

מדינת ישראל  
משרד המשפטים

רשות החברות הממשלתיות  
התקבל

28. 04. 2014

הועבר לטיפול

מחלקת יעוץ וחקיקה (כלכלי - פיסקאלי)

ירושלים: כ"ח ניסן תשע"ד  
28 אפריל 2014

תיקנו: 803-04-2014-000512  
סימוכין: 803-99-2014-036351

אל: היועצת המשפטית למשרד התחבורה  
היועץ המשפטי למשרד האוצר  
היועץ המשפטי לרשות החברות הממשלתיות (בפועל)

הנדון: נבחרת דירקטורים – שלב היישום

1. החברות הממשלתיות מופקדות על הספקתם של שירותים חיוניים, מנהלות נכסים ציבוריים ומהוות מרכיב חשוב בנכסי המדינה.
2. מינוי דירקטורים מקצועיים ומנוסים הוא תנאי הכרחי לניהול תקין של החברות הממשלתיות. מינוי ראוי חיוני לניהול מקצועי ואף מקרין על דרגי הניהול האחרים בחברות. לעומת זאת מינוי דירקטורים על בסיס קשרים ולא על בסיס כישורים והתאמת המינוי לצרכי החברה פוגע פגיעה קשה בתפקוד החברות. הוא אף פוגע באמון הציבור בחברות הממשלתיות ועלול להשליך גם על דרגי הניהול האחרים בחברות.
3. על מנת להבטיח מינויים ראויים קובע סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה – 1975 (להלן – החוק) כי דירקטור יתמנה בידי שר האוצר והשר האחראי לפי החוק על ענייני החברה לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. הוועדה נדרשת לבחון את כשירותו לתפקיד של מועמד, שהוצע על-ידי השרים, וכן ליעץ לשרים בעניין התאמתו של המועמד לתפקיד.
4. החוק אינו מסדיר את האופן שבו בוחרים השרים את המועמדים. את הפער הזה השלימו הפסיקה והנחיות היועץ המשפטי לממשלה בהתאם לעקרונות היסוד של המשפט המינהלי.

5. נקבע כי סמכות המינוי הופקדה בידי השרים בנאמנות עבור הציבור<sup>1</sup> ולכן חובה עליהם להפעילה לטובת הציבור ומתוך שיקולים ענייניים בלבד. עמדה זו מודגשת בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מסי 6.5000 העוסקת במינויים לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים (להלן: **הנחיית היועץ המשפטי לממשלה**) שמטרתה להבנות את שיקול דעתם של השרים במטרה להביא לבחירת האדם המתאים ביותר לתפקיד. יש לזכור בהקשר זה, כי הוועדה לבדיקת מינויים מתמקדת רק במועמדים שמובאים בפניה, ואינה עורכת השוואה בינם לבין מועמדים פוטנציאליים אחרים.

6. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה קובעת כי על השר לבחון ולהשוות מספר מועמדים לתפקיד ולצורך כך עליו להרחיב את מאגר המועמדים. עליו לחפש את מועמדיו בקרב כלל הציבור ולא בקרב מקורביו האישיים והפוליטיים בלבד.

7. לפני מספר חודשים הציג מנהל רשות החברות הממשלתיות בפני היועץ המשפטי לממשלה את כוונתו לחובל חלקי חד-פעמי פתוח, שוויוני ומקצועי לאיתור דירקטורים לחברות הממשלתיות. זאת במסגרת תפקידה של הרשות לייצג לשרים בעניינים הנוגעים לחברות הממשלתיות. מטרת החלק, המכונה "נבחרת הדירקטורים" וכך הוא יכונה גם במכתב זה, היא להביא לאיוש הדירקטוריונים בחברות הממשלתיות ובחברות הבת הממשלתיות בדירקטורים בעלי כישורים וניסיון מתאימים, ובהתאם לצרכי החברות.

8. אנו תמכנו במהלך וראינו בו ניסיון חד פעמי ליישום ההנחיה, כאשר על בסיס הלקחים שיופקו מהליך זה ניתן יהיה לבנות בחקיקה מודל חדש למינוי הדירקטורים בחברות הממשלתיות.

9. עם זאת, כל עוד לא שונה החוק, על הליך מינוי חד פעמי להשתלב עם הוראות החוק ולהביא לידי ביטוי, בין היתר, את האחריות על המינוי המוטלת על השרים.

10. במצב המשפטי הקיים, אין בקיומו של הליך איתור נבחרת הדירקטורים כדי לגרוע מסמכות המינוי של השרים מכוח החוק. יש לראות בו הליך שמטרתו לסייע לשרים ולייעץ להם. הסמכות והאחריות מוטלת על השרים.

