

מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות

תקציר

רקע כללי

מדינת ישראל מחזיקה בכ-80 חברות ממשלתיות והן משמשות זרוע ביצועית של הממשלה ומקדמות את מדיניותה. חברות ממשלתיות עוסקות בתחומים מרכזיים הנוגעים לחייהם של אזרחי המדינה, כמו חשמל, מים, דיור, נמלי הים, תשתיות תחבורה ותרבות. בחברות אלו נכללות חברות מהגדולות במשק, ובהן חברת החשמל לישראל בע"מ, חברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ, חברת רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ, חברת רכבת ישראל בע"מ, חברת מקורות חברת המים בע"מ וחברת דואר ישראל בע"מ. החברות כוללות חברות ממשלתיות עסקיות ולא עסקיות, חברות בנות וחברות בבעלות מעורבת של הממשלה וגופים אחרים. 62 מתוך החברות הן חברות עסקיות המעסיקות כ-60,000 עובדים. שווי כל נכסיהן נאמד ב-178 מיליארד ש"ח ושווי כל הכנסותיהן עומד על כ-67 מיליארד ש"ח. פעולתן של החברות הממשלתיות מוסדרת בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - החוק).

החוק מייחד לדירקטוריון תפקידים מרכזיים ומהותיים, לרבות קביעת המדיניות הכללית של החברה ופעילותה הפיננסית; קביעת תקציבה השנתי והשימוש במקורות העומדים לרשותה; קביעת תקן עובדי החברה ושכרם; מעקב רציף אחר הגשמת מדיניות החברה, יישום תכניותיה וניצול תקציביה. לפיכך, ישנה חשיבות מכרעת למינוי דירקטורים מקצועיים בעלי כישורים וניסיון מתאימים. מינוי כאמור חיוני לניהול המקצועי של הדירקטוריון ושל החברה. בחוק נקבע כי בחברה ממשלתית ימונו דירקטורים מקרב הציבור ומקרב עובדי המדינה ובחברות המעסיקות יותר מ-100 עובדים גם מקרב החברה. כל דירקטוריון בוחר יו"ר שאת מינויו מאשר השר האחראי. בחוק נקבע כי הממשלה רשאית למנות יו"ר מבין חברי הדירקטוריון אם ראתה צורך בכך.

האחריות והסמכות למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות נתונה בידיהם של שר האוצר ושר השר האחראי לענייני החברה. רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות או הרשות) הוקמה על פי החוק ותפקידיה כוללים ייעוץ לממשלה ולשרים בעניינים הנוגעים לחברות הממשלתיות וייעוץ וסיוע לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן. בראש הרשות עמד, במהלך ביצוע הביקורת, מר אורי יוגב. מינוי דירקטור לחברה ממשלתית הוא תהליך שגם רשות החברות מעורבת בו מאוד.

במהלך השנים התגלו בעיות במינוי דירקטורים. מינויים נעשו מתוך שיקולים פוליטיים ושיקולים זרים באמצעות תהליכי מינוי לא שקופים ולא שוויוניים. כבר בשנת 2004 ציין משרד מבקר המדינה כי "האיסור על מינויים פוליטיים הוא מאושות שטת המשטר בישראל. במינוי עובד בשירות הציבורי פועל הממנה כנאמן הציבור. נאמנות זו יש להפעיל בהגינות, ביושר, בלי שיקולים זרים ולטובת הציבור שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות

הממנה¹. על הנזקים הנובעים מהמינויים הפוליטיים נאמר² כי "במינוי פוליטי מועדפים שיקולים מפלגתיים על פני שיקולים ענייניים, ובכך נפגעת 'מהותו' של השירות הציבורי, ועלולה להיפגע איכותו המקצועית. עוד פוגע מינוי שכזה בעקרון השוויון בין המועמדים לאיש משרה, שהוא ערך יסוד בחברתנו". על רקע זה המליץ משרד מבקר המדינה בכמה דוחות³ להקים מאגר חיצוני של מועמדים ראויים מן הציבור שאינו תלוי בשרים האחרים.

על פי המלצות מבקר המדינה הכריז שר האוצר דאז מר יאיר לפיד, בנובמבר 2013, על הקמת נבחרת דירקטורים שתשמש מאגר שממנו יבחרו השרים מועמדים לדירקטוריונים של החברות שבאחריותם. התהליך מקנה הזדמנות לכלל הציבור להגיש את מועמדותו, ובדרך זו הוא מרחיב באופן ניכר את מעגל המתמודדים. את נבחרת הדירקטורים מנהלת רשות החברות.

הוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים - הוועדה לבדיקת מינויים (להלן - הוועדה) - הוקמה על פי החוק וחברים בה יו"ר הוועדה, איש ציבור ונציג של רשות החברות הממשלתיות. בראש הוועדה עמדה, במהלך ביצוע הביקורת, השופטת בדימוס בילהה גלאור. הוועדה בודקת מינויים של דירקטורים ובכירים נוספים כמשמעותם בחוק, לרבות חברות מעורבות וחברות בנות ממשלתיות, תאגידי ציבוריים וגופים נוספים. על פי החוק, על הוועדה לבדוק אם המועמד לכהונת דירקטור עומד בתנאי הכשירות המנויים בחוק. בנושאים אלו החלטות הוועדה הן סופיות וכפופות להחלטות בית המשפט העליון. לוועדה סמכות ייעוץ לשרים בדבר מידת התאמתו של המועמד לתפקיד, בשים לב בין היתר לצרכיה המיוחדים של החברה, לגודלה, ולהרכב הדירקטוריון בעת המינוי, ובהתחשב ביכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לתפקיד שהוא מיועד לו.

פעולות הביקורת

בחדשים יולי 2016 - פברואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את אופן מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות. הבדיקה נעשתה ברשות החברות ובדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד לשירותי דת, במשרד להגנת הסביבה, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובמשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים.

- 1 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה** (2004), עמוד 6.
- 2 מבקר המדינה, **דוח שנתי 52 א** (2001), עמ' 313.
- 3 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות** (1998), עמ' 22; מבקר המדינה, **דוח שנתי 57 ב** (2006), "מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות", עמ' 126.

הליקויים העיקריים

ליקויים בבניית נבחרת הדירקטורים

נבחרת הדירקטורים, אשר משמשת מאגר שממנו יבחרו השרים מועמדים לדירקטוריונים של החברות שבאחריותם, אינה מעוגנת בחקיקה והרשות התעכבה כשלוש שנים בהעברת הצעה לתיקון החוק.

חלק מתכולת הגדרת פרופילים, תנאי הסף והניקוד של המועמדים לנבחרת אינם ברורים וחד-משמעיים. הרשות לא פרסמה מהו מספר המועמדים הנדרש לכל פרופיל ולא תיעדה בחלק מהמקרים באופן מלא את ראיונות המועמדים; בעשותה כן היא פגמה בזכותם של מועמדים לערער על הניקוד שקיבלו. נמצאו מקרים בהם: לא מולאו במסמכי הראיון עיקרי ההתרשמות של המראיינים מתשובות המועמד על כל השאלות שנשאל או על חלקן; לא ניתן הסבר במסמכי הראיון לניקוד שניתן למועמד בכל הפרמטרים או בחלקם; מועמד נשאל שאלות שלא ממאגר סגור, שלא על פי נוהל הרשות.

בקול קורא המציע לכל המעוניין להגיש מועמדות ל"נבחרת הדירקטורים 2017" (להלן - חוזר 2017) לא טופלו מלוא החולשות שהתגלו ביישום תהליכי איתור מועמדים בעבר, גם אלו שכבר היו ידועים לרשות. למשל, לנבחרת 2017 אין תאריך תפוגה ולא ניתן מענה לאיוש חסר בדירקטוריונים שנבע בחלקו בשל סירוב מועמדים להתמנות לתפקיד דירקטור בחברות ממשלתיות.

היעדר אסדרת הליך תואם נבחרת

שר רשאי לבחור במועמד שלא מתוך הנבחרת. במקרה כזה הרשות מעבירה את המועמד הליך תואם נבחרת. שיטת ניקוד בהליך זה שווה לשיטת הניקוד של מועמדים לנבחרת. שרים בחרו להעביר לדיון בוועדה מועמדים שנבחרו בהליך תואם נבחרת ואינם עומדים בתנאי הסף, או כאלו שכלל לא עברו את ההליך. הבחירה במועמדים באמצעות הליך זה לא נעשתה באופן סדור, שיטתי ושקוף.

איוש חסר בדירקטוריונים

במאי 2017, מתוך 61 חברות ממשלתיות ל-39 לא היה יו"ר, ל-15 לא היה קוורום, ל-8 לא היה מינימום לפעילות וממוצע איוש הדירקטוריון עמד על 54%. מתוך 13 חברות בנות ממשלתיות ל-10 לא היה יו"ר, ל-4 לא היה קוורום, ל-5 לא היה מינימום לפעילות וממוצע איוש הדירקטוריון עמד על 47%. מתוך 14 חברות מעורבות ל-11 היה חסר יו"ר, ל-6 לא היה קוורום, ל-5 לא היה מינימום לפעילות וממוצע איוש הדירקטוריון עמד על 43%.

ליקויים בפעילות הרשות ושרים לקראת דיוני הוועדה

שרים ועוזריהם אינם מקפידים על אימות הפרטים שהמועמדים ממלאים בשאלון הייעודי.

הוועדה דנה על כל מועמד ונסמכת לרוב על חוות דעת שהרשות מכינה מראש. על אף חשיבותן של חוות הדעת, הרשות לא גיבשה נוהל לאופן כתיבת חוות הדעת של הרפרנט מטעמה על דירקטורים ששרים מבקשים לחדש את כהונתם. חוות הדעת של הרפרנטים הן סובייקטיביות, לא שיטתיות ולא אחידות ולעתים הן אינן משמעותיות ואינן מבוססות דיין.

הרשות אינה עוקבת באופן רציף אחר השתתפות הדירקטורים בישיבות דירקטוריון, ואינה פועלת על פי חוק לפיטוריו של דירקטור הנעדר מישיבות דירקטוריון. בהיעדר מידע שלם על השתתפות דירקטורים בישיבות, חוות הדעת של הרשות חסרות.

תיעוד חסר של דיוני הוועדה וליקויים בהרכבה

לא נמצא ברשות תיעוד מלא של דיוניה של הוועדה לבדיקת מינויים וזאת בניגוד לכללי מינהל תקין; אין מצוינים בתרשומות הפנימיות שמות הנוכחים בכל דיון, ולרוב אין מפורטים מהם הנימוקים בעד או נגד ההחלטה שהתקבלה.

בישיבות הוועדה נכח לעתים יותר מנציג רשות אחד, דבר העלול ליצור מצב שבו יינתן משקל יתר לעמדתה של הרשות.

הרשות לא הסדירה באילו מקרים פונה נציג של הרשות לשרים, בשם הוועדה, לקבלת עמדתם בנוגע למינוי מועמד בטרם התכנסותה של הוועדה.

מזכירות הוועדה לא העבירה לוועדה את השגות השרים החולקים על המלצת הוועדה, ולכן היא לא דנה בהשגות השרים.

ברשות ובמזכירות הוועדה מתקבלות מפעם לפעם תלונות אנונימיות הנוגעות למועמדים לתפקידי דירקטור או יו"ר דירקטוריון. הטיפול בהן אינו מעוגן במסמך מחייב. לפיכך, לא נקבע אחראי לטיפול בתלונות ולא נרשם באופן שיטתי ומלא אילו תלונות התקבלו ועל אילו מועמדים ואם טופלו וכיצד.

תהליך בחירה שאינו בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה

ישנם מקרים שפרק הזמן עד מינוי המועמדים היה ארוך; אף שהוועדה המליצה למנות מועמד חל עיכוב, לעתים במשך חודשים, בחתימת השרים

הרלוונטיים על כתבי המינוי, דבר המשליך על הוצאת המינוי מהכוח אל הפועל.
נמצאו מקרים בהם הבחירה במועמדים על ידי כמה שרים לא נעשתה על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה ועל כן לא נעשתה באופן סדור, שיטתי ושקוף.

ליקויים במערכת המחשוב של הרשות

על אף ההשקעה הכספית הניכרת במערכת "אדם מילא" המיועדת לניהול נבחרת הדירקטורים, היא אינה עונה על מלוא צורכי הרשות. אין ממשק בין מערכת זו למערכת "נועם" שבה מנוהלים פרטי הדירקטורים, על אף קיומו של מידע חופף ביניהן. בשתי המערכות אין אפשרות לשמור על הגרסאות הקודמות של הנתונים, משום שבעת הזנת נתונים חדשים או עדכון נתונים קיימים המערכת מוחקת את הנתונים הקודמים. הדבר מונע מהרשות את האפשרות לבקרה פנימית.
הרשות לא קבעה כללים לניהול מאגר המועמדים, לרבות זהות הגורם המנהל, מערכות המחשוב התומכות במאגר, מי רשאי לשנות את הנתונים ולמי תינתן הרשאת צפייה ומה יהיה דינו של המאגר בסיום השימוש בו.

הצורך באסדרת מעורבותה הרבה של הרשות בתהליך הבחירה

הרשות מעורבת לכל אורך תהליך מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, החל משלבי גיבוש הקריטריונים לקבלה לנבחרת, דרך שלבי המיון המוקדמים, נוכחות בראיונות עם מועמדים, טיפול בערעורים של מועמדים וכלה בהצבעת נציג הרשות החבר בוועדה. מעורבותה הרבה ויכולת ההשפעה שלה על מינוי דירקטורים מגבירים את המתח בינה לבין השרים האחראים לחברות הממשלתיות.

הצורך בהצהרת עובדי הרשות על קשריהם עם מועמדים לנבחרת

הרשות לא הנחתה בכתב את עובדיה כי עובדים המעורבים באופן ישיר בתהליך בחירת מועמדים יודיעו על זיקות וקשרים עם מועמדים ויפעלו על פי ההנחיות שיקבלו.

ההמלצות העיקריות

על הרשות להשלים בהקדם את הליך חקיקה שבו החלה ובד בבד עליה לבקש מהמשנה ליועמ"ש אישור מחדש לנבחרת.

על הרשות לדרוש מהמועמדים מסמכים לאימות הצהרותיהם בשאלון האינטרנטי. על השרים ועוזריהם להקפיד על אימות הפרטים המופיעים בשאלון הייעודי שהמועמדים ממלאים ונמסר לוועדה לבדיקת מינויים, ועל מזכירות הוועדה לגבש שיטה לבדיקת המידע שהמועמד מוסר. על הרשות ועל הוועדה לשקול שימוש בסנקציות המותרות בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה במקרה של אי-מסירת כל המידע הרלוונטי למשל פסילת מועמדות ונקיטה של הליכים פליליים. ראוי שחוזר הרשות "עבודת דירקטוריון חברה ממשלתית" יעודכן בכל הנוגע למעקב אחר נוכחותם של הדירקטורים בישיבות דירקטוריון. כמו כן, על הרשות להסדיר את הטיפול בתלונות אנונימיות על מועמדים.

על השרים הבוחרים במועמדים, שעברו הליך תואם נבחרת, לעמוד בכללים שקבע היועץ המשפטי לממשלה. על סמך האמור, ראוי שהרשות תשקול, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, קביעת כללים לבחירת דירקטור במקום שבו הוא אינו נבחר מתוך נבחרת הדירקטורים.

על הוועדה לבסס את שיקולי בחירתה במועמד שקיבל ניקוד נמוך באופן ניכר בנימוקים כבדי משקל, גם לגבי מועמדים מהמגזר הערבי או נשים.

על הרשות למפות ולנתח את הסיבות לאיזש החסר בחברות הממשלתיות שבהן אין מינימום לפעילות הדירקטוריון. על השרים האחראים לחברות ממשלתיות לקדם בחירת דירקטורים באופן מידי בחברות אלו ולמצוא פתרונות שיבטיחו איזש מלא בדירקטוריונים של כל החברות, או לכל הפחות קוורום ומינימום לפעילות וכן למנות יו"ר, כנדרש בחוק, לרבות בחינת ביצוע שינויים בגמול המשולם לדירקטורים בחברות שבהן משולם גמול מזערי או אין הוא משולם כלל ובשל כך יש מינוי חסר במועצות המנהלים.

בחירת דירקטורים מקרב עובדי המדינה ראוי שתיעשה בתהליך שוויוני ושקוף.

על הרשות ועל מזכירות הוועדה לוודא כי לכל ישיבות הוועדה יהיו תרשומות מלאות ומפורטות. על הרשות לפרסם בקרב הגורמים הרלוונטיים את נוהל העבודה המעודכן של הוועדה לבדיקת מינויים (להלן - נוהל מינוי בעלי תפקידים). כמו כן, עליה לעגן בנהלים את אופן כתיבת חוות דעת של הרפרנט ושל הרשות בנוגע לדירקטורים ששרים מבקשים לחדש את כהונתם, להגדיר את הפרמטרים שלפיהם הם נבחרים וליידע אותם על כך. על הרשות לעדכן את חוזר הרשות על עבודת הדירקטוריון כך שגם הרשות תעקוב אחר השתתפות הדירקטורים בישיבות. על הרשות ועל הוועדה לפרסם את מדיניותן במסמך נפרד באופן ברור ומלא. על הרשות להקפיד על נוכחות נציגיה בהתאם לקבוע בחוק, שקבע באופן מפורש מניין חברי הוועדה והרכבה, מאחר שאין זה ראוי שמספר נציגי הרשות הנוכחים בישיבות הוועדה יהיה גדול מהמספר שנקבע בחוק, ולו רק למראית עין.

על הרשות לשדרג את מערכות המחשוב שלה באופן שיתאפשר מעבר נתונים ממערכת למערכת הן לשם הצלבת מידע ואימותו הן לשם ייעול המערכות. ראוי שגרסאות קודמות של נתונים יישמרו גם הן במאגר הנתונים ולא יימחקו, זאת לצורך בקרה על פעולתה והפקת לקחים. על הרשות לקבוע כללים לניהול מאגר המועמדים ולנהוג במידע באופן רגיש ולהרחיב את נתיבי הבקרה להגברת אמון הציבור בה.

על הרשות למפות את כל החולשות בחוזר 2017 ולגבש בשיתוף שר האוצר נוהל מעודכן שימשש בסיס מקובל לעבודה משותפת בין השרים לרשות. עליה לפרסם שהליך איתור נבחרת הדירקטורים ייעשה אחת לשנתיים כדי שהשרים והמועמדים יוכלו להיערך בהתאם ולפרסם מהו מספר המועמדים הנדרש לכל פרופיל בנבחרת. ככל שהרשות חורגת מהקריטריונים שפורסמו על הרשות לעשות זאת באופן שקוף כדי שהחלטותיה כאמור יהיו נתונות גם לביקורת.

על הרשות לבחון אחת לכמה זמן את כישורי המועמדים שלא נכנסו לנבחרות ואת ניסיונם התעסוקתי, ולמפות אילו מהם יכלו לתרום לדירקטוריונים, ובהתאם לכך לעדכן את הקריטריונים לכניסה לנבחרות הבאות.

ראוי שהשרים המעורבים במינוי דירקטורים, הוועדה לבדיקת מינויים והרשות יסדירו את מעורבותה של הרשות בתהליך בחירת דירקטורים באופן שיגביר את אמון השרים והציבור בתהליך.

על הרשות ועל הוועדה לבדיקת מינויים לוודא קיומו של דיון בוועדה על השגות שהגישו השרים בדבר המלצתה של הוועדה שלא למנות מועמד שהם בחרו.

על הרשות לגבש הנחיה שתנחה את עובדיה כי עובדים המעורבים באופן ישיר בתהליך בחירת המועמדים לנבחרת יודיעו על זיקות וקשרים עם מועמדים ויפעלו על פי ההנחיות שיקבלו.

על השרים המעורבים במינוי דירקטורים ועל הרשות לשפר את מנגנון הנבחרת. שיפור המנגנון יאפשר תהליך שיוויוני, שקוף ותחרותי וגם יספק לשרים את הגמישות שניתנה להם בחוק ליישום סמכותם למנות דירקטורים. באופן הזה יהיה ניתן למנוע חשש לשיקולים זרים, לרבות שיקולים מתוך אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים.

סיכום

צמיחתן והתפתחותן של חברות ממשלתיות שהיקף פעילותן בשנת 2015 נאמד בכ-67 מיליארד ש"ח ונכסיהן נאמדים ב-178 מיליארד שקלים, מושפעת גם ממינוי מועצות מנהלים איכותיות ומקצועיות בחברות אלו. על השרים האחראים, בסיוע הרשות והוועדה לבחירת מינויים, מוטלת אחריות לבחור מועמדים מתאימים בעלי ניסיון ומוניטין נדרשים.

לצד הביקורת בדוח זה על רשות החברות הממשלתיות כפי שעלה ממצאים רבים וממגוון דוגמאות, ראוי לציין כי הקמת המאגר היא מהלך חיובי ונכון אם כי לא חף מליקויים. המאגר נועד לתקן את המצב ששרר שנים לפני הקמת הנבחרת, כאשר למועצות המנהלים של חברות ממשלתיות מונו דירקטורים על בסיס שיקולים מפלגתיים על פני שיקולים ענייניים. התנהלות כזאת פגעה ב"מהותו" של השירות הציבורי, איכותו המקצועית ועקרון השוויון בין המועמדים שהוא ערך יסוד בחברתנו. מסוף 2013 השקיעה הרשות משאבים בהקמת מאגר הכולל שלוש נבחרות של מועמדים לדירקטורים. עיגון תהליך שוויוני ושקוף בהקדם, תוך תיקון הליקויים והפקת הלקחים מתהליך נבחרת הדירקטורים, יכול להבטיח גיוס מועמדים מכל גווני האוכלוסייה במדינה תוך הגברת אמון הציבור בשרים וברשות בפרט ובמגזר הציבורי בכלל.

