

צ'ים חברה השיט הישראלית בע"מ

דין וחשבון זה של מבקר המדינה מסכם ביקורת בנושא דירקטורים מטעם המדינה בצ'ים חברה השיט הישראלית בע"מ. הביקורת נעשתה בסוף 1999. חלק מהנושאים עודכנו באמצע 2000.

צ'ים עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

צ'ים היא חברה מעורבת, כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. שר התחבורה אחראי לענייניה לפי חוק זה ובידו, יחד עם ראש הממשלה, הסמכויות המפורטות בחוק בענייני החברה.

דירקטורים מטעם המדינה בחברה צ'ים

צ'ים חברה השיט הישראלית בע"מ (להלן - צ'ים או החברה), עוסקת בהובלת מטענים ימיים בסחר הבין-לאומי והישראלי ובפעילויות נלוות לספנות. מחזור פעולותיה הסתכם ב-1999 ב-1.6 מיליארד דולר בקירוב. בעלי מניותיה העיקריים הם החברה לישראל בע"מ (להלן - החברה לישראל), שהיא חברה ציבורית, המחזיקה ב-48.9% מהון המניות של צ'ים, ומדינת ישראל, המחזיקה ב-48.6% מההון. שאר המניות הן בידי בעלי מניות שונים.

בשנת 1995 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה למכור את מניות צ'ים שבידי המדינה ופירטה בהחלטתה את דרכי המכירה האפשריות. עד מועד סיום הביקורת, אמצע 2000, לא נעשו פעולות הפרטה. באוגוסט 2000 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה, בין היתר, למכור את כל מניות צ'ים שבידי המדינה, למעט מניית מדינה מיוחדת, כמקשה אחת, בדרך של מכירה למשקיע או לקבוצת משקיעים מהארץ או מחו"ל. באוקטובר אותה שנה אישרה ועדת הכספים של הכנסת את דרך ההפרטה של צ'ים. האישור הותלה בכך, שלפני פרסום מכירת המניות יובא לידיעת ועדת הכספים הסכם שייחתם בין הנהלת צ'ים לבין עובדיה.

משרד מבקר המדינה בדק עניינים אחדים הקשורים בדירקטורים מטעם המדינה בצ'ים. נבדקו בעיקר מספר הדירקטורים שמונו, מועמדות ומינוי של בעלי זיקה פוליטית, מינוי נשים לתפקיד דירקטור, תדירות התכנסות הדירקטוריון וועדותיו ומידת השתתפותם של דירקטורים מטעם המדינה בישיבות. הבדיקה נעשתה בצ'ים, ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ובוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת

דירקטור, יו"ר דירקטוריון או מנכ"ל בחברה ממשלתית (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים), שהוקמה לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות).

הוראות תקנון צים בעניין מינוי דירקטורים

ביוני 1996 אישרה אסיפה כללית של בעלי המניות תקנון התאגדות חדש לצים (להלן - התקנון) ונקבע בו כי המחזיק בעצמו או עם אחרים ב-7% או יותר מהון המניות יהיה זכאי למנות דירקטור אחד בגין כל 7% מהון המניות המונפק והנפרע של החברה.

עוד נקבע בתקנון, שמספר חברי הדירקטוריון ייקבע בידי האסיפה הכללית אך לא יפחת משניים, וכי כל עוד לא תחליט האסיפה הכללית אחרת, יהיה מספרם המרבי 16; כל עוד לא הגיע מספר הדירקטורים למספר המרבי, יהיה הדירקטוריון רשאי למנות דירקטורים נוספים, שייקראו "דירקטורים מטעם הדירקטוריון"; כל עוד תהיה צים חברה מעורבת, שניים מהדירקטורים מטעם הדירקטוריון, אם יהיו כאלה, יקיימו את תנאי הכשירות הנדרשים מדירקטור מקרב הציבור מטעם המדינה בחברה ממשלתית, ומינוים בידי הדירקטוריון יותנה באישור של הוועדה לבדיקת מינויים.

מאז נקבע התקנון היו החברה לישראל והמדינה זכאיות, כל אחת, למנות שישה חברי דירקטוריון מכוח המניות שבבעלותן - ובסך הכול 12 חברים. הדירקטוריון היה רשאי אפוא למנות עוד ארבעה דירקטורים. שניים מהם, כאמור, בתנאי שמינוים יאושר בידי הוועדה לבדיקת מינויים.

מינוי דירקטורים מטעם המדינה

בחוק החברות הממשלתיות נקבעו, בין היתר, תנאי הכשירות לכהונה וסדרי מינוים של דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות. הוראות החוק בעניינים אלה חלות גם על דירקטורים מטעם המדינה בחברות מעורבות. סעיף 18(א) לחוק קובע, בין היתר, ש"דירקטור יתמנה בידי השרים [השר האחראי לענייני החברה, שהוא בצים שר התחבורה, וראש הממשלה] לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים".

ככלל, חשוב מאוד שהמדינה תממש את זכותה למנות את מספר הדירקטורים שהיא זכאית למנות לפי חלקה בבעלות על חברה, ושהדירקטורים מטעמה יהיו מקצועיים ובעלי הניסיון הדרוש כדי להתמודד עם הנושאים המובאים לפני הדירקטוריון ועם ההחלטות שעליו לקבל. בפרט אמור הדבר בחברות מעורבות, שבהן האינטרסים של בעלי המניות האחרים עשויים להיות שונים משל המדינה. העובדה שצים מועמדת להפרטה מוסיפה משנה חשיבות לאיוש הולם של דירקטורים מטעם המדינה בחברה. להלן ממצאי הביקורת בעניין זה.

