

מבקר המדינה

דוח על

מינוי דירקטורים מטעם המדינה

בחברות ממשלתיות



מבקר המדינה

דוח על

מינוי דירקטורים מטעם המדינה
בחברות ממשלתיות

ירושלים, התשנ"ח - 1998

מס' קטלוגי 98-191

ISSN 0792-7932

“ניתן לקבל גרסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה

בכתובת: www.mevaker.gov.il”

תוכן העניינים

9	מבוא
11	כשירות לכהונת דירקטור, יו"ר או מנכ"ל
11	הוועדה לבדיקת מינויים ותפקידיה
12	מינוי חברי הוועדה לבדיקת מינויים
13	מינוי דירקטור, יו"ר או מנכ"ל
13	תהליך המינוי
14	מינוי מועמדים בעלי זיקה
16	בעלי זיקה פוליטית שמונו לדירקטורים
17	מינוי יו"ר דירקטוריון
20	ה"מאגר" של מועמדים
22	מינוי נשים לתפקידי דירקטור, יו"ר או מנכ"ל
25	מינויים בתאגידים
27	מינוי דירקטורים - בדיקת הצהרות המועמדים
29	דוגמאות של מינוי דירקטורים בעלי זיקה פוליטית
39	סיכום

בחודשים מארס – מאי 1998 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך מינוי דירקטורים, יושבי ראש דירקטוריונים ומנכ"לים בחברות ממשלתיות ובתאגידים סטטוטוריים. הביקורת התייחסה למינויים שנעשו בתקופה מארס 1995- אפריל 1998. נבדקו גם סדרי פעולתה של הוועדה לבדיקת מינויים.

הממצאים שהעלתה הביקורת הובאו לידיעת ראש הממשלה, האחראי - על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה- 1975, על מינוי הדירקטורים. הממצאים הובאו גם לידיעתם של היועץ המשפטי לממשלה, הנהלת רשות החברות הממשלתיות ויו"ר הוועדה לבדיקת מינויים. ממצאים הנוגעים לכל מינוי בנפרד, הובאו לידיעת השר הממנה - האחראי לענייני החברה שמדובר בה. בדין וחשבון זה מובאים הממצאים העיקריים.

מבוא

חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - החוק), מסדיר תחומים בפעילותן של חברות ממשלתיות, חברות בת ממשלתיות וחברות מעורבות, כמשמעותן בחוק (להלן - חברות ממשלתיות). החוק קובע, כי "חברה ממשלתית תפעל לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא-ממשלתית... הקמת חברה ממשלתית טעונה החלטת הממשלה... בהחלטה להקים חברה ממשלתית תקבע הממשלה, בין השאר... [את] המספר הכולל של דירקטורים ומספר הדירקטורים מטעם המדינה שביניהם; השר שיהיה אחראי לענייני החברה".

דירקטורים מטעם המדינה מתמנים מקרב הציבור (להלן - אנשי ציבור) ומקרב עובדי המדינה. בחברה ממשלתית המעסיקה לפחות 100 עובדים אפשר למנות 2 דירקטורים מקרב עובדי החברה. דירקטור מתמנה לשלוש שנים; דירקטור שחדל לכהן יכול להתמנות מחדש.

תפקידי הדירקטוריון כוללים: קביעת המדיניות הכללית של החברה ופעולותיה הפיננסיות; קביעת תקציבה השנתי של החברה והשימוש במקורות העומדים לרשותה; קביעת תכנית הפעולה של החברה לאותה שנה ותכניותיה לטווח ארוך; קביעת תקן עובדי החברה ושכרם.

רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות, או: הרשות) הוקמה על פי החוק. תפקידי הרשות כוללים: ייעוץ לממשלה ולשרים בעניינים הנוגעים לחברות הממשלתיות; ייעוץ וסיוע לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן.

על פי נתוני רשות החברות, הגיע מספר החברות הממשלתיות בסוף מאי 1997 ל-115. בידי החברות הממשלתיות מרוכזים משאבים לאומיים בהיקף ניכר ולהן משקל נכבד באספקת שירותים חיוניים לאוכלוסייה, בתעסוקה וביצוא. משום כך, לדרך שבה הן מתנהלות יש השפעה מהותית על מצב המשק בכללותו.

1. (א) בשנים 1988-1989 בדק משרד מבקר המדינה את היקף התופעה של מינוי דירקטורים מטעם המדינה, מקרב אנשי ציבור, החברים במרכזי מפלגות. ממצאי הבדיקה פורסמו במאי 1989 ב"דוח על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות". הבדיקה העלתה ש-61% מאנשי הציבור שהשרים מינו לתפקיד דירקטורים באותן שנים היו חברי מרכז של המפלגות שהשתתפו בקואליציה.

מבקר המדינה ציינה בדוח, ש"אמנם עובדת חברותו של מועמד במפלגה זו או אחרת אין בה כשלעצמה כדי לפסול אותו מלשמש דירקטור. עובדה זו צריך שתהיה גורם ניטרלי, 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".

מבקר המדינה סיכמה את הדוח במילים אלו: "התמונה המצטיירת... מצביעה על מצב עגום, בו מורכבים הדירקטוריונים בעיקר ממועמדים חברי מרכזי מפלגות

של השרים האחראים לכל חברה וחברה. קיים צורך דחוף בקביעתם של קריטריונים שיבטיחו מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות על יסוד שיקולים ענייניים בלבד ודרושה הקפדה על יישומם הלכה למעשה".

(ב) במאי 1991 פרסם משרד מבקר המדינה ממצאי ביקורת מעקב בנושא "מינוי עובדים ודירקטורים בחברות ממשלתיות" (דוח 41, עמ' 610). ביקורת המעקב העלתה שמרבית הדירקטורים מקרב הציבור היו חברים במרכזי המפלגות הגדולות.

מבקר המדינה ציינה, ש"אחד התפקידים של הדירקטוריון בחברה ממשלתית הוא אישור מינויים של הפקידים הבכירים בחברה. על הדירקטוריון לפעול על פי שיקולים ענייניים ולטובת החברה בלבד. מינוי דירקטור מתוך שיקולים פוליטיים עלול להביא לידי כך שבפעולתו בתור דירקטור יהיה מודרך ומונחה על פי שיקולים פוליטיים. בבדיקת הנושא של מינוי פקידים בכירים בחברות ממשלתיות הועלו מקרים שבהם התעורר חשש שהמינוי שאושר בידי הדירקטוריון נעשה משיקולים פוליטיים" (שם, עמ' 611).

(ג) בחוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה מ-1991 נאמר, כי מינוי דירקטור החבר בגוף בוחר של מפלגה שבה חבר השר הממנה מעורר חשש ממשי שהמינוי הוא מינוי פוליטי.

2. תוקן חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6) (מינויים), התשנ"ג-1993. בדברי ההסבר להצעה לתיקון נאמר שהתיקון נועד להבטיח "קיומו של הליך מינוי תקין של דירקטורים שיהיה מבוסס על שיקולים ענייניים הקשורים בקידום טובתה של החברה והתאמתו של המועמד לכהן בתפקיד זה. זאת בדרך של יצירת ערובות מתאימות לכך שבחינת המועמדים תהיה מנותקת ממגמות פוליטיות וממחויבויות אישיות, ותיעשה בידי ועדה סטאטוטורית". התיקון נועד להבטיח גם רמה מקצועית גבוהה של הדירקטורים, יושבי ראש הדירקטוריון והמנכ"לים. עוד נועד התיקון להבטיח את תקינות המינוי באמצעות הדרישה, שלמועמד בעל אחת מהזיקות המנויות בתיקון, יהיו "כישורים מיוחדים" נוסף על דרישות הסף שנקבעו למועמד נטול זיקה.

בעקבות התיקון, נוספו לחוק, בין היתר, סעיפים 16א, 24(ג) ו-37(ג). סעיפים אלה מונים את הכישורים הנדרשים ממועמדים לכהונת דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית, יושב ראש הדירקטוריון ומנהל כללי. כמו כן נוסף לחוק סעיף 18 הקובע, ש"שר האוצר ימנה ועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון, או מנהל כללי, בחברה ממשלתית" (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים).

3. בחודשים מארס - מאי 1998 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי פעולתה של הוועדה לבדיקת מינויים, את סדרי מינוי הדירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות בתקופה מארס 1995 - אפריל 1998, ואת השינויים שנעשו בסדרי מינוי דירקטורים בעקבות התיקון בחוק והקמת הוועדה לבדיקת מינויים.

הבדיקה התמקדה בכשירותם של דירקטורים ובמינוי נשים לדירקטוריון. עוד בדבר "מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים" ראה לאחרונה בדוח שנתי 48, עמ' 918-871; וכן בדוח שנתי 47, עמ' 852-838; בדוח שנתי 44, עמ' 933-917; בדוח שנתי 43, עמ' 744-733; בדוח שנתי 41, עמ' 615-595.

כשירות לכהונת דירקטור, יו"ר או מנכ"ל

סעיף 16א לחוק קובע, שכשיר לשמש דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית "תושב ישראל שמלאו לו 25 שנה לפחות, ושנתקיים בו אחת מאלה:

(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...;
- (ג) בתפקיד בכיר בתחום עיסוקה העיקרי של החברה."

החוק קובע שאין למנות לדירקטור, בין היתר: שר, סגן שר וחבר כנסת; אדם מקרב הציבור אשר עיסוקיו האחרים עלולים ליצור ניגוד עניינים בינם לבין היותו דירקטור באותה חברה; אדם שיש לו זיקה כלכלית לחברה, או שיש לו קשר אישי להנהלת החברה.

סעיף 24(ג) לחוק קובע: "כשיר לכהן כיושב ראש הדירקטוריון של חברה ממשלתית מי שמתקיים בו האמור בסעיף 16א, ובלבד שמתקיימים בו התנאי שבפסקה (1) וכן אחד מהתנאים שבפסקה (2)..." סעיף 37 (ג) לחוק קובע שכשירויות אלו נדרשות גם ממועמד להתמנות למנכ"ל.

הוועדה לבדיקת מינויים ותפקידיה

סעיף 18ב לחוק קובע לאמור: "שר האוצר ימנה ועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון, או מנהל כללי, בחברה ממשלתית בהרכב זה:

(1) יושב ראש הוועדה שיהיה נציג שיקבע היועץ המשפטי לממשלה הכשיר לכהן כשופט של בית משפט מחוזי...

(2) איש ציבור שיקבע יושב ראש הוועדה לפי העניין, מתוך רשימה של אנשי ציבור שקבעו שר האוצר ושר המשפטים לעניין זה, שמתקיימים בהם

תנאי הכשירות הקבועים בחוק זה ליושב ראש דירקטוריון ושאינ להם זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה.

