

רפורמות ורגולציה בחברות ממשלתיות בישראל: ענפי תשתית[†]

אייל טבת

אוניברסיטת בן גוריון בנגב; חוקר במרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

"...חז"ל לימדונו והורונו 'יהי ממון חברך חביב עליך כשלך'
(אבות, פרק ב', מישנה יב). אם כך בממון חברך על דרך
הכלל, קל וחומר בממון חברך שהופקד בידך בנאמנות.
אינני בטוח כי מי שממון המדינה היה מופקד בידיהם
בנאמנות אכן שמרו עליו כהוריית חז"ל"
(השופט מישאל חשין, בג"צ 4999/03)

1. מבוא

בתום מלחמת העולם השנייה החל, תחילה בבריטניה ולאחר מכן במדינות רבות בעולם, תהליך חברתי כלכלי שניתן לאפיינו באמצעות שני צירים מרכזיים. האחד, כינונה של "מדינת רווחה" והרחבת תכולתה והיקפה. השני, הלאמה של מרבית השירותים הציבוריים, ואספקתם במישרין על-ידי המדינה ו/או באמצעות חברות ממשלתיות (Teeple, 1995; Wicks, 1995).

בשנות השמונים החל תהליך חברתי כלכלי שמגמתו הפוכה. תהליך זה החל אף הוא בבריטניה, וכן בניו זילנד ואוסטרליה ומשם יוצא לארצות רבות. גם תהליך זה ניתן לתיאור באמצעות אותם שני צירים: נסיגת היקפה ותחולתה של "מדינת הרווחה"¹ והפרטה של שירותים ציבוריים רבים ומגוונים (דורון, 1985, תומס, 2000).

בשלהי שנת 2008, שוקי ההון בעולם, ובכלל זה בישראל נפגעו כתוצאה מהמשבר הכלכלי העולמי. ההתפתחויות "הדרמטיות" במשק הישראלי, לרבות הפגיעה בחסכונות הפנסיונים, בקופות הגמל ובביטוחי החיים, הפנו את תשומת הלב הציבורית להשפעה הגדולה שיש לקבוצה מצומצמת של בעלי שליטה בחברות ציבוריות על חסכונות הציבור בישראל (חמדני 2009: 9). ריכוזיות זו היא תוצאה של שני תהליכים שהתרחשו במשך בשנים האחרונות: צמצום המעורבות הממשלתית בתחום החיסכון הפנסיוני והפניית חסכונות הציבור להשקעה בשוק ההון², והפרטה של חברות ממשלתיות. בעקבות המשבר הכלכלי העולמי היו רבים שתהו האם הלאמת החברות (בעיקר בנקים) בארצות הברית, אנגליה ומדינות נוספות מסמלת את סוף עידן ההפרטה³? ניתן לומר כבר בשלב מוקדם זה, כי מגמה זו של הלאמת חברות ענק אינה מעידה על שינוי תפיסתי אידיאולוגי כי אם על כורח והכרח רגעי שנועד לשמר את השיטה הניאו-ליברלית ולא להחליפה. כך, נזכיר שגם בישראל הולאמו הבנקים בשנת 1983 ובמקביל החלה הממשלה בביצוע הפרטות⁴, ובהמשך הפריטה המדינה גם את מרבית הבנקים שהולאמו.

[†] פרק זה מבוסס בחלקו על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה" מאת אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. המחקר נעשה בהנחייתו של פרופ' שלמה מזרחי - ללא עידודו, מאמר זה לא היה נכתב. הערותיהם המלומדות של פרופ' יצחק גל-נור וד"ר אמיר פז-פוקס, העשירו מאמר זה ועל כך תודתי להם.

¹ רונן מנדלקרן ואריק שרמן, בספר זה.

² לילך לוריא, בספר זה

³ על הלאמת חברות בארצות הברית ראה גולדשטיין 08/09/2008, בבריטניה ראה סוכנות הידיעות 28/11/2008, בארגנטינה ראה סוכנות הידיעות 07/11/2008, בבלגיה, לוקסמבורג והולנד ראה ציפקין 29/09/2008.

⁴ על משבר מניות הבנקים ב-1983 והלאמתם, ראה הרצאתו של נגיד בנק ישראל דוד קליין:

<http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum136h.htm>

החל ממחצית שנות השמונים התקיימו רפורמות מבניות בענפי תשתית הכוללים את תשתיות התחבורה, תשתיות התקשורת, תשתיות החשמל, תשתיות האנרגיה ותשתיות מים וביוב. רפורמות אלה כללו: ארגון מחדש של הענף (Restructuring), שינוי הכלליים המסדירים את הפעילות והשחקנים הנוטלים בו חלק, ליברליזציה (Liberalization) של הענף על-ידי הגברת התחרות בתוכו, איחוד של מספר חברות (Corporatization) לחברה אחת, דה-רגולציה (Deregulation) של הסקטור והפרטה (Privatization). בנייר עמדה שפרסם לאחרונה "מכון אדם סמית" בלונדון נכתב, שההפרטה היא התופעה המשפיעה ביותר על התפתחות הכלכלה בעשרים וחמש השנים האחרונות, בעולם כולו (Hawkins, 2008).

פרק זה מוקדש לסקירת ההתפתחויות והשינויים בחברות הממשלתיות בישראל תוך התמקדות בחברות הפועלות בענפי התשתית והוא מורכב משמונה תתי פרקים. **בחלק השני** נציג את הרקע ההיסטורי לייסודן של החברות הממשלתיות בכלל ובישראל בפרט. נעמוד על הדרכים השונות להקמת חברה ממשלתית ונדגים את הדבר באמצעות מקרים מקומיים. **בחלק השלישי** נציג את המאפיינים המיוחדים של החברות הפועלות בענפי התשתית וההשפעה של מגזר זה על הצמיחה במשק. **את החלק הרביעי** נייחד לשאלת ההפרטה, נציג את אפשרויות הבעלות השונות, המסגרת החוקית לביצוע הפרטה בישראל, הגורמים הדוחפים לביצוע רפורמות ונתייחס לאחת מהתוצאות האפשריות של הפרטה רחבה: ריכוזיות והעדר תחרותיות. **בחלק החמישי** נסקור את החברות הממשלתיות שפעלו ואת אלה שעדיין פועלות בתחום התשתיות בישראל. **את החלק השישי** נקדיש לענף האנרגיה. נתאר את הנעשה בענף חיפושי הנפט לאחר שהממשלה נסוגה ממעורבות פעילה בכל הנוגע לחיפוש ואספקה של נפט וגז טבעי, ונעלה סוגיות עקרוניות לדיון באמצעות תאור השינויים המבניים בענף חיפושי הנפט ומשק הדלק. **בחלק השביעי** נציג את הביקורות שמתח מבקר המדינה בתקופות שונות על רפורמות מבניות בענפי תשתית. **בפרק האחרון** נביע עמדה ביחס לרפורמות בענפי התשתית ונעלה מספר המלצות למדיניות ובחינה שונה מזו הקיימת כיום בכל הנוגע לתהליכים אלו.

2. חברות ממשלתיות – רקע היסטורי

במחקרים כלכליים מוקדמים (1953) של ארגון האומות המאוחדות הוגדרו "חברות ממשלתיות" (Government Controlled Private Corporations) כאיגודים שאינם מוקמים על פי חוק מיוחד, כי אם על פי החוק האזרחי הכללי. "על אף זאת יש בידי הממשלה להפעיל את השפעתה עליהם – וזאת בעיקרו של דבר בשתי דרכים: המדינה מחזיקה ברוב מניות האיגוד או יש לה רוב קולות בהצבעה על-ידי מינוי רוב מנהלי האיגוד"⁵, ובכך יכולה הממשלה לכוון ולהשפיע על יעדיה ודרכי התנהלותה של החברה. הבעלות על המניות בחברה הממשלתית נועדה לאפשר לממשלה להגשים באמצעות שימוש בכסף ציבורי מטרות ציבוריות.

אקשטיין, זילברפרב ורוזוביץ (1998) מציינים שאין חברה ממשלתית אחת דומה לרעותה ומציעים להבחין בין חברות ממשלתיות שהוקמו מראש על-ידי הממשלה, לבין חברות שהוקמו על-ידי גורמים פרטיים והולאמו על-ידי המדינה לאחר מכן (שם: 17 – 18). הבחנה זו, המתמקדת בדרך ההקמה, קשורה לשאלה מרכזית יותר: המניע להקמת החברה הממשלתית.

בראש ובראשונה, ממשלות יזמו הקמה של חברות ממשלתיות על מנת להבטיח אספקה סדירה, אמינה וזולה של שירותים חיוניים לציבור הרחב ובכללם בניית תשתית לפיתוח כלכלי

⁵ דוח שנתי מספר 7 של מבקר המדינה, ע' 17.

וניצול יעיל של משאבי טבע. שנית, חברות ממשלתיות רבות הוקמו בענפים בהם מתקיים מונופול טבעי על בסיס ההנחה שמונופול ציבורי עדיף על פני מונופול בשליטת תאגיד מסחרי. שלישית, ממשלות הלאימו חברות פרטיות לרוב עם סיום שלטון קולוניאלי או מנדטורי, או בכדי למנוע התמוטטות של מפעלים חיוניים, או מסיבות אידיאולוגיות.

במקביל להבחנה בין החברות הממשלתיות על בסיס המניע להקמתן, יש מקום לבחינת השינויים שחלו בפיקוח על החברות הממשלתיות. שינויים אלו השפיעו, בדרך של היוון חוזר על המוטיבציה להקמה של חברות ממשלתיות, להפרטתן ולהסדרת פעילותם של תאגידים מסחריים. תהליך התפתחותן של חברות ממשלתיות במדינות רבות דומה לתנועת מטולטלת הנעה מקצה אחד לשני ונעצרת לבסוף באמצע הדרך.⁶

בשלב הראשון ניהלה מחלקה ממשלתית את הפעילות העסקית המוגבלת והמצומצמת של המדינה בתחום מסוים. דוגמא אופיינית לשירותים אלה הם שירותי הרכבת והדואר. הסדר זה אפשר תשומת לב לשיקולים כמו שוויון, נגישות לפריפריה, בטחון או עלות נמוכה של השירות לאזרח, כמו גם פיקוח רצוף, אולם לקה בהעדר גמישות. במרבית מדינות העולם הביא הסדר זה למצב בו המחלקות הממשלתיות שספקו את השירותים לא היו מסוגלות להגיב לשינויים ולהיענות לצרכים חדשים של הלקוחות – אזרחים, אזרחי המדינה.

לאחר מלחמת העולם הראשונה, על רקע המשברים הכלכליים של שנות השלושים החל **השלב השני** בהתפתחותן של החברות הממשלתיות. ממשלות רבות נוכחו לדעת כי לפעילות העסקית ההולכת ומתרחבת תכונות שונות מאלה המאפיינות את פעילותן השלטונית ורצוי ליצור למען הפעילות העסקית מסגרות מיוחדות למילוי תפקידים כלכליים בתחומי ביצועיים רבים שבהם נדרשה המדינה לעסוק: "הדעה שלמוסד זה יש להעניק מידה נאותה של עצמאות, נבעה מההכרה שהמבנה והנוהל של משרדי הממשלה אינם הולמים עוד את הצרכים המתרחבים והולכים, ולפיכך יש להבטיח שגוף, החייב לשמש את כלכלת המדינה על-ידי מילוי תפקיד משקי, יוכל לפעול באורח עצמאי, פירושו של דבר – במסגרת מסוימת, שנקבעה מראש, יוכל להחליט ולבצע החלטות על אחריותו הוא. גוף כזה מן הדין שלא יהא נאלץ לפעול במסגרת של תקציב ממשלתי, שאינו מתאים לפעולות מסחריות ותעשייתיות וכן לא יהא תלוי בכל אותן התקנות הכספיות החלות על משרדי הממשלה"⁷. בתקופה זו הוקמו החברות הממשלתיות הראשונות בקנדה, אירופה, אסיה ואמריקה הלטינית. בשלב זה ניתנה לחברות עצמאות רבה והמדינה הסירה חלק ניכר מן הפיקוח הממשלתי.

השלב השלישי החל לאחר תום מלחמת העולם השנייה. הדעה הרווחת הייתה שהממשל (בארצות רבות) מאבד את אחיזתו בחברות הממשלתיות שריכוזו בידם כוח רב ללא פיקוח ציבורי. בארצות הברית למשל, בוטלו בשנת 1945 בחקיקה (The Government Corporation Control Act of 1945) 115 חברות וסוכנויות פדראליות (Pritchett 1946: 495). במקביל, הממשל הגביר את הפיקוח על הפעילות העסקית באמצעות רשויות רגולטוריות פדראליות. בבריטניה הולאמו באותן שנים ענפי התחבורה, תעשיות הפחם והפלדה ותשתיות האנרגיה ובמקביל הגביר הממשל את הפיקוח על פעילותן הכלכלית של החברות שהיו בבעלותו ואף החלה להתפתח רגולציה בעלת מאפיינים סוציאליים המגנה על העובד, מגוננת על הצרכן ושומרת על בטיחות ואיכות הסביבה (ארבל-גנץ 2003 : 42-46).

⁶ הסקירה ההיסטוריות מבוססת על "דין וחשבון הוועדה להכנתה של הצעת חוק חברות ממשלתיות". בראשות הוועדה עמד הפרופסור אהרון ברק והיא הוקמה בשנת 1969 על-ידי שרי האוצר והמשפטים.
⁷ משרד מבקר המדינה, ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים, 1957, ע' 18.

בשנות השבעים, החל **השלב הרביעי** הנמשך מאז ועד היום. בשנים אלה אנו עדים לניסיונות לאזן בין הפיקוח והשליטה מטעם הממשלה לבין העצמאות והגמישות העסקית של החברות הממשלתיות. ההפרטות הגדולות שאפיינו מדינות רבות הביאו להתרחבותה ולהעמקתה של הרגולציה הממשלתית לאסדרת פעילותן של החברות המופרטות ולהגברת הפיקוח על החברות הממשלתיות, תוך ניסיון ליישב בין הניגוד המבני הקיים בין פיקוח ועצמאות, והסדרתו בחקיקה. המשבר הכלכלי של השנים האחרונות מעיד שעדיין לא נמצאה הנוסחה המיטבית לאיזון בין פיקוח ועצמאות, הן ביחס לחברות ממשלתיות והן ביחס לחברות פרטיות. פיקוח לקוי או העדר פיקוח עשוי להוביל במקרים מסוימים להלאמה של חברות חיוניות ולהפרטתן בהמשך עם יצירת מנגנוני פיקוח והסדרה חדשים.

2.1. חברות ממשלתיות בישראל

בישראל, חברות ממשלתיות הוקמו סמוך להקמת המדינה (אקשטיין ואח' 1998, כץ 1977) ותהליך הקמתן והפרטתן נמשך מאז (אם כי בתדירות משתנה). הסיבה להקמת החברות הממשלתיות אינה חד משמעית (שם). חוקרים אחדים מצביעים על מניעים אידיאולוגיים להקמת חברות ממשלתיות בישראל, ואחרים מצביעים על סיבות פרגמטיות, כגון מענה לביקושים (Garner and Friedmann 1970). אהרוני מבקש ליישב בין שתי טענות אלה על-ידי עירוב סיבות פרגמטיות ואידיאולוגיות במינונים שונים, במקומות שונים ובזמנים שונים (אהרוני, 1979). בהקשר הישראלי עושה רושם שהמניעים העיקריים להקמת החברות הממשלתיות היו פרגמטיים והקמת החברות שימשה אמצעי להבטחת מעורבותה של הממשלה בכלכלה⁸:

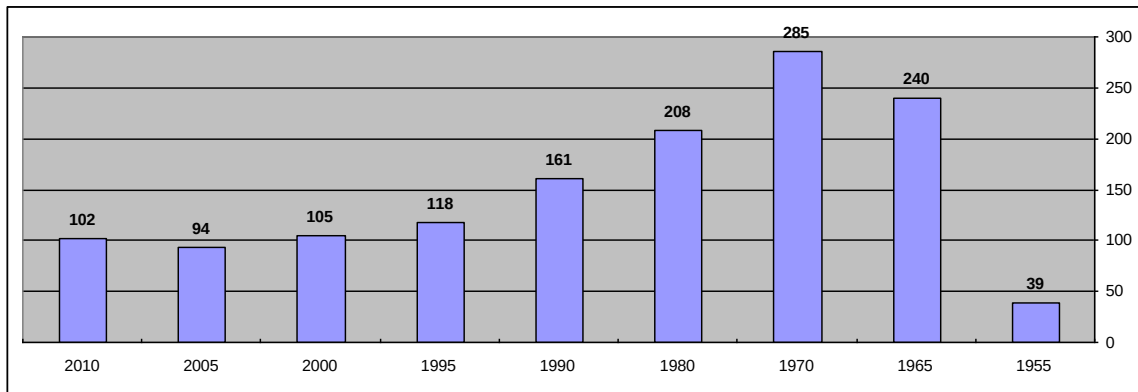
1. הרצון להביא לפיתוח מהיר של ענפי משק שונים ובמיוחד של ענפי התשתית.
2. הרצון לכוון ולהשפיע על פיתוח ענפי המשק השונים.
3. הרצון ליצור תשתית תיעוש ויישוב אזורי פיתוח, קליטת עלייה ומניעת אבטלה.
4. מחסור בהון חוץ ממשלתי, סיכון כלכלי גדול וסיכוי לרווח מצומצם.
5. הרצון להבטיח את צורכי הביטחון, ולשלוט בניצול מקורות הטבע.
6. הרצון לפקח ולנהל ענפים בעלי אופי מונופוליסטי.
7. הרצון לשלוט באמצעי ייצור כדי לספק רמת מינימום של שירותי רווחה.
8. סיוע והצלת חברות בקשיים כלכליים בדרך של רכישה ממשלתית.
9. אפשרות לבצע פעילויות תוך כדי עקיפת מגבלות ממשלתיות בתחומי תקציב ושכר.
10. לחצים פוליטיים לסבסוד שירותים.

מספר החברות הממשלתיות לאורך השנים (ראה איור 1) משקף את מציאות החיים בישראל ואת הצורך במתן מענה לצרכים השונים בתקופות שונות. כך, ניתן לראות כיצד הרצון להביא לפיתוח מזורז של ענפי משק שונים, ליצור תשתית תיעוש ויישוב אזורי פיתוח, לקלוט עלייה ולמנוע אבטלה, בצד העדר מקורות הון בקנה מידה נדרש חוץ ממשלתיים, הביא לגידול ניכר במספר החברות הממשלתיות מאז קום המדינה ועד לשנות השבעים. בהמשך ניתן לראות את הפקת הלקחים מהמשבר הכלכלי של שנות השמונים ואת תחילת נסיגתה של הממשלה ממעורבות במשק, בין השאר על-ידי מכירת החברות הממשלתיות. יש לשים לב שהגידול במספר החברות

⁸ דין וחשבון הוועדה להכנתה של הצעת חוק חברות ממשלתיות, 1970, על דוח Giza Group משנת 1990 ראו קובץ הרצאות מיום עיון לכלכלני משה"ט 1991, כץ 1997, אקשטיין ואחרים 1998.

הממשלתיות שנרשם החל משנת 2005, לאחר 35 שנים בהם מספר החברות הממשלתיות הלך ופחת, אינו מעיד על שינוי מגמה כי אם על העמקת תהליכי ההפרטה. זאת, כיוון שמרבית החברות החדשות נוסדו כתוצאה מהפיכתן של יחידות סמך ממשלתיות ורשויות סטטוטוריות לחברות ממשלתיות כשלב מקדים להפרטתן. כך, למשל, הם פני הדברים בנוגע ל"חברת דואר ישראל בע"מ" ו"חברת בנק הדואר בע"מ" שהוקמו תחת רשות הדואר (הרחבה ראה להלן 2.2 (ה)).

איור 1: מספר החברות הממשלתיות בישראל 1955 - 2010



מקור: הנתון לגבי שנת 1955, משרד מבקר המדינה, ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים, 1957. הנתונים לשנת 1965 – דין וחשבון של הוועדה שמונתה על-ידי האגודה הישראלית למדעי המדינה, ניהול המפעלים העסקיים של המדינה, דצמבר 1965. הנתונים לגבי שנת 1970 – דין וחשבון הוועדה להכנתה של הצעת חוק חברות ממשלתיות, 1970. הנתונים לגבי השנים 1980 – 2005 – דין וחשבון על החברות הממשלתיות, שנים שונות. הנתון לגבי 2010, אתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות (נכון ליום: 31/12/2010).

