

עמדת מכון זולת על תוכנית הממשלה למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות על בסיס השתייכות פוליטית

- מכון זולת – לשוויון וזכויות אדם, מקדם את ההגנה על שלטון החוק והדמוקרטיה. בתאריך 20.6.2022 פרסם מכון זולת את הדוח דמוקרטיה לכאורה: מצב המשטר בישראל,¹ שהתריע על התהליכים הסמכותניים שהתרחשו במדינת ישראל לאורך השנים. תהליכים אלה הואצו מאז הקמתה של הממשלה ה-37 ב-29.12.22.
- רשות החברות הממשלתיות אחראית על 71 חברות ממשלתיות עם נכסים בשווי של למעלה מ-235 מיליארד שקל. החברות הממשלתיות הן בחלקן חברות ענק המספקות שירותים חשובים לציבור והן שחקן משמעותי בתחומים רבים במשק ובחיי התושבים, בין היתר בתחומים של אנרגיה, חינוך, מים, בריאות, דיור, נמלי הים, תשתיות תחבורה, ביטחון ותרבות.
- הממשלה כבר הסכימה בהסכמים הקואליציוניים על ביטול "נבחרת הדירקטורים" ועתה מתנהל ויכוח בין שר האוצר בצלאל סמוטריץ לבין השר לשיתוף פעולה אזורי דוד אמסלם, שממתין להכרעת ראש הממשלה נתניהו, אם להעביר לאחריות השר אמסלם את רשות החברות הממשלתיות. כפי שיוסבר בפירוט בחוות דעת זו, מכון זולת קורא למפלגות האופוזיציה ולציבור המתנגד להפיכה המשטרית להתנגד גם לביטול נבחרת הדירקטורים ולהעברת רשות החברות הממשלתיות לאחריות השר אמסלם: ביטול "נבחרת הדירקטורים" יפגע באופן חמור בהליך השוויוני לבחירתם ועלול להחמיר את חוסר השוויון הקיים ממילא בפעילויות הממשלה בכל תחומי החיים. אף אם "הנבחרת" לא תבוטל, העברת רשות החברות הממשלתיות לאחריות השר אמסלם, חמורה ותגרום נזק לאינטרס הציבורי בדומה להכפפת המשטרה לאחריות השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר. בשל החולשות הקיימות בהוראות חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, בדומה לשר בן גביר שמשנה את פניה של המשטרה מבלי שאושרו בכנסת כל תיקוני החקיקה שדרש, גם השר אמסלם יוכל להגביר את הפוליטיזציה במינוי הדירקטורים ובתפקודם ולהביא להרס וכאוס בחברות ובמשק.
- החקיקה הקיימת: כשירות הסף הדרושה לכהונה ולהליך המינוי של דירקטורים לחברות ממשלתיות, מוסדרת בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 (להלן: החוק). סעיף 18(א) חוק זה קובע כי דירקטור בחברה ממשלתית ימונה על ידי השרים, כהגדרתם בחוק, לאחר היוועצות עם הוועדה אשר פועלת מכוח סעיף 18 לחוק. במסגרת סעיף 18(ג) וסעיף 18(ג) בחוק, על הוועדה

¹ איתי מק, דמוקרטיה לכאורה: מצב המשטר בישראל, מכון זולת (20.6.2022).

לבחון את מועמדותם של כל מועמד ומועמדת בשלושה היבטים: (1) תנאי הכשירות הקבועים בחוק (סעיף 16א וסעיף 17 בחוק); (2) מידת התאמתו של המועמד לתפקיד של דירקטור בחברה; וכן (3) לגבי מועמד בעל זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה – האם באמתחתו כישורים מיוחדים בתחום פעולתה של החברה או כשירות מיוחדת אחרת, בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים בחוק, אשר מצדיקים את מינויו חרף הזיקה כאמור.

