

## מסגרת לדיון במדיניות הפרטה בשירותים חברתיים

צבי זוסמן

### 1. מבוא

מאמצע שנות השמונים מתבצע בישראל תהליך הפרטה של חברות עסקיות בבעלות הממשלה וצמצום בחלקן של המגזר הציבורי במשק, שהקיף תחומי פעילות רבים. בתחילה התבצעו ההפרטה והקטנת המגזר הציבורי מתוך צרכי שעה שונים: הצורך להקטין גירעון גדול בתקציב המדינה, כחלק מהתכנית לייצוב האינפלציה של 1985; קיצוצים בשירותים חברתיים ובסובסידיות לעסקים, שהתחייבו מהוצאות ביטחון גדולות ומנטל תשלומי הריבית, שהגדילו את ההוצאה הציבורית מעבר ליכולת המימון. כמו כן, היה צורך להתמודד עם גירעון גדול במאזן התשלומים על-ידי הפניית מקורות מביקוש מקומי בכלל, וצריכה ציבורית בפרט, לייצוא<sup>1</sup>. אולם, בהמשך הפכו ההפרטה והקטנת המגזר הציבורי מטרות בפני עצמן: מצד אחד, טענו קובעי המדיניות, שפעולותיו של המגזר הציבורי מתנהלות בחוסר יעילות בהשוואה למגזר העסקי וניתן להגדיל את היעילות על-ידי הפרטת חלק מהפעילויות. מצד שני טענו, שמגזר ציבורי גדול פוגע בפוטנציאל הצמיחה של המשק, מאחר שהוא מונע משאבים מהמגזר העסקי, היכול להשתמש בהן ביתר יעילות, ומאחר שנטל המסים הגבוה, הדרוש למימון מגזר ציבורי גדול יפגע משמעותית ביעילות ובפיריון שהם מנועי הצמיחה הכלכלית.

עם התמנותו של נתניהו לשר האוצר קיבלה התכנית להקטנת המגזר הציבורי ולהפרטת השירותים הציבוריים תנופה חדשה, והיא הועמדה במרכז המדיניות הכלכלית ארוכת הטווח של ישראל. עם זאת, הטיעונים לזירוז ההפרטה ושאלת הגודל האופטימלי של המגזר הציבורי בכלל לא נבחנו ביסודיות על-ידי קובעי המדיניות, שהסתפקו בקביעה הכללית

---

<sup>1</sup> ראה תקציב לאומי, 1986.

שהמגזר גדול מדי בהשוואה למדינות אחרות. זאת, למרות העובדה, שקיימים הבדלים גדולים בגודל המגזר הציבורי בין מדינות שונות – חלקה של ההוצאה הציבורית בתמ"ג במדינות המפותחות נע בין 32 אחוז ביפן, 34 אחוז בשוויצריה ו-35 בארה"ב, עד ל-56 אחוז בדנמרק והולנד, 58 אחוז בבלגיה ו-61 אחוז בשוודיה<sup>2</sup>. לפחות במבט ראשון, נראה שהבדלים אלה אינם משתקפים בהבדלים בולטים ברמת החיים. כמו כן, כפי שנראה להלן, מחקרים רבים, שנערכו בישראל ובמדינות אחרות אינם מצביעים על יתרון בולט של המגזר העסקי ביעילות הייצור של שירותים ציבוריים.

לשם דיון מסודר במדיניות ההפרטה ובהקטנת המגזר הציבורי, ובהשלכותיה הכלכליות והחברתיות של מדיניות זו, חשוב להבדיל בין שני המישורים השונים בהם מתבצעת מדיניות זו במדינות אחרות וגם בישראל:

1. צמצום המימון הציבורי של שירותים ציבוריים, בין אם השירותים שהמדינה תמשיך לממן ייוצרו על-ידי המגזר הציבורי או שייצורם יועבר למוסדות ללא כוונת רווח ואף לעסקים הפועלים לשם רווח.
2. בהינתן היקף המימון הציבורי, העברת הייצור של שירותים ציבוריים הממומנים מכספי ציבור לידי מוסדות ללא כוונת רווח או לידי עסקים הפועלים לשם רווח.

אף שלעיתים מופעלת מדיניות, הפועלת בו-זמנית בשני מישורים אלה, חשוב לדון בנפרד הן בהצדקה למדיניות זו והן בהשלכותיה, בכל אחד משני תחומים אלה בנפרד. להלן נציג סקירה קצרה של הביצוע בפועל של מדיניות ההפרטה והקטנת המגזר הציבורי מאמצע שנות השמונים. לאחריה נמקד את הדיון בהתוויית מסגרת לדיון בהפרטה של ייצור (וחלוקה) של שירותים חברתיים, בהינתן גודל המימון הציבורי, תוך הצבעה על הנושאים הספציפיים, שיש להעמידם על סדר היום של המבקשים להאיץ את תהליך ההפרטה בשנים הקרובות.

---

<sup>2</sup> Afonso et al., 2005

## 2. הפרטה וצמצום המגזר הציבורי בשני העשורים האחרונים

בלוח 1 מובאים מדדים שונים המתארים את הירידה בנתח של המגזר הציבורי במשק מראשית שנות השמונים ועד לשנת 2001 (השנה האחרונה עבורה קיימים נתונים לכל תחומי ההפרטה העיקריים): מכירת מניות של חברות בבעלות הממשלה, וייצור ומימון של השירותים חברתיים – חינוך ובריאות. הלוח מצביע על כך, שתהליך ההפרטה התנהל עד כה בהיקפים שונים בתחומים השונים:

- הפרטה רבת היקף של חברות עסקיות שהיו בבעלות הממשלה.
- צמצום איטי יותר של מעורבותה של הממשלה בייצור ובמימון שירותי חינוך ובריאות.<sup>3</sup>

### לוח 1. חלקו של המגזר הציבורי במשק והפרטת שירותים חברתיים, 1981-2000

שירותי בריאות		שירותי חינוך		מכירת מניות של חברות בבעלות הממשלה	
ייצור	מימון	ייצור	מימון	של חברות בבעלות הממשלה	
ציבורי	ציבורי	ציבורי	ציבורי	(מיליוני \$ בשנה)	
(אחוז מכלל שירותי הבריאות)		(אחוז מכלל שירותי החינוך)			
80	25	80	93	3	1981-1983
73	21	78	89	926	1998-2000

מקור: בנק ישראל, דינים וחשבונות שנתיים; למ"ס, שנתונים סטטיסטיים; רשות החברות הממשלתיות.

### א. הפרטת חברות בבעלות הממשלה

מאמצע שנות השמונים נכנסה הפרטת החברות לתהליך מואץ<sup>4</sup>, ובמהלך שנות התשעים התווספה על כך מכירת מניות הבנקים, שעברו לידי הממשלה אחרי המשבר במניות הבנקים ב-1983. בשנים 1991-2004 המדינה מכרה מניות בסך של כ-9 מיליארד דולר. בחלק מהחברות, בהן נמכרו מניות למשקיעים פרטיים והועברה להם השליטה, המדינה עדיין

<sup>3</sup> עיקר הדיון להלן מתמקד בשירותי חינוך ובריאות, בגלל חלקם הגדול של שירותים אלה יחסית לשירותים החברתיים האחרים.

<sup>4</sup> אמנם במרס 1978 החליטה הממשלה על מכירת 48 חברות ממשלתיות, כחלק מצמצום מעורבותה במשק, אולם עד 1985 היו מכירות המניות שבידיה זניחות בלבד.

מחזיקה בחלק מהמניות, כמו בבזק ובאל-על. ארבע חברות גדולות – חברת החשמל, רפאל, מקורות והתעשייה האווירית – נמצאות עדיין בבעלות ממשלתית מלאה ולגביהן נמשכים ההליכים להפרטתם המלאה.<sup>5</sup>

### **ג. חלקו של המימון הציבורי ומעורבות הממשלה בייצור שירותים חברתיים**

לוח 1 מראה, שבחלקו של המגזר הציבורי במימון שירותי חינוך הייתה ירידה קטנה בלבד של 2 נקודות אחוז. בייצור שירותי חינוך על-ידי המגזר הציבורי חלה ירידה קצת יותר גדולה, מ-93 אחוז ב-1981-1993 ל-89 אחוז בשנים 1998-2000. בתחום שירותי הבריאות חלה בתקופה זו ירידה גדולה יותר, הן במימון על-ידי המגזר הציבורי, מ-80 ל-73 אחוז, והן בייצור הציבורי של השירותים, שלא היה גבוה ביותר גם בעבר, וירד מ-25 ל-21 אחוז.

