

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

מונחון פרויקט הפרטה

(מתוך: פרק המבוא במחקר ההפרטה, 2012)

הפרט

במובנה הצר פירושה העברת נכסים, שירותים ומוצרים מבעלותם, מניהולם וממימונם (לפי העניין) של ארגוני המדינה לארגונים במגזר העסקי, או לארגונים במגזר השלישי, או לאנשים פרטיים. במובנה הרחב פירושה הגדרה מחדש של אחריות המדינה, כלומר, הזזת הגבולות באחד או יותר מבין המרכיבים לעיל. לדוגמה: העברת בעלות (מכירת חברה ממשלתית); הפחתת המימון מתקציב המדינה או ביטולו (מוסדות להשכלה גבוהה, הקמת מעונות פרטיים לחוסים); ביטול הפיקוח על מכירת מוצר (מטבע זר) או שינוי בדפוסי הרגולציה (תקשורת סלולארית). הפרטה יכולה להתבצע לשני מגזרים:

- מהמדינה למגזר העסקי -- לגוף שפועל בשוק העסקי עם כוונת רווח;
- מהמדינה למגזר השלישי -- לתאגיד לא-עסקי ללא כוונת רווח. בהפרטה כזו יש להבחין בין: (1) "הפרטה מינורית" -- לעמותה ציבורית שאין לה כוונות רווח ואינה פועלת על פי אמות מידה עסקיות ו/או תחרותיות (לדוגמה, ניהול המכינות הקדם אקדמיות על-ידי האגודה לקידום החינוך); (2) "הפרטה מז'ורית" -- לתאגיד ללא כוונת רווח שפועל כגוף עסקי ולרוב גם תחרותי (קופות החולים); (3) העברה מארגון של המגזר השלישי לגוף עסקי אינה הפרטה מבחינת ההגדרה הפורמאלית, כי לא חל שינוי מהותי באחריות המדינה, אולם ההבחנה בין "מינוריות" ל"מז'וריות" חלה גם עליה. לדוגמה, ההבדל שבין קופות החולים הציבוריות הקיימות לבין קופות חולים פרטית-עסקית.¹

ונוסיף הערת הבהרה: שינויים שנעשים בין ארגונים בתוך הרשות המבצעת של המדינה אינם מוגדרים כהפרטה. לדוגמה, העברה משרד ממשלתי לרשות סטטוטורית, או לחברה ממשלתית כמו במקרה של שרותי הדואר. עם זאת, תהליך כזה עשוי להצביע לעתים על כוונה להפריט.

הלאמה

במובנה הצר פירושה העברה לידי המדינה של נכסים, שירותים ומוצרים מבעלותם, מניהולם וממימונם (לפי העניין) של ארגונים במגזר העסקי או מארגונים במגזר השלישי. (לדוגמה, הלאמת בנקים או העברה מחברה עסקית פרטית לחברה ממשלתית). במובנה הרחב פירושה הגדרה מחדש של אחריות המדינה, כלומר, הזזת הגבולות באחד או יותר

¹ מונח אחר הוא "הפרטה חלקית". ר' יוסף קטן, "הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים", אצל אורי אבירם, גיוני גל ויוסף קטן, עורכים, **עצוב המדיניות החברתית בישראל: מגמות וסוגיות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2007, עמ' 101-131.

מבין המרכיבים לעיל. קיימת גם העברה מארגונים עסקיים לארגוני מגזר שלישי, אבל היא נדירה. ניתן להציג את הרצף בין הלאמה מלאה והפרטה מלאה, כך:²

« הפרטה » _____ « הלאמה »

(1) שוק חפשי לא מבוקר על-ידי המדינה	(2) שוק מבוקר על-ידי המדינה	(3) צורות שונות של של אחריות ושליטה של המדינה	(4) אחריות ושליטה מלאה של המדינה
---	--------------------------------	---	--

כל תזוזה מ-(4) ימינה - תוגדר כהפרטה; כל תזוזה מ-(1-3) שמאלה - תוגדר כהלאמה.

אחריות המדינה

נעה על סולם שבין המוחלט לאפסי, אולם גם משמעותה והיקפה נתונים לפרשנות. בעבר לממלכה היה מונופול על שירותים טכניים כמו רישום קרקעות, מידות ומשקלות והסדרת השקיה; על שירותים ציבוריים כמו גביית מיסים, שיפוט וכליאת אסירים; ועל ענייני ביטחון כמו גיוס חיילים, כספים וציוד לניהול מלחמות.

