



משרד מבקר המדינה

דו"ח ע ל מינוי דירקטורים
בחברות ממשלתיות

ירושלים, התשמ"ט -1989

תוכן עניינים

<u>עמוד</u>	
7	<u>אחריות על החברות</u>
10	<u>תהליך מינוי דירקטור</u>
14	מינוי דירקטור בחברת בת
19	<u>כישורי הדירקטור</u>
27	<u>תקופת הכהונה</u>
27	תוקף המינוי
28	חידוש כהונה
31	<u>העדר מנין חוקי (קוורום)</u>
35	עיכוב במינוי יו"ר דירקטוריון
36	<u>פוליטיזציה של המינוי</u>
42	<u>דירקטורים עובדי מדינה וחברות</u>
44	ניגוד עניינים בקרב עובדי מדינה
47	<u>סיכום</u>

מבוא

בחדשים האחרונים של שנת 1988 ובתחילת 1989 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות ובחברות בת ממשלתיות. הביקורת נערכה בנוגע למספר חברות העומדות לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב).

הממצאים שהועלו במהלך הביקורת, הובאו לידיעת שר האוצר הממונה, על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה - 1975, על מינוי הדירקטורים, ולידיעת הנהלת רשות החברות הממשלתיות. ממצאים חלקיים, הנוגעים לכל חברה בנפרד, הובאו לידיעת השר האחראי לענייני החברה. בדין וחשבון זה כלולים הממצאים העיקריים.

אחריות על החברות

חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה -1975 (להלן - החוק) מסדיר, בין היתר, את דרך מינויים של דירקטורים בחברה ממשלתית, בחברת בת ממשלתית ובחברה מעורבת כמשמעותן בחוק. החוק קובע, כי דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית או מעורבת יתמנה בידי השר שנקבע כאחראי לענייני החברה, יחד עם שר האוצר (להלן - השרים), לאחר התייעצות עם רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות). דירקטור בחברת בת ממשלתית מטעם חברת האם מתמנה בידי הדירקטוריון של חברת האם; המינוי טעון אישור השרים, לאחר התייעצות עם הרשות. על מינוי דירקטורים בחברה שהתאגדה מחוץ לישראל חלים אותם כללים, במידה שאינם עומדים בסתירה למסמכי היסוד של החברה או לחוקי הארץ שבה התאגדה.

מנתוני הרשות לתחילת מארס 1989 עולה שהממשלה קבעה 16 שרים אחראים לענייני 169 חברות. בשתי חברות האחריות משותפת לשני שרים, ובחברה אחת האחריות משותפת לשלושה שרים. השר האחראי לענייני חברה ממשלתית אחראי גם לענייני חברות הבת שלה.

להלן פירוט מספר החברות לפי סוגיהן והשרים האחראים להן. חברות באחריות משותפת של מספר שרים פורטו בטבלה רק פעם אחת:

סה"כ	חברות מעורבות	חברות בת	חברות ממשלתיות	השר האחראי
34	4	23	7	שר התעשייה והמסחר
24(*)	5	1	18	שר האוצר
20	0	11	9(**)	שר האנרגיה והתשתית
14	1	0	13(***)	שר הבינוי והשיכון
14	5	2	7	שר החקלאות
13	1	5	7(****)	שר התחבורה
13	1	4	8(****)	שר הבטחון
12	7	0	5	שר החינוך והתרבות
11	1	1	9	שר התיירות
14	5	2	7	שרים שבאחריותם עד חמש חברות
169	30	49	90	סה"כ

(*) 12 מהחברות הן קרנות השתלמות.

(**) בחברה אחת אחריות משותפת עם שר התעשייה והמסחר.

(***) בחברה אחת אחריות משותפת עם שר החקלאות.

(****) בשתי חברות, המופעלות ע"י כונס הנכסים הרשמי, אין דירקטוריונים פעילים.

(*****) בחברה אחת אחריות משותפת עם שר החינוך והתרבות ושר התחבורה.

משרד מבקר המדינה בדק בתיקי הרשות, בחודשים אוקטובר - דצמבר 1988, את הנושאים הבאים: תהליך מינוי דירקטור, כישורי הדירקטור, תקופת הכהונה, זיקתם הפוליטית - השתייכותם למרכזי המפלגות: הליכוד (תנועת החברות והמפלגה הליברלית) ומפלגת העבודה הישראלית - וניגוד ענינים בקרב דירקטורים עובדי מדינה(*). הבדיקה הקיפה בעיקר חברות באחריות שר התעשייה והמסחר, שר האנרגיה והתשתית ושר התחבורה, האחראים על מספר רב של חברות עסקיות. מספר נתונים עודכנו לתחילת מארס 1989.

(*) בנושאים אלה, ראה גם דוח שנתי 31, עמ' 144, הפרק על דירקטורים בחברות ממשלתיות.

תהליך מינוי דירקטור

חוק החברות הממשלתיות קובע, כי דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית או מעורבת יתמנה בידי השרים (דהינו השר האחראי לחברה ושר האוצר) לאחר התייעצות עם הרשות. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מנובמבר 1981 קובעת, שללא קיום חובת ההתייעצות ברשות, אין למינוי הדירקטור תוקף.

תהליך המינוי של דירקטור תחילתו בהצגת המועמד של השר לרשות והגשת שאלון לגביו. השאלון כולל את פרטיו האישיים של המועמד, תפקידו במקום עבודתו, מקומות עבודה קודמים, השכלה והשתלמויות מקצועיות, חברות בדירקטוריונים ובהנהלות של חברות וקורות חיים. עוד כולל השאלון את הצהרת המועמד על העדר ניגוד עניינים בין כהונתו כדירקטור בחברה הנדונה לבין עיסוקיו וקשריו האחרים, והתחייבות להודיע לרשות על כל שינוי העשוי להשפיע על מעמדו כדירקטור ובמיוחד מבחינת ניגוד עניינים. במידת הצורך מוזמן המועמד לראיון עם עובדי הרשות.

צוות של עובדי הרשות (להלן - צוות הבדיקה) מכין את חוות הדעת על גבי טופס "בחינת מועמד לדירקטוריון", הכולל שלושה חלקים:

- (1) הדירקטוריון-מספר חברי הדירקטוריון, הרכבו הקיים והרצוי;
- (2) המועמד-כישוריו וחברותו בדירקטוריונים אחרים;
- (3) חוות דעת-התאמת המועמד לתפקידו, ניגוד עניינים, המלצה בעניין המינוי.

על חוות הדעת חותמים ארבעת חברי צוות הבדיקה: רפרנט, המכהן כנציג הרשות בדירקטוריון החברה (כל רפרנט מופקד על כ-20 חברות), מנהל החטיבה האחראי על הרפרנט(*), היועץ המשפטי של הרשות, מנהל הרשות או סגנו. על פי חוות הדעת קובעת הרשות את המלצתה, לחיוב או לשלילה.

הרשות מעבירה אל השרים את המלצתה בעניין מינוי המועמד. יודגש שהשרים אינם חייבים לאמץ את עמדת הרשות ולאחר קיום חובת ההתייעצות הם רשאים לפעול פי שיקול דעתם. כתב המינוי הנושא את התאריך של חתימת השר האחראי, מועבר על ידי הרשות לדירקטור והעתקו אל החברה הנוגעת בדבר. תוקף המינוי, על פי החוק, הוא מיום מסירת כתב המינוי לחברה, זולת אם נקבעו בו מועד אחר.

בדיקת תהליך מינוי הדירקטורים העלתה את הממצאים הבאים:

(1) בחלק מטפסי "בחירת מועמד לדירקטוריון" לא הוקפד על נתונים מלאים: בחלק הראשון לא הקפיד הרפרנט למלא פרטים על הרכב הדירקטוריון, בחלק השני לא נרשמו פרטים מלאים על כישורי המועמד, ולעתים לא נרשם פרט כלשהו. לדברי הרשות, נהגו כך רק כאשר המועמד היה מוכר לרפרנט. בחלק השלישי ללא הקפידו, בדרך כלל, לציין את התאמת המועמד לכהונת דירקטור ולעתים אף חסרה המלצת צוות הבדיקה. לעתים נרשמה, בצד המלצה למנותו, הסתייגות מהתאמת המועמד לתפקיד, ללא

(*) לעיתים משמש מנהל החטיבה כרפרנט.

הסבר ליישוב הסתירה. במספר טפסים חסרו חתימותיהם של אחד או שניים מחברי צוות הבדיקה. הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי הדבר נבע מהעדרו של חבר הצוות - שחתימתו חסרה - בשל שירות מילואים, מחלה או חופשה. לדעת הביקורת, יש לנמק זאת על גבי הטופס.

הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי, ככלל, משמש הטופס כלי עזר ולא מטרה בפני עצמה, ולכן לא ייחסה חשיבות למילוי כל פרטיו. לדעת הביקורת, מהווה הטופס מרכיב חשוב בתהליך מינויו של דירקטור, ואין בהיכרות אישית עם הרפרנט או בנימוקים טכניים כדי להצדיק אי הקפדה על מילוי כדרוש.

(2) החוק מחייב את השרים להיוועץ ברשות, קודם המינוי. ברם נמצא כי, בדרך כלל, השרים האחראים אינם נוהגים כן. הם שולחים לרשות את השאלון האישי של המועמד יחד עם כתב מינוי חתום הנושא את תאריך החתימה. הרשות הסבירה, כי לטענת השרים האחראים אין הדבר נוגד את החוק, מאחר שכתב מינוי הנושא חתימה אחת בלבד אינו תקף. עוד הסבירה הרשות, כי לאחר קבלת כתב המינוי היא מכינה את חוות דעתה ומעבירה אותה אל שר האוצר לשם חתימה על כתב המינוי. לדעת הביקורת, גם אם ההליך, כמתואר לעיל, אינו מנוגד להוראות החוק, יש בו כדי להשפיע על שיקול דעתה של הרשות ולהכביד עליה לגבש חוות דעת אובייקטיבית.

לעתים מקבלת הרשות את השאלון האישי של המועמד בד בבד עם כתב מינוי הנושא את חתימות השר הנוגע בדבר ושר האוצר. כאמור, כבר קבע היועץ המשפטי לממשלה, שללא התהליך של התייעצות, המינוי בטל

מעיקרו. הביקורת העלתה 14 כתבי מינוי שהרשות הכינה לגביהם, אמנם תוך מחאה, חוות דעת למפרע. מתוך 14 כתבי המינוי, חמישה היו לחברי מרכז תנועת החירות בליכוד, ארבעה לחברי מרכז מפלגת העבודה ושניים לחברי מרכז המפלגה הליברלית בליכוד; לגבי שלושה לא נמצא שהם חברי מרכזי מפלגות. לדעת הביקורת, יש בקיום תהליך התייעצות בדיעבד משום פגיעה בחוק והתעלמות מן ההיבט הענייני של חוסר התועלת.

הביקורת העלתה, שבידי הרשות מצויים מספר כתבי מינוי לדירקטורים הנושאים חתימת השרים, שהגיעו ללא שאלונים אישיים של המועמדים. בקשת הרשות לקבל את השאלונים לא נענתה, ולכן היא לא הכינה חוות דעת ולא העבירה את כתבי המינוי לדירקטורים ואת העתקיהם לחברות. מאחר שהמינוי נכנס לתוקף במועד בו מעבירה הרשות את כתב המינוי לחברה, לא מימשו הדירקטורים את כתבי המינוי, שחלקם הגיעו לרשות עוד ביולי 1987.

(3) הביקורת העלתה גם מקרים, שכתבי מינוי הגיעו אל דירקטורים במישרין, ללא ידיעת הרשות: ביולי 1987 הגיעו לבתי הזיקוק לנפט בע"מ (להלן - בז"מ) כתבי מינוי של שני דירקטורים. באותו חודש התקיימה ישיבת דירקטוריון בהשתתפות הדירקטורים החדשים. לאחר הישיבה הגיע אל יו"ר הדירקטוריון מכתב ממנהל הרשות, בו נאמר כי נודע לרשות שלחברה הגיעו כתבי מינוי של דירקטורים שלא באמצעותה וללא מכתב לוואי ממנה; לגבי מינויים אלו לא קוימה חובת ההתייעצות כחוק, ובלעדיה אין להם תוקף. מנהל הרשות הזהיר את החברה, לבל תכלול אנשים אלה (שמינוים הגיעו שלא באמצעות הרשות) בין חברי הדירקטוריון ולבל תזמינם לישיבות או

לכל פעילות אחרת של הדירקטוריון. בתגובה הודיעה בז"ן לרשות, כי לא היתה מודעת לכך, שהמינויים בוצעו ללא חוות דעת של הרשות וכי הזמנתם של מקבלי כתבי המינוי לישיבת הדירקטוריון נבעה מדרישתם להשתתף בישיבה על סמך כתבי המינוי שקבלו.

חתימת השרים על המינוי לפני קיום חובת ההתייעצות כמתואר גרמה לרשות קשיים במישור המעשי של ביצוע תהליך ההתייעצות. לדעת הביקורת, הדרך הנכונה לקיום הוראות החוק ולמניעת התקלות שהתגלו היא, שהשרים יעבירו לרשות את הצעתם למינוי המועמד לכהונת דירקטור בצירוף השאלון הממלא כדבעי ויימנעו מהעברה מראש של כתב מינוי חתום. רק לאחר שהרשות גיבשה והעבירה לשר הנוגע בדבר את חוות דעתה, יש מקום להוציא את כתב המינוי.

מינוי דירקטור בחברת בת

דירקטור בחברת בת ממשלתית מטעם חברת האם מתמנה בידי דירקטוריון חברת האם(*), והמינוי טעון אישור השרים לאחר התייעצות עם הרשות. תהליך מינוי זה מטיל על הדירקטוריון של חברת האם חובה לבדוק היטב את כישוריו ויכולתו של המועמד, שהרי כאן - בניגוד למצב בחברה הממשלתית - נכנסת הרשות לתמונה בשלב הביניים שבין החלטת הדירקטוריון של חברת האם על המינוי לבין אישורו בידי השרים.

(*) בנושא זה ראה דו"ח על הביקורת בפז נכסים (ישראל) בע"מ, מינואר 1986, עמ' 17.7.

1. הביקורת העלתה מקרים לא מועטים של מינוי דירקטורים לחברות בת על ידי הדירקטוריונים של חברות האם, בלא שנבדקו כישורי המועמדים והתאמתם לכהונה. באחד המקרים, ביוני 1986, מינה דירקטוריון כימיקלים לישראל בע"מ (להלן - כי"ל) 25 דירקטורים לחברות הבת של הקונצרן. במהלך הישיבה הסתייג דירקטור (עובד מדינה במשרד האוצר) מכך שדירקטורים בחברת אם מחליטים על מינוי דירקטורים בחברות בת ללא ידיעה מספקת בדבר כישוריהם והתאמתם לתפקיד. במהלך ישיבת הדירקטוריון חיוה היועץ המשפטי של כי"ל את דעתו, כי דירקטור המצביע בעד מינוי לכהונת דירקטור בחברת בת, בלא שבדק את כישוריו של המועמד ואת התאמתו לתפקידו, אינו מפעיל כראוי את סמכותו ומגלה חוסר אחריות.

בעקבות כך ביקשו דירקטורים של כי"ל חוות דעת משפטית מן הרשות. בספטמבר 1986 חיוה היועץ המשפטי של הרשות את דעתו שאכן מוטלת על הדירקטורים אחריות והמליץ בפני יו"ר דירקטוריון כי"ל לקבוע נוהל למינוי דירקטור בחברת בת. על פי הנוהל, ימלא כל מועמד שאלון, אליו תצורף חוות דעתה של הנהלת כי"ל על כישורי המועמד ותרומתו האפשרית לעבודת הדירקטוריון; השאלון וחוות הדעת יופצו בקרב הדירקטורים של כי"ל לפני הדיון במינוי. מידע זה יאפשר דיון ענייני במינויים. בדצמבר 1986 החליט דירקטוריון כי"ל לאמץ את המלצת היועץ המשפטי של הרשות, תוך שינוי, לפיו תימסר לדירקטוריון חוות הדעת של הנהלת כי"ל בעל פה.

לדעת הביקורת, מן הראוי שהרשות תיזום את הנהגתו של נוהל כזה בכל החברות ותעמוד על כך שחוות הדעת של הנהלת החברה תימסר לדירקטורים בכתב.

2. במסגרת בדיקת ההחלטות למינוי דירקטורים בחברות בת העלתה הביקורת, כי ביולי 1986 נדונו בדירקטוריון תש"ת, חברה למפעלי תיירות ושירותי תעופה בע"מ(*) הצעות למינוי שבעה מועמדים של שר התחבורה לכהונת דירקטורים בחברות בת של תש"ת, כולם חברי מרכז תנועת החירות בליכוד. הנתונים שנמסרו לדירקטוריון על המועמדים כללו את עיסוקיהם בלבד. נציגי הנהלת אל-על ביקשו למנוע את מינוי המועמדים האמורים בחברות נכדה. מאחר שלדעתם עדיף למנות דירקטורים מקרב עובדי חברת אל - על או עובדי תש"ת. בשל מומחיותם בתחומי פעילותן של חברות נכדה. עמדת הנהלת אל-על נתמכה בידי הרשות. שר התחבורה, שהשתתף בדיון, הסביר כי הצעתו להגדיל את מספר הדירקטורים מקרב הציבור נועדה להגביר את משקלם בדירקטוריונים משום רגישותם לכספי ציבור. בסיכום הדיון החליט דירקטוריון תש"ת למנות את כל מועמדי שר התחבורה.

