

A D V A הַזְּרָאוֹת
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז «אדפה» - מלומות חול המסאווה והעדללה الللآلماعیة فی إسراییل

שלושה עשורים של הפרטה

יעל חסון

נובמבר 2006

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205
Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871, Fax. 03-5602205
e-mail: advainfo@bezeqint.net web site: <http://www.adva.org>

מרכז אדוה

הוועד המנהל

ד"ר יוסי דהאן, יו"ר
גב' גילברט פינקל (מ.א.), גזברית
פרופ' איסמעיל אבו-סעד
ד"ר ניצה ברקוביץ
פרופ' יוסי יונה
פרופ' אורן יפתחאל
פרופ' יוברט לו-יון
ד"ר ריקי סויה
ד"ר יצחק ספורטא
ד"ר דני פילק
ד"ר רחל קלוש
ד"ר אורי רם

ועדת הביקורת

עו"ד עובדיה גולסטני
עו"ד דורי ספיבק

צוות קבוע

מנהלת: גב' ברברה סבירסקי
מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי
רכזת מחקר: גב' אתי קונור-אטיאס
חוקרת ורכזת "נשים לתקציב הוגן": גב' יעל חסון
חוקרת: עו"ד נגה דגן-בוזגלו
מנהלת הדרכה: גב' יעל וורגן
רכזת פיתוח משאבים: גב' איימי טומצ'ין
כלכלנית: גב' טלי זיו
רכזת "נשים לתקציב הוגן": עו"ד עולא שתיוי

מרכז אדוה מודה לקרן החדשה לישראל על תמיכתה

תוכן העניינים

| | |
|----|-------------------------------------|
| 4 | מהי הפרטה |
| 4 | מבוא |
| 5 | צידוקים כלכלניים להפרטה |
| 9 | מהלכים של הפרטה בישראל |
| 11 | הפרטת חברות ממשלתיות: תמונת מצב |
| 20 | השלכותיה של ההפרטה על ציבור האזרחים |
| 22 | השלכות ההפרטה על העובדות והעובדים |
| 23 | סיכום |
| 24 | נספחים |
| 26 | מקורות |

את מהלכי ההפרטה של שני העשורים האחרונים, בישראל ובארצות אחרות, יש להבין על רקע תולדותיה של המהפכה התעשייתית. באנגליה, חלוצת המהפכה הזאת, התיעוש היה במידה רבה תוצאה של יוזמה פרטית, בתקופה שבה מנגנון המדינה היה מצומצם בהיקפו ומוגבל מבחינת היקף פעולותיו. כאשר התיעוש התפשט לשאר ארצות אירופה, בארצות שביקשו לצמצם את פערי העוצמה בין ובין אנגליה, היה זה במידה רבה כתוצאה של יוזמה מדינית. הממשלות הן אלה שהקימו את התשתיות החיוניות לחברה תעשייתית, כדוגמת תחבורה, מים, אנרגיה, וגם תעשיות צבאיות. לאחר מלחמת העולם הראשונה, השלטון המהפכני ברוסיה הלאים את התעשיות הפרטיות, כחלק מתפיסה רחבה, שראתה בשליטה ציבורית מרכיב חשוב של מדיניות המבוססת על עקרונות של צדק ושוויון חברתי. לאחר מלחמת העולם השנייה, גם מדינות במערב הנהיגו מדיניות של הלאמה, בעיקר של תעשיות ושירותי תשתית. בישראל, שהמנגנון המדינתי העצמאי הוקם בה רק ב-1948, המדינה – וההסתדרות לצידה – ביצעו מלכתחילה פעילויות כלכליות רבות, בתקופה שבה ההון הפרטי היה חלש.

כשלושים שנה לאחר גל ההלאמה שלאחר מלחמת העולם השנייה, הגיע גל ההפרטה. מהלך ההפרטה הוא בעיקרו תוצר של הכוח הרב שנצבר בידי התאגידים התעשייתיים והפיננסיים הפרטיים הגדולים בארצות המערב, ובעיקר בארצות הברית: הללו גדלו עד כדי כך שהם חרגו מגבולות מדינות המוצא שלהם והפכו לרב-לאומיים. תאגידים אלה ביקשו להשתלט על עוד ועוד פעילויות כלכליות ברחבי העולם, באותו אופן שבו צמיחתם בתוך ארצות המקור שלהם היתה מלווה בהשתלטות על תאגידים מתחרים. כיוון שבארצות רבות מילאה המדינה תפקיד מרכזי בפיתוח כלכלי, הרי שהשתלטות שכזאת הצריכה הפרטה של תאגידים ממשלתיים וצמצום של הפעילות הכלכלית של הממשלות.

במובן זה, מהלך ההפרטה שאנו עדים לו לאחרונה הוא חלק ממהלך רחב יותר, של דחיקתה לשוליים של המדיניות שהנחתה את מרבית ארצות העולם בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה, שהתבססה על מעורבות ממשלתית ענפה בניהול הפעילות הכלכלית והחברתית. הצידוק למדיניות החדשה של הפרטה ושל הגברת כוחם של התאגידים הרב-לאומיים לבש צורה של אידיאולוגיה המאדירה את רעיון השוק החופשי. אידיאולוגיה זו, שזכתה לכינוי "ניאו-ליברלית", דוגלת בהאדרת מעמדו של המגזר העסקי הפרטי, על חשבון מעמדה של המדינה (סברסקי, 2001).

הפרטה משמעה העברתם של נכסים מבעלות ציבורית לבעלות פרטית. הגדרה זו כוללת טווח רחב של אפשרויות ובהן: מכירה של חברות ומפעלים שבבעלות ממשלתית לגורמים פרטיים; הקטנת מעורבותה של הממשלה באמצעות הקטנת אחוזי השליטה שלה על נכסים; אספקת שירותים ציבוריים, במלואם או בחלקם, על ידי גורמים פרטיים והעברת עלויות של שירותים מהמדינה לצרכנים; הפעלת תשתיות ציבוריות על ידי גורמים פרטיים לתקופה מוגבלת או בלתי מוגבלת.

בישראל נקוטה מזה זמן מדיניות של הפרטה, על כל אופניה. מסמך זה יתמקד בהעברת מפעלי תעשייה וחברות תשתית בתחומים כדוגמת חשמל, מים ותקשורת לגורמים פרטיים.

מסמך זה לא יעסוק בהפרטת הבנקים. בנוסף, המסמך לא יעסוק בהפרטה של שירותים חברתיים. בכך אנו מקווים לדון במסמך נפרד.

נתחיל בהצגת עקרונות ההפרטה, מקורותיה האידיאולוגיים, צידוקיה ומאפייניה ההיסטוריים בישראל. לאחר מכן נבחן את תוצאות ההפרטה בפועל ואת השלכותיה על עובדי החברות המופרטות ועל ציבור האזרחים מקבלי השירותים.

חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 מגדיר הפרטה כ"פעולות שמטרתן להביא, בבת אחת או בהדרגה לאחד מאלה:

1. ביטול או הקטנה של חלק הממשלה בכוח ההצבעה באסיפות הכלליות של החברה או בזכותה למנות דירקטורים בחברה, או ביטול או הקטנה של מעורבות אחרת של הממשלה בחברה, והכל אם יש בהם כדי להביא להפיכת חברה ממשלתית לחברה מעורבת, או להביא להפיכת חברה לחברה שחוק זה אינו חל עליה או להביא לשינוי מהותי אחר ביחס הכוחות בין חברי החברה, או כדי להקנות לציבור או לחבר חדש בחברה 10% או יותר מכוח ההצבעה בחברה או זכות למנות דירקטור.
2. הקטנת חלקה של הממשלה בהון המניות של החברה בשיעור של 10% או יותר.
3. צמצום מהותי בפעילות החברה על ידי העברת נכסים לאחרים."

תהליכי ההפרטה מתבצעים על ידי רשות החברות הממשלתיות, שהוקמה מכוח חוק החברות הממשלתיות. תהליכי ההפרטה כוללים: קידום וביצוע הליכי ההפרטה, הכנת החברות למהלכים כאלה, ייעוץ לוועדת השרים לענייני ההפרטה בנוגע לדרכי והליכי ההפרטה, תיאום בין הגורמים השונים וניהול ביצוע הליכי ההפרטה הן בדרך של מכירות פרטיות והן בדרך של הצעות לציבור.

הפרטה בישראל

במדיניות של שוק חופשי ובהפרטה, אין פירושה כי יש ביניהם הסכמה על כל פרט ופרט במדיניות ההפרטה. להלן נמנה כמה מן הצידוקים הבולטים המועלים על ידי הכלכלנים.

תחרות

אחד הנימוקים הראשיים בזכות ההפרטה הוא, שהיא מקדמת את התחרות; התחרות, מצידה, נתפסת כמנגנון המקדם ומשביח את הפעילות הכלכלית, שכן היא דוחקת בפרטים ובארגונים לשפר את ביצועיהם, על מנת להשיג מקסימום רווח. בדרך זו היא תורמת לבנייתה של כלכלה "בריאה" ולצמיחה של המשק. התפיסה הרווחת בקרב כלכלנים היא, שתחרות ויזומה הן נחלתו הבלעדית של המגזר הפרטי. מנגד, מנגנונים ממשלתיים נתפסים כמסורבלים ובלתי יעילים (ביכלר וניצן 2001: 110).

אלא שהניסיון שהצטבר בארץ ובעולם מלמד, מצד אחד, כי הפרטת חברות לא בהכרח חושפת אותן לתחרות. הדבר נכון בעיקר במצב של מונופול טבעי: מחקרים מראים כי העברת חברה ממשלתית מונופוליסטית לידיים פרטיות אינה מובילה בהכרח ליצירת תחרות, ועקב כך אין בה כדי לתרום לקידום המשק או לשיפור השירות. הדבר נכון במיוחד בכל הנוגע לענפי תשתית כדוגמת חשמל ותקשורת, שבהם אין במקרים רבים תחרות אופטימלית ולפיכך אין טעם רב בהפרטתם בכל תנאי ובכל מחיר (שפיגל, 1996: 636; אקשטיין ואחרים, 1998: 46).

מצד שני, חשיפת חברות לתחרות עשויה להביא להתייעלותן גם ללא העברתן לידיים פרטיות. בישראל, דוגמה בולטת לכך היא חברת בזק, שכיום היא חברה פרטית. ב-1984 הפכה בזק ממחלקה במשרד ממשלתי לחברה ממשלתית. במקביל הונהגו רפורמות בענף התקשורת, שכתוצאה מהן נרשמה עלייה ניכרת בפריון, ביעילות ובביצועים. חלק מהשיפור נרשם עוד בעת היותה של בזק חברה ממשלתית וחלק אחר לאחר הפרטה חלקית שלה, שהותירה בידי הממשלה את השליטה בחברה. המקרה של בזק מלמד כי להגברת התחרות אין קשר הכרחי לדפוסי הבעלות על החברה. או במלותיהם של אקשטיין ושותפיו: "יצירת תחרות בין חברות ממשלתיות עשויה להביא להתייעלות רבה של המונופולים אף תחת בעלות ממשלתית" (אקשטיין ואחרים, 1998: 214, 215, 225).

יעילות

הגברת היעילות הכלכלית היא צידוק נוסף המועלה על ידי חסידי ההפרטה. היעילות מופיעה כיעד בהמלצות של הבנק העולמי ושל קרן המטבע הבינלאומית, והיא כלולה בתכניות ההפרטה של מדינות מתפתחות ומתועשות כאחד. בהקשר של מכירת חברות ממשלתיות, ההנחה היא כי הממשלה אינה יודעת לנהל עסקים כראוי וכי חברות ממשלתיות

בישראל, האידיאולוגיה הניאו-ליברלית החלה כנחלתו של הימין הפוליטי, שעלה לשלטון ב-1977, אך עם חלוף השנים היא הפכה גם לנחלתן של מפלגות מרכז ומרכז-שמאל. עם הזמן, הניאו-ליברליזם הלך והתבסס עד שהפך לעמדה הגמונית שאין לה חלופות ממשיות. הימין ראה בניאו-ליברליזם ובהפרטה אמצעי לבסס את עצמו בשלטון. ואילו מפלגות השמאל, שאיבדו את השלטון, ראו בהפרטה אמצעי להעברת פעילויות ממשלתיות, שעתה ניטלו מידיהם, אל זירת השוק, שבה הם יכלו לפעול תוך ניצול המשאבים הפרטיים שלהם. כך הפכה ההפרטה לאסטרטגיה לשימור שליטתו של המעמד הבינוני-גבוה, ממפלגות המרכז והשמאל, על עמדות חברתיות שעד אז היו שמורות להם במסגרת המנגנון הממשלתי (גוטוויין, 2003, בתוך פלג, 2005: 46).

מדיניות ההפרטה הפכה לחלק מרכזי במצען של המפלגות הגדולות, כמו גם לתכנית פעולה ממשית של הפקידות הבכירה במנגנון המדינה. ביטוי חד ובטוח לכך ניתן למצוא בדבריו של אורי יוגב, מי שהיה ממונה על התקציבים באוצר בין השנים 2002-2004:

"צריך לשנות את דרך החשיבה בכל התחומים. להפריט את החינוך, את הבריאות, את בתי הכלא, את המתנסים, את הטיפול הסוציאלי; בקיצור, כל מה שזז...רק בעלים פרטיים רוצים ויודעים איך לשפר את השירותים. המדינה לא רוצה ולא יודעת יצד לעשות את זה" (מצוטט אצל מורב, 2006).

צידוקים כלכלניים להפרטה

מהלך ההפרטה זכה לתמיכה של כלכלנים רבים. אולי הבולט שבהם הוא הכלכלן האמריקני מילטון פרידמן, המוכר כאידיאולוג הראשי של הניאו ליברליזם וכתומך העקבי ביותר של רעיון השוק החופשי. פרידמן טען כי השוק החופשי הוא צורת הארגון היחידה המכבדת את חירויות הפרט, מאחר וזוהי המערכת היחידה המתאמת את פעילויותיהם של מספר גדול של בני אדם מבלי לנקוט כפייה. לעומת זאת, כל התערבות מצד המדינה (פרט להתערבות בתחומים שהשוק אינו יכול להסדירם), מתבססת למעשה על פגיעה בחירויות הפרט (Friedman, 2002, [1962]).

בעקבות פרידמן ועמיתיו, כלכלנים ברחבי העולם החלו ליטול חלק פעיל בדיון הציבורי סביב סוגיית ההפרטה. בעשותם כן, הם עשו שימוש בדיסציפלינה שלהם כדי להעלות צידוקים למהלך ההפרטה.

צידוקים אלה, כיוון שהם מושמעים על ידי אנשי אקדמיה, הנתפסים הן כמומחים והן כבעלי עמדה נייטרלית ואובייקטיבית, הם בעלי משקל רב בקביעת המושגים שבאמצעותם מתנהל הדיון הציבורי במדיניות ההפרטה. יש לציין עם זאת, כי העובדה שמרבית הכלכלנים האקדמיים דוגלים

את השירות. פלג (2005: 22) מכנה את טיעון היעילות "שיח מעורר", שכן הוא מקדם הפרטות מהירות תוך כדי העלמה של שיקולים נוספים ובהם פגיעה בתנאי העסקה, הורדת שכר של העובדים המופרטים ופגיעה באיכות השירותים הניתנים לאזרחים.

בישראל, טיעון היעילות מושמע לפחות מאז אמצע שנות ה-1980 כשהוא נסמך במידה רבה על הסטריאוטיפ הנפוץ של פקידים ממשלתיים המכלים את זמנם בהעברת ניירות מצד אחד של השולחן לצדו השני תוך כדי לגימה מתמדת של כוסות תה. אולם רק מחקרים בודדים ערכו בחינה יסודית ושיטתית של מידת היעילות בחברות שהופרטו. בדיקה שנערכה בקרב ארבע חברות ממשלתיות שהופרטו בין השנים 1986-1989 העלתה, כי רק באחת מהן הביאה ההפרטה להתייעלות ולגידול ברווחיות (בן ישי, 1996: 388).

הפרטה כמקור הכנסה לאוצר וככלי לצמצום הנטל התקציבי

מכירת חברות ממשלתיות היא מקור הכנסה לאוצר המדינה, עובדה המשמשת תמריץ לזירוז תהליך ההפרטה. אולם, מרבית הכלכלנים המתמחים במדיניות ההפרטה מסכימים על כך שהפרטה אינה מהווה פתרון לבעיות תקציביות (אקשטיין ואחרים, 1998: 55-56). בישראל, מאז שנת 1990 מצביעים אנשי האוצר ופוליטיקאים על הפרטה כעל מקור חשוב למימון הגירעון התקציבי.

ניתוח נתוני רשות החברות הממשלתיות (נספח 1) מראה כי סך כל הכנסות המדינה מהפרטה בשנים 1991-2004 היה כ-9 מיליארד דולר. התקבולים הגבוהים ביותר נרשמו ב-1997 (2.4 מיליארד דולר) וב-1998 (1.7 מיליארד דולר). בשנים אלה נבעו ההכנסות בעיקר ממכירת השליטה בבנק הפועלים, בכימיקלים לישראל ובבנק המזרחי וכן ממכירת מניות של בזק, בנק לאומי ובנק דיסקונט (בנק ישראל, 1999: 135).

ככל הנראה, האוצר נוטה להפריז בהערכתו את ההכנסות הצפויות לממשלה ממכירת חברות. אקשטיין ואחרים (1998) בדקו את הכנסות המדינה מהפרטה בין השנים 1991-1995 והראו כי הן נמוכות באופן משמעותי מן ההכנסות המצופות. בשנים אלה (למעט שנת 1993), שבהן הייתה האצה בתהליך ההפרטה, לא עמדה רשות החברות הממשלתיות ביעדים הכמותיים של ההפרטה ושיעור התקבולים מהפרטת הבנקים והחברות הממשלתיות עמד על 60% בלבד מן התקבולים שתוכננו. הכישלון בלט במיוחד בשנת 1994, שבה הגיעו תקבולי ההפרטה רק ל-15% מהיעד שתוכנן בתקציב.

יעילות פחות מחברות פרטיות. חסידי ההפרטה טוענים כי חברה פרטית היא בהכרח יעילה יותר מאחר ובעליה מעונינים במקסימום רווח; לפיכך, העברתן של חברות ממשלתיות לידיים פרטיות תגדיל את יעילותן ואת יעילות המערכת הכלכלית כולה (אקשטיין ואחרים, 1998: 35; פלג, 2005: 22).

