מבוא

יצחק גל־נור אמיר פז־פוקס

ספר זה הוא פרי מחקר שהחל בשנת 2007 במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים. המחקר הוא חלק מפרויקט בין־תחומי רחב היקף הבוחן את תחומי האחריות של המדינה, את הסטת הגבולות בין הציבורי לבין הפרטי ואת כלי הרגולציה שהמדינה מפעילה. בפרויקט משתתפים 25 חוקרים ואנשי צוות, ובראשו עומדת ועדת היגוי של מומחים בתחומי המשפט, מדע המדינה, הכלכלה, המדיניות הציבורית ועוד.[1] בצד הפעילות המחקרית, המרכז מפרסם דוח שנתי על הפרטות והלאמות בישראל,[2] ופועל במגוון ערוצים להטמעת הממצאים שעולים מן המחקרים כדי להשפיע על מקבלי ההחלטות ולעורר שיח ציבורי מתמשך.

בבחירת נושאי הספר התמקדנו הן בשאלות עיוניות כוללות בסוגיית ההפרטה, הן בסקירה של מהלכי ההפרטה המרכזיים בישראל בכמה תחומים. מאמרים מתוך המחקר פורסמו בעבר כטיוטות של ניירות מדיניות ושימשו בסיס לדיונים, ציבוריים או פנימיים, שבהם השתתפו נבחרי ציבור, מקבלי החלטות בשירות הציבורי, אנשי אקדמיה ואנשי החברה האזרחית. בעקבות הדיונים שונו ועודכנו חלק מהמאמרים וההמלצות שבסופם.

במהלך הפרויקט, שהשתתפו בו כאמור חוקרים ממגוון תחומים, התחוור לנו שהן החוקרים הן האנשים הפעילים בתחום אינם מדברים באותה השפה. בעקבות זאת תובא להלן רשימת הגדרות של מונחי יסוד שמטרתה לשמש בסיס לשפה משותפת לכל העוסקים בנושא. מאמרי הספר נשענים כולם על ההגדרות המובאות ברשימה זו.

מונחון ליצירת שפה משותפת

הפרטה. במובנה הצר פירושה העברת נכסים, שירותים ומוצרים מבעלותם, מניהולם וממימונם (לפי העניין) של ארגוני המדינה לארגונים במגזר העסקי, לארגונים

1. חברי ועדת ההיגוי הם פרופ׳ יצחק גל־נור, ד"ר אמיר פז־פוקס, נעמיקה ציון, פרופ׳ לאה אחדות, פרופ׳ אריה ארנון, פרופ׳ דפנה ברק־ארז (עד 2012), פרופ׳ אבנר דה־שליט, פרופ׳ יוסי זעירא, פרופ׳ דוד לוי־פאור, עו"ד דידי לחמן־מסר, פרופ׳ גיא מונדלק, פרופ׳ אביה ספיבק, פרופ׳ שמואל שי ופרופ׳ מיכאל שלו.
2. לדוח האחרון ראו פז־פוקס ובן שמחון־פלג 2013.

15/06/2015 11:09:03 7 indd.אובמ סקופ זפ רימא רונלג קחצי

במגזר השלישי או לאנשים פרטיים. במובנה הרחב, הפרטה פירושה הגדרה מחדש של אחריות המדינה, כלומר הזזת הגבולות באחד או יותר מן הרכיבים שנמנו לעיל. היא עשויה לכלול העברת בעלות (לדוגמה, מכירת חברה ממשלתית); הפחתת המימון מתקציב המדינה או ביטולו (לדוגמה, הפחתת המענק למוסדות להשכלה גבוהה או הקמת מעונות פרטיים לחוסים); ביטול הפיקוח על מכירת מוצר (לדוגמה, מטבע זר); או שינוי בדפוסי הרגולציה (לדוגמה, בפיקוח על התקשורת הסלולרית). ההפרטה יכולה להיעשות **מהמדינה למגזר העסקי**, היינו לגוף שפועל בשוק הפרטי עם כוונת רווח; או לחלופין **מהמדינה למגזר השלישי**, היינו לתאגיד לא עסקי ללא כוונת רווח. בהפרטה למגזר השלישי יש להבחין בין כמה סוגים של הפרטה: (1) "הפרטה מינורית" – הפרטה שאינה מוכוונת שוק, לעמותה ציבורית ללא כוונות רווח שאינה פועלת על פי אמות מידה עסקיות או תחרותיות (לדוגמה, החלטת משרד החינוך בזמנו להפקיד את ניהול המכינות הקדם־אקדמיות בידי האגודה לקידום החינוך[3]); (2) "הפרטה מז'ורית" – הפרטה מוכוונת שוק, לעמותה ללא כוונת רווח שפועלת כגוף עסקי ולרוב גם תחרותי (לדוגמה, קופות החולים); (3) "הפרטה חלקית" – העברה מארגון של המגזר השלישי לגוף עסקי. מבחינת ההגדרה הפורמלית אין מדובר בהפרטה, מאחר שלא חל במסגרתה שינוי מהותי באחריות המדינה. עם זאת, מבחינת השירות והפיקוח עליו יש הבדל בין עמותה ללא כוונת רווח לבין ארגון עסקי – לדוגמה, ההבדל שבין קופות החולים הציבוריות הקיימות לבין הקמת קופת חולים פרטית־עסקית (ראו קטן 2007).

הערת הבהרה: העברות שנעשות בין ארגונים **בתוך** הרשות המבצעת של המדינה אינן בגדר הפרטה (לדוגמה העברה ממשרד ממשלתי לרשות סטטוטורית או לחברה ממשלתית, כמו במקרה של שירותי הדואר). עם זאת, תהליך כזה עשוי להצביע על כוונה להפריט בעתיד. הוא הדין בהעברת הבעלות, הניהול או האחריות למימון **בין** רשויות השלטון: העברת אחריות ממשרדי הממשלה לרשויות המקומיות אינה נחשבת הפרטה מכל סוג שהוא (ראו להלן "אחריות הרשויות בשלטון המקומי").

הפרטה בדרך של מחדל או באסטרטגיה של שחיקה.[4] שיטת הפרטה מכוונת שנוקטות רשויות ציבוריות כדי להפחית את מעורבות המדינה או לבטל אותה, בעיקר בשירותים חברתיים. בשיטה זו המדינה מפסיקה את מימון השירות (באופן מלא או חלקי) ומְפנה מקום ליוזמות פרטיות (לדוגמה, מצוקת אסירים בבתי הסוהר בעקבות קיצוצים בתקציב המדינה, שהולידה את הרעיון להקים בית סוהר עסקי[5]). הפרטה זו מתרחשת גם כאשר נוצר ביקוש לשירות חדש שהמדינה אינה נותנת

3. לאחר מכן, בשנת תש"ע, הועבר הניהול לחברה פרטית עסקית ששמה "מרמנת".
4. להפרטה בדרך של מחדל ראו ברק־ארז 2008, 475–476. לאסטרטגיה של שחיקה ראו דורון 1989, 26.
5. בג"ץ 2605/05, המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' שר האוצר ואח' (2009).