לדעת הביקורת מינוי שבעה מועמדים שכולם חברי מרכז אותה מפלגה, אינה הדרך הנאותה לחיזוק משקלם של נציגי הציבור בדירקטוריון. מן הראוי שנציגי הציבור ייבחרו וימונו ללא כל זיקה להשקפתם הפוליטית.

(*) חברת בת של אל-על, נתיבי אוויר לישראל בע"מ.

3. לאחר שקיבלה אישור כתב מינוי חתום בידי השרים, ביקשה הרשות את השר הממונה לפסול את המינוי בגלל ניגוד עניינים, אך נתקלה בסירוב. להלן הפרטים: ב-3.8.88 חתמו שר האנרגיה והתשתית ושר האוצר על אישור למינוי דירקטור (חבר מרכז מפלגת העבודה) בלפידות, חברת מחפשי נפט לישראל בע"מ(*) (לאחר מכן, ב-8.9.88, החליט דירקטוריון חברת האם למנותו וצוות הבדיקה החל בהכנת חוות הדעת. במהלך הבדיקה קבע היועץ המשפטי של הרשות כי עלול להיווצר מצב של ניגוד עניינים בין עבודתו הקבועה של המועמד, המשמש רכז איגוד מקצועי, לבין תפקידו כדירקטור (בנושא זה ראה גם להלן). אי לכך המליצה הרשות בפני השרים שלא למנותו.

באוקטובר אותה שנה הודיע יועץ שר האנרגיה והתשתית לרשות, כי השר דוחה את המלצתה, הואיל ולדעתו כשיר המועמד מכל הבחינות לכהן כדירקטור בלפידות. עוד נאמר בהודעת יועץ השר כי ב-3.8.88, זמן רב לפני הכנת חוות הדעת על ידי הרשות, כבר אושר המינוי על ידי השרים על פי החוק ואי לכך הסוגיה אקדמית בלבד. עד לסיום הביקורת בסוף 1988 לא העבירה הרשות את אישור המינוי לדירקטור.

(*) חברת בת של חברת הנפט הלאומית לישראל בע"מ.

החלטת דירקטוריון חברת אם על מינוי דירקטור מטעמו בחברת בת מועברת על ידי הרשות אל השרים לשם אישורה. לאחר מכן הדירקטור אינו מקבל כתב מינוי מן הדירקטוריון שמינה אותו, אלא מקבל מן השרים, באמצעות הרשות, כתב אישור מינוי, שבו הם מאשרים את החלטת הדירקטוריון בדבר מינויו. הביקורת העלתה, כי במספר מקרים חתמו שר האנרגיה והתשתית ושר האוצר על כתבי מינוי לדירקטורים בחברות הבת לפידות ומג"ן, משאבי גז ונפט בע"מ(*), במקום על כתבי אישור למינוי כדרוש. לדעת הביקורת, יש חשיבות לשמירת ההיבט הפורמלי של מינויי דירקטורים בחברות בת, דבר שיאפשר שמירה על הוראות החוק בדבר סמכויות דירקטוריון חברת האם.

(*) חברת בת של חברת הנפט הלאומית לישראל בע"מ.

כישורי הדירקטור

חברה ממשלתית מוקמת לשם מילוי משימות ממלכתיות בצורה יעילה ותכליתית. לכן בחירת הדירקטורים צריכה לקחת בחשבון היבטים רבים ולהתבצע במשנה זהירות ותשומת לב. יש להבטיח שהדירקטורים יהיו בעלי מגוון כשירויות ומיומנויות, למען תקינותה המירבית של פעילות הדירקטוריון בניווט צורכי החברה וביצוע מוצלח של המוטל עליה. צמצום האוכלוסיה שמקירבה נבחרים הדירקטורים מצמצם את האפשרות לבחור את האנשים המתאימים ביותר.

פעילותו היעילה של הדירקטוריון מותנית כאמור, בין היתר, בכישורי הדירקטורים המאיישים אותו. לכן יש להקפיד, שהכישורים של הדירקטורים יקיפו את מירב ההיבטים של פעילות החברה. בדיקת כישורי המועמדים צריכה להיעשות גם בהתחשב בהרכב המצוי של הדירקטוריון לעומת הרכבו הרצוי. נמצא שבטפסים רבים של חוות דעת הרשות לא הוקפד למלא את הסעיף הנוגע להרכב הדירקטוריון המוצע בחברה. עוד נמצא שבמקרים בהם צויין הרכב הדירקטוריון הרצוי מבחינת המקצועות הדרושים לעיסוקה העיקרי של החברה, לא התייחסה הרשות להיבט זה והמליצה על מינוי דירקטורים, גם כאשר כישוריהם לא היו בתחום המקצועות הדרושים לתפקיד.

החוק, שנחקק כזכור בשנת 1975, מסמיך את שר האוצר לקבוע בתקנות, בהתייעצות עם הרשות ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, הוראות בדבר כשירותו של דירקטור. שר האוצר לא השתמש במשך זמן רב בסמכות זו. במארכ 1985 מינה היועץ המשפטי לממשלה ועדה בראשות מר מ. גבאי(*), כדי להכין קריטריונים לכשירותו של דירקטור מטעם המדינה. המלצות הוועדה מפברואר 1986 שימשו בסיס לתקנות החברות הממשלתיות (כשירותו של דירקטור מטעם המדינה), התשמ"ז-1987.

בספטמבר 1987 הגיש שר האוצר את התקנות לאישור ועדת הכספים של הכנסת. בתקנות האמורות נדרש מועמד לדירקטור להיות, בין היתר בעל אחד הכישורים הבאים :

- (א) תואר בוגר באחד מאלה :
- כלכלה, מינהל עסקים, ראיית חשבון והנדסה ;
- (ב) ניסיון משמעותי בתחום הניהול העסקי ;
- (ג) עבודה בשירות הציבור בנושאים כלכליים או מסחריים ;
- (ד) בעל מומחיות בתחום עיסוקה העיקרי של החברה.

עד כה לא אישרה ועדת הכספים את התקנות.

(*) מנכ"ל משרד המשפטים בעבר ונציב שירות המדינה כיום.

על הפנייה מטעם משרד מבקר המדינה הגיב שר האוצר הקודם לאמור :

"באשר למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, אכן מסורת רבת שנים הייתה למנות, בדרך כלל, את נציגי הציבור מקרב המפלגות שהשרים הממונים נמנים עליהן. תחום זה היה פרוץ, בין השאר, משום שלא נקבעו כללים בדבר הכשירות והאחריות של הדירקטור ומשום שתודעת הכשירות לא היתה תמיד נחלת הממנים או המתמנים.

בהכירי בקיומה של בעייה זו, לא היססתי ולא התמהמהתי לחתום על התקנות כפי שהוגשו לי על ידי הצוות שניסח אותן בעקבות המלצות וועדת מאיר גבאי בנושא זה. לפי מיטב ידיעתי, תקנות אלה לא אושרו עד היום על ידי וועדת הכספים של הכנסת, ויש להצטער על כך".

כל עוד לא אושרו התקנות, קובעת הרשות על פי שיקוליה היא אם כישוריהם של המועמדים מתאימים לתפקיד. מצב זה של חוסר קריטריונים הוליד למינויים כדלקמן :

(1) ביולי 1987 אישרו השרים את חידוש מינויו של דירקטור (חבר מרכז תנועת החירות בליכוד) בתש"ת. רק לאחר מכן הועבר עניין המינוי לרשות לשם קיום חובת ההתיעצות. באוקטובר 1987 המליצה הרשות לאשר את המינוי, אך בחוות דעתה לא פורטו כישורי המועמד והתאמתו לכהונת דירקטור בחברה האמורה (בשאלון האישי רשם המועמד, כי השכלתו "פורמלית" ועיסוקו בעל מוסד). ביוני 1988 העבירה רשות החברות את כתב אישור המינוי אל

הדירקטור. הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי המלצתה ניתנה על בסיס היכרותו של רפרנט הרשות את הדירקטור. לדעת הביקורת, במקרה כזה מן הראוי היה, שהדירקטור יוזמן לראיון על ידי צוות הבדיקה וכי החלטת הרשות תתבסס על חוות דעתם של חברי הצוות שתימסר בכתב.

