

דוח מבקר המדינה | שבט התשפ"ד | ינואר 2024



נושאים מערכתיים

הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות



הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות

רקע

בשנת 2021¹ היו 71 חברות ממשלתיות², 19 חברות בנות ממשלתיות³, 4 עמותות⁴ ו-15 חברות מעורבות⁵ בפיקוח רשות החברות הממשלתיות. בשנת 2021⁶ היקף הנכסים של החברות והעמותות שבפיקוח הרשות עמד על כ-235 מיליארד ש"ח. מחזור ההכנסות של החברות הממשלתיות בשנה זו עמד על כ-76.3 מיליארד ש"ח, והרווח הנקי שלהן עמד על 3.8 מיליארד ש"ח. מספר המועסקים בחברות הממשלתיות בשנת 2021 היה כ-57,000, כ-1.4% מסך המועסקים במשק⁷; הדיבידנד שחילקו לאוצר המדינה באותה השנה עמד על 121.7 מיליוני ש"ח. 17 מ-71 החברות הממשלתיות הן חברות מובילות ומשמעותיות בשווקים שבהם הן פועלות במשק הישראלי. שיעור הכנסותיהן הוא כ-97% מהכנסותיהן של כלל החברות הממשלתיות, והן בעלות 96% מסך הנכסים של כלל החברות הממשלתיות.

רשות החברות הממשלתיות הוקמה ופועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (חוק החברות הממשלתיות). חוק החברות הממשלתיות חל על חברות ממשלתיות ועל חברות בנות ממשלתיות ועמותות אחדות. כמה מהוראות החוק חלות גם על חברות מעורבות, כמשמעותן בחוק החברות הממשלתיות.

תפקידי הרשות וסמכויותיה קבועים בחוק, ואלה עיקריהם: לייעץ לממשלה ולשרים הנוגעים בדבר בנוגע לחברות הממשלתיות; לייעץ לחברות הממשלתיות ולסייע להן בניהול עסקיהן;

- 1 רשות החברות הממשלתיות, דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2021, דוח מס' 61.
- 2 לפי סעיף 1(א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, "חברה ממשלתית" היא חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באסיפותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית הדירקטורים שלה הם בידי המדינה או בידי המדינה עם חברה ממשלתית או עם חברה בת ממשלתית.
- 3 לפי סעיף 1(א) לחוק, "חברת בת ממשלתית" היא חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באסיפותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי חברה ממשלתית, בידי חברה בת ממשלתית או בידי חברה ממשלתית עם חברה בת ממשלתית.
- 4 לפי סעיף 1 לחוק העמותות, התש"ם-1980, הזכות לייסד עמותה מוקנית לשני בני אדם או יותר, שהם בגירים, החפצים להתאגד כתאגיד למטרה חוקית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים בין חבריו, ושמטרתו העיקרית אינה עשיית רווחים; העמותה תיכון עם רישומה בפנקס העמותות.
- 5 לפי חוק החברות הממשלתיות, "חברה מעורבת" היא חברה שמחצית או פחות ממחצית כוח ההצבעה באסיפות הכלליות שלה או שהזכות למנות מחצית או פחות ממספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה. חברה כזו אינה ממשלתית, ושלטתה של המדינה בה מצומצמת יחסית לשליטתה בחברה ממשלתית ובחברה בת ממשלתית.
- 6 רשות החברות הממשלתיות, דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2021 (2022).
- 7 על פי נתוני בנק ישראל בשנת 2021 היו 3.957 מיליון מועסקים במשק.
- 8 אלה החברות המובילות מבחינת מחזורן ומורכבות פעילותן: חברת החשמל לישראל (ח"י), מקורות, נתיבי הגז הטבעי לישראל, תשתיות אנרגיה בע"מ, התעשייה האווירית, רפאל, נתיבי ישראל, נתיבי תחבורה עירונית (נת"ע), רכבת ישראל, נתיבי איילון, חברת נמלי ישראל (חנ"י), חברת קצ"א - קו צינור אירופה אסיה בע"מ, נמל אשדוד, דאר ישראל, עמידר החדשה, החברה לשירותי איכות הסביבה והחברה למתנ"סים.

לטפל לפי הנחיות הממשלה בעניינים המשותפים לכלל החברות הממשלתיות או לסוגי חברות; לעקוב ברציפות אחר הפעילות של כל אחת מהחברות הממשלתיות; לבדוק את הדוחות שמגישות לה החברות ולמסור את הערותיה עליהם לחברות ולשרים; לטפל ולסייע בהקמה ובפירוק, במיזוג, בפשרה, בסידור, בחידוש, בארגון של חברות ממשלתיות ובמכירת מניותיהן; ליעץ לוועדת השרים לענייני הפרטה בעניינים הנוגעים להפרטה ולטפל בביצוע החלטות ובהפרטה. הרשות היא יחידת סמך של משרד ממשלתי⁹. התקציב של רשות החברות הממשלתיות בשנת 2021 היה 66 מיליון ש"ח.

נתוני מפתח

85 מיליון ש"ח בלבד	1.07 מיליארד ש"ח בלבד	3.8 מיליארד ש"ח	76.3 מיליארד ש"ח
סכום (כ-6%) סכום הדיבידנדים שחולק בפועל (מחברה ממשלתית אחת) בשנת 2022 מתוך 1.4 מיליארד ש"ח שעליו הכריזו החברות ממשלתיות	חולק בפועל לאוצר המדינה בשנים 2018 - 2021 כדיבידנד מהחברות הממשלתיות; עודפיהן הצבורים של החברות עמדו בשנת 2021 על למעלה מ-9 מיליארד ש"ח (ללא ח"י, שלה עודפים בסך 29 מיליארד ש"ח ¹⁰), ונוצר פער רב שנים בתשלום הדיבידנד	הרווח הנקי המצרפי של החברות הממשלתיות בשנת 2021	ההכנסות המצרפיות של החברות הממשלתיות בשנת 2021

9 בהחלטת הממשלה 460 (19.4.23) הוחלט להעביר את שטח הפעולה של רשות החברות הממשלתיות ממשרד האוצר למשרד לשיתוף פעולה אזורי. במאי 2022 היו חילופי תפקידים בתפקיד מנהל רשות החברות הממשלתיות ומונתה מנהלת לרשות.

10 נוטרלו העודפים הצבורים של חברת החשמל בסך של כ-29 מיליארד ש"ח, משום שהיא אינה מחויבת להכריז ולחלק דיבידנד עד לתום שנת 2025.



270 משרות דירקטורים	5% בלבד	כ-1.5% בלבד	ב-51 (כ-72%)
מתוך 620 (כ-44%) המשרות בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות אינן מאוישות; 52 מ-109 החברות והעמותות שרשות החברות הממשלתיות מפקחת עליהן (כ-50%) פעלו בשנת 2022 בלי יו"ר דירקטוריון, בהן 28 חברות ממשלתיות (כ-40% מ-71 החברות הממשלתיות) ¹¹	שיעור הנשים המכהנות בתפקיד מנכ"ל בחברות הממשלתיות; שיעור הנשים המכהנות כיו"ר הדירקטוריון הוא 14% בלבד; היעד הוא 50% ¹²	מעובדי החברות הממשלתיות וכ-6% (28) מהדירקטורים המכהנים הם מהאוכלוסייה הערבית, לעומת שיעורם באוכלוסייה - 21%. כ-1.5% מהדירקטורים המכהנים הם מהאוכלוסייה החרדית (6) לעומת שיעורם באוכלוסייה 13%	חברות ממשלתיות, רואה החשבון המבקר מכהן מעל לשש שנים, זאת בניגוד לכללי מינוי ר"ח

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2022 - מאי 2023 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות על החברות והעמותות המפוקחות על ידה, משנת 2018 ועד ינואר 2023 (ככלל); את נבחרת הדירקטורים ותהליכי מינוי דירקטורים על ידי השרים; את אופן הטיפול של הרשות בנוגע להנהגת ממשל תאגידי בחברות המפוקחות; את תיקון הליקויים שהועלו בדוחות מבקר המדינה מהשנים 2012 ו-2017¹³; נוסף על כך נבדקו תהליכי המינוי של רואי חשבון. הביקורת בוצעה ברשות החברות הממשלתיות ובמשרד האוצר, ובדיקות השלמה נערכו במשרד המשפטים ובכמה חברות ממשלתיות.

בינואר 2023 שלח משרד מבקר המדינה ל-38 חברות ממשלתיות שאלון מקוון העוסק בסוגיות של ממשל תאגידי; 34 מהן השיבו על השאלון. מטרת השאלון היא גיבוש תמונת מצב בנושא הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות על החברות הממשלתיות. כמו כן בחן משרד מבקר המדינה את הפיקוח של הרשות על עבודת הדירקטוריונים, מבקרי הפנים

11 נכון לינואר 2023.

12 היעד הוא כ-50% בהתאם לשיעור הנשים באוכלוסייה.

13 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2012), "סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות - רשות החברות הממשלתיות", עמ' 42 - 83; **מינוי דירקטורים ובכירים בחברות ממשלתיות** (2017).



ורואי החשבון המבקרים ואת נושאי הקוד האתי, רישום של רכוש קבוע ונדל"ן, ההגנה על מערכות מידע וסייבר ונושאים נוספים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



איוש הדירקטוריונים בחברות הממשלתיות על ידי השרים

- למרות ההשקעה הרבה של רשות החברות הממשלתיות בשנים האחרונות בתהליך אפיון מועמדים לדירקטוריונים בחברות ועמותות המפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות והקמת נבחרת דירקטורים, נכון לינואר 2023, בכל סוגי החברות הממשלתיות, חברות בנות ממשלתיות והחברות המעורבות, טרם איישו השרים כ-270 (כ-44%) מתוך 620 משרות הדירקטורים בחברות אלו, וב-96% מהחברות הממשלתיות (68 חברות מתוך 71) חסרים דירקטורים.
- ב-28 חברות ממשלתיות (כ-40%) אין יו"ר לדירקטוריון, ובהן ארבע חברות ממשלתיות עיקריות¹⁴ כדוגמת חברת החשמל לישראל (חח"י) וחברת רפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ. כמו כן אין יו"ר דירקטוריון ב-11 חברות ממשלתיות בנות (כ-58%), ב-11 חברות מעורבות (כ-73%), וגם שתי עמותות (50%) מתנהלות ללא יו"ר דירקטוריון.
- בשש חברות ממשלתיות (כ-8%) חסר דירקטור חיצוני, ובהן שתי חברות ממשלתיות עיקריות: מקורות חברת המים בע"מ וחברת עמידר החדשה - החברה הלאומית לשכונ בישראל.
- בארבע חברות ממשלתיות (כ-6%) חסר דירקטור בעל מומחיות פיננסית וחשבונאית, ובהן חברה ממשלתית עיקרית - חברת עמידר.
- ל-18 חברות ועמותות לא נקבע קוורום לפעילות הדירקטוריון. כלומר, החלטות עשויות להתקבל בידי דירקטור אחד בלבד.
- ב-21 חברות ממשלתיות (כ-30%) שנקבע להן קוורום, הקוורום אינו מתקיים הלכה למעשה. גם בחמש חברות ממשלתיות בנות ובשלוש חברות מעורבות אין קוורום.
- ב-25 חברות ממשלתיות (כ-35%) חסרים מעל 50% מחברי הדירקטוריון, ובהן חברה ממשלתית עיקרית - חברת רפאל. כמו כן, בחמש חברות ממשלתיות בנות, בחברה מעורבת ובעמותה אחת - יותר מ-50% מהדירקטוריון חסר.

14 חברות מובילות ומשמעותיות בשוקים שבהם הן פועלות במשק הישראלי (החברות העיקריות). שיעור הכנסותיהן הוא כ-97% מהכנסותיהן של כלל החברות הממשלתיות, והן בעלות 96% מסך הנכסים של כלל החברות הממשלתיות.



נבחרת הדירקטורים - בנובמבר 2013 החלה רשות החברות הממשלתיות להקים מאגר של מועמדים לכהונת דירקטורים הנקרא "נבחרת הדירקטורים". על פי פרסומי הרשות, הליך הקמת נבחרת הדירקטורים הוא פומבי, תחרותי ושוויוני ונועד לאתר את המועמדים המנוסים ביותר והמתאימים ביותר לכהן בחברה ממשלתית וכן לעודד את עצמאותם של הדירקטורים ואת פעילותם לטובת החברות הממשלתיות. בעת הקמתה של נבחרת הדירקטורים בשנת 2022 הנבחרת הוקמה מחדש, וכל המועמדים נדרשו להתמין מחדש. מכאן עולה אפוא שהוצאו משאבים של הרשות ושל המועמדים ואת חלקם היה אפשר להפחית. עלה כי הרשות פעלה לעיגון נבחרת הדירקטורים בחקיקה. עם זאת, מתחילת שנת 2014, כמעט עשר שנים לאחר שהקימה הרשות את נבחרת הדירקטורים הראשונה, ועד סיום הביקורת לא הוסדרה בחוק בחירת הדירקטורים באמצעות נבחרת הדירקטורים.

בחירת דירקטורים בתהליך תואם נבחרת - במסגרת הליך תואם נבחרת בחירת הדירקטור נעשית שלא מתוך מאגר הדירקטורים. במכתבו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה משנת 2014, צוין כי הליך מינוי תואם נבחרת מהווה חריג, שכן על השרים לבחור מועמדים מתוך נבחרת הדירקטורים.

מינואר 2018 ועד מאי 2022 מינו השרים הממונים על החברות הממשלתיות (השרים הממונים) והשר האחראי על רשות החברות הממשלתיות בהליך תואם נבחרת 118 דירקטורים בחברות הממשלתיות (42 מתוכם, כ-36%, מונו בחברות הממשלתיות הגדולות), המהווים שליש מחברי הדירקטוריון שמונו בתקופה זו.

ביוני 2022 הודיעה רשות החברות הממשלתיות לשר האוצר דאז בכובעו כשר הממונה על הרשות, כי בהתאם לחוות הדעת של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ובהינתן שנבחרת הדירקטורים החדשה אמורה להתפרסם ביוני 2022, נדרש כעת להימנע מלקדם מינויים של מועמדים שאינם מקרב נבחרת הדירקטורים. כשמונה חודשים לאחר הודעת רשות החברות מיוני 2022 ועד מועד תום הביקורת, לא גיבשה הרשות מתווה אשר ינחה את השרים הממנים באשר לאופן בו יש לבצע את הבחינה השוואתית בין המועמד שאינו נמנה על נבחרת הדירקטורים למועמדים המצויים בנבחרת. לאחר תום תקופת הביקורת גיבשה רשות החברות הממשלתיות מתווה להנחיית השרים והפיצה אותו ביום 16.5.2023 לעיונם.

ייצוג הולם לאוכלוסיות הגיוון לרבות נשים - הבטחת ייצוג הולם לקבוצות אוכלוסייה הנמצאות בתת-ייצוג נובעת מעקרון השוויון. עיקרון זה אינו מתמצה באיסור אפליה בלבד, אלא כלולה בו גם החובה לנקוט מהלך פעיל להשגת שוויון מהותי. בנוגע לייצוג הולם בחברות הממשלתיות חלים חוקים והוראות שונות לגבי כל הדרגות מצוות העובדים והעובדות, מההנהלה ומהדירקטוריונים, עבור קבוצות שונות: נשים, האוכלוסייה הערבית, האוכלוסייה החרדית, קהילת יוצאי אתיופיה, אנשים עם מוגבלות ועולים חדשים (אוכלוסיות הגיוון).



ייעוץ הולם בקרב עובדי החברות הממשלתיות

- בחוק החברות הממשלתיות או בהחלטות ממשלה העוסקות בחברות הממשלתיות לא נקבעו יעדים מדידים לאוכלוסיית הגיוון. לצד זה, נמצא כי בשנת 2022 קבעה רשות החברות הממשלתיות יעדי גיוון ל-17 (כ-24%) מהחברות הממשלתיות, שיעור עובדי חברות אלו הוא כ-88% משיעור כלל עובדי החברות הממשלתיות (50,000 עובדים מתוך 57,000 עובדים בכלל החברות הממשלתיות). אולם ל-54 החברות הממשלתיות האחרות לא קבעה יעדי גיוון.
- בשנת 2020 שיעור הנשים המועסקות בחברות הממשלתיות היה כ-27%, כמחצית משיעורן באוכלוסייה (50%). שיעור המנכ"ליות היה כ-5%, שיעור הסמנכ"ליות היה כ-24%, ושיעור הנשים בתפקידים בכירים אחרים (מנהלת אגף, יועצת משפטית או מזכירת חברה) היה כ-25%.
- בשנת 2020 שיעור העובדים מקרב החברה הערבית היה 1.5%, שיעור קטן ביחס לשיעורם באוכלוסייה הכללית (21%). שיעור העובדים מקרב האוכלוסייה הדרוזית היה 1.3%, שיעור קטן משיעורם באוכלוסייה (1.7%). רשות החברות הממשלתיות לא הציבה יעדים לשילוב האוכלוסייה החרדית וקהילת יוצאי אתיופיה, והיא אינה מקיימת מדידה לגביהם. אף שהרשות הציבה יעד לשילוב אנשים עם מוגבלות בחברות הממשלתיות, נמצא כי אין בידיה נתונים על שיעורם מכלל העובדים.

ייעוץ הולם בקרב דירקטוריוני החברות הממשלתיות

- בשנים 2018 - 2022 מונו לחברות הממשלתיות 390 דירקטורים, מהם 155 נשים (כ-40%); 10 דירקטורים בלבד (כ-3%) מהאוכלוסייה החרדית; 36 בלבד (כ-9%) מהאוכלוסייה הערבית; 2 בלבד (כ-1%) מקהילת יוצאי אתיופיה; 4 בלבד (כ-1%) אנשים עם מוגבלות; ועולים חדשים לא מונו כלל.
- יש פערים בין הייצוג של אוכלוסיות הגיוון בדירקטוריונים ובין שיעורן באוכלוסייה. כמו כן, שיעור הנשים בדירקטוריונים היה 38% במקום 50%, שיעורן באוכלוסייה. מתוך 43 יושבי הראש של הדירקטוריונים, שש בלבד הן נשים (כ-14%), והאחרים (37) גברים (כ-86%).

- **ייעוץ הולם בקרב נבחרת הדירקטורים 2022** - נבחרת הדירקטורים לשנת 2022 הייתה מאוזנת מהבחינה המגדרית (50% נשים), אך שיעור אוכלוסיות הגיוון היה קטן משיעורן באוכלוסייה: שיעור המועמדים מקרב האוכלוסייה הערבית היה 5% בלבד (67 מועמדים) לעומת 21% באוכלוסייה; מקרב האוכלוסייה החרדית - 2% בלבד (31 מועמדים) לעומת 13% מהאוכלוסייה; מקרב קהילת יוצאי אתיופיה - 1% בלבד (15 מועמדים) לעומת 1.7% מהאוכלוסייה; דירקטורים שהם אנשים עם מוגבלות - 2% בלבד (34 מועמדים) לעומת 17% מהאוכלוסייה; ועולים חדשים - 2 מועמדים בלבד (כ-1% מהנבחרת).

חלוקת דיבידנד מהחברות הממשלתיות למדינה

- החברות הממשלתיות אינן מכריזות על דיבידנד ומשלמות אותו בכל שנה לגבי הרווחים השוטפים של אותה השנה. נמצא כי בכ-40% מהחברות (6 מתוך 14 החברות



המחויבות לחלק דיבידנד) לא חילקו דיבידנד בארבע השנים האחרונות שנבדקו (2018 עד 2021). עוד נמצא כי רק 1.07 מיליארד ש"ח הוכרו בשנים 2018 - 2021 כדיבידנד של החברות הממשלתיות, שעודפיהן הצבורים עמדו בשנת 2021 על למעלה מ-9 מיליארד ש"ח (ללא חח"י, שיש לה עודפים בסך 29 מיליארד ש"ח¹⁵), ונוצר פער רב שנים בחלוקת הדיבידנד.

- רשות החברות הממשלתיות לא קבעה מדיניות פרטנית להכרה על דיבידנד לכל חברה ממשלתית או קבוצת חברות ממשלתיות בעלות מאפיינים דומים.
- רשות החברות הממשלתיות לא פנתה בקביעות בכל שנה לחברות הממשלתיות בבקשה לחלוקת דיבידנד, ואם לא הייתה פנייה כאמור החברות לא הכריזו על חלוקת דיבידנד בהתאם לחוזר הדיבידנד.
- בשנת 2022 כתוצאה משימת דגש על ידי רשות החברות הממשלתיות על כך שהחברות הממשלתיות יכריזו על חלוקת דיבידנדים ועמידה על כך שהציבור זכאי לקבל את חלקו מרווחי החברות הממשלתיות, הכריזו 11 חברות ממשלתיות על דיבידנד בסך 1.4 מיליארד ש"ח והודיעו לרשות החברות הממשלתיות שבכוונתן לחלק בגין רווחי שנת 2023 כ-600 מיליון ש"ח נוספים. עם זאת, 85 מיליון ש"ח (כ-6%) בלבד מרווחים אלה) חולקו בפועל למשרד האוצר. נמצא כי השרים (השר הממונה על הרשות והשר האחראי לחברה) לא פעלו לכינוס האספות הכלליות של החברות כשהדבר נדרש כדי שדיבידנד שהוכרז יחולק בפועל. זאת, בהמשך להנחיית שר האוצר ולאחר מכן השר האחראי על רשות החברות הממשלתיות לרשות בשנת 2023 להשהות את החלוקה עד לגיבוש מדיניותם בנושא.

מינוי רואה חשבון מבקר - עקב הקשיים בכינוס הוועדה למינוי רואי חשבון מבקרים, ב-51 חברות ממשלתיות רואה החשבון מכהן מעל שש שנים, זאת בניגוד לכללי מינוי ר"ח; ב-18 חברות (כ-20% מהחברות הממשלתיות והבנות הממשלתיות) רואי החשבון המבקרים מכהנים מעל ל-15 שנים. עוד נמצא כי, במועד סיום הביקורת, שבע שנים לאחר שהוועדה למינוי רואי חשבון הפסיקה את פעילותה, לא מינו שרי האוצר והמשפטים חברים בוועדה למינוי רואי חשבון (חוץ מאשר בתקופה של חמישה חודשים שבה לא התכנסה הוועדה), ורשות החברות הממשלתיות אף לא הצליחה לחדש את פעילותה. עקב כך רואי החשבון המבקרים של החברות הממשלתיות מכהנים תקופה ארוכה מזו המאושרת על פי הכללים.

מבקר הפנים בחברות הממשלתיות - חוזר ביקורת פנימית של רשות החברות הממשלתיות קובע, בין היתר, שבחברות בסיווג 7 ומעלה מבקר הפנים יהיה עובד החברה. סיווג החברה נקבע על ידי "הוועדה לסיווג חברות ממשלתיות" ומושפע מגודל החברה, מהיקף הכנסותיה, מהרווחיות שלה, ממספר עובדיה וממורכבותה.

- במועד סיום הביקורת לא היה בידי הרשות מידע מעודכן בנוגע להעסקת מבקרי הפנים בחברות שלא יישמו את הוראות חוזר מבקר הפנים.


15 נותרו העודפים הצבורים בסך של כ-29 מיליארד ש"ח של חברת החשמל, שאינה מחויבת להכריז על דיבידנד ולחלקו עד לתום שנת 2025.


- נכון ליולי 2023 מבין תשע החברות שסיווגן 9, תומר - חברה ממשלתית בע"מ לא מינתה עובד של החברה למבקר פנים. חברה זו החלה לפעול ב-25.11.18 בהיקף רחב, ועם תחילת פעילותה הועסקו בה כ-500 עובדים; מבין 12 החברות שסיווגן 7 או 8 נמצאו ארבע חברות שלא מינו מבקר פנים שהוא עובד החברה.


רישום הנכסים בחברות הממשלתיות

- נמצא כי רשות החברות הממשלתיות מציגה בדיווחיה את סך הנכסים של החברות הממשלתיות באמצעות צירוף הדוחות הכספיים של החברות הממשלתיות וללא ביצוע התאמות למערכת כללים אחידה. כמו כן, המידע שרשות החברות הממשלתיות מפרסמת לציבור מתבסס בחלקו על טיוטות דוחות כספיים של החברות הממשלתיות מבלי שנבחנו ואושרו על ידי דירקטוריון החברה.

- נמצא כי רשות החברות הממשלתיות אינה מבצעת בדיקה של היקף הנכסים בחברות הממשלתיות, לרבות נכסים שאינם בשימוש, נכסים הרשומים בעלות סמלית ונכסים שאינם רשומים כלל בדוחות. כפועל יוצא מכך הדיווח על יתרת הרכוש הקבוע המוצג בדוחות של הרשות לעניין מבנים וקרקעות אינו שלם ואינו משקף באופן נאות את ערך המבנים והקרקעות המוחזקים על ידי החברות הממשלתיות ואת הערך המצרפי העדכני של כל הרכוש הקבוע שמוחזק בידיהן. כמו כן, אין בידי הרשות מיפוי של נכסי המדינה הנמצאים בשימוש של החברות הממשלתיות, והיא לא בדקה אם בידי החברות קיים רישום מסודר של זכויות המדינה בנכסים אלו.

-  **סיכוני סייבר בחברות הממשלתיות - נמצא כי במועד סיום הביקורת לא פרסמה רשות החברות הממשלתיות חוזר העוסק בסיכוני סייבר בחברות ממשלתיות. אין בידי הרשות תמונת מצב עדכנית של מידת ניהול סיכוני סייבר בחברות הממשלתיות, והיא טרם ערכה ביקורת רוחבית בחברות לבחינת היערכותן להתמודד עם הסיכונים. עוד נמצא כי אין לרשות, כחלק ממערך הבקרה והאכיפה שלה, כוח אדם בעל ידע והתמחות בנושאי ביקורת סייבר ומערכות מידע.**

-  **מינוי עובדים לתפקיד ניהולי בכיר בחברות הממשלתיות - נמצא כי אין בידי רשות החברות הממשלתיות הוראות פרטניות, לגבי כל חברה ממשלתית, בעניין תנאי הכשירות הנדרשים מכל עובד בתפקיד ניהולי בכיר בחברה ובעניין אופן בחירתו והליך הפיקוח והאישור של הדירקטוריון בנוגע למינוי. הרשות לא ביצעה בחינה לגבי מהות תפקיד אשר יוגדר כתפקיד ניהולי בכיר המזכה בהטבות שכר מוגדלות ולא בחנה בחברות הממשלתיות את הגדרות התפקידים והתאמתם ליזכאות ההטבות המוקנות למנהלים.**

-  **שקיפות החברות הממשלתיות כלפי הציבור - רשות החברות הממשלתיות מפרסמת באתר המרשתת שלה דיווחים כספיים על החברות הממשלתיות. עם זאת, הרשות מפרסמת את פרק ג' בדוח התקופתי - הדוחות הכספיים ואילו החלקים בדוח התקופתי המלא שבהם מתוארים פעילות החברה, מבנה ההנהלה והדירקטוריון שלה והענף שבו היא פועלת אינם מתפרסמים. כמו כן אין פרסום לציבור בנושא יישום מדיניות הממשלה בנוגע לבעלות בחברות, היקף התעסוקה בחברה הממשלתית, יעדי המדיניות הציבורית והרכב הדירקטוריון וגומול הדירקטורים. כן נמצא כי הרשות לא פעלה מול החברות הממשלתיות לפרסום של דוחותיהן התקופתיים המלאים של החברות במרשתת. בנוגע לדיווח עבור שנת 2021, 25 חברות ממשלתיות פרסמו דוחות תקופתיים מלאים, ואילו שאר החברות**



הממשלתיות (46 חברות) פרסמו את פרק הדוחות הכספיים בלבד (פרק ג'), שאינו כולל, בין היתר, את הדוח של הדירקטוריון על פעילות החברה.

סמכויות, מערכות מחשוב ובקרה שמפעילה רשות החברות הממשלתיות

- סמכויות רשות החברות הממשלתיות - נמצא כי משנת 2017 הצעת החוק לתיקון חוק החברות הממשלתיות לא קודמה, וכי טרם ניתנו לרשות החברות הממשלתיות כלים נוספים המקובלים כיום בגופי פיקוח ורגולציה אחרים בישראל המאפשרים נקיטת צעדים נגד הגורמים האחראים לליקויים שמתגלים בתפקודי החברות. בין הסמכויות שטרם הוספו לרשות החברות הממשלתיות נכללת הטלת עיצומים כספיים, לרבות על נושאי משרה.
- ביזור המידע ברשות החברות הממשלתיות - נמצא כי המידע על דרישות פיקוחיות שונות שהטילה רשות החברות הממשלתיות לאורך השנים על חברות ממשלתיות ותמונת המצב בנושא הפערים, אם יש כאלה, מפוזרים בין הרפרנטים והיחידות השונות המרכיבות את רשות החברות הממשלתיות. אין מערכת מידע אחת המכילה את הנתונים של כלל הפערים, וכן אין פורמט אחיד לשמירת המידע ולהפקת דוחות. עוד נמצא כי אין ברשות החברות הממשלתיות כללים לגבי מהות המסמכים שיש לשמור בכונן המרכזי, לגבי התיקיות שבהן יש לשמור אותם ולגבי ההרשאות לאותן תיקיות.
- מערכת ממוחשבת למינוי דירקטורים - המערכות הקיימות אינן פועלות ביעילות ונדרשת מעובדי הרשות עבודה ידנית רבה לביצוע פעילות מינוי הדירקטורים. נמצא כי אין ממשק בין מערכת המחשב של "נבחרת הדירקטורים" לשאר מערכות המחשוב על אף קיומו של מידע חופף ביניהן. עוד נמצא כי במערכות המחשב לא נשמרות הגרסאות הקודמות של הנתונים לצורכי מעקב, בקרה פנימית והפקת לקחים. יוצא אפוא כי מערכת המחשוב של נבחרת הדירקטורים אינה עונה על מלוא צורכי הרשות.
- ניהול סיכונים ברשות החברות הממשלתיות - נמצא כי הרשות לא ביצעה סקר סיכונים ליהוי האיומים על פעילותה, להערכת הסיכון הנשקף לה בגינם ולהגדרת פעולות הבקרה הנדרשות לצמצום הסיכונים. אין לרשות תמונת מצב עדכנית של מכלול הסיכונים שהיא מתמודדת איתם ואין לה מסמך מדיניות לניהול הסיכונים. עוד נמצא שעל אף תגובת הרשות על דוח מבקר המדינה משנת 2012, כי מנכ"ל משרד האוצר נחה את מבקר הפנים של המשרד להכנת תוכנית שתכלול את רשות החברות הממשלתיות, זה למעלה מעשר שנים לא נערכו ביקורות פנימיות בכל הנוגע לפעילות רשות החברות הממשלתיות.
- סיכוני סייבר ברשות החברות הממשלתיות - נמצא כי הרשות לא סקרה את מערכות המחשב שלה ואת מידת חשיפתן לסיכוני סייבר ולא יישמה תוכנית להגנה מפני איומים אלו. עוד נמצא כי הרשות לא ערכה ביקורת על מערכות המחשב המשמשות אותה ולא ביצעה תרגילי מתן מענה על אירועי סייבר.





הקמת נבחרת הדירקטורים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המהלך להקמתה של נבחרת הדירקטורים, בהיותה מאגר רחב של מועמדים המאפשר בחירה שוויונית ומקצועית יותר, ומציין את הרשות על שפעלה להגדלת נבחרת הדירקטורים ואיפשרה למועמדים ראויים נוספים להיכלל בה.


פעילות רשות החברות הממשלתיות בעניין אישור תגמול לבכירים בחח"י - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את רשות החברות הממשלתיות על פעילותה, על עמידתה מול חח"י ועל עצירתו הזמנית של תגמול הבכירים לשנת 2021. הוראת הרשות לחח"י בגין שנת 2021 לתשלום מענק תגמול אישי בסך משכורת אחת בלבד לכל בכיר הובילה לחיסכון, בשנה זו, בסך כ-2.4 מיליון ש"ח לציבור.

קביעת יעדים פיננסיים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את רשות החברות הממשלתיות על קביעת יעדים פיננסיים ב-18 החברות הממשלתיות העיקריות אשר נכסיין ומחזור פעילותן מסתכמים ביותר מ-95% מהנכסים ומחזור הפעילות של כלל החברות הממשלתיות. בכך יש כדי לסייע בייצור שיח מקצועי מול דירקטוריון והנהלת החברות; וכדי להגביר את המעורבות של הרשות בפעילות החברות. עם זאת שלוש חברות מתוך ה-18 טרם אישרו את היעדים בדירקטוריון, והרשות טרם קבעה יעדים ליתר החברות.

עיקרי המלצות הביקורת

על כל השרים הממונים על החברות והעמותות שבפיקוח רשות החברות הממשלתיות והשר האחראי על רשות החברות הממשלתיות לפעול בהקדם למינוי דירקטורים בחברות ועמותות אלו מקרב נבחרת הדירקטורים בהתאם לכללים ולחוק כדי לקיים לכל הפחות את הקווים הדרוש לפעילותן התקינה של החברות. כן על השרים הממונים לפעול למינוי יו"ר דירקטוריון בכל החברות והעמותות שבפיקוח רשות החברות הממשלתיות, כנדרש בחוק. עוד מומלץ לשרים הממונים לשים את הדגש במינוי נשים לתפקיד יו"ר דירקטוריון, כך שיושג שוויון בין המינים. 

מוצע לרשות החברות הממשלתיות לבחון בשיתוף משרד המשפטים אפשרויות של צמצום פערי איזש בדירקטוריונים, ובכלל זה בחינת האפשרות שהשרים הממונים על החברות והעמותות שמפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות יבחרו דירקטורים רבים יותר מכפי שנקבע בתקן של הדירקטוריון, כך שחלק מהדירקטורים שנבחרו תוך חריגה מהתקן ישמשו עתודה לדירקטוריון; כאשר פוקעת כהונתו של דירקטור או כאשר דירקטור מתפטר, יהיה אפשר למנות את אחד המחליפים לדירקטור בחברה בהליך מקוצר. 


מומלץ כי הרשות תשקול לעדכן את נבחרת הדירקטורים באופן עיתי ותבסס על מאגר המועמדים שכבר נכללים בנבחרת הקיימת כך שכל עוד לא שונו אמות המידה לכניסה לנבחרת, תהיה הנבחרת "נושמת": מועמדים חדשים יצטרפו ומועמדים שכבר אינם רלוונטיים ייגרעו מהנבחרת, דירקטורים שכבר עברו שלבי מיון בעבר יעדכנו את פרטיהם במידת הצורך ולא יצטרפו לעבור את כל התהליך מחדש. 





ייצוג הולם ואוכלוסיות הגיוון


- בקרב עובדי החברות הממשלתיות - מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תמשיך לפעול לשיפור הייצוג של קבוצות הגיוון בקרב עובדי החברות הממשלתיות, תעודד הקצאה של משרות פנויות ותשקול קביעת יעדים כמותיים עבור אוכלוסיות הגיוון.

- בקרב חברי הדירקטוריון של החברות הממשלתיות ונבחרת הדירקטורים - מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות והשרים הממונים יבחנו דרכים להגדלת הייצוג של אוכלוסיות הגיוון בדירקטוריונים ויבחנו קביעת יעדים כמותיים לייצוג הולם של אוכלוסיות הגיוון, וכי השרים הממונים יבחנו את תמונת המצב שמציגה להם רשות החברות הממשלתיות בדבר הפערים הקיימים בכלל הדירקטוריונים מבחינת אוכלוסיות הגיוון ואת רשימת המועמדים המתאימים לדירקטוריונים מקרב אוכלוסיות הגיוון שהן בתת-ייצוג. כמו כן מוצע לשר האחראי על רשות החברות הממשלתיות לפעול עם השרים הממונים להגדלת הייצוג של נשים בתפקיד יו"ר דירקטוריון. עוד מוצע שרשות החברות הממשלתיות תמשיך ותגביר את המאמצים להגשת מועמדות לנבחרת הדירקטורים בקרב אוכלוסיות הגיוון ותפעל להרחבת הנבחרת.

 מומלץ לרשות החברות הממשלתיות להשלים את גיבוש היעדים הפיננסיים שנקבעו לשלוש החברות הכלולות בפילוט תוך שיתוף פעולה עם הנהלת החברות והדירקטוריונים ולעקוב אחר עמידת החברות ביעדים שהוגדרו. כמו כן מומלץ לרשות להרחיב את קביעת היעדים לחברות ממשלתיות נוספות.

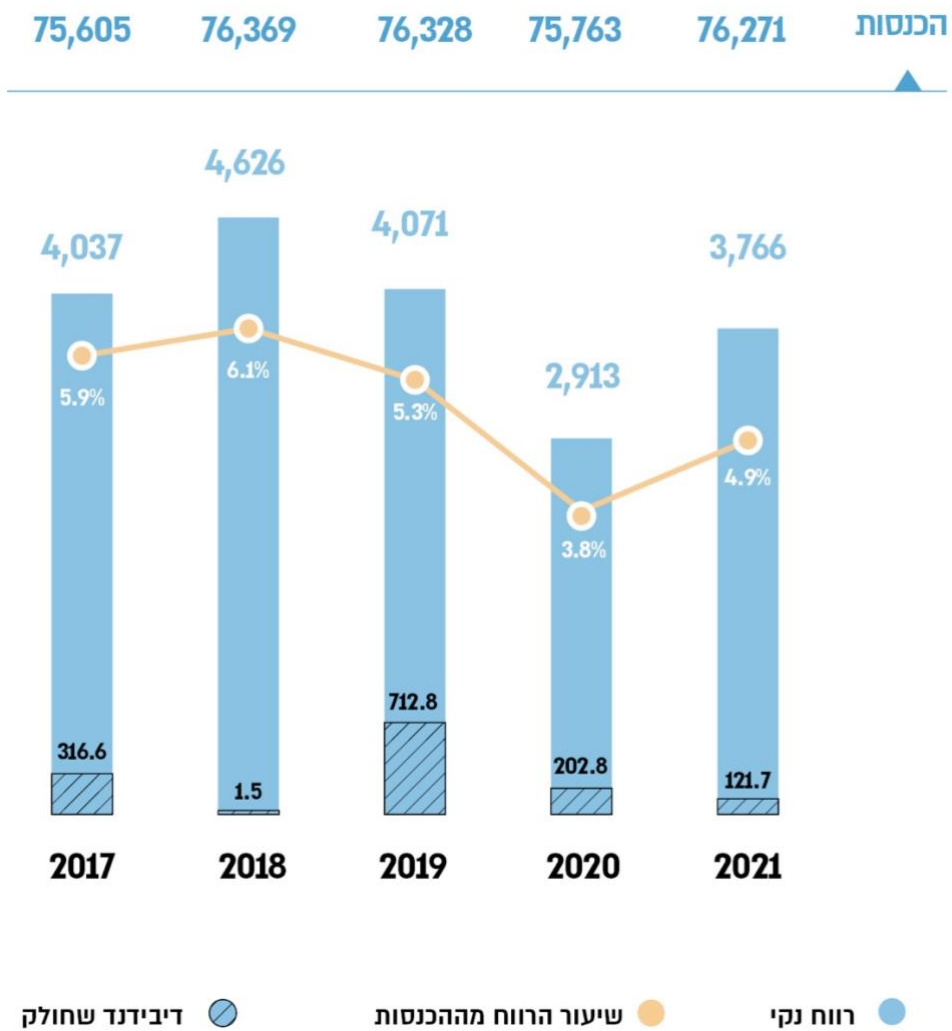
 מומלץ לשר הממונה על רשות החברות הממשלתיות, לשר הממונה על החברה, לרשות החברות הממשלתיות ולמשרד האוצר לקבוע את המדיניות לחלוקת דיבידנד עבור כל חברה ממשלתית על פי קריטריונים לפעילות החברות, בסביבה תחרותית, מתוערפת או מתוקצבת, תוך איוון בין הצורך שהחברה תעמוד בכל מחויבויותיה כלפי בעלי החוב, ובין מתן תשואה הוגנת למדינה על ההשקעות שלה וההשפעה על יוקר המחיה. עוד מומלץ שהשר הממונה על רשות החברות הממשלתיות, השר האחראי לחברה ושר האוצר כממונה על הכנסות המדינה, באמצעות רשות החברות הממשלתיות, יפעלו לכינוס האסיפות הכלליות בחברות כך שהדיבידנד המוכרז יחולק בפועל למדינה.

 על שר האוצר ושר המשפטים למנות בהקדם חברים לוועדה למינוי רואי חשבון, כדי לבצע החלפה של רואי החשבון המבקרים. מומלץ כי במקביל רשות החברות הממשלתיות תפעל לתקן את הכללים באופן שחברי הוועדה יהיו בעלי תפקידים קבועים, כך שלא יידרש מינוי של השרים. כך יימנע המצב הנוכחי שבו אין ועדה ורואי החשבון המבקרים מכהנים בתפקידם בחברות הממשלתיות זה עשרות שנים.

 מומלץ שהשר האחראי לרשות החברות הממשלתיות יחד עם רשות החברות הממשלתיות יבחנו ויעדכנו את התחומים שבהם טרם ניתנו לרשות החברות הממשלתיות כלים נוספים, המקובלים כיום בגופי פיקוח ורגולציה אחרים בישראל, המאפשרים נקיטת צעדים נגד הגורמים האחראים לליקויים שמתגלים בתפקודי החברות, ובהתאם לכך יפעלו לאסדר את הוספת הסמכויות הנדרשות, ובכלל זה יבחנו את האפשרות לחיזוק סמכויותיה למתן הוראות לגבי דרכי הפעולה של החברות כדי לסייע לרשות החברות הממשלתיות להבטיח את ניהולן התקיין של החברות הממשלתיות. כמו כן מומלץ לרשות לפעול לאיוש תקני

רפרנטים ותקני ביניים של מנהלי תחום בכיר ומנהלי תחום ולאיוש תקנים נוספים ברשות החברות הממשלתיות שאינם מאוישים.

ההכנסות המצרפיות, הרווח הנקי המצרפי, הדיבידנד המצרפי שחולק של 71 החברות הממשלתיות ושיעור הרווח הנקי מהכנסותיהן, 2017 - 2021 (במיליוני ש"ח)



המקור: נתוני רשות החברות הממשלתיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

רשות החברות היא זרועה הארוכה של המדינה לצורך מימוש בעלותה על החברות הממשלתיות. הרשות משמשת חוליית קשר מרכזית בין החברות, הממשלה וגופים מאסדרים נוספים, מיעצת לממשלה ולשרים בנוגע לחברות ומשמשת את השרים בתפעול ההליך הפומבי והשווינוני למיון מועמדים לדירקטוריונים של החברות.

ממצאי הביקורת עלה כי מנגנון נבחרת הדירקטורים משמש מנגנון פומבי, תחרותי ושווינוני ומגשימה את התכליות שבבסיס הסמכות שהופקדה בידי השרים למינוי דירקטורים בחברות המפוקחות. עם זאת, על אף מאמצי הרשות בגלל חוסר במינויים על ידי השרים הרלוונטיים, איש הדירקטוריונים בחברות המפוקחות אינו מלא וקיימות חברות המתנהלות ללא קוורום, ללא יו"ר דירקטוריון וללא ייצוג הולם, דבר הפוגע בניהול של החברות המפוקחות.

כן עלה כי עודפיהן הצבורים של החברות הממשלתיות עמדו בשנת 2021 על למעלה מ-9 מיליארד ש"ח (לאחר נטרול 29 מיליארד ש"ח של חברת חשמל), ועם זאת היקף הדיבידנד השנתי הממוצע שהוכרז עמד על כ-270 מיליון ש"ח בלבד. בשנים 2018 - 2021 החברות הממשלתיות חילקו בפועל רק כ-1.07 מיליארד ש"ח כדיבידנד, ונוצר פער רב שנים בגביית דיבידנד. ממאי 2022 שמה רשות החברות הממשלתיות, דגש על חלוקת דיבידנדים מהחברות הממשלתיות, עמדה על כך שהציבור זכאי לקבל את חלקו ברווחי החברות הממשלתיות והביאה לכך שעד תום שנת 2022 חברות ממשלתיות הכריזו על חלוקת דיבידנדים בסכום כולל של כ-1.4 מיליארד ש"ח ושמתיחילת שנת 2023 הודיעו חברות ממשלתיות על כוונתן להכריז על חלוקת כ-600 מיליון ש"ח כדיבידנד בגין רווחי שנת 2023. עם זאת, בפועל עד תום יוני 2023 חילקה חברה ממשלתית אחת 85 מיליון ש"ח בלבד, בין היתר כי השרים האחראים לחברות הממשלתיות לא פעלו לכינוס האסיפות הכלליות בחברות (כשהדבר נדרש) כדי שדיבידנד שהוכרז יחולק בפועל לאוצר המדינה. זאת, בהמשך להנחיית שר האוצר ולאחר מכן השר האחראי על רשות החברות הממשלתיות לרשות בשנת 2023 להשהות את החלוקה עד לגיבוש מדיניותם בנושא.

עוד עלה כי הסמכויות המוגבלות ומבנה כוח אדם של הרשות אינם מתאימים למשימותיה ומקשים עליה לפקח על החברות ועל מידת עמידתן של החברות המפוקחות ביעדים שנקבעו להן. מערכות המחשוב של הרשות מיושנות ואינן מתואמות ביניהן, דבר שפוגע בגיבוש תמונת מצב עדכנית ומלאה על פעילותן של החברות המפוקחות וכן פוגע בעבודת הפיקוח והבקרה של הרשות.

על משרד האוצר ועל השר הממונה על הרשות לבחון את הקצאת המשאבים הנחוצים לרשות ואת הסמכויות הנדרשות לה כדי שהיא תעמוד במשימותיה. אם יורחב סל הכלים שברשותה, היא תוכל להיטיב למלא את משימתה העיקרית והיא שמירת האינטרס של המדינה כבעלי החברות הממשלתיות.

לרשות החברות הממשלתיות ולשרים האחראים לחברות הממשלתיות תפקיד מרכזי בסדרי הפיקוח והאסדרה של פעילות החברות הממשלתיות, ולכן על הנהלת הרשות והשרים האחראים לחברות לפעול לחיזוקה ולנקוט את הצעדים הדרושים כדי לתקן את הליקויים שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדוח זה.



הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות

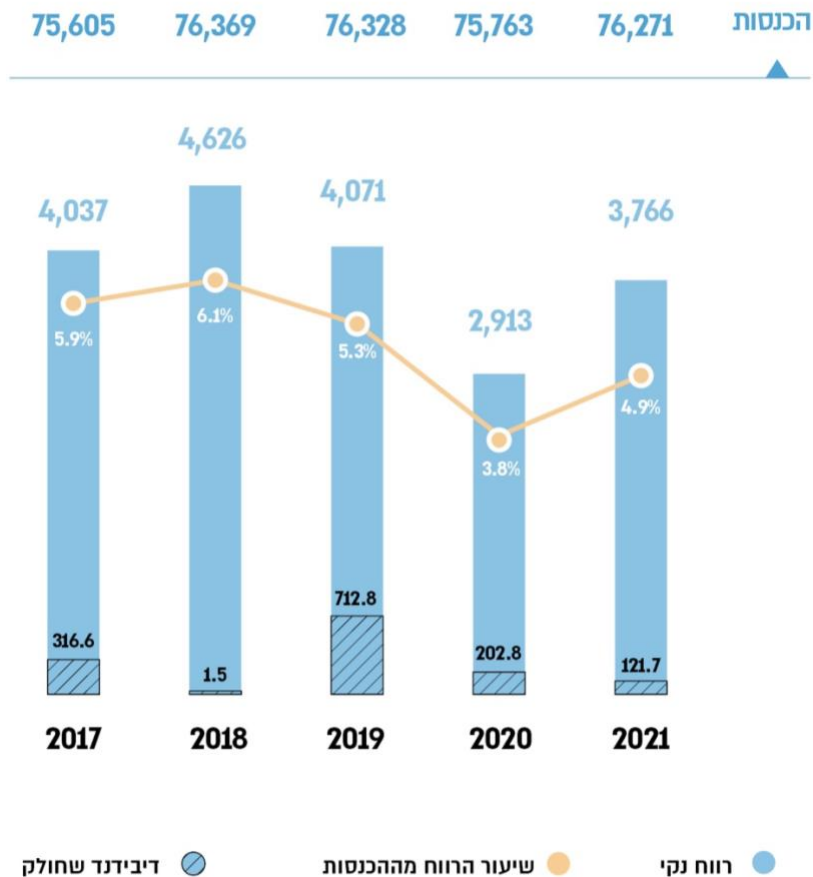
מבוא

בשנת 2021¹⁶ היו 71 חברות ממשלתיות¹⁷, 19 חברות בנות ממשלתיות¹⁸, 4 עמותות¹⁹ ו-15 חברות מעורבות²⁰ בפיקוח רשות החברות הממשלתיות. בשנת 2021²¹ היקף הנכסים של החברות והעמותות שבפיקוח רשות החברות הממשלתיות עמד על כ-235 מיליארד ש"ח. מחזור ההכנסות של החברות הממשלתיות בשנה זו עמד על כ-76.3 מיליארד ש"ח, והרווח הנקי של החברות הממשלתיות בשנה זו עמד על 3.8 מיליארד ש"ח. מספר המועסקים בחברות הממשלתיות בשנת 2021 היה כ-57,000, כ-1.4% מסך המועסקים במשק²²; הדיבידנד שחילקו לאוצר המדינה באותה השנה עמד על 121.7 מיליוני ש"ח.²³ 17 חברות מתוך 71 החברות הממשלתיות הן חברות מובילות ומשמעותיות בשוקים שבהם הן פועלות במשק הישראלי (להלן - החברות העיקריות). שיעור הכנסותיהן הוא כ-97% מהכנסותיהן של כלל החברות הממשלתיות, והן בעלות 96% מסך הנכסים של כלל החברות הממשלתיות.

להלן תרשים המתאר את ההכנסות המצרפיות, הרווח הנקי המצרפי, הדיבידנד המצרפי שחולק ושיעור הרווח הנקי מהכנסותיהן של 71 החברות הממשלתיות לשנים 2017 - 2021:

- 16 דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2021, דוח מס' 61, רשות החברות הממשלתיות.
- 17 לפי סעיף 1(א), "חברה ממשלתית" היא חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באסיפותיה הכלליות או שהזכות למנות יותר ממחצית הדירקטורים שלה הם בידי המדינה או בידי המדינה עם חברה ממשלתית או עם חברה בת ממשלתית.
- 18 לפי סעיף 1(א), "חברת בת ממשלתית" היא חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באסיפותיה הכלליות או שהזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי חברה ממשלתית, בידי חברה בת ממשלתית או בידי חברה ממשלתית עם חברה בת ממשלתית.
- 19 לפי סעיף 1 לחוק העמותות, התש"ם-1980, הזכות לייסד עמותה מוקנית לשני בני אדם או יותר, שהם בגירים, החפצים להתאגד כתאגיד למטרה חוקית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים בין חבריו ושמטרתו העיקרית אינה עשיית רווחים; העמותה תיכון עם רישומה בפנקס העמותות.
- 20 לפי חוק החברות הממשלתיות, "חברה מעורבת" היא חברה שמחצית או פחות ממחצית כוח ההצבעה באסיפות הכלליות או שהזכות למנות מחצית או פחות ממספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה. חברה כזו אינה ממשלתית, ושליטתה של המדינה בה מצומצמת יחסית לחברה ממשלתית ולחברה בת ממשלתית.
- 21 דוח מספר 61, דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2021.
- 22 על פי נתוני בנק ישראל בשנת 2021 היו 3,957 אלפים מועסקים במשק.
- 23 החברות העיקריות: החברות המובילות מבחינת מחזורן ומורכבות פעילותן: חברת החשמל לישראל (חח"י), מקורות, נתיבי הגז הטבעי לישראל, תשתיות אנרגייה בע"מ, התעשייה האווירית, רפאל, נתיבי ישראל, נתיבי תחבורה עירונית (נת"ע), רכבת ישראל, נתיבי איילון, חברת נמלי ישראל (חנ"י), חברת קצא"א - קו צינור אירופה אסיה בע"מ, נמל אשדוד, דואר ישראל, עמידר החדשה, החברה לשירותי איכות הסביבה והחברה למתנ"סים.

תרשים 1: ההכנסות המצרפיות, הרווח הנקי המצרפי, הדיבידנד המצרפי שחולק של 71 החברות הממשלתיות ושיעור הרווח הנקי מהכנסותיהן, (במיליוני ש"ח) 2021 - 2017



* השנים 2020 ו-2021 היו שנות מגפת הקורונה. על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים אפשר לראות כי הרווח הנקי המצרפי של החברות הממשלתיות בשנים 2017 - 2019 היה מעל 5% מההכנסות. בשנים 2019 - 2021 פחתה רווחיות החברות (5.3%, 3.8% ו-4.9% בהתאמה), הפחתה שלדברי רשות החברות הממשלתיות נבעה ממשבר הקורונה.

החברות הממשלתיות מחולקות על ידי רשות החברות לפי מאפייניהן לארבע קבוצות (סגמנטים): חברות ביצוע מתוקצבות²⁴; חברות תשתית מתוערפות²⁵; חברות שירותים ותפעול

24 חברות שהן זרועות ביצוע והממשלה מתקצבת אותן תקצוב מלא. למשל, החברה למתנ"סים וחברת נתיבי איילון.

25 חברות בעלות תעריף מפקח, שמרבית פעולתן מוגדרת מונופול טבעי. למשל, חברת החשמל ומקורות.



מתוערפות²⁶; וחברות פעילות בשוק תחרותי²⁷. על פי סעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), תפעל חברה ממשלתית לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא-ממשלתית, אלא אם כן הממשלה באישור ועדת הכספים של הכנסת קבעה אחרת²⁸.

רשות החברות הממשלתיות הוקמה ופועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. חוק החברות הממשלתיות חל על חברות ממשלתיות ועל חברות בנות ממשלתיות ועמותות אחדות. כמה מהוראות החוק חלות גם על חברות מעורבות, על פי משמעותן בחוק החברות הממשלתיות.

תפקידי הרשות וסמכויותיה קבועים בפרק ז' לחוק, ואלה עיקריהם: לייעץ לממשלה ולשרים הנוגעים בדבר בנוגע לחברות הממשלתיות; לייעץ לחברות הממשלתיות ולסייע להן בנייהול עסקיהן; לטפל לפי הנחיות הממשלה בעניינים המשותפים לכלל החברות הממשלתיות או לסוגי חברות; לעקוב ברציפות אחר הפעילות של כל אחת מהחברות הממשלתיות; לבדוק את הדוחות שמגישות לה החברות ולמסור את הערותיה עליהם לחברות ולשרים; לטפל ולסייע בכל הקשור לענייני החברות הממשלתיות: הקמה ופירוק, מיזוג, פשרה, סידור, חידוש, ארגון ומכירת מניותיהן; לייעץ לוועדת השרים לענייני הפרטה בעניינים הנוגעים להפרטה ולטפל בביצוע ההחלטות בעניין זה. הרשות היא יחידת סמך של משרד ממשלתי²⁹.

לשם מילוי תפקידיה פועלת הרשות בין היתר בתחומים הבאים המפורטים בהרחבה בדוח: רשות החברות הממשלתיות הקימה ומנהלת את מאגר בעלי כישורים המתאימים למילוי תפקידי דירקטורים בחברות הממשלתיות (נבחרת הדירקטורים); מעורבת במתן ייצוג הולם לנשים ולאוכלוסיות גיוון בקרב חברי דירקטוריון ומנהלים בחברות הממשלתיות; מעורבת בקביעת יעדים פיננסיים וגביית דיבידנד מהחברות הממשלתיות; מפקחת על תגמול הניתן לעובדים הבכירים; עורכת בקרה על מנהל תאגידי בחברות הממשלתיות, מינוי מבקרים חיצוניים ופנימיים, ניהול סיכונים, עריכת דוחות כספיים של החברות והגבלת כהונה של פקידים בכירים.

התקציב³⁰ של רשות החברות בשנת 2021 עמד על 66 מיליון ש"ח. רשות החברות מורכבת מיחידות מטה ושלוש יחידות קו³¹. יחידות הקו עובדות ישירות מול החברות המפוקחות ומשתתפות בישיבות הדירקטוריון שלהן. יחידות המטה נותנות שירותים ליחידות הקו בנושאים

26 חברות המספקות שירותים בתחומים שונים וצפויות לעבור הפרטה ברמות שונות עם פתיחת השוקים שלהן לתחרות. למשל, דואר ישראל ועמידר.

27 חברות הפועלות בשוק תחרותי. למשל, רפאל והתעשייה האווירית.

28 עוד קובע הסעיף, כי הוראה זו לא תחול על חברה ממשלתית שמסמכי היסוד שלה אוסרים על חלוקת רווחים.

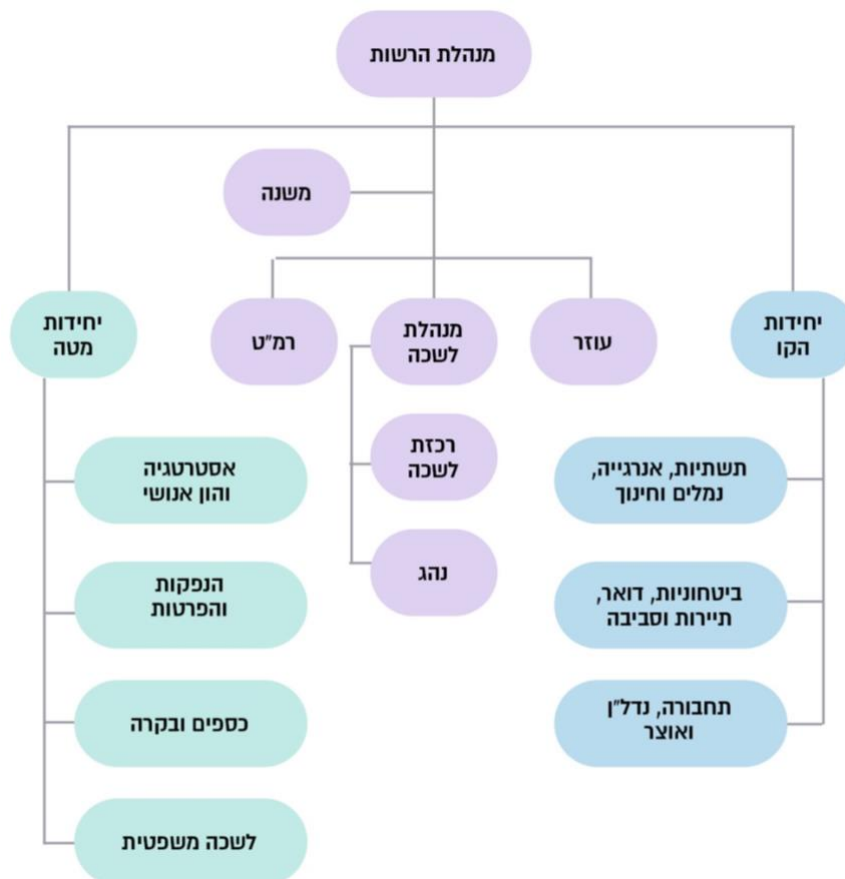
29 בהחלטת ממשלה מ-19.4.2023 הוחלט להעביר את השטח הפעולה של רשות החברות הממשלתיות ממשרד האוצר למשרד לשיתוף פעולה אזורי. במאי 2022 היו חילופי תפקידים בתפקיד מנהל רשות החברות הממשלתיות ומונתה מנהלת לרשות.

30 התקציב המקורי עמד על 45 מיליון ש"ח, התקציב המאושר - 66 מיליון ש"ח, וניצול התקציב עמד על 63 מיליון ש"ח (שיעור הניצול 95%).

31 החברות והעמותות שבפיקוח רשות החברות הממשלתיות מחולקות לפי קטגוריות לשלוש יחידות שבראש כל יחידה רכי; שלוש יחידות הקו מלוות את החברות בנושאים שוטפים.

רוחביים. הרשות מעסיקה 58 עובדים³². להלן תרשים המתאר את המבנה הארגוני ברשות החברות נכון לפברואר 2023:

תרשים 2: מבנה ארגוני - רשות החברות הממשלתיות, פברואר 2023



המקור: רשות החברות הממשלתיות.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2022 - פברואר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות על החברות המפוקחות והעמותות המפוקחות על ידה, ככלל משנת 2018 ועד ינואר 2023; את נבחרת הדירקטורים ותהליכי מינוי דירקטורים על ידי השרים; את אופן הטיפול של הרשות בנוגע להנהגת ממשל תאגידי בחברות המפוקחות; את תיקון הליקויים שהועלו בדוחות

32 נכון לשנת 2021.



מבקר המדינה משנת 2012 ו-2017³³; כן נבדקו תהליכי המינוי של רואי חשבון. הביקורת בוצעה ברשות החברות הממשלתיות ובמשרד האוצר ובדיקות השלמה נערכו במשרד המשפטים ובכמה חברות ממשלתיות.

בינואר 2023 שלח משרד מבקר המדינה ל-38 חברות ממשלתיות שאלון מקוון העוסק בסוגיות של ממשל תאגידי (להלן - שאלון משרד מבקר המדינה); 34 מהן השיבו על השאלון. השאלון נועד לגבש תמונת מצב בנושא הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות על החברות הממשלתיות. עוד בחן משרד מבקר המדינה את הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות על עבודותיהם של הדירקטוריונים, מבקרי הפנים ורואי החשבון המבקרים. כמו כן בחן משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לקוד האתי, לרישום רכוש קבוע ונדל"ן, להגנה על מערכות מידע וסייבר ונושאים אחרים.

הדירקטוריון בחברות הממשלתיות

הבסיס הנורמטיבי

הדירקטוריון הוא אורגן³⁴ חשוב ומרכזי בחברה³⁵. חברי הדירקטוריון עוסקים בהתוויית מדיניות החברה ובפיקוח על הפעילות של הנהלת החברה, והם אינם אחראים לניהולה השוטף של החברה. תפקידי השונים והמגוונים של הדירקטוריון בחברה ממשלתית מפורטים בסעיף 32(א) לחוק החברות הממשלתיות ובהם קביעת המדיניות הכללית של החברה ביקה למטרותיה ואת פעולותיה הפיננסיות; קביעת התקציב השנתי של החברה, אופן מימושו והשימוש במקורות העומדים לרשות החברה; תוכנית הפעולה של החברה לכל שנה ותוכניותיה לטווח הארוך; תקן עובדי החברה והמועסקים בשירותה; מעקב רציף אחרי הגשמת המדיניות, התוכניות והתקציבים של החברה.

נוסף על כך, דירקטוריון חברה ממשלתית מופקד על אישור הדוחות הכספיים³⁶ ולקבוע, בכפוף לכללים שיקבע השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות³⁷, לפי הצעת הרשות, את אופן

33 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2012), "סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות - רשות החברות הממשלתיות", עמ' 42 - 83; **מינוי דירקטורים ובכירים בחברות ממשלתיות** (2017).

34 האורגנים של חברה הם האסיפה הכללית, הדירקטוריון, המנהל הכללי וכל מי שעל פי דין או מכוח התקנון רואים את פעולתו בעניין פלוני כפעולת החברה לאותו עניין.

35 על פי חוק החברות, התשנ"ט-1999, האורגנים העומדים בראשה של כל חברה הם: אסיפה כללית, הדירקטוריון והמנכ"ל שלה. האסיפה הכללית של בעלי המניות ממנה את חברי הדירקטוריון; בחברות ממשלתיות השרים מייצגים את הציבור, הדירקטוריון מתווה את מדיניות החברה ומפקח על ביצוע תפקידי המנכ"ל ועל פעולותיו והמנכ"ל אחראי לניהול השוטף של ענייני החברה במסגרת המדיניות שקבע הדירקטוריון וכפוף להנחיותיו.

