הבעלות הממשלתית בחברות בישראל: בחינה מחדש

אייל צור

ניסן תשע"ז – אפריל 2017
נייר מדיניות מס' 32

הבעלות הממשלתית בחברות בישראל: בחינה מחדש
אייל צור

נדפס בישראל, ניסן תשע"ז – אפריל 2017

מסת"ב **978-965-7674-38-3** ISBN

תוכן העניינים

תקציר 1

א. מבוא ומבט-על: בעלות ממשלתית בחברות בישראל 5

1. ראשית דבר 5
2. מי הבעלים של חברה ממשלתית? 5
3. החברות הממשלתיות והממשלה 6
4. רשות החברות הממשלתיות 9
5. ההצדקות לבעלות ממשלתית בחברות 10

ב. בחינה פרטנית של הבעלות הממשלתית בחברות בישראל כיום 19

1. הבעלות הממשלתית בחברות לניהול קרנות השתלמות בעבור עובדים במגזר הציבורי 19

(1.1) החברה לניהול קרן השתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח בע"מ 19
(1.2) החברה לניהול קרן השתלמות לביוכימאים ולמיקרוביולוגים בע"מ (ק.ס.מ.) 22
(1.3) החברה לניהול קרן השתלמות להנדסאים ולטכנאים בע"מ 23
(1.4) החברה לניהול קרן השתלמות למשפטנים בע"מ 24
(1.5) החברה לניהול קרן השתלמות לעובדי המדינה בע"מ 25
(1.6) החברה לניהול קרן השתלמות לשופטים בע"מ 27
(1.7) עגור – חברה לניהול קופות גמל וקרנות השתלמות בע"מ 28
(1.8) ק. ה. ר. – קרן השתלמות לרוקחים בע"מ 29
(1.9) ק. ל. ע. – החברה לניהול קרן השתלמות לעובדים סוציאליים בע"מ 31
(1.10) קרנות השתלמות למורים ולגננות – חברה מנהלת בע"מ 32
(1.11) קרנות השתלמות למורים תיכוניים, מורי סמינרים ומפקחים – חברה מנהלת בע"מ 33

2. הבעלות הממשלתית בחברות בתחום התיירות 35
(2.1) בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ – תדמור 35
(2.2) החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ (חל"י) 36
(2.3) החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ 38
(2.4) החברה הממשלתית לתיירות בע"מ (חמ"ת) 39
(2.5) החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ 41
(2.6) הקרן למורשת הכותל המערבי 42
(2.7) חברת פארק אריאל שרון בע"מ 44
(2.8) פיתוח מזרח ירושלים בע"מ (פמ"י) 45
3. הבעלות הממשלתית בחברות בתחום התחבורה 48
(3.1) החברה לחינוך ימי בישראל (בתי ספר ימיים) 48
(3.2) הרשות לחינוך ולהכשרה ימיים 49
(3.3) כביש חוצה ישראל בע"מ 52
(3.4) נתיבי איילון בע"מ 53
4. הבעלות הממשלתית בחברות בתחומי התעשייה והמסחר 56
(4.1) אשרא החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ 56
(4.2) המועצה הישראלית לצרכנות 57
(4.3) המכון הישראלי ליין 60
(4.4) מכון היהלומים הישראלי 62
(4.5) מתימו"פ – מרכז התעשייה הישראלית למחקר ולפיתוח 64
5. הבעלות הממשלתית בחברות בתחום החקלאות 66
(5.1) הכפר הירוק על שם לוי אשכול בע"מ 66
(5.2) המִנהלה להסדרים במגזר החקלאי 68
(5.3) כפר הנוער מאיר שפיה 69
(5.4) מקווה ישראל – כל ישראל חברים 70
(5.5) קנט – הקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות 71
(5.6) שוק סיטוני לישראל בע"מ (תוצרת הארץ) 74
6. הבעלות הממשלתית בחברות בתחומי התשתית, האנרגיה והמים 76
(6.1) המכון הגיאופיסי לישראל (מג"י) 76
(6.2) פי גלילות מסופים וצינורות נפט בע"מ 78
(6.3) חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ 79
7. הבעלות הממשלתית בחברות בתחומי הבינוי, המקרקעין והשיכון 81
(7.1) האגודה לתרבות הדיור 81
(7.2) החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ 83

8. הבעלות הממשלתית בחברות בתחומי התרבות והאמנות 85
(8.1) בית התפוצות 85
(8.2) הארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי (אמת"י) 87
(8.3) החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ 88
(8.4) חברת בניין "הבימה" בע"מ 90
(8.5) מדרשת שדה בוקר 92
(8.6) מוזיאון ישראל 93
9. הבעלות הממשלתית בחברות בתחומים אחרים 96
(9.1) האיגוד – חברה להעברת טכנולוגיה 96
(9.2) החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ 98
(9.3) המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים 100
(9.4) חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ 102
(9.5) חברת "המשקם" לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ 103
(9.6) חברת נכסי חיל (נח) בע"מ 105
(9.7) מגדל שלום מאיר בע"מ 106
(9.8) מתש – מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ 107
(9.9) נכסים מ.י. בע"מ 108
(9.10) ענבל חברה לביטוח בע"מ 109
(9.11) קרן הרשב"י ומורשתו בע"מ (חל"צ) 110
(9.12) קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד 111

הערות 115

נספחים 149
נספח א': מהי חברה? 149
נספח ב': חברות ממשלתיות בישראל: רקע היסטורי 152

תקציר

המחקר מבקש לבחון את ההצדקות לבעלות ממשלתית, מלאה או חלקית, בחברות במדינת ישראל באמצע העשור השני של המאה העשרים ואחת. תחילה נדונה סוגיית הבעלות של ממשלת ישראל בחברות כאמצעי להגשמת מדיניות ציבורית. כמו כן מוצגת התפיסה המנחה את המחקר, שלפיה על הממשלה להיות בעלים של חברה רק כשהיא מעוניינת להשיג מטרה בעלת מאפיינים עסקיים מובהקים (כמו אספקה של שירות עסקי או מוצר) שאי-אפשר להשיגה באופן מיטבי במסגרת של חברה אחרת, משרד ממשלתי, המגזר הפרטי, המגזר השלישי או השלטון המקומי. מצב כזה יכול לנבוע מקיומו של מונופול טבעי, מרצון לשמר בסיסי ידע חיוניים, מרצון להבטיח זמינות של שירות או של מוצר בעתות חירום, מטעמים של רגישות ביטחונית הכרוכה בפיתוח מוצר מסוים או מהיעדר יכולת של השוק לספק באיכות גבוהה מוצר או שירות שהממשלה מצאה לנכון לספקו. בהמשך נבחנת באופן פרטני ההצדקה לבעלות ממשלתית בחברות הנמצאות תחת פיקוחה של רשות החברות הממשלתיות, ומובאות מסקנות והמלצות באשר להמשך עתידי של בעלות זו בכל אחת מהחברות. במקרים מסוימים מוצע להותיר את הבעלות הממשלתית בחברה בהיקפה הנוכחי ובמקרים אחרים מוצע לפרק חברה, למזג חברה עם חברה אחרת, להפוך חברה ליחידה במשרד ממשלתי או בגוף ציבורי אחר, להקטין את היקף הבעלות הממשלתית באמצעות מכירה של מניות המדינה בחברה – לגורם במגזר הפרטי, לגורם במגזר השלישי או לרשות מקומית, ובמקרים חריגים – להגדיל את היקף הבעלות הממשלתית בחברה. לא נדונה במסמך זה הבעלות הממשלתית בחברות שיש הצדקות שונות למחקר מדיניות נפרד על אודותיהן. כמו כן, מוצע לפרק את העמותות שבפיקוח רשות החברות הממשלתיות או להקטין בהדרגה את שליטת הממשלה בהן.

בסך הכל המחקר בוחן את ההצדקה לבעלות ממשלתית ב-39 חברות ממשלתיות מתוך 82 חברות ממשלתיות וחברות בנות ממשלתיות, ב-14 חברות מעורבות וב-4 עמותות. המסקנות הפרטניות ביחס לכל החברות ולכל העמותות שנבחנו מסוכמות בטבלה בעמודים הבאים.

החברות שמוצע להותיר את הבעלות הממשלתית בהן בהיקפה הנוכחי (לרבות חברות שמוצע למזג לתוכן חברות או עמותות):	• אשרא – החברה לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ • האיגוד – חברה להעברת טכנולוגיה • החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ • החברה הממשלתית לתיירות בע"מ • החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ • החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ • החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ (בחינת צמצום היקף הפעילות) • המכון הגיאופיסי לישראל (מג"י) • מוזיאון ישראל • נתיבי איילון בע"מ • ענבל – חברה לביטוח בע"מ
החברות שמוצע לפרק:	• בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ – תדמור • המכון הישראלי ליין • המנהלה להסדרים במגזר החקלאי • נכסים מ.י. בע"מ
החברות והעמותות שמוצע למזג עם חברות ממשלתיות אחרות:	• החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ • החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ • המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים • הקרן למורשת הכותל המערבי • פיתוח מזרח ירושלים בע"מ (פמ"י) • קרן הרשב"י ומורשתו בע"מ (חל"צ)
החברות והעמותות שמוצע להפוך ליחידה במשרד ממשלתי או בגוף ציבורי אחר:	• החברה לחינוך ימי בישראל (בתי"ס ימיים) • הכפר הירוק ע"ש לוי אשכול בע"מ • המועצה הישראלית לצרכנות • הרשות לחינוך ולהכשרה ימיים • חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ • כביש חוצה ישראל בע"מ • מדרשת שדה בוקר • מתימו"פ – מרכז התעשייה הישראלית למחקר ולפיתוח • פארק אריאל שרון בע"מ • שוק סיטוני לישראל בע"מ (תוצרת הארץ)

החברות שמוצע למכור את מניות/זכויות הממשלה בהן - כולן או חלקן - לגורם במגזר הפרטי, לגורם במגזר השלישי או לרשות מקומית או עמותות שמוצע להקטין את שליטת הממשלה בהן:	• בית התפוצות • האגודה לתרבות הדיור (צמצום מדורג של שליטת המדינה) • הארכיון המרכז לתולדות העם היהודי (אמת"י) • החברה לניהול קרן השתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח בע"מ • החברה לניהול קרן השתלמות לביובימאים ולמיקרוביולוגים בע"מ (ק.ס.מ.) • החברה לניהול קרן השתלמות להנדסאים ולטכנאים בע"מ • החברה לניהול קרן השתלמות למשפטנים בע"מ • החברה לניהול קרן השתלמות לעובדי המדינה בע"מ • החברה לניהול קרן השתלמות לשופטים בע"מ • חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ • חברת בניין "הבימה" בע"מ • חברת נכסי חיל (נח) בע"מ • כפר הנוער מאיר שפיה • מגדל שלום מאיר בע"מ • מכון היהלומים הישראלי • מקווה ישראל - כל ישראל חברים • מתש - מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ • עגור - חברה לניהול קופות גמל וקרנות השתלמות בע"מ • פי גלילות מסופים וצינורות נפט בע"מ • ק. ה. ר. - קרן השתלמות לרוקחים בע"מ • ק.ל.ע. - החברה לניהול קרן השתלמות לעובדים סוציאליים בע"מ • קנט - הקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות (הפרטה מדורגת) • קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד • קרנות השתלמות למורים ולגננות - חברה מנהלת בע"מ • קרנות השתלמות למורים תיכוניים, מורי סמינרים ומפקחים - חברה מנהלת בע"מ
החברות שמוצע להגדיל את היקף בעלות הממשלה בהן:	• חברת "המשקם" לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ

א. מבוא ומבט-על: בעלות ממשלתית בחברות בישראל

1. ראשית דבר

מחקר זה מבקש לבחון את ההצדקה לבעלות של ממשלת ישראל, הרשות המבצעת של המדינה, בחברות הפועלות בתחומי מדיניות שונים. ממשלות ישראל לדורותיהן בחרו לקדם את מדיניותן, לספק שירותים ולייצר מוצרים באמצעות חברות שבבעלותן המלאה או שבבעלותן החלקית, בשיתוף גורמים במגזר הפרטי ובמגזר השלישי. בעבר הייתה הממשלה בעלים יחיד או בעלים שותף של כמה מאות חברות; מספר זה הצטמצם מאוד ב- 25 השנים האחרונות. כיום רשות החברות הממשלתיות מפקחת על מאה חברות ועמותות.[1] בהתחשב בשינויים במשק הישראלי ובסביבה הכלכלית העולמית מצאנו לנכון להעריך את הצורך של ממשלת ישראל להחזיק במניות של לא מעט חברות וכן לשלוט בעמותות ולכפוף אותן לפיקוח של רשות החברות הממשלתיות.[2]

2. מי הבעלים של חברה ממשלתית?[3]

באופן מסורתי, הדין והכתיבה המשפטית קידמו תפיסה שלפיה בעלי המניות, המשקיעים מכספם בחברה ומספקים לה הון, הם בעלי החברה.[4] ברם, בשנים האחרונות פותחה תאוריה הקוראת תיגר על תפיסה זו בטענה שחברה עסקית היא אישיות משפטית חסרת בעלים, היכולה בעצמה להיות בעלים של חברות אחרות (רעיון "החברה כאדם"), ושאין להעדיף את בעלי המניות בקידום טובתה של החברה. בהמשך לכך, ובהתאם לנוסח של חוק החברות החדש, נטען כי תכלית החברה העסקית היא להשיא את רווחיה שלה ולא את הרווחים של בעלי המניות. החוק אף קובע כי אפשר לכלול במסגרת הפעולות להשגת התכלית את ענייניהם של נושי החברה, של עובדיה ושל הציבור; כלומר: לא רק את ענייניהם של בעלי המניות כנהוג במדינות המשפט המקובל.[5]

אפשר לטעון שהמדינה מחזיקה באמצעות הממשלה – הרשות המבצעת – מניות בחברות עסקיות הצריכות לפעול, ברמת העיקרון, לטובת כלל אזרחי המדינה. העדפותיהם של האזרחים באות לידי ביטוי באמצעות בחירה ברשימות מפלגתיות של נציגים לרשות

"אפשר לטעון שהמדינה מחזיקה באמצעות הממשלה – הרשות המבצעת – מניות בחברות עסקיות הצריכות לפעול, ברמת העיקרון, לטובת כלל אזרחי המדינה."

המחוקקת – הכנסת. הממשלה מכהנת מכוח האמון שקיבלה מרוב חברי הכנסת, המייצגים את ציבור האזרחים. בבואה לגבש מדיניות בתחומי הפעילות של החברות הממשלתיות, הממשלה יכולה וצריכה להתוות להן מטרות בראייה ארוכת-טווח ולפקח על השגתן מתוך מתן ביטוי להעדפותיה האידאולוגיות, אך גם מתוך מתן מענה לצרכים של הציבור הרחב, כולל צורכי האזרחים שאינם תומכים במדיניות הממשלה. בהמשך לכך, פיקוח ממשלתי יעיל יכול למנוע מצב שבו החברה משרתת בעיקר את טובת מנהליה ועובדיה.[6]

בה בעת, חברות בבעלות ממשלתית – על אחת כמה וכמה אלו שבבעלות חלקית שלה – אינן נחלות הממשלה ואינן נחלות פרטיות של השרים האחראים עליהן, אף שאלו זכו, באמצעות בחירות דמוקרטיות, בלגיטימציה ציבורית למשול ולקבוע מדיניות. יש אפוא צורך להבטיח (בין השאר באמצעות חקיקה) כי חברות בבעלות ממשלתית לא תנוהלנה ללא כל היגיון עסקי ובאופן המטיב עם חוג מצומצם של מקורבים לשלטון על חשבון הציבור הרחב, עד כדי הפיכתן לכר פורה לשחיתות. המתח בין היענות לרצונות הציבור ונבחריו בממשלה לבין התנהלות עסקית מקצועית מלווה את פעילות החברות שבבעלות ממשלתית, שתפסו – ועדיין תופסות – מקום מרכזי בכלכלה של מדינת ישראל.[7]

3. החברות הממשלתיות והממשלה

נכון לראשית 2017 הממשלה מחזיקה במניות של 96 חברות.[8] סך המאזן של החברות הממשלתיות עמד בשלהי שנת 2015 על 185,688,000,000 ש"ח, סך ההכנסות עמד על 67,027,000,000 ש"ח, והרווח הכולל שלהן עמד על 1,571,000,000 ש"ח.[9] מספר המועסקים הכולל בחברות הממשלתיות עמד בשלהי שנת 2014 על 58,468 איש, שהיוו 1.6% מהמועסקים במשק.[10] לחברות אלו יש מטרות מגוונות והן עוסקות בנושאים רבים: ביטחון, אנרגיה, תחבורה, בינוי ושיכון, חקלאות, תיירות, חינוך, תרבות ועוד. גם מרחבי הפעילות שלהן מגוונים: חלקן פועלות בישראל בלבד ולחלקן נתח פעילות גדול בזירה הבין-לאומית. נוסף על כך, היקפי הפעילות שלהן שונים זה מזה ולכן הן נבדלות זו מזו גם במספר העובדים שלהן.[11]

חוק החברות הממשלתיות שנחקק בשנת 1975 מבחין בין שלושה סוגים של בעלות ממשלתית בחברות. **חברה ממשלתית** היא חברה שיותר מחצי כוח ההצבעה באספותיה הכלליות, או שהזכות למנות יותר ממחצית מהדירקטורים שלה, נתונים בידי המדינה או בידי המדינה עם חברה ממשלתית או עם חברה בת ממשלתית. **חברה מעורבת** היא חברה שאינה ממשלתית, ושחצי או פחות מכוח ההצבעה באספותיה הכלליות, או שהזכות למנות מחצית או פחות מהדירקטורים שלה, נתונים בידי המדינה. **חברה בת ממשלתית** היא חברה שיותר מחצי כוח ההצבעה באספותיה הכלליות, או שהזכות למנות יותר ממחצית מהדירקטורים שלה, נתונים בידי חברה ממשלתית, בידי חברה בת ממשלתית או בידי חברה ממשלתית עם חברה בת ממשלתית.[12]

חברות ממשלתיות מוקמות על פי החלטת ממשלה.[13] ההחלטה להקים חברה ממשלתית אמורה לכלול, בין השאר, את מטרות החברה, את המבנה של הון מניותיה ואת הזכויות הצמודות לסוגי מניותיה, את המספר הכולל של דירקטורים בחברה, מהם – את מספר הדירקטורים מטעם המדינה ואת השר או השרים שיהיו אחראים לענייני החברה.[14] הממשלה היא הגוף שאמור לאשר החלטות בנושאים מסוימים: שינוי במטרות של חברה ממשלתית, הגדלה של הון המניות הרשום שלה, שינוי בזכויות הצמודות למניות, הקצאת מניות או הסכמה להעברת מניות באופן המשנה את יחסי הכוחות בין חברי החברה, הפיכת חברה מחברה שאינה פרטית לחברה פרטית או להפך, חידוש הארגון של חברה, פירוקה מרצון, פשרה, סידור או מיזוג שלה עם חברה אחרת, הענקת זכות מאת החברה או נטילת התחייבות על ידי החברה באופן העשוי להגביל את הממשלה בתפקידה השלטוני או במעמדה כבעלת מניות בחברה ועוד.[15]

החוק מעניק לממשלה כמה סמכויות חשובות נוספות בתחום הפעילות של החברות הממשלתיות. אחת מהן נוגעת להפרטה של חברות ממשלתיות. על עצם ההפרטה של חברה ממשלתית ועל אופן ההפרטה שלה מוסמכת להחליט ועדת השרים לענייני הפרטה, שעם חבריה נמנים ראש הממשלה, שר האוצר ושר המשפטים.[16] החוק קובע כי אישור של ועדת השרים לענייני הפרטה נדרש גם לצורך צו שמוציאים ראש הממשלה ושר האוצר לשם שמירה על אינטרסים של המדינה בחברה המיועדת להפרטה, וגם כדי לחייב חברה ממשלתית שהוצא לגביה צו כזה להמשיך ולספק שירותים חיוניים – אם היא חדלה לספקם או אם יש חשש כזה.[17] כמו כן, החוק מאפשר לממשלה, באישור ועדת הכספים של הכנסת, שלא להחיל על חברה ממשלתית את חוק החברות הממשלתיות או חלק מהוראותיו מטעמים של ביטחון המדינה, יחסי חוץ או קשרי מסחר בין-לאומיים, וכן לפטור מהוראותיו או מחלק מהן חברה שנועדה לקדם מטרות ציבוריות בתחומי הרווחה, התרבות, הבריאות והחינוך.[18]

שר האוצר ממונה על ביצוע הוראותיו של חוק החברות הממשלתיות.[19] קביעה זו עולה בקנה אחד עם תפקידו המרכזי של משרד האוצר כגורם מטה ממשלתי ראשון במעלה בתחומי המדיניות הכלכלית. על רוב החברות עצמן אחראים לפחות שני שרים:[20] שר האוצר, כשר עם ראיית-העל הכלכלית-תקציבית של הממשלה, ובצדו שר נוסף או שרים נוספים שעליהם החליטה הממשלה להטיל את האחריות ושמשרדיהם מתמחים בתחומי העיסוק של החברות הרלוונטיות. השרים האחראים מייצגים למעשה את הממשלה ואת הציבור באספה הכללית של החברה, וההחלטות המהותיות ביותר בנוגע לחברה מתקבלות כאמור על ידי הממשלה.[21] השרים האחראים ממנים את הדירקטורים מטעם המדינה (את כל הדירקטורים בחברות הממשלתיות וחלק מהדירקטורים בחברות המעורבות, על פי חלקה היחסי של המדינה בחברה) לאחר שמועמדותם אושרה על ידי הוועדה לבדיקת מינויים.[22] סמכויות אלה ואחרות מאפשרות לממשלה להשפיע על מהלכיהן של החברות שבבעלותה.

היקף ההשפעה ואופן ההשפעה המותרים והרצויים של הממשלה על חברות שבבעלותה, המלאה או החלקית, הם נושא מורכב ושנוי במחלוקת. לפי חוק החברות הממשלתיות, חברות אלו אמורות לפעול בדרך כלל לפי שיקולים עסקיים המנחים חברות לא ממשלתיות – אלא אם הממשלה, באישור ועדת הכספים של הכנסת, החליטה אחרת (ראו להלן), כלומר: ללא מעורבות פוליטית-מפלגתית עמוקה העשויה למנוע השאת רווחים והצלחה עסקית.[23] בהמשך לכך, חוק החברות, החל גם על חברות

"המחלוקת באשר להיקף המעורבות של השרים בהתנהלותן של החברות שבבעלות ממשלתית ובאשר לאופי המעורבות הזו שרירה וקיימת, והיא מבטאת את המתח המובנה בין היענות לרצון הציבור לבין התנהלות עסקית שאיננה מבוססת על שיקולים פוליטיים-מפלגתיים."

ממשלתיות ועל חברות מעורבות, קובע כי על הדירקטור להפעיל שיקול דעת עצמאי בבואו להצביע בישיבות הדירקטוריון ואסור לפגוע בעצמאות זו.[24] אם כך, לשרים האחראים על חברה פלונית אסור להנחות דירקטור שמונה על ידם כיצד להצביע בעניין מסוים ואין הם רשאים להתערב בתוכני ההחלטות של הדירקטוריון.[25]

החלטה של שרים למנות אדם מסוים לתפקיד דירקטור היא דרך מרכזית בעבורם להשפיע בעקיפין על מדיניות החברה;[26] כמו כן, החוק מאפשר לשרים להשפיע על מהלכיהן של חברות בבעלות ממשלתית באמצעים נוספים. כך, למשל, חובתם החוקית של הדירקטורים למסור לשרים האחראים על חברה מידע על ענייניה ועל פעולותיהם בה, מאפשרת לשרים להשפיע על הדירקטורים: ביכולתם לבקש מהדירקטורים דין וחשבון על החלטותיהם בנוגע לחברה ועל מהלכי החברה עצמה.[27] נוסף על כך, הסמכויות שחוק החברות הממשלתיות מקנה לממשלה לקבל החלטות מבניות מהותיות בנוגע לחברה (פירוק, מיזוג וכו') הן ערוץ השפעה משמעותי של הדרג המדיני הנבחר על המהלכים של חברות בבעלות ממשלתית. כל אלה – בלי להתערב בעבודתם השוטפת של הדירקטורים ובלי לפגוע בשיקול דעתם.

מצד שני, שרי הממשלה קיבלו את אמון הציבור בהכרעה דמוקרטית והם רשאים לכאורה לעצב מדיניות ציבורית בהתאם למנדט שקיבלו – גם באמצעות הנחיית החברות הממשלתיות לפעול כדי להשיג מדיניות זו, בכפוף לתקנון החברה. כמו כן, בהתחשב בכך שחלק מהמטרות שהממשלה מבקשת לקדם באמצעות חברות אלו אינן עולות בהכרח בקנה אחד עם שיקולים עסקיים, וחלקן אף אינן רווחיות מעצם התפקידים שיועדו להן – החוק מתיר לממשלה, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להחליט באופן חריג כי חברה תפעל על פי שיקולים לא עסקיים.[28]

ועדת ברק הייתה בדעה שיש לממשלה סמכות להנחות חברה בבעלותה כיצד לפעול. היא אף הציעה לפצות חברה ממשלתית, מתוך תקציב המדינה, בגין נזק כספי שנגרם לה בעקבות הנחיית הממשלה לפעול באופן הנוגד לכאורה את טובתה העסקית ושאינו נכלל במטרותיה המקוריות.[29] הצעה זו לא אומצה בנוסח החוק שהתקבל. המחלוקת באשר להיקף המעורבות של השרים בהתנהלותן של החברות שבבעלות ממשלתית ובאשר לאופי המעורבות הזו שרירה וקיימת, והיא מבטאת את המתח המובנה בין היענות לרצון הציבור לבין התנהלות עסקית שאיננה מבוססת על שיקולים פוליטיים-מפלגתיים.

במבט השוואתי, הניסיון שנצבר במסגרת המחקרים של OECD מצביע על כך שבמדינות מפותחות, חברות ממשלתיות משגשגות בשהמדינה מתפקדת בשחקן פעיל ובעל מידע חיוני בתחומי עיסוקן; בשהממשל התאגידי שלהן מושתת על מקצועיות, יעילות, שקיפות ואחריות דיווח; ובשחברות ממשלתיות אינן

מקבלות יחס מועדף על פני חברות לא ממשלתיות ולהפך. גם ממשלות במדינות אחרות נדרשות למצוא את האיזון בין חופש הפעולה של החברות הממשלתיות לבין השאיפה לקדם את המדיניות שלשמה נבחרו; רצוי שהממשלות ינחו חברה ממשלתית כיצד לפעול רק כשמדובר בסוגיות אסטרטגיות ובהשגתן של מטרות ציבוריות שאין להן צביון עסקי מובהק.[30]

4. רשות החברות הממשלתיות

רשות החברות הממשלתיות היא יחידת סמך של משרד האוצר המהווה חוליה מקשרת בין הממשלה לבין החברות הממשלתיות והחברות המעורבות;[31] נוסף על כך הרשות מפקחת על פעילותן של ארבע עמותות.[32] חוק החברות הממשלתיות מייעד לרשות שורה של תפקידים ומטלות: לייעץ לממשלה ולשרים בעניינים הנוגעים לחברות הממשלתיות; לטפל לפי הנחיות הממשלה בעניינים הנוגעים לכלל החברות הממשלתיות או לחברות מסוגים מסוימים; לעקוב אחר ההמלצות של מבקר המדינה בנוגע לחברות ממשלתיות ולסייע בהטמעתן; לתת סיוע וייעוץ לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן; לעקוב באופן רציף אחר פעילותן של החברות הממשלתיות ולדווח לשרים על הממצאים; לבדוק את הדו"חות שהחברות הממשלתיות מגישות לה ואת החומרים שהדו"חות מבוססים עליהם, ולהעביר את הערותיה לחברות ולשרים האחראים עליהן; לטפל ולסייע בהקמה ובביצוע של שינויים במבנה של חברה: פירוק, מיזוג, פשרה, סידור, חידוש, ארגון ומכירת מניות; לייעץ לוועדת השרים בעניינים הנוגעים להפרטה ולטפל בביצוע של החלטות הפרטה; לפעול למען ייצוג הולם של יהודים יוצאי אתיופיה או דרוזים בקרב העובדים בחברות ממשלתיות; למלא כל תפקיד שיטילו עליה הממשלה או השרים לגבי חברה ממשלתית וכל תפקיד אחר שחוק החברות הממשלתיות מייעד

"רשות החברות הממשלתיות היא יחידת סמך של משרד האוצר המהווה חוליה מקשרת בין הממשלה לבין החברות הממשלתיות והחברות המעורבות; נוסף על כך הרשות מפקחת על פעילותן של ארבע עמותות."

לה.[33] אכן, חוק החברות הממשלתיות מייחד לרשות החברות הממשלתיות שורה של מטלות ותפקידים מפורטים הנוגעים לחברות.[34]

כדי למלא בהצלחה את התפקידים המוטלים עליה, רשות החברות הממשלתיות מוסמכת לדרוש מידע וחומר מחברה ממשלתית או מחברה מעורבת,[35] מדירקטור מטעם המדינה בחברה, ממנכ"ל חברה ממשלתית ובאמצעותו – מכל אדם העובד בחברה או מועסק בשירותה, וכן לעיין ברשומות ובמסמכים של חברה.[36] כמו כן, נציגים מטעם הרשות רשאים להשתתף בישיבות הדירקטוריון של החברות שתחת פיקוחה ומעמדם בישיבות אלה הוא כשל דירקטורים בחברה, אך הם אינם נכללים במניין החוקי הדרוש לקיום ישיבה ואין להם זכות הצבעה.[37] נוסף על כך הרשות מוסמכת לדרוש מדירקטוריון של חברה ממשלתית לקיים ישיבה מיוחדת.[38]

רשות החברות מובילה בשנים האחרונות רפורמות משמעותיות ורחבות היקף בתחום הפעילות של חברות ממשלתיות, שעיקרן הגדלת היעילות והרווחיות של החברות, קידום המִנהל התקין והשקיפות בהן, חיזוק מעמדם של מנכ"לי החברות, צמצום המעורבות של גורמים פוליטיים-מפלגתיים בניהולן ומיקוד

"מצד אחד הרשות היא זרוע של הבעלים: היא מייעצת לממשלה ולחברות הממשלתיות, מנחה מקצועית את החברות ומסייעת להן וכו'; מהצד האחר, הרשות היא גורם מאסדר, רגולטור המפקח על הפעילות של החברות הממשלתיות ושל החברות המעורבות ומוודא את תקינותה. שתי התכליות שלובות זו בזו."

של אחזקות הממשלה במספר מצומצם יותר של חברות. בד בבד עם קידום רפורמות אלה, וכדי לממשן בהצלחה, עברה הרשות שינוי ארגוני ונכון להיום (2017) פועלות בה שמונה יחידות: ארבע יחידות קו וארבע יחידות מטה.[39] בראש כל אחת מהיחידות עומד סגן בכיר למנהל רשות החברות ומתחתיו עובדים רכזים ורפרנטים. בשנת 2015 עבדו ברשות יותר משבעים עובדים.[40] בצד ההצלחות בפעילותה של רשות החברות הממשלתיות, יש המצביעים גם על בעיות בתפקודה.[41]

בדו"ח שהגישה רשות החברות על פעילותה בשנת 2014 נטען כי במסגרת השינוי התפיסתי שהוביל לקידום הרפורמות באמור לעיל, אימצה הרשות את העיקרון שלפיו היא הבעלים האקטיבי של החברות הממשלתיות.[42] אנו סבורים כי אף שהרשות ממלאת תפקיד מרכזי ומכריע בקידום תפקודן היעיל והמוצלח של החברות הממשלתיות והחברות המעורבות, המדינה באמצעות הממשלה היא שמחזיקה במניותיהן בעבור הציבור כולו. כמו כן, לטענה שלפיה רשות החברות היא הבעלים האקטיבי של החברות הממשלתיות אין בסיס בחוק החברות הממשלתיות.

רשות החברות הממשלתיות היא גוף מטה שנועד לסייע לממשלה – הבעלים, בשם הציבור ולמענו – להבטיח כי החברות הממשלתיות משיגות את מטרותיהן באופן חוקי ויעיל באמצעות ייעוץ וסיוע מקצועיים, בקרה ומעקב. אם כן, מצד אחד הרשות היא זרוע של הבעלים: היא מייעצת לממשלה ולחברות הממשלתיות, מנחה מקצועית את החברות ומסייעת להן וכו'; מהצד האחר, הרשות היא גורם מאסדר, רגולטור המפקח על הפעילות של החברות הממשלתיות ושל החברות המעורבות ומוודא את תקינותה.[43] שתי התכליות שלובות זו בזו.

5. ההצדקות לבעלות ממשלתית בחברות

התפקיד הראוי והנכון של הממשלה בכלכלה הוא מהנושאים המרכזיים המעסיקים את המחשבה הכלכלית והמדינית זה מאות שנים. נושא זה העסיק ומעסיק מספר רב של נבחרי ציבור, עובדים במגזר הציבורי, אנשי עסקים, חוקרים באקדמיה ואזרחים בכלל. מדינות אימצו גישות ועמדות באשר לתפקיד הממשלה ולגודלה, המתבססות על תפיסת עולם מדינית-חברתית ועל ניסיון מצטבר. בטרם נציג את העיקרון המנחה את המלצותינו בנוגע לבעלות ממשלתית בחברות בישראל, נתייחס בקצרה ליתרונות ולחסרונות של בעלות ממשלתית בנכסים ושל אספקה ממשלתית או מימון ממשלתי של שירותים. לאחר מכן נתמקד ביתרונות ובחסרונות של פעילות ממשלתית באמצעות בעלות בחברות.

"בחברה חופשית, המערכת המדינית והמערכת המשפטית צריכות להבטיח לכל אדם זכות לקניין, חופש עיסוק (לרבות החופש למכור מוצרים ושירותים), חופש לבחור מוצרים ושירותים, וחופש להתאגד ולהקים חברות וגופים אחרים (מפלגות, עמותות, שותפויות וכו') לקידום מטרות כלכליות וחברתיות."

בחברה חופשית, המערכת המדינית והמערכת המשפטית צריכות להבטיח לכל אדם זכות לקניין, חופש עיסוק (לרבות החופש למכור מוצרים ושירותים), חופש לבחור מוצרים ושירותים, וחופש להתאגד ולהקים חברות וגופים אחרים (מפלגות, עמותות, שותפויות וכו') לקידום מטרות כלכליות וחברתיות. בהתקיים תנאים מסוימים,[44] מנגנון השוק אמור להקצות משאבים ביעילות ולאפשר לפרטים בחברה לבחור מוצרים ושירותים – באיכויות רבות ובטווח רחב של מחירים – בהתאם לרצונותיהם ולהעדפותיהם האישיות.[45]

עם זאת, לא תמיד השוק מצליח להבטיח לכל פרט ופרט אספקה של כל שירות שנתפס כהכרחי ושל כל מוצר שנתפס כחיוני. בהקשר זה מדע הכלכלה מצביע על קיומם של טובין ציבוריים – מוצרים ושירותים שצריכתם על ידי פרט אחד אינה מונעת את צריכתם על ידי פרטים אחרים, ושאי-אפשר או שיקר מאוד למנוע מאדם צריכה או שימוש במוצר או קבלה של שירות באמור. במצב עניינים כזה, לאף גורם פרטי – אזרח יחיד או תאגיד – אין תמריץ להשקיע במוצר או בשירות כשפרטים אחרים יכולים ליהנות מהם באותה מידה בלי להשקיע בהם כלל. על כן, מוצרים ושירותים אלה מתוקצבים בדרך כלל באמצעות מימון ציבורי ולרוב גם מסופקים על ידי עובדי המגזר הציבורי.[46]

כך, למשל, מערכת הביטחון, מערכת אכיפת החוק ומערכת השפיטה מספקות מוצרים ציבוריים בטיבם, שכל האזרחים במדינה אמורים ליהנות מהם באותה מידה. מערכות אלה מופעלות בעיקר על ידי המגזר הציבורי וממומנות בכספי ציבור. יתרה מזו: השירותים שמערכות אלו מספקות נתפסים כמטלות שלטוניות, ויש התופסים שירותים נוספים (למשל כליאת אסירים) כמטלות שלטוניות שרק המדינה צריכה לבצע ולממן. לפי תפיסה זו יש אפוא מוצרים ושירותים שאינם בגדר טובין ציבוריים על פי ההגדרה הצרה – ואף על פי כן אין להפקידם בידיים פרטיות. במקרים כאלה ישנה חשיבות לפיקוח על עצם ביצוע העבודה ועל תהליך האספקה של המוצר או של השירות ולא רק על התוצאה, ולכן אין להסתפק במימון ציבורי שלהם (כשהביצוע מופקד בידיהם של גורמים פרטיים). גם כשאספקת המוצר או השירות כרוכה בסיכון גדול תגבר הנטייה לבצעה על ידי המגזר הציבורי.[47]

גם שירותים ומוצרים הפסדיים, או שאינם צפויים להניב רווח – נשמת אפו של המגזר הפרטי, עשויים להיות ממומנים על ידי המגזר הציבורי ומסופקים על ידו, או ממומנים על ידי המגזר הציבורי ומסופקים על ידי חברות עסקיות שאינן ממשלתיות או על ידי ארגוני המגזר השלישי. טיפול באוכלוסיות הסובלות ממצוקה כלכלית או ממצוקה בריאותית, הפעלת קווי רכבת ואוטובוס באזורים מרוחקים ודלילי אוכלוסייה והפעלת מערך ניטור ססמולוגי בכל ימות השנה משתייכים לקטגוריה זו. המוסדות הנבחרים עשויים אפוא להחליט כי נגישותו של

"על פי רוב, גם אספקה של שירותי יסוד ומוצרי יסוד מונופוליסטיים בטיבם (למשל: הולכת חשמל או גז טבעי) ממומנת ומבוצעת על ידי המגזר הציבורי."

הציבור הרחב לשירותים או למוצרים מסוימים, וזמינותם בעתות שגרה וחירום באחד, חשובות עד כדי אספקתם באמצעות כספי המסים ולעתים אף באמצעות עובדי המגזר הציבורי עצמו, שכן למגזר הפרטי אין תמריץ לממן בעצמו שירותים ומוצרים אלה. בהקשר זה יש להדגיש את הצורך לקדם סולידריות חברתית –במיוחד בחברה הטרוגנית ומשוסעת כמו החברה הישראלית – באמצעות אספקה של שירותים ומוצרים כאלה.[48]

על פי רוב, גם אספקה של שירותי יסוד ומוצרי יסוד מונופוליסטיים בטיבם (למשל: הולכת חשמל או גז טבעי) ממומנת ומבוצעת על ידי המגזר הציבורי. בהיעדר תחרות, או בהתקיים תחרות מצומצמת בנוגע לאספקה של מוצר או שירות – בגלל העלות הגבוהה הכרוכה בכניסה לתחום – אין לגורם פרטי תמריץ של ממש להתייעל, להשתפר ולהציע לצרכנים מחיר נמוך ומשתלם יותר בעבור אותו מוצר או אותו שירות. במצב כזה, אזרחים מעוטי יכולת יתקשו במיוחד להשיג את אותו מוצר יסוד או את אותו שירות בסיסי בשל עלותם הגבוהה, אלא אם כן הם יסובסדו על ידי המגזר הציבורי. [49] נוסף על כך, למגזר העסקי אין תמריץ שוקי של ממש לספק מוצר או שירות במידה שתבטיח זמינות מספקת שלהם בשעת חירום.[50] כך, למשל, אספקה של חשמל או של מים בהיקף רחב בזמן מלחמה עשויה לחייב השקעה גדולה בתשתיות אבטחה וביצירת עודפים, במידה שתניא חברות

"מקבלי החלטות בדרג הנבחר ובדרג הממונה בממשלה עשויים להחליט, משיקולים לאומיים ואחרים, ליטול סיכונים כלכליים גם כשההשקעה הראשונית אינה משתלמת לגורמי שוק."

עסקיות מלהיכנס לתחומים אלה בשל ההפסדים שהן צפויות לספוג. לבסוף, שליטה של גורם פרטי באספקה של מוצרים מונופוליסטיים או של שירותים מונופוליסטיים בעלי חשיבות רבה יכולה להעניק לו עמדת מיקוח רבת-עוצמה אל מול הממשלה ואל מול הציבור הרחב, וזו עשויה לסכן את שלטון הדמוקרטי במדינה. על כן, ממשלות הנהנות להלכה מלגיטימציה ציבורית רחבה ואמורות לקדם את עניינו של הציבור הרחב – עשירים, אנשי מעמד הביניים ומעוטי יכולת כאחד – נוטות ליטול חלק באספקה של שירותים ומוצרים מסוג זה. השתתפות הממשלה יכולה להיות באמצעות מימון או באמצעות ביצוע השירות או ייצור המוצר, כדי ליצור מצב שבו יוכלו אזרחים רבים ככל האפשר ליהנות ממוצר מונופוליסטי או משירות מונופוליסטי. החלטת הממשלה אם לממן ולבצע את המשימה או רק לממן אותה תלויה במידת השליטה והפיקוח שהממשלה מבקשת להפעיל.

אפשרות אחרת היא אספקת שירותים ומוצרים מונופוליסטיים על ידי גורם פרטי, תוך כדי פיקוח של הרשות המבצעת על המחיר והאיכות של המוצר או השירות. אפשרות זו עשויה לחסוך למדינה עלויות כגון מימון של תנאי העסקת עובדים, אולם היא גם מחייבת את המדינה להחזיק ביכולת אפקטיבית לפקח על המחירים ועל טיב השירות או על טיב המוצר. בה בעת,

ייתכן שהיקף הדרישות של הממשלה מהגורם הפרטי שמספק את השירות המונופוליסטי או את המוצר המונופוליסטי יגרום לאחרון לוותר על אספקת השירות בשל העלויות הנובעות מעמידה בדרישות הממשלתיות (למשל: הדרישות הנובעות מהצורך להיערך לשעת חירום). אפשרות שלישית היא יצירת שותפות בין המגזר הפרטי לבין המגזר הציבורי לצורך אספקה של שירות או מוצר מונופוליסטי כדי ליהנות מיתרונותיו של כל מגזר.

כמו כן, מקבלי החלטות בדרג הנבחר ובדרג הממונה בממשלה עשויים להחליט, משיקולים לאומיים ואחרים, ליטול סיכונים כלכליים גם כשההשקעה הראשונית אינה משתלמת לגורמי שוק. יצירת בסיס ראשוני של השקעה בתחום פעילות מסוים או באזור גאוגרפי מסוים ופיתוח שלהם עשויים לעודד השקעה של גורמים פרטיים בשלבים מתקדמים יותר, כשהסיכויים להרוויח גבוהים וודאיים יותר. כך, למשל, ביצוע סקרי קרקע לאיתור אוצרות טבע, ופיתוח אזורי ספר עם פיזור אוכלוסיית המדינה ועם ביסוס הריבונות באזורים מרוחקים ממרכזי מגורים ועסקים, עשויים להתבצע בשלב הראשוני באופן מוצלח יותר על ידי המגזר הציבורי. זאת, משום שהמגזר הפרטי עשוי להתקשות לראות בהשקעה מסוג זה הזדמנות טובה להפקת רווחים בטווח הקצר. לאחר הפיתוח הראשוני תוכל הממשלה לצאת מהתמונה ולאפשר למגזר הפרטי לספק את השירות או את המוצר באופן תחרותי.[51]

מצב נוסף שבו מוסדות נבחרים עשויים לקדם בעלות ציבורית על אספקה של מוצרים ושירותים מתרחש כשהם מעוניינים לשמור על יכולת ועל מידע בתחומים רגישים, בעיקר בנושאי ביטחון-פנים וביטחון-חוץ. העברה של מידע ביטחוני רגיש לידי אנשי עסקים במגזר הפרטי יכולה ליצור סיכון לשלומם של אזרחי המדינה, למשל אם אותם גורמים פרטיים קשורים לגורמים שעוינים את המדינה, אם הם

"מצב נוסף שבו מוסדות נבחרים עשויים לקדם בעלות ציבורית על אספקה של מוצרים ושירותים מתרחש כשהם מעוניינים לשמור על יכולת ועל מידע בתחומים רגישים, בעיקר בנושאי ביטחון-פנים וביטחון-חוץ."

אינם שומרים כיאות על המידע הביטחוני או אם הם משתמשים בו לרעה ומנצלים את גישתם אליו כדי ללחוץ על הממשלה לקידום טובתם העסקית. עם זאת, במדינת ישראל ובמדינות אחרות יש מנגנונים להפעלת פיקוח ממשלתי על חברות פרטיות העוסקות בייצור ביטחוני ויש גם תעשיות ביטחוניות פרטיות משגשגות.[52] העברת מידע ותשתיות בתחום הביטחוני תלויה אפוא במידת הסיווג של המידע – עד כמה הוא רגיש – ובמידת היעילות של הפיקוח על השימוש הראוי במידע זה.

בדומה, יש לממשלות עניין לשמור על תשתיות ידע לאומיות איכותיות וזמינות, לרכוש ידע ולפתח ידע בתחומים החיוניים לביטחון המדינה ולכלכלתה לטובת כלל הציבור, כמו אמצעים לחקר הקרקע והים ולניטורם. החשיבות הגלומה בפיתוח התשתיות ובהבטחת היותן זמינות למגזר הציבורי ולמגזר הפרטי – בכל עת, לרבות בשעת חירום, ללא תלות בגורם מסחרי – עשויה להביא את המוסדות הנבחרים להחליט כי תשתיות אלה יישארו בידי המגזר הציבורי ולא יועברו לידי המגזר הפרטי.[53]

בצד היתרונות שמנינו, לבעלות ממשלתית ולניהול ממשלתי יש חסרונות בולטים. ראשית, יש המחזיקים בעמדה מרחיקת-לכת ושוללים את קיומם של מגזר ציבורי רחב ושל ממשלה

"יש המחזיקים בעמדה מרחיקת-לכת ושוללים את קיומם של מגזר ציבורי רחב ושל ממשלה גדולה, בטענה לפגיעה בזכות הקניין ולהגבלה של חירות האזרחים במישורים אחרים."

גדולה, בטענה לפגיעה בזכות הקניין ולהגבלה של חירות האזרחים במישורים אחרים. לפי גישה זו, אזרחי המדינה הם שצריכים להחליט אילו שירותים וסחורות יקנו בכספם – ולא נבחרי ציבור, העשויים לפעול למען האינטרסים הצרים שלהם ולא בהכרח לטובת הציבור הרחב. נוסף על כך, קשה להגדיר "מלמעלה" את טובת הציבור הרחב, שהעדפותיו מגוונות. תכנון מרכזי של השוק או של חלק ממנו עשוי לכפות – לפחות על חלק מהאזרחים – אספקה של סחורות ושירותים שאין להם חפץ בהם ולאפשר לממשלה לפגוע פגיעה של ממש באוטונומיה שלהם.

לפי טענה אחרת עלול להיווצר נתק בין הציבור לבין המגזר הציבורי שאמור לפעול למענו, משום שזה האחרון מוגן במידה רבה מפני תחרות ומפני שינויים, ובדרך כלל הוא אינו כפוף לתמריצי שוק כמו המגזר הפרטי. זאת, בזכות היותו ממומן מכספי משלם המסים ללא קשר לביצועיו,[54] בזכות הסיוע הרחב שהוא יכול לקבל מקופת המדינה בעתות מצוקה גם כשהוא לא יעיל, ובזכות עיגון קיומו ופעילותו ברמות שונות של חקיקה (ראשית, משנית וכו'), באופן המבטיח כי ימשיך להתקיים כמעט בכל עת ובכל מצב. לעומת זאת, לחברה ציבורית או לחברה פרטית שאינן בבעלות ממשלתית אין לכאורה זכות קיום ללא השאת רווחים. מצב עניינים זה גורם למגזר הציבורי להתאפיין

"לפי טענה אחרת עלול להיווצר נתק בין הציבור לבין המגזר הציבורי שאמור לפעול למענו, משום שזה האחרון מוגן במידה רבה מפני תחרות ומפני שינויים, ובדרך כלל הוא אינו כפוף לתמריצי שוק כמו המגזר הפרטי."

בקיבעון, בהיעדר יעילות ובבזבזנות, תוך יצירת פוטנציאל לגידול לא מוצדק של מצבת עובדיו ושל התקציבים המוקצים לטובתו. החסרונות האמורים מתחדדים כשמדובר בשירות ובמוצר בעלי אופי מונופוליסטי, המעניקים לספקי השירותים האלה במגזר הציבורי עצמו כוח רב, שמאפשר להם להתנגד לשינויים שהאזרחים ונבחריהם מעוניינים לקדם.[55]

גורמים נוספים העשויים לפגוע בהתנהלות של המגזר הציבורי, והוזכרו לעיל בהקשר של חברות ממשלתיות, הם עירוב של שיקולים פוליטיים-מפלגתיים וקידום מינויים פוליטיים-מפלגתיים במגזר הציבורי באופן שאינו מיטיב עם הציבור הרחב אלא עם נבחרי הציבור ועם המקורבים אליהם. לא פעם, גורמים המקורבים למפלגות השלטון ממונים לתפקידים במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות גם בלי שיש להם הכישורים המתאימים, גם אם הם עומדים בתנאי הסף שהציב החוק. זו אחת הדרכים שבאמצעותן נבחרי הציבור מבקשים לתגמל את האנשים שעזרו להם מחד גיסא, ולהבטיח כי החלטותיהם תבוצענה על ידי אנשי שלומם מאידך גיסא. ברם, לא פעם המינויים הפוליטיים-מפלגתיים גובים מהציבור מחיר כבד, הבא לידי ביטוי בחוסר מקצועיות

ובהתנהלות לא יעילה ואף מושחתת, המובילה לכתבי אישום פליליים. נוסף על כך, בחברות ממשלתיות מסוימות, חברים בוועדי עובדים נוהגים להתפקד למפלגות הגדולות כדי להפעיל לחץ על השרים האחראים על החברות שבהן הם עובדים, בשאיפה להטיב את תנאיהם – תהיינה תוצאות הבחירות אשר תהיינה.[56]

המגזר הציבורי צריך לפעול במסגרת אילוצים חוקיים וביורוקרטיים נוספים על אלה החלים על גופים במגזר הפרטי. החוק מציב לפני שירות המדינה והחברות הממשלתיות דרישות שחברות עסקיות וארגוני חברה אזרחית אינם מחויבים לעמוד בהן, דוגמת החובה לקדם ייצוג הולם של מגזרים שונים בחברה – נשים, בני מיעוטים ועוד – במצבת העובדים שלהם.[57] כמו כן, עובדי המגזר הציבורי כפופים להנחיות של יועצים משפטיים ושל חשבים בשירות הציבורי, ובמקרה של חברות ממשלתיות – גם להנחיות של רשות החברות הממשלתיות; עוד הם כפופים לביקורת של מבקר המדינה.

דרישות אלה נועדו להבטיח שעובדי המגזר הציבורי לא ינצלו לרעה את משרתם אלא יפעלו למען המטרות שהגדירו להם נבחרי הציבור במסגרת החוק, לטובת הציבור הרחב. עם זאת, דרישות אלה מקשות על הוצאה לפועל של מדיניות בפרק זמן סביר וברמת ביצוע גבוהה, מעכבות ומסבכות תהליכי עבודה – לעתים שלא לצורך. נוסף על כך, לא פעם נוצרת בעיה שמקורה בהפרדה בין סמכות לבין אחריות, כשהיועץ המשפטי או החשב במשרד ממשלתי או בחברה ממשלתית מטילים וטו על החלטה מסוימת של רשות שלטונית או מתנים עליה בלי לשאת באחריות לתוצאות של ההחלטה או של ההימנעות מקבלתה. בסופו של דבר נושאים באחריות זו נבחרי הציבור וההנהלות של משרדי הממשלה ושל החברות הממשלתיות.[58]

"המגזר הציבורי צריך לפעול במסגרת אילוצים חוקיים וביורוקרטיים נוספים על אלה החלים על גופים במגזר הפרטי."

בעיה נוספת המאפיינת במיוחד את המגזר הציבורי בישראל נוגעת להיעדר היציבות השלטונית ולתחלופה התכופה יחסית של שרים במשרדי הממשלה. במצב שבו כהונתן של ממשלות אינה ארוכה, ובחלק מהמשרדים השרים מתחלפים לא רק בעקבות בחירות אלא גם במהלך כהונתה של הממשלה, קשה לתכנן מדיניות לטווח ארוך ולהבטיח באופן יסודי את יישומה המלא. חילופי השרים גוררים לא פעם שינויי מדיניות ויוצרים היעדר עקביות בפעילות המשרדים. על רקע זה מתחדדת עוצמתם האמורה של יועצים משפטיים, של חשבים ושל בעלי תפקידים נוספים המכהנים במשרתם פרקי זמן ארוכים יותר מהשרים הממונים עליהם.[59]

גורם נוסף המכביד על הניהול הממשלתי ועל הבעלות הממשלתית בנכסים הוא יחסי העבודה במגזר הציבורי ודיני העבודה, המיטיבים באופן מרחיק-לכת עם העובדים – במיוחד עם אלו החזקים – לעתים קרובות על חשבון טובתו של הציבור הרחב. בישראל, השילוב של עוצמה פוליטית-מפלגתית ושל הגנה משפטית אפשרו לכמה ארגוני עובדים להיהפך לגורם המכריע בהתנהלות של המגזר הציבורי באופן המביא להגדלה לא מוצדקת של מצבת העובדים בחלקים מסוימים של מגזר זה, לניפוח עלויות ההעסקה בו, להיעדר יעילות בחלקים מסוימים

"פעולה באמצעות חברה ממשלתית גם היא דרך לשלב מאפיינים של המגזר הפרטי בתפקוד של המגזר הציבורי ובדרכי התנהלותו."

שלו, לפגיעה בצמיחה ובפריון של המשק כולו ולקושי בקידום רפורמות חיוניות בשירות המדינה ובחברות ממשלתיות. העובדה שחלקים מהמגזר הציבורי מספקים מוצרים ושירותים מונופוליסטיים (כגון הולכת חשמל, מים ודלק) מחריפה את המצב: בשונה מענפים תחרותיים, היעדרן של חלופות מגדיל את כוח המיקוח של ארגוני העובדים ומקטין את התמריץ שלהם להבטיח כי היחידה או החברה שבה הם עובדים תתנהלנה ביעילות ותשמורנה על יתרון תחרותי.[60]

לאור האמור לעיל, במקרים רבים אפשר, ולעתים אף רצוי, לשלב גורמים במגזר הפרטי בהיבט ביצועי או בהיבט מימוני של אספקת מוצר או שירות על ידי המדינה, וכך לנסות לשלב את היתרונות של מגזר זה עם אלו של המגזר הציבורי. שני המגזרים אינם מוציאים אפוא זה את זה ולא פעם הם אף עשויים להשלים זה את זה. השילוב בין המגזרים יכול להתבצע באמצעות פרסום מכרז לאספקת שירות או מוצר, ביצירת תחרות בין גופים פרטיים לבין גופים ציבוריים בענף פעילות מסוים ועוד.[61]

בשונה מפעולה במסגרת משרד ממשלתי, פעולה באמצעות חברה ממשלתית גם היא דרך לשלב מאפיינים של המגזר הפרטי בתפקוד של המגזר הציבורי ובדרכי התנהלותו. מצד אחד החברות הממשלתיות הן חלק מהמגזר הציבורי, אך מהצד האחר הן ישויות משפטיות נפרדות הפועלות בדומה לחברות עסקיות לא ממשלתיות. על כן, מנקודת מבטה של המדינה, הן נהנות מעצמאות רבה יותר בהשוואה למשרדי ממשלה ולרשויות סטטוטוריות. הן מאפשרות למשרדי הממשלה להתמקד בקביעת המדיניות ולא לעסוק באספקת מוצרים ושירותים עסקיים, אספקה שהיא חלק מהגשמת המדיניות שנקבעה.[62]

לעצמאות של החברות הממשלתיות יש כמה ביטויים. ראשית, כפי שציינו לעיל, השרים אמנם ממנים את הדירקטורים של החברות מטעם המדינה, אך להלכה הם אינם יכולים להכתיב דפוסי הצבעה לדירקטורים בחברות שעליהן הם אחראים. בכך מתבטא הניסיון לאזן בין מתן ביטוי לרצון הציבור לבין הצורך לקדם את טובתה העסקית של החברה.[63] שנית, הגמישות הניהולית בחברות רבה יותר: הן אינן כפופות לבקרה מצד נציבות שירות המדינה, חירותן לפעול במסגרת התקציב שלהן רבה יותר וקל יותר לפטר עובדים המועסקים בהן. כמו כן, מדיניות שכר העובדים בחברות הממשלתיות שונה מזו הנהוגה בשירות המדינה, והיא נתונה לפיקוח מצד הממונה על השכר במשרד האוצר ולא לפיקוח מצד נציב שירות המדינה. האפשרות לתגמל את עובדי החברות ביתר נדיבות מאפשרת למשוך כוח אדם איכותי מהמגזר העסקי, במיוחד את המנהלים ואת אנשי המקצוע המובהקים. שלישית, להלכה, עוצמתה של העבודה המאורגנת בחברות הממשלתיות פחותה מזו שבשירות המדינה (ברמת המעשה, ועדי העובדים בכמה מהחברות הממשלתיות הם מהחזקים במשק הישראלי). רביעית, הבקרה המופעלת על התנהלותן של החברות יעילה יותר במניעת היווצרות של גירעון תקציבי.[64]

על אף היתרונות הגלומים בפעילות באמצעות חברות בבעלות ממשלתית מלאה או חלקית, החברה כצורת ארגון ובאישיות משפטית נפרדת אינה חפה מהחסרונות המאפיינים בעלות ממשלתית וניהול ממשלתי שציינו לעיל. היענות נמוכה לתמריצי שוק, היעדר יעילות, היעדר מקצועיות, התנהלות בזבזנית, פוליטיזציה

"על אף היתרונות הגלומים בפעילות באמצעות חברות בבעלות ממשלתית מלאה או חלקית, החברה כצורת ארגון ובאישיות משפטית נפרדת אינה חפה מהחסרונות המאפיינים בעלות ממשלתית וניהול ממשלתי."

מפלגתית, השפעה רבה מדי של ועדי העובדים עד כדי ניהול בפועל של החברה הממשלתית (בעיקר בחברות המספקות מוצרים ושירותים מונופוליסטיים חיוניים), שחיתות, צורך להתמודד עם אילוצים ביורוקרטיים מכבידים ועוד – תופעות שליליות אלו מתקיימות גם בחברות שמניותיהן מוחזקות בידי הממשלה, אם כי חלק מהן פחות חריפות מאלו שבשירות המדינה, ומידת חריפותן משתנה מחברה לחברה.[65] כמו כן, פעילות ממשלתית באמצעות חברה יוצרת פוטנציאל ל"בעיית נציג כפולה": האינטרסים של נבחרי הציבור יכולים להיות שונים מהותית מאלו של האזרחים-שולחיהם, והאינטרסים של נושאי המשרה בחברות הממשלתיות והמעורבות יכולים להיות שונים מאלו של נבחרי הציבור ומאלו של האזרחים.[66] בתוך כך, חברי הממשלה נהנים מיתרון של ידע על פני ציבור האזרחים בכל הנוגע לחברות הממשלתיות ואילו נושאי המשרה בחברות הללו נהנים מיתרון של ידע ומומחיות בתחומי פעילותן על פני חברי הממשלה ועל פני הציבור הרחב.

בעיה נוספת היא היעדר הסתכלות מעמיקה וכוללת של הממשלה כגוף קיבוצי על התנהלות החברות שבהן היא מחזיקה מניות, גם במסגרת ועדת השרים להפרטה. זו אחת הסיבות לכך

"לא כל יעד של מדיניות ציבורית שהממשלה והכנסת רוצות להשיג מצדיק הקמה של חברה ממשלתית חדשה או הרחבת פעילות של חברה קיימת. כמו כן, פירוק של חברה ממשלתית שאבד עליה הכלח יכול להיות מורכב ולהימשך זמן רב יחסית."

שהממשלה מתקשה לקדם רפורמות מרחיקות-לכת בחברות ממשלתיות. בעיה אחרת היא הפוטנציאל המתמיד לחיכוך בין מנהל רשות החברות הממשלתיות לבין השרים האחראים על החברות, באופן העשוי להכביד על התנהלותן התקינה. חיכוך יכול להיווצר גם בין שרים האחראים במשותף על חברה ממשלתית.[67] כמו כן, בחברות מעורבות עלולות להתעורר בעיות בשל ויכוחים ומחלוקות בין הגורמים המחזיקים במניות על רקע תפיסות עולם שונות ואינטרסים מנוגדים.

נוסף על כל אלה יש חשש להידרשות מוגזמת של נבחרי הציבור לשימוש באמצעי של חברה ממשלתית, תופעה שאנו מכנים "תאגוד-יתר". לא כל יעד של מדיניות ציבורית שהממשלה והכנסת רוצות להשיג מצדיק הקמה של חברה ממשלתית חדשה או הרחבת פעילות של חברה קיימת. ריבוי חברות ממשלתיות עשוי להוביל לריקון משרדי הממשלה מתוכן, לכפילות מיותרת, לחיכוכים בין משרדים לבין חברות ובין חברות לחברות אחרות, לבזבוז ולהעמקת תופעות כמו העדפת מקורבים, היעדר מקצועיות ושחיתות.[68] כמו כן, פירוק של חברה ממשלתית שאבד עליה הכלח יכול להיות מורכב ולהימשך זמן רב יחסית.

"על פי התפיסה שאנו ממליצים לממשלת ישראל לאמץ, אחזקה ממשלתית במניות של חברות עסקיות מוצדקת רק כשהממשלה מעוניינת להשיג מטרה בעלת מאפיינים עסקיים מובהקים – אספקת שירות עסקי או מוצר – ושאי-אפשר להשיגה באופן טוב ומוצלח יותר במסגרת חברה אחרת שלממשלה כבר יש בה מניות, במסגרת משרד ממשלתי, במסגרת המגזר הפרטי, במסגרת המגזר השלישי או במסגרת השלטון המקומי."

מאחר שהקמה של חברה ממשלתית והפיכה של חברה לא ממשלתית לחברה ממשלתית כרוכות בעלויות לא מעטות – במובן התקציבי ובמובנים אחרים – שבהן, בסופו של דבר, נושא ציבור האזרחים במישרין ובעקיפין, ומאחר שרשות החברות הממשלתיות מפקחת על מאה חברות ועמותות, משקל היתרונות הגלומים בצעד כזה צריך לעלות על החסרונות הנובעים ממנו. החלטת ממשלה להקים חברה או לרכוש מניות בחברה צריכה אפוא להתקבל בשום שכל, על בסיס תפיסה כוללת, רחבה וארוכת-טווח, ולאחר בחינה של כמה חלופות לאספקת השירות או המוצר.

"נוסף על כך אנו סבורים כי הממשלה אינה צריכה לפעול באמצעות עמותות, שהן תאגיד שנועד לשמש את המגזר השלישי בקידום מטרותיו."

על פי התפיסה שאנו ממליצים לממשלת ישראל לאמץ, אחזקה ממשלתית במניות של חברות עסקיות מוצדקת רק כשהממשלה מעוניינת להשיג מטרה בעלת מאפיינים עסקיים מובהקים – אספקת שירות עסקי או מוצר – ושאי-אפשר להשיגה באופן טוב ומוצלח יותר במסגרת חברה אחרת שלממשלה כבר יש בה מניות, במסגרת משרד ממשלתי, במסגרת המגזר הפרטי, במסגרת המגזר השלישי או במסגרת השלטון המקומי.[69] הדבר יכול לנבוע מקיומו של מונופול טבעי, מרצון לשמר תשתיות ובסיסי ידע חיוניים, מטעמים של רגישות ביטחונית הכרוכה בפיתוח של מוצר מסוים או מהיעדר יכולתו של השוק לספק באיכות גבוהה מוצר או שירות מסוימים שהממשלה מצאה לנכון לספקם והדרך הטובה ביותר והמתאימה ביותר לעשות זאת היא חברה, ולא שירות המדינה או רשות סטטוטורית. נוסף על כך אנו סבורים כי הממשלה אינה צריכה לפעול באמצעות עמותות, שהן תאגיד שנועד לשמש את המגזר השלישי בקידום מטרותיו. תפיסה זו עומדת בבסיס ההמלצות הפרטניות שגיבשנו באשר לעתידן של החברות ושל העמותות הנדונות במחקר זה.

ב. בחינה פרטנית של הבעלות הממשלתית בחברות בישראל כיום[70]

1. הבעלות הממשלתית בחברות לניהול קרנות השתלמות בעבור עובדים במגזר הציבורי

1.1. החברה לניהול קרן השתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח בע"מ

נתונים כלליים[71]	שנת ייסוד: 1968 חלוקת מניות: מניות רגילות:[72] מתחלקות שווה בשווה בין חמישה פרטים; כל אחד מהם מחזיק ב- 20% מהמניות. מניות הנהלה א':[73] מדינת ישראל – 100% מניות הנהלה ב':[74] הסתדרות האקדמאים במדעי החברה והרוח – 100% מניות הכרעה:[75] מדינת ישראל – 100% השר האחראי: שר האוצר סך כל המאזן (דצמבר 2015): 1,228,000 ש"ח סך נכסי הקרן לסוף השנה – ברוטו (2015): 3,328,045,000 ש"ח הכנסות מדמי ניהול (2015): 8,096,000 ש"ח מספר עובדים: 7 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 5

תיאור החברה ודיון בעתידה

זוהי חברה ממשלתית המנהלת את קרן ההשתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח. הקרן הוקמה בחודש יוני 1968 בעקבות הסכם שכר קיבוצי במגזר הציבורי שנחתם בשנת 1967.[76] בשלהי שנת 2015 נוהלו בקרן 35,955 חשבונות של עמיתים העובדים במגזר הציבורי או שעבדו בו בעבר, שכספיהם מושקעים בישראל ובחו"ל על ידי חברות פרטיות באחד משלושה מסלולים: מסלול כללי, מסלול מנייתי ומסלול אג"ח. זאת, בכפוף להחלטות של דירקטוריון החברה המנהלת וועדת ההשקעות שלו. שירותי התפעול של החברה ניתנים גם הם על ידי חברה פרטית. חברת הניהול אינה חברה למטרות רווח ופעילותה ממומנת באמצעות דמי הניהול שהיא גובה מהעמיתים בקרן ההשתלמות. מספר החברים בדירקטוריון החברה מחולק באופן שווה בין מדינת ישראל לבין הסתדרות האקדמאים במדעי החברה והרוח; מניות ההכרעה נתונות בידי המדינה.[77]

בראשיתה הייתה הקרן – בדומה לקרנות השתלמות אחרות – אמצעי למימון העשרה מקצועית והרחבת ידע של עמיתי הקרן, במסגרת השתלמויות ייעודיות שנערכו במשך הקריירה שלהם. כך נקבע בהסכמי העבודה שנחתמו כאמור בין הממשלה לבין הסתדרות העובדים הכללית. השותפות השווה של המדינה ושל ארגון העובדים בדירקטוריון נועדה לאפשר לשני הצדדים לקבוע יחד מה יהיו תוכני ההכשרה הרצויים בעבור העובדים במסגרת עבודתם וביצד היא תמומן. הכסף שנגבה מהעמיתים לא נועד לצבירה לאורך זמן אלא היה נזיל ושימש למימון שוטף של השתלמויות לעובדים. נוסף על כך, שוק ההון הישראלי בשלהי שנות השישים של המאה הקודמת היה פחות מפותח (במידה רבה) מאשר בימינו, והפיקוח על שוק זה היה פחות מפותח מאשר בעשרים השנים האחרונות. לפיכך, הדירקטורים מטעם המדינה היו גורם מרכזי בפיקוח על הכספים שהופקדו בקרן.[78]

קרנות ההשתלמות, ובכללן קרן ההשתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח, נהפכו במרוצת השנים לאפיק נוח לחיסכון לטווח בינוני בהיותן פטורות ממס, ורובן הגדול אינו משמש להעשרה מקצועית של עובדים במסגרת השתלמויות. לפי הערכות מסוימות, פטור זה גורם למדינה אבדן הכנסות העולה על חמישה מיליארד ש"ח בשנה, ולכן יש הטוענים שאין הצדקה לפטור את קרנות ההשתלמות ממס, שכן רוב הנהנים מהן משתייכים לעשירונים אמצעיים וגבוהים.[79] יש גם הטוענים שכיום אין כל הצדקה לקיומן של קרנות השתלמות.

אין בכוונתנו להכריע בשאלה זו; ברם, מתוך מודעות לשינויים הניכרים שהתחוללו בשוק ההון בישראל מאז הוקמו הקרנות, ומתוך מודעות למגבלות הרגולטוריות החלות עליהן – לא מצאנו הצדקה להמשך המעורבות של המדינה בניהולן באמצעות בעלות כלשהי במניותיהן. חלף זאת מצאנו מקום למעורבות של המדינה באמצעות בקרה מצד רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון שבמשרד האוצר. איננו רואים בקרנות השתלמות תשתית חיונית שעל המדינה להחזיק בה ואיננו מזהים כשל שוק המחייב בעלות של המדינה בחברה. אנו סבורים כי העמיתים יכולים וצריכים לבחור בעצמם הנהגה מקצועית לחברה, שתוביל את הקרן להישגים ולתשואות במסגרת אחריותם כבעלי חסכונות. יש לציין כי גם רשות החברות הממשלתיות ומשרד מבקר המדינה מודעים לצורך לחולל שינוי במבנה הבעלות בחברות לניהול קרנות ההשתלמות לעובדים במגזר הציבורי.[80]

כמו כן, במתכונת הפעילות של החברה כיום היא אינה יכולה לשווק מוצרים נוספים על קרן ההשתלמות, אלא רק להציע מסלולי השקעה שונים בקרן. עובדה זו מציבה אותה בעמדת נחיתות אל מול גופי השקעה אחרים. נוסף על כך היא נתונה לפיקוח של שני רגולטורים – רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון ורשות החברות הממשלתיות;

	לעתים הוראותיהם סותרות זו את זו ונוצר מצב של כפל אסדרה. בעיה נוספת נובעת מהמתח שבו נתונים הדירקטורים מטעם המדינה בין הרצונות של המדינה ושל הסתדרות האקדמאים במדעי החברה והרוח, כבעלות מניות בחברה וכגורמים שמינו אותם לתפקידם – לבין תפיסתם את טובת העמיתים בקרן בלבד. לבסוף, נמצא כי המדינה אינה ממלאת כראוי את החובות הנגזרות מהיותה בעלת מניות בחברות המנהלות קרנות השתלמות ומהיותה גורם מאסדר (רגולטור). כך, למשל, לא מונו דירקטורים מטעם המדינה בחברה, לא מונה יושב-ראש לדירקטוריון החברה, לא כונסו במועד האספות הכלליות ועוד.[81] אשר לאפשרות להעביר את חלקה של המדינה לידי גורם פרטי כדי לפתור בעיות אלה, הניסיון שנצבר בהפרטת חלקה של המדינה בחברה לניהול קרן ההשתלמות למהנדסים הוביל לעלייה בדמי הניהול שהעמיתים משלמים, ולפיכך אפשרות זו אינה כדאית מבחינת האחרונים.[82] על כן, מוצע למכור את מניותיה של המדינה בחברה להסתדרות האקדמאים במדעי החברה והרוח, במסגרת משא ומתן רחב עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה, כך שכל מניות ההנהלה של החברה (א' וב') תוחזקנה בידי ארגון העובדים ויתייתר הצורך במניות הכרעה. כמו כן, יש ליצור מצב שבו החברה תוכל להציע יותר ממוצר פיננסי אחד וליהנות מיתרון לגודל, למשל עקב איחוד עם החברה המנהלת את קופת הגמל של האקדמאים במדעי החברה והרוח. עם זאת, כדי להבטיח במידה רבה ככל האפשר שנציגי העמיתים בקרנות – הלוא הם הדירקטורים בחברה – פועלים לטובת כלל העמיתים ולא לטובתו של ארגון העובדים בלבד, אנו בדעה שיש להבטיח בתקנון החברה כי כל עמיתי הקרן יבחרו את חברי הדירקטוריון של החברה המנהלת אחת לחמש שנים. נוסף על כך יש לאפשר ל- 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן לבקש לערוך בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה כדי להתמודד עם מצבים שבהם מתגלים ליקויים בעבודת הדירקטוריון. ברם, בחירות רגילות לדירקטוריון החברה תיערכנה בכל מקרה חמש שנים לאחר הבחירות הרגילות האחרונות כדי להקטין את הסיכויים לכך שמיעוט מקרב העמיתים ינסה לשנות את הרכב הדירקטוריון מטעמים לא ענייניים. אנו מעריכים שצעדים אלה צפויים להגדיל את המעורבות של העמיתים בניהול הכספים שהפקידו בקרן ולהגביר את הבקרה שלהם על דירקטוריון החברה.
המלצות	**1. יש למכור את מניות המדינה בחברה לידי הסתדרות האקדמאים במדעי החברה והרוח במסגרת משא ומתן רחב בין המדינה לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה.** **2. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה כלל העמיתים בקרן יבחרו את החברים בדירקטוריון החברה אחת לחמש שנים.** **3. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה.**

1.2. החברה לניהול קרן השתלמות לביוכימאים ולמיקרוביולוגים בע"מ (ק.ס.מ.)

נתונים כלליים[83]	שנת ייסוד: 1972 חלוקת מניות: מניות רגילות:[84] מתחלקות שווה בשווה בין חמישה פרטים שהלבו לעולמם; כל אחד מהם החזיק ב- 20% מהמניות. מניות הנהלה א':[85] מדינת ישראל – 100% מניות הנהלה ב':[86] הסתדרות הביוכימאים – 100% מניות הכרעה:[87] מדינת ישראל – 100% השר האחראי: שר האוצר סך כל המאזן (דצמבר 2015): 353,000 ש"ח סך הנכסים המנוהלים (2015): 458,506,000 ש"ח הכנסות מדמי ניהול וממקורות אחרים (2015): 1,764,000 ש"ח מספר עובדים:[88]1 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 5
תיאור החברה ודיון בעתידה	קרן ההשתלמות לביוכימאים ולמיקרוביולוגים הוקמה בשנת 1972 בקופת גמל תאגידית. בשלהי העשור הקודם עברה הקרן שינוי מבני ונהפכה לקופה המנוהלת בנאמנות על ידי החברה לניהול קרן השתלמות לביוכימאים ולמיקרוביולוגים בע"מ. ההצטרפות לקרן מוגבלת לביוכימאים ולמיקרוביולוגים בלבד. בשלהי שנת 2015 ניהלה הקרן 4,308 חשבונות עמיתים. הכספים בקרן מושקעים בארץ ובחו"ל באחד משלושה מסלולים: מסלול כללי, מסלול מנייתי ומסלול אג"ח; זאת, בהתאם להחלטות של הנהלת החברה, דירקטוריון החברה וועדת ההשקעות שלו. שירותי הניהול הכספי של הקרן ותפעולה ניתנים על ידי גופים במגזר הפרטי. החברה היא חברה ממשלתית. היא לא הוקמה למטרות רווח ופעילותה ממומנת בעיקר באמצעות דמי ניהול שהיא גובה מעמיתיה. מספר החברים בדירקטוריון החברה מחולק באופן שווה בין מדינת ישראל לבין הסתדרות הביוכימאים; מניות ההכרעה נתונות בידי המדינה.[89] בדומה לאמור באשר לחברה לניהול קרן ההשתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח בע"מ, גם במקרה זה איננו מוצאים הצדקה כלשהי לכך שהמדינה תמשיך להיות בעלת מניות בחברה. במקום זאת עליה לשמש גורם מאסדר (רגולטור) באמצעות רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון שבמשרד האוצר. אנו סבורים כי יש להעביר לעובדים את האחריות לניהול הכספים שהפקידו במטרה להשקיעם בשוק ההון. זאת, באמצעות מכירת מניות הנהלה א' של החברה לידי הסתדרות הביוכימאים במסגרת משא ומתן רחב עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה; במצב כזה יתייתר הצורך במניות הכרעה. נוסף על כך אנו מציעים לתקן את תקנון החברה כך שכלל העמיתים בקרן יבחרו את חברי דירקטוריון החברה אחת לחמש שנים, וכך ש-1% או יותר מקרב העמיתים יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה במצב שבו מתגלים ליקויים בעבודת הדירקטוריון.

המלצות	**1. יש למכור את מניות המדינה בחברה לידי הסתדרות הביוכימאים במסגרת משא ומתן רחב בין המדינה לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה.** **2. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה כלל עמיתי הקרן יבחרו את חברי דירקטוריון החברה אחת לחמש שנים.** **3. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה.**

1.3. החברה לניהול קרן השתלמות להנדסאים ולטכנאים בע"מ

נתונים כלליים[90]	שנת ייסוד: 1970 חלוקת מניות: מניות רגילות:[91] מתחלקות שווה בשווה בין חמישה פרטים שהלכו לעולמם; כל אחד מהם החזיק ב- 20% מהמניות. מניות הנהלה א':[92] מדינת ישראל על ידי שר האוצר – 100% מניות הנהלה ב':[93] הסתדרות ההנדסאים והטכנאים – 100% מניות הכרעה:[94] מדינת ישראל על ידי שר האוצר – 100% השר האחראי: שר האוצר סך כל המאזן (דצמבר 2015): 814,000 ש"ח סך הנכסים המנוהלים (2015): 2,734,261,000 ש"ח הכנסות מדמי ניהול וממקורות אחרים (2015): 5,497,000 ש"ח מספר עובדים:[95] 3 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 5
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית שתפקידה לנהל בנאמנות קרן השתלמות להנדסאים ולטכנאים. הקרן הוקמה בחודש יולי 1970 במסגרת הסכמי שכר במגזר הציבורי והחל בשנת 2008 היא מנוהלת על ידי החברה. בשלהי שנת 2015 הפקידו את כספם בקרן 20,789 עמיתים שכירים, הנדסאים וטכנאים, שהצטרפו לקרן במסגרת הסכמי שכר, ב- 23,004 חשבונות. כספי העמיתים מושקעים בארץ ובחו"ל באמצעות גופים פרטיים באחד משלושה מסלולים: מסלול כללי, מסלול מנייתי ומסלול אג"ח. זאת, בכפוף להחלטות של דירקטוריון החברה וועדת ההשקעות שלו. שירותי התפעול של החברה ניתנים גם הם על ידי גופים פרטיים. החברה אינה פועלת למטרות רווח והמקור העיקרי של הכנסותיה הוא דמי הניהול שמשלמים העמיתים בקרן. מספר החברים בדירקטוריון החברה מחולק באופן שווה בין מדינת ישראל לבין הסתדרות ההנדסאים והטכנאים; מניות ההכרעה נתונות בידי המדינה.[96] גם במקרה זה אנו סבורים כי אין הצדקה לכך שהמדינה תמשיך להחזיק במניות של החברה וכי אפשר להסתפק בבקרה של המדינה על פעילות החברה באמצעות רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון שבמשרד האוצר. אנו ממליצים אפוא למכור את מניות המדינה בחברה (מניות הנהלה א') לידי הסתדרות ההנדסאים והטכנאים במסגרת משא ומתן עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה. בכך יתייתר הצורך במניות הכרעה. כמו כן, כדי שהעמיתים ייטלו חלק משמעותי יותר בניהול הכספים

	שהפקידו בקרן ההשתלמות, אנו ממליצים לקבוע בתקנון החברה שכלל העמיתים בקרן יבחרו את חברי דירקטוריון החברה אחת לחמש שנים. נוסף על כך מוצע לתקן את תקנון החברה כך ש-1% או יותר מקרב עמיתי הקרן יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה במטרה להתמודד עם מצב שבו מתגלים ליקויים בעבודת הדירקטוריון.
המלצות	**1. יש למכור את מניות המדינה בחברה לידי הסתדרות ההנדסאים והטכנאים במסגרת משא ומתן רחב בין המדינה לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה.** **2. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה כלל עמיתי הקרן יבחרו את חברי דירקטוריון החברה אחת לחמש שנים.** **3. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה.**

1.4. החברה לניהול קרן השתלמות למשפטנים בע"מ

נתונים כלליים[97]	שנת ייסוד: 1971 חלוקת מניות: מניות רגילות:[98] בעלים שונים – 100% מניות הנהלה א':[99] מדינת ישראל – 100% מניות הנהלה ב':[100] איגוד המשפטנים, הסתדרות העובדים הכללית החדשה וארגון הפרקליטים – 100% מניות הכרעה:[101] מדינת ישראל – 100% השר האחראי: שר האוצר סך כל המאזן (דצמבר 2015): 442,000 ש"ח סך הנכסים המנוהלים (2015): 478,147,000 ש"ח הכנסות מדמי ניהול (2015): 1,925,000 ש"ח מספר עובדים: 0 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 5
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית המנהלת בנאמנות קרן השתלמות לעורכי-דין במעמד שכיר במגזר הציבורי. הקרן הוקמה בחודש אוקטובר 1971 במסגרת הסכם קיבוצי שנחתם בין מדינת ישראל לבין איגוד המשפטנים ואיגודי עובדים אחרים במגזר הציבורי. הקרן נוהלה בקופת גמל תאגידית עד שלהי שנת 2009, אז הוקמה חברת הניהול הנפרדת מן הקרן מבחינה משפטית, מבחינה רישומית ומבחינה חשבונאית. בשלהי שנת 2015 היו בקרן 4,269 עמיתים שהשקיעו את כספם בארץ ובחו"ל באחד משלושה מסלולים: מסלול כללי, מסלול מנייתי ומסלול ללא מניות. מספר החשבונות שבהם הושקעו כספי העמיתים עמד על 4,315. מדיניות ההשקעה נקבעת על ידי דירקטוריון החברה וועדת ההשקעות שלו. לחברה ניתנים שירותי השקעות ותפעול מאת גופים פרטיים. החברה אינה פועלת למטרות רווח ומקור הכנסותיה הוא דמי הניהול המשולמים לה על ידי העמיתים. מספר החברים בדירקטוריון החברה מחולק שווה בשווה בין מדינת ישראל לבין איגוד המשפטנים בהסתדרות העובדים הכללית החדשה וארגון הפרקליטים (לאיגוד המשפטנים ארבעה נציגים בדירקטוריון ולארגון

	הפרקליטים נציג אחד); מניות ההכרעה נתונות בידי המדינה.[102] בדומה לאמור בנוגע לחברות המנהלות קרנות השתלמות אחרות לעובדים במגזר הציבורי, אנו סבורים כי אין הכרח שהמדינה תמשיך להיות בעלים של מניות בחברה המנהלת את הקרן, וכי מוטב שתתמקד בבקרה עליה באמצעות רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון שבמשרד האוצר. על כן, אנו מציעים למכור את מניות המדינה בחברה (מניות הנהלה א') לידיהם של איגוד המשפטנים בהסתדרות ושל ארגון הפרקליטים, במסגרת משא ומתן עם איגודי עובדים אלה, כך שיישמר יחס של 1:4 בין איגוד המשפטנים לבין ארגון הפרקליטים במספר המניות ובמספר חברי הדירקטוריון. בכך יתייתר הצורך במניות הכרעה באספה הכללית ובדירקטוריון. כמו כן, אנו מציעים לקבוע בתקנון החברה כי כלל העמיתים בקרן יבחרו את חברי הדירקטוריון אחת לחמש שנים ויגדילו את מעורבותם בניהול הכספים שהפקידו בקרן. אנו גם מציעים כי תקנון החברה יתוקן כך ש-1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה במקרה שמתגלים ליקויים בעבודת הדירקטוריון.
המלצות	**1. יש למכור את מניות המדינה בחברה לאיגוד המשפטנים בהסתדרות העובדים הכללית החדשה ולארגון הפרקליטים במסגרת משא ומתן רחב בין המדינה לבין ההסתדרות.** **2. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה כלל עמיתי הקרן יבחרו את חברי דירקטוריון החברה אחת לחמש שנים.** **3. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה.**

1.5. החברה לניהול קרן השתלמות לעובדי המדינה בע"מ

נתונים כלליים[103]	שנת ייסוד: 1981 חלוקת מניות: מניות רגילות:[104] מתחלקות שווה בשווה בין חמישה פרטים; כל אחד מהם מחזיק ב- 20% מהמניות. מניות הנהלה א':[105] מדינת ישראל – 100% מניות הנהלה ב':[106] הסתדרות עובדי המדינה – 100% מניית הכרעה:[107] מדינת ישראל באמצעות שר הרווחה והשירותים החברתיים – 100% השר האחראי: שר האוצר סך כל המאזן (דצמבר 2015): 1,305,000 ש"ח סך הנכסים המנוהלים (2015): 2,394,345 ש"ח סך כל ההכנסות (2015): 6,611,000 ש"ח מספר עובדים:[108] 16 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 7

תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית המנהלת בנאמנות קרן השתלמות בעבור עובדים במגזר הציבורי: עמיתים שכירים עובדי מדינה, עובדים בתאגיד ממשלתי או בתאגיד שהיה תאגיד ממשלתי המדורג בדירוג המְנהלי או בדירוגים אחרים, וגמלאים שעבדו במגזר הציבורי. כספי העמיתים בקרן מושקעים בארץ ובחו"ל על פי החלטות של הדירקטוריון וועדת ההשקעות שלו. בסוף שנת 2015 היו בקרן 53,870 עמיתים, מתוכם 32,293 עמיתים פעילים שהשקיעו את כספם באחד משני מסלולים: מסלול כללי ומסלול ללא מניות. גופים פרטיים מספקים לחברה שירותי תפעול ושירותי השקעות. מספר החברים בדירקטוריון החברה מחולק באופן שווה בין מדינת ישראל לבין הסתדרות עובדי המדינה; מניות ההכרעה נתונות בידי המדינה, המיוצגת על ידי שר הרווחה והשירותים החברתיים.[109] גם במקרה זה אנו סבורים כי אין הצדקה מספקת לכך שהמדינה תמשיך להחזיק במניות של החברה המנהלת את הקרן. גורמים בהסתדרות ובמגזר הפרטי יכולים לבצע את מלאכת הניהול והתפעול של הקרן בצורה טובה. כמו כן, נטען בפנינו כי המדינה מכבידה על ניהול החברה כמו גם על הניהול של חברות ניהול של קרנות השתלמות אחרות, עם דרישות שונות.[110] לדעתנו, על המדינה להתמקד בבקרה על התנהלות החברה באמצעות רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון שבמשרד האוצר, באופן שיאפשר להגשים את מטרותיה באופן יעיל וחוקי. על כן, אנו מציעים למכור את מניותיה של המדינה בחברה (מניות הנהלה א') להסתדרות עובדי המדינה במסגרת משא ומתן. בכך יתייתר הצורך במניות הכרעה. נוסף על כך אנו מציעים לקבוע בתקנון החברה כי לפחות אחת לחמש שנים יבחרו כלל העמיתים בקרן את חברי הדירקטוריון של החברה המנהלת ויגדילו את מעורבותם בניהול הכספים שהשקיעו בקרן. לבסוף, מוצע לקבוע בתקנון החברה כי 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה במקרים שבהם תפקודו לקוי.
המלצות	**1. יש למכור את מניות המדינה בחברה לידי הסתדרות עובדי המדינה במסגרת משא ומתן רחב בין המדינה לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה.** **2. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה כלל עמיתי הקרן יבחרו את חברי דירקטוריון החברה אחת לחמש שנים.** **3. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה.**

1.6. החברה לניהול קרן השתלמות לשופטים בע"מ

נתונים כלליים[111]	שנת ייסוד:[112] 1976 חלוקת מניות: מניות רגילות א':[113] מדינת ישראל – 100% מניות רגילות ב':[114] השופטים – 100% מניות הכרעה:[115] נשיא בית המשפט העליון בשם מדינת ישראל השרים האחראים: שר המשפטים ושר האוצר סך כל המאזן (דצמבר 2015): 340,000 ש"ח סך הנכסים המנוהלים (2015): 3,811,000 ש"ח סך כל ההכנסות (2015): 1,289,000 ש"ח מספר עובדים: 0 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 4
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית המנהלת בנאמנות קרן השתלמות לשופטי בתי המשפט בישראל. הקרן הוקמה בקופת גמל תאגידית בחודש אוקטובר 1976. בשנת 2007 הוקמה חברת הניהול של הקרן, הנפרדת מן הקופה מבחינה משפטית, מבחינה רישומית ומבחינה חשבונאית. בסוף שנת 2015 ניהלה הקרן 673 חשבונות, מהם 455 חשבונות פעילים. כספי העמיתים בקרן מושקעים במדינת ישראל ומחוצה לה. לחברה ניתנים שירותי תפעול ושירותי השקעה על ידי גופים פרטיים. מספר החברים בדירקטוריון החברה מחולק באופן שווה בין מדינת ישראל לבין נציגי השופטים, הנבחרים ישירות על ידיהם או על ידי הנציגות הארצית שלהם. מניות ההכרעה נמצאות בידי נשיא בית המשפט העליון או בידי שופט בית משפט העליון שייקבע על ידו, בשם מדינת ישראל.[116] גם במקרה זה אנו סבורים כי אין הצדקה לכך שהמדינה תחזיק במניות החברה המנהלת וכי השופטים, באמצעות נציגות מטעמם, יכולים וצריכים לבחור בעצמם את האופן שבו יושקעו הכספים שהם מפקידים בקרן ההשתלמות ואת הגופים שיבצעו בעבורם את שירותי התפעול וההשקעה. על כן, אנו מציעים למכור את מניות הנהלה א' של החברה לשופטים במסגרת הסכם בין הנציגות שלהם לבין מדינת ישראל, ובכך לייתר את הצורך במניית הכרעה. המדינה תמשיך לפקח על הקרן ועל החברה המנהלת אותה באמצעות רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון שבמשרד האוצר. כמו כן אנו מציעים לקבוע בתקנון החברה כי אחת לחמש שנים יבחרו השופטים את נציגיהם בדירקטוריון החברה המנהלת וכי 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה במקרים שבהם מתגלים ליקויים בתפקודו.
המלצות	**1. יש למכור את מניותיה של מדינת ישראל בחברה המנהלת לידי השופטים במסגרת הסכם עמם.** **2. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה אחת לחמש שנים יבחרו השופטים העמיתים את חברי דירקטוריון החברה.** **3. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה.**

1.7. עגור – חברה לניהול קופות גמל וקרנות השתלמות בע"מ

נתונים כלליים[117]	שנת ייסוד: 1963 חלוקת זכויות: מדינת ישראל – 30% מרכז השלטון המקומי – 10% ארגון מורי בתי הספר העל-יסודיים – 50% גוף או ארגון ציבורי המייצג מוסדות חינוך (רשת אורט) – 10% השרים האחראים: שר האוצר ושר החינוך סך כל המאזן (אוגוסט 2015): 1,772,000 ש"ח סך הנכסים המנוהלים (2015): 4,099,494,000 ש"ח הכנסות מדמי ניהול (2015): 10,583,000 ש"ח מספר עובדים (2010): 6 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 3
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה מעורבת שהוקמה בחודש פברואר 1963 בקופת גמל תאגידית-מפעלית. בעקבות שינויי חקיקה החל תהליך ארגון מחדש, שבמסגרתו פוצלה החברה לחברה מנהלת ולקופת גמל, כך שהחל בחודש ינואר 2011 החברה מנהלת בנאמנות שתי קרנות השתלמות ענפיות לעובדי הוראה שבירים בחינוך העל-יסודי, במכללות ובסמינרים. הראשונה היא הקרן הרגילה (המסלול הרגיל), המיועדת למימון יציאה של העמיתים בה לשנת השתלמות מטעמה לאחר תקופת חיסכון של שש שנים (שאפשר להאריכה בשנה או בשנתיים).[118] השנייה היא "קרן מישור" (המסלול המקוצר), המיועדת לחיסכון בלבד לתקופה של שלוש שנים, והעמיתים בה אינם עוסקים בהוראה, מועסקים בפחות משליש משרה או שאינם רשאים לחסוך במסלול הרגיל. כספי העמיתים בקרנות מושקעים בארץ ובחו"ל על פי החלטות של דירקטוריון החברה וועדת ההשקעות שלו. בכל קרן ישנם שלושה מסלולי השקעה: מסלול כללי, מסלול אג"ח ומסלול הלכתי בשר. החברה אינה פועלת למטרות רווח ופעילותה ממומנת באמצעות דמי הניהול הנגבים מהעמיתים. גופים פרטיים מספקים לחברה שירותי תפעול, שירותי מיכון ומחשוב ושירותי השקעות. לחברה אין הון מניות וזכויות ההצבעה בה מחולקות בין כמה גורמים: ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים, בסמינרים ובמכללות (50%), רשת "אורט" (10%), מדינת ישראל (30%) ומרכז השלטון המקומי (10%) – הגורם שמעסיק את המורים בבתי הספר התיכוניים.[119] בשונה מרוב החברות המנהלות קרנות השתלמות, חברה זו מנהלת קרנות שחלק גדול מהן משמש בפועל למימון השתלמויות ולכן הנהלת החברה צריכה להחליט אילו השתלמויות תוצענה לעמיתים בקרן. עם זאת, חברי הדירקטוריון שמגיעים מתחום החינוך הם נציגי ארגון המורים ורשת "אורט", ולא נציגי המדינה ונציגי מרכז השלטון המקומי.[120] אם כן, נראה שנציגי המדינה ונציגי מרכז השלטון המקומי בדירקטוריון אינם בעלי רקע חינוכי המאפשר להם לחוות דעה מקצועית באשר להתאמתן של ההשתלמויות לצורכי המורים, אלא בעלי רקע כלכלי שיכול לקדם את ההיבטים הפיננסיים של ניהול הקרן. לדעתנו, אין זה הכרחי שדירקטורים בעלי ידע פיננסי – שהוא חיוני לתפקודה התקין של החברה ולהצלחת הקרן שהיא מנהלת – ימונו על ידי המדינה ומרכז השלטון המקומי; כמו כן אין זה הכרחי שהמדינה ומרכז

	השלטון המקומי יחזיקו בזכויות בחברה. מטרות הקרן יכולות אפוא להיות מושגות גם ללא בעלות ממשלתית. על כן, אנו מציעים כי המדינה ומרכז השלטון המקומי יעבירו במסגרת הסכם את זכויותיהם בחברה לארגון המורים ולרשת "אורט" ביחס של 1:5: ארגון המורים יקבל 25% מזכויותיה של המדינה ו-8.33% מזכויותיו של מרכז השלטון המקומי, והיקף כל זכויותיו יעמוד על 83.33% (לעומת 50% כיום); רשת "אורט" תקבל 5% מזכויותיה של המדינה ו-1.66% מזכויותיו של מרכז השלטון המקומי, והיקף כל זכויותיה יעמוד על 16.66% (לעומת 10% כיום). היחס בין מספר חברי הדירקטוריון מטעם ארגון המורים לבין חברי הדירקטוריון מטעם רשת "אורט" יעמוד גם הוא על 1:5. הדירקטורים מטעם חברי ארגון המורים ורשת "אורט" יהיו אחראים לניהול הפיננסי של הקרן – מטלה היכולה להתבצע גם שלא על ידי המדינה – ואילו המדינה תפעיל בקרה על התנהלות הקרן באמצעות רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון שבמשרד האוצר. אנו גם מציעים לקבוע בתקנון החברה כי חברי דירקטוריון הקרן מטעם ארגון המורים ייבחרו על ידי כלל העמיתים בקרן שהם חברי הארגון אחת לחמש שנים, באופן שיבטיח כי הדירקטוריון ייענה לצורכי העמיתים ואלו יובלו לגלות מעורבות רבה יותר באופן שבו כספם מנוהל. לבסוף, מוצע כי 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יהיו רשאים ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה במקרים שבהם מתגלים ליקויים בתפקודו.
המלצות	**1. יש להגיע להסכם שלפיו המדינה ומרכז השלטון המקומי יעבירו את זכויותיהם בחברה לידי ארגון המורים העל-יסודיים ולידי רשת "אורט", כך שיישמר יחס של 1:5 בין היקף הזכויות של הארגון (83.33% לעומת 50% כיום) לבין היקף הזכויות של הרשת (16.66% לעומת 10% כיום).** **2 . יש לקבוע בתקנון החברה כי כלל העמיתים בקרן שהם חברי ארגון המורים יבחרו אחת לחמש שנים את חברי הדירקטוריון מטעם ארגון המורים.** **3 . יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יובלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה.**

1.8. ק.ה.ר. – קרן השתלמות לרוקחים בע"מ

נתונים כלליים[121]	שנת ייסוד: 1975 חלוקת מניות: מניות רגילות:[122] מחולקות באופן שווה בין ארבעה פרטים והאיגוד הארצי של הרוקחים; כל אחד מחמשת הגורמים מחזיק ב- 20% מהמניות. מניות הנהלה א':[123] מדינת ישראל – 100% מניות הנהלה ב':[124] האיגוד הארצי של הרוקחים – 100% מניות הכרעה:[125] מדינת ישראל – 100% השר האחראי: שר האוצר סך כל המאזן (דצמבר 2015): 200,751,000 ש"ח הכנסות מדמי ניהול (2015): 1,250,000 ש"ח מספר עובדים: 0 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 5

תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית המנהלת את קרן ההשתלמות לרוקחים ולעוזרי רוקחים המועסקים כשכירים. החברה הוקמה בשנת 1975, וטרם קיבלה אישור לפיצול בין הישות המנהלת לבין הקרן עצמה אף שנקטה את כל הצעדים הנדרשים לכך. נכון לשלהי שנת 2015 היו בקרן 2,652 עמיתים, מתוכם 1,785 עמיתים פעילים. כספי העמיתים בקרן מושקעים בארץ ובחו"ל על פי החלטות של דירקטוריון החברה וועדת ההשקעות שלו. לחברה ניתנים שירותי תפעול והשקעות מאת גופים פרטיים. מספר הדירקטורים בחברה מתחלק באופן שווה בין מדינת ישראל לבין האיגוד הארצי של הרוקחים; מניות ההכרעה מוחזקות בידי המדינה.[126] בדומה לאמור בנוגע לחברות אחרות המנהלות קרנות השתלמות, איננו מוצאים הצדקה לכך שהמדינה תמשיך להחזיק במניות כלשהן בחברה. לדעתנו אפשר להסתפק בפיקוח של רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון שבמשרד האוצר על פעילות החברה. על כן, אנחנו סבורים כי יש לפעול בהקדם לפיצול בין הישות המנהלת לבין הקרן עצמה, כפי שנעשה בשאר קרנות ההשתלמות הענפיות. לאחר מכן אנו מציעים למכור את מניותיה של המדינה בחברה (מניות הנהלה א') לאיגוד הארצי של הרוקחים, במסגרת משא ומתן בין המדינה לבין האיגוד; בכך יתייתר הצורך במניות הכרעה. כמו כן, אנו מציעים לקבוע בתקנון החברה כי אחת לחמש שנים יבחרו העמיתים בקרן את חברי הדירקטוריון ובכך יוכלו להגדיל את מעורבותם בניהול הכספים שהפקידו בקרן. מוצע גם לקבוע בתקנון כי 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה במקרים שבהם תפקודו לקוי.
המלצות	**1. יש לפצל בין הישות המנהלת את הקרן לבין הקרן עצמה.** **2. יש למכור את מניות המדינה לידי האיגוד הארצי של הרוקחים במסגרת משא ומתן רחב בין המדינה לבין האיגוד.** **3. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה כלל העמיתים בקרן יבחרו את חברי דירקטוריון החברה אחת לחמש שנים.** **4. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה.**

1.9. ק.ל.ע. – החברה לניהול קרן השתלמות לעובדים סוציאליים בע"מ

נתונים כלליים[127]	שנת ייסוד: 1977[128] חלוקת מניות: מניות רגילות:[129] מדינת ישראל – 100% מניות הנהלה א':[130] מדינת ישראל – 100% מניות הנהלה ב':[131] הסתדרות העובדים הכללית החדשה – איגוד העובדים הסוציאליים – 100% מניות הכרעה:[132] מדינת ישראל – 100% השר האחראי: שר האוצר סך כל המאזן (דצמבר 2015): 407,000 ש"ח סך הנכסים המנוהלים (2015): 682,356,000 ש"ח הכנסות מדמי ניהול (2015): 2,164,000 ש"ח מספר עובדים (2015):[133] 1 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 3
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית שתפקידה לנהל קרן השתלמות בעבור עובדים סוציאליים שכירים בלבד. הקרן הוקמה בקופת גמל תאגידית בחודש אוקטובר 1977 במסגרת הסכמי שכר במגזר הציבורי. בעשור האחרון, בדומה לקרנות השתלמות אחרות לעובדים במגזר הציבורי, היא עברה שינוי ארגוני שבמסגרתו היא פוצלה לחברה מנהלת ולקרן המנוהלת על ידי החברה בנאמנות. החברה אינה פועלת למטרות רווח ותקציבה ממומן מדמי הניהול שהיא גובה מהעמיתים בקרן. בקרן 12,614 עמיתים, מתוכם 8,253 עמיתים פעילים שכספיהם מושקעים באחד משני מסלולים: מסלול כללי ומסלול אג"ח עד 25% מניות, על פי הנחיות של דירקטוריון החברה וועדת ההשקעות שלו. לחברה ניתנים שירותי תפעול ושירותי השקעות על ידי גופים פרטיים. מספר החברים בדירקטוריון החברה מחולק באופן שווה בין מדינת ישראל לבין איגוד העובדים הסוציאליים בהסתדרות העובדים הכללית החדשה; מניות ההכרעה נתונות בידי המדינה.[134] בדומה לאמור בנוגע לחברות אחרות המנהלות קרנות השתלמות, איננו מוצאים הצדקה לכך שהמדינה תמשיך להחזיק במניות החברה. במקום זאת עליה לפקח על ניהולה באמצעות רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון שבמשרד האוצר. על כן, אנו ממליצים לממשלה למכור את מניותיה בחברה (מניות הנהלה א') לאיגוד העובדים הסוציאליים, במסגרת משא ומתן בין המדינה לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה; בכך יתייתר הצורך במניות הכרעה. כמו כן, אנו מציעים לקבוע בתקנון החברה כי כלל העמיתים בקרן יבחרו אחת לחמש שנים את חברי הדירקטוריון ובכך יגדילו את מעורבותם בניהול הכספים שהפקידו בקרן. לבסוף, מוצע כי 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יהיו רשאים ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה במקרים שבהם מתגלים ליקויים בתפקודו.

המלצות	**1. יש למכור את מניות המדינה בחברה לידי הסתדרות העובדים הסוציאליים במסגרת משא ומתן רחב בין המדינה לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה.** **2. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה כלל העמיתים בקרן יבחרו את חברי דירקטוריון החברה אחת לחמש שנים.** **3. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה.**

1.10. קרנות השתלמות למורים ולגננות – חברה מנהלת בע"מ

נתונים כלליים[135]	שנת ייסוד: 1965 חלוקת זכויות: מדינת ישראל – 50%, כולל הזכות למנות מחצית מחברי הדירקטוריון (שלושה במספר), לרבות יו"ר הדירקטוריון. הסתדרות המורים בישראל – 50%, כולל הזכות למנות מחצית מחברי הדירקטוריון (שלושה במספר). השרים האחראים: שר האוצר ושר החינוך סך כל המאזן (אוגוסט 2015): 2,956,000 ש"ח סך הנכסים המנוהלים (2015): 12,866,373,000 ש"ח הכנסות מדמי ניהול וממקורות אחרים (2015): 19,503,000 ש"ח מספר עובדים (2015):[136] 9 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 3
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה מעורבת המנהלת שתי קרנות לחסכונות להשתלמות למורים בבתי ספר ולגננות בגני ילדים רשמיים או מוכרים על ידי משרד החינוך. החברה התאגדה בשנת 1965. בסוף שנת 2010 הושלם תהליך השינוי המבני בעקבות שינויי חקיקה באמור. כפועל יוצא מתהליך זה, הקרנות מנוהלות בנאמנות על ידי חברה הנפרדת מהן מבחינה רישומית, מבחינה משפטית ומבחינה חשבונאית. הקרן האחת ("המסלול הרגיל") נועדה לאפשר לעובדי הוראה לצאת לשנת השתלמות לאחר תקופת חיסכון של שש שנים (שאפשר להאריכה בשנה או בשנתיים);[137] הקרן האחרת ("המסלול הקצר") נועדה לאפשר חיסכון לתקופה של שלוש שנים לעובדי הוראה שאינם זכאים להצטרף למסלול הרגיל.[138] כספי העמיתים בשתי הקרנות מושקעים בארץ ובחו"ל על פי הנחיות הדירקטוריון וועדת ההשקעות שלו באחד משלושה מסלולי השקעה: מסלול כללי, מסלול כשר ומסלול אג"ח (ללא מניות). בסוף חודש אוגוסט 2015 עמד מספר החשבונות שנוהלו בשתי הקרנות על 127,207. שירותי התפעול וההשקעות ניתנים לחברה על ידי גופים פרטיים. לחברה אין הון מניות והזכויות בה מתחלקות באופן שווה בין מדינת ישראל לבין הסתדרות המורים בישראל: לכל אחת מהן שלושה דירקטורים.[139] בדומה לאמור לעיל בנוגע לחברת "עגור" (המנהלת קרנות השתלמות בעבור מורים החברים בארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים, בסמינרים ובמכללות), גם במקרה זה איננו רואים הצדקה לכך שהמדינה תחזיק בזכויות בחברה המנהלת ואנו סבורים כי הניהול הפיננסי שלה אינו מחייב מינוי דירקטורים מטעם המדינה.

	אמנם הקרן עוסקת בארגון השתלמויות מקצועיות ובמימונן, אולם נציגי המדינה בדירקטוריון אינם אנשי חינוך בהכשרתם אלא כלכלנים, התורמים מהידע ומהניסיון שלהם לניהול הפיננסי של החברה.[140] דירקטורים בעלי רקע פיננסי יכולים להיבחר גם מטעם חברי הסתדרות המורים. לדעתנו, אפשר להסתפק בבקרה ובפיקוח של רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון שבמשרד האוצר על התנהלותה הפיננסית של החברה ואין צורך שהמדינה תחזיק בזכויות בחברה. על כן, אנו מציעים להעביר לידי הסתדרות המורים בישראל את זכויות המדינה בחברה במסגרת משא ומתן בין המדינה לבין הסתדרות המורים; בתוך כך אנו מציעים לקבוע בתקנון החברה כי חברי הדירקטוריון ייבחרו על ידי כלל עמיתי הקרן אחת לחמש שנים, כך שתובטח להם השפעה רבה יותר על ניהול הכספים שהם משקיעים בקרן. מוצע גם לקבוע בתקנון החברה כי 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה אם תפקודו יהיה לקוי.
המלצות	**1. יש להעביר את זכויות המדינה בחברה לידי הסתדרות המורים בישראל במסגרת משא ומתן בין המדינה לבין הסתדרות המורים.** **2. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה אחת לחמש שנים יבחרו כלל העמיתים בקרן את חברי דירקטוריון החברה.** **3. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה.**

1.11. קרנות השתלמות למורים תיכוניים, מורי סמינרים ומפקחים – חברה מנהלת בע"מ

נתונים כלליים [141]	שנת ייסוד: 1965 [142] חלוקת זכויות: 37.5% – מדינת ישראל, כולל זכות למנות שלושה דירקטורים ובהם יו"ר הדירקטוריון. 50% – הסתדרות המורים בישראל, כולל זכות למנות ארבעה דירקטורים. 12.5% – מרכז השלטון המקומי, כולל זכות למנות דירקטור אחד. השרים האחראים: שר האוצר ושר החינוך סך כל המאזן (אוגוסט 2015): 687,000 ש"ח סך הנכסים המנוהלים (2015): 5,260,707,000 ש"ח הכנסות מדמי ניהול וממקורות אחרים (2015): 8,067,000 ש"ח מספר עובדים (2015):[143] 9 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 3
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה מעורבת המנהלת חסכונות להשתלמות בעבור מורים בבתי ספר תיכוניים שתחת פיקוח משרד החינוך או משרד אחר, בעבור מורי סמינרים ובעבור מפקחים. החברה אינה פועלת למטרות רווח ותקציבה ממומן בעיקר מדמי הניהול שהיא גובה מהעמיתים בקרנות. בעקבות שינויי חקיקה, ובדומה לחברות אחרות המנהלות קרנות השתלמות בעבור עובדים במגזר הציבורי, מאז חודש ינואר 2011 הקרן מנוהלת בנאמנות על ידי חברה מנהלת הנפרדת ממנה מבחינה רישומית, מבחינה משפטית

	ומבחינה חשבונאית. בדומה לחברה לניהול קרנות השתלמות למורים ולגננות, גם חברה זו מנהלת שתי קרנות: האחת ("המסלול הרגיל") מיועדת למימון יציאה של העמיתים בה להשתלמויות מקצועיות לאחר תקופת חיסכון בת שש שנים (שאפשר להאריכה לתקופה של שנתיים נוספות)[144] והאחרת ("המסלול הקצר") מיועדת לחיסכון לתקופה של שלוש שנים בעבור עובדי הוראה שאינם זכאים להצטרף לקרן הראשונה.[145] בכל אחת מהקרנות ישנם שלושה מסלולי השקעה: מסלול כללי, מסלול אג"ח (ללא מניות) ומסלול כשר. מספר חשבונות העמיתים בשתי הקרנות עמד בחודש אוגוסט 2015 על 45,905. כספי העמיתים מושקעים על פי הנחיות של הדירקטוריון וועדת ההשקעות שלו. שירותי תפעול והשקעות ניתנים לחברה על ידי גופים פרטיים. לחברה אין הון מניות וזכויות ההצבעה בה מחולקות בין הסתדרות המורים בישראל (50%), מדינת ישראל (37.5%) ומרכז השלטון המקומי (12.5%).[146] בדומה לאמור בנוגע לחברות אחרות המנהלות קרנות השתלמות לעובדי הוראה, איננו מוצאים הצדקה לכך שהמדינה תחזיק בבעלות כלשהי בזכויות גם בחברה זו; הוא הדין בנוגע למרכז השלטון המקומי. את הניהול הפיננסי של כספי העמיתים אפשר להפקיד בידי גורמים אחרים, מטעם חברי הסתדרות המורים בישראל. עם זאת, יש מקום לכך שהמדינה תמשיך לפקח על ניהולה הפיננסי של הקרן באמצעות רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון שבמשרד האוצר. לפיכך, אנו מציעים להעביר את הזכויות של המדינה ושל מרכז השלטון המקומי בחברה לידי הסתדרות המורים במסגרת משא ומתן בין הצדדים, כך שזו האחרונה תחזיק בכל הזכויות בחברה. נוסף על כך אנו מציעים לקבוע בתקנון החברה כי חברי הדירקטוריון של החברה מטעם הסתדרות המורים ייבחרו לפחות אחת לחמש שנים על ידי כלל העמיתים בקרן. זאת, במטרה להבטיח השפעה של העמיתים על זהות הנציגים שלהם – חברי הדירקטוריון – המחליטים כיצד להשקיע את הכספים שהפקידו העמיתים. עוד מוצע לקבוע בתקנון החברה כי 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יהיו רשאים ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה אם תפקודו יהיה לקוי.
המלצות	**1. יש להעביר את הזכויות של המדינה ושל מרכז השלטון המקומי בחברה לידי הסתדרות המורים בישראל.** **2. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה נציגי הסתדרות המורים בדירקטוריון ייבחרו על ידי כלל העמיתים בקרן אחת לחמש שנים.** **3. יש לנסח קביעה בתקנון החברה שלפיה 1% או יותר מקרב העמיתים בקרן יוכלו ליזום בחירות מיוחדות לדירקטוריון החברה.**

2. הבעלות הממשלתית בחברות בתחום התיירות

2.1. בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ – תדמור

נתונים כלליים[147]	שנת ייסוד: 1962 [148] חלוקת מניות: מניות רגילות: [149] מדינת ישראל – 68.42%; התאחדות המלונות בישראל – 31.58%. השרים האחראים: שר האוצר ושר התיירות מספר עובדים (2011):[150] 80 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 10
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית שנועדה להכשיר כוח-אדם בתחומי התיירות, המלונאות, ההארחה והמזון (טבחות, קונדיטוריה וכו'). לשם כך החברה מפעילה בית ספר תיכון,[151] קורסים והכשרות למבוגרים ובית מלון.[152] מקור ההכנסות של החברה הוא התשלומים בעבור השירותים שהיא מספקת. מדינת ישראל מחזיקה במרבית המניות הרגילות של החברה והתאחדות המלונות בישראל – במיעוטן. בחודש ספטמבר 2005 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה להפריט את החברה, אולם ההחלטה לא יצאה אל הפועל וחלה הידרדרות במצב הכספי של "תדמור". משרד התיירות ומשרד האוצר לא חילצו את החברה ממצב זה. מבקר המדינה, שבחן את התנהלות החברה בשנת 2011 , מצא שורה של ליקויים בהתנהלותה ובכלל זה אי-ניצול מיטבי של מתקניה, תחזוקה לקויה של מתקניה, כשלים בתפקוד של דירקטוריון החברה, בעיות במבנה החברה ובאיכות הבקרה הפנימית שלה, התקשרויות לא תקינות עם גורמים חיצוניים ועוד. נוסף על כך, הדרג המקצועי במשרד התיירות לא היה עקבי בעמדתו באשר לעתיד החברה. [153] בחודש מרץ 2015 קיבלה ועדת השרים לענייני הפרטה החלטה המסמיכה את רשות החברות הממשלתיות לפעול לכינוס אספה כללית של החברה כדי שזו תחליט על פירוק החברה מרצון, ותוביל תהליך שבמסגרתו ייבחרו משקיע או קבוצת משקיעים שיקבלו זיכיון להפעלת בית הספר לתקופה של עשר שנים, עם אפשרות להאריך תקופה זו. כמו כן נקבע כי משרדי האוצר, הכלכלה והתיירות יעבירו כסף לטובת מימון הכשרות בתחום הקולינריה במשך תקופה בת חמש שנים החל במועד המחאת הזכויות לבעל הזיכיון.[154] בחודש מאי 2016 אישרה ועדת הכספים של הכנסת השקעה של המדינה בסך ארבעים מיליון ש"ח בחברה, במטרה להעבירה לידי זכיין פרטי ולכסות חובות עבר. האישור התקבל בעקבות סיכום שאליו הגיעו דירקטוריון החברה, הנהלת החברה, עובדי החברה, הסתדרות העובדים הכללית ורשות החברות הממשלתיות.[155] בעת כתיבתן של שורות אלה החברה נמצאת בהליכי פירוק. בעשרות השנים שחלפו מאז הקמת החברה חלה התפתחות ניכרת בתחומי המלונאות והמסעדנות בישראל. כיום ישנן מסגרות רבות ללימוד ולהכשרה של כוח אדם בתחומים אלה, לרבות מסגרות אוניברסיטאיות ייעודיות לתחומי התיירות[156] ובתי ספר פרטיים ללימודי בישול וקולינריה. במציאות זו, ולנוכח מצבה הקשה של חברת "תדמור", איננו מוצאים הצדקה לבעלות ממשלתית בחברה העוסקת בהכשרת כוח-אדם בתחומים אלה ולכך שהמדינה תהיה בעלים-שותף של בית מלון לצורך זה.

	מוטב כי מטרה זו תושג במסגרת המגזר העסקי או במסגרת מערכת ההשכלה הגבוהה באמצעות בית ספר שאינו מאוגד כחברה ממשלתית, גם אם הוא נתמך כספית על ידי הממשלה. נוסף על כך אנו סבורים כי בתום חמש השנים שבהן יעבירו משרדי הממשלה כסף לטובת מימון הכשרות מקצועיות ב"תדמור", יהיה מקום לבחון מחדש את אופן התמיכה של המדינה בבית הספר ואת היקפה. על כן, אנו ממליצים לפעול למימוש מלא של החלטת ועדת השרים לענייני הפרטה בעניין פירוק החברה מחודש מרץ 2015, שקיבלה כאמור את אישור ועדת הכספים של הכנסת בחודש מאי 2016.
המלצות	**1. יש ליישם במלואה את החלטת הממשלה לפרק את החברה בהקדם, ולבחור זביין שיפעיל את מסגרות ההכשרה ואת בית המלון ששייכים כיום לחברה.** **2. יש לבחון את תמיכת המדינה בפעילות של "תדמור" ואת היקפה בתום חמש שנים ממועד תחילת הזיכיון שיקבל(ו) המשקיע(ים) החדש(ים).**

2.2. החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ (חל"י)

נתונים כלליים[157]	שנת ייסוד: 2008 חלוקת מניות: מניות רגילות:[158] מדינת ישראל – 100% השרים האחראים: שר האוצר ושר התיירות סך כל המאזן (2015): 43,941,000 ש"ח הכנסות מפעילות (2015): 223,288,000 ש"ח מספר עובדים (2015): 24 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 7
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית שהקימה ממשלת ישראל בחודש פברואר 2008, ונמצאת בבעלותה המלאה. החברה הוקמה במטרה להתמודד עם ההשלכות של עליית מפלס המים בברכה מס' 5 באגן הדרומי של ים המלח באמצעות גיבוש חלופות לפתרון בטווח הקצר ובטווח הארוך וביישום החלופה שנבחרה.[159] חל"י היא זרוע ביצועית של משרד התיירות, והיא החליפה את החברה הממשלתית לתיירות (חמ"ת) שהחלה בביצוע משימות אלה. החברה אינה פועלת למטרות רווח והרוב המכריע של פעולותיה ממומן מתקציב המדינה באמצעות משרד התיירות.[160] המלח שהצטבר בתחתית של ברכה מס' 5 ושל ברכות תעשייתיות הסמוכות לה הוא תוצר לוואי של תהליכי הפקת האשלג שמתבצעים במפעלי ים המלח (מי"ה), שבבעלות כי"ל (בימיקלים לישראל בע"מ; חברה בת של "החברה לישראל בע"מ"). אין עושים במלח זה שימוש תעשייתי. הצטברות המלח בברכה מס' 5 עד לשכבה בגובה של כתשעה מטרים הביאה לעלייה ניכרת בגובה המפלס (עלייה של כ-20 ס"מ בממוצע בכל שנה), באופן המסכן את שלומם של העובדים ושל התיירים בכבישים ובמתחמים התיירותיים הסמוכים לברכה. החברה בדקה בעבור הממשלה כמה חלופות לפתרון. בחודש ינואר 2012 – בתום תהליך ממושך, בעקבות דו"חות של מבקר המדינה ובעקבות עתירות לבג"ץ בנושא – בחרה הממשלה לבצע קציר מלא של המלח שהצטבר בקרקעית הברכה כדי למנוע עלייה נוספת של מפלס המים. עוד הוחלט באותה שנה להטיל על החברה לשקם את מתחם התיירות שבצד האגן

	הדרומי ולפתחו. החל ברבעון השני של שנת 2015, על פי הנחיית משרד התיירות, החברה מגבשת תכנית להתמודדות עם אי-יציבות הקרקע באזור, הכרוכה בהיווצרות בולענים.[161] החברה הייתה מעורבת בגיבוש המתווה שעליו חתמה ממשלת ישראל עם מפעלי ים המלח. במסגרת זו הוסכם כי חברת מי"ה תבצע את קציר המלח, הצפוי להתחיל בשנת 2017, ותממן 80% מעלותו עד שנת 2030 – תום תקופת הזיכיון – ומדינת ישראל תממן את 20% הנותרים. בעתיד ייבחן הרכב המימון של קציר המלח לאחר שנת 2030. חל"י מצדה אחראית לביצוע ההגנות החופיות – פיתוח סביבה ותשתית – ועל פיתוח תיירותי של אזור האגן הדרומי. במסגרת זו פעלה חל"י בשנים האחרונות לשדרג את מתחם התיירות שבין עין בוקק לבין חמי זוהר ולפתחו: הוקמו טיילת ובתי מלון חדשים, הוסדרו חופי רחצה, שופרה תשתית הכבישים, טופלו מי התהום, הוסדרה תשתית לניקוז מי הנחלים הנשפכים לים המלח ועוד. העבודות מתבצעות על ידי קבלנים חיצוניים. מדינת ישראל מממנת 60.5% מעלות ההגנות החופיות וחברת מי"ה – 39.5%.[162] חברה זו הוקמה להשגת מטרות ציבוריות דחופות אך מוגדרות וקצובות בזמן.[163] היו שתמכו בהטלת הביצוע של ההגנות החופיות על החברה הממשלתית לתיירות (ראו בהמשך), אך דירקטוריון החברה לא היה מעוניין שהחמ"ת תקבל על עצמה משימה זו. אשר לקציר המלח בברכה מס' 5, הוא אמור להימשך לנצח – כדי למנוע עלייה עתידית של מפלס מי הברכה – ולהתבצע כאמור על ידי חברת מי"ה או על ידי חברה אחרת שתחזיק בזיכיון בעתיד. דו"ח מבקר המדינה, שעסק ביישום של החלטת הממשלה בנושא קציר המלח, הצביע על כך שכשלים בפיקוח של משרד האוצר, של משרד התיירות ושל חל"י על יישום ההחלטה הביאו במידה רבה לשינוי במתווה הקציר שאישרה הממשלה, לעיכוב באישורו ולגידול צפוי בעלותו למדינה.[164] איננו סבורים כי התארכות היישום של קציר המלח היא עילה מספקת להמשיך לקיים את חל"י עוד שנים רבות רק לצורך זה. עם זאת, יש להשלים את ביצוע ההגנות החופיות בים המלח וכן גם בים התיכון. משימה אחרונה זו הוטלה על "החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ" (ראו להלן) ואין לשלול מצב שבו יהיה צורך לבצע עבודות תשתית סביבתיות באתרים נוספים בארץ. על כן, אנו ממליצים למזג את החברה עם החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ ולקרוא לחברה החדשה "החברה לתשתיות סביבתיות בע"מ". חברה זו תעסוק בביצוע עבודות תשתית ברחבי המדינה לשם שמירה על הסביבה מפני מפגעים קיימים ומפני מפגעים עתידיים. אנו סבורים כי החברה הממוזגת צריכה להיות תחת אחריותו של המשרד להגנת הסביבה. יש לוודא כי מיזוג החברות לא יפגע בביצוע המשימות שהוטלו עליהן. לבסוף, את הפיקוח על קידום קציר המלח יש להעביר לאחריותו של המשרד להגנת הסביבה.
המלצות	**1. יש למזג את החברה עם החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ, לחברה שתבצע עבודות תשתית לשמירה על הסביבה ברחבי הארץ ותיקרא "החברה לתשתיות סביבתיות בע"מ".** **2. יש להעביר את הפיקוח על קידום קציר המלח לאחריות המשרד להגנת הסביבה.**

2.3. החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ

נתונים כלליים[165]	שנת ייסוד: 2013 חלוקת מניות: מניות רגילות:[166] מדינת ישראל – 100% השרים האחראים: שר האוצר והשר להגנת הסביבה סך כל המאזן (2015): 1,407,096 ש"ח הכנסות מפעילויות (2015): 7,234,156 ש"ח מספר עובדים:[167] 8 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 12
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית שהוקמה במטרה לתכנן, לבצע ולתחזק את ההגנות הימיות לאורך חופו של הים התיכון, וכן לספק למדינה שירותי ניהול, פיקוח וייעוץ בעניין ביצוע ההגנות היבשתיות לאורך המצוקים החופיים. החברה היא זרוע ביצועית של הממשלה.[168] פעילותה ממומנת כולה מתקציב המדינה והיא כוללת התקשרות עם חברות פרטיות לצורך ביצוע העבודות בשטח. החלטת הממשלה על הקמת החברה אימצה את ההמלצות של צוות יישום בין-משרדי, שהוקם לאחר פרסום המסקנות וההמלצות של צוות מקצועי – צוות לגיבוש המדיניות הממשלתית להתמודדות עם התמוטטות המצוקים לאורך חוף הים התיכון. הצוות המקצועי ביצע מחקרים גאולוגיים, הידרולוגיים והנדסיים בשנים 2005-2010, והצביע על כך ש-45 ק"מ מתוך 190 ק"מ של חוף הים התיכון הם מצוקים בגובה של יותר מעשרה מטרים העומדים בסכנת התמוטטות עקב תהליכים שונים (עלייה במפלס הים, צמצום כמות החול המגיעה לחלקי חוף שונים בישראל דרך הים התיכון מכיוון שפך הנילוס ועוד), ומהווים סכנה לחיי אדם ולרכוש. כדי להתמודד עם סכנה זו החליטה הממשלה לנקוט צעדים, ובהם הקמת החברה כאמור. החברה החלה לפעול בשנת 2015 לאחר תקופת התארגנות.[169] אין לנו מחלוקת עם הצורך של המדינה להתמודד בהקדם עם סכנת התמוטטותם של מצוקי חוף הים התיכון, ולהקטין אותה במידה ניכרת באמצעות התקשרות עם גופי ייעוץ פרטיים ועם חברות קבלניות פרטיות. אנו סבורים כי במקרה זה מעורבות המדינה נדרשת. עם זאת, ספק בעינינו אם צריך להקים חברה ייעודית נפרדת לקידום ההגנות הימיות וההגנות היבשתיות בחופי הים התיכון, במיוחד בהתחשב בקיומה של החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ (חל"י) (ראו לעיל). אנו גם תמהים על מספר הדירקטורים המרבי שהוקצה לחברה – תריסר; הוא נראה לנו גדול מדי. על כן, כאמור לעיל, אנו ממליצים לממשלה לפעול למיזוג החברה עם חל"י לחברה שתיקרא "החברה לתשתיות סביבתיות בע"מ". החברה החדשה תעסוק בביצוע עבודות תשתית לשמירה על הסביבה מפני מפגעים ותפעל ברחבי הארץ, ובכלל זה לאורך חופי הים התיכון.

המלצה	**יש למזג את החברה עם החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ, לחברה שתיקרא "החברה לתשתיות סביבתיות בע"מ". חברה זו תפעל לביצוע עבודות תשתית לשמירה על הסביבה, ובכלל זה לביצוע ההגנות לאורך חופי הים התיכון.**

2.4. החברה הממשלתית לתיירות בע"מ (חמ"ת)

נתונים כלליים[170]	שנת ייסוד: 1955 חלוקת מניות: מניות רגילות: מדינת ישראל – 99% הרשות לפיתוח ירושלים – 1% השרים האחראים: שר האוצר ושר התיירות סך כל המאזן (2015): 54,047,000 ש"ח מחזור הפעילויות (2015): 117,205,000 ש"ח מספר עובדים (2015): 30 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 12
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית שהוקמה בחודש אוקטובר 1955, טרם הקמתו של משרד התיירות, כדי לפתח אזורי תיירות ברחבי המדינה ולהשקיע בהם. לאחר הקמת משרד התיירות בשנת 1964 נהפכה החברה לזרוע ביצועית שלו. פעולות החברה כיום כוללות ביצוע ישיר של מיזמים תיירותיים, ביצוע מיזמים תיירותיים בשיתוף עם גורמים ממלכתיים אחרים, ביצוע מיזמים תיירותיים באמצעות מִנהלות הכפופות לחברה עם גופים נוספים, הקצאת משאבים תקציביים לחברות פיתוח ולרשויות מקומיות והתוויית הפיתוח התיירותי שהן מבצעות, ביצוע מיזמים של תכנית המורשת הלאומית שאימצה הממשלה וניהול החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ. כמו כן, החברה עוסקת בשיווק מתחמי תיירות הנמצאים בידי רשות מקרקעי ישראל. כמה מפעולות אלו מעוגנות בהסכמים שעליהם חתמה הנהלת החברה עם ממשלת ישראל בשנת 2012 ובשנת 2013. אחד ההסכמים מכיר בחמ"ת כחברה מפתחת ומבצעת כלל-ממשלתית, קביעה המאפשרת לחברה לפעול ישירות אל מול משרדי הממשלה כדי לקדם מיזמים תיירותיים ברחבי ישראל.[171] היקף המיזמים שבהם החברה מעורבת עולה על מיליארד ש"ח. המיזמים שביצעה החמ"ת בשנים האחרונות כוללים פיתוח כפרי תיירות ונופש, פיתוח תיירותי של אתרים הקדושים לדתות השונות ואתרים היסטוריים אחרים, הקמה של טיילות, של שבילי אופניים ושל מצפורים, הקמת תחנות מידע, שילוט והנגשה של אתרי תיירות לבעלי מוגבלויות, פיתוח רשת צפרות ארצית ועוד. לצורך ביצוע עבודות הפיתוח החברה מתקשרת עם גופים קבלניים במגזר הפרטי. החברה ממומנת באמצעות קבלת תקציבים, בעיקר ממשרד התיירות, לשם ביצוע העבודות שהוזמנו ממנה. מקורות מימון נוספים הם תקציבים מהרשויות המקומיות בעבור ביצוע מיזמים תיירותיים בשטחן, תקציבים מהאיחוד האירופי ועוד. הוצאות השכר והמִנהלה של החברה ממומנות על ידי משרד התיירות.[172]

לפני שנים אחדות העיר מבקר המדינה לחברה על אופן התנהלותה בעריכת מכרזים ובחתימה על הסכמי התקשרות. טענות נוספות שנטענו נגד החברה עוסקות בקשיים בהתנהלותה אל מול רשויות מקומיות, במינוי אנשים נעדרי כישורים מתאימים לתפקידים בחברה, בעיכוב ביצוע של מיזמים, באופן הרישום של מיזמים ותקציבים בחברה, בתנאי השכר ובתנאים נוספים שעובדים בחברה נהנים מהם כמו דמי הבראה גבוהים, תשלום בונוסים ומימון נסיעות ארוכות לחו"ל שעלותן גבוהה ועוד. גורמים בחברה דחו מצדם את הטענות הללו. הנהלת החברה והדירקטוריון שלה מצאו בעצמם מספר לא מבוטל של ליקויים בתהליך בדיקה והערכה של הבקרה הפנימית בחברה על הדיווח הכספי בשנת 2015 : היעדר תכניות להמשכיות עסקית, להתאוששות מאסון ולמניעת מעילות והונאות, אי-קיום ישיבות של ועדת הביקורת של החברה בכמות הנדרשת, פערים באבטחת מידע ועוד.[173]

נראה כי החברה ממלאת זה שנים רבות תפקיד מרכזי בפיתוח התיירות בכל רחבי המדינה, בהיותה זרוע ביצועית של ממשלת ישראל הפועלת עם גורמים בשלטון המקומי ובמגזר הפרטי לביסוס התחום כעוגן כלכלי וחברתי מרכזי. בשונה מחברות ממשלתיות או מחברות מעורבות אחרות העוסקות בתחום התיירות, החמ"ת אינה מתמקדת באזור מסוים, ולהנהלתה ולעובדיה יש יכולת לראות תמונה לאומית כוללת של התיירות בישראל. עובדי החברה צברו ידע, ניסיון ומומחיות, והחברה מבצעת תהליכי תיעוד והפקת לקחים כחלק משגרת פעילותה.[174] אנו מכירים בחשיבות הענף ובקידומו, בפוטנציאל של השקעה ממשלתית ראשונית באתרי תיירות כדי למשוך אליהם השקעות של המגזר הפרטי (בעיקר בפריפריה) ובצורך של המגזר הציבורי לפעול באופן יעיל וחסכוני ומתוך תיאום בין מרכיביו.[175]

על כן, אנו סבורים כי יש לחזק את מעמדה של החברה כזרוע הביצוע המרכזית של ממשלת ישראל ושל משרד התיירות בתחום התיירות: ראשית, באמצעות תיקון הליקויים החמורים שהתגלו בפעילותה בשנים האחרונות; שנית, באמצעות מיזוג לתוכה של חברות אחרות העוסקות בתחום זה וממוקדות באזור גאוגרפי מסוים, כמו החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ (ראו להלן). את משרדי החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ אנו מציעים להפוך לסניף החמ"ת בצפון הארץ.[176] כמו כן, אנו ממליצים למזג חברות ממשלתיות נוספות בתחום התיירות (כמו החברה לפיתוח מזרח ירושלים, וראו להלן) – בפעילותן של חברות אחרות או במסגרת חברות תיירות עירוניות – כשמדובר ברשות מקומית חזקה. כך, למשל, בחודש יוני 2016 רכשה עיריית תל-אביב-יפו את מניות המדינה בחברת אוצר מפעלי ים בע"מ, בחברת אתרים בחוף תל-אביב, חברה לפיתוח אתרי תיירות בת"א-יפו בע"מ ובחברה לפיתוח יפו העתיקה בע"מ.[177]

הצעה נוספת נוגעת לפיתוח מקומות קדושים ליהדות ולשימורם. אנו ממליצים להקים במסגרת החברה אגף שיקדם תחום זה, במקום שתי העמותות והחברה הפועלות לקידומו כיום – המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, הקרן למורשת הכותל וקרן הרשב"י ומורשתו בע"מ. לבסוף, אנו בדעה שיש להימנע מלהקים חברות תיירות נוספות הממוקדות באזור מסוים או במשימה מסוימת, ויש להטיל הובלה של משימות פיתוח תיירותיות על החמ"ת או על חברות עירוניות. זאת, משום שהקמה של חברות תיירות ממשלתיות אזוריות עשויה להוביל לבזבוז כספי ציבור, להיעדר יעילות ולכפילויות מיותרות, ומשום שקשה להוביל לפירוקן כשהן משלימות את המשימות שהוטלו עליהן.[178]

המלצות	**יש לחזק את מעמדה של החברה כחברה הממשלתית העיקרית בתחום התיירות באמצעות כמה מהלכים: (א) תיקון הליקויים שהתגלו בפעילות החברה בשנים האחרונות במישור הניהולי והכספי.** **(ב) מיזוג החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ עם החמ"ת והפיכת משרדי החברה לפיתוח עכו העתיקה לסניף החמ"ת בצפון הארץ.** **(ג) פירוק של המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, של הקרן למורשת הכותל ושל חברת קרן הרשב"י ומורשתו בע"מ – והעברת תפקידיהם לאגף חדש שיוקם בחברה ויעסוק בפיתוח מקומות קדושים ליהדות ובשימורם.** **(ד) הימנעות מהקמת חברות תיירות לאזור מסוים או למשימה מסוימת בעתיד.**

2.5. החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ

נתונים כלליים[179]	שנת ייסוד: 1966 חלוקת מניות: מניות רגילות: מדינת ישראל – 99.987% שלוש חברות ממשלתיות המעורבות בתחום התיירות מחזיקות באחוזי מניות זעירים: החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ, החברה לפיתוח חבל ים המלח, סדום וערד בע"מ והחברה לפיתוח ים המלח בע"מ. מניות יסוד:[180] מדינת ישראל – 81.818%; החברה הממשלתית לתיירות בע"מ – 9.091%; עיריית עכו – 9.091% השרים האחראים: שר האוצר ושר התיירות סך כל המאזן (2015): 20,074,941 ש"ח הכנסות מפעילות (2015): 32,545,639 ש"ח מספר עובדים (2015): 59 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 11
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית שהוקמה לפני חמישה עשורים במטרה לפתח את התשתיות הפיזיות והכלכליות בעכו העתיקה – אחד המרחבים העשירים בישראל מבחינה היסטורית ותרבותית – ולהופכה לאתר תיירות משגשג. לשם כך הוסמכה החברה לבצע באזור עבודות תשתית ושיווק. במשך יותר מחצי יובל שנים הייתה פעילות החברה מצומצמת יחסית: היא הקימה מסלול תיירות אחד ותפעלה אותו, ולעתים עסקה בתכניות בניין ערים.[181] בשנת 1993, על רקע מגמות הגירה שלילית של תושבים יהודים מעכו, החליטה ממשלת ישראל להפוך את עכו העתיקה לאתר תיירות בין-לאומי. גובשה תכנית מתאר חדשה ובעקבותיה נכתבו מפרטים ותכניות פיתוח – להקצאת תקציבים בהיקף רחב, לביצוע עבודות תשתית מקיפות ולהנעת תהליך של פיתוח קהילתי שבו נטלו חלק תושבי עכו העתיקה ואנשי מקצוע. כתוצאה מתהליכים אלה נחנכו תשעה מסלולי תיירות, מספר התיירים המבקרים בעכו העתיקה מדי שנה גדל במידה ניכרת, מספר הנכסים בניהול החברה גדל מעשרות נכסים למאות נכסים, הוקמו בתי מלון חדשים, נוצרו מקומות תעסוקה חדשים, נבנו מוסדות חינוך חדשים, הצטמצם היקף התופעה של נוער השוליים (שבאב), שוקמו יחידות דיור ועוד. בעשור הקודם אף הוכרזה עכו העתיקה כאתר מורשת עולמית של אונסק"ו. החברה נהנית מהכנסות

	עצמאיות שהיא מקבלת ממשרדי ממשלה לביצוע מיזמים בעיר העתיקה, וכן מהכנסות מתפעול אתרי תיירות ומניהול נכסים. את יתרות התקציב שלה החברה מקצה לעבודות פיתוח הממשיכות להתבצע בהיקף רחב גם כיום.[182] נראה כי החברה תרמה רבות לפיתוח של עכו העתיקה במרחב ראוי יותר למגורים ובאחד ממוקדי התיירות המרכזיים והחשובים בישראל. היא הניחה תשתית המאפשרת לגורמים במגזר הפרטי – למשל: בתחום האירוח ובתחום ההסעדה – לפעול בעיר העתיקה, לפתח את כלכלתה ולמשוך אליה תיירים רבים יותר. אנו בדעה שאת הישגי החברה יש לשמר ושאת עכו העתיקה יש להמשיך לפתח לטובת תושביה ולטובת המבקרים בה. עם זאת, כאמור לעיל, אנו סבורים כי יש לקדם תהליך שבו יחוזק מעמדה של החברה הממשלתית לתיירות בע"מ (ראו לעיל) כזרוע הביצוע המרכזית של ממשלת ישראל בתחום התיירות, וכי יש להימנע בכל האפשר מפעולה באמצעות חברות תיירות ממשלתיות אזוריות או חברות ממשלתיות ממוקדות משימה.[183] לחמ"ת יש ראייה כוללת של מפת התיירות בישראל ויש לה אפשרות לתאם הקמה של מיזמי תיירות שונים כמו גם את תפעולם. הקמת חברות אזוריות או חברות ממוקדות משימה עשויה לעורר כפילויות ובזבוזים.[184] מצד שני, יש הטוענים כי היותה של החמ"ת חברה ארצית שמקום מושבה בירושלים מקשה עליה להפעיל מוטת שליטה יעילה בכל אתר בארץ, בשונה מחברות אזוריות כמו החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ.[185] כמו כן, כאמור, החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ מבצעת משימות חברתיות חשובות שיש להבטיח כי לא תיפסקנה. על כן, אנו מציעים למזג את החברה לפיתוח עכו העתיקה בחמ"ת, ולהפוך את משרדי החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ לסניף החמ"ת בצפון הארץ. זאת, במטרה לחזק את מוטת השליטה של החמ"ת בקידום אתרי התיירות בצפון הארץ ולהבטיח כי עובדי הסניף הצפוני של החמ"ת יהיו קרובים לעשייה החברתית-קהילתית שהם מבצעים כיום במסגרת החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ. איננו מציעים להפוך את החברה לחברה עירונית משום שעיריית עכו אינה נהנית מהחוסן הכלכלי של עיריית תל-אביב-יפו; עם זאת, גם אם תאומץ הצעתנו למזג את החברה בחמ"ת, אנו סבורים כי יש מקום לכך שעיריית עכו תמשיך להיות מעורבת בעבודת הפיתוח התיירותי של עכו העתיקה.
המלצה	**למזג את החברה עם החברה הממשלתית לתיירות ולהבטיח את המשך ביצוע משימותיה במסגרת החדשה, בין השאר באמצעות הפיכת משרדי החברה לסניף החמ"ת באזור הצפון.**

2.6. הקרן למורשת הבותל המערבי

נתונים כלליים[186]	שנת ייסוד: 1988 השרים האחראים: שר האוצר וראש הממשלה סך כל המאזן (2015): 45,994,499 ש"ח מחזור הפעילויות (2015): 81,084,659 ש"ח מספר עובדים (2015):[187] 439 מספר מרבי של חברי ועד מטעם המדינה: 14

תיאור העמותה ודיון בעתידה	זוהי עמותה שהוקמה לפני קרוב לשלושה עשורים במטרה לפתח את אזור הכותל המערבי – רחבת הכותל ומנהרות הכותל – באתר דתי ותיירותי ממעלה ראשונה ולתחזק אותו. מאז הקמתה הורחבו תפקידיה של הקרן על-פי החלטות ממשלה והיא ביצעה ומבצעת, בתיאום עם משרדי ממשלה שונים ועם עיריית ירושלים, עבודות תשתית מגוונות ברחבת הכותל המערבי, הובילה חפירות ארכיאולוגיות מורכבות במנהרות, מבצעת עבודות תחזוקה ברחבה ובמנהרות, מפעילה באתר מערך הדרכה ותכניות חינוכיות לתלמידים ולחיילים, עוסקת בפרסום ובהסברה ומקימה כיום את בית מורשת הכותל המערבי שעתיד לכלול מרכז מבקרים, מרכז חינוכי ומרכז מידע בסמוך לרחבת הכותל.[188] הקרן גם שיקמה את בית-הכנסת "אוהל יצחק" הנמצא בדרום הרובע המוסלמי.[189] העמותה הוקמה בעקבות החלטת ממשלה ולפיכך היא כפופה לפיקוח ולבקרה מצד רשות החברות הממשלתיות, לרבות קביעה של כללי ניהול וכללי שכר, בדומה למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים (ראו בהמשך). המשרד האחראי על העמותה הוא משרד ראש הממשלה ולא המשרד לשירותי דת, בגלל מרכזיותו של אתר הכותל המערבי ובגלל הרגישות הכרוכה בתפעולו. הקרן נהנית מתקציבי עתק שמקורם במשרדי ממשלה ובקרן ידידים בארצות-הברית – קרן שאין למקומות קדושים אחרים ליהדות בארץ ישראל. נוסף על כך העמותה נהנית מהכנסות שמקורן בהדרכות ובסיורים הנערכים באתריה ומהכנסות ממקורות אחרים.[190] יש לה ממשקי פעילות עם החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ (ראו להלן). בכלל זה, העמותה חוכרת מהחברה בחכירת-משנה חלק מרחבת הכותל לשם הקמת מבנה ציבורי, שוכרת מהחברה את משרדיה ואת מרכז המבקרים הקיים, פועלת לפתח אתרים נוספים ולהקים מרכז מבקרים חדש ומספקת לחברה שירותי הדרכה.[191] אין ספק כי הפיתוח של אתר הכותל המערבי הוא משימה המצריכה משאבים רבים, מקצועיות רבה ורגישות רבה. כמו כן, אנו סבורים כי צביונו של האתר כמרכז היסטורי ודתי מהמעלה הראשונה מצדיק מעורבות ממשלתית בניהולו ובפיתוחו. ברם, אנו מסויגים מהמצב הארגוני והמשפטי שבו עמותה מנהלת ומפתחת אתר כה חשוב ולא יחידה ממשלתית או חברה ממשלתית. עמותה היא תאגיד ללא מטרות רווח לשירות המגזר השלישי ולא לשירות המגזר הציבורי. נוסף על כך, יש גופים ציבוריים נוספים הפועלים בתחום אתרי הדת ואתרי התיירות, לרבות בעיר העתיקה בירושלים עצמה: החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ, החמ"ת, המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, עיריית ירושלים ועוד. מצד אחד, גוף ייעודי לפיתוח אתר הכותל עשוי לתת מענה ממוקד לצורכי המבקרים בו ולקדם את תכניות הממשלה בנוגע אליו; מהצד האחר, ריבוי הגופים הציבוריים עשוי ליצור כפילות, בזבוז משאבים ומוקדי חיכוך בין הקרן לבין גופים נוספים המעורבים בעשייה בכותל המערבי ובאתרים הסמוכים לו. לבסוף, אנו תמהים על המספר הגדול יחסית של חברים שהוקצה לוועד המנהל של העמותה – עד 14. על כן, אנו מציעים לממשלה לפעול לפירוק הקרן למורשת הכותל המערבי ולהעביר את תפקידיה ומשימותיה לאגף לפיתוח המקומות הקדושים ולשימורם – שאנו ממליצים להקים בחמ"ת; אגף זה יקלוט גם את פעילות המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים ואת פעילות חברת קרן הרשב"י ומורשתו (ראו בהמשך). יש לבצע שינויים אלה בתנאי שהאגף החדש יוכל להפעיל באופן מוצלח את אתר הכותל המערבי ולקדם את פיתוחו, ובתנאי שפיתוח מתחם הכותל ושימורו יתואמו עם החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ (ראו בהמשך) – שאותה אנו ממליצים להפוך לחברה לפיתוח העיר העתיקה וסביבותיה בע"מ.

המלצות	**1. יש לפרק את העמותה.** **2. יש להעביר את תפקידי העמותה לאגף לפיתוח מקומות קדושים ושימורם, שיוקם בחמ"ת ויפעל בתיאום עם החברה לפיתוח העיר העתיקה וסביבותיה בע"מ.**

2.7. חברת פארק אריאל שרון בע"מ

נתונים כלליים[192]	שנת ייסוד: 2006 חלוקת מניות: מניות רגילות:[193] מדינת ישראל – 100% השרים האחראים: שר האוצר והשר להגנת הסביבה סך כל המאזן(2015): 317,992,000 ש"ח מחזור הפעילויות (2015): 25,101,000 ש"ח מספר עובדים (2015):[194] 32 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 12
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה לתועלת הציבור בבעלות ממשלתית מלאה, שהוקמה על בסיס החלטה של ממשלת ישראל שהתקבלה בשנת 2005 – לתכנן פארק שגודלו קרוב ל-8,000 דונם בשטח גלילי[195] בגוש דן, להקימו, לנהלו, לתחזקו ולפתחו כשטח ציבורי פתוח לתועלת הציבור הרחב לצורכי פנאי ובילוי. תחומי הפארק כוללים את אתר הפסולת חירייה, ששימש להטמנת אשפה במשך שנים רבות ובעשור האחרון עבר תהליך של שיקום. שטח הפארק כולל גם את שטחי בית הספר החקלאי מקווה ישראל (ראו להלן); הוא אמור לכלול גם מרכז מבקרים חווייתי, אגם מלאכותי, אתר ארכאולוגי, אתר מחזור, נקודות תצפית, שבילי הליכה ורכיבה על אופניים, מתחמי אירועים, מסעדות, בתי קפה וכו'. בפארק נערכים אירועים: מופעים, תערוכות, סיורים ועוד. תכנונו וניהולו מושתתים על עקרון הקיימות ומתבצעות בתחומו פעולות למען איכות הסביבה. הקמת הפארק מאפשרת אפוא לשמר ריאה ירוקה באזור עירוני שהבנייה בו הולכת ומתרבה ולשקם מפגעים סביבתיים חמורים.[196] בדירקטוריון החברה מכהנים נציגים של משרדי ממשלה, נציג ציבור, נציגי הרשויות המקומיות הגובלות בפארק ונציגי ארגוני סביבה. הרכב זה של הדירקטוריון הביא לא פעם לחיכוכים בשל אינטרסים מנוגדים. נוסף על כך יש מקום לתהות מה ההצדקה העניינית להקצאת מספר גדול יחסית של דירקטורים לחברה. תחילה נשען תקציב החברה על תרומות מקרן פרטית (קרן ברכה), אך משנגמרו התרומות נהפכה ממשלת ישראל לממנת העיקרית של החברה. בשנים הראשונות לקיומה פעלה החברה בהיקף מצומצם מאוד ואף עמדה לפני סכנת סגירה.[197] בשנת 2009 חל מפנה: גורמים במשרד להגנת הסביבה ובמשרד האוצר נרתמו למנף את פעילות החברה, ודירקטוריון החברה פעל במרץ לקידום מטרותיה באמצעות גיבוש תכניות עבודה, בניית שדרה ניהולית, שימת דגש בשיווק הפארק וגיוס תקציבים.[198] מקורות ההכנסה של החברה בשנת 2015 כללו תקציבים מממשלת ישראל ותקציבים בהיקף קטן יותר מרשות ניקוז ירקון, מהקרן הקיימת לישראל ומאיגוד ערים אזור דן; הכנסות מפעילויות עצמיות; ותרומות מקרן ברכה בהיקף קטן מבעבר.[199]

	על אף ההתקדמות שחלה בפיתוח הפארק – תהליך הנמשך גם בעת כתיבת שורות אלה – דו"ח מבקר המדינה לשנת 2014 הצביע על שורה של ליקויים בהתנהלות החברה, לרבות בהתמשכות של הליכי הקמתה והתארגנותה, בתקצובה, בגיוס עובדים, באיוש חלקי של משרות הדירקטורים, בניהול סיכונים ועוד.[200] אנו רואים בחיוב את הקמת הפארק ואת הפוטנציאל הטמון בו בעבור תושבי גוש דן, בעבור אזרחי המדינה ואף בעבור תיירים מחו"ל, כמו גם את המאמצים להנגשת הפארק לציבור רחב זה. נראה כי העובדה שמדובר בשטח גדול, שהתאפיין בבעיות סביבתיות מורכבות ושאינו נמצא בתחום השיפוט של אף רשות מקומית, עודדה ואף הצדיקה מעורבות של השלטון המרכזי בהנחת הבסיס להקמת פארק מסוג כזה ובסדר גודל כזה. עם זאת, כאמור לעיל, בהתבסס על שיקולי יעילות וחיסכון אנו סבורים כי יש להימנע ממגמה של הקמת חברות ממשלתיות חדשות בעבור מיזמים תיירותיים ספציפיים. לדעתנו יש לשאוף להטיל הקמה ופיתוח של מיזמים כאלו על יחידות קיימות במגזר הציבורי: משרדי ממשלה, רשויות וחברות ממשלתיות. אנו מציעים לממשלה לבחון את האפשרות להטיל את האחריות לניהול הפארק על רשות הטבע והגנים (רט"ג), המתפעלת גנים לאומיים בממדים שונים ברחבי הארץ ומתחזקת אותם. נוסף על כך אנו סבורים כי העברת האחריות לניהולו של הפארק לרט"ג צריכה להתבצע לאחר השלמת פיתוח התשתיות והשיקום הסביבתי בשטחו.
המלצות	**1. יש להשלים את הקמת הפארק ואת השיקום הסביבתי שלו.** **2. לאחר מכן – יש לפרק את חברת הפארק ולהעביר את האחריות לניהול הפארק לרשות הטבע והגנים.**

2.8. פיתוח מזרח ירושלים בע"מ (פמ"י)

נתונים כלליים[201]	שנת ייסוד: 1966 חלוקת מניות: מניות יסוד:[202] מדינת ישראל – 66.625% ; עיריית ירושלים – 33.333% החברה הממשלתית לתיירות בע"מ, החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ, החברה לפיתוח חוף הים המלח, סדום וערד בע"מ, ענבל חברה לביטוח בע"מ והרשות לפיתוח – מחזיקות כל אחת בפחות מאחוז ממניות החברה. השרים האחראים: שר האוצר והשר לענייני ירושלים [203] סך כל המאזן (2013): 16,630,553 ש"ח הכנסות (2013): 27,874,963 ש"ח מספר עובדים: כ-20 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 8

תיאור החברה ודיון בעתידה

זוהי חברה ממשלתית העוסקת בפיתוח מיזמים תשתיתיים ותיירותיים בירושלים, בתפעול אתרי תיירות ובהפקת אירועים בעיר. החברה, ששני-שלישים ממניותיה בבעלות המדינה ושליש בבעלות עיריית ירושלים, הוקמה זמן קצר לפני מלחמת ששת הימים, במטרה לפתח את האזור שנחשב באותה תקופה לחלק המזרחי של ירושלים שבשליטת מדינת ישראל. כיום מדובר באזור הממוקם במרכז העיר המאוחדת. כזרוע ביצועית משותפת של ממשלת ישראל ושל עיריית ירושלים, פמ"י מקדמת מיזמי תשתית ותיירות ברחבי ירושלים רבתי.[204]

בין השאר, החברה מבצעת תחזוקת שבר לאתרים בעיר העתיקה והיא עוסקת בניקיונה ובהנגשתה לציבור התיירים המבקרים בה, לרבות בעלי מוגבלויות, וכן בניהול התיירותי של השטחים הסמוכים לעיר העתיקה ובתחזוקתם. פמ"י פעלה גם לשיקום בית העלמין היהודי בהר הזיתים ובית העלמין בגיא בן הנום וביצעה עבודות תשתית במרכז העיר ירושלים. החברה מתפעלת חמישה אתרי תיירות בעיר העתיקה ובסביבותיה;[205] נוסף על כך היא מנהלת נכסים רבים: היא הבעלים של הבתים בשכונת ימין משה ועוסקת בתחזוקת השכונה, היא חוכרת את מתחם חוצות היוצר ומשכירה בו עשרות גלריות ומסעדה והיא מחזיקה חנויות בעיר העתיקה בסמוך לשער יפו ולשער שכם.[206]

מאז הוקמה החברה חלו שינויים ניכרים בזירה שבה היא פועלת: שטח השיפוט של עיריית ירושלים גדל מאוד (וגם שטח הפעילות של החברה כאמור); אוכלוסיית העיר גדלה מאוד; גופים נוספים פועלים ויכולים לפעול למען הפיתוח התיירותי של האזור שהיה מזרח ירושלים בעת הקמתה של החברה. חלקם היו קיימים בשנת 1966 וחלקם הוקמו מאוחר יותר: עיריית ירושלים, החמ"ת, החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ, הרשות לפיתוח ירושלים והחברה הבת שלה "עדן", חברת "מוריה" ועוד. במציאות זו אנו מתקשים להצדיק את קיומה של החברה כאישיות נפרדת ועצמאית, וסבורים כי המשימות שהוטלו עליה במשך השנים יכולות וצריכות להיות מוטלות על גופים אחרים, ממשלתיים או עירוניים. ריבוי הגופים הפועלים היום בתחומי פיתוח התשתיות הפיזיות והתשתיות התיירותיות בירושלים מעודד חיכוכים, כפילויות ובזבוזים ומהווה כר פורה למינויי מקורבים למשרות ולתפקידים בגופים הרבים.[207]

על כן, אנו ממליצים למזג את פמ"י עם החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ, כך שהחברה הממוזגת החדשה תעסוק בפיתוח העיר העתיקה וסביבותיה (ראו להלן) ובכלל זה בפיתוח אתרי התיירות שפמ"י מבצעת כיום ובניהולם, בתחזוקת העיר העתיקה וסביבותיה ("האגן ההיסטורי", הכולל גם את ערוץ נחל קדרון למרגלות הר הזיתים) ובניקיונה. כפי שנפרט בחלק העוסק בחברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ, החלטנו להמליץ על השארתה של חברה ממשלתית אחת באזור "האגן ההיסטורי" של ירושלים, בשל רגישותו הפוליטית של האזור והמורכבות הכרוכה בפיתוח התרבותי והתשתיתי שלו. אנו מאמינים כי המיזוג של שתי החברות יתרום לייעול בפיתוח התשתיות בעיר ויאפשר קליטה של כוח אדם מקצועי שצמח בפמ"י בחברה הממוזגת החדשה. בדומה לאמור בנוגע לחברות התיירות בתל-אביב–יפו, משימות אחרות בתחום התיירות – מחוץ לאזור העיר העתיקה ולערוץ נחל קדרון – יש להעביר בעיקר לגופים עירוניים, האמורים להיות קרובים לצרכים העולים מהשטח: עיריית ירושלים, החברות העירוניות והרשות לפיתוח ירושלים (שהיא גוף משותף לממשלה ולעירייה[208]) וכשמדובר במיזמים ארציים המתפרשים גם על תחומי העיר ירושלים – לחמ"ת.

	בשלב השני אנו סבורים כי על הממשלה ועל העירייה לבחון, במסגרת עבודת מטה, צמצום נוסף של מספר הגופים הפועלים בתחום התיירות ובתחום התשתית בירושלים. לבסוף, אנו בדעה שעל הממשלה ועל עיריית ירושלים לגבש דפוס בעלות עתידי רצוי של נכסי פמ"י בשכונת ימין משה ובמתחם חוצות היוצר, כמו גם דפוס ניהול עתידי רצוי שלהם. איננו סבורים שהממשלה או שחברה בבעלותה צריכות לעסוק בניהול שכונת מגורים או בניהול מתחם אמנים.
המלצות	**1. יש למזג את החברה עם החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ, שתיהפך לחברה לפיתוח העיר העתיקה בירושלים וסביבותיה בע"מ. יש להעביר את הפעילות של פמ"י מחוץ ל"אגן ההיסטורי" של העיר לעיריית ירושלים, לחברות עירוניות ולרשות לפיתוח ירושלים, ובשמדובר במיזמים ארציים המתפרשים גם על תחומי העיר ירושלים – גם לחברה הממשלתית לתיירות בע"מ.** **2. לאחר מיזוג פמ"י עם החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ, יש לבצע עבודת מטה משותפת לממשלת ישראל ולעיריית ירושלים, במטרה להוביל לצמצום נוסף של מספר הגופים הפועלים בירושלים בתחום התיירות ובתחום התשתיות הפיזיות.** **3. יש לבחון דפוס בעלות עתידי רצוי של נכסי החברה בשכונת ימין משה ובמתחם "חוצות היוצר", כמו גם דפוס ניהול עתידי רצוי שלהם על ידי ממשלת ישראל ועיריית ירושלים.**

3. הבעלות הממשלתית בחברות בתחום התחבורה

3.1. החברה לחינוך ימי בישראל (בתי ספר ימיים)

נתונים כלליים[209]	שנת ייסוד: 1958 חלוקת מניות: מניות רגילות:[210] מדינת ישראל – 100% מניות יסוד:[211] מדינת ישראל – 100% השרים האחראים: שר האוצר, שר החינוך, שר התחבורה ושר הביטחון סך כל המאזן (2014): 86,289,000 ש"ח מחזור הפעילויות (2014): 72,912,000 ש"ח מספר עובדים (2014): 376 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 9
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה לתועלת הציבור בבעלות ממשלתית מלאה, שהוקמה במטרה להפעיל ולנהל בתי ספר על-יסודיים העוסקים בחינוך ימי ומטפחים אותו. בשנות התשעים של המאה הקודמת הועברו בתי הספר הימיים לאחריותו הפדגוגית של המִנהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך. נוסף על כך נעשה ניסיון לאחד את החברה עם הרשות לחינוך ולהכשרה ימיים (ראו להלן), אך האיחוד לא הוביח את עצמו והניסיון הסתיים. כיום החברה מנהלת שלושה בתי ספר: בית הספר לקציני ים בעכו, בית הספר מבואות ים במכמורת (הועבר לניהול החברה בחודש ספטמבר 1997) ובית הספר החקלאי-טכנולוגי בראמה (הועבר לידי החברה בחודש ספטמבר 2004).[212] בתי הספר בעכו ובמכמורת הם כפרי נוער; כל אחד מהם כולל בית ספר ימי ומכללה, משק ימי וכן פנימייה שבה שוהים תלמידים המגיעים מכל רחבי הארץ. בית הספר בראמה כולל בית ספר חקלאי וטכנולוגי ומשק חקלאי; הוא קולט תלמידים מאזור הגליל ואין בו פנימייה. בתי הספר הימיים מבוססים על תפיסה שלפיה יש לחשוף את התלמידים ישירות לסביבה ימית מגיל צעיר.[213] מטה החברה קטן יחסית ועוסק בהתוויית חזון, באסטרטגיה ובפיתוח. כל אחד משלושת המנהלים של בתי הספר נהנה ממידה רבה של גמישות ניהולית כל עוד הוא פועל על פי החוק ובמסגרת התקציב שנקבעה לו. תקציב החברה ממומן ברובו על ידי המִנהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך, על פי הסכמים שנחתמו בין המִנהל לבין החברה בעבור כל בית ספר בנפרד, והוא מושפע ממספר הנרשמים לבתי הספר של החברה. מקורות הכנסה נוספים הם תשלומי הורים, מכירת תוצרת חקלאית בהיקף קטן ופעילויות בתחום הימי. על החברה אחראים, כמצוין לעיל, ארבעה שרים – מצב העלול להקשות על קבלת החלטות חשובות בחברה כגון מינוי הדירקטורים שלה.[214] החינוך הימי טומן בחובו פוטנציאל רב לפיתוח הכלכלה והמשק בישראל. השקעה בו עשויה לאפשר צמיחה של ענפי תעסוקה וגידול בהכנסה הלאומית; ניצול של המרחבים הימיים במערב (הים התיכון), בדרום (מפרץ אילת וים סוף) ובמזרח (ימת הכנרת וים המלח) ופיתוח תשתיות חשובות הקשורות אליהם; וכן הכשרת עתודה של כוח אדם לזרוע הים של צה"ל.[215] לפיכך, אנו סבורים כי יש מקום להמשיך ולטפח את החינוך הימי, אולם לא במסגרת חברה אלא באמצעות תקנה תקציבית ייעודית שתבטיח לחינוך הימי מימון ציבורי, הפעלה וקידום.

	נוסף על כך אנו מסתייגים מהאפשרות שהועלתה בשנים האחרונות – לאחד את בתי הספר המתואגדים בחברות ממשלתיות. גם אם חברה מאוחדת כזו תיהנה מיתרון לגודל, בתי הספר נבדלים זה מזה בדגשים החינוכיים שלהם והם מפוזרים ברחבי הארץ; במיוחד יש לזכור כי בשניים מהם – מקווה ישראל וכפר הנוער מאיר שפיה – שותפים בעלי מניות או בעלי זכויות נוספים על מדינת ישראל, ונתון זה עשוי להקשות על קביעת מבנה המניות בחברה החדשה ועל קבלת ההחלטות בה.[216] אנו בדעה שיש לבחון דרכים לשמר כבל האפשר את הגמישות הניהולית של מנהלי בתי הספר, ולבצע מהלך רחב-היקף החורג מתחומו של מחקר-מדיניות זה – הרחבת הגמישות של מנהלי בתי ספר בחינוך הציבורי בישראל. ברם, אנו מתקשים למצוא הצדקה עקרונית לתאגוד בתי ספר כחברות ממשלתיות ולהכפפתן לפיקוח של רשות החברות הממשלתיות. אין מדובר בארגון שעיקר עיסוקו במתן שירות עסקי או באספקת מוצר, אלא בארגון שונה מהרוב המכריע של החברות הממשלתיות ושל החברות המעורבות עליהן מפקחת הרשות. רשות החברות הממשלתיות מקשה על המִנהל לחינוך התיישבותי לבצע מהלכי ניהול ובקרה חיוניים בבתי הספר המאוגדים כחברה, למשל במעורבותה בתהליך הבחירה של מנהל – מראשיתו.[217] אנו גם מתקשים לקבל את המציאות שלפיה בתי ספר מסוימים במדינת ישראל מאוגדים כחברה ונמצאים תחת פיקוחה של רשות החברות הממשלתיות, ואילו רוב בתי הספר אינם מאוגדים כך ואינם נדרשים להתמודד עם הדרישות של רשות החברות הממשלתיות. נוסף על כך, בשונה מחלק מבתי הספר המתואגדים כחברות ממשלתיות, מדינת ישראל היא הבעלים היחיד של החברה לחינוך ימי ואין לה צורך להתמודד עם בעלים אחרים ולהגיע עמם להסכמות בנושאי קרקעות, מימון וכיוצא באלה. על כן, אנו מציעים לפרק את החברה לחינוך ימי בישראל; לשמר את בתי הספר הימיים – ואפילו במסגרת-על שאיננה חברה – באמצעות תקנה תקציבית ייעודית; להפוך את עובדי בתי הספר לעובדי מדינה; להמשיך לטפח את החינוך הימי ולבחון דרכים לשמירה על הגמישות הניהולית בבתי הספר.
המלצות	**1. יש לפרק את החברה.** **2. יש לשמר את החינוך הימי הבית-ספרי ולטפחו במסגרת תקנה תקציבית ייעודית.** **3. יש לבחון דרכים לשמירה על הגמישות הניהולית של הנהלת בית הספר.**

3.2. הרשות לחינוך ולהכשרה ימיים

נתונים כלליים[218]	שנת ייסוד: 1971 חלוקת מניות:[219] מניות רגילות א': מדינת ישראל – 100% מניות רגילות ב': חברות הספנות הישראליות (ביום – צים ואקס-טי – 100%) מניות מיוחדות: מדינת ישראל – 100% השרים האחראים: שר האוצר ושר התחבורה סך כל המאזן (2015): 9,734,586 ש"ח הכנסות (2015): 8,205,562 ש"ח מספר עובדים (2015):[220] 19 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 5

תיאור החברה ודיון בעתידה

זוהי חברה ממשלתית שהוקמה על פי החלטת ממשלה לפני יותר מארבעה עשורים במטרה להכשיר קציני-ים בכל הדרגות בצי הסוחר הישראלי, ולספק שירותי הדרכה לימאים לאחר השירות הצבאי. בראשית שנות השבעים של המאה הקודמת ראתה הממשלה לנגד עיניה צורך לפתח את הגבול הפתוח היחיד של מדינת ישראל עם העולם החיצוני באותה עת – הים התיכון ומפרץ אילת. התווך הימי היה ערוץ המסחר המרכזי של ישראל עם מדינות אחרות לצורכי ייצוא ולצורכי ייבוא, ועל כן הוחלט להקים חברה ממשלתית שתכשיר כוח אדם בתחום הספנות והתובלה הימית. משקלה של התובלה הימית גבוה גם היום, כשהסכמי השלום עם מצרים ועם ירדן מאפשרים תובלה יבשתית. בעבר אפשר היה לקבל הכשרה דומה גם בבתי הספר הימיים בעכו ובמכמורת (ראו לעיל), אך זה יותר מ-15 שנים החברה נהנית ממונופול בהכשרת קצונה לצי הסוחר. כאמור לעיל, לפני שני עשורים הייתה הרשות מאוחדת במשך שנתיים עם בתי הספר הימיים, אך הניסיון לא צלח ושתי החברות הופרדו.[221]

הלימודים במסגרת החברה מתקיימים באחת משתי מגמות עיקריות: מגמת סיפון ומגמת מכונה, והם מסובסדים במלואם על ידי משרד התחבורה ועל ידי חברות הספנות. חברות הספנות מחויבות להעסיק את כוח האדם שהוכשר בחברה והן מקבלות סובסידיות מהמדינה על כל בוגר חברה ישראלי שהן מעסיקות, בשל העלות הגבוהה יחסית של כוח האדם הימי הישראלי. צוערים המתקבלים ללימודים ברשות ללא תואר אקדמי מקבלים במסגרת ההכשרה תואר ראשון מטעם אוניברסיטת חיפה.[222] כמו כן, יש בחברה מסלולי לימוד בשיתוף מכללת אורט בראודה: קציני חשמל והנדסאים[223] וקציני מכונה והנדסאות מכטרוניקה.[224] תכניות הלימודים נקבעות על ידי ארגון הספנות הבין-לאומי (IMO) ומאושרת על ידי רשות הספנות והנמלים במשרד התחבורה (רספ"ן), שהיא הגוף שמנחה את החברה בפן המקצועי-ימי ומעניק את ההסמכה לקציני הצי הסוחר. סגל המרצים בחברה כולל רבי-חובל, קציני מכונה, מהנדסים ואנשי מקצוע בעלי תואר שני ותואר שלישי. בתום ההכשרה כל הבוגרים נקלטים בחברות ספנות, בעדיפות לשתי חברות הספנות הפרטיות המחזיקות במניות החברה – צים ואקס-טי (XT) – בהתאם להתחייבותן כלפי המדינה; הבוגרים מצדם מתחייבים לעבוד כספנים בחברות במשך פרק זמן מסוים החל בתום ההכשרה.[225] כיום מניות החברה מחולקות באופן שווה בין מדינת ישראל לבין צים – שהופרטה בעשור הקודם אך המדינה עדיין מחזיקה ב"מניית זהב" שלה – ואקס-טי. המדינה, המחזיקה בכלל המניות המיוחדות של החברה, זכאית למנות דירקטור נוסף וכך ביכולתה להכריע במקרה של שוויון קולות בהצבעה בדירקטוריון. יושב-ראש דירקטוריון החברה הוא ראש רספ"ן. חלוקת מניות החברה והרכב הדירקטוריון שלה מאפשרים להביא לידי ביטוי הן את האינטרסים של המדינה, המעוניינת להבטיח את קיומו של כוח אדם ישראלי מוביל בתחום הספנות, והן את האינטרסים של חברות הספנות הפרטיות, המעסיקות את כוח האדם הימי בתום הכשרתו המקצועית. כשליש מתקציב החברה מגיע מתקציב המדינה, שליש מחברות הספנות ושליש מהכנסות עצמיות. החברה הוכרה כמלכ"ר והיא אינה מחלקת רווחים ודיבידנדים. העודפים המצטברים בקופת החברה משמשים להקטנת חלקם של בעלי המניות במימון פעילותה. תכנית העבודה של החברה גמישה משום שהיא מבוססת על המספר של כלי השיט הישראליים הזקוקים לכוח אדם ימי.[226]

בשנים האחרונות הצטמצם היקף הפעילות של הספנות הישראלית, במידה רבה עקב המשבר שפקד את חברת צים. במטרה להגדיל את הכנסותיה החלה החברה לעסוק גם במתן הכשרות והדרכות בתחום כיבוי האש ובתחום הבטיחות בים. קורסים אלו משווקים לגורמים לא ימיים (תעשייה, כבאות ועוד) ומאפשרים ניצול טוב יותר של

	המתקנים שברשות החברה. גם חיל הים מתאמן במתקני החברה ובן קציני ים מחו"ל, בעיקר מאפריקה. נוסף על כך החברה מנסה להציע לחברות ספנות זרות להעסיק את בוגריה, בתקווה שבבוא היום, לאחר שיצברו ניסיון ויתקדמו בדרגות באותן חברות, הם ישובו לעבוד בישראל בקצינים בכירים: מפקחים, נתבים וכיוצא באלה.[227] אנו סבורים כי מצבה הגאו-אסטרטגי של מדינת ישראל מצדיק הכשרה של קצונה ימית ישראלית לצי הסוחר. הים הוא חזית כלכלית-מסחרית חשובה שהמשק הישראלי אינו יכול לתפקד בלעדיה, ועל כן יש להבטיח את ניצולה המיטבי בעתות שגרה ובעתות חירום. על סמך ניסיון העבר, ספק אם ספנים זרים ייאותו להפליג אל נמלי ישראל ומהם בזמן מלחמה במטרה להבטיח אספקה של סחורות חיוניות. כמו כן, שליחה של צוערי ספנות ישראלים למסגרות הכשרה בחו"ל אינה משתלמת ואינה כדאית: הלימודים בחו"ל יקרים יותר וארוכים יותר, ובמקרים רבים נדרשת חסות של חברות ספנות זרות כדי להתקבל ללימודים.[228] לפיכך, אנו בדעה שעל ממשלת ישראל לשמור על מעורבותה המקצועית והתקציבית בהכשרתו של צי ימי סוחר ישראלי ברמה הגבוהה ביותר. בה בעת, איננו סבורים כי יש הכרח שהדבר יתבצע במסגרת חברה הנתונה לפיקוח של רשות החברות הממשלתיות. הרשות יכולה לפעול כבית ספר מקצועי המעניק השכלה גבוהה בתחומי הספנות והבטיחות בים וביבוי אש, וממשלת ישראל וחברות הספנות יכולות להמשיך ליטול חלק בהפעלתו ובתקצובו גם אם אינו מאוגד כחברה. נוסף על כך, בהתחשב בתנודתיות בענף הספנות בעולם ובתמורות במצב של צים ושל אקס-טי,[229] אנו ממליצים לממשלה ולחברות הספנות העיקריות (צים ואקס-טי) להעריך במשותף את היקף כוח האדם הימי המקצועי הדרוש למשק הישראלי, ולבחון את מתכונת פעילותה של הרשות בתדירות של אחת לשלוש שנים, באופן שיבטיח תנועה של סחורות חיוניות בים גם בעתות של מתח ביטחוני גבוה ובאופן שיאפשר לרשות לגבש תכנית עבודה לטווח ארוך.
המלצות	**1. יש לפרק את החברה ולשמור על הרשות לחינוך ולהכשרה ימיים כמוסד להכשרה מקצועית מהמעלה הראשונה בתחומי הספנות, הבטיחות הימית והבטיחות באש; מוסד זה יופעל על ידי ממשלת ישראל וחברות הספנות וימומן על ידן ללא פיקוח של רשות החברות הממשלתיות.** **2. יש לבחון את היקף כוח האדם הימי הדרוש למדינת ישראל ולחברות הספנות – כמו גם את מתכונת הפעילות של הרשות לחינוך ולהכשרה ימיים – בתדירות של אחת לשלוש שנים, באופן שיבטיח תנועה של סחורות חיוניות בים גם בעתות של מתח ביטחוני גבוה ויאפשר לרשות לגבש תכנית עבודה לטווח ארוך.**

3.3. כביש חוצה ישראל בע"מ

נתונים כלליים[230]	שנת ייסוד: 1993 חלוקת מניות: מניות רגילות:[231] מדינת ישראל – 100% השרים האחראים: שר האוצר ושר התחבורה סך כל המאזן (2015): 114,686,000 ש"ח סך ההכנסות (2015): 591,910,000 ש"ח מספר עובדים (2016): 35 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 11
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית שהוקמה במטרה לקדם את הקמתו של כביש מס' 6 הידוע כ"כביש חוצה ישראל" ולהפעיל אותו. לשם כך קיבלה החברה סמכויות נרחבות. כביש מס' 6 הוא כביש אגרה מהיר ראשון מסוגו בישראל, המחבר בין צפון הארץ לדרומה. הוא נסלל במטרה להתמודד עם הגידול במספר התושבים ובמספר כלי הרכב במדינה, ולאפשר תנועה יעילה ומהירה יותר בין אזורים ויישובים בחלקים שונים של הארץ. תוואי הכביש נקבע כבר בשנת 1976. ההחלטה על הקמת החברה נבעה מהיעדר ודאות באשר למימון ההקמה וההפעלה של הכביש. באותה עת עמדו על הפרק שתי אפשרויות למימון סלילת חלקו המרכזי של הכביש: באמצעות תקציב המדינה או באמצעות זכיין בשיטת BOT:[232] בשיטה זו חברה פרטית מממנת את הסלילה, מתפעלת את הכביש ומתחזקת אותו עד שהיא מחזירה את השקעתה הכספית במיזם בתוספת רווח. לבסוף הוחלט לממן את סלילת רובו של הכביש בשיטת BOT, והחברה שהקימה את הכביש ומתפעלת אותו היא "דרך ארץ הייוויי בע"מ".[233] חברת "כביש חוצה ישראל בע"מ" פועלת כרשות ממונה מטעם המדינה לעניין חוזה הזיכיון מכוח חוק כביש ארצי לישראל, התשנ"ה-1994 ומכוח חוזה זיכיון שנחתם בין המדינה לבין בעלת הזיכיון לכביש – חברת דרך ארץ הייוויי בע"מ. החברה הממשלתית מפקחת על ביצוע חוזה הזיכיון, הכולל התחייבויות של החברה הזכיינית לתפעל את הכביש, לתחזקו, לספק שירות לקוחות לנוסעים ועוד.[234] כמו כן, מאז שנת 2010 החברה פועלת כרשות הממונה על הקמה של שני מיזמי אגרה נוספים ועל תפעולם: מנהרות הכרמל בחיפה[235] והנתיב המהיר בין נמל התעופה בן-גוריון לבין תל-אביב.[236] כל אחד מהמיזמים הוקם על ידי זכיין פרטי ומתופעל על ידו: מנהרות הכרמל – על ידי קבוצת כרמלטון בע"מ והנתיב המהיר בין מחלף שפירים לבין תל-אביב – על ידי חברת הנתיב המהיר בע"מ. נוסף על כך הוטל על החברה לקדם את "מסילת חוצה ישראל" האמורה לחבר בין שלומי לבין צומת הנגב.[237] מטלה נוספת שהחברה מבצעת, לבקשתם של ראש הממשלה ושל רשות מקרקעי ישראל, היא לשמש זרוע ביצועית של הממשלה בגיבוש הסדר הקרקעות עם האובלוסייה הדרוזית באזור המכונה "מפער הקישון".[238] פעילות החברה ממומנת במלואה מתקציב המדינה. תקציב החברה כולל הכנסות מתכנון מיזמים ומביצועם, תקציב ארגוני, הכנסות בגין מתן שירותי רשות ממונה והכנסות מימון.[239]

	החברה קידמה מיזמי תשתית חשובים ששינו את מפת התחבורה בישראל. עם זאת, נראה כי לב עיסוקה הוא באסדרה (רגולציה) ולא בביצוע ישיר של המיזמים ותפעול שלהם – משימות שבוצעו ומבוצעות כיום על ידי חברות פרטיות. לדעתנו, תפקוד של גוף כרשות ממונה אינו מצריך תאגוד נפרד שלו כחברה בע"מ; לכן אנו מציעים לפרק את החברה ולהעביר את תפקידיה וסמכויותיה כרשות ממונה ליחידה או למִנהלת במשרד התחבורה. בה בעת, כדי לשמור על היכולת לגייס עובדים ברמה גבוהה ולשמר אותם בחברה, אנו מציעים להבטיח תנאי העסקה טובים לעובדים שיעברו לעבוד במסגרת משרד התחבורה. כמו כן, מתוך רצון לקדם את מיקוד אחזקותיה של הממשלה במספר מצומצם יותר של חברות, אנו מציעים להעביר את האחריות להקמת "מסילת חוצה ישראל" לחברת נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן: נתיבי ישראל). בשנים האחרונות חברה זו עוסקת, בין השאר, בקידום שורה של מיזמים מסילתיים ברחבי המדינה במסגרת היותה התאגיד הממשלתי המוביל בתחום תשתיות התחבורה בישראל.[240] בתוך כך אנו מקווים כי חברת "נתיבי ישראל", שחוותה בשנים האחרונות משבר ארגוני וניהולי בשכמה מראשיה נחקרו בחשד לפלילים, תעלה על "פסים נכונים".[241] אם הטיפול בנושא המורכב של הקרקעות באזור מפער הקישון לא יסתיים עד לפירוק החברה, אנו מציעים להעביר את האחריות עליו למשרד ראש הממשלה.
המלצות	**1. יש לפרק את החברה.** **2. יש להעביר את תפקידי החברה ואת סמכויותיה כרשות ממונה ליחידה או למִנהלת ייעודית במשרד התחבורה.** **3. יש לשמור על תנאי ההעסקה של העובדים לאחר העברתם למשרד התחבורה.** **4. יש להעביר את האחריות להקמת "מסילת חוצה ישראל" לחברת נתיבי ישראל.** **5. יש להעביר את האחריות להסדרת נושא קרקעות הדרוזים באזור מפער הקישון למשרד ראש הממשלה, אלא אם יסתיים הטיפול בנושא עד למועד הפירוק של החברה.**

3.4. נתיבי איילון בע"מ[242]

נתונים כלליים[243]	שנת ייסוד: 1970 חלוקת מניות (עד לחודש יוני 2016): [244] מניות יסוד א': מדינת ישראל – 100% מניות יסוד ב': עיריית ת"א-יפו – 100% מניות הכרעה: מדינת ישראל – 100% השרים האחראים: שר האוצר ושר התחבורה סך כל המאזן (2015): 199,279,000 ש"ח מחזור הפעילויות (2015): 331,901,000 ש"ח מספר עובדים (2015):[245] 46 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 7

תיאור החברה ודיון בעתידה

זוהי חברה ממשלתית שהוקמה במטרה לפתח תשתיות תחבורה במטרופולין תל-אביב, בראש ובראשונה – כביש מהיר לאורך אפיק נחל איילון, כביש מס' 20 ("נתיבי איילון"). החברה אחראית גם לאחזקת הכביש ולבקרת התנועה בו באמצעות מערכת משוכללת,[246] וכן היא עוסקת בפיתוח כלכלי של אזור אפיק נחל איילון לאורך הכביש. הרעיון לסלול את הכביש עלה כבר בשנות החמישים של המאה הקודמת. גם לאחר הקמת החברה בשנת 1970 חל עיכוב בקידום סלילתו של הכביש בשל האילוצים הכלכליים שנוצרו בעקבות מלחמת יום הכיפורים. הסלילה התחדשה בתום שנות השבעים והיא נמשכת עד ימינו, כשהחברה מובילה את הארכתם של נתיבי איילון צפונה עד סמוך לקיבוץ שפיים.[247]

בשנת 1986 הוקמה "נתיבי כרמל" שנהפכה לשלוחת החברה באזור חיפה. השלוחה פעלה עד שנת 1998 ואז עברה לניהול עירוני. בשנת 1993 הוקמה "נתיבי גליל", שפעלה ביישובי המיעוטים בגליל במשך שבע שנים עד שנסגרה.[248] מאז שנת 1999 עוסקת "נתיבי איילון" בתכנון של מיזמי תחבורה ציבורית מטרופולינית בעבור משרד התחבורה ובתכנון וניהול של נתיבי תחבורה ציבוריים (נת"צים) בגוש דן;[249] כמו כן החברה מקדמת כיום הקמה של שלושה נתיבים מהירים במטרופולין תל-אביב.[250] בשנים האחרונות הובילה החברה ביצוע של מיזמי תחבורה אף מחוץ ללב גוש דן: במודיעין, ברחובות, ברמלה ועוד. כמו כן היא מבצעת עבודות תשתית בעבור חברות תחבורה ממשלתיות אחרות (נתיבי ישראל בע"מ, רכבת ישראל בע"מ ונ.ת.ע. נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ) ובעבור גופים ציבוריים אחרים.[251]

במקור הייתה החברה בבעלות משותפת של מדינת ישראל ושל עיריית תל-אביב-יפו, ומניות ההכרעה היו בידי המדינה. מיזמי החברה ממומנים בעיקר מתקציב המדינה, ורשויות מקומיות בגוש דן נוטלות חלק במימון מיזמים תחבורתיים בשטח השיפוט שלהן. פעילות החברה עצמה ממומנת מתשלום עמלה של הגורמים המממנים את המיזמים שהיא מבצעת, שיטה היוצרת בעיות וקשיים במימון.[252] נוסף על אלה יש לחברה הכנסות מנכסים בבעלותה שהיא משכירה ומהשקעה של עודפים צבורים משנים קודמות. חלק ניכר מפעילות החברה מבוצע באמצעות מיקור-חוץ, ובכלל זה עבודות הסלילה והבינוי.[253]

בדיקות שערכו בשנה האחרונה רשות החברות הממשלתיות והמבקרים החיצוניים של החברה הצביעו על התנהלות בעייתית של החברה בתחום ההתקשרויות והמכרזים, לרבות מתן פטורים ממכרז בהיקף גדול, פיצול סכומי התקשרויות כדי להימנע מיציאה למכרז, הסתרת מידע מוועדת המכרזים של החברה ועוד.[254] דו"ח של מבקר המדינה משנת 2016 הצביע גם הוא על בעיות משמעותיות באופן התנהלותה של החברה: אי-הסדרת מעמדה ותחומי פעילותה מול משרד התחבורה ומול עיריית תל-אביב-יפו ובכלל זה ביצוע מיזמים החורגים מהמשימות שהוגדרו לה, ליקויים בממשל התאגידי בהתנהלות של דירקטוריון החברה ובהתנהלות של מערך הביקורת הפנימית, ליקויים בתחום ניהול המכרזים ומימונם, ליקויים בתהליכי הבחירה של ספקים ושל מנהלי מיזמים ובבקרה עליהם, בעיות בניהול ידע ובשימורו, חסרים בתכנון מיזמים ועוד.[255] דו"ח של מבקר המדינה משנת 2014 הצביע על כך שבמשך 15 שנה שינתה המדינה כמה פעמים את עמדתה בנוגע לעתיד החברה – תמיכה בפירוקה, תמיכה במכירת מניות המדינה לעיריית תל-אביב-יפו ותמיכה ברכישת מניות העירייה על ידי המדינה. שינויים אלה יצרו מצב של חוסר ודאות.[256] בחודש יוני 2016 חתמה רשות החברות הממשלתיות על הסכם עם עיריית תל-אביב-יפו ובמסגרתו מכרה העירייה את אחזקותיה בחברה למדינת ישראל.[257]

	העובדה שהחברה פועלת זה שנים גם מחוץ לתל-אביב ואף מחוץ לגוש דן היא גורם המצדיק צעד זה. טרם החתימה על ההסכם הביע שר התחבורה את רצונו להפוך את החברה לזרוע ביצועית בתחום תשתיות התחבורה בערים ובפרברים ברחבי הארץ, בה בעת עם הפעילות של חברת "נתיבי ישראל", שתתמקד במרחב הבין-עירוני.[258] אכן, במשך עשרות שנות קיומה הייתה החברה גורם מרכזי בקידום תשתיות הכבישים בגוש דן, אך כיום נראה כי בוצע הרוב הגדול של מטלותיה בתחומי מטרופולין תל-אביב.[259] על כן, אנו מוצאים הצדקה להשארת החברה בבעלות ממשלתית רק אם היא תפתח תשתיות תחבורה עירוניות ופרבריות בכל רחבי הארץ, כפי שמציע שר התחבורה, ולא רק במרכזה. במקרה כזה יש לפעול לשינוי מסמכי ההתאגדות של החברה כדי לעגן את פעילותה במרחב העירוני ובמרחב הפרברי מדן ועד אילת. איננו ממליצים למזג בין החברה לבין חברת "נתיבי ישראל" משני טעמים. ראשית, פעילות בתחום תשתיות התחבורה במרחב העירוני שונה מפעילות בתחום תשתיות התחבורה במרחב הבין-עירוני, ומוטב שתהיינה שתי ישויות שכל אחת מהן תתמחה בפעילות במרחב אחר. שנית, היקף הפעילות והיקף התקציב של חברת "נתיבי ישראל" רחבים למדי, ופעילות בתחום תשתיות התחבורה היבשתיות במסגרת שתי חברות עשויה להקטין סיכונים העלולים להיווצר אם תוקם חברה אחת, רבת-עוצמה ומשאבים, שתהיה אחראית על פיתוח תחום כה חשוב ומרכזי לכלכלת המדינה.
המלצה	**יש להפוך את החברה לחברה ממשלתית המתמחה בפיתוח תשתיות תחבורה עירוניות ופרבריות.**

4. הבעלות הממשלתית בחברות בתחומי התעשייה והמסחר

4.1. אשרא החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ

נתונים כלליים[260]	שנת ייסוד: 1957 חלוקת מניות: מניות רגילות (1 ש"ח): מדינת ישראל – 100% מניות יסוד: מדינת ישראל – 100% השרים האחראים: שר האוצר ושר הכלכלה והתעשייה סך כל המאזן (2013): 74,818,000 דולר סך כל ההכנסות (2013): 5,379,000 דולר מספר עובדים (2015): 22 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 9
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, שמטרתה לבטח או להעניק ערבות לעסקאות ייצוא באשראי בטווח בינוני ובטווח ארוך, לתקופה שבין שנה אחת לבין 15 שנה, כנגד סיכונים מסחריים וכנגד סיכונים פוליטיים. כמו כן החברה מבטחת השקעות של אזרחים ישראלים בחוץ-לארץ כנגד סיכונים פוליטיים. לשם כך החברה נהנית מערבות מדינה מלאה. במקרים של כשל שוק החברה מבטחת עסקאות ייצוא באשראי בטווח קצר. כ-80% מפעילות הייצוא המבוטחת על ידי החברה מתבצעת אל מול מדינות מתפתחות, בעיקר בדרום-מזרח אסיה, בדרום-אמריקה ובמזרח אירופה. במדינות רבות פועלות חברות ממשלתיות שתכליתן דומה; לחלופין, חברות פרטיות מקבלות ערבות מהמדינה, שכן מדובר במוצר שהמגזר הפרטי מתקשה לספק בעצמו. בעבר הייתה בבעלות המדינה חברה לביטוח עסקאות ייצוא כנגד סיכוני סחר חוץ בטווח קצר (בסס"ח), אך משנוצרו חלופות לצורך זה במגזר הפרטי הופרטה חברה זו.[261] כ-80% מפעילות הייצוא של המשק הישראלי מתאפיינת בנטילת אשראי לטווח קצר ולכן מספר הלקוחות הפוטנציאליים של החברה אינו גדול.[262] החברה מספקת מגוון מוצרים ביטוחיים: ביטוח אשראי ספקים (משלוחים),[263] ביטוח אשראי קונים,[264] ביטוח טרום-משלוחים והתקנות,[265] ביטוח חילוט שלא כדין,[266] ביטוח קו אשראי בין-בנקאי,[267] ביטוח מכתבי אשראי,[268] ביטוח ניכיון שטרות,[269] ביטוח השקעות בעלים[270] וביטוח השקעות מלווים.[271] החברה עובדת עם מוסדות פיננסיים בארץ ובעולם.[272] כמו כן, החברה משתפת פעולה עם חברות ממשלתיות דומות במדינות אחרות ועם חברות ביטוח פרטיות, ולעתים משמשת מבטחת-משנה בעסקאות ייצוא או פועלת באמצעות מבטחי-משנה אחרים.[273] גובה החיסוי (הכיסוי הביטוחי) שהחברה מעניקה כנגד סיכונים מסחריים, כשהחייב הוא גורם פרטי, עומד על 90%; גובה החיסוי שהחברה מעניקה כנגד סיכונים פוליטיים, כשהחייב הוא גורם מדינתי, עומד על 95%. כל עסקה שהיקפה הוא עד עשרה מיליון דולר מובאת לאישור במסגרת החברה; כל עסקה שהיקפה עולה על עשרה מיליון דולר מובאת לאישור של ועדה בין-משרדית בראשות החשב הכללי במשרד האוצר ובהשתתפות נציגים ממשרד הכלכלה והתעשייה וממשרד החוץ. מקורות המימון של פעילות החברה כוללים הון עצמי ותזרים המתקבל מפעילותה

	השוטפת – הפרמיות הנגבות בעבור הביטוחים שהיא מנפיקה. חלק מהפרמיות נשמר בחברה כדי לממן את תפעולה השוטף וחלק מועבר לקרן ייעודית באגף החשב הכללי במשרד האוצר כדי לשלם בעבור תביעות.[274] אנו מתרשמים שהחברה נותנת מענה לכשל שוק בתחום הייצוא, ובזכות מתן כיסוי ביטוחי בטווח הבינוני ובטווח הארוך היא מאפשרת לגופים עסקיים במשק הישראלי מסחר רחב היקף עם גורמים במדינות הנתונות בסיכונים פוליטיים וכלכליים. ללא הכיסוי הביטוחי האמור, בנקים יסרבו לממן עסקאות עתירות סיכון בטווח בינוני ומעלה ואלו לא תצאנה אל הפועל. איננו סבורים שיש מקום לוותר על מעורבות המדינה בתחום זה, לפתח תלות בגופי ביטוח זרים, להחמיץ הזדמנויות לפעילות עסקית במדינות מתפתחות ובשווקים חדשים ולפגר אחרי מדינות מפותחות אחרות שיש להן חברות לביטוח עסקאות באשראי בטווח בינוני ובטווח ארוך. כמו כן, הביטוח של "אשרא" מאפשר לבנק להעניק הלוואה למימון עסקה בריבית זולה יותר. הוא גם מאפשר גבייה יעילה יותר של חובות ממדינה שנחתמה עמה עסקה בזכות חברותה של מדינת ישראל ב"מועדון פריז", שבו חברות כל המדינות המפותחות, המספק כלים להגיע להסדר עם מדינה בעלת חוב. נוסף על כך אנו מוצאים היגיון בהטלת המשימה לבטח עסקאות ייצוא בטווח בינוני ומעלה, והשקעות של ישראלים בחוץ-לארץ, על חברה ממשלתית ולא על יחידה ממשלתית, שכן מדובר במוצר עסקי שיש לפתחו, לקדמו ולשווקו.[275] עם זאת, מאחר שהכלכלה הבין-לאומית עוברת שינויים שלא תמיד אפשר לחזות, ייתכן בעתיד מצב שבו כמה מהמוצרים שהחברה מספקת כיום יסופקו גם על ידי גופים פרטיים, בדומה למצב שנוצר בתחום ביטוח סיכוני סחר-חוץ לטווח קצר. על כן, אנו סבורים כי לפחות אחת לחמש שנים רצוי לבחון אם חלו שינויים בענף הביטוח בעולם המייתרים את ההצדקה לכך שהחברה – ולא המגזר הפרטי – תמשיך לספק חלק ממוצריה.
המלצות	**1. יש להותיר את מניות החברה בבעלות ממשלתית מלאה.** **2. יש לבחון את הצורך של החברה להמשיך ולספק את מגוון המוצרים הביטוחיים שהיא מציעה לפחות אחת לחמש שנים.**

4.2. המועצה הישראלית לצרכנות

נתונים כלליים[276]	שנת ייסוד: 1970 חלוקת ערבות וזכויות: מדינת ישראל – 75% מכון התקנים הישראלי – 25% השרים האחראים: שר האוצר ושר הכלכלה והתעשייה סך כל המאזן (2015): 7,254,110 ש"ח הכנסות (2015): 10,823,000 ש"ח מספר עובדים (2015):[277] 50 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 11

תיאור החברה ודיון בעתידה

זוהי חברה ממשלתית מוגבלת בערבות ללא הון מניות שהוקמה לפני קרוב לחמישה עשורים במטרה לקדם את ענייניהם של הצרכנים בישראל ולהגן על זכויותיהם.[278] בשנת 2008 עוגנה פעילותה של החברה בחוק הקובע כי מטרות החברה הן לתת שירותים לצרכנים ולארגוני צרכנים הפועלים ללא מטרות רווח, לשם הגנה על זכויות הצרכנים ולשם קידום ענייניהם אל מול גופים פרטיים וציבוריים, לרבות באמצעות הליכים משפטיים. אלה כוללים הגשת תובענות ייצוגיות, הגשת עתירות לבג"ץ והגשת עתירות לקבלת מידע ולייצוג צרכנים בערכאות משפטיות שונות; לקדם חינוך והסברה למודעות צרכנית; לידום הצעות חוק בתחום הגנת הצרכן; לתת חוות דעת בענייני צרכנות; ולהצטרף לארגונים בין-לאומיים של צרכנים.[279] המועצה פועלת בשלושה ערוצים מרכזיים: חינוך והסברה, אכיפה והרתעה (כולל טיפול בעשרות אלפי תלונות של צרכנים נגד בתי עסק המתקבלות מדי שנה) וקידום זכויות הצרכנים, ובכמה זירות פעולה: במשק – אל מול בתי העסק, במשרדי הממשלה, בכנסת, בבתי המשפט, במכון התקנים הישראלי, בעיתונות ועוד.[280] בשנים האחרונות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן שבמשרד הכלכלה והתעשייה פועלת בצד המועצה, במטרה לאכוף את חוקי הצרכנות בישראל באמצעות הכלים המִנהליים והפליליים שהועמדו לרשותה.[281]

שלושה רבעים מזכויות ההצבעה באספה הכללית של החברה נמצאים בידי המדינה והרבע הנותר – בידי מכון התקנים הישראלי. דירקטוריון החברה כולל 11 חברים – מספר גדול מדי לדעתנו – הממונים על ידי השרים האחראים; חמישה מהם נבחרים מתוך רשימה של עשרה מועמדים שמגבשת ועדה לאיתור מועמדים. בראש ועדת האיתור יושב שופט בדימוס ובצדו מכהנים שני נציגי ציבור שבחר, שהם אנשי משק וכלכלה או אנשי סגל במוסדות להשכלה גבוהה בעלי מומחיות בתחומי פעילותה של המועצה.[282] פעילות החברה ממומנת במלואה על ידי המדינה ותקציבה נקבע במסגרת סעיף תקציבי נפרד בחוק התקציב השנתי.[283] שיטת המינוי של הדירקטורים בחברה ושיטת התקצוב שלה נועדו לקדם את עצמאותה של החברה בפעילותה למען הצרכן, בהתאם למטרה שהוגדרה בסעיף 1 לחוק.

בשנים האחרונות התגלו כשלים וקשיים מהותיים בפעילות המועצה. בשנת 2013 הצביע מבקר המדינה על שורת ליקויים: היעדר עצמאות תקציבית ותלות בכספים שהעבירה לה הממשלה על פי הסכם מסגרת (כספים בגובה משתנה), פעילות מצומצמת במישור המשפטי בעקבות אי-הוודאות התקציבית, היעדר כתובת ברורה לציבור לבירור תלונות בתחום הצרכנות בשל ריבוי גופים, היעדר תיאום רב ביניהם ובתחומים מסוימים – כפילות בין פעילות המועצה לבין פעילות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן. כאשר ביצע מבקר המדינה ביקורת נוספת בחברה בשנים 2015–2016 נמשכו היעדר התיאום והיעדר שיתוף הפעולה בין המועצה לבין הרשות והתגלו ליקויים נוספים בפעילות המועצה: היעדר דירקטוריון לחברה במשך פרקי זמן ארוכים, היעדר תכנית עבודה שנתית ותכנית עבודה רב-שנתית לחברה, טיפול אטי בתלונות והימנעות מטיפול בתלונות אחרות, כשלים בבקרה על מערך הטיפול בתלונות, ניצול תקציב המועצה שלא על פי התכנון בגלל קבלתו באמצע השנה או לקראת סיומה, היעדר תכנית כתובה להכשרה לעובדים חדשים, ביצוע בדיקות מחירים מיותרות ובעיות בתפקוד של מחלקת החינוך.[284]

גורמים אחרים הצביעו על ליקויים אלה ועל ליקויים נוספים בפעילות המועצה: היעדר תכניות עבודה לטווח ארוך, ללא יעדים ומדדים וללא חלוקת תקציב, הוצאות כספיות מופרזות, שחיקה של הדרג הניהולי הבכיר בחברה בשל העובדה שהוא לא התחלף במשך תקופה ארוכה, מחסור בעובדים בעלי ידע כלכלי, היעדר כוח אדם

מקצועי לטיפול בתלונות, תחלופה גבוהה של עובדים באופן שמקשה על התמקצעות, מיקור-חוץ של חלק מליבת הפעילות של המועצה כמו ביצוע סקרים ומחקרים, רישום חלק גדול מהוצאות ההנהלה כהוצאות פעילות ועוד.[285]

המועצה הישראלית לצרכנות היא מקרה מיוחד בנוף החברות הממשלתיות. היא הוקמה לצורך הגנה על זכויות הצרכנים אל מול בעלי עסק בתקופה שבה רמת המודעות לנושא הייתה נמוכה מזו של היום, ושבה השלטון נטל על עצמו שורה ארוכה של משימות וגילה מעורבות רבה יותר בחיי האזרח ובהכוונת הפעילות במשק מאשר בימינו. על כך יש להוסיף את העובדה שבמדינות עם אוכלוסייה קטנה יחסית קשה לגבש התארגנות יעילה ומשפיעה לטובת הצרכנים במסגרת החברה האזרחית.[286]

תאגוד המועצה כחברה ממשלתית, וחקיקת חוק המועצה הישראלית לצרכנות כמה עשורים לאחר הקמתה, נועדו להגדיל את עצמאותה ולהקטין את תלותה בשרי הממשלה האחראים עליה. ברם, תלות זו עדיין קיימת, שכן החברה ממומנת מתקציב המדינה ולשרים האחראים עליה עדיין יש השפעה על זהות הדירקטורים שלה. כך, מצד אחד המועצה היא חלק מהמגזר הציבורי ותלויה במשאבים שהממשלה מקצה לה, ומהצד האחר היא אישיות משפטית נפרדת היכולה לפעול נגד גורמים במגזר הציבורי בזירה המשפטית ובזירות אחרות. אנו בדעה שזהו מצב בעייתי.

אנו סבורים כי יש לשאוף לכך שאזרחי המדינה יגבירו את מעורבותם בתחום הצרכני ולכך שארגוני חברה אזרחית ימלאו תפקיד הולך וגדל בהיבט החינוכי-הסברתי ובהיבט המשפטי-אזרחי שלו, כך שיוזמות רבות יותר תצמחנה מלמטה – מהשטח, ולא מלמעלה – מהמדינה. מאחר שמדובר בתהליך ארוך-טווח, אנו סבורים כי בטווח הקצר יש מקום לכך שהמדינה תמשיך לפעול במישור האזרחי של הגנת הצרכן ולא תזנח אותו. זאת, במסגרת יחידה ייעודית לקידום הצרכנות במשרד הכלכלה והתעשייה ולא במסגרת חברה ממשלתית. אין הכרח שקידום של זכויות הצרכנים על ידי המדינה במישור האזרחי יתבצע באמצעות חברה. על כן, אנו מציעים לפעול לפירוק המועצה ולהעברת תפקידיה ליחידה ייעודית שתוקם באמור, לרבות באמצעות תיקוני חקיקה שיעניקו ליחידה זו מידה נדרשת של עצמאות. במסגרת צעד זה חשוב להבטיח שתהיה חלוקת תפקידים ברורה בין היחידה לקידום הצרכנות לבין הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, שהן תהיינה מתואמות ושהכפילות ביניהן תצומצם ככל האפשר.

נוסף על כך אנו מציעים לממשלה לבחון באמצעות משרד הכלכלה והתעשייה לפחות אחת לחמש שנים את מצב פעילותם של ארגוני החברה האזרחית בישראל העוסקים בצרכנות, ובהתאם לכך להעריך ולקבוע אילו מהתפקידים של היחידה החדשה עדיין נחוצים ואילו לא. לבסוף, אנו מוצאים טעם לפגם במעורבותה של החברה בקידום מאבקים צרכניים ובהובלתם.[287] על פי תפיסתנו, משרד ממשלתי או חברה ממשלתית יכולים להביא נושא מסוים לידיעת הציבור הרחב ולידיעת נבחרי הציבור והדרגים המקצועיים במגזר הציבורי, אך הם אינם אמורים לעודד באופן פעיל מחאות צרכניות. זוהי נחלתם של ארגוני החברה האזרחית ושל המפלגות. על כן, עוד בטרם תפורק החברה אנו ממליצים לנקוט צעדים שתכליתם לאסור עליה להוביל מחאות צרכניות.

המלצות	**1. יש לנקוט צעדים שיאסרו על המועצה להיות מעורבת בהובלת מחאות צרכניות.** **2. יש לפרק את המועצה ולבצע את תיקוני החקיקה הנדרשים לשם כך.** **3. יש להעביר את תפקידי המועצה ליחידה ייעודית חדשה לקידום הצרכנות במשרד הכלכלה והתעשייה, ולהקפיד על חלוקת תפקידים ברורה בינה לבין הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן ועל תיאום בין פעולותיהן.** **4. יש לבחון את נחיצות התפקידים השונים של היחידה לקידום הצרכנות על ידי משרד הכלכלה והתעשייה לפחות אחת לחמש שנים, בהתאם למצב של ארגוני החברה האזרחית בישראל העוסקים בצרכנות.**

4.3. המכון הישראלי ליין

נתונים כלליים[288]	שנת ייסוד: 1956 חלוקת זכויות: מדינת ישראל – זכאית למנות 50% מחברי דירקטוריון החברה ובעלת משקל גדול פי שלושה מזה של יתר בעלי הזכויות המשתתפים בהצבעות באספה הכללית. אגודת הכורמים בע"מ, יקבי ברקן בע"מ, יקבי בנימינה בע"מ ויקבי סגל בע"מ שנרכשו על ידי יקבי ברקן בע"מ – זכאים למנות 50% מחברי הדירקטוריון. השרים האחראים: שר האוצר ושר הכלכלה והתעשייה סך כל המאזן (2015): 907,680 ש"ח הכנסות (2015): 671,935 ש"ח מספר עובדים (2013): 4 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 7
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית ללא כוונות רווח שהוקמה במטרה לבצע מחקרים ובדיקות בתחום הגפן והיין, לפקח על ייבוא וייצוא של משקאות חריפים, לפרסם יין ומוצרים אחרים המופקים מענבים בישראל ולפעול להגברת צריכתם ולסייע בהעלאת איכות היין הישראלי המיועד לייצוא. לחברה אין הון מניות ובעלי הזכויות בה הם מדינת ישראל וארבעה יצרני יינות גדולים, שאחד מהם (יקבי סגל בע"מ) נקנה על ידי יצרן אחר (יקבי ברקן בע"מ). מאחר שהמכון לא תוקצב על ידי מהמדינה, פעילותו התמקדה בביצוע בדיקות ליינות ולמשקאות חריפים (בדיקות אנלוגיות). מקורות ההכנסה של החברה כוללים, בין השאר, תשלומים בעבור בדיקות ייצוא של משקאות משכרים, תשלומים בעבור בדיקות מיוחדות, רווחים שהופקו מקופות פיצויים מרכזיות בניכוי דמי ניהול ועוד.[289] בחודש ספטמבר 1997 קיבלה הממשלה החלטה להורות לרשות החברות הממשלתיות לבחון דרכים להפסקת המעורבות של המדינה בחברה. בחודש אפריל 2012 לשר התמ"ת ולשר החקלאות הוגש דו"ח שבחן את ענף היין בישראל. את הדו"ח הכין צוות בין-משרדי שבו נטלו חלק נציגים ממשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (התמ"ת) (בשמו אז) ונציגים ממשרד החקלאות. על אף מסקנת הצוות – שלפיה המכון אינו ממלא כראוי את התפקידים שנקבעו לו בתזכיר ההתאגדות שלו – היו רוב חברי הצוות בדעה שיש לאפשר לו להמשיך ולהתקיים בגוף עצמאי, המתפקד כמעבדה

מוכרת לבדיקות יין, ובה בעת לבחון את שינוי מבנה הבעלות בו, כך שיינתן ייצוג ראוי לגורמים שונים בענף. מיעוט מקרב חברי הצוות סבר שאין הצדקה לבעלות כלשהי של המדינה במכון.[290]

בחודש אוגוסט 2012 החליט משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (כיום: משרד הכלכלה והתעשייה) להפסיק להכיר בתעודות הבדיקה שהנפיק המכון למשקאות משכרים מיובאים, בשל החשש לניגוד העניינים העלול להיווצר עקב הייצוג של יצרני היינות הגדולים בדירקטוריון החברה. כמו כן חלה הידלדלות בשדרה הניהולית של המכון ושל כוח האדם המקצועי במעבדה. בעקבות זאת הגישה רשות החברות הממשלתיות הצעת החלטה לפירוק מרצון של החברה. למחרת היום אושרה ההצעה, ברובה הגדול, על ידי האספה כללית של החברה. ביום 24.10.2012 החליטה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה להסמיך את רשות החברות לפעול לכינוס האספה הכללית של החברה כדי לקבל החלטה על פירוק מרצון, לאחר קבלת הצהרת כושר פירעון ומינוי מפרק לחברה. ביום 1.11.2012 קיבלה החלטה זו תוקף של החלטת ממשלה. בשנת 2013 פוטרו רוב עובדי החברה ונותרו בה ארבעה עובדים בלבד לצורך המשך פעילותה. כמו כן, מאז אותה שנה יש מחלוקת בין החברה לבין משרד הכלכלה והתעשייה, המסרב לאפשר לחברה לבצע בדיקות לייצוא יין ואף פרסם החלטה בנדון בחודש פברואר 2015. דירקטוריון החברה מצדו מנסה לפעול כדי שהחברה תמשיך להתקיים ותוכל לשוב ולבצע בדיקות לייבוא יין ולייצוא יין כבעבר.[291]

אם כן, תהליך פירוק החברה נמשך שנים רבות וטרם הסתיים עד למועד כתיבתן של שורות אלו. בדומה לממשלת ישראל, גם אנו לא מצאנו הצדקה לכך שהממשלה תחזיק בזכויות בחברה. ראשית, ענף היין בישראל כיום מפותח בהרבה משהיה בעת הקמת החברה. גם אם עדיין עומדים לפניו אתגרים ואפשר לפתחו יותר, ספק בעינינו אם הדרך לעשות זאת היא באמצעות חברה ממשלתית. ייתכנו לשם כך אמצעים אחרים כגון הסרת חסמים רגולטוריים מיותרים בענף הגפן והיין, אם יש כאלה, וריכוז הטיפול בענף במסגרת משרד ממשלתי אחד. הספק האמור מתחדד לנוכח העובדה שהממשלה אינה נוטלת חלק במימון פעילותה של החברה.[292] יתרה מזו: אין מדובר בחברה המבצעת מטלה שלטונית או בחברה המחזיקה בתשתית חיונית שיש הכרח שהמדינה תשלוט בה. שנית, כאמור, החברה אינה ממלאת את מרבית התפקידים שיועדו לה בתזכיר ההתאגדות שלה. גורמים אחרים נטלו חלק גדול מתפקידים אלה על עצמם: מעבדות פרטיות בארץ ובחו"ל יכולות לתת אישור לעמידה בתקן, מעבדות באירופה שאושרו על ידי מכון התקנים הישראלי יכולות לתת אישור לייבוא יין לישראל, המועצה לגפן היין בישראל עוסקת בעידוד של צריכת יין וכו'. שלישית, בהמשך לכך, את הבדיקות ליין המיועד לייצוא אפשר לבצע במכון התקנים הישראלי[293] בלי שהממשלה תחזיק בזכויות בחברה שזה עיקר עיסוקה; אפשר גם ליצור תנאים שיעודדו מעבדות פרטיות לבצע בדיקות אנלוגיות ליין לייצוא.

על כן, אנו ממליצים להשלים את פירוק החברה בהקדם האפשרי. המלצה זו עולה בקנה אחד עם המגמה למיקוד של אחזקות הממשלה בחברות עסקיות, שבה אנו מצדדים לאורך המחקר. נוסף על כך אנו ממליצים למשרד הכלכלה והתעשייה להקים צוות שיגבש הצעות שתכליתן לעודד מעבדות נוספות לבצע מחקרים אנלוגיים להנפקת אישורים לייצוא יין. כיום הגורם העיקרי שמבצע בדיקות כאלה הוא המעבדה של מכון התקנים הישראלי.

המלצות	**1. יש להשלים את פירוק החברה.** **2 . יש להקים צוות במשרד הכלכלה והתעשייה שיגבש הצעות לעידוד מעבדות נוספות לבצע מחקרים אנלוגיים לשם הנפקת אישורים לייצוא יין.**

4.4. מכון היהלומים הישראלי

נתונים כלליים[294]	שנת ייסוד: 1967 חלוקת מניות: מניות יסוד: [295] התאחדות תעשייני היהלומים – 28.571% (6) בורסת היהלומים הישראלית בע"מ – 23.810% (5) מדינת ישראל – 23.180% (5) חברת העובדים – 14.286% (3) בנק דיסקונט, בנק המזרחי ובנק איגוד – 9.524% (2) מניות נדחות: בעלי רישיון לעיסוק ביהלומים – 100% השרים האחראים: שר האוצר ושר הכלכלה והתעשייה סך כל המאזן (2015): 13,088,438 ש"ח הכנסות (2015): 14,825,633 ש"ח מספר עובדים (2017):[296] 25 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 5
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה מעורבת שהוקמה ביוזמת ממשלת ישראל לפני כיובל שנים, במטרה לקדם מחקר ופיתוח בענף היהלומים בישראל. במסגרת זו החברה מקדמת פיתוח טכנולוגי ומפיצה את פרותיו, מבצעת הכשרה מקצועית, משווקת את הענף ומפעילה מרכז מידע, מעניקה ייעוץ בנושא אבטחת יהלומים ועוד. כל זאת, מתוך שאיפה לחזק את המיצוב של ישראל כאחד ממרכזי היהלומים החשובים בעולם.[297] ענף היהלומים החל להתפתח כבר בתקופת היישוב והיה אחד המרכזיים בכלכלת ישראל בעשורים הראשונים לקיומה; אז כללה הפעילות בענף ליטוש יהלומים וסחר ביהלומים. בשני העשורים האחרונים הצטמצם במידה ניכרת היקף העוסקים בליטוש בישראל (מעשרים אלף עובדי ליטוש לבאלפיים), אך המדינה נותרה אחד המרכזים הגדולים בעולם לסחר ביהלומים. בשנים האחרונות עמד המחזור השנתי של ענף היהלומים בישראל על 17 מיליארד דולר. ממשלת ישראל מצאה לנכון לטפח את הענף ולעודדו כי היא ראתה בו תחום שיוכל להעסיק עובדים בתוך פרק זמן קצר יחסית ומשום שהוא הכניס למדינה מטבע זר בהיקף רחב. באמצע שנות השישים של המאה הקודמת אימצה הממשלה את ההמלצה של המפקח על היהלומים דאז, גדעון להב – להקים מכון שיפעל לפיתוח טכנולוגי של ענף היהלומים ולשיווקו. מדובר במשימות כלל-ענפיות שספק אם כל אחד מהשחקנים בענף יכול היה לקדם בעצמו.[298] בדירקטוריון החברה מיוצגים כל הגופים המעורבים בענף היהלומים בישראל: התאחדות תעשייני היהלומים, בורסת היהלומים, חברת העובדים (הסתדרות העובדים הכללית החדשה) והבנקים הפעילים בענף. כל הגופים הללו מיוצגים גם בוועדות היגוי הקובעות את מדיניות המכון בתחומי פעילותו. למכון יש כמה חברות

	בנות: המרכז הטכנולוגי (IDT),[299] משרד בהונג קונג[300] ומוזיאון היהלומים.[301] מאז שלהי שנות השמונים של המאה הקודמת, פעילות המכון ממומנת מהיטל שנגבה על ידי הפיקוח על היהלומים במשרד הכלכלה והתעשייה בעבור ייבוא של יהלומים מלוטשים. גובה ההיטל עומד על שני פרומיל[302] מערכם של היהלומים המלוטשים שיובאו. ניתוב הכסף שנגבה מההיטל מתבצע על ידי משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד האוצר. זאת, לאחר שבשני העשורים הראשונים לקיומו של המכון לא הספיק המימון שניתן לו מהממשלה ומהגורמים המקצועיים בענף היהלומים להשגת מטרותיו. מאז צמח המכון והרחיב את פעילותו.[303] בשנת 2014 העיר מבקר המדינה למכון על אי-תקינות בהליכי האישור של עסקאותיו עם בעלי עניין, הציע לבחון את הגובה הרצוי של ההיטל בהתחשב בצמצום בהיקף של ענף היהלומים בעשורים האחרונים, והטיל ספק בצורך להמשיך ולקיים את המרכז הטכנולוגי לנוכח הצמצום שחל בהיקף פעילותו.[304] אנו מזהים יתרונות בהמשך היותה של ישראל מרכז עולמי חשוב לסחר ביהלומים, אך סבורים כי יש לשאוף לכך שהארגונים הפועלים בענף היהלומים יפעלו בעצמם לגיוס המשאבים למחקר ולפיתוח בתחום היהלומים – התחום שבו הם עוסקים ומתמחים. כמו כן אנו בדעה שהמחקר והפיתוח בענף יכולים להתבצע ללא ייצוג של המדינה בדירקטוריון החברה וללא בקרה של רשות החברות הממשלתיות. עם זאת, שינוי התנהלותם של השחקנים בענף הוא תהליך הדרגתי. ויתור מיידי על כל מעורבות מצד המדינה במחקר ובפיתוח של תחום עסקי חשוב עשוי לפגוע בחוסן של תעשיית היהלומים הישראלית. ניסיון להנהיג תשלום וולונטרי של היהלומנים לטובת פיתוח הענף לא צלח בעבר.[305] על כן, אנו ממליצים לממשלה לפעול למכירת מניותיה בחברה לבעלי המניות האחרים ולהותיר בידיה מניית זהב בלבד לצורכי פיתוח. לפי הצעתנו, לאחר מכירת מניותיה לא יהיה למדינה ייצוג בדירקטוריון. נוסף על כך אנו מציעים לממשלה לבחון את גובה ההיטל שנגבה בגין ייבוא יהלומים לישראל ולפעול לכך שבעלי המניות הנותרים יקצו גם הם כספים לפעילות המכון. בתום חמש השנים מיום המכירה של מניות המדינה בחברה אנו מציעים לבחון שוב את גובה ההיטל בהתאם להתפתחויות בענף היהלומים.
המלצות	**1. יש למכור את מניות המדינה בחברה לבעלי המניות האחרים ולשמור על מניית זהב שלה בחברה.** **2. יש לבחון את גובה ההיטל הנגבה בגין ייבוא יהלומים לישראל.** **3. יש לגבש דגם להשתתפות של בעלי המניות הנותרים במימון פעילותה של החברה, נוסף על הסכום שנגבה במסגרת ההיטל.** **4. יש לבחון את גובה ההיטל שנגבה בגין ייבוא יהלומים לישראל חמש שנים לאחר מכירת מניות המדינה בחברה.**

4.5. מתימו"פ – מרכז התעשייה הישראלית למחקר ולפיתוח

נתונים כלליים[306]	שנת ייסוד: 2004 השרים האחראים: שר האוצר ושר הכלכלה והתעשייה סך כל המאזן (2014): 20,021,000 ש"ח מחזור הפעילויות (2014): 30,926,000 ש"ח מספר עובדים (2010): 37 מספר מרבי של חברי ועד מטעם המדינה: 9
תיאור העמותה ודיון בעתידה	המרכז הוא עמותה פרטית שנהפכה לעמותה בשליטת הממשלה, העוסקת בניהול תכניות לאומיות ובין-לאומיות למחקר ולפיתוח (מו"פ) בתחום התעשייה בעבור המדען הראשי במשרד הכלכלה והתעשייה. זאת, במטרה לקדם את התשתית התעשייתית של המשק הישראלי ולעודד יזמות וחדשנות במגזר התעשייתי בארץ. שיתוף הפעולה האסטרטגי שהעמותה מקדמת בין חברות בתחום התעשייה אמור לאפשר להן לחלוק סיכונים מסחריים, להקל עליהן את הכניסה לשוק ולהעמיד לרשותן אמצעי מחקר ופיתוח ומקורות מימון.[307] בחודש יוני 2004 החליטה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה להחיל על העמותה את הוראות חוק החברות הממשלתיות, ובעבור שבוע וחצי קיבלה החלטה זו תוקף של החלטת ממשלה. עוד קבעה ההחלטה כי המדינה תחזיק ב-99 מתוך מאה קולות הצבעה באספה הכללית של העמותה, והמדען הראשי במשרד הכלכלה והתעשייה יחזיק בקול הנותר.[308] בשנת 2014 הגיע רובו של תקציב העמותה ממשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (כיום משרד הכלכלה והתעשייה), מהכנסות מפעילויות מקצועיות ומפעילויות אחרות, וכן מקרנות דו-לאומיות.[309] באופן פרטני, העמותה מקדמת שיתופי פעולה בין התעשייה בישראל לבין תעשייה במדינות אחרות בתחום המחקר והפיתוח הטכנולוגי-תעשייתי, ומסייעת ביישום הסכמים בין-מדינתיים ורב-לאומיים בתחום שישראל היא צד להם. היא פועלת אל מול גופי מדע ומחקר בישראל ובמדינות אחרות ואל מול גופים דומים לה במדינות אחרות, במטרה לקדם תכניות והסכמים לשיתוף פעולה למחקר ולפיתוח בתחום התעשייה. היא מסייעת להקים תשתית טכנולוגית בעבור מגזר תעשייתי מסוים או בעבור התעשייה כולה בהיעדר תשתית כזו, וכן מבצעת פעילות תפעולית, טכנית ומקצועית ליישום של תכניות תמיכה של המדען הראשי. היא מבצעת מחקרים, סקרים ובדיקות כלכליות וטכנולוגיות במטרה לתת לממשלה כלים לגיבוש מדיניות לסיוע למחקר ולפיתוח בתחום התעשייה. היא מנהלת מאגרי מידע על אודות מחקר ופיתוח תעשייתי-טכנולוגי בחברות ישראליות. כמו כן, העמותה מארגנת כינוסים מקצועיים שמטרתם לקדם מחקר ופיתוח תעשייתיים.[310] בחודש ספטמבר 2014 החליטה הממשלה להקים רשות לאומית למחקר, לפיתוח ולחדשנות טכנולוגית – תאגיד ציבורי חדש ועצמאי, שיפעל על פי מדיניות הממשלה ומשרד הכלכלה והתעשייה בראשות המדען הראשי במשרד הכלכלה והתעשייה. במסגרת זו הוחלט להביא לפירוק העמותה ולהעביר את תפקידיה לרשות החדשה. בהמשך לכך, בחודש יולי 2015 תיקנה הכנסת את החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984 (תיקון מס' 7), שנהפך לחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה. התיקון נכנס לתוקף ב-1.1.2016. כפועל יוצא מכך, פעילות העמותה אמורה להצטמצם במידה ניכרת ברבעון האחרון של שנת 2016

	ולהיפסק כליל בשנת 2017. רוב עובדי העמותה צפויים להיקלט בעובדים ברשות החדשה.[311] השקעה ממשלתית במחקר ובפיתוח תעשייתי-טכנולוגי, כפי שהיא נעשית על ידי משרד הכלכלה והתעשייה, אינה חריגה במדינות מתועשות מתקדמות. היא עשויה לקדם פיתוח כלכלי שלהן ולעודד את המגזר העסקי להרחיב את פעילותו לתחומים שאליהם לא היה נכנס ללא השקעה ממשלתית ראשונית. עם זאת, אנו מסויגים ממצב שבו הממשלה פועלה באמצעות עמותה ולא באמצעות יחידה ממשלתית, חברה ממשלתית או גוף ממשלתי מסוג אחר. על כן, אנו רואים בחיוב את החלטת הממשלה לפרק את העמותה, להעביר את תפקידיה לרשות הלאומית למחקר, לפיתוח ולחדשנות טכנולוגית שהוקמה לאחרונה, ולקלוט את עובדי העמותה ברשות. אנו מקווים כי פירוק העמותה יתבצע במהירות המרבית.
המלצה	**יש ליישם את החלטת הממשלה בדבר פירוק העמותה ולהעביר את תפקידיה ואת מרבית עובדיה לרשות הלאומית למחקר, לפיתוח ולחדשנות טכנולוגית.**

5. הבעלות הממשלתית בחברות בתחום החקלאות

5.1. הכפר הירוק על שם לוי אשכול בע"מ

נתונים כלליים[312]	שנת ייסוד: 1950 [313] חלוקת מניות: מניות רגילות: 100% – מדינת ישראל [314] מניות יסוד: 100% – מדינת ישראל [315] השרים האחראים: שר האוצר ושר החינוך סך כל המאזן (2015): 109,285,000 ש"ח מחזור הפעילויות (2015): 82,719,000 ש"ח מספר עובדים (2015): 350 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 9
תיאור החברה ודיון בעתידה	זהו מוסד חינוכי השוכן בין תל-אביב–יפו לבין רמת השרון. המוסד הוקם כפנימייה בשנת 1950 במטרה להעניק חינוך לחקלאות, לעבודה, לאזרחות טובה ולהישגים לימודיים לילדי עולים ולילדים אחרים, לרבות ילדים מאוכלוסיות מצוקה, בשאיפה למצות את הפוטנציאל הטמון בהם. המוסד מבקש לקדם בקרב תלמידיו, שרבים מהם מגיעים כיום משכבות חברתיות-כלכליות מבוססות, ערכי מצוינות, אכפתיות, מעורבות וסובלנות. הוא התאגד כחברה ממשלתית בשנת 1977. בעשורים האחרונים הוא נתון לפיקוחו של המִנהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער במשרד החינוך.[316] בשנת הלימודים התשע"ה (2014-2015) התחנכו במוסד 2,092 תלמידים – תלמידי פנימייה, תלמידי-חוץ וילדי משפחתונים של המפעל להכשרת ילדי ישראל. המוסד החינוכי המרכזי בכפר הוא תיכון שש-שנתי המורכב מחטיבת נעורים (כיתות ז'-ט') ומחטיבה בוגרת.[317] החל בשנה"ל התשע"ה פועל בכפר בית ספר בין-לאומי לשלום ולסביבה, שבו לומדים החל בכיתה י' תלמידים מישראל ומרחבי העולם לפי תכנית בין-לאומית.[318] הפנימייה בכפר כוללת כ-400 חניכים בכיתות ז' עד י"ב, המנהלים אורח חיים עשיר בפעילויות.[319] כמו כן פועלת בכפר, בשיתוף עם צה"ל, חטיבה ללימודי המשך המכונה "מכללה", ובה כיתות י"ג-י"ד שהתלמידים בהן לומדים לקראת תואר טכנאי/הנדסאי מכונות, חשמל והנדסת מכונה.[320] רכיב נוסף בכפר הוא המשק החקלאי[321] ובו ענפי חי, ענפי צומח, ענף נוי (מדשאות וחורשות בתחום הכפר), ומרכז מבקרים[322] המיועד למשפחות, לגני ילדים ולבתי ספר.[323] נוסף על כך החברה מפעילה מרכז הפצה למנהיגות סביבתית, שנועד לחקור את תחום המנהיגות הסביבתית, לפתח אותו ולהפיץ את הידע שנוצר בו בקרב משתלמים.[324] מקורות ההכנסה של החברה כוללים הכנסות משכר לימוד (44.2% בשנה"ל התשע"ה), דמי אחזקת תלמידים בפנימייה כולל תמיכות (36.6% בשנה"ל התשע"ה), הכנסות מפעילות של המשק החקלאי, ממפעלי חינוך ומחוגים (8.3% בשנה"ל התשע"ה), ומהכנסות אחרות ובהן השכרת נכסים והשתלמויות שונות (10.9% בשנה"ל התשע"ה). החברה מוגדרת כגוף נתמך על ידי המִנהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער במשרד החינוך, שהעביר לחברה יותר ממחצית מהכנסותיה בשנה"ל התשע"ה. גובה התקציב של החברה נקבע על פי מספר התלמידים בבית הספר ובפנימייה ועל פי היקף התמיכות המאושרות לחברה מדי שנה. בשנים האחרונות צמצמה המדינה

	את היקף התמיכה בחברה; כדי להקטין את הפער התקציבי שנוצר החברה פועלת לניצול המבנים שלה גם לאחר שעות הפעילות של בית הספר.[325] נראה כי בצד העשייה החינוכית של החברה ישנם ליקויים מהותיים בהתנהלותה. ראשית, תוקפו של ההסכם שנחתם בין החברה לבין מִנהל מקרקעי ישראל (כיום רשות מקרקעי ישראל) לצורך חכירת הקרקע שעליה הכפר יושב, שגודלה כאלפיים דונם, פג בשנת 1983. ולא זו אף זו: החברה משכירה נכסים בתחומה לעסקים שונים: חברות טכנולוגיה, קרקס, בית חולים וטרינרי פרטי, גן אירועים קטן ועוד – כל זאת בלי לשלם לרשות מקרקעי ישראל דמי שימוש בקרקע, בניגוד לתכניות החלות על הקרקע וללא קשר ישיר בין מטרות הגופים השוכרים לבין המטרות החינוכיות של החברה.[326] בלי להיכנס לשאלת הצביון וההיקף הרצויים של החינוך החקלאי בישראל, שאיננה חלק ממחקר זה, אנו יכולים לומר כי מפעלה החינוכי של החברה עשיר ומרשים וכי יש ערך מוסף לחינוך להכרת הטבע ולחקלאות בחברה ובמשק גם כיום. עם זאת, כאמור לעיל, אנו מסויגים מהתאגדותם של מוסדות חינוך כחברות עסקיות ואיננו סבורים כי הם צריכים להיות תחת בקרה של רשות החברות הממשלתיות. נוסף על כך אנו סבורים כי השכרת חלקים במתחם לחברות פרטיות, גם אם היא מסייעת לחברה להגדיל את הכנסותיה, אינה רצויה, במיוחד כשמדובר בחברה בעלת מטרות חינוכיות. כדי לאפשר לכפר הירוק להמשיך בעשייתו החינוכית, ללא המגבלות שמטילה עליו רשות החברות הממשלתיות וללא מתן אפשרות לניצול מתקניו למטרות שאינן בתחום החינוך, אנו מציעים לפרק את החברה שבמסגרתה הוא פועל ולהבטיח את תקצובו ואת פעילותו בדרכים אחרות. ראוי כי דרכים אלו תאפשרנה להנהלתו ליהנות מגמישות ניהולית, כפי שאנו ממליצים בנוגע לבתי ספר אחרים שהתאגדו כחברות. במקרה זה, שבו מדינת ישראל היא בעלת המניות היחידה בחברה, הליך הפירוק יותר פשוט מאשר בחברות בתחום החינוך שיש להן יותר מבעל מניות אחד. לבסוף, אנו קוראים להסדיר את נושא השימוש של הכפר החינוכי בקרקעות שעליהן הוא יושב, לרבות חתימה של ראשי הכפר ושל רשות מקרקעי ישראל על הסכם חכירה בר-תוקף.
המלצות	**1. יש לפרק את החברה.** **2. יש לשמר את פעילותו של הכפר החינוכי בדרכים אחרות, שתבטחנה את תקצובו ותשמרנה את הגמישות הניהולית של הנהלתו.** **3. יש להסדיר את השימושים של הכפר בקרקעות שעליהן הוא יושב.**

5.2. המִנהלה להסדרים במגזר החקלאי

נתונים כלליים[327]	שנת ייסוד: 1993 חלוקת מניות: מניות רגילות:[328] מדינת ישראל – 99.9%; ענבל חברה לביטוח בע"מ – 0.1% השרים האחראים: שר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר סך כל המאזן (2013): 39,200,000 ש"ח הכנסות (2013): 4,730,000 ש"ח מספר עובדים (2010): 22 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 5
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית המשמשת מִנהלה לפי סעיף 6 לחוק הסדרים במגזר החקלאי המשפחתי, התשנ"ב-1992. כבזו היא מהווה מסגרת מִנהלית וארגונית בעבור המשקמים של המשקים החקלאיים ומעניקה להם סיוע מקצועי של רואי חשבון, כלכלנים ומומחים אחרים. סעיף 2 לתקנות הסדרים במגזר החקלאי המשפחתי (תפקידיה, הרכבה וסמכויותיה של המִנהלה), התשנ"ג-1993 מפרט את תפקידי המִנהלה שהחוק הגדיר בכלליות: העמדת שירותי משרד למשקמים, מתן שירותים מקצועיים למשקמים למילוי תפקידם, מתן שירותים טכניים בכל הקשור להעברת הליכים משפטיים לידי המשקמים, איסוף נתונים על אודות הגורמים החקלאיים ונושיהם וניתוחם, תשלום שכר למשקמים ועוד. החוק והתקנות נקבעו בעקבות המשבר הפיננסי העמוק שאליו נקלעו מושבים, קיבוצים והתאגדויות חקלאיות אחרות באמצע שנות השמונים של המאה הקודמת.[329] היקף החובות שבהם טיפלה החברה לאחר מחיקת 20% מגובה החוב עמד על כ-20.9 מיליארד ש"ח בערכים של דצמבר 2013. עד סוף 2013 חילקה החברה לנושים, באופן ישיר ובאמצעות חשבונות נאמנות במִנהלה, 1.997 מיליארד ש"ח. חלק ניכר מהחוב של המושבים נמחק אפוא. האוכלוסייה שבה טיפלה החברה בשנות פעילותה כללה 29,130 יחידות משק משפחתיות במושבים ובחקלאות הפרטית, 478 אגודות חקלאיות (מושבים, מושבים שיתופיים ו-19 קיבוצים[330]), 42 תאגידים חקלאיים, 11 ארגוני קניות אזוריים השייכים למושבים ושבעה ארגוני קניות המשותפים לקיבוצים ולמושבים המטופלים במסגרת החוק. מקורות ההכנסה של החברה כוללים תקציב ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר והחזר בגין הוצאות עבר. כל חברי דירקטוריון החברה ממונים על ידי המדינה.[331] החלטת ממשלה מחודש נובמבר 1992 קבעה כי החברה תפעל במשך חמש שנים, אלא אם תחליט האספה הכללית שלה להאריך את פעילות החברה בתקופה נוספת. מאז החלטה זו הוארכה פעילות החברה כמעט עשר פעמים.[332] בחודש אוקטובר 2015 הודיע מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר למִנהלה על סיום תפקידה בחודש מרץ 2016, לאחר שהשלימה את הטיפול בחובותיהם של 100% מכלל האגודות החקלאיות – קיבוצים, מושבים ומושבים שיתופיים – ובחובותיהם של 99.9% מכלל התיקים הפרטניים של חברי המושבים ושל החקלאים הפרטיים.[333] לנוכח מציאות זו, ובלי להביע עמדה על תוכנו של ההסדר עם המגזר החקלאי, גם אנו איננו רואים הצדקה להמשך פעילותה של המִנהלה. על כן, אנו ממליצים לפעול לפירוק החברה בהקדם האפשרי.

המלצה	**יש לפרק את החברה בהקדם האפשרי.**

5.3. כפר הנוער מאיר שפיה

נתונים כלליים[334]	שנת ייסוד:[335] 1923 חלוקת ערבות וזכויות: מדינת ישראל – 50% הדסה ארצות-הברית – 50% השרים האחראים: שר האוצר ושר החינוך סך כל המאזן (2015): 20,498,000 ש"ח מחזור הפעילויות (2015): 32,661,000 ש"ח מספר עובדים (2010): 102 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 4
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית לתועלת הציבור, מוגבלת בערבות וללא הון מניות, שהוקמה במטרה להחזיק את כפר הנוער על שם מאיר שפיה שליד זכרון יעקב, לנהלו ולפתחו כמוסד חינוכי הקולט ילדי עולים וילדים מאוכלוסיות מצוקה ולשקמם בתנאי פנימייה. הכפר הוקם בשנת 1923 במעון ליתומות ממלחמת העולם הראשונה. כעבור שנתיים פרש עליו את חסותו ארגון "הדסה ארצות-הברית" והפך אותו ל"כפר הילדים מאיר שפיה", עם דגש בחינוך לחיי עבודה ובמיוחד עבודה חקלאית. בשנת 1957 נחתם הסכם לשיתוף פעולה בין הארגון לבין מדינת ישראל וכפר הילדים נהפך ל"כפר הנוער מאיר שפיה". בשנת 2004 הוכר הכפר כבית ספר על-אזורי למדעי החיים והחקלאות. כיום פועלים בכפר בית ספר שש-שנתי, פנימייה ומשק חקלאי בעל ענפים מגוונים. בסוף שנה"ל התשע"ה למדו בבית הספר 636 תלמידים, לרבות 347 תלמידים אקסטרניים שאינם חניכים בפנימייה.[336] מדינת ישראל וארגון "הדסה ארצות-הברית" מחזיקים בזכויות החברה באופן שווה, והיא מתוקצבת על ידי המִנהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער במשרד החינוך. מקורות הכנסה נוספים של החברה הם שכר לימוד, הכנסות ממכירת תוצרת חקלאית ומהפקת חשמל סולארי ועוד. החברה חוכרת מ"הדסה" קרקעות לצורך פעילות המוסד החינוכי על פי חוזה חכירה משנת 1961, שהוחל בדיעבד משנת 1958 וחודש כעבור 49 שנה. כמו כן, החברה חוכרת מרשות מקרקעי ישראל קרקעות לצרכים חקלאיים בחוזה שמתחדש מעצמו כל 49 שנה. היקף הקרקעות שבהן משתמש הכפר עומד על 1218.2 דונם.[337] על אף ההערכה שאנו רוחשים למוסד חינוכי ותיק ומבוסס כמו כפר הנוער מאיר שפיה, כאמור איננו מצדדים בתאגוד של בתי ספר כחברות ממשלתיות; אנו סבורים כי מוטב שרשות החברות הממשלתיות תתמקד בפיקוח על תאגידים בעלי תכלית עסקית מובהקת יותר. לפיכך, אנו מציעים לממשלה לפתוח במשא ומתן עם ארגון "הדסה ארצות-הברית" במטרה למכור לו את זכויות המדינה בחברה. לפי הצעתנו, גם כאשר יהיה כפר הנוער בבעלות מלאה של "הדסה ארצות-הברית" הוא יוכל לקבל תקצוב ממשלתי ויהיה נתון לפיקוח של המִנהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער במשרד החינוך.

המלצות	**1. יש למכור את זכויות המדינה בחברה לארגון "הדסה ארצות-הברית".** **2. יש להמשיך לתקצב את כפר הנוער על ידי המדינה ולהמשיך לפקח עליו באמצעות המִנהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך.**

5.4. מקווה ישראל – כל ישראל חברים

נתונים כלליים[338]	שנת ייסוד: 1956 חלוקת מניות: מניות רגילות:[339] מדינת ישראל – 50% כל ישראל חברים – 50% השרים האחראים: שר האוצר ושר החינוך מספר עובדים (2010): 224 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 5
תיאור החברה ודיון בעתידה	בית הספר החקלאי "מקווה ישראל" הוקם בשנת 1870 במוסד להכשרת חקלאים יהודים בארץ-ישראל על ידי האגודה העת'מאנית "כל ישראל חברים". בית הספר מילא תפקיד מרכזי בתולדות היישוב העברי בתחומי החינוך, עבודת האדמה, ההתיישבות והביטחון. האגודה היא הנציגות הישראלית של הארגון העולמי "כל ישראל חברים" (Alliance Israélite Universelle), שנוסד בפריז בשנת 1860 במטרה להגן על היהודים ברחבי תבל, לקדם את זכויותיהם ובהמשך – לבנות מוסדות חינוכיים שיטפחו ידע ומצוינות לימודית בצד זיקה לתרבות ישראל ולמסורת היהודית. בשנת 1949 נחתם בין ממשלת ישראל לבין "כל ישראל חברים" הסכם שהבטיח את המשך קיומו של בית הספר וקבע כי במוסד העליון שלו – הקורטוריום – יינתן ייצוג שווה לאגודה ולמדינה. בשנת 1956 התאגד בית הספר כחברה שלא למטרות רווח ונחתם הסכם בין מדינת ישראל לבין "כל ישראל חברים", שעל פיו החברה חוכרת עד עצם היום הזה קרקעות לשימושיה בחכירת-משנה מ"כל ישראל חברים".[340] שטח בית הספר, שגודלו עולה על 3,000 דונם, אמור להיכלל בתחומו של פארק אריאל שרון (ראו לעיל). פעילותו של בית הספר מעוגנת מאז שנת 1976 בחוק הקובע כי המוסד נועד לחנך נוער לחיי חקלאות והתיישבות ולהקנות לתלמידיו השכלה כללית, תרבות יהודית וחינוך עברי בהתאם למורשת ישראל.[341] עוד החוק קובע כי שינויים בתזכיר ההתאגדות של החברה ובתקנות ההתאגדות שלה טעונים אישור הן מהממשלה והן מוועדה משותפת של ועדת החינוך והתרבות וועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת (כפי שנקראו הוועדות בעבר).[342] במישור המקרקעין, התוספת לחוק מגדירה את שטח המוסד, ובחוק עצמו נקבעו כמה הוראות המגנות על המקרקעין שברשות בית הספר ומקנות לו מעמד מיוחד.[343] נראה כי המחוקק ביקש להגן על המוסד בשל ייחודו ובשל חשיבותו ההיסטורית. במוסד החינוכי לומדים כיום יותר מאלף תלמידים והוא כולל בית ספר תיכון שש-שנתי חקלאי כללי,[344] בית ספר תיכון שש-שנתי חקלאי דתי,[345] בית ספר ישראלי-צרפתי[346] שהוקם בשנת 2007 בשיתוף ממשלת ישראל וממשלת צרפת, פנימייה כללית,[347] פנימייה דתית[348] ומשק חקלאי[349] שבו ענפים שונים של חי

	ושל צומח לרבות גן בוטני. כמו כן פועל במתחם מרכז מבקרים.[350] צוות המוסד מחנך את תלמידיו למצוינות לימודית וחברתית ולאהבת האדם, האדמה והארץ.[351] מדינת ישראל ו"כל ישראל חברים" מחזיקים כל אחד במחצית ממניות החברה ולפיכך מיוצגים באופן שווה בדירקטוריון שלה. מקורות ההכנסה של החברה כללו בשנת 2008 הכנסות משכר לימוד, תקציבים שהועברו ממשרד החינוך וממשרד הרווחה והשירותים החברתיים, הכנסות מדמי שכירות, הכנסות מענפים חקלאיים מסוימים ועוד. כמו כן, החברה נטלה הלוואות מכמה גורמים. היא נמצאת תחת פיקוח תקציבי של המִנהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער במשרד החינוך.[352] אם כן, "מקווה ישראל" הוא מוסד חינוכי בעל מוניטין וערך היסטורי שזכה להגנה מיוחדת של המחוקק. גם אנו סבורים כי יש הצדקה לשמר את האתר ולטפחו, אך כפי שציינו לעיל, אנו מסויגים מתאגוד של מוסדות חינוך כחברות ממשלתיות ומהכפפתם לבקרה של רשות החברות הממשלתיות. על כן, אנו ממליצים לממשלה לפתוח במשא ומתן עם ארגון "כל ישראל חברים" במטרה למכור לו את מניות המדינה בחברה. לפי הצעתנו, בית הספר ימשיך לקבל תקציבים מהמדינה, והמִנהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער ימשיך לפקח על התנהלותו הפדגוגית גם אחרי שהממשלה תמכור את מניותיה בחברה. נראה לנו כי מצב זה אינו עומד בסתירה לחוק בית הספר החקלאי מקווה ישראל, שבן החוק אינו מחייב את המדינה להיות בעלים של המוסד החינוכי ואינו מונע מצב שבו מניותיה של החברה תימכרנה לארגון "כל ישראל חברים".
המלצות	**1. יש למכור את מניות המדינה בחברה לאגודת "כל ישראל חברים".** **2. יש להמשיך ולתקצב את בית הספר על ידי המדינה, וכן יש להמשיך לפקח עליו באמצעות המִנהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך, כדי לטפח את המוסד החינוכי ברוח חוק בית הספר החקלאי מקווה ישראל.**

5.5. קנט – הקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות

נתונים כלליים[353]	שנת ייסוד: 1968 חלוקת מניות: מניות יסוד א'1: [354] מדינת ישראל – 100% מניות יסוד ב'1: [355] ארגון מגדלי הדגים בישראל – 7.143% ארגון עובדי הפלחה בישראל – 7.143% האיחוד החקלאי – אגודה חקלאית שיתופית מרכזית בע"מ – 7.143% המועצה לגפן היין בישראל – 7.143% המועצה לייצור ולשיווק אגוזי אדמה – 7.143% המועצה לייצור ולשיווק כותנה – 7.143% המועצה לענף הלול – 7.143% המרכז החקלאי – הסתדרות הפועלים החקלאיים בישראל – 7.143% התאחדות האיכרים בישראל – 7.143% התאחדות מגדלי סלק סוכר – 7.143% מועצת הצמחים – 28.572% מניות רגילות 1: [356] מועצת הצמחים – 20.711% המועצה לייצור ולשיווק כותנה – 5.756% המועצה לענף הלול – 5.756% ארגון עובדי הפלחה בישראל – 4.986%

	ארגון מגדלי הדגים בישראל – 4.220% המועצה לייצור ולשיווק אגוזי אדמה – 4.220% המועצה לגפן היין בישראל – 4.213% האיחוד החקלאי – אגודה חקלאית שיתופית מרכזית בע"מ – 3.443% המרכז החקלאי – הסתדרות הפועלים החקלאיים בישראל – 3.443% התאחדות האיכרים בישראל – 3.443% התאחדות מגדלי סלק סוכר – 3.443% השרים האחראים: שר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר סך כל המאזן (2015): 653,658,000 ש"ח סך כל ההכנסות (2015): 306,660,000 ש"ח מספר עובדים:[357] כ-80 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 8
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית שהוקמה במטרה לספק ביטוח נגד נזקי טבע ונגד אסונות טבע בענפי החקלאות, בעקבות המלצות של ועדה בין-משרדית לבחינת שיטות של ביטוח הדדי בחקלאות. עד שנות השישים של המאה הקודמת לא נהנו החקלאים בישראל מהגנות ביטוחיות שכיסו נזקי טבע. על כן, אבדן מרבית היבול שלהם הסב להם הפסדים כספיים ניכרים. החברה מבטחת כיום את רוב החקלאים ואת רוב הייצור החקלאי בתחום הצומח ובתחום החי במדינת ישראל במסגרת מסלול נזקי טבע[358] או במסגרת מסלול אסונות טבע.[359] החברה מוכרת פוליסות ביטוח בהיקפים שונים: ביטוח בסיסי הנרכש על ידי מועצות הייצור החקלאיות, הגובות לשם כך את פרמיית הביטוח מהחקלאים שפועלים בענף שלהן, וביטוח מורחב הנרכש ישירות על ידי החקלאים וארגוני החקלאים.[360] כמו כן, מאז שנת 2001 הקרן מבטחת אבדן רכוש חקלאי המשמש לביסוי הגידול החקלאי או אבדן רכוש הנדרש לייצור היבול החקלאי, בהיקף ביטוחים שאינו עולה על 10% מהפרמיה השנתית הכוללת של החברה. נוסף על כך, מאז שנת 2009 הקרן מוכרת ביטוחי הכנסה בענף הפלחה לגידולי חיטה, שעורה ושיבולת שועל, ומאז שנת 2014 היא מוכרת לחקלאים בענף הלול ביטוח בסיסי נגד מחלת הניוקאסל.[361] מניות החברה מוחזקות בידי מדינת ישראל, בידי מועצות ייצור חקלאיות ובידי ארגוני מגדלים, כשהמדינה מחזיקה ב-50% מזכויות ההצבעה בחברה, בזכות ההכרעה במקרה של שוויון קולות באספה הכללית ובזכות למנות את יושב-ראש הדירקטוריון של החברה. המדינה משתתפת במימון של רוב פוליסות הביטוח במסלול נזקי טבע בשיעור של 35% מהפרמיה, ובמימון פוליסות הביטוח במסלול אסונות טבע בשיעור של 80% מהפרמיה. שיעור ההשתתפות של המדינה במסגרת ביטוח ההכנסה בענף הפלחה נע בין 40% לבין 80% – בהתאם לאזור הגידול – ושיעור ההשתתפות של המדינה בביטוח צמחי נוי עמד בשנת 2015 על 45%. המדינה אינה משתתפת בביטוח של מבנים, בתי צמיחה וסיכוני אש. יש לציין שהקרן פועלת באמצעות מבטחי-משנה במדינת ישראל ומבטחי-משנה בחוץ-לארץ – כדי להקטין את הסיכונים שהיא נוטלת. הכנסות הקרן מהפרמיות מיועדות לביצוע מטרותיה בלבד. החברה נתונה לפיקוח הן מצד רשות החברות הממשלתיות והן מצד רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון שבמשרד האוצר.[362] בעבר התקיימה תחרות ניכרת בין החברה לבין חברות פרטיות בתחום ביטוח נזקי הטבע בחקלאות, אולם בשנים האחרונות – בעקבות הפסדים שנגרמו לחברות

	הפרטיות – התחרות עמן פחתה והיא נותרה בעיקר בענף הבקר. בתחום אסונות הטבע אין לחברה תחרות עם חברות אחרות, שכן היא הגורם היחיד המוכר ביטוחי אסונות טבע במסגרת הסכם שעליו היא חותמת עם הממשלה מדי שנה. בשנת 2015 היו לחברה כ-14 אלף לקוחות ובהם חקלאים פרטיים, חברות חקלאיות, ארגונים חקלאיים ומועצות חקלאיות.[363] בחינה רחבה של ההצדקה לתמיכה ממשלתית בענף החקלאות חורגת מהמוקד של מחקר זה – בחינת ההצדקה לבעלות ממשלתית בחברות. יש הטוענים כי ענף זה מהווה תשתית כלכלית חיונית לישראל ועל כן יש להבטיח את קיומו, כפי שנעשה במדינות אחרות. בהקשר הממוקד של ביטוח נזקי טבע בחקלאות, החברה נותנת לכאורה מענה לכשלי שוק בתחום זה, שכן כיום אין חברות לא ממשלתיות המספקות מוצרים דומים בעבור כל חקלאי ישראל ומתחרות בה בהצלחה. בתחום ביטוח אסונות טבע אין לקרן מתחרים. יתרונות החברה כוללים יתרון לגודל, צבירה של ידע וניסיון רבים במשך שנות קיומה, היעדר מוטיבציה להרוויח באופן שהיה מעלה את גובה דמי הביטוח ונכונות לבצע פיזור סיכונים רב-שנתי. מצד שני, סבסוד הביטוח לחקלאים על ידי המדינה בהיקף לא מבוטל עשוי לעודד אותם ליטול סיכונים גדולים ללא הצדקה ולהתנהל בחוסר יעילות, בשל הידיעה שהקופה הציבורית תסייע להם לממן הפסדים שייגרמו עקב דפוסי פעולה אלה. כמו כן, מצב שבו חברה אחת מבטחת את החקלאים נגד רוב נזקי הטבע ונגד כל אסונות הטבע מביאה לריכוז סיכונים במקום לפיזורם ומכאן הצורך להידרש למבטחי-משנה. לפיכך, אנו סבורים כי יש לעודד כניסה של חברות ביטוח פרטיות באמצעות צמצום הסבסוד שהמדינה מעניקה לביטוח נזקי טבע בחקלאות. אנו מציעים לבחון אפשרות זו באמצעות גורמים מקצועיים במשרד האוצר ובמשרד החקלאות. נקיטת צעד כזה עשויה ליצור מצב שבו חברות ביטוח – לא ממשלתיות – תבטחנה חקלאים נגד נזקי טבע שונים בצד הביטוח שהן מציעות בתחומים אחרים, ואולי אף תתפתח תחרות בין חברות בתחום זה. כך יפוזר הסיכון הביטוחי בין גורמים רבים ומגוונים יותר. בהמשך, אם צעד זה יוכיח את עצמו בתוך תקופה של חמש שנים ממועד צמצום היקף הסבסוד הממשלתי, אנו ממליצים למדינה לבחון את האפשרות למכור את מניותיה בחברה.
המלצות	**1. יש למנות ועדה מקצועית בהשתתפות אנשי מקצוע ממשרד האוצר וממשרד החקלאות, שתגבש מתווה לצמצום הסבסוד שהמדינה מעניקה לביטוח נזקי טבע בחקלאות, באופן שיעודד כניסה של גורמים מהמגזר העסקי לתחום ביטוחי זה.** **2. יש לבחון את האפשרות למכור את מניות המדינה בחברה חמש שנים לאחר מועד צמצום הסבסוד הממשלתי לביטוח נזקי טבע בחקלאות, אם יוצעו בשוק הפרטי מוצרים מגוונים בתחום ביטוחי זה.**

5.6. שוק סיטוני לישראל בע"מ (תוצרת הארץ)

נתונים כלליים[364]	שנת ייסוד: 2011 חלוקת מניות: מניות רגילות: [365] מדינת ישראל – 100% השרים האחראיים: שר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר סך כל המאזן (2015): 3,166,274 ש"ח הקצבות משרד החקלאות (2015): 4,261,429 ש"ח מספר עובדים (2015): 5 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 9
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה בבעלות ממשלתית מלאה, שהוקמה בתחילת העשור הנוכחי ומשמשת זרוע ביצועית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר לצורך הקמתו של שוק סיטוני לאומי באזור גוש דן, ניהולו, תפעולו, אחזקתו ופיתוחו על פי שתי החלטות ממשלה שהתקבלו בנדון.[366] בבסיס הרעיון להקים את השוק עמד רצון לקדם את התחרות ואת היעילות של מערך השיווק לתוצרת חקלאית בארץ, להקטין את פערי התיווך, להגביר את הפיקוח על המסחר בתוצרת החקלאית, לקיים מערכת מסחר סיטונית הוגנת ויעילה במוצרים צמחיים ולהבטיח עמידה באמות-מידה לשיווק תוצרת חקלאית איכותית ולאחזקתה. השוק החדש אמור היה להחליף את השוק הסיטוני שפעל במתחם של חברת "תנובה" בתל-אביב במשך שנים רבות ונסגר בשנת 2006 בשל בעיות בתפקודו.[367] מאז חודש מאי 2006 פועל זמנית שוק סיטוני בצריפין, אך תנאי השינוע והאחסון בו ירודים. בד בבד פועלים שווקים סיטוניים בירושלים, בחיפה, בפתח תקווה, ברחובות ובבאר שבע.[368] החברה לא נועדה להשיא רווחים והוחלט לממן את פעילותה מתקציב המדינה עד חודש פברואר 2017: 70% מתקציבה מגיעים ממשרד האוצר ו-30% הנותרים – ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר. תהליך הקמתו של השוק הסיטוני החדש התארך מעל למתוכנן, בין השאר בגלל ויכוחים בין החברה לבין משרד האוצר באשר לביצוע התהליך. בשנת 2012 הוחלט כי ההקמה והתפעול של מתחם השוק יבוצעו על ידי יזם פרטי בשיטת BOT, כפי שהמליץ משרד האוצר, והחברה תיהפך לגורם מאסדר ומפקח. השוק הסיטוני אמור היה לקום עד סוף חודש אוקטובר 2012, אך בשנת 2014 החליטה הממשלה לאפשר את הדחייה של מועד הפעלתו עד שלהי חודש דצמבר 2017 . כמו כן, אף שתחילה תוכנן המתחם להיבנות בשטח השיפוט של אור יהודה, בסמוך לצומת מסובים, נכון לאמצע שנת 2016 טרם נקבע סופית מיקומו. הסיבות לכך היו מחלוקת עם עיריית אור יהודה, שדרשה להגדיל את גובה ההשקעה הממשלתית במיזם, ומחלוקת שהתעוררה בין גורמים בממשלה על השינויים שיש לבצע בתכנית בניין העיר (תב"ע) אור יהודה. בעקבות העיכוב האמור בחנו מנכ"ל משרד ראש הממשלה ונציגים ממשרד האוצר וממשרד החקלאות אפשרות להקים בצריפין שוק סיטוני קטן יותר וקבוע.[369] ישנם חקלאים הטוענים כי שיווק התוצרת החקלאית בישראל מתאפיין בכמה בעיות: היעדר שקיפות מספקת של הסיטונאים כלפיהם, היעדר תחרותיות מספקת עקב הכוח הרב שבידי רשתות השיווק הגדולות, היעדר כללים מחייבים, היעדר פיקוח מספק ועוד.[370] טענות אלה שנויות במחלוקת. אף שמחקר זה מתמקד בבחינת

	ההצדקה לבעלות ממשלתית בחברות, ולא בבדיקת הצורך בשינויים מבניים בענף החקלאות בישראל, נציין כי ברמת העיקרון אנו יכולים להצדיק מצב שבו המדינה תגדיר אמות-מידה בסיסיות לסחר הוגן בתוצרת חקלאית ולדרכי אחסון הולמות של תוצרת זו, ותפקח על האימוץ של אמות-מידה אלו. ברם, ספק רב בעינינו אם הכרחי שהמדינה תהיה בעלים של שוק סיטוני כדי לאכוף אותן. אפשר לפתור בעיות בתחומי התחרות, התברואה ואיכות הסחורה החקלאית באמצעים אחרים. נוסף על כך, בשנים האחרונות חלה מגמת צמצום בהיקף הפעילות של השווקים הסיטוניים ברחבי העולם ורשתות השיווק עוברות לרכישת תוצרת חקלאית ממשקים גדולים, מבתי אריזה ומארגוני קניות. ולא זו אף זו: החברה שאמורה הייתה מלכתחילה ליטול חלק ממשי בהקמת השוק הסיטוני ובתפעולו נהפכה בתוך פרק זמן קצר יחסית לגורם מתכנן ומאסדר, וההקמה והתפעול הועברו לגורם פרטי. כפי שציינו בעניין חברת כביש חוצה ישראל בע"מ (ראו לעיל), איננו סבורים שישנה הצדקה להקים חברה ממשלתית שעוסקת בפיקוח ובאסדרה ושאינה עוסקת במישרין בביצוע מדיניות ובאספקת מוצר או שירות בעל אופי עסקי. על כן, אנו ממליצים לפעול לפירוק החברה ולהעברה של תפקידי התכנון, האסדרה והפיקוח שהיא ממלאת כיום למשרד החקלאות ופיתוח הכפר. את השוק הסיטוני יכולים להפעיל גורמים פרטיים תחת פיקוח ממשלתי מתון, שלא יגביל במידה ניכרת את המסחר החקלאי בו.
המלצות	**1. יש לפרק את החברה.** **2. יש להעביר את תפקידי התכנון, האסדרה והפיקוח שהחברה ממלאת למשרד החקלאות ופיתוח הכפר.** **3. יש להטיל פיקוח ממשלתי מתון על החברה הפרטית שתקים את השוק הסיטוני ותתפעל אותו.**

6. הבעלות הממשלתית בחברות בתחומי התשתית, האנרגיה והמים

6.1. המכון הגיאופיסי לישראל (מג"י)

נתונים כלליים[371]	שנת ייסוד: 1957 חלוקת ערבות וזכויות: מדינת ישראל – 99.9% מכרות נחושת תמנע – 0.1% השרים האחראים: שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים סך כל המאזן (2015): 88,832,000 ש"ח הכנסות (2015): 18,567,000 ש"ח מספר עובדים (2015): 82 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 10
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית מוגבלת בערבות, ללא הון מניות, שהוקמה לפני שישה עשורים. החברה מבצעת סקרים לחקר מבנה תת-הקרקע בישראל ומחוצה לה ומחקרים על סיכונים לרעידות אדמה בישראל. היא מהווה מעין מכון דימות לקרקע, ממחקר של תת-הקרקע בעומק של כמה מטרים ועד למחקר בעומק של כמה קילומטרים. כמו כן, החברה מבצעת בדיקות ומחקרים בסביבה ימית בעומק של עד עשרה מטרים, שבו אניות חיפוש אינן יכולות לשוט. המחקר של פני הקרקע החשופים נמצא באחריותו של המכון הגאולוגי לישראל. החברה הוקמה על בסיס צוות חוקרים בתחום הגיאופיזיקה שעבדו במכון ויצמן למדע, שנה לאחר שנמצא נפט באזור חלץ.[372] עובדי המכון מבצעים שורה ארוכה ומגוונת של בדיקות ומחקרים בתת-הקרקע העמוק לצורך חיפושי נפט, גז, מים ומחצבים. כמו כן הם מבצעים בדיקות בתת-הקרקע הרדוד בתחומי הגיאופיזיקה ההנדסית, ההנדסה הסמית, הגנת הסביבה ותכנון משק המים.[373] הם משתמשים בטכנולוגיות מתקדמות ומקפידים על רמת מקצועיות גבוהה. בשנות פעילותו אף ביצע המכון סקרי קרקע במדינות ברחבי העולם.[374] בשנת 1980 הועבר האגף הסמולוגי מהמכון הגאולוגי לישראל לחברה, ומאז היא עוסקת בפעילות סמולוגית במטרה לאפשר למגזר הציבורי ולמגזר הפרטי להיערך לרעידות אדמה; כמו כן היא מעניקה ייעוץ בנושא זה לארגונים במדינות אחרות בעולם.[375] החברה אינה נתמכת או מתוקצבת, אלא מקבלת כספים בעבור השירותים שהיא מספקת למגזר הציבורי ולמגזר הפרטי בארץ ובעולם. מקורותיה התקציביים של החברה בשנת 2015 כללו הכנסות ממשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים בעבור משימות ושירותים, הכנסות ממקורות אחרים בעבור מיזמים (איסוף נתונים, עיבוד נתונים ועוד), הכנסות משכר דירה ומדמי ניהול, הכנסות מימון והכנסות אחרות. הצמצום בהיקף החיפושים של משאבי טבע ביבשה בישראל הביא את החברה להתמודד במכרזים לביצוע עבודות בחוץ-לארץ מאז שנת 1997, במטרה להגדיל את הכנסותיה.[376] בחודש פברואר 2009 החליטה ממשלת ישראל, ברוח ההמלצות של ועדת טייבר, להקים את מִנהל המחקר למדעי האדמה והים ביחידת סמך במשרד התשתיות

הלאומיות (בשמו אז), מתוך רצון לבונן מערך מחקר מקצועי ויעיל ועל בסיס ראייה כוללת ותכנון ארוך-טווח. במסגרת זו הוחלט כי פעילותו של המכון הגיאופיסי לישראל בנושאי מחקר וניטור סייסמולוגיים, הערכת סיכונים של רעידות אדמה ומחקר גיאופיסי אחר הדרוש לממשלה – תועבר למִנהל החדש. הסיבה העיקרית לכך הייתה הצורך של המכון לקבל פטור מדי שנה ממכרז בשל היותו ספק יחיד של שירותים סייסמולוגיים בישראל. עוד קבעה הממשלה כי המכון ימשיך להתקיים כחברה עסקית לא מתוקצבת, והנחתה את רשות החברות הממשלתיות לפעול לשינוי מסמכי ההתאגדות של החברה כך שהם יכללו הוראה בדבר חלוקת דיבידנד.[377] נכון למועד כתיבתן של שורות אלה, אגף הסייסמולוגיה עודנו חלק מהמכון הגיאופיסי. אי-מימוש ההחלטה פגע ביכולת התפקוד של החברה. על כך יש להוסיף את האיוש החסר של דירקטוריון החברה במשך שנים רבות ואת היעדרם של אנשי מקצוע מתחום מדעי האדמה בדירקטוריון.[378]

אם כן, המכון מספק למגזר הציבורי ולמגזר הפרטי תשתיות וכלים מדעיים המאפשרים מחקר יסודי של תת-הקרקע של מדינת ישראל לצרכים רבים: ביטחוניים, הנדסיים, מסחריים ועוד. אנו סבורים כי יש לשמור על תשתית זו בידי המדינה, הן מפני שחלק ניכר מבסיס הידע שהצטבר בחברה ומהאמצעים שברשותה חיוניים לקידום מטרות ציבוריות, במיוחד בתחום הביטחוני ובתחום ההנדסי, הן מפני שחלק מהפעילויות שהחברה מבצעת אינן כדאיות מבחינה כלכלית בעבור המגזר הפרטי וחשופות לתנודתיות בשווקים – אך יש בהן כדי לעודד פעילות עסקית, למשל בתחום חיפושי משאבי טבע בתת-הקרקע העמוק. האמצעים שבידי המכון הכרחיים לכניסה של גורמים במגזר הפרטי לתהליך החיפוש של משאבי טבע בשטח המדינה – תהליך שצבר תאוצה בעשור האחרון. ישנה אפוא חשיבות לכך שהמידע והאמצעים הטכנולוגיים שבידי המכון יפותחו באופן שוטף ויהיו זמינים לגורמים במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי כאחד.[379]

מאחר שהממשלה עשויה להתקשות בתחזוקת האמצעים המחקריים הנמצאים בידי המכון לצורך חיפוש משאבי טבע, ומאחר שלפעילות המכון יש היבט מסחרי-שירותי מובהק, אנו בדעה שיש להותירו כחברה ממשלתית.[380] כמו כן אנו מציעים לממשלה לבחון מחדש את ההחלטה להוציא את אגף הסייסמולוגיה מהחברה ובמקום זאת להכיר בחברה כזרוע ביצועית של הממשלה לצורך מתן שירותים סייסמולוגיים – וכך לייתר את הצורך של המכון לבקש מדי שנה פטור ממכרז. כל היחידות במכון תונחינה על ידי מִנהל המחקר למדעי האדמה והים באופן שיאפשר ראייה כוללת, תיאום מערכתי ותכנון ארוך-טווח של חקר הקרקע ושל חקר הים במדינת ישראל. לשם כך מוצע לקבוע במסמכי ההתאגדות של החברה כי ראש מִנהל המחקר למדעי האדמה והים ישמש יושב-ראש הדירקטוריון של החברה.

נוסף על כך אנו ממליצים לפעול להבטחת חוסנה התקציבי של החברה ולטיפוח של שדרת כוח אדם מקצועית בה. בהקשר זה חשוב שהחברה תמשיך לטפח קשרים מדעיים וטכנולוגיים עם גופים ברחבי העולם, כדי לשמור על רמה מקצועית גבוהה. כמו כן, אנו ממליצים לקבוע במסמכי ההתאגדות של החברה כי לפחות שליש מחברי הדירקטוריון שלה יהיו אנשי מקצוע מובהקים בתחום מדעי האדמה.

המלצות	**1. יש לבחון מחדש את ההחלטה להוציא את אגף הססמולוגיה מהחברה ולהעבירו למִנהל המחקר למדעי האדמה והים שבמשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים; יש להותירו במסגרת החברה ולהכיר בה כזרוע ביצועית של הממשלה לצורך מתן שירותים ססמולוגיים.** **2. יש להבטיח את חוסנה התקציבי והמקצועי של החברה.** **3. יש לתקן את מסמכי ההתאגדות של החברה כך שהם יכללו קביעה שלפיה ראש מִנהל המחקר למדעי האדמה והים יכהן ביושב-ראש הדירקטוריון של החברה; וכן קביעה שלפיה לפחות שליש מחברי דירקטוריון החברה יהיו אנשי מקצוע מובהקים בתחום מדעי האדמה.**

6.2. פי גלילות מסופים וצינורות נפט בע"מ

נתונים כלליים[381]	שנת ייסוד: 1958 חלוקת מניות:[382] מדינת ישראל – 50%; פנינת דלק (עד 2017 – פז) – 21.52%; פנינת דלק (עד 2014 – דלק) – 15.28%; סונול – 9.85%; סונפקו – 3.35% השרים האחראים: שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 3
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה מעורבת שהוקמה לפני קרוב לשישה עשורים במטרה לנפק תזקיקי נפט ולאחסן אותם. עם הקמתה הפעילה החברה מסוף במתחם גלילות שבהרצליה; מאז שנת 1973 היא מפעילה שלושה מסופים נוספים: בירושלים, באשדוד ובבאר-שבע, במטרה לייעל את הפצת התזקיקים. בשנת 2003 נסגר המסוף בגלילות. בעבר החזיקו במניות החברה מדינת ישראל (בשנת 2004 המדינה קיבלה לידיה את המניות של החברה הממשלתית "תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ" – תש"ן – בחברת "פי גלילות") וחברות הדלק הגדולות: "פז", "סונול" ו"דלק". ביום 18.5.2004 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה של ממשלת ישראל לפעול להפרטת החברה.[383] באמצע שנת 2007 נמכרו מסופי הדלקים של החברה לחברת "דלק", וזו נהפכה לבעלים הבלעדי שלהם. חברת "פי גלילות" מחזיקה כיום בקרקעות שעליהן היו מתקני האחסון והניפוק במתחם גלילות בלבד. על קרקעות אלו, שעליהן פועלות כיום חברות העוסקות בתחום הרכב ומשתלה, מתוכננים לקום מתחמי מסחר ותעסוקה בשטח של כ-700 אלף מ"ר, מתחמי מגורים – 12,000-9,000 יחידות דיור, תשתיות תחבורה – מחלפים ומסילות רכבת וכן מוסדות ציבור. שלוש חברות הדלק מכרו בשלוש השנים האחרונות את מניותיהן בחברה לחברות אחרות: "דלק" מכרה את אחזקותיה בחודש אפריל 2013, "פז" – בחודש אוקטובר 2015 ו"סונול" שבבעלות קבוצת עזריאלי – בחודש מאי 2016. המדינה נותרה בעלים של 50% ממניות החברה.[384] במצב הנוכחי, לאחר הפרטת המתקנים, איננו מוצאים הצדקה להמשך קיומה של החברה, ודאי לא כחברה מעורבת המשכירה קרקעות לעסקים בתחום הרכב ובתחום הצמחים, שכן היא סיימה את תפקידה. כמו כן, איננו מוצאים הצדקה לשכר הגבוה המשולם לעובדים המעטים של החברה שכאמור כבר סיימה זה מכבר את עיקר

	תפקידיה.[385] על כן, אנו סבורים כי על המדינה לפעול בעתיד הקרוב למכירת מניותיה בחברה במחיר ראוי ומשתלם, ולפעול להורדת השכר המשולם לעובדיה כל עוד המדינה היא בעלת מניות בחברה. כמו כן, אנו סבורים כי כל עוד המדינה מחזיקה במניות החברה בשם הציבור ולמענו יש לנקוט צעדים שיובילו לכך שהחברה תפרסם את דו"חותיה הכספיים לציבור, גם אם הדבר כרוך בשינויי חקיקה.
המלצות	**1. יש לנקוט צעדים לפרסום הדו"חות הכספיים של החברה.** **2. יש לנקוט צעדים להורדת שכרם של עובדי החברה כל עוד המדינה היא בעלת מניות בחברה.** **3. יש למכור את מניות המדינה בחברה במחיר ראוי.**

6.3. חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ

נתונים כלליים[386]	שנת ייסוד: 1967 חלוקת מניות: מניות רגילות:[387] מדינת ישראל – 100% השרים האחראים: שר האוצר, שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים ושר הכלכלה והתעשייה סך כל המאזן (2014): 46,643,000 ש"ח מחזור הפעילויות (2014): 59,828,000 ש"ח מספר עובדים (2015):[388] 150 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 12
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית שהוקמה לפני יובל שנים ומהווה זרוע ממשלתית למחקר ולפיתוח בתחומי מדעי הים (אוקיאנוגרפיה), האגמים (לימנולוגיה), הביוטכנולוגיה הימית והחקלאות הימית. זאת, במטרה לספק למקבלי ההחלטות כלים לניהול ולניצול מושכל ובר-קיימא של משאבי המים והחופים של מדינת ישראל – בים התיכון, במפרץ אילת, בימת הכנרת ובים המלח. קודם לכן הייתה החברה יחידת סמך שפעלה במסגרת המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח. החברה מספקת שירותים מגוונים לציבור הרחב, לממשלת ישראל ולמגזר הפרטי, ובכללם מיפוי הסביבה הימית והסביבה האגמית בישראל ומחקר שלהן, ניטור הסביבה הימית והסביבה האגמית, זיהוי סיכונים בהן והכנה של תסקירי השפעה על הסביבה, פיתוח וניהול של מרכז המידע הימי הלאומי (הים התיכון, מפרץ אילת וים המלח) ושל מרכז המידע על אודות הכנרת, ביצוע בדיקות מעבדה, מתן ייעוץ במיזמים לאומיים (כמו הרחבת נמלים, קידוחים בים העמוק, הקמת איים מלאכותיים ועוד), ניהול ספריות בתחומי המחקר של החברה, העברת ידע וטכנולוגיה, הפעלת תכניות לבני נוער ועוד. החברה מייצגת את ישראל בגופי מחקר בין-לאומיים וחוקריה משתתפים בתכניות מחקר וניטור אזוריות ועולמיות, מסייעים למדינות מתפתחות בתחומי ההתמחות של החברה, ומשתפים פעולה עם גופי מחקר אחרים בארץ ובעולם.[389] החברה כוללת שלוש יחידות מחקריות: המכון הלאומי לאוקיאנוגרפיה בחיפה,[390] המעבדה לחקר הכנרת על שם יגאל אלון בטבחה[391] והמרכז הלאומי לחקלאות ימית באילת.[392] בשלוש היחידות מועסקים כ-150 עובדים: חוקרים, מהנדסים, טכנאים,

	עוזרי מחקר ועוד. החברה נהנית ממעמד של מוסד ללא כוונת רווח ושל חברה לתועלת הציבור. מקורותיה התקציביים של החברה כוללים מימון ממשלתי – קרוב למחצית התקציב, תשלום של משרדי ממשלה ושל תאגידים ציבוריים בעבור מיזמים ושירותים, כספים מהאיחוד האירופי, כספים מהאקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, קרנות מחקר תחרותיות בישראל ובעולם ותרומות בהיקף מוגבל מאגודת ידידים בארצות-הברית.[393] בהחלטת ממשלה מס' 4494, שהתקבלה בחודש פברואר 2009, נקבע כי החברה תפורק וכי פעילותה תועבר למִנהל המחקר למדעי האדמה והים שיוקם במשרד התשתיות הלאומיות (כשמו אז), להוציא פעילות המרכז לחקלאות ימית, שתועבר למִנהל המחקר החקלאי במשרד החקלאות.[394] ההמלצה לשינוי מבני באה בעקבות קשיים חשביים ומכרזיים שבהם נתקלה החברה בפעילותה ובעקבות ההמלצות של ועדת טייבר, שהצביעה על הקשיים התקציביים של החברה ועל הצורך במערך מחקר מקצועי, יציב, בלתי-תלוי, יעיל וחסכוני בתחומי מדעי האדמה והים. ההחלטה טרם יושמה.[395] התשתית המחקרית שהחברה מספקת חיונית מאוד למוסדות המדינה ולגופים עסקיים בשל החשיבות הגיאו-אסטרטגית והכלכלית שיש לים התיכון, למפרץ אילת, לימת הכנרת ולים המלח בעבור מדינת ישראל ובעבור המשק הישראלי. הכרת הסביבה הימית של ישראל וקיום בקרה על הנעשה בה הכרחיים לקבלת החלטות בתחומי מדיניות כמו ביטחון, תחבורה ימית, הגנת הסביבה, חקלאות, תשתיות מגוונות ועוד.[396] על כן, איננו סבורים שהמדינה צריכה לסגת מאחריותה לקידום תחומי פעילותו של המכון ולהעבירו לידיים פרטיות. ספק אם גוף פרטי יהיה מוכן לבצע את כל הפעולות המחקריות שהמכון מבצע כיום וספק אם הוא יהיה מכוון לפעול לקידום אינטרסים ציבוריים ומדינתיים רחבים.[397] איננו שוללים שילוב של גופים פרטיים במחקרים של המכון, אך לדעתנו ליבת העשייה שלו צריכה להיות באחריות המדינה. אשר להגדרתו של המכון כחברה ממשלתית, הדבר מאפשר לו גמישות ניהולית רבה יותר בהשוואה למכוני מחקר שאינם מוגדרים כך.[398] על אף ההכרה בחשיבות של גמישות ניהולית במגזר הציבורי וביתרונות שהיא מעניקה לו, אנו מסויגים מהגדרתו של מכון מחקר כחברה. חשוב להדגיש כי למכון לחקר ימים ואגמים לישראל יש אוריינטציה עסקית חלשה יותר מאשר למכון הגיאופיסי לישראל, שבו דנו לעיל ושאותו המלצנו לשמר כחברה ממשלתית. לפיכך, אנו ממליצים לפעול לפירוק החברה ולהפיכתה למכון מחקר שיפעל במסגרת מִנהל המחקר למדעי האדמה והים שבמשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, כפי שהמליצה ועדת טייבר וכפי שהחליטה הממשלה בחודש פברואר 2009. יש להבטיח כי מדינת ישראל תמשיך לבצע מחקר אוקיאנוגרפי ומחקר לימנולוגי ברמה גבוהה גם במסגרת הארגונית החדשה, וכי פעילות המרכז לחקלאות ימית במִנהל המחקר החקלאי תהיה מתואמת עם פעילות מִנהל המחקר למדעי האדמה והים לטובת פיתוח החקלאות הימית.
המלצות	**1. יש לפרק את החברה ולהופכה למכון מחקר שיפעל במסגרת מִנהל המחקר למדעי האדמה והים שבמשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 4494 מחודש פברואר 2009. זאת בתנאי שהמחקר האוקיאנוגרפי והמחקר הלימנולוגי יבוצעו ברמה גבוהה במסגרת החדשה.** **2. יש להבטיח תיאום בין מִנהל המחקר למדעי האדמה והים לבין מִנהל המחקר החקלאי בתחום החקלאות הימית.**

7. הבעלות הממשלתית בחברות בתחומי הבינוי, המקרקעין והשיכון

7.1. האגודה לתרבות הדיור

נתונים כלליים[399]	שנת הקמה: 1964[400] השרים האחראים: שר האוצר ושר הבינוי סך כל המאזן (2012): 24,001,000 ש"ח הכנסות (2012): 12,309,000 ש"ח מספר עובדים (2015): 28 במטה העמותה מספר מרבי של חברי ועד מטעם המדינה: 12
תיאור העמותה ודיון בעתידה	זהו תאגיד שהוקם לפני למעלה מחמישים שנה על-ידי ממשלת ישראל (משרד הבינוי והשיכון, כשמו אז) בשיתוף חברת "עמידר" והסוכנות היהודית לארץ-ישראל, במטרה לטפח את החיים בבתים משותפים, לעודד שמירה על הרכוש המשותף בבתים משותפים, לספק מידע על דרכים לניהול בתים משותפים ולקדם בהם יחסי שכנות טובה. כמו כן, האגודה פועלת לשפץ בתים ולשקם שכונות במטרה להעלות את תרבות הדיור ברחבי הארץ בהתאם להנחיות של משרדי הממשלה, לרבות משרד הבינוי שהעמותה נמצאת בתחומי אחריותו ומשמשת זרוע ביצועית שלו בשיפוץ בתים משותפים.[401] האגודה נרשמה כעמותה בשנת 1982 וחברים בה מייסדיה: ממשלת ישראל, "עמידר" והסוכנות היהודית, וכן ועדים של בתים משותפים שבהם ארבע דירות ומעלה. חברותם של ועדי הבתים מותנית בהסכמה של לפחות 51% מהדיירים בכל בית משותף שנכחו באספת הדיירים, והיא כרוכה בדמי חבר שנתיים. משך החברות באגודה עומד על שנה אחת ובסופה אפשר לחדש את החברות. בשנת 2012 שילמו לאגודה דמי חבר 24,039 נציגויות בתים. לאגודה ועד מנהל גדול יחסית שכל תריסר חבריו ממונים על ידי שר הבינוי. האגודה נתונה לפיקוח של רשם העמותות ושל רשות החברות הממשלתיות.[402] בתחילת דרכה התמקדה העמותה בשיפוץ בתים. כיום היא עוסקת לא רק בקידום יעדים פיזיים, אלא גם בקידום יעדים חברתיים במסגרת שיקום שכונות. חברי האגודה מגיעים ממגזרים שונים וגרים באזורים שונים ברחבי הארץ. האגודה מעניקה להם מגוון שירותים: ייעוץ הנדסי, ייעוץ אדריכלי, ייעוץ בתחום הגינון, ייעוץ משפטי, ייעוץ שמאי, פיקוח הנדסי, ייצוג משפטי בבתי המשפט ובפני המפקח על רישום המקרקעין, בדיקות ומדידות, ביטוחים, הדרכות וסדנאות ועוד. חלק מהשירותים ניתנים במסגרת דמי החבר וחלק ניתנים תמורת תשלום נוסף, נמוך יחסית, בזכות היתרון לגודל שממנו העמותה נהנית. הרחבת סל השירותים אפשרה לעמותה להתקיים כלכלית בלי להתבסס רק על מענקי השיפוצים שמשרד הבינוי מעביר לה. שירותי האגודה ניתנים על ידי תשעים סניפים הפזורים ברחבי הארץ. כל סניף של האגודה נמצא תחת חסותה של רשות מקומית וממומן על ידה, אך מונחה מקצועית על ידי המחוז של האגודה שבו הוא שוכן: צפון, מרכז, ירושלים או דרום. בשנים 2010-2012 כללו מקורות המימון של האגודה הכנסות מדמי חבר – המקור התקציבי העיקרי שלה, הכנסות מדמי ניהול, הקצבות והשתתפויות, הכנסות מימון והכנסות שונות.[403]

	אם כן, לפנינו מצב מורכב. מצד אחד העמותה פועלת להשגת יעדים חשובים. בשנות כהונתה היא צברה יתרונות בזכות הוותק שלה, בזכות הגיבוי שהיא מקבלת מהממשלה ובזכות גודלה: סניפיה פרושים ברחבי הארץ, והיא מסוגלת לספק במחיר נמוך יחסית מגוון שירותים הכרחיים לאוכלוסייה שהאמצעים הכספיים העומדים לרשותה מוגבלים למדי כמו גם לדיירים מאוכלוסיות חזקות יותר הבוחרים להצטרף אליה. כמו כן, עיקר הפעילות של העמותה נעשה במסגרת השלטון המקומי, הקרוב יותר לצורכי הדיירים, ואילו המטה המרכזי נהנה ממבט-על ויכול לתאם בין הסניפים במחוזות ולקדם תכניות ומיזמים בהיקף רחב. נוסף על כך, הגיבוי של משרד הבינוי מחזק את מעמד העמותה כגוף מבצע ונותן שירותים. מצד שני, כפי שציינו לעיל, אנו מסויגים ממצב שבו המגזר הציבורי פועל באמצעות עמותות ולא באמצעות משרדי ממשלה, רשויות ממשלתיות או חברות ממשלתיות. במקרה של האגודה לתרבות הדיור נוצר מצב שבו הממשלה, באמצעות שר הבינוי, קובעת את הזהות של חברי הוועד המנהל והמנכ"ל של העמותה, ומצד שני רוב התקציב של העמותה מגיע מדמי החבר שוועדי הבתים משלמים ולא מהמדינה. בשלב הראשון אנו מציעים להקטין את מספר חברי הוועד המנהל של העמותה מתריסר לתשעה. בהמשך לכך, כדי לאפשר לחברים באגודה לשאת באחריות רבה יותר להתנהלותה, אנו מציעים לממשלה לפעול להבטחת ייצוג שלהם בוועד המנהל של האגודה באמצעות תיקון של תקנון העמותה, כך שבשלב הראשון יבחרו חבריה ארבעה מתוך תשעת חברי הוועד בבחירות דמוקרטיות. אנו מציעים לקבוע תנאי סף להצגת מועמדות לחברות בוועד המנהל: תשלום דמי חבר, היעדר עבר פלילי וניסיון בתחומי ההנדסה, הבינוי, האחזקה, הכלכלה או דיני התכנון והבנייה. משך הכהונה בוועד יעמוד על שלוש שנים ואחריהן יוכלו החברים שנבחרו להציג את מועמדותם בשנית. בשלב השני, כעבור שלוש שנים מוצע לבחון את האפשרות להגדיל את מספר חברי הוועד שייבחרו על ידי חברי האגודה מארבעה לשישה וכעבור שלוש שנים נוספות – משישה לתשעה. נוסף על כך, כאמור לעיל, אנו בדעה שמוטב כי רשות החברות הממשלתיות תתמקד בבקרה על חברות עסקיות ולא תעסוק בבקרה על עמותות. לא פעם הבקרה של הרשות מכבידה על תפקוד האגודה והיא נוספת על הבקרה הקיימת מצד רשם העמותות. על כן, אנו מציעים לממשלה להסיר את הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות על האגודה.
המלצות	**1. יש להקטין את מספר חברי הוועד המנהל של העמותה מתריסר לתשעה.** **2. יש לתקן את תקנון האגודה, כך שארבעה מחברי הוועד העומדים בתנאי סף מסוימים ייבחרו על ידי חברי האגודה לתקופת כהונה בת שלוש שנים, ולאחריה הם יוכלו להציג את מועמדותם שוב.** **3. יש לבחון את האפשרות להגדיל את מספר חברי הוועד הנבחרים על ידי חברי האגודה מארבעה לשישה כעבור שלוש שנים ממועד התיקון המוצע של התקנון וכעבור שלוש שנים נוספות – משישה לתשעה.** **4. יש להוציא את העמותה מהפיקוח של רשות החברות הממשלתיות ולהותירה תחת הפיקוח של רשם העמותות.**

7.2. החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ

נתונים כלליים[404]	שנת ייסוד: 1969 חלוקת מניות: מניות רגילות:[405] מדינת ישראל על ידי ראש הממשלה – 100% מניות א':[406] מדינת ישראל על ידי ראש הממשלה – 100% מניות ב':[407] מדינת ישראל – 16.667%; שונים – 83.333% השרים האחראים: שר האוצר ושר הבינוי סך כל המאזן (2015): 36,015,000 ש"ח הכנסות (2015): 12,126,000 ש"ח מספר עובדים (2015):[408] 22 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 12
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה בבעלות ממשלתית מלאה שהוקמה שנתיים לאחר מלחמת ששת הימים במטרה לשקם את הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים ולפתחו כאתר לאומי, דתי, תרבותי והיסטורי בעל צביון מיוחד; להבטיח שירותי ציבור ושירותי אחזקה הדרושים לשמירת צביון זה; להפוך את הרובע למוקד משיכה לתיירים; לקדם מפעלי פיתוח, בניין ושיקום ברובע וליטול חלק במימונם. פעולות השיקום והשחזור של הרובע נמשכו 16 שנה ובסופן השתכנו ברובע כ-600 משפחות. גם כיום החברה מקדמת שורה של מיזמים הכוללים עבודות של בנייה ושימור ברחבי הרובע. החברה חוכרת מרשות מקרקעי ישראל כ-133 דונם בתוך חומות העיר העתיקה, הכוללים אתרים היסטוריים וארכיאולוגיים, בתי כנסת, חנויות ודירות להשכרה או להחכרה, רחבות וגנים ציבוריים, שטחי קרקע פנויים המיועדים לבנייה, מחסנים ושירותים. נוסף על כך, החברה חוכרת 17,470 מ"ר בעיר דוד. ערך הנכסים שבידי החברה נאמד בכמאה מיליון דולר.[409] החברה אינה מקבלת סיוע או תמיכה מהממשלה לצורך פעילותה השוטפת. מקורות ההכנסה של החברה כוללים דמי שכירות ודמי חכירה, דמי כניסה לאתרים, הכנסות מחניונים, הכנסות מהתקשרויות ומהסכמים עם עיריית ירושלים, עם הקרן למורשת הכותל המערבי ועם עמותת אלע"ד בעבור ביצוע מיזמים שונים בשטח שבבעלות החברה, תרומות והכנסות מימון שונות.[410] החברה פעלה רבות לשיקום הרובע היהודי ולפיתוחו בתחום התשתית הפיזית, בתחום התיירות ובתחומים משיקים. פניו של הרובע השתנו ללא הכר ונראה שחלק הארי של העבודות כבר בוצע. עם זאת, תהליך הפיתוח של העיר העתיקה כולה לא הסתיים. מדובר בשטח עתיר אתרים ובעל מטען היסטורי עשיר שיש לטפחו ולנהלו ברגישות רבה בשל החשיבות הבין-לאומית שיש לירושלים. אמנם החמ"ת עוסקת בפיתוח תשתיות תיירות ברחבי הארץ, אך האגן ההיסטורי בעיר העתיקה זקוק לתשומת לב מיוחדת, שתכלול התייחסות גם להיבטים לא תיירותיים שלו – ואילו החברה לשיקום ולפיתוח הרובע עוסקת כאמור בהיבטים מגוונים של תחום המקרקעין ברובע היהודי ובעיר דוד. הרגישות של האגן ההיסטורי והמורכבות שלו הן גם הסיבה שאיננו סבורים כי יש להפוך את החברה לחברה עירונית ללא דריסת רגל ממשלתית.[411]

