

הפרטה בישראל ובעמים: בין היד הנעלמה והגלויה

אריה ארנון¹

בדיקה פשוטה תראה כי המושג העברי 'הפרטה' נעדר מהשיח הציבורי בישראל עד אמצע שנות השמונים. מי שרצה לדון בהעברת נכסים שבעלות ציבורית לידיים פרטיות נזקק אז למושג הלועזי 'פרייוטיזציה'. במהלך מרתק לחוקרי השפה והתרבות ובהקשר לכך שתהליך ההפרטה היה למרכזי בחברה הישראלית, השתרש המושג העברי תוך זמן קצר.

להפרטה ולניגודה החברה (סוציאליזציה), היסטוריה ארוכה כהיסטורית הקנין. אך לצרכינו מספיק אם נחזור אל המאה ה-18 ואל מחשבותיו של אביהם החוקי של רבים מהתומכים בהפרטה הן אצלנו והן בעולם – אדם סמית. ספרו של סמית, "עושר העמים" (1776), יכול להיחשב למרות אורכו כמניפסט ההפרטה. סמית פרש בספר השקפת עולם בה הפרטי היה להגמוני והציבורי למשני. סמית טען כי הדרך הראויה לארגון החברה היא לא לארגנה, אלא להשאירה בידה של "יד נעלמה" (INVISIBLE HAND). כוח בלתי נראה זה ידאג לכך שגם בחברה מפותחת ומסובכת, בה מתקיימת חלוקת עבודה מעמיקה ואשר בה אין מי שמארגן ומכוון את החיים הכלכליים, תתקיים הרמוניה. כלכלת החברה תאורגן בידי היד הנעלמה כך שהיא תתפקד הן בצורה היעילה ביותר מבחינת ניצול גורמי היצור והן בצורה צודקת. במלים אחרות, סמית החזיק בהשקפה כי בעולם הממשי אין שום דרך לשפר או לתקן את פעולת היד הנעלמה. כל מי שיקרא את המניפסט הסמיתיאני, הכתוב במסורת הפילוסופית של "החוק הטבעי" ובמסורת הכלכלית ההיסטורית, ימצא שתפקידי הרשות השלטונית, זו החורגת מהיד הנעלמה, מוגבלים ליצירת כללי המשחק בין הסוכנים הכלכליים (בעלי הון ואדמה, עובדים, יזמים וכו'), להגנת המדינה ולטיפול בכשלי שוק. לדעת סמית כשלי השוק היו מעטים יחסית ובראשם פרויקטים גדולים של תשתית שהיד הנעלמה קצרה מלבצעם.

השקפתו של סמית נוסחה בפרוזה ולא כפי שמקובל על כלכלנים מודרניים בעזרתה של שפת המתמטיקה, אך המסקנות המודרניות והסמיתיאניות זהות. אפשר לאמר שהכלכלנים המתמטיים, בעיקר מאמצע המאה שעברה, הוכיחו את טענותיו של

¹ המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת באר שבע ויור "מחויבות לשלום ולצדק חברתי", עמותה המפעילה מוקד זכויות מובטלים.

סמית באיחור של כמעט 200 שנים, במובן המתימטי של הוכחה: אמור לי מהן הנחותיך ואומר לך אם מסקנתך נכונה. בהקשר הכלכלי, תאר לי את המודל שלך על העולם ואספר לך כיצד הוא עובד (בתיאוריה). אך אל נטעה, סמית האמין כי הנחותיו משקפות היטב את העולם הממשי ולכן מסקנותיו נכונות. לא רק שלפי דעתו אין אפשרות לשפר את תוצאות מנגנון היד הנעלמה, אלא שכל נסיון לתקן, למשל על ידי התערבות הממשלה בכוחות השוק, יסתיים בקלקול. מוכר?