טיעון היעילות טומן בחובו מספר היבטים. ראשית, את ההנחה שהמגזר הציבורי הוא בלתי יעיל מיסודו מאחר והוא פועל לא רק על פי שיקולים כלכליים אלא גם על פי שיקולים פוליטיים וחברתיים - שיקולים החורגים מכללי הביקוש וההיצע בשוק החופשי (בן ישראל, 2002, בתוך פלג, 2005: 23). שנית, הוא טומן בחובו את ההנחה, שפריון העובדים עולה ככל שהתגמול טוב יותר, וכי המגזר הממשלתי, שלא כמו המגזר העסקי, מתקשה לאמץ מדיניות של תגמול דיפרנציאלי לעובדים. שלישית, הוא טומן בחובו את ההנחה, שהפרטה תביא להקטנתם של מנגנונים בירוקרטיים גדולים ולא יעילים (פלג, 2006: 23).

מחקרים שבחנו את יעילותן של חברות שהופרטו בעולם, העלו תמונה שאינה מאששת, בהכרח, את ההנחות האלה. קונדור (1991, בתוך אקשטיין ואחרים, 1998: 39), סקר 66 מחקרים שהישוו את מידת היעילות של חברות ממשלתיות עם זו של חברות פרטיות הפועלות באותו ענף. התוצאות מלמדות כי ב-47% מהמקרים היו החברות הפרטיות יעילות יותר, ב-23% מהמקרים היו החברות הממשלתיות יעילות יותר וב-30% מהמקרים הנותרים לא נמצא הבדל של ממש. מכאן, שיתרונה של הבעלות הפרטית אינו חד משמעי; כפי הנראה, הוא בולט במצבים של שוק תחרותי יותר מאשר במצב של שירות או מוצר המתאפיין במונופול טבעי. כך לדוגמה, מחקרים המשווים את יעילות הייצור בחברות חשמל בארצות שונות מראים שאין הבדלים משמעותיים בין חברות שבבעלות פרטית ובין אלה שבבעלות ציבורית (Fare et al, 1985; Atkinson and Halverson, 1986, בתוך שפיגל, 1996: 627).

ראיות נוספות לבעייתיות הטיעון בדבר יעילות הגבוהה של חברות פרטיות מובאות אצל ז'לוני (2002). ז'לוני מציין מחקרים שמצאו, כי ההשקעות במחקר ופיתוח גבוהות יותר בחברות ממשלתיות מאשר בחברות פרטיות; זאת, דווקא משום שהממשלה לא תמיד שמה רווחים לטווח קצר בראש סדר העדיפויות שלה. ג'נקינסון ומאייר (Jenkinson and Mayer, 1996) מצוטטים באקשטיין ואחרים, (1998: 214) מציינים כי בתום שני עשורים של הפרטה בבריטניה, אין ראיות ברורות לכך שההפרטה תורמת להתייעלות. לדידם, מבנה השוק ולא אופי הבעלות הוא הגורם המרכזי להתייעלות; ובמילים אחרות, כאשר בוצעה הפרטה בשוק שהמבנה שלו נותר מונופוליסטי, לא הושגה התייעלות.

בעיה אחרת עם טיעון היעילות היא, שהוא מתייחס לתועלת של היצרן ולא לתועלת של הציבור - הן הצרכנים המקבלים שירות והן העובדים המספקים

גם אם הכנסות מהפרטה אינן עונות על הציפיות, ניתן לטעון כי לפחות יש בהן כדי להביא לחסכון בהוצאות הממשלה (אקשטיין ואחרים, 1998: 55-56). אלא שתאגידים ממשלתיים אינם מהווים רק יעד להוצאות; אין לשכוח שהם מהווים גם מקור להכנסות בצורה של תמלוגים ודיבידנדים, שלאחר ההפרטה עוברים לכיסיהם של משקיעים פרטיים (אלכסנדר, 1997: 18).

השוואה של הכנסות הממשלה מהפרטה עם הכנסותיה מדיבידנדים ותמלוגים בין השנים 2000-2005, מראה כי בשנים אלה הרוויחה המדינה קרוב ל-5 מיליארד ₪ מתמלוגים ודיבידנדים מחברות שהיא המחזיקה במניותיהן.

יתרה מכך, עד שנת 2003 עלו רווחי המדינה מדיבידנדים ותמלוגים על רווחיה ממכירת חברות. אולם ברור שהדיבידנדים שמניבות חברות שהוחלט להפריטן - כגון חברת החשמל ובתי הזיקוק - ילכו וירדו ככל שתצמצם המדינה את אחזקותיה בהן.

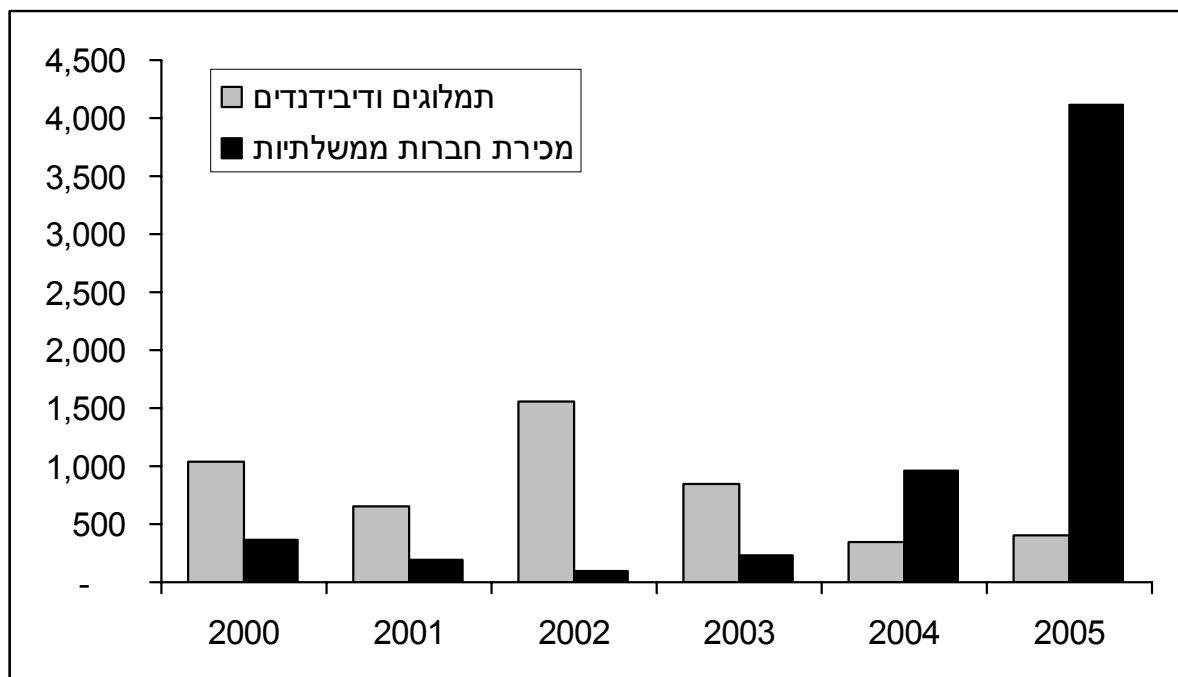
השוואה בין ההכנסות המצופות ממכירת חברות ממשלתיות ובין ההכנסות בפועל, בין השנים 2000-2005 מראה, למשל, כי בשנת 2004 עמדה ההערכה המקורית על 4.558 מיליארד ₪ בעוד שההכנסה בפועל עמדה על 963 מיליוני ₪, כחמישית מהסכום המתוכנן. רק פעם אחת, ב-2005, היו ההכנסות בפועל מעט גבוהות מאלה המתוכננות, וזאת הודות למכירת גרעין השליטה ב"בזק", שהושלמה במאי 2005.

הכנסות המדינה ממכירת חברות ממשלתיות (ללא בנקים), 2005-2000¹
במיליוני ₪, במחירי 2005

| שנה | הערכה מקורית | סה"כ ביצוע (מיליוני ₪) | אחוז ביצוע |
|------|--------------|------------------------|------------|
| 2000 | 3,798 | 370 | 9.8% |
| 2001 | 3,220 | 184 | 5.7% |
| 2002 | 1,524 | 100 | 6.6% |
| 2003 | 1,513 | 224 | 14.8% |
| 2004 | 4,558 | 963 | 21.1% |
| 2005 | 4,000 | 4,117 | 102.9% |

מקור: משרד האוצר, דוחות החשב הכללי, שנים שונות.

תמלוגים ודיבידנדים מחברות ממשלתיות (ללא בנקים), 2005-2000



מקור: משרד האוצר, דוחות החשב הכללי, שנים שונות.

¹ ברצוני להודות לאיתי שורץ על הכנת הלוחות.

תמלוגים ודיבידנדים מחברות ממשלתיות (ללא בנקים), 2005-2000
במיליוני ₪, במחירי 2005

| סה"כ | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | 2000 | |
|--|------|------|------|-------|------|------|---------------------------|
| 3,554 | 240 | 326 | 696 | 1,322 | 491 | 480 | תמלוגים מחברות ממשלתיות |
| 1,323 | 173 | 25 | 156 | 246 | 165 | 559 | דיבידנדים מחברות ממשלתיות |
| תמלוגים ודיבידנדים - חברות נבחרות | | | | | | | |
| בזק | | | | | | | |
| 1,071 | 140 | 155 | 187 | 189 | 208 | 191 | תמלוגים |
| 295 | - | - | 110 | - | - | 185 | דיבידנדים |
| חברת החשמל | | | | | | | |
| | - | - | - | - | - | - | תמלוגים |
| 307 | 106 | - | - | - | 81 | 120 | דיבידנדים |
| בתי הזיקוק | | | | | | | |
| | - | - | - | - | - | - | תמלוגים |
| 377 | 24 | 24 | 24 | 151 | 22 | 133 | דיבידנדים |
| רשות שדות התעופה | | | | | | | |
| 83 | 15 | - | 6 | 16 | 31 | 16 | תמלוגים |
| | - | - | - | - | - | - | דיבידנדים |
| רשות הנמלים | | | | | | | |
| 1,869 | 57 | 114 | 441 | 853 | 190 | 214 | תמלוגים |
| | - | - | - | - | - | - | דיבידנדים |
| רשות הדואר | | | | | | | |
| 530 | 27 | 57 | 62 | 264 | 61 | 59 | תמלוגים |
| | - | - | - | - | - | - | דיבידנדים |

מקור: משרד האוצר, דוחות החשב הכללי, שנים שונות.

חיזוק לממצאים אלה ניתן למצוא בעובדה שבשנת 2005 דיווחו 73% מהחברות הממשלתיות והמעורבות (24 מתוך 33 חברות) על רווחים (רשות החברות הממשלתיות, 2006: 30). יתרה מכך, בשנת 2005, 3 מתוך 10 החברות התעשייתיות החזקות במשק היו חברות ממשלתיות הנתונות בהליכי הפרטה. מדובר בנתוני חברת דן אנד בראדסטריט, המדרגת מדי שנה את החברות החזקות במשק על פי מדד העוצמה, הלוקח בחשבון שווי שוק, רווח נקי, הון עצמי והכנסות מפעילות. על פי מדד זה, בתי הזיקוק, חברת החשמל והתעשייה האווירית נמנו עם עשר החברות החזקות במשק. כך, למשל, הרווח הנקי של בתי הזיקוק (בז"ן) עמד על כ-180 מיליון דולר, ההון העצמי על 657.4 מיליון דולר והיקף המכירות לעובד על 2.084 מיליון דולר – גבוה לאין שיעור בהשוואה לחברות אחרות (www.dundb.co.il). את שנת 2004 סיימה בז"ן עם רווחי עתק של 773 מיליון ₪. על רקע נתונים אלה, צפוי היה כי הממשלה תבקש להמשיך ולהחזיק בחברה, אך לא כך: יו"ר דירקטוריון החברה, אוהד מראני, מצא לנכון לציין כי תוצאות אלה מוכיחות כי החברה איתנה ובשלה להפרטה וכי יש לעשות ככל האפשר כדי להאיץ את תהליך ההפרטה (כהן, 2005.3.23).

צד אחר של אותו מטבע הוא, התפיסה לפיה מוטב לה למדינה להיפטר מחברות מפסידות הנמצאות ברשותה כדי להקטין את הנטל התקציבי של אחזקתן. הניסיון מראה, כי אי אפשר ליצור חסכון בטווח הרחוק ללא הגדלת ההוצאה בטווח הקרוב: כיוון שקשה למצוא קונה לחברה כושלת, ממשלות המעונינות למכור חברות כושלות משקיעות כספים רבים בהבראה פיננסית שלהן, טרם מכירתן לגורמים פרטיים (אקשטיין ואחרים, 1998: 55-56).

עוד מסתבר, שהשיקול הכלכלי גרידא איננו בהכרח הגורם המרכזי העומד מאחורי הפרטתן של חברות ממשלתיות. מחקר שבדק את הפרטתן של 194 חברות ממשלתיות ישראליות בין השנים 1962-1987 העלה, כי בהחלטות ההפרטה, שיקולים פוליטיים היו בעלי משקל גדול מזה של שיקולים כלכליים (כ"ץ, 1997: 183). במילים אחרות, ההחלטה להפריט אינה נובעת בהכרח ממשבר כלכלי בחברה זו או אחרת. דווקא במצב של צמיחה ויצרנות מגלים גורמים פרטיים עניין רב יותר ברכישת חברות ממשלתיות: החוקרים מצאו כי דווקא חברות רווחיות הן אלה שהופרטו במספר גבוה יותר (שם: 186).

לקנות בנק גדול בהקפה - ולא לשלם פרוטה לוי מורב, ארץ אחרת, 2002

השיטה היא פשוטה. ניגשים למכרז, שגורמים ציבוריים או כלכליים אחרים לא יכולים לגשת אליו. רוכשים רק את גרעין השליטה, כלומר 26% מהון המניות. בפועל לא משלמים שקל אחד עבור הגרעין אלא מקבלים מימון מאחד הבנקים האחרים. את ההלוואה שה"משקיעים" קיבלו מהבנק הם מחזירים בכמה דרכים. קודם כל הם מרוקנים את קופת המזומנים בחברה שרכשו. אחר כך מבצעים הנפקה של מניות חדשות לציבור, ומעבירים חלק מהכסף שגייסו לבנק שנתן להם את האשראי. בשלב הבא הם דואגים אחרי שמינו את אנשי שלומם לדירקטוריון של החברה ש"רכשו", לחלק לעצמם דיבידנד שמן מהרווחים של החברה.

התוצאה הסופית: קבוצה קטנה של בעלי הון קיבלה במתנה מעם ישראל רכוש השווה, במקרה של בנק הפועלים, מיליארדים. השלב האחרון, אחרי שיסיימו לפשוט את עור הדוב, יהיה למכור את אחזקותיהם בבנק לכל המרבה במחיר, או בבורסה.

במקרה של בנק הפועלים, את המימון לקבוצת דנקנר נתן בנק לאומי ואת המימון לקבוצת אריסון נתן קונסורציום (איחוד) של כמה בנקים קטנים, בראשות הבנק הבינלאומי הראשון. בנק הפועלים נרכש פורמלית בשלהי 1997. הפעולה הראשונה של הבעלים החדשים היתה החלטה על חלוקת דיבידנד-ביניים בגין הרווחים של אותה שנה. במילים אחרות, לא המוכר, במקרה זה מדינת ישראל (כלומר, אזרחי ותושבי ישראל) הוא שנהנה מהרווחים העצומים של הבנק באותה השנה, אלא הבעלים החדשים.

כדי להבין באילו סכומים מדובר, נזכיר כי הרווח הנקי של בנק הפועלים, שנבע כמעט כולו מריבית דרקונית ועמלות מופרזות שהוא גובה ממשקי הבית ומהעסקים הקטנים, בהסכמתו של בנק ישראל, הגיע בשנת 2000 לשיעור שיא של כ-1.6 מיליארד שקל. 15% רווח נקי על ההון העצמי של הבנק. באותה שנה בעלי השליטה חילקו לעצמם 800 מיליון שקל דיבידנד, ולמעשה קיזזו את החוב שלהם לבנקים בגין רכישת בנק הפועלים למינימום.

מהלכים של הפרטה בישראל

השינויים שביצעה ממשלת הליכוד בתחום ההפרטה לא נחשבים למרחיקי לכת (שם: 163-164).

בשנת 1984 הוקמה ממשלת אחדות לאומית שהתבססה על מפלגות הליכוד והעבודה. ממשלה זו היא שהנהיגה שנה לאחר מכן את תכנית החירום לייצוב המשק, הנחשבת בעיני רבים לתכנית שמיסדה את המדיניות הניאו-ליברלית בישראל: ליברליזציה של שוקי ההון, צמצום המעורבות הממשלתית בכלכלה וקידום מדיניות של שוק חופשי. במסגרת אותה תכנית הכריזה הממשלה על האצה בתהליך ההפרטה; בהתאם לכך, הצעת התקציב לשנת 1986 קבעה כי תוגבר הפעילות הנדרשת להפרטת חברות ממשלתיות.

אולם גם החלטות אלה לא הביאו לשינוי של ממש: בשנת 1985 לא נמכרה אף חברה ממשלתית, ובשנים 1986-1987 נמכרו מעט ממניותיהן של שלוש חברות, בסכום כולל של 39 מיליון דולר. בשנת 1988, פדיון הממשלה ממכירת חברות עבר לראשונה את סף ה-100 מיליון דולר לשנה (Murphy, 1994: 71; אקשטיין ואחרים, 1998). באותה שנה, החברה האמריקנית "פירסט בוסטון" בחנה 25 מן החברות הממשלתיות והמליצה לממשלה להפריט באופן מיידי את כימיקלים לישראל, בתי הזיקוק ואלתא ובטווח זמן ארוך יותר, של שנתיים, להפריט חברות גדולות נוספות ובהן בזק, חברת החשמל, צים ושקם (כ"ץ, 1991: 139).

