



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל

דוח שנתי 2010

מחברים

אמיר פז-פוקס

זהר כוכבי

הדוח מתפרסם במסגרת הפרויקט

אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

רח' ז'בוטינסקי 43, ת"ד 4070, ירושלים, 91040 טל': 054-7689181, 02-5605253, פקס: 02-5619293

www.vanleer.org.il <http://hazan.kibbutz.org.il>

The Center for Social Justice and Democracy in Memory of Yaakov Chazan
at The Van Leer Jerusalem Institute

On the Seam between the Public and the Private: Privatization and Nationalization in Israel

Annual Report 2010

Written by

Amir Paz-Fuchs

Zohar Kohavi

This report is published as part of the project
State Responsibility, the Limits of Privatization and the Issue of Regulation

עורכת לשון: נעמה פנחסי

© תשע"א – 2011, מכון ון ליר בירושלים

© The Van Leer Jerusalem Institute

עיצוב: סטודיו רמי וג'קי בע"מ

תוכן העניינים

על אודות הפרויקט: אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה 5

הקדמה: על דוח 2010 6

א. חברות ממשלתיות 7

1. תעשיות ביטחוניות: תע"ש ותע"א 7
2. בנקים: בנק לאומי ובנק דיסקונט 9
3. דואר ישראל ובנק הדואר 10
4. אגרסקו: חברה לייצוא חקלאי 12
5. רכבת ישראל 13
6. נמלי הים: חיפה, אשדוד ואילת 14
7. תאגידי מים וביוב 16

ב. חינוך 19

8. בתי ספר ייחודיים בחינוך הממלכתי: "חברותא" כמקרה מבחן 19
9. עמותות וגופים עסקיים בבתי ספר 21

ג. בריאות 23

10. בריאות הנפש 23
11. שירותי הבריאות לתלמיד: אחיות בתי הספר 25
12. קופת חולים ייעודית לטיפול שנייים 27
13. אשפוזיות ומרכזים לחלוקת מתרון 28

ד. עבודה ורווחה 29

14. מעונות הפנימייה הממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי 29
15. המוקד הטלפוני של המוסד לביטוח לאומי 31
16. מערכת סליקה פנסיונית 33
17. ההוצאה לפועל 34
18. קבלני כוח אדם, קבלני שירותים ופריילנסרים 35

ה. קרקעות, סביבה, דיור: רפורמה בתכנון ובנייה 37

19. קרקעות ומינהל מקרקעי ישראל 37
20. גנים לאומיים ושמורות טבע 39
21. דיור ציבורי: החברות הממשלתיות שקמונה, חל"ד, חלמיש ופרזות 41

ו. ביטחון 43

- 22. שיטור ואבטחה 43
- 23. מרכז ההדרכה של משטרת ישראל 45
- 24. קריית ההדרכה של צה"ל בנגב (עיר הבה"דים) 46
- 25. פיקוח אלקטרוני על מעצר 48
- 26. קו הייצור של טנק המרכבה 49

ז. סוגיות רגולציה: הפרטה של הפיקוח, דה-רגולציה 51

- 27. מכינות קדם-אקדמיות 52
- 28. פיקוח על משפחתונים 53
- 29. פיקוח ובקרה על תוכנית ויסקונסין 54
- 30. הפיקוח על המערכת התכנונית: הליך רישוי בנייה 56

ח. הלאמות 57

- 31. החברה לאיתור ולהשבת נכסי נספי שואה 57
- 32. פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן: הקו האדום 58

סיכום 59

הערות 60

על אודות הפרויקט: אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים מנהל מאז אפריל 2007 פרויקט רב היקף הבוחן את תחומי האחריות של המדינה, את הסטת הגבולות בין הציבורי לבין הפרטי ואת כלי הרגולציה. מטרת הפרויקט הנה לחקור ולהגדיר את הסמכויות השלטוניות הניתנות להפרטה והלא-ניתנות להפרטה, ועל סמך המחקר להציע מסמך מדיניות שיוצג לפני הציבור ויוגש למקבלי ההחלטות במדינת ישראל.

צוות הפרויקט כולל את פרופ' יצחק גל-נור, מנהל אקדמי; ד"ר אמיר פז-פוקס, מנהל אקדמי שותף וחוקר; ד"ר זהר כוכבי, חוקר ומחבר הדוח השנתי; ענת מופקדי, מקדמת מדיניות; ונעמיקה ציון, מנהלת הפרויקט. המחקר כולל כעשרים חוקרים ובראשו ועדת היגוי של מומחים בתחומי המשפט, מדע המדינה, כלכלה, מדיניות ציבורית ועוד. הפרטה היא הרפורמה המשמעותית ביותר, המקיפה ביותר והעקבית ביותר במערכת הפוליטית-מינהלית בישראל מאז אמצע שנות השמונים. היא מתבצעת הלכה למעשה במשך תקופה ארוכה בלא תלות בזוהר המנהיג או המפלגה שבשלטון. למרות זאת, רפורמה זו לא נבדקה ולא הוערכה באופן שיטתי, לא ברמת המקרו – ההשפעה הקריטית המצטברת על החברה והכלכלה בישראל; ולא ברמת המיקרו – הכדאיות של ההפרטות שנעשו.

כמו במדינות רבות, מדיניות ההפרטה בישראל – הן הגלויה והן הסמויה (כלומר, זו שאינה נעשית בהחלטה מפורשת אלא על ידי קיצוצים וצמצום במתן השירותים הציבוריים) – התבססה על ההנחה שהמדינה איננה יודעת לנהל. בהתאם להנחה זו נטענת הטענה שעל המדינה להעביר כמה שיותר שירותים לשוק הכלכלי הפרטי, כלומר לניהול עסקי, לרבות בתחומים הקלאסיים כמו ביטחון, כליאה בבתי סוהר או אפילו שירות המדינה עצמו. המשבר הכלכלי העולמי של 2008–2009 חשף את הבעיות המבניות של השוק הכלכלי, ובכללן הפגמים ביכולת של המדינה לפקח עליו כהלכה. המדינה נקראה להציל חלקים חשובים בשוק הפרטי, לרבות ארגונים שהופרטו, ובמדינות רבות החל תהליך של חשיבה מחודשת על הנושאים שאנו חוקרים בפרויקט זה, כגון: איך לממש את אחריות המדינה הלכה למעשה? האם הגבולות בין הציבורי לבין הפרטי הוסטו רחוק מדי? האם הבעיה היא אמנם הדה-רגולציה? האם רגולציה היא אכן ערובה להפרטה אפקטיבית, ואם כן, כיצד לעשותה? שאלות על ריכוז ההון בידי מעטים, על פערים חברתיים ואי-שוויון, ועל הסכנה לסולידריות החברתית – החלו חודרות בהדרגה לשיח הציבורי.

בין שבאופן מפורש ובין שבאופן מובלע, נטל ההוכחה בסוגיית ההפרטה מוטל כיום על כתפיו של המתנגד להפרטה. גישתנו היא שנטל ההוכחה צריך להיות מוטל על כתפי המפריט, וכי יש להימנע מן הנטייה להפריט כמעט בכל מחיר ובלא הבחנה בשם "יעילות" כלכלית ונגזרותיה. עם זאת, אין בכך כדי לפסול כל הפרטה על הסף. הדברים יוכלו להיאמר בעתיד באותה מידה גם לגבי הלאמה. צמצום מעורבות המדינה, צמצום הוצאות המדינה, חיוק המגזר הפרטי ושוק ההון והגברת התחרותיות במקום שהיא מועילה יכולים להיות מטרות ראויות, אך הן אינן עומדות לעצמן כאקסיומות פטורות מהוכחה. כלומר, גם אם נניח שאפשר להוכיח שארגון עסקי ייתן שירות מסוים ביעילות רבה יותר, בכל זאת, יעילות בהקשר זה אינה ערך העומד בפני עצמו, ויש לאזנו אל מול ערכים אחרים. יש תפקידים "לא יעילים" שהמדינה חייבת להשאיר בידיה לא רק מטעמי ביטחון, אלא מסיבות של סמכות ואחריות, הוגנות ושמירה על זכויות האדם. השרפה הטריגית בכרמל שהתרחשה סמוך לפרסום הדוח הצביעה על הבעיה המבנית העומדת ברקע היוזמה לכתובתו. כך כתבה במבי שלג באתר nrg ימים אחדים לאחר השרפה:

הגיע הזמן להפקיע את הדיון הזה [בהפרטה והשלכותיה] מ"קובעי המדיניות הכלכלית" ולהעבירו לרשותנו, הנפגעים הישירים מן ההחלטות של "קובעי המדיניות הכלכלית" בתחומי חיים כה רבים. אדרבא, ישכנעו אותנו בדיונים שקופים וחשופים שהם צודקים – ונהיה מוכנים להשתכנע או לשכנע, אך לא נהיה מוכנים יותר לתהליכי הפרטה הנעשים בחושך, כשאין איש בישראל שיוודע מהם כל התפקודים והנכסים שהופרטו עד כה ומה הפסדנו או הרווחנו מכך. צריך לעצור את ההפרטה עכשיו. צריך לקיים אודותיה דיון ציבורי רחב: מהם גבולותיה, מי קובע מה מפריטים, מי דואג לאינטרסים של הציבור כשמחליטים להפריט, ומה יקרה עם אותם תפקודים ונכסים שהופרטו שלא בצדק!

אחת ממטרות הפרויקט היא לעודד שיח ציבורי מתמשך ושקוף על אודות הפרטה והלאמה, הן ברמה הכוללת והן ברמה הפרטנית של בחינת כדאיות ההפרטה בכל תחום ותחום. דוח זה הנו חלק מן המאמץ להשיג מטרה זו. ברצוננו להודות לקרן Sebbא, לקרן פרידריך אברט בישראל, לקרן חבצלת ולקרן התנועה הקיבוצית על שותפות רבת שנים ועל התמיכה בפרויקט זה. תודה לפרופ' גבריאל מוצקין, ראש מכון ון ליר בירושלים, ולמחלקת הפרסומים של המכון על הבאתו של דוח זה לרפוס.

הקדמה: על דוח 2010

מטרת הדוח היא להציג תמונה כוללת של מהלכי הפרטה והלאמה שנעשו על ידי ממשלת ישראל בכל התחומים בשנת 2010. זה דין וחשבון ראשון מסוגו הסוקר באופן תמציתי שלושים מהלכי הפרטה ושני מהלכי הלאמה, ולמרות ההבדלים בין הנושאים והגופים האחראים לכל נושא – התמונה המצרפית מצביעה על המדיניות הנוגהת.

איסוף הנתונים הציב בפנינו אתגר קשה, אולם עיון במכרזים שמוציאים משרדי הממשלה, החברות הממשלתיות והרשויות המקומיות מראה שהיקף העסקאות של הרשויות הציבוריות עם גורמים פרטיים עצום ורב. חלק לא מבוטל מהתקשרויות אלו מעמידות בסכנה אינטרסים מדיניים, חברתיים וכלכליים. שיקול דעת שלטוני מועבר לארגונים לא שלטוניים, וזכויות יסוד של אזרחים, כגון הזכות לשוויון ולפרטיות, עשויות להיפגע. מכאן הצורך בדוח שסוקר את סוגיית ההפרטה כמכלול.

הכנת דוח ראשון זה חייבה עבודת סינון לא פשוטה, הן בשל היקף הנושאים והן בשל הקושי לבחור את המקרים שייבחנו במסגרת כל נושא ונושא. הבחירה נעשתה קודם כול על פי החשיבות הציבורית של הנושא, ולאחר מכן על פי האינטרסים אשר באו לידי ביטוי במהלך ההפרטה, והיקף הדיון הציבורי שהתקיים סביב ההפרטה. כמו כן, ראינו לנכון להתייחס להיבטים רבים ככל האפשר של החברה הישראלית, ומשום כך בחרנו מקרים ששייכים לשמונה קטגוריות: חברות ממשלתיות; חינוך; בריאות; עבודה ורווחה; קרקעות, סביבה ודיר; ביטחון; הפרטת הרגולציה; והלאמות.

הדוח לא נועד לנתח כל קטגוריה או כל מקרה, שכן כל אחד מהם יכול להוות בסיס לדוח נפרד. הוא מעניק לקורא שאינו מתמחה בתחום, מבט-על בפרטים המרכיבים את מדיניות ההפרטה בשנה האחרונה – מדיניות שהיא המהלך המשמעותי ביותר בשלושים השנים האחרונות. ישנם הבדלים בין המקרים שנסקרו: חלק מההלכי ההפרטה הושלמו, חלקם נמצאים בהליכים מתקדמים, ואחרים מוזכרים בהצעות חוקי הסדרים או בהצעות מחליטים.² הכללת מהלכי הפרטה משלושת "מצבי הצבירה" הללו נועדה להביא לפני הציבור המתעניין הן את המהלכים שהושלמו לאחרונה והן את אלה שטרם הושלמו ושעדיין אפשר להשפיע על אופן מימושם או על שקיפות התהליך שלהם.