נציין שהנתונים באיור 1 על מספר החברות בכל תקופה עשוי להטעות. שכן, במקרה של מכירת קונצרן (אגד חברות) די במכירה של "חברה" אחת כדי לגרוע מספר רב של חברות מהדיווח. למשל חברת "פז" נמכרה בשנת 1988 והביאה בבת אחת לגריעה של 30 חברות – חברת האם יחד עם 29 חברות הבנות שלה. נתון נוסף שיש לקחת בחשבון בעת עיון ברשימת החברות הממשלתיות נוגע לחברות המעורבות, המוגדרות כחברות בהן למדינה פחות ממחצית כוח ההצבעה באסיפה כללית. חברה מעורבת נמנית כחברה ממשלתית בעוד חברות הבנות שלה אינן נחשבות לכאלה. בשנת 1994 המדינה מכרה את גרעין השליטה ב"כימיקלים לישראל" והפכה אותה מחברה ממשלתית לחברה מעורבת, כך, נותרה ברשימת החברות הממשלתיות החברה "כימיקלים לישראל" ואילו 24 חברות הבנות של "כימיקלים לישראל" נגרעו מדוח החברות הממשלתיות. והערה אחרונה: רשימת החברות הממשלתיות כוללת חברות עסקיות וחברות לא עסקיות.⁹ בין הסוגים השונים של החברות קיים הבדל מהותי בנתח השוק שהן תופסות, בהיקף המועסקים ובפרמטרים הכלכליים השונים. לבחינת תהליך ההפרטה חשובות החברות העסקיות, ששיעורן מסך החברות הממשלתיות בעשורים האחרונים נע בין 40% ל 50%.

2.2. דרכים שונות להקמת חברות ממשלתיות

⁹ חברות עסקיות – לרוב חברות גדולות המעסיקות עובדים רבים והשגת רווח היא אחת ממטרותיהם, למשל: חברת החשמל, מקורות, תעשייה אווירית. חברות לא עסקיות – הוקמו על מנת לשרת צרכים חברתיים ולא מטעמים עסקיים, למשל: החברה למתנסים, מוזיאון ישראל, קרנות השתלמות.

בשנת 1975 נחקק חוק החברות הממשלתיות שקבע: "הקמת חברה ממשלתית טעונה החלטת הממשלה; ההחלטה תתקבל על פי הצעה של שר שהוגשה לממשלה עם חוות דעת הרשות" (פרק ב' סעיף 5 (א')). קיימות מספר אפשרויות להקמת חברות ממשלתיות¹⁰:

א. **חברה חדשה המוקמת על מנת לפעול בתחום בו לא התקיימה עד כה פעילות עסקית** - למשל "חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ" - הוקמה ביולי 2003 כחברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה. תחומי העיסוק שנקבעו לחברה: הקמה והפעלה של מערכת הולכת הגז הטבעי בישראל. לחברה ניתן רישיון ל 30 שנה¹¹ והיא מהווה מונופול במשק הולכת הגז הטבעי.

ב. **חברה חדשה המוקמת בכדי לפעול בתחום בו קיימת פעילות עסקית**, ושבו הממשלה מבקשת לקדם תחרות בענף. לדוגמה, ב-30 ביוני 2008, החליטה ממשלת ישראל על הקמת חברות ממשלתיות במשק החשמל (החלטה מספר 3704). החלטה זו הנה תולדה של כישלון המשא ומתן על יישום השינוי המבני במשק החשמל כפי שנקבע בהחלטות ממשלה קודמות ומהווה המשך למאמצים לבצע שינוי מבני בענף. על פי ההחלטה, חברת החשמל הממשלתית הנוכחית לא תקים עוד תחנות כוח, פרט לאותן תחנות הכלולות בתוכנית החירום למשק החשמל או כאלה שיאושרו לה באופן מיוחד על-ידי שר האוצר ושר התשתיות. תחנות ייצור עתידיות נוספות יתוכננו, יוקמו ויופעלו באמצעות חברה ממשלתית חדשה: "חברת תחנות ייצור חשמל חדשות בישראל בע"מ", בשיתוף המגזר הפרטי בסוף שנת 2010. לחברה מונה מנכ"ל ודירקטוריון אולם החברה אינה פעילה.

ג. **חברה ממשלתית חדשה מוקמת לאחר שהמדינה קונה חברה קיימת הפועלת בשוק הפרטי**, מתוך חשש לקריסת החברה, או ממכירתה לגורמים שהמדינה אינה בוטחת בהם. כך למשל חברת פז הוקמה בשנת 1922 בשם Asiatic Petroleum Ltd. בשנת 1927 נרכשה החברה על-ידי Shell. בשנת 1958 נקנתה החברה בחלקים שווים על-ידי קרן וולפסון ומדינת ישראל. בשנת 1980 ירד חלקן ל 33.3% וחברה צרפתית רכשה 25% והיתרה היו בידי בז"ן. בשנת 1983 ביקשה קרן וולפסון למכור את חלקה לחברה ישראלית. בהתאם להסכם עם קרן וולפסון, למדינת ישראל הוקנתה זכות סירוב ראשונה והיא אכן עשתה בה שימוש, ורכשה את חלקה של קרן וולפסון והפכה את פז לחברה ממשלתית – 66.6% בבעלות ישירה של המדינה ועוד 8.3% בבעלות עקיפה באמצעות בז"ן.

ד. **חברה ממשלתית קיימת מפוצלת למספר חברות (חברת אם וחברות בנות)**. על פי רוב, המדובר בשלב מקדים לקראת ביצוע הפרטה של החברה. למשל – חברת "מקורות" הוקמה בשנת 1937 והייתה בבעלות משותפת של הסוכנות היהודית, קק"ל, חברת "ניר" ההסתדרותית (שכללה את כל הקיבוצים, מושבי העובדים, המושבים השיתופיים והמוסדות הכלכליים שהוקמו על-ידי גופים אלה) והמרכז החקלאי. בשנת 1949 נרכשו מניות החברה על-ידי המדינה והיא הפכה לחברה ממשלתית. בהתאם לחוק המים התשי"ט – 1959, הופקדה החברה, יחד עם החברות הבנות שלה, על הקמת מתקני מים, שאיבה, הולכה וחלוקה. בשנת

¹⁰ המידע על החברות השונות מבוסס על דוחות רשות החברות הממשלתיות – שנים שונות, דוחות ביקורת המדינה – שנים שונות ואתרי האינטרנט של החברות.

¹¹ בהקמת חברה זו יש תקדים הנוגע לרישום עלות צינור הגז כנכס בלתי מוחשי של החברה, כאשר הנכס המוחשי והזכויות בו הם של המדינה. החברה הפועלת מכוח רישיון זכאית להחזר עבור עלויות הקמת מערכת השייכת למדינה ולא לחברה. שיטה זו עשויה להקל על המדינה בבוא העת לבצע שינויים מבניים / הפרטה.

2007 הממשלה החליטה¹² להטיל על מנהל רשות החברות הממשלתיות לבצע את כל הפעולות הנדרשות לצורך פירוקה של מקורות אחזקות בע"מ (סעיף 1. ב.). בהתאם להחלטת הממשלה הוקמו שלוש חברות ממשלתיות חדשות. חברה ממשלתית "מקורות המוביל הארצי נכסים בע"מ" (חברה בה מרוכזים נכסי המוביל הארצי) ושתי חברות בנות לחברה "מקורות חברת המים בע"מ" (החברה עוסקת בכל התחומים של אספקת מים ותחזוקת מתקני מים): "מקורות פיתוח ויזום בע"מ" (הקמת מתקן התפלה באשדוד ופעילויות מסחריות בארץ ובח"ל) ו"שח"מ מקורות ביצוע בע"מ" (העוסקת בפיתוח וחדוש של מפעלי מים). מסגרת זו נועדה להפריד בין הפעילות התחרותית והפעילות המונופוליסטית, הפרדה בין מערכת ההולכה למערכת אספקת המים וייעול הפעילות הפנימית של החברה. בד בבד עם ההחלטה על הקמת חברת "מקורות פיתוח ויזום" החליטה הממשלה על תהליך ההפרטה של החברה שאמור להסתיים עד לחודש מרס 2014 (החלטה מספר 2318, סעיף 2. ד.).

ה. חברה ממשלתית מוקמת על-ידי העברת הפעילות ממשלתי לחברה ממשלתית.

הפרטה חלקית זו מכוונת ליצור מבנה ארגוני המאפיין חברה עסקית שתכליתה הפקת רווחים (בהתאם לחוק החברות הממשלתיות סעיף 4א': "חברה ממשלתית תפעל לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא ממשלתית..."). במרבית המקרים המעבר מהמשרד הממשלתי למתכונת של חברה ממשלתית מהווה תחנת ביניים בדרך להפרטת החברה (ברק-ארז 2008 : 470). כפי שנכתב בדין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2006: "... תהליכי הפרטה ושינויים מבניים... לעיתים שלובים ביניהם כאשר השינויים המבניים קודמים למהלכי ההפרטה ומסייעים להם". לדוגמה – רשות הדואר הפכה ב 1 במרץ 2006 ל"חברת דואר ישראל בע"מ" ובנק הדואר הפך ל"חברת בנק הדואר בע"מ" חברה בת בבעלות מלאה של חברת דואר ישראל בע"מ. על מעבר זה מ"רשות" ל"חברה" נכתב במסמך רקע שהוכן על-ידי אגף התקציבים במשרד האוצר: "...מהלך זה מאפשר לשפר באופן ניכר את התנהלות החברה, בין היתר באמצעות יצירת מבנה ארגוני המאפיין חברה עסקית, חלוקה נכונה יותר של סמכויות ואחריות על נושאי המשרה בה, יצירת מערכת תמריצים להתייעלות ולהצטיינות, הרחבת מגוון השירותים הניתנים על-ידי החברה וכניסה לתחומי פעילות חדשים, הרחבת מקורות המימון לפעילותה ושיפור כושר התחרות שלה מול השחקנים החדשים"¹³. בשנת 2006 החליטה הממשלה להנחות את רשות החברות לגבש עד לסוף שנת 2010 הצעת החלטה בדבר מכירת מניות המדינה בחברת הדואר (החלטה מספר 438 של הממשלה מיום 12/09/2006). בחוק ההסדרים לשנת 2011 – 2012 לא נכללה הצעה להפריט את חברת הדואר¹⁴.

ו. "הלאמת" חברה פרטית, כלומר, העברתה למסגרת חברה ממשלתית ממספר סיבות ובהן: המשך הפעלת מפעלים שהוחזקו בידי זרים תחת השלטון המנדטורי, שליטה על אוצרות טבע, מניעת קריסה של מפעלים ומניעת פגיעה במשק או באספקה של מוצר חיוני. לדוגמה, "חברת החשמל לארץ ישראל" הוקמה בשנת 1923 על-ידי פנחס רוטנברג כחברה פרטית אשר פעלה בארץ ישראל מתוקף זיכיון אותו קיבלה מהנציב העליון. חברת החשמל המשיכה לפעול במתכונת זו גם לאחר קום המדינה, אולם הגידול בביקוש לחשמל בעקבות גלי העלייה

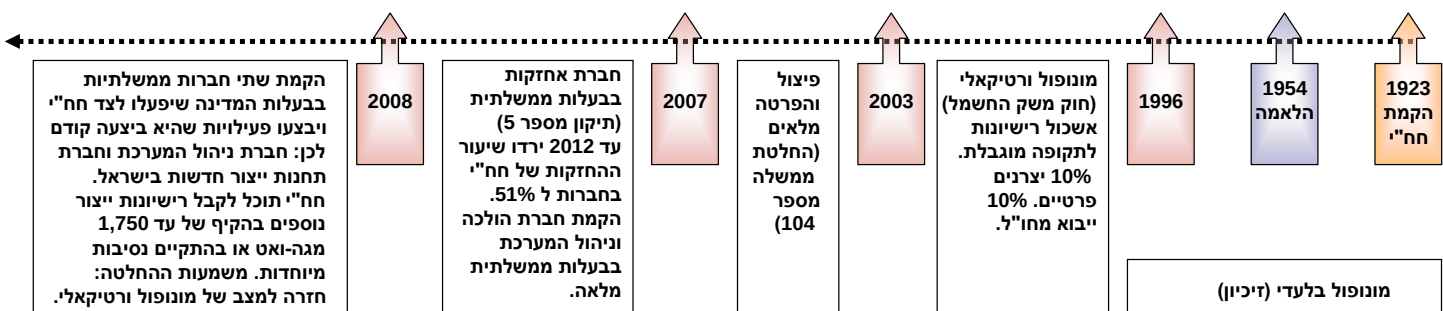
¹² ביום 26/08/2007 התקבלה החלטה מספר 2318 שנושאה שינוי מבני בקבוצת מקורות. החלטה זו התקבלה בהמשך להחלטות הממשלה: מספר 733 מיום 13/11/1996 ומספר 4390 מיום 01/10/1998 ומספר 2306 מיום 30/07/2002 ומספר 836 מיום 15/09/2003.

¹³ ראו: <http://www.mof.gov.il/BudgetSite/Reform/Lists/List/Attachments/1/communication.doc>

¹⁴ בעיתונות פורסם שהדבר נעשה בלחץ יו"ר ההסתדרות, פז-פוקס וכוכבי 2011 : 10 – 11.

הגדולים ופיתוח המשק העמידו את חברת החשמל בפני היקף השקעות במימדים שלא נודעו עד לאותה תקופה, והיא התקשתה לעמוד בכך. ועדה לבדיקת הסיבות למשבר במשק החשמל הגישה באוקטובר 1952 את מסקנותיה, ובהן הצורך בהלאמת החברה, כיוון שבמתכונתה הנוכחית היא לא תוכל לעמוד בדרישות המשק, עקב קשיי המימון. בשנת 1954 הולאמה החברה ומאז היא חברה בבעלות ממשלתית, העוסקת בייצור, הולכה, חלוקה ואספקת חשמל בכל רחבי הארץ. בשנת 1996 תם הזיכיון ומאז החברה פועלת מכוח חוק משק החשמל תשנ"ו – 1996. באיור 2 מתוארים השינויים המבניים וההצעות לרפורמה במשק החשמל. נציין שבשנת 2011 לא יושם השינוי המבני ותוקף הרישיונות שהחברה פועלת מכוחן הוארך עד לחודש ינואר 2013 וקרוב לוודאי שישוּב ויוארך¹⁵.

איור 2: שינויי חקיקה במבנה משק החשמל



3. חברות ממשלתיות בענפי תשתית

המונח ענפי תשתית כולל על פי רוב¹⁶:

- **תשתיות תחבורה:** כבישים, הרכבת (ללא הקטרים והקרונות) נמלי הים והאוויר.
- **תשתיות תקשורת:** בזק ודואר.
- **תשתיות חשמל:** ייצור, הולכה, חלוקה.
- **תשתיות אנרגיה:** בתי זיקוק, חיפושי גז ונפט.
- **תשתיות מים וביוב:** הפקת המים והובלתם עד לרשות המחלקת, התפלת מים וביוב.

חברות התשתיות מספקות את התנאים הנדרשים להתפתחות המשק והם קריטיים לתפקודו¹⁷. ניתן להמשיך את חשיבותם למשק, לחשיבות של מערכת השורשים לעץ. שורשי העץ לרוב סמויים מן העין, הם טמונים באדמה ו"מובילים" לעץ "תשומות" הנדרשות להתפתחותו. אנו רואים עץ פורח בעל נוף עשיר, פרי עסיסי, או לחלופין עץ קמל. צמיחתו, עמידתו במקום או קמילות של עץ זה - משולה לצמיחה, עצירה או נסיגה בהתפתחות של משק לאומי. מצבו של המשק הוא תלוי קיומן ומצבן של התשתיות (מערכת שורשים) אשר יוצרות את התנאים לצמיחה. Aschauer (1989) Munnell (1990) עמדו במחקרם על קיום קשר ישיר בין השקעה בתשתיות לבין צמיחה כלכלית. גם מבקר המדינה ציין ש"ההשקעה בתשתיות נועדה, בין היתר, לספק שירותים חיוניים

¹⁵ ראה: קובץ התקנות 7071, ר' בטבת התשע"ב, 1.1.2012, ע' 520.

¹⁶ ראה: בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 2004, ע' 48.

¹⁷ על השפעת ההון התשתיתי על ענפי התעשייה בישראל בין השנים 1990 – 2003, ראה שהרבני 2008.

לאזרחי המדינה ולקדם את כלכלתה. פערים בין רמות הביקוש והצריכה ובין ההיצע ויכולת האספקה בתחומי התשתית האסטרטגית, פוגעים בצמיחה וברמת החיים של תושבי המדינה" (דוח 2009, ע' 39). כלכלני בנק ישראל מדגישים שלענפי התשתיות "השפעות חיצוניות על כלל המשק וחשיבותם עולה בהרבה על משקלם בתוצר" (בנק ישראל, דין וחשבון 2009, ע' 86). למרות המאפיינים המיוחדים את ענפי התשתית כקבוצה ומבדילים אותם מענפים אחרים, כפי שנציג בהמשך, קיימים הבדלים ביניהם במספר מאפיינים תפעוליים וכלכליים. כך למשל, יש שוני מהותי בין רשת של סיבים אופטיים ורשת חשמלית, וגם בתוך הענף עצמו קיימים הבדלים, כמו בין קו אווירי וקו רכבת. בין הענפים השונים קיים שוני בהיקף ההשקעות הנדרשות, בקצב הצמיחה וברמת החדשנות הטכנולוגית. בנוסף, האחריות המיניסטריאלית על ענפים אלה מתחלקת בין משרדי ממשלה שונים והפתרונות הרגולטוריים שנמצאו לענף אחד אינם בהכרח מתאימים לענף אחר. להלן מאפיינים אחדים המייחדים את קבוצת ענפי התשתית משאר ענפי המשק ומשאר החברות הממשלתיות:

מאפיינים הקשורים בתכונות הענף

- לענפי התשתית יתרונות בולטים לגודל והם בעלי מאפיינים מונופוליסטים במהותם. למרות האפשרות הטכנית לפריסה מקבילה וחופפת של תשתיות על-ידי מספר ספקים, בדרך כלל אין לכך הצדקה כלכלית מבחינת ההשקעות הכספיות הישירות ומבחינת עתודות הקרקע או המרחב האווירי הנדרשות לשם כך. מכאן שענפי תשתית הם כמעט בהכרח מונופולים טבעיים, בעיקר בגלל הצורך להשיג יתרון לגודל (Economies of scale) ובגלל השקעות הפיתוח הגדולות¹⁸.
- פיתוח הענף צריך להתבצע במקביל ועל פי רוב לא ניתן לפתח את הענף בדרוג גדול מדי.
- קיימת בהם אי וודאות ביחס למספר המשתמשים ו/או להיקפי הצריכה.
- התכנון בענפי התשתית הוא ארוך טווח והוא לוקח בחשבון משתנים אקסוגניים (חוץ מערכתיים) רבים, מקומיים וגלובליים.
- מרבית ההשקעה בענפי תשתית קבועה בקרקע, תופעה המכונה "עלויות שקועות" (Sunk costs) והיא נועדה לתכלית מסוימת ולא ניתן להעביר את הענף למקום אחר וכמעט ולא ניתן לשנות את ייעודו.

מאפיינים כלכליים

- ענפי התשתית חיוניים לפעילות המשקית ולצמיחה בשל היותם מופקדים על הקישור בין היחידות הכלכליות (למשל חיבור אזורים אל מרכזי תעסוקה ועם חו"ל).
- הפעילות המשקית תלויה בשירותים חיוניים כחשמל, מים, ביוב, תחבורה ותקשורת.
- ענפי התשתית מספקים תשומות לייצור לענפי משק אחרים ולשימושים סופיים במשקי הבית.