36 סעיף 171(ג) לחוק החברות. בסעיף 2 לחוק החברות הממשלתיות נקבע כי בכפוף להוראותיו תחול על חברה ממשלתית פקודת החברות, אשר הוחלפה בחוק החברות.

37 כיום השר לשיתוף פעולה אזורי.



בחירת הפקידים הבכירים³⁸. בתוך כך, הוא מופקד על מינוי מנכ"ל החברה³⁹ וכן על אישור מינוייה של כלל השדרה הניהולית של החברה⁴⁰.

נוכח חשיבותו המכרעת של הדירקטוריון בנוגע לתפעול ותפקוד של החברה, על דירקטורים בחברות המפוקחות להתמנות על פי כישוריהם המקצועיים, ובשילוב עקרונות של ייצוג ראוי לכלל הרבדים בחברה הישראלית, כך שימלאו את תפקידם כראוי, באופן שישיא את רווחיהן ויטיב עם נכסי הציבור⁴¹. כפועל יוצא מחובת האמונים של דירקטור, קיימת חשיבות רבה למקצועיותו ולעצמאותו של הדירקטור בכל הקשור להפעלת שיקול דעת המנותק משיקולים שאינם עולים בקנה אחד עם טובת החברה⁴². חלק מהחברות הממשלתיות הן גדולות, מורכבות ובעלות חשיבות בשוקים שבהם הן פועלות; בחברות כאלה במיוחד נדרשים דירקטורים בעלי הבנה עסקית וכלכלית ברמה גבוהה.

חוק החברות הממשלתיות קובע⁴³ כי השרים ימנו את הדירקטור⁴⁴ בחברה ממשלתית⁴⁵ לאחר היועצות עם הוועדה לבדיקת מינויים⁴⁶. החוק קובע תנאי סף בעניין מי כשיר להתמנות לדירקטור ובהם היבטים של גיל, השכלה, ניסיון רלוונטי⁴⁷ והגבלה לכהונת הדירקטור⁴⁸. החוק קובע כי דירקטוריון חברה ממשלתית יהיה מורכב מדירקטורים מקרב הציבור, מקרב עובדי המדינה ומקרב עובדי החברה. הנחיה של היועצת המשפטית מסדירה, בין היתר, את אופן מינוים של דירקטורים בחברות ממשלתיות⁴⁹ (להלן - הנחיית היועץ המשפטי). החלטת הממשלה משנת 2008⁵⁰ (להלן - החלטת ממשלה 3849) קובעת כי לצורך מינויו של מועמד לתפקיד דירקטור

38 לפי סעיף 32(א)4 לחוק "פקידים בכירים" הם: המנהל הכללי, המשנה והסגנים למנהל הכללי, מנהלי האגפים, מנהל ענייני הכספים, המבקר הפנימי, מזכיר החברה ונושאי תפקידים אחרים שקבעו לעניין זה השרים לאחר התייעצות עם הרשות.

39 סעיף 37 לחוק החברות הממשלתיות.

40 סעיף 32 (א) 5 לחוק החברות הממשלתיות.

41 סעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות קובע כי על החברות לפעול, ככלל, משיקולים עסקיים שעל פיהם פועלות חברות לא-ממשלתיות.

42 סעיפים 106(א) ו-106(ב) לחוק החברות, התשנ"ט-1999, קובעים כי אי-הפעלת שיקול דעת עצמאי של דירקטור יש בה משום הפרה של חובת אמונים של הדירקטור. עוד נקבע איסור על פגיעה בשיקול הדעת העצמאי של הדירקטור.

43 סעיף 18(א) לחוק.

44 בכל החברות אחד השרים הממנים הוא השר הממונה על הרשות ועוד שר אחד או יותר שאחראים לענייני החברה.

45 לפי סעיף 57(ג) לחוק החברות הממשלתיות דירקטור בחברת בת מטעם חברת-האם יתמנה בידי הדירקטוריון של חברת-האם; המינוי טעון אישור השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים.

46 סעיף 18ב לחוק.

47 סעיף 16א לחוק החברות הממשלתיות.

48 בסעיפים 21, 17 ו-17א לחוק החברות הממשלתיות.

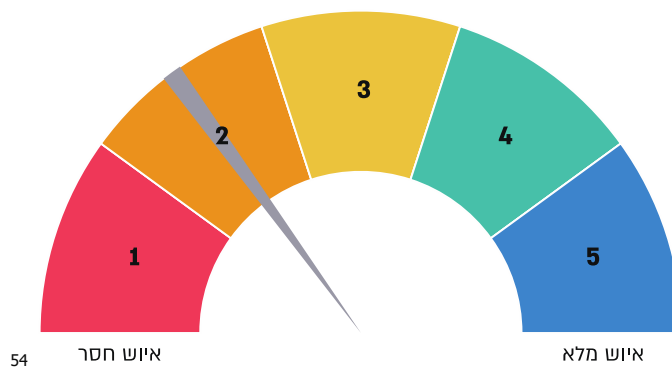
49 הנחיית היועץ המשפטי 6.5000 מיום 9.11.03, מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים.

50 החלטת הממשלה 3849, "מינוי דירקטור בחברות ממשלתיות, בחברות בת ובחברות מעורבות" (27.8.08).



מקרב הציבור⁵¹ העומד בדרישת הכשירות בדבר השכלה גבוהה לפי החוק⁵², כמו כן נדרש המועמד להציג שנתיים ניסיון בתחומים המפורטים⁵³ בהחלטה האמורה.

תמונת המצב בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, החברות בנות ממשלתיות, החברות המעורבות והעמותות שבפיקוח רשות החברות הממשלתיות



נכון לינואר 2023 היו כ-620 תקנים לדירקטורים בחברות הממשלתיות, החברות בנות הממשלתיות, חברות מעורבות ועמותות שמפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות. כ-44% מהתקנים לא אוישו על ידי השרים (270 תקנים). בקרב הדירקטורים המכהנים כ-42% הם נשים (148 מתוך 350). ב-96% מהחברות הממשלתיות (68 חברות מתוך 71) חסרים דירקטורים. כ-30% מהחברות הממשלתיות (21 מתוך 71) אין מספר מינימלי של דירקטורים לצורך קבלת החלטות בדירקטוריון (להלן - קוורום⁵⁵). נכון לספטמבר 2022 היו 6.5% מהדירקטורים מהחברה הערבית (25 מתוך 383), פחות מאחוז מהדירקטורים מקרב יוצאי אתיופיה (3 מתוך 383), כ-1.5% מהדירקטורים אנשים עם מוגבלות (5 מתוך 383), כ-1.5% מהדירקטורים מהאוכלוסייה החרדית (6 מתוך 383) ולא היו דירקטורים עולים חדשים.

מספר הדירקטורים המקורי בדירקטוריון של חברה ממשלתית נקבע בהחלטת ממשלה המקימה את החברה הממשלתית ובהמשך הדבר עוגן במסמכי ההתאגדות של החברה. בלוח שלהלן

51	חברה ממשלתית, חברת בת ממשלתית או חברה מעורבת.
52	המנויה בסעיף 16א(1) לחוק החברות הממשלתיות.
53	ניסיון של שנתיים באחד או יותר מאלה: בתחום השכלתו, בתחום הניהול או בניסיון בתחום עיסוקה העיקרי של החברה. האמור יחול גם על עובד מדינה, המועמד לכהונה בחברות שדרגת סיווגן היא 7 ומעלה.
54	הדירוגים ניתנו על ידי צוות הביקורת על בסיס ממצאי הביקורת.
55	קוורום- המספר המינימלי של משתתפים בהצבעה כדי להקנות לה תוקף.

מוצגת תמונת המצב בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, החברות בנות הממשלתיות, החברות המעורבות והעמותות שבפיקוח רשות החברות הממשלתיות נכון לינואר 2023:

לוח 1: תמונת המצב בדירקטוריונים⁵⁶ של החברות הממשלתיות, החברות בנות הממשלתיות, החברות המעורבות והעמותות שבפיקוח רשות החברות הממשלתיות, ינואר 2023

סוג החברה	חברות ממשלתיות עיקריות ⁵⁷	חברות ממשלתיות לא עיקריות	סה"כ חברות ממשלתיות	חברות בנות ממשלתיות	חברות מעורבות	עמותות	סה"כ החברות העמותות
מספר הגופים בקטגוריה	17	54	71	19	15	4	109
מספר הגופים ללא יו"ר דירקטוריון	4 (24%)	24 (44%)	28 (40%)	11 (58%)	^A 11 (73%)	2 (50%)	52 (48%)
מספר החברות שחסר בהן דירקטור חיצוני*	2 (12%)	4 (7%)	6 (8%)	-	-	-	-
מספר החברות שחסר בהן דירקטור בעל מומחיות פיננסית**	1 (6%)	3 (6%)	4 (6%)	-	-	-	-
לא נקבע קוורום לפעילות דירקטוריון***	-	1 (2%)	1 (1.5%)	12 (63%)	3 (20%)	2 (50%)	18 (17%)
חברות שנקבע להן קוורום ואין להן קוורום	-	21 (35%)	21 (30%)	5 (26%)	3 (20%)	-	29 (27%)

56 בעמותות בכל מקום שמצוין "דירקטוריון" הכוונה לוועד מנהל ובהתאם גם בעלי התפקידים.

57 חברת החשמל לישראל בע"מ, נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ, תשתיות אנרגייה בע"מ, חברת קצא"א - קו צינור אירופה אסיה בע"מ, מקורות חברת המים בע"מ, נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ, רכבת ישראל בע"מ, נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ, חברת נתיבי אילון בע"מ, חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ, חברת נמל אשדוד בע"מ, חברת דואר ישראל בע"מ, עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ, התעשייה האווירית לישראל בע"מ, רפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ, והחברה למתנ"סים - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (חל"צ).



סוג החברה	חברות ממשלתיות עיקריות ⁵⁷	חברות לא ממשלתיות עיקריות	סה"כ חברות ממשלתיות	חברות בנות ממשלתיות	חברות מעורבות	עמותות	סה"כ החברות והעמותות
שיעור של חוסר האיש בדירקטוריונים (ממוצע)	27%	48%	43%	54%	57%	57%	49%
מספר הגופים שבהן חסר לפחות 50% מהדירקטוריון	1 (6%)	24 (44%)	25 (35%)	5 (26%)	1 (7%)	1 (25%)	32 (29%)

* רק בשתי חברות מעורבות המדינה אמורה למנות את יו"ר הדירקטוריון.
 ** לפי סעיף 239(א) לחוק החברות, תשנ"ט-1999, בחברה ציבורית וחברה פרטית שהיא חברה שהנפיקה אגרות חוב יכהנו לפחות שני דירקטורים חיצוניים. לפי תיקון מספר 17 לחוק בסעיף 219(ג) לפחות אחד מהם יהיה בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית.
 *** לפי סעיף 16א(א) לחוק החברות הממשלתיות לכל חברה ממשלתית יתמנה דירקטור אחד לפחות שהוועדה מצאה שהוא בעל מומחיות פיננסית.
 **** חברות אשר בהן לא מוזכר בתזכיר או תקנון החברה צורך במינימום בדירקטוריון על מנת לקבל החלטות.
 על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות, בעיבוד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי אל מול המוגדר בחוק החברות הממשלתיות ובחוק החברות:

- ב-52 חברות ועמותות המפוקחות על ידי רשות החברות (כ-50%) אין יו"ר לדירקטוריון, מתוכן ב-28 חברות ממשלתיות (כ-40% מסך החברות הממשלתיות) אין יו"ר דירקטוריון ובהן ארבע חברות ממשלתיות עיקריות⁵⁸ כדוגמת חברת החשמל לישראל (להלן - חח"י) וחברת רפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (להלן - רפאל)⁵⁹. כמו כן אין יו"ר דירקטוריון ב-11 חברות ממשלתיות בנות (כ-58%), ב-11 חברות מעורבות⁶⁰ (כ-73%) אשר רק בשתיים מהן המדינה ממנה את יו"ר הדירקטוריון, וגם שתי עמותות (50%) מתנהלות ללא יו"ר דירקטוריון.
- בשש חברות ממשלתיות (כ-8%) חסר דירקטור חיצוני, ובהן שתי חברות ממשלתיות עיקריות: מקורות חברת המים בע"מ וחברת עמידר החדשה - החברה הלאומית לשיכון בישראל.

58 חברת רפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ, חברת החשמל לישראל בע"מ, החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ, החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ.

59 חברת רפאל מסרה בתגובתה ביוני 2023 כי ב-8.6.23 מונה יו"ר דירקטוריון לחברת רפאל.

60 בשתי חברות מעורבות מינוי הדירקטורים הוא באחריות ישירה של המדינה.



3. בארבע חברות ממשלתיות (כ-6%) חסר דירקטור בעל מומחיות פיננסית וחשבונאית, ובהן חברה ממשלתית עיקרית, עמידר החדשה - החברה הלאומית לשיכון בישראל.
4. ל-18 חברות ועמותות שמפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות לא נקבע קוורום לפעילות הדירקטוריון. כלומר, החלטות עשויות להתקבל עם דירקטור אחד בלבד.
5. ב-21 חברות ממשלתיות (כ-30%) שנקבע להן קוורום לא קיים קוורום הלכה למעשה, גם בחמש חברות ממשלתיות בנות ובשלוש חברות מעורבות אין קוורום.
6. ב-25 חברות ממשלתיות (כ-35%) חסרים מעל 50% מחברי הדירקטוריון, ובהן חברה ממשלתית עיקרית חברת רפאל- מערכות לחימה מתקדמות בע"מ. כמו כן בחמש חברות ממשלתיות בנות, בחברה מעורבת ובעמותה אחת - מעל 50% מהדירקטוריון חסר.

לפי סעיף 6 לחוק החברות הממשלתיות, המספר הכולל של דירקטורים ומספר הדירקטורים מטעם המדינה שביניהם, יקבעו בהחלטת ממשלה המקימה את החברה הממשלתית.

אי-איוש בדירקטורים עלול להקשות על הדירקטוריון למלא את תפקידיו כהלכה, שכן כאשר מספר הדירקטורים חסר אין די חברים שישאו בכל המטלות הנדרשות וישתתפו באופן פעיל בוועדות הדירקטוריון. עוד עלול להיווצר מחסור במגוון של דעות ושל תחומי מומחיות סביב שולחן הדירקטוריון. יתרה מזו, החלטות בחברות מצריכות אישור של קוורום בדירקטוריון, וכאשר אין קוורום אי אפשר לקבל החלטות אלו. לחלופין, כאשר לא נקבע לחברה קוורום, החלטות עשויות להתקבל עם דירקטור אחד בלבד.

עולה כי למרות ההשקעה הרבה של רשות החברות הממשלתיות בשנים האחרונות בתהליך אפיון מועמדים לחברות והעמותות המפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות והקמת נבחרת דירקטורים, נכון לינואר 2023 כמוצג בלוח, בכל סוגי החברות הממשלתיות, חברות בנות ממשלתיות והחברות המעורבות במספר גדול של דירקטוריונים לא מכהן יו"ר דירקטוריון (52 חברות ועמותות שמפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות, כ-50%) ואין בהן קוורום (29 חברות ועמותות שמפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות, כ-25%). כמו כן בדירקטוריונים של החברות והעמותות המפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות חסרים כ-270 דירקטורים מתוך כ-620 (כ-44%), מתוכם ב-96% מהחברות הממשלתיות (68 חברות מתוך 71) חסרים דירקטורים.

חברת מקורות מסרה במאי 2023 כי כחלק מהיערכות החברה לסיום הכהונה של הדח"צית, שתקופת כהונתה צפויה הייתה להסתיים, פנתה החברה לרשות החברות הממשלתיות וקיימה שיחות רבות עם נציגי רשות החברות, על מנת שיקדמו מינוי/הארכה של דח"צ ובכך למנוע מצב של הפרת חוק מצד מקורות. למרות פעולות החברה, הדח"צית סיימה את כהונתה ללא שאושרה הארכה או שמונה דח"צ מחליף. כחודשיים לאחר שהדח"צית סיימה את תפקידה קיבלה חברת מקורות פנייה מרשות החברות הממשלתיות המבקשת מהחברה לבדוק את כשירות מועמדת חדשה לתפקיד בבדיקה שאין למועמדת החדשה זיקות אסורות לחברה. חברת מקורות השלימה את בדיקת היעדר הזיקות תוך פרק זמן קצר וכשירותה של המועמדת אושרה על ידי וועדת הביקורת והדירקטוריון כנדרש בחוק. למרות כל האמור המיניו טרם הושלם על ידי רשות



החברות ומשרד האנרגיה. החברה מציינת כי הצורך במינוי דח"צ למקורות עלה בשיחות העבודה השוטפות עם רשות החברות ומשרד האנרגיה.

החברה לשירותי איכות הסביבה מסרה במאי 2023 כי נושא מינוי הדירקטורים אינו נמצא בשליטתה ובאחריותה. עוד מסרה החברה כי היא פועלת מול הגורמים הרלוונטיים השונים במטרה לקדם מינוי יו"ר דירקטוריון והגדלת מספר חברי הדירקטוריון. בשנת 2022 מונתה לחברה דירקטורית בעלת מומחיות חשבונאית ופיננסית.

תומר - חברה ממשלתית בע"מ מסרה ביוני 2023 כי היא ביקשה מרשות החברות הממשלתיות להרחיב את קוורום הדירקטוריון, וכי במשך שנות פעילותה פעלו שניים עד ארבעה דירקטורים בלבד אף שבפועל ניתן למנות עד 12 דירקטורים לחברה. החברה הוסיפה כי היא ביקשה למנות דירקטורים, במיוחד בעלי מומחיות חשבונאית ופיננסית, על מנת שניתן יהיה לקיים ועדות מתאימות, שכן בקוורום של שלושה דירקטורים בלבד לא ניתן לקיים ועדות. לטענת החברה תשובת רשות החברות הממשלתיות הייתה שקיימת בעיה למנות דירקטורים על ידי השרים.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתגובתה כי בהתאם לתמונת המצב של סטטוס המינויים הנוכחי, וקיומם של מקומות פנויים בקרב הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות העומדים לרשות השרים, על שרים למנות את המינויים הנדרשים על מנת לעמוד בתקן של כל חברה. הסמכות למינוי דירקטורים היא של השרים בלבד. הרשות מעמידה לפני השרים מאגר של דירקטורים אשר נבחנו ונבחרו ככשירים לכהן בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, ובחירה של מועמד מתוך המאגר מביאה להליך מינוי מהיר ופשוט. כמו כן, פונה הרשות לשרים במכתבים בבקשה למנות את הדירקטורים החסרים. לעניין קביעת קוורום בחברות המפוקחות שבהן לא נקבע קוורום, כאמור הקוורום נקבע במסמכי ההתאגדות של החברה ועל כן הסמכות לתיקון ולאישור של מסמכי ההתאגדות מצויה בידי השרים ובמסגרת האסיפה הכללית.

על כל השרים הממונים על החברות ועל העמותות שבפיקוח רשות החברות הממשלתיות⁶¹ (להלן - השרים הממונים) לפעול בהקדם למינוי דירקטורים בחברות והעמותות שמפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות בהתאם לכללים ולחוק כדי לקיים לכל הפחות את הקוורום הדרוש לפעילותן התקינה של החברות. כך על השרים הממונים לפעול למינוי יו"ר דירקטוריון בכל החברות והעמותות האלו, כנדרש בחוק. עוד מומלץ לשרים הממונים לשים את הדגש במינוי נשים לתפקיד יו"ר דירקטוריון, כך שיושג שוויון בין המינים⁶².

בדוח מבקר המדינה בנושא הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים⁶³ הומלץ לבחון אפשרות שהשרים האחראים לתאגידים יבחרו יותר דירקטורים מהמספר שנקבע בתקן של הדירקטוריון. עוד הומלץ כי חלק מהדירקטורים שייבחרו בחריגה מהתקן ישמשו עתודה לדירקטוריון, כך שכאשר תפקע כהונתו של דירקטור או יתפטר דירקטור, יהיה אפשר למנות את אחד המחליפים

61 השרים הממונים על החברות הממשלתיות: האוצר, הביטחון, האנרגיה, הכלכלה, החינוך, התחבורה, השיכון, החוץ, החקלאות, התיירות, המשפטים, התקשורת, הגנת הסביבה, ירושלים, ראש הממשלה, תרבות וספורט, הרווחה ושירותי דת, ראו נספח ב' לדוח.

62 ראו בהמשך פרק ייצוג הולם בדירקטוריון ובחברות הממשלתיות

63 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים", עמ' 24.

לדירקטור בתאגיד בהליך מקוצר. הדבר יאפשר רציפות בעבודת הדירקטוריון ומניין חוקי לקיום ישיבות ולקבלת החלטות, ועבודת התאגיד הציבורי לא תיפגע.⁶⁴

ממשרד המשפטים נמסר ביוני 2023 כי הגורמים המוסמכים והמתאימים לקדם ביעילות את המיניוים של דירקטורים לחברות הממשלתיות ולטפל בכך הם השרים ומשרדי הממשלה השונים האחראים לחברות הממשלתיות.

מוצע לרשות החברות הממשלתיות לבחון בשיתוף משרד המשפטים אפשרויות של צמצום פערי איזש בדירקטוריונים, ובכלל זה בחינת האפשרות שהשרים הממונים על החברות והעמותות שמפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות יבחרו דירקטורים רבים יותר מכפי שנקבע בתקן של הדירקטוריון, כך שחלק מהדירקטורים שנבחרו תוך חריגה מהתקן ישמשו עתודה לדירקטוריון; כאשר פוקעת כהונתו של דירקטור או כאשר דירקטור מתפטר, יהיה אפשר למנות את אחד המחליפים לדירקטור בחברה בהליך מקוצר. עוד מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תציע לשרים ותעודד אותם לקבוע קוורום בחברות ובעמותות המפוקחות על ידה שלא נקבע להן קוורום בתזכיר או בתקנון החברה.

תהליך המינוי של דירקטורים

השרים ממנים את הדירקטורים באמצעות שני מסלולים למינוי דירקטור בחברה מפוקחת. המסלול הראשון⁶⁵ הוא "דרך המלך" - מינוי מועמד שנכלל בנבחרת הדירקטורים. המסלול השני⁶⁶ הוא מסלול "תואם נבחרת" - מינוי של מועמד שאינו נכלל בנבחרת הדירקטורים. תהליך המינוי כולל שלושה שלבים. בתרשים 3 שלהלן תיאר של סדר השלבים והפעולות לשם מינוי של מועמד בדירקטוריון של חברה ממשלתית.

64 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים", בעמ' 50.

65 להרחבה על נבחרת הדירקטורים ראו תת-פרק "מאגר מועמדים - נבחרת הדירקטורים".

66 להרחבה על מסלול תואם נבחרת ראו תת-פרק "מינוי דירקטורים בתהליך תואם נבחרת".



תרשים 3: תהליך של מינוי מועמד לדירקטוריון של חברה ממשלתית



על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בחירת מועמד: השרים מקבלים מהרשות הודעה על מקום פנוי בדירקטוריון של חברה מפקחת. בהודעה מופיע תיאור של פעילות החברה, תיאור של הרכב הדירקטוריון הקיים ושל הכישורים הנדרשים מהמועמד שיבחר השר, כגון הצורך בדירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית⁶⁷ או הצורך לייצוג הולם⁶⁸ במינוי אישה או מועמד מאוכלוסיית הגיוון - ערבים, עולים חדשים, יוצאי אתיופיה וחרדים. השר בוחר מועמד מנבחרת הדירקטורים או מועמד מחוץ לנבחרת (תואם נבחרת), והמועמד ממלא מסמך "שאלון מועמדים לדירקטורים"⁶⁹ (להלן - שאלון דירקטורים).

רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023 כי מלבד פניותיה לשרים בבקשה שימנו את הדירקטורים החסרים בחברות, היא מעמידה לפני השרים מערכת מידע (פורטל השרים) אשר

67 בחוק החברות הממשלתיות נקבע בסעיף 2א16(א) שלכל חברה ממשלתית ימונה דירקטור אחד לפחות שמצאה הוועדה לבדיקת מינויים שהוא בעל כשירות חשבונאית פיננסית. כשירות חשבונאית פיננסית - מי שבשל השכלתו, ניסיונו וכישוריו הוא בעל מיומנות גבוהה והבנה בנושאים עסקיים-חשבונאיים ודוחות כספיים, באופן המאפשר לו להבין לעומק את הדוחות הכספיים של החברה ולדון בכל הנוגע לאופן הצגתם של הנתונים הכספיים.

68 ראו תת-הפרק - ייצוג הולם בדירקטוריון ובחברות הממשלתיות.

69 במערכת הממוחשבת "נועם" של משרד האוצר.

בה מופיע פירוט של הרכב הדירקטוריון והסטטוס שלה. המערכת מתעדכנת על בסיס יומי ונותנת את המידע המעודכן ביותר על הרכב הדירקטוריון בחברה הממשלתית.

בשאלון הדירקטורים המועמד מוסר מידע רב על השכלה, קורות חיים, ניסיון בתחומי הניהול העסקי, כהונה ציבורית, זיקות לשרים, כישורים מיוחדים, עיסוקים בתחום פעילותו של הגוף שהוא מיועד להיבחר אליו, זיקה לבעלי מניות לא-ממשלתיים, אזכור שמו בדוחות מבקר המדינה והליכים משפטיים שהוא מעורב בהם. האסמכתאות המצורפות לשאלון הן תעודות המעידות על השכלתו של המועמד וכן תצהיר של המועמד בפני עורך דין כי כל הפרטים אומנם נכונים.

נציגי הרשות מיחידת הקו ומהלשכה המשפטית ברשות החברות הממשלתיות בודקים את השאלון וכותבים חוות דעת על עמידת המועמד בתנאי הכשירות ועל התאמתו של המועמד לתפקיד בהתאם להוראות הדין, והשאלון וחוות הדעת מועברים לוועדת המינויים.

הוועדה לבדיקת מינויים: הוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יו"ר דירקטוריון, או מנהל כללי, בחברה ממשלתית (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים) הוקמה על פי החוק⁷⁰. בראש הוועדה עומד יו"ר הכשיר לכהן כשופט של בית משפט מחוזי. עם חברי הוועדה נמנים נציג של רשות החברות הממשלתיות ואיש ציבור, שיו"ר הוועדה בוחר מתוך רשימה של אנשי ציבור שקבעו שרי האוצר והמשפטים. הוועדה בודקת מינויים של בעלי תפקידים מסוימים בחברות ממשלתיות, בכלל זה בחברות מעורבות ובחברות בנות ממשלתיות, בתאגידים ציבוריים ובגופים נוספים⁷¹. תפקיד הוועדה לבדיקת מינויים בהתאם לחוק הוא לבדוק אם אומנם מתקיימים תנאי הכשירות הקבועים בחוק ולייעץ לשרים לגבי מידת התאמתו של המועמד לתפקיד המוצע⁷², בשים לב בין היתר לצרכיה המיוחדים של החברה, לגודלה ולהרכב הדירקטוריון בעת המינוי, וכל זאת בהתחשב ביכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לתפקיד שהוא מיועד לו.

בהחלטת ממשלה 3849 מיולי 2008 החליטה הממשלה שמנהל רשות החברות הממשלתיות ראשי לקבוע, בהתייעצות עם השר האחראי על ענייני החברה, לגבי דירקטורים שאינם עובדי מדינה, תנאי התאמה שעניינם מומחיות וכשירות מקצועית, בהתחשב, בין היתר, בתחומי העיסוק של החברה, היקף פעילותה והרכב הדירקטוריון שלה, שיחולו על עד 1/3 ממספר הדירקטורים המרבי בחברה. תנאי ההתאמה האמורים יחייבו את השרים בבואם למנות דירקטורים. כפי

70 סעיף 18ב. שר האוצר ממנה את הוועדה לבדיקת מינויים.

71 לפי "נוהל מינוי בעלי תפקידים לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים" של הוועדה הציבורית לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות מינואר 2008 אלה התפקידים בהם נדרשת בדיקה של הוועדה לבדיקת מינויים: דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית או בחברה מעורבת, דירקטור בחברה בת ממשלתית מטעם החברה הממשלתית, חבר מועצה של תאגיד ציבורי, חבר ועד ב"עמותה ממשלתית" יו"ר דירקטוריון של חברה ממשלתית וחברה בת ממשלתית, יו"ר מועצה של תאגיד ציבורי, מנכ"ל של חברה ממשלתית וחברה בת ממשלתית, מנכ"ל של תאגיד ציבורי, ממלאי תפקידים דומים לנ"ל, תפקידים אחרים שהוקמו בחוק הרכב חברי הוועדה לבדיקת מינויים שונה מזה של החברות הממשלתיות, בתאגידים ובגופים אחרים שהוקמו בחוק הרכב חברי הוועדה לבדיקת מינויים שונה מזה של הרכב הוועדה לבדיקת מינויים בחברות הממשלתיות, בחברות בנות ממשלתיות, בחברות מעורבות ובעמותות.

72 ראו סעיף 18ב לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975; היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים (6,500), 9 בנובמבר 2003 (עדכון: מאי 2020), פרק ד'.



שמובא בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, סמכות הוועדה⁷³ בנוגע לעמידה בתנאי כשירות של מועמד ואי-התקיימות הסייגים למינוי (כלומר דרישות ההשכלה והניסיון הקבועות בחוק ואם אין הוא פסול מלכהן על פי האמור בחוק) היא סמכות אישור ולא סמכות המלצה גרידא⁷⁴. בג"צ קבע, כי בשלב השני בו נבחנת התאמתו של המועמד לתפקיד לעצתה של הוועדה יהיה משקל רב. עם זאת, באותו שלב, הגורם המוסמך הוא השר, ולא הוועדה.

הנחיית היועם"ש⁷⁵ קובעת כי "על מי שמציג את כהונתו לכהונה ציבורית לנהוג בנאמנות וביושר, שאם לא כן עשויה להיפסל מועמדותו... במיוחד כאשר המידע שלא נמסר הוא מהותי". עוד קובעת ההנחיה כי "האחריות לאמינות המידע מוטלת... גם על הגורם המציע את המינוי. השרים, בהציעם מועמד לכהונה ציבורית, פועלים כנאמני הציבור ומחובתם להקפיד כי המועמדים שהם מציעים ראויים לכהונה. לפיכך, בבואם להחליט בדבר המינוי עליהם לוודא ככל הניתן כי המידע הנמצא בפניהם שלם, אמתי ונכון, ולמצער כי שאלון המועמד מולא בקפידה". במקרה שהמועמד לא דינק במסירת הפרטים קובעת ההנחיה כי "מלבד ההיבט הציבורי, אי-מסירת כל המידע הרלוונטי בשאלון עלולה לעלות כדי עבירה פלילית, כגון ניסיון (לכל הפחות) לקבל את המינוי במרמה (עבירה לפי סעיף 211 לחוק העונשין, התשל"ז-1977)".

בדוח מבקר המדינה משנת 2006 בנושא מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות⁷⁶ וכן בדוח מבקר המדינה משנת 2017⁷⁷, נידון נושא זה. בדוחות אלו המליץ משרד מבקר המדינה לבחון דרכים לאמת במקרה הצורך את הכתוב בטפסים ובשאלונים המוגשים ולדרוש שהמועמד ימציא אסמכתאות המאמתות את הצהרותיו בנוגע לניסיון הנדרש על פי החוק.

עלה כי רשות החברות הממשלתיות מאמתת את פריטי המידע המוגשים בטפסים ובשאלונים של הדירקטורים בשלב בחירת המועמד על ידי השר ולא בשלב המיונים לנבחרת הדירקטורים. בשלב הגשת מועמד לכהונה כדירקטור בחברה ממשלתית על ידי השר נדרש המועמד למלא שאלון ולהגיש לוועדת המינויים, ורשות החברות הממשלתיות דורשת מהמועמד לאמת את הפרטים בשאלון ואת המסמכים שצירף על ידי תצהיר שנחתם לפני עו"ד.

רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023, כי נושא מועד הצירוף של המסמכים הנלווים, לרבות תעודות ההשכלה מחו"ל, נדון ברשות והוחלט כי לנוכח ריבוי המועמדים ומטעמי יעילות בחינת המסמכים המוגשים על ידי המועמדים ואימותם על ידי תצהיר המועמד לפני עורך דין יבוצע רק עם בחירתו של השר במועמד ולפני הדיון בעניינו בוועדת המינויים. עוד מסרה הרשות כי בנוסף במסגרת בחינת המועמדות לכהונה מבקשת רשות החברות הממשלתיות לקבל אסמכתאות שונות, ככל שלא צורפו מראש לשאלון וככל שהדרישה רלוונטית לבדיקה.

73 עוד קובעת ההחלטה, כי "במקרה שעמדת הוועדה אינה מקובלת על מי מהשרים, והם יחליטו שהמועמד מתאים לכהן בתפקיד לו הוא מיועד, יעבירו עמדתם המנומקת, שתגובש לאחר התייעצות עם היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בכתב לוועדה".

74 היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים (6,500), 9 בנובמבר 2003 (עדכון: מאי 2020), פרק ד'.

75 הנחיה 6,500, מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים, עדכון אחרון מאי 2020.

76 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2006**, עמ' 123.

77 מבקר המדינה, **מינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות** (2017).

מומלץ לרשות ולוועדה לבדיקת מינויים לבחון את העיתוי והדרכים לאמת במקרה הצורך את פריטי המידע המוגשים בטפסים בשאלונים של הדירקטורים ובתצהירים, הנדרשים מהם על פי הדין.

מאגר מועמדים - נבחרת הדירקטורים

על רקע הממצאים של דוחות מבקר המדינה⁷⁸ שהתריעו במשך שנים על התופעה הפסולה של מינויים פוליטיים בחברות ממשלתיות, נחקקו בשנת 1993 סעיפים 16א, 18ב ו-18ג לחוק החברות הממשלתיות. בהמשך לסעיף 16א הקובע תנאי סף לכהונת דירקטור, סעיפים אלה קובעים את הדרישה לכישורים מיוחדים כאשר למועמד זיקה לשר משרי הממשלה, להקמת הוועדה ולקביעת סמכויותיה. בדברי ההסבר להצעת החוק⁷⁹ צוין כי התיקון נועד, בין היתר, להבטיח קיומו של הליך מינוי תקין של דירקטורים. הליך כזה יהיה מבוסס על שיקולים ענייניים הקשורים בקידום טובתה של החברה ובהתאמתו של המועמד לכהן בתפקיד ועל יצירת ערובות מתאימות לבחירה מנותקת ממגמות פוליטיות וממחויבויות אישיות, שתיעשה בידי ועדה סטטוטורית.

מבקר המדינה פרסם דוחות⁸⁰ בעניין מינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות בשנים 1988, 1998, 2006 ו-2017. בדוח המבקר משנת 1998 צוין כי "נמצא שהשרים בוחרים רבים ממועמדיהם לתפקיד דירקטור מקרב חוג מכריהם ומקורביהם. תופעה זו פוגעת בעקרון של מתן הזדמנות שווה לכל מועמד מתאים, ויש בה כדי לפגוע בחברות, שכן הן 'מפסידות' מועמדים פוטנציאליים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להקים מאגר חיצוני (שאינו תלוי בשרים) של מועמדים לתפקיד דירקטור. מאגר כזה עשוי להכיל מועמדים שהיכולות המקצועיות והניהוליות שלהם עולות על אלו של מועמדים שהשרים מציעים ואשר התאמתם להוביל את החברות הממשלתיות בישראל בשנות האלפיים מושתתת על כישורים, ולא על קשרים"⁸¹. בשנת 2004 המליצה ועדת הרמלך⁸² להקים ועדה ציבורית למינוי דירקטורים. הומלץ שוועדה זו תקים מאגר של אישים המתאימים לכהן כדירקטורים, ומתוך מאגר זה תמנה את הדירקטורים בחברות הממשלתיות.

בשנת 2013 פנה יו"ר הוועדה למינוי דירקטורים דאז במכתב ליועץ המשפטי לממשלה וטען כי כדי לאפשר לאנשים המתאימים מכלל הציבור להציע מועמדותם ולהרחיב את מאגר המועמדים הראויים לתפקיד דירקטור, ראוי לפרסם לציבור הרחב את הצורך במינויים כאמור.

בהתאם לקווים המנחים של ארגון ה-OECD בעניין כללי הממשל התאגידי בחברות ממשלתיות⁸³, מינוי הדירקטוריון בחברה צריך להיות שקוף, מובנה באופן ברור ומבוסס על הערכות של מגוון

78 מבקר המדינה, **מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות** (2017); **דוח שנתי 39** (1989), עמ' 627 - 642; **דוח שנתי 41** (1991), עמ' 595 - 621; **דוח שנתי 57** (2007), "מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות", עמ' 10 - 15.

79 הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6) (מינויים), התשנ"ג-1993.

80 מבקר המדינה, **דוח על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות** (1988); **דוח על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות** (1998); **דוח שנתי 57** (2007), "מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות", עמ' 115, **מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות** (2017).

81 מבקר המדינה, **דוח על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות** (1998).

82 מטרת הוועדה הייתה לבחון את דרכי הפיקוח על החברות הממשלתיות.

83 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition



הכישורים, היכולות והניסיון הנדרשים. עוד צוין כי ייתכן שיהיה אפשר להפיק תועלת ממאגר של מועמדים הכשירים לכהן בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות ולסייע בגיוון הדירקטוריונים.

החל מנובמבר 2013 החלה רשות החברות הממשלתיות להקים מאגר של נבחרת הדירקטורים. על פי פרסומי הרשות, הליך הקמת נבחרת הדירקטורים הוא פומבי, תחרותי ושוויוני. ההליך נועד לאתר את המועמדים המנוסים ביותר והמתאימים ביותר לכהן בחברה ממשלתית וכן לעודד את עצמאותם של הדירקטורים ואת פעילותם לטובת החברות הממשלתיות.

במהלך השנים 2014, 2015, 2017 ו-2022 הקימה רשות החברות הממשלתיות ארבעה מאגרים של מועמדים לדירקטורים לבחירת השרים (להלן - נבחרת הדירקטורים), נבחרת הדירקטורים בשנת 2015 הורכבה מהמומלצים של שנת 2014 בתוספת המומלצים של שנת 2015, נבחרת הדירקטורים בשנת 2017 הורכבה מהמומלצים של שנת 2015 (ללא המומלצים של שנת 2014) בתוספת מומלצים של שנת 2017, ובנבחרת של שנת 2022 הוקם המאגר מחדש, ובו רק המומלצים של שנת 2022, כלומר על המומלצים משנת 2017 נדרשו להתמין שוב. רשות החברות הממשלתיות היא שקבעה את אופן ההליך של בחירת המועמדים. הרשות קבעה בהתאם לחוק⁸⁴ את תנאי הסף שיידרשו להם המועמדים ואת הקריטריונים שעל פיהם ייבחן כל מועמד. עוד עמדה הרשות על החובה לקיים ריאיון אישי וכן קבעה את הניקוד שיינתן על כל שלב במסגרת ההליך. בהליך בחירת המועמדים הרשות הביאה בחשבון את צורכי החברות, את המומחיות החסרה בדירקטוריונים שלהן ואת סוגי הדירקטורים החסרים.

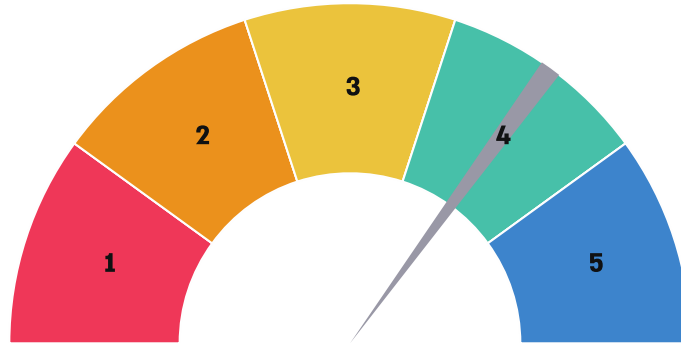
משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את קיומה של נבחרת הדירקטורים, בהיותה מאגר רחב של מועמדים המאפשר בחירה שוויונית ומקצועית יותר.

רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023, כי בשנת 2022, לאור הזמן שחלף והשינויים עליהם החליטה הרשות בפרופילים ובאמות המידה לחברות בנבחרת, החליטה הרשות לקיים הליך מיון חדש אשר החליף את הנבחרות הקודמות ורשימת המועמדים המרכיבים את הנבחרת הינם המועמדים שמוינו בנבחרת 2022 בלבד.

עם זאת, בעת הקמתה של נבחרת הדירקטורים בשנת 2022 הנבחרת הוקמה מחדש, וכל המועמדים נדרשו להתמין מחדש. מכאן עולה אפוא שהוצאו משאבים של הרשות ושל המועמדים ואת חלקם היה אפשר להפחית.

מומלץ כי הרשות תשקול לעדכן את נבחרת הדירקטורים באופן עתי ותתבסס על מאגר המועמדים שכבר נכללים בנבחרת הקיימת כך שכל עוד לא שונו אמות המידה לכניסה לנבחרת, תהיה הנבחרת "נושמת": מועמדים חדשים יצטרפו ומועמדים שכבר אינם רלוונטיים ייגרעו מהנבחרת, דירקטורים שכבר עברו שלבי מיון בעבר יעדכנו את פרטיהם במידת הצורך ולא יצטרכו לעבור את כל התהליך מחדש.

נבחרת הדירקטורים 2022



בינואר 2022 יצאה הרשות בקול קורא להגשת מועמדות לנבחרת דירקטורים חדשה. לפני היציאה לקול קורא הרשות קבעה את גודל הנבחרת לאחר מיפוי הצרכים בכל החברות והעמותות המפוקחות על ידה: שיעור הדירקטורים המכהנים, תחום הכהונה (להלן - פרופיל) שלהם ומועד פקיעת כהונתם. לפי המיפוי היא קבעה את מספר דירקטורים הנדרשים בחלוקה לפי פרופילים: פרופיל ניהולי-עסקי בכיר, פרופיל ניהולי-ציבורי בכיר, פרופיל מומחה פיננסי, פרופיל מומחה משפטי, פרופיל טכנולוגיה וחדשנות ופרופיל מומחה תוכן (בתחומי הביטחון, התשתיות והתחומים החברתיים). כמו כן הוסיפה את מספר הדירקטורים שעתידיים לפרוש בשנתיים הקרובות⁸⁵. על פי חישובי רשות החברות הממשלתיות, המינימום הנדרש היה 418 דירקטורים, והרשות החליטה להקים נבחרת של כ-1,100 אנשים המחולקים לפי פרופילים (עבור כל מקום של דירקטור פנוי לבחור כ-2.6 מועמדים בנבחרת הדירקטורים).

להלן לוח ובו פירוט של מספר הדירקטורים החסרים בדירקטוריונים של החברות והעמותות המפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות, מכסת המועמדים בנבחרת הדירקטורים לפי חלוקה לשמונת הפרופילים שקבעה רשות החברות (בדצמבר 2021), ומספר המועמדים שנכנסו לנבחרת הדירקטורים לפי חלוקה לשמונה פרופילים שונים נכון ליולי 2022.

85 הנחת העבודה של הרשות הייתה שבכל שנתיים יקימו נבחרת חדשה.



לוח 2: מספר הדירקטורים החסרים בחברות והעמותות המפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות, המכסה לנבחרת שנקבעה בדצמבר 2021 והמספר של המועמדים בנבחרת הדירקטורים 2022, לפי פרופילים

מספר המועמדים בנבחרת הדירקטורים הגדלה של הרשות	תוספת מועמדים מעל המכסה	מכסת המועמדים בנבחרת הדירקטורים	מספר הדירקטורים החסרים בדירקטוריונים 2021	פרופיל
467	115	352	137	ניהולי- עסקי
158	55	103	40	ציבורי
322	32	290	113	פיננסי
151	45	105	31	משפטי
86	11	75	29	טכנולוגי
58	19	39	15	חברתי
57	21	36	14	בטחוני
99	-1	100	39	תשתיות
1,398	298	1,100	418	סה"כ

על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי מכסת המועמדים לנבחרת הדירקטורים שקבעה הרשות בשלב התכנון עמדה על 1,100 מועמדים, יחס של כ-2.6 מועמדים לכל מקום של דירקטור לא מאויש. ביולי 2022 פרסמה הרשות את נבחרת הדירקטורים כ-1,300 מומלצים⁸⁶, ובו היחס של המועמדים למקומות פנויים לפי פרופילים לא נשמר.

ביוני 2022, לאחר כניסת מנהלת רשות החברות לתפקידה, היא מינתה ועדה מייעצת בהליך נבחרת הדירקטורים לשנת 2022 (להלן - ועדת חריגים) בראשות שופט בדימוס. תפקיד הוועדה בהתאם לכתב המינוי היה לבחון את הבקשות של מועמדים שלא צלחו את שלבי הכניסה לנבחרת ולייעץ לרשות החברות הממשלתיות האם לקבלן או לדחותן, וכן לייעץ בנושאים נוספים

⁸⁶ רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023 כי הרשימה עודכנה באמצעות שינויים טכניים שנעשו לאורך הליך המיון ושינויים שנדרשו בעת הרכבת הרשימה, מסיבות שונות, למשל יש כמה מועמדים עם ציון זהה, נדרשת עמידה במכסות של פרופיל מסוים או מגדר. כמו כן, 90 מועמדים שנכנסו לנבחרת לשנת 2022 כיהנו כדירקטורים בחברות באותה עת, ולכן במקומם נוספו עוד 90 מועמדים לנבחרת.



הנוגעים לנבחרת הדירקטורים לשנת 2022. עד תום עבודת הוועדה בדצמבר 2022 נוספו כ-120 מומלצים חדשים לנבחרת הדירקטורים, כך שמספר המומלצים עמד על כ-1,400. לאחר הגדלת המכסה יחס המועמדים בנבחרת הדירקטורים למקומות הפנויים בכל פרופיל לא נשמר, כך לדוגמה היחס בפרופיל התשתיות של מועמדים למקומות פנויים עומד על פי כ-2.5 לעומת היחס של פי כחמישה בפרופיל המשפטי (על כל מקום פנוי יש כחמישה מועמדים).

רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023 כי בשלב הבחינה של ועדת החריגים, הערעורים נבחנו באופן פרטני ללא קשר למכסות ובלי מטרה לשמור על מכסות אלא רק בהתאם לנתוני הערעורים הספציפיים.

מספר הדירקטורים החסרים הגדול יותר בדירקטוריונים של החברות והעמותות המפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות היו דירקטורים מהפרופיל הניהולי (137) ומהפרופיל הפיננסי (113).

עולה מהלוח כי לאחר ההגדלה היחס של מועמדים לדירקטוריון בפרופיל המשפטי למקומות פנויים עלה לפי חמישה, ואילו בתחומי הטכנולוגיה, הפיננסים והתשתיות היחס של מועמדים למקומות פנויים היה קטן מפי שלושה.

משרד מבקר המדינה מציין את הרשות שפעלה להגדלת נבחרת הדירקטורים ואפשרה למועמדים ראויים נוספים להיכלל בנבחרת הדירקטורים. הגדלת נבחרת הדירקטורים ל-1,400 מסייעת לשרים למצוא מועמדים מתאימים מקרב הנבחרת.

מומלץ לרשות החברות הממשלתיות לבחון הגדלת המכסה בנבחרת הדירקטורים של הפרופילים טכנולוגי, פיננסי ותשתיות, כך שהיחס מספר הדירקטורים החסרים בכל הפרופילים אלו יהיה דומה לפרופילים האחרים.

להלן תרשים המסכם את תהליך מיון המועמדים לנבחרת הדירקטורים בשנת 2022 על פי חלוקה לשלבים, מספר המועמדים בכל שלב ומשך הזמן:



תרשים 4: תהליך מיון המועמדים לנבחרת הדירקטורים, 2022



על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי תהליך מיון המועמדים לנבחרת הדירקטורים הורכב מחמישה שלבים ונמשך כחצי שנה. בתהליך זה נדרשו מהרשות משאבים רבים בכל הקשור למיון המועמדים. להלן פירוט השלבים:

השלב הראשון: פרסום קול קורא והגשת מועמדות. במשך חודש פרסמה רשות החברות קול קורא להגשת מועמדות על ידי הציבור לכהונה בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. הוא פורסם באמצעי התקשורת השונים⁸⁷, בעברית ובערבית. לצורך הגשת מועמדות נדרש למלא באתר הרשות שאלון ייעודי ממוחשב ולצרף את המסמכים הנדרשים. השאלון נסב על נושאי השכלה וניסיון ולא על תנאי הכשירות וההתאמה הנוספים הקבועים בחוק החברות,

87 אמצעי התקשורת: רדיו (גל"צ, גלגל"צ, כאן התאגיד, רשת ב', רשת ג', 88, קול ברמה, קול חי, ספוטיפיי); פייסבוק; אינסטגרם; גוגל; לינקדאין; טוויטר; id; כל אל-ערב, עיתונות (הארץ - דה מרקר, גלובס, יתד נאמן, עיתון משפחה, בשבע - השבועון לציבור הדתי, ישראל היום, המודיע, מקור ראשון, ידיעות אחרונות, כלכליסט).

התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), ובחוק החברות הממשלתיות⁸⁸. בעקבות הקול הקורא התקבלו כ-12,000 טופסי מועמדות.

השלב השני: סינון המועמדות. מכון מיון חיצוני הוא שקלט את המועמדות ובדק את עמידת המועמדים בתנאי הסף ובתנאים המקדמיים ביחס לכל פרופיל. נבדקה עמידת המועמדים בתנאי סף כלליים: גיל ותושבות⁸⁹; מי שלא עמד בתנאים אלו לא היה יכול להמשיך במילוי השאלון. לאחר מכן היה אפשר להגיש מועמדות בכל אחד או יותר מהפרופילים הרלוונטיים. לכל פרופיל תנאים מקדמיים ייחודיים לו. כ-7,000 מועמדים עברו את השלב השני.

השלב השלישי: מיון המועמדים שעברו את שלב הסינון באמצעות "ניקוד קשיח". מועמדים שעברו את שלב הסינון ועמדו בתנאים המקדמיים של פרופיל אחד או יותר, קיבלו ציון לפי קריטריונים ואמות מידה שקבעה הרשות לכל אחד מהפרופילים. מכון מיון חיצוני ביצע את ההליך. הניקוד שקיבל המועמד בשלב זה היה בשיעור 70% מהניקוד הכולל בפרופיל.

ניקוד המועמד התקבל על פי השאלון הממוחשב שמילא והמסמכים שצירף. בהליך המיון הובאו בחשבון חובות הייצוג ההולם⁹⁰ בכל דירקטוריון של חברה ממשלתית, חובות הקבועות בחוק החברות הממשלתיות⁹¹ לפי אוכלוסיות גיוון⁹²; המועמדים התבקשו לסמן אם הם נמנים על אוכלוסיות הגיוון ולצרף אישורים מתאימים. 2,200 המועמדים שקיבלו את הניקוד הגבוה ביותר, בחלוקה לפי פרופילים ובהתחשב בדרישות הייצוג ההולם, עברו לשלב הבא.

השלב הרביעי: מיון באמצעות ראיונות פרונטליים. מועמד שעבר את שלב המיון השלישי באחד או יותר מהפרופילים הוזמן לראיון אחד, ובו נבחנו כל הפרופילים הרלוונטיים למועמד. בשלב זה התמיינו המועמדים לפי קריטריונים ואמות מידה שקבעה הרשות. ואלה הקריטריונים⁹³:
 1. הבנה מקצועית-עסקית - הכרת המגזרים במשק והפעילות התאגידית, אדם בעל ידע, הבנה ויכולת לבצע את התפקיד ברמת הישגים גבוהה, היכרות עם התחרות בשוק שבו המועמד פועל או פעל;
 2. חשיבה אסטרטגית - חשיבה ביקורתית, פרספקטיבה, סדרי עדיפויות, אובייקטיביות בנייתוח מצבים מורכבים, ראייה מערכתית, יכולת תכנון לטווח ארוך;
 3. מאפיינים אישיותיים ויכולות בין-אישיות - יכולת עבודה בצוות, יכולת הובלת תהליכי שינוי מורכבים, יכולת קבלת החלטות, יכולת התמודדות עם קונפליקטים, ייצוגיות ויכולת הצגה והבעה, אתיקה וערכים, מחויבות, נחישות והתמדה, גמישות מחשבתית, אחריותיות, תוקף אישי ומקצועי. הניקוד שקיבל המועמד בשלב זה היה בשיעור 30% מהניקוד הכולל בכל אחד מהפרופילים הרלוונטיים.

הראיונות הפרונטליים התקיימו באמצעות שיחת וידאו של המועמד עם נציג משרד האוצר או נציג רשות החברות ועם נציג המכון החיצוני (להלן - הזוג המראיין). הזוג המראינים היו קבועים לאורך יום המיון; מספרם של הזוגות המראינים היה גדול, ובסיום הראיון הפרונטלי החליט יחד

88 נושאים אלו ייבדקו בשאלון אחר לאחר בחירת השרים ולפני שלב הוועדה לבדיקת מינויים.

89 תושב ישראל בן 25 לפחות.

90 להרחבה בנושא של ייצוג הולם ראו פרק "ייצוג הולם בדירקטוריונים".

91 סעיפים 18א עד 21א.

92 חובת ייצוג הולם לבני שני המינים וכן לאוכלוסייה הערבית. ביטוי הולם לאנשים עם מוגבלות, למי שהוא או אחד מהוריו נולד באתיופיה, לאוכלוסייה החרדית ולעולים חדשים.

93 נוהל הליך "נבחרת הדירקטורים של ישראל 2022" לאיתור מועמדים לכהונה בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, המעורבות והבנות.



הזוג המראיין על דירוג המועמד באחד מהדירוגים הבאים: גבוה, מעל לממוצע, ממוצע, מתחת לממוצע.

בתרשים שלהלן פירוט הפרמטרים לקביעת הציון של מועמד לפרופיל הניהולי-עסקי בשלב המיון השלישי, קריטריונים קשיחים, ובשלב הרביעי, שלב הריאיון הפרונטלי.

תרשים 5: הפרמטרים לקביעת הציון של מועמד לפרופיל הניהולי-עסקי בשלב המיון השלישי, קריטריונים קשיחים, ובשלב הרביעי, שלב הריאיון הפרונטלי



* בפרופילים אחרים הקריטריונים הקשיחים שונים וכן, המשקל שניתן לכל קריטריון הוא אחר. על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עלה כי 70% מהניקוד שקיבל המועמד היה ניקוד קשיח, התלוי בקריטריונים אובייקטיביים כמו ותק, השכלה וניסיון בכהונה בדירקטוריונים. 30% מהציון נקבע בריאיון פרונטלי שהוא סובייקטיבי, על פי ההתרשמות של זוג המראיינים.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתגובתה שהחליטה שהראיונות יבוצעו על ידי צמדים, וכל צמד הורכב מנציג מקצועי מרשות החברות או ממשרד האוצר לצד נציג מקצועי בכיר ממכון המיון. כל אחד מהמראיינים הביא איתו לראיונות את המומחיות הייחודית לו ולכן היה ערך מוסף משמעותי לדירוג משותף שבו באו לידי ביטוי האלמנטים השונים שנבחנו בריאיון. למשל, המראיין מטעם הרשות או משרד האוצר יכול להבחין במיומנות עסקית של מראיין ואילו המראיין מטעם מכון המיון יכול להבחין במיומנויות אישיותיות של המראיין. עוד מסרה הרשות בתשובתה כי נציג הרשות נדרש לציין האם המועמד מתאים לכהונה בדירקטוריון של חברה ממשלתית, לכתוב התייחסות פרטנית לגבי התרשמותו מהמועמד, וכן לציין האם לדעתו נדרש לבדוק את הציון הקשיח של המועמד בשנית.

בהנחיות נציבות שירות המדינה לוועדת בוחנים נקבע כי בסיום ריאיון על כל חבר ועדה לנקד את המועמד באופן אישי, וללא שיתוף יתר חברי הוועדה. ציונים אלו ישמשו בסיס לדיון הסופי

בוועדה. במהלך הריאיון חברי הוועדה יכולים לשנות את ציוני המועמדים ולתקנם, אך בשלב הדיון הסופי לא ניתן לשנות את הציון.

נמצא כי הראיונות הפרונטליים באמצעות שיחות וידיאו לא תועדו באמצעות הקלטה שתאפשר ערר או ביצוע בקרה, וכי המראיינים דירגו את המועמד בכל אחד מהקריטריונים יחד ולא נתנו דירוג נפרד. כמו כן נימוקי המראיינים שנרשמו במערכת הממוחשבת היו תמציתיים למדי עד כדי משפט יחיד. עוד נמצא כי הרשות לא ביצעה בקרת איכות ובדיקות פרטניות לשלב הריאיון הפרונטלי.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתגובתה כי לדעתה מתן ציון עצמאי על ידי המראיין אינו רלוונטי או ישם, שכן נציגי הרשות אינם בעלי הבנה בתחום הסוציולוגי-פסיכולוגי-אבחנתי לדירוג עצמאי של קריטריוני אישיות, ומצד שני לפסיכולוג המלווה אין, כנראה, הבנה עסקית רחבה הנדרשת על מנת לדרג את הקריטריונים שנוגעים להבנה עסקית. לכן נדרש דירוג משותף. בנוסף, לטענת הרשות, מתודולוגיית העבודה גובשה לאחר עבודת מטה של הדרג המקצועי ברשות בשיתוף יועצים שהינם מומחי תוכן בנושא.

מומלץ לרשות החברות הממשלתיות לשקול להנחות את זוג המראיינים לנמק את הדירוג בהרחבה רבה מכפי שנהגה, על פי כל אחד מהקריטריונים שקבעה, בדומה למקובל במיניוים בשירות המדינה, ולבצע בקרת איכות על העבודה שביצעו זוגות המראיינים.

השלב החמישי: גיבוש נבחרת הדירקטורים והגשתה לשרים. בהתאם לניקוד המצטבר שצבר כל מועמד בשלבי המיון השונים, התגבשה רשימת מומלצים של הרשות לשרים, והיא כללה כ-1,400 מועמדים בחלוקה לפי פרופילים.

בהליך הגיבוש של נבחרת 2022 נבחנו מעל 12,000 מועמדים. העלויות הישירות של הקמת נבחרת הדירקטורים הסתכמו בכ-4.5 מיליון ש"ח. עוד היו עלויות עקיפות שבאו לידי ביטוי בהתגייסות של כל עובדי ועובדות הרשות כעזר ליחידת הדירקטורים, היחידה האחראית על ביצוע הליך הנבחרת.

בלוח שלהלן מפורטים נתוני השוואה בין נבחרות הדירקטורים בשנים 2014, 2015, 2017 ו-2022. בלוח מוצגים נתונים על אודות מספר הניגשים לנבחרת ומומצע הגילים שלהם, מספר העוברים את תנאי הסף, מספר העוברים לשלב הריאיון ומספר המועמדים שנבחרת לפי אוכלוסיות הגיוון והייצוג ההולם. כמו כן מוצגים בלוח מספר המינויים ושיעורם מקרב הנבחרות נכון לספטמבר 2022.



לוח 3: נתונים על נבחרות הדירקטורים - 2014, 2015, 2017, 2022

נבחרת 2022	נבחרת 2017	נבחרת 2015	נבחרת 2014	
12,000	9,300	7,100	13,800	מספר שולחי טופס מועמדות (מעוגל למאה)
50	52	55	55	הגיל הממוצע של מגישי המועמדות לנבחרת
57	56	אין נתונים	אין נתונים	הגיל הממוצע של נבחרת הדירקטורים
8,400 (70%)	6,560 (71%)	5,400 (76%)	9,500 (69%)	גברים שהגישו מועמדות לנבחרת (שיעורם מכלל מגישי המועמדות)
3,600 (30%)	2,740 (29%)	1,700 (24%)	4,300 (31%)	נשים שהגישו מועמדות לנבחרת (שיעורן מכלל מגישי המועמדות)
610 (5%)	343 (3.7%)	284 (4%)	444 (3.2%)	מועמדים מהאוכלוסייה הערבית שהגישו מועמדות לנבחרת (שיעורם מכלל מגישי המועמדות)
352 (3%)	225 (2.4%)	אין נתונים	אין נתונים	מועמדים עם מוגבלות שהגישו מועמדות לנבחרת (שיעורם מכלל מגישי המועמדות)
431 (3.6%)	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	מועמדים מהאוכלוסייה החרדית שהגישו מועמדות לנבחרת (שיעורם מכלל מגישי המועמדות)
81 (0.7%)	27 (0.3%)	אין נתונים	אין נתונים	מועמדים מקהילת יוצאי אתיופיה שהגישו מועמדות לנבחרת (שיעורם מכלל מגישי המועמדות)
7,000 (58%)	6,226 (67%)	4,111 (58%)	3,877 (28%)	מועמדים שעברו את תנאי הסף (שיעור ממגישי מועמדות)
2,400	900	985	1,189	מועמדים שעברו לריאיון פרונטלי
1,400 (1,100)	400	500	500	מספר המועמדים שנקלטו לנבחרת (המכסה שנקבעה בדצמבר 2021)



נבחרת 2022	נבחרת 2017	נבחרת 2015	נבחרת 2014	
620 (44%)	180 (45%)	225 (45%)	225 (45%)	מספר הנשים בנבחרת (שיעור מהנבחרת)
35 (2.5%)	40 (10%)	50 (10%)	50 (10%)	מספר המועמדים מהאוכלוסייה הערבית (שיעורם מהנבחרת)
34 (2.4%)	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	מספר המועמדים בעלי מוגבלות (שיעורם מהנבחרת)
31 (2.2%)	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	מספר המועמדים מהאוכלוסייה החרדית (שיעורם מהנבחרת)
15 (1.1%)	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	מספר המועמדים מקהילת יוצאי אתיופיה (שיעורם מהנבחרת)
19 (1.4%)	140 (35%)	143 (29%)	145 (29%)	מינוי מועמדים (שיעורם מהנבחרת) במועד סיום הביקורת

המקור: רשות החברות, נתונים מ-9.11.22.

מהלוח עולה כך:

1. חל גידול במספר מגישי המועמדות לנבחרת הדירקטורים: מ-9,300 ניגשים בנבחרת 2017, ל-12,000 בנבחרת 2022, עלייה של 2,700 מועמדים (30%).
2. הגיל הממוצע של מגישי המועמדות לנבחרת ירד במרוצת השנים: מ-55 שנים ב-2014 ל-50 שנים ב-2022. כלומר, אנשים צעירים יותר הגישו את מועמדותם לנבחרת; עם זאת, הגיל הממוצע של המועמדים הסופיים בנבחרת הדירקטורים היה 57 שנים.
3. בכל ארבע הנבחרות מספר הגברים מגישי המועמדות היה גבוה ממספר הנשים מגישות המועמדות ועמד על 72% בממוצע. עם זאת, ברשימה הסופית של הנבחרת שמרה הרשות על ייצוג הולם לשני המינים, והנבחרת הייתה מאוזנת בשיעור הנשים והגברים (קרוב ל-50% לכל קבוצה).
4. מספר מגישי המועמדות מהאוכלוסייה הערבית גדל מ-343 בשנת 2017 ל-610 בשנת 2022 (גידול של כ-78%). שיעורם מכלל המועמדים גדל מ-3.7% ל-5%.
5. מספר מגישי המועמדות עם המוגבלות לנבחרת הדירקטורים 2022 היה 352 (כ-3% מכלל מגישי המועמדות), התקבלו לנבחרת 34 מועמדים (כ-2.4% מהנבחרת).
6. מספר מגישי המועמדות לנבחרת הדירקטורים 2022 מהאוכלוסייה החרדית היה 431 (כ-3.6% מכלל מגישי המועמדות), התקבלו לנבחרת 31 מועמדים (כ-2.2% מהנבחרת).