	על כן, אנו מציעים להפוך חברה זו לחברה לשיקום ולפיתוח העיר העתיקה בירושלים וסביבותיה בע"מ, ולהרחיב את תחומי עיסוקה אל כלל העיר העתיקה ואל האזורים הסמוכים לחומה המקיפה אותה. יש לבצע מהלך זה בשום שכל ומתוך התחשבות בהשלכות המדיניות הצפויות. נוסף על כן, במסגרת מהלך זה אנו מציעים, כאמור לעיל, לפרק את פמ"י ולהעביר את רוב פעילותה לחברה החדשה שתוקם; יתר על כן: לאחר המיזוג בין פמ"י לבין החברה לשיקום ולפיתוח הרובע, אנו ממליצים לממשלת ישראל ולעיריית ירושלים לבצע עבודת מטה שתכליתה לבחון את מספר החברות והגופים האחרים הפועלים בעיר ירושלים ולצמצמו. זאת, כדי שהמגזר הציבורי יובל, בשילוב המגזר הפרטי, לפעול ביעילות רבה יותר בעיר העתיקה ובשאר השכונות בעיר.
המלצות	**1. יש להפוך את החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי לחברה לפיתוח העיר העתיקה בירושלים וסביבותיה בע"מ.** **2. יש למזג את החברה לפיתוח מזרח ירושלים עם החברה לפיתוח העיר העתיקה בירושלים וסביבותיה.** **3. יש לבצע עבודת מטה על ידי ממשלת ישראל ועיריית ירושלים כדי לבחון את מספר החברות והגופים האחרים הפועלים בירושלים בתחומי התיירות והתשתיות הפיזיות, במטרה לצמצמו ולייעל את קידומם של תחומים אלה.**

8. הבעלות הממשלתית בחברות בתחומי התרבות והאמנות

8.1. בית התפוצות

נתונים כלליים[412]	שנת ייסוד: 1978 חלוקת מניות:[413] מדינת ישראל באמצעות משרד התרבות והספורט – 7 מניות הסוכנות היהודית לארץ-ישראל וההסתדרות הציונית העולמית – 7 מניות + מניית הנהלה אוניברסיטת תל-אביב – 7 מניות + מניית הנהלה הקונגרס היהודי העולמי – 5 מניות השרים האחראים: שר האוצר ושר התרבות והספורט מספר עובדים (2010): 46 סך כל המאזן (2014): 112,847,000 ש"ח מחזור הפעילויות (2014): 26,624,000 ש"ח מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 3
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה לתועלת הציבור שהוקמה לפני קרוב לארבעה עשורים במטרה לייסד מוזיאון לתולדות העם היהודי בישראל ובתפוצות ולתפעלו. המוזיאון, שהוקם ביוזמתו של ד"ר נחום גולדמן (שהיה נשיא הקונגרס היהודי העולמי ונשיא ההסתדרות הציונית העולמית), נועד לחשוף יהודים בארץ ובעולם למורשתם, לטפח בקרבם תחושת שייכות לאומית ולחזק את הקשר בין יהודים החיים במדינות שונות, וכן לחשוף מבקרים לא-יהודים לחיים היהודיים מחוץ לישראל ולתרומת היהודים בתפוצות לתרבות האנושית. המוזיאון משקף אורח חיים ויצירה של קהילות יהודיות שונות בתקופות שונות ברחבי תבל באמצעות תצוגת קבע, תערוכות מתחלפות, אירועים, פעילויות חינוך והעשרה לנוער מהארץ ומהעולם, לחיילים, לסטודנטים, למורים ועוד, באמצעות הפעלת מאגרי מידע לרבות מאגרים על אילנות יוחסין של משפחות יהודיות ועל קהילות יהודיות ועוד.[414] החברה מוגבלת בערבות ואין לה הון מניות. בעלי המניות של החברה כוללים כיום את מדינת ישראל, את הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, את ההסתדרות הציונית העולמית, את אוניברסיטת תל-אביב שבתחומה שוכן המוזיאון ואת הקונגרס היהודי העולמי. עד אמצע העשור הקודם לא הייתה המדינה בעלת מניות בחברה, אך בעקבות משבר תקציבי שפקד את המוסד תוקן תקנון החברה בשנת 2003, ומבנה הבעלות במניות החברה השתנה; במסגרת שינוי זה הועברו המניות של עיריית תל-אביב-יפו בחברה לידי המדינה. דירקטוריון החברה כולל שני נציגים מטעם ממשלת ישראל, שני נציגים מטעם הסוכנות היהודית ומטעם ההסתדרות הציונית העולמית, שני נציגים מטעם אוניברסיטת תל-אביב, שני נציגים מטעם הקונגרס היהודי העולמי, שלושה אישי ציבור מישראל וארבעה אישי ציבור מיהדות התפוצות.[415] בצד האספה הכללית של החברה והדירקטוריון שבחרה פועל חבר נאמנים: חברים בו אישים יהודים בולטים מהארץ ומהעולם והוא משמש גוף מייעץ לחברה בפעילותה.[416] בשנת 2005 נחקק חוק המעגן את מעמדו של בית התפוצות במרכז הלאומי לקהילות ישראל בארץ ובעולם, מגדיר את תפקידיו וקובע שאוצר המדינה ישתתף בהחזקת בית התפוצות על פי סעיף תקציב נפרד בחוק התקציב השנתי.[417]

	נוסף על הכסף המועבר לחברה על פי תקנה תקציבית ייעודית בחוק התקציב באמור, מקורות ההכנסה של בית התפוצות כוללים תקציבי פיתוח שהעבירה המדינה לחברה בעשור הקודם, בעבור שדרוג משמעותי של תשתיות המוזיאון ושל התערוכות המוצגות בו והוספה של תצוגת קבע חדשה; הקצבות מאוניברסיטת תל-אביב; תרומות ומענקים מגורמים שונים בארץ ובעולם, לרבות קרנות שונות; דמי חברות באגודת הידידים של המוזיאון; דמי כניסה של המבקרים במוזיאון; תשלומים בעבור אירועים ובעבור פעילויות חינוכיות במוזיאון; הכנסות ממכירות בחנות המוזיאון; הכנסות מהשכרת שטחים לאירועים פרטיים; הכנסות מהזכיין המפעיל בית קפה במתחם המוזיאון ועוד. כמו כן, עיריית תל-אביב–יפו – שכפי שצוין מניותיה עברו לידי המדינה – תומכת בחברה באמצעות הנחה בארנונה בגובה של שני-שלישים ואף נותנת לה מענק כספי בגובה שליש הארנונה הנותר. בדרך כלל החברה מצליחה לשמור על איזון תקציבי ובעשור האחרון היא נמצאת באמור בתנופת פיתוח והתחדשות.[418] נראה כי בית התפוצות נהפך למוקד מידע מרכזי על תולדות העם היהודי ולמוסד תרבותי ותיירותי חשוב, ושהוא מצליח להתגבר על המשבר שפקד אותו לפני עשור. אין בכוונתנו לעסוק באופן התמיכה של ממשלת ישראל במוסדות תרבות דוגמת בית התפוצות ובהיקף תמיכתה בהם, אלא להתמקד בשאלה אם המדינה צריכה להחזיק במניותיהן של חברות תרבות ואמנות. מחד גיסא, הגברת מעורבותה של הממשלה בפעילות החברה סייעה לה להמשיך ולהתקיים ואפשר לטעון שאם הממשלה תומכת כספית בחברה מוטב שתהיה לה נציגות באספה הכללית ובדירקטוריון שלה. כמו כן, המדינה היא בעלת מניות מיעוט, והיקף ההשקעה שלה בהתוויית המדיניות בחברה ובניהולה אינו תובע ממנה משאבים רבים בהשוואה לתשומות שדורשות חברות ממשלתיות או חברות מעורבות אחרות. מאידך גיסא אפשר לטעון שהתמיכה הכספית של הממשלה בחברה אינה מחייבת ייצוג שלה באספה הכללית ובדירקטוריון – כמו המצב במוזיאונים רבים הנתמכים כספית על ידי המדינה; כי עשוי להיווצר פתח להפיכת מוזיאונים נוספים בישראל לחברות מעורבות או לחברות ממשלתיות ולניצול לא יעיל של משאביה המוגבלים של הממשלה; וכי מוטב שהרשות המבצעת תמקד משאבים אלו במספר קטן יותר של חברות שהבעלות הממשלתית במניותיהן הכרחית יותר מאשר בחברות מוזיאון. על כן, אנו ממליצים לממשלה לבחון אפשרות למכירת מניותיה בחברה לידי בעלי מניות אחרים או לידי גורמים שאינם בעלי מניות כיום בחברה, אך יש להם זיקה תוכנית ורעיונית אליה. בהמשך לכך, אנו סבורים כי המדינה צריכה להמשיך ולתמוך כספית בפעילותו החשובה של המוזיאון, כפי שנקבע בחוק בית התפוצות, ולפקח על ניהולו התקין. לבסוף, אנו ממליצים לממשלה להימנע מבעלות במניות של חברות מוזיאון נוספות.
המלצות	**1. יש לבחון את האפשרות למכור את מניות המדינה בחברה לידי בעלי מניות אחרים או לידי גורמים שאינם מחזיקים כיום במניות החברה, אך יש להם זיקה תוכנית ורעיונית אליה.** **2. יש להבטיח את תמיכתה הכספית של המדינה בפעילות המוזיאון וכן את פיקוחה על אופן התנהלותו.** **3. על הממשלה להימנע מלהיות בעלים בחברות מוזיאון נוספות בעתיד.**

8.2. הארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי (אמת"י)

נתונים כלליים[419]	שנת ייסוד: 1969 חלוקת מניות: מדינת ישראל – 28.571% החברה ההיסטורית הישראלית – 28.571% האוניברסיטה העברית בירושלים – 14.286% אוניברסיטת בר-אילן – 7.143% אוניברסיטת תל-אביב – 7.143% האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים – 7.143% הסוכנות היהודית לארץ-ישראל – 7.143% השרים האחראים: שר האוצר ושר החינוך סך כל המאזן (2012): 632,042 ש"ח מחזור הפעילויות (2012): 2,478,236 ש"ח מספר עובדים (2010): 11 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 4
תיאור החברה ודיון בעתידה	הארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי נוסד בשנת 1939 במטרה לאסוף חומר על קהילות יהודיות בתפוצות שישמש למחקר היסטורי. בשנת 1969 הוא התאגד כחברה מעורבת עם שבעה בעלי מניות: מדינת ישראל, הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, החברה ההיסטורית הישראלית ושלוש האוניברסיטאות שפעלו באותה עת בישראל והפעילו חוגים למדעי הרוח. בארכיון נמצא כיום האוסף המקיף ביותר של מסמכים על ההיסטוריה היהודית מימי הביניים ועד ימינו, לרבות ספרים על היסטוריה יהודית, גזרי עיתונות, תצלומים, כרזות, עלונים ועוד. הארכיון כולל ארכיונים של ארגונים יהודיים ושל מאות קהילות יהודיות מרחבי העולם. כמו כן, יש בו מאות אוספים של אישים יהודים בולטים.[420] מקורות ההכנסה של החברה בשנת 2012 כללו הקצבות ממשרד התרבות והספורט, השתתפות של האוניברסיטה העברית בירושלים ושל כל ישראל חברים – פריז, סכום ששוחרר מנכסים נטו שהוגבלו לפעולות – ועידת התביעות וקרן רוטשילד אנגליה, תרומות, מכירות, תמלוגים, תשלום בעבור ביצוע סקרים ועוד.[421] ביום 30.1.2013 נחתם הסכם בין החברה לבין בית הספרים הלאומי (הספרייה הלאומית) במטרה למזג בין שני הגופים – צעד המנגיש את הפריטים שבארכיון לציבור רחב יותר.[422] אנו סבורים שקליטת הארכיון בספרייה הלאומית היא צעד הגיוני העשוי לאפשר ניהול יעיל יותר של המשאבים הארכיוניים החשובים שבידי מוסדות המדינה וניצול טוב יותר שלהם. עם זאת, חרף המיזוג בין הגופים, הארכיון עדיין מופיע ברשימת החברות שתחת הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות. אנו סבורים כי על הרשות לבצע את כל הפעולות שטרם ביצעה כדי לממש את הסכם המיזוג. יש לוודא כי במהלך זה נשמרו זכויות המדינה כבעלת מניות בארכיון. כמו כן, יש להבטיח כי הארכיון יטופח ויתפתח גם במסגרת החדשה שבה הוא פועל.

המלצות	**1. יש לוודא כי נשמרו זכויות המדינה בהליך המיזוג של החברה עם בית הספרים הלאומי.** **2. יש להשלים את הפעולות הנדרשות למחיקת הארכיון מרשימת החברות שתחת פיקוח של רשות החברות הממשלתיות.** **3. יש להבטיח את מילוי משימות הארכיון במסגרת בית הספרים הלאומי שאליו הועבר.**

8.3. החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ

נתונים כלליים[423]	שנת ייסוד: 1969 חלוקת מניות: מניות רגילות:[424] מדינת ישראל – 100% השרים האחראים: שר האוצר ושר החינוך סך כל המאזן (2015): 89,820,000 ש"ח מחזור הפעילויות (2015): 434,537,000 ש"ח מספר עובדים (2014): 85 עובדי מטה ו-164 מנהלי מתנ"סים מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 12
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה שנוסדה לפני קרוב לחמישה עשורים במטרה להקים מרכזי תרבות, נוער וספורט (מתנ"סים) ברחבי הארץ, להפעילם ולנהלם. החברה יוזמת ומארגנת מיזמים בתחום החברה והקהילה ומנהלת אותם, וכן עוסקת במתן הדרכות והכשרות בנושאי חברה, קהילה, חינוך משלים ואוכלוסיות עם מוגבלויות. החברה נועדה לבנות קהילות מקומיות ברשת ארצית ולשם כך היא מפתחת תשתיות ארגוניות, ניהוליות וקהילתיות במרכזים הקהילתיים ומטמיעה אותן. הערכים המובילים את פעילות החברה הם מעורבות והתנדבות, זהות ושייכות, קבלת האחר ושילובו בקהילה. בשנים האחרונות החליטה החברה להתמקד בשבע תכניות עיקריות: מעונות יום לגיל הרך;[425] הקמת מרכזי משפחה; פעילויות נוער בנושאי טבע, אתגרים, סביבה וקהילה; חדשנות וטכנולוגיה באמצעות הקמת מרכזים ייעודיים; שילוב אוטיסטים בקהילה; מיזמים במסגרת תכנית "קרב"; ופעולות להנגשת תרבות ואמנות לתלמידי בתי ספר ("סל תרבות"). נוסף על כך החברה מעוניינת להיהפך לגוף המוביל לטיפול בקהילה במצבי חירום.[426] במעגלי הפעילות של החברה נוטלים חלק מאות אלפי משתתפים, אלפי פעילים חברתיים ומתנדבים, מאות חברי הנהלות במרכזים הקהילתיים ויותר מעשרים אלף עובדי המרכזים. בשלהי שנת 2015 פעלה החברה בכ-170 מרכזים קהילתיים בכ-140 רשויות מקומיות באזורים שונים וממגזרים שונים. שלושה רבעים מהמתנ"סים בישראל עובדים דרך החברה למתנ"סים ורבע – דרך הרשויות המקומיות. רוב המתנ"סים ביישובי הפריפריה מופעלים על ידי החברה למתנ"סים וביישובים החזקים – כמחציתם. המרכזים הקהילתיים הם פרי שותפות בין כל מרכז, הרשות שבה הוא פועל והחברה למתנ"סים. כל מרכז קהילתי הוא עמותה עירונית שהיא ישות משפטית עצמאית. יש לו הנהלה שבה מיוצגים עובדי הרשות המקומית (40%), נציגי ציבור מהקהילה שבה המרכז פועל (40%) ונציגים מהחברה למתנ"סים (20%).

העובדים בכל מרכז מועסקים על ידו בעובדי הרשות המקומית ומנהלי המרכזים הם עובדי החברה למתנ"סים. כ-50% מהכנסות המתנ"סים מקורם בהכנסות עצמיות; היתר הן הכנסות שמקורן בממשלה וברשות המקומית.[427] במתנ"סים שבהם מעורבת החברה נוצר אפוא תמהיל ניהולי שבו ניתן ביטוי לכוחות מרכזיים ולכוחות מקומיים כאחד.

בשנת 2009 נרשמה החברה למתנ"סים כחברה לתועלת הציבור (חל"צ). החברה אינה פועלת למטרות רווח וכל הכנסותיה משמשות לקידום מטרותיה. מקורות ההכנסה של החברה כוללים בעיקר התקשרויות עם המדינה (85.2% ממחזור הפעילות של החברה בשנת 2015): תקציבי הליבה של החברה שהיא מקבלת ממשרד החינוך בהיותה זרוע ביצועית שלו לצורך ניהול מתנ"סים, סכומי כסף שהיא מקבלת בעבור מיזמים שזכתה בהפעלתם – במכרז או בפטור ממכרז, כשלקוחותיה העיקריים הם משרדי הממשלה.[428] מטה החברה כולל את מְנהל השטח והתכניות הארציות, מְנהל הכספים, כוח האדם ולשכות המנהלים הבכירים בחברה ובראשם מנכ"ל החברה. פעילות החברה מחולקת לחמישה אזורים גיאוגרפיים: מחוז צפון, מחוז חיפה והעמקים, מחוז מרכז, מחוז ירושלים ומחוז דרום, שכל אחד מהם כולל מנהל מחוז וצוות מחוזי שעוסקים בהנחיה של צוותי המרכזים בכל מחוז ובפיקוח עליהם, והם נמצאים בקשר עם ראשי רשויות ועם ארגונים במחוז.[429]

מאז שנת 2010 החברה נמצאת בתהליך הבראה אל מול משרד החינוך ומשרד האוצר, לאחר שהייתה על סף קריסה בעקבות משבר ניהולי ופיננסי. בשנת 2014 גיבשה החברה תכנית אסטרטגית לשנים 2015–2020, שבמסגרתה היא שואפת לפתוח עוד עשרות מתנ"סים ברחבי הארץ עם דגש במגזר היהודי-חרדי ובמגזר הערבי. בשנים האחרונות פעלה החברה לגבש אל מול הממשלה הסכם שכר (נחתם בחודש ספטמבר 2015) והסכם להכרה בה כזרוע ביצועית של הממשלה; ההסכם כלל פרק של הסכם הבראה (נחתם בחודש ינואר 2016). ההנהלה המקצועית של החברה התחלפה וחברי הדירקטוריון שלה התחלפו, וכיום חלקם מגיעים מהעולם העסקי וחלקם מעולם העשייה החברתית. רשויות מקומיות פונות לחברה בבקשה שהיא תפתח בשטחן מתנ"סים ותקדם איתן תכניות מתכניות שונות. החברה נהנית מיתרון לגודל ומשיתופי פעולה מגוונים עם חברות מובילות במשק הישראלי, לרבות חברות ממשלתיות אחרות. הנהלת החברה מבקשת לשמור על רמה מקצועית גבוהה ולהקפיד על מְנהל תקין בהתנהלותה הפנימית ובמגעיה עם שותפים לעשייה, לרבות רשויות מקומיות.[430]

פועלה הנרחב והעשיר של החברה ותהליך ההבראה שעברה בשנים האחרונות ראויים להערכה. הניסיון שצברו עובדיה במשך כמעט חמישים שנות פעילות, פריסתה הגיאוגרפית הרחבה והיותה מכוונת לספק שירותים חברתיים וקהילתיים לאזרחים ולקהלים מרקע כלכלי וחברתי מגוון – גם כאלו שידם אינה משגת לשלם מחיר ריאלי בעבור חוגים ומתקנים – הם נקודות חוזק בעבור החברה ובעבור אלו שדוגלים במטרות שהיא מקדמת. אפשר לטעון אפוא כי החברה מספקת שירותים שהשוק הפרטי לא יכול היה לספק באותו היקף ובאותה עלות לצרכניהם, בראש ובראשונה אזרחים משכבות חלשות ובמיוחד באלה החיים בפריפריה.

אנו רואים בחיוב את הפעילויות שהחברה מבצעת בתחומי הפיתוח הקהילתי, התרבות, ההשכלה, האמנות, הספורט וכו' ומכירים ביתרונותיה. איננו מוצאים לנכון להטיל את משימותיה על יחידת סמך במשרד ממשלתי או להפריט אותה באופן חלקי או מלא. עם זאת, יש יתרון לכך שתצמחנה יוזמות קהילתיות מהשטח ושהתושבים בשכונות וביישובים הכפריים יגלו יוזמה, יפגינו עצמאות ויקטינו את תלותם

	בשלטון המרכזי. בהמשך לכך, הקרבה של הרשויות המקומיות ושל הארגונים המקומיים לתושבים ולקהילות מאפשרת להם לתת ביטוי ישיר ומעמיק לרצונותיהם ולצורכיהם. ביטוי לכך ניתן באמור בהרכב ההנהלות של המרכזים הקהילתיים, שיש בהן רוב מוחלט לעובדי הרשויות המקומיות ולנציגי הציבור ולא לחברה הממשלתית. אנו מציעים שמשרד החינוך ודירקטוריון החברה יבחנו לפחות אחת לחמש שנים באילו יישובים נדרשת הפעילות של החברה הממשלתית ובאיזה היקף, והיכן אפשר לתת לרשויות המקומיות ולארגונים קהילתיים – שקרובים לשטח ומודעים היטב לרצונות ולצרכים המקומיים – להפעיל מתנ"סים ותכניות קהילתיות, ובאיזה היקף. הדברים יפים גם בנוגע למעונות היום ולמרכזי המשפחה. החלטה לטובת הקמת מתנ"ס בניהול מקומי בלבד וללא נציגות החברה למתנ"סים יכולה להתקבל בהקשר של מרכזים קהילתיים ביישובים מבוססים יותר.
המלצות	**1. להשאיר את החברה בבעלות ממשלתית מלאה.** **2. לבחון את הפריסה הגיאוגרפית של פעילות החברה ואת היקף המעורבות שלה לפחות אחת לחמש שנים, ולשקול לאפשר לרשויות מקומיות חזקות ולקהילות חזקות להקים מרכזים קהילתיים ולפתח תכניות קהילתיות באופן עצמאי, יחד עם סגירת מרכזים קהילתיים של החברה במקומות שכבר אין צורך ורצון במעורבותה.**

8.4. חברת בניין "הבימה" בע"מ

נתונים כלליים[431]	שנת ייסוד: 1962 חלוקת מניות: מניות רגילות:[432] מניות רגילות א': עיריית תל-אביב–יפו – 100% מניות רגילות ב': נאמנות תאטרון הבימה – 100% מניות נדחות:[433] ראש עיריית תל-אביב–יפו – 33.333% התעשייה האווירית לישראל – 16.667% פנחס להב – 16.667% נכסים מ.י. – 16.667% קרדיטים והשקעות לישראל – 16.667% מניות מיוחדות:[434] עיריית תל-אביב–יפו – 100% השר האחראי: שר האוצר סך כל המאזן (2014): 106,512,354 ש"ח מספר עובדים: 0 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 4

תיאור החברה ודיון בעתידה

זוהי חברה ממשלתית החוכרת מעיריית תל-אביב–יפו את המבנה שבו שוכן התאטרון הלאומי "הבימה", הפועל במסגרת חברה נפרדת – "התאטרון הלאומי הבימה בע"מ (חל"צ)" (להלן: חברת התאטרון), וכן את המגרש שבו נמצא המבנה; החברה מתחזקת באופן נאות את בניין התאטרון, את הציוד שנמצא בו ואת המתקנים הסמובים אליו. החברה אמורה לפעול ליזום הצגות, לפתחן, לנהלן, לארגנן ולספקן. כל זאת לצורך הפעלתו השוטפת של המתחם בתחומי התרבות והאמנות על פי קביעתה של חברת התאטרון. זכויות החכירה של המתחם לטובת התאטרון עומדות בתוקפן עד שנת 2036 ואי-אפשר להעבירן. בשנים 2006-2011 עבר הבניין שיפוץ בעלות של יותר ממאה מיליון ש"ח במימון ממשלת ישראל ועיריית תל-אביב–יפו.[435]

מקורות ההכנסה של החברה כוללים את דמי השימוש שמשלמת לה חברת התאטרון, 5% ברוטו מהפדיון החודשי של התאטרון על פי ההסכם שנחתם בין חברת התאטרון לחברה,[436] תשלומים שמקורם בחברה שמפעילה בית קפה ומסעדה במתחם התאטרון מכוח הסכם שנחתם בין החברה לבין החברה המפעילה, וכן תשלומים שמשלמות חברות הסלולר כדי להשתמש בתא סלולרי המוצב בבניין לשיפור קליטת האותות שלהן מכוח הסכם שנחתם בין החברה לבין חברות הסלולר. לצורך הניהול השוטף של התאטרון החברה משלמת דמי ניהול ל"חברת המשכן" שנמצאת באחריותה של עיריית תל-אביב–יפו.[437] מבקר המדינה הצביע על כך שהחברה אינה ממלאת כמה מתפקידיה המרכזיים: היא אינה עוסקת בייזום הצגות, בפיתוחן ובניהולן; והיא אינה עוסקת ברכישת ציוד לתאטרון ובהפעלתו משום שמשימה זו מצריכה מיומנות שאין לה. תפקידים אלו מבוצעים באופן שוטף על ידי עובדי חברת התאטרון.[438] נוסף על כך, בשלהי שנת 2014 הגישה החברה תביעה נגד חברת התאטרון בטענה שהאחרונה לא קיימה כלשונו את ההסכם המחייב אותה להעביר לחברה 5% ברוטו מפדיונה החודשי.[439]

העיסוק בתיקון הליקויים החמורים שהתגלו בדו"ח מבקר המדינה על תאטרון "הבימה"[440] וההכרעה בשאלת ההיקף הראוי של תמיכת המדינה בתאטראות ואופן התמיכה בהם חורגים מגדרותיו של מחקר מדיניות זה. ברם, גם אם נצא מהנחה שהתאטרון צריך להמשיך לפעול – בתנאי שיעבור תהליך הבראה יסודי – אנו מסופקים אם יש הצדקה לכך שהמדינה תמשיך להחזיק במניות של חברת בניין "הבימה". מטלה זו יכולה להיעשות גם במסגרת עירונית. ספק זה מתחזק לנוכח הממצאים שעליהם הצביע מבקר המדינה, שלפיהם החברה אינה מבצעת חלק ניכר מתפקידיה. בשנים האחרונות הובילה רשות החברות הממשלתיות תהליך למכירת מניותיה בחברה לעיריית תל-אביב–יפו, שכבר מחזיקה כאמור בחלק ניכר מהמניות. גורמים בחברת התאטרון הביעו חשש שבמציאות כזו עלול להיווצר ניגוד עניינים, בשל תמיכת העירייה בתאטרון הקאמרי, שנחשב לתאטרון עירוני.[441]

אנו ממליצים אפוא על מכירה של מניות המדינה בחברה, לרבות מניותיהן של החברות הממשלתיות בחברה, לעיריית תל-אביב–יפו, באופן שיבטיח את אחזקתו הראויה של המבנה. המלצתנו עולה בקנה אחד עם מגמת המיקוד של אחזקות המדינה שבה אנו דוגלים במחקר זה. כמו כן, אנו סבורים יש לתקן את תזכיר ההתאגדות של החברה כך שהאחריות לייזום הצגות, להפקתן ולשיווקן תועבר לחברת התאטרון ואילו חברת בניין "הבימה", שתעבור כאמור לבעלותה של עיריית תל-אביב–יפו, תתמקד באחזקה של בניין התאטרון ושל המתחם שבו שהוא נמצא.

המלצות	**1. יש למכור את מניות המדינה בחברה, לרבות מניותיהן של חברות ממשלתיות בחברה, לעיריית תל-אביב- יפו.** **2. יש לתקן את תזכיר ההתאגדות של החברה כך שהאחריות לייזום הצגות, להפקתן ולניהולן תועבר ממנה לחברת התאטרון.**

8.5. מדרשת שדה בוקר

נתונים כלליים[442]	שנת ייסוד: 1973 חלוקת מניות: מניות רגילות:[443] מדינת ישראל – 60% יד בן-גוריון (קרן הנגב) – 40% השרים האחראים: שר האוצר ושר החינוך סך כל המאזן (2015): 23,209,542 ש"ח סך כל התקבולים (2015): 41,982,149 ש"ח מספר עובדים (2015):[444] 143 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 5
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית לתועלת הציבור שהוקמה בהשראתו של דוד בן-גוריון לפני יותר מארבעה עשורים, בסמוך לקיבוץ שדה-בוקר שבנגב. החברה מפעילה מכלול של מוסדות חינוך ומחקר העוסקים בידיעת הארץ ובשמירה על הסביבה. בעשור שקדם להקמת החברה פעלו במדרשה מסגרות חינוכיות שנסגרו, לרבות סמינר למורים. החברה הניחה מסד לחינוך הסביבתי בישראל, במיוחד בתחום הסביבה המדברית, ומאז שלהי שנות השבעים של המאה הקודמת היא פיתחה תכניות לימוד בנושאי ידיעת הארץ ושמירת הסביבה והיוותה מקור ידע ודגם לחיקוי בעבור אנשי חינוך ומוסדות חינוך בארץ ובעולם. התורה החינוכית של המדרשה מבוססת על למידת הסביבה באמצעות מגע ישיר עמה במסגרת טיולים, סדנאות, מחקר סביבתי וכיוצא באלה, ולא רק בין כותלי הכיתה.[445] מוסדות החינוך הפועלים במסגרת החברה הם: בית ספר תיכון לחינוך סביבתי שרוב תלמידיו (כשני שלישים) מגיעים מרחבי הארץ וחיים בפנימייה,[446] בית ספר יסודי,[447] בית ספר שדה,[448] מרכז בין-תחומי ללימודי נגב וסביבה ומרכז למנהיגות צעירה על שם מיכאל גל, הכולל את "מכינת הנגב" – מכינה קדם-צבאית שחניכיה מגיעים מרחבי הארץ, ואת תכנית "קו הזינוק בנגב", הקולטת חניכים מרחבי הנגב.[449] בצד המוסדות החינוכיים פועלות יחידות מִנהליות המספקות להם שירותים: יחידת הנהלה וכלליות ומערך טכני ותפעולי. כמו כן, בשטח המדרשה פועלים שני מכוני מחקר המסונפים לאוניברסיטת בן-גוריון בנגב: המכון לחקר המדבר על שם יעקב בלאושטיין ומכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות, המקיימים שיתוף פעולה פורה עם בתי הספר שבמדרשה.[450] פעילותם של שני המכונים עוגנה בחוק דוד בן-גוריון בצד פעילותו של בית דוד בן-גוריון בתל-אביב-יפו.[451] במדרשה הוקמו 150 דירות שירות בעבור אנשי הסגל שלה ומשפחותיהם. ברבות השנים, עם הגידול במספר התושבים, התפתח סביב המוסדות יישוב של ממש והוקמו בו שתי שכונות במתכונת "בנה ביתך". מנכ"ל המדרשה משמש במשך

	תקופה ארוכה ראש היישוב בלי שנבחר לתפקיד באופן דמוקרטי, והוא מטפל בנושאי תשתית, שירותים ועוד. מציאות זו יצרה חיכוכים בין התושבים לבין המדרשה. בשנת 2003, בעקבות דרישה מצד התושבים, הוכרזה המדרשה כיישוב וכיום חיות בה כמעט 500 משפחות המקיימות חיי קהילה תוססים. חיי היישוב מנוהלים על ידי ועד נבחר.[452] דירקטוריון החברה כולל חמישה דירקטורים מטעם המדינה וארבעה דירקטורים מטעם יד דוד בן-גוריון. מקורות ההכנסה של החברה בשנת 2014 כללו הקצבות תמיכה והקצבות ייעודיות ממשרד החינוך; הכנסות מגבייה מבית ספר שדה, משירותים ומשכירות, מדמי פנימייה, מהמכינה הקדם-צבאית, מתכנית המנהיגות הצעירה וממיזמים חינוכיים אחרים; וכן הכנסות מתרומות. היקף תקציבי התמיכה של הממשלה בחברה קטן ב-15 השנים האחרונות.[453] החברה יצרה מערך חינוכי מרשים בעושרו. אנו רואים בחיוב את תרומתה לחיזוק הזיקה בין הציבור הישראלי לסביבה בכלל ולנגב בפרט, ומאמינים כי יש להמשיך ולטפח את המערך החינוכי של המדרשה. עם זאת, כפי שציינו בנוגע למוסדות חינוך אחרים המאוגדים כחברה, איננו רואים הצדקה לאגד בתי ספר ומוסדות מחקר כחברה עסקית ולהכפיפם לפיקוח של רשות החברות הממשלתיות. כמו כן איננו רואים מקום להעביר את האחריות למוסדות החינוך הבית-ספריים שבמדרשה למוסד להשכלה גבוהה כמו אוניברסיטת בן-גוריון. על כן, כדי להבטיח את המשך קיומו של החינוך הסביבתי-מדברי ואת פיתוחו במסגרת המדרשה, אנו ממליצים לעגן את הפעילות של בתי הספר, של המרכז הבין-תחומי ללימודי נגב וסביבה ושל המרכז למנהיגות צעירה תחת המִנהל הפדגוגי במשרד החינוך באמצעות תקנה ייעודית. מכוני המחקר האוניברסיטאיים שבשטח המדרשה יוכלו להמשיך להתקיים בצד המרכזים החינוכיים במסגרת אוניברסיטת בן-גוריון בנגב מכוח חוק דוד בן-גוריון.
המלצות	**1. יש לפרק את החברה.** **2. יש לשמר את החינוך הסביבתי-מדברי ואת פיתוחו תחת המִנהל הפדגוגי במשרד החינוך, באמצעות תקנה תקציבית ייעודית שתבטיח את המשך הקיום של בתי הספר, של המרכז הבין-תחומי ללימודי נגב וסביבה ושל המרכז למנהיגות צעירה הפועלים במדרשה.**

8.6. מוזיאון ישראל

נתונים כלליים[454]	שנת ייסוד: 1969 חלוקת מניות:[455] מניות רגילות: עיריית ירושלים – 100% מניות יסוד: מדינת ישראל – 14.286%; הסוכנות היהודית לארץ-ישראל – 14.286 %; עיריית ירושלים – 14.286 %; אקדמיה בצלאל – 14.286 %; בית הנכות בצלאל – 14.286 %; האוניברסיטה העברית בירושלים – 14.286 %; קרן היכל הספר – 14.286% השרים האחראיים: שר האוצר ושר התרבות והספורט

	סך כל המאזן (2015): 992,057,000 ש"ח מחזור הפעילויות (2015): 156,678,000 ש"ח מספר עובדים (2010): 504 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 2
תיאור החברה ודיון בעתידה	מוזיאון ישראל נפתח לקהל הרחב בשנת 1965 ותואגד כעבור ארבע שנים כחברה מעורבת ללא מטרות רווח. זהו המוזיאון הגדול בישראל ובו כחצי מיליון פריטים המשקפים זרמים מתקופות שונות בתרבות החומרית הלאומית והעולמית, לרבות מוצגים ארכיאולוגיים רבי-חשיבות ויצירות אמנות מישראל ומהעולם. חלק מהתערוכות קבועות וחלקן מתחלפות. משכנו המרכזי של המוזיאון נמצא מדרום לקריית הלאום בירושלים ושוכנים בו היכל הספר וארבעה אגפים: אגף לאמנות כללית, אגף לארכאולוגיה, אגף לאמנות ולתרבות יהודית ואגף נוער לחינוך לאמנות. מתחם זה עבר תהליך שדרוג מקיף בשנים 2007-2010. למוזיאון יש שני מוקדי פעילות נוספים בירושלים: מוזיאון רוקפלר ובית אנה טיכו. מדי שנה מבקרים במוזיאון יותר מ-950,000 אלף מבקרים, שליש מהם תיירים מחו"ל.[456] המוזיאון התאגד כחברה בעלת שבעה בעלי מניות, שכל אחד מהם מחזיק במספר מניות שווה. מבנה תאגידי זה – פרי מחשבתו של טדי קולק, שהוביל את הקמת המוזיאון בטרם נבחר לראשות עיריית ירושלים – נועד להבטיח שגופים ציבוריים בעלי זיקה לפעילות המוזיאון יחלקו באחריות לניהולו ולהצלחתו, בלי שתהיה עדיפות לבעל מניות מסוים ובלי שממשלת ישראל או בעל מניות אחר יסכן את עצמאותו האמנותית של המוזיאון. ממשלת ישראל תומכת במוזיאון על פי מבחני תמיכה של משרד התרבות והספורט, שאושרו על ידי היועץ המשפטי לממשלה – כפי שהיא תומכת במוזיאונים אחרים ברחבי המדינה. התמיכה הממשלתית אינה תלויה בפעילות האמנותית המתנהלת במוזיאון – מנגנון נוסף שנועד להבטיח את החירות האמנותית שלו כמוסד תרבות.[457] בצד התקציבים ממשרדי ממשלה החברה נהנית מהקצבות מעיריית ירושלים, מהכנסות שמקורן בפעילות של מחלקות המוזיאון, מדמי כניסה, ממנויים וממכירת מוצרים. נוסף על כך יש למוזיאון אגודות ידידים פעילות שאפשרו ומאפשרות גיוס תרומות ממקורות מגוונים לצורך פיתוחו, העשרתו במוצגים ושיווקו ברחבי העולם.[458] אין ספק שמוזיאון ישראל הוא מוסד תרבותי ראשון במעלה, התורם במישור האמנותי ובמישור ההיסטורי-ארכיאולוגי לציבור בישראל בכלל, לתושבי ירושלים בפרט ולתיירים המגיעים לישראל מרחבי העולם. בדומה לאמור לעיל בנוגע לבית התפוצות ולתאטרון הבימה, נייר זה אינו עוסק בנושא המורכב של היקף התמיכה הראוי של מדינת ישראל במוסדות תרבות, לרבות מוזיאונים, ובאופן התמיכה הראוי בהם. השאלה שבה אנו עוסקים היא אם יש הצדקה לבעלות של ממשלת ישראל במניותיה של חברת המוזיאון. מאחר שמאז הקמתו שימש מוזיאון ישראל מוזיאון לאומי, ומאחר שהוא מוסד שמשקלו הסגולי בתרבות הישראלית רב מאוד, אפשר לטעון כי רצוי שלמדינה או לממשלה יהיה – במישור הסמלי ובמישור המעשי כאחד – ייצוג באספה הכללית של חברת המוזיאון ובדירקטוריון שלה, במיוחד בהתחשב בתמיכתה התקציבית במוזיאון, בצד גופים אחרים שמייצגים קהלים מוגבלים יותר. כמו כן, מאחר שהמדינה מחזיקה רק בשביעית מהמניות, היא אינה נדרשת להקצות משאבים רבים – כוח אדם, זמן וכיוצא באלה – כבעלת מניות במוזיאון.

	על כן, איננו ממליצים לבצע בטווח הנראה לעין שינוי בהיקף הבעלות הממשלתית במניות החברה. בה בעת, איננו שוללים לחלוטין מצב שבו תועברנה מניות המדינה במידה שווה לששת בעלי המניות האחרים. נוסף על כך, כפי שציינו בהקשר של בית התפוצות, אנו סבורים כי מוטב לממשלה להימנע מלהחזיק במניות של מוזיאונים נוספים בעתיד אלא למקד את אחזקותיה בחברות שבהן בעלותה הכרחית וחיונית.
המלצות	**1. יש להותיר את הבעלות הממשלתית במניות החברה בהיקף הנוכחי על כנה.** **2. על הממשלה להימנע מלהיות בעלים בחברות מוזיאון נוספות בעתיד.**

9. הבעלות הממשלתית בחברות בתחומים אחרים

9.1. האיגוד – חברה להעברת טכנולוגיה

נתונים כלליים[459]	שנת ייסוד: 1963 חלוקת ערבות וזכויות: מדינת ישראל – 100% השרים האחראים: שר האוצר ושר החוץ סך כל המאזן (2015): 21,107,000 ש"ח מחזור הפעילויות (2015): 24,629,000 ש"ח מספר עובדים (2015): 47 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 8
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה מוגבלת בערבות, ללא הון מניות, שכל הזכויות בה נמצאות בידי הממשלה. החברה הוקמה בחודש מרץ 1963 כזרוע ביצועית, כספית ומִנהלית של המחלקה לשיתוף פעולה בין-לאומי (מש"ב) שבמשרד החוץ, שנוסדה בשנת 1958. החברה אינה פועלת למטרות רווח והיא מסייעת למחלקה – שנהפכה לסוכנות הישראלית לסיוע ולשיתוף פעולה בין-לאומי – לערוך השתלמויות וקורסים לחניכים ממדינות שונות בעולם במטרה לחזק את הקשר בין מדינת ישראל לבינן. לצורך קידום מטרותיה החברה רשאית להתקשר עם גורמי מדע ומחקר ועם גורמים אחרים.[460] סיוע החוץ שהחברה מקדמת משקף את שאיפתו של דוד בן-גוריון, שביהן כראש הממשלה בעת הקמת מש"ב, לחלוק את הידע והניסיון שהצטברו במדינה הצעירה עם מדינות מתפתחות אחרות ולהעניק להן סיוע בהתאם לצורכיהן. בהמשך לכך, בעת הקמתה של החברה הייתה מדינת ישראל מבודדת ממעגל המדינות הקרוב אליה ולפיכך היא ניסתה ליצור שיתופי פעולה עם מדינות שונות בעולם השלישי, בייחוד באפריקה, ולכרות עמן בריתות. עד היום המשתלמים בקורסי החברה מגיעים בעיקר ממדינות מתפתחות, ומדינת ישראל עדיין רואה בעריכת ההשתלמויות הללו אמצעי חשוב לקידום מעמדה בזירה הבין-לאומית; בין השאר, המשתלמים אמורים לשמש שגרירים של רצון טוב בעבור מדינת ישראל. הקמת חברה הנפרדת מיחידותיו של משרד החוץ נועדה למעשה לשחרר את עובדי המשרד מטיפול בהיבטים הלוגיסטיים של ארגון ההשתלמויות. נוסף על כך, פעולה באמצעות החברה מאפשרת לסוכנויות מדינתיות ולארגונים בין-לאומיים שאינם מעוניינים בקשר ישיר ורשמי עם הממשלה לפעול עם חברה ממשלתית המהווה אישיות משפטית נפרדת.[461] פעילויות החברה כוללות ארגון קורסים בישראל בעבור משתלמים מחוץ-לארץ בנושאי רפואה, חינוך, חקלאות, מעמד האישה ונושאים נוספים שבהם יש לישראל יתרון יחסי; נשיאה באחריות לניהול שלוחות הליבה של מש"ב בחיפה וברמת רחל; אירוח משלחות וארגון כינוסים; התקשרויות חוזיות עם גורמי מחקר בישראל ובמדינות מתפתחות וכן עם ספקים לצורך עריכת הקורסים בארץ; הערכת פעילויות מש"ב בתחומי הדרכה ומיזמים וטיפול בתכניות מיוחדות באחריות מש"ב; מתן תמיכה מִנהלית ולוגיסטית לפעילות הנהלת מש"ב; סיוע ליציאנים ישראלים באמצעות חתימה על הסכמים עם מדינות יעד לייצוא; מתן סיוע הומניטרי למדינות שונות על פי הנחיות מש"ב; הפקת פרסומי מש"ב לרבות אתר האינטרנט שלה והפקת כתב העת "שלום" המיועד לעשרות אלפי המשתלמים של החברה.[462]

לצורך עריכת ההשתלמויות והקורסים החברה מפעילה שלושה מרכזי הדרכה עיקריים: המרכז הבין-לאומי להכשרה על שם גולדה מאיר בחיפה,[463] מרכז ההדרכה הבין-לאומי על שם אהרן עפרי ברמת רחל[464] והמרכז לשיתוף והדרכה חקלאית בין-לאומית בקיבוץ שפיים.[465] בצד מרכזים אלו נערכות השתלמויות גם במוסדות אחרים[466] שעמם החברה משתפת פעולה.[467]

בחודש יוני 2014 נחתם הסכם התקשרות בין משרד החוץ לבין החברה, המסדיר את יחסי הגומלין בינה לבין מש"ב. מש"ב מתקצבת את עיקר פעולותיה של החברה הן בתחום המשימות והן בתחום התשתית. גובה התקציב שהועבר לה בשנת 2015 עלה על 24 מיליון ש"ח. נוסף על כך יש לחברה הכנסות ממקורות אחרים שהגיעו בשנת 2015 ליותר מ-230 אלף ש"ח. על פי רוב, המשתלמים והמדינות השולחות אותם אינם מממנים את ההשתלמויות ואת שהותם בישראל במהלך ההשתלמות, שכן מדינת ישראל רואה את הרווח בפעילות החברה בחיזוק הקשרים בין ישראל לבין מדינות המוצא של המשתלמים ובתרומה לדימוי של ישראל כמעצמת ידע בעיני המשתלמים ובעיני הסביבה שבה הם פועלים. עם זאת, ישנם מיזמים במימון בילטראלי – על ידי מדינת ישראל ועל ידי המדינה המקבלת את הסיוע, ומיזמים במימון טרילטראלי – על ידי מדינת ישראל, על ידי המדינה המקבלת את הסיוע ועל ידי גורם שלישי כגון מדינה נוספת או ארגון בין-לאומי. דירקטוריון החברה כולל נציגי ציבור ונציגי ממשלה. לרוב מנכ"ל החברה הוא סמנכ"ל מש"ב במשרד החוץ.[468]

סיוע החוץ שמדינת ישראל מעניקה למדינות באמצעות החברה ובאמצעות גופים נוספים טומן בחובו פוטנציאל משמעותי לקידום המעמד של ישראל במדינות ובאזורים שונים בעולם. עם זאת, אפשר לזהות שתי בעיות בתחום זה. הראשונה נובעת מכך שהיקף פעילותה של החברה והיקף התקציב שהיא מקבלת משתנים ואינם מאפשרים לפעול לה באופן מסודר ויציב. על כן, המלצתנו הראשונה לממשלה היא לגבש מדיניות סיוע-חוץ סדורה יותר ולעגנה בהחלטות ממשלה ואף בחקיקה.

הבעיה השנייה היא שתוצאות הסיוע ומידת יעילותו ותרומתו למעמדה של ישראל במשפחת האומות אינן נמדדות ומוערכות באופן ברור ושיטתי, המאפשר לאמוד את מידת ההצלחה של החברה. אמנם קשה יותר לאמוד את מידת הצלחתה של החברה מאשר את זו של חברות עסקיות רגילות, משום שהיא אינה פועלת למטרות רווח ומשום שקשה לקשר במישרין בין חוויה מקצועית ולימודית של משתלמי-חוץ או התרשמות של בעלי תפקידים במדינה כלשהי מסיוע ישראלי לבין החלטה דיפלומטית שמקבלת מדינה ששלחה אותם לישראל או שקיבלה מישראל סיוע, בהתאמה. ברם, אפשר לגבש מדדים מסוימים שיאפשרו הערכה ברורה ומדויקת יותר מזו הקיימת כיום לתרומת ההשתלמויות ושל סוגי הסיוע שהחברה מספקת למעמד של ישראל במדינות שמהן מגיעים המשתלמים ובמדינות המקבלות סיוע ישראלי.

אשר לחברה, בשל מטרותיה הייחודיות איננו סבורים כי ישנה הצדקה להפריטה. כמו כן, איננו בדעה שיש לפרקה ולהעביר את התפקידים המוטלים עליה למשרד החוץ, שכן כפי שציינו לעיל ישנם יתרונות מובהקים להפרדה המבנית בין מש"ב לבין "האיגוד". עם זאת, אנו מוצאים כי יש מקום להמליץ לממשלה ולמשרד החוץ לבחון לפחות אחת לחמש שנים את סוג הקורסים וההשתלמויות שיש הכרח שהחברה תספק ואת היקפם לעומת אלו שיכול לספק המגזר העסקי, בעצמו או בשיתוף פעולה בינו לבין החברה. לבסוף, אנו ממליצים למשרד החוץ ולחברה לבחון אפשרות לגבות ממדינות השולחות משתלמים תשלום, ולו סמלי, בעבור ההשתתפות בהשתלמויות ובהדרכות של החברה. זאת, כדי להגדיל את הכנסותיה ואת הערך שיש להשתלמויות ולהדרכות בעיני המשתלמים ובעיני ההנהגה של המדינות שמהן באו.

המלצות	**1. יש לגבש מדיניות סיוע-חוץ ישראלית סדורה ולעגנה בהחלטות ממשלה ואף בחקיקה.** **2. יש להשאיר את החברה בבעלות ממשלתית מלאה.** **3. יש להגדיר יעדים ברורים ומדידים יותר להערכת ההצלחה של החברה ושל גורמי סיוע נוספים להשפיע על מעמדה הבין-לאומי של ישראל.** **4. יש לבחון את מגוון ההדרכות וההכשרות שהחברה מציעה ואת האפשרויות לשלב את המגזר העסקי בהדרכות ובהכשרות אלו, עם המדינה או בלעדיה, בתדירות של אחת לחמש שנים לפחות.** **5. יש לבחון דרכים להגדלה של הכנסות החברה באמצעות גביית דמי השתתפות בעבור ההשתלמויות שהיא עורכת.**

9.2. החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ

נתונים כלליים[469]	שנת ייסוד: 1990 חלוקת מניות: מניות רגילות:[470] מדינת ישראל – כ- 100% כמה חברות ממשלתיות מחזיקות מספר קטן מאוד של מניות: ענבל, אשרא, נבסים מ.י., החברה הלאומית לאספקת פחם, רותם תעשיות. השרים האחראים: שר האוצר והשר להגנת הסביבה סך כל המאזן (2015): 229,884,000 ש"ח הכנסות (2015): 149,923,000 ש"ח מספר עובדים (2015):[471] 161 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 12
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית בבעלות מלאה, שהוקמה במטרה לטפל בפסולת תעשייתית רעילה ומסוכנת מסוגים שונים המיוצרת במדינת ישראל, לבדוק זיהום אוויר ולבצע בדיקות מעבדה. במסגרת זו החברה עוסקת במחקר בתחומי איכות הסביבה לצורך טיפול בפסולת רעילה, בפיתוח ובייצור במגוון הנושאים הקשורים לפסולת רעילה, ובייעוץ ותכנון בעניינים הקשורים בפעילות החברה ובמטרותיה. מאז החלה החברה לפעול בחודש ינואר 1990 היא מפעילה את המפעל לטיפול בפסולת מסוכנת בנאות חובב שבנגב, שהופעל לפני כן על ידי מדינת ישראל. למפעל מגיעה פסולת מסוגים שונים: פסולת אורגנית, פסולת אנאורגנית, פסולת מוצקה ואדמות ובוצות מזוהמות. החברה אינה מטפלת בפסולת רדיואקטיבית, בפסולת נפיצה ובפסולת פתוגנית. מאז סוף שנת 1997 הפסולת האורגנית שמגיעה למפעל מועברת למתקן שרפה שמפעילה חברה פרטית שעמה התקשרה החברה בהסכם.[472] כמו כן, החברה עוסקת בקידום נושאים סביבתיים בקהילה. מקורותיה התקציביים של החברה כוללים הכנסות ממכירות, מעבודות ומשירותים וכן הכנסות מימון.[473] במסגרת פעילותה החברה מחזיקה במניות בשני תאגידים: ב-50% ממניות השותפות "ביוסויל", העוסקת בטיפול ביולוגי בפסולת אורגנית מסוכנת, שמקורה בקרקעות מזוהמות או בבוצות ממתקני טיפול בשפכים וממתקני זיקוק או בשפכים תעשייתיים המכילים מזהמים אורגניים – שותפות עם חברת LDD טכנולוגיות בע"מ, שממנה

החברה אמורה הייתה לצאת בשנת 2016; וב-50% ממניות חברת "ריל פלסט איבות סביבה בע"מ", שהוקמה בשנים האחרונות יחד עם חברת AB2 אנרגיה בע"מ ועוסקת בהשבה של מוצרי פלסטיק שאינם ברי מִחזור לדלק.[474]

בשנת 1992 הכריז הממונה על הגבלים עסקיים על החברה כעל בעלת מונופול בקליטת פסולת רעילה, באחסונה, בטיפולה ובנטרולה. עקב כך הוכנסו מחירי הטיפול בפסולת לפיקוח. בשנת 2012 צומצם תוקף ההכרזה כך שהחברה נותרה מונופול בהטמנת פסולת מסוכנת, בטיפול ביולוגי בבוצות שהן פסולת מסוכנת ובשרפת פסולת מסוכנת, למעט שפכים המכילים עד 10% חומרים וסוגי פסולת מסוכנים המשמשים תחליף לדלק. החברה מתחרה עם חברות במגזר הפרטי בתחום הטיפול בפסולת במתקנים פיזיקו-כימיים, בתחום הטיפול בחומרים אורגניים ובתחום הטיפול בקרקעות מזוהמות. התחרות הובילה לירידת מחירים בתחומים אלה. עם זאת, בשונה מהחברות הפרטיות, החברה הממשלתית מחויבת לקבל כל פסולת שמגיעה אליה ולטפל בה. במקרים חריגים, בהיעדר מקום במתקני החברה לקלוט פסולת או בהיעדר יכולת טכנולוגית לטפל בה, החברה מייצאת אותה למדינות במערב.[475]

בחודש אוקטובר 2014 החליטה הממשלה להנפיק בשנת 2016 עד 49% מהון המניות של החברה במסגרת מהלך רחב להנפקת מניות מיעוט של חברות ממשלתיות.[476] בחודש ינואר 2016 הודיעו לחברה המשרד להגנת הסביבה ורשות החברות הממשלתיות כי מהלך ההפרטה הוקפא למשך שנתיים.[477] בחודש אוקטובר 2015 החליטה הממשלה לעדכן את מטרות החברה ולהפוך אותה לזרוע ביצועית של הממשלה לניהול מיזמים של שיקום קרקעות שפונו על ידי צה"ל או שתפונינה על ידו, מיזמים של שיקום קרקעות שהוחזקו על ידי תע"ש או מוחזקים על ידה ושיקום קרקעות שגורמים מטעם המדינה מעוניינים לקדם.[478]

החברה הוקמה בתקופה שבה היה צורך לטפל במפגעים סביבתיים חמורים שנגרמו כתוצאה מהצטברות פסולת מסוכנת בקרקע ברמת חובב, וצורך לגבש ידע מקומי בתחום הטיפול בחומרים מסוכנים. המענה לצרכים אלה דרש השקעה כספית גדולה שספק אם המגזר הפרטי יכול היה לכסותה; ספק גם אם המגזר הפרטי יכול היה להרוויח מהטיפול בפסולת המסוכנת, בשל כמותה הקטנה יחסית לכמות הפסולת המסוכנת במדינות מתועשות אחרות. כמו כן, למפעלים היה עניין לצמצם עלויות ולכן נדרשה מעורבות של המגזר הציבורי – כדי להבטיח שהפסולת המסוכנת מטופלת בראוי. על כן הקימה הממשלה את החברה בעצמה ומימנה את הקמת המתקנים לטיפול בפסולת. מאז חלו התפתחויות טכנולוגיות וכלכליות שבמסגרתן, כאמור, נכנסו שחקנים נוספים לתחום הטיפול בחלק מסוגי הפסולת המסוכנת, והחברה הממשלתית חשופה כיום לתחרות מצד חברות במגזר הפרטי בחלק מהשירותים שהיא מספקת. עם זאת, יש לזכור כי בשונה מטיפול בסוגי פסולת אחרים, את רוב סוגי הפסולת המסוכנת עדיין אי-אפשר להסב לשימוש מסחרי.[479]

אנו סבורים כי בכל הנוגע לסוגי פסולת מסוכנת שיש שוק תחרותי בטיפול בהם, הממשלה צריכה לבחון את צמצום היקף הפעילות שלה ולהגדיל את חלקו של המגזר הפרטי, לרבות באמצעות עידוד מחקר ופיתוח בתחום הטיפול בפסולת מסוכנת. זאת, בתנאי שיגובש הסדר שיבטיח כי כל פסולת מסוכנת תטופל ולא תיוותר ללא מענה מטעמים של היעדר כדאיות כלכלית בעבור החברות במגזר הפרטי, או מטעמים של היעדר אמצעים לטיפול בה. אשר לתחומים שבהם החברה נהנית ממעמד של מונופול, אנו סבורים כי כל עוד המגזר הפרטי אינו מטפל בהם מטעמים של היעדר כדאיות או היעדר יכולת, החברה צריכה להמשיך לתת להם מענה. בכל תרחיש אנו

	סבורים שעל המדינה לשמור על הידע המקצועי ועל האמצעים הדרושים לפיקוח על אופן הטיפול בפסולת מסוכנת – במגזר הפרטי או במגזר הציבורי – לטובת בריאות הציבור ולטובת איכות הסביבה, בלי להתפשר על עבודה יסודית ועל רמת בטיחות גבוהה.
המלצות	**1. יש לבחון צמצום של היקף הפעילות של החברה בכל הנוגע לטיפול בסוגי פסולת מסוכנת שמתבצע גם על ידי חברות אחרות על בסיס תחרותי, לרבות באמצעות עידוד מחקר ופיתוח בתחום הטיפול בפסולת מסוכנת. זאת, בתנאי שיגובש הסדר שיבטיח כי כל פסולת מסוכנת תטופל ולא תיזנח מטעמים של היעדר כדאיות כלכלית או מטעמים של היעדר אמצעים לטיפול בה.** **2 . יש להמשיך את הטיפול של החברה בסוגי פסולת שאינם מטופלים על ידי חברות במגזר הפרטי בהיקפים גדולים, או שאינם מטופלים על ידן כלל, ושבהם החברה נהנית ממונופול.** **3 . יש להבטיח פיקוח יסודי של הממשלה על הטיפול בפסולת מסוכנת, בין שהטיפול מתבצע על ידי המגזר הציבורי ובין שהוא מתבצע על ידי המגזר הפרטי.**

9.3. המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים

נתונים כלליים[480]	שנת ייסוד: 1989 השרים האחראים: שר האוצר והשר לשירותי דת סך כל המאזן (2014): 5,650,995 ש"ח מחזור הפעילויות (2014): 18,683,917 ש"ח מספר עובדים (2010): 31 מספר מרבי של חברי ועד מטעם המדינה: 7
תיאור העמותה ודיון בעתידה	זוהי עמותה שהוקמה על פי החלטת ממשלה משנת 1989, ביוזמת המשרד לענייני דתות (כשמו אז), במטרה לרכז תחת גורם אחד את מלאכת התחזוקה והפיתוח של מקומות ואתרים קדושים ליהדות ברחבי הארץ ולהפריד בין עיסוק בנושאים עקרוניים, בעיקר קביעת מדיניות, לבין טיפול שוטף במקומות הקדושים ליהודים וגיוס כספים לאחזקתם בישראל ובחו"ל. העמותה החליפה את המחלקה למקומות קדושים שבמשרד לענייני דתות והיא פועלת מכוח תקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים, התשמ"א-1981. העמותה עוסקת בתפעול שוטף של כמעט 130 אתרים קדושים, באחזקתם ובניקיונם; בקידום מיזמים אדריכליים בהם ובהבטחת נגישותם לאוכלוסייה; בנקיטת פעולות לשימור, לשחזור, לתיעוד ולרישום מידע; בעידוד ביקורים של תיירים מישראל ומחו"ל באתרים ובארגון פעולות חינוך והסברה הקשורות בהם; בטיפול באירועים הנערכים באתרים דוגמת הילולות וימי זיכרון; בגיוס משאבים לטובת השימור והפיתוח של האתרים; בעריכת מחקרים על המקומות הקדושים ובאיסוף תרומות וכספי צדקה שנותנים המבקרים באתרים.[481] בשנים האחרונות לא היה באחריות העמותה הטיפול בשני האתרים הקדושים ליהדות המתוירים ביותר – הכותל המערבי וקבר הרשב"י במירון: הכותל המערבי נמצא באחריות הקרן למורשת הכותל המערבי (ראו לעיל) מאז הקמתה, וקבר הרשב"י נמצא תחת חברת קרן הרשב"י ומורשתו (ראו בהמשך). קבר הרשב"י היה באחריות

	העמותה עד שנת 2011, אולם בעקבות בעיות חמורות בתפעולו ובאחזקתו הוחלט להקים תאגיד ייעודי (חל"צ) שירכז את הטיפול בו. בחודש ינואר 2016 החליטה הממשלה לפרק את חברת קרן הרשב"י (ראו גם בסעיף העוסק בה).[482] בשנים הראשונות לפעילות העמותה היא הייתה באחריותו של המשרד לענייני דתות, אך זה פורק בשנת 2003 על פי החלטת ממשלה. בעקבות פירוק המשרד היא הועברה לאחריות משרד התיירות ובשנת 2014 היא הועברה לאחריותו של המשרד לשירותי דת, שהוקם מחדש בשנת 2008.[483] בחודש פברואר 2014 קיבלה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה החלטה (שקיבלה כעבור שבוע תוקף של החלטת ממשלה) שלפיה מדינת ישראל ומרכז השלטון המקומי ישמשו חברים בעמותה, ובאספה הכללית שלה יהיו למדינה 15 קולות ולמרכז שלטון המקומי – קול אחד; בוועד העמותה יכהנו כנציגים שני עובדים מהמשרד לשירותי דת, שני עובדים ממשרד האוצר ושלושה נציגי ציבור.[484] במשך תקופה ארוכה לא מונו נציגים לוועד העמותה והיא תפקדה באופן לקוי.[485] מקורותיה התקציבים של העמותה כוללים תקציבים ממשרדי ממשלה (בשנת 2014 היא קיבלה תקציבים ממשרד התיירות ומהמשרד לשירותי דת), תרומות, כספי צדקה הנגבים בקופות המוצבות בקברים, נשמרים בכספת בבנק ישראל ומשמשים לתחזוקה של מתחמי הקבורה, וכן עבודות הניתנות כתרומות שוות כסף באתרים.[486] העמותה סובלת ממחסור בתקציבים ומצב התחזוקה של מקומות קדושים רבים ירוד למדי. בשונה מהקרן למורשת הכותל המערבי, בשנות קיומה לא הצליחה העמותה לגייס תרומות בהיקף רחב. בחודש פברואר 2016 החליטה ממשלת ישראל להתיר לרב הכותל והמקומות הקדושים לגייס בעבור העמותה כספים שיופקדו בחשבונה בלבד.[487] האתרים הם חלק חשוב מהמורשת הלאומית של העם היהודי בארצו והם מצדיקים את העיסוק הממשלתי בקביעת מדיניות לשימורם ולפיתוחם. בה בעת, יישום חלק מההחלטות בשטח – בינוי, תחזוקה, הפקת אירועים וכו' – יכול להתבצע על ידי גורמים פרטיים. אנו רואים בחיוב את קיומו של גורם המרכז את הטיפול באתרים רבים הקדושים ליהדות, צובר מידע וניסיון ויכול לגבש מדיניות אחידה וכוללת לצורך טיפוח האתרים ופיתוחם. כמו כן, האתרים שהעמותה מפתחת הם מוקדי תיירות בעלי צביון דתי ולפיכך הטיפול בהם שונה מהטיפול באתרי תיירות נטולי מטען דתי: הוא מצריך היכרות עם היבטים הקשורים לפולחן הדתי במקומות הקדושים ולרגישות של הקהלים הנוטלים חלק בפולחן זה.[488] בשל כך, בהתחשב בהסתייגותנו מעמותות ממשלתיות ובמצב הפיזי הירוד של חלק מהאתרים, הצענו לעיל להקים במסגרת החמ"ת אגף לפיתוח מקומות קדושים ולשימורם, ואליו אנו מציעים להעביר את תפקידי העמותה – כמו גם את תפקידי הקרן למורשת הכותל המערבי ואת תפקידי חברת קרן הרשב"י ומורשתו, שהממשלה החליטה לפרק. עובדי האגף יתמחו בפיתוח אתרים קדושים ליהדות ובטיפוחם.
המלצות	**1. יש לפרק את העמותה.** **2. יש להעביר את המשימות שהוטלו על העמותה לאגף לפיתוח מקומות קדושים ולשימורם שיוקם בחמ"ת.**

9.4. חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ

נתונים כלליים[489]	שנת ייסוד: 1954 חלוקת מניות:[490] מניות יסוד א': מדינת ישראל – 100% מניות יסוד ב': הסתדרות עובדי המדינה – 100% השר האחראי: שר האוצר מספר עובדים (2013): 4 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 6
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה מעורבת שהוקמה לפני יותר משישים שנה במטרה לספק שירותי כלכלה, תרבות ורווחה לעובדי המדינה ולגמלאיה. החברה עוסקת במתן סיוע לעובדים בשירות המדינה ולבני משפחותיהם במקרים של אבדן כושר עבודה, של מחלה או של פטירה. כמו כן, בעשור האחרון היא סבסדה פעילויות כגון קייטנות לעובדי מדינה ונופשונים לגמלאים; הציעה ביטוחי שיניים ותאונות אישיות; רכשה ביגוד וציוד ספורט; הקימה מועדון חברים ועוד. החברה מחזיקה ב- 50% ממניות בנק יהב בע"מ – הנכס העיקרי שלה, וב-50% המניות הנותרות מחזיק בנק מזרחי-טפחות בע"מ, שרכש אותן מידי בנק הפועלים בשנת 2008. המדינה מחזיקה במחצית ממניותיה של החברה והסתדרות עובדי המדינה מחזיקה במחצית הנותרת. יושב-ראש דירקטוריון החברה שנבחר על ידי חברי הדירקטוריון מחזיק בזכות הכרעה בעת הצבעה בדירקטוריון שתוצאותיה שקולות.[491] בבדיקה שערך מבקר המדינה בנוגע להתנהלות החברה בחודשים מאי-אוקטובר 2007 הוא הצביע על כמה ליקויים בפעילותה ובבקרה עליה: הימנעות מעיגון הקצבותיה של המדינה לחברה באמצעות הסכם כתוב, היעדר ודאות באשר לגובה ההקצבות של המדינה לחברה בטווח רב-שנתי באופן שהקשה על ניהולה, גידול קטן בסכומים שהקצתה החברה לפעולות תרבות ורווחה לעומת הגידול בהיקף הכספים הפנויים שהצטברו בקופתה בשנים 2004-2006, איוש חלקי של משרות הדירקטורים מטעם המדינה ואי-התייצבות של חלק מהדירקטורים מטעם המדינה לישיבות הדירקטוריון, ליקויים בתפקוד של ועדת ההשקעות של החברה, ליקויים בתפקוד של ועדת הביקורת של החברה, היעדר הגדרה לחלוקת הסמכויות בניהול החברה, התקשרות של החברה עם נושאי משרה בכירים בה ועם יועצים ללא הסכמים, השכרת נכס ("בית יערי") שהוחכר לחברה כדי לשמש בית הבראה לעובדי המדינה ללא אישור מרשות מקרקעי ישראל, בקרה לקויה של רשות החברות הממשלתיות ושל אגף התקציבים במשרד האוצר על התנהלותה של החברה ועוד.[492] הקמת החברה אפשרה למדינה לתת לעובדיה ולגמלאיה הטבות בדמותם של שירותי רווחה ותרבות ובכך לשפר את תנאי העסקתם ולטפח בקרבם תחושת שייכות למגזר הציבורי. הטבות אלה נהפכו לחלק מתנאי העבודה בשירות המדינה. עם זאת, יותר משישים שנה ממועד ההקמה של החברה יש מקום לתהות אם פעילותה במתכונת הנוכחית ובהיקף הנוכחי היא מוצדקת.[493] מצד אחד, אין זה מופרך שמקום עבודה – פרטי או ציבורי – יציע לעובדיו הטבות ושירותים מחוץ למסגרת העבודה, כדי למשוך אליו עובדים איכותיים וכדי להגדיל את שביעות רצונם מהשתייכותם לארגון המעסיק אותם.

	מהצד האחר, מדובר בהטבות הממומנות בחלקן הגדול מכספי משלמי המסים, ועל כן יש לבחון בשום שכל את סוג ההטבות שמקבלים העובדים והגמלאים ואת היקפן, ולהחליט אם הן ראויות ומוצדקות. ייתכן שגורמים במגזר הפרטי יוכלו לספק במחיר משתלם חלק מהשירותים שהחברה מספקת כיום. כמו כן, יש מקום לבחון את ההסדר שלפיו המדינה היא הגורם המממן העיקרי של החברה ואת האפשרות להגדיל את שיעור ההשתתפות של הסתדרות עובדי המדינה במימון הוצאותיה. נוסף על כך, איננו מצדדים בכך שהמדינה תחזיק במישרין או בעקיפין מניות של בנק מסחרי כמו בנק יהב, שהמדינה מחזיקה בעקיפין ברבע ממניותיו. זאת, משום שאיננו רואים במתן שירותים בנקאיים חלק מפעילות הליבה הכלכלית של המדינה, ואנו סבורים כי מוטב ששירותים אלו יינתנו במסגרת המגזר הפרטי. כך, על אחת כמה וכמה בהתחשב בעובדה שלפני עשור זכה בנק דיסקונט במכרז למתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה ולא בנק יהב. כמו כן, בשנים האחרונות גיוון הבנק את קהל לקוחותיו וכיום הוא מספק שירותים פיננסיים גם לאזרחים שאינם עובדי המדינה.[494] אנו סבורים כי על החברה להנגיש לציבור הרחב את הדו"חות הכספיים שלה מהשנים האחרונות. אשר לבעלות במניות החברה, במצב העניינים הקיים אנו ממליצים לממשלה לפתוח במשא ומתן עם הסתדרות עובדי המדינה כדי למכור לה את מניות המדינה בחברה. במסגרת המשא ומתן אנו ממליצים לבחון את היקף השירותים שהחברה מספקת לעובדי המדינה ולגמלאיה, ואת היקף ההשתתפות של המדינה בתקצוב החברה לאחר מכירת מניותיה להסתדרות עובדי המדינה. אנו בדעה שיש לשאוף להקטנת חלקה היחסי של המדינה במימון החברה ולמצוא מקורות מימון נוספים. כמו כן, אם תמכור המדינה את כלל מניותיה בחברה, יהיה על הממשלה לגבש דגם לפיקוח על השימוש שנעשה בכספים שהיא תעביר אליה.
המלצות	**1. יש לנקוט צעדים לפרסום הדו"חות הכספיים של החברה מהשנים האחרונות.** **2. יש למכור את מניות המדינה בחברה להסתדרות עובדי המדינה במסגרת משא ומתן בין הצדדים; בה בעת יש לבחון את היקף השירותים שתספק החברה ואת היקף ההשתתפות של המדינה בתקצוב החברה לאחר שתמכור את מניותיה בה.** **3. יש לגבש דגם לפיקוח של הממשלה על השימוש של החברה בכספים שתקבל מהמדינה לאחר שזו האחרונה תמכור את מניותיה בה.**

9.5. חברת "המשקם" לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ

נתונים כלליים[495]	שנת ייסוד: 1962 חלוקת ערבות וזכויות: ההסתדרות הציונית העולמית – 60% מדינת ישראל – 40% השרים האחראים: שר האוצר ושר הרווחה והשירותים החברתיים סך כל המאזן (2015): 67,229,000 ש"ח סך כל ההכנסות (2015): 124,456,000 ש"ח מספר עובדים:[496] 2800-2900 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 4

תיאור החברה ודיון בעתידה

זוהי חברה מעורבת בבעלות משותפת של ההסתדרות הציונית העולמית (הצ"ע) ושל ממשלת ישראל, שהוקמה במטרה להקים ולתפעל מפעלים ושירותים לצורך העסקה של בעלי כושר עבודה מוגבל. במסגרת העסקתם בחברה העובדים עוברים שיקום תעסוקתי, שבמסגרתו הם מפתחים מיומנויות תעסוקתיות וחברתיות שנועדו לאפשר להם להשתלב בשוק העבודה הטבעי והפתוח או להתקדם בתוך מפעליה המוגנים, אם אין הם יכולים לצאת לשוק הפתוח. לכל עובד בחברה מותאמת תכנית שיקום תעסוקתית אישית לפי יכולתו. תהליך השיקום מתבצע בשיתוף פעולה עם המוסד לביטוח לאומי ותחת פיקוחו של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. מפעלי החברה פרוסים ברחבי הארץ בשלושה מחוזות: צפון, מרכז ודרום, ולקוחותיה כוללים חברות מהמגזר העסקי, משרדי ממשלה, מרכזים רפואיים ועוד. החברה מקפידה על מוצרים ושירותים באיכות גבוהה ובמחירים תחרותיים.[497]

מועמדים לעבודה בחברה נפגעי תאונות עבודה או נכים מלידה בעלי הנמכה קוגניטיבית – לוקים בפיגור או באוטיזם. מועמדים אלה מופנים אליה על ידי כמה גורמים: ועדת מיון מוגבלים בשירות התעסוקה, אגף השיקום במוסד לביטוח לאומי, מרכז השיקום ולשכות הרווחה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים או משרד הביטחון. המתקבלים לעבודה בחברה מועסקים באחת מחטיבות הייצור שלה – מוצרי נייר וקרטון,[498] מוצרי היגיינה,[499] דפוס משי ופלסטיקה,[500] מתפרות[501] ומשתלות,[502] או באחת מחטיבות השירותים שלה – ניקיון,[503] גינון,[504] סריקת מסמכים,[505] עבודה במפעלים ובמוסדות ציבוריים,[506] העסקה בבסיסי צה"ל[507] ומתן שירותים בקבלנות-משנה בתחומי האריזה, ההדבקה והאלקטרוניקה.[508]

בין החברה לבין בעלי המוגבלויות המועסקים על ידה מתקיימים יחסי עובד–מעביד. עובדי החברה נהנים מתנאי שכר גבוהים יחסית בענפים שבהם הם מועסקים – 68% משכר המינימום בהתאם למספר שעות העבודה; הם מקבלים שכר קבוע גם כשנפח העבודה מצטמצם; זכויות סוציאליות מלאות – בשונה מכמעט כל המסגרות המשקמות האחרות – ומפעילויות העשרה ורווחה מגוונות. עם זאת, יש לחברה תקורות גבוהות יחסית בשל דמי שכירות, ארנונה, חשמל, מים, בטיחות ועוד במפעליה הפרושים ברחבי הארץ. אשר למקורות המימון של החברה, 37% מתקציב החברה מגיעים ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים, והשאר – מפעילות עסקית.[509] אנו רואים חשיבות רבה בהקניית מיומנויות תעסוקתיות וחברתיות לבעלי כושר עבודה מוגבל ובניסיון לשלבם בשוק העבודה הפתוח. חשיבות זו מתחדדת לנוכח העובדה שהחברות מעדיפות לרכוש שירותים מ"המשקם" ולא להעסיק במישרין את העובדים שנקלטו בה ועברו תהליך שיקום תעסוקתי, על אף המודעות הגוברת במשק להעסקת בעלי מוגבלויות ועל אף השיפור בתחום. המגזר העסקי טרם הטיב אפוא לטפח בעצמו מספר גדול של בעלי כושר עבודה מוגבל ולהעסיקם ללא מעורבות תקציבית ומערכתית של המגזר הציבורי. על כך יש להוסיף את העובדה שהגיל החציוני של העובדים בחברה גבוה יחסית ומקטין את רצונם של עסקים ושל חברות להעסיקם כעובדים מן המניין.[510]

על כן, אנו מציעים להמשיך ולפתח את החברה ולטפח את עובדיה במסגרת ממשלתית, בהתאם להתפתחויות בהכשרת בעלי כושר עבודה מוגבל ובהעסקה ישירה שלהם במגזר העסקי ובמגזר השלישי. אנו סבורים כי על משרד הכלכלה והתעשייה ועל משרד הרווחה והשירותים החברתיים לבצע הערכת מצב כזו לפחות אחת לחמש שנים. כמו כן, איננו מוצאים הצדקה של ממש לבעלות של הצ"ע במניות החברה, במיוחד בשל העובדה שהיא אינה שותפה לתקצובה אלא עוסקת בעיקר בבקרה עליה. לפיכך, אנו ממליצים לממשלה לפעול לרכישת מניותה של הצ"ע בחברה. את תפקידי הבקרה שהצ"ע ממלאת כיום יש להעביר לגורמים אחרים בממשלה.

המלצות	**1. על המדינה לרכוש את המניות של ההסתדרות הציונית העולמית בחברה.** **2. יש לבחון את היקף פעילותה הרצוי של החברה על ידי משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים לפחות אחת לחמש שנים, לנוכח ההתפתחויות בתחום ההעסקה של בעלי כושר עבודה מוגבל במגזר הפרטי ובמגזר השלישי.**

9.6. חברת נכסי חיל (נח) בע"מ

נתונים כלליים[511]	שנת ייסוד: 1963 חלוקת מניות: מניות יסוד:[512] 50% – מדינת ישראל; 50% – האגודה למען החייל מניות רגילות:[513] 50% – מדינת ישראל; 50% – האגודה למען החייל. השרים האחראים: שר האוצר ושר הביטחון מספר עובדים: 0 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 6
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה מעורבת שתפקידה העיקרי להחזיק ולהפעיל מתקנים בעבור האגודה למען החייל בישראל (אל"ח): בתי חייל (אכסניות), כפרי נופש וקריות חינוך לרווחתם של חיילי צה"ל בשירות סדיר ובשירות מילואים. כיום החברה מחזיקה ברחבי הארץ עשרה בתי חייל, חמש קריות חינוך ושני כפרי נופש.[514] העובדים במתקנים הם עובדי האגודה למען החייל ועל כן מצבת העובדים של החברה עומדת על אפס. הבעלות המעורבת בחברה מאפשרת, מצד אחד, קידום של רווחת החיילים – מטרת קיומה של אל"ח; מהצד האחר היא מאפשרת קידום הניהול התקין של החברה – באמצעות מנגנוני הבקרה של משרד הביטחון. בשנים האחרונות ניכרה מעורבות רבה יותר של האגודה בניהול החברה. פועלה של החברה הביא לכך שנכסים שלא היו בשימוש נמכרו ולכך שהתפוסה כיום בבתי החייל גבוהה.[515] אנו סבורים שהפעילות שהאגודה מבצעת באמצעות החברה ראויה להערכה ושיש חשיבות לכך שתתבצע בקרה על ניהול הנכסים של החברה. כמו כן, העלות הכרוכה בניהול החברה קטנה למדי. עם זאת, כאמור, אנו מוצאים כי יש למקד את אחזקות המדינה במספר קטן יותר של חברות בעלות חשיבות משקית ואסטרטגית, ושמטרותיהן לא תושגנה ביעילות ובהצלחה באמצעות המגזר הפרטי או המגזר השלישי. בשנים האחרונות הגביר משרד הביטחון את מעורבותו בפעילות האגודה, לרבות באמצעות חברות של בכירים במשרד בדירקטוריון שלה. לפיכך אנו מציעים למכור את מניותיה של המדינה בחברה לאגודה, ככל שמידת המעורבות של משרד הביטחון תבטיח בקרה נאותה על כלל פעילויות האגודה. נוסף על כך, אנו סבורים שכל עוד המדינה מחזיקה במניות החברה, יש לפעול לכך שדו"חותיה הכספיים יפורסמו לציבור, גם אם הדבר כרוך בשינויי חקיקה.

המלצות	**1. יש לנקוט צעדים לפרסום הדו"חות הכספיים של החברה.** **2. יש למכור את מניות המדינה בחברה לאגודה למען החייל, כפועל יוצא מהגברת המעורבות של משרד הביטחון בפעילות האגודה עצמה.**

9.7. מגדל שלום מאיר בע"מ

נתונים כלליים[516]	שנת ייסוד: 1964 חלוקת מניות: מניות רגילות:[517] מדינת ישראל – 9.49% ; כיבר הרצל בע"מ – 30.45% ; בית הרכב בע"מ – 21.02% ; בעלי מניות אחרים שמחזיקים כל אחד בפחות מ-10% ממניות החברה – 39.04% מניות כיבר הרצל: [518] כיבר הרצל בע"מ – 100% השר האחראי: שר האוצר מספר עובדים (2017): 23 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 2
תיאור החברה ודיון בעתידה	החברה הוקמה לצורך האחזקה והניהול של מגדל שלום מאיר בתל-אביב והיא לא נועדה להפיק רווח. דמי האחזקה שהיא גובה והקרן לחידוש ציוד שהיא מנהלת מיועדים לתחזוקתו של המגדל ברמה גבוהה ותו לא. אם בסוף השנה נותרת בקופתה יתרת זכות, היא מחולקת בין בעלי הנכסים או החוכרים בבניין ובהם מדינת ישראל; גם אם נוצר חוב, הוא נגבה מהם. בפועל, הבעלים או החוכרים מעבירים את חובת התשלום של דמי האחזקה לדיירים.[519] מגדל שלום מאיר נחנך בשנת 1965 במקום שבו שכנה קודם לכן "גימנסיה הרצליה", ובמשך שנים רבות היה המגדל הגבוה בישראל. בעבר הוא כלל חנות כלבו ("כלבו שלום"), לונה פארק ("מאירלנד"), מצפה, משרדים ממשלתיים ופרטיים וחוות אנטנות על הגג. כיום שתי הקומות הראשונות במגדל הן מסחריות וכוללות תערוכות שקשורות לתולדות העיר תל-אביב. מעליהן ישנן 29 קומות משרדים, מעליהן שתי קומות טכניות ומעליהן – שלוש קומות ששינו את ייעודן וכוללות מתחם מגורים פרטי.[520] בעבר חברה מדינת ישראל תשע קומות בבניין; כיום היא חוכרת חמש קומות ושוכרת שטח שגודלו קטן מבעבר ומסתכם בכאלף מ"ר. שטחים אלו משמשים את משרד האוצר, את משרד המשפטים, את משרד התקשורת ואת לשכת הפרסום הממשלתית. כך, המדינה עדיין מחזיקה במניות בחברת האחזקה בצד דיירים אחרים בבניין, במטרה להשפיע על ניהול הבניין ולשפר את איכותו. היא שותפה להוצאות של בעלי השטחים בהתאם לחלקה היחסי בשטח, משלמת דמי אחזקה ודמי ביטוח ומעבירה סכום כסף לקרן לחידוש ציוד. המדינה היא גורם דומיננטי בדירקטוריון החברה והיא מיוצגת בו על ידי עובד משרד האוצר שאינו מקבל שכר, כפי ששאר הדירקטורים בחברה אינם מקבלים שכר. המדינה ממלאת תפקיד חיובי בתהליכי קבלת ההחלטות בחברה.[521] אנו בדעה כי יש לפעול לריכוז של משרדי הממשלה בעיר הבירה, ועל כן יש להעביר את היחידות הממשלתיות השוכנות במגדל שלום מאיר לירושלים. אם צעד זה ייצא אל הפועל, אפשר יהיה להעביר את מניות המדינה לחוכרים החדשים של השטחים שיתפנו ולהוציאה מהדירקטוריון. עם זאת, כל עוד המדינה מחזיקה במשרדים בבניין, יש הצדקה לכך שהיא תהיה מיוצגת בדירקטוריון החברה.

המלצה	**יש להוציא את היחידות הממשלתיות ממגדל שלום מאיר ולהעבירן לירושלים; לאחר מכן יש להעביר את מניות המדינה בחברה לידי הדיירים החדשים שייבנסו במקומה לבניין.**

9.8. מתש – מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ

נתונים כלליים[522]	שנת ייסוד: 1962 חלוקת מניות: מניות רגילות:[523] עיריית תל-אביב–יפו – 66.67% ; מדינת ישראל – 33.33% השרים האחראים: שר האוצר ושר הרווחה והשירותים החברתיים מספר עובדים (2016): 18 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 3
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה מעורבת, בבעלות משותפת של עיריית תל-אביב–יפו (המחזיקה בשני שלישים ממניות החברה) ושל מדינת ישראל (המחזיקה בשליש ממניות החברה), המפעילה שלושה מפעלים מוגנים שבהם מועסקים יותר מ-220 בעלי נכויות נפשיות, קוגניטיביות וחברתיות שמתגוררים בתל-אביב–יפו, לרבות כאלו שסובלים גם מנכות גופנית-תנועתית. מטרת החברה היא להקנות למועסקים מיומנויות חברתיות ותעסוקתיות שתאפשרנה להם להשתלב בחברה ובמשק. אוכלוסיית הנכים שמגיעה להשמה במפעלי החברה שונה מזו שמגיעה למפעלי חברת "המשקם" (ראו לעיל). בעלי הנכויות הנפשיות מופנים לחברה על ידי משרד הבריאות ואילו בעלי הנכויות הקוגניטיביות והחברתיות מופנים אליה על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים. בעלי הנכויות שעוברים השמה במסגרת מפעלי החברה מלווים על ידי צוות של מדריכי שיקום ושל עובדים סוציאליים. החברה מפעילה כמה מחלקות תעסוקתיות: מחלקת מחשבים, מחלקת חשמל, כריכיה, חנות בגדים ועוד. ישנו יתרון בפעולתה של מסגרת תעסוקתית-שיקומית דוגמת מת"ש על בסיס אזורי-עירוני, שכן מקומות ההשמה בעבור בעלי הנכויות קרובים יחסית למקום מגוריהם והם יכולים ליהנות גם מפעילות חברתית תומכת בסמיכות למקום העבודה שלהם.[524] פעילות החברה ממומנת באמצעות כמה מקורות תקציביים: תקציבים ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים ותקציבים ממשרד הבריאות. שני המשרדים מעבירים סכומי כסף בעבור בעלי הנכויות שהם מפנים להשמה בחברה. כמו כן, עיריית תל-אביב–יפו מתקצבת את החברה בהיקף של כ- 260 אלף ש"ח בשנה. בעלי הנכויות שמתקבלים להשמה בחברה מקבלים הכנסה משני מקורות: מתקציב המדינה כאמור ומהתשלום שהם מקבלים בעבור השירותים והמוצרים שהם מספקים.[525] בשנים האחרונות הגיעו ממשלת ישראל ועיריית תל-אביב–יפו לסיכום שלפיו תועברנה מניות המדינה בחברה לידי העירייה, אולם שינוי מוצע זה טרם יצא אל הפועל. נראה כי החברה מבצעת משימות חשובות וראויות ומסייעת לאוכלוסייה שהייתה מתקשה להשתלב בחברה ובשוק העבודה ללא עזרה וללא ליווי. עם זאת, אנו סבורים כי יש מקום לקדם את מכירת מניות המדינה בחברה לעיריית תל-אביב–יפו כך שזו תוכל להמשיך ולפתח את מרכזי התעסוקה השיקומית שבתחומה בעבור אוכלוסיית בעלי הנכות הנפשית ובעלי הנכות הקוגניטיבית המתגוררים בעיר. אנו מבססים את המלצתנו על כך שהעירייה מחזיקה ברוב מניות החברה, על כך שהיא קרובה לצורכי האוכלוסייה בשטחה ועל כך שהיא נהנית מחוסן כלכלי רב יחסית.

	גם אם משרדי הממשלה ימשיכו להעביר תקציבים לחברה, אין הכרח שהמדינה תחזיק במניותיה ותהיה מיוצגת בדירקטוריון. המלצתנו עולה בקנה אחד עם תפיסתנו בדבר מיקוד אחזקות המדינה במספר קטן יותר של חברות עסקיות, והיא מותנית בכך שהעירייה תבטיח להמשיך ולקיים את המפעלים של החברה לאחר שתחזיק בכל מניותיה ובכך שתפעל לפתחה.
המלצה	**מכירת מניות המדינה בחברה לעיריית תל-אביב-יפו.**

9.9. נכסים מ.י. בע"מ

נתונים כלליים[526]	שנת ייסוד: 1969 חלוקת מניות: מניות רגילות: מדינת ישראל – 100% השר האחראי: שר האוצר סך כל המאזן (2015): 161,620 ש"ח מספר עובדים: 0 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 9
תיאור החברה ודיון בעתידה	נכסים מ.י. בע"מ היא חברה ממשלתית שהוקמה במטרה להחזיק נכסים בעבור מדינת ישראל. מאז שנת 1993 הוטל עליה לייעץ לשר האוצר בעניין מניות המדינה בבנקים שבהסדר ולבצע את הוראותיו בנוגע למכירתן. עד שנת 2012 שילמה החברה גמול לחברי ועדות מניות הבנקים המתמנות מכוח החוק, ואמורות לייצג את האינטרסים של המדינה במניות הבנקים שבהן היא מחזיקה.[527] דירקטוריון החברה מאויש, בין השאר, על ידי בכירים במשרד האוצר ובראשם החשב הכללי, שהוא יושב-ראש הדירקטוריון. המדינה החזיקה במניותיהם של הבנקים שקרסו בשנת 1983: בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק הפועלים בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ ובנק המזרחי המאוחד בע"מ (כשמו אז), במסגרת הסדר שגובש לפתרון המשבר הפיננסי הקשה. במרוצת השנים מכרה החברה את רובן המכריע של מניות אלה. בעת כתיבתן של שורות אלה החברה מטפלת בכ-6.028% מהון המניות של בנק לאומי וב-6.46% מזכויות ההצבעה שבידי מדינת ישראל. בנובמבר 1988 הועברו נכסי החברה ל"ענבל חברה לביטוח בע"מ" (ראו להלן) שמשמשת מאז נאמן שלהם. באוקטובר 1999 מונתה "ענבל" על ידי ממשלת ישראל לנהל את ענייניה השוטפים של נכסים מ.י. בע"מ, בכפוף להחלטות הדירקטוריון ולכתב התחייבות שאמור היה להיחתם בין חברת "ענבל" לבין המדינה. חברת "ענבל" נושאת בהוצאות החברה תמורת עמלת ניהול שהיא מקבלת ממדינת ישראל.[528] בעשור הקודם ביקש אגף החשב הכללי להביא לפירוק החברה אך הדרג הנבחר בלם ניסיון זה.[529] בשל הצמצום הניכר בהיקף המניות שהמדינה מחזיקה בבנקים ובהתחשב בעובדה שחברה ממשלתית אחרת משמשת נאמן של החברה, אנו מסופקים אם יש צורך ממשי להמשיך ולקיים את נכסים מ.י. בע"מ במתכונת הנוכחית וסבורים שיש להביא לפירוקה, בין שמניות המדינה בבנק לאומי תימכרנה בעתיד הקרוב ובין שלא. היה ולא תימכרנה המניות, אנו מציעים להעביר את הטיפול בהן לידי

	חברת "ענבל", המשמשת כאמור נאמן החברה ולפיכך מעורה מאוד בענייניה ובניהולה. לחברת "ענבל" גם יש ניסיון בתחום הבנקאי בשל טיפולה בפירוק של בנק החקלאות לישראל.
המלצה	**יש לפרק את החברה ולהעביר את הטיפול במכירה של מניות המדינה בבנק לאומי לישראל בע"מ לידי ענבל חברה לביטוח בע"מ, אם יתרת מניות המדינה בבנק לא תימכרנה בעתיד הקרוב.**

9.10. ענבל חברה לביטוח בע"מ

נתונים כלליים[530]	שנת ייסוד: 1978 חלוקת מניות:[531] מניות רגילות: מדינת ישראל – 100% השר האחראי: שר האוצר סך כל המאזן (2015): 104,530,000 ש"ח מספר עובדים (2015):[532] 164 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 11
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה ממשלתית שהיא למעשה יחידה באגף החשב הכללי במשרד האוצר – בראשות הדירקטוריון שלה יושב החשב הכללי. החברה מסייעת למשרד האוצר במימוש מטרותיו באמצעות מתן שירותי ייעוץ, ניהול ותפעול בתחומים כמו ביטוח (בעיקר במקרים של כשל שוק), ניהול נכסים וניהול סיכונים.[533] בין השאר, החברה מנהלת את חברת נכסים מ.י. בע"מ בנאמן (ראו לעיל), את הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה[534] ואת מערך ההלוואות והפיקדונות של המדינה.[535] החברה מסייעת לממשלה לנהל את החוב הממשלתי ולהנפיק אגרות חוב בשוק המקומי,[536] וכן לקדם מיזמים בתחומי התשתית בשיתוף המגזר הפרטי.[537] נוסף על כך היא מספקת שירותי מחשוב ובקרה למרכז ההשקעות במשרד הבלבלה והתעשייה ולמשרד התיירות.[538] בעשור הקודם החלה החברה לעסוק גם ברכש כרטיסי נסיעה לבכירים בשירות המדינה, בחברות ממשלתיות, בתאגידים סטטוטוריים, בקופות חולים ובאוניברסיטאות; למעשה היא מנהלת סוכנות נסיעות ממשלתית.[539] עוד הוטל על החברה לסייע בפירוק חברה ממשלתית אחרת – בנק החקלאות לישראל.[540] לפני שנים אחדות הוגדרה החברה כזרוע ביצועית של הממשלה ולפיכך היא יכולה להתקשר ללא מכרז עם משרדי הממשלה בתחומי הפעילות שהוגדרו בהסכם המסגרת שלה עם הממשלה.[541] תקנות רגולטוריות מקומיות ובין-לאומיות חייבו את מדינת ישראל להגדיר את היחידה כחברה בע"מ כדי לעסוק הן ברכש ביטוח והן ברכש של כרטיסי נסיעה. מאחר שהחברה עוסקת בעיקר ברכש אין הצדקה כלכלית להפריטה, שכן הפרטה תוביל לעלייה במחירי המוצרים: קבלן חיצוני שיבצע את הרכש יגבה עמלה כדי להרוויח, כך שכדאיותה הכלכלית של ההפרטה למדינה צפויה להיות שלילית.[542] פועלה של החברה בתחומים אחרים, כמו קידום מיזמי תשתית בשיתוף המגזר הפרטי, נועד לאפשר העסקה של גורמי מקצוע שונים באופן גמיש יותר ובשכר גבוה יותר מאלה הנהוגים בשירות המדינה.[543]

	במצב עניינים זה אנו סבורים כי יש להמשיך ולקיים את "ענבל" כחברה ממשלתית בבעלות מלאה ואנו מודעים לצורך לאפשר למשרד האוצר מידה מסוימת של גמישות בפעילותו. עם זאת, אנו סבורים כי יש להימנע ממצב שבו תחומי פעילות ואחריות רבים מדי מועברים לטיפולה של החברה על בסיס פרשנות מרחיבה של תפקידיה.
המלצות	**1. יש להשאיר את החברה בבעלות ממשלתית מלאה של המדינה.** **2. יש לאמץ פרשנות מצמצמת של המשימות והתפקידים שאפשר להטיל על החברה.**

9.11. קרן הרשב"י ומורשתו בע"מ (חל"צ)

נתונים כלליים[544]	שנת ייסוד: 2011 חלוקת מניות: מדינת ישראל – 100% השרים האחראים: שר האוצר והשר לשירותי דת מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 12
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה בבעלות ממשלתית מלאה, שנוסדה לטיפול במתחם הקבר של התנא רבי שמעון בר-יוחאי (רשב"י) בהר מירון, בסמוך למושב מירון בגליל העליון, ולטיפול בו. המתחם כולל את קבר הרשב"י ואת קבר בנו אלעזר, והוא האתר המתויר ביותר מקרב האתרים הקדושים ליהודים בארץ-ישראל לאחר הכותל המערבי בעיר העתיקה בירושלים. מדי שנה בל"ג בעומר, יום פטירתו של הרשב"י, נערכת במתחם הקבר הילולה שבה נוטלים חלק מאות אלפי משתתפים. במשך השנה נערכים במתחם אירועים במועדים נוספים.[545] החברה הוקמה על פי החלטת ממשלה בחודש נובמבר 2011, בעקבות דו"ח של מיוחד מבקר המדינה מחודש דצמבר 2008, שעסק במצב של מתחם קבר הרשב"י. לפני הקמת החברה נשא המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים (ראו לעיל) באחריות לטיפול באתר ולהפעלתו. הדו"ח עסק במצב המורכב השורר במתחם והצביע על שורה של כשלים ובעיות: מחלוקת בין ארבעה גופים פרטיים על הבעלות במתחם – מבנה הקברים ושטח של חמישה דונמים בסמוך להם, קושי בניהול המתחם ובאחזקה ראויה שלו בעקבות המחלוקת, עברות בנייה, התנהלות לקויה של המועצה האזורית "מרום הגליל" שבשטחה המתחם, אי-טיפול בליקויים במערך כיבוי האש במתחם, מחדלים בניהול ההילולה בל"ג בעומר והפרות של הוראות חוק השמירה על המקומות הקדושים ושל תקנות השמירה על מקומות קדושים: לינה במקומות אסורים, אכילה ושתייה במקומות אסורים, נוכחות קבצנים במתחם והימצאותם של רוכלים במתחם ללא רישיון.[546] תחילה הייתה החברה תחת אחריותו של משרד התיירות; בחודש נובמבר 2014 היא הועברה לאחריותו של המשרד לשירותי דת.[547] בחודש דצמבר 2013 חתם שר האוצר על צו שהפקיע את מתחם קבר הרשב"י והעבירו לידי החברה;[548] ברם בחודש אפריל 2016 בוטל צו זה על ידי בג"ץ, שהציע למדינה לבנות דגם ניהול ניסיוני בעבור האתר במקום להפקיע אותו.[549] שלושה חודשים לפני כן החליטה הממשלה להביא לפירוק החברה ולהעביר את תחומי אחריותה לידי המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים.[550]

	אנו סבורים כי החלטת הממשלה לפרק את החברה היא צעד בכיוון הנכון, שכן רצוי ועדיף לרכז את הטיפול בכלל האתרים הקדושים ליהודים בארץ בגוף אחד – דפוס פעילות יעיל יותר – בתנאי שתובטח אחזקתם הראויה של כלל האתרים ובהם קבר הרשב"י. עם זאת, כאמור לעיל, אנו מציעים שהדבר ייעשה על ידי אגף לפיתוח מקומות קדושים ולשימורם, שיוקם במסגרת החמ"ת ולא במסגרת עמותה. כמו כן, על המדינה להגיע להסכמות עם בעלי ההקדשות במתחם על אופן ניהולו ואחזקתו בכפוף להחלטות בית המשפט.
המלצות	**1. יש ליישם את החלטת הממשלה בדבר פירוק החברה.** **2. יש להטיל את המשימות שהוטלו על החברה בעת הקמתה על האגף לפיתוח המקומות הקדושים ולשימורם, שיוקם בחמ"ת ויפעל במקום המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, שאותו אנו ממליצים לפרק.** **3. יש להמשיך לפתח את האתר ולהקפיד על אחזקתו הראויה בהסכמה ובתיאום עם בעלי ההקדשות הטוענים לחזקה בו, בכפוף להחלטות בית המשפט בנדון.**

9.12. קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד

נתונים כלליים[551]	שנת ייסוד: 1962 חלוקת מניות: מניות יסוד: מדינת ישראל – 50% הברון בנימין דה רוטשילד – 50% השר האחראי: שר האוצר מספר עובדים (2010): 0 מספר מרבי של דירקטורים מטעם המדינה: 7
תיאור החברה ודיון בעתידה	זוהי חברה מעורבת, בבעלות משותפת שווה של מדינת ישראל ושל משפחת הברון בנימין דה רוטשילד, שהוקמה במטרה לפתח את שטח קיסריה ולתמוך במיזמי השכלה גבוהה במדינת ישראל. לחברה שתי חברות בנות: החברה לפיתוח קיסריה[552] והחברה לנכסי קיסריה.[553] שתי חברות אלו גובות הכנסות בעבור פיתוח היישוב קיסריה והאזורים הסמוכים לו, המועברות לחברה האם ומשמשות למימון תכניות באחד משלושה תחומים עיקריים:[554] הגדלת הנגישות של השכלה גבוהה לאוכלוסיות חלשות;[555] פיתוח אחריות, מנהיגות ויזמות חברתית בקרב צעירים וסטודנטים;[556] וקידום מצוינות אקדמית.[557] כמו כן החברה מעורבת בקידום מיזמים מיוחדים.[558] המקורות התקציביים של החברות הבנות כוללים הכנסות מעסקאות נדל"ן לצורכי מגורים, תעשייה ונופש; וכן הכנסות מדמי שירות שהתושבים ובעלי העסקים בשטחי קיסריה משלמים בעבור שירותים מוניציפליים. כספים שאינם מיועדים לממן את פעילות החברה מושקעים על ידי הקרן בנכסים פיננסיים. ענייני הקרן מנוהלים על ידי מועצת נגידים שבראשה יושב הברון רוטשילד.[559] הברון אברהם בנימין אדמונד ג'יימס דה רוטשילד ("הנדיב הידוע") רכש קרקעות רבות בארץ ישראל בהיקף של יותר מחצי מיליון דונם, ורובן נתרם למדינת ישראל לאחר הקמתה. בשנת 1924, החברה להתיישבות היהודים בארץ ישראל (פיק"א) מיסודו של "הנדיב הידוע" קיבלה את זכויות החכירה של חברת ההתיישבות היהודית (יק"א) בקרקעות באזור קיסריה ששטחן עומד על כשלושים אלף דונם, שלוש שנים

לאחר שיק"א קיבלה את הקרקעות לחכירה מממשלת המנדט הבריטי. בשנת 1952 הקימה פיק"א את החברה לפיתוח קיסריה במטרה לרכוש זכויות בשטח קיסריה ולפתחו.[560]

בחודש אוקטובר 1958 חתמו ממשלת ישראל והברון אדמונד דה רוטשילד, נכדו של "הנדיב הידוע", על זיכרון דברים שלפיו שני הצדדים יפעילו בצוותא את החברה לפיתוח קיסריה לתקופת ניסיון בת שלוש שנים במטרה לפתח את אדמות קיסריה. בחודש ינואר 1962, בתום תקופת הניסיון, נחתם הסכם לשיתוף פעולה בין שר האוצר לוי אשבול בשם ממשלת ישראל לבין הברון אדמונד דה רוטשילד למשך 15 שנה, שלפיו תוקם קרן שתקבל לידיה את הזכויות במקרקעין בשטח קיסריה מממשלת ישראל ומפיק"א, שהחברה לפיתוח קיסריה תפעיל כסוכנת של הקרן, ושפירות פעילותה של החברה לפיתוח קיסריה ישמשו לקידום ההשכלה הגבוהה בישראל. בסוף אותה שנה הוחכרו רוב אדמות קיסריה לפיק"א לתקופה של מאתיים שנה החל בשנת 1948. כמו כן, בחודש נובמבר 1962 הוקמה הקרן כחברה פרטית בבעלות שווה של המדינה ושל הברון רוטשילד והיא קיבלה לרשותה מפיק"א את הזכויות במקרקעין בשטחי קיסריה ואת הבעלות בחברה לפיתוח קיסריה. בשנת 1976 הוארך שנית ההסכם שנחתם בין הממשלה לבין הברון רוטשילד בחודש ינואר 1962 – עד שנת 1992, ובשלישית בשנת 1989 – עד שנת 2022. לאחר פטירתו של הברון אדמונד דה רוטשילד בשנת 1997 הועברו המניות בקרן שהיו בבעלותו לידי בנו, הברון בנימין דה רוטשילד.[561]

דו"ח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2011 הצביע על כך שההסכם שנחתם בשנת 1989 בין ממשלת ישראל לבין הברון רוטשילד קובע שהקרן תקצה כסף לקידום מטרותיה רק מהפירות שתשיג מהשקעותיה הפיננסיות. זאת, בניגוד לקביעה בהסכם בין שני הצדדים משנת 1962, שלפיה כל הפירות המופקים מפיתוח הקרקעות בקיסריה יוקצו לקידום מטרותיה, ובלי שתזכיר ההתאגדות של הקרן שונה בהתאם. בהמשך לכך הצביע הדו"ח על כך שבשנים 2005–2010 העבירה הקרן כספי תרומות בהיקף נמוך מזה שאליו התחייבה במסגרת ההסכם שעליו חתמה בשנת 1989, ובהיקף קטן במידה ניכרת בהשוואה לסך הכנסותיה. הקרן צברה אפוא הון רב בלי להשתמש בחלק ניכר ממנו.[562]

נוסף על כך תרמה הקרן כספים לטובת תכניות ומיזמים שאינם קשורים במישרין לקידום ההשכלה הגבוהה, למשל: תכניות לקידום נוער בסיכון. זאת, בלי ששונו מסמכי היסוד שלה ובלי לקבל את הסכמתם של שר האוצר ושל שר המשפטים לשינוי זה. כמו כן, כאשר הוקמה החברה היא קיבלה פטור ממס הכנסה וממס שבח מקרקעין במסגרת ההסכם בין הממשלה לבין הברון רוטשילד ובלי שהפטור יעוגן בחקיקה. זאת, בתמורה להשקעה של רווחי הקרן במיזמים בתחום ההשכלה הגבוהה. בשנים האחרונות התגלעה מחלוקת משפטית חריפה בין מדינת ישראל לבין משפחת דה רוטשילד באשר למיסוי של רווחי הקרן: המדינה ביקשה לגבות מהחברה מסים בגין הכנסות שהיו לה בשנים 2004–2008 ושאינן קשורות במישרין למטרותיה המקוריות – מכירת קרקעות ורווחים מניהול השקעות פיננסיות. ליקויים נוספים שעליהם הצביע דו"ח המבקר בנוגע לקרן הם היעדר תכנית פעולה, היעדר תכנית מתאר מאושרת לאדמות קיסריה והימנעות של הקרן מתשלום דמי חכירה בעבור הקרקעות שבהן היא מחזיקה במשך עשרות שנים.[563]

בשנות קיומה של הקרן היא רשמה הישגים לא מבוטלים הן בפיתוח קיסריה והן בקידום ההשכלה הגבוהה. עם זאת, אנו מטילים ספק בצורך של הממשלה להחזיק במניות של חברה מהסוג של הקרן, על אחת כמה וכמה במחיר של ויתור על הכנסות

	ממסים ומתשלומים נוספים תמורת מתן תרומות בהיקף קטן יחסית לקידום מיזמים בתחום ההשכלה הגבוהה.[564] כפי שציינו במבוא, גם אם במצבים מסוימים אנו רואים בחיוב את מעורבות המדינה בפיתוח חבלי ארץ ואתרים מסוימים – במטרה לעודד את המגזר העסקי להשקיע בהם בשלבים מתקדמים יותר – שטחי קיסריה מפותחים משמעותית מכפי שהיו בעת ההקמה של הקרן ונראה שאפשר להמשיך ולפתחם גם בלי שהמדינה תחזיק במחצית ממניות הקרן ובלי שהיא תיוצג במועצת הנגידים שלה. גם מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל התפתחה והשתנתה ללא הכר מאז הוקמה הקרן והיא נהנית ממקורות תקצוב מגוונים. משפחת רוטשילד תוכל להמשיך ולתרום להשכלה הגבוהה גם אם הקרן תהיה בבעלותה המלאה. נוסיף ונציין כי מתן פטור ממסים עשוי ליצור עיוותים ויש טעם לפגם באי-הסדרתו במסגרת חוק בהקשר של הקרן. בספי המסים שאפשר לגבות מהקרן יכולים לשמש את המדינה למטרות שונות, לרבות קידום ההשכלה הגבוהה. אם כן, איננו מוצאים הצדקה להמשך מעורבותה של הממשלה בטווח הארוך בפעילות הקרן ולמתן הפטור לקרן מתשלום מסים ומתשלומים נוספים, במיוחד בהתחשב בממצאים של מבקר המדינה בעניין החברה. על כן, אנו ממליצים שלא להאריך את ההסכם עם הקרן מעבר לשנת 2022, ואם אפשר – לפעול לקיצורו. במסגרת זו מוצע כי מדינת ישראל תמכור את מניותיה בחברה למשפחת הברון רוטשילד. כמו כן, אנו סבורים כי יש לפעול בהקדם לכך שהדו"חות הכספיים של הקרן ייחשפו לציבור, גם אם הדבר ידרוש שינויי חקיקה. כל עוד הממשלה מחזיקה במניות של חברה, אנו בדעה שנתוניה הכספיים צריכים להיות חשופים לציבור, למעט במקרים חריגים.
המלצות	**1. יש לנקוט צעדים לפרסום הדו"חות הכספיים של החברה.** **2. יש להימנע מהארכת ההסכם בין ממשלת ישראל לבין משפחת רוטשילד בעניין החברה מעבר לשנת 2022 ואף יש לקצרו אם הדבר אפשרי.** **3. יש לבטל את הפטור מתשלום מסים שהחברה נהנית ממנו.** **4. יש למכור את מניות המדינה בחברה למשפחת הברון רוטשילד.**

הערות

1 **דין וחשבון הוועדה להכנתה של הצעת חוק חברות ממשלתיות** (להלן: דו"ח ועדת ברק) (ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הארי ומיכאל סאקר, 1970), עמ' 10; **דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2014: דו"ח מס' 54** (ירושלים: רשות החברות הממשלתיות, 2015) (להלן: דו"ח מס' 54 על החברות הממשלתיות) באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib/GCA_CompaniesReport_2014.pdf (21.10.2015);
"מידע על החברות" באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://mof.gov.il/GCA/CompaniesInformation/Pages/default.aspx (5.1.2017);
כן ראו רקע היסטורי לפעילותן של החברות הממשלתיות בישראל בנספח ב' לנייר המדיניות.

2 בהתחשב בהיקף הרחב של הסוגיה, לא תידונה במחקר זה חברות בבעלות ממשלתית מלאה או חלקית המצדיקות מחקר נפרד, אם בשל המורכבות של פעילותן, אם בשל היקפה הרחב ואם בשל מעטה החשאיות האופף את פעילותן בנושאים ביטחוניים רגישים: איסורד בע"מ, א.ת. אפיקי תקשורת בע"מ, דואר ישראל והחברות הבנות שלה, החברה הישראלית לחקר מדעי החיים בע"מ, התעשייה האווירית לישראל ואלתא - החברה הבת שלה, התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) והחברות הבנות שלה, חברת החשמל לישראל והחברות הבנות שלה, חברת נמל אשדוד בע"מ, חברת נמל חיפה בע"מ, חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ והחברה הבת שלה, מקורות חברת המים בע"מ והחברות הבנות שלה, נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ, נתיבי ישראל בע"מ, נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ (נת"ע), עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ לרבות דיור מוגן ורווחה לקשיש בע"מ (חל"צ) וחברות עירוניות העוסקות בדיור ובשיכון: חלד, חלמיש, פרזות ושקמונה, ערים חברה לפיתוח עירוני בע"מ, רותם תעשיות בע"מ, רכבת ישראל בע"מ והחברות הבנות שלה, רפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ, שביט בע"מ, תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ והחברה הבת שלה. עם זאת, אנו מאמינים כי העקרונות המוצגים במסמך להצדקה של בעלות ממשלתית בחברות תקפים בעבור כל החברות שהמדינה מחזיקה במניות שלהן.

3 למסגרת מושגית כללית על אודות חברות ראו נספח א' למחקר המדיניות.

4 ידידיה צ' שטרן, **הבעלות בחברה העסקית: תיאוריה, דין ומציאות** (ירושלים, רמת גן ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה, הוצאת אוניברסיטת בר-אילן וההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, 2008), עמ' 16, 57-59, 64-66, 72, 106-108.

5 יוסף גרוס, **חוק החברות החדש** (מהדורה רביעית) (תל אביב: תאגידים, 2007), עמ' 42, 44; שטרן (ה"ש 4 לעיל), עמ' 125, 128, 133; ידידיה צ' שטרן, **תכלית החברה העסקית** (ירושלים, רמת גן ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה, הוצאת אוניברסיטת בר-אילן וההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, 2009), עמ' 17, 19-20, 24. על פי התאוריה האמורה, מקור ההעדפה של בעלי המניות נעוץ בעולם החברות של המאה התשע-עשרה, עת נשלטו רוב החברות על ידי מספר קטן של בעלי מניות שגם הכירו מקרוב את החברה וגילו מעורבות רבה בניהול ענייניה. לעומת זאת, בעשורים האחרונים, המניות של חברות רבות מוחזקות בידי מספר רב של בעלים, שחלקם הגדול אינם יכולים ואינם מעוניינים להתערב בניהולן השוטף וארוך-הטווח כאחד. ראו שטרן (ה"ש 4 לעיל), עמ' 100-101, 106-108. בהמשך לכך נטען כי אמנם בעלי המניות מספקים לחברה הון, שהוא תשומה הכרחית, אך גם התשומות של העובדים, של המנהלים ואף של הקהילה והציבור שבקרבם החברה פועלת הכרחיות לקיומה. אשר לטענה שלפיה בעלי המניות רגישים במיוחד לביצועי החברה, הרי שגם ספקי תשומות נוספים רגישים להם. כמו כן, לבעלי המניות יש אפשרות להשקיע לטווח קצר בכמה חברות ולהחצין עלויות, ואילו עובדים, מנהלים, ספקים, צרכנים, קהילות וחברות יכולים לפתח בה תלות ארוכת-טווח מסוגים שונים, ללא יכולת דומה לבזר השקעות ולהקטין סיכונים. ראו שטרן, 2008 (ה"ש 4 לעיל), 77-78, 83-90; שטרן, 2009, עמ' 42-55.

6 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises (2015 Edition) (Paris: OECD Publishing, 2015), p.12, 29.
חברי ועדת ברק היו מסויגים מהשימוש בביטוי "חברה ממשלתית" אך לא הצליחו למצוא ביטוי מוצלח יותר. הם סברו כי הבעלות במניות של חברות ממשלתיות נמצאת בידי מדינת ישראל. ראו דו"ח ועדת ברק (ה"ש 1 לעיל), עמ' 40. ברם, האישיות המשפטית הנקראת "מדינת ישראל" מקבלת צורה ומשמעות מעשית באמצעות קיומה ופועלה של הרשות המבצעת, הלא היא הממשלה. עם זאת, הגדרת המדינה כבעלים של החברות הממשלתיות מצביעה על הצורך שלהן לפעול לטובת ציבור רחב של אזרחים בראייה ארוכת-טווח, ולא רק לטובת אלו המזוהים פוליטית עם הממשלה או עם הקואליציה השלטונית שקיומן מוגבל בזמן. היותה של חברה ממשלתית אישיות משפטית נפרדת מאפשרת לה להיות מוגבלת פחות בפעילותה השוטפת על ידי המדיניות של ממשלה פלונית ועל ידי רצונותיהם של השרים האחראיים, וכך גם לפעול, לפחות תאורטית, על פי שיקולים עסקיים לטובת ציבור רחב (ראו דיון להלן).

7 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (ה"ש 6 לעיל), עמ' 12. בהקשר זה יצוין כי הצורך לכונן הסדר חוקי שיאזן בין גמישות ועצמאות של החברה הממשלתית לבין יכולת המדינה לשלוט בה ולפקח עליה היה העיקרון הכללי שעל בסיסו ניסחה ועדת ברק את הצעת חוק החברות הממשלתיות לפני יותר מ-45 שנה. ראו דו"ח ועדת ברק (ה"ש 1 לעיל), עמ' 23-26.

8 המספר כולל חברות ממשלתיות, חברות מעורבות וחברות בנות ממשלתיות. ראו "מידע על החברות" באתר של רשות החברות הממשלתיות (ה"ש 1 לעיל).

9 **דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2015** (ירושלים: רשות החברות הממשלתיות, 2016), עמ' 32-34.

10 דו"ח מס' 54 על החברות הממשלתיות (ה"ש 1 לעיל), עמ' 21. המספר אינו כולל את העובדים בחברות המעורבות.

11 כך, למשל, הועסקו בשנת 2014 בתעשייה האווירית יותר מ-16 אלף עובדים ובנתג"ז הועסקו פחות ממאה עובדים; ראו שם, שם.

12 ראו סעיף 1 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. בנוסף להגדרות המצויות בסעיף 1 לחוק, קובע סעיף 61(א) לחוק כי "לעניין חוק זה יראו כחברה ממשלתית גם-
(1) רשות המים הארצית כמשמעותה בסעיף 46 לחוק המים, התשי"ט-1959;
(2) חברה שמחצית מכוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות מחצית ממספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה ורבע לפחות מכוח ההצבעה או הזכות למנות רבע לפחות ממספר הדירקטורים הם בידי רשות מקומית או בידי חברה שבשליטתה."

13 ראו סעיף 5 לחוק החברות הממשלתיות.

14 ראו סעיף 6 לחוק החברות הממשלתיות.

15 ראו סעיף 11 לחוק החברות הממשלתיות.

16 אפשר לצרף לוועדה עוד שני חברים; ראו סעיפים 59א-59ב לחוק החברות הממשלתיות.

17 ראו סעיפים 59ח, 59י, 59יד לחוק החברות הממשלתיות.

18 ראו סעיף 63 לחוק החברות הממשלתיות. האפשרות לפטור חברה ממשלתית מכל ההוראות של חוק זה, גם אם באישור של הממשלה ושל ועדת הכספים של הכנסת, נראית בעייתית מאוד.

19 ראו סעיף 71 לחוק החברות הממשלתיות.

20 ישנן כמה חברות שעליהן אחראי שר האוצר לבדו.

21 ראו את ההנמקות של ועדת ברק בעניין זה: דו"ח ועדת ברק (ה"ש 1 לעיל), עמ' 33-35; ריאיון עם עוה"ד דוידה לחמן-מסר, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לעניינים כלכליים ופיסקליים, 4.12.2014.

22 ראו סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות. סעיף 21 לחוק החברות הממשלתיות קובע כי משך כהונתו של דירקטור עומד על שלוש שנים וכי אפשר למנותו מחדש בתום כהונתו.

23 ראו סעיף 4 לחוק החברות הממשלתיות.

24 ראו סעיף 106 לחוק החברות; ריאיון עם עוה"ד פרופ' יוסף (יוסי) גרוס, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב ובעלים שותף במשרד גרוס, קליינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות', 2.6.2015.

25 הוראות החוק הישראלי בעניין זה עולות בקנה אחד עם הנחיות OECD. ראו OECD Guidelins on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (ה"ש 6 לעיל), עמ' 18, 26, 34-35, 69, 71-72.

26 עם זאת, קשה להעלות על הדעת מצב שבו אדם, שמונה לתפקיד דירקטור בחברה בבעלות ממשלתית על ידי השרים האחראים על אותה חברה, יהיה מנותק לחלוטין מהשפעה רעיונית ופוליטית של השרים שמינו אותו בבואו לקבל החלטות בעניין החברה.

27 ראו סעיף 20(א) לחוק החברות הממשלתיות. כמו כן, סעיף 25 לחוק קובע כי יושב-ראש דירקטוריון של חברה ממשלתית חייב למסור לשרים האחראים (ולרשות החברות הממשלתיות) דו"ח כתוב על פעולות החברה ועל עבודת הדירקטוריון אחת לחצי שנה או בכל עת לפי דרישתם. סעיף 32(א) לחוק קובע, בין השאר, כי הממשלה תנסח את הכללים לקביעת תנאי שכרם של עובדים בחברות הממשלתיות ותאשר את תנאי השכר שנקבעו על ידי הדירקטוריונים, וכי השרים האחראים רשאים לדרוש מהדירקטוריון להעלות על סדר יומו נושאים לדיון. סעיף 34(א) לחוק קובע כי יושב-ראש הדירקטוריון חייב להגיש לשרים (ולרשות החברות הממשלתיות) הצעת תקציב שנתית, תכניות פעולה של החברה, מאזן, דו"ח רווח והפסד, דו"ח על המשאבים ועל השימוש בהם והעתק מהפרוטוקולים של הדירקטוריון. סעיפים 20(ב) ו-35(א) לחוק מחייבים את הדירקטורים ואת יושב-ראש הדירקטוריון לדווח לשרים ולגורמים נוספים על עניינים של החברה שנתגלו בהם לכאורה פגיעה בחוק או פגיעה בטוהר המידות.

28 סמכות זו הופעלה באופן חריג בשנת 1982, עת החליטה הממשלה שחברת התעופה "אל על", שבאותה עת הייתה בבעלות ממשלתית, לא תטוס בשבת. ראו ריאיון עם עוה"ד פרופ' יוסף גרוס (ה"ש 24 לעיל). יש לציין כי ההוראה לפעול על פי שיקולים עסקיים אינה חלה על חברה ממשלתית שמסמכי היסוד שלה אוסרים חלוקת רווחים. עוד נקבע כי "בחברה ממשלתית שאחת ממטרותיה היא לספק לציבור מצרכים או שירותים שלא על מנת להפיק רווחים, רשאית הממשלה להחליט שתפעל בהשגת מטרה זו לפי הכללים המחייבים אדם הממלא תפקיד ציבורי על-פי דין"; ראו סעיף 4 לחוק החברות הממשלתיות.

29 דו"ח ועדת ברק (ה"ש 1 לעיל), עמ' 87-90.

30 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (ה"ש 6 לעיל), עמ' 18-19, 20-21, 33-35, 45-50.

31 על ההיגיון שמאחורי הקמת רשות החברות הממשלתיות ראו דו"ח ועדת ברק (ה"ש 1 לעיל), עמ' 36. קיומה של יחידה ממשלתית המטפלת במרוכז בחברות שבבעלות ממשלת ישראל עולה בקנה אחד עם ההנחיות של OECD. מתכונת פעולה זו מאפשרת לממשלה ליישם מדיניות בעלים באופן ברור ואחיד למדי ומאפשרת לצבור ידע ומומחיות בנושאים רלוונטיים - זאת, כשהיחידה נהנית מהסמכויות הדרושות לה ופועלת מכוח חוקים או תקנות. ראו OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (ה"ש 6 לעיל), עמ' 18, 35-36.

32 מדובר באגודה לתרבות הדיור, במרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, במתימו"פ (מרכז התעשייה הישראלית למחקר ולפיתוח) ובקרן למורשת הכותל המערבי. סעיף 60 לחוק החברות הממשלתיות קובע כי הוראות החוק תחולנה, בשינויים המחויבים, גם על חברות ללא הון מניות וגם על תאגידים שאינם חברות, וזאת אם המדינה, חברה ממשלתית או חברה בת ממשלתית שולטת בהם או משתתפת בהם, למעט גופים שהוקמו בחוק.

33 ראו סעיף 54 לחוק החברות הממשלתיות.

34 תפקידי הרשות כוללים מתן חוות דעת לממשלה ולוועדת הכספים של הכנסת באשר להקמה של חברה ממשלתית חדשה (סעיף 5 לחוק), מתן חוות דעת על החלטות של חברה ממשלתית הטעונות אישור ממשלה ומתן תעודה לחברה על קבלת החלטות כאמור (סעיף 11 לחוק), ייעוץ לממשלה בנוגע לפירוק מרצון של חברה ממשלתית או בנוגע למכירת מניות שהמדינה מחזיקה בחברה (סעיף 14 לחוק), מתן חוות דעת לממשלה בעניין החלטה של חברה ממשלתית למכור מניות בחברה בת שלה (סעיף 15א לחוק) ועוד.

35 זאת בתנאי שיותר מרבע מכוח ההצבעה באספה הכללית של החברה המעורבת, או הזכות למנות יותר מרבע ממספר הדירקטורים שלה, נתונים בידי המדינה.

36 ראו סעיף 55 לחוק החברות הממשלתיות.

37 ראו סעיף 27(ב) לחוק החברות הממשלתיות.

38 ראו סעיף 26(ב) לחוק החברות הממשלתיות.

39 יחידות הקו הן אנרגיה ותקשורת, בינוי וסביבה, חשמל ותחבורה, ביטחון ותיירות; יחידות המטה הן הלשכה המשפטית, כספים ובקרה, שכר וכוח אדם, דירקטורים.

40 ראו **דו"ח על פעולות רשות החברות הממשלתיות בשנת 2014** (ירושלים: רשות החברות הממשלתיות, 2015), עמ' 11-12.

41 הבעיות הקשורות לתפקוד הרשות כוללות היעדר פיקוח מספק על הממשל התאגידי בחברות, מעורבות-יתר של הרפרנטים של הרשות בניהול חלק מהחברות עצמן במקום הנהלותיהן, היעדר הבחנה מספקת בין חברות שהיקף פעילותן גדול לבין חברות שהיקף פעילותן קטן והטלת חובות דיווח דומות על חברות משני הסוגים באופן המכביד על החברות הקטנות, היעדר תשומת לב מספקת לחברות הקטנות, קידום רעיון "נבחרת הדירקטורים" במטרה לנתק את ניהול החברות מהפוליטיקה המפלגתית - לעתים במחיר של הזנחת צדדים אחרים של הבקרה על פעילות החברות, ללא חקיקה שתעגן את איתור המועמדים לתפקיד הדירקטורים במסגרת "הנבחרת". ראו **מבקר המדינה - דו"ח ביקורת שנתי 63א** (ירושלים: משרד מבקר המדינה, אוקטובר 2012), עמ' 43-46; ריאיון עם גיורא דש, מנכ"ל הרשות לחינוך ולהכשרה ימיים, ועם סגניתו ליאורה צוקר-לוטבק, 31.5.2015; ריאיון עם אריה וצלר, מנכ"ל החברה לחינוך ימי, 2.7.2015; ריאיון עם לילך כהן, מנכ"ל החברה לניהול קרן השתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח, 2.9.2015; ריאיון עם עוה"ד דוידה לחמן-מסר (ה"ש 21 לעילן); ריאיון עם בני סאסי, מנכ"ל החברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ, 26.5.2015; ריאיון עם ד"ר אורי פריזלנדר, לשעבר מנכ"ל המכון הגיאופיסי לישראל, 20.9.2015; ריאיון עם ראובן צדוק, מנכ"ל האגודה לתרבות הדיור, 2.11.2015. המרואיינים העלו טענות שונות בנוגע לתפקוד של רשות החברות הממשלתיות; חלקן חזרו על עצמן. בעיה נוספת שבה נתקלנו במשך המחקר היא היעדר נתונים ומסמכים עדכניים על אודות חלק מהחברות באתר של רשות החברות הממשלתיות.

42 דו"ח על פעולות רשות החברות הממשלתיות בשנת 2014 (ה"ש 40 לעילן), עמ' 12.

43 ישנן חברות ממשלתיות הנתונות לפיקוח מצד גורמים מאסדרים (רגולטורים) נוספים.

44 ביטחון פנים וחוץ, ביטחון משפטי - אכיפה יעילה של חוזים, נגישות למידע ושקיפות, סביבה כלכלית תחרותית ועוד.

45 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (ה"ש 6 לעילן), עמ' 11, 29.

46 שם, עמ' 29. כן ראו State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership (Paris: OECD Publishing, 2015), עמ' 11; ריאיון עם עוה"ד דוידה לחמן-מסר (ה"ש 21 לעילן).

47 ריאיון עם רן כהן, לשעבר שר התעשייה והמסחר, חבר הכנסת ויושב-ראש מכון התקנים הישראלי, 5.10.2014; ריאיון עם עוה"ד ד"ר דוד (דודי) תדמור, בעלים שותף של משרד תדמור ושות' פרופ' יובל לוי ושות', לשעבר הממונה על הגבלים עסקיים, 18.1.2015.

48 ריאיון עם מאיר בינג, המשנה למנכ"ל החברה למתכ"סים, לשעבר סגן ראש אגף התקציבים במשרד האוצר ודירקטור בחברת דואר ישראל, 12.11.2015; ריאיון עם תא"ל במיל' שמעון (שימי) דניאל, מנכ"ל החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ, 18.1.2015; ריאיון עם אלוף במיל' יצחק הראל, לשעבר מנכ"ל חברת רכבת ישראל בע"מ, ראש אגף התקשוב וראש אגף התכנון בצה"ל, 3.11.2014; ריאיון עם אריאל יעקבי, יושב-ראש הסתדרות עובדי המדינה, 29.6.2015; ריאיון עם רן כהן (ה"ש 47 לעילן); ריאיון עם ד"ר עוזי לנדאו, יושב-ראש עמית של הקק"ל, לשעבר מנכ"ל משרד התחבורה, חבר הכנסת, השר לביטחון הפנים, שר האנרגיה והמים ושר התיירות, 19.1.2016; ריאיון עם ד"ר אורי פריזלנדר (ה"ש 41 לעילן); ריאיון עם דניאל שמיל, לשעבר כתב תחבורה ורכז של עיתון "דה מרקר", 10.8.2014.

49 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (ה"ש 6 לעילן), עמ' 29; State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership (ה"ש 46 לעילן), עמ' 11; ריאיון עם חיים (ג'ומס) אורון, לשעבר שר החקלאות וחבר הכנסת, 6.11.2014; ריאיון עם מאיר בינג (ה"ש 48 לעילן); ריאיון עם עוה"ד רוני בר-און, לשעבר שר האוצר, שר הפנים וחבר הכנסת, 27.4.2015; ריאיון עם תא"ל במיל' אהוד גרוס, לשעבר קצין חינוך ראשי בצה"ל, מנהל מוסדות תרבות, יושב-ראש דירקטוריון חדשות 10 ודירקטור בחברת נכסי חיל; ריאיון עם ד"ר מרים (מיקי) הרן, הקריה האקדמית אונו, לשעבר מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה, יושבת-ראש דירקטוריון המועצה הישראלית לצרכנות, מ"מ יושב-ראש דירקטוריון החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ; ריאיון עם רוה"ח פרופ' ירון זליכה, דיקן הפקולטה למִנהל העסקים וראש ההתמחות בחשבונאות, הקריה האקדמית אונו, לשעבר החשב הכללי במשרד האוצר, 24.6.2015; ריאיון עם אריאל יעקבי (ה"ש 48 לעילן); ריאיון עם ד"ר עוזי לנדאו (ה"ש 48 לעילן); ריאיון עם שרון קדמי, לשעבר מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 27.11.2014; ריאיון עם אברהם (בייגה) שוחט, יושב-ראש חברת "סיטיפס", לשעבר שר האוצר ויושב-ראש ועדת הכספים של הכנסת, 11.12.2014; ריאיון עם עוה"ד ד"ר דוד תדמור (ה"ש 47 לעילן).

50 ריאיון עם ד"ר עוזי לנדאו (ה"ש 48 לעילן).

51 ריאיון עם חיים אורון (ה"ש 49 לעיל); ריאיון עם אריאל יעקבי (ה"ש 48 לעיל); ריאיון עם עוה"ד פרופ' יעקב נאמן ז"ל, בעלים מייסד ושותף, משרד הרצוג, פוקס, נאמן, לשעבר שר האוצר, שר המשפטים ומנכ"ל משרד האוצר, 3.9.2014; ריאיון עם ד"ר אורי פריזלנדר (ה"ש 41 לעיל); ריאיון עם אברהם שוחט (ה"ש 49 לעיל); ריאיון עם רוה"ח דורון שורר, לשעבר מנכ"ל משרד התחבורה והממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר, 21.12.2014.

52 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (ה"ש 6 לעיל), עמ' 29; State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership (ה"ש 46 לעיל), עמ' 11. ראו גם סעיפים 59ח-59י לחוק החברות הממשלתיות; ריאיון עם עוה"ד רוני בר-און (ה"ש 49 לעיל); ריאיון עם אלוף במיל' יצחק הראל (ה"ש 48 לעיל); ריאיון עם רן כהן (ה"ש 47 לעיל); ריאיון עם עוה"ד פרופ' יעקב נאמן ז"ל (ה"ש 51 לעיל); ריאיון עם שרון קדמי (ה"ש 49 לעיל); ריאיון עם עוה"ד ד"ר דוד תדמור (ה"ש 47 לעיל).

53 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (ה"ש 6 לעיל), עמ' 29; State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership (ה"ש 46 לעיל), עמ' 11; ריאיון עם פרופ' ברק חרות, מנכ"ל המכון לחקר ימים ואגמים לישראל, 1.12.2015; ריאיון עם ד"ר עוזי לנדאו (ה"ש 48 לעיל); ריאיון עם ד"ר אורי פריזלנדר (ה"ש 41 לעיל).

54 נסייג ונציין כי ישנם גופים במגזר הציבורי הנהנים מהכנסות עצמיות ששיעורן מושפע גם מאיכות השירות או המוצר שהם מספקים.

55 משה בן עטר, "מי צריך את החברות הממשלתיות?", המסע לישראל האחרת (בלוג) - **אתר הארץ**, 13.4.2016: http://www.haaretz.co.il/blogs/moshebatar/1.2914354 (26.4.2016); ריאיון עם עוה"ד אסתי אפלבאום-פולני, לשעבר יושבת-ראש דירקטוריון חברת פארק אריאל שרון בע"מ, 9.3.2015; ריאיון עם עוה"ד רוני בר-און (ה"ש 49 לעיל); ריאיון עם אלוף במיל' יצחק הראל (ה"ש 48 לעיל); ריאיון עם שרון קדמי (ה"ש 49 לעיל). יש לציין כי חברות ציבוריות שמניותיהן נסחרות בשוק ההון נדרשות לפעול באופן שקוף יותר כלפי בעלי המניות שלהן - וזהו יתרון מובהק בהשוואה למידת השקיפות הנהוגה בחברות הממשלתיות.

56 בן עטר (ה"ש 55 לעיל); ריאיון עם עוה"ד רוני בר-און (ה"ש 49 לעיל); ריאיון עם אלוף במיל' יצחק הראל (ה"ש 48 לעיל); ריאיון עם פרופ' ירון זליכה (ה"ש 49 לעיל); ריאיון עם עוה"ד פרופ' יעקב נאמן ז"ל (ה"ש 51 לעיל); ריאיון עם סבר פלוצקר, הפרשן הכלכלי של העיתון "ידיעות אחרונות", 28.12.2014; ריאיון עם רוה"ח דורון שורר (ה"ש 51 לעיל).

57 ראו סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 וסעיפים 18א-18א1, 50א-50ב לחוק החברות הממשלתיות.

58 ריאיון עם פרופ' ברק חרות (ה"ש 53 לעיל); ריאיון עם דוד מינגלגרין, המשנה למנכ"ל החברה הממשלתית לתיירות, 12.4.2015.

59 ריאיון עם אורנה אנג'ל, לשעבר מנכ"ל חברת אוצר מפעלי ים בע"מ וחברת דירקטוריון התעשייה האווירית, 3.12.2014; ריאיון עם אלוף במיל' יצחק הראל (ה"ש 48 לעיל); ריאיון עם מיסל להבי, סגנית ראש עיריית תל-אביב-יפו, 20.1.2015; ריאיון עם סבר פלוצקר (ה"ש 56 לעיל); ריאיון עם שרון קדמי (ה"ש 49 לעיל); ריאיון עם רוה"ח דורון שורר (ה"ש 51 לעיל).

60 בן עטר (ה"ש 55 לעיל); אמיר פדר, מיכאל שראל וצביה זיכרמן, **ארגוני עובדים בישראל: ניתוח כלכלי והמלצות חקיקה** (ירושלים: פורום קהלת, 2016), עמ' 5-11, 23-29, 31-37; ריאיון עם עוה"ד דוידה לחמן-מסר (ה"ש 21 לעיל); ריאיון עם סבר פלוצקר (ה"ש 56 לעיל); ריאיון עם שרון קדמי (ה"ש 49 לעיל); ריאיון עם רוה"ח דורון שורר (ה"ש 51 לעיל); ריאיון עם דניאל שמיל (ה"ש 48 לעיל); ריאיון עם עוה"ד ד"ר דוד תדמור (ה"ש 47 לעיל).

61 ריאיון עם רן כהן (ה"ש 47 לעיל); ריאיון עם עוה"ד ד"ר דוד תדמור (ה"ש 47 לעיל).

62 ריאיון עם יעקב אבוטבול, סמנכ"ל חברת "האיגוד", ועם השגריר דניאל סעדה, נציג משב"ב בחברת "האיגוד", 9.6.2015; ריאיון עם עוה"ד פרופ' יוסף גרוס (ה"ש 24 לעיל); ריאיון עם עוה"ד דוידה לחמן-מסר (ה"ש 21 לעיל); ריאיון עם עוה"ד ד"ר דוד תדמור (ה"ש 47 לעיל).

63 ראו לעיל את הדיון בחברות הממשלתיות ובממשלה. ברמת המעשה, שרים ביקשו להשפיע על דירקטורים בחברות שעליהן הם אחראים. ראו, למשל, בנוגע למקרה של חברת אגרקסקו: אפרת נוימן ואורה קורן, "תביעת ענק של מפרקי אגרקסקו נגד המדינה: 'מהפרשות החמורות במשק הישראלי'", **דה מרקר**, 25.5.2015: http://www.themarker.com/law/1.2643872 (18.3.2016)

64 ריאיון עם עוה"ד רוני בר-און (ה"ש 49 לעילן; ריאיון עם עוה"ד פרופ' יוסף גרוס (ה"ש 24 לעילן; ריאיון עם אריה וצלר (ה"ש 41 לעילן; ריאיון עם עוה"ד דוידה לחמן-מסר (ה"ש 21 לעילן; ריאיון עם עוה"ד ד"ר דוד תדמור (ה"ש 47 לעילן.

65 ראו, למשל, אבי בר-אלי, "השיטה: כך השתלטה ישראל ביתנו על מיליארדים בחברות הממשלתיות", **דה מרקר**, 22.1.2015: http://www.themarker.com/news/1.2544301 (23.3.2016);
עמירם ברקת, "החברות הממשלתיות: בורות שומן ורווחי מיליארדים קבורים באדמה", **גלובס**, 22.3.2016:
http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001111619 (22.3.2016);
תומר גנון, ליאור גוטמן ודוד רפאלי, "בזמן שהשרים רבים: חגיגות בקופה הציבורית ואי-סדרים בחברות הממשלתיות", **כלכליסט**, 24.11.2014: http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3645719,00.html (23.3.2016);
טלי חרותי-סובר, "שיאני השכר בחברות הממשלתיות ב-2015: כנירים בתע"א ונמל בחיפה", **דה מרקר**, 23.3.2016:
http://www.themarker.com/career/1.2891238 (23.3.2016)

66 ראו גם OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (ה"ש 6 לעילן, עמ' 12.

67 ריאיון עם אלוף במיל' יצחק הראל (ה"ש 48 לעילן; ריאיון עם עוה"ד דוידה לחמן-מסר (ה"ש 21 לעילן.

68 גיל קליאן, "באוצר לא מבינים את הנזק האמיתי", **כלכליסט**, 14.7.2013:
http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3607483,00.html?AF=3607480 (23.3.2016);
גיל קליאן, "כמה חברות ממשלתיות צריך כדי לנהל בדיוק את אותו הדבר?", **כלכליסט**, 14.7.2013:
http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3607480,00.html (23.3.2016)

69 ראו בהקשר זה את האמור בסעיף 14(א) לחוק החברות הממשלתיות בעניין פירוק חברה ממשלתית:
"הממשלה רשאית להביא לפירוק מרצון של חברה ממשלתית או למכירת מניות שהמדינה מחזיקה בה, אם ראתה אחת מאלה:
(1) מטרות החברה הושגו או שהשגתן אינה אפשרית כלל או אינה אפשרית בחסכון וביעילות;
(2) מטרות החברה הוטלו על רשות שהוקמה בחוק או על חברה ממשלתית אחרת;
(3) מן הרצוי שמטרות החברה יבוצעו על ידי גוף שאינו חברה ממשלתית."

70 חלוקת החברות לפי תחומי פעילות מבוססת במידה רבה על החלוקה התחומית שהופיעה באתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות, בגרסתו הקודמת, בשינויים מסוימים. נוסף על חלוקה זו, רשות החברות הממשלתיות מסווגת את החברות הממשלתיות לפי קריטריונים של גודל (היקף מאזן, היקף הכנסות (פעילות בתנאי שוק ותחרותיות, השכלה, מספר תחומי הפעילות, מספרי הסניפים והחברות הבנות, פיזור גיאוגרפי, מיקור-חוץ, חובת דיווח לבורסה או לרגולטור אחר, שיקול דעת - התנהלות ותחזיות). הציון המשוקלל שהחברה מקבלת מתורגם לסיווג בן 11 דרגות, מ-1 עד 10(1).
לחברות המעורבות אין סיווג. ראו "קריטריונים לסיווג החברות הממשלתיות" באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://mof.gov.il/GCA/Documents/ComapniesClassification_criterions.pdf (6.2.2017)
סיווג החברה משפיע על נושאים רבים: שכר המנכ"לים ושכר העובדים הבכירים, תשלום פיצויים מוגדלים, מינוי של יושב-ראש דירקטוריון פעיל, העסקה של יועץ משפטי פנימי, תנאי הסף הנדרשים לתפקיד סמנכ"ל כספים, מינוי רואה-חשבון מבקר, תקנות הגמול (מספר ישיבות הדירקטוריון וגובה הגמול לישיבה) והגדרת הגרעין הניהולי בדירקטוריון.
ראו נספח ג' ל"נוהל עבודת הוועדה לסיווג חברות ממשלתיות" באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://mof.gov.il/GCA/Documents/ComapniesClassification_procedure.pdf (6.2.2017)

71 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/46617E7B-61A0-4245-9856-495924137763/0/450.pdf (12.4.2016);
ומתוך הדו"ח השנתי של החברה לשנת 2015 באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/AcademaimKrn_FinancialReport_2015.pdf (15.10.206)

72 בעליהן נהנים מזכות להשתתף כעמיתים בקרן, ללא זכות לקבל הודעות על קיומן של אספות כלליות, להשתתף בהן ולהצביע בהן.

73 בעליהן זכאים לקבל הודעה על אספות כלליות, להשתתף בהן ולהצביע בהן, והם נהנים מ-50% מכוח ההצבעה בחברה ומזכות למנות 50% מחברי הדירקטוריון לרבות יושב-ראש הדירקטוריון.

74 בעליהן זכאים לקבל הודעה על אספות כלליות, להשתתף בהן ולהצביע בהן, והם נהנים מ-50% מכוח ההצבעה בחברה ומזכות למנות 50% מחברי הדירקטוריון לרבות מנכ"ל החברה.

75 מקנות לשר העבודה זכות לקבל הודעה על אספות כלליות, להשתתף בהן ולהכריע במקרה של שוויון קולות בהצבעה באספה הכללית או בדירקטוריון.

76 בעקבות חקיקת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 הוקמו חברות לניהול קרנות ההשתלמות במגזר הציבורי בנאמנות והקרנות עצמן חדלו להתנהל כתאגיד. ראו סעיף 86(ו) לחוק.

77 ראו "אודות הקרן" באתר החברה: http://www.academaim-krn.co.il/home/about.aspx (14.4.2016); ראו גם דו"ח שנתי לשנת 2015 (ה"ש 71 לעיל), עמ' 2-3; ריאיון עם לילך כהן (ה"ש 41 לעיל).

78 **מבקר המדינה - דו"ח שנתי 66א** (ירושלים: משרד מבקר המדינה, התשע"ו- 2015), עמ' 102; ריאיון עם לילך כהן (ה"ש 41 לעיל); ריאיון עם רוה"ח דורון שורר (ה"ש 51 לעיל).

79 ראו, למשל, עמירם ברקת, "לא צודק ולא שוויוני", **גלובס**, 3.3.2016: http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001107652#fromelement=hp_deot (4.3.2016)

80 ראו מבקר המדינה - דו"ח שנתי 66א (ה"ש 78 לעיל), עמ' 100, 126-127.

81 שם, עמ' 98-99, 103-105, 107-110, 115; ריאיון עם לילך כהן (ה"ש 41 לעיל).

82 ריאיון עם לילך כהן (ה"ש 41 לעיל).

83 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/93F0DCB5-BA14-42C9-9A9E-D107690745F5/0/554.pdf (13.4.2016); מתוך הדו"ח השנתי של החברה המנהלת לשנת 2014 באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/kerenkesem_FinancialReport_2014.pdf (10.11.2016); ומתוך דו"ח הדירקטוריון של החברה לשנת 2015 והדו"חות הכספיים של החברה המנהלת ליום 31.12.2015 (מופיעים כקובץ אחד) באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/KerenKesem_FinancialReport_2015.pdf (22.12.2016)

84 בעליהן הם עמיתים בקרן, הזכאים לקבל סכום נומינלי בפירוק אך אינם נהנים מזכות הצבעה באספה הכללית, בדירקטוריון או בהנהלה.

85 מקנות לבעליהן 50% מכלל כוח ההצבעה, את הזכות לקבל הודעות ולהשתתף באספות החברה ואת הזכות למנות 50% מחברי הדירקטוריון ובכלל זה את יושב-ראש הדירקטוריון.

86 מקנות לבעליהן 50% מכלל כוח ההצבעה, את הזכות לקבל הודעות ולהשתתף באספות החברה ואת הזכות למנות 50% מחברי הדירקטוריון ובכלל זה את מרכז הקרן.

87 מקנות לבעליהן את הכוח להכריע במקרה של שוויון קולות בהצבעה באספה הכללית, בדירקטוריון או בהנהלה.

88 נכון לתחילת שנת 2015 עבדה בקרן מזכירה אחת; מחצית משכורתה שולמה על ידי הקרן עצמה ומחציתה השנייה - על ידי קופת התגמולים שובל. ראו דו"ח שנתי של החברה המנהלת לשנת 2014 (ה"ש 83 לעיל), עמ' 20.

89 ראו דו"ח הדירקטוריון של החברה לשנת 2015 (ה"ש 38 לעיל), עמ' 3-5, 7; הדו"חות הכספיים של החברה המנהלת ליום 31.12.2015 (ה"ש 83 לעיל), עמ' 9; "תחומי הפעילות" באתר החברה: http://www.keren-kesem.co.il/GemelWeb/Templates/ContentPage9.aspx?menuItem=653&subMenuItem=3055 (14.4.2016)

90 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/3920CD66-D890-447F-9F9B-0459A4EB5C82/0/473.pdf (14.4.2016); ומתוך הדו"ח השנתי של החברה המנהלת לשנת 2015 באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/KerenTech_FinancialReport_2015.pdf (22.12.2016)

91 בעליהן זכאים להצטרף לקרן כעמיתים, אך אינם זכאים לקבל הודעות על כינוס אספות כלליות ואינם זכאים להשתתף בהן ולהצביע בהן.

92 מקנות לבעליהן 50% מכוח ההצבעה בחברה וזכות לקבל הודעה על אספות כלליות, להשתתף בהן, להצביע בהן ולמנות 50% מחברי הדירקטוריון ובהם את יושב-ראש הדירקטוריון.

93 מקנות לבעליהן 50% מכוח ההצבעה וזכות לקבל הודעה על אספות כלליות, להשתתף בהן, להצביע בהן ולמנות 50% מחברי הדירקטוריון ובהם את מנכ"ל הקרן.

94 מקנות לשר האוצר זכות לקבל הודעה על אספות כלליות, להשתתף בהן, להצביע בהן ולהכריע במקרה של שוויון קולות בהצבעה באספה הכללית או בדירקטוריון.

95 החברה שילמה שכר למזכירת הדירקטוריון, והיא מחויבת על ידי הסתדרות העובדים הכללית החדשה לשלם שכר, הוצאות נלוות וזכויות בעבור שתי פקידות שהושאלו מההסתדרות, בד בבד עם התשלום בפועל בעבור השתיים על ידי ההסתדרות עצמה. ראו את הדו"ח השנתי של החברה המנהלת לשנת 2015 (ה"ש 90 לעילן), עמ' 13.

96 שם, עמ' 5-6, 13-14, 35, 44, 49, 51; "אודות הקרן" באתר הקרן: http://www.kerentech.co.il/Index.asp?CategoryID=28 (14.4.2016)

97 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010 המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/3A7FC5CC-7065-4716-BDE7-6E48EDC0C68A/0/545.pdf (16.4.2016); ומתוך הדו"ח השנתי של החברה המנהלת לשנת 2015 באתר החברה: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Mishpatanim_FinancialReport_2015.pdf (22.12.2016)

98 בעליהן זכאים לקבל את ערכן הנקוב בעת פירוק.

99 מקנות לבעליהן 50% מכוח ההצבעה באספה הכללית וזכות לקבל הודעות על עריכתן של אספות כלליות, להשתתף בהן, להצביע בהן ולמנות 50% מחברי הדירקטוריון, בהם יושב-ראש הדירקטוריון.

100 מקנות לבעליהן 50% מכוח ההצבעה באספה הכללית וזכות לקבל הודעות על עריכתן של אספות כלליות, להשתתף בהן, להצביע בהן ולמנות 50% מחברי הדירקטוריון ואת מנכ"ל הקרן.

101 מקנות לשר העבודה זכות לקבל הודעות על אספות כלליות, להשתתף בהן, להצביע בהן ולהכריע במקרה של שוויון קולות בהצבעה באספה הכללית או בדירקטוריון.

102 ראו הדו"ח השנתי של החברה לשנת 2015 (ה"ש 97 לעילן), עמ' 5-7, 12, 44-45, 55; "מידע כללי" באתר החברה: http://keren.mishpatanim.co.il/GemelWeb/Templates/ContentPage7.aspx?topLink=573 (16.4.2016)

103 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, שמופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/78E722F4-8590-41F4-BE80-8DD6138FB166/0/631.pdf (17.4.2016); ומתוך הדו"ח השנתי של החברה לשנת 2015 באתר החברה: http://ovdeimedina.co.il/spaw/uploads/files/20151231-financialReportCompany.pdf (22.12.2016)

104 מקנות לבעליהן את הזכות להשתתף כעמיתים בקרן ולקבל את הסכום הנומינלי הנקוב במניה בעת פירוק החברה.

105 מקנות לבעליהן 50% מכוח ההצבעה בחברה, את הזכות לקבל הודעות ולהשתתף באספות החברה ואת הזכות למנות 50% מחברי הדירקטוריון, לרבות יושב-ראש הדירקטוריון.

106 מקנות לבעליהן 50% מכוח ההצבעה בחברה, את הזכות לקבל הודעות ולהשתתף באספות החברה ואת הזכות למנות 50% מחברי הדירקטוריון, לרבות מנכ"ל הקרן.

107 מקנות לשר הרווחה והשירותים החברתיים זכות לקבל הודעות על האספה הכללית ולהשתתף בה ואת הכוח להכריע במקרה של שוויון קולות בהצבעה באספה הכללית, בדירקטוריון או בהנהלה.

108 שישה מתוך 16 העובדים מועסקים במשרה מלאה. נוסף על כך הסתדרות העובדים הכללית החדשה משאילה לחברה שתי עובדות - מזכירת חברה ופקידה - ומשלמת להן שכר, הוצאות נלוות ואת שאר הזכויות; החברה משלמת להסתדרות החזר הוצאות.

109 ראו הדו"ח השנתי של החברה לשנת 2015 (ה"ש 103 לעילן), עמ' 2-3, 6-7, 17, 19, 33; "אודות הקרן" באתר החברה: http://www.ovdeimedina.co.il/about.html (18.4.2016); "מבנה הקרן" באתר החברה: http://www.ovdeimedina.co.il/companystructure.html (19.4.2016)

110 ריאיון עם אריאל יעקבי (ה"ש 48 לעילן).

111 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/07C27338-4A6B-4E62-8FCE-15F976FC7E46/0/590.pdf (16.4.2016); ומתוך הדו"ח השנתי של החברה לשנת 2015 באתר החברה: http://www.keren-shoftim.org.il/GemelWeb/TifseyKupa/53_520030743A_415.pdf (22.12.2016)

112 בחלק מהמסמכים מצוינת 1977 כשנת הייסוד.

113 מקנות 50% מכוח ההצבעה בחברה, זכות למנות מחצית מחברי הדירקטוריון ובהם את יושב-ראש הדירקטוריון, וזכות לקבל סכום נומינלי בעת פירוק החברה.

114 מקנות 50% מכוח ההצבעה בחברה, זכות למנות מחצית מחברי הדירקטוריון ובהם את מנכ"ל החברה, וזכות לקבל סכום נומינלי בעת פירוק החברה.

115 מקנות לנשיא בית המשפט העליון, או לשופט בית המשפט העליון שייקבע על ידו, זכות לקבל הודעות על אספות כלליות, להשתתף בהן ולהכריע בכל מקרה של שוויון קולות בהצבעה באספה הכללית או בדירקטוריון.

116 דו"ח שנתי לשנת 2015 (ה"ש 111 לעיל), עמ' 6-10, 16-18, 21; "מידע כללי" באתר החברה: http://www.keren-shoftim.org.il/GemelWeb/TifseyKupa/53_G0294A_415_6.pdf (16.4.2016)

117 הנתונים נלקחו מדו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/73D5E4C2-2B88-4FCE-8058-E99E833D78D4/0/222.pdf (20.4.2016); ומתוך הדו"ח על עסקי התאגיד של החברה לתקופה 1.9.2014-31.8.2015 (להלן - הדו"ח האחרון על עסקי התאגיד) באתר החברה: http://bit.ly/2iOpiP6 (19.1.2017)

118 המימון כולל מענק חודשי, שכר לימוד, דמי ביטוח לאומי, תשלום לקרן פנסיה ותשלום דמי לידה (אם העמיתה ילדה בשנת ההשתלמות). ראו את הדו"ח האחרון על עסקי התאגיד (ה"ש 117 לעיל), עמ' 22-23.

119 שם, עמ' 4-5, 7, 26-27; דו"ח הדירקטוריון לתקופה 1.9.2014-31.8.2015, עמ' 3-5, 8, 15-16 (מופיע באתר החברה בהמשך לדו"ח האחרון על עסקי התאגיד, ה"ש 117 לעיל); דו"חות כספיים של החברה ליום 31.8.2015 (מופיעים באתר החברה בהמשך לדו"ח האחרון על עסקי התאגיד ולדו"ח הדירקטוריון), עמ' 6, 14; "מידע כללי" באתר החברה: http://www.kereni.co.il/irgun/site/irgun.asp?pi=1659&doc_id=5289 (20.4.2016)

120 ראו דו"ח הדירקטוריון (ה"ש 119 לעיל), עמ' 11-15.

121 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/67D20628-067E-45AB-B248-E09AA25529FC/0/573.pdf (21.4.2016); ומתוך הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 המופיעים באתר "אינפיניטי בית השקעות": http://infinity.co.il/uploads/kahar/kahardohotkaspiim/kahardohotkaspiim2015/Q415/dohcaspikaharQ415.pdf (23.12.2016)

122 מקנות לבעליהן את הזכות להיות עמיתים בקרן ולקבל את הסכום הנומינלי הנקוב במניות הרגילות בעת פירוק החברה. בעלי המניות הרגילות אינם זכאים לקבל הודעות על אספות כלליות של החברה, אינם זכאים להשתתף בהן ואינם זכאים להצביע בהן.

123 מקנות לבעליהן 50% מכוח ההצבעה בחברה, את הזכות לקבל הודעות ולהשתתף באספות החברה, למנות מחצית מחברי הדירקטוריון (חמישה במספר) ובהם יושב-ראש הדירקטוריון.

124 מקנות לבעליהן 50% מכוח ההצבעה בחברה, את הזכות לקבל הודעות ולהשתתף באספות החברה, למנות מחצית מחברי הדירקטוריון (חמישה במספר) ואת מרכז הקרן.

125 מקנות לבעליהן את הכוח להכריע בכל מקרה של שוויון קולות בהצבעה באספה הכללית, בדירקטוריון או בהנהלה.

126 מבקר המדינה - דו"ח שנתי 66 א (ה"ש 78 לעיל), עמ' 119-120; הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 (ה"ש 121 לעיל), עמ' 2-6, 8-9, 31, 54.

127 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/KrnKela_ActivityReport_2010.pdf (24.4.2016); מתוך הדו"ח השנתי של החברה לשנת 2015 באתר החברה: http://www.krn-kela.co.il/wp-content/uploads/2015/02/2015-financeReport-company.pdf (23.12.2016); ומתוך אתר החברה - "אודות החברה": http://bit.ly/2bZQsPV (24.4.2016)

128 בדו"ח השנתי של החברה (ה"ש 127 לעיל) נכתב כי הקרן הוקמה בחודש דצמבר 1976. ראו שם, עמ' 5.

129 מקנות לבעליהן את הזכות להשתתף כעמיתים בקרן ולקבל בעת פירוק החברה את הסכום הנומינלי הנקוב במניה.

130 מקנות לבעליהן 50% מכוח ההצבעה בחברה, את הזכות לקבל הודעות על אספות החברה ולהשתתף בהן ואת הזכות למנות 50% מחברי הדירקטוריון ובהם את יושב-ראש הדירקטוריון.

131 מקנות לבעליהן 50% מכוח ההצבעה בחברה, את הזכות לקבל הודעות על אספות החברה ולהשתתף בהן ואת הזכות למנות 50% מחברי הדירקטוריון ובהם את מנכ"ל הקרן.

132 מקנות לבעליהן, באמצעות מי שיכהן כשר העבודה באותה עת, את הזכות לקבל הודעות על אספות כלליות, להשתתף בהן ולהכריע במקרה של שוויון קולות בהצבעה באספה הכללית, בדירקטוריון או בהנהלה.

133 מזכירת החברה, המועסקת במשרה מלאה. שאר העובדים, לרבות מנהל הכספים ומנהל הסיכונים, הם נותני שירות חיצוניים. ראו הדו"ח השנתי לשנת 2015 (ה"ש 127 לעיל), עמ' 17, 21.

134 שם, עמ' 5-7, 27, 43, 48; "אודות החברה" באתר החברה (ה"ש 127 לעיל).

135 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/D32DA118-C66C-4323-B2D2-AFAFB728A7F9/0/356.pdf (21.4.2016); מתוך הדו"ח על עסקי התאגיד לשנת 2014-2015 (מקבילה לשנה"ל התשע"ה) באתר קרנות השתלמות לעובדי הוראה: http://bit.ly/2ecuKyo (24.4.2016); מתוך דו"ח הדירקטוריון לשנת 2014-2015 באתר קרנות השתלמות לעובדי הוראה: http://bit.ly/2e9nbUY (24.4.2016); ומתוך הדו"חות הכספיים של החברה מאוגוסט 2015 באתר קרנות השתלמות לעובדי הוראה: http://bit.ly/2dDX3Ry (23.12.2016).

136 יושב-ראש הדירקטוריון, מזכיר/מנכ"ל החברה, שישה עובדים במזכירות החברה ומנהל הסיכונים בחברה. המספר אינו כולל כמה יועצות בפריסה ארצית שבהן החברה נעזרת; ראו הדו"ח על עסקי התאגיד לשנת 2014-2015 (ה"ש 135 לעיל), עמ' 59.

137 בשנת ההשתלמות העמית מקבל מענק חודשי, שכר לימוד, דמי ביטוח לאומי, תשלום לקרן פנסיה, תשלום דמי לידה (אם העמיתה ילדה בשנת ההשתלמות), תשלום בגין שירות מילואים ועוד. ראו את דו"ח הדירקטוריון לשנת 2014-2015 (ה"ש 135 לעיל), עמ' 7-9.

138 בדרך כלל היעדר זכאות נובע מהצטרפות של העמית בגיל מתקדם (מעל 55), מעבודה של עמית במשרה חלקית בשנת שבתון ועוד.

139 ראו דו"ח על עסקי התאגיד לשנת 2014-2015 (ה"ש 135 לעיל), עמ' 5-9, 13, 52-54, 56-57; דו"ח הדירקטוריון לשנת 2014-2015 (ה"ש 135 לעיל), עמ' 4, 7-10, 11-15, 24-25, 39-43; הדו"חות הכספיים מאוגוסט 2015 (ה"ש 135 לעיל), עמ' 6, 20-22.

140 ראו את דו"ח הדירקטוריון לשנת 2014-2015 (ה"ש 135 לעיל), עמ' 35.

141 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/6455DEC8-C434-4BFF-BD58-A2E2353E7556/0/357.pdf (21.4.2016); מתוך דו"ח עסקי תאגיד של החברה מחודש אוגוסט 2015 באתר קרנות השתלמות לעובדי הוראה: http://bit.ly/2ct8ZWm (27.4.2016); מתוך דו"ח הדירקטוריון של החברה מחודש אוגוסט 2015 באתר קרנות השתלמות לעובדי הוראה: http://bit.ly/2bNVluV (27.4.2015); ומתוך הדו"חות הכספיים של החברה מחודש אוגוסט 2015 באתר קרנות השתלמות לעובדי הוראה: http://bit.ly/2bR9ei1 (23.12.2016).

142 לפי רוב המקורות. בדו"ח הפעילות האחרון נכתב כי החברה נוסדה בשנת 1962.

143 אלו אותם עובדים המועסקים במסגרת החברה המנהלת קרנות השתלמות למורים ולגננות: יושב-ראש דירקטוריון, מזכיר/מנכ"ל, שישה עובדים במזכירות החברה ומנהל סיכונים. המספר אינו כולל כמה יועצות בפריסה ארצית שהחברה נעזרת בהן. ראו דו"ח עסקי תאגיד של החברה מחודש אוגוסט 2015 (ה"ש 141 לעיל), עמ' 60; דו"ח הדירקטוריון של החברה מחודש אוגוסט 2015 (ה"ש 141 לעיל), עמ' 38; וכן דו"ח הדירקטוריון של החברה המנהלת קרנות השתלמות למורים ולגננות לשנת 2014-2015 (ה"ש 135 לעיל), עמ' 38.

144 בשנת ההשתלמות העמית מקבל מענק חודשי, שכר לימוד, דמי ביטוח לאומי תשלום לקרן פנסיה, תשלום דמי לידה (אם ילדה העמיתה בשנת ההשתלמות), תשלום בגין שירות מילואים ועוד. ראו דו"ח עסקי תאגיד של החברה מחודש אוגוסט 2015 (ה"ש 141 לעיל), עמ' 13.

145 בדומה לאמור לעיל בנוגע לקרנות המיועדות למורים ולגננות, היעדר הזכאות של העמית ל"מסלול הרגיל" נובע בדרך כלל מהצטרפותו לקרן השתלמות בגיל מתקדם (מעל 55), מעבודה במשרה חלקית בשנת שבתון ועוד.

146 ראו דו"ח עסקי תאגיד של החברה מחודש אוגוסט 2015 (ה"ש 141 לעיל), עמ' 5-9, 13-14, 16, 53-54, 57-58; דו"ח הדירקטוריון מחודש אוגוסט 2015 (ה"ש 141 לעיל), עמ' 4, 7-15, 34, 39-43; דו"חות כספיים מחודש אוגוסט 2015 (ה"ש 141 לעיל), עמ' 6, 13, 19-21.

147 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2007 המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/065CE92E-FB0B-4346-97D4-5A2BD4518840/0/32.pdf (2.5.2016); החברה לא פרסמה דו"חות כספיים מאז שנת 2008.

148 לפי דו"ח מבקר המדינה הוקמה החברה בשנת 1961. ראו **מבקר המדינה - דו"ח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010** (ירושלים: משרד מבקר המדינה, מאי 2012), עמ' 1013, 1015.

149 בעליהן נהנים מזכויות שוות בהצבעה.

150 זה מספר העובדים השכירים; מספר העובדים ה"פרילאנסרים" עומד על שבעים. ראו מבקר המדינה - דו"ח ביקורת שנתי 62 (ה"ש 148 לעיל).

151 "תיכון י'-י"ג" באתר החברה: http://bit.ly/2e6NyhT (3.5.2016)

152 "אודות המלון" באתר המלון: http://bit.ly/2dSaLTH (3.5.2016)

153 מבקר המדינה - דו"ח ביקורת שנתי 62 (ה"ש 148 לעיל), עמ' 1013-1033; דו"ח פעילות אחרון משנת 2007 (ה"ש 147 לעיל); "אודות בית הספר" באתר החברה: http://bit.ly/2dr8m1O (3.5.2016)

154 ראו החלטה מס' מח/7 של ועדת השרים לענייני הפרטה מיום 31.3.2015, שעניינה "מתן זיכיון להפעלת בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ (תדמור) - תיקון החלטת ועדת שרים". ההחלטה באה במקום החלטה קודמת של הוועדה בדבר הפרטה מחודש פברואר 2013.

155 רינה רוזנברג, "ועדת הכספים אישרה: בי"ס תדמור יעבור לידיים פרטיות", **דה מרקר**, 24.5.2016: http://www.themarker.com/consumer/tourism/1.2954195 (3.6.2016)

156 ראו, למשל, "ניהול מלונאות, משאבי מזון ותיירות" באתר הפקולטה למדע החקלאות, מזון וסביבה של האוניברסיטה העברית בירושלים: http://departments.agri.huji.ac.il/hotelfoodtourism/ (8.5.2016);
"המחלקה לניהול מלונאות ותיירות" באתר אוניברסיטת בן-גוריון בנגב:
http://in.bgu.ac.il/fom/TourDep/Pages/default.aspx (8.5.2016)
ו"מגמת מלונאות" באתר בית הספר לתיירות בישראל בניהול אוניברסיטת חיפה:
http://www.tayarut-school.co.il/?CategoryID=106 (8.5.2016)

157 הנתונים נלקחו מדו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2008 המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/182C23B5-CC14-4169-9D90-BD8BF959413A/0/761.pdf (4.5.2016);
מהדו"חות המבוקרים של החברה ליום 31.12.2015 (כוללים דו"ח דירקטוריון, תיאור עסקי חברה ודו"חות כספיים) המופיעים באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/DeadSeaHaganot_FinancialReport_2015.pdf (21.10.2016);
ומריאיון עם תא"ל במיל' שמעון דניאל (ה"ש 48 לעיל).

158 בעליהן זכאים להציע באספות הכלליות של החברה, למנות דירקטורים ולקבל את נכסי החברה בפירוק.

159 ראו החלטה מס' 3262 (חכ/70) של הממשלה ה-13 מיום 13.3.2008, שעניינה "הקמת החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ" באתר המשרד להגנת הסביבה:
http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/DecisionStockpileGovernment/Pages/2008/Decision3262.aspx (8.5.2016); וכן החלטה מס. 4254 של הממשלה ה-32 מיום 12.2.2012, שעניינה "תכנית לפיתוח ושיקום אגן ים המלח" באתר המשרד להגנת הסביבה:
http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/DecisionStockpileGovernment/Pages/2012/Decision4254.aspx (8.5.2016)

160 ראו את דו"ח הדירקטוריון על מצב החברה (ה"ש 157 לעיל), עמ' 1-2; תיאור עסקי החברה (ה"ש 157 לעיל), עמ' 1-2; דו"חות כספיים של החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ ליום 31.12.2015 (ה"ש 157 לעיל), עמ' 10-11.

161 ראו דו"ח הדירקטוריון על מצב החברה (ה"ש 157 לעיל), עמ' 1-2; תיאור עסקי החברה (ה"ש 157 לעיל), עמ' 1-2; דו"חות כספיים של החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ ליום 31.12.2015 (ה"ש 157 לעיל), עמ' 10-11; **מבקר המדינה - דוח שנתי 66ג לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014** (ירושלים: משרד מבקר המדינה, מאי 2016), עמ' 307, 314, 316-318; "דף הבית" באתר החברה: http://www.haganot.co.il/ (5.5.2016); "אודות החברה" באתר החברה: http://www.haganot.co.il/?section=416 (5.5.2016); ריאיון עם תא"ל במיל' שמעון דניאל (ה"ש 48 לעיל).

162 דו"ח הדירקטוריון על מצב החברה (ה"ש 157 לעיל), עמ' 3-4; מבקר המדינה - דוח שנתי 66ג (ה"ש 161 לעיל), עמ' 308; "אודות החברה" באתר החברה: (5.5.2016) http://www.haganot.co.il/?section=416;
"פיתוח ושיקום מתחם התיירות - ים המלח" באתר החברה: (5.5.2016) http://www.haganot.co.il/?section=410;
"פרויקטים שהסתיימו" באתר החברה: (5.5.2016) http://www.haganot.co.il/?section=55;
"פרויקטים בביצוע" באתר החברה: (5.5.2016) http://www.haganot.co.il/?section=309;
"פרויקטים בתכנון" באתר החברה: (5.5.2016) http://www.haganot.co.il/?section=54;
ריאיון עם תא"ל במיל' שמעון דניאל (ה"ש 48 לעיל).

163 על פי החלטת ממשלה מס' 3262 (ה"ש 159 לעיל) החברה אמורה להתפרק לאחר השגת מטרותיה או 15 שנה לאחר הקמתה, לפי המוקדם.

164 מבקר המדינה - דוח שנתי 66ג (ה"ש 161 לעיל), עמ' 309-311, 313.

165 הנתונים נלקחו מתוך תעודת ההתאגדות של החברה ומתוך תקנון החברה המופיע באתר החברה: (9.5.2016) http://bit.ly/2ctkj7P; ומתוך הדו"ח התקופתי לשנת 2015 והדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (מופיעים בקובץ אחד) באתר של רשות החברות הממשלתיות: (11.9.2016) http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/ClifMedSea_FinancialReport_2015.pdf

166 בעליהן מחזיקים בזכויות הצבעה באספה הכללית של החברה, בזכות למנות דירקטורים, בזכות להשתתפות ברווחי החברה ובזכות לקבל את יתרת נכסי החברה בפירוק. ראו החלטה מס' 5053 של הממשלה ה-32 מיום 9.8.2012, שעניינה "הקמת חברה ממשלתית ייעודית להתמודדות עם התמוטטות המצוק החופי", המופיעה באתר משרד ראש הממשלה: (13.5.2015) http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des5053.aspx

167 ראו "בעלי תפקידים" באתר החברה: (9.5.2016) http://bit.ly/2c27X2t

168 חברת פארק אריאל שרון בע"מ עסקה בנושא הטיפול במצוק החופי בטרם הוקמה החברה. ראו **מבקר המדינה - דוח שנתי 64ג לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012** (ירושלים: משרד מבקר המדינה, מאי 2014), עמ' 1412-1414.

169 ראו הדו"ח התקופתי של החברה לשנת 2015 (ה"ש 165 לעיל); הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 (ה"ש 165 לעיל), עמ' 8, 12; **התמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון: המלצות צוות היישום הבינמשרדי** (ירושלים: משרד ראש הממשלה, מרץ 2011), עמ' 2, 5-8; החלטה מס' 3097 של הממשלה ה-32 מיום 3.4.2011, שעניינה "יישום המדיניות להתמודדות עם התמוטטות מצוקי חוף הים התיכון", המופיעה באתר משרד ראש הממשלה: (13.5.2016) http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2011/Pages/des3097.aspx

170 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: (9.5.2016) http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/BD23E83E-7B42-40A0-B0C5-12A9E041E6C9/0/119.pdf;
מתוך דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני התאגיד ליום 31.12.2015 והדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (מופיעים כקובץ אחד) באתר של רשות החברות הממשלתיות: (22.10.2016) http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Igtc_FinancialReport_2015.pdf;
ומתוך ריאיון עם דוד מינגלגרין (ה"ש 58 לעיל).

171 דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני התאגיד ליום 31.12.2015 (ה"ש 170 לעיל), עמ' 1-2; **מבקר המדינה - דו"ח שנתי 65א** (ירושלים: משרד מבקר המדינה, אוקטובר 2014), עמ' 613; "אודות" באתר החברה: (16.5.2016) http://igtc.co.il/?page_id=9; ריאיון עם שקד ברקת, תלמיד מחקר בתחום הפוליטיקה של התיירות בישראל, המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים, 24.2.2015; ריאיון עם דוד מינגלגרין (ה"ש 58 לעיל).

172 דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני התאגיד ליום 31.12.2015 (ה"ש 170 לעיל), עמ' 1-3, 6; מבקר המדינה - דו"ח שנתי 65א (ה"ש 171 לעיל), עמ' 613.

173 הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 170 לעיל), עמ' 4; מבקר המדינה - דו"ח שנתי 65א (ה"ש 171 לעיל), עמ' 610-611; שוקי שדה, "האנשים שמקבלים בונוסים ענקיים ונסיעות לחו"ל - במקום להביא מאות אלפי תיירים לישראל", **דה מרקר**, 29.7.2016: http://www.themarker.com/markerweek/1.3021866 (3.8.2016)

174 ריאיון עם דוד מינגלגרין (ה"ש 58 לעיל).

175 ראו גם ריאיון עם שקד ברקת (ה"ש 171 לעיל).

176 ראו בהמשך הרחבה והנמקה בסעיף העוסק בחברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ.

177 לעניין חברות התיירות בתל-אביב־יפו ראו נמרוד בוסו, "עסקה היסטורית: תל אביב רכשה את נמל תל אביב, נמל יפו ואת רצועת החוף", **דה מרקר**, **15.6.2016**: (15.6.2016) http://www.themarker.com/realestate/1.2977069

178 ראו גם ריאיון עם שקד ברקת (ה"ש 171 לעיל). בהקשר זה נציין כי אנו מסויגים מההצעה להקים חברה ממשלתית לניהול אתרי מורשת ברחבי הארץ. ראו אורי קראוסהר, **ניהול אתרי מורשת בישראל** (ירושלים: פורום קהלת למדיניות, אדר א' התשע"ו, מרץ 2016), עמ' 21-23.

179 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/OldAkko_ActivityReport_2010.pdf (19.10.2016); מתוך דו"ח הדירקטוריון: הסבר הדירקטוריון על מצב ענייני החברה ליום 31.12.2015 והדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (מופיעים כקובץ אחד) באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/OldAkko_FinancialReport_2015.pdf (19.10.2016); ומתוך ריאיון עם דוד (דודו) הררי, מנכ"ל החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ, 15.2.2015.

180 בעליהן זכאים למנות מנהל (דירקטור) אחד מטעמם ולפטרו, ולמחזיקים ב-75% ממניות היסוד תהא זכות למנות ולפטר שני מנהלים (דירקטורים) נוספים מטעמם. כמו כן, כל אחד מהעניינים הבאים טעון הסכמה בכתב של כל אחד מבעלי מניות היסוד: הגדלה של הון החברה, הוצאת סוג חדש או סוגים חדשים של מניות, שינוי הזכויות הכרוכות במניות לסוגיהן, התמזגות עם חברה אחרת או השתתפות בה, פירוק החברה מרצון, שינוי התזכיר או התקנות של החברה, קביעת תקציב החברה והרחבה ממשית של פעולות החברה שאינה נובעת במישרין מפעולותיה השוטפות.

181 דו"ח הפעילות האחרון של החברה (ה"ש 179 לעיל); הדו"חות הכספיים של החברה (ה"ש 179 לעיל), עמ' 7; "אודות החברה לפיתוח עכו העתיקה" באתר החברה: http://bit.ly/2cea2LW (19.10.2016); "חזון וערכים" באתר החברה: http://bit.ly/2ctkyzE (19.10.2016); ריאיון עם דוד הררי (ה"ש 179 לעיל).

182 דו"ח הדירקטוריון ליום 31.12.2015 (ה"ש 179 לעיל), עמ' 1-3, 8-9; הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 179 לעיל), עמ' 7; "אודות החברה לפיתוח עכו העתיקה" באתר החברה (ה"ש 181 לעיל); "חזון וערכים" באתר החברה (ה"ש 181 לעיל); ריאיון עם דוד הררי (ה"ש 179 לעיל).

183 בהקשר זה יש לציין כי בעבר תוקצבה החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ על ידי המדינה דרך החמ"ת, והדבר סייע בזירוז התשלומים לחברה בעבור פעילותה. ראו ריאיון עם דוד הררי (ה"ש 179 לעיל) וריאיון עם דוד מינגלגרין (ה"ש 58 לעיל).

184 בשנים האחרונות הועלה רעיון להקים חברה לפיתוח צפת. ראו ריאיון עם דוד הררי (ה"ש 179 לעיל) וריאיון עם דוד מינגלגרין (ה"ש 58 לעיל). אין לשלול את האפשרות שבעתיד יועלו רעיונות להקים חברות ממשלתיות שמטרתן לפתח תיירותית ערים ואתרים נוספים, באופן שיקשה על ניצול יעיל של המשאבים המוקצים לקידום ענף התיירות בישראל.

185 ראו ריאיון עם דוד הררי (ה"ש 179 לעיל).

186 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של העמותה משנת 2008 המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/71FCFF05-066F-4BE8-8AEB-0482F2E098C9/0/760.pdf (21.5.2016); ומתוך דו"ח הוועד המנהל לשנת 2015 והדו"חות הכספיים של הקרן ליום 31.12.2015 המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Thekotel_FinancialReport_2015.pdf (27.10.2016)

187 רוב העובדים הם מדריכי סיורים.

188 דו"ח הוועד המנהל לשנת 2015 (ה"ש 186 לעיל), עמ' 1, 4-7; הדו"חות הכספיים של הקרן ליום 31.12.2015 (ה"ש 186 לעיל), עמ' 9; "הקרן למורשת הכותל" באתר העמותה: http://www.thekotel.org/heritage_foundation/ (22.5.2016)

189 "בית הכנסת אוהל יצחק - סיפורו של מקום" באתר העמותה: http://www.thekotel.org/western_wall_sites/ohel_yitzchak_synagogue/about/ (22.5.2016)

190 דו"ח הוועד המנהל לשנת 2015 (ה"ש 186 לעיל), עמ' 2-3; הדו"חות הכספיים של הקרן ליום 31.12.2015 (ה"ש 186 לעיל), עמ' 17; ריאיון עם סגן השר לשירותי דת, חבר הכנסת הרב אליהו (אלי) בן-דהן, 3.5.2015.

191 דו"ח הוועד המנהל לשנת 2015 (ה"ש 186 לעיל), עמ' 3, 8; הדו"חות הכספיים של הקרן ליום 31.12.2015 (ה"ש 186 לעיל), עמ' 10.

192 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2008 המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/835DB0E1-B277-46DB-8B50-863D8FC5BFD6/0/749.pdf (25.5.2016); ומתוך דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני התאגיד לשנת 2015 והדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 (מופיעים כקובץ אחד) באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/ArielSharonPark_FinancialReport_2015.pdf (3.11.2016)

193 בעליהן מחזיקים בזכות להצביע באספה הכללית.

194 כמו כן העסיקה החברה 23 מדריכים ו-4 דיילים בחוזה העסקה שעתי.

195 שטח שאינו נכלל בתחום השיפוט של רשות מקומית כלשהי.

196 דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני התאגיד לשנת 2015 (ה"ש 192 לעיל), עמ' 3-5; הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 (ה"ש 192 לעיל), עמ' 10-11; מבקר המדינה - דוח שנתי 64ג (ה"ש 168 לעיל), עמ' 1381, 1389-1390; "אודות" באתר החברה: http://www.parksharon.co.il/html5/?_id=9050&did=10116&G=9050 (29.5.2016); "אקולוגיה ואיכות הסביבה" באתר החברה: http://www.parksharon.co.il/html5/?_id=9054&did=10116&G=9054 (29.5.2016); "אירועים ותרבות" באתר החברה: http://www.parksharon.co.il/html5/?_id=10575&did=9003&G=10575 (29.5.2016); "מסעדות ובתי קפה" באתר החברה: http://www.parksharon.co.il/html5/?_id=10578&did=9003&G=10578 (29.5.2016); ריאיון עם עוה"ד אסתי אפלבאום-פולני (ה"ש 55 לעיל).

197 דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני התאגיד לשנת 2015 (ה"ש 192 לעיל), עמ' 27-28; ריאיון עם עוה"ד אסתי אפלבאום-פולני (ה"ש 55 לעיל).

198 ריאיון עם עוה"ד אסתי אפלבאום-פולני (ה"ש 55 לעיל).

199 דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני התאגיד לשנת 2015 (ה"ש 192 לעיל), עמ' 15; הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 (ה"ש 192 לעיל), עמ' 7, 20, 22-23.

200 מבקר המדינה - דוח שנתי 64ג (ה"ש 168 לעיל), עמ' 1382-1388.

201 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/07924351-E7CA-4465-B1FD-29305BD7C3EF/0/388.pdf (24.5.2016); ומתוך הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2013 המופיעים באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Pami_FinancialReport_2013.pdf (24.5.2016)

202 בעליהן מחזיקים בזכות למנות דירקטורים, בזכות להצביע באספה הכללית, בזכות לקבל דיבידנד ובזכות לקבל חלק מנכסי החברה בפירוק.

203 בעבר השר הנוסף האחראי על החברה היה שר התיירות.

204 ראו הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2013 (ה"ש 201 לעיל), עמ' 10; **מבקר המדינה - דוח שנתי 54ב לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002** (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2004), עמ' 784-785; "פרופיל החברה" באתר החברה: http://www.pami.co.il/profile.html (24.5.2016); ריאיון עם בני סאסי, מנכ"ל החברה לפיתוח מזרח ירושלים (ה"ש 41 לעיל).

205 טיילת החומות, מערת צדקיהו, הכיכר הרומית בשער שכם, מדרגות חולדה בגן העופל והרכבל להר ציון. בעבר ניהלה החברה גם את הגן הארכיאולוגי על שם דוידסון מדרום להר הבית. כיום הגן מנוהל על ידי החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ.

206 "פרופיל החברה" באתר החברה (ה"ש 204 לעיל); מבקר המדינה - דו"ח שנתי 54ב (ה"ש 204 לעיל), עמ' 785; ריאיון עם בני סאסי (ה"ש 41 לעיל).

207 ריאיון עם פפה אללו, לשעבר סגן ראש עיריית ירושלים, 1.3.2015; ריאיון עם שקד ברקת (ה"ש 171 לעיל). כבר בשנת 1993 החליטה הממשלה לקדם את הפסקת פעילותה של פמ"י או את פירוקה מרצון. בשנת 2011 הגישה רשות החברות הממשלתיות לממשלה הצעת מחליטים שלפיה תתמזג פמ"י עם החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ, אך משרד התיירות ועיריית ירושלים התנגדו למהלך ועקב כך הוא לא קודם. ראו מבקר המדינה - דו"ח שנתי 65א (ה"ש 171 לעיל), עמ' 282-283.

208 ראו חוק הרשות לפיתוח ירושלים התשמ"ח-1988; "על הרשות" באתר הרשות לפיתוח ירושלים: http://www.jda.gov.il/template/?Cid=1 (2.6.2016)

209 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/36657925-1628-4A33-8D72-08B096FADED6/0/112.pdf (4.6.2016); ומתוך הדו"ח השנתי של החברה ליום 31.8.2014 המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/TheMarineEducationCo_FinancialReport_2014.pdf (21.10.2016)

210 בעליהן זכאים להצביע באספות כלליות.

211 בעליהן זכאים להצביע באספות כלליות ולמנות חברי דירקטוריון.

212 בשנה"ל התשע"ד למדו בבית הספר בעכו 413 תלמידים, בבית הספר בראמה - 394 תלמידים, ובבית הספר "מבואות ים" במכמורת - 397 תלמידים (לא כולל התלמידים מבית הספר "רמות חפר", ששכן בקיבוץ מעברות והתמזג עם בית הספר "מבואות ים" בשנת 2014. לאחר המיזוג נקרא בית הספר "רמות ים". בשנה"ל התשע"ה החלו ללמוד בו יותר מ-1,300 תלמידים). ראו הדו"ח השנתי של החברה ליום 31.8.2014 (ה"ש 209 לעיל), עמ' 5. על בית הספר לקציני ים בעכו ראו באתר בית הספר: http://www.kzineyam.org.il/ (6.6.2016); על בית הספר "מבואות ים" במכמורת ראו באתר כפר הנוער מבואות ים: http://www.m-yam.co.il/BRPortal/br/P100.jsp (6.6.2016)

213 ראו הדו"ח השנתי של החברה ליום 31.8.2014 (ה"ש 209 לעיל), עמ' 3, 45; ריאיון עם גיורא דש ועם ליאורה צוקר-לוטבק (ה"ש 41 לעיל); ריאיון עם אריה וצלר (ה"ש 41 לעיל); ריאיון עם ד"ר יחיאל שילה, לשעבר ראש המִנהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך, 9.8.2015.

214 ראו הדו"ח השנתי של החברה ליום 31.8.2014 (ה"ש 209 לעיל), עמ' 3-6; ריאיון עם אריה וצלר (ה"ש 41 לעיל).

215 ריאיון עם אריה וצלר (ה"ש 41 לעיל). בין הענפים הכלכליים הקשורים בים אפשר למנות ספנות ותובלה ימית, חקלאות ימית לסוגיה, הפקת גז ממעמקי הים התיכון, התפלת מים ועוד.

216 ראו גם ריאיון עם אריה וצלר (ה"ש 41 לעיל).

217 ראו גם ריאיון עם ד"ר יחיאל שילה (ה"ש 213 לעיל); התכתבות עם ד"ר יחיאל שילה, 23.1.2017.

218 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/3F1797AF-855F-4B06-9552-D7F595C6A2DD/0/544.pdf (6.6.2016); מתוך הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Meta_FinancialReport_2015.pdf (22.10.2016); ומתוך הריאיון עם גיורא דש ועם ליאורה צוקר-לוטבק (ה"ש 41 לעיל).

219 המניות מקנות זכות השתתפות וזכות הצבעה באספות הכלליות וזכות למנות דירקטורים.

220 המספר כולל עובדים קבועים ואינו כולל כחמישים מרצים מן החוץ העובדים לפי שעות בהתאם לקורסים.

221 הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 218 לעיל), עמ' 3; "המכון להכשרה ימית - אודותינו" באתר החברה: http://www.meta.org.il/?CategoryID=164&ArticleID=156&Page=1 (6.6.2016); ריאיון עם גיורא דש ועם ליאורה צוקר-לוטבק (ה"ש 41 לעיל).

222 "מסלול לימוד אקדמי בשיתוף אוניברסיטת חיפה" באתר החברה: http://www.meta.org.il/?CategoryID=219 (15.6.2016); בשנת 2016 פתחה החברה, בשיתוף אוניברסיטת חיפה, תכנית לתואר שני בִּמְנהל עסקים עם התמחות בניהול ספנות ונמלים: http://www.meta.org.il/?CategoryID=275&ArticleID=751 (15.6.2016)

223 "מסלול לימוד לקציני חשמל והנדסאים בשיתוף אורט בראודה" באתר החברה: http://www.meta.org.il/?CategoryID=254 (15.6.2016)

224 "מסלול לימוד לקציני מכונה והנדסת מכטרוניקה בשיתוף אורט בראודה" באתר החברה: http://www.meta.org.il/?CategoryID=251 (15.6.2016)

225 "המכון להכשרה ימית - אודותינו" באתר החברה (ה"ש 221 לעיל); ריאיון עם גיורא דש ועם ליאורה צוקר-לוטבק (ה"ש 41 לעיל); התכתבות עם גיורא דש, 1.2.2017.

226 ראו דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010 (ה"ש 218 לעיל); הדו"ח הכספי של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 218 לעיל), עמ' 6, 29, 31-32; ריאיון עם גיורא דש ועם ליאורה צוקר-לוטבק (ה"ש 41 לעיל).

227 הדו"ח הכספי של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 218 לעיל), עמ' 5-6; ראו "מחלקת בטיחות וכלי שיט קטנים - הקורסים במחלקת הבטיחות" באתר החברה: (14.6.2016) http://www.meta.org.il/?CategoryID=250; "מתקן חומ"ס" באתר החברה: (14.6.2016) http://www.meta.org.il/?CategoryID=256; ריאיון עם גיורא דש ועם ליאורה צוקר-לוטבק (ה"ש 41 לעיל).

228 ריאיון עם גיורא דש ועם ליאורה צוקר-לוטבק (ה"ש 41 לעיל).

229 שם.

230 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/B84B1BAE-DCB9-44D1-BC81-26C1B14AA987/0/703.pdf (15.6.2016); מתוך דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה ליום 31.12.2015 והדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (מופיעים כקובץ אחד) באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/CrossIsraelHighway_FinancialReport_2015.pdf (30.10.2016); ומתוך "אודות החברה" באתר החברה: http://www.hozeisrael.co.il/template/default.aspx?PageId=1 (16.6.2016)

231 בעליהן זכאים למנות דירקטור אחד על כל 8% מהון המניות ולקבל דיבידנד באופן יחסי לחלקם.

232 Build-Operate-Transfer.

233 "אודות החברה" באתר החברה (ה"ש 230 לעיל); דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 230 לעיל), עמ' 1-2; הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 230 לעיל), עמ' 11-13; תזכיר ההתאגדות של "כביש חוצה ישראל בע"מ" באתר החברה: http://www.hozeisrael.co.il/download/files/20140716160440467.pdf (16.6.2016); "אבני דרך בתולדות החברה" באתר החברה: http://www.hozeisrael.co.il/template/default.aspx?PageId=9 (16.6.2016); "כביש חוצה ישראל מס' 6 ע"ש יצחק רבין" באתר החברה: http://www.hozeisrael.co.il/template/default.aspx?PageId=114 (16.6.2016); ריאיון עם אברהם שוחט (ה"ש 49 לעיל).

234 דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 230 לעיל), עמ' 1; הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 230 לעיל), עמ' 11; "רשות ממונה - אודות הרשות" באתר החברה: http://www.hozeisrael.co.il/template/default.aspx?PageId=71 (16.6.2016)

235 "מנהרות הכרמל - אודות" באתר החברה: http://www.hozeisrael.co.il/template/default.aspx?PageId=116 (16.6.2016)

236 "הנתיב המהיר - אודות" באתר החברה: http://www.hozeisrael.co.il/template/default.aspx?PageId=139 (16.6.2016)

237 דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 230 לעיל), עמ' 1; הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 230 לעיל), עמ' 12; "מסילות הרכבת - אודות" באתר החברה: http://www.hozeisrael.co.il/template/default.aspx?PageId=124 (16.6.2016)

238 "אודות החברה" באתר החברה (ה"ש 230 לעיל); הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 230 לעיל), עמ' 13; תזכיר ההתאגדות של "כביש חוצה ישראל בע"מ" באתר החברה (ראו ה"ש 233 לעיל).

239 דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 230 לעיל), עמ' 3, 6-8; הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 230 לעיל), עמ' 7.

240 ראו "פרויקטים רכבתיים" באתר של חברת "נתיבי ישראל": (18.6.2016) http://bit.ly/2chGN9r

241 בעניין זה ראו, למשל, אבי בר-אלי, "השיטה: כך השתלטה ישראל ביתנו על מיליארדים בחברות הממשלתיות", **דה מרקר**, 22.1.2015: (20.6.2016) http://www.themarker.com/news/1.2544301

242 אנו מודים למהנדס יונתן מאור על תרומתו לחלק זה של המחקר.

243 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/4B85DF74-2857-4105-963C-77F978564B7C/0/379.pdf (17.6.2016); ומתוך הדו"ח התקופתי של החברה לשנת 2015 (כולל את דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה ליום 31.12.2015, תיאור עסקי החברה לשנת 2015, דו"ח של הדירקטוריון וההנהלה בדבר הבקרה הפנימית על דיווח כספי לפי תקנות החברות הממשלתיות ליום 31.12.2015, דו"חות כספיים ליום 31.12.2015 וחוות דעת אקטוארית לגבי נכונות ההצגה האקטוארית של התחייבויות החברה בגין יחסי עובד-מעביד ליום 31.12.2015) המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Ayalonhw_FinancialReport_2015.pdf (15.11.2016).

244 עד לרכישה של מניות העירייה על ידי מדינת ישראל הייתה המדינה זכאית למנות 50% מכלל הדירקטורים בחברה ול-50% מכוח ההצבעה באספה הכללית. במקרה של שוויון קולות בהצבעה, מניות ההכרעה העניקו למדינה 75% מכוח ההצבעה בחברה.

245 המספר אינו כולל עובדים המועסקים על ידי חברות כוח-אדם.

246 "בקרת תנועה" באתר החברה: http://www.ayalonhw.co.il/pages/172.aspx (20.6.2016)

247 מבקר המדינה - דו"ח שנתי 66א (ה"ש 78 לעיל), עמ' 694; דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה (ה"ש 243 לעיל), עמ' 4-5; דו"ח תיאור עסקי החברה לשנת 2015 (ה"ש 243 לעיל), עמ' 22, 24, 29-31, 81; דו"חות כספיים ליום 31.12.2015 (ה"ש 243 לעיל), עמ' 12; "היסטוריה" באתר החברה: http://www.ayalonhw.co.il/pages/165.aspx (20.6.2016)

248 "היסטוריה" באתר החברה (ה"ש 247 לעיל).

249 דו"ח תיאור עסקי החברה לשנת 2015 (ה"ש 243 לעיל), עמ' 31; "תחבורה ציבורית" באתר החברה: http://www.ayalonhw.co.il/pages/49.aspx (18.6.2016)

250 דו"ח תיאור עסקי החברה לשנת 2015 (ה"ש 243 לעיל), עמ' 31; "נתיבים מהירים" באתר החברה: http://www.ayalonhw.co.il/pages/50.aspx (18.6.2016)

251 דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה (ה"ש 243 לעיל), עמ' 6; דו"ח תיאור עסקי החברה לשנת 2015 (ה"ש 243 לעיל), עמ' 31-35; "היסטוריה" באתר החברה (ה"ש 247 לעיל).

252 שיטה זו מתמרצת את החברה להגדיל את עלויות המיזמים ויוצרת תלות בין הכנסות החברה לבין המיזמים שהיא מקבלת מהגורמים המממנים בעוד הוצאותיה קבועות. ראו מבקר המדינה - דוח שנתי 66א (ה"ש 78 לעיל), עמ' 698; דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה (ה"ש 243 לעיל), עמ' 6, 8; דו"ח תיאור עסקי החברה לשנת 2015 (ה"ש 243 לעיל), עמ' 26; דו"חות כספיים ליום 31.12.2015 (ה"ש 243 לעיל), עמ' 12.

253 מבקר המדינה - דוח שנתי 66א (ה"ש 78 לעיל), עמ' 694, 702; דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה (ה"ש 243 לעיל), עמ' 3; דו"חות כספיים ליום 31.12.2015 (ה"ש 243 לעיל), עמ' 20-21.

254 הדי כהן, "נתיבי איילון: פחות מ-5% מההתקשרויות נעשות במכרז", **גלובס**, 23.5.2016: http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001126568 (20.6.2016)

255 מבקר המדינה - דוח שנתי 66א (ה"ש 78 לעיל), עמ' 688-691, 695-696, 702-703. יש לציין כי החברה החלה לנקוט מהלכים לטיפול בליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה. ראו דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה (ה"ש 243 לעיל), עמ' 11.

256 מבקר המדינה - דו"ח שנתי 65א (ה"ש 171 לעיל), עמ' 288-289.

257 ראו ה"ש 177 לעיל.

258 אבי בר-אלי, "בעקבות ה'הצלחה' של מעצ החדשה - כ"ץ מקים מעצ שנייה", **דה מרקר**, 12.4.2016: http://www.themarker.com/dynamo/1.2912089 (18.6.2016); זו גם עמדתו של מִנהל תשתיות ותיאום תחבורתי במשרד התחבורה. ראו מבקר המדינה - דוח שנתי 66א (ה"ש 78 לעיל), עמ' 697.

259 ראו גם ריאיון עם מיטל להבי (ה"ש 59 לעיל).

260 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Ashra_ActivityReport_2010.pdf (11.8.2016); מתוך דו"ח שנתי 2013 של החברה באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Ashra_FinancialReport_2013.pdf (11.8.2016); ומתוך ריאיון עם צחי מלאך, מנכ"ל חברת אשרא, 2.6.2016.

261 בצד בסס"ח שהופרטה, פועלת כיום בשוק ביטוח עסקאות הייצוא באשראי בטווח קצר חברת "כלל ביטוח אשראי".

262 דו"ח שנתי 2013 (ה"ש 260 לעילן), עמ' 7, 11, 19, 22, 46; "מי אנחנו" באתר החברה: http://www.ashra.gov.il/?CategoryID=184 (14.8.2016); "השלבים בהליך ביטוח אשראי" באתר החברה: http://www.ashra.gov.il/?CategoryID=977&ArticleID=4046 (14.8.2016); ריאיון עם צחי מלאך (ה"ש 260 לעילן).

263 דו"ח שנתי 2013 (ה"ש 260 לעילן), עמ' 14-15; "אשראי ספקים" באתר החברה: http://www.ashra.gov.il/?CategoryID=201&ArticleID=116 (14.8.2016)

264 דו"ח שנתי 2013 (ה"ש 260 לעילן), עמ' 15; "אשראי קונים" באתר החברה: http://www.ashra.gov.il/?CategoryID=203&ArticleID=123 (14.8.2016)

265 דו"ח שנתי 2013 (ה"ש 260 לעילן), עמ' 16; "טרום משלוחים" באתר החברה: http://www.ashra.gov.il/?CategoryID=202&ArticleID=122 (14.8.2016)

266 דו"ח שנתי 2013 (ה"ש 260 לעילן), עמ' 16.

267 שם, שם; "קו אשראי" באתר החברה: http://www.ashra.gov.il/?CategoryID=204&ArticleID=124 (14.8.2016)

268 דו"ח שנתי 2013 (ה"ש 260 לעילן), עמ' 17; "מכתבי אשראי" באתר החברה: http://www.ashra.gov.il/?CategoryID=205&ArticleID=125 (14.8.2016)

269 דו"ח שנתי 2013 (ה"ש 260 לעילן), עמ' 17; "ניכיון שטרות" באתר החברה: http://www.ashra.gov.il/?CategoryID=206&ArticleID=126 (14.8.2016)

270 דו"ח שנתי 2013 (ה"ש 260 לעילן), עמ' 17; "ביטוח השקעות" באתר החברה: http://www.ashra.gov.il/?CategoryID=207&ArticleID=128 (14.8.2016)

271 דו"ח שנתי 2013 (ה"ש 260 לעילן), עמ' 18.

272 "מוסדות פיננסיים" באתר החברה: http://www.ashra.gov.il/?CategoryID=963 (14.8.2016)

273 דו"ח שנתי 2013 (ה"ש 260 לעילן), עמ' 27-29; "מבטחי משנה" באתר החברה: http://www.ashra.gov.il/?CategoryID=965 (14.8.2016)

274 דו"ח שנתי 2013 (ה"ש 260 לעילן), עמ' 31; "מי אנחנו" באתר החברה (ה"ש 262 לעילן); ריאיון עם צחי מלאך (ה"ש 260 לעילן).

275 ראו ריאיון עם צחי מלאך (ה"ש 260 לעילן).

276 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Consumers_ActivityReport_2010.pdf (22.9.2016); מתוך הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 המופיעים באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Consumers_FinancialReport_2015.pdf (22.9.2016); ומתוך **מבקר המדינה - דו"ח שנתי 67א** (ירושלים: משרד מבקר המדינה, תשרי התשע"ז, נובמבר 2016), עמ' 645.

277 ארבעים מחמישים העובדים בחברה מועסקים במשרה מלאה ועשרה מועסקים במשרה חלקית. נוסף עליהם החברה מעסיקה 23 סיירים בהיקף של ארבע שעות עבודה שבועיות. ראו מבקר המדינה - דו"ח שנתי 67א (ה"ש 276 לעילן), עמ' 645.

278 דו"ח הפעילות של החברה לשנת 2010 (ה"ש 276 לעילן); מבקר המדינה - דו"ח שנתי 67א (ה"ש 276 לעילן), עמ' 645.

279 ראו סעיף 2 לחוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח-2008.

280 "מטרות ותחומי פעילות" באתר החברה:
http://www.consumers.org.il/category/about_israel_consumer_council (22.9.2016)

281 **מבקר המדינה - דו"ח שנתי 64א** (ירושלים: משרד מבקר המדינה, אוגוסט 2013), עמ' 437-438; ריאיון עם ד"ר מרים הרן (ה"ש 49 לעיל).

282 ראו סעיף 3 לחוק המועצה הישראלית לצרכנות.

283 ראו סעיף 4 לחוק המועצה הישראלית לצרכנות; הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 (ה"ש 276 לעיל), עמ' 14.

284 מבקר המדינה - דו"ח שנתי 64א (ה"ש 281 לעיל), עמ' 433-435, 456-457, 459-460; מבקר המדינה - דו"ח שנתי 67א (ה"ש 276 לעיל), עמ' 621-624; הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 (ה"ש 276 לעיל), עמ' 9.

285 רותי לוי, "בזבוז, הישגים עלובים ומנכ"ל שעוסק בכתיבת שירים: כך מתנהלת המועצה לצרכנות - על חשבונכם", **דה מרקר**, 12.5.2015: http://www.themarker.com/consumer/1.2634132 (26.9.2016); רותי לוי, "חשיפה: כך בוזבזו מיליונים במקום שאמור להילחם ביוקר המחיה", **דה מרקר**, 1.7.2016: http://www.themarker.com/markerweek/1.2992703 (29.1.2017); ריאיון עם רותי לוי, לשעבר כתבת הצרכנות של העיתון "דה מרקר", 21.5.2015.

286 ריאיון עם ד"ר מרים הרן (ה"ש 49 לעיל).

287 ראו, למשל, את קריאתה של החברה לפעול לביטול עמלות העובר ושב בבנקים:
http://www.consumers.org.il/category/amlot (25.9.2016)

288 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/B21BFD88-55E6-43DD-8894-51FBB038F0D9/0/350.pdf (24.6.2016);
ומתוך הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (כוללים דו"ח דירקטוריון) המופיעים באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/TheIsraelWineInstitute_FinancialReport_2015.pdf (20.10.2016)

289 דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010 (ה"ש 288 לעיל); הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 288), עמ' 18; מבקר המדינה - דוח שנתי 65א (ה"ש 171 לעיל), עמ' 281; דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2015 (ה"ש 9 לעיל), עמ' 14; ריאיון עם צחי דותן, מנכ"ל המועצה לגפן היין בישראל, 11.8.2016.

290 מבקר המדינה - דוח שנתי 65א (ה"ש 171 לעיל), עמ' 281; דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2015 (ה"ש 9 לעיל), עמ' 149-150.

291 ראו החלטה חכ/314 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה של הממשלה ה-32 מיום 24.10.2012, שעניינה "פירוק מכון היין הישראלי"; הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 (ה"ש 288 לעיל), עמ' 11, 18-19, 22-23, 27; ריאיון עם צחי דותן (ה"ש 289 לעיל).

292 ראו "על המועצה" באתר המועצה לגפן היין בישראל:
http://www.wineboard.co.il/?CategoryID=192&ArticleID=133&sng=1 (28.6.2016);
ריאיון עם צחי דותן (ה"ש 289 לעיל); איתי גלייטמן, "נכנס יין - יצאה שנה: איך נראתה השנה החולפת בענף היין הישראלי", **הארץ**, 24.12.2015: http://www.haaretz.co.il/food/wine/.premium-1.2804150 (28.6.2016)

293 ראו "מדור יין ומשקאות משכרים" באתר מכון התקנים הישראלי: http://www.sii.org.il/1242-he/SII.aspx (28.6.2016)

294 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה לשנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/israelidiamond_ActivityReport_2010.pdf (17.8.2016);
מתוך דו"חות כספיים לתקופה שנסתיימה ביום 31.12.2012 המופיעים באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/IsraeliDiamond_FinancialReport_2012.pdf (17.8.2016);
ומתוך שיחה עם עוה"ד אביאל אליה, מזכיר החברה, 6.2.2017.

295 בעליהן זכאים לקבל הודעות על אספות כלליות, להשתתף בהן ולהצביע בהן.

296 נוסף על כך מועסקים במוזיאון היהלומים תשעה עובדים ובמרכז הטכנולוגי (IDT) - ארבעה עובדים.

297 מבקר המדינה - דו"ח שנתי 65א (ה"ש 171 לעיל), עמ' 476; "אודות מכון היהלומים" באתר The Israeli Diamond Industry:
http://www.israelidiamond.co.il/article.aspx?boneID=252 (17.8.2016); ריאיון עם אפרים רביב, לשעבר מנכ"ל מכון היהלומים הישראלי והמפקח על היהלומים במשרד התעשייה והמסחר, 20.8.2015.

298 מבקר המדינה - דו"ח שנתי 65א (ה"ש 171 לעיל), עמ' 455, 459; "אודות מכון היהלומים" באתר The Israeli Diamond Industry; "תולדות ענף היהלומים" באתר The Israeli Diamond Industry:
http://www.israelidiamond.co.il/news.aspx?boneid=917 (17.8.2016); ריאיון עם אפרים רביב (ה"ש 297 לעיל).

299 "המכון הטכנולוגי - IDT" באתר The Israeli Diamond Industry:
http://www.israelidiamond.co.il/article.aspx?boneID=271 (17.8.2016)

300 "מכון היהלומים בהונג קונג" באתר The Israeli Diamond Industry:
http://www.israelidiamond.co.il/news.aspx?boneid=1653 (17.8.2016)

301 "מוזיאון היהלומים" באתר The Israeli Diamond Industry:
http://www.israelidiamond.co.il/museum.aspx?boneid=1738 (17.8.2016)

302 גובה ההיטל השתנה במשך השנים. מבקר המדינה טען כי לא נמצאו סימוכין להעברת כספי ההיטל למכון לצורך מימון פעילותו וכי הם אמורים לממן את פעילות הפיקוח על היהלומים. המכון דחה את הטענה בדבר אי-תקינותו של נוהל זה. ראו מבקר המדינה - דו"ח שנתי 65א (ה"ש 171 לעיל), עמ' 477-478.

303 "אודות מכון היהלומים" באתר The Israeli Diamond Industry (ה"ש 298 לעיל); ריאיון עם אפרים רביב (ה"ש 297 לעיל).

304 מבקר המדינה - דו"ח שנתי 65א (ה"ש 171 לעיל), עמ' 479-484.

305 ראו גם ריאיון עם אפרים רביב (ה"ש 297 לעיל).

306 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של העמותה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/matimop_ActivityReport_2010.pdf (30.8.2016);
ומתוך הדו"חות הכספיים של העמותה מיום 31.12.2014 באתר גיידסטאר:
http://documents.guidestar.org.il/PDF/newfiles/fin/2014/117-99-2016-0096136.pdf (31.8.2016)

307 דו"ח הפעילות של העמותה משנת 2010 (ה"ש 306 לעיל); "About MATIMOP" באתר העמותה:
http://www.matimop.org.il/about_matimop.html (30.8.2016)

308 ראו החלטה מס' חכ/102 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה של הממשלה ה-30 מיום 29.6.2004, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה שמספרה 2212 ביום 8.7.2004.

309 הדו"חות הכספיים של העמותה לשנת 2014 (ה"ש 306 לעיל), עמ' 10, 13, 21.

310 הדו"חות הכספיים של העמותה לשנת 2014 (ה"ש 306 לעיל), עמ' 13.

311 ראו החלטה מס' חכ/35 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מיום 14.9.2014, שעניינה "הקמת הרשות הלאומית למחקר, לפיתוח ולחדשנות טכנולוגית", שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה שמספרה 2032 ביום 28.9.2014;
הדו"חות הכספיים של העמותה לשנת 2014 (ה"ש 306 לעיל), עמ' 14.

312 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/kfaryarok_ActivityReport_2010.pdf (24.7.2016);
ומתוך דו"ח הדירקטוריון של החברה ליום 31.8.2015 שבהמשכו הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.8.2015:
http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/KfarYarok_FinancialReport_2015.pdf (24.7.2016)

313 המוסד תואגד כחברה בשנת 1977.

314 בעליהן אינם זכאים לקבל דיבידנד או כל חלק אחר ברווחי החברה או בהונה.

315 בעליהן זכאים להשתתף באספות הכלליות ולהצביע בהן.

316 דו"ח הדירקטוריון של החברה ליום 31.8.2015 (ה"ש 312 לעיל), עמ' 1; הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.8.2015 (ה"ש 312 לעיל), עמ' 8; "אודות הכפר" באתר החברה: http://bit.ly/2c9rfri (26.7.2016);
"אני מאמין וחזון הכפר" באתר החברה: http://bit.ly/2ceborC (26.7.2016); ריאיון עם ד"ר יחיאל שילה (ה"ש 213 לעיל).

317 "על בית הספר" באתר החברה: http://bit.ly/2chGV9h (26.7.2016)

318 ראו האתר של בית-הספר הבין-לאומי: http://www.em-is.org/ (26.7.2016)

319 "על הפנימייה" באתר החברה: http://bit.ly/2bNZOOc (26.7.2016)

320 "על המכללה" באתר החברה: http://bit.ly/2c6Ebwy (26.7.2016)

321 "על המשק" באתר החברה: http://bit.ly/2cBu6K4 (26.7.2016)

322 "לגעת בטבע וקייטנות - אודות המרכז" באתר החברה: http://bit.ly/2c9serr (26.7.2016)

323 דו"ח הדירקטוריון של החברה ליום 31.8.2015 (ה"ש 312 לעיל), עמ' 2-4.

324 "מרכז הפצה - על המרכז" באתר החברה: http://bit.ly/2bSorcL (26.7.2016)

325 דו"ח הדירקטוריון של החברה ליום 31.8.2015 (ה"ש 312 לעיל), עמ' 8-9; הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.8.2015 (ה"ש 312 לעיל), עמ' 20-24.

326 שלומית צור, "תחקיר 'גלובס': הכפר הירוק - חברה ממשלתית ועבריינית נדל"ן", **גלובס**, 18.4.2016: http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001118569 (27.7.2016);
שוקי שדה, "הכפר הירוק הוא כבר לא מוסד חקלאי אלא 'ביזנס לכל דבר'", **דה מרקר**, 28.3.2014: http://www.themarker.com/markerweek/1.2281658 (27.7.2016)

327 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Minhala_ActivityReport_2009.pdf (19.7.2016);
ומתוך הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2013 באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Minhala_FinancialReport_2013.pdf (19.7.2016)

328 בעליהן זכאים להשתתף באספה הכללית ולהצביע בה, למנות דירקטורים ולקבל דיבידנדים.

329 עמירם כהן, "המגזר החקלאי הגיע לחדלות פרעון והמדינה מחקה חוב של 20 מיליארד שקל", **דה מרקר**, 24.6.2010: http://www.themarker.com/misc/1.573391 (20.7.2016)

330 הקיבוצים הכלולים בהסדר שנקבע בחוק נמצאים ברובם המכריע ברמת הגולן ובבקעת הירדן. החובות של הרוב הגדול של הקיבוצים הוסדרו במסגרת אחרת - "הסדר חובות הקיבוצים" שעוגן בהסכם שנחתם בין הממשלה, הבנקים והתנועות הקיבוציות בשנת 1990 - ולא בחקיקה; ראו שם.

331 הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2013 (ה"ש 327 לעיל), עמ' 12, 14-15, 31.

332 הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2013 (ה"ש 327 לעיל), עמ' 13-14.

333 "מנכ"ל משרד החקלאות, שלמה בן-אליהו, הודיע למִנהלה להסדרים במגזר החקלאי על סיום תפקידה במרץ האחרון" באתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר:
http://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/lishkatmankal/publication/2015/pages/minhala_hesderim.aspx (19.7.2016)

334 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Shfeyah_ActivityReport_2010.pdf (27.7.2016); ומתוך הדו"חות הכספיים לשנה שנסתיימה ביום 31.8.2015 באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Shfeyah_FinancialReport_2015.pdf (27.7.2016)

335 הכפר התאגד כחברה פרטית בשנת 1959 ונרשם כחל"צ בשנת 1982.

336 הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.8.2015 (ה"ש 334 לעיל), עמ' 12, 29; "קצת היסטוריה" באתר הכפר: http://bit.ly/2e0XC9u (4.8.2016); "בית הספר" באתר הכפר: http://bit.ly/2ehOWMy (4.8.2016);
"על המשק" באתר הכפר: http://bit.ly/2e7jX9k (4.8.2016)

337 הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.8.2015 (ה"ש 334 לעיל), עמ' 12, 16, 21-22, 26-28; ריאיון עם ד"ר יחיאל שילה (ה"ש 213 לעיל).

338 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/MikveIsrael_ActivityReport_2010.pdf (5.8.2016); ומתוך הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.8.2008 - האחרונים שפורסמו באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/MikveIsrael_FinancialReport_2008.pdf (6.8.2016)

339 כל אחד מבעלי המניות זכאי למנות מחצית מחברי הדירקטוריון - ארבעה כל אחד - ואילו מדינת ישראל זכאית למנות את יושב-ראש הדירקטוריון לאחר התייעצות עם "כל ישראל חברים".

340 הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.8.2008 (ה"ש 338 לעיל), עמ' 8; "אליאנס" באתר "כל ישראל חברים": http://bit.ly/2ehPfqN (6.8.2016); "מקווה ישראל בראי ההיסטוריה" באתר כפר-הנוער החקלאי "מקווה ישראל": http://www.mikveisrael.org.il/P301/ (9.8.2016)

341 ראו סעיף 2 לחוק בית הספר החקלאי מקווה ישראל, התשל"ו-1976.

342 ראו סעיף 3 לחוק.

343 החוק קובע שאפשר לשנות את ייעוד השטח רק ביוזמה של שר ובהסכמה של שר החינוך, שר הפנים, שר החקלאות והוועדה הפרלמנטרית המשותפת האמורה (ראו סעיף 4(א) לחוק). כמו כן, השרים והוועדה הפרלמנטרית המשותפת רשאים לקבוע כי דינם של שטחים שיועמדו לרשות החברה נוסף על השטח המוגדר בתוספת לחוק יהיה כדין אותו שטח (ראו סעיף 4(ב) לחוק). יתרה מזו: החוק קובע כי לא יהיה תוקף לכל עסקה במקרקעין שברשות החברה הטעונה רישום, לא יינתן צו אכיפה בשל התחייבות לעשות בהם עסקה כזו, ולא תירשם הערה בשל התחייבות כזו - אלא אם העסקה או ההתחייבות אושרו על ידי שר החינוך ושר הפנים (ראו סעיף 4(ג) לחוק). החוק מוסיף וקובע שאפשר לתת היתר לבנייה או לשימוש במקרקעין המופיעים בתוספת לחוק אם אלו נועדו לקדם את מטרותיו של בית הספר, על אף ההגבלות המופיעות בסעיף 11 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (ראו סעיף 5 לחוק).

344 "בית ספר כללי" באתר כפר הנוער: http://www.mikveisrael.org.il/P373/# (9.8.2016)

345 "בית ספר דתי" באתר כפר הנוער: http://www.mikveisrael.org.il/P179/ (9.8.2016)

346 "בית ספר ישראלי-צרפתי" באתר כפר הנוער: http://www.mikveisrael.org.il/P400/ (9.8.2016)

347 "פנימייה כללית" באתר כפר הנוער: http://www.mikveisrael.org.il/P197/ (9.8.2016)

348 "פנימייה דתית" באתר כפר הנוער: http://www.mikveisrael.org.il/P200/ (9.8.2016)

349 "אודות המשק החקלאי" באתר כפר הנוער: http://www.mikveisrael.org.il/P190/ (9.8.2016)

350 "מקווה ישראל - מרכז המבקרים" באתר החברה: http://bit.ly/2cmBpAU (8.8.2016)

351 "חזון מקווה ישראל" באתר כפר הנוער: http://www.mikveisrael.org.il/P336/ (9.8.2016)

352 הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.8.2008 (ה"ש 338 לעיל), עמ' 8, 18, 23, 24-28; ריאיון עם ד"ר יחיאל שילה (ה"ש 213 לעיל).

353 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Kenet_ActivityReport_2010.pdf (7.9.2016); ומתוך דו"ח שנתי 2015 של החברה, שכולל דו"ח עסקי תאגיד, דו"ח דירקטוריון, דו"חות כספיים, פרטים נוספים על החברה ודו"ח ביצוע תקציב, המופיעים באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Kenet_FinancialReport_2015.pdf (8.9.2016)

354 בעליהן זכאים למנות שישה דירקטורים ויושב-ראש למועצת המנהלים, הם מחזיקים ב-50% מכוח ההצבעה באספה הכללית וזכאים להכריע במקרה של חילוקי דעות.

355 בעליהן זכאים למנות שישה דירקטורים בחברה ולכל אחד מהם קול אחד באספה הכללית.

356 מקנות לבעליהן זכות לחלוקה בהון וזכות להשתתף בחלוקת עודף נכסי החברה בעת פירוקה, לפי ערכן הנקוב של המניות המוחזקות, ואינן מקנות לבעליהן זכות הצבעה באספה הכללית.

357 לא כולל כשבעים מעריכי נזקים שהם קבלנים עצמאיים המועסקים על ידי החברה.

358 ביטוח נזקי טבע מבטח גידולים נגד סיכונים ישירים כגון אש, חום, ברד, קרה, סופה, שלג ושיטפון, ובענפים מסוימים הגידולים מבוטחים גם נגד סיכונים אחרים שהחקלאי אינו יכול להתמודד עמם באמצעים סבירים.

359 ביטוח אסונות טבע הוא ביטוח משלים לביטוח נזקי טבע והוא מכסה נזקים נוספים שנגרמו עקב תנאי אקלים חריגים, מחלות, מזיקים וכו'. מגדל המעוניין לרוכשו חייב ברוב המקרים לרכוש ביטוח נזקי טבע.

360 בחלק מענפי הביטוח יש רק ביטוח מורחב.

361 דו"ח עסקי תאגיד של החברה לשנת 2015 (ה"ש 353 לעיל), עמ' א-3, א-5־א-12, א-34; דו"ח דירקטוריון ליום 31.12.2015 (ה"ש 353 לעיל), עמ' ב-1; הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 353 לעיל), עמ' 15; "פרופיל החברה" באתר החברה: http://www.kanat.co.il/Content.aspx?id=163 (15.9.2016); "חזון החברה" באתר החברה: http://www.kanat.co.il/Content.aspx?id=162 (15.9.2016); ריאיון עם דוד גינזבורג, מנכ"ל הקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות, 15.4.2015.

362 דו"ח עסקי תאגיד של החברה לשנת 2015 (ה"ש 353 לעיל), עמ' א-3־א-4, א-7־א-8, א-16, א-29־א-30, א-40; הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 353 לעיל), עמ' 37, 45; ריאיון עם דוד גינזבורג (ה"ש 361 לעיל).

363 דו"ח עסקי תאגיד של החברה לשנת 2015 (ה"ש 353 לעיל), עמ' א-13־א-14; ריאיון עם דוד גינזבורג (ה"ש 361 לעיל).

364 הנתונים נלקחו מתוך הדו"חות המבוקרים של החברה ליום 31.12.2015 המופיעים באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/IsraeliMarket_FinancialReport_2015.PDF (15.10.2016); ומתוך החלטה מס' 2324 של הממשלה ה-32 מיום 17.10.2010, שעניינה "הקמת חברה ממשלתית להקמה ולניהול שוק סיטוני לתוצרת חקלאית במטרופולין גוש דן".

365 בעליהן זכאים להצביע באספה הכללית, למנות דירקטורים, לקבל דיבידנד ולקבל את יתרת נכסי החברה בפירוק.

366 ראו החלטה מס' 2324 של הממשלה ה-32 (ה"ש 364 לעיל) והחלטה מס' 1541 של הממשלה ה-33 מיום 4.4.2014, שעניינה "הארכת מימון פעילותה של חברת השוק הסיטוני לישראל בע"מ ־ תיקון החלטת ממשלה".

367 הדו"חות המבוקרים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 364 לעיל), עמ' 2-3, 29-30; "אודות תוצרת הארץ ־ חברת שוק סיטוני לישראל" באתר החברה: http://bit.ly/2eamCtW (17.10.2016); "חזון ויעדים" באתר החברה: http://bit.ly/2e7vVvC (17.10.2016);

368 על אופן תפעולו של השוק הסיטוני בצריפין ועל התנאים השוררים בו נמתחה ביקורת מצד כמה גורמים. ראו, למשל, עמיר קורץ, "כשל שוק", **כלכליסט**, 31.10.2013: http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3615709,00.html (5.1.2017)

369 הדו"חות המבוקרים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 364 לעיל), עמ' 4, 29-30; אורה קורן, "מסתמן: האוצר יבטל את הקמת השוק הסיטוני באור יהודה", **דה מרקר**, 25.7.2016: http://www.themarker.com/news/macro/1.3016963 (17.1.2017); "מכרז BOT" באתר החברה: http://bit.ly/2enIceZ (17.10.2016); "על המתחם" באתר החברה: http://bit.ly/2eiYS7l (17.10.2016)

370 קורץ (ה"ש 368 לעיל); אורה קורן, "'אם לא נמצא דרכים להחליש קצת את רשתות השיווק, בעוד עשר שנים לא יהיה שוק סיטוני'", **דה מרקר**, 9.3.2016: http://www.themarker.com/magazine/1.2873974 (18.10.2016)

371 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2007 המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Gii_ActivityReport_2007.pdf (26.9.2016); ומתוך דו"ח הדירקטוריון של החברה והדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (מופיעים כקובץ אחד) באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Gii_FinancialReport_2015.pdf (5.10.2016)

372 דו"ח הפעילות של החברה משנת 2007 (ה"ש 371 לעיל); דו"ח הדירקטוריון של החברה לשנת 2015 (ה"ש 371 לעיל), עמ' 4-6; הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 (ה"ש 371 לעיל), עמ' 11-12; **מצבם של מכוני המחקר הממשלתיים במשרד התשתיות הלאומיות ־ דו"ח שנתי של ועדת הנדיקה והמעקב למכוני המחקר הממשלתיים** (להלן: דו"ח ועדת טייכר) (ירושלים: משרד המדע והטכנולוגיה, אפריל 2006), עמ' 5-6; "הגדרת החזון" באתר החברה: http://bit.ly/2dmHVbg (26.9.2016); ריאיון עם ד"ר אורי פריזלנדר (ה"ש 41 לעיל).

373 במסגרת חקר תת-הקרקע הרדוד החברה מבצעת בדיקות לעמידות של תשתיות אזרחיות בפני רעידות אדמה, בדיקות לזיהוי מזהמים בתת-הקרקע הרדוד, מיפוי אקוויפרים, זיהוי ממצאים ארכיאולוגיים תת-קרקעיים ועוד. ראו "גיאופיסיקה של תת הקרקע הרדוד" באתר החברה: http://bit.ly/2dHCG66 (4.10.2016)

374 "אודות" באתר החברה: http://bit.ly/2d46YC8 (26.9.2016); "שירותים גיאופיסיים" באתר החברה: http://bit.ly/2d4mX1q (26.9.2016); ריאיון עם ד"ר אורי פריזלנדר (ה"ש 41 לעיל).

375 "סיסמולוגיה" באתר החברה: (4.10.2016) http://bit.ly/2dHtBdB; ריאיון עם ד"ר אורי פריזלנדר (ה"ש 41 לעיל).

376 הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 (ה"ש 371 לעיל), עמ' 29, 31; ריאיון עם ד"ר אורי פריזלנדר (ה"ש 41 לעיל).

377 ראו סעיפים 9-10 להחלטה מס' חכ/183 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מיום 1.2.2009, שעניינה "הקמת מִנהל המחקר למדעי האדמה והים והסדרת פעילות מכוני המחקר: המכון הגיאופיסי לישראל, החברה לחקר ימים ואגמים בישראל בע"מ והמכון הגיאולוגי". ההחלטה צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 19.2.2009 שמספרה 4494; דו"ח ועדת טייכר (ה"ש 372 לעיל), עמ' 7-9.

378 דו"ח הדירקטוריון של החברה לשנת 2015 (ה"ש 371 לעיל), עמ' 4; ריאיון עם ד"ר אורי פריזלנדר (ה"ש 41 לעיל).

379 דו"ח הדירקטוריון של החברה לשנת 2015 (ה"ש 371 לעיל), עמ' 11; דו"ח ועדת טייכר (ה"ש 372 לעיל), עמ' 7; ריאיון עם ד"ר אורי פריזלנדר (ה"ש 41 לעיל). בהקשר זה יש לציין כי שירותים סיסמולוגיים בכל העולם ניתנים על ידי גוף ממשלתי.

380 ריאיון עם ד"ר אורי פריזלנדר (ה"ש 41 לעיל).

381 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Pglilot_ActivityReport_2010.pdf (5.7.2016); ומתוך "פרופיל החברה" באתר החברה: http://bit.ly/2c2c4eR (10.7.2016)

382 החלוקה המוצגת מתבססת על הכתוב באתר החברה. בשנים האחרונות, כפי שמצוין בהמשך הסעיף, התבצעו מכירות של מניות על ידי חברות הדלק.

383 ראו החלטה מס' מח/22 של ועדת השרים לענייני הפרטה של הממשלה ה-30, שעניינה "הפרטת חברת פי גלילות מסופי נפט וצינורות בע"מ".

384 ראו "פרופיל החברה" באתר החברה (ה"ש 381 לעיל); "מתחם פי גלילות" באתר החברה: http://bit.ly/2ctpGE7 (10.7.2016); "עסקים במתחם" באתר החברה: http://bit.ly/2bOmLWg (10.7.2016); "דלק פי גלילות" באתר של חברת "דלק": http://www.delek.co.il/subsidiary/delek-piglilot (5.7.2016); אורן פרוינד, "זינוק מחירי הקרקעות: עזריאלי מכרה את חלקה בפי גלילות לפי שווי של 680 מיליון שקל", **כלכליסט**, 10.5.2016: http://www.calcalist.co.il/markets/articles/0,7340,L-3687952,00.html (5.7.2016)

385 איתמר יקיר, יצחק פנחס, ירדן מימון ומיכאל שראל, **דרכה של ישראל לשגשוג כלכלי וחברתי** (ירושלים: פורום קהלת לכלכלה, אלול התשע"ה - ספטמבר 2015), עמ' 74.

386 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/OceanographicAndLakes_ActivityReport_2010.pdf (9.6.2016); מתוך הדו"חות הכספיים ליום 31.12.2014 המופיעים באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/OceanographicAndLakes_FinancialReport_2014.pdf (9.10.2016); ומתוך ריאיון עם פרופ' ברק חרות (ה"ש 53 לעיל).

387 בעליהן נהנים מזכויות הצבעה שוות והם זכאים לקבל דיבידנד ולהתחלק בנכסי החברה בפירוק לפי הכתוב בתקנון החברה.

388 מתוכם 33 חוקרים בדירוג מחקר ו-50 חוקרים בעלי תואר שלישי.

389 דו"ח ועדת טייכר (ה"ש 372 לעיל), עמ' 4; "אודות חקר ימים ואגמים לישראל" באתר החברה: http://www.ocean.org.il/Heb/CompanyProfile/ProfileIOLR.asp (13.10.2016); "ציוני דרך - גלריית תמונות" באתר החברה: http://www.ocean.org.il/Heb/CompanyProfile/HistoryGallery.asp (13.10.2016); "שירותים מקצועיים" באתר החברה: http://www.ocean.org.il/Heb/ProfessionalServices/ProfessionalServices.asp (13.10.2016); ריאיון עם פרופ' ברק חרות (ה"ש 53 לעיל).

390 "המכון הלאומי לאוקיאנוגרפיה" באתר החברה: http://www.ocean.org.il/Heb/ResearchInstitutesAndInfrastructure/OceanNationalInstitute.asp (13.10.2016)

391 "המעבדה לחקר הכנרת ע"ש יגאל אלון" באתר החברה:
http://www.ocean.org.il/Heb/ResearchInstitutesAndInfrastructure/LaboratoryResearchKineret.asp
(13.10.2016)

392 "המרכז הלאומי לחקלאות ימית" באתר החברה:
http://www.ocean.org.il/Heb/ResearchInstitutesAndInfrastructure/NationalCenterToSeaAgriculture.asp (13.10.2016)

393 ריאיון עם פרופ' ברק חרות (ה"ש 53 לעיל).

394 ראו סעיפים 6-7 להחלטת ממשלה מס' 4494 (ה"ש 377 לעיל).

395 דו"ח ועדת טייכר (ה"ש 372 לעיל), עמ' 6-8; ריאיון עם פרופ' ברק חרות (ה"ש 53 לעיל).

396 "יעדים ותחומי פעולה מרכזיים של חיא"ל" באתר החברה:
http://www.ocean.org.il/Heb/CompanyProfile/ActivityRange.asp (13.10.2016); ריאיון עם פרופ' ברק חרות (ה"ש 53 לעיל). על חשיבותה של הזירה הימית עמדנו גם בסעיף העוסק בחברה לחינוך ימי בישראל (ראו לעיל).

397 גם בארצות-הברית ובמדינות מסוימות באירופה הפעילות המחקרית בימים ובאגמים מתבצעת על ידי גופים ממשלתיים. ראו ריאיון עם פרופ' ברק חרות (ה"ש 53 לעיל).

398 שם.

399 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של העמותה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/TarbutHaDiyur_ActivityReport_2010.pdf (22.8.2016); מתוך הדו"חות הכספיים של העמותה לשנת הכספים שנסתיימה ביום 31.12.2012 באתר גיידסטאר:
http://documents.guidestar.org.il/PDF/newfiles/fin/2012/117-99-2016-0095512.pdf (23.8.2016); ומתוך ריאיון עם ראובן צדוק (ה"ש 41 לעיל).

400 התאגיד נרשם כעמותה בשנת 1982.

401 דו"ח הפעילות של העמותה משנת 2010 (ה"ש 399 לעיל); **מבקר המדינה - דוח שנתי 59ב לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007** (ירושלים: משרד מבקר המדינה, מאי 2009), עמ' 297, 299; ריאיון עם ראובן צדוק (ה"ש 41 לעיל).

402 מבקר המדינה - דוח שנתי 59ב (ה"ש 401 לעיל), עמ' 297, 299, 301, 305; "רקע" באתר העמותה:
http://www.tarbut-hadiur.gov.il/content/2557 (22.8.2016); "מטרות האגודה" באתר העמותה:
http://www.tarbut-hadiur.gov.il/content/2563 (22.8.2016); ריאיון עם ראובן צדוק (ה"ש 41 לעיל).

403 מבקר המדינה - דוח שנתי 59ב (ה"ש 401 לעיל), עמ' 300; הדו"חות הכספיים של העמותה לשנת 2012 (ה"ש 399 לעיל), עמ' 2-7, 10, 14; "רקע" באתר העמותה (ה"ש 402 לעיל); "שירותי האגודה" באתר העמותה:
http://bit.ly/2cBwKjg (22.8.2016); ריאיון עם ראובן צדוק (ה"ש 41 לעיל).

404 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/70113E97-AE90-4782-8258-8BEE4633FB25/0/467.pdf (14.7.2016)]; מתוך דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה ליום 31.12.2015, דו"ח על תיאור עסקי החברה ליום 31.12.2015 והדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (מופיעים כקובץ אחד) באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/RovaYehudi_FinancialReport_2015.pdf (29.10.2016); ומתוך ריאיון עם איתי בצלאל, מנכ"ל החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ, 1.4.2015.

405 בעליהן זכאים להשתתף באספות הכלליות ולהצביע בהן וכן להשתתף ברווחי החברה.

406 בעליהן זכאים להשתתף באספה הכללית, למנות את מועצת המנהלים ואת היושב בראשה, לקבל 75% מזכויות ההצבעה באספה הכללית, להשתתף ברווחי החברה, לפקח על פעילות מועצת המנהלים, להורות למועצת המנהלים שלא לדון בסוג מסוים של עניינים או בעניינים מסוימים, ולהורות על כך שההחלטות הנדרשות בעניינים אלה תתקבלנה על ידי המחזיקה במניות א', לדון מחדש בכל החלטה של מועצת המנהלים, לבטלה, לשנותה או להוסיף עליה.

407 בעליהן זכאים להשתתף ברווחי החברה בלבד.

408 נוסף על כך החברה מעסיקה כשלושים עובדים חיצוניים.

409 דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 404 לעיל), עמ' 1-2; דו"ח על תיאור עסקי החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 404 לעיל), עמ' 1-4, 8; הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 404 לעיל), עמ' 11, 17-19, 22-23; "פרופיל החברה - סקירה כללית" באתר החברה: (14.7.2016) http://bit.ly/2bS1fPa; "חזון ומטרות" באתר החברה: (14.7.2016) http://bit.ly/2chliEX; "חשיבות החברה" באתר החברה: (14.7.2016) http://bit.ly/2bOmdjs; "ניהול נכסי המדינה" באתר החברה: (14.7.2016) http://bit.ly/2cBvvjS; ריאיון עם איתי בצלאל (ה"ש 404 לעיל).

410 דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 404 לעיל), עמ' 9; דו"ח על תיאור עסקי החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 404 לעיל), עמ' 5; הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 404 לעיל), עמ' 8, 16-18, 20, 28, 30, 43; "ניהול החברה" באתר החברה: (14.7.2016) http://bit.ly/2bZHQZO; ריאיון עם איתי בצלאל (ה"ש 404 לעיל).

411 ראו גם "חשיבות החברה" באתר החברה (ה"ש 409 לעיל); ריאיון עם איתי בצלאל (ה"ש 404 לעיל).

412 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010 המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: (3.7.2016) http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/BE730278-1D6C-4044-A74D-B72D7B701CA2/0/727.pdf; ומתוך הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2014 המופיעים באתר של רשות החברות הממשלתיות: (4.7.2016) http://bit.ly/2erXZbr

413 המחזיקים במניות הנהלה זכאים להסמיך דירקטורים מטעמם להצביע כך שהצבעתם תהיה שקולה לארבעה קולות הנוספים על קולם.

414 "אודותינו" באתר החברה: (3.7.2016) http://bit.ly/2cmybgR

415 ראו דו"ח הפעילות של החברה משנת 2010 (ה"ש 412 לעיל); הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2014 (ה"ש 412 לעיל), עמ' 18; ריאיון עם מתי קליגר, סמנכ"ל בית התפוצות, 10.3.2015.

416 "חבר הנאמנים" באתר החברה: (4.7.2016) http://bit.ly/2bZBKIC

417 חוק בית התפוצות, התשס"ו-2005.

418 ראו הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2014 (ה"ש 412 לעיל), עמ' 17, 19, 22, 26; "אודותינו - התורמים שלנו" באתר החברה: (4.7.2016) http://bit.ly/2ctmGHu; יוני קמפינסקי, "בית התפוצות עבר 'התחדשות פלורליסטית'", **ערוץ 7**, 24.5.2016: (4.7.2016) http://www.inn.co.il/News/News.aspx/322576; יהודה שרוני, "כך הפך בית התפוצות ממקום על סף סגירה לעסק כלכלי מצליח", **NRG מעריב**, 27.12.2010: (4.7.2016) http://www.nrg.co.il/online/54/ART2/193/598.html; ריאיון עם מתי קליגר (ה"ש 415 לעיל).

419 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: (28.6.2016) http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/E3A9CADB-2B8D-4F6B-B387-CE99427C1340/0/435.pdf; ומתוך הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2012 המופיעים באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/B1F96C9A-36A3-429C-AB6B-4F626971EA0C/0/haarjionhamerkazi.pdf (30.6.2016)

420 ראו "הארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי" באתר הספרייה הלאומית: (28.6.2016) http://web.nli.org.il/sites/NLI/Hebrew/collections/personalsites/CAHJP/Pages/default.aspx; "הארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי - מידע כללי" באתר הספרייה הלאומית: http://web.nli.org.il/sites/NLI/Hebrew/collections/personalsites/CAHJP/AboutCAHJP/Pages/general-information.aspx (29.6.2016)

421 ראו הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2012 (ה"ש 419 לעיל), עמ' 5, 15-16.

422 ראו "הארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי" באתר הספרייה הלאומית (ה"ש 420 לעיל).

423 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: (8.7.2010) http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/2FF83767-1A62-40CF-8EAA-E8E052EF9F9E/0/477.pdf; ומתוך דו"ח דירקטוריון החברה ותיאור עסקי החברה לשנה שהסתיימה ב-31.12.2015 והדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (כתובים כמסמך אחד) המופיעים באתר של רשות החברות הממשלתיות: (13.11.2016) http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Matnasim_FinancialReport_2015.pdf

424 בעליהן זכאים להשתתף באספות הכלליות של החברה ולהצביע בהן.

425 מספר מעונות היום שהחברה מפעילה הוא השלישי בגודלו בארץ אחרי מספר המעונות שמפעילות ויצ"ו ונעמ"ת. ראו ריאיון עם מאיר בינג (ה"ש 48 לעיל).

426 ראו דו"ח הדירקטוריון ותיאור עסקי החברה לשנה שהסתיימה ב-31.12.2015 (ה"ש 423 לעיל), עמ' 1-2; הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 423 לעיל), עמ' 10; דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2015 (ה"ש 9 לעיל), עמ' 132; "חזון החברה וייעוד" באתר החברה: http://www.matnasim.org.il/?CategoryID=1794 (10.7.2016); "קצת היסטוריה" באתר החברה: http://www.matnasim.org.il/?CategoryID=1795 (10.7.2016); ריאיון עם מאיר בינג (ה"ש 48 לעיל).

427 ראו דו"ח הדירקטוריון ותיאור עסקי החברה לשנה שהסתיימה ב-31.12.2015 (ה"ש 423 לעיל), עמ' 1-2; "על המרכז הקהילתי" באתר החברה: http://www.matnasim.org.il/?CategoryID=1798 (10.7.2016)

428 דו"ח הדירקטוריון ותיאור עסקי החברה (ה"ש 423 לעיל), עמ' 3, 9-10, 11, 13; ראו הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 423 לעיל), עמ' 10, 24-25, 28.

429 "מבנה הארגון" באתר החברה: http://www.matnasim.org.il/?CategoryID=1796 (10.7.2016)

430 דו"ח הדירקטוריון ותיאור עסקי החברה לשנה שהסתיימה ב-31.12.2015 (ה"ש 423 לעיל), עמ' 3, 5, 11; הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 (ה"ש 423 לעיל), עמ' 31-33; דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2015 (ה"ש 9 לעיל), עמ' 133; ריאיון עם מאיר בינג (ה"ש 48 לעיל).

431 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/6845F727-65D6-4000-AA4F-B06796824F19/0/295.pdf (22.6.2016); ומתוך הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2014 המופיעים באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://bit.ly/2eFqPKx (22.6.2016)

432 בעליהן זכאים להשתתף בהצבעות באספה הכללית ולקבל את עודפי הנכסים של החברה בעת פירוק.

433 בעליהן זכאים לקבל את ערכן הנקוב בעת פירוק.

434 בעליהן זכאים להצביע על החלטה במקרה של שוויון קולות בהצבעה. שר המשפטים או מי שימונה מטעמו ישמש בורר במחלוקת.

435 ראו הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2014 (ה"ש 431 לעיל), עמ' 10, 14; מבקר המדינה - דוח שנתי 66ג (ה"ש 161 לעיל), עמ' 1452-1453; "סקירה של המבנה" באתר תאטרון הבימה: http://bit.ly/2eFtrb7 (12.7.2016)

436 החוזה המקורי משנת 1975 קבע תשלום בשיעור 4% מסכום הפדיון החודשי, אך כעבור שלוש שנים הועלה סכום זה בלי לענן את ההעלאה בחוזה השכירות. ראו מבקר המדינה - דוח שנתי 66ג (ה"ש 161 לעיל), עמ' 1453.

437 ראו הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2014 (ה"ש 431 לעיל), עמ' 17, 19; מבקר המדינה - דוח שנתי 66ג (ה"ש 161 לעיל), עמ' 1453; צבי זרחיה, "ועדת הכספים אישרה מימון השיפוץ בהבימה שהסתכם ב-100 מ' ש'", **דה מרקר**, 13.3.2013: http://www.themarker.com/news/1.1963507 (22.6.2016)

438 מבקר המדינה - דוח שנתי 66ג (ה"ש 161 לעיל), עמ' 1453.

439 זוהר שחר לוי, "בנין הבימה נגד תאטרון הבימה" **כלכליסט**, 19.11.2014: http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3645346,00.html (22.6.2016)

440 לתמצית עיקרי הליקויים שנמצאו ראו מבקר המדינה - דו"ח שנתי 66ג (ה"ש 161 לעיל), עמ' 1406-1409.

441 שם, עמ' 1453-1454.

442 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/1C53D8CD-B3ED-44C9-99EC-1C84B3151D50/0/558.pdf (11.7.2016); ומתוך הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015 המופיעים באתר החברה: http://www.boker.org.il/reports/financial_report_2015.pdf (14.7.2016)

443 בעליהן זכאים להשתתף באספות הכלליות, להצביע בהן ולמנות דירקטורים.

444 מתוכם 102 במשרות מְנהליות ו-37 במשרות הוראה.

445 הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 (ה"ש 442 לעיל), עמ' 3, 23; "אודות מדרשת שדה בוקר" באתר החברה: http://www.boker.org.il/ (14.7.2016); ריאיון עם יעקב עיני, מנהל תחום בתי ספר שדה בחברה להגנת הטבע, לשעבר מנכ"ל מדרשת שדה בוקר, 13.7.2015.

446 "אודות בית הספר לחינוך סביבתי" באתר בית הספר: http://tichon.boker.org.il/info/about.htm (14.7.2016)

447 אתר "בית ספר צין": http://rn.sisma.org.il/school/zhin/Pages/home-page.aspx (14.7.2016)

448 אתר בית ספר שדה שדה בוקר: http://sdeboker.co.il/ (14.7.2016)

449 אתר המרכז למנהיגות על שם מיכאל גל: http://www.magal-negev-israel.org/ (14.7.2016)

450 הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 (ה"ש 442 לעיל), עמ' 4; ריאיון עם יעקב עיני (ה"ש 445 לעיל).

451 ראו חוק דוד בן-גוריון, התשל"ז-1976.

452 "רקע כללי וקצת היסטוריה" באתר היישוב: http://bit.ly/2eoZUFN (14.7.2016); "מדרשת בן-גוריון" באתר המועצה האזורית רמת נגב: http://rng.org.il/?page_id=199 (14.7.2016); ריאיון עם יעקב עיני (ה"ש 445 לעיל).

453 הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 (ה"ש 442 לעיל), עמ' 3, 5-6, 9, 17.

454 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/71CCCA45-3B6E-456D-A56F-F9023CEC6CCE/0/459.pdf (30.6.2016); ומתוך הדו"חות הכספיים של החברה לשנה שנסתיימה ביום 31.12.2015 המופיעים באתר גיידסטאר: http://documents.guidestar.org.il/PDF/newfiles/fin/2015/117-99-2016-0212181.pdf (12.1.2017)

455 בעלי המניות לסוגיהן זכאים להשתתף באספות הכלליות של החברה ולהצביע בהן.

456 "על אודות" באתר המוזיאון: http://www.imjnet.org.il/page_2126 (30.6.2016); "מוזיאון ישראל" באתר משרד החינוך: http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/AgafA/Mozeon/Lefiezorim/Yerushalaim/ (30.6.2016)

457 ריאיון עם צח גרניט, לשעבר המשנה למנכ"ל מוזיאון ישראל, 22.2.2015.

458 הדו"חות הכספיים של החברה לשנה שנסתיימה ביום 31.12.2015 (ה"ש 454 לעיל), עמ' 4; "אגודת ידידי מוזיאון ישראל" באתר המוזיאון: http://www.imjnet.org.il/page_2134 (30.6.2016)

459 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Haigud_ActivityReport_2010.pdf (20.7.2016); מתוך דו"ח הדירקטוריון של החברה ליום 31.12.2014, שנלווים לו הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2015, המופיעים באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Haigud_FinancialReport_2015.pdf (20.7.2016); ומתוך ריאיון עם יעקב אבוטבול ועם השגריר דניאל סעדה (ה"ש 62 לעיל).

460 דו"ח הדירקטוריון של החברה לשנת 2014 (ה"ש 459 לעיל), עמ' 1-2, 8; הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 (ה"ש 459 לעיל), ביאור 1; "אודות" באתר החברה: http://bit.ly/2cmyPe3 (20.7.2016); ריאיון עם יעקב אבוטבול ועם השגריר דניאל סעדה (ה"ש 62 לעיל).

461 דו"ח הדירקטוריון של החברה לשנת 2014 (ה"ש 459 לעיל), עמ' 2; "אודות" באתר החברה (ה"ש 460 לעיל); "מש"ב" באתר החברה: http://bit.ly/2bYAQhg (20.7.2016); ריאיון עם יעקב אבוטבול ועם השגריר דניאל סעדה (ה"ש 62 לעיל).

462 דו"ח הדירקטוריון של החברה לשנת 2014 (ה"ש 459 לעיל), עמ' 2, 6; המבנה הארגוני של החברה באתר החברה: http://www.haigud.org.il/Content/editor/IGUD-OC.pdf (20.7.2016); "תחומי פעילות" באתר החברה: http://bit.ly/2bYAtTQ (20.7.2016)

463 "אודות מרכז כרמל" באתר החברה: http://bit.ly/2c9pWJ3 (20.7.2016)

464 "אודות רמת-רחל" באתר החברה: http://bit.ly/2bOhLAZ (20.7.2016)

465 "אודות סינדקו" באתר החברה: http://bit.ly/2cmzLzb (20.7.2016)

466 "מרכזי הדרכה חיצוניים" באתר החברה: http://bit.ly/2bOiNod (20.7.2016)

467 "מרכזי הדרכה" באתר החברה: http://bit.ly/2ceaytv (20.7.2016); ריאיון עם יעקב אבוטבול ועם השגריר דניאל סעדה (ה"ש 62 לעיל).

468 דו"ח הדירקטוריון של החברה לשנת 2014 (ה"ש 459 לעיל), עמ' 1, 5; דו"חות כספיים של החברה לשנת 2015 (ה"ש 459 לעיל), ביאורים 14, 20-21; "אודות" באתר החברה (ה"ש 460 לעיל).

469 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/enviroServices_ActivityReport_2010.pdf (25.8.2016); ומתוך הדו"חות הכספיים של החברה לשירותי איכות הסביבה לשנה שנסתיימה ב-31.12.2015, ומתוך דו"ח תיאור עסקי החברה ודו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה לשנה שנסתיימה ב-31.12.2015 (מופיעים כקובץ אחד) באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/EnviroServices_FinancialReport_2015.pdf (25.8.2016)

470 בעליהן זכאים להשתתף באספות הכלליות של החברה ולהצביע בהן, לקבל דיבידנדים, להשתתף בחלוקת מניות הטבה ולהשתתף בחלוקת רכוש החברה בעת פירוק - הכול באופן יחסי לסכום הנקוב הנפרע של המניות, בלי להתחשב בכל פרמיה ששולמה בעבורן.

471 תקן העובדים בחברה עומד על 247.

472 כיום מתקן השרפה מופעל על ידי חברת אקוסול בע"מ.

473 דו"ח הפעילות של החברה משנת 2010 (ה"ש 469 לעיל); הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 (ה"ש 469 לעיל), עמ' 7, 11; דו"ח תיאור עסקי החברה ודו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה לשנת 2015 (ה"ש 469 לעיל), עמ' 1-4, 6; "אודותינו" באתר החברה:
http://enviro-services.co.il/index.php?cat=1&menu=1&p=3 (28.8.2016); "מטרות וחזון" באתר החברה:
http://enviro-services.co.il/index.php?cat=1&menu=1&p=13 (28.8.2016); "פירוט השירותים" באתר החברה:
http://enviro-services.co.il/index.php?cat=2&menu=32&p=70&ln=heb (28.8.2016); "על המפעל" באתר החברה: http://enviro-services.co.il/index.php?cat=1&menu=1&p=14 (28.8.2016); "קשרי קהילה" באתר החברה: http://enviro-services.co.il/index.php?cat=4&menu=42&p=110&ln=heb (28.8.2016)

474 דו"ח תיאור עסקי החברה ודו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה לשנת 2015 (ה"ש 469 לעיל), עמ' 3-4; אתר שותפות "ביוסויל": http://www.biosoil.co.il/#homepage-about-biosoil-heb (27.8.2016); "ריל פלסט איכות סביבה בע"מ" באתר של חברת קבוצת ב. מזרחי: http://bit.ly/2chHeRn (27.8.2016)

475 דו"ח תיאור עסקי החברה ודו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה לשנת 2015 (ה"ש 469 לעיל), עמ' 1-3, 7, 20.

476 ראו סעיף 3.3 להחלטה חכ/42 של ועדת השרים לענייני כלכלה וחברה של הממשלה ה-33, שעניינה "הנפקת מניות מיעוט של חברות ממשלתיות", שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה שמספרה 2103 ביום 19.10.2014.

477 דו"ח תיאור עסקי החברה ודו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה לשנת 2015 (ה"ש 469 לעיל), עמ' 22.

478 הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2015 (ה"ש 469 לעיל), עמ' 11; דו"ח תיאור עסקי החברה ודו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה לשנת 2015 (ה"ש 469 לעיל), עמ' 1.

479 דו"ח תיאור עסקי החברה ודו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה לשנת 2015 (ה"ש 469 לעיל), עמ' 7; ריאיון עם ד"ר מרים הרן (ה"ש 49 לעיל).

480 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של העמותה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/6F356498-1071-47C2-AE63-AE2ED5F014EA/0/695.pdf (6.7.2016); ומתוך הדו"חות הכספיים של העמותה ליום 31.12.2014 המופיעים באתר של רשות החברות הממשלתיות:
http://bit.ly/2e7pJbo (6.7.2016)

481 ראו הדו"חות הכספיים של העמותה לשנת 2014 (ה"ש 480 לעיל), עמ' 4, 14; **מבקר המדינה - דו"ח שנתי 47 לשנת 1996 ולשנת הכספים 1995** (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1997), עמ' 312-313; "המרכז הארצי למקומות הקדושים" באתר המשרד לשירותי דת: http://dat.gov.il/About/Units/Pages/HollyPlaces.aspx (6.7.2016); ריאיון עם סגן השר וחבר הכנסת הרב אליהו בן-דהן (ה"ש 190 לעיל).

482 החלטה מס' 1009 של הממשלה ה-34 מיום 17.1.2016, שעניינה "אתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון".

483 ראו החלטה מס' 104 של הממשלה ה-33 מיום 5.5.2013, שעניינה "העברת סמכויות ושטחי פעולה - המשרד לשירותי דת".

484 ראו החלטה מס׳ חכ/22 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מיום 19.2.2014, שעניינה "המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים", שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-26.2.2014 ומספרה 1394.

485 ריאיון עם סגן השר וחבר הכנסת הרב אליהו בן-דהן (ה"ש 190 לעיל).

486 ראו הדו"חות הכספיים של העמותה לשנת 2014 (ה"ש 480 לעיל), עמ׳ 18-19, 25.

487 ראו החלטה מס׳ 1081 של הממשלה ה-34 מיום 4.2.2016, שעניינה "היתר לגיום תרומות לטובת פיתוח ואחזקת המקומות הקדושים בישראל".

488 ריאיון עם דוד מינגלגרין (ה"ש 58 לעיל).

489 **דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2013: דו"ח מס׳ 53** (ירושלים: רשות החברות הממשלתיות, אפריל 2014), עמ׳ 440-441. יש לציין כי לא מצאנו דו"חות כספיים של החברה והדבר אינו תקין בעינינו.

490 בעלי מניות היסוד לסוגיהן זכאים להשתתף באספות הכלליות של החברה, להצביע בהן ולמנות את חברי הדירקטוריון - מחציתם על ידי מדינת ישראל ומחציתם על ידי הסתדרות עובדי המדינה.

491 מבקר המדינה - דוח שנתי 65ב (ה"ש 401 לעיל), עמ׳ 1259, 1265, 1273-1274; "אודות הבנק" באתר בנק יהב: http://bit.ly/2dbdGbB (21.9.2016)

492 מבקר המדינה - דוח שנתי 65ב (ה"ש 401 לעיל), עמ׳ 1260-1263, 1268, 1270-1271, 1279-1281, 1289-1291, 1297-1298, 1300-1302.

493 תהייה דומה העלה גם מבקר המדינה. ראו שם, עמ׳ 1306.

494 שם, עמ׳ 1281-1283, 1292-1293.

495 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2007 המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Hameshakem_ActivityReport_2007.pdf (20.7.2016); מתוך הדו"חות הכספיים ליום 31.12.2013 המופיעים באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Hameshakem_FinancialReport_2013.pdf (23.7.2016); ומתוך ריאיון עם ערן זיני, מנכ"ל חברת "המשקם", 19.7.2015, והתכתבות עמו, 23.1.2017.

496 תקן העובדים המשוקמים בחברה מוגבל לתקרה של 2,667 עובדים. עובדי המטות בחברות מונים כ-120 איש.

497 "פרופיל" באתר החברה: http://www.hameshakem.co.il/Profile.html (23.7.2016); "ערכי החברה" באתר החברה: http://www.hameshakem.co.il/targets.html (23.7.2016); ריאיון עם ערן זיני (ה"ש 495 לעיל).

498 "מפעלי נייר וקרטון" באתר החברה: http://www.hameshakem.co.il/products_karton.html (23.7.2016)

499 "מוצרי היגיינה" באתר החברה: http://www.hameshakem.co.il/products_hygiene.html (23.7.2016)

500 "דפוס משי ופלסטיקה" באתר החברה: http://www.hameshakem.co.il/products_silk.html (23.7.2016)

501 "מתפרות המשקם" באתר החברה: http://www.hameshakem.co.il/products_textile.html (23.7.2016)

502 "משתלות המשקם" באתר החברה: http://www.hameshakem.co.il/products_plant.html (23.7.2016)

503 "שירותי ניקיון" באתר החברה: http://www.hameshakem.co.il/services_cleaning.html (23.7.2016)

504 "שירותי גינון" באתר החברה: http://www.hameshakem.co.il/services_ginun_services.html (23.7.2016)

505 "שירותי סריקת מסמכים" באתר החברה: http://www.hameshakem.co.il/services_documents_scanning.html (23.7.2016)

506 "שילוב עובדים במגזרים" באתר החברה: http://www.hameshakem.co.il/services_workers.html (23.7.2016)

507 "פרויקט משרד הביטחון" באתר החברה: http://www.hameshakem.co.il/services_workers.html (23.7.2016)

508 "קבלנות משנה" באתר החברה: http://www.hameshakem.co.il/services_kablanut.html (23.7.2016)

509 "פרופיל" באתר החברה (ה"ש 497 לעילן); "תהליכי קליטה לעבודה ב'המשקם'" באתר החברה: http://www.hameshakem.co.il/taasuka_klita.html (23.7.2016); ריאיון עם ערן זיני (ה"ש 495 לעיל), התכתבות עם ערן זיני (ה"ש 495 לעיל).

510 חיים ביאור, "הפסד של מדינת ישראל: רק 50% מבעלי המוגבלויות מועסקים", **דה מרקר**, 2.12.2014: http://www.themarker.com/career/1.2501472 (24.7.2016); ריאיון עם ערן זיני (ה"ש 495 לעיל).

511 הנתונים נלקחו מדו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/12B7BDA1-B3A1-4B5B-BEF9-86BCB244D7D6/0/250.pdf (30.3.2016); לא הצלחנו למצוא דו"חות כספיים של החברה והדבר אינו תקין בעינינו.

512 בעליהן נהנים מזכות להצביע באספות הכלליות ומזכות למנות מנהלים (דירקטורים).

513 בעליהן נהנים מהזכות להשתתף באספות הכלליות ללא זכות הצבעה בהן.

514 ראו דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010 (ה"ש 511 לעיל); "מי אנחנו" באתר האגודה למען החייל: http://www.awis.org.il/?categoryId=98450 (30.3.2016); "רווחה לחיילי צה"ל" באתר האגודה: http://www.awis.org.il/?categoryId=98711 (30.3.2016); "בתי חייל ונופש" באתר האגודה: http://www.awis.org.il/?categoryId=98910 (30.3.2016)

515 ריאיון עם תא"ל במיל' אהוד גרוס (ה"ש 49 לעיל).

516 דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2013: דו"ח מס' 53 (ה"ש 489 לעיל), עמ' 417-420; הדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2010 מופיעים באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/2447DAA1-1AD1-4833-AA1F-A84B66A59A97/0/migdalshalom.pdf (3.5.2016); התכתבות עם שמואל (שמוליק) זוהר, מנכ"ל חברת מגדל שלום מאיר בע"מ, 22.1.2017.

517 בעלות ב-2,250 מניות מקנה זכות למנות מנהל (דירקטור) אחד.

518 בעליהן מחזיקים בזכות למנות מנהל (דירקטור) אחד ובזכות לגבות ממשתכני הבניין דמי ניהול בשיעור של 10% מדמי האחזקה והשירותים, והם מתחייבים לשלם מסים בקשר לתוספת של 10% מההוצאות.

519 ריאיון עם שמואל זוהר, 10.8.2014.

520 שם; "גורד השחקים הראשון - מגדל שלום" באתר עיריית תל אביב- יפו: http://tel-aviv.millenium.org.il/NR/exeres/B8D10788-0C2D-4525-821B-D70C3BA06141,frameless.htm (4.4.2016); "מגדל שלום מאיר" באתר שכונת כרם ישראל: http://www.kerem-israel.info/area/shalom-tower (4.4.2016)

521 ריאיון עם שמואל זוהר (ה"ש 519 לעיל) והתכתבות עם שמואל זוהר (ה"ש 516 לעיל).

522 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/C9FC80DE-71D3-4F35-B85B-42B6C90ABE42/0/615.pdf (21.6.2016); ומתוך ריאיון עם יוסי כנעני, מנכ"ל מת"ש, 21.6.2016. לא מצאנו דו"חות כספיים של החברה.

523 בעליהן מחזיקים בקול אחד בעבור כל מניה.

524 "אודותינו" באתר החברה: http://bit.ly/2chKEn7 (21.6.2016)

525 ריאיון עם יוסי כנעני (ה"ש 522 לעיל).

526 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/58B00CAE-2159-4EA8-80BA-09CEA20377DA/0/506.pdf (5.4.2016); ומתוך דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה לתקופה ינואר-דצמבר 2014 והדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2014 (מופיעים כקובץ אחד) באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Nechasim_FinancialReport_2014.pdf (18.10.2016)

527 ראו סעיף 30 לחוק המניות הבנקאיות שבהסדר (הוראת שעה), התשנ"ד-1993; דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה לתקופה ינואר-דצמבר 2014 (ה"ש 526 לעיל), עמ' 2; הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2014 (ה"ש 526 לעיל), עמ' 9, 13; "נכסים מ.י בע"מ" באתר של חברת "ענבל": http://www.inbal.co.il/HomeWebPages/Assets.aspx (5.4.2016)

528 דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה לתקופה ינואר־דצמבר 2014 (ה"ש 526 לעילן), עמ' 2-4; הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.12.2014 (ה"ש 526 לעילן), עמ' 9; ראו "נכסים מ.י." באתר של חברת "ענבל" (ה"ש 527 לעילן); סיון איזסקו, "המדינה החליטה למכור את יתרת מניותיה בבנק לאומי", **דה מרקר**, 28.5.2014: http://www.themarker.com/markets/1.2334457 (5.4.2016)

529 ריאיון עם רוה"ח פרופ' ירון זליכה (ה"ש 49 לעילן).

530 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/20C2ACD9-2353-4F6C-BD1D-2A3C72EA8FFD/0/601.pdf (5.4.2016); ומתוך ענבל חברה לביטוח בע"מ - דו"ח תקופתי לשנת 2015 באתר החברה: http://bit.ly/2hH6tku (18.12.2016)

531 חמש חברות ממשלתיות מחזיקות כל אחת מניה אחת בעלת ערך נקוב של 1 ש"ח בנאמנות בעבור ממשלת ישראל.

532 לא כולל עובדים המועסקים באמצעות חברות כוח-אדם.

533 ראו דו"ח הפעילות האחרון של החברה (ה"ש 530 לעילן), עמ' 1-2; דו"ח תקופתי של החברה לשנת 2015 (ה"ש 530 לעילן), עמ' 2א, 4א-5א, 7א-8א; ראו "פעילות חברה" באתר החברה: http://www.inbal.co.il/HomeWebPages/CompanyAction.aspx (5.4.2016)

534 על הקרן הפנימית לביטוחי ממשלה ראו "אודות הקרן" באתר החברה: http://www.inbal.co.il/HomeWebPages/AboutFoundation.aspx (5.4.2016)

535 דו"ח תקופתי לשנת 2015 (ה"ש 530 לעילן), עמ' 9א, 28א; "הלוואות ופיקדונות" באתר החברה: http://www.inbal.co.il/HomeWebPages/LendingDeposit.aspx (6.4.2016)

536 דו"ח תקופתי לשנת 2015 (ה"ש 530 לעילן), עמ' 9א, 28א; "החוב הממשלתי" באתר החברה: http://www.inbal.co.il/HomeWebPages/GovermentDebit.aspx (6.4.2016)

537 דו"ח תקופתי לשנת 2015 (ה"ש 530 לעילן), עמ' 9א; "פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי - רקע על האגף" באתר החברה: http://www.inbal.co.il/HomeWebPages/AboutPrivateDepartment.aspx (6.4.2016)

538 דו"ח תקופתי לשנת 2015 (ה"ש 530 לעילן), עמ' 9א, 28א; "שירותי ניהול ובקרה למרכז ההשקעות" באתר החברה: http://www.inbal.co.il/HomeWebPages/ManagementService.aspx (6.4.2016)

539 דו"ח תקופתי לשנת 2015 (ה"ש 530 לעילן), עמ' 10א, 29א; "סוכנות הנסיעות הממשלתית - פעילות הסוכנות" באתר החברה: http://www.inbal.co.il/HomeWebPages/AgencyAction.aspx (6.4.2016)

540 דו"ח הפעילות האחרון של החברה (ה"ש 530 לעילן), עמ' 1; דו"ח תקופתי לשנת 2015 (ה"ש 530 לעילן), עמ' 10א; "פעילות חברה" באתר החברה (ה"ש 533 לעילן).

541 דו"ח תקופתי לשנת 2015 (ה"ש 530 לעילן), עמ' 27א.

542 ריאיון עם רוה"ח פרופ' ירון זליכה (ה"ש 49 לעילן).

543 התכתבות עם רוה"ח פרופ' ירון זליכה, 6.4.2016.

544 בשנות קיומה לא פרסמה החברה דו"חות פעילות ודו"חות כספיים.

545 **מבקר המדינה - חוות דעת: מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההיערכות לל"ג בעומר** (ירושלים: משרד מבקר המדינה, כסלו התשס"ט, דצמבר 2008), עמ' 7.

546 שם, עמ' 6-7, 9-17.

547 ראו החלטה מס' 2200 של הממשלה ה-33, שעניינה "העברת סמכויות משר התיירות לשר לשירותי דת".

548 מוטי בסוק, "שר האוצר הפקיע את קבר הרשב"י במירון; האתר ינוהל ע"י חברה ממשלתית", **דה מרקר**, 4.12.2013: http://www.themarker.com/news/1.2182609 (18.7.2016)

549 אביב גוטר, "בג"ץ בעניין קבר רבי שמעון בר יוחאי: מודל ניהול ניסיוני במקום הפקעה", **כלכליסט**, 21.4.2016: http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3686592,00.html (18.7.2016)

550 ראו החלטה מס' 1009 של הממשלה ה-34 (ה"ש 482 לעילן).

551 הנתונים נלקחו מתוך דו"ח הפעילות האחרון של החברה משנת 2010, המופיע באתר של רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/RothschildFoundation_ActivityReport_2010.pdf (1.9.2016)

552 "אודות" באתר החברה לפיתוח קיסריה: http://www.caesarea.com/he/about-us-3 (4.9.2016)

553 "אודות החברה לנכסי קיסריה" באתר החברה לנכסי קיסריה: http://www.caesarea-assets.com/home/about/about-the-company (4.9.2016)

554 "חזון" באתר החברה: http://www.rcf.org.il/index.php?option=com_content&view=article&id=38&Itemid=161&lang=he (1.9.2016)

555 "מיצוי השכלה גבוהה" באתר החברה: http://www.rcf.org.il/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=33&Itemid=168&lang=he (1.9.2016)

556 "מחויבות ומצוינות חברתית" באתר החברה: http://www.rcf.org.il/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=35&Itemid=169&lang=he (1.9.2016)

557 "מצוינות אקדמית" באתר החברה: http://www.rcf.org.il/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=32&Itemid=167&lang=he (1.9.2016)

558 "פרויקטים מיוחדים" באתר החברה: http://www.rcf.org.il/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=170&lang=he (1.9.2016)

559 מבקר המדינה - דו"ח ביקורת שנתי 62 וה"ש 148 לעילן, עמ' 1468-1469.

560 שם, עמ' 1466-1467.

561 שם, עמ' 1467-1468; "היסטוריה" באתר החברה: http://www.rcf.org.il/index.php?option=com_content&view=article&id=34&Itemid=162&lang=he (1.9.2016)

562 מבקר המדינה - דו"ח ביקורת שנתי 62 וה"ש 148 לעילן, עמ' 1469-1471, 1475.

563 שם, עמ' 1470, 1472-1474; עמירם ברקת, "קרן קיסריה מאיימת: נקדם חוק שיבטיח לנו פטור ממסים", **גלובס**, 4.2.2015: http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001007044 (1.9.2016)

564 בחודש אוקטובר 2006 מנהל רשות החברות הממשלתיות והחשב הכללי פנו בכתב לכמה משרי הממשלה על מנת להצביע על בעיות שונות הקשורות לתפקודה של הקרן והמליצו על פירוקה, על ניצול היתרות הכספיות שבידיה ועל הכפפת אדמות היישוב קיסריה לסמכותה של רשות מקומית. השרים לא קידמו את הטיפול בנושא באופן רציני. ראו מבקר המדינה - דוח ביקורת שנתי 62 וה"ש 148 לעילן, עמ' 1474.

נספחים

נספח מס' 1: מהי חברה?

חברות – כצורת ארגון וכישות משפטית – נהפכו במאות השנים האחרונות לחלק בלתי-נפרד מהנוף של החברה האנושית ושל הכלכלה העולמית. חברות רבות צברו עוצמה כלכלית ניכרת ואף עוצמה פוליטית ניכרת.[1] חברה היא צורת ארגון כלכלית-משפטית והיא נהנית ממעמד משפטי המוכר בחוק ובפסיקה. חוק החברות הישראלי קובע שחברה היא אישיות משפטית הכשרה לכל זכות, חובה ופעולה המתיישבות עם אופייה בגוף מאוגד.[2] כפועל יוצא מכך, חברה יכולה להיות צד להליכים משפטיים כתובעת וכנתבעת.[3] תכליתה של החברה היא לפעול על פי שיקולים עסקיים לשם השאת רווחיה, אלא אם היא מוגדרת כ"חברה לתועלת הציבור".[4]

החברה ניזונה מהמשאבים הכספיים שמשקיעים מקצים לה. בהיותה אישיות משפטית נפרדת, החברה נהפכת לבעלים של משאבים אלה לאחר העברתם אליה. בתמורה להשקעתם המשקיעים זכאים לתביעות מעין-חוזיות כלפי החברה, לרוב בצורת מניות. המניות מאפשרות לבעליהן ליהנות מערכה השיורי של החברה לאחר תשלום חובותיה. ככל שרווחי החברה גדולים יותר וערכה עולה, כך גדל שווי המניה שלה. כמו כן, בעלי המניות רשאים להחליט על פירוק החברה ועל חלוקת נכסיה בין המשקיעים על פי העקרונות שנקבעו בחוק. בצד החזקה במניות, המשקיעים יכולים להחזיק גם באגרות חוב כנגד ההשקעה שביצעו, לקבל תמורתה ריבית קבועה מראש וליהנות מהחזר של ההשקעה בהתאם לתנאים שנקבעו בחוזה ההלוואה.[5]

חוק החברות הישראלי מבחין בין חברה ציבורית, שמניותיה מוחזקות בידי הציבור בארץ ומחוצה לה לאחר שהוצעו לו, לבין חברה פרטית – הגדרה הכוללת כל חברה שאיננה חברה ציבורית; דהיינו: חברה שמניותיה אינן מוצעות לציבור הרחב ואינן מוחזקות על ידו, ושאיננה חברה לתועלת הציבור. החוק גם מבחין בין חברות פרטיות שמנפיקות איגרות חוב לבין כאלו שאינן מנפיקות איגרות חוב. מדובר בהבדלים מהותיים המשליכים על דרכי התנהלותה של החברה במשק ובתוכה פנימה, כמו גם על האתגרים העומדים לפני נושאי המשרה בחברה ולפני המחזיקים במניותיה. על כן, חלק משמעותי מהדרישות שהחוק מציב לחברות ציבוריות שונה מהדרישות שהוא מציב לחברות פרטיות; הבדלים כאלה מתקיימים גם בין חברות פרטיות המנפיקות איגרות חוב לבין חברות פרטיות שאינן מנפיקות איגרות חוב.[6]

נוסף על כך, חוק החברות מגדיר את הגופים ("האורגנים") העיקריים שבאמצעותם החברה פועלת ואת סמכויותיהם: "האספה הכללית", המורכבת מבעלי המניות, מתכנסת לפחות אחת לשנה ומוסמכת לבצע שינויים בתקנון החברה, לאשר פעולות ועסקאות בנדרש בחוק, להגדיל את הון המניות הרשום ולהפחיתו, למנות דירקטורים ורואה חשבון מבקר ועוד[7]; "הדירקטוריון" ממונה כאמור על ידי האספה הכללית, מתווה את מדיניות החברה ובהיותו מייצג את ענייניהם של בעלי המניות – מפקח על האופן שבו המנהל הכללי מבצע את תפקידו. חלק מסמכויות הדירקטוריון מואצל לוועדות הדירקטוריון;[8] ו"ההנהלה המעשית" בראשות המנהל הכללי. המנהל הכללי ממונה על ידי הדירקטוריון, אחראי

לניהול השוטף של ענייני החברה במסגרת המדיניות שקבע הדירקטוריון ובכפוף להנחיותיו, ומחזיק בכל סמכויות הניהול והביצוע של החברה שלא הוקנו בחוק או בתקנון החברה לאורגן אחר.[9] החוק קובע כי דין הפעולות של כל אחד מהאורגנים וכוונותיו הוא כדינן של פעולות החברה כולה וכוונותיה;[10] החוק גם כולל הוראות המאפשרות לאורגנים ליטול סמכויות של אורגנים אחרים בנסיבות מסוימות.[11]

קיומה של חברה יוצר הפרדה ("מסך התאגדות") בין הבעלות על משאבי החברה לבין השליטה בהם, כך שחברי הדירקטוריון והמנהלים בחברה נהנים, לפחות להלכה, משיקול דעת עצמאי ומחופש פעולה ביחס לבעלים או למשקיעים. במצב זה נוצר פוטנציאל ל"בעיית נציג" (Agency Problem): הדבר קורה כשנושאי המשרה בחברה – המרכזים בידיהם ידע, מומחיות וכוח רבים – מנווטים את ענייני החברה באופן שאינו משקף את רצונותיהם של ספקי ההון שלה, הלוא הם בעלי המניות "המיוצגים". מצב זה מחריף כשיש לחברה בעלי מניות רבים ומפוזרים (ולא בעל מניות דומיננטי אחד), ואלה נעדרים יכולת ולעתים נעדרים עניין לפקח ביעילות על תפקוד החברה שבה כספם מושקע. בהתחשב במציאות זו ישנה חשיבות רבה לקבוע נורמות התנהגות בעבור נושאי המשרה בחברה כמו גם מנגנוני פיקוח יעילים עליהם – מנגנונים משפטיים, מנגנוני דיווח לבעלי המניות ומנגנוני שוק.[12]

מצד שני, במסגרת ההפרדה בין הבעלות בחברה לבין השליטה והניהול, המשקיעים אינם אחראים בדרך כלל לפירעון חובותיה של החברה מעבר להשקעתם הראשונית בה, והחברה היא שאמורה לפרוע אותם. ברם, המשפט המקובל (שהשפיע רבות על שיטת המשפט הישראלית) והחוק הישראלי מכירים, בנסיבות מסוימות, בעילות להרמה של "מסך ההתאגדות" ולהטלת אחריות לפעולות החברה על בעלי המניות.[13]

יש ספרות נרחבת ועשירה שדנה במשמעות היותה של החברה אישיות משפטית וביחס בינה לבין הפרטים הפועלים בזיקה אליה, בתוכה ומחוצה לה. תאוריות שהתפתחו במאתיים השנים האחרונות נתנו פרשנויות מגוונות לצורת ארגון זו ולמידת ממשותה ועצמאותה. ברמה ההצהרתית, דיני החברות כיום מכירים בקיומה הנפרד של החברה בעולם המשפט, אך ברמה המעשית אין להכרה זו משמעות ברורה ומלאה.[14]

1 ידידיה צ׳ שטרן, **הבעלות בחברה העסקית: תיאוריה, דין ומציאות** (ירושלים, רמת גן ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה, הוצאת אוניברסיטת בר-אילן וההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, 2008), עמ׳ 14, 117-119; ידידיה צ׳ שטרן, **תכלית החברה העסקית** (ירושלים, רמת גן ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה, הוצאת אוניברסיטת בר-אילן וההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, 2009), עמ׳ 15.

2 ראו סעיף 4 לחוק החברות, התשנ״ט-1999.

3 אירית חביב-סגל, **דיני חברות** (תל אביב: אל-טק הפקות, 2007), עמ׳ 69.

4 ראו סעיף 11 לחוק החברות; יוסף גרוס, **חוק החברות החדש** (מהדורה רביעית) (תל אביב: תאגידים, 2007), עמ׳ 42-43; שטרן, 2009 (ה״ש 1 לעילו), עמ׳ 308, 311-313, 317.

5 חביב-סגל (ה״ש 3 לעילו), עמ׳ 15-17.

6 שם, עמ׳ 19; ראו סעיף 1 לחוק החברות. לעניין חברה לתועלת הציבור ראו סעיף 345א. לחוק החברות. ההבחנה בין סוגי חברות חלה גם בנוגע לחברות ממשלתיות: ישנן חברות ממשלתיות פרטיות, חברות ממשלתיות ציבוריות וחברות ממשלתיות לתועלת הציבור.

7 גרוס (ה״ש 4 לעילו), עמ׳ 37-41, 133, 139-142; חביב-סגל (ה״ש 3 לעילו), עמ׳ 26; ראו סעיפים 1, 57-59 לחוק החברות.

8 ראו סעיף 92 לחוק החברות, הקובע כי הדירקטוריון יקבע, בין היתר, את המבנה הארגוני של החברה, את מדיניות השכר והתגמול שלה, את תכניות הפעולה שלה ואת עקרונות המימון שלהן ואת סדרי העדיפות ביניהן, יבדוק את מצבה הכספי ויקבע את מסגרת האשראי שהיא רשאית ליטול, יחליט בפעולות ובעסקאות הטעונות את אישורו, ידווח לאספה השנתית של בעלי המניות על מצב ענייני החברה ועל תוצאותיה העסקיות, ימנה את המנהל הכללי ויפטרו, יישא באחריות לדו״חות הכספיים ולאישורם ועוד. ראו גם חביב-סגל (ה״ש 3 לעילו), עמ׳ 27-28; לעניין סמכויות הדירקטוריון בחברות ממשלתיות ראו סעיף 32 לחוק החברות הממשלתיות.

9 ראו סעיפים 120-121 לחוק החברות וכן סעיף 39 לחוק החברות הממשלתיות לעניין מנהל כללי בחברה ממשלתית; גרוס (ה״ש 4 לעילו), עמ׳ 202-206; חביב-סגל (ה״ש 3 לעילו), עמ׳ 28.

10 ראו סעיף 47 לחוק החברות.

11 ראו, למשל, סעיפים 50-52 לחוק החברות.

12 גרוס (ה״ש 4 לעילו), עמ׳ 28-32; חביב-סגל (ה״ש 3 לעילו), עמ׳ 25, 371-374, 377; אסף חמדני, **ריכוזיות השליטה בישראל: היבטים משפטיים - מחקר מדיניות 78** (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009), עמ׳ 36-39; שטרן, 2008 (ה״ש 1 לעילו), עמ׳ 63. בהקשר זה יש לציין כי בחברה שיש לה בעל שליטה עלולה להיווצר בעיית נציג אחרת, כשהאינטרסים של בעל השליטה עומדים בניגוד לאינטרסים של התאגיד או בניגוד לאינטרסים של בעלי מניות המיעוט.

13 חביב-סגל (ה״ש 3 לעילו), עמ׳ 40-41; שטרן, 2008 (ה״ש 1 לעילו), עמ׳ 68-69; ראו סעיף 6 לחוק החברות.

14 שטרן, 2008 (ה״ש 1 לעילו), עמ׳ 25-37, 52-53.

נספח מס' 2: חברות ממשלתיות בישראל: רקע היסטורי

רובן הגדול של החברות בבעלות ממשלתית, מלאה או חלקית, הוקמו לאחר הקמתה של מדינת ישראל; מיעוטן הוקמו בתקופת המנדט הבריטי. ממשלות ישראל ראו בהן אמצעי להגשמת מטרות מגוונות: פיתוח מזורז של ענפים במשק (בעיקר ענפי התשתית) באמצעות השקעה כספית בהיקף רחב ומתוך לקיחת סיכון כלכלי רב, השפעה על ענפי משק על ידי הכוונת אשראי ממלכתי באמצעות הקמת מוסדות פיננסיים (בעיקר בנקים), הבטחת צורכי הביטחון של המדינה, פיקוח על עסקים בעלי אופי מונופוליסטי וניהולם, ומימוש זכויות המדינה בחברות שלא היו יכולות לממש את התחייבויותיהן כלפי המדינה. חלק מהחברות שבבעלות ממשלתית – דוגמת חברת החשמל לישראל – היו בעבר בבעלות פרטית והולאמו.[1]

הבעלות הממשלתית בחברות הייתה לאחד הביטויים המרכזיים למעורבות הניכרת של ממשלות ישראל בפעילות המשק. מעורבות זו הייתה נדבך מרכזי בתפיסת העולם הפוליטית של תנועת העבודה, שהייתה הכוח הפוליטי המוביל ביישוב היהודי בארץ ישראל משנת 1930 ועד לסיום המנדט הבריטי, ובמדינת ישראל מאז הקמתה ועד למהפך הפוליטי בשנת 1977. מפא"י, ו"המערך" בעקבותיה, דגלו בתפיסת עולם בעלת מאפיינים סוציאליסטיים. הממשלות שהובילו מפלגות אלו אמנם נתנו מקום ליוזמה פרטית, אך האמינו בעיצוב תרבותי וכלכלי של החברה החדשה על ידי האליטות הפוליטיות, במגזר ממשלתי ובמגזר הסתדרותי בעלי משקל רב במשק, בתכנון כלכלי מרכזי של המפעל הציוני בשורה של תחומי מדיניות ובהענקת רשת ביטחון חברתית לאזרחי המדינה.[2]

לאחר עליית "הליכוד" לשלטון, וביתר שאת לאחר המשבר הכלכלי שפקד את ישראל לקראת אמצע שנות השמונים של המאה הקודמת, ננקטו צעדים להפחתת המעורבות של הממשלה במשק, ובהם הקטנת מספר החברות שבבעלות ממשלתית. תהליך זה הוזן על ידי התחזקותן של תפיסות ליברליות קלאסיות וקפיטליסטיות בקרב מקבלי החלטות בישראל. אלו הושפעו מגורמים מקצועיים בארצות-הברית ובמוסדות כלכליים בין-לאומיים דוגמת קרן המטבע הבין-לאומית, שדגלו בכלכלת שוק תחרותית ובמעורבות ממשלתית מצומצמת, וטענו כי ממשלות בכלל נעדרות כישורים של ניהול כלכלי.[3] בהמשך לכך השתרשה תפיסה שלפיה ממשלות צריכות להתמקד באסדרה (רגולציה) של השוק – הגדרה ואכיפה של כללי משחק מסוימים – ולא בבעלות על אמצעי ייצור.[4]

לקראת סוף המחצית השנייה של שנות השמונים החל תהליך ההפרטה של חברות רבות ומגוונות במגזר הממשלתי ובמגזר ההסתדרותי. החברות שהופרטו כללו בנקים (שהולאמו לאחר המפולת בערך מניותיהם בשנת 1983), חברות אנרגיה, חברות תשתית ועוד. בד בבד עם הפרטתן של חברות הופרטו גם שירותים שניתנו על ידי משרדי ממשלה ויחידות סמך שלהם; בה בעת הקימה הממשלה כמה חברות חדשות, שחלקן באו במקום יחידות סמך ממשלתיות קיימות.[5] בצד אלה יש לציין תהליכים חשובים נוספים שהתרחשו כמו צמיחת ענף הטכנולוגיה העילית, חשיפת ענפים במשק הישראלי לייבוא והתפתחות מסחר ענף יותר בשוק ההון.

תהליך הפרטה זה נמשך עד ימינו; הוא שינה לבלי הכר את פני הכלכלה הישראלית. תהליך זה הביא להקטנת חלקן של הממשלה ושל הסתדרות העובדים הכללית במשק ולהגדלת חלקו של המגזר הפרטי בתוצר. הוא גם הביא לצמצום שירותי רווחה מסוימים שסיפקה המדינה לאזרחיה בעבר, אך גם להרחבת שירותים אחרים מטעם המדינה.[6] אחד התוצרים של תהליך ההפרטה בישראל היה בעלות ריכוזית גוברת על חברות וענפים במשק. מצב עניינים חדש זה הקשה על יצירת תחרות בין מוצרים ושירותים. כמו כן, נוצרה "בעיית נציג" שנבעה מהקושי של בעלי המניות המפוזרים בחברות הגדולות להשפיע השפעה ממשית על פעילותן ולפקח עליה. זאת, משום שנוסף על היתרון המובנה של המנהלים בחברות, עוצמתם של בעלי השליטה באותן חברות הייתה גדולה בהרבה מזו של בעלי המניות המפוזרים – וכך גם יכולתם להשפיע על הנהלת החברות ולנווט את מהלכיהן.[7] בשנים האחרונות ננקטו צעדים להתמודדות עם הבעיות האמורות, לרבות באמצעות חקיקה. בד בבד קודמו שינויים מבניים בחברות שבבעלות ממשלתית, ובכלל זה הפרטה של חברות ממשלתיות נוספות ותכנית להנפקת מניות מיעוט בכמה חברות ממשלתיות בעלות היקף פעילות רחב.[8]

1 **דין וחשבון הוועדה להכנתה של הצעת חוק חברות ממשלתיות** (ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי על שם הארי ומיכאל סאקר, 1970), עמ' 10; ריאיון עם עוה"ד דוידה לחמן-מסר, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לעניינים כלכליים ופיסקליים, 4.12.2014.

2 יצחק גל נור ודנה בלאנדר, **המערכת הפוליטית בישראל: כרך ב** (תל אביב וירושלים: עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013), עמ' 970, 976-978, 985-986; דוד לוי פאור, **היד הלא נעלמה: הפוליטיקה של התיעוש בישראל** (ירושלים: הוצאת יד בן-צבי, 2001); ריאיון עם חה"כ פרופ' אבישי ברוורמן, יושב-ראש ועדת הכלכלה של הכנסת, לשעבר יושב-ראש ועדת הכספים של הכנסת, נשיא אוניברסיטת בן גוריון בנגב וכלכלן בבנק העולמי, 22.7.2014; ריאיון עם אברהם (בייגה) שוחט, יושב-ראש חברת "סיטיפס", לשעבר שר האוצר ויושב-ראש ועדת הכספים של הכנסת, 11.12.2014.

3 גל נור ובלאנדר (ה"ש 2 לעיל), עמ' 709, 992-994, 1007-1008, 1014-1016; ריאיון עם חה"כ פרופ' אבישי ברוורמן (ה"ש 2 לעיל); ריאיון עם עוה"ד דוידה לחמן-מסר (ה"ש 1 לעיל); ריאיון עם אברהם (בייגה) שוחט (ה"ש 2 לעיל).

4 ריאיון עם סבר פלוצקר, הפרשן הכלכלי של עיתון "ידיעות אחרונות", 28.12.2014; ריאיון עם אברהם (בייגה) שוחט (ה"ש 2 לעיל).

5 ראו **דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2014: דו"ח מס' 54** (ירושלים: רשות החברות הממשלתיות, 2015) (להלן: דו"ח מס' 54 של רשות החברות הממשלתיות), עמ' 74-76; יוסף גרוס, **חוק החברות החדש** (מהדורה רביעית) (תל אביב: תאגידים, 2007), עמ' 33; ריאיון עם אריאל יעקבי, יושב-ראש הסתדרות עובדי המדינה, 29.6.2015; ריאיון עם אברהם (בייגה) שוחט (ה"ש 2 לעיל).

6 גל נור ובלאנדר (ה"ש 2 לעיל), עמ' 1014-1016; ריאיון עם אריאל יעקבי (ה"ש 5 לעיל).

7 גרוס (ה"ש 5 לעיל), עמ' 33, 35; אסף חמדני, **ריכוזיות השליטה בישראל: היבטים משפטיים - מחקר מדיניות 78** (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009), עמ' 19-23; ריאיון עם חיים אורן, לשעבר שר החקלאות וחבר הכנסת, 6.11.2014.

8 בין החברות שהופרטו במלואן או בחלקן בין השנים 2005-2014 אפשר למנות את בתי הזיקוק לנפט, את חברת נמל אילת, את החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות ועוד. ראו דו"ח מס' 54 של רשות החברות הממשלתיות (ה"ש 5 לעיל), עמ' 77-78.