הצורך בהתערבות ממשלתית

¹⁸ Hirshleifer and al (2005): מפעל מוגדר כמונופול טבעי אם העלות השולית שלו לאספקת כל הביקוש במשק בתחום הספציפי נמוכה מהעלות הממוצעת של מתחרה פוטנציאלי. המאפיינים המונופוליסטים של אספקת השירות / מוצר והיעדר האפשרות לתחרות מגדירים ענפים אלה תחת המכללה של "כשלי שוק". נדגיש שאין בקיומם של כשלי שוק בכדי להצדיק או לשלול את אספקתו באמצעות חברה ממשלתית.

- במקטע המונופוליסטי בענפי התשתית נדרש פיקוח והסדרה של זכויות המעבר וזכויות השימוש באותו מקטע. השיטות המקובלות לכך הם "הגישה הפתוחה" (Open access) ושיטת ה"קבוצות" (Pools)¹⁹. שיטות אלו נועדו לאפשר תחרות בענף מרובה שחקנים על בסיס תשתית אחת. בענפי תשתית, בין אם הם בבעלות המדינה, או בבעלות משותפת או כאשר המוצר מסופק במלואו או בחלקו על-ידי השוק הפרטי, נדרש פיקוח ממשלתי על אמות המידה של השירות, תחזוקה, השקעה בפיתוח ושמירה על תקני איכות הסביבה.
- אספקתם הסדירה של שירותי התשתית נתפסה כשירות ציבורי שהממשלה חייבת לספק או לפחות להבטיח את הספקתו.

ההשקעה בענפי תשתית קשורה קשר ישיר לקצב הצמיחה של המדינה (Aschauer 1989; Munnell 1990). השירותים הניתנים באמצעות התשתיות נכנסים לתהליך הייצור באופן ישיר כחלק מתשומות הביניים. למשל, חשמל הנדרש כדי להפעיל מסור, מים נדרשים כדי לקרר את המסור, קווי תקשורת נחוצים ליצירת קשר עם לקוחות וספקים ומערכת כבישים כדי לקבל חומרי גלם ולשנע את המוצר. השירותים הניתנים באמצעות התשתיות יכולים להיכנס לתהליך הייצור גם באופן עקיף, כך שההון הציבורי יכול להיות תחליפי או משלים להון הפרטי. לדוגמה סלילת קו רכבת בין אזור תעשייה ונמל יאפשר קיצור לוחות זמנים לקבלת חומרי גלם מחו"ל והוצאת מוצרים המיועדים ליצוא דרך הים, יחסוך בעלויות העסקת נהגים ואחזקת צי משאיות וכדומה (שהרבני 2008). ייחודם של ענפי התשתית לעומת ענפים אחרים והצורך בשליטת המדינה בענף באמצעות חברה ממשלתית והסדרתו לאחר הפרטת החברה הוזכר גם על-ידי בית המשפט העליון, בעניין חברת "זיקוק ותזקיקים לישראל" בע"מ (ז"ל)²⁰: "... שליטה זו של המדינה בחברה, שהינה מרכזית בענף זה, נבעה מאותם מאפיינים ייחודיים וחשיבותו המיוחדת של הענף... גם כיום, עת החליטה המשיבה כי הגיעה העת להרפות מאחיזתה ולהפריט את חברת ז"ל, אין פירוש הדבר כי המשיבה מוותרת על מעורבותה בשוק הדלק ותזקיקיו כליל. ברי לכל כי יש צורך להסדיר את הנעשה בשוק זה, להבטיח אספקה סדירה של המוצר ובמחיר סביר, לכל דורש, על מנת שלא לעצור את גלגלי המשק" (ע"א 1/06 : 28-29).

הקמת חברות ממשלתיות בענפי תשתית ביטאה מעורבות גבוהה של המדינה בחיי הכלכלה, מעורבות שהתחייבה מתכונות ענפי התשתית, המאפיינים הכלכליים שלהם והקשר הישיר בין איכות התשתיות וצמיחת המשק. גם תהליכי ההפרטה מלמדים על מעורבות המדינה במשק בדרכים אחרות -- במכירת החברות לגופים פרטיים; ובהפעלת חובת הפיקוח וההסדרה לאחר ההפרטה.

4. הפרטה – כללי

בדומה לשאלה מדוע מקימים חברה ממשלתית, גם השאלה מדוע מפריטים חברה ממשלתית לא זכתה למענה חד משמעי. מרבית ההסברים לתופעת ההפרטה הם ברמת המאקרו.

¹⁹ גישה פתוחה – בעל המונופול חייב לאפשר מעבר לכל שחקן, באותן תנאים ובתשלום שנקבע מראש ומפוקח על-ידי המגזר הציבורי. מתאים לשימוש בתשתית הולכה של גז, חשמל, מסילות.

שיטת הקבוצות – מתאימה למקרים בהם הרשת פועלת כמערכת אחת וגישה חופשית לרשת עלולה להביא לקריסתה. למשל, ייצור חשמל צריך להתבצע בהתאם לביקושים בזמן אמת ולכן התחרות בין היצרנים אשר התקשרו בחוזים עם צרכנים תעשה בהתאם לצרכים התפעוליים של המערכת.

²⁰ במקרה זה בית המשפט התבקש לאשר פסיקה של ערכאה נמוכה, כי על עסקת מכירת בתי זיקוק צפון ועל כל החלטותיה של חברת "זיקוק ותזקיקים לישראל" – חלים כללי המשפט הציבורי וכי בעסקה זו לא הייתה חריגה מכללים אלו.

אחד ההסברים הרווחים הוא התפשטותה של האידאולוגיה הניאו-ליברלית ושיתופי הפעולה הבינלאומיים: העברת מידע בין מדינות, סוכנויות, גופי מחקר ואקדמיה (Hanke, 1987; Lundqvist, 1989; Dolowitz and Marsh 1996; Savas, 2000). הקושי באימוץ הסבר זה באופן גורף, נעוץ בעובדה שתהליכי הפרטה נמשכים גם בחילופי ממשלות ותחת הנהגות מקוטבות. יתכן שגם ממשלות שונות ומקוטבות מסכימות עם סדר היום הניאו-ליברלי, או שמדובר בעירוב של אידאולוגיה ופרגמטיזם (Ramanadham 1988), או בתלותן של המדינות בגורמים חיצוניים, גלובליים (Fourcade-Gourinchas and Babb 2002) כמו הבנק העולמי, קרן המטבע הבינלאומית, ארגון הסחר העולמי, הממשל האמריקאי ואחרים. למרות ההשפעה הגלובלית האחידה למדי - תלוי מסלול השינוי, היקפו, תכולתו ומועד ביצועו בכל מדינה - בכללים השונים והייחודים לכל מדינה ולשחקנים הפועלים בה (רוזנהק 2004; Biggart and Guillén 1999; Guillén, 2003).

בישראל, חוק החברות הממשלתיות (1975), הצביע על מספר מטרות להפרטת חברה ממשלתית. לפי סעיף 14(א) רשאית הממשלה להביא לפירוק של חברה ממשלתית, או למכירת מניות המדינה בה, כאשר: "(1) מטרות החברה הושגו או שהשגתן אינה אפשרית כלל או אינה אפשרית בחסכון וביעילות; (2) מטרות החברה הוטלו על רשות שהוקמה בחוק או על חברה ממשלתית אחרת; (3) מן הרצוי שמטרות החברה יבוצעו על-ידי גוף שאינו חברה ממשלתית."

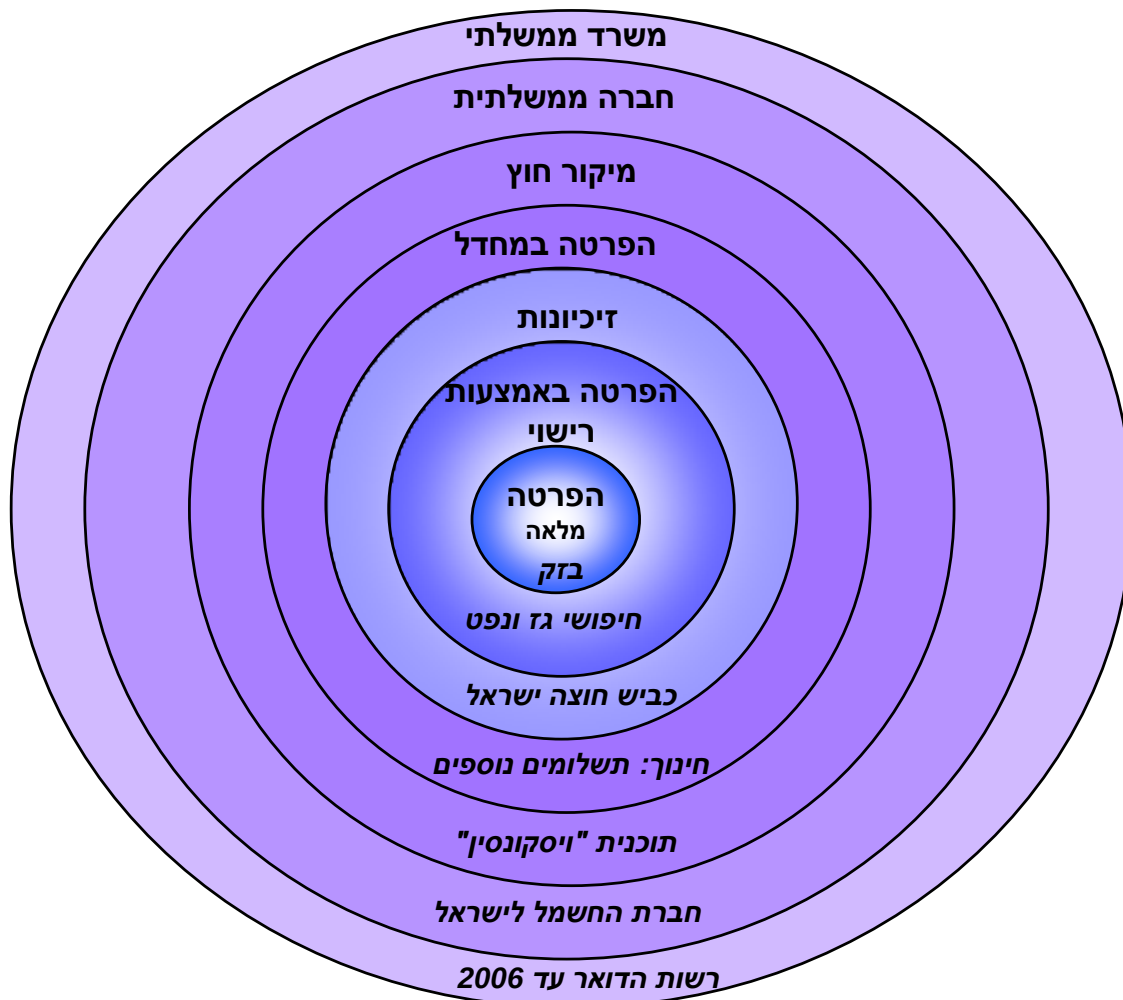
4.1. שינויים בענפי תשתית – מפעילות המבוצעת מתוך משרד ממשלתי ועד להפרטה מלאה

בעשורים האחרונים אנו עדים לסוגים שונים של שותפויות בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי המשתנים בהתאם לפרמטרים: חוקיים, פוליטיים, כלכליים וטכניים של הענף והעסקה. קיימות אפשרויות רבות לשילוב המגזר הפרטי בפיתוח תשתיות לאומיות, החל מהעברת מקטעי ביצוע מוגדרים ותחומים באמצעות מיקור חוץ ועד להעברת בעלות מלאה ללא מגבלה או פיקוח על חלק או מקטע מהענף²¹.

באיור 3 מתוארות דרגות שונות למעורבות המדינה בענפי התשתיות (לא כולל מעורבות רגולטורית). המעגל החיצוני מתאר אספקת המוצר באמצעות משרד ממשלתי (רשות או יחידת סמך, כפי שהייה בעבר מעמדם של הדואר, מע"צ, בזק ורכבת ישראל) וככל שהעגולים קטנים - כך המעורבות והשותפות של הממשלה בפירמה או בענף פוחתים עד להעברת בעלות מלאה לידיים פרטיות. בחלק התחתון של כל מעגל ציינו דוגמא לסוג מעורבות המדינה (במקרים בהם לא מצאנו דוגמא מתחום התשתיות, ציינו דוגמא מתחום אחר).

איור 3: דרגות שונות למעורבות המדינה בענפי תשתית ובענפים אחרים

²¹ להרחבה בנושא ראו ברק-ארז 2008, ידוב 2001; וכן פרק מבוא וגל-נור בספר זה.



4.2. המסגרת החוקית להפרטת תשתיות בישראל

חוק החברות הממשלתיות (1975) מגדיר הפרטה כעשיית פעולות שנועדו להביא בבת-אחת או בהדרגה, לאחד מאלה: (1) ביטול או הקטנת חלקה של הממשלה בכוח ההצבעה באסיפות הכלליות של החברה, או בזכותה למנות דירקטורים בחברה, או ביטול או הקטנה של מעורבות אחרת של הממשלה בחברה, והכול אם יש בהם כדי להביא להפיכת חברה ממשלתית לחברה מעורבת, או להביא להפיכת חברה ממשלתית לחברה שהחוק אינו חל עליה, או להביא לשינוי מהותי אחר ביחסי 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 עסקים ונכסים לאחרים.

סגירת חברות ממשלתיות, מכירתן המלאה או החלקית התבצעה גם לפני קבלת החוק. כך למשל הופרטו מגל – מפעלי גז בשנת 1962, אוצר החיל ומטעי האומה בשנת 1963, ואוצר מפעלי ים בשנת 1966 (כץ 1977: 166). למעשה, הפרטת החברות קדמה לתהליך מיסוד ההפרטה. בשנת 1970 החליטה הממשלה שכל מכירה (מלאה או חלקית) של חברה ממשלתית מחייבת את קבלת אישורה של ועדת השרים לענייני כלכלה. שנה וחצי מאוחר יותר (דצמבר 1971) התקבלה החלטה להטיל על רשות החברות לבחון את ההצדקה לקיומה של בעלות ממשלתית בחברות הממשלתיות ולהגיש המלצות להפרטת חברות שאין הצדקה לקיומם במתכונת הנוכחית (אהרונים 1979: 220). מאז קבלת ההחלטה חלפו כמעט שני עשורים עד שחברת פירסט בוסטון הגישה לממשלה תוכנית סדורה (Master Privatization Plan Recommendations for Selected)

"Government Owned Companies") שבחנה את החברות הממשלתיות והמליצה על הפרטה של 25 חברות ממשלתיות חשובות.²²

מדיניות הממשלה להפריט חברות ממשלתיות עוגנה בשנת 1993 בתיקון לפרק ח' 1 בחוק החברות הממשלתיות, שם נקבע שתוקם ועדת שרים לענייני הפרטה בה יהיו חברים ראש הממשלה, שר האוצר ושר המשפטים, והיא מוסמכת להחליט על הפרטה של חברה ממשלתית. הצעה להחלטה על הפרטה בצירוף חוות דעת של הרשות תוגש לוועדה בידי השרים הממונים או אחד מהם. במקרים בהם השר האחראי לא המליץ על הפרטה אולם רשות החברות בדעה שיש להביא להפרטת החברה, היא רשאית לחוות את דעתה בתזכיר מנומק לשרים ולוועדת השרים לענייני הפרטה. את ההצעה יש להגיש לשרים לאחר התייעצות עם הדירקטוריון של החברה, ועמדת הדירקטוריון תוצג לפני ועדת השרים. בנוסף, יש לאפשר לשר האחראי להשמיע את טענותיו בפני ועדת השרים. ועדת השרים גם קובעת את הדרך או את שילוב הדרכים שבה תופרט חברה. החוק מאפשר לרשות החברות לעשות בעצמה פעולות הנדרשות לצורך ההפרטה, אם החברה אינה עושה אותן.

לגבי חברות התשתית, התקבלה החלטה נוספת (מספר 6060 מיום 27/08/1995) המתייחסת רק לחברות בענפים אלה: יוקם "צוות היגוי מקצועי שיבחן ויגבש מדיניות אינטגרטיבית להפרטת פעילויות תשתית בעלות אופי מונופולי לא תחרותי, ולהגברת התיאום במטרה להשיג את היעדים בפעילויות אלה, בהפרטתן ובגיוסי ההון הנדרש להן. צוות ההיגוי לכל תחום פעילות יהיה בהרכב מנכ"ל משרד האוצר (יו"ר), מנכ"ל המשרד הייעודי, הממונה על התקציבים, מנהל רשות החברות הממשלתיות, הממונה על ההגבלים העסקיים, החשב הכללי, נציג משרד המשפטים, נציג משרד הכלכלה והתכנון, נציג בנק ישראל ונציג משרד ראש הממשלה".

ברוח החלטה זו הקוראת לקידום "הפרטת פעילויות תשתית בעלות אופי מונופוליסטי" פועלת רשות החברות הממשלתיות ומקדמת שינוי מבנה, רה-ארגון והפרטה של חברות ממשלתיות.²³ חלק מהחברות המרכזיות בהן הרשות מטפלת פועלות בסביבה ריכוזית, לא תחרותית, כמו ענפי התשתית. קידום תהליכי הפרטה בחברות בעלות אופי "מונופולי לא תחרותי", מקשה על קבלת הטענה הרווחת שההפרטה תביא להפחתת מחירים, תזיל גורמי ייצור, תשפר את השירות ותביא לחיסכון משקי, ולחילופין, מחזקת את הטענה בדבר המימד האידיאולוגי של ההחלטה.

4.3. תהליכי חקיקה של רפורמות

אחד הכלים המרכזיים לביצוע רפורמות במשק הוא חוק ההסדרים.²⁴ חוק ההסדרים המקורי, הוא "חוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשמ"ה-1985", נחקק בישראל כחלק מהתוכנית הכלכלית ל"ייצוב המשק".²⁵ ומטרתו המוצהרת היתה לייעל את המגזר הציבורי, לבצע רפורמות מבניות ביעדי המשק ולהשיג את יעדי התקציב. מאז 1985 נחקק חוק ההסדרים (על פי

²² התוכנית הוכנה על-ידי The First Boston Corporation שנשכרה לשם כך על-ידי משרד האוצר. בשנת 1988 הוגש על ידם הדו"ח "Master Privatization Plan Recommendations for Selected Government Owned Companies" שנדון ואושר על-ידי הממשלה. הרחבה בעניין ראו כץ 1977 ע"ע: 168 – 175.

²³ דין וחשבון רשות החברות הממשלתיות לשנת 2006

²⁴ על חוק ההסדרים ומשמעותו ראו מבוא מאת גל-נור בספר זה, וכן גל-נור 2007, ע"ע 144 – 146.

²⁵ בשנת 1997 שינה משרד האוצר את שם החוק ל"חוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב", ובשנת 2003 שינה משרד האוצר את שם החוק פעם נוספת ל"חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית)" לשם נוחות אנו נמשיך לכוון את החוק כ"חוק ההסדרים".

רוב – תחת שם שונה) במקביל לחוק התקציב. חוק ההסדרים שונה ממרבית החוקים הנחקקים בכנסת במבנהו ובהליכי חקיקתו. בעוד שהצעות חוק רגילות עוסקות בנושא מוגדר ומתוחם, משמש חוק ההסדרים כ"פלטפורמה" לחוקים ותיקוני חקיקה בתחומים שונים (נחמיאס וקליין 1999, בן בסט ודהאן 2006). לפי גל-נור, במהלך השנים הפך חוק ההסדרים ל"חוק עוקף חקיקה", אמצעי לביטול חוקים קיימים בהליך מהיר מתוך מטרה אידיאולוגית המבכרת את הגדלת כלכלת השוק על חשבון כלכלת הרווחה. בניגוד להצעות חוק רגילות הנדונות בועדות הכנסת הייעודיות, הצעת חוק ההסדרים נידונה בחיפזון רב בועדת הכספים והנושאים הכלולים בו משמשים "בני-ערובה" לאישור התקציב כולו. דחיית חוק ההסדרים משמעותה הפלת הממשלה (גל-נור 2007: 144 - 146).

המצדדים בחוק ההסדרים טוענים שהשימוש בחוק נעשה על מנת להתגבר על החשש של משרד האוצר מפני עיכוב או מניעה של רפורמות על-ידי הכנסת (המועצה הלאומית לכלכלה, 2009) ועל מנת ליצור משקל נגד לחקיקה פרטית חסרת אחריות (שם: 146). טענות אלה אינן מתיישבות עם עקרונות המשטר הדמוקרטי, שכן "השאלה אינה אם הנושאים ראויים או אינם ראויים, אלא מהותו של כלי התקצוב במשטר דמוקרטי" (שם). גם הטענה שזו הדרך היחידה לאשר רפורמות מבניות הנחוצות למשק, אינה מדויקת שכן עיון בספרם של כץ (1997) ואהרונים (1979) מלמד על רפורמות רבות, מסוגים שונים שנעשו במשק הישראלי בתקופה שקדמה לחוק ההסדרים.

ביצוע רפורמות בענפי תשתית כרוך בתיקוני חקיקה רבים. נמצא שחוק ההסדרים מגובש מבלי שהתקיים דיון מוקדם או תיאום נאות עם המשרדים הרלוונטיים, פרקים שונים בטיטות הצעת חוק ההסדרים אינם מופצים לשם קבלת הערותיהם של משרדי הממשלה או גופים אחרים (רשות החברות - שהיא הגוף הסטטוטורי המופקד על חברות ממשלתיות) זמן סביר מראש ולא ניתנת אפשרות ראויה לגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר להציג את עמדתם באשר לשינויים המוצעים (דוח מבקר המדינה 53 ב' לשנת 2002: 30 - 32). בפרק 7 נציג את ממצאי מבקר המדינה ביחס לרפורמות בענפי תשתית שבוצעו בעשור האחרון. ממצאי המבקר מעידים על ליקויים רבים שהם תולדה של דרך חקיקה זו. בדוח שפרסם המרכז הסוקר את ההפרטות וההלאמות בישראל בשנת 2010 (פז פוקס וכוכבי, 2011) ניתן למצוא דוגמאות רבות לכך. למשל: הפרטת דואר ישראל ובנק הדואר (שם: 10 - 11), רכבת ישראל (שם: 13), תאגידי מים וביוב (שם: 16 - 17).

4.4. ריכוזיות ותחרותיות

אחת התוצאות האפשריות של תהליכי הפרטה נרחבים היא הגדלת הריכוזיות המשקית שביטוייה בעלות של קבוצה מצומצמת של בעלי שליטה בחברות ציבוריות. סקירה היסטורית של התפתחות הקבוצות העסקיות מלמדת שראשית התעצמותן הכלכלית החלה בשנות השישים בעיקר על רקע הגידול בפעילות התעשייה הביטחונית. תקופת האינפלציה "נחשבת לתקופת הזוהר של הקבוצות העסקיות" אשר הרחיבו את עסקיהם והגדילו את הכנסותיהם. תוכנית הייצוב עליה החליטה הממשלה בכדי להתגבר על אינפלציה הגבוהה של ראשית שנות השמונים כללה תוכניות הפרטה רחבות שאכן הורידו את הבעלות הממשלתית במגזר העסקי מ 27% בשנת 1985 לכ-6% עשור מאוחר יותר (קוסנקו 2008: 11 - 13). הפרטת חברות תעשייתיות ומוסדות פיננסים על ידי המדינה, מכירת הנכסים של ההסתדרות ורפורמות בתחום הבנקאי והפיננסי הביאו להתרחבות והתחזקות של הקבוצות העסקיות הוותיקות ולהתגבשותן של קבוצות עסקיות חדשות (ממן

2008 : 141). קבוצות אלה ממשיכות ליהנות מתהליכי ההפרטה המתקיימים במשק. כך למשל, בענף התחבורה המתאפיין ברובו בפרויקטים משותפים : ממשלתי – ציבורי (PPP), הזכייניות ברוב המקרים הן אותן חברות שקמו על בסיס החברות שהופרטו בעשורים האחרונים. קבוצות אלה גם מתמודדות ביניהן על הקמת התשתיות השונות שהמדינה הפריטה בתחום המים והחשמל וכן מתחרות ביניהן על רכישת החברות שהמדינה מפריטה. הריכוזיות נושאת בחובה סכנות משקיות לרבות : האטת הצמיחה, מניעת חדשנות ופגיעה ברווחה הציבורית בשל העדפת טובת הקבוצה על פני האינטרסים של הציבור הרחב (Morck and Yeung 2004; Morck, Wolfenzon and Yeung 2005).

מרכז המחקר של הכנסת מציין שבישראל רמת הריכוזיות גבוהה באופן יחסי הן בענפים בודדים לרבות ענפי תשתית כמו תקשורת ודלק, והן במשק כולו (אגמון וצדיק 2010). כעשרים קבוצות עסקיות, משפחתיות, בעלות מבנה פירמידאלי - מחזיקות בכ-25% מכלל החברות הרשומות למסחר בבורסה. העובדה שעשר המשפחות הגדולות מחזיקות יחדיו כ-30% מערך השוק²⁶ מעלה חשש מפני פגיעה בהתפתחות הכלכלה ובאיכות השלטון והדמוקרטיה בשל ריכוז כוח כלכלי רב בידי קבוצה קטנה יחסית של בעלי הון השולטים במרבית החברות הציבוריות ונהנים בשל כך מעמדת השפעה פוליטית (חמדני 2009 : 10 – 14). ההחלטות הכלכליות אומנם מתקבלות על-ידי הממשלה אולם הן נעשות מאז שנות ה-80 מתוך נקודת הראות ההגמונית המשרתת את האינטרסים של בעלי ההון (רם 2006). הריכוזיות מוגדרת על-ידי בנק ישראל "כסיכון מערכת". "סיכון מערכתי מתייחס לאפשרות שאירוע אידיאליסטיקראטי כלשהו... יהווה זרז לפגיעה מהותית בפעילות של פירמות אחרות, ויהפוך במהרה לאירוע בעל השלכות כלל משקיות" (בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 2009 : 155).

אחד התנאים המקלים על התבססות הריכוזיות המשקית הוא חוסר יעילות בירוקרטית ומערכת שלטונית וממסדית הנגועות בשחיתות (Mitton 2008). בכל הנוגע ליעילות המערכת הבירוקרטית בישראל, קיימים נתונים אמפיריים אשר מתפרסמים על ידי גופי מחקר בינלאומיים המלמדים על היותה אחד הגורמים המשמעותיים המקשה על קיום עסקים בישראל.

הפורום הכלכלי העולמי (The World Economic Forum - WEF) מפרסם החל משנת 2004 את דו"ח התחרותיות העולמי (The Global Competitiveness Report). דוח התחרותיות מבוסס על סקר רחב היקף, והוא גדל ומקיף מדינות נוספות מידי שנה. הדוח מדרג את המדינות השונות על בסיס 90 משתנים ובוחן בעיקר את השפעת המשתנים על היעילות המשקית (כמו : איכות מכוני מחקר, מספר פטנטים לנפש, איכות לימודי המתמטיקה, איכות נמלי הים, השפעת הפשע המאורגן, יציבות שלטונית ועוד). בישראל עורכת את הסקר התאחדות התעשיינים והיא זו שמעבירה את הדיווחים לפורום הכלכלי העולמי. כיוון שכך, לא ניתן לראות בתוצאות הסקר ובדרוגה של ישראל בפרמטרים השונים כדרוג אובייקטיבי המתקבל לאחר שיפוט נטרלי מבחינה ערכית. בנוסף מדדי התחרות אינם מתחשבים במאפיינים ייחודיים (כמו השתתפות חרדים וערבים בשוק העבודה) והם כוללים משתנים ערכיים כמו היחס לשוק עבודה גמיש והיכולת לשמר עלות שכר נמוכה. בעיות דומות קיימות גם ביחס לדוחות מוכרים ומקובלים אחרים הבוחנים את מדד התחרותיות. כך למשל מדד התחרותיות העולמי של מכון המחקר הבינלאומי לניהול שבלוואן (International Institute for Management - IMD) אשר דרג בשנת 2011, 59 מדינות

²⁶ בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 2009.

מובילות מבחינה כלכלית, על בסיס 329 משתנים כלכליים. המדד בוחן את ביצועי המשק על פי 4 קטגוריות ראשיות: חוסן כלכלי, יעילות ממשלתית, עסקים ותשתית. בישראל עורכים את הסקר איגוד לשכות המסחר. למרות חוסר האובייקטיביות המובנה בדוחות שכאלה, מדינות נוהגות להסתייע במדדים אלה על מנת לבחון את יעילות המדיניות שננקטה ואת ביצועי המשק²⁷. בהעדר מדדים אחרים, נטולי הטיות והשפעות נתייחס בעיקר למגמה אותה נתונים אלה מבטאים.

בלוח 1 אנו מציגים את רמת התחרותיות בישראל על פי מדד התחרותיות העולמי שמפרסם הפורום הכלכלי העולמי (WEF) ומדד התחרותיות העולמי שמפרסם מכון המחקר הבינלאומי לניהול (IMD). דרוג מדינות שונות בשנת 2011 ראה נספח 1.

לוח 1 : דירוג מדינת ישראל במדדי תחרותיות עולמיים

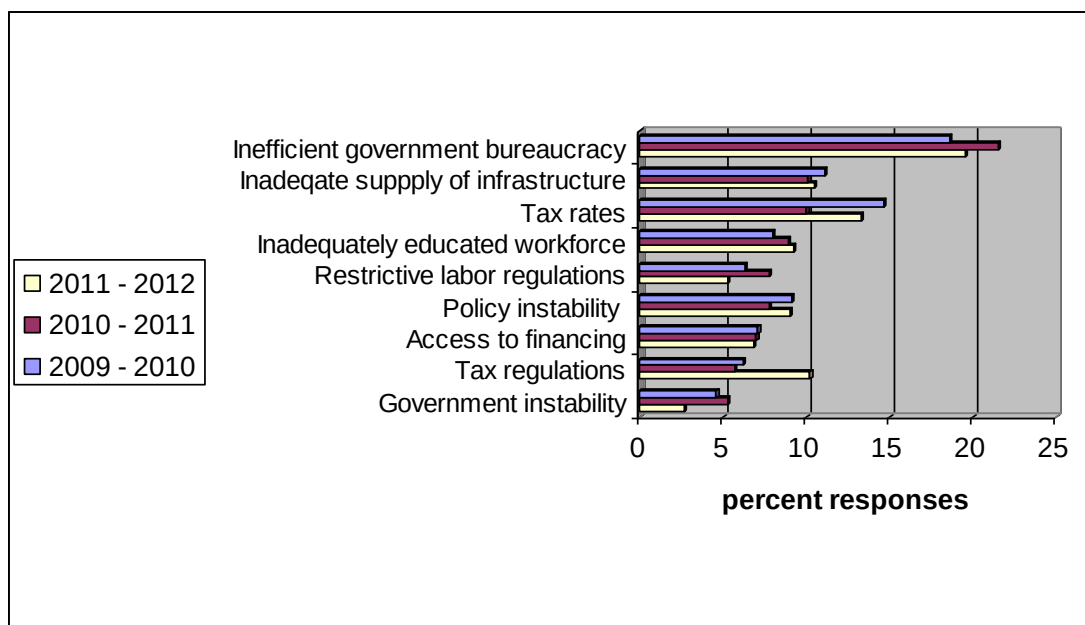
שנה	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
מדד WEF	19	23	15	17	23	27	24	22
מדד IMD				21	20	24	17	17

מקור: The Global Competitiveness Report שנים שונות ו The IMD World Competitiveness Yearbook 2011

בדו"ח התחרותיות העולמי (WEF), בעמוד המידע המוקדש לישראל, מופיע דירוג הגורמים הבעייתיים ביותר לעשיית עסקים בישראל. הדירוג נקבע באמצעות סקר דעת קהל המופנה למנהלי עסקים מקומיים שהתבקשו לדרג בסולם של 1 (הבעייתי ביותר) עד 5, את חמשת הגורמים המקשים ביותר על ביצוע עסקים מתוך רשימה של 15 גורמים. היעדר תמיכה מספקת של תשתיות צוין על-ידי 11.1%, 10.1% ו 10.5% מהמשיבים כגורם המכביד ביותר על ביצוע עסקים בסקרים שבוצעו בשנים 2009 – 2010, 2010 – 2011 ו 2011 – 2012 בהתאמה. מיקומה של ישראל ביחס לאיכות התשתיות הוא 33 מתוך 142 מדינות שנבדקו בסקר 2011 – 2012. המיקום הגרוע ביותר בתחום התשתיות בישראל ניתן לאיכות נמלי הים (64/142). הגורם הבעייתי ביותר לביצוע עסקים בישראל על פי דוח התחרותיות הוא: בירוקרטיה לא יעילה – משתנה זה צוין על-ידי 18.6%, 21.5% ו 19.5% כגורם הבעייתי ביותר על ביצוע עסקים בסקרים שבוצעו בשנים 2009 – 2010, 2010 – 2011 ו 2011 – 2012 בהתאמה. איכות הרגולציה הממשלתית דורגה במקום ה-67 מתוך 142 מדינות שהשתתפו בסקר (איור 4 מציג את הגורמים הבעייתיים ביותר המשפיעים על ביצוע עסקים בישראל).

איור 4: הגורמים הבעייתיים ביותר לביצוע עסקים בישראל

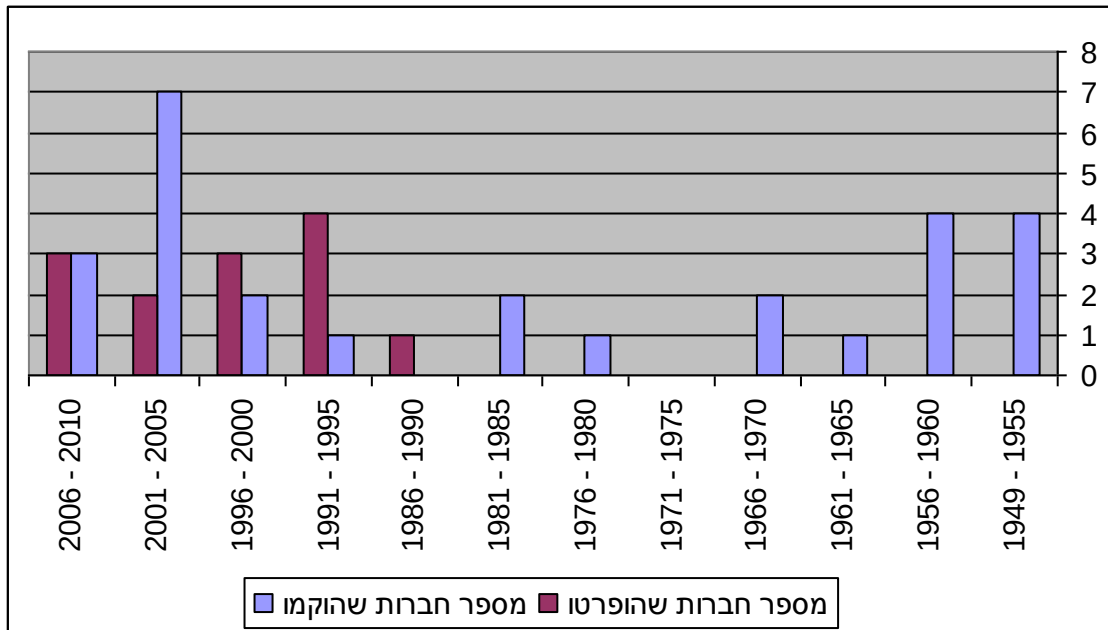
²⁷ בדנמרק מועצת הגלובליזציה שמטרתה להפוך את דנמרק לחברה התחרותית ביותר בעולם:
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/EC/RD\(2006\)4&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/EC/RD(2006)4&docLanguage=En)



מקור: The Global Competitiveness Report 2009 - 2010: 194; The Global Competitiveness Report 2010 - 2011: 190; The Global Competitiveness Report 2011 - 2012: 212

5. חברות ממשלתיות הפועלות בענפי תשתית (תחבורה, תקשורת, מים וביוב, חשמל ואנרגיה)

מקום המדינה ועד לשנת 1960, פעלו שמונה חברות ממשלתיות בענפי תשתית. בעשור השני נוספו שלוש חברות. לאחר מכן במשך שלושה עשורים (1971 - 2000) נוספו שש חברות, ובעשור השישי נוספו 11 חברות, מרביתן כתוצאה משינויים מבניים, מקורות ומשק החשמל. הפרטה מלאה של חברות ממשלתיות בענפי תשתית החלה בשנת 1988, ועד שנת 2010 הופרטו 13 חברות. באיור 1, התייחסנו למספר הכולל של החברות הממשלתיות שהוקמו בישראל. באיור 5 נוכל לעיין במספר החברות הממשלתיות שהוקמו ושהופרטו בענפי התשתית החל משנת 1949 ועד לשנת 2010 (לשם פישוט אנו מציגים את הנתונים במרווחים של 5 שנים). בנספח 2 מוצגת רשימה מפורטת של החברות הממשלתיות בענפי תשתית, מקום המדינה ועד לשנת 2010.



מקור: דין וחשבון על החברות הממשלתיות, שנים שונות

עיון בנספח לפרק זה, תוך התבוננות בשנים בהן החברות הפכו לחברות ממשלתיות ובתחומי פעילותם, מלמד על דרכי המעורבות של הממשלה בחיי הכלכלה. בשנים הראשונות לאחר קום המדינה, התערבה המדינה בענפי התשתית בשני אופנים עיקריים: האחד, באמצעות פעילות ישירה של המשרד הממשלתי, כמו למשל משרד הדואר (לימים משרד התקשורת), שהיה אחראי על אספקת שירותי הבזק והדואר באופן ישיר. השני, בדרך של הקמת חברות ממשלתיות שפעלו בתחום הרלוונטי, כדוגמת חברות בתחום המים (1949), החשמל (1954) והאנרגיה (1959).

אף שמעורבות הממשלה בכלכלה לא פחתה עם השנים, שיטת המעורבות השתנתה באופן שמהווה ביטוי לשינוי התפיסתי שחל ביחס לתפקיד המדינה בכל הקשור לפיתוח ואספקה של תשתיות. השינוי במעורבות הממשלה נעשה הן בדרך של ארגון הפעילות הממשלתית (שבעבר בוצעה על-ידי משרד ממשלתי) במסגרת של הקמת תאגידים, או חברה ממשלתית²⁸. הקמת החברה הממשלתית, כמו גם הקמת התאגיד, מבטאות מעבר לפעילות המבוססת על תפיסה עסקית. איורים 6 ו-7 מציגים את התפלגות החברות שהוקמו והופרטו בחלוקה ענפית.

החל משנת 1980 הוקמו 16 חברות ממשלתיות חדשות בענפי תשתית והופרטו 13 חברות ממשלתיות²⁹. בענף האנרגיה הופרטו מרבית החברות (הרחבה בהמשך). המספר הגדול ביותר של חברות חדשות הוקמו בענף התחבורה. בענף זה לא בוצעו עד כה הפרטות מלאות אולם נעשות פעולות הכנה (שינויים מבניים) לקראת הפרטה בנמלים, ברכבת ובמע"צ. ענף התחבורה גם מתאפיין בביצוע פרויקטים משותפים רבים לסקטור הפרטי והציבורי (Public Private Partnership – PPP), פעילות שהחלה כבר בשנת 1970 (חברת נתיבי איילון).

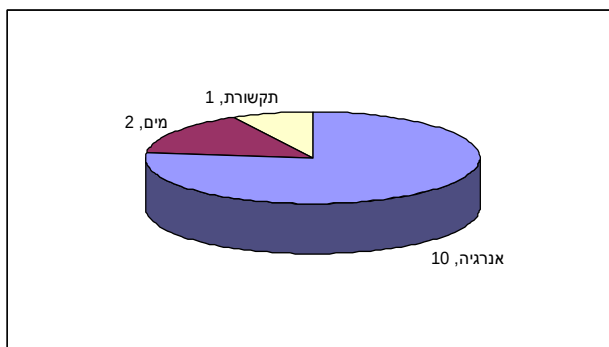
²⁸ חברה ממשלתית – מאורגנת כחברה בע"מ שהבעלות עליה במישרין או בעקיפין בידי המדינה. תאגיד ממשלתי – יחידה שהוקמה בתוקף חוק מיוחד והנהלתה נהנית מאוטונומיה רבה מזו שיש למפעל העסקי הממשלתי (אקשטין ואחרים 1998: 124 – 125).