### **ג. השינוי הריאלי במימון הציבורי של שירותי חינוך ובריאות**

לוח 2 מציג נתונים על השינויים בצריכת שירותי חינוך ובריאות בכלל, ובצריכת שירותים אלה במימון המגזר הציבורי, בהשוואה לשינויים בכלל הצריכה הפרטית.

הלוח משקף היטב את התוצאה של הירידה בחלקו של המגזר הציבורי במימון השירותים החברתיים שבוצעה בתקופה הנסקרת. אמנם ההוצאה הלאומית לחינוך, כאחוז מהתמ"ג עלתה ב-1.7 אחוזי תוצר, וההוצאה הלאומית לבריאות אף בשיעור של 2.1 אחוזי תוצר, במחירים שוטפים. אולם גידול זה משקף את העלייה המהירה יותר במחירי שירותים אלה, בעיקר כתוצאה מעליות השכר, המהווה את עיקר ההוצאה בחינוך ובבריאות. במונחים ריאליים פיגרה צריכת שירותים אלה במידה ניכרת אחרי העלייה בצריכה הפרטית: במשך שני עשורים עלתה הצריכה לנפש של שירותי חינוך ב-37 אחוז בלבד וצריכת שירותי בריאות ב-40 אחוז בלבד, לעומת גידול של 64 אחוז בצריכה הפרטית לנפש. הגידול בצריכת

<sup>5</sup> רשות החברות הממשלתיות, 2005. הממשלה החליטה לרכוש חזרה את מניות בתי הזיקוק הנמצאות בידי בעלים פרטיים. מחקר קודם של אקשטיין ואחרים (1998) מנתח את תהליך ההפרטה עד 1996. הערכה מפורטת של תוצאות תהליכי ההפרטה, והדיון בשאלה, אם המניות שבבעלות הממשלה נמכרו במחיר המרבי, ואם אכן חלו שינויים משמעותיים בפיריון לאחר העברת החברות לשליטת בעלים פרטיים – אלה הינם נושאים חשובים למחקר, אולם הם מחוץ למסגרת פרק זה.

השירותים החברתיים נבלם על-ידי הגידול האיטי במימון הציבורי של צריכת שירותים אלה, במונחים ריאליים: 33 אחוז לנפש בחינוך ו-28 אחוז בבריאות. אמנם, ההוצאה הפרטית על שירותי חינוך ובריאות העלתה במקצת את שיעור הגידול של צריכת שירותים אלה, אולם יש לזכור, שעיקר ההוצאה הפרטית היא בעשירוני ההכנסה העליונים, ונוצר פער מדאיג בין צריכת שירותים שהחברה אמורה לתת להם עדיפות גבוהה, לבין סיפוק צרכים, הנראים חשובים לפרט. פער זה פוגע בעיקר בשכבות החלשות התלויות במימון הציבורי של השירותים החברתיים. אכן, הטיעונים שהמגזר הציבורי בישראל גדול מדי מתעלמים מכך שיש לו תפקיד חשוב לא רק באספקת מוצרים "ציבוריים", כגון חוק וסדר, מנהל ובטיחותן והשקעות בתשתית, אלא כדי להשיג שתי מטרות נוספות: צמצום אי-שוויון והגברת הצריכה של שירותים חברתיים.

**לוח 2. שירותי חינוך ובריאות וצריכה פרטית: 1981 עד 2001**  
( מחירים קבועים של שנת 2000 )

צריכה פרטית לנפש	שירותים במימון ציבורי	צריכה לנפש של כלל השירותים	הוצאה לאומית כאחוז מתמ"ג	חינוך
(ש"ח)	(ש"ח)	(ש"ח)	(אחוזים)	
25,123	3,983	4,979	8.1	1981-1983
41,311	5,311	6,835	9.8	1999-2001
64	33	37	21	שיעורי שינוי (%)
<b>בריאות</b>				
25,123	3,609	4,512	6.9	1981-1983
41,311	4,603	6,323	9.0	1999-2001
64	28	40	30	שיעורי שינוי (%)

מקור: למ"ס, שנתונים סטטיסטיים, שנים שונות.

**ד. צמצום אי-השוויון הנוצר על-ידי כוחות השוק לממזים מקובלים בחברה**

בדרך-כלל נוהגים לחשוב שעיקר תרומתו של המגזר הציבורי להקטנת אי-השוויון היא באמצעות מסים פרוגרסיביים ותשלומי העברה למעוטי

יכולת. אולם בפועל ישנה תרומה חשובה נוספת לצמצום אי-השוויון באמצעות חלוקה חינם של שירותי חינוך ובריאות, מהם העשירונים התחתונים נהנים, יחסית, יותר.<sup>6</sup> במשק הישראלי, בו כוחות השוק מייצרים היום אי-שוויון רב, הן ביחס לעבר והן ביחס לרוב מדינות המערב, ושב דעת הקהל דורשת יותר שוויון, יש להתחשב בהשפעה השלילית שתהיה להקטנת ההוצאה הציבורית על שירותים חברתיים על הפערים ועל העוני.<sup>7</sup> אמנם ייתכן שבגודלו הנוכחי של המגזר הציבורי, שיעור הצמיחה של המשק עלול להיות נמוך במקצת מכיוון הצמיחה המרבי, על פי הניסיון הבינלאומי.<sup>8</sup> אולם, כפי שמוכיח הניסיון הישראלי, אין בתוספת כזו של צמיחה כדי לצמצם פערים ולהקטין עוני.<sup>9</sup>

#### ה. הגברת הצריכה של שירותים חברתיים

למימון הציבורי של שירותי חינוך ובריאות יש תפקיד חשוב במניעת הפיגור של צריכת שירותים אלה אחרי הצריכה הפרטית של משקי הבית. ראשית, פרטים אינם צורכים מספיק שירותי חינוך ובריאות, ברמה שהחברה רואה כאופטימלית. זאת, מאחר שאצל הפרט קיימת אי-התחשבות בהשלכות החברתיות החיוביות שיש לצריכת שירותים אלה, מעבר לתועלת לפרט הצורך אותם (השפעות חיוביות). שנית, אצל פרט קיים קוצר ראייה מסוים, הגורם לו להמעיט ממלוא התועלת לטווח ארוך של צריכת שירותים אלה. סיבה שלישית לצריכה בלתי מספקת של שירותים חברתיים היא, שפרטים בעלי הכנסה נמוכה מתקשים לממן את רכישת השירותים והם יצרכו כמות בלתי מספקת מנקודת הראות של התועלת המשקית והנורמות החברתיות.<sup>10</sup> מחקרים שבוצעו לאחרונה מצביעים על כך, שבתחום הגודל הסביר של המגזר הציבורי, תחום שכלולים בו גם ההוצאה הציבורית ורמת המיסוי בישראל, תהיה להקטנת המגזר הציבורי לכל היותר השפעה

<sup>6</sup> על פי גפני, זוסמן, 2000, שירותי חינוך ובריאות במימון ציבורי מקטינים את מדד גיני של אי-השוויון בהכנסה לנפש, בשיעור של 17 אחוז.

<sup>7</sup> באשר לדרישות הציבור למדיניות שוויונית יותר, ראה תוצאות הסקר החברתי שערך מרכז טאוב ב-2004: על פיו, 83 אחוז מהציבור בדעה, שהמשאבים שהמדינה מקצה היום לטיפול בעוני ובמשפחות עניות הנם פחות מהנחוץ.

<sup>8</sup> Afonzo et al., 2005

<sup>9</sup> זוסמן, 2004; ברנדר, סטרבציינסקי, 2005.

<sup>10</sup> Galor, Zeira, 1993.