1. מספר הדירקטורים שמונו

בסוף 1997 כיהנו בצים שמונה חברי דירקטוריון מטעם החברה לישראל³¹ - מהם שניים שהם דירקטורים מטעם הדירקטוריון - וכן שישה חברים שמונו בידי המדינה. באוקטובר 1998 מינה הדירקטוריון לראשונה "דירקטורית מטעם הדירקטוריון", שהשרים המליצו עליה, ואשר הוועדה לבדיקת מינויים אישרה את מועמדותה (בעניין מינוי נשים לתפקיד דירקטור ראו להלן).

החל בינואר 1999 פקע תוקף המינוי של כמה חברי דירקטוריון מטעם המדינה, וזמן רב לא מונו דירקטורים במקומם. מספר הדירקטורים מטעם המדינה ירד לחמישה במחצית הראשונה של 1999, לארבעה במחצית השנייה של אותה שנה ולשניים במאדס 2000 (אחד מהם מונה בפברואר אותה שנה). במאי 2000 מונו לדירקטוריון שלושה חברים נוספים מטעם המדינה, ומספר הדירקטורים מטעמה הגיע לחמישה. באוגוסט אותה שנה שוב ירד מספר הדירקטורים מטעם המדינה לארבעה, לאחר שאחד הדירקטורים מטעמה התפטר מתפקידו (ראו להלן). מספר חברי הדירקטוריון מטעם החברה לישראל עד מועד סיום הביקורת, אמצע 2000, היה בדרך כלל שמונה.

במהלך 1999 פנה מנהל רשות החברות כמה פעמים לשרים והמליץ להם למנות אנשי מקצוע מהשורה הראשונה לדירקטורים בצים, ולהשלים בהקדם האפשרי את מכסת הדירקטורים מטעם המדינה, כדי שהמדינה לא תהיה במיעוט בדירקטוריון.

מבקר המדינה פנה בינואר 2000 לשר התחבורה דאז, מר יצחק מרדכי, ובאוקטובר אותה שנה פנה לשר התחבורה מר אמנון ליפקין-שחק, וביקשם להודיעו אם יש סיבה לכך שלא מונו דירקטורים לצים ולא הושלמה מכסת הדירקטורים מטעם המדינה בחברה. משרד התחבורה ענה באפריל 2000, בין היתר, כי בינתיים אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מינויים של דירקטורים נוספים לצים, שהשר מרדכי הציע את מועמדותם (דירקטור אחד מונה בפברואר 2000 ושניים מונו במאי אותה שנה). שר התחבורה מר אמנון ליפקין-שחק ענה באוקטובר 2000, כי סמוך לאחר כניסתו לתפקידו ביולי אותה שנה, הוא הגיש לאישור הוועדה לבדיקת מינויים שני מועמדים, אחד מהם עובד מדינה, וכי הוועדה נמנעה מלדון במועמדותם והסבה את תשומת לבו לצורך במתן ייצוג הולם לנשים בדירקטוריון. השר הוסיף כי ביקש שוב מהוועדה לבדיקת מינויים לדון במועמדות השניים, בשל התמחותם בתחום הספנות; לדבריו, במקביל בחר במועמדת לדירקטוריון והורה להגיש את מועמדותה לאישור הוועדה לבדיקת מינויים, ובכוונתו לאתר מועמדת מתאימה נוספת.

31 דירקטור מטעם בעל מניות - דירקטור שבעל המניות מינה מכוח המניות שבבעלותו או שהדירקטוריון מינה בהמלצת אותו בעל מניות.

החברה לישראל הודיעה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2000, כי התריעה כמה פעמים לפני הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר על אי-מינוי דירקטורים מטעם המדינה, ועל שהדבר מקשה על הדירקטוריון לקבל החלטות חשובות ומקשה על ועדותיו לפעול.

2. דירקטורים שהם עובדי מדינה

על פי חוק החברות הממשלתיות ניתן למנות דירקטורים הן מקרב הציבור והן מקרב עובדי המדינה, אך נקבע שמספר הדירקטורים מבין עובדי המדינה לא יעלה על שני שלישים ממספר חברי הדירקטוריון מטעם המדינה. החוק אינו קובע מספר מזערי של עובדי מדינה שיש למנות, ולהלכה ניתן, אפוא, למנות את כל הדירקטורים מטעם המדינה, מקרב הציבור. עם זאת, חשוב שהמדינה תמנה מטעמה עובדי מדינה, בעלי רמה מקצועית גבוהה ומומחיות בתחומי עיסוקן של החברות, אשר יוכלו לתרום להעלאת רמת הדיונים בישיבות הדירקטוריון וועדותיו ולתת ביטוי להיבטים הממלכתיים של הנושאים הנדונים, כדי שיישקלו גם הם לצורך החלטות הדירקטוריון.

עד תחילת 1999 כיהנו בדירקטוריון צים שני חברים מטעם המדינה שהיו עובדי מדינה, משמונה דירקטורים שהמדינה רשאית להמליץ על מינוים או למנות מטעמה, ומאז מכהנים בו דירקטורים מקרב הציבור בלבד³².

באפריל 1999 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את חידוש מינויו לדירקטור של אחד מעובדי המדינה האמורים, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (להלן - המועמד לתפקיד דירקטור). הוועדה פנתה במאי אותה שנה למועמד לתפקיד דירקטור וביקשה ממנו להצהיר ולהתחייב בחתימתו, בין היתר, כי כדי להימנע מניגוד עניינים, כאשר ידון הדירקטוריון בנושאים הקשורים לתפקידיו כעובד מדינה, הוא יודיע על כך וימנע מלהשתתף בדיונים ולהצביע בהם; עוד התבקש המועמד, שבמסגרת תפקידו במשרד האוצר לא יעסוק "בעניינים שיש להם משמעות כלכלית ביחסים שבין החברה למשרד האוצר, או למשרד ממשלתי אחר". על פי הנחיית היועצת המשפטית של משרד האוצר לא חתם המועמד לתפקיד דירקטור על ההתחייבות האמורה. המועמד לא מונה לדירקטור בצים.