השתדלנו לצמצם את הדוח להיקף סביר והדבר חייב לצמצם את המידע על כל מקרה שנבדק למינימום ההכרחי. הסעיפים כוללים בתמציתיות רבה את הרקע למהלכי ההפרטה, המודל הכלכלי שנבחר, הפיקוח על השירות, היקפו ומאפייניו, המצב העדכני של המהלך, והשיקולים לחיוב המהלך ולשלילתו. עיקרי מסקנותיו של הדוח מובאים בסיכום.

הנתונים לדוח נאספו מפרסומים רשמיים של הממשלה ושל מחלקת המחקר והמידע של הכנסת, ומקטעי עיתונות כתובה ומקוונת. אנו מודעים לכך שהשימוש במקורות התקשורתיים עלול לגרום לאי-דיוקים ובעדנתו להצליב מקורות רבים יותר בדוח הבא. כמו כן, השתדלנו לאמת את הנתונים בעזרת ראיונות עם קובעי מדיניות, חוקרים מן האקדמיה ופעילים מהמגזר השלישי. חלק מן המרואיינים הסכימו ששם יצוין, ואילו אחרים העדיפו להישאר בעילום שם. כאן המקום להודות לכולם מקרב לב.

דוח זה הנו תחילתה של מסורת חדשה: מדי שנה יפרסם המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים סקירה של ההפרטות וההלאמות במגוון תחומים, במטרה להגביר את השקיפות ולהעשיר את הדיון הציבורי בתחום חשוב זה.

בדוח כמו זה אין מנוס מהשמטות, וכן גם מטעויות ואי-דיוקים, וברצוננו להודות מראש לקוראים שיפנו את תשומת לבנו אליהם, או שירצו לדווח לנו על מקרים שכדאי לכלול בדוח הבא.

ד"ר אמיר פז-פוקס, ד"ר זהר כוכבי

report@vanleer.org.il

א. חברות ממשלתיות

1. תעשיות ביטחוניות: תע"ש ותע"א

התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תע"ש)

רקע: תע"ש היא יצרנית הנשק והתחמושת העיקרית של כוחות היבשה של צה"ל, והיא מורכבת ממפעלים בעלי מגוון התמחויות. בשנת 2001, בעקבות המשבר שהחברה נקלעה אליו ושנמשך למעשה עד היום, הוקמה ועדה בין-משרדית לבחינת מצבה של תע"ש. הוועדה המליצה להפריט את החברה בטווח הארוך.³ בסוף אוגוסט 2005 החליטה הממשלה למכור את כל אחזקות המדינה בתע"ש כמקשה אחת במכירה פרטית למשקיע, או לקבוצת משקיעים מהארץ ו/או מחו"ל.⁴ עוד קודם לכן נמכר מפעל הנשק הקל "מגן", שהיה בבעלות ממשלתית, לאיש העסקים מר סמי קצב.⁵ בהמשך להחלטה מ-2005 ולהחלטת ממשלה נוספת שהתקבלה במרס 2007, ובעקבות המשבר העסקי המתמשך של החברה,⁶ החליטה הממשלה בדצמבר 2009 להמשיך ולקדם את הפרטת החברה ולהעביר לרשותה, בכפוף לאילוצים של תקציב המדינה, הלוואה נוספת של שישים מיליון ש"ח, שיצטרפו להלוואה בסכום זהה שניתנה לה בעבר.⁷ בסוף ספטמבר 2010 נודע כי משרד האוצר מסרב להעניק לתע"ש ערבויות הדרושות לה לביצוע עסקאות חדשות כל עוד לא חלה התקדמות בתהליך הפרטת החברה, וכי החברה סיימה את שנת 2009 בהפסד של כ-250 מיליון ש"ח. חברי כנסת אחדים טוענים כי אי-העמדת הערבויות היא למעשה מדיניות "ייבוש" מכוונת של האוצר הננקטת כדי לקדם את הפרטת החברה.⁸

המודל הכלכלי והמצב הנוכחי: המודל הכלכלי שלפיו תופרט החברה עדיין נתון במחלוקת. בינואר 2010 הודיע מר דורון כהן, מנהל רשות החברות הממשלתיות, כי הוא מבקש לשנות את מבנה ההפרטה של תע"ש כך שבשלב הראשון החברה לא תנפיק עד 49% ממניותיה (ובהמשך תמכור את יתרת המניות למשקיע) אלא תופרט למשקיע ישראלי. לטענת כהן, מצבה העסקי של החברה אינו מאפשר להפריט אותה בבורסה בתקופה הקרובה.⁹ מהלך זה עורר מחלוקת בין רשות החברות הממשלתיות לבין עובדי תע"ש וההסתדרות, כשהאחרונים ביקשו להפריט את החברה בבורסה על פי מתווה ההפרטה המקורי.¹⁰ במאי 2010 המחלוקת עמדה בעינה.¹¹ בעקבות היעדר התקדמות במשא ומתן טענו גורמים במשרד האוצר ובמשרד ראש הממשלה בסוף ספטמבר 2010 כי יש למכור את החברה בחלקים או לחלופין לפרקה.¹²

פיקוח: רשות החברות הממשלתיות.

שיקולים ובעיות: מכירת התעשייה הצבאית לישראל, או חלקים ממנה, עלולה להביא לחשיפת סודות ביטחוניים ואף להשתלטות גורם עוין על החברה, אף על פי שהחלטת הממשלה בנדון מבקשת למנוע זאת. נוסף על כך, בעלות של גורם פרטי על תעשייה זו עלולה לפגוע בהמשך הפיתוח והייצור של שירותים חיוניים לביטחונה של ישראל. על פי החלטת הממשלה מאוגוסט 2008 הפרטת החברה לא תחול על שתי חטיבות בעלות רגישות ביטחונית: גבעון (המייצרת מערכות הנעה רקטיות לטילים ולוויינים) ומלט"ם (המייצרת טילים מתקדמים).

◆ מעבר לשיקולים הביטחוניים, הפרטת החברה תגרוור פיטורי עובדים ותיתכן גם פגיעה בתנאי הפנסיה והפרישה שלהם.¹³ במסגרת תוכנית ההבראה של החברה אמורים לפרוש כ-950 עובדים המוגדרים כבעלי תפוקה שולית לחברה ולקבל פנסיה מוקדמת מהמדינה.¹⁴

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (תע"א)

רקע: תע"א היא חברה ממשלתית העוסקת בפיתוח וייצור של מוצרי תעופה, מערכות חלל ואמצעים ביטחוניים וצבאיים. האפשרות להפריט את תע"א עלתה כבר בשנות התשעים, וכן ב-2001 ובשנים שלאחר מכן. במאי 2010 טען מר דורון כהן, מנהל רשות החברות הממשלתיות, כי יש להפריט את תע"א לאלתר על ידי מכירתה בבורסה ולא לגרעין שליטה. לטענתו, בהיותה חברה ממשלתית שאינה נסחרת בבורסה נפגעות מכירותיה של תע"א ויכולתה לבצע מיזוגים ורכישות, ורק מכירתה תביא לידי מיצוי פוטנציאל הצמיחה שלה ותאפשר לה להתנהל כחברה תחרותית.¹⁵

המצב הנוכחי: בפברואר 2010 הגישה תע"א בקשה חריגה ביותר למעבר מאחריותה של רשות החברות הממשלתיות לאחריות חברת נכסים מ.י. בע"מ (שנמצאת באחריותו של משרד האוצר), המופקדת על אחזקות המדינה בנקים והאחריות על הפרטת הנקים.¹⁶ שלא כמו רשות החברות הממשלתיות, לחברת נכסים מ.י. אין סמכויות פיקוח וביקורת על החברות שבאחריותה, ולכן הלכה למעשה הן מתנהלות כחברות במגזר העסקי. בפנייתו טען מנכ"ל תע"א מר יצחק ניסן כי כפיפות החברה לרשות החברות הממשלתיות מקשה על פעילותה העסקית של החברה ועל צמיחתה, וגורמת לאובדן הזדמנויות עסקיות בגין הביורוקרטיה הממשלתית. עמדת המנכ"ל נתמכת על ידי יו"ר ועד עובדי החברה, ח"כ חיים כץ, המתנגד להפרטתה.¹⁷

2. בנקים: בנק לאומי ובנק דיסקונט

◆ בנק לאומי לישראל בע"מ

רקע: בנק לאומי הוא הבנק הגדול בישראל, והיחיד שהמדינה מוגדרת כבעלת השליטה בו. בשנים האחרונות הוא גם דורג כבנק הרווחי ביותר בישראל, והוגדר על ידי דויטשה בנק כ"איכותי ביותר בישראל"¹⁸. לאחר משבר מניות הבנקים ב-1983 הולאם הבנק במסגרת הסדר מניות הבנקים. בשנים האחרונות נעשו ניסיונות להפריטו אך הם לא צלחו. בסוף יוני 2010 דחתה ועדת הכספים של הכנסת את הצעת האוצר למכור את אחזקות המדינה בבנק והחליטה לקיים דיון נוסף בנוב. 19¹⁹ נכון לאוגוסט 2010 כ-80% ממניות הבנק מוחזקות בידי הציבור ונסחרות בבורסה. כ-9.6% מהמניות מוחזקות בידי חברות של איש העסקים מר שלמה אליהו, ואילו ברשות המדינה, המחזיקה בגרעין השליטה בבנק, כ-11.5% ממניותיו. מחזיקי מניות נוספים הם מר דוד עזריאלי ומר אלפרד אקירוב.²⁰

המודל הכלכלי והמצב הנוכחי: ב-3 בנובמבר 2010 אישרה ועדת הכספים באופן עקרוני את מכירתן של מניות המדינה בבנק לאומי והגבילה את המכירה לתקופה של חצי שנה. יו"ר הוועדה ח"כ משה גפני התנה את קבלת אישורה המלא של הוועדה בכך שהמדינה תעביר לוועדת המשנה החסויה מידע מלא על המכירה. החשב הכללי מר שוקי אורן טען שהמכירה לא תהיה לגרעין שליטה, אך יש לקחת דברים אלו בעירבון מוגבל, שכן כפי שטען ח"כ חיים אורון, בנק ישראל לא התחייב שלא ייווצר בבנק גרעין שליטה בעקבות המכירה.²¹

◆ בנק דיסקונט לישראל בע"מ

רקע: בנק דיסקונט הוא הבנק השלישי בגודלו בישראל. ב-1983 הולאם הבנק במסגרת הסדר מניות הבנקים. גרעין השליטה בבנק נמצא בידי קבוצת ברונפמן-שראן מאז שבינואר 2006 השלימה הקבוצה רכישה של 26% ממניות הבנק. בינואר 2010 מכרה המדינה 5% ממניותיה בבנק לדויטשה בנק (והוא הפיצן בשוק מיד).²² בסוף יולי 2010 מכרה המדינה 8.33% ממניות הבנק לבנק ההשקעות השווייצרי יו.בי.אס (UBS), עם השלמתה של עסקה זו הסתכמו אחזקותיה של המדינה במניות הבנק ב-11.67%.²³

המודל הכלכלי והמצב הנוכחי: בסוף אוקטובר 2010 השלימה המדינה את מכירת יתרת אחזקותיה ובכך השלימה למעשה את הפרטת הבנק.²⁴

שיקולים ובעיות (בנק לאומי ובנק דיסקונט): אין תמימות דעים על הערך המוסף בהפרטת בנק לאומי – הן בהיבט הציבורי והצרכני והן בהיבט הכלכלי. מקובל לטעון שבנק צריך להיות בבעלות פרטית, כדי לאפשר ניהול מקצועי וענייני. עם זאת, המציאות מוכיחה שניהול נכון אינו בהכרח פועל יוצא של בעלות פרטית. לדוגמה: בראשית נובמבר 2007 עלה בנק לאומי המולאם על בנק הפועלים הפרטי והפך לבנק הגדול במדינה במונחי שווי שוק. מצב זה לא השתנה נכון ליולי 2010. נוסף על כך, בנק לאומי גבר על בנק הפועלים גם בפרמטרים של היקף האשראי שהוא מעניק לציבור, היקף הפיקדונות של הציבור שבהם הוא מחזיק, דוח הרווח וההפסד וכן בתשואה על ההון – כל אלו הם כמה מההיבטים שמובאים בחשבון בקביעת גודלו ואיכותו של בנק.²⁵ אפשר לטעון, לפיכך, שבעלות המדינה איננה מהווה מכשול לניהול עסקי.

