

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

- טיוטה לדיון -

רשות החברות הממשלתיות: בעלים או רגולטור?

יעקב ליפשיץ, יוני 2016

מבוא

בדצמבר 2015 פעלו בישראל 89 חברות ממשלתיות, מתוכן 12 חברות-בת, 16 חברות מעורבות ו-4 עמותות. התרומה המצרפית של החברות לתוצר נאמדה באותה שנה ב-2.4 אחוזים, והן העסיקו 1.6 אחוזים מכלל המועסקים במשק (דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2015)¹.

המאמר דן בדרכים שבהן המדינה מיישמת את בעלותה על החברות ומבטיחה שהן משרתות את האינטרס הציבורי, ובוחן האם המתכונת של רשות החברות הממשלתיות והתפקידים שהיא ממלאת, כפי שהתגבשו לאורך השנים, מתאימים לזמן הזה ולשנים הבאות.

בשנים הראשונות של המדינה התנהל חלק חשוב מפעילות הממשלה בתחום הכלכלי באמצעות חברות בבעלותה. בשנת 1958, בעקבות הערות חוזרות של מבקר המדינה על פיקוח לא מספיק, הוחלט להקים "לשכת חברות" במשרד האוצר שתרכז את הטיפול בענייני החברות הממשלתיות. הקמת הלשכה (שהחל משנת 1960 נקראה באופן לא פורמלי "רשות החברות הממשלתיות") לא קידמה את התיאום והפיקוח על החברות במידה המקווה (אהרני 1979, 136-137), ובשנות השישים של המאה העשרים מונו שתי ועדות מומחים – האחת בראשות ד"ר ז' מוזס, מבקר המדינה הראשון, והשנייה בראשות פרופ' א' ברק מהאוניברסיטה העברית – לבחון סוגיות הקשורות להתנהלות החברות הממשלתיות ולבעלות המדינה עליהן. עבודת הוועדות, והניסיון שנרכש במרוצת השנים, היוו בסיס לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה – 1975. החוק הניח יסודות לממשל התאגידי של חברות ממשלתיות בישראל, והגדיר – בעיקר בפרק ז' לחוק – את הייעוד ואת התפקידים של רשות החברות הממשלתיות (להלן הרשות).

לאחר ארבעה עשורים ניתן להקשות: **מדוע להמשיך ולבדל חברות בבעלות המדינה מחברות בבעלות אחרת? האם יש עדיין צורך בחוק מיוחד לחברות ממשלתיות וברשות מיוחדת שמפקחת על התנהלותן? מדוע לא ניתן להסתפק בחוק החברות הכללי ובהוראות חוק אחרות שחלות על כלל החברות במשק (או על חברות במגזרי משק מסוימים), לפי העניין), ולהטיל את הפיקוח על רשויות אכיפה קיימות? נוטים להצדיק את ה"טיפול המיוחד" בהבדלים שקיימים בין חברות בבעלות המדינה ובין חברות אחרות: חברות בבעלות המדינה נועדו לקדם מטרות לאומיות-ציבוריות ייחודיות, ולא רק להשיא ערך לבעליהן; וחברות בבעלות המדינה אמורות לשקול, להחליט ולפעול אחרת מכפי שחברות בבעלות פרטית שוקלות, מחליטות ופועלות בנסיבות דומות, לפחות בהיבטים מסוימים. ההבדלים מספקים רציונאל לעצם קיומן של חברות בבעלות המדינה, ומכוחם יש הצדקה לכאורה גם לחוק מיוחד**

¹ דאָ: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib/GCA_CompaniesReport_2015.pdf

ולרשות פיקוח מיוחדת. אבל "הטיפול המיוחד" – אפילו בצמצום, דהיינו כפי שהוא מתבטא בסמכויות ובתפקידי רשות החברות הממשלתיות בלבד – גובה מחיר, ותועלתו עלולה לא להצדיק את עלותו.

התפקידים שעל הרשות למלא נחלקים לשניים: תפקידים הקשורים להפעלת זכויות וחובות של בעלים, ובכלל זה הבטחת אינטרסים של המדינה, ותפקידים רגולטוריים משני סוגים, כאלה הנוגעים להסדרת תחומי הפעילות והשווקים שבהם החברות הממשלתיות פועלות, ואחרים שמסדירים את התנהלות החברות הממשלתיות עצמן. בין תפקידי בעלים ובין התפקידים הרגולטוריים עלולות להיות סתירות, או למצער חוסר איזון. כמו כן, מבחן עלות התועלת של התפקידים הרגולטוריים איננו חד-משמעי. ההתערבות הרגולטורית מהסוג הראשון חשודה בכך שהיא מעניקה לחברות הממשלתיות העדפות ויתרונות שעלולים לפגוע בתחרותיות ובתפקוד היעיל של שווקים רלבנטיים, בעוד שההתערבות מהסוג השני, שמכוונת כביכול להבטיח תפקוד תקין של החברות וקידום מטרותיהן הייחודיות, עלולה להגביל את הגמישות הניהולית והתפעולית שלהן ולגרוע דווקא מיכולתן למלא את ייעודן.

האיזון הנכון בין התפקידים הינו תלוי זמן ומקום: בשל השתנות הנסיבות, תמהיל תפקידים שנחשב למאוזן בעבר עלול לא להתאים היום, והסדרים שמקובלים במדינות אחרות עלולים לא להצליח בתנאים המקומיים. לכן, הבחינה בהמשך מביאה בחשבון מאפיינים של אוכלוסיית החברות הממשלתיות הנוכחית ותפיסות מעודכנות של ממשל תאגידי. בנוסף, מוצגות מגמות בולטות בארגון של פונקציות הבעלות (ownership function) ובדרכי ההפעלה של זכויות בעלים במדינות המפותחות (מדינות ה-OECD), ונבדקת הרלבנטיות שלהן לישראל. הניתוח מוביל למסקנה שיש צורך בשינוי, והמאמר מציע חלופה אפשרית.

הדיון לא עוסק בסיבות להיותן של חברות מסויימות בבעלות המדינה, לא מתווכח עם ההצדקה להמשך קיומן כחברות ממשלתיות, או להפך – לא טוען בעד ונגד יוזמות הפרטה כאלו או אחרות. הוא מקבל את בעלות המדינה על חברות כנתונה בעתיד הנראה לעין, ולכן האופן שבו מיושמת הבעלות, צורת ההתערבות בהתנהלות החברות וממדיה הן סוגיות אקטואליות שראויות לבחינה. בהקשר רחב יותר, הדיון בסוגיות הנזכרות מקבל משנה תוקף גם לנוכח נטייה הולכת וגוברת של הדרג הפוליטי בישראל להגדיר מחדש את יחסי הגומלין בינו ובין מוסדות של הרשות המבצעת, ובמיוחד בינו ובין גופי פיקוח בתוך הרשות המבצעת.

חלקו הראשון של המאמר מציג התפתחויות מאוחרות בנושאים של ממשל תאגידי ומגמות בולטות באופן שמדינות מפותחות מארגנות ומפעילות את בעלותן על חברות. **החלק השני** מפרט את תפקידי רשות החברות הממשלתיות בישראל, ומצביע על משקלם הגבוה-יחסית של התפקידים הרגולטוריים. **החלק השלישי** סוקר את השינויים מרחיקי הלכת שהתרחשו באוכלוסיית החברות הממשלתיות בישראל מבחינות שונות. כל אלה יוצקים בסיס לניתוח הצורך בשינוי **בחלק הרביעי**, ולהצעת חלופה אפשרית לארגון ולהפעלת בעלות המדינה על חברות בישראל **בחלק החמישי**.

1. חברות ממשלתיות במדינות המפותחות: לאן נושבת הרוח?

חברות ממשלתיות, ובהכללה – מפעלים בבעלות המדינה (State-Owned Enterprises – SOEs), נעשו נפוצים בכלכלות שוק בשנות השלושים של המאה העשרים בנסיבות של שפל כלכלי גדול ומשברים פיננסיים, ולאחר מכן – בזמן מלחמת העולם השנייה, ובעקבותיה, בשל הצורך לשקם תשתיות וענפי משק שנהרסו. למעשה, מפעלים בבעלות המדינה התגבשו כאחד המכשירים בתוך מאגר אמצעי ההתערבות של ממשלות בכלכלה, גם כשמדובר בכלכלות שוק מפותחות, והשימוש בהם התרחב למגוון גדול של תחומים. ממשלות הלאימו חברות קיימות או הקימו חברות חדשות בכוונה להשיג השפעה בתחומי פעולה בעלי חשיבות אסטרטגית (ביטחון, הפקה ואספקת אנרגיה, לדוגמא), כדי להתמודד עם

כשלי שוק (למשל, בעת שמתקיימים תנאים להיווצרות מונופולים), להבטיח אספקה של שירותים חיוניים (גם כאשר אין כדאיות כלכלית), לפתח תשתיות ולבצע השקעות (במיוחד, אם התשואה החברתית עולה על התשואה הפרטית או שהחזר ההשקעה צפוי להתקבל בטווח זמן ארוך מהמקובל בהשקעות פרטיות), ועוד. זאת וגם זאת, לעתים ממשלות רכשו בעלות על חברות כאמצעי של מדיניות דפנסיבית: להבטחת תעסוקה, להצלת עסקים שנקלעו למשבר, לבלימת השתלטות של גורמים זרים או למניעת העברה של פעילויות כלכליות חיוניות לחו"ל. בלא מעט מקרים, במיוחד כשמדובר בקידום מטרות לא-עיסוקיות, בחרו להקים חברות ממשלתיות כתחליף למחלקות במשרדי ממשלה משיקולים של יעילות (Christiansen, 2013, 6), או יש הטוענים – כדי לעקוף את כללי הניהול הנוקשים של שירות המדינה ולהגביל את הפיקוח הציבורי (אהרני, 1979, 76).

א. בעייתיות מובנית בהתנהלות של חברות ממשלתיות

לאורך השנים, הביצועים של חברות ממשלתיות היו, ככלל, מאכזבים, במיוחד מבחינה כלכלית-עיסוקית, והן יצרו גירעונות כספיים שהטילו מעמסה הולכת וגדלה על התקציבים הציבוריים. התפתחויות אלה וסיבות נוספות (OECD, 2005a, 10-12) הולידו מעת לעת יוזמות לרפורמה. בשנות השבעים והשמונים של המאה העשרים ניסו לשפר את ביצועי החברות הממשלתיות מבלי לשנות בעלות. התוצאות לא השביעו רצון, ובשנות השמונים המאוחרות ובשנות התשעים של המאה העשרים התפתח גל שני של רפורמות, שבמרכזו עמדו תוכניות הפרטה. יושמו תוכניות רבות ובהיקף גדול, אבל גם אחריהן נותרה המדינה בעלים של חברות משמעותיות, שמשקלן היחסי בכלכלה גבוה².

בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת החל גל שלישי של רפורמות, והוא הואץ והתרחב בעקבות המשבר הכלכלי והפיננסי בשלהי העשור. הגל החדש חותר, שוב, לשפר ביצועים תוך שימור הבעלות של המדינה (Vagliasindi, 2008, 3). ההנחה היא שניתן להתגבר על חסרונות מובנים של חברות ממשלתיות, כלומר חסרונות שנובעים מעצם היותן בבעלות המדינה, ולשפר את הביצועים שלהן באמצעות הסדרים מתאימים של ממשל תאגידי וארגון והפעלה נכונים של פונקציות הבעלות (Wong, 2004 ; OECD, 2005a, 8 ; MacCarthaigh, 2010).

זיהוי החסרונות המובנים ובעיות ההתנהלות שהם גורמים הוא תנאי מוקדם להתוואת רפורמות שישפרו את ביצועי החברות הממשלתיות. לפישוט הדיון, ניתן למיין את החסרונות והבעיות לשלוש קבוצות ראשיות. קבוצה ראשונה קשורה לאופי האמורפי של הבעלות. הבעלות האמורפית מביאה, בין השאר, לריבוי "אדונים" ולריבוי מטרות שיש לקדם לכאורה בו-זמנית. להלכה, בעלות המדינה היא הבעלות של הציבור, של האזרחים משלמי מסים. בפועל, הבעלות ממומשת באמצעות סוכנים של הציבור – פוליטיקאים ופקידים – שמייצגים אינטרסים מוסדיים ואישיים שונים, ולפעמים מנוגדים³. כמו כן, ביחסי הגומלין שבין המדינה ובין החברות חובשת הממשלה מספר כובעים: היא הבעלים, אבל בה בעת גם המתווה של מדיניות כללית, רגולטור שמסדיר את הפעילות במגזרי משק ובשווקים רלבנטיים, ובמקרים מסוימים לקוח מרכזי – או בלעדי – של החברות.