עם עלייתו לשלטון ב-1977 הכריז הליכוד על מדיניות של ליברליזציה בכל תחומי הכלכלה, לרבות צמצום מעורבות הממשלה במשק באמצעות מכירתן של חברות ממשלתיות. במרץ 1978 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה על מכירה של 48 חברות ממשלתיות. אלא שכעבור שנתיים נקבע לגבי חלק מהחברות, כי העיתוי אינו מתאים למכירה, ולגבי האחרות הובעה התנגדות מצד השרים הממונים (אקשטיין ואחרים, 1998: 159).

על פי נתונים של רשות החברות הממשלתיות, בין השנים 1977-1981 נמכרו מניותיהן של 16 חברות ממשלתיות, חברות-בת ממשלתיות וחברות מעורבות בסכום כולל של כ-42 מיליון דולר (רשות החברות הממשלתיות, 1981/1982, בתוך אקשטיין ואחרים, 1998: 162). בתקופה שבין מרץ 1981 וסוף 1984 נמכרו מניות הממשלה בחמש חברות נוספות, בסכום כולל של 10 מיליון דולר (אקשטיין ואחרים, 1998: 162). ההיקף הכולל של הכנסות הממשלה מהפרטה בין השנים 1977-1985 עמד על 53 מיליון דולר. החברות שנמכרו היו קטנות ולפעילותן לא היה משקל של ממש במשק. יתרה מכך: בעוד אלה נמכרות, הקימה הממשלה 10 חברות חדשות. כך, חרף הצהרותיה בדבר ליברליזציה ומדיניות של שוק חופשי,

בשנים 1986-1990 הגיעו התקבולים ממכירת חברות ממשלתיות לסך של 420 מיליון דולר. בתקופה זו לא הופרטה אף אחת מהחברות הגדולות שעל מכירתן המליצה חברת "פירסט בוסטון", חברות שבאמצעותן מימשה הממשלה את עיקר השפעתה על הפעילות במשק.

בתחילת שנות התשעים, עם הגעתו של גל העלייה הגדול מברית המועצות לשעבר, נוצר צורך ביצירת מאות אלפי מקומות עבודה חדשים. בנק ישראל, בתפקידו כיועץ כלכלי לממשלה, המליץ להמשיך בתהליך ההפרטה, בהניחו כי הסקטור הציבורי לא יוכל לספק את הביקוש לתעסוקה. דחיפה נוספת בכיוון של הפרטה ניתנה על ידי קרן המטבע העולמית. ב-1990 לחצה קרן המטבע העולמית על ישראל להנהיג ליברליזציה בשוקי ההון והעבודה ולהאיץ את תהליך ההפרטה, על מנת לאפשר תעסוקה לעובדים תוך הימנעות מסבסוד ממשלתי ארוך-טווח. לחצים אלה הוליכו להפרטה של 9 חברות ממשלתיות עד סוף 1991 (Murphy, 1994: 74-75; אקשטיין ואחרים, 1998).

מדיניות ההפרטה הואצה עוד לקראת אמצע שנות התשעים, בתקופת ממשלת רבין, עת שהיא עוגנה בתיקון לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שהוסף בשנת 1993. התיקון נועד להקל את ביצוע מדיניות ההפרטה וקבע את הקמתה של ועדת השרים לענייני הפרטה ובראשה ראש הממשלה (מבקר המדינה, 2002: 328-329).

באותה שנה קבעה ועדת השרים לענייני הפרטה מספר יעדים (אקשטיין ואחרים, 1998: 214):

1. יציאת הממשלה ממעורבות בסקטור העסקי, פתיחתו והרחבת מרכיבי התחרות בו;
2. שכלול וייעול פעילותם של מונופולים בתחום החברות הממשלתיות;
3. משיכת השקעות זרות ושילוב המשק הישראלי בפעילות כלכלית עסקית בינלאומית;
4. קבלת תמורה נאותה עבור החברות שיימכרו;
5. הגמשת שוק העבודה מצד אחד ושילוב עובדי החברות בבעלותן, מצד שני;
6. פיתוח והרחבה של שוק ההון.

היעדים שהממשלה הציבה עולים בקנה אחד עם הצידיקים שבהם עושים שימוש כלכלנים בארץ ובעולם, המצדדים בהפרטה. יחד עם זאת בולטת בהיעדרה מרשימת היעדים טובתם של האזרחים, הלא הם צרכני המוצרים והשירותים של החברות המופרטות. בנוסף נראה כי טובתם של עובדי החברות המופרטות ושמירה על זכויותיהם נעדרות אף הן מהיעדים המוצהרים.

"אבן הבוחן תהיה האם המעבר למגזר הפרטי יביא להתייעלות ויעשה טוב לאינטרס הציבורי באופן כללי" (יורם טורבוביץ ראש לשכת ראש הממשלה, לשעבר הממונה על ההגבלים העסקיים מצוטט בתוך ליון, 2006.9.12).

כפי שצויין לעיל, האינטרס הציבורי אינו מהווה יעד ברשימת היעדים המוצהרת של הוועדה לענייני הפרטה. יתרה מכך, המדינה טרם הגדירה אילו סמכויות שלטוניות היא מותירה באחריותה ואף אין הגבלות תחיקתיות משמעותיות כנגד הפרטה; החקיקה הקיימת אינה מתייחסת לשאלה, מהם התחומים שבהם המדינה חייבת לעסוק באופן ישיר ומהם התחומים שאותם רשאית המדינה למסור לידי גורמים פרטיים. בנוסף, אין הגדרה ברורה של מוצרים או שירותים שאותם זכאים אזרחים בישראל לקבל. התוצאה היא התפרקות של המדינה מאחריותה כלפי אזרחיה והתרחבות מעורבותם של גורמים פרטיים במגוון גדול של שירותים, ובהם החינוך (למשל, גביית כסף מהורים לשם מימון "חינוך אפור") והבריאות (למשל, בתי חולים פרטיים וביטוחים משלימים שקופות החולים מוכרות לצרכנים) (ברק-ארז, 2001).

כתוצאה מכל המהלכים הללו, התקופה שבין השנים 1991-1995, שבמרביתן עמדה דווקא מפלגת העבודה בראש השלטון - נחשבת ל"תקופת הזוהר" של ההפרטה בישראל. במהלך חמש שנים אלה נמכרו 15 חברות ממשלתיות, במלואן או בחלקן, ובהן שלוש מבין עשר החברות הגדולות: שק"ם, בזק וכימיקלים לישראל. התקבולים ממכירת החברות הללו הגיעו לסך של כ-1.5 מיליארד דולר (אקשטיין ואחרים, 1998: 169).

בסך הכל, בשלושת העשורים שבין 1970 ל-2000 נמכרו מניותיהן של 49 חברות ממשלתיות בתמורה כוללת של 3.34 מיליארד דולר.

עם כל זאת, בסוף שנת 1999 היו עדיין בישראל 106 חברות ממשלתיות ומעורבות, 91 מהן חברות פעילות ומתוכן 35 חברות עסקיות. מדובר בחברות שהכנסותיהן באותה שנה עמדו על 55 מיליארד ₪ והרווח הנקי שלהן על 744 מיליון ₪. חלקה של הממשלה ברווח הנקי עמד על 613 מיליון ₪ (מבקר המדינה, 2002: 328).

בתחילת העשור הנוכחי, עם מינויו של בנימין נתניהו לשר האוצר בממשלת אריאל שרון, דומה היה כי מדיניות ההפרטה תקבל עידוד נוסף, עקב תמיכתו המוצהרת של נתניהו במדיניות כלכלית נאו-ליברלית. ב-2003 אימץ נתניהו תכנית כלכלית, שהתבססה במידה רבה על ערבויות של ממשלת ארצות הברית: 9 מיליארד דולר לשלוש שנים. בתמורה לקבלת הערבויות, נטלה על עצמה ממשלת ישראל מספר התחייבויות: לצד הורדת שכר במגזר הציבורי, הפרטת קופות הפנסיה והפחתת קצבאות הילדים, התחייבה הממשלה להפריט עד תום 2004 שתיים מתוך ארבע החברות הבאות: אל-על, בזק, בנק לאומי ובתי הזיקוק (סבירסקי, 2005: 130-131).

הפרטת חברות ממשלתיות: תמונת מצב

לישראל סך של 930 מיליון דולר בעבור נכסי כי"ל; זאת, בשעה ששוויים הוערך בכ-2 מיליארד דולר.

ב-1998 נמכרו 30.74% ממניות הממשלה לעובדים ולעובדים לשעבר של כי"ל. ב-1999 קנתה קבוצת האחים עופר מידי אייזנברג את השליטה בחברה לישראל במחיר זול של 330 מיליון דולר בלבד. כיום נותרו בידי המדינה 0.11% בלבד ממניותיה של כי"ל (אלכסנדר, 1997: 7; ביכלר וניצן, 2001: 421; ICL-Israel Chemicals, 2005; רשות החברות הממשלתיות, 2005).

להפרטת חברת כי"ל היו השלכות על העסקתם של עובדי הקבלן בחברה. החברה מעסיקה בישראל מעל 9,000 עובדים, ברובם תושבי הנגב, שם נמצאים משאבי הטבע - ברום, מגנזיום, אשלג ומלח מים המלח. בבעלותה של כי"ל מספר חברות-בת: קבוצת ברום, פריקלאס ים המלח, דשנים וחומרים כימיים ומפעלי ים המלח. ב-2004 עלה שמה של כי"ל לכותרות, על רקע מאבקם של עובדים רבים המועסקים באמצעות עשרות קבלנים במפעלי ים המלח. תנאי העבודה של עובדי הקבלן נחשפו בסרטה של טלי שמש, "זהב לבן עבודה שחורה": עובדים אלה הופלו לרעה בכל הנוגע לתנאי העבודה, שכר ותנאים אחרים ובהם פיצויי פיטורין והסעות למפעל. בעקבות הסרט שכרה החברה לישראל את חברת הייעוץ GCS הבינלאומית, לבחינת יחסי העבודה במפעלי כי"ל.

המלצותיה של חברת GCS, בדו"ח שחיברו מטעמה חבר הכנסת לשעבר אלי גולדשמיט והכלכלן אסף רזין, כללו את הצעדים הבאים: לעובדי הקבלן יוענק שכר הגבוה משכר המינימום בשיעור של 5% לפחות; תשלום עבור שעות נוספות יינתן בהתאם להסכמים הקיבוציים; קבלנים יחויבו לאמץ מסגרת העסקה של הסכם קיבוצי שיכלול הפרשות לפנסיה ולקופת פיצויים, ותשלום דמי הבראה לעובדים.

חברת כי"ל אימצה את עקרי ההמלצות, אולם כבר בסוף שנת 2005 החל מאבק נוסף במפעלי ים המלח על רקע כוונתה של ההנהלה להוציא לפרישה את כל עובדי דור א' ולבטל את ההסכם הקיבוצי עם דור ב' (אדרי, 2004; תנועת מאבק סוציאליסטי www.maavak.org.il).

בשנת 1994 נותרו עשר חברות ממשלתיות בעלות נפח פעילות והעסקה משמעותי; עשר חברות אלה העסיקו כ-87% מכלל העובדים בחברות הממשלתיות והמכירות שלהן היוו למעלה מ-90% מכלל המכירות של החברות הממשלתיות באותה עת (זילברפרב, 1999: 12). המדובר בחברת חשמל, מקורות, בזק, אל על, צים, כימיקלים לישראל, בתי הזיקוק, התעשייה האווירית, שק"ם והתעשייה הצבאית. חלק מהחברות הללו כבר הופרט, ולגבי היתר התקבלו החלטות בדבר מכירתן למשקיעים פרטיים או באשר לרפורמות לקראת הפרטתן בעתיד.

אמנם, רשות החברות הממשלתיות מדווחת על 94 חברות ממשלתיות הפועלות כיום בתחומי הביטחון, הבנייה, האנרגיה, השירותים, התקשורת, התחבורה, החקלאות, התיירות התעשייה והמסחר והחינוך. אלא שהנתון הגבוה כולל 55 חברות שאינן עסקיות ולפיכך אינן רלוונטיות לתהליך ההפרטה; מספר המועסקים בחברות אלה עומד על כ-10% בלבד מכלל המועסקים בחברות ממשלתיות (רשות החברות הממשלתיות, 2006).

חברות ממשלתיות שהופרטו

כימיקלים לישראל (כי"ל)

טרם הפרטתה היתה כימיקלים לישראל (להלן כי"ל) חברה ממשלתית גדולה, משגגת ורווחית מאוד. עד תחילת 1995 הזרימה החברה לתקציב הממשלה רווחים בסדר גודל של כ-120 מיליון ₪ מדי שנה (אלכסנדר, 1997: 6).

הליך ההפרטה של כי"ל החל בפברואר 1992, עם מכירת 20% ממניותיה בשוק ההון בישראל. 4.9% נוספים נמכרו בפברואר 1995 ל"חברה לישראל", שנשלטה אז על ידי משפחת אייזנברג. שאול אייזנברג, שהחזיק בפחות מרבע מכלל מניות החברה, קיבל מממשלת ישראל את מלוא סמכויות הניהול של כי"ל. בפברואר 1997 רכשה קבוצת אייזנברג נתח נוסף ממניות הממשלה בחברה. בסך הכל שילמה החברה

הפרטת החברות ההסתדרותיות

בארצות העולם, הדיון בהפרטה מתמקד במכירתן של חברות ממשלתיות. בישראל, לעומת זאת, הדימויים המשמשים בדיון הציבורי לקוחים, בין השאר, מסיפור הפרטתן של חברות ההסתדרותיות. למרות שמסמך זה עוסק בחברות ממשלתיות, מן הראוי לעצור ולבחון גם את סיפור החברות ההסתדרותיות הגדולות. נזכיר, כי בסוף שנות ה-1980, כאשר החלה מכירתן של חברות אלה, הציבור הרחב לא ידע להבחין בין ההסתדרות ובין המדינה.

מאז הקמתה ב-1920 שימשה ההסתדרות, מצד אחד, כמסגרת ארגונית עיקרית של העובדים והעובדות, ומצד שני, כמסגרת המפעילה מוסדות חינוך, בריאות, תרבות, ספורט, ומעל לכל, מוסדות כלכליים. ההסתדרות שלטה בכמה מן החברות העסקיות הגדולות בישראל, ובהן בנק הפועלים, סולל בונה, שיכון עובדים וכו', ואף שימשה כחברת-האם לכ-400 מפעלים קיבוציים ועשרות בתי הארחה קיבוציים. בנוסף, חלקה ההסתדרות עם הממשלה את הניהול בחברות כגון: מקורות, צים וכלל אחזקות (Murphy, 1994: 69). בשנות ה-1980, ההסתדרות תרמה כ-20% מהתל"ג הישראלי, לצד הממשלה שתרמה 20% נוספים והמגזר העסקי הפרטי שתרם 60% (ברקאי, 1989, בתוך אקשטיין ואחרים, 1998: 123). בעיניהם של ישראלים רבים, לא היה הבדל כלשהו בין העסקה במפעל הסתדרותי ובין במפעל ממשלתי: שניהם נתפסו כ"ציבוריים" באותה מידה, ומכירה של מפעל הסתדרותי לבעל הון פרטי נתפסה כהפרטה לא פחות ממכירתו של מפעל ממשלתי.

הפרטת כור

מכירתה של כור לבעלי הון פרטיים היא אולי הסיפור הבולט ביותר של עידן ההפרטה בישראל. כור נוסדה בשנת 1944, ותוך זמן קצר היתה לאחד התאגידים המרכזיים במשק. בהיותה חברה בבעלות ההסתדרות, איגוד מקצועי שהוא גם מעסיק, היו עובדי כור גם בעליה. למרות שכור היתה חברה עסקית לכל דבר, היו לה מאפיינים ייחודיים, שנועדו להיטיב עם עובדי החברה: כך, למשל, המפעלים השונים שבבעלות כור היו קשורים זה בזה במסגרת של ערבות הדדית לחובות. במסגרת התאגיד פעלה מסלוקה פנימית שסיבסדה את המפעלים המפסידים והבטיחה שוויון יחסי בשכרם של עובדי המפעלים השונים (גרינברג, 2004: 169; גרוס, 1994, בתוך פלד ושפיר, 2005: 289).

התאגיד גדל מאוד לאחר מלחמת ששת הימים, כאשר הפך למרכיב מרכזי בתעשיית הנשק הישראלית. במשך רוב שנות קיומו דיווח תאגיד כור על רווחים. ב-1982 הסתכמו מכירותיו ב-41.4 מיליארד שקלים, 12% מכלל המכירות של התעשייה הישראלית; באותה שנה עמד מספר המועסקים בחברה על 32,000 עובדים. חמש שנים מאוחר יותר, ב-1987, הגיעו המכירות של כור ל-2.7 מיליארד דולר, מעל 10% מהתל"ג, ועובדי החברה היוו כ-11% מכלל כוח העבודה בישראל (גרינברג, 2004: 102; פלד ושפיר, 2005: 290).

יחד עם זאת, כבר ב-1986 החלה החברה שוקעת בהפסדים. ב-1988, 126 מתוך 130 חברות-הבת של כור היו בהפסד. 70% מההפסדים נרשמו במפעלי הנשק והתחמושת, בין היתר תוצאה של קיצוצים בתקציב הביטחון (בן-שחר, 1988; ביכלר וניצן, 2001: 431; גרינברג, 2004: 108).

הנהלת כור אימצה מדיניות של "הבראה", שנפגעה הראשונים היו העובדים. בני גאון, שמונה ב-1988 לתפקיד המנכ"ל, החל בביטול הסדר הערבות ההדדית והמסלוקה הפנימית, שהבטיחו תעסוקה ושוויון יחסי בשכר. בהמשך הוא קיבל את הסכמת ההסתדרות להעמיד את רווחיות החברה בראש סדר העדיפויות, דבר שהוביל לסגירת מפעלים, מכירת נכסים ולפיטורין בהיקף הרחב ביותר שידעה המדינה: 40% מעובדי החברה (שווה-ערך לכ-4% מכלל כוח העבודה בישראל) שעל פי תקנון חברת העובדים היו גם בעליה, נשלחו הביתה. הפיטורין לוו במחאות והפגנות שהגיעו לשיאן כאשר מאתיים שוטרים מלווים בכלבי רוטוילר פינו בכוח פועלים שהתבצרו במפעל "סולתם" (ביכלר וניצן, 2001: 430; פלד ושפיר, 2005: 291).

בסופו של דבר, כור נמכרה לחברה האמריקנית "שמרוק" שבבעלותה של משפחת דיסני, ובכך בא הקץ על אחת מספינות הדגל של התעשייה ההסתדרותית (גרינברג, 2004: 248; פלד ושפיר, 2005: 291). מאז, הבעלות על החברה עברה ידיים מספר פעמים, כאשר כל מעבר היה מלווה בפיטורי עובדים. עם הזמן, כור הפסיקה למעשה את פעילותה בתחום הביטחוני, שאחד מן הבעלים – חברת קלארידג' – הגדיר כפעילות ליבה (קורן, 2006.9.1). ב-2005 הונהגה תכנית נוספת לשיקומה של כור, שכללה צמצום הוצאות הנהלה, העתקת משרדי החברה לראש העין וגם פיטורי 8,000 עובדים. בשנת 2006, לאחר התאוששות בשווייה של כור, מכרה חברת קלארידג' את מניותיה בכור לנוחי דנקנר, תמורת 446 מיליון דולר (קורן, 2006.6.23).

את ניצני ההשלכות של הפרטת צ'ים על ציבור הצרכנים ניתן היה לראות פחות משנתיים לאחר השלמתה: בשנת 2005 חל גידול במחזור המכירות של צ'ים, בין היתר כתוצאה מהעלאת מחיר ההובלה הממוצע למכולה ב-12% (החברה לישראל, 2006).

אל-על

חברת אל-על, שהיתה מאז קום המדינה חברת התעופה הלאומית, הונפקה בבורסה ביוני 2003 ושנה לאחר מכן הפכה ל"חברה מעורבת", לאחר שמניות הממשלה בה ירדו אל מתחת ל-50%. נכון לאפריל 2006 נותרו בידי המדינה רק כחמישית ממניות החברה ומניית זהב המבטיחה לה אינטרסים חיוניים לרבות כושר תובלה אווירי בשעת חירום (משרד האוצר- החשב הכללי, 2006: 51; דן אנד בראדסטריט: www.duns100.dundb.co.il). בעלת השליטה באל-על היא חברת "כנפיים", שבשליטת משפחת בורוביץ.

בתגובה להחלטה להפריט את אל-על צוטט שר האוצר דאז בנימין נתניהו כשהוא אומר:

"מדובר בהחלטה היסטורית המהווה איתות ראשון לכך שבאמצעות הקבינט הכלכלי-חברתי בראשותי, מתכוונת הממשלה לקדם במהירות הפרטות ושינויים מבניים במשק; ההפרטות יגדילו את התחרות ויקטינו את כוחם של גופים וועדים מונופוליסטיים המונעים לעתים מתן שירות טוב יותר לאזרחים" (בלומנקרנץ, 14.5.2003).

בעוד שנתניהו חזר על הטענה הרווחת לפיה הפרטה מעודדת תחרות, הרי שבעת כתיבת מסמך זה, שלוש שנים לאחר ההחלטה ההיסטורית, מתגבש הסכם שעתידי ליצור מצב הפוך. לאחרונה גיבשה אל-על עם חברת ישראייר הסכם לשיתוף פעולה ("שיתוף קודים") בטיסות לניו יורק. חברת ישראייר (שבבעלותו של נוחי דנקנר) לא תטוס יותר לניו יורק אלא תקבל מקומות בטיסות של אל-על. הסכם של שיתוף פעולה בין חברות ישראליות, אין לו תקדים בענף התעופה הישראלי (אגוזי, 5.9.2006). באם יאושר ההסכם על ידי הממונה על ההגבלים העסקיים, המשמעות תהיה צמצום מספר החברות המתחרות על הקו לניו-יורק, דהיינו, ערעור עקרון התחרות, שלשמו, בין היתר מופרטות חברות ממשלתיות.

עובדי אל-על ידעו שהם עלולים להיפגע מההפרטה וביקשו להגן על האינטרסים שלהם: הם הקימו גוף משותף לעובדי הקרקע ולטייסים, ורכשו, בפברואר 2005, 8% ממניות החברה בהנחה של 30%. בשנת 2007 יוכלו העובדים לרכוש 5% נוספים ממניות החברה בהנחה של 40% (בלומנקרנץ, 7.2.2005). בסיוע של ההסתדרות, נשאו ונתנו נציגי העובדים עם הנהלת החברה באשר לזכויותיהם לאחר ההפרטה. כמו במקרה של חברות אחרות שהופרטו, המפסידים העיקריים הם העובדים שבתחתית סולם השכר והמעמד. "הסכם דור ההמשך" שנחתם בין ההסתדרות לחברה מאפשר לאל-על להחליט, בתום 5 שנות

צ'ים חברת השיט הארץ-ישראלית בע"מ הוקמה ב-1945 על ידי הסוכנות היהודית, ההסתדרות והחבל הימי לישראל. בשנת 1969 רכשה "החברה לישראל" מהמדינה קרוב ל-50% ממניות צ'ים (חברת צ'ים, www.zim.co.il/history-hebrew.htm).

באוגוסט 2000 החליטה הממשלה על מכירת מניות המדינה בציים (48.6%) לחברה לישראל, שבשליטת האחים עופר. החברה לישראל היתה קונה יחידה והמכירה הושלמה בפברואר 2004, במחיר נמוך של 504 מיליון ₪. לדברי מבקר המדינה המחיר שיקף "את השווי הנמוך ביותר שבטווח המחירים שהציגו מעריכי שווי לרשות החברות" (מבקר המדינה, 2005: 1081). באותה שנה ממש הציגה צ'ים רווחי עתק ומכירתה לחברה לישראל זכתה לכינוי "מכירת שקשוקה".

ד"ר שקשוקה

גיא רולניק, הארץ, 16.1.2004

הנה הסיפור בקצרה: ביום שלישי בעשר בבוקר התכנסו נציגי משפחת עופר והאוצר למשא ומתן על המחיר שבו החברה לישראל תרכוש את מניות צ'ים מידי המדינה. מהצד של משפחת עופר היו עו"ד רם כספי ועו"ד יאיר כספי ומהצד של המדינה היו מנהל רשות החברות אייל גבאי, היועצת המשפטית של הרשות עו"ד אביגיל זרביב ועו"ד עינת לוסטמן.

מיד בתחילת הדיון התברר שהפער בין הצדדים היה עצום: החברה לישראל הציעה לקנות את מניות המדינה בציים לפי שווי חברה של 176 מיליון דולר, והמדינה הציעה 297 מיליון דולר. פער עצום - ולכן אנשי רשות החברות אמרו שמוטב להתפזר. אבל רם כספי היה נחוש: הוא הציע שהצדדים יתייעצו וישפרו את הצעותיהם. אחרי התייעצות התכנסו הצדדים שוב: החברה לישראל הציעה בשלב זה 200 מיליון דולר והמדינה 280 מיליון דולר. הפער אכן צומצם - אבל הסכמה נראתה בלתי אפשרית.

בשלב זה הציע כספי את שיטת הפתקים הידועה שלו: כל צד ירשום על פתק את המחיר האחרון שלו - ויעביר לצד השני. הצדדים פתחו את הפתקים, ואז התברר שהחברה לישראל מציעה 220 מיליון דולר והמדינה 275 מיליון דולר. התקדמות יפה - אבל עדיין רחוק. ואז הציע עו"ד כספי את מה שהוא מכנה "שיטת השקשוקה": לקחת את כל המספרים שנזרקו לאוויר מתחילת המו"מ, לעשות ממוצע - ולסגור עליו. התוצאה היתה 231 מיליון דולר. אבל הצד של המדינה רמז שאי אפשר להתקדם - זה נמוך מדי; אווירת משבר שוב השתררה והצדדים המשיכו בהתייעצויות. ואז, סמוך לשעה שתיים, הציע כספי שיטה נוספת: המדינה תיתן הצעה אחרונה של Take it or leave it. גבאי הסכים, ואז נציגי המדינה אמרו 236 מיליון דולר. כספי חיך והצדדים לחצו ידיים.

בזק

תהליך הפרטתה של חברת בזק החל ב-1989, כאשר החברה נרשמה לראשונה למסחר בבורסה של תל אביב. מאז הפחיתה המדינה את אחזקותיה בחברה בהדרגה. ב-9 במאי 2005 הושלם תהליך ההפרטה, כשחברת אייפקס סבן-ארקין רכשה 30% מהון המניות של בזק בתוספת אופציות לרכישת מניות נוספות. בידי מדינת ישראל נותר כאחוז אחד בלבד ממניותיה של בזק ואילו 4.71% מהמניות הוקצו לעובדים בהנחה של 30% (משרד האוצר, 2005).

שלא כמו עובדי חברות ממשלתיות אחרות, עובדי בזק צידדו בהפרטה. עם זאת, בעיצומו של התהליך הם הכריזו על סכסוך עבודה על רקע סוגיית זכויות העובדים לאחר ההפרטה. יו"ר ועד העובדים טען שהנהלת החברה סירבה לדרישתו להאריך את ההסדר לפרישת עובדים מהחברה בתנאים משופרים עד 2011, במקום עד 2008. רשות החברות הממשלתיות הסתייגה מהדרישה, מכיוון שהארכת הסדר הפרישה היתה כרוכה בעלות נוספת של מאות מיליוני שקלים לקופת בזק. עילה נוספת לסכסוך העבודה היתה תוכנית של ההנהלה לפטר 500 עובדים ולקלוט במקומם מספר זהה של עובדים במעמד של עובדי דור ב', בעלות נמוכה משמעותית (ביאור, 3.4.2005).

במסגרת תכנית הפרישה המתגבשת עבור 2,000 עובדי החברה, תשלם בזק בממוצע בין 1.5-1.7 מיליון ש"ח לעובד. בתמורה יבטיח ועד העובדים "שלא להתערב עוד באף החלטה ניהולית בחברה". הסכם עם העובדים אף יבטיח שוועד העובדים לא יתנגד להפחתת הון שתאפשר מתן דיבידנד לבעלי המניות שהשקיעו בחברה (גבאי, 21.8.2006).

מתוך: החלמאים מכים שנית הדר חורש, TheMarker, 15.9.2006

חודשים מאז שהושלמה הפרטת בזק ומכירתה לקבוצה בראשות חיים סבן וקרן אייפקס אפשר לומר בשקט: ההפרטה הצליחה, אבל הציבור שוב הולך שולל על ידי אנשים משרד האוצר. גם בעזרת זכויות מגדלת לא ניתן לגלות שיפור בשירותי החברה או התייעלות ניהולית. המשקיעים בבורסה חשים רק בשחיקת שער המניה והיוזמה העיקרית שנקטו בעלי השליטה החדשים היא שאיבת מיליארד שקל כדיבידנד מקופת החברה.

מישהו צריך לשלם את מחיר ההפרטה והרוכשים, רובם זרים, מבקשים לחלץ את רווחיהם מהר ככל האפשר. מי שרוצה לשפר את השירות ולהיטיב עם האזרחים צריך ליצור תחרות ולא להפריט מונופולים.

העסקה, להמשיך העסקתם של עובדים לשנים רבות בחברה ועד גיל פרישה, "בהתאם למקצועיותם של העובדים ונחיצותם". ההסכם מאפשר לחברה "גמישות ניהולית ביחסי העבודה המחויבת בשוק דינמי יחד עם הורדת עליות משמעותית". נכון למאי 2004 הועסקו באל-על 5,400 עובדים, מתוכם 2,000 עובדים זמניים (בממוצע לשנה) (מוסנאים, 21.5.2004).

שק"ם

בניגוד לרוב החברות הממשלתיות שהופרטו, שק"ם היתה חברה מפסידה. ב-1993 מכרה המדינה חלק ממניותיה בחברה בהנפקה לציבור. שנה לאחר מכן נרכש גרעין השליטה בחברה על ידי חברת אלקו החזקות, שהמשיכה וקנתה את מלוא מניות החברה (חברת שק"ם: www.shiki.co.il). הפרטת חברת שק"ם הושלמה במאי 2001; המדינה קיבלה בסך הכל 20.26 מיליוני ש"ח (רשות החברות הממשלתיות, 2005).

בעקבות ההפרטה פוטרו עובדי רבים. בניגוד לציפיות, הבעלים החדשים לא הצליחו להביא להבראתה של שק"ם. עקב כך, הם החליטו למכור את ענף המזון של שק"ם לרשת מרכולים גדולה. כך גדלה הריכוזיות בענף שיווק המזון: כלומר, ההפרטה של שק"ם לא הובילה להגדלת התחרותיות בענף (אלכסנדר, 1997: 9). כיום, ידועה החברה בשם "שק"ם אלקטריק" והיא מתמחה בשיווק מוצרי אלקטרוניקה, חשמל ומחשבים.

משרד הביטחון מקפיא את הפרטת המטבחים הצבאיים

תני גולדשטיין, ynet, 21.8.2006

משרד הביטחון מתכנן להקפיא את תוכניתו להפריט את המטבחים הצבאיים ואספקת המזון בצה"ל.

במסגרת התוכנית התכוון משרד הביטחון לבצע בספטמבר מכרז ולמכור את שרותי ההסעדה לחברות פרטיות. חברות ההסעדה שפע ונורקייט התכוונו להתמודד במכרז, ולהגיש הצעות מחיר בספטמבר. ואולם, לאור הכשלים שהתגלו באספקת המזון בצה"ל במהלך המלחמה בלבנון, הוחלט שלא לממש את המכרז ולהקפיא אותו לזמן בלתי מוגבל.

במהלך המלחמה בלבנון התברר שקבלני משנה פרטיים של צה"ל, שהיו אמורים לספק מזון לחיילים ולהפעיל מטבחים, נעלמו ולא סיפקו את השירות.

ממשרד הביטחון נמסר בתגובה: "במסגרת הפקת לקחים כוללת יבחן גם תהליך המכרז האמור". גורמים במערכת הביטחון מבהירים כי המכרז יתקיים, אך ההערכה היא שאחרי המכרז לא תתבצע ההפרטה בפועל.

לטענתו הפרטה בדרך של הנפקה בבורסה עדיפה על מכירה ישירה של נכסי המדינה:

"המדינה לא היתה צריכה למכור את בתי הזיקוק, וגם לא את אל-על, בזק ומגן דוד אדום... השלב הבא זה להפריט את צה"ל... אנחנו עדיין נמצאים במלחמה על קיומנו, ולא כדאי להעביר לידיים פרטיות נכסים אסטרטגיים. אם בכלל [אזי] צריך לעשות הפרטות בכיוון הבורסה, כשהמדינה מנפיקה את החברות שהיא מחזיקה כמו שהן, ולא מוכרת אותן ישירות" (גולדשטיין, 1.8.2006).

עובדי בז"ן הבינו שלמכירת החברה יהיו השלכות עליהם והציגו את תביעותיהם ערב ההפרטה. הם דרשו הבטחה, שלאחר ההפרטה לא יפוטרו איש מ-950 העובדים הקבועים בתואנה של צמצומים או התייעלות. העובדים אף דרשו רשת ביטחון תעסוקתית ל-10 שנים, אולם משרד האוצר דחה את הדרישה והביע נכונות לחתום על הסכם "צנוע" יותר שיבטיח הגנה מפני פיטורין לתקופה של 3-4 שנים. בנוסף דרשו העובדים שהמדינה תעמיד ערבות כספית שתבטיח שזכויותיהם לא ייפגעו. ועדי העובדים בחיפה ובאשדוד אף דרשו פיצויים מוגדלים לעובדים שיפרשו מרצונם וכן אפשרות פרישה לפנסיה לעובדים בני 55 ומעלה בעלי ותק של לפחות 25 שנה או לעובדים בגילאי 60 ומעלה בעלי ותק של 15 שנה ויותר (ביאור, 27.9.2005).

במרץ 2006 הושג סיכום עקרוני על מענק ההפרטה והפיצול, ולפיו יקבל כל אחד מעובדי בז"ן בחיפה ובאשדוד מענק הפרטה בגובה 5 משכורות חודשיות ופיצוי מיוחד בסך 70 אלף ₪ עבור פיצול החברה. הסיכום שהושג מבטיח לעובדים תעסוקה עד היציאה לפנסיה. בעליה הפרטיים של החברה יוכלו לפטר עובדים רק בהסכמת הוועד או ההסתדרות ותמורת פיצויים גבוהים מהקבוע בחוק. במידה ויבקשו הבעלים החדשים לצמצם את היקף התעסוקה, יוצאו עובדים מעל גיל 50 לפנסיה מוקדמת.

תנאים טובים הרבה פחות יקבלו הדורות הבאים שיועסקו בבז"ן. עובדים חדשים ייקלטו בחברה במעמד של דור ב', שמשמעותו תנאי שכר וקידום פחות טובים. בנוסף, ניתן יהיה לפטרם ביתר קלות. תוספות השכר שיינתנו לעובדים ותיקים לא יחולו על עובדים חדשים (קדמי וביאור, 7.3.2006). הסכמי העבודה המעגנים את הזכויות הסוציאליות של עובדי בז"ן ואת תנאי העסקתם הם זמניים ועתידיים להישאר על כנם לתקופה מוגבלת (עד שנת 2010). בתום תקופה זו יהיו עובדי בז"ן פחות מאוגדים ומוגנים פחות מאי פעם בעבר.

מלבד פגיעה בעובדי החברה ובביטחון התעסוקתי שלהם, להפרטת בז"ן יש השלכות אפשריות גם על ציבור הצרכנים, כשהמרכזית שבהן היא התייקרות מחירי הדלק כתוצאה מהסרת הפיקוח על המחירים (רשות החברות הממשלתיות, 2006: 103). או במילותיו של נשיא קבוצת הדלק דור-אלון: "פיצול בתי הזיקוק לשתי חברות ושני מפעלים ייקר את מוצרי הדלק לצרכן בישראל במאות מיליוני שקלים בשנה". לדבריו,

להפרטה של בתי הזיקוק (להלן בז"ן) קדמה עסקה בעייתית בין הממשלה לחברה לישראל. חברת בז"ן היתה בעלת הזכיון להפעיל את בתי הזיקוק בחיפה ובאשדוד. זכיון זה ניתן לה על ידי ממשלת המנדט, ב-1933, לתקופה של 70 שנה. עם הקמת המדינה הוקמה החברה הממשלתית בז"ן, שירשה את הזכיון המנדטורי. ב-1971 העבירה המדינה חלק ממניותיה בבז"ן - 26% - לחברה לישראל, כשהיא מותירה בידיה את היתרה. מכוח הזכיון הוענקו לבז"ן זכויות יתר בתחום התכנון והבניה ובתחום המסים העירוניים. ב-2003, עם סיום תקופת הזכיון, כל מניות בז"ן אמורות היו לעבור לידי הממשלה. על פי תנאי הזכיון, היה על החברה לישראל, שקיבלה את חלקה בנכסי בז"ן חינם אין כסף (בהנחה שהרווח יהיה טמון בתוצרים), להחזיר לבעלות המדינה הנכסים ללא תמורה. החברה לישראל התנגדה לכך, תבעה מחיר, ובסיכומו של עניין קיבלה מהמדינה סכום של 667 מיליון ₪ (מבקר המדינה, 2004: 330; קדמי, 12.2.2006).