חשוב לחזור אל יסודות הביקורות שהופנו אל סמית מאז כתב את המניפסט הקפיטליסטי. מרקס, ובעקבותיו זרמים סוציאליסטיים חשובים, ערערו הן על היעילות ביצור והן על הצדק שנוצרים בחברה בה שולט המכניזם של היד הנעלמה. תיאור השיטה כיחידה האפשרית, ככזו שכל נסיון לתקנה יוליד אך ורק קלקולים, נשלל מהיסוד. כך גם תיאור השיטה כמולידה הרמוניה, או למצער הרמוניה מירבית, זכה לביקורת שהדגישה את האינטרסים השונים בחברה. מרקס, ומוכרחים להזכיר כי הוא חי וכתב לפני סטלין ומחשבתו רלבנטית גם אחרי קריסת הגוש הסובייטי, זיהה את סמית ואת האידיאולוגיה של היד הנעלמה עם האינטרסים של ההון הפרטי. לרוב בני ובנות החברה יש אינטרסים אחרים. מרקס האמין כי השיטה, שלפי סמית היא היחידה האפשרית, היא ברת תחליף ובת חלוף. זו היתה מסקנה הנובעת מהשקפתו ההיסטורית והפילוסופית ובניגוד למה שחושבים רבים לא התלוותה לה הצעה חלופית לארגון החברה.

למרות שלמרקס אין מרשם לארגון החברה הבתר קפיטליסטית, ומודל התכנון המרכזי שיושם בברהמ ובגוש המזרחי קשור אליו בקשרים רופפים, ברור כי השקפתו חתרה להחברה (סוציאליזציה) ודחתה הפרטה. איך ניתן לארגן את החברה האנושית המודרנית, בה חלוקת העבודה יצרה רשת יחסי גומלין אינסופיים כמעט, נותרה שאלה פתוחה. מרקס, בניגוד לפרשנויות שגויות של כמה ממעריציו הפחות ביקורתיים, לא נתן לכך תשובה. אפילו שלילתו מן היסוד של מנגנון המחירים כולו כמכוון את כלכלת החברה האחרת לא נמצאת בכתביו. אך ברור כי הכיוון בו יש לחפש תשובות, אליבא דמרקס, מחייב להביא את הכלכלה לציית להכוונת הרוב בחברה. כדי להשיג זאת יש צורך לפגוע בזכויות הקנין המוקנות של בעלי ההון ולהתערב במנגנון המסדיר את הכלכלה, מנגנון המחירים. כלומר, אם הבעלות הפרטית על הרכוש היצרני עומדת בדרכה של השליטה הדמוקרטית בכלכלה – מותר ואולי חובה, להגבילה. מרקס, מותר לקבוע, היה מצטרף לשוללי

ההפרטה; המבקר השני של סמית בו ארצה לדון בקצרה, קיינס, היה, כך נראה, דוחה מסקנה זו.

בספר שפתח תקופה חדשה בכלכלה ושנחשב לחשוב שבכתבים הכלכליים במאה העשרים, פרש קיינס את השקפתו הביקורתית. הספר, "התיאוריה הכלכלית על תעסוקה, ריבית וכסף" נכתב ב 1936 בצילו של המשבר הכלכלי הגדול כאשר ההשקפה המרקסית על זמניותו של הקפיטליזם היתה מקובלת בחוגים רבים. קיינס פיתח משנה כלכלית שהסיקה כי מנגנון היד הנעלמה המקובל מאז סמית כושל לעתים. הכשלון אליבא דקיינס, ובעקבותיו המשבר הנורא, ניתן לתיקון באמצעות יד גלויה, ממשלתית, שתפעיל מדיניות מתאימה. לפי קיינס אין הכרח ולדעתו אין צורך, לפגוע בזכויות הקנין, אך יש הכרח להתערב ברמת המשק כולו ולנהל את ביקושיו. כלומר, אפשר לטעון כי לקיינס השקפת עולם קפיטליסטית מתקנת, אך יש הטוענים כי התיקון עשוי לחרוג מתיקון רפורמיסטי קטן. על פי חלק מפרשני קיינס, אין אפשרות להשיג את התיקון אלא אם תהליך ההשקעות בחברה יוחבר, כלומר יועבר מידיים פרטיות לשליטתם של גורמים ציבוריים.

מהדיון עד כאן ברור כי שלושת ההוגים שנסקרו כאן מציבים את הגבול הראוי בין הפרטי לציבורי במקומות שונים. סמית משאיר לתחום הציבורי מעמד של מסדיר כללי המשחק בין הגורמים הפרטיים; מרקס מותיר לפרטי מעמד שיורי לאחר העברת הריבונות הכלכלית לרוב בחברה המיצג את האינטרסים שלה; קיינס מעניק לריבון הכלכלי אחריות לכוון את המשק ולנווטו מחוץ לתחום המשברים. בדרך אחרת, שלושתם אינם שוללים את מנגנון הסדרת היצור והחלוקה באמצעות מנגנון המחירים, אך בעוד שסמית מציע שלא להתערב בתוצאותיו, מרקס וקיינס מציעים לעשות שימוש ביד גלויה. מרקס מציע להחביר את הבעלות (לאו דווקא להלאים!), בעלות ציבורית אינה זהה לבעלות המדינה) וקיינס להחביר את ההחלטות הכלכליות החשובות.

בדיון עד כאן עסקנו בתיאוריה הכלכלית הגיע הזמן לתת דעתנו להיסטוריה הכלכלית. אם נסכים כי קביעת קו התיחום בין הפרטי לציבורי בארגון החברה הוא לב המחלוקת החברתית, נוכל לתת משמעות חשובה למגמות הנוכחיות בישראל ובעולם. לאחר מהלך של הרחבת הציבורי, הן בבעלות והן במעורבות בתהליכים הכלכליים ובפרט במנגנון המחירים, הופיעו בתקופה האחרונה מגמות לחיזוק

הפרטי. לכל חברה איפיוניה שלה, אך כדאי להתבונן לרגע באנגליה כדוגמא מבהירה.

לאחר מלחמת העולם השנייה, תחת צילו של הקומוניזם הסובייטי, המשבר הגדול וגם צילו של קיינס, פתחה מפלגת הליבור באנגליה במהלך להרחבת הציבורי על חשבון הפרטי. תעשיות מפתח הולאמו, המדינה לקחה אחריות לרשת בטחון חברתית שכללה חינוך, בריאות ורווחה, ואימצה מדיניות מקרוכלכלית אקטיבית. מאז שנות השמונים, ראשית תחת שלטונה של ג'י' ת'אצ'ר אך גם אחר כך, נעשה מהלך נגדי מרחיק לכת. תחת הכותרת הפרטה הועברו התעשיות שבשליטה לא פרטית לידיים פרטיות והמדינה הפחיתה את אחריותה ומעורבותה בתחומי החינוך הבריאות והרווחה. המדיניות הכלכלית האקטיבית, על כל היבטיה, הוחלפה בפסיביות. בקצרה, מדרכם של קיינס ואולי מעט מרקס, פנתה אנגליה לדרכו של סמית.

התופעה האנגלית, נסיגה מהציבורי לפרטי, או העברת קו התיחום מחדש, מאפיינת חלקים נרחבים מהעולם של ימינו, הן המפותח יותר והן המפותח פחות. לכך מתלווה מגמה בינלאומית חדשה-ישנה: הגלובליזציה. גם כאן המדובר בהעתקת קו התיחום, הפעם בעולם כולו, מהציבורי, על שלל הסדריו המוסדיים, לפרטי.

לישראל הגיעה ההפרטה באמצע שנות השמונים. ראשית, החלה המדינה בנסיונות למכור מפעלים בבעלותה, בעיקר תשתיות מונופוליסטיות ובנקים. האלהת הסקטור הפרטי תוך יחוס חוליים דמיוניים לסקטור הציבורי היו כלי במהלך. הטענה כי חברה ציבורית היא לא-יעילה ולכן יש למוכרה, גם אם אפילו דו"ח ההפרטה שהכינה חברת ההשקעות האמריקאית FIRST BOSTON עבור הממשלה על כו"ל (כימיקלים לישראל) אומר ההיפך, התקבלה. ההפרטה במובן של מכירת הבעלות יושמה, גם אם ועדה אחרי ועדה הסבירה כי התחרות היא החשובה ולא הבעלות, כמו במקרה בזק.

אך ההפרטה, במובן של העתקת קו התיחום שבין הפרטי לציבורי, כוללת יותר מאשר העברת בעלות. תחומיה רבים ומגוונים. צמצום תפקיד המדינה בכלכלה הורחב אל מעבר לבעלות על חברות ממשלתיות ויושם בתחומי האחריות של המדינה. ישראל פותחת את תחומי הבריאות (כן, כן למרות חוק הבריאות מ 1994) והחינוך ליד הפרטית הרעה וכך גם בתחומי הרווחה והתעסוקה. להפרטה אין

גבולות. לא רק במדיניות החברתית-כלכלית נוכחת ההפרטה אלא גם במדיניות השלום, אשר גם בה ישמה ממשלת ישראל את הדגל הפרטי. הכיצד?

הסכמי אוסלו, ההסכמים הזמניים שנחתמו בין ממשלת ישראל ואש"פ, כוננו רשות שלטונית פלסטינית. היחסים הכלכליים בין המשק הישראלי והמשק הפלסטיני הוגדרו בחוזה שנחתם ב-1994 בפריס. על פי הסכם זה ממלאת היד הנעלמה תפקיד מרכזי גם בתחום חשוב זה. הצדדים הותירו ליד הנעלמה לכוון חלק ניכר מההתפתחות הכלכלית, שכן הן מנעו כינון גבול כלכלי בין שני המשקים, גבול שהיה עשוי לאפשר לרשויות שני הצדדים לכוון חלק מההתפתחות הכלכלית.

לא במקרה מנעו ההסכמים כינון גבול כלכלי תוך מניעת מרחב משמעותי ממעצבי המדיניות הכלכלית. ההכרעה על איסטרטגיית השוק גם בתחום זה תאמה את השקפתם של מכוני אוסלו ובראשם פרס, על מקומה של היד הנעלמה בכלכלה. השקפתו הידועה בכינויה "מזרח תיכון חדש" תאמה את מגמות הגלובליזציה וחישה להחליף את הפתרון המדיני המחייב פשרה טריטוריאלית בפתרון כלכלי, כאילו ניתן באמצעות היד הכלכלית הנעלמה לברוח מהסכסוך הלאומי.

אך הנזק שגרמה איסטרטגיית היד הנעלמה לשלום גדול משחושבים. הנהנים העיקריים מישום תפישת השלום של השווקים הם שוב בעלי ההון. הם יוכלו כך להשיג גורמי יצור בזול, שווקים בלי קושי ורווחים משמעותיים. אך בדרכם הם יגרמו לאיום של ממש על שכבות רבות בישראל ובעולם שסביבה. עובדות הטקסטיל בישראל מאוימות משלטון כוחות השוק, שכן בחסות הסדרי שלום ריקים מאוימת פרנסתן. ובעולם שסביבנו הפך להג "מזרח התיכון החדש" לאיום בהשתלטות שלא בעזרת נשק אלא באמצעות הון. לשתי הסכנות, גם אם היתה הגזמה בהצגתן, תפקיד לא קטן בהמאסת השלום על שכבות רחבות שלא ראו את פירותיו מגיעים אליהן. הרי לא כולם תאבי קזינו וחובבי הגרלות שמחלקות אפס מחדש....

החיפוש אחרי חלופה ראויה לארגון החברה, חלופה שיש בה מעשיות לא הזויה, אך גם חתירה לאוטופיה חברתית, לא תמה. מויכוחי ההפרטה החדשים בעולם כולו, בחינת הכשלונות וגם ההצלחות, אפשר ללמוד כי אנו עדיין בעידן החיפוש. יתכן וכלים חדשים שניתנו בידינו, רשתות המחברות המונים ומאפשרות זרימת מידע רב, הפכו ברבות השנים את החיפוש אחרי מכניזם יעיל וצודק לבר השגה. ביזור הכלכלה, בעלות ציבורית מגוונת ושימוש במנגנונים של מדיניות מתערבת הנשלטת

על ידי ההליך הדמוקרטי, הם הדרך הנכונה. כינון חברה שבה המחסור יפחת והסולידריות והצדק החברתי יהיו למרכזיים, מקובלת על רוב הציבור בישראל כחזון רצוי. התבוננות בכשליה של כנסית היד הנעלמה משכנעת כי היאוש מהחזון רחוק מלהיות מוצדק. עולם חדש ניתן להקמה. אך בלי לחלום (וללמוד) הוא יעלם במצולות היד הנעלמה.

++++

ראשית, אפשר וצריך להוציא מתחום שליטתה של היד הנעלמה תחומים שהם בחינת צרכי החיים הבסיסיים: חינוך ובריאות ודאגה לצרכי החיים היסודיים ביותר, דיור, מזון ודאגה לחלשים. אספקת שירותי הבריאות והחינוך בחברה בה תונהג דימוקרטיה כלכלית תיעשה כך שתישמר שוויוניות בין כל השיכים לחברה. כסף אינו אמור לקנות עדיפות בתחומים אלה, חינוך ובריאות יכולים להיות מסופקים במגוון דרכים, אך אין זה נכון לתת לעשיר יותר מלעני. צרכי החיים הבסיסיים האחרים יובטחו לכל עד רמה מינימלית שאותה תקבע החברה. כלומר, אי השוויון בתחומים אלה יוגבל בדרך שתתחמק משלטון כוחות השוק.

בתחומים אחרים יוסכם על פערים מקסימליים. כך בחברה נאמנה לשוויון ולסולידריות לא יותר פער גבוה מרמה שיוסכם עליה, הן בהכנסות של הפרטים והן בבעלות על רכוש, כך שדימוקרטיה ושוויון יוחלו גם בתחום הכלכלי ולא רק בתחום הפוליטי. במלים אחרות הכלל היסודי המקובל במערכות הפוליטיות – אישה אחת קול אחד – יורחב לתחום הכלכלי, אולי לא "איש אחד שקל אחד" אך לפחות "איש אחד לא יותר מ X שקלים".

יעדי החברה יוגדרו לא רק בממדים כלכליים המקובלים היום (אינפלציה גרעון) ולא רק בהוספת יעדים חשובים (צמיחה, רמת אבטלה מקסימלית שכר מינימום ומקסימום) אלא גם בהנהגת יעדי אי שוויון מירביים ומדודים. למשל, יעד הפחתת אי השוויון בהכנסות ב Y אחוזים תוך עשר שנים וכיוב. הרחבת השאיפה להקטנת אי השוויון תכלול גם בעלות על רכוש. החברה תדון ותחליט, בהליך דימוקרטי, באיזה תחומים להתיר בעלות פרטית ואיך להגבילה ובאיזה תחומים להנהיג בעלות לא פרטית על שלל צורותיה.

הדרך להשיג יעדים שאפתניים אלה תביא בוודאי לעימות עם האינטרסנטים שיפגעו. הללו יעלו בוודאי נימוקים על אי האפשרות לחולל שינויים מעין אלה בעולם המצוי בגלובליזציה. את האיום הזה מפנים אל שואפי השינוי בכל מקום בו הם מנסים לצמצם את כוחם של השולטים בכלכלות השונות. ודוגמת ברזיל, (כדאי לעקוב!), תוכיח. אין בכך כדי למנוע את המהלך ליותר שוויון, אך ברור כי מדובר על שינוי שגם הוא יצטרך להיות גלובלי. בריחת התעשיות לארצות בהן נהוגה עבודה זולה, למשל עבודת ילדים זולה, מבהירה את הממדים הבינלאומיים של כל מאבק לשוויון. אך מול אזרחי ואזרחיות העולם הרוצים לשמור על צלם אנוש כפי שהרוב מבין אותו, קשה יהיה למיעוט המשמר את הסטוס קוו להמשיך במסע העולמי להנצחת והגדלת הפערים.

אני יודע שהדברים נקראים על ידי לא מעטים בספקנות מהולה בצקצוקי לשון על הנאיביות. אכן, רק ל"נאיביים" במושגים המקובלים כל כך כיום יש סיכוי לשנות מן היסוד את מערכות החברה הקלוקלות בהן אנו חיים.