• **כיום קיימים שני מסלולים שמאפשרים מועמדות לתפקיד דירקטור בחברה ממשלתית – מסלול "נבחרת הדירקטורים" ומסלול "תואם נבחרת":** המסלול הראשון הוא הליך איתור פומבי, תחרותי ושוויוני שעורכת רשות החברות הממשלתיות אשר בסופו מוקמת לשימושם של השרים הממנים "נבחרת הדירקטורים", כלומר מאגר של מועמדות ומועמדים המתאימים לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית. לצידו של מסלול זה קיים מסלול חלופי, המכונה "תואם נבחרת", אשר בו נעזרים בבדיקת מינויים חריגים של מועמדים שאינם כלולים בנבחרת הדירקטורים. מסלול זה מנוהל על פי המתווה שנקבע בחוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מיום 14.12.2020. לפי האמור בחוות דעת זו, המסלול של "תואם נבחרת" נועד למקרים מיוחדים, חריגים ומעטים במספרם, אשר מצדיקים איתור מועמדים מחוץ ל"נבחרת הדירקטורים". מועמדים הנשקלים במסלול של "תואם נבחרת", בדומה לאלו אשר נכללים ב"נבחרת הדירקטורים", נדרשים לעבור הליך בחינה של כישוריהם על ידי ועדת המינויים. מועמד שאינו מחזיק בכישורים המאפיינים את "נבחרת הדירקטורים" לא ימונה לתפקיד של דירקטור אלא אם יציגו השרים, בכתב, נימוקים מיוחדים אשר מצדיקים את מינויו. כללים אלה נועדו להבטיח איוש מיטבי של דירקטוריונים בחברות ממשלתיות בהיבט המקצועי והעסקי, וכן כדי לבלום את התופעה הפסולה של ריבוי מינויים פוליטיים לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות.

• **"נבחרת הדירקטורים" הוקמה בשנת 2013 על רקע ביקורת חוזרת של מבקרי המדינה על ריבוי המינויים הפוליטיים בחברות הממשלתיות, לעיתים ללא כישורים מקצועיים הולמים.** עד לשנת 2013 השרים בחרו בעצמם מועמדים והעבירו את שמם לוועדה. לאחר אישורה של הוועדה והמלצתה 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 המקצועיים. כאמור, מאגר "נבחרת הדירקטורים" מגובש באמצעות הליך איתור פומבי, תחרותי ושוויוני.

• **מכון זולת תומך בתיקון חוק החברות הממשלתיות, כך שיעוגן מעמד "נבחרת הדירקטורים", תוגבר העצמאות והמקצועיות של הדירקטורים וכן תוחלש השליטה של הפוליטיקאים בהליך מינויים ועבודתם השוטפת.** זאת מתוך תפיסה שהחברות הממשלתיות אינן "קופה קטנה" שנועדה לביזה, ולא נועדו לצורך סידורי עבודה למפלגות הפוליטיות. מדובר במשאב ציבורי יקר

ערך שיש להבטיח שינוהל באופן מקצועי, תקין, שוויוני וחוקי. בהינתן שאין בעת הזו היתכנות פוליטית לתיקון החקיקה הדרוש, לכל הפחות על הציבור וחברי האופוזיציה בכנסת להיות מודעים לבעיות בחקיקה הקיימת, אפשרויות ניצולן לרעה, ובהתאם גם להתנגד לניצול ולהחרפת הבעיות.

- **בהסכמים הקואליציוניים הוסכם כי "כל סיעות הקואליציה יתמכו בממשלה ובכנסת בתיקוני חקיקה נדרשים לביטול נבחרת הדירקטורים". בנוסף, לפי ההצעה שהממשלה צפויה להצביע עליה בקרוב, רשות החברות הממשלתיות תועבר מידי משרד האוצר לשר דוד אמסלם. השר אמסלם מנהל מזה כמה שנים קמפיין נגד עצמאותם ומקצועיותם של הדירקטורים בחברות הממשלתיות. למשל, ב-3.12.2020 הוא הודיע בציף בטוויטר על החלטתו "לבטל את נבחרת הדירקטורים שהקימו לפיד ויגוב", וכן "לפתוח אותה לכל אזרחי ישראל שעומדים בקריטריונים שנקבעו בחוק. גם עקרת בית יש לה תובנה, גם פועל יצור יש לו תובנה".² היועמ"ש לממשלה לשעבר אביחי מנדלבליט, באמצעות המשנה לו עו"ד דינה זילבר, הגיב כי הדבר יהיה אפשרי רק לאחר שיגובש הליך חדש ומקצועי לצורך בניית מאגר של שמות אשר ממנו אפשר יהיה לשבץ דירקטורים לחברות הממשלתיות. בג"ץ הקפיא זמנית את הביטול. ב-14.12.2020, צייץ השר אמסלם כי "הגב' זילבר ומר מנדלבליט ממשיכים עם ההתנהלות הבריזנית שלהם ודורשים להנציח את הנבחרת האליטיסטית של יש עתיד. הם יעשו ועושים הכול כדי להפריע לי בעבודתי, תוך כדי שהם עוברים באופן גס ובוטה על החוק".³**