עתירה שהגישה התנועה לאיכות השלטון לבג"ץ בדרישה לבטל את ההסכם לפיו תרכוש המדינה מהחברה לישראל את המניות שברשותה, נדחתה, אך זאת תוך הטחת ביקורת נוקבת במדינה. השופט מרים נאור כתבה בפסק הדין: "המחשבה שיתכן שהמדינה 'מחלקת' את נכסיה בשעה שאפשר והיא זכאית להשבתם חינם אין כסף - היא מחשבה הטורדת את המנוחה, ובפרט בשים לב לסכומים בהם מדובר". נשיא בית המשפט העליון אהרון ברק הוסיף ואמר כי "השתלשלות העניינים אכן מעוררת תחושה קשה של אי נוחות שהמדינה נהגה באוזלת יד משך שנים" (קדמי, 14.5.2006).

בדצמבר 2004 אישרה ועדת השרים לענייני הפרטה את מכירתה של בז"ן. בעקבות ההחלטה פוצלה החברה לשתיים: "חברת בית הזיקוק לנפט-אשדוד", שהועמדה למכירה למשקיע פרטי; ובית הזיקוק בחיפה, שיונפק בבורסה לניירות ערך (משרד האוצר, 2004). החלטת ההפרטה הובאה לאישור ועדת הכספים במרץ 2006. בוועדה נכחו שלושה חברי כנסת בלבד וברוב של שניים נגד אחד אושרה ההפרטה (פלתר, 21.3.2006).

בשלהי יולי 2006 נמכר בית הזיקוק באשדוד לחברת פז שבשליטת איש העסקים צדיק בינו. החברה נמכרה במחיר של 3.5 מיליארד ₪, פי שלושה מהערכת השווי שניתנה לה ערב המכירה (קדמי, 1.8.2006). יחד עם זאת, ראוי לציין כי מדובר בחברה רווחית. ערב ההפרטה דיווחה בז"ן על רווחי שיא של 350 מיליון שקל לרבעון ואילו את שנת 2005 סיימה החברה עם רווח נקי של כ-1.5 מיליארד ₪ (חברת בתי הזיקוק לנפט, ww.orl.co.il; קדמי, 29.5.2006).

מעניין לציין כי יום לאחר הרכישה צוטט בינו כשהוא מבקר את נטייתה של המדינה למכור חברות שברשותה. בינו מתח ביקורת גם על שיטת ההפרטה.

הפיצול וההפרטה של בז"ן יביאו להקמת דואופול בענף הזיקוק, שלא יעודד תחרות, התייעלות והורדת מחירים אלא דווקא ימנע אותן (כהן, 2006.1.29).

חברות ממשלתיות לקראת הפרטה

מקורות

מקורות היא חברת המים הלאומית של ישראל. ככזו, היא משמשת זרוע ממלכתית מרכזית להפקת מים ואספקתם הסדירה וכן לשמירה ואבטחה של מקורות המים בישראל. מקורות מספקת כ-72% מצריכת המים בישראל, בעוד ששאר המים מופקים באמצעות ספקים מקומיים וקטנים יחסית - בעיקר לחקלאות.

באוקטובר 1996 החליטה הממשלה להפריט את מקורות. היא בחרה להכשיר את הקרקע להפרטה באמצעות פיצול נכסי החברה וסוגי פעילותה. ביולי 2003 הוקמו חברות ממשלתיות חדשות: בראש הקבוצה עומדת חברת "מקורות אחזקות", בבעלות ממשלתית. חברת האחזקות תשמש כחברת-אם לחברות הבאות: "מקורות מים", שתשמש כרשות מים ארצית ותהיה אחראית לתפעול מערכת המים; "מקורות ייזום", שתפעיל פרויקטים שונים ותשתף פעולה עם גורמים פרטיים; "מקורות המוביל הארצי נכסים", חברת נכסים משותפת למדינה ולחברת האחזקות שתתחזק, תנהל ותפתח את נכסי המוביל הארצי. בנוסף, בתוך שלוש שנים תוקם חברת ביצוע שתהיה חברת-בת של מקורות ותבצע עבודות עברה בלבד (רשות החברות הממשלתיות, 2006: 44-45, 112-113).

הפרטת מקורות תכלול צמצום במצבת העובדים: 200 עובדים יפרשו ו-60 עובדים קבועים - 16% מכלל העובדים הקבועים בחברה - יוחלפו בחדשים (רשות החברות הממשלתיות, 2006: 45).

ההפרטה של מקורות אינה ההפרטה היחידה בתחום המים: חוק תאגידי מים וביוב משנת 2001 מחייב רשויות מקומיות להעביר את שירותי המים והביוב לניהולם של תאגידים עצמאיים. בתום שלוש שנים אפשר יהיה להעביר את התאגיד לידיים פרטיות. החברה הפרטית תשלוט במערכת המים העירונית, תמכור מים לצרכנים, תגבה תשלומים ותהיה אחראית על איסוף וטיהור הביוב העירוני.

בעוד שבישראל מבקשת הממשלה להעביר את האחריות לאספקת מים מהרשויות המקומיות לתאגידים עסקיים, מרבית המדינות המפותחות מקפידות לשמר את אופייה הציבורי של אספקת המים. הניסיון שהצטבר בעולם מלמד, כי הפרטת שירותי המים פוגעת באיכות המים ומובילה לעלייה במחירים. באנגליה, על אף תקרת המחירים שקובעת רשות הפיקוח הבריטית, עלו מחירי המים ב-50%. בנוסף, המדינה השקיעה כ-10 מיליארד ליש"ט על מנת להבטיח את רווחיותן של החברות (בן אליא, 1998: 39; צוק, 2006.3.21). העלייה במחירים הובילה לגידול בתופעת ניתוקי המים

לצרכנים שלא הצליחו לפרוע את החשבונות. משהתקינו חברות המים מונים לגבייה מראש, ירד אמנם מספר הניתוקים - אך צרכנים רבים לא קיבלו מים כלל (פלג, 2005: 28). הניסיון הצרפתי מלמד אף הוא שהפרטה מובילה להעלאת תעריפי מים, ואילו בעיר אטלנטה שבארצות הברית עלו התעריפים ב-12% מדי שנה במשך 5 שנים, דבר שהוביל לביטול החוזה עם החברה הפרטית (צוק, 2006.3.21).

חברת החשמל לישראל

ב-1995 החליטה הממשלה לפתוח את ענף ייצור החשמל לגורמים פרטיים. באוגוסט 1999 הוקמה ועדה בין-משרדית לבחינת שינויים מבניים במשק החשמל במטרה "לייצר תנאים להתפתחותה של תחרות לטובת כלל הצרכנים, כמקובל במרבית המדינות המפותחות בעולם". דו"ח ביניים שהוגש על ידי הוועדה ביולי 2001 כלל המלצות לפצל את ייצור החשמל ולפתוח אותו לתחרות, וכן לפצל את תחום הסחר ולפתוח אותו לתחרות תחת פיקוח ממשלתי. הוועדה המליצה עוד כי הולכת החשמל תנהל כמונופול תחת פיקוח ממשלתי ואילו חלוקת החשמל תפוצל לחברות שיפעלו כמונופולים אזוריים, גם הן תחת פיקוח הממשלה. הוועדה אף המליצה לקבוע כללים ולוחות זמנים להפרטת חברות הבת, כך שב-2012 לא תחזיק עוד חברת החשמל בחברות ייצור או חלוקה (הוועדה ליישום שינויים מבניים במשק החשמל, 2003).

במרץ 2003 הטילה הממשלה על רשות החברות הממשלתיות לגבש הצעות להפרטת חברת החשמל על ידי מכירתן של עד 49% ממניותיה בשוק ההון (רשות החברות הממשלתיות, 2005). לצורך תכנון ולווי של הפרטת משק החשמל שכרה רשות החברות הממשלתיות את חברת הייעוץ הבינלאומית KPMG. החברה הגישה את המלצותיה לשר האוצר ביולי 2005 ועיקרן: פיצול מקטע הייצור ל-5 חברות שיתחרו ביניהן; פיצול מקטע חלוקת החשמל; מינוי שני רגולטורים - האחד בתחום ההולכה, החלוקה והתחרות והשני בתחום הבטיחות. בדצמבר 2004 חתם ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, שכינה גם כשר התשתיות, על תקנות משק החשמל ובכך נפתח משק החשמל לתחרות באופן רשמי. התקנות נועדו לאפשר למגזר הפרטי ולתעשייה להקים תחנות כוח בכדי "לייעל את צריכת האנרגיה בתעשייה ולמכור חשמל לצרכנים במחירים זולים מהקיים כיום בחברת החשמל" (פאזנר, 2004.12.23).

לאחרונה גיבשו משרדי האוצר והתשתיות מתווה ל"רפורמה" בחברת החשמל המשלבת בין הצעתה המקורית של המדינה, שהתבססה על מסקנות חברת הייעוץ KPMG, ובין "רפורמה" שהוצעה על ידי מנכ"ל חברת החשמל אורי בן נון, בתמיכת הדירקטוריון. במסגרת ה"רפורמה" יחולק מקטע הייצור לארבע חברות נפרדות; 49% מאחזקות המדינה בחברות הייצור יימכרו עד 2012. מקטע ההולכה וניהול מערכת החשמל יפעלו תחת חברה ממשלתית חדשה, למרות התנגדותה של חברת החשמל שביקשה להותיר אותם

המתנגדים להפרטה טוענים שכאשר מדובר בחשמל, מונופול זול יותר מתחרות: בזכות המונופול מצליחה ישראל לייצר חשמל במחיר סביר וברזרבה קטנה יחסית. אם תופרט חברת החשמל יש חשש שתעריפי החשמל יעלו (מנכ"ל החברה עצמו העריך כי הפרטה תגרור העלאת התעריפים ב-12%) (אפרתי, 2.7.2006). ותגבר הסכנה של אירועי עלטה ברחבי המדינה. בכנס על צריכת החשמל בישראל אמר ד"ר יורם טורבוביץ, לשעבר הממונה על ההגבלים העסקיים וכיום ראש לשכת ראש הממשלה, כי יש לשקול היטב את השינוי במשק החשמל:

"בשלב זה אני מעדיף שמנכ"ל חברת החשמל לא יישן בלילה אבל תהיה אספקת חשמל, מאשר יזם פרטי שיישן בלילה אבל לא תהיה אספקת חשמל" (קדמי, 29.12.2004).

באירוע אחר אמר טורבוביץ:

"כל הדיבורים על הפרטתה של חברת החשמל הם סכנת נפשות. נכון שאנחנו משלמים יותר מדי על המונופול שלה, יש מקום לטפל בנושאי החלוקה וההולכה, אבל אסור שנגיע למשבר אנרגיה כמו בארה"ב. אוי ואבוי אם היא תופרט" (לוי, 12.9.2006).

הניסיון העולמי בהפרטה של החשמל אינו חיובי. הפסקת החשמל הגדולה בקליפורניה לפני מספר שנים נבעה בין היתר מכך שחברות החשמל הפרטיות לא השקיעו די הצורך בתחזוקה ובפיתוח ולכן לא היו ערוכות להתמודד עם הגידול בצריכה. לפני ההפרטה נהגה ממשלת קליפורניה לוודא את קיומם של עודפים שיספיקו לעתות מצוקה, אך לאחר ההפרטה חלה התרופפות ניכרת באכיפת הכללים (עשת, 14.2.2006; הארץ, 17.8.2003).

עוד בארצות הברית, במלאות עשור להפרטת חברות החשמל בכמעט מחצית מהמדינות, עומדות לפקוע מגבלות שהטילה המדינה על מחירי החשמל. כתוצאה צפויים התעריפים לעלות בעשרות אחוזים בשנה הבאה. בנוסף, פיצול חברות החשמל הציבוריות לחברות ייצור והולכה לא הוביל לתחרות. בשל עלויות הייצור, מספר היצרנים נותר קטן ואלה שהשקיעו מעונינים להחזיר את השקעתם. בחלק מהמקרים רכשו משקיעים חשמל מהחברות הציבוריות במחירים נמוכים ומכרו אותו לצרכנים במחיר גבוה בהרבה ממחיר הייצור שלו (סיני, 23.10.2006).

באנגליה, הוויכוח על גבולות ההפרטה התעורר מחדש בעקבות ההפסדים הגדולים של חברת החשמל בריטיש אנרג'י, שהופרטה ב-1996 ומייצרת 20% מהחשמל הנצרך בבריטניה. החברה נקלעה להפסדים רבים ונאלצה לסגור מספר תחנות כוח - חלק לצמיטות וחלק באופן זמני. עלות השבתתן של תחנות הכוח הוערכה בכ-80 מיליון ליש"ט (TheMarker, 30.8.2002).

בשליטתה; מקטע חלוקת החשמל יחולק לחברות אזרחיות ששיעור אחזקת המדינה בהן ירד ל-41% עד 2012. בנוסף, תוקם חברת שירותים שתכלול את אגפי התכנון, ההקמה, הביצוע והלוגיסטיקה ותופרט עד 2012 (קדמי, 3.9.2006; קדמי, 4.9.2006).

במקביל לגיבוש ה"רפורמה" במשק החשמל, חתם שר התשתיות על 6 רשיונות להקמת תחנות כוח פרטיות. התחנות יוקמו תוך 3 שנים בתחומיהם של מפעלים קיימים: מפעלי ים המלח, מפעלי נייר חדרה, מפעלי נשר ובתי הזיקוק לנפט (גולדשטיין, 5.9.2006).

עובדי חברת החשמל מתנגדים להפרטה. הם מסכימים עם משרד האוצר כי יש צורך בהתייעלות, אולם בעוד שהחברה וועד העובדים תומכים בפיצול בלבד, מבקש משרד האוצר ליישם שינוי מבני עמוק יותר שבסופו הפרטה.

מתוך התפיסה לפיה עובדי חברת החשמל תרמו להקמתה ולפיתוחה, ביקשו העובדים לרכוש נתח מהשליטה בחברה כשהם מתנגדים לרעיון של פירוק החברה:

"עובדי החברה לדורותיהם, פיתחו את החברה והביאו אותה לגודלה, למעמדה ולכישוריה המעולים. על פי תפיסת עולמנו מגיעה לעובדים תמורה עבור השקעתם וזכויותיהם בחברה... בשום פנים לא נרשה לפקידים שאינם חייבים דין וחשבון ציבורי לאיש לרסק את החברה המפוארת שבנינו בעמל של שנים ובידע מקצועי מהמעלה הראשונה" (יורם אוברקוביץ, לשעבר יו"ר ועד העובדים, מצוטט בתוך: כהן, 31.1.2003).

כתנאי לשיתוף פעולה בהפרטת חברת החשמל הציגו העובדים דרישה להקצות להם 25.1% ממניות החברה - 15% ללא תשלום - כפיצוי על מאמציהם בהקמת החברה ופיתוחה. כמו כן דרש הוועד שהממשלה תקצה למשקיע בינלאומי - עימו קשורים העובדים בהסכם למימון חלקם במניות - 25% ממניות החברה. כך יחזיקו העובדים והמשקיע הבינלאומי 51.1% מהמניות, קרי - בשליטה על החברה (כהן, 19.3.2003). דירקטוריון החברה לא קיבל את דרישות העובדים והציע מודל לפיו רק 4.9% מהמניות יוקצו לעובדים (אפרתי, 2.7.2006).

במאבק נגד תכנית ההפרטה, השיג ועד העובדים של חברת חשמל - זה שכולם אוהבים לשנוא - הישג חשוב. הממשלה ניסתה לקדם את הפרטת חברת החשמל באמצעות חוק ההסדרים לשנת 2006 - ובכך "לנטרל" את ועד העובדים והנהלת החברה ואף לעקוף דיון ציבורי פתוח בנושא. מחאת עובדי חברת החשמל הובילה למשא ומתן בין כל הצדדים שבסופו נקבע כי ה"רפורמה" תוצא מחוק ההסדרים ותועבר בהליך חקיקה רגיל המאפשר דיון מעמיק יותר בסוגיית ההפרטה (קדמי, 27.9.2006).

הפרטת חברת החשמל מעוררת ויכוח חריף בעיקר סביב השלכותיה האפשריות על הציבור בישראל.

התעשייה הצבאית לישראל (תע"ש)

נכון למועד כתיבת מסמך זה, מרמזות ידיעות עיתונאיות על דחיית הפרטתה של תע"ש לאור התנגדותו של שר הביטחון הנוכחי, עמיר פרץ. שיקולים פוליטיים של שמירה על שלמות הקואליציה ימנעו משר האוצר ומראש הממשלה להתעמת עם פרץ (קורן, 10.9.2006).

התעשייה האווירית (תע"א)

התעשייה האווירית (להלן תע"א), הוקמה ב-1953 כחברת בדיק מטוסים, בעיקר על מנת לספק את צרכי של חיל האוויר. מאז שנות ה-1950 התרחבה פעילות החברה וכיום היא מפתחת מערכות ומוצרים בעיקר עבור תחום התעופה, הצבאית והאזרחית (התעשייה האווירית, www.iai.co.il). ב-9 השנים האחרונות מציגה החברה רווחים נאים. בשנת 2005 הסתכם הרווח נקי של תע"א ב-25 מיליוני דולרים (רשות החברות הממשלתיות, 2006).

בסוף שנת 2000 החליטה ועדת מנכ"לים על הקמת צוות בין-משרדי לבחינת אפשרות הפרטת תע"א (רשות החברות הממשלתיות, 2003). שלוש שנים מאוחר יותר הודיע מנכ"ל רשות החברות הממשלתיות על הנפקת החברה. בהודעה נאמר כי הכספים שיתקבלו מהשלב הראשון של ההנפקה ישמשו בין השאר לתשלום פיצויים לעובדי החברה, במידה וייערכו "פיטורי התייעלות" בעקבות ההפרטה.

ארגון העובדים של תע"א הביע התנגדות נחרצת להפרטתה (ברזילי, 17.10.2003):

"איננו מבינים כיצד בשוק העבודה, שבו יש היום יותר מ-300 אלף מובטלים, מנסים לפגוע במפעל עתיר ידע וטכנולוגיה, המייצא קרוב ל-2 מיליארד דולר בשנה ומפרנס כ-45 אלף בתי אב באופן ישיר. הגם שרשות החברות מנסה לרכך את מצב הדברים כאילו כספי ההפרטה ישמשו כפיצויים מוגדלים למפוטרים, אנחנו לא רוצים פיצויים, אנחנו רוצים לעבוד קשה ולהתפרנס בכבוד, לכן ארגון העובדים נערך להגן על עובדיו ולדאוג לפרנסתו."

נכון למועד כתיבתו של מסמך זה, מתעכבת הפרטתה של תע"א. ראשית מאחר ומדובר בחברה שחלק מעסקאותיה, כנציגת משרד הביטחון מול ממשלות אחרות, הן בעלות סיווג ביטחוני גבוה ומחייבות את החברה בשמירה על סודיות והימנעות ממסירת מידע. עובדות אלה יחייבו את משרד הביטחון לגבש חוות דעת משפטית ולקבוע קריטריונים ייחודיים להפרטה (ברזילי, 17.10.2003; טייג, 9.5.2003). סיבה נוספת לעיכוב ההפרטה, היא התנגדותו של שר הביטחון, עמיר פרץ (קורן, 10.9.2006).

התעשייה הצבאית (להלן תע"ש) נוסדה ב-1933 והיתה יחידת סמך של משרד הביטחון עד 1989, שנת הפיכתה לחברה ממשלתית. בתחילת שנות ה-1990 העסיקה תע"ש 12,000 עובדים, אך עם הזמן הצטמצם מספרם, לכ-3,000 בשנת 2005 (מתוכם 2,770 עובדים קבועים ו-250 עובדי חברות כוח אדם). ועדת איש, שבחנה את מצבה של תע"ש בשנת 2001, הצביעה על קשיים שנגרמו לחברה כתוצאה מהפסדים של מפעלי הנשק הקל ומהוצאות פרישה של עובדים בעקבות תכנית הבראה משנת 1995. הוועדה המליצה על נקיטת צעדים לסגירה או מכירה של מפעלים שאינם בליבת העסקים של החברה כמו גם על נקיטת צעדי התייעלות לקראת הפרטה. בעקבות ההמלצות הונהגה ב-2003 תכנית "יעול" שכללה מכירה של מפעלים וסגירתם של אחרים, פיטורים ופרישה של יותר מ-500 עובדים וכן הפחתות שכר (וייטבלאי, 2005).

בפברואר 2005 החליטו שר האוצר בנימין נתניהו ושר הביטחון שאול מופז על פירוק תע"ש. הוחלט, כי חלק ממפעלי החברה יאוחד עם רפא"ל ואחרים יועמדו למכירה. עוד החליטו שני השרים כי משקיעים זרים יוכלו להשתתף ברכישת חלקים מתע"ש, ובלבד שהשליטה בחברה המופרטת תישאר בידי משקיעים ישראליים (ברזילי, 14.2.2005). על פי ההערכה יסתכמו ההכנסות ממכירת החברה בכ-300 מיליון דולר ובנוסף צפויות הכנסות מפיתוח של הקרקעות עליהן יושבת כיום תע"ש ברמת השרון (וייטבלאי, 2005).

באוגוסט 2005 קיבלה ועדת השרים לענייני הפרטה את ההחלטה להפריט את תע"ש על ידי מכירת אחזקות המדינה בחברה במכירה פרטית ובמקשה אחת לאחר שחלקים ממנה יימכרו לרפא"ל (רשות החברות הממשלתיות, 2006: 114). באוקטובר אותה השנה פנו 13 גופים ישראליים ובינלאומיים לרשות החברות הממשלתיות והביעו התעניינות ברכישת החברה (TheMarker, 28.10.2005; רשות החברות הממשלתיות, 2006: 114).

בד בבד נמכר מפעל "מגן" של תע"ש, המייצר נשק קל, לאיש העסקים סמי קצב (מי שרכש ביחד עם שותפיו את "מספנות ישראל" בתקופת כהונתו של נתניהו כראש ממשלה), במחיר נמוך של 2.5 מיליון דולר - אף שהרווח הצפוי ממנו בשלוש השנים הבאות עולה על 3 מיליון דולר בשנה. בנוסף התחייבה המדינה להעניק רשת ביטחון ל-5 שנים, על ידי מימון של 70% מהוצאות סיום העסקת עובדים שייזמו הבעלים החדשים (רשות החברות הממשלתיות, 2006: 60). משרד האוצר סירב להציג לעיון הציבור את פרטי העסקה (כהן וברזילי, 15.2.2005) אולם ידוע כי כשנה טרם מכירתו של מפעל "מגן" נחתם הסכם על מכירתו תמורת 20-25 מיליון דולר לקבוצת ג'נרל דיפנס. העסקה לא מומשה. מבקר המדינה בודק כיצד יתכן שהמפעל נמכר בסופו של דבר בעשירית מהסכום שהוצע (קורן, 16.6.2006).

הבאה בתור: רשות הדואר

הפרטת הדואר תושלם ככל הנראה עד סוף שנת 2008, כשמכירת מניות המדינה בחברת הדואר תבוצע בשני שלבים: ראשית, הנפקת ניירות ערך בבורסה כשגרעין השליטה נותר בידי המדינה ובשלב השני - מכירת יתרת מניות המדינה למשקיע אסטרטגי (גבאי, 4.9.2006). על מנת לאתר משקיע אסטרטגי, נציגי משרד האוצר וחברת הדואר אינם מסתפקים בפרסום מרכז אלא מחפשים באופן פעיל משקיעים פוטנציאליים. עד כה "סומנו" כ-100 גופים פיננסיים מקומיים וזרים - ביניהם הבנקים דיסקונט ומזרחי-טפחות, חברת הביטוח מגדל ובתי ההשקעות מרקסטון ופריזמה - שעשויים להתעניין ברכישת הדואר. בחודשים הקרובים תוצג חברת הדואר לגופים השונים והצעותיהם יבחנו (דגן, 23.10.2006).

מתוך: החלמאים מכים שנית הדר חורש, TheMarker, 15.9.2006

עכשיו, ברור לכל תם מה קורה כאשר מפריטים מונופול: הציבור מפסיד והיזמים מנצלים את תמימות הפקידים והפוליטיקאים להפקת רווחים מהירים. רק פקידי האוצר עדיין מתקשים בהבנת הנקרא. אתמול, למשל, הם הצליחו לעשות למדינה עוד שירות דוב: הממשלה אישרה את הצעתם להפריט את רשות הדואר. לכאורה, האיוולת הרגילה. עוד מונופול מדוור ישירות לכיסיהם של יזמים פרטיים, עוד שירות מידלדל, תוך פגיעה בסיכוי לפיתוח תחרות והמון שמחה על ש"עוד שירות ממשלתי עבר לידיים פרטיות".

אבל בחלם שבקריית הממשלה לא שוקטים ומפעל חדש מאפיל על הישגי קודמו. בניגוד לבזק, הפועלת על פי רישיון ממשלתי, המגדיר את חובותיה למתן שירות לכלל תושבי המדינה, איש לא טרח עד כה להתקין רישיון המגדיר את השירותים שאותם חייבת חברת הדואר לספק. שיבושים בשירותי הדואר יחייבו את הממשלה להתערב, אבל אם תופרט החברה כמות שהיא, אין מניעה חוקית שהרוכשים יפסיקו את שירותיה ויהפכו אותה לחברת נדל"ן. אפשר להתקין את הרישיון ולפתור את הבעיה, אבל התהליך ארוך ומסובך. במקרה של בזק תוקן הרישיון רק כעשור לאחר שהוחלט על הפרטת החברה.

הדואר הוא אחד השירותים שמדינות אינן ממהרות להפריט - גם מדינות הדוגלות במדיניות של שוק חופשי, כמו ארצות הברית ואנגליה. אולם ממשלת ישראל קיבלה החלטה בדבר רפורמה בענף הדואר כבר ביולי 2003. בהתאם להחלטה זו, רשות הדואר תפסיק לפעול כתאגיד סטטוטורי ופעילותה תועבר לחברה ממשלתית שתוקם לצורך כך. בנוסף נקבע כי תחום הדואר ייפתח בהדרגה לתחרות. בנובמבר 2004 החליטה הממשלה שפעילותו של בנק הדואר תועבר לחברת-בת בבעלותה של חברת הדואר (רשות החברות הממשלתיות, 2006: 120).

ההסתדרות נתנה את ידה להפרטה: בדצמבר 2005 חתמו שר האוצר דאז, אהוד אולמרט ויו"ר ההסתדרות עופר עיני על הסכם להפיכת הדואר מרשות ממשלתית לחברה עסקית. ההסכם קבע כי הממשלה תעביר לדואר מענק של 425 מיליון ₪ (150 מיליון ₪ מתוכו להשתתפות במימון פרישת עובדים) ואילו חברת הדואר התחייבה לצמצם את כוח האדם שלה ב-450 משרות. בעקבות החתימה על ההסכם אמר קובי הבר, הממונה על התקציבים באוצר כי "פתיחת שוק הדואר לתחרות היא יעד נוסף בקידום התחרות בשוק הישראלי ותתרום לשיפור רמת השירותים ולהוזלת תעריפים שמשלמים הצרכנים" (גולדשטיין, 7.12.2005). אלא שכבר במרץ, 2006 התייקרו תעריפי הדואר ב-12% (שמעוני, 22.2.2006).

בד בבד נפתח ענף הדואר לתחרות הדרגתית כשבשלב הראשון יוכלו המתחרים החדשים לספק דואר לנתחי השוק הרווחיים ביותר, בעיקר לחברות תקשורת, חברות כרטיסי אשראי וגופים פרטיים השולחים דואר בכמויות גדולות (ynet, 30.1.2006). את תעריפי חלוקת הדואר קבעה ועדה ציבורית שהקימו משרדי האוצר והתקשורת. חברת דואר ישראל תוכל לחלק דברי דואר תמורת 87 אגורות בשעה שהחברות הפרטיות יוכלו להיות גמישות בתעריפיהן.

הנהלת חברת הדואר הביעה חוסר שביעות רצון מאי השוויון בתעריפים והעובדים אף פתחו בעיצומים מחשש שתחרות בלתי הוגנת תפגע במקומות העבודה שלהם (גולדשטיין, 27.2.2006).

השלכותיה של הפרטה על ציבור האזרחים

שיפור השירות לאזרחים?

המצדדים בהפרטה וחסידיה טוענים שהעברתה של חברה מבעלות ממשלתית לידיים פרטיות תשפר את איכות השירותים לאזרחים ותוריד את תעריפיהם כתוצאה מייעול תהליכים פנים-ארגונים ושיפור הסביבה התחרותית. אלא שדברי ימיו של גל ההפרטה שהחל בעולם בשנות ה-1980 רצופים בדוגמאות שמפריכות את הנימוק. אחת הדוגמאות המפורסמות היא זו של הפרטת מערכת הרכבות הבריטית בתחילת שנות התשעים. לא זו בלבד שחודשים מעטים לאחר ההפרטה מכרו הזכיינים את החברות ברווחים עצומים, אלא ששירות הרכבות התדרדר ומחירי הנסיעה עלו לרמה הגבוהה ביותר באירופה. כל אחת מהחברות שקיבלו קו זה או אחר מקווי הרכבת הפכה למונופול וצמצמה את הוצאותיה על מנת להגדיל את רווחיה. כתוצאה מכך בוטלו אלפיים קווי-רכבת ופוטרו נהגים רבים. בנוסף, חלה ירידה בביטחות ועלה שיעור התאונות. במקרה של אחת מהתאונות, הייתה התקלה ידועה מראש, אולם החברה נמנעה מלתקנה מחשש להפסד הכנסות בגין סגירה זמנית של הקו (פלג, 2005: 29; בן-ימיני, 2002). בשל אכזבת הציבור הבריטי מתוצאות ההפרטה של הרכבות, הוקפאה התכנית להפרטת הדואר במדינה (McEldowney, 2002, בתוך פלג, 2005: 29).

הפרטת התחבורה הציבורית בישראל, שמטרתה היתה שבירת המונופול של "אגד" ושיפור השירות לנוסעים, הובילה אמנם לירידה מסוימת במחירי הנסיעות אך עמם ירדה גם איכות השירות. התלונות הנפוצות ביותר שמפנים הנוסעים לחברות החדשות קשורות באיחורים, אי עמידה בלוחות זמנים ומשך המתנה ארוך. תלונות אחרות נוגעות ליחס מזלזל ובלתי אדיב מצד הנהגים, נהיגה בלתי זהירה וירידה בתדירות הקווים (אפללו, 2006: 31.8).

הכלכלן גרונאו (2001) טוען כי בישראל, הישגיה של ההפרטה של שירותים ממשלתיים הם דלים ביותר. מנגד, יש דווקא מספר תאגידיים ממשלתיים שהשיגו התייעלות ושיפור של השירות לאזרח. הדוגמאות הבולטות הן בתחומי החשמל והתקשורת. ועדות ציבוריות שהוקמו בשנות התשעים הצליחו להשיג התייעלות והורדת תעריפים. בחברת "בזק" הושגה הורדת תעריפי הטלפון לכדי שלישי, לערך, מהתעריפים ששררו ב-1970, וסל שירותי התקשורת לצרכנים פותח והורחב (שם: 383, 423), זמן המתנה לקווים התקצר משמעותית, איכות השירות עלתה ובתוך שנים ספורות התפתח ענף התקשורת הסלולארית (שפיגל, 1996: 628). כל זאת לפני מכירת השליטה ב"בזק". כך גם בענף החשמל, שבו השחקנית הראשית היא חברת החשמל הממשלתית: בתקופה שבין 1991-1996 ירדו תעריפי החשמל ב-18% (גרונאו, 2001: 413, 420). הפרטת חברת החשמל, מסכימים הן התומכים בתהליך

והן המתנגדים לו, עלולה להוביל דווקא להעלאת התעריפים. כך, אחת מהצדקותיו של תהליך ההפרטה - הוזלת שירותים לאזרח - מאבדת מערכה (אבינרי, 2005).

שיפור שירותים והורדת תעריפים לצרכנים בענפי החשמל והתקשורת מהווים הוכחה לכך שאין צורך במכירתן של חברות ממשלתיות לידיים פרטיות על מנת לשפר את איכות השירותים והמחירים לצרכנים. כפי שניתן ללמוד מדוגמת חברת הרכבות הבריטית, כששיקולי רווח והפסד גרידא הם המנחים את התנהלותה של חברה, עלול הדבר לפגוע באיכותם ובעלותם של השירותים הניתנים לציבור.

התרחבות אי-השוויון בחלוקת הכנסות

תהליך ההפרטה משפיע לרעה על חלוקת הכנסות במשק, בין אם מדובר באחד מיעדי ההפרטה ובין אם מדובר בתוצאת לוואי. אקשטיין ואחרים בחנו את ההשפעה על חלוקת הכנסות בשני מישורים: האחד, ההשפעה הכוללת של תהליך ההפרטה, והשני, הרווחים הצפויים לציבור הרוכשים את מניות החברה המופרטת (אקשטיין ואחרים, 1998: 59).

דרך אחת שבה יכולה ההפרטה להיטיב עם הציבור היא, שימוש בהכנסות הממשלה מן ההפרטה לטובת מטרות חברתיות, כדוגמת הרחבת התעסוקה במשק, העלאת שכר של עובדי המדינה, שיפור מערכת החינוך, שיפור התשתיות ואין ספור מטרות ראויות אחרות. אולם, ברשימת יעדי ההפרטה שאימצה הממשלה בשנת 1993, בהמלצתו של מנהל רשות החברות דאז, בולט בהיעדרו היעד של שיפור בחלוקת הנכסים הלאומיים וההכנסות הנובעות מהם (שם: 69).

כמה מן המחקרים שנעשו בעניין זה מתמקדים בסוגיית האי-שוויון בהכנסות. מרביתם מעלים, שתהליך ההפרטה מלווה בהגדלת האי-שוויון בהכנסות. מחקר של הבנק העולמי על הפרטתן של 12 חברות בארבע מדינות שונות הראה, כי בכל המדינות לוותה ההפרטה בגידול באבטלה, לפחות בטווח הקצר (Beinstein, 1995, מצוטט באקשטיין ואחרים: 1998: 62).

רכישת מניות על ידי הציבור

בארצות רבות, ההפרטה בוצעה בדרך של הצעת מניותיהן של החברות המופרטות לכלל ציבור האזרחים, במחיר נמוך ובתנאי תשלום נוחים. הכלכלן מילטון פרידמן, נציג נלהב של אסכולת השוק החופשי, אף הציע לחלק חנים מניות של חברות ממשלתיות לכלל האוכלוסייה, בנימוק שחברות אלה נוסדו וצמחו על חשבון משלמי המסים ולפיכך הם ראויים לחלק בבעלות עליהן (Friedman, 1990, מצוטט באקשטיין ואחרים, 1998: 60). טיעון דומה העלו גם כלכלני הבנק העולמי. מרגרט תאצ'ר העניקה הנחות מפליגות בהנפקות שיועדו לציבור הרחב באנגליה (אקשטיין ואחרים, 1998: 60).

הצגה של 20 איש
ומי פרץ, TheMarker, 2.8.2006

הנה שלושה חוטים מקשרים בין צדיק בינו לבין סמי ועידן עופר, בעלי הבית החדשים של בית הזיקוק אשדוד: הם נמנים עם מועדון 18 המשפחות העשירות בישראל, לשתי המשפחות יש בנק בבעלותן ושותף פיננסי גדול ובכיר בדמותו של בנק לאומי. בנק זה, שמנהל בידי גליה מאור, מחזיק ב-19% מחברת פז וב-18% מהחברה לישראל. עתה יהיה ללאומי אינטרס חזק ומובהק גם בבית הזיקוק אשדוד כשותפם של עופר ובינו.

איך שלא מסתכלים על העסקה שבה רכשה חברת פז את בז"ן אשדוד, ניתן למצוא סימנים לריכוזיות גוברת במשק. זה לא מפתיע. מעטים הגופים שיכולים לשלם 3.5 מיליארד שקל עבור בית הזיקוק. מעטים הגופים שיש להם נגישות למקורות מימון גדולים, ומעטים השחקנים שהיה להם עניין להשתלט על בית הזיקוק. שלושה התמודדו על בז"ן אשדוד, וכולם מתחום הדלק: יצחק תשובה שמחזיק בחברת דלק, דודי ויסמן שמחזיק את דור-אלון ובינו בעל השליטה בפז.

מעטים הם גם הגופים היכולים להעניק מימון לעסקה כה גדולה. לפי הערכות, בנק הפועלים יעניק עם לאומי והמזרחי את המימון לעסקה.

קשרי הבעלות הצולבת במשק הישראלי הקטן הם כאלה שאינם מאפשרים לבינו ולמשפחת עופר לעשות שופינג בין הבנקים. על כל צעד ושעל הם עלולים להיתקל בניגודי עניינים.

בנק לאומי שותף הן בחברה לישראל והן בפז – הוא יתקשה לממן עסקה כזו לבדו. בנק המזרחי שייך, בין השאר, למשפחת עופר. הבנק הבינלאומי שייך לבינו. נשארנו עם בנק הפועלים ובנק דיסקונט. כבר כיום משפחת עופר נחשבת לאחת מקבוצות הלוויים הגדולות במשק, וכל עסקה משמעותית שלה עלולה להיתקל בקשיי מימון בבנקים המקומיים. כשמדברים על ריכוזיות גוברת במשק, יש להסתכל לא רק על האחזקות הישירות של בעלי העסקים הגדולים בחברות שונות, אלא גם על האופן שבו הם מקבלים מימון. בנק הפועלים הוא זה שיממן לפז ולחברה לישראל (בשתייהן מושקע לאומי, כאמור) את רכישת בז"ן. זה אותו לאומי שמימן בזמנו למשפחת דנקנר את רכישת הפועלים. ויש עוד דוגמאות כאלה. למשל, לאומי מימן בזמנו לנוחי דנקנר את רכישת אי.די.בי ולפני כמה חודשים לאומי קנה מידי דנקנר 5% מחברת סלקום.

כך זה עובד במשק הישראלי. חבורה מצומצמת של 20 איש מלוויים ולוויים זה מזה, משתתפים בעסקות זה של זה ומפזרים סיכונים, והם מתמודדים זה מול זה על עסקות. הצגה של 20 איש שכל עסקה במשק עוברת דרכם. אם לא כקונים, אז כמוכרים. אם לא כמוכרים, אז כמלוויים.

בישראל, מינה שר האוצר בשלהי 1994 ועדה לבחינת היישום וההשלכות של הנהגת הפצה המונית של מניות לציבור. עיקרי ההמלצות היו: חלוקת אופציות, ללא תמורה, של חברות ובנקים שבשליטת הממשלה, לאזרחים; מתן אפשרות לאזרחים למכור את האופציות או להמירן למניות; מחיר המימוש של האופציות יהיה בהנחה של 20%-30%. צוות עבודה בראשות מנכ"ל האוצר הגיש לאישור הממשלה תכנית מפורטת לביצוע העקרונות בפברואר 1996, אולם הממשלה דחתה את היישום והנושא עלה שוב לסדר היום רק ב-2003, על רקע הפרטת בנק לאומי (ברודט, 2004).

ממונופול של המדינה למנופול של בעלי הון

בפועל, במקום שמניותיהן של חברות ממשלתיות יחולקו לכלל הציבור בישראל, רוב הפרטות נעשות בדרך של מכירת גרעין השליטה. הקונים של החברות הממשלתיות נמנו בדרך כלל על אחת משתי קבוצות: הקבוצה האחת כוללת משפחות ישראליות בעלות הון, שעשו את הון, בין השאר, הודות לטיפוח שיטתי מצד המדינה, כדוגמת משפחות אייזנברג, דנקנר ועופר; והקבוצה השנייה היא זו של בעלי הון זרים, בעיקר מצפון אמריקה, שהם בעלי זיקה יהודית או ציונית לישראל, כדוגמת משפחות אריסון וברונפמן. על אלה האחרונים יש להוסיף גם תאגידים רב לאומיים (Hanieh, 2003: 5; ביכלר וניצן, 2001). כך נוצר בישראל מבנה ריכוזי מאוד של בעלות על חברות. בדיקה במדגם של כ-200 חברות בורסאיות העלתה כי בעלי מניות גדולים ("בעלי עניין"), מחזיקים בממוצע בכ-80% מהמניות (Bar Yafeh and Yosha, 1996, בתוך עובד ויפה, 1996: 602). לאחרונה פורסם כי הריכוזיות במשק הישראלי אף הולכת וגדלה: בשנת 2005 שלטו 18 משפחות ב-32% מהכנסותיהן של החברות המובילות במשק. משפחות אלה מעסיקות מעל 150 אלף עובדים והכנסותיהן שקולות ל-77% מהתקציב הממשלתי (נתוני חברת BDI בתוך קורן, 14.2.2006).

מהלך הפרטה הונע במידה רבה על ידי ביקורת חריפה על השליטה הריכוזית של המדינה בתאגידים תעשייתיים. אלא שתוצאת הפרטה היא שינויים באופי ובמבנה הבעלות – אך לא צמצום במידת הריכוזיות. במילים אחרות, הריכוזיות "החליפה ידיים" ועברה מהממשלה לגורמים פרטיים, שמעמדם במשק הישראלי הולך ומתחזק.

השלכות ההפרטה על העובדות והעובדים

שילוב העובדים בבעלות על חברות שהופרטו

לא רק הציבור הרחב הוא גורם שיש להתחשב בו בעת הפרטה, אלא גם העובדים הישירים של החברה העומדת לפני הפרטה. מכירתה של חברה, כולה או חלקה, לעובדיה, בתנאים נוחים ומחיר מוזל, היא דרך נאותה להעביר לידיהם נכס שהם היו שותפים ליצירתו. ואכן, באנגליה, צ'ילה ומכסיקו נעו ההקצאות לעובדים סביב 10% מן המניות ושיעור ההשתתפות שלהם היה מרשים (אקשטיין ואחרים, 1998: 66, 97-98). בישראל, אין חוק הקובע חובת הקצאת מניות לעובדים. הצעת חוק שהוגשה על ידי חברי הכנסת עמיר פרץ, דוד טל ואילנה כהן בשנת 2003 ביקשה להבטיח לעובדי ולגמלאי החברות המופרטות רכישת מניות תוך מתן הקלות במס ובתשלום מופחת. הצעה זו נדחתה.

ואמנם, בחינת תהליכי ההפרטה בחברות הממשלתיות הגדולות בישראל, מראה כי רק חברות מעטות משתפות את עובדיהן בבעלות על החברה. שיעור הקצאת המניות נקבע במשא ומתן עם ועד העובדים ועם ההסתדרות. חברות אלה מאפשרות לעובדיהן לרכוש מניות בשיעור נמוך מערך האמיתי. חברת אל-על מאפשרת לעובדיה לרכוש כ-13% מכלל מניותיה (עד עתה נרכשו 8%) ואילו בזק הקצתה לעובדיה פחות מ-5% מכלל מניותיה. בדומה, חברת החשמל תקצה, ככל הנראה, 4.9% מהמניות לעובדיה (רשות החברות הממשלתיות, 2006). יוצאת דופן היתה כימיקלים לישראל, שהקצתה לעובדיה ולעובדים לשעבר כ-30% ממניותיה.

"הגמשת" שוק העבודה זכויות עובדים

מהי המשמעות של "הגמשת שוק העבודה"? מדובר באחד הסעיפים העיקריים של המדיניות הניאו-ליברלית, שעיקרו הוזלת עלות ההעסקה של עובדים. הוזלה זו מושגת בדרכים שונות - צמצום ודילול של הסכמים קיבוציים, העסקה של עובדים בחוזים אישיים, העסקה במשרה חלקית, שחיקה של שכר המינימום, מניעת פעילותם של איגודים מקצועיים, החלשת ההסתדרות כקבוצת לחץ המגנה על זכויות העובדים ועוד. בנוסף, נורמות ותרבות ארגונית שהיו בעבר נחלתו של המגזר העסקי חלחלו למגזר הציבורי והם באים לידי ביטוי בגישות ניהול כמו גם בעלייה משמעותית בהעסקה באמצעות קבלני משנה (פילק, 2004). צירוף המילים "הגמשת שוק העבודה" הוא מכבסת מילים שמאחוריה עומדת מגמה לצמצם את יכולתם של העובדים לקחת לעצמם נתח ראוי מפירות הפעילות הכלכלית ולמנוע מהם להתארגן ולהגן על עצמם במסגרת התארגנות באיגודים. מנגד, "הגמשה" משמעה עמדה משופרת למעסיקים במשא ומתן עם עובדיהם על שכר ותנאי העסקה (בראלי, 2005).

"הגמשת שוק העבודה" היא מטרה מוצהרת של מקבלי ההחלטות הכלכליות. אורי יוגב, מי ששימש כממונה על

תקציבים במשרד האוצר, הודה בכך בפה מלא (מצוטט בתוך מורב, 2006):

"הבעיה העיקרית מבחינה זו הם העובדים המאורגנים. בראיון לעיתון 'הארץ' לפני שנתיים אמרתי שההישג הגדול ביותר שלנו היה חיסול העבודה המאורגנת".

כאשר המדינה מפריטה את החברות שלה, היא מסירה מעצמה אחריות לזכויות העובדים, ובהם תנאי העסקה הוגנים, שכר וזכויות פנסיה. כ"ץ (1997: 174-175) טוען כי לעובדיהן של חברות העומדות לפני הפרטה יש יותר מסיבה אחת להיות מודאגים. תחילה, ההפרטה מסכנת את עתידו של העובד. הגורם הפרטי שרכש את החברה, או הקבלן המבצע עבודות עבודה, אינם מחויבים להמשיך ולהעסיק את העובדים הוותיקים והחשש מפני פיטורין הוא מוחשי. שנית, יתכנו שינויים ארגוניים בעלי השלכות על חלוקת התפקידים והסמכויות בחברה. שלישית, קיים חשש לביטול של הסכמים קיבוציים או לשינויים. ולבסוף, העובדים רואים בהפרטה איום ממשי על ביטחונם הסוציאלי ובעיקר על זכויות הפנסיה שלהם.

על מנת שמפעל יהיה אטרקטיבי עבור רוכשים פוטנציאליים, נוהגת הממשלה להקפיא את גיוס כוח האדם, לפטר עובדים, לעודד פרישה מוקדמת ולצמצם את זכויותיהם של העובדים הנותרים. מבחינה זאת, האזרחים רשאים לצפות מן הממשלה כי תהיה אחראית לעתידם של עובדי החברות המופרטות, מבלי להטיל את כל האחריות על ההסתדרות או על העובדים עצמם (ז'ילוני, 1997).

עם מכירתם של מפעלים וחברות לבעלים פרטיים, בטלים ההסכמים הקיבוציים והעובדים עוברים להיות מועסקים בחוזים אישיים. כתוצאה, בא הקץ על ועדי העובדים והעבודה המאורגנת. העסקה בחוזים אישיים מרוקנת מתוכן את משמעותם של יחסי עובד-מעביד, פוגעת בזכויותיהם של עובדים ובאכיפת חוקי העבודה עליהם (שכר מינימום, זכות לפיצוי פיטורים, חופשה שנתית, חופשת מחלה, תשלומי פנסיה, תשלומי ביטוח לאומי וכו') ומעמידה את העובדים כבודדים אל מול המעביד כשהאחרון הוא זה שקובע את תנאי החוזה (אלכסנדר, 1997: 15).

דרך אחת למנוע פגיעה בעובדים לפני הפרטה היא, לחוקק חוקי מגן. בשנת 2003 הוגשה הצעת חוק שנועדה להבטיח את זכויותיהם של העובדים בחברות מופרטות, על ידי חברי הכנסת עמיר פרץ, דוד טל ואילנה כהן; העיקרון המרכזי בהצעה זאת היה התניית העיסקה בהתחייבות הקונה לשמירת תנאי העבודה ולהבטחת זכויותיהם של העובדים לפחות למשך שלוש שנים מתום תוקפו של הסכם קיבוצי קיים או מיום מכירת החברה. בנוסף קובעת הצעת החוק הוראות להבטחת זכויות עובדים בחברה מופרטת המבוססות על עקרונותיו של אפרים ז'ילוני (1997) להבטחת זכויות עובדים בחברות המועמדות להפרטה (ר' נספח מס' 2). הצעת חוק דומה הונחה על שולחן הכנסת ביולי 2006

במחיריהם. הפרטת משקי המים והחשמל בישראל עלולה להוביל לתוצאות דומות.

שלישית, המדינה נוטה למכור חברות ומפעלים מרוויחים. כתוצאה, הממשלה אמנם מרוויחה סכומים חד פעמיים (היסטורית, הראינו כי פרט לשנים בודדות, כמעט תמיד מדובר בסכום הנמוך מזה שהוערך מלכתחילה), אולם היא מפסידה לאורך שנים תמלוגים ודיבדנדים מרוויחיהן של החברות.

בעיה נוספת מקורה בשיטת ההפרטה הנהוגה בישראל: בעוד שבמדינות אחרות נהוגה הפרטה באמצעות הנפקת מניות לציבור הרחב ולעובדי החברה, בישראל השיטה הרווחת היא מכירת השליטה בנכסים ציבוריים לבעלי הון, פעמים רבות במחירי הפסד. כך, עשירי הארץ מקבלים לידיהם במחיר מוזל חברות מניבות רווחים, פרי השקעתם של עובדיהן ושל הציבור הישראלי בכללותו. כתוצאה, גדלה הריכוזיות במשק הישראלי, שנשלט על ידי מספר מצומצם משפחות עשירות.

ההפרטה פוגעת בעובדים. בחלק מהחברות שהופרטו, תהליכי "הבראה" ו"רה-ארגון" טרם הפרטתן (על מנת להפוך אותן לאטרקטיביות יותר בעבור הקונים הפוטנציאליים) או אחריה, גררו פיטורין, הוצאת עובדים לפנסיה מוקדמת וקיצוצים בשכר. השלכה אחרת של תהליכי ההפרטה על ציבור העובדים היא הזלזלה ומסחור של כוח האדם. בנוסף, גם כשמדובר בחברות שבהן יש ועד עובדים חזק שנושא ונותן על זכויותיהם של העובדים לאחר הפרטה, הפגיעה לטווח הארוך בזכויות העובדים ובמשמעותם של יחסי עובד-מעביד היא מרחיקת לכת.

על ידי חבר הכנסת דוד טל. הצעת חוק אחרת, תיקון לחוק החברות הממשלתיות משנת 2005, מבקשת להבטיח את שמירת זכויותיהם של פנסיונרים שפרשו מחברה ממשלתית העומדת בפני הפרטה (כבל ואחרים, 2005). הצעות החוק לא התקבלו על ידי הממשלה.

סיכום

הפרטה, כפועל יוצא של אידיאולוגיה נאו-ליברלית, התבססה בישראל כמדיניות שאין עליה עוררין. הדיון הציבורי בנושא ההפרטה מבוסס על הרושם שצמצום מעורבות המדינה במשק מחד, והגברת מעורבותם של גורמים פרטיים מאידך, משמעם קידום התחרות, הגברת היעילות, צמצום הוצאות הממשלה ועידוד השקעות; ושהתוצאה של כל אלה היא כלכלה חזקה ובריאה שתיטיב עם כולם: הממשלה תצמצם את הוצאותיה והציבור יינה משירותים זולים וטובים יותר. בעוד שבארצות אחרות מתקיים דיון ער המביא בחשבון גם תוצאות שליליות של ההפרטה, ממשלות ישראל ממשיכות לנקוט בגישה הדוגלת בהפרטה "בכל מחיר".

כפי שראינו, הפרטה אינה מובילה בהכרח להתייעלות. חברה עשויה להיות יעילה גם תחת בעלות ממשלתית. יתרה מכך, העברתה לידיים פרטיות עלולה במקרים מסוימים אף לפגוע ביעילותה.

שנית, בעיקר כשמדובר במפעלי תשתית, הפרטה אינה מוזילה ומשפרת בהכרח את השירותים הניתנים לאזרחים. כך, למשל, העברת האחראיות לייצור, הובלה ואספקה של מים וחשמל במדינות שונות בעולם הובילה פעמים רבות לירידה באיכות השירותים ולעלייה

**הכנסות המדינה מהפרטת חברות ובנקים
על פי רשות החברות הממשלתיות, 1991-2004**

במיליוני דולרים

| שנה | הכנסות המדינה |
|-------------|----------------|
| 1991 | 393.1 |
| 1992 | 632.6 |
| 1993 | 1,241.2 |
| 1994 | 207.5 |
| 1995 | 534.5 |
| 1996 | 120.9 |
| 1997 | 2,396.6 |
| 1998 | 1,714.6 |
| 1999 | 381.9 |
| 2000 | 665.5 |
| 2001 | 44.8 |
| 2002 | 98.8 |
| 2003 | 383.1 |
| 2004 | 189.4 |
| סה"כ | 9,004.5 |

מקור: דין וחשבון על רשות החברות הממשלתיות, שנים שונות.

נספח מספר 2:

הוראות להבטחת זכויות עובדים בחברה מופרטת

מתוך הצעת חוק הבטחת זכויות עובדים בהפרטה, התשס"ג-2003 (חברי הכנסת עמיר פרץ, דוד טל, ואילנה כהן)

1. ניהול משא ומתן לחתימת הסכם מחייב בין ההסתדרות למשרד האוצר באשר לעקרונות ההפרטה והבטחת זכויות עובדים.
2. הסכם עבודה קיבוצי בין החברה החדשה לבין נציגות העובדים.
3. מניעת פיטורי עובדים וצמצום כוח אדם ומניעת קליטת עובדים לא מאורגנים כגון קבלני כוח אדם, חוזים אישיים וכו', אלא בהסכמת נציגות העובדים.
4. גילוי נאות של כל מידע הרלוונטי לעניין ההפרטה והשלכותיה על אינטרסים של העובדים והגמלאים.
5. פרישה מרצון בתנאים מועדפים לעובדי החברה שהודיעו על רצונם לפרוש לפני ההפרטה. בנוסף, פרישה מרצון בתנאים מועדפים לתקופה של עד 36 חודשים לאחר ההפרטה.
6. הבטחת רציפות של זכויות הפנסיה, הוותק, הדרגה, המעמד והתנאים הנלווים. בנוסף, הקמת קרן לחברה המופרטת בה תפקיד המדינה סכומים מוסכמים להבטחת פיצויי פיטורין, עלויות הסבה והכשרה מקצועית ותשלום לתקופת הסתגלות בגין העובדים שיפוטרו.
7. רכישת מניות - מתן אפשרות לעובדים ולגמלאים לרכוש מניות מונפקות תוך מתן הקלות במס ובתשלום מופחת. קריטריונים למימוש זכאות לשיעור רכישת מניות ייקבעו בין היתר על פי ותק, חלקיות משרה ודרגה. בנוסף, יקבע יחס ראוי לחלוקת זכויות רכישת מניות בין עובדים למנהלים. תקופת החסימה כנגד סחר במניות שיימכרו לעובדים תיקבע לאחר משא ומתן בין רשות החברות הממשלתיות לבין נציגות העובדים.
8. המניות שימכרו לעובדים והמניות המונפקות בבורסה יהיו בעלות זכויות שוות ללא יתרון או הבדל. ייקבעו נהלים לשמירה על נציגות הולמת של עובדים בדירקטוריון החברה (שניים לפחות).

מקורות

גבאי, ערן. 2006. הצעת האוצר: "הדואר יופרט עד סוף 2008; שר התקשורת יוכל להטיל קנסות הגבוהים פי 30 מאלה כיום". *TheMarker*, 4 בספטמבר.

גולדשטיין, תני. 2005. "רשמית: רשות הדואר הופכת לחברה". *ynet*, 7 בדצמבר.

גולדשטיין, תני. 2006. "מהיום - רשות הדואר הופכת לחברה ממשלתית". *ynet*, 27 בפברואר.

גולדשטיין, תני. 2006. "משרד הביטחון מקפיא את הפרטת המטבחים הצבאיים". *ynet*, 21 באוגוסט.

גולדשטיין, תני. 2006. "מתנתקים מחברת חשמל: יוקמו 6 תחנות כוח פרטיות". *ynet*, 5 בספטמבר.

גולדשטיין, תני. 2006. "בינו ל- *ynet*: אני נגד הפרטת נכסי מדינה כמו בז'ן ואל-על". *ynet*, 1 באוגוסט.

גרונאו, ראובן. 2001. "שינויים מבניים בשירותים הציבוריים (Public Utilities) בישראל - הרפורמה שלא היתה". בתוך בן בסט, אבי (עורך). 2001. *ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק-המשק הישראלי 1998-1985*. הוצאת עם עובד.

גרינברג, יצחק. 2004. *אנטומיה של משבר ידוע מראש - קריסת חברת העובדים בשנות השמונים*. המכון לחקר הציונות וישראל ע"ש חיים וייצמן - אוניברסיטת ת"א והוצאת עם עובד.

דגן, רם. 2006. "המרוץ לדואר: בין המתעניינים-דיסקונט, מזרחי-טפחות, מגדל ומרקסטון". *TheMarker*, 23 באוקטובר.

הארץ, 2003. "רשת החשמל בארה"ב שנים של היעדר השקעה וצריכה גדולה". 17 באוגוסט.

הוועדה ליישום שינויים מבניים במשק החשמל, 2003. *דו"ח מסכם*.

החברה לישראל בע"מ. 2006. *דו"חות כספיים ליום 31 בדצמבר 2005*.

הצעת חוק הבטחת זכויות עובדים בהפרטה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2003.

הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון- שמירת זכויות הגמלאים בעת הפרטת חברות ממשלתיות), התשס"ה-2005.

הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון הבטחת זכויות עובדים בהפרטה), התשס"ו-2006.

התעשייה האווירית: www.iaj.co.il

וייסבלאי, אתי. 2005. *המשבר בתעשייה הצבאית - מעמד העובדים*. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

זילברפרב, בן-ציון. 1999. "לקחים מתהליך ההפרטה במשק הישראלי". הפרטה והגברת התחרותיות בישראל ובאזור. המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה ומכון מילקן.

ז'לוני, אפרים. 1997. "הפרטה עליך ישראל". *משאבי אנוש*, ספטמבר-אוקטובר.

זילוני, אפרים. 2002. "זכויות עובדים - מנקודת ראותם של האיגודים המקצועיים". הפרטה וזכויות עובדים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה וקרן קונרד אדנאור.

חברת בתי הזיקוק לנפט. 2006. *ביאורים לדו"חות הכספיים*, 14.2.2006. www.orl.co.il.

חברת דן אנד ברדסטריט www.dunb.co.il.

חברת צים: www.zim.co.il/history-hebrew.htm.

חברת שק"ם: www.shiki.co.il.

חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה 1975.

חורש, הדר. 2006. "החלמאים מכים שנית". *TheMarker*, 15 בספטמבר.

טייג, אמיר. 2003. "כל החברות שהמדינה מחזיקה בבעלותה יעמדו בשלב זה או אחר למכירה, חוץ מהתעשייה האווירית לה ייקח זמן". *TheMarker*, 9 במאי.

כ"ץ, יצחק. 1991. "ההפרטה בישראל: 1962-1987". *מדינה ממשל ויחסים בינלאומיים*, 35, 133-145.

כ"ץ, יצחק. 1997. הפרטה בישראל ובעולם. הוצאת פקר.

כבל, איתן ואחרים. 2005. הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון- שמירת זכויות הגמלאים בעת הפרטת חברות ממשלתיות), התשס"ה-2005. הכנסת ה-16.

TheMarker, 2005. "13 גופים מתעניינים ברכישת התעשייה הצבאית מהמדינה; מאיר שמיר מוביל עם גבי אשכנזי קבוצה לרכישת החברה". 28 באוקטובר.

TheMarker, 2002. "רכבת ההפרטה בבריטניה ירדה מהפסים". תרגום מאמר מה"ניו יורק טיימס", 30 באוגוסט.

Ynet, 2006. "ממחר: שוק הדואר הכמותי נפתח לתחרות". 30 בינואר.

אבינרי, שלמה. 2005. "לעצור את ההפרטה". *אופקים חדשים*, 20 (גליון מקוון).

אגוזי, אריה. 2006. "אל-על וישראיר ישתפו פעולה בטיסות בקו לניו-יורק". *ידיעות אחרונות*, מוסף כלכלה, 5 בספטמבר.

אדרי, יצחק ג'קי. 2004. *מהפיכת עובדי הקבלן במפעל כי"ל בנגב*. סולידריות ארגון עובדי הקבלן בישראל. www.dimonanet.co.il.

אלכסנדר, אסתר. 1997. הפרטה - ניסיונה של ממשלת ישראל והציבור הישראלי בכללותו עם ההפרטה.

אפללו, אתי. 2006. "לידיעת ציבור הנוסעים". *TheMarker*, 31 באוגוסט.

אפרתי, עידו. 2006. "בן נון: הפרטת החברה תביא להתייקרות החשמל". *Ynet*, 2 ביולי.

אקשטיין, שלמה, בן ציון זילברפרב ושמעון רוזביץ. 1998. הפרטת חברות בישראל ובעולם. הוצאת אוניברסיטת בר אילן, רמת גן.

ביאור, חיים. 2005. "לאחר ארבעה חודשים של שקט - שוב סכסוך עבודה בבזק". *TheMarker*, 3 באפריל.

ביאור, חיים. 2005. "עובדי בתי הזיקוק דורשים רשת ביטחון למשך 10 שנים כתנאי להפרטה". *TheMarker*, 27 בספטמבר.

ביכלר, שמשון ויונתן ניצן. 2001. *מרווחי מלחמה לדיבידנדים של שלום*. ירושלים: הוצאת כרמל.

בלומנקרנץ, זהר. 2003. ועדת הכספים אישרה את הפרטת אל על בבורסה". הארץ, 14 במאי.

בלומנקרנץ, זהר. 2005. "עובדי אל על רכשו היום כ- 8% ממניות החברה כחלק מתהליך ההפרטה". *TheMarker*, 7 בפברואר.

בן-אליא, נחום. 1998. הפרטת תשתיות מים וביוב- בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית. ירושלים: מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות.

בן-ימיני, ערן. 2002. "בין בריטיש רייל לחוצה ישראל". *ארץ אחרת*, 12.

בנק ישראל. 1999. *דין וחשבון 1998*. ירושלים.

בן-שחר, משה. 1988. "איש אינו יודע מה יקרה עם "כור" ממחר". *ארץ ישראל: מדיניות, חברה, כלכלה*. דצמבר.

בראלי, אבי. 2005. "מציבור עובדים להמון גלמוד". *ארץ אחרת*, 12, 26-33.

ברודט, דוד. 2004. *בדיקת כדאיות והיתכנות להפעלת תוכנית האופציות למכירת מניות בנק לאומי (הפרטה אזרחית)*. ירושלים.

ברזילי, אמנון. 2003. "החל הליך הפרטת תע"א: האוצר מתכנן להנפיק 33% בשלב ראשון". *TheMarker*, 17 באוקטובר.

ברזילי, אמנון. 2005. "שרי האוצר והביטחון החליטו לפרק התעשייה הצבאית". *TheMarker*, 14 בפברואר.

ברק-ארז, דפנה. 2001. "זכויות אדם בעידן של הפרטה". *עבודה, חברה ומשפט*, ח', 209-224.

גבאי, ערן. 2006. "בזק תעניק תנאי פרישה של עד 1.7 מ' ש' לעובד ותבטיח חופש פעולה מלא להנהלה". *TheMarker*, 21 באוגוסט.

כהן, ניצן ואמנון ברזילי, 2005. "האוצר מוכר מפעל רווחי של תע"ש במחירי הפסד". הארץ, 15 בפברואר.

כהן, ניצן. 2005. "רגע לפני ההפרטה רווחי הון לבז"ן - סיימה את 2004 עם רווח תפעולי של מיליארד שקל". *TheMarker*, 23 במרץ.

כהן, עמירם. 2003. "עובדי החברה תובעים לקבל בהפרטה 15%-20% מהמניות". *TheMarker*, 31 בינואר.

כהן, עמירם. 2003. "עובדי חברת החשמל מתנים ההפרטה בקבלת 25.1% מהמניות". *TheMarker*, 19 במרץ.

כהן, עמירם. 2006. "ויסמן: פיצול בז"ן יביא לדואופול; תחרות תושג רק באמצעות קבוצה שלישית". *TheMarker*, 29 בינואר.

לוי, איתמר. 2006. "טורבוביץ: צריך לבדוק את ההנחה שהמגזר העסקי תמיד יותר טוב מהמגזר הממשלתי". *גלובס*, 12 בספטמבר.

מבקר המדינה. 2002. *דוח שנתי 52 ב' לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000*.

מבקר המדינה. 2004. *דוח שנתי 54 א' לשנת 2003*.

מבקר המדינה. 2005. *דוח שנתי 55 ב' לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003*.

מוסנאים, אילן. 2004. "אחרי דיונים של שמונה חודשים: אל על חתמה על הסכם עבודה חדש עם נציגות עובדיה והסתדרות". *TheMarker*, 21 במאי.

מורב, לוי. 2002. "לקנות בנק גדול בהקפה - ולא לשלם פרוטה". *ארץ אחרת*, 12: 48-49.

מורב, לוי. 2006. "בית הסוהר הפרטי יהיה פרויקט הדגל שלנו". *ארץ אחרת*, 33: 32-33.

ממשלת ישראל. 2006. *המדיניות הכלכלית לקראת תקציב 2007 החלטות הממשלה מיום 12.9.2006*.

משרד האוצר, דוברות והסברה. 2004. "ועדת השרים להפרטה אישרה היום את ההצעה להפרטת בתי הזיקוק לנפט". *הודעה לעיתונות*, 26 בדצמבר.

משרד האוצר, דוברות והסברה. 2005. "הושלמה הפרטת בזק". 9 במאי.

משרד האוצר, החשב הכללי, שנים שונות. *מידע כספי של ממשלת ישראל*. ירושלים.

משרד האוצר, החשב הכללי. 2006. *מידע כספי של ממשלת ישראל ליום 31 בדצמבר 2005*. ירושלים.

סבירסקי, שלמה. 2001. "האידיאולוגיה של 'מדינה קטנה' והמדיניות התקציבית בישראל". *ביטחון סוציאלי*, 59, 46-19.

סבירסקי, שלמה. 2005. *מחיר היוהרה 1967-2005*. מפה הוצאה לאור ומרכז אדוה.

סיני, רותי. 2006. "באמריקה כבר נרשם כישלון". הארץ, 23 באוקטובר.

עובד, יושע וישי יפה. 1996. "הרפורמה בשוק ההון 1985-95 ודפוסי המימון של התעשייה בישראל". *רבעון לכלכלה*, 96 (4), דצמבר.

עשת, גדעון. 2006. "משחקים במונופול". *ידיעות אחרונות*, מגזין *ממון*, 14 בפברואר.

פאוזנר, שי. 2004. "שרון חתם, ורשמית: משק החשמל פתוח לתחרות". *bizportal*, 23 בדצמבר.

פילק, דני. 2004. "ישראל מודל פוסט פורדיזם ניאוו-ליברלי". בתוך פילק, דני ואורי רם (עורכים). 2004. *שלטון ההון, החברה הישראלית בעידן הגלובלי*. מכון ון ליר בירוקים והוצאת הקיבוץ המאוחד.

פלא, אייל. 2005. *ההפרטה כהצברה גופים מופרטים במשפט הציבורי*. הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב.

פלד, יואב וגרשון שפיר. 2005. *מיהו ישראלי הדינימיקה של אזרחות מורכבת*. הוצאת אוניברסיטת תל אביב.

פלתר, נורית. 2006. "2 חברי כנסת הצביעו בעד והפרטת בתי הזיקוק אושרה". *ידיעות אחרונות*, *מוסף ממון*, 21 במאוס, פרץ, סמי. 2006. "הצגה של 20 איש". *TheMarker*, 2 באוגוסט.

זוק, שמעון. 2006. "המים הם שלנו ובשבילנו ואסור להפריטים". *TheMarker*, 21 במאוס.

קדמי, שרון וחיים ביאור. 2006. "כל אחד מעובדי בז"ן יקבל מענק הפרטה ופיצול בסך 130 אלף שקל". *TheMarker*, 7 במרץ.

קדמי, שרון. 2006. "בז"ן לא עוצרת: ערב ההפרטה מדווחת על רווח שיא של 350 מיליון שקל ברבעון הראשון - תשואה על ההון של 36%". *TheMarker*, 29 במאי.

קדמי, שרון. 2004. "הממונה על ההגבלים לשעבר, יורם טורבוביץ: לא להיחפז בשינוי המבני במשק החשמל". *TheMarker*, 29 בדצמבר.

קדמי, שרון. 2006. "דירקטוריון חברת החשמל מיישר קו עם המנכ"ל בן נון: רפורמה לייט". *TheMarker*, 3 בספטמבר.

קדמי, שרון. 2006. "הממשלה צפויה לאשר ביום ראשון הצעה לרפורמה מהותית במשק החשמל". *TheMarker*, 4 בספטמבר.

קדמי, שרון. 2006. "פז ניצחה: תשלם 3.5 מיליארד שקל על בתי הזיקוק באשדוד". *TheMarker*, 1 באוגוסט.

קדמי, שרון. 2006. "העובדים יכולים לחייך אבל הקרב האמיתי עוד לפניהם". הארץ, 27 בספטמבר.

קדמי, שרון. 2006. "העליון: הסכם בז"ן מלווה בתחושה קשה של אי נוחות- אבל אין מנוס מלאשרו". *TheMarker*, 14 במאי.

קדמי, שרון. 2006. "סוף הסאגה: החברה לישראל קיבלה 677 מיליון שקל תמורת מכירת אחזקותיה בבתי הזיקוק". *TheMarker*, 12 בפברואר.

קורן, אורה. 2006. "פרץ מתנגד - והפרטת תע"א ותעש תתמוסס". *TheMarker*, 10 בספטמבר.

קורן, אורה. 2006. "18 משפחות שולטות על 32% מההכנסות במשק". הארץ, 14 בפברואר.

קורן, אורה. 2006. "המבקר בודק מכירת מפעל מגן של תעש בעשירית מהסכום שהוצע". הארץ, 16 ביוני.

קורן, אורה. 2006. "יונתן יורד מהעץ". *TheMarker*, 23 ביוני.

קורן, אורה. 2006. "צ'ארלס ברונפמן בראיון נדיר: 'ההשקעה בכור היתר טעות'". *TheMarker*, 9 בינואר.

רולניק, גיא. 2004. "ד"ר שקשוקה". הארץ, 16 בינואר.

רשות החברות הממשלתיות. 2005. דין וחשבון על פעולות רשות החברות הממשלתיות בשנת 2004. ירושלים.

רשות החברות הממשלתיות. 2006. דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2005. ירושלים.

רשות החברות הממשלתיות. 2003. דין וחשבון על פעולות רשות החברות הממשלתיות בשנת 2002. ירושלים.

שמעוני, אלי. 2006. "תעריפי הדואר מתייקרים ב-12%". *ynet*, 22 בפברואר.

שפיגל, יוסי. 1996. "רפורמות מבניות בענפי התשתית בישראל: הערכת מצב". *רבעון לכלכלה*, 96 (4), 638-620.

תנועת מאבק סוציאליסטי. "מאבק עובדי מפעלי ים המלח". www.maavak.org.il

Friedman, Milton. 2002, [1962]. *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.

Hanieh, Adam. 2003. "From State-led Growth to Globalization: the Evolution of Israeli Capitalism". *Journal of Palestine Studies*, 32,4.

ICL-Israel Chemicals LTD. 2005. *Periodic Report, Description of Corporate Activity for the Period Ending December, 31, 2004*.

Murphy, Emma. 1994. "Structural Inhibitions to Economic Liberalization in Israel". *The Middle East Journal*, 48,1.