

**הנדון: סעיף 18 להצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2024 – פרק ז': חברות ממשלתיות**

מוצע לקבוע כי בחלוקת דיבידנד של חברות ממשלתיות לא יידרש אישור האסיפה הכללית של החברה לצורך חלוקת הדיבידנד, וזאת אף אם לפי תקנון החברה חלוקת הדיבידנד מותנית באישור האסיפה הכללית, בהתאם לסעיף 307 לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

**רקע:**

נכון ליום 31.12.23 היתה רשות החברות הממשלתיות (להלן: "הרשות") אחראית על 69 חברות ממשלתיות וכן על 21 חברות בנות ממשלתיות, 4 עמותות ו-15 חברות מעורבות.<sup>1</sup> "חברה ממשלתית" היא חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה או בידי המדינה יחד עם חברה ממשלתית או חברת בת ממשלתית.<sup>2</sup> חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן: "חוק החברות") חל על החברות הממשלתיות בהיותן בראש ובראשונה חברות הרשומות במרשם החברות. חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה – 1975 (להלן חוק החברות הממשלתיות) הוא החוק המסדיר את דיני החברות הממשלתיות במדינת ישראל ואת האופן שבו גורמי הממשלה מפעילים סמכויות, לרבות במעמדם כבעלי מניות, ביחס לחברה, לרבות בכל הנוגע להחלטה על הקמת חברה, מינוי דירקטורים והצבעה באסיפה הכללית, וקבלת החלטות שונות בחיי החברה או בסיום פעילותה. כמו כן קובע חוק החברות הממשלתיות הסדרי מימשל תאגידי נוספים על אלה הנובעים מחוק החברות.

**סך ההכנסות של החברות הממשלתיות הסתכם בשנת 2023 בכ-91.5 מיליארד ש"ח. עליה של כ-10 מיליארד ₪ ביחס לשנת 2022, הנובעת בעיקרה מגידול בהכנסות של החברות הממשלתיות העיקריות: התעשייה האווירית לישראל בע"מ (תע"ש), רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ, חברת החשמל לישראל (חח"י) ונגה ניהול מערכת החשמל, רכבת ישראל, נתיבי איילון וחברת מקורות. הרווח הנקי של החברות הממשלתיות הסתכם בשנת 2023 בסך של 6.2 מיליארד ₪.<sup>3</sup>**

רשות החברות הממשלתיות מחלקת את החברות הממשלתיות לארבע קבוצות: 1. **חברות ביצוע מתוקצבות** (חברות המהוות זרועות ביצוע ומתוקצבות באופן מלא על ידי הממשלה, לדוגמה נתיבי איילון, נתיבי ישראל, נת"ע ועוד); 2. **חברות תשתיות מתוערפות** (חברות תשתית "עצימות נכסים" בעלות תעריף מפוקח, שמרבית פעילותן מוגדרת כמונופול טבעי, כגון חברת החשמל, תעשיות אנרגיה בע"מ, נתג"ז, נמל אשדוד ועמידר); 3. **חברות שירותים ותפעול מתוערפות** (חברות

<sup>1</sup> רשות החברות הממשלתיות, דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2023, דוח מס' 63, אוקטובר 2023, עמ' 8.

<sup>2</sup> "חברה בת ממשלתית" היא חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי חברה ממשלתית, בידי חברת בת ממשלתית או בידי חברה ממשלתית יחד עם חברת בת ממשלתית. "חברה מעורבת" היא חברה אשר מחצית או פחות מכוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות מחצית או פחות ממספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה. חברה כזו אינה ממשלתית ושליטתה של המדינה בה מצומצמת יחסית. תחולת החוק על עמותות ממשלתיות מוסדרת בסעיף 60.

<sup>3</sup> רשות החברות הממשלתיות, ה"ש 2, עמ' 13-14.

המספקות שירותים בתחומים שונים וצפויות לעבור הפרטה ברמות שונות לאור פתיחת השווקים שלהם לתחרות); ו-4. **חברות פעילות בשוק תחרותי** (לדוגמא רפא"ל, התעשייה האווירית ותומר).<sup>4</sup>

למרות שבפרוטפוליו של רשות החברות הממשלתיות למעלה מ-100 חברות ממשלתיות, חברות בנות ממשלתיות וחברות מעורבות, מבקר המדינה מצא שרק 13-14 מתוכן הן חברות שיכולות לחלק בפועל דיבידנד<sup>5</sup> למדינה.<sup>6</sup> בחלק מהחברות יש מגבלה הנובעת ממבנה ההתאגדות כחל"צ שתקנונה מגביל חלוקת רווחים<sup>7</sup> (כגון חברות בתחום החינוך) או מגבלה דומה מסמכי ההתאגדות של החברה (עמידר). מגבלות נוספות יכולות לנבוע, למשל, ממגבלות בתנאי גיוס חוב (נמלי ישראל), או מאופן מימון פעילות החברה. כך, למשל, בחברות מתקצבות במלואן אין משמעות ליצור רווח וחלוקתו.

חלוקת דיבידנד בחברה ממשלתית, כמו בכל חברה, כפופה בראש ובראשונה לכללי החלוקה הקבועים בסעיף 302 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן – חוק החברות) לפיו **חברה רשאית לחלק דיבידנד לפי החלטה בדירקטוריון החברה, לאחר שהדירקטוריון וידא כי (א) יש לחברה עודפים ראויים לחלוקה (מבחן הרווח), ו-(ב) כי לחברה יכולת לעמוד בהתחייבויותיה גם לאחר חלוקת הדיבידנד (מבחן יכולת הפירעון).**

אופן קבלת החלטה על חלוקה בחברה מוסדרת בסעיף 307 לחוק החברות<sup>8</sup>. בעוד שברירת המחדל בסעיף היא שדירקטוריון החברה הוא שמחליט על חלוקת דיבידנד, חברה יכולה לקבוע בתקנונה כי ההחלטה תתקבל גם באחת משלוש דרכים אחרות הקבועות בסעיף ובכלל זאת (א) באישור האסיפה הכללית על סמך המלצת הדירקטוריון, (ב) בדירקטוריון החברה, לאחר אישור הסכום על ידי האסיפה הכללית; ו-(ג) בדרך אחרת שנקבעה בתקנון, ובלבד שניתנה הזדמנות לדירקטוריון לקבוע כי החלוקה מקיימת את מבחני החלוקה האמורים. כלומר, חוק החברות קובע כי החלטה על חלוקה חייבת לעבור בדירקטוריון החברה כדי שיוכל לעמוד על התקיימות תנאי החלוקה. לעומת זאת, האסיפה הכללית של בעלי המניות, הנהנים מהחלוקה, אינה יכולה לקבל החלטה זו לבדה, בשל החשש לפגיעה בנושי החברה.

על פי נתוני רשות החברות, **במספר מבין החברות הממשלתיות ובהן חברת החשמל, מקורות, רפאל, תע"א, תש"א, ערים, החברה לשירותי איכות הסביבה וענבל – נדרש לפי תקנוני החברות גם אישור האסיפה הכללית לחלוקה. באי כוח הממשלה באסיפה הכללית נקבעים על ידי השר הממונה על**

<sup>4</sup> עבודה של חברת TASC, עבודה של שהוכנה לרשות החברות הממשלתיות, כפי שעובדה במשרד מבקר המדינה והוזכרה בדוח מבקר המדינה, הפיקוח והבקרה על חברות ממשלתיות, שבת התשפ"ד, ינואר 2024, עמ' 90.

<sup>5</sup> דיבידנד - תשלום שמעבירה חברה מתוך יתרת הרווח הנקי שנצברה בחברה לכל אורך שנות פעילותה ולא חולקה לדיבידנד או הועברה לקרנות הון.

<sup>6</sup> החברות המחלקות דיבידנד: רפאל, תעשייה אווירית, איסורד, תומר, רותם, תעשיות אנרגיה בע"מ (תש"א), נתיבי גז (נתג"ז), נמל אשדוד, ערים, החברה לשירותי איכות הסביבה, ענבל, דירה להשכיר, וחברה נוספת (חסוי).

<sup>7</sup> סעיף 345א לחוק החברות.

<sup>8</sup> **החלטה על חלוקת דיבידנד**

307. החלטת החברה על חלוקת דיבידנד תתקבל בדירקטוריון החברה, ואולם חברה רשאית לקבוע בתקנונה כי ההחלטה תתקבל באחת מהדרכים האלה:

(1) באסיפה הכללית, לאחר שתובא בפניה המלצת הדירקטוריון; האסיפה רשאית לקבל את המלצה או להקטין את הסכום אך לא להגדילו;

(2) בדירקטוריון החברה, לאחר שהאסיפה קבעה את סכום החלוקה המרבי;

(3) בדרך אחרת שנקבעה בתקנון, ובלבד שניתנה הזדמנות נאותה לדירקטוריון לקבוע, בטרם תבוצע החלוקה, כי החלוקה אינה חלוקה אסורה.

החוק, הוא השר לשיתוף פעולה אזורי, ועל ידי השר האחראי לענייני החברה או השר שנקבע בהחלטת הממשלה המקימה את החברה (סעיף 36(3) לחוק החברות הממשלתיות). היקף הדיבידנד שהוכרז וטרם חולק בשל העדר הסכמה של האסיפה הכללית עומד על כ-1.6 מיליארד ₪.<sup>9</sup>

על חלוקת דיבידנד בחברה ממשלתית חל גם סעיף 33(ג) לחוק החברות הממשלתיות, הקובע כי החלטת דירקטוריון של חברה ממשלתית בדבר ייעוד הרווחים שלה או בדבר חלוקתם טעונה אישור של רשות החברות הממשלתיות.

סעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות קובע כי חברה ממשלתית תפעל לפי השיקולים העסקיים שלפיהם נוהגת לפעול חברה לא-ממשלתית, אלא אם נקבעו לה, על ידי הממשלה שיקולי פעולה אחרים. חוזר "חלוקה וייעוד רווחים בחברות הממשלתיות" משנת 2018<sup>10</sup> מנחה את החברות הממשלתיות לייעד למדינה מדי שנה דיבידנד מרווחים שוטפים בשיעור של 50% לפני תשלום תגמול תמרוץ אישי לעובדים, ביחס לרווחים הצבורים. המונח "ייעוד רווחים" כולל על פי החוזר חלוקה או ייעוד של רווחי החברה לכל מטרה, כגון לטובת קרן השקעות.

בספטמבר 2022 בדקה רשות החברות הממשלתיות את שיעור הדיבידנד הנהוג בחו"ל ובחברות חברות ציבוריות בארץ ומצאה כי מדיניות החלוקה של הדיבידנד נגזרת מהרווח הנקי ונעה בטווח של 40% עד 80% ממנו. ואולם, בפועל מתוך 14 החברות הממשלתיות שיכולות לחלק דיבידנד 6 לא חילקו דיבידנד בין השנים 2018 עד 2021. באותן שנים חולק דיבידנד בגובה של 1.07 מיליארד ₪ בלבד למול עודפים צבורים של למעלה מ-9 מיליארד ₪.

בשנת 2022 הביאה, בין היתר, פעילותה של הרשות<sup>11</sup> לכך ש-11 מתוך ה-14 החברות הממשלתיות הכריזו כי יחלקו דיבידנד, בגובה 1.4 מיליארד ₪. ואולם, רק 6% מתוך הדיבידנד שהוכרז בשנת 2022 חולק בפועל. ניתוח החסמים מצביע על בין היתר על מדיניות של השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות שהיתה באותה עת שלא לאשר את חלוקת הדיבידנד (עניין שלמיטב הבנתנו נפתר לאחרונה); וכן הצורך בכינוס האסיפה הכללית של בעלי המניות בחלק מהחברות כמתואר לעיל. כלומר, באישור השר הממונה על הרשות, השר לשיתוף פעולה אזורי והשר האחראי על החברה, שבה צריך להחליט על החלוקה בפועל. **מבקר המדינה שבחן את התנהלות הרשות המליץ בהקשר זה כי השר הממונה על הרשות (שעל פי החלטת ממשלה 460 הוא השר לשיתוף פעולה אזורי), השר האחראי על החברות הפרטניות ושר האוצר יפעלו תוך שיתוף פעולה עם רשות החברות הממשלתיות לקביעת מדיניות חלוקת דיבידנד מהחברות הממשלתיות ויפעלו לחלוקת הדיבידנדים שהוכרזו בחברות הממשלתיות ובמקומות שנדרש יכונסו האסיפות הכלליות בחברות כדי שהדיבידנד המוכרז יחולק בפועל לאוצר המדינה.**<sup>12</sup> יצוין עוד כי במסגרת הצעת תקציב המדינה לשנת 2024 הוחלט לקדם חלוקת דיבידנדים, תוך פירוט של פעולות ספציפיות שיש לעשות ביחס לחלק מהחברות. למיטב ידיעתנו ההחלטות או מרביתן לא בוצעו והדיבידנד לא חולק.

<sup>9</sup> רשות החברות במענה לשאלות הייעוץ המשפטי לכנסת. 16 בפברואר 2025.

<sup>10</sup> חוזר רשות החברות הממשלתיות 18-5-2 (דצמבר 2018).

<sup>11</sup> הרשות נקטה מספר פעולות ובהן בחינה ואישור של מדיניות החלוקה הקבועה בחוזר הדיבידנד; שילוב הנושא של חלוקת הדיבידנד במודל התגמול של החברות הממשלתיות וקביעתו כתנאי סף להשתתפות במודל התגמול תמרוץ וכן קיום פגישות עם החברות השונות.

<sup>12</sup> דוח מבקר המדינה, הפיקוח והבקרה על חברות ממשלתיות, שבט התשפ"ד, ינואר 2024, עמ' 94-98.

## התיקון המוצע:

הנוסח המוצע מתקן את סעיף 33 לחוק החברות הממשלתיות וקובע חלופה לצורך באישור האסיפה הכללית – אישור השר הממונה על ביצוע החוק. החלופה למעשה מבטלת את הצורך באישור השר האחראי לענייני החברה לחלוקה שאושרה בידי הדירקטוריון ורשות החברות (סעיף 33), אך לא את הצורך באישור של השר הממונה על ביצוע החוק. נציין כי הסדר זה שונה מהסדר שהוצע בהצעת המחליטים מיום 31.10.2024 – בו לא נדרש אישור שרים לאחר אישור הדירקטוריון ואישור הרשות לפי סעיף 33. להלן סיכום ההצעות:

הצעת החוק בקריאה הראשונה	הצעת מחליטים		המצב היום	
	מספר 2285 של הממשלה מיום 31.10.2024			
+	+		+	דירקטוריון (ס' 302 לחוק החברות)
+	+		+	רשות החברות הממשלתיות (33ג) לחוק החברות הממשלתיות)
השר הממונה על ביצוע החוק +	השר הממונה על ביצוע החוק +		+	השר הממונה על ביצוע החוק + השר האחראי לענייני החברה או השר שנקבע בהחלטת הממשלה (3)6 לחוק החברות הממשלתיות)
השר האחראי לענייני החברה או השר שנקבע בהחלטת הממשלה המקימה את החברה	השר האחראי לענייני החברה או השר שנקבע בהחלטת הממשלה המקימה את החברה			

## הנוסח המשולב:

### **33. דו"חות כספיים**

(א) הדירקטוריון ידאג מדי שנה לעריכתם של דו"חות אלה:

(1) מאזן;

(2) דו"ח ריווח והפסד, כולל יעוד רווחים;

(3) דו"ח המשאבים ואופן השימוש בהם;

(4) בחברה שיש לה חברת בת – דו"חות כספיים מאוחדים, זולת אם לדעת הדירקטוריון והרשות אין אופי הפעולות של החברות או מועד עריכת דו"חותיהן הכספיים מאפשרים זאת.

(א1) שר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים, רשאי לקבוע כי חברות ממשלתיות שיקבע לפי הצעת הרשות, ימסרו לרשות, נוסף על האמור בכל דין, דוחות שנתיים, תקופתיים ומידיים לפי הוראות חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן – חוק ניירות ערך), שיחולו לפי הצעת הרשות, כולן או חלקן, והכל בשינויים המחויבים ובהתחשב בתכלית הדיווח לפי חוק זה.

(ב) שר האוצר רשאי לחייב חברה ממשלתית בעריכת דו"ח נוסף ולקבוע מועד להגשתו.

(ג) החלטת הדירקטוריון בדבר יעוד הרווחים של החברה או בדבר חלוקה כהגדרתה בחוק החברות, טעונה אישור הרשות; ואולם, חלקה הרשות על החלטת הדירקטוריון יחולו הוראות אלה:

(1) בחברה שפסקאות (2) או (3) אינן חלות עליה – תפעל החברה על פי החלטת הרשות כפי שאישרה אותה הממשלה;

(2) בחברה בהפרטה – תפעל החברה על פי החלטת הרשות כפי שאישר אותה שר האוצר;

(3) בחברה לפי סעיף 61(א)(2) שאינה חברה בהפרטה – תובא המחלוקת להכרעת השרים.  
(1ג) 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.  
(ד) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות שבדין אחר בדבר עריכתם של דו"חות כספיים או אחרים."

### לדיון:

1. האם מוצו הניסיונות לקיים את המלצות מבקר המדינה ולפתור את הקושי ברמה הממשלתית, בפרט בשים לב שהאסיפה הכללית היא למעשה שני שרים בכירים בממשלה או באי כוחם?
2. מה מטרת האישור של האסיפה הכללית בחברה הממשלתית?
3. ככל שמבוצע שינוי במנגנון האישור תוך התערבות במנגנוני החברות הממשלתיות – מדוע לא לקבוע את שר האוצר, שלו ראייה רוחבית יותר? מהי הראייה שהשר הממונה על החוק אמור להביא ובמה היא מוסיפה על אישור הרשות לפי סעיף 33(ג) לחוק החברות הממשלתיות?
4. על פי דוח משרד מבקר המדינה קיימת בעיית איוש קשה של דירקטורים ויושבי ראש דירקטוריון בחברות הממשלתיות וכן של רואי חשבון מבקרים<sup>13</sup>. עוד צוין כי בחלק מהחברות אין כלל קביעה מהו הקוורום הנכון – מה שמאפשר לדירקטור אחד בלבד לאשר החלטות. האם כדי להבטיח חלוקת דיבידנד בחברות לא נדרש גם פתרון לגבי הקוורום לקבלת החלטת חלוקה?

<sup>13</sup> על פי דוח המבקר חרף העובדה כי לפי כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1944, כהונת רואה החשבון המבקר לא תימשך למעלה משש שנים (למעט מקרים שנקבעו בכללים) בפועל ב-51 חברות ממשלתיות רואה החשבון מכהן מעל לשש שנים וזאת מאחר שהוועדה למינוי רואי חשבון לא התכנסה במשך 7 שנים. בנוסף, ב-18% מהחברות רואי החשבון המבקרים מכהנים למעלה מ-15 שנים ובהן רפא"ל, נתג"ז, נתיבי ישראל, מקורות והתעשייה האווירית.