

מהפרטה למתן זיכיונות - היפוך מגמה ביחסה של המדינה אל אוצרות הטבע

אמנון פורטוגלי

הפרטה אינה דבר פסול מעיקרו. אפשר להפריט ולשמור על טובת הכלל ועל זכויות העובדים ורווחתם, כפי שהדבר נעשה לדוגמה בארצות סקנדינביה. אבל להפרטה עלולות להיות תוצאות הרסניות במסגרת מדיניות ניאוליברלית המקדשת את חובת התאגידים למקסם את רווחיהם, עוינת את העבודה המאורגנת ומחלישה את מערכת הרגולציה. תהליכי הפרטה בעייתיים במיוחד (או מקוממים במיוחד) הם אלה שבהם נמכרים אוצרות הטבע של המדינה לבעליהן פרטיים

➤ הפרטה הינה מהלך עסקי שכדאי לעשותו במקרים מסוימים ושצריך להימנע ממנו במקרים אחרים. אין לקדשו ולהפוך אותו לאבן היסוד של המדיניות הכלכלית. הממשלה אינה עסק פרטי, אין זה מתפקידה להרוויח, ורווח אינו אבן הבוחן לפעילותה. כמוכן שארגונים שבבעלותה צריכים להיות יעילים ולהבחין על פי מטרותיהם המובהקות (יעילותו של הצבא, למשל, לא תימדד על פי יכולתו לשאת רווחים, אלא על פי הצלחתו במתן הגנה למדינה ולאזרחיה).

כאשר מפריטים, ההפרטה צריכה להיות מעשית ותואמת את מטרות החברה (Society) ובהתאם לתנאים המודרניים של הכלכלה הישראלית. אפשר להפריט תוך שמירת המחויבות לכלל הציבור. אפשר להפריט מפעלים ואולי אף שירותים ציבוריים מסוימים, ויחד עם זאת לשמור על הציבור והדמוקרטיה ולגונן עליה מפני האוליגרכים. אפשר להפריט, אבל לא חייבים להפריט. כנאיי ראשון להפרטה יש להבהיר את

תכלית ההפרטה וליצור מנגנוני ממשל וקבלת החלטות עם משאבים ותקציב, שיבטיחו מעקב ואכיפה כדי שתכלית זו תתממש. יש להבטיח שהחתימה לרווח של הרוכש הפרטי לא תבוא על חשבון טובת הציבור ורווחת האזרח, ולוודא שבמידה שלא ימולאו תנאים אלו תיעצר ההפרטה ואף תבוטל.



הכריז מוראלס על ביצוע הדרישה החשובה ביותר של בוחריו: העברת אוצרות הטבע של המדינה לידי תושביה. מוראלס הוציא צו נשיאותי המורה על הגדלת המיסוי וחתמת חוזים חדשים בתחום הגז והנפט (מאי 2006). בניגוד לזעקות השבר של בעלי-ההון ותועמלניהם, לא היתה זו הלאמה ללא תמורה: הממשלה שלמה לחברות את מלוא השקעותיהן תמורת המניות שהועברו לה. לחברות הזרות ששלטו על הפקת הגז ניתנו 180 יום לפתוח את החוזים למשא ומתן מחודש או לעזוב את המדינה.

רבים הזהירו את הממשל הבוליביאני כי המשקיעים יבטלו את תכניות ההשקעה שלהם או יתבעו את הממשלה. אחרים איימו להביא את הסוגיה בפני בוררות בינלאומית או הפעילו לחצים אחרים. אולם, בסופו של דבר, האיזמים לא התממשו והלחצים לא נשאו פרי. חברות הנפט והגז הזרות בחרו להישאר במדינה, והגיעו להסכמה חדשה עם הממשלה. ממשלת בוליביה השיגה, בחוזים החדשים שחתמה עם החברות שיעור הכנסות של 50%-80%. השליטה בגז ובנפט הוחזרה לידי המדינה וכן השליטה בשיווק המשאבים האלו וחלוקתם. המדינה קבלה גם שליטה על רוב הפעילות של חברות הנפט והגז (כלומר שליטה ברוב פעולות הייצור גם ללא העברת החברות עצמן <<<