היועצת המשפטית של משרד האוצר הודיעה למשרד מבקר המדינה באמצע יולי 2000, שלדעתה אין להסכים שכהונתו של עובד מדינה בדירקטוריון של חברה כלשהי תפגע בתפקודו כעובד מדינה. עוד הודיעה היועצת המשפטית, שלאחרונה הכינה הוועדה לבדיקת מינויים נוסח מתוקן לכתב ההצהרה וההתחייבות של מועמדים לדירקטוריון שהם עובדי מדינה, בדבר הימנעות מניגוד עניינים. בנוסח החדש, שהיועצת המשפטית הודיעה שהוא מקובל עליה, הושמטה ההתחייבות המגבילה את פעילותו של הדירקטור במסגרת עבודתו בשירות המדינה, שבגלל המחלוקת עליה לא מונה עובד המדינה לדירקטור בצים.

32 להוציא דירקטור אחד, שכהן בשנת 2000 במשך כשלושה חודשים והתפטר מתפקידו. הוא הוצע לתפקיד דירקטור מקרב הציבור, אך בעת מינויו היה עובד מדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בחברות מעורבות דוגמת צים, חשוב במיוחד שהמדינה תמנה חברי דירקטוריון מטעמה גם מקרב עובדי המדינה הבכירים, המעורים בענייני המשק ומכירים את הענף שהחברה פועלת בו. נוכח העובדה, שבדירקטוריון צים כיהנו באוקטובר 2000 רק מחצית ממספר הדירקטורים שהמדינה רשאית למנות או להמליץ על מינויים וכולם היו דירקטורים מקרב הציבור, מן הראוי שבקרב הדירקטורים שימונו מטעם המדינה למשרות הפנויות בדירקטוריון, יהיה ייצוג הולם למועמדים מקרב עובדי המדינה.

3. מועמדים לדירקטוריון שלא נדונו בוועדה לבדיקת מינויים

בישיבת הדירקטוריון בספטמבר 1997 הביא היו"ר המלצה של שר התחבורה דאז, מר יצחק לוי, למנות שני מועמדים (לדירקטורים מטעם הדירקטוריון), וביקש שהדירקטוריון יכבד את ההמלצה. על פי פרוטוקול הישיבה והמידע שנמסר לחברי הדירקטוריון לפני הדיון, לא נאמר לדירקטוריון שהמועמדים לא קיבלו את אישור הוועדה לבדיקת מינויים, שהוא תנאי למינויים. מפרוטוקול הישיבה עולה, כי אחד הדירקטורים מטעם המדינה הסתייג ממינויו של אחד המועמדים, וביקש לדחות את הדיון במינוי לישיבה הבאה, כדי שבינתיים ייבדק אם אותו מועמד כשיר לכהן כדירקטור בצים, על פי הקריטריונים למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות. הביקורת העלתה כי מועמדותו של המועמד האמור לא הוגשה לאישור הוועדה לבדיקת מינויים. במועמדותו של השני החליטה הוועדה בפברואר 1997 שלא לדון, בנימוק שבדירקטוריון צים לא היה ייצוג הולם לנשים (בעניין מינוי נשים לתפקיד דירקטור ראו להלן). דירקטוריון צים לא חזר לדון במועמדות השניים והם לא מונו. שר התחבורה לשעבר מר יצחק לוי השיב בפברואר 2000 על פניית מבקר המדינה אליו בעניין זה, כי אין לו הערות.

צים ויו"ר הדירקטוריון השיבו על פניית משרד מבקר המדינה אליהם, כי מלשכת שר התחבורה פנו אליהם כדי שיביאו את העניין לדירקטוריון. הם טענו בתשובתם כי האמור בתקנון החברה לא היה בו כדי למנוע את העלאת הנושא על סדר היום של הדירקטוריון, שכן המינוי היה על תנאי שהדירקטורים יקבלו אישור של הוועדה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, שהדירקטוריון ידון במועמדים לתפקיד "דירקטור מטעם הדירקטוריון" ששר המליץ עליהם, רק לאחר אישור הוועדה לבדיקת מינויים שהם מקיימים את תנאי הכשירות הנדרשים מדירקטור מטעם המדינה. אולם גם אם הדירקטוריון לא פעל כן בעניין המועמדים הנדונים - כאשר הובאה לפניו ההצעה האמורה, היה צורך לציין במפורש כי המינוי מותנה באישור הוועדה.

4. מועמדות ומינוי של בעלי זיקה פוליטית

סעיף 18ג(א) לחוק החברות הממשלתיות קובע: "מצאה הוועדה לבדיקת מינויים כי למועמד לכהונת דירקטור... 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 מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה" (להלן - כישורים מיוחדים). כאמור, את הדירקטורים שהמדינה ממנה בצים ממנים שר התחבורה וראש הממשלה.

חמשת הדירקטורים מטעם המדינה שכיהנו בצים באמצע 2000, הוצעו מקרב הציבור. ארבעה מהם הוצעו לתפקידם בידי שרי התחבורה, ואחד - בידי הדירקטוריון³³. הוועדה לבדיקת מינויים מצאה כי לשלושה מהדירקטורים שהציעו השרים יש זיקה פוליטית: על פי דיווחי אותם דירקטורים לוועדה, האחת, שמונתה לדירקטורית בצים באוקטובר 1998, היתה חברת מרכז המפד"ל - המפלגה הדתית לאומית, המזרחי - הפועל המזרחי, שהיא המפלגה שמטעמה כיהן שר התחבורה דאז, שאול יהלום; השני, שמונה לדירקטור בפברואר 2000, היה פעיל במקום מגוריו במפלגת המרכז בראשות יצחק מרדכי, שר התחבורה דאז; והשלישי, שמונה במאי 2000³⁴, התנדב בבחירות 1999, בחודשים פברואר-מאי, למטה "ברק לראשות הממשלה", ועסק בפעילות במטה הארגון ובמטה הבטחוני. הוועדה לבדיקת מינויים מצאה שלמרות הזיקה הפוליטית ניתן לאשר את המינוי של שלושת המועמדים, באשר לכל אחד מהם יש כישורים מיוחדים, כנדרש בסעיף 18ג(א) לחוק.