- **עמדת מכון זולת: ביטול "נבחרת הדירקטורים" יפגע באופן חמור בהליך השוויוני לבחירתם ועלול להחמיר את חוסר השוויון הקיים ממילא בפעילות הממשלה בכל תחומי החיים. אף אם הנבחרת לא תבוטל, העברת רשות החברות הממשלתית לאחריות השר אמסלם חמורה ותגרום נזק לאינטרס הציבורי בדומה להכפפת המשטרה לאחריות השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר:**

☒ **מדובר בחלק בלתי נפרד מהניסיון לבצע הפיכה משטרית במדינת ישראל. בין היתר, באמצעות צבר של הצעות חקיקה אנטי-דמוקרטיות וניצול לרעה של החולשות הקיימות במוסדות הדמוקרטיים ו"באיזונים והבלמים" בשיטת המשטר בישראל. בנוסף, מדובר בהמשך ישיר לקמפיין שהחל משנת 2015 מקודם באינטנסיביות על ידי ממשלות נתניהו בעניין "שלטון הפקידים". לפי המסרים של הקמפיין, "הפקידים" במשרדי הממשלה ובשירות הציבורי הם גורמים חתרניים המנסים לנהל אותה באופן אנטי-דמוקרטי ולבצע "הפיכה שלטונית". אין מדובר בוויכוח ענייני על התנהלות אדמיניסטרטיבית תקינה, אלא במסע דה-לגיטימציה כלפי הדרגים המקצועיים, בליווי מסרים המזכירים את המסרים הקונספירטיביים של הנשיא**

² דוד אמסלם, [ציף](#), 3.12.2020.

³ דוד אמסלם, [ציף](#), 14.12.2020.

לשעבר דונלד טראמפ ותומכיו נגד מה שמכונה בארה"ב ה-Deep State. כך למשל, ב-26.12.2020, צייץ השר אמסלם בטוויטר כי ברשות החברות הממשלתיות "שכחו מי השר במשרד ואת מי בחר הציבור, ומייחסים כוח רב מידי לפקידות וליועצים, כאילו על פיהם יישק דבר, ותפקידם להכריע, במקום לייעץ".⁴