קיים מתח בין אחריות השרים לחברות הממשלתיות ובין הסמכויות הרגולטוריות שהוקנו לרשות בחוק. נראה כי התהליך שהתקיים בעבר נוטה כיום, עם הקמת הנבחרות, לכיוון מעורבות גבוהה של הרשות בתהליך בחירתם של דירקטורים, בעוד האחריות על הנהגת החברות הממשלתיות מצויה בידי השרים. המעורבות הגבוהה של הרשות לא הביאה את תהליך הבחירה לנקודת איון שתמנע הטיות בבחירת הדירקטורים. הדוח מצביע על הצורך בהמשך בחירת דירקטורים בשיטת המאגר שהתוותה הרשות תוך ביצוע שינויים הנוגעים למעורבותה של הרשות ולמשקל נציגיה בוועדה. נוסף לכך, יש לשאוף לעבודה משותפת ומוסכמת בין השרים לרשות מתוך אינטרסים משותפים לטובת החברות הממשלתיות, המדינה ואזרחיה. הליך תואם נבחרת יכול שיעשה כתהליך משלים לנבחרת כל עוד הוא נעשה על פי הנחיותיו של היועץ המשפטי לממשלה. ראוי שהרשות, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, יקבעו כללים ברורים להליך תואם נבחרת, יישמו אותם באופן מלא ויפרסמו אותם לציבור.

על הרשות ועל השרים להמשיך לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה כדי לקדם את מוסד "הדירקטוריון" ונבחרת הדירקטורים בחברות הממשלתיות שתכליתה בחירת המועמדים הטובים והאיכותיים ביותר, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות והיעדר משוא פנים תוך ניתוק הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים, לרבות אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים כפי שנעשה בעבר, שבסופו של דבר פוגעים בתפקוד החברות הממשלתיות, ובמשתמע באינטרס הציבורי.

מבוא

מדינת ישראל מחזיקה בכ-80 חברות ממשלתיות והן משמשות זרוע ביצועית של הממשלה ומקדמות את מדיניותה. חברות ממשלתיות עוסקות בתחומים מרכזיים הנוגעים לחייהם של אזרחי המדינה, כמו חשמל, מים, דיוור, נמלי הים, תשתיות תחבורה ותרבות. בחברות אלו נכללות חברות מהגדולות במשק, ובהן חברת החשמל לישראל בע"מ, חברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ, חברת רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ, חברת רכבת ישראל בע"מ, מקורות חברת המים בע"מ וחברת דואר ישראל בע"מ. החברות כוללות חברות ממשלתיות עסקיות ולא עסקיות, חברות בנות וחברות בבעלות מעורבת של הממשלה וגופים אחרים. 62 מתוך החברות הן חברות עסקיות המעסיקות כ-60,000 עובדים. שווי כל נכסיהן נאמד ב-178 מיליארד ש"ח והיקף כל הכנסותיהן עומד על כ-67 מיליארד ש"ח⁴. פעולתן של החברות הממשלתיות מוסדרת בין היתר בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - החוק).

דירקטוריון הוא אורגן מרכזי בחברה. חברי הדירקטוריון אינם ממונים על ניהולה השוטף של החברה אלא עוסקים בהתוויית מדיניות החברה ובפיקוח על פעילותו של המנכ"ל. החוק מייחד לדירקטוריון תפקידים מרכזיים ומהותיים, לרבות קביעת המדיניות הכללית של החברה ופעילותה הפיננסית; קביעת תקציבה השנתי והשימוש במקורות העומדים לרשותה; קביעת תקן עובדי החברה ושכרם; ומעקב רציף אחר הגשמת מדיניות החברה, יישום תכניתיה וניצול תקציביה. לפיכך, ישנה חשיבות מכרעת למינוי דירקטורים מקצועיים בעלי כישורים וניסיון מתאימים. מינוי כאמור חיוני לניהול המקצועי של הדירקטוריון ושל החברה. בחוק נקבע כי בחברה ממשלתית ימונו דירקטורים מקרב הציבור ומקרב עובדי המדינה ובחברות המעסיקות יותר מ-100 עובדים גם מקרב עובדי החברה. כל דירקטוריון בוחר יו"ר ואת מינויו מאשר השר האחראי ושר האוצר. בחוק נקבע כי הממשלה רשאית למנות יו"ר מבין חברי הדירקטוריון אם ראתה צורך בכך.

האחריות והסמכות למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות נתונות בידיהם של שר האוצר ושר השר שנקבע כאחראי לענייני החברה. רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות או הרשות) הוקמה על פי החוק ותפקידיה כוללים ייעוץ לממשלה ולשרים בעניינים הנוגעים לחברות הממשלתיות וייעוץ וסיוע לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן. בראש הרשות עמד, במהלך ביצוע הביקורת, מר אורי יוגב. מינוי דירקטור לחברה ממשלתית הוא תהליך שגם רשות החברות מעורבת בו מאוד והיא שותפה לתהליך באמצעות יחידת הדירקטורים. יחידת הדירקטורים אמונה על כמה נושאים ובהם תהליכי מיון ומינויים, לרבות "נבחרת הדירקטורים", הכשרות, הערכה ותגמול של דירקטורים. נוסף לכך, היחידה אחראית לוועדה לבדיקת מינויים ולוועדה למינוי יועצים משפטיים בחברות. מנהלת היחידה גב' מירה מינס אחראית גם לייצוג רשות החברות הממשלתיות בישראל ולקשר של הרשות עם ארגון ה-OECD.

במהלך השנים העיר
 משרד מבקר המדינה
 על מינויים שנעשו
 משיקולים פוליטיים
 ומשיקולים זרים ועל
 תהליכי מינוי לא
 שקופים ולא שוויוניים

במהלך השנים התגלו בדוחות מבקר המדינה בעיות במינוי דירקטורים. מינויים נעשו משיקולים פוליטיים ומשיקולים זרים באמצעות תהליכי מינוי לא שקופים ולא שוויוניים. כבר בדוח משנת 2004 ציין משרד מבקר המדינה כי "האיסור על מינויים פוליטיים הוא מאושיות שיטת המשטר בישראל. במינוי עובד בשירות הציבורי פועל הממנה כנאמן הציבור. נאמנות זו יש להפעיל בהגינות, ביושר, בלי שיקולים זרים ולטובת הציבור שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה"⁵.

הוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים) הוקמה על פי החוק. לוועדה ממונה יו"ר הכשיר לכהן כשופט של בית משפט מחוזי, שאותו יבחר היועץ המשפטי לממשלה (בפברואר 2017 (להלן - מועד סיום הביקורת) כיהנה בתפקיד יו"ר הוועדה הנשיאה לשעבר של בית המשפט המחוזי חיפה, השופטת בדימוס בילהה גילאור). חברי הוועדה יהיו איש ציבור שיו"ר הוועדה יבחר מתוך רשימה של אנשי ציבור ששרי האוצר והמשפטים בחרו בהם, ונציג של רשות החברות הממשלתיות. הוועדה בודקת מינויים בחברות ממשלתיות, לרבות חברות מעורבות וחברות בנות ממשלתיות, תאגידים ציבוריים וגופים נוספים. על פי החוק, על הוועדה לבדוק אם המועמד לכהונת דירקטור עומד בתנאי הכשירות המנויים בחוק, ובנושאים אלו החלטות הוועדה הן סופיות. לוועדה סמכות ייעוץ לשרים בדבר מידת התאמתו של המועמד לתפקיד, בשים לב בין היתר לצרכיה המיוחדים של החברה, לגודלה ולהרכב הדירקטוריון בעת המינוי, ובהתחשב ביכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לתפקיד שהוא מיועד לו.

פעולות הביקורת

בחדשים יולי 2016 - פברואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את אופן מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות. הבדיקה נעשתה ברשות החברות ובדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד לשירותי דת, במשרד להגנת הסביבה, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובמשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים.

תשתית נורמטיבית

בסעיף 16(א) לחוק נקבע כדלהלן:

"כשיר לכהן כדירקטור בחברה ממשלתית, תושב ישראל שמלאו לו 25 שנה לפחות, ושנתקיים בו אחד מאלה:

5 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה (2004)**, עמוד 6.

(1) הוא בעל תואר אקדמי באחד מן המקצועות הבאים: כלכלה, מינהל עסקים, משפטים, ראיית חשבון, מינהל ציבורי, הנדסה או לימודי עבודה, או שהוא בעל תואר אקדמי אחר או שהוא השלים לימודי השכלה גבוהה אחרת, הכל בתחום עיסוקה העיקרי של החברה;

(2) הוא בעל ניסיון של חמש שנים לפחות באחד מאלה, או שהוא בעל ניסיון מצטבר של חמש שנים לפחות בשניים או יותר מאלה:

(א) בתפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי;

(ב) בכהונה ציבורית בכירה או בתפקיד בכיר בשירות הציבורי בנושאים כלכליים, מסחריים, ניהוליים או משפטיים;

(ג) בתפקיד בכיר בתחום עיסוקיה העיקריים של החברה".

בחוק נקבעו סייגים לכהונה - בסעיף 21 נקבע כי "דירקטור יתמנה לתקופה של לא יותר משלוש שנים מתחילת תוקף מינויו; דירקטור שחדל לכהן יכול להתמנות מחדש", ובסעיף 17(ב) נקבע כי "לא יהיה אדם דירקטור ביותר משתי חברות אלא במקרים שקבע שר האוצר בתקנות בהתייעצות עם הרשות ובאישור הועדה".

עוד נקבע בחוק כי דירקטוריון חברה ממשלתית יהיה מורכב מדירקטורים מקרב הציבור (להלן - אנשי הציבור), מקרב עובדי המדינה ומקרב עובדי החברה. בחוק ניתן ביטוי לצורך בייצוג הולם לנשים ולמגזר הערבי.


הנחיה מספר 6.5000 של היועץ המשפטי לממשלה מיום 9.11.03 - "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים" (להלן - הנחיית היועמ"ש) - מסדירה גם את אופן מינויים של דירקטורים בחברות ממשלתיות.

מינויים פוליטיים

שירות המדינה בישראל הוא בעל אופי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי⁶. שירות זה מושתת על עובדים קבועים האמורים להתמנות לתפקידיהם על פי כישוריהם המקצועיים, מבלי שלשיוכם הפוליטי יהיה משקל כלשהו בתהליך המיון, הבחירה והמינוי שלהם. עובד המדינה אמור להתמנות לתפקידו על בסיס שיקולים מקצועיים וענייניים וללא כל קשר להשקפותיו הפוליטיות. מעמדו ותפקודו אינם צריכים להיות מושפעים מחילופי השר העומד בראש המשרד או מחילופי שלטון.

האיסור על מינויים פוליטיים הוא מאושיות שיטת המשטר בישראל. האיסור ידוע, מושרש ומבוסס מהבחינה הנורמטיבית בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, בפסיקת בית המשפט העליון ובדוחות מבקר המדינה. בתהליך מינוי עובד בשירות הציבורי פועל הממנה אותו כנאמן הציבור. נאמנות זו יש

6 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה** (2004), עמ' 6.



במינוי פוליטי
מועדפים שיקולים
מפלגתיים על פני
שיקולים ענייניים,
ובעקבותיו נפגעת
'מהותו של השירות
הציבורי, ועלולה
להיפגע איכותו
המקצועית

להפעיל בהגינות וביושר, לא מתוך שיקולים זרים ולטובת הציבור שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה. מינוי עובד בשירות הציבורי משיקולים זרים, ובהם אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים, הוא מינוי פסול ויש בו משום מעילה באמון הציבור שהסמיך את הרשות הממנה.

על תכליתם של מינויים פוליטיים נאמר⁷ כי "הטעם העיקרי למינויים הפוליטיים במקרים רבים הוא... לחלק תפקידים ציבוריים כטובת הנאה כדי לחזק את מעמדו האישי של השר בקרב מפלגתו או בקרב ציבור מסויים. ואם כך, יש במינויים כאלה יסוד חזק של ניצול תפקיד ציבורי לצרכים אישיים".

בדוחות מבקר המדינה כבר התריע משרד מבקר המדינה, כמה פעמים בעבר, על נגע מינוי עובדים למשרות במשרדי ממשלה, ברשויות מקומיות ובחברות ממשלתיות מסיבות פוליטיות או אישיות⁸. על המקרים הנובעים מהמינויים הפוליטיים נאמר כי "במינוי פוליטי מועדפים שיקולים מפלגתיים על פני שיקולים ענייניים, ובכך נפגעת 'מהותו של השירות הציבורי, ועלולה להיפגע איכותו המקצועית. עוד פוגע מינוי שכזה בעקרון השוויון בין המועמדים לאיש משרה, שהוא ערך יסודי בחברתנו"⁹.

החוק אינו מאפשר מינויים של מועמדים לכהונת דירקטור, יו"ר דירקטוריון או מנכ"ל בחברה ממשלתית אם יש להם זיקה אישית, עסקית או פוליטית לאיזה שר משרי הממשלה, "זולת אם מצאה [הוועדה] כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה".

מאגר מועמדים - נבחרת הדירקטורים

עד 2013 בחרו שרים מועמדים והעבירו את שמם לוועדה. לאחר אישורה והמלצתה של הוועדה הם מינו אותם לדירקטורים. מאחר שלא היה בנמצא מאגר מועמדים בחרו לעתים השרים במועמד שהם נחשפו אליו באופן אישי או במעגל המפלגתי, ולא דווקא בשל כישוריו.

בשנת 1989 פרסם מבקר המדינה דוח¹⁰ ולפי ממצאיו 61% מאנשי הציבור שהשרים מינו לדירקטורים היו חברי מרכז של מפלגות הקואליציה. בדוח משנת

7 י' זמיר, "אתיקה בפוליטיקה", משפטים י"ז (2), תשמ"ח, עמ' 250.

8 מבקר המדינה, דוח שנתי 39 (1989), עמ' 642-627; דוח שנתי 41 (1991), עמ' 6015-595; דוח שנתי 43 (1993), עמ' 744-732; דוח שנתי 44 (1994), עמ' 933-919; דוח שנתי 47 (1997), עמ' 852-838; דוח שנתי 48 (1998), עמ' 918-872; דוח שנתי 52א (2001), עמ' 314-283; דוח על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות (1988); דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה (2004); דוח על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות (1998).

9 מבקר מדינה, דוח שנתי 52א (2001), עמ' 313.

10 מבקר המדינה, דוח על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות (1989), עמ' 38.

111998 נמצא ששליש מאנשי הציבור המכהנים בתפקיד דירקטור וכחציית מהיו"רים בקרב אנשי הציבור, הם בעלי זיקה פוליטית. בדוח זה העיר משרד מבקר המדינה כי "היות שה'מאגר' שממנו נבחרים הדירקטורים מצומצם יחסית, נפגם עקרון שוויון ההזדמנויות. בהעדר מאגר חיצוני של מועמדים (בלתי תלוי בשרים), אין ביטחון שנבחרים האנשים בעלי הכישרים המתאימים ביותר... לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפעול להקמת מאגר חיצוני שאינו תלוי בשרים של מועמדים ראויים מן הציבור". על המלצה זו שב וחזר משרד מבקר המדינה גם בדוח שפורסם בשנת 2006.¹²

בהנחיית היועמ"ש משנת 2003 נקבע בין היתר כי "אל לו לשר להסתפק בבחינתו של מועמד אחד, אלא עליו לבחון ולהשוות את כשרם ותכונותיהם של מספר מועמדים למינוי. לצורך זה עליו לעשות להרחבת מאגר האנשים שמתוכם ניתן לבחור את המועמדים הראויים ביותר". עוד נקבע שראוי לשר ש"יחפש את מועמדיו בקרב כלל הציבור".

בשנת 2003 מינתה הוועדה המייעצת למנהל הרשות¹³ ועדה משותפת לה ולרשות לצורך בחינת דרכי הפיקוח על החברות הממשלתיות. הוועדה המשותפת, שבראשה עמד מר יחזקאל הרמלך, הגישה את המלצותיה לוועדה המייעצת באוגוסט 2004, והן נמסרו גם לשר האוצר. הוועדה המשותפת ציינה כי בחברות רבות חסרים דירקטורים, ולכן הן מתקשות לאייש ועדות חשובות כגון ועדת כספים וביקורת. עוד ציינה כי הנתונים שבידה משקפים תמונה עגומה של דירקטוריונים שאינם מתפקדים במשך תקופות ארוכות. הוועדה המליצה שהממשלה תמנה, לפי המלצת שר האוצר, ועדה ציבורית למינוי דירקטורים שתבדוק את כשירותם ואת התאמתם של מועמדים לכהונה של יו"ר דירקטוריון ושל מנכ"ל, ותקים מאגר של אנשים המתאימים לדעתה לכהן כדירקטורים. מתוך מאגר זה תמנה הוועדה הציבורית את הדירקטורים לחברות הממשלתיות.


דוח ועדת הרמלך נדון בישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת ב-24.11.04. בישיבה האמורה ציין יו"ר ועדת הכלכלה דאז חבר הכנסת שלום שמחון: "לאחרונה אנו עדים לביקורת ציבורית בכל הנוגע למינויים פוליטיים ולקשר ההולך ומתחזק בין הון ושלטון, בין היתר באמצעות מינוי מקורבים לנבחרי הציבור". בסיכום הדיון הוא ציין כי ועדת הכלכלה מחליטה לאמץ את מסקנות דוח ועדת הרמלך, וקרא לשרי המשפטים והאוצר לאמץ אותם גם כן. בינואר 2005 הגישו כמה חברי כנסת הצעת חוק המאמצת את המלצות דוח ועדת הרמלך בעניין כינונה של ועדה ציבורית למינוי דירקטורים ולהקמת מאגר של אנשים המתאימים לכהן כדירקטורים. ההצעה נדונה במאי 2005 בוועדת השרים לחקיקה, בראשות שרת המשפטים דאז ציפי לבני, שגם ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה¹⁴ מינואר 2006 כי "בתיאום עם מציעי החוק נדחה המשך הדיון למועד מאוחר

11 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות** (1998), עמ' 20.

12 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2006** (2006), עמ' 125.

13 סעיף 53 לחוק קובע כי "שר האוצר ימנה למנהל הרשות ועדה מייעצת... מנהל הרשות ייוועץ עם הוועדה המייעצת בעניינים הנוגעים לכלל החברות הממשלתיות או לסוגי החברות".

14 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2006** (2006), עמ' 125.



 בנובמבר 2013 הוקמה

 נבחרת הדירקטורים

 הראשונה, שנועדה

 לשמש מאגר שממנו

 יבחרו השרים

 מועמדים

 לדירקטורים של

 החברות שבאחריותם.

 את נבחרת

 הדירקטורים מנהלת

 הרשות

יותר, על מנת לנסות ולתאם נוסח והליך מוסכם, אך עקב יציאת הכנסת לפגרת קיץ ופיזור לאחרונה, לא העלו המציעים את ההצעה שוב לדיון¹⁵.

בנובמבר 2013 הכריז שר האוצר דאז מר יאיר לפיד על הקמת נבחרת דירקטורים (להלן - הנבחרת) שתשמש מאגר שממנו יבחרו השרים מועמדים לדירקטורים של החברות שבאחריותם. את נבחרת הדירקטורים מנהלת רשות החברות. באתר האינטרנט שלה מציגת הרשות כי הקמת הנבחרת היא תהליך תחרותי, שוויוני ופומבי לאיתור מועמדים איכותיים ומקצועיים לדירקטורים בחברות הממשלתיות, והיא מהלך מרכזי העומד בבסיסה של הרפורמה שהרשות מובילה¹⁵. התהליך מקנה הזדמנות לכלל הציבור להגיש את מועמדותו, ובדרך זו הוא מרחיב באופן ניכר את מעגל המתמודדים, דבר התורם לאיכות המועמדים¹⁶. הקמת הנבחרת עולה בקנה אחד עם הנחיות ארגון ה-OECD שמדינת ישראל חברה בו משנת 2010, הקובעות כי יש למנות דירקטורים בתהליך מובנה היטב, ענייני, מבוסס כישורים ושקוף¹⁷.

על פי נתוני הרשות, עד הקמת נבחרת הדירקטורים היו רק כ-26% מהדירקטורים המכהנים בדירקטורים של החברות הממשלתיות בעלי ניסיון ניהולי בכיר וכ-14% בעלי מומחיות פיננסית; רק כ-56% מהדירקטורים המכהנים היו בעלי תואר שני ומעלה. לעומת זאת, בדיקה שקיימה הרשות בסוף 2016 העלתה כי בקרב הדירקטורים מתוך הנבחרת המכהנים בפועל לכ-69% ניסיון ניהולי בכיר, כ-63% הם בעלי מומחיות פיננסית וכ-81% מחזיקים בתואר שני ומעלה. על פי הרשות, מינוי מועמדים מתוך נבחרת דירקטורים הוביל לשיפור ניכר באיכות הדירקטורים המכהנים בחברות הממשלתיות והגדיל את רוחיותן. 51% מהדירקטורים שמונו מתוך הנבחרת הם נשים ו-16% נבחרו מהמגזר הערבי.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב הקמת נבחרת המשמשת מאגר רחב של מועמדים ומאפשרת בחירה שוויונית ומקצועית יותר, שלא כמו בתהליך בחירת המועמדים לדירקטורים בעבר, וזאת בהמשך להמלצות משרד מבקר המדינה בשנים האחרונות.