15/06/2015 11:09:03 8 indd.אובמ סקופ זפ רימא רונלג קחצי

לו מענה, בהנחה שאין הוא צריך להיות שירות ציבורי (לדוגמה, הקמת תשתית האינטרנט).

הפרטה בדרך של מיקור־חוץ (outsourcing, contracting out). הפרטה חלקית, שבה האחריות למוצר או לשירות נותרת בדרך כלל בידי המדינה. הביצוע מועבר בכל מיני שיטות לידי גורם חיצוני – ארגון עסקי או ארגון ללא כוונת רווח (לדוגמה, סלילת כביש ותחזוקתו על ידי חברה פרטית, או מתן שירות לאנשים עם מוגבלויות על ידי עמותה ציבורית). ההצדקה למיקור־חוץ היא שהעברת הטיפול לידי מומחים תשפר את איכות השירות ותפחית את עלויותיו. שיטה נפוצה של מיקור־חוץ היא העסקה של עובדים במסגרת העבודה הסדירה של ארגון ממשלתי באמצעות חברה חיצונית ("עובדי קבלן"). מיקור־חוץ יכול להיעשות בדרך של התקשרות עם חברת כוח אדם או עם חברת שירותים.

שאלות שיש לבחון בנושא מיקור־חוץ: האם הוא אכן משתלם מבחינה כלכלית? האם מדובר במוצר או בשירות ששייכים לליבת הפעילות של הארגון הממשלתי המפריט?[6] האם מועבר שיקול דעת שלטוני לגוף הלא ממשלתי, ובכלל זה – האם יש חשש לפגיעה בזכויות אדם? האם השירות הוא טכני באופיו? האם המדינה מסוגלת לפקח היטב על איכות השירות ולבדוק אותו לאורך זמן?

הלאמה. במובנה הצר פירושה העברה לידי המדינה של נכסים, שירותים ומוצרים שהיו בבעלותם, בניהולם או במימונם (לפי העניין) של ארגונים במגזר העסקי או של ארגונים במגזר השלישי (לדוגמה, הלאמת בנקים או העברה מחברה עסקית פרטית לחברה ממשלתית). יש גם העברה מסוג זה מארגונים עסקיים לארגוני המגזר השלישי, אבל היא נדירה, ובדרך כלל מדובר בשיתוף פעולה במתן שירותים מסוימים. במובנה הרחב, הלאמה פירושה הגדרה מחדש של אחריות המדינה – כלומר הזזת הגבולות בין הציבורי לפרטי באחד או יותר מהרכיבים שנמנו לעיל.

6. בחוק בארצות הברית ההגדרה היא "inherently governmental in nature", והיא מוסברת כך: פעילות שקשורה קשר כה הדוק לאינטרס הציבורי עד שהיא חייבת להתבצע על ידי עובדי מדינה (Federal Activities Inventory Reform Act of 1998).

את הרצף בין הלאמה מלאה להפרטה מלאה אפשר להציג כך:[7]

הפרטה «——————————————————————» **הלאמה**			
(1) שוק חופשי לא מבוקר על ידי המדינה	**(2) שוק מבוקר על ידי המדינה**	**(3) צורות שונות של אחריות ושליטה של המדינה**	**(4) אחריות ושליטה מלאות של המדינה**

כל תזוזה ימינה תוגדר הפרטה (כולל הפרטה חלקית); כל תזוזה שמאלה תוגדר הלאמה (כולל הלאמה חלקית).

ליברליזציה. צמצום הגבלות המדינה על פעולת השוק, לרוב בהקשרים כלכליים (לדוגמה, הקטנת מעורבות המדינה בשוק העסקי או הפחתת הרגולציה בשוק זה) וחברתיים (לדוגמה, צמצום התערבות המדינה בנישואים ובגירושים, בנגישות להפלות או בשימוש בסמים קלים). ההצדקה למדיניות הליברליזציה מקורה ברעיון האוטונומיה האישית: מתן בחירה חופשית בשוק, הגברת התחרות והבטחת הקצאה יעילה יותר של משאבים. לעתים קרובות הפרטה נתפסת כאמצעי לקידום הליברליזציה, ולכן חשוב להבחין בין השתיים. הפרטה של חברה ממשלתית שהיא מונופול טבעי עשויה להוביל ליצירת מונופול פרטי, בלא תחרות ובלא ליברליזציה. לעומת זאת, אפשר לפתוח שוק לתחרות (לדוגמה, שוק התקשורת לפני הפרטת בזק) בלא להפריט (פרשטמן 2007).

אסדרה (רגולציה). בעבר בעיקר פיקוח על ארגונים עסקיים לשם מניעת מונופולים, קרטלים וכו׳. היום המשמעות רחבה יותר, והאסדרה כוללת שמירה על אינטרסים חברתיים ואזרחיים כמו מניעת מגפות, בטיחות בעבודה, מניעת הונאה והגנה על זכויות האזרח.[8] המונח תקף גם באשר לפעולתם של ארגונים ציבוריים. אסדרה משמעה כללים מחייבים להתנהגות של ארגונים ושל פרטים שמטרתם להגביל ולכוון את פעילותם באמצעות אמות מידה, ניטור ואכיפה. כלי האסדרה העיקריים הם חוקים, תקנות, נהלים והסכמים בין־לאומיים. מבנה גופי האסדרה שונה ממדינה למדינה, והמאסדר (הרגולטור) אחראי על ניסוח הכללים ועל אכיפתם.

אחריות המדינה. זו נעה על סולם שבין המוחלט לאפסי, אולם משמעותה והיקפה נתונים לפרשנות. בעבר היה לממלכה מונופול על שירותים טכניים כמו רישום

7. להבדיל, ראו תרשים 1 במאמרם של דוד חיניץ ואילנה גראו בספר זה, עמ׳ 240.
8. ההגדרה הרחבה מדגישה את התפקיד החברתי־פוליטי של האסדרה: ״פיקוח ממוקד והמשכי באמצעות גוף ציבורי על פעילויות בעלות ערך״ (Selznick 1985, 363).

15/06/2015 11:09:03 10 indd.אובמ סקופ זפ רימא רונלג קחצי

קרקעות, מידות ומשקלות והסדרת ההשקיה; על שירותים ציבוריים כמו גביית מסים, 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, עדיין באחריות המדינה, אלא שכיום אנו מוצאים בכולם גם מבַצעים פרטיים. לעומת זאת, ישנם מוצרים פרטיים מובהקים, כמו בגדים או תכשיטים, שהמדינה בדרך כלל אינה אחראית להם, אינה מממנת את ייצורם ואינה מאסדרת אותם אלא בצורה מינימלית - כמו פיקוח על בטיחות או קביעת תקן. מכאן שאפשר למקם מוצרים ושירותים על רצף שנע בין אחריות מלאה של המדינה לבין אחריות קרובה לאפס. ככל שהמוצר או השירות מתאימים להגדרה של "טובין ציבוריים ערכיים" (ראו להלן), כן גדלה אחריות המדינה עליהם. המדינה מממשת את אחריותה כלפי האזרחים באופנים שונים:

- **בעלות מלאה** - לדוגמה בעלות על משאב כמו מים, ובתוך כך אחריות מלאה לייצורו, להולכתו ולהספקתו; או **מונופול על מתן שירות** - לדוגמה מונופול על החינוך היסודי, ובכלל זה המבנים של בתי הספר, מעמד המורים, קביעת תוכנית הלימודים והגדרת תעודות הגמר (קיומם של רשתות חינוך פרטיות ו"חינוך אפור" לא ביטל, בינתיים, את המונופול של המדינה).
- **מימון המוצר או השירות** מתקציב המדינה - לדוגמה, גביית מס בריאות ומתן השירות באמצעות גופים לא מדינתיים כמו קופות החולים.
- **פיקוח על המוצר או השירות** - הבטחת כמותו, איכותו, הספקתו השוויונית וכיוצא בזה. לדוגמה, הפיקוח על הבנקים הפרטיים.
- **שילובים מורכבים** בין הרכיבים שלעיל - לדוגמה, בעלות חלקית של המדינה, מכירת מניות מיעוט של חברה ממשלתית לציבור, ושותפות עם עמותה או ארגון עסקי במתן שירות; סובסידיה או מימון חלקי אחר של המוצר או השירות; פיקוח באמצעות גורמים פרטיים ועוד.

במקרים רבים ממשלות מצהירות, עם הפרטת שירותים (בעיקר שירותים חברתיים), שהן אינן מתנערות מאחריות, ולא זו בלבד אלא שהן אף מחזקות את אחריותן על ידי התמקדות בתפקיד שיש להן בו יתרון יחסי: קביעת מדיניות, תכנון אסטרטגי, הנחיית המפעיל הפרטי ורגולציה של דרכי עבודתו. ואולם, מבקרי ההפרטה טוענים שהימנעות ממתן שירותים ישירים יש בה משום התנערות של המדינה מאחריותה.

אחריות הרשויות בשלטון המקומי. כל מה שנאמר לעיל על אחריות המדינה חל, בהתאמות הנדרשות, על השלטון המקומי הנבחר. אמנם המדינה מממנת חלק מהפעולות של הרשויות המקומיות, אולם, כאמור, העברה של שירות ממשרד ממשלתי לרשות מקומית אינה בגדר הפרטה, אלא היא ביזור סמכויות - מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. רשות מקומית שנבחרת באופן דמוקרטי היא נאמן

הציבור והיא נושאת באחריות ישירה לתושביה. בכך היא שונה באופן מהותי מגוף עסקי או מעמותה. אחריות המדינה כלפי הרשויות המקומיות מתבטאת בהחלת החוק, בשמירה על השוויון בין כל האזרחים ובפיקוח על מעשי הרשויות.

טובין ציבוריים או מוצרים ציבוריים (public goods). ההגדרה הכלכלית של המונח מדגישה את התכונות של המוצר או השירות עצמם ולא של הארגון המספק אותם, והיא כוללת מוצרים ושירותים שצריכתם קיבוצית - שהנגישות אליהם אינה מוגבלת וצריכתם על ידי אחדים אינה גורעת מצריכתם על ידי אחרים. הדוגמה המוכרת היא מגדלור: הוא מאיר לכל דכפין, והתועלת שמפיק ממנו האחד אינה תלויה בתועלת שמפיקים ממנו האחרים. לפיכך, אי־אפשר לשווק את המוצר או השירות לכל אדם בנפרד ולגבות תשלום עבורו, ובדרך כלל אי־אפשר למנוע מצרכנים ליהנות ממנו או לחייב אותם לשאת בעלויות (ראו להלן "נוסע חופשי"). כמו כן, בדרך כלל קשה לקבוע זכויות קניין על מוצר או על שירות מעין זה.[9]

כאשר למוצר יש תכונות כאלה - כולן או מקצתן - נוצר "כשל שוק" (ראו להלן), ויש צורך בהתערבות המדינה. גישות כלכליות חדשות יותר מרחיבות את ההגדרה של טובין ציבוריים גם למקרים שבהם לשחקן כלשהו יש תמריץ לספק את המוצר למרות קיומם של "נוסעים חופשיים". כלומר, אפשר שהמוצר או השירות יסופקו על ידי גורם פרטי למרות כשל השוק (לדוגמה, לצורכי מוניטין), או שהשחקן יהיה רשות שלטונית שמספקת מוצר פרטי במהותו, מסיבות שונות, גם אם אין כשל שוק.

טובין ציבוריים ערכיים (merit goods). סוג מיוחד של נכסים חברתיים - פיזיים, טבעיים או רוחניים - המבטאים, מסיבות היסטוריות ותרבותיות, את סדרי העדיפויות של חברה מסוימת ולעתים אף משקפים את זהותה ואת ייחודיותה. מדובר ב"משאבי יסוד חברתיים" שמשתנים מחברה לחברה, ומזמן לזמן, אך המכנה המשותף להם הוא אחריות המדינה עליהם - כדי להבטיח נגישות אליהם לכלל הציבור, וכדי להבטיח את קיומם לטווח ארוך.[10] במקרה זה, האחריות והשליטה של המדינה אינם תוצאה של כשל שוק, מאחר שהמבחנים של פעילות במסגרת השוק אינם חלים על טובין אלה. הם אינם בני הפרטה לא משום שאינם מוצרים או שירותים פרטיים, אלא משום שהעברתם לידיים פרטיות נתפסת כפגיעה ממשית בנכס ערכי של החברה. כאלה הם נכסים כגון עתיקות, מוזיאונים לאומיים, חופים ושמורות טבע; ואפשר לכלול בהגדרה זו גם את השירותים הציבוריים ה"קלאסיים" כמו הגנה, שיפוט, גביית מסים,

9. ראו "Public Goods" אצל Musgrave 1998
10. על פי הגדרה טכנית יותר, מוצרים ערכיים נבדלים ממוצרים פרטיים וממוצרים ציבוריים רגילים בכך שערכם אינו נובע מריבונות הצרכן אלא מנורמה חלופית. מסיבה זו החלטות על הקצאתם מתקבלות בתהליך פוליטי ולא בשוק הכלכלי. ראו "Merit Goods", שם.

15/06/2015 11:09:03 12 indd.אובמ סקופ זפ רימא רונלג קחצי

רישום קרקעות והספקת מים; וגם "טובין" שנועדו לשמור על ערכי החברה, כגון הגבלת הצריכה הפרטית של מוצרים כמו סמים, זנות וסיגריות.

במחשבה המדינית־פוליטית הגדרת הטובין הציבוריים הערכיים מסתעפת לשאלות בדבר יכולת הפעולה המשותפת של בני אדם. המִשגה זו חורגת מתכונות המוצר או השירות עצמם ומתמקדת בתהליך שבו ערך (או צורך) מסוים הופך לציבורי; כלומר, בַּנסיבות שגורמות לחברה מסוימת לפעול למען תועלות משותפות ובעקבות כך להחליט שמוצר או שירות מסוימים חורגים מן התחום הצר של אינטרס פרטי גרידא. הטובין הציבוריים הללו אינם נכנסים לשוק הכלכלי מלכתחילה, ולעתים הם מוּצאים ממנו. ככל שתכונות המוצר עצמו אינן מאפשרות נגישות פרטית, כך גדל הסיכוי שהוא יהיה ציבורי - אבל לא בכל מקרה. לדוגמה, שירותי הבריאות: בחברה אחת הם עשויים להימצא כמעט אך ורק בשוק הפרטי, ובחברה אחרת כמעט אך ורק מחוצה לו; וכך גם מוזיאונים: במדינות מסוימות אין מוזיאונים השייכים למדינה או לעיר, והם בבעלות ארגונים ללא כוונת רווח. הערכיוּת (merit) של המוצר מקורה בערך המוענק לו בחברה מסוימת. מכאן שמעמדם של טובין - פרטיים, ציבוריים או ערכיים - מוקנה להם מתוקף תהליכים חברתיים ופוליטיים, ובאשר לטובין ערכיים התערבות המדינה נתפסת כרצויה מלכתחילה ואינה בגדר בִּרֵרת מחדל.

לפי גישה זו, קשת השיקולים חורגת מטיב המוצר או השירות הציבוריים לשאלות של הסכמיות והעדפות חברתיות. כך הדבר למשל בשאלת ההלאמה של תעשיות צבאיות משיקולים ביטחוניים, או הענקת שירותי דת במימון המדינה. בשתי דוגמאות אלה יש "שוק" למוצר או לשירות, ואפילו ישנה תחרות בכוח, אך ההעדפה היא שהם לא יהיו חלק מהשוק הכלכלי.

כשלי שוק. מצב שבו מתקיימת הקצאה לא יעילה של משאבים בשוק הכלכלי; כלומר, כאשר הדינמיקה של היצע וביקוש בשוק החופשי אינה מביאה לתוצאה יעילה. כשלי שוק נובעים בדרך כלל מתכונות המוצרים או השירותים, והם הסיבה העיקרית לצורך בהתערבות המדינה בצורות שונות - החל בהלאמה של מונופולים טבעיים (לדוגמה, מים וחשמל) וכלה ברגולציה, במיסוי ובמתן תמריצים. כשלי שוק יכולים לנבוע גם מגורמים אחרים, שאינם בהכרח חלק מתכונות המוצר: היעדר תחרותיות; מידע לא שלם; השפעות חיצוניות שאינן מוּכלות בעלויות המוצר או השירות, כגון נזק או תועלת לבלתי מעורבים (החצנת עלויות או תועלות); יחסי כוח לא שוויוניים בין שחקנים כלכליים; בחירה שלילית; סיכון מוסרי; ובעיית הנוסע החופשי (ראו להלן).

"נוסע חופשי" (free rider). מצב שבו אין אפשרות ליצור תהליך מבוזר שיקצה משאבים ביעילות בשוק הכלכלי. מדובר בכשל שוק מובהק הנגרם מכך שהפרטים יכולים לצרוך מוצר או שירות כלשהם בלי לשאת בעלויות, משום שאי־אפשר

לאכוף גביית תשלום עבור השימוש בהם בפועל או לפקח על כך כראוי. הזכרנו לעיל את הדוגמה של המגדלור המאיר לכולם, ושאין אפשרות למנוע מאדם ליהנות מאורו.

כשלי ביורוקרטיה (או כשלי ה"לא שוק" – non-market failure). כאשר מוצר או שירות נמצאים מחוץ לשוק הכלכלי - בין משום שמדובר במוצר ציבורי או מוצר ציבורי ערכי, ובין משום שהמדינה התערבה בגלל כשל שוק - ההקצאה והחלוקה שלו עלולים להיות לא מיטביים בגלל תהליכים פוליטיים־ביורוקרטיים. דוגמאות לכשלי ביורוקרטיה הן הטיית יעדים, ניגוד עניינים, השפעות חיצוניות, חשאיות ומחסומי מידע, חוקים וכללים מכבידים, סרבול, סחבת ושחיתות. אין להסיק מכך בשום פנים ואופן שכאשר מוצר או שירות נמצאים מחוץ לשוק הכלכלי הם מועדים בהכרח לכשלי ביורוקרטיה.

השקפת עולם. בהפרטה, כמו בהלאמה, יש יסוד אידיאולוגי - בעיקר תפיסה מסוימת בדבר תפקיד המדינה - שחורג משאלות של כדאיות כלכלית או איכות השירות לאזרחים. תמיכה בהלאמה אפיינה השקפות עולם סוציאליסטיות; מנגד, תמיכה בהפרטה כאמצעי לצמצום תפקידי המדינה, ובעיקר לצמצום מעורבותה של הרשות המבצעת בכלכלה ובחברה, אופיינית להשקפת העולם הליברלית (במובן האירופי) והניאו־ליברלית. "הפרטה", ובת לווייתה "תחרות", הן חלק מהשקפת עולם שגרמה להיחלשות מוסד המדינה במערב, בד בבד עם השינויים הגלובליים בחברה ובכלכלה. הן נתפסו כמוסכמות שאין לערער עליהן והטילו את נטל ההוכחה על כתפי המתנגדים. תפיסה זו משלה בכיפה מאז שנות השמונים של המאה הקודמת, והחלה להתערער בעקבות המשבר הכלכלי של ראשית שנות האלפיים. רעיון ההפרטה מבוסס על ההנחות האלה: (1) הפקת מוצרים פרטיים יעילה יותר ומושחתת פחות אם היא אינה נעשית באמצעות המנגנונים הציבוריים; (2) יצירת תחרות משפרת את השירות לאזרחים; (3) ההפרטה היא הדרך להימנע מכשלי ביורוקרטיה. השאיפה לצמצם את מעורבות המדינה מעוגנת גם ברצון להרחיב את חירות הפרט, בעיקר בכל האמור בזכויות אישיות וכלכליות ובזכויות קניין.

לעומת זאת, האידיאולוגיה הסוציאל־דמוקרטית מתנגדת להפרטה גורפת. היא דוגלת בשילוב בין אחריות חברתית של המדינה לבין שוק חופשי, ובשמירה על הישגי **מדינת הרווחה** (welfare state), שהיא המודל הרצוי לפי אידיאולוגיה זו. לפי השקפה זו המדינה צריכה להבטיח רמת חיים מינימלית לאזרחיה בלא תלות בנסיבות ולהגן עליהם מפני מחסור שנובע מאבטלה, ממחלה, מנכות, מפרישה מעבודה וכו'. הדגש בתפיסה הסוציאל־דמוקרטית היום אינו על הלאמה אלא על מניעת ההפרטה. הטענה היא שאל לה למדינה להתנער מאחריותה בתואנות תקציביות - בייחוד כאשר מדובר במוצרים ציבוריים וערכיים - ועליה לשמור על נכסי הציבור ולהגן על זכויות העובדים, ובכללן על חופש ההתאגדות. השינויים

במעמד המדינה גרמו לבעלי השקפת עולם זו להצביע על האפשרות של "ממשל משולב" (collaborative governing), שבו האחריות למוצרים ולשירותים ציבוריים תתחלק בין המגזרים: הממשלתי, החברתי והעסקי.

על הספר

הספר פותח בפריסת תשתית עיונית ותיאורית לבחינה של מדיניות ההפרטה בישראל ושל השקפת העולם העומדת ביסודה. המאמרים הראשונים בו מציגים תיאוריות של הפרטה, ודנים בסוגיות תיאורטיות הנוגעות להבחנה בין התחום הציבורי לתחום הפרטי ולהזזת הגבולות ביניהם. מאמרים אלו מצביעים על ההשפעה החברתית של ההפרטה - בניגוד להשלכות הכלכליות שלה - השפעה שאינה ניתנת למדידה ובדרך כלל אינה זוכה לתשומת לב בדיון הפוליטי על הפרטה.

יצחק גל־נור מציג במאמרו עמדות רווחות בדבר ההפרטה, חלקן מצדדות בה וחלקן מתנגדות לה, ומפרט את ההסתייגויות מכל אחת מהן. הוא מראה שלא פעם מדובר בסיסמאות - תפיסות ומיתוסים שאין להם אחיזה במציאות. לאחר מכן הוא דן בשינוי המערכתי שנובע מטשטוש הגבולות בין המגזרים - הציבורי, העסקי והחברתי - ובצורך להתאים את מדיניות ההפרטה לשינוי זה. ההתעלמות מטשטוש התחומים הזה מאפיינת רבות מן העמדות בעד ההפרטה ונגדה וגורמת לכשלי מחשבה בקרב שני המחנות. לסיום מובאת דוגמה מעשית הממחישה כמה מן הכשלים הרווחים בקרב תומכי ההפרטה בכל תנאי: הניסיון להקים בית סוהר פרטי בישראל.

שיבי גרינפילד בוחן במאמרו את תופעת ההפרטה מנקודת המבט של הפילוסופיה הפוליטית. הוא עוסק בהשלכות הלא מדידות של ההפרטה ומסיט את הדגש מהעיסוק בעלויות, בתועלות ובטיב השירות לדיון בסולידריות חברתית. המאמר בוחן את השפעת ההפרטה על דפוסי החִברות, ועל תפיסה של סיכונים משותפים או לחלופין התנהלות אופורטוניסטית, מתוך הדגשת הזיקה הרעיונית בין ההפרטה הכלכלית, הפרדיגמטית, לבין "הפרטת האדם" והפרטת החברה. הפרטת האדם משמעה דגש על תאוות הבצע של היחיד, ואילו להפרטת החברה עלולות להיות השלכות שליליות על החירות הפוליטית ועל היציבות הפוליטית.

בהמשיכו את הקו העיוני, **שיר חבר** מנתח את התיאוריות הכלכליות־פוליטיות של ההפרטה. חלקו הראשון של המאמר מראה שאפשר להבדיל בין תיאוריות שונות של הפרטה לפי נושא ההפרטה - הפרטה של תשתית כלכלית, הפרטה של מוצר ציבורי ונכס ציבורי, והפרטה של שירות ציבורי; ולפי שיטת הפרטה. חלקו השני של המאמר עוסק בבחינה ביקורתית של הנימוקים השגורים בעד ונגד ההפרטה, מתוך הבחנה בין נימוקים כלכליים לנימוקים חברתיים. עם הנימוקים הכלכליים הנסקרים נמנים יעילות, צמיחה, שיפור הניהול לטווח ארוך, חיסכון

לממשלה ושיפור התחרותיות; עם הנימוקים החברתיים נמנים בעיית הנוסע החופשי, מניעת שחיתות, שיפור השירות, פגיעה בריבונות המדינה, שיפור המגזר הציבורי וריכוזיות של ההון. המאמר מסתיים בדיון קצר על רגולציה והלאמה, הקשורות לשאלת ההפרטה.

אסא מרון מתאר את השינוי הקיצוני שחל במדיניות ההפרטה בישראל בתחום השירותים החברתיים. המאמר סוקר את ההיסטוריה של ההפרטה במערכות החינוך, הבריאות, הרווחה והדיור. מערכות החינוך והבריאות מאופיינות בגרעין ממלכתי דומיננטי, בצד שוליים צרים יחסית של שירותים פרטיים ופרטיים למחצה. עם זאת, ההקצאה הציבורית לתחומים אלו הולכת ופוחתת, וישנה מגמה להפריט את המימון של שירותים אלה בתוך המערכת הממלכתית. מרון מדגיש את תהליכי ההפרטה "מלמטה" – כלומר את התגברות היוזמה הפרטית ונכונות האזרחים לשלם בעבור שירותים ציבוריים על רקע השחיקה בתקצובם מצד המדינה והרשויות המקומיות. התפתחות "החינוך האפור" ושירותי הרפואה הפרטיים גרמו להרחבת הפערים בכל הנוגע לשירותים אלה, וצעדי המדיניות שננקטו מעידים על השלמה עם התופעה, ואף על ניסיון להסדירה במסגרת מינהלית ומשפטית.

תחום הרווחה מאופיין בשילוב של מימון ציבורי עם מתן שירותים בידי גורמים פרטיים, באופן שמציב אתגרים מיוחדים הן בעניין הפיקוח הן בעניין תנאי ההעסקה של העובדים והעובדות. סוגיית הפיקוח רגישה במיוחד בתחום זה בגלל אופייה של אוכלוסיית מקבלי השירותים; ותנאי ההעסקה מעוררים קשיים מיוחדים, בין השאר מן ההיבט המגדרי המובהק, שכן למיקור־חוץ של שירותי רווחה השלכות על תנאי ההעסקה של נשים. לעומת הנסיגה העקבית של המדינה בנושאים שצוינו לעיל, תחום הדיור מאופיין במדיניות הפכפכה. בסוף שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים, המדינה גילתה יוזמה ונכונות למימון ציבורי חסר תקדים של הדיור כדי להתמודד עם העלייה ממדינות ברית המועצות לשעבר; ובד בבד – המדינה המשיכה ליזום ולממן הקמה והרחבה של יישובים ליהודים בלבד בגדה המערבית, בגליל ובנגב. לעומת זאת, בשנות התשעים המדינה חדלה לבנות דיור ציבורי, ואף הקפיאה את החוק למכירת הדיור הציבורי – צעד שעשוי להיתפס כניאו־ליברלי (הפרטה), או כמיזם חברתי מהמעלה הראשונה (מתן זכויות לדיירים).

מאמרו של **אייל טבת** מתאר את השינוי המכריע שחל במדיניות ההפרטה בישראל בתחום התשתיות הלאומיות. המאמר סוקר את הפרטת החברות הממשלתיות, ומצביע על השינוי שחל בתפקידן ההיסטורי: מפיתוח ענפי תשתית ותיעוש באזורי פיתוח בעשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה, ועד לניסיון להפריט את מרביתן ולהדגיש את ההיבט העסקי שלהן. הדבר התבטא אף בשינוי חוקי בייעוד של רשות החברות הממשלתיות בשנות התשעים, שבעקבותיו היא הופקדה במפורש על הפרטת החברות הממשלתיות. המאמר סוקר את הדרכים להפרטת חברות ממשלתיות, וכן את הדרכים להנהגת רפורמות שאינן מגיעות לכלל הפרטה, אך אמורות לצמצם את היקף תפקידן של החברות הממשלתיות. טבת מצביע על כך

15/06/2015 11:09:03 16 indd.אובמ סקופ זפ רימא רונלג קחצי

שאחת המטרות המוצהרות של הפרטת חברות ממשלתיות, קידום תחרותיות, לא הושגה. המהלכים שננקטו לא הגבירו את התחרות אלא גרמו להתחזקות הקבוצות העסקיות הוותיקות ולהתגבשותן של קבוצות ריכוזיות חדשות - באופן שמסכן את הצמיחה, מונע חדשנות ופוגע ברווחה הציבורית. טבת בוחן את הרפורמות במשקי הדלק, החשמל, הגז והנפט, ולסיום מציג את הביקורת של מבקר המדינה על הפרטת התשתיות בישראל.

בעקבות הדיון התיאורטי בא נושא הפרטת השירותים החברתיים בישראל. המאמרים פותחים בסקירה היסטורית של התחום - מערכות החינוך והבריאות; מיקור־חוץ בשירותי הרווחה; הפרטת הפנסיה התעסוקתית; מעמד העובדים בעידן של הפרטות; והפרטת המרחב - ולאחר מכן הם בוחנים את המצב הנוכחי. בסוף כל מאמר מוצעות מסקנות והמלצות מדיניות.

מאמרו של **ניר מיכאלי** עוסק בהפרטת החינוך ומתאר שלבי מפתח בהתפתחותה של מערכת החינוך בישראל ואת השפעתם על דפוסיה בהווה. כמו כן הוא מתאר את ביטוייהם המגוונים של תהליכי ההפרטה בתקופתנו ואת השפעותיהם על מערכת החינוך בפרט ועל החברה הישראלית בכלל. מאמרם של **דוד חיניץ ואילנה גראו** עוסק בהפרטת מערכת הבריאות בישראל מאז נכנס לתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי בינואר 1995. המאמר בוחן את הטענה שיש מגמה של כרסום בחלק מהתחומים שהולאמו על פי חוק ועומד על הרב־ממדיות של המונח "הפרטה" בכל הנוגע למערכת הבריאות. המאמר בודק אם תחומים שהיו פרטיים לפני 1995 נשארו פרטיים, ואם חלה נסיגה בהיקף ההלאמה שנעשתה על פי חוק.

שני המאמרים מדגישים, כל אחד בדרכו, את המורכבות של שיח ההפרטה בשירותים החברתיים החיוניים האלה. בשני המקרים מדובר בנסיגה חלקית, ולא מלאה, של המדינה מתפקידיה המסורתיים. ההפרטה בהם מאופיינת במעורבות של גורמים לא ממשלתיים במתן השירות הציבורי; בהסתמכות הולכת וגוברת על מימון פרטי של האזרחים, במקרים רבים - בתוך המסגרת הציבורית ("חינוך אפור" ושירותי רפואה פרטיים); ובביזור סמכויות לרמה המוניציפלית ואף לרמת המוסד (בית חולים, בית ספר). תופעות מורכבות אלו חייבו את המחברים להתמודד עם הגדרת ההפרטה בהקשר הקונקרטי של החינוך והבריאות, ולהצביע על היכולת המוגבלת של הרגולטור הממשלתי להתמודד עם התהליכים הללו. כמו כן, ממאמרים אלו מצטיירת עמדתו של בית המשפט: עמדה של צופה מהצד בתחום הבריאות; ועמדה אקטיבית בתחום החינוך, בבחינת זרז של תהליכי ההפרטה בשם הזכות החוקתית של הורים לבחור את חינוך ילדיהם.

בצד הדמיון יש הבדלים בין המערכות: תופעה שקיימת במערכת החינוך, ונעדרת במערכת הבריאות, היא הצדקת ההפרטה מתוך הישענות לא רק על רתיעה מהתערבות המדינה, אלא על נימוקים כגון קידום הפלורליזם והתרבות הליברלית, שיתוף ההורים והגברת הסמכות הפדגוגית של מנהלי בתי הספר. ואולם, מיכאלי מצביע על היכולת לקדם ערכים אלה בלי לקשור אותם להפרטה. מאפיין ייחודי

15/06/2015 11:09:03 17 indd.אובמ סקופ זפ רימא רונלג קחצי

נוסף (לעת עתה) של מערכת החינוך הוא השימוש בעמותות או בתאגידים הפועלים למטרות רווח כדי לעקוף הסכמים קיבוציים ולפגוע בתנאי ההעסקה של מורים – תופעת "מורי הקבלן". מנגד, מערכת הבריאות עברה טלטלות רבות מאז נחקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי. החוק, שביטא בראשיתו מעורבות גדולה יותר של המדינה בשירותי הבריאות (הלאמת הביטוח הרפואי; הטלת מס בריאות) הפך בהדרגה למנגנון להפרטה מואצת. נוסף על כך, למערכת הבריאות קשר הדוק מאוד להתפתחות הטכנולוגית. משמעות הדבר עלויות גדלות והולכות של מכשור, תרופות וטיפולים – עלויות שמגבירות את הביקוש הפרטי ומתוך כך מרחיבות את הפערים החברתיים.

מאמרם של **רונן מנדלקרן ואריק שרמן** עניינו מתן שירותים חברתיים באמצעות מיקור־חוץ. נבחנת בו אחת התופעות המאפיינות יותר מכול את מערך הרווחה בישראל – שימוש בגורמים לא ממשלתיים כדי לספק שירותים חברתיים. בחלקו הראשון המאמר מנתח את התופעה הכללית ונותן בה סימנים תיאורטיים ומעשיים, מתוך הדגשת הקושי ליצור שוק תחרותי באמצעות מיקור־חוץ מחד גיסא, ואובדן השליטה והאחריותיות הציבורית מאידך גיסא. אחת ההצדקות המרכזיות למיקור־חוץ של שירותים הוא שיפור השירות או הפחתת עלותו, והמחברים מצביעים על הקשיים בטענה זו. חלקו השני של המאמר בוחן, על רקע הפרמטרים התיאורטיים שהובאו בחלק הראשון, את מיקור החוץ של השירותים החברתיים בישראל באמצעות שני מקרי בוחן: תוכניות "מרווחה לעבודה" ("תוכנית ויסקונסין") ומעונות לאנשים עם פיגור.

מאמרה של **לילך לוריא** עוסק בפנסיה התעסוקתית. בעקבות המשבר האקטוארי, המדינה סגרה את קופות הפנסיה ההסתדרותיות בשנת 1995 לעמיתים חדשים. הקופות הולאמו, ואחר כך, בשנת 2004, נמכרו לחברות ביטוח פרטיות. יש בכך דמיון מה לתהליך שעברה מערכת הבריאות, אולם הסיבות שונות לגמרי. בעוד שחוק ביטוח בריאות ממלכתי נועד להגביר את אחריות המדינה לשירותי הבריאות ולדאוג להרחבת האוניברסליות של הביטוח והשירותים הרפואיים לטווח ארוך, הרפורמה במערכת הפנסיה הייתה בבחינת "הלאמה לצורך הפרטה" – הוצאת קרנות פנסיה מידי ההסתדרות כדי להעבירן (באמצעות המדינה) לידי גופים עסקיים, בנקים וחברות השקעה וביטוח. עם המניעים המוצהרים להפרטה שסוקרת לוריא נמנה הרצון לגרום לליברליזציה של שוק ההון בישראל ולשינוי במערכת יחסי העבודה, במיוחד על ידי צמצום כוחה של ההסתדרות. מניעים נוספים היו השאיפה לצמצם את הריכוזיות ולהגביר את התחרות, לשפר את השירות ולהגביר את השוויון במערך הפנסיוני. לוריא בוחנת את היעדים המוצהרים ומראה שרפורמת הפנסיה הובילה להעמקת הפערים ולהגברת האי־שוויון. גם השינוי בשנת 2007 – צו ההרחבה שקבע הסדר פנסיה חובה – לא שינה מהותית מסקנה זו. שהרי גם הצו הזה, הממשיך להשעין את הפנסיה התעסוקתית רק על השוק הפרטי, מאפשר להוציא מכלל ההסדר את אותם עובדים הזקוקים לו יותר מכול: אלו שמשכורתם

indd 18 אובמ סקופ זפ רימא רונלג קחצי 15/06/2015 11:09:03

נמוכה, שעובדים במשרה חלקית, שהם עובדים זמניים או לוקים במחלות כרוניות.

מאמרו של **אמיר פז־פוקס** עוסק בהשפעת מגמות ההפרטה על תנאי ההעסקה של עובדים. המאמר מאתר שני נקודות ממשק בין שתי תופעות: האחת, הפרטת חברות ממשלתיות, שעניינה הוצאת מערך שלם מתחום עיסוקה, טיפולה ומימונה של המדינה; השנייה, "הפרטת המשאב האנושי", או מיקור־חוץ, בשירותים הציבוריים, שבו אמנם המדינה נשארת אחראית לפעילות או לשירות ואף ממנת אותם, אך היא מוציאה אותם לפועל באמצעות גורמים פרטיים. פז־פוקס מסיק כי שתי התופעות - הפרטת חברות ממשלתיות ומיקור־חוץ - הובילו ליצירת שני "שוקי עבודה" בישראל, להגדלת חוסר הביטחון התעסוקתי עבור רבים ולצמצום כוחה של ההסתדרות. כמו כן, הוא מצביע על ההשלכות המגדריות של הליכים אלו (רוב המועסקים בשירותים הציבוריים שעברו הפרטה חלקית הן נשים), על הפגיעה באחריותיות, על אובדן השליטה והזיכרון הארגוני של המדינה, וכן על הנטייה של המדינה להרחיק עצמה מהעובדים, וכך גם לא לשמש רגולטור אפקטיבי של השירותים.

מאמרה של לוריא ומאמרו של פז־פוקס חופפים במידת מה מבחינת תחום המחקר: שניהם בוחנים את האופן שבו מגמות ההפרטה שינו, ובמקרים רבים הרעו, את המציאות התעסוקתית של אנשים עובדים בישראל; ובשניהם מובלעת סברה שהעובדה ששיעורי המובטלים, העובדים העניים והקשישים העניים התרחבו בד בבד עם התפשטות מגמות ההפרטה אינה עובדה מקרית.

מאמרם של **ארז צפדיה וחיים יעקובי** עוסק בהפרטת המרחב בישראל. הוא מצביע על המקום המיוחד שנודע לקרקע באתוס הציוני, שמודגם בביטויים כגון "גאולת הקרקע" ו"כיבוש השממה", ושואל: כיצד אפשר לגשר בין הפן הרגשי המחבר בין הקרקע לבין הלאום והזהות הקולקטיביים, לבין ההפרטה, שמשמעותה נסיגת המדינה מניהול ומתפעול של משאב זה? הסתירה מתיישבת לפחות בחלקה כאשר בוחנים מקרוב את מדיניות הקרקע בישראל: עד שנת 1965 נקטה המדינה מהלכי הלאמה והפרטה סלקטיביים כדי להעביר לידיה מיליוני דונם של קרקעות. באמצעות רכישה, הפקעה וחקיקה, באמצעים מינהליים ובעזרת שימוש בכוח שלטוני היא העבירה קרקעות אלה לפליטים יהודים במרכז ובפריפריה. כשעלה הליכוד לשלטון בשנת 1977 הואצה ההפרטה אגב העצמת ההיגיון הלאומי העומד בבסיסה. בתקופה זו הופסקה לגמרי הבנייה של דירות ציבוריות בכלל ושל דיור ביוזמה ממשלתית בפרט, בתחומי הקו הירוק. מנגד הואצה הבנייה בהתנחלויות, נוצרו מנגנוני פיצוי לאוכלוסייה היהודית בערי הפיתוח והוקמו יישובים קהילתיים בגליל. היישובים הקהילתיים הם מקרה מעניין במיוחד של "הפרטת השיקולים הלאומיים" (מעין דבר והיפוכו), שכן ועדות הקבלה בהם גרמו להדרה כמעט מוחלטת של הערבים, אך גם של קבוצות יהודיות מסוימות.

המחקר האחרון בספר, מאת **דוד לוי־פאור, נעם גדרון וסמדר מושל**, עוסק בצדה המשלים של ההפרטה: הרגולציה. במסגרת פרויקט המחקר נפגשו חברי הקבוצה

אובמ סקופ זפ רימא רונלג קחצי.indd 19 15/06/2015 11:09:03

פעמים רבות עם נבחרי ציבור, עובדי מדינה ואנשי תקשורת. במפגשים אלו התברר שהמצדדים בהפרטה רואים בה אמצעי יעיל לא להתנערות המדינה מאחריות אלא דווקא להגברת האחריות – על ידי העברתה מהביצוע בפועל אל הרגולציה. לאמור, המדינה קובעת מדיניות, המגזר הפרטי מבצע והמדינה מפקחת. מכאן שאיכותה ויעילותה של הרגולציה הן נדבך מרכזי בהנמקות בעד ההפרטה. המחברים אינם כופרים בחשיבות הרגולציה בעידן המודרני; להפך: מתוך הנחה שמדובר בשירות חיוני של המדינה, הם בוחנים את האופן שבו מערך הרגולציה השתנה כדי להתאים את עצמו לאתגרים ולנטל הגובר והולך במציאות המופרטת.

מסקנתם העגומה היא שניסיון זה נחל כישלון – "הכישלון הרגולטורי", כדבריהם, והדבר העצים את חולשותיהם של תהליכי הליברליזציה, המסחור וההפרטה. המאמר בוחן במכוון שני מקרים שונים זה מזה (שמנקודת מבט רגולטורית משלימים מאמרים אחרים בספר – של אסא מרון ושל ניר מיכאלי על החינוך, ושל לילך לוריא על הפנסיה): רגולציה של שירות חברתי (מערכת החינוך) ורגולציה של תחום פיננסי (שוק ההון). דוגמה מכל תחום תמחיש במה המדובר: האחת, למרות ההמלצות להקים מערך רגולטורי כדי לרסן את התפתחותם של בתי ספר ייחודיים, מספר בתי הספר החדשים המוקמים במסגרת זו כמעט כפול ממספר בתי הספר הממלכתיים והממלכתיים־דתיים החדשים; האחרת, לאחר יישום רפורמת ועדת בכר במערכת הפנסיה עלו דמי הניהול בקופות הגמל בשיעור מצטבר של 58% בתוך חמש שנים.

במאמר הסיכום מוצגות המסקנות העולות מן המחקרים שהוצגו בספר, בניסיון לעמוד על המאפיינים המשותפים לכל סוגי ההפרטות. לאחר מכן מובאות בו המלצות לשינויים במדיניות ההפרטה בישראל: שיקולים עקרוניים ומעשיים שראוי להביא בחשבון בבחינת כל הפרטה העומדת על הפרק, המלצות מדיניות, והצעת חוק שמטרתה להסדיר את נושא ההפרטה בחוק.

★★★

אנו מודים למרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, שכבר בשנת 2007 ראה בחקר סוגיות אלה תרומה חשובה למחשבה הכלכלית, הפוליטית והחברתית בישראל, ולפיכך תמך בנו והעמיד לרשותנו משאבים לביצוע המחקר המורכב והממושך הזה. תודתנו נתונה גם לכל החוקרים – לא רק על עבודתם המאומצת בכתיבת המאמרים, אלא גם על תרומתם לגיבוש מסגרת המחקר בנושא שנחקר מעט מאוד בעבר. האחריות לכל הנכתב במאמרים היא כמובן של המחברים, אבל כולם ניזונים גם מעבודתנו המשותפת. הוקרתנו לחברי ועדת ההיגוי הבין־תחומית, שליוו את הפרויקט בכל שלביו ויעצו לנו כיצד לשפרו; לקוראי המאמרים על הערותיהם המועילות והטובות, וכן לקורא האנונימי שקרא את כל כתב היד והעיר הערות חשובות כדי שהתוצאה הסופית תהיה משובחת יותר. חובה נעימה היא לציין את תרומתם של כל המשתתפים בכינוסים, בשולחנות

15/06/2015 11:09:03 20 indd.אובמ סקופ זפ רימא רונלג קחצי

העגולים ובדיונים הפנימיים שסייעו לקידומו של פרויקט זה.

כמו כן אנו מודים מקרב לב לתנועה הקיבוצית ולקרן חבצלת, שהיו שותפות להקמת המרכז וסייעו לפעילותו בכל שנות קיומו. תודה גם לקרן סבה (Samuel Sebba Charitable Trust), ולקרן פרידריך אברט בישראל (Friedrich Ebert Stiftung), על שותפות ארוכת שנים ועל תמיכתן בכתיבת המחקר, בעריכת הכינוסים ובהוצאה לאור של הפרסומים האחרים, שנועדו לעודד שיח ציבורי. בלעדי כל אלה הספר לא היה רואה אור. ולבסוף, תודות לחברי הנהלת המרכז לצדק חברתי ע״ש יעקב חזן ולפרופ׳ גבריאל מוצקין, ראש מכון ון ליר בירושלים. כן אנו מודים לעורכת הראשית וראש מחלקת הפרסומים ד״ר טל כוכבי, למפיקה יונה רצון, לאחראית תחום העריכה רונית טפיירו, לעורכות הלשון של המאמרים ולהוצאת הקיבוץ המאוחד.

15/06/2015 11:09:03 21 indd.אובמ סקופ זפ רימא רונלג קחצי