

## העברת שטח פעולה ממשדך האוצר למשרד לשיתוף פעולה אזורי והעברת סמכויות משר

### האוצר לשר לשיתוף פעולה אזורי

#### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

1. בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר ממשדך האוצר למשרד לשיתוף פעולה אזורי את שטח הפעולה: רשות החברות הממשלתיות.
- בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-1(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, על העברת שטח הפעולה תימסר הודעה ליושב ראש הכנסת, והיא תובא לידיעת הכנסת.
2. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר לשר לשיתוף פעולה אזורי את הסמכויות הנתונות לשר האוצר לפי החוקים הבאים:

- א. חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – **חוק החברות הממשלתיות**), לרבות הסמכות לפי סעיף 59א(א), כך שהשר לשיתוף פעולה אזורי יעמוד בראש ועדת שרים לענייני הפרטה במקומו של שר האוצר וחבריה יהיו שר האוצר במקום שר הכלכלה והתעשייה ושר המשפטים;
- ב. סעיף 345לב לחוק החברות, התשנ"ט-1999;
- ג. סעיף 25 לחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן – **חוק רספ"ן**), בכל הנוגע לחברה בהפרטה או חברה ממשלתית או בת ממשלתית, לרבות חברה שהופרטה.

בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להביא את ההחלטה בסעיף זה לאישור הכנסת. העברת שטח הפעולה כאמור בסעיף (1) לעיל תכנס לתוקפה במועד שיתקבל אישור הכנסת להעברת הסמכויות האמורות בסעיף זה.

מובהר כי במסגרת העברת שטח הפעולה והסמכויות כאמור בסעיפים (1)-(2) לעיל, ומבלי לגרוע מסמכויות השרים כמשמעם בפרק ח'2 לחוק החברות הממשלתיות או סעיף 25 לחוק רספ"ן, האחריות של גורמי המקצוע במשרד האוצר לטיפול עבור השרים הרלוונטיים בצווי אינטרסים חיוניים לפי פרק ח'2 לחוק החברות הממשלתיות או לפי סעיף 25 לחוק רספ"ן ובפעולות מכוחם ובמניית מדינה מיוחדות לפי החלטות ועדת שרים לענייני הפרטה, ובפעולות מכוחן, תועבר במסגרת העברת שטח הפעולה ממשדך האוצר ותהיה באחריות רשות החברות הממשלתיות, וזאת, למען הסר ספק, גם לאחר הפרטת החברות.

להנחות את השר לשיתוף פעולה אזורי כי הפעלת סמכויותיו לפי פרק ח'2 לחוק החברות הממשלתיות, לרבות סמכויות מכוח אחזקות במניות מדינה מיוחדות וכן

סמכויותיו לפי סעיף 25 לחוק הרספ"ן, והכל ביחס לתברות שהופרטו, תעשה בהתייעצות עם שר האוצר.

3. למען הסר ספק אין בהעברת שטח הפעולה או הסמכויות כאמור בסעיפים (1)-(2) לעיל כדי לגרוע מסמכויות שר האוצר מקום שהוא נקבע כשר האחראי לענייני חברה לפי חוק החברות הממשלתיות, וסמכויותיו כשר הממונה על ענייני חברה יישארו ללא כל שינוי.

4. בכל מקום שבו ניתנה בהחלטת ממשלה סמכות או תפקיד מפורשים לשר האוצר או למשרד האוצר מכוח היות שר האוצר אמן על שטח הפעולה של רשות החברות הממשלתיות, לרבות מכח סמכויות שנמנו בסעיף 2(ג) להחלטה זו ולעניין אחזקת המדינה במניות מדינה מיוחדות, יבוא במקומם השר לשיתוף פעולה אזורי או המשרד לשיתוף פעולה אזורי לפי העניין. זאת, למעט כאשר מדובר בסמכויות או תפקידים שניתנו מכוח החלטות ממשלה בנוגע לקביעתו של שר האוצר כשר האחראי לענייני החברה, כמשמעות מונח זה בחוק החברות הממשלתיות.

לרשום את הודעת השר לשיתוף פעולה אזורי שלפיה בכוונתו להביא הצעה דומה לתיקון החלטות הרלוונטיות של ועדת השרים לענייני הפרטה כמשמעה בסעיף 59א לחוק החברות הממשלתיות לאישורה של ועדת השרים האמורה, ככל הנדרש.

5. בכל מקום שבו נקבע כי נקבע בהחלטת ממשלה כי דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית, בחברת בת ממשלתית או בחברה מעורבת ימונה מקרב עובדי משרד האוצר, ייקבע במקום כי ימונה דירקטור מקרב עובדי המדינה. זאת, למעט במקרים שבהם השר שנקבע כאחראי לענייני החברה לפי חוק החברות הממשלתיות הוא שר האוצר. סעיף זה יחול על דירקטורים שימונו החל ממועד קבלת החלטה זו.

6. להנחות את השר לשיתוף פעולה אזורי לפעול מכוח סמכותו לפי תקנה 8 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - **תקנות חובת המכרזים**), למינוי ועדת מכרזים לעניין מכירת מניות המדינה בהקדם האפשרי.

לרשום את הודעת השר לשיתוף פעולה אזורי שלפיה בכוונתו למנות ועדה בהרכב כדלהלן: 3 נציגים מרשות החברות הממשלתיות, החשב הכללי או נציגו וכן נציג מקרב עובדי משרדו, והכל בכפוף להוראות תקנה 8 לתקנות חובת המכרזים.

7. להורות לרשות החברות הממשלתיות לפעול, ככל שניתן וככל שנדרש על פי דין, לתיקון מסמכי ההתאגדות של התאגידים הרלוונטיים כך שישקפו את האמור בהחלטה זו.

8. להקים צוות בראשות נציגי השר לשיתוף פעולה אזורי ובהשתתפות נציגי משרד לשיתוף פעולה אזורי, רשות החברות הממשלתיות, אגף תקציבים במשרד האוצר, אגף החשב הכללי במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה. הצוות יגיש לראש הממשלה, לשר לשיתוף פעולה אזורי ולשר האוצר בתוך 45 ימים, את המלצותיו ביחס לאופן ביצוע העברת שטח הפעולה והסמכויות, כאמור לעיל, וכן בכל עניין נוסף ככל שנדרש, לרבות העברת כח אדם, נלוות, תקציבים, אמצעים, הסכמים וכל נושא נוסף שיימצא לנכון, וכן המלצות בדבר תיקוני חקיקה ותיקוני החלטות ממשלה, ככל שיידרשו.
9. למשרד לשיתוף פעולה אזורי יועברו רכיבי התקציב מתוך תקציב משרד האוצר אשר יוחדו בתקציבו ו/או שמשו אותו לשטח הפעולה ולסמכויות שיועברו, וכן ההתקשרויות וכוח-האדם המשמש לכך. כמו כן, יועברו כוח האדם והתקציב הדרושים מיחידות המטה כמתחייב מהעברת שטח הפעולה והסמכויות כאמור.
10. עד להשלמת ההיערכות המנהלית לקליטת שטח הפעולה והסמכויות ולא יאוחר מתום התקופה שיקבע הצוות בסעיף 8 לעיל, תמשיך רשות החברות הממשלתיות לקבל את מלוא השירותים הדרושים לפעילותה הסדירה ממשרד האוצר.

### דברי הסבר

בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, הממשלה רשאית להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד.

בהחלטת ממשלה מס' 135 מיום 19.7.2021 נקבע כי שטח הפעולה של רשות החברות הממשלתיות יועבר ממשרד הדיגיטל הלאומי למשרד האוצר. כעת, בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, מוצע להעביר את שטח הפעולה של רשות החברות הממשלתיות ממשרד האוצר למשרד לשיתוף פעולה אזורי.

כמו כן מוצע להעביר לשר לשיתוף פעולה אזורי את הסמכויות הנתונות לשר האוצר לפי החוקים המפורטים בהצעת ההחלטה, וזאת בכפוף לאישור הכנסת בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה. יובהר כי העברת הסמכות לפי חוק משמעה גם העברת הסמכויות לפי תקנות שהותקנו מכוחו.

לענין זה יובהר, כי העברת הסמכות כאמור כוללת, בין היתר, אף סמכות שניתנה לראש הממשלה בתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר גמול והוצאות לדיקטור מקרב הציבור בחברות הממשלתיות), התשנ"ד-1994. תקנות אלה הותקנו על ידי ראש הממשלה בתקופה שראש הממשלה היה השר האחראי על חוק החברות הממשלתיות, ומכאן שהסמכויות מכוח תקנות אלה הועברו לשר האוצר עם העברת סמכויות לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

סעיף 59א(א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – **חוק החברות הממשלתיות**) קבע את הרכבה של ועדת השרים לענייני הפרטה, כדלקמן "הממשלה תקים ועדת שרים לענייני הפרטה, שחבריה יהיו ראש הממשלה, שר האוצר ושר המשפטים; הממשלה רשאית לצרף לוועדה חבר או שני חברים נוספים". בהתאם להחלטות ממשלה קודמות, שהתקבלו מכוח סמכותה לפי סעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, נערכו שינויים בהרכב השרים החברים בוועדה לפי חוק כך שההרכב כולל כיום את שר האוצר, שמכהן כיו"ר הוועדה שסמכותו הועברה אליו משר הדיגיטל הלאומי בהתאם להחלטה מס' 135 מיום 19.7.2021, שר הכלכלה והתעשייה, שסמכותו הועברה אליו משר האוצר בהחלטה מס' 135 מיום 19.7.2021 ואת שר המשפטים. בהתאם למוצע, תערוך הממשלה כעת שינויים נוספים לפי סעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, כך שהשרים החברים בוועדה לפי חוק יהיו השר לשיתוף פעולה אזורי, שיכהן כיו"ר הוועדה במקום שר האוצר, שר המשפטים ושר האוצר במקום שר הכלכלה והתעשייה.

בהצעה מוצע להבהיר כי במסגרת העברת שטח הפעולה והסמכויות שלפיה, ומבלי לגרוע מסמכויות השרים כמשמעם בפרק ח'2 לחוק החברות הממשלתיות או בסעיף 25 לחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן – **חוק רספ"ן**), האחריות של גורמי המקצוע במשרד האוצר לטיפול עבור השרים הרלוונטיים בצווי אינטרסים חיוניים לפי פרק ח'2 לחוק החברות הממשלתיות או לפי סעיף 25 לחוק רספ"ן ובפעולות מכוחם ובמניות מדינה מיוחדות לפי החלטות ועדת שרים לענייני הפרטה, ובפעולות מכוחן, תועבר במסגרת העברת שטח הפעולה ממשרד האוצר ותהיה באחריות רשות החברות הממשלתיות, וזאת, למען הסר ספק, גם לאחר הפרטת החברות. לצד זאת מוצע להנחות את השר לשיתוף פעולה אזורי כי הפעלת סמכויותיו לפי פרק ח'2 לחוק החברות הממשלתיות, לרבות סמכויות מכוח אחזקות במניות מדינה מיוחדות וכן סמכויותיו לפי סעיף 25 לחוק הרספ"ן, והכל ביחס לחברות שהופרטו, תעשה בהתייעצות עם שר האוצר.

בנוסף מוצע להבהיר, למען הסר ספק כי אין בהעברת שטח הפעולה או הסמכויות כאמור בהצעה כדי לגרוע מסמכויות שר האוצר מקום שהוא נקבע כשר האחראי לענייני חברה לפי חוק החברות הממשלתיות, וסמכויותיו כשר הממונה על ענייני חברה יישארו ללא כל שינוי. מובן גם כי אין באמור בהצעה כדי לגרוע מסמכויותיו של שר האוצר מכוח כל דין אחר. כמו כן, אין באמור כדי לגרוע מהוראות סעיפים 4 ו-5 לתקנון עבודת הממשלה הנוגעים להצעות החלטה לממשלה ולוועדותיה ולממשקים בין שרי הממשלה בעת הכנתן.

כמו כן, מוצע להנחות את השר לשיתוף פעולה אזורי לפעול מכוח סמכותו לפי תקנה 8 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - **התקנות**), למינוי ועדת מכרזים לעניין מכירת מניות המדינה בהקדם האפשרי, וכן לרשום את הודעת השר לשיתוף פעולה אזורי שלפיה בכוונתו למנות ועדה בהרכב כדלהלן: 3 נציגים מרשות החברות הממשלתיות, החשב הכללי או נציגו וכן נציג מקרב עובדי משרדו. הכל בכפוף להוראות תקנה 8 לתקנות חובת המכרזים. בהתאם לתקנות ניתן לכלול בהרכב ועדת מכרזים במקרים חריגים עד שני חברים שלא מבין עובדי המשרד אם בנסיבות המקרה מצא הגורם הממנה כי קיים הכרח לכך וההחלטה נומקה בכתב. בהצעה מוצע לרשום את הודעתו של השר לשיתוף פעולה אזורי, דוד אמסלם, בדבר הרכב ועדת המכרזים שבכוונתו למנות, אשר תכלול, כאמור, בנוסף לשלושה נציגים מרשות החברות, שני נציגים שאינם עובדי המשרד לשיתוף פעולה אזורי ובהם החשב הכללי או סגנו, וכן נציג מקרב עובדי משרדו, והכל בכפוף להוראות התקנות לרבות ההנמקות הנדרשות לפיהן. יצוין כי ועדת המכרזים לעניין מכירת מניות המדינה מונתה גם בעבר על ידי השרים הנוגעים בדבר, כאשר בנוסף לנציגי רשות החברות הממשלתיות בוועדה היו חברים לאורך כל השנים גם 2 נציגים לפחות מטעם משרד האוצר, ובהם החשב הכללי או סגנו, כל זאת גם בתקופות שבהן רשות החברות היתה באחריות משרד ראש הממשלה, בשים לב לתפקידה של הוועדה ולתחום עיסוקה.

בנוסף מוצעים הסדרים משלימים הנובעים מהעברת שטחי הפעולה והסמכויות כמתואר לעיל, לרבות לעניין תיקון החלטות ממשלה קודמות. מובן כי אין בהסדרים אלה כדי לתקן החלטות ממשלה שבהן נמסרו לשר האוצר סמכות או תפקיד מכוח סמכויותיו לפי חוקים אחרים שאינם מנויים בהחלטה זו, או מכוח היותו אמון על שטחי פעולה שאינם מנויים בהחלטה זו. מוצע להקים צוות בראשות השר לשיתוף פעולה אזורי ובהשתתפות נציגי המשרד לשיתוף פעולה אזורי, רשות החברות הממשלתיות, אגף תקציבים במשרד האוצר, אגף החשב הכללי במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה, שימליץ בדבר אופן ביצוע העברת שטחי הפעולה והסמכויות כאמור לעיל. הצוות יגיש לשר המלצותיו בתוך 45 ימים.

עוד מוצע בהחלטה כי רכיבי התקציב מתוך תקציב משרד האוצר אשר יוחדו ו/או שמשו לשטח הפעולה ולסמכויות שיועברו כאמור לעיל, וכן ההתקשרויות וכוח-האדם המשמש לכך יועברו למשרד לשיתוף פעולה אזורי, זאת לצד כוח האדם והתקציב הדרושים מיחידות המטה כמתחייב מהעברת שטח הפעולה והסמכויות כאמור.

מוצע כי במהלך תקופת ההיערכות המנהלית לקליטת שטח הפעולה והסמכויות במשרד לשיתוף פעולה אזורי, ולא יאוחר מתום התקופה שתיקבע על ידי הצוות הממליץ באשר לאופן ביצוע העברת שטחי הפעולה והסמכויות, תמשיך רשות החברות הממשלתיות לקבל את השירותים הדרושים לפעילותה הסדירה ממשרד האוצר.

**נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה: אין.**

**גורם אחראי למעקב:**

תקציב : אין.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם : אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם :

שר האוצר – מתנגד.

השר לשיתוף פעולה אזורי – מסכים.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא :

החלטה מס' 56 מיום 7.6.2020 ;

החלטה מס' 135 מיום 19.7.2021 ;

החלטה מס' 113 מיום 12.2.2023.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה : מצורפת.

סיווגים\*

סיווג ראשי : ממשלה

תחום פעולה עיקרי : מגזר ציבורי

מגיש : ראש הממשלה

ח' בניסן התשפ"ג  
30 במרץ 2023



## היועצת המשפטית

ירושלים, ח' בניסן התשפ"ג

30 במרץ 2023

סימוכין: 5193346950

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים**

**נושא הצעת ההחלטה:** העברת שטח הפעולה רשות החברות הממשלתיות ממשרד האוצר למשרד לשיתוף פעולה אזורי והעברת סמכויות משר האוצר לשר לשיתוף פעולה אזורי.

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

בהמשך לכינונה של הממשלה ה-37 ולהחלטת ממשלה מס' 113 מיום 12.2.2023 מוצע כדלהלן:

1. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, הממשלה רשאית **להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד**.

כעת מוצע להעביר את שטח הפעולה רשות החברות הממשלתיות ממשרד האוצר למשרד לשיתוף פעולה אזורי.

2. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, הממשלה רשאית, באישור הכנסת, **להעביר סמכות הנתונה לפי חוק לשר אחד, או חובה המוטלת עליו על פי חוק, כולה או מקצתה לשר אחר**.

לצד העברת שטח הפעולה של רשות החברות כמפורט לעיל, מוצע להעביר לשר לשיתוף פעולה אזורי את הסמכויות והחובות המוטלות לפי חוק החברות הממשלתיות, התש"ה-1975 (להלן – **חוק החברות הממשלתיות**) כמפורט בהצעה וסמכויות נוספות הנתונות לשר האוצר לפי החוקים המפורטים בהצעת ההחלטה והנוגעים לתחום פעילותה של רשות החברות הממשלתיות. יצוין כי העברת סמכות השר לפי חוק משמעה גם העברת סמכויות השר לפי תקנות שהותקנו מכוחו.

3. סעיף 59א(א) לחוק החברות הממשלתיות קובע את הרכבה של ועדת השרים לענייני הפרטה. בהחלטת ממשלה מס' 135 מיום 19.7.2021 החליטה הממשלה, בהתאם לסמכותה לפי סעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, ובאישור הכנסת, להעביר משר הדיגיטל הלאומי לשר האוצר את הסמכויות הנתונות לפי סעיף 59א(א) לחוק החברות הממשלתיות, וכן להעביר לשר הכלכלה והתעשייה את סמכותו של שר האוצר כך שחברי הוועדה לפי חוק, לאחר העברת הסמכות כאמור, כוללים את שר האוצר (יו"ר), שר הכלכלה ושר המשפטים. כעת מוצע, להעביר לשר לשיתוף פעולה אזורי את סמכות שר האוצר לפי סעיף זה ולצד זאת להעביר את סמכות שר הכלכלה לשר האוצר, כך שהרכב הוועדה לאחר העברת הסמכות יכלול את השר לשיתוף פעולה אזורי, שיכהן כיו"ר הוועדה, את שר האוצר ואת שר המשפטים. יצוין כי חוק החברות הממשלתיות מאפשר לממשלה לצרף לוועדה חבר או שני חברים נוספים לפי החלטתה.



## היועצת המשפטית

4. בהצעה מובהר, למען הסר ספק, כי אין בהעברת שטח הפעולה רשות החברות הממשלתיות או בהעברת הסמכויות המפורטות בה כדי לגרוע מסמכויות שר האוצר מקום שהוא נקבע כשר האחראי לענייני חברה לפי חוק החברות הממשלתיות, וסמכויותיו כשר הממונה על ענייני חברה יישארו ללא כל שינוי.

מובן גם כי אין באמור בהצעה כדי לגרוע מסמכויותיו של שר האוצר מכוח כל דין אחר, וכן אין בה כדי לגרוע מחוראות סעיפים 4 ו-5 לתקנון עבודת הממשלה הנוגעים לתהליכי העבודה הנדרשים לפני הבאת הצעות החלטה לאישור הממשלה וועדותיה.

5. החלטה לפי סעיף (2) לעיל תובא לאישור הכנסת כמתחייב מחוק יסוד: הממשלה. בנוסף, בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, על ההחלטה להעברת שטח הפעולה לפי סעיף (1) תימסר הודעה ליושב ראש הכנסת, והיא תובא לידיעת הכנסת.

6. בהתאם לסעיף 10(ב)(11) לחוק הממשלה, תשס"א – 2001, הודעה על החלטת ממשלה לפי סעיפים 31 (ב) ו-(ד) לחוק יסוד: הממשלה תפורסם ברשומות מטעם הממשלה.

7. בהמשך להעברת שטח הפעולה האמור מוצע לערוך תיקונים בשורה של החלטות ממשלה הנוגעות לרשות החברות הממשלתיות והסדרים נוספים כמפורט בהצעה, הנובעים מהעברת שטח הפעולה למשרד לשיתוף פעולה אזורי.

8. במסגרת זו, מוצע כי בכל מקום שבו נקבע בהחלטת ממשלה כי דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית, חברת בת ממשלתית או בחברה מעורבת ימונה מקרב עובדי משרד האוצר, ייקבע במקום כי ימונה דירקטור מקרב עובדי המדינה. זאת למעט במקרים שבהם השר שנקבע כאחראי לענייני החברה לפי החוק הוא שר האוצר. סעיף זה יחול על דירקטורים שימונו החל ממועד קבלת החלטה זו.