(3) נציג רשות החברות הממשלתיות".

על הוועדה לבדיקת מינויים לבדוק אם מתקיימים במועמד לכהונת דירקטור, יו"ר או מנכ"ל, תנאי הכשירות המפורטים לעיל; ליעץ בדבר מידת התאמתו של המועמד לתפקיד, בשים לב - בין היתר - לצרכיה המיוחדים של החברה, לגודלה, ולהרכב הדירקטוריון בעת המינוי.

החוק לא קבע את משך כהונתם של חברי הוועדה לבדיקת מינויים. דירקטורים מתמנים, כאמור, לשלוש שנים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד המשפטים לבחון את האפשרות ליזום תיקון לחוק, כדי שיקבע גם את משך כהונתם של חברי הוועדה.

מינוי חברי הוועדה לבדיקת מינויים

1. הוועדה לבדיקת מינויים הוקמה ביולי 1993. היועץ המשפטי לממשלה דאז מינה ליושב ראש הוועדה שופט בדימוס שימש נציגו. שר האוצר דאז ושר המשפטים דאז הכינו רשימה של אנשי ציבור. לאחר חילופי השלטון, ביוני 1996, הוסיפו ראש הממשלה ושר האוצר אנשי ציבור לרשימה. במועד הביקורת, באפריל 1998, מנתה הרשימה 17 אנשים.

החוק קובע, ש"המניין החוקי לשיבות הוועדה הוא היושב ראש וחבר נוסף; היו הדעות שקולות תכריע דעתו של יושב ראש הוועדה". בדרך כלל משתתפים בשיבות הוועדה שלושה חברים: יו"ר הוועדה, נציג הרשות, ואיש ציבור מרשימת 17 אנשי הציבור (המוזמן בידי מזכירת הוועדה, במחזוריות).

2. התברר שלא מונה גוף שיבדוק את כשירותם של אנשי הציבור החברים בוועדה לבדיקת מינויים. יו"ר הוועדה היה ער לדבר ובמכתב שכתב בינואר 1998 ליועץ המשפטי לממשלה הוא התריע על מינוי חברי הוועדה "מבלי שלוועדה ולחבריה תהיה סמכות להעיר דבר לגביהם... מצד שני לא נאמר כלל בחוק מי יבדוק נושא זה".

בפברואר 1998 השיב היועץ המשפטי לממשלה ליו"ר הוועדה: "אין ספק כי קיימת חשיבות רבה בבדיקת כשירותם של חברי הוועדה לבדיקת מינויים, בשל התפקיד הרגיש והחשוב שהיא ממלאת וכדי למנוע אף מראית עין של הטיה... נראה לי רצוי כי בראש הצוות לבדיקת הכשירות הנדרשת בחוק תעמוד... המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, וכן ישתתפו גם היועץ המשפטי למשרד ראש הממשלה, היועצת המשפטית למשרד האוצר, והיועץ המשפטי לרשות החברות".

במועד סיום הביקורת, מאי 1998, החלה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בהליכים לקראת בדיקת כשירותם של אנשי הציבור לכהן בוועדת המינויים.

3. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי מינויים של אנשי הציבור לחברות בוועדת המינויים. נמצא, שבאוקטובר 1996 פנו ראש הממשלה וממלא מקום שר המשפטים במכתבים ליו"ר הוועדה וביקשו ממנו להוסיף לרשימת אנשי הציבור את ארבעת האישים האלה: עו"ד המשמש גם יועץ משפטי של מפלגת הליכוד; שלושה חברי מרכז הליכוד.

בשל זיקתו של היועץ המשפטי של מפלגת הליכוד, ובשל זיקות פוליטיות של אותם אנשים למפלגת הליכוד, צירופם לרשימת אנשי הציבור סותר לכאורה, את הוראות החוק. כאמור, החוק קובע שלאנשי הציבור החברים בוועדה לא תהיה זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה" החוק אינו מסייג הגבלה זו.

מינוי דירקטור, יו"ר או מנכ"ל

תהליך המינוי

1. סעיף 18 לחוק קובע, ש"דירקטור יתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים" (להלן - השרים). בחוק נקבע ש"השרים" לענין זה הם "שר האוצר יחד עם השר שנקבע לפי חוק זה כאחראי לענייני החברה". לאחר כינונה של הממשלה, באמצע שנת 1996, הועברו לידי ראש הממשלה הסמכויות שהחוק הקנה לשר האוצר.

החוק קובע שהדירקטוריון יבחר באחד מחבריו לתפקיד יו"ר הדירקטוריון; בחירה זו טעונה את אישור השרים, לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. עוד קובע החוק, כי הדירקטוריון ימנה מנהל כללי. גם מינוי זה טעון את אישור השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים.

2. (א) לאחר שהשרים אישרו כי המועמד לתפקיד (דירקטור, יו"ר או מנכ"ל) מקובל עליהם, הם מעבירים את בקשת המינוי לטיפול של רשות החברות. לבקשת המינוי מצורף שאלון (להלן - שאלון) שהכינה הרשות ואשר היועץ המשפטי לממשלה. בשאלון מתבקש המועמד למלא את פרטיו האישיים, לציין את ניסיונו המקצועי ואת השכלתו, ולציין אם יש לו זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, ואם יש לו זיקה כלכלית לחברה (להלן - זיקה).

(ב) רשות החברות מצרפת לשאלון טופס (להלן - הטופס) ובו פרטים על דירקטוריון החברה שבה המועמד אמור לכהן, כגון: מספר המקומות הפנויים בדירקטוריון; בעלי המקצוע החסרים בדירקטוריון; היחס בין מספר הגברים לבין מספר הנשים בהרכבו של הדירקטוריון באותה עת.

(ג) את השאלון ואת הטופס שהמועמד מילא מעבירה הרשות, לשם בדיקה, לשלושה גורמים: לעובד הרשות המטפל בענייני החברה; ליחידה המשפטית של הרשות וכן לסגן מנהל הרשות האחראי לחברה. על כל אחד משלושת אלה לחוות את דעתו בכתב (להלן - חוות דעת), בשאלות הבאות: אם המועמד כשיר לתפקיד המוצע; אם המועמד מתאים לכהן בחברה הנדונה; אם יש למועמד זיקה; ועלול להיווצר מצב של ניגוד עניינים או סיבה אחרת שעשויים לפסול את המינוי.

(ד) לאחר שכל אחד מהשלושה חיווה את דעתו כמתואר, מעבירה הרשות את כל החומר (השאלון, הטופס וחוות הדעת) לידי הוועדה לבדיקת מינויים. הוועדה דנה במועמד, ומחליטה אם לאשר את המועמדות אם לאו. הוועדה אינה חייבת להתחשב בחוות הדעת האמורות.

(ה) הוועדה לבדיקת מינויים מודיעה על המלצתה לשרים, אשר להם הסמכות למנות את המועמד. אם החליטה הוועדה שלא להמליץ על מינויו של מועמד, בשל זיקתו, "רשאי השר להגיש השגה על ההחלטה שתידון במליאת הממשלה".

מינוי מועמדים בעלי זיקה (אישית, עסקית או פוליטית)

סעיף 18 לחוק קובע: "מצאה הוועדה לבדיקת מינויים כי למועמד... יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על מועמדותו זולת אם מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה הכהונה" (להלן - כישורים מיוחדים). עוד נקבע, כי "לעניין חוק זה, לא יראו בחברות במפלגה כשלעצמה זיקה אישית או פוליטית" (ההדגשות לא במקור).

היועץ המשפטי לממשלה פרסם במהלך השנים הנחיות בעניין מינוי דירקטורים. בשנים 1991-1992 הוא פרסם הנחיות שנאמר בהן, בין היתר: "חובה על השר לוודא את כשירותו של המועמד מבחינת השכלתו, מקצועו, ידיעותיו, מיומנותו וכישוריו, וכן את ניסיונו והבנתו בתחום הניהול העסקי". עוד נאמר בהן: סמכות המינוי של דירקטור היא סמכות הניתנת לשרים בנאמנות מטעם המדינה, כדי לשקוד על הבחירה הטובה ביותר של אדם ראוי, שיעשה לקידומה של החברה הממשלתית".

על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, יש "אינדיקציות" שונות המעידות על זיקה פסולה, ועל שיקולים פסולים שהתערבו בתהליך הבחירה והמינוי של דירקטור, בהן: "מועמד שכיהן, או מכהן, במשרה שלפי טיבה מסתבר הימנה חשד לקרבה או לזיקה פוליטית או אישית פסולה, כגון: היותו של האדם יועץ או עוזר לשר משרי הממשלה; עבודה משותפת קרובה בפעילות מפלגתית עם שר משרי הממשלה; מתן שירותים לקידום עניינו הפוליטי, או האישי של שר משרי הממשלה, או לקידום ענייני מפלגתו; חברות פעילה במוסד, או בגוף של מפלגתו של שר משרי הממשלה".

עוד אמר היועץ המשפטי לממשלה, "על פי דין, אין בזיקה פוליטית, כשלעצמה, כדי לפסול מועמד; ואולם, נוכח החששות הטבועים בכגון דא, נקבע כי יש לוודא, כי בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים מכל אדם, על המועמד בעל הזיקה הפוליטית להיות גם בעל כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת, אשר למולם נמוג חשש הפסול בשל זיקה פוליטית".

עוד נאמר בהנחיות: "ברי כי דבר התפטרותו של אדם מחברות בגוף בוחר של המפלגה סמוך להגשת מועמדותו לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית, אין בו כדי להסיר את עילת הפסלות הקיימת לכאורה בשל חברותו האמורה".

עוד נאמר בהן: "קיום אינדיקציה לזיקה או לקרבה אישית או פוליטית... הנותנת יסוד לחשש סביר של נטייה פסולה ולמתן נקודות זכות לאותו מועמד 'מקורב' דווקא, בתחרות בין מועמדים, אינו בהכרח בגדר ראייה שהמינוי הוא מינוי פוליטי פסול. אולם מקום שקיימת אינדיקציה כזו מתעורר ספק מהותי" בדבר קיומו של מניע פסול במינוי. "משהוכח ספק מהותי כזה, עובר נטל הראייה על בעל המינוי ועושהו, ועליו להוכיח שאין במינוי משום מינוי פוליטי פסול".

בעניין כישורים מיוחדים, הנחה היועץ המשפטי לממשלה לאמור: "דבר מומחיותו והתאמתו היתרה לתפקיד של מועמד פלוני רק הוא יש בו כדי להפיג את החשש מכך שנתערבו במינוי שיקולים זרים, פוליטיים ואחרים... רק אם נתקיימו במתמנה סגולות מיוחדות של כישורים בתחומי פעילותה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת העושים אותו למועמד עדיף ממועמדים אחרים, ואשר לאורם נמוג חשש הפסול של זיקת התלות".

