

תהליך ההפרטה בישראל - לקחים להמשך

אשר בלס - מחלקת המחקר

ההפרטה עד כה

עד 1997 לא הצליחו ממשלות ישראל, בדרך כלל, לעמוד ביעדי ההפרטה התקציביים שהציבו (דיאגרמה). חלק מאי עמידה זו ביעדים נבע מניסיונותיהם של הרשויות, של העובדים ושל בעלי התפקידים בתאגידים המועמדים להפרטה לשמר את המצב הקיים. בשנים 1994 עד 1996 הואט קצב ההפרטה במיוחד. זאת לאחר שהרשויות גילו כי הערכותיהן לגבי מחירי המכירה אינן תואמות את המחיר שהמשקיעים מוכנים לשלם לאחר ירידתם של מחירי המניות בבורסה ב-1994. הגברת קצב ההפרטה ב-1997 וב-1998 התמקדה בבנקים, בחברת "בזק" ובחברת "כימיקלים לישראל", שחלקים מהן נמכרו לציבור כבר קודם לכן, כך שחברות אלו היו בשלות יותר מאחרות להמשך ההפרטה (לוח).

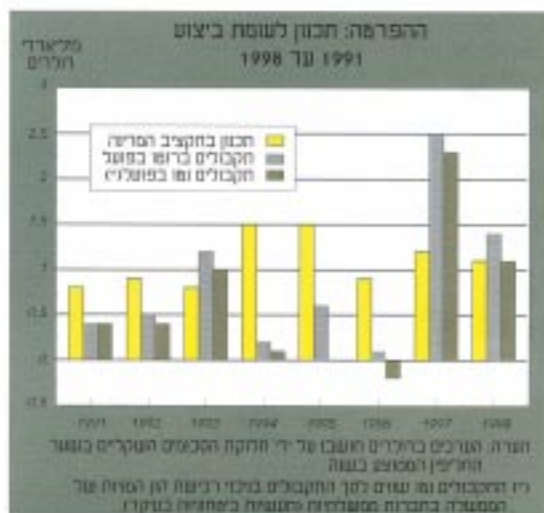
מוגדרת של בעלי עניין עשוי ליעל גם את עבודתן של רשויות הפיקוח האמורות לפקח על החברה המופרטת. תופעת גרעיני שליטה, המאפיינת את מרבית החברות הנסחרות בבורסה בישראל אינה מאפיינת את שוקי ההון המפותחים ביותר - ארה"ב ואנגליה. גם מחקרים כלכליים מצביעים על יתרונות כאשר הבעלות על החברה היא מפוזרת, שכן איום ההשתלטות של משקיעים חיצוניים כשהחברה מנוהלת בצורה כושלת הוא ממשי רק אם אין לבעלי שליטה יכולת לטרפד את ההשתלטות. זאת ועוד, בעלי עניין יכולים להפריע גם ליישומן של רפורמות מבניות בענף שבו פועלת החברה המופרטת. ניתן אפוא לומר שגם אם גרעיני השליטה תורמים ליעילות, עדיף שהם ייוצרו לאחר המכירה בבורסה ולא על ידי קביעת הרשויות.

מועמדות להפרטה בשנים הקרובות

אף שמספר החברות הממשלתיות עולה על מאה, ההתעניינות מתמקדת בחברות מועטות יחסית. הרוב הראשון של חברות המועמדות להפרטה בשנים הקרובות מורכב מארבע חברות גדולות ("בזק", "בנק לאומי", "בנק הפועלים", ו"בנק דיסקונט") שנסחרות בבורסה וחלק ממניותיהן נמכר לציבור; ערך השוק של מניות הממשלה בהן מסתכם בכ-18 מיליארדי ש"ח. הצעדים הנדרשים להפרטה נוספת שלהן מצומצמים יחסית, ועל פי תכניתיה של רשות החברות הממשלתית המופקדת על הנושא, תסתיים הפרטתן בשנים הקרובות.

הרובד השני מורכב מהחברות התעשייה האווירית, התעשייה הצבאית, "רפאלי", "אל על", חברת החשמל, מקורות, בתי הזיקוק ו"צים" (שתי האחרונות בבעלות חלקית של ה"חברה לישראל"), שמעסיקות יחד כ-50,000 עובדים. פוטנציאל תקבולי ההפרטה עשוי להיות רב, אולם הפרטתן עלולה להיתקל בהתנגדות של עובדים ומנהלים. בחלק מהמקרים יהיה צורך לפעול להחדרת רפורמות שינבירו את התחרות, במקביל להפרטת החברות.

הרובד השלישי מכיל חברות שאינן עתירות עובדים, אך משקלן בענפי פעילותן משמעותי - ביניהן החברה לסיכוני סחר חוץ, הבנק לפיתוח התעשייה, "נתיבי איילון", חברת חוצה ישראל, חברת תשתיות נפט ואנרגיה, "אגרסקו", "עמידר", "ערים" וחברות נוספות שבאחריות משרדי החקלאות, התעשייה, השיכון והתיירות.



97 אחוזים מתקבולי ההפרטה התקבלו בחברות בורסאיות, כך שהתהליך תרם להעמקה של הפעילות בשוק המניות בבורסה בתל אביב ולהגדלת חלקן של החברות הבורסאיות בשוק ההון. כיום כ-40 אחוזים מהמסחר ומערך השוק של החברות בבורסה הם של חברות שהופרטו בעשור האחרון. במרבית החברות מכרה הממשלה "גרעין שליטה" למשקיעים אסטרטגיים במו"מ או במכרז. ייתכן שבאופן זה גדלו תקבולי הממשלה וכן הרווחה למשק; זאת משום שמשקיעים אסטרטגיים בעלי עניין עשויים לשלם מחיר גבוה יחסית עבור חברות הנתונות לפיקוחם, מתוך ציפייה כי שליטתם בהן תאפשר ליעל אותן ולהגדיל את רווחיהן. זאת ועוד, קיום "כתובת"

הרובד הרביעי מורכב מרשויות ומוסדות ממשלתיים עסקיים שאינם מאוגדים בחברות - בהן רשות הנמלים והרכבות, רשות הדואר, רשות שדות התעופה, בתי חולים ורשות השידור. רשויות אלה אינן נמצאות בטיפול של גורם ממשלתי מרכזי ומתאם, כדוגמת רשות החברות, והדבר מקשה על הפרטתן.

ההפרטה - צורכי המימון של הממשלה והריבית הריאלית של הזמן הארוך

ייעוד התקבולים להקטנת החוב הממשלתי, במקום מחזורו באמצעות איגרות ממשלתיות חדשות, עשוי לתרום להקטנת היחס שבין החוב לתוצר (שהוא כיום כ-107 אחוזים) וכן לצמצום נטל הריבית בתקציב המדינה. ואולם, אף שצורכי הגיוס של המדינה יורדים עם ההפרטה, אין היא פועלת לשינוי בביקוש הכולל למקורות מימון במשק; זאת משום שבמקביל לירידה

בצורכי המדינה, גדלים צורכי המימון של הסקטור העסקי כדי לממן את רכישתן של החברות המופרטות. לפיכך, אם התקבולים ייועדו להחזר חוב, תהליך ההפרטה אינו אמור להשפיע על רמתן של הריביות הריאליות לזמן ארוך. לעומת זאת, אם הממשלה תייעד את התקבולים לצריכה, להשקעה ולהגדלת הזכויות של עובדים בחברות המופרטות - עלולה הרחבה פיסקלית זו לגרום לעליית הריבית הריאלית במשק.

הפרטה ושינויים מבניים

רבים מסכימים כי רצוי שההפרטה תלווה ברפורמות מבניות, אשר תסייענה להקצאה יעילה של המקורות בשווקים שהחברות המופרטות משתייכות אליהם. חשוב גם שתהליך ההפרטה לא ילווה בשריון של זכויות וזיכיונות בלעדיים, למרות הפיתוי שבכך יעלה ערכן של החברות המופרטות ובכך יגדלו תקבולי הממשלה.