☒ **לנוכח העמדות המוצהרות של השר אמסלם, בין שתבוטל "נבחרת הדירקטורים" ובין שלא, הוא צפוי למנות דירקטורים בעיקר לפי זיהוים או השתייכותם הפוליטיים, במקום לפי כישוריהם, בהליך לא שוויוני ותוך פגיעה בכללי הייצוג ההולם. כיום חסרים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות כ-200 דירקטורים ודירקטוריות. לפי הצהרותיו של השר אמסלם הוא מעוניין לבחור דירקטורים לפי זיהוים הפוליטי, ולא לבחור במי שלדעתו משתייכים למפלגות פוליטיות יריבות, אף אם הם המועמדים עם הכישורים הטובים ביותר. ככל ש"נבחרת הדירקטורים" תישאר על כנה, השר אמסלם צפוי לבחור מתוכה רק את מי שמראש מזוהה פוליטית עימו או את מי שיצהיר בדיעבד על נאמנות פוליטית כלפיו (לאחר שכבר נכנס ל"נבחרת"). במקום שהמועמדים ידרשו להוכיח שהם המתאימים ביותר מבחינת כישוריהם המקצועיים, הם יצטרכו להוכיח כי הם הנאמנים ביותר מבחינה פוליטית. כבר כיום, לפי סעיף 18(א) לחוק השר רשאי להגיש השגה למליאת הממשלה על ההחלטה של הוועדה לבדיקת מינויים לא להמליץ על מינוי שביקש. לנוכח ההצהרות הפומביות בחודשים האחרונים של חלק מהשרים, על כך שיש לאפשר להם לבצע מינויים בחופשיות וללא התערבות של הייעוץ המשפטי ונציבות שירות המדינה, אין ספק שהממשלה תאשר כל מינוי לדירקטור שהשר אמסלם ידרוש תוך התעלמות מעמדת הוועדה; ככל ש"נבחרת הדירקטורים" תבוטל, בשים לב לכך שזו טרם עוגנה בחקיקה (ככל שבג"ץ לא יבלום את הדבר), השר אמסלם עלול להקים "נבחרת נאמנים פוליטיים" משלו ולבחור רק מתוכם את מי שיעמדו בכישורי הסף הקבועים בחוק. זאת אף אם לאחרים יש כישורים טובים ומתאימים יותר, אך הם יהיו פסולים בעיני השר רק בשל זיהוים הפוליטי. כך או כך, צפויה פגיעה חריפה בעקרון השוויון בין המועמדים לאיוש משרה ולא יהיה טעם להתמודד לתפקיד דירקטור של מי בציבור הישראלי שעומד בתנאי הכשירות הקבועים בחוק, אך אין לו זיקה פוליטית לשר אמסלם. בנוסף, בנסיבות אלה צפוי להחמיר ייצוג החסר בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות בקרב נשים, האוכלוסייה הערבית, אנשים עם מוגבלות, קהילת יוצאי אתיופיה, האוכלוסייה החרדית ועולים חדשים.**

☒ **מינוי דירקטורים על פי שייכות פוליטית עלול להחמיר את חוסר השוויון הקיים כבר כיום כמעט בכל פעילויות הממשלה ובשלל תחומי החיים במדינה. כאמור, החברות הממשלתיות הן בחלקן חברות ענק, המספקות שירותים חשובים לציבור והן שחקן משמעותי**

⁴ דוד אמסלם, [ציץ](#), 26.12.2020.

בתחומים רבים במשק ובחיי התושבים. בין היתר בתחומים של אנרגיה, חינוך, מים, בריאות, דיור, נמלי הים, תשתיות תחבורה, ביטחון ותרבות. תפקיד הדירקטוריון, כפי שמוגדר בסעיף 32 לחוק, הינו לקבוע את המדיניות הכללית של החברה הממשלתית בתחום מטרותיה, את פעולותיה הפיננסיות, תקציבה השנתי של החברה ודרך ביצועו והשימוש במקורות העומדים לרשותה. דירקטוריון הנשלט על ידי נאמנים פוליטיים, עלול לאפשר לממשלה לממש מדיניות המפלה לטובה או לרעה במתן שירותים ציבוריים ובפיתוח תשתיות לאוכלוסיות מסוימות, בשל טעמים פוליטיים או גזעניים, ואף לדרדר את השירותים הקיימים בשל יריבות או נקמה פוליטית.

☒ **מינוי דירקטורים על פי שייכות פוליטית עלול להוביל לפגיעה חמורה בתפקוד החברות הממשלתיות וביציבותן.** במקום לשקול שיקולים ענייניים, דירקטור שייבחר רק בשל שייכות פוליטית יהיה בראש ובראשונה מחויב להפגין את נאמנותו הפוליטית, גם אם זו תסתור את טובת החברה הממשלתית. כך למשל, הדירקטור עלול לתמוך בהתקשרויות נפסדות ומושחתות עם ספקים או לקוחות רק בשל זיקתם למפלגה הפוליטית, בניגוד לאינטרס של הציבור והחברה הממשלתית. כבר כיום סעיף 22(6) לחוק מאפשר להדיח דירקטור אם "הרשות, או השרים לאחר התייעצות עם הרשות, ראו, שאינו ממלא תפקידו כראוי והעבירו אותו, בהודעה לחברה, מכהונתו".⁵ עלולה להיווצר תחלופה כל אימת שיתחלף השר או הדרג הפוליטי או האינטרס הפוליטי, או שיסור חינו הפוליטי של הדירקטור בעיני השר. למעשה, חברי הדירקטוריון יהיו חסר ערך מלבד לשמש כחותמת גומי של השר, אחרת יודחו.

