

זכויות קניין אזרחיות

אפרים ריינר*

מוצעת כאן רפורמה תחיקתית שתעניק לאזרחי מדינת ישראל מעמד בעלים בכל הנכסים והעסקים הנתונים לשליטתה של ממשלתם הנבחרת. דרושה "הצהרת זכויות" שתגדיר במפורש כי כל נכס וכל תאגיד הנשלטים בידי הממשל הם רכוש העם, ויחידיו - כל אזרח או כל משק בית - הם בעליו.

עם ישראל הוא ישות עתירת נכסים: אנרגיה, תקשורת, תחבורה, אמצעי לחימה ובעיקר מקרקעין. אך "העם" איננו "ציבור" באותו מובן הנובע מחוק החברות וחוקי ניירות הערך. אם תאגיד פרטי שהנפיק את מניותיו נעשה "ציבורי" והוא חייב נאמנות לציבור כולו ולכל אחד מיחידיו, תאגיד (או נכס) שממשלה נבחרת שולטת בו בשם "העם" - על אחת כמה וכמה.

את ביצועה של הרפורמה יש להטיל על "רשות" מיוחדת שתבוא במקום רשות החברות הממשלתיות ותיקרא "רשות המשק הציבורי". היא תהיה רשות עצמאית ובלתי תלויה בדומה לרשות ניירות הערך, הרשות להגבלים עסקיים ובנק ישראל.

"כל אדם זכאי להיות בעל קניין... לא יישלל מאדם קניינו בדרך שרירות".¹ אמנם, לא כל אדם יכול לממש את זכותו להיות בעל קניין, אבל הללו שרכשו אותו או קיבלוהו בירושה, מוגנים מכוחה של הכרזה עולמית זו. ומה דינם של אזרחי מדינה שממשלתם הנבחרת מחזיקה בקניינם? עומדת להם, כמובן, זכות ההשתתפות במאבק הפוליטי - להדיח שלטון שמבזבז את קניינם ולהעלות שלטון שמטפח אותו - אבל שום חוק ושום הסדר לא רושם כל אחד מהם כבעל קניין בנכסי העם והמדינה.

* מבכירי המשק ההסתדרותי, תפקידו האחרון מנכ"ל ויו"ר בנק הפועלים. ב-10 השנים האחרונות בעל טור כלכלי חברתי בעיתון הארץ.

1. סעיף 17 להכרזה העולמית על זכויות האדם, 10.12.1948.

לעניין הבעלות על נכסים ועסקים נוהגת לשון החוק² להבחין בין בעלות פרטית ובין בעלות ציבורית. תאגיד שמספר בעליו נמוך, נתונה בידי הבחירה להירשם כפרטי או כציבורי. תאגיד שרשם את מניותיו למסחר בבורסה, מאבד את זכותו "לפרטיות" ולשון החוק³ לא זו בלבד שהיא מסווגת אותו כ"ציבורי", אלא נוסף על כך מכתיבה לו, לבעליו ולמנהליו, דפוס התנהלות שמבטא את נאמנותם לציבור ולכל אחד מיחידיו.

בשונה מלשון החוק, "לשון העם" בישראל נוהגת לכלול במגזר הציבורי תאגידים הנתונים לשליטתם של מוסדות פוליטיים נבחרים – הממשלה, הרשויות המקומיות וההסתדרות הכללית. אמנם עסקינן במגזר ציבורי, אבל שלא כמו החברות שרשמו את מניותיהן למסחר בבורסה, אין בו מעמד לא לציבור וודאי שלא ליחידיו.

העם איננו ציבור. לא במקרה מוגדרות החברות הנתונות לבעלותו של העם, "חברות ממשלתיות" – כאילו העניק עם ישראל לממשלתו ייפוי כוח בלתי חוזר להחזיק בנכסיו ולנהלם. המחוקק אף טרח לציין,⁴ כי חברה ממשלתית אפשר שתתאגד כ"פרטית".