להלן בתרשים 1 תהליך מינוי דירקטורים כולל גיוס מועמדים לנבחרת:

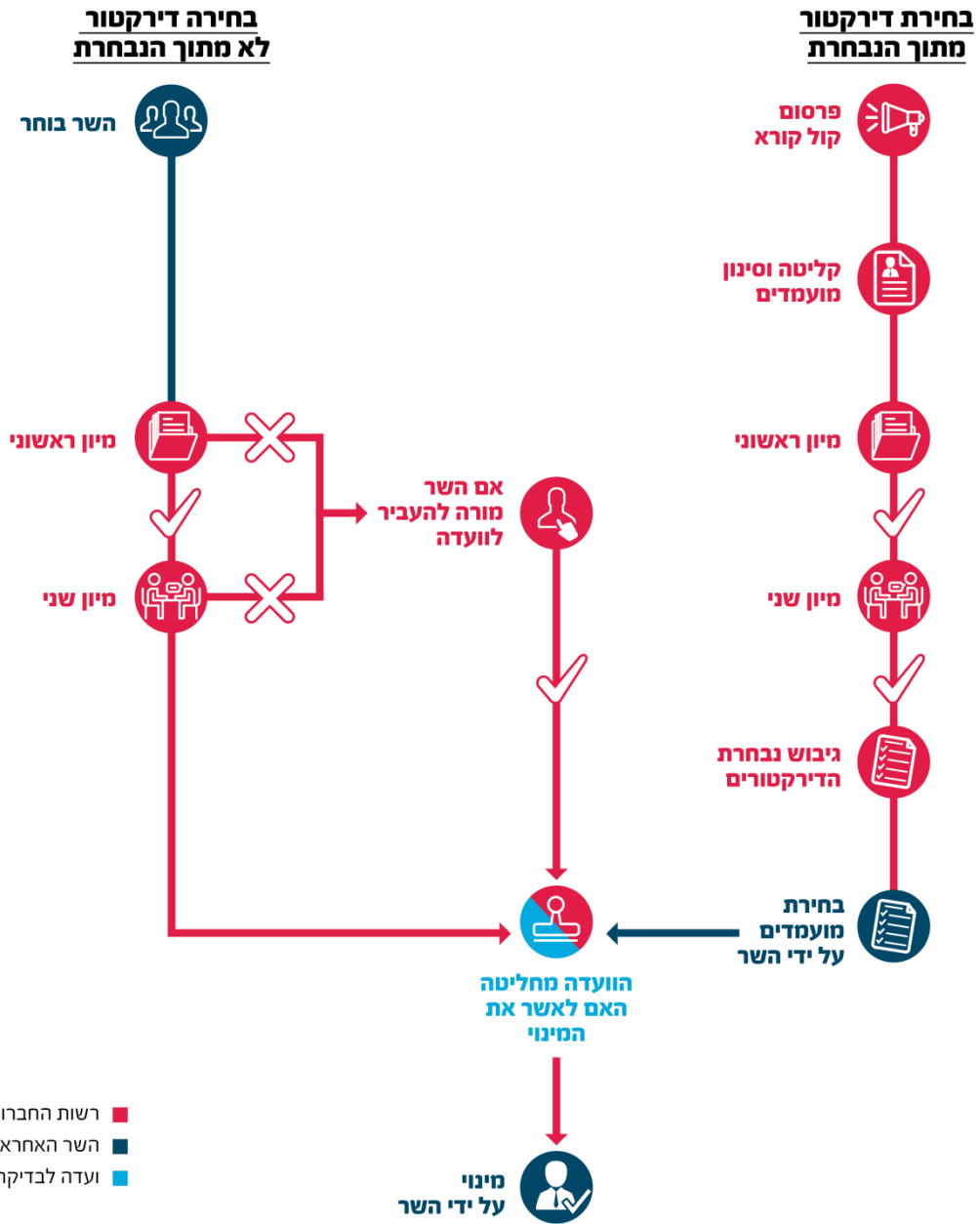
15 אתר האינטרנט של רשות החברות, דף "דירקטורים". mof.gov.il/GCA/Directors

16 דוח של הרשות לצוות השרים לענין הליכי מינוי למשרות בכירות בשירות המדינה וקציבת תקופת הכהונה (סעיף 27), 22.1.17.

17 אתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות. "תרגום הקווים המנחים של ה-OECD על ממשל תאגידי בחברות ממשלתיות", ינואר 2017, עמ' 24.

mof.gov.il/gca/about/documents/oecdguidelinehebrew.pdf

תרשים 1: תהליך מינוי דירקטורים



בשנת 2013 הקימה הרשות את "נבחרת 2014", בשנת 2015 את "נבחרת 2015" ובשנת 2017 את "נבחרת 2017". בנבחרת 2014 הושקעו כ-2.5 מיליון ש"ח, בנבחרת 2015 - כ-2.3 מיליון ש"ח ובנבחרת 2017 - כ-1.6 מיליון ש"ח. ההשקעות כוללות תהליכי מיון של המועמדים ובניית מערכת ממוחשבת שתשמש את המדינה לשנים הבאות (ראו להלן).

להלן בלוח 1 נתונים על שלוש הנבחרות לעיל:

לוח 1: נתונים על נבחרות 2014, 2015 ו-2017

נבחרת * 2017	נבחרת 2015	נבחרת 2014	
9,300	7,100	13,800	מספר שולחי טופס מועמדות (מעוגל למאה)
52	55	55	הגיל הממוצע של הניגשים לנבחרת
6,560	5,400	9,500	גברים שניגשו לנבחרת (כלל האוכלוסייה)
2,740	1,700	4,300	נשים שניגשו לנבחרת (כלל האוכלוסייה)
343 (3.7%)	284 (4%)	444 (3.2%)	מועמדים מהאוכלוסייה הערבית שניגשו (אחוז מכלל המגישים)
6,226	4,111	3,877	עברו תנאי סף
900	985	1,189	רואיינו
400	500	500	רשימת הנבחרת**
180 (50%)	225 (50%)	225 (50%)	מספר הנשים בנבחרת
40 (10%)	50 (10%)	50 (10%)	מספר המועמדים מהמגזר הערבי (אחוז מהנבחרת)
-	143	145	מינוי מועמדים מהנבחרת במועד סיום הביקורת

המקור: נתונים שמסרה רשות החברות למשרד מבקר המדינה בפברואר 2017.

* נתוני נבחרת 2017 נכונים ליוני 2017 והם אינם סופיים.

** לפי פרסום רשות החברות, הרכב נבחרת 2017 - 40 מהמגזר הערבי (10%), והיתר 360, 50% גברים ו-50% נשים.

מהלוח עולה כי אף שרוב מגישי המועמדות לנבחרת היו גברים יהודים, הרשימה הסופית של כל אחת מהנבחרות כללה 50% נשים ו-10% ערבים, זאת בשל ייצוג הולם הנדרש בחוק.

נבחרת הדירקטורים לא עוגנה בחקיקה

המשנה ליועמ"ש כתב כי מטרתה של הנבחרת היא לסייע לשרים בבחירת מועמדים כאמור, כי למרות הקמתה של הנבחרת מוטלת האחריות בעניין זה על השרים, וכי הקמתה של הנבחרת אין בה כדי לכבול את שיקול דעתו של השר האחראי לענייני החברה

לאחר הקמתה של הנבחרת בתחילת 2014 פנתה בפברואר 2014 היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לעו"ד אבי ליכט (המשנה ליועץ המשפטי לממשלה) (כלכלי פסקלי) דאז, וכיום המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים) (להלן - המשנה ליועמ"ש), בבקשה לקבל הבהרה בנוגע לתקפות החוקית של הנבחרת לנוכח "קשיים בקידום הטיפול בהגשת מועמדים לכהונת דירקטורים לדיון בוועדה". במענה לפנייה זו (להלן - תשובת המשנה ליועמ"ש) כתב המשנה ליועמ"ש בחוות דעתו מאפריל 2014 כי מטרתה של הנבחרת היא לסייע ולייעץ לשרים בבחירת מועמדים, ולמרות הקמתה של הנבחרת מוטלת 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 ההנחיה [הנחיתת היועמ"ש], 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.

נמצא כי מאז אפריל 2014 הרשות פעלה אמנם לגיבוש שינוי החקיקה בנושא, אך עד מועד סיום הביקורת, כמעט שלוש שנים מאז תחילת פעולתה בנושא, היא טרם העבירה טיוטה ראשונה להערות משרדי האוצר והמשפטים ולא הסדירה את בחירת הנבחרת בדרך אחרת.

בתשובתה מיוני 2017 מסרה הרשות למשרד מבקר המדינה כי עיגון התהליך בחקיקה הוא ללא ספק רצוי, מכיוון שהוא יאפשר לשפר את התהליך ולהשיג תוצאות מיטביות בכל הנוגע למינוי המועמדים המתאימים ביותר כדירקטורים בחברות ממשלתיות, אך הוא אינו מחויב. אין כל ספק בנוגע לחוקיות התהליך גם בטרם עוגן בחקיקה, וזאת משום שלרשות מוקנית בחוק סמכות ייעוץ לשרים בעניינים הנוגעים לחברות ממשלתיות, ייעוץ הבא לידי ביטוי בבחירת המועמדים לנבחרת הדירקטורים הנעשית בידי הרשות. עוד השיבה הרשות כי נכון לעגן את התהליך בחקיקה כדי לחזק את נבחרת הדירקטורים, להקשות מאוד על ביטולה ולקבוע חובה ברורה של השרים לבחור מועמדים אך ורק מתוכה. היא הוסיפה כי על פי עמדתה יש להוציא לחלוטין את סמכות המינוי מדי השרים ולהעבירה לגופים מקצועיים, וציינה כי "דבר זה בלתי אפשרי בהתאם לדין הקיים ומחייב תיקון חקיקה". לפיכך, היא "פעלה במהלך השנים לגיבוש תיקוני חקיקה ואולם הרוח הפוליטית נשבה לכיוונים אחרים ולא נראה היה כי ניתן היה לקדםם".

לאחר מועד סיום הביקורת הגישה הרשות ביולי 2017 הצעה לתיקון החוק הכוללת בין היתר העברת סמכות מינויים של דירקטורים מדי השרים לידי ועדה ציבורית; עיגון נבחרת הדירקטורים בחקיקה; הסמכת הרשות לקבוע, בהסכמת השרים, את ההרכב הרצוי של הדירקטוריון בכל חברה; הפחתה של שיעור



המועמדים לא נדרשו
לצרף מסמכים
המאמתים את
פרטיהם, ולפיכך
ייתכנו מקרים שבהם
תתבסס הוועדה
בהחלטותיה על מידע
לא מדויק שמסר
מועמד

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.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי למרות פרק הזמן שעבר מאז 2014 היא התעכבה כשלוש שנים בהעברת הצעה לתיקון החוק. עוד מעיר לה משרד מבקר המדינה כי מאחר שתשובת המשנה ליועמ"ש התייחסה לנבחרת כמהלך חד-פעמי, כל עוד היא לא השלימה את הליך החקיקה, על הרשות היה לבקש מהמשנה ליועמ"ש אישור מחודש להקמת הנבחרת. על הרשות להשלים בהקדם את הליך חקיקה שבו החלה.

הקמת נבחרות הדירקטורים

מאז 2013 קיימה הרשות שלושה סבבים של גיוס לנבחרת הדירקטורים, שבעקבותיהם הוקמו שתי נבחרות. תהליך בחירת המועמדים לנבחרת התקיים באופן זה: הרשות פרסמה קול קורא המזמין מועמדים להגיש מועמדות לכהונה כדירקטורים בחברות ממשלתיות. הגשת המועמדות נעשתה באמצעות מערכת אינטרנטית ייעודית שפותחה ותופעלה במיקור חוץ באמצעות חברת משאבי אנוש (להלן - הספק).

אימות הצהרות המועמדים בנבחרת 2015

המועמדים נדרשו לצרף לשאלון האינטרנטי קורות חיים ותעודות המעידות על השכלה רלוונטית. כמו כן, היה עליהם למלא פרטים על הניסיון התעסוקתי שלהם ועל כהונה בעבר בדירקטוריונים. המועמדים לא נדרשו לצרף מסמכים המאמתים מידע זה. הרשות הסבירה במהלך הביקורת כי אימות כאמור ידרוש משאבים עצומים שאינם מצויים בידה.

עוד הסבירה הרשות כי בהיעדר סמכויות הנוגעות לבדיקה וחקירה של המידע שהמועמד מוסר, בהחלט ייתכנו מקרים שהוועדה תתבסס בהחלטותיה על מידע לא מדויק שמסר מועמד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על הרשות לדרוש מהמועמדים מסמכים לאימות הצהרותיהם בשאלון האינטרנטי. הדבר יוכל להגביר את ההרתעה מפני ניסיונות למסור מידע שאינו אמיתי ולשמש את הרשות לבדיקות נקודתיות בעת הצורך או לבדיקות מדגמיות.

קבלה לנבחרת כרוכה בעמידה בדרישות השכלה, ותק וניסיון מחמירות יותר מהדרישות שנקבעו בחוק

אופן קביעת הניקוד בנבחרת 2015

הרשות סיננה את המועמדים בשלושה שלבים: שלב ראשון - תנאי סף הכוללים השכלה וניסיון תעסוקתי (שלא תרמו לניקוד); שלב שני - ניקוד בגין ותק, בכירות וכהונה בדירקטוריונים; שלב שלישי - ראיון. הספק ניקוד את המועמדים על פי כללי הניקוד שקבעה הרשות (להלן - כללי הניקוד), ומועמדים שעברו את הניקוד המזערי זומנו לראיון שהתקיים עם פסיכולוג מטעם הספק ועם נציג הרשות. המועמדים שקיבלו ניקוד משוקלל מעל ניקוד מסוים התקבלו לנבחרת. נבחרת 2015 כללה שישה פרופילים שונים: מומחה ניהולי בכיר, מומחה פיננסי, מומחה משפטי ומומחי תוכן (בתחומי הביטחון, התשתיות והחברה), כאשר לכל פרופיל נקבע ניקוד מינימלי אחר. כל מועמד יכול היה לגשת לכל אחד מהפרופילים ואף ליותר מפרופיל אחד. בסיום התהליך העבירה הרשות לשרים את שמות המועמדים שהתקבלו לנבחרת על פי הפרופילים שקבעה.

כדי לאפשר לשרים בחירה רחבה נקבע כי מספר המועמדים בנבחרת יהיה 500, כאשר 10% יהיו מהמגזר הערבי ו-50% יהיו נשים, הכול לפי כללי ייצוג הולם בדירקטוריונים. נוסף לכך, כחלק מהתפתחות תהליך האיתור, הסבירה הרשות בתשובתה כי היא בחנה מחדש את צורכי החברות הממשלתיות לקראת תהליך בחירת נבחרת 2015, ולפי הצרכים העדכניים החליטה להרחיב את מספר הפרופילים מאחד לשישה פרופילים: פרופיל ניהולי בכיר, פרופיל מומחה חשבונאי-פיננסי, מומחה משפטי ומומחי תוכן בתחומי הביטחון, התשתיות והחברה. הרשות קיימה הליכים של "שולחנות עגולים" ובהם השתתפו גורמים מקצועיים רבים מתחומים שונים, הן מהמגזר הציבורי הן מהמגזר העסקי, וכן אנשי מפתח בחברות הממשלתיות עצמן. את תהליך קביעת הניקוד ליווה הספק. לאחר שהתקבל ניקוד המועמדים בשלב הראשון קבעה הרשות את ניקוד המעבר לראיון לפי מספר הדירקטורים הנדרש לכל פרופיל, מגדר ומגזר. פעולה דומה נעשתה לאחר שהתקבל ניקוד המועמדים בראיון.

יצוין כי קבלה לנבחרת כרוכה בעמידה בדרישות השכלה, ותק וניסיון הגבוהות מהדרישות שנקבעו בחוק. למשל, דרישות הסף לכניסה לנבחרת כוללות ניסיון תעסוקתי של שבע שנים לפי הפרופיל שהמועמד ניגש אליו, ומהן ארבע שנים בעשור האחרון. כמו כן, 30% מהניקוד שניתן למועמד הוא על ראיון שהוא נדרש לעבור, ועד 30 נקודות ניתנו בגין כהונה בדירקטוריונים, על פי ההגדרות של הרשות.

עם פרסום קול הקורא קבעה הרשות מהו מספר המועמדים הנדרש לכל פרופיל. לאחר שהמועמדים בכל פרופיל קיבלו נקודות בקריטריונים הקשיחים והרכיבים נקבע ניקוד מינימלי לכניסה לפרופיל, כך שמספר המועמדים שייכנסו יהיה לפי מספר הדירקטורים הנדרש לכל פרופיל; הכול לפי דרישות החוק לעניין ייצוג הולם לנשים ולמגזר הערבי.

מהאמור לעיל עולה כי הרשות לא פרסמה מהו מספר המועמדים הנדרש לכל פרופיל. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי ראוי שתפעל בהתאם, וכך תבטיח תהליך מיון אובייקטיבי, הוגן, שוויוני ושקוף.

בתשובתה מסרה הרשות כי לא נפל פגם בעבודתה משום שאף על פי שנתון זה לא פורסם, הוא נקבע מראש לפני היציאה לתהליך ולא הותאם לתוצאותיו. מובן כי היעדר הפרסום לא נבע מחוסר רצון לשקיפות, אלא מכך שהרשות לא ראתה בפרסום מידע זה כדבר מהותי למועמדים; על כל פנים אין בהיעדר פרסום מוקדם פגיעה במי מהמועמדים שניגשו לתהליך. בכל אופן, היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה ותפרסם בהליכים הבאים את מספר המועמדים הנדרש לכל פרופיל, כחלק מנוהל האיתור.

הראיון הוא שלב מהותי שלניקודו ערך רב. דף עזר לביצוע ראיון הכולל מאגר שאלות שעל המראיין לשאול את המועמד משמש אותו בזמן הראיון. במהלך הראיון המראיין נדרש לסמן בדף העזר את השאלות שנשאלו (מתוך מאגר סגור של שאלות) ואת התשובות שהתקבלו. הרשות "הקצתה" 30 נקודות בעבור הראיון. משרד מבקר המדינה בדק את מסמכיהם של 48 ראיונות.

נמצא כי ב-18 מתוך 48 המקרים שנבדקו לא מולאו במסמכי הראיון עיקרי ההתרשמות של המראינים מתשובות המועמד על כל השאלות שנשאל או על חלקן. ב-10 מקרים מתוכם לא ניתן הסבר במסמכי הראיון לניקוד שניתן למועמד בכל הפרמטרים או בחלקם, ובמקרה אחד המועמד נשאל שאלות שלא ממאגר סגור, שלא על פי נוהל הרשות. לפיכך, נפגע פוטנציאל ההשגה האפקטיבי של מועמדים על הניקוד שקיבלו בראיון.

על הרשות להקפיד על רישום מלא של התרשמות המראינים מהמועמדים בכל הפרמטרים ולהקפיד לשאול שאלות ממאגר סגור כדי לשמור על הליך הוגן ושיוויוני.

הרשות בתשובתה מסרה כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה בעניין ההקפדה היתרה על מסמכי הראיונות, ולפיכך חידדה את נוהל עבודתה הפנימי, גם מול הספק החיצוני, כך שנתוניו של כל מראיין מוזנים באופן ישיר למערכת הממוחשבת עם תום הראיון. היא הוסיפה כי ממצא זה כבר יושם בתהליך בחירת נבחרת 2017.

כללי ניקוד מועמדים לנבחרת 2015

כאמור, ניקוד המועמדים נעשה בידי הספק על פי כללי הניקוד הנוגעים לכל אחד מששת הפרופילים של הנבחרת. בין היתר, הניקוד ניתן לפי ותק, בכירות תפקיד, היקף כספי של התאגיד שבו עבד המועמד וכהונה בדירקטוריונים.

1. המועמדים בפרופיל ניהולי בכיר נדרשו לפרט את התאגידים שבהם כיהנו או שהם מכהנים בהם, את היקפם הכספי, את מספר העובדים בהם וכן את התפקיד שמילאו או שהם ממלאים. הניקוד השתנה לפי היקף הכספי של התאגיד ומספר עובדיו. להלן דוגמאות לפרטים שמילאו שני מועמדים בנוגע לניסיונם התעסוקתי בחברות החזקה:

א. מועמד א' התמודד בפרופיל ניהולי בכיר. במסגרת הניסיון התעסוקתי שלו הוא פירט בשאלון כי כיהן בתפקיד יו"ר דירקטוריון של חברת החזקות המעסיקה יותר מ-30 עובדים והמחזור הכספי שלה הוא 400-101 מיליון ש"ח.

ב. מועמד ב' התמודד בפרופיל ניהולי בכיר, בפרופיל תשתיות ובפרופיל פיננסי. במסגרת הניסיון התעסוקתי שלו הוא פירט בשאלון כי כיהן כמנכ"ל חברת החזקות מדווחת¹⁸ המעסיקה יותר מ-30 עובדים והמחזור הכספי שלה נע מ-501,000 ש"ח למיליון ש"ח.

יצוין כי קיימות חברות החזקות משני סוגים: חברת החזקות פסיבית - חברה המחזיקה רק במניות של חברות והיא מנהלת השקעות במניות של חברות מוחזקות; חברת החזקות אקטיבית - חברה בעלת פעילות עסקית עצמאית שמטעמים כלכליים שונים מקימה חברות בנות ומחזיקה בהן וכן מתווה מדיניות של חברות מוחזקות. בחברת החזקה פסיבית אין משמעות מהותית להיקף הכספי ולמספר העובדים משום שהיא אינה דורשת ניהול. נמצא כי הרשות לא הבחינה מראש בין חברות החזקות כאמור וניקדה את המועמדים ללא הבחנה כאמור. יצוין כי במקרים שנבדקו קיבלו המועמדים את מלוא הניקוד.

נמצא כי בכללי הניקוד אין התייחסות ל"חברות החזקות" ולהבחנה ביניהן, ושני המועמדים קיבלו את מלוא הניקוד בגין הפרטים האמורים. הבחנה מראש בין חברות החזקות בנושא כללי הניקוד עשויה הייתה לשנות את הניקוד של כל אחד מהמועמדים.

בתשובתה מסרה הרשות כי קביעת קריטריון של חברות החזקות היא החלטה מקצועית שהתבססה על בדיקה מעמיקה, שהתקבלה על ידה על פי ראייתה והיכרותה עם הכשירויות הנדרשות מדירקטור בחברה ממשלתית, ולפי היכרות מעמיקה עם החברות הממשלתיות והמגזר הפרטי הרלוונטי, ולאחר התייעצות עם גורמים רבים. עם זאת, הערת משרד מבקר המדינה נרשמה לצורך תהליך הפקת הלקחים לקראת תהליך בחירת נבחרת הבא. הרשות ציינה כי כאשר יתקיים דיון על הפרופילים הרלוונטיים להערה זו יילקח הדבר בחשבון ויבחן שוב.

2. רואי חשבון המועמדים לנבחרת בפרופיל פיננסי מקבלים נקודות על בכירות באופן הזה: שותף מנהל במשרד רואה חשבון מה-BIG 5¹⁹ מקבל 20 נקודות; שותף במשרד רואה חשבון מה-BIG 5 מקבל 15 נקודות; שותף מנהל במשרד רואה חשבון שהוא חלק מפירמה בין-לאומית ואינו מה-BIG 5 מקבל 10 נקודות; שותף מנהל במשרד רואה חשבון שאינו חלק מפירמה בין-לאומית או "שותף תיקים הכפוף לשותף במשרד רואה חשבון" מה-BIG 5 מקבלים 8 נקודות.

18 חברה הנסחרת בבורסה לניירות ערך של תל אביב.

19 חמשת משרדי רואי החשבון הגדולים בישראל.

נמצא כי רוב הניקוד על בכירות מקרב רואי חשבון ניתן על כהונה במשרדים מה-BIG 5 בעוד שקיימים משרדי רואי חשבון נוספים שמכהנים בהם רואי חשבון שניתן להגדיר את תפקידם כ"בכיר", והם אינם מה-BIG 5.