² בשנת 2011, 204 חברות מתוך רשימת "פורבס 2000" של החברות הנסחרות הגדולות בעולם היו בבעלות מדינות (אחזקות של 50.01% ויותר), ומחזור המכירות המצרפי שלהן היה כ-6 אחוזים מהתמ"ג העולמי. מן הסתם, זהו אומדן חסר היות שהנתונים כוללים חברות נסחרות בלבד, וכן – משום שמדינות שולטות לעתים בחברות גם עם אחזקות מיעוט (Buge, et al, 2013).

³ הספרות שדנה בחברות ממשלתיות מתארת בעיית מנהל-סוכן כפולה. בנוסף לבעיית 'הרגילה' כיצד להבטיח שמנהלי חברות יפעלו לטובת בעלי המניות, יש גם קושי להבטיח שפוליטיקאים ופקידי ממשלה האחראים לפעילות של חברות בבעלות המדינה לא יקדמו אינטרסים אחרים מאלו שעולים בקנה אחד עם 'טובת הציבור' (Wong, 2004, 6 ; OECD, 2005a, 7 ; Christiansen, 2013, 8).

החברות, ובעצם מנהלי החברות, פועלים אפוא מול קואליציה משתנה של בעלים כביכול שאיננה מדברת בקול אחד. כתוצאה מאלה, ראשית, במקום להתמקד בעיקר – נאלצים לפזר מאמצים. מנהלי החברות מקדמים במקביל מטרות שונות, חלקן מטרות סותרות, ונגררים לשימוש לא יעיל במשאבים. שנית, בחברות רבות, בשל ריבוי מטרות ללא סדר עדיפויות ברור וללא יחסי תחלופה (trade-offs) מוגדרים, יש קושי להציב יעדים חד-משמעיים, ממילא יש קושי להעריך ביצועים של מנהלים ועובדים, ואין בסיס אמיתי להנהגת מערכות תמריצים שעשויות לעודד ביצועים טובים יותר (Vagliasindi, 2008, 4-6). שלישית, אי בהירות לגבי מטרות ביחד עם קושי לקבוע יעדים ולהעריך ביצועים יוצרים ריק, ומנהלים עשויים לפתח בתוכם אוטונומיה מוגזמת ולקדם אג'נדות אישיות תוך ניצול משאבים של המדינה.

קבוצה שנייה של קשיים בהתנהלות של חברות ממשלתיות היא תולדה של ההתנגשות בין גמישות תפעולית ובין פיקוח ציבורי. דברי ההסבר להצעת חוק החברות הממשלתיות שגובשה בישראל בשנת 1973 מאירים את הסוגיה: "הבעיה המרכזית שלפני המחוקק בפרשת החברות הממשלתיות היא האיזון בין הצורך להשאיר בידי חברות אלה את הגמישות העסקית והתפעולית הדרושה להשגת מטרותיהן המשקיות, לבין הדרישה להבטיח למדינה, על רשויותיה השונות, את הפיקוח המתחייב לנוכח כספי הציבור הרבים המושקעים בחברות אלה ולנוכח המשימות המוטלות עליהן" (הצעת חוק החברות הממשלתיות, תשל"ג – 1973, 314). נוצר פרדוקס: מצד אחד, ממשלות בוחרות לקיים פעילות מסוימת באמצעות חברה, במקום במסגרת מחלקה של משרד ממשלתי, כדי להשיג גמישות תפעולית מרבית, ובו בזמן, מצד אחר, הן מפקחות על הפעילות של החברות באופן הדוק, ומפעילות בלמים שמגבילים את שיקול הדעת וסמכויות ההחלטה של מנהלי החברות. התוצאה היא צמצום היכולת של מנהלים ליזום מהלכים עסקיים ולהגיב לשינויים בסביבה שבתוכה פועלת החברה. השלכה אחרת נגזרת מיחס אסימטרי ל"מפקחים": פוליטיקאים ופקידים ממונים אינם מתוגמלים חומרית או בדרך אחרת בעבור הצלחות של החברות שנתונות לפיקוחם, ולעומת זאת הם עלולים להיות מואשמים במקרים של אי-הצלחה. הם מפתחים אפוא שנאת סיכון ורתיעה משינויים, ויגלו עניין מועט, אם בכלל, בתוכניות שעשויות לשפר את ביצועי החברות (Wong, 2004, 9). הגישה "הזהירה" של המפקחים מקרינה על הנהלת החברות, ומדכאת אצלם את הנכונות ליזום ולהעז. לבסוף, הפיקוח על חברות ממשלתיות מאמץ דפוסי בקרה וביקורת שמקובלים לגבי גופים ציבוריים מתוקצבים. במקום עקרונות של שקיפות וגילוי שמהווים את הבסיס לפיקוח של בעלי מניות במגזר הפרטי, מדגישים במגזר הציבורי עמידה בהרשאות, בתקנים ובנהלים. אוריינטציה פיקוחית כזו, לא זו בלבד שהיא מכבידה יותר, היא גם מפגרת אחרי האירועים בדרך כלל, ואיננה בררנית דיה בין מהותי יותר ובין מהותי פחות (OECD, 2005a, 7).

קבוצה שלישית של קשיים ייחודיים היא פועל יוצא מהיעדר הפרדה מספיקה בין ההפעלה של זכויות בעלים ובין המערכת הפוליטית. הזיקה למערכת הפוליטית היא בלתי נמנעת, והשפעתה על ההתנהלות והביצועים של החברות עלולה להיות בעייתית. לעתים קרובות פוליטיקאים עושים שימוש במשאבים של החברות לצבירת כוח וגיוס תמיכה על ידי חלוקת טובות הנאה לקבוצות מועדפות. בכיוון הפוך, בשל השלכות פוליטיות וחברתיות לא רצויות, ממשלות רגישות לכשלים פוטנציאליים ומגלות נכונות להגן על חברות שבבעלותן מחדלות פירעון ופשיטת רגל, מהשתלטות עוינת, ובלא מעט מקרים – גם מתחרות. הגנות כאלה מהוות תמריץ שלילי להתנהלות יעילה, ומזמינות ביצועים ירודים. בצד ההגנות, לפעמים ממשלות גם מעניקות לחברות הטבות שונות: סבסוד ישיר, מימון בתנאים מועדפים, ערבויות מדינה, טיפול רגולטורי מפלה, פטור מחוקי הגבלים עסקיים ועוד. ההטבות, אפילו אם הן

מוצדקות בשל יעדי המדיניות הציבורית שהחברות משרתות, לא מעודדות, בלשון המעטה, התנהלות יעילה ושיפור בביצועים⁴.

דוגמא אחרת, שיקולים פוליטיים מכתובים לעתים לחברות ממשלתיות כללי פעולה שונים מאלו שחברות פרטיות היו מאמצות בנסיבות דומות. בדרך כלל מציינים הבדלים במדיניות כוח אדם, ובמיוחד הסתייגויות מפיטורי ייעול של עובדים. אבל תכתובים פוליטיים עשויים להשפיע גם על החלטות השקעה, בחירת מיקום, מקורות רכש ועוד. האינטרס הפוליטי גובר על שיקולים אחרים גם במחיר של פגיעה ביעילות וביצועים. לבסוף, מעורבות פוליטית פוגעת באיכות הממשל התאגידי וברמת הניהול על ידי מינוי מקורבים ללא כישורים מתאימים לדירקטוריונים ולהנהלות של חברות ממשלתיות.

ב. תמורות בממשל התאגידי

כאמור, הגל השלישי של רפורמות מנסה להתמודד עם החסרונות המובנים ולשפר את ביצועי החברות הממשלתיות באמצעות שינויים והתאמות בממשל התאגידי ובארגון ובהפעלה של פונקציות הבעלות. ממשל תאגידי הוא אוסף של כללים, מנגנונים ותהליכים להכוונה, ניהול ובקרה של חברות. הוא נועד להתמודד עם "בעיית הסוכך" שנוצרת כתוצאה מההפרדה בין בעלות ובין ניהול, ועם הזמן התרחב להסדרה של יחסי הגומלין בין כל בעלי העניין, חיצוניים ופנימיים, של חברות⁵. מקובל להעריך כי ממשל תאגידי "טוב" תורם לביצועים העסקיים של החברות, ויתרה מזאת – לביצועים הכלכליים של המשק בכללותו (OECD, 2004, 1.1; Cadbury Report, 1992, 11).

לאחרונה גברה ההתעניינות בסוגיות של ממשל תאגידי, ובשני העשורים האחרונים קודמו מספר יוזמות חשובות לגיבוש ולהנהגת עקרונות חדשים להתנהלות תקינה של חברות⁶. ברקע עמדו שערוריות ומשברים פיננסיים חמורים שפקדו חברות גדולות במדינות שונות. העקרונות שהוצעו אומצו על ידי מרבית המדינות החברות בארגון ה-OECD, ועם השנים נעשו מקובלים גם במדינות נוספות⁷. מגזר החברות הממשלתיות לא נותר מאחור; ארגון ה-OECD פרסם קווים מנחים לממשל תאגידי במפעלים בבעלות המדינה בשנת 2005 (OECD, 2005), וסקירות מצב על הממשל התאגידי במפעלים בבעלות המדינה אצל חברות הארגון בשנת 2005 (OECD, 2005a) ובשנת 2011 (OECD, 2011).

להנהגת קודים מעודכנים של ממשל תאגידי בחברות הממשלתיות היו השפעות משמעותיות על צורת הארגון ודרך ההפעלה של זכויות בעלים על ידי המדינה. במיוחד, יש מקום להרחיב בשני נושאים. הראשון, נקודת המוצא של התפיסות החדשות היא שחברות בבעלות המדינה, גם כאלו שמניותיהן אינן רשומות למסחר בבורסות לניירות ערך, הן חברות בבעלות הציבור במובן המלא והאמיתי, ועליהן לנהוג בנושאים של ממשל תאגידי כמו חברות נסחרות. הנטייה להעניק לחברות בבעלות המדינה מעמד חוקי מיוחד ולפטור אותן מחובות מסוימים התחלפה במגמה של ביטול פרקטיקות חריגות וחתימה להרמוניזציה בכללים של ממשל תאגידי. אם כבר, דווקא החמירו עם החברות שבבעלות המדינה;

⁴ כמובן, ממשלות אינן מגנות ומייטיבות עם חברות שבבעלותן בכל הנסיבות. לדוגמא, בישראל, בשנת 2011, הממשלה לא מנעה את פירוקה של חברת "אגרקסקו" שנקלעה לקשיים, ועוד.

⁵ בעלי עניין חיצוניים הם, למשל, בעלי המניות, בעלי חוב, ספקים, לקוחות, אבל גם קהילות שמושפעות מפעילותן של חברות. בעלי העניין הפנימיים העיקריים הם הדירקטוריון, הנהלות ועובדים.

⁶ העקרונות החדשים נוסחו בשלושה מסמכים מרכזיים: ה-Cadbury Report (1992, OECD) שהתפרסם בבריטניה בשנת 1992 (Cadbury Report, 1992); עקרונות הממשל התאגידי שפרסם ארגון ה-OECD בשנת 1999 ובגרסה מעודכנת משנת 2004 (OECD, 2004), וחוק סרבנס-הוקסלי שהתקבל בקונגרס האמריקני בשנת 2002 (Sarbanes-Oxley, 2002).

⁷ בישראל הדברים באו לביטוי בעיקר עם חקיקת תיקונים 16 ו-17 לחוק החברות בשנת 2011 (חוק החברות (תיקון מס' 16), תשע"א - 2011 וחוק החברות (תיקון מס' 17), תשע"א - 2011).

הטילו עליהן מגבלות שלא חלות על חברות אחרות כדי להרחיק ולבודד אותן ככל האפשר מהמערכת הפוליטית⁸.

הנושא השני נוגע למעמדו של הדירקטוריון במערך הכוחות התאגידי. על פי התפיסות החדשות של ממשל תאגידי יש לחזק את מעמדו של הדירקטוריון ולהבטיח את עצמאותו, ובה בעת להרחיק את הבעלים ממעורבות ישירה בניהול של החברות. דירקטוריון חזק ועצמאי נתפס כאמצעי מרכזי לקידום האחריותיות (accountability) בהתנהלות של חברות⁹, ואילו הרחקת הבעלים ממעורבות ישירה בניהול היא תנאי לקיומו של דירקטוריון חזק ועצמאי. אלא שחזוק מעמדו של הדירקטוריון והרחבת עצמאותו אינם דברים מובנים מאליהם. דירקטוריונים סובלים ממעמד ביניים פרדוקסאלי. מצד אחד, הם ממלאים תפקידים של הנחיה אסטרטגית ושל בקרה על ההנהלות שאין חולק על חשיבותם, ואילו מצד אחר, כחוליה שמחברת בין הבעלים ובין הנהלות מקצועיות הם סובלים מחולשה מובנית – מאוימים בהתמדה בעקיפה מלמעלה ומלמטה, ועלולים להתרוקן בנקל מכל תוכן מעשי. כך בחברות בכלל, ועל אחת כמה וכמה בחברות ממשלתיות שפועלות בסביבה פוליטית.