(2) ביוני 1987 הגיש צוות הבדיקה חוות דעת על מועמד (חברת מרכז תנועת החירות בליכוד) להמשך כהונה כדירקטור במל"מ מערכות בע"מ, העוסקת בפיתוח מערכות מידע ממוחשבות ומתן שרותי מחשב. בחוות הדעת נקבע שהמועמד אינו מתאים לתפקיד בגלל עיסוקו - מתווך בבורסת היהלומים ברמת גן - ובגלל העדר השכלה או נסיון בתחום הרלבנטי לחברה טכנולוגית. מנהל הרשות לא אימץ את חוות הדעת והמליץ על חידוש המינוי. ביולי 1987 אישר שר האוצר האחראי על החברה את המינוי ובאוקטובר אותה שנה בחר הדירקטוריון את הדירקטור האמור ליו"ר הדירקטוריון. החוק קובע, שהבחירה לתפקיד יו"ר הדירקטוריון טעונה אישור השרים, לאחר התייעצות עם הרשות. בנובמבר אותה שנה אישר השר, על פי המלצת הרשות, את הבחירה. הביקורת העלתה, שהמלצת הרשות ניתנה בלא חוות דעת לגבי כישורי המועמד לכהונת יו"ר הדירקטוריון.

(3) בפברואר 1987 מונתה דירקטור (חברת מרכז מפלגת העבודה) בחברת החשמל לישראל בע"מ. כישוריה, כפי שצוינו בשאלון האישי, היו: השכלה - סמינר למורים; ניסיון - הנהלת מוסדות ציבור. צוות הבדיקה קבע בינואר 1987, כי המועמדת אינה מתאימה לחברה בעלת

אופי עיסוקי, אך מנהל הרשות לא אימץ את חוות הדעת והמליץ על המינוי. מנהל הרשות הסביר למשרד מבקר המדינה, שהחלטתו התקבלה בעקבות ראיון שערך אחד מחברי צוות הבדיקה למועמת.

(4) באוקטובר 1986 אישרו השרים, על פי המלצת הרשות, את מינויו של דירקטור (חברת מרכז תנועת החירות בליכוד) בחברות הבת של כ"ל: מפעלי תובלה בע"מ וכתר תובלה בע"מ. בחוות הדעת ציין צוות הבדיקה, כי לנוכח כישורי המועמד (השכלה-תיכונית, עיסוק - עמיל מכס) לא ניתן לקבוע את התאמתו לכהונת דירקטור. בעקבות חוות הדעת הוזמן המועמד לראיון עם צוות הבדיקה ונקבע, שהמועמד אינו נראה מתאים לתפקיד ואין למנותו. מנהל הרשות לא קיבל את חוות הדעת והמליץ בפני הרשות על המינוי. הביקורת העלתה כי הדירקטור האמור מונה לפני כן, ב-1985, על פי הנחיות השר, כעובד בכיר בדשנים וחומרים כימיים בע"מ. אך נוכח התנגדות העובדים, שכללה גם עתירה לבג"ץ, לא יצא אז המינוי אל הפועל.

ביוני 1986 אישרו השרים, על פי המלצת הרשות, את מינויו של דירקטור (חבר מרכז תנועת החירות בליכוד) בחברת חרסית וחול דך בנגב בע"מ. ההמלצה עמדה בסתירה לחוות דעת צוות הבדיקה שלא למנותו כדירקטור (כישורי המועמד שצוינו בשאלון האישי היו: השכלה תיכונית ועיסוקו מסחר בחמרי בניה). בתיקי הרשות לא נמצאה כל הנמקה להמלצה שניתנה. הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי מספר מועמדים לדירקטורים בחברות בת של כ"ל, שנפסלו על ידי צוות הבדיקה, הוזמנו לראיון עם מנהל הרשות ויו"ר דירקטוריון

כ"ל. בעקבות הראיון החליט מנהל הרשות להמליץ על מינוי חלק מהם, מאחר שלפי התרשמותו הם בכל זאת מתאימים. לדעת הביקורת, מן הראוי שבמקרים כאלה יצורפו אל חוות הדעת הנימוקים לאישור המינוי.

(5) ביולי 1987 מונה מנהל מרכז קהילתי (חבר מרכז המפלגה הליברלית בליכוד) לכהונת דירקטור בחברת עשות אשקלון תעשיות בע"מ, העוסקת בייצור מערכות לטנקים ומערכות תמסורת לתעופה. בחוות הדעת צויין, בלא פירוט והנמקה, שכישוריו מתקבלים על הדעת. לא נקבע, אם המועמד מתאים לכהונת דירקטור בחברה זו. על חוות הדעת לא חתמו מנהל הרשות או סגנו, כפי שמחייב נוהל הרשות.

(6) בשנים 1986 - 1988 המליצה הרשות בפני השרים לאשר את מינויים של שלושה מועמדים (חברי מרכז תנועת החירות בליכוד) כדירקטורים במכון היהלומים בע"מ: גמלאי, ח"כ לשעבר; עובד מדינה בכיר לשעבר; עובד בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ. ההמלצות ניתנו בניגוד לחוות דעת צוות הבדיקה, לפיה דרושים לחברה זו דירקטורים המתמצאים ביהלומים, באבטחת יהלומים ובכלכלה, ידע והתמחות החסרים למועמדים אלה ועל כן אינם מתאימים לכהונה.

(7) באפריל 1986 מינה שר האוצר דירקטור (חבר מרכז המפלגה הליברלית בליכוד) בחברה הממשלתית למדליות ומטבעות בע"מ. בחוות הדעת, שהוכנה לאחר המינוי, צוין, שהנסיון וההשכלה של המועמד אינם נראים מתאימים לחברה וכי חסרים בחברה דירקטורים בתחומים: כלכלה, מינהל עסקים, שיווק, נומיסמטיקה. סגן מנהל הרשות אישר

גם הוא שהמועמד אינו מתאים לכהונת דירקטור. מנהל הרשות לא אימץ את חוות הדעת וקבע, לאחר ראיון עם המועמד, כי על פי התרשמותו הוא מתאים לכהונת דירקטור בחברה ויש להמשיך בהליכי המינוי. במאי 1986 העבירה הרשות את כתב המינוי לדירקטור ולחברה.

(8) ביולי 1987 אישרו השרים, על פי המלצת הרשות, את מינויים של ארבעה דירקטורים (חברי מרכז מפלגת העבודה) במכון למחקרי נפט וגיאופיסיקה, אשר מקצועותיהם לא היו ממגוון המקצועות הרלבנטיים לעיסוקה של החברה. שלושה מהם היו מזכירי מועצות פועלים והרביעי - חבר הוועד הפועל של ההסתדרות. הביקורת העלתה, שדירקטורים אלה מיעטו להשתתף בישיבות הדירקטוריון, והחברה נקטה צעדים, להפסקת כהונתם, לאחר שנעדרו בשנת 1988 מארבע ישיבות ברציפות.

(9) הביקורת העלתה מקרה אחד של דירקטור (חבר מרכז מפלגת העבודה) שהתפטר מכהונתו לאחר שהגיע בעצמו למסקנה שכישוריו אינם מתאימים לתפקיד. להלן הפרטים: בתקופת ינואר - אוגוסט 1986 כיהן הדירקטור, שעיסוקו ראשות עיריה, במג"ן. באוגוסט הגיש מכתב התפטרות בציינו שאינו מתמצא בתחום פעילותה של החברה, באשר הנושא אינו במסגרת עיסוקו ומעבר להבנתו. הוא הביע את נכונותו לכהן כדירקטור בחברה שבה יוכל לתרום לקידומה.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי מאחר שנושא הרכב הדירקטוריון אינו מעוגן בחוק, לא הצליחו ניסיונותיה לכלול בדירקטוריונים דירקטורים בעלי מקצועות במגוון יותר רחב. למעשה אין מניעה לכך, שהמלצות הרשות לשרים בנוגע למינוי דירקטורים יכללו גם המלצות להרכב הדירקטוריון הרצוי, ולמגוון המקצועות הדרוש לעיסוקה של החברה. לדעת הביקורת, מן הראוי שהרשות, בבואם להחליט על המינוי, ישקלו גם המלצות אלו העשויות לתרום לשיפור יכולתו של הדירקטוריון במילוי תפקידיו המגוונים.