תחומים אלה, עם כמה תוספות חשובות כמו איכות הסביבה או פיקוח על טלקומוניקציה - הם עדיין באחריות המדינה, אבל בעידן המודרני אנו מוצאים בכלום גם מִבְצָעִים פרטיים. לעומת זאת, קיימים מוצרים פרטיים מובהקים כמו בגדים או תכשיטים, שהמדינה בדרך כלל לא אחראית להם, לא מממנת את ייצורם ולא מאסדרת אותם, אלא בצורה מינימלית כמו פיקוח על בטיחות או קביעת תווי תקן. מכאן שניתן למקם מוצרים/שירותים על רצף -- מאחריות מלאה של המדינה ועד לאחריות קרובה לאפס. ככל שהמוצר/שירות הוא יותר בגדר "טובין ציבוריים ערכיים" (ראו להלן) - כך גדלה אחריות המדינה. עם זאת, יש להבחין היטב בין מרכיבים שמבטאים את הדרכים שבהן המדינה מממשת את אחריותה כלפי האזרחים:

- **בעלות מלאה** -- לדוגמה על משאב כמו מים, לרבות ייצורו, הולכתו ואספקתו, או **מונופול על מתן שירות** -- כמו חינוך, לרבות המבנים של בתי הספר, מעמד מורים, קביעת תכנית הלימודים והגדרת תעודות הגמר. (קיומם של רשתות חינוך פרטיות ו"חינוך אפור" לא ביטלו, בינתיים, את המונופול של המדינה).
- **מימון המוצר/שירות** מתקציב המדינה -- לדוגמה גביית מס בריאות ומתן השירות באמצעות גופים לא-מדינתיים כמו קופות החולים.
- **פיקוח על המוצר/שירות** -- כמותו, איכותו, הספקתו השוויונית וכיו"ב -- לדוגמה הפיקוח על הבנקים הפרטיים.
- **שילובים מורכבים** בין המרכיבים לעיל -- לדוגמה, בעלות חלקית של המדינה, שותפות עם עמותה או ארגון עסקי במתן שירות; סובסידיה או מימון חלקי אחר של מוצר/שירות; פיקוח באמצעות גורמים פרטיים ועוד.

אחריות רשויות מקומיות

כל מה שנאמר לעיל על אחריות המדינה חל, בהתאמות הנדרשות, על רשויות מקומיות נבחרות. אמנם המדינה מממנת חלק מפעולות הרשויות המקומיות, אולם העברה של שירות ממשרד ממשלתי לרשות מקומית אינה הפרטה אלא ביזור סמכויות -- מהשלטון

² ולהבדיל ראו תרשים מס' 1 אצל דוד חניניץ, עמ' X, בספר זה
2

המרכזי לשלטון המקומי. רשות מקומית שנבחרת באופן דמוקרטי היא נאמן הציבור ונושאת באחריות ישירה לתושביה. בכך היא שונה באופן מהותי מגוף עסקי או מעמותה הפועלת ללא מטרת רווח. אחריות המדינה כלפי רשויות מקומיות מתבטאת בהחלת החוק, בשמירת השוויון ובפיקוח על מעשיהן.

הפרטה בדרך של מחדל³ או באסטרטגיה של שחיקה⁴

שיטת הפרטה מכוונת שנוקטות רשויות ציבוריות כדי להפחית או לבטל את מעורבות המדינה, בעיקר בשירותים חברתיים. בשיטה זו המדינה מפסיקה את מימון השירות (באופן מלא או חלקי) ומפנה מקום ליוזמות פרטיות, לדוגמה, מצוקת אסירים בבתי סוהר כתוצאה מקיצוץ תקציבי מדינה. מתרחשת גם כאשר נוצר ביקוש לשירות חדש שהמדינה לא נותנת לו מענה, בהנחה שהוא לא צריך להיות שירות ציבורי, לדוגמה, הקמת תשתית האינטרנט.

מיקור חוץ (outsourcing/contracting-out)

הפרטה חלקית, שבה האחריות למוצר/שירות נותרת בדרך כלל בידי המדינה. הביצוע מועבר בשיטות שונות לידי גורם חיצוני – ארגון עסקי או ארגון ללא כוונת רווח. לדוגמה, בנייה ותחזוקה של כביש על-ידי חברה פרטית, או מתן שירות למוגבלים על-ידי עמותה ציבורית. שיטה נפוצה של מיקור חוץ היא העסקה של עובדים במסגרת העבודה הסדירה של ארגון ממשלתי באמצעות חברה חיצונית. מיקור חוץ יכול להיעשות בדרך של התקשרות עם חברת כוח אדם או עם חברת שירותים. שתי השאלות לגבי מיקור חוץ הן: האם מדובר במוצר שירות שהוא בליבת הפעילות של הארגון הממשלתי המפריט⁵; האם אכן ניתן לפקח על הביצוע לאחר שמוצר/שירות מסוים יצא מתחומו ומגדר מומחיותו של אותו ארגון.

טובין ציבוריים/מוצרים ציבוריים (Public Goods)

ההגדרה הכלכלית מדגישה את התכונות של המוצר/שירות עצמו, ולא של הארגון המספק אותם, והיא כוללת מוצרים/שירותים שצריכתם היא קיבוצית, כלומר שהנגישות אליהם לא מוגבלת, וצריכתם על ידי אחד אינה גורעת מצריכתם על ידי אחרים. הדוגמה הקלאסית היא מגדלור שמאיר לכל דכפין והתועלת שמפיק ממנו האחד אינה תלויה בתועלות של האחרים. בהתאם לכך, אי-אפשר לשווק את המוצר/שירות בנפרד ולגבות תשלום עבורו, ובדרך כלל אי-אפשר להדיר צרכנים מליהנות ממנו (אלומת המגדלור) או לחייב אותם לשאת בעלויות (ראו "נוסעים חופשיים").

כמו כן, לא ניתן בדרך כלל לקבוע זכויות קניין על המוצר/שירות.⁶

³ דפנה ברק-ארז, "המשפט הציבורי של הפרטה: מחדלים, נורמות ואתגרים", עיוני משפט, (ל3), פברואר 2008, עמ' 6-475

⁴ אברהם דורון "הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית" ביטחון סוציאלי (1989) 18, בעמ' 26

⁵ בחוק בארצות הברית ההגדרה היא "inherently governmental in nature" ומוסברת כך: פעילות שקשורה קשר כה אינטימי לאינטרס הציבורי עד שהיא חייבת להתבצע על-ידי עובדי מדינה.

FEDERAL ACTIVITIES INVENTORY REFORM ACT OF 1998

⁶ "Public Goods" in The New Palgrave Dictionary of Economics, Macmillan, vol. 3, 1998, pp.452-3.

כאשר למוצר יש תכונות כאלה - כולן או מקצתן - נוצר "כשל שוק" (להלן) ויש צורך בהתערבות המדינה. גישות כלכליות חדשות יותר מרחיבות את ההגדרה של טובין ציבוריים גם לאותם מקרים שבהם לשחקן כלשהו יש תמריץ לספק את המוצר למרות קיומם של "נוסעים חופשיים". כלומר, קיימת אפשרות שהמוצר/שירות מסופק גם ללא כשל שוק, או שהשחקן המדובר הוא רשות שלטונית.

טובין ציבוריים ערכיים (merit goods)

סוג מיוחד של נכסים חברתיים – פיזיים, טבעיים, רוחניים – המבטאים, מסיבות היסטוריות ותרבותיות שונות, את סדרי העדיפויות של חברה מסוימת, ולעיתים אף משקפים את זהותה וייחודיותה. אלה הם "משאבי יסוד חברתיים" שמשתנים מחברה לחברה, אך המכנה המשותף שלהם הוא שהמדינה אחראית להם כדי להבטיח נגישות לכלל הציבור, כמו גם את קיומם לטווח ארוך.⁷ האחריות והשליטה של המדינה אינם לפיכך תוצאה של "כשל שוק" מאחר והמבחינים של פעילות במסגרת השוק אינם חלים על טובין אלה. הם אינם ברי-הפרטה לא משום שאינם מוצר/שירות פרטי, אלא משום שהעברתם לידיים פרטיות נתפסת כפגיעה משמעותית בנכס ערכי של אותה החברה. לדוגמה, עתיקות, מוזיאונים לאומיים, חופים, שמורות טבע. ניתן לכלול בהגדרה זו גם את הטובין הציבוריים ה"קלאסיים": הגנה, שיפוט, גבית מיסים, רישום קרקעות, הספקת מים. וניתן להוסיף גם "טובין לא-ערכיים" – הגבלה או ענישה על צריכה פרטית של מוצרים כמו סמים, זנות, סיגריות.

במחשבה המדינית-פוליטית הגדרת הטובין הציבוריים הערכיים מסתעפת לשאלות בדבר יכולת הפעולה המשותפת של בני אדם. המִשְׁגָּה זו חורגת מתכונות המוצר/שירות ומתמקדת בתהליך שבו ערך (או צורך) מסוים הופך לציבורי, כלומר בנסיבות שגורמות לחברה מסוימת לפעול למען תועלות משותפות, וכתוצאה מכך להחליט שמוצר או שירות הם מחוץ לתחום הצר של אינטרס פרטי גרידא. במקרים כאלה הטובין הציבוריים לא נכנסים מלכתחילה לשוק הכלכלי, ולעיתים הם מוצאים ממנו. ככל שתכונות המוצר עצמו לא מאפשרות נגישות פרטית, כך גדל הסיכוי שהוא יהיה ציבורי. אבל לא בכל מקרה, לדוגמה שירותי בריאות -- בחברה אחת הם יכולים להימצא כמעט אך ורק בשוק הפרטי ובחברה אחרת כמעט אך ורק מחוצה לו. דוגמה אחרת: במדינות מסוימות אין מוזיאונים של המדינה או העיר, והם בבעלות ארגון ללא כוונת רווח. הערכיות (merit) של המוצר, מקורה בכך שהוא בעל משקל משלו בחברה מסוימת. מכאן, שמעמדם של טובין – פרטיים, ציבוריים או ערכיים - מוחל עליהם מתוקף תהליכים חברתיים ופוליטיים, ואז התערבות המדינה נתפסת כרצויה מלכתחילה ואינה בגדר ברירת מחדל.

לפי גישה זו, קשת השיקולים חורגת מן המוצר/שירות הציבורי לשאלות של הסכמיות והעדפות חברתיות, החל מהלאמת תעשיות צבאיות משיקולים ביטחוניים וכלה בשירותי דת במימון המדינה. בשתי דוגמאות אלה יש "שוק" למוצר או לשירות, ואפילו תחרות בפוטנציה, אך ההעדפה, מסיבות שונות, היא שהם לא יהיו במסגרת השוק הכלכלי.

⁷ הגדרה טכנית יותר היא שמוצרים ערכיים נבדלים ממוצרים פרטיים וממוצרים ציבוריים רגילים בכך שערכם אינו נובע מריבונות הצרכן, אלא מנורמה חליפית. מסיבה זו החלטות על הקצאתם מתקבלות בתהליך פוליטי ולא בשוק הכלכלי. Richard A. Musgrave, "Merit Goods," in The New Palgrave Dictionary of Economics, Macmillan, vol. 3, 1998, p 452.

כְּשָׁלִי שוּק

מונח כלכלי למצב שבו קיימת הקצאה לא יעילה של משאבים בשוק הכלכלי, כלומר ההיצע והביקוש בשוק החופשי אינם מתנהגים כך שמתקבלת תוצאה יעילה. כשלי שוק נובעים בדרך כלל מתכונות המוצרים/שירותים והם הסיבה העיקרית לצורך בהתערבות המדינה בצורות שונות – החל מהלאמה של מונופולים טבעיים (לדוגמה, מים, חשמל), וכלה ברגולציה, מיסוי ותמריצים. כשלי שוק יכולים לנבוע גם מגורמים אחרים, שאינם נובעים בהכרח מתכונות המוצר, ובהם: היעדר תחרותיות; מידע בלתי-שלם; השפעות חיצוניות שאינן מוכללות בעלויות המוצר או השירות, כגון נזק/הטבה לבלתי מעורבים (החצנת עלויות/תועלות); יחסי כוח לא שוויוניים בין שחקנים כלכליים; בחירה שלילית, סיכון מוסרי, ובעיית הנוסע החופשי.

נוסע חופשי (free rider)

מצב שבו אין אפשרות ליצור תהליך מבוזר שיקצה משאבים ביעילות בשוק הכלכלי. מדובר בפשל שוק מובהק הנגרם מכך שקיימת אפשרות לפרטים לצרוך מוצר/ שירות בלי לשאת בעלויות, וזאת משום שלא ניתן לאכוף או לפקח כראוי על גביית תשלום עבור השימוש בפועל.

כשלי בירוקרטיה (או כשלי ה"לא-שוק" NON-MARKET)

FAILURE

כאשר המוצר/שירות נמצא מחוץ לשוק הכלכלי, בין משום שהוא מוצר ציבורי או מוצר ציבורי ערכי, ובין משום שהמדינה התערבה בגלל כשל שוק, ההקצאה והחלוקה עלולים להיות לא אופטימליים בגלל תהליכים פוליטיים-בירוקרטיים. דוגמאות לכשלי בירוקרטיה: הטיית יעדים, ניגוד עניינים, השפעות חיצוניות, חשאינות ומחסומי מידע, חוקים וכללים מכבידים, סרבול וסחבת, שחיתות. אין להסיק מכך בשום פנים ואופן שכאשר מוצר/שירות נמצא מחוץ לשוק הכלכלי הוא מועד בהכרח לכשלי בירוקרטיה.

השקפות עולם

בהפרטה כמו בהלאמה קיים מרכיב אידיאולוגי – בעיקר תפיסה מסוימת בדבר תפקיד המדינה -- שחורג משאלות של כדאיות כלכלית או איכות השירות לאזרחים. המטרה האידיאולוגית הרואה בהפרטה אמצעי לצמצם את תפקידי המדינה, ובמיוחד את מעורבותה של הרשות המבצעת בכלכלה ובחברה, אופיינית להשקפת עולם ליברלית (במובן האירופאי) וניאו-ליברלית. התופעה של היחלשות המדינה ושל שינויים גלובליים בחברה ובכלכלה קיימת במדינות רבות, כאשר "הפרטה" ובת לוויתת "תחרות" נתפסות כמוסכמות ונטל ההוכחה מוטל על כתפי המתנגדים. המטרה האינסטרומנטלית מבוססת על ההנחות כי: (1) הפקת מוצרים פרטיים יעילה יותר ומושחתת פחות, אם היא לא נעשית באמצעות המנגנונים הציבוריים; (2) יצירת תחרות משפרת את השירות לאזרחים; (3) זו הדרך להימנע מכשלי בירוקרטיה.

השאיפה לצמצם את מעורבות המדינה מעוגנת גם ברצון להרחיב את חירות הפרט, בעיקר זכויות אישיות וכלכליות וזכויות קניין.

תמיכה בהלאמה אפיינה השקפות עולם סוציאליסטיות. לעומת זאת, אידיאולוגיות סוציאל-דמוקרטיות מתנגדות להפרטה גורפת ודוגלות בשילוב בין אחריות חברתית של המדינה לבין שוק חפשי ובשמירה על הישגי **מדינת הרווחה** (welfare state) ו. המטרה האידיאולוגית מבוססת על ההנחה כי מדינת הרווחה היא המודל הרצוי, ובהתאם לכך המדינה צריכה ליטול על עצמה את האחריות להבטיח רמת חיים מינימלית לאזרחיה, בלא תלות בנסיבות, ולהגן עליהם מפני מחסור שנובע מאבטלה, מחלה, נכות, פרישה מעבודה וכו'. הדגש בתפיסה הסוציאל-דמוקרטית כיום הוא לא על הלאמה, אלא על מניעת הפרטה, כאשר הטענה היא שֶׁאֵל לה למדינה להסתלק מאחריותה בתואנות תקציביות -- במיוחד לגבי מוצרים ציבוריים וערכיים -- ועליה לשמור על נכסי הציבור ולהגן על זכויות העובדים, לרבות חופש ההתאגדות.

אַסְדָּרָה (regulation)

המונח ציין בעבר בעיקר פיקוח על ארגונים עסקיים למניעת מונופולים, קרטלים וכו. כיום משמעותו רחבה הרבה יותר והוא תקף גם לגבי פיקוח ואסדרת פעולתם של ארגונים ציבוריים. אסדרה משמעה כללים מחייבים להתנהגות של ארגונים ושל פרטים שנועדו להגביל ולכוון את פעילותם באמצעות אמות-מידה, ניטור ואכיפה. הכלים העיקריים הם חוקים, תקנות, נהלים והסכמים בינלאומיים. מבנה גופי הרגולציה שונה ממדינה למדינה, והמְאָסְדָּר (הרגולטור) אחראי על ניסוח הכללים ועל אכיפתם. הגדרה רחבה יותר מדגישה את התפקיד החברתי-פוליטי של הרגולציה: "פיקוח ממוקד והמשכי באמצעות גוף ציבורי על פעילויות בעלות ערך חברתי."⁸

Phillip Selznick, " Focusing Organizational Research on Regulation," in R.G.Noll, ed., ⁸ **Regulatory Policy and the Social Sciences**, California University Press, 1985, p. 363