מחלוקת 5

גבולות ההפרטה

חיים פרשטמן

בית הספר לכלכלה ע"ש ברגלס, אוניברסיטת תל־אביב

מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים

ECONOMICS AND SOCIETY PROGRAM

ELEVEN DISPUTES IN ECONOMICS

5
The Limits of Privatization

Chaim Fershtman

רכז הסדרה: **עופר אוברלנדר**

עורכת מפיקה: **שרה סורני**
עורכת לשון: **דפנה לביא**

© תשס"ז–2007, מכון ון ליר בירושלים

דפוס גרפית בע"מ, ירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה הוקמה במסגרת המשימה שהמכון קיבל על עצמו לזהות את הפערים המתרחבים בחברה הישראלית ולהציע דרכי פעולה מעשיות לתיקונם. מטרת התוכנית ליצור כלים שיאפשרו לציבור ליטול חלק בשיח הכלכלי־חברתי ובגיבוש מדיניות, מתוך התמקדות בתחומי הכלכלה הציבורית, שוק העבודה וחלוקת ההכנסות.

פעילות התוכנית

- חיבור מחקרי מדיניות בסוגיות מרכזיות בכלכלה וחברה בישראל
- חיבור סדרת 11 מחלוקות בכלכלה והצגתן בערבי דיון
- חיבור ניירות עמדה בשאלות העומדות על סדר היום הציבורי
- הכנת דפי מידע המציגים נתונים על הכלכלה ועל החברה בישראל
- עריכת ערבי דיון וימי עיון בנושאי כלכלה וחברה
- הפקת אגרות אלקטרוניות לציבור המקצועי והכללי המתעניין בשאלות כלכלה וחברה
- עריכת כנס שנתי

סדרת 11 המחלוקות

סדרת 11 המחלוקות היא נדבך מרכזי בפעילות התוכנית לכלכלה וחברה. היא מבקשת להציג באופן מאוזן יותר סוגיות בכלכלה העומדות במרכז סדר היום הציבורי, כדי להשתית את הדיון הציבורי בנושאים אלה על מסד מושגי ועובדתי מוצק. לעתים קרובות הידע הכלכלי התיאורטי והאמפירי של הציבור בסוגיה מסוימת אינו משקף את הידע המקצועי בתחום: פעמים משמשים חצאי ראיות הוכחה חותכת לטיעון זה או אחר; פעמים ישנה התכחשות לממצאים לא נוחים, גם אם אין עליהם עוררין; ופעמים מוצג עניין השנוי במחלוקת בספרות המקצועית כאילו שוררת בו תמימות דעים. בסדרת 11 המחלוקות נשתדל להציג כל נושא ממגוון זוויות ולפרוס את השיקולים בעד ונגד מדיניות זו או אחרת, כדי להציג לעיני הציבור את התמונה המלאה ולסייע לו לגבש דעה מושכלת, מתוך מודעות לטווח המלא של אפשרויות הפעולה.

כל מחלוקת בסדרה מוגשת בחוברת נפרדת, והחוברות משמשות בסיס לדיון בערבי עיון שמארגנת התוכנית לכלכלה וחברה למען הציבור הרחב. את המחלוקות כתבו מומחים בתחומם, בשפה בהירה ונגישה, והן מיועדות לכל אדם המתעניין בסוגיות המרכזיות המעצבות את פני המשק והחברה בישראל.

סדרת 11 המחלוקות יוצאת לאור בשיתוף עם קרן פרידריך אברט וארגון שתי״ל.

1. הקדמה

אחד הנושאים החשובים בכלכלה פוליטית הוא הגבול הרצוי בין הציבורי לפרטי. מהו התיחום הרצוי בין הנכסים והפעילויות הנשלטים על ידי הגופים הציבוריים ובין אלו שהם בבעלות, בתפעול ובאחריות גופים פרטיים. תהליך ההפרטה הוא בבסיסו תהליך של שינוי בעלות. נכס, שירות או פעילות שהיו בבעלות ובשליטה של גוף ציבורי, כגון ממשלה או עירייה, עוברים בתהליך ההפרטה לידיים פרטיות.

הגבולות הראויים בין הציבורי לפרטי נדונו במשך שנים רבות בקרב כלכלנים, אנשי מדעי המדינה ופילוסופים, כל אחד מזווית הראייה שלו. עם הזמן נעה המטוטלת ונטתה פעם לכיוון אחד ופעם לכיוון אחר. באמצע המאה הקודמת לדוגמה טענו כלכלנים רבים ליתרונות הרבים של פירמות בבעלות ממשלתית ואף תמכו בהלאמות רחבות היקף.[1] כיום המטוטלת נעה בכיוון ההפוך, ומרב הכלכלנים מדגישים את יתרונות הבעלות הפרטית ותומכים בהפרטה רחבת היקף.

הרושם המתקבל מהדיון הציבורי הוא שהכלכלה — כגוף ידע — תומכת באופן חד־משמעי בהפרטת כל גוף, מוסד או שירות שניתן להפרטה. מכאן גם הטיעון, הפופוליסטי לטעמי, שכל מי שמתנגד להפרטה עושה זאת מטעמים "לא כלכליים" או מטעמים חברתיים שאינם קשורים לדיון הכלכלי. אמירות כאלו הפכו את הדיון בנושא גבולות ההפרטה לדיון אידיאולוגי ולאו דווקא ענייני.

בחינת המחקרים בכלכלה מלמדת שבצד תמיכה רחבה ביתרונות הבעלות הפרטית מתקיים דיון ער בגבולות ההפרטה.[2] לדוגמה, לפונט וטירול (Laffont and Tirole 1993) ערכו ניתוח תיאורטי שבו השוו את היעילות של פירמה בבעלות פרטית (אך תחת רגולציה) עם יעילות של פירמה בבעלות ציבורית וטענו שלמעשה התיאוריה לבד אינה יכולה לתת תשובות חד־משמעיות בסוגיה הזו. התיאוריה הכלכלית אכן מציינת סיבות רבות המובילות למסקנה שפירמה פרטית יעילה יותר, אך המסקנה אינה גורפת.

1 ראו לדוגמה Allais 1947, 66; Meade 1948, 62, שני כלכלנים אשר זכו בפרס נובל על תרומותיהם לכלכלה.

2 ראו לדוגמה Sappington and Stiglitz 1987; Vickers and Yarrow 1988; 1991; Shapiro and Willig 1990; Laffont and Tirole 1991; 1993; Schmidt 1996; Shleifer and Vishny 1996; Shleifer 1998; Megginson and Netter 2001.

יש מקרים שבהם פירמה פרטית תחת רגולציה תהיה יעילה יותר, אך במקרים אחרים המבנה העדיף הוא פירמה ממשלתית (ראו דיון דומה אצל Shapiro and Willig 1990).

הפנייה למחקר האמפירי גם היא לא נתנה תשובות פסקניות.[3] אף שמרבית המאמרים האמפיריים מציגים את יתרונות ההתייעלות שיש בהפרטת פירמות, הוויכוח נמשך ועדיין לא ניתנה תשובה פסקנית המשרטטת קווים ברורים להמשך תהליך ההפרטה. הבעיה היא שיש כמה מגבלות עקרוניות למחקר האמפירי המנסה לפסוק בסוגיה.[4] מחקרים רבים השוו פירמות פרטיות לפירמות ממשלתיות במדינה מסוימת או במדינות אחדות, אך השוואה כזו אינה מספקת. יש סיבות לכך שפירמות מסוימות פרטיות ואחרות ציבוריות, והשוואה סתמית ביניהן אינה מלמדת אותנו על היתרונות או החסרונות בהפרטה. גם אם נעקוב אחרי פירמות שהופרטו ונשווה את פעילותן לפני ההפרטה ואחריה, ניתקל בבעיה דומה. יתר על כן, במרבית המקרים ההפרטה מלווה בשינויים בסביבה התחרותית ובסביבה הרגולטורית וקשה לבודד את השפעתה מתוך מכלול השינויים.[5] בעיה עקרונית נוספת — העבודות האמפיריות מתרכזות בהתייעלות או ברווחיות של אותן פירמות שהופרטו. ואולם ניתוח כולל של השפעת ההפרטה על היעילות הכלכלית, המביא בחשבון גם את העדפות הפרטים, לא תמיד אפשרי. כלומר גם אם רווחיות הפירמה עלתה עקב ההפרטה וגם אם הוצאות הייצור ירדו, עדיין לא ברור באופן חד־משמעי שאכן ההפרטה תרמה ליעילות הכלכלית.[6]

רבים מהמצדדים בהפרטה עושים זאת מתוך קשירת שני מושגים שונים: "הפרטה" ו"תחרות". כמו כן רבים מהתומכים בהפרטה משייכים את פֵּרות התחרות לחלק מפֵּרות ההפרטה. אך הפרטה ותחרות הן ביסודן תהליכים

3 אינני מדבר כאן על מחקר שמשווה בין כמה שיטות כלכליות ודן בהשפעת פירוק הכלכלה הקומוניסטית על היעילות במשק. מדובר בהשוואה בין חברות פרטיות תחת פיקוח לבין חברות ממשלתיות בשווקים שיש בהם כלכלת שוק.

4 כמו כן ישנה בעיה מרכזית של השגת נתונים מתאימים למחקרים אמפיריים כאלו.

5 גם במחקרים האמפיריים הבעיה היא בידוד משתנה הבעלות מבלי לכרוך אותו בשינויים אחרים בשוק. שאלה זו נוסחה בספרות באופן הזה: "If a privately owned firm is socialized, and nothing else happens, how will the ownership alone affects the firm's behavior?". תרגום: "אם מעבירים חברה פרטית לבעלות של המגזר הציבורי ושום דבר אחר אינו קורה, כיצד ישפיע שינוי הבעלות לבדו על התנהגות אותה חברה?" (Peltzman 1971, 110).

6 דוגמה אקטואלית היא הדיון בהפרטת בתי הסוהר. נניח שנמצא כי בתי הסוהר הפרטיים זולים יותר לתפעול. מה המשמעות של השפעת קיומם של בתי סוהר פרטיים למטרות רווח על מספר הכלואים, על השירותים שהם מקבלים, על ההשפעות החיצוניות, על האי־נוחות של חלק מהציבור לפחות מהעברת הזיכיון לשימוש באמצעים אלימים לידיים פרטיות? כל ההשפעות הללו אינן ניתנות לאומדן על ידי אותן עבודות אמפיריות.