ראוי שנשאל את עצמנו מהו מקור ההשראה – ההיסטורי, התרבותי והמשפטי – שהביא את המחוקק לשרדג דווקא תאגיד פרטי, שמייסדיו מחזיקים בו מכוחה של זכות הקניין, ולהעלותו למעלת "ציבורי" משעה שפנה לשוק ההון וצירף אליו כשותפים עוד בעלי זכויות קניין פרטי; ובאותה עת לא טרח להקנות מעמד "ציבורי" לתאגידים שהוקמו ביוזמת ממשלה נבחרת והם מוחזקים בידיה בשם "העם".

במהלך ההיסטוריה, עד הופעתה של כלכלת שוק המופעלת בידי יזמים בעלי קניין פרטי, פעל השלטון גם כיום כלכלי כאשר הממסד הפוליטי והצבאי החזיק בבעלותו חלק ניכר מן המשק. בדיקת התשתית הערכית והנורמטיבית שהעניקה לגיטימציה לפעילותו הכלכלית של השלטון, היא עניין לחוקרי ההיסטוריה, הדת והתרבות. אך ראוי שניתן את הדעת לבירור השאלה מהו הבסיס המשפטי, המאפשר את קיומם ופעילותם של תאגידים בבעלות השלטון בתקופתנו אנו – לאחר השקתן של זכויות הקניין, ועיצובה של כלכלת השוק המודרנית.

אשר לנו, אנו מודעים לתרחיש הציוני-ישראלי בגינו עם ישראל הוא ישות עתירת נכסים. האתוס הקולקטיבי – גאולת העם והארץ – לאורו פעלו המוסדות המיישבים וממשלות ישראל הראשונות, מנהיר הן את מעורבותו של הממסד הפוליטי בהקמתם של מיזמים כלכליים, והן את ההתעלמות של המשק הממלכתי⁵ מזכויות הקניין של אזרחי ישראל (לכאורה, בעליו). "לא חשוב מה העם רוצה", מצטטים את בן גוריון, "יותר חשוב מה רצוי לו".

כלכלת השוק הקפיטליסטית לא היה אפשר שתיקלע למלכוד הזה שבין הציבור ליחידיו. "האתוס הפרוטסטנטי"⁶ העניק הכשר דתי לפעילות האוטונומית של

2. סעיף 1 לחוק החברות, תשנ"ט-1999, ס"ח 189.

3. חוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968, ס"ח 234.

4. חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, ס"ח 132.

5. הכוונה בעיקר למנהל מקרקעי ישראל ולחברות הממשלתיות.

6. Max Webber, *The Protestant Ethic and Spirit of Capitalism* (Charles Scribners Sons,

(1958).

היחידים – להרצותם, ליוזמתם, לשאיפתם לממש את עצמם "בעולם הזה" – והעלה למעמד הגמוני את רוח הקפיטליזם. אי-אפשר לומר, כפי שטוענת תורת הכלכלה "החופשית", שרק פעילותם האוטונומית של השותפים להליך הכלכלי – כל אחד לטובת עצמו – היא שמביאה להגדלת התועלת הכללית, ובאותה עת להתעלם ממעמדם ומזכויותיהם של יחידי הציבור. אין פלא שהמחוקק המערבי ראה בהשתתפותם של יזמים ומשקיעים רבים תופעה "ציבורית" המחייבת הגנה אישית על כל אחד מיחידי הציבור.

לעומת זאת לא נטעה אם נאמר שהתאגידים הממשלתיים בכל מדינות אירופה לא הכירו בזכויות הקניין של אזרחיהם. כאשר ממשלת בריטניה הפריטה את נכסיה לא נשמעו קולות מחאה מצדם של אזרחי בריטניה, כאילו הפקיעה מהם ממשלתם את נכסיהם הפרטיים. אמנם מרגרט תאצ'ר לא פנתה לאצולת ההון של עמה ש"תגאל" אותה מנכסיה הממלכתיים (כדרך שפנתה ממשלת ישראל לעשירי הפזורה היהודית), אלא הנפיקה אותם באמצעות הבורסה. בורסות מערביות ניוזונות בעיקר מקרנות ההון של מוסדות הפנסיה, קופות הגמל וביטוח החיים – קרי: קרנות חיסכון והשקעה עממיים. עקב כך ניתן היה לומר שהמוני העם הבריטי הם שקיבלו בעלות ושליטה בחברות הממשלתיות שהופרטו: כביכול לא פריווטיזציה הייתה שם – אלא סוציאליזציה.