בהיבט יעילות הניהול ועודף כוח האדם הושמעה ביקורת רבה על בנק דיסקונט, שכן על אף מכירת גרעין השליטה לגוף עסקי הוא עדיין נחשב לבנק שיעילותו נמוכה מיעילותם של שאר הבנקים, ולצד זה הסכמי שכר המנהלים הפכו נדיבים יותר.²⁶

העיקרון שבו החזיק בנק ישראל שלפיו יש למכור בנקים לאנשים בעלי יכולת הזרמת הון גבוהה, למקרה שהבנק יודקק להזרמת הון, התגלה כלא-מהימן כיוון שבשיאו של המשבר הכלכלי של 2008 סירבה קבוצת ברונפמן-שראן לבקשת בנק ישראל להזרים הון לבנק.²⁷

3. דואר ישראל ובנק הדואר

◆ חברת דואר ישראל

רקע: חברת דואר ישראל בע"מ (להלן: חברת הדואר) החלה את דרכה בתור מחלקה במשרד התקשורת. בשנת 1988 הפכה לרשות הדואר, וכיום היא פועלת על תקן חברה ממשלתית בבעלות מלאה של ממשלת ישראל, על פי החלטה 788 מיום 15 בספטמבר 2003 והחלטה 438 מיום 12 בספטמבר 2006, אשר קבעו את המתווה הכללי של הרפורמה.²⁸ חברת הדואר מספקת שני שירותים עיקריים: דואר, ובכלל זה שירותי שליחים מהיר, מקומי ובינלאומי; ובנקאות, ובכלל זה תשלום חשבונות, המרת מטבע חוץ והחתמת ערבים להלוואות. החברה מוכרת שירותים נוספים, בחלקם בשיתוף פעולה עם ארגונים אחרים, כגון קבלת תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי, רכישת כרטיסי חיוג, תשלומי פנסיה מממשלות זרות לזכאים ורכישת תווי קנייה של ארגון קרנות השוטרים.

במסגרת מהלך שנועד לפתוח את שוק הדואר בישראל לתחרות (בעיקר של דואר כמותי כגון דואר עסקי, חשבונות ופרסומות) הפכה רשות הדואר במרס 2006 לחברה ממשלתית בשם דואר ישראל. בדצמבר 2009 הוצג לשר התקשורת מר משה כחלון מתווה ההפרטה העקרוני שגיבש משרד האוצר. עם זאת, מיד לאחר מכן הודיע שר התקשורת על התנגדותו להפרטה.²⁹

המודל הכלכלי: הפרטת החברה אמורה להתבצע בשלושה שלבים על פי מתווה הפרטה עקרוני שגובש במשרד האוצר: בשלב הראשון יונפקו כ-30% מהמניות, בשני 19% ובשלישי שאר המניות.³⁰ לפי הצעת מחליטים של חוק ההסדרים לשנים 2011–2012, המניות יימכרו תחילה לציבור באמצעות הנפקת ניירות ערך. בשלב השני יימכרו יתר המניות למשקיע.

המצב הנוכחי: נעשה ניסיון לקדם את הפרטת חברת הדואר בהצעת מחליטים של חוק ההסדרים 2009–2010.³¹ ההסדרות דרשה לבטל הצעה זו, ובאמצע יולי 2010 פורסם כי לאחר משא ומתן בין יו"ר ההסתדרות עופר עיני לבין ראשי האוצר הוצאה חברת הדואר מהצעת חוק ההסדרים 2009–2010, וכי החברה לא תופרט.³² עם זאת, המהלך חוזר ונזכר בהצעת מחליטים של חוק ההסדרים לשנים 2011–2012, אך לא בהצעת החוק.³³

פיקוח: משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות אחראיות על הפרטת החברה, ומשרד התקשורת אחראי על שירותי החברה ותעריפיה.

שיקולים ובעיות: לפי הצעת מחליטים של חוק ההסדרים לשנים 2011–2012 להפרטת הדואר כמה יתרונות: הנפקת חלק מהמניות לציבור תהפוך את הדואר לחברה ציבורית מבחינת השקיפות וכללי ההתנהגות החלים על חברות ציבוריות. זאת ועוד, מכירת גרעין השליטה למשקיע בעל ניסיון בתחום הדואר או הבנקאות תקנה לחברה ערך מוסף שיאפשר את התפתחותה בתחומים אלה.³⁴

עם זאת, המהלך כרוך בכמה קשיים: יעדי ההפרטה אינם מנוסחים בצורה קונקרטית ואינם כוללים תוכן ממשי או מפורש; אין ניסיון להראות כיצד ניהול עסקי של נכס ממשלתי אכן יהיה לטובת ציבור הצרכנים; אין בהצעת המחליטים פירוט מדדים לשיפור השירות, ייעול או הנגשתו, ואין אזכור להורדת מחירים. החשש העיקרי הוא שבהיותה חברה עסקית, חברת הדואר – שכיום מעניקה שירותים לכלל אזרחי ישראל בעלות נמוכה יחסית – תתמקד רק באפיקי פעולה רווחיים, אגב צמצום פעילות "בלתי כדאית" כגון שירותי דואר ליישובים נידחים.³⁵ שירות זה נעשה היום בלא לפגוע ברווחיות החברה, אשר סיימה את שלוש השנים האחרונות (2007 עד 2009) ברווח נקי.³⁶ יתר על כן, יש חשש שהשתתות שהוקמה על ידי המדינה תימכר בערך נמוך, וכי ההפרטה תלווה בפיתורי עובדים ובפגיעה בתנאי העסקת עובדים.

◆ חברת בנק הדואר

רקע: חברת בנק הדואר (להלן: בנק הדואר) היא חברת בת של חברת הדואר. לבנק הדואר 700 סניפים ברחבי הארץ המספקים שירותים פיננסיים ככול בלא חובה להיות לקוח רשום. לקוחות פרטיים אינם משלמים עמלות דלקים, ולקוחות עסקיים משלמים בעבור שירותי הבנק לפי התעריפים הקבועים בתקנות. נוסף על כך, הבנק מתפקד כמסלקה לתשלומים לגופים ציבוריים וכן לממשלה. חוק בנק הדואר אינו מאפשר תשלום ריבית על יתרת זכות ואינו מאפשר משיכת יתר.³⁷ רעיון הפרטת בנק הדואר הוא נגזרת של קידום הפרטת חברת הדואר. לפי מתווה ההפרטה הנוכחי בשלב הראשון הבנק אינו אמור לפעול כבנק מסחרי.³⁸ בהמשך להצעת חוק ההסדרים לשנת 2009 (טרם הצעת החוק הודו-שנתית),³⁹ הצעת

המחליטים של חוק ההסדרים לשנים 2011–2012 מציעה להסיר את הפיקוח על חלק מהשירותים שהבנק מספק, ולאפשר לו להרחיב את פעילותו הכספית.⁴⁰ הצעות אלה נומקו בטענה כי פעילותו של בנק הדואר מוגבלת כיום **בחוק הדואר תשמ"ו-1986**, ושמצב זה מקשה על הבנק לפתח את השירותים שהוא מספק ללקוח ומונע ממנו פעילות והכנסות.⁴¹ שר התקשורת משה כחלון מתנגד להפרטת חברת דואר ישראל ובנק הדואר על ידי מכירתם למשקיעים – מהלך שמקדמת הרשות לחברות ממשלתיות – ובהודעה שהוציא משרדו נאמר כי כל מהלך ייעשה בשיתוף העובדים וההסתדרות. עוד טען שר התקשורת כי בכוונתו להפוך את בנק הדואר לבנק חברתי שיעניק אשראי לאנשים ולעסקים קטנים שכיום אינם מסוגלים לקבל שירותים אלה מבנקים מסחריים, לרבות עסקים בפריפריה ואוכלוסיות מוחלשות. נוסף על כך, בכוונת משרד התקשורת להרחיב את פעילותו של הבנק כך שיוכל להציע ללקוחותיו תוכניות חיסכון נושאות ריבית.⁴²

שיקולים ובעיות: ההתנגדות העיקרית להפרטת בנק הדואר נובעת מהחשש לפגוע בנגישותו לכלל האוכלוסייה, ובייחוד לנוכח חיוניותו לעשרות אלפי משפחות מהשכבות הנמוכות הנעזרות כיום בשירותי הבנקאות שלו. עו"ד דידי לחמן-מסר, אשר היתה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לעניינים כלכליים, אמרה כי בנק הדואר "חייב לספק נגישות פיננסית לאוכלוסיות מודרות שהבנקים המסחריים הרגילים אינם חפצים בהם כלקוחות. מדובר בציבורים גדולים הכוללים מיעוטים, חרדים, נשים ועוד".⁴³

4. אגרקסקו: חברה לייצוא חקלאי בע"מ

רקע: אגרקסקו היא חברת הייצוא החקלאי הגדולה בישראל, והיא מייצאת כמחצית מן התוצרת החקלאית הטרייה בישראל. אגרקסקו היא חברה ממשלתית למחצה: לממשלה 50% ממניותיה; לתנובה ולמועצות הייצור המייצגות את החקלאים – 25%; למועצות הצמחים – 18.75% ולמועצת הלול – 6.15% מן המניות. גם להתאחדות מגדלי הבקר מניות בחברה אך אלו מניות הצבעה ולא מניות ניהול.

ב-27 בדצמבר 2007 אישר הוועד הפועל של מועצת הצמחים את הליך הפרטת אגרקסקו במטרה להפחית את הרגולציה הממשלתית ולאפשר למגדלים לנהל את החברה בעצמם, מתוך מתן אפשרות לכוחות השוק להשפיע על התנהלותה של החברה.⁴⁴ ב-31 באוגוסט 2008 החליטה ועדת שרים לענייני הפרטה בראשותו של שר האוצר דאז מר רוני בר-און למכור את מניות הממשלה בחברה.⁴⁵

מפאת מורכבותו של מבנה הבעלות והשליטה בחברה בחרה הממשלה במשרד רו"ח קסלמן את קסלמן לביצוע הערכת דרך הפעולה הרצויה ושווי הנכסים. מניות החברה נחלקות לשלושה סוגים: מניות הון, מניות ניהול ומניות שליטה. משרד רואי החשבון המליץ לאחד את שלושת סוגי המניות למניה מסוג אחד המגלמת את שלוש הפונקציות. עוד המליץ המשרד כי על מנת להמשיך לקיים את הנכס המרכזי של החברה – המותג הבינלאומי "כרמל" – יש לתת לחקלאים העובדים בשיתוף פעולה עם החברה חלק נכבד מהבעלות עליה.⁴⁶ באופן כללי, הצעה זו עלתה בקנה אחד עם כוונתו המקורית והמוצהרת של השר שמחון, אך בניגוד להמלצה המקצועית ולכוונתו המקורית, החליט לבסוף השר שמחון לשלול את זכותם של המגדלים לרכוש את מניות הממשלה ולהוציא את מניותיה למכירה לגורמים פרטיים.

המודל הכלכלי: בשלב הראשון יתבצעו איחוד וחלוקה מחדש של הון המניות לשם השוואת זכויות בעלי המניות, ובשלב השני יימכרו 51% מהמניות, כמקשה אחת, למשקיעים.

המצב הנוכחי: בנובמבר 2010 החל מר דוד בונדי לכהן בתפקיד מנכ"ל אגרקסקו. משימתו המרכזית היא להוביל את תהליך הפרטת החברה שבמסגרתו ישונו מבנה המניות ואופן חלוקתן ויימכרו מניותיה של הממשלה.

פיקוח: רשות החברות הממשלתיות ומשרד החקלאות.

שיקולים ובעיות: על פי התקנון הנוכחי, טרם הפרטת החברה, חברת אגרקסקו אינה מחלקת דיבידנדים. העברת החברה לשליטה פרטית שתבקש למקסם רווחים עלולה לפגוע ברווחיהם של החקלאים בגין חלוקת דיבידנדים. לנוכח זה קיים ספק אם יתמשש הנאמר בדוח החברות הממשלתיות: "מבנה הבעלות הקיים אינו מהווה תמריץ להתייעלות החברה, אשר צפויה להביא לשיפור רמת השירות שמקבל החקלאי ולהגדלת התמורה בעד תוצרתו".⁴⁷

חשש נוסף הוא שהחקלאים המייצאים את תוצרתם דרך אגרקסקו יעזבו את החברה ויעברו לייצא דרך חברות יצוא קטנות, כך תהיה להם שליטה רבה יותר על ניהול החברה. אפשרות זו בהחלט עשויה להוות מתכון לתחרות בריאה בשוק זה, אך יש לציין כי חברת אגרקסקו הוקמה כדי לרכז את הייצוא החקלאי במגמה להקנות יתרון לשיווק התוצרת החקלאית באירופה, דבר שעשוי להיעלם עם הפרטה.⁴⁸

עד היום פעלה החברה ללא מטרות רווח ולכן כל פעילותה היתה לטובת החקלאים. ואולם במסגרת המבנה החדש של חלוקת המניות ישתנה מעמד החקלאים.⁴⁹ בקסלמן את קסלמן טוענים כי יש לפצות את החקלאים בגין שינוי מעמד זה ולמכור להם חלק נכבד ממניותה החדשות של החברה.⁵⁰

5. רכבת ישראל

רקע: חברת רכבת ישראל מפעילה את התחבורה המסילתית, מסיעה נוסעים ומטענים, ובאחריותה תכנון, פיתוח וניהול תשתיות הרכבת על מסילותיה ותחנותיה וכן הפעלת התחנות.⁵¹ ראשיתה של הרכבת בתקופת השלטון העות'מאני: ב-1892 נחנכה המסילה הראשונה בישראל, המסילה בין יפו לירושלים, ב-1905 נחנכה רכבת העמק וב-1915 הונחה המסילה המזרחית בין עפולה לבאר שבע. בתקופת המנדט הבריטי פעלה באזור חברת הרכבות המנדטורית ועל בסיסה הוקמה ב-1948 רכבת ישראל.

עד שנת 1988 היתה רכבת ישראל יחידת סמך במשרד התחבורה ומשנה זו צורפה לרשות הנמלים (שמה שונה עקב כך ל"רשות הנמלים והרכבות"). בעקבות החלטת ממשלה מדצמבר 1996 להפריד את הרכבת מרשות זו, הוקמה בינואר 1998 החברה הממשלתית "חברת רכבת ישראל בע"מ", הנמצאת באחריות שר התחבורה. במהלך 2003 החלה פעילותו של הדיירקטוריון ונחתמו הסכמי עובדים למעבר מרשות הנמלים והרכבות לחברה ממשלתית, וביולי 2003 הועברה לחברה זו כל פעילותה של הרכבת.⁵²

המודל הכלכלי והמצב הנוכחי: ב-23 במרס 2010 פורסם כי משרד התחבורה החל להפיץ טיוטת הצעת חוק (שאמור להיקרא חוק התעבורה המסילתית), שנכתבה בשיתוף האגף לרישוי מסילתי ורגולציה במשרד. לפי טיוטת הצעת החוק יפתחו קווי הרכבת לתחרות והאחריות למסילות תועבר לחברה ממשלתית חדשה.⁵³ הצעה זו נשענת על מודל הפרטת הרכבות בבריטניה, הנחשב למודל כושל.⁵⁴ הצעת החוק מבקשת להפריד בין תפעול קווי הרכבות לבין תשתית המסילות. לפי ההצעה יועבר ניהול המסילות לחברה ממשלתית חדשה ללא כוונת רווח (שתיקרא "חברת מסילות ברזל ותשתית לישראל"),⁵⁵ ואילו הקווים יופרטו באמצעות מכרז.⁵⁶ משרד האוצר מתנגד לתוכנית זו ומקדם תוכנית להתייעלות הרכבת. שר התחבורה מר ישראל כץ הכחיש את הפרסום וטען כי הצעת החוק שפורסמה היא טיוטה ישנה שאינה תואמת את מדיניותו. לדבריו, קווי הרכבת יופעלו רק באמצעות רכבת ישראל ואין כוונה לבצע בה שינויים מבניים.⁵⁷

שיקולים ובעיות: לפי הפרסום, בטיטת הצעת החוק מוסבר שהמצב הנוכחי בעייתי משום שרכבת ישראל היא מונופול שאין עליו פיקוח בטיחות, וכי תהליכי הרישוי שלה ופעולותיה אינם מוסדרים כמקובל במשפט הציבורי.⁵⁸ עם זאת, לא ברור אם המבנה החדש יוכל לפתור את הבעיות הללו – כלומר לשבור את המונופול ולהנהיג פיקוח על הבטיחות.

בטיחות: בעקבות הניסיון של הפרטת הרכבות בבריטניה, החשש העיקרי מהליך ההפרטה הוא היסכון בהוצאות התחזוקה שיגרם להתדרדרות המסילות והקרונות באופן שיפגע בביטחון הנוסעים ויאריך את זמן הנסיעה. בבריטניה עלה אורך המשמרת המרבי לנהג מ-9 שעות ל-11 שעות, שינוי המשפיע על בטיחות הנסיעה.⁵⁹ ב-2003 הלאימה בריטניה מחדש את כל עבודות התחזוקה של מערכת המסילות אם כי לא נאמר כי הדבר נבע מגידול מספר התאונות.⁶⁰

תחרות: חלק ניכר מהבעיות במודל הבריטי הן תוצאה של היעדר תחרות. בניגוד לתחרות בין מפעילים סלולריים לדוגמה, המספקים את אותו שירות ולכן מתחרים על אותם צרכנים, מודל זה אינו יוצר תחרות מלאה בין קווים. ניהול הקווים ותפעולם נמסרים לידיים פרטיות, על פי רוב מונופולים או דואופולים, ובפועל ממירים מונופול ציבורי בפרטי. התחרות קיימת בעת ההחלטה על ההצעות במכרזים השונים ולאחר מכן נעלמת כמעט לחלוטין, מה גם שהסיכוי שהזוכים במכרזים יוחלפו לאחר תקופת זמן באחרים קטן מאוד. זאת ועוד, הפיקוח הממשי על המפעילים קשה מאוד לביצוע.

6. נמלי הים: חיפה, אשדוד ואילת⁶¹

רקע: זה כמה שנים משרד האוצר מבקש לקדם מהלך של רפורמה מבנית של נמלי הים, אשר ביסודה הפרטה. מטרת הרפורמה היא שנמלי הים בחיפה, אשדוד ואילת יוכלו להתחרות ביניהם באיכות השירות ובתמחור שלו על הביקוש מצד בעלי המטענים והמובילים הימיים (חברות הספנות). ב-15 בספטמבר 2003 החליטה הממשלה (החלטה מס' 786) על שינוי מבני נמלי הים. לפי ההחלטה תפוצל רשות הנמלים כך: יוקמו שלוש חברות ממשלתיות חדשות לניהול נמלי חיפה, אשדוד ואילת ("חברות הנמל"), שיתנו שירות נמלי ברציפים. הרציפים עצמם יועברו לחברות. כמו כן, תוקם חברת נכסים ופיתוח (חנ"י) אשר תהיה אחראית על פיתוח כל הנמלים. ב-25 בפברואר 2005 נחתם הסכם בין משרד האוצר לבין ההסתדרות הכללית המסדיר את זכויות העובדים במסגרת השינוי המבני. במקביל להסכם חוקקה הכנסת את **חוק רשות הספנות והנמלים תשס"ד-2004**, שבעקבותיו פורקה רשות הנמלים וכל נמל הועבר למסגרת חברה ממשלתית עצמאית. השלב הבא של השינוי המבני הוא ההפרטה שכן לפי ההסכם, בתוך חמש שנים יונפקו 15% מהון המניות של חברות הנמל; החל מהשנה השישית יונפקו עד 49% מהמניות של חברות הנמל באשדוד ובחיפה, בעוד שבנמל אילת הנפקה נוספת תהיה תלויה בקיום קו רכבת לאילת. בשלב השלישי, החל משנת 2020, תימכר או תדולל יתרת אחזקות המדינה.⁶² עוד הוסכם על הקמת רשת ביטחון כלכלית, כך שבמקרה של תזרים שלילי יוכלו חברות הנמלים ללוות את הסכומים הנדרשים מחברת הנכסים. ביום 9 בספטמבר 2009 אישרה ועדת השרים לענייני הפרטה להפריט את חברת נמל אשדוד וחברת נמל חיפה על ידי מכירת כל אחזקות המדינה.⁶³ החלטה זו הופיעה גם בהצעת מחליטים לחוק ההסדרים (אך לא בהצעת חוק ההסדרים) לשנים 2009-2010.⁶⁴

המצב הנוכחי: במהלך שנת 2010 התקדם תהליך ההפרטה באופן שונה בכל נמל ונמל. מחלוקת באשר לתעריפי הנמל ולפיצוי העובדים בחברת נמל חיפה הקשתה על מסירת תשקיף מוסכם ולפיכך הובילה לדחיית ההנפקה בשלב הזה. המשא ומתן עם עובדי נמל אשדוד התקדם מהר יותר אולם חלק מהנושאים טרם הוסדרו.⁶⁵ ההפרטה של נמל אילת, אשר היתה אמורה להיות האחרונה, קודמה באופן אינטנסיבי על ידי הנהלת הנמל, ובדצמבר 2010 אישרה ועדת השרים לענייני הפרטה למכור 100% ממניות המדינה ב"חברת נמל אילת".⁶⁶

פיקוח: רשות החברות הממשלתיות מוסמכת לנקוט את כל הפעולות הנדרשות לביצוע ההפרטה ולפיקוח על ההליך. סוגיית הרגולציה לאחר ההפרטה טרם הוכרעה, והדברים אמורים בעיקר באשר למעמדה של חנ"י. הממשלה מבקשת לבסס את מעמדה של חנ"י לפי מודל "בעל הבית" (Landlord), המושתת על הפרדה בין פיתוח תשתיות לאומיות, המבוצע על ידי המדינה, לבין תפעול שוטף בנמלים, המבוצע על ידי חברות פרטיות. לפי החלטת הממשלה, אשר קיבלה ביטוי בהצעת מחליטים לחוק ההסדרים לשנת 2009,⁶⁷ חנ"י תפעל לקידום תחרות בנמלים, לניהול יעיל של מקרקעי הנמל, לייעול השרת הלוגיסטית בנמלים וממשקיה עם מערך התחבורה הארצי, ולקידום צורכי המשק בהתאם למדיניות הממשלה. העברת הסמכויות האמורות לחנ"י אינה מקובלת על ועדי העובדים בנמלים והם רואים בה פגיעה בנמלים והפרה של הסכם הרפורמה בין ההסתדרות למשרד האוצר משנת 2005.⁶⁸ בבסיס ההתנגדות עומדת התפיסה שהעברת סמכויות אלו תוביל להעברת רווחים מחברות הנמל לחנ"י. כיוון שאחת מדרישות הוועדים במסגרת הרפורמה היא לאפשר לעובדים רכישת שיעור נתון מהבעלות על חברות הנמל – הם עומדים על זכותם לוודא את החוסן הכלכלי של החברות הללו.

תחרות: על פני הרברים, התחרות בין הנמלים עשויה לבוא לידי ביטוי מול שני סקטורים: בעלי המטענים מצד אחד, וחברות הספנות מצד שני. תחומי התחרות הם איכות השירות, כולל זמני המתנה לפריקה וטעינה בנמל, והתמחור. בכל אחד מהתחומים האמורים עולות שאלות מורכבות.

תחרות על בעלי המטען: קשה לתמרץ בעלי מטען לייבא או לייצא סחורה מנמל אשר רחוק ממקום הייצור או מהיעד. ישראל אמנם קטנה, אך ההפרשים בעלויות ההובלה הפנים-ארציות – לדוגמה, העברת מכולות ממפעל בגליל לאשדוד או ממפעל בים המלח לחיפה – אינם מצדיקים כלכלית מתן הנחות על ידי חברות הנמל הרלוונטיות כדי לתמרץ את בעלי המטענים לעשות זאת.

תחרות על חברות הספנות: לפי חוות דעת של היועץ המשפטי של לשכת הספנות, עו"ד אמיר כהן דור, יש אפשרות סבירה שכל אחת מחברות הנמל תוכרו "מונופול אזורי". אחת ההשלכות של הכרזה כזו היא הגבלת אפשרות החברה לנצל לרעה את מעמדה בשוק ובכלל זה לקבוע תנאי התקשרות שונים לעסקות דומות.⁶⁹ כיוון שכך, למעשה יקשה על חברת הנמל להציע מחירים שונים לחברות ספנות שונות. יתר על כן, גם אם חברות הנמל לא יוכרו כמונופול אזורי, "הפליית מחירים" בשוק של מעטים בעל מבנה אוליגופוליטי עשויה להיפסל על ידי בית המשפט. על כך נוספת

העובדה שביום 1 באוקטובר 2010 נכנסה לתוקף הרפורמה בתעריפים שמגבילה מאוד את מידת הגמישות של הנמלים להציע הנחות.⁷⁰

שיקולים ובעיות: החשש העיקרי הוא כאמור היעדר האפשרות להגיע לתחרות אמיתית על רקע הרגולציה המחמירה בתעריפים ועל רקע המגבלות של דיני ההגבלים העסקיים ודיני הסחר העולמי.

