



# אישור חלוקת הדיבידנדים בחברות הממשלתיות

התייחסות למנגנון המוצע בסעיף 18 להצעת חוק  
התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות  
הכלכלית לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2025

התנועה למען איכות השלטון בישראל  
אגף כלכלה

פברואר 2025



בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

## רקע – חלוקת דיבידנדים בחברות הממשלתיות כיום

1. בישראל פועלות כ-70 חברות ממשלתיות שונות (ובנוסף כ-20 חברות בנות ממשלתיות וכ-15 חברות מעורבות), המעסיקות כ-50,000 עובדים ומכניסות עשרות מיליארדי שקלים בשנה. החברות הממשלתיות, בהן כמה מהחברות הגדולות והמשמעותיות במשק הישראלי, פועלות לספק שירותים ומוצרים לאזרח ולמשק ולהשיא את רווחיהן לטובת בעל המניות המרכזי בהן – מדינת ישראל.
2. כך, ככל חברה מסחרית,<sup>1</sup> חברה ממשלתית רווחית רשאית, ואכן מצופה ממנה, לחלק דיבידנד מעודפיה או רווחיה לטובת קופת המדינה. בהתאם לחוק החברות, תשנ"ט-1999 [להלן: "חוק החברות"]. ואכן, בין השנים 2021-2023 חולקו לקופת המדינה דיבידנדים בגובה של כ-2.1 מיליארד שקלים. בנוסף, כ-1.6 מיליארד שקלים הוכרוזו לחלוקה על ידי החברות הממשלתיות, אך למיטב ידיעתנו טרם חולקו.
3. לא יכול להיות חולק, אם כן, על חשיבות תפקודן התקיין של החברות הממשלתיות לרווחת הציבור ולטובת קופת המדינה, ועל הצורך במנגנון מתאים לחלוקת הדיבידנדים מהחברות הממשלתיות.
4. כיום, בהתאם לחוק החברות, חברה ממשלתית הנהנית מרווחים רשאית להכריז על חלוקת דיבידנד לקופת המדינה לפי החלטת הדירקטוריון, מקום בו יש לחברה עודפים ראויים לחלוקה (מבחן הרווח) וכי לחברה תיוותר יכולת לעמוד בהתחייבויותיה גם לאחר חלוקת דיבידנד (מבחן יכולת הפירעון). עוד נקבע בחוק החברות כי בעוד שברירת המחדל היא כי החלטה על חלוקת דיבידנד תתקבל בדירקטוריון, החברה רשאית לקבוע בתקנון כי ההחלטה תתקבל באסיפה הכללית.
5. ואולם, שלא כמו חברה מסחרית, חלות על חלוקת הדיבידנד בחברות הממשלתיות גם הוראות חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 [להלן: "חוק החברות הממשלתיות"]. בהתאם להוראות סעיף 33(ג) לחוק החברות הממשלתיות, החלטת דירקטוריון החברה בדבר חלוקת דיבידנד טעונה את אישור רשות החברות הממשלתיות.

<sup>1</sup> בהתאם לסעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, חברה ממשלתית תפעל לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא-ממשלתית, זולת אם קבעה לה הממשלה שיקולי פעולה אחרים.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



6. כלומר, חלוקת דיבידנד מהחברות הממשלתיות לקופת המדינה טעונה את אישור דירקטוריון החברה, ורשות החברות הממשלתיות, ובחלק מן החברות נדרש גם אישור האסיפה הכללית.
7. ואכן, מבין כ-70 חברות ממשלתיות, פחות מ-15 חברות יכולות לחלק דיבידנדים ומחלקת אותם בפועל. מתוך חברות אלו, כמה מהחברות הגדולות והרווחיות ביותר, חלוקת דיבידנד דורשת על פי תקנון החברה את אישור האסיפה הכללית בנוסף לאישור הדירקטוריון. בין חברות אלו נמנות התעשייה האווירית, רפאל, ענבל, תשתיות אנרגיה בע"מ, ערים והחברה לשירותי איכות סביבה.
8. כלומר, משיכת דיבידנד מרווחי החברות הממשלתיות הגדולות והרווחיות ביותר טעונה את אישור דירקטוריון החברה, רשות החברות הממשלתיות והאסיפה הכללית. באי כוח הממשלה באסיפה הכללית נקבעים על ידי השרים האחראים על החברה הממשלתית – השר הממונה על החברות הממשלתיות והשר האמון על תחום פעילותה של החברה.

## הקשיים במנגנון הקיים

9. משמעות הדבר היא כי כיום, אישור משיכת דיבידנד מהחברות הרווחיות ביותר במשק כרוך במנגנון מסורבל ומורכב, הדורש את הסכמתם של גורמים רבים, ותלוי בין היתר בשיקוליהם של השרים הממונים, ובהסכמה ביניהם.
10. בעבר, תפקיד השר הממונה על החברות הממשלתיות היה שמור לשר האוצר, כמי שמחזיק בתמונה מפורטת של מצבה הכלכלי של ישראל, ומסוגל לשקול שיקולים משקיים רחבים בדבר הצורך במשיכת דיבידנד. מאז שנת 2020, עת כיהן ח"כ דוד אמסלם כשר הדיגיטל הלאומי, הועבר תחום פעילות זה מידי שר האוצר לידי, וכיום מוטל התפקיד בשל אילוצים פוליטיים על השר לשיתוף פעולה אזורי.
11. המצב בו חלוקת דיבידנד מהחברות הממשלתיות דורשת לא רק את אישור הדירקטוריון ורשות החברות הממשלתיות, כי אם גם את הסכמתם של השר לשיתוף פעולה אזורי ושר נוסף (לרוב, שר הביטחון), אשר מונעים על ידי אינטרסים פוליטיים מובהקים, מובילה למצב בו משיכת הדיבידנד נעשית קרדום לחפור בו במאבקי כוח פוליטיים.
12. רק בתקופה האחרונה נחשפנו להשלכותיו של מצב חמור זה. כך, בקיץ 2023 פנתה מנהלת רשות החברות הממשלתיות דאז, עו"ד מיכל רוזנבוים, לשר הממונה על החברות הממשלתיות, ח"כ דוד אמסלם, בבקשה כי יאשר את משיכתם של כ-2 מיליארד שקלים כדיבידנד לקופת המדינה. השר אמסלם, בתגובה, השיב כי הוא אינו מתכוון לאשר דבר הנוגע בעניין – זאת כחלק ממאבקי כוחות שניהל בזמנו למול מנהלת הרשות. ואכן, כ-2 מיליארד שקלים שיועדו לתמוך בקופת המדינה עם תחילת המלחמה, לא חולקו במשך חודשים ארוכים בשל כיפופי הידיים הפוליטיים.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 \* מען למכתבים: ת.ד. 31348 ירושלים, 9131301 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 9438303 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 31348، القدس 9131301 \* هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B 31348 Jerusalem 9131301 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: office@mqg.org.il \* Web Site: www.mqg.org.il

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



13. רק בימים האחרונים נחשפנו לסכסוך חריף בין השר אמסלם לבין שר הביטחון ישראל כ"ץ, ביחס לשאלת מינויו של יו"ר לחברת התעשייה האווירית, וטען כי "אנחנו רוצים למנות אנשים משלנו".<sup>2</sup>

14. כך, למרבה הצער, נראה כי החברות הממשלתיות וניהולן משמשות ככלי בידי השרים, במסגרת מאבקי כוח שאינם נוגעים בהכרח לטובת החברות הממשלתיות או קופת המדינה. הותרת מנגנון אישור הדיבידנד בידי השרים מעלה חשש כי גם סוגיה כלכלית חשובה זו תשמש כאמצעי במאבק פוליטי.

15. יתר על כן, בעוד שבעבר השאלה אם לאשר את חלוקת הרווחים מהחברות הממשלתיות הדורשות את אישור האסיפה הכללית הייתה נתונה בין היתר בידי שר האוצר – שחזקה עליו שישקול שיקולים כלכליים כלל משקיים – כיום אין באסיפה הכללית ייצוג לאינטרס הכלכלי של קופת המדינה במשיכת הדיבידנד.

16. כך, בעוד שיייתכן שהשר האמון על תחום פעילותה של החברה הממשלתית שוקל שיקולים הנוגעים לתחום פעילות זה (למשל, שר האנרגיה עשוי לשקול שיקולי תעדוף בין הרצון לנתב את רווחי החברה לחלוקת דיבידנד לבין הצורך להשקיע את הרווחים בבניית תשתיות), והשר הממונה על החברות הממשלתיות עשוי לשקול שיקולים משלו – הדיון באסיפה הכללית לוקה בחסר ביחס לייצוג האינטרס של תקציב המדינה והקופה הציבורית.

17. סיכומו של דבר, מנגנון החלוקה הנוכחי כורך את חלוק הדיבידנדים במנגנון מסורבל ומסועף, הנתון ללחצים ופתוח לסחטנות ממניעים פוליטיים ובלתי ענייניים, ואינו מייחס די משקל לאינטרס המשקי בדבר הצורך במשיכת הדיבידנד.

## הצעת התיקון במסגרת חוק ההסדרים

18. בחודש אוקטובר 2024 פרסם משרד האוצר את טיוטת התכנית הכלכלית – שינויים מבניים, לשנת 2025. במסגרת התכנית, הוצע כי תהליך חלוקת הדיבידנדים בחברות הממשלתיות יתוקן, כך ש כך שהחלטת חברה ממשלתית בדבר ייעוד רווחיה או בדבר חלוקה, כהגדרתה בחוק החברות, התשנ"ט-1999, תתקבל בדירקטוריון החברה הממשלתית בלבד, על אף האמור במסמכי היסוד של החברה, ותהיה טעונה אישור רשות החברות הממשלתיות.

19. זאת, על רקע המצב בו למרות שחברות ממשלתיות הכריזו על חלוקת דיבידנדים, רובם לא חולקו בפועל. זאת בשל כך שהשרים האחראים לא פעלו לכינוס האסיפות הכלליות הנדרשות לצורך חלוקת הדיבידנדים שהוכרזו, בעקבות הנחיות שר האוצר והשר האחראי על רשות החברות להשהות את החלוקה עד לגיבוש מדיניות בנושא.

<sup>2</sup> סיון חילאי "אמסלם דרש מינויים פוליטיים ותקף את כ"ץ בחריפות במליאה: "בושה וחרפה" Ynet (24.2.2025).

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



20. כלומר, הצעת התכנית הכלכלית של משרד האוצר מחודש אוקטובר הציעה לפשט את תהליך חלוקת הדיבידנדים, תוך שלילת האפשרות לשימוש במנגנון החלוקה ככלי פוליטי בידי השרים. בכך, המנגנון שהוצע פתר חלק מן הקשיים הניצבים העולים מן המנגנון הקיים כיום (אף שהותיר את הקושי בדבר ייצוג חסר לאינטרס הכלכלי במשיכת הדיבידנד).

21. ואולם, מנגנון זה לא תורגם בהמשך לחוק ההסדרים.

22. כך, במסגרת טיוטת הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025), מקודם סעיף 18, שעניינו תיקון סעיף 33 לחוק החברות הממשלתיות, תוך הוספת סעיף קטן (ג) הקובע כי:

"על אף האמור במסמכי היסוד של החברה, החלטת הדירקטוריון בדבר ייעוד הרווחים של החברה או בדבר חלוקה כהגדרתה בחוק החברות, שאושרה בהתאם להוראות סעיף קטן (ג), לא תהיה טעונה אישור האספה הכללית של החברה, אם אישר אותה השר הממונה על ביצוע חוק זה".

23. כלומר, הצעת חוק התכנית הכלכלית מבקשת לפתור את הסרבול האמור, באמצעות ביטול הצורך באישור האסיפה הכללית לצורך חלוקת רווחים, אם החלוקה אושרה בידי השר הממונה על החברות הממשלתיות.

24. ההצעה מעלה קשיים משמעותיים, ויש להתנגד לה.

25. אכן, הצעת החוק מצמצמת את הקושי העולה מהמצב כיום בו חלוקת הדיבידנד דורשת את אישורם של שני שרים, ומצמצמת את "החיכוך" ביניהם. ואולם, נזקו של המנגנון המוצע עולה על תועלתו.

26. כך, ההצעה אינה סוגרת את הפתח לשימוש בחברות הממשלתיות ככלי במאבקי כוח פוליטיים, ואינה פותרת את בעיית הייצוג החסר לאינטרס הכלכלי בחלוקת הדיבידנדים.

27. כך, ההצעה מותירה את הסמכות לאישור החלוקה בידי של גורם פוליטי, ששיקוליו חורגים בהרבה משיקולי תועלת החברה או קופת המדינה, ונוגעת במקרים רבים למיצוב פוליטי-אישי.

28. יתר על כן, בעוד שבעבר ההחלטה בנושא החלוקה דרשה ייצוג הן של האינטרס המשקי הכללי (בידי שר האוצר, שהיה השר הממונה על החברות הממשלתיות) והן של התחום בו פועלת החברה (למשל, שר הביטחון), הרי שההצעה במתכונתה הנוכחית מותירה את שיקול הדעת בידי שר שמערך שיקוליו אינו ברור, ואינו מוסמך לייצג אף לא אחד מן האינטרסים החשובים האמורים.

29. כך, העברת הסמכות למשיכת דיבידנד לידי השר הממונה על החברות הממשלתיות מותירה את הכוח בידי גורמים פוליטיים, ומעבירה אותו לגורם הפוליטי הלא נכון.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



30. זאת ועוד, קשה להלום מדוע נסוגה הצעת החוק מהמתכונת שהוצעה במסגרת טיוטת התכנית הכלכלית שפורסמה באוקטובר אשתקד. כך, מתעורר חשש כי השינוי נועד להעצים את כוחו של השר הממונה על החברות הממשלתיות, ללא הצדקה עניינית.

31. על כן, התנועה לאיכות השלטון קוראת לחברי הוועדה להתנגד לאישור התיקון למנגנון חלוקת הדיבידנדים בחברות הממשלתיות, המעוגן בסעיף 18 להצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025), ולפעול לתיקון המנגנון הקיים במנגנון חלופי מועיל.

32. נבקש להביע את התנגדותנו בפני הוועדה, ונשמח לעמוד לשירותכם בסיוע לגיבוש מנגנון חלופי.

בכבוד רב,

טלילה זביר, עו"ד

האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון

אורי הס, עו"ד

ראש האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון