

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

### טיוטה לדיון

#### סקירת הדין הבינלאומי: חוקים להגבלת הפרטות

##### עו"ד יפעת סולל, 30.1.12

#### מבוא

המדיניות הכלכלית הניאו-ליברלית אשר התפשטה ברבות ממדינות העולם החל משנות ה-70 של המאה העשרים, הביאה עמה כמרכיב מרכזי, תהליכי הפרטה של מרכיבים שונים של המשק שהיו בבעלות ובניהול המדינה. במדינות רבות נחקקו מאז שנות ה-90 של המאה העשרים, חוקים שעניינם הפרטות כחלק מהתייחסות שלטונית למדיניות ניאו-ליברלית – רוב חוקי הפרטות נועדו לקדם תהליכי הפרטה אולם חלקם נוצרו במטרה לקבוע תחומים שאינם ניתנים להפרטה, גדרות להפרטה או הליכים מורכבים, שנועדו להגן מפני הפרטות המנוגדות לאינטרס הציבורי. בין החוקים שעוסקים בעידוד הפרטה ניתן לזהות שני סוגים עיקריים: 1. חוקים שחוקקו כחלק ממדיניות שהוכתבה על ידי קרן המטבע העולמית – בעיקר במדינות אפריקה ומזרח אירופה. מדובר בחוקים דומים מאד זה לזה, אשר קובעים הקמתה של רשות להפרטות שניתנות לה סמכויות נרחבות כדי לעודד הפרטה של תחומי כלכלה שלמים, מוסדות ושירותים; 2. חוקים היוצרים הפרטה של מפעל ספציפי או של תחום פעילות ספציפי. רוב החוקים שמטרתם המוצהרת להגביל הפרטה מתייחסים לתחומים ספציפיים, בדרך כלל לאחר שהחל כבר תהליך ההפרטה, או לאחר ניסיון הפרטה כושל אשר הציב צורך להגן על הציבור ולשמר את התחום המוגדר מפני ניסיונות הפרטה נוספים, ולעיתים להשיב לאחור הליכים שכבר החלו. חוקים אחרים מציגים עמדה נייטרלית מבחינה אידיאולוגית. חוקים אלה בדרך כלל מתאפיינים בהגדרתן של פרוצדורות – טרם הפרטה ובמהלכה, לשם שמירה על האינטרס הציבורי והבטחת היעילות הכלכלית של ההליך. חוקים אלה כוללים בדרך כלל גם מגבלות עקרוניות על הפרטה של שירותי יסוד, תוך הגדרה כללית או מפורטת של התחומים שאינם ניתנים להפרטה.

#### חקיקה מעודדת הפרטות

רוב החוקים העוסקים באופן כללי בהפרטה נועדו לעודד הפרטות, בעיקר של חברות ממשלתיות, מתוך תפיסת עולם ניאו-ליברלית אשר דוגלת בממשלה קטנה ובצמצום מעורבות בשוק. חוקים רבים המעודדים הפרטות, דומים מאד זה לזה, והם מאפיינים חקיקה במדינות מתפתחות. בין היתר ניתן למצוא חקיקה כאמור בקניה, זמביה ונפאל.

החלק המרכזי בחוקים הללו הוא הקמתה של רשות להפרטות אשר מטרתה להביא להפרטה של גופים רבים ככל הניתן במהירות האפשרית. מאחר שהרשות הופכת להיות גורם דומיננטי בכלכלת המדינה, לפי ההצעות הללו יש התייחסות מקיפה להרכבה ודרכי עבודתה. בין היתר

נדרשת הרשות לקבוע מה הם הגופים אשר ניתן להפריטם. מרגע קבלת החלטה כאמור, גופים אלה מוגבלים מאד בתפקוד – שורה ארוכה של החלטות יוצאת מידיהם, והם נדרשים לקבל אישור על פעולות בעלות השלכות עתידיות מהרשות – כל זאת עוד טרם החל הליך ההפרטה. בכל החוקים האמורים מוגדרים תהליכים מקדימים ותוך כדי ההפרטה, בעיקרם חוות דעת כלכליות ומניעת ניגוד עניינים. החוק קובע באופן ברור קשרים אשר יוצרים מצב של ניגוד עניינים ומונעים העברת נכסים למצויים במצב כאמור, ואף מחייבים העברת מידע כלכלי מלא אשר נועד להבטיח כי ההצעות שיוצעו יאפשרו מקסום רווחים למדינה בשל ההפרטה. נראה כי עיקר מטרתן של ההגבלות בחוק היא למנוע שחיתות ולהימנע ככל הניתן מיצירת מונופולים בידיים פרטיות (אם כי ספק גדול אם מטרה זו אכן מושגת). כל ההערכות הכלכליות, הן באשר לשווי החברה כפעילה והן באשר לשווי הנכסים, אמורות להיעשות על ידי גורמים אובייקטיביים וחייבות לקבל את אישורה של הרשות.

הבנק העולמי פרסם הצעת חוק אשר למעשה מאחדת בין כל הצעות החוק מעודדות ההפרטה ויצר מודל (שאינן הוא מגדירו כמודל מומלץ) לחקיקת הפרטות. הבנק העולמי מגדיר כהפרטה מגוון של תהליכים בהם: הצעת מניות לציבור; מכירת מניות בדרך של מו"מ או מכרז; מכירת נכסים או עסקים השייכים לחברות בבעלות המדינה; קניית חברה בבעלות המדינה על-ידי מנהליה או עובדיה; החכרה, מתן זיכיון, או העברת ניהול לידיים פרטיות. הרחבת הגדרתה של הפרטה, גם להעברת הניהול או מתן זיכיון, מאפשר לרשות ההפרטות לעסוק לא רק בחברות ממשלתיות, אלא גם במיקור חוץ של שירותים ולמעשה בכל הליך שנעשה במקור על ידי המדינה. מאחר שמטרתה של הרשות לעודד הפרטות, הרי שהוספת הדרכים הללו משמעה שהרשות מעודדת הפרטה בהיקפים נרחבים למדי כאשר החוק בוחן אספקטים כלכליים ישירים בלבד, בלא כל התייחסות לסוגיות אחרות לגביהן יהיו השלכות כמו: זכויות עובדים, זכויות אדם, סביבה ועוד.

חוק אחר אשר נועד לקדם הפרטה הוא החוק התורכלי<sup>1</sup> אשר מציג את ההפרטה כדרך להתנהלות כלכלית חובקת כל. המועצה הגבוהה להפרטה היא ועדת שרים אשר בראשה ראש הממשלה עצמו ומטרתה "לשפר את הפרודוקטיביות בכלכלה התורכית ולצמצם את הוצאות המדינה". תחתיה פועלת רשות סטאטוטורית. ניתנים להפרטה כל הגופים העסקיים שבבעלות הממשלה, כול המניות שמחזיקה המדינה בגופים מסחריים וכן כול השירותים הממומנים באופן שאינו מלא על ידי המדינה.

בנוסף, קובע החוק באופן קונקרטי כי יהיו מועמדים להפרטה מיזמים בעלי משמעות לאומית במימון ממשלתי או משולב, כולל סכרים, לגונות, כבישים, בתי חולים ונמלים – הן בשלב הייצור

---

<sup>1</sup> Law No . 4046, Adopted on 27 November 1994, Concerning Arrangements For The Implementation Of Privatization And Amending Certain Laws And Decrees With The Force Of Law

והבנייה והן הזכות להפעיל שירותים ולמכור מוצרים.<sup>2</sup> הפרטת הבנקים הממשלתיים, על פי החוק, זוכה לעדיפות ולזירוז מיוחדים. החוק רואה כהפרטה גם הכנסת מימון פרטי לתוך מיזמים ציבוריים (supplemental budgets) וככלל הוא אוסר הפרטה לטובת מוסדות ציבוריים או ממשל מקומי.

### מטרות ההפרטה

חלק מחוקי ההפרטה מגדירים מטרות כלליות החורגות מעצם הליך ההפרטה. החוקים מעודדי ההפרטות מגדירים אותן כדרך להגברת הפרודוקטיביות והיעילות ולהפחתת הוצאות הממשלה<sup>3</sup> ולשינוי הכלכלה המקומית לכלכלה המבוססת על כלכלת שוק.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Article 1.– The purpose of this Law is to regulate the principles for the privatization, which aims to improve productivity in the economy and to reduce public expenditures, of:

A. Establishments to be placed under the scope of privatization are listed in this article and will be referred to as "Organizations" herein after in the implementation of this Law;

a) The State Economic Enterprises (SEEs,) their enterprises, associated corporations, operations, operational units and assets, as well as the public shares in their participations;

b) Public shares in commercial organizations that are not under the status of State Economic Enterprises but which are owned in full or by more than 50 % by the state and/or by other public legal entities, and the public shares in the organizations, operations, operational units and assets belonging to these organizations, and in participations;

c) Public shares and shares that belong to the Treasury in participations of the State;

d) Administrations with national and supplemental budgets and the other subordinate organizations with revolving funds and assets of the State Economic Enterprises which are not directly related to public services provided by the Public Economic Organizations (PEOs) and their shares in their respective participations;

e) Commercial organizations and shares in their every type of participations without taking into consideration the amount of their respective shares, that belong to the Municipalities and to the Provincial Directorates;

f) Properties and the goods and services production units of the organizations with national and supplemental budgets and assets (dams, lagoons, highways, hospitals, ports and other similar goods and services production units) of the organizations with revolving capital belonging to those above mentioned and the rights of operating appropriate goods and services production units in accordance to the principle establishment purposes of the Public Economic Organizations as referred to in Article 35, paragraph (B) of this Law.

<sup>3</sup> "to improve productivity in the economy and to reduce public expenditures ;" "–ההוק הנפאלי ...in order to increase the productivity through enhancement of efficiency of the state owned enterprises of the Kingdom of Nepal, and thereby, mitigate the financial administrative burden to the Government, and to usher in all round economic development of the country by broadening the participation".

<sup>4</sup> "multi-structural socially oriented market economy "

"The objective of this Law is to establish proprietary relations, promoting development of the effective and socially oriented market economy."

החוק הירדני מציג רעיונות דומים, אך באופן מפורט יותר:

- כאשר ההפרטה אינה מטרה כשלעצמה, ניתן לראות מטרות קונקרטיות אשר יוצרות למעשה מגבלות או כללי פעולה בטרם קבלת החלטה על הפרטה. אחד החוקים המעניינים לעניין זה הוא החוק הלבנוני, אשר קובע כי כל הפרטה תעמוד בדרישות סף, בהן<sup>5</sup>:
- ההפרטה תביא ליצירת תחרותיות בפעילויות בהן תחרות היא יעילה;
  - ההפרטה תגן על האינטרסים של הציבור בהתייחס למחיר ואיכות המוצרים והשירות, בתחומים שאינם תחרותיים – זאת באמצעות בקרה של רשויות השלטון.
  - יוגנו זכויותיהם של העובדים במיזם הציבורי המיועד להפרטה;

- 
- A. Raising the efficiency, productivity and competitiveness of economic enterprises.
  - B. Contributing to the encouragement of local, Arab and international investments by providing a favorable investment environment.
  - C. Stimulating private savings and directing them towards long-term investments to strengthen the local capital market and the national economy.
  - D. Alleviating the debt burden of the Treasury by ceasing its obligation to offer aids and loans to unsuccessful and unprofitable enterprises.
  - E. The management of economic enterprises with modern methods which include the use of advanced technology in order to enable such enterprises to create stable markets and to penetrate new markets through their ability to compete in international markets.
- <sup>5</sup> Article 8: The privatization procedures are to respect the following provisions:
- a- Provide competition in the activities where competition is cost-effective.
  - b- Protect consumer interest with regard to the level of prices, the quality of goods and services in fields where competition is difficult. This is to be done through the control authorities concerned, and established according to the sector laws.
  - c- Safeguard the rights of the national labor force in the public project to be privatized, through means and within the limits the HCP considers rightful and just, according to standards defined and publicized by the HCP.
  - d- Protect public funds through the evaluation of the public project assets and properties, according to the international financial and economic standards, before its privatization. Respecting regulations and procedures ensuring publicity and competition, and providing all the required information for anyone seeking it.
  - e- Protect the consumer and the Treasury rights, through the procedures stipulated in the terms of reference with regard to controlling prices, tariffs, and Treasury proceeds, and through procedures stipulated in the terms of reference, to monitor the good implementation of the privatization operations terms of reference, that he is appointed to monitor.
  - f- Extend the base of participation in acquisition and capital, by giving citizens the chance to participate in the acquisition or the management of the public project and avoid any monopoly of shares.
  - g- Attract private investments in the privatization projects within the framework of the laws in force.

- יוגנו כספי הציבור על ידי הערכה מוקדמת של נכסי הפרויקט הציבורי המיועד להפרטה, בהתאם לסטנדרטים פיננסיים וכלכליים בינלאומיים. יקבעו תקנות ונהלים המבטיחים פרסום ומידע לכל המבקשים זאת;
- יוגנו הזכויות הכלכליות של הצרכנים ושל אוצר המדינה באמצעות מנגנונים לקביעת תעריפים ומנגנוני פיקוח ליישום הולם של ההפרטה ומטרותיה;
- ההפרטה תביא להגברת בסיס האחזקה הציבורית בנכסים והגברת ההשתתפות הציבורית בניהול מיזמים ציבוריים ותמנע מונופול בדרך של צבירת מניות.

באוסטרליה נחתם בנובמבר 1995 הסכם בין הממשלה הפדראלית לבין הממשלות המקומיות אשר מקים רשות שמטרתה להגביר את התחרותיות - The Australian Competition and Consumer Commission (ACCC). הרשות עוסקת הן בעסקים פרטיים והן בהפרטה של חברות ממשלתיות או שירותים ציבוריים – הכול לשם הגברת התחרותיות במשק, בעיקר במשק האנרגיה. אמנם לא מדובר בחקיקה, אך בהחלט במערך רגולטורי בעל סמכויות מחייבות. ההסכם בדבר עקרונות התחרותיות שנחתם בין הממשל הפדראלי למדינות באפריל 1995, קובע כי שינוי המשטר בתחומים שונים והכנסתם של צדדים שלישיים תתאפשר רק בכפוף לאינטרסים של צרכנים, דרישות בטיחות ויתרונות כלכליים לציבור הרחב בהתנהלות התחרותית. בין היתר צריכה כל החלטה להתקבל תוך בחינה אם היא עולה בקנה אחד עם פיתוח בר-קיימא מבחינה אקולוגית; לבחון היבטים של רווחה ושירותים קהילתיים, בריאות ובטיחות תעסוקתית, פיתוח כלכלי ואזורי ובכללו פיתוח תעסוקה וצמיחה, שמירה על אינטרסים צרכניים, שמירת התחרותיות של עסקים מקומיים וחלוקת יעילה של משאבים<sup>6</sup>.

דרישות סף כאמור, מחייבות נהלים קונקרטיים לשם קבלת מידע שיאפשר קבלת החלטות מושכלות באשר ליעילות או הצורך בהפרטה קונקרטית. כל הפרטה קונקרטית נדרשת להיעשות בחוק המסדיר את המנגנונים הנדרשים לתחום המופרט. נראה כי הגדרת מטרות רחבות היא מסגרת שמאפשרת יצירת מגבלות מהותיות על הפרטות מבלי לכנות אותן בשם זה. באם מושגות כל המטרות החברתיות הראויות – הרי שההפרטה תאושר ותקודם, אולם באם ההפרטה אינה עומדת במטרותיה, לא יהיה כל מקום לקדמה והיא תיפסל בשלב מוקדם למדי.

<sup>6</sup> המדינות באוסטרליה חייבות לקחת בחשבון, לפני החלטה על הפרטה קונקרטית או על מדיניות הפרטה את האמור להלן:

government legislation and policies relating to ecologically sustainable development;  
social welfare and equity considerations, including community service obligations;  
government legislation and policies relating to matters such as occupational health and safety, industrial relations and access and equity; economic and regional development, including employment and investment growth; the interests of consumers generally or of a class of consumer; the competitiveness of Australian businesses; and the efficient allocation of resources.

ב-1998 חוקק חוק הרפורמה למצאי הפעולות הפדראליות,<sup>7</sup> אשר למעשה מגדיר כברירת מחדל אפשרות להפריט כל שירות, מפעל או מיזם מסוג כלשהו, למעט אלה שהוגדרו בחוק ככלולים בו כתחומים פדראליים שאינם ראויים להפרטה. החוק מגדיר קריטריונים לביצוע הפרטות של פעולות הממשל שאינן מטבען בעלות אופי ממשלי - **GOVERNMENT ACTIVITIES NOT**

**.INHERENTLY GOVERNMENTAL IN NATURE**

מטרתו של החוק היא לקדם הפרטה, אולם הוא כולל בתוכו את גבולותיה, כאמור, בגבולות הפעילות הממשלתית הטבועה אותה הוא מגדיר כפעולה הקשורה בקשר אינטימי לאינטרס הציבורי, כך שהיא מחייבת פעולה של עובדי מדינה.<sup>8</sup> הפעולות, המחייבות לפי החוק עבודת עובדי מדינה, מתייחסות להפעלת שיקול דעת ביישום סמכות ממשלתית פדראלית; קבלת החלטות המצריכות שיפוט ערכי עבור הממשל הפדראלי ובכללן החלטות שיצרו התחייבויות עתידיות של הממשל בזירות מדיניות, כלכליות, משטריות או אחרות; החלטות שמטרתן לקבוע מהם האינטרסים האמריקאיים והדרכים לקדםם ולהגן עליהם מבחינה צבאית או דיפלומטית, הליכים משפטיים והתקשרויות כלכליות; החלטות המשפיעות באופן משמעותי על חייהם, חירותם או רכושם של אזרחים; התנהלות כלפי עובדי הממשל ושליטה בנכסים כלכליים.<sup>9</sup> מדובר בהגדרה מאד רחבה אשר ניתן לכלול בה שירותים ופעולות רבות, ולמעשה למנוע כל הליך של הפרטה בממשל האמריקאי בדרך של פרשנות. החוק כולל על כן את הפעולות אשר אין

---

<sup>7</sup> FEDERAL ACTIVITIES INVENTORY REFORM ACT OF 1998

<sup>8</sup> "a function that is so intimately related to the public interest as to require performance by Federal Government employees."

<sup>9</sup>(2)5 b:(

"activities that require either the exercise of discretion in applying Federal Government authority or the making of value judgments in making decisions for the Federal Government, including judgments relating to monetary transactions and entitlements. An inherently governmental function involves, among other things, the interpretation and execution of the laws of the United States so as--

(i) to bind the United States to take or not to take some action by contract, policy, regulation, authorization, order, or otherwise;

(ii) to determine, protect, and advance United States economic, political, territorial, property, or other interests by military or diplomatic action, civil or criminal judicial proceedings, contract management, or otherwise;

(iii) to significantly affect the life, liberty, or property of private persons;

(iv) to commission, appoint, direct, or control officers or employees of the United States; or

(v) to exert ultimate control over the acquisition, use, or disposition of the property, real or personal, tangible or intangible, of the United States, including the collection, control, or disbursement of appropriated and other Federal funds."<sup>9</sup>

לכלול במסגרת התפקידים שאינם ניתנים להפרטה, בהן: איסוף מידע וקבלת חוות דעת לפקידי ממשל ופעולות פנים משרדיות, כמו אבטחה, הפעלת קפיטריות, ניקיון, אחזקה וכיו"ב.<sup>10</sup>

לגבי התחומים שניתנים להפרטה, הוגדר תהליך מפורט בו נדרש פרסום של רשימת כל הפעילויות שיש כוונה להעביר לניהול פרטי עד סוף הרבעון השלישי של השנה, טרם ההפרטה. הפרסום חייב לכלול את מספר העובדים הקבועים (או החלופה להם) הנדרשים לשם ביצוע הפעילות; שם פקיד הממשלה האחראי על הפעילות – ממנו ניתן לקבל מידע נוסף; חוות דעת של משרד המינהל והתקציב – לאחר התייעצות עם ראש הרשות הרלבנטי.

הערכת עלויות ריאלית – על מנת להחליט בדבר כדאיות ההפרטה, יש לקבל הערכה ריאלית של העלויות לאחר ההפרטה אל מול העלויות של השירות הציבורי. הערכת העלות צריכה לכלול חישוב עלויות של הבטחת איכות השירות; פיקוח טכני על ביצוע השירות, ביטוחים, זכויות פנסיוניות וביטוחיות של עובדים וכל שאר הוצאות כלליות – כך שהחישוב יהיה ריאלי והוגן. הערכת העלויות צריכה לקבל את אישורו של ראש הרשות בה אמורה להתבצע ההפרטה. לאחר הכנת חוות הדעת, יש לפרסם את כוונת ההפרטה, הן באמצעות העברת המידע לקונגרס והן בדרך של פרסום לציבור הרחב. החוק קובע אפשרות להגשת התנגדויות על ידי גורמים ציבוריים ופריטיים.

בנוסף לחובת הפרסום הקבועה בחוק האמור, קיימת חובת פרסום נוספת במסגרת ה-"Federal Funding Accountability Act", אשר קובע חובת גילוי מקיפה של כל הכספים המועברים מהממשל הפדראלי לידי ישויות פרטיות – בין אם מדובר בהתקשרויות עסקיות, מענקים, הלוואות, פרסים וכל סוג של תמיכה כלכלית. חוק זה מחייב פרסום באינטרנט הכולל את כל פרטי התאגידים מקבלי התקציבים/תמיכה.<sup>11</sup>

על אלה יש להוסיף חקיקה מדינתית אשר יוצרת ומגבילה הפרטות. ברוד איילנד לדוגמה, תוקן חוק ההפרטות בשנת 2003, וקבע כי לא כל הפרטה היא יעילה וכי חייבת להיות ביקורת ושקיפות באופן שיבטיח את איכות השירות ואת תנאי העובדים.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> C:

- (i) gathering information for or providing advice, opinions, recommendations, or ideas to Federal Government officials; or
- (ii) any function that is primarily ministerial and internal in nature (such as building security, mail operations, operation of cafeterias, housekeeping, facilities operations and maintenance, warehouse operations, motor vehicle fleet management operations, or other routine electrical or mechanical services).

<sup>11</sup> על אלה יש להוסיף חוקים קונקרטיים של המדינות השונות אשר קובעים כללים להפרטה של סמכויות המדינה, וכן יש להזכיר חוקים שעניינם הסדרה חוקית של מיזמים בבעלות משותפת פרטית וציבורית, המהווים סוג של הפרטה חלקית בראשם ה-'Chief Financial Officers Act of 1990'.  
<sup>12</sup> (2003) An Act Relating to state purchases – Increasing Public Services Accountability חוק דומה חוקק בלואיזיאנה.  
בס' 37-2.3.2 – כוונת המחוקק נקבע:

## דרכי הפרטה מיוחדות

כאמור לעיל, הפרטה יכולה שתעשה בדרכים רבות. התפיסה הקלאסית עוסקת במכירה של נכסים או בהעברה של ניהול לידי גורמים פרטיים, אולם הפרטה יכול שתעשה גם בדרכים של העברת נכסים לידי הציבור, העובדים, או בדרך של הפסקת מימון שירות ציבורי. בחוק הסרבי נקבע כי ניתן לבצע הפרטה בדרך של העברת זכויות ממשלתיות או ציבוריות ללא תמורה לאזרחים או לעובדים בחברה אותה מבקשים להפריט. בחוק הכווייתי נקבע כי הפרטות יבוצעו בדרך של העברת זכויות לגורמים בעלי אינטרסים שונים, בהיקפים שנקבעים בחקיקה: 35% מהמניות ימכרו במכירה פומבית לחברות מקומיות, שאושרו על ידי מועצת ההפרטות; 20% יועברו לגופים ממשלתיים רלבנטיים; 5% ימכרו לעובדים כווייתיים שעבדו במיזם המופרט; 40% ימכרו לציבור הרחב במכירה פומבית. מניות אלה יירשמו תחת שמי קוניהן ללא אפשרות להעברה או לקבלת רווחים, דרישת תשלומים נוספים או ריביות בחמש השנים שלאחר הרכישה.

## מגבלות על הפרטה

בחוקים רבים אשר נועדו לקדם חקיקה ניתן למצוא סעיפים שנועדו לקבוע את גבולותיה, בין בדרך של קביעת תחומים שאינם ניתנים להפרטה, ובין בדרך של קביעת מחויבויות של הממשל באופן שקובע למעשה מגבלות. כך ניתן למצוא בחוק האוקראיני, אשר נחקק כדי לפרק את בעלות המדינה, שורה של מגבלות קונקרטיות, בהן: איסור הפרטת רכוש השייך לרשויות הסדר והביטחון ומערכות המשפט; קרנות מטבע; ערכי טבע ותרבות; משאבי מים; חינוך ומדע במימון המדינה; ייצור סמים ותרופות, נשק וחומרים רדיואקטיביים<sup>13</sup>.

---

"The legislature finds and declares that using private contractors to provide public services formerly provided by public employees does not always promote the public interest. To ensure that citizens of this state receive high quality public services at low cost, with due regard for the taxpayers of this state, the service recipients, and the needs of public and private workers, the legislature finds it necessary to regulate such privatization contracts, and to protect those workers who report conditions and practices which impact on the efficiency and quality of public services provided by private contractors. The legislature further finds it necessary to ensure that access to public information guaranteed by the freedom of information act is not in any way hindered by the fact that public services are provided by private contractors".

<sup>13</sup> LAW OF UKRAINE ON PRIVATIZATION OF PROPERTY OF STATE-OWNED ENTERPRISES, Enacted by the Resolution of the Supreme Council of Ukraine N 2164 12of 4 March 1992. article 2:

2. There shall not be subject to privatization:



בחוק ההפרטות בכווית (2010) נקבעו מגבלות על הפרטת משאבי טבע ומונופולים. בין היתר קובע החוק, כי לא ניתן להפריט משאבי גז ונפט וכי כל הפרטה של משאבי טבע ומונופולים תעשה לפרק זמן מוגבל בלבד.

אפילו בחוק התורכי, אשר מבקש להפריט הכל, הוגדרו מגבלות על הפרטות של משאבי טבע ונקבע בו, כי הפרטות כאמור יעשו לפרק זמן מוגבל. כן נקבע, כי הפרטתם של תחומים המוגדרים כאסטרטגיים תעשה רק תוך שמירת מניות זהב, שיוחזקו על ידי המדינה.

מגבלות הוטלו גם על הפרטתם של שירותים חברתיים, הפרטה כאמור חייבת להיעשות בחוק ספציפי, בדרך של מתן זיכיון ולתקופה שלא תעלה על 49 שנים.

כן נקבע כי על כל הגופים המופרטים תחול רגולציה מקיפה, אשר תקבע את מחירי השירותים ותפקח שאין פגיעה באיכות הסביבה.

### **הגנה על עובדים**

נושא ההגנה על עובדים בעת הפרטה הוא חלק מרכזי בהתייחסות להפרטות. בהתאם למדיניות הכלכלית-חברתית של מדינות שונות, החוקים מנסים לתת מענה לבעייתיות הנוצרת בשל ההפרטה. בחוק הכווייתי הגורם הפרטי מתחייב להעסיק את העובדים שעבדו במקום באותם תנאי העסקה לפחות חמש שנים לאחר ההפרטה. המדינה מתחייבת לספק עבודה אחרת בתנאים דומים לכל עובד שאינו רוצה לעבור לעבוד בחברה המופרטת.

אפילו החוק התורכי, כולל חובה נרחבת של מתן פיצוי לאלה שייפגעו מן ההפרטה ועל כן כוללת פיצוי מיוחד לעובדים שייפגעו מההפרטה, בשל ביטולם של הסכמים קיבוציים.

---

property belonging to the state power and management bodies, the Armed Forces of Ukraine, the National Guard of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the Close-to-Border Troops, law and order and customs bodies; gold and currency funds and reserves, the state material reserves, emission and reserve systems; property complexes of enterprises providing activity of issuing securities and monetary units; means of the governmental, courier and special communications; objects of the state methodical service; national cultural and historic values of Ukraine, deposits, natural water resources and other objects under the exclusive property of the people of Ukraine; objects of education and science financed at the expense of the budget and also divisions technologically connected with educational and scientific process. Objects of education belonging to enterprises and governmental departments may be subject to privatization, provided their orientation on educational purposes remains; property complexes, providing activity of production and realization of drugs, psychotropic substances, precursors, weapon, explosive and radioactive substances; nuclear power stations; other objects of state property, necessary for the state to realize its functions.

## חוקים ספציפיים - להפרטות או לעיגון שירותים

במדינות רבות נחקקו חוקים שעוסקים בהפרטה של מיזם ספציפי או של ענף מסוים. חקיקה כאמור נובעת לעיתים מתפיסה אידיאולוגית, אשר אינה רואה בהפרטה דרך כלכלית כוללת אלא אופן פעולה ראוי למקרים ספציפיים בלבד. במדינות המחייבות את אחריות המדינה, ניתן לראות בשנות ה-90 חקיקה שהביאה להפרטה רחבה למדי של חברות ממשלתיות<sup>14</sup>. כך למשל בצרפת נחקקו שני חוקי הפרטות, שקבעו את הפרטתן של מספר גדול של חברות ממשלתיות, אולם זאת מבלי לקבוע את ההפרטה כדרך כלכלית ארוכת טווח, אלא כפעולה ממוקדת אשר תחילתה וסופה ידועים מראש.

חלק מהחוקים הרלבנטיים אינם עוסקים באופן כללי בהפרטה אלא במרכיבים שלה, או במחויבויות של השלטון באשר לתהליכים המתייחסים להתנהלות כלכלית של משאבי טבע, תשתיות וכיו"ב (איטליה, אוסטרליה, צרפת). לעיתים יש חוקים משלימים. כך בסיטואציה האמריקאית קיים חוק המתייחס לדרך העברת סמכויות וניהול כלכלי והגבלתם, אך בצידו חוק לא פחות חשוב העוסק בחובת פרסום מקיפה של כל מהלך, שעניינו כספים פדראליים המועברים לידיים פרטיות.

כמו כן קיימים חוקים המעגנים חובות ומחויבויות ציבוריות כלליות או קונקרטיות. כך למשל, בהתאם לחוקה הצרפתית לא ניתן להפריט שירותים ציבוריים, באשר נאמר במבוא כי "כל רכוש או מיזם בעל אופי של שירות ציבורי או המשמש כמונופול יהיה בבעלות החברה כולה". אין זה אומר כי לא נעשו הפרטות בצרפת, אולם הן נעשו בחוקים שהגדירו הפרטות קונקרטיות ותוך שמירה מובהקת על האינטרס הציבורי.

הפרטות כושלות או ניסיון הפרטות של שירותים ציבוריים מסוימים, הביאו לניסיונות לתקן בחקיקה ולמנוע אפשרות של הפרטות נוספות כאמור. כך למשל, ניתן למצוא חוקים אשר מונעים את הפרטת אספקת המים במדינות שונות. כך למשל, אספקת מים בהולנד, אורוגוואי ובמדינות אחרות, עוגנה בחוק מיוחד שאסר הפרטה של שירותי המים לאחר שהיה ניסיון להפריט את אספקת המים במדינות אלה. באיטליה הועמדה למשאל-עם הצעת חוק של ממשלת ברלוסקוני, שמטרתה להפריט את שירותי המים. ההצעה נדחתה ברוב של 96% ממשותפי המשאל.

---

<sup>14</sup> בצרפת נחקקו שני חוקים עיקריים, אשר יצרו הפרטה של עשרות חברות ממשלתיות גדולות, אולם דווקא מתוך דוגמא זו ניתן לראות כי מדובר בפעולה ממוקדת אשר אינה מבקשת ליצור שיטה, אלא פעולה חד פעמית המתייחסת לגופים קונקרטיים בלבד.