עלויות, הפסדים ורשת ביטחון: יש חשש לעלות כספית נוספת ניכרת עקב הרפורמה בתעריפים, אשר קודמה בד בבד עם הפרטה. לפי תחשיב שערכה הנהלת נמל אילת הפעלת הנמל לפי התעריפים הקבועים ברפורמה בשנת 2009 היתה גוררת את החברה מרווח של 12.1 מיליון ש"ח להפסד של כ-4.5 מיליון ש"ח.⁷¹ השאלה היא מה תהיינה ההשלכות של הפסדים ניכרים של חברות הנמל? הניסיון של מודל כביש 6, שם הבטיחה המדינה ליזם "רשת ביטחון" של הכנסה מינימלית, מהווה תמרור אזהרה. לעומת זאת, הרווחיות הנוכחית של נמל אילת מעוררת חשש להפסד כספי בעקבות המכירה.

השקעה בנמלים: ההקבלה לכביש 6 באה לידי ביטוי גם בחשש שהיזם יתמהמה בהשקעות בעלות ערך ציבורי אך נעדרות יתרון כלכלי בעבורו.⁷²

7. תאגידי מים וביוב

רקע: משק המים בישראל נמצא זה עשרות שנים במשבר גדול המתבטא בהידלדלות מקורות המים. המשבר אינו תוצאה בלעדית של ירידה בכמות המשקעים או עלייה בהיקף האוכלוסייה, אלא במידה רבה גם תוצאה של ארגון כושל של משק המים.⁷³ כאן נתמקד בתאגידי המים, בייקור תעריפי המים ובזיקה שבין ייקור זה לרווחיות התאגידיים ומשמעותה בהיבט ההפרטה.

מאז חקיקתו של **חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001** מתבצע בישראל ארגון מחדש של משק המים על ידי הקמת תאגידי מים. החוק קובע כי על הרשויות המקומיות להקים תאגידיים עירוניים לשירותי מים וביוב אשר יהיו ממונים על משק המים והביוב העירוני ועל תפעולו. החוק מבקש להבטיח כי משק המים ינוהל כמשק סגור, כלומר שההכנסות ממתן שירותי הספקת המים והביוב יושקעו במערכות המים והביוב ובהפעלתן. מטרת החוק היא להנהיג ניהול עסקי, מקצועי ויעיל של מערכות המים והביוב ברשויות המקומיות, לעודד חיסכון במים ושמירה על מקורות המים ולעודד תחרות במתן השירותים לצרכנים. נוסף על כך, החוק מאפשר גיוס הון להשקעות במשק המים והביוב.⁷⁴ כך לדוגמה, תאגיד "מי אביבים" מספק שירותים לתושבי תל-אביב-יפו, תאגיד "מיתב" מספק שירותים בפתח תקוה, אלעד וכפר ברך ותאגיד "יובלים" מספק שירותים באשדוד.⁷⁵ בינואר 2007, בעקבות החלטת ממשלה בדבר הקמת רשות המים מאוגוסט 2005 וחוק ההסדרים 2006, הפכה נציבות המים לרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן: רשות המים).⁷⁶ הרשות כפופה למשרד התשתיות, ואמורה לפקח על משק המים בישראל ולרכז את הסמכויות בידי גורם ממשלתי ומקצועי. בין תפקידיה, רשות המים ממונה גם על בקרה ופיקוח על העלויות של תאגידיים.⁷⁷ על קביעת הכללים לחישוב עלות המים ממונה מועצת רשות המים.⁷⁸

עקב השינויים באופן הניהול והרפורמה במשק המים והביוב חל ייקור בתעריפי המים והביוב באופן מדורג (התעריפים אינם מחייבים את אישור הכנסת, והם אושרו במועצת רשות המים⁷⁹): ב-1 בינואר 2010 התייקרו תעריפי המים והביוב ב-25% בממוצע, ב-1 ביולי 2010 התייקרו תעריפים אלה ב-5% בממוצע (מלכתחילה היו אמורים לעלות בכ-15%, אך בפועל, בעקבות ירידת מחיר החשמל, התייקרו התעריפים בכ-5% בממוצע, כאמור⁸⁰), וב-1 בינואר 2011 צפויה התייקרות של 2% בממוצע. אפשר להצביע על שלושה מרכיבים לקשר שבין הרפורמה לייקור התעריפים: ראשית, נוסף על העובדה שתאגידיים פועלים למטרת רווח, עלויות התפעול שלהם גבוהות יותר. שנית, רשות מקומית היא מלכ"ר ולכן אינה גובה מע"מ, אך על התאגיד לגבות מע"מ ופירוש הדבר התייקרות של 16% במחיר המים. שלישית, ב-1 בינואר 2010 בוטלו היטלי הפיתוח למים ולביוב ברשויות שבהן הוקמו תאגידיים. משמעות הביטול היא הכללת עלויות הפיתוח והאחזקה של תשתיות המים והביוב בתעריפי הצריכה.⁸¹ אפשר לטעון שכל אלה הן התייעלויות שהביאו לידי כך שעל הצרכנים הושת המחיר הריאלי של עלות המים, אך העובדה שההתייעלות נעשית על חשבון הצרכנים ושאינן הוכחות לשיפור בטיב השירות עומדת בעינה.⁸²

המודל הכלכלי: לכאורה הקמתם של התאגידיים לא נועדה לקדם הפרטה של משק המים שכן התאגידיים הם חברות עירוניות-ציבוריות. עם זאת, התאגידיים צריכים לפעול כחידות כלכליות ויש כוונה להפריטם בעתיד – כל שכן שמבנה ההתאגדות של תאגידי המים מאפשר למכור את הבעלות עליהן בלא צורך בשינויים מבניים. כך לדוגמה, תאגיד "מי אביבים", שהוקם ב-2010, אינו חברה עירונית אלא חברה פרטית בבעלותה של עיריית תל-אביב-יפו. לפי החוק מצב זה מאפשר להפריט את התאגיד בתוך שלוש שנים מיום הקמתו.⁸³

המצב הנוכחי: בינואר 2010 פעלו בישראל 45 תאגידיים מורשים – 37 מהם בתפקוד מלא ו-8 נמצאים בתהליכי התארגנות. תאגידיים נוספים נמצאים בתהליכי תכנון. כאמור, תעריפי המים אמורים להתייקר פעם נוספת בכ-2% בינואר 2011, אך חברת מקורות מבקשת העלאה של 3% בגין עלויות הפקה גבוהות.⁸⁴ ב-24 באוקטובר 2010 התקבלה החלטת ממשלה בדבר עקרונות לניהול משק המים בישראל העוסקת ביעול השימוש במים, שמירה על מקורות המים מפני השחתה וזיהום, ייעול תהליך הקמתן של תשתיות מים וביוב ותוכנית אב למשק המים.⁸⁵ ב-31 באוקטובר 2010 פורסם כי ח"כ משה גפני, יו"ר ועדת הכספים, ועמו 12 חברי כנסת מכל הסיעות, מבקשים לקדם הצעת חוק שתחזיר את הפיקוח הפרלמנטרי על מחירי המים.⁸⁶ בראשית נובמבר 2010 פורסם כי ראשי ערים ביקשו מחברים בוועדת הכספים לפעול לביטול תאגידי המים במטרה להחזיר לקופת הרשויות המקומיות את ההכנסות שאבדו.⁸⁷

פיקוח: רשות המים היא הגוף הממשלתי הממונה על קביעת מדיניות משק המים, ההחלטות לגבי הפקת המים, מתן רישיונות להפקת מים ולטיהור מים, ופיקוח ובקרה על העלויות של תאגידיים. מלבד זה, הסמכויות, האחריות והפיקוח במשק המים נמצאים בידי גופים רבים אחרים. על איכות המים אחראים משרד הבריאות, המשרד לאיכות הסביבה וחברת

מקורות. על הפקת המים ממונים חברת מקורות, רשות המים, תאגידי מים, אגודות מים פרטיות ומשרד החקלאות.⁸⁸ למשרד האוצר השפעה גדולה על הפניית תקציבים למפעלי המים. על הולכת המים ממונה בעיקר חברת מקורות, והרשויות המקומיות ותאגידי המים בתחומיהם. על הקצאת המים ממונים רשות המים, משרד החקלאות, משרד התשתיות, הרשויות המקומיות ותאגידי המים. משרד החקלאות, בשיתוף משרד התשתיות, ממונה על קביעת מכסות המים לחקלאות. עיקר אחריותם של משרד הפנים והרשויות המקומיות היא לפרויקטים בתחום הביוב.⁸⁹

שיקולים ובעיות: התומכים ברפורמה טוענים שהרשויות המקומיות לא השקיעו בתשתיות, ולא הפנו למטרה זו את מלוא כספי האגרות שהן גבו על שירותי המים והביוב, וכי הדבר פגע בעיקר ביישובים החלשים. לדבריהם, חוק תאגידי המים נועד לשפר ולייעל את ניהול משק המים בישראל ולטפל בגירעון בהשקעות ובבזבוז המים (דליפות בשל תשתית רעועה, למשל). זאת על בסיס ההנחה שלא כמו הרשויות המקומיות, תאגידי המים ינהלו ביעילות את משק המים כמשק סגור, ולכן הכנסותיהם מצריכת המים יניבו את ההשקעות הנדרשות במערכות המים המקומיות. במקביל נטען כי תאגידי המספק מים לפחות ממיליון תושבים אינו כלכלי, ולכן יש למזג תאגידיים כדי לחסוך בעלויות ולאפשר שליטה מספקת במשק המים. ממשרד האוצר נמסר כי אכן קיימת כוונה למזג תאגידיים כדי לצמצם את מספרם.⁹⁰

רווחים: ייתכן שהתאגידיים שיפרו מאז הקמתם את ניהול משק המים, אך אם אמנם הצליחו לעשות זאת, ייתכן שהצלחתם היתה על חשבון הצרכנים. מדוחות תאגידי המים אנו למדים כי בתוך שנה הן הפכו מחברות שספגו הפסדים כבדים לחברות רווחיות ביותר במשק. לדוגמה, תאגיד "מי שבע", המספק מים לבאר שבע, דיווח כי עבר מהפסד של כ-2.9 מיליון ש"ח ברבעון הראשון של 2009 לרווח של כ-3.34 מיליון ש"ח ברבעון הראשון של 2010, ואילו תאגיד "הגניחון", המספק מים לירושלים, דיווח על רווח של כ-20 מיליון ש"ח.⁹¹ בהקשר זה יש לזכור כי מחיר המים צפוי לעלות שוב בינואר 2011. לצד ייקור מחירי המים דווח על תלונות רבות של צרכנים על חשבונות מים מנופחים ועל מדיניות תמחור בעייתית, שחלקה מגובה בחוק. לדוגמה, החוק קובע כי הצרכן מחויב בתשלום מינימום בעבור שלושה קוב לחודשיים אפילו אם צרך כמות קטנה יותר. ניתן לטעון כי חיוב המינימום חיוני לחיסכון בכספי התאגידיים, אך מתחוויר שאלה רווחיים מאוד ממילא. יתרה מזו, חיוב המינימום מנוגד להיגיון של חיסכון במים, שכן הוא מהווה תמריץ שלילי לצרכנים שלא לבזבז יותר מצורכיהם. התאגידיים מצדם טוענים כי הם גובים מחיר המשקף את העלות האמיתית של המים ושל התשתיות הנדרשות. עוד טענה היא שאם תרד צריכת המים ירדו רווחיהם של התאגידיים באופן יחסי, דבר שיגרום ללחץ מצטבר מצדם להעלות מחיר המים. נוסף על כך, בהערכה ראשונית, התאגידיים אמורים להרוויח יותר ככל שצריכת המים גוברת, דבר המנוגד להיגיון של חיסכון במים. אמנם היגיון זה תקף במידה רבה גם לאופן ניהול משק המים על ידי העיריות, אך אלו אינן עסק למטרת רווח.