7. מספר מגישי המועמדות לנבחרת הדירקטורים 2022 מקהילת יוצאי אתיופיה היה 81 (כ-0.7% מכלל מגישי המועמדות), התקבלו לנבחרת 15 מועמדים (כ-1.1% מהנבחרת).
8. נבחרת הדירקטורים גדלה מ-400 מועמדים בשנת 2017 לכ-1,400 מועמדים (עלייה של 250%).
9. שיעור המועמדים שהתקבלו לנבחרת מהאוכלוסייה הערבית ירד מ-10% בנבחרות 2014, 2015, ו-2017 ל-2.5% בלבד בשנת 2022 (35 מועמדים).
10. שיעור מינוי המועמדים מנבחרת הדירקטורים בשנים 2014, 2015, 2017, 2022 הוא 29%, 29%, 35% ו-1.4%⁹⁴ בהתאמה. סה"כ מונו 447 דירקטורים מארבע הנבחרות (כ-16%).

משרד מבקר המדינה מציין את הרשות שפעלה להגדלת נבחרת הדירקטורים. עם זאת, מניתוח הנתונים בלוח עולה כי חלק מאוכלוסיות הגיוון נמצאות בתת-ייצוג.

מוצע כי רשות החברות תפעל להגדלת נבחרת הדירקטורים כדי לאפשר גם למועמדים צעירים יותר להיכנס לנבחרת. כן מוצע כי תינתן הזדמנות שווה לאוכלוסיות הגיוון שהן בתת-ייצוג לעומת שיעורן באוכלוסייה, ובהן מועמדים עם מוגבלות, חרדים, ערבים ועולים חדשים; הגדלת הנבחרת עשויה להרחיב את אפשרויות הבחירה של השרים מתוך הנבחרת. מומלץ לרשות לשקול קביעת אמות מידה לכניסה לנבחרת דירקטורים עבור מועמדים לחברות ממשלתיות בהתאם לגודל החברה ומידת מורכבות פעילותה. דבר זה עשוי להקל על מועמדים צעירים ומועמדים מאוכלוסיית הגיוון.

רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023 כי היא פעלה רבות על מנת להגדיל את הייצוג ההולם של אוכלוסיות הגיוון בנבחרת⁹⁵. עוד מסרה הרשות כי היא רואה ערך עליון בשילובן של אוכלוסיות מגוונות בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. רשות החברות הממשלתיות הוסיפה כי אמות המידה למיון מועמדים לנבחרת הדירקטורים נותנות אפשרות שווה לכל אוכלוסיות הגיוון. יתרה מכך, הניקוד של אוכלוסייה זו ניתן ביחס לאוכלוסיית הגיוון ולא ביחס לכלל האוכלוסייה, על מנת לאפשר הזדמנות שווה לכניסה לנבחרת.

עוד מסרה רשות החברות הממשלתיות כי באוגוסט 2022 מינתה מנהלת הרשות את הוועדה המייעצת בראשותה של הגב' רקפת רוסק-עמינח (להלן - ועדת רוסק-עמינח), אשר מטרתה לייעץ למנהלת רשות החברות הממשלתיות בנושא מינוי של דירקטורים, יושבי ראש דירקטוריון ומנכ"לים בחברות הממשלתיות וחיזוק מעמדם. כתב המינוי של הוועדה כלל מגוון נושאים,

94 בתקופת ממשלת המעבר במשך כשישה חודשים (30 ביוני 2022 עד 29 בדצמבר 2022) אסור היה לשרים למנות דירקטורים ולכן השיעור נמוך משמעותית.

95 הרשות פרסמה באתרי אינטרנט שפונים למגזרים שונים, בצעה ערבי חשיפה ממוקדים לאוכלוסיות שונות, ביניהם: 1. חברה ערבית: המשרד לשוויון חברתי - הרשות לפיתוח כלכלי בחברה הערבית, וקולקטיב אימפקט; 2. המגזר החרדי: הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר החרדי המשרד לשוויון חברתי, ומעוז; 3. עולים חדשים: משרד הקליטה, ולובי המיליון - דוברי הסית; 4. נשים: סופרסונס, דירקטוריות מובילות שניו, הרשות לקידום מעמד האישה, ופורום נשים בתעשייה; 5. יוצאי העדה האתיופית: משרד הקליטה ועוד. שיעור אוכלוסיות הגיוון ביחס לנבחרות הקודמות השתפר כך שבנבחרת 2022 ניגשו פי 1.7 מועמדים מאוכלוסיות הגיוון לעומת נבחרת 2017.

ובהם: בחינת מתכונת גיבושה של "נבחרת הדירקטורים"; בחינת הליך מינויים של נושאי משרה בחברות הממשלתיות, תוך הבחנה בין החברות הממשלתיות השונות; תנאי הכשירות והקריטריונים הנדרשים לכהונת דירקטורים, יו"ר דירקטוריון ומנכ"לים, בשים לב לשונות בין החברות; קביעת מספר הדירקטורים המרבי המומלץ בדירקטוריונים; התמהיל והרכב של דירקטוריון בהתייחס לחברות הממשלתיות השונות, תוך שימת דגש על גיוון מגדרי ואוכלוסיות נוספות; ואופן מינוי דירקטורים ויו"ר דירקטוריון, לרבות סוגיות הנוגעות למינוי יו"ר דירקטוריון פעיל.

הוועדה החליטה להתמקד בנושאים אלה: חלוקת החברות הממשלתיות לקבוצות שונות לצורך הפרדה ביניהן בכל הנוגע להרכב הדירקטוריון ולתנאי הכשירות הנדרשים מדירקטור בכל אחת מהקבוצות; הרכב הדירקטוריון הנדרש בכל חברה, מבחינת תמהיל המומחיות הנדרש מהדירקטורים השונים המשתתפים בו; אופן ותהליך המינוי של דירקטורים - בחינת מתכונת הגיבוש של רשימת הדירקטורים ותהליך המינוי; ותהליך מינוי יו"ר דירקטוריון.

ביוני 2023, מסרה רשות החברות הממשלתיות כי הוועדה המייעצת עתידה לפרסם דוח ביניים ובו יוצגו עיקרי עמדתה ביחס לכמה נושאים, וזאת כבסיס לדיוני המשך שלה ולהמלצותיה הסופיות. בתשובת רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה ביולי 2023 (להלן תגובת הרשות מיולי 2023) מסרה הרשות כי ביוני 2023, הוצגו ממצאי הביניים של הוועדה בפניו השר האחראי על הרשות לאחר אימוצם על ידי מנהלת הרשות.

ערעור של מועמדים לנבחרת הדירקטורים 2022

מועמד שהגיש מועמדות לנבחרת 2022, לא התקבל לנבחרת וסבר כי נפלה טעות בבדיקת עמידתו בתנאי הסף שבהליך האיתור - היה יכול לפנות לרשות באמצעות טופס ממוחשב ולבקש כי יתקיים עיון מחדש במועמדותו. בשלב הראשון נדחו 5,000 מועמדים (שלא עמדו בתנאים המקדמיים), 1,800 (36%) מהם ערערו על דחיית מועמדותם. מתוכם כ-200 ערעורים (כ-11%) התקבלו, והמועמדים הוזמנו לשלב הריאיון הפרונטלי. על פי המדיניות שקבעה רשות החברות הממשלתיות, לא ניתן לערער על הציון עבור הריאיון הפרונטלי, ציון זה הוא סופי.

להלן דוגמה לטיפול בבקשת ערעור של מועמד א' על ציונו בחלק של הקריטריונים הקשיחים. המועמד הגיש מועמדות לשלושה פרופילים, בשלושתם לא עבר לשלב הריאיון. הוא הגיש ערעור בגין הניקוד בפרופיל המשפטי.

באפריל 2022 הודיעה לו רשות החברות כי הוא אינו עומד בניקוד הנדרש למינוי לדירקטור. המועמד ביקש לערער על הקביעה. ואולם, למועמד לא היו הנתונים לגבי הציון והניקוד שקיבל בהליך המיון. באותו היום פנה המועמד בכתב למכון המיון החיצוני וביקש לקבל את הפירוט של הציון והניקוד. המכון החיצוני העביר את הפנייה לרשות החברות הממשלתיות. משלא קיבל מענה לפנייתו, שיגר מכתב נוסף לרשות שעניינו "הליך נבחרת הדירקטורים 2022, שלב הערעור/בקשה לעיון מחדש - פגם מהותי וחוסר סבירות קיצוני בהליך", ובו שב וחזר על בקשתו לקבל את ציוניו ואת ההסבר הפרטני לגביו.

בהמשך למכתבו יצרה עימו קשר נציגת הרשות והסבירה כי על פי נוהלי הרשות היא אינה יכולה להעביר למועמד את הניקוד שקיבל ואת מרכיביו, כל שכן לפרט לו את אמות המידה לקביעת ניקוד עובר. מועמד א' שיגר מכתבים נוספים למנהלת הרשות ולטענתו נותר ללא מענה, ועל כן



עתר לבג"ץ. בעתירה עמד העותר על סוגיית הליך מינהל תקין - חובת תיעוד והנמקה ופגיעה בזכות העיון.

לאור עדכון שעשתה רשות החברות הממשלתיות בניקוד הניתן באחד הקריטריונים בפרופיל המשפטי למגשי מועמדות לנבחרת הדירקטורים 2022 עבר המועמד את סף הניקוד הנדרש על מנת להיות מוזמן לשלב מיון שערכה הרשות באמצעות ראיונות פרונטליים.

בפסק הדין ביוני 2022 הגיעו השופטים למסקנה כי דין העתירה להימחק, מכיוון שהסעדים שהתבקשו בנוגע לגילוי מידע הקשור לניקוד שקיבל העותר, באו להבטיח את זימונו לראיון. משקיבל העותר זימון לראיון, התייתרה העתירה.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי מתוך כ-2,000 ערעורים שהתקבלו וטופלו במקצועיות וברמת שירות גבוהה, ואשר לגביהם המערערים קיבלו את עמדת הרשות, זה הליך ערעור ספציפי וחרוג, בו המערער קיבל זה מכבר את תשובת הרשות הדוחה את פנייתו.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה שבהליך האיתור היו שלושה שלבים שבהם ניתן היה להגיש ערעור, כמפורט להלן:

שלב 1: ב-30.3.22 פרסמה רשות החברות הממשלתיות הנחיות להגשת בקשה לעיון מחדש באתר האינטרנט (המרשתת) שלה וכן הוגדרה תקופת זמן להגשת בקשה לעיון מחדש, מ-3.4.22 עד 10.4.22. כ-10,000 מועמדים קיבלו את האפשרות להגיש בקשה לעיון מחדש. אפשרות הערעור בשלב זה ניתנה הן למועמדים שלא עמדו בתנאים המקדמיים והן למועמדים שעמדו בתנאים המקדמיים אך לא השיגו את הניקוד הנדרש על מנת להיות מוזמנים לראיון. במסגרת הנוהל צוין, בין היתר, כי את הבקשה ניתן להגיש אך ורק בטופס ייעודי ממוחשב, כי לא ניתן יהיה להוסיף מידע עובדתי חדש, אשר לא צוין בשאלון הממוחשב שהוגש בתחילת ההליך, וכן כי ניתן להגיש השגה נפרדת לכל אחד מהפרופילים. הובהר והודגש כי בקשות שלא יוגשו בהתאם להנחיות לא יטופלו. לצורך קבלת הציון המועמד נדרש להזין [מתוך זכרונו של המועמד לגבי תשובותיו בטופס המקורי שהגיש] את הנתונים בהתאם לאפשרויות שלפניו, כפי שהוצגו בשאלון, ובהתאם לכך ראה את הניקוד שקיבל, בכל אחד מהפרמטרים. כמו כן, הייתה אפשרות לראות את הניקוד שניתן אילו היה בוחר בתשובה אחרת. בנוסף ניתן היה לראות בטופס הערעור את הניקוד שנקבע כסף המעבר לשלב הראיונות.

שלב 2: למועמדים שהגישו בשלב 1 ערעור על עמידתם בתנאים המקדמיים וערעורם התקבל (קרי עמדו בתנאים המקדמיים), אך לא השיגו את הניקוד הנדרש על מנת להיות מוזמנים לראיון, ניתנה אפשרות להגיש בקשה לעיון מחדש בתאריכים 1.6.22 - 6.6.22. בשלב זה הוגשו כ-60 ערעורים.

שלב 3: ב-15.6.22 מינתה מנהלת הרשות ועדה אשר נקראה בשם "הוועדה המייעצת למנהלת רשות החברות הממשלתיות בנושא הליך נבחרת הדירקטורים לשנת 2022 והבקשות החריגות לעיון מחדש" (ועדת החריגים). ועדת החריגים נאלצה לטפל במקרים כגון אלו: (1) מועמדים שלא הזינו מידע רלוונטי. (2) שגיאות טכניות בהגשת מועמדות או בהגשת ערעור. (3) נסיבות אישיות חריגות של מועמדים. (4) מקרים מיוחדים כמו ניקוד בכפל.

הרשות הקימה ועדת חריגים לטיפול בערעורים. ועדת החריגים פעלה כך שלא ניתן היה להוסיף מידע חדש שלא נכלל בשאלון בעת הגשת מועמדות, וכן לא ניתן היה לשנות מידע שנמסר

בתשובה לשאלון. עם זאת, עקב הקשיים במילוי השאלונים הממוחשבים ניתנה למועמד אפשרות לציין תפקיד שלא נבחר על ידו בעת מילוי השאלון ולהוסיף לגביו תחום מומחיות וניתנה לו האפשרות לשנות מידע באשר להיקף העסקים או מספר העובדים שהיו תחת ניהולו; והכול אם המידע צוין בקורות החיים של המועמד. אם המועמד לא כלל בתשובתו לשאלון מידע לגבי תפקיד או תחום מומחיות נוסף, או היקף עסקיו, או מספר העובדים תחתיו, ומידע זה לא נכלל גם בקורות החיים של המועמד, אזי הבקשה הובאה לפני הוועדה ששקלה אותה לגופה. לאחר בדיקת הערעורים נוספו 120 מועמדים לנבחרת. עלה כי מועמד שביקש לערער על הציון בשלב א', לא היו לו את הנתונים לגבי הציון והניקוד שקיבל בהליך המיון. בטופס הבקשה לעיון מחדש נדרש המועמד להסביר ולנמק במפורט את הסעיפים שבהם הוא סבור כי נפלה טעות. הואיל והמועמד לא קיבל את הנתונים, הוא נדרש להעריך את עצמו מחדש בהסתמך על זכרונו לגבי תשובותיו המקוריות ולהגיש את הערעור על סמך הערכתו זו.

על פי נוהלי רשות החברות הממשלתיות היא אינה מוכנה להעביר למועמד את הניקוד שקיבל ואת מרכיביו, כל שכן לפרט לפניו את אמות המידה לקביעת ניקוד עובר.

מועמד שביקש לערער לאחר שלב ב', שלב הריאיון, לא קיבל פירוט של חלוקת הניקוד בסעיפי המשנה בקריטריונים הקשיחים ובקריטריונים של הריאיון הפרונטלי. כמו כן לא קיבל מהרשות כל פירוט בעניין הנימוקים של המראיינים.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי מועמד שביקש קיבל בדואר האלקטרוני פירוט של הניקוד: עמידה בתנאי הסף, ניקוד קריטריונים קשיחים, ניקוד שעובר לריאיון, הציון הסופי והציון הסופי שנכנס לנבחרת. בכל הליכי הנבחרות שהתקיימו עד היום הניקוד למועמדים נמסר בכל הליכי הנבחרות שהתקיימו עד היום הניקוד למועמדים נמסר בפורמט זה.

נמצא כי פירוט הניקוד של המועמדים לנבחרת הדירקטורים אינו שקוף למועמדים, והמועמדים נדרשו למלא מחדש שאלון ממוחשב ולנסות לשחזר מזיכרונם את תשובותיהם המקוריות על מנת לצפות בפירוט הציונים שחושבו עבורם. כמו כן לא קיבלו המועמדים פירוט של חלוקת הניקוד על הריאיון הפרונטלי ושל נימוקי המראיינים לניקוד. עוד עולה כי רשות החברות הממשלתיות לא אפשרה להגיש ערעור על הניקוד בחלק של הריאיון הפרונטלי, וציון זה הוא סופי.

מומלץ לרשות החברות לבחון אפשרות להעביר לכל מועמד שמבקש את פירוט הניקוד שקיבל בקריטריונים הקשיחים ובקריטריונים של הריאיון הפרונטלי, עבור כל פרופיל. עוד מומלץ לרשות לנמק בקפידה את הניקוד על הריאיון הפרונטלי וליצור מנגנון ערעור גם על ניקוד זה.

עיגון נבחרת הדירקטורים בחקיקה

לאחר הקמתה של הנבחרת בתחילת 2014 המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי פיסקלי) דאז בחוות דעת⁹⁶ בנוגע לתקפות החוקית של הנבחרת מאפריל 2014 מסר כי מטרתה של הנבחרת היא לסייע ולייעץ לשרים בבחירת מועמדים, ולמרות הקמתה של הנבחרת מוטלת

96 במענה על הפנייה אליו של היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים דאז.



הסמכות והאחריות על השרים, ואין בה כדי לכבול את שיקול דעתו של השר האחראי לענייני החברה. בנוגע למהלך הקמת הנבחרת הוא ציין: "אנו תמכנו במהלך וראינו בו ניסיון חד פעמי ליישום ההנחה [הנחיית היועמ"ש 6.500], כאשר על בסיס הלקחים שיופקו מהליך זה ניתן יהיה לבנות בחקיקה מודל חדש למינוי הדירקטורים בחברות הממשלתיות". הוא הוסיף כי מנהל הרשות הציג בפני היועץ המשפטי לממשלה את כוונתו להוביל הליך חד-פעמי פתוח לאיתור דירקטורים, וזאת במסגרת תפקידה של הרשות לייעץ לשרים בעניינים הנוגעים לחברות ממשלתיות.

בדוח מבקר המדינה משנת 2017⁹⁷ עלה כי בפרק הזמן שעבר מאז 2014 הרשות התעכבה כשלוש שנים בהעברת הצעה לתיקון החוק. הדוח המליץ לרשות להשלים בהקדם את הליך החקיקה שבו החלה. לאחר מועד סיום הביקורת דאז, הגישה הרשות ביולי 2017 הצעה לתיקון החוק הכוללת בין היתר העברת סמכות מינויים של דירקטורים מידי השרים לידי ועדה ציבורית; עיגון נבחרת הדירקטורים בחקיקה; הסמכת הרשות לקבוע, בהסכמת השרים, את ההרכב הרצוי של הדירקטוריון בכל חברה; הפחתה של שיעור הדירקטורים מקרב עובדי המדינה וביטול דירקטורים שהם עובדי החברה; וחיזוק סמכויות הפיקוח של הרשות, ובכלל זה להקנות לה סמכויות להטיל עיצומים כספיים על נושאי משרה בחברות הממשלתיות.

בדצמבר 2020 פרסמה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) דאז חוות דעת⁹⁸ (להלן - חוות הדעת 2020) ביחס למצב המשפטי הקיים בקשר להליך מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות וביחס להליך נבחרת הדירקטורים אותו מקיימת רשות החברות הממשלתיות. חוות דעת זו ניתנה על רקע אי הבהירות הקיימת בנוגע לקיום הליכי איתור מועמדים לנבחרת הדירקטורים ולהמשך קיומו של מאגר נבחרת הדירקטורים. חוות הדעת קבעה כי במציאות המשפטית שנוצרה עם הקמת מאגר נבחרת הדירקטורים, וקיומו של הליך פומבי, תחרותי ושוויוני בגדרו, **שיטת מינוי [בחירת מועמדים על ידי השר ולא באמצעות נבחרת הדירקטורים] הנעדרת מנגנון פומבי, תחרותי ושוויוני, אינה מגשימה את התכליות שבבסיס הסמכות שהופקדה בידי השרים למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות** [הדגשה במקור] – בחירת המועמד המתאים ביותר והבטחת עצמאותו ומקצועיותו של המועמד לתפקיד - ומכאן שאינה סבירה; וכי במצב המשפטי הנוכחי דרך המלך למינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות היא ככלל באמצעות הצעת מועמדים שנבחרו בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני - קרי, מתוך מאגר נבחרת הדירקטורים, תוך שמירת הליך תואם הנבחרת כהליך חריג ומצומצם, או בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני אחר אותו יקבעו השרים.

נמצא כי הרשות פעלה לעיגון נבחרת הדירקטורים בחקיקה. עם זאת, מתחילת שנת 2014, כמעט עשר שנים לאחר שהקימה רשות החברות את נבחרת הדירקטורים הראשונה ועד סיום הביקורת, לא הוסדרה בחוק בחירת הדירקטורים באמצעות נבחרת הדירקטורים.

רשות החברות מסרה לצוות הביקורת כי מנהלת הרשות מינתה את ועדת רוסק-עמינח המייעצת לה בנושא מינוי דירקטורים, יושבי ראש דירקטוריון ומנכ"לים בחברות הממשלתיות וחיזוק מעמדם. הוועדה תבחן בין היתר סוגיות שונות ביצירת הסדרה כוללת של דרכי מינויים של נושאי

97 ראו עמוד 19.

98 נבחרת הדירקטורים - הליך מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות, חוות דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), 14.12.2020.

משרה בחברות הממשלתיות. לדעת הרשות עיגון תהליך נבחרת הדירקטורים בחקיקה הוא ללא ספק רצוי, מכיוון שהוא יאפשר לשפר את התהליך ולהשיג את התוצאות המיטביות בכל הנוגע למינוי המועמדים המתאימים ביותר כדירקטורים בחברות ממשלתיות, אך הוא אינו מחויב.

רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023 כי מאז הקמת נבחרת הדירקטורים הראשונה בשנת 2013 ועד היום חלו תמורות משמעותיות בנושא אשר חיזקו את מעמדה המשפטי של נבחרת הדירקטורים ועיגנו את נבחרת הדירקטורים כדרך המלך למינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות. לנוכח תמורות אלו, פחת הצורך בעיגון נבחרת הדירקטורים בחקיקה. רשות החברות הממשלתיות הוסיפה כי סמכות החקיקה מצויה בידיה של הכנסת.

מומלץ לרשות החברות להמשיך ולפעול לעיגון נבחרת הדירקטורים בחקיקה כך שהמועמדים יבחרו בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני שיבטיח את עצמאותו ומקצועיותו של המועמד לתפקיד, ושיבחר המועמד בעל הכישורים המתאימים ביותר.

מינוי דירקטורים בתהליך תואם נבחרת

תהליך תואם נבחרת לפני מאי 2022

הליך מינוי תואם נבחרת מהווה חריג, שכן על השרים לבחור מועמדים מתוך נבחרת הדירקטורים. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) במכתבו⁹⁹ משנת 2014 ציין שהליך תואם נבחרת הוא החריג לכלל ועל המועמדים בהליך זה לעבור את אותו הליך בחינה שמבוצע במסגרת הליך נבחרת הדירקטורים. באמצעות ההליך נשמרה התכלית של מינוי מועמדים ראויים לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות לצד מתן מרחב מסוים של גמישות לשרים בהליך המינוי במקרים חריגים המצדיקים זאת.

במקרה ששר בחר במועמד שלא מהנבחרת, הרשות העבירה את המועמד הליך תואם נבחרת. בהליך זה המועמד מילא שאלון אינטרנטי הזהה לשאלון שמילאו המועמדים שהגישו מועמדות לנבחרת¹⁰⁰. בדומה לאלו אשר נכללים בנבחרת הדירקטורים, המועמדים נדרשים לעבור את הליך הבחינה של כישוריהם על ידי ועדת המינויים. מועמד שאינו מחזיק בכישורים המאפיינים את נבחרת הדירקטורים לא ימונה לתפקיד של דירקטור זולת אם יציגו השרים, בכתב, נימוקים מיוחדים אשר מצדיקים את מינויו. יחד עם זאת מועמד יכול להתמנות בהליך תואם נבחרת כאשר נבחרת יש מועמדים בעלי ציון גבוה יותר וניסיון רב יותר.

על פי חוות דעת 2020 ניתן הסבר למהות הנימוקים המיוחדים למינוי אדם באמצעות הליך תואם נבחרת: "כך למשל, במצב בו השרים מבקשים לפעול למינויו של מועמד שהוא בעל ניסיון משמעותי בתחומי הפעילות של החברה הממשלתית או בעל כישורים בולטים באופן מיוחד בתחומים הרלבנטיים לכהונתו בחברה".

99 לאחר הקמתה של נבחרת הדירקטורים בתחילת 2014 פנתה בפברואר 2014 היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי פיסקלי) דאז, בבקשה לקבל הבהרה בנוגע לתקפות החוקית של הנבחרת לנוכח "קשיים בקידום הטיפול בהגשת מועמדים לכהונת דירקטורים לדיון בוועדה".

100 ראו הוועדה לבדיקת מינויים, נוהל מינוי בעלי תפקידים לחברות ממשלתיות ולתאגידי ציבוריים, פברואר 2011.



מינואר 2018 ועד מאי 2022 מינו השרים בהליך תואם נבחרת 118 דירקטורים בחברות הממשלתיות (42 מתוכם, כ-36%, מונו בחברות הממשלתיות הגדולות), המהווים שלישי מחברי הדירקטוריון שמונו בתקופה זו, משמע, כי רוב הדירקטורים (שני שלישים) בחברות הממשלתיות מונו מתוך נבחרת הדירקטורים. עם זאת, במינוי של מועמד מחוץ לנבחרת הדירקטורים (תואם נבחרת) יש חשש מפגיעה במועמדים מתוך הנבחרת שהגישו מועמדות ונבחרו בהליך פומבי ושיווני וייתכן שבכישוריהם ובמומחיותם הם עולים על המועמד שמונה.

תהליך תואם נבחרת לאחר מאי 2022

באוגוסט 2021 הביא שר הביטחון דאז, לבדיקת ועדת המינויים את מועמדותו של מועמד א' לתפקיד בדירקטוריון התעשייה האווירית (תע"א). מועמד א' לא נכלל בנבחרת הדירקטורים. מטעם זה, פירט באוקטובר 2022 שר הביטחון דאז את הטעמים המיוחדים אשר מצדיקים את המינוי בהליך תואם נבחרת. בסוף אוקטובר 2021 נשלחה לשרים החלטת הוועדה ולפיה למרות ניסיונו המרשים בתפקידי השלטון השונים ובתפקידים הציבוריים שמילא בעבר, כישוריו בתחומי העסקים אינם מתאימים למינוי בהליך של תואם נבחרת, כפי שעוצב בחוות דעת המשנה ליועמ"ש 2020; וכי הוא אינו עומד בדרישת הכישורים המיוחדים אשר נקבעה בסעיף 18ג(א) לחוק עבור מועמדים בעלי זיקה פוליטית משמעותית לשרי הממשלה.

לפי סעיף 18(א) לחוק החברות: דירקטור יתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים; החליטה הוועדה לבדיקת מינויים שלא להמליץ על מינויו של מועמד שהוא בעל זיקה פוליטית והוועדה קבעה שאין לו כישורים מיוחדים המצדיקים את המינוי, רשאי השר להגיש השגה על ההחלטה שתידון במליאת הממשלה; נימוקי הוועדה יובאו לפני הממשלה; לא קיבלה הממשלה את השגת השר, לא ימונה המועמד לדירקטור.

שר הביטחון דאז הביא את המינוי להחלטת הממשלה. בנובמבר 2021 התקיימה ישיבת הממשלה במהלכה נבחנה עמדתו של שר הביטחון מול עמדת הוועדה. בתום הדיון, החליטה הממשלה לקבל את השגתו של השר ולקבוע כי מועמד א' הוא בעל כישורים מיוחדים אשר מאפשרים את מינויו כדירקטור וכיושב ראש הדירקטוריון בתע"א. כמו כן, החליטה הממשלה לאשר את החלטתם המשותפת של שר הביטחון ושל שר האוצר דאז לסטות מחוות דעתה של הוועדה בעניין התאמתו של מועמד א' למינוי כאמור במסלול תואם נבחרת¹⁰¹.

על החלטת הממשלה הוגשה עתירה לבג"ץ. ביום 22.5.22 ניתן פסק הדין בבג"ץ 8173/21¹⁰² במסגרתו נדחתה העתירה נגד מינויו של מועמד א' לכהונה כדירקטור בחברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ במסלול של תואם נבחרת. עם זאת, במסגרת פסק הדין קבע בית המשפט, בין היתר כי ככלל, הצעת מועמד לכהונה כדירקטור במסלול תואם נבחרת על ידי השר הממונה, צריכה להיעשות לאחר שנערכה בחינה השוואתית בין כישוריו של המועמד המוצע לבין כישוריהם של המועמדים הנמנים עם מאגר נבחרת הדירקטורים.

בפסק הדין קבע בית המשפט כי על השר להשוות את כישוריו של מועמדו שמחוץ לנבחרת הדירקטורים לכישורי המועמדים שבנבחרת: "... ברם, השוואה פרטנית כאמור תהא מיותרת

101 ראו: החלטת הממשלה מס' 709, מיום 28.11.2021.

102 בג"ץ 8173/21, התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל ואח'.



כאשר ברור לחלוטין כי לפחות אחד מכישוריו הבולטים והייחודיים של מועמד השר לא נמצא באמתחתו של איש מאנשי הנבחרת¹⁰³.

עוד נקבע, כי דין העתירה להידחות וצוין בפסק דינה כי נדרשת בחינה השוואתית של מועמד שמחוץ לנבחרת הדירקטורים ביחס למועמדים האחרים ו"הצורך בהשוואה מביא לידי ביטוי את העובדה כי בחירה במועמד שאינו נכלל במאגר האמור, בפרט בנסיבות שבהן הוא בעל זיקה פוליטית, מהווה חריג לכלל הרגיל, כזה השמור למקרים נדירים. ההצדקה לחריג זה מתקיימת רק בהינתן נימוקים בולטים לבחירה באותו מועמד "חיצוני", הנוגעים לטובתה של החברה הממשלתית הרלוונטית. בדרך זו מובטח כי כישוריהם של כלל חברי נבחרת הדירקטורים ומידת התאמתם לחברה הממשלתית הרלוונטית יעמדו בפני הגורם הממנה ויילקחו בחשבון בטרם תתקבל החלטה הסוטה מ"דרך המלך"¹⁰⁴.

ביום 12.6.22 פרסם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) חוות דעת בעקבות פסק דין 8173/21¹⁰⁵. בהתאם לחוות הדעת "כלומר, ככלל לא ניתן עוד להגיש לוועדה לבדיקת מינויים הפועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: הוועדה), את מועמדותו לדירקטור של מי שאינו נמנה עם הנבחרת, ללא קיומה של בחינה כאמור [בפסק הדין בבג"ץ 8173/21 הדגשה במקור]". עוד הבהירה חוות הדעת כי פסק הדין חל גם על הליכי מינויים שהחלו ועל רשות החברות לערוך עבודת מטה מקצועית בשיתוף מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי) לאופן ביצוע בחינה השוואתית.

ביום 15.6.22 הודיעה רשות החברות הממשלתית לשר האוצר דאז בכובעו כשר הממונה על הרשות ולשרים האחראים על החברות הממשלתיות, כי בהתאם לחוות הדעת האמורה מיום 12.6.22 ובהינתן שנבחרת הדירקטורים החדשה אמורה להתפרסם ביוני 2022, נדרש כעת להימנע מלקדם את מינויים של מועמדים שאינם מקרב נבחרת הדירקטורים.

נמצא כי כשמונה חודשים לאחר הודעת רשות החברות מיוני 2022 ועד מועד תום הביקורת, לא גיבשה הרשות מתווה אשר ינחה את השרים הממנים באשר לאופן בו יש לבצע את הבחינה השוואתית בין המועמד שאינו נמנה על נבחרת הדירקטורים למועמדים המצויים בנבחרת.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי ב-16.5.23 היא הפיצה לשרים נוהל בדבר הבחינה "ההשוואתית" כאמור, הקובע את מתווה העבודה של השרים מול רשות החברות הממשלתיות והוועדה לבדיקת מינויים, כפי שיפורט בקצרה להלן: שרים המעוניינים במינוי מועמד לכהונה כדירקטור או כיו"ר דירקטוריון שאינו נמנה עם נבחרת הדירקטורים, יציינו נימוקים בדבר הצורך במינוי מועמד זה, בשל ניסיונו המשמעותי בתחומי הפעילות של החברה הממשלתית או כישוריו הבולטים באופן מיוחד; המועמד ימלא שאלון תואם נבחרת, ויבחן על ידי הרשות יחסית למועמדים נוספים מהפרופיל הרלוונטי; על בסיס בחינה כאמור, תציע הרשות לשרים מספר מצומצם של מועמדים להשוואה מתוך נבחרת הדירקטורים, בשים לב לשיקולים

103 שם בעמ' 23.

104 שם בעמ' 33.

105 מכתב שכותרתו "הליך מינויים של דירקטורים שאינם נמנים על נבחרת הדירקטורים" ("תואמי נבחרת") בחברות ממשלתיות - יישום פסק הדין בבג"ץ 8173/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל ואח"י, 12.6.22.



נוספים כמו הגרעין הניהולי (אם נקבע לאותה חברה), מאפייני החברה וצרכיה; השרים יבצעו השוואה בין המועמד המוצע על ידם לבין רשימת המועמדים מנבחרת הדירקטורים שהועברה על ידי הרשות; השרים יעבירו לוועדה לבדיקת מינויים את החלטתם המנומקת לעניין המועמד שנבחר מטעמם.

מוצע כי רשות החברות הממשלתיות תשקול את הגדלת נבחרת הדירקטורים במסגרת "הנבחרת הנושמת" כך שאפשרויות הבחירה של השרים את המועמדים מתוכם תהיה גדולה יותר. עוד מומלץ לרשות החברות לגבש מתווה לבחינה השוואתית בין המועמדים מחוץ לנבחרת הדירקטורים למועמדים מתוך הנבחרת בדרך שתאפשר לשר מינוי מועמד במסגרת הליך תואם נבחרת במקרים שבהם אחד מכישוריו הבולטים והייחודיים של מועמד השר לא נמצא באמתחתו של איש מאנשי הנבחרת.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי במבנה נבחרת הדירקטורים כיום אין מנגנון המאפשר הגדלה של מספר המועמדים בנבחרת. יחד עם זאת, במאי 2023 ועדת רוסק-עמינח גיבשה דוח ביניים. במסגרת דיוניה הסכימו חברי הוועדה כי על המאגר של נבחרת הדירקטורים להיות "נושם" במובן זה שאפשר יהיה לצרף אליו מועמדים נוספים באופן תדיר, כמה פעמים בשנה, תוך הגבלה של מספר המועמדים שיכולים להצטרף, באופן שאף עשוי ליתר את הצורך במינוי מועמד בהליך תואם נבחרת. עוד מסרה רשות החברות הממשלתיות בתשובתה ביולי 2023 כי בהמשך להסכמה שהתגבשה כאמור, בדיון שנערך על ידי חברי הוועדה לאחר תום הביקורת החליטה הוועדה, כחלף למנגנון ה"נושם", לאמץ את הנוהל בדבר הבחינה "ההשוואתית" (נוהל "תואם נבחרת") שגובש על ידי הרשות ומשרד המשפטים ולפעול לפיו בהוספת מועמדים למאגר.

הגבלות שחלות על חברי דירקטוריון בחברה ממשלתית

באוגוסט 2022 נודע לרשות החברות על חשש למעורבות פוליטית של חבר דירקטוריון המשמש יו"ר חברה ממשלתית, בבחירות המקדימות של אחת המפלגות. חבר הדירקטוריון המדובר הוצע כמועמד לדירקטוריון חברה הממשלתית באוגוסט 2020 ע"י שר מטעם אותה מפלגה, במסגרת הליך תואם נבחרת זאת מבלי שעבר הליך מיון פומבי שוויוני במסגרת נבחרת הדירקטורים. לפי הצהרת חבר הדירקטוריון בטפסים אותם מילא בהיותו מועמד לא הייתה לו זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה במועדים בו הוצגה מועמדותו כחבר דירקטוריון ואח"כ כיו"ר החברה מועמדותו נבחרה על ידי הוועדה לבדיקת מינויים.

בעקבות הפרסומים, פנתה רשות החברות לקבלת התייחסותו של יו"ר דירקטוריון החברה המדוברת במטרה לברר את פרטי האירוע שבגיניו התעורר החשש. במענה לפניה, הסביר יו"ר הדירקטוריון, כי בעבר, עד חודש נובמבר 2008, היה חבר מרכז במפלגה וחבר מועצת סניף; עם זאת, בנוגע לבדיקה הפרטנית הגיב כי הוא נכח בבחירות המקדימות במסגרת הצבעתו כאזרח ישראלי ולא כחבר המפלגה.

מבירור שערכה רשות החברות עם הגורמים המקצועיים והמשפטיים ברשות עולה כי על פי המצב המשפטי כיום לא קיים איסור ברור בדבר עיסוק בפעילות פוליטית או מפלגתית של יו"ר דירקטוריון של חברה ממשלתית, לרבות יו"ר פעיל, וזאת, למעט מהגבלות הקבועות על משרתי

ציבור בדרגות בכירות, ובכלל זה הסדרים החלים על עובדי מדינה בכירים, בין היתר, מכוח סעיף 3א(ג) לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959 המגביל השתתפות של נושא משרה בשכר בחברות ממשלתיות בבחירות בגוף בוחר בנסיבות מסוימות. לצד זאת, יצוין כי בהתאם לחוזרי הרשות והנחיות היועצת המשפטית לממשלה בנושא חל איסור על קיום פעילות פוליטית במתקני החברה וכן חלות הגבלות על התמודדותם של דירקטורים בחברה ממשלתית בבחירות מרכזיות או מקומיות¹⁰⁶.

מנהלת הרשות פנתה באוגוסט 2022 למשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), (להלן - המשנה) בבקשה לקבלת הנחיות לאור המצב הנוכחי בו "אין הוראות המגבילות את עיסוקו הפוליטי של דירקטור או יו"ר דירקטוריון מכהן". ביום 27.10.2022 כתב המשנה בתשובה בין היתר כי "הטלת מגבלות במישור הביטוי הפוליטי שיחולו על דירקטור בחברה ממשלתית הינה סוגיה מורכבת. מחד גיסא, כפי שצינת, מתן אפשרות להבעת עמדה פוליטית עלול לפתוח פתח להשפעה פוליטית פסולה על הדירקטור בבואו לקבל החלטות בענייני החברה בה הוא מכהן. מאידך גיסא, עולה השאלה אם החלת איסור גורף על דירקטור מעיסוק בפעילות פוליטית, אינו מייצר פגיעה בלתי מידתית בזכות לחופש ביטוי פוליטי. בהקשר זה, יש לבחון בין השאר האם עצם הבעת תמיכה במועמד פוליטי כלשהו בהכרח תעמוד בסתירה לחובת האמונים והזהירות שהוא חב לחברה, או שמא די באיסור החל כיום המתמקד בשימוש בכספי החברה או בנכסיה בקשר עם תעמולת בחירות¹⁰⁷, אשר פורש גם ככזה המטיל חובה על נושא משרה לפעול לכך שעובדת היותו נושא משרה בחברה לא תצוין בקשר עם פרסום פוליטי מצדו¹⁰⁸".

עוד ציין המשנה בתשובתו כי על מנת לקדם את הבחינה בנושא, הוא מבקש את קבלת עמדת רשות החברות הכתובה בדבר הצורך בהגבלת מעורבות פוליטית של דירקטורים (או גורמים נוספים) בחברות ממשלתיות.

נמצא כי עד מועד תום הביקורת לא גיבשה רשות החברות את עמדתה בדבר הצורך בהגבלת המעורבות הפוליטית של דירקטורים (או גורמים נוספים) ובפרט במישור הביטוי הפוליטי בחברות ממשלתיות.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי קיימת חשיבות יתרה להגנה על האינטרסים הציבוריים האמורים, ולשם כך, ראוי להגביל את פעילותם הפוליטית או המפלגתית של דירקטורים ונושאי משרה בחברות ממשלתיות ולקבוע מתווה, בהתאם לאמות מידה המביאות בחשבון את בכירות נושא המשרה בהיררכיה הניהולית של החברה הממשלתית, עוצמת הזיקה בין פעילות המתבצעת על ידו לבין החברה, לרבות החשש למראית עין, מהות וסוג הפעילות הפוליטית ועוד.

106 ראו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1902, פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות, עודכן ינואר 2021; חוזר רשות החברות 1-11-2019, חובת התנהלות תקינה בתקופת בחירות כלליות, בחירות מקדימות ובחירות לרשויות מקומיות ומניעת פעילות פוליטית ומפלגתית בחברות ממשלתיות, ינואר 2019.

107 סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959.

108 סעיף 1.4 לחוזר רשות החברות מס' 1-11-2019 שכותרתו "חובת התנהלות תקינה בתקופת בחירות כלליות, בחירות מקדימות ובחירות לרשויות מקומיות ומניעת פעילות פוליטית ומפלגתית בחברות ממשלתיות".



מומלץ כי רשות החברות הממשלתית והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) ישלימו את גיבוש עמדותיהם בעניין הגבלת המעורבות הפוליטית של הדירקטורים (או גורמים נוספים) בחברות הממשלתיות ובפרט במישור הביטוי הפוליטי ויבחנו את האופן שבו יש לקבוע הסדר מתאים.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי בתחילת יוני 2023 עמדתה בדבר הצורך בהגבלת פעילות פוליטית נשלחה למשרד המשפטים והליך בחינת הנושא החל.

משרד המשפטים מסר ביוני 2023 כי במענה על פנייתה של מנהלת רשות החברות הממשלתיות, ניתן לבחון את הצורך והאפשרות של הסדרת הסוגיה, בשים לב, בין היתר, לכך שמדובר בחברה ממשלתית. זאת, לאחר גיבוש עמדה סדורה בנושא על ידי רשות החברות הממשלתיות.

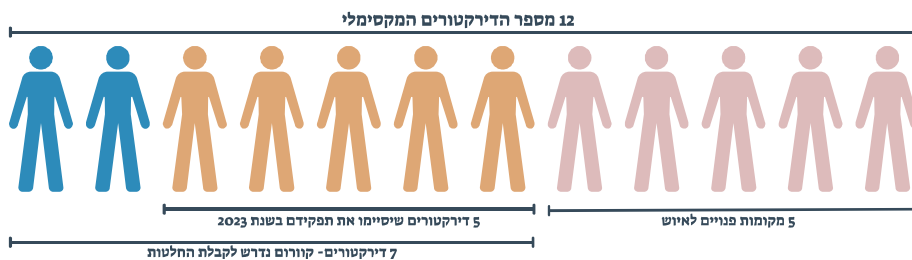
רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה ביולי 2023 כי לאחר מועד סיום הביקורת עמדת הרשות בנושא גובשה ונשלחה לשרים.

מקרה בוחן - עיכובים במינוי חברי דירקטוריון, יו"ר דירקטוריון ומנכ"ל, לחברת החשמל לישראל בע"מ

ביום 10.9.22 הסתיימה תקופת המינוי בעבור שני חברי דירקטוריון בחח"י, מספר חברי הדירקטוריון הנתרים עמד על שישה והחברה דווחה לבורסה לניירות ערך שאין לה קוורום חוקי לשם קבלת החלטות הנדרשות לניהול שוטף של חברה. יצוין שחח"י היא החברה הממשלתית הגדולה ביותר בנכסים, מחזור ומספר עובדים.

ב-22.9.22 מונתה דירקטורית אחת. לאחר מינויה עמד מספר חברי הדירקטוריון על המינוי הנדרש, אולם כל סיום מינוי של דירקטור מכל סיבה שהיא יביא את החברה שוב למצב בו יחסר לה קוורום חוקי. להלן בלוח פרטים על איוש תקני דירקטורים בחברת החשמל, נכון ל-22.9.22.

תרשים 6: מצבת הדירקטורים בחח"י, נכון ל-22.9.22



המקור: רשות החברות הממשלתיות

* חסר יו"ר דירקטוריון קבוע שטרם מונה במועד תום הביקורת, ראו בהמשך.

מהלוח עולה שיש חמישה מקומות פנויים לאיש בדירקטוריון חח"י, וחמישה דירקטורים מכהנים יסיימו את תקופת המינוי ב-2023.

עד מועד תום הביקורת לא מונו דירקטורים נוספים בחח"י מעבר לשבעת הדירקטורים המהווים את המינימום לקוורום נדרש, וקיים חשש שאם יפסיק אחד הדירקטורים את כהונתו מכל סיבה שהיא לרבות תום תקופת מינוי, שוב יפחת מספר הדירקטורים מהמיניון החוקי לקבלת החלטות.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי הסמכות למינוי דירקטורים נתונה על פי חוק לשרים ובאחריותם למנות את הדירקטורים החסרים בחברות שבאחריותם, וכי הרשות עשתה כל שביכולתה על מנת לקדם את נושא המינויים. עוד מסרה כי ב-5.6.23 מונה דירקטור אחד לחח"י מתוך חמשת המקומות הפנויים.

על השר הממונה על הרשות ועל שר האנרגיה בשיתוף רשות החברות הממשלתיות לפעול למינוי דירקטורים לחח"י להשלמת המספר הדרוש על פי התקן בהקדם.

פעילות חח"י ללא יו"ר דירקטוריון

על פי סעיף 24(א) לחוק החברות הממשלתיות: הדירקטוריון של חברה ממשלתית יבחר באחד מחבריו ליושב ראש הדירקטוריון; הבחירה טעונה אישור השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים; אולם רשאית הממשלה למנות יושב ראש הדירקטוריון מבין חבריו, אם ראתה צורך בכך ולאחר שנועצה בוועדה לבדיקת מינויים.

התהליך השגור לבחירת היו"ר הוא שהשרים מציעים מועמד לדירקטוריון המקובל עליהם גם לתפקיד יו"ר. המינוי הוא דו-שלבי, ראשית מתמנה המועמד לדירקטוריון, אח"כ בוחר בו הדירקטוריון כיו"ר, והוא מאושר לתפקיד על ידי השרים הממונים.

חח"י הנפיקה אגרות חוב שנסחרות בבורסה בתל אביב. על כן חל עליה חוק ניירות ערך, התשכ"ה-1968 (להלן - חוק לניירות ערך) והחברה מוגדרת חברה מדווחת¹⁰⁹. דירקטוריון חברה מדווחת חייב למנות יו"ר דירקטוריון לפי חוק החברות הממשלתיות¹¹⁰ (חברה ממשלתית) ולפי חוק החברות, התשנ"ט-1999¹¹¹. חוק החברות קובע¹¹² כי רשות ניירות ערך רשאית להטיל עיצום

109 לפי סעיף 36(א) לחוק ניירות ערך תאגיד שניירות ערך שלו הוצעו לציבור על פי תשקיף חייב להגיש לרשות דוחות או הודעות לפי פרק זה עוד ניירות הערך שלו נמצאים בידי הציבור; תאגיד שניירות ערך שלו נסחרים בבורסה או רשומים בה למסחר חייב להגיש דוחות או הודעות לפי פרק זה לרשות ולבורסה. לפי סעיף ההגדרות בחוק ניירות ערך התאגיד הוא "תאגיד מדווח".

110 ראו סעיף 24(א) לחוק החברות הממשלתיות.

111 ראו סעיף 94(א) לחוק החברות.

112 סעיף 363(ב) קובע כי "הפר אדם הוראה מההוראות לפי חוק זה, כמפורט להלן, בקשר לחברה שהיא תאגיד מדווח, רשאית רשות ניירות ערך להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות סימן זה, בסכום הבסיסי: (1) בחברה לא נקבע המספר המזערי הנדרש של דירקטורים בדירקטוריון, שעליהם להיות בעלי מומחיות חשבונאית ופיננסית, בניגוד להוראות סעיף 92(12); (2) בחברה לא מכהן יושב ראש דירקטוריון, בניגוד להוראות סעיף 94(א), במשך למעלה מ-60 ימים".



כספי אם בחברה לא מכהן יו"ר דירקטוריון מעל 60 יום. סעיף 52ט(א) לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, מסמיך את רשות ניירות ערך להטיל עיצום כספי אם הפר אדם הוראות לפי חוק ניירות ערך. בחוק החברות הממשלתיות לא נקבע פרק זמן שחברה ממשלתית יכולה לפעול בלי יו"ר לדירקטוריון.

ביום 1.8.21 סיים יו"ר דירקטוריון חברת החשמל את תפקידו. השרים החלו לחפש מועמד אחר לתפקיד היו"ר. להלן תרשים המתואר את הצעדים שעשו השרים בניסיון למנות יו"ר דירקטוריון לחברת החשמל.

תרשים 7: לוח זמנים בניסיון השרים למנות יו"ר דירקטוריון לחברת החשמל



על פי נתוני רשות החברות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה כי מ-1.8.21 ועד למועד חתימת דוח זה (יולי 2023), פרק זמן של כשנתיים, אף שנעשו כמה ניסיונות למנות יו"ר לחברה, השרים ודירקטוריון החברה לא מינו יו"ר דירקטוריון לחברת חשמל.

ביולי 2022 הודיעה הרשות לניירות ערך לחח"י על כוונתה להוציא דרישה לתשלום עיצום כספי לפי סמכותה על פי חוק החברות בשל אי כהונת יו"ר דירקטוריון במשך למעלה מ-60 יום. באותו מועד לא כיהן בחח"י יו"ר כבר במשך כשנה. בדצמבר 2022 הטילה הרשות לניירות ערך על חח"י דרישה לעיצום כספי בשל ההפרה כאמור בסכום של 900 אלפי ש"ח.

חח"י מסרה ביוני 2023 בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בינואר 2023 הגישה עתירה מינהלית לבית המשפט בבקשה לביטול העיצום הכספי. במועד תום הביקורת טרם הסתיים הדיון בנושא.

חברת חשמל היא החברה הממשלתית הגדולה ביותר בעלת סך נכסים בלתי שוטפים של כ-86 מיליארד ש"ח, מחזור הכנסות שנתי של כ-22 מיליארד ש"ח ומעסיקה כ-10,000 עובדים¹¹³. העיכוב במינוי יו"ר דירקטוריון קבוע ופעיל מהווה פגיעה בתפקוד התקין של החברה וחושף אותה להפרת חוק וכתוצאה מכך לעיצומים כספיים, כפי שארע בדצמבר 2022 עת הטילה הרשות לני"ע על חח"י דרישה לעיצום כספי בשל ההפרה כאמור בסכום של 900 אלפי ש"ח. יתר על כן בחלק מהזמן במקביל לא היה מנכ"ל קבוע לחברה (ראו בהמשך).

על השר הממונה על הרשות ועל שר האנרגיה באמצעות רשות החברות הממשלתיות לפעול למינוי של יו"ר דירקטוריון לחח"י בהקדם, כדי למנוע פגיעה ממשית בחברה.

חח"י מסרה ביוני 2023 כי היא מצטרפת להמלצת מבקר המדינה לשרים הממונים ולרשות החברות הממשלתיות לפעול לקידום מינויו של יו"ר קבוע לחברת החשמל בהקדם האפשרי.

עיכובים במינוי מנכ"ל בחח"י

חוק החברות הממשלתיות קובע בסעיף 37(א) כי הדירקטוריון של חברה ממשלתית ימנה את המנהל הכללי; המינוי טעון אישור השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים.

ביום 10.2.22 הודיע מנכ"ל חברת חח"י דאז כי הוא יסיים את תפקידו בתום תקופת ההודעה המוקדמת כמוסכם בחוזהו. ב-14.4.22 לאחר הליך איתור שנמשך כחודשיים ועדת איתור המליצה לדירקטוריון על מועמד המתאים ביותר למנכ"ל, שמונה לתפקיד לפי החלטת הדירקטוריון. בד בבד התנהל הליך איתור לתפקיד מזכיר דירקטוריון החברה. באותו חודש טען דירקטור שהיה מועמד ליו"ר הדירקטוריון שהוא נחשף לטענות בדבר שיקולים פוליטיים בתהליכי המינויים לתפקידים כאמור.

בתחילת מאי 2022 מינתה רשות החברות בודק לבדוק את הטענות¹¹⁴. דוח הבודק מיוני 2022 שהוגש לרשות לא מצא ממש באף אחת מהטענות לעניין הליכי האיתור. בעקבות קבלת מסקנות

113 חברת החשמל, דוח שנתי חברת החשמל, באתר חברת החשמל, 1.1.2022.

114 חוק החברות ותקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר הסמכת בודק בידי הרשות), התשס"ה-2005, סעיף 55.



הבודק הועבר מינוי המנכ"ל בו בחר הדירקטוריון לבדיקת ועדת המינויים אשר מצאה כי הוא כשיר למילוי תפקיד והמליצה לשרים על מינויו ביוני 2022. בין לשכת השרה דאז לבין רשות החברות הממשלתיות הייתה מחלוקת בקשר לממצאים והמלצות הבודק לעניין תהליכי האיתור. שרת האנגרייה דאז לא חתמה על מינוי המנכ"ל עד לבירור שביקשה לקיים מול היועצת המשפטית לממשלה לבחינת נושא המינוי. משנתקבלה תגובת היועצת כי אין מניעה למינוי, שרי האנגרייה והאוצר דאז חתמו על המינוי של המנכ"ל באוקטובר 2022. להלן בלוח סיכום תהליך מינוי מנכ"ל לחברת החשמל.

לוח 4: לוחות זמנים במינוי המנכ"ל ש' לחברת חח"י

תאריך הודעה על פרישה מנכ"ל הקודם	תאריך אישור על ידי דירקטוריון החברה	תאריך הגעת מסמכים לוועדה לבדיקת מינויים	אשר בוועדה לבדיקת מינויים ונשלח למינוי השרים ביום	תאריך חתימת השרים על כתב המינוי
10.2.22 1.5.22 (סיום תפקיד בפועל)	14.4.22	9.5.22	20.6.22	שרת האנגרייה דאז - 11.10.22 שר האוצר דאז - 18.10.22

מהלוח עולה כי למרות מאמצי של רשות החברות הממשלתיות לקידום המינויים, דירקטוריון החברה, שרת האנגרייה דאז ושר האוצר לא מינו מנכ"ל קבוע לחברת החשמל כחמישה חודשים, ממאי 2022 עד אוקטובר 2022 עד שהשרים האחראים, שרת האנגרייה דאז ושר האוצר דאז, בכובעו כממונה על רשות החברות, חתמו על המינוי.

נמצא לגבי חח"י שפרק הזמן למינוי מועמדים לתפקידים בכירים (יו"ר דירקטוריון ומנכ"ל) היה ארוך לעניין מינוי יו"ר הדירקטוריון - במשך למעלה משנה וחצי ועד מועד סיום הביקורת טרם מונה יו"ר דירקטוריון קבוע לחברה (יו"ר הדירקטוריון הקודם סיים תפקידו באוגוסט 2021). לעניין מינוי המנכ"ל - אף שדירקטוריון חח"י בחר למנות מועמד לתפקיד מנכ"ל חל עיכוב, במשך כחמישה חודשים, בחתימת השרים הרלוונטיים (שר האוצר ושרת האנגרייה דאז) על כתבי המינוי, וסך התקופה שלא היה מנכ"ל לחח"י עמד על כחמישה חודשים. העיכובים במינויים השליכו על ניהולה השוטף של החברה, וחשף את החברה להפרת חוק ולעיצומים כספיים.

מומלץ לרשות החברות לבחון בשיתוף משרד המשפטים דרכים למניעת מצבים שבהם חברות ממשלתיות משמעותיות, ובפרט חברות ציבוריות, תיוותרנה ללא יו"ר דירקטוריון או מנכ"ל, ובכלל זאת גם את משך הזמן הנאות שמן הראוי שיינתן לשרים הממונים על החברות הממשלתיות, לאשר או לנמק מדוע לא יאשרו מועמד שנבחר על ידי הדירקטוריון לשמש כיו"ר או מנכ"ל ולפעול לאסדרה חוקית לחלופות שיתנו מענה למצבים חריגים.

כמו כן, על שר האנגרייה והשר הממונה על רשות החברות לפעול למנות בהקדם יו"ר דירקטוריון קבוע לחברת החשמל.

משרד המשפטים מסר ביוני 2023 כי סמכות המינוי לתפקיד יו"ר דירקטוריון ומנהל כללי בחברה ממשלתית נתונה בידי דירקטוריון החברה הממשלתית והשרים. משרד המשפטים עומד לרשות



השרים וניתן לפנות אליו להתייעצות ככל הנדרש. עוד נמסר בנוגע למצבים של היעדר מנהל כללי קבוע לחברה כי חוק החברות הממשלתיות קובע הסדר שנועד לגשר על היעדרו של מנהל כללי קבוע בחברה. זאת באמצעות מינוי מנהל כללי בפועל. אשר למצבים של היעדר יו"ר דירקטוריון בחברה, חוק החברות, התשנ"ט-1999, קובע הסדר שנועד לגשר על היעדרו של יו"ר דירקטוריון ולאפשר את תפקודו של דירקטוריון, באמצעות בחירת אחד מחברי הדירקטוריון לצורך ניהול הישיבה וחתימה על פרוטוקול הדיון.

ייצוג הולם בדירקטוריון ובקרב עובדי החברות הממשלתיות

הבטחת ייצוג הולם לקבוצות אוכלוסייה הנמצאות בתת-ייצוג נובעת מעקרון השוויון. עיקרון זה אינו מתמצה באיסור אפליה בלבד, אלא כלולה בו גם החובה לנקוט מהלך פעיל להשגת שוויון מהותי¹¹⁵. בנוגע לייצוג הולם בחברות הממשלתיות חלים חוקים והוראות שונות לגבי כל הדרגות מצוות העובדים והעובדות, ההנהלה ועד הדירקטוריונים¹¹⁶, עבור קבוצות שונות (להלן - אוכלוסיות הגיוון).

חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951, קבע בעניין העדפה מתקנת כי בגוף ציבורי¹¹⁷ - משרד ממשלתי, חברה ממשלתית ועוד - יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים במשרות השונות ובדירוגים השונים בקרב העובדים, ההנהלה והדירקטוריון¹¹⁸. אם המועמדים משני המינים הם בעלי כישורים דומים, על החברה הממשלתית לתת העדפה למועמדת אישה. בג"ץ שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל¹¹⁹ קבע "המושג 'ביטוי הולם' - בהתייחסו לייצוגם בהרכב דירקטוריון של בני שני המינים - טעון פירוש על-פי נסיבותיו המיוחדות של המקרה. משמע, כי אין המדובר בקביעת מכסות שוות או בקביעת מכסות כלשהן לייצוגם של גברים מזה ושל נשים מזה... שבהיעדר נסיבות מוכחות המצדיקות מתן משקל יתר לבני אחד המינים, יש לפרש 'ביטוי הולם' כמחייב מתן ייצוג שווה לנשים ולגברים".

חוק החברות הממשלתיות קבע בסעיף 18א: "א) בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים; (ב) עד להשגת ביטוי הולם לייצוג כאמור, ימנו השרים,

115 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, 1.1503, ייצוג הולם למגזרים מסוימים, מרץ 2003.

116 בין החוקים וההוראות אפשר לכלול את הוראות חוק החברות הממשלתיות; חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שיווי זכויות האישה); חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק שוויון הזדמנויות); חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק זכויות); צו הרחבה לעידוד ולהגברה של התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות שהוציא שר הכלכלה בספטמבר 2014 לפי חוק הסכמים קיבוציים, השי"ז-1957 (להלן - צו הרחבה); חוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"א - 2011; הנחיות של רשות החברות הממשלתיות שפורטו בחוזרים שונים, כגון חוזר רשות החברות בעניין ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות מינואר 2017 וחוזר רשות החברות 2014-7-2 מ-22.6.14, העוסק בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

117 גוף ציבורי - כל אחד מאלה: (1) משרד ממשלתי, (2) רשות מקומית, (3) חברה עירונית, כהגדרתה בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (\$) תאגיד או גוף ציבורי שהוקם בחוק (5) חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, אלא אם כן, קבע שר המשפטים, באישור הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת, לעניין העובדים, כי חובת הייצוג ההולם כאמור בסעיף קטן (א) לא תחול.

118 סעיף 6 גא) לחוק שיווי זכויות האישה.

119 בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח (5) 501 (1994).



ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם באותה עת בדירקטוריון החברה".

בשנת 2007 בהחלטת הממשלה 1362, "ייצוג הולם לנשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות" הוחלט שהשרים הממונים על החברות הממשלתיות ימנו לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות דירקטורים מבני המין שאינו מיוצג באופן הולם, וזאת עד להשגת ייצוג בשיעור 50%, עד תום שנתיים מיום קבלת החלטה זו.

חוק החברות הממשלתיות קבע בסעיף 18א(א): "א) בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית; (ב) עד להשגת ביטוי הולם לייצוג כאמור, ימנו השרים, ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים מקרב האוכלוסייה הערבית; (ג) לעניין סעיף זה, 'האוכלוסייה הערבית' - לרבות האוכלוסייה הדרומית והצ'רקסית".

סעיף 18א2 לחוק החברות קבע שבדירקטוריונים של חברות ממשלתיות יינתן ביטוי הולם לייצוג של אנשים עם מוגבלות, של יוצא אתיופיה או בן ליוצאי אתיופיה, של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים¹²⁰.

בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות החל על החברות הממשלתיות נקבע¹²¹ כי אם ראה מעסיק¹²² שבקרב עובדיו אין ביטוי הולם בנסיבות העניין לייצוגם של אנשים עם מוגבלות, עליו לפעול לקידום הייצוג ההולם. צו ההרחבה¹²³ החיל על כל מעסיק של 100 עובדים או יותר הוראות לגבי ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות, כך שכאשר 3% מהעובדים הם עם מוגבלות, יראו בו גוף שיש בו ייצוג הולם.

נוסף על האמור בחקיקה, על השרים האחראים לענייני החברות הממשלתיות חלות החלטות הממשלה שבהן הוטל עליהם לפעול לקידום ייצוג הולם של נשים¹²⁴ בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות וייצוג הולם של בני האוכלוסייה הערבית¹²⁵ בקרב העובדים ובדירקטוריונים של החברות הממשלתיות.

חוזרי רשות החברות הממשלתיות¹²⁶ נקבעו הוראות נוספות בנושא ייצוג הולם החלות על החברות הממשלתיות, בכלל זה לגבי נשים בתפקידי ניהול בכיר. בין היתר נקבעה החובה לקיים

120 חוק החברות מפנה להגדרות של "אנשים עם מוגבלות", "בן אוכלוסייה חרדית" ו"עולה חדש" להגדרות המצויות בחוק שירות המדינה (מינויים), התש"ט-1959.

121 בסעיף 9(א).

122 המעסיק יותר מ-25 עובדים.

123 צו הרחבה לעידוד והגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות, 21 בספטמבר, 2014.

124 החלטת ממשלה 1362, "ייצוג הולם לנשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות" (11.3.07).