תקופת הכהונה

תוקף המינוי

תוקף מינויו של דירקטור נקבע על ידי השרים בכתב המינוי, בדרך כלל, למשך שלוש שנים מתאריך כתב המינוי. כיוון שמועד כניסת המינוי לתוקף חל, על פי החוק, מיום מסירת כתב המינוי על ידי הרשות לחברה, יוצא שבפועל קצרה תקופת המינוי משלוש שנים. מצב זה יצר חילוקי דיעות עם החברות סביב מועד כניסת המינוי לתוקף. לדוגמה: בפברואר 1988 דרשה הרשות מחברת החשמל לישראל שלא לרשום השתתפות דירקטור בדיוני הדירקטוריון שנערכו ב-21.1.88, מפני שכתב מינויו נשלח על ידי הרשות לאחר מועד זה. חברת החשמל לא הסכימה לקביעת הרשות וטענה, כי כניסת המינוי לתוקף חל ביולי 1987, המועד שנקבע בכתב המינוי. אי לכך זכאי היה הדירקטור להשתתף בדיונים.

כאשר דירקטור מתמנה בחברת בת ממשלתית, קובעים השרים בכתב אישור מינויו שתוקף המינוי הוא לשלוש שנים מיום החלטת הדירקטוריון של חברת האם. הביקורת העלתה מספר רב של כתבי מינוי שנמסרו על ידי הרשות לדירקטורים ולחברות זמן רב לאחר מועד החלטת דירקטוריון חברת האם. מאחר שעל פי החוק תוקף המינוי הוא מיום מסירת כתב המינוי לחברה, הביא הדבר לצמצום תקופת הכהונה. באחד המקרים מונה דירקטור בספטמבר 1984; כתב המינוי נשלח אליו רק ביוני 1987, ולדירקטור נותרו אפוא עד לסיום כהונתו שלושה חודשים בלבד. לדעת הביקורת, מן הראוי שהשרים יקבעו את תוקף המינוי, בתיאום עם הרשות, על פי מועד מסירת כתב המינוי לחברה, דבר

שיאפשר לדירקטורים לכהן את מלוא תקופת כהונה הרשומה בכתב המינוי. יצוין כי את התקלות שפורטו בפרק זה ניתן היה למנוע, אילו היו השרים מקפידים שלא להוציא כתבי מינוי או כתבי אישור מינוי, כל עוד לא תם תהליך ההתייעצות ברשות.

חידוש כהונה

דירקטור, שהתמנה לתקופת כהונה אחת (לא יותר משלוש שנים), ניתן (אך אין חייבים) למנותו מחדש ללא הגבלת מספר כהונות. החלפת דירקטור בתום תקופת כהונה אחת, מחד נותנת אפשרות לסיים את כהונתו אם לא תרם לעבודת הדירקטוריון, אך מאידך גורמת לכך שיוודת לטמיון תקופת הלימוד וההיכרות שלו עם עבודת הדירקטוריון והחברה.

הביקורת העלתה, שלקראת חידוש מינויו של דירקטור אין ברשות נוהל לבדיקה ולהערכה של תרומת הדירקטור לעבודת הדירקטוריון. הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי אין לה סולם אובייקטיבי למדידת ביצועי הדירקטור ולכן היא מסתפקת בקביעתו של נציג הרשות בדירקטוריון. עוד הוסבר שהשרים הממנים, בדרך כלל מקבלים היזון חוזר ביחס למידת פעילות הדירקטורים ודואגים שלא לחדש את מינוייהם של דירקטורים בלתי מתאימים.

לדעת הביקורת, מן הראוי שהקביעה של נציג הרשות ביחס להתאמת דירקטור להמשך כהונה תכלול הערכה מנומקת בכתב, המבוססת על תרומת הדירקטור לעבודת הדירקטוריון.

מאחר שהרשות אינה מכינה, לקראת סיום כהונת הדירקטור, הערכה של תרומתו לעבודת הדירקטוריון, ערכה הביקורת בדיקה לגבי השתתפותם של מספר דירקטורים בעבודת הדירקטוריון כלהלן:

(1) בחברת אדום מחצבים בע"מ, הפעילה בתחום כרית מחצבים, כיהנו שני דירקטורים מקרב הציבור. מהפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון עולה, כי דירקטורים אלו השתתפו לראשונה בישיבת הדירקטוריון בדצמבר 1986. דירקטור אחד - מהנדס תעשייה וניהול ומנהל מפעל אלקטרוניקה - נעדר ברציפות מכל הישיבות שהתקיימו לאחר מכן. דירקטור שני - עובד הוראה (חבר מרכז תנועת החירות בליכוד) - נכח אמנם במרבית ישיבות הדירקטוריון, אך לא נטל חלק בשום דיון ולא הביע עמדה בשום עניין מן העניינים שנדונו. הביקורת העלתה, כי בשעתו הסתייג הרפרנט מהמינוי, מבחינת כישורי המועמד, אך הרשות המליצה בלא הנמקה למנותו.

(2) שני דירקטורים (חברי מרכז תנועת החירות - בליכוד) המכהנים כסגני ראשי עיריה, שמונו לכהונתם חברת חרסית וחול דך בנגב בע"מ ביוני 1986, נכחו בישיבת הדירקטוריון לראשונה בדצמבר אותה שנה. דירקטור אחד נכח בישיבה אחת נוספת במארס 1987, ונעדר מכל הישיבות שהתקיימו לאחר מכן. דירקטור שני נכח בשתי ישיבות במאי 1987 ובמארס 1988. מן הפרוטוקולים עולה, כי שני הדירקטורים לא נטלו חלק בשום דיון של הדירקטוריון. בתגובה על הביקורת הסבירה כי"ל, כי עניין השתתפותו של דירקטור בדיוני הדירקטוריון אינו משקף בהכרח את מלוא פעילותו כדירקטור.

הביקורת אינה מקבלת תשובה זו. השתתפות בדיוני הדירקטוריון אמנם אינה בהכרח ממצה את פעילות הדירקטור, אך היא בוודאי חלק עיקרי מפעילות זו ודירקטור שאינו משתתף בדיוני הדירקטוריון אינו ממלא את תפקידו כראוי.

בחוזר מנהל הרשות, ממאי 1986, בנושא נוכחות דירקטורים בישיבות דירקטוריונים בחברות הממשלתיות נקבע, כי כדי לבצע את הוראות החוק ולמנוע מצבים של אי-ודאות שיפגעו ביכולתו של דירקטוריון החברה לתפקד כהלכה, על יו"ר הדירקטוריון להודיע בכתב לכל דירקטור שיעדר משלוש ישיבות רצופות, או מחמש ישיבות במשך שנה אחת, שעם העדרות נוספת הוא יחדל לכהן כדירקטור בחברה. במקרה של העדרות רביעית רצופה מישיבות דירקטוריון, או שישית תוך שנה, יש להודיע לדירקטור בכתב, עם העתקים לשרים ולרשות, כי על פי החוק הוא חדל לכהן כדירקטור, זולת אם השרים, לאחר התייעצות עם הרשות, יקבעו שהיתה סיבה מוצדקת להעדרויותיו.

ממסמכי הרשות עולה שלמרות העובדה ששלושת הדירקטורים דלעיל נעדרו ברציפות מישיבות דירקטוריון, לא ננקטו נגדם צעדים על פי החוק ועל פי הנוהל כאמור. רק בחודשים מארס - אפריל 1988 נשלחו אליהם מכתבים המודיעים להם על פקיעת כהונתם.

העדר מנין חוקי (קוורום)

מינויו של דירקטור נעשה כאמור בידי השר האחראי (או השרים האחראים) לענייני החברה ושר האוצר(*). לעתים מתעכב המינוי זמן רב, כאשר בין השרים אין הסכמה לגבי המועמד. אחת התוצאות של העיכובים שתוארו לעיל היא מינויהם בו-זמנית של דירקטורים רבים. למשל, מבין הדירקטורים שכיהנו באמצע דצמבר 1988 בקונצרך כי"ל, מונו 50 דירקטורים (מהם 10 חברי מרכז תנועת החירות בליכוד) ב-14.10.86 ו-67 דירקטורים (מהם 17 חברי מרכז תנועת החירות בליכוד ושניים חברי מרכז המפלגה הליברלית בליכוד) ב-1.7.87. כתוצאה מכך יש דירקטוריונים שתוקף מינויים של הדירקטורים שלהם, כולם או מרביתם, פג באותו מועד.

אם אין מחדשים את המינויים ואין ממנים אחרים במקומם בעוד מועד, יורד מספר הדירקטורים מתחת למנין החוקי הקובע לקבלת ההחלטות. הדבר משתק את הדירקטוריונים ומביא את החברות להזדקק לאסיפות כלליות כדי לאשר החלטות הכרחיות לפעילותן(**).

(*) האמור לעיל אינו נוגע לחברה שאחראי לה שר האוצר עצמו

(**) בנושא זה ראה דוח על הביקורת בערים חברה לפיתוח עירוני בע"מ מינוי 1988, עמ' 7.

1. ביולי 1987 אישר דירקטוריון כ"ל רשימה ארוכה של מועמדים לכהונת דירקטורים בחברות בת של כ"ל. הרשימה הועברה על ידי הרשות לשרים, אך עד אוקטובר 1988 לא התקבלו אישוריהם. בתקופה זו פנה יו"ר כ"ל פעמים מספר אל שר האוצר כשר הממונה על ביצוע החוק ואל שר המסחר והתעשייה, האחראי לענייני החברות, וביקש את התערבותם לאישור המינויים בהקדם. ברם, הפנייה לא הועילה ודירקטוריונים רבים לא יכלו לפעול בתקופה זו בשל העדר מנין חוקי בישיבות הדירקטוריון, כלהלן:

(1) במאי 1985 הסתיימה כהונתם של שישה מבין שבעת הדירקטורים בחברת בת בקונצרן כ"ל. כמעט שלוש שנים לא היה מנין חוקי לישיבות הדירקטוריון עד למינויים של דירקטורים חדשים בפברואר 1988. בתקופה זו לא התקיימו ישיבות הדירקטוריון ולא ניתן היה להסמך מורשי חתימה בשם החברה, לאשר מינויים של עובדים בכירים ולקבל החלטות חשובות שכללו, בין היתר, חלוקת דיבידנדים.

(2) בדירקטוריון חברת תרכובות ברום בע"מ כיהנו בתקופת יולי 1987 - אוקטובר 1988 עובד מדינה אחד ושלושה דירקטורים מקרב הציבור: משפטן עצמאי (חבר מרכז תנועת החירות בליכוד); שמאי ביטוח - (חבר מרכז המפלגה הליברלית בליכוד); מורה לנהיגה (חבר מרכז תנועת החירות בליכוד). מאז מינויים היה דירקטוריון החברה מורכב מארבעת הדירקטורים האמורים בלבד, וכל ההחלטות על פעילות החברה בתחום התעשייה הכימית התקבלו על ידיהם. לעתים התכנס הדירקטוריון ללא מנין חוקי וקיבל החלטות חשובות שמבחינה חוקית אין להן תוקף. כך, למשל, בישיבה מ-17.3.88, שבה נכח דירקטור אחד בלבד, אושרו הדוחות הכספיים של החברה לשנת הכספים

אפריל-דצמבר 1987. באפריל 1988 הודיעה חברת האם - כי"ל שעד שלא יאשרו השרים את המינויים של דירקטורים נוספים שנתבקשו לאשרם, אין לחברה פתרון לחוסר מנין חוקי. בפברואר 1989 הודיעה כי"ל, כי בחברת תרכובות ברום מונו דירקטורים נוספים ומספרם מגיע לשבעה.

(3) בספטמבר 1986 לא היה מנין חוקי בדירקטוריונים של חברות הבת של כי"ל כלהלן: חרסית וחול זך בע"מ, מכרות נחושת תמנע בע"מ, מפעלי תובלה בע"מ, כתר תובלה בע"מ, הנדסת התפלה בע"מ, פריקלאס ים המלח בע"מ. הביקורת העלתה, שבמועד האמור התכנס דירקטוריון חרסית וחול זך בהשתתפות דירקטור אחד וחמישה מועמדים לדירקטורים שמינויים טרם אושר. למרות שבהרכב זה לא היה מנין חוקי, התקבלו בישיבה מספר החלטות, שאחת מהן נגעה להקצבת 50,000 דולר למחקר. כיו"ר הדירקטוריון בפועל כיהן אחד מעובדי כי"ל ללא מינוי כדירקטור. במהלך הישיבה הודיע יו"ר הדירקטוריון האמור, כי על פי החלטת חברת האם ממשיך הדירקטוריון לתפקד כרגיל, למרות שמינוי המועמדים טרם אושר על ידי השרים. לדעת הביקורת, מן הראוי שחברה ממשלתית תפעל בקפדנות על פי הוראות החוק.

בדצמבר 1987 עדיין היו ללא מנין חוקי הדירקטוריונים בחברות הבת הבאות: דשנים וחומרים כימיים בע"מ, רותם דשנים בע"מ, פרסון חמרים כימיים בע"מ, כי"ל פרוייקטים בע"מ, כי"ל תעשיות בע"מ. בתגובה על הביקורת הודיעה כי"ל, שכדי למנוע נזקים כבדים לחברות הבת, נעשה שימוש בכינוס אסיפות כלליות או בכינוס

דירקטוריון שחבריו מונו על ידי דירקטוריון כ"ל אך לא קיבלו את אישור השרים.

2. במספר מועדים בשנים 1984 - 1987 החליט דירקטוריון לפידות למנות שבעה דירקטורים לדירקטוריון חברת הבת מצדה חברה מאוחדת לקידוחי נפט בע"מ. דבר המינויים הועבר אל השרים לאישור, אך עד סיום הביקורת לא אושרו. מאז יוני 1987 כיהנו במצדה שני דירקטורים בלבד, מספר שהוא מתחת למניין החוקי הדרוש לקבלת החלטות בישיבות הדירקטוריון.

באוקטובר 1985 נותרו בחברת מג"ן רק שני דירקטורים. הואיל ודרושים חמישה דירקטורים למנין חוקי, הושבתו ישיבות הדירקטוריון למשך כשנה עד למינוי דירקטורים נוספים להשלמת המנין החוקי הדרוש.

3. הבדיקה העלתה שתופעת הפיגורים במינוי דירקטורים לא הצטמצמה למינויים חדשים בלבד, אלא השתרעה גם על חידושם של מינויים. עקב כך לא נשמרה רציפות הכהונה ונוצר פער בין מועד סיום תקופת הכהונה לבין מועד חידוש המינוי. בתקופת הביניים נותק הדירקטור מפעילותו בחברה, דבר שהצדיק תקופת התעדכנות. הביקורת העלתה, שכדי לפתור בעיה זו נוהגת אחת החברות הממשלתיות - שרותי נפט בע"מ - להוסיף ולהזמין לישיבות הדירקטוריון דירקטורים שפג מינויים עד שתתקבל החלטה בעניין חידוש מינויים. בתקופה זו מנועים הדירקטורים לשעבר מלהשתתף בהצבעות והם בחזקת משקיפים בלבד.

עיכוב במינוי יו"ר דירקטוריון

באוגוסט 1988 ביקש מנכ"ל כי"ל משר האוצר לאשר את החלטות דירקטוריון כי"ל, מפברואר אותה שנה, למנותו דירקטור ויו"ר דירקטוריון במספר חברות בת. מנכ"ל כי"ל עמד בפנייתו על הקשיים שנגרמו בפעולתן של החברות בשל העיכוב באישור המינויים, אך עד לעריכת הביקורת באוקטובר 1988 לא ניתן האישור המבוקש. נמצא שמנכ"ל כי"ל השתתף בישיבות הדירקטוריונים של חברות בת כדירקטור וכיו"ר דירקטוריון בפועל.

דירקטוריון החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ בחר ביוני 1986 בדירקטור לכהונת יו"ר דירקטוריון. דבר המינוי הועבר לרשות וזו המליצה על כך בפני השרים. נמצא שעד סיום הביקורת בדצמבר 1988 לא אושר המינוי, והדירקטור האמור מכהן מאז יוני 1986 כיו"ר דירקטוריון בפועל.

לדעת הביקורת, מן הראוי שהשרים יתנו את דעתם לבעיית העיכובים במינוי הדירקטורים ויפעלו לכך, שלא ייווצרו מצבים, שדירקטוריונים אינם יכולים לתפקד מחוסר מניין חוקי. בתגובה על הביקורת הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי בהיותה מודעת לעיכובים במינויי הדירקטורים, היא הפנתה את תשומת לב השרים לכל המקרים של העדר מניין חוקי, אך הפנייה הועילה רק בחלקה. הביקורת סבורה, כי בבעיית העדר מניין חוקי ניתן לטפל בין היתר, על ידי קביעה בחוק, כי הצעות למינוי דירקטורים יוגשו שלושה חודשים לפני תום הכהונה (*).

(*) הצעה זו תואמת את הדגם הכלול בחוק לתיקון פקודת החברות (תיקון מספר 2) התשמ"ח - 1987.

פוליטיזציה של המינוי(*)

מפרקי הדין וחשבון עד כה עולה, כי בחלק ניכר מהליקויים שנתגלו בתהליך מינוי דירקטורים היו המועמדים, שבמינויים נתגלה הליקוי. חברי מרכז מפלגתו של השר האחראי על החברה.