²⁹ כולל חברות מעורבות וחברות בנות שהופרטו בנפרד מחברת האם. בנוסף כולל מכירת חברת ממשלתיות לחברות ממשלתיות אחרות, דבר ששינה את מעמד החברה והפך אותה לחברת בת (למשל, חברת הפחם). במקרה של תהל מהנדסים החברה נספרה פעמיים, פעם אחת בשעה שנמכרה לחברת תה"ל ופעם שניה שהופרטתה.

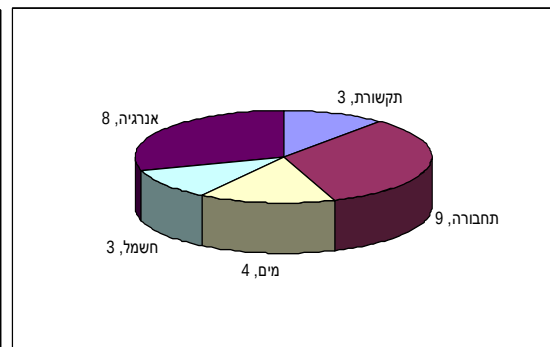
השוואה בין פרויקטים בתחומי תשתיות ציבוריות שמבוצעים באמצעות שותפויות ציבורי-פרטי (שצ"פ) לפרויקטים שמבוצעים על-ידי המגזר הציבורי בקטגוריות עלויות הון, עלויות בניה, עלויות העסקה ומרכיב אי הוודאות - מצביעה על העדפה ברורה לטובת הפרויקטים הציבוריים: עלויות ההון בהם פחותות, עלויות הבניה נמוכות יותר, עלויות העסקה זולות יותר והסיכון בהיבט אי הוודאות נמוך יותר (Hall 2010). מחקר של קרן המטבע הבינ"ל (IMF) מראה שבשצ"פ הגורם הציבורי (הממשלה) נושא ברוב הסיכון הכספי, בעוד שהתוצאות ביחס להגברת היעילות הן מעורבות - קיימות עדויות להצלחות לצד כישלונות (IMF 2004). בתחום המים והחשמל לא נמצאו הבדלים משמעותיים ועוקבים בין פרויקטים שבוצעו באמצעות שצ"פ לבין כאלה שבוצעו על-ידי המגזר הציבורי (Estache, Perelman and Trujillo 2005), ואילו מחקר משווה בתחום התקשורת, מראה שבעקבות ההפרטות נרשמה צמיחה והתייעלות בחברות אלה, אולם הצמיחה בענפים אלו נמוכה באופן משמעותי מהצמיחה שהתרחשה באותה תקופה במגזר הציבורי (Knyazeva, Knyazeva, and Stiglitz 2006).

בשנת 2010 פעלו בענפי התשתית 18 חברות ממשלתיות (לא כולל חברות בנות) - פחות מ- 20% מסך החברות הממשלתיות. איור 8 מציג את התפלגות החברות הממשלתיות בשנת 2010, בהתאם לענף התשתית בו הן פועלות. מספר המועסקים בכלל החברות הממשלתיות והמעורבות העסקיות בסוף שנת 2008 היה כ- 52,500 עובדים, כאשר 24,500 (כ-47%) מתוכם עובדים בחברות הפועלות בענפי תשתית, קצת פחות מ- 1% מסך המועסקים במשק. איור 9 מציג את התפלגות העובדים בענפי התשתית³⁰. מספר העובדים הגדול ביותר מועסק בחברת החשמל לישראל בע"מ - 12,004 עובדים³¹. המספר הקטן ביותר של עובדים מועסק בחברת א.ת. אפיקי תקשורת בע"מ - 8 עובדים. בתחום המים כל העובדים הם עובדי מקורות והחברות הבנות. בתחום התחבורה, רכבת ישראל מעסיקה מעל ל- 2000 עובדים וכל אחד מהנמלים הגדולים - אשדוד וחיפה - מעסיק קצת יותר מ- 1000 עובדים. בתחום התקשורת הרוב המוחלט של העובדים מועסקים בחברת דואר ישראל. ובתחום האנרגיה - חברת תש"ן (כולל החברות הבנות) מעסיקה כ- 400 עובדים. עובדי חברת החשמל ועובדי חברת מקורות משתכרים את השכר הממוצע הגבוה ביותר במגזר הציבורי³².

איור 7: מספר חברות שהופרטו בחלוקה ענפית 1949 – 2010³³



איור 6: מספר חברות שהוקמו



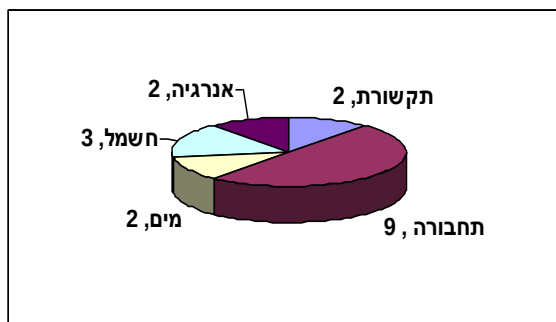
³⁰ הנתונים מתוך "דוח פעילות אחרון" 31/12/2008, אתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות, ספטמבר 2010.

³¹ החברה הממשלתית שמעסיקה את המספר הגדול ביותר של עובדים היא התעשייה האווירית לישראל, 14,126 עובדים בסוף שנת 2008.

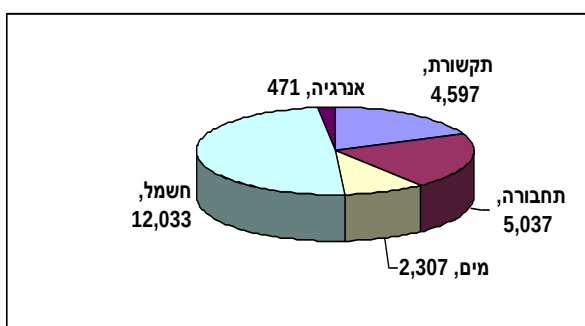
³² ברבעון שני 2010. אתר האינטרנט של הלמ"ס - לשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

³³ ראו ה"ש מספר 28.

איור 8: התפלגות החברות הממשלתיות
בענפי תשתית 2010³⁴



איור 9: התפלגות העובדים בחברות
הממשלתיות בענפי תשתית³⁵



בשנים 2006-2008, חמש מתוך שמונה החברות הממשלתיות העסקיות העיקריות שדיווחו על רווחים - היו שייכות לענפי תשתית (חברת החשמל לישראל בע"מ, חברת נמלי ישראל - פיתוח נכסים בע"מ, מקורות חברת המים בע"מ, חברת דואר ישראל בע"מ וחברת נמל חיפה בע"מ)³⁶. אחת מתוך ארבע החברות הממשלתיות, העסקיות, העיקריות שדיווחו על הפסדים משתייכת לענף תשתית (רכבת ישראל בע"מ)³⁷.

מאז שנת 1990 מצביע האוצר על הפרטה כאמצעי למימון הגרעון התקציבי. אולם בין השנים 2000 - 2005, במרבית המקרים הערכותיו לגבי ההכנסות הצפויות היו נמוכות באופן משמעותי מאלה שהתקבלו בפועל (חסון 2006: 6-7). ההכנסות ממכירת חברות הן צד אחד של המטבע. הצד השני הוא חיסכון בהוצאות הממשלה, אולם ההפרטות שבוצעו עד כה היו של חברות מצליחות שלא הכבידו על תקציב המדינה ושילמו דיבידנדים למדינה כמעט מדי שנה. בין השנים 2006 - 2008, רווחי המדינה מדיבידנדים עלו על רווחיה ממכירת חברות³⁸ (ראו פירוט בלוח 2).

לוח 2: הכנסות המדינה מהפרטה ודיבידנדים (במיליוני ₪)

שנה	הפרטה וגיוס הון מהציבור	דיבידנדים (ללא בזק ובנקים)
2006	1,550.5	3,673.3
2007	1,739.0	730.6
2008	340.1	483.5
סה"כ	3,629.6	4,887.4

מקור: נתוני הפרטה וגיוס הון מהציבור: דין וחשבון על חברות ממשלתיות לשנת 2008, "עיקרי הדוח": 10. דיבידנדים: דין וחשבון על חברות ממשלתיות לשנת 2008, "לוחות": 17.

חשוב להדגיש שהמדינה מוכרת על פי רוב חברות מצליחות, המשלמות דיבידנדים למדינה. כך, למשל, חברת בתי הזיקוק (בז"ן) שילמה בשנת 2006 דיבידנד למדינה בסך של 3,366.4 מיליון ₪, ובשנת 2007 שילמה דיבידנד עבור החודשיים בהם הייתה עדיין בבעלות מלאה של המדינה (החברה הופרטה בפברואר 2007) בסך של 20 מיליון ₪. מכירת בז"ן אומנם העשירה מיידית את קופת המדינה, אולם היא גם גרעה מהמדינה הכנסות מדיבידנדים ממועד מכירתה ואילך. נמצא

³⁴ הנתונים מבוססים על אתר האינטרנט של רשות החברות ומעודכנים לחודש נובמבר 2010.

³⁵ כולל חברות בנות.

³⁶ החברות האחרות הן: התעשייה האווירית לישראל בע"מ, אלטא מערכות בע"מ, חברת רפא"ל בע"מ.

³⁷ החברות האחרות הן: בנק החקלאות לישראל בע"מ, התעשייה הצבאית לישראל בע"מ, אגרסקו חברה לייצוא חקלאי בע"מ. מתוך דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2008, ע' 51-52. דוח זה הוא האחרון שפורסם בספטמבר 2010.

³⁸ מגמה זו נמשכת כבר שנים רבות, התייחסות לגבי שנים קודמות - ראה חסון 2006.

שככל שיתמעטו החברות הממשלתיות הרווחיות כתוצאה מהפרטתן - יפחת סכום הדיבידנדים שהמדינה תקבל מהחברות שבבעלותה.

6. שינויים מבנים בענף האנרגיה – דוגמאות

להלן נציג שני שינויים שהתרחשו בענף האנרגיה כמקרי מבחן, אליהם נשוב ונתייחס בסוף הפרק. ראשון נתאר את השינויים במשק הדלק, ואחריו את ענף חיפושי הנפט תוך התמקדות במשק הגז.

6.1. הרפורמה במשק הדלק³⁹

במשק הדלק קיימים שלושה מקטעים מובחנים:

מקטע הזיקוק והייבוא – ייבוא תזקיקים, דלקים, דלק סילוני ונפט גולמי על-ידי חברות הדלק, חברת החשמל, צ.ה.ל ובתי הזיקוק בחיפה ואשדוד.

מקטע התשתית – אחסון (תש"ן, בתי הזיקוק, קצא"א) הולכה בצנרת (תש"ן – קמ"ד), אחסון תפעולי וניפוק (פי גלילות, בתי זיקוק, תש"ן).

מקטע השיווק – חברות הדלק (כדוגמת פז, דלק, סונול, דור-אלון).

עד לביצוע הרפורמה במשק הדלק, כל העסקאות הקשורות באספקה השוטפת של מוצרי דלק למשק - החל מרכישת הנפט הגולמי ועד לשיווק מוצרי הדלק - נעשו בידי שלוש חברות הנפט: פז, דלק וסונול. הטיפול בדלק - מייבוא התזקיקים ועד לשיווק - בוצע על-ידי גופים שונים (חברות ממשלתיות, חברות מעורבות וחברות פרטיות) אשר סיפקו שירותים לחברות הנפט. פעילות חברות הנפט מתואמת ונתונה לפיקוח⁴⁰ של משרד התשתיות הלאומיות באמצעות מינהל הדלק העוסק גם בצדדים התכנוניים של המערכת. בנוסף, משרד האנרגיה פעל לשמור על יציבות יחסית של מחירי מוצרי הדלק, וקיום מחיר אחיד בכל הארץ. הממשלה, באמצעות מינהל הדלק, הייתה מעורבת בקביעת מדיניות רכישות הדלק, באישורה של כל עסקה, בקביעת היקף המלאי שעל החברות להחזיק והרכבו, בקביעת סדרי ההכרה בעלויות הדלק, ובקביעת המחירים לצרכן של מוצרי הדלק, המסים וההיטלים המוטלים עליהם.

ב-1988 החלה הרפורמה במשק הדלק, שבשלביה השונים ביקשה להקטין את המעורבות הממשלתית ולאפשר לכוחות השוק לפעול בו בחופשיות, מתוך ציפייה שהדבר יביא להתייעלות הענף. שנה מאוחר יותר ביקשה הממשלה לקדם רפורמה גם בענף הגז, שנועדה אף היא לשחרר את הענף מפיקוח ממשלתי, ליצור תחרות ולהביא ליעולו מנקודת הראות של הצרכן. הליברליזציה במשק הדלק השתלבה עם תהליכי הפרטה שחלקם התרחשו באותה עת וחלקם התרחשו שנים מאוחר יותר (הפרטת חברת פז, פי גלילות, בז"ן ותום הזיכיון של תש"ן). להלן נתמקד בשני מקטעים של משק הדלק: מקטע הזיקוק והייבוא ומקטע השיווק.

בתי הזיקוק לנפט (בז"ן) - החברה עוסקת בזיקוק נפט גולמי, יצור מוצרי דלק, מוצרים לתעשייה הפטרוכימית, חומרים ארומטיים לתעשיית הכימיה והפלסטיקה וייצור שמנים בסיסיים ושעווה. החברה פעלה מתוקף זיכיון שניתן לה בשנת 1933 ושתוקפו הסתיים באוקטובר 2003. בית הזיקוק לנפט נרכש על-ידי המדינה בשנת 1959 ועד לשנת 1971 החזיקה המדינה ב

³⁹ על תהליכי הרפורמה במשק הדלק והגז, תיאור הפעילות בענף קודם לביצוע הרפורמה ובמהלך שלביה השונים וכן ביקורת מבקר המדינה על התהליכים שבוצעו לאורך השנים - ראה בדוחות המבקר הבאים: דוח שנתי מספר 40 לשנת 1989, ע"ע: 104 – 126. דוח שנתי מספר 42 לשנת 1991, ע"ע: 1 – 7 בפרק העוסק במשרד האנרגיה והתשתית. דוח שנתי מספר 48 לשנת 1997 בפרק העוסק במשרד התשתיות הלאומיות. דוח שנתי מספר 52 ב' לשנת 2001 בפרק העוסק במשרד התשתיות הלאומיות. דוח שנתי מספר 58 לשנת 2007 ע"ע: 1023 – 1220.

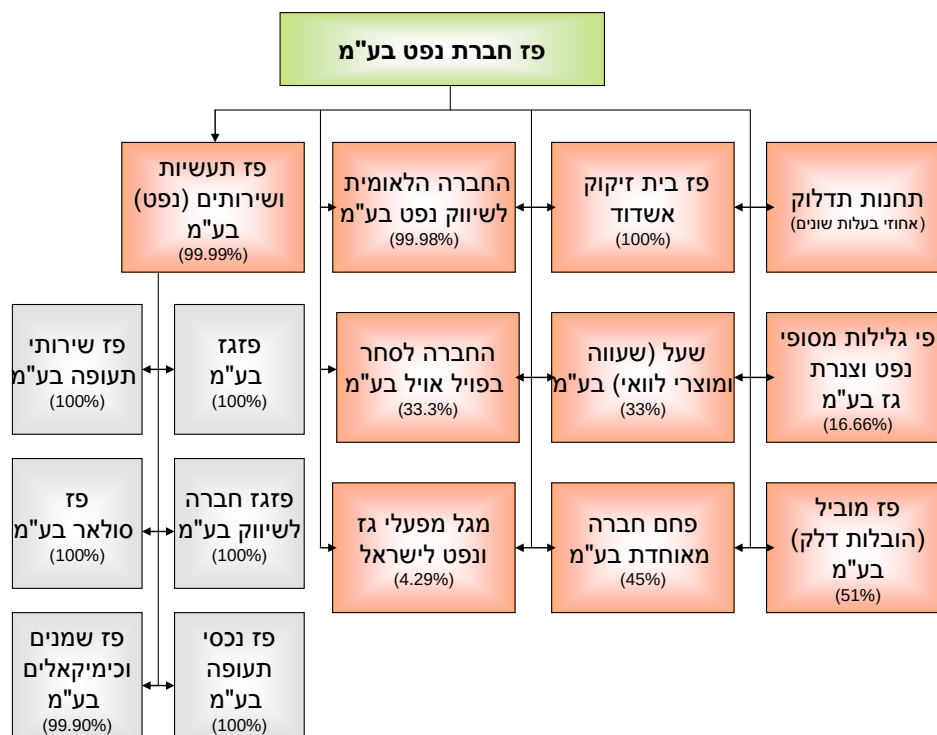
⁴⁰ לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957.

100% ממניות החברה. בשנת 1969 ביקשה המדינה להקים בית זיקוק לנפט נוסף באשדוד. לצורך מימון הקמתו מכרה המדינה בשנת 1971 26% מהמניות שהיו בידה ל"חברה לישראל" אשר הפכה לבעלת מניות המיעוט בבז"ן. בשנת 1999 החליטה הממשלה (החלטה מס' 126) להפריט את בז"ן בדרך של פיצול החברה בין בית הזיקוק בחיפה לבית הזיקוק באשדוד⁴¹. במניין הסיבות לביצוע ההפרטה של בז"ן אנו מוצאים את המניעים השכיחים: הפחתת מחירים, הוזלת גורמי ייצור, שיפור רמת השירות, התייעלות וחיסכון משקי.

לפני הפרטת בתי הזיקוק קנתה המדינה את מניות "החברה לישראל", מהלך אותו ביקר מבקר המדינה בחריפות רבה⁴², ובית המשפט העליון העיר ש"השתלשלות העניינים בפרשה זו מעוררת תחושה ברורה של אי נוחות"⁴³. "חברת בתי הזיקוק לנפט – אשדוד" (בז"א) נמכרה בשנת 2006 לחברת פז שבשליטת בינו אחזקות ו"החברה לישראל" (למכרז לרכישת בז"א ניגשו שלוש חברות מתחום הדלק: פז, דור-אלון ודלק). "חברת בתי זיקוק נפט" (בז"ן) נמכרה בשנת 2007 בדרך של הצעת מכר בבורסה לניירות ערך בתל אביב. במסגרת הצעת המכר, "החברה לישראל בע"מ" בשיתוף חברת "פטרוליום קפיטל הולדינגס בע"מ", רכשו מניות בשיעור 46%. בסוף שנת 2010 שיעור האחזקות המשותף שלהן עמד על 67.78% מהמניות⁴⁴.

באזור 10 מוצג עץ מבנה חלקי של "פז חברת נפט בע"מ". האזור כולל רק מספר קטן מהחברות הנמצאות בבעלות מלאה או חלקית של חברת פז, תוך מיקוד בחברות הקשורות לענף האנרגיה. עד להפרטת בתי הזיקוק לנפט ורכישת בית הזיקוק באשדוד על-ידי חברת פז, פעלה פז במקטע הייבוא והשיווק. לאחר הפרטת בתי הזיקוק - פז פועלת בכל שלושת מקטעי משק הדלק.

איור 10: עץ מבנה חלקי: "פז חברת נפט בע"מ"



מבוסס על נתוני DBI עבור "פז חברת נפט בע"מ": 51-021605-4 מעודכן לספטמבר 2010

⁴¹ הרחבה ראה דין וחשבון על החברות הממשלתיות, דוח מספר 46 לשנת 2006, ע"ע קיז – קיט.

⁴² ראה דוח מבקר המדינה מספר 54 א' לשנת 2003, ע"ע: 329 – 344.

⁴³ ראה בג"צ 4999/03

⁴⁴ ראה אתר האינטרנט של חברת בז"ן, http://www.orl.co.il/index_kishrey.html

תחנות דלק -- בישראל, בסוף שנת 2010 קיימות 1036 תחנות דלק הנמצאות בעיקר בבעלותן של ארבע חברות גדולות (פז, דלק, סנוול ודור אלון). הן מחזיקות נתח שוק של כ-86% מסך תחנות הדלק הציבוריות בארץ, נתון המעיד על רמת הריכוזיות של השוק, המתנהג כשוק אוליגופולי. לחברת פז נתח השוק הגדול ביותר של תחנות דלק – 26.7%, (אגמון 2011: 7). רכישת בית הזיקוק באשדוד על-ידי חברת פז, שיפר את מצבה התחרותי שכן היא שולטת גם בנתח של 40% משוק הזיקוק ואת מרבית התפוקה של בית הזיקוק שבבעלותה היא מוכרת לחברת פז. כתוצאה ממצב דברים זה, רמת התחרותיות בשוק התזקיקים לא גדלה (שם: 3). חברות הדלק האחרות נותרו תלויות באספקת תזקיקים של בז"ן-חיפה וביבוא עצמי ישיר. חברת "דלק" שיפרה את מצבה התחרותי בשעה שרכשה את חברת האחסון הממשלתית "פי גלילות", המאפשרת לה יבוא ואחסון תזקיקים בהיקף ניכר לשם הקטנת תלותה בבז"ן-חיפה (שם).

מחיר הבנזין מורכב משלושה מקטעים: מחיר שער בית הזיקוק, מרווח המיסים ומרווח השוק. נכון לדצמבר 2010, היה המחיר בכל שלושת המקטעים בישראל גבוה ביחס לממוצע ב-15 מדינות מערב אירופה (שם: 1). אולם בעוד שמחיר שער בז"ן מושפע בין היתר ממיקומה הגיאוגרפי-אסטרטגי של ישראל, ומרווח המיסים נקבע על-ידי הממשלה, הרי שמרווח השיווק נקבע על-ידי כוחות השוק ודרך הסדרתו. מרווח השיווק בישראל (הוצאות תפעול ורווח) מהמחיר הסופי של ליטר בנזין - הינו 10.7% מהמחיר, לעומת 8.7% בממוצע במדינות מערב אירופה.

מרכז המחקר של הכנסת מעיד שהמחיר לצרכן בישראל לליטר בנזין גבוה בשיעור של 3% בהשוואה לממוצע במדינות אירופה.⁴⁵ ניתוח מרכיבי מחיר הבנזין מראה שבעוד שמחיר שער בז"ן ומרווח המיסים בישראל ובמדינות מערב אירופה שנבדקו דומה, מרווח השיווק ורווחי החברות ותחנות הדלק - גבוה בהשוואה למדינות מערב אירופה.⁴⁶

6.2. ענף האנרגיה - חיפוי נפט וגז טבעי

חיפוי נפט וגז טבעי בישראל החלו בראשית שנות החמישים לאחר חקיקת "חוק הנפט תשי"ב – 1952". הקידוחים בוצעו באינטנסיביות משתנה על-ידי מספר חברות שנעזרו בשני מוסדות ממשלתיים: המכון הגיאוגרפי-פיסי והמכון הגיאולוגי.⁴⁷ החל משנת 1958 ועד לשנת 1963 הקימה המדינה ורכשה מספר חברות (חנ"ל, מגל, לפידות, מצדה ונפטא) שפעלו בתחום חיפוי הנפט והגז הטבעי. בעקבות התוצאות המאכזבות של החיפושים, החליטה המדינה לצאת מפעילות אופרטיבית בתחום הפיזי של חיפוש הנפט והגז.⁴⁸ בין השנים 1993 ל-1997 הופרטו החברות הממשלתיות שעסקו בחיפוי נפט. בשנת 2010 פועלות בישראל כ-80 חברות בתחום חיפוי הנפט והגז הטבעי, והמדינה מסדירה את הענף באמצעות מספר חוקים ותקנות.⁴⁹

להלן תיאור **מבנה משק הגז הטבעי**⁵⁰: הפעילות במשק הגז הוסדרה ב"חוק משק הגז הטבעי תשס"ב – 2002" (להלן החוק). החוק מסמך את השר לתת רישיונות בתחומי הפעילות

⁴⁵ במונחי כוח קניה המחיר בישראל גבוה בשיעור של 26.4% לעומת ממוצע של 15 מדינות באירופה (אגמון 2011: 1).

⁴⁶ "שער בז"ן" – המחיר בו חברת הדלק או תחנת הדלק רוכשת את הדלק מבית הזיקוק. "מרווח השיווק" – ההפרש בין מחיר הבנזין ללא מס לבין המחיר בשער בז"ן.

⁴⁷ לפני הקמת המדינה נעשו על-ידי ההסתדרות הציונית ועל-ידי חברת הנפט הטורקית סקרים פלאונטולוגיים. בתקופת המנדט קיבלה חברת בת של חברת הנפט העיראקית זיכיון לחיפוש נפט במרבית ארץ ישראל. החברה ביצעה כמה קידוחי ניסיון באזור "חלץ". בשנות הארבעים הוענקו זיכיונות נוספים לחברה ירדנית ולחברות בריטיות.
⁴⁸ לראשונה נמצא נפט בישראל, בשנת 1955 (בקידוח "חלץ" - דרומית לאשקלון). עד לשנת 1999 בוצעו מעל ל-400 קידוחים, רובם התגלו כיבשים או כחסרי כדאיות מסחרית. שדות גז "קטנים" התגלו בסוף שנות ה-50 (בקידוחים "זוהר", "כיבוד" ו"הר-קנאים" בדרום מדבר יהודה).

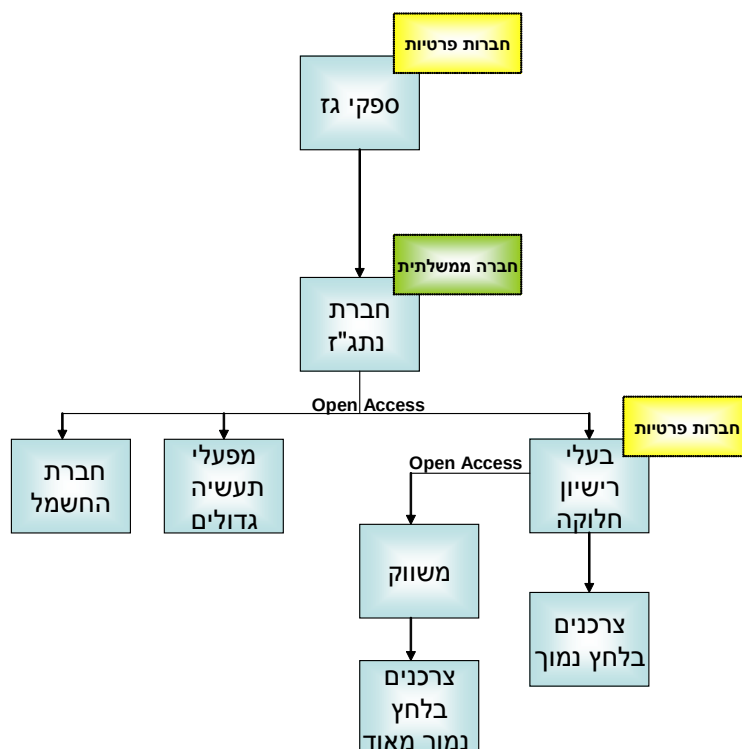
⁴⁹ "חוק הנפט תשי"ב – 1952", "חוק הגז הטבעי תשס"ב – 2002", "חוק הגז (בטיחות ורישוי) התשמ"ט – 1989", "תקנות הנפט תשי"ג – 1953", "תקנות הנפט (עקרונות פעולה לחיפוי נפט והפקתו בים), תשס"ו – 2006.

⁵⁰ מבוסס על נתוני משרד התשתיות הלאומיות – ראה אתר האינטרנט של המשרד והחוקים הרלוונטיים.

השוניים תוך הטלת מגבלות על השתתפות של גורמים מסוימים (כמו ספקי גז טבעי), במקטעי פעולות למיניהם. מכוח החוק הוקמה "רשות הגז הטבעי", והוענקו לה סמכויות פיקוח על בעלי הרישיונות, וכן סמכויות בנושא בטיחות ומקרקעין⁵¹. החוק מסדיר את דרך קביעת התעריפים וקובע אמות מידה לשירות.

ענף הגז הטבעי מתחלק לשלושה מקטעים עיקריים: אספקה, הולכה וחלוקה כמתואר באיור 11. מקטע האספקה והחלוקה נמצאים בידי המגזר הפרטי באופן מלא, ומקטע ההולכה הארצי נמצא בבעלות ממשלתית⁵². מקטע האספקה כולל הפקת גז עיבודו ושינועו⁵³ עד למערכת ההולכה הארצית. מקטע ההולכה כולל העברת גז טבעי יבש בלחץ גבוה בצנרת תת קרקעית לאתרי קצה של לקוחות גדולים (למשל, חברת החשמל, מתקני התפלה ועוד) ולנקודות חלוקה בהן מורידים את הלחץ בו מועבר הגז ללחץ נמוך. מקטע החלוקה מחולק בין שש חברות פרטיות בעלות רישיון אזורי והוא כולל העברת גז בלחץ נמוך ללקוחות קצה (תעשייה קלה, בתי חולים, גופים מוסדיים ועוד). למקטע זה ענף נוסף והוא כולל את חלוקת הגז הטבעי בלחץ נמוך מאוד למגזר הביתי.

איור 11: מבנה ענף הגז



7. ביקורת מבקר המדינה על תהליכי ההפרטה

לאורך השנים פורסמה בדוחות מבקר המדינה ביקורת בנושאים הקשורים בהפרטה. להלן מספר התייחסויות מערכתיות וספציפיות בדוחות לגבי ענפי תשתית, כדי לאפשר מבט השוואתי, **רוחבי**,

⁵¹ תפקיד הרגולציה במשק הגז: בטיחות, תכנון אסטרטגי ארוך טווח, הענקת רישיונות ופיקוח על בעלי הרישיונות, קידום מטרות החוק (השקעות באמצעות המגזר הפרטי, שמירה על עקרון הגישה החופשית, יצירת מודעות אצל הצרכנים), קביעת תעריפים ואמות מידה, ברור מחלוקות בין השחקנים.

⁵² הרחבה על מבנה ענף הגז ראה סקירות באתר האינטרנט של משרד התשתיות.

⁵³ לשם שינוע הגז מקבלות חברות האספקה רישיון הולכה מאתר הפקת הגז ועד לנקודת החיבור למערכת ההולכה הארצית.

רב שנתי ורב ענפי, במטרה לבחון האם היעדים המוצהרים של הרפורמות -- ובהם השגת יעילות כלכלית, הגברת התחרות, חיסכון בהוצאות ושיפור השירות -- אכן הושגו.

הפרטות שבוצעו בסוף שנות התשעים

בראשית שנות האלפיים בדק משרד מבקר המדינה את פעילות המדינה בהפרטת חברות ממשלתיות. הביקורת נעשתה ברשות החברות הממשלתיות וב-14 חברות ממשלתיות ומעורבות. להלן עיקרי מסקנות דוח המבקר לגבי תהליכי ההפרטה בחברות תשתית:

(1) היעדר אסדרה מראש של עניינים שונים אשר עשויים לפגוע בהבטחת האינטרסים החיוניים של המדינה בחברה, באפשרות למצוא רוכש לחברה או לפגוע בסיכוי להשיג מחיר נאות בעבורן.

(2) היעדר קבלת החלטות בדבר מבנה הענף שבו פועלת החברה, או בדבר מבנה החברה – מעכב את ביצוע ההפרטה.

(3) היעדר הגעה להסכמה מראש עם החברה ועובדה על ביצוע שינויים מבניים בענף (שבו פועלת החברה) או בחברה עצמה – מעכב את ביצוע ההפרטה.

(4) היעדר נחישות של הממשלה וחילופי שרים במשרדים הרלוונטיים (משרד האוצר והמשרד האחראי על הענף) – מעכב את ביצוע ההפרטה.⁵⁴

ביצוע פרויקטים משותפים של הממשלה והמגזר הפרטי

שנות התשעים התאפיינו בפעילות ענפה בתחום ההפרטה, בעיקר מיקור חוץ, וחלקה בוצע במסגרת פרויקטים משותפים לממשלה ולמגזר הציבורי (PPP). חלק מהפרויקטים הללו כללו מיזמים משותפים שעניינם מימון הקמה, הפעלה ותחזוקה (BOT) של תשתיות בתחומי התחבורה, משק המים, האנרגיה, השפכים וכד'. המבקר בדק את המכרזים שהמדינה פרסמה והחוזים עליהם חתמה, ומצא שבחלק מהמקרים לא נעשו בדיקות כדאיות או שלא בוצעו בדיקות כדאיות על פי פרמטרים אחידים בשלב הגשת ההצעות למכרז. היעדר בדיקת כדאיות לא מאפשר למקבלי ההחלטות לקבל תמונה נכונה של כדאיות המיזמים, ועלול לגרום להעדפתו של מיזם שכדאיותו למשק אינה גדולה על פני מיזמים אחרים כדאיים יותר. במשרדי הממשלה המעורבים בהפעלת המיזמים לא מצא המבקר תיעוד לעבודת מטה שבחנה את כדאיות הביצוע בדרך של מיזם משותף ועל פי אילו שיקולים נקבע המבנה הארגוני לניהול המיזמים (חברות ממשלתיות, חברות עירוניות, מנהלות וכד'). בנוסף, המבקר מצא שהממשלה לא העבירה לכנסת לקראת דיוני התקציב השנתיים את מלוא המידע בדבר עלויות המיזמים המשותפים, באופן שפגע ביכולת הפיקוח של הכנסת.⁵⁵

דוגמא לכשלים בביצוע פרויקטים משותפים היא הסעת המונים במטרופולין תל אביב בניהול החברה הממשלתית נת"ע – "נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ". המבקר מצא עיכובים רבים בעבודת נת"ע: "כחמש וחצי שנים לאחר קבלת אישור התוואי על-ידי הממשלה וכ-32 שנים לאחר החלטת הממשלה על הקמת רכבת תחתית במטרופולין תל אביב. ההפסד למשק מדחיית הקמת "הקו האדום" בשנה אחת מוערך במאות מיליוני ₪"⁵⁶. בשנת 2006

⁵⁴ דוח 52 ב' לשנת 2001 : 344 – 345.

⁵⁵ דוח 53 ב' 2002 : 229 – 231.

⁵⁶ דוח 56 ב' לשנת 2005 : 321.

זכתה במכרז קבוצת MTS. באוגוסט 2010 החליטה המדינה לבטל את הזיכיון שניתן לקבוצה שכן היא לא הצליחה לעמוד בהתחייבויותיה⁵⁷.

ביקורת על רפורמות מבניות בנמלים ובמשק החשמל

הרפורמה בנמלים לא יצרה תנאים שיובילו לתחרות. במקום מונופול ציבורי אחד (רשות הנמלים), יצרה הרפורמה שלושה מונופולים אזוריים ועיוותים נוספים. הרגולציה שהייתה אמורה לפקח ולהסדיר את העבודה בנמלים, טרם הושלמה. בנוסף מצביע המבקר על החלטות ממשלה נוספות בעניין הרפורמה שלא בוצעו, על היעדר עבודת מטה מסודרת טרם ביצוע הרפורמה ועל תשלום דמי הסכמה לעובדים מבלי שהדבר הותנה בשיתוף פעולה מצדם בהשגת יעדי הרפורמה⁵⁸.

כשלים דומים נמצאו גם ברפורמה במשק החשמל בכל הקשור לאי יישום רוב החלטות הממשלה והמלצות גורמים ממשלתיים בנוגע לשינוי המבני במשק החשמל. היעדר עבודת מטה מלאה (למשל: טרם נקבע הסדר לחלוקת נכסי חברת החשמל בין החברות שיוקמו, ולא נקבעו כללים לדרך חלוקת נכסים שישמשו יותר מחברה אחת)⁵⁹.

הקמת חברות ממשלתיות חדשות בענף התשתיות

בדומה לליקויים בביצוע ההפרטות, המבקר הצביע על ליקויים בהקמת חברות ממשלתיות, כמו בעניינם של "רכבת ישראל" ו"החברה הלאומית לדרכים ותשתיות תחבורה". בשני המקרים מצא המבקר שלא בוצעה עבודת מטה מעמיקה. בעניין הרכבת העיר המבקר על משך הזמן הרב לביצוע החלטות ממשלה⁶⁰. בעניין סגירת מע"צ והקמת החברה הלאומית לדרכים, ציין המבקר שההחלטה התקבלה בלי שהוצגו חלופות ובלי שנעשה תחשיב עלות תועלת של סגירת מע"צ והקמת החברה החדשה⁶¹.

הערות מבקר המדינה בעשור האחרון מצביעות על דפוס התנהגות שחוזר על עצמו, הן בהקשר של רפורמות מבניות והפרטה של חברות תשתית, והן ביחס להחלטות על הקמת חברות ממשלתיות: ביצוע הפרטה בלי שהוסדרו השינויים המבניים באותו ענף, היעדר עבודת מטה מסודרת, היעדר נחישות למימוש תוכניות וביצוע רפורמות שנמשך מעבר לזמן סביר⁶².

8. סיכום והמלצות

עד לראשית שנות השמונים של המאה העשרים, מרבית הפעילות בענפי התשתית בוצעה על-ידי חברות ממשלתיות או יחידות סמך במשרדי הממשלה השונים. בעשורים האחרונים חלו שינויים רבים בענפי התשתיות וכיום פועלים בהם חברות ממשלתיות, חברות פרטיות וכן מתקיימים מיזמים משותפים בין השוק הפרטי והמשק הציבורי (PPP). מרבית השינויים שהתרחשו בענפי התשתית בשנים האחרונות היו "שינויי מסד" - המניחים את היסודות לגל ההפרטות הבא. הם באו לידי ביטוי בהקמה של חברות ממשלתיות רבות בענפי התשתיות, כאשר כבר בעת הקמתן

⁵⁷ ראה פז פוקס וכוכבי 2011 : 58.

⁵⁸ דוח 59 בשנת 2008 : 1099 - 1100

⁵⁹ דוח 60 ב' לשנת 2009 : 1096

⁶⁰ דוח 53 ב' לשנת 2002 : 754.

⁶¹ דוח 57 ב' לשנת 2006 : 763.

⁶² בנק ישראל ציין שב 64% מהפרויקטים בתחום התחבורה בין השנים 1998 - 2009 עלות הפרויקט גבוה מהאומדן העלות הראשוני וב 82% סיום הפרויקט בפועל מאוחר מהתאריך המקורי (בנק ישראל, דין וחשבון 2009, ע' 255).

נקבע מועד להפרטתן. השינויים ב- 30 השנים האחרונות מבטאים גם את השינוי במידת אחריות המדינה, את השינוי שחל ב"גבולות" ההפרטה וסוגיית הרגולציה הנדרשת.

לאחר כ- 30 שנים בהן מבוצעות בעולם ובישראל רפורמות מקיפות בענפי תשתית, ראוי להשוות את דירוגה של ישראל ביחס למדינות אחרות באשר למצב התשתיות, מידת הריכוזיות ורמת התחרותיות במשק – שני פרמטרים שגל ההפרטות הרחב, אמור היה, לשיטתם של תומכי המהלך, להעמיד את המשק הישראלי בשורה אחת עם משקי מדינות המערב. על פי דוח התחרותיות העולמי לשנים 2011 – 2012 שמפרסם הפורום הכלכלי העולמי, ישראל מדורגת במקום ה-33 מתוך 142 מדינות במדד איכות התשתיות, ובמקום 22 ברמת התחרותיות הכללית (דירוג חלקי של המדינות ראה בנספח 1).

קיים קושי (ייתכן שאינו מקרי) לבחון את השלכות מדיניות ההפרטה של ענפי התשתית על המשק והחברה, שכן בדיקה רוחבית מעמיקה שכזו לא בוצעה עד היום. בהיעדר כלים אחרים, נתייחס למדדים המפורסמים במסגרת דוחות התחרותיות (IMD; WEF), המלמדים שמצב המשק לא השתפר באופן משמעותי, ובמקרים מסוימים אף נסוג בעקבות הרפורמות המבניות שבוצעו בענפי התשתית בעשור האחרון. עם זאת, במסגרת סיכום הדיון והמלצות המדיניות ניתן לבחון מספר פרמטרים: ביזור הכוח השלטוני, הגברת התחרותיות, הוזלת מחירים, יעילות; ולשאל האם הרפורמות שבוצעו אכן הגשימו את היעדים שנקבעו להם?

דומה שהתשובה לשאלה זו ניתנה בכיכרות הערים בקיץ 2011. המחאה החברתית ההמונית דרשה בפשטות: "צדק חברתי", קריאה שכינסה תחת כנפיה נושאים רבים ומגוונים. המחאה העלתה בעוצמה רבה לסדר היום הציבורי את שאלת יוקר המחיה. בתגובה, הממשלה הקימה את 'ועדת טרכטנברג' לשינוי חברתי כלכלי (להלן: "הועדה"), במטרה לגבש צעדים להקלת נטל המחיה. הועדה מצאה שהעלייה המשמעותית שחלה ביוקר המחיה בעשור האחרון, נובעת בעיקר משלושה גורמים בסיסיים: כשל בסיסי ומתמשך ברגולציה הכלכלית שמפעילה המדינה, היעדר חשיפה אפקטיבית לתחרות הבינלאומית במגזרים שונים במשק, קיומם של שווקים ריכוזיים והצרת התחרות ברבים מענפי המשק. הועדה המליצה על שורה של רפורמות מבניות בענפי המשק הסובלים מתחרות נמוכה. נשוב כעת אל השינויים המבניים בענף האנרגיה, ונבחן אותם בקונטקסט עליו הצביעה הועדה תוך התייחסות למטרות המדיניות: ביזור הכוח השלטוני, הגברת התחרותיות, הוזלת מחירים, יעילות.

ההפרטה של מקטע התשתית במשק הדלק הביא להיווצרות חברות בעלות אינטגרציה אנכית (פז ודלק). המציאות שנוצרה בעקבות רכישת בית הזיקוק על-ידי פז וחברת האחסון על-ידי דלק, גרמה לכך שרמת התחרותיות בשוק התזקיקים לא גדלה, בניגוד לכוונה שעמדה מאחורי הפרטת בתי הזיקוק וחברת פי גלילות.

נבחן כעת את השפעת ההפרטות שבוצעו במקטע התשתיות במשק הדלק (הפרטת בתי הזיקוק וחברת פי גלילות) על מחיר הבנזין הנמכר בתחנות הדלק. בדיקה השוואתית שביצע מכון המחקר של הכנסת, מלמדת שהצרכן בישראל משלם על ליטר בנזין מחיר הגבוה בשיעור של 3% בהשוואה לממוצע במדינות אירופה (אגמון 2011). פער זה נובע ממרווח השיווק (רווחי החברות הפועלות בענף שיווק הדלק) הגבוה בישראל, בהשוואה למדינות מערב אירופה. מצב שוק תחנות הדלק הנשלט ברובו על ידי חברות פז ודלק, הנו שוק ריכוזי מאוד המתנהג כשוק אוליגופולי, מציאות המובילה לכך שהמחיר הממוצע לצרכן בישראל של ליטר בנזין, גבוה מהמחיר הממוצע במדינות מערב אירופה. גם בפרמטר זה הרפורמה בענף האנרגיה לא הגשימה את מטרותה המוצהרת והמחיר לצרכן לא הוזל בעקבות השינויים שחלו בענף.

המבנה החדש של משק הדלק לאחר ההפרטות והרפורמות שבוצעו בו, הנו מבנה ריכוזי מאוד שאינו מגשים גם את המטרה הכללית העומדת בבסיס רעיון ההפרטה והיא ביזור הכוח השלטוני בדרך של העברת פעילויות ותפקידים לגורמים בסקטור הפרטי, על מנת שיפעלו בתנאים של שוק חופשי. החלפת המונופול הממשלתי על מקטע התשתיות, אמורה על-פי תיאוריות כלכליות להביא לשיפור וייעול במשק הדלק. המבנה הריכוזי שנוצר מעלה חשש מפני ריכוז כוח כלכלי גדול מדי בידי קבוצה קטנה של בעלי הון. מציאות כזאת נושאת סכנה ליציבות המשק ומעלה חשש מפני פגיעה באינטרסים של הציבור. אחד הגורמים המקלים על התבססות הקבוצה המצומצמת של בעלי ההון השולטים בחברות ציבוריות (שחלקן היו קודם לכן חברות ממשלתיות) היא מערכת בירוקרטית לא יעילה. ואכן, ממצאי דוח התחרותיות העולמי מציג את חוסר היעילות של המערכת הבירוקרטית בישראל כגורם המקשה ביותר על ביצוע עסקים בישראל. לתפקיד הבירוקרטיה משמעות כפולה: חוסר היעילות של המערכת הבירוקרטית, מעודד את תופעת הריכוזיות ומקשה לא רק על פיתוח עסקים בישראל כי אם גם על פעילותן העסקית של החברות הממשלתיות, ומשפיע על יכולתם להציג יעילות ורווחיות שאינה באה על חשבון הרווחה הציבורית. בפרק זה ציינו דוגמאות ספורות בלבד שמטרתן הצגת דפוס פעולה רווח. כך, באופן דומה למשק האנרגיה, מושמעת ביקורת דומה גם על שווקים אחרים. למשל, מי שאחראי לכישלון בשוק התקשורת הם משרדי האוצר והתקשורת, שבמקום לקבוע למשק יעדי תחרותיות, פיריון ואפקטיביות - בחרו במדיניות של הפרטה. זו האחרונה התבררה ברוב המקרים ככישלון חרוץ, מאחר שמנגנון השוק לא מצליח תחת הרגולציה הישראלית ליצור פיריון וקידמה, אלא בעיקר רנטות מונופוליסטיות עבור היזמים הפרטיים.⁶³

בשימוש במונח בירוקרטיה בהקשר של הרפורמות בענפי התשתית, הכוונה היא בעיקר לאגף התקציבים במשרד האוצר, הגוף המוביל והדוחף לביצוע רפורמות ושינויים מבניים בענפי תשתית.⁶⁴ בפועל, ניכס לעצמו האגף מונופול על פיתוח התשתיות בישראל, על חשבון המשרדים הביצועיים המופקדים והאחראיים על אותן תשתיות (משרד התחבורה, משרד התשתיות הלאומיות ומשרד התקשורת). אגף התקציבים מקדם את הפרטת התשתיות בשני אופנים: תחילה בדרך של "הפרטה במחדל", ובהמשך גיבוש הצעת מחליטים להפרטת החברה.

הפרטה במחדל בתחום התשתית מתייחסת למניעת תקציבים, אי אישור או הערמת קשיים על גיוסי הון, אי אישור תוכניות פיתוח וכדומה, כל זאת על מנת להציג את החברה כלא יעילה וכמחויבת לעבור רפורמה על מנת להתייעל. בעשותו כן, "נועל" משרד האוצר את המדיניות על פתרון אפשרי אחד למשבר – הפרטה. אחד הביטויים לנעילת המדיניות הוא היעדר הצגת חלופות ל"הצעת מחליטים".⁶⁵ בפני הממשלה מוצגת חלופה אחת שהיא למעשה ביטוי לתפיסת משרד האוצר על המבנה הרצוי של אותו ענף תשתית. "המונופול במחדל" (פרפראזה על "הפרטה במחדל" - שני תהליכים שנוצרו בשל חולשת המערכת הפוליטית) של משרד האוצר על קביעת דרך פיתוח התשתיות, גורם בין היתר לכך שתהליכי ביצוע של הפרטה מתחילים לעתים בלי שהוסדרו השינויים המבניים באותו ענף, כשהממשלה אינה מגלה נחישות לביצוע הרפורמה, וביצוע רפורמות שנמשך מעבר לזמן סביר.

⁶³ דוגמאות ראה רולניק 10/03/2011.

⁶⁴ על עוצמתו ומעמדו של אגף התקציבים נכתב רבות, ראה למשל גל-נור 2007.

⁶⁵ טענות שכאלה רווחות בספרות המחקר (למשל: סבירסקי ופרנקל 2000, גל-נור 2007) ועלו גם בדוחות השונים של מבקר המדינה (כפי שהראנו בסעיף 7).

להפרטה הרחבה שבוצעה במשק יש השפעה ישירה על "המסחור" (commodification), דהיינו, התלות הגדלה והולכת של היחיד בשוק על מנת לענות על צרכיו⁶⁶, על העוני, על צמצום פערים ועל שוויון⁶⁷. על פי רוב ההתייחסות למסחור נוגעת להפרטת השירותים שסופקו במסגרת מדינת הרווחה, וחלקם מתוארים בספר זה. כעת, אנו מבקשים לנסות ולחבר את אפקט המסחור גם לשיח על הפרטת התשתיות וליצור בדרך זו סדר יום משותף לכל סוגיית ההפרטה וכיווני בחינתה. דוגמא לחדירת המסחור לתחום התשתיות אנו מוצאים במשק המים. משק המים נוהל ברובו עד העשור האחרון על-ידי חברת מקורות שהייתה מופקדת על מקטעי הייצור וההולכה, כאשר הרשויות המקומיות היו אחראיות על מקטע החלוקה. חקיקת חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א – 2001, להעברת האחריות הניהולית והתפעולית לאספקת מים מהרשויות המקומיות לתאגידים ציבוריים הפועלים במתכונת עסקית - חייבה בחינה מחודשת של גבולות ההפרטה והשפעתה על המסחור גם בתחום התשתיות.

תיאגוד מחלקות המים נועד להביא לניהול משק מים סגור, המבטיח להשקיע את התמורה ממכירת מים בפיתוח משק המים. השאלה היא, האם תיאגוד הוא הדרך היחידה להבטיח זאת? ואם כן, כיצד מבטיחים "היעדר מסחור" (decommodification) או את נקודת שיווי המשקל על הרצף שבין תלות מוחלטת של היחיד בכוחות השוק לבין היעדר תלות שכזו על מנת להבטיח לפרט מוצרים בסיסים כמו מים וחימום. באנגליה למשל, בוצעה בשנת 1988 ההפרטה הגדולה ביותר של משק המים. החברות הפרטיות שרכשו את התאגידים נהנו ממענקים וממחיקת חובות ולמרות זאת הועלו מחירי המים בכ-50% והם נותרו ברמתם הגבוהה. למרות הרווחים הגדולים שגרפו החברות הפרטיות, הם לא השקיעו בתשתיות הולכת מים, בשמירה על איכות המים ובשמירה על איכות הנהרות. בעקבות ההפרטה מחיר המים התייקר, העניים משלמים יותר מהעשירים בעד המים שהם צורכים (תומס 2000 Water Privatization Fiascos). (Bakker 2001; 2003, והדבר נכון גם לגבי חשמל, גז ושירותי תקשורת שונים).

המלצות

לאחר שסקרנו את ההתפתחויות והשינויים בחברות הממשלתיות, תוך התמקדות בחברות הפועלות בענפי התשתית וכוונתה המוצהרת של ממשלת ישראל להמשיך בביצוע שינויים מבניים, לרבות הפרטה של חברות תשתית - להלן מספר המלצות שרצוי להתייחס אליהם בהקשר לשינויים שבוצעו וביחס לשינויים המתוכננים.

מסחור ונגישות: יש מקום להפריד את הדיון בשאלת המסחור ובשאלות של נגישות לתשתיות, מהדיון בדרך אספקתם (ציבורית / פרטית). מוצע לקבע את הזכות הבסיסית לרמה מסוימת של תשתיות (שאינה מותנית במבחני הכנסה) ולאחר מכן להבטיח בחקיקה את דרכי יישומה.

ריכוזיות: המשך מגמת ההפרטה של חברות הפועלות בענפי תשתית, עלול להוביל להיווצרות אינטגרציות אנכיות בתוך הענף הבודד (כפי שהתרחש בענף האנרגיה), ובתוך קבוצת ענפי התשתית (כפי שקורה למשל במקרה של חברת "דלק" המפעילה תחנות כוח לייצור חשמל, בעלת שליטה במאגרי גז, שותפה בחברות התפלת מים ובעלת מתקני אחסון לדלק) להגדיל את

⁶⁶ ראה גל 1994.

⁶⁷ כשם מאמרה של נטע זיו, "עוני, צמצום פערים ושוויון: המקרה של הזכות למים", מאמרה בוחן את ההסדר שהושג בהליך משפטי לפיו לא ינותקו ממים חייבים נזקקים ביותר. עוד על השפעת הפרטת משק המים על אוכלוסיות חלשות ראה שפירא בר-אור 2009.

הריכוזיות ולהגביר את "הסיכון המערכתי". סכנות אלה של ריכוזיות והיעדר אסדרה מיטבית בהינתן ההשפעה של ענפי התשתית על אספקת שירותים חיוניים לאזרחים וקידום הכלכלה - מחייבים בחינה מחודשת של הרפורמות המתוכננות בענפי התשתית, הבעלות עליהם והאסדרה המתקיימת בענפים אלה.

מוצע לקבוע בחקיקה אחוז מסוים של בעלות המותרת בכל ענף ולמנוע אפשרות של בעלות מלאה של חברה פרטית על יותר ממקטע אחד בכל אחד מהענפים. בנוסף, מוצע לאסור לחלוטין בעלות על ענפי תשתית בהם אחד המוצרים מהווה תשומה משמעותית בתפוקה הסופית של החברה האחרת (כמו חשמל המהווה רכיב חשוב בתעשיית התפלת המים).

בחינה תקופתית: לאחר שהופרטו ענפי תשתית רבים, ובאלו שנותרו מתוכננות רפורמות מבניות שונות (כמתואר בנספח 2) - מוצע לדרוש בחינה כלכלית-חברתית של השפעת התהליכים הללו על רמת השירות, המחיר, היעילות והנגישות. יש לבחון את השפעת ההפרטה של ענפי התשתית גם בהקשרים החורגים מתחום הענף כגון על שוויון הזדמנויות, חינוך, בריאות ותעסוקה⁶⁸. בנוסף יש לבדוק את השפעת ההפרטה בענפי תשתית על איכות הסביבה. בחינות אלה צריכות להתקיים הן ביחס לרפורמות שבוצעו והן ביחס לרפורמות המתוכננות.

רגולציה: במקביל, יש להיערך לביצוע אסדרה מיטבית⁶⁹. כל משק מחייב אסדרה המיוחדת לו. יש להתחיל ולהכין את התשתית החוקית תוך שיתוף הציבור ביציקת התוכן למוסדות אלו. יש להכשיר כוח אדם ייעודי ולבצע התאמות במשרדים השונים. ראוי שרפורמה זו תהיה חלק מרפורמה מבנית כוללת בשירות הציבורי בישראל.

נספח 1: מדד התחרותיות העולמי 2011

מדינה	דרוג במדד התחרותיות WEF (מתוך 142 מדינות)	דרוג איכות התשתיות WEF (מתוך 142 מדינות)	דרוג במדד התחרותיות IMD (מתוך 59 מדינות)	דרוג איכות התשתיות IMD (מתוך 59 מדינות)
שוויץ	1	5	5	4
סינגפור	2	3	3	10
שוודיה	3	13	4	2
פינלנד	4	19	15	6
ארצות הברית	5	16	1	1
גרמניה	6	2	10	7
הולנד	7	7	14	12
דנמרק	8	10	12	3
יפן	9	15	26	11
בריטניה	10	6	20	17
הונג קונג	11	1	1	21
קנדה	12	11	7	5
טייוון	13	20	6	16

⁶⁸ ראה גם פז-פוקס על השפעת ההפרטה על התעסוקה, בספר זה.

⁶⁹ ראה לוי-פאור, גדרון ומושל, בספר זה.

קאטר	14	27	8	37
בלגיה	15	17	23	19
נורבגיה	16	35	13	8
ערב הסעודית	17	25	לא מדורג	
צרפת	18	4	29	18
אוסטריה	19	18	18	13
אוסטרליה	20	24	9	14
מלזיה	21	26	16	27
ישראל	22	33	17	15
לוקסמבורג	23	21	11	22
דרום קוריאה	24	9	22	20
ניו זילנד	25	34	21	23
איסלנד	30	14	31	9
תוניסיה	40	52	לא מדורג	
דרום אפריקה	50	62	52	56
בוסניה הרצגובינה	100	99	לא מדורג	
טנזניה	120	13	לא מדורג	
צ'אד	142	139	לא מדורג	

מקור: The Global Competitiveness Report 2011; The IMD World Competitiveness Yearbook 2011;

נספח 2: חברות ממשלתיות בענפי תשתית מקום המדינה ועד לשנת 2010

שם החברה	ענף תשתית	שנת הקמה חברת האם	תחום פעילות עיקרי	הערות
בזק – החברה הישראלית לתקשורת חברות בנות: בזק בינ"ל בזקכל תקשורת	תקשורת	1984	טלקומוניקציה	הופרטה באופן סופי בשנת 2005.
א.ת. אפיקי תקשורת בע"מ	תקשורת	1985	תכנון הנדסה וייעוץ בנושאים הקשורים בתקשורת לוויינית	
חברת דואר ישראל	תקשורת	2006	לספק שירותי דואר ושירותי בנק הדואר.	בשנת 2007 נפתח שוק הדואר הכמותי לתחרות.
חברת נתיבי איילון	תחבורה	1970	פיתוח התשתית התחבורתית במטרופולין תל אביב. ניהול וביצוע פרויקטים/ תנועה ותחבורה ציבורית	
כביש חוצה ישראל	תחבורה	1993	אחריות להקמה והפעלה של כביש 6	הוקמה במתכונת של "מינהלת" עם כ-25 עובדים בממוצע.

העבודות מוצאות לגורמי חוץ -- לתכנון, ביצוע וייעוץ משפטי, הנדסי וכלכלי. הקטע המרכזי הוא כביש אגרה שבוצע על-ידי זכיון שמימן, סלל ומתפעל את הכביש למשך 30 שנה, שלאחריהן יעבור הכביש לרשות המדינה (PPP/BOT ⁷⁰).				
מופקדת על תכנון ויישום מערכת רכבות עירוניות להסעת המונים בגוש דן, מנתניה ועד אשדוד. מובילה את שלבי התכנון של מערכת הרכבות ומנהלת את תהליכי המכרז להקמת רשת הרכבות והפעלתן. בשנת 2006 זכתה במכרז בשיטת PPP/BOT קבוצת MTS. באוגוסט 2010 המדינה בטלה את הזיכיון כי הקבוצה לא עמדה בהתחייבויותיה ⁷¹ .	פרויקט מערכת הסעות המונים במטרופולין ת"א	1997	תחבורה	נת"ע – נתיבי תחבורה עתידיים בע"מ
בחקר רשות הספנות והנמלים התשס"ד-2004 נקבע שהנמלים יופרטו באופן מלא. השינוי המבני שבוצע הנו שלב מכין לקראת ביצוע ההפרטה של חברות הנמל. חנ"י תשאר לנצח חברה ממשלתית.	פיתוח, החזקה וניהול מקרקעין ב נמלי חיפה, אשדוד ואילת.	2004	תחבורה	חברת נמלי ישראל (חנ"י)
בחקר רשות הספנות והנמלים התשס"ד-2004 נקבע שהנמלים יופרטו באופן מלא. בשנת 2010 תוכננה הפרטה של 15% ממניות החברה בבורסה. בדצמבר 2010 הוחלט להפריט בדרך של זכיון 100% ממניות המדינה ב"חברת נמל אילת" כמקשה אחת (לתקופה של 15 שנים עם אופציה להארכה). המועד שנקבע להגשת הצעות רכישה הוא 19/05/2011.	ניהול והפעלת שירותי נמל, ניצול יעיל של נכסי החברה.	2004	תחבורה	חברת נמל אילת
בחקר רשות הספנות והנמלים	ניהול והפעלת שירותי נמל,	2004	תחבורה	חברת נמל אשדוד

⁷⁰ Public-Private Partnerships / Build, Operate Transfer
⁷¹ ראה פז-פוקס וכוכבי 2011 : 58

התשס"ד-2004 נקבע שהנמלים יופרטו באופן מלא. בשנת 2010 תוכננה הפרטה של 15% ממניות החברה בבורסה ועד שנת 2020 תושלם מכירה של למעלה מ-50% ממניות החברה (מעודכן לפברואר 2012 לא הופרטו 15% ממניות החברה).	ניצול יעיל של נכסי החברה.			
- " -	- " -	2004	תחבורה	חברת נמל חיפה
	חברת ניהול העוסקת בתכנון, פיתוח, הקמה, ואחזקה של דרכים בינעירוניות.	2003	תחבורה	החברה הלאומית לדרכים ותשתיות תחבורה
הרכבת הופרדה מרשות הנמלים והרכבות והפכה מחטיבה ברשות לחברה ממשלתית. החלה לפעול כחברה ממשלתית בשנת 2003.	להפעיל רכבות ולפתח רשת מסילות. פיתוח תשתיות לרכבת והפעלת מערך רכבות.	1998	תחבורה	רכבת ישראל
הופרטה בשנת 1996	תכנון מים ארצי, תכנון ופיקוח על ביצוע: מפעלי מים, יבוש, ניקוז, ביו. יעוץ לממשלה בכל ענייני מים.	1952	מים	תה"ל – תכנון המים לישראל. חברת בת: תהל מהנדסים ויועצים בע"מ.
מניות החברה נרכשו על-ידי המדינה בשנת 1968. ב-1994 מכרה המדינה את מניותיה לחברת תה"ל והחברה הפכה לחברת בת.	תכנון ויעוץ הנדסי בארץ ובחו"ל.	1961	מים	תהל מהנדסים ויועצים בע"מ.
בשנת 1949 נרכשו מניות החברה על-ידי המדינה. ב-2007 החליטה הממשלה על שינוי מבני והפרידה בין פעילות תחרותית ופעילות מונופוליסטית וכן בין מערכת ההולכה למערכת האספקה.	כל מקטעי אספקת מים ותחזוקת מפעלי מים	1937	מים	מקורות. חברות בנות: שח"מ – מקורות. מקורות פיתוח וייזום.
המטרה: הפרדת נכסים בין המוביל הארצי ומקורות.	חברה בה מרוכזים נכסי המוביל הארצי	2007	מים	מקורות המוביל הארצי ונכסים
בשנת 2001 החליטה הממשלה להפריט את החברה על-ידי מכירת כל מניות המדינה כמקשה אחת לחברת החשמל (נמכרה ב-2003).	ייבוא ומכירת פחם	1980	חשמל	החברה הלאומית לאספקת פחם
הולאמה בשנת 1954. בשנת	ייצור, הולכה, אספקה וחלוקה	1923	חשמל	חברת החשמל

לישראל בע"מ. חברות בת : החברה הלאומית לאספקת פחם ; פ.מ.א – פיתוח משאבי אנרגיה (פצלי שמן) ; נכסי הירדן (תדרי קשר, מקרקעין) ; חברת מגרשי הקבלנים.			של חשמל	2007 חוק משק החשמל (תיקון מספר 5). קבע כיצד ייושם השינוי המבני במשק החשמל. עד ל 2010 החוק לא יושם. חברת הבת פ.מ.א הוקמה בשנת 1981 כחברת בת של תש"ן. חברת מגרשי הקבלנים – לא פעילה.
חברת תחנות ייצור חשמל חדשות בישראל	חשמל	2008	הקמה והפעלה של תחנות ייצור חשמל	הוקמה לאחר שנכשלו הניסיונות לבצע רפורמה במשק החשמל ומתוך החלטה שתחנות כוח חדשות לא יוקמו יותר על- ידי חברת החשמל (להוציא תחנות שאושרו בתוכנית החרום).
חברת ניהול המערכת	חשמל	2008	ליזום ולבצע כל פעולה הדרושה לה לביצוע ניהול מערכת החשמל	אמורה לקלוט את יחידת "ניהול המערכת" שתצא מתוך חברת החשמל כחלק מהרפורמה המתוכננת במשק החשמל.
בתי זיקוק לנפט	אנרגיה	1959	זיקוק נפט גולמי וייצור מוצרי ותזיקי דלק	בשנת 2006 פוצלה החברה לשתי חברות : בז"ן ובז"א כשלב ראשון לקראת הפרטתן. החברות הופרטו בשנת 2006 ובשנת 2007.
תש"ן – תשתיות נפט ואנרגיה (בעבר נקראה : שירותי נפט). חברות בת : קמ"ד -קו מוצרי דלק. פי גלילות. מגל – מפעלי גז ונפט לישראל בע"מ.	אנרגיה	1959	שירותי אחסון של נפט גולמי ותזיקים ובניית מתקני אכסון.	בשנת 2001 תם הזיכיון בן 70 שנה שניתן לתש"ן. קמ"ד הינה בעלת רשת קווי צנרת להולכת תזיקי דלק ועוסקת בתכנון, הקמה, הפעלה ותחזוקה של מערכות הפעלת תזיקים ומהווה מונופול טבעי בתחום הולכת דלק ומוצרי. מאז 2003 מתקיימים דיונים לגיבוש הסכם בעניין תום הזיכיון של חברות תש"ן וקמ"ד.
פי גלילות (חברה מעורבת)	אנרגיה	1959	ניפוק ואחסון תזיקי נפט	הוקמה כחברת בת של תש"ן והפכה לחברה מעורבת. בשנת 2007 הופרטה החברה ושלושת מסופי הדלק נמכרו כמקשה

אחת לחברת "דלק". המדינה פועלת להשלמת הליך הפרוק.				
	הקמה והפעלה של מערכת הולכת הגז הטבעי בישראל	2003	אנרגיה	נתיבי גז טבעי לישראל
בשנים 1959 ו 1981 נרכשו מניות החברה על-ידי המדינה. הופרטה בשנת 1988.	יבוא נפט גולמי ושיווק מוצרי הדלק לאחר זיקוק.	1922	אנרגיה	פז נכסים חברה בת : פז חברת נפט
הופרטה בשנת 1992	שיווק דלק.	1951	אנרגיה	דלק (חברה מעורבת)
הופרטה בשנת 1997. חברת הבת מגן הופרטה בשנת 1993.	פיתוח שדות נפט וחיפושי נפט.	1958	אנרגיה	חנ"ל- חברת הנפט הלאומית. חברות בת : מגן – משאבי גז ונפט בע"מ. חיפושי נפט (השקעות).
בשנת 1963 רכשה המדינה את מניות החברה. הופרטה בשנת 1996. חברת הבת נפטא הוקמה בשנת 1958 ומניותיה נרכשו על-ידי המדינה בשנת 1960. החברה הופרטה בשנת 1993.	ביצוע קידוחי נפט, הפקת נפט וגז, שרותי לוגים חשמליים בחור הקידוח ושרותי פטרופיסקה.	1959	אנרגיה	לפידות – חברת מחפשי נפט לישראל. חברות בת : מצדה. נפטא.

ביבליוגרפיה

אגמון, ת., (2011). ניתוח מרווחי המיסים והשיווק בשוק הדלק בישראל ובמדינות מערב אירופה - מעודכן, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי.

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02780.pdf>

אגמון, ת., וצדיק ע., (2010). ניתוח חלק הממשלה מהכנסות נפט וגז בישראל ובמדינות אחרות, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי.

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02596.pdf>

אגמון, ת., וצדיק ע., (2010). קבוצות עסקים בישראל – תיאור ניתוח והשלכות - מעודכן, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי.

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02523.pdf>

אהרוני, י., (1979). חברות ממשלתיות בישראל ובעולם, תל אביב: גומא. אקשטיין, ש., זילברפרב ב.צ., ורוזוביץ ש., (1998). הפרטת חברות בישראל ובעולם, רמת גן: אוניברסיטת בר-אילן.

ארבל-גנץ, א., (2003). רגולציה – הרשות המפקחת, ירושלים: המכון הישראלי דמוקרטיה.

- בן בסט, א. ודהאן מ., (2006), מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, ירושלים: המכון הישראלי דמוקרטיה.
- ברק-ארז, ד., (2008). "המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים", עיוני משפט (3): 461 – 515.
- גל, ג., (1994). "מסחור מדינת הרווחה והפרטתה – השלכות לגבי ישראל", חברה ורווחה (טו): 1 – 24.
- גל-נור, י., (2007). מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות, ירושלים: אקדמון.
- דורון, א., (1985). מדינת הרווחה בעידן של תמורות, ירושלים: מאגנס, האוניברסיטה העברית.
- דורון, ג., (1986). להחליט ולבצע, תל אביב: הוצאת כיוונים.
- זיו, נ., (תשס"ה). "עוני, צמצום פערים ושוויון: המקרה של הזכות למים", משפט וממשל (ז): 945 – 991.
- חמדני, א., (2009). ריכוזיות השליטה בישראל היבטים משפטיים, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- חסון, י., (2006). שלושה עשורים של הפרטה, תל אביב: מרכז אדווה.
- ידוב, א., (2001). הפרטת תשתיות מבוא לשותפויות ציבוריות – פרטיות, תל אביב: פרלשטיין גינוסר בע"מ.
- כץ, י., (1997). הפרטה בישראל ובעולם, תל אביב: פקר.
- ממן, ד., "שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל", משפט ועסקים ח: 123 – 157.
- סבירסקי, ש., ופרנקל, ע., (2000). מעמדה של הכנסת בתהליך עיצוב התקציב ואישורו: ניתוח ביקורתי והצעה לרפורמה, תל אביב: מרכז אדווה.
- פריש, ר., וצור, ש., (2008). השקעה בתשתית תחבורתית, יוממות ושכר, ירושלים: בנק ישראל, מחלקת המחקר.
- <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/papers/dp0803h.htm>
- קוסנקו, ק., (2008). התהוותן של הקבוצות העסקיות בישראל והשפעתן על החברות ועל המשק, ירושלים: בנק ישראל, מחלקת המחקר.
- <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/papers/dp0802h.htm>
- רוזנהק, ז., (2004). "משבר מדינת הרווחה הישראלית ותהליך הגלובליזציה: קווים לניתוח משווה", בתוך: מ. נאור (עורך), מדינה וקהילה, ירושלים: מאגנס, האוניברסיטה העברית.
- רם, א., (2006). "גלובליזציה", בתוך: א. רם ונ. ברקוביץ (עורכים), אי שוויון, באר שבע: הוצאת אוניברסיטת בן גוריון בנגב: 90 – 99.
- שהרבני, ר., (2008). השפעת ההון התשתיתי על ענפי התעשייה בישראל (1990 – 2003), ירושלים: בנק ישראל, מחלקת המחקר.
- <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/papers/dp0805h.htm>
- שפירא בר-אור, א., (2009). "ההפרטה של שירותי הספקת המים בישראל: באפיק ההפרטה המוחלטת", חוקים א': 319 – 348.

תומס פ., (2000). "צדק חברתי בתקופת תאציר". בתוך מנחם מאוטנר (עורך). צדק חלוקתי בישראל. רמות, אוניברסיטת תל אביב. תל אביב.

Aschauer, D.A., (1989). "Is Public Expenditure Productive?", Journal of Monetary Economics, , Vol 23:177-200.

Bakker, K. J., (2001). "Paying for Water: Water Pricing and Equity in England and Wales", Transactions of the Institute of British Geographers New Series, Vol. 26 (2): 143-164.

Biggart, N.W., and Guille'n, M.F., (1999). "Developing Difference: Social Organization and the Rise of the Auto Industries of South Korea, Taiwan, Spain, and Argentina", American Sociological Review, 64 (5): 722-747.

Dolowitz, D., and Marsh, D., (1996). "Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature", Political Studies, 44 (2): 343-357.

Estache A., Perelman S., & Trujillo L., (2005). Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures. "World Bank Policy Research", Working Paper 3514,

<http://go.worldbank.org/919KQKSPSo>

Fourcade-Gourinchas, M., & Babb, S. L., (2002). "The rebirth of the Liberal creed: Paths to neoliberalism in four countries", American Journal of Sociology, Vol. 108 (3): 533 – 579.

Friedmann, W., & Garner, J. F. (ed.), (1970). "Government Enterprise, a comparative study", British Institute Studies in International and Comparative Law , Vol. 5, Stevens & Sons, London.

Guille'n, M., (2003). The Limits of Convergence: Globalization and Organizational Change in Argentina, South Korea, and Spain, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Hirschleifer, J., Glazer, A. and Hirshleifer, D., (2005). Price Theory and Applications, 7th ed., Cambridge University Press.

Hawkins, N., (2008) Privatization – Reviving the Momentum, London: Adam Smith Institute.

Hanke, S. H., (1987). "Privatization Versus Nationalization", Proceedings of the Academy of Political Science, Vol. 36(3): 1-3.

Hall, D., (2010). "More public rescues for more private finance failures",

<http://www.psir.org/reports/2010-03-PPPs.doc>

- Knyazeva A, Knyazeva D., and Stiglitz J., (2006). "Ownership change, institutional development and performance", Unpublished working paper.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=846364
- Lundqvist, L.J., (1988). "Privatization: Towards a Concept for Comparative Policy Analysis", Journal of Public Policy, Vol. 8(1): 1-19.
- Mitton, T. (2008). "Institutions and Concentration." Journal of Development Economics, Vol. 86: 367-394.
- Morck, R., Wolfenzon, D., and Yeung, B., (2005). "Corporate Governance, Economic Entrenchment and Growth", Journal of Economic Literature, Vol. XLIII: 655– 720.
- Morck, R., and Yeung, B., (2004). "Family Control and the Rent-Seeking Society", Entrepreneurship Theory and Practice, Vol.28 (4): 391–409.
- Munnell, A. H., (1990). "Why has productivity growth declined? Productivity and public investment", New England Economic Review, jan., 3-22.
- Pritchett, C. H., (1946). "American Government and Politics The Government Corporation Control Act of 1945", The American Political Science Review, Vol. 40 (3): 495-509.
- Ramanadham, V.V., (ed), (1988). Privatization in the UK, London: Routledge.
- Stone, D., (2002). Policy Paradox: The Art of Political Decision Making, New York and London: Norton & Company, revised edition.
- Savas, E.S., (2000). Privatization & Public-Private Partnerships, Baruch College City University of New York.
- Teeple, G., (1995). The Global Economy and the Decline of Social Reform, Humanities Press, Atlantic Highlands, New Jersey.
- Wicks, M.(1995). "Social Policy and the Active Society". In Gladston, D. (Ed.), British Social Welfare: Past, Present and Future, ucl Press, London: 265 – 288.
- Yarrow, G., (1990). Privatization: Issues and Problems, Paper presented at the World Bank Conference on Privatization and Ownership Changes in East and Central Europe, Washington D.C.

דוחות

- רשות החברות הממשלתיות, דין וחשבון על החברות הממשלתיות, דוחות לשנים 1983 – 2008.
 דין וחשבון 2004, בנק ישראל, ירושלים.
 דין וחשבון 2009, בנק ישראל, ירושלים.
 ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים, עובדות ומספרים לתקופת הדוח השנתי מס' 7 של מבקר המדינה לשנת הכספים 1955/56 והמלצות להסדרת ענייני האיגודים. ירושלים, 1957.
 מבקר המדינה, דוח שנתי מספר 40 לשנת 1989.

מבקר המדינה, דוח שנתי מספר 42 לשנת 1991.
מבקר המדינה, דוח שנתי מספר 48 לשנת 1997.
מבקר המדינה, דוח שנתי מספר 52 ב' לשנת 2001.
מבקר המדינה, דוח שנתי 53 ב' לשנת 2002.
מבקר המדינה, דוח שנתי מספר 54 א' לשנת 2003.
מבקר המדינה, דוח שנתי 56 ב' לשנת 2005.
מבקר המדינה, דוח שנתי 57 ב' לשנת 2006.
מבקר המדינה, דוח שנתי מספר 58 לשנת 2007.
מבקר המדינה, דוח שנתי 59 ב' לשנת 2008.
מבקר המדינה, דוח שנתי 60 ב' לשנת 2009.
פז פוקס, א., וכוכבי, ז., (2011). "בין הציבורי לפרטי הפרטות והלאמות בישראל", ירושלים: מכון ון ליר בירושלים.

The World Economic Forum. (2011). The Global Competitiveness Report 2011-2012

<http://www.weforum.org/reports>

The World Economic Forum. (2010). The Global Competitiveness Report 2010-2011

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf

The World Economic Forum. (2009). The Global Competitiveness Report 2009-2010

<http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2008-2009>

The World Economic Forum. (2007). The Global Competitiveness Report 2007-2008

<http://www.cdi.org.pe/pdf/IGC/2007->

[2008/Tabla_Nro._5_Indice_Global_Competitividad_2007-2008.pdf](http://www.cdi.org.pe/pdf/IGC/2007-2008/Tabla_Nro._5_Indice_Global_Competitividad_2007-2008.pdf)

The World Economic Forum. (2005). The Global Competitiveness Report 2005

https://members.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2006/gcr2006_rankings.pdf

The World Economic Forum. (2004). The Global Competitiveness Report 2004-2005

[http://www.scribd.com/doc/6295863/Global-Competitiveness-Report-20042005-](http://www.scribd.com/doc/6295863/Global-Competitiveness-Report-20042005-Executive-Summary)

[Executive-Summary](http://www.scribd.com/doc/6295863/Global-Competitiveness-Report-20042005-Executive-Summary)

The IMD World Competitiveness Yearbook (2011).

http://www.imd.org/research/publications/wcy/wcy_book.cfm

שונות

דין וחשבון של הוועדה שמונתה על-ידי האגודה הישראלית למדעי המדינה, ניהול המפעלים העסקיים של המדינה, דצמבר 1965.

דין וחשבון הוועדה להכנתה של הצעת חוק חברות ממשלתיות. האוניברסיטה העברית בירושלים, הפקולטה למשפטים. המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי. ירושלים, 1970.

"הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל", טיוטת מסקנות הוועדה להערות הציבור, נובמבר 2010.

הודעה לעיתונות – "הרפורמה החשובה ביותר במדינה יצאה לדרך", משרד האוצר דוברות והסברה. 24/02/2005, דב. 2005-307

"מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל", ינואר 2011.

"קובץ הרצאות מיום עיון לכלכלני משהב"ט בנושא הפרטת חברות ממשלתיות", הוצאה לאור: משהב"ח, 1991.

גיבוש תקציב המדינה בישראל כללים פיסקאליים, תהליך התקצוב וחוק ההסדרים. המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה, מרץ 2009.

Water Privatization Fiascos: Broken Promises and Social Turmoil, (2003). A special report by Public Citizen's Water for All program.

www.publiccitizen.org/documents/privatizationfiascos.pdf

International Monetary Fund, (2004). Public-Private Partnerships, <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>

פסקי דין שאזכרו

חברת זיקוק ותזקיקים לישראל בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל ואח' - ע"א 0001/06. התנועה לאיכות השלטון נ' ראש הממשלה ואח' – בג"צ 4999/03.

עיתונות

אייכנוולד, ק., "עלייתה ונפילתה של אנרון", הארץ Online (תרגום כתבה מהניו יורק טיימס), 13/01/2002.

<http://www.haaretz.co.il/misc/1.763506>

בר אלי, א. "בוטל פרויקט הרכבת הקלה בת"א: שטייניץ: נמצא דרך חלופית לביצוע", The Marker, 19/08/2010.

www.themarker.com/misc/1.586524

גולדשטיין, ת. "הלאמת החברות בארה"ב: עידן ההפרטה נגמר?", ynet, 08/09/2008.

www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3593524,00.html

גולדשטיין, ת. "ועדת שרים אישרה את הפרטת נמל אילת", ynet, 06/12/2010.

www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3995034,00.html

סוכנות הידיעות, "ממשלת בריטניה הלאימה את RBS", ynet, 28/11/2008.

www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3630306,00.html

סוכנות הידיעות, "ארגנטינה: אושר החוק להלאמת קרנות הפנסיה", ynet, 07/11/2008.

www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3619177,00.html

צימרינג, א., "השכפ"ץ של רוני בראון", העין השביעית (מהדורת האינטרנט), 22/06/2008.

http://www.the7eye.org.il/DailyColumn/Pages/24062008__tzimering_roni_bar_on's_shelter.aspx?RetUrl=/WRITERS/Pages/asaf_tzimering.aspx

ציפקין, ע. "בנק פורטיס האירופאי קרס", כלכליסט, 29/09/2008.

www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3603593,00.html

רולניק ג., "ההפרטה נכשלה – צריך לעצור אותה מידית", The Marker, 20/05/2010.

www.themarker.com/markets/1.573108

רולניק ג., "טורקיה, מקסיקו וישראל", The Marker, 10/03/2011.

http://www.themarker.com/ibo/archive/arc_article.jhtml?ElementId=skira20110310_1

219413

חוקים שאוזכרו

חוק הנפט תשי"ב – 1952

חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957

חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה – 1975

חוק הגז הטבעי תשס"ב – 2002

חוק הגז (בטיחות ורישוי) התשמ"ט – 1989

חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א – 2001

אתרי אינטרנט שנעשה בהם שימוש

משרד האוצר ; משרד התשל"ל ; רשות החברות הממשלתיות ; בנק ישראל