* יצוין, כי בית המשפט הגבוה לצדק, באשרו פסילה של מועמד בידי הוועדה לבדיקת מינויים, קבע, כי בשל היות העותר ציר הוועידה של המפלגה, ונוסף לכך פעיל בחיים הפוליטיים בדרכים אחרות, נתקיימה בו 'זיקה פוליטית' עם השרי" (בג"ץ 2846/95, תקדין עליון 96(2), עמ' 967).

היועץ הוסיף ואמר: "יש להדגיש כי מן הראוי להבהיר למשרדים השונים, כי הצגה שיטתית ועקבית של מועמדים לתפקידי דירקטור, שקיימת לגביהם אחת מזיקות הפסלות... היא, כשלעצמה, מעוררת תמיהות בכל אשר לאופן יישום ההנחיה. כאמור, הכלל הוא, כי יש להימנע ממינויים כאמור מחשש מראית עין של שיקולים אישיים ולא ענייניים פסולים, וכי מינוי מועמדים אלה, אף כשיש להם כישורים מיוחדים כאמור, הינו בבחינת יוצא מן הכלל, ולא דבר תדיר".

בעלי זיקה פוליטית שמונו לדירקטורים

1. על פי נתוני רשות החברות, בשלוש השנים מארס 1995- מארס 1998 מונו 871 דירקטורים, ובהם:

(א) 620 גברים (71%) ו- 251 נשים (29%);

(ב) 578 אנשי ציבור, מהם 416 גברים (72%) ו- 162 נשים (28%)

2. (א) רשות החברות מנהלת רשימה של מועמדים בעלי זיקה שהוועדה לבדיקת מינויים אישרה את מועמדותם לאחר שקבעה שיש להם "כישורים מיוחדים" (להלן - דוח כישורים מיוחדים). דוח רשות החברות לתקופה מארס 1995 – מארס 1998 כלל שמות של 119 דירקטורים כאלה, מהם 9 עובדי מדינה ו- 110 אנשי ציבור; 103 מבין 110 אנשי הציבור כיהנו בפועל במארס 1998.

מבין 871 המועמדים שמונו לדירקטורים בתקופה מארס 1995- מארס 1998 בדק משרד מבקר המדינה 86 תיקים של מועמדים לכהונת דירקטור ששמותיהם לא הופיעו בדוח כישורים מיוחדים של הרשות. מועמדים אלו נבחרו לבדיקה משום שהיה למשרד מבקר המדינה יסוד להניח שהם בעלי זיקה. ואכן נמצא בבדיקה כי 47 מתוכם (מהם 44 אנשי ציבור) צוינו בוועדה כבעלי זיקה.

מכאן, שדוח רשות החברות אינו מכיל את כל המועמדים בעלי הזיקה שמונו לדירקטורים על סמך כישורים מיוחדים", אלא את חלקם בלבד.

(ב) עוד העלתה בדיקת התיקים, שהוועדה אישרה את המועמדות של **תשעה** אנשי ציבור, לאחר שקבעה שאין הם בעלי זיקה, ואילו לדעת משרד מבקר המדינה יש לראותם כבעלי זיקה. היו ביניהם שפירוטם הם עצמם בשאלון את קשריהם למפלגה או לשר והוועדה קבעה שאין בקשרים אלו משום זיקה, והיו שצינו חד-משמעית שאין להם זיקה, אך בבדיקה נמצא שהם בעלי זיקה (ראה פירוט להלן).

3. משרד מבקר המדינה ניסה לאמוד את מספר המועמדים בעלי זיקה שמועמדותם אושרה בידי הוועדה. האומדן התבסס על נתוני דוח כישורים מיוחדים ועל ממצאי הבדיקה של 86 התיקים. מאחר שהנתונים בדוח האמור מוטים כלפי מטה, סביר להניח שממצאי הבדיקה מוטים אף הם כלפי מטה, ובפועל מספר המועמדים בעלי זיקה גדול מזה שנמצא.

מהנתונים שהובאו לעיל עולה, כי מבין 578 מינויים של אנשי ציבור לדירקטורים בתקופה מארס 1995 – מארס 1998 לפחות ל- 156 (27%) יש זיקה פוליטית.

4. על פי נתוני רשות החברות, במארס 1998 כיהנו 689 דירקטורים, מהם:

(א) 482 גברים (70%) ו- 207 נשים (30%).

(ב) 482 אנשי ציבור, מהם 331 גברים (69%) ו- 151 נשים (31%).

נמצא, שמבין 482 דירקטורים אנשי ציבור שכיחנו במארס 1998 היו לפחות 154 (32%) בעלי זיקה פוליטית (ראה גרף בעמוד 18).

הביקורת העלתה, שמבין 154 אנשי הציבור בעלי הזיקה הפוליטית היו 122 גברים ו- 31 נשים. יוצא אפוא, שמבין 331 גברים אנשי ציבור שכיחנו במארס 1998 היו 122 (37%) בעלי זיקה פוליטית (ראה גרף בעמוד 19); מבין 151 נשים נציגות ציבור היו 31 (21%) בעלות זיקה פוליטית.

מינוי יו"ר דירקטוריון

במארס 1998 כיהנו, על פי נתוני רשות החברות, 48 אנשי ציבור בתפקיד יושבי ראש דירקטוריון, מהם רק 2 נשים (3.6%).

הביקורת העלתה, כי מבין 48 יושבי הראש, ל-22 (46%) - כולם אנשי ציבור - יש זיקה פוליטית (ראה גרף בעמוד 18). יושבי הראש בעלי זיקה פוליטית הם גברים. מכאן, שמקרב הגברים אנשי הציבור ששימשו יושבי-ראש היו 48% (22 מבין 26) בעלי זיקה פוליטית (ראה גרף בעמוד 19). אמור, דוח כישורים מיוחדים לא הכיל את כל שמות בעלי הזיקה הפוליטית. ייתכן אפוא שמספר בעלי זיקה פוליטית מקרב יושבי הראש גדול אף יותר.

בדוח מבקר המדינה משנת 1989 נאמר, ששיעורם של הדירקטורים מבין חברי מרכזי מפלגות היה 61%. הביקורת הנוכחית העלתה, ששיעור הדירקטורים בעלי זיקה פוליטית מקרב אנשי הציבור הוא לפחות 32%, ובקרב יושבי הראש שיעורם הוא לפחות 46%; שיעורים אלו עדיין גדולים מאוד.

בעמוד זה חסר גרף המופיע בדוח המודפס בלבד.

בעמוד זה חסר גרף המופיע בדוח המודפס בלבד.

מכל האמור לעיל עולה, שהניסיון רב השנים להתמודד עם היקף התופעה של מינוי בעלי זיקה פוליטית מקרב אנשי הציבור לא צלח, ושיעור המינויים הללו עדיין גדול מהסביר; הנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה, כי מינוי בעלי זיקה פוליטית צריך להיות "בבחינת יוצא מן הכלל ולא דבר תדיר", עוד לא יושמה. על הגופים המעורבים בתהליכי המינויים - השרים, רשות החברות והוועדה לבדיקת מינויים - לפעול ביתר נחישות לצמצם מאוד את התופעה.

מנתוני הוועדה לבדיקת מינויים עולה, שבתקופה מארס 1995 עד מארס 1998 היא פסלה את מועמדותם של כ- 140 מועמדים, מתוכם כ- 30 על רקע העדר "כישורים מיוחדים". מכאן, שמעבר לשיעור, המופיע לעיל, של בעלי הזיקה הפוליטית שמונו, הציעו השרים מועמדים נוספים בעלי זיקה פוליטית.

ה"מאגר" של מועמדים

1. בהנחיות האמורות של היועץ המשפטי לממשלה נאמר: "על השר להמציא לרשות מבעוד מועד מידע מספיק לגבי המועמד שנבחר על ידו, וכן מידע על מועמדים אחרים שנבחנו על ידו, וזאת כדי לאפשר לרשות לעוף לו באשר למינוי, ולתת לה הזדמנות נאותה לכך".

עוד נאמר בהנחיות: "אל לו לשר להסתפק בבחינת כושרו של מועמד אחד, אלא עליו לבחון ולהשוות את כושרם ותכונותיהם של מועמדים מספר למינוי לצורך זה עליו לעשות להרחבת מאגר האנשים שמתוכם ניתן לבחור את המועמדים הראויים ביותר... ראוי לשר שלא יצמצם את הביקוש אחר מועמדים לחוג מכריו האישיים או אנשי מפלגתו, אלא יחפש את מועמדיו בקרב כלל הציבור".

נמצא שהשרים מסרו לרשות מידע רק על מועמד נבחר, ולא על מועמדים אחרים. משום כך נפגעה אפשרות היעוץ של הרשות.

2. היזמה למנות דירקטור היא של השר האחראי, וסמכות המינוי היא בידי השרים. מתברר, שרבים מהדירקטורים שהשרים ממנים הם אנשים מחוג מכריהם או מקורביהם; כאמור, לפחות 32% מן המועמדים, מקרב אנשי ציבור, הם בעלי זיקה פוליטית.

מהאמור לעיל יוצא, שאדם שיש לו כישורים מתאימים לתפקיד דירקטור אולם אינו נמנה עם מקורבי השר ומכריו, קטנים סיכויו להימנות עם המועמדים לתפקיד, קל וחומר לזכות במינוי. 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 הכישורים המתאימים ביותר.

3. יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים דן בעניין זה במאמר שפרסם בינואר 1997, וכותרתו "מינוי דירקטורים על פי חוק החברות הממשלתיות". המאמר דן בסוגיה של בחירת המועמד הטוב והמתאים ביותר, "על רקע סמכותם של שרי הממשלה למנות מועמדים טובים בעיניהם למשרות השונות".

יו"ר הוועדה ציין במאמר, שהסמכות המלאה והבלעדית להציע מועמדים "היתה ונשארה בידי שרי הממשלות במשך כל השנים מאז הקמת המדינה... חלק מן השרים לא השכילו, ביזמתם הם, לגבש נורמות ראויות ולהנהיג הליכים תקינים של בחירה. ובעיקר - לדחות את השפעתם של שיקולים זרים הנובעים מהשפעתם של קשרים מפלגתיים. תופעות שליליות אלה הן שהביאו במהלך השנים להתפתחות 'שיטת המינויים הפוליטיים' עליה נמתחה ביקורת חריפה מכל עבר"

על מינוי יו"ר דירקטוריון או מנכ"ל כתב יו"ר הוועדה: "טעות היא לחשוב שבחירת יו"ר הדירקטוריון או המנכ"ל נעשית כאילו השר הנוגע בדבר נעדר כל השפעה, אם לא הכרעה ממש. שהרי כל בחירה של יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל 'טעונה אישור השרים', ומה הטעם לטרוח בבחירה של מועמד שלא יזכה באישור השרים, שעה שגם ממילא 'רשאית הממשלה למנות יושב ראש הדירקטוריון מבין חבריו? והוא הדין לגבי מנכ"ל".