הקווים המנחים לממשל תאגידי בחברות ממשלתיות ממליצים לחזק את מעמדו ועצמאותו של הדירקטוריון באמצעות צעדים מעשיים בשלושה תחומים: בתהליך הבחירה והמינוי של דירקטורים, בהגבלת התקשורת שבין המערכת הפוליטית והבירוקרטית ובין דירקטורים ובהגדרת הסמכויות של דירקטוריונים. הכללים ותהליך המינוי של דירקטורים צריכים להבטיח שהנבחרים הם בעלי כישורים והתאמה מקצועית, אבל גם בלתי-תלויים. ההגדרה של אי-תלות משתנה: במודל הנורדי מתייחסים לאי-תלות בחברה, בעוד שהמודל האנגלו-סכסי מתייחס לאי-תלות בחברה ובעלי המניות (Detter, 2008, 11-12). כשמדובר בחברות ממשלתיות הדרישה העיקרית נוגעת לאי-תלות פוליטית, או להבטחה שדירקטורים לא נבחרים על פי זיקה פוליטית. הסיכויים שהבחירה תניב מינויים ראויים גדלים ככל שהתהליך מובנה יותר, מבוסס על קריטריונים מוגדרים מראש ומוגן מהתערבות פוליטית. לאחרונה, מספר הולך וגדל של מדינות הנהיגו תהליכי בחירה מובנים. כמו כן, הולכת ומתרחבת המגמה של מינוי דירקטורים בלתי-תלויים, ומדינות שאפשרו בעבר כהונה של פוליטיקאים ועובדי מדינה בכירים בדירקטוריונים של חברות נוטות לאסור זאת (OECD, 2011, 50). לגבי התקשורת שבין הגורמים השונים במערך הכוחות התאגידי; מצד אחד, ניסיונות לחסום תקשורת שוטפת הם לא מעשיים, ואילו מצד אחר, לעתים קרובות דירקטורים מתקשים להתעלם מ"המלצות" כביכול שמעבירים אליהם שרים ופקידי ממשלה (OECD, 2011, 50). התביעה לחזק את עצמאותו של הדירקטוריון עלולה אפוא להישאר סיסמא ריקה, אלא אם נוקטים בצעדים להגן על דירקטורים "בלתי-ממושעמים", כלומר כאלה שאינם מצייתים להוראות מגבוה. לכאורה, יש לדירקטורים הגנה מכוח חובת הנאמנות שלהם לחברות. אבל זהו מבחן מעורפל, נתון לפרשנויות, ויש להוסיף עליו אמצעי הגנה מפורשים יותר. למשל, בכמה מדינות אסרו על דירקטורים לקבל הנחיות מנציגי הממשלה באמצעות חקיקה ספציפית (OECD, 2011, 39).

לבסוף, הסמכויות שמעניקים לדירקטוריונים צריכות לאפשר פיקוח יעיל על ההנהלות של החברות. במסגרת זו, דירקטורים מוסמכים לקבל מידע רחב ומפורט, להיעזר ביועצים חיצוניים וכדומה. אולם במיוחד חשוב שתהיה לדירקטוריון סמכות אמיתית למנות ולפטר בעלי תפקידים בכירים בחברות, ובראש ובראשונה – למנות ולבטל מינוי של המנהל הכללי. בחברות לא ממשלתיות זהו תפקיד מפתח של הדירקטוריון, ואספות כלליות של בעלי מניות אינן מוסמכות להתערב ככלל בסוגיות של מינויים

⁸ הסוגייה של 'בידוד פוליטי' (political insulation) תופסת מקום מרכזי בדיון על הממשל התאגידי בחברות ממשלתיות. ראו למשל אצל Wong, 2004, Detter, 2006, 2008.

⁹ החידושים שהנהיגו בממשל התאגידי היו, מעיקרם, תגובה לשערוריות פיננסיות שנבעו מדיווחים לא אמינים, ומכאן שהגברת האחריותיות בהתנהלות החברות היא יעד מרכזי (Kroszner, 2004).

ופיטורים. לעומת זאת, בחברות ממשלתיות לעתים קרובות הדרג הפוליטי מפקיע לעצמו את הסמכות למנות ולפטר מנהלים כלליים, ובכך נפגעת יכולתו של הדירקטוריון לבצע את המוטל עליו.

ג. ארגון מחדש של פונקציית הבעלות

תמורות משמעותיות התרחשו גם בארגון של פונקציית הבעלות. על בסיס סקר ראשון מסוגו שנערך בפתח שנות האלפיים בין המדינות החברות בארגון OECD הגדירו שלושה מודלים עיקריים לארגון פונקציית הבעלות: המודל המבוזר או הסקטוריאלי, המסורתי ביותר בין המודלים, שבו האחריות לחברות שבבעלות המדינה נתונה למשרדים ייעודיים הממונים על תחומי הפעילות של החברות; המודל הדואלי, השכיח ביותר, שבו האחריות מתחלקת בין משרד ייעודי ובין משרד "מרכזי" משותף, בדרך כלל משרד האוצר, ומודל ריכוזי שבו האחריות מרוכזת במשרד אחד או בסוכנות מיוחדת שאיננה חלק אורגני של משרד ממשלתי. מאמצע שנות התשעים של המאה העשרים הייתה נטייה ברורה ליתר ריכוזיות, למעבר משני המודלים הראשונים למודל השלישי, והיא אף הלכה והתגברה עם השנים (OECD, 2005a; OECD, 2011; OECD, 2013-13-20).

המודל המבוזר היה נפוץ בכלכלות שוק מפותחות עד לגל הראשון של רפורמות במגזר החברות הממשלתיות בשנות השבעים של המאה העשרים, וכן במדינות סוציאליסטיות במזרח ובמרכז אירופה לפני שהפכו לכלכלות שוק. יתרונו העיקרי של המודל המבוזר בכך שהוא מאפשר התמחות, ולכן התאים לעידן שבו מדינות ניהלו מדיניות תעשייתית (industrial policy) מתערבת וראו בחברות ממשלתיות מכשיר לשיקום המשקים שנפגעו במלחמת העולם השנייה. אולם לאחר שקנתה לה אחיזה הדוקטרינה הניאו-ליברלית, וממשלות הפחיתו את מעורבותן הישירה בכלכלה ונטשו את המדיניות התעשייתית הפרטנית, נעלמו היתרונות והתבלטו החסרונות, בעיקר הקושי להפריד את פונקציית הבעלות מפונקציות אחרות של המדינה. הקיום בכפיפה אחת של תפקידי בעלים ותפקידים רגולטוריים מנע, לעתים קרובות, הנהגת כללי משחק אחידים ותנאים שווים (level-playing field) לחברות ממשלתיות ולחברות לא ממשלתיות, וההעדפות או היתרונות שהעניקו לחברות ממשלתיות פגעו בתחרותיות ובתפקוד היעיל של שווקים רלבנטיים.

במרבית הארצות, המודל הדואלי היה תולדה של התחזקות מעמדו של משרד האוצר בנסיבות של ריסון פיסקאלי וצמצום מעורבות הממשלה בכלכלה, ולא דווקא פועל יוצא מגישה עקרונית חדשה או צרכים אופרטיביים. המשרד המשותף הוא בבחינת "שווה יותר בין שווים", ושיתופו באחריות אמור להבטיח ראייה כוללת ואיזון בין מטרות ממשלתיות שונות. כמו כן, המשרד המשותף ממלא בדרך כלל תפקידי בעלות מובהקים כמו קביעת כללים למינוי ותגמול דירקטורים, דיווח מצרפי על הפעילות של החברות הממשלתיות וכדומה. בפועל, המודל הדואלי לא הצליח להתגבר על ניגודי האינטרסים בין המשרדים ועל הקושי להגדיר לחברות מטרות וציפיות ברורות. גם לא נפתרה שאלת הפרדה בין תפקידי בעלים ובין תפקידים רגולטוריים. לעומת זאת, המודל הדואלי מטשטש במידה רבה את אחריות הבעלים. לא ברור, למשל, מי מהמשרדים אחראי לסייע לחברה שנקלעת לקשיים כספיים, או מי השר שחייב דין וחשבון לציבור במקרה של כשל באספקת שירותים על ידי החברה.

המודל הריכוזי התפתח מאוחר יחסית, בשלהי שנות התשעים של המאה העשרים, בדרך כלל כחלק מרפורמות מקיפות או במהלך תוכניות הפרטה נרחבות¹⁰. קונסולידציה של תפקידי הבעלים ביחידה אחת, במסגרת משרד ממשלתי או כסוכנות נפרדת, עשויה להבהיר את הבלבול שנובע מריבוי אדונים

¹⁰ בכלכלות סוציאליסטיות שאמצו משטר של כלכלת שוק הנהיגו את המודל הריכוזי כדי לחדד את ההבדלים לעומת המצב ששרר קודם לכן. בעבר, משרדים סקטוריאליים לא רק מלאו את פונקציית הבעלות, אלא גם ניהלו ממש את החברות שבבעלות המדינה (OECD, 2005a, 34).

ומטרות, ולשדר להנהלת החברות מסר קוהרנטי. היא גם מאפשרת להפריד בין תפקידי הבעלים ובין תפקידים רגולטוריים ואחרים של הממשלה, להבטיח אחידות ועקביות על פני כל החברות הממשלתיות בנושאים כמו מינוי דירקטורים, תגמול מנהלים, שקיפות וגילוי ועוד, ולקדם את הדיווח הכספי המצרפי ולהציג תמונה כוללת של החברות שבעלות המדינה. זאת וגם זאת; נוצרת אפשרות לגייס עובדים בעלי כישורים וניסיון, לרבות מהמגזר הפרטי, בתנאים שאינם מקובלים בשירות הממשלתי, ולשפר באופן משמעותי את האיכות המקצועית של פעולות הממשלה כבעלים.

הבעיות העיקריות שהתעוררו נגעו למעמד הארגוני של היחידה (במסגרת משרד ממשלתי או כסוכנות נפרדת?) ומיקומה (באיזה משרד ממשלתי?), לדרגת האוטונומיה שיש להעניק לה וליחסי הגומלין בינה ובין המשרדים הייעודיים הרלבנטיים. לדוגמא, בבריטניה הקימו בשנת 2003 את ה-Shareholder Executive, תחילה במשרד הקבינט כגוף מייצע למשרדי הממשלה הייעודיים, אבל בתוך זמן קצר הגיעו למסקנה שיעוץ איננו מספיק, והיחידה הועברה למשרד המסחר והתעשייה – ובהמשך, בגלל חשש לניגוד עניינים, למשרד לעסקים, חדשנות ומיומנויות – וקבלה סמכויות ביצוע נרחבות (OECD, 2005a, 35)¹¹. הדוגמא הצרפתית שונה; בשנת 2004 הקימו את ה-Agence des Participations de L'Etat כסוכנות אוטונומית, שמדווחת אמנם למשרד האוצר, אבל פועלת תחת דירקטוריון עצמאי (OECD, 2005a, 39-36; Detter, 2008, 8).

הארגון מחדש של פונקציית הבעלות וההתקדמות למודל ריכוזי במדינות המפותחות נועדו לחזק את פונקציית הבעלות ולשדרג את יכולותיה המקצועיים, אך בעיקר להתאים אותה לשינויים מבניים שהתרחשו בשני העשורים האחרונים במגזרי משק שבהם חברות ממשלתיות פועלות (אספקת מים, גז וחשמל, תקשורת, שירותי דואר, תעופה, רכבות ועוד) (OECD, 2005a, 28-29). למעשה, המעבר למודל ריכוזי נתפס כמהלך מחויב-המציאות ומשלים לרפורמות המקיפות שבמסגרתן פתחו שווקים לתחרות, הסירו מחסומי כניסה, לרבות בפני חברות זרות, והגדילו את ההסתמכות על מנגנונים מבוססי-שוק. בתנאים החדשים היה חשוב להבטיח כללי משחק אחידים לכל המשתתפים, בין אם הם חברות בבעלות המדינה או בבעלות פרטית, וכדי שההבטחה תהיה אמינה נדרש להפריד בתוך המינהל הממשלתי בין תפקידי בעלים ובין תפקידים רגולטוריים. ברוב המדינות גמלה ההכרה שרק אם השר והמשרד הממשלתי שפועלים מתוקף זכויות בעלים יהיו משוחררים מאחריות ליעדי מדיניות אחרים תוכל להתקיים הפרדה אמיתית בין התפקידים והמטרות. בו בזמן, הריכוז של פונקציית הבעלות גם נעשה קל יותר ליישום: מצבת החברות הממשלתיות הצטמקה בעקבות הפרטות מסיביות, ומספר הולך וגדל של חברות נרשם למסחר בבורסות לניירות ערך, ונדרש לציית ממילא לכללי התנהלות של חברות נסחרות (OECD, 2011, 7).