שונים. תיתכן פירמה ממשלתית הפועלת בשוק שיש בו תחרות ותיתכן פירמה פרטית שתפעל בשוק עם תחרות מועטה (או שוק מונופוליסטי).[7] הרט, שלייפר ווישני דנים במאמרם בנושא ההבדל בין תחרות להפרטה ומציינים:

> Many discussions of privatization lump together the issue of public or private ownership with the issue of competition. That is, those who advocate privatization often do so on the grounds that private ownership allows the benefits of competition to be reaped. We believe that the identification of privatization with competition is misleading (Hart *et al.* 1997, 1128).[8]

נקודת ההתחלה בדיון על גבולות ההפרטה היא האמירה הרווחת ש"בעלות פרטית טובה יותר או יעילה יותר". אין זו אמירה פשוטה מבחינה כלכלית, משום שהיא קושרת למעשה את סוג הבעלות על פירמה עם היעילות הכרוכה בפעילות שלה. מה המשמעות של הטענה הזו ומה המקור לאותה יעילות המזוהה עם המגזר הפרטי? האם מדובר בהבדל באיכות האנשים בסקטורים השונים? כלומר האם הטענה היא שהאנשים העובדים בסקטור הפרטי הם בהכרח טובים יותר, איכותיים יותר ויעילים יותר מהאנשים העובדים בסקטור הציבורי? אינני סבור שזו אכן הטענה.[9] הפרטה לא תמיד מלווה בהחלפה מלאה של העובדים או של המנהלים, ומעולם לא נטען שכדי להשיג הפרטה יעילה נדרשת החלפת העובדים וההנהלה. מקור הטענה וההסבר להבדל בין התנהלות פירמה פרטית להתנהלות פירמה ממשלתית הוא מערכת התמריצים הנהוגה בסקטור הפרטי לעומת אלו הנהוגים בסקטור הציבורי. ההבדל בתמריצים נגזר מההבדל בבעלות וכן מהמגבלה על חוזים בסקטור הציבורי.[10]

הספרות הכלכלית רואה ב"יעילות כלכלית" את מטרתה המרכזית של

7 יתר על כן, אם בוחנים את ההפרטות העומדות על הפרק בישראל, חלק לא מבוטל מהן הוא בשווקים או בשירותים שלא ברור מה יהיה אופיים או מה מידת התחרות בהם.

8 תרגום: "דיונים רבים בהפרטה מערבים את שאלת הבעלות — פרטית או ציבורית — עם שאלת התחרות. כלומר המצדדים בהפרטה טוענים לעתים שעצם הבעלות הפרטית תניב יתרונות הנובעים מקיום תחרות בשוק. אנו סבורים שגישה זו, המזהה הפרטה עם תחרות, היא גישה מטעה".

9 טענה כזו אינה קיימת בספרות הכלכלית.

10 מגבלה על חוזי התעסוקה בסקטור הציבורי, אם קיימת, יכולה אכן להביא למגבלה באיכות העובדים. אך ההבדל באיכות כוח האדם אינו נגזר מההבדל בבעלות אלא מהבדל בחוזי התעסוקה.

מדיניות ההפרטה.[11] לפיכך הבהרת המושג יעילות כלכלית בהקשר של מדיניות ההפרטה היא חלק חשוב מהדיון בגבולות ההפרטה. אם לדוגמה נמכרה פירמה ממשלתית לגורם פרטי ובעקבות המכירה עלו רווחי הפירמה, אין זו הוכחה שהושגה יעילות כלכלית. יעילות כלכלית אינה שקולה לרווח כלכלי של פירמה. למשל, אם לפירמה כוח שוק מונופוליסטי הרי ייתכן שבעקבות הפרטתה היא תנצל את אותו כוח שוק להגדלת הרווחים. במקרה כזה יעלו רווחי הפירמה על חשבון רווחת הצרכנים, שינוי שמביא בדרך כלל לירידה בסך הרווחה החברתית. במקרים אחרים האמירה שפירמה פרטית "יעילה" יותר מתייחסת להתייעלות בייצור או, למען הדיוק, לייצור בעלויות נמוכות יותר. אך הדיון בגבולות ההפרטה מצריך התייחסות ליעילות כלכלית במובנה הרחב — לא רק כנגזרת מרווחי פירמות או מהאפשרות להתייעלות בפעילות הפירמה. יש הבדל מהותי בין יעילות להתייעלות, והוא אינו רק הבדל סמנטי. ההתייעלות היא אך ורק אחד ממרכיבי היעילות, ואולם ההבדל בין המונחים נמצא במרכז הוויכוח בשורה ארוכה של הפרטות העומדות על הפרק. לכן חשוב להדגיש שהתייעלות אינה אמת המידה היחידה, ושיקולים של יעילות כלכלית הם רחבים יותר מאשר שיקולי התייעלות של פירמה זו או אחרת.

כאשר דנים ביתרונות ובמגבלות ההפרטה, הסוגיה הראשונה היא הסביבה התחרותית שבה פועלת הפירמה, מהן ההשפעות החיצוניות הכרוכות בפעילותה ובאיזו מידה הממשלה ממשיכה להיות מעורבת באותם שווקים גם לאחר תהליך ההפרטה. במרבית ההפרטות העומדות על הפרק בישראל, כגון הפרטת חברת החשמל, הפרטת הנמלים, בתי הסוהר וכו', אין מדובר ביציאת הממשלה מאותם שווקים. הממשלה תמשיך להיות מעורבת באותם שווקים גם לאחר ההפרטה. מדובר בשווקים שבהם תהיה רגולציה על המחירים, על ההשקעות ולעתים גם על איכות המוצרים והשירותים. כלומר תהליך ההפרטה באותם שווקים הופך פירמה (או שירות) בבעלות ממשלתית לפירמה פרטית תחת רגולציה ממשלתית. מכאן שההשוואה המתבקשת אינה בין פירמה פרטית לפירמה ציבורית אלא בין פירמה ממשלתית לבין פירמה פרטית תחת רגולציה. ראו לדוגמה את טענתם של מגינסון ונטר:

> The alternative to state ownership is rarely purely private, unregulated firms. State ownership is only one form of the continuum of governance structures that reflect the level of state

11 לפחות כאשר מדובר בשווקים מפותחים שבהם יש שוק הון מפותח — כלומר כאשר מדובר במדינות כגון ישראל, המטרה המרכזית של מדיניות ההפרטה היא השגת יעילות כלכלית.

regulation of public and privately owned firms (Megginson and Netter 2001, 331).[12]

הספרות הכלכלית מדגישה את העובדה שרגולציה ממשלתית כרוכה בעלות. עלות ישירה של הרגולציה ועלות עקיפה הכוללת את כל העיוותים ואובדן היעילות הכרוך במעורבות רגולטורית. עלויות אלו מגדירות את גבולות הדיון. הכלל הוא שכאשר פירמה פועלת בשוק תחרותי וההשפעות החיצוניות של פעילות הפירמה מוגבלות, אזי אין מקום למעורבות ממשלתית על ידי רגולציה או על ידי בעלות ממשלתית. במקרה כזה הפרטה היא תהליך רצוי מבחינה כלכלית. אך אם הפירמה פועלת בשוק שיש בו יתרונות מהותיים לגודל, בשוק שבו התחרות מוגבלת או בשוק שבו פעילות הפירמה מאופיינת במידה רבה של השפעות חיצוניות, אזי השאלה היא באילו תנאים עדיפה פירמה פרטית תחת רגולציה על פירמה בבעלות ממשלתית. כלומר הדיון אינו אם הפרטת ה"שקם" היתה רצויה או לא, שכן מדובר בהפרטת פירמה הפועלת בסביבה תחרותית ולא מפוקחת. הדיון האמתי הוא אם להפריט פירמה שגם לאחר ההפרטה תהיה נתונה לפיקוח אינטנסיווי של הרגולטור הממשלתי. הספרות הכלכלית אינה נותנת תשובה ברורה לדילמה הזו ואינה מציינת פתרון אחד דומיננטי. בתנאים מסוימים עדיפה פירמה ממשלתית ובתנאים אחרים עדיפה פירמה פרטית תחת פיקוח.[13]

במצב שבו יש מידע מלא וקיימת אפשרות של חוזים שלמים אזי מבנה הבעלות אינו חשוב (ראו Grossman and Hart 1986). כל מה שניתן להשגה במבנה בעלות אחד ניתן להשגה במבנה הבעלות האחר באמצעות התאמה של החוזים ומבנה התמריצים. כאשר הממשלה יודעת בדיוק מה היא רוצה להשיג והיא יכולה לתת חוזה רגולטורי מלא, היא יכולה להשיג בעזרת פירמה פרטית תחת רגולציה את כל מה שהיא יכולה להשיג על ידי בעלות ממשלתית. באותה מידה אם הממשלה חופשית לקבוע את החוזים בפירמה ממשלתית ולממשלה יש מידע מלא, אזי אם היא רוצה היא יכולה לגרום לפירמה להתנהג כפירמה פרטית. כלומר כאשר אנו דנים בהשוואה בין פירמה פרטית לממשלתית אנו נמצאים בעולם (המציאותי) של חוזים לא שלמים ומידע לא מלא — וצורת רגולציה ותמריצים שמבנה כזה מכתיב.

בדיון על גבולות ההפרטה כדאי להפריד בין הדיון בהפרטת פירמה ממשלתית מסחרית (לדוגמה: הפרטת השקם, בזק, כימיקלים לישראל,

12 תרגום: "לעתים רחוקות קורה שהתחליף לבעלות המדינה הוא מבנה שוק שבו פועלות חברות בבעלות פרטית מלאה ללא פיקוח ממשלתי. בעלות המדינה היא רק אפשרות אחת מתוך רצף של מבני שליטה בחברות, רצף המשקף מגוון דרגות של מעורבות המדינה בפעילותן של חברות בבעלות פרטית או ציבורית".

13 ראו Shapiro and Willig 1990; Laffont and Tirole 1991; 1993; Schmidt 1996.

חברת החשמל וכו׳), לבין הפרטת שירותים ציבוריים (לדוגמה: בתי הסוהר, בתי המשפט, בתי הספר, או שירותי הרווחה). לכאורה שני התהליכים הללו דומים. אך למרות הדמיון בהעברת הבעלות עצמה לא מדובר בתהליכים זהים. במקרה הראשון מדובר בפירמה המוכרת שירות או מוצר לציבור הרחב (לדוגמה חשמל או שירותי תקשורת). הצרכנים במקרה כזה קונים את המוצר ומשלמים בעבורו. למוצר יש מחיר וכל צרכן יכול לרכוש אותו במחיר שנקבע. לעומת זאת בתי סוהר, צבא, בתי משפט, שירותי רווחה הם שירותים המסופקים לציבור על ידי המדינה כחלק מהתפיסה המקובלת בנוגע לתפקידה של המדינה. השירותים הללו ממומנים על ידי תקבולי המסים. גם לאחר ההפרטה לא מדובר בשירות שאותו יקנו הצרכנים מהבעלים הפרטיים למיניהם, אלא בשירות שיינתן על ידי גורמים פרטיים אך ימומן (כולו או רובו) על ידי המדינה (בחוזה הספקה ממשלתי). השירותים הממשלתיים הללו נתפסים חלק מהחוזה החברתי שיש לנו כחברה. ייתכן שיהיו לפרטים במשק העדפות ברורות בנוגע לאופי אותם שירותים ציבוריים ולאחריות הממשלה לגבי אותם שירותים. העדפות אלו, שהן חלק ממכלול של העדפות חברתיות, חשובות לדיון ביעילות הכלכלית באותה מידה שהעדפות הצרכנים לגבי מוצרי צריכה שונים הן חלק בלתי נפרד מהגדרת היעילות הכלכלית. בהינתן כל אותם השיקולים, השאלה שנשאלת היא באילו תנאים רצוי להפריט את אותם שירותים ציבוריים ומתי ראוי שיסופקו על ידי הממשלה?[14]

רשימת החברות שהופרטו בישראל ארוכה, וכעת מתכננים להפריט את חברת החשמל, בתי הזיקוק, חברות הנמלים, בתי הסוהר ושירותי רווחה למיניהם. מה מגבלות התהליך? האם כדאי ורצוי להפריט כל מה שניתן להפרטה? מה חשוב להפריט ומה לא? מהם גבולות ההפרטה? דיון במדיניות ההפרטה או במעורבות הממשלה במשק ובהיקף השירותים הציבוריים הוא דיון חשוב בכל חברה. כמובן שניתן וחשוב ללמוד מניסיונם של אחרים, אך גבולות ההפרטה הרצויים תלויים גם בחברה עצמה ובהעדפות הפרטים המרכיבים אותה. המדיניות הנכונה, גם בראייה הכלכלית, נגזרת גם מתוך העדפות הפרטים. לכלכלנים אין מונופול בדיון על העדפות הפרטים. למען האמת בדיון מסוג זה אין להם יתרון על פרטים אחרים. הציבור כולו ונציגיו חייבים לבטא את העדפותיהם כחלק מהדיון עצמו.