לדבריו, אמנם ניתנה בחוק תשומת לב לסוגיית כישורי המועמד, ואף הוקמה ועדה לבדיקת מינויים שמתפקידה לבדוק את המועמדים שהציעו השרים, "ברם במבנה זה חסר נדבך מסוים, שהעדרו משפיע בצורה שלילית על השגתם של היעדים האמיתיים בנושא זה: שילובם של האנשים הטובים ביותר בפעולתן של החברות הממשלתיות, מועמדים שיבואו מתוך רשימה רחבה והיצע גדול יותר של מועמדים שיעמדו לנגד עיני השרים... במבנה הקיים חסר הסדר מוסדי, אין כלים מאורגנים ומסודרים, להקמתו של מאגר מתאים שמתוכו יוכלו השרים לבחור את המועמדים המתאימים לדעתם הם".

יו"ר הוועדה הוסיף: "בהיעדר מאגר כזה, בהיעדרה של שיטה מסודרת ורחבה להגשת רשימת מועמדים ולהצגתה לפני השרים, מה פלא הוא שבחירתם של השרים במקרים לא מעטים, במשך כל השנים, היתה 'אישית', לאמור שהשר 'הכיר' או 'שמעו' על מועמד זה או אחר? ... על פי ההסדרים הקיימים לא יבחרו השרים אנשים שאותם אין הם מכירים כלל, או לפחות לא 'שמעו' עליהם מכלי שני".

יו"ר הוועדה ציין, כי "בהיעדרה של שיטה מסודרת, הבחירה, במקרים לא מעטים, היא מקרית - גם מבחינתם של השרים. העדרה מרחיק מועמדים טובים ומתאימים, כאלה שאינם מוכנים להיעזר ב'מהלכים', או להיזקק להשפעות שאינן לעניין". כן ציין, כי "הקמתו של מאגר ממוסד יש בו להשיג, בעת ובעונה אחת, שתי מטרות חשובות: האחת - לאפשר למועמדים מן הציבור הרחב לכלול את שמותיהם; והאחרת - לאפשר לשרים לברור ולבחור מתוך רשימה כזו את המועמדים הנראים להם כמתאימים".

4. כבר בדוח מ-1989 (עמ' 40) אמרה מבקר המדינה, כי יש לחפש מועמדים 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 אישית שהיא לכל היותר רק אחד השיקולים אם להציע את המועמד. יתר על כן, ריכוז הבחירה... סותר את העיקרון של מתן הזדמנות לכל מועמד אפשרי, כדי לבחור מביניהם את הטוב והמתאים ביותר".

בתשובתו מיוני 1998 למשרד מבקר המדינה הודיע היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה, כי על פי הוראות מנכ"ל משרד ראש הממשלה "הוקם במשרד מאגר מועמדים לתפקידי דירקטורים. במאגר הממוחשב הקיים נמצאים נתונים של עשרות מועמדים... על ניהול המאגר הופקד פקיד בכיר בדרגת יועץ לראש הממשלה, שתפקידו לבצע בדיקה פרטנית ביחס לכל משרה אל מול מאגר המועמדים".

בירורים שעשה משרד מבקר המדינה במשרד ראש הממשלה העלו, שמאגר המידע נועד לשרת רק את ראש הממשלה, בבואו להציע מועמדים, ולא את כל שרי הממשלה. זאת ועוד, דבר קיום המאגר לא הובא לידיעת הציבור הרחב, ולא ניתנה לכל מועמד ראוי אפשרות להיכלל במאגר.

ממצאי הביקורת הנוכחית מראים שהשרים ממשיכים להציע את מועמדיהם מחוג מצומצם יחסית. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפעול להקמת מאגר חיצוני שאינו תלוי בשרים של מועמדים ראויים מן הציבור.

מינוי נשים לתפקידי דירקטור, יו"ר או מנכ"ל

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת הלימודים התשנ"ה (1994-1995) היה חלקן של הנשים בכלל מקבלי תואר אקדמי ראשון בשיעור של 55%, בכלל מקבלי תואר שני- 49%, ובכלל מקבלי תואר שלישי- 39%. בין מקבלי תואר ראשון במדעי החברה היו 58% נשים, בלימודי משפטים – 46%, ובמדעי הטבע ובמתמטיקה- 47%.

מהנתונים דלעיל עולה, שמספר הנשים בישראל הכשירות לכאורה לתפקיד דירקטור אינו קטן מזה של הגברים.

1. עד שנת 1994 לא היו כמעט נשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. על פי נתוני רשות החברות, בספטמבר 1993 מילאו תפקיד של דירקטור 59 נשים (7%) בלבד, לעומת 800 גברים (ראה גרף בעמוד 23).

בעמוד זה חסר גרף המופיע בדוח המודפס בלבד.

במאמרו "מינוי דירקטורים על פי חוק החברות הממשלתיות" דן יו"ר הוועדה גם בעניין ייצוגן של נשים בדירקטוריונים, ואמר: "נושא זה הפך להיות בעיה המשוועת לפתרון בדרך של התערבות חוקית. כתוצאה מהפליה לרעה של נשים שהלכה והתמשכה במהלך השנים והביאה - כמעט לחלוטין - לידי אי שיתופן של נשים בדירקטוריונים השונים. ניתן למתוח קו דמיוני מקביל בין התפתחותה של 'שיטת המינויים הפוליטיים' שעל פיה הועדפו מועמדים מסוימים למשרות שונות בזכות קשריהם המפלגתיים והאחרים) לבין 'שיטת המינויים המתעלמת' (שעל פיה לא הובאו בחשבון נשים כמועמדות למשרות)".

2. בשנת 1993 תוקן, כאמור, חוק החברות, ובסעיף 18א נקבע:

(א) בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים.

(ב) עד להשגת ביטוי הולם לייצוג כאמור, ימנו השרים, ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם באותה עת בדירקטוריון החברה".

בשנת 1994 עתרה שדולת הנשים לבג"ץ נגד ממשלת ישראל ואח' בעניין אי יישום הוראת סעיף 18א לחוק החברות* בחברה מסוימת. בג"ץ פסק, בין השאר, ש"הוראות סעיף 18א(ב) מחייבות שבתקופת הביניים ועד להשגת היעד המוכתב בסעיף 18א(א) תינקט דרך של העדפה מתקנת".

במכתב מדצמבר 1997, שכתב היועץ המשפטי לממשלה אל מזכיר הממשלה נאמר: "על השר הממנה או המציע מועמד לבחון אם בהרכב הגוף שעם חבריו עתיד להימנות אותו מועמד ניתן ביטוי הולם לייצוגן של נשים... אם לא כן, עליו לבדוק אפשרות למינויה של אישה לתפקיד, תוך נקיטה באמצעים סבירים לאיתורה של מועמדת מתאימה".

* בג"ץ 454/94, שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מח(5) 501.

מאז התיקון בחוק ב-1993 ופסיקת בג"ץ מ-1994 גדל שיעור הנשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. מנתוני רשות החברות עולה, ששיעורן של הנשים בדירקטוריונים הגיע במארכ 1998 ל-30% ראה גרף בעמוד עם זאת, במאמרו ציין יו"ר הוועדה, "חברות רבות הן על טהרת המין הגברי ... על אף ההתפתחות הרבה מאז קבלת" התיקון בחוק.

3. בהשוואה לגידול שחל בשיעור הנשים בתפקיד דירקטור, שיעור הנשים בתפקידי יו"ר דירקטוריון ומנכ"ל חברה עדיין קטן מאוד. לפי נתוני הרשות, מכלל יושבי הראש מקרב אנשי ציבור שכיהנו במארכ 1998 היו, כאמור, רק שתי נשים (3.6%); גם בתפקיד מנכ"ל כיהנו במועד האמור רק שתי נשים (7% ראה גרף בעמוד 26).

עיון במסמכי הוועדה לבדיקת מינויים העלה, שהיא התריעה פעמים רבות לפני השרים על שהם ממעטים להציע לה מועמדות לתפקידי דירקטורים; יש שאף סירבה לדון במועמדותו של גבר לתפקיד דירקטור עד שהשר יציע גם מועמדת.

מן האמור לעיל עולה, כי השרים מיעטו להציע נשים לתפקיד דירקטור וכי לגידול שחל בשיעורן תרמה מדיניות הוועדה; הוראות החוק בדבר מתן ייצוג הולם לשני המינים טרם יושמו במידה מניחה את הדעת.

מינויים בתאגידים

סעיף 60א לחוק קובע, כי הוראות החוק בעניין מינוי דירקטור, יו"ר או מנכ"ל, בחברה ממשלתית יחולו, בשינויים המחויבים, גם על "תאגידים שהוקמו בחוק ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק" (להלן - תאגידים סטטוטוריים). עם התאגידים נמנים גם גופים גדולים, כמו רשות שדות התעופה, רשות השידור, רשות הדואר ורשות הרכבות והנמלים.

1. רשות החברות מסייעת לוועדה לבדיקת מינויים בבדיקת המועמדים למינוי בחברות ממשלתיות. נמצא, שבעניין מינויים בתאגידים סטטוטוריים אין מנגנון מסייע כזה ולפיכך אין לוועדה כלים לבחינת כשירותם של המועמדים.

על בעיה זו כתב יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים, במכתבים ששלח מאז 1995 ליועץ המשפטי לממשלה, למשרד המשפטים, לרשות החברות ולמשרד ראש הממשלה. במכתב ששלח יו"ר הוועדה במאי 1997 למנכ"ל רשות החברות ולמנכ"ל משרד המשפטים נאמר: "עד כה נעשתה עבודה חלקית-התנדבותית על ידי מנגנון רשות החברות הממשלתיות, וחברי הוועדה עצמם נאלצו להוסיף ולברר פרטים אלה ואחרים, בהעדר מנגנון מתאים".

בעמוד זה חסר תרשים המופיע בדוח המודפס בלבד.

במכתב ששלח באוגוסט 1997 ליועץ המשפטי לממשלה כתב יו"ר הוועדה: "בתנאים שנוצרו מבקשים חברי הוועדה - לצערם - לשקול את האפשרות של אי בדיקת מועמדים כל עוד לא יעמוד לרשותם מנגנון מתאים".