**ארגונים
שבבעלות
המדינה צריכים
להיות יעילים
ולהבחין על
פי מטרותיהם
המובהקות.
יעילותו של
הצבא, למשל,
צריכה להימדד
לא על פי רווחיו,
אלא על פי
הצלחתו במתן
הגנה למדינה
ולאזרחיה**

את תהליך ההפרטה כך שהמדינה תחזיר לידיה את השירות שהופרט, וקובע כי אם יוחלט להמשיך בכל זאת בהפרטה, חלות על המדינה שתי חובות משנה בסיסיות: פיקוח הולם ותקציב ראוי שיאפשר את מתן השירותים בהיקף המתחייב מהחוק.

משאבי הטבע של המדינה

בשאלת הפרטתם של אוצרות הטבע יש לצאת מהנחת יסוד שאוצרות אלה (אשלג ומינרלים אחרים בים המלח, פוספטים, נחושת, מים, נפט וגז, ואוצרות טבע אחרים) שייכים למדינה, וכך עליהם להישאר. אסור להפריט את אוצרות הטבע, אך אפשר ולעיתים נכון להפקיד את ההפקה והניצול של האוצרות הללו בידי תאגידים פרטיים שזו התמחותם, על ידי מתן רישיון או זיכיון מטעם המדינה. עם זאת יש לשמור על פיקוח הדוק ועמידה במספר תנאים בסיסיים שיפורטו בהסכם הזיכיון/רישיון. בישראל של היום, חוקי הזיכיון והרישוי מיושנים, ורמות התמלוגים והמיסוי שנקבעו הן מגוחכות. יש לשנות את החוקים הרלבנטיים, בעיקר ביחס לחלקה של המדינה ברווחים מניצול אוצרות הטבע. יש לאפשר למדינה להפוך את התהליך, במקרה הצורך, ולבטל את הזיכיון/רישיון. יש להקפיד שהזכיון לא יגרום נזקים חמורים מדי לסביבה ויקבל על עצמו אחריות לשיקום הסביבה בגמר תקופת ההסכם.

הפיכת תהליך ההפרטה והחזרת משאבי הטבע לידי המדינה אינן חלום באספמיא. דוגמאות טובות לכך הן בוליביה ב-2006 וארגנטינה ב-2012.

ממשלת בוליביה הפריטה, בשנות התשעים של המאה שעברה, את חברת הנפט הלאומית ואת רשת הובלת הגז של המדינה ואפשרה מכירת זיכיונות לנפט ולגז לחברות זרות. ההפרטה שנעשתה במחירים מגוחכים הגדילה את נתח הרווחים של החברות הנפט והגז הזרות ל-80% והשאירה כ-18% בלבד לקופת בוליביה. עליית הנשיא אוו מוראלס, שנבחר בדצמבר 2005 ברוב של 53.7% מקולות הבוחרים, הביאה לתפנית. מאה ימים לאחר בחירתו,

ניתן להגדיר גבולות גזרה להפרטה: (1) אין להפריט מונופולים ובעיקר כאלה העוסקים בתחומים החיוניים למשק. (2) אין להפריט נושאי ליבה, שירותים או מוצרים ציבוריים למחצה. (3) בכל מקרה, הכרחי שתקיים מערכת רגולציה, פיקוח ואכיפה לשמירת האינטרס הלאומי, זכויות בעלי העניין (Stakeholders) וזכויות העובדים בתאגידי המופרטים.

כאשר נשמרים התנאים הללו, הפרטתן של מערכות עסקיות עשויה להיות, במקרים מסוימים, צעד חיובי ומועיל. בסוף מאי פורסמה החלטת בג"ץ בעניין הפרטת שירותי הבריאות לתלמידים. פסק הדין משרטט בפירוט את החובות החלות על הממשלה כאשר היא מפריטה שירות ומעבירה אותו לידי ספק חיצוני. השופטים מלצר, דורית ביניש ומרים נאור קובעים כי העברת השירות לידי ספק חיצוני "איננה מעבירה את האחריות" לאותו ספק. "הפרטה, איננה, כידוע, מילת קסם, ואין היא יכולה להוות עילה להתפרקות המדינה מחובותיה". בית המשפט מכיר, אם כן, באפשרות להפוך

אמנון פורטוגלי הוא חוקר במרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים ופעיל החכללה החברתית כלכלית // דוא"ר: alefp7@gmail.com



לבעלות המדינה). צעדים אלה, יחד עם העמקת המיסוי, הגדילו את חלקה של המדינה בהכנסות מהפקת הגז והנפט מ-18% לכמעט 80%. במספרים מוחלטים, ההכנסות של ממשלת בוליביה מתעשיית הגז והנפט גדלו פי 9 מ-173 מיליון דולר ב-2002 לכ-1.57 מיליארד דולר ב-2007. חשוב לציין כי המשקיעים הזרים "הסתגלו" למצב החדש, והארגון המייצג אותם הודיע כי ההסכמים החדשים עשויים ליצור "קשר חיובי וממושך בין השותפים: החברות והמדינה".

חלקה של המדינה - חלקם של הזכיינים

נחזור אל המקרה הישראלי: כשבאים לקבוע את החלוקה הראויה של הרווחים בין המדינה והזכיינים אפשר ללכת בשלוש דרכים: לגזור גזירה שווה ממה שמקובל בתחום הון הסיכון, או מעסקאות קומביניציה בשוק הנדל"ן, או להסתמך על מסקנותיה של ועדת ששינסקי.

על פי הנהוג בתחום הון סיכון, תאגידי האנרגיה, המחצבים, המים וכו' ה"מנהלים" את אוצרות הטבע של המדינה, יהיו זכאים ל-20% מהרווחים, והמדינה תשאיר בידיה 80% מהרווחים. לחלופין, בהתאמה לשוק הנדל"ן, ייקבע שהממשלה תקבל כ-30% מהמכירות בכל שנה (חלופה זו בעייתית יותר שכן המדינה תקבל את חלקה מהמכירות גם כאשר יהיו הפסדים לתאגיד). על פי המלצות ועדת ששינסקי יועלה המס על רווחי התאגידים לכדי 60%.

חלק הממשלה ברווחים (כולל תמלוגים ומס הכנסה) צריך לשקף את הבעלות על משאבי הטבע, ועל פי הדוגמאות לעיל, להיות ברמה של כ-80% מהרווח. ניתן להתחשב בהשקעות של התאגידים לצורך קבלת הזיכיון או הרישיון או ברכישת החברות הממשלתיות שהיו בעלות הזיכיון, כך שחלק הממשלה יוטל רק לאחר החזרת ההשקעה במלואה בתוספת 50%. בישראל, מגבלה זו אינה רלבנטית ברוב המקרים, שכן תאגידיים כמו מפעלי ים המלח, נביעות ואחרים, קבלו כבר מזמן בחזרה את מלוא השקעתם, מוכפלת עשרת מונים.