11. אכן, שר האוצר קיבל על עצמו לבחור מועמדים מתוך הרשימה שתתגבש בסופו של ההליך. אולם מוסכם על כלל הגורמים כי אין בכך כדי לכבול את שיקול דעתו של השר האחראי על ענייני החברה וכי העניין מסור לשיקול דעת השרים, בהיות סמכות המינוי סמכות משותפת של שני השרים יחד.

<sup>1</sup> ראו למשל, עע"מ 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות ואח' תק-על-2009(2), 2008; בג"צ 932/99 התנועה לאיכות השלטון נ' יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים ואח', פ"ד נג(3) 769; בג"צ 4599/90 דקל נ' שר האוצר פ"ד מה(1) 28.

12. אכן, טוב יעשו שרים אחרים אם יבחרו במועמדי נבחרת הדירקטורים. יש לזכור כי לראשונה נערך הליך איתור מקיף על בסיס קריטריונים אחידים וחוקה כי הליך זה הנבחרת דירקטורים ראויה. אולם אין עליהם חובה לעשות כן על פי הדין הקיים.

13. עם זאת, 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 לאחר בחינה של מספר מועמדים<sup>2</sup>. שר התחבורה אף הודיע כי בחינת מועמדיו תהיה על בסיס פנייה לכלל הציבור באמצעות פרסום בעיתונות.

14. מלבד נושא עקרוני זה עלו נקודות נוספות הדורשות התייחסות ונבקש להתייחס אליהן עתה.

15. רשות החברות מציגה לשרים מספר מועמדים מנבחרת הדירקטורים כמספר המקומות הפנויים בדירקטוריון. מוסכם על הרשות כי ככל שהשרים יבקשו היא תציע מועמדים נוספים למשרה בהתאם לתוצאות הליך האיתור ובכך תורחב הרשימה שתוצג לשרים. כיוון שמדובר בסמכות ייעוץ על הפניות לשרים להיות מנומקות ומוסברות הן לגבי הסיבה לשיבוצים המוצעים והן לגבי מידת התאמתו של המועמד.

16. בדרך כלל מועמדי השרים מגיעים לבחינת הועדה לבדיקת מינויים לאחר ששני השרים הסכימו על המינוי. זאת על בסיס אישור משותף של יועצי שר האוצר והשר האחראי.

17. במסגרת המהלך החד-פעמי של נבחרת הדירקטורים, על מנת לסייע להליכי המינוי של נבחרת הדירקטורים, בתיאום איתי, הסכים יו"ר הועדה לבחון את המועמדים של נבחרת הדירקטורים עוד לפני מינויים ועל בסיס עמדתו של שר האוצר בלבד. המטרה היתה להציע לשרים מועמדים מנבחרת הדירקטורים שעברו קודם לכן אישור של הועדה לבדיקת מינויים ובכך לייעל את התהליך. כיוון שמדובר במהלך ייחודי וחד פעמי, סוכס כי אישור הועדה למועמדי נבחרת הדירקטורים יהיה תקף למשך שלושה חודשים בלבד.

18. יובהר כי העובדה שמועמדי נבחרת הדירקטורים נבחנו בידי הועדה לבדיקת מינויים, אינה גורעת מאפשרות מינויים של מועמדים אחרים שיוצעו על ידי השרים. היא אף אינה יוצרת יתרון נורמטיבי למועמדים אלה על פני מועמדים אחרים שטרם נבחנו בידי

<sup>2</sup> חשוב לציין כי דברים אלה נכונים לגבי הדירקטורים מקרב הציבור ואינם חלים על מינוי עובדי מדינה. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה קובעת כי מינוי עובדי מדינה ראויים לדירקטורים בחברות הממשלתיות מהווה כלי חשוב לשמירה על אינטרס הציבור בחברות. לפיכך, מינוי עובדי מדינה כדירקטורים, בין בשל דרישה בתקנון ובין מטעמים אחרים, אסור שתחסם בשל קיומו של ההליך. לכן אין לעכב הליכים לבחירת עובדי מדינה לדירקטוריונים רק בשל ההליכים החדשים של נבחרת הדירקטורים.

הוועדה. הדין הקיים ממשיך לאפשר בחינה של מועמדים אחרים על ידי הוועדה לפי המסלול הרגיל ולאחר ששני השרים הסכימו על המינוי.

19. קיומן של ההבנות במכתב זה יאפשר יישום ראוי של ההליך המקיף שקיימה הרשות לצד שמירה על סמכויות השרים על פי הדין הקיים.

בברכה,



אבי ליכט,

משנה ליועץ המשפטי לממשלה  
(כלכלי פיסקלי)

העתקים:

היועץ המשפטי לממשלה  
יו"ר הועדה לבדיקת מינויים  
מנהל רשות החברות הממשלתיות