2. הביקורת העלתה, כי לוועדה לבדיקת מינויים אין מידע אם מועמדים לתפקיד דירקטור, יו"ר או מנכ"ל, בתאגיד שהיא אישרה אכן מונו לתפקידם. מתברר שגם לרשות החברות אין מידע כזה.

3. במכתבו מדצמבר 1996 למנכ"ל משרד המשפטים התריע יו"ר הוועדה על עוד תופעה שלילית הקשורה למינויים בתאגידים סטטוטוריים, תופעה הנובעת מהעדר "מנגנון מתאים", וקשורה "למינויים לתפקידים של דירקטורים, חברי הנהלה או מועצה, הנעשים ללא ידיעתה של הוועדה לבדיקת מינויים וממילא אף ללא בדיקתה. מינויים כאלה הם חסרי כל תוקף מבחינת הדין, אולם למעשה - בקרב התאגידים הנ"ל - פועלים גופים ללא כל סמכות".

אחדים מהתאגידים הסטטוטוריים הם גופים גדולים בעלי מחזור כספי של מאות מיליוני שקלים ויותר, וחשיבותם למשק רבה. על אף כל אלה הפיקוח הציבורי על המינויים המבוצעים בהם לקוי מאוד.

לדעת מבקר המדינה, על משרד המשפטים לשקול הקמתו של גוף אשר יזום חקיקה בעניין הדרך הנאותה לפיקוח על פעילות התאגידים הסטטוטוריים; בין אם בדרך של הטלת התפקיד על רשות החברות והקניית הסמכויות והכלים הדרושים לה לצורך זה, ובין אם בדרך של הקמת גוף אחר שיעסוק בכך.

מינוי דירקטורים - בדיקת הצהרות המועמדים

כאמור, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה נאמר, כי "חובה על השר לוודא את כשירותו של המועמד מבחינת השכלתו, מקצועו, ידיעותיו, מיומנותו וכישוריו, וכן את ניסיונו והבנתו בתחום הניהול העסקי". חוק החברות הממשלתיות קובע לאמור: "לצורך ביצוע תפקידיה על פי חוק זה, רשאית הוועדה לדרוש פרטים בכתב אודות המועמד, תולדות חייו, השכלתו ועיסוקיו, וכן לדרוש כל מידע או חוות דעת מהרשות". בדיקת 86 תיקים של מועמדים שמועמדותם אושרה בידי הוועדה לבדיקת מינויים (על אופן בחירת התיקים, ראה לעיל בפרק משנה: "בעלי זיקה פוליטית שמונו לדירקטורים"), העלתה את הממצאים הבאים:

בתיקים לא נמצאו אסמכתאות בדבר ניסיונם המקצועי של המועמדים. מתברר, שכל שלושת הגופים השותפים בתהליך המינוי - השר הממנה, רשות החברות והוועדה לבדיקת מינויים - הסתפקו בהצהרת המועמד ולא ביקשו אסמכתאות לביסוס הנתונים שצינו בה.

ממצאי הביקורת מראים (דוגמאות ראה להלן), שהצהרות של כמה מועמדים בדבר כישוריהם, ניסיונם או זיקתם הפוליטית, לא תאמו את המציאות. היות שאין בודקים את אמיתות ההצהרות, לא היה אף אחד משלושת הגופים השותפים בתהליך המינוי ער להצהרות שלא תאמו את המציאות. הוועדה התבססה על הצהרות אלה בהחלטותיה.

בתשובה מיוני 1998 למשרד מבקר המדינה, כתב היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה: "החובה על פי החוק לבדוק החומר, לאמת אותו עם הנתונים המוצגים ולוודא התאמתו עם תנאי החוק, מוטלת כידוע, על שכם הוועדה, שלה כל האמצעים והכלים לכך". יצוין שטענות בעלות אופי דומה מופיעות גם בתשובות ששלחו שרים למשרד מבקר המדינה. כך, למשל, כתב אחד השרים: "כל המינויים אשר הנני מציע... מבוססים על ההנחה כי הינם עומדים בכל תנאי הכשירות הקבועים בחוק... ברור כי מינויים אלה טעונים בדיקתה של הוועדה לבחינת מינויים אשר למיטב הבנתי מבצעת את עבודתה נאמנה".

בתשובה מאותו חודש למשרד מבקר המדינה כתבה מנהלת רשות החברות: "לגבי בדיקת אמיתות הצהרות מועמדים, הרשות לא נתבקשה על ידי הוועדה לבדוק אמיתות כאמור וגם אם נתבקש, אין לרשות הכלים הדרושים לכך".

בתשובה מאותו חודש למשרד מבקר המדינה כתב יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים: "השרים הם המציעים את המועמדים. ממילא, המידע המלא וכל הנתונים הרלבנטיים נמצאים בראש ובראשונה, בידיהם; אולם, נוסף על כך, יש לזכור כי לרשותם עומדים כל האמצעים - במסגרת משרדי הממשלה - המאפשרים להם בדיקה וחקירה, על כל הכרוך בהם, כדי שהחומר המלא יוכן, יגובש ויומצא לוועדה הציבורית. בידי חברי ועדה זו אין אמצעים מלאים אלה בנמצא, וממילא חייבים הם להסתמך על האינפורמציה הניתנת להם על ידי השרים".

מהתשובות של שרים ושל שלושת הגופים למשרד מבקר המדינה עולה, שכל אחד מהם מטיל על רעהו את האחריות לאימות הצהרות המועמדים (או להפרכתן). מכאן, שהאחריות לנושא "נופלת בין הכיסאות" ובפועל ההצהרות אינן נבדקות. אין אפוא תימה שגם הצהרות שלא תאמו את המציאות התקבלו כמספקות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב היועץ המשפטי לממשלה, כי יש "לשקול אם אין מקום כי ההצהרה תהיה בתצהיר על פי פקודת הראיות, כדי שחשיבותה של הצהרת האמת תהא בתודעתם של ממלאי השאלון".

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שהחלטות הוועדה יתקבלו על סמך נתונים נכונים ובודקים, יש לנקוט את הצעדים האלה: על השרים לצרף לבקשת המינוי שהם מעבירים לרשות החברות אסמכתאות בדבר כישורי המועמד; הצהרה של השר כי למועמד יש זיקה (או אין זיקה) לשר או למפלגה ממפלגות הקואליציה; השר ימסור לוועדה הצהרה על כל מידע רלוונטי אחר שברשותו בדבר פסול שדבק במועמד המוצע, מכל סוג שהוא (כגון הימצאות במצב של ניגוד

עניינים); הצהרות המועמד יינתנו בתצהיר על פי פקודת הראיות, ויבדקו על ידי רשות החברות; אם נמצא שיש ספק באמיתותן או שהן עמומות, על הרשות לשקול את זימונו לראיון. רק לאחר שהושלמו כל הפעולות הללו, תעביר הרשות את החומר לוועדה. על הוועדה לוודא שיש ברשותה כל המידע הדרוש לה לקבלת החלטה, ואם יש ספק עליה להשתמש בכלי שהעמיד לרשותה החוק, דהיינו לדרוש את המידע הנחוץ.

דוגמאות למינוי דירקטורים בעלי זיקה פוליטית

1. ביולי 1997 מונה מועמד א' לתפקיד דירקטור בחברה בענף התעופה.

(א) מועמד א' הוא בעל תואר ראשון במדע המדינה ובסוציולוגיה, תחומים שאינם מתאימים לדרישות החוק למינוי דירקטור בחברה זו. בשאלון שמילא מועמד א' הוא ציין, כי הוא חבר במרכז מפלגת הליכוד וכי הוא בעל "זיקה מתוקף היותי חבר בתנועת הליכוד ובמוסדות".

(ב) במכתב ליו"ר הוועדה לבדיקת מינויים כתב מועמד א', בין השאר: "אני מנהל כיום חברת פרסום ושיווק ארצית". בפירוט קורות חיים כתב, כי סיים "לימודים אקדמאיים בתחומים: כלכלה, מדע המדינה וסוציולוגיה". בהצהרה נוספת כתב, כי לא סיים לימודים אקדמיים בכלכלה, והוסיף: "להשגת תעודה כבוגר כלכלה אוכל להשלים במסגרת קורסים חסרים בסמסטר אחד או שניים".

הוועדה לבדיקת מינויים מצאה, שהניסיון שצבר המועמד, בין השאר "כמנהל חברת פרסום ושיווק ארצית", מתאים לדרישות הניסיון המפורטות בחוק. הוועדה ציינה שלמועמד יש זיקה פוליטית, והגיעה למסקנה שיש לו "כשירות מיוחדת כבעל השכלה אקדמאית אשר למד כלכלה כחוג משני".

(ג) בבדיקות שעשה משרד מבקר המדינה אצל רשם החברות ובחברת הפרסום נמצא שמועמד א' אינו מנהל חברת פרסום ושיווק ארצית, אלא מופקד בה על תחום הפרסום עוד נמצא שהמועמד למד במסגרת החוג לכלכלה שלושה קורסים בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, לימוד קורסים אחדים בחוג לכלכלה אינו בבחינת "כישורים מיוחדים" הנדרשים לתפקיד דירקטור בחברה בענף התעופה שסך נכסיה בשנת 1996 היה, על פי נתוני רשות החברות, יותר מ- 30 מיליון דולר.

בתשובתו מיוני 1998 למשרד מבקר המדינה כתב מועמד א', שבהצהרתו בשאלון בדבר היותו חבר מרכז הליכוד נפלה "טעות לשונית" ולמעשה הוא אינו חבר המרכז. לדעת משרד מבקר המדינה, הצהרותיו הסותרות של המועמד אומרות דרשני.

2. במאי 1996 מונה מועמד ב' לדירקטור בחברה בענף התעופה.

הוועדה לבדיקת מינויים אישרה את מועמדותו בציננה בגוף הפרוטוקול לאמור: "בשל השתתפותו בפריימריס למפלגת העבודה, הועלתה השאלה אם אין למועמד זיקה פוליטית. על כך ענה המועמד כי 'אינו חבר, ומעולם לא היה חבר באף אחד ממוסדות המפלגה וכי לאחר שלא נבחר לכנסת הוא שב למצב של חוסר זיקה פוליטית' הוועדה עיינה במכתב הנ"ל והגיעה למסקנה כי למועמד אין זיקה פוליטית".

בתשובתה מיוני 1998 למשרד מבקר המדינה כתבה הוועדה לבדיקת מינויים, כי הגיעה למסקנה שהתמודדותו של המועמד בבחירות מקדימות (פריימריס) למפלגת העבודה היתה בבחינת "אפיזודה חולפת" וכי הוא "אינו נכלל כלל בהגדרת החוק של זיקה פוליטית".