☒ **מינוי דירקטורים על פי שייכות פוליטית עלול להגביר את תופעת השחיתות לא רק בתוך החברות הממשלתיות עצמן, אלא גם בכל פעילויות הממשלה, באופן הפוגע באינטרס הציבורי ובמשק המדינה.** כאמור, רשות החברות הממשלתיות אחראית על 71 חברות ממשלתיות, עם נכסים בשווי של למעלה מ-235 מיליארד שקל, שמעסיקות כ-57 אלף עובדים, ומנהלות התקשרויות עם המוני ספקים, רשויות מקומיות וחברות פרטיות. טעם עיקרי למינוי הפוליטי הוא מתן טובת הנאה כדי לחזק את מעמדו האישי של השר בקרב מפלגתו או בקרב ציבור מסוים. כלומר, יש במינויים כאלה יסוד חזק של ניצול תפקיד ציבורי לצרכים אישיים. דירקטור שמחויבותו הראשית אינה לציבור וליציבות ולרווחי החברה הממשלתית, אלא לאינטרסים אישיים ופוליטיים, עלול לגרום נזק כבד לקופה הציבורית שהחברה הממשלתית היא מנכסיה, לפגוע באיכות השירותים הניתנים לציבור על ידי הממשלה ולהשפיע על משק המדינה. מאחר שהחברות הממשלתיות הן כאמור שחקן משמעותי בתחומים שונים במשק ובחיי התושבים, ניהולן באמצעות התקשרויות מושחתות

⁵ [חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975](#), נבו (נוסח עדכני לתאריך 1.12.2021).

עם המוני ספקים, רשויות מקומיות וחברות במגזר העסקי יגביר את תופעת השחיתות בכל המדינה ובקרב כל גורם שיהיה בקשר עם אותן החברות הממשלתיות המושחתות. יצוין שלפי דו"ח מבקר המדינה ממאי 2022, כבר כיום קיימת תופעה של מעילה בכספי חברות הממשלתיות מבלי שישנם מנגנונים מתאימים לטיפול בה.

☒ מינוי דירקטורים על פי שייכות פוליטית יביא לפגיעה באמון הציבור בישראל ושל גורמים בין-לאומיים שכלכלת ישראל תלויה בהם. עלולה להיגרם פגיעה באמון הציבור בישראל בחברות הממשלתיות, שתקשה עליהן למצוא כוח אדם מקצועי וראוי בתחרות עליו מול חברות פרטיות, וכן תרחיק חברות פרטיות ישראליות מעריכת עסקים איתן כדי לא "להתלכלך" ולכגוע בתדמיתן; ירידה באמון הציבור בישראל עלולה להוביל להפרטה מיותרת של חברות ממשלתיות בניגוד לאינטרס הציבורי. כך, הממשלה שגרמה להידרדרותה של חברה ממשלתית ושירותיה לציבור, תוכל להציג את ההפרטה כ"פתרון קסם" וכך ותיווצר שכבה נוספת של שחיתות – נכסי החברה הממשלתית שיוכרטו יימסרו למקורבים לשלטון; תפיסתן של החברות הממשלתיות כמושחתות גם בעיני מדינות וארגונים זרים עלולה להביא לאובדן לקוחות בין-לאומיים, כולל מדינות המגבילות עסקים והשקעות עם חברות מושחתות. בנוסף, תיגרם הפרה של התחייבויות מדינת ישראל לארגון ה-OECD; עקב כל אלה, עלולות להיפגע תוכניות כלכליות וחברתיות של הממשלה אשר אמורות לשרת את כלל הציבור בישראל.

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד איתי מק