9. עוד מוצע לקבוע כי בכל מקום שבו ניתנו בהחלטת ממשלה סמכות או תפקיד מפורשים לשר האוצר או למשרד האוצר מכוח היות שר האוצר אמן על שטח הפעולה של רשות החברות הממשלתית, יבוא במקומם השר לשיתוף פעולה אזורי והמשרד לשיתוף פעולה אזורי, לפי העניין, למעט כאשר מדובר בסמכויות או תפקידים שניתנו מכוח החלטות ממשלה בנוגע לקביעתו של שר האוצר כשר האחראי לענייני החברה, כמשמעות מונח זה בחוק החברות הממשלתיות. יובהר כי קיימות החלטות ממשלה רבות שבהן מוזכר שר האוצר בהקשר של חברות ממשלתיות ואין אפשרות מעשית למנות אותן בהחלטה עצמה. הנוסח המוצע בהצעה משקף את אמת המידה שלאורה ניתן יהיה לבחון בכל מקרה לגופו אם מדובר בעניין שעבר לשר לשיתוף פעולה אזורי, אם לאו. בצד קביעתה של אמת מידה זו, מובן כי ההחלטה שעל הפרק אינה באה לתקן החלטות ממשלה שבהן נמסרו לשר האוצר או למשרד האוצר סמכות או תפקיד מכוח סמכויותיו לפי חוקים אחרים, שאינם מנויים בהחלטה זו, או מכוח היותו אמן על שטחי פעולה אחרים, שאינם מנויים בהחלטה זו. מכיוון שוועדת שרים לענייני הפרטה המוקמת לפי סעיף 59א לחוק החברות הממשלתיות היא ועדת שרים סטטוטורית שהממשלה אינה יכולה לשנות את החלטותיה, מוצע לרשום את הודעת השר לשיתוף פעולה אזורי שלפיה בכוונתו לחביא הצעה דומה לתיקון ההחלטות הרלוונטיות של ועדת השרים לענייני הפרטה, ככל הנדרש.





## היועצת המשפטית

10. בהצעה מוצע להבהיר כי במסגרת העברת שטח הפעולה והסמכויות שלפיה ומבלי לגרוע מסמכויות השרים כמשמעם בפרק ח'2 לחוק החברות הממשלתיות או סעיף 25 לחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן – **החוק הרספ"ן**), האחריות של גורמי המקצוע במשרד האוצר לטיפול עבור השרים הרלוונטיים בצווי אינטרסים חיוניים לפי פרק ח'2 לחוק החברות הממשלתיות או לפי סעיף 25 לחוק הרספ"ן ובפעולות מכוחם, ובמניות מיוחדות לפי החלטות ועדת שרים לענייני הפרטה, ובפעולות מכוחן, תועבר במסגרת העברת שטח הפעולה ממשרד האוצר ותהיה באחריות רשות החברות הממשלתיות, וזאת, למען הסר ספק, גם לאחר הפרטת החברות.

לצד זאת, מוצע להנחות את השר לשיתוף פעולה אזורי כי הפעלת סמכויותיו לפי פרק ח'2 לחוק החברות הממשלתיות, לרבות סמכויות מכוח אחזקות במניות מדינה מיוחדות, וכן סמכויותיו לפי סעיף 25 לחוק הרספ"ן, ביחס לחברות שהופרטו, תעשה בהתייעצות עם שר האוצר, והכל כמפורט בהצעה.

11. בהצעה מפורטות גם ההוראות הנוגעות להיבטים המנהליים הנוגעים להעברת שטח הפעולה למשרד לשיתוף פעולה וסמכויות לאחריות השר לשיתוף פעולה אזורי, ולשם כך מוקסם גם צוות שימליץ בדבר אופן ביצוע העברת שטח הפעולה והסמכויות כאמור לעיל. יובהר כי אין בהקמת הצוות האמור כדי לגרוע מהוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, מההליכים הקבועים בו ומסמכויות נציב שירות המדינה לפיו.

12. עוד מוצע כי עד להשלמת ההיערכות המנהלית לקליטת שטח הפעולה והסמכויות, ולא יאוחר מתום התקופה שתקבע על-ידי הצוות, תמשיך רשות החברות הממשלתיות לקבל את מלוא השירותים הדרושים לפעילותה הסדירה ממשרד האוצר.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

בהצעה מוצע להנחות את השר לשיתוף פעולה אזורי לפעול למינוי ועדת מכרזים לעניין מכירת מניות המדינה, לפי תקנה 8 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן – **התח"ם**). עוד מוצע בהצעה לרשום את הודעתו של השר לשיתוף פעולה אזורי בדבר הרכב ועדת המכרזים שבכוונתו למנות, אשר תכלול בנוסף לשלושה נציגים מרשות החברות, גם נציג של המשרד לשיתוף פעולה אזורי וגם את החשב הכללי או נציגו. הכל בכפוף להוראות התח"ם לרבות החנמקות הנדרשות לפיהן. סעיף זה בהצעה מעורר קשיים משפטיים אשר ההתייחסות אליהם תובא בהערות היועצת המשפטית לממשלה לסדר יום הממשלה.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של משרדי הממשלה והיחידה הממשלתית הנוגעת בדבר והערות שהתקבלו בהיבטים המשפטיים עד למועד הפצתה הוטמעו בנוסח.



## היועצת המשפטית

ממשרד האוצר נמסר כדלקמן:

" משרד האוצר מתנגד לנושאים הבאים בהצעה:

1. הרכב ועדת השרים לענייני הפרטה: בהתאם לחוק, חברי הועדה הם ראש הממשלה, שר האוצר ושר המשפטים. ראשית, לא ברור מהצעת ההחלטה האם ראש הממשלה חבר בועדה. כמו כן, נבקש לקבוע סמכות וטו לשר האוצר. יתכן ונדרש תיקון חקיקה בהקשר זה.
2. הפרטות תלויות ועומדות: כמו כן, נבקש כי תהליכי הפרטה שעומדים על הפרק (הדואר ונמל אשדוד), לא יפגעו בהתאם לקבוע בהסכמים הקואליציוניים, וכי סמכויות שר האוצר לעניין חברות בהפרטה ישמרו. הועדות העוסקות בנושא לפי העניין (ועדה למכירת מניות המדינה, ועדת השרים לענייני הפרטה) ימשיכו לעסוק בעניין מאותה הנקודה הקיימת ללא שינוי הרכבן. הסכמות שהיו קיימות לגבי הרכב הועדות והעומדים בראשן ישמרו.
3. סמכויות לפי פרק ח' לחוק החברות הממשלתיות: נבקש כי תכלול נושא צווי האינטרסים ומתן היתרי שליטה מכוחם ישאר באחריות משרד האוצר. ישנה חשיבות מקצועית כי מנכ"ל משרד האוצר יבחן את כלל הערות גורמי המקצוע ביחס למתן היתרי שליטה לאור נסיון העבר. נבקש להבהיר כי בכל מקום בו נקבע צו אינטרסים, סמכותו של שר האוצר תישמר ולא תועבר לשר לשתי"פ אזורי.
4. העברת מינוי הדירקטורים מעובדי משרד האוצר לעובדי המדינה: מתנגדים לסעיף זה. הסעיף מותיר שיקול דעת רחב מאוד לשתי"פ אזורי בבחירת דירקטור מקרב עובדי המדינה. ישנה חשיבות מקצועית בשימור נציגי עובדי משרד האוצר כדירקטורים בחברות הממשלתיות, על מנת לשמר ראייה כלכלית מתכללת ביחס לחברות אלו ופיקוח על התנהלות הממשל התאגידי בחברות.
5. הרכב הועדה למכירת מניות המדינה: ההרכב המוצע במסגרת ההחלטה אינו מקובל על משרד האוצר. יש לשמור על הרכב הועדה הנוכחי. כמו כן, הועברה חוות דעת משפטית בנושא מטעם יועמ"ש משרד האוצר.
6. החרגה לעניין החלטת הממשלה מס' 237 מיום 1 באוגוסט 2021 העוסקת במענק סיום העסקה לפקידים בכירים בחברות ממשלתיות: מבקשים כי הסמכות הנתונה בהחלטה לשר האוצר לא תועבר לשר לשתי"פ אזורי. מאחר שהחלטת הממשלה 237 עוסקת בתנאי סיום העסקה של עובדים בחברות הממשלתיות, הרי שבעת שהתקבלה החלטת ממשלה, סמכות הממשלה הואצלה לשר האוצר בשל היותו אמון על החברות הממשלתיות ועל סעיף 29 לחוק יסודות התקציב (סמכות אשר הואצלה לממונה על השכר) יחדיו. לאור פיצול הסמכויות, ומאחר שמדובר בתנאי סיום העסקה של עובדים בחברות ממשלתיות אשר תחת סמכותו המובהקת של שר האוצר על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב (לאור היותן של חברות ממשלתיות מהוות גוף מתוקצב כהגדרתו בחוק כאמור), הרי שיש להשאיר את הסמכות לקביעת הכללים בידי שר האוצר."


כמו כן, היועץ המשפטי של משרד האוצר והיועצת המשפטית של רשות החברות הממשלתיות (בפועל) ביקשו לצרף חוות דעת באשר להרכבה של ועדת המכרזים לעניין מכירת מניות מדינה לפי תקנה 8 לתת"ס.



היועצת המשפטית

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת החלטה.

  
שלומית ברנע פריגו, עו"ד  
היועצת המשפטית

# מדינת ישראל

משרד האוצר

היועץ המשפטי

ח' בניסן התשפ"ג

30 במרץ 2023

ימ. 2023-958

אל:

עו"ד שלומית ברנע פרגו – היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה

**הנדון: הרכב הוועדה למכירת מניות המדינה – הצעת החלטה – העברת שטח פעולה רשות החברות הממשלתיות ממשרד האוצר למשרד לשיתוף פעולה אזורי**

להלן תובא התייחסותנו לשינוי הרכב הוועדה למכירת מניות המדינה, כמוצע בטיוטת ההצעה שהועברה להערוותינו.

## חוק חובת המכרזים

מניות המדינה בחברות ממשלתיות, מקל וחומר בחברות ממשלתיות משמעותיות, הן אחד מהנכסים המשמעותיים שבהן מחזיקה המדינה.

שר האוצר הוא השר הממונה על חוק חובת המכרזים כמו גם על חוק נכסי המדינה. בהתאם לאמור נקבעו תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן – **תקנות חובת המכרזים**). התקנות האמורות מקנות לחשב הכללי סמכויות נרחבות, ומדובר באחד מתפקידיו המרכזיים של החשב הכללי.

בהקשר זה מצא לנכון מחוקק המשנה גם לייחד את היועץ המשפטי של משרד האוצר בדומה לחשב הכללי. כך למשל, לעניין ועדת הפטור וכך גם לעניין הרכב ועדה מיוחדת.