125 החלטת הממשלה 735 (ערב/7) "קידום השוויון ושילוב אזרחי ישראל הערבים" (19.8.03), שבה נקבע כי השרים האחראים לענייני החברות הממשלתיות יפעלו להשגת ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית בדירקטוריונים של החברות. גם החלטת ממשלה 550, "התכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" (24.10.21), שבה נקבע בין היתר כי על החברות הממשלתיות לקבוע יעדים ופעולות לפי העניין לקידום הייצוג של בני האוכלוסייה הערבית.

126 חוזר מס' 2-7-2014 מיוני 2014 בעניין חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, חוזר מספר 1-7-2017 מינואר 2017 בעניין ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות, וחוזר 1-10-2020 מינואר 2020 בעניין ריכוז הוראות הדיווח השוטפות של החברות הממשלתיות לרשות החברות.

דיונים בדירקטוריון אחת לשנה וחובת דיווח אחת לשנה לרשות החברות הממשלתיות לגבי הייצוג ההולם, כמפורט בחוזרים.

בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), שלא חל על חברות ממשלתיות, נקבע כי הממשלה תפעל לקידום ייצוג הולם לקבוצות אוכלוסייה, כאמור בקרב העובדים בשירות המדינה, בהתאם ליעדים שתקבע. הכלים שנקבעו בחוק שירות המינויים הם ייעוד של משרות מסוימות שיועסקו בהן, ככל האפשר, מועמדים כשירים לתפקיד מקרב הקבוצה הזכאית לייצוג הולם שאינה מיוצגת באופן הולם בשירות המדינה. העדפה מתקנת בעניין משרה או קבוצת משרות שבהן תינתן עדיפות למועמדים מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם שאינה מיוצגת באופן הולם, כאשר הם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים.

בלוח שלהלן השוואת המסד הנורמטיבי לגבי ייצוג הולם של אוכלוסיות גיוון¹²⁷ בשירות המדינה ובחברות ממשלתיות, נכון למועד סיום הביקורת.

לוח 5: המסד הנורמטיבי לגבי ייצוג הולם של אוכלוסיות הגיוון בשירות המדינה ובחברות ממשלתיות

האוכלוסייה	שירות המדינה	החברות הממשלתיות
יוצאי אתיופיה	חוק המינויים - מתן ייצוג הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של יוצאי אתיופיה.	חוק החברות הממשלתיות - מתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של יוצאי אתיופיה, וקביעת יעד בנושא זה על ידי דירקטוריון של החברה הממשלתית.
האוכלוסייה הערבית, הצ'רקסית והדרוזית	החלטת הממשלה מינואר 2016 ¹²⁸ - שיעור ייצוגם של יוצאי אתיופיה בשירות המדינה לא יפחת משיעורם באוכלוסייה. שיעורם כיום באוכלוסייה עומד על כ-1.7%.	אין החלטת ממשלה לגבי שיעור הייצוג ההולם.
האוכלוסייה הערבית, הצ'רקסית והדרוזית	חוק המינויים - מתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני האוכלוסייה הערבית, הצ'רקסית והעדה הדרוזית.	חוק החברות הממשלתיות - מתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני העדה הדרוזית, וקביעת יעד על ידי דירקטוריון החברה הממשלתית.
	החלטת הממשלה מנובמבר 2007 ¹²⁹ - שיעור עובדי המדינה מקרב בני האוכלוסייה הערבית, הצ'רקסית והדרוזית - 10%.	החלטות ממשלה 550 מאוקטובר 2021 והחלטת ממשלה 763 מדצמבר 2021 בנוגע לקידום של תיקון חוק החברות הממשלתיות, ובו תעוגן גם חובת הייצוג ההולם של בני האוכלוסייה הערבית והצ'רקסית.
	אין החלטת ממשלה לגבי שיעור הייצוג ההולם.	אין החלטת ממשלה לגבי שיעור הייצוג ההולם.

המקור: משרד מבקר המדינה.

- 127 יוצאי אתיופיה, האוכלוסייה הערבית, אנשים עם מוגבלות, האוכלוסייה החרדית ועולים חדשים.
- 128 החלטת ממשלה 1065 מיום 28.1.16, קביעת יעד לייצוג הולם בשירות המדינה ליוצאי אתיופיה והאצלת סמכות הממשלה על ראש הממשלה לקבוע משרות ייעודיות.
- 129 החלטת הממשלה 2579, "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה" (11.11.07). בהחלטה נקבע כי לפחות 10% מעובדי המדינה יהיו מבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית עד לשנת 2012.



האוכלוסייה	שירות המדינה	החברות הממשלתיות
אנשים עם מוגבלות	חוק המינויים וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות - מתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של אנשים עם מוגבלות.	חוק המינויים וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות - מתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של אנשים עם מוגבלות.
האוכלוסייה החרדית	חוק המינויים וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ¹³⁰ - יעד הייצוג ההולם לאנשים עם מוגבלות - 5%.	2. צו הרחבה משנת 2014 ¹³¹ - יעד הייצוג ההולם - 3% (לא הוגדרו בצו התנאים שלפיהם ייקבע מיהו אדם עם מוגבלות).
עולים חדשים	חוק המינויים וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות - מתן ביטוי הולם, בנסיבות החרדית, לייצוגם של בני האוכלוסייה החרדית.	חוק החברות הממשלתיות - אין התייחסות.
	החלטת ממשלה 3268 מדצמבר 2017 - קביעת יעד ולפיו שיעור הנקלטים בשירות המדינה מקרב בני האוכלוסייה החרדית בשנים 2018 - 2020 לא יפחת מ-7% מכלל הנקלטים בשירות המדינה.	אין החלטת ממשלה לגבי שיעור הייצוג ההולם.
	חוק המינויים - מתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של עולים חדשים, וקביעת יעד בנושא זה על ידי דירקטוריון של החברה הממשלתית.	חוק החברות הממשלתיות ¹³² - מתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של עולים חדשים, וקביעת יעד בנושא זה על ידי דירקטוריון של החברה הממשלתית.
	לא נקבע יעד כמותי.	אין החלטת ממשלה לגבי שיעור הייצוג ההולם.

מהלוח עולה כי בנוגע לעבודה בשירות המדינה של אוכלוסיות גיוון קבעה המדינה יעדים כמותיים מדידים כגון 1.7% להעסקת יוצאי אתיופיה ו-10% להעסקת בני העדה הערבית ובהם הצ'רקסים והעדה הדרוזית. עוד עולה כי לא נקבעו עד כה יעדים מדידים לאוכלוסיית הגיוון בחוק החברות הממשלתיות או בהחלטות ממשלה העוסקות בחברות הממשלתיות.

130 סעיף 9(ב) - לא יראו ייצוג הולם אצל מעסיק ציבורי גדול, אלא אם כן 5% לפחות מקרב עובדיו הם עובדים עם מוגבלות משמעותית.

131 צו הרחבה לעידוד והגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 (צו ההרחבה), שהוציא שר הכלכלה בשנת 2014.

132 סעיף 2א18.



בחוודשיים האחרונים של שנת 2022, כחלק מתהליך בניית תכניות העבודה של החברות הממשלתיות לשנת 2023, קבעה רשות החברות הממשלתיות כיעד בעלים, יעדי גיוון ל-17¹³³ (כ-24%) חברות ממשלתיות, שבהן שיעור העובדים בחברות אלו הוא 88% משיעור כלל עובדי החברות הממשלתיות (50,000 עובדים מתוך 57,000 עובדים בכלל החברות הממשלתיות). כמו כן, ל-שש¹³⁴ מאותן חברות קבעה רשות החברות הממשלתיות יעדי קליטת עובדים חדשים מאוכלוסיית הגיוון שעובדיהן זכאים לתגמול אישי מבוסס יעדים (בנוסף). עם זאת, ל-54 חברות ממשלתיות טרם קבעה רשות החברות הממשלתיות יעדי גיוון.

חברת קצא"א מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי רשות החברות הממשלתיות קבעה יעדי גיוון לחברת קצא"א לשנת 2023, ללא כל בחינה האם ניתן לעמוד בהם. החברה הוסיפה כי היעדים נמסרו לה שלושה חודשים לאחר תחילת השנה, וכי היא הודיעה לרשות החברות הממשלתיות שאינה יכולה לעמוד ביעדים אלו.

תומר חברה ממשלתית בע"מ מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי החברה פועלת ככל הניתן לגוון את אוכלוסיית עובדיה, וזאת בהתאם לחוקים השונים ולחזורי רשות החברות הממשלתיות בנושא. עם זאת, הוסיפה החברה, כחברה ביטחונית מסוגת קיימות מגבלות סיווג ביטחוני. ככל חברת תומר מקפידה על העסקת נשים ובני העדה האתיופית במרבית אגפי החברה, וכיום מעסיקה 109 נשים (16.7%) לרבות בתפקידים בכירים, ו-33 בני העדה האתיופית (5%).

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תקבע יעדי גיוון לשאר החברות הממשלתיות (54 חברות) ותשקול להוסיף יעדים כמותיים ישימים לכל אחת מהחברות הממשלתיות בכל הקשור לייצוג הולם של אוכלוסיית הגיוון ותפרסמן לחברות ולציבור.

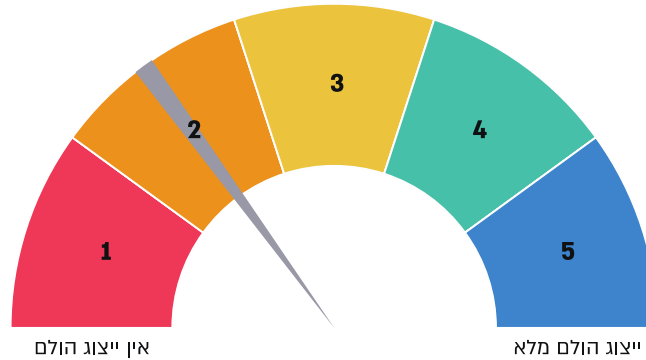
רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה ביולי 2023 כי לאחר מועד סיום הביקורת היא קבעה הרשות בשנת 2023 יעדי גיוון ל-13 חברות ממשלתיות נוספות.

133 רפאל, תע"א, חח"י, מקורות, רכבת ישראל, תש"א, דואר ישראל, נתיבי ישראל, נת"ע, נתיבי איילון, החברה למתנ"סים, עמידר, תומר, נמלי ישראל, נמל אשדוד, נגה, קצא"א.

134 נגה, רפאל, נתיבי ישראל, תע"א, נת"ע, חח"י.



ייצוג הולם של דירקטורים בחברות הממשלתיות



חוק החברות הממשלתיות קבע שעד להשגת ביטוי הולם לייצוג שני המינים ימנו השרים, ככל האפשר בנסיבות העניין, דירקטורים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם באותה העת בדירקטוריון החברה. גם החלטת הממשלה 1362 קבעה שהשרים הממונים על החברות הממשלתיות ימנו לדירקטוריונים מועמדים מבני המין שאינו מיוצג באופן הולם, וזאת עד להשגת ייצוג בשיעור של 50%.

עוד נקבע בחוק החברות הממשלתיות שיש למנות דירקטורים מבני אוכלוסיית הגיוון, כך שייצוגו באופן הולם.

צוות הביקורת בדק את שיעור המיניים לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות לפי אוכלוסיות הגיוון בשנים 2018 - 2022. בלוח שלהלן נתונים על כלל מספר המיניים לפי קבוצות הייצוג ההולם (מקרב נבחרת הדירקטורים ומהליך תואם נבחרת) ושיעורן מתוך סך המיניים בשנים 2018 - 2022.

לוח 6: מספר הדירקטורים שמונו ושיעורם מסך המיניים, לפי קבוצות הייצוג ההולם והגיוון, 2018 - 2022

שיעור מתוך סך המיניים	מספר המיניים	
40%	155	נשים
60%	235	גברים
9%	36	האוכלוסייה הערבית
3%	10	האוכלוסייה החרדית
1%	2	קהילת יוצאי אתיופיה
1%	4	אנשים עם מוגבלות
0%	0	עולים חדשים
	390	סה"כ מיניים

על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות.

מהלוח עולה כי בשנים 2018 - 2022 מונו 390 דירקטורים מתוכם 155 נשים (כ-40%). עוד עולה מהלוח כי מונו עשרה דירקטורים (כ-3%) מהאוכלוסייה החרדית, 36 דירקטורים (כ-9%) מהאוכלוסייה הערבית, שניים (כ-1%) מקהילת יוצאי אתיופיה, ארבעה (כ-1%) עם מוגבלות, ועולים חדשים לא מונו כלל.

עוד בדק צוות הביקורת את שיעורן של אוכלוסיות הגיוון בדירקטוריונים של החברות ממשלתיות לעומת שיעורן באוכלוסייה¹³⁵. בלוח שלהלן מוצגת תמונת המצב בדירקטוריונים בחברות הממשלתיות לפי אוכלוסיות הגיוון נכון לנובמבר 2022.¹³⁶

לוח 7: תמונת המצב בדירקטוריונים בחברות הממשלתיות, לפי אוכלוסיות הגיוון, נכון לנובמבר 2022

האוכלוסייה	מספר הדירקטורים המכהנים	שיעורם מכלל הדירקטורים המכהנים	השיעור באוכלוסייה
האוכלוסייה הערבית	28	6%	21%
האוכלוסייה החרדית	5	1%	13%
קהילת יוצאי אתיופיה	2	0.5%	1.7%
עולים חדשים ¹³⁷	0	0%	
אנשים עם מוגבלות	5	1%	17%
נשים	169	38%	50%
נשים בתפקיד יו"ר דירקטוריון מתוך 43 חברות	6	14%	
גברים	277	62%	50%
גברים בתפקיד יו"ר דירקטוריון מתוך 43 חברות	37	86%	

על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה שיש פערים בין הייצוג ההולם של אוכלוסיות הגיוון בדירקטוריונים ליחס שיעורן באוכלוסייה. עוד עולה כי שיעור הנשים בדירקטוריונים עמד על 38% במקום 50% משיעורן באוכלוסייה. מתוך 43 יושבי הראש של הדירקטוריונים, שש בלבד הן נשים (כ-14%), והאחרים (37) - גברים (כ-86%).

135 לא קיימת חובה משפטית למינוי אוכלוסיות הגיוון בהתאם לשיעורן באוכלוסייה.

136 תמונת המצב נכון לנובמבר 2022.

137 מי שעלה לארץ בהיותו בגיר וטרם חלפו 12 שנים מיום עלייתו.



רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023 כי היא אינה יכולה להציב יעדים כמותיים לייצוג הולם של אוכלוסיות הגיוון בדירקטוריונים, שכן קביעת יעדים אלו צריכה להיעשות על ידי השרים, בין בהליכי חקיקה ובין באמצעות תיקון תקנון החברה (באמצעות האסיפה הכללית - קרי השרים).

מומלץ כי השרים הממונים בשיתוף הרשות יבחנו דרכים להגדלת הייצוג בדירקטוריון של אוכלוסיות הגיוון. מוצע כי השרים הממונים באמצעות רשות החברות הממשלתיות יבחנו קביעת יעדים כמותיים לייצוג הולם של אוכלוסיות הגיוון בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות.

עוד מומלץ כי לפני שימונו דירקטורים, יבחנו השרים הממונים את תמונת מצב שמציגה להם רשות החברות הממשלתיות בדבר הפערים הקיימים בכל הדירקטוריונים מבחינת אוכלוסיות הגיוון, ואת רשימת המועמדים המתאימים לדירקטוריונים מקרב אוכלוסיות הגיוון שהן בתת-ייצוג, וזאת כדי לצמצם ככל האפשר את הפערים הקיימים. עוד מוצע לשר האחראי לרשות החברות הממשלתיות לפעול עם השרים הממונים על החברות הממשלתיות להגדלת הייצוג של נשים בתפקיד יו"ר דירקטוריון.

רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023 כי היא העמידה לפני השרים מערכת מידע (פורטל השרים) המתעדכנת מדי יום ובה פירוטה, לגבי כל חברה בנפרד, את הרכב הדירקטוריון הקיים ואת המומחיות הנדרשת מהמועמד שיבחר השר או הצורך לייצוג הולם במינוי אישה או מועמד מאוכלוסיות הגיוון. עוד מסרה רשות החברות הממשלתיות כי היא העבירה לכל השרים את רשימת המומלצים בנבחרת 2022 בפילוח לפי מגדר, מומחיות ואוכלוסיית גיוון.

ייצוג הולם בנבחרת הדירקטורים 2022

רשות החברות הממשלתיות קבעה כי מחצית המועמדים לתפקידי דירקטור בנבחרת הדירקטורים 2022 יהיו נשים ומחציתם גברים. עוד פעלה הרשות להגדיל את מספר המועמדים בנבחרת המגיעים מאוכלוסיית הגיוון.

צוות הביקורת בדק את שיעור קבוצות אוכלוסיות הגיוון מקרב נבחרת הדירקטורים 2022.

בלוח שלהלן מידע על מספר הדירקטורים בנבחרת הדירקטורים, על שיעורם מקרב סך המועמדים שנבחרו לנבחרת הדירקטורים וכן על שיעורם הכללי באוכלוסייה, נכון לשנת 2022.

לוח 8: הרכב נבחרת הדירקטורים, 2022

האוכלוסייה	כמות	שיעור מהנבחרת	השיעור באוכלוסייה*
האוכלוסייה הערבית	67	5%	21%
האוכלוסייה החרדית	31	2%	13%
קהילת יוצאי אתיופיה	15	1%	1.7%
עולים חדשים ¹³⁸	2	0.1%	
אנשים עם מוגבלות	34	2%	17%
נשים	662	47%	50%
גברים	736	53%	50%

* נכון לדצמבר 2021.

על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

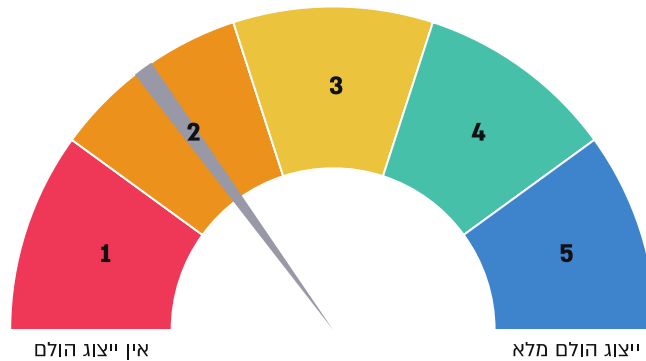
מהלוח עולה כי נבחרת הדירקטורים לשנת 2022 הייתה מאוזנת מהבחינה המגדרית (נשים 50%), עם זאת שיעור אוכלוסיות הגיוון היה נמוך יחסית לשיעורן באוכלוסייה: האוכלוסייה הערבית 5% מהמועמדים (67 מועמדים) לעומת 21% באוכלוסייה; האוכלוסייה החרדית 2% (31 מועמדים) לעומת 13% מהאוכלוסייה; קהילת יוצאי אתיופיה 1% (15 מועמדים) לעומת 1.7% מהאוכלוסייה; אנשים עם מוגבלות 2% (34 מועמדים) לעומת 17% מהאוכלוסייה; לגבי עולים חדשים ישנם 2 מועמדים בלבד כ-1% מהנבחרת.

רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023 כי היא פעלה רבות על מנת להגדיל את הייצוג ההולם של אוכלוסיות הגיוון בנבחרת. הרשות הוסיפה כי היא רואה ערך עליון בשילובן של אוכלוסיות מגוונות בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. לכן פעלה הרשות במהלך ינואר 2022, עם פתיחת הליך נבחרת הדירקטורים, לחשיפת הנבחרת ולעידוד הגשת מועמדות בקרב אוכלוסיות הגיוון, שבחלקם אף לא נעשה שימוש בעבר. התקיימו ערבי חשיפה ממוקדים לאוכלוסיות שונות, ובהן החברה הערבית, המגזר החרדי, עולים חדשים, נשים ויוצאי העדה האתיופית. לדברי הרשות מאמציה נשאו פרי ושיעור המועמדים שניגשו מאוכלוסיות הגיוון גדל פי 1.7 לעומת שיעורם בנבחרת 2017.



מומלץ כי הרשות תבחן דרכים נוספות ליידוע האוכלוסייה הכללית בדבר האפשרות להגיש מועמדות לנבחרת הדירקטורים, גם מתוך אוכלוסיות הגיוון ששיעור המועמדים מתוכן נמוך משיעורן באוכלוסייה הכללית. מוצע שהרשות תגדיל את המאמצים להגשת מועמדות בקרב אוכלוסיות הגיוון ובהן - האוכלוסייה החרדית, האוכלוסייה הערבית, קהילת יוצאי אתיופיה, אנשים עם מוגבלות ועולים חדשים, ותפעל להרחבת הנבחרת כצעד משלים בקרב אוכלוסיות הגיוון בכלל.

ייצוג הולם של עובדים בחברות הממשלתיות



מדינות רבות רואות בקידום של תעסוקת נשים סוגיה בעלת חשיבות עליונה, והן פועלות לתקן ולצמצם את הפערים. האו"ם קבע שהשוויון המגדרי יהיה היעד החמישי מ-17 היעדים המרכזיים לפיתוח בר קיימה עד לשנת 2030¹³⁹.

סעיף 50א בחוק החברות הממשלתיות העוסק בייצוג הולם בקרב עובדי חברות ממשלתיות קובע: (א) בקרב העובדים בחברות הממשלתיות, בכלל המשרות והדירוגים, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה או שהוא בן העדה הדרוזית; (ב) הדירקטוריון יפעל לקידום ייצוג הולם בקרב העובדים בחברה בהתאם ליעד שיקבע, ולשם כך ינקוט את האמצעים הנדרשים בנסיבות העניין אשר יש בהם כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם, לרבות אלה: (1) ייעוד משרות אשר יועסקו בהן, ככל האפשר, רק מועמדים מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם; (2) הוראה בדבר מתן עדיפות למועמדים מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם, כאשר הם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים, לעניין משרה או קבוצת משרות או לעניין דרגה או קבוצת דרגות שיפורטו בהוראה, ולתקופה שתיקבע בה.

להלן תמונת המצב¹⁴⁰ שעלתה מהביקורת בנושא הייצוג ההולם של האוכלוסיות השונות בחברות הממשלתיות:

139 www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals

140 רשות החברות הממשלתיות, דוח שכר וכוח אדם בחברות הממשלתיות לשנת 2020.



1. בשנת 2020 שיעור הנשים המועסקות בחברות הממשלתיות היה כ-27%, כמחצית משיעורן באוכלוסייה שהנו כ-50%. שיעור המנכ"ליות היה כ-5%, שיעור הסמנכ"ליות היה כ-24%, ושיעור הנשים בתפקידים בכירים אחרים (מנהלת אגף, יועצת משפטית או מזכירת חברה) היה כ-25%.
2. מהחברה הערבית הועסקו 1.5% מהעובדים, שיעור נמוך ביחס לחלקם באוכלוסייה הכללית (21%).
3. שיעור העובדים מהאוכלוסייה הדרוזית היה 1.3%, והוא נמוך משיעורם באוכלוסייה הכללית, 1.7%.
4. רשות החברות הממשלתיות לא הציבה יעדים לשילוב אוכלוסיות נוספות, והיא אינה מקיימת מדידה לגביהם. כך, הרשות לא אספה מידע לגבי שיעור העובדים מהאוכלוסייה החרדית.

רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023 כי היא רואה חשיבות רבה לקידום נושא הגיוון וגיבשה חזון בהיוועצות עם משרדי הממשלה הרלוונטיים: "לטובת קידום החברות הממשלתיות והחברה הישראלית, רשות החברות תקים תשתית ורשת מקצועית שתסייע בהטמעת תרבות ארגונית מכלילה לשילוב וקידום אוכלוסיות מגוונות בחברות, לרבות בתפקידים בכירים". הרשות הוסיפה כי במחצית השנייה של שנת 2022 היא החלה בפעילות מאומצת על מנת לקדם את נושא הגיוון התעסוקתי והייצוג ההולם בחברות הממשלתיות.

חובת ייצוג הולם בחברות הממשלתיות חלה על החברות עצמן. אף שרשות החברות הממשלתיות הציבה יעד לשילוב אנשים עם מוגבלות בחברות הממשלתיות, נמצא כי בידי הרשות אין כל נתונים לגבי שיעורם מכלל העובדים. הרשות מקבלת מהחברות הממשלתיות מידע רק על עובדים חדשים הנקלטים בחברות מפני שברוב החברות איסוף המידע החל בשנים האחרונות ואינו כולל עובדים ותיקים.

רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023 כי לא ניתן לשנות את מספר העובדים מאוכלוסיות הגיוון בחברות בתוך זמן קצר, וכי זהו תהליך ממושך האורך שנים שתלוי במספר הקליטות בחברות.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תמשיך לפעול לשיפור הייצוג של קבוצות הגיוון בקרב עובדי החברות הממשלתיות. עוד מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות בשיתוף החברות הממשלתיות תקדם דרכים חדשות כדי להביא לידיעתן של אוכלוסיות הגיוון על קיומן של משרות פתוחות בכל החברות הממשלתיות. כן מומלץ שתעודד הקצאה של משרות פנויות לקבוצות הגיוון וכן תשקול קביעת יעדים כמותיים עבור אוכלוסיות הגיוון.





רשות החברות הממשלתיות המשמשת כיד הארוכה של השרים לצורך הליך איתור פומבי ושוויוני לחברי דירקטוריון, הקימה נבחרת דירקטורים. הקמת נבחרת הדירקטורים הייתה מהלך חיובי שנועד לתקן את המצב ששרר שנים לפני הקמת הנבחרת, מצב שבו למועצות המנהלים של חברות ממשלתיות מונו לעיתים דירקטורים על פי שיקולים מפלגתיים ולא על פי שיקולים ענייניים.

קיים מתח בין אחריות השרים לחברות המפוקחות ובין הסמכויות הרגולטוריות שהוקנו לרשות בחוק. בשל חוסר הסכמות בין השרים הממונים הרלוונטיים, על אף מאמצי הרשות איש הדירקטוריונים בחברות המפוקחות אינו מלא נכון לינואר 2023: חסרים 270 דירקטורים מתוך 620, ובכ-25 חברות ממשלתיות (35%) חסרים מעל מחצית מחברי הדירקטוריון; קיימות 21 חברות ממשלתיות המתנהלות ללא קוורום; ו-28 חברות ממשלתיות ללא יו"ר דירקטוריון.

בנוסף ישנם פערים בייצוג אוכלוסיות הגיוון (האוכלוסייה הערבית, האוכלוסייה החרדית, קהילת יוצאי אתיופיה, אנשים עם מוגבלות ועולים חדשים) בדירקטוריונים. נכון לנובמבר 2022 רק כ-8% מהדירקטורים המכהנים הם מאוכלוסיות הגיוון, ובנבחרת הדירקטורים כ-11% מהמועמדים בנבחרת הם מאוכלוסיות הגיוון.

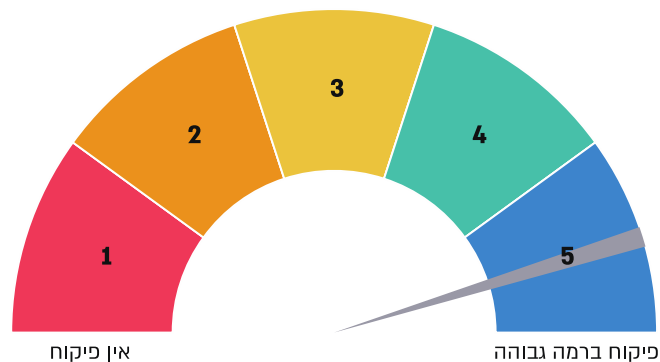
יש לשאוף לעבודה משותפת ומוסכמת בין השרים הממונים על מינוי הדירקטורים ורשות החברות הממשלתיות מתוך אינטרסים משותפים לטובת החברות המפוקחות, המדינה ואזרחיה. הליך תואם נבחרת אפשר שיהיה תהליך משלים לנבחרת, כל עוד הוא נעשה על פי הנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה. ראוי שהרשות, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה בהתאם לבג"ץ 8173/21, יקבעו כללים ברורים להליך תואם נבחרת, יישמו אותם ויפרסמו אותם לציבור.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי לאחר תום מועד הביקורת השלימה בשיתוף משרד המשפטים נוהל להליך מינוי דירקטורים שאינם נמנים על נבחרת הדירקטורים ("תואמי נבחרת") בחברות הממשלתיות.

על השרים הממונים על מינוי הדירקטורים ועל רשות החברות הממשלתיות להמשיך לפעול לתיקון הליקויים שהועלו כדי לקדם את מוסד הדירקטוריון ואת נבחרת הדירקטורים בחברות והעמותות המפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות. תכליתה של נבחרת כזאת היא בחירת המועמדים המתאימים והאיכותיים ביותר לצד שמירה על שוויון הזדמנויות ומתן ייצוג הולם.

הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות על החברות הממשלתיות

קביעת יעדים פיננסיים



מסמך הנחיות ה-OECD¹⁴¹ לניהול חברות ממשלתיות מתייחס לחשיבות בהגדרת יעדים פיננסיים לטובת מימוש בעלות המדינה על החברות, בדגש על יעדים בתחומי הרווחיות והאיתנות הפיננסית.

בספטמבר 2019 רשות החברות הממשלתיות החליטה לפתח תהליך¹⁴² של קביעת יעדים פיננסיים לחברות הממשלתיות ולקיים תהליך סדור של שיח מול החברות הממשלתיות במטרה למצות את מימוש אינטרס המדינה כבעלים. הרשות הגדירה חמישה סוגי מדדים ולצידם את המטרות המרכזיות שלהם וסיווגה כפיילוט בשלב הראשוני 18 חברות ממשלתיות (ברמת סיווג¹⁴³ שמונה ומעלה. אחת מהן, החברה למתנ"סים, היא ברמת סיווג שבע)¹⁴⁴. החברות נבחרו על בסיס החלטה של הרשות להגדיר יעדים בראש ובראשונה לחברות הגדולות אשר נכסיהן ומחזור פעילותן מסתכמים ביותר מ-90% מהנכסים ומחזור הפעילות של החברות הנכללות בפורטפוליו של הרשות.

חלוקת החברות לסגמנטים (קבוצות בעלות מאפיינים דומים) נעשתה על בסיס שני פרמטרים: (א) מבנה ההכנסות (תקציבי, מתוערף ותחרותי): האם הן מתקצבות תקצוב מלא כמו נת"י

OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris, p.103 141

להרחבה ראו נספח ג - דוגמה לצוות ההשקעות בשוודיה 142

סיווג החברה נקבע על ידי "הוועדה לסיווג חברות ממשלתיות", ומושפע מגודל החברה וממורכבותה. החברות מדורגות בסולם 1 - 10.1. לסיווג החברה השפעות על מגוון נושאים, כגון שכר עובדים בכירים והעסקת יעץ משפטי פנימי. להרחבה ראו: <https://www.gov.il/he/departments/policies/companies-classification> 143

נת"ע, נתיבי ישראל, החברה למתנ"סים, נתיבי איילון, נתג"ו, מקורות, חברת החשמל, חברת נמלי ישראל, תשתיות האנרגייה, עמידר, דואר ישראל, חברת נמל אשדוד, חברת נמל חיפה, רכבת ישראל, החברה לשירותי איכות הסביבה, התעשייה האווירית, רפאל ותומר. 144



ונת"ע, מתוערפות כך שעיקר הכנסותיהן מבוססות על תעריפים בפיקוח ממשלתי כמו חח"י, נתג"ז ותש"א או שהכנסותיהן נקבעות לפי מחיר שוק תחרותי כמו התעשייה האווירית ורפאל; ומידת החשיפה שלהן לתחרות (האם הן מונופול ממשלתי כגון חברת נתיבי ישראל או שמתחרות בשוק חופשי כמו התעשייה האווירית); (ב) עצימות הנכסים (חברות עתירות נכסים לעומת חברות תפעול ללא נכסים משמעותיים). לאחר בחינת הסגמנטציה על בסיס שני צירי הניתוח המרכזיים, רשות החברות הממשלתיות ביצעה מיון של 18 החברות הממשלתיות לארבע קבוצות (סגמנטים).

יחידת כספים ובקרה ברשות החברות הממשלתיות מתמחה בתחומים כלכליים, חשבונאיים ופיננסיים והגדירה את היעדים הפיננסיים לחברות ועוסקת בפיקוח על עמידה ביחסים הפיננסיים¹⁴⁵. עובדי היחידה אינם משתתפים באופן שוטף בישיבות הדירקטוריון של החברות הממשלתיות¹⁴⁶.

להלן תרשים ובו פרטים על החברות הממשלתיות כפי שמיינה אותן רשות החברות הממשלתיות, לפי הפילוחים הבאים: חברות ביצוע מתוקצבות, חברות תשתית מתוערפות, חברות שירותים ותפעול מתוערפות וחברות פעילות בשוק תחרותי ולהלן לוח בו מפורטים חמשת המדדים ומטרותיהם שנבחרו כדי לקבוע יעדים פיננסיים לחברות הממשלתיות.

145 היחידה גם אמונה על טיפול רחב מול החברות הממשלתיות בנושאי פיתוח עסקי, הטמעת חדשנות והובלת תהליכי הנפקת חוב והון.

146 נציג הרשות האמור להשתתף בישיבות הדירקטוריון הוא עובד של יחידות הקו.

תרשים 8: חלוקת החברות הממשלתיות לפי מאפייניהן לארבע קבוצות (סגמנטים)

4	3	2	1
בשוק תחרותי חברות פעילות	חברות שירותים ותפעול מתוערפות	חברות תשתית מתוערפות	חברות ביצוע מתוקצבות
חברות הפועלות בשוק תחרותי	חברות המספקות שירותים בתחומים שונים וצפויים לעבור הפרטה ברמות שונות לאור פתיחת השווקים שלהם לתחרות	חברות תשתית "עצימות נכסים" בעלות תעריף מפוקח, אשר מרבית פעילותן מוגדרת כמונופול טבעי*	חברות המהוות זרועות ביצוע ומתוקצבות באופן מלא על די הממשלה
			

מיפוי הקבוצות השונות לפי אופי הפעילות ומידת התחרותיות

חברות שירותים ותפעול	חברות תשתית	מבנה הכנסות	חשיפה לתחרות
1		מתוקצבות	מונופול
3	2	מתוערפות	
4		מחירי שוק	תחרות

מיפוי הקבוצות מאפשר לאפיין את המדדים והיעדים הפיננסיים המתאימים לבחינת פעילותן

* חברות עצימות נכסים - חברות אשר יחס ר"ק להכנסות גבוה מ-1.5
** ציין כי רכבת ישראל לפי נתוני הכספיים הינה חברה "עצימת נכסים", אולם מכיוון שהשקעותיה ממונות באופן מלא מתקציב המדינה ורק תקציב התפעול שלה "מתוערף" ע"י הסכם סובסידיה נורמטיבי, שויכה רכבת ישראל לקבוצת חברות השירותים המתוערפות. לאור תקצוב ההשקעות המלא, בחלק מהמדדים הרלוונטיים תיחשב רכבת ישראל גם כחברה מתוקצבת

המקור: חברת TASC, מדדים פיננסיים לחברות הממשלתיות, עבודה שהוכנה לרשות החברות הממשלתיות, 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 9: חמשת סוגי המדדים ומטרותיהם

מטרות המדדים	סוגי מדדים
<ul style="list-style-type: none"> הפחתת הסיכונים לאירועי אשראי ומזעור הסיכון לתמיכה נדרשת מצד הממשלה שמירת יכולת הגיוס בשוק ההון בריביות אטרקטיביות בחינת יכולת החברות להרחבת גיוסי החוב החיצוניים 	<p>איתנות פיננסית</p> 
<ul style="list-style-type: none"> ניטור יכולת החברה לייצר רווחיות סבירה העומדת בקנה אחד עם הנוצ'מרק הבינלאומי ו/או התשואה הנורמטיבית המוכרת של הרגולטור יצירת "דגלים אדומים" ביחס למהלכי התייעלות ו/או שינויים תעריפיים נדרשים 	<p>רווחיות</p> 
<ul style="list-style-type: none"> בחינת סבירות העלויות ליצירת התפוקות המרכזיות של החברות הממשלתיות כלי למדידת פתרון יחסי של כוח האדם וסבירות עלויות השכר מעקב אחר תכנון יעיל והוצאה לפועל של פרויקטים בזרועות הביצוע 	<p>יעילות</p> 
<ul style="list-style-type: none"> הרחבת התשתיות והשירותים המסופקים על ידי החברות הממשלתיות פיתוח עסקי של הפעילות העתידית של החברות הפועלות בשווקים תחרותיים 	<p>צמיחה</p> 
<ul style="list-style-type: none"> ווידוא כי המדינה כבעלת המניות בחברות נהנית מתזרים דיבידנדים בהתאם לסטנדרט הנהוג בחברות דומות 	<p>מדיניות דיבידנד</p> 

המקור: חברת TASC, מדדים פיננסיים לחברות הממשלתיות, עבודה שהוכנה לרשות החברות הממשלתיות, 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מפילוח 18 החברות הממשלתיות הגדולות שלוש חברות ממשלתיות פועלות בשוק תחרותי ושאר 15 החברות שנבחרו בשלב הראשוני הן חברות מתוקצבות או חברות מתוערפות ביניהן נמנות חברות תשתיות גדולות כגון חח"י, מקורות, נתיבי ישראל ונת"ע.

מהלוח עולה כי בין המטרות בהתוויית יעדים פיננסיים נמנות תועלות לחברה עצמה ותועלות למדינה כבעלים הנהנית מדיבידנדים.

לכל קבוצת חברות הוגדרו מדדים התואמים את אופיין של החברות באותה קבוצה. בעבור כל חברה, לכל מדד רלוונטי לבחינה הגדירה רשות החברות הממשלתיות יעד שנקבע על בסיס תוצאות עסקיות רצויות של החברה במצב שוק יציב (Steady State) וזאת בהתאם לנקודת ציון¹⁴⁷ עולמית ומתודולוגיות של חברות האשראי. מטרת היעדים שנקבעו הייתה לשפר את ביצועי

147 מדד השוואה של חברות דומות (בלועזית benchmark).

החברות. לכן נקבעו לחברות יעדים מאתגרים, ובחינת עמידתן ביעדים לא נעשתה מייד, אלא ניתן להן פרק זמן של עד חמש שנים להגיע ליעדים הרצויים, כל חברה לפי נקודת הפתיחה שלה.

רשות החברות הממשלתיות גיבשה את המודל לקביעת יעדים פיננסיים והפיקוח על יישומם לאחר בחינת מנגנונים הנהוגים במספר גופים בעולם, ביניהם, שבדיה, פינלנד וניו זילנד. ראו נספח ג' לגבי הפיקוח על השגת יעדים פיננסיים בשוודיה.

בנובמבר 2021 פרסמה הרשות חוזר בדבר יעדים פיננסיים¹⁴⁸ וכרכה את המודל כתנאי סף להשתתפות במודל תגמול תמרוץ. נכון לנובמבר 2022 גיבשה רשות החברות הממשלתיות יעדים פיננסיים לתשע חברות ממשלתיות¹⁴⁹ מתוך 18 החברות שהיא בחנה¹⁵⁰. חברות שטרם גובשו להם יעדים פיננסיים הן: רפאל – מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (רפאל), חברת נמל אשדוד בע"מ (נמל אשדוד), חברת נמלי ישראל בע"מ (חנ"י), תומר חברה ממשלתית בע"מ (להלן - תומר), התעשייה האווירית, רכבת ישראל בע"מ, דואר ישראל בע"מ, והחברה למתנ"סים.

במהלך הביקורת גיבשה הרשות יעדים לכל 18 החברות הממשלתיות המשתתפות בפילוט אשר נכסיהן ומחזור פעילותן מסתכמים ביותר מ-95% מהנכסים ומחזור הפעילות של כלל החברות הממשלתיות, ו-15 מהן אישרו את מודל היעדים הפיננסיים בדיקטוריון.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את רשות החברות הממשלתיות על שקבעה יעדים פיננסיים ל-18 חברות ממשלתיות. יש בכך כדי לסייע בקיום שיח מקצועי עם דירקטוריון והנהלת החברות וכדי להגביר את המעורבות של הרשות בפעילות החברות.

חברת נמלי ישראל מסרה במאי 2023 כי במהלך הרבעון הראשון של שנת 2023 הושלם תהליך גיבוש היעדים הפיננסיים לחברה בתיאום עם רשות החברות הממשלתיות. חברת נמל אשדוד מסרה ביוני 2023 כי במאי 2023 הושלם הגיבוש והאישור של היעדים הפיננסיים של חברת נמל אשדוד. במאי 2023 מסרה חברת רותם תעשיות בע"מ כי בינואר 2023 נידונה התוכנית ליעדים פיננסיים, לאחר אישור דירקטוריון החברה, ונמסר לה בעל פה מרשות החברות הממשלתיות כי התוכנית אושרה על ידה.

חברת דירה להשכיר מסרה ביוני 2023 כי היא העבירה לאישור רשות החברות תוכנית תגמול שנתיית לשנת 2023 ובמסגרתה נקבעו שני יעדים פיננסיים. עוד מסרה החברה כי רשות החברות הממשלתיות טרם אישרה את יעדי החברה לשנת 2023.

חברת שח"מ מקורות ביצוע בע"מ מסרה ביוני 2023 כי בסוף שנת 2022 היא גיבשה יעדים פיננסיים לשנת 2023, וכי היא קיבלה הערות על היעדים מרשות החברות הממשלתיות, והיא שלחה את התייחסותה על ההערות באפריל 2023 וטרם קיבלה את תגובת הרשות.

148 רשות החברות הממשלתיות, **חוזר יעדים פיננסיים** (1.5.21).

149 אחת מהחברות, נמל חיפה בע"מ, אינה רלוונטית במועד סיום הביקורת היות שהופרטה.

150 סיווג החברה נקבע על ידי "הוועדה לסיווג חברות ממשלתיות", ומושפע מגודל החברה וממורכבותה. החברות מדורגות בסולם 1 - 10.1. לסיווג החברה השפעות על מגוון נושאים, כגון שכר עובדים בכירים והעסקת יעץ משפטי פיננסי. להרחבה ראו: <https://www.gov.il/he/departments/policies/companies-classification>

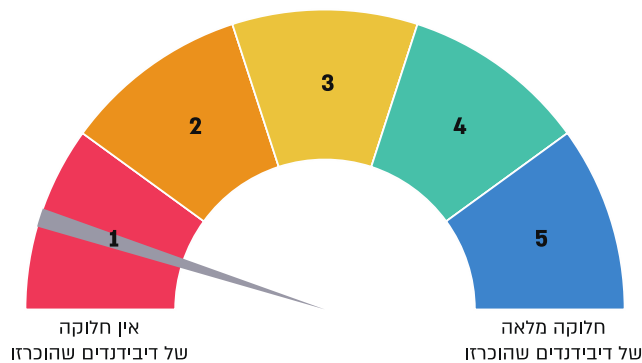


חברת תומר מסרה ביוני 2023 שבמהלך שנת 2022 שלחה רשות החברות הממשלתיות לחברה מכתב אשר בו הוגדרו לחברה יעדים פיננסיים, והחברה הטמיעה יעדים אלו כבר בשנת 2022. עקב חילופי בעלי תפקידים ברשות החברות הממשלתיות ביקשו גורמים ברשות החברות הממשלתיות לדון ביעדים מחדש ולגבש המלצה ליעדים פיננסיים בחברה. החברה הוסיפה כי היא מוכנה לדון בכל הצעה שתוצע לגבי יעדי החברה וממתינה לרשות החברות הממשלתיות בנושא.

מומלץ לרשות החברות הממשלתיות להשלים את גיבוש היעדים הפיננסיים שנקבעו לחברות הכלולות בפיילוט תוך שיתוף פעולה עם הנהלת החברות והדירקטוריונים ככל שהעלו קשיים לעמידה ביעדים. עוד מומלץ לרשות לעקוב אחר עמידת החברות ביעדים שהוגדרו לרבות בהשתתפות נציגי יחידת כספים ובקרה במהלך השנה בישיבות הדירקטוריון ועדות המשנה שלו העוסקות ביעדים פיננסיים בחברות הממשלתיות. כמו כן מוצע לרשות להרחיב את קביעת היעדים לחברות ממשלתיות נוספות.

ביולי 2023 מסרה רשות החברות הממשלתיות כי גיבשה וקבעה יעדים פיננסיים לשבע חברות נוספות.

חלוקת דיבידנד מהחברות הממשלתיות למדינה



דיבידנד הוא תשלום שמעבירה חברה מתוך עודפיה¹⁵¹ או רווחיה לידי בעלי מניותיה. חלוקת דיבידנד מעבירה לבעלי החברה את פירות השקעתם והיא חלק מ"התשואה על הונם" שהושקע בחברה. חוק החברות תשנ"ט 1999 (להלן חוק החברות) קובע כי חברה רשאית לחלק דיבידנד לפי החלטה בדירקטוריון החברה לאחר שהדירקטוריון וידא כי (א) יש לחברה עודפים ראויים לחלוקה ואם סך העודפים שלילי, ניתן לחלק מרווחים שנצברו בשנתיים האחרונות (מבחן הרווחים). (ב) יש לחברה יכולת לעמוד בהתחייבויותיה גם לאחר חלוקת הדיבידנד (מבחן יכולת הפירעון)¹⁵². בנוסף סעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות קובע כי חברה ממשלתית תפעל

151 מינוח חשבונאי ליתרת הרווח הנקי שנצברה בחברה לכל אורך שנות פעילות ולא חולקה כדיבידנד לבעלי המניות או הועברה לקרנות הון.

152 ראו סעיף 302 לחוק החברות.



לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא-ממשלתית, אלא אם נקבעו לה על ידי הממשלה, שיקולי פעולה אחרים.

חוק החברות הממשלתיות¹⁵³, קובע כי החלטת דירקטוריון של חברה ממשלתית בדבר ייעוד הרווחים שלה או בדבר חלוקתם טעונה אישור של רשות החברות הממשלתיות. בדצמבר 2018 פרסמה רשות החברות הממשלתיות את חוזר "חלוקה וייעוד רווחים בחברות הממשלתיות"¹⁵⁴ (להלן - חוזר הדיבידנד) שמטרתו להבהיר את הוראותיו של סעיף 33(ג) לחוק החברות הממשלתיות ואת דרך יישומו. בהתאם לחוזר הדיבידנד המונח ייעוד רווחים רחב יותר מדיבידנד שכן הוא כולל חלוקת או ייעוד רווחי החברה בכל דרך אחרת כגון העברת עודפים לקרנות, או לכל מטרה אחרת.

עוד בהתאם לחוזר הדיבידנד על חברה ממשלתית (שאינה פטורה מסיבה כלשהי) לייעד למדינה מדי שנה בשנה דיבידנד מרווחים שוטפים¹⁵⁵, בשיעור של 50% לפני תשלום תגמול תמרוץ אישי לעובדים (בנוסף) מתוך הרווחים. ביחס לרווחים הצבורים¹⁵⁶, הרשות רשאית לקבוע מדיניות ייעוד רווחים לחברה ממשלתית מסוימת או לקבוצה של חברות ממשלתיות, או לקבל החלטה פרטנית בדבר חלוקה מתוך רווחים צבורים בחברה מסוימת או בקבוצת חברות.

בספטמבר 2022 בדקה רשות החברות הממשלתיות את שיעור הדיבידנד הנהוג בחברות ממשלתיות בחו"ל ובחברות ציבוריות בארץ לצורך השוואה לשיעור הדיבידנד שהיא קבעה בחזרייה. נסקרו 22 חברות ממשלתיות בחו"ל בהן עלה כי שיעור הדיבידנד הממוצע בין השנים 2017-2021 התפלג באופן הבא: 1. בשבע חברות חולקו מעל 50% מהרווח הנקי; 2. בעשר חברות חילקו דיבידנד עד ל-50% מהרווח הנקי; 3. חמש חברות כלל לא חילקו דיבידנד. מסיכום הבדיקה של כלל החברות עלה כי מדיניות החלוקה של הדיבידנד שנמצאה בחברות הממשלתיות בחו"ל הינה כנגזרת מהרווח הנקי ונעה בטווח של 40% - 80% מהרווח הנקי. תוצאות דומות התקבלו גם בבחינת שיעור הדיבידנד שחולק על ידי חברות ציבוריות בארץ. מבדיקת הרשות עלה כי שיעורי דיבידנד אלה דומים לשיעור שנקבע שעל החברות הממשלתיות לחלק.

במחקר של יחידת המחקר הבורסה לניירות ערך תל אביב על מדיניות חלוקת דיבידנדים של החברות הנסחרות בבורסת תל אביב¹⁵⁷ עלה כי למעלה מ-80% מהחברות שרשמו מניותיהן בבורסת תל אביב בשלוש השנים האחרונות, אימצו מדיניות חלוקת דיבידנד לקראת רישום מניותיהן או לפני רישומן, וכי כ-40% מכלל החברות הנסחרות בבורסה מחלקות דיבידנדים באופן קבוע. וזאת אף שיש להן תכניות פיתוח והשקעות.

153 סעיף 33(ג).

154 חוזר רשות החברות הממשלתיות 2018-5-2 (11.12.18).

155 רווחים שוטפים - עודפים שנצברו החל מתחילת שנת הדיווח הכספי ועד מועד הדוחות הכספיים המבוקרים או הסקורים האחרונים שערכה החברה הממשלתית לפי כללי חשבונאות מקובלים באותה שנה, בהתחשב בהחלטות חלוקה קודמות באותה התקופה.

156 רווחים צבורים - יתרת העודפים לפי הדוחות הכספיים המבוקרים או הסקורים האחרונים שערכה החברה הממשלתית לפי כללי חשבונאות מקובלים, למעט רווחים שוטפים.

157 מדיניות חלוקת דיבידנדים של החברות בבורסת תל אביב, יובל צוק, יחידת המחקר הבורסה לניירות ערך תל אביב, 2020.



הכנסותיהן של החברות הממשלתיות נובעות מפעילותן בסוגים שונים של שווקים. ישנן חברות שמחירי מוצריהן נקבעים בשוק תחרותי כגון רפאל, התעשייה האווירית ותומר; חברות שמחיריהן מתוערפים ונמצאים בפיקוח ממשלתי כגון חח"י, תש"א, נתג"ז, נמל אשדוד, עמידר ועוד, וחברות המתוקצבות באופן מלא על ידי הממשלה כגון נתיבי איילון, נתיבי ישראל נת"ע ועוד.

ב-31.12.21 נכללו בפורטפוליו של רשות החברות הממשלתיות 109 חברות ממשלתיות, חברות בנות ממשלתיות וחברות מעורבות. מתוכן 14 חברות ממשלתיות בלבד יכולות היו לחלק דיבידנד לאוצר המדינה בגין רווחי שנת 2021. בחלק מהחברות הממשלתיות יש תנאים הפוטרים אותן מחלוקת דיבידנדים לתקופה מסוימת או עד הגעה ליעד פיננסי שנקבע מראש. כגון החלטות ממשלה ספציפיות המצהירות כי לא ייגבה דיבידנד מהחברה עד מועד מסוים (כגון חברת החשמל), וכי תוגבל חלוקת רווחים כחלק מתנאי גיוס חוב (כגון חברת נמלי ישראל) או כחלק ממתווה שסוכם עם המדינה (מתווה עיבוי הון של חברת נתג"ז עד 2022). יתר החברות הממשלתיות אינן יכולות לחלק מסיבות שונות כגון מבנה התאגדות כחל"צ אשר אינו מאפשר חלוקת רווחים (כגון חברות בתחום החינוך); הגבלות בחלוקת רווחים שנקבעו במסמכי ההתאגדות של החברה (כמו עמידר), וחברות מתוקצבות במלואן שבהן אין משמעות לייצור רווח וחלוקתו בלוח הלהן מוצגים נתונים על סכומי הדיבידנד שהוכרז והדיבידנד שהועבר לאוצר המדינה בפועל (מודגשים בצבע תכלת) בשנים 2018 – 2023 (עד יוני) ויתרת העודפים הצבורים ב-16 חברות ממשלתיות, בשנים אלה.

לוח 9: נתונים על סכומי הדיבידנד שהוכרז והדיבידנד שהועבר לאוצר המדינה בפועל (מודגשים בצבע תכלת) בשנים 2018 - 2023 (עד יוני) ויתרת העודפים הצבורים ב-16 חברות ממשלתיות, בשנים 2020-2021 (במיליוני ש"ח)

יחידות	יחידות	2018	2019	2020	2021	2022	עד יוני 2023	החברות הממשלתיות
יחידות	יחידות							
עודפים צבורים 2020	עודפים צבורים 2021	-	36	-	-	655	380	התעשייה האווירית
572.3	995.2		בגין רווח שנת 2019			בגין רווחי השנים 2019-2021	בגין רווח (שנת 2022)	
		99.6	165.5	440	-	206.1	-	רפאל
4,067.4	4,496.8	בגין רווחי שנת 2017	בגין רווחי שנת 2018	בגין רווח שוטף 2019 ודיבידנד נוסף (מהעדפים)		בגין רווחי 2020-2021		



יתרת עודפים צבורים 2020	יתרת עודפים צבורים 2021	2018	2019	2020	2021	2022	עד יוני 2023	החברות הממשלתיות
						200		תש"א
566.9	615.7					(בגין רווחי השנים 2017- 2021)		
		4.245	3.585	11.713	6.067	77.26	הפסד	ערים
124.0	131.9	(בגין רווחי שנת 2017)	(בגין רווחי שנת 2018)	(בגין רווחי שנת 2019)	(בגין רווחי שנת 2020)	(בגין רווחי שנת 2021 ודיבינד נוסף מהעודפים)		
		1.476	0.389	2.319	0.681	1.794	1.3 (מהעודפים)	ענבל
56.5	59.4	(בגין רווחי שנת 2017)	(בגין רווחי שנת 2018)	(בגין רווחי שנת 2019)	(בגין רווחי שנת 2020)	(בגין רווחי שנת 2021)		
		-	-		0.5	0.6	0.7	איסורד
6.1	10.5				(בגין רווחי שנת 2020)	(בגין רווחי שנת 2021)	(בגין רווחי שנת 2022)	
		-	-	200	-	-		חברת החשמל
28,022.0	29,307.0			(בגין רווחי שנת 2020)				
		-	-	100	90	הפסד	הפסד	נמל אשדוד
1,677.2	1,565.7			(בגין רווחי השנים 2017- 2018)	(בגין רווחי השנים 2019- 2020)			



יתרת עודפים צבורים 2020	יתרת עודפים צבורים 2021	2018	2019	2020	2021	2022	עד יוני 2023	החברות הממשלתיות
		0.18	1.367	0.56	הפסד	-	7.121	רתם תעשיות
54.9	55.6	בגין רווחי 2017- (2018)	בגין רווחי 2017- (2018)	בגין רווחי שנת (2019)			בגין רווחי 2021- (2022)	
						80		נתג"ז
621.1	876.6					בגין רווחי שנת (2021)		
-41.7	320.1	-	-	-	-	50 בגין רווח חד פעמי, יעד להפחתת (התעריף)		מקורות
		1.0	0.736	9.74	14.78	12.93	14.79	איכות הסביבה
69.8	90.5	בגין רווח שנת (2017)	בגין רווח שנת (2018)	בגין רווח שנת (2019)	בגין רווח שנת (2020)	1.576) בגין רווח 2019- ,2020 11.350 בגין רווח שנת (2021)	בגין רווח (שנת 2022)	
		-	-	-	2.04	1.58	2.7 בגין רווח שנת (2022)	תומר
-55.3	-41.5				בגין רווח שנת (2020)	בגין רווחי שנת (2021)		
		-	-	-	0.18		0.504	דירה להשכיר
3.2	17.2				בגין רווחי (2020)		0.329) בגין רווחי שנת 2021, ו-175 בגין רווחי (2022)	



יתרת עודפים צבורים 2020	יתרת עודפים צבורים 2021	2018	2019	2020	2021	2022	עד יוני 2023	החברות הממשלתיות
	37.9	-	-	-	-	-	-	אשרא
-	-	-	-	-	51.8 (בגין רווחי 2020)	85 (בגין רווחי 2021)	90 (בגין רווחי 2022)	קצא"א*
		106.522	207.577	764.333	166.04	1,370.26	672.04	סה"כ הכרזה על דיבידנד
		105.34	206.841	754.592	7.43	85	-	סה"כ חולק בפועל
		1.18	0.736	9.741	106.82	1,285.26	672.04	יתרה לתשלום
35,744.4	38,538.6							סה"כ עודפים

* חברת קצא"א הפכה לחברה ממשלתית בשנת 2020. על הדוחות הכספיים של החברה חל צו חיסיון ולכן לא ניתן לפרסם נתונים מתוך הדוחות. על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות, בעבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי החברות הממשלתיות אינן מכריזות ומשלמות דיבידנד מדי שנה לגבי הרווחים השוטפים של אותה השנה. עוד נמצא כי כ-40% מהחברות (6 מתוך 14 חברות אשר יכולות לחלק דיבידנד) לא חילקו דיבידנד במהלך ארבע השנים (2018 עד 2021) שנבדקו. עוד נמצא כי בניגוד לחוזר הדיבידנד הקובע שעל החברות לחלק דיבידנד בשיעור של 50% מרווחיהן השוטפים ובניגוד לאפשרות הנתונה לרשות להחליט פרטנית על חלוקה מתוך רווחים צבורים בחברה מסוימת, במשך ארבע השנים 2018 - 2021 חולק בפועל למדינה דיבידנד בגובה של כ-1.07 מיליארד ש"ח בלבד, למול עודפיהן הצבורים של החברות שעמדו בשנת 2021 על למעלה מ-9 מיליארד ש"ח (ללא חח"י, שלה עודפים צבורים בסך 29 מיליארד ש"ח).

נמצא כי רשות החברות הממשלתיות אמנם בחנה על אילו חברות חל חוזר הדיבידנד ועל אלו חברות אינו חל, עם זאת היא לא קבעה מדיניות פרטנית להכרזה ולחלוקה של דיבידנד לכל חברה ממשלתית או קבוצת חברות ממשלתיות בעלות מאפיינים דומים.

מומלץ לשר הממונה על רשות החברות הממשלתיות, לשר הממונה על החברה, לרשות החברות הממשלתיות ולמשרד האוצר לקבוע את המדיניות לחלוקת דיבידנד עבור כל חברה ממשלתית על פי קריטריונים לפעילות החברות, סביבה תחרותית, מתוערפת או מתקצבת, תוך איזון בין הצורך שהחברה תעמוד בכל מחויבויותיה כלפי בעלי החוב, מתן תשואה הוגנת למדינה על ההשקעות שלה וההשפעה על יוקר המחיה.



נמצא כי רשות החברות הממשלתיות לא פנתה באופן קבוע מדי שנה לחברות הממשלתיות בבקשה לחלוקת דיבידנד וככל שלא הייתה פנייה כאמור החברות לא הכריזו על חלוקת דיבידנד בהתאם לחוזר הדיבידנד. אם רשות החברות הממשלתיות פונה לחברה בבקשה לחלוקת דיבידנד מתקיים דיון בין החברה לרשות לגבי היקף הדיבידנד שתחלק החברה ובמרבית המקרים שנבחנו הדיבידנד היה מיוחד ובגין רווחי מספר שנים. בדיונים אלו מפרטת החברה את הסכמים אותם היא מייעדת להשקעה ולהחזר חובותיה ומה יתרת העודפים הראויים לחלוקה שמהם ניתן לחלק 50% כדיבידנד.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי בשנת 2023 (במהלך הביקורת) היא פנתה בכתב לכלל החברות הממשלתיות, בבקשה לקיים דיון בנושא ייעוד רווחים בהתאם לאמור בחוק החברות הממשלתיות ולהעביר את החלטתן, בהתאם לפירוט הנדרש בחוזר חלוקה וייעוד רווחים, לבחינת הרשות ולאישורה. עד יוני 2023 הודיעו חברות ממשלתיות על כוונתן להכריז על כ-600 מיליון ש"ח כדיבידנד בגין רווחי 2023¹⁵⁸. כמו כן פועלת הרשות מול החברות הממשלתיות הרלוונטיות, על מנת לאסוף מידע בנוגע לעודפים הצבורים שלהן, על מנת לגבש, אם יידרש, מדיניות חלוקה של העודפים הצבורים לחברה ספציפית או לקבוצת חברות¹⁵⁹.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את רשות החברות הממשלתיות שבשנת 2022 שמה דגש על כך שהחברות הממשלתיות יכריזו על חלוקת דיבידנדים ועמדה על כך שהציבור זכאי לקבל את חלקו מרווחי החברות הממשלתיות והביאה לכך ש-11 חברות מתוך 14 החברות שיכולות לחלק דיבידנד הכריזו כי יחלקו דיבידנדים בסכום כולל של כ-1.4 מיליארד ש"ח. זאת, בהמשך לכך שבשנים 2018 - 2021 הכריזו החברות הממשלתיות על 1.24 מיליארד ש"ח ומתוך סכום זה חולקו 1.074 מיליארד ש"ח (כ-86%).

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתגובתה כי לנוכח היקף הדיבידנד השנתי הממוצע שהוכרז במהלך העשור האחרון ועד מאי 2022, שעמד על כ-270 מיליון ש"ח בלבד, ולנוכח חשיבות נושא חלוקת רווחי החברות למדינה, ממועד חילופי ההנהלה במאי 2022 החלה הרשות בפעילות מאומצת מול החברות הממשלתיות אשר יכולות לחלק דיבידנדים, על מנת למצות מולן את יכולות החלוקה שלהן בכל הנוגע לרווחיהן השוטפים בשנת 2021 ובשנים הקודמות, אם הם לא יועדו לכך. כמו כן ביצעה הרשות עבודת מטה בנושא זה ונקטה כמה פעולות: (א) ביצוע בחינה של מדיניות החלוקה הקבועה בחוזר הדיבידנד ובחינה של מדיניות החלוקה בחברות הממשלתיות בעולם, לפי ענפי פעילות כגון אנרגיה, נדל"ן, ביטחון. ובחינה של מדיניות החלוקה הקיימת אצל חברות ציבוריות בארץ. ממצאי הבדיקה העלו כי מדיניות הרשות, לפיה החברות הממשלתיות נדרשות בחלוקה של 50% מרווחיהן השוטפים, בכל שנה, היא סבירה ומקובלת; (ב) שילוב נושא חלוקת דיבידנד במודל התגמול של החברות הממשלתיות וקביעתו כתנאי סף

158 הודעת ראש רשות החברות למשרד מבקר המדינה בפגישה ביוני 2023.

159 עוד מסרה רשות החברות הממשלתיות כי לחברת אשרא לא היה קוורום בדירקטוריון על מנת לקיים דיון בנושא ייעוד רווחים משנת 2019 עד יוני 2022. חברת תומר הוקמה בשנת 2016, והפעילות הועברה לחברה בשנת 2018 עם סיום הפרטתה של חברת תעש מערכות בע"מ. כחלק מהסכמי הפרטה והעברת הפעילות חתמה המדינה עם חברת תומר בע"מ על הסכם ולפיו החל ממועד העברת הפעילות ולמשך 5 שנים החברה פטורה מהעברת דיבידנד למדינה. עם זאת, מאמצי הרשות מול החברה בנושא ייעוד רווחים וחלוקת דיבידנד הניבו פרי והחברה הכריזה על דיבידנד לראשונה בשנת 2021 עוד לפני סיום תקופת ההסכם הפוטר אותה מחלוקת דיבידנד.

להשתתפות במודל תגמול תמרוץ; (ג) קיום פגישות עם החברות השונות על מנת לקדם את השיח עמן ולנהל עמן משא ומתן בנושא ייעוד רווחים.

עם זאת, נמצא כי מתוך דיבידנד שהוכרז בשנת 2022, על ידי 11 חברות ממשלתיות בסך 1.4 מיליארד ש"ח חולקו בפועל 85 מיליון ש"ח מחברה אחת (קאצ"א) (כ-6%) בלבד לאוצר המדינה¹⁶⁰. עוד נמצא כי גם דיבידנד שהוכרז לפני כן בשנים קודמות, לעיתים עוד בשנת 2018, לא חולק עד מועד סיום הביקורת. דוגמה להכרזות דיבידנד שלא חולקו: החברה לשירותי איכות הסביבה הכריזה על כ-54 מיליון ש"ח, תומר הכריזה על כ-6.3 מיליון ש"ח, נמל אשדוד הכריזה על 90 מיליון ש"ח; תש"א הכריזה ביוני 2021 שתחלק דיבידנד, וקבעה את הסכום המדויק לחלוקה, ביולי 2022, בסך כולל של 200 מיליון ש"ח. ראו להלן בלוח 10 פירוט של דוגמאות נוספות לגבי דיבידנד שהוכרז אך טרם חולק.

עוד, עלה כי הכרזת דיבידנד על ידי החברות נתונה לפיקוח וסמכות הרשות לפי סעיף 33(ג) לחוק. אולם, בכדי לחלק את הדיבידנד בפועל למדינה, בחלק מהחברות הממשלתיות בהתאם למסמכי ייסודן יש צורך בכינוס אסיפה כללית של בעלי המניות שמצויה בסמכות השר הממונה על הרשות והשר האחראי לחברה, ובה יוחלט על החלוקה בפועל. רשות החברות הממשלתיות מסרה כי גם בחברות שבהן אין צורך בכינוס אסיפה כללית של בעלי המניות היא אינה יכולה לאשר חלוקת דיבידנד אם הדבר סותר את מדיניות השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות וללא אישורו. לדוגמה לגבי חברת נתג", הנחו אותה שר האוצר והשר הממונה על רשות החברות הממשלתיות להשהות את גביית הדיבידנד שהוכרז עד לגיבוש מדיניותם בנושא זה.

החברה לשירותי איכות הסביבה מסרה בתשובתה במאי 2023 כי היא מקפידה על הכרזת חלוקת דיבידנד בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות, בכפוף למבחני הרווח ויכולת הפירעון, כנדרש במסגרת ניהול פיננסי אחראי. החברה הוסיפה כי בשנים 2018 - 2022 דירקטוריון החברה אישר מדי שנה תשלום דיבידנד בסך כולל של יותר מ-50 מיליון ש"ח. נכון למועד זה, סכומים אלה טרם שולמו בפועל, כיוון שרשות החברות הממשלתיות טרם אישרה את החלטות הדירקטוריון כאמור.

חברת תומר מסרה ביוני 2023 כי לפני התחלת פעילותה, במהלך יוני 2018, נחתם מסמך בין משרד הביטחון למשרד האוצר ובו נקבע כי במהלך חמש השנים הראשונות לפעילות החברה, היא תשקיע את רווחיה במחקר ופיתוח ובהשקעות עצמיות, וכי היא תהיה פטורה מתשלום דיבידנד למדינה. עוד מסרה החברה כי על אף מסמך זה התנתה רשות החברות הממשלתיות את קבלת תגמול הבכירים בתשלום דיבידנד, ולפיכך סוכם הסדר שקובע שבשנים 2020 - 2022 תשלם חברת תומר למדינה דיבידנד בסך 10% מרווחיה ובשנים 2023 ו-2024 יסוכם הסדר מופחת.

רשות הגז הטבעי מסרה ביולי 2023 כי חלוקת דיבידנד בנתג"ז לא מחייבת את אישור שר האנרגיה והתשתיות ויש לפעול בדחיפות ולתקן כך שחלוקת הדיבידנד תחייב את אישורו בדומה לחברות אחרות.

160 הסכום 85 מיליון ש"ח, נכון לאפריל 2023.



נמצא כי השרים (השר הממונה על הרשות והשר האחראי על החברה) לא פעלו לכינוס האסיפות הכלליות בחברות כשהדבר נדרש כדי שדיבידנד שהוכרז יחולק בפועל. זאת, בהמשך להנחיית שר האוצר ולאחר מכן השר האחראי על רשות החברות הממשלתיות לרשות בשנת 2023 להשהות את החלוקה עד לגיבוש מדיניותם בנושא. יש לציין כי סכום הדיבידנד הכולל שהוכרז ויכול להיות מחולק לאוצר המדינה עומד ביוני 2023 על כ-2 מיליארד ש"ח (כ-1.4 מיליארד ש"ח שהוכרזו ב-2022 בתוספת כ-600 מיליון ש"ח שהחברות הממשלתיות הודיעו לרשות החברות הממשלתיות שבכוונתן לחלק בגין רווחי שנת 2023).

מומלץ שהשר הממונה על הרשות, השר האחראי לחברה בכל אחת מהחברות ושר האוצר, יפעלו תוך שיתוף פעולה עם רשות החברות הממשלתיות לקביעת מדיניות חלוקת הדיבידנד מהחברות הממשלתיות ויפעלו לחלוקת הדיבידנדים שהוכרו בחברות הממשלתיות ובמקומות שנדרש יכנסו האסיפות הכלליות בחברות כדי שהדיבידנד המוכרז יחולק בפועל לאוצר המדינה.

דיבידנד מחברות תשתית שתעריפיהן מפוקחים

תקבוליהן של חברות ממשלתיות שתעריפיהן מפוקחים תלויים בגובה התעריף שקבע הרגולטור של אותה חברה. לפיכך גם רווחיהן הראויים לחלוקה מושפעים בין היתר מהתעריף הרגולטורי. להלן נתונים אודות נתג"ז¹⁶¹, חח"י ותש"א.

נתג"ז: ממועד תחילת פעילותה, בשנת 2004, עוסקת החברה בתכנון, מימון, הקמה, הפעלה ותחזוקה של מערכת הולכת הגז הטבעי בלחץ גבוה בישראל. החברה לא חילקה דיבידנד מאז הקמתה. החל מסוף שנת 2015, ועד יולי 2016 התקיימו כמה דיונים מקצועיים במשרד האנרגיה, יחד עם נציגי החברה, רשות הגז הטבעי, רשות החברות הממשלתיות, אגף החשב הכללי ואגף תקציבים במשרד האוצר, במטרה לגבש מתווה מוסכם לחיזוק ההון העצמי של החברה ולהגיע לרמת מינוף שתבטיח גיוסים עתידיים בשוק ההון והמשך תוכנית הפיתוח של החברה (להלן צוות עיבוי ההון). הוחלט לאמץ ולפעול להשגת יעד לפיו רמת מינוף סבירה משמעותה עלייה הדרגתית של יחס הון למאזן למינימום של 20% בשנת 2022 (להלן - מתווה עיבוי ההון). ביום 6.10.2022 עודכנו כלפי מטה תעריפי הקיבולת ותעריף ההזרמה שגובה נתג"ז בשיעור של כ-17%.

כחלק ממתווה עיבוי ההון הוסכם כי על מנת להשיג שיפור הדרגתי של יחס הון למאזן לרמה מינימלית של 20% בשנת 2022 יש ליישם כמה צעדים. אחד הצעדים הוא כי החברה לא תחלק דיבידנדים עד להגעה ליחס הון למאזן של 20% לפחות לאחר חלוקת דיבידנד. כלומר, החברה תהיה רשאית לחלק דיבידנד למדינה (כפי שנקבע בתקנון החברה) לאחר שתגיע ליעד זה של הון למאזן. יתרת הרווחים הניתנים לחלוקה של החברה ל-31.12.21 הייתה כ-874 מיליון ש"ח. לראשונה ב-23.9.22 הודיעה החברה כי דירקטוריון החברה אישר חלוקת דיבידנד שלאחריו תעמוד החברה בנדרש במתווה ההון, בסך של 80 מיליון ש"ח (כ-32% מהרווח השוטף, ופחות מ-10% מיתרת העודפים), על בסיס רווחי החברה לשנת 2021 שהסתכמו בכ-252 מיליון ש"ח.

161 בדוח מבקר המדינה 74 א מפורסם דוח "ביקורת פיננסית על חברה נתג"ז".

יתרת העודפים לחלוקה של החברה ל-30.6.22 מסתכמת בכ-897 מיליוני ש"ח לאחר חלוקת הדיבידנד¹⁶².

בפגישה ביום 8.12.22 מסרו נציגי נתג"ז לצוות הביקורת כי רשות הגז הטבעי המשמשת כרגולטור המנחה את פעולת נתג"ז וראשה משמש כראש מועצת הגז הקובעת את התעריפים מסרה לה שעמדתה היא שחברה ממשלתית שתעריפיה מפוקחים לא צריכה לחלק דיבידנד. אם יש לחברה רווחים עודפים הרי שיש להוריד את תעריפיה כך שעלויות המשתמשים בשירותיה יקטנו. עוד מסרו נציגי נתג"ז כי לא הצליחו ליצור שיח משותף פורה בנושא בהשתתפותם ובהשתתפות נציגי רשות הגז הטבעי ורשות החברות הממשלתיות.

רשות הגז הטבעי מסרה ביולי 2023 כי היא עורכת דיונים שוטפים עם נתג"ז באופן כמעט יום-יומי, ומנהלת שיח מקצועי המתאים ליחסי רגולטור מפקח. במידה שיוחלט לקיים דיון בנושא, כפי שהיה בעבר בפורום בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה, רשות הגז הטבעי תיקח בו חלק.

רשות הגז הטבעי ציינה כי אחת הסיבות שהיא מתנגדת לחלוקת דיבידנד היא ש"מיסוי עקיף על הציבור בדמות דיבידנד בתקופה של עליה משמעותית ביוקר המחייה ומשבר עולמי בסקטור האנרגיה, הינו צעד שיש לפחות לקיים עליו היועצות רחבה". לאחר ההכרזה על דיבידנד רשות הגז הטבעי החליטה בנובמבר 2022, על הורדה בכ-17% בתעריף ההולכה החל מאותו החודש ויצאה לשימוע, בהמשך להורדת תעריף ההולכה ב-2021 ב-5%. עם זאת, יצוין כי המודל לחישוב התעריף כולל תשואה על הון עצמי בשיעור של 6.5%.

רשות הגז הטבעי מסרה ביולי 2023 כי נתג"ז החליטה על דיבידנד תוך כדי השימוע שפרסמה המועצה לענייני משק הגז הטבעי להפחתת התעריף בשיעור של 17%. עוד הוסיפה רשות הגז הטבעי כי נתג"ז היא חברה צעירה וממונפת ומדובר בחברה מתוערפת שרווחיה נובעים מעצם העובדה שאינה מתחרה בספק אחר לאותו שירות.

רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023 כי היא חולקת האמירה לפיה חלוקת דיבידנד מהווה מיסוי עקיף. זאת הן מהטעם שלקוחות חברת נתיבי הגז הינם לקוחות עסקיים ברובם, והן מהטעם שלמדינה, ככל בעל מניות, זכות בסיסית לקבלת תשואה. רשות החברות הממשלתיות הוסיפה שמנגנון קביעת התעריף בנוי באופן המאפשר לחברה להרוויח רווח נורמטיבי במידה והיא עומדת ביעדי התוכנית העסקית שלה וכולל בתוכו תשואה על ההון.

נציגי רשות החברות הממשלתיות מסרו בפגישה ביום 28.11.2022 כי עמדת רשות החברות הממשלתיות היא כי על חברות שתעריפיהן מפוקחים לחלק דיבידנד שישקף תשואה ראויה להשקעת המדינה בחברה. וכי כל החלטה על ייעוד רווחים שאינו כולל חלוקת דיבידנד משמעה שבעצם הוחלט לא לחלק למדינה תשואה על השקעתה ותשואה זו חולקה לאחרים.

162 כמו כן, בין היתר, בחן דירקטוריון החברה את השפעת חלוקת הדיבידנד על יחס הון למאזן של החברה אשר נכון ל-31.12.21 על 21.1% וב-30.6.22 עמד על כ-22.2% כך שחלוקת הדיבידנד תואמת את יחס הון למאזן כפי שנקבע במתווה עיבוי ההון.



מהאמור לעיל עולה כי לכל מאסדר (רשות החברות הממשלתיות ורשות הגז הטבעי) יש מטרות שונות. יוצא שדרכי הפעולה של המאסדרים להשגת מטרותיהם השונות עלולות להביא אותם לעיתים לפעולה מנוגדת. בעוד שרשות החברות הממשלתיות פועלת גם להשיא את התשואה על ההון באמצעות חלוקה של דיבידנד ברמה נאותה, משרד האנרגיה (המועצה לענייני משק הגז הטבעי), אשר קובע את התעריף, שמשפיע על אפשרות חלוקת דיבידנד (תשואה על ההון), אינו רואה חלוקת דיבידנד על ידי נתג"ז כאפשרית, גם לא בטווח הארוך.

רשות החברות מסרה בתשובתה שעמדתה היא שגם חברה מתוערפת צריכה לחלק דיבידנד למדינה. מנגנון קביעת התעריפים שלה כולל הכרה בעלויות חומרי גלם בייצור, בעלויות תפעול ותחזוקה, בעלויות פחת, בעלויות מימון ובתשואה על ההון. כלומר, מנגנון קביעת התעריף בנוי באופן המאפשר לחברה להרוויח רווח נורמטיבי במידה ואם היא עומדת ביעדי התוכנית העסקית שלה. ככלל, רווחי חברה אמורים להתחלק בין הפנייתם לביצוע תוכניות ההשקעה והפיתוח של החברה לבין חלוקתם לבעלי המניות כדיבידנד. מצב שבו הרווחים העודפים אינם מחולקים יכול להביא לחוסר יעילות ולחריגה מהיעוד של החברה באופנים שונים. תופעות נפוצות הן חוסר יעילות בהשקעות, כאשר חברה משקיעה באופן לא אופטימלי בגלל זמינות הון גבוהה, חוסר יעילות תפעולית עקב גידול בהוצאות שכר או רכש לא אופטימלי וכן חוסר יעילות במימון, עקב רמת חסר של מימון בהון זר.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות, ומשרד האוצר יקיימו שיח עם רשות הגז הטבעי ומשרד האנרגיה בנושא חלוקת דיבידנד על ידי החברה על מנת שהחברה תעמוד במחויבותיה ובתפקידיה לפיתוח משק הגז על פי דרישות רשות הגז הטבעי תוך איזון מתאים בין האינטרס להזיל את התעריף והאינטרס לחלוקת דיבידנד למדינה כבעלת מניות. אם החברה עומדת בתנאים שהוסכמו במתווה עיבוי ההון הרי שאין מניעה לכאורה לחלוקת דיבידנד על ידי החברה. עוד מוצע כי נושאים שאין עליהם הסכמה יובאו להכרעת הממשלה. בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות, מנגנון ההכרעה לגבי חלוקת דיבידנדים בחברות הממשלתיות במקרה של חברת נתג"ז, הטבעי לישראל בע"מ מצוי בידי הממשלה¹⁶³.

רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023 כי מדיניות הממשלה לפיה חברות ממשלתיות יחלקו דיבידנדים, באה לידי ביטוי, בין היתר, גם בהחלטת ממשלה 2103 "תכנית רב שנתית לביצוע הנפקות מיעוט של חברות ממשלתיות" וגם בחוק החברות הממשלתיות הקובע כי חברה ממשלתית נדרשת, בכל שנה, לקיים דיון בדבר ייעוד רווחים ולהביא את החלטתה לאישורה של הרשות. הסמכות לקביעת מדיניות הדיבידנד לחברות ממשלתיות, נתונה בידי הרשות. יחד עם זאת, ככל ונדרש לקיים דיון הנוגע למצב הפיננסי של החברה, רווחיותה ו/או שיקולים של רגולטור אחר הפועל מול החברה, מקיימת הרשות דיונים ושיח משותף עם כלל הגורמים הרלוונטיים. עוד הוסיפה רשות החברות כי היא מעוניינת לכנס את צוות עיבוי ההון וכי במהלך חודש אוקטובר 2022 נעשה ניסיון, על ידי חברת נתג"ז, לכנס את צוות עיבוי ההון על מנת לדון

163 בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק במקרה של מחלוקת בין רשות החברות הממשלתיות לחברה שאינה חברה בהפרטה (או חברה לפי סעיף 61(א)(2) לחוק החברות הממשלתיות) תפעל החברה לפי החלטת הממשלה.

במצב הפיננסי של החברה, לאור הפחתת התעריף וההכרזה על חלוקת דיבידנד. עם זאת, רשות הגז הטבעי סירבה לכנס את הצוות באותו מועד ועד היום הצוות לא התכנס.

ח"י: בהתאם להחלטת ממשלה 3859 מיוני 2018¹⁶⁴ בנושא הרפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל, לא תחייב הממשלה את החברה לחלק דיבידנדים עד לסוף שנת 2025 או עד הגעה ליעדי האיתנות הפיננסית הסופיים (כפי שאלה נקבעו בהחלטת דירקטוריון החברה מיום 10.5.2018) המוקדם מבניהם.

בנובמבר 2020 אישר דירקטוריון החברה חלוקת דיבידנד בסך של 200 מיליון ש"ח. בהתאם להחלטת הדירקטוריון, החלוקה הותנתה בקבלת התחייבות המדינה להעברת 200 מיליון ש"ח לחברת נגה. ביום 29.12.2020, לאחר קבלת התחייבות המדינה כאמור לעיל וקבלת אישור רשות החברות הממשלתיות, אישרה האסיפה הכללית של החברה חלוקת דיבידנד לבעלי המניות של החברה בסך של כ-200 מיליון ש"ח.

בדצמבר 2020 העבירה ח"י לאוצר המדינה את הדיבידנד שאושר לחלוקה. הדיבידנד שימש להקמת חברת נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ.

ח"י מסווגת כחברת תשתיות מתוערפת המהווה מונופול בתחום הולכת החשמל והתעריפים שקובעת רשות החשמל לחברה משפיעים על יוקר המחיה של כלל הציבור. מומלץ שרשות החברות הממשלתיות ורשות החשמל יקיימו לקראת המועד בו ח"י נדרשת לחלק דיבידנד, שולחן עגול בכל הנוגע לחלוקת דיבידנד מעודפי הרווחים של ח"י שעשויה להשפיע על תעריפי החברה ובמשתמע גם על יוקר המחיה בישראל.

רשות החשמל מסרה ביוני 2023 כי מחובתה לקבוע תעריפים על בסיס עקרון העלות והיא אינה קובעת כללים לחלוקת דיבידנד של חברות המפוקחות על ידה במשק החשמל ואין בכוונתה לקבוע מדיניות בתחום, וכי האחריות בהיבט זה מונחת לפתחה של רשות החברות הממשלתיות. עוד מסרה הרשות כי היא פועלת בשיתוף פעולה עם משרדי ממשלה אחרים ורגולטורים הרלוונטיים לפעילותן של החברות. הרשות קיימה שיח עם רשות החשמל בנושאים שונים הקשורים לחברת החשמל, לרבות בנושא ייעוד רווחים ותמשיך לקיים את השיח גם בעתיד ביחס לנושאים רלוונטיים.

חברת תש"א¹⁶⁵: בשנת 2017 חילקה החברה דיבידנד בסכום של 100 מיליון ש"ח למדינה עבור שנת 2016 וסכום של 95 מיליון ש"ח עבור השנים 2013 - 2015. החברה לא חילקה דיבידנדים למדינה על רווחים שנצברו החל משנת 2017. ביוני 2021 קיבל דירקטוריון החברה החלטה עקרונית לשלם דיבידנד למדינה עבור רווחים משנים 2017-2020, אך לא קבע את סכומו ואת מועד תשלומו. ביולי 2022 הכריז דירקטוריון תש"א, בהסכמת רשות החברות הממשלתיות, על חלוקת דיבידנד בגין השנים 2017 - 2021 בסכום של 200 מיליון ש"ח, כ-30% מיתרת רווחים הניתנים לחלוקה המוצגים בדוחותיה הכספיים נכון ל-31.12.21.

164 החלטה מספר 3859 של הממשלה מיום 03.06.2018, רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל ותיקון החלטת ממשלה.

165 ראו מבקר המדינה **דוח 73א** (נובמבר 2022) בפרק על חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית, עמ' 1651.



עד מועד סיום הביקורת תש"א לא העבירה לאוצר המדינה את הדיבידנד שהוכרז. בדוחות התקופתיים שמפרסמת תש"א ישנו פירוט לגבי נכסיה, התחייבויותיה והונה. עם זאת, נמצא שתש"א לא מפרסמת בדוחותיה את יתרת רווחים הניתנים לחלוקה לאחר ייעוד חלקם להשקעות החברה ולהחזר חובותיה.

חברת תש"א מסרה ביוני 2023 כי היא אינה מייעדת רווחים להשקעות ולפיכך לא נדרשת הצגה של האמור בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים. החברה הוסיפה כי בביאורים לדוחותיה הכספיים לשנת 2022 הוסף פירוט הדיבידנד הנדרש לחלוקה בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות.

רשות החברות מסרה בתשובתה כי סכום הדיבידנד שהוכרז על ידי חברת תש"א לשנים 2017 - 2021, הינו יישום של מדיניות הרשות לחלוקת דיבידנדים מרווחיה השוטפים של תש"א בשנים 2017 - 2021, אשר הייתה אמורה להיעשות על ידה בכל שנה, בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות וחוזר הרשות בנושא.

מומלץ שרשות החברות הממשלתיות תחייב את החברות במסגרת שקיפות הדיווח לציבור לכלול בביאור ליתרת העודפים בדוחות הכספיים, כמה מתוכם ראויים לחלוקה כדיבידנד על פי מדיניות רשות החברות הממשלתיות.

עלה כי בחברות ממשלתיות מתוערפות לכל מאסדר יש מטרות שונות. יוצא שדרכי הפעולה של המאסדרים השונים להשגת מטרותיהם השונות עלולות להביא אותם לעיתים לפעולה מנוגדת. בעוד שרשות החברות הממשלתיות פועלת גם להשיא את התשואה על ההון למדינה באמצעות חלוקה של דיבידנד בהתאם לחוק החברות, המאסדר האחר בשוק הרלוונטי לחברה, אשר קובע בין היתר את התעריף של המוצר או השירות, אשר משפיע על הכנסות החברה, על רווחיה ועל יתרת העודפים לחלוקת דיבידנד אינו רואה בחלוקת דיבידנד על ידי החברה כאחת ממטרותיו.

מומלץ שרשות החברות הממשלתיות יחד עם השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות, השרים הממונים על החברות הממשלתיות ומשרד האוצר יבחנו את מדיניות חלוקת הדיבידנד בחברות המתוערפות (נתג"ז, חח"י ותש"א).

דיבידנד מחברות הפועלות בשוק תחרותי

ביום 11.1.2018 החליטה הממשלה על משיכת דיבידנד חריג מחברות ממשלתיות. הממשלה הורתה לרשות החברות הממשלתיות "לפנות לדירקטוריון חברת רפאל מערכות מדע מתקדמות בע"מ ולחברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ וככל שיידרש לדירקטוריונים של חברות נוספות על מנת שידונו במהלך שנת 2019, בחלוקת דיבידנד למדינה מרווחים שיצברו עד לאותו מועד בסכום כולל של כ-550 מיליון ש"ח, בנוסף לדיבידנד בגין רווחיהן השוטפים לשנים 2016 - 2018. והכל בהתאם לכללי החלוקה לפי חוק החברות ובאופן שהעברת הדיבידנדים בפועל תתבצע עד ליום 30.11.2019".

התעשייה האווירית: רווחי החברה לשנה שנסתיימה ביום 31.12.2018 היו שלילים בסך של כ-47 מיליון דולר. ככל שהביאו בחשבון את יישום תקני IFRS עמדו העודפים בשנתיים שקדמו

ליום המאזן על סך שלילי של כ-19 מיליון דולר. בשנת 2019 החברה הרוויחה 87 מיליון דולר וביום 31.12.2019 יתרת העודפים של החברה עמדה על כ-50 מיליון דולר והחברה הכריזה על דיבידנד בימים 29.5.2019 ו-9.9.2019 בסך כולל של כ-35 מיליון דולר. האסיפה הכללית של החברה אישרה את חלוקת הדיבידנד ביום 18.12.2019.

בפגישה ביום 28.11.2022 עם צוות הביקורת מסרה רשות החברות הממשלתיות כי בשנים 2020 - 2021 דחתה המדינה תשלומים אותם הייתה חייבת לתע"א בגין רכישת ציוד ביטחוני בשל צרכים תקציביים, ומשום כך רשות החברות הממשלתיות לא פנתה לחברה בדרישה לחלוקת דיבידנד מרווחי החברה באותן השנים.

בתשובתה מסרה רשות החברות הממשלתיות כי דרישתה לחלוקת דיבידנד הייתה עלולה לגרום לחברה לגייס חוב על מנת לשלם את הדיבידנד. עוד מסרה רשות החברות הממשלתיות כי ההחלטה בגין היקף הדיבידנד שיימשך מהחברות, תלויה במגוון רחב של שיקולים הנלקחים בחשבון ביישום מדיניותה הרוחבית של הרשות בדבר חלוקה וייעוד רווחים כפי שבאה לידי ביטוי בהוראותיה. בדיונים אל מול תע"א בשנים 2020 - 2021 בדבר מימוש מדיניות הרשות בדבר חלוקה וייעוד רווחים נשקלו מגוון שיקולים, ביניהם, המציאות העסקית בה פועלת החברה ואיתנותה הפיננסית.

יתרת העודפים של תע"א לימים 31 בדצמבר 2020 ו-2021 עמדה על כ-178 ועל כ-320 מיליון דולר, בהתאמה. בתיאום עם רשות החברות הממשלתיות דירקטוריון החברה לא הכריז על דיבידנד בשנים אלו. בשנת 2022 סיכמה תע"א עם רשות החברות הממשלתיות על הכרזת דיבידנד של כ-655 מיליון ש"ח (כ-187 מיליון דולר) בגין השנים 2018 - 2021.

רפאל: על פי הסכם המעבר לחברה החל מיום 1.1.2005 ומדיניות רשות החברות הממשלתיות החברה מחויבת לחלק דיבידנד שנתי לבעלי המניות בסכום שלא יפחת מ-50% מהרווח הנקי. בדצמבר 2010 סוכם עם מנכ"ל משרד האוצר דאז ובאשרור ראש רשות החברות הממשלתיות דאז שיופחתו 50 מיליון ש"ח מהדיבידנד השנתי שהחברה אמורה להעביר, ומשנת 2013 ואילך מנוכים מדי שנה מסכום הדיבידנד 70 מיליון ש"ח, הסכומים צמודים למדד. סכומים אלו שהופחתו מופנים על פי הסיכום להשקעות במחקר ולפיתוח מוצרי החברה. החברה הכריזה וחילקה בשנים שלאחר מכן דיבידנד מדי שנה בגין רווחיה השוטפים ובשנת 2019 חילקה החברה דיבידנד מיוחד, בסך של 425 מיליון ש"ח, בהתאם להחלטת הממשלה ובהסכמה עם רשות החברות הממשלתיות. בשנים 2020 ו-2021 לא הכריזה החברה על דיבידנד.

בפגישה ביום 28.11.2022 עם צוות הביקורת מסרה רשות החברות הממשלתיות כי בשנים 2020 - 2021 דחתה המדינה תשלומים בגין ציוד ביטחוני אותם הייתה חייבת לחברה בשל צרכים תקציביים, ומשום כך רשות החברות הממשלתיות לא פנתה לחברה בדרישה לחלוקת דיבידנד מרווחי החברה באותן השנים.

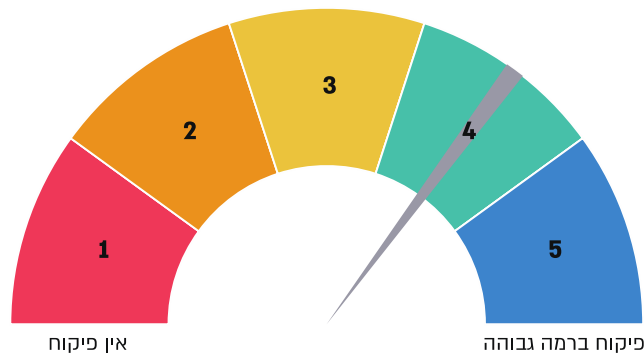
יתרת הרווחים הראויים לחלוקה (העודפים) של חברת רפאל ב-31.12.2021 עמדה על כ-628 מיליון ש"ח. דירקטוריון החברה לא הכריז על דיבידנד בשנים 2020 ו-2021. במהלך שנת 2022 בתיאום עם רשות החברות הממשלתיות סוכם שרפאל תכריז על דיבידנד מיוחד של כ-348 מיליון ש"ח בגין רווחי השנים 2019 - 2021.



מומלץ לרשות החברות הממשלתיות, לדירקטוריון התעשייה האווירית ולדירקטוריון חברת רפאל, הפועלים בסביבה תחרותית, לחלק דיבידנד בהתאם לחוק החברות ולאמור בחוזר הרשות לחלוקת דיבידנד, שייבחן מדי שנה על פי מדדים כלכליים ועסקיים בלבד.

מוצע לרשות החברות הממשלתיות, לשר הממונה על רשות החברות הממשלתיות ולמשרד האוצר לקבוע מדיניות לחלוקת דיבידנד שמתחשבת במאפייני החברה הממשלתית, כגון בהיותה חברה מתוערפת שההכנסות שלה נקבעות על ידי המדינה לעומת חברה שפועלת בשוק תחרותי בצורה עסקית. מוצע שהבחינה לגבי כל חברה ממשלתית תתבצע בהשתתפות המאסדרים הרלוונטיים המשפיעים על רווחי החברה ונציגי הדירקטוריון שלה. בכך ימוסד מנגנון ליצירת מערכת איזונים ראויים בין ההתנהלות והביצועים העסקיים של החברות אל מול ההתחייבויות והמחויבויות שלהן. עוד מוצע שבעת קביעת המדיניות יתחשבו בין היתר בסביבה העסקית, ברווחיות החברה בהווה וברווחיותה החזויה, בצרכי הפיתוח וההשקעות של החברה, בעמידתה הצפויה בהחזר חובותיה ובתנאים שבהם עליה לעמוד בהתאם להתחייבויות לצדדים שלישיים, וכן במתן תשואה הוגנת על ההשקעה של המדינה בנכסי החברה הממשלתית.

תגמול פקידים בכירים בחברות הממשלתיות



מכוח סעיף 32(א)(4) לחוק החברות הממשלתיות על דירקטוריון חברה ממשלתית לקבוע בהתאם למגבלות ולהוראות הקבועות בחוק, שכר, תנאים סוציאליים, הטבות, מענקים ותנאי עבודה אחרים של המנהל הכללי, המשנה והסגנים למנהל הכללי, מנהלי האגפים, מנהל ענייני הכספים, המבקר הפנימי, מזכיר החברה ונושאי תפקידים אחרים שקבעו לעניין זה השרים לאחר התייעצות עם הרשות, ושל שאר עובדי החברה.

בעבר, כללי מדיניות שפרסמה רשות החברות הממשלתיות לתשלום בנוסח ותגמול אישי לפקידים בכירים בחברות, קבעו מסגרת עלויות לתגמול דיפרנציאלי בהתייחס לרווחיות החברה בלבד, ולא קבעו כללים שמטרתם שיפור ביצועי החברה, התייעלות ויצירת קשר בין ביצועי העובד וביצועי החברה. בכך, כלי התגמול נתנו מענה חלקי בלבד לעידוד המצוינות והשגת יעדי החברות הממשלתיות והחברות הבת הממשלתיות.

בנובמבר 2015 פרסמה הרשות את חוזר "עקרונות למודל תגמול ותמרוץ עובדים בכירים בחברות הממשלתיות", וביולי 2017 פרסמה הרשות עדכון לחוזר זה¹⁶⁶ (להלן - חוזר 2017 או חוזר תגמול בכירים 2017). החוזר חל על כלל הפקידים הבכירים המוגדרים כבכירים על פי חוק החברות הממשלתיות, המועסקים בחוזים אישיים ואשר שכרם נגזר משכר מנכ"ל החברה הממשלתית. חוזר 2017 היווה שינוי ועדכון שיטות תגמול הפקידים הבכירים על מנת שהחברות הממשלתיות יתפקדו באופן המיטבי ותיווצר הלימה בין מידת השגת יעדי החברה לבין תגמול העובדים הבכירים. מטרת נוספות של החוזר שימור עובדים בכירים איכותיים ועידוד מצוינות בעבודה.

חוזר 2017 מגדיר שלושה סוגים של מדדים שעל החברה לקבוע: מדד עמידה ביעדי החברה¹⁶⁷, מדד עמידה ביעדים אגפיים/חטיבתיים/אישיים¹⁶⁸ והערכה אישית של העובד¹⁶⁹. רשות החברות הממשלתיות מאשרת מדי שנה את מודל התגמול. החוזר גם מגדיר שהתפלגות התגמול בקרב העובדים הבכירים תהיה התפלגות "פעמון" והעובדים ידורגו באופן יחסי – התפלגות "פעמון" כפיוה¹⁷⁰. הסכום הממוצע של המענק בהתאם לחוזר זה לא יעלה על שני שלישי (2/3) מתקרת המענק שקבע הדירקטוריון.

כמו כן מצוינים בחוזר תנאי סף לזכאות ותנאים נוספים לצורך הגדלת חלוקת הבונוס לעובדים הבכירים כגון תשואת רווח נקי להון החברה עולה על חמישה אחוזים בשנה שלגביה מחלקים את הבונוס, וכן בשנה שקדמה לה וצפי לשנה שאחרי. בפועל, ממוצע המענקים לעובד של רוב החברות הממשלתיות עומד על פחות מכ-2 משכורות בונוס פנסיוניות.

גובה התגמול האישי - חברה שמצוינת בנספח א' לחוזר 2017 שאינה מתוערפת או מוגדרת כזרוע ביצוע של המדינה ועומדת בכמה תנאים "מאתגרים"¹⁷¹ (להלן תנאים "מאתגרים") יינתן מענק ממוצע של עד 4.13 משכורות פנסיוניות מוכפל בציון החברה, ובחברה מתוערפת או מוגדרת זרוע ביצוע של המדינה יינתן מענק של עד 3.2 משכורות פנסיוניות מוכפל בציון החברה, בחברות אחרות המופיעות ברשימה שבנספח א' יינתן מענק של עד 2.13 משכורות פנסיוניות מוכפל בציון החברה. תינתן מסגרת עלות נוספת למענק מצוינות לעובדים מצטיינים לרבות לעובדים שקיבלו

166 חוזר 3-7-2017 פורסם 17.9.2017. החוזר הוחל על 34 חברות המפורטות בנספח א' לחוזר.

167 מדד יעדי החברה – יעדי החברה מבטאים את הצלחת החברה במימוש תוכניותיה, בהתאם לתוכנית העבודה של החברה ולתקציבה. היעדים יוגדרו כך שיהיו מדידים וכמותיים, באופן שאינו מצריך הפעלת שיקול דעת.

168 יעדים אלו ישקפו את תרומתו הישירה של העובד הבכיר להשגת יעדי האגף/החטיבה ויגדרו בהלימה לתחומי אחריותו. היעדים יוגדרו כך שיהיו מדידים וכמותיים, באופן שאינו מצריך הפעלת שיקול דעת.

169 הערכת העובד הבכיר תתבסס על פרמטרים מוגדרים מראש בטופס הערכה מובנה וברור. טופס כאמור יצורף לתיק האישי של העובד.

170 משמע הסכום הממוצע של המענק לא יעלה על 2/3 מתקרת המענק והמענק יתפלג כך שמרבית העובדים יקבלו סכומים קרובים לממוצע המענק, חלק מהעובדים יקבלו פחות מהממוצע וחלק יקבלו יותר מהממוצע ועד לתקרת המענק המותרת.

171 על החברה גם לעמוד בתנאים: 1. תשואת הרווח הנקי השנתי להון היא 5% ומעלה בשנה שבגינה משולם הבונוס. 2. בשנה שקדמה לשנה בגינה משולם הבונוס הייתה לחברה תשואת רווח נקי להון של 5% ומעלה. 3. לשנה שלאחר השנה בגינה משולם הבונוס - תקציב החברה המאושר ע"י הדירקטוריון צופה תשואת רווח נקי של 5% ומעלה. 4. חברה שאינה מתוערפת או מוגדרת כזרוע ביצוע של המדינה. 5. לא תותר חלוקת בונוס לעובדים אם לא חולק דיבידנד למדינת ישראל בגין השנה שבגינה מבוקש הבונוס, אלא באישור חריג של מנהל רשות החברות הממשלתיות.



בונוס, מסגרת העלות הנוספת תחולק לעד 25% מסך העובדים הבכירים בחברה וסכומה הכולל לא יעלה על 10% כפול סכום המשכורת הפנסיונית החודשית של כלל העובדים הזכאים.

ביום 2.2.2022 עודכן חוזר עקרונות למודל תגמול ותמרוץ עובדים בכירים בחברות הממשלתיות כך שחל על עובדי כל החברות הממשלתיות (להלן חוזר תגמול בכירים 2022)¹⁷². חברה תבחר באחד משני מסלולים: מסלול עם רוברד בסיסי של יעדי חברה בלבד¹⁷³ או מסלול עם רוברד נוסף של יעדים אישיים¹⁷⁴. החוזר קבע כי על היעדים האישיים להיות אפקטיביים וכי קיומה של שונות משמעותית בגובה המענקים בין העובדים (במונחי משכורות) תהיה תנאי בסיסי לתשלום.

מסלול עם רוברד בסיסי של יעדי חברה בלבד - כלל העובדים הבכירים המשתתפים במודל יהיו זכאים למענק שווה בגובה של מכפלת ציון העמידה ביעדי החברה ב-1.3 משכורות, או 2.4 משכורות עבור חברה שאיננה משויכת לסגמנט חברה ביצוע מתקצבת ושעומדת ביעדים "מאתגרים".

מסלול עם רוברד נוסף של יעדים אישיים - הסכום הממוצע של המענק יהיה בהתאם לסגמנט החברה שייקבע ע"י הרשות בעת גיבוש היעדים הפיננסיים הרב שנתיים אשר הטמעתם היא תנאי סף לקבלת תגמול אישי. במסלול עם רוברד נוסף של יעדים אישיים גובה המענק הממוצע במונחי משכורות לא יעלה על שיעור העמידה ביעדי החברה כפול הסכומים המצוינים בטבלה להלן:

לוח 10: סכום התגמול עבור השגת יעדים (בחודשים של משכורת פנסיונית)

תחרותי	משולב תחרותי	שירותים	תשתיות	חברת ביצוע מתקצבת	הנחת אחוז ביצוע יעדי חברה
3	2.4	2	1.9	1.5	85%
3.5	2.8	2.35	2.25	1.8	100%

תקרת המענק לעובד בודד לא תעלה על פי 1.6 מהממוצעים המפורטים בטבלאות. כלומר תקרת המענק לעובד בודד לא תעלה על 2.88 עד 5.6 משכורות, בהתאם לסגמנט החברה. כמו כן מותר לחברה לחלק מענק הצטיינות נוסף כאמור בחוזר תגמול בכירים 2017¹⁷⁵. לחברה

172 רשות החברות, חוזר 2021-7-1, פורסם ב-2.2.2022. עדכון זה כלל תוספת של שני תנאי סף להיכללות במודל תגמול הבכירים: 1. ייעוד רווחים - חברה אשר יישמה את חוזר הרשות "חלוקה וייעוד רווחים בחברות הממשלתיות" מיום 11.12.2018 או כל חוזר אחר שיחליף אותו בעניין זה, ככל שלא הוחררה מחוזר זה באישור הרשות. 2. הגבלת תקופת כהונה של עובדים בכירים - החברה אימצה את הוראות חוזר "הוראות בדבר הגבלת תקופת כהונה של פקידים בכירים" מיום 11.10.2015 או כל חוזר שיחליף אותו בעניין זה.

173 יעדי חברה כפי שהוגדרו בחוזר תגמול בכירים 2017.

174 לקראת סיום מועד הביקורת פרסמה רשות החברות בפברואר 2023, עדכון לחוזר שיחול על מענק תגמול אישי לעובדים הבכירים בשנת 2024 והלאה. ראו חוזר "עקרונות למודל תגמול ותמרוץ עובדים בכירים בחברות הממשלתיות" 2023-7-1, 14.2.2023.

175 בחוזר תגמול בכירים 2022 בוטלה האפשרות לחלוקת מענק הצטיינות נוסף.



שעומדת ביעדים ה"מאתגרים" יש טבלה המאפשרת חלוקת בונוס אישי גבוה יותר, תקרת המענק לעובד בודד לא תעלה על 5.12 עד 6.72 משכורות, בהתאם לסגמנט החברה.

החוזרים קבעו מנגנון השבה של בונוסים אישיים במקרה שיתברר כי תגמול אישי ששולם לעובד בכיר חושב על בסיס נתונים שהתבררו לאחר מכן כמוטעים או כוזבים, או שיתברר כי מידע מוטעה שימש בסיס לתשלום המענק, ועל דירקטוריון החברה לדווח לרשות החברות הממשלתיות.

צוות הביקורת בדק תגמול לעובדים בכירים ב-25 חברות ממשלתיות. במסגרת הבדיקה בחנו את ממוצע ציוני החברות לעמידה ביעדי החברה משנת 2018 והציון שהשיגו בכל שנה. מתוך החברות שנבדקו שלוש חברות דווחו על ממוצע ציונים נמוך מ-80%, חמש חברות דווחו על ממוצע ציונים בין 80% ל-89%, וחמש חברות דווחו על ממוצע ציונים בין 90% ל-94%. 12 חברות דווחו על ממוצע ציונים לצורך קבלת תגמול אישי השווה או עולה על 95%, מהן שמונה חברות דווחו על ממוצע ציונים השווה או עולה על 98%.

חוזרי תגמול בכירים קבעו כי על היעדים להיות מאתגרים אך בני השגה. חוזר תגמול בכירים 2022 פירט כי על היעדים להיבנות כך שבמידת האפשר עמידה ב-85% מהיעדים תבטא את מגמת ההתקדמות הרצויה של החברה וכי ציון יעדי החברה לא יעלה על 100%. כאשר הציון הממוצע של עמידה ביעדים קרוב ל-100% במשך כמה שנים באופן עקבי, ניתן להבין שהיעדים אינם מאתגרים מספיק ויש צורך לשנות את היעדים.

להלן לוח ובו פירוט של 12 חברות ממשלתיות שדווחו על ציונים ממוצעים של עובדים בכירים לצורך קבלת תגמול השווה או העולה על 95% לשנים 2018 עד 2021, סיווג, סגמנט פעילותן וציון האם קבלו מכתב התרעה מהרשות.



לוח 11: חברות ממשלתיות שציוניהן הממוצעים עבור ביצוע יעדים היו לפחות 95%

החברה	סיווג	סגמנט	הערה מהרשות על יעדים לא מאתגרים במכתב	ממוצע ציונים החל משנת 2018	2021	2020	2019	2018
נתיבי איילון	8	זרוע ביצוע +תשתית	כן	101%	106%	100%	99%	100%
החברה לשירותי איכות הסביבה	7	משולב תחרותי	לא	100%	101%	100%	99%	100%
נת"י	9	זרוע ביצוע +תשתית	כן	100%	100%	99%	100%	100%
ערים	7	שירותים	לא	100%	98%	100%	100%	100%
תומר	9	משולב תחרותי	כן	99%	100%	98%	99%	אין
חח"י	10 (1)	תשתיות	כן	99%	100%	100%	100%	95%
חוצה ישראל בע"מ	8	זרוע ביצוע +תשתית	כן	99%	99%	100%	95%	100%
קצא"א*		תשתיות	כן	98%	95%	100%	אין	אין
שח"מ	6	תשתיות	כן	95%	96%	100%	89%	אין
איסורד בע"מ	7	משולב תחרותי	כן	95%	95%	95%	אין	אין
מקורות	10	תשתיות	כן	95%	100%	98%	100%	81%
דירה להשכיר	8	שירותים	לא	95%	95%	83%	100%	100%

המקור: נתוני רשות החברות הממשלתיות.

* לפי חוק תשתיות להולכה ולאחסון נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017, סעיף 2, קצא"א הוגדרה כחברה ממשלתית בפיקוח של רשות החברות הממשלתיות החל מ-25.3.20.

נמצא, כמוצג בלוח, כי 12 החברות (נתיבי איילון, החברה לשירותי איכות הסביבה, נת"י, ערים, תומר, חח"י, חוצה ישראל בע"מ, קצא"א, שח"מ, איסורד בע"מ מקורות וחברת דירה להשכיר) דווחו על ממוצע ציוני חברה לצורך קבלת תגמול אישי משנת 2018 עד 2021 השווה או עולה על 95%, מתוכן 10 חברות דווחו על ממוצע ציונים השווה או עולה על 100% באחת השנים 2019 עד 2021.

נמצא כי במהלך שנת 2022, תשע חברות מתוכן קיבלו מכתב מרשות החברות הממשלתיות שקבע כי תוכנית התגמול האישי שאישר דירקטוריון החברה כלל יעדים שאינם מאתגרים. אף אחת מהחברות לעיל לא דווחה לרשות החברות הממשלתיות כי לאחר בחינת הנתונים לאורך השנים חלה טעות בגיבוש תוכנית התגמול לבכירים.

חברת קצא"א מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי כמענה על מכתב רשות החברות הממשלתיות ענתה החברה שציונה הגבוה אינו מצביע לדעתה על יעדים לא מאתגרים, שכן שנת 2020 הייתה שנת תחילת הקורונה ובד בבד שנת תהפוכות בתחום הדלק בעולם, כחברה שכ-50% מהכנסותיה הם מלקוחות זרים, היא מימשה את ייעודה העיקרי - שהוא השאת רווחים מקסימליים לקופת המדינה - וביצעה עסקאות שהגדילו באופן ניכר את הכנסותיה, ולכן הישגיה הפיננסיים היו טובים בהרבה מהמתוכנן ומשום כן הציון שלה היה גבוה.

חברת איסורד מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי יעדי החברה והעובדים הבכירים נקבעים על ידי דירקטוריון החברה לאחר דיונים מעמיקים. לדעת דירקטוריון החברה היעדים הם מאתגרים, וכמו כן היעדים מאושרים מדי שנה על ידי רשות החברות הממשלתיות. העובדים הבכירים בחברה והחברה העבירו את החברה ממצב הפסדי למצב כלכלי איתן תוך בניית מנועי צמיחה חדשים.

חברת נתיבי איילון מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי היא משמשת זרוע ביצוע של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים. החברה היא חברה בצמיחה, והיקף הביצוע שלה עולה משנה לשנה. בשנים הרלוונטיות לביקורת הממשלה הגדילה את היקף התקציב בהשוואה לתכנון במאות מיליוני ש"ח, והחברה עמדה בהיקף הביצוע העדכני. לאור הוספת פרויקטים ומטלות במהלך השנים שנסקרו בדוח הביקורת, נוסף על המטלות שנקבעו בתוכנית העבודה, החברה הציגה אחוזי ביצוע של 100%.

חברת שח"מ מקורות ביצוע מסרה ביוני 2023 כי בשנת 2022 הציון של החברה היה 90, וכמו כן היעדים נקבעים בתיאום עם רשות החברות הממשלתיות ולדעת החברה היעדים שנקבעים מדי שנה מאתגרים דיים.

חברת תומר מסרה ביוני 2023 כי היא פועלת בהתאם לחוזר תגמול בכירים ומשלמת לבכירי החברה תגמול כפי שנקבע בחוזרי רשות החברות הממשלתיות. החברה הוסיפה כי רשות החברות הממשלתיות קבעה שהחברה היא "משולבת תחרותית" ולא תחרותית. החברה סבורה כי קביעה זו אינה נכונה ונוגדת למציאות העסקית שאיתה היא מתמודדת. חברת תומר מסרה כי החברה מקבלת הזמנות רבות חדשות, דבר המאפשר את צמצום התלות בתקציבי משרד הביטחון אך מחייב את החברה לפעול בשוק תחרותי מאוד ולהיות אטרקטיבית ביותר בכל היבט עסקי.



רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי החל ממאי 2022 היא פועלת כדי לוודא כי מודל תגמול הבכירים מנוהל באופן המיטבי ובהתאם לאמות מידה עסקיות ותוך יצירת תשואה וערך לציבור, תוך בחינה מעמיקה של יעדי החברות ושל מידת האתגר המשתקפת בהם. הרשות פעלה על מנת לאתגר את יעדי החברות והבהירה לחברות כי הציונים גבוהים באופן חריג, וכי עליהן לתקן את היעדים. בעקבות כך ציוני החברות לשנת 2022 ירדו וניכר כי עבודת הרשות תרמה רבות לשינוי.

מתוך ההבנה וההכרה כי ההון האנושי הינו מרכיב משמעותי ביותר בהצלחת החברה, ויש צורך במנגנון תמריצים מומלץ לרשות החברות הממשלתיות להמשיך את יישום מנגנוני תגמול לעובדים הבכירים, אשר יאפשרו לחברות להיות שחקן תחרותי ואטרקטיבי בעת גיוס העובדים ושימורם. עם זאת, אין לראות בתגמול הנוסף כחלק מהשכר הרגיל אלא גמול מיוחד בעבור הצטיינות בביצועי החברה ובביצועים האישיים. לכן, על הרשות ודירקטוריון תשע החברות הממשלתיות שקבלו מכתבי התראה לבחון את תהליך קביעת היעדים ולקבוע יעדים מאתגרים לחברה ולעובדים הבכירים. ככל שהיעדים אינם מאתגרים והם מושגים בקלות מדי שנה הרי נפגעת המוטיבציה של החברות לשפר את ביצועיהן, רוחיותן ויעילותן.

חברת מקורות מסרה ביוני 2023 כי מנכ"ל מקורות הנוכחי נכנס לתפקידו בסוף אפריל 2022 לאחר שהסתיימו תהליכי אישור יעדי תגמול בכירים לשנת 2022 על ידי דירקטוריון החברה ורשות החברות הממשלתיות. עם כניסתו לתפקיד ביצע המנכ"ל כמה שינויים ביעדי הבכירים על מנת לאתגר את היעדים עוד יותר. יעדים חדשים אלו אושרו במהלך אוגוסט 2022 על ידי דירקטוריון החברה בעת שהוצג לדירקטוריון הדיווח התקופתי לגבי מידת העמידה ביעדים, כפי שנדרש בחוזר רשות החברות.

חברת חוצה ישראל מסרה בתשובה במאי 2023 כי החל משנת 2022 היעדים שנקבעו ואושרו על ידי הדירקטוריון ועל ידי רשות החברות מאתגרים יותר, וכי ציון החברה בגין העמידה בהם עמד על כ-92. החל משנת 2023 החלה רשות החברות לקבוע יעדים מאתגרים יותר כמדיניות רוחבית, לרבות קביעת יעדים פרויקטליים.

חברת נתיבי ישראל מסרה ביוני 2023 כי מדי שנה היא מגבשת יעדים בהתאם לחוזר הרשות הרלוונטי. במסגרת גיבוש היעדים הועלה הסף לעמידה במציאות, נוספו משימות חדשות ואף יעדים גנריים לייעול תהליכים חוצי חברה. היעדים מאושרים מדי שנה על ידי דירקטוריון החברה ורשות החברות הממשלתיות.

במהלך תקופת הביקורת בפברואר 2023 פרסמה הרשות חוזר תמרוץ עובדים בכירים¹⁷⁶ מעודכן שבו הוספו תנאי סף כדי שחברה ממשלתית תיכלל במודל. התנאים שנוספו כוללים חובת קבלת אישור בכתב מרשות החברות על כך שדירקטוריון החברה ביצע ייעוד רווחים כאמור בסעיף 33(ג) בחוק החברות הממשלתיות וכן על כך שהחברה אימצה את הוראות חוזר "הוראות בדבר הגבלת תקופת כהונה של פקידיים בכירים" מ-11.10.15. עוד המליצה הרשות בחוזר המעודכן לדירקטוריון החברות הממשלתיות שלצורך בחינת אפקטיביות המודל והיעדים המצוינים בו ייעזרו הדירקטורים בחוות דעת חיצונית.

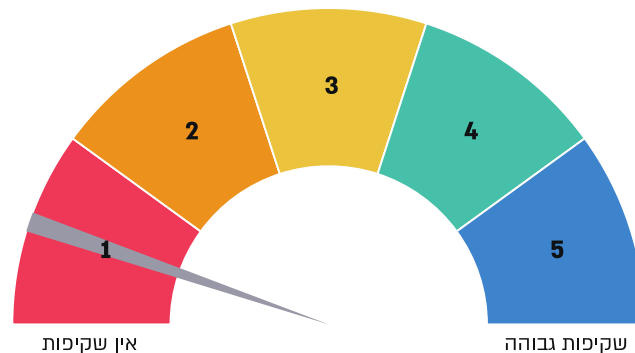
176 חוזר רשות החברות, עקרונות לתגמול ולתמרוץ של עובדים בכירים בחברות הממשלתיות, 7-1-2023 (14.2.23).

רשות החברות מסרה בתשובתה כי לקראת קביעת היעדים לשנת 2023 התייעצה רשות החברות הממשלתיות עם יועצים מומחים בתחומי העיסוק של החברות וקיימה דיונים מעמיקים מול החברות בישיבות בהן נכחה מנהלת הרשות. מתוך הנושאים שעלו בישיבות אלו גזרה הרשות יעדי חברה לחברות הממשלתיות אשר חלקם משמשים כיעדים לצרכי מתן תגמול לעובדים הבכירים. היעדים הועברו לידיעת החברות הממשלתיות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות החברות הממשלתיות לבחון את תוכנית תמרוץ העובדים ואת היעדים שמוצעים על ידי החברה מלכתחילה בתחילת השנה, ולהתנות האישור לחברות לתשלום תגמולים לבכירים למקרים שהיעדים שהחברה מציגה הינם מאתגרים מספיק יחסית לנתוני החברה ולנתונים שהוצגו כבסיס לתוכנית. מומלץ כי תהליך עבודת רשות החברות הממשלתיות יעודכן ותיווסף בחינת עמידת החברה הממשלתית בתנאים החדשים שנוספו בחוזר תמרוץ עובדים בכירים מפרברואר 2023.

מומלץ שהבחינה תכלול את הקשר בין הנתונים המהווים את בסיס מודל התגמול לבין גובה התגמול שנקבע בחברה, ותעריך את מידת אפקטיביות מודל התגמול ביחס להשגת יעדי החברה והיעדים האישיים. עוד מומלץ לרשות החברות הממשלתיות לשקול לאשר את תשלום תגמול אישי מלא לפי בקשת החברה רק במקרים שהיעדים שהחברה מציגה מאתגרים באמת ביחס לנתוני החברה ולנתונים שהוצגו כבסיס לתוכנית.

שקיפות בתגמול בכירים



בארה"ב קבע המחוקק¹⁷⁷ כי הרשות לניירות ערך בארה"ב תחייב כל חברה ציבורית לדווח לציבור, מדי שנה בתיאור ברור את כל התגמול לעובדים בכירים ודירקטורים ועל הדיווח גם לכלול את היחס בין תגמול בכירים לביצועים פיננסיים של החברה. על המידע להיות מוצג במלל וגם בתרשימים¹⁷⁸, ועל הגילוי להופיע בדיווחי מידע שנתיים לבעלי מניות (proxy statements). בישראל לא נקבע חוק כאמור.

17 CFR240.14a-1(b) 177

Section 14(i) to the Security Exchange Act, 15 U.S.C. ראו 178



בישראל חברות ממשלתיות נותנות מידע בדוחות התקופתיים לתגמול של חמשת העובדים (כולל דירקטורים) שקיבלו את השכר הגבוה ביותר¹⁷⁹, הנחיות אלו תואמות להנחיות הרשות לניירות ערך¹⁸⁰. עם זאת, אין מידע על היעדים שנקבעו לחברה ולעובדים הבכירים ועל עמידתם ביעדים אלו לצורך תגמול אישי כמקובל בארה"ב.

מומלץ לרשות החברות הממשלתיות לשקול לדרוש מהחברות הממשלתיות להוסיף מידע בדוחותיהן התקופתיים על היעדים שנקבעו לחברה ולעובדים הבכירים ועל עמידתם ביעדים אלו.

מקרה בוחן - תגמול עובדים בחח"י

סגמנט פעילות עיקרי של חח"י בהתאם להחלטת רשות החברות הממשלתיות הוא "תשתיות" ובחברה יש כ-115 עובדים הזכאים לקבלת תגמול תמרוץ אישי מדי שנה, כשליש מעובדים אלו נמנים עם ההנהלה הבכירה וכשני שלישים מהעובדים הם סגני מנהלי אגפים¹⁸¹. להלן לוח ובו פירוט על תגמול תמרוץ אישי שחלקה חברת חשמל לעובדים הבכירים (ללא סגני מנהלי אגפים), ללא תגמול אישי נוסף בגין הצטיינות וללא תגמול בשל רפורמה בחח"י, בשנים 2018 - 2020.

לוח 12: תגמול תמרוץ אישי שחילקה חברת חשמל לעובדים הבכירים (ללא סגני מנהלי אגפים), ללא תגמול אישי נוסף בגין הצטיינות וללא תגמול בשל רפורמה בחח"י, 2018 - 2020

השנה	סכום התגמול האישי הכולל שחולק, במיליונים	ממוצע משכורות, (שכר ברוטו)
2018	1.5	2.2
2019	4.2	2.16
2020	6.4	3.14
סה"כ	12.1	

על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

179 ראו חוזר רשות החברות הממשלתיות 1-5-2020, דוחות כספיים – דוחות שנתיים וביניים, עמוד 43.

180 רשות ניירות ערך, גילוי בדבר אישור תגמול בכירים, 21.1.2007.

181 כחלק מהרפורמה במשק החשמל בשנת 2018 וכחלק מההסכם שנחתם עם ארגון עובדי חח"י סוכם על העברת כלל השדרה הניהולית בחברה, מדרג סגני מנהלי אגף ומעלה (ארבע דרגות ניהול עליונות) לחוזים אישיים. ביחס למנהלים בדרג סגן מנהל אגף, אשר אינם נחשבים כנושאי משרה או פקידים בכירים, אושר על ידי רשות החברות הממשלתיות והממונה על השכר מנגנון תגמול נפרד נמוך משל הפקידים הבכירים.

במרץ 2021 רשות החברות הממשלתיות התריעה לפני חח"י¹⁸² שבהתאם לחזור שזכר בכירים 2017, על הערכות העובד להתבצע בפילוג "פעמון כפוי" ועל פי טופס הערכה מובנה וברור. על אף זאת ניכר כי רובם המוחלט של הערכות המנהלים היו כמעט זהות. הרשות ביקשה שחח"י תעביר לאישור הרשות את מודל ההתפלגות ("הפעמון הכפוי") שעל פיו בכוונתה לדרג את העובדים אשר יהיה בתוקף גם עבור הערכות המנהל בשנת 2020 לפני חלוקת מענק הצטיינות. הרשות ביקשה שמודל זה יכלול לכל הפחות את הרכיבים הבאים: (א) חלוקת העובדים לשלוש רמות ואת מספר העובדים אשר יהיה בכל רמה (לדוגמה - ביצועים מעבר למצופה. ביצועים כמצופה וביצועים מתחת למצופה); (ב) מודל אשר מייצר שונות בציונים בין הקבוצות השונות ובין העובדים בתוך כל קבוצה; (ג) פונקציית ההמרה של ציוני העובד המשוקללים למונחי משכורות וההמרה לפעמון.

בינואר 2022 הודיעה רשות החברות הממשלתיות לחח"י¹⁸³ כי לאחר בחינת תוצאות עמידת החברה ביעדים בשנים האחרונות ניכר כי היעדים שקבע דירקטוריון החברה אינם מייצרים מגמת שיפור ואתגר אשר עולים בקנה אחד עם המצופה ממודל תגמול מבוסס ביצועים אשר על בסיסו אושרה חלוקת תגמולים לנושאי משרה בחברה. הרשות הבהירה כי לאורך השנים האחרונות החברה ועובדיה הבכירים עמדו במאות יעדי חברה ויעדים אישיים שציונם הגיע ל-100%. בשנים האחרונות נהגה חח"י לשלם את המענקים לעובדיה כך שגובה המענק שחולק לכלל העובדים היה זהה. מצב זה מעקר את קביעת היעדים האישיים ואת היותו של המודל כמודל מבוסס ביצועים. רשות החברות הממשלתיות הבהירה במכתבה כי לצורך תשלום המענק תידרש דיפרנציאליות משמעותית בין העובדים.

לצורך המחשה הציגה רשות החברות הממשלתיות לחח"י את הנתונים שדווחה חח"י לגבי עמידתה ביעדים בלוח להלן.

לוח 13: הצגת רשות החברות הממשלתיות לחח"י את הנתונים שדווחו על ידה, לגבי עמידה ביעדים

השנה	ציון עמידה ביעדי חברה	מספר העובדים שקיבלו ציון 100 מוחלט ביעדים האישיים (ושיעורם)
2018	95	9 מתוך 12 (75%)
2019	100	49 מתוך 56 (88%)
2020	100	99 מתוך 115 (כולל סגני מנהלי אגפים) (86%)

המקור: נתוני רשות החברות הממשלתיות.

182 מכתב אלקטרוני מסגן בכיר לממונה על רשות החברות אל סמנכ"ל משאבי אנוש וארגון של חח"י, 2.3.2021.

183 חברת חשמל לישראל בע"מ - מודל תגמול ותמרוץ עובדים בכירים לשנת 2022, 26.1.2022.



עלה כי בין השנים 2018-2020 חח"י הגדילה את כמות העובדים הזכאים לתגמול מ-12 ל-115, משעה שאלו עברו מחוזים קיבוציים לחוזי בכירים, וכן בשל הגדרת סגני מנהלי אגפים כזכאים לקבלת תוספת תגמול אישית.

לאור הנתונים שדווחה חח"י לרשות החברות הממשלתיות על חלוקת תגמול לבכירים משנת 2018 עד שנת 2020 דרשה הרשות במכתב מיום 26.1.2022 מחח"י כי עבור הבקשה לתגמול הבכירים לשנת 2022, עליה לציין לצד כל יעד של החברה ושל הסמנכ"לים את הסיכוי המשוער לעמידה ביעד.

ביום 1.2.2021 התריעה רשות החברות הממשלתיות לפני חח"י¹⁸⁴ שבשנים 2020 ו-2021 ניתן לראות מגמה בתוצאות מודל תגמול של החברה, לפיה מתקבל ציון מלא בכל אחד מהממדים, הן ביעדי החברה והן ביעדים האישיים של רוב המוחלט של המנהלים הבכירים. הרשות ציינה כי גם בשנת 2019, מתוך 33 מנהלים בכירים, 30 מנהלים קיבלו ציון מלא במסגרת מדידת יעדי החטיבה. מצב דומה ניתן היה לראות גם ביעדי האגפים, שבהם 19 מנהלים קיבלו ציון מלא מתוך 23 מנהלים המושפעים מיעדי האגפים. לטענת הרשות מגמה זו מעלה שאלות בנוגע לאתגר המוצב לפני המנהלים במסגרת מודל התגמול. במקרים רבים, יעדים שהושגו בשנה שעברה לא אותגרו בשנה שלאחר מכן. יתרה מכך, הוצגו יעדים שהיעד בשנה העוקבת היה מקל משמעותית מהיעד שהושג בשנה הקודמת.