2. תפקידי רשות החברות הממשלתיות בישראל

רשות החברות הממשלתיות בישראל ממלאת תפקידים שמוטלים עליה מכוח חוק החברות הממשלתיות, תשלי"ה - 1975 על תיקוניו. בנוסף, על פי סעיף 54 (8) לחוק נדרשת הרשות לבצע גם תפקידים שאינם מוזכרים בחוק במפורש, אם הוטלו עליה על ידי הממשלה או השרים הממונים והם נוגעים לחברות. לכן, כדי ללמוד על המטלות שהרשות מבצעת בפועל אין די בהוראות החוק, ויש להידרש למקורות נוספים: לדוחות השנתיים על פעולות הרשות, למאגר החוזרים של הרשות, לידיעות עיתונאיות וכדומה.

¹¹ ראו גם ב- <https://www.gov.uk/government/organisations/the-shareholder-executive>

הרשות ממלאת לא רק "תפקידים של בעלים", אלא גם "תפקידים של רגולטור". הרגולטוריים מסדירים, ברובם, את התנהלות החברות עצמן, ומיעוטם קשור להסדרת הפעילות במגזרי משק ובשוקים שבהם החברות הממשלתיות פועלות. האבחנה בין שני סוגי התפקידים – תפקידי בעלים ותפקידים רגולטוריים – היא חשובה משתי סיבות עיקריות: ראשית, בין תפקידי בעלים ובין התפקידים הרגולטוריים עלולות להיות סתירות, או למצער חוסר איזון, ושנית, ההתערבות הרגולטורית, במיוחד ההתערבות השכיחה יותר שנוגעת להיבטים שונים של התנהלות החברות, מגבילה את הגמישות הניהולית והתפעולית שלהן ועלולה לגרוע מיכולתן למלא את ייעודן. על פי תשובה לדוח ביקורת של מבקר המדינה בשנת 2007, הרשות לא מבחינה בין התפקידים, ויתרה מזאת, כלל לא רואה את עצמה כגוף רגולטורי¹². בכיר לשעבר ברשות, שדוחה את האבחנה, מסביר כי הן מעורבותה של הרשות ברגולציה סקטוריאלית והן פעולתיה להסדרת ההתנהלות של החברות כולם נעשים "בכובע של בעלים": המעורבות ברגולציה סקטוריאלית נדרשת, בין השאר, היות שהחברות אינן שותפות לדיונים פנימיים במשרדי הממשלה, והרשות-הבעלים מייצגת אותן, והפעולות להסדרת התנהלות החברות נועדו לאפשר פיקוח יעיל של הרשות-הבעלים על החברות, בהיעדר פיקוח מספיק של המשרדים הייעודיים¹³. אין חולק כי התפקידים הרגולטוריים שממלאת הרשות מעוגנים בסמכויות שהוענקו לה, רובן בשל היותה נציג הבעלים, אך אין בכך כדי להפחית ממשמעות ההבדלים בין תפקידי בעלים ותפקידים רגולטוריים, לא מהאפשרות שיהיו ביניהם סתירות או חוסר איזון, ולא מההשלכות הלא-רצויות של נטל רגולטורי מיותר.

חלוקת הסמכויות והתפקידים בין אספת בעלי מניות ובין אורגנים אחרים של חברות שמקובלת במגזר הלא-ממשלתי יכולה לשמש קו מנחה לאבחנה בין תפקידי בעלים ותפקידים רגולטוריים. פעולות מובהקות של בעלים שהן חיצוניות לחברות עצמן (כגון הקמה ופירוק של חברות, קנייה ומכירה של מניות וכדומה) ותפקידים השמורים לאספת בעלי המניות בחברות לא-ממשלתיות יכולים להיחשב כתפקידים של בעלים, ולעומתם תפקידים אחרים שהרשות ממלאת ייחשבו, ככלל, כתפקידים רגולטוריים¹⁴.

במסגרת תפקידים של בעלים הרשות מייצגת לשרים ולממשלה בנוגע להקמת חברות חדשות ולפירוק או מיזוג חברות קיימות, ומאז שנות התשעים של המאה העשרים ממלאת תפקידים שונים בקשר להפרטת חברות שבעלות המדינה. תפקידי בעלים שנוגעים לחברות פעילות ולמהלך העסקים השוטף כוללים, בין השאר, מינוי בא כוח המדינה לאספה הכללית ומתן הנחיות להצבעה בנושאים שעל סדר היום, מעורבות במינוי דירקטורים ובהפסקת כהונה של דירקטורים, אישור מינויים של רואי חשבון מבקרים וקביעת כללים לגבי שכרם ואורך תקופת כהונתם, אישור החלטות דירקטוריון לייעוד רווחים ועוד. סוג שלישי של תפקידי בעלים כולל הכנת דוחות שנתיים מצרפיים, לרבות דוח כספי מאוחד, המציגים לממשלה ולציבור את הפעולות ואת התוצאות העסקיות של כלל החברות הממשלתיות.

מגוון התפקידים הרגולטוריים רחב עוד יותר. הרשות קובעת כללי התנהלות שמחייבים את החברות בשורה ארוכה של נושאים: דרך העבודה של הדירקטוריון, ביקורת פנים וטיפול בדוחות ביקורת של

¹² עפ"י המצוטט בדוח הביקורת, הרשות הודיעה כי "תפקיד הפיקוח אינו נכלל בתפקידי הרשות המפורטים בחוק", ואין לה כלים וסמכויות הדרושים כדי לפקח על החברות. עוד נאמר כי הרשות מתרעמת על כך ש"המבקר] מחיל על הרשות אמות מידה ואופי פעילות שלפיהם עליה לשמש גוף רגולטורי". מבקר המדינה דוחה את תשובת הרשות, וקובע כי "אי אפשר לקבל את תפיסת הרשות משום שפעילותה השגרתית רצופה אלמנטים רגולטוריים" (מבקר המדינה, 2007, 155-154).

¹³ הטענה הועלתה ע"י יובל רויטמן, לשעבר היועץ המשפטי (בפועל) לרשות החברות הממשלתיות, במסגרת שולחן עגול בנושא "חברות ממשלתיות מה ההצדקה לקיומן?" שהתקיים במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, 29/03/2016 - במסגרת השולחן העגול הוצגו על-ידי כתב הפרק עיקרי הרעיונות שמובאים במאמר זה.

¹⁴ אבחנה דומה מוצגת גם אצל רוקח אברמזון, 1997, 200-202.

מבקר המדינה, בחירת בעלי תפקידים בכירים וקביעת שכרם, תנאי העסקה של עובדים בכלל, הגבלות על שימוש במשאבי החברה, התקשרויות לרכישת מוצרים ושירותים, ניהול סיכונים ועוד. הרשות מוסמכת לאשר מהלכים שונים של החברות או לפטור החלטות מסויימות שלהן מצורך באישורים של הממשלה. הרשות לא מסתפקת באישור מינויים של רואי חשבון מבקרים לחברות, כפי שעושה אספה כללית של בעלי מניות בחברות לא-ממשלתיות, ואישורה נדרש גם למינויים של יועצים משפטיים לחברות, בשונה מן המקובל במגזר הלא-ממשלתי. הבדלים משמעותיים קיימים במתכונות הפיקוח ובקבלת דיווחים מהחברות: נציגים של הרשות משתתפים דרך קבע בישיבות הדירקטוריון וועדותיו, הרשות מקבלת במועדים שקבעה מסמכים שונים של החברה (כגון הצעת תקציב, טיוטת דוחות כספיים וכדומה), דירקטורים חייבים למסור לרשות מידע על ענייני החברה ועל פעולותיהם כדירקטורים אם נדרשו לעשות כן, ועוד. לכל אלה אין מקבילות ביחסי הגומלין שבין בעלי מניות ובין חברות במגזר הלא-ממשלתי. בנוסף, הרשות מעורבת במידה יוצאת דופן בהכנת הדוחות הכספיים של החברות ובפרסומם, עד כדי מתן הוראות כיצד להציג פרטים מסויימים בדוחות. לבסוף, הרשות מנחה את החברות כיצד ליישב סכסוכים עם גופים ממשלתיים אחרים, ואף עומדת בראש וועדה שדנה בסכסוכים בין חברות שעלולים לעכב ביצוע עבודות תשתית.

כאמור, במקרים מסויימים הרשות עוסקת או משתתפת ביחד עם אחרים בהסדרת הפעילות במגזרי משק ובשוקים שבהם פועלות חברות ממשלתיות. במיוחד, יחידת המונופולים של הרשות מקדישה חלק משמעותי מפעילותה לתכנון, הכנה וביצוע של שינויים מבניים בחברות ממשלתיות שמלווים לעתים קרובות בהתאמות רגולטוריות. לפי הדוחות על פעילות הרשות, בשנים האחרונות היא עסקה, בין השאר, בגיבוש רפורמה במשק החשמל ובחברת החשמל, בהתאמות רגולטוריות שנדרשות להקמת מיזם תשתית בתחום התקשורת בשיתוף חברת החשמל, בריכוז צוות רגולטורים לתאום בין הגורמים המפקחים על חברת החשמל, בהסדרת תחום הפעולה של חברת הדואר כחלק מתוכנית הבראה, בגיבוש שינויים מבניים בחברת רכבת ישראל ובחברת מקורות, בהסדרת הפעילות של שירותי תשתית במשק הדלק (עם תום הזיכיון של חברת תשתיות נפט ואנרגיה) ועוד.

רשימת התפקידים למעלה אינה מתיימרת לכלול את כל המטלות שמבצעת הרשות, לא כבעלים ולא כרגולטור. היא נועדה לאשש את הטענה כי הרשות ממלאת בעת ובעונה אחת את שני סוגי התפקידים, ובמיוחד להצביע על ריבוי התפקידים הרגולטוריים וגיוונם. אינדיקציה מסויימת למשקלות היחסיים של כל אחד מסוגי התפקידים ניתן לקבל מהתפלגות החוזרים שהרשות מפרסמת לחברות: מתוך 96 חוזרים שהיו בתוקף באמצע שנת 2014 70 חוזרים (כ-73 אחוזים) התייחסו לתפקידים רגולטוריים¹⁵.

3. שינויים באוכלוסיית החברות הממשלתיות בישראל

הארגון של פונקצית הבעלות ודרכי ההפעלה של זכויות הבעלים בחברות הממשלתיות התגבשה, בעיקרה, בשנות השישים ובתחילת שנות השבעים של המאה העשרים. מאז חלו שינויים משמעותיים במאפיינים של אוכלוסיית החברות, במשקלן היחסי של החברות במשק, ולא פחות חשוב – בסיבות שבגללן החברות הן בבעלות המדינה. ההבדלים גדולים גם כשמסתפקים בתמורות שהתרחשו בעשור וחצי האחרונים.

מספר החברות בבעלות המדינה גדל עד שנת 1969/70¹⁶, והחל לרדת לאחר מכן, בעיקר בגלל מכירה של חברות. לוח 1 מציג את השינויים במספר החברות בכלל ולפי מעמדן ואופי פעילותן. בשנת 1977/78,

¹⁵ מערכת חוזרי הרשות מתפרסמת באתר רשות החברות הממשלתיות www.gca.gov.il.

¹⁶ בשנת 1955 מספר החברות הממשלתיות היה 39, והוא גדל ל-285 בשנת 1970 (טבת, 2014, איור מס' 1)

סמוך למועד החקיקה של חוק החברות הממשלתיות, מספר החברות הכולל היה כפול ויותר מזה של שנת 2014, והירידה בולטת במיוחד במספר החברות העסקיות.

לוח 1: אוכלוסיית החברות הממשלתיות בשנים 1977/78, 1998 ו-2015

2015	1998	1977/78	
89	107	199	סך הכול
57	70	105	חברות ממשלתיות
12	15	48	חברות בת ממשלתיות
16	22	46	חברות מעורבות
*35	49	98	חברות עסקיות
*57	58	101	חברות לא עסקיות

* נתונים לשנת 2011. משנת 2012 ואילך הדוחות על החברות הממשלתיות לא מציגים אבחנה בין חברות עסקיות לחברות לא עסקיות. בנוסף בשנת 2015 פעלו 4 עמותות. המקור: לשנת 1977/78 – אהרני 1979, 32-34 לשנים אחרות – דין וחשבון על החברות הממשלתיות, שנים שונות

לוח 2 מציג מידרג של חברות (חברות ממשלתיות, חברות בת ממשלתיות וחברות מעורבות¹⁷) שהעסיקו יותר מאלף עובדים בשנת 1977/78 ו-2014¹⁸. בשתי השנים, תשע חברות העסיקו יותר מאלף עובדים. בשנת 1977/78 הן העסיקו ביחד 83.5 אחוזים מכלל המועסקים בחברות הממשלתיות, ובשנת 2014 – 90.4 אחוזים. אם כן, בין שנות ההשוואה לא זו בלבד שמספר החברות הצטמצם, בקרב הנותרות גדלה הריכוזיות, לפחות ככל שמדובר בעובדים. זאת ועוד, הרשימה עצמה השתנתה ללא הכר. מתוך החברות שנכללו ברשימה בשנת 1977/78, רק שלוש חברות – התעשייה האווירית, חברת חשמל ומקורות – חוזרות ומופיעות גם בשנת 2014. יתר החברות ברשימה של שנת 1977/78 נמכרו. החברות שנכללו ברשימה של שנת 2014 ולא היו ברשימה בשנת 1977/78, היו כולן פעילות כבר אז, אם כי במתכונת אחרת.