קטנה להעלאת שיעור הצמיחה<sup>11</sup>, אולם ההשפעה על הגדלת אי-השוויון תהיה ניכרת<sup>12</sup>. מצד שני, במדינות מפותחות, עליהן נמנית גם ישראל, עלייה נוספת בתוצר לנפש תתרום רק מעט להעלאת הרווחה של כלל הציבור. זאת במיוחד מאחר, שכאמור, תוספת צמיחה כשלעצמה, אין בה כדי לצמצם את היקף העובדים בעלי השכר הנמוך ולצמצם עוני ואי-שוויון<sup>13</sup>.

### **3. האם ייצור על-ידי המגזר הציבורי יעיל פחות מאשר ייצור על-ידי ספקים עסקיים?**

בבסיס מדיניות ההפרטה עומדת הטענה, שייצור על-ידי המגזר הציבורי, בין אם מדובר בחברות בבעלות המגזר, בתאגידים ציבוריים, במשרדי הממשלה עצמם או על-ידי ספקי שירותים חברתיים, המופעלים ישירות על-ידי המגזר, לא יתבצע בדרך-כלל בצורה יעילה. הפרטה שתעביר את הייצור לגופים הפועלים לשם רווח תביא לייצור יעיל יותר של התפוקה: מניע הרווח אמור להביא למאמצים גדולים להגדלת היעילות. ככל שיעילות הספק גבוהה יותר, הוא יכול לספק את השירותים במחיר נמוך יותר, חלקו בשוק יגדל ורווחיו יהיו גבוהים יותר. הבעלים, הנהנים העיקריים מהרווחים, והמנהלים ששכרם קשור לרווחים, יפקחו על כך שהייצור יתנהל בצורה היעילה ביותר. על פי טענה זו, מאחר שמניע הרווח אינו קיים אצל ספקים ציבוריים, אין להם תמריץ מספיק חזק להגיע ליעילות מרבית: קיימים תמריצים חלשים בלבד לתגמול הדרגים המבצעים – מנהלים, הדרג הבכיר, בעלי מקצוע ואף עובדים בלתי מיומנים. לא רק העדר תמריצים כספיים, אלא גם זכויות מופרזות לקביעות, איגודים מקצועיים חזקים, מינויים פוליטיים למשרות בכירות והתערבות דרגים פוליטיים בניהול – כל אלה פוגעים קשות ביעילות הייצור.

גישה פשטנית זו מתעלמת מטיעונים אחרים המטילים ספק במשוואה הפשוטה של מניע רווח = יעילות. טיעון אחד הוא, שבמקרים רבים יהיה לספק עסקי מעמד מונופוליסטי שניצולו, ולא דווקא מאמציו לייעול, יגדילו את רווחיו. טיעון שני הוא, שקיימות בעיות של ניגוד בין

<sup>11</sup> Lindert, 2003.

<sup>12</sup> Afonzo et al., 2005.

<sup>13</sup> ברנדר, סטרבצ'ינסקי, 2005.

האינטרסים של מנהל בחברה עסקית, הפועל לטובתו האישית, לאלה של הבעלים שהרווחים שלהם חשובים בעיניהם. טיעון שלישי הוא, שבמיוחד בתחום ייצור השירותים החברתיים יש ממד של איכות, שקשה לעמוד עליו. אצל ספק עסקי, הפועל ללא מחויבות אתית, קיים פיתוי להגדלת הרווחים על-ידי הפחתת האיכות. רביעית, בתחום השירותים החברתיים, בחירת הצרכן בין ספקים שונים מוגבלת על-ידי הגבלות אדמיניסטרטיביות שונות ועל-ידי עלויות מעבר גבוהות (כגון שיוך תלמיד לבית-ספר באזור מגוריו ויכולת להחליף את בית-הספר רק על-ידי החלפת מקום המגורים), וגם מאחר, שלעיתים קיים באזור גיאוגרפי מסוים רק ספק אחד של כל שירות ושירות.

בעוד שלא ניתן לסמוך על כך שדווקא מניע הרווח של ספק עסקי יביא בהכרח ליעילות מרבית של הייצור, סביר להניח שאצל יצרנים ציבוריים פועלים מניעים שיבטיחו איכות גבוהה ויעילות מרבית, תוך קיום תחרות עם ספקים אחרים.

מספר מחקרים אמפיריים שנערכו בארץ ובחולל ניסו לבחון אם אכן ייצור על-ידי המגזר הציבורי פחות יעיל מאשר ייצור במגזר העסקי, הפועל לשם רווח. אין בכוונתנו להביא כאן סקירה מקיפה של מחקרים אלה, אך נציין את המסקנות של כמה מהם, שבדקו סוגיה זו בתחומים השונים של הייצור הציבורי: חברות ממשלתיות, בתי אבות סיעודיים, בתי-חולים ובתי-ספר<sup>14</sup>.

#### א. חברות ממשלתיות

שורה של מחקרים שנערכו על התעשייה הישראלית לא מצאו שלחברות בבעלות פרטית יש יתרון בפריון על פני חברות בבעלות ממשלתית. מחקרן של פלוג וקסיר-קלינר<sup>15</sup> מראה, שהפריון במפעלים בבעלות פרטית בתעשייה הישראלית ב-1982, היה נמוך מזה שבמפעלים בבעלות ההסתדרות או הממשלה. מחקר אחר על התעשייה הישראלית מראה אף הוא יתרון בפריון לקיבוצים ולמגזר ההסתדרותי והציבורי, בהשוואה למפעלים בבעלות פרטית, ובמיוחד חברות שמניותיהן נסחרות בבורסה<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> סעיף זה אינו עוסק ביעילות היחסית של ספקים ציבוריים, המופעלים ישירות על-ידי המגזר הציבורי, לעומת ספקים ציבוריים הפועלים במעמד של מוסדות ללא כוונת רווח, אלא ביעילותם של ספקים ציבוריים מול ספקים עסקיים הפועלים לשם רווח.

<sup>15</sup> פלוג, קסיר-קלינר, 1992.

<sup>16</sup> Griliches, Regev, 1995.

ההפרטה שבוצעה במדינות רבות גם מאפשרת לבדוק מה קורה לפיריון ולרווחים, כאשר חברה עוברת מבעלות ממשלתית לבעלות של משקיעים עסקיים. כך, לדוגמה, מחקר חדש על מדיניות ההפרטה של חברות ממשלתיות באירלנד טוען, שהעובדות אינן תומכות בטענה שההפרטה אכן הביאה לביצועים טובים יותר<sup>17</sup>. מעקב אחרי מהלך הרווחים והפיריון בחברת התקשורת הבריטית (BRITISH TELECOM) במשך ארבעים שנה, לפני ואחרי ההפרטה, מגיע למסקנה, שלשינוי בבעלות לא הייתה השפעה נראית לעין על רווחים ופיריון<sup>18</sup>. גם מחקרים שנערכו על חברת בזק הישראלית הגיעו למסקנה שעיקר הגידול בפיריון חל בהעברת הפעילות ממשדד ממשלתי לחברה ממשלתית<sup>19</sup>.

### ב. בתי אבות סיעודיים

מחקרים המעמיק של לוסקי, גבעון<sup>20</sup> על יעילות ואיכות בבתי אבות סיעודיים במעמד של מלכ"רים, לעומת בתי אבות הפועלים לשם רווח, מראה, ש"אמנם העלות ליום אשפוז במוסדות שהם מלכ"רים גבוהה מהעלות במוסדות העסקיים, אך יחד עם זה איכות השירות שמספקים המלכ"רים גבוהה יותר...אין הבדל מובהק בין העלות ליום אשפוז במלכ"ר לעומת פירמה עסקית, עבור אותה רמת איכות" (שם, עמ' 27).

### ג. בתי-חולים

מחקרים רבים עסקו בארה"ב ביעילות של בתי-חולים בבעלות המגזר הציבורי, בתי-חולים במעמד מלכ"ר ובתי-חולים, הפועלים לשם רווח, הפועלים אלה לצד אלה במתן שירותי בריאות. באמצע שנות התשעים רוב בתי-החולים בארה"ב – 59 אחוז – היו במעמד של מלכ"ר; 16 אחוז מבתי-החולים היו שייכים למגזר הציבורי, ו-15 אחוז היו בתי-חולים פרטיים לשם רווח<sup>21</sup>. ממחקרים אלה עולה, שככל הנראה אין הבדלים משמעותיים בטיב השירות הניתן על-ידי בתי-החולים בבעלויות השונות, אם כי העלות לקופות-החולים, המבטחות, גבוהה יותר כאשר מדובר בבתי-חולים לשם רווח.

<sup>17</sup> Reeves, Palcic, 2004.

<sup>18</sup> Florio, 2003.

<sup>19</sup> אקשטיין ואחרים, 1998.

<sup>20</sup> לוסקי, גבעון, 2005.

<sup>21</sup> Sloan et al., 2001.

**ד. בתי-ספר**

הדעה הכללית בקרב חוקרים היא, שיעילות מערכת החינוך הציבורית נמוכה. בארה"ב, רק כ-3 אחוזים מהתלמידים לומדים בבתי-ספר פרטיים שאינם בעלי אופי דתי<sup>22</sup>. אומדנים שונים מראים, שמאז שנות השמונים ירדה היעילות בבתי-הספר בארה"ב (הישגים לעומת עלויות) בשיעור שבין 45 ל-75 אחוז<sup>23</sup>. בישראל, כמו בארה"ב, רק מספר זניח של תלמידים לומד בבתי-ספר פרטיים<sup>24</sup>.

לגבי יעילותם היחסית של בתי-ספר בבעלויות שונות, הממצאים מארה"ב, מהם ניתן אולי להסיק מסקנות כלליות יותר, מצביעים על יתרון קל לבתי-ספר שאינם בבעלות המגזר הציבורי, אחרי שמתקנים עבור הבדלים בין תלמידים, שעשויים להשפיע על ההישגים. כך לדוגמה, היתרון בהישגים של תלמידים להורים בעלי השכלה גבוהה במבחני קריאה, במתמטיקה, ובמדע בבתי-ספר פרטיים נעים בין 2 ל-7 אחוזים, הבדל מבוטל לעומת הפריזון הנמוך בכלל מערכת החינוך בארה"ב<sup>25</sup>. מחקרים אחרים מראים, שכאשר משווים בתי-ספר פרטיים, שאינם בעלי אופי דתי עם בתי-ספר בבעלות המגזר הפרטי, ההבדלים אינם משמעותיים עד כדי הסקת מסקנות למטרות מדיניות<sup>26</sup>. ייתכן שמצב זה נובע מכך שהפריזון הנמוך בבתי-הספר בבעלות המגזר הציבורי משפיע לרעה על בתי-הספר בבעלות פרטית, כפי שמצוטט מנהל של בית-ספר פרטי בארה"ב: "קשה להיראות רע כאשר המתחרים הם בתי-ספר ציבוריים"<sup>27</sup>. עם זאת נמצא שיפור בהישגים של תלמידים, שעברו בסיוע המדינה מבתי-ספר ציבוריים לבתי-ספר פרטיים, כאשר הזכות למעבר של תלמיד נקבעה באופן מקרי (על-ידי הגרלה)<sup>28</sup>. ייתכן אמנם שהחלפת בית-הספר לכשעצמה תרמה לכך.

**לסיכום**, המחקרים על הבדלים בפריזון בין ספקים של שירותים חברתיים בבעלויות שונות אינם מצביעים על הבדלים משמעותיים ביעילות, אך מדגישים שאין להסיק מכך שהפריזון בשירותי חינוך

<sup>22</sup> Henig, Sugarman, 1999.

<sup>23</sup> Hoxby, 2003.

<sup>24</sup> בלס, 2005.

<sup>25</sup> Osborne, 2005.

<sup>26</sup> Henig, 1999.

<sup>27</sup> Wenders, 2005.

<sup>28</sup> Peterson et al., 2000.

ובריאות הגיע לידי מיצוי מלא של כושר הייצור בתחומים אלה. אכן, ממצאי ועדת דברת על מערכת החינוך<sup>29</sup> וממצאים של ועדת נתניהו על מערכת הבריאות<sup>30</sup> מצביעים על הפוטנציאל הרב להגדלת התפוקה ולשיפור איכותה, הטמון בספקי השירותים השונים, הפועלים בתחומים אלה בישראל. בהמשך הפרק נבחן צעדים שונים העשויים לשנות מצב זה.

#### 4. בחירה חופשית ויעילה של הצרכן

בחירה חופשית ויעילה של הצרכן היא תנאי חשוב לקיום תחרות בשוק, שתביא ליעול הייצור של שירותים חברתיים. בחירת הצרכן יכולה להתממש בתוך מערכת המורכבת מספקים מסוגים שונים – של המגזר הציבורי, מלכ"רים וספקים עסקיים – אך גם בין ספקים ציבוריים לבין עצמם, מתוך הנחה, שתיבדק להלן, שניתן לייצר תחרות ביניהם. הצרכן אמור לבחור את הספק היעיל ביותר, הנותן את האיכות הגבוהה ביותר, כאשר קיים מחיר אחיד (או השירות ניתן חינם), בתנאי שקיים פיקוח ציבורי המבטיח איכות מינימלית, או מחיר יותר נמוך עבור האיכות המינימלית שנקבעת על-ידי המדינה, או זו המבוקשת על-ידי הצרכן. בחירת הספק היעיל על-ידי הצרכנים, תוך הגדלת הכנסותיו ונטישת הספק הבלתי יעיל על-ידי הצרכנים, תוך הקטנת הכנסותיו, הוא תנאי הכרחי, אם כי לא מספיק, לקיום תחרות בין הספקים החברתיים.

##### א. האם קיימים מספיק ספקים כדי לאפשר לצרכן בחירה אפקטיבית?

בין אם מדובר בתחרות בין ספקים עסקיים, הפועלים לשם רווח, או בין ספקים ציבוריים בינם לבין עצמם או בינם לבין ספקים עסקיים, תחרות זו תלויה בקיום מספר מספיק של ספקים, המתחרים על הצרכן ומאפשרים לו את הבחירה ביניהם. שאלה זו מתעוררת לגבי בתי-ספר, בתי-חלים ומוסדות סיעודיים. במערכת החינוך, בה קיימים מספר זרמים (חינוך ממלכתי, ממלכתי דתי, חרדי, ערבי), וכן לגבי תלמידים ביישובים כפריים, בעירות פיתוח ואף ביישובים בגודל בינוני, תהיה הבחירה החופשית של הצרכן מוגבלת מראש, בגלל גודל מינימלי של ספק יעיל,

<sup>29</sup> כוח המשימה, 2005.

<sup>30</sup> ועדת החקירה הממלכתית, 1990.

וגם בלי להתחשב בהגבלות אדמיניסטרטיביות שונות. בישראל, מתוך 160 רשויות מקומיות, בהן יש בתי-ספר של החינוך הממלכתי הדתי, ב-61 אחוז מהרשויות יש רק בית-ספר אחד, ב-35 אחוז יש שניים או שלושה בתי-ספר ורק ב 4 אחוזים מהרשויות יש ארבעה בתי-ספר ויותר<sup>31</sup>. מצב דומה קיים גם לגבי בתי-הספר בחינוך הממלכתי, כאשר בשני-שליש מהרשויות יש רק בית-ספר אחד. לגבי אזורים רבים בארץ קיימת תמונה דומה גם לגבי בתי-חולים, כאשר בחירת בית-חולים מרוחק ממקום המגורים מקשה על המאושפז ומשפחתו, ובייחוד כאשר הטיפול אינו אלקטיבי. אמנם, בהתחשב בצפיפות האוכלוסין הגבוהה ובמרחק הגיאוגרפי הקטן מיישוב ליישוב ברוב אזורי הארץ, אפשר להניח שבהעדר מחסומים אדמיניסטרטיביים, ניתן היה להגיע למצב שבו לרוב האוכלוסייה יהיו אפשרויות בחירה מספיק מגוונות<sup>32</sup>.

### ג. הגבלות אדמיניסטרטיביות על מימוש הבחירה

בשירותי החינוך והבריאות קיימות הגבלות אדמיניסטרטיביות שונות המקשות אף הן על חופש הבחירה של הצרכן. בחינוך קיים שיוך של תלמידים לבתי-ספר על פי מקום מגוריהם; בקופות-חולים קיימת הפנייה של חברי הקופה לבתי-חולים מסוימים, הקשורים עם הקופה (ואף לרופאים מומחים מסוימים). אמנם ניתן לכאורה, לעקוף הגבלות אלה על-ידי שינוי מקום מגורים, דבר שיביא לשיוך לבית-ספר אחר, או להחלפת קופת-החולים, צעד שיאפשר טיפול בבתי-חולים אחרים (ועל-ידי מומחים אחרים). אולם בחירה עקיפה כזו כרוכה בעלויות מעבר כספיות ואחרות ניכרות, המקשות על המימוש בפועל. כך לדוגמה, על אף הבדלים בשביעות הרצון בין חברי קופות-החולים השונות, המעברים בפועל בין קופה לקופה זניחים ביותר<sup>33</sup>. על פי מחקרים שנערכו בארה"ב, ושלממצאיהם יש השלכות גם למציאות הישראלית, בחירת מקום המגורים כדי ליהנות מבית-ספר יוקרתי הקיים באזור אינה חריגה, אך בגלל הקשר החיובי בין מחירי הנדל"ן לבין קיום בית-ספר יוקרתי, אופציה זו עומדת לרשות בעלי אמצעים בלבד<sup>34</sup>. לבעלי אמצעים יש

<sup>31</sup> בלס, 2005.

<sup>32</sup> לגבי קיום אפשרויות בחירה רבות באנגליה, בהעדר מחסומים אדמיניסטרטיביים,

ראה: Burgess, Propper, Wilson, 2005.

<sup>33</sup> גרוס ואחרים, 2005; מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2003.

<sup>34</sup> Burgess, Propper, Wilson, 2005.

אפשרויות בחירה נוספות, שאינן עומדות לרשות מעוטי יכולת: בחירת ספק שירותים עסקי או שיפור השירות אצל ספק ציבורי בתוספת תשלום. לבסוף, מן הראוי לציין, שהמדינה מממנת שירותים חברתיים רבים מתוך כוונה להבטיח רמת שירות מינימלית אחידה, דבר המגביל מראש את המגוון המוצע לצרכן לבחירה<sup>35</sup>.

### **ג. האם יש בידי הצרכן מספיק מידע על נותן השירות והאם בחירתו תהיה רציונלית?**

בהינתן שלצרכן יש אפשרות לבחור בין מספר ספקים, יעילות בחירתו תהיה תלויה, קודם כל, במידע על איכות השירות של הספק. בעוד שהמחיר הנדרש (ברוב המקרים השירות ניתן חינם) הינו ידוע, הרי לגבי איכות השירות המידע הוא הרבה יותר בעייתי. אחד הקשיים נעוץ במדידת האיכות. בדרך-כלל מדובר בשירות בעל מימדים רבים: איכות בית-הספר תיקבע לא רק על-ידי הישגים לימודיים במספר רב של מקצועות, אלא גם על-ידי הישגים בחינוך לדמוקרטיה, בהתנהגות לא אלימה, בהקניית ערכי תרבות כלליים, במיומנויות חברתיות שונות וכיו"ב. גם בבתי-חולים קשה להעריך את התפוקה: פתרון מיידי של הבעיה הרפואית, העדר תופעות לוואי בטווח ארוך יותר, אי-חזרה של המחלה בחלוף הזמן, ועוד.

בעיה נוספת בהערכת האיכות נובעת מכך, שספקי השירות עומדים מול קבוצות אוכלוסייה הטרוגניות, הזקוקות ל"מנות" שונות של טיפול, כדי להגיע לאותם ההישגים. כך, במערכת החינוך, בית-ספר שבו תלמידים רבים הנם מרקע חברתי-כלכלי נמוך לא יגיע לאותם הישגים לימודיים כמו בית-ספר שבו רוב התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה, גם אם התקציב של שני בתי-הספר ויעילותם זהים. באופן דומה, בית-חולים לא יגיע לאותם הישגים רפואיים גם אם הוא מתנהל ביעילות, אם מגיעים אליו, מסיבה זו או אחרת, חולים קשים יותר. מכל הסיבות האלה, מדדי איכות השירותים הגולמיים עלולים שלא לשקף את איכות השירות ואת יעילותו. לדוגמה, על הקשיים בקביעת האיכות של מוסדות סיעודיים אפשר ללמוד רבות ממחקרם של לוסקי, גבעון (2005).

<sup>35</sup> ההנחה בדיון היא, שלממשלה אין העדפות חזקות לגבי הרכב תלמידים בכיתה, השונה מהרכב שיווצר על-ידי בחירה חופשית של הורי התלמידים (ראה סעיף 4 להלן).

כדי שתחרות בין הספקים תביא לתוצאות החיוביות המקוות דרוש לא רק מידע על איכות השירות, אלא גם שהצרכן ינצל מידע זה ויממש את בחירתו באופן יעיל. עם זאת, המידע המחקרי הקיים מראה, שאכן הצרכן נוטה לממש אפשרויות בחירה, ושבחירתו נוטה להיות יעילה, גם בהינתן המידע המוגבל על איכות השירותים הניתנים על-ידי הספקים השונים<sup>36</sup>.

#### ד. מיון עצמי של צרכנים ובחירה סלקטיבית של צרכנים על-ידי הספק

קיים חשש שבחירת הצרכנים תביא להרכב בלתי רצוי של אוכלוסייתם אצל ספק מסוים, כגון התקבצות התלמידים בבתי-ספר לפי רמת הכנסה, אם הבחירה כרוכה בתשלום משלים או בהוצאות נסיעה גבוהות, או התקבצות חולים לפי חומרת מחלתם בבתי-חולים מסוימים, ועוד. בעיה זו עלולה להחריף אם תור הצרכנים אצל ספק מסוים עולה באורכו על כושר הקליטה שלו, והוא יבחר את הזכאים לפי קריטריונים שאינם נותנים לכל צרכן סיכוי שווה לקבל את השירות.

סוגיה זו של מיון הצרכנים, בין אם מיון עצמי, ובין אם על-ידי הספקים, על פי קריטריונים בלתי רצויים, נדונה בהרחבה בספרות המחקרית על חופש הבחירה. גם אם המסקנות אינן חד-משמעויות לגמרי, קיימת הסכמה מסוימת, שגם שיוך אזורי, ללא בחירה חופשית, מביא לידי מיון עצמי של תלמידים לפי הכנסה, בגלל ריכוז בעלי הכנסות באזורים יוקרתיים, שם גם בתי-הספר ברמה איכותית גבוהה יותר, בגלל המוצא החברתי-כלכלי הגבוה של התלמידים. בחירה חופשית של בית-הספר עשויה למתן את הריכוז הגיאוגרפי לפי רמות הכנסה, דבר שאולי רצוי כשלעצמו. בכל מקרה, ככל שספק יהיה מסוגל להתאים עצמו לביקוש יותר גדול, תוצאות לוואי אלה של הבחירה החופשית יהיו פחות חשובות. גם בבתי-חולים, ריכוז חולים קשים יותר עלול להביא לטיפול איכותי פחות, אך כנגד זה עשויה גם להתפתח מומחיות יותר גדולה. בכל מקרה, תופעה זו תהיה מצומצמת יותר ככל שתגמול בית-החולים על-ידי המבטח יהיה מותאם לא רק לסוג המחלה אלא גם לחומרתה<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> בעניין בחירת בתי-ספר, ראה, Peterson et al., 2003 ;  
ובעניין בחירת בתי-חולים – Burgess, Propper, Wilson, 2005.  
<sup>37</sup> Burgess, Propper, Wilson, 2005.

## 5. תחרות בין ספקים ציבוריים – בינם לבין עצמם

הממצאים שהובאו לעיל מתייחסים להבדלים ביעילות בין ספקים ציבוריים של שירותים חברתיים, לבין ספקים הפועלים לשם רווח, בנקודת זמן מסוימת, בתנאים הקיימים. לעומת זאת, לא דנו עד כה באפשרויות להגביר את התחרות בין ספקים ציבוריים, בינם לבין עצמם. שאלה זו חשובה מכיוון שגם אם תימשך מגמת ההפרטה של שירותים חברתיים בשנים הבאות, אפשר לשער שלמשך שנים רבות יהיו רוב הספקים הפועלים בתחומים אלה בישראל (ואף בארה"ב) בעלי אופי ציבורי. לכן, גם אם היעילות של ספקים, הפועלים על בסיס עסקי, גבוהה במקצת, יבוא עיקר השיפור ביעילות המערכת כולה מתוך שיפורים אצל ספקים ציבוריים. ההנחה הרווחת בשנים האחרונות אצל חוקרים היא, שגם בקרב ספקים ציבוריים יכולה להתקיים תחרות שתביא לשימוש יעיל בגורמי ייצור ולאיכות גבוהה, בהינתן רמת הוצאות הייצור. לדעת חוקרים אלה, במקום השאיפה לרווחים אצל הבעלים של ספקים עסקיים, פועלים אצל ספקים ציבוריים מנגנונים אחרים שיביאו, בתנאים מסוימים, לאותה רמת יעילות השוררת בשוק תחרותי בו פועלים הספקים לשם רווח. מבין תנאים אלה ניתן לציין שניים:

1. מעבר חופשי של צרכנים מספקים, הנחשבים לפחות איכותיים, לספקים יותר איכותיים. אובדן צרכנים בפועל, ולעיתים אף איום שספק ציבורי יאבד את לקוחותיו, יביאו למאמצי ייעול מצדו. מאמצים אלה יגברו כאשר אובדן צרכנים יהיה כרוך בצמצום התקציבים הציבוריים העומדים לרשות הספק, וכאשר ספקים, העומדים בפני ביקוש גובר של צרכנים, יזכו לתקציבים נוספים, שיאפשרו להם להרחיב במהירות את אספקת השירותים<sup>38</sup>.

2. בקרב מנהלים ועובדים פועל מניע של שירות הציבור (PSM = PUBLIC SECTOR MOTIVATION). כלומר, לעובדים בגופים ציבוריים חשוב לתת לצרכנים שירות ברמה גבוהה, מתוך ידיעה שמאמצייהם אינם הופכים לרווחים של בעלים פרטיים אלא הינם לתועלת הציבור הרחב<sup>39</sup>.

הניסיון מראה שכניסת ספקים, הפועלים לשם רווח, למערכת שבה פועלים ספקים ציבוריים, עשויה להאיץ תהליכי התייעלות אצל הספקים

<sup>38</sup> Hoxby, 2003.

<sup>39</sup> Francois, 2003.

הציבוריים הקיימים. במחקרים שונים מודגשת החשיבות של ההשפעות החיוביות שיש לספקים לשם רווח על הספקים הציבוריים באותו אזור אם קיימים התנאים לפעולתם היעילה. כך מדגיש מחקר אחד את ההשפעות החיוביות שיש לבתי-חולים למטרת רווח על הקטנת ההוצאות בבתי-חולים ציבוריים, ועל הוצאות השכר בפרט<sup>40</sup>. הספקים לשם רווח גורמים לשכר נמוך יותר לכל סוג של עובדים באזור, ולשימוש בעובדים ברמה המקצועית הדרושה לביצוע העבודה ולא ברמה גבוהה יותר. כמובן מתעוררת השאלה בדבר ההרכב האופטימלי של הבעלות על בתי-החולים, הפועלים באזור מסוים. האם יש מספיק בתי-חולים לשם רווח, כדי להגיע למיזוי ההשפעות החיוביות ההדדיות? ישנם חוקרים הסבורים, ששיעור קטן של בתי-חולים לשם רווח עשוי להשפיע באופן משמעותי על היעילות, והגדלת השיעור הקיים היום בארה"ב ישפיע רק במעט להתייעלות נוספת<sup>41</sup>. חוקרים אחרים סבורים שבארה"ב ניתן להגיע לאיכות גבוהה יותר לדולר של עלויות, אילו היה גדל בשוליים שיעור בתי-החולים לשם רווח, מעבר לשיעור היום<sup>42</sup>. מסקנות דומות מתבקשות לגבי מערכת החינוך. בארה"ב נמצא שבת-ספר ציבוריים הגיבו במהירות ובאופן חיובי לאיום של תחרות מצד בתי-ספר פרטיים<sup>43</sup>.

## 6. ניהול פנימי אצל ספקים של שירותים חברתיים

הכללים המסדירים את הניהול הפנימי של חברות עסקיות הפועלות לשם רווח באים להבטיח, שכאשר אין הבעלים מנהלים בעצמם את החברה, המנהלים השכירים יפעלו לטובת החברה ומחזיקי מניותיה. אף שחובות המנהלים לפעול לטובת החברה מעוגנות בחוק, נהוגות שיטות שונות של תגמול כספי של מנהלים, הקושרות את גובה התגמול והשינויים בו, לרווחי החברה<sup>44</sup>. זאת מתוך הנחה שניתן למדוד את הרווחים בצורה נכונה ולהעריך את תרומת המנהל, להבדיל מגורמים חיצוניים, לרווחיות החברה. כמו כן, הבעלים מפקחים על ניהול החברה באמצעות מועצת מנהלים, הפועלת בשם, בקביעת המדיניות ובבקרה על הניהול השוטף.

<sup>40</sup> Kessler, McClellan, 2002.

<sup>41</sup> Kessler, McClellan, 2002.

<sup>42</sup> Santerre, Vernon, 2005.

<sup>43</sup> Hoxby, 2003.

<sup>44</sup> זוסמן, מחרז, 1993.

מצב זה שונה אצל ספקים של שירותים חברתיים. במידה שמדובר בספקים שהם בבעלות המדינה – בתי-ספר, בתי-חולים, מוסדות סיעודיים – קיימת בישראל ריכוזיות גדולה בניהול המופעל על-ידי משרדי הממשלה הממונים, ובעיקר משרדי החינוך והבריאות. אמנם ניהול עצמי רב יותר של בתי-ספר ושל בתי-חולים נמצא על סדר היום הציבורי<sup>45</sup>, אולם לא נקבעו כללים מפורטים ומחייבים לגבי הניהול הפנימי, הסמכויות של כל ספק וספק, מעמד הממשלה, הנושאת בעול המימון, שיתוף הצרכנים בניהול ודרכי הפיקוח על הספקים, לגביהם הפיקוח של השוק חלש יותר<sup>46</sup>.

נקודת המוצא לקביעת המבנה הארגוני של מערכת השירותים החברתיים היא, שיעילות מחייבת קיום מספר רב של ספקים, המנוהלים באופן עצמאי ומקיימים ביניהם תחרות על צרכני השירותים. מצד שני, הואיל והמימון של ייצור השירותים וחלוקתם הוא ברובו ציבורי, מתוך מטרה להשיג מטרות חברתיות, יש להבטיח מעמד הולם לאינטרס ציבורי, בקביעת המדיניות של ספקי השירותים ותקציביהם. יתר על כן, הואיל וקשה לצרכנים לעמוד על איכות השירותים הניתנים, יש צורך בקביעת תקנים של איכות מינימלית, ובפיקוח קפדני ושוטף על האיכות בפועל. כמו כן, יש להביא את הממצאים של הפיקוח על האיכות לידיעת הציבור הרחב, בצורה שתסייע לו בבחירת הספקים. לבסוף, בגלל עלויות המעבר הגבוהות מספק לספק, חשוב להבטיח השפעה ישירה של הצרכנים על מדיניות הספק ועל הניהול השוטף של פעולותיו, כדי לצמצם את הצורך במעברים. יש להסדיר בחוק את המבנה הארגוני של הספקים ואת אופן הניהול הפנימי שלהם: מועצת מנהלים שבה יהיו מיוצגים כל הגורמים הנוגעים בדבר, שתקבע את המדיניות, ומנהל כללי, שיעסוק בניהול שוטף.

<sup>45</sup> ראה כוח המשימה הלאומי, 2005; שירום ואחרים, 1997.

<sup>46</sup> המצב שונה לגבי תאגידי ציבוריים, שהוקמו על פי חוק ונותנים שירותים שונים לציבור. לדוגמה, החוק שהקים את רשות השידור מסדיר את דרכי הניהול הפנימי שלה ואת מעמד הממשלה לגביה. לגבי קביעת מסגרת אחידה חדשה, שתקבע בעתיד בחוק את דרכי הניהול הפנימי של תאגידי ציבוריים, ראה המועצה לתאגידי ציבוריים, 2003.

## 7. רכישת שירותים פרטיים בתוך גופים ציבוריים

במערכת השירותים החברתיים – חינוך, בריאות וסיעוד – קיימים בדרך-כלל ספקים ציבוריים, הנותנים שירותים ללא תשלום או בהתאם לתעריפים ציבוריים וברמה הנקבעת על-ידי המדינה, וקיימים גם ספקי שירותים לשם רווח, שאינם נתמכים על-ידי המדינה, ונותנים את השירותים תמורת תשלום מלא של הצרכן. אולם, בפועל קיימים גם מצבי ביניים: ספקים עסקיים הנהנים מסבסוד ציבורי חלקי וגובים תשלום נוסף מהצרכנים, על מנת לכסות את ההוצאות הנובעות ממתן רמת שירותים גבוהה יותר מזו שנקבעה על-ידי המדינה. מצב ביניים שני הוא כאשר קיימת רכישה של שירותים חברתיים בין כותלי ספק ציבורי, על מנת לשפר את רמת השירות הניתנת מעבר לתקנים שנקבעו על-ידי המדינה. שני מצבי ביניים אלה מעוררים שאלות הנוגעות לשימוש בכספי מדינה, שנועדו לקיים רמה מינימלית של שירותים חברתיים גם למי שאינו יכול לממן את הרכישה: האם יש מקום שהמדינה תסבסד (סבסוד מלא או חלקי) את מי שמעוניין ברמת שירות הגבוהה מהרמה הציבורית, ויכול לממן את רכישה מכספו? כמו כן, מתעוררות בעיות של קיום שתי "מחלקות" (של רמת שירות) אצל ספקים ציבוריים, עם כל התחושות של קיפוח ושל בעיות אתיקה, המתעוררות בגלל אפליה בין צרכן משלם לבין מי שאינו משלם, אצל אותו ספק.

מנתונים שונים ניתן להעריך, שעיקר ההוצאה הפרטית של המשפחות בישראל לרכישת שירותי חינוך מופנית לפעילויות המתבצעות בתוך בתי-ספר ציבוריים, לרוב על-ידי סגל העובדים של בית-הספר, בנוסף למתן השירותים ללא תשלום על פי תקנים ציבוריים<sup>47</sup>. גם בבתי-חולים רבים קיימת תופעה דומה של שירות רפואי פרטי (שר"פ), שבמסגרתו יכול הצרכן לרכוש שירותים רפואיים משופרים (בחירת הרופא המטפל בו, בחירת מנתח, וכו'). גם חברי קופות-החולים יכולים לרכוש ביטוח רפואי נוסף ("ביטוח משלים"), המאפשר להם לרכוש טיפול רפואי משופר, ללא תשלום או במחירי הנחה<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> זוסמן נ. ואחרים, 2005.

<sup>48</sup> מן הראוי לציין, שקיימות גם תופעה הפוכה, כאשר מוסדות סיעודיים במעמד של מלכ"ר משתמשים בתקציביהם כדי לתת שירות משופר למעוטי יכולת: ראה לוסקי, גבעון, 2005.

להבדיל מדו-קיום של ספקים עסקיים וציבוריים, המתחרים על אותם הצרכנים, יש למצבי הביניים, כאמור, השלכות שליליות, המחייבות, בסופו של דבר הכרעה – האם מי שאינו מסתפק ברמת השירות הציבורי רשאי לקבל לשימושו החופשי את הסכום, שהיה נדרש אילו היה מקבל את השירות על-ידי ספק ציבורי, ברמת התקנים הציבוריים? האם רשאי ספק ציבורי למכור במתקני הספק שירותים נוספים, מעבר למה שנקבע בתקנים?

בכל מקרה מצבי הביניים מחייבים כללים ברורים ופיקוח הדוק על שמירתם, כדי למנוע רמת שירות הנמוכה מהתקן הציבורי למי שאין בכוחו לשלם עבור "שיפור" השירות. כמו כן, במקרים של מצבי ביניים אלה יהיה צורך לוודא, שרמת השירות הממוצעת המדווחת על-ידי הספק לא תכסה על הבדלים באיכות השירות ובתוצאותיו בין צרכני "המחלקה" המשלמת, שרכשו בכספת שירותים משופרים, לבין צרכני "המחלקה" הנמוכה יותר, המקבלים שירות על פי תקנים שנקבעו על-ידי הרשויות הציבוריות.

## 8. סיכום

אחת המסקנות החשובות העולות מהמחקרים שנעשו בתחום ההפרטה היא, שהשיוך המגזרי של הבעלות – ציבורית, מלכ"ר או עסקי – יש לה השלכות מועטות בלבד על היעילות של הייצור ושל החלוקה של כלל השירותים החברתיים. לכן גם **החלפת** בעלות כשלעצמה מציבורי לעסקי, במסגרת מדיניות של הפרטה, אין בה תועלת רבה. עיקר התרומה ליעול השירותים החברתיים היא ביצירת תחרות אמיתית בין ספקי השירותים, קודם כל בין הספקים הציבוריים בינם לבין עצמם ולאחר מכן בינם לבין ספקים עסקיים לשם רווח, שיפעלו בשולי הספקים הציבוריים. קיום תחרות כזו תלוי במדיניות ממשלתית שתיצור את תנאי היסוד הדרושים לכך:

- הסדרת מערכת השירותים החברתיים כך שכל שירות יסופק על-ידי מספר רב יחסית של ספקים עצמאיים, בין אם ציבוריים בלבד ובין אם ציבוריים ועסקיים, הפועלים באותו שוק. אמנם, ניתן לקיים תחרות גם בין ספקים הפועלים ללא מניע הרווח, אולם, עדויות רבות מצביעות על כך, שקיום מספר קטן של ספקים עסקיים מגביר את פעולתם של הכוחות התחרותיים.

- קיום מספר רב של ספקים הוא תנאי הכרחי אך לא מספיק, כדי לקטוף את פירות התחרות. יש צורך להבטיח בחירה חופשית של הצרכן בספק השירות המתאים לו. בחירה זו תהיה יעילה אם יהיה בידי הצרכן מידע מהימן על איכות השירות הניתן על-ידי כל ספק וספק, שיופק על-ידי גופים מקצועיים.
- בחירת הצרכן לא תוכל להתממש אם לא ייווצרו תנאים שיאפשרו לספק העומד בפני ביקוש רב של צרכנים, להתרחב במהירות מספיק גדולה תוך סיוע תקציבי מתאים (ובמקביל הכורח של ספק שאין ביקוש רב לשירותיו, להצטמצם, תוך אובדן תקציבים מתאים). בכל מקרה, יש לוודא שקביעת הצרכנים הזכאים לקבל את השירות מספק מסוים, מבין כלל הצרכנים המבקשים לקבל את השירות, תיעשה בצורה הוגנת וללא משוא פנים.
- כדי שהספקים אכן יפעלו ביעילות הדרושה, וכל ספק יגיב לשינויים בביקוש לשירותיו, יש צורך להבטיח מידה רבה של עצמאות ניהולית לכל ספק. כדי שעצמאות זו תופעל בצורה נכונה, יש להסדיר בחוק את המבנה הארגוני של הספקים ואת אופן הניהול הפנימי שלהם: מועצת מנהלים, שתקבע את מדיניות הניהול השוטף ומנכ"ל, שיבצע את המדיניות שתיקבע על-ידי מועצת המנהלים ובמסגרת הכללים שייקבעו על-ידי משרדי הממשלה.
- מתן אוטונומיה לספקים של שירותים חברתיים אינו אמור לשחרר את המדינה מאחריותה לשורה שלמה של נושאים. מדובר בעיקר בביקוש על השימוש היעיל בתקציבים הציבוריים, כדי לספק את השירותים באיכות הדרושה; בהסדרת פרסום של איכות השירותים של ספקים שונים; בקביעת כללים לזכאות לסבסוד ציבורי, במקרים בהם הצרכן רוצה לשפר את רמת השירות הציבורי מכספו, בין אם אצל ספק עסקי ובין עם בתוך מתקניו של ספק ציבורי, ועל-ידי עובדיו.