תפקידי ועדת המכרזים מנויים בתקנה 8 לתקנות חובת המכרזים.

בתקנה 8 לתקנות חובת המכרזים אשר במרכז הדיון נקבע כדלקמן:

"(א) (1) מנהל כללי של משרד רשאי למנות למשרד מבין עובדי המשרד ועדת מכרזים אחת או יותר, ואלה יהיו חבריה:

(א) המנהל הכללי של המשרד יהיה יושב ראש הוועדה, או מי שהוא מינה לנציגו;

(ב) חשב המשרד או מי שהוא מינה לנציגו;

(ג) היועץ המשפטי של המשרד או עורך דין שהוא מינה לנציגו;

(ד) עד שני חברים נוספים שימנה המנהל הכללי, אם החליט לעשות כן ורשאי הוא, במקרים חריגים, למנותם שלא מבין עובדי המשרד אם מצא כי בנסיבות המקרה קיים הכרח לכך ובלבד שנימק את החלטתו בכתב;

(2) המנהל הכללי של המשרד, היועץ המשפטי של המשרד, וחשב המשרד, רשאי למנות ממלא מקום לו או לנציגו; המנהל הכללי רשאי למנות ממלא מקום למי שמונה כאמור בפסקה (1)(ד);

(3) מינה המנהל הכללי יותר מועדת מכרזים אחת, יקבע את חלוקת הסמכויות ביניהן.

(ב) השר או מנהל יחידת סמך, אם הוסמך לכך בידי השר, רשאי למנות ועדת מכרזים, אחת או יותר, ליחידת סמך שאינה כפופה למנהל הכללי; הרכב ועדת המכרזים יהיה כאמור בתקנת משנה (א), בשינויים המתחייבים.

(ג) השר או המנהל הכללי, אם הוסמך לכך בידי השר, רשאי למנות ליחידה ממשרדו ועדת מכרזים נפרדת, אם

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 תד. 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

שער הממשלה: [www.gov.il](http://www.gov.il)

gov

אוצר ברשת: [www.mof.gov.il](http://www.mof.gov.il)

היקף פעילות היחידה או אופיה מצדיקים זאת; הרכב ועדת המכרזים יהיה כאמור בתקנת משנה (א), בשינויים המחוייבים.

(ד) החשב הכללי רשאי למנות ועדות מכרזים בינמשרדיות נפרדות לנושאים שהם משותפים למספר משרדים; בראש ועדה כאמור יעמוד החשב הכללי או סגנו, ובין חבריה יהיו המנהלים הכלליים של המשרדים הנוגעים בדבר, היועץ המשפטי של אחד המשרדים הנוגעים בדבר, חשב של אחד המשרדים כאמור, או נציגו של כל אחד מאלה.

(ה) החשב הכללי רשאי למנות ועדת מכרזים מיוחדת למכרזים מרכזיים או לעניינים מיוחדים; בראש הוועדה יעמוד החשב הכללי או נציגו, ובין חבריה יהיו נציג נוסף של החשב הכללי וכן היועץ המשפטי של משרד האוצר או נציגו.

בהתאם לאמור תקנה 8 כוללת מספר חלופות למינוי ועדות מכרזים:

א. ועדה משרדית שאותה ממנה מנכ"ל המשרד. הרכב הוועדה מבוסס על המנהל הכללי של המשרד, חשב המשרד והיועץ המשפטי של המשרד, או נציגיהם, וכן עד שני חברים נוספים - "שבמקרים חריגים ניתן למנותם שלא מבין עובדי המשרד אם מצא כי בנסיבות המקרה קיים הכרח לכך ובלבד שנימק את החלטתו בכתב".

ב. ועדה מכרזים, אחת או יותר, ליחידת סמך שאינה כפופה למנהל הכללי של המשרד. ועדה כאמור ימנה השר או מנהל יחידת סמך אם הוסמך לכך בידי השר. הרכב הוועדה יהיה לפי האמור לגבי ועדה משרדית, בשינויים המחוייבים.

ג. ועדת מכרזים נפרדת ליחידה במשרד, אם השר או המנהל הכללי, אם הוסמך לכך "אם היקף פעילות היחידה או אופיה מצדיקים זאת". הרכב ועדת המכרזים יהיה לפי האמור לגבי ועדה משרדית, בשינויים המחוייבים.

ד. ועדות מכרזים בינמשרדיות נפרדות לנושאים שהם משותפים למספר משרדים. ועדה זו ממנה החשב הכללי ובראש הוועדה יעמוד החשב הכללי או סגנו, ובין חבריה יהיו המנהלים הכלליים של המשרדים הנוגעים בדבר, היועץ המשפטי של אחד המשרדים הנוגעים בדבר, חשב של אחד המשרדים כאמור, או נציגו של כל אחד מאלה.

ה. ועדת מכרזים מיוחדת למכרזים מרכזיים או לעניינים מיוחדים. גם ועדה זו ממנה החשב הכללי. בראש הוועדה יעמוד החשב הכללי או נציגו ובין חבריה יהיו נציג נוסף של החשב הכללי וכן היועץ המשפטי של משרד האוצר או נציגו.

מן המקובץ עולה כי מחוקק המשנה הבחין בין ועדות מכרזים רגילות של פעולת משרד ממשלתי, יחידת סמך או יחידה אחרת לבין ועדות מכרזים בעניין נושאים שהם משותפים למספר משרדים, כולם או חלקם, וכן לעניינים מיוחדים. בהקשר זה מסר מחוקק המשנה את סמכות המינוי לחשב הכללי, וכך גם נקבע הרכב ועדה שונה, וזאת בהתחשב במומחיות ובתחומי אחריותו של החשב הכללי.

עוד נציין כי בוועדות שמונו לפי תקנה 8(ה) לעניינים מיוחדים ניתן למצוא שורה של עניינים. חלקם משותפים למספר משרדים וחלקם בעיקר למשרד האוצר. כך למשל, ועדה מיוחדת בנושא המיזם הלאומי ללמידה דיגטאלית. ועדה להתקשרות לרכישת שירותי תרבות ורווחה לעובדי המדינה וגמלאיה, ועדת המכרזים להתפלת מי-ים, וכיו"ב.

ועדות בעניינים אחרים שמשותפים למספר משרדים ואשר ניתן היה למנותן גם לפי תקנה 8(ה) לתקנות חובת המכרזים כוללים למשל פרויקט PPP. כך למשל, ועדת מכרזים לפרויקט הנתיבים המהירים בגוש דן.

המשותף לכל האמור הוא כי ככלל, כל הליך מכרזי שהמדינה מנהלת בהיקפים של מאות מיליונים או יותר, ומקל וחומר בהליכים מכרזיים מורכבים, מתבצע בוועדת מכרזים לפי תקנה 8(ד) ו-8(ה) לתקנות חובת המכרזים. במרבית מהוועדות האמורות יש גם מטריה נורמטיבית נוספת, אחת או יותר, שמסדירה את התחום שבו מתבצעת ההתקשרות ומקנה סמכויות למשרדים השונים ששותפים למכרז. כך למשל, דיני המים בהקשר של התפלת מי-ים, דיני אנרגיה בהקמת תחנות כח, דיני תחבורה בעניין סלילת כבישים, וכיו"ב.

### הוועדה למכירת מניות המדינה

בטיטוט הצעת ההחלטה מוצע לרשום את הודעת השר לשיתוף פעולה אזורי לפיה, הרכב הוועדה יהיה (להלן – **הרכב הוועדה המוצעת**):

3 נציגים מרשות החברות הממשלתיות, החשב הכללי או נציגו, וכן נציג מקרב עובדי המשרד לשיתוף פעולה אזורי.

יצוין כי לא ברור מההצעה מי יהיה יו"ר הוועדה וכן מי מרשות החברות הממשלתיות ישמש כנציג.

תפקידיה של הוועדה למכירת מניות המדינה כוללים ניהול ההליך לבחירת המציע הזוכה, וזאת על בסיס החלטה הפרטה.

ניהול הליך כאמור מורכב וכולל היבטים שונים. בעניין זה מובאים בחשבון היבטים הקשורים לכך שמדובר בחברה ממשלתית וכן היבטים הכרוכים בעקרונות העל שחולשים על דיני המכרזים: שוויון, ומקסום ההליך לטובת עורך המכרז. כך גם יש השפעה לתחום שבו פועלת החברה הממשלתית. ככלל, ובשים לב לשוויה של החברה, מדובר בעסקאות בסכומים ניכרים, אשר דומים במהותם להתקשרויות אחרות שפורטו לעיל. לכך יש להוסיף כי במכירת מניות החברה עשויים להיות היבטים שונים המשפיעים על משק המדינה, ובין היתר, בשאלה של השפעה על הקטנת החוב הממשלתי, בהתחשב ביעוד התמורה ובהשפעה על מצבה של החברה. על ההיבטים השונים ראו למשל את דו"ח מבקר המדינה בעניין הפרטת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (להלן – **דו"ח המבקר**). כך למשל, עניין הערכות השווי, ניהול הליך עם מציע יחיד, השפעת הסינרגיה של המציע על השווי הכלכלי, ייעוד תמורה לצורך מילוי התחייבויות החברה, טענות בדבר עקיפת תקציב המדינה, וכו'.

בהינתן המאפיינים המיוחדים של הליך הפרטת חברה ממשלתית, היקפי העיסקה, מורכבות ניהול ההליך, השלכותיה על הכנסות המדינה והסוגיות השונות הכרוכות בו, בדומה לעסקאות בעלות מאפיינים דומים כפי שפורטו לעיל, ובשים לב לחלופות השונות להרכבי ועדות כאמור בתקנה 8 לתקנות חובת המכרזים, דרך המלך היא למנות ועדה למכירת מניות המדינה לפי תקנה 8(ה) לתקנות חובת המכרזים, שכן בוודאי כשמדובר בעניין בעל מאפיינים מיוחדים ואשר לנוכח כל האמור, דורש מעורבות משמעותית ואחריות של החשב הכללי. כאמור, לעסקה זו נדרש ממילא בעת היציאה לדרך ובעת החתימה אישורו של החשב הכללי או סגנו, וניתן היה ממילא להתנות בעת הפטור או בשים לב לחתימה הנדרשת כי ההליך יתבצע בהרכב כאמור.

כאמור תקנה 8(ה) לתקנות חובת המכרזים קובעת כי בראש הוועדה יעמוד החשב הכללי או נציגו, ובין חבריה יהיו נציג נוסף של החשב הכללי וכן היועץ המשפטי של משרד האוצר או נציגו.

בהינתן העברת הסמכויות של רשות החברות הממשלתיות למשרד לשיתוף פעולה אזורי ולהשפעות האמורות לא יכול להיות חולק גם כי מדובר בנושא שמשותף למספר משרדים, ובפרט למשרד האוצר ולמשרד לשיתוף פעולה אזורי, ואשר גם ניתן היה למנות ועדה כזו לפי תקנה 8(ד) לתקנות. למסקנה זו ניתן להגיע גם מההרכב המוצע בטיטוט הצעת המחליטים. תקנה זו קובעת כי בראש הוועדה יעמוד החשב הכללי או סגנו ובין חבריה יהיו המנהלים הכלליים של

המשרדים הנוגעים בדבר, היועץ המשפטי של אחד המשרדים הנוגעים בדבר, חשב של אחד המשרדים כאמור, או נציגו.

לעומת זאת, תקנה 8(ג) לתקנות חובת המכרזים, הגם שנעשה בה שימוש בעבר, וכך גם בעת הקמת משרד הדיגיטל הלאומי, אינה התקנה המתאימה ביותר לענייננו ואינה עולה בקנה אחד עם כל העקרונות האמורים. כך, ברירת המחדל של ועדה לפי סעיף האמור הוא כי היא מיועדת לפעילות של אותה יחידה בשל היקף או אופייה של היחידה. בענייננו, הוועדה למכירת מניות המדינה אינה מיועדת לכל פעילותה של רשות החברות, אלא למקטע מיוחד של מכירת מניות המדינה. כך למשל, התקשוריות של רשות החברות לצורך רכישת שירותי ייעוץ בתחום השוטף של רשות החברות אינו יכול להתבצע בוועדה האמורה.

בעבר, הוועדה כללה את מנהל רשות החברות, מנהל יחידת ההפרטה, שני עובדי החשב הכללי והיועצת המשפטית למשרד האוצר (והיועצת המשפטית לרשות החברות כחליפה). בשלב מאוחר יותר, למעט פרק הזמן של הקמת משרד הדיגיטל הלאומי, הרכב הוועדה כלל את מנהל רשות החברות הממשלתיות, מנהל יחידת ההפרטה, סגן בכיר לחשב הכללי, היועץ המשפטי של משרד האוצר והיועצת המשפטית לרשות החברות. בשלבים הסופיים של הפרטת תעש ולאור הביקורת של משרד מבקר המדינה, ובהתאם להודעה שנמסר למשרד מבקר המדינה, הוחלף מנהל יחידת ההפרטה בסגן הממונה על התקציבים.

בהקשר זה יש להבחין בין תקנת משנה (ב) לתקנת משנה (ג), אשר כוללת הסמכה למנות מספר ועדות מכרזים ליחידת סמך, שאינה כפופה למנהל הכללי של המשרד.

בנוסף, גם הרכב ברירת המחדל של הוועדה כאמור בתקנה 8(א) אינו מתאים כלל וכלל לפעילותה של הוועדה. כך למשל, האפשרות שחשב המשרד לשיתוף פעולה אזורי, או חשב רשות החברות, ככל שימונה כזה, יהיה חבר הוועדה כלל אינו מתאים. בהקשר זה יצוין כי התקנה אינה מאפשרת שלא למנות את החשב האמור או נציגו. עוד יצוין המובן מאליו כי החשב הכללי או סגן בכיר לחשב הכללי, אשר הם ממונים מעל חשב רשות החברות או חשב המשרד לשיתוף פעולה אזורי, אינם יכולים להיות נציגו של החשב. כך גם, בהצעת ההחלטה לא מוצע כי חשב רשות החברות או חשב המשרד לשיתוף פעולה אזורי יהיו חברים בוועדה אלא החשב הכללי או נציגו.

כך גם יש קושי שמרביתם יהיו מרשות החברות הממשלתיות, וזאת בהתאם להרכב ברירת המחדל שנקבע בתקנות. על הקושי האמור הצביע מבקר המדינה בעניין הפרטת תע"ש ולפיכך ניתנו התחייבויות מטעם שר האוצר למבקר המדינה שעל בסיסן עודנה הביקורת.

על קושי זה, להבנתי, מוצע להתגבר באמצעות מינוי שני חברים שאינם מרשות החברות או המשרד לשיתוף פעולה אזורי: נציג החשב הכללי ועובד מעובדי המשרד לשיתוף פעולה אזורי. כאמור, תקנה 8(ג) אשר מפנה לתקנה 8(א), בשניוניים המחייבים, קובעת כי ההחלטה לסטות מברירת המחדל של נציגי היחידה צריכה להיות **במקרים חריגים** ואם הגורם הממנה מצא כי בנסיבות המקרה **קיים הכרח לכך** ובלבד שנימק את החלטתו בכתב.

לא ברורים הטעמים החריגים למינוי עובד מעובדי המשרד לשיתוף פעולה אזורי, שזהותו כלל לא הובררה, ומקל וחומר מדוע "קיים הכרח לכך".

בהקשר זה יצוין כי על אף כל הקשיים האמורים כאמור ההרכב כלל באופן קבוע, לכל הפחות, סגן בכיר לחשב הכללי אחד וכן את היועץ המשפטי של משרד האוצר.

הרכב זה דומה במהותו להרכב אפשרי לפי תקנה 8(ה) לתקנות חובת המכרזים, וזאת הגם שלפי התקנה האמורה ניתן

למנות בנוסף לכל האמור נציג נוסף של החשב הכללי והוא אמור להיות בראש הוועדה, ועל כן הוא יכול לעמוד בהנמקה לפיה מדובר במקרים חריגים שנמצא כי קיים הכרח בכך.

עם זאת, לא ברור כיצד שינוי זהות הגורם הממנה יכול להיות טעם אשר מסביר כי המינוי המוצע של עובד המשרד לשיתוף פעולה אזורי, לפי שיקול דעתו של השר לשיתוף פעולה אזורי, עולה כדי **מקרה חריג שנמצא כי קיים הכרח לכך**. מובן כי לא פורטה כל הנמקה שמסבירה את השינוי האמור, שכן הנציג האמור לא היה שותף מעולם בוועדה למכירת מניות המדינה, כמו גם בוועדות מכרזים מיוחדות או בוועדות מכרזים בינמשרדיות. במצב דברים זה, גם לא ניתן לטעון כי יש לנציג כאמור מומחיות או ניסיון הנדרשים לביצוע ההליך ומקל וחומר כאלה המבססים **הכרח**. יש לפרש את המונחים מקרה חריג והכרח בהתחשב בהרכב הוועדה כפי שהיה בכל השנים ובשים לב לחלופות האפשריות למינוי לפי תקנה 8(ה) ו-8(ד) לתקנות, ועל רקע תפקידי החשב הכללי האחרים בתקנות והיעוץ המשפטי למשרד האוצר.

**לכל האמור, אשוב ואזכיר את ההתנהלות בהליך הפרטת תעש. על רקע טענות שונות שהעלה מבקר המדינה דאן נעצר הליך ההפרטה לתקופה מסוימת. לפני הפסקת ההליך התקבלה החלטה של שלושת נציגי רשות החברות בוועדה בניגוד לעמדתו ולעמדת החשבת הכללית דאן. החלטה זו עמדה ברקע טיוטת דו"ח הביקורת והפסקת ההליך.**

לנוכח האמור, התחייב משרדינו, על דעת שר האוצר, ולמען הסדר הטוב, להחליף את אחד מנציגי רשות החברות בסגן הממונה על התקציבים, וזאת על מנת לייצר הרכב מאוזן יותר של הוועדה, וזאת בשים לב לכלל השלכות של הליך ההפרטה. התחייבות זו עמדה ברקע שינוי טיוטת הדו"ח שיצא מאוחר יותר. על רקע שורה של תקלות בהליך הפרטת תעש, שחלקן מתמקד בנציגי רשות החברות הממשלתיות ומפורט בהרחבה בדו"ח הביקורת, השלמת הליך הפרטת תעש הובלה על ידי החשב הכללי כעצמו, וזאת בהצלחה יתירה.

כעת, מבוקש להדיר עוד יותר את נציגי משרד האוצר מהוועדה ולגרוע מסמכויות החשב הכללי, וזאת בניגוד למקובל בכל הליכי ההתקשרויות המורכבים והגדולים בהיקפיהם, כפי שפורט לעיל בהרחבה, והכל בשים לב לתפקידי אגף החשב הכללי והיעוץ המשפטי במשרד האוצר כפי שבאים לידי ביטוי גם בתקנות חובת המכרזים. האמור מתעצם בשים לב לדרך המלך הקבועה בתקנה 8(ה) לתקנות חובת המכרזים, לחלופה האפשרית לפי תקנה 8(ד) לתקנות חובת המכרזים, להרכב הקיים מזה שנים, ולדוח הביקורת.

מכל הנימוקים האמורים, ההרכב המוצע אינו עולה בקנה אחד עם הוראת תקנה 8(ג) לתקנות חובת המכרזים. בהתאם לכך, יש מקום למנות ועדה לפי תקנה 8(ד) או (ה) לתקנות חובת המכרזים או לכל הפחות, ועל אף הקשיים השונים שפורטו לשמר את הרכב הוועדה כפי שהיה במרבית העשורים האחרונים או הרכב דומה אחר.

זאת ועוד – לאור חשיבותה של הוועדה, ואם הרכבה המוצע בהחלטה יתקבל, קיים חשש רב ליצירת סרבול בהליכי מכירת מניות המדינה ופגיעה ביעילותם.

כך, החשב הכללי יוכל להתנות בתנאים מחמירים את מתן הפטור ממכרז לפי תקנה 3(14) לתקנות חובת המכרזים, וזאת לנוכח החשש מהרכב לא מאוזן ולא מתאים להליך המכרזי.

בנוסף, מתוקף תפקידו ואחריותו על נכסי המדינה, ולאור מזעור כוחו של משרד האוצר בוועדה, לא מן הנמנע כי החשב הכללי יאלץ לעשות שימוש בסמכותו מכוח תקנה 24 לתקנות חובת המכרזים. זו לשונה:  
"24. (א) החשב הכללי רשאי להורות לוועדת מכרזים של משרד לקיים דיון בנוגע לפגם שמצא בהחלטה שקיבלה –  
(1) בעניין תנאים של מכרז שפרטמה – בכל שלב שממועד פרסום המכרז עד שבוע לפני המועד האחרון להגשת



#### הצעות במכרז:

- (2) בעניין פסילה או דחייה של הצעה שהוגשה למכרז, או בעניין בחירת זוכה במכרז – בתוך שבועיים מהמועד שבו התקבלה החלטה כאמור.
- (ב) ועדת המכרזים תקיים דיון ותחליט בעניין שהורה עליו החשב הכללי כאמור בתקנת משנה (א), ותעביר לו את החלטתה בתוך תקופה שיקבע.
- (ג) החשב הכללי רשאי להורות לוועדות המכרזים ולוועדות הפטור המשרדיות למסור לו דוחות תקופתיים ואחרים בנוגע לעבודות הוועדה, אם ראה צורך בכך בשל פגמים שנפלו לדעתו בעבודתה".

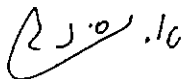
תקנה זו מצטרפת לפירוט הרחב שצינתי במכתבי הקודם בדבר הסמכויות של החשב הכללי, אשר עומדות בבסיס המעמד שניתן לו בתקנות חובת המכרזים ולפי חוק נכסי המדינה. בצד זה גם נקבע מעמדו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

מובן, כי בסוגיה המשמעותית של מכירת מניות המדינה, סוגיה שלא ניתן להפריז בחשיבותה – אם ההיבטים האוצריים השונים לא ייוצגו באופן מספק בוועדה, הדבר עשוי להוביל לנקיטה בכלים העומדים לרשות החשב הכללי על פי דין על מנת לוודא כי הליכי המכירה מתנהלים באופן שעולה בקנה אחד עם האינטרסים הכלכליים של המדינה ובהתאם לעקרונות היסוד של דיני המכרזים. במצב דברים זה ייגרם נזק ליעילות ההליך ואף עשוי להיגרם נזק להליך המכרזי.

לאור כל ההיבטים האמורים, **ועל דעת החשב הכללי**, יש מקום כי הרכב הוועדה למכירת מניות המדינה יהיה לפי תקנה 8(ה) לתקנות חובת המכרזים או יעלה בקנה אחד עם האמור בה, וכן יהיה על דעתו של החשב הכללי.

בנוסף לאמור, נצרף את הערות משרד האוצר ביחס ליתר רכיבי ההצעה.

בברכה,



אסי מסינג, עו"ד

#### העתק:

מר שלומי הייזלר – מנכ"ל משרד האוצר  
מר יוסי פוקס – מזכיר הממשלה  
ר"ח יהלי רוטנברג - החשב הכללי, משרד האוצר  
מר יוגב גרדוס - הממונה על התקציבים, משרד האוצר  
גב' מיכל רוזנבוים – מנהלת רשות החברות הממשלתיות  
עו"ד גיל לימון – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)  
עו"ד מאיר לוין - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)  
עו"ד לאה רקובר - היועצת המשפטית, משרד המשפטים  
ד"ר אביטל בירגר - היועצת המשפטית (בפועל), רשות החברות הממשלתיות  
עו"ד דודי קופל – המשנה ליועץ המשפטי, משרד האוצר  
עו"ד אסתי פלדמן - סגנית בכירה ליועץ המשפטי, משרד האוצר  
עו"ד יפעת גורדון - הלשכה המשפטית, משרד האוצר

**מדינת ישראל**  
**רשות החברות הממשלתיות**  
**לשכה משפטית**



ירושלים  
ח' בניסן התשפ"ג  
30 במרץ 2023  
רח. 2023-1145

אל: עו"ד ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי מינהל)

**הנדון: הצעת מחליטים - העברת שטח פעולה ממשדד האוצר למשדד לשיתוף פעולה אזורי**  
**והעברת סמכויות משדד האוצר לשר לשיתוף פעולה**

סימוכין: מכתב היועץ המשפטי של משדד האוצר מיום 28 במרץ 2023

בטיטוט הצעת ההחלטה לממשלה בענין שבנדון מוצע להעביר את הסמכויות הנתונות לשר האוצר לפי החוקים המפורטים בהצעת ההחלטה, ואת שטח הפעולה של רשות החברות הממשלתיות, לשר לשיתוף פעולה אזורי, מר דוד אמסלם. במסגרת הצעת ההחלטה נכללו הוראות כדלקמן (בהתאם לנוסח העדכני שבידנו):

" להנחות את השר לשיתוף פעולה אזורי, דוד אמסלם, לפעול מכוח סמכותו לפי תקנה 8 לתקנות חובות המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובות המכרזים), למינוי ועדת מכרזים לעניין מכירת מניות המדינה בהקדם האפשרי.

לרשום את הודעת השר לשיתוף פעולה אזורי, דוד אמסלם, שלפיה בכוונתו למנות ועדה בהרכב כדלהלן: 3 נציגים מרשות החברות הממשלתיות, החשב הכללי או נציגו וכן נציג מקרב עובדי משרדו, והכל בכפוף להוראות תקנה 8 לתקנות חובות המכרזים. "

בהמשך למכתבו של היועץ המשפטי למשרד האוצר שבסימוכין, להלן התייחסותנו לנוסח הודעת השר לשיתוף פעולה אזורי, דוד אמסלם, למנות את הרכב הוועדה למכירת מניות המדינה. ויובהר, נושא שינוי הרכב הוועדה למכירת מניות המדינה ("הוועדה") אגב מעבר רשות החברות הממשלתיות מאחריות משרד האוצר ושר האוצר נידון בעבר לקראת קבלת הצעת ההחלטה מס' 56 מיום 7.6.2020 על מעבר שטח הפעולה של רשות החברות הממשלתיות וסמכויות לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ו-1975 למשרד הדיגיטל הלאומי, וכבר הוכרע על ידי היועץ המשפטי לממשלה דאז מר אביחי מנדלבליט שלא מצא מניעה משפטית לכך (על אף הקשיים המשפטיים שהעלתה הצעה זו לגישתו). מצ"ב התייחסות היועץ המשפטי לממשלה דאז לסדר יום ממשלה 7.6.20 (השלמה). נבהיר כבר בתחילת הדברים, כי המדובר באותו הסדר שאושר בהחלטת הממשלה דאז, לאחר דין ודברים דומה עם היועץ המשפטי של משרד האוצר. להרחבה בעניין זה ראו חוות דעתה של היועצת המשפטית של רשות החברות הממשלתיות דאז, דלית זמיר, מיום 4.6.2020 ומיום 5.6.2020, אשר עיקריהן מובאים גם כאן. כאמור, הכרעת היועץ המשפטי לממשלה בענין זה תקפה לטעמנו גם ביחס להצעת ההחלטה הנוכחית.

רקע

בניין 23, המגדל, הגן הטכנולוגי מלחה, קומה 8, ירושלים 96951 טל': 02-5421551/2 פקס': 02-5695307

בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: "חוק" או "חוק החברות הממשלתיות"), רשות החברות הממשלתיות ("הרשות"), כאחראית על ביצוע הליכי ההפרטה מטעם המדינה, היא בעלת סמכויות סטטוטוריות רבות בהובלת הליך ההפרטה וביצועו; לענין זה נפנה, למשל, לפרק 1 לחוק החברות הממשלתיות, שעניינו הפרטה, ולסעיף 54(א7) לחוק החברות הממשלתיות, לפיו הרשות: "תייעץ לוועדת השרים בעניינים הנוגעים להפרטה ותטפל בביצוע החלטות הפרטה" (ההדגשה לא במקור). יצוין כי תפקידה זה של רשות החברות הממשלתיות עוגן אף במסגרת החלטת הממשלה מס' 1581 מיום 14.7.91 (להלן: "החלטת הממשלה משנת 1991"), שקדמה להוראות אלה בחוק החברות הממשלתיות.

כמי שיוזמה, תכללה והוציאה אל הפועל הליכי הפרטה רבים מטעם המדינה מזה שנים ארוכות, הרשות היא גם בעלת הידע והניסיון המקצועי בהליכים אלה. לצד סמכויותיה הסטטוטוריות לפי החוק, בהיבטים מסוימים, חלים על הליכים אלה גם הוראות חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951 וההרשאות מכוחו, כפי שיפורט להלן.

#### הועדה למכירת מניות המדינה והרכבה

הודעת השר לשיתוף פעולה אזורי עוסקת במינוי הועדה למכירת מניות המדינה. הועדה למכירת מניות המדינה בחברות הממשלתיות היא ועדת מכרזים, המלווה את ההיבטים המכרזיים של הפרטת החברות הממשלתיות בהתאם למדיניות שנקבעת על ידי ועדת השרים לענייני הפרטה; כך, עוד במסגרת החלטת הממשלה משנת 1991, נקבע כי הליכי מכירה פרטית יבוצעו בהתאם להליכים הנהוגים במדינה לגבי מכרז, כדלקמן:

"3(ג) מכירה פרטית תבוצע על פי החלטת הועדה [ועדת השרים לענייני הפרטה שהוקמה לפי אותה החלטה בטרם עיגונה בחוק] והנחיותיה, ככל שיתאפשר הדבר, בהתאם –

להליכים הנהוגים במדינה לגבי מכרז, לרבות מכרז סגור או בהליכי מכרז..."

בהמשך, נחקק חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ומכוחו הותקנו תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן: "חוק חובת המכרזים" ו "התקנות" או "תקנות חובת המכרזים", בהתאמה). נכון להיום, הועדה למכירת מניות המדינה מתמנה לפי תקנות חובת המכרזים.

בהתאם לכך, במהלך השנים, ככל שמדובר היה בהליכי מכירה פרטית של מניות המדינה בחברות הממשלתיות, המכירה נעשתה על בסיס החלטת הועדה ואישור החשב הכללי בדבר פטור ממכרז לפי תקנה 3(14) לתקנות; נציין גם את הוראות תקנה 1(א) לתקנות, אשר מחילה את עקרונות דיני המכרזים גם על התקשרויות שאינן נעשות באמצעות מכרז. על פי המקובל בהליכי המכירה במהלך השנים הנעשים באופן זה, הועדה למכירת מניות המדינה מלווה את הליך המכירה ומקבלת את ההחלטות הנדרשות בשלבים השונים, כוועדת מכרזים, ככל שהדבר מתחייב בניהול הליכים מעין אלו.

בניין 23, המגדל, הגן הטכנולוגי מלחה, קומה 8, ירושלים 96951 טל': 02-5421551/2 פקס': 02-5695307

כאמור, הוועדה למכירת מניות המדינה בחברות הממשלתיות מתמנה לפי תקנות חובת המכרזים. הואיל וכך, התקנות הרלבנטיות באשר להרכבן של ועדות מכרזים חלות, בהתאמות הנדרשות, גם ביחס להרכבה. לעניין זה, הוראות תקנה 8 לתקנות בנוגע להרכב ועדת המכרזים, קובעות כדלקמן:

8" (א)(1) מנהל כללי של משרד רשאי למנות למשרד מבין עובדי המשרד ועדת

מכרזים אחת או יותר, ואלה יהיו חבריה:

(א) המנהל הכללי של המשרד יהיה יושב ראש הוועדה, או מי שהוא מינה לנציגו;

(ב) חשב המשרד או מי שהוא מינה לנציגו;

(ג) היועץ המשפטי של המשרד או עורך דין שהוא מינה לנציגו;

(ד) עד שני חברים נוספים שימנה המנהל הכללי, אם החליט לעשות כן ורשאו הוא, במקרים חריגים, למנותם שלא מבין עובדי המשרד אם מצא כי בנסיבות המקרה קיים הכרח לכך ובלבד שנימק את החלטתו בכתב;

(2) המנהל הכללי של המשרד, היועץ המשפטי של המשרד, וחשב המשרד, רשאי למנות ממלא מקום לו או לנציגו, המנהל הכללי רשאי למנות ממלא מקום למי שמונה כאמור בפסקה (1)(ד);

(3) מינה המנהל הכללי יותר מוועדת מכרזים אחת, יקבע את חלוקת הסמכויות ביניהן.

(ב) השר או מנהל יחידת סמך, אם הוסמך לכך בידי השר, רשאי למנות ועדת מכרזים, אחת או יותר, ליחידת סמך שאינה כפופה למנהל הכללי; הרכב ועדת המכרזים יהיה כאמור בתקנת משנה (א), בשינויים המחויבים.

(ג) השר או המנהל הכללי, אם הוסמך לכך בידי השר, רשאי למנות ליחידה ממשרדו ועדת מכרזים נפרדת, אם היקף פעילות היחידה או אופיה מצדיקים זאת; הרכב ועדת המכרזים יהיה כאמור בתקנת משנה (א), בשינויים המחויבים.

(ד) החשב הכללי רשאי למנות ועדות מכרזים בינמשרדיות נפרדות לנושאים שהם משותפים למספר משרדים; בראש ועדה כאמור יעמוד החשב הכללי או סגנו, ובין חבריה יהיו המנהלים הכלליים של המשרדים הנוגעים בדבר, היועץ המשפטי של אחד המשרדים הנוגעים בדבר, חשב של אחד המשרדים כאמור, או נציגו של כל אחד מאלה.

(ה) החשב הכללי רשאי למנות ועדת מכרזים מיוחדת למכרזים מרכזיים או לענינים מיוחדים; בראש הוועדה יעמוד החשב הכללי או נציגו, ובין חבריה

**יהיו נציג נוסף של החשב הכללי וכן היועץ המשפטי של משרד האוצר או  
נציגו."**

לצורך ביצוע תפקידיה וסמכויותיה המרכזיות של רשות החברות הממשלתיות לענין הפרטה כאמור, מונתה ועדה לפי תקנה 8 לתקנות הועדה למכירת מניות המדינה. הרכב הועדה לפי תקנה 8(ב) ו-8(ג) צריך להיות, בשינויים המחויבים, תוך יישום הוראות תקנה 8(א) לתקנות.

נכון למועד חוות דעת זו, הרכב הועדה כולל את מנהלת הרשות, סגנית בכירה למנהלת הרשות, היועצת המשפטית של הרשות (בפועל), נציג החשכ"ל והיועץ המשפטי למשרד האוצר. נכון להיום, הרכב הועדה מקיים את דרישות הדין לפי התקנות באופן שמנהלת הרשות, היועצת המשפטית של הרשות (בפועל), המשמשת כיועצת משפטית של הועדה, ונציג החשב הכללי חברים בה, ובכך מתקיימת, בשינויים המחויבים, דרישת ההרכב בתקנות. בנוסף, שני החברים הנוספים הם היועץ המשפטי למשרד האוצר וסגנית מנהלת הרשות.

על פי נוסח הודעת השר לשיתוף פעולה אזורי, כמפורט לעיל, הועדה תמשיך לכלול שלושה נציגי רשות החברות הממשלתיות, כמו היום, וכן את החשב הכללי או נציגו. חלף נציג נוסף של משרד האוצר, על פי ההודעה ימונה כחבר בוועדה עובד המשרד לשיתוף פעולה אזורי.

כאמור לעיל הרשות היא בעלת סמכויות שונות לפי חוק החברות הממשלתיות (ואף לפי החלטות ההפרטה הרלבנטיות) בתחום הפרטת החברות הממשלתיות, לרבות הוצאה לפועל של החלטות ההפרטה שהתקבלו על ידי ועדת השרים לענייני הפרטה. כך, בין היתר, כאמור, נקבע בסעיף 54(א7) לחוק, מפורשות, כי רשות החברות הממשלתיות "תטפל בביצוע החלטות הפרטה". ברי, כי חלק מהותי בביצוע החלטות ההפרטה הוא הליך המכירה המבוצע באמצעות ועדת מכרזים, ולעניינו, הועדה למכירת מניות המדינה. הרשות היא גם בעלת הסמכויות, הידע והניסיון המקצועי רב השנים בעניין מורכב זה.

מאחר שהרשות אמונה על ביצוע הפרטות, וביצוע החלטות הפרטה הוטל עליה על פי חוק, נכון שוועדת המכרזים, אשר מלווה את הליכי המכירה, תהיה ועדה של הרשות. זאת בדומה לתחומי פעולה אחרים שנמצאים במשרדים אחרים, אשר מנוהלים באמצעות ועדות מכרזים של המשרדים הרלוונטיים. הדברים נכונים במיוחד לענין רשות החברות הממשלתיות, שכן תפקיד המכירה עצמו, קרי ביצוע ההפרטה, הוטל על הרשות באופן מפורש בחוק.

בהתאם לאמור לעיל, למיטב ידיעתנו, במהלך כל השנים, הוגדרה הועדה כוועדה לפי תקנה 8(ג) לתקנות<sup>1</sup>, הקובעת כי השר או המנהל הכללי, אם הוסמך לכך בידי השר, רשאי למנות ליחידה ממשרדו ועדת מכרזים נפרדת, אם היקף פעילות היחידה או אופייה מצדיקים זאת.

נבהיר, כי לא מצאנו טעמים בגינם יש מקום במקרה זה למנות ועדה החורגת מדלת אמות רשות החברות הממשלתיות ולהקים ועדה לפי תקנה 8(ד) או 8(ה) – מדובר, כאמור, בתחום פעילות שבלבית פעילותה של הרשות, ואין מדובר בתחום משותף למספר משרדים. בהינתן שסמכות ביצוע ההפרטות ניתנה לרשות החברות הממשלתיות בצורה מפורשת בחוק, לא נראה כי יש

<sup>1</sup> נציין לענין זה כי עולה השאלה, אם נכון למנות את הועדה לפי סעיף 8(ב) לתקנות. שאלה זו תלויה בשאלה אם רשות החברות הממשלתיות היא יחידת סמך או צריכה להיות מוגדרת ככזו. מאחר שאין הדבר נדרש לעניינו במסגרת זו, לא נתייחס לסוגיה זו.

הצדקה למנות ועדה מיוחדת אחרת לענין זה. כאמור, לאור הרציונלים הללו, להבנתנו, כך היה הדבר לאורך שנים ארוכות.

לעניין זה יובהר, כי העמדה לפיה מדובר בוועדה של יחידה במשרד לפי סעיף 8(ג) לחוק לא שונתה עם המעבר של הרשות ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה. זאת על אף שזהות חברי הועדה, אשר מונו על ידי ראש הממשלה, לא השתנתה למיטב ידיעתנו עם המעבר. נבהיר, כי בכל מעבר של גוף או תחום לגוף אחר, משתנה ועדת המכרזים של אותו גוף. זאת מאחר שהגורם הממנה את הועדה משתנה, והרכב הועדה אמור לכלול את עובדי הגוף החדש. מובן, שככל שכלל חברי ועדת המכרזים הקודמת עברו בפועל למשרד החדש, יתכן שזהות החברים לא תשתנה. אבל דבר זה כמובן לא מחויב המציאות. שכן סמכות המינוי עוברת לשר החדש, אשר לו שיקול דעת מלא בכפוף להוראות התקנות.

דברים אלה יפים גם בענייננו, בנוגע להעברת סמכויות שר האוצר ותחומי פעילות משרד האוצר לשר לשיתוף פעולה אזורי כמוצע בהצעת ההחלטה. לפיכך, הודעתו בענין חברי הועדה שנמנים על רשות החברות הממשלתיות תואמת את הוראות התקנות ואת המצב המשפטי היום.

נבהיר, כי לפי תקנה 8(א)(1)(ד) לתקנות חובת המכרזים, השר רשאי למנות עד שני חברים מעבר לשלושת החברים המחויבים על פי התקנות (מנכ"ל, יועץ משפטי וחשב). **"ורשאי הוא, במקרים חריגים, למנותם שלא מבין עובדי המשרד אם מצא כי בנסיבות המקרה קיים הכרח לכך ובלבד שנימק את החלטתו בכתב"**. כלומר הכלל הברור בהתאם לתקנות הוא מינוי כלל חברי הועדה מקרב עובדי המשרד הרלוונטי (בנסיבות הענין, לגישתנו – מקרב עובדי רשות החברות הממשלתיות). ואולם מינוי חברים שלא מקרב עובדי הרשות הינו אפשרי לפי התקנה, וזאת במקרים חריגים, אם מצא הממנה כי בנסיבות המקרה קיים הכרח לכך, ובלבד שנימק את החלטתו בכתב.

לענין החשב הכללי - הפרטה מהווה מכירת נכסי מדינה, המעוגנת בסמכויות לפי חוק נכסי המדינה וההרשאות שניתנו מכוחו לענין זה בהחלטת ממשלה 4882 (חק/4042) מיום 6.3.2020. כך לדוגמא, מכוח הוראות אלה הסכמי המכר מטעם המדינה בהפרטות פרטיות נחתמים על ידי מנהל רשות החברות הממשלתיות או גורמים נוספים ברשות, יחד עם החשב הכללי, המשנה לחשב הכללי או סגן בכיר לחשב הכללי (חלף חשב המשרד בהתקשרויות של המשרד). מכאן נראה שניתן למצוא הצדקה מהותית לחברותו של החשב הכללי כחבר בוועדה. לענין זה נציין גם כי יש הצדקה מטעמי יעילות, שכן אם החשב הכללי נדרש לחתום על הסכם המכר בתום הליכי המכירה, לא יהיה זה יעיל שרק בשלב זה יועלו על ידו טעמים לשינויים שיש לבצע בהליך לצורך החתימה.

בנסיבות אלה ניתן לראות במינוי החשב הכללי או נציגו כחבר בוועדה, כפי שנהוג במהלך השנים, מינוי שעולה בקנה אחד עם תכלית עבודת הועדה וביצוע ההפרטה בשם הרשות המבצעת, המהווה טעם מיוחד לסטות מהכלל לפיו חברי הועדה הם מקרב עובדי המשרד.