לוח 2: חברות ממשלתיות שהעסיקו יותר מאלף עובדים בשנים 1977/78 ו-2014

2014		1977/78	
התעשייה האווירית	1	התעשייה האווירית	1
חברת חשמל	2	חברת חשמל	2
דואר ישראל	3	אל על	3
רפאל	4	כימיקלים לישראל	4
תעש	5	שק"ם	5

¹⁷ חברה ממשלתית היא חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באספה הכללית או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדיירקטורים שלה הם בידי המדינה או בידי המדינה יחד עם חברה ממשלתית אחרת. בחברה מעורבת המדינה מחזיקה במחצית או פחות מכוח ההצבעה או בזכות למנות מחצית או פחות ממספר הדיירקטורים. חברת בת ממשלתית היא חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באספה הכללית או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדיירקטורים הם בידי חברה ממשלתית, בידי חברת בת ממשלתית או בידי חברה ממשלתית ביחד עם חברת בת ממשלתית.

¹⁸ בשנת 2016 שינתה רשות החברות את מתכונת הדיווח בדין וחשבון על החברות הממשלתיות ולא ניתן ללמוד ממנו לגבי הנתונים שהיו בעבר בדוחות שפרסמה הרשות ומצוטטים במאמר. כיוון שהנתונים אינם משתנים באופן משמעותי בשנים האחרונות והם מובאים על מנת לבסס הצדקה לצורך בשינוי, ניתן ללמוד זאת גם מנתוני 2014, כאשר משווים אותם לתקופות קודמות.

6	צים	6	רכבת ישראל
7	מקורות	7	מקורות
8	בז"ן	8	נמל אשדוד
9	מספנות ישראל	9	נמל חיפה

המקור: לשנת 1977/78 – אהרני 1979, 33
לשנת 2014 – דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2014, 21

לוח 3: "עשר הגדולות" עפ"י הכנסות בשנים 1995 ו-2014

2014		1995	
1	חברת חשמל	1	בזק
2	התעשייה האווירית	2	בתי זיקוק
3	רפאל	3	חברת חשמל
4	נתיבי ישראל	4	צים
5	מקורות	5	התעשייה האווירית
6	רכבת ישראל	6	כימיקלים לישראל
7	דואר ישראל	7	אל על
8	תעש	8	תעש
9	נמל אשדוד	9	מקורות
10	נמלי ישראל	10	שק"ם

המקור: לשנת 1995 – אקשטיין, זילברפרב ורוזביץ 1998, 139
לשנת 2014 – דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2014, 17

לוח 3 משווה בין "עשר הגדולות" עפ"י הכנסות בשנים 1995 ו-2014, ומלמד כי השינויים הגדולים התרחשו ברובם בעשור וחצי האחרונים. רק ארבע חברות מ"עשר הגדולות" של שנת 1995 – חברת חשמל, התעשייה האווירית, תעש ומקורות – נכללות ברשימה של שנת 2014. הריכוזיות גדלה, ככל הנראה, גם במונחי הכנסות, ובשנת 2014 "עשר הגדולות" תרמו 94.2 אחוזים מכלל ההכנסות של החברות הממשלתיות (לפני התאמות)¹⁹.

שינויים משמעותיים חלו גם בהתפלגות של החברות הממשלתיות לפי ענפי משק או מגזרי פעילות. למשל, בשנת 1969, 104 החברות העסקיות כללו 28 חברות תעשייה, כולן בתחום האזרחי²⁰, ו-14 בנקים מסחריים מתמחים קטנים (אקשטיין, זילברפרב ורוזביץ 1998, 137). לענפי משק אלה אין בכלל ייצוג ברשימת החברות הממשלתיות בשנים האחרונות. בעשור שבין השנים 1998 ו-2007²¹, כמוצג בלוח 4, חל גידול משמעותי בחלקים היחסיים של 'ביטחון' ושל 'חשמל ומים' מסך ההכנסות של החברות העסקיות (ממשלתיות ומעורבות), ונרשמה ירידה חדה בחלקים היחסיים של 'תעשייה ומסחר' ושל 'אנרגיה וחיפושי נפט'.

¹⁹ נתוני שנת 1995 לא כוללים הכנסות של חברות לא עסקיות, ולכן אינם ברי השוואה לנתוני שנת 2014.

²⁰ אמנם התעשייה האווירית הפכה לחברה ממשלתית כבר ב-1966, אולם באותן שנים לא כללו בדוחות רשות החברות הממשלתיות נתונים אודותיה.

²¹ שינויי הגדרה ומיון מקשים לערוך השוואות עם שנים מוקדמות ו/או מאוחרות יותר.

לוח 4: ההכנסות של חברות עסקיות לפי ענפי משק בשנים 1998 ו-2007

(חברות ממשלתיות ומעורבות, אחוזים)

2007	1998	
27.9	20.0	חשמל ומים
0.4	14.9	תעשייה ומסחר
35.5	34.1	תחבורה ותקשורת
4.5	11.4	אנרגיה וחיפושי נפט
26.6	17.9	ביטחון
5.1	1.7	אחר (חקלאות, בינוי ושיכון, תיירות ושירותים אחרים)
100.0	100.0	סך הכול

המקור: דין וחשבון על החברות הממשלתיות, שנים שונות

לוח 5 מציג תמונת מצב מעודכנת של התפלגות ההכנסות (לפני התאמות) והמועסקים בכלל החברות הממשלתיות לפי מגזרי פעילות. לאחר תמורות רבות, פעילות החברות הממשלתיות מתמקדת בבירור בתשתיות ובתעשייה הביטחונית. בשנת 2014, שני המגזרים, ביחד, תרמו כ-93 אחוזים מההכנסות והעסיקו כ-82 אחוזים מעובדי החברות הממשלתיות.

לוח 5: הכנסות ומועסקים לפי מגזרי פעילות בשנת 2014 (אחוזים)

מועסקים	הכנסות	
37.4	61.4	תשתיות, סך הכול
27.3	42.9	מזה: חשמל, גז, דלק ומים
5.8	14.8	כבישים ורכבות
4.3	3.7	נמלים
44.3	32.0	תעשיות ביטחוניות
11.8	2.6	דואר
1.9	2.1	שיכון, פיתוח ומקרקעין
4.2	1.1	שירותים אחרים
0.5	0.7	ביטוח וקרנות
100.0	100.0	סך הכול

המקור: דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2014, 17 ו-21

החל משנת 2011 מתפרסמים דוחות כספיים מאוחדים של כלל החברות הממשלתיות. בכל אחת מהשנים 2011-2013 היה לחברות הממשלתיות הפסד מצרפי, ואילו בשנת 2014 היה רווח מצרפי של כ-1.3 מיליארד ש"ח. המרוויחות הגדולות היו רכבת ישראל ורפאל, והמפסידה הגדולה הייתה תעשייה צבאית (דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2014, 15-16).

השינויים באוכלוסיית החברות הממשלתיות השפיעו על משקלן היחסי במשק. אמנם במשקל היחסי עפ"י מדדים שונים היו משנה לשנה גם עליות וגם ירידות, לעתים משמעותיות, אולם לאורך זמן הייתה מגמה ברורה של ירידה. מספר המועסקים בחברות הממשלתיות הגיע לכ-75 אלף בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, והוא ירד ל-58.5 אלף בשנת 2014. במקביל, ירד המשקל היחסי של

החברות הממשלתיות בתעסוקה במשק מ-4.6 אחוזים בשנת 1991 ל-1.6 אחוזים בשנת 2014 (אקשטיין, זילברפרב ורוזביץ 1998, 153-154; דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2014, 21). ירידה דומה נרשמה בחלקן של החברות הממשלתיות בתוצר – מ-4.7 אחוזים בשנת 1994 ל-2.4 אחוזים בשנת 2014 (אקשטיין, זילברפרב ורוזביץ 1998, 155; דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2014, 27).

הדוחות השנתיים של רשות החברות הממשלתיות מציגים נתונים גם על תרומת החברות הממשלתיות ליצוא ועל חלקן בהשקעות פיתוח במשק. בעבר, היצוא כלל הן סחורות והן שירותים (למשל, שירותי תעופה [אל על] ושירותי הובלה ימית [צים]), בעוד שבשנים האחרונות היצוא כולל סחורות בלבד, רובן ככולן תוצרת התעשיות הביטחוניות. עקב כך, תרומת החברות הממשלתיות ליצוא של סחורות ושירותים, שהייתה כ-14-18 אחוזים באמצע שנות התשעים של המאה העשרים, מהווה בשנים האחרונות רק 7 אחוזים מיצוא הסחורות (אקשטיין, זילברפרב ורוזביץ 1998, 155; דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2014, 27). חלקן של החברות הממשלתיות בהשקעות פיתוח במשק ירד מכ-14 אחוזים באמצע שנות התשעים של המאה העשרים לכ-4-5 אחוזים בשנים האחרונות (אקשטיין, זילברפרב ורוזביץ 1998, 155; דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2014, 27).

בעת שחוקק חוק החברות הממשלתיות והוגדרו תפקידי רשות החברות הממשלתיות, מרבית החברות היו ישויות שהוקמו מלכתחילה כחברות על ידי הממשלה, בדרך כלל לקידום מטרות מוגדרות. היו גם חברות שהממשלה רכשה בהן בעלות לאחר שהתקיימו במשך שנים בבעלות אחרת, אך למעט חריגים בודדים – הבולט שבהם הייתה התעשייה האווירית – לא היו חברות שצמחו מתוך יחידות ממשלתיות שפעלו במתכונת ארגונית אחרת (מחלקה במשרד ממשלתי, יחידת סמך, מפעל עסקי או רשות סטטוטורית). בשנים הבאות, במיוחד בעשור וחצי האחרונים, הדברים השתנו.

לוח 6 מציג חברות, שהוגדרו בדוח רשות החברות הממשלתיות לשנת 2014 כמשמעותיות, לפי מועד הקמתן, ותוך אבחנה בין חברות שקודם לכן היו יחידות ממשלתיות במתכונת אחרת ובין חברות שהוקמו מלכתחילה כחברות ממשלתיות או נרכשו ע"י הממשלה מבעלים אחרים. מתוך 19 חברות, שבע חברות הוקמו לפני שנת 1975, ומהן רק חברה אחת – כאמור, התעשייה האווירית – הייתה יחידת סמך עובר להפיכתה לחברה. לעומת זאת, מתוך 12 החברות שהחלו לפעול לאחר שנת 1975, שמונה חברות צמחו מתוך יחידות ממשלתיות אחרות, ומתוך שש החברות שהחלו לפעול לאחר שנת 2000, רק חברה אחת – נתיבי הגז הטבעי לישראל – הוקמה מלכתחילה כחברה ממשלתית. בדרך כלל, הסיבות להפיכת יחידות ממשלתיות לחברה ממשלתית קשורות בתוכניות להפרטתן, כך שמעמדן כחברות ממשלתיות יכול להיחשב כזמני.

לוח 6: חברות ממשלתיות משמעותיות לפי מועד הקמתן ומעמדן עובר להיותן חברות, 2014

צמחו מיחידות ממשלתיות אחרות	נרכשו מבעלים אחרים	הוקמו כחברות	סך הכול	
1	2	4	7	לפני 1975
8	--	4	12	אחרי 1975
5	--	1	6	מזה: מ-2000
9	2	8	19	סך הכול

המקור: דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2014, 29-73

ירידה במספר החברות, ריכוזיות גבוהה של הכנסות ועובדים, התמקדות של החברות המשמעותיות בשני תחומים (תשתית וביטחון), תוצאות עיסקיות ירודות ו"מצב ביניים" בדרך להפרטה של חלק

מהחברות, מצטרפים יחד ומעוררים ספק – או לפחות מחייבים חשיבה מחדש – לגבי המתכונת האירגונית והתפקידים שהרשות ממלאת.

4. ארגון והפעלה של בעלות המדינה על חברות בישראל: הצורך בשינוי

מעט לעת מתעורר בישראל דיון ציבורי לגבי האופן שבו המדינה מנהלת את בעלותה על חברות. ביסוד הדברים מונחים בדרך כלל חוסר שביעות רצון מביצועי החברות הממשלתיות, הערכה שאין ממצים את הפוטנציאל הגלום בנכסים שברשותן ותחושה כללית של בזבוז משאבים לאומיים. הביקורת כוללת גם טענות קונקרטיות על ניהול לא יעיל ולא מקצועי של החברות, השתלטות של ועדי עובדים על סדר היום התאגידי, שחיתויות פוליטיות ועוד. בתוך כך עולות הצעות שונות לשינוי, חלקן מרחיקות לכת²². הניתוח בהמשך בוחן את הצורך, ההיתכנות והתועלת שניתן להפיק משלושה שינויים בסיסיים. השינויים שנבחנו הולכים בעקבות התמורות שנדונו למעלה במודל ההפעלה של פונקצית הבעלות ובתפיסות של ממשל תאגידי, ומתחשבים בהתפתחויות שחלו באוכלוסיית החברות הממשלתיות בישראל.

א. ממודל דואלי למודל ריכוזי

הארגון וההפעלה של בעלות המדינה על חברות בישראל תואמים את עיקרי המודל הדואלי. מתכונת זו נקבעה בשנות השבעים של המאה ה-20, וככל הידוע לא נבחנה מאז באופן רציני למרות התמורות – חלקן משמעותיות ביותר – שהתרחשו בכלכלה, באוכלוסיית החברות הממשלתיות, במגזרי המשק ובשוקים שבהם החברות פועלות. בו בזמן, במדינות המפותחות מתקיימת כאמור מגמה מובהקת של מעבר מהמודל הדואלי למודל הריכוזי.

כדי להעריך את הצורך בשינוי, יש להתייחס לחולשות המודל הדואלי וליתרונות המודל הריכוזי שתוארו למעלה באופן כללי (ראו בפרק 1ג), ולהוסיף עליהם שיקולים ספציפיים לישראל. מצד אחד, שלא כבמדינות אחרות, שם המניע המרכזי ליישום המודל הריכוזי היה הצורך להפריד את פונקצית הבעלות מפונקציות אחרות, של המדינה כדי להבטיח כללי משחק אחידים ותנאים שווים לחברות ממשלתיות ולחברות לא ממשלתיות, בישראל החשיבות המיוחדת לשיקול זה היא דווקא קטנה-יחסית. מרבית החברות הממשלתיות, ובמיוחד החברות המשמעותיות יותר, פועלות במגזרי משק שבהם התחרות עם חברות לא-ממשלתיות בלאו הכי מוגבלת או לא קיימת²³. מצד אחר, המודל הדואלי הנהוג בישראל איננו "נקי", וכבר הלך כברת דרך לכיוון המודל הריכוזי. ראשית, בחלק מהתחומים שבהם פועלות חברות ממשלתיות הועברו סמכויות ותפקידים מהמשרדים הייעודיים לרשויות רגולטוריות מחוץ למשרדי הממשלה, והיכולת של המשרדים עצמם לקדם יעדי מדיניות מכוח הבעלות הוגבלה. הטיעון שתמך באופן מסורתי בהפקדת זכויות בעלים בידי משרדים ייעודיים (במשותף עם משרד האוצר) איבד לא מעט מתוקפו. שנית, על פי התפקידים שמוטלים על רשות החברות הממשלתיות, במודל הישראלי משולבים, לפחות להלכה, גם יסודות צנטרליסטיים.

השאלה שעל הפרק היא אפוא האם להשלים את המהלך ולאמץ את המודל הריכוזי באופן מלא, או להמשיך ולקיים את המודל הדואלי עם יסודות צנטרליסטיים בגרסתו הישראלית. המשמעות המעשית של אימוץ מודל ריכוזי באופן מלא היא הפעלת בעלות המדינה על חברות באמצעות רשות חברות אוטונומית מחוץ למשרד האוצר, ללא שיתוף – למעשה, וגם להלכה – של משרדים ייעודיים. נפתח בעניין השני; לאחר שהוגבלה יכולתם המעשית של משרדים ייעודיים לקדם יעדי מדיניות מכוח

²² למשל, בתחילת שנת 2013 הגו במשרד ראש הממשלה תוכנית לפירוק רשות החברות הממשלתיות ולפיצול סמכויותיה בין החשב הכללי במשרד האוצר ובין הרשות לניירות ערך (דה מרקר, 26 פברואר 2013)

²³ למסקנה זו שותפים גם מומחי OECD שערכו סקר על הממשל התאגידי בישראל (OECD, 2011a, 11).

הבעלות, ההפעלה של זכויות בעלים משמשת שרים ממונים בעיקר למטרות פוליטיות, ועומדת בניגוד גמור להסכמה הכללית שיש לבודד ככל האפשר את החברות הממשלתיות מהמערכת הפוליטית. בנוגע לשינוי מעמדה של רשות החברות הממשלתיות; הרשות הוקמה כיחידת סמך במשרד האוצר, ולהוציא תקופה קצרה בין השנים 1996 ל-2003 שבו השתייכה למשרד ראש הממשלה²⁴, היא פעלה ופועלת מתוך משרד האוצר. מכל בחינה מעשית, הרשות היא קודם כל זרוע של שר האוצר ומשרד האוצר, ואיננה מנותקת מיעדי מדיניות אחרים שמשרד האוצר מקדם²⁵. אמנם לא מוטלת עליה אחריות ישירה ליעדי מדיניות אחרים, אך מיקומה במינהל הממשלתי וכפיפותה המיניסטריאלית כובלים אותה, ואין היא משוחררת למלא באופן שלם ואמיתי את תפקיד הבעלים. זוהי גם דעתם של מומחי OECD שבחנו את הממשל התאגידי בישראל, והם ממליצים לנקוט צעדים שיבטיחו כי הרשות תהיה בלתי תלויה במשרד האוצר (OECD, 2011a, 12). מנגד, גרונאו טוען כי הקשר בין הרשות לבין משרד האוצר העניק לרשות עוצמה. לדעתו הרשות נכשלה הן בתפקיד הבעלים והן בתפקיד הרגולטור, ואם כך היה בהיותה זרוע של משרד האוצר, קל וחומר שסיכוייה להצליח כרשות עצמאית קלושים²⁶. לדעת המחבר הערכה זו לא נתמכת על ידי הניסיון שנצבר במקרים קודמים של הקמת רשויות סטטוטוריות עצמאיות במקום יחידות בתוך משרדי הממשלה^{27, 28}.

המצב הקיים סובל מחולשותיו של המודל הדואלי מצד אחד, ואיננו קרוב מספיק למודל הריכוזי על יתרונותיו מצד אחר. בנסיבות הקיימות, רצוי לבחור במודל הריכוזי: להעניק לרשות החברות הממשלתיות מעמד של רשות עצמאית, מחוץ למשרד ממשלתי כלשהו, ולבטל את קשרי הבעלות בין משרדי הממשלה הייעודיים ובין החברות. אין להבין מביטול קשרי הבעלות בין משרדי הממשלה הייעודיים ובין החברות שהמשרדים לא ימלאו כל תפקיד ביחס לחברות. לדוגמא, משרד הביטחון ימשיך להיות מופקד על מתן היתרי יצוא לתעשיות הביטחוניות הממשלתיות (כמו לתעשיות ביטחוניות בבעלות אחרת), ובמסגרת זו יביא בחשבון שיקולי סודיות, היבטים הנוגעים ליחסי החוץ של המדינה ועוד. תפקידים מעין אלה אינם קשורים לבעלות על החברות, ולא מצופה מרשות החברות העצמאית שתקום לעסוק בהם.

ב. מבעלות מתערבת לדירקטוריונים עצמאיים

ההתערבות הרגולטורית של הרשות בהתנהלות החברות הממשלתיות, שאיננה פוחתת עם הזמן, כאילו מתעלמת מעקרונות הממשל התאגידי החדשים (ראו בפרק 11), או לפחות לא עולה בקנה אחד עם רוח העקרונות. במקום לחתור להרמוניזציה של הממשל התאגידי, הרשות קובעת לחברות הממשלתיות כללי התנהלות בנושאים שהם "מחוץ לתחום" בעבור בעלים של חברות ציבוריות לא-ממשלתיות,

²⁴ בנימין נתניהו יזם את העברת רשות החברות הממשלתיות ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה בתקופת כהונתו הראשונה כראש ממשלה, והוא גם היה זה שדרש להחזיר את הרשות למשרד האוצר בעת שהתמנה לשר האוצר בממשלתו של אריאל שרון.

²⁵ לדוגמא, ראה הערה 31 להלן.

²⁶ הטענה הועלתה במסגרת שולחן עגול בנושא "חברות ממשלתיות מה ההצדקה לקיומן?" שהתקיים במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, 29/03/2016 - במסגרת השולחן העגול הוצגו ע"י כותב הפרק עיקרי הרעיונות שמובאים במאמר זה.

²⁷ למשל, רשות ניירות ערך הוקמה בשנת 1968 במקום יחידה של משרד האוצר, והרשות להגבלים עסקיים הוקמה בשנת 1994 על בסיס יחידה במשרד המסחר והתעשייה. בשני המקרים המעבר למתכונת של רשות עצמאית חזק במידה רבה את הפונקציות שבהן מדובר.

²⁸ המודל של רשות ניירות ערך, בהתאמות המתחייבות, עשוי להוות דוגמא למוצע כאן. רשות ניירות ערך היא בגדר תאגיד, כשר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית, וגוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה. היא מורכבת מחברי מליאה, חלקם מתמנים מקרב הציבור וחלקם מקרב עובדי המדינה, ומעסיקה עובדים מקצועיים קבועים בתחומי אחריותה (רואי חשבון, משפטנים וכלכלנים). חברי המליאה, יו"ר הרשות (הממונה על פעולות הרשות ועל ביצוע החלטותיה) והמסנה ליו"ר הרשות מתמנים ע"י שר האוצר. שר האוצר מאשר את תקציב הרשות (לפני הגשתו לוועדת הכספים של הכנסת), וכן נהלים מרכזיים הקשורים לעבודתה. הרשות מדווחת לשר האוצר ולוועדת הכספים של הכנסת על פעולותיה לפחות אחת לשנה.

ומפקחת עליהן בדרכים שאינן מקובלות ביחסי הגומלין שבין בעלים ובין חברות מחוץ למגזר הממשלתי (ראו בפרק 2). בתוך כך, הרשות כמייצגת של הבעלים מגבילה את סמכויות הדירקטוריונים, ופוגעת במעמדם. מומחי OECD זיהו את עודף הפיקוח והבקרה שמאפיין את התנהלות הרשות מול החברות, ודחו את הטענה שהוא מוצדק לכאורה על ידי ההיסטוריה הקרובה של התערבות מיניסטריאלית, תופעות של נפוטיזם ועוד. הם מדגישים כי מעורבות היתר מנוגדת לקווים המנחים לגבי אוטונומיה של דירקטוריונים והנהלות, וממליצים לנקוט בצעדים שיבטיחו לא רק את אי-תלותה של הרשות במשרד האוצר (ראו למעלה), אלא גם את עצמאותם של הדירקטוריונים ואת אי-תלותם ברשות (OECD, 2011a, 11-12).

ההנחיות העיקריות לקידום עצמאותם של דירקטוריונים תוארו בהרחבה למעלה (ראו בפרק 11ב), והן כולן נוגעות לבנייה נכונה של המסגרות החוקיות והרגולטוריות: כללים לבחירת דירקטורים מתאימים, הגנות חוקיות על דירקטורים שנאמנים לחברה ולא לפטרוניים פוליטיים, סמכויות למנות ולפטר נושאי משרה בחברות וכדומה. אולם בישראל, הניסיונות לחזק את עצמאותם של דירקטוריונים בחברות הממשלתיות בדרך של קביעת כללים מחייבים, לרבות בחקיקה, לא הניבו תוצאות. הדוגמא של מינוי דירקטורים מעידה. כבר בשנת 1984 הנחה היועץ המשפטי לממשלה את השרים להימנע משיקולים זרים בעת מינוי דירקטורים לחברות הממשלתיות (רוקח אברמזון, 1997, 212-213 הערה מס' 20), ובשנת 1993 הדברים קיבלו ביטוי גם בחקיקה. בין השאר, על פי תיקון לחוק החברות הממשלתיות הוקמה וועדה מיוחדת לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור. למרות זאת, מבקר המדינה שבדק את תהליך המינוי של דירקטורים מצא בו, פעם ועוד פעם, ליקויים רבים, ובדוח משנת 2007 נקבע נחרצות כי גם לאחר שני עשורים בקירוב לא חל שינוי במצב (מבקר המדינה, 2007, 120-121). מחקר שבחן את המינוי והתגמול של מנהלים בכירים בחברות ובתאגידים ממשלתיים בשנים 1994-2004 אף הוא מצא כי לכוחות פוליטיים יש השפעה רבה על המינויים (יוטב-סולברג, 2008).