נושאים רבים שעלו בפרק זה מחייבים המשך מחקר, וביניהם מדידת תפוקה – כמות ואיכות – בשירותים החברתיים השונים, החשיבות של קיומם של ספקים עסקיים כמדרבנים של תחרות וחלקם האופטימלי בשירותים השונים, השינויים הצפויים בהרכב התלמידים בבתי-ספר ושל חולים בבתי-חולים עם הרחבת בחירת הצרכן, היתרונות והחסרונות של שיטות שונות של הקצאת מקומות מוגבלים אצל ספק שירותים בין צרכנים רבים יותר, המבקשים לקבל את השירות דווקא ממנו, ועוד. עם

---

זאת, עם כל החשיבות של ביצוע מדיניות להגברת התחרות בין ספקים של שירותים חברתיים, כדי לשפר את היעילות, השאלה המרכזית בפניה יעמדו קובעי המדיניות בשנים הבאות היא גודל התקציבים שהמדינה תעמיד למימון צריכת שירותים אלה. ללא מימון ציבורי הולם תימשך המגמה של צריכה בלתי מספקת של שירותים חברתיים על-ידי בעלי ההכנסות הנמוכות יותר, תוך נזקים חמורים לשכבות החלשות בטווח הקצר, ועלות גבוהה למשק בטווח הארוך.

**מקורות**

- אקשטיין, ש., זילברפרב, ב., רוזביץ, ש., (1998), **הפרטת חברות בישראל ובעולם**.
- בלס, נ., (2005), על הפרטה ועל חינוך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, בתוך קופ, י. (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2005**, נובמבר.
- בנק ישראל, (2005), **דוח שנתי 2004**, ושנים קודמות.
- משרד הכלכלה והתכנון, משרד האוצר, (1986), **תקציב לאומי לשנת 1986**, ינואר.
- ברנדר, ע., סטרבציינסקי, מ., (2005), תכונות מערכת מס הכנסה שלילי הרצויה בישראל לאור מאפייני היצע העבודה ותחולת העוני של בעלי פוטנציאל הכנסה נמוך, בנק ישראל, מחלקת המחקר, מאמר לדיון 2005.07, אוגוסט.
- גפני, א., זוסמן, צ., (2000), דמוקרטיה של רווחה: להגברת מעורבותה החברתית של הממשלה במשטר של כלכלת שוק, בתוך קופ, י. (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2000**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.
- גרוס, ר., ברמלי-גרינברג, ש., מצליח, ר., (2005), **דעת הציבור כל רמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות בשנת 2003**, והשוואה לשנים קודמות, ירושלים, מכון ברוקדייל, מאי.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2004), **שנתון סטטיסטי 2004** ושנים קודמות, ירושלים.
- המועצה לתאגידים ציבוריים, (2003), **דין וחשבון**, יוני.
- המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל (2003), בתוך קופ, י. (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2003**, נובמבר.
- ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, (1990), **דין וחשבון**.
- זוסמן, נ., כץ, י., רומנוב, ד., רמון, ע., (2005), **יעילות הקצאת משאבים לתלמידי תיכון בנתיב הטכנולוגי לעומת העיוני, במונחי הישגים לימודיים**.
- זוסמן, צ., (2003), שיקולים לקביעת הגודל הרצוי של המגזר הממשלתי, בתוך קופ, י. (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2003**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.
- מחרז ג. (1993), הגורמים הקובעים את שכר המנהלים הבכירים בישראל, מכון ישראלי בינלאומי לסקר מדיניות כלכלית שימושית, אוגוסט.

- כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (דו"ח דוברת) (2005), **התכנית הלאומית לחינוך**, ינואר.
- לוסקי י., גבעון י., (2005), יעילות ואיכות בבתי אבות סיעודיים: מלכ"רים לעומת מוסדות עסקיים, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, יולי.
- הסקר החברתי – 2004 (2004), בתוך קופ, י. (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2004**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, נובמבר.
- פלוג, ק., קסיר (קלינר), נ., (1992), עלות העבודה בתעשייה הישראלית, **סקר בנק ישראל**, 67, יולי, 21-39.
- רשות החברות הממשלתיות, (2005), דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2003.
- שירום, א., אגוז, נ., בן-נון, ג., דורון, ח., מיכאלי, ד., מישל, ז., צירניחובסקי, ד., (1997), תיאגוד בתי-חולים ציבוריים בישראל: הערכת ההתפתחות וחלופות למדיניות, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, פברואר.
- Afonzo, A., Schuknecht, L., Tanzi, V. (2005), Public Sector Efficiency: An International Comparison, **Public Choice**, vol.123, June, 321-347.
- Burgess, S., Propper, C., Wilson, D. (2005), Will More Choice Improve Outcomes in Education and Health Care? The Evidence, from Economic Research, Centre for Market and Public Organisation.
- Florio, M., (2003), Does Privatisation Matter? The Long Term Performance of British Telecom over 40 Years, **Fiscal Studies**, vol.24, no.2, 197-234.
- Francois, P. (2003), Not For-Profit Provision of Public Services, **Economic Journal**, vol.149, March, C53-C61
- Galor, O., Zeira, J. (1993), Income Distribution and Macroeconomics, **Review of Economic Studies**, Vol. 60, no.1, 35-52.
- Griliches, Z., Regev, H. (1995) Firm Productivity in Israeli Industry: 1979-1988, **Journal of Econometrics**, no.1, January, 175-203.
- Henig, J.R. (1999), School Choice Outcomes, in Sugarman, S.D., Kemerer, F.R (eds.), **School Choice and Social Controversy**,

- Henig, J.R., Sugarman, S.D., (1999), The Nature and Extent of School Choice, in Sugarman, S.D., Kemerer, F.R (eds.), **School Choice and Social Controversy**.
- Hoxby, C.M. (2003), School Choice and School Productivity: Could School Choice Be a Tide That Lifts All Boats? in Hoxby, C.M. (ed), **The Economics of School Choice**.
- Kessler, D.P., McClellan, M.B. (2002), The Effect of Hospital Ownership on Medical Productivity, **Rand Journal of Economics**, vol.33, no.3, Autumn 488-506.
- Lindert, P.H. (2004), **Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century**.
- Ostrower, R.F., Stone, M.M. (2005), Governance: Research Trends, Gaps and Future Prospects, in Powell, W.W., Steinberg, R., (eds.) forthcoming **The Nonprofit Sector, A Research Handbook**, 2nd Edition.
- Peterson, P.E., Howell, W.G., Wolf, P.J., Campbell, D.E., (2003), School Vouchers: Results From Randomized Experiments, in Hoxby,C.M. (ed), **The Economics of School Choice**.
- Reeves, E., Palcic, D. (2004), Privatization Policy and Enterprise Performance: The Case of Ireland, **Annals of Public and Cooperative Economics**, vol.74, no.4, 525-548.
- Santerre, R.E., Vernon, J.A. (2005), Hospital Ownership Mix Efficiency in the U.S.: An Explanatory Study, NBER Working Paper 11192, March.
- Sloan, F.A., Picone, G.A., Taylor Jr., D.H., Chow, S., (2001), Hospital Ownership, Cost and Quality of Care: Is There a Dime's Worth of Difference? **Journal of Health Economics**, vol.20, no.1, January, 1-21.
- Wenders, J.T. (2005) The Extent and Nature of Waste and Rent Dissipation in U.S. Public Education, **Cato Journal**, vol.25, no.2, Spring/Summer, 217-244.