לדעת משרד מבקר המדינה, התמודדות בבחירות מקדימות היא "אינדיקציה" לזיקה פוליטית, שכן המתמודד נדרש להיות פעיל במפלגה ולקנות לו תומכים בקרב חבריה. העובדה שמועמד ב' לא נבחר בבחירות מקדימות אין בה כדי לבטל את זיקתו ולהשיבו למצב של "חוסר זיקה פוליטית".

זאת ועוד, עיון בקורות חייו של מועמד ב', כפי שהציגם לפני הוועדה, מלמד כי בעבר שימש בתפקידים שונים במסגרת מפלגת העבודה, ובהם: יועץ לראש הממשלה; יועץ ודובר במטה הבחירות של המערך; מרכז ודובר סיעת המערך בכנסת. כל אלה מעידים אף הם על זיקתו הפוליטית של המועמד למפלגת העבודה.

3. באפריל 1997 מונה מועמד ג' לדירקטור בחברה בענף הבינוי והשיכון (להלן - חברת שיכון).

(א) לפי שתיים מבין שלוש חוות הדעת שהגישו, כנדרש, עובדי הרשות על מועמד ג' - חוות הדעת של עובד הרשות המטפל בענייני החברה ושל המחלקה המשפטית - הוא אינו כשיר לתפקיד דירקטור בחברה.

(ב) בפירוט קורות חייו כתב מועמד ג' שהשכלתו תורנית, שהיה חבר במועצת עירייה והוא מנהל כללי של מוסדות תורניים שמחזורם הכספי מגיע לכ- 8 מיליון שקל בשנה.

* יצוין, שבבג"ץ 2846/95 שהוזכר לעיל, טענה הוועדה לבדיקת מינויים, בין היתר, כי התמודדותו של מועמד ציר לוועידת המפלגה הופכת אותו ל"חבר פעיל ביותר של המפלגה".

לבקשת משרד מבקר המדינה המציא לו מועמד ג' את הדוחות הכספיים של מוסדות אלה. בדיקת הדוחות הכספיים העלתה כי הם רשומים כעמותה. סך נכסי העמותה בשנת 1995 היה קטן מ- 200,000 ש"ח, ובשנת 1996 היה כ- 600,000 ש"ח. הכנסות העמותה בשנת 1996 היו כ- 3 מיליון ש"ח והוצאותיה – כ- 3.5 מיליון ש"ח.

יוצא, שהצהרתו של מועמד ג' לא תאמה את המציאות.

בתשובתו מיוני 1998 למשרד מבקר המדינה, כתב מועמד ג' שבמונח "מחזור" התכוון לסך כל ההכנסות וההוצאות גם יחד (המסתכמות ל-6.5 מיליון ש"ח).

(ג) הוועדה לבדיקת מינויים אישרה את מועמדותו באפריל 1997 בפרוטוקול הוועדה מאותו מועד נכתב, שהיא "מצאה כי המועמד עונה על דרישות הניסיון של למעלה מחמש שנים בתפקידים בכירים... המועמד מכהן כמנכ"ל מוסדות [תורניים]... שהמחזור הכספי שלהם מגיע לכ-8 מיליון ש"ח לשנה".

על פי נתוני רשות החברות, בשנת 1996 היה מחזור הכנסותיה של חברת השיכון כ-5% מיליון ש"ח. לכן, לדעת משרד מבקר המדינה, אפילו ניהול מוסדות שמחזורם הכספי הוא 8 מיליון ש"ח, כנטען, דהיינו כ-5% ממחזור הכנסותיה של חברת השיכון, לא היה בהקשר זה בבחינת ניסיון "בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותיים", כנדרש. זאת ועוד, מוסד תורני אינו עוסק בענף הבינוי והשיכון.

(ד) מועמד ג' הוא בעל זיקה פוליטית למפלגה שבה חבר סגן השר, השותפה בקואליציה, שכן הוא חבר המועצה הארצית של אגודת ישראל, והוועדה נדרשה לשאלה אם הוא בעל "כישורים מיוחדים", כדרישת החוק. בפרוטוקול הוועדה נרשם: "הוועדה הגיעה למסקנה כי פעילותו במסגרת [העירייה]... מהווה את הכשירות המיוחדת הנדרשת".

יצוין, כי מועצת העירייה האמורה נוהלה באופן שהביא לפשיטת רגל, ושר הפנים הורה לפזרה ולמנות לעיר ועדה קרואה.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם נקבל את הטענות שניסונו של מועמד ג' עונה על דרישות הסף שקבע החוק, גם אז אין בו, בניסיון זה, כדי להוות "כישורים מיוחדים" הגוברים על סייגי הזיקה הפוליטית.

4. בפברואר 1997 מונה מועמד ד' לדירקטור בחברה העוסקת בתחום התשתיות.

בשאלון שמילא באוקטובר 1996 הצהיר מועמד ד', שאין לו זיקה פוליטית. עוד מסר המועמד, כי בעבר היה חבר מרכז הליכוד והתפטר מחברותו זו. הוועדה לבדיקת מינויים קבעה שלמועמד ד' אין זיקה פוליטית.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא, שמועמד ד' הגיש את התפטרותו מחברות במרכז המפלגה רק בנובמבר 1996, זמן קצר לאחר הצגת מועמדותו לתפקיד דירקטור.

לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה המקובלות על משרד מבקר המדינה, אין בהתפטרותו של מועמד ד' כדי לנתק את זיקתו הפוליטית למפלגת הליכוד. כזכור נאמר בהן: "ברי כי דבר התפטרותו של אדם מחברות בגוף בוחר של המפלגה סמוך להגשת מועמדותו לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית, אין בו כדי להסיר את עילת הפסלות הקיימת לכאורה בשל חברותו האמורה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה הוועדה: "כפי שהוסבר לעיל הוועדה סומכת על התצהירים המוגשים לה על ידי המועמד ואין בידה הכלים לבדוק את פרטי העובדות המפורטות בשאלונים". נוכח הערות הביקורת, הודיעה הוועדה שתחזור ותפנה למועמד ד' לבירור העניין.

5. במארכ 1997 מונה מועמד ה' לדירקטור בחברה העוסקת בבנינו ושיכון.

בשאלון שמילא בדצמבר 1996 הצהיר המועמד, כי אין לו זיקה לשר או למפלגה ממפלגות הקואליציה. הוועדה לבדיקת מינויים קבעה כי אין לו זיקה פוליטית.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא, שבנובמבר 1996, ערב מילוי השאלון, היה מועמד ה' ברשימת חברי מרכז הליכוד. בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה הוועדה, שכאמור, אין לה כלים לבדוק את העובדות שצוינו בשאלוני המועמדים. הוועדה מסרה כי תחזור ותבדוק את פרטי העניין.

6. במאי 1997 מונה מועמד ו' לדירקטור בחברה העוסקת בבנינו ושיכון, וביוני אותה שנה - ליו"ר הדירקטוריון של החברה.

(א) מועמד ו' הוא בעל זיקה פוליטית, שכן הוא חבר מרכז הליכוד וחבר מועצה באחד מסניפי הליכוד.

(ב) כבר במארכ 1997, עוד בטרם דנה הוועדה לבדיקת מינויים במועמדותו של מועמד ו' לתפקיד דירקטור, שלח מנהל לשכת ראש הממשלה מכתב ליו"ר הוועדה ובו אמר: "אודה לך אם תביא לדיון דחוף את מועמדותו של [מועמד ו'] ליו"ר דירקטוריון" החברה הנדונה.

(ג) בישיבתה באפריל 1997 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מועמדותו של מועמד ו' לתפקיד דירקטור בחברה. בפרוטוקול הישיבה ציינה הוועדה: "המועמד הנ"ל אמור להיות מוצע כיו"ר הדירקטוריון של החברה הנ"ל. בחירה זו צריכה להיעשות על ידי הדירקטוריון של החברה. הוועדה מבקשת להפנות את תשומת לב השר וראש הממשלה לכך שהמועמד הנ"ל איננו עומד בדרישות" ההשכלה לתפקיד יו"ר הדירקטוריון.

עוד נאמר בפרוטוקול: "אם ייבחר המועמד הנ"ל [על ידי הדירקטוריון של החברה] ליו"ר הדירקטוריון - יש להגיש מועמדות זו לבדיקתה של הוועדה".

ב-30.6.97 שלחה הוועדה לבדיקת מינויים מכתב לראש הממשלה, ובו נאמר: "הדירקטוריון של [החברה] החליט... לבחור את [מועמד ו'] כיו"ר...".
הוועדה לבדיקת מינויים אישרה את מועמדותו. על סמך המכתב הוציא ראש הממשלה בתפקידו כשר הבינוי והשיכון כתב מינוי למועמד ו' לתפקיד יו"ר הדירקטוריון.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה לא נמצא פרוטוקול משיבת הוועדה שבה היא אישרה, כפי שנאמר במכתב האמור, את מועמדותו של מועמד ו' לתפקיד יו"ר.

בתשובה מיוני 1998 למשרד מבקר המדינה טענה הוועדה שהחתימה על המכתב האמור נבעה מטעות טכנית שמקורה במזכירות הוועדה, וכי למעשה מועמד ו' נבחר להיות יו"ר הדירקטוריון ללא אישור הוועדה לבדיקת מינויים. עוד מסרה, כי היא "לא דנה כלל במועמדותו של הנ"ל כיו"ר הדירקטוריון".

מכאן, שמועמד ו' מונה ליו"ר הדירקטוריון בלא שמועמדותו נדונה ובלא שאושרה בוועדה לבדיקת מינויים. כאמור, בדיון מוקדם בעניינו ציינה הוועדה כי אינו "עומד בדרישות" ההשכלה לתפקיד.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה בעניין מועמד ו', הודיעה הוועדה כי החליטה לחזור ולבדוק אם מועמד ו' עומד בדרישות החוק לתפקיד יו"ר הדירקטוריון של החברה. הוועדה הודיעה שהיא בחנה את כישוריו והגיעה למסקנה שיש לאשרו. עוד מסרה הוועדה, כי לאחר שנתנה את אישורה פנה אליה אחד מחברי הכנסת "בטענה שהנ"ל [מועמד ו'] העלים מידע ואף שיקר בתשובותיו במילוי השאלון של הוועדה. הוועדה החליטה להעביר נושא זה לחקירת היועץ המשפטי לממשלה... הטיפול בעניין על ידי היועץ המשפטי טרם הסתיים".

7. ביולי 1997 מונה מועמד ז' לדירקטור בחברה העוסקת בבינוי ושיכון.

מועמד ז' הצהיר בשאלון, כי הוא "תומך מוצהר ופעיל עבור יהדות התורה". בשתי חוות דעת, שנתנו כנדרש, סגן מנהל הרשות האחראי לחברה והמחלקה המשפטית של רשות החברות, צוין כי המועמד הוא בעל זיקה פוליטית.