בשנת 2013 יזמה הרשות תהליך מיון מורכב של הקמת "נבחרת דירקטורים" במטרה לשפר את איכות המועמדים לכהונת דירקטור ולהפסיק את המינויים הפוליטיים. אולם על פי דברי ההסבר לתוכנית היכללות בנבחרת לא מבטיחה מינוי בפועל בחברה כלשהי, הסמכות למנות דירקטורים נותרה בידי השרים לפי שיקול דעתם והם יהיו רשאים למנות דירקטורים שאינם מופיעים ברשימה, ויתרה מזאת – יוכלו למנות מועמדים "שלא לפי נוהל זה"²⁹. ריבוי הסייגים הטיל ספק, מראש, ביכולתה של היוזמה – המבורכת כשלעצמה – לחולל שינוי של ממש. עם הפעלת התוכנית, חלק מהשרים הממונים על חברות לא שיתפו עמה פעולה (דה מרקר, 24 במרץ 2014), ולאחר חילופי הממשלות במאי 2015, הסתייג ממנה גם שר האוצר (דה מרקר, 31 בינואר 2016).

למרות "ההצלחות" החלקיות והלא מספקות בחיזוק הדירקטוריונים והרחבת עצמאותם, אין לזנוח את הכלים החוקיים והרגולטוריים. יש להתאים את הכללים בהתמדה לתפיסות המעודכנות של ממשל תאגידי על מנת שיהוו אמות מידה ברורות להתנהלות הרצויה. עם זאת, אין בכך די. המעבר למודל ריכוזי עשוי לתרום גם בהקשר זה. היעדר הפרדה מספקת בין בעלות על חברות ובין המערכת הפוליטית הוא מכשלה רצינית בדרך לדירקטוריונים עצמאיים, ומודל ריכוזי מגביר את הבידוד הפוליטי (political insulation) של החברות (ראו בפרק 1א' ובהערה מס' 7). למשל, סביר להניח כי סיכויי ההצלחה של היוזמה להקים "נבחרת דירקטורים", שהוזכרה קודם, היו משתפרים בהרבה במסגרת מודל ריכוזי של בעלות.

²⁹ עפ"י נוהל הליך האיתור ב- <http://www.gca.gov.il/gca/privatizations/directorim>

בידוד פוליטי בלתי מספיק איננו המכשלה היחידה. ללא שינוי יסודי בגישה לפיקוח ולבקרה שהרשות מפעילה על החברות, לא תפחת המעורבות הישירה של הבעלים ולא תתרחב עצמאות הדירקטוריונים באופן משמעותי. הפיקוח על חברות ממשלתיות מאמץ דפוסי בקרה וביקורת שמקובלים לגבי גופים ציבוריים מתוקצבים (ראו בפרק 1א). ככלל, זהו פיקוח ישיר, שנדרש להרשאות ודיווחים פרטניים כדי להבטיח כביכול התנהלות נכונה. לעומת זאת, הפיקוח של בעלים על השקעותיהם בחברות נסחרות במגזר הלא ממשלתי הוא עקיף, ומבוסס על שקיפות וכללי גילוי שמייצרים "משמעת שוק"³⁰, המבטיחה, בתורה, התנהלות נכונה. יש שסבורים כי הפיקוח הישיר יעיל יותר, ויש אחרים שמעריכים כי דווקא הפיקוח העקיף מבטיח פחות סטיות. מבלי להכריע בשאלה, העובדה שפיקוח עקיף באמצעות "משמעת שוק" מניח את דעתם של מיליוני משקיעים מוסדיים ופרטיים מצדיקה לשקול הסתמכות עליו גם בפיקוח של המדינה על החברות שבבעלותה. המרת פיקוח ישיר ב"משמעת שוק" תתרום להרחקת הבעלים ממעורבות ישירה בחברות, ותרחיב את עצמאות הדירקטוריונים וההנהלות. לא מיותר גם להבהיר כי "משמעת שוק" לא מעודדת דווקא השאת רווחים על חשבון יעדים אחרים, ולכן אין מקום לחשש שהשינוי המוצע כשלעצמו יפגע בקידום מטרות אחרות שחברות ממשלתיות אמורות לשרת³¹.

כדי להחיל "משמעת שוק" על חברות בבעלות המדינה אין הכרח שמניותיהן תרשמנה למסחר בבורסה לניירות ערך או שתהיינה חברות איגרות חוב³². כל שדרוש הוא לחייב אותן בשקיפות ובכללי גילוי כמקובל לגבי חברות נסחרות. כבר נאמר שחברות בבעלות המדינה הן חברות ציבוריות במובן המלא והאמיתי, ולציבור הרחב יש די עניין בפעילותן על מנת שגילוי פרטים בזמן אמיתי, כמקובל לגבי חברות נסחרות, יעורר תגובות שמשפיעות על ההתנהלות. יחד עם זאת, כאשר ניתן לרשום מניות של חברות ממשלתיות למסחר ולאפשר לציבור אחזקות מיעוט, הפיקוח העקיף באמצעות "משמעת שוק" עשוי להיות יעיל עוד יותר³³.

ג. אבחנה בין חברות "משמעותיות" ובין חברות אחרות

רשות החברות מבחינה בדוחות השנתיים בין חברות "משמעותיות" ובין חברות אחרות. החברות המשמעותיות מתוארות כ"בעלות השפעה דרמטית על המשק בישראל", והן בעלות ההכנסות הגבוהות ביותר והיקף הנכסים הגדול ביותר מבין החברות הממשלתיות. בשנת 2014, 19 מתוך 96 החברות הוגדרו כמשמעותיות, הן תרמו ביחד 96 אחוזים מכלל ההכנסות והיו בעלים של 97 אחוזים מהנכסים של החברות הממשלתיות (דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2014, 5)³⁴. הנתונים מצביעים על הטרוגניות גדולה, ומעוררים ספק אם המתכונת האחידה שבה המדינה מיישמת את בעלותה על חברות מתאימה לנסיבות. לשון אחר, האם לא יהיה נכון להפעיל מודלים שונים של בעלות שייתחשבו

³⁰ במקורו, המונח לקוח מעולם הבנקאות והפיננסים, וקשור לנכונות של מנהלים להסתכן. בהרחבה, הוא מתייחס להשפעה המרסנת שיש לחובת הגילוי של פרטים הנוגעים לעסקי התאגיד על הנכונות של מנהלים לפעול שלא על פי כללים מקובלים, בשל החשש מתגובות שליליות של בעלי עניין (משקיעים, לקוחות, ספקים וכדומה).

³¹ חשש כזה הובע בדבריה של ד"ר אביטל בירגר, סגנית בכירה ליועץ המשפטי של רשות החברות, במסגרת שולחן עגול בנושא "חברות ממשלתיות מה ההצדקה לקיומן?" שהתקיים במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, 29/03/2016 - במסגרת השולחן העגול הוצגו ע"י כותב המאמר עקרי הרעיונות שמובאים במאמר זה.

³² חברת איגרת חוב היא חברה שהנפיקה איגרות חוב לציבור בבורסה, אך לא הנפיקה מניות, וכפופה לכללי ממשל תאגידי פחות מחמירים.

³³ באוקטובר 2014 אישרה הממשלה תכנית רב-שנתית למכירת חלק מאחזקות המדינה בחברות ממשלתיות בדרך של הצעת מניות לציבור (דה מרקר, 5 אוקטובר 2014). התכנית אושרה במסגרת הדיונים על תקציב המדינה לשנת 2015, ולפיכך הודגשה במיוחד תרומתה להכנסות המדינה ולמימון התקציב. היבט אחר שעורר ויכוח נגע למדיניות ההפרטה ש"מסתתרת" בתוכנית. הנפקות מיעוט של חברות בבעלות המדינה מקובלות בארצות מפותחות כאמצעי שנועד לקדם את הממשל התאגידי ולשפר את ביצועי החברות, ללא קשר לכוונות הפרטה ולהשלכות הפיסקאליות של המכירה. בהנפקות מיעוט המדינה ממשיכה להחזיק ברוב המניות ולשלוט בחברה לטווח ארוך, ועם זאת עליה להתחשב בזכויות המיעוט, עובדה שעלולה להגביל יוזמות לרפורמות ענפיות.

³⁴ להלן כמה דוגמאות לחברות שאינן נמנות על החברות הממשלתיות המשמעותיות: חברת המתנ"סים, החברה לחקר ימים ואגמים לישראל, המועצה הישראלית לצרכנות, מדרשת שדה בוקר, ביה"ס המרכזי למלונאות – תדמור.

בהבדלים בין החברות? הדברים אמורים לאו דווקא לגבי החלוקה הנוכחית בין חברות משמעותיות לבין חברות אחרות. קרוב לוודאי שיש מקום לעוד מבחנים – בנוסף על הכנסות, נכסים והשפעה על המשק – לצורך ההגדרה של חברות כמשמעותיות.

זאת ועוד; סעיף 4א' לחוק החברות הממשלתיות קובע כי "חברה ממשלתית תפעל לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא-ממשלתית, זולת אם קבעה לה הממשלה, באישור הועדה [ועדת הכספים של הכנסת], שיקולי פעולה אחרים" (חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה – 1975). בפועל, לא נעשה שימוש כמעט באופציה לקבוע "שיקולי פעולה אחרים"^{35,36}. ההוראה לא מבחינה בין החברות הממשלתיות השונות, למרות שחלק גדל והולך מתוכן הוא בעצם מוסדות ללא כוונת רווח שמתקצבים על ידי הממשלה. באופן מעשי, בעבור חברות מסויימות פירושה של ההנחיה לפעול על פי שיקולים עסקיים הוא להשיא רווחים, בעוד שבעבור חברות אחרות הפירוש הוא מיזעור עלויות. ההבדלים הם כמובן מהותיים, ולא ברור מדוע אין להם ביטוי באופן שבו המדינה מפעילה את בעלותה על שני סוגי החברות. לפחות להלכה, התפקידים הרגולטוריים של רשות החברות נוגעים לכול החברות באותה מידה.

לא מן הנמנע, למשל, שניהול בעלות המדינה על חברות שלא תוגדרנה כמשמעותיות יתנהל על פי המודל המבוזר, דהיינו באחריות בלעדית של משרדים ייעודיים. בלאו הכי, ברוב המקרים האלה המתכונת של חברה ממשלתית היא תחליף לפעילות אורגנית של המשרד שנבחרה משיקולים של יעילות תפעולית. זוהי מעין "הרחבה" של מחלקה מיניסטריאלית או של יחידת סמך במשרדים שכללי המינהל הציבורי מתאימים לה יותר מהכללים של ממשל תאגידי. כמו כן, ניהול הבעלות לא כרוך בהחלטות בעלים טיפוסיות כגון השקעות הון, ייעוד רווחים וכדומה, ולא מדובר בחברות שניתן להפריט אותן במובן הרגיל³⁷. אין אפוא יתרונות בשיתוף של משרד ממשלתי "מרכזי", ולא כל שכן בעת שרשות החברות הממשלתיות פועלת על פי המודל הריכוזי. עדיין יהיה צורך בתיאום רוחבי של תנאי העסקה ותגמול או נושאים דומים שדורשים אחידות, אבל אלה יכולים לבוא על פתרונם באמצעות נציבות שירות המדינה, הממונה על השכר והחשב הכללי במשרד האוצר.

ההצעה למעלה לא מתייחסת לחלוקה הקיימת בין חברות משמעותיות ובין שאר החברות, או לחלוקה שהייתה נהוגה בעבר בין חברות עסקיות ובין חברות לא-עסקיות. מיונים אלה לא נעשו לצרכים אופרטיביים, ובוודאי שלא לצורך הפעלת מודלים שונים של בעלות. יש אפוא לסווג מחדש את החברות על פי קריטריונים – חלקם יהיו מן הסתם גם כאלה ששימשו את המיונים בעבר – שמבטאים הבדלים המצדיקים מתכונות שונות של הפעלת בעלות.

5. חלופה אפשרית: ארגון והפעלה של בעלות המדינה על חברות בישראל

על בסיס השיקולים ומסקנות הביניים שנדונו בפרקים הקודמים, מוצעת חלופה אפשרית לארגון ולהפעלת בעלות המדינה על חברות בישראל, המושתתת על אבחנה בין חברות משמעותיות לאחרות (לאחר סיווג מחדש) ועל יישום מודל בעלות שונה לכל אחת מהקבוצות. יש לבחון את יתרונותיה על פי התשובות שהיא מציעה לחסרונות המובנים של חברות בבעלות המדינה ולבעיות הנובעות מהן: לבעיה של ריבוי אדונים ומטרות, למציאת איזון נכון בין גמישות תפעולית ובין פיקוח ציבורי ולהרחקת

³⁵ אחת הדוגמאות הבודדות הייתה החלטת הממשלה משנת 1980 למנוע מחברת התעופה "אל על" לטוס בשבתות ובחגים.

³⁶ כמו כן, לעתים נדירות בלבד נעשה שימוש בסעיף 4ב' לחוק המאפשר לממשלה להחליט כי חברה ממשלתית שאחת ממטרותיה היא לספק לציבור מצרכים או שירותים שלא על מנת להפיק רווחים, תפעל בהשגת מטרה זו לפי הכללים המחייבים אדם הממלא תפקיד ציבורי על פי דין (חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה – 1975).

³⁷ ההפרטה של חברות מעין אלה כמוה כהחלטה להפסיק פעילות ממשלתית, ולהעביר אותה לביצוע בדרך של זיכיון או בדרך אחרת לגורם פרטי. החלטה כאמור שונה ממכירת חברות על בסיס עסקי הן מבחינת השיקולים שיש להביא בחשבון והן מבחינת תהליך מימושה.

החברות ככל האפשר מהמערכת הפוליטית. בה בעת עליה להבטיח כי המדינה ממשיכה לשאת באחריות לחברות שבבעלותה.

א. חברות משמעותיות

מוצע לאמץ את המודל הריכוזי: להקים רשות עצמאית, מחוץ למשרדי הממשלה, עם זיקה למשרד האוצר, שתמלא את תפקיד הבעלים לגבי החברות המשמעותיות שבבעלות המדינה. הזיקה למשרד האוצר תהיה דומה, בהתאמות המתחייבות, לזו הקיימת בין הרשות לניירות ערך ובין משרד האוצר. בתפקידה כבעלים, הרשות תפעל כאספה כללית של החברות, ותמנה לחברות דירקטוריונים מתוך מאגר של מועמדים שייבחרו בתהליך מובנה. המינויים ייכנסו לתוקף לאחר שיאושרו על ידי ועדה שתבחן את התאמת המועמדים, בדומה להליך הנוהג. המודל הריכוזי נותן מענה לבעיה של ריבוי אדונים ומטרות, והאי-תלות של הרשות ותהליך המינוי של דירקטורים מבטיחים הפרדה בין פונקציות הבעלות ובין המערכת הפוליטית ובידוד פוליטי של החברות. יחסי הגומלין בין הרשות ובין החברות יהיו, ביסודו של דבר, בהתאם למקובל בין האספה הכללית של בעלי מניות ובין אורגנים אחרים של חברות. כדי להבטיח פיקוח ובקרה נאותים, החברות תהיינה חייבות בשקיפות ובכללי גילוי ודיווח לציבור הרחב כנהוג לגבי חברות נסחרות, בין אם מניותיהן רשומות למסחר בבורסה לניירות ערך ובין אם לא. בדרך זו, על ידי המרת הפיקוח הישיר בפיקוח שמבוסס על "משמעת שוק", ייווצר איזון חדש ונכון יותר בין הגמישות העסקית והתפעולית של החברות ובין דרישות הפיקוח הציבורי. בשלב מאוחר יותר, ניתן להפוך את הרשות עצמה לחברה, להנפיק מיעוט ממניותיה לציבור, ולהחיל גם עליה "משמעת שוק".

ב. חברות אחרות

מתכונת שמתאימה לחברות משמעותיות, איננה מתאימה, מטבע הדברים, לחברות אחרות. לגבי אלה, יש יתרונות למודל בעלות מבוזר שמפקיד את האחריות בידי משרדים ייעודיים באופן בלעדי. למשל, במודל מבוזר ברור מי האדון ומהן המטרות. כמו כן, על פי מהותן ואופי פעילותן, חברות אלה מתנהלות כמו יחידות של המינהל הציבורי, ואין הגיון להחיל עליהן כללי ממשל תאגידי של חברות משמעותיות. לבסוף, גם לגבי בידוד פוליטי אין הבדל עקרוני ומעשי בין חברות אלה ובין יחידות ממשלתיות אחרות.

ג. התנגדויות צפויות וסיכויי ההצעה להתקבל

משרדים ייעודיים צפויים להתנגד להרחקתם מהבעלות על חברות משמעותיות בטענה כי נוטלים מהם אמצעי למימוש המדיניות בתחום שעליו הם מופקדים. חשוב אפוא להבהיר: ההצעה לא גורעת מהסמכויות של משרדים ייעודיים או של רגולטורים "חיצוניים" ככל שמדובר בהסדרת הפעילות במגזרי משק ושווקים. היא מפרידה בין תפקידי בעלים ובין תפקידים רגולטוריים ואחרים בלבד. התנגדות צפויה גם מצד משרד האוצר. במתווה החלופי הוא חדל להיות שותף לבעלות על חברות שלא יוגדרו כמשמעותיות³⁸, ועם הקמת רשות עצמאית נחלשת השפעתו גם על החברות המשמעותיות. בעניין הראשון, הקו המנחה את ההצעה רואה כאמור בחברות שלא יוגדרו כמשמעותיות "הרחבה" של מחלקות מיניסטריאליות משיקולים של יעילות תפעולית, שפעילותן מתקצבת ברובה על ידי הממשלה, כך שאין ולא צריך להיות הבדל מעשי בינן ובין יחידות אחרות של משרדי הממשלה, גם לא מבחינת "השליטה" של משרד האוצר. בעניין השני, "תפיסת העולם" שמנחה את משרד האוצר בעשורים

³⁸ למעט, כמובן, חברות שבעבורן משרד האוצר הוא בגדר משרד ייעודי.

האחרונים הרי תומכת בהמרת מעורבות ישירה בתחומי משק שונים בהסדרה עקיפה שלהם, ורפורמות חשובות ברוח זו נחלו בעבר הצלחה³⁹.

ההתנגדות הצפויה מצד רשות החברות, נומקה בכך שההצעה שומטת את הקרקע מתחת להנחה שיש הצדקה לממשל תאגידי מיוחד ולגוף מפקח מיוחד כשמדובר בחברות בבעלות המדינה, ועקב כך היא הופכת את רשות החברות לבלתי רלבנטית⁴⁰. לדעת המחבר ההצעה לאמץ את המודל הריכוזי ולהפוך את רשות החברות לעצמאית מדגישה את חשיבותו של גוף שימלא תפקידי בעלים ביחס לחברות שבבעלות המדינה. התנגדות צפויה גם מצד החברות עצמן, במיוחד מצד החברות המשמעותיות שתידרשנה לציית לכללי גילוי ודיווח חדשים. בהקשר זה יש לציין שכבר היום חלק מהחברות הממשלתיות הן בגדר "חברות אג"ח" (ראו הערה מס' 32 לעיל) שעומדות בדרישות הגילוי והדיווח לציבור כמקובל.

נימוקים טובים תומכים בהצעה, וסיכוייה סבירים -- להתקבל, או לפחות לעורר דיון שעשוי להוליד שיפורים בהתנהלות המדינה כבעלים של חברות ממשלתיות.

רשימת המקורות

- אהרני, יאיר, 1979. **חברות ממשלתיות בישראל ובעולם**, תל אביב: "גומא" ספרי מדע ומחקר, צ'ריקובר מוציאים לאור בע"מ
- אקשטיין, שלמה, זילברפרב, בן-ציון ורוזביץ, שמעון 1998. **הפרטת חברות בישראל ובעולם**, רמת גן: הוצאת אוניברסיטת בר אילן
- זה מרקר**, 26 בפברואר 2013. 'במשרד רוה"מ מתכננים להוציא את החברות הממשלתיות מידי הפוליטיקאים'
- זה מרקר**, 24 במרץ 2014. 'השר כ"ץ: יוגב הציע לי למנות דירקטורים בלי קריטריונים כדי שאתמוך בתוכניתו'
- זה מרקר**, 5 באוקטובר 2014. 'אחרי דיון סוער: הקבינט אישר הנפקה חלקית של חברת החשמל והנמלים'
- זה מרקר**, 31 בינואר 2016. 'שנתיים לנבחרת הדירקטורים: ישראל חוזרת לקטסטרופת המינויים הפוליטיים'
- חוק החברות (תיקון מס' 16), תשע"א – 2011, ספר החוקים 2281, 15.3.2011, עמ' 390-402
- חוק החברות (תיקון מס' 17), תשע"א – 2011, ספר החוקים 2315, 17.8.2011, עמ' 1108-1116
- חוק החברות הממשלתיות, תשל"ג – 1973, הצעות חוק 1067, 29.5.1973, עמ' 314-335
- חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה – 1975, ספר החוקים 770, 4.7.1975, עמ' 132-145
- טבת, אייל, 2014. "רפורמה ורגולציה בחברות ממשלתיות בישראל: ענפי תשתית", בתוך גלנור, יצחק ופז-פוקס, אמיר (עורכים), **מדיניות הפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**, ירושלים: מכון ון ליר
- יוטב-סולברג, עדית, 2008. "המינוי והתיגמול של מנהלים בכירים בחברות ובתאגידי הממשלתיים", **סקר בנק ישראל**, מס' 81, עמ' 7-38
- כץ, יצחק, 1997. **הפרטה בישראל ובעולם**, תל אביב: פקר הוצאה לאור בע"מ

³⁹ כאמור (ראו הערה מס' 25 לעיל) ההקמה של רשות ניירות ערך בשלהי שנות השישים של המאה הקודמת היא דוגמה לרפורמה כזו. לפני כן, תפקידי רשות ניירות ערך וסמכויותיה היו שייכים ברובם למשרד האוצר, והשינוי לא גרע מיכולתו למלא את תפקידיו בכלכלה.

⁴⁰ ראה הי"ש 31.

- מבקר המדינה, 2007. "מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות", דו"ח ביקורת שנתי 57' לשנת 2006, עמ' 115-156
- מבקר המדינה, 2012. "רשות החברות הממשלתיות: סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות", דו"ח ביקורת שנתי 63' לשנת 2012, עמ' 43-82
- רוקח אברמזון, רונית, 1997. "הדירקטור והדירקטוריון בחברה ממשלתית – הוראות מיוחדות", אצל גרוס, יוסף (עורך), **הדירקטור בעבודתו הלכה ומעשה**, תל אביב: ספריית המרכז הישראלי לניהול (המי"ל)
- רשות החברות הממשלתיות, **דין וחשבון על החברות הממשלתיות**, שנים 1999-2014
- רשות החברות הממשלתיות, **דין וחשבון על פעולות רשות החברות הממשלתיות**, שנים 1999-2007, 2012-2014
- Buge, Max, Egeland, Matias, Kowalski, Przemyslaw, Sztajerowska, Monika, 2013. **State-owned enterprises in the global economy: Reason for concern?** <http://www.voxeu.org/print/9278>, 2.5.2013
- Bouchez, L.C., 2008. 'The OECD Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises – An Introduction', *Ondernemingsrecht*, 2008-16: 578-582
- Cadbury Report, 1992. **The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance**, London: Gee and Co. Ltd
- Christiansen, Hans, 2011. 'The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries', *OECD Corporate Governance Working Papers* No. 5, OECD Publishing
- Christiansen, Hans, 2013. 'Balancing Commercial and Non-Commercial Priorities of State-Owned Enterprises', *OECD Corporate Governance Working Papers* No. 6, OECD Publishing
- Detter, Dag, 2006. 'The Swedish Reform of State-Owned Enterprises – A Case Study in Corporate Governance', **Working Paper SOE Reform**, June.
- Detter, Dag, 2008. **Corporate Governance for State-Owned Enterprises (SOEs)**. http://www.detterco.com/sites/default/files/84_en.pdf
- Kowalski, Przemyslaw, Buge, Max, Sztajerowska, Monika and Egeland, Matias, 2013. 'State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications', *OECD Trade Policy Papers*, No. 147, OECD Publishing
- Kroszner, Randall S., 2004. 'Economics of Corporate Governance Reform', *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. 16, No. 2-3, pp. 42-50
- MacCarthaigh, Muiris, 2010. 'Managing state-owned enterprises in an age of crisis', *UCD Geary Institute, Discussion paper series*, Sep.
- OECD, 2004. **OECD Principles of Corporate Governance**, OECD Publishing

OECD, 2005. **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises**, OECD Publishing

OECD, 2005a. **Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries**, OECD Publishing

OECD, 2011. **State-Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change**, OECD Publishing

OECD, 2011a. **Corporate Governance in Israel**, OECD Publishing

Sarbanes-Oxley, 2002. **Sarbanes-Oxley Act 2002**, 107th United States Congress, Public Law 107-204, Washington: U.S. Government Printing Office

Vagliasindi, Maria, 2008. 'Governance Arrangements for State Owned Enterprises', **The World Bank, Policy Research Working Paper 4542**

Wong, Simon C.Y., 2004. 'Improving Corporate Governance in SOEs: An Integrated Approach', *Corporate Governance International*, Vol. 7, Issue 2, pp. 5-15