יצוין, שמלבד הדירקטורים שמונו לצים, הציעו השרים מתחילת 1998 ועד אמצע 2000 עוד שישה מועמדים לדירקטוריון, אך הם לא מונו משום שהוועדה לא אישרה את מינוים, או מסיבות אחרות. הוועדה מצאה כי לארבעה מהם יש זיקה פוליטית.

מהאמור לעיל עולה אפוא, שמעשרה מועמדים שהציעו השרים לדירקטוריון צים בתקופה האמורה, שבעה נמצאו בעלי זיקה פוליטית. גם אם אושרו חלק מהמועמדים בעלי הזיקה הפוליטית, אין להתעלם מהעובדה, שהמקור שממנו שאבו השרים את המועמדים היה, בעיקרו, החוג המצומצם של בעלי הזיקה הפוליטית.

כבר ב"דוח על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות" שפורסם ב-1989 אמרה מבקר המדינה דאז, כי יש לחפש מועמדים לתפקיד בקרב כלל הציבור, "ובעת הצעת מועמדים

33 המדינה מינתה דירקטור זה עוד ב-1993 וחידשה את מינויו ב-1997. במאוס 2000 פג תוקף כהונתו. הדירקטוריון החליט בסוף אותו חודש, נוכח האיוש החסר של חברים מטעם המדינה, לבקש את אישור הוועדה לבדיקה מינויים למנותו לדירקטור מטעם הדירקטוריון. הוועדה אישרה את המינוי, והוא מונה לתפקידו במאי 2000.

34 דירקטור זה הודיע לצים באוגוסט 2000 על התפטרותו מהדירקטוריון, לאחר שמונה למנכ"ל אחד ממשרדי הממשלה.

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 כמזה 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".

ב"דוח על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות" משנת 1998 (עמ' 22) חזרה מבקר המדינה דאז על דברים אלה, והוסיפה כי מן הראוי להקים מאגר חיצוני (שאינו תלוי בשרים) של מועמדים ראויים לתפקיד דירקטור. מאגר כזה טרם הוקם.

הממצאים בעניין מועמדי השרים לדירקטורים בצים ממחישים עד כמה נחוץ לקדם את הקמתו של מאגר רחב, שיכלול מועמדים בעלי יכולות מקצועיות וניהוליות, ויעמוד לרשות השרים בבואם להציע ממנו מועמדים לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות ומעורבות. דבר קיומו של המאגר יובא לידיעת הציבור, כדי שלכל מועמד ראוי תינתן הזדמנות להיכלל בו.

עמדת רשות החברות, שעליה הודיעה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2000, היא, כי בטרם יוקם מאגר דירקטורים, נדרש כי הממשלה תחליט על הקמת המאגר ותחייב את השרים למנות דירקטורים ממנו.

5. מינוי נשים לתפקיד דירקטור בצים

בסעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות נקבע, כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ייצוג הולם לבני שני המינים, וכי עד להשגת ייצוג הולם כאמור, ימנו השרים, ככל הניתן בנסיבות העניין, דירקטורים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם באותה עת בדירקטוריון. סעיף זה חל גם על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות מעורבות.

בדוח מבקר המדינה מ-1998 על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות (ראו לעיל), נאמר כי מאז 1994 גדל שיעור הנשים המכהנות בתפקיד דירקטור בחברות הממשלתיות. עוד נאמר, 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".

משנת 1996 כיהנו בצים שתי דירקטוריות מטעם המדינה, ובאוקטובר 1998 מונתה עוד דירקטורית מטעם המדינה. ממאי 1999, בעקבות סיום כהונתן של שתיים מחברות הדירקטוריון, נשארה רק אישה אחת בתפקיד זה. ארבעת הדירקטורים שמונו לדירקטוריון מטעם המדינה במחצית הראשונה של 2000 הם גברים.

הביקורת העלתה, שמעשרת המועמדים לתפקיד דירקטור בצים שהשרים הגישו את מועמדותם לאישור הוועדה מתחילת 1998 ועד אמצע 2000 רק שתיים היו נשים, וכאמור אחת המועמדות מונתה.

חלה אפוא נסיגה בייצוג הנשים בדירקטוריון צים. יצוין כי במאסר 2000 הסבה הוועדה לבדיקת מינויים את תשומת לב השרים להוראות החוק, לפסיקה ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר מתן ייצוג הולם לבני שני המינים. זאת, מאחר שארבעה מועמדים שהובאו לאישורה באותו מועד היו כולם גברים, ובשל היחס הצפוי בין מספר הנשים לבין מספר הגברים בקרב הדירקטורים מטעם המדינה בדירקטוריון צים, אם ימונו כל אותם מועמדים. הוועדה הוסיפה כי היא "יוצאת מההנחה כי המועמדים הבאים שיוצעו לה יהיו מועמדות-נשים".

6. ייצוג בדירקטוריון לאוכלוסייה הערבית

במאי 2000 התקבל בכנסת תיקון לחוק החברות הממשלתיות, ובו נקבע (סעיף 1א18 לחוק) כי "בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית", לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית. עוד נקבע, כי "עד להשגת ביטוי הולם לייצוג כאמור, ימנו השרים, ככל הניתן בנסיבות העניין, דירקטורים מקרב האוכלוסייה הערבית".

בפרק הזמן שהביקורת עוסקת בו, מסוף 1997 ואילך, לא כיהן בדירקטוריון צים, מטעם המדינה, דירקטור מקרב האוכלוסייה הערבית. מקרב המועמדים לכהונת דירקטור בחברה שהציעו השרים לוועדה לבדיקת מינויים החל בינואר 1998 אחד היה מקרב האוכלוסייה הערבית. מועמד זה הובא לפני הוועדה קודם שהתקבל התיקון האמור בחוק החברות הממשלתיות. הוועדה לבדיקת מינויים מצאה שיש לו זיקה פוליטית ולא אישרה את מינויו.

בסוף אוקטובר 2000, בעקבות התיקון בחוק, הכין היועץ המשפטי לממשלה הנחיה בעניין זה לראש הממשלה ולחברי הממשלה וכן לבעלי תפקידים אחרים המופקדים על הנושא.

שר התחבורה מר אמנון ליפקין-שחק הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2000, כי הוא מודע לקיומו של התיקון בחוק בנוגע לייצוג האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, וכי קיבל את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה. השר הוסיף כי הציע מועמדים מקרב ציבור זה לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות בתחומי התחבורה והתיירות, בהתאם לניסיון ולכישורים הדרושים בחברות אלה. באשר לדירקטוריון צים, ציין השר, כי לא מצא מביניהם מועמד בעל ניסיון וכישורים מתאימים לכהן כדירקטור בחברה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאגר מועמדים לתפקיד דירקטור - שעל הקמתו הומלץ לעיל - יוכל גם לשמש את המופקדים על מינוי דירקטורים, בבואם לתת ייצוג הולם לבני שני המינים ולאוכלוסייה הערבית, הן נוכח הוראות החוק והן לשם יישום עקרון השוויון.

השתתפות דירקטורים מטעם המדינה בישיבות הדירקטוריון

באפריל 1999 הועברה השליטה בחברה לישראל לקבוצת האחים עופר,³⁵ ובעקבות זאת הוחלפו ארבעה חברי דירקטוריון מטעם החברה לישראל, ואחד מהם נבחר ליו"ר הדירקטוריון.

כמעט בכל הישיבות שקיים הדירקטוריון מתחילת 1998 השתתף רוב גדול של דירקטורים מטעם החברה לישראל. בשנים 1998 ו-1999 קיים הדירקטוריון 19 ישיבות; ב-6 מהן השתתפו רק שני חברי דירקטוריון מטעם המדינה, וב-2 - שלושה חברים מטעמה. במרבית אותו פרק זמן כיהנו בדירקטוריון מטעם המדינה ארבעה עד שישה דירקטורים. במחצית הראשונה של 2000 קיים הדירקטוריון ארבע ישיבות. בעת שהתקיימו שלוש מאותן ישיבות, כיהנו בדירקטוריון רק שני דירקטורים מטעם המדינה, ובאחת מהן השתתף רק דירקטור אחד מטעמה.

ברוב הישיבות שבהן נכחו רק דירקטור או שני דירקטורים מטעם המדינה, השתתפו שישה או שבעה דירקטורים מטעם החברה לישראל. התקבלו בישיבות אלה החלטות בעניינים חשובים, כגון: אישורים של תקציבי החברה ושל תכניות הצטיידות במכולות ובאניות; התקשרות בהסכמים למימון חכירת מכולות חדשות; וכמה עסקאות שבהן היה לדירקטורים מטעם החברה לישראל עניין אישי.³⁶

בעקבות בקשת מנהל רשות החברות, אישר הדירקטוריון באוגוסט 1999 נוהל קבלת החלטות בדירקטוריון בעניין אישור עסקה שלנושאי משרה בצים יש עניין אישי בה. הנוהל תואם את הוראות פרק ד' לפקודת החברות, שחלה בעת שאושר, ואת ההוראות בעניין זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999.

במהלך 1999 הובאו לדיון בישיבות הדירקטוריון ולאישורו כמה עסקאות שלדירקטורים מטעם החברה לישראל היה עניין אישי בהן. דירקטורים אלה - להוציא מנכ"ל צים, שהיה גם דירקטור מטעם החברה לישראל - לא השתתפו בדיונים על עסקאות חריגות³⁷ שבהן היה להם עניין אישי.

³⁵ בבעלות הקבוצה בין היתר חברת ספנות.

³⁶ כמשמעותו בסעיף 96כד לפקודת החברות, שחלה בעת שנדונו אותן עסקאות בדירקטוריון.

³⁷ עסקה חריגה הוגדרה בנוהל עסקה שאינה במהלך העסקים הרגיל של החברה, או עסקה

עקב האיוש החסר של חברי הדירקטוריון מטעם המדינה, השתתפו באותן ישיבות שניים עד חמישה דירקטורים מטעמה. נטל ההחלטות בישיבות הוטל אפוא על מספר קטן של דירקטורים מטעם המדינה³⁸. לדוגמה, בישיבת הדירקטוריון באוגוסט 1999, שבה נכחו שלושה דירקטורים מטעם המדינה, הוחלט להסמיך את הנהלת החברה להחליט על רכישה של חברה בת של החברה לישראל. בישיבת הדירקטוריון באוקטובר 1999, שבה נכחו ארבעה דירקטורים מטעם המדינה, הוחלט להקים גוף משותף עם קבוצת האחים עופר, שיעסוק בעיקר בחכירה ובהחכרה של אניות.

צמצום מספר ישיבות הדירקטוריון והרחבת סמכויות הוועדות

1. עד אפריל 1999 התכנס דירקטוריון צים בממוצע פעם בחודש. בישיבה במאי 1999 הציע יו"ר הישיבה לצמצם את מספר ישיבות הדירקטוריון לשש בשנה, לקיים ישיבות של ועדת הביקורת לפי התכנון השנתי, וישיבות של ועדות אחרות - ועדת הכספים, ועדה שחבריה הם יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל (להלן - ועדת יו"ר-מנכ"ל), הוועד הפועל וועדות אד-הוק בנושאים מיוחדים (להלן - הוועדות) - לפי הצורך. בישיבה נכחו שבעה דירקטורים מטעם החברה לישראל ורק שני דירקטורים מטעם המדינה. לפי הפרוטוקול, חברת דירקטוריון לשעבר מטעם המדינה, שהשתתפה בישיבה, הסתייגה מההצעה, בנימוק שהדבר יחייב לקבל בין ישיבה לישיבה החלטות בכתב בנושאים חשובים. יו"ר הישיבה הציע לפתור את הבעיה על ידי הגדלת הסכומים המרביים שבסמכות הוועדות להחליט עליהם, וסוכם כי הוועד הפועל יתכנס לדון בנושא זה בזמן הקרוב. ואולם הוועד הפועל לא התכנס (ראו להלן).

בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה כחודש קודם לכן הציע יו"ר הדירקטוריון להגדיל את הסכום המרבי שבסמכות ועדת יו"ר-מנכ"ל להחליט עליו מ-2 מיליון דולר ל-3 מיליון דולר. על פי הפרוטוקול ביקש המועמד לתפקיד דירקטור (מטעם המדינה), שהשתתף בישיבה, כי נושא זה יידון עם רשות החברות לפני העלאתו לדיון בדירקטוריון, והיו"ר נענה לבקשה. ואולם בפועל לא התייעצה צים עם רשות החברות בעניין זה. באוגוסט 1999 אישר הדירקטוריון הצעה להרחיב את סמכויות הוועדות (ראו גם להלן), ובכלל זה להעלות את הסכום המרבי שבסמכות ועדת יו"ר-מנכ"ל להחליט עליו. בישיבה נכחו שלושה דירקטורים מטעם המדינה ושישה מטעם החברה לישראל.

יצוין כי בהסכם שנחתם בין בעלי מניות צים ב-1970, עם רכישת חלק ממניותיה בידי החברה לישראל, התחייבה המדינה להמליץ לנציגיה בדירקטוריון, שבעת בחירת יו"ר

שאינה בתנאי שוק, או עסקה העשויה להשפיע באופן מהותי על רווחיות החברה, רכוש או התחייבויותיה.

38 תהליך קבלת ההחלטות בעניין עסקאות אלה בכללותו לא נבדק בביקורת זו.

הדירקטוריון והמנכ"ל³⁹ הם יצביעו בעד מועמדים שתציע החברה לישראל. ועדת יו"ר-מנכ"ל מורכבת אפוא מנציגים שמונו לתפקידם על פי הצעת החברה לישראל.

צים ויו"ר הדירקטוריון הודיעו למשרד מבקר המדינה כי על פי תקנון צים, הדירקטוריון יכול להתכנס ולסדר את ישיבותיו כפי שימצא לנכון. הם הוסיפו שהסיבה העיקרית לצמצום מספר ישיבות הדירקטוריון ולאצילת סמכויות נוספות לוועדות היתה הרצון לייעל ולפשט את עבודתם של גופים אלו. ואולם בפועל, כפי שיובא להלן, ועדת הכספים והוועד הפועל לא כונסו.

2. לפי תקנון ההתאגדות של החברה, "החלטה בכתב חתומה ע"י כל הדירקטורים דינה כדין החלטה שנתקבלה כדין בישיבת הדירקטוריון". מאמצע 1999 ועד מאי 2000 ביקש מזכיר החברה מחברי הדירקטוריון פעמים אחדות לאשר בחתימתם החלטות בכתב, בעיקר בנושאים אלה: חכירת אניות לפרקי זמן של עד שנה וחצי; קבלת מסגרות אשראי בבנקים; בניית מכולות חדשות ומימון רכישתן; הסכם בין חברה בת של צים לבין חברה בחו"ל.

את ההחלטות אישרו בכתב כל חברי הדירקטוריון שביהנו אותה עת (שמונה מטעם החברה לישראל ושניים עד ארבעה מטעם המדינה). יצוין, שבמקרה אחד (הצעה לאישור הסכם בין חברה בת של צים לבין חברה בחו"ל), ביקש חבר דירקטוריון מטעם החברה לישראל לקיים דיון בנושא. הדיון התקיים בישיבת הדירקטוריון באוגוסט 1999, והעסקה אושרה בהתנגדות חבר הדירקטוריון האמור וחבר אחד מטעם המדינה, שבעקבות הדיון חזר בו מהאישור בכתב שנתן.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההיקף הגדול של פעילות צים, חשוב מאוד לקיים את ישיבות הדירקטוריון בתכיפות שתאפשר לחבריו לקבל מידע עדכני על ענייני החברה ולקיים דיונים לפני קבלת החלטות. כך גם יימנע מהחברה הצורך להזדקק לאישור החלטות בכתב לעתים תכופות.

3. **ועדת הכספים:** תפקידי ועדת הכספים, כפי שקבע הדירקטוריון ב-1987, הם לדון ולהמליץ לדירקטוריון בכל הנוגע למדיניות הפיננסית, לתקציב ולדוחות הכספיים, לקבוע את הנהלים הפיננסיים ולפקח על אופן יישומם. באוגוסט 1999 נתן הדירקטוריון לוועדה גם סמכות לאשר קבלת אשראי והלוואות לצורך הון חוזר, ולקבל החלטות בעניין גידור בפני סיכונים שיוניים בשערי מטבע חוץ. חשיבותה של הוועדה היא בין היתר בכך, שחבריה יכולים להתעמק בנושאים מורכבים ובעלי חשיבות שהדירקטוריון במליאתו אינו יכול לייחד להם די זמן.

³⁹ המנכ"ל מונה בשנת 1997, על פי הצעת החברה לישראל, לתפקידו זה וכן ל"דירקטור מטעם הדירקטוריון". עד אותו מועד הוא היה אחד מעובדיה הבכירים של צים. באוקטובר 2000 הודיע המנכ"ל על התפטרותו מכהונת דירקטור, נוכח אישור דרך הפרטת צים בידי ועדת הכספים של הכנסת.

בכל אחת מהשנים 1996 ו-1997 התקיימו תשע ישיבות של ועדת הכספים, ובשנת 1998 התקיימו חמש ישיבות, האחרונה בהן באוגוסט אותה שנה. מאז ועד מועד סיום הביקורת, אמצע 2000, לא התכנסה הוועדה. בשנים 1997 ו-1998 כיהנו בוועדה, בדרך כלל, שישה חברים. ברוב פרק הזמן כיהנו בה ארבעה חברי דירקטוריון מטעם החברה לישראל - בהם יו"ר הוועדה, מכהן ההסכם בין בעלי המניות בעניין זה - ורק שניים מחבריה היו מטעם המדינה. בשלוש משיבות הוועדה לא נכחו כלל דירקטורים מטעם המדינה, ובארבע השתתף רק דירקטור אחד מטעמה. בדרך כלל השתתפו בישיבות כל חברי הוועדה מטעם החברה לישראל, וכן השתתף המנכ"ל - שהיה כאמור דירקטור מטעם החברה לישראל - מתוקף תפקידו בציים.

באפריל 1999 מינה הדירקטוריון לוועדת הכספים שישה חברים (בהם המנכ"ל) - שלושה מטעם כל אחד מבעלי המניות העיקריים - וקבע שיו"ר הוועדה תהיה דירקטורית מטעם המדינה. סמוך לאחר אותו מועד פג תוקף המינוי של שניים מחברי הוועדה מטעם המדינה, ובהם יו"ר הוועדה. מאז לא מונו לוועדה חברים נוספים. לוועדת הכספים יש תת-ועדה לענייני גידור בפני סיכונים שיוניים בשערי מטבע חוץ. באפריל 1999 מונו לה ארבעה חברים - שניים מטעם כל בעל מניות. אולם עקב פקיעת תוקף כהונתם של שני דירקטורים מטעם המדינה כאמור, נשארו בתת-ועדה זו, ממאי 1999, רק שני הדירקטורים מטעם החברה לישראל. מאז ועד אמצע 2000 היא התכנסה פעמים אחדות.

ציים ויו"ר הדירקטוריון הודיעו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1999, שוועדת הכספים לא התכנסה מאז ספטמבר 1998 בין היתר בשל המספר המצומצם של הדירקטורים מטעם המדינה, שלא הספיק כדי איש כל הוועדות באופן מלא. הם הוסיפו, באוגוסט 2000, שבעבר, בעקבות בקשות של דירקטורים שאינם חברי הוועדה, דן הדירקטוריון בנושאים שבהם היתה הוועדה אמורה לדון, והוא האריך את ישיבותיו לשם כך. משרד מבקר המדינה העיר לציים, כי עם מינוי דירקטורים נוספים מטעם המדינה, יש לאייש בהקדם את הוועדה ולכנסה. החברה ענתה כי איש הוועדות נמצא על סדר יומו של הדירקטוריון.

4. **הוועד הפועל:** תפקידו העיקריים של הוועד הפועל, כפי שקבע הדירקטוריון ב-1987, הם לקבל החלטות בעניין פעולות שהיקפן הכספי אינו גדול מ-5 מיליון דולר, בעיקר בענייני נכסים (להוציא כלי שיט), כספים, פעילות חברות בנות ומסונפות וכל עניין שהדירקטוריון יעביר לטיפולו. הוועד הפועל מנה בדרך כלל שבעה חברים, והוא פעל עד שנת 1994 ומאז לא התכנס.

באפריל 1999 החליט הדירקטוריון שבועד הפועל יהיו שני חברים, ומינה לחברים בו דירקטור מטעם החברה לישראל ואת המועמד לתפקיד דירקטור מטעם המדינה; ואולם

המועמד לא מונה לדירקטור. בישיבת הדירקטוריון באוגוסט 1999 הודיע היו"ר שהוועד הפועל לא התכנס עקב האיוש החסר, והדירקטוריון מינה לחבר בוועד הפועל דירקטור אחר מטעם המדינה.

באוגוסט 1999 הרחיב הדירקטוריון את סמכויות הוועד הפועל, וכלל בהן את הסמכות להחליט על מכירת אניות ועל פעולות בעניין שינוי בעלות על חברות בנות ומסונפות, שהסכומים הכרוכים בהן אינם גבוהים מהתקרה שנקבעה.

למשרד מבקר המדינה לא הומצאו פרוטוקולים של ישיבות הוועד הפועל. צים ויו"ר הדירקטוריון הודיעו למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1999, כי לא התקיימו ישיבות של הוועד הפועל, וכי הם אינם רואים צורך בכינוסו במתכונת שבה פעל עד 1994. עוד הודיעו, כי שני החברים שמונו באפריל 1999 לוועד הפועל משמשים למעשה "אקזקוטיבה מצומצמת", שדיוניה הם לצורך התייעצות וליבון נושאים בלבד. בתשובה לא הוסבר מדוע אפוא הורחבו באוגוסט אותה שנה סמכויות הוועד הפועל. צים הוסיפה, באוגוסט 2000, כי בעקבות הביקורת היא החלה לתעד את דיוני האקזקוטיבה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהדירקטוריון יעלה שוב על סדר יומו את נושא הוועד הפועל והאקזקוטיבה, ויחליט אם יש לקיים כל אחד מגופים אלה ומה יהיו תפקידיו וסמכויותיו.

דרישה של רשות החברות הממשלתיות למידע מדירקטורים

לפי חוק החברות הממשלתיות תפקידי רשות החברות בנוגע לחברות מעורבות הם, בין היתר, ייעוץ לממשלה ולשרים בעניינים הנוגעים לחברות המעורבות, ייעוץ לוועדת השרים לענייני הפרטה וטיפול בביצוע החלטות הפרטה. עוד נקבע בחוק, כי למילוי תפקידיה הרשות רשאית לדרוש מדירקטור מטעם המדינה בחברה מעורבת "מידע וחומר בענייני החברה", וכי עליה לבדוק את המידע שקיבלה ולהעיר את הערותיה בענייני לשרים ולדירקטור מטעם המדינה.

בחוק לא ניתנה לרשות החברות סמכות לשלוח נציג מטעמה לישיבות הדירקטוריון בחברה מעורבת דוגמת צים. לפיכך חשוב שהרשות תקבל מידע על ענייני החברה באמצעות הדירקטורים. משרד מבקר המדינה שאל את רשות החברות בנובמבר 1999 אם היא מסתייעת בהוראות חוק החברות הממשלתיות בדבר קבלת מידע בענייני חברה מעורבת מדירקטורים מטעם המדינה. רשות החברות הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2000, שהיא מבקשת מידע, לפי הצורך, בין מדירקטורים מטעם המדינה בחברות מעורבות ובין מהנהלות החברות. עוד נאמר בתשובת רשות החברות, כי היא שוקלת לגבש נוהל לקבלת מידע כאמור, בכפוף למגבלות חוק החברות, התשנ"ט-1999, וחוק החברות הממשלתיות.

בעניין צים נמסר בתשובה, כי בסוף 1999, בעקבות החלטות דירקטוריון צים לרכוש חברה בת של החברה לישראל (ראו לעיל), היא ביקשה מידע כאמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות החברות לדון ולהחליט בעניין הנוהל לקבלת מידע מדירקטורים מטעם המדינה בחברות מעורבות, שהיא הודיעה למשרד מבקר המדינה, עוד בתחילת 2000, שהיא שוקלת לגבשו.



צים חברת השיט הישראלית בע"מ היא חברה מעורבת, שבידי המדינה כמעט מחצית מהון מניותיה. במשך תקופה ארוכה לא מימשה המדינה את זכותה למנות או להמליץ על שמונה דירקטורים מטעמה בצים. מצב זה החמיר בתחילת 1999: מאז היה מספר הדירקטורים מטעם המדינה בדרך כלל ארבעה או חמישה, ולפרק זמן קצר ירד מספרם לשניים בלבד. מספר חברי הדירקטוריון מטעם החברה לישראל היה כמעט בכל פרק הזמן הנסקר שמונה, ובישיבות הדירקטוריון וועדותיו היה בדרך כלל רוב גדול של דירקטורים מטעמה.

חלק הארי מהמועמדים לתפקיד דירקטור בצים, שהשרים המליצו על מועמדותם מאז 1998, ושל הדירקטורים מטעם המדינה שמונו, היו בעלי זיקה פוליטית, על פי קביעת הוועדה לבדיקת מינויים. על אף הוראות חוק החברות הממשלתיות בדבר ייצוג הולם לשני המינים בהרכב הדירקטוריון, מתחילת 1999 כיהנה בתפקיד דירקטור מטעם המדינה בצים רק אישה אחת.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להקים מאגר רחב של מועמדים בעלי יכולות מקצועיות וניהוליות, שיעמוד לרשות השרים בבואם להציע מועמדים לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות ומעורבות. דבר קיומו של המאגר יובא לידיעת הציבור הרחב, כדי שלכל מועמד ומועמדת ראויים תינתן הזדמנות להיכלל בו.

מאפריל 1999, עת רכשה קבוצת האחים עופר את מרבית המניות של החברה לישראל, צומצם מספר ישיבות הדירקטוריון. הסמכויות של ועדות הדירקטוריון אמנם הוגדלו, אך חלק מהוועדות החשובות לא כונסו, בין היתר עקב האיוש החסר של דירקטורים מטעם המדינה. ב-1999 הובאו לאישור הדירקטוריון כמה עסקאות של צים שבהן היה לדירקטורים מטעם החברה לישראל עניין אישי, ונטל ההחלטות שהובאו לאישור הדירקטוריון היה על הדירקטורים הספורים שכינהו מטעם המדינה.

צים פועלת בסביבה עסקית תחרותית מאוד, והנושאים המובאים לדיון ולאישור בדירקטוריון שלה הם כבדי משקל. במחצית השנייה של שנת 2000 התקבלו בוועדת השרים לענייני הפרטה ובוועדת הכספים של הכנסת החלטות בדבר הפרטת צים, לאחר שהחלטות קודמות בעניין זה, משנת 1995, לא מומשו. לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד למדינה חלק בבעלות על צים, עליה להקפיד על איוש משרות הדירקטורים מטעמה, באמצעות אנשי מקצוע ברמה גבוהה, בעלי ניסיון בתחומים הנוגעים לפעילויותיה של החברה. מן הראוי שהדירקטורים ימונו הן מקרב עובדי המדינה והן מקרב הציבור, ומספרם צריך לשקף את חלקה של המדינה בבעלות על החברה. כמו כן, יש לתת משקל ראוי להוראות החוק המחייבות ייצוג הולם לבני שני המינים ולאוכלוסייה הערבית.

מן הראוי גם, שרשות החברות הממשלתיות תקבל החלטה בעניין הנוהל לקבלת מידע מהדירקטורים מטעם המדינה בחברות מעורבות, שהיא הודיעה למשרד מבקר המדינה כי היא שוקלת לגבשו.