כנגד הרפורמה נטען שאף שהתאגידיים נשלטים על ידי הנהלות ציבוריות וכפופים לפיקוח של רשות המים, הם מרוויחים רווחים גדולים על חשבון הצרכן עקב שימוש "צרכני" במוצר חיוני. הדבר מעיד על חוסר פרופורציה בתעריפי המים ועל ניהול שאינו לטובת הצרכן. רווחי תאגידי המים מצביעים על כך שהמים – מצרך בסיסי וחיוני שהביקוש לו אינו גמיש מתחת לסף מסוים – הולכים והופכים ממשאב לאומי לסחורה.⁹² מגמה זו של מסחור המים צפויה להתעצם עם הפרטתם של תאגידי המים לחברות עסקיות בעתיד. כבר עכשיו מחירי המים והביוב בכמה מקומות בפריפריה גבוהים יותר ממחירם במרכז הארץ.⁹³ מרכז השלטון המקומי מתנגד לרפורמה בטענה שלמחיר אחיד למים בכל רחבי הארץ יש ערך חברתי ממדרגה ראשונה, כל שכן לנוכח העובדה שהמדינה מבקשת לעודד פריסת אוכלוסייה.⁹⁴

ב. חינוך

8. בתי ספר ייחודיים בחינוך הממלכתי: "חברותא" כמקרה מבחן

רקע: בעשור האחרון חלה עלייה ניכרת ביוזמות להקמת בתי ספר ייחודיים במסגרת החינוך הממלכתי. בבתי ספר אלה התלמידים יכולים ללמוד מחוץ לאזורי הרישום שלהם, במתכונת התואמת את השקפת העולם של ההורים. חלקם הוקמו ביוזמת משרד החינוך או הרשויות המקומיות, וחלקם הוקמו ביוזמה שהגיעה "מלמטה", מהורי התלמידים, ולעתים גם בניגוד לעמדת משרד החינוך. אף שמקובל להתייחס אליהם כאל בתי ספר פרטיים, יש להדגיש שהם נהנים ממימון ציבורי לא מבוטל, ולעתים ממימון ציבורי מלא. כן ראוי להזכיר שמסגרת זו אמנם חדשה מבחינת היקפיה בזרם הממלכתי, אולם היא קיימת בזרם העצמאי (החרדי) מראשית ימי המדינה, ומאז שנות השבעים במידה רבה גם בחינוך הממלכתי-דתי. למעשה, המסגרת החוקית של הזרם העצמאי – קטגוריית בית הספר "המוכר שאינו רשמי" (מוכש"ר) – היא הכתובת בעבור גורמים היוזמים בתי ספר ייחודיים בחינוך הממלכתי.⁹⁵

בית ספר "חברותא" הוא מקרה מבחן עדכני ומעניין בהיותו דוגמה ליוזמה של הפרטה "מלמטה", בניגוד לעמדת משרד החינוך. בית הספר נפתח בשנה"ל תש"ע ביוזמת מר דרור אלוני, בהצהרה כי אין בכוונתו לדרוש מימון ציבורי, וגבה שכר לימוד חסר תקדים (35 אלף ש"ח לשנה).⁹⁶ מצד אחד, היו שטענו כי הקמת בית הספר היא בבחינת עליית מדרגה בהפרטת מערכת החינוך; מצד אחר טענו אחרים כי למעשה אין הבדל מהותי בינו לבין בתי הספר הייחודיים הרווחים במערכת, למעט עניין התקציב הציבורי. בינתיים נודע כי "חברותא" כבר פנה למשרד החינוך בבקשה להכרה כמוסד "מוכר שאינו רשמי" ולתקצוב ציבורי בהתאם לכך.⁹⁷

זה כמה שנים משרד החינוך מקשה על מוסדות פרטיים לקבל רישיון. כך, בקשתו של בית הספר "חברותא", אשר פועל משנת 2008, נדחתה בחודש אוקטובר 2010 בטענה שהפעלתו תפגע בבתי ספר ממלכתיים באזור.⁹⁸ ככנס החינוך במכון ון ליר בירושלים בנובמבר 2010 אמר שר החינוך גדעון סער:

אי-אפשר בנשימה אחת לקונן על פערים בהישגים לימודיים ולדגול או לפעול להעצמת החינוך הפרטי. במשך עשרות שנים היה נוח למערכת החינוך ולקברניטיה לאפשר ולאשר הקמת בתי ספר פרטיים ולתקצבם. חינוך פרטי במדינת ישראל, זה לא באמת חינוך פרטי אלא חינוך פרטי בכסף ציבורי.⁹⁹

עם זאת, משרד החינוך אינו הגורם המכריע. לבתי הספר פתוחה הדרך לפנות לוועדת הערר (בראשות שופט) ולערכאות משפטיות, הנוטות לקבל את עמדתם בשם חופש העיסוק של המורים וחופש הבחירה של ההורים.¹⁰⁰ עמדה זו אינה מקובלת על שני שרי החינוך האחרונים.¹⁰¹

המצב הנוכחי: ב-10 בנובמבר 2010 קיבלה ועדת הערר בראשות כבוד השופט דן ארבל את טענותיו של בית הספר, וחייבה את משרד החינוך להעניק לבית הספר רישיון.¹⁰² בניגוד לעמדת משרד החינוך קבעה הוועדה כי "אין בקיומם של

מוסדות חינוך ודומים למוסד החינוך הנדון כדי להוות סיבה מספקת לאי-מתן רישיון למוסד חינוך נוסף באותו אזור". הוועדה אף העלתה ספק בדבר חוקיות התקנות שתיקן שר החינוך מר גדעון סער, האוסרות על מתן רישיון למוסדות אשר עשויים לפגוע במוסדות החינוך הממלכתיים.¹⁰³ אף שציינה שאין בסמכותה, כוועדת ערר הנכנסת לנעלי מנכ"ל המשרד, לבטל את התקנות, נמנעה הוועדה מלהעניק להן משקל מעשי.

פיקוח: במחקר האחרון שערך משרד החינוך בשנת 2002 אין נתון מובהק על מספר בתי הספר הייחודיים.¹⁰⁴ חלק מהקושי טמון בשיטת המיון: הייחודיות עשויה להתבטא בהיבט הגיאוגרפי (על-אזוריים), בתוכני הלימוד, וכנגזרת מכך – במימון (קטגוריית המוכש"ר), בבעלות (עמותות), או בפרקטיקה של מבחני קבלה וסינון. דוח של מחלקת המחקר והמידע של הכנסת העלה כי למערכת "אין כלים ברורים וחד-משמעיים להתמודד עם תופעת בתי-הספר הייחודיים".¹⁰⁵ תהליך ההקמה של בית ספר ייחודי אינו ברור ואינו עקבי: לא ברור מי הגורם הממונה על אישור בית הספר ומהם הקריטריונים לאישור ההקמה. אשר לפיקוח לאחר ההקמה קבע הדוח:

אף-על-פי שבעקבות המלצות ועדת קשתי התחייב משרד החינוך לבחון כל בית-ספר ייחודי אחת לשלוש שנים כדי לוודא שהוא מממש את מדיניות האינטגרציה, מאז פרסום הדוח בשנת 1991 לא נעשו פעולות לבדיקת בתי-ספר ייחודיים. משרד החינוך לא אכף מעולם את האיסור למיין תלמידים במעבר מגן הילדים לכיתה א' ומחטיבת הביניים לחטיבה העליונה.¹⁰⁶

בכנס שדרות שנערך בנובמבר 2010 התחייב שר החינוך להגדיל את היקף הפיקוח על זרם המוכש"ר כדי ש"המילה פיקוח לא תהיה מילה ריקה".¹⁰⁷

שיקולים ובעיות: בשיקולים בעד ונגד רישוי בתי ספר ייחודיים נוספים עומד האינטרס להתחשב ברצון ההורים והתלמידים מול הרצון לקדם אינטגרציה ושוויון. עוד שיקול נוגע לתנאי ההעסקה של המורים במסגרות השונות.

« התמיכה בהקמת בתי ספר ייחודיים מתבססת בעיקר על הרצון להיענות לרצונותיהם ולצורכיהם של התלמידים וההורים, ולאפשר להם ליהנות מחינוך התואם את ערכיהם והעדפותיהם. לגישתם, המערכת הממלכתית אינה עונה על צורך זה באופן מספק.

« מנגד, הפרקטיקה של סינון בשלב קבלת התלמידים ושל גביית שכר לימוד גבוה הובילה לכך שבתי הספר הייחודיים נוטים לקלוט שיעור גבוה של תלמידים ממשפחות מבוססות למדי, ובבתי ספר מסוימים גם שיעור גבוה של תלמידים בעלי כישורים גבוהים. כך בתי הספר הייחודיים יוצרים בידול ותורמים להרחבת הפערים, בניגוד ליעדים המוצהרים של משרד החינוך להגביר את האינטגרציה והשוויון.¹⁰⁸

« בבתי ספר ייחודיים נהוג להעסיק מורים באמצעות עמותה, מתוך עקיפת המסגרת של ההסכם הקיבוצי של ארגוני המורים. הסכנה בכך היא פגיעה בתנאי ההעסקה של המורים באופן ישיר, וברמת החינוך באופן עקיף. המצדדים במהלך זה רואים בו אפשרות לתגמל מורים טובים ולהוציא מורים "שחוקים" מחוץ למערכת.

9. עמותות וגופים עסקיים בבתי ספר¹⁰⁹

רקע: בשנים האחרונות ניכרת מעורבות גדלה והולכת של חברות מסחריות, עמותות וקרנות פרטיות בבתי הספר. השיעור הכולל של מקורות פרטיים שאינם משקי בית (כ-7% מההוצאה הלאומית לחינוך) גבוה בהרבה מן השיעור במדינות אירופה,¹¹⁰ ונמוך רק מהשיעור בארצות הברית (11.9%), בקנדה (11.6%) ובקוריאה (11.6%). כניסת גופים פרטיים נעשית הן כדי לגייס משאבים, בכסף או בשווה כסף, תמורת פרסום; והן כחלק מתוכניות הלימוד, כדי לפצות על אובדן שעות הלימוד בבתי הספר. בעקבות תחושת הספק בתחום זה חוקקה בדצמבר 2007 הכנסת את **חוק איסור פעילות מסחרית במוסדות חינוך תשס"ח-2007** (להלן: חוק איסור פעילות מסחרית). החוק מגביל את סמכויות מנהלי בתי הספר בתחום זה ומחזירן לידי משרד החינוך.¹¹¹

נוסף על האמור לעיל, גוברת ההכרה כי בשנים האחרונות "ניתן לאתר פעילות גוברת של עסקים מסחריים המשפיעה על מה שנתפס כלב העשייה החינוכית – תוכני הלימוד"¹¹². על פי סקר שהוזמן משרד החינוך,¹¹³ בבית ספר יחיד פועלים בממוצע יותר משלושה גופים פרטיים ובכחמישית מבתי הספר פועלות לפחות שש תוכניות לימוד בהיקף שעות רחב.¹¹⁴ מנהלים בכירים במשרד החינוך מעידים כי הארגונים הפרטיים הפכו לחלק אינטגרלי מפעילות המשרד וכי כיום הם מפעילים תוכניות לימוד במערכת בהיקף של כ-15 מיליארד ש"ח.¹¹⁵ את הארגונים הפועלים בבית הספר אפשר לחלק לשלוש קבוצות בולטות:

« עמותות בעלות סדר יום חינוכי-פדגוגי, ערכי-אידיאולוגי או תרבותי-השכלתי: למשל, קרן קרב מפעילה תוכניות של שיעורי העשרה במאות בתי ספר וגני ילדים, למאות אלפי תלמידים ובהיקף של כמיליון וחצי שעות. התוכניות מתבססות על תשלומי ההורים והרשות המקומית והן מיושמות על ידי מורים שמועסקים על ידי חברת מרמנת על תקן עובדי קבלן.¹¹⁶»

« ארגונים פילנתרופיים שתורמים לנושאים מסוימים המועדפים על ידם: בבתי ספר פועלות מאות רבות של עמותות המונעות ממניעים חברתיים, תרבותיים, פוליטיים, לאומיים, דתיים וכלכליים, והן מפעילות תוכניות חינוכיות במגוון של היקפים ותדירותיות. לדוגמה, בתחום החינוך לדו-קיום ודמוקרטיה מאושרים לפעול במערכת כשבעים ארגונים פרטיים, בתחום החינוך היהודי פועלים כשמונים ארגונים פרטיים.¹¹⁷ בין התוכניות הללו נזכיר את תוכנית "זמן מסע" לחינוך יהודי ברוח אורתודוקסית של קרן בבעלות לב לבייב,¹¹⁸ תוכנית "מהות החיים" להעצמה אישית המופעלת על ידי עמותה מיסודה של שרי אריסון;¹¹⁹ פרויקט "ילדים חיים בשלום" העוסקת בכישורי חיים ומופעלת להלכה על ידי המרכז לרוחניות ילדים (Spirituality for Kids) ולמעשה על ידי המרכז לקבלה שנתמך על ידי הזמרת מדונה.¹²⁰»

« חברות עסקיות המקדמות פרויקטים מסוימים: בין הפרויקטים הללו נציין את תוכניות "תפור עליי" לאורח חיים בריא שיום קונצרן יוניליוור; "חכמים בריבוע" לצרכנות נבונה שיזמה רשת הריבוע הכחול;¹²¹ תוכנית להוראת תעשיית התקשורת עם חברת סלקום;¹²² ו"תוכנית האוצרות" בשיתוף חברת אינטל.¹²³»

המודל הכלכלי: על פי רוב, העמותות פועלות במסגרת הפדגוגית של בית הספר בדרך של matching, קרי: התחייבות למימון חלק מסוים מהפעילות בתמורה להתחייבות למימון ציבורי בשיעור זהה על ידי הרשות המקומית ו/או המדינה.

המצב הנוכחי: לקראת שנת הלימודים תשע"א החליט משרד החינוך לאמץ מדיניות ברוח המלצותיה של ועדת זיילר, אשר הגישה ביולי 2006 המלצות לקביעת קריטריונים לפעולת גופים פרטיים בבתי הספר. חוזר מנכ"ל מחדש יוני 2010 הכריז על "נוהל הפעלת תוכניות על ידי החברה האזרחית והקהילה העסקית במערכת החינוך",¹²⁴ ובישר על פרסום צפוי של הנחיות מפורטות שעיקרן הידוק תהליכי הרישוי והפיקוח על פעילותם של הגופים הפרטיים.

פיקוח: בעת האחרונה הוקמה במשרד החינוך יחידה חדשה שאמורה לארגן ולהסדיר את פעילותם של גופי המגזר השלישי בבתי הספר בפרט ובמערכת החינוך בכלל. יחידה זו פועלת בהתאם למדיניות הכוללת בתחום שאומצה על ידי הממשלה, ושבתוכה חיוק שיתופי הפעולה בין הממשלה לבין המגזר העסקי והמגזר השלישי.¹²⁵

את ההליך למניעת פרסום של חברות מסחריות בבתי הספר מסדיר חוק איסור פעילות מסחרית. החוק אוסר כניסה לשם שיווק וקידום מכירות בזמן פעילות במוסד החינוכי; הצגת פרסומת; חלוקת חומר פרסומי או מתנות; שימוש בעזרי לימוד לשם פרסום או קידום מכירות; וקבלת פרטים מזיהם מתלמידים או מבני משפחתם. על יישום החוק מופקדת "הוועדה לאישור פרסומת מסחרית בבתי הספר" של משרד החינוך. רוב הבקשות להצגת פרסומות מגיעות לוועדה מגופים ממלכתיים, כגון מחלקות חינוך ברשויות מקומיות או בתי ספר, ורק מיעוטן מגיעות מגופים עסקיים.¹²⁶ הנתונים מראים

שיעור גבוה של היענות לבקשות, בעיקר במקרים שבהם מוכח "ערך חינוכי מוסף" לפרסום. ראוי להדגיש שמכתבי האישור של הוועדה נחתמים בסעיף המטיל את האחריות להפעלת התוכנית על העסק המציע, ולא על משרד החינוך. מאפיין נלווה להיעדר הפיקוח הוא היעדר מדיניות של ענישה במקרה של הפרת גבולות ההיתר. הפרה כזאת מתגלה מדי פעם במכתבי תלונה של הורים.¹²⁷

סקר משרד החינוך מצביע על היעדר שליטה ואפילו היעדר מידע על מעורבותם של הגופים הפרטיים במערכת. עוד הוא מצביע על כך שמשרד החינוך אינו מקיים תהליך של פיקוח או בקרה על מאות גופים פרטיים הפועלים כיום במערכת החינוך. למעשה אין כל מנגנון או הסדרה של תהליך לאישור פעולתו של ארגון בבתי הספר. אין נוהל מחייב לבדיקה ולבחינה של התכנים, של תפיסת ההוראה, של איכות כוח האדם ואפילו של יעדי הארגונים. הם גם אינם מתבקשים לעבור מבחן כניסה בשום שלב, וממילא אינם נתונים לפיקוח חיצוני.¹²⁸

שיקולים ובעיות: מבקריה של מדיניות זו טוענים שכניסת גופים פרטיים לבתי הספר מביאה לידי הגדלת הפערים בין המרכז לפריפריה ולהקצנת אי-השוויון בין בתי ספר חזקים וחלשים. היא גורמת לתלות גוברת והולכת בגורמי מימון בעלי אינטרסים פרטיים ונעדרי מחויבות ארוכת טווח;¹²⁹ ולשינוי באופי פעולתם ובדמותם של מנהלי מוסדות החינוך, שנאלצים להשקיע משאבי זמן ואנרגיה ולהתמחות בגיוס מקורות ותקציבים. מלבד זה, העסקת מורים באמצעות עמותות מדרדרת את תנאי העסקה של המורים ופוגעת במעמדם, וגורמת גם לפגיעה ביעדיה של מערכת החינוך ובמקצועיותה. מנגד, נטען שלנוכח הקיצוץ בתקציבי החינוך פרקטיקה זו מחויבת המציאות, וכי היא עשויה לתרום לצמצום פערים כיוון שהעמותות נוטות להשקיע דווקא בפריפריה ובאוכלוסיות מוחלשות. עוד נטען שפעילות הגופים הפרטיים היא חינוכית, מגוונת, מעשירה ומעודדת חדשנות, ומאפשרת לאוכלוסיות החזקות לקיים חינוך איכותי יותר בתוך גדרותיה של המערכת הציבורית, ובכך מונעת את בריחתם אל המערכת הפרטית או הפרטית למחצה.

ג. בריאות

10. בריאות הנפש

רקע: שירותי בריאות הנפש כוללים אשפוז במחלקות פסיכיאטריות, הן בבתי חולים פסיכיאטריים כדוגמת אברבנאל והן בבתי חולים כלליים, ושירותים קהילתיים הניתנים בשישים מרפאות (תחנות) לבריאות הנפש הפזורות ברחבי הארץ. במסגרות אלו עובדים פסיכיאטרים, פסיכולוגים, עובדים סוציאליים ועוד. במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי נשאר הטיפול הנפשי באחריותה של המדינה, ומאז חקיקתו עולות הצעות לרפורמה בתחום בריאות הנפש שמטרתה להעביר את האחריות בתחום לקופות החולים. הרעיון המונח ביסודה של הרפורמה הוא כי במסגרת קופות החולים השירות יהיה זמין ונגיש, וכן יפחית את הסטיגמה של המטופלים ובעקבות כך יעודד פנייה לקבלת טיפול.

המודל הכלכלי: הוצאת שירותים ישירים ממשד הבריאות. על פי הרפורמה הביטוחית יועברו כל שירותי בריאות הנפש, לרבות מערך התחנות, מאחריותו של משרד הבריאות לידי יזמים פרטיים שיהיו באחריותן של קופות החולים. ביולי 2007 עבר חוק הרפורמה הביטוחית בקריאה ראשונה בכנסת ה-17. החוק נועד לשלב את בריאות הנפש בקופות החולים ולקבוע סל שירותים מחייב. בגין שילוב זה התחייב משרד האוצר לתוספת תקציב לקופות החולים.¹³⁰

המצב הנוכחי: ב-2008 הגישו ח"כ רן כהן וח"כ חיים אמסלם את הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון – בריאות הנפש), תשס"ח-2008.¹³¹ במאי 2009 הגישו ח"כ שלי יחימוביץ' וח"כ דב חנין את הצעת חוק שירותי בריאות נפש ממלכתיים, תשס"ט-2009. בדברי ההסבר להצעה נכתב: "מטרתו של חוק זה הנה ראשית, לעגן בחקיקה ראשית את אחריותה של המדינה לבריאותו הנפשית של הציבור בישראל, כמו גם את זכותו של האזרח לטיפול נפשי-מקצועי. ושנית, להבטיח את המשך תהליך הפיתוח וההרחבה של השירותים הקיימים ואת המשך הכשרתו של דור המטפלים בבריאות הנפש לדורות הבאים".¹³² אף על פי שחלף זמן רב מאז שהוגשו שתי הצעות החוק, הן טרם נדונו. בסוף יולי 2010 אישרה הכנסת את החלת דין הרציפות על חוק הרפורמה הביטוחית לפי החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה. הטיפול בהצעת החוק הועבר לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות.¹³³

פיקוח: משרד הבריאות ומשרד האוצר.

שיקולים ובעיות: תהליך קידומה של הרפורמה בבריאות הנפש לווה בצמצום ו/או הקפאת תקציבים, וכן בצמצום בכוח אדם בתחנות ובמיטות בבתי החולים הפסיכיאטריים.¹³⁴ מצב זה הגביר מאוד את לחץ המטופלים בתחנות לבריאות הנפש, והביא לידי הקמת פורום הפסיכולוגים והעובדים הסוציאליים בישראל, ששם לו למטרה להיאבק ברפורמה הביטוחית המוצעת על ידי המדינה ולקדם רפורמה אחרת. חברי הפורום מזדהים עם מטרת הרפורמה, אך טוענים כי המבנה הנוכחי שהיא מבקשת לקדם יביא להרס שירותי בריאות הנפש (שמצבם קשה ממילא).¹³⁵ בעמדה זו מחזיקה גם ההסתדרות הרפואית בישראל.¹³⁶ הצעת הפורום היתה להנהיג רפורמה מטיבה, כלומר רפורמה שבניגוד לזו המוצעת תעגן את זכות האזרח לקבל טיפול נפשי מקצועי וראוי.¹³⁷ לעומתם טענו יוזמי הרפורמה ושר הבריאות דאז מר יעקב בן יורי כי המעבר

לקופות החולים דווקא יגביר את הנגישות לשירותי בריאות הנפש ויסייע לקצר תורים ארוכים. מר יעקב ליצמן, סגן שר הבריאות הנוכחי, הצטרף לטענות אלה.¹³⁸

פורום הפסיכולוגים והעובדים הסוציאליים העלה את החששות האלה:

« סכנה לשלילת טיפולים נפשיים שכלולים בסל הבריאות ושלילת טיפול נפשי ממופלים רבים, שכן הצעת החוק מצמצמת את סל הזכויות באמצעות החרגת אוכלוסיות על ידי הגבלת הטיפול לרשימה סגורה וחלקית בלבד של אבחנות פסיכיאטריות. כך לדוגמה, הפרעות שינה, הפרעות נפשיות בעקבות לידה, טראומות שונות, לרבות פגיעה מינית בילדות אינן נכללות ברשימה. מצוקות רבות שהוצאו מהרשימה לא יוגדרו עוד באופן רשמי כהפרעות נפשיות ולא יזכו לטיפול. לשם השוואה, כיום רשאי כל אדם שסובל ממצוקה נפשית שנובעת מאירועים טראומטיים או מהפרעה פסיכיאטרית לפנות לתחנת בריאות הנפש שבבעלות המדינה בלא תשלום.

« פגיעה בילדים: רוב הפניות של ילדים לתחנות בריאות הנפש מבוססות על הפרעות ומצוקות שאינן נכללות ברשימה, דבר שישלול מהם את הזכות לטיפול.

« פגיעה באוכלוסיות המוחלשות, שלא יוכלו לממן טיפול פרטי: צמצום גדול מאוד במספר שעות הטיפול ולפיכך פגיעה ביעילותו; סגירת עשרות מרפאות לבריאות הנפש; הגברת הטיפול באמצעות תרופות; פגיעה בסודיות שתגרור פגיעה באמון; פגיעה ברמה המקצועית ובהכשרה המקצועית של דור המטפלים הבא, ועל כל אלה, מחסור של כ-300 מיליון ש"ח בתקציב.

החשש הכללי אינו מפני קופות החולים אלא מפני הורדת איכות הטיפול בגלל אינטרסים כלכליים צרים, שכן גורמים עסקיים פרטיים יקבלו את הבעלות על התחנות הממשלתיות. כיום, עם כל הבעיות והקשיים, התחנות פועלות על פי מודל חברתי-כלכלי רחב יותר הרואה בבריאות החברה משאב שיש לטפחו. לא ברור כיצד טיפול נפשי המבוסס על מודל עסקי שמלכתחילה מגביל את מאוד את מספר הזכאים לטיפול יכול לשפר את השירות או להעלות את איכותו.¹³⁹ עם זאת, אין להוציא מכלל חשבון את האפשרות ששילוב הטיפול במערך השירותים האורגניים של קופות החולים, בפיקוח צמוד של משרד הבריאות, ישיג מטרות אלה.

11. שירותי הבריאות לתלמיד: אחריות בית הספר

רקע: שירותי הבריאות לתלמיד אמורים לספק בדיקות רפואיות, חיסונים מפני מחלות מידבקות, רפואה מונעת, חינוך וייעוץ בריאותי לתלמידים, מורים והורים, ומתן שירותי עזרה ראשונה. הם מיועדים לכמיליון תלמידים בכיתות א-ט ב-3,500 בתי ספר בישראל.

עד 1997 היתה האחריות לשירותים אלה בידי משרד החינוך והם סופקו ברובם על ידי גופים פרטיים שנשכרו על ידי הרשויות המקומיות (לשם כך הותר לרשויות לגבות אגרה מהורי התלמידים), ואילו את חלקם הקטן סיפק משרד הבריאות. בתיקון לחוק ביטוח בריאות ממלכתי מיולי 1997 נקבע כי שירותים אלה יינתנו על ידי משרד הבריאות, והם סופקו עד אפריל 2007 באמצעות עמותה שהקים משרד הבריאות – האגודה למען שירותי בריאות הציבור (להלן: האגודה). לפי ההסכם, שימשה האגודה קבלן כוח אדם באחריות משרד הבריאות. במטרה להפחית עלויות החליט משרד האוצר להעביר את שירותי הבריאות לגוף פרטי חיצוני למשך שלוש שנים תמורת 64 מיליון ש"ח לשנה, ולכן שונה מעמדה של האגודה מקבלן כוח אדם לספק שירותים. התקשרות זאת עם האגודה נעשתה בפטור ממכרז ונכנסה לתוקפה ב-11 באפריל 2007.¹⁴⁰ במכרז החדש ב-2010 זכתה החברה העסקית הפרטית "נטלי", שעוד קודם לכן זכתה במכרז למתן שירותי העזרה הראשונה בבתי הספר.

במשך השנים שקדמו להפרטת השירות קוצצו ההקצאות לשירות הבריאות לתלמיד במידה רבה. בשנת 2001 הוקצו כ-79 מיליון ש"ח לשירות, ובשנת 2006 הוקצו לו רק כ-60 מיליון ש"ח, על אף גידול של כ-10% במספר התלמידים. הקטנת התקציב גרמה לצמצום תקן האחיות והרופאים, ולפגיעה ניכרת באיכות השירות. ח"כ אריה אלדר, חבר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הסביר שאיכות השירות ירדה כי האוצר "יבש אותנו, פגע במכוון בתקציבים, בתקנים, גרם לכך שמערכות שלמות יגיעו לאי-ספיקה, ואחר כך בא לרפא את המערכות החולות".¹⁴¹

הרפורמה ב-2007 גרמה לכך שביישובים אחדים בשנת הלימודים תשע"א מספר התלמידים באחריותה של אחות אחת המועסקת על ידי "נטלי" אמור לעמוד על כ-7,000, ואילו באחריותו של רופא אחד כ-11,000 תלמידים. התקן הרצוי לדעת מבקר המדינה הוא אחות אחת לכל 1,500 תלמידים.¹⁴² למעשה, בעקבות הרפורמה בוטל לחלוטין המוסד של "אחות בית ספר" שכן נותני השירות לרוב אינם נמצאים בבתי הספר, מה גם שכל אחות אחראית לכמה בתי ספר.¹⁴³

המודל הכלכלי: העברת השירות לגורם פרטי באמצעות מכרז. בעבר התבצעה התקשרות עם האגודה בלי מכרז בגין פטור שניתן על ידי משרד האוצר.

המצב הנוכחי: ההתקשרות עם האגודה הוארכה עד ל-31 באוגוסט 2010, והחל מ-1 בספטמבר 2001 ניתן השירות כאמור על ידי חברת "נטלי" – חברה עסקית פרטית שנבחרה במכרז במאי 2010 למשך שלוש שנים עם אפשרות להארכה.¹⁴⁴

בניסיון לבטל את הפרטת שירותי הבריאות לתלמיד עתרו ההסתדרות הרפואית בישראל וארגון רופאי המדינה לבג"צ בשנת 2007. העתירות הללו עדיין תלויות ועומדות, אבל המשרד נדרש, עד להכרעה, להקים מנגנון פיקוח על ביצוע השירות.¹⁴⁵

פיקוח: משרד הבריאות אמור לפקח על עבודתה של החברה העסקית. מתנגדי השיטה טוענים שהמשרד בעיקר מגבה את החברה אל מול ביקורת נוקבת שנשמעת כלפיה.¹⁴⁶

שיקולים ובעיות: בדוח מבקר המדינה שהווכר צוין כי השיקול העיקרי שהנחה את משרד האוצר במהלך הפרטה זו היה החיסכון הכספי הצפוי. בדוח נאמר גם כי במשרד החינוך טוענים שהם לא היו שותפים להחלטה להעביר את השירות לגוף חיצוני. עוד הם טוענים כי לא התבצעה עבודת מטה מספקת, אם בכלל, לבחינת חלופות העומדות על הפרק, לסקירת הנעשה בעולם בתחום זה ולבירור טווח ההתקשרות עם גוף חיצוני. כשלים אלו גרמו לכך שהעלויות לאחר ההעברה גדולות מהעלויות לפני ההעברה.¹⁴⁷ המהלך סתר את ההמלצות של ועדת החקירה הממלכתית בראשות השופטת שושנה נתניהו (1990) ושל ועדה מקצועית (ועדת אמוראי, 2002), שהדגישו את חשיבות הרצף הטיפולי ואת ההעדפה להעביר את האחריות הכוללת לקופות החולים. על ביטול תפקיד אחות בית הספר אמרה המפקחת הארצית על בריאות הציבור במשרד הבריאות:

שירות בריאות לתלמיד זה לא רק חיסונים, אלא גם השתתפות האחיות באספות הורים ומורים, בעבודת צוות, במספר הפניות של ילדים [שעולה] כאשר יש נוכחות של אחות בבית הספר. ילדים באים לחדר אחות, ושם מתגלים כל מיני תחלואים שלא היו מתגלים אילו לא היתה נוכחת אחות בבית ספר. בשנה מסוימת היו 265,000 פניות של תלמידים, שלא לצורך בדיקות סינון או חיסונים. ילדים באו ומצאו אוזן קשבת. היום זה כבר לא קיים.¹⁴⁸

על כך ניתן להוסיף ששירותי אחיות בית ספר הוא חלק חשוב ממערך הרפואה המונעת, ומהווה תרומה לתפקוד הלימודי של כלל התלמידים, במיוחד על רקע הגידול בהוצאות הפרטיות של משקי הבית לבריאות – במיוחד של תלמידים ממשפחות מעוטות משאבים.¹⁴⁹

לפי דוח מבקר המדינה משנת 2009, המודל הכלכלי של התפעול נתן תמריץ לחברה לחסוך בהוצאות, באופן שעלול לגרום לפגיעה ברמת השירות. לפי דוח של משרד הבריאות מספטמבר 2008, אחיות בתי הספר השתמשו בציוד (חומרים, מזרקים, מחטים) שפג תוקפו, שיעור החיסונים הניתנים בכיתות א ובחטיבות הביניים היה נמוך מהנדרש, וחלק מהאחיות המועסקות בבתי הספר לא קיבלו כל הכשרה מתאימה בתחום הבריאות לתלמיד.¹⁵⁰

משרד הבריאות נמסר כי הופקו לקחים רבים מתקופת הזיכיון של האגודה, וכי הם מצאו את דרכם לנוסח המכרז ולהסכם שנחתם עם חברת "נטלי": הוגדרו דרישות סף מפורטות להנהלה המקצועית והרחבתה, וניתן משקל רב יותר במכרז למרכיבי האיכות (60%) ומשקל קטן יותר למרכיב המחיר (40%). יתר על כן, החברה התחייבה לקלוט 95% מהאחיות המוסמכות ו-50% מהאחיות המעשיות שהועסקו על ידי האגודה, להעסיקן לפי הסכמי השכר של ההסתדרות ולא לפטרן במשך שנתיים לפחות.¹⁵¹ לעומת זאת, במכתב נזיפה של מנכ"ל חטיבת חינוך והדרכה בחברה לעובדת נאמר שמוגדרת מכסה של שישים פעולות (במקרה זה בדיקות ראייה) ביום.¹⁵² סטנדרטים כאלה אינם מאפשרים שירות ראוי לתלמידים הנבדקים.

12. קופת חולים ייעודית לטיפול שיניים

רקע: זה כמה שנים משרד האוצר מבקש להקים, באמצעות חוק ההסדרים, קופת חולים חמישית אשר תופעל על ידי תאגיד פרטי.¹⁵³ מטרת המהלך היא קידום תחרות בהספקת שירותי בריאות, לנוכח העובדה ש-80% מהמבוטחים משתייכים לשתי הקופות הגדולות, וכן הגדלת המעברים בין הקופות, שכן רק מיעוט המבוטחים (כאחוז אחד בלבד) עוברים מקופה לקופה כל שנה. נוסף על כך, לפי הצעת חוק ההסדרים 2009–2010, הספקת שירותי בריאות על ידי תאגיד פרטי תיצור, לדעת אגף התקציבים במשרד האוצר, גמישות תפעולית וחסכון במשאבים.¹⁵⁴ תוכנית זו לא התממשה במתכונתה המקורית, אולם בשנת 2010 הוחל בקידום חלקי שלה, אגב הניסיון להכניס את טיפולי השיניים לסל הבריאות ולהעבירם לאחריות קופות החולים. יש לציין שבעניין זה מדובר בהלאמה, לפחות חלקית, כי רוב שירותי הטיפול בשיניים היו מאז ומתמיד בידיים פרטיות. בתחילת יוני 2010 אישרה ועדת העבודה, הבריאות והרווחה את הרפורמה בטיפול השיניים המסובסדים לילדים עד גיל שמונה, והיא החלה לפעול כבר בראשית יולי 2010. הממשלה התנתה את הפעלתה בהקמת קופת חולים ייעודית לרפואת שיניים למטרת רווח.¹⁵⁵

המודל הכלכלי והמצב הנוכחי: ביולי 2010 אישרה ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת את הצעת החוק הממשלתית להקמת קופה שהיא "תאגיד ייעודי למתן טיפולי שיניים לילדים" לקריאה שנייה ושלישית.¹⁵⁶ שלא כמו בהצעת החוק המקורית, הקופה (שאמורה לקום בתוך חודשים ספורים) לא תפעל למטרת רווח אלא לתועלת הציבור בלבד. מלבד טיפולי השיניים הכלולים בסל הבריאות היא תוכל להציע למבוטחיה ביטוח משלים לשיניים בלבד.¹⁵⁷

פיקוח: משרד הבריאות. כמו על קופות החולים האחרות, גם על קופת החולים הייעודית יחול איסור לסגן מבוטחים והיא תידרש לפעול בפריסה ארצית רחבה. עוד נקבע כי הבעלות על התאגיד הייעודי לא תוכל להיות בידי חברת ביטוח או בעלי שליטה בחברת ביטוח.

שיקולים ובעיות: התומכים במהלך מציינים כי קופה ייעודית תגדיל את היצע רופאי השיניים העומדים לרשות הציבור. משרד הבריאות טען כי הוא מבקש להגביר את התחרות באופן שיבטיח את איכות השירותים ואת זמינותם. משרד האוצר טען שמטרת הקופה הייעודית לטיפול שיניים אינה ליצור תשתית לקופת חולים חמישית, וכי היא תחויב לפעול במנותק מחברות הביטוח ובפריסה ארצית. עוד ציין משרד האוצר כי החוק קובע הגבלות על משיכת דיווידנדים. הקשר שבין הרפורמה בטיפול השיניים לבין הקמתה של קופה ייעודית אינו ברור. הדבר הגביר את חששם של בכירים במערכת הבריאות כי מדובר בשיטה של פריצת סדק לרפואה פרטית, וכי הקמת הקופה לטיפול שיניים היא למעשה פיילוט של האוצר להקמת קופת חולים חמישית פרטית, שלגביה קיים חשש שתעניק את שירותיה בעיקר לאוכלוסיות החזקות.¹⁵⁸ ההיגיון שממנו נובע החשש הוא כי קופת חולים הפועלת למטרת רווח תמצא דרכים לסגן מבוטחים ובכך תחליש את המערכת הציבורית כיוון שתותיר בה את האוכלוסיות המוחלשות ואת האנשים הנוזקים לטיפול יקרים יותר.

מתנגדי המהלך טוענים שהקמת קופת חולים פרטית למטרת רווח תכניס גופים מסחריים פרטיים לליבה של מערכת הבריאות הציבורית בישראל. משמעות הדבר היא שלמערכת הבריאות הציבורית הנוכחית ייכנסו בדלת הראשית אינטרסים ושיקולים מסחריים וכלכליים צרופים. הדבר יגביר את המגמה של הקטנת ההוצאה הציבורית לבריאות והעברת הנטל למשקי הבית. לדבריהם, שיקולים עסקיים אינם עולים בקנה אחד עם ערכים של צדק ושוויון העומדים ביסודה של מערכת הבריאות הציבורית ושל חוק הבריאות הממלכתי. במישור הכלכלי ראוי לציין שהניסיון במדינות אחדות מראה שהפרטת המערכת גורמת להגדלת ההוצאה הלאומית לבריאות, בלא שיפור איכות הטיפול.¹⁵⁹

13. אשפוזיות ומרכזים לחלוקת מתדון

רקע: בישראל כ-2,800 מטופלים ב-12 מרכזים לטיפול בצרכני סמים הפזורים ברחבי הארץ. מרכזי המתדון מסייעים למטופלים להפסיק את השימוש בסמי רחוