

הקליניקה לפרקטיקה ומדיניות סביבתית, הפקולטה למשפטים,  
אוניברסיטת בר-אילן

**הצעת תיקון לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה - 1975<sup>1</sup>**

דברי הסבר

**רקע**

בשנים האחרונות הולכת ומתגברת המודעות החברתית – סביבתית של חברות בארץ ובעולם והמונח "אחריות תאגידית" הופך להיות מטבע לשון שגור בפי מקבלי ההחלטות במספר רב של תאגידים. עסקים רבים בעולם פועלים כיום בפרויקטים חברתיים וסביבתיים רבים למען צמצום ההשלכות השליליות של פעילותם על הסביבה ולמען פיתוח בר-קיימא כחלק מנטילת **אחריות חברתית-סביבתית**.

במקביל לתהליך זה וכחלק בלתי נפרד ממנו התפתח גם נושא **הדיווח החברתי סביבתי** (או בשמו האחר: **דיווח קיימות**), במסגרתו מדווחות חברות על השלכותיהן החברתיות והסביבתיות ופועלים בתחומים אלו. הרחבת הדיווח על ידי תאגידים לנושאים אלה הפכה לחלק מדרישת קרנות ומשקיעים רבים אשר בוחנים את התאגיד לא עוד רק לפי תוצאותיו העסקיות, אלא גם על פי קריטריונים חברתיים וסביבתיים. הרציונאל העומד בבסיס הרחבת דרישות הדיווח בעולם באשר לנושאים אלו הינו הן ההשפעה המיוחסת לנושאים אלו על שוויה של החברה לטווח הארוך והן התפיסה כי תאגידים נושאים באחריות רחבה לגורמים מחוץ לבעלי המניות.

מטרת הצעת חוק זה הינה לעודד חברות ממשלתיות, אשר מהוות חלק נכבד בכלכלה הישראלית, לגלות אחריות חברתית-סביבתית ולפעול לקידום נושאים אלה. אחריות חברתית-סביבתית משמעותה שאותן חברות ממשלתיות יבחנו את פעילותן במבט רחב הסוקר את מכלול ההשפעות של פעילותן.

הצעת החוק מציעה לתקן את חוק החברות הממשלתיות בדרך שתחייב את החברות הממשלתיות להגיש יחד עם הדיווח הפיננסי השנתי גם דיווח חברתי-סביבתי ובו פירוט הפעולות בהם נקטה החברה בתחומים אלו. בדרך זו נותיר בידי החברות הממשלתיות את חופש הבחירה באילו דרכי פעולה לנקוט בהקשר הרחב של אחריות חברתית-סביבתית אך נחייב אותן לפעול בדרך של שקיפות ציבורית ודיווח מסודר על הפעילות.

הערכתנו היא כי בעקבות החיוב של החברות הממשלתיות למסור דווח חברתי-סביבתי כאמור, יחלו יותר חברות פרטיות בישראל להציג דוחות דומים באופן וולונטרי כפי שהדבר כבר מתחיל להתרחש בישראל וקורה בהיקפים גדולים הרבה יותר בעולם.

<sup>1</sup> ס"ח תשל"ה מס' 770 מיום 4.7.1975, עמ' 132. ניתן למצוא גם באתר האינטרנט [http://www.knesset.gov.il/review/data/heb/law/kns8\\_govtcorp.pdf](http://www.knesset.gov.il/review/data/heb/law/kns8_govtcorp.pdf)

## המעמד המיוחד של חברות ממשלתיות

חברה ממשלתית מוגדרת בחוק החברות הממשלתיות כתברה אשר יותר ממחצית כוח ההצבעה באסיפותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה<sup>2</sup>.

הקמת חברה ממשלתית טעונה החלטת ממשלה כשבהחלטה קובעת הממשלה, בין היתר, את מטרות החברה, מבנה הון מניותיה והזכויות הצמודות למניות לסוגיהן. חוק החברות הממשלתיות קובע עוד כי חברה ממשלתית תפעל לפי השיקולים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא ממשלתית.

יחד עם זאת, למרות הדמיון הרב לחברות הלא ממשלתיות הרי שבפני חברות ממשלתיות מוטלות חובות רבות מעצם היותן חברות בבעלות המדינה. נהוג לראות בפועלם של חברות ממשלתיות רבות כמעשה של המדינה עצמה ועל החברות הממשלתיות מוטלת אחריות ציבורית רבה בשל כך.

המעמד המיוחד של חברות ממשלתיות נולד בעקבות טשטוש ההבחנה בין הציבורי לפרטי ומצדיק הטלת חובת דיווח רחבה יותר מזו הנהוגה ביחס לתאגידים פרטיים או בורסאיים.

במהלך שנות השבעים נידונה שאלת תחולתו של המשפט הציבורי על תאגידים פרטיים אשר נשלטים על ידי רשויות ציבוריות. פסק הדין הראשון שניתן לציין בהקשר זה הוא בג"צ 187/71, **רמט בע"מ נ' החברה לשיקום הרובע היהודי בירושלים**<sup>3</sup> שם הוגשה עתירה נגד החלטת החברה לשיקום הרובע היהודי לבטל מכרז שקיימה ולפרסם מכרז חדש. השופט ברנזון, שכתב את פסק הדין המרכזי בפרשה זו, התייחס לדואליות של החברה הממשלתית:

"אולי לצורך העניין שלפנינו, ניתן להשקיף אל מעבר לצורת ההתאגדות המשפטית ולראות את הדברים כהווייתם במציאות... המשיבה היא בעלת מעמד מיוחד במערכת החברות הממשלתיות. במהותה ובתוכנה אין היא שונה ממחלקה משפטית רגילה, אלא שמטעמים הידועים לממשלה היא בחרה להלבישה באיצטלה של חברה ציבורית בעלת הון מניות"<sup>4</sup>.

הייתה זו הכנת הקרקע ל**פרשת מיקרודף**<sup>5</sup> אשר הגיעה מספר שנים לאחר מכן לפתחו של בג"צ. זוהי הפרשה המרכזית הראשונה אשר בה מחיל בית המשפט את עקרונות המשפט הציבורי על חברה ממשלתית – חברת החשמל. בפרשה זו קובע בית המשפט כי כאשר חברה ממלאת תפקיד ציבורי על פי דין שהיא כפופה לדין המנהלי המהותי ולשיפוטו של בית המשפט הגבוה לצדק.

בדנג"צ 4191/97 **אפרים רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה** אנו עדים להתקדמות נוספת בהחלת המשפט הציבורי על החברה הממשלתית בקביעה כי החברה הממשלתית:

"אינה מעביד רגיל. .... היא חברה ממשלתית. עקרונות היסוד של המשפט, וביניהם עקרון השוויון, צריכים לקבל משקל כבד במיוחד בפעולותיה"<sup>6</sup>.

בה"פ (ת"א) 490/03 **הוק תעופה בע"מ נ' התעשייה האווירית לישראל בע"מ** מתייחסת השופטת הילה גרסטל להחלת המשפט הציבורי על חברות ממשלתיות כדבר מובן מאליו בקובעה:

"המשיבה, בהיותה תאגיד שבבעלות המדינה, כפופה לעקרונות המשפט המינהלי, וכן כפופה להוראות חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 ולהוראות חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992"<sup>7</sup>.

כיום בתי המשפט בישראל מחילים על חברות ממשלתיות את כללי המשפט הציבורי כדבר שבשגרה.

<sup>2</sup> ראו סעיף 1 בחוק החברות הממשלתיות.

<sup>3</sup> בג"צ 187/71, רמט בע"מ נ' החברה לשיקום הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים, פ"ד כו (1), 118. שם, עמ' 121-122.

<sup>4</sup> בג"צ 731/86, בשגי"צ 91/87, **מיקרודף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ**, מא (2), 449.

<sup>5</sup> דגנ"צ 4191/97, **אפרים רקנט נ' בית הדין הארצי לעבודה**, נד(5), 330, 366.

<sup>7</sup> ה"פ(ת"א) 490/03, **הוק תעופה בע"מ נ' התעשייה האווירית לישראל בע"מ** (דינים מחוזיים), פורסם באתר נבו, עמ' 6.

החלת המשפט הציבורי על החברות הממשלתיות מטילה על החברות הממשלתיות חובות מוגברות בהשוואה לחברות הפרטיות או הבורסאיות. לחברות הממשלתיות מתווספות מכלול חובות של המשפט הציבורי ובכללם: החובה לפעול בסבירות, החובה להתקשר באמצעות מכרז, החובה להימנע משיקולים זרים ומניהול לרעה של הכוח הציבורי, החובה לכיבוד זכויות אדם (חופש דת, עקרון השוויון ועוד), החובה לפעול במידתיות, החובה לפעול בהתאם לערכי יסוד של המשטר הדמוקרטי (מינהל תקין, הפרדת רשויות, שקיפות, פומביות, כללי צדק טבעי) ועוד.

על החובות המוגברות של חברות ממשלתיות ניתן ללמוד גם מדבריו של השופט ברק בפרשת מיקרודף:

"לפי תפיסתי שלי חברת החשמל כמוה כרשות הציבור. על כן עליה לנהוג בהגינות ובסבירות, מתוך שוויון וללא הפליה. מי שקיבל זיכיון מהציבור צריך להתנהג כלפי הציבור באופן המצדיק הענקת זיכיון זה. אין בעל הזיכיון עושה בו כבתוך שלו. הוא עושה למען הציבור, ועל כן הוא חב לו חובות מהמשפט הציבורי"<sup>8</sup>.

המעמד המיוחד של חברות ממשלתיות מתבאר גם מעיון בהוראות המיוחדות המוטלות עליהם בשורה של חוקים, שמתייחסים אליהן בדומה לרשויות ציבוריות:

(1) על החברות הממשלתיות מוטלות **חובות דיווח ואמצעי פיקוח הדוקים** המסורים לממשלה ולמבקר המדינה – סעיפים 20, 34 ו- 35 לחוק החברות הממשלתיות.

(2) בחברות הממשלתיות ישנה **חובה לייצוג הולם** – סעי' 18א ו- 18א1 לחוק החברות הממשלתיות.

(3) על החברות הממשלתיות מוטלת **חובת גילוי רחבה** – סעיף 2 בחוק חופש המידע אשר קובע כי חברה ממשלתית לצורך חוק זה כמוה כרשות ציבור.

(4) על החברות הממשלתיות חלה **חובת מכרזים** - סעיפים 1 ו- 2 לחוק חובת מכרזים, התשנ"ב – 1992.

(5) על החברות הממשלתיות חלה **חובה לנהוג בשוויון** – סעיף 6(ג)(5) בחוק שיווי זכויות האישה, תשי"א-1951 מכפיף את החברה הממשלתית להוראות החוק.

לאור מעמדה המיוחד של החברה הממשלתית הרי שנכון יהיה לומר כי בנוסף לחובות המוגברות החלות עליה מהמשפט החוקתי, חבות החברות הממשלתיות באחריות חברתית-סביבתית לציבור אשר למעשה הינו הבעלים שלהן. לאור כך ראוי יהיה לחייב חברות אלו בדיווח שוטף בנוגע לפעולות החברתיות-סביבתיות אשר ביצעו לטובת הציבור כולו.

הציפייה היא כי לאחר חיוב החברות הממשלתיות למסור דיווח חברתי-סביבתי יחלו גם החברות הפרטיות והבורסאיות במשק הישראלי למסור דיווח דומה בצורה וולונטרית כפי שכבר מתבצע כיום בהיקפים קטנים בארץ ובהיקפים גדולים יותר בעולם.

<sup>8</sup> ראו הערת שוליים מס' 5, עמ' 462-463.

## כללי ה – GRI – צורת הדיווח

ה GRI הינו גוף בינלאומי, הפועל כזרוע ביצועית של סוכנות הסביבה של האו"ם ה UNEP, במטרה להרחיב את מספר החברות והארגונים הציבוריים מכל רחבי העולם המאמצים את דיווחי הקיימות הוולונטריים כחלק בלתי נפרד מפעילותם העסקית.

אמצעי ההטמעה המרכזי איתו פועל הארגון הוא ניסוח וקביעת סט ההנחיות (Guidelines) כסטנדרט בינלאומי לביצוע דו"חות קיימות. הנחיות אלו עברו במהלך השנים האחרונות תהליך עדכון רחב היקף.

הנחיות אלו הן הכלי המרכזי המייצר שפה משותפת בין כל החברות והארגונים המדווחים מכל חלקי הגלובוס לכתיבת ועריכת דו"חות המתמקדים בעשייה החברתית-סביבתית שלהם. בין החברות אשר כבר פועלות עפ"י קובץ ההנחיות ניתן למצוא חברות כגון מיקרוסופט, HP, פורד, מקדונלדס, וורנר וכו'. יתרון הגדול של הנחיות ה GRI הוא בכלליותן והייצור של סטנדרט בינלאומי בר-השוואה<sup>9</sup>.

### משפט משווה

יותר ויותר חברות בעולם מאמצות את הדיווח החברתי-סביבתי כחלק מהתפיסה העסקית הנורמטיבית שלהם. מהלך של דיווח קיימות הינו מהלך אסטרטגי לחברה. במרבית מדינות העולם הדיווח הסביבתי-חברתי של חברות מוגדר כפעילות וולונטארית אם כי עם השנים הופכת הפעילות הוולונטארית יותר ויותר למחייבת וכבר כיום כמעט כל התאגידים הבינלאומיים מתהדרים בדו"ח הכתוב עפ"י עקרונות בינלאומיים לכתיבת דו"חות – GRI.

**שבדיה** – ב-29 לנובמבר 2007 הוציאה ממשלת שבדיה הנחיות פנימיות לחברות הממשלתיות והורתה להם לפרסם דו"ח חברתי-סביבתי עד ה – 31 למרץ כל שנה, החל משנת 2009. ממשלת שבדיה אימצה את סט ההנחיות של ה GRI והורתה כי הדו"ח החברתי סביבתי שעל החברות הממשלתיות להגיש יוגש בהתאם להנחיות אלו. בהנחיות אלה מצינת ממשלת שבדיה את החשיבות של הדיווח והפעילות החברתית-סביבתית של חברות בכלל וחברות ממשלתיות בפרט<sup>10</sup>.

**דנמרק** - לאחרונה (דצמבר '08) נחקק בדנמרק תיקון לחוק המטיל על 1100 החברות הגדולות בדנמרק את החובה להגיש דו"ח חברתי-סביבתי מדי שנה - *amending the Danish Financial Statements Act (Report on social responsibility for large businesses)*<sup>11</sup>.

החקיקה החדשה כוללת הסבר לגבי מהות הדיווח, צורתו ומטרתו. הדיווח לפי חוק זה הינו שנתי ויעשה במקביל להגשת הדוחות הפיננסיים. עוד קובע החוק כי הדוחות יפורסמו בדרך ובצורה שיקבעו בתקנות.

<sup>9</sup> את הנחיות ה – GRI בתרגום לעברית ניתן למצוא בין היתר באתר האינטרנט של חברת ביונד ביזנס, העוסקת הדיווח חברתי-סביבתי [http://www.b-yond.biz/docs/BB\\_GRI-G3\\_he.pdf](http://www.b-yond.biz/docs/BB_GRI-G3_he.pdf).

<sup>10</sup> ניתן לעיין בהנחיות ממשלת שבדיה באתר האינטרנט : <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/09/41/25/56b7ebd4.pdf>.

<sup>11</sup> ניתן לעיין בהצעת החוק בכתובת אינטרנט : [http://www.eogs.dk/graphics/Samfundsansvar.dk/Dokumenter/Proposal\\_Report\\_On\\_Social\\_Resp.pdf](http://www.eogs.dk/graphics/Samfundsansvar.dk/Dokumenter/Proposal_Report_On_Social_Resp.pdf).

**נורבגיה** - ממשלת נורבגיה פרסמה בסוף חודש ינואר '09 מסמך הנחיות (*White paper*) ובו הבהרת האחריות החברתית-סביבתית המוטלת על חברות והסקטור העסקי. במסמך זה, ככל הנראה, ישנה הצהרת כוונות של המדינה לשנות את חוק החברות הנורבגי כך שיחייב כל חברה למסור דוח חברתי-סביבתי. מסמך ההנחיות אותה פרסמה ממשלת נורווגיה מאמץ אף הוא את המודל המוצע בסט ההנחיות של ה - GRI<sup>12</sup>.

### **המצב בישראל**

בישראל ישנן מספר חברות פרטיות חלוצות אשר פרצו את הדרך בכל האמור לכתיבת דו"ח חברתי-סביבתי אולם מדובר בקבוצת מיעוט אשר רובה המכריע לא כתב את הדו"ח בהתאמה מלאה להנחיות ה - GRI. קיימת חשיבות גדולה שהחברות בישראל יאמצו את ההנחיות העולמיות וידווח לציבור האזרחים על פעילותו למען הסביבה והחברה בהתאם להנחיות ה - GRI. בין החברות החלוציות הללו ניתן לראות את בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק הפועלים בע"מ, חברת מוטורולה ישראל בע"מ, חברת *comme-il-faut*, קבוצת שטראוס-עלית ועוד<sup>13</sup>

בישראל החברות הממשלתיות נמצאות צעד אחד מאחור. חרף פעילות חברתית-סביבתית רבה של חלק מהחברות הממשלתיות אף חברה ממשלתית לא הציגה עדיין דוח חברתי-סביבתי המתאר את פועלה.

חברות ממשלתיות רבות מחזיקות באתר האינטרנט שלהן דף מיוחד ובו הינן מפרטות את האחריות החברתית-סביבתית שלהן ולמעשה בדרך זו מבצעות מעין דיווח קיימות מינימאלי. בין החברות ניתן למצוא את: האגודה לתרבות הדיור<sup>14</sup>, עמידר<sup>15</sup>, מקורות<sup>16</sup>, חברת החשמל<sup>17</sup>, רפאל<sup>18</sup>, תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ<sup>19</sup>, קו מוצרי דלק בע"מ, מע"צ<sup>20</sup>, חברת נמלי ישראל<sup>21</sup> ונמל אשדוד<sup>22</sup>.

שמונה חברות ממשלתיות אף אוחזות בתו תקן *ISO 14001* אשר הינו תו תקן למערכת ניהול סביבתי המנתב ארגון הפועל לפיו לפעול לצמצום ההשפעות השליליות על הסביבה. החברות נושאות תו התקן הינן: אלטא מערכות בע"מ, התעשייה האווירית לישראל בע"מ, התעשייה הצבאית בע"מ, רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ, תשתיות נפט ואנרגיה, החברה הישראלית לחקר מדעי החיים, רותם תעשיות בע"מ והחברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ.

יש לציין כי מכוח תו תקן זה בחברות אלו כבר קיימת התשתית הנדרשת לצורך כתיבת דו"ח חברתי-סביבתי בהתאם להנחיות ה - GRI.

<sup>12</sup> הודעת עיתונות רשמית בנושא ניתן למצוא בכתובת האינטרנט [http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/News/2009/social\\_responsibility\\_abroad.html?id=543620](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/News/2009/social_responsibility_abroad.html?id=543620)  
<sup>13</sup> <http://www.maala.org.il/heb/library/projects/03/default.asp?ContentID=170> ,  
[http://www.intel.com/cd/corporate/europe/EMEA/HEB/intel/social\\_responsibility/225800.html](http://www.intel.com/cd/corporate/europe/EMEA/HEB/intel/social_responsibility/225800.html) ,  
<http://www.motorola.com/content.jsp?globalObjectId=5230-11371> , <http://www.leumi.co.il/Leumi/Article/0.2777.167329.00.html>  
<sup>14</sup> האגודה לתרבות הדיור: [www.tarbut-hadiur.gov.il](http://www.tarbut-hadiur.gov.il)  
<sup>15</sup> עמידר: [www.amidar.co.il](http://www.amidar.co.il)  
<sup>16</sup> מקורות: [www.mekorot.co.il](http://www.mekorot.co.il)  
<sup>17</sup> חברת החשמל: [www.iec.co.il/](http://www.iec.co.il/)  
<sup>18</sup> רפאל: <http://www.rafael.co.il>  
<sup>19</sup> תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ: <http://www.pei.co.il>  
<sup>20</sup> מע"צ: <http://www.iroads.co.il>  
<sup>21</sup> חברת נמלי ישראל: <http://www.israports.co.il>  
<sup>22</sup> נמל אשדוד: <http://www.ashdodport.co.il>

## עקרונות הצעת החוק

הצעת החוק מציעה לתקן את חוק החברות הממשלתיות בדרך שתחייב את החברות הממשלתיות להגיש יחד עם הדיווח הפיננסי השנתי גם דיווח חברתי-סביבתי בהתאם להנחיות ה- GRI ובו פירוט כל הפעולות בהם נקטה החברה בתחומים אלו בשנה החולפת. דיווח זה למעשה ידרוש מהחברות הממשלתיות לקבוע מדיניות בתחום החברתי-סביבתי וליידע את הציבור בדבר מדיניות זו. התיקון המוצע בחוק הינו כדלקמן:

### התיקונים המוצעים בחוק:

#### (ר' בהצ"ח)

1. תיקון סעיף 32 בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975<sup>23</sup> (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 32, אחרי פסקה (א)(1) יבוא:  
"א1) לקבוע את מדיניות החברה בתחום החברתי והסביבתי".
2. תיקון סעיף 33 בסעיף 33 לחוק העיקרי –  
(א) אחרי סעיף (א)(4) יבוא:  
"5) דו"ח חברתי-סביבתי שיבוצע לפי כלי הערכה ודיווח המפורט בתוספת הראשונה א' לחוק זה";  
(ב) אחרי סעיף קטן (א1) יבוא:  
"2א) שר האוצר, בהתייעצות עם הרשות, ובהתייעצות עם השר האחראי על החברה הממשלתית רשאי לקבוע כי חברה תידרש ברמת דיווח נמוכה מזו הקבועה בתוספת הראשונה א', בהתאם לאופי פעולתה של החברה.  
3א) שר האוצר, בהתייעצות עם השר להגנת הסביבה, שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ושר הרווחה והשירותים החברתיים, לעניין תחומי הפעולה של משרדם, ובאישורה של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, רשאי לשנות את התוספת הראשונה א'".
3. הוספת תוספת ראשונה א'  
אחרי התוספת הראשונה לחוק העיקרי יבוא:

#### **"תוספת ראשונה א' (סעיף 33)**

<sup>23</sup> ס"ח התשל"ה, עמ' 132.

(1) דו"ח חברתי-סביבתי לפי כללי הדיווח של ארגון ה- Global

G3 - "Reporting Initiative ("GRI")