מדוע לא קם המחוקק המערבי והעניק זכות קניין אזרחית? מדוע לא קם המחוקק הישראלי, שהכיר את האתוס הלאומי המזין את השליטה הממלכתית בנכסים ובעסקים, והעניק לאזרחי ישראל מעמד משפטי בנכסי העם ובעסקיו? זו שאלה מטרידה המחייבת מענה. הרי לכאורה עם ישראל הוא הבעלים במשק הממלכתי, אך כאשר מופרטת חברה ממשלתית, תקבולי ההפרטה מעשירים רק את קופת האוצר, וציבור אזרחי ישראל אינו זוכה לקבל לידיו ולו שקל אחד.

ועובדה – היו דברים מעולם. שר אוצר מן הליכוד, יורם ארידור, והיועצת הכלכלית לווועדת הכספים של הכנסת, סמדר אלחנני, שהצטרפה אליו, פנו אל המחוקק הישראלי והפנו את תשומת לבו לכך, שכאשר דיווידנד שמשלמת חברה ממשלתית מעשיר את קופת האוצר, הרי זה כאילו הוטל מס על אזרחי ישראל (בעליה "הלא רשומים" של אותה חברה) במס גולגולת.⁷ עשירים מופלגים ועניים מרודים משלמים סכום זהה. מס רגרסיבי ביותר. לו היו סכומי הדיווידנד ותקבולי ההפרטה מחולקים בין אזרחי ישראל שווה בשווה, היה "העם" זוכה ליהנות מנכסיו והצדק החלוקתי – כבשת הרש של הסוציאל-דמוקרטיה – היה יוצא נשכר.

כמובן, לו היה המחוקק הישראלי מעביר את סכומי הדיווידנד ותקבולי ההפרטה לידיו אזרחי ישראל, ניתן היה לראותם כ"הכנסה חייבת" ולהטיל מס על מקבליה, איש איש לפי הכנסתו. עשירים משלמים יותר ועניים מרודים – פטורים.

7. בתזכיר של ועדת הכספים בשם "הערות לעניין ההפרטה" (מס' 333 מיום 4.9.03) מציינת הגב' אלחנני כי "החברות הממשלתיות הן רכוש אזרחי המדינה; אם היו מחלקים, ללא תמורה, לכל אזרח את חלקו בחברה הממשלתית (והוא יכול היה למכור בבורסה לני"ע) הרי שבכך היה נעשה צדק כמעט מוחלט. מכירת המניות... והכללת ההכנסות בתקציב המדינה היא מיסוי רגרסיבי בצורת מס גולגולת".

ומעניין, משירשו כמה ממדינות מזרח אירופה, החסרות מסורת משפטית מערבית, את נכסיו של המשטר הכלכלי הבולשביקי, דווקא טרחו להעבירם לידי אזרחיהן. כל אזרח קיבל שטר אופציה שהקנה לו את הזכות לרכוש בשוק ההון את "חלקו" במניות החברות הממשלתיות. אם היה בעל הכנסה ראויה, מימש את האופציה. אם לא הייתה לו הכנסה, או אם לא גילה עניין בדבר, מכר את שטר האופציה בשוק. יושב-ראש הרשות לניירות ערך דאז, אריה מינטקביץ', הציע את המודל הזה בישראל – אך המחוקק הישראלי התעלם מהצעתו.⁸

השאלה המופנית לעוסקים בסוגיות המשפט היא מדוע לא העניק שום מחוקק דמוקרטי זכות קניין אזרחית. תהיה עוצמת תהליך ההפרטה, כלומר סילוקם של הממשלים מאחיותם בנכסים ומניהולם של עסקים, אשר תהיה – אין להניח שכל מוסדות הממשל במערב ייפכו ל"חסרי קניין", וודאי כך בישראל. אין לשער שמדינת ישראל תסתלק מכל שליטתה במקרקעי ישראל, במעט המים שעומדים לרשותה ובמקורות האנרגיה שלה. התשובה לשאלה מי הם בעליהם הרשומים של נכסי העם – רק ממשלת העם, או גם אזרחי המדינה – היא המחייבת מהלך חשיבה משפטי בעל משמעות יצירתית.

חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, הוא הראשון שראוי לעיון מחדש. חוק זה, שנחקק ביוזמתו של שר האוצר יהושע רבינוביץ, ביקש להפקיע את השליטה (השליטה בפועל, לא בהוראתה המשפטית) ביחידות המשק הממלכתי מידי מנהליו "הממונים", ולהעבירן לשליטתה של ממשלה נבחרת. שרי הממשלה קיבלו את כל אמצעי השליטה: הם ממנים את דירקטוריון החברה ואת נושאי המשרה בה; הם משמשים כנציגי הבעלים באסיפות הכלליות של החברה הממשלתית; להם חבה החברה את חובת הדיווח; והם – דבר שלא קיים בשום נוסח של "חוק החברות" – פוסקים את סכום הדיווידנד שהחברה הממשלתית תעביר לאוצר המדינה. לצדה של הממשלה, וכדי לסייע לה בפיקוח היום יומי על דרכי ההתנהלות של החברות הממשלתיות, הוקמה מכוח חוק זה "רשות החברות הממשלתיות". ואכן, אם מניחים שממשלה נבחרת מייצגת את "העם" שבחר בה, חקיקתו של חוק החברות הממשלתיות היווה אקט ממשי של הנהגת דמוקרטיה במשק הממלכתי.

מה שאין בו בחוק זה, ודווקא הדבר שמכתיב את דרכי ההתנהלות של פירמות "ציבוריות" שרשמו את מניותיהן למסחר בשוק ההון – הוא חובת הדיווח לציבור. חברה ממשלתית מעבירה את תוצאותיה העסקיות, לאחר שאלו אושרו על ידי הדירקטוריון, לצמד שרים ולבכירי רשות החברות הממשלתיות. לא לציבור. אם התוצאות "טובות",

8. אריה מינטקביץ', "יום עיון באוניברסיטת תל-אביב, 12.5.87", רבעון לבנקאות כו (תשמ"ז) 99, בעמ' 113-117. תפיסה זו אושרה על ידי גורמים ממשלתיים, לאחר שהתקבלו המלצות הוועדה בראשה ישב מנכ"ל משרד האוצר דאז, דוד ברודט, אך המהלכים של יישומה נקטעו עם חילופי השלטון ב-1996. היום, במאי 2004 (לפני פרסום גיליון זה) יוזם אוצר מדינת ישראל את החלת שיטת האופציות שהוצעה על ידי מינטקביץ' בהקצאת מניות בנק לאומי לאזרחי מדינת ישראל. על פי ידיעות אחרות, ייתכן שיש כוונה להרחיב את השיטה הזו לגבי כל החברות הממשלתיות.

יימצא מי ממנהליה, או איש יחסי הציבור שלה, שיעביר את התוצאות לידיעתה של התקשורת הכלכלית. אם, לרוע המזל, התוצאות "מביכות" – יימצא תחקירן חרוץ מן התקשורת, שיגיע אליהן ויעמידן לרשות הציבור.

מדוע לא חשבו השר ויועציו לכלול בחוק החברות הממשלתיות את חובת השקיפות והדיווח העולים מחוק ניירות הערך?⁹ ובכן, להצדקתו של רבינוביץ ראוי לומר שעצם ההגדרה של חברות פרטיות שפנו לשוק ההון, בכינוי – לכאורה אורוליאני – חברות "ציבוריות", לא עשה אז את הרושם הראוי.

הרי בחברה בורסאית "בעל המאה הוא בעל הדעה", ומניין השקלים הוא המכריע את הכף ולא מניין הקולות; ואילו חוק החברות הממשלתיות בא וקבע ש"בעל הדעה הוא בעל המאה" (ממשלה נבחרת ברוב קולות המצביעים היא השלטת במשק הממלכתי), ומכאן – די בהכפפתן של יחידות המשק הממלכתי לממשלתן הנבחרת, כדי לעשותן ל"ציבוריות".

אגב, בארצות-הברית – מדינה שלא "חטאה" בהחזקה ממלכתית במשק כמו אחיותיה באירופה, גם כאשר נאלצה לערב את הממסד הפוליטי שלה ביזמות משקית¹⁰ – לא טרחו ראשיה לייסד חברות ממשלתיות. הנשיא רוזוולט, שיצא למאבק במיתון ובמשבר והקים ביוזמה ממלכתית סכרים ותחנות כוח, אילץ את בתי המחוקקים לחוקק את חוק "רשות עמק טנסי", "רשות" ממלכתית, ולא "חברה" ממשלתית. רשות הפועלת על פי חוק, שראשיה מתמנים אמנם בידי "האדמיניסטרציה" (הכינוי ממעיט הערך של מוסדות השלטון האמריקניים), אבל משהתמנו – שוב אינם כפופים לה, אלא ללשון החוק ולרוחו.

כמו מיי? כמו הרשות לניירות ערך, רשות ההגבלים העסקיים והבנק המרכזי. כולן רשויות שהוקמו בידי המחוקק המערבי כדי להשית סדר באנרכיה הקפיטליסטית. שלושתן קיימות גם בישראל באותה מתכונת עצמאית. לא ניתן אלא להצר על כך שעם חקיקת "חוק החברות הממשלתיות", לא חשב איש לכונן את "רשות המשק הציבורי", באותה מתכונת שבה הוקמה רשות עמק טנסי.

אם יתפנה המחוקק הישראלי להנהיג שינוי בחוק החברות הממשלתיות, ניצבים לפניו שני מכשולים. האחד – שניתן לעבור אותו בקלות יחסית: לחייב את החברות הממשלתיות לקיים את כללי השקיפות והדיווח לציבור הנהוגים בחברות הבורסאיות. השני – סבוך יותר: הענקת זכויות קניין לאזרחי ישראל במשק הממלכתי שלה.

כללי החשבונאות כבר מחייבים את החברות הממשלתיות להפיק דיווח עסקי רבעוני ושנתי באותה מתכונת המחייבת חברות בורסאיות. העובדה שדוחות אלו אינם מתפרסמים בפומבי ונמסרים רק לשרים ולבכירי רשות החברות הממשלתיות, ניתנת לפתרון במאמץ חקיקה מינורי. בעצם, גם היום לכל אדם זכות עיון בדוחות אלו. קשה להאמין שפקידי הרשות ימנעו את הדבר ממי שחפץ בכך בטענה שאלה הם דוחות סודיים.

העניין השני: רפורמה תחיקתית שתעניק זכויות קניין לאזרחי ישראל בנכסים ובעסקים שהם, לכאורה, בעליו – הוא עניין סבוך הרבה יותר ומחייב יצירתיות משפטית.

9. מצוות הגילוי הנאות מחייבת אותי להבהיר כי נמנית עם "צוות החשיבה" שהכין את טיוטת החוק.

10. ה-New Deal (ארה"ב, 1933).

לא במקרה "נתקדשה" זכות הקניין הפרטי במהלך כינונה של הכלכלה המתועשת ככלכלת שוק. זו כלכלה שבנהרותיה זורמים סחורות, שירותים, מטבעות וניירות ערך, ובעת האחרונה – גם קניינים רוחניים. ההגנה על זכויות הקניין היא, אולי, הגורם החשוב ביותר להבטחת יכולת הזרימה של נהרות אלו. העובדה שכלכלת השוק מאפשרת גם את תנועתם של העובדים – ממקום אחד למקום אחר, ממעסיק אחד לאחר – מעניקה לכלכלה זו גם את אפיונה הדמוקרטי.

ואגב, אפיון זה הוא המבדיל בין הכלכלות הלאומיות לכלכלה המכונה גלובלית. בכלכלה הלאומית רשאי כל אדם לנוע במרחב הטריטוריאלי של כלכלה זו, לפתוח לעצמו עסק בכל מקום או לחפש לעצמו תעסוקה באשר ירצה. בכלכלה הגלובלית נעים בחופשיות רק הסחורות, השירותים, הכספים וניירות הערך. לעובדים במרחב הגלובלי אין אותה זכות תנועה, והסיבה: המשק הלאומי נבנה במדינת לאום. ואם זו דמוקרטית – דפוס הממשל שבה מבוססים על עיקרי הדמוקרטיה ומערכת המשפט שלה מגנה על זכויותיהם של אזרחיה ותושביה. במרחב הגלובלי אין אזרחים, אין חוק ואין מוסדות משפט ואכיפה.

ומכאן, משקים לאומיים, שלא כמו הכלכלה הגלובלית, מהווים "חממה" לטיפוחה של תרבות דמוקרטית. היוצא מן הכלל – מגזר ממלכתי במשק, שאיננו מעניק זכויות קניין לאזרחיו ולתושביו – פוגם באיכותה של תרבות זו. אין פלא שחסידי ההפרטה מכנים את המגזר הכלכלי הנשלט בידי הממשלה – "בולשביקי". העולה מכך הוא, שהענקת זכויות קניין אזרחיות בנכסים ובעסקים הנשלטים בידי הממשלה, היא קודם כל מהלך של דמוקרטיזציה במשק.

שנים רבות הושפעה התרבות המערב אירופית מן האידיאולוגיה הסוציאליסטית. על-פיה – ובעניין זה לא נבדלו חסידי הסוציאליזם הדמוקרטי מנאמניו של הסוציאליזם המהפכני – זכות הקניין הפרטי היא העומדת מאחורי אי-הצדק החברתי (ניצול אדם בידי אדם), והיא הסיבה לאנרכיה הקפיטליסטית (משברים כלכליים חוזרים ונשנים). ביטול זכות הקניין הפרטי, ובעיקר הלאמתם של הנכסים "המניבים" – מקרקעין, תעשייה, פיננסים, סחר ותחבורה – נתפסו אז כתנאי הכרחי לכינונו של צדק חברתי, וחילוץ של המשק מתנודות הצמיחה והשפל המכות בו ומאמללות את שותפיו.

היום, אחרי קריסתו של המשק הסובייטי, כאשר גם הסוציאלי-דמוקרטיה איננה מטיפה לביטולה של זכות הקניין הפרטי ומסתפקת בהשלטתו של "צדק חלוקתי", נותרנו עם משאלה צנועה: להבטיח את זכויות הקניין של האזרחים באותו מגזר משקי הנשלט ומנוהל בידי מוסדות הממשל הנבחרים. לא ביטול זכות הקניין – אלא הרחבתה. לא רפורמה סוציאליסטית, אלא רפורמה דמוקרטית.

דרושה "הצהרת זכויות" שתגדיר בפירוש כי כל נכס וכל תאגיד שבידי הממשל, הם רכוש העם, ויחידיו – כל אזרח או כל משק בית – הם בעליו. מה שניתן אולי לראותו כאירוניה היסטורית הוא, שהמשק הממלכתי יאמץ לעצמו את עיקרי הדמוקרטיה שעל פיהם פועל כבר שוק ההון – קרי: יקבל עליו להיות "ציבורי".

"רשות המשק הציבורי" המוצעת כאן תקבל עליה לייצג את אזרחי ישראל כבעלים בנכסי העם והמדינה. רשות עצמאית ובלתי תלויה, בדומה לרשות לניירות ערך, לממונה על ההגבלים העסקיים ולבנק ישראל. רשות זו תייצג את אזרחי ישראל באסיפות הכלליות

של החברות הממשלתיות ובמנהל מקרקעי ישראל. היא תוודא שקיפות ודיווח מלא לציבור. היא תעביר לאזרחי ישראל את חלקם בדיווידנדים ובתקבולי ההפרטה¹¹ והיא תהיה המופקדת מטעם המדינה על תהליכי ההפרטה. הקמתה של "רשות המשק הציבורי" והפעלתה אפשר שיעשו במגוון אפשרויות ארגוניות וחקיקתיות. העיקר - וזה המסר שנמסר כאן - שדמוקרטיה מתוקנת אי-אפשר שתשלים עם מצב שעל פיו אזרחי ישראל "כאילו" העניקו - ובלי שנשאלו על כך - ייפוי כוח בלתי חוזר להנהגתם הפוליטית לטפל בנכסי העם והממלכה. משימתם המשותפת של המחוקק והרשות המבצעת היא לעגן זכות קניין אזרחית: לנסח אותה ולהתקין את התקנות שיאפשרו את מימושה הלכה למעשה.

11. כמובן, לאחר ניכוי הסכומים שיועברו לאוצר ואשר יהוו "החזר ההשקעה" שהשקיע האוצר בחברה הממשלתית, אם הייתה השקעה כזאת.