הרשות מסרה בתשובתה כי קביעת הקריטריונים כך שרוב הניקוד על בכירות ניתן על כהונה במשרדים מה-BIG 5 הייתה החלטה מקצועית, זאת בדומה להחלטתה המקצועית בנושא חברות החזקות ומתוך היכרות המבנה של שוק רואי החשבון בישראל. עם זאת, הערת משרד מבקר המדינה נרשמה לצורך תהליך הפקת הלקחים לקראת תהליך בחירת נבחרת הבא. הרשות ציינה כי כאשר יתקיים דיון על פרופיל ניהולי בכיר ופרופיל חשבונאי-פיננסי יישקל הדבר שוב.

3. מועמדים לנבחרת שבחרים בפרופיל פיננסי מקבלים ניקוד בין היתר על כהונה כחשב או כמנכ"ל. נמצא כי הרשות נותנת נקודות למנכ"ל ולחשב באופן זהה, לפי סוג החברה שבה הם מכהנים²⁰, על אף השוני העצום בין התפקידים.

הרשות הסבירה בתשובתה כי לדעתה בפרופיל פיננסי נכון לתת ניקוד זהה לשני התפקידים משום ש"תפקיד החשב הוא התפקיד הבכיר ביותר בחברה בתחום הפיננסי, וכי לעניין זה בלבד (קרי מומחיות פיננסית), לא נראה שנכון בהכרח להגדיר את המנכ"ל כבכיר יותר".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי תפקיד החשב אינו התפקיד הבכיר ביותר בתחום הפיננסי, זאת לנוכח תפקיד סמנכ"ל כספים, ולעניין פרופיל פיננסי קיימת הבחנה ברורה בין תפקיד מנכ"ל חברה לתפקיד חשב חברה.

4. בפרופיל פיננסי ניקדה הרשות, תחת הקטגוריה מומחיות פיננסית, בעבור "הכרות עם התקינה הבינלאומית". נמצא כי אין מוגדר מהי ההיכרות הנדרשת.

הרשות ציינה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה והיא תשקול חידודה של הגדרת רכיב זה.

5. תחום חינוך, רווחה ותרבות מכיל באופן טבעי גם את העיסוק בקליטה ועלייה. הרשות ניקדה ניסיון תעסוקתי במגזר הממשלתי רק בתחומים חינוך, חברה, רווחה ותרבות. נמצא כי הניסיון התעסוקתי חסר את תחום הקליטה.

בתשובתה מסרה הרשות כי "במידה והיה ומועמד אשר היה מציין פרויקטים בתחום הקליטה, הוא היה מקבל על כך ניקוד במסגרת תחום ה'חברה'".

20 חברה מדווחת, חברה פרטית עם מחזור כספי של יותר מ-100 מיליון ש"ח וחברה פרטית עם מחזור כספי של 50-100 מיליון ש"ח.



מערכות המחשוב של
הרשות אינן
מאפשרות לנתח את
הסיבות לערעורים
שהוגשו, זאת על אף
כמות הערעורים
הגבוהה

נמצא כי 391 מתוך כ-7,100 מועמדים לנבחרת 2015 (כ-5%) ערערו על דחיית מועמדותם²¹; 253 מתוכם ערערו על תנאי סף ו-138 ערערו על הניקוד (כ-1.9%). הנתונים והמערכות של הרשות אינם מאפשרים לנתח את הסיבות לערעורים שהוגשו.

עולה כי מקצת מתכולת הגדרת פרופילים, תנאי הסף והניקוד אינם ברורים דיים. תנאי סף שאינם ברורים דיים הטעונים שיקול דעת נרחב של הגורם הממייך, עלולים לפגוע בעקרון השוויון משום שהם תלויים בהערכה של הבודק. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי לנוכח התפיסה שתהליך בחירת דירקטורים אמור להיות שוויוני, תחרותי ושקוף, עליה לקבוע כללי ניקוד ברורים, מדויקים ושקופים שישקפו תהליך בחירה כאמור.

איוש חסר בדירקטוריונים

להלן בלוח 2 איוש הדירקטוריונים, נכון למאי 2017:

לוח 2: איוש הדירקטורים (נכון למאי 2017)

סוג החברה (פעילות)	חברות ממשלתיות גדולות	חברות ממשלתיות לא גדולות	סה"כ ממשלתיות	חברות בת ממשלתיות	חברות מעורבות
מספר החברות בקטגוריה	18	43	61	13	14
מספר חברות ללא יו"ר	7	32	39	10	11
	(39%)	(74%)	(64%)	(77%)	(79%)
אין מינימום לפעילות דירקטוריון	0	8	8	5	5
		(19%)	(13%)	(38%)	(36%)
חברות בהן אין קוורום	0	15	15	4	6
		(35%)	(25%)	(31%)	(43%)
אחוז ממוצע איוש דירקטוריון	64%	48%	54%	47%	43%
אחוז ממוצע איוש דירקטוריון לאחר התאמת גודל הדירקטוריון	74%	61%	66%	60%	43%
מספר חברות בהן חסר יותר מ 50% מהדירקטוריון	2	16	18	6	1
מספר חברות בהן חסר יותר מ 50% מהדירקטוריון לאחר התאמת גודל הדירקטוריון	1	12	13	5	1

המקור: נתוני הרשות.

מהלוח עולה כי בכל סוגי החברות הממשלתיות, חברות בנות ממשלתיות וחברות מעורבות ישנו מספר משמעותי של דירקטוריונים שבהם אין מכהן יו"ר, אין מספר מינימלי של דירקטורים כקבוע בתקנון החברה (להלן - קוורום) ואף לא מינימום לפעילות. למשל, בדירקטוריונים של נמל חיפה, של החברה הממשלתית לתיירות ושל החברה לפיתוח מזרח ירושלים אין קוורום, אין מינימום לפעילות ואף אין מכהן יו"ר. משרד מבקר המדינה מעיר לשרים האחראים לחברות הממשלתיות כי עליהם לפעול למינוי דירקטורים כדי לקיים לכל הפחות קוורום ומינימום לפעילות וכן למנות יו"ר, כנדרש בחוק.

בין יתר תפקידי הדירקטוריון על פי החוק, עליו לקבוע את המדיניות הכללית של החברה ומטרותיה ואת פעולותיה הפיננסיות. על הדירקטוריון לקבוע מדי שנה את תקציבה השנתי של החברה ואופן ביצועו ואת השימוש במקורות


**בהיעדר הקוורום
 הנדרש בתקנוני
 חברות נפגעת יכולת
 הפיקוח והבקרה על
 פעילותן, וממילא גם
 נפגעת המדינה
 כבעלת המניות של
 החברות**

העומדים לרשותה וכן את תכנית הפעולה של החברה לאותה שנה ותכניתיה לטווח ארוך. עליו לעקוב ברציפות אחר הגשמת המדיניות, יישום תכנית החברה וניצול תקציביה. כמו כן, על הדירקטוריון לבחור את נושאי המשרה הבכירים בחברה ולפקח באופן נאות על האנשים שמינו לניהול ענייני החברה. בהיעדר קוורום נפגעת יכולת הפיקוח והבקרה על פעילות החברה וממילא גם נפגעת המדינה כבעלת המניות.

למשל, בדוח משנת 2005 העיר משרד מבקר המדינה²² כי הוא רואה בחומרה השארת חברה ממשלתית, קל וחומר חברה כתעשייה האווירית, ללא יו"ר דירקטוריון במהלך תקופה ארוכה וללא קוורום בדירקטוריון. מציאות זו פוגעת בתפקוד החברה ובהשגת יעדיה הכלכליים והביטחוניים, וממילא גם פוגעת במדינה כבעלת מניות, והיא מנוגדת לכללי מינהל תקין.

במהלך 2016 שלחה הרשות מכתבי עדכון רבעוניים לשרים בנוגע למצב איוש הדירקטוריונים בכל החברות שבאחריותם, לרבות קוורום חסר או היעדר יו"ר. במכתבים אלו מופיעה גם תזכורת על מועמדים הממתנים לחתימת השרים על כתבי המינוי שלהם. כמו כן, הרשות יוזמת מדי פעם בפעם פניות פרטניות לשרים האחראים, ליועציהם ולעוזריהם ולעוזר שר האוצר במטרה לאייש את הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות שבאחריותם. יצוין כי אחת לחודש מעבירה הרשות לשרים האחראים, לעוזריהם ולשר האוצר טבלה מעודכנת עם הרכב הדירקטוריונים של כל החברות שהם אחראים להן ומציינת בפניהם את המחסור בדירקטורים לאותו מועד.

בתשובתה ציינה הרשות כי היא רואה חשיבות רבה באיוש הדירקטוריונים לצורך פעילות סדירה של החברות הממשלתיות, לכן היא ממשיכה בכל עת בניסיונות לקדם מינויים מקצועיים בחברות הממשלתיות ולהביא לידי שיפור באיוש הדירקטוריונים.

איוש דירקטוריונים בחברות קטנות

את החברות הממשלתיות מסווגת ועדה לסיווג חברות ממשלתיות ברשות לפי גודלן ומורכבותן ועל פי ניקוד הנע בין 1 ל-10 (1) לחברה הגדולה והמורכבת ביותר. הסיווג משפיע על שכרו של המנכ"ל ועל שכרם של "הפקידים הבכירים"²³ הנגזר משכרו של המנכ"ל, על גמול הדירקטורים המעוגן בתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר גמול והוצאות לדירקטור מקרב הציבור בחברות הממשלתיות), התשנ"ד-1994, על שכר יו"ר פעיל ועוד. הגמול לדירקטור נע בין 740 ש"ח לשיבה (עד 12 ישיבות בשנה) לחברה שסיווגה 1 ל-1,470 ש"ח לשיבה (עד 60 ישיבות בשנה) לחברה שסיווגה 10 (1).

22 מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה על מינויים לדירקטוריון התעשייה האווירית (2005), עמ' 20 ו-22.

23 כהגדרתם בסעיף 32(א)(4) לחוק.

באיתור מועמדים מהנבחרת הושקעו משאבים וכספים רבים. נמצא כי במקרים אחדים בחרו שרים במועמדים מהנבחרת לכהונה בחברה ממשלתית כלשהי, ואלו סירבו להתמנות משום שלדעתם כישוריהם גבוהים מהנדרש באותה החברה או שהתמורה לכהונה אינה משמעותית לטעמם. לפיכך, נמצאו דירקטוריונים שפעלו בהרכב חסר ולעתים אף ללא קוורום.

להלן דוגמאות:

1. בספטמבר 2015 דירקטוריון חברה א' כלל שלושה דירקטורים (הרכב מקסימלי הוא שבעה דירקטורים והרכב חוקי הוא חמישה דירקטורים). במסמך המפרט את איש הדירקטוריונים של החברות שהשר אחראי להן נכתב כי "ללא תגמול אין מעוניינים להשתתף מהנבחרת למעט מי שצוין".
2. בספטמבר 2015 דירקטוריון חברה ב' כלל שלושה דירקטורים (הרכב מקסימלי הוא 12 דירקטורים). במסמך המפרט את איש הדירקטוריונים של החברות שהשר אחראי להן נכתב כי "רב הדירקטורים בנבחרת אינם מעוניינים לכהן [בחברה ב'] ללא תמורה".
3. מועמדת ג' שהתקבלה לנבחרת 2015 נבחרה על ידי השר האחראי לחברה ג', אך היא הודיעה לו שהיא מסרבת להתמנות לתפקיד המיועד כי היא חושבת שתוכל לתרום יותר בחברה גדולה כגון חברת החשמל לישראל בע"מ.

בתשובתה ציינה הרשות כי חברה א' היא חברה ממשלתית-עירונית שבה תחולת התקנות מותנית בקבלת אישורם של ועדת הביקורת, של הדירקטוריון ושל האסיפה הכללית. חברה ב' היא עמותה שתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר גמול והוצאות לדירקטור מקרב הציבור בחברות הממשלתיות), התשנ"ד-1994 (להלן - תקנות הגמול), אינן חלות עליה. עוד ציינה הרשות כי במסגרת טיטוט התיקון לחוק היא מבקשת למחוק סעיף זה כדי שאלו יהיו זכאים לגמול. הרשות הוסיפה כי היא פועלת בימים אלו לתיקון תקנות הגמול, וזאת כדי שיהיה ניתן לשלם גמול לדירקטורים המכהנים בחברות שלא ניתן בהן גמול על פי התקנות, כפי שניתן לראות בדוגמאות המובאות לעיל. טיטוט תיקון הופצה להערות החברות הממשלתיות ונשלחה ללשכת שר האוצר ביום 5.7.16, וכעת הרשות צפויה לפעול לקידום הנושא מול לשכת מנכ"ל משרד האוצר. אשר לחברה ג', הרשות סבורה כי "כמו בכלל המשק, אין זה מופרך כי מספר מועמדים (לא רב) אשר עברו את המיונים, יבחרו לוותר על המשרה מסיבותיהם שלהם ובתוך כך גם נושא החברה הספציפית אליה הוא נבחר, גודלה, הגמול המשולם וכיוצא בזה".



הרכב חסר של
דירקטוריונים פוגע
בתפקודן של חברות
ממשלתיות, וממילא
באינטרס הציבורי. על
הרשות למפות ולנתח
את הסיבות לאיוש
החסר של
הדירקטוריונים
בחברות כאמור

מציאות שבה חברות ממשלתיות רבות, חלקן בעלות חשיבות ציבורית והיקפי פעילות עסקית ניכרים, פועלות עם דירקטוריון בהרכב חסר, ובחלק מהמקרים אף ללא יו"ר קבוע, פוגע בתפקודן, ביכולת לקיים בקרה ופיקוח ציבוריים נאותים ובאינטרס הציבורי ומתן המוצרים או השירותים לאזרח. לפיכך, על הרשות למפות ולנתח את הסיבות לאיוש החסר בחברות אלו. על השרים האחראים לקדם מינוי יו"ר, כנדרש בחוק, ובחירת דירקטורים באופן מידי בחברות שבהן אין מינימום לפעילות הדירקטוריון, ולמצוא פתרונות שיבטיחו איוש מלא בדירקטוריונים של כל החברות, לרבות בחינת ביצוע שינויים בגמול המשולם לדירקטורים בחברות שבהן משולם גמול מזערי או אין הוא משולם כלל ובשל כך יש מינוי חסר במועצות המנהלים.

בחירת עובד מדינה לתפקיד דירקטור

כאמור, החוק קובע כי "מספר הדירקטורים מבין עובדי המדינה לא יעלה על שני שלישים מכלל חברי הדירקטוריון שנתמנו כנציגי הממשלה". החוק קובע גם את תנאי הכשירות של דירקטור מטעם המדינה - נציג ציבור או עובד מדינה.

בהנחיית היועמ"ש צוין כי ישנה חשיבות למינויים של עובדי מדינה לדירקטורים בחברות ממשלתיות, ו"כלי לשמירה על אינטרס הציבור בחברות הציבוריות הוא שילובם של עובדי מדינה מקצועיים, הן מתוך המשרדים האחראים על החברות הממשלתיות... והן מקרב משרדים נוספים... מינוי עובד מדינה, שצבר ניסיון מקצועי, הנוגע לפעילות החברה, במסגרת עבודתו במשרד הממשלתי הרלוונטי, חזקה עליו כי הוא מינוי מקצועי מובהק".

מן הראוי שגם בחירת דירקטורים מקרב עובדי המדינה תיעשה בתהליך שוויוני ושקוף.

בתשובתה מסרה הרשות כי ככל שלא נקבעה הוראה מפורשת במסמכי היסוד, רשאים השרים למנות דירקטורים עובדי מדינה בהתאם לשיקול דעתם, ובלבד שהמועמדים יעמדו בתנאי הסף הקבועים בחוק ושמספרם לא יעלה על הקבוע בחוק. עם זאת, כדי לסייע להם בתהליך איתור ובחירה של מועמדים מקרב עובדי מדינה היא גיבשה הצעה לבניית מנגנון תחרותי, שוויוני ושקוף לבחירת עובדי מדינה כדירקטורים. באמצעות מנגנון זה מועמד לכהונה כדירקטור מקרב עובדי המדינה נבחן לפי קריטריונים שנקבעו מראש, ובהם ניסיון והשכלה. הצעה כזאת כבר הוצגה בעבר בפני יועץ שר האוצר. לאחר דיון בנושא ביקש יועץ השר כי התהליך ימשיך מול מנכ"ל משרד האוצר. עד שיוסדר התהליך כולו, משנת 2016 החלה הרשות לקיים ראינות לעובדי מדינה ולא להסתפק רק במילוי השאלון לוועדה לבדיקת מינויים. נושא זה נמצא בתכניות העבודה של



ראוי לשר שלא יצמצם
את הביקוש אחר
מועמדים לחוג מכריו
האישיים או אנשים
הקשורים למפלגתו,
אלא יחפש את
מועמדיו בקרב כלל
הציבור"

הרשות לשנת 2017, ובימים אלו צפויה הרשות לסיים את תהליך גיבושו של נוהל פורמלי להסדרת תהליך מינוי של דירקטורים עובדי מדינה.

הליך תואם נבחרת

הנחיית היועמ"ש קבעה כי על השר חלה "חובה למנות את האדם המתאים ביותר לתפקיד". על השר לוודא את כישורי המועמד "מבחינת השכלתו, מקצועו, ידיעותיו, מיומנותו וכישוריו וכן את ניסיונו והבנתו בתחום הניהול העסקי". נוסף לזה, "חובה על השר לשקול את תכונותיו האישיות של המועמד וכן את מידת התאמתו להרכב המצוי של הדירקטוריון ויכולתו לפעול במסגרת הרכב זה. הכל כדי לוודא שהמינוי יהיה לטובת החברה ולטובתה בלבד, וכי המועמד יפעל באופן תקין ויעיל, ומתוך טוהר המידות הראוי לניהולה של חברה ממשלתית". ההנחיה מפרטת כי על השר "לבחון ולהשוות את כשרם תכונותיהם של מספר מועמדים למינוי" ולא להסתפק בבחינתו של מועמד אחד; "לצורך זה עליו לעשות להרחבת מאגר האנשים שמתוכם ניתן לבחור את המועמדים הראויים ביותר... כדי שלא לפתוח פתח לחשש של מינוי מקורבים, ראוי לשר שלא יצמצם את הביקוש אחר מועמדים לחוג מכריו האישיים או אנשים הקשורים למפלגתו, אלא יחפש את מועמדיו בקרב כלל הציבור... על הליך המינוי להביא בחשבון את עקרון הייצוג ההולם שנקבע בחוק לגבי מגזרים שונים, ובכלל זה את החובה לערוך חיפוש אקטיבי של מועמדים ומועמדות מתאימים לתפקיד. אי-קיום חובה חוקית זה יכול שיגרור פסלות משפטית של המינוי. על המינוי להיעשות בהליך מסודר ומובנה" (ההדגשה במקור). גם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כתב בחוות דעתו ב-2014 כי "קיומה של רשימה של מועמדים שאותרו בהליך פומבי ופתוח, על בסיס קריטריונים מקצועיים ואמות מידה שוויוניות [נבחרת הדירקטורים], מטילה על השרים האחראיים חובה מוגברת להציע מועמדים מקרב הציבור בעלי כישורים שאינם נופלים מאלה של המועמדים שעלו בהליך לאחר בחינה של מספר מועמדים".

במקרה ששר בחר במועמד שלא מהנבחרת, הרשות מעבירה את המועמד הליך תואם נבחרת. בהליך זה על המועמד למלא שאלון אינטרנטי הזהה לשאלון שמילאו המועמדים שהגישו מועמדות לנבחרת ולעבור את כל שאר השלבים כמותם. הבסיס המשפטי להליך זה מצוי בתשובת המשנה ליועמ"ש מאפריל 2014 ולפיה "קיומה של רשימת מועמדים שאותרו בהליך פומבי ופתוח, על בסיס קריטריונים מקצועיים ואמות מידה שוויוניות, מטילה על השרים האחראיים חובה מוגברת להציע מועמדים מקרב הציבור בעלי כישורים שאינם נופלים מאלה של המועמדים שעלו בהליך".

נמצאו מקרים שהרשות העבירה לדיון בוועדה גם מועמדים שקיבלו ניקוד נמוך באופן ניכר מהניקוד שהרשות קבעה כמינימום לכניסה לנבחרת, וזאת על פי בקשות השרים האחראים. בחלק מהמקרים המליצה הוועדה למנותם כדירקטורים, ובחלק המליצה שלא לעשות זאת. לעומת מקרים אלו נמצאו מקרים אחרים שהרשות לא העבירה שמות של מועמדים לדיון בוועדה משום

במקרה ששר בחר במועמד שלא נכלל בנבחרת, הרשות מעבירה את המועמד הליך תואם נבחרת

שקיבלו ניקוד נמוך בהליך תואם נבחרת. נמצא גם מקרה שהרשות העבירה לדיון בוועדה מועמד שלא מהנבחרת ושכלל לא עבר הליך תואם נבחרת.

במכתבה מ-10.1.17 הסבירה הרשות למשרד מבקר המדינה כי "במידה והמועמד עבר הליך תואם נבחרת ולא הגיע לציון שעובר לראיון או ציון סופי שנכנס לנבחרת, השרים מחליטים האם להתקדם או לא, קרי במידה ושר מעוניין להמשיך במינוי, המועמד יגיע לדיון בוועדה". הרשות הוסיפה "כי מינוי מועמד אשר ציונו המצרפי של שלבי הריאיון והניקוד הקשיח, אינו ציון שנכנס ל'נבחרת', אינו עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הרשות כי המקרים המובאים לעיל הם דוגמאות למועמדים שהשרים הנחו את הרשות להמשיך את הטיפול במועמדותם ולהעביר את שמותיהם לדיון בוועדה לבדיקת מינויים. אשר למועמד שהרשות העבירה לדיון בוועדה אף שלא עבר הליך תואם נבחרת, הדבר קרה מכיוון שהוא עדכן את נציגת הרשות כי ימלא את השאלון, והוא לא עשה זאת חרף כמה תזכורות מהרשות. עקב לחץ רב מצד השרים על צוות הרשות, לרבות בין היתר פגישה עם מנכ"ל משרד האוצר ועוזרו, הועלה שם המועמד לדיון בוועדה לבדיקת מינויים מבלי שהשלים את הליך תואם נבחרת; ציון כי מדובר במקרה יחיד. בספטמבר 2015 פנתה הרשות למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) דאז כדי לקבל חוות דעת הנוגעת למקרים שמועמדים בתהליך תואם נבחרת מסרבים למלא שאלון ולהגיע לראיון. חוות דעת כאמור טרם התקבלה ובמקרים כאלו הרשות פועלת לפי חוות דעתה שלה, דהיינו מילוי שאלון והגעה לראיון הם תנאי תהליכי מקדים להמשך הטיפול במועמדות.

שר הבינוי והשיכון חה"כ יואב גלנט השיב במאי 2017 למשרד מבקר המדינה כי רשות החברות ניכסה לעצמה את הסמכות לקבוע מי יתמנה לדירקטור באמצעות הקמת נבחרת הדירקטורים, ואילו לשרים מותרת האפשרות להציע מועמדים נוספים שאינם מהנבחרת בתהליך הכרוך בבירוקרטיה סבוכה וארוכה שאינה עולה בקנה אחד עם תחום אחריותם ופעמים רבות אינו נושא כל פרי. לדבריו: "הנני סבור כי... [יש] לפעול בדרכי חקיקה לשלילת סמכות בחירת ואיתור הדירקטורים מידי רשות החברות וזאת בשל הניגוד המוחלט שבין ייעודם לבין אחריותם, שהרי ראוי כי יובאו לידי ביטוי בקביעת הקריטריונים והתוויית הכללים ולא בבחירת הזהויות".

הבחירה במועמדים באמצעות תהליך זה לא נעשתה באופן סדור, שיטתי ושקוף. על סמך האמור, ראוי שהרשות תשקול, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, קביעת כללים לבחירת דירקטור במקום שבו הוא אינו נבחר מתוך נבחרת הדירקטורים.

ביולי 2017, לאחר מועד סיום הביקורת, כתבה הרשות נוהל תואם נבחרת לטיפול במועמדים שאינם בנבחרת הדירקטורים.

משרד מבקר המדינה פנה לכמה שרים כדי לבדוק כיצד הם בחרו את המועמדים מטעמם. בבדיקה נמצאו מקרים בהם הבחירה במועמדים לא

נעשתה על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה ועל כן לא נעשתה באופן סדור, שיטתי ושקוף.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בחירת דירקטורים ראוי שתיעשה באמצעות תהליך תחרותי, שיוויני ושקוף ובהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

מינוי מועמד בשל אילוצים

בחוק נקבע כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן "ביטוי הולם" למגזר הערבי. עד השגת ביטוי הולם לייצוג כאמור ימנו השרים, ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים מהמגזר הערבי. בהחלטת ממשלה²⁴ נקבע כי יש "להטיל על השרים הממונים על חברות ממשלתיות... לפעול להשגת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בדירקטוריונים של הגופים".

שמה של מועמדת ז' (מהמגזר הערבי) הועבר לדיון בוועדה אף שקיבלה ניקוד הנמוך מהניקוד המינימלי הנדרש מהמגזר בפרופיל זה כדי להתקבל לנבחרת. נמצא כי למרות הניקוד הנמוך שקיבלה היא נבחרה לכהונה בחברה ממשלתית ברמת סיווג גבוהה.

בתשובתה הסבירה הרשות כי מועמדת ז' ניגשה לתהליך בחירת נבחרת 2015 וקיבלה בקטגוריית המגזר הערבי ציון שאינו מאפשר מעבר לנבחרת. אף על פי כן ביקשו השרים להמשיך בתהליכי מינויה. לפיכך, היה על הרשות להעביר את מועמדותה לדיון בוועדה. יצוין שבכוונת הרשות להקפיד הקפדה יתרה שככלל יצוין בחוות דעתה לוועדה לבדיקת מינויים כי היא אינה ממליצה על מינוי של מועמד, אם לא עמד בניקוד המינימלי הנדרש בתהליך בחירת נבחרת הדירקטורים.

משרד מבקר המדינה מציין כי החוק קבע שהשרים ימנו דירקטורים מקרב המגזר הערבי "ככל שניתן בנסיבות העניין". מקום שבו מועמד קיבל ניקוד נמוך באופן ניכר, מן הראוי לתמוך את שיקולי בחירתו בנימוקים כבדי משקל (בייחוד כאשר מדובר בחברה ברמת סיווג גבוהה וכאשר בדירקטוריון החברה האמורה כבר מכהן דירקטור מהמגזר הערבי).

נמצאו מקרים שבהם
בחרו שרים במועמדים
שלא על פי הנחיית
היועץ המשפטי
לממשלה, ועקב כך
לא נעשתה הבחירה
באופן סדור, שיטתי
ושקוף

הוועדה לבדיקת מינויים

כאמור, במהלך דיוניה על חברות ממשלתיות יושבים בהרכב הוועדה לבדיקת מינויים יו"ר הוועדה²⁵, נציג רשות החברות ונציג ציבור שנבחר מתוך רשימת חברים שמינו שרי האוצר והמשפטים. כתבי מינוי ניתנו ליו"ר, לשני ממלאי מקום יו"ר, לארבעה נציגי ציבור ולשלושה נציגי הרשות. בכל ועדה מתכנס הרכב שונה של חברים, לפי הקבוע בחוק. בראש הוועדה עמדה, במהלך ביצוע הביקורת, השופטת בדימוס בילהה גלאור.

נוכחות נציגי הרשות בדיוני הוועדה

נמצא כי בהרכב הוועדה בשנים 2015-2016 ישבו בחלק מהמקרים שני נציגי רשות במקום אחד כנקבע בחוק. יצוין כי פרט לנציגי הרשות, לרוב נוכחים בדיונים עובדי רשות נוספים, ובהם יועצת משפטית, מנהלת הוועדה ועובדים נוספים מיחידת הדירקטורים. נמצא כי בדיון אחד שבו נדונה מועמדותו של יו"ר חברה ממשלתית גדולה לחידוש כהונה שלישית, נכחו אף שלושה נציגי רשות והביעו את דעתם על מועמד מסוים. יצוין כי בדיון זה קיבלה הוועדה את דעתם של נציגי הרשות.

למרות ניסיונם הרב של חברי הוועדה ומקצועיותם ראוי להימנע מנוכחות של יותר מנציג רשות אחד בדיוני הוועדה, כדי להימנע ממצב שבו יינתן משקל יתר לעמדתה של הרשות.

הרשות מסרה בתשובתה כי דיוני הוועדה לבדיקת מינויים על סוגיהם השונים מתקיימים לרוב בסמיכות זה לזה. מנהל הרשות או סגניתו היושבים בהרכב הוועדה בדיון במועמדים לכהן כדירקטורים בחברות ממשלתיות שלא נבחרו במסגרת תהליך בחירת הנבחרת, נכחו לעתים גם בישיבות שבהן נדונו מועמדים לכהן כדירקטורים בחברות ממשלתיות שנבחרו בתהליך בחירת הנבחרת. אולם בדיונים אלו הם לא השתתפו כנציגי הרשות בוועדה ולא הייתה להם זכות הצבעה. הרשות השיבה בשם הוועדה כי לנוכחות נציגי הרשות בדיונים כאמור אין השפעה כלשהי על שיקול דעתה של הוועדה.

אין זה ראוי שמספר נציגי הרשות הנוכחים בישיבות הוועדה יהיה גדול מהמספר שנקבע בחוק, ולו רק למראית עין. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי בחוק נקבע באופן מפורש מניין חברי הוועדה והרכבה ועליה לעמוד בדרישות החוק.

25 סעיף 18(א) לחוק קבע כי "יושב ראש הוועדה שיהיה נציג שיקבע היועץ המשפטי לממשלה הכשיר לכהן כשופט של בית משפט מחוזי, והוא יבוא מקרב עובדי המדינה או מקרב עובדי השירות הציבורי, ויכול שיהיה מי שכהן כשופט או מי שפרש מתפקידו בשירות המדינה או בשירות הציבורי".

בחלק מהישיבות
שקיימה הוועדה
לבדיקת מינויים
בשנים 2015-2016
כלל ההרכב שלה שני
נציגי רשות במקום
אחד כנקבע בחוק

פעולות לקראת דיוני הוועדה

פעילות הוועדה מתקיימת בסיוע רשות החברות, ועובדים מהרשות משמשים "מזכירות הוועדה". הם מכינים ומרכזים את החומר לקראת דיוני הוועדה וקובעים את סדר יומה, בשיתוף היו"ר. על פי החוק, הוועדה רשאית לדרוש מהרשות פרטים בכתב על המועמד - תולדות חייו, השכלתו ועיסוקיו וכן כל מידע אחר או חוות דעת מהרשות. בהתאם לכך, עובדת מטעם הלשכה המשפטית של הרשות מייעצת לוועדה ורפרנט הרשות האחראי לחברה שהמינוי רלוונטי לה מגיש תמצית מידע סטטוטורי וכלכלי על החברה. במקרה של חידוש מינוי, הרפרנט כותב חוות דעת על תפקוד המועמד בדירקטוריון החברה בתקופה הכהונה הקודמת.

בשנת 2012 הכינה הרשות אוגדן בנושא מינוי בעלי תפקידים לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים הכולל חקיקה, תקנות, נהלים, החלטות ממשלה והנחיות רלוונטיים לנושא. האוגדן כולל נוהל ניהול הוועדה, מפברואר 2011, העוסק במינוי בעלי תפקידים לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים (להלן - נוהל מינוי בעלי תפקידים). הנוהל מסביר את תהליך הבדיקה של מינוי בעלי תפקידים מסוימים שהחוק חל עליהם, והוא מפרט את בעלי התפקידים שבדיקתם נדרשת, את הרכב הוועדה, את בדיקות הוועדה ואת תהליך בדיקת המועמד וכן נושאים אחרים.

נמצא כי באתר הרשות פורסם נוהל מינוי בעלי תפקידים מעודכן לשנת 2008, ואילו הנוהל באוגדן עודכן בפברואר 2011. עוד נמצא כי הוא אינו מועבר לידיעת כל הגורמים הנוגעים בדבר, ובהם השרים ועוזריהם, המועמדים לכהונה כדירקטורים והדירקטורים המכהנים. כללי מינהל תקין מחייבים לפרסם את הנוהל המעודכן והתקף. לנוכח הרצון לקיים תהליך שיויוני, תחרותי ושקוף ובשל העובדה שהנוהל משמש גורמים רבים, על הרשות והוועדה לפרסם את הנוהל ולעדכנו לפי הצורך.

בתשובתה מסרה הרשות כי נציגיה מקיימים פגישות שוטפות עם עוזרי השרים בעניין מינויים שבאחריות משרדם. נוסף לכך, הרשות עורכת מדי שנה, או כאשר מתחלף השר, הדרכות לעוזרי השרים ולכל העוסקים בתהליכי המינוי. עם זאת, מאחר שהנוהל שפורסם באתר האינטרנט של הרשות לא היה נוהל הוועדה העדכני, לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת הועלה לאתר הרשות העדכון האחרון של נוהל מינוי בעלי תפקידים משנת 2011, וכעת הוא זמין ונגיש לכלל הציבור. הרשות תדאג לעדכן בעתיד קבצים ופרסומים נוספים שיחולו בהם שינויים.

מזכירות הוועדה
מכינה את החומר
לקראת דיוני הוועדה
וקובעת, בשיתוף
היו"ר, את סדר יומה
של הוועדה. עובדת
מטעם הלשכה
המשפטית של הרשות
מייעצת לוועדה,
ורפרנט מטעם הרשות
מגיש תמצית מידע על
החברה הרלוונטית

על אף חשיבותו של
השאלון, השרים או
עוזריהם אינם
מאמתים את פרטי
המידע המצוינים בו

אימות פרטים של מועמדים הנדונים בוועדה

בדיקת הצהרות המועמדים הנדונים בוועדה

כאשר השר בוחר במועמד לכהונה בדירקטוריון החברה שהוא אחראי לה, דנה הוועדה במועמדות. כאמור, לצורך זה הוועדה רשאית לבקש בכתב מהרשות כל מידע שהיא חפצה בו לרבות חוות דעת. לפיכך, מועמד שהשר מציע לכהונה בדירקטוריון ממלא שאלון במערכת הממוחשבת "נועם" של משרד האוצר. בשאלון זה המועמד מוסר מידע רב הכולל בין היתר 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 והליכים משפטיים שהוא מעורב בהם. האסמכתאות היחידות המצורפות לשאלון הן תעודות המעידות על השכלתו של המועמד וכן תצהיר של המועמד בפני עורך דין כי כל הפרטים נכונים.

השאלון משמש את הרשות ואת היועץ המשפטי של הוועדה לכתיבת חוות דעת על התאמת המועמד לתפקיד. הוועדה משתמשת בשאלון לצורך דיון במועמד ובזיקה הכלכלית שלו לחברה או לתאגיד הקשור לחברה או בקשר אישי של המועמד עם הנהלת החברה או עם הנהלת תאגיד הקשור לחברה.

הנחיית היועץ "ש קובעת כי "על מי שמציג את כהונתו לכהונה ציבורית לנהוג בנאמנות ובישר, שאם לא כן עשויה להיפסל מועמדותו... במיוחד כאשר המידע שלא נמסר הוא מהותי". עוד קובעת ההנחיה כי "האחריות לאמיתות 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, אמיתי ונכון, ולמצער כי שאלון המועמד מולא בקפידה". במקרה שהמועמד לא דייק 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)".

על אף חשיבותו של השאלון פרטיו אינם מאומתים על ידי שרים או עוזריהם. דוח מבקר המדינה משנת 2006 בנושא מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות²⁶ התייחס לנושא זה. בדוח זה המליץ משרד מבקר המדינה בין היתר לבחון דרכים לאמת במקרה הצורך את הכתוב בטפסים ובשאלונים המוגשים, ולדרוש שהמועמד ימציא אסמכתאות המאמתות את הצהרותיו בנוגע לניסיון הנדרש על פי החוק. בדוח צוין כי שמות המועמדים לתפקידי דירקטורים ויו"ר דירקטוריונים אינם מפורסמים לציבור, לפיכך הציבור אינו יכול למסור מידע המצוי בידיו על המועמדים.

על השרים ועוזריהם להקפיד על אימות הפרטים המופיעים בשאלון הייעודי שהמועמדים ממלאים ונמסר לוועדה לבדיקת מינויים, ועל מזכירות הוועדה לגבש שיטה לבדיקת המידע שהמועמד מוסר.

בתשובתה ציינה הרשות כי בשים לב לאינטרס של יעילות התהליך ובהיעדר סמכויות מתאימות, אין כל מקום לשנות את האופן שהוועדה פועלת בו כיום בהסתמכה על המידע שהמועמד בעצמו מוסר. הרשות הוסיפה כי באתר הרשות מפורסמת כיום רשימה של כל המועמדים הנמצאים בתהליכי מינוי בחברות ממשלתיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות ולוועדה כי ללא אימות ההצהרה לא ניתן לוודא את אמיתותה. במועד סיום הביקורת רשימת המועמדים הנמצאים בתהליכי מינוי עדיין אינה מרוכזת במקום אחד באתר הרשות אלא היא מפורסמת לכל חברה בנפרד על פי שם החברה. מאחר שקיימות כ-90 חברות ממשלתיות - חברות מעורבות וחברות בנות - קבלת פניות מהציבור אודות מידע נוסף על מועמדים שהם עצמם לא ציינו אינה מעשית. פרסום שמות המועמדים על ידי הרשות להערות הציבור, באתר הרשות, כדי שהציבור יוכל להעביר מידע רלוונטי לרשות יכול לעזור להציף פרטים בעייתיים הנוגעים למועמדים.

נמצא כי בכמה מקרים מסרו מועמדים שנבחרו כדירקטורים מידע לא מדויק או לא שלם לוועדה והיא לא אימתה את המידע שנמסר לה. עוד נמצא כי לעתים המידע השגוי בשאלון הוא מידע גלוי שניתן לאימות, ואימות כאמור יכול שימנע מהוועדה להחליט החלטות שגויות. על הרשות ועל הוועדה לשקול שימוש בסנקציות המותרות בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה במקרה של אי-מסירת כל המידע הרלוונטי למשל פסילת מועמדות ונקיטה של הליכים פליליים.

הרשות מסרה בתשובתה בשם הוועדה כי בהיעדר סמכויות בדיקה וחקירה של המידע שהמועמד מוסר, בהחלט ייתכנו מקרים שהוועדה תתבסס בהחלטותיה על מידע לא מדויק שנמסר לה. עם זאת, הוועדה אינה סבורה כי נכון לשנות את אופן פעולתה ולפיו היא מתבססת על המידע שהמועמד מסר במסגרת תצהיר שחתם עליו.

עוד הרשות מסרה בתשובתה כי בעתיד היא תעדכן את היועץ המשפטי לממשלה על כל מקרה שבו החליטה הוועדה לבדיקת מינויים לפסול מועמדות בשל מסירת פרטים מהותיים כוזבים או אי-מסירתם, או על מקרה שבו נמצא כי נמסרו פרטים מהותיים כוזבים או שלא נמסרו פרטים מהותיים, אף אם השרים ביקשו למשוך את המועמדות בטרם התקבלה החלטת הוועדה. נוסף לזה, הרשות תבחן את האפשרות להוסיף על גבי השאלון אזהרה מפורטת יותר המבהירה שמסירת פרטים כוזבים או אי-גילוי מידע רלוונטי עלולה לעלות כדי עבירה פלילית לפי סעיפים 239 ו-415 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ובמקרים של מסירת פרטים בלתי מדויקים תיבחן פסילת המועמדות ובמקרים המתאימים

יעודכן היועץ המשפטי לממשלה בעניין כדי שיבחן פתיחה בהליכים פליליים. כמו כן, הרשות תוסיף אזהרה בנוסח דומה גם על גבי שאלון המועמדות לנבחרת הדירקטורים. זאת ועוד, הוועדה תשקול שינוי נוסח סעיפי שאלון, בו מתבקשים המועמדים לענות על שאלות בנוגע לציפוי שמם בדוחות שפרסם מבקר המדינה כיוון שיתכן ואינם מנוסחים בבהירות ומוותרים למועמד שיקול דעת באשר לפרסום זה.

על הרשות להשלים בהקדם את הטיפול במסירת מידע משלים ומדויק של המועמדים.

חוות דעת של רפרנט הרשות ושל הרשות המוגשות לוועדה בדיון על מינוי מחדש

תהליך הגשת פרטי המועמד לוועדה כולל את השלבים האלו: הגשת שאלון שמולא בידי המועמד; השלמת פרטים במידת הצורך על ידי מזכירות הוועדה; כתיבת חוות דעת סטנדרטית מטעם רפרנט הרשות²⁷ הנוגעת לנושאים כמו השכלה, ניסיון, מומחיות פיננסית וחשבונאית, ניגודי עניינים, זיקות, כשירות להשלמת גרעין ניהולי והרכב הדירקטוריון. במקרים שמדובר במינוי לתקופת כהונה נוספת, לפי הנחיית היועמ"ש²⁸, יתייחס הרפרנט בחוות דעתו גם לתפקודו של המועמד בכהונתו הקודמת - נוכחות בישיבות, מידת השקעה ותרומתה לדיונים ועוד. מאז הקמת יחידת הדירקטורים ברשות, גם היא וגם נציג מהייעוץ המשפטי של הוועדה כותבים חוות דעת. במהלך כתיבת חוות הדעת השונות נערכים בירורים מול המועמד, אם הם נדרשים. בסיום התהליך מועברים כל המסמכים וחוות הדעת לוועדה לבדיקת מינויים, לפני הדיון, והם משמשים בסיס להחלטותיה.

בדוח מבקר המדינה²⁹ משנת 1989 הועלה כי לקראת חידוש מינויו של דירקטור אין ברשות נוהל לבדיקה והערכה של תרומת הדירקטור לעבודת הדירקטוריון. בדוח זה המליץ משרד מבקר המדינה כי ראוי שקביעת רפרנט הרשות תכלול הערכה מנומקת בכתב המבוססת על תרומתו של הדירקטור לעבודת הדירקטוריון.

נמצא כי בשנים 2015-2016 התכנסה הוועדה 23 ו-24 פעמים וקיימה 54 ו-56 ישיבות בשנה, בהתאמה³⁰. בכל ישיבה נדון מספר שונה של מועמדים, בין מועמד

27 פרנטיים של הרשות הם כלכלנים או רואי חשבון בהשכלתם המכירים את החברות הממשלתיות שבאחריותם, משום שמתוקף תפקידם הם יושבים בישיבות דירקטוריון החברה, אחראים לקשר עם הנהלת החברה ושותפים ומלווים תהליכים בחברה.

28 הנחיה מס' 6.5000 של היועץ המשפטי לממשלה "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", מ-9.11.03. ההנחיה עודכנה בפברואר 2006 ובמרץ 2009.

29 מבקר המדינה, דוח על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות (1989), עמ' 28.

30 לרוב הוועדה מקיימת שני דיונים ביום.



על אף חשיבותה של
חוות הדעת לגבי מינוי
מחדש של דירקטור,
לא קבעה הרשות
נוהל בנוגע לאופן
כתיבתה

אחד ל-50 מועמדים, ולרוב הזמן הכולל המוקצה לשיבה הוא כשעה. לפיכך, ברוב המקרים פרק הזמן המוקדש לדיון בכל מועמד קצר ביותר.

בתשובתה מסרה הרשות כי כל החומרים (חוות הדעת של רפרנט החברה, חוות הדעת של יחידת הדירקטורים ומסמכים נוספים) מועברים לחברי הוועדה כשבוע לפני מועד הישיבה. חברי הוועדה בוחנים מידע זה באופן מעמיק ומשקיעים זמן רב בהכנה לדיון, והכול נעשה לפני הדיון. במהלך הדיונים מגלים חברי הוועדה בקיאות במידע והדיונים נערכים באופן יעיל וענייני. עוד יש לציין כי לחברי הוועדה ניסיון רב והם פיתחו מומחיות ומקצועיות בכל הסוגיות הנוגעות למינוי דירקטורים.

הוועדה אינה מזמנת את המועמדים שהיא דנה בהם לראיון אישי. החלטותיה מסתמכות באופן בלעדי על המסמכים וחוות הדעת המונחים לפניה ועל הדיון המתקיים בוועדה על סמך מידע זה. מאחר שרפרנט הרשות האחראי לחברה הרלוונטית הוא היחיד מטעם הרשות הנוכח בשיבות הדירקטוריון, רק הוא יכול להעיד באופן ישיר על תפקודו של המועמד בדירקטוריון החברה. מכאן החשיבות הרבה שהוועדה מייחסת לחוות הדעת של הרפרנטים המוגשות אליה. זאת ועוד, גם חוות הדעת של היועץ המשפטי של הוועדה מתבססת לעתים על חוות דעתו של הרפרנט.

נמצא כי על אף חשיבותה של חוות הדעת למינוי מחדש של דירקטור לא הסדירה הרשות בנוהל את אופן כתיבת חוות הדעת של הרפרנט מטעמה. היא לא הגדירה כיצד על הרפרנט להעריך את תפקודו של דירקטור וממילא לא הפיצה לידיעת הדירקטורים כי הם נבחנים על ידה בפרמטרים אלו. בטפסים שהרשות ממלאת על המועמד לקראת הדיון בוועדה היא הנחתה את הרפרנטים כי "במקרה של מינוי מחדש, או במקרה בו מכהן/כיהן המועמד בחברה שבה מועמד או בחברה ממשלתית אחרת או בגוף אחר שהוועדה בודקת [ותאגיד בכלל זה] יש לציין פרטים על נוכחות והשתתפות וכן הערות הרפרנט לגבי תפקודו של המועמד". נמצא כי חוות הדעת של הרפרנטים הן סובייקטיביות, לא שיטתיות ולא אחידות, ולעתים הן אינן משמעותיות ואינן מבוססות דיין. יצוין כי מאז הקמת יחידת הדירקטורים בשנת 2014 נעשו חוות הדעת שיטתיות יותר והיחידה פועלת לתהליך הערכה סדור, אחיד ומשמעותי יותר בעת סיום כהונה של דירקטור.

על הרשות לעגן בנהלים את אופן כתיבת חוות דעת של הרפרנט ושל הרשות בנוגע למועמדים המחדשים את כהונתם או מסיימים אותה, להגדיר את הפרמטרים שלפיהם הם נבחנים וליידע על כך את הדירקטורים המכהנים. הדבר חשוב בייחוד בשל שיטת העבודה של הוועדה המקדישה זמן קצר ביותר לדיון על כל מועמד ונעזרת בחוות הדעת לגיבוש החלטותיה.

הרשות מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערתו של משרד מבקר המדינה ולפיה נכון יהיה לגבש נהלים ברורים יותר. היא הסבירה כי לפני כשנתיים היא

פיתחה, בסיוע יועץ חיצוני, מודל להערכת דירקטורים מכהנים המושתת על הערכה של גורמים שונים, לרבות רפרנט הרשות בחברה. המודל מתייחס לרמת המעורבות וההשקעה של הדירקטור בתקופת כהונתו, לכישורים ולמיומנויות שלו ולרמת ההבנה והידע שלו בסוגיות השונות בלבת פעילותה של החברה. כמו כן, המודל בוחן את הערך המוסף שהדירקטור תורם להגשמת יעדי החברה. הרשות ציינה כי בשלב זה היא משתמשת במודל כפיילוט בלבד.

מעקב הרשות אחר פעילות הדירקטורים

מעקב הרשות אחר נוכחות דירקטורים בישיבות הדירקטוריון

החוק קבע כי דירקטור יחדל לכהן אם נעדר מארבע ישיבות רצופות של הדירקטוריון או משש ישיבות במהלך שנה, זולת אם השרים, לאחר התייעצות עם הרשות, קבעו בהודעה לחברה שהייתה סיבה מוצדקת להיעדרות. עוד קבע החוק כי הרשות תעקוב ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מהחברות הממשלתיות.

מעקב רציף אחר נוכחותם של הדירקטורים עשוי לגלות בזמן אמת היעדרויות לא מוצדקות של דירקטורים מישיבות דירקטוריון. במקרה זה תפקידה של הרשות הוא לפעול על פי החוק לפיטורי הדירקטור ולהביא את הדבר לידי ביטוי בחוות דעתה על תפקודו. למשל, בחוות דעת מאוקטובר 2014 על תפקודו בעבר של מועמד ט"ז לדירקטוריון חברה ט' כתבה הרשות כי מיוני 2011 עד יולי 2012 נעדר המועמד משש ישיבות דירקטוריון: "נושא זה הובא לידיעתנו במסגרת בדיקה זו, לאחר שהסתיימה תקופת הכהונה הקבועה בחוק לדירקטור, ועל כן לא הובא לידיעת הוועדה במסגרת חוות הדעת המקורית".

מהאמור לעיל נמצא כי הרשות אינה עוקבת באופן רציף אחר השתתפות הדירקטורים בישיבות דירקטוריון, ואינה פועלת על פי חוק לפיטוריו של דירקטור הנעדר מישיבות דירקטוריון. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי גם אם הרפרנט אינו משתתף בכל ישיבות הדירקטוריון, במסגרת המעקב הרציף אחר פעילות החברה הנדרש בחוק, על הרשות לסקור בפרק זמן קצוב את הפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון כדי לעקוב אחר השתתפות הדירקטורים בישיבות, ולפעול על פי חוק לפיטוריו של דירקטור הנעדר מישיבות דירקטוריון.

הרשות הסבירה בתשובתה כי לפי חוזר הרשות³¹ יו"ר הדירקטוריון מתבקש להודיע בכתב לכל דירקטור שלא יעמוד בהוראות החוק כאמור כי הוא יחדל לכהן כדירקטור, זולת אם השרים יקבעו, לאחר התייעצות עם הרשות, שהייתה

31 חוזר הרשות "עבודת דירקטוריון חברה ממשלתית - עדכון וריכוז ההנחיות" מס' 1/2003, 2.11.03.

סיבה מוצדקת להיעדרותו. היא הוסיפה כי החברה אמונה על יישום הוראות החוק לעניין זה. לפיכך, היא אינה עוקבת באופן תדיר אחר נוכחות הדירקטורים בישיבות הדירקטוריון. עם זאת, אם נודע לרשות כי דירקטור נעדר, אם באמצעות הרפנט הנוכח בדיוני הדירקטוריון אם באמצעות דיווח ממזכירות החברות בנוגע להיעדרות דירקטור, הרשות מוודאת כי הוראות החוק מיושמות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי לפי החוק עליה לעקוב ברציפות אחר הפעילות של כל אחת מהחברות הממשלתיות, ובכלל זה אחר נוכחות הדירקטורים בישיבות הדירקטוריון. בהיעדר מידע שלם על השתתפות דירקטורים בישיבות, חוות הדעת של הרשות חסרות. אי לכך, ראוי שחוזר הרשות "עבודת דירקטוריון חברה ממשלתית" יעודכן בהתאם. כמו כן, מעקב כאמור יתרום לאיכות חוות הדעת שהרשות מכינה על כל דירקטור.

מעקב הרשות אחר הרכב דירקטוריון

להלן דוגמה על העברת מידע שגוי לוועדה בדבר הרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית לצורך דיון במינוי דירקטור לאותה חברה; השר האחראי לחברה ט' הציע לחדש את כהונתו של מועמד כ"ד מהמגזר הערבי, שנבחר לראשונה ביולי 2013 וכיהן כיו"ר דירקטוריון בחברה. בד בבד עם הגשת חידוש מועמדתו לוועדה התקבל ברשות, ביולי 2016, מכתב אנונימי שהעלה חשש למינוי פסול לכאורה שקידם המועמד בחברה שהוא מכהן בה כיו"ר.

בהמשך לביורור התלונה האנונימית, הוגשה מועמדותו של כ"ד לדיון בוועדה. בהרכב הדירקטוריון שהציגה הרשות לוועדה לקראת הדיון בספטמבר 2016 במועמד כ"ד, צוין כי לצורך השלמת הגרעין הניהולי חסרים דירקטורים בעלי מומחיות בתחומים האלו: מומחה בתחום הפיננסי בעל שבע שנות ניסיון לפחות ותואר אקדמי רלוונטי; מהנדס בתחום עיסוקה של החברה בעל שבע שנות ניסיון בתפקיד; משפטן בתחום המסחרי או בתחום עיסוקה של החברה בעל ניסיון של חמש שנים לפחות; משפטן בתחום המסחרי בעל ניסיון של חמש שנים לפחות.

בישיבתה ב-7.9.16 החליטה הוועדה, על פי מדיניותה, לדאוג לכך שבשלב מוקדם יתמנו דירקטורים העונים על דרישות הגרעין הניהולי. בהחלטה זו הסתמכה הוועדה על החלטתה מפברואר 2016 שבה קבעה כי לא יאושר מינוי דירקטור נוסף כל עוד לא ימונה דירקטור מהגרעין הניהולי העונה על דרישה של מהנדס בתחום עיסוקה של החברה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בתקופה שבין פברואר לספטמבר 2016 השתנה הרכב הדירקטוריון. דירקטור כ"ד שהוא בעל כשירות בגרעין הניהולי בתחום מומחיות פיננסית פרש ממנו ביולי 2016, ובמועד הדיון בוועדה, בספטמבר 2016, הגרעין הניהולי בתחום המומחיות הפיננסית לא היה מאויש. במועד שבו התקיימה ישיבת הוועדה היו חסרים דירקטורים בעלי כישורים



רוב תרשומות הוועדה
הן חלקיות וחסרות -
לא מצוינים בהן שמות
חברי הוועדה
שהשתתפו בכל דיון,
לא מפורט בהן מהלך
הדיון, לא מצוינים בהן
פרטי המועמדים
שבהם עסק הדיון
ופרטים לגבי
ההצבעה שהתקיימה,
ולא מצוינים בהן
הנימוקים להחלטות
שהתקבלו

לגרעין ניהולי לפחות בשני תחומים - מהנדס ומומחה פיננסי- ואף שהדיון התקיים על מועמד בעל כישורי גרעין ניהולי בתחום הפיננסי, הוועדה החליטה לא למנותו בנימוק שכל עוד לא ימונה דירקטור בעל כישורים של גרעין ניהולי, דהיינו מהנדס, יעוכב מינויו של מועמד כ"ד.

נמצא כי לעניין דרישות הגרעין הניהולי לא עדכנה הרשות את המידע על הרכב הגרעין הניהולי בחברה ט' שהיא העבירה לוועדה בספטמבר 2016. עוד נמצא כי אף שמועמד כ"ד הוא מהמגזר הערבי, שעל פי החוק צריך שיהיה לו ייצוג בדירקטוריון, ובמועד הדיונים לא היה למגזר זה נציג בדירקטוריון, מועמדותו לא נשקלה בהיבט זה. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי עליה לעקוב בקפדנות רבה יותר אחר הרכב הדירקטוריונים והחוסרים בהם ולהעביר את מלוא המידע לוועדה כדי שתקבל החלטות בהתאם לכך.

תיעוד פעילותה של הוועדה

כאמור, חברי הוועדה מקיימים דיונים שבהם נוכחים נציגי רשות נוספים, לרבות "מנהלת הוועדה". במהלך דיוני הוועדה היא רושמת תרשומות מדיוניה. בתרשומות מצוינים שמות הנוכחים, סדר היום, דיוני הוועדה והחלטותיה. בימים שלאחר הדיונים התרשומות מועלות על הכתב באופן תמציתי בפרוטוקולים, כאשר לכל מועמד נכתב פרוטוקול נפרד הכולל את פרטיו, את הרכב הוועדה ואת הרכב הדירקטוריון וכן תמצית מדיוני הוועדה, החלטתה ונימוקיה.

אי-הכנת תרשומות פנימיות לכל דיוני הוועדה ופרוטוקולים של דיוני הוועדה

החלטות הוועדה צריכות להיות מנומקות ועליה לנהל פרוטוקול שישקף נאמנה את עיקרי הדיון. בהתייחסותו לנושא רישום פרוטוקול קבע בג"ץ³² כי "היחס הנמתח בין היותו של הדיון פומבי לבין הצורך לערוך פרוטוקול הינו יחס הפוך, לאמור: פומביות דיון ממעטת מהצורך לערוך פרוטוקול מלא, ואילו ישיבה סגורה מגבירה את הצורך לערוך פרוטוקול מלא". בפסיקת בג"ץ³³ נוספת מדצמבר 2004 נקבע כי "החובה לכתיבת פרוטוקול שורשיה במשפט המינהלי הכללי ובעקרון שקיפות פעילותו של המינהל".

32 בג"ץ 954/97 עו"ד ד"ר שלמה כהן נ' ראש לשכת עורכי הדין, פ"ד נב(3), 486, עמ' 519 (1998). ראו גם החלטת נציב תלונות הציבור בעניין "תלונות מועמדים לכהונת דירקטור בבנק לאומי על הוועדה למינוי דירקטורים בתאגידים בנקאיים", 22.12.13 (פורסם באתר משרד מבקר המדינה).

33 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נט(3) 817 (2004).

**בשנים 2015-2016
התקיימו 39 ישיבות,
אולם הרשות מסרה
למשרד מבקר
המדינה תרשומות רק
לגבי 16 מהן**

בעתירה מינהלית בנושא מכרזים³⁴ נכתב כי "ניהול פרוטוקול של ישיבות הוועדה הינה דרישה מהותית ואלמנטרית. אין מדובר בדרישה פורמאלית, שהרי הפרוטוקול הוא המקור האמיתי והאותנטי ביותר לבחינת החומר שהונח בפני הוועדה לצורך קבלת החלטה ולבחינת הפעלת שיקול דעתה בזמן אמת. הפרוטוקול, יחד עם הנמקות החלטת הוועדה, מהווה כלי עיקרי וחיוני לבחינה משפטית, לפיקוח ולבקרה על ההחלטה והוא מאפשר לבחון אם וועדת המכרזים פעלה כשורה".

נמצא כי רוב תרשומות הוועדה הן חלקיות וחסרות. למשל, אין מצוינים שמות חברי הוועדה שהשתתפו בכל דיון. על פי רוב אין מופיעים פירוט מהלך הדיון, פרטי המועמדים הנדונים, ההצבעה שהתקיימה ומהלך הדיון בנושא חובת הייצוג ההולם. מתרשומות הוועדה עולה כי הוועדה מקיימת לעתים דיונים מקיפים בנוגע למועמדים מסוימים, אך מהלך הדיון מתועד באופן חלקי בתרשומת הפנימית ומושט ברובו מהפרוטוקול של המועמד ולרוב אין מפורטים מהם הנימוקים בעד או נגד ההחלטה שהתקבלה.

הרשות הסבירה בתשובתה כי הוועדה החליטה על תרשומת פנימית ככלי עזר. הוועדה אינה מאשרת את התרשומת הפנימית אלא את הפרוטוקול הכולל מידע מתומצת והחלטות בלבד. עוד השיבה הרשות כי בדצמבר 2016 קיימה הוועדה ישיבה בנושא תרשומות ופרוטוקולים והחליטה כי בפרוטוקול הוועדה יצוין מי הם חברי הוועדה שהשתתפו בדיון, תנאי הכשירות שהמועמד עומד בהם, הסוגיות המהותיות שנדונו בנוגע למועמדות והתייחסות לייצוג ההולם או הגרעין הניהולי, אם היא נדרשת לעניין זה. עוד הוחלט כי במקרה של החלטה ברוב דעות תירשם דעת המיעוט בהחלטה ובפרוטוקול, ללא ציון מי הם הדוברים.

מאחר שהתרשומת הפנימית היא הכלי היחיד באמצעותו שרים יכולים ללמוד על מהלך הדיון, במקרה שירצו להשיג על החלטת הוועדה, הם אמורים להיות שלמים ומקיפים. כמו כן, ראוי שספקות והתלבטויות שהעלתה הוועדה ביחס למועמדים במסגרת דיוניה, ייחשפו גם הם בפני השרים הרלוונטיים. פרוטוקול מלא ושלם מאפשר פיקוח ובקרה על ההחלטה ועל פעילות הוועדה ולפיכך על הרשות ועל מזכירות הוועדה לוודא כי לכל ישיבות הוועדה יהיו תרשומות.

משרד מבקר המדינה ביקש לקבל לידי את כל התרשומות הפנימיות של הישיבות שקיימה הוועדה בשנים 2015-2016. התקבלו רק 16 תרשומות מתוך 39 ישיבות שהתקיימו.

הרשות הסבירה בתשובתה כי מאחר שתרשומות הן ניירות עבודה לא פורמליים, לא נערכו תרשומות כאמור לכלל הדיונים וחלק מהתרשומות שנערכו לא נשמרו. לפיכך, לא ניתן היה להעבירן למשרד מבקר המדינה. מדצמבר 2016

34 עתמ (י-ם) 790/06 א. דינמיקה שירותים 1990 בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הבריאות (פורסם בנבו, 9.11.2006).

נשמרות תרשומות אלו באופן פורמלי במזכירות הוועדה עד מועד מסירת החלטות הוועדה לשרים. הרשות השיבה בשם הוועדה כי היא סבורה שלא היה כל פגם באי-הכנת תרשומות פנימיות בכל המקרים או באי-שמירתם לאחר כתיבת הפרוטוקולים.

משרד מבקר המדינה אינו מקבל את תשובת הרשות ומעיר לה כי אי-שמירת התרשומות הפנימיות נוגד את כללי מינהל תקין. יתר על כן, בשל ריבוי המועמדים שנדונים בכל ועדה היעדר התרשומות הפנימיות מטיל ספק בדבר יכולתה של הרשות להכין פרוטוקול מדויק לכל מועמד, ועליה לעשות כן. על הרשות ועל מזכירות הוועדה לוודא כי לכל ישיבות הוועדה יהיו תרשומות מלאות ומפורטות.

תיעוד החלטות חשובות בפרוטוקול

הוועדה אינה נוהגת להזמין את המועמדים לדיוניה. לא נמצאו מסמכים המעידים שהנושא נדון בוועדה.

בתשובתה מסרה הרשות כי נושא זימון המועמדים לדיון בוועדה נדון בוועדה לבדיקת מינויים, ולאחר בחינה מעמיקה של הנושא הוחלט כי הוועדה לא תזמן מועמדים לראיון. הרשות הוסיפה כי לא נמצאו תרשומות פנימיות ופרוטוקול של הדיון כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי על פי כללי מינהל תקין ראוי שהחלטה עקרונית שלא לזמן מועמדים לדיוני הוועדה תתועד בפרוטוקול של הוועדה, לרבות יתרונויה וחסרונויה של ההחלטה.

קביעת מדיניות על ידי הרשות והוועדה

מדיניות היא אופן פעולה או שיטה שנועדו להשיג מטרה כלשהי שאינה מעוגנת בחקיקה או בהנחיות אחרות של החוק. בחוק נקבע כי לא יהיה אדם דירקטור ביותר משתי חברות בעת ובעונה אחת אלא במקרים שקבע שר האוצר בתקנות, לאחר התייעצות עם הרשות ובאישור הוועדה; בנושא זה הרשות והוועדה מתנהלות על פי מדיניות מחמירה לפיה דירקטור לא יכהן במקביל ביותר מחברה אחת. כמו כן, החוק אינו מונע למנות דירקטור לכהונה שלישית; בנושא זה החמירו יותר הרשות והוועדה מדרישות החוק וקבעו כמדיניות כי דירקטור לא ימונה ליותר משתי כהונות.

הרשות הסבירה בתשובתה כי הוועדה עצמאית לקבוע את מדיניותה והחלטותיה, וזאת אף אם מדיניותה מנוגדת לעמדת השרים. היא ציינה כי קביעת מדיניות ממשלה לעניין סטייה מהחלטות הוועדה אינה דבר נכון. לדעתה, היה נכון יותר שברוב המוחלט של המקרים תיאמץ הממשלה את החלטות הוועדה

שכן היא ועדה מקצועית ומכובדת שלא ניתן להטיל ספק בעניין מניעה או מקצועיותה.

על הרשות ועל הוועדה לפרסם את מדיניותן במסמך נפרד באופן ברור ומלא ולא להסתפק בפרסומה במסגרת נוהל לנבחרת 2017 (ראו להלן).

היעדר אסדרה מלאה בתהליך מינוי דירקטורים

בחוק נקבע כי תפקידי הוועדה הם בין היתר לייעץ לשרים "בדבר מידת התאמתו של מועמד לתפקיד, בשים לב בין היתר, לצרכיה המיוחדים של החברה, לגודלה, ולהרכב הדירקטוריון בעת המינוי". בהנחיית היועמ"ש נקבע כי "בדיקת המועמדים תיעשה, איפוא, מתוך מבט רחב והפעלת שכל ישר". בהחלטת ממשלה³⁵ ניתן תוקף מעשי למשקל הניכר המיוחס להמלצות הוועדה: "עשתה הוועדה... שימוש בסמכות הייעוץ הנתונה לה לפי סעיף 18ב(ג)(3), והעבירה עמדתה המנומקת בכתב לשרים, ליועצים המשפטיים הנוגעים בדבר וליועץ המשפטי לממשלה, יפעלו השרים בהתחשב בהמלצת הוועדה. 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". להלן כמה דוגמאות להיעדר אסדרה מלאה בתהליך המינוי:

1. מועמד י"ז, עובד מדינה, נבחר לכהן בדירקטוריון חברה י' בדצמבר 2015. במרץ 2016 בחר בו השר האחראי לחברה י"א כמועמד לכהונה גם בחברה זו. בחוות דעתה כתבה הרשות כי מינואר 2016 המועמד מכהן כדירקטור בחברה י', ומכיוון שמדיניות הוועדה היא לא לאשר כהונה בשני דירקטוריונים היא מבקשת מהוועדה להביא בחשבון שיקולים נוספים. הוועדה המליצה שלא למנות את המועמד לחברה י"א בגלל כהונתו בחברה י'.

בעקבות המלצת הוועדה פנו השר האחראי לחברות י' ו-י"א ושר האוצר, בצירוף חוות דעת מנומקת של יועציהם המשפטיים, למנהל הרשות בבקשה לדון בשנית במועמדות זו. מזכירות הוועדה השיבה לשר האחראי כי הוועדה תדון בבקשה האמורה בישיבתה הקרובה. ברשות לא נמצאו מסמכים הנוגעים לדיון נוסף שקיימה הוועדה על המועמד. הרשות הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "בניגוד להחלטת הוועדה החליטו השרים על מינויו ומשכך מזכירות הוועדה נדרשה להשלמת ההליך כמקובל". עוד נמצא כי רק לאחר כחצי שנה מאז נדונה לראשונה מועמדותו, מונה מועמד י"ז לחברה י"א.



לא נקבעה אסדרה
לגבי המקרים שבהם
יפנה נציג של הרשות
לשרים בשם הוועדה,
לפני התכנסותה,
לקבלת עמדתם בנוגע
למינוי מועמד

הרשות הוסיפה כי לאחר שהתקבלה עמדת שני השרים "פעלה מזכירות הוועדה בהקדם להשלמת המינוי".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות ולוועדה כי השרים פעלו על פי החלטת הממשלה והגישו למזכירות הוועדה בקשה לדין מחדש במועמדות, בצירוף עמדתם המנומקת; אולם מזכירות הוועדה לא העבירה את הבקשה לוועדה ולכן היא לא דנה בה. על הרשות ועל הוועדה לוודא קיומו של דין בהקדם בעת הגשת בקשה כאמור מטעם השרים.

2. השר הציע את מועמד כ' לכהונה בפעם השלישית. מ"מ מנהלת הוועדה פנתה במכתב לשר האחראי לחברה ט"ו וביקשה לקבל מהשרים האחראים לענייני החברה נימוקים מפורטים שיש בהם די כדי להצדיק מינוי לכהונה שלישית; פנייתה זו נעשתה בניגוד למדיניות הרשות והוועדה. בהמשך לבקשה קיבלה הוועדה מכתב מהשר האחראי המפרט את הנימוקים לחידוש הכהונה וכן מכתב של יו"ר דירקטוריון חברה ט"ו. הוועדה קיבלה את הנימוקים לחידוש המינוי והמליצה על המועמד לכהונה שלישית.

הרשות מסרה בתשובתה כי במקרה זה סברה הוועדה כי יש בנימוקים שהוצגו בפניה בכדי להתגבר על חסרונותיה של כהונה שלישית ולכן החליטה לאשר את המינוי.

3. השר האחראי לחברה נ' הציע את מועמד כ"ג, בהליך תואם נבחרת, לכהונה בדירקטוריון החברה. המועמד הוא נציג ציבור בעל תואר שלישית בתחום הביוכימיה בעוד תחום עיסוקה העיקרי של חברה נ' הוא תשתיות תחבורה. היועץ המשפטי של הרשות כתב בחוות הדעת כי לנוכח תחומי עיסוקה של חברה נ' "מתעוררת שאלה לעניין מידת התאמתו של המועמד לכהונה בחברה".

הוועדה החליטה שלא להמליץ על מינוי המועמד בשל מורכבות החברה, משימותיה ועיסוקה בתחום שבו נדרשים מומחיות וידע, ובהתחשב בחוסר ניסיונו של המועמד בתחומים הרלוונטיים לחברה. במקרה זה, בהתחשב בעמדת היועץ המשפטי של הרשות, לא פנתה מזכירות הוועדה לשרים האחראים לקבלת עמדתם בטרם התכנסותה של הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי לא הסדירה באילו מקרים פונה נציג של הרשות לשרים, בשם הוועדה, לקבלת עמדתם בנוגע למינוי מועמד בטרם התכנסותה של הוועדה.

בתשובתה מסרה הרשות כי בתחילת 2017, בעת קביעת היעדים לשנה הקרובה, הוחלט כי כחלק מיעדי הרשות בשנה הקרובה יגובש נוהל הרשות, ובכלל זה לעניין חידוש מינוי, כך שהנהלים יותאמו למדיניות כיום. היא ציינה שהנוהל יפורסם באתר הרשות. כמו כן, גם חברי הוועדה מקבלים את הערת משרד מבקר המדינה, וממילא היה בכוונתם לעדכן את נוהל הוועדה למינויים.

גרעין ניהולי בדירקטוריון

החלטת ממשלה מס' 3849 קבעה כי בחברות שדרגת סיווגן היא 7 ומעלה יקבע מנהל רשות החברות, עם השר האחראי הרלוונטי, תנאי התאמה שעניינם מומחיות וכשירות מקצועית, בהתחשב בין היתר בתחומי העיסוק של החברה, היקף פעילותה והרכב הדירקטוריון שלה. תנאים אלו יחולו על עד 1/3 ממספר הדירקטורים המרבי בחברה. על פי החלטת הממשלה, הוראות הגרעין הניהולי תקפות בנוגע לדירקטורים נציגי ציבור.

בהתאם לכך קבע במרץ 2009 מנהל הרשות דאז טבלת כשירויות פרטניות הנוגעת ל-18 חברות בדרגת סיווג 7 ומעלה, והיא הועברה לידיעתו של שר האוצר דאז. הטבלה מצורפת כנספח לאוגדן הנחיות הוועדה. אשר לטבלה, באוגדן צוין כי בסמכותה של הוועדה לסטות מהכשירויות במקרים מיוחדים תוך הנמקה הולמת ובתנאי שהיא משרתת את צרכי החברה. הטבלה כוללת את המידע הזה: שם החברה, סיווגה, המספר המרכי האפשרי של דירקטורים בחברה, מספר הדירקטורים המכהנים בפועל באותו מועד והכשירות הנדרשת. למשל, לחברת נתג³⁶ הכשירויות הנדרשות היו ניסיון ומומחיות בתחום הפיננסי של חמש שנים לפחות ותואר אקדמי רלוונטי; כהונה בעבר או בהווה בתפקיד בכיר (סמנכ"ל ומעלה) בתאגיד בהיקף כספי של 100,000 ש"ח ומעלה; מהנדס בתחום עיסוקה של החברה או בתחום התשתיות ולו חמש שנות ניסיון בתפקיד זה; ניסיון בתחום התכנון והבנייה של חמש שנים לפחות.

נמצא כי לפי הנוהל המפורסם באתר הרשות, לעניין הגרעין הניהולי הרחיבו הרשות והוועדה את תחולת נוהל מינוי בעלי תפקידים על עובדי מדינה, המפורסם גם הוא באתר הרשות, וזאת שלא בהתאם להחלטת הממשלה בנושא.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את המגמה של מינוי דירקטורים מקצועיים ואיכותיים גם משירות המדינה, אך על הרשות והוועדה לעגן זאת בדרך מקובלת.

פרק הזמן למינוי מועמד

תהליך מינוי מועמד לתפקיד דירקטור מתחיל מהצעת מועמדותו מטעם השר הרלוונטי ומסתיים בחתימה של השר על כתב המינוי. דוגמה למינוי יעיל הוא מינויו של מועמד י"ג מנבחרת הדירקטורים. בדצמבר 2016 המליץ שר על המועמד לתפקיד דירקטור בחברה ח'. הוועדה המליצה למנותו וכתב המינוי נחתם מיד. כבר באותו החודש הוא מונה לדירקטור.

36 נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ העוסקת בהקמה ותפעול של מערכת ההולכה הארצית לגז טבעי.

נמצאו מקרים שבהם התהליך של מינוי מועמדים נמשך חודשים רבים

במהלך הביקורת נמצאו מקרים שבהם פרק הזמן למינוי מועמדים היה ארוך, ולעתים אף לא הסתיים עד מועד סיום הביקורת. אף שהוועדה המליצה למנות מועמד חל עיכוב, לעתים במשך חודשים, בחתימת השרים הרלוונטיים על כתבי המינוי, דבר המשליך על הוצאת המינוי מהכוח אל הפועל.

להלן הממצאים:

1. באפריל 2016 המליצה הוועדה על מועמד כ"ו לתפקיד יו"ר בחברה כ"ה לאחר שדירקטוריון החברה בחר בו. עד מועד סיום הביקורת, דהיינו לאחר 11 חודשים, טרם נחתם כתב המינוי בידי השר הרלוונטי, והמינוי עדיין לא יצא אל הפועל.
 2. בחוות דעת הרשות על מועמדת כ"ב מנבחרת הדירקטורים נכתב כי "המועמדת אושרה על ידי הוועדה במרץ 2014 לכהן כדירקטורית בחברה כ"ו, אך הטיפול בעניינה הופסק כיוון שחלפו 90 יום ממועד החלטת הוועדה והמינוי לא הושלם"³⁷.
 3. ביולי 2016 המליצה הוועדה על מועמד כ"ז. כתב המינוי נחתם בידי השר בנובמבר 2016, דהיינו כעבור חמישה חודשים.
 4. באפריל 2015 המליצה הוועדה למנות את המועמדים כ"ח ו-כ"ט לדירקטורים בחברה כ"ז. עד מועד סיום הביקורת טרם מונו המועמדים. יצוין כי בינואר 2016 התקבלה החלטת ממשלה בדבר פירוקה של החברה. במהלך תשעה חודשים, מאפריל 2015 ועד קבלת החלטה על פירוקה, פעלה החברה בהרכב חסר.
- הרשות מסרה בתשובתה כי היא רואה בעיכוב בחתימת השרים על כתבי המינוי בעיה חמורה שיש לפתור אותה. הצעת הרשות לתקן את החוק באופן שסמכות המינוי תילקח מידי השרים ותועבר לידי גורמים מקצועיים נעוצה בין היתר בכשל זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לשרים כי לאחר שהוועדה ממליצה על מועמד לתפקיד דירקטור, עליהם לפעול בהקדם האפשרי כדי להוציא את המינוי מהכוח אל הפועל. מימוש המלצת הוועדה ביעילות ובזריזות ככל האפשר מביא לידי כך שחברות ממשלתיות יתפקדו באופן תקין ורציף. לעומת זאת, אי-מימוש המלצת הוועדה עלול לגרום נזק לחברות כאשר הן פועלות בהרכב דירקטוריון חסר ופוגע במועמדים הממתינים להכרעת השר. כללי מינהל תקין מחייבים יישום החלטות באופן יעיל כדי לקבל תוצאה מיטבית.

37 בנבחרת 2014, אם ממועד החלטת הוועדה למועד חתימת השר על כתב המינוי עברו יותר מ-90 ימים, המשך קידום מינוי של המועמד הופסק.

תלונות אנונימיות

ברשות ובמזכירות הוועדה מתקבלות מפעם לפעם תלונות אנונימיות בנוגע למועמדים לתפקידי דירקטור או יו"ר דירקטוריון, והן מתקבלות לעתים בסמוך לדיוני הוועדה על מועמד. כאשר התלונות מתקבלות במהלך תהליך מינוי המועמד הבדיקה נעשית ביוזמת הרשות, גם לפי דרישת הוועדה. בבירור תוכן התלונות מעורב המועמד עצמו וגורמים נוספים; הדבר גורם לעתים לעיכוב בדיוני הוועדה עד שמסתיים בירור מקיף בדבר תוכן התלונה.

הרשות הסבירה בתשובתה כי היא נוהגת לסרוק את התלונות האנונימיות למערכת הממוחשבת "נועם" ולתייק כל אחת מהן תחת שם המועמד. עם זאת, נמצא כי הטיפול כאמור אינו מעוגן במסמך מחייב. לפיכך, לא נקבע אחראי לטיפול בתלונות אלו ואין נרשם באופן שיטתי ומלא אילו תלונות אנונימיות התקבלו ועל אילו מועמדים ואם טופלו וכיצד. מסקירה של תלונות אנונימיות עולה כי אין מסמכים המעידים על אופן קבלתן.

משרד מבקר המדינה ביקש מהרשות את כל התלונות כאמור שהתקבלו בפרק זמן מסוים. הרשות העבירה רשימה הכוללת שמונה מועמדים שלגביהם התקבלו תלונות אנונימיות. הרשות ציינה כי התלונות שהיא העבירה אינן בהכרח כל התלונות האנונימיות שהתקבלו בתקופה זו, משום שאין בידה רישום מסודר שלהן וייתכן שקיימות נוספות. היא הוסיפה כי התלונות הן כלי בקרה לאימות מידע על מועמדים.

בתשובתה ציינה הרשות כי לא נדרש מסמך מחייב לעניין טיפול בתלונות אנונימיות, מכיוון שקיים נוהג לתיעוד כל חומרי המועמד, הכולל בין היתר גם תלונות אנונימיות, אם יתקבלו כאלו. התלונה מועברת ליו"ר הוועדה ואם היא רואה עניין של ממש בתלונה הרשות פונה למועמד ומבקשת התייחסותו לעיקרי הטענות המועלות בתלונה. התייחסותו מתועדת בכרטיס המועמד במערכת הממוחשבת והיא מובאת בפני חברי הוועדה. במקרים שבהם במהלך הדיון על המועמד מבקשים חברי הוועדה הבהרות ובירורים שונים, איז מתקיים דיון נוסף לאחר קבלת הנדרש.

מהאמור לעיל נמצא כי ברשות אין מסמך מחייב לטיפול בתלונות אנונימיות. לנוכח החשיבות והרגישות שבתלונות האנונימיות, ומאחר שלדברי הרשות הן משמשות כלי בקרה לאימות מידע על מועמדים, על הרשות, בתיאום עם הוועדה, לגבש מסמך מחייב כאמור ולמנות אחראי שירכז את הטיפול בהן.

מערכת המחשוב של הרשות

1. כאמור, ברשות החברות קיימות שתי מערכות מחשוב ייעודיות. האחת, "אדם מילא" לריכוז ולניהול של תהליך גיבוש נבחרת הדירקטורים, לרבות

הטיפול בתלונות בעילום שם אינו מעוגן במסמך מחייב, ולא נקבע אחראי לטיפול בהן. כמו כן, אין רישום שיטתי ומלא של תלונות כאמור שהתקבלו, דרכי קבלתן, על אילו מועמדים, אם הן טופלו ובאיזה אופן

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 חברת ענבל והיא פותחה בידי הספק. המערכת האחרת, "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. הרשות קבעה כי תהליך בחירת נבחרת הדירקטורים אינו בבחינת מכרז (לרבות מכרז פומבי או מכרז סגור) או "מעין-מכרז".


נמצא כי אין ממשק בין שתי מערכות המחשוב על אף קיומו של מידע חופף ביניהן. עוד נמצא כי במערכות אין נשמרות הגרסאות הקודמות של הנתונים.

להלן דוגמאות:

א. כל אימת שדירקטור מתחיל או מסיים כהונה הרכב הדירקטוריון משתנה. הרכבי הדירקטוריון נשמרים במערכת "נועם". נמצא כי נתוני ההרכב החדש של הדירקטוריון שנמצא במערכת מוחקים את נתוני ההרכב הישן. לכן, לא ניתן להפיק מידע ממערכת "נועם" על הרכב דירקטוריון בחברה לתאריך שאינו תאריך עדכני. באופן כזה נמנעת מהרשות האפשרות לבדוק נתוני עבר ולהפיק סטטיסטיקות מדויקות, ואף לבקר את עצמה.

ב. במערכת "אדם מילא", אם מועמד שניסה להתקבל לנבחרת הדירקטורים ערער³⁸ על הניקוד שקיבל, והניקוד שונה בעקבות כך או הנתונים שמסר שונו, הנתונים החדשים מוחקים את המידע הקודם, ולא ניתן לאתר את המידע הראשוני שמסר. באופן כזה נמנעת האפשרות לבקר את הערעור.

בתשובתו ממאי 2017 מסר משרד התחבורה והבטיחות בדרכים למשרד מבקר המדינה כי אין אפשרות לעקוב אחרי התקדמות תהליכי המיון והבחינה של המועמדים. לצורך ייעול התהליך יש לייצר במערכת המחשוב, בעבור עוזרי השרים, את האפשרות לבדוק בכל רגע נתון סטטוס טיפול בתהליך האיוש של הדירקטור.



 הרשות הודיעה כי

 תפעל לשיפור מאגר

 הנתונים הנוגעים

 להיסטוריית איש

 הדירקטוריונים, באופן

 שיהיה אפשר להפיק

 ממנו בקלות

 סטטיסטיקות ונתוני

 עבר, וכי תפעל לשפר

 את תיעוד תהליך

 הערעור

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי על אף ההשקעה הכספית

 הניכרת במערכת "אדם מילא" היא אינה עונה על מלוא צורכי הרשות.

 ראוי לשדרג אותה ואת מערכת "נועם" באופן שיתאפשר מעבר נתונים

 ממערכת למערכת, הן לשם הצלבת מידע ואימותו הן לשם ייעול

 המערכות וחיסכון במשאבים. ראוי שגרסאות קודמות של נתונים

 יישמרו גם הן במאגר הנתונים ולא יימחקו, זאת לצורך בקרה פנימית

 והפקת לקחים. בשל היותה צומת מרכזי בטיפול במידע אישי הנוגע

 לאלפי מועמדים לדירקטורים, על הרשות לנהוג במידע באופן רגיש

 ולהרחיב את נתיבי הבקרה להגברת אמון הציבור בה.

הרשות מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה.

 היא ציינה כי מערכת "נועם" עברה שדרוג בינואר 2017, ובחודשים הקרובים

 עתיד להיות מושק מודול חדש במערכת שמטרתו לסנכרן בין השאלון

 שהגיש המועמד במערכת "אדם מילא" לשאלון שמילא במערכת "נועם".

 הרשות תפעל לשיפור מאגר הנתונים הנוגעים להיסטוריית איש

 הדירקטוריונים באופן שיהיה אפשר להפיק מתוכו באופן פשוט

 סטטיסטיקות ונתוני עבר, ותפעל לשפר את תיעוד תהליך הערעור.

2. קיימת חשיבות רבה לניהול מאגר מידע הכולל את פרטיהם של אלפי

 מועמדים. על חשיבות זו ניתן ללמוד לדוגמה מהוראה מספר 7.19.2 של

 תכ"ם - "כללים להקמת רשימת מציעים (מאגר) ולניהולה" - המנחה משרדי

 ממשלה כיצד להקים מאגרי ספקים ולנהל ולתפעל אותם. בהוראה נקבע

 כי "המאגר ינוהל באופן ממוכן באמצעות כלי טכנולוגי, או באמצעות גיליון

 אלקטרוני לכל הפחות, אשר יהיו בעלי יכולת לניהול רשימת ספקים לפי

 שדות ומדדים, להפיק דוחות וכל מידע נדרש אחר כפי שיוגדרו בהוראה זו

 ובנוהל המאגר המסוים... המנהל הכללי של המשרד ימנה מנהל מאגר

 אשר ירכז את פעילות המאגר... לא יופעל מאגר ללא נוהל מאושר אשר

 מופיע בדף המאגר".

נמצא כי הרשות לא קבעה כללים לניהול מאגר המועמדים, לרבות

 זהות הגורם המנהל, מערכות המחשוב התומכות במאגר, מי רשאי

 לשנות את הנתונים ולמי תינתן הרשאת צפייה ומה יהיה דינו של

 המאגר בסיום השימוש בו.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי עליה לקבוע כללים לניהול

 מאגר המועמדים. כללים כאמור עשויים להגביר את אמון השרים

 בתהליך בחירת הנבחרת ולהבטיח את הצלחתו.

בתשובתה מסרה הרשות כי בהמשך לממצאי הביקורת היא תגבש כללים

 לניהול מאגר המועמדים, בכפוף להנחיית הגורמים האמונים על מאגרי

 המידע במשרד האוצר.

חוזר 2017 מאפשר לרשות שיקול דעת נרחב בשלבי התהליך לאיתור המועמדים

נבחרת 2017

בינואר 2017 פרסמה הרשות קול קורא המציע לכל המעוניין להגיש מועמדות ל"נבחרת הדירקטורים 2017" (להלן - חוזר 2017). בדרישות לנבחרת 2017 נעשו שינויים לעומת נבחרת 2015, ובהם: נוסף פרופיל חדש - מומחה בתחום הטכנולוגיה והחדשנות; רשימת המועמדים תגדל לכ-900 מועמדים - 400 ייבחרו בתהליך הנוכחי ו-500 יהיו מנבחרת 2015; מועמד ללא השכלה אקדמית יוכל לעמוד בתנאי הסף ובלבד שהוא בעל ניסיון רלוונטי רב; חלק מהמועמדים שייבחרו בתהליך הנוכחי יהיו מקרב האוכלוסייה האתיופית והמגזר החרדי וכן מקרב עולים חדשים, על פי תיקון לחוק החברות הממשלתיות³⁹ שפורסם בדצמבר 2016; תנאי הסף שונו: לכל הפרופילים נדרשות חמש שנות ניסיון; הניקוד בעבור ניסיון קודם בדירקטוריונים הופחת.

לפי חוזר 2017 יגישו מועמדים את פרטיהם באמצעות מילוי שאלון ייעודי ממוחשב באתר האינטרנט של הרשות. הרשות תנקד את המועמדים לפי קריטריונים שנקבעו מראש בנוהל הנבחרת. בשלב ראשון של תהליך האיתור ייבחרו 900 מועמדים שיקבלו את הניקוד הגבוה ביותר בכל פרופיל, והם יעברו לשלב השני ויוזמנו לראיונות. 400 המועמדים שיקבלו את הניקוד הגבוה ביותר בראיון, בשקלול הניקוד שיקבלו בשלב הראשון, יצורפו לנבחרת 2017.


להלן ממצאים העולים מחוזר 2017:

1. לנבחרת 2017 אין תאריך תפוגה, בדומה לנבחרות קודמות שבהן הרשות לא הודיעה למועמדים מהו מועד התפוגה של הנבחרות.

הרשות הסבירה בתשובתה כי תהליך איתור נבחרת הדירקטורים רצוי שייעשה אחת לשנתיים, והיא אינה מציינת תאריך לפקיעת הנבחרת כדי למנוע מצב שבו תוקפה של נבחרת פוקע בטרם הסתיים תהליך בחירת נבחרת חדשה, והכול כדי לאפשר לשרים בחירה מתוך מאגר גדול ככל שניתן.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי עליה לפרסם שתהליך איתור נבחרת הדירקטורים ייעשה אחת לשנתיים כדי שהשרים והמועמדים יוכלו להיערך בהתאם.

2. חוזר 2017 מאפשר לרשות שיקול דעת נרחב בשלבי תהליך איתור המועמדים. למשל, "הרשות תהיה רשאית להגדיל את מספר המועמדים שיוצעו לשרים בהתאם לשיקול דעתה המקצועי"; "הרשות תהיה רשאית, אך לא חייבת, לפי שיקול דעתה המוחלט והבלעדי, לאפשר למועמדים להבהיר, להשלים או לתקן מסמכים שהגשתם נדרשת על פי הנוהל"; נציג הרשות יקיים ראיון למועמדים.



 בחוזר 2017 לא טופלו

 מלוא החולשות

 שהתגלו ביישום

 תהליכי איתור

 מועמדים בעבר,

 ובכלל זה חולשות

 שכבר היו ידועות

 לרשות

הרשות מסרה בתשובתה כי שיקול הדעת נקבע כדי שלא "לקבוע מסמרות" וכדי למנוע מצבים בלתי אפשריים. למשל, בנוהל, הרשות מונעת ממועמד אפשרות גורפת לתיקונים והשלמות, אך מאפשרת לו להבהיר, להשלים או לתקן מסמכים שהגיש. כמו כן, היא הנחתה באופן ברור את הספק החיצוני לאשר כל בקשה מסוג זה. אשר למספר הראיונות, שיקול הדעת ניתן כדי להימנע ממצבים בלתי אפשריים כגון מקרים של כמה מועמדים שקיבלו ניקוד זהה. עוד מסרה כי נוכחות נציג הרשות בראיונות המועמדים חשובה, שכן מתוקף תפקידו הוא מכיר את החברות הממשלתיות ומשתתף כדירקטור ללא זכות הצבעה בישיבות הדירקטוריון. הרשות הוסיפה כי ככל שישנו שיקול דעת בתהליך האיתור הוא נעשה בשוויוניות מוחלטת ובאופן גורף.

ככל שהרשות חורגת מהקריטריונים שפורסמו עליה לעשות זאת באופן שקוף כדי שהחלטותיה כאמור יהיו נתונות גם לביקורת. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי לנוכח התפיסה שתהליך בחירת דירקטורים אמור להיות שוויוני, תחרותי ושקוף, עליה לפרסם את החלטותיה לחרוג מנוהל נבחרת 2017 כדי לשמור על עקרונות אלו.

4. כאמור בפרק בנושא איוש דירקטורים, נמצא כי בחברות רבות קיים איוש חסר של דירקטורים, ובחלק מהמקרים הדבר נובע בשל סירוב מועמדים להתמנות לחברות. למרות זאת, בחוזר 2017 הרשות לא נתנה מענה לנושא זה.

הרשות הסבירה בתשובתה כי היא סבורה שלא יהיה זה נכון להתייחס לנושא זה בחוזר 2017. ספק אם לרשות קיימת הסמכות לקבוע כללים לעניין זה שכן השרים הם אלו הממנים דירקטורים לחברות הממשלתיות. למשל, אין באפשרות הרשות לקבוע שמועמד שיסרב להתמנות לחברה מסוימת לא יוכל להתמנות לחברה אחרת.

5. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי בחוזר 2017 לא טופלו מלוא החולשות שהתגלו ביישום תהליכי איתור מועמדים בעבר, גם אלו שכבר היו ידועות לה. על הרשות למפות את כל החולשות בנוהל הקיים ולגבש, בשיתוף שר האוצר, נוהל מעודכן שימשם בסיס מקובל לעבודה משותפת בין השרים לרשות. במסגרת האסדרה של הנבחרת יש לקבוע ולפרסם בין היתר מהי התקופה שבסיומה יש לקיים תהליך גיוס מחדש לנבחרת.

אי-קבלת מועמדים לנבחרת

כאמור, הכישורים הנדרשים בחוק מדירקטור הם תואר אקדמי וניסיון של חמש שנים לפחות בתפקיד בכיר "באחד מאלה, או שהוא בעל ניסיון מצטבר של חמש שנים לפחות בשניים או יותר מאלה: (א) בתפקיד בכיר בתחום הניהול העיסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי; (ב) בכהונה ציבורית בכירה או בתפקיד בכיר בשירות הציבורי בנושאים כלכליים, מסחריים, ניהוליים או משפטיים; (ג) בתפקיד בכיר בתחום עיסוקיה העיקריים של החברה". למשרד מבקר המדינה הגיעו טענות ולפיהן מועמדים בעלי ניסיון מקצועי רב בתחומים רלוונטיים לא עמדו בקריטריונים שקבעה הרשות בשל אופי תפקידם. להלן שתי דוגמאות: נמצא כי יועץ ללא ניסיון ניהולי לא יקבל ניקוד על בכירות התפקיד לפי קריטריונים שקבעה הרשות. כמו כן, שופטים שפרשו בסמוך להגשת המועמדות לא יקבלו ניקוד על כהונה בדירקטוריונים, משום שכהונתם כשופטים לא מאפשרת להם לכהן בעת ובעונה אחת כדירקטורים. עקב כך, פוחדים באופן משמעותי סיכוייהם להתקבל לנבחרת, גם בפרופיל המשפטי.

ביולי 2017 הסבירה הרשות למשרד מבקר המדינה כי בשל מורכבותו של תפקיד הדירקטור ההחלטה לתת ניקוד לניסיון קודם בכהונה בדירקטוריונים היא סבירה ואף הכרחית. עם זאת, אין המשמעות היא שמועמדים חסרי ניסיון בדירקטוריונים אינם יכולים להיכנס לנבחרת, משום שאין מדובר בתנאי סף, וראיה לכך היא שלכ-31% מהחברים בנבחרת 2015 אין ניסיון קודם בכהונה בדירקטוריונים. בשל הטענות כי לקריטריון של כהונה בדירקטוריון ניתן משקל רב מדי, שמנע ממועמדים ראויים להיכנס לנבחרת, הופחת בנבחרת 2017 המשקל הניתן לניסיון קודם בכהונה בדירקטוריונים מ-30% ל-20%.

על הרשות לבחון אחת לכמה זמן את כישורי המועמדים שלא נכנסו לנבחרות ואת ניסיונם התעסוקתי, ולמפות אילו מהם יכלו לתרום לדירקטוריונים, ובהתאם לכך לעדכן את הקריטריונים לכניסה לנבחרת.

הצורך בהסדרת מעורבותה הרבה של הרשות בתהליך הבחירה

בתיקון לחוק נקבע בין היתר כי תוקם ועדה לבדיקת מינויים⁴⁰. בדברי ההסבר לתיקון נכתב כי "הסיבות שהביאו להקמת הוועדה... לא רק שלא עברו מן העולם אלא שתוקפן התעמק: המינויים היו פעמים רבות מידי חסרי שיקול דעת ענייני, פגעו ביכולת התפקוד המקצועית של דירקטוריונים של חברות ממשלתיות והאיצו תהליך של פוליטיזציה של הדירקטוריונים". תיקון החוק, כך צוין, יביא למימוש המטרות האלו: הבטחת תהליך מינוי תקין שיהיה מבוסס על



רשות החברות
מעורבת כמעט בכל
שלבי מינוי
הדירקטורים - החל
בגיבוש הקריטריונים
וכלה בהשתתפות
בוועדה. מעורבות זו
של הרשות מגבירה
בפועל את המתח
בינה לבין השרים
האחראים לחברות
הממשלתיות

שיקולים ענייניים הקשורים בקידום טובתה של החברה, באופן שבחינת המועמדים תהיה מנותקת ממגמות פוליטיות וממחויבויות אישיות ותיעשה בידי ועדה סטטוטורית.

כפי שעולה מהפרקים הקודמים בדוח זה, משנת 2013 רשות החברות מעורבת כמעט בכל שלבי מינוי דירקטורים. היא הקימה שתי נבחרות דירקטורים והחלה בתהליכים להקמת נבחרת שלישית - היא פרסמה קול קורא להקמת הנבחרות; היא קובעת את הפרופילים שלפיהם נבחרים המועמדים, את תנאי הסף לכניסה לנבחרת ואת אופן הניקוד; היא קובעת את המכסות לכל פרופיל; היא בודקת, יחד עם חברה חיצונית, את עמידת המועמדים בתנאי הסף ומחשבת את הניקוד של כל מועמד; היא בודקת את השגות המועמדים על דחייתם מהנבחרת ועורכת ראיונות למועמדים, יחד עם גורמי מקצוע. כאמור, במקרה שבו השרים מעוניינים למנות מועמד שאינו מהנבחרת הוא נדרש לעבור הליך תואם נבחרת. בהליך זה מעורבות הרשות שווה לזו המתוארת לעיל, והיא מעבירה את המועמד תהליך שבו הוא ממלא שאלון אינטרנטי זהה לזה שמילאו מועמדים לנבחרת, לרבות ראיון עם נציג הרשות.

עם בחירת השרים במועמד לכהונה מכינים רפרנט מטעם הרשות והרשות חוות דעת עליהם. עובדים מטעם הרשות המשמשים "מזכירות הוועדה" מכינים לוועדה את כל המסמכים הנדרשים לדיוני הוועדה, קובעים את מועדי הדיונים ואת סדר יומה. עובדת הלשכה המשפטית מטעם הרשות נותנת ייעוץ משפטי לוועדה וכותבת חוות דעת על כל מועמד, בטרם כינוסה של הוועדה. עובדת מטעם הרשות משמשת "מנהלת הוועדה" ורושמת תרשומות בזמן הדיונים ונציג הרשות המשמש חבר ועדה משתתף בדיוניה ומחליט אם ליעץ לשרים למנות מועמד לדירקטור אם לאו. הרשות הכירה במעורבותה העמוקה, ובשל כך החליטה, בהתייעצות עם משרד המשפטים, כי בדיוני הוועדה על מועמדים לנבחרת, נציג הרשות לא יהיה עובד הרשות אלא המשנה למנכ"לית משרד האוצר. החלטה זו עומדת בעינה עד מועד סיום הביקורת.

הסמכות לייעוץ לשרים בנושא התאמתו של מועמד לתפקיד דירקטור היא של הוועדה, גם ללא חוות דעתה של הרשות. עם זאת, וכפי שעולה מהדוגמאות בפרקים לעיל, הרשות מעורבת לכל אורך תהליך מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, החל משלבי גיבוש הקריטריונים דרך שלבי המיון המוקדמים, נוכחות בראיונות עם מועמדים וטיפול בערעורים של מועמדים וכלה בהצבעתם של נציגיה כחברים בוועדה. מעורבות זו של הרשות מגבירה בפועל את המתח בינה לבין השרים האחראים לחברות הממשלתיות.

הרשות מסרה בתשובתה כי היוזמה להתחיל תהליך מינוי מצויה בידי השרים הממנים בלבד. מעורבותה בעבודת הוועדה לבדיקת מינויים מתחייבת על פי החוק והיא תמיד מצויה בגדר ייעוץ והמלצה לשרים. השרים הם הבוחרים כיצד להתנהל לאחר קבלת המלצתה של הרשות. שיקול הדעת של הוועדה הוא עצמאי.

על הרשות לקדם
חקיקה שתעגן הליך
שוויוני, תחרותי ושקוף
לבחירת הנבחרת; על
החקיקה גם לתת
מענה לצורך באיזון
בין הרשות כגוף
מאסדר ובין השרים
האחרים לחברות
הממשלתיות

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי היוזמה להתחיל מינוי מצויה אמנם בידי השרים הממנים בלבד, אך אין להם כל השפעה על הרכב הנבחרת. הרשות היא הגורם הבלעדי המעורב בכל שלבי בחירת הנבחרת שממנה בוחרים השרים את המועמדים (למעט בהליך תואם נבחרת, שבו השרים הם אלו שבחרים במועמדים, אך גם בו מעורבת הרשות). כמו כן, שיקול הדעת של הוועדה עשוי להיות מושפע במידה ניכרת מהרשות היושבת בוועדה על פי חוק ומגישה לה חוות דעת על כל אחד מהמועמדים.

כאמור, אף שהרשות סיכמה עם היועץ המשפטי לממשלה כי בדיוני הוועדה על מועמדים מהנבחרת ישתתף המשנה למנכ"לית משרד האוצר, נמצא כי עובדי הרשות המשמשים נציגי הרשות בוועדה השתתפו לפחות בשלושה דיוני הוועדה על מועמדים לנבחרת.

יוצא אפוא כי אף שהרשות הכירה בכך שמעורבותה בתהליכי המינוי של מועמדים לדירקטורים היא רבה, לא תמיד זהות נציגי הרשות היה על פי סיכום עם היועץ המשפטי לממשלה.

יתרה מזאת, נמצא כאמור כי הרשות העבירה לדיון בוועדה, לטענתה בלחץ השרים, חלק מהמועמדים בהליך תואם נבחרת שקיבלו ניקוד נמוך, וחלק היא סירבה להעביר אף שעמדו בדרישות החוק. הרשות גם לא פרסמה את מדיניותה בנוגע לכהונה בשתי חברות בעת ובעונה אחת ולחידוש מינוי בפעם השלישית.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב הקמת מאגר דירקטורים לצורך מינוי דירקטורים על בסיס שוויוני ושקוף, על פי המלצותיו בעבר. עם זאת, נמצא כי שרים העלו טענות ששיווי המשקל שנקבע בחוק בנוגע לתפקידי הרשות והשרים, הופר לאחר הקמת נבחרת הדירקטורים ובשל תפקידי נוספים של הרשות. על הרשות לקדם הליך חקיקה שיעגן את תהליך בחירת הנבחרת כמאגר מועמדים שוויוני, תחרותי ושקוף שייתן מענה גם לאיזון הרצוי שבין הרשות כגוף מאסדר ובין השרים האחרים לחברות הממשלתיות.

בתשובתו מסר שר הבינוי והשיכון יואב גלנט כי על כל שר מוטלת האחריות להוביל את תחום העיסוק שהוא מופקד עליו. הסמכויות המצויות כיום בידי השרים למימוש אחריותם לוקות בחסר בשל היעדר גורם המתאם בין המשאבים המוקצים (כנגזרת מן הסמכות) ובין האחריות הנדרשת. עיקר הבעיה מצוי בהצבת כוח אדם המחויב למשימה המשרדית ומושפע בהתאם - בתגמול או בסנקציה. השר מציין בתשובתו כי מוצע לשנות בהחלטת ממשלה ובחקיקה את אופן הצבת הפקידות הבכירה, לרבות דירקטורים בחברות הממשלתיות, באופן שהמינוי יעשה בידי השר האחראי ותינתן לו האפשרות להעבירם מתפקידם, כאשר אופן היישום יעשה באופן מדורג ולפי פרקי זמן קבועים וקדנציות



אף שהרשות מעורבת
באופן ישיר בבדיקת
ערעורי המועמדים
ובקיום ראיונות עמם,
היא אינה בודקת אם
נציג הרשות הבוחן
את הערעורים ומראיין
את המועמדים נמצא
במצב של ניגוד
עניינים או שיש לו
זיקות עסקיות לאותם
המועמדים

תחומות. נושאי המשרות שימונו באופן המתואר לעיל יעמדו בתנאי סף ובקריטריונים קבועים מראש שישמשו אבן בוחן להתאמתם למשרות ויבטיחו כי כישוריהם יעמדו בהלימה עם הכללים ועם דרישות התפקיד.

על השרים ועל הרשות לשפר את מנגנון בחירת הנבחרת. שיפור המנגנון יאפשר תהליך שיויוני, שקוף ותחרותי וגם יספק לשרים את הגמישות שניתנה להם בחוק ליישום סמכותם למנות דירקטורים. באופן הזה יהיה ניתן למנוע חשש לשיקולים זרים, לרבות שיקולים מתוך אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים. ראוי שהשרים המעורבים במינוי דירקטורים, הוועדה לבדיקת מינויים והרשות יסדירו את מעורבותה של הרשות בתהליך בחירת דירקטורים באופן שיגביר את אמון השרים והציבור בתהליך.

הצהרת עובדי הרשות על קשריהם עם מועמדים לנבחרת

בפרק הנוגע לניגוד עניינים בהנחיית היועמ"ש מזכרים שני טעמים לעקרון האוסר על הימצאות במצב של ניגוד עניינים, וזאת כדי להבטיח "מילוי התפקיד הציבורי מתוך שיקולים של טובת הציבור בלבד וללא השפעות ושיקולים זרים" וכן "שאמון הציבור ברשות הציבורית לא ייפגע כתוצאה מכך שפעולותיה עלולות להיראות כמושפעות משיקולים זרים".

כאמור, מועמד לנבחרת מקבל ניקוד באמצעות המערכת "אדם מילא" על פי פרטיו האישיים, השכלתו, ניסיונו התעסוקתי וניסיונו בכהונה בדירקטוריונים. הרשות מעורבת באופן עקיף בכל תהליך בחירת המועמד לנבחרת ובאופן ישיר בתהליך הערעור והראיון. למועמד קיימת הזכות לערער על הניקוד שקיבל. הערעור נבדק באמצעות הספק - "אדם מילא" והרשות מאשרת אותו באופן סופי. כאמור, ראיונות המועמדים נערכים מול פסיכולוג מטעם "אדם מילא" ונציג הרשות.

נמצא כי אף שהרשות מעורבת באופן ישיר בבדיקת ערעורי המועמדים ובעריכת ראיונות היא אינה בודקת אם נציג הרשות הבודק את הערעורים ומראיין את המועמדים נמצא במצב של ניגוד עניינים או שיש לו זיקות עסקיות לאותם המועמדים.

מהאמור לעיל עולה כי הרשות לא הנחתה בכתב את עובדיה כי עובדים המעורבים באופן ישיר בתהליך בחירת מועמדים יודיעו על זיקות וקשרים עם מועמדים ויפעלו על פי ההנחיות שיקבלו. על הרשות לפעול בהקדם לגיבוש הנחייה כאמור.

בתשובתה ציינה הרשות כי היא אינה מתנגדת להפצת הנחיה שתפנה את תשומת לב עובדי הרשות לכך שעליהם להימנע מלטפל בכל מקרה שבו הובא לטיפולם עניינו של מועמד לנבחרת שיש להם קשר אישי, עסקי או משפחתי אליו. אם הם מצויים במצב כזה עליהם לדווח על כך לממונים עליהם וליועץ המשפטי של הרשות ולפעול על פי הנחיות שיינתנו להם. גם בשלב הראיונות, כל גורם מהרשות המראיין מועמדים יבחן מראש את רשימת המועמדים שהוא צפוי לראיין, כדי לוודא כי אין ברשימה האמורה מועמד הקשור אליו באופן כלשהו. הרשות הוסיפה כי "חשוב לציין כי גם בהיעדר נוהל פורמלי בנושא, כך פועלת הרשות". בעקבות טיוטת הדוח פנתה הרשות למחלקת הייעוץ והחקיקה (ייעוץ) במשרד המשפטים לקבלת עמדתה. בהתייחסותו של משרד המשפטים צוין כי בהנחיה כאמור תופנה תשומת לב של עובדי הרשות לכך שעליהם להימנע מלהימצא במצב של ניגוד עניינים, ואם הם נמצאים במצב כזה עליהם לדווח על כך ולפעול על פי הנחיות שיקבלו מהממונים עליהם. עוד צוין כי "ההצעה לקבוע כי במקרה כזה עניינו של המועמד לא יטופל על ידי גורם הכפוף לגורם המנוע היא אפשרית, ויש לה תועלת למניעת מראית עין של ניגוד עניינים, אך למעשה ובמקרים שהדבר אינו אפשרי, ניתן בהחלט להסתפק בהנחיה הקובעת כי הנושא יועבר לטיפול אדם אחר (גם אם הוא כפוף לגורם שיש לו היכרות אישית עם המועמד)".

בשל מעורבות הרשות בתהליך מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, וכדי להבטיח כי אמון הציבור והשרים ברשות לא ייפגע עקב פעולותיה, חשוב לגבש הנחיה כאמור ולדאוג ליישמה.

סיכום

צמיחתן והתפתחותן של חברות ממשלתיות שהיקף פעילותן בשנת 2015 נאמד בכ-67 מיליארד ש"ח ונכסיהן נאמדים ב-178 מיליארד שקלים, מושפעת גם ממינוי מועצות מנהלים איכותיות ומקצועיות בחברות אלו. על השרים האחראים, בסיוע הרשות והוועדה לבחירת מינויים, מוטלת אחריות לבחור מועמדים מתאימים בעלי ניסיון ומוניטין נדרשים.

לצד הביקורת בדוח זה על רשות החברות הממשלתיות, כפי שעולה מממצאים רבים וממגוון דוגמאות, ראוי לציין כי הקמת המאגר היא מהלך חיובי ונכון אם כי לא חף מליקויים. המאגר נועד לתקן את המצב ששרר שנים לפני הקמת הנבחרת, כאשר למועצות המנהלים של חברות ממשלתיות מונו דירקטורים על בסיס שיקולים מפלגתיים על פני שיקולים ענייניים. התנהלות כזאת פגעה ב"מהותו" של השירות הציבורי, איכותו המקצועית ועקרון השוויון בין המועמדים שהוא ערך יסוד בחברתנו. מסוף 2013 השקיעה הרשות משאבים בהקמת מאגר הכולל שלוש נבחרות של מועמדים לדירקטורים. עיגון תהליך שוויוני ושקוף בהקדם, תוך תיקון הליקויים והפקת הלקחים מתהליך נבחרת הדירקטורים, יכול להבטיח גיוס מועמדים מכל גווי האוכלוסייה במדינה תוך הגברת אמון הציבור בשרים וברשות בפרט ובמגזר הציבורי בכלל.

קיים מתח בין אחריות השרים לחברות הממשלתיות ובין הסמכויות הרגולטוריות שהוקנו לרשות בחוק. נראה כי התהליך שהתקיים בעבר נוטה כיום, עם הקמת הנבחרות, לכיוון מעורבות גבוהה של הרשות בתהליך בחירתם של דירקטורים, בעוד האחריות על הנהגת החברות הממשלתיות מצויה בידי השרים. המעורבות הגבוהה של הרשות לא הביאה את תהליך הבחירה לנקודת איזון שתמנע הטיות בבחירת הדירקטורים. הדוח מצביע על הצורך בהמשך בחירת דירקטורים בשיטת המאגר שהתוותה הרשות תוך ביצוע שינויים הנוגעים למעורבותה של הרשות ולמשקל נציגיה בוועדה. נוסף לכך, יש לשאוף לעבודה משותפת ומוסכמת בין השרים לרשות מתוך אינטרסים משותפים לטובת החברות הממשלתיות, המדינה ואזרחיה. הליך תואם נבחרת יכול שיעשה כתהליך משלים לנבחרת כל עוד הוא נעשה על פי הנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה. ראוי שהרשות, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, יקבעו כללים ברורים להליך תואם נבחרת, יישמו אותם באופן מלא ויפרסמו אותם לציבור.

על הרשות ועל השרים להמשיך לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה כדי לקדם את מוסד "הדירקטוריון" ונבחרת הדירקטורים בחברות הממשלתיות שתכליתה בחירת המועמדים הטובים והאיכותיים ביותר, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות והיעדר משוא פנים תוך ניתוק הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים, לרבות אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים כפי שנעשה בעבר, שבסופו של דבר פוגעים בתפקוד החברות הממשלתיות, ובמשתמע באינטרס הציבורי.