על רקע ממצא זה בדק משרד מבקר המדינה את ההיבט הכמותי של תופעת מינוי דירקטורים מבין חברי מרכזי המפלגות. הבדיקה התייחסה לדירקטורים מטעם המדינה, למעט עובדי המדינה ועובדי החברות, (להלן: אישי הציבור). בחברות הממשלתיות בתקופה 1.1.86 - 15.12.88, כלומר עד כניסת הממשלה הנוכחית לתפקידה. הבדיקה העלתה, שמרבית אישי הציבור, שמינו השרים האחראים בתקופה זו כדירקטורים, היו חברי מרכז של המפלגות העיקריות שהשתתפו בממשלה. לעתים מונה איש ציבור אחד כדירקטור במספר חברות. הביקורת לא בדקה את זיקתם הפוליטית של הדירקטורים אישי ציבור שלא נמצא שהם חברי מרכזי מפלגות.

להלן טבלאות המראות את התפלגות המינויים בתקופה דלעיל על פי השתייכותם של אישי ציבור למרכזי המפלגות העיקריות לפי משרדי הממשלה האחראים לפעילות החברות:

(*) ראה גם פרק מינויים פוליטיים בדוח שנתי 39, עמ' 627.

משרד	מינויים	תקפים	ב-15.12.88	ס"ה
	עובדי מדינה וחברות	עובדי חברות	אישי ציבור	
התעשייה והמסחר	60	61	137	258
הבינוי והשיכון	66	-	67	133
תחבורה	24	8	38	70
אנרגיה ותשתית	31	10	99	140
אוצר	44	3	57	104
תיירות	35	-	50	85
בטחון	33	3	56	92
שאר המשרדים	101	-	69	170
סה"כ	394	85	573	1,052

מינויים תקפים 1.1.86 - ב-15.12.88

משרד

סה"כ אישי ציבור	אינם חברי מרכז	חברי מרכזים (*)	חברי מרכזים (%)	חברי מרכזים (%)	חברי מרכזים (%)	חברי מרכזים (%)	חברי מרכזים (%)
סה"כ אישי ציבור	אינם חברי מרכז	חברי מרכזים (*)	חברי מרכזים (%)	חברי מרכזים (%)	חברי מרכזים (%)	חברי מרכזים (%)	חברי מרכזים (%)
התעשייה והמסחר	137	40	73	22	2	97	71
הבינוי והשיכון	67	20	43	4	0	47	70
תחבורה	38	13	25	0	0	25	66
אנרגיה ותשתית	99	36	2	17	44	63	64
אוצר	57	16	7	32	2	41	72
תיירות	50	10	2	38	0	40	80
בטחון	56	34	1	7	14	22	39
שאר המשרדים	69	52	2	4	11	17	25
סה"כ	573	221	155	124	73	352	61

(*) מקרא: ח - תנועת החירות בליכוד, ל - המפלגה הליברלית בליכוד, ע - מפלגת העבודה הישראלית

מהטבלה עולה, שבקרב סך כל הדירקטורים אישי ציבור שמונו היו חברי מרכזי המפלגות 61%. בחרות שבאחריות שר התיירות הגיע שיעורם ל-80%, בחברות שבאחריות שר האוצר ל-72%, בחברות שבאחריות שר הבינוי והשיכון ל-70%, בחברות שבאחריות שר התחבורה ל-66%, בחברות שבאחריות שר האנרגיה והתשתית ל-64% ובחברות שבאחריות שר הבטחון ל-39%.

מבדיקת התפלגות המינויים לפי שנים עולה, ששיעור המינויים מקרב חברי המרכזים בשנים 1987 ו-1988 היה גבוה מאשר בשנת 1986. מגמה זו בולטת במינויים מקרב חברי המרכזים בחברות שבאחריות שר התעשייה והמסחר ושר התחבורה; בשנים 1987 היוו חברי המרכזים 62% מכלל המינויים בחברות שבאחריות שר התעשייה והמסחר ובשנת 1988 הגיע שיעורם ל-79%. בחברות שבאחריות שר התחבורה גדל שיעור המינויים מ-53% בשנת 1987 ל-75% בשנת 1988.

הביקורת העלתה מספר ניכר של חברות, שבהן כל הדירקטורים או מרביתם - אישי הציבור - היו חברי מרכזי מפלגות. להלן דוגמאות של חברות שבדצמבר 1988 כל הדירקטורים שלהן היו חברי מרכזי מפלגות: חברת חרסית וחול זך, חברת מבני תעשיה, כ"ל תעשיות, מכון היהלומים, החברה לפיתוח לוד-רמלה, מג"ן - משאבי גז ונפט, תמ"מ - תעשיות מזון למטוסים, פז נכסים.

מרבית אישי הציבור שמינה שר האנרגיה והתשתית בשנים 1986 ו-1988 בחברות שבאחריותו היו מקרב חברי מרכז מפלגת העבודה. בשנת 1987 מונו על ידו אישי ציבור במספר שווה (17-17) מקרב חברי מרכזי מפלגת העבודה והמפלגה הליברלית בליכוד.

כן העלתה הביקורת, שמכלל 479 דירקטורים, עובדי מדינה וחברות, שמונו בתקופה זו, היו 43 חברי מרכזי מפלגות. 13 מונו בחברות שבאחריות שר התעשייה והמסחר, 10 בחברות שבאחריות שר הבינוי והשיכון, 5 מונו בחברות שבאחריות שר האוצר, 4 בחברות שבאחריות שר האנרגיה והתשתית, 4 בחברות שבאחריות שר התיירות, 2 בחברות שבאחריות שר התחבורה ו-5 בחברות שבאחריות יתר השרים.

אמנם עובדת חברותו של מועמד במפלגה זו או אחרת אין בה כשלעצמה, כדי לפסול אותו מלשמש כדירקטור. עובדה זו צריך שתהיה גורם נויטרלי, שלא יובא כלל בחשבון, לשבט או לחסד, בעת שקילת בחירתו של מועמד. הנתונים שהובאו לעיל מצביעים בעליל על העדפה ניכרת של חברי מרכזי המפלגות, אליהן משתייכים השרים האחראים לאותן חברות.

התגברות המגמה בשנת 1987, וביחוד בשנת 1988, נותנת מקום לחשש שהמינוי לא היה נקי משיקולים זרים, שהרי מרכזי המפלגות הם אלה שבחרו בשנת 1988 את מועמדי המפלגות לכנסת.

בתגובתם על ממצאי הביקורת העלו חלק מהשרים טענה, שתמציתה היא, כי הואיל והשרים עצמם, מונו רובם ככולם, על רקע חברותם במפלגה פוליטית, אך טבעי הוא שמאגר האנשים עימם יש להם היכרות עמוקה, ועל כן יכולת להעריך את רמתם המקצועית ותכונותיהם האישיות, מצוי במרכזי הפעילות הציבורית והפוליטית.

לדעת הביקורת, אין לקבל טענה זו. בהיכרות אישית אין אומנם כל פסול - והיא אף עשויה להוסיף שיקול רלבנטי אך את המועמדים המתאימים ביותר שומה לחפש בקרב כלל הציבור, ובעת הצעת מועמדים לדירקטוריון על השר המציע להשתכנע שאין טובים מהם. לשון אחר, אין לצמצם את חוג האנשים שמתוכם ממנים דירקטורים לאלה שהשרים מכירים אותם אישית. גישה מצמצמת כמתואר כמוה כמתן משקל מכריע להיכרות האישית שהיא לכל היותר רק אחד השיקולים אם להציע את המועמד, יתר על כן, ריכוז הבחירה במאגר כמתואר סותר את העקרון של מתן הזדמנות לכל מועמד אפשרי, כדי לבחור מביניהם את הטוב והמתאים ביותר.

טענה נוספת שהעלו חלק מן השרים היתה כי : "משך עשרות שנים נתפסו עיקר המשרות הציבוריות בידי חברים ופעילים של מפלגה אחת מסוימת והמשרט כשיטה הקפיד למניעת ההזדמנות לעשייה ציבורית מאלה שאינם נמנים על אותה מפלגה. "(הציטוט מדברי אחד השרים בתשובתו לביקורת. דברים ברוח טענה זו השמיעו שרים נוספים).

מדברים אלה משתמע כי - לדעת אותם שרים - לגיטימי הוא לאזן את המינויים הפוליטיים שעושה מפלגה אחת על ידי מינויים פוליטיים מטעם מפלגה אחרת. לדעת הביקורת יש לדחות טענה זו. אם אכן היו נהוגות בעבר נורמות פסולות, הדרך לתיקונן אינה טמונה בהמשך קיומן של אותן נורמות ובאיזון העוול על ידי עוול אחר, אלא בהשלטת סידרי מינהל תקינים ונורמות ממלכתיות תחתיהן, תוך מינוי הדירקטורים הטובים ביותר מקרב כלל הציבור.