14 לשאלת הפרטתם של שירותים ציבוריים, ראו במאמרם של הרט, שלייפר ווישני, הדנים בשאלה: "When should a government provide a service in-house, and when should it contract out provision?" תרגום: "מתי עדיף שהממשלה תספק בעצמה שירות כלשהו ומתי עדיף שתתקשר עם גופים חיצוניים שיספקו את השירות במימון ממשלתי" (Hart, *et al.* 1997, 1).

2. מטרות ההפרטה

דיון בגבולות ההפרטה מחייב דיון מקדים במטרות ההפרטה. מדוע רצוי וכדאי להפריט חברה זו או אחרת? מדוע פעילות מסוימת או חברה מסוימת חייבת להישאר בידיים ציבוריות ולא פרטיות? השאלה היא למעשה מה אנו, כחברה, רוצים להשיג בעזרת מדיניות ההפרטה. בספרות הכלכלית האקדמית והפופולרית נמצא רשימה ארוכה של מטרות ההפרטה.[15]

1. קידום יעילות כלכלית.
2. חיזוק תפקודו של הסקטור הפרטי בכלכלה.
3. צמצום מעורבות המדינה בכלכלה.
4. שיפור חוזקו הפיננסי של הסקטור הציבורי.
5. יצירת שוק הון מפותח.
6. שימוש בכספי ההפרטה למטרות אחרות (למשל למטרות חברתיות או לתשתיות).

ניתן לדון בהרחבה בחשיבות וברלוונטיות היחסית של כל רשימת המטרות שציינתי. כולן מטרות חשובות וראויות. אך החשיבות היחסית של כל מטרה אינה מוחלטת והיא תלויה למעשה בכלכלה המסוימת שבה מתקיימת ההפרטה. כמו כן ניתן לחשוב ולטעון לחשיבותן של מטרות נוספות. בפרט יהיו כאלו שיוסיפו לרשימה מטרות חברתיות ראויות. למען עקיבות הדיון אסתפק ברשימה שהצגתי, שהיא הרשימה הטיפוסית המופיעה בספרות העוסקת בהפרטה.

החשיבות היחסית של מטרות ההפרטה משתנה על פי הכלכלה שבה מתקיימת ההפרטה. אם אנו עוסקים במדינה שבה אין שוק הון מפותח, אזי מטרה 5 ברשימה היא המטרה החשובה והמרכזית. אם אנו מדברים על מדינות שחל בהן שינוי מבני יסודי, לדוגמה מדינה שכלכלתה היתה במבנה שלטון קומוניסטי וכיום היא מאמצת כלכלת שוק, הרי מטרות 2, 3 ו־5 הן מטרות מרכזיות וחשובות. כאשר מדובר בכלכלה מפותחת כגון הכלכלה בישראל, שבה יש שוק הון מפותח וסקטור פרטי מרכזי ומפותח, הרי הטיעון המרכזי או המטרה המרכזית של מדיניות ההפרטה הם "יעילות כלכלית". אנו נאמץ מטרה זו לצורך הדיון על גבולות ההפרטה בישראל. לפיכך הפרטה ראויה תהיה הפרטה התורמת ליעילות הכלכלית.

מושג היעילות הכלכלית הוא מושג מורכב במקצת מכפי שנתפס בדיון היומיומי במדיניות כלכלית בכלל ובמדיניות ההפרטה בפרט. בדרך כלל אנו

15 רשימת המטרות נלקחה מתוך המאמרים האלה: Megginson and Netter 2001; Price Waterhouse 1989a, b.

מתמקדים בהתייעלות שבאה בעקבות ההפרטה ואיננו דנים ביעילות הכוללת. יתר על כן, הדיון בהשפעת ההפרטה מתמקד פעמים רבות בהשפעת ההפרטה על הרווח של הפירמה ועל הוצאות הייצור שלה לפני ההפרטה ואחריה.

נניח לדוגמה שנמצא כי לאחר ההפרטה הפירמה אכן הגדילה את רווחיה במידה ניכרת. האם עובדה זו מצביעה בהכרח על כך שההפרטה תרמה ליעילות הכלכלית? התשובה היא שלילית. גם אם רווחי הפירמה הם חלק מחישוב הרווחה הכוללת (קרי עודף היצרן), גידול הרווחים לאחר ההפרטה יכול היה לנבוע לדוגמה מניצול כוח השוק של הפירמה להעלאת מחירים. התנהגות זו, כידוע, רק פוגעת ביעילות הכלכלית. כלומר השוואת רווחי הפירמה לפני ההפרטה ואחריה אינה אמת מידה נכונה לדיון בצורך בהפרטה ובהצלחתה.

גם ירידה בעלויות הייצור לא בהכרח שקולה לגידול ביעילות הכלכלית. נניח לדוגמה הפרטת שירות מסוים שבעקבותיה מגדיל המפעיל הפרטי את רווחיו אך ורק על ידי הורדת עלויות שכר. לשם הדוגמה נניח שלא היה שינוי במחיר שגובה הפירמה, לא היה שינוי במספר העובדים או אפילו בזהותם. במקרה כזה הירידה בעלויות אינה תורמת להגדלת היעילות הכלכלית, שכן כל משמעותה העברת מקורות או עודפים מהעובדים לבעלי הפירמה. גודל העוגה (או סך העודפים) נשאר כפי שהיה — רק צורת החלוקה שלה השתנתה. כלומר גם במקרה הזה עלייה ברווחים וירידה בהוצאות אינן תורמות ליעילות הכלכלית אלא רק מסיטות חלק מהעוגה מציבור אחד לציבור אחר.

הרכיב הראשון של יעילות כלכלית הוא יעילות בייצור, שמשמעותה שימוש מיטבי בגורמי הייצור. בשיח הציבורי יעילות בייצור אכן נתפסת כגורם המרכזי להצדקת ההפרטה. השאלה שנשאלת היא מדוע ומתי פירמה פרטית יעילה יותר בייצור לעומת פירמה בבעלות ממשלתית. שאלה זו תהיה הנושא המרכזי שאדון בו בסעיף 4.

אך יעילות כלכלית גורסת גם יעילות חלוקתית. לדוגמה, אם יש ייצור יעיל של עוגת תפוחים ועוגת גבינה אך את עוגת התפוחים נותנים לאדם המעדיף את עוגת הגבינה, ואילו עוגת הגבינה ניתנת לאדם המעדיף את עוגת התפוחים, אזי איננו נמצאים בפתרון יעיל שכן אפשר להגיע לפתרון "טוב" יותר או אפשר להגיע לסך עודף גבוה יותר, או בשפה אחרת אפשר לשפר את מצבם של שני צרכני העוגה (מבלי לפגוע בשום אדם אחר) אם תוחלפנה העוגות ביניהם. בשוק חופשי בעיות מסוג זה אכן ייפתרו מבלי שיהיה צורך במעורבות מרכזית שתיתן לכל אדם את העוגה שהוא מעדיף. אך לא בכל המצבים השוק החופשי אמנם מגיע לפתרון יעיל, ובמקרים כאלה ניתן לשקול בעלות ממשלתית (נושא זה יידון בסעיף 3).

אולם העדפות הפרטים כוללות לעתים רכיבים שהם מעבר למוצרים שאנו צורכים בצורה ישירה. כיום הדיון אינו רק על הפרטת מפעל לייצור כימיקלים (שרובם ליצוא) או הפרטת שירותי תקשורת. הדיון כיום עוסק גם בהפרטת שירותים ממשלתיים שאינם בהכרח שירותים הנסחרים בשוק. בנוגע לשירותים אלו ייתכן שלפרטים יש העדפות ברורות גם אם אינם צרכנים ישירים של אותם המוצרים. ניתן אולי לסווג את המוצרים או השירותים הללו בתור מוצרים ציבוריים (הכוונה במינוח הכלכלי הזה אינה שהמוצרים הם בבעלות ציבורית אלא שהם מוצרים הנצרכים במשותף על ידי כל הציבור). אני סבור שהבעיה האמתית היא מעבר לסיווגם של מוצרים אלה בתור מוצרים ציבוריים וקשורה בהעדפות החברתיות של הפרטים. אדון בנושא זה בסעיף 5 אך אדרש כאן לדוגמה קצרה ואקטואלית.

אחת ההפרטות העומדות על הפרק היא הפרטת בתי הסוהר. נניח כעת שבכלכלה המדוברת יש 1,000 פרטים אך רק עשרה מהם ייכלאו בבית סוהר. כעת אף נניח שהעדפות הפרטים הן כאלה שכולם מעדיפים שבית הסוהר יהיה בידיים ממשלתיות ולא בידיים פרטיות. נתעלם לרגע מהשאלה מה הסיבות לאותן העדפות. נניח גם שלאותן העדפות יש גם ביטוי כספי, כלומר כל פרט באותה חברה היה מוכן לשלם מכיסו סכום של עשרה שקלים כדי שבית הסוהר יישאר בידיים ציבוריות. נניח כעת שאכן הסקטור הפרטי יעיל יותר ויכול לספק את שירותי הכליאה בחיסכון תפעולי של 6,000 שקלים. נשאלת השאלה אם הפרטה שכזו תורמת ליעילות הכלכלית? הפרטים בדוגמה מעדיפים בעלות ציבורית וגם כימתנו, לצורכי השוואה, את אותן העדפות למונחי כסף. מדוע נתייחס לאותן העדפות בדרך שונה מזו שהתייחסנו להעדפות הפרטים בנוגע לעוגת תפוחים או לעוגת הגבינה? בדוגמה שהבאתי ההפרטה אינה יעילה כלכלית גם אם היא תורמת להוצאות תפעול נמוכות יותר. יעילות כלכלית אמורה להתחשב בהעדפות הפרטים גם אם אותן העדפות יכונו העדפות חברתיות, ציבוריות או דתיות.[16]

3. ההסבר הכלכלי לבעלות ממשלתית על פירמות

מדוע קיימות פירמות בבעלות ממשלתית גם במדינות התומכות בכלכלת שוק? האם הדבר נובע מטעות היסטורית? מעבר סוציאליסטי? האם בעלות ממשלתית משרתת צורך כלכלי או שהיא שריד או תוצר של שיטה פוליטית?[17]

16 מובן שאינני טוען שהעדפות אלו חייבות לקבל את המשקל המכריע. הנקודה היא שיש להביא בחשבון גם את אותן העדפות בדיון הכולל על יעילות כלכלית.

17 לפני שאמשיך בדיון אני רוצה להבהיר שבסעיף זה אני מתייחס אך ורק לפירמות ציבוריות ולא לשירותים ציבוריים (כגון בתי סוהר, בתי ספר וכדומה), שבהם אעסוק בנפרד.

הניתוח הכלכלי המקובל מצביע על רשימה של מקרים שבהם פתרון השוק אינו יעיל. מקרים אלה מכונים בשפה המקצועית "כשלי שוק". הסיבות לכשלי שוק רבות: הם יכולים לנבוע מטכנולוגיית הייצור, ממבנה השוק (לדוגמה מונופולין), מהשפעות חיצוניות על הייצור או הצריכה (לדוגמה זיהום סביבה), או מבעיות של מידע לא סימטרי בין הצדדים בשוק. השאלה שכל מדינה שואלת את עצמה היא מה דרך הטיפול העדיפה באותם כשלי שוק? קיימות למעשה שלוש דרכים אפשריות. דרך אחת היא ההכרה שכשלי השוק אינם נמנעים ואולי האסטרטגיה הטובה היא לקבל אותם כחלק ממגבלות השוק. דרך שנייה היא בעלות ממשלתית ומדיניות שתמנע (או למעשה תנסה למזער) את אותם כשלי השוק. הדרך השלישית היא פיקוח ורגולציה על הפעילות של הפירמות באותם שווקים שיש בהם כשלי שוק.

הפתרונות הללו אינם מונעים ברוב המקרים את כל כשלי השוק. יהיה יומרני לטעון שכל כשל שוק שאנו מזהים ניתן לפתרון מוחלט. פעמים רבות המדיניות המאומצת למניעת כשל שוק אחד יוצרת כשל שוק אחר. לדוגמה השימוש ברגולציה בתור פתרון למבנה שוק מונופוליסטי יוצר גם הוא כשלי שוק הקשורים בתמריצים הנגזרים ממבנה הרגולציה.[18] באותה מידה הבעלות הממשלתית על פירמות גם היא יוצרת תמריצים המביאים אף הם להתפתחות כשלי שוק שונים (ראו דיון בסעיף 4). הבעיה היא למצוא בעבור כל כשל שוק מסוים את מכלול הצעדים (הבעלות והמעורבות הממשלתית) שימזערו את סך אובדן הרווחה.

בחינתן של הפירמות הנמצאות בבעלות ממשלתית מעלה כי במרבית המקרים אכן מדובר בפירמות הפועלות בשווקים המאופיינים בכשל שוק מסוים. הממשלה במקרים אלו אימצה את הפתרון של בעלות ממשלתית.[19] הפרטת אותן חברות אינה פותרת את כשל השוק. בכל אותם מקרים מדובר למעשה בהפרטה המלווה ברגולציה על פעילות פירמה הפרטית. כלומר התחליף לבעלות ממשלתית הוא למעשה פירמה בבעלות פרטית תחת רגולציה, והדיון בהפרטה חייב לכלול לא רק את הכשלים הקשורים בבעלות הממשלתית אלא השוואה בין פעילות הפירמה בבעלות ממשלתית לבין פעילות פירמה בבעלות פרטית תחת רגולציה (ראו לדוגמה את הדיונים אצל Shapiro and Willig 1990; Laffont and Tirole 1993).

כשל שוק אינו בהכרח מצב תמידי שלא משתנה. שינויים טכנולוגיים

18 בנושא זה מעניין לקרוא את ספרם של לפונט וטירול על רגולציה בשוק (Laffont and Tirole 1993).

19 מובן שיש מדינות שבהן קיימת אידיאולוגיה של בעלות ממשלתית, אך לא אדון במקרים הללו ואתמקד במדינות שאימצו את עקרון כלכלת השוק.

ושינויים מבניים יכולים עם הזמן לשנות את אופי כשל השוק ולפיכך גם את דרך הפתרון הרצויה. שוק שבעבר נתנה בעלות ממשלתית פתרון נאות לכשלי השוק שבו יכול להשתנות באופן שהפרטה בתוספת אמצעי פיקוח תיתן כעת פתרון עדיף. באותה מידה היתה בשנים האחרונות התפתחות גדולה בהבנתם של תהליכים רגולטוריים ובאפשרויות ליישם תהליכים רגולטוריים יעילים יותר. התפתחות זו הורידה למעשה את עלות הרגולציה (הכוונה לעלות ישירה ולסך העיוותים שהרגולציה יוצרת) ועקב כך בתעשיות מסוימות הפתרון של פירמה פרטית תחת רגולציה נעשה עדיף מפתרון של פירמה ממשלתית.[20]

לדוגמה ניתן לבחון את משק החשמל. ייצור וחלוקת החשמל מאופיינים ביתרונות לגודל. כלומר טכנולוגיית הייצור, החלוקה וההספקה היא כזו שיעילותה מרבית כאשר כל הספקת החשמל מרוכזת בידי פירמה אחת. אך היותה פירמה יחידה נתנה לפירמה כוח מונופוליסטי, והיה חשש שניצול הכוח הזה יביא גם הוא לכשל שוק. לפיכך הפתרון היה פירמה בבעלות ממשלתית — פתרון שאומץ ברוב מדינות העולם. כלומר הספקת החשמל על ידי פירמה ממשלתית לא נבעה מחשיבותו של החשמל ומהצורך להבטיח הספקה סדירה. ניתן לחשוב על מוצרים "חשובים" אחרים, לדוגמה חלב, שמדינות לא חשבו להלאים את ייצורם למרות חשיבותם. המבנה של פירמה ממשלתית נבע מטכנולוגיית ייצור החשמל שהיתה מאופיינת ביתרונות לגודל ומרצון למנוע ניצול לרעה של כוח שוק מונופוליסטי. ב־20 השנים האחרונות נבע תהליך ההפרטה בתעשיית החשמל מהתקדמות בהבנה ובארגון התהליכים הרגולטוריים וגם מאפשרות של שינויים מבניים בענף. אכן, במדינות רבות החליפה תעשיית חשמל פרטית תחת רגולציה את חברות החשמל הממשלתיות.[21]

20 אנו עדים למעשה לשני תהליכים שמתרחשים בד בבד. מצד אחד מהפכת המידע מאפשרת רגולציה טובה יותר, שכן לרגולטור יש מידע טוב יותר מבעבר. מצד אחר, ב־20 השנים האחרונות חלה התקדמות אדירה בניתוח הכלכלי של רגולציה בשווקים. כמו כן פותחו שיטות רגולציה שענו על בעיות שונות שהיו בשיטות הרגולציה הקודמות.

21 חלק מהמנגנון שאִפשר תהליך כזה היה התפתחות ההבנה הכלכלית של תהליכי מכרז, ושימוש מתוחכם במכרזים, המאפשר תהליך יעיל של מכירת החשמל על ידי הפירמות היצרניות למיניהן בתוך המערכת הארצית. למרות הנאמר גם לגבי שוק החשמל, עדיין לא הסתיים הוויכוח לגבי התועלת בפירוק והפרטת מערכת הספקת החשמל, אך דיון זה הוא מעבר לדיון הנוכחי.

4. הפרטה: בעלות, תמריצים והתייעלות כלכלית

ישנה הסכמה רחבה שפירמה פרטית פועלת בצורה יעילה יותר מפירמה ממשלתית. הסכמה זו היא בסיס התמיכה במדיניות ההפרטה. בסעיף זה אדון בשאלה מדוע אכן יש קשר בין הבעלות, הממשלתית לעומת הפרטית, לבין הפעילות היעילה של הפירמה. ההתמקדות בסעיף זה היא על ייצור יעיל ולאו דווקא על היבטים אחרים של יעילות שבהם אדון בסעיפים אחרים. נקודות המפתח לדיון הן התמריצים, צורת ההתנהגות וקבלת ההחלטות שמוכתבים על ידי מבנה בעלות ציבורי או פרטי. הדיון יסתמך בחלקו על הדיון אצל לפונט וטירול (Laffont and Tirole 1993, chapter 17) וכן על מאמרו של שלייפר (Shleifer 1998). לגבי כל טיעון אפרט מלבד הטיעון עצמו גם את ההסתייגויות ממנו. ההסתייגויות אינן באות לבטל את הטיעון אלא ללמד על מקרים שבהם לטיעון השפעה מופחתת או זניחה יחסית.

ההבדל הראשון בין התנהלות של פירמה פרטית להתנהלות של פירמה ציבורית הוא במטרת הפעילות של הפירמה. פירמה פרטית פועלת למטרות רווח ואילו לפירמה הממשלתית הממשלה יכולה לקבוע מטרות אחרות. יתר על כן, חוזי העבודה והתמריצים בסקטור הפרטי יכולים להצמיד את הפיצוי של מקבלי ההחלטות להצלחה העסקית (רווח או מחיר מניה) של הפירמה, ואילו בפירמות ממשלתיות הצמדה כזו אינה נהוגה. חשוב לציין שאין אני מייחס למטרה של רווח מרבי שום היבט ערכי אלא מתייחס אליו ככלי להשגת יעילות כלכלית.

הטיעון השכיח אכן כורך מטרה של מקסום רווחים עם יעילות כלכלית. כלומר הטיעון גורס שאם פירמה ציבורית סוטה מפעילות המוכתבת על פי העיקרון של רווח מרבי, אזי אוטומטית קיימת פגיעה ביעילות. קיימים מקרים רבים שבהם הטיעון תקף, אך יש להיזהר עם טיעון גורף שכזה. נניח לדוגמה שלפירמה יש כוח שוק מסוים, וכדאי לזכור שברוב השווקים בארץ זוהי אכן ההנחה הסבירה, מקסום רווחים גורס בין השאר מאמץ גדול יותר לניצול אותו כוח שוק כדי להשיא את הרווחים. פעולה זו אינה תורמת, ואף מנוגדת, למטרת היעילות הכלכלית.

בכל אחד מהטיעונים המפורטים בסעיף זה ניתן להשוות פעילות של פירמה ממשלתית לזו של פירמה פרטית. אך כפי שהסברתי ההשוואה המתבקשת היא בין פירמה ממשלתית לפירמה פרטית תחת פיקוח. הפיקוח גם הוא משפיע על מטרות הפירמה, מבנה התמריצים וההחלטות ויוצר עיוותים חדשים. לפיכך ההשוואה המתבקשת היא בין העיוותים הנוצרים במקרה אחד לבין העיוותים הנוצרים במקרה האחר.

4.1 השפעת הבעלות הממשלתית על המאמץ

האם עובדי פירמות פרטיות ופירמות ממשלתיות משקיעים אותו מאמץ בעבודתם? הרצון להשקיע מאמץ בעבודה הוא פונקציה של התמריצים שניתנים למנהלים ולעובדים ושל היכולת לקיים בקרה ישירה על אותו מאמץ. כלומר השאלה היא מה השפעת הבעלות על התמריצים להשקעת מאמץ. כאשר הפירמה בבעלות פרטית הצלחתה מתבטאת ברווחים גדולים יותר. כדי לעודד מאמץ מתגמלים הבעלים את המנהלים בצורה הקושרת את הפיצוי שהם מקבלים להצלחת הפירמה ולפיכך מעודדת מאמץ בעבודה. אם חוזי העבודה והשכר שמקבלים המנהלים והעובדים בפירמה ממשלתית אינם קשורים להצלחת הפירמה, לרווחיה או לשווייה, אזי יש להם תמריצים פחותים להשקיע מאמץ בעבודה. ברור הוא שגם כאשר אין תמריצים ישירים והעובד מקבל שכר קבוע הוא יוסיף להשקיע מאמץ בעבודה — ולו רק בשל החשש שיפוטר או הרצון להתקדם במקום העבודה. השאלה היא מהם התמריצים להשקעת מאמץ מעבר לרמה המספקת? ברור הוא שכאשר חוזי העבודה קשורים להצלחת הפירמה, לעובדים ולמנהלים יש תמריץ גדול יותר להשקיע מאמץ משום שהצלחת הפירמה מגדילה את הפיצוי שהם מקבלים.[22] מכאן שבפירמה ציבורית יש תמריץ מופחת להשקעת מאמץ ועל כן תהיה פגיעה ביעילות התפעולית של הפירמה. לפיכך המסקנה היא שבתעשיות שבהן מאמץ העובדים וההנהלה חשוב ועשוי להשפיע במידה מכרעת על העלויות ועל החדשנות הטכנולוגית, הרי שיתרונות ההפרטה יהיו גדולים יותר מהעיוותים הרגולטוריים.

4.2 מעורבות הממשלה בהחלטות הפירמה

פירמה ממשלתית אינה פועלת בהכרח כפירמה למטרות רווח. הממשלה יכולה להציב לפני הפירמה מטרות נוספות על פי שיקוליה או שיקולי הפוליטיקאים. הבעלות הממשלתית מאופיינת לעתים במטרות עסקיות לא ברורות ולא מוגדרות. המטרות שמציבה הממשלה יכולות להשתנות במשך הזמן על ידי ממשלות שונות או נושאי תפקידים שונים. המטרות הלא ברורות אינן מאפשרות בחינה של ביצועי הפירמה וביצועי המנהלים ופוגעות ביכולת לתת תמריצים מתאימים, שכן המטרה עצמה אינה ברורה. כמו כן פעמים רבות יש שדולה פוליטית המשפיעה על החלטות הפירמה הממשלתית וגורמת להשקעות או לפעילויות לא יעילות. לדוגמה, השפעה

22 גם אם יש עובדים רבים וההצלחה היא מוצר ציבורי, אזי ייתכן שנוצרת תרבות ארגונית המדרבנת את כל העובדים להשקיע מאמץ רב, שכן כל העובדים יתוגמלו אם הפירמה תצליח (לדוגמה חלק מחברות הטכנולוגיה בישראל).

להשקיע באזור אחד ולא אחר על פי העדפות פוליטיות, ולאו דווקא משיקולים של יעילות כלכלית.

חשוב לזכור שהמטרה של בעלות ממשלתית היא התערבות בקבלת ההחלטות במקרים שבהם יש כשל שוק. אם הממשלה אינה מאפשרת לפירמה בעלת כוח מונופוליסטי להפיק את מרב הרווחים, אין הדבר פוגע בהכרח ביעילות הכלכלית. אלא שלא תמיד המטרות שמציבה הממשלה או מציבים פוליטיקאים מטעמה הן מטרות ראויות. הפרטה של פירמה אינה מפסיקה את המעורבות הממשלתית אלא רק משנה את אופייה. הרגולטור במקרה הזה משפיע גם הוא על תהליך קבלת ההחלטות ועל המטרה שלמענה פועלת הפירמה. שדולה פוליטית קיימת גם כאשר הפירמה היא פירמה פרטית תחת פיקוח.

דוגמה רלוונטית מאוד היא המינויים הפוליטיים. כאשר פוליטיקאים משתמשים בכוח הפוליטי שלהם למנות עובדים בחברות ממשלתיות הם גורמים נזק כלכלי — זאת מעבר לשיקולים של הוגנות, התנהגות נאותה, צדק חלוקתי וכו׳. בשוק חופשי תהליך הזיווג בין עובדים לתפקידים אמור להיות יעיל אם כל תפקיד יאויש על ידי העובד המתאים ביותר לאותה עבודה. הזיווג המיטבי אכן ימקסם את סך העוגה או התפוקה, ומעורבות פוליטית באותם מינויים פוגעת באותה יעילות. נקודה זו היא ביקורת חשובה על התנהלות הפוליטיקאים ועל הכוח שניתן להם בנוגע לפירמות ציבוריות. לעומת זאת, כדאי לאזן את התמונה ולציין כי בעיות דומות עולות בפירמות פרטיות. מינוי מקורבים אינו רק נחלת הסקטור הציבורי אלא גם חלק אינטגרלי מההתנהלות של הסקטור הפרטי. התנהלות שכזו אינה גורמת התמרמרות וביקורת כפי שמעוררות פרשיות המינויים הפוליטיים, אך בנוגע לנזק הכלכלי ולמען הביקורת ההוגנת יש להזכיר את שתי התופעות זו לצד זו.

האם הממשלה יכולה להשתמש בנכסים של פירמה ממשלתית? אם התשובה לכך חיובית, הרי מלבד הנזק הישיר שעלול להיווצר עקב ההתערבות הישירה של הממשלה, יכולתה להשתמש בנכסים עשויה להשפיע על מדיניות ההשקעה של הפירמה. כאשר מנהל של חברה ממשלתית יודע שאם ישקיע בנכס מסוים אזי בהסתברות מסוימת הממשלה תשתלט על אותו נכס או תעשה בו שימושים נוספים שאינם קשורים בפעילות הפירמה, הרי אפשרות זו תפגע בכדאיות ההשקעה ובבחירה בין השקעות שונות. אכן, בחלק מהספרות הכלכלית מציינים שאחת הבעיות העיקריות המתעוררות בעקבות בעלות ממשלתית היא תמריץ מופחת להשקעה. אם המנהלים אינם נהנים מכל פֵּרות ההשקעה, אזי התמריץ שלהם להשקיע נמוך יותר.

הבעיה השנייה שציינו היא בחירה לא אופטימלית מתוך מבחר ההשקעות האפשריות. לדוגמה נניח שמנהל של פירמה ממשלתית בוחן שתי חלופות

להשקעה. להשקעה הראשונה יש תשואה גבוהה יותר אך יש בה סיכון נוסף שכרוך באפשרות שהממשלה תשתלט על הנכס או תשתמש בו. ההשקעה השנייה אמנם נותנת תשואה נמוכה יותר אך אין בה סכנה של השתלטות הממשלה. במקרה כזה, ייתכן שהמנהל יעדיף את החלופה השנייה למרות שיעור התשואה הנמוך יותר.

4.3 משמעת של שוק ההון ומגבלת תקציב רכה

פירמה ציבורית איננה נסחרת בשוק ההון.[23] הטענה בספרות הכלכלית היא שמחיר המניות נותן פרספקטיבה ארוכת טווח על מצב העסקים של הפירמה. משמעת שוק ההון היא שאם מנהלי הפירמה אינם ממקסמים את ערך הפירמה או נכשלים בעבודתם, אזי או שהמנהלים מועמדים להחלפה או שהפירמה עצמה מועמדת להשתלטות כאשר הבעלים החדשים מחליפים את ההנהלה הכושלת.

טיעון זה מלמד על ערך נוסף שיש בשייכות לשוק ההון — המחיר שנקבע בשוק ההון הוא אמת מידה קלה וברורה המספקת מידע על הישגי המנהלים. מחיר כישלון ניהולי יכול להימדד מידית במחיר המניות, ולכן עצם קיום שוק ההשתלטויות גוזר משמעת ניהולית מצד אחד ומצד אחר מאפשר זיהוי ניהול כושל והחלפתו בניהול מוצלח יותר.

טענה נוספת היא שבהיעדר משוב משוק ההון יורדים תמריצי ההשקעה של המנהלים. מחיר המניה בשוק ההון אמור לשקף מבט ארוך טווח על מצב הפירמה. כאשר יש השקעות שייתנו פרי רק בעתיד, רווחים עתידיים שכאלו אמורים להתבטא במחיר המניה ולכן משפיעים על תמריצי ההשקעה של המנהלים. אם אין ביטוי מידי להשקעות שיישאו פרי רק בטווח הארוך (אולי לאחר סיום תפקידו של אותו מנהל), ברור שהתמריצים של המנהל להשקיע פחותים. המסקנה היא אפוא שבפירמה ממשלתית ידחו המנהלים השקעות רצויות אם פֵּרותיהן יבואו לידי ביטוי אך ורק בטווח הארוך.

אך לטענה המקובלת הזו יש גם סייגים. במקרים רבים פירמות ממשלתיות הן בבעלות מעורבת. במקרים כאלו אף שמרבית המניות הן בבעלות ממשלתית, יכולה הפירמה להיסחר בבורסה ומחירי המניות יכולים לשמש כלי ניהול חשוב.[24] נוסף על כך הטענה בסעיף זה תקפה רק אם מחיר המניה הוא הכלי היחיד למדידת הצלחתה של הפירמה. לעתים יש כלים נוספים, ועם זאת אין ספק שמחיר המניה הוא כלי המדידה הקל ביותר. השאלה היא אם כלי זה מודד תמיד את מה שחשוב לנו למדוד. אם הפירמה משקיעה בביצור

23 אלא אם כן היא פירמה מעורבת — חלקה בבעלות הממשלה וחלקה פרטית.

24 לדוגמה, ראו את חברת בזק, שחלק ממניותיה היה בבעלות הציבור והיא נסחרה בבורסה שנים רבות לפני הפרטתה המלאה.

מעמדה המונופוליסטי, במניעת כניסה של פירמות נוספות או בהגברת כוח השוק שלה, אזי כמובן שהצלחת מאמציה תתבטא במחיר גבוה יותר של מניותיה. ואולם לא ברור אם זה סוג המאמץ שמגביר את סך היעילות במשק.

הטיעון בסעיף זה מתבסס על העובדה שמחיר המניות אכן מבטא את מלוא הערך בטווח הארוך ולכן מעודד את ההשקעות הנכונות. לעומת זה, יש טענה שניהול פירמה המתבסס על מקסום ערך המניות השוטף מביא לדגש רב יותר על הטווח הקצר ולאו דווקא להפנמה של יתרונות ההשקעה לטווח הארוך. לא כאן המקום לדון בסוגיה הזו, אך היא מעלה שאלות או סייגים בדבר תקפות הטיעון.

אחד הטיעונים הראשונים שעלו בספרות הדנה בחוסר היעילות של חברות ממשלתיות נוגע לעובדה שלחברה ממשלתית יש מגבלת תקציב "רכה" (ראו Kornai, *et al.* 2003). המשמעות של מגבלת תקציב רכה היא שחברה ממשלתית אינה יכולה לפשוט רגל. הממשלה ערבה בדרך כלל לפירמה ותחוש לעזרתה כאשר תהיה סכנה של פשיטת רגל. עצם העובדה שחברה ממשלתית אינה יכולה לפשוט רגל משפיעה על תמריצי המנהלים, והם עלולים בין השאר להחליט על השקעות לא רצויות (אולי מסוכנות מדי) מתוך הנחה שבמקרה של מצב עולם בעייתי תבוא הממשלה לעזרתם ותמנע את פשיטת הרגל. לפיכך המסקנה היא שמגבלת תקציב רכה יכולה לגרור אי יעילות כלכלית.

נניח כעת לדוגמה שמדובר בפירמה כגון חברת החשמל, נמל אשדוד, שדה התעופה בלוד, חברת מקורות, בזק וכו'. האם ניתן לדמיין מצב שבו הפירמות הללו, גם אם יופרטו, יפשטו את הרגל? האם המדינה תסתכן ותיתן לאותן פירמות לפשוט רגל? המחירים של אותן החברות יהיו לאחר ההפרטה תחת רגולציה ופיקוח, והמפקח מטעם הממשלה הוא שקובע את המחירים. אחד העקרונות המובילים בפיקוח מחירים הוא כיסוי עלויות. המפקח הממשלתי יכול למנוע פשיטת רגל על ידי ייקור תעריפים, בייחוד כאשר הדרישה תהיה לכיסוי עלויות הפירמה. קשה לראות מצב שבו המפקח מטעם הממשלה ייתן לחברה כמו חברת החשמל לפשוט רגל. מכאן שהטיעון הוא טיעון חשוב וכבד משקל כאשר מדובר בהפרטת פירמות שלא יישארו תחת רגולציה ממשלתית ואשר אינן מספקות מוצר חיוני שבו מתבקשת התערבות ממשלתית והצלה מפשיטת רגל.

4.4 גמישות בשוק העבודה ושוק גורמי הייצור

אחת הבעיות של פירמה ממשלתית היא גמישות הפעולה בשוק העבודה. פירמה ממשלתית מחויבת לכללי התקשיר הממשלתי או לממונה על השכר, וחוזי העבודה שלה הם בפיקוח של אותם גורמים רגולטוריים. עובדה זו

מקשה עליה לעתים לשכור את העובדים המתאימים או לתת את התמריצים הנכונים. נכון הוא שלעתים יש ועדת חריגים, חוזים אישיים באישור מיוחד וכו'. אך למרות זאת כל אותם חריגים הם אכן חריגים ולא הנורמה. עובדים איכותיים יעדיפו פעמים רבות פירמות פרטיות החופשיות לתת להם את השכר הגבוה יותר, את הפיצוי המתאים ואת התמריצים הנכונים. למעשה חוסר הגמישות בשוק העבודה אינו חלק הכרחי וברור מהבעלות הממשלתית. ניתן ורצוי פעמים רבות לאפשר לפירמה הממשלתית לפעול על פי תנאי השוק ככל פירמה עסקית. ואולם במציאות בישראל אין הדבר כך, ומגבלות חוזיות מגבילות את הפירמות הממשלתיות בהשגת העובדים המתאימים ובתמרוצם.

5. הפרטת שירותים ציבוריים

5.1 שירותים ציבוריים, מוצרים ציבוריים והעדפות חברתיות

האם יש הבדל בין הפרטת חברה ממשלתית מסחרית להפרטת שירות ציבורי כגון שירותי סעד, בתי סוהר, שירותי חינוך, סעד משפטי? לכאורה אין אולי הבדל בין ההפרטות הללו. ההבדל בין חברה ממשלתית ובין שירות ממשלתי טמון למעשה במבנה הארגון עצמו ובתמריצים שהוא יוצר. שירותי הטלפוניה, לדוגמה, היו בעבר שירות ציבורי עד שנהפכו לחברה ממשלתית ואחר כך לחברה פרטית.

אם נשווה את שירותי הטלפוניה לשירות בתי הסוהר נראה שלמעשה יש הבדל מהותי בין המוצרים או השירותים הללו. שירותי הטלפון נמכרים בשוק. לשירותי תקשורת טלפונית יש מחיר. פרטים משלמים בעבור שירותי הטלפון באופן חופשי כאשר הם מודעים למוצר, למחיר ולתחרות בשוק (אם קיימת). השירות שבתי הסוהר מספקים אינו שירות סחיר שנמכר בשוק ושיש לו מחיר ברור. הצרכנים שצורכים אותו ישירות אינם בוחרים לצרוך אותו וגם אינם משלמים בעבורו. ייתכן שיש מקום לראות בשירות בתי הסוהר מוצר שלמעשה כלל הציבור צורך, ובעזרת מוצר זה אוכף הציבור את שלטון החוק. אך גם במקרה הזה התשלום אינו ישיר ולא מדובר על חברה מסחרית כדוגמת חברת הטלפון או חברת החשמל. דוגמאות נוספות לשירותים ציבוריים בעלי אופי דומה הן שירותי סעד ורווחה, תעסוקה, בתי משפט, שירותי בריאות ועוד.

בסעיף 3 דנו במונח יעילות כלכלית. ראינו שהמונח יעילות כלכלית רחב יותר מהמונח התייעלות או ייצור המוצרים בצורה יעילה. יעילות כלכלית כוללת גם יעילות חלוקתית וחייבת בין השאר להביא בחשבון

את העדפות הפרטים. אך העדפות הפרטים יכולות להיות מורכבות יותר מאשר העדפות לגבי עוגות או העדפות לגבי סל המוצרים שהם צורכים. הפרט אינו רק צרכן — נוסף על מקרים מורכבים של מוצרים ציבוריים והשפעות חיצוניות, החברה המודרנית מורכבת מפרטים בעלי העדפות חברתיות שונות. לדוגמה, לחלק מאתנו אכפת מדרך פעילות מערכת אכיפת החוק, בתי המשפט ומערכת הכליאה גם אם איננו מתכננים להיות צרכנים ישירים של אותן מערכות. חשוב לנו לחיות בחברה שדוגלת בשוויוניות במערכת המשפט וגם במראית עין של שוויוניות. אכפת לחלקנו ממערכת החינוך בירוחם גם אם אנו משוכנעים שלמערכת זו אין שום השפעה ישירה על חיינו. כלומר התפיסה שלנו בנוגע למוצרים ציבוריים יכולה להיות רחבה יותר מאשר בדוגמאות הקלסיות. ברור שהמוצר איכות האוויר שאנו נושמים הוא מוצר ציבורי, שכן כל הפרטים החיים בסביבתנו נושמים את אותו אוויר. אולם ייתכן שלפרט אכפת גם מאיכות האוויר במקום אחר בארץ, המרוחק ממקום מגוריו ושבו איננו מתכנן לבקר. כלומר אכפת לפרט מאותו מוצר גם אם איננו צורך אותו ישירות. עצם האמירה "אכפת לי" יוצרת מצב הדומה או זהה למצב של מוצר ציבורי ומייתרת את הצורך בצריכה ישירה — המוצר הוא מוצר ציבורי כי אכפת לנו ממנו.

מה המשמעות של האמירה "אכפת לנו"? הכוונה שאותם מוצרים ושירותים משפיעים על ההעדפות שלנו. יתר על כן, האמירה "אכפת לנו" משמעותה שאנו מוכנים לשלם בעבור אותם הדברים החשובים לנו. העדפות הפרטים אינן חייבות להיות מוגדרות אך ורק בנוגע לכמות ולאיכות המוצרים שהם צורכים. ההתמקדות ב"תורת הצרכן" הקלסית בצורתה המצומצמת רק מגבילה את הניתוח הכלכלי. כאשר מדובר בהעדפות חברתיות עולים שיקולים שונים שחשיבותם לא פחותה. לדוגמה, חשוב לנו (או לחלקנו) לחיות בחברה שוויונית. חשוב לנו שהצבא יהיה צבא העם (וזאת מבלי שנתייחס לאיכות הצבא או לעלות הכספית שלו). עצם העובדה שהשירות הוא אוניוורסלי היא ערך בפני עצמו שאנו מוכנים לשלם בעבורו. חשוב לנו שלממשלה יהיה מונופול על גופים שיש להם רשות לנקוט אמצעים אלימים מטעם המדינה (כלומר צבא, משטרה, שב"ס וכו'). חשיבות העדפות אלו אינה פחותה מההעדפות שלנו לגבי מוצרי הצריכה שאנו צורכים. אין כל סיבה להתייחס ברצינות תהומית להעדפות שלנו בנוגע לטלוויזיה שבבעלותנו או לטלפון הנייד שבו אנו משתמשים, ולפטור העדפות חברתיות כפחותות ערך.

נחזור על התרגיל המחשבתי שקיימנו בסעיף שעסק ביעילות כלכלית. אם משמעות האמירה "אכפת לנו" מתורגמת לתשלום כספי, אזי כאשר אדם אומר שחשוב לו למשל שמערכת הכליאה תהיה בידיים ממשלתיות ולא

פרטיות הכוונה שיש סכום כסף שהוא יהיה מוכן לוותר עליו כדי שמערכת הכליאה אמנם תהיה בידיים ממשלתיות. סכום זה יכול להיות קטן, לדוגמה 100 שקלים, אך ייתכן שיש אנשים רבים שיהיו מוכנים לשלם סכום כזה. כאשר דנים בשינוי הבעלות והתפעול של בתי הסוהר, הרי אותם סכומים, המבטאים את העדפות הפרטים, הם חלק חשוב מתוך מכלול השיקולים בהחלטה להפריט את בתי הסוהר (או בתי המשפט או הצבא או בתי הספר וכו'). לדוגמה, אם קיימים מיליון פרטים בעלי אותן העדפות, אזי להפרטה שכזו יש עלות (עקיפה) של 100 מיליון שקלים שמצמצמת את הרווחה החברתית, עלות שיש לשקול כנגד החיסכון התפעולי במקרה שישנו.

אחזור ואשאל מדוע מעדיפים פרטים אלו בתי סוהר בבעלות ממשלתית? מדוע הם מעדיפים שהממשלה היא שתספק את שירותי הרווחה ותהיה אחראית לגביית המסים? האם מדובר אך ורק בצרות עין? האם יהיה הבדל בין השירותים שיינתנו על ידי הממשלה לאותם השירותים שיינתנו על ידי גופים פרטיים? כאן המקום לחזור לדיון בסעיף 4. הבעלות הפרטית משנה את התמריצים שעל פיהם מנוהל השירות. היא משפיעה על אחריותם של נותני השירות כלפי מקבלי השירות וכלפי הציבור. שיקולי רווח מרבי — גם אם ירוסנו על ידי רגולציה — ישנו את המוצר עצמו. הרי אין חוזים מושלמים שיכולים להקיף את כל הפרטים וכל האפשרויות. בעולם של חוזים מושלמים שצופים כל בעיה וממלאים כל צורך, לבעלות השפעה קטנה מאוד על פעילות הפירמה. ההתנגדות לבעלות פרטית על שירותים ציבוריים אלה נובעת מהשפעת הבעלות על התמריצים, למשל מהעובדה שהאינטרס של בתי סוהר למטרות רווח הוא להגדיל את מספר האסירים. גם אם התשלום בעבור בית סוהר מסוים יהיה על פי מקומות הכליאה הקיימים, הרי ברור שאם בית הסוהר יהיה מלא יהיה צורך בבית סוהר נוסף שיביא לרווחים נוספים. ההתנגדות לבעלות פרטית נובעת מהרצון שתעשייה הפועלת למטרות רווח לא תשפיע על הכליאה ותעודד אותה. לא בפועל, לא במראית עין, לא בקריצה, לא בשדולה משפטית ולא בהשפעה על אורך המאסר של האסירים הכלואים בו. ניתן לדון באופן דומה בבעלות פרטית על שירותי רווחה, תעסוקה וכדומה.

5.2 מוטיבציה אישית ותמריצים

לבעלות פרטית על שירותים ציבוריים יש מגבלות נוספות שחשוב לשקול. אתחיל מדוגמה פשוטה: האם כדאי להעביר את שירותי בנק הדם לגוף פרטי למטרות רווח? הגוף יקבע תעריף בעבור תרומת דם וימכור את מנות הדם בשוק החופשי לכל האנשים והגופים הזקוקים להן. במקרה שכזה אם יהיה מחסור בדם מסוג מסוים, מחירו יעלה ויותר אנשים בעלי סוג דם זה

יתרמו דם וימלאו את המחסור שנוצר. זהו למעשה פתרון השוק הפרטי והחופשי להספקת המוצר. נוסף על כך ייתכן שהמדינה תחליט גם להטיל פיקוח על המחירים בשוק או כל מעורבות רגולטורית אחרת. מכל מקום, אם נקבל ברצינות את שיקולי ההתייעלות, הרי פירמה פרטית הפועלת על פי שיקולי רווח והפסד תנהל את בנק הדם ותרומות הדם בדרך יעילה יותר, קרי בעלויות נמוכות יותר.

בספרות קיים דיון מעמיק בדוגמה הזו והמאמר המפורסם ביותר הוא מאמרו של טיטמוס (Titmuss 1970), הדן רק בהיבט אחד של הבעיה — תשלום לתורם הדם. לטענתו, אם יונהג בשוק תשלום בעבור תרומות דם, יתפתח מצב שבו יהיו פחות תרומות דם והדם שיתקבל יהיה מאיכות נמוכה יותר. לא אכנס לדיונים הפרטניים בנושא תרומות הדם אך הדיון בדוגמה הזו פתח דיון מעמיק בנושא התמריצים העומדים לפני פרטים. מה התמריץ שלנו לתרום דם אם איננו מקבלים תשלום בעבור התרומה? אין אלו תמריצים כלכליים במלוא מובן המילה. אנו פועלים מתוך מניעים פנימיים הגורמים לנו לתרום לקהילה שאנו משתייכים אליה. התורם רואה בתרומה מעשה אצילי אשר המשמעות שלו היא מעבר לתשלום זה או אחר. אם היינו משלמים לתורם הדם 100 שקלים למנת דם, התשלום הכספי לא היה מוסיף לו מוטיבציה. הוא אף לא היה מביא להגדלת תדירות התרומות. אותו "מעשה אצילי" היה מתורגם כעת לתרומה של 100 שקלים, כלומר התשלום הכספי היה בא במקום אותה מוטיבציה פנימית, וכפי שטען טיטמוס, התוצאה היתה הקטנת כמות ואיכות תרומות הדם. נניח שתרומות הדם אכן היו מאורגנות על ידי פירמות פרטיות, אשר היו פועלות למטרות רווח והיו עושות זאת בעלויות נמוכות יותר. האם אנשים היו תורמים דם לאותן פירמות? סביר שלא. מה המשמעות של שינוי שכזה על הספקת המוצר? — מובן שלא כאן המקום לניתוח שוק הספקת הדם, אך לא תהיה זאת הפתעה אם הניתוח יראה שהפרטה, שוק חופשי ותשלום בעבור תרומות לא יהיו האפשרות המועדפת.

הדוגמה של תרומות דם היא כמובן חלקית, וייתכן כי תשלום נכבד בעבור תרומת דם היה מביא להרבה יותר תרומות (כמובן בעלות גבוהה). אך הדוגמה נועדה להאיר סוגים שונים של שווקים, מוצרים ושירותים שבהם המוטיבציה בנויה לא רק מהתשלום הישיר. ניתן לדון לדוגמה בהפרטת הצבא, או אולי בהפרטת חלק מהיחידות שלו — למשל הפרטת סיירת ×. למה הרעיון אבסורדי כל כך? כדאי לעתים לדון באותם מקרים אבסורדיים לכאורה כדי להבין את השיקולים הפחות ברורים בהפרטות אחרות. ראשית קיימת כמובן התנגדות למיליציות פרטיות גם אם הן מיליציות בתשלום, אך השיקול הזה כבר נדון כאשר דיברנו על העדפות הפרטים. סיבה נוספת היא

התמריצים שיש לאלו אשר מתנדבים לאותה יחידה. האם אותם לוחמים היו מוכנים להשקיע או לסכן את עצמם גם כאשר היו עובדים בעבור פירמה למטרות רווח? את השאלות הללו אנו צריכים לשאול בעבור שורה ארוכה של שירותים ציבוריים שבהם מאופיין מבנה התמריצים בצורה דומה.

אדון בדוגמה נוספת. ארגונים למיניהם מתחרים כיום על תרומות למטרות מגוונות. כמות התרומות היא בין השאר פונקציה של המאמץ של המתרימים. נניח שארגון הפועל לרווחת החולים במחלה × הגיע למסקנה שהיתרון היחסי שלו אינו בהתרמות עצמן, ולכן החליט להתייעל ולפרסם מכרז על הזכות להתרים אנשים לעזרה לחולי ×.[25] מנהלי הארגון (שלמדו מיקרו כלכלה) החליטו שכדי להגיע למרב ההישגים, החוזה האופטימלי הנותן תמריץ מרבי לחברה המתרימה הוא חוזה הדורש תשלום קבוע עבור הזכות להתרים ומותיר את כל התרומות בידי המתרימים. התוצאות היו מפתיעות. הארגון הצליח לגייס סכום כסף גדול יותר מכל סכום שגויס בעבר. במקרה זה היה ברור שהחברה הפרטית יעילה יותר בהתרמה, ואכן הארגון והחברה הפרטית נהנו שניהם גם יחד מהפרטת ההתרמות. אך האם המסקנה שלנו אינה מהירה מדי?

מכרז שכזה יכול להיות מוצלח כל עוד הוא נשמר בסודיות. כדי להבין זאת נחשוב לדוגמה על התמריצים של התורם היחיד. התורם שולח יד לכיסו ושם את המטבעות בקופת ההתרמה לחולי ×. אם אותו תורם היה יודע שלמעשה כל הכסף שתרם עובר ישירות לחברה שקנתה את הזכות להתרים בעבור הארגון, קרוב לוודאי שלא היה תורם. יתר על כן, אילו תרם בעבר והיה נודע לו בדיעבד שאלו הם פני הדברים היה מרגיש מרומה.[26] אנו רק יכולים לשער את השערורייה שהיתה פורצת ואת הפגיעה ביכולת של החברה להתרים בעתיד.[27]

הדיון לעיל אינו פוסל כמובן הפרטה של שירותים ציבוריים. לעתים הפרטה שכזו רצויה, חיובית ותורמת לסך הרווחה. אינני רוצה לתת דוגמאות קונקרטיות שכן כל דוגמה מחייבת ניתוח יסודי של העיוותים, התמריצים ושאר השיקולים שדנתי בהם. מטרת סעיף זה היתה להבהיר שכאשר דנים בשירותים ציבוריים ישנם שיקולים נוספים ומגבלות נוספות המחייבים דיון נוסף מעבר לדיון הרגיל בהשפעת ההפרטה על היעילות הכלכלית.

25 אף שזהו דיון במקרה היפותטי, הרי הדיון במסמך זה הוא בעקבות מקרים שאכן קרו בארצות הברית ועוררו את אותן שאלות.

26 ניתן כמובן לפתח מודל רב־תקופתי שבו היה נטען שהצרכן אינו צריך להרגיש מרומה, שכן אף שכספו עובר ישירות לחברה הפרטית שמתרימה, סכום זה יגדיל את הסכומים שאותה חברה תשלם בעבור הזכות להתרים בתקופה הבאה. אך גם הטיעון הזה בעייתי, ולא כאן המקום לדון בנושא מסובך זה.

27 טיעון דומה יהיה גם במקרה שבו המתרימים מקבלים אחוזים מהתרומה.

6. הפרטה ושוק העבודה

מה מקור התנגדות הציבור להפרטה? במדינות שונות אנו רואים ציבורים שלמים, ובהם אנשי רוח ופוליטיקאים המתנגדים בחריפות להפרטות. סוג אחד של טיעונים הם הטיעונים העקרוניים בנוגע לתפקידי המדינה או לאחריותה כלפי אזרחיה. אולם במדינות רבות המתנגדים החריפים להפרטה הם ארגוני העובדים. אותם ארגונים מתנגדים להפרטה כיוון שהם חרדים להשפעתה על שוק העבודה.

מהי אם כן השפעת שינוי הבעלות על הפירמה או ההפרטה על התעסוקה והשכר? לשאלה הזו יש שני צדדים אשר המשותף להם הוא ניצול כוח שוק. הטיעון הקלסי שמביאים מצדדי ההפרטה הוא חוסר היעילות בייצור של הפירמות הממשלתיות. הפירמות הללו מעסיקות עובדים מיותרים ומשלמות לעתים שכר גבוה מהשכר בשוק. עיוות מבנה השכר בתוספת מצבת עובדים מנופחת אכן גוררים הקצאה לא יעילה של גורמי ייצור במשק. לעומת זה טוענים מתנגדי ההפרטה שהעברת הבעלות לפירמה הפרטית פוגעת בעובדים, פוגעת בשכר, פוגעת בתנאי העבודה וגם פוגעת בתעסוקה על ידי פיטורים. המקרה הראשון קורה למעשה כאשר לאיגודי העובדים יש כוח שוק (הכוונה לשוק העבודה באותו ענף או באותה פירמה) והם מנצלים אותו להשגת הטבות למיניהן. מובן שכאשר איגודי העובדים משיגים את אותן הטבות, המהוות רנטה, הם יתנגדו לתהליך ההפרטה שיכול למנוע מהם חלק מאותה רנטה. כמו כן ייתכנו מקרים שבהם ההפרטה מועילה לעובדים אך פוגעת בארגוני העובדים ומגבילה את כוחם. במקרים כאלה ייתכן שהאיגוד המקצועי יתנגד להפרטה משיקולים של שימור כוח.[28] לעומת זאת, ישנם מצבים שלפירמה יש כוח שוק כלפי העובדים (לדוגמה כאשר יש לפירמה כוח שוק מונופסוניסטי כלפי קבוצת עובדים לא מאורגנת). במקרה שכזה הפרטה יכולה להביא לירידה בהוצאות ובתוך כך לפגוע בעובדים מבלי לתרום ליעילות הכלכלית.

למצדדים בהפרטה ולמתנגדים לה יש טיעונים למכביר, וכל צד מביא דוגמאות ה"מוכיחות" את טיעוניו. הדוגמה הטיפוסית של המצדדים היא הפרטת הנמלים בישראל. הטענה הראשונה היא שהנמלים מעסיקים מספר גדול של עובדים מעבר למתחייב מהתעסוקה בפועל של אותם עובדים. הטענה השנייה היא ששכר העובדים בנמלים גבוה (בהשוואה כללית

28 הדיון בנושא הוא למעשה מורכב יותר, שכן במרבית המצבים צריך להפריד בין עובדים שיפסידו מתהליך ההפרטה למי שירוויחו ממנו. אילו מקבוצות העובדים אמור האיגוד המקצועי לשרת ועל מי הוא אמור להגן? התשובה לשאלה הזו ברמה העקרונית והפרקטית אינה ברורה.

לשכר העבודה בישראל בתפקידים דומים). נוסף על כך יש טענה שהואיל והעובדים בנמלים מקבלים רנטה כלכלית, אף תהליך הקבלה לעבודה הוא בעייתי שכן עובדים רבים מעוניינים באותה רנטה. דוגמה זו מתארת בזבוז גורמי ייצור מצד אחד (קרי אבטלה סמויה), ותשלום "גבוה" מדי בעבור העובדים מצד אחר. שתי התופעות הללו אכן גוררות פגיעה ביעילותה של הפעילות הכלכלית בישראל.

האם ההפרטה תפתור בהכרח את העיוותים הללו? נמלי ישראל אינם חברה הפועלת בשוק תחרותי. המצב כיום הוא שאין למעשה תחרות בין הנמלים בישראל והמחירים נקבעים רגולטורית כאשר הבסיס למחירים הוא ניתוח עלויות של הפירמה המפעילה את הנמל. גם אם תהיה הפרטה, סביר להניח שהתעריפים ימשיכו להיות בפיקוח. יתר על כן, הכוח של אותם איגודי עובדים לא יימוג לאחר ההפרטה. תהליך ההפרטה יכול אולי לסייע להיווצרות תחרות בענף אך אין הוא מבטיח התייעלות וירידה במחירים.

מהם הטיעונים והדוגמאות הניתנים על ידי מתנגדי ההפרטה? הפרטת שירותים ציבוריים או פירמות מלווה פעמים רבות בהחלפת עובדים מוגנים על ידי ארגון עובדים בעובדי קבלן משוללי הגנה, המקבלים שכר נמוך. האם החלפת עובד קבוע בעובד קבלן מייצגת התייעלות אמתית או התייעלות רצויה? כדי להבין נקודה זו אבחן פירמה היפותטית שעוברת הפרטה. נניח שבעקבות ההפרטה מוחלף עובד החברה בעובד קבלן ששכר העבודה שלו נמוך ב־100 שקלים, אך מדובר באותו סוג של עובד, בעל אותן יכולות, העובד אותו מספר שעות. כמו כן נניח שירידת שכר העובד בתפקיד זה לא השפיעה על המחירים בשוק, אך בעקבות ירידת השכר עלו רווחי הפירמה. יהיו שיראו באותה ירידה בהוצאות ועלייה ברווחים התייעלות או אפילו הגברת היעילות. אך האם ירידת השכר תרמה ליעילות הכלכלית? התשובה היא שלילית. בסופו של דבר מדובר במעבר של 100 שקלים מאדם לאדם או מעובד בחברה לבעלי החברה מבלי שגדל סך העוגה. לא היה חיסכון בגורמי הייצור ולא השמה טובה יותר של עובדים בעבודות שבהן התפוקה השולית שלהם גבוהה יותר. נכון שהדוגמה הזו מתארת מצב קיצוני, שכן השינוי היחיד שתואר הוא השינוי בעלות כוח האדם. אך הדוגמה הקיצונית הזו מאפשרת לנו גם להבין את אחד ההבדלים בין התייעלות ליעילות, ובייחוד את העובדה שלא כל ירידה בהוצאות משמעותה עלייה ביעילות הכלכלית.

נכון הוא שלשם הדוגמה השתמשתי בהרבה "אם", ובמציאות אולי קשה למצוא מצבים כמו הדוגמה הפשוטה שהצגתי. למעשה רוב הדוגמאות המציאותיות נופלות בין שני המקרים שעליהם דיברתי. מצד אחד, הפרטה יכולה לתרום ליעילות הכלכלית אם היא מורידה את הרנטה שמקבלים לעתים עובדים בחלק מאותן חברות ממשלתיות. מצד אחר, ניצול כוח

מונופסוניסטי בשוק העבודה והחלפת עובדים בעובדי קבלן משוללי זכויות העובדים בשכר מינימום בלי שום ביטחון כלכלי אינם תורמים ליעילות הכלכלית. למרות קיומן של דוגמאות קיצוניות, במרבית המקרים שבהם אנו דנים בהפרטה השאלה היא מהו המינון היחסי של שני האפקטים שדנתי בהם. חשוב לציין שתופעת עובדי הקבלן מורכבת יותר ומחייבת התייחסות וניתוח מעבר לדיון הנוכחי. לא ברור אם יש קשר ברור ומחויב המציאות בין הפרטה לבין תופעת עובדי הקבלן. אך היות שהתופעה היא לעתים מרכיב חשוב בהתייעלות של פירמות, חשוב לדון בקשר בינה לבין נושא היעילות הכלכלית.

כאשר הפרטה מלווה בפיטורים אזי גם כאן יהיו דוגמאות ומצבים שהפיטורים מלמדים על התייעלות ועל שימוש מושכל יותר בגורמי ייצור. אם הפיטורים משחררים עובדים לעבודות אחרות או לעבודות שבהן התרומה התוספתית שלהם גדולה יותר, אזי ברור שההפרטה תורמת ליעילות הכלכלית. אך אם אנו נמצאים בחברה שבה החלופה היא אבטלה, הנימוקים מורכבים יותר. לסיכום אביא מדבריו של סטיגליץ בנדון:

> It is important to restructure state enterprises, and privatization is often an effective way to do so. But moving people from low productivity jobs in state enterprises to unemployment does not increase a country's income, and it certainly does not increase the welfare of the workers (Stiglitz 2002, 57).[29]

7. הערת סיכום

האם ישנן תשובות ברורות וקלות לסוגיה של גבולות ההפרטה? האם ניתן לבנות נוסחה פשוטה או מבחן פשוט שבהם ניתן להשתמש כדי להחליט איזו הפרטה רצויה ואיזו לא? לצערי התשובה לשאלות אלו שלילית. אף על פי שאינני יכול לתת תשובות פשוטות, הנקודה החשובה היא שאמנם מתחולל ויכוח. לפני שנחפש את גבולות ההפרטה צריך להכיר בעובדה שאכן יש גבולות.

בשלב ראשון של כל בדיקה צריך להפריד בין פירמות מסחריות ממשלתיות לבין שירותים ציבוריים לא מסחריים. הדיון בפירמות מסחריות

29 תרגום: "חשוב לשנות את המבנה של מפעלים ממשלתיים, ולעתים קרובות הפרטה היא דרך יעילה לבצע זאת. אבל הוצאת אנשים מעבודה במפעל ממשלתי עם פריון נמוך למצב של אבטלה, אינה מגדילה את התוצר של המדינה וודאי אינה מוסיפה לרווחת העובדים".

הוא פשוט יותר. ראשית חייבים לבדוק מהו אותו כשל שוק שבגינו היתה הפירמה בבעלות ממשלתית? האם אותו כשל שוק ממשיך להתקיים או שהשתנה — נחלש או התחזק. אם כשל השוק עצמו קטן בהיקפו והפירמה פועלת בשוק עם מתחרים רבים, כי אז אין כל סיבה לבעלות ממשלתית והפרטה היא תהליך רצוי.

ואולם אם מדובר בכשל שוק מהותי, תהליך ההחלטה מחייב לבדוק את החלופה ובמקרה שכזה החלופה היא בעלות פרטית תחת רגולציה. הבדיקה מחייבת התייחסות להתייעלות האפשרית בפירמה בעקבות הפרטה וכן לעלויות הרגולציה (הכוונה לאו דווקא לעלויות הישירות אלא לעלויות הכוללות את כל מרכיבי חוסר היעילות שהם חלק מהתהליך הרגולטורי). חלק חשוב מהבדיקה הוא חומרת כשל השוק שעדיין קיים כאשר הפירמה ממשיכה להיות בבעלות ממשלתית לעומת כשל השוק הצפוי אם הפירמה תופרט והתהליך הרגולטורי יחליף את הבעלות הממשלתית. בדיקה שכזו אינה פשוטה ואינה יכולה להיות מדויקת, שכן היא מחייבת התבססות על ניתוח תהליכים אפשריים בשוק ובחברה. אף שהערכה או בדיקה שכזו היא מקור לאי־הסכמות, היא חלק חיוני מתהליך קבלת ההחלטות.

הדיון בשירותים ציבוריים ובהפרטתם מורכב יותר, וחייב להיות דיון רחב העוסק גם בהעדפות הפרטים בחברה. התייעלות וחיסכון — גם אם הם קיימים בתהליך ההפרטה — הם אך ורק תנאי הכרחי ולא מספיק להפרטה. אם לפרטים העדפות ברורות בנוגע לבעלות או לאחריות של אותם שירותים ציבוריים, אזי העדפות אלו הן חלק חשוב משיקולי ההפרטה. אין לראות בהן שיקולים לא רלוונטיים. נהפוך הוא. כפי שהכלכלה מתייחסת ברצינות להעדפות הצרכנים בנוגע למוצרי צריכה, היא חייבת להתייחס ברצינות גם להעדפות חברתיות. לפיכך בכל פעם שהפרטה מסוג כזה עומדת על הפרק, לא רק שדיון ציבורי אינו מטרד אלא לדעתי הוא חלק חיוני בתהליך בירור העדפות הציבור. העדפות חברתיות אינן עומדות בסתירה ליעילות כלכלית — התעלמות מהן היא פירוש מוטעה של מונח היעילות הכלכלית.

ביבליוגרפיה

Allais, M., 1947. "Le Problème de la Planification Economique dans une Economie Collectiviste," *Kyklos* 2: 48–71.

Grossman, S., and O. Hart, 1986. "The Cost and Benefits of Ownership: A Theory of Lateral and Vertical Integration," *Journal of Political Economy* 94: 691–719.

Hart, O., A. Shleifer ,and R. W. Vishny, 1997. "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons," *The Quarterly Journal of Economics* 112(4): 1127–1161.

Kornai, J., E. Maskin, and G. Roland, 2003. "Understanding the Soft Budget Constraint," *Journal of Economic Literature* 41: 1095–1136.

Laffont, J. J., and J. Tirole, 1991. "Privatization and Incentives," *Journal of Law, Economics and Organization* 7: 84–105.

Laffont, J. J., and J. Tirole, 1993. "Privatization and Incentives," in *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Mass.: MIT Press, chapter 17, pp. 637–659.

Meade, E. J., 1948. *Planning and the Price Mechanism: The Liberal Socialist Solution*. London: Allen and Unwin.

Megginson, W. L., and J. M. Netter, 2001. "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization," *Journal of Economic Literature* 39: 321–389.

Peltzman, S., 1971. "Pricing in Public and Private Enterprize: Electric Utilities in the US," *Journal of Law and Economics* 14(1): 109–147.

Price Waterhouse, 1989a. *Learning the Lessons from the UK Experience*. London: Price Waterhouse.

Price Waterhouse, 1989b. *Privatization: The Facts*. London: Price Waterhouse.

Sappington, D., and J. Stiglitz, 1987. "Privatization, Information and Incentives," *Journal of Policy Analysis and Management* 6: 567–582.

Schmidt, K., 1996. "The Cost and Benefit of Privatization — An Incomplete Contracts Approach," *Journal of Law Economics and Organization* 12: 1–24.

Shapiro, C., and R. Willig, 1990. "Economic Rationales for the Scope of Privatization," in Suleiman and Waterbury (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Colorado: Westview Press.

Shleifer, A., and R. Vishny, 1996. "A Theory of Privatization," *Economic Journal* 106: 309–319.

Shleifer, A, 1998. "State Versus Private Ownership," *The Journal of Economic Perspectives* 12(4): 133–150.

Stiglitz, J., 2002. *Globalization and its Discontents*. New York: Norton.
Titmuss, R. M., 1970. *The Gift Relationship*. London: Allen and Unwin.
Vickers, J., and G. Yarrow, 1988. *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge, MA: MIT Press.
Vickers, J., and G. Yarrow, 1991. "Economic Perspectives on Privatization," *Journal of Economic Perspectives* 5: 111–132.