בפרוטוקול הוועדה לבדיקת מינויים נכתב, שהוועדה "לא ראתה בכך זיקה פוליטית המצריכה את המועמד להוכיח כשירות מיוחדת". בפרוטוקול לא נמצא נימוק לקביעתה זו. יצוין, שבתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מועמד ז' שהיה פעיל במערכת הבחירות של מפלגת אגודת ישראל בשנת 1996.

8. במארכ 1996 מונה מועמד ח' ליו"ר דירקטוריון חברה העוסקת בתחום האנרגיה.

בשנים 1969-1992 היה מועמד ח' חבר כנסת מטעם מפלגת העבודה. במהלך אותן שנים הוא היה גם שר התקשורת, שר התחבורה ושר הכלכלה מטעם מפלגת העבודה.

בפברואר 1996 דנה הוועדה במועמדותו של מועמד ח' וקבעה שאין לו זיקה פוליטית.

לדעת משרד מבקר המדינה, חברות בכנסת ובממשלה מטעם מפלגת העבודה במשך יותר משני עשורים מעידה על זיקה פוליטית למפלגת העבודה. משרד מבקר המדינה אינו חולק על כך שמועמד ח', חרף זיקתו הפוליטית, כשיר לתפקיד אליו מונה, זאת נוכח כישוריו המיוחדים שאינם שנויים במחלוקת. הערת משרד מבקר המדינה נוגעת אך ורק לקביעתה של הוועדה לבדיקת מינויים, שאין למועמד ח' זיקה פוליטית.

9. באפריל 1995 מונתה מועמדת ט' לתפקיד דירקטור בחברה העוסקת בבינוי ושיכון.

(א) בשאלון ובמסמכים שהגישה לוועדה ציינה המועמדת, בין השאר: היא למדה בתיכון, אולם אין לה תעודות על כך; היא עבדה כשנתיים בתפקיד עוזרת לשר העבודה והרווחה; זה 11 שנים היא עובדת במתנ"ס בתפקיד מנהלנית ועוזרת למנהל המתנ"ס; היא חברת מרכז מפלגת העבודה וממלאת תפקידים שונים במפלגה.

במארכ 1995 אישרה הוועדה את מועמדותה של מועמדת ט'. בעניין כשירותה נכתב בפרוטוקול מישיבת הוועדה: "למועמדת ניסיון של למעלה מחמש שנים בתפקידים בכירים, כנדרש" בחוק. בעניין "כישורים מיוחדים" הנדרשים מבעל זיקה פוליטית נכתב: "לאחר עיון בקורות החיים של המועמדת, ובהתחשב בכל התפקידים שהיא מילאה בנאמנות ובמשך שנים רבות, החליטה הוועדה כי למועמדת כישורים מיוחדים כנדרש" בחוק.

(ב) הביקורת העלתה, שבחומר שהוצג לוועדה לא היו אסמכתאות בדבר ניסיונה של מועמדת ט', המעידות על מהות התפקידים השונים שמילאה. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במשרד העבודה והרווחה נמצא, כי היא עבדה במשרד כשנה בתפקיד זוט, ולא בתפקיד של עוזרת השר.

המועמדת, שאין לה תעודות בגרות ועובדת במתנ"ס שכונתי, התמנתה לתפקיד דירקטור בחברה, שעל פי נתוני רשות החברות, היה בשנת 1995 סך נכסיה 110 מיליון ש"ח בקירוב. לדעת משרד מבקר המדינה, כישוריה של מועמדת ט' אינם עומדים אפילו בדרישות הסף שהחוק קבע, קל וחומר שאינה בעלת "כישורים מיוחדים" הגוברים על סייגי הזיקה הפוליטית.

10. ביוני 1997 מונתה מועמדת יי לתפקיד דירקטור בחברה בענף התיירות.

(א) בחוות דעת, שהגישו, כנדרש, כל אחד משלושת עובדי רשות החברות, נאמר שמועמדת יי אינה כשירה לתפקיד דירקטור בחברה, משום שהיא חסרה ניסיון והשכלה בתחום עיסוקה של החברה.

(ב) בפרוטוקול ישיבת הוועדה לבדיקת מינויים, שאישרה את מועמדותה, נאמר, כי על אף שהשכלתה אינה עונה על דרישות החוק, הוועדה מצאה כי יש לאשר את מועמדותה לאור הוראות הבג"צ בדבר אפליה מתקנת לנשים".

בפסק הדין של בג"ץ, שעליו הסתמכה הוועדה נקבע: "מדובר במתן ייצוג יחסי לכל אחד מן המינים, ששיעורו הראוי צריך להיקבע על פי אופיו, מטרותיו וצרכיו המיוחדים של התאגיד". עוד נאמר: "פשיטא שאם לכהונה מסוימת אין אף מועמדת המקיימת את תנאי הכשירות ההכרחיים קל יהיה לקבוע... שמינויה של אישה איננו אפשרי בנסיבות העניין". נוכח האמור לעיל לא היה מקום, לדעת משרד מבקר המדינה, לאשר את מועמדותה של מועמדת יי.

(ג) בשאלון הוצגו למועמדת יי כמה שאלות, כדי לדעת אם יש לה זיקה פוליטית, והיא כתבה שעסקה ב"עבודה משותפת (בהתנדבות) למען הליכוד במערכת הבחירות 1996" וכי היא "חברת מפלגה - ליכוד". אולם לשאלה אם יש לה "זיקה... לשר או למפלגה ממפלגות הקואליציה" היא השיבה בשלילה.

בפרוטוקול הדיון, שבו אישרה הוועדה את מועמדותה, צוין, כי מועמדת יי אינה בעלת זיקה פוליטית. לפיכך לא בחנה הוועדה אם יש למועמדת "כישורים מיוחדים".

נמצא שמועמדת יי היתה ברשימת מועמדי הליכוד לכנסת ה-14. מכאן, שתשובתה בשאלון שאין לה זיקה פוליטית לא שיקפה את המציאות במלואה.

בתשובה שמסרה מועמדת יי למשרד מבקר המדינה היא ציינה, בין השאר: "היותי ברשימה לכנסת... לאור תוצאות הפריימריס, אינה נתון שנדרש בשאלון, אינה רלבנטית ואינה יוצרת כל 'זיקה' מיוחדת נוספת... מעבר להיותי חברת המפלגה). לא עלה על דעתי, כי עלי לציין זאת וגם היום אני סבורה, כי גם על פי נוסח השאלון וגם על פי תכליתו, אין זה נתון רלבנטי או נדרש... היותי ברשימה אינה עניין 'נסתר', היא ידועה לכל מי שעקב אחר הבחירות... הופעתי בטלביזיה, בשלטי חוצות, ודאי שלא התכוונתי שלא לגלות מידע זה וכעניין שבעובדה, הוועדה ידעה גם ידעה זאת".

לדעת משרד מבקר המדינה, מועמד הנכלל ברשימת מועמדים של מפלגה לכנסת, בייחוד כאשר הוא נבחר לרשימה בבחירות מקדימות (פריימריס) שהיו כרוכות בחשיפה אישית נרחבת בטלוויזיה ובשלטי חוצות כבמקרה דנן, הוא מניח וביה בעל זיקה פוליטית. בתשובתה של מועמדת י' למשרד מבקר המדינה יש יותר מקורטוב של היתממות. יצוין, כי ביוני 1998, מועד סיכום הביקורת, זכתה מועמדת י' בהתמודדות בבחירות מקדימות במפלגת הליכוד למועמדות לראשות מועצת רמת השרון.

בתשובתה מיוני 1998 למשרד מבקר המדינה מסרה הוועדה שלמועמדת י' אין זיקה פוליטית. עוד מסרה הוועדה, כי "לא ביקשה עד כה מן המועמדים להודיע לה אם במועד כלשהו הם התמודדו על תפקיד כלשהו במפלגה ואם נכשלו בהתמודדות זו... הוועדה סבורה כי הצהרות [המועמדת בשאלון] עונות בצורה נכונה ומלאה על האמור בשאלון".

העובדה שהוועדה אינה מתעניינת כלל במידע אם מועמדים שהיא בודקת התמודדו על תפקיד כלשהו במפלגה מלמדת שלדעת הוועדה התמודדות על תפקיד במפלגה לא זו בלבד שאינה בבחינת זיקה פוליטית אלא אף אין בה אינדיקציה "לזיקה כזאת. לדעת משרד מבקר המדינה, לא ניתן לקבל פרשנות זו. התמודדות על תפקיד במפלגה אכן מעידה על זיקה פוליטית, מעצם טיבה וטבעה.

יצוין שבבג"ץ 2846/95 טענה הוועדה לבדיקת מינויים, במענה לטענת העותר כי אין לו זיקה פוליטית, כי על מנת להיבחר כציר לוועידת המפלגה, על חבר [מפלגה] להתמודד באזור בחירתו על קולות חברי המפלגה מול מתמודדים אחרים לתפקיד. מן הסתם, על מנת להצליח ולהיבחר על המתמודד להיות פעיל, להביא לידיעת הבוחרים את עצם מועמדותו, פועלו במפלגה, ולקנות לו תומכים. בקיצור - עליו להיות חבר פעיל ביותר של המפלגה".

נוכח תשובותיהן של הוועדה ושל מועמדת י', גובר עוד יותר החשש (ראה בפרק "מינוי דירקטור, יו"ר או מנכ"ל) ששיעור המינויים של דירקטורים בעלי זיקה פוליטית גדול אף מהשיעור שחשפה הביקורת.

11. באוקטובר 1997 מונתה מועמדת י"א לתפקיד דירקטור בחברה העוסקת בבינוי ושיכון.

(א) עובדי רשות החברות הגישו חוות דעת על מועמדת י"א, כנדרש, ובהן כתבו כי היא אינה כשירה לתפקיד האמור.

(ב) בפרוטוקול הוועדה לבדיקת מינויים, שאישרה את מועמדותה, נאמר: "הוועדה מצאה כי יש לאשר את מועמדותה לאור הוראות הבג"צ בדבר העדפה מתקנת לנשים למרות שהשכלתה.... אינה עונה על דרישות החוק וניסיונה.... אף הוא אינו עומד בתנאי הכשירות המפורטים" בחוק.