דירקטורים עובדי מדינה וחברות

החוק מסמיך את שר האוצר, בהתייעצות עם הרשות ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע בתקנות כמה דירקטורים יהיו מקרב הציבור וכמה מקרב עובדי המדינה. תקנות כאלה לא הותקנו עד כה. עוד קובע החוק, כי מספר הדירקטורים מבין עובדי המדינה לא יעלה על שני שלישים מכלל חברי הדירקטוריון שנתמנו כנציגי הממשלה. החוק אינו קובע מספר מינימלי של עובדי מדינה; להלכה ניתן למנות את כל חברי הדירקטוריון, עד למספר המירבי הנקוב בתקנות ההתאגדות של כל חברה, מקרב הציבור.

לפי נתוני הרשות ל-15.12.88 מנו הדירקטורים עובדי המדינה כשליש בלבד מתוך כלל הדירקטורים, דבר הנובע מנטיית חלק מהשרים להרבות במינוי דירקטורים מקרב הציבור (ראה לעיל). הביקורת העלתה דירקטוריונים של חברות ממשלתיות, מהן גדולות וחשובות, שחבריהם כוללים מספר מועט מקרב עובדי המדינה ולעתים אף לא אחד. דוגמאות ראה בטבלה שלהלן:

החברה	סה"כ	עובדי מדינה	אישי ציבור(*)	מתוכם חברי מרכזי מפלגות
החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ	10	3	7	4
החברה הממשלתית למדליות ומטבעות בע"מ	10	3(**)	7	5
החברה לפיתוח קיסריה	5	0	5	3
החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ	15	2	13	12
חברת החשמל לישראל בע"מ	17	4	13	6
חקר ימים ואגמים	13	2	11	6
חברת הנפט הלאומית לישראל בע"מ	10	0	10	8
חברה כלכלית לירושלים	13	2	11	7
מכון היהלומים	4	0	4	4

 (*) כולל עובדי חברות.
 (**) כולל עובד בנק ישראל.

לדעת הביקורת, מן הראוי שבחברות, בהן גדול מאוד מספרם של הדירקטורים מקרב הציבור, שחלקם מונו משיקולים פוליטיים, יפעלו השרים למינוי דירקטורים עובדי מדינה, כדי להגביר את משקלם בקרב הדירקטורים. עובדי מדינה אלה, שהם בעלי רמה מקצועית ומומחיות בתחום עיסוקיהן של החברות, יוכלו לתרום להעלאת רמת הדיונים בישיבות הדירקטוריונים וועדותיהם ויוכלו לתת ביטוי לאינטרסים הממלכתיים שבמסגרת השיקולים המשמשים בסיס לקבלת החלטות בישיבות הדירקטוריון; ואף להקטין את משקל המינויים הפוליטיים בקרב הדירקטוריונים.

ניגוד עניינים בקרב עובדי מדינה

הסייגים בחוק בנוגע לניגוד עניינים של דירקטורים מקרב הציבור אינם חלים על דירקטורים עובדי מדינה. בתפקודם של דירקטורים אלה נוצר לעתים מצב של ניגוד עניינים בין תפקידם במשרד הממשלתי לבין נאמנותם לחברה שבה הם מכהנים כדירקטורים. לדוגמה, מנהל מינהל הדלק במשרד האנרגיה מכהן גם כדירקטור בבו"ן: מחד, בתפקידו כדירקטור הוא אחראי להכנת תעריפי הזיקוק של בו"ן שבמסגרת הסכמי הזיקוק שלה עם חברות הדלק; מאידך, כמנהל מינהל הדלק הוא מאשר את הסכמי הזיקוק(*).

(*) בנושא זה ראה דוח על הביקורת בבתי זיקוק לנפט בע"מ מספטמבר 1981, עמ' 6.21.

ועדת ברק שהכינה את הצעת החוק, הציעה, כפתרון לבעיה זו, שעובדי מדינה המטפלים מטעם המדינה במישרין בענייני חברה ממשלתית, לא ימונו דירקטורים בחברה זו. הוועדה הסבירה, כי התפקיד הכפול מעמיד את עובדי המדינה במצב של קונפליקט אפשרי ולא ניתן לצפות כי ישקלו אך ורק את טובתה של החברה ויתעלמו ממעמדם כעובדי מדינה. עם זאת, לדעת הוועדה, אין לפסול מינוי דירקטור עובד מדינה, שאינו מטפל במישרין בענייני חברה ממשלתית, ולא עוד אלא אף רצוי שעובד מדינה הקרוב לתחום עיסוקה של חברה ממשלתית יכהן בה כדירקטור ויסייע לה בעבודתה. עמדת ועדת ברק לא התקבלה, והחוק מתיר כאמור למנות כל עובד מדינה כדירקטור בחברה ממשלתית, ואפילו הוא בעל סמכויות שלטוניות עליה.

בית המשפט הגבוה לצדק, שהתייחס לניגוד עניינים של עובדי ציבור, קבע בפסק דין מנחה (בג"צ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח-תקווה נ. מועצת עיריית פתח-תקווה), כי הכלל, האוסר על עובד ציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים נובע מכך, שעל עובד ציבור להפעיל את סמכותו, תוך שהוא מעמיד לנגד עיניו את מכלול השיקולים הרלבנטיים להפעלתה של אותה סמכות, ושיקולים אלה בלבד. הכלל האמור אוסר עצם הימצאות במצב, בו עלול להיות ניגוד אינטרסים, אף אם שיקול הדעת הופעל כהלכה.

הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי רצוי למנוע, על ידי תיקון החוק, מצב של ניגוד עניינים בקרב דירקטורים עובדי מדינה; בעיקר יש למנוע מצב, שבו מנכ"ל משרד ממשלתי מכהן בדירקטוריון של חברה ממשלתית עיסקית שמשרדו אחראי עליה(*).

(*) בנושא ניגוד עניינים ראה גם דוח שנתי 27 עמ' 887, ודוח שנתי 31 עמ' 148.

סיכום

מרקם היחסים שבין החברה הממשלתית, לבין רשות החברות הממשלתיות ולבין השר האחראי לחברה הוא עדין ומורכב. בידי החברות הממשלתיות מרוכזים משאבים של הלאום בהיקף עצום ולדרך בה הן מתנהלות השפעה מהותית על מצב המשק בכללותו. חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה והוראות רשות החברות הממשלתיות - נועדו ליצור את האיזון הדרוש בין המגמות השונות והמנוגדות הנובעות מעצם מעמדה של חברה שהיא עיסקת מחד וממשלתית מאידך.

כאשר הגביל המחוקק את מספר הדירקטורים שמקרב עובדי המדינה ללא יותר משני שלישי מכלל הדירקטורים, הייתה כוונתו, בין היתר, למנוע בכך מצב, בו עובדי המדינה, במקרה של חשש לניגוד אינטרסים בין תפקידם כעובדי מדינה לבין תפקידם כדירקטורים, יכהנו בדירקטוריון בלי בקרה כל שהיא מצד נציגים אובייקטיביים של הציבור.

ממצאי הביקורת מעידים בבירור שהדירקטורים מקרב הציבור מתמנים ברובם מבין חברי מרכזי המפלגות. אין במינוי דירקטורים כאלה כדי להשיג בקרה אובייקטיבית ראויה לשמה.

יתירה מזו, לדירקטור בחברה נחוצים, כמפורט בגוף הדוח, כישורים מקצועיים מגוונים כולל ספציפיים לאותה חברה, וכן אמינות גבוהה. הפנייה המאסיבית מצד השרים אל מרכזי המפלגות בתור המאגר העיקרי למועמדים לדירקטורים, מצמצמת בהכרח את הוודאות שאותרו האנשים בעלי הכישורים המתאימים ביותר.

אומנם לא על כל מקרה ספציפי, בו מונה חבר מרכז מפלגה כדירקטור, ניתן לומר, שהמינוי אכן היה בשל הרקע הפוליטי ולא מסיבות ענייניות, אולם התופעה הוכחה בעליל.

בחומרה יתירה יש להתייחס לאותם מקרים, שדוגמאותיהם הובאו בדוח, בהם נדחו לתקופה ארוכה, ולעתים לא בוצעו כלל, עקב שיקולים פוליטיים. מינויים של דירקטורים לחברות, עד כדי נטילת יכולת תפקודם של הדירקטוריונים באותן חברות.

התמונה המצטיירת מכלל הממצאים בדו"ח מצביעה על מצב עגום, בו מורכבים הדירקטוריונים בעיקר ממועמדים חברי מרכזי מפלגות של השרים האחראיים לכל חברה וחברה. קיים צורך דחוף בקביעתם של קריטריונים שיבטיחו מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות על יסוד שיקולים עניינים בלבד ודרושה הקפדה על ישומם הלכה למעשה.

מרים בן-פורת

מבקר המדינה

ירושלים, אייר התשמ"ט

מאי 1989