

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

סמינר פורום חוקרי רגולציה - יום ה' 23.1.14

רשות החברות הממשלתיות – בעלים או רגולטור? ד"ר יעקב ליפשיץ, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, מומחה בתחומי כלכלה וביטחון

תקציר הרצאה

בשנים הראשונות לקיום המדינה התנהל חלק חשוב מפעילות הממשלה בתחום הכלכלי באמצעות חברות בבעלותה. בעקבות הערות חוזרות של מבקר המדינה על פיקוח לא מספיק, הוחלט בשנת 1958 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, ובשנות השישים של המאה העשרים נדרשו שתי ועדות מומחים – האחת בראשות ד"ר ז' מוזס, מבקר המדינה לשעבר, והשנייה בראשות פרופ' א' ברק מהאוניברסיטה העברית – לסוגיות הקשורות להתנהלות החברות הממשלתיות ולשליטת הממשלה בהן.

בשנת 1973 הופצה הצעת חוק חברות ממשלתיות שהתבססה על עבודת הוועדות לעיל, במיוחד על טיוטת חוק שהגישה ועדת ברק, כמו גם על הניסיון שנרכש במרוצת השנים. החוק התקבל בכנסת בשנת 1975, והוא מגדיר, בין השאר, את הייעוד ואת התפקידים של רשות החברות הממשלתיות. סעיף 54 לחוק מפרט בתשעה סעיפי משנה את תפקידי רשות החברות הממשלתיות. התפקידים כפי שנוסחו בסעיף 54 לא השתנו מאז שנקבעו לראשונה, לפחות לא על פי לשון החוק, ורק נוספו עליהם יעוץ לוועדת שרים בעניינים הנוגעים להפרטה (בשנת 1993) וקידום ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה ודרוזים בקרב העובדים בחברות הממשלתיות (בשנת 2011). עם זאת, סעיף המשנה השמיני קובע כי "[הרשות] תמלא לגבי חברה ממשלתית כל תפקיד שיטילו עליה הממשלה או השרים", וסעיף המשנה התשיעי קובע כי "[הרשות] תמלא כל תפקיד אחר המיועד לה לפי חוק זה". עם השנים, מכוח סעיפים כלליים אלה, התרחבו תפקידי רשות החברות הממשלתיות והסמכויות שהוענקו לה במידה רבה. אולם בעוד שהתפקידים והסמכויות התרחבו, מספר החברות הממשלתיות הצטמצם לחצי, משקלן היחסי במשק ירד וחלו שינויים משמעותיים נוספים במאפיינים של אוכלוסיית החברות (למשל, היחס בין חברות עסקיות לחברות לא עסקיות, ההתפלגות לפי ענפים ומגזרי פעילות, ריכוזיות עובדים והכנסות ועוד). זאת וגם זאת, עם השנים השתנו התפיסות שמנחות את העקרונות הכלליים של ממשל תאגידי. כל אלה מעוררים ספק לגבי התאמת התפקידים שרשות החברות הממשלתיות ממלאת לנסיבות המעודכנות.

נקודת מוצא מועילה לבחינת התפקידים שממלאת רשות החברות הממשלתיות עשויה להיות אבחנה בין תפקידים הקשורים להפעלת זכויות וחובות של בעלים ובין תפקידים רגולטוריים. כמו כן, בתוך התפקידים הרגולטוריים יש מקום להבחין בין שתי קבוצות או רמות: הראשונה, רגולציה של תחומי הפעילות והשווקים שבהם החברות הממשלתיות פועלות, והשנייה, רגולציה של התנהלות החברות הממשלתיות עצמן.

פרסומים של ה-OECD לגבי מפעלים בבעלות המדינה (State-Owned Enterprises – SOEs) מייחסים חשיבות רבה להפרדה בין תפקידי "בעלים" ובין תפקידים רגולטוריים מהרמה הראשונה. ההפרדה דרושה כדי להבטיח כללי משחק אחידים ותנאים שווים (level-playing field) לחברות ממשלתיות ולחברות לא ממשלתיות, למנוע העדפות או יתרונות מחברות ממשלתיות שעלולים לפגוע בתחרותיות ובתפקוד היעיל של שווקים רלבנטיים. סקרי מעקב – סקר מקיף משנת 2005 ועדכון משנת 2011 – מצאו בקרב המדינות החברות בארגון הבנה הולכת וגדלה לצורך

בהפרדה כאמור. בפרט, נמצא כי בהפעלת פונקציית הבעלות יותר מדינות נוטות לעבור מהמודל הסקטוריאלי המסורתי למודל ריכוזי. ישראל נכללה לראשונה בסקר המשלים משנת 2011, ומצוין כי לא מתקיימת אצלה הפרדת תפקידים, ורגולציה של השירותים הציבוריים (utilities) מתבצעת לעתים על-ידי משרדי ממשלה שמעורבים גם בפונקציית הבעלות.

באשר לתפקידים רגולטוריים מהרמה השנייה, דהיינו קביעת כללים ופיקוח על ההתנהלות של החברות הממשלתיות עצמן - כבר ועדות המומחים שיצקו את הבסיס לחוק החברות הממשלתיות הצביעו על התנגשות מובנית: מצד אחד, הצורך במתן חופש פעולה לחברות כדי שתוכלנה להשיג את מטרותיהן ביעילות, ומצד אחר, החובה המוטלת על הממשלה לכוון את החברות ולפקח עליהן. הדברים מצאו ביטוי בדברי ההסבר לחוק החברות הממשלתיות משנת 1973: "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".

למרות הדברים המפורשים, גם לאחר ארבעה עשורים נראה שהאיזון הרצוי לא הושג. ניתוח הדוחות על פעילות רשות החברות הממשלתיות שמוגשים מדי שנה לשר האוצר, מלמד כי המטלות שמבצעת רשות החברות הממשלתיות בפועל חורגות מהמתחייב מייעודה כגורם מתאם ומייעץ לממשלה בעניינים הקשורים לבעלות על החברות. בה בעת, כפי שמעיר הסקר של ה-OECD, חסרות פעולות חשובות שעשויות לשפר ולייעל את פונקציית הבעלות.

רשות החברות הממשלתיות, לפחות על פי תשובתה לדוח ביקורת של מבקר המדינה בשנת 2007, איננה רואה את עצמה כגוף רגולטורי. מבקר המדינה דוחה עמדה זו, וקובע כי "פעילותה השגרתית רצופה אלמנטים רגולטוריים". הפנמת האופי הרגולטורי של פעולות מסוימות, ואבחנה ברורה בין פעולות שנגזרות מבעלות היא תנאי הכרחי לתפקוד מאוזן של רשות החברות הממשלתיות. חוסר אבחנה, אם אכן קיים, עלול לגרום להתערבות יתר שתפגע ביכולתן של החברות הממשלתיות להשיג את מטרותיהן ביעילות.