

על גבולות ההפרטה

חיים פרשטמן
הרצאה בכנס ון ליר 15.1.2007

מרבית האנשים העוסקים כיום בפועל במדיניות כלכלית תומכים ללא עוררין בהפרטה מוחלטת, או כפי שהגדיר זאת אחד מהעיתונאים המובילים בארץ "להפריט כל מה שזו". באם נסתכל על הספרות האקדמית כיום אזי גם כאן קיימת תמיכה רחבה בהפרטה אך יחד עם זאת קיים דיון ער בגבולות ההפרטה וקיים ניתוח מצבים שבהם ההפרטה אינה יעילה מבחינה כלכלית.

בפרספקטיבה היסטורית לא תמיד הייתה תמיכה כה גורפת במדיניות ההפרטה. כדאי לציין אולי את המאמרים של Allais (1947) ושל Meade (1948) שבמחצית המאה הקודמת הצדיקו בלהט בעלות ממשלתית של פירמות והתנגדו להפרטה. מאמרים אלו מייצגים את הדעה הרווחת באותה תקופה. ראוי לציין שאני לא מתייחס כאן לכלכלנים איזוטריים מחוץ לקונזנזוס אלא לשני חתני פרס נובל. למה אני מציין את הדעות הללו? למה חשוב להזכיר את אותם כלכלנים ואת אותם המאמרים? אולי בגלל הספקנות. אולי בגלל הרצון לערר את האמונה הכל כך חזקה הקיימת היום והתומכת בהפרטה טוטאלית. אולי בגלל הרצון לגרום לאנשים שקובעים מדיניות לעצור ולחשוב, לפקפק או להבין שהפרטה צריכה לבוא בעקבות דיון ונימוקים המצדיקים את המהלך. יש הבדל בין מדיניות הברורה כל כך שלא מחייבת הצדקה וניתוח אלא מבוססת על תפישת עולם ובין מדיניות שמחייבת הסבר והנמקה.

הפרטה הינה במהותה שינוי בעלות של פירמה או העברת אחריות על מתן שירותים ציבוריים מן הממשלה לידיים פרטיות. השאלה הינה מדוע שינוי הבעלות משנה? שינוי הבעלות הינו דבר שונה מאשר שינוי מבנה השוק. הוא אינו שקול לשינוי בתחרות בשוק למרות שהוא יכול להשפיע על אופי התחרות ועל ניצול כוח שוק. בכדי להבין את הבעיה צריכה קודם כל להישאל השאלה מדוע בכלל נוצר מצב שבו קיימות פירמות בבעלות ממשלתית. אנו לא מדברים כאן הרי על מצב שבו קיימת מדינה עם התנגדות אידיאולוגית לבעלות פרטית. גם במדינות הדוגלות בכלכלת שוק נוצרה בעלות ציבורית של פירמות במקרה של כשלי השוק מהותיים. הדוגמא הקלאסית הינה מצבים בהם יעילות בייצור מחייבת ייצור על ידי פירמה אחת ומצד שני המדינה רוצה למנוע ניצול לרעה של כוח השוק של אותה הפירמה.

אותם כשלי השוק לא ייעלמו עם ההפרטה. לכן האלטרנטיבה לפירמה ציבורית, עבור המקרים הללו, הינה פירמה פרטית תחת רגולציה. הממשלה לא יוצאת מאותם שווקים. היא מחליפה את המעורבות דרך בעלות במעורבות דרך רגולציה. כפי שידוע גם לרגולציה יש מחיר. אני לא מדבר על המחיר הישיר אלא על עוותים הנוצרים מרגולציה. הספרות האקדמית מנתחת ומשווה בין המקרים של פירמה תחת רגולציה

לבין פירמה ממשלתית ואת העוותים או הפסד היעילות הנוצרים בכל אלטרנטיבה. התשובה של אותן עבודות הינה שאין תשובה פסקנית. המבנה העדיף תלוי בנסיבות. לטענה שצריך להפריט כל מה שאפשר אין ביסוס או תמיכה בספרות האקדמית.

הספרות הכלכלית מציינת מטרות שונות למדיניות ההפרטה. אך בסופו של דבר המטרה העיקרית הינה "יעילות כלכלית". אך את מושג היעילות הכלכלית צריכים לתפוס בצורה הרחבה של המושג. אנו שומעים פעמים רבות את האמירה שפירמה פרטית יעילה יותר. מה משמעות האמירה הזו? אין כאן אמירה לגבי העובדים אלא אמירה על מערכת התמריצים והמגבלות הנגזרים מהבעלות הפרטית לעומת הבעלות הממשלתית. בין הנושאים המוזכרים בספרות אנו מוצאים:

- תמריצים
- גמישות בשוק גורמי היצור
- משמעת שוק ההון
- ניצול כלכלי של הפירמה על ידי הממשלה
- מגבלת תקציב רכה

לא נדון כאן בסעיפים השונים, אך חלק חשוב מבדיקת גבולות ההפרטה הינו ניתוח אותם הבעיות והערכת חומרתם בכל מקרה ספציפי. לדוגמא קיים דיון רחב בספרות על נושא מגבלת תקציב רכה של פירמה ממשלתית – קרי האפשרות לפשיטת רגל – אך כאשר מדובר בפירמה המספקת מוצר חיוני כגון חשמל קשה לראות מקרה שבו גם באם הפירמה פרטית הרגולאטור ייתן לה לפשוט את הרגל.

מרבית האנשים כאשר הם מדברים על יעילות כלכלית הם חושבים למעשה על התייעלות. שני המושגים הללו אינם שקולים. בפרט ייתכן לדוגמא פירמה ממשלתית שמייצרת בצורה לא יעילה אשר בעקבות ההפרטה הרווחים של אותה פירמה עולים בצורה משמעותית כתוצאה משיפור ביעילות בייצור ומניצול כוח השוק שלה. האם אנו יכולים לפסוק שאכן התוצאה יעילה יותר? כמובן שלא.

הנקודה בולטת בפרט כאשר מדובר בשירותים ציבוריים. הנושא המאפיין שירותים ציבוריים הינו שיש לפרטים העדפות חברתיות בנוגע לאותם שירותים. לדוגמא אכפת לי וחשוב לי ששירות בתי הסוהר יהיה ממשלתי. אכפת לי וחשוב לי שלא תהיה יחידה חמושה בבעלות פרטית ושהכליאה והענישה ייעשו על ידי המדינה. מה משמעות האמירה "אכפת לי"? האם לדוגמא האדם שטוען שאכפת לו מוכן יהיה לשלם 100 ₪ עבור השארת בתי הסוהר בידיים ממשלתיות. באם התשובה היא חיובית ובאם תשובה דומה יש למיליון אנשים אזי האם ניתן לטעון שבאם הפעלת בתי הכלא על ידי גורמים פרטיים תחסוך 20 מליון ₪ אזי יעילות כלכלית מחייבת הפרטה? התשובה היא כמובן שלילית. המקרה דומה למקרה הקלאסי של

השפעות חיצוניות. מדוע העדפות הפרטים בקשר לבתי הסוהר בחברה שבהם הם חיים הינה פחות חשובה מהעדפותיהם לגבי מוצרי צריכה?

כמובן שקיים ברקע דיון ערכי. כלומר שאלה חשובה הינה מדוע אכפת לי ומדוע אני מעדיף בית סוהר ממשלתי על בית סוהר פרטי. זוהי שאלה ערכית שיש לי הרבה מה להגיד עליה אך מה שחשוב הוא שהדיון בשאלה האם הפרטת בתי הסוהר רצויה אינו אך ורק דיון כלכלי. הדיון מחייב הבהרת העדפות הציבור. כמובן שברקע יהיה קיים גם דיון כלכלי בשאלה באם תהיה התייעלות? מה המימדים שלה? מהם התמריצים הנגזרים מאותה הפרטה? וכו'. אך אני לא יודע באם הדיון בנושא העדפות הפרטים הינו המגרש הטבעי של הכלכלנים. בנושא זה אין להם יתרון יחסי. הדיון בגבולות ההפרטה הינו בנוסף לדיון כלכלי גם דיון חשוב ומרכזי אף יותר בנושא העדפות הפרטים בחברה הרלבנטית.