כאמור, סייג בג"ץ את ההעדפה המתקנת בכך שהמועמדת תעמוד ב"תנאי הכשירות ההכרחיים". עוד אמר בג"ץ, כי "מדובר במתן ייצוג יחסי לכל אחד מן המינים, ששיעורו הראוי צריך להיקבע על פי אופיו, מטרותיו וצרכיו המיוחדים של התאגיד".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האמור לעיל, לא היה מקום לאשר את מועמדותה של מועמדת י"א לתפקיד. זאת ועוד, מדובר בחברה העוסקת בבינוי ושיכון, שעל פי נתוני רשות החברות, העסיקה בדצמבר 1996 כ-700 עובדים וסך נכסיה באותה שנה היה כ- 1.4 מיליארד ש"ח. לחברה בסדר גודל כזה ראוי שימונו לדירקטורים אנשים שכישוריהם יאפשרו להם לעמוד באחריות הכבדה שיהיה עליהם לשאת.

(ג) בשאלון ציינה מועמדת י"א שאין לה זיקה לשר או למפלגה ממפלגות הקואליציה. הוועדה לבדיקת מינויים אישרה את מועמדותה בלא שבחנה אותה על פי הקריטריון של "כישורים מיוחדים".

נמצא שמועמדת י"א היתה ברשימת חברי מרכז הליכוד. עוד התברר, שבפירוט קורות חייה היא כתבה שבראשית שנות התשעים היא היתה עוזרת פרלמנטרית של חבר כנסת, שהיום הוא ראש הממשלה ומשמש גם בתפקיד שר הבינוי והשיכון - השר שמינה אותה לתפקיד. בחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה נאמר, כזכור: "היותו של האדם יועץ או עוזר לשר משרי הממשלה... מתן שירותים לקידום עניינו הפוליטי, או האישי של שר משרי הממשלה", הוא "אינדיקציה" לזיקה פוליטית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן האמור לעיל עולה, כי מועמדת י"א היא בעלת זיקה פוליטית. כאמור, קבעה הוועדה לבדיקת מינויים שהשכלתה וניסיונה של מועמדת י"א אינם עומדים בתנאי הסף לתפקיד דירקטור בחברה האמורה, קל וחומר שאין לה "כישורים מיוחדים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה הוועדה, שהיא "מתייחסת בחומרה למצב [שבו הצהרות המועמדים אינן אמינות], ואין לה אלא לחזור על עמדתה שיש לחייב את המשרד הנוגע בדבר לבדוק את הפרטים והמידע המוגשים לוועדה".

12. באוגוסט 1997 מונתה מועמדת י"ב לדירקטור בחברה בתחום החינוך.

(א) בשלוש חוות הדעת של עובדי רשות החברות נאמר שהמועמדת אינה כשירה לתפקיד של דירקטור בחברה.

(ב) בפרוטוקול ישיבת הוועדה לבדיקת מינויים, שבה אושרה מועמדותה של מועמדת י"ב, נאמר שאף על פי שהשכלתה אינה מתאימה לדרישות החוק "יש לאשר את מועמדותה לאור הוראות הבג"צ בדבר אפליה מתקנת לנשים".

כאמור, סייג בג"ץ את ההעדפה המתקנת בעמידת המועמדת ב"תנאי הכשירות ההכרחיים". לדעת משרד מבקר המדינה, משקבעה הוועדה שהשכלתה של מועמדת י"ב אינה מתאימה לדרישות החוק, לא היה מקום לאשר את מועמדותה.

(ג) בשאלון שמילאה מועמדת י"ב היא כתבה שאינה בעלת זיקה פוליטית. בבירור שעשה עמה משרד מבקר המדינה היא מסרה, שמאז שנת 1991 היא פעילה במפלגת הליכוד והיתה פעילה גם בבחירות מקדימות בליכוד, וכיום היא חברת מרכז הליכוד. לדבריה, פנו אליה, במסגרת פעילותה הפוליטית, מקורבים למשרד ראש הממשלה והציעו לה להגיש את מועמדותה לתפקיד דירקטור.

מן האמור לעיל עולה לכאורה, שהצהרתה של מועמדת י"ב בשאלון לא תאמה את המציאות במלואה, וכי יש לה זיקה פוליטית.

13. באפריל 1997 מונתה מועמדת י"ג לדירקטור בחברה בענף התחבורה.

בפרוטוקול ישיבת הוועדה לבדיקת מינויים שבה אושרה מועמדותה, נאמר: "הוועדה הגיעה למסקנה כי למועמדת השכלה גבוהה אחרת בתחום עיסוקה העיקרי של החברה, כנדרש... כבעלת תואר ראשון בשפה וספרות אנגלית".

מועמדת י"ג היא בעלת זיקה פוליטית, שכן היא ציר במרכז מפלגת המפד"ל. בעניין זה נכתב בפרוטוקול האמור: "מאחר שיש למועמדת זיקה פוליטית... עיינה הוועדה... ובחנה אם למועמדת 'כישורים מיוחדים'... לאור הוראת בג"צ בדבר העדפה מתקנת לנשים הוועדה הגיעה למסקנה כי ניסיונה כמורה לאנגלית מהווה את הכשירות המיוחדת הנדרשת".

לדעת משרד מבקר המדינה, ניסיונה של המועמדת בהוראת אנגלית אין לו קשר לתחום עיסוקיה של החברה, ובוודאי שאינו בגדר "כישורים מיוחדים".

14. משרד מבקר המדינה הביא בפני הוועדה לבדיקת מינויים דוגמאות נוספות למינוי דירקטורים בעלי זיקה פוליטית.

מכל הדוגמאות במצטבר עולה, כי פירושה המקל של הוועדה את המושגים "זיקה פוליטית" ו"כישורים מיוחדים" ואת דרישות הסף לתפקיד דירקטור, מרוקן כמעט מושגים אלו מתוכן העשוי לתרום למאבק בתופעת המינויים הפוליטיים הפסולים.



בידי החברות הממשלתיות מרוכזים משאבים לאומיים בהיקף גדול מאוד. לדרך שבה הן מתנהלות נודעת השפעה מהותית על מצב המשק בכללותו. היזמה להציע מועמדים לתפקיד דירקטור והסמכות למנותם מופקדות בידי ראש הממשלה והשר האחראי לענייני החברה שמדובר בה, ועליהם מוטלת האחריות הכבדה לבחור באנשים המתאימים ביותר לתפקידי הניהול בחברות.

בשנת 1989 פרסמה מבקר המדינה דוח על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות. לפי ממצאי הדוח, 61% מאנשי הציבור שהשרים מינו לדירקטורים היו חברי מרכז של מפלגות הקואליציה. מאז 1989 הייתה פעילות ציבורית רחבת היקף שנועדה לצמצם מאוד את התופעה של מינוי דירקטורים בעלי זיקה פוליטית. הפעילות כללה שינויים בתחיקה, הקמת ועדה לבדיקת המינויים, והנחיות של היועץ המשפטי לממשלה שלפיהן יהיו מינויים של בעלי זיקה פוליטית בבחינת יוצא מן הכלל ולא דבר תדיר". בביקורת הנוכחית נמצא ששליש מאנשי הציבור המכהנים בתפקיד דירקטור וכמחצית מיושבי הראש שבקרב אנשי הציבור, הם בעלי זיקה פוליטית. מתברר שמינויים אלו הם עדיין "דבר תדיר" מאוד.

נמצא שהשרים בוחרים רבים ממועמדיהם לתפקיד דירקטור מקרב חוג מכריהם ומקורביהם. תופעה זו פוגעת בעיקרון של מתן הזדמנות שווה לכל מועמד מתאים, ויש בה כדי לפגוע בחברות, שכן הן "מפסידות" מועמדים פוטנציאליים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להקים מאגר חיצוני שאינו תלוי בשרים של מועמדים לתפקיד דירקטור. מאגר כזה עשוי להכיל מועמדים שהיכולות המקצועיות והניהוליות שלהם עולות על אלו של מועמדים שהשרים מציעים, ואשר התאמתם להוביל את החברות הממשלתיות בישראל בשנות האלפיים מושתתת על כישורים, ולא על קשרים.

מועמדים לתפקיד דירקטור מצהירים על כישוריהם, ניסיונם המקצועי וזיקתם או העדר זיקתם לשר או למפלגה, בעת הצגת מועמדותם. שלושת הגופים השותפים בתהליך המינוי של דירקטורים - השר הממנה, רשות החברות הממשלתיות, והוועדה לבדיקת מינויים - מטילים זה על זה את האחריות לוודא את אמינות ההצהרות. בנסיבות אלו ההצהרות אינן נבדקות, ואין תימה שנמצאו הצהרות שלא תאמו את המציאות.

בשנת 1993 הוקמה ועדה לבדיקת מינויים; היא הוקמה, בין השאר, כדי לצמצם את תופעת המינויים של דירקטורים בעלי זיקה פוליטית. נמצא שעם 17 אנשי הציבור החברים בוועדה נמנים ארבעה אישים שלהם עצמם יש זיקה פוליטית, או עסקית למפלגת הליכוד. כלילתם של בעלי זיקה בקרב חברי הוועדה לבדיקת מינויים סותרת את הוראות החוק ויש בה טעם לפגם.

יש לראות בעין יפה את מאמצי הוועדה לבדיקת מינויים להגדיל את ייצוגן של הנשים בדירקטוריונים; מאז 1994 גדל שיעור הנשים המכהנות בתפקיד דירקטור; ואולם שיעור הנשים בקרב המנכ"לים של החברות ובקרב יושבי ראש דירקטוריון קטן מאוד. על הגופים המופקדים על מינויים לתפקידים אלו לפעול ביתר נחישות להגדלת שיעור הנשים בתפקידים האמורים.

נמצא שהפיקוח הציבורי על המינויים לתפקידי דירקטור בתאגידים סטטוטוריים לקוי מאוד: אין מנגנון המסייע לוועדה לבדיקת מינויים לבדוק את כשירותם של המועמדים; ויש שמינויים בתאגידים סטטוטוריים נעשים אף ללא ידיעתה של הוועדה וממילא ללא בדיקתה. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד המשפטים לשקול ייזום חקיקה בעניין הדרך הנאותה לפיקוח על פעילות.

התאגידים הסטטוטוריים; בין אם בדרך של הטלת התפקיד על רשות החברות והקניית הסמכויות והכלים הדרושים לה לצורך זה, ובין אם בדרך של הקמת גוף אחר שיעסוק בכך.

המחוקק הפקיד בידי הוועדה לבדיקת מינויים שיקול דעת רחב בשאלת משמעותה ופרשנותה של הזיקה הפוליטית, הוא הדין לשאלת משמעותו ופרשנותו של המונח "כישורים מיוחדים". לדעת משרד מבקר המדינה, פירשה הוועדה לעתים מושגים אלה, וכן את דרישות הסף לתפקיד דירקטור, פירוש המרוקן כמעט מושגים אלו מתוכן העשוי לתרום למאבק בתופעת המינויים הפוליטיים הפסולים.

מבקר המדינה

ירושלים, תמוז התשנ"ח
יוני 1998