גיוס הון לקופת המדינה מהפרטות

1997 - אפריל 1999		1986 - אפריל 1999		החברה
אחוז מסך התקבולים	תקבולים (במיליוני \$)	אחוז מסך התקבולים	תקבולים (במיליוני \$)	
בנקים ומוסדות מימון				
47.3%	1,613	30.2%	1,888	פועלים
14.6%	496	11.0%	690	לאומי
		6.7%	418	אי.די.בי
10.3%	350	5.9%	3,368	מזרחי
1.8%	62	2.3%	142	דיסקונט
		0.8%	50	איגוד*
		0.2%	16	כללי
74.0%	2,521	57.1%	3,572	סה"כ
14.5%	496	16.6%	1,040	כימיקלים לישראל
8.8%	299	7.1%	445	בזק
גדלין				
		4.5%	284	שו"פ (אזורים)
		4.0%	248	מבני תעשייה
		1.0%	63	כלכלית ירושלים
		9.5%	594	סה"כ
דלק וחיפושי נפט				
		1.5%	97	פז*
0.8%	26	1.7%	105	3 חברות לחיפושי נפט
0.8%	26	3.2%	201	סה"כ
אחרות				
		2.5%	155	כור
		1.6%	101	שקם
1.8%	62	1.0%	62	יוזמה
0.1%	2	1.4%	82	כל השאר** (9 חברות)
1.9%	64	6.5%	400	סה"כ
100%	3,405	100%	6,253	סכום כולל

בשנים האחרונות רק בענף התקשורת, שבו פועלת חברת "בזק", לוו תהליכי הפרטה ברפורמות מבניות משמעותיות.

שאלת השאלה אם רצוי לעכב מכירתה של חברה ממשלתית עד שיבוצעו השינויים המבניים. מצד אחד נראה שיהיה קשה יחסית לבצע שינויים לאחר שמניות החברה תימכרנה לציבור;

מהצד האחר - התניית הפרטה בביצוע שינויים עלולה להעניק - לעובדים, למנהלים ולאנשי ציבור שאינם מעוניינים כי החברה תופרט - את הכוח לעצור את התהליך. זאת ועוד, עלות ההמתנה עלולה להיות גבוהה במיוחד אם החברה אינה מנחלת ביעילות, וייתכן שהיא תעלה על הנזק אשר ייגרם לצרכנים מאי-ביצוע הרפורמות. לא ניתן אפוא לקבוע חד-משמעית אם יש להתנות הפרטה של חברה בשינויים מבניים אם לאו, והדבר תלוי, בין השאר, ביחס שבין ההוצאות התפעוליות שתיחסכנה במעבר החברה לידיים פרטיות לבין אובדן הרווחה של הצרכנים בגין אי ביצוע השינויים המבניים הנדרשים.

כדי לשמור על אינטרסים לאומיים, לוו הפרטות אחדות בחנפיק "מניית זהב" לממשלה, שמעניקה לה זכות להתערב בפעילות גם לאחר הפרטה. אף שמניות

זהב הונפקו גם באנגליה ובצרפת, תחולתן באירופה מצומצמת מאוד ביחס לישראל; באירופה פוקעות מניות הזהב לאחר שנים מועטות, ואילו בישראל תקפותן בדרך כלל אינה מוגבלת. באירופה גם, זכותה של המדינה להתערב בפעילות מוגבלת יותר. יש חשש כי שימוש לא מושכל בכלי זה יביא להתערבות ממשלתית יתירה בהמשך.

חשוב ביותר להשתמש בתקבולי הפרטה להקטנת החוב - ולא להרחבת הצריכה הציבורית.

מסקנות

המשך תהליך הפרטה יקטין את מעורבות הממשלה בשוק ההון, יעמיק את השוק, ובלוויית רפורמות מבניות יגביר את התחרות במשק. ביצוע עקיב של תכנית הפרטות עשוי גם לאותת על נכונות לבצע רפורמות כלכליות אחרות.

חשוב ביותר להשתמש בתקבולים להקטנת החוב - ולא להרחבת הצריכה הציבורית. אף שרצוי לפעול לרפורמות מבניות במקביל להפרטה, כפרט בחברות התשתית, החשיבות של עיכוב התהליך עד שתוסדר התחרות בענפים שבהם פעולות חברות אלו שונה מחברה לחברה. רצוי גם לתת את הדעת לריכוז הטיפול בגופים ובתאגידים הסטטוטוריים שיעמדו להפרטה, וזאת על ידי הכפתם לרשות החברות, שתרכז את הטיפול בהפרטתם.