רשות החברות הממשלתיות הוסיפה והציגה לחח"י דוגמאות רבות של יעדים מקלים שקבעה חח"י לתגמול עובדים בכירים. לדוגמה בעבור תגמול אישי למשנה למנכ"ל, לגבי תבחין עמידה בתקציב פיתוח - בשנים הקודמות ביצע התקציב עמד על 95.5%-98%. במודל לשנת 2021 נקבע יעד רצוי של עמידה ב-90% מהתקציב בלבד (יעד דומה הוגדר למנהלים רבים במודל, על אף הביצועים הגבוהים שהושגו בשנים הקודמות):

מלוח 13 עולה כי רוב המוחלט של העובדים בחח"י קיבלו ציון של 100 בעמידה ביעדי החברה וכ-86% מהעובדים קבלו ציון מלא של 100 גם ביעדים האישיים. עוד נמצא כי בשנים 2018 - 2021 חח"י לא ביצעה את הנחיית רשות החברות הממשלתיות לפי חוזר תגמול בכירים 2017 וכי הערכות העובד בוצעו ללא פילוג "פעמון כפוי", ולא היה שוני משמעותי בגובה המענקים בין העובדים (במונחי משכורות).

אילו רשות החברות הממשלתיות הייתה מאשרת חלוקת תגמול מענק אישי מופחת של משכורת אחת בלבד לעובדים בכירים בחח"י בשנים 2018 - 2020 היו מחולקים כ-5 מיליון ש"ח בלבד ונחסכים כ-7 מיליון ש"ח ואם לא הייתה מאשרת תוספת תגמול אישית כלל, עקב חריגות מודל החברה מתכנית התגמול לפי חוזר 2017 היו נחסכים כ-12 מיליון ש"ח.

חח"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מדיניות רשות החברות הממשלתיות ולפיה על יעדי החברה להיבנות כך שעמידה ב-85% מהם תבטא את מגמת ההתקדמות הרצויה של החברה לפי תוכנית העבודה וציון גבוה יותר יינתן על הישגים מתקדמים יותר מאלו שנקבעו בתוכנית העבודה, נכללה לראשונה בחוזר הרשות מפברואר 2022. חוזר 2022 הופץ רק לאחר תחילת השנה, לאחר שכבר אושרו תוכניות העבודה ומודל התגמול של שנה זו. דירקטוריון

184 חברת חשמל לישראל בע"מ - מודל תגמול והמרוץ עובדים בכירים לשנת 2021, 1.2.2021.

החברה הביע בשורת דיונים עם רשות החברות הממשלתיות את עמדתו ולפיה יעדי המנהלים צריכים להיגזר מתוכניות העבודה בחברה, הנגזרות מתוכניות פיתוח החברה הנקבעות על ידי הרגולטורים הרבים החולשים על עבודת החברה; זאת לצד המגבלות התקציביות המהותיות הנובעות מהיותה של החברה חברה מתוערפת, כך שעמידה מלאה בתוכניות העבודה המתגרות תזכה את המנהל בציון עמידה של 100% מהיעד.

עוד מסרה חח"י בתשובתה שלעמדתה היא פעלה במהלך השנים לפי חוזרי רשות החברות הרלוונטיים בנוגע לממוצע המענקים ולשונות במענקים בין המנהלים. מודל התגמול הוא כולו יציר הנחיות רשות החברות הממשלתיות, ולפיכך לרשות נתונה גם הסמכות לאשר סטייה ממנו. רשות החברות אישרה מדי שנה את מודל התגמול שהציגה חח"י, את השינויים במהלך השנה ואת חישוב הציונים והעמידה ביעדים לפני ביצוע התשלום.

משרד מבקר מצייין שחח"י היא חברה ממשלתית מתוערפת המשמשת מונופול טבעי בחלק מפעילותה, שהכנסותיה מבוססות על תעריפים בפיקוח ממשלתי. מנגנון קביעת התעריפים שלה עשוי לכלול בין היתר הכרה בעלויות חומרי גלם בייצור, בעלויות תפעול ותחזוקה, בעלויות פיתוח, בעלויות פחת, בעלויות מימון ובתשואה על ההון. כלומר, מנגנון קביעת התעריף נקבע באופן המאפשר לחברה להרוויח רווח מקובל אם היא עומדת ביעדי התוכנית העסקית שלה. מן הראוי שדירקטוריון החברה יקבע יעדים שייבנו כך שעמידה בשיעור הנמוך מ-100% מהם תבטא את מגמת ההתקדמות הרצויה של החברה לפי תוכנית העבודה וציון גבוה יותר יינתן על הישגים מתקדמים יותר מאלו שנקבעו בתוכנית העבודה.

באוגוסט 2022, רשות החברות הממשלתיות הודיעה לחח"י לגבי תגמול בכיריה¹⁸⁵ לגבי השנים 2021 ו-2022:

1. בגין שנת 2021 בהתאם למודל ולתשלום שמבקשת חח"י לאשר, הפער בין העובד הבכיר הזכאי למענק הגבוה ביותר לבין העובד הבכיר הזכאי למענק הנמוך ביותר ללא מענק הרפורמה, הינו 0.75 משכורות פנסיוניות. בגין שנת 2020 הפער היה כ-1.1 משכורות בין רובם המוחלט של העובדים הבכירים (בין 2.6-3.69 משכורות) ובשנת 2019 הפער היה 0.11 משכורות בין רובם המוחלט של העובדים (בין 2.12-2.23 משכורות). מצב זה מעקר את קביעת היעדים האישיים ואת היותו של המודל כמודל מבוסס ביצועים. הרשות הבהירה לחח"י כי לצורך אישור תשלום המענק תידרש דיפרנציאליות משמעותית בין העובדים.
2. בגין שנת 2022, אישור היעדים מותנה בכך שדירקטוריון החברה יבצע בחינה מחודשת ויעביר התייחסותו לעניין ושתוצאות החברה עבור מודל 2021 יתוקנו על ידי החברה ויעמדו בהנחיות החוזר. הרשות הציעה לחח"י שבמידה ותהיה מעוניינת ליצור תגמול שוויוני לכלל הבכירים תשקול החברה אפשרות לעבור למסלול עם רובד בסיסי של יעדי חברה בלבד (בהתאם לחוזר תגמול 2022). עוד ציינה הרשות במכתבה כי בנושאים אלו חזרה על עמדותיה באופן ברור במספר רב של שיחות עם חח"י ואף קיימה עמה מעל לשמונה פגישות בשנה וחצי האחרונות, אך למרות זאת לא ראתה מגמת שיפור בנושא.
3. לפיכך, אישרה רשות החברות הממשלתיות בגין שנת 2021 כי **בשלב זה תשלם החברה מענק תגמול אישי בגובה משכורת אחת לכל בכיר** [הדגשה לא במקור] וככל

185 חברת החשמל לישראל בע"מ ("החברה") - מודל תגמול הבכירים לשנת 2021, 30.8.2022.



שבהמשך תעביר החברה בקשה מתוקנת אשר תעמוד במדיניות שפורטה במסמך זה תבחן הרשות את הבקשה מחדש.

ביום 8.9.2022 חח"י העלתה שתי טענות עיקריות במענה לרשות החברות הממשלתיות¹⁸⁶:

1. קביעת יעדי חברה מאתגרים: המדדים למדידת יעדי החברה נקבעים על סמך מתודולוגיה עקבית וסדורה, הנשענת על תוכניות העבודה של החברה, הנגזרות בין היתר מתוכניות הפיתוח המוכתבות לחברה על ידי המדינה, שמאושרות מדי שנה ע"י הדירקטוריון. העובדה כי החברה עומדת בצורה מלאה ביעדיה בשלוש השנים האחרונות, אינה מלמדת על יעדים שאינם מאתגרים מספיק, אלא על חברה שמנהליה עומדים בהצלחה באתגרים שלפניהם ומובילים אותה בעבודה אינטנסיבית ומאומצת לאורך זמן להישגים משמעותיים.

בנוגע למודל התגמול לשנת 2022, התעוררה מחלוקת בין החברה לרשות בנוגע לכמה יעדי חברה, בעניינם דרשה הרשות כי עמידה ביעדים של תוכניות העבודה תקנה ציון של 85% בלבד, בעוד שלעמדת החברה מן הראוי שעמידה ביעדים אלה תקנה ציון של 100%.

עמדתה של החברה בעניין זה היא שתוכניות העבודה של החברה מאושרות ע"י הדירקטוריון, הן תוכניות שאפתניות ומאתגרות דיין, ואין כל סיבה או הצדקה להפעיל עליהן "מקדם" מלאכותי נוסף כלשהו. לכן, ראוי לדעת חח"י כי עמידה ברף הגבוה שמציגות תוכניות העבודה תזכה את המנהלים בציון המלא.

2. דיפרנציאליות בחלוקת המענקים: לא חל כל שינוי באופן החישוב של התוצאות בהתאם ל"פעמון הכפוי", בהשוואה לשנים הקודמות. חח"י פעלה כל השנים בהתאם להוראות החוזר הרלוונטיות, והחילה על המודל "פעמון כפוי" אשר יוצר שונות בין המנהלים. תוצאות המודל בהתאם לחישובים אלה אושרו בעבר שנה אחר שנה ע"י הרשות, אך כעת מועלית לפתע טענה כי תוצאות המודל לשנת 2021 אינן תואמות לדרישות הרשות. אכן, הפער בין המנהל הזכאי למענק הגבוה ביותר לבין המנהל הזכאי למענק הנמוך ביותר בשנת 2021 עומד על 0.75 משכורות, אך הדבר אינו נובע מהפעלה שגויה של מנגנון "הפעמון הכפוי", אלא מהנחיות הרשות עצמן. חח"י מעוניינת להגדיל את השונות בין המנהלים, לשם כך יש לדעתה צורך בהגדלה ניכרת של גובה המענק המרבי.

נמצא כי חח"י בניגוד להנחיית רשות החברות הממשלתיות, לא ציינה את הסיכוי המשוער לדעתה לעמידה ביעד לצד כל יעדי החברה ולצד יעדי הסמנכ"לים בתוכנית התגמול. לא נמצא כי הנהלת חח"י הציגה לדירקטוריון את הסיכוי המשוער לעמידה ביעדים ושהדירקטוריון דן בכך. כמו כן, לא הוצגו לרשות ולצוות הביקורת מסמכים על כך שהדירקטוריון הנחה את הנהלת החברה להמליץ על יעדים מאתגרים כך שיעד החברה יהיה עמידה ממוצעת של כ-85% מהיעדים.

חח"י מסרה בתגובתה כי מודל התגמול לשנת 2022 אושר בוועדת התגמול של החברה ב-17.1.22. ב-2.2.22 בשעות אחר הצהריים פרסמה רשות החברות את חוזר תגמול בכירים לשנת 2022, והמועד שנקבע בחח"י לאישור דירקטוריון לתגמול בכירים נקבע כבר קודם לכן

186 מודל תגמול הבכירים לשנים 2021-2022, 8.9.2022.

ל-3.2.22. בהחלטת מליאת הדירקטוריון ב-3.2.22 אישר דירקטוריון החברה את מודל התגמול השנתי כפי שנקבע בוועדת התגמול ואת עמדת ההנהלה לגבי חוזר תגמול בכירים 2022 והנחה את הנהלת החברה להמשיך בדיון ובהידברות מול רשות החברות הממשלתיות לאישור; עוד הנחה הדירקטוריון את הנהלת החברה לעדכנו בתוצאות ההתדיינות ולהביא לאישור הדירקטוריון שינויים במודל תגמול 2022 אם יידרשו בעקבותיו. בישיבת דירקטוריון בספטמבר 2022 שבה הוצגו ביצועי התגמול לחציון הראשון של שנת 2022 הוצגה גם תחזית לסוף השנה ביחס למדדים שבהם היה הדבר ניתן. עמדת דירקטוריון החברה הייתה שאין הצדקה לקבוע כי עמידה בתוכנית העבודה תשקף ציון של 85%, וכי הישגים מעבר לכך ישקפו ציון לצורך תגמול אישי גבוה יותר של מנהלים ובפרט כשמדיניות זו התקבלה על ידי רשות החברות הממשלתיות בדיעבד.

על דירקטוריון חח"י לקבוע יעדים מאתגרים אשר אינם מושגים בקלות מדי שנה, דבר העולה בקנה אחד עם המטרה לשפר את ביצועי החברה, רווחיותה ויעילותה; לוודא כי היעדים יובילו לעידוד שירות למצוינות ככל שאין שונות משמעותית בתגמול הרי נפגעת המוטיבציה של העובדים להצטיינות יתרה.

עוד מומלץ לוועדת התגמול של דירקטוריון חח"י לתכנן וליישם מנגנוני תגמול הולמים לעובדים הבכירים, במסגרת ההנחיות של רשות החברות הממשלתיות, שיאפשרו לחברה להיות שחקן תחרותי ואטרקטיבי בעת גיוס העובדים ושימורם מחד גיסא, וכדי שיאפשרו לה לשפר את ביצועיה, רווחיותה ויעילותה מאידך גיסא. עם זאת, אין לראות בתגמול האישי כחלק מהשכר הרגיל אלא גמול מיוחד בעבור שיפור אמיתי בביצועי החברה, המתאגרים את המנהלים ובעבור ביצועים אישיים מצטיינים.

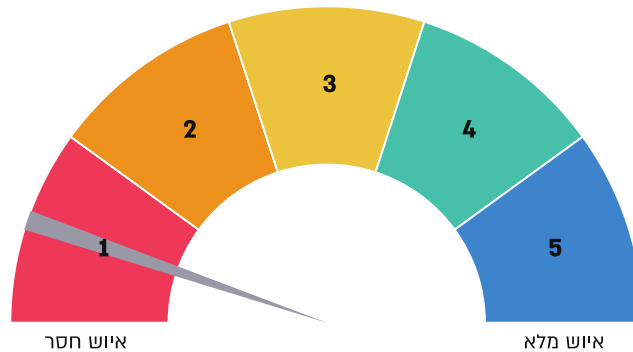
במהלך תקופת הביקורת, בפברואר 2023, קיבלה רשות החברות הממשלתיות מחח"י בקשה מתוקנת לתשלום תגמול אישי בגובה ממוצע של כשלוש משכורות חודשיות לעובדי החברה ולבדיקה מחודשת של הרשות האם הבקשה המתוקנת עומדת במדיניות רשות החברות הממשלתיות. נכון למועד סיום הביקורת טרם הסתיים הטיפול בתהליך תשלום התגמול האישי בעבור חח"י בגין שנת 2021.

בשנתיים האחרונות ביצעה רשות החברות הממשלתיות בחינת עומק על יעדיה של חח"י על מנת לאתגרם כדי לייצר ערך ותועלת גבוהה יותר לציבור. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את רשות החברות הממשלתיות על פעילותה ועמידתה מול חח"י ועל עצירתו הזמנית של תגמול הבכירים לשנת 2021. הוראת הרשות לחח"י בגין שנת 2021 לתשלום מענק תגמול אישי בגובה משכורת אחת בלבד לכל בכיר הובילה בשנה זו לחיסכון של כ-2.4 מיליון ש"ח לציבור.

מומלץ לרשות החברות הממשלתיות לבחון מדי שנה בכל החברות המפוקחות את תגמולי החברות לעובדים ואת תקינות צירופם של עובדים נוספים לזכאות לתגמול אישי.



מינוי של רואי חשבון מבקרים



סעיף 2 לחוק החברות הממשלתיות קובע כי בכפוף להוראותיו תחול על חברה ממשלתית פקודת החברות¹⁸⁷. בסעיף 154 לחוק החברות, התשנ"ט-1999, נקבע כי על חברה למנות רואה חשבון מבקר (להלן - ר"ח מבקר) לצורך בקרה ומתן חוות דעת על דוחותיה הכספיים השנתיים. בסעיף 44(א) לחוק החברות הממשלתיות נקבע כי מינוי רואה חשבון מבקר לחברה ממשלתית טעון אישור של רשות החברות. בסעיף 44(ג) נקבע כי שרי האוצר והמשפטים (להלן - השרים) רשאים, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע כללים הנוגעים לדרכי מינוי של רואה חשבון מבקר או ביטולו, לתנאים וכשירות למינוי, לחלוקת המינויים בין החברות הממשלתיות, למשך הזמן שר"ח רשאי לשמש בחברה ממשלתית ולשכרו.

מתוקף סעיף 44(ג) לחוק נקבעו כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994 (להלן כללי מינוי ר"ח). בכללים נקבע כי התקופה הכוללת של מינוי ר"ח המבקר¹⁸⁸ לא תימשך יותר משש שנים רצופות (בכפוף למקרים שנקבעו בכללים)¹⁸⁹. עוד נקבע בכללי מינוי ר"ח כי שר האוצר ושר המשפטים ימנו ועדה שתפקידה להמליץ בדבר מינוי וביטול המינוי של ר"ח מבקר לחברה ממשלתית¹⁹⁰ (להלן - ועדת המינויים). אישור או החלפה של מינוי של ר"ח מבקר, שהמליצה עליו ועדת המינויים, נעשה באסיפה הכללית של בעלי המניות של החברה. נוסף על מינוי רואה חשבון מבקר בחברות ממשלתיות, הוועדה גם מעורבת בקביעת שכרם של רואי החשבון המבקרים.

בלוח שלהלן דירוג של החברות הממשלתיות ושל החברות הבנות הממשלתיות, שרואה החשבון המבקר מכהן בהן מעל שש שנים, לפי מספר השנים של כהונתו, נכון לפברואר 2022.

187 פקודת החברות הוחלפה בחוק החברות, התשנ"ט-1999.

188 ר"ח המבקר אינו מכין את הדוחות הכספיים של החברה, ותפקידו הוא אך ורק מתן חוות דעת על הדוחות הכספיים. א-תלותו של ר"ח המבקר בתאגיד המבוקר היא תנאי הכרחי לאמינות המידע הפיננסי המפורסם לציבור.

189 סעיף 8(א). או שהמינוי יחול עד תום האסיפה השנתית שאחרי האסיפה השנתית שנתמנה בה, על פי המאוחר.

190 סעיף 2(א).



לוח 14: דירוג של החברות הממשלתיות ושל החברות הבנות הממשלתיות שרואה החשבון המבקר מכהן בהן מעל שש שנים, לפי מספר השנים של כהונתו, פברואר 2022

מספר שנות הכהונה של רואה החשבון המבקר	השנה	שמות החברות	מספר החברות
22	2000	רותם תעשיות בע"מ	1
21	2001	החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ, חלמיש חברה ממשלתי-עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ, חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ	3
19	2003	תשתיות אנרגיה בע"מ	1
18	2004	נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ, נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ	2
17	2005	חברת נמל חיפה בע"מ	1
16	2006	אשרא - החברה הישראלית לביטוח יצוא בע"מ, המכון הישראלי ליון (בע"מ), התעשייה האווירית לישראל בע"מ, חברת בנין הבימה בע"מ, חברת נתיבי איילון בע"מ, מקורות חברת מים בע"מ, עמידר החברה הלאומית לבינוי והשיכון בישראל בע"מ, ענבל חברה לביטוח בע"מ, קנט - קרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות ופיתוח הכפר ופיתוח הכפר בע"מ, רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ	10
15	2007	פארק אריאל שרון בע"מ	1
12	2009	חברת דואר ישראל בע"מ, חברת נמל אשדוד בע"מ, נצר השרון בע"מ	4
11	2010	האיגוד - חברה להעברת טכנולוגיה, החברה לחינוך ימי בישראל (בתי"ס הימיים), החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ, הכפר הירוק ע"ש לוי אשכול בע"מ, המועצה הישראלית לצרכנות בע"מ, הרשות לחינוך והכשרה ימיים, חלד - חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיוור ופיתוח בע"מ, כפר הנוער "מאיר שפיה" בית ספר חקלאי משרד החינוך והתרבות בישראל - הדסה בארה"ב, ערים - חברה לפיתוח עירוני בע"מ, ק.ה.ר - קרן השתלמות לרוקחים בע"מ, ק.ל.ע - קרן השתלמות לעובדים סוציאליים בע"מ, ק.ס.מ - קרן השתלמות לביוכימאים ומיקרוביולוגים, קרן השתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח, קרן השתלמות להנדסאים וטכנאים בע"מ	15



מספר שנות הכהונה של רואה החשבון המבקר	השנה	שמות החברות	מספר החברות
11	2011	מדרשת שדה בוקר בנגב בע"מ (חל"צ), נכסים מ.י. בע"מ, קרן השתלמות לשופטים, שקמונה חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ	4
11	2012	א.ת. אפיקי תקשורת (בע"מ), איסורד בע"מ ¹⁹¹ , החברה הישראלית לחקר מדעי החיים בע"מ, החברה למתנ"סים - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (חל"צ), החברה הממשלתית לתיירות, החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ, המכון הגיאופיסי לישראל חברה מוגבלת בערבות, חוצה ישראל בע"מ, מקווה ישראל - כל ישראל חברים, פיתוח מזרח ירושלים בע"מ, קרן השתלמות לעובדי מדינה	10

על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* שבע חברות אינן כלולות בלוח כיוון שהן חברות לא פעילות או בפירוק.

מהלוח עולה כי ב-51 החברות המוצגות רואה החשבון מכהן מעל שש שנים, זאת בניגוד לכללי מינוי ר"ח, בעקבות אי-כינוס הוועדה למינוי רואי חשבון מבקרים; עוד עולה כי ב-18 חברות (כ-20% מהחברות הממשלתיות והבנות ממשלתיות) רואי החשבון המבקרים מכהנים מעל ל-15 שנים, ובהן רפאל מערכות לחימה, נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ, נתיבי ישראל - החברה הלאומית לנתיבי תחבורה, מקורות והתעשייה האווירית.

באפריל 2018 פורסם דוח של משרד מבקר המדינה בנושא "מינוי רואי חשבון מבקרים לחברות הממשלתיות"¹⁹². בדוח צוינה תשובתו של משרד האוצר ולפיה "שר האוצר מקבל את המלצות טיוטת הדוח של משרד מבקר המדינה ולפיהן הוועדה תבחן מחדש את המלצותיה לרואי חשבון מבקרים"¹⁹³. עוד צוין שהשר יפעל עם שרת המשפטים יחד כדי לכונן ועדה חדשה. משרד האוצר הוסיף כי "השר הורה כי עד הקמת ועדה כאמור תוארך כהונתם של רואי החשבון המכהנים בחברות הממשלתיות ולא ימונו רואי חשבון מבקרים חדשים". עוד צוין בדוח שרשות החברות הממשלתיות פעלה להציע לשרים מועמדים חדשים למינוי של חברי ועדת מינויים, במקום אלו שהפסיקו את כהונתם. שר האוצר ושרת המשפטים דאז חתמו על כתבי המינוי של ארבעה חברים חדשים בשנים 2018 - 2019, אולם הוועדה לא חידשה את פעילותה. בשנת 2020 פג תוקפם של המינויים של שני חברי ועדה אחרים, אחד מהם היה היו"ר.

191 חברת איסורד מסרה ביוני 2023 כי במהלך שש השנים הראשונות (2012 - 2018) לפעילותה השותף המלווה היה שותף א', וכי בשנת 2018 הוא הוחלף בשותף ב'.

192 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - מינוי רואי חשבון מבקרים לחברות הממשלתיות (2018).

193 מבקר המדינה, דוח מיוחד בנושא מינוי רואי חשבון מבקרים לחברות הממשלתיות (2018), עמ' 100.

בנובמבר 2022 מסרה רשות החברות הממשלתיות בתשובה לדוח משרד מבקר המדינה על חברת תש"א¹⁹⁴ כי מנהלת הרשות שלחה מכתב נוסף ב-6.6.22 לשר האוצר דאז ולשר המשפטים דאז. במכתב ביקשה למנות חברים לוועדה למינוי רואי חשבון מבקרים בחברות הממשלתיות, כך שתוכל הוועדה לחדש פעילותה. רשות החברות הממשלתיות הוסיפה כי היא "מקדמת את יישום החלטת הממשלה מספר 238 שעניינה 'הקלות ברגולציה בחברות ממשלתיות'^{195]}, ופועלת לתקן את כללי החברות הממשלתיות - מינוי רואי חשבון, ובכך להקל את איש הוועדה ואת חידוש פעילותה בהקדם האפשרי. במסגרת פעילותה הרשות קידמה בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, את תיקון הכללים האמור והוא פורסם לשימוע לציבור ביום 31.5.2022".

עוד מסרה הרשות כי היא מבקשת לתקן את הכללים, כך שהוועדה שתפקידה להמליץ על מינוי או ביטול מינויו של רואה חשבון לחברה ממשלתית ועל קביעת שכרם של רואי חשבון לחברות הממשלתיות, תוכל לפעול במניין חוקי של שלושה מחבריה ותורכב מבעלי התפקידים הבאים: (א) החשב הכללי או סגן בכיר לחשב הכללי מטעמו, שיכהן גם כיו"ר הוועדה; (ב) מנכ"ל משרד המשפטים או עובד משרד המשפטים בדרגת סמנכ"ל מטעמו; (ג) נשיא לשכת רואי חשבון בישראל או נציגו; (ד) יושב ראש דירקטוריון לשעבר של חברה ממשלתית בסיווג 9 ומעלה, שקבע מנהל (רשות החברות הממשלתיות); (ה) נציג ציבור שימונה על ידי שר המשפטים בהתייעצות עם שר האוצר. עוד ציינה כי "עם סיום ההליך ולאחר בחינת ההערות על ידי כלל גורמי הממשלה המעורבים (הרשות, משרד האוצר ומשרד המשפטים) יובא נוסח התיקון לאישור מחלקת ניסוח במשרד המשפטים ולאחר מכן תפנה הרשות לשרים (שר האוצר ושר המשפטים) על מנת שיביאו את תיקון הכללים לאישור ועדת הכספים של הכנסת. בכפוף לקבלת האישור של ועדת הכספים תפנה הרשות לשרים לחתום על תיקון הכללים ולאחר מכן תפנה לפרסום התיקון ברשומות".

רשות החברות מסרה ביוני 2023 כי תיקון הכללים תואם בין רשות החברות הממשלתיות לכל גורמי הממשלה, פורסם להערות הציבור, אושר על ידי השרים והונח על שולחן ועדת הכספים לאחר אישור כל הגורמים הרלוונטיים, אולם בשל הבחירות לכנסת שהתקיימו בנובמבר 2022 לא התקיים הדיון בוועדת הכספים לאישור התיקון. הרשות הוסיפה כי היא פועלת מול הגורמים הרלוונטיים על מנת לאשר את תיקון הכללים על ידי השרים ולהניחו על שולחן ועדת הכספים של הכנסת.

משרד המשפטים מסר בתשובתו לדוח הביקורת האמור על חברת תש"א כי "הליך תיקון הכללים נמצא בשלב מתקדם, ונוסח התיקון הופץ להערות הציבור ביום 30.5.22, באתר החקיקה הממשלתית, הערות יתקבלו עד ליום 20.6.22". צוין כי תיקון הכללים טעון אישור של ועדת הכספים של הכנסת. משרד המשפטים מסר בתשובתו ביוני 2023 כי הוא פועל לתת את המענה הנדרש על ממצאי דוח הביקורת.

רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023 כי ממועד הפסקת פעילות הוועדה הרשות פעלה מול השרים האחראים בבקשה שימנו את החברים הנדרשים לחידוש פעילותה של הוועדה למינוי רואי חשבון. לאחר כמה שנים שבהן פעילות הוועדה הייתה קטועה, נחתם באוקטובר 2022 כתב המינוי של יו"ר הוועדה וחברה נוספת בוועדה על ידי שר האוצר דאז ושר המשפטים דאז ואף מונה חבר נוסף מתוקף תפקידו. בכך הושלם מספר החברים הנדרש לצורכי חידוש פעילותה

194 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 73א** (2022), "חברת תשתיות ואנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית", עמ' 1725.

195 החלטת הממשלה 238, הקלות ברגולציה של החברות הממשלתיות (1.8.23).



של הוועדה. הרשות הוסיפה כי על אף הדחיפות שנוצרה בשל אי-פעילות הוועדה בשנים האחרונות והקשיים ההולכים והמעמיקים בשל כך של החברות הממשלתיות, לא התכנסה הוועדה ולא החלו דיונים בשום נושא, וזאת על אף בקשות חוזרות ונשנות מצד צוות רשות החברות, לרבות חליפת מכתבים הכוללים הסברים ודגשים לגבי דחיפות הדיונים. בפברואר 2023 הסתיימה כהונתם של שני חברי הוועדה שהוצעו על ידי לשכת רואי החשבון, וממועד זה הפכה הוועדה לוועדה מקוטעת שאינה רשאית לפעול. כמו כן, ב-31.3.23 הגיש יו"ר הוועדה, את התפטרותו.

עולה כי עד מועד סיום הביקורת, שבע שנים לאחר שהפסיקה הוועדה למינוי רואי חשבון את פעילותה, לא מינו שרי האוצר והמשפטים חברים בוועדה למינוי רואי חשבון (חוץ מאשר לתקופה של חמישה חודשים שבה לא התכנסה הוועדה), ורשות החברות הממשלתיות אף לא הצליחה לחדש את פעילותה. עקב כך רואי החשבון המבקרים של החברות הממשלתיות מכהנים תקופה ארוכה מזו המאושרת על פי הכללים.

בתקופת כהונה ממושכת של רואה החשבון יש משום סיכון להיווצרותה של קרבה עם החברה הממשלתית המבוקרת, וקרבה כזאת עלולה להשפיע על האובייקטיביות של רואה החשבון ועל היכולת שלו לשמור על אי-תלות.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי אי-כינוס הוועדה יוצר לחברות הממשלתיות קשיים במגוון נושאים, ועקב כך נוצרים אתגרים המעמיקים אם עבודת הוועדה למינוי רואי חשבון מבקרים אינה מתחדשת. בחלק מהחברות הממשלתיות מכהנים רואי חשבון מבקרים במשך תקופות ממושכות שחורגות מהתקופה המותרת. הרשות אינה רשאית לפעול לכינוס אסיפות כלליות למינוי רואי חשבון מבקרים בחברות הממשלתיות. עקב כך עשויה להיפגע אי-תלותו של רואה החשבון המבקר; כמו כן, לא מתאפשר לקיים דיון בנושא שכרם של רואי החשבון המבקרים ובנושא היקפי שעות הביקורת הנדרשות; וקיום שימוע לרואה החשבון המבקר בחברה הממשלתית.

על שר האוצר ושר המשפטים למנות בהקדם חברים לוועדה למינוי רואי חשבון, כדי לבצע החלפה של רואי החשבון המבקרים. מומלץ כי במקביל רשות החברות הממשלתיות תפעל לתקן את הכללים בהתאם להחלטת הממשלה 238 באופן שחברי הוועדה יהיו בעלי תפקידים קבועים, כך שלא יידרש מינוי של השרים. כך יימנע המצב הנוכחי שבו אין ועדה ורואי החשבון המבקרים מכהנים בתפקידם בחברות הממשלתיות זה עשרות שנים. עוד מוצע כי עד להקמת הוועדה למינוי רואי חשבון תדרוש רשות החברות הממשלתיות מכל משרדי רואי החשבון של החברות הממשלתיות לבצע רטציה פנים-ארגונית של השותף האחראי וצוות הביקורת מידי תקופה כפי שייקבע על ידה.

רשות החברות הממשלתיות ציינה בתשובתה כי היא מקדמת את תיקון הכללים, בהתאם להחלטת הממשלה 238, והדבר יאפשר מינוי פשוט יותר של חברים לוועדה, אשר רובם יתמנו מתוקף תפקידם כדי לקיים פעילות רציפה ויציבה של הוועדה.

חברת דואר ישראל מסרה ביוני 2023 כי מכיוון שרואה החשבון המבקר מכהן החל משנת 2009, החברה אינה יכולה לקיים אסיפה כללית שנתית לפי חוק החברות (האסיפה הכללית השנתית האחרונה התקיימה בשנת 2015), ואי-קיום האסיפה הכללית השנתית מוביל לכך שאין החברה

יכולה לשלוח לרשם החברות דוח שנתי. החברה הוסיפה כי ללא דוח שנתי החברה היא "חברה מפרה" אצל רשם החברות, כלומר היא אינה יכולה לגשת למכרזים של המדינה ולבצע פעולות נוספות אצל רשם החברות.

תומר חברה ממשלתית בע"מ מסרה ביוני 2023 כי החל משנת 2018, עוד לפני התחלת הפעילות העסקית של החברה, היא התריעה לפני רשות החברות הממשלתיות כי משרד רואה חשבון קטן אינו מתאים לביצוע ביקורת בחברה עם צפי פעילות עסקית, בעלת מורכבות חשבונאית בסוגיות שונות וכן בעלת סיווג ביטחוני גבוה, לכן הציעה החברה למנות רואה חשבון מבקר מאחד מהמשרדים הגדולים בישראל. למרות התרעות החברה הוארך מינוי רואה החשבון המבקר משנה לשנה. בתחילת שנת 2022 מונה בודק מיוחד מטעם רשות החברות הממשלתיות, אשר בחן את ההתנהלות של החברה ושל רואה החשבון המבקר שלה. רואה החשבון המבקר של החברה ביקש להקפיא עד לבירור את תהליך עבודתו מול החברה, והחברה פועלת ללא רואה חשבון מבקר החל מהרבעון הראשון של שנת 2022. לטענת החברה מצב שבו היא פועלת ללא רואה חשבון מבקר הוא בעייתי, גורם להיעדר פיקוח ומקשה על החברה לקבל מימון מהבנקים, אשר מחייבים הגשת דוחות מבוקרים על ידי רואה חשבון.

נמצא כי החל מהרבעון הראשון לשנת 2022 חברת תומר פועלת ללא רואה חשבון מבקר, עקב כך אין לחברה דוחות ביניים לשנת 2022 ואף אין דוח כספי שנתי מבוקר.

על רשות החברות הממשלתיות והשרים הממונים לפעול למינוי של רואה חשבון מבקר לתומר חברה ממשלתית בע"מ.

בקרת רשות החברות הממשלתיות על מערך הביקורת הפנימית בחברות הממשלתיות

היקף הפעילות של החברות הממשלתיות והסיכונים אליהם הן חשופות מחייבים קיומם של מנגנוני בקרה ופיקוח יעילים וקפדניים. מערך הביקורת הפנימית חיוני לקיומו של ממשל תאגידי תקין ומשמש גורם משמעותי במסגרת מערכת הפיקוח והבקרה בחברה. מערך ביקורת פנימית אפקטיבי הוא כלי מרכזי בידי הדירקטוריון והנהלת החברה לבצע את תפקידם על פי דין ומסייע לשמור על נכסי החברות, לבצע פעילויות בחיסכון ויעילות ובכך לשפר את ביצועי החברות.

בשנת 2017 ערכה רשות החברות הממשלתיות סקר באמצעות שאלון שנשלח לחברות הממשלתיות. מבין 27 החברות שענו רק שש חברות העסיקו מבקר פנימי שהוא עובד החברה. עוד עלו בסקר ממצאים המצביעים על הצורך בהגדלת מספר הביקורות, האמצעים המוקדשים לביקורת ומתן גישה למבקר לכל מערכות החברות ופעילותן. ביום 29.1.19 פרסמה הרשות את חוזר "חוזר ביקורת פנימית ודוחות מבקר המדינה, ביקורת פנימית"¹⁹⁶ (להלן - חוזר מבקר פנים). החוזר עוסק במערך הביקורת הפנימית בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות. מטרתו להציע כללים להבטחת יעילותו ופעילותו התקינה של מערך הביקורת הפנימית בחברות הממשלתיות וכן לפי סעיף 354(3) לחוק החברות הממשלתיות נועד לסייע לרשות החברות הממשלתיות בתפקידה לעקוב אחרי מילוי המלצותיו של מבקר המדינה הנוגעות לחברות



הממשלתיות ולסייע למיליון. החוזר קובע, בין היתר, שעמדת הרשות היא כי בחברות בדירוג 7 ומעלה מבקר הפנים יהיה עובד החברה, ובחברות אחרות אפשרי שמבקר פנימי יועסק במסגרת שכירת שירותים במיקור חוץ¹⁹⁷.

נמצא כי במאי 2020 ערכה רשות החברות הממשלתיות סקר בעניין העסקת מבקר פנימי בחברות הממשלתיות ובו עלה:

1. מבין תשע חברות המסווגות 9, שתי חברות לא מינו עובד של החברה כמבקר פנים של החברות: א. חברת תומר שהחלה לפעול ב-25.11.2018 בהיקף רחב. עם תחילת פעילותה הועסקו בחברה כ-500 עובדים¹⁹⁸; ב. חברת נת"ע טרם קיבלה החלטה בדירקטוריון על אופן העסקת המבקר הפנימי ועדיין המשיכה להעסיק מבקר פנימי במסגרת שכירת שירותים במיקור חוץ.
2. מבין שתיים עשרה חברות שמסווגות 7 או 8, נמצאו שבע¹⁹⁹ חברות (חמש חברות מסווגות 7 ושתי חברות מסווגות 8) שלא מינו מבקר פנימי שהנו עובד החברה.

נכון למועד סיום הביקורת, לא היה בידי הרשות מידע מעודכן בנוגע להעסקת מבקרי הפנים, ביחס לתשע החברות שלא יישמו את הוראות חוזר מבקר הפנים.

רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023 כי נכון לחודש זה יש ברשותה מידע מעודכן בנוגע להעסקת מבקרי פנים בחברות הממשלתיות. עוד מסרה רשות החברות הממשלתיות ביולי 2023 כי מבין תשע החברות שסיווגן 9, תומר - חברה ממשלתית בע"מ לא מינתה עובד של החברה למבקר פנים; מבין 12 החברות שסיווגן 7 או 8 נמצאו ארבע חברות שלא מינו מבקר פנימי שהוא עובד החברה.

עוד נמצא כי רשות החברות טרם ביצעה בדיקה בדבר איכות יישום חוזר 2019 בנוגע להיקף הביקורת הפנימית הנעשית, הגישה הניתנת למבקרים הפנימיים למערכות המחשב ולכל פעילות החברות, שיתוף הפעולה שמקבל המבקר הפנימי ומחויבות החברות לתיקון הליקויים שהמבקר הפנימי העלה וביצוע תיקון הליקויים בחברות.

במאי 2023 פנה משרד מבקר המדינה לחברות שנמצאו בסקר של רשות החברות הממשלתיות ממאי 2020 בו נמצא שעדיין לא מינו מבקר פנימי, להלך התשובות שהתקבלו:

197 בחברה בסיווג 6 ומטה, או במקרים בהם חברה בסיווג 7 ומעלה מעסיקה פחות מ-50 עובדים, ולדעת דירקטוריון החברה היקפי פעילותה ומאפייניה אינם מצדיקים העסקת מבקר פנימי שהוא עובד החברה, רשאית החברה להעסיק מבקר פנימי שאינו עובד חברה.

198 תומר חברה ממשלתית בע"מ מסרה ביוני 2023 כי היא ניסתה לגייס מבקר פנימי כעובד חברה אך היא לא הצליחה מסיבות שונות. בנסיבות אלו אישר דירקטוריון החברה בסוף שנת 2019 להסתייע במיקור חוץ, האישור ניתן גם על ידי רשות החברות הממשלתיות ותוקפו הוארך בכל שנה.

199 ענבל, תש"א, חוצה ישראל בע"מ, קנט, מקורות ייזום, החברה לשירותי איכות הסביבה ורותם.

חברת נת"ע מסרה ביוני 2023 כי ב-27.12.21 החליט דירקטוריון החברה להקצות תקן פנימי למבקר הפנים והנחה את החברה לצאת להליך איתור. הסדרת נוהל עבודת המבקר הפנימי אושרה בדירקטוריון ב-31.5.23.

חברת ענבל מסרה ביוני 2023 כי בנובמבר 2019 דנו ועדת הביקורת של הדירקטוריון ודירקטוריון החברה בשאלת מתכונת העסקת מבקר פנים והוחלט על העסקת מבקר פנים חיצוני ולא כעובד החברה. בנובמבר 2022 החלטה זהה התקבלה לאחר דיון נוסף בסוגיה.

חברת תש"א מסרה ביוני 2023 כי ב-1.11.20 מונה מבקר פנים שהוא עובד החברה שכיהן בתפקיד עד 21.2.23.

חברת חוצה ישראל בע"מ מסרה ביוני 2023 כי החברה מינתה מבקר פנימי כעובד בכיר בחברה, והוא החל את עבודתו ביוני 2021.

חברת קנט מסרה ביוני 2023 כי ב-31.10.19 התקיימה ישיבת דירקטוריון בנושא, בנוכחות נציג רשות החברות הממשלתיות, והתקבלה החלטה פה אחד להישאר בקנט עם מודל של מבקר פנים במיקור חוץ. כמו כן, בהתאם להוראות החוזר, אחת לשנתיים מתקיים דיון בוועדת הביקורת בנושא של היותו של מבקר הפנים במיקור חוץ. הדיון האחרון התקיים ב-18.9.22.

החברה לשירותי איכות הסביבה מסרה בתשובתה שחוזר הרשות בנושא הופץ בינואר 2019 וכניסתו לתוקף נקבעה ליולי 2019. בפברואר 2019 דירקטוריון החברה קיבל החלטה לאמץ את החוזר. באוגוסט 2019 החברה החלה בתהליך להקמת ועדת איתור להעסקת מבקר פנים בהעסקה ישירה. לאחר שלא נמצאו מועמדים מתאימים בתהליך האיתור הראשון, קיימה החברה הליך איתור נוסף. באוגוסט 2020, בהמלצת ועדת האיתור, דירקטוריון החברה מינה מבקר פנים שהינו עובד חברה, כנדרש על פי חוזר רשות החברות הממשלתיות.

מומלץ לרשות החברות הממשלתיות לעדכן את המידע שבידה לגבי המבקר הפנימי בחברות הממשלתיות שטרם יישמו את הוראות חוזר מבקר הפנים ולפעול ביחד עם הנהלות החברות הרלוונטיות למינוי מבקרים פנימיים שהינם עובדי החברות.

עוד מוצע לרשות בהמשך לסקרים שערכה בתחום איכות הביקורת הפנימית בשנים 2017 ו-2020, לבחון בחברות הממשלתיות את יישום הוראות החוזר מ-2019, את היקף הביקורת הפנימית הנעשית, את הגישה הניתנת למבקרים הפנימיים למערכות המחשב ולכל פעילות החברות, את שיתוף הפעולה שמקבל המבקר הפנימי ואת מחויבות החברות לתיקון הליקויים שהמבקר הפנימי העלה.

דוח בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית (ה-SOX)

בשנת 2005 הותקנו לגבי כלל החברות הממשלתיות תקנות החברות הממשלתיות (דוח נוסף בדבר הפעולות שננקטו והמצגים שניתנו להבטחת נכונות הדוחות הכספיים ודוח הדירקטוריון), התשס"ו-2005, על בסיס הוראות 302 (SOX) Sarbanes-Oxley Act²⁰⁰. על פי תקנות אלו וחוזר

Sarbanes - Oxley Act Of 2002, (Pub.L. 107-204, 116 Stat. 745, enacted July 29, 2002) 200



דוחות כספים לשנת 2020 נכללות בדוחות הכספיים של החברות הממשלתיות הצהרות מנהלים אישיות של יו"ר הדירקטוריון, מנכ"ל החברה והאחראי לענייני הכספים בדבר נכונות הדוחות הכספיים²⁰¹.

בשנת 2007, על בסיס הוראות Sarbanes-Oxley Act (SOX) 404, פורסמו תקנות החברות הממשלתיות (דוחות נוספים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי), התשס"ח-2007 (להלן - תקנות הסוקס מ-2007). ולפיהן, בין היתר, חברה ממשלתית בעלות מחזור שנתי או נכסים בשווי של מעל ל-400 מיליון ש"ח וחברה שניירות ערך שלה הונפקו בבורסה לפי פרק ו' לחוק ניירות ערך, תצרך לדוח תקופתי דוח שנתי בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי בהתבסס על מודל בקרה מקובל. בדוח יש לפרט החולשות המהותיות, אם קיימות, וייכללו הצהרות חתומות של כל נושא משרה החתום על הדוחות הכספיים או על דוח הדירקטוריון. מודל בקרה מקובל הוא מודל COSO²⁰² שקובע כי על הארגון לפעול בשלושה מישורי בקרה²⁰³ או מודל אחר שאישר שר האוצר לחברה מסוימת.

נוסף על כך, תקנות 2007 קובעות בסעיף 3, שגם על רואה החשבון המבקר של החברה לצרף דוח "שיכלול את חוות דעתו בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי בחברה, ובדבר חולשות מהותיות שהוא זיהה, בהתבסס על מודל בקרה מקובל, ובכלל זה חולשות מהותיות שלא ניתן להן גילוי נאות בהערכת הדירקטוריון וההנהלה כמפורט בדוח השנתי על הבקרה הפנימית". ביקורת רואה החשבון נערכת על פי תקן ישראלי 911²⁰⁴. בהתאם לתקן רואה החשבון מבקר את הגדרת המטרה של כל בקרה שהנהיגה החברה, זיהוי הסיכון שאותו היא באה למנוע או לגלות, הקשר בין אותה בקרה לבקרות אחרות וכן התכנון והתפעול האפקטיביים של אותה בקרה בחברה כדי להשיג בפועל את המטרה שהוגדרה לה.

לגבי דוחות תקופתיים לשנת 2021, 34 חברות מתוך 35 שחלות עליהן תקנות הסוקס מ-2007 הגישו את דוחות הדירקטוריון וההנהלה בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית ודוחות רואי חשבון בנושא. ב-30 מהחברות שהגישו דוחות סופיים ניתנה חוות דעת בלתי מסויגת של רואי החשבון המבקרים ונאמר בהן כי הבקרות הפנימיות על הדיווח הכספי הינן אפקטיביות. בארבע חברות נכללה בחוות דעתם של רואי חשבון המבקרים, קיומה של חולשה מהותית, לפיה החברה לא קיימה בקרות פנימיות אפקטיביות. בלוח להלן מוצגים הליקויים המהותיים בבקרה הפנימית של ארבע חברות אלה, ופירוט הסתייגויות של רואי החשבון המבקרים לגבי הדוחות הכספיים לשנת 2021.

201 תקנות אלו וחוזר דוחות כספים לשנת 2020, סעיף 110.

202 The Committee of Sponsoring Organizations - COSO

203 במאי 2013 עדכן ארגון ה-COSO את המודל וקבע בין היתר כי על הארגון לפעול בשלושת מישורי הבקרות הבאים בעבור כל סיכון שהארגון חשוף אליו: 1. בקרות-על ברמת הארגון, לרבות פיקוח ובקרה של הדירקטוריון על הנהלת החברה; 2. בקרות מונעות המשולבות בתהליכי העבודה השוטפים; 3. בקרות מגלות באמצעות דוחות חכמים המופקים מכלי בקרה ייעודיים.

204 תקן ביקורת ישראלי 911, ביקורת של רכיבי בקרה פנימית על דיווח כספי.

לוח 15: ליקויים בבקרה פנימית שהועלו בדוחות על אפקטיביות של הבקרה הפנימית של חברות ממשלתיות בשנת 2021

שם החברה	פירוט הסתייגויות רואי החשבון
חח"י	אי-קיום בקרה אפקטיבית על כך שהזכויות וההטבות, אשר לפיהן משולמים תשלומי שכר ופנסיה ובגינן נכללות מחויבויות אקטואריות, מאושרות בהתאם להוראות החוק ²⁰⁵ .
ענבל	מיום 10 באוגוסט 2020 ועד יום 19 במאי 2021, מיום 16 בספטמבר 2021 ועד יום 4 בנובמבר 2021, ומיום 25 בדצמבר 2021 ועד יום 23 בפברואר 2022, ירד מספר הדירקטורים מתחת ל-7 שהוא המספר המינימלי למניין הדירקטורים בהתאם לחוק הפיקוח ולמסמכי היסוד של החברה. בתקופות אלה, דירקטוריון החברה היה בהרכב חסר והיה מנוע מלהתכנס לצורך קבלת החלטות, ולפיכך לא קיימה החברה בקרה פנימית אפקטיבית.
נת"ע	החל מאוגוסט 2020 לא היה קוורום לדירקטוריון כנדרש לשם קבלת החלטות. היעדר קוורום הוא ליקוי בבקורות ברמת הארגון בסביבת הבקרה ובפקוח. מינוי חברי דירקטוריון נעשה על ידי בעלי המניות של החברה, גורמים ממשלתיים רלוונטיים, ואין לחברה שליטה על התהליך.
החברה הממשלתית לתיירות ²⁰⁶	אי-מינוי דירקטורים במידה מספקת לקיום ישיבות דירקטוריון סדורות ולא אושרו דוחות כספיים לרבעון השני והשלישי לשנת 2020, הדוח הכספי השנתי לשנת 2020 והדוחות הכספיים לשלושת הרבעונים של שנת 2021.

המקור: נתוני רשות החברות הממשלתיות.

מהלוח עולה כי בחח"י, ענבל, נת"ע והחברה הממשלתית לתיירות לדעת רואה החשבון המבקר קיימת חולשה מהותית באפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי בשל אי-מינוי דירקטורים והיעדר קוורום, ובחח"י בשל אי-קיום בקרה אפקטיבית על כך שהזכויות וההטבות, אשר לפיהן משולמים תשלומי שכר ופנסיה ובגינן נכללות מחויבויות אקטואריות, מאושרות בהתאם להוראות החוק.

חח"י מסרה בתשובתה כי לגבי זכויות שכר הנובעות מן העבר, החברה קיבלה חוות דעת מיועציה המשפטיים, ובשנת 2011 פנתה לממונה על השכר לקבלת אישורו לתקפות זכויות שכר שטרם ניתן להן אישור וטרם התקבל אישור כולל מהממונה. עוד מסרה חח"י כי בחברה ישנו נוהל לגבי זכויות שכר והחברה פועלת על פיו.

רשות החברות הממשלתית מסרה בתשובתה בעניין חח"י כי הנושא נבדק בעבר על ידי הרשות עם העלאת הכוונה לרישום של חולשה מהותית בחוות דעת רואה החשבון המבקר. מדובר בחולשה מהותית מובנית, אשר נובעת ממערכת היחסים בין חח"י לרגולטור (הממונה על השכר), ביחס להסכמים אשר נחתמו בעבר בין החברה לעובדים ללא הסכמת הממונה על השכר. במהלך השנים, הביע הממונה על השכר את התנגדותו לרכיבים מסוימים בהסכם. רואה

205 בנושא אי-הסדרים בתשלום הטבות לעובדים ופנסיה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2012), "הסדרי פנסיה של עובדי חברת החשמל".

206 מהחברה הממשלתית לתיירות נמסר ביוני 2023, כי האחריות למינוי דירקטורים מוטלת על השרים הממנים. כמו כן מסרה החברה כי לאחר פרסום הדוחות התקופתיים מונו דירקטורים נוספים וחודש הקוורום.



החשבון המבקר הביע את עמדתו כי על החברה לאשר את כלל הרכיבים מול הממונה על השכר ועד למועד זה תיכלל חולשה מהותית בחוות דעתו על הבקרה הפנימית בחברה בנושא, וזאת כיוון שיייתכן כי חלק מהסכומים הרשומים בדוחותיה הכספיים, בגין הסכמים אלו אינם נכונים. עוד ציינה רשות החברות הממשלתיות כי לחח"י חוות דעת, לפיהן הרישום בדוחות הכספיים נכון כיוון שגם בהיעדר אישור של הממונה על השכר להסכמים, קיים נוהג משתמע לתשלום הסכומים לעובדיה. החברה החלה לפעול מול הממונה על השכר בנושא זה, אולם עדיין אין הסכמה ולפיכך נותרה החולשה המהותית.

מומלץ לרשות החברות הממשלתיות לשקול לבצע בדיקה מחדש בחח"י בגין החולשה המהותית בבקרה על הזכויות וההטבות, אשר לפיהן משולמים תשלומי שכר ופנסיה ובגין נכללות מחויבויות אקטואריות, שיייתכן שאינן מאושרות בהתאם להוראות החוק.

עוד על השרים הממונים על מינוי הדירקטורים בחברות ענבל, נת"ע והחברה הממשלתית לתיירות, שמחזור ההכנסות והנכסים של כל אחת מהן הוא מעל 400 מיליון ש"ח, לפעול באמצעות רשות החברות הממשלתיות למינוי הדירקטורים החסרים.

עוד מומלץ לרשות החברות הממשלתיות לבחון באופן שוטף את כל החברות הממשלתיות שמפוקחות על ידי שרואה החשבון המבקר ציין שיש בהן חולשה מהותית בבקרה הפנימית על הדיווח הכספי, ולשלב זאת בבדיקותיה.

עוד נמצא כי חברת נצר השרון בע"מ (להלן - נצר השרון) על אף שחלה עליה החובה מכוח תקנות 2007 אינה מצרפת לדוחותיה התקופתיים משנת 2019 ועד תום הביקורת, דוח של רואה החשבון המבקר של החברה שיכלול את חוות דעתו בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי בחברה ובדבר חולשות מהותיות שהוא זיהה, בהתבסס על מודל בקרה מקובל, לרבות כאלה שלא ניתן להן גילוי נאות בהערכת הדירקטוריון וההנהלה; ואינה מצרפת הצהרת מנהלים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי בהתבסס על מודל בקרה מקובל, שבו יפורטו החולשות המהותיות, אם קיימות, וייכללו הצהרות חתומות של כל נושא משרה החתום על הדוחות הכספיים או דוח דירקטוריון.

בתשובת חברת נצר השרון לשאלון של משרד מבקר המדינה מסרו נציגיה כי היא פנתה לרשות החברות הממשלתיות בגין הדוח הכספי לשנת 2019 לשם קבלת הנחיות לגבי ביצוע בקרת אפקטיביות בקרות פנימיות בחברות שבהן יש מספר מועט של עובדים, וכי רשות החברות הממשלתיות טרם מסרה לה הנחיות.

רשות החברות הממשלתיות מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי בהתאם לדוחותיה הכספיים של החברה ליום 31.12.20 נכסי החברה עמדו על כ-527 מיליוני ש"ח הגבוה מ-400 מיליון ש"ח ולכן תקנות הסוקס משנת 2007 חלות עליה. החברה טענה כי היקף הנכסים הגבוה היה "זמני" (בשנת 2020), ולכן על הרשות להחריג את החברה מיישום התקנות. לאור היקף הנכסים הבהירה רשות החברות הממשלתיות לחברה כי עליה לפעול בהתאם לתקנות ואין לה סמכות להחריג חברות מתחולת התקנות. רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה ביוני 2023 כי בעקבות השיחות שקיימה הרשות עם החברה, החלה בהיערכות ליישום התקנות.

ביוני 2023 מסרה חברת נצר השרון כי היקף הנכסים אשר עומדים לרשותה אינו עולה על 400 מיליון ש"ח. חברת נצר השרון הוסיפה כי הדוחות הכספיים של החברה ל-31.12.20 עמדו על

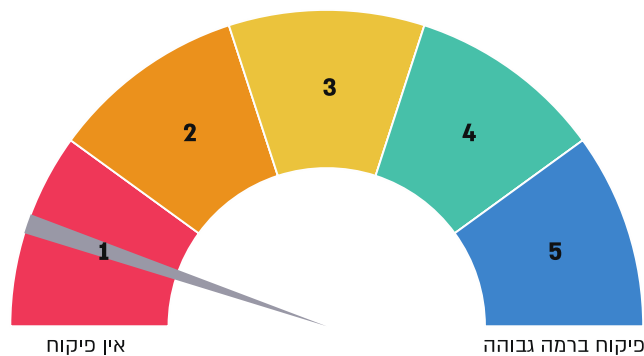
520 מיליון ש"ח, ומתוכם היא מחזיקה ב-300 מיליון ש"ח פיקדון משועבד²⁰⁷ עבור תעש מערכות, ועל כן נכסי החברה נכון למועד האמור עמדו על סך של 220 מיליון ש"ח. עמדת החברה היא שאין לראות את המשועבד כחלק מנכסי החברה שכן כאמור הפיקדון אינו צפוי להשיא לחברה הטבות כלכליות.

מתשובת חברת נצר השרון עולה שלעמדתה תקנות הסוקס אינן חלות עליה. מוצע לרשות החברות הממשלתיות לבחון עם הנהלת החברה את הפערים בעמדות ולגבש מתווה פעולה בנוגע ליישום תקנות הסוקס. וכן, מומלץ לרשות החברות הממשלתיות לבחון מתן הנחיות מתאימות לחברות שבהן מספר מועט של עובדים.

במדינות מפותחות בעולם, כמו, ארצות הברית, יש חובה ליישם בקרה פנימית על הדיווח הכספי גם בחברות בינוניות וקטנות העומדות בקריטריונים מסוימים, ולשם כך יישמו את "מודל קוסו לחברות קטנות", שבו הוראות מקלות יותר מאשר בחברות הגדולות. הרשות לא דרשה מחברות ממשלתיות קטנות ובינוניות ליישם את התקנות לפי סוקס 404, תוך התאמה להיותן חברות קטנות ובינוניות וההקלות המתחייבות מכך.

מומלץ לרשות לבחון החלת הוראות מותאמות לחברות קטנות על אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי גם בחברות ממשלתיות שמחזורן או היקף נכסיהן נמוך מ-400 מיליון ש"ח העומדות בקריטריונים מסוימים שתקבע הרשות.

רישום הנכסים בחברות הממשלתיות



²⁰⁷ פיקדון משועבד לטובת תעש מערכות בע"מ למטרת מימון בינוי ברמת בקע בסך 300 מיליון ש"ח: במועד ההפרטה (שנת 2018) קיבלה החברה סך של 300 מיליון ש"ח אשר מיועדים כולם למימון עבור תעש מערכות לצורך הקמת מבנים ותשתיות חדשים שיועסקו על ידי תעש מערכות מרמת השרון לאתר רמת בקע. החברה שיעבדה לטובת תעש מערכות בשיעבוד קבוע בדרגה ראשונה את הכספים בחשבון ייעודי. דהיינו, מדובר בכספים שאותם מחזיקה החברה בסוג של "נאמנות" עבור תעש מערכות לטובת מטרה ספציפית.



סעיף הרכוש הקבוע²⁰⁸ בדוחות הכספיים של הישות המדווחת הוא סעיף משמעותי. בדוח רשות החברות הממשלתיות לשנת 2021 מצוין שסך הרכוש הקבוע של החברות הממשלתיות עמד על כ-135 מיליארד ש"ח (57% מסך המאזן).

מבקר המדינה ציין בדוח קודם²⁰⁹, כי רישום נאות של הרכוש הקבוע, על פי כללי החשבונאות המקובלים, מהותי הן עבור נתוני הוצאות המוצגים בדוחות על הביצוע הכספי והן עבור יתרת ההון העצמי כפי שמוצגת בדוחות הכספיים. רישום שאינו נעשה על פי כללי החשבונאות המקובלים עלול לגרום לעיוות מהותי בנתונים המופיעים בדוחות הכספיים ועלול לפגוע במידה ניכרת באמינותם. יתר על כן, ליקויים ברישום של הרכוש הקבוע מלמדים גם על ניהול לקוי של מיפוי הרכוש של החברות הממשלתיות ושל הסדרת הבעלות עליו.

נמצא כי רשות החברות הממשלתיות מציגה בדיווחיה את סך הנכסים של החברות הממשלתיות באמצעות צירוף הדוחות הכספיים של החברות הממשלתיות וללא ביצוע התאמות למערכת כללים אחידה²¹⁰. הרשות מסכמת את נתוני החברות ללא ביצוע התאמות של דיווחי החברות לבסיס דיווח אחיד. כמו כן המידע שרשות החברות הממשלתיות מפרסמת לציבור מתבסס בחלקו על טיוטות דוחות כספיים של החברות הממשלתיות מבלי שנבחנו ואושרו על ידי דירקטוריון החברה.

רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023 כי הפערים בהוראות בין IFRS ובין התקינה הישראלית בנושא רכוש קבוע הצטמצמו באופן משמעותי כך שבאופן מעשי הפער בהוראות הדיווח בין התקינות הוא זניח. הרשות הוסיפה כי היא כוללת את נתוני חלק מהחברות על בסיס נתוני טיוטות הדוחות הכספיים רק במקרים שבהם חברות אלו חסרות את הקוורום הנדרש לצורכי קיום דיון ואישור הדוחות הכספיים של החברה עקב אי-מינוי דירקטורים על ידי השרים. כמו כן ציינה הרשות כי הנתונים הכלולים בדיווחי החברות מבוקרים על ידי רואה חשבון מבקר וכן היא משקפת לציבור באמצעות נספח עבור אילו חברות נכללו נתונים מטיטות הדוחות הכספיים.

עוד מסרה רשות החברות הממשלתיות בתשובתה כי ככלל, היא מתנגדת ליצירת כפילות בשיטת המדידה של החברות הממשלתיות ולהשתת עלויות עודפות על החברות בניהול המדידה ועודף רגולטורי שאינו לצורך. עם זאת, יצוין כי במקרים פרטניים שבהם קיים אינטרס מובהק להעריך את השווי ההוגן של הנכסים, למשל לפני מכירה של חברה או של נכסים מהותיים, רשות החברות דורשת את ביצוע הערכת השווי ההוגן של הנכסים הרלוונטיים.

משרד מבקר המדינה מציין כי כללי ה-IFRS מאפשרים לבחור שיטות חשבונאיות שונות לצורך רישום והפחתה של הנכסים. כאמור, כל חברה ממשלתית בוחרת שיטה חשבונאית מקובלת ופועלת לפיה, אך אין אחידות בין השיטות. בדוחות הכספיים של מדינת ישראל ל-31.12.21 נמסר בביאור 13, הדין ברכוש הקבוע, כי נתוני הרכוש הקבוע של מדינת ישראל אינם מוצגים בשלמותם, בעיקר עקב אי-ניהול מערכות לרישום מאפייניו החשבונאיים של הרכוש הקבוע בידי

208 רכוש קבוע - נכסים המוחזקים לשימוש בייצור או באספקת סחורות או שירותים וכן צפוי שייעשה בהם שימוש במשך יותר מתקופה אחת. כמו כן צפוי שההטבות הכלכליות או ההכנסות מהשימוש בנכסים יזרום בעתיד לעסק.

209 ראו מבקר המדינה, דוח 61ב (2011), "מאזן המדינה ל-31.12.09 - הרישום החשבונאי של רכוש קבוע ומלאי", עמ' 566.

210 IFRS והתקינה הישראלית.

חלק מהישויות המדווחות. עוד מפורטים בביאור נכסים שמוצגים בדוחות הכספיים של המדינה לפי הערכת שווי הוגן ואלו המוצגים לפי עלות (לא נכלל פירוט לפי חברות ממשלתיות), ויש בחברות נכסים שאינם רשומים באופן נאות, ראו דוגמאות להלן. עוד מצוין בביאור כי יש נכסים המנוהלים במערכות עזר מבזרות שאינן חלק ממערכת החשבונות המרכזית של המדינה²¹¹, וייתכן שהדבר מעיד על חולשה באיחוד הנתונים.

נמצא כי קיים פער בין הערת החשבונאי הראשי בדוחות הכספיים של מדינת ישראל בדבר פערים בשיטות החשבונאיות וליקויים ברישום נכסים ובין ההנחיות של רשות החברות הממשלתיות לחברות הממשלתיות להעריך את השווי ההוגן של הנכסים לפני מכירה של חברה או של נכסים מהותיים. עוד נמצא כי הרשות, בפרסומיה, סיכמה את נתוני החברות ללא ביצוע התאמות של דיווחי החברות לבסיס דיווח אחיד.