לאחר הפרטה

בכל מקרה של מתן זיכיון או רישוי לניצול אוצרות הטבע כמו גם במקרים של הפרטה "רגילה", יש להדגיש את החשיבות של מדיניות פוסט-הפרטה. אחת הבעיות המהותיות בהפרטה היא שבתקופה שאחרי ההפרטה, הממשלה מאבדת בהדרגה את הידע הרלבנטי ולפעמים גם את העובדים המיומנים ואת הרצון לפקח ולוודא כי מטרות ההפרטה הושגו, שהשירות או החברה המופרטים מתנהלים כשורה, ברמה ובאיכות הנדרשת, ועל פי הציפיות שהיו בעת ההפרטה. במצב זה, רק באם מתרחשת קטסטרופה, כמו בהפרטת הרכבות באנגליה, הממשלה מתעוררת לפעולה. בארץ ראינו לאחרונה את הבעיות בתחום שירות האחיות בבתי הספר שהופרטו, את הבעיות בזכינות לקידוחי הגז הטבעי בים לאחר הפרטת הענף בשנות התשעים של המאה שעברה, ואת הבעיות שהתעוררו במפעלי ים המלח לאחר הפרטת כי"ל. בשני המקרים האחרונים התנאים בשוק השתנו בצורה מהותית מאז הוחלט על ההפרטות, ושינוי לחלוטין את תמונת הכנסות הממשלה, ואת מחויבויות הממשלה (הגנה על אסדות הקידוח, הגנה על מלונות ים המלח), יחסית למצב ולציפיות בעת ההחלטה על ההפרטה. אלו הן בעיות שניתן היה לפתור אותן במהלך השנים, לפני שצמחו להיקפן הנוכחי, אבל לא היה גוף ממשלתי מתאים, עם כלים ומשאבים מתאימים, שימלא תפקיד זה.

אחת השיטות הטובות לשמר את הידע אצל הממשלה ובאותו זמן להבטיח שהתחום שהופרט לא יהפוך למונופול פרטי, היא שמירת תאגיד אחד בתחום המופרט בבעלות ממשלתית. לדוגמה, חשוב לשמור את בנק הדואר בבעלות ממשלתית כ"בנק חברתי" מבלי לדרוש ממנו רווחיות מעבר למינימום מסוים, (נאמר עלות גיוס ההון ע"י הממשלה). המטרה היא למונע פעילות מונופוליסטית של הבנקים. כך בנק הדואר יגבה עמלות

הממשל הבוליביאני הוזהר כי אם ילאים יבטלו המשקיעים את תכניות ההשקעה. אך לבסוף, חברות הנפט והגז הזרות בחרו להגיע להסכמות חדשות שהעלו את הכנסות המדינה לשיעור של 50%-80%

נמוכות יותר, דמי שמירה נמוכים יותר, ולא יאפשר לבנקים הפרטיים להשתולל בתחומים אלו (עוד על כך במאמרו של אלעד הן בגיליון זה).

חשוב להדגיש את חשיבות הטיפול הממשלתי בתקופה שלאחר ההפרטה: רגולציה אפקטיבית פיקוח על ההסכמים הרלבנטיים ואכיפת סעיפי ההסכם (בעיקר סעיפי היסוד). יש להקנות למדינה יכולת ממשית להכנסת שינויים, המתחייבים מהשתנות התנאים בשוק. יש להקנות לה אפשרות מעשית וברורה לבטל את ההפרטה ולהפוך את התהליך. בנוסף יש להבטיח מניעת נזקים לסביבה כתוצאה מפעילות בתקופת ההפרטה. כך למשל יש להבטיח שבארות נפט וגז שנטשו לא יזהמו את הסביבה.

ממשלות ישראל העבירו בעשרים השנים האחרונות את אוצרות הטבע שלנו לידיים פרטיות, ללא פיקוח, ללא תכנון ארוך טווח ובתמורה מזערית. מקבלי החלטות עדיין לא הפנימו כי מדינה ריבונית צריכה לשמור על משאבי הטבע שלה ולא למכור אותם לגורמים פרטיים. חלק ניכר מהכשלים והליקויים שהיו בעבר בהפרטות אלו עדיין ניתנים לשינוי ועל ממשלת ישראל מוטלת החובה לעצור את המרוץ להפרטת משאבי הטבע, להפיק את הלקחים ולתקן את הליקויים גם בעסקאות שנעשו בעבר. יש להקים גוף שיטפל בתחום זה ובמידת הצורך לשנות את ההסכמים כך שיובטחו האינטרסים של המדינה ושל ציבור אזרחיה. ///