נציין, כי לחשב הכללי השפעה על הליך המכירה מעבר לקול האחד של הצבעתו בוועדה. כך, בהתאם לתקנות חובת המכרזים עמדתו תכריע בנושאים תקציביים. לא רק זאת אלא שמכירת מניות המדינה מתבצעת, ככלל, בפטור ממכרז לפי תקנה 3(14) לתקנות. תקנה זו מחייבת ממילא את אישור החשב הכללי. לכך יש להוסיף, כאמור, שהסכם המכר צריך להיחתם בידי החשב

הכללי. בעניין זה נציין כי הטענה בדבר סרבול הליכי המכירה והפגיעה ביעילותם, כמו גם אפשרות החשב הכללי לשימוש בסמכויות המוקנות לו על פי דין ביחס להליך, כגון התערבות בהליך מכרזי מקום שיש פגם בהחלטה, אין בה כדי להשפיע לענין הרכב הוועדה ומינויה, היות ולחשב הכללי סמכויות נרחבות ביותר כמפורט לעיל, ללא קשר להרכב הוועדה, ואלו נתונות לו בכל מקרה. מצב זה ליווה את כל הפרטות העבר כולל התקופה בה עברה הרשות למשרד הדיגיטל הלאומי.

באשר לנציג האפשרי הנוסף בוועדה – כפי שניתן לראות, התקנות אינן קובעות דרישות ספציפיות באשר לזהותו. על כן, מדובר בעניין שבשיקול דעת, אשר צריך להיות מופעל בהתאם למבחנים שבתקנה 8(א)(1)(ד). כאמור, במהלך השנים, נהוג היה למנות את היועץ המשפטי למשרד האוצר כחבר בוועדה זו, מינוי שתאם את הוראות הדין. עם זאת, מינוי זה לא נעשה במסגרת מינוי יועץ משפטי לוועדה (תפקיד אותו ממלאה היועצת המשפטית לרשות(בפועל), החברה בוועדה) ובהעדר דרישות חוקיות בעניין זה, ככל שמינוי נציג אחר יעלה בקנה אחד עם דרישות התקנה, נראה שאין מניעה משפטית לכך.

בהקשר זה נציין כי, אף שהצעת ההחלטה לא מתייחסת לזהות נציגי הרשות שימונו כחברי הוועדה ויושב ראשה, כפי שנטען, התקנות קובעות מהו גדר שיקול דעת השר הממנה בעניין זה, ומהו ההרכב המתחייב, לרבות בעניין ייצוג חשב המשרד או נציגו. לא מצאנו סיבה כי הצעת ההחלטה תכבול את שיקול דעת השר בדבר הגורמים המתאימים, מעבר לחובות שבדין, ומקומו של החשב הכללי בהליך נשמר, הן מכוח ייצוגו בוועדה כמוצע, והן מכוח הוראות הדין השונות, כפי שהוצג במכתב שבסימוכין.

בהיותה של ההפרטה אירוע שעשויות להיות לו השלכות לאומיות רחבות, כפי שעולה מהליכי הפרטה קודמים כגון בתחומי האנרגיה, התעופה, התובלה הימית, התקשורת ותחומים משקיים משמעותיים המועמדים לקבלת ההחלטות היום, נראה שאין מניעה לכך כי עובד מתאים של המשרד לשיתוף פעולה אזורי ישמש כנציג נוסף בוועדה.

**בהתייחסות לטענות המסתמכות על דוח מבקר המדינה** בהליך ההפרטה של חברת תעש נבקש להציג בקצרה את התייחסותנו לעניין זה בלבד. נציין כי מדובר בחזרה על טענות שכבר הושמעו ונענו אגב החלטה מס' 56, ואנו מתכבדים להפנות לתשובת היועצת המשפטית לשעבר של הרשות בעניין זה, המצורפת למסמך זה.

בקצרה, נזכיר כי אכן, בין היתר, עלתה במסגרת **טיוטת דוח הביקורת** טענה בנוגע ל"רוב" של עובדי רשות החברות הממשלתיות בוועדה למכירת מניות המדינה. **יובהר, כי לטענה זו אין כל זכר בדוח הסופי**. עמדת הרשות, כפי שאף הוצגה למבקר המדינה, היא שאין כל מקום לטענות בנוגע ל"איזון" נכון יותר של ועדת המכרזים בהקשר של מספר עובדי רשות החברות הממשלתיות כפי שעולה ממכתבו של היועץ המשפטי של משרד האוצר. נציין גם שאף לעמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר, להבנתנו, אין מניעה להותיר את הוועדה בהרכבה הנוכחי, הכולל שלושה נציגים מקרב עובדי רשות החברות הממשלתיות. נתייחס בקצרה לטענה זו לגופה:

הוועדה פעלה שנים ארוכות בעבר באופן זה ואין פגם בכך. כלל החברים בוועדה הם עובדי מדינה, אשר עליהם להפעיל שיקול דעת עצמאי בהליכי הפרטה, כמו עובדי מדינה אחרים בוועדות

המכרזים הרלבנטיות. מובן גם שלא ניתן להצביע על "אינטרס" של רשות החברות הממשלתיות המובחן מ"אינטרס" של עובדי האוצר או עובדי מדינה האחרים, וחזקה עליהם שהם פועלים באופן תקין כעובדי המדינה.

בנוסף, הובהרה למבקר המדינה ההצדקה המהותית להרכב זה, קרי שהרשות היא האחראית לפי חוק החברות הממשלתיות לביצוע הפרטת החברות הממשלתיות, ובעלת הסמכויות הידע והניסיון המקצועי רב השנים בעניין מורכב זה. בהקשר זה, יצוין, כי ממילא הוועדה למכירת מניות המדינה, והרשות כמובן, כפופות באופן מלא ופועלות בהתאם לעקרונות שנקבעו בהחלטת ההפרטה, והוראות הדין, כפי שפורט לעיל. מובן שתפקידה של ועדת המכרזים אינו לפקח ולבקר באופן "חיצוני" את פעולת הרשות אלא להוות חלק מפעילותה במסגרת הוצאה לפועל של הליכי הפרטה.

כאמור, לאחר קבלת התייחסותה של הרשות, נמחקה כל ההתייחסות לחלק הזה בדוח מבקר המדינה (כמו גם לטענות רבות אחרות). עוד יש להבהיר, כפי שצינה גבי דלית זמיר בחוות דעתה, כי הרכב הוועדה שונה לאור התפטרותו של מאיר שמרה, מרצונו, מהוועדה. בעקבות התפטרותו אכן מונה נציג מאגף התקציבים לליווי הליכי ההפרטה של התעשייה הצבאית. ואולם בהמשך הדרך מר מאיר שמרה שב והתמנה כחבר ועדה על ידי אותו שר אוצר. לא רק זאת אלא שעם פרישתו של מאיר שמרה מרשות החברות הממשלתיות מונה סגן מנהל הרשות, מר אריאל אבלין, כחבר במקומו, שוב על ידי אותו שר.

כאמור, לגישתנו, אין כל מניעה משפטית בהרכב זה של הוועדה למכירת מניות המדינה. ההיפך הוא הנכון – "רוב" עובדי הרשות הוא ההרכב המתבקש לפי תקנות חובת המכרזים, בשים לב לכך שמדובר בוועדה שהוקמה לפי סעיף 8(ג) לחוק ובהינתן תפקידה הסטטוטוריים הספציפיים של הרשות בהליכי ההפרטה כי שפורט בהרחבה. לעניין נושאים אחרים המפורטים בעמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר אליהם התייחס גם מבקר המדינה, הרי אלה הם נושאי מהותיים שהינם חלק מעבודת הוועדה. אין בעצם הדיון בהם, בדו"ח מבקר המדינה הזה או במסגרת אחרת, כדי להצביע על פגם בעבודת הוועדה או הצורך בהרכב שונה.

### לסיים

נבקש לציין, כי, לגישתנו, עצם קיומם של חוקים כלליים נוספים, קרי חוק חובת המכרזים או חוק נכסי המדינה, החולשים על הליכי ההפרטה, אינה משליכה בהכרח על הרכב הוועדה. זאת בפרט לאור התפקידים המפורשים שהוטלו על רשות החברות הממשלתיות לניהול הליך המכירה, כפי שנקבעו בחוק החברות הממשלתיות. חוקים אלה הינם בעלי אופי כללי שלא נועדו להסדיר ארוע זה, אלא שהם חולשים על כלל ההתקשרויות והמכירות של נכסי המדינה, וההסדרים הנוגעים להם, בין אם בהקשר של הגורמים המוסמכים לבצעם (חוק נכסי המדינה) ובין אם בהקשר של אופן ביצועם (חוק חובת המכרזים והתקנות לפיו). כך גם אין כל מחלוקת כי היבטים מסוימים בהליך ההפרטה צריכים להיות מטופלים בידי אנשי מקצוע מחוץ לרשות החברות הממשלתיות, וביניהם גורמי המקצוע באוצר אולם נושאים אלה אינם בהכרח מעניינה של ועדת המכרזים או משליכים על הרכבה. כך למשל, הטיפול בנושאים תקציביים של המדינה, שהיו



ויהיו לנגד עיניהם של מקבלי ההחלטות (נבחרי הציבור – השרים וועדת השרים לענייני הפרטה, כמו גם ועדת הכספים של הכנסת) וגורמי המקצוע (באוצר ובמשרד ממשלה אחרים) לא ייגרע בשל הרכב כזה או אחר של הועדה, המפקדת על ההיבטים המכריעים בלבד.

שיקולי יעילות יכולים להוביל להבניית של הועדה בהרכב כזה או אחר, וכפי שצויין על ידנו, בודאי שאין כל מניעה משפטית בהרכב הקיים של הועדה. ואולם לא מצאנו מניעה משפטית בשינוי ההרכב כמוצע.

כך גם ביחס לדרישה "להקפיא" את הרכב הועדה ביחס להליכי ההפרטה הקיימים. אין כל מניעה לטעמנו כי, כמקובל, עם שינוי הרכב הועדה עקב המעבר כמוצע, תמשיך זו לעסוק בהליכים אלה באופן רציף.

כאמור בתחילת הדברים, הטענות הכלולות בעמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר נענו על ידי היועצת המשפטית של הרשות דאז, גבי דלית זמיר, נדונו כולן אגב קבלת החלטה 56, והוכרעו על ידי היועץ המשפטי לממשלה. לא מצאנו שינוי בטענות ובנסיבות שעשוי להוות בסיס לשינוי ההחלטה בענין זה.

בברכה,  
ג' אט  
דר אביטל בילגר  
היועצת המשפטית (בפועל)

העתק:

עו"ד מיכל רוזנבוים, מנהלת רשות החברות הממשלתיות  
עו"ד מאיר לוין, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)  
מר שלומי הייזלר, מנכ"ל משרד האוצר  
רו"ח יהלי רוטנברג, החשב הכללי, משרד האוצר  
מר יוגב גרדוס, הממונה על התקציבים, משרד האוצר  
עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי, משרד האוצר  
עו"ד שלומית ברנע פרגו, היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה  
עו"ד לאה רקובר, היועצת המשפטית, משרד המשפטים  
עו"ד אסתי פלדמן, סגנית בכירה ליועץ המשפטי, משרד האוצר  
עו"ד יפעת גורדון, הלשכה המשפטית, משרד האוצר