מומלץ לרשות החברות לבחון הבדלים הנובעים מהנהגת שיטות חשבונאיות שונות ולתת גילוי להבדלים ולפערים שהיא מוצאת.

מתשובות לשאלון של משרד מבקר המדינה לחברות הממשלתיות עלה כי יש בחברות ממשלתיות נכסים שאינם בשימוש, כגון בחברת נמל אשדוד ובחברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים; חלק מנכסים אלו מוחזקים לשם מכירה, תיקון או פיתוח עתידי. עוד עלה כי יש שנכסים אינם רשומים על שם החברה, כגון בחברת עמידר, בחברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ, ברפאל ובתשתיות אנרגיה; חלק מנכסים אלו רשומים על שם חברות ממשלתיות אחרות, ואחרים - טרם הוסדר רישומם.

להלן דוגמה מדוח מבקר המדינה מ-2022 על חברת תש"א²¹². עלה כי לתש"א נכס בעל ערך רב שאינו בשימוש, והוא רשום בעלות סמלית של שקל אחד בדוחותיה הכספיים. בצל מחלוקות שנמשכות זה עשרות שנים בין תש"א לרשויות המדינה, שטח של 1,147 דונם במפרץ חיפה בבעלות החברה אינו מניב כל ערך לחברה ולמדינה, והוא רשום בספרי החברה במחיר סמלי של שקל אחד. עוד נמצא שבדוחות הכספיים של תש"א אין מידע על שווי קרקעותיה²¹³.

חברת תש"א מסרה ביוני 2023 כי בדוחותיה הכספיים לשנת 2022 הובהר עניין המחיר הסמלי על יתרת עלות ההשקעה של קרקעות הצפון, וכי ניתן לכך גילוי בביאור²¹⁴ בדוחות הכספיים. החברה הוסיפה כי בפברואר 2023 היא קיבלה הערכות שווי מעודכנות לחלק מנכסי הנדל"ן²¹⁵, אשר ערכם עודכן בדוחות הכספיים לשנת 2022.

חברת נמלי ישראל מסרה במאי 2023 כי היא פועלת בהתאם לתוכנית האב של החברה לפיתוח שטחי עורף ושטחי נמל ומתן הרשאות שישמשו בהן לחברות הנמל, לתאגידים מורשים ולגופים וחברות אשר נכללים בשרשרת הלוגיסטית. בכל הנוגע למקרקעין הזמינים לשיווק, מסרה החברה כי היא פועלת לשיווקם באמצעות מכרזים. החברה הוסיפה כי ברשותה עתודות קרקע

211 נתונים חשבונאיים של החברות הממשלתיות מנוהלות במערכות נפרדות בכל חברה.

212 ראו מבקר המדינה, **דוח 73 א** (2022), "חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית", עמ' 1651.

213 ראו מבקר המדינה, **דוח 73 א** (2022), עמ' 1697, 1704.

214 במסגרת ביאור 8.

215 לפי הערכות שווי אלו, שווי הקרקע באזור תעשייה חוף שמן עודכן לסך של 58.8 מיליון ש"ח, שווי בניין המשרדים בטירת הכרמל הינו כ- 31.2 מיליון ש"ח ושווי הקרקע המבנים באזור התעשייה עטרות הינו כ- 10.3 מיליון ש"ח.



מוגבלות אשר מיועדות לתת מענה על הביקושים הצפויים בגין העלייה בפעילות הסחר הימי של מדינת ישראל בעתיד הקרוב והרחוק, בחלק ממקרקעין אלו שוקדת החברה על הסדרה, תכנון ופיתוח מול גורמי ממשל וגורמים מוניציפליים מרובים בתהליך ארוך וממושך על מנת לאפשר את פיתוחם ושיווקם בעתיד. החברה ציינה כי היא מחזיקה במקרקעין ובנכסים משני מקורות עיקריים: (א) מקרקעין שהועברו לחכירתה לאחר שנת 2005 זאת במסגרת ייבוש שטחי ים וחילופי שטחים עם המדינה. במקרקעין אלו הוסדר נושא המיסוי ולפיכך החברה פועלת לרישום זכויותיה כחכורת. (ב) מקרקעין ונכסים שהועברו לחכירתה מכוח חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004.

בדוח מבקר המדינה 70א²¹⁶ נמצא כי בשנת 2018 התקשרו מדינת ישראל, רשות מקרקעי ישראל ועיריית תל אביב בשני הסכמים המסדירים את נכסי חח"י. משא ומתן על הסדר הנכסים התבסס על רשימה שחח"י הכינה וכללה נכסים מהותיים בלבד לדעת החברה ולא את כל הנכסים המוחזקים בידה. כך שהמדינה קיבלה החלטות מבלי שיש לפניה תמונה מלאה של כלל הנכסים. הנכסים ברשימה, הוצגו בערכים היסטוריים ולא בוצעו הערכות שוויו לגביהם. עוד צוין בדוח כי מן הראוי שתהיה בידי רשות החברות, כבדרך שגרה, רשימה מלאה של הנכסים המוחזקים בידי החברות הממשלתיות, הכוללת מידע אודות מהות הנכס ופרטיו, וכך פירוט על אופן השימוש בו.

דוגמה נוספת בשנת 2021, במסגרת הבדיקות השוטפות שהרשות עורכת בדוחותיהן הכספיים של החברות הממשלתיות, עלה החשש באחת החברות הממשלתיות כי מבחן השליטה והבעלות אינו מתקיים לעניין הרכוש הקבוע המופיע במאזן החברה. לאחר בירורים שנערכו עם החברה ועם רואה החשבון המבקר, הוחלט כי החברה אינה צריכה לכלול סך של כ-32 מיליון ש"ח כרכוש קבוע במאזן. הדוחות הכספיים תוקנו בהתאם, ואף נערכה הצגה מחדש²¹⁷ של סעיף זה בדוחותיה הכספיים של החברה.

רשות החברות הממשלתיות מסרה ביוני 2023 כי במסגרת הבדיקות השוטפות שהיא עורכת על הדוחות הכספיים של החברות הממשלתיות, נבחנת, בין היתר, גם נאותות ההצגה של סעיף הרכוש הקבוע. ככל וישנם ממצאים אשר אינם מניחים את דעתה של הרשות בדבר אופן הטיפול ברכוש הקבוע, מקיימת הרשות שיחות עם החברה ורואה החשבון המבקר, ובמקרה הצורך החברות אף מתקנות את הדיווחים שלהן. כך נעשה בדוגמה המתוארת.

216 ראו מבקר המדינה, **דוח 70א** (2019), "הסדר הנכסים עם חברת החשמל לישראל והשפעתו על עלויות הרפורמה", עמ' 921 - 935.

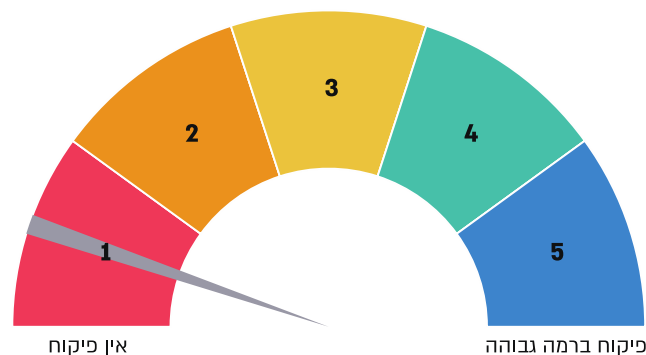
217 Restatement - תיקון, בשל טעות בתקופה קודמת, של ההכרה, המדידה, או הגילוי של סכומים של רכיבי הדוחות הכספיים, כאילו לא ארעה מעולם טעות בתקופה קודמת.



נמצא כי אמנם רשות החברות הממשלתיות מבצעת בקרה מדגמית אודות נאותות ההצגה של הרכוש הקבוע בספרי החברות אך היא אינה מבצעת בדיקה מקיפה של היקף הנכסים בחברות הממשלתיות, לרבות נכסים שאינם בשימוש, נכסים הרשומים בעלות סמלית או נכסים שאינם רשומים כלל בדוחות. כפועל יוצא, יתרת הרכוש הקבוע בדוחות של הרשות לעניין מבנים וקרקעות אינה שלמה ואינה משקפת בצורה נאותה את ערך המבנים והקרקעות המוחזקים על ידי החברות הממשלתיות ואת הערך המצרפי העדכני של כל הרכוש הקבוע שמוחזק בידי החברות הממשלתיות. עוד, אין בידי הרשות מיפוי של נכסי המדינה הנמצאים בשימוש של החברות הממשלתיות, והיא לא בדקה אם בידי החברות קיים רישום מסודר של זכויות המדינה בנכסים אלו.

מומלץ שרשות החברות הממשלתיות תוודא שהחברות הממשלתיות יבצעו מיפוי של היקף נכסיהן ויסדירו רישום של זכויותיהן בנכסיהן וכן שיפרסמו גילוי מלא בדוחותיהן הכספיים בעניין שווי הנכסים הרשומים בערך סמלי. עוד מומלץ כי הרשות תעודד את דירקטוריון החברות הממשלתיות לדון בעניין הנכסים שאינם בשימוש, כדי שהחברות יעשו בנכסיהן שימוש יעיל.

הוראות רשות החברות הממשלתיות לניהול סיכונים



סקר סיכונים מספק תמונת מצב עדכנית של מכלול הסיכונים שארגון מתמודד איתם. סקר סיכונים הוא תהליך שמטרתו זיהוי האיומים, הערכת הסיכון הנשקף בגינם והגדרת פעולות הבקרה הנדרשות לצמצום הסיכונים, מתוך התחשבות בסבירות ההתממשות והנזק הפוטנציאלי הכרוך בכך²¹⁸. על הארגון לבצע סקר מקיף ועדכון שוטף בתדירות שיקבעו נוהלי הארגון.

בינואר 2020 פרסמה רשות החברות הממשלתיות את חוזר 2020-13-1, ניהול סיכונים תאגידי בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות, שעדכן חוזר קודם משנת 2009²¹⁹ (להלן - חוזר

218 מודלים לבצע ניהול סיכונים נקבעו על ידי ISO (International Standards Organization) - COSO (Council of Sponsoring Organizations) תקן 31000.

219 חוזר זה עדכן את חוזר חוזר 2009/1 בעניין "ניהול סיכונים תאגידי בחברות ממשלתיות שפורסם ביוני 2009.



ניהול סיכונים). מטרת החוזר הייתה "לקבוע עקרונות להסדרת חובתה של חברה ממשלתית למסד תהליך לניהול הסיכונים להם היא חשופה תוך יצירת מנגנוני בקרה". על פי החוזר, כל חברה ממשלתית צריכה לקבוע את סוגי הסיכון שאליהם היא חשופה, ליצור ביניהם מדרג, לקבוע סדרי עדיפות לטיפול ולהגדיר את הגורמים הרשאים ליצור חשיפות לסיכונים, לטפל בהם ולהגדיר את תהליך הבקרה הפנימית במסגרת החברה, כולל אופן הדיווח לדירקטוריון. החוזר מטיל על הדירקטוריון את האחריות להתוות ולאשר את מדיניות ניהול הסיכונים של הנהלת החברה, לפקח על ביצועה ולבחון פעם בשנה לפחות את מערך ניהול הסיכונים בחברה. כל חברה צריכה למנות מנהל סיכונים ולערוך סקר סיכונים בתקופה שלא תעלה על שלוש או חמש שנים מיום ביצוע הסקר הקודם (בהתאם לסיווג החברה).

בחוזרים 2009 ו-2020 נקבע²²⁰ כי "יש לתת גילוי ותמציתי בדוח הדירקטוריון השנתי לסיכונים המהותיים של החברה". החוזרים גם מתאר את המידע שיש לכלול בדוח זה. החברות אמורות לכלול את דוח הדירקטוריון בתוך דוחות התקופתיים (כולל דוחות כספיים) השנתיים שהם מגישות לרשות החברות הממשלתיות.

מערכת אנפ"ה (איסוף נתונים ופיקוח על החברות) של רשות החברות הממשלתיות מקבלת את דיווחיהן הכספיים של החברות. נמצא כי הדיווחים הנלווים כגון סקר הסיכונים לא נקלטים בה או שלא מוזנים בה באופן מלא. לעיתים מתקבלים סקרי סיכונים באמצעות דואר אלקטרוני או באמצעות רפרנט רשות החברות הממשלתיות היושב כמשקיף בדירקטוריון החברה. כמו כן, אין למערכת כלי לניתוח המידע המתקבל, שביכולתו להצביע בין השאר על פערים וחריגות בניהול סיכונים.

יוצא איפה שלרשות החברות הממשלתיות אין מערכת ממוחשבת יעילה לעקוב אחר הסיכונים המרכזיים העומדים לפני החברות הממשלתיות והפעילות שהחברות נוקטות לטפל בסיכונים אלו.

בפגישה ביום 25.7.2022 מסרה נציגת הרשות כי החלו באפיון צרכים נוספים למערכת המחשוב של הרשות, בין היתר, בנושאי הממשקים עם החברות, הביקורת וההנחיות לחברות. המשך פיתוח המערכת יתקדם בד בבד עם תקצוב תשתית זו, שתפקידה יהיה לספק מענה לקבלת דיווחים שונים מהחברות הממשלתיות באופן ממוחשב ומתן יכולת אפקטיבית של מעקב ובקרה בעניין דיווחים אלו.

בשנת 2018 ביצעה רשות החברות הממשלתיות סקר רוחבי, אשר כלל 27 חברות ממשלתיות בנושא "ניהול סיכונים תאגידי בחברות ממשלתיות". על פי הסקר, אשר דירג את תהליך ניהול הסיכונים הקיים בחברות שהשתתפו בסקר, הציון הממוצע הכולל לחברה עמד על 55 נקודות

220 רשות החברות הממשלתיות, חוזר "ניהול סיכונים תאגידי בחברות ממשלתיות" 1-2009 מינוי 2009.

מתוך 100²²¹. לאור תוצאות הסקר פרסמה רשות החברות הממשלתיות בתחילת שנת 2020 חוזר מעודכן²²² (להלן - חוזר ניהול סיכונים 2020)²²³.

חוזר ניהול סיכונים 2020 קובע שהגורמים העיקריים בחברה השותפים לתהליך ניהול סיכונים כולל נחלקים לשלושה: (א) יחידות הארגון שהן בעלות הסיכון או מנהלות אותו (קו הגנה ראשון); (ב) מנהל סיכונים ראשי של החברה המשמש גוף מפקח ומנחה מטעם ההנהלה וועדת ניהול הסיכונים (קו הגנה שני); (ג) ביקורת פנימית וביקורת חיצונית בלתי תלויות (קו הגנה שלישי). הנהלת החברה והדירקטוריון אחראים להגדרת הממשקים בין היחידות העסקיות השונות ובין האורגנים השונים ובפרט בין גופי הבקרה, כגון ניהול סיכונים, ביקורת פנימית, ביקורת חיצונית וציות וכן להקציב משאבים לטובת ניהול סיכונים.

משרד מבקר המדינה ביצע סקר בדצמבר 2020 בקרב 74 ארגונים ממשלתיים - 23 משרדי ממשלה ו-51 חברות ממשלתיות (להלן - סקר 2020). הסקר כלל שאלונים בתחומי סיכון עיקריים בפעילות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות לרבות בתחום ניהול סיכונים ומערכות מידע²²⁴.

ממצאי סקר 2020 שערך משרד מבקר המדינה העלה כי ב-12% (24%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו לא גובשה מדיניות ניהול סיכונים. ב-12% (24%) מהחברות שכן גיבשו מדיניות, היא אושרה לפני יותר משנתיים ולא עודכנה. כמו כן, ב-6% (12%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו לא היה מנהל סיכונים כלל-ארגוני, וב-21% (41%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו לא הייתה ועדת היגוי לניהול סיכונים.

עוד נמצא בסקר כי חברה ממשלתית אחת לא ביצעה סקר סיכונים כלל-ארגוני, וחמש (10%) מהחברות הממשלתיות ביצעו את הסקר האחרון לפני יותר מארבע שנים, ומאז הוא לא עודכן. 36 (71%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו אינן משתמשות במערכת מידע תומכת למערך ניהול הסיכונים.

נמצא כי מאז הסקר הרוחבי הקודם משנת 2018 בו מצאה הרשות כי ניהול הסיכונים במרבית החברות הממשלתיות אינו מספק, היא לא ביצעה סקר נוסף לבדיקת מצב הציות להוראותיה בנוגע לניהול הסיכונים בחברות הממשלתיות ולבחינת רמת ניהול הסיכונים בחברות.

עוד קובע חוזר ניהול סיכונים 2020 כי על החברות הממשלתיות לדווח לה על סיכונים שהתממשו.

221 ראו דוח מבקר המדינה, מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות, מאי 2022 עמ' 575.

222 רשות החברות הממשלתיות, "חוזר ניהול סיכונים תאגידי בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות" חוזר 2020-13-1, ינואר 2020.

223 כמו כן, גיבשה רשות החברות פורום מנהלי סיכונים בחברות הממשלתיות במטרה לאגד את מנהלי הסיכונים בחברות הממשלתיות ולהוות מוקד ידע ותמיכה מקצועית עבורם. הפורום מאפשר חשיפה לחומרים מקצועיים עדכניים ומהווה מקום מפגש להיכרות והתייעצות בין מנהלי סיכונים בחברות השונות.

224 ראו דוח מבקר המדינה, מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות, מאי 2022.



נמצא כי חסרה ברשות מערכת ממוחשבת לקליטת דיווחים מהחברות על סיכונים שהתממשו ולמתן יכולת אפקטיבית של מעקב וניתוח ובקרה בעניין דיווחים אלו.

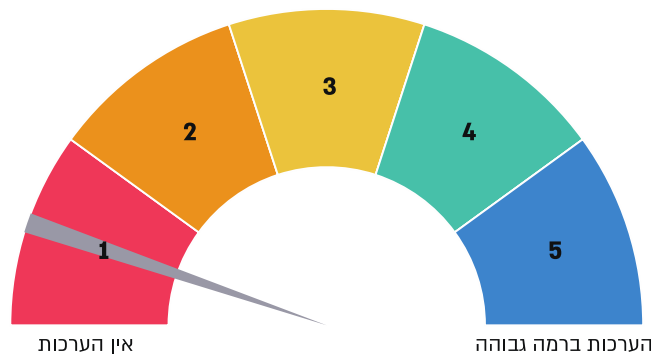
מומלץ לרשות החברות הממשלתיות לכלול במסגרת אפיון מערכת המחשוב ופיתוחה ממשק שיספק מענה גם לקבלת דיווחים מהחברות על סיכונים שהתממשו ומתן יכולת אפקטיבית של מעקב וניתוח ובקרה בעניין דיווחים אלו.

רשות החברות מסרה בתשובתה ביוני 2023 כי כללה בתוכנית העבודה שלה את מיכון הליך דיווח סקר סיכונים וזאת בכפוף לקבלת תקציב ייעודי. תשתית זו תוכל לספק מענה לקבלת דיווחים מהחברות באופן ממוכן ותאפשר יכולת אפקטיבית של מעקב ובקרה על דיווחים אלו.

מומלץ לרשות החברות הממשלתיות לבצע סקר רוחבי באופן עיתי לבדיקת מצב הציות להוראותיה בנוגע לניהול הסיכונים בחברות הממשלתיות ולבחינת רמת ניהול הסיכונים בחברות, להנחותם בהתאם ולבצע מעקב ובקרה אחר חברות שאינן מבצעות ניהול סיכונים יעיל. כמו כן, מומלץ לרשות בעקבות ממצאי משרד מבקר המדינה לבדוק כי החברות הממשלתיות גיבשו מדיניות ניהול סיכונים וכי היא עדכנית; מינו מנהל סיכונים ראשי ופועלת בהן ועדת היגוי לניהול סיכונים; ערכו סקר סיכונים ופועלות לתיקון ליקויים ולהפחתת הסיכונים שהתגלו; פועלות לגבש מדיניות ניהול סיכונים, לעדכן אותה ומשתמשות במערכת מידע תומכת למערך ניהול הסיכונים.

הרשות מסרה בתשובתה ביוני 2023 כי התקשרה עם יועץ מומחה לתחום הממשל התאגידי בכלל וניהול הסיכונים בפרט, על מנת לבצע סקרים אל מול החברות הממשלתיות לבחינת רמת הציות של הוראותיה ובפרט את עמידתן של החברות בהנחיות חוזר ניהול הסיכונים. בתוכנית העבודה לשנת 2023 הרשות מתכוונת לקיים סקר נוסף לבדיקת רמת הציות של החברות להוראות החוזר.

סיכוני סייבר בחברות הממשלתיות





תקיפת סייבר²²⁵ היא רצף הפעולות (חד-פעמי או מתמשך) שמבצע יריב במרחב הסייבר לתכלית קונקרטית - כגון חבלה, איסוף מידע או השפעה תודעתית.

החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן החוק להסדרת הביטחון) קובע, בין היתר, סמכויות ואחריות לאבטחה פיזית, לאבטחת מידע ולאבטחת מערכות מחשב חיוניות של גופים ציבוריים כהגדרתם בחוק. החוק קובע את הגופים שבהנחיית השב"כ ואלו שבהנחיית מערך הסייבר הלאומי (להלן - מס"ל)²²⁶ שהוקם על פי החלטת ממשלה²²⁷.

חלק מהחברות הממשלתיות מופקדת על כמה מתשתיות מדינה קריטיות (להלן - תמ"ק) כגון מערכת הולכת החשמל, מערכת הולכת הגז, מערכת הולכת המים שליטה בנמלים ועוד, הכוללות מערכות ממוחשבות אשר פגיעה בזמינותן, באמינותן, בשלמותן או הפעלתן שלא בהתאם לייעודן עלולות לגרום נזק לתהליך קריטי²²⁸. חברות ממשלתיות המופקדות על תמ"ק מונחות על ידי מס"ל בקשר למניעת נזקים לתהליכים קריטיים.

לדוגמה בחח"י אחד התרחישים הקיצוניים ביותר של מתקפת סייבר על המשק האזרחי הוא תקיפת תשתיות האנרגיה²²⁹. חברת החשמל מייצרת, מוליכה ומספקת חשמל. החברה מופקדת על כמה מהתשתיות החיוניות במדינה, ולפיכך כל פגיעה מהותית בתפקוד חברת החשמל עלולה לגרום לפגיעה בתפקוד המדינה. פגיעה במערך התקשוב התומך בתהליכי הייצור, ההשנאה, ההולכה והחלוקה עלול להשבית לחלוטין תהליכים אלה במישור המקומי, האזורי ואף הארצי ולמנוע אספקת חשמל סדירה לפרקי זמן העלולים להיות קריטיים למשק, בייחוד בעתות חירום. פעילות תשתיות קריטיות אלו הכוללות מערכות ממוחשבות אשר פגיעה בזמינותן, באמינותן, בשלמותן או הפעלתן שלא בהתאם לייעודן עלולות לגרום נזק לתהליך קריטי.

פגיעה בתשתיות משקיות עלולה לגרום להיווצרות גלי נזק בעלי השפעות חמורות ביותר במישור הלאומי. יצוין כי ההנחה הרווחת היא כי מתקפת סייבר על תשתיות האנרגיה במישור המשקי דורשת, ככלל, רמת תחכום גבוהה בשל המורכבות הטכנית של תקיפת בקרים תעשייתיים בשרשרת הייצור האנרגטית²³⁰.

עם זאת, יש סיכונים נוספים לחברות ממשלתיות שהן גופי תמ"ק שאינם בסיכון לפגיעה בפעילות התשתיתית אלא יש איומי סייבר אחרים כגון כאלה שמכוונים לגניבת כספים, לפגוע או לשאוב נתונים עסקיים או פרטים אישיים של לקוחות מאותן חברות, מתקפות כופרה ועוד. ככלל הסתברות התממשות סיכונים אלה גבוהה יותר מהסתברות להפסקת אספקת שירות מדינתי קריטי. לסיכונים אלו חשופות גם חברות ממשלתיות שאינן מופקדות על שירות מדינתי קריטי, חברות אלו אינן מונחות ומבוקרות בצורה ישירה ע"י מס"ל.

225 סייבר - קיצור של המילה קיברנטיקה, המשמש ככינוי נפוץ למרחב הקיברנטי, ובפרט לעולם האינטרנט.

226 בדצמבר 2018 תוקן החוק לעניין המס"ל.

227 החלטת הממשלה 2444 (15.2.15), "קידום ההיערכות הלאומית להגנת הסייבר".

228 תהליך עסקי מרכזי, שהוא תהליך קריטי, הוא סדרת פעילויות המבוצעות על ידי מספר גורמים בארגון (אנשים, מערכות ממוחשבות) על מנת לממש את ייעודו העסקי של הגוף, אשר פגיעה קיברנטית בו היא בעלת פוטנציאל נזק ברמה המדינתית.

229 **דוח שנתי של מבקר המדינה - מרץ 2022**, "הגנת הסייבר בחברת החשמל לישראל בע"מ", 2022.

230 על פי מסמך נלווה "הערכת השפעות רגולציה", שצורף לתזכיר חוק הגנת הסייבר מיוני 2018.



ח"י מסרה בתשובתה כי בשנים האחרונות קיימת עלייה הדרגתית ברמת האיום, במספר האירועים בפועל בארץ ובעולם ובחומרתם. החברה מונחית בתחום הסייבר על ידי מערך הסייבר הלאומי, מוסמכת על ידו ומיישמת את הנחיותיו. במסגרת מכלול הוראות החלות על החברה היא מדווחת על אירועי כשל או כמעט כשל.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת רשות החברות הממשלתיות לא פרסמה חוזר העוסק בסיכוני סייבר בחברות ממשלתיות. אין ברשות תמונת מצב עדכנית לגבי מידת ניהול סיכוני הסייבר בחברות הממשלתיות והיא טרם ערכה ביקורת רוחבית בחברות לבחינת היערכותן להתמודד עם הסיכונים. עוד נמצא כי אין ברשות החברות הממשלתיות כ"א בעל ידע והתמחות בנושאי ביקורת סייבר ומערכות מידע.

מומלץ כי הרשות תערוך סקר רוחבי בכל החברות הממשלתיות על מנת לקבל תמונת מצב עדכנית לגבי מידת ניהול סיכוני הסייבר והציות בחברות הממשלתיות, ולאחר מכן תאפיין את סיכוני הסייבר וסיכוני הציות, להם חשופות החברות הממשלתיות. עוד מומלץ לרשות החברות הממשלתיות לפעול לגיוס כ"א המתמחה בנושאי ביקורת מערכות מידע וסייבר.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי לעמדתה היא איננה הגוף הממשלתי האחראי על תחום הסייבר בחברות-הממשלתיות, וכי אין עליה כל חובה או נורמה המחייבת אותה לבצע ביקורת בתחום. עם זאת, בתחילת שנת 2023 היא הקצתה תקציב ייעודי לנושא הגנה מפני סיכוני סייבר ואף התקשרה עם יועצת (באמצעות אגף ביטחון וסייבר במשרד האוצר). לצורך ליווי מקצועי של הרשות לאפיין סיכון הסייבר בחברות הממשלתיות ולניטור באופן אפקטיבי. היעדר בפועל של כ"א ייעודי המתמחה בנושאי סייבר ברשות מתקיים כיוון שאינה מחויבת להעסקה כאמור, שכן אינה הגוף הממשלתי שאחראי על נושא הסייבר.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה ביולי 2023 כי לאחר מועד סיום הביקורת, היא החלה באפיין סיכוני הסייבר בחברות הממשלתיות ואף פרסמה לחברות הממשלתיות סקר בנושא זה במהלך יוני 2023.

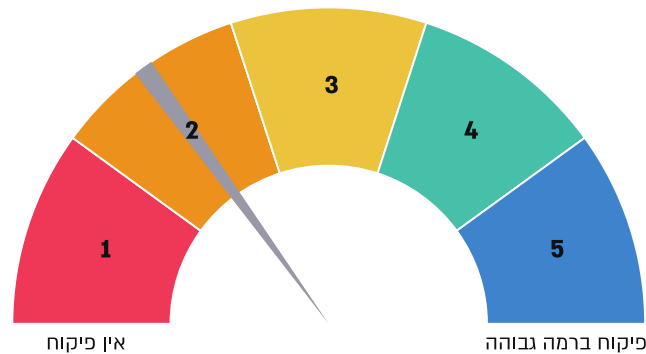
בהגדרת תפקידי מנהל הסיכונים וסמכויותיו בחוזרי ניהול סיכונים 2009 ו-2020 של רשות החברות הממשלתיות נקבע כי על חברה ממשלתית לעגן בנהלים כללים לאירועים לרבות אירועי סייבר, שחייבים בדיווח להנהלת החברה ולדירקטוריון וכן כללי דיווח מידיים, שוטפים ותקופתיים.

מסקר שערך משרד מבקר המדינה בדצמבר 2020 עלה כי ב-31 חברות ממשלתיות ישנו מנגנון דיווח על אירועי סייבר שאירע או כמעט הביא לכשל; וב-20 חברות ממשלתיות אין מנגנון כאמור.

מומלץ לרשות החברות הממשלתיות לערוך בדיקה בחברות הממשלתיות ולוודא שנמצא בהם מנגנון דיווח למנהל הסיכונים בארגון על אירועי כשל או אירועי כמעט כשל, לצורך תיקונם ומניעתם.

מינויים לתפקידים בכירים בחברות הממשלתיות

מינוי מנהלים



רשות החברות הממשלתיות באמצעות יחידת שכר וכוח אדם ברשות ממונה על קביעת מדיניות השכר, מערכת יחסי העבודה וכוח האדם בחברות הממשלתיות. היא אחראית להובלת תהליכים לרבות ליווי וגיבוש הסכמים, גיבוש מודלים ומתודולוגיות בתחום השכר וכוח האדם ומונה שני עובדים.

תקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים²³¹), תשס"ה-2005 (להלן - תקנות מינוי מנהלים) קובעות כי דירקטוריון חברה ממשלתית יקבע נוהל בדבר תנאי הכשירות ואופן הבחירה של פקידים בכירים בחברה (להלן - נוהל מינוי מנהלים). הפקידים הבכירים בהתאם לתקנות מינוי מנהלים הם המנהל הכללי, המשנה למנכ"ל והסגנים למנהל הכללי, מנהלי האגפים, מנהל ענייני הכספים, המבקר הפנימי, מזכיר החברה ונושאי תפקידים אחרים שקבעו לעניין זה השרים לאחר התייעצות עם הרשות.

בהתאם לתקנות מינוי מנהלים, על דירקטוריון חברה ממשלתית לקבוע הוראות בדבר תנאי הכשירות הנדרשים מכל פקיד בכיר בחברה, אופן בחירת הפקידים הבכירים והליך פיקוח ואישור הדירקטוריון למינוי. עוד קובעות תקנות מינוי המנהלים כי הוראות מינוי מנהלים שקבע דירקטוריון של כל חברה יוגשו לבדיקה ולאישור הרשות.

עוד קובעות תקנות מינוי מנהלים שבדין וחשבון שמגיש יושב ראש הדירקטוריון לרשות, לפי סעיף 25 לחוק החברות, תכלול החברה פירוט בדבר מספר הפקידים הבכירים שנקלטו בתקופת הדוח ותפקידיהם בחברה, וכן התייחסות לאופן יישום נוהל מינוי הפקידים הבכירים בחברה.

231 "פקידים בכירים" - כמשמעותם בסעיף 32(א)(4) לחוק.



נמצא כי אין בידי רשות החברות הממשלתיות לגבי כל חברה ממשלתית את הוראות תנאי הכשירות הנדרשים מכל עובד בתפקיד ניהולי בכיר בחברות, אופן בחירתם והליך פיקוח ואישור הדירקטוריון למינוי. הרשות לא ביצעה בחינה לגבי מהות תפקיד אשר יוגדר כתפקיד ניהולי בכיר המזכה בהטבות שכר מוגדלות ולא בחנה בחברות הממשלתיות את הגדרות התפקידים והתאמתם לזכאות ההטבות המוקנות למנהלים.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תוודא קבלת העתק מנוהל תנאי כשירות המנהלים בחברות ואופן הבחירה של פקידים בכירים בחברה, תוודא שיו"ר הדירקטוריון מגיש לרשות דוח ובו פירוט בדבר מספר הפקידים הבכירים שנקלטו בתקופת הדוח ותפקידיהם בחברה, וכן התייחסות לאופן יישום נוהל מינוי הפקידים הבכירים בחברה. עוד מומלץ שהרשות תבחן את ההיררכיה במבנה כ"א בחברות הממשלתיות, קביעת התפקידים שיחשבו כתפקיד ניהולי בכיר; את קיום דרישות בדבר השכלת וניסיון המועמד הרלוונטי למשרת הניהול המוצעת; היקף הניסיון המקצועי הרלוונטי; כישורים מקצועיים ועסקיים; כל דרישה אחרת העשויה להיות רלוונטית לתפקיד; ותקינות הקריטריונים שנקבעו מראש, תקינות תהליכי איתור ומיון המועמדים הפוטנציאליים והיותם שוויוניים, במסגרת הביקורת שהיא עורכת.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת המבקר ובימים אלה היא שוקדת על הכנת חוזר ייעודי להליכי איתור ומינוי של סמנכ"לים בחברות הממשלתיות. חוזר זה יוודא כי קיימת אחידות בכלל הליכי איתור הסמנכ"לים בחברות הממשלתיות, וכי ההליכים מתנהלים באופן המיטבי תוך יישום הערות המבקר והעקרונות שעל פיהן פועלת הרשות.

הגבלת תקופת כהונה של פקידים בכירים

חוזר רשות החברות הממשלתיות²³² (להלן - חוזר הגבלת כהונה) שפורסם באוקטובר 2015 הסדיר את תקופת כהונה של מנכ"ל חברה ממשלתית ועובדיה הבכירים²³³. מטרת המדינה בהגבלת תקופת כהונה הן יצירת מוביליות, שימור מצוינות ומניעת קיבעון ארגוני בחברות הממשלתיות; עידוד חדשנות ומתן אפשרות לשינוי בתרבות הארגונית של החברה וקידום מנהלים מדרגי הביניים בחברות.

חוזר רשות החברות הממשלתיות חל באופן גורף על כל החברות הממשלתיות מבלי להתייחס למספר העובדים הבכירים בהן, למספר העובדים הכולל בחברה, לתחום פעולתה של החברה ולרמת הסייג, המורכבות והיקף פעילותה. החוזר קבע²³⁴ כי מנכ"ל ועובד בכיר²³⁵ ימונו לתקופה שלא תעלה על חמש שנים ודירקטוריון החברה רשאי להאריך את כהונתו של המנכ"ל לתקופה

232 חוזר רשות החברות הממשלתיות 2015-3-2 "הוראות בדבר הגבלת תקופת כהונה של פקידים בכירים", אוקטובר 2015.

233 עובדים בכירים - כהגדרתם בסעיף 32(א)(4) לחוק, לרבות היועץ המשפטי של החברה.

234 ראו סעיפים ה'ו' בחוזר.

235 למעט היועץ המשפטי ומבקר הפנים.

שלא תעלה על שנתיים אם קיימת נחיצות מיוחדת בהמשך כהונתו בתפקיד²³⁶. מנכ"ל החברה רשאי להאריך²³⁷ את כהונתו של עובד בכיר, למעט היועץ המשפטי ומבקר הפנים ובלבד שקיימת נחיצות מיוחדת בהמשך כהונתו בתפקיד. מנכ"ל החברה הממשלתית רשאי לשוב ולהאריך לתקופה של שנה ואחר כך לשנה אחרונה נוספת לאחר תקופת הכהונה השנייה.

לאור אופי תפקידם של היועץ המשפטי והמבקר הפנימי של החברה כ"שומרי סף", אשר נדרשים לשמור על עצמאותם המקצועית ועל אי-תלותם, נקבע, כי הללו ימונו לתקופת כהונה אחת של שבע שנים, וכי לא ניתן יהיה להאריך את כהונתם כמפורט לעיל.

החוזר חל על פקידים בכירים, אשר נתמנו לתפקיד ממועד אימוץ ההוראות על ידי הדירקטוריון ואילך, ואשר מועסקים בחוזה עבודה אישי. עוד קבע החוזר²³⁸ כי "דירקטוריון החברה מתבקש לדון בהוראות חוזר זה בתוך 45 ימים ממועד פרסום החוזר... דירקטוריון החברה מתבקש לבחון את האפשרות להחיל את עקרונות החוזר, בכפוף לכל דין, גם על פקידים בכירים המכהנים בתפקיד". לאחר הדיון בדירקטוריון החברה, על החברה לעדכן את רשות החברות הממשלתיות בדבר אימוץ ההוראות ראו בלוח 17 את תמונת המצב לגבי אימוץ חוזר קצובת כהונה משנת 2015, יוני 2023:

לוח 16: תמונת המצב לגבי אימוץ חוזר קצובת כהונה משנת 2015, יוני 2023

החברה	סיווג	האם קיימת קצובת כהונה
מקורות	10	יש קצובה בהתאם לחוזר הרשות
דואר ישראל	10	יש קצובה בהתאם לחוזר הרשות
נגה	9	יש קצובה בהתאם לחוזר הרשות
עמידר	9	יש קצובה בהתאם לחוזר הרשות
אשדוד	9	יש קצובה בהתאם לחוזר הרשות
נת"ע	9	יש קצובה בהתאם לחוזר הרשות
נת"י	9	יש קצובה בהתאם לחוזר הרשות
נתיבי איילון	8	יש קצובה בהתאם לחוזר הרשות
תש"א	8	יש קצובה בהתאם לחוזר הרשות
איסורד	7	יש קצובה בהתאם לחוזר הרשות

236 במקרים חריגים, רשאי דירקטוריון החברה להחליט על הארכת תקופת כהונתו של מנהל כללי מעבר לתקופת הכהונה השנייה, לתקופת כהונה שלישית, שלא תעלה על שלוש שנים רצופות נוספות, ובלבד שפרישתו של המנהל הכללי תגרום נזק משמעותי לפעילות החברה; החלטה כאמור בסעיף זה טעונה אישור מנהל רשות החברות הממשלתיות.

237 ראו סעיף ו' בחוזר.

238 ראו סעיף י' בחוזר.



החברה	סיווג	האם קיימת קצובת כהונה
שירותי קורספונדציה	7	יש קצובה בהתאם לחוזר הרשות
רפאל	10 (1)	יש עם התאמות
תע"א	10 (1)	יש עם התאמות
חח"י	10 (1)	יש עם התאמות
רכבת ישראל	10	יש עם התאמות
חנ"י	9	יש עם התאמות
קצא"א	9	יש עם התאמות
ערים	7	יש עם התאמות
החברה לשירותי איכות הסביבה	7	יש עם התאמות
רותם	7	יש עם התאמות
אספקת פחם	6	יש עם התאמות
נתג"ז	9	אין קצובה
תומר	9	אין קצובה
חוצה ישראל	8	אין קצובה
דירה להשכיר	8	אין קצובה
קנט	7	אין קצובה
שח"מ מקורות	6	אין קצובה

המקור: נתוני רשות החברות הממשלתיות.

מהלוח עולה כי מתוך 27 החברות שסיווגן שש ומעלה, שש חברות²³⁹ לא אימצו באמצעות החלטת דירקטוריון הגבלת כהונה ועשר חברות אימצו את החוזר במידה חלקית (כגון באמצעות הגבלת כהונה למנכ"ל בלבד).

חברת חוצה ישראל מסרה בתשובתה למבקר המדינה במאי 2023 כי דירקטוריון החברה החליט שלא לאמץ את חוזר רשות החברות הממשלתיות לגבי הגבלת כהונה של פקידים בכירים, וזאת לאחר דיונים מעמיקים בנושא ובידיעה של רשות החברות. בשנת 2023 עם קבלת פנייה חוזרת

239 חברת נתג"ז, חברת תומר, חברת חוצה ישראל בע"מ, חברת דירה להשכיר, חברת קרן נוקי טבע, וחברת שח"מ מקורות.

של רשות החברות הממשלתיות בנושא, מתקיימים עימה דיונים מתקדמים כדי לסכם תוכנית ליישום הגבלת הכהונה של פקידיים בכירים בחברה ולהעלותה לאישור הדירקטוריון.

חברת דירה להשכיר מסרה ביוני 2023 כי דירקטוריון החברה אימץ ב-1.12.22 החלטה לקצוב את כהונתם של עובדים בכירים חדשים שייקלטו בחברה מאותה העת ואילך.

להלן דוגמה על יישום החוזר בחברת נתג"ז: ב-2015 ועדת נהלים של נתג"ז דנה בחוזר הגבלת כהונה של הרשות והחליטה, בהתאם לחוזר, לא להחיל את עקרונות החוזר על מנכ"ל החברה והעובדים הבכירים, בשל הקושי לגייס עובדים איכותיים, אם טווח העסקתם יהיה בהתאם לחוזר. בהתאם להחלטת ועדת הנהלים, דירקטוריון החברה החליט שלא להחיל אותו על החברה.

נמצא כי 5 מתוך 13 המנהלים (הפקידיים הבכירים) בנתג"ז מונו בשנים 2004 - 2014 (דהיינו מכהנים 9 - 19 שנים): מנכ"ל החברה מונה ב-2010; סמנכ"ל תכנון והנדסה מונה ב-2011; סמנכ"ל תפעול ואחזקה מונה ב-2011; סמנכ"ל הקמה מונה ב-2010; סמנכ"ל כספים ורכש מונה ב-2014; עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת, המנכ"ל וכל העובדים הבכירים מכהנים בתפקידם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לדירקטוריון נתג"ז לשוב ולדון ביישום חוזר רשות החברות הממשלתיות בעניין הגבלת הכהונה כדי להשיג את מטרות החוזר: יצירת מוביליות, שימור מצוינות ומניעת קיבעון ארגוני בחברות הממשלתיות; עידוד חדשנות ומתן אפשרות לשינוי בתרבות הארגונית של החברה; קידום מנהלים מדרגי הביניים בחברות.

חברת נתג"ז מסרה ביוני 2023 כי ההמלצה מקובלת עליה, וכי דירקטוריון החברה מודע לכך שהשדרה הניהולית של החברה היא ותיקה מאוד ובעלי התפקידים בה מכהנים זמן רב בתפקידם, ולכן הוא מתכוון לדון בנושא לפי הפרמטרים העומדים במטרת החוזר של רשות החברות הממשלתיות. החברה הוסיפה כי הנושא יישקל אף בשנים לב לייחודיות התחום שבו עוסקת החברה: תחום הגז הטבעי, שהוא תחום חדש במדינת ישראל, ולאור העובדה כי בעלי התפקידים בחברה צברו ניסיון וידע רב.

מפגישות שביצע צוות הביקורת ומהשאלון של מבקר המדינה המיועד לחברות הממשלתיות עולה כי החברות שלא יישמו את החוזר טענו כי הן חוששות מאובדן הידע אם העובד הבכיר אינו עוסק בניהול מחלקה אלא בביצוע הפעילות בפועל ויהיה עליהן לבצע רוטציה כל תקופה קצובה קצרה יחסית. בחברות גדולות יותר שבהן העובד הבכיר עוסק בניהול ויש כמה עובדים הכפופים לו עדיין יש המשכיות ושמירת ידע מקצועי אצל העובדים המקצועיים, בעת ביצוע רוטציה. עוד חוששות החברות שפעילותן תפגע בשל חוסר מוטיבציה של עובד שיועד שתום העסקתו קרב או בשל העובדה שיהיה עסוק בחיפוש משרה חדשה.

נמצא שרשות החברות הממשלתיות לא בדקה באופן פרטני את החברות הממשלתיות שבהן העובד הבכיר אינו עוסק בניהול מחלקה אלא בביצוע הפעילות בפועל ולא בחנה ביצוע התאמות לחוזר הגבלת כהונה לחברות מסוג זה.

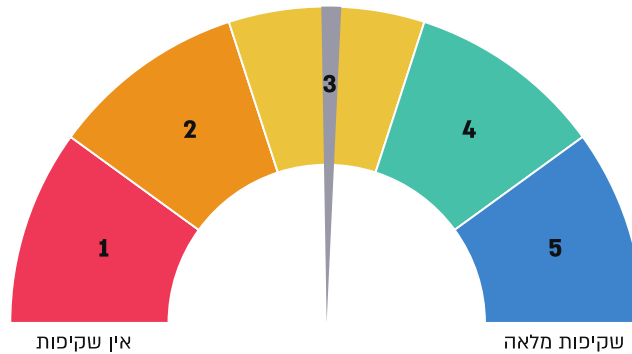


מומלץ לרשות החברות הממשלתיות להנחות את הדירקטוריונים שלא יישמו את החוזר משנת 2015 לשוב ולדון ביישום הוראות חוזר הגבלת כהונה על מנת להשיג את מטרות החוזר יצירת מוביליות, שימור מצוינות ומניעת קיבעון ארגוני בחברות הממשלתיות; עידוד חדשנות ומתן אפשרות לשינוי בתרבות הארגונית של החברה וקידום מנהלים מדרגי הביניים בחברות. כמו כן מומלץ לרשות החברות הממשלתיות לפנות לחברות שבהן יש בעיות פרטניות לשם מתן פתרון שיאפשר הגבלת כהונה.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי כחלק מעדכון מודל התגמול שפורסם בפברואר 2023 בחוזר "תגמול הבכירים" המעודכן, נקבע כי קיומה של הגבלת כהונה היא תנאי סף להשתתפות העובד במודל תגמול הבכירים. כמו כן, בתחילת שנת 2023 פורסם חוזר חוזה העסקה אחיד של הפקידים הבכירים בחברות הממשלתיות²⁴⁰ שמכיל תקופת כהונה קצובה בהתאם לעובד הבכיר, נוסח החוזה הוא מחייב עבור כל מנהל בכיר שנקלט בחברות החל מ-1.3.23.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה ביולי 2023 כי הוספת הגבלת הכהונה כתנאי סף בחוזר תגמול בכירים יצרה תמריץ עבור החברות הממשלתיות לאמץ את קצובת הכהונה. אחרי תום תקופת הביקורת נכנסו ויישמו את המודל כ-7 חברות נוספות.

שקיפות של החברות הממשלתיות כלפי הציבור



הקווים המנחים של ה-OECD²⁴¹ בנושא חברות ממשלתיות מבוססים על העיקרון שחברות ממשלתיות צריכות להתנהל בשקיפות כלפי הציבור הכללי, כשם שחברות ציבוריות נדרשות להתנהל בשקיפות כלפי בעלי המניות שלהן. זאת כדי להבטיח שהמדינה מפעילה את סמכויותיה בהתאם לאינטרס הציבורי וטובת הציבור.

240 חוזר חוזה העסקה אחיד של הפקידים הבכירים בחברות הממשלתיות, 2023-7-2, 14.2.2023.

241 OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris, p.103

ה-OECD סקר בשנת 2021 את פעילות החברות הממשלתיות ב-54 מדינות²⁴². בסקירה זו נמצא שבחמש השנים שקדמו לסקירה כשני שלישים מהמדינות חיזקו את הדרישות לשקיפות וגילוי מהחברות הממשלתיות. למחצית מהמדינות שנסקרו הייתה דרישת גילוי בנוגע לסיוע פיננסי, בכלל זה ערבויות שהעניקה המדינה לחברות.

שקיפות לגבי הביצועים הפיננסיים והלא-פיננסיים של חברות ממשלתיות היא המפתח לחיזוק אחריותם של הדירקטוריונים וההנהלה של החברה, והיא שמאפשרת למדינה לפעול באופן מושכל בהיותה בעלים של החברות. גם בהנחיות ה-OECD שפורסמו ב-2013 בנושא "פעילות נגד שחיתות ולקידום יושרה בקרב חברות ממשלתיות" ("הנחיות בנוגע לשחיתות ויושרה") מופיעות המלצות ספציפיות בנוגע לאמצעי שקיפות וגילוי הן ברמת המדינה והן ברמת הארגון. הנחיות ה-OECD בנוגע לשחיתות ויושרה הן המכשיר הבין-לאומי הראשון שבאמצעותו המדינה, בהיותה הבעלים של החברות, זוכה לתמיכה במלחמתה נגד שחיתות בחברות ממשלתיות.

עוד מוזכר בקווים המנחים של ה-OECD שהמדינה צריכה לצפות שהחברות הממשלתיות יישמו סטנדרטים גבוהים של שקיפות וגילוי בדומה למקובל בחברות הנסחרות בבורסה (חברות ציבוריות) או לחברות בנסיבות דומות, ובהתאם למדיניות הגילוי של המדינה. כמו כן המדינה רשאית לעודד חשיפה של המבנה הארגוני של החברה, כולל מיזמים משותפים וחברות בנות שלה.

בנושא חברות ממשלתיות נקבע בקווים המנחים כי המדינה, בהיותה הבעלים של חברות מסחריות, צריכה לערוך ולפרסם מדי שנה דוח מצטבר על כל החברות הממשלתיות עבור הציבור הרחב, המחוקקים והתקשורת. הדיווח צריך להיעשות בצורה שתאפשר לכל הקוראים לקבל מידע ברור בנוגע לביצועים של חברות אלה. בהנחיות אלה עולה הקריאה לשימוש במרשתת כדי לאפשר גישה נוחה יותר לציבור הרחב בהיותו הבעלים או בעל המניות הסופי של החברות הממשלתיות.

בישראל רשות החברות הממשלתיות מפרסמת באתר המרשתת שלה דיווחים כספיים על החברות הממשלתיות. הרשות מפרסמת את פרק ג' לדוח התקופתי²⁴³ - דוחות כספיים. כלומר, החלקים בדוח התקופתי המלא שבהם מתוארים פעילות החברה, מבנה ההנהלה והדירקטוריון שלה והענף שבו היא פועלת - אינם מפורסמים כלל. כמו כן אין פרסום לציבור בנושא יישום של מדיניות הממשלה בנוגע לבעלות בחברות, היקף התעסוקה בחברה הממשלתית, יעדי המדיניות הציבורית והרכב הדירקטוריון וגמול הדירקטורים.

רשות החברות מסרה ביוני 2023 שהיא מדי שנה מפרסמת באתר האינטרנט שלה דוח מאוחד על החברות הממשלתיות. הפרסום נעשה בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות. כמו כן מסרה הרשות כי היא מפרסמת מדי שנה דוח על פעולותיה במהלך השנה שחלפה. הרשות הוסיפה כי חברות ממשלתיות מחויבות לפרסם דוחות כספיים שנתיים מכוח הוראות סעיף 34א

242 OECD (2021), Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices 2021, p. 87. מבין המדינות שנסקרו היו ארצות סקנדינביה, אנגליה וקנדה.

243 דו"ח המשקף הכנסה, הוצאה ורווח של חברה במשך תקופת זמן מסוימת וכן מתואר בו מצבה הפיננסי של החברה ליום מסוים. חברה שהנפיקה ניירות ערך לציבור חייבת להציג דו"ח כזה הן לרשות ניירות ערך והן לרשם החברות. הדוח התקופתי מחולק לחמישה פרקים: תיאור עסקי התאגיד, דוח הדירקטוריון על מצב ענייני התאגיד, דוחות כספיים, פרטים נוספים על התאגיד, דוח בדבר אפקטיביות של הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי ועל הגילוי.



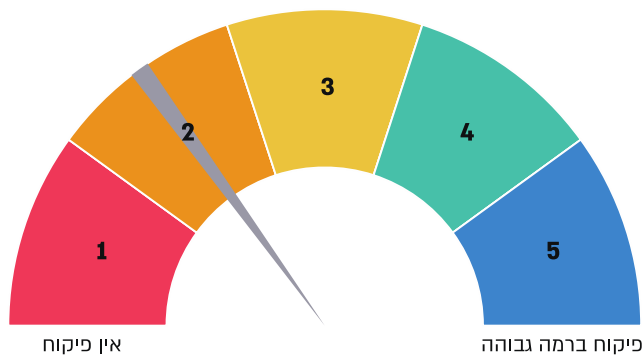
לחוק החברות הממשלתיות, והן אינן מחויבות לפרסם דוחות אחרים. הרשות סבורה כי קיימת חשיבות גדולה לשקיפות המידע מול הציבור, והיא פעלה ועדיין פועלת לעודד את החברות הממשלתיות לפרסם דוחות נוספים - החל מהדוחות הכספיים של הרבעון השני של שנת 2022 החלה הרשות לפרסם דוחות כספיים רבעוניים של החברות הממשלתיות, בהתאם למקובל גם בחברות ציבוריות.

ביולי 2017 פנתה רשות החברות הממשלתיות לראש הממשלה, לשר האוצר, בהיותו ממונה על רשות החברות הממשלתיות, ולשרת המשפטים דאז והציעה לתקן את חוק החברות הממשלתיות. בהצעה היא ביקשה לקדם התנהלות שקופה יותר של החברות הממשלתיות, וזאת באמצעות החובה לפרסם לציבור מסמכים שונים שהן נדרשות להעביר לרשות כדוגמת דוח הדירקטוריון. כמו כן ביקשה לתמרץ חברות ממשלתיות לבצע הנפקות מיעוט, והצביע על כך שיהיה בזאת גם כדי להפוך אותן לחברות מדווחות, כך שיהיו כפופות לדיווחים הנדרשים בחוק ניירות ערך ולפיקוח של רשות ניירות ערך. נכון למועד סיום הביקורת ההצעה לא קודמה.

נמצא כי הרשות לא פעלה מול החברות המפוקחות לפרסום של הדוח התקופתי המלא של החברה במרשתת. בנוגע לדיווח עבור שנת 2021, 25 חברות ממשלתיות פרסמו דוחות תקופתיים מלאים, ואילו שאר החברות הממשלתיות (46 חברות) פרסמו את פרק הדוחות הכספיים בלבד (חלק ג') שהוא לא כולל, בין היתר, את הדוח של הדירקטוריון על פעילות החברה.

מומלץ לרשות החברות הממשלתיות לבחון הרחבה של דרישות הגילוי של החברות הממשלתיות לציבור, מעבר לחובה לפרסם את הדוחות הכספיים במרשתת, ולשקול לדרוש מהן להוסיף דיווחים כגון דוחות תקופתיים מלאים (שנתיים ודוחות ביניים), תקציבן השנתי, מועדי הכינוס של האסיפות הכלליות ומידת עמידתן בדרישות הייצוג ההולם.

קוד אתי בחברות הממשלתיות



קוד אתי הוא תעודת הזהות הערכית והנורמטיבית שקהילה ארגונית או מקצועית מקבלת על עצמה כדי להעלות את רמתה בתחום האתיקה. מטרת הקוד היא לכוון את התנהגותם של נושאי



משרה ועובדים ולקבוע סטנדרטים בכל הקשור לדרך פעילותם בארגון²⁴⁴, אף אם אינם מצוינים מפורשות בחוק. הקוד נועד ליצור לכידות ארגונית ומסגרת להתנהגות מקצועית ומוסרית, לאחריות המשביחה את פעילות הארגון ולמניעת אובדן משאבים בשל הפרתו. לצורך הטמעתו של קוד אתי בצורה יעילה נדרשת תוכנית אתיקה שבה מוסדרים הנהלים, לוחות הזמנים והמשאבים המוקצים לתהליך זה. קוד אתי אומץ בחברות ממשלתיות במדינות רבות כחלק מהממשל התאגידי²⁴⁵.

ארגון ה-OECD דורש החלת קוד אתי על חברות בבעלות ממשלתית²⁴⁶. כמו כן בסעיף 406 לסוקס נמצאות נורמות מהותיות נוספות לגבי חיבור ואימוץ קוד אתי. בדוחות מבקר המדינה 247ב57 ו-248א63 משנת 2012 המליץ משרד מבקר המדינה לרשות החברות הממשלתיות להוביל מהלך מסודר ומובנה להנהגת כללי ממשל תאגידי בחברות הממשלתיות, ובכלל זה הנהגת קוד אתי בהתחשב בהיבטים הייחודיים שלהן.

רשות החברות הממשלתיות ביצעה בדיקות רחב בנושא אתיקה ומינהל תקין ב-2015²⁴⁹ חברות ממשלתיות, בשנים 2018 - 2019, בהתאם לסמכותה לפי סעיף 55 לחוק החברות הממשלתיות. אלה הממצאים העיקריים שעלו מבדיקת הרוחב של החברות: חברה שאין בה קוד אתי; קוד אתי שאינו חל על כל עובדי החברה; קוד אתי שאינו מפורסם במקום נגיש ומרכזי כדוגמת אתר המרשתת של החברה; נהלים בנושא אתיקה שאינם מעודכנים, מיושנים או שאינם מכסים נושאים מרכזיים הרלוונטיים לחברה; עובדי חברה שאינם מודעים לקוד האתי של החברה; מקרים של הפרת כללי אתיקה שאירעו בחברה אינם מפורסמים בקרב העובדים; הדרכות לעובדים בנושא אתיקה אינן מתקיימות; דירקטוריון החברה אינו מעורב בעדכון הקוד האתי; בחברה לא קיים תיעוד של תלונות בגין הפרת כללי האתיקה; קיים עיכוב עד כדי היעדר הכרעה בטיפול החברה בתלונות בנושא אתיקה; וממצאים נוספים.

רשות החברות מסרה בתשובתה כי החברות הממשלתיות הן חברות בבעלות הציבור והוקמו לטובת מימוש מטרות ציבוריות, וכי הן נמצאות במוקד השיח הציבורי. כפועל יוצא מכך, הן נדרשות לפעול על פי כללי אתיקה ומינהל תקין ברמה הגבוהה ביותר. בעת התרחשותם של

244 ראו יוסף גרוס, "אימוץ אתי ככלי ניהולי", בתוך: **דירקטורים ונושאי משרה בעידן הממשל התאגידי** (2011), עמ' 337 - 352.

245 בין היתר, נוכח "בעיית הנציג" או "העדפת הנציג", מנהל או דירקטור המעדיף את טובתו האישית מטובת החברה

246 ינואר 2017 Recommendation of the Council on Public Integrity, OECD

247 מבקר המדינה, **דוח 57ב** (2006), "הנהגת כללי משטר תאגידי בחברות הממשלתיות", עמ' 150.

248 מבקר המדינה, **דוח 63א** (2012), "רשות החברות הממשלתיות - סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות", עמ' 72 - 75.

249 חל"ד חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור ופיתוח בע"מ, שקמונה חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ, תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ, איסורד בע"מ, החברה למתנ"סים - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (חל"צ), חברת נמל אשדוד בע"מ, חברת נמל חיפה בע"מ, התעשייה האווירית לישראל בע"מ, חברת דואר ישראל בע"מ, החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ (באוקטובר 2021 עודכן הקוד האתי של החברה, כך שהוא עומד במלואו בהנחיית רשות החברות הממשלתיות), מדרשת שדה בוקר, מקורות חברת המים בע"מ, נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (מחברת נתיבי ישראל נמסר ביוני 2023 כי לחברה יש קוד אתי, המתעדכן מפעם לפעם והוא חלק מתוכנית אתיקה כוללת, לרבות תוכנית הטמעה בקרב עובדי החברה, דיונים בדילמות אתיות, פרסום בפורטל החברה, קיום ימי אתיקה וביצוע סקר אקלים אתי בקרב עובדי החברה. התלונות, ככל שקיימות מטופלות ומתועדות על ידי נציבות האתיקה בחברה, אשר מדווחת למנכ"ל ולדירקטוריון החברה. כמו כן בחברה ועדת אתיקה המתכנסת מדי רבעון), חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ, חברת החשמל בישראל בע"מ.



מקרי הפרה של כללי אתיקה, לרבות עקב חשיפת מקרי שחיתות או רמה גבוהה של פוליטיזציה, החברות הממשלתיות חשופות לפגיעה תדמיתית קשה ולפגיעה באמון הניתן בהן. האמון הציבורי הוא נכס מרכזי עבור החברות הממשלתיות, ומכאן נגזרת החשיבות הרבה של פעולת החברות לפי כללי מינהל תקין ראויים וברמה מספקת. לאור האמור, ומתוך הכרה בחשיבות הנושא, בדקה הרשות בשנים 2018 - 2019 את נושא האתיקה ב-15 חברות ממשלתיות, על פי קווים מנחים אחידים. ממצאי הבדיקה הועברו לטיפול החברות הממשלתיות.

נמצא כי אף שרשות החברות הממשלתיות ערכה בשנים 2018 - 2019 ביקורת רוחב בנושא אתיקה ב-15 מהחברות הממשלתיות והעבירה את ממצאיה והמלצותיה בנושא לחברות, היא לא בדקה אם אומנם יושמו המלצותיה בחברות.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תבחן את יישום המלצותיה לחברות הממשלתיות בנושא אתיקה ומינהל תקין, ובחלק מהחברות שבהן התגלו ליקויים משמעותיים לחזור על הביקורת. עוד מומלץ כי הרשות תפעל להרחיב את הביקורת בנושא אתיקה ומינהל תקין גם לחברות ממשלתיות נוספות.

מהשאלון של משרד מבקר המדינה בקרב החברות הממשלתיות עלה כי ל-28 מתוך 33 (85%) מהחברות שענו לשאלון יש קוד אתי לעומת ממצאי דוח מבקר המדינה א63 (2012), שלפיהם שש חברות בלבד מתוך 43 חברות (14%) ציינו שיש להן קוד אתי.

חברת איסורד מסרה ביוני 2023 כי אין לה קוד אתי ובכוונתה לבחון את הנושא.

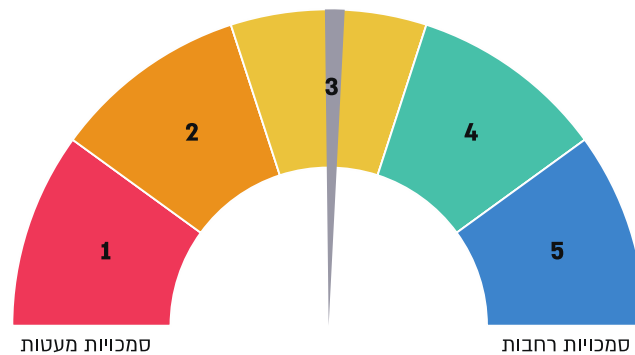
מן הנתונים עולה שיפור בנוגע לאימוץ הקוד האתי בחברות הממשלתיות מאז דוח מבקר המדינה א63. עם זאת, מתוצאות השאלון עולה כי תהליך ההטמעה של הקוד האתי אינו אחיד בין החברות. כך לדוגמה חברות אחדות ציינו כי העובדים החדשים נדרשים לקרוא ולחתום על קריאתו, ולעומתן בחברות אחרות השאלון רק נשלח לעיון העובדים החדשים. ישנן חברות אשר שולחות את הקוד האתי מדי שנה לעובדים ומבצעות ריענון והדרכות בנושא.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תעקוב אחר תהליך ההטמעה של הקוד האתי בחברות ותבדוק את מידת יישומו בחברות ואת מידת עדכונו. על פי הצורך תוציא הרשות הנחיות על הדרכים המומלצות להטמיע את קוד האתי בחברות הממשלתיות.



סמכויות, כוח אדם, מערכות מחשוב ובקרה שמפעילה רשות החברות הממשלתיות

סמכויות האכיפה של רשות החברות הממשלתיות



רשות החברות הממשלתיות מובילה תהליך ארוך ומשמעותי בשנים האחרונות הכולל ניתוק ככל הניתן של החברות הממשלתיות משקולים פוליטיים במינויים, החדרת תפיסות עסקיות מקצועיות בחברות גם באמצעות נבחרת הדירקטורים, שיפור ברמת הניהול בחברות ובדרישות הרשות לשקיפות רבה יותר בדיווחיהן.

רשות החברות הממשלתיות קובעת כללי התנהלות מחייבים באמצעות חוזרים והנחיות שמחייבים את החברות המפוקחות בשורה ארוכה של נושאים: דרך העבודה של הדירקטוריון, ביקורת פנים וטיפול בדוחות ביקורת של מבקר המדינה, בחירת בעלי תפקידים וקביעת שכרם, הגבלות על שימוש במשאבי החברה, ניהול סיכונים ועוד.

רשות החברות הממשלתיות מסרה, בנובמבר 2022, למשרד מבקר המדינה כי לעתים חברות ממשלתיות מתנגדות או אינן ממלאות לעיתים באופן נאות לדעת רשות החברות הממשלתיות, אחר ההנחיות השונות של רשות החברות הממשלתיות שמטרתן לשרת את מטרת העל של רשות החברות הממשלתיות הכוללת שמירה על אינטרס המדינה כבעלים של החברות במטרה להבטיח את ניהולן התקין. לעתים התנגדות החברות נשענת על סעיף 54 לחוק החברות הממשלתיות שבו מפורטים תפקידי הרשות. שם נקבע בין היתר כי הרשות תטפל לפי הנחיות הממשלה בעניינים המשותפים לכלל החברות הממשלתיות או לסוגי חברות; תיעץ ותסייע לחברות ממשלתיות בניהול עסקיהן; תעקוב ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות, הגשמת מטרותיה, מהלך עסקיה, מצבה הכספי ומדיניות השכר שלה, ותודיע על ממצאיה לשרים.

הרשות הכינה בשנת 2017 הצעת תיקון לחוק החברות הממשלתיות שנחקק לפני כ-50 שנה, שיש בה לעדכן את מטרות פעילות הרשות וסמכויותיה. הרשות מעוניינת לתקן את תפקידיה בחוק כך שיכללו במפורש את האמצעים להשגת מטרות פעילותה כמפורט להלן: הרשות תיתן הוראות הנוגעות לדרכי הפעולה והניהול של דירקטוריון חברה ממשלתית, של נושאי משרה בה ושל פקידים בכירים בה, שנועדו להבטיח את ניהולן התקין של החברה. כמו כן הציעה הרשות

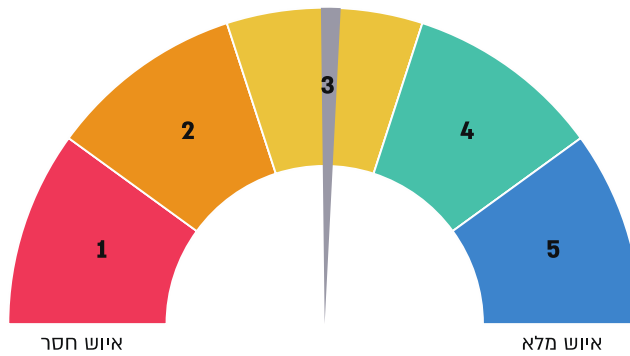


לחזק את סמכויות הפיקוח שלה על ידי שתוקנה לה סמכות להטיל עיצומים כספיים על נושאי משרה בחברות למקרים כגון של הפרת מינהל תקין בחברות לדוגמה אי-ביצוע פעולות שיש לנקוט על ידי מנהלי החברה להבטחת נכונות הדוחות הכספיים ודוח הדיקטוריון על בסיס הוראות סעיף 302 בסוקס, אישור שכר תגמול אישי לעובדים בניגוד לדין, העסקת קרובים ואי-מסירת מידע לרשות.

נמצא כי משנת 2017 הצעת החוק לתיקון לחוק החברות הממשלתיות לא קודמה, וכי טרם ניתנו לרשות החברות הממשלתיות כלים נוספים המקובלים כיום בגופי פיקוח ורגולציה אחרים בישראל המאפשרים נקיטת צעדים נגד הגורמים האחראים לליקויים שמתגלים בתפקודי החברות כחלק ממדיניותה לנשיאה באחריות. בין הסמכויות שאין ברשותה נכללת הטלת עיצומים כספיים, לרבות על נושאי משרה.

מומלץ שהשר האחראי על רשות החברות הממשלתיות יחד עם רשות החברות הממשלתיות יבחנו ויעדכנו את התחומים שבהם לא נתנו לרשות החברות הממשלתיות כלים נוספים המקובלים כיום בגופי פיקוח ורגולציה אחרים בישראל המאפשרים נקיטת צעדים נגד הגורמים האחראים לליקויים שמתגלים בתפקודי החברות ושהם זקוקה הרשות על מנת להגשים את יעודה, ויפעלו לאסדר הוספת הסמכויות הנדרשות. לרבות לבחון חיזוק סמכויותיה למתן הוראות לדרכי פעולה של החברות בכדי לסייע לרשות החברות הממשלתיות להבטיח את ניהולן התקין של החברות הממשלתיות.

כוח אדם ברשות החברות הממשלתיות



תקן כוח האדם ברשות מונה 67 משרות²⁵⁰. 58 מהתקנים היו מאוישים (13% מהתקנים אינם מאוישים). עיקר פעילות הרשות מול החברות הממשלתיות נעשתה באמצעות רפרנטים (יחידות הקו). במצבת כוח אדם של הרשות 29 תקנים לתפקיד זה, ובעת הביקורת תשעה (31%) מהתקנים לא היו מאוישים. כמו כן, גם בשנים קודמות מצב התקינה ברשות היה חסר. לדוגמה, בשנת 2020 בסיס התקציב עמד על 69.5 תקני משרה ולאחר חקיקת חוק התקציב על 74 משרות, ובפועל היו 63 עובדים (15% מהתקנים אינם מאוישים), וכן בשנת 2021 בסיס התקציב עמד על

250 המספרים נכונים לאוגוסט 2022.

69.5 משרות ולאחר חקיקת חוק התקציב על 72 משרות, ובפועל אוישו 58 משרות (19% מהתקנים אינם מאוישים).

לטענת הרשות, במבנה התקנים של כוח האדם ברשות ארבעה רכזים ותחתיהם 29 רפרנטים, כך שאופק הקידום של הרפרנטים הוא מוגבל למדי ובהתאם גם השכר. הרשות הוסיפה שמערך התגמול עבור רפרנטים אלו, הנמצאים בתחילת דרכם הוא נמוך, והדבר מקשה על איוש התקנים וכן אלו שמאיישים את התקנים מחפשים את קידומם בתפקידים אחרים בתוך שירות המדינה ומחוצה לו.

רשות החברות מסרה בתשובתה כי בסיס תקציבה בתחילת שנת 2022 כלל 68.5 תקני משרות. לאחר סיכום תקציבי בשנת 2023 נוספו תקנים והתקינה עלתה ל-76 תקנים.

נמצא כי 9 (31%) מתוך 29 תפקידי הרפרנטים שהיו במועד ערכת הביקורת בתקן הרשות לא היו מאוישים. עוד נמצא שחסרים לרשות תפקידים בדרג הביניים הנותנים אופק קידום לעובדי רשות החברות הממשלתיות המתחילים בתפקיד רפרנט.

תפקיד הרפרנט מטעם רשות החברות הממשלתיות שמשותף בישיבות הדירקטוריון הוא התפקיד הראשוני בכניסה לעבודה ברשות החברות הממשלתיות אשר אותו ממלאים לעיתים בוגרי אוניברסיטה ללא ניסיון עסקי.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה שיחידת ההון האנושי שלה פועלת יחד עם יחידת ההדרכה של משרד האוצר לפיתוח קורס אוריינטציה לקליטת עובדים חדשים - לתהליך האוריינטציה וקליטת עובד יש חשיבות רבה ליצירת עקומת למידה מהירה יותר, לחיבור לאתוס לערכים, לחיבור לשירות המדינה, וכן לקליטה טובה יותר המאפשרת עקומת למידה מהירה יותר. לפיכך בכוונתה ליצור קורס המתייחס לאבני דרך מקצועיות מרכזיות, כגון החברה כלקוח, היכרות עם נושא תגמול בכירים ונושאי משרה ועבודת דירקטוריון ובכך ליצור הכנה ראשונית לפעילות הרפרנט בחברה הממשלתית. כמו כן, כחלק מתהליך הכשרת העובדים תקיים רשות החברות קורס דירקטורים ייעודי הן בחברות ממשלתיות ובסוגיות מרכזיות בעבודת הדירקטוריון. הכשרות אלה הן חלק מתהליך התמקצעות כוח האדם ברשות החברות והפיכת הרשות למוקד ידע מקצועי בפעילותה עבור החברות.

עוד מסרה רשות החברות בתשובתה כי החל ממאי 2022 היא פעלה מול אגף התקציבים ונציבות שירות המדינה על מנת לעדכן את המבנה הארגוני של הרשות באופן שיאפשר שדרוג משרות לעובדים קיימים עם אופק קידום, וכן בניית דרג ניהול ביניים למשיכת עובדים חדשים מן החוץ. הרשות השיגה (במהלך הביקורת בנובמבר 2022) הסכמה לגבי שינוי מבנה דרגי הביניים, והתקנים חולקו מחדש באופן זה: 16 תקני כלכלן, חמישה תקנים בעבור מנהל תחום ושמונה תקנים בעבור מנהל תחום בכיר. הרשות החלה בפרסום מכרזים לאיוש המשרות נציבות שירות המדינה מסרה בתשובתה ביוני 2023 דברים דומים.

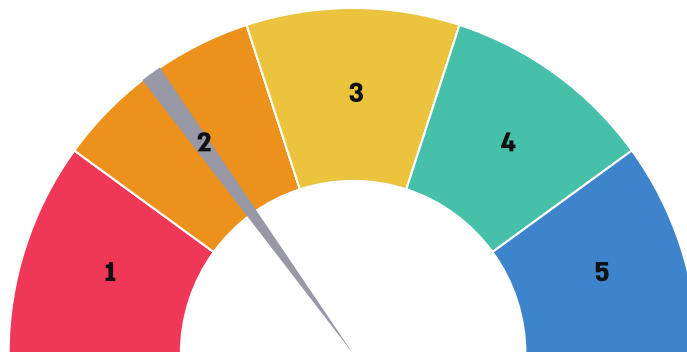
מהממונה על השכר במשרד האוצר נמסר ביוני 2023 כי רשות החברות הממשלתיות לא שיתפה אותו בנוגע לפערי איוש שקיימים אצלה ולצורכי השכר שלה, וטרם נעשתה בחינה על ידו לעניין.



מומלץ לרשות החברות הממשלתיות לפעול לאיזוש תקני רפרנטים ותקני ביניים למנהלי תחום בכיר ולמנהלי תחום ותקנים נוספים ברשות החברות הממשלתיות שאינם מאוישים. עוד מומלץ לשתף את הממונה על השכר בנושא פערי האיזוש והשכר ברשות החברות הממשלתיות.

ביולי 2023 מסרה הרשות כי חלק מהמכרזים לתפקידי דרגי הביניים אוישו וחלק מהמשרות בהליך מכרזי.

המערכות הממוחשבות ברשות



מערכת ממוחשבת לפיקוח על החברות הממשלתיות

התכתבות של הרשות עם החברות הממשלתיות נעשית באמצעות תוכנת דואר אלקטרוני (אאוטלוק) וכתובת מסמכים נעשית באמצעות מערכת של משרד האוצר בשם מאור²⁵¹. מסמכים ומכתבים אלקטרוניים יכולים להישמר ברשות החברות הממשלתיות בכונן מרכזי הנמצא על המחשב המרכזי ואליו יש גישה מוגבלת לפי הרשאות כך שכל עובד ברשות החברות הממשלתיות רשאי לצפות ולשנות תיקיות ספציפיות אליהן קיבל הרשאה.

נמצא כי המידע על דרישות פיקוחיות שונות שהטילה רשות החברות הממשלתיות לאורך השנים על חברות ממשלתיות ותמונת מצב הפערים, אם יש, מפוזרים בין הרפרנטים והיחידות השונות המרכיבות את רשות החברות הממשלתיות. אין מערכת מידע אחת המכילה את הנתונים של כלל הפערים לפי נושאים או כלל הפערים בנוגע לחברה ממשלתית מסוימת וכן אין פורמט אחיד לשמירת המידע והפקת דוחות. יש מסמכים שנשלחו לחברות ממשלתיות ולאחרים על ידי רפרנטים או רכזים בשנים קודמות ואין לרשות אפשרות איתור של המסמכים שנכתבו או שנשלחו.

251 מערכת לכתובת מסמכים שמירתם ולשיתופם בארגון תוך יכולת מתן הרשאות מדרגות שונות כגון: בעלים, כתיבה, קריאה בלבד וכדומה.

עוד נמצא כי למסמכים המצויים במערכת מאור יש גישה רק לגורמים שהפרנט נתן להם הרשאה כאמור. לעתים העתקים ממסמכים נשמרים בכונן המרכזי של הרשות ולעיתים לא. ברשות החברות הממשלתיות אין כללים לגבי מהות המסמכים שיש לשמור בכונן המרכזי, באילו תיקיות ומהן ההרשאות לאותן תיקיות.

במהלך ביצוע הביקורת ביקש משרד מבקר המדינה מרשות החברות הממשלתיות לקבל נתונים מרוכזים לגבי מצב ציות החברות לרגולציה ולממצאי רשות החברות הממשלתיות כגון הדרישות הפיקוחיות שנשלחו לחברות בשנים 2019 וב-2020, ציות החברות לדרישות, פערים שגלתה הרשות ופעולותיה. לגבי חלק מהנתונים התקבל מידע חלקי והפקתו ארכה זמן רב. ורשות החברות הממשלתיות אף מסרה שאינה בטוחה כי אתרה את כל המסמכים הרלוונטיים בעיקר לאור תחלופת עובדים גבוהה ברשות החברות הממשלתיות ובנוגע למסמכים באחריות אותם עובדים שפרשו.

כדי לפקח על מספר רב של חברות ממשלתיות ועל מידת ציותן להוראות חוק ולחוזרי הרשות דרושה מערכת מידע ממחושבת על כל חברה ממשלתית הכוללת, בין היתר, מסמכי יסוד, דרישות החוק ודרישות אסדרה החלות עליה, קשיים בעמידה בדרישות אלו, פעולות תיקון נדרשות והסדרים מיוחדים החלים על החברה. מערכת כזאת יכולה לספק מידע במהלך תהליך הפיקוח ולאפשר מעקב אחר התקדמות החברה, ביצוע בקרה עליה והפקת מידע ניהולי במגוון חתכים על החברה הממשלתית - בכך היא גם יכולה לספק תמונה כוללת של תפקוד החברה. כמו כן מערכת מידע ופיקוח שתעמוד לרשות הרשות תוכל לספק תמונה רוחבית גם על כלל החברות הממשלתיות ביחס לדרישה רגולטורית מסוימת.

נמצא כי בינואר 2022, הרשות אפיינה חלק מצרכיה במסמך המהווה שלב ראשון בדרישות להקמת מערכת מחשוב חדשה בשיתוף אגף לטכנולוגיות דיגיטליות ומידע במשרד האוצר. בפגישה עם משרד מבקר המדינה, ביולי 2022 מסרה נציגת הרשות כי החלו באפיון צרכים נוספים למערכת המחשוב בין היתר בנושאי הביקורת וההנחיות לחברות. המשך פיתוח המערכת יתקדם בד בבד עם תקצוב תשתית זו, שתפקידה יהיה לספק מענה לקבלת דיווחים שונים מהחברות הממשלתיות באופן ממחשב ומתן יכולת אפקטיבית של מעקב ובקרה בעניין דיווחים אלו.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תפעל כדי להשלים פיתוח והטמעת מערכת מחשובית כוללת לניהול הפיקוח על עמידת החברות הממשלתיות בדרישות הרגולציה השונות החלות עליהם כגון ריכוז מסמכי יסוד של החברות, אנשי קשר בהן, דרישות פיקוחיות שהוטלו על החברות והתכתבות עמן, ומידת הפער בין הדרישות החלות על החברה לבין מצבה בפועל וכדומה. על מערכת הפיקוח גם לאפשר שמירה על רצף פיקוחי והעברת ידע גם לאחר פרישת עובדים שהיו אחראיים על הצגת הדרישות לחברות והפיקוח עליהן.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה במהלך שנת 2022 הושלם שלב א של פיתוח מערכת המידע החדשה ובוצע פיילוט מול מספר חברות ממשלתיות ובתקופה הקרובה תפתח המערכת לשימושן של כל החברות הממשלתיות. ביולי 2023 מסרה רשות החברות הממשלתיות כי לאחר תום תקופת הביקורת, החלה הרשות בהטמעה והדרכה של החברות הממשלתיות על



מערכת ה-CRM שפותחה במהלך שנת 2022 ועתידה לרכז את המידע הרלוונטי של החברות הממשלתיות.

מערכת ממוחשבת למינוי דירקטורים

ברשות קיימות ארבע מערכות מחשוב ייעודיות כסיוע לתהליך מינוי דירקטורים. האחת, מערכת **"נבחרת הדירקטורים"** המשמשת לריכוז ולניהול של תהליך גיבוש נבחרת הדירקטורים, לרבות הגשת טופסי המועמדות לנבחרת, טופסי המועמדות של 'תואמי הנבחרת', מיון המועמדים ובחינת התאמתם המקצועית לתפקיד דירקטור בחברות הממשלתיות לפי הקריטריונים השונים לכל פרופיל. את המערכת הזאת מנהלת חברה חיצונית נותנת שירותים שההתקשרות אתה נעשתה באמצעות חברת ענבל²⁵², אגב ההתקשרות שיש לרשות עם חברת ענבל בנושא נבחרת הדירקטורים. המערכת השנייה, **"נועם"**, מצויה בניהולה של יחידת המחשוב של משרד האוצר. מערכת **"נועם"** נועדה לריכוז תהליך מינוי המועמדים לחברות ולתאגידים הנעשה באמצעות הוועדה לבדיקת מינויים, ובתוכה מצוי כל המידע הקשור לתהליך המינוי. מערכת שלישית היא **"מערכת ה-BI"** מקבלת נתונים ממערכת "נועם" ומאפשרת קבלת מידע אגרגטיבי. מערכת רביעית היא מערכת **"הפורטל לשרים"**, אשר מקבלת נתונים ממערכת "נועם" ומאפשרת לשרים לקבל תמונת מצב מלאה על הרכב הדירקטוריון של החברות שבאחריותם, לרבות חוסר באיוש, גיוון מגדרי ועוד.

המערכות הקיימות אינן פועלות ביעילות ונדרשת עבודה רבה ידנית על ידי עובדי הרשות לביצוע פעילות מינוי הדירקטורים. נמצא כי אין ממשק בין מערכת המחשב של "נבחרת הדירקטורים" לשאר מערכות המחשוב על אף קיומו של מידע חופף ביניהן. עוד נמצא כי במערכות המחשב (פרט למערכת "נועם") לא נשמרות הגרסאות הקודמות של הנתונים לצורכי מעקב בקרה פנימית והפקת לקחים. יוצא איפה כי מערכת המחשוב של נבחרת הדירקטורים אינה עונה על מלוא צורכי הרשות.

הרשות מסרה, בינואר 2023, במהלך תקופת הביקורת, כי היא נמצאת בשלבים מתקדמים לאפיון ולפיתוח דוחות מורכבים והצלבות מידע "במערכת ה-BI". היא ציינה כי בחודשים הקרובים היא מתעתדת לאפיין צורכי מחשוב נדרשים למילוי תפקידי מערכת "נועם" על מנת לשדרגה ולהעבירה למערכת CRM מתקדמת אשר תשפר את ניהול המידע ברשות בכלל וניהול מערכת הדירקטורים בפרט. במסגרת האפיון תיבחן אפשרות לייצר ממשק שמטרתו לסנכרן בין השאלות שהגיש המועמד במערכת "נבחרת הדירקטורים" למערכת החדשה. הרשות תפעל לשיפור מאגר הנתונים הנוגעים להיסטוריית איוש הדירקטוריונים באופן שיהיה אפשר להפיק מתוכו באופן פשוט סטטיסטיקות ונתוני עבר, ותפעל לשפר את תיעוד תהליך הערעור.

252 ענבל היא חברה ממשלתית בתחום הביטוח.



מומלץ לרשות לפעול לשדרוג מערכת המחשב של "נבחרת הדירקטורים" ואת מערכת המחשב "נועם" באופן שיתאפשר ממשק ומעבר נתונים ממערכת למערכת, הן לשם הצלבת מידע ואימותו הן לשם ייעול המערכות וחסכון במשאבים. עוד מוצע כי גרסאות קודמות של נתונים יישמרו גם הן במאגר הנתונים ולא יימחקו, זאת לצורכי מעקב, בקרה פנימית והפקת לקחים. בשל היותה של הרשות צומת מרכזי בטיפול במידע אישי הנוגע לאלפי מועמדים לדירקטורים, מוצע שהרשות תקבע כללים קפדניים בכל הקשור לגישה למידע ולהפצתו.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את המלצת המבקר, ואף פועלת בימים אלו להקמת מערכת CRM חדשה אשר תחליף את מערכת "נועם".

דיווחים מהחברות לרשות החברות הממשלתיות

החברות הממשלתיות נדרשות לדווח לגופים שונים דיווחים שונים במועדים שונים. יש דיווחים פנימיים בין אורגנים שונים בחברה, כגון מהמנכ"ל לדירקטוריון, ודיווחים לגורמים חיצוניים, כגון מאסדרים חיצוניים שונים הממונים על תחומי פעילות של החברה, ודיווחים לרשות החברות הממשלתיות מכוח היותה חברה ממשלתית.

לדוגמה חח"י מדווחת למשרד האנרגיה על בקרות אירועים שונים; לחברת ניהול המערכת היא מדווחת לגבי הזרמה לרשת החשמל; בהיותה חברה ממשלתית המופקדת על תשתית מדינה קריטית, החברה מונחית על ידי מערך הסייבר הלאומי בקשר למניעת נזקים לתהליכים קריטיים ומדווחת לו; כחברה שהנפיקה אגרות חוב החברה גם מדווחת דיווחים שונים לניירות ערך; והחברה גם מדווחת למאסדר הממונה על תעריף החשמל, רשות החשמל. כמו כן החברה מדווחת לרשות החברות הממשלתיות.

בינואר 2020 פרסמה הרשות את חוזר 2020-10-1 "חוזר דיווחים שוטפים - ריכוז" (להלן - חוזר ריכוז דיווחים), המרכז את הדיווחים השונים שהחברות הממשלתיות והחברות הבנות הממשלתיות צריכות לדווח לרשות ומועדי הדיווח. בחוזר הריכוז 14 פרקים לפי נושאי דיווח שונים. לדוגמה, הפרק הראשון עוסק בדין וחשבון על פעולות החברה ועל עבודת הדירקטוריון ומועד הגשת הדיווחים בנושא זה. בפרק מפורטים 15 נושאי משנה, ובהם כ-46 פרטי דיווח או דוחות שעל החברה להגיש עד ליום 31 במרץ של כל שנה. בסך הכול בחוזר ריכוז הדיווחים כ-90 פרטי דיווח או דוחות שעל חברה ממשלתית להגיש. יש פרטי דיווח שצריכים להיעשות פעמים רבות, כגון דיווח פרטים בדבר נושאי משרה ופקידים בכירים, הנדרש להיעשות עבור כל נושא משרה. בחברות כגון חח"י שבהן כ-30 נושאי משרה ופקידים בכירים, יבוצע הדיווח כ-30 פעמים.

בלוח שלהלן דוגמאות לדיווחים בהתאם לחוזר הריכוז, לפירוט על אודות כל דיווח ולמספר הפעמים בשנה שהחברות נדרשות לדווח. כל הדיווחים הן של חברות ממשלתיות וחברות בנות ממשלתיות, כ-90 חברות.



לוח 17: דוגמאות לדיווחים על פי חוזר הריכוז, פירוט על הדיווח ומספר הפעמים בשנה שבה נדרש הדיווח

מספר הפעמים בשנה שבה נדרש הדיווח	פירוט	דיווח	הפרק בחוזר ריכוז הדיווחים
*1	הדיווח יוגש עבור כל יועץ בנפרד	דוח של ביקורת התקשרות והעסקה של יועצים חיצוניים לחברה (לקבוע ולמטלה)	ב'
1		דוח של בדיקת התקשרות החברה עם רואה החשבון המבקר	ג'
1	תוכנית אסטרטגית בעניין פיתוח בר קיימא ויישומה	תוכנית סביבתית	ד'
**4	מבקר הפנים מגיש דיווח שנתי ועוד שני דיווחים על אודות תיקון הליקויים הדירקטוריון - מגיש דוח שנתי על נושאי הביקורת הנכללים בתוכנית העבודה של מבקר הפנים	ביקורת פנים	ט'

על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לפחות אחד לחברה ממשלתית או לחברה בת ממשלתית.

** כמו כן אחת לשלוש שנים ימציא הדירקטוריון דוח בדיקה על אודות איכות מערך הביקורת הפנימי.

*** חלק מהדוחים נדרשים על פי חוק²⁵³.

מהלוח עולה כי לפחות בארבעה מתוך 14 פרקים שבחוזר נדרשים להישלח לרשות לפחות שישה דיווחים בשנה מכל חברה ממשלתית וחברה בת ממשלתית, כלומר כ-540 דיווחים²⁵⁴ לפחות שהרשות מקבלת.

לדברי רשות החברות הממשלתיות, חוזר ריכוז הדיווחים מיועד לשיפור הנגישות של הוראות הדיווח של הרשות לחברות, אך אין בו כדי למצות את הוראות הדיווח השוטפות של החברות לרשות. לפיכך אין בחוזר כדי לפטור חברות מחובות דיווח מכוח הוראות חוזרים אחרים, אף אם אינן מוזכרות בחוזר זה. באחריות החברות להמשיך ולעקוב אחר חוזרי הרשות המתפרסמים מדי פעם בפעם ולציית להוראות הדיווח המופיעות בהם, אף שאינן מופיעות בחוזר הריכוז.

253 לדוגמה: (א) דוח של בדיקת התקשרות החברה עם רואה החשבון המבקר - נדרש בהתאם לכללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994. (ב) דוח שנתי על גמול הדירקטורים - נדרש בהתאם לתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר גמול והוצאות לדירקטור מקרב הציבור בחברות הממשלתיות), התשנ"ד-1994.

254 החישוב כפול 90 חברות ממשלתיות וחברות בנות.



נמצא כי חברות ממשלתיות עיקריות מחויבות בעשרות דוחות ופרטי דיווח מדי שנה לרשות. לדברי הרשות, היא מקבלת כ-2,000 דוחות ופרטי דיווח מהחברות הממשלתיות. עליה לקלוט אותם ולעבד אותם במהלך השנה, לבדוק שהדיווחים בוצעו בזמן, לעמוד על המשתמע מהם ולהגיב להם. נמצא כי הדיווחים מגיעים למערכות ממוחשבות שונות או שכלל לא נכנסים למערכת הממוחשבת ומועברים לעובדי הרשות (מיחידת הקו) בדואר האלקטרוני. הדבר מקשה על הרשות לבצע מעקב על אודות הדיווח, על טיבו ועל אחידותו בין החברות השונות ואף מקשה על איתור המידע בעת תחלופת העובדים ברשות.

לדוגמה, באירועי סייבר שקרו בחברות ממשלתיות, פעמים רבות הרשות מסתמכת על דיווחי החברה שהיא מטפלת באירוע שקרה אצלה; זאת ללא שהרשות בדקה את תקינות הטיפול באירוע ואת ההשלכות שלו.

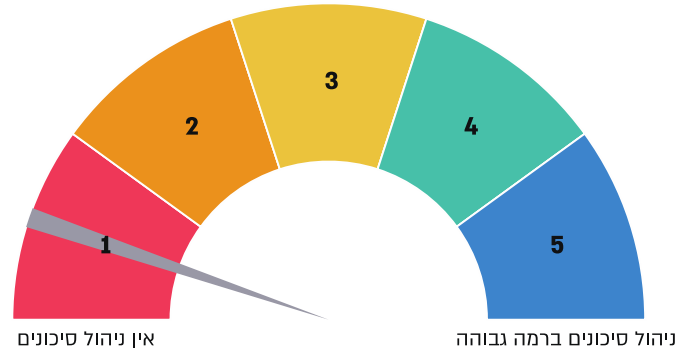
במענה לשאלון של משרד מבקר המדינה ובשיחות שקיים צוות הביקורת עם נציגי חברות ממשלתיות קטנות, הם מסרו שמספר הדיווחים הגדול המוטל עליהן מהווה עבורן קושי ניכר. בשל מספר המנהלים והעובדים הקטן העיסוק באיסוף הנתונים והדיווח עליהם גוזל מהן תשומת לב ניהולית רבה ודורש הפניית עובדים מעיסוק בפעילות הליבה של החברה לפעילות דיווח.

מומלץ לרשות החברות הממשלתיות להשלים מיכון של מערך הדיווחים של החברות ולבחון אפשרות להתאמה נוספת של מספר הדיווחים ומורכבותם לגודלן של החברות המפוקחות ולמורכבות פעילותן וכן מומלץ לה להשלים שיפורים במיכון שיקלו על החברות המדווחות. ככל שתצליח הרשות להתאים את מספר הדיווחים לחברות המפוקחות ולמכן את קליטתם ובדיקתם, כך תקטן הפניית תשומת הלב הניהולית ותשומות כוח האדם הנדרשים הן מהרשות והן מהחברות לפרוצדורת הדיווחים, ותגדל יעילות עבודתם.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה שאכן, מערכות המידע הקיימות ברשות אינן מותאמות לקליטת דיווחים, לעיבודם ולשימורם במערכת כזיכרון ארגוני. הרשות בעיצומו של פיתוח מערכת מידע הצפויה לתמוך בתהליכי העבודה ברשות, לסייע בממשק מול החברות הממשלתיות, לייצר זיכרון ארגוני ולתת מענה איכותי על צורכי הרשות. עוד מסרה הרשות כי בהוראותיה לחברות הממשלתיות יש התאמת למספר הדיווחים ולמורכבותם בהתאם לגודלן של החברות המפוקחות ולמורכבות פעילותן.



ניהול סיכונים ברשות החברות הממשלתיות



סקר סיכונים מספק תמונת מצב עדכנית של מכלול הסיכונים שארגון מתמודד איתם. הארגון מגבש במסמך את מדיניות ניהול הסיכונים, מדיניות ניהול הסיכונים קובעת את האסטרטגיה ואת השיטה שבהן הארגון מטפל בסיכונים שזוהו ומצמצם את ההסתברות להתרחשותם או מפחית את הנזק שעלול להיגרם מהם. מסמך המדיניות בדרך כלל כולל: הגדרת המדיניות; תפיסת ניהול הסיכונים ועקרונות היסוד לניהול הסיכונים; הגדרת כלים ניהוליים ויישומיים להטמעת תהליך ניהול סיכונים אפקטיבי ובר קיימא; מנגנוני דיווח פנימיים וחיצוניים ועוד.

בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות, חוזר ניהול סיכונים בחברות ממשלתיות, בחן צוות הביקורת את הסיכונים האפשריים של הרשות כמו: (א) סיכוני מוניטין - סיכון היכול להשפיע על דעתם של הציבור, חברות מפקחות, שר ממונה ומשרדי ממשלה אחרים על רשות החברות הממשלתיות, וכך, בדרך ישירה או עקיפה, להשפיע בצורה שלילית על יכולתה לפקח על החברות; (ב) סיכונים תפעוליים - הסיכון לפגיעה עקב אי-נאותות או מכשל של תהליכים פנימיים, אנשים ומערכות או עקב אירועים חיצוניים; (ג) סיכוני טכנולוגיית המידע - סיכון הנובע משימוש או מהיעדר שימוש של רשות החברות הממשלתיות בטכנולוגיית מידע או מתלות של רשות החברות הממשלתיות בה. סיכון הנובע משימוש, בעלות, תפעול, מעורבות, השפעה ואימוץ של טכנולוגיית מידע בחברה. וכן הפוטנציאל שאיום נתון ינצל פגיעות בנכס או קבוצת נכסים ובכך יגרום נזק לרשות החברות הממשלתיות וכן סיכוני סייבר; (ד) סיכונים פיננסיים; (ה) סיכוני ציות ורגולציה; (ו) סיכוני מעילה והונאה ברשות; (ז) סיכוני ניהול המשכיות עסקית²⁵⁵.

נמצא כי הרשות לא ביצעה סקר סיכונים לזיהוי האיומים על פעילותה, הערכת הסיכון הנשקף לה בגינים והגדרת פעולות הבקרה הנדרשות לצמצום הסיכונים. אין לרשות תמונת מצב עדכנית של מכלול הסיכונים שהיא מתמודדת איתם ואין לה מסמך מדיניות לניהול הסיכונים.

255 היערכות תוך הגדרת מדיניות, נהלים ותוכנית להמשכיות העסקית של רשות החברות, במתכונת שתקבע הנהלתה, בשעת חירום או אירוע חירום.

מומלץ לרשות החברות הממשלתיות להשלים ביצוע סקר סיכונים בעבור פעילותה לזיהוי האיומים, הערכת הסיכון הנשקף לה בגינם והגדרת פעולות הבקרה הנדרשות לצמצום הסיכונים.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי היא החלה בביצוע סקר סיכונים לפעילותה באמצעות יועץ חיצוני וכן תגבש נהלים ותכניות להפחתת סיכונים שיאותרו. ביולי 2023 מסרה רשות החברות הממשלתיות כי לאחר סיום מועד הביקורת היועץ מסר לה טיוטת סקר ניהול סיכונים לבחינתה והתייחסותה.

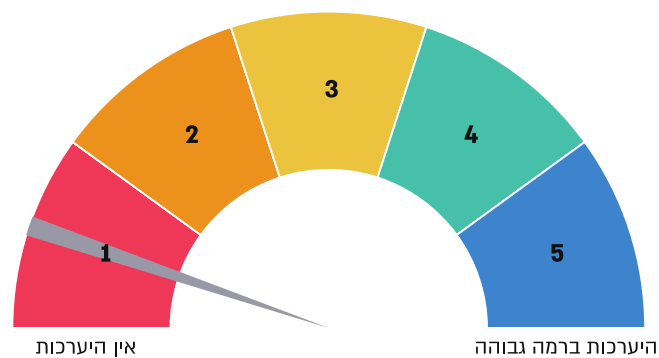
בדוח מבקר המדינה משנת 2012²⁵⁶ נמצא כי במשך שנים רבות לא נעשתה ברשות ביקורת פנימית. האחריות לביצוע ביקורת פנימית ברשות היא של יחידת הביקורת הפנימית במשרד האוצר. אולם יחידה זו לא ביצעה ביקורת פנימית ברשות.

בתשובת הרשות לדוח מבקר המדינה משנת 2012 צוין כי בעקבות הביקורת, מנהל הרשות דאג, בהיותו גם ממלא מקום מנכ"ל משרד האוצר, הנחה את המבקר הפנימי להכין תוכנית תלת-שנתית שתקיף את כל אגפי האוצר לרבות רשות החברות הממשלתיות.

נמצא שעל אף תגובת הרשות לדוח מבקר המדינה משנת 2012, כי מנכ"ל משרד האוצר ינחה את מבקר הפנים להכנת תוכנית שתכלול את רשות החברות הממשלתיות, זה למעלה מעשר שנים לא נערכו ביקורות פנימיות בכל הנוגע לפעילות רשות החברות הממשלתיות.

מומלץ למנכ"ל משרד האוצר ולמבקר הפנים של משרד האוצר לפעול לכך שרשות החברות הממשלתיות תתכלל בתוכנית ביקורת סדורה ומדי פעם בפעם תיערך ברשות ביקורת פנימית על פעילותה.

סיכוני סייבר ברשות החברות הממשלתיות



256 מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2012), "סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות - רשות החברות הממשלתיות".



לשם השגת מטרות פעילותה פועלת הרשות באמצעות כמה מערכות מחשב. לדוגמה מערכת אנפ"ה משמשת את הרשות לקליטת דיווחים כספיים של החברות הממשלתיות שבעזרתם עורכת הרשות בקורות שונות על החברות. נוסף על כך משמשים נתונים אלו כשהם מקובצים ומסוכמים לפי החשבונות המרכיבים אותם כמקור לנתונים המרכיבים את הדוחות הכספיים של המדינה המפורסמים מדי שנה.

נמצא כי הרשות לא סקרה את מערכות המחשב שלה ומידת חשיפתם לסיכונים סייבר ולא יישמה תוכנית להגנה מפני איומים אלו. עוד נמצא כי הרשות לא ערכה ביקורת למערכות המחשב המשמשות אותה ולא בצעה תרגילים למתן מענה לאירועי סייבר.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי מערכות המחשב שלה מתוחזקות באופן שוטף על ידי אגף מערכות מידע במשרד האוצר, וכי לעניין הניטור והניהול של סיכון הסייבר היא פועלת בכפוף לאגף ביטחון וסייבר במשרד האוצר ובמסגרת הנחיותיו. עוד מסרה הרשות שבמהלך הביקורת היא פנתה לאגף ביטחון וסייבר במשרד האוצר על מנת שנציגיו יסיירו במשרדי הרשות ובמתקניה, יבחנו את אופן שמירת המסמכים וינחו את הרשות בעניין אופן שמירת מסמכים וניהול ידע הן פיזית והן במערכות המידע, לרבות קיום הדרכות ייעודיות בנושא לעובדי הרשות. כמו כן, לרשותה של רשות החברות הועמד יועץ מטעם אגף ביטחון וסייבר במשרד האוצר על מנת לסייע לרשות בנושא זה.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תערוך סקר סיכונים סייבר להם היא חשופה בפעילותה ותיישם תורת הגנה ארגונית להעלאת רמת חוסנה באמצעות הטמעה רציפה של תהליכים, שיטות ומוצרי הגנה בתחום הסייבר ותפעל בהתאם לממצאי הסקר לוודא שמערכתה עומדות בדרישות הממשלתיות להגנה נגד איומי סייבר.



סיכום

רשות החברות הממשלתיות מהווה את זרועה הארוכה של המדינה לצורך מימוש בעלותה על החברות הממשלתיות, שהיקף נכסיהן עומד על כ-235.3 מיליארד ש"ח, מחזור הכנסותיהן כ-76.3 מיליארד ש"ח והווןן הנקי לשנת 2021 עמד על כ-3.8 מיליארד ש"ח. הרשות משמשת חוליית קשר מרכזית בין החברות, הממשלה וגופים מאסדרים נוספים, מייעצת לממשלה ולשרים בנוגע לחברות ומשמשת את השרים בתפעול ההליך הפומבי והשווינוני למיון מועמדים לדירקטוריונים של החברות.

ממצאי הביקורת עלה כי מנגנון נבחרת הדירקטורים מהווה מנגנון פומבי, תחרותי ושווינוני ומגשים את התכליות שבבסיס הסמכות שהופקדה בידי השרים למינוי דירקטורים בחברות המפוקחות. עם זאת, על אף מאמצי הרשות בגלל חוסר במינויים על ידי השרים הרלוונטיים, איוש הדירקטוריונים בחברות המפוקחות אינו מלא, וקיימות חברות המתנהלות ללא קוורום, ללא יו"ר דירקטוריון וללא ייצוג הולם, דבר הפוגע בניהול של החברות המפוקחות.

עלו מחלוקות בין המאסדרים השונים בכל הנוגע לקביעת מדיניות חלוקת הדיבידנד בחלק מהחברות הממשלתיות. עוד עלה כי במשך ארבע השנים 2018 - 2021 הכריזו החברות הממשלתיות על 1.24 מיליארד ש"ח וחולק בפועל למדינה דיבידנד בגובה של כ-1.07 מיליארד ש"ח בלבד, זאת למול עודפיהן הצבורים של החברות שעמדו בשנת 2021 על למעלה מ-9 מיליארד ש"ח (לאחר נטרול 29 מיליארד ש"ח של חברת חשמל). היקף הדיבידנד השנתי הממוצע שחולק עמד על כ-270 מיליון ש"ח בלבד ונוצר פער רב שנים בגביית דיבידנד.

ממאי 2022 שמה רשות החברות הממשלתיות דגש על הכרה על חלוקת דיבידנדים מהחברות הממשלתיות, עמדה על כך שהציבור זכאי לקבל את חלקו ברווחי החברות הממשלתיות והביאה לכך שעד תום שנת 2022 חברות ממשלתיות הכריזו על דיבידנדים בסכום כולל של כ-1.4 מיליארד ש"ח ומתחילת 2023 ועד יוני 2023 הודיעו חברות ממשלתיות על כוונתן להכריז על חלוקת כ-600 מיליון ש"ח כדיבידנד בגין רווחי 2023. עם זאת, בפועל עד תום יוני 2023 חילקה חברה ממשלתית אחת 85 מיליון ש"ח בלבד, זאת בין היתר כי השרים האחראים על החברות הממשלתיות טרם פעלו לכינוס האסיפות הכלליות בחברות (כשהדבר נדרש) עד לגיבוש מדיניותם בנושא חלוקת הדיבידנד.

מומלץ שהשר הממונה על הרשות, השר האחראי לחברה בכל אחת מהחברות ושר האוצר יפעלו תוך שיתוף פעולה עם רשות החברות הממשלתיות לקביעת מדיניות חלוקת הדיבידנד מהחברות הממשלתיות ויפעלו לחלוקת הדיבידנדים שהוכרו בחברות הממשלתיות, וכי במקומות שנדרש יכנסו האסיפות הכלליות בחברות כך שהדיבידנד המוכר יחולק בפועל לאוצר המדינה.

עוד עלה כי הסמכויות המוגבלות ומבנה כוח אדם של הרשות אינם מתאימים למשימותיה, מקשים עליה לפקח על החברות ועל מידת עמידתן ביעדים שנקבעו להן. מערכות המחשוב של הרשות מיושנות ואינן מתואמות ביניהן, דבר שפוגע בגיבוש תמונת מצב עדכנית ומלאה על פעילותן של החברות המפוקחות וכן פוגע בעבודת הפיקוח והבקרה של הרשות.



על משרד האוצר והשר הממונה על הרשות לבחון את הקצאת המשאבים הנחוצים לרשות ואת הסמכויות הנדרשות לה כדי שהיא תעמוד במשימותיה. אם יורחב סל הכלים שברשותה, היא תוכל להיטיב למלא את משימתה העיקרית והיא שמירת האינטרס של המדינה כבעלי החברות הממשלתיות.

לרשות החברות הממשלתיות ולשרים האחראים לחברות הממשלתיות תפקיד מרכזי בסדרי הפיקוח והאסדרה של פעילות החברות הממשלתיות, ולכן על הנהלת הרשות והשרים האחראים לפעול לחיזוק ולנקוט את הצעדים הדרושים כדי לתקן את הליקויים שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדוח זה.



נספח א: החברות המפוקחות, מעמדן והמשרד הממשלתי האחראי

שם החברה	מעמד	המשרד האחראי
א.ת. אפיקי תקשורת (בע"מ)	ממשלתית	התקשורת, האוצר
אות המוצר הירושלמי בע"מ	מעורבת	הכלכלה, האוצר
איסורד בע"מ	ממשלתית	ראש הממשלה, האוצר
אלתא מערכות בע"מ	בת ממשלתית	הביטחון, האוצר
אמרליס*	בת ממשלתית	לא פעילה
אשדוד התפלה בע"מ	בת ממשלתית	האנרגיה, האוצר
אשדוד התפלה תפעול בע"מ	בת ממשלתית	האנרגיה, האוצר
אשרא - החברה הישראלית לביטוח יצוא בע"מ	ממשלתית	הכלכלה, האוצר
בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ (תדמור)**	ממשלתית	בפירוק
בית התפוצות בע"מ (חל"צ)	מעורבת	התרבות והספורט, האוצר
בנק החקלאות לישראל בע"מ**	ממשלתית	בפירוק
דיור מוגן ורווחה לקשיש בע"מ (חל"צ)*	בת ממשלתית	הבינוי והשיכון, האוצר
דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ	ממשלתית	הבינוי והשיכון, האוצר
האגודה לתרבות הדיור	עמותה	הבינוי והשיכון, האוצר
האיגוד חברה להעברת טכנולוגיה	ממשלתית	החוץ, האוצר
הארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי	מעורבת	החינוך, האוצר
החברה הישראלית לחקר מדעי החיים בע"מ	ממשלתית	ראש הממשלה, האוצר
החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ	בת ממשלתית	האנרגיה, האוצר
החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ	ממשלתית	התיירות, האוצר
החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ	ממשלתית	הגנת הסביבה, האוצר
החברה הממשלתית לתיירות	ממשלתית	התיירות, האוצר
החברה לחינוך ימי בישראל (בתי"ס הימיים)	ממשלתית	החינוך, התחבורה ובריאות בדרכים, הביטחון, האוצר



שם החברה	מעמד	המשרד האחראי
החברה למפעלי הכלכלה והתעשייה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ	מעורבת	האוצר
החברה למתנ"סים - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (חל"צ)	ממשלתית	החינוך, האוצר
החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ	ממשלתית	התיירות, האוצר
החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ	ממשלתית	התיירות, האוצר
החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ	ממשלתית	ירושלים ומורשת, האוצר
החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ	ממשלתית	הגנת הסביבה, האוצר
הכפר הירוק ע"ש לוי אשכול בע"מ	ממשלתית	החינוך, האוצר
המועצה הישראלית לצרכנות בע"מ	ממשלתית	הכלכלה, האוצר
המינהלה להסדרים במיגור החקלאי*	ממשלתית	לא פעילה
המכון הגיאופיסי לישראל חברה מוגבלת בערבות	ממשלתית	האנרגיה, האוצר
המכון הישראלי ליין (בע"מ)	ממשלתית	הכלכלה, האוצר
המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים (ע"ר)	עמותה	שירותי דת, האוצר
הקרן למורשת הכותל המערבי	עמותה	ירושלים ומורשת, שירותי דת, האוצר
הרשות לחינוך והכשרת ימיים	ממשלתית	התחבורה והבטיחות בדרכים, האוצר
התעשייה האווירית לישראל בע"מ	ממשלתית	הביטחון, האוצר
חברת "המשקם" לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ	מעורבת	הרווחה, האוצר
חברת בנין הבימה בע"מ	ממשלתית	התרבות והספורט, האוצר
חברת בנק הדואר בע"מ	בת ממשלתית	התקשורת, האוצר
חברת דואר ישראל בע"מ	ממשלתית	התקשורת, האוצר
חברת החשמל לישראל בע"מ	ממשלתית	האנרגיה, האוצר
חברת ניהול המערכת בע"מ	ממשלתית	האנרגיה, האוצר



שם החברה	מעמד	המשרד האחראי
חברת נמל אשדוד בע"מ	ממשלתית	התחבורה והבטיחות בדרכים, האוצר
חברת נמל חיפה בע"מ	ממשלתית	התחבורה והבטיחות בדרכים, האוצר
חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ	ממשלתית	התחבורה והבטיחות בדרכים, האוצר
חברת נתיבי איילון בע"מ	ממשלתית	התחבורה והבטיחות בדרכים, האוצר
חברת פיתוח מתחמי רכבת ישראל בע"מ	בת ממשלתית	התחבורה והבטיחות בדרכים, האוצר
חברת רכבת ישראל מטענים בע"מ	בת ממשלתית	התחבורה והבטיחות בדרכים, האוצר
חברת תומר	ממשלתית	הביטחון, האוצר
חברת תחנות ייצור חשמל חדשות בישראל בע"מ*	ממשלתית	האנרגיה, האוצר
חלד חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור ופיתוח בע"מ	ממשלתית	הבינוי והשיכון, האוצר
חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ	ממשלתית	הבינוי והשיכון, האוצר
חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ	ממשלתית	הכלכלה, האנרגיה, האוצר
חוצה ישראל בע"מ	ממשלתית	התחבורה והבטיחות בדרכים, האוצר
כפר הנוער "מאיר שפייה" בית ספר חקלאי משרד החינוך והתרבות בישראל – הדסה בארה"ב	ממשלתית	החינוך, האוצר
מגדל שלום מאיר בע"מ	מעורבת	האוצר
מגרשי הקבלנים בע"מ*	בת ממשלתית	לא פעילה
מדרשת שדה בוקר בנגב בע"מ (חל"צ)	ממשלתית	החינוך, האוצר
מחיאון ישראל (חל"צ)	מעורבת	התרבות והספורט, האוצר
מזח תיירות אילת בע"מ	בת ממשלתית	התיירות, האוצר
מכון היהלומים הישראלי בע"מ	מעורבת	הכלכלה, האוצר
מקווה ישראל - כל ישראל חברים	ממשלתית	החינוך, האוצר



שם החברה	מעמד	המשרד האחראי
מקורות חברת מים בע"מ	ממשלתית	האנרגיה, האוצר
מקורות פיתוח וייזום בע"מ	בת ממשלתית	האנרגיה, האוצר
מת"ש - מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ	מעורבת	הרווחה והשירותים החברתיים, האוצר
מתימו"פ**	עמותה	בפירוק
נכסי הירדן בע"מ*	בת ממשלתית	לא פעילה
נכסי חייל (נח) בע"מ	מעורבת	הביטחון, האוצר
נכסים מ.י. בע"מ	ממשלתית	האוצר
נצר השרון בע"מ	ממשלתית	הביטחון, האוצר
נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ	ממשלתית	התחבורה והבטיחות בדרכים, האוצר
נתיב האור - אורות רבין	בת ממשלתית	התחבורה והבטיחות בדרכים, האוצר
נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ	ממשלתית	האנרגיה, האוצר
נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ	ממשלתית	התחבורה והבטיחות בדרכים, האוצר
עמידר החברה הלאומית לבינוי והשיכון בישראל בע"מ	ממשלתית	הבינוי והשיכון, האוצר
ענבל חברה לביטוח בע"מ	ממשלתית	האוצר
ערים חברה לפיתוח עירוני בע"מ	ממשלתית	הבינוי והשיכון, האוצר
פארק אריאל שרון בע"מ	ממשלתית	הגנת הסביבה, האוצר
פי גלילות מסופי נפט וצינורות בע"מ**	מעורבת	בפירוק
פיתוח מזרח ירושלים בע"מ	ממשלתית	ירושלים ומורשת, האוצר
פרזות חברה ממשלתית עירונית לבינוי והשיכון ירושלים בע"מ	בת ממשלתית	הבינוי והשיכון, האוצר
ק.ה.ר. - קרן השתלמות לרוקחים בע"מ	ממשלתית	האוצר
ק.ל.ע - קרן השתלמות לעובדים סוציאליים בע"מ	ממשלתית	האוצר
ק.ס.מ קרן השתלמות לביוכימאים ומיקרוביולוגים	ממשלתית	האוצר
קו מוצרי דלק בע"מ	בת ממשלתית	האנרגיה, האוצר



שם החברה	מעמד	המשרד האחראי
קנט - קרן לביטוח נזקי טבע בהחקלאות ופיתוח הכפר ופיתוח הכפר בע"מ	ממשלתית	החקלאות, האוצר
קצאא	ממשלתית	האוצר
קרן הרשב"י*	ממשלתית	לא פעילה
קרן השתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח	ממשלתית	האוצר
קרן השתלמות להנדסאים וטכנאים בע"מ	ממשלתית	האוצר
קרן השתלמות למורים בבתי-הספר העל יסודיים במכללות ובסמינרים בע"מ	מעורבת	החינוך, האוצר
קרן השתלמות למורים ולגנות	מעורבת	החינוך, האוצר
קרן השתלמות למורים תיכוניים, מורי סמינרים ומפקחים	מעורבת	החינוך, האוצר
קרן השתלמות למשפטים	ממשלתית	האוצר
קרן השתלמות לעובדי מדינה	ממשלתית	האוצר
קרן השתלמות לשופטים	ממשלתית	המשפטים, האוצר
קרן קיסריה אדמונד בנג'מין דה רוטשילד	מעורבת	האוצר
רותם תעשיות בע"מ	ממשלתית	ראש הממשלה, האוצר
רכבת ישראל בע"מ	ממשלתית	התחבורה והבטיחות בדרכים, האוצר
רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ	ממשלתית	הביטחון, האוצר
שביט בע"מ**	ממשלתית	בפירוק
שוק סיטוני לישראל בע"מ**	ממשלתית	בפירוק
שח"מ מקורות ביצוע בע"מ	בת ממשלתית	האנרגיה, האוצר
שירותי קורספונדנציה בע"מ	ממשלתית	האוצר
שקמונה חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ	ממשלתית	הבינוי והשיכון, האוצר
תעבורה ימית אשדוד בע"מ*	בת ממשלתית	התחבורה והבטיחות בדרכים, האוצר
תעבורה ימית חיפה בע"מ*	בת ממשלתית	לא פעילה
תשתיות אנרגיה בע"מ	ממשלתית	האנרגיה, האוצר



נספח ב: החברות המפוקחות, דירקטורים מכהנים ומקומות פנויים

דירקטורים מכהנים ומקומות פנויים נכון לתאריך 02.04.2023				
שם החברה	מקסימום דירקטורים מטעם המדינה	דירקטורים מכהנים	מקומות פנויים	מקומות שיתפנו החודשים הקרובים
Rafael USA, Inc	4	3	1	1
ERCAS B.V. (Managing Director)	1		1	
Dynamit Nobel Defense	10	1	9	
EILAE CORPORATION	3	3		
PAP TECHNOS INNOCION S.A	5	1	4	
RAFALATINO	3	2	1	
Rafael Far East PTE	10	2	8	1
א.ת. אפיקי תקשורת בע"מ	9	3	6	3
אות המוצר הירושלמי בע"מ	4	2	2	
איסורד בע"מ	13	3	10	
אלתא מערכות בע"מ	13	6	7	1
אשרא החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ	9	8	1	1
בית התפוצות	3	2	1	
דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיוור להשכרה בע"מ	9	5	4	
האיגוד, חברה להעברת טכנולוגיה	8	3	5	
הוועד המנהל של האגודה לתרבות הדיוור	12	4	8	
החברה הישראלית לחקר מדעי החיים בע"מ	6	0	6	
החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ	9	6	3	2
החברה הממשלתית להגנות ים המלח	7	1	6	
החברה הממשלתית להגנת מצוקי חוף הים התיכון	12	8	4	



דירקטורים מכהנים ומקומות פנויים נכון לתאריך 02.04.2023				
שם החברה	מקסימום דירקטורים מטעם המדינה	דירקטורים מכהנים	מקומות פנויים	מקומות שיתפנו בשלושת החודשים הקרובים
החברה הממשלתית לתיירות בע"מ	12	6	6	
החברה לדיור ציבורי ודיור מוגן לקשיש בע"מ (חל"צ)	5	0	5	
החברה לחינוך ימי בישראל (בתי הספר הימיים)	9	1	8	
החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (חל"צ)	12	7	5	
החברה לניהול קרן השתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח בע"מ	5	0	5	
החברה לניהול קרן השתלמות לביוכימאים ומיקרוביולוגים בע"מ	5	2	3	
החברה לניהול קרן השתלמות להנדסאים וטכנאים בע"מ	5	1	4	
החברה לניהול קרן השתלמות למשפטנים בע"מ	5	2	3	
החברה לניהול קרן השתלמות לעובדי המדינה בע"מ	7	2	5	
החברה לניהול קרן השתלמות לשופטים בע"מ	4	1	3	
החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ	11	0	11	
החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בע"מ	12	4	8	1
החברה לשירותי איכות סביבה בע"מ	12	6	6	1
הכפר הירוק על שם לוי אשכול בע"מ	9	4	5	
המועצה הישראלית לצרכנות	11	4	7	
המכון הגיאופיסי לישראל	10	6	4	
המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים	7	4	3	
הרשות לחינוך והכשרה ימיים	5	2	3	
התעשייה האווירית לישראל בע"מ	12	9	3	



דירקטורים מכהנים ומקומות פנויים נכון לתאריך 02.04.2023				
שם החברה	מקסימום דירקטורים מטעם המדינה	דירקטורים מכהנים	מקומות פנויים	מקומות שיתפנו בשלושת החודשים הקרובים
ח.ל.ד חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור ופיתוח בע"מ	5	1	4	
חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ	6	0	6	
חברת "המשקם" לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ	4	1	3	
חברת דואר ישראל בע"מ	12	7	5	
חברת החשמל לישראל בע"מ	21	7	14	
חברת נכסי חייל (נח) בע"מ	6	0	6	
חברת נמל אשדוד בע"מ	11	6	5	
חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ	11	8	3	
חברת נתיבי איילון בע"מ	9	6	3	
חברת נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים (נת"ע)	10	8	2	
חברת פארק אריאל שרון בע"מ	12	7	5	
חברת פיתוח מתחמי רכבת ישראל בע"מ	7	1	6	
חברת רכבת ישראל מטענים בע"מ	7	0	7	
חברת רפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ	12	6	6	
חוצה ישראל בע"מ	11	7	4	
חלמיש- חברה ממשלתית עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב יפו בע"מ	7	2	5	
חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ	12	4	8	
כפר הנוער מאיר שפייה	4	3	1	
מדרשת שדה בוקר	5	2	3	
מוזיאון ישראל	2	1	1	



דירקטורים מכהנים ומקומות פנויים נכון לתאריך 02.04.2023				
שם החברה	מקסימום דירקטורים מטעם המדינה	דירקטורים מכהנים	מקומות פנויים	מקומות שיתפנו בשלושת החודשים הקרובים
מכון היהלומים הישראלי	5	2	3	
מקווה ישראל - כל ישראל חברים	5	2	3	
מקורות חברת המים בע"מ	12	7	5	
מקורות יזום ופיתוח בע"מ	9	3	6	
מת"ש - מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ	9	5	4	
נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ	9	5	4	
נצר השרון בע"מ	9	0	9	
נתיבי האור בע"מ	7	1	6	
נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ	9	6	3	
נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ	11	8	3	
עגור - חברה לניהול קופות גמל וקרנות השתלמות בע"מ	3	1	2	
עמידר החדשה החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ	12	7	5	
ענבל חברה לביטוח בע"מ	10	6	4	
ערים חברה לפיתוח עירוני בע"מ	12	5	7	
פרזות - חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ	7	1	6	
פתוח מזרח ירושלים בע"מ	8	1	7	1
ק.ה.ר קרן השתלמות לרוקחים בע"מ	5	0	5	
ק.ל.ע - חברה לניהול קרן השתלמות לעובדים סוציאליים בע"מ	5	2	3	
קו צינור אסיה אירופה בע"מ	7	6	1	
קנט - קרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ	8	6	2	



דירקטורים מכהנים ומקומות פנויים נכון לתאריך 02.04.2023				
שם החברה	מקסימום דירקטורים מטעם המדינה	דירקטורים מכהנים	מקומות פנויים	מקומות שיתפנו בשלושת החודשים הקרובים
קרן קיסריה אדמונד דה רוטשילד	7	0	7	
קרנות השתלמות למורים וגננות- חברה מנהלת בע"מ	3	2	1	
קרנות השתלמות למורים תיכונים, סמינרים ומפקחים - חברה מנהלת בע"מ	3	2	1	
רותם אינק	5	3	2	
רותם גמב"ה	5	3	2	
רותם תעשיות בע"מ	9	4	5	
רכבת ישראל בע"מ	11	9	2	
שחמ- מקורות ביצוע בע"מ	9	5	4	
שירותי קורספונדציה בע"מ	7	5	2	
שקמונה חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ	8	1	7	
תומר- חברה ממשלתית בע"מ	12	3	9	
תעבורה ימית אשדוד בע"מ	7	6	1	
תעבורה ימית חיפה בע"מ	9	8	1	
תשתיות אנרגיה בע"מ	12	8	4	

המידע הנמסר בדוח זה כפוף להוראות החוק החלטות ממשלה, מסמכי היסוד של החברות או כל דין רלוונטי אחר, במקרה של סתירה יגברו הוראות אלו על האמור בדוח זה, ואין במידע הנמסר בדוח כדי לגרוע מהוראות אלו.

מינוי דירקטורים מטעם המדינה כפוף להוראות בדבר הרכב הדירקטורים שנקבעו בחוק, החלטות ממשלה, הוראות מסמכי יסוד של החברה, הוראות דין שונות ועוד. לפיכך, ייתכן כי הוראות אלו יחייבו מינוי דירקטורים נוספים מקרב אוכלוסייה מוגדרת או דירקטורים בעלי כישורים מוגדרים, כגון דירקטורים עובדי מדינה, דירקטורים מקרב עובדי החברה, דירקטורים חיצוניים, דירקטורים מקרב האוכלוסייה הערבית ועוד.

מקור: רשות החברות הממשלתיות

נספח ג: דוגמה לצוות השקעות בשוודיה

לדוגמה רשות החברות הממשלתיות בשוודיה הקימה צוותי השקעות לביסוס הבעלות של המדינה על החברות הממשלתיות באופן אקטיבי. כעשרה צוותי השקעות מטעם רשות החברות השוודית מלווים את החברות באופן שוטף, מנטרים את העמידה ביעדים ומתערבים בעת הצורך תוך שהם מיעצים לדרג הפוליטי הרלוונטי. בלוח שלהלן פרטים על הרכב צוות השקעות בשוודיה.

תרשים 10: הרכב צוות השקעות בשוודיה



המקור: דוח ה-OECD על הנחיות לממשל תאגידיים, ציבוריים, 2015.
* לפי הצורך, כחלק מהצורך הספציפי של החברה

יועצי השקעות הם מובילי הצוותים בשוודיה וממונים לחברי דירקטוריון בחברות השונות ובדרך כלל הם שויבילו את צוות השקעות בחברה שבה הם משמשים דירקטורים. קביעת המדדים בשוודיה ומעקב אחר עמידה ביעדים הם הבסיס להחלטה על אופן ועצם ההתערבות בפעילות החברות לנוכח הביצועים שלהן. ההתערבות בפעילות החברות בשוודיה יכולה לכלול: גיבוש תוכניות אסטרטגיות וביצוע מחקרי שוק; קביעה והתאמה של יעדים פיננסיים; והערכת ביצועים של הנהלת החברה ומתן המלצות אישיות.

רשות החברות הממשלתיות בישראל מצאה כי בשוודיה יישום מהלך של קביעת יעדים פיננסיים על פי אמות מידה של חברות פרטיות מסחריות איפשר לרשות החברות השוודית לייצר שיח מקצועי מול דירקטוריון החברות והנהלתן; עצם תהליך הקביעה המשותף של היעדים יצר שיח מובנה שאיפשר ליישב התנגשויות אינטרסים - אינטרס המשרד הממשלתי מזמין השירות מהחברה הממשלתית או שמשמש רגולטור²⁵⁷ לעומת האינטרס של המדינה כבעלים; אי-עמידה לאורך זמן ביעדים שנקבעו על ידי רשות החברות השוודית הביאה במקרים רבים להגברת המעורבות של הרשות בפעילות החברות ואף לביצוע שינויים בדירקטוריונים.

יש הבדלים בין השיטות הנהוגות בשוודיה, ששימשה אחת הדוגמאות, לבין מה שנקבע ברשות החברות הממשלתיות. בישראל הצוות המלווה חברה מיחידת כספים ובקרה, מתמחה בתחומים כלכליים ועוסק בפיקוח על עמידה ביחסים הפיננסיים ברשות החברות הממשלתיות אינו נוכח בחברה הממשלתית מלבד בישיבת אישור דוחות כספיים בדירקטוריון החברה, זאת להבדיל מהנהוג בשוודיה; ובהתאם לשיטה הנהוגה בישראל הצוות גם אינו נמנה עם דירקטוריון החברה.

257 משרד או גוף ממשלתי המאסדר של פעילויות שונות בחברה הממשלתית באמצעות חוקים, תקנות, כללים, צווים והוראות מינהל שונות.