

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

14/12/2020

לכבוד  
חה"כ דוד אמסלם,  
שר הדיגיטל הלאומי

שלום רב,

### הנדון: נבחרת הדירקטורים - הליך מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות

על רקע אי הבהירות הקיימת בנוגע לקיום הליך נוסף לאיתור מועמדים למאגר נבחרת הדירקטורים ולהמשך קיומו של מאגר נבחרת הדירקטורים, אבקש להציג את עמדתנו ביחס למצב המשפטי הקיים ביחס להליך מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות וביחס להליך נבחרת הדירקטורים אותו מקיימת רשות החברות הממשלתיות, כדלקמן.

### תמצית עיקרי חוות הדעת

חוות הדעת סוקרת את המצב העובדתי והמשפטי ביחס למינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות עובר ולאחר קיומו של הליך פומבי, תחרותי ושוויוני בדמות 'הליך נבחרת הדירקטורים', המבוצע בידי רשות החברות הממשלתיות מחודש נובמבר 2013 לצורך גיבוש רשימת מועמדים הראויים לכהונת דירקטור לשימושם של השרים. באמצעות סקירה זו מבקשת חוות הדעת לבאר את המצב המשפטי בכל הנוגע להפעלת סמכות מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות ולהשיב על השאלות הבאות: האחת, האם במצב המשפטי הקיים כיום, ובשים לב לחובות המוטלות עליהם לעניין זה, יכולים השרים למנות מועמד מקרב הציבור לתפקיד דירקטור בחברה הממשלתית שלא במסגרת הליך פומבי, תחרותי ושוויוני (קרי, הליך נבחרת הדירקטורים או הליך תחרותי אחר), כפי שהתקיימו המינויים בעבר. השניה, שאלת מעמדו של הליך נבחרת הדירקטורים והיחס בינו לבין הליך תואם נבחרת המהווה חריג לכלל לפיו מינויים של דירקטורים נעשה על בסיס הליך פומבי תחרותי ושוויוני.

בהתייחס לשאלות שהועלו חוות הדעת קובעת כלהלן – **ראשית**, בבואם של השרים לפעול למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות, פועלים הם כנאמן הציבור, ומתוך שכן כפופה הפעלת סמכות המינוי שבידיהם לכללים ולמגבלות הנובעים מעקרונות היסוד של המשפט המינהלי, ובכלל זה החובה לפעול להגשמת התכלית שבבסיס הסמכות שהופקדה בידיהם בחוק בהגינות, ביושר, בשוויון, בסבירות, לטובת הציבור, על יסוד שיקולים עניינים בלבד וללא הפליה. **שנית**, בנסיבות העניין, בהתחשב במאפייניהם של החברות הממשלתיות ותפקיד הדירקטור לפי הדין, אופן הפעלת סמכות המינוי בידי השרים צריכה להבטיח את בחירתו של המועמד המקצועי והטוב ביותר ואת עצמאות שיקול דעתו של המועמד שייבחר, שכן אלו הן התכליות שבבסיס סמכות המינוי. **שלישית**, ובהמשך לשתי הקביעות הראשונות, חוות הדעת קובעת כי במציאות המשפטית שנוצרה עם הקמת מאגר נבחרת הדירקטורים, וקיומו של הליך פומבי, תחרותי ושוויוני בגדרו, **שיטת מינוי הנעדרת מנגנון פומבי, תחרותי ושוויוני, אינה מגשימה את התכליות שבבסיס הסמכות שהופקדה בידי השרים למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות** – בחירת המועמד המתאים ביותר והבטחת

עצמאותו ומקצועיותו של המועמד לתפקיד – ומכאן שאינה סבירה; וכי במצב המשפטי הנוכחי דרך המלך למינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות היא ככלל באמצעות הצעת מועמדים שנבחרו בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני – קרי, מתוך מאגר נבחרת הדירקטורים, תוך שמירת הליך תואם הנבחרת כהליך חריג ומצומצם, או בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני אחר אותו יקבעו השרים, והכל כמפורט להלן.

### רקע עובדתי ומשפטי

1. מדינת ישראל היא בעלת החזקות בכ-60 חברות ממשלתיות ובכ-20 חברות בת ממשלתיות וחברות מעורבות, כהגדרתן בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 (להלן: **החוק**). חברות אלו מסווגות לפי גודלן והיקף פעילותן. חלק מן החברות הממשלתיות הן מהגדולות במשק ואמונות על אספקת המצרכים או השירותים החיוניים והרגישים לכלל הציבור, ובכלל זה, מוצרים ביטחוניים, חשמל, מים, דואר ודיור ציבורי. חברות אלה מהוות מרכיב חשוב בנכסי המדינה.
2. הדירקטוריון הוא האורגן המרכזי בחברה, האחראי על התווית מדיניות החברה ופיקוח על ביצועה בידי ההנהלה. תפקידיו השונים והמגוונים של הדירקטוריון בחברה ממשלתית מפורטים בסעיף 32(א) לחוק, ובין אלה קביעת מדיניות החברה; תקציבה השנתי; אופן פעולת החברה ופיקוח על הגשמת אלה. נוסף על כך, דירקטוריון חברה ממשלתית מופקד על איתורם ומינויים של האורגנים המקצועיים בחברה הממשלתית. בתוך כך, מופקד הוא על איתור ומינוי מנכ"ל החברה (סעיף 37 לחוק) וכן על אישור מינוייה של כלל השדרה הניהולית של החברה (סעיף 32(א)(5) לחוק) ופיקוח שוטף על התנהלותה.
3. נוכח חשיבותו המכרעת של הדירקטוריון בנוגע לתפעול ותפקוד החברה, על דירקטורים בחברות ממשלתיות להתמנות בראש ובראשונה על פי כישוריהם המקצועיים על מנת שימלאו את תפקידם על הצד הטוב ביותר, באופן שישיא את רווחיהן ויטיב עם נכסי הציבור.<sup>1</sup> בנוסף, וכפועל יוצא מחובת האמונים של הדירקטור, קיימת חשיבות רבה לעצמאותו של הדירקטור בהפעלת שיקול הדעת באופן שיהיה מנותק משיקולים שאינם עולים בקנה אחד עם טובת החברה.<sup>2</sup> בהתאם, **תפקיד הדירקטור הוא תפקיד מקצועי ומינוי דירקטורים מקצועיים ומנוסים הוא תנאי הכרחי לניהולן התקין של החברות.**
4. דרך מינויים של הדירקטורים בחברה הממשלתית מוסדר בסעיף 18(א) לחוק, הקובע כי דירקטור יתמנה ע"י השרים (שר הדיגיטל הלאומי והשר האחראי על ענייני החברה) לאחר היועצות עם הוועדה לבדיקת מינויים, הפועלת מכוח סעיף 18ב לחוק (להלן: **הוועדה**). המינוי הוא לתקופה של שלוש שנים וניתן לשוב ולמנות דירקטור לתקופת כהונה נוספת (סעיף 21 לחוק). תפקיד הוועדה בהתאם לחוק הוא לאשר כי מתקיימים במועמד שהוצע ע"י השרים תנאי הכשירות הקבועים בסעיף 16א לחוק,<sup>3</sup> ככל שמדובר במועמד בעל זיקה

<sup>1</sup> סעיף 4(א) לחוק קובע כי על החברות לפעול, ככלל, משיקולים עסקיים שעל פיהם פועלות חברות לא ממשלתיות.

<sup>2</sup> סעיפים 106(א) ו-106(ב) לחוק החברות, תשנ"ט-1999 (להלן: **חוק החברות**), קובעים כי אי-הפעלת שיקול דעת עצמאי של דירקטור מהווה הפרה של חובת אמונים של הדירקטור לצד קביעת איסור על פגיעה בשיקול הדעת העצמאי של הדירקטור.

<sup>3</sup> סעיף 16א לחוק מציב שתי דרישות חלופיות לצורך כהונה כדירקטור בחברה הממשלתית, דרישת ההשכלה הגבוהה שבסעיף 16א(1) ודרישת הניסיון שבסעיף 16א(2). בנוסף, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 3849, מועמד מקרב הציבור העומד בדרישת ההשכלה הגבוהה נדרש להציג גם שתי שנות ניסיון בתחומים המפורטים בהחלטה האמורה לצורך מינויו לתפקיד.

לשר משרי הממשלה, לקבוע אם מתקיימת בעניינו הדרישה לכישורים מיוחדים או כשירות מיוחדת אחרת לצורך מינויו, כאמור בסעיף 18 לחוק, ולייעץ לשרים בדבר התאמתו של המועמד לתפקיד.

5. בעוד שהחוק מסדיר את דרך מינויים של דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות הוא אינו מסדיר את הדרך שבה בוחרים השרים את המועמדים שיוצעו על ידם לתפקיד. לעניין זה פסק בית המשפט העליון בשורה של פסקי דין כי סמכות המינוי הופקדה בידי השרים בנאמנות עבור הציבור כולו.<sup>4</sup> נקבע כי נאמנות זו צריכה להיות מופעלת בהגיונות, ביושר ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי לשרים.<sup>5</sup> על רקע האמור נקבע בהנחיה מס' 6.5000 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה שעניינה 'מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים' (להלן: **הנחיית היועץ**), כי בבואו של השר להציע מועמד לתפקיד "אל לו לשר להסתפק בבחינתו של מועמד אחד, אלא עליו לבחון ולהשוות את כשרם ותכונותיהם של מספר מועמדים למינוי. לצורך זה עליו לעשות להרחבת מאגר האנשים שמתוכם ניתן לבחור את המועמדים הראויים ביותר." וכי "כדי שלא לפתוח פתח לחשש של מינוי מקורבים, ראוי לשר שלא יצמצם את הביקוש אחר מועמדים לחוג מכריו האישיים או אנשים הקשורים למפלגתו, אלא יחפש את מועמדיו בקרב כלל הציבור."

6. על אף האמור, במסגרת אישור המועמד המוצע על ידי השרים, הוועדה אינה נדרשת לבחינת אופן בחירתו של המועמד או למידת התאמתו לתפקיד אל מול מועמדים פוטנציאליים אחרים, אלא היא נדרשת רק לבדוק כי מתקיימים בו כלל התנאים הקבועים בחוק לצורך כהונה בתפקיד.

7. בעבר, שרים מינו דירקטורים ללא קיומו של הליך מינוי הפתוח למועמדים שונים הרואים עצמם כמתאימים לתפקיד. ההליך לא היה הליך פומבי, תחרותי ושוויוני שבסופו נבחר המועמד המתאים ביותר לתפקיד. ככזה עורר הליך המינוי בעבר בעיות שונות כפי שיפורט בהמשך. בין היתר, הליך מינוי שאינו מבוסס כלל על הליך פומבי, תחרותי ושוויוני מקטין את מצאי המועמדים האפשריים. מטבע הדברים, בהעדר הליך פומבי, מועמדותם של מועמדים רבים שעשויים להיות מתאימים ורלוונטיים כלל אינה נשקלת ואיתור המועמדים נעשה מתוך קבוצה מצומצמת שאינה משקפת בהכרח את קשת המועמדותיות האפשרית. כמו כן, הליך מינוי שאינו מבוסס כלל על הליך פומבי, תחרותי ושוויוני, יוצר חשש למינויי מקורבים ולמינויים המבוססים על קשרים ולא על כישורים, ובכך גורם לחשש מפני פגיעה בתפקוד החברה הממשלתית, המהווה כאמור מרכיב חשוב בנכסי המדינה וביצועיה.

8. לאורך השנים הועלו טענות רבות כלפי דרך מינויים של דירקטורים בחברה הממשלתית. מבקר המדינה בדו"חות שפרסם בשנת 1989, בשנת 1991 ובשנת 1998 מתח ביקורת בעניין זה וכבר אז העלה את הרעיון להקים מאגר של מועמדים לתפקיד דירקטור. כך, בדו"ח מבקר המדינה על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, התשנ"ח-1998, נאמר על ידי המבקר כי **"נמצא שהשרים בוחרים רבים ממועמדיהם לתפקיד דירקטור מקרב חוג**

<sup>4</sup> ראו למשל בג"ץ 932/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב-ראש הוועדה לבדיקת מינויים, ואח', פ"ד נג(3) 769. (להלן: **בג"ץ ניסון**); בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואח', פ"ד מח(1) 28, 34-35, 1991 (להלן: **בג"ץ דקל**).  
<sup>5</sup> **בג"ץ דקל**, עמ' 33; ראו גם פרק 3 להנחיית היועץ, שכותרתו "הליכי המינוי ושיקולי השר – עקרונות יסודיים".

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".<sup>6</sup>

9. בהקשר זה יוער, כי הרעיון להקים מאגר של מועמדים לכהונה כדירקטורים חזר גם בדו"ח ועדת הרמלך משנת 2004.<sup>7</sup> בדו"ח שהגישה ציינה ועדת הרמלך, בין היתר, כי ניתן לדעתה להשיג את יעדי החברות וניהולן היעיל והתקין על ידי מינוי דירקטורים ויושבי ראש מתאימים, וכי יש להביא להעלאת רמתם ואיכותם של הדירקטורים שימונו לדירקטוריונים של החברות. על רקע האמור, המליצה ועדת הרמלך, בין היתר, כי הממשלה תמנה ועדה ציבורית למינוי דירקטורים, שתפקידה יהיה, בין היתר, למנות דירקטורים לחברות הממשלתיות. כן המליצה הוועדה כי "הוועדה הציבורית תקים מאגר של אישים המתאימים לדעתה לכהן כדירקטורים בחברות ממשלתיות מתוך מאגר זה תמנה את הדירקטורים לחברות הממשלתיות".

10. בנוסף לדברים האמורים, נכון להזכיר בהקשר זה גם את פנייתו משנת 2013 של יו"ר הוועדה דאז, כבוד השופט (בדימוס) שלום ברנר, בשם כל חברי הוועדה, במכתב ליועץ המשפטי לממשלה דאז, בו טען, בין היתר, כי על מנת לאפשר לאנשים המתאימים מכלל הציבור להציע את מועמדותם, ולהרחיב את מאגר המועמדים הראויים לתפקיד דירקטור, ראוי לפרסם לציבור הרחב את הצורך במינויים כאמור. עוד נכון להזכיר, כי בהתאם לקווים המנחים של ארגון ה-OECD, בו חברה מדינת ישראל מאז שנת 2010, ביחס לכללי הממשל התאגידי בחברות ממשלתיות,<sup>8</sup> מינוי הדירקטוריון בחברה ממשלתית צריך להיות שקוף, מובנה באופן ברור ומבוסס על הערכות של מגוון הכישורים, היכולות והניסיון הנדרשים. עוד צויין כי יתכן שניתן להפיק תועלת מניהול מאגר של מועמדים כשרים, אשר יוקם באמצעות הליך תחרותי, וכי פרסום פומבי יכול להרחיב את מאגר המועמדים הכשירים לכהן בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות וכן לסייע בגיוון בדירקטוריונים.

11. כאן המקום לציין כי, בין היתר, על רקע ממצאי דו"חות מבקר המדינה שהתריעו על התופעה הפסולה של מינויים פוליטיים בחברות ממשלתיות,<sup>9</sup> המובילה לכך שהקשרים קודמים לכישורים של המועמד המתמנה לחברה הממשלתית,<sup>10</sup> חוקקו בשנת 1993 סעיפים 16א, 18ב ו-18ג לחוק – סעיף 16א קובע את תנאי הסף לכהונת דירקטור, סעיף 18ג קובע את הדרישה לכישורים מיוחדים מקום בו למועמד קיימת זיקה לשר משרי הממשלה וסעיף

<sup>6</sup> שם בעמ' 39.

<sup>7</sup> ועדת הרמלך מונתה בשנת 2003 בשל מצב החברות הממשלתיות והדירקטוריונים של החברות הממשלתיות באותה התקופה, בראשות ראש הוועדה המייעצת לרשות החברות דאז – מר יחזקאל הרמלך. מטרת הוועדה הייתה לבחון את דרכי הפיקוח על החברות הממשלתיות.

<sup>8</sup> OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition. Published on November 19, 2015

<sup>9</sup> דוח שנתי 41 חלק א' לשנת 1990 ולחשבונות שנת הכספים 1989; דוח מבקר המדינה, מערך ובקרה על חברות ממשלתיות 1991.

<sup>10</sup> להרחבה על הפגמים הגלומים במינויים פוליטיים ראו בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' מדינת ישראל ואח' פ"ד (5) 111, 118-122, 1998.

118 מסדיר את הקמתה של הוועדה וקובע את סמכויותיה. בדברי ההסבר להצעת החוק שבמסגרתה התווספו הסעיפים האמורים צוין, בין היתר, כי התיקון נועד להבטיח "את קיומו של הליך מינוי תקין של דירקטורים שהיה 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 סטטוטורית".<sup>11</sup> ויודגש, אין באמור לעיל כדי ללמד שמי שהם בעלי זיקה פוליטית פסולים לכהונה. החשש הוא שמי שהם בעלי זיקה פוליטית או אחרת ימונו לתפקידים ציבוריים ובהם תפקיד דירקטור בחברה ממשלתית על רקע קשריהם ולא בשל כישוריהם המקצועיים. לשם כך, קבע המחוקק כי מועמדים לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית, בעלי זיקה לשר משרי הממשלה, לא ימונו לתפקיד אלא אם תמצא הוועדה לבדיקת מינויים כי יש להם כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביהם שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת (סעיף 18 לחוק).

12. ואולם, כמפורט לעיל, בהעדר הסדרה על דרך בחירתם של השרים את המועמדים שמוצעים על ידם לתפקיד, אין בהליך המינוי הקבוע בחוק ובמנגנון הבקרה שמפעילה הוועדה בגדרו כדי להבטיח כי לחברות הממשלתיות מתמנים הדירקטורים המתאימים והראויים ביותר מקרב הציבור. מטעם זה, ועל רקע קשיים שהועלו ביחס לרמה המקצועית והאישית של דירקטורים ומידת התאמתם לתפקיד; ועל רקע דו"חות המבקר שעמדו על הצורך שבשינוי אופן איתורם של מועמדים לכהונה בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות ועל הצורך לפעול לאיתורם של דירקטורים מקרב הציבור הרחב; קם הצורך ביצירת מנגנון שיאפשר מינויים ראויים על בסיס כישורים ויבטיח את עצמאותם של הדירקטורים המופקדים על קניין הציבור כולו, כמתחייב לפי הדין ולטובת החברה.<sup>12</sup>

13. על רקע הצורך שתואר, מאז חודש נובמבר 2013 עורכת רשות החברות הממשלתיות (להלן: **הרשות**) הליך לאיתור מועמדים שבסופו מוקם מאגר של מועמדים המתאימים ביותר לכהונה בחברה ממשלתית, לשימושם של השרים, המכונה 'נבחרת הדירקטורים'. מדובר בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני, אשר נועד לאתר את המועמדים המנוסים והמתאימים ביותר לכהונה בחברה ממשלתית, ולעודד את עצמאותם של הדירקטורים ואת פעילותם לטובת החברות הממשלתיות. מאז ועד היום הוקמו על ידי הרשות שלושה מאגרים – בשנים 2014, 2015 ו-2017, לשימושם של השרים. זאת, במסגרת תפקידה של הרשות בחוק ליעץ לשרים בעניינים הנוגעים לחברות הממשלתיות.

14. אופן ניהול הליך בחירת המועמדים למאגר הנבחרת נקבע על ידי הרשות, לאחר התייעצות עם גורמים מקצועיים שונים, בליווי נציגי משרד המשפטים ובסיוע חברת ייעוץ שנבחרה לעניין זה. במסגרת זו נקבעו תנאי הסף בהם ידרשו המועמדים לעמוד, הקריטריונים על-פיהם ייבחן כל מועמד ביחס למועמדים אחרים, חובת קיום ראיון אישי לכל מועמד והניקוד שיינתן עבור כל שלב במסגרת ההליך. יצוין כי במסגרת קביעת הפרופילים השונים הרשות מתחשבת בצרכי החברות השונות, ובכלל זה מתחשבת במומחיות החסרה בדירקטוריונים ובסוגי הדירקטורים החסרים בחברות הממשלתיות.

<sup>11</sup> הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6) (מינויים), תשנ"ג-1993, בעמ' 72 (להלן: **תיקון 6 לחוק**).

<sup>12</sup> על חשיבותן של עקרונות המקצועיות והעצמאות בפעולת הדירקטור בחברה ממשלתית ראו גם הנחיית היועץ.

15. תחילתו של הליך הקמת מאגר הנבחרת הוא בפרסום "קול קורא" באמצעי התקשורת השונים, הפונה לכלל הציבור בהצעה להגיש מועמדות לתפקיד דירקטור בחברה הממשלתית, וסופו בבחירת המועמדים שזכו לניקוד הגבוה ביותר במסגרת ההליך.<sup>13</sup> במסגרת כל הליך נבחרים בין 400-500 מועמדים למאגר הנבחרת מבין אלפים שהגישו את מועמדותם. כך למשל, במסגרת ההליך שקוים בנובמבר 2013 הגישו את מועמדותם כ-14,000 מועמדים, במסגרת ההליך שקוים בשנת 2015 הגישו את מועמדותם כ-7,000 מועמדים, ובמסגרת ההליך שקוים בשנת 2017 הגישו את מועמדותם כ-9,000 מועמדים. מטבע הדברים, קיומו של הליך פומבי, שוויוני ותחרותי, במסגרתו נבחרים המועמדים שזכו לניקוד הגבוה ביותר, הוביל לעליה ניכרת ברמתם המקצועית של הדירקטורים וכיום כישוריהם של הדירקטורים המכהנים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות עולים משמעותית על רף הכישורים הבסיסי הקבוע בחוק.

16. נוכח דרישת השרים למנות מעת לעת מועמדים שאינם נמנים על מאגר נבחרת הדירקטורים, בשל העובדה שהליך הנבחרת לא עוגן עד היום בחקיקה, ועל רקע מכתבו משנת 2014 של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) דאז, מר אבי ליכט, שקבע כי **"קיומה של רשימת מועמדים שאותו בהליך פומבי ופתוח, על בסיס קריטריונים מקצועיים ואמות מידה שוויוניות, מטילה על השרים האחראיים חובה מוגברת להציע מועמדים מקרב הציבור בעלי כישורים שאינם נופלים מאלה של המועמדים שעלו בהליך"**, התגבש, לצד הליך נבחרת הדירקטורים, הליך לבחינת מינויים חריגים אלו המכונה הליך תואם נבחרת. במסגרת הליך זה, שמהווה חריג לכלל, מועמדים שאינם נמנים על הנבחרת נדרשים לעבור את אותו הליך בחינה שמבוצע במסגרת הליך נבחרת הדירקטורים. במצב בו המועמד לא עומד ברף הכישורים הנדרש, השרים מתבקשים לנמק בכתב את הטעמים המצדיקים את מינויו של אותו מועמד.<sup>14</sup> בכך נשמר רף המקצועיות של המועמדים ונשמרת התכלית של מינוי מועמדים ראויים לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות לצד מתן מרחב מסוים של גמישות לשרים בהליך המינוי במקרים חריגים המצדיקים זאת. זאת, הואיל ויש בהליך האמור משום פגיעה בעקרון השוויון שעה שמתאפשר מינויים של מועמדים שלא הגישו מועמדותם במסגרת ההליך הפומבי שנערך.

17. הנה כי כן, מאז שנת 2014, עת הושלם מהלך הקמת מאגר הנבחרת הראשון, מינויים של דירקטורים לחברות הממשלתיות מבוצע ע"י השרים באמצעות הליך פומבי, תחרותי ושוויוני בדמות נבחרת הדירקטורים, ובמקרים בודדים נעשה המינוי במסלול של הליך תואם. לפי נתוני הרשות, כפי שנמסרו לבקשתנו, עד להקמת הממשלה ה-35 מעל ל-90% מהמינויים של דירקטורים מקרב הציבור בחברות הממשלתיות מונו מתוך מאגר נבחרת הדירקטורים.

18. לעמדת גורמי המקצוע ברשות, כפי שהשתקפו בדו"חות מבקר המדינה, הליכים אלה הובילו לשיפור משמעותי בניהולן של החברות ובתוצאות הכספיות שלהן. דבר זה עולה מהנתונים המופיעים בדוחות רשות החברות הממשלתיות. כך בעוד שבשנת 2013, טרום השינוי בדירקטוריונים, הפסידו החברות הממשלתיות באופן מצרפי 600 מ"ח, נתון זה

<sup>13</sup> פירוט על שלבי ההליך ניתן למצוא בנזהל הנבחרת המפורסם באתר הרשות לקראת יציאה לנבחרת חדשה.

<sup>14</sup> להרחבה על שלבי ההליך ראו "נוהל טיפול במועמדים מצטיינים שאינם ברשימת מומלצי הרשות לשרים" שפורסם לשרים ע"י הרשות.

הלך והשתפר ובשנים שלאחר מכן החברות הממשלתיות שיפרו ביצועיהן במספר פרמטרים רב. הרווח הנקי המצרפי בשנת 2014 עלה על 400 מ"ח, בשנת 2015 הגיע ל-1.2 מיליארד ₪, בשנת 2016, התקרב ל-2 מיליארד ₪, בשנת 2017 הגיע ל-4 מיליארד ₪, בשנת 2018 עלה על 4.5 מיליארד ₪ ובשנת 2019 עמד על כ-4 מיליארד ₪.<sup>15</sup>

19. על כך ניתן ללמוד גם מדו"ח ביקורת מיוחד של המבקר בנושא "מינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות" מחודש דצמבר 2017, בגדרו עמד המבקר על חשיבותו של קיום ההליך ותועלתו לשיפור תפקודן של החברות הממשלתיות. כך, בסיכום דוח הביקורת המיוחד נאמר על ידי המבקר כי "צמיחתן והתפתחותן של חברות ממשלתיות שהיקף פעילותן בשנת 2015 נאמד בכ-67 מיליארד ש"ח ונכסיהן נאמדים ב-178 מיליארד שקלים, מושפעת גם ממינוי מועצות מנהלים איכותיות ומקצועיות בחברות אלו [...] ראוי לציין כי הקמת המאגר היא מהלך חיובי ונכון אם כי לא חף מליקויים. המאגר נועד לתקן את המצב ששרר שנים לפני הקמת הנבחרת, כאשר למועצות המנהלים של חברות ממשלתיות מונו דירקטורים על בסיס שיקולים מפלגתיים על פני שיקולים ענייניים. על הרשות ועל השרים להמשיך לפעול [...] כדי לקדם את מוסד "הדירקטוריון" ונבחרת הדירקטורים בחברות הממשלתיות שתכליתה בחירת המועמדים הטובים והאיכותיים ביותר, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות והיעדר משוא פנים תוך ניתוק הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים, לרבות אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים כפי שנעשה בעבר, שבסופו של דבר פוגעים בתפקוד החברות הממשלתיות, ובמשתמע באינטרס הציבורי". באשר להליך תואם הנבחרת, העיר המבקר במסגרת הדוח כי הצעת השרים למועמדים במסגרת הליך תואם נבחרת "ראוי שתיעשה באמצעות תהליך תחרותי, שיוויוני ושקוף ובהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה".

### השאלות שעל הפרק והעמדה

20. אף על פי כן, לאחרונה נשמעים קולות המבקשים להסיג את ההתקדמות שהושגה ביחס לדרך בחירתם של המועמדים שיתמנו לתפקיד דירקטור בחברה הממשלתית. כך, בשיח שקיימנו לאחרונה עם גורמי הרשות, עלה כי לעת הזו אין בהירות באשר למועד יציאת הרשות בהליך פומבי לאיתור מועמדים לנבחרת חדשה, שבמהלך תקין של הדברים היה צריך לבוא על סיומו בשלב זה. כן נמסר לנו כי מאז הוקמה הממשלה ה-35 השימוש בנוהל תואם נבחרת גבר. עניין זה מקים חשש כי המסלול הצדדי יהפוך למסלול העיקרי לדרך מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות.

21. תמונת המצב הנוכחית מחייבת מענה על השאלות הבאות:

1. האם במצב המשפטי הקיים יכולים השרים למנות מועמד מקרב הציבור לתפקיד דירקטור בחברה הממשלתית שלא במסגרת הליך פומבי, תחרותי ושיוויוני (קרי, הליך נבחרת הדירקטורים או הליך דומה לו), וכפי שהתקיימו המינויים בעבר?
2. שאלת מעמדו של הליך נבחרת הדירקטורים והיחס בינו לבין הליך תואם נבחרת. במכלול השיקולים, עמדתנו היא כי יש להשיב בשלילה על השאלה העיקרית ושיש לקבוע כי במצב המשפטי הנוכחי דרך המלך למינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות היא

<sup>15</sup> פירוט נוסף על שיפור ביצועי החברות ניתן לראות בדוח על החברות הממשלתיות לשנת 2018 באתר הרשות.

באמצעות הצעת מועמדים שנבחרו בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני – קרי, מתוך מאגר נבחרת הדירקטורים, תוך שמירת הליך תואם הנבחרת כהליך חריג ומצומצם, או בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני אחר, והכל כמפורט להלן.

### **האם ניתן לחזור לשיטת המינוי שהונהגה עובר לכינון נבחרת הדירקטורים?**

22. כפי שנפסק בשורה ארוכה של מקרים, בבואם של השרים לפעול למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות, פועלים הם כנאמן הציבור, ומתוך שכך כפופה הפעלת סמכות המינוי שבידיהם לכללים ולמגבלות הנובעים מעקרונות היסוד של המשפט המינהלי.<sup>16</sup> עמד על כך בית המשפט בבג"ץ דקל בקובעו כי "רשות ציבורית, הממנה עובד בשירות הציבור, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידיו, שנאמנות זו צריך שתופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה." מקרה נוסף בו דן בית המשפט בנורמות מן המשפט הציבורי המכוונות את התנהגותו של בעל סמכות המינוי לפי דין הוא בג"ץ שדולת הנשים, שם נפסק כי "ככל מעשה בתחום הציבורי כפוף אף מעשה המינוי לנורמות הכלליות המקובלות עלינו במשפט הציבורי (והעושות את המשפט הציבורי). בעשותה בתחום המשפט הציבורי פועלת הרשות הממנה כנאמן הציבור [...] כנאמן עליה לעשות כדרכו של נאמן: ביושר ובהגינות, בלא שתשקול שיקולים זרים, בסבירות, בשוויון, ללא הפליה [...] הטוב ביותר יזכה והפחות טובים ימתינו לזמנם-שלהם. כך, למשל, שיקולי קירבה מפלגתית אסור לה לרשות לשוקלם לזכותו של מועמד" לכך מוסיפה הנחיית היועץ וקובעת כי "חובת הנאמנות דורשת, כי הסמכות תופעל כדי לשרת את טובת הציבור בדרך הטובה ביותר, כלומר: כי האדם הכשיר והמתאים ביותר יתמנה לתפקיד. אם הרשות הממנה מפעילה את הסמכות באופן מודע כדי לשרת תכלית אחרת, זוהי הפרה של חובת האמונים, הפוגעת באמון הציבור". נסכם – סמכות המינוי שבחוק היא סמכות שהפעלתה, כמו כל סמכות מינהלית אחרת, צריכה להיעשות בהתאם למטרת הסמכות שבחוק (בענייננו – בחירת המועמד הטוב ביותר לתפקיד), על יסוד שיקולים ענייניים בלבד, בסבירות, בשוויון וללא הפליה.<sup>17</sup>

23. בהתייחס למשמעות היישומית שיש ליתן לחובת הנאמנות בעת הפעלת סמכות המינוי על ידי השרים, קובעת הנחיית היועץ כי על השרים "לבחון ולהשוות את כשרם ותכונותיהם של מספר מועמדים למינוי" וכי עליהם לפעול לאיתור אקטיבי של מועמדים מקרב הציבור הרחב<sup>18</sup>, וזאת, לצורך העמידה בדרישה המהותית שבבסיס חובת הנאמנות בנוגע להפעלת סמכות המינוי שבדין, שהיא בחירתו של המועמד המתאים ביותר לתפקיד הדירקטור, אשר יטיב עם נכסי הציבור.

24. קביעת הנחיית היועץ בדבר אופן יישומה של חובת הנאמנות מקבלת משנה תוקף נוכח מאפייני החברה הממשלתית ותפקיד הדירקטור בה. בהתאם לסעיף 4(א) לחוק, החברות

<sup>16</sup> בג"ץ 70/142 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כה (1) 325, 331 (1971); בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב (3) 630, 649-650 (1998) (להלן: בג"ץ שדולת הנשים).

<sup>17</sup> ראו בג"ץ שדולת הנשים, עמ' 650; י"זמיר "אתיקה בפוליטיקה" משפטים יז (תשמ"ז-תשמ"ח) 281; י"זמיר "מינויים פוליטיים" משפטים כ (תש"ן-תשנ"א) 23; י"זמיר, "הסמכות המינהלית", כרך א 554-556 (מהדורה שניה, 2010).

<sup>18</sup> ראו פרק 3 להנחיית היועץ.



הממשלתיות פועלות, ככלל, מתוך שיקולים עסקיים. נזכיר, הדירקטוריון הוא האורגן המרכזי בחברה הממשלתית, האחראי על הובלתה של החברה, ובכלל זה אחראי על קביעת מדיניות החברה ופיקוח על ביצועה בידי ההנהלה. מטעם זה על הדירקטור חלה חובה בדיון לפעול באופן עצמאי ומקצועי, לטובת החברה וללא שיקולים זרים. באשר לחשיבותם של עקרונות המקצועיות והעצמאות בפעולת הדירקטור בחברה הממשלתית קובעת הנחיית היועץ כי "מינוי אנשים בלתי מקצועיים או חסרי ניסיון מספיק לחברות הממשלתיות ולתאגידים הציבוריים, עלול, כמובן, לפגוע בהתנהלותם וביעילותם. במיוחד הדברים אמורים לגבי חברות, שהיקף פעילותן והשפעתן על המשק גדולים, המהוות חלק חשוב מנכסי המדינה, ואף כאלה המופקדות מטעם הממשלה על הספקתם של שירותים חיוניים ורגישים. בנוסף, מינויים כאלה עלולים לפגוע פגיעה אנושה באמון הציבור בתפקוד רשויות השלטון, להשגת הניהול הטוב ביותר לגופים הללו ולהבטחת פעילותם התקינה, ללא שיקולים זרים". וכי "הדירקטור, משעה שנתמנה, אינו חב חובת אמונים אלא לחברה שבה מונה, אין הוא זרועו הארוכה של השר הממנה אותו, ואין הוא כפוף להוראות השר באשר לאופן פעולתו".<sup>19</sup> המסקנה העולה מהאמור היא כי תפקיד הדירקטור הוא תפקיד מקצועי ועצמאי הנעדר מכל סממן המאפיין משרת אמון. לפיכך, לשם העמידה בחובת הנאמנות הנגזרת מן הסמכות האמורה, הליך בחירת המועמדים לתפקיד על ידי השרים נדרש, לצד הבטחת בחירתו של המועמד המתאים ביותר, להבטיח גם את עצמאותו ומקצועיותו של המועמד הנבחר, כמתחייב מן החוק.

25. כידוע, שיטת מינוי המבוססת על מנגנון תחרותי המשווה בין כשירותם והתאמתם של מועמדים פוטנציאליים שונים, הוכרה בשיטת המשפט הישראלית כשיטה שיש בה להבטיח את טוהר הליכי המינוי ולהוביל לבחירתו של המועמד הטוב ביותר לתפקיד תוך מתן שוויון הזדמנויות. כמו כן, הליך מינוי המבוסס על מנגנון תחרותי ושוויוני הוכר כהליך המחזק את אי תלותם של המועמדים הנבחרים בגדרו בגורם הממנה.<sup>20</sup> כך, הליך המינוי המקובל למשרות בשירות המדינה הינו הליך מכריז. כך מתחייב אף מחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן: **חוק המינויים**). בבג"ץ **הסתדרות העובדים הכללית**, עסק בית המשפט, בין היתר, בתכליות וביתרונות שבשיטת המכרז שנקבעה למינויים בשירות המדינה תוך שקבע כי, "הוראת סעיף 19 לחוק המינויים, המחייבת קבלת עובדים לשירות המדינה באמצעות מכרז, היא גולת הכותרת של החוק, המגלמת את תכליתו המרכזית. היא נאמנה לרעיון הא-פוליטיזציה של השירות הציבורי. היא מתווה את דרך המלך למינויים לשירות הציבורי, שהיא בחירת הטובים ביותר לכל משרה, תוך שמירה על שוויון ההזדמנויות, על היעדר שרירות ומשוא פנים ותוך ניתוק הליך הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים". באותו עניין קבע בית המשפט כי "שיטת המכרז, שכוונתה להביא למינוי של האיש המתאים ביותר לתפקיד, על-פי כישוריו וניסיונו [...] הצליחה במידה רבה לעצב את דמותו של שירות המדינה כשירות א-פוליטי".

<sup>19</sup> וראו גם פרק 6 להנחיית היועץ.

<sup>20</sup> ראו בג"ץ 7908/17 **התנועה לטוהר המידות נ' מדינת ישראל**, פסקה 16 לחוות דעתה של כבוד הנשיאה חיות (פורסם בנבו, 1.11.2018); דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי** (כרך ב', 2010) עמ' 659-657; בג"ץ 8299/01 ועד העובדים של ההנדסאים, הטכנאים, המהנדסים והאקדמאים ברשות שדות התעופה נ' רשות שדות התעופה, פ"ד ס(2) 370, 392-393 (2005); בג"ץ 8134/11 **עו"ד ור"ח משה אשר נ' שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ**, (פורסם בנבו, 29.01.2012). (להלן: **בג"ץ אשר**); י' זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך א 558 (מהדורה שנייה, 2010).

26. באשר למשרות בכירות, הפטורות מחובת המכרז, מנגנון המינוי שאומץ בשירות הציבורי לאיושן של משרות המתאפיינות בהיבטים מקצועיים מובהקים, ואשר הנושא בהן מופקד על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות מקצועית ואי תלות בגורם הממנה, כבענייננו, הוא מינוי באמצעות ועדת איתור מקצועית המהווה מכרז משוכלל. זאת, שכן במסגרת זו נשמרים עקרונות הפומביות, התחרותיות והשוויוניות ללא הנקשות של ההליך המכרזי. על יתרונותיו של הליך ועדת האיתור עמד בית המשפט בבג"ץ אשר בקובעו כי "מינוי ועדת איתור, לשם איוש תפקיד שאינו חייב במכרז, נועד לתכלית כפולה. תכלית אחת של ועדת האיתור היא מתן סיוע לגורם הממנה בקבלת ההחלטה, על-ידי איסוף מידע, בדיקת מועמדים והערכת התאמתם לתפקיד וגיבוש המלצה המבוססת על תשתית עובדתית מתאימה ועל מקצועיותם וניסיונם של חברי הוועדה [...]. תכלית נוספת – חשובה לא פחות ואולי אף יותר – והיא להבטיח כי השיקולים הנלקחים בחשבון לצורך המינוי הם ענייניים ומקצועיים בלבד. כבר נכתב כי יתרונה של ועדת איתור הוא בכך שביכולתה "לגשת לתהליך הבחירה כשהיא מחויבת פחות לאינטרסים של גורם זה או אחר, או כשבכוחו של הרכבה לשקף מגוון של דעות ואינטרסים המקבלים את ביטויים המצרפי בהכרעתה. יותר מן הגורם הממנה, לוועדת האיתור קל, על כן, להתמקד בהכרעה המקצועית העניינית".<sup>21</sup> הנחת הבסיס בשיטות מינויים אלו היא כי 'תחרות הוגנת בתנאי שוויון', תעמיד לבחירת הרשות את הצעות המועמדים הטובים ביותר,<sup>22</sup> תוך מימוש חובת הרשות לפעול בהגינות ובשוויון.<sup>23</sup> זאת בדומה לתחומים אחרים בהם פועלת הרשות, ובכלל זה הקצאת משאבים תמיכות ועוד, ושבגדרם מחויבת הרשות לקיים הליך מכרזי או הליך תחרותי דמוי מכרזי.<sup>24</sup> על חובת הרשות לקיים הליך מכרזי או דמוי מכרזי גם שאין הדבר קבוע בחוק עמד בית המשפט בעניין פורז, בקובעו כי "אימוץ אמת מידה [ממלכתיות] כאמור הוא בגדר חובתן של רשויות ציבור בכל ענייניהן, ועל אחת כמה וכמה ככל שהדבר נוגע לטיפול ברכוש שהוא בבעלותו של הציבור כולו. תירגומן של אמות המידה האמורות לאופני התנהגות מצביע, בין היתר, על החובה לנהוג בהגינות ובשוויון ועל-פי כללי המינהל התקין. המינהל התקין והחובה לנהוג בהגינות ובשוויון כלפי כל אזרח מחייבים חלוקתם של מקרקעין, שהם רכוש הציבור והמיועדים לעמותות משכנות, על יסודה של תחרות בדרך של מכרז או של הגרלה, המאפשרים, לפי תנאיהם, תחרות הוגנת בין כל המעוניינים [...]. הקצאה ללא תחרות חייבת להצטמצם למקרים יוצאי דופן [...] והיא חייבת בכל מקרה להיות מנומקת. במקרה רגיל של הקצאה לשם שיכונם של חברי עמותה דרושה התחרות הוגנת למען קיומם של השוויון, ההגינות הציבורית ומניעת הפליה לרעה, מחד גיסא, או הקניית זכויות יתר, מאידך גיסא."

27. נוכח יתרונותיו האמורים של הליך מינוי פומבי, תחרותי ושוויוני בדמות מכרז או דמוי מכרז, לצורך הגשמת תכלית סמכות המינוי שבדין – בחירתו של המועמד המתאים ביותר – הוחל הליך של ועדת איתור בהחלטות ממשלה, על למעלה ממאה משרות מקצועיות

<sup>21</sup> בג"ץ אשר עמ' 14.

<sup>22</sup> עע"מ 6464/03 לשכת שמאי המקרקעין בישראל נ' משרד המשפטים, נח (3) 293 (2004).

<sup>23</sup> בג"ץ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מו(2) 793 (להלן: עניין פורז).

<sup>24</sup> להרחבה על מנגנוני הבחירה השונים המהווים הליך דמוי מכרזי ראו דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי – משפט מינהלי כלכלי 25-71 (כרך ג', 2013).

בכירות בשירות המדינה הפטורות ממכרז.<sup>25</sup> כן הוחל הליך זה על מינויים של מנכ"לים בחברות הממשלתיות<sup>26</sup> וכן על מנכ"לים וגורמים מקצועיים נוספים בתאגידים הציבוריים,<sup>27</sup> וזאת, גם כאשר ההליך אינו קבוע בחוק המסדיר את מינויים של תפקידים אלה.

28. יוער, כי בהתייחס למינויים של מנכ"לים בחברות הממשלתיות, החלת חובת קיום הליך של ועדת איתור לצורך איש התפקיד, אף שסעיף 37(א) לחוק קובע רק כי הדירקטוריון של חברה ממשלתית ימנה את המנהל הכללי ואינו מסדיר את אופן בחירתו של המנהל הכללי, נעשתה על רקע שתי פסיקות חשובות שעסקו בהליך בחירת מנכ"ל בחברה ממשלתית ושמהן ניתן להשליך על העניין שלפנינו. האחת, פסיקת בית המשפט העליון ב**בג"ץ ניסן**,<sup>28</sup> בגדרו נקבע כי בהליך בחירת המנכ"ל על דירקטוריון החברה הממשלתית לפעול להגשמת התכלית של איתור ומינוי המועמד המתאים ביותר למשרה, לעמוד באמות המידה החלות על גופים המשמשים כנאמן הציבור, ובכלל זה לנהוג בשוויוניות ולא להפלות בין המועמדים למשרה. השניה, היא פסיקתו של בית הדין האזורי בירושלים בש"א (י-ם) 3012/02 **הדר זהבה נ' החברה למתנ"סים מרכזיים קהילתיים בישראל בע"מ ואח**, (פורסם בנבו, 29.7.2003), בגדרו הוסיף בית המשפט את חובת הדירקטוריון לקיים הליך לאיתור המנכ"ל בהתאם לעקרונות העומדים בבסיס דיני המכרזים, ובכלל זה עקרונות השוויון והתחרות. וכך נקבע – "הליכי המכרז נועדו לבחירת המועמד המתאים ביותר למשרה, וזאת בתנאים של שיוויון הזדמנויות שיאפשר תחרות הוגנת בין משתתפיו, בצורה גלויה ובתנאים שווים, על בסיס עקרון תום הלב [...] בהליך מינויו של מועמד למשרת מנהל כללי של חברה ממשלתית, כבר הזכרנו, התכלית הינה מינוי המועמד המתאים ביותר".

29. על יסוד פסיקות אלו, שעמדו על העקרונות הציבוריים העומדים ביסוד הליך מינוי מנכ"ל חברה ממשלתית, קבע היועץ המשפטי לממשלה דאז, כבוד השופט אליקים רובינשטיין, בחוות דעת מיום 13.8.03, כי החלטת דירקטוריון חברה ממשלתית על מינויו של פלוני לתפקיד מנכ"ל החברה שלא על יסוד הליך פומבי, תחרותי ושיוויוני, הינה החלטה שנפל בה פגם היורד לשורשו של עניין ושיש לפסול אותה מטעם זה בלבד.<sup>29</sup> כיום הדברים נראים כמו מובנים מאליהם, ולא יעלה על הדעת כי דירקטוריון חברה ממשלתית יבחר מנהל כללי בלי שערך הליך פומבי, תחרותי ושיוויוני לשם איתורו, וזאת, הגם שאין הליך הבחירה מעוגן כאמור בחוק. למותר לציין כי, תכליות זהות ניצבות בבסיס הליך מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות.

30. כאמור, הליך המינוי שבחוק מבטיח את הכשירות המינימאלית של המועמדים לתפקיד, אך אינו מגשים את התכלית של בחירת המועמד המתאים ביותר או את עצמאותו המקצועית של המועמד לתפקיד, כמתחייב לפי החוק. זאת, כפי שניתן ללמוד מהביקורת

<sup>25</sup> ראו לעניין זה החלטת ממשלה 345 מיום 14.9.99.

<sup>26</sup> ראו לעניין זה חוזר הרשות שכותרתו "תיקונים בחוזר רשות החברות הממשלתיות- הליך איתור מנהל כללי בחברה ממשלתית ובחברה בת ממשלתית" מיום 4.1.2017.

<sup>27</sup> ראו לעניין זה מכתב היועץ המשפטי לממשלה מיום 19.5.2005 אל מר אהוד אולמרט מ"מ רה"מ ושר התמ"ת דאז, בעניין מנכ"ל רשות השידור, ומיום 6.7.2006 אל מר אריאל אטיאס, שר התקשורת דאז, בעניין מנכ"ל הרשות השניה.

<sup>28</sup> ראו ה"ש 4 לעיל.

<sup>29</sup> חוות הדעת נשלחה אל מנהל רשות החברות דאז, מר אייל גבאי, במטרה להבהיר לרשות ולוועדה את הדין החל ביחס להליך בחירתו של מנכ"ל חברה ממשלתית.

שנמתחה לאורך השנים על הליך המינוי של הדירקטורים לחברות הממשלתיות שהונהג קודם לקיומו של הליך נבחרת הדירקטורים – מינוי אישי וישיב ללא הליך תחרותי ושוויוני. מדו"חות הביקורת לאורך השנים, עולה כי בחירה אישית של השרים את המועמדים לתפקיד ללא כל מנגנון של הליך תחרותי, המשווה את המועמד הנבחר למועמדים אחרים, הובילה למינויים של מועמדים רבים בשל קשריהם ולא בשל כישוריהם.<sup>30</sup> לשם ההמחשה, בדו"ח הביקורת שפורסם בשנת 1998, לאחר הקמת הוועדה במסגרת תיקון 6 לחוק, נסקרו ממצאי הדו"חות הקודמים שהעידו כי מינויים פוליטיים בקרב החברות הממשלתיות היא תופעה רחבה (מעל ל-60% מהמינויים ובמקרים מסוימים אף למעלה מ-80% מהמינויים), וצוין כי במסגרת ממצאי הדו"ח עלה כי "הניסיון רב השנים להתמודד עם היקף התופעה של מינוי בעלי זיקה פוליטית מקרב אנשי הציבור לא צלח, ושיעור המינויים הללו עדיין גדול מהסביר". בהמשך לזה קרא המבקר לשינוי המצב שנוצר "על הגופים המעורבים בתהליכי המינויים - השרים, רשות החברות והוועדה לבדיקת מינויים - לפעול ביתר נחישות לצמצום מאוד את התופעה". לכך הוסיף המבקר כי "בהעדר מאגר חיצוני של מועמדים (בלתי תלוי בשרים), אין ביטחון שנבחרים האנשים בעלי הכישורים המתאימים ביותר".<sup>31</sup>

31. לסיכום, שיטת המינוי הישיר בה נהגו השרים עד להקמת מאגר הנבחרת הובילה לכך שלא בהכרח מונו לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות האנשים המתאימים ביותר לתפקיד, בעלי הניסיון והידע בתחומי העיסוק של החברות שבאפשרותם לקדם את ענייני החברה, מה שהוביל לפגיעה בתפקוד החברה הממשלתית, כפי העולה מנתוני הרשות בדבר ביצועי החברות הממשלתיות מאז הוחל הליך נבחרת הדירקטורים ומדו"חות מבקר המדינה שהוזכרו. עדות נוספת לכך ניתן למצוא בממצאי הבדיקה שערכה רשות החברות הממשלתיות, אגב הקמתה של נבחרת הדירקטורים הראשונה, באשר לאחוזי הפסילה של מועמדים בידי הוועדה. מבדיקת הרשות בשנה וחצי שקדמה להקמת מאגר נבחרת הדירקטורים הראשונה, עלה שכשליש מהמועמדים שהועברו לבחינת הוועדה על ידי השרים נפסלו, כאשר אחוז ניכר מהם נפסל על רקע אי התאמה לתפקיד או בשל קיומה של זיקה פוליטית והעדר כישורים מספקים. בדיקה דומה שנעשתה לאחר כינונה של הנבחרת העלתה כי שיעור המועמדים מקרב נבחרת הדירקטורים שהועברו לבחינת הוועדה ונפסלו היה מזערי.

32. מכאן, ובמענה לשאלה הראשונה, ניתן לקבוע כי בהתחשב בעקרונות המשפט המינהלי, שלפיהם נדרשים השרים לפעול לצורך הגשמת התכלית שבבסיס סמכות המינוי שהופקדה בידיהם, על יסוד שיקולים ענייניים, בסבירות, בשוויון ולטובת הציבור; חזרה אל שיטת המינוי הישיר שהונהגה ע"י השרים עד להקמתו של מאגר נבחרת הדירקטורים, אינה עומדת בדרישת הסבירות בנסיבות העניין. זאת, שעה שעמדנו על כך שבמציאות המשפטית שנוצרה עם הליך הקמת מאגר נבחרת הדירקטורים, וקיומו של הליך תחרותי ושוויוני בגדרו, שיטת מינוי הנעדרת מנגנון תחרותי ושוויוני, ושהונהגה ע"י השרים, אינה מגשימה את התכליות שבבסיס הסמכות שהופקדה בידי השרים

<sup>30</sup> יצחק זמיר, "אתיקה בפוליטיקה" משפטים י"ז (תשמ"ח) 250, 278-280; מבקר המדינה דו"ח שנת 1999; <sup>31</sup> מבקר המדינה דו"ח שנת 1991. שם בעמ' 20.

**למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות – בחירת המועמד המתאים ביותר והבטחת עצמאותו ומקצועיותו של המועמד לתפקיד. במיוחד בשים לב לכך שכמצוין לעיל אין מדובר במשרת אמון כי אם במשרה התאפיית בהיבטים מקצועיים מובהקים.**

33. כידוע, סבירות פעולת הרשות (ובענייננו פעולת השרים) נגזרת, בין היתר, מהתשתית העובדתית שעל יסודה מופעלת הסמכות שבדין.<sup>32</sup> בענייננו, הפעולה הנבחנת היא אפשרות הרשות לפעול לביטול מנגנון הבחירה התחרותי והשווינוני הקיים ושלפיו מתמנים הדירקטורים בחברות הממשלתיות מאז שנת 2014, וחזרה למנגנון הבחירה האישי. במסגרת הבחינה נדרש לבחון האם יש בפעולתם זו של השרים להגשים את התכליות שבבסיס סמכותם שבדין – מינוי המועמד המתאים ביותר בדרך שתבטיח את מקצועיותו ועצמאותו של המועמד. התשתית העובדתית הרלוונטית לעניין זה נשענת על נתוני המינויים וביצוע החברות הממשלתיות עובר ולאחר קיומו של מנגנון בחירה תחרותי ושווינוני, אשר הובאו בגוף העמדה. מעת שנוכחנו כי הנתונים מצביעים על כך שרמת ביצועי החברות הממשלתיות השתפרה באופן ניכר, בין היתר, מאז הקמת נבחרת הדירקטורים ומעת שנמצא כי הדירקטורים בנבחרת הדירקטורים הם בעלי כישורי השכלה וניסיון העולים באופן ניכר על דרישות המינויים הקבועות בחוק, נראה כי אין טעם ענייני שעל בסיסו ניתן יהא להצדיק החלטה בדבר ביטול מנגנון הבחירה הקיים וחזרה למנגנון בחירה שאינו תחרותי ושווינוני. בנסיבות שתוארו החלטה כאמור אינה מתיישבת עם אמות המידה של המשפט הציבורי, ובהן החובה לפעול להגשמת תכלית הסמכות שבדין, בשוויון, לטובת הציבור ועל יסוד שיקולים ענייניים ומכאן שאינה סבירה. בהקשר זה נשוב ונדגיש, כי בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, מנגנון הבחירה שיש בו להגשים את תכלית סמכות המינוי של הרשות המינהלית, ובכלל זה, בחירת המועמד הטוב ביותר לתפקיד, הבטחת עצמאותו של המועמד ומניעת מינוי המבוסס על שיקולים זרים תוך מתן הזדמנות שווה למועמדים הנבחרים לתפקיד, הוא מנגנון מינוי המבוסס על מתכונת תחרותית המבוצעת באופן שיטתי וענייני. מנגנון כאמור מתקיים בהליך המינוי המכרזי וכן בהליך הדמוי מכרזי. על כן, ובשים לב לכך שבשנים האחרונות מבוצע הליך הבחירה באמצעות הליך תחרותי, כמפורט לעיל, ואף בשים לב לתוצאות של הליך תחרותי זה כעולה מנתוני הרשות, חזרה אל שיטת מינוי אישי, החותרת תחת העקרונות המשפטיים שפורטו לעיל, תהא בלתי סבירה ועל כן אינה עומדת מבחינה משפטית.

34. על כך נוסף, כי לגישתנו, ישנם מאפיינים ייחודיים למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות, אשר מצדיקים קיומו של הליך פומבי, שוויוני ותחרותי, אף אם הדבר לא נעשה או מחויב במינויים אחרים, כמוסבר להלן.

35. ראשית, תפקיד הדירקטור אינו משרת אמון. ההיפך הוא הנכון - כמובהר לעיל, דירקטור על פי החוק נדרש להפעיל שיקול דעת עצמי ולפעול לטובת החברה בלבד, ולא לטובת הגורם הממנה או אפילו לטובת המדינה. דבר זה מחייב ביתר שאת קביעת הליכי מינוי פומביים, שוויוניים ותחרותיים, שיש בהם כאמור למנוע מינויים אישיים.

36. כמו כן, כהונה כדירקטור מחייבת מקצועיות. כהונה כדירקטור הפכה עם השנים להיות כהונה כבדת משקל שאחריות רבה מוטלת על פי דין על כתפי המכהן בה. כך, לדוגמא,

<sup>32</sup> זמיר, הסמכות המנהלית (נבו 1996), 733-734.

בהתאם לחוק החברות, התשנ"ט-1999, נדרש דירקטור לפעול כ"דירקטור סביר". לא רק זאת אלא שבתי המשפט לאורך השנים הטילו עוד ועוד חובות על דירקטורים, מתוך הבנה שמדובר בתפקיד מקצועי, אשר מטיל על המכהנים בתפקיד זה אחריות רבה. מכאן שחלה חובה למנות דירקטורים בעלי הכישורים והיכולות הנדרשות למילוי תפקיד כאמור.

37. על כל אלה יש להוסיף, שתפקיד דירקטור מגלם בחובו גם תועלת כלכלית משמעותית, וזאת הרבה מעבר לגמול המשולם לדירקטורים. כך, ניתן להניח, שנסיון דירקטור בחברה ממשלתית פותח בפני הדירקטור פתח למינוי עתידי כדירקטור בחברות עסקיות, תפקיד המגלם לא פעם תועלת כלכלית ממשית. היבט זה, בשים לב לכמות המינויים הפוטנציאליים בחברות הממשלתיות, הופך את הכהונה כדירקטורים בחברות הממשלתיות למשאב ציבורי משמעותי, אשר בהתאם לפסיקה יש לחלקו באופן שוויוני תוך מתן הזדמנות לכלל הציבור לקחת בו חלק<sup>33</sup>.

38. על יסוד כל האמור, בהתחשב בתכלית סמכות המינוי שהופקדה בידי השרים, באופי החברות הממשלתיות, במאפייניו של תפקיד הדירקטור ובתוצאות ביצוע החברות הממשלתיות מאז הוחל מנגנון בחירה תחרותי ושוויוני, **עמדתנו היא כי חובת הנאמנות המוטלת על השרים, ובכלל זה החובה לפעול להגשמת תכלית הסמכות בהגיונות, ביושר, בשוויון, בסבירות, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, בעת הפעלת סמכות המינוי, מקימה בנסיבות העניין חובה משפטית כי ככלל המשך מינויים של הדירקטורים בחברות הממשלתיות יעשה באמצעות הליך פומבי, תחרותי ושוויוני שיבטיח את עצמאותו ובחירתו של המועמד הראוי ביותר לתפקיד.**

#### **מעמד ההליכים שמקיימת הרשות - הליך נבחרת הדירקטורים והליך תואם נבחרת.**

39. מעת שהשבנו על השאלה הראשונה בשלילה, וקבענו כי נוכח מכלול השיקולים שלעיל ובשים לב לשינוי שנוצר לאחר הקמת נבחרת הדירקטורים, ככלל קיימת חובה משפטית כי המשך מינוי דירקטורים במסגרת הליך פומבי, תחרותי ושוויוני; עולה שאלת מעמדו של הליך נבחרת הדירקטורים שמקיימת הרשות והיחס בינו לבין הליך תואם הנבחרת. זאת בשים לב לכך שהליך נבחרת הדירקטורים אינו ההליך היחיד המגלם בתוכו את עקרונות התחרותיות והשוויוניות בהליך המינוי שבהן נדרשים לעמוד השרים.

#### **הליך נבחרת הדירקטורים**

40. מספר הדירקטורים הנדרש בכלל החברות הממשלתיות הוא גבוה, ובהתאם גבוה גם מספר המינויים המבוצעים מידי שנה. לפי נתוני הרשות, מונו כ-600 דירקטורים בשש השנים האחרונות. בהתאם, ועל מנת שלא לפגוע בפעילותן של החברות הממשלתיות, הליך הבחירה שייקבע צריך להתחשב בעובדה כי מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות צריכים להתבצע ביעילות ובמשך זמן סביר. בהמשך לכך, ובהתחשב במאפיינים הדומים של תפקיד הדירקטור והכשירות הנובעת מכך, לגבי כלל החברות הממשלתיות או סוגים שלהן, נראה כי הדרך הרצויה להשגת יעילות ההליך היא באמצעות הקמת מאגר משותף

<sup>33</sup> על החובה לנהוג בשוויון בעת הקצאת משאב ציבורי ראו עניין פורז; בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220.

של מועמדים המבוסס על הליך פומבי, תחרותי ושוויוני, חלף קיום הליכים תחרותיים נפרדים. יש להניח כי מטעם זה, בין היתר, דו"חות מבקר המדינה שאוזכרו קראו לשינוי מתכונת המינוי שהונהגה על ידי השרים באמצעות הקמת מאגר חיצוני ממנו יוכלו השרים לבחור את המועמדים לתפקיד. כך גם המליצה ועדת הרמלך אשר מונתה לצורך בחינת דרכי הפיקוח על החברות הממשלתיות.

41. במסגרת ההליך המנוהל על ידי הרשות מוקם מאגר מועמדים מהם יוכלו השרים לבחור את המועמדים העדיפים עליהם לתפקיד, ובכך נחסך זמן רב המביא לייעול ההליך. כמו כן, רשות החברות הממשלתיות היא, בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, כאמור הגורם המסייע והמייצע לשרים בכל הנוגע לחברות הממשלתיות. לפיכך, קיום הליך משותף לכלל המועמדים לכהונה כדירקטורים על ידי רשות החברות הממשלתיות, נוכח המאפיינים המשותפים לדירקטורים הנדרשים בחברות הממשלתיות ולאור תפקידה של הרשות, נראה כהליך היעיל והנכון לקיום הדרישה של הליך פומבי, שוויוני ותחרותי לבחירת דירקטורים בחברות הממשלתיות. לצד האמור, מובן כי במסגרת גיבוש ההליך יש מקום להתחשב באמות מידה ומאפיינים שלשיטת השרים נדרשים בחברות הממשלתיות שבאחריותם. לצורך כך, נכון שהרשות תבוא בדברים עם השרים בנוגע לאמות מידה ומאפיינים כאמור, וזאת לקראת גיבוש ההליך שעל בסיסו מאותרים המועמדים למאגר הנבחרת.

42. משזה נאמר, יובהר כי החובה המוטלת על השרים היא לקימו של הליך פומבי, תחרותי ושוויוני. הליך כזה נכון שיהיה באמצעות נבחרת הדירקטורים, אשר מוקמת על ידי רשות החברות הממשלתיות, המאפשרת כאמור יצירת מאגר נרחב ומגוון של מועמדים, שישמש את כלל החברות הממשלתיות, ושיכלול מגוון של כישורים רלוונטיים, ואשר הוכיח את יעילותו ותועלתו בעניין; אך אין מניעה לבצעו גם בדרך אחרת, ובלבד שהעיקרון של הליך פומבי, תחרותי ושוויוני יישמר.

### הליך תואם נבחרת

43. הנה כי כן, מינוי דירקטורים באמצעות הליך נבחרת הדירקטורים המבוסס על הליך פומבי, תחרותי ושוויוני הינו הדרך הרצויה, אף אם לא הבלעדית, למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות. אולם, מה דינו של הליך תואם הנבחרת אשר בגדרו מתאפשר כיום לשרים לפעול למינויים של מספר מצומצם של מועמדים, שאינם נמנים על מאגר הנבחרת, קרי - באופן ישיר?

44. כאן המקום להזכיר, כי הבסיס המשפטי לקיומו של ההליך כהליך נשען על מכתבו משנת 2014 של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), שקבע כי "קיומה של רשימת מועמדים שאותו בהליך פומבי ופתוח, על בסיס קריטריונים מקצועיים ואמות מידה שוויוניות, מטילה על השרים האחראיים חובה מוגברת להציע מועמדים מקרב הציבור בעלי כישורים שאינם נופלים מאלה של המועמדים שעלו בהליך". ביצועו של ההליך מעוגן ב"נוהל טיפול במועמדים מצטיינים שאינם ברשימת מומלצי הרשות לשרים" אותו פרסמה הרשות לשרים.

45. כפי שיוסבר להלן, קיומו של הליך תואם הנבחרת מהווה סייג מצומצם להליך העיקרי של נבחרת הדירקטורים, שעה שהשימוש בו נועד לאפשר גמישות בהפעלת הסמכות במקרים חריגים שיוגדרו כמתאימים לצורכי החברה הממשלתית.

46. הצורך בדבר יצירת סייג להליך המכרזי או הדמוי מכרזי בו מחויבת הרשות בפעולתה מכוח עקרונות המשפט המינהלי, הוכר בפסיקה ואף עוגן במסגרת חוק חובת מכרזים, תשנ"ב-1992, וכן חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959. בדומה למסלול תואם הנבחרת, חריגים אלו נועדו לאפשר גמישות בהתנהלות הרשות באופן שיאפשר לרשות להתחשב בפעולתה, בין היתר, בשינוי נסיבות ובמצבים בהם הנסיבות מחייבות קיומו של הליך אחר לצורך הגשמת התכלית שבבסיס פעולתה. כך למשל, בעניין פורז ציין בית המשפט כי בכל הנוגע להקצאת קרקעות יכולים צורכי ביטחון להוות טעם המצדיק חריגה מחובת קיומו של הליך תחרותי ושוויוני בעת פעולת הרשות. בכל הנוגע למינויים בשירות המדינה קבעה הממשלה, מכוח סמכותה בחוק,<sup>34</sup> פטור משיטת המכרז הקבועה בסעיף 19 לחוק לאיושן של משרות בכירות. סוג הפטור שניתן במסגרת זו נגזר ממאפייני המשרות – כאשר משרות בכירות המאופיינות במימוש מדיניות השרים ובשל כך מצריכות מידה רבה של אמון בין הממשלה לבין נושא המשרה, מאוישות בפטור מלא ממכרז ואילו משרות המתאפיינות בהיבטים מקצועיים מובהקים ואשר הנושא בהן מופקד על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות מקצועית ואי תלות בגורם הממנה, מאוישות בהליך תחרותי של ועדה מקצועית לאיתור מועמדים.

47. כמפורט לעיל, תפקיד הדירקטור הוא תפקיד מקצועי אשר נושאו בכלל החברות הממשלתיות מחויבים לפי דין להפעיל שיקול דעת עצמי ולפעול לטובת החברה. מטעם זה ומיתר הטעמים שתוארו לעיל בהרחבה, קמה כאמור החובה המשפטית לקיום הליך פומבי, תחרותי ושוויוני לצורך איוש התפקיד. יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מהעובדה שייתכנו מצבים בהם יהא מוצדק, לטובת פעילותה של החברה הממשלתית, לפעול למינויו של מועמד אשר לא נמנה על הנבחרת. כך למשל, במצב בו השרים מבקשים לפעול למינויו של מועמד שהוא בעל ניסיון משמעותי בתחומי הפעילות של החברה הממשלתית או בעל כישורים בולטים באופן מיוחד בתחומים הרלבנטיים לכהונתו בחברה. מדובר בדוגמה שאינה ממצה וממילא יתכנו גם מצבים נוספים מעין אלה, בהם חיוב השרים להסתמך על המועמדים שנבחרו במסגרת ההליך שקוים, שעה שביכולתם לפעול למינוי מתאים יותר, אינו פועל לטובת החברה הממשלתית ועל כן אינו מגשים את התכלית שבבסיס סמכות המינוי שהוענקה לשרים בחוק. יחד עם זאת, ועל מנת שלא לשמוט את התכלית שבבסיס קיומו של הליך תחרותי, פומבי ושוויוני, כמפורט בהרחבה לעיל, השימוש בחריג יכול שיעשה רק במשורה ובצמצום, וזאת כאשר יש בכך צורך ממשי, ותוך שהחריג נותר חריג ואינו הופך לכלל.

48. לפיכך, ובמטרה ליצור איזון בין ההליך העיקרי לבין זה הצדדי, נדרש כי מסלול זה יהא כפוף למספר מגבלות. ראשית, נדרש כי השימוש במסלול תואם הנבחרת ייעשה במשורה, רק במקרים המצדיקים זאת. שנית, על המועמדים במסלול תואם הנבחרת לעבור את אותו הליך בחינה שמבוצע במסגרת הליך נבחרת הדירקטורים. שלישית, על מועמדים במסלול תואם הנבחרת לעמוד ברף הציון שנקבע לצורך כניסה למאגר הנבחרת האחרון. מינוי מועמד במסלול תואם נבחרת שאינו עומד בציון שנקבע לכניסה לנבחרת האחרונה, יתאפשר רק בקיומם של נימוקים מיוחדים אשר קשורים בפעילות החברה וטובתה.

<sup>34</sup> סעיף 21 לחוק המינויים.



49. לסיכום, מינוי דירקטור על ידי השרים במסלול תואם נבחרת הוא חריג לכלל שנקבע במכלול השיקולים, ולפיו המשך מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות צריך להיעשות באמצעות הליך פומבי, תחרותי ושוויוני. ככזה יש לעשות בו שימוש מצומצם ורק במקרים בהם קיימת הצדקה עניינית לכך לפי הפירוט שלעיל.

50. סיכום של דברים, כאמור, אנו סבורים כי העמדה המשפטית המתחייבת היא כי דרך המלך למינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות היא באמצעות הצעת מועמדים שנבחרו בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני – קרי, מתוך מאגר נבחרת הדירקטורים, תוך שמירת הליך תואם הנבחרת כהליך חריג ומצומצם, או בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני אחר אותו תקבעו. לפיכך, נבקש לפעול באחת מהדרכים הבאות:

א. לפעול בהקדם ככל שמתאפשר להשלמת גיבוש הליך נבחרת חדשה. זאת, בהתחשב בחלוף הזמן מאז גובשה רשימת המועמדים המרכיבה את נבחרת הדירקטורים הנוכחית.

ב. לחילופין, וככל שיוחלט לפעול לקידום הליך, פומבי תחרותי ושוויוני אחר, לפעול לקידומו בהקדם האפשרי. לעניין זה, יוער כי לאור היות רשות החברות הממשלתיות הרגולטור והגורם המייעץ בכל הנוגע לחברות ממשלתיות, הליך כאמור, גם אם אינו מבוצע על ידה, צריך להיות בתיאום עמה.

ג. בכל הנוגע למינוי מועמדים שלא נבחרו במסגרת הנבחרת או בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני אחר, הדבר יוכל להיעשות רק אם יינקט באופן חריג ומצומצם כמפורט לעיל. לעניין זה יובהר כי עד שיושלם גיבוש ההליך התחרותי שיוחלט על ידכם, ושבגדרו ייבחרו המועמדים שיוצעו לכהונת דירקטור בחברה הממשלתית, יש לפעול להצעת מועמדים לתפקיד מתוך מאגר הנבחרת הקיים תוך שניתן יהא להציע מועמדים שמחוץ למאגר הנבחרת באופן חריג ומצומצם על פי אמות המידה המפורטות לעיל. עוד יובהר, כי החלטה בעניין זה תתקבל לאחר שתינתן לשרים ההזדמנות להסביר את החשיבות והצורך במינוי של המועמד שהוצע לכהונה ומטעמים שיירשמו.

בברכה,

דינה זילבר

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

לשכת היועץ המשפטי לממשלה

מר מאיר לוין, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי-פיסקלי)

מר יעקב (ינקי) קווינט, מנהל רשות החברות הממשלתיות

גב' דלית זמיר, היועצת המשפטית לרשות החברות הממשלתיות  
מר דני חורין, ממונה בכיר ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)  
גב' רוני טלמור, ממונה בכירה ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי)  
גב' אמוהאי (ציונה) טגניה, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)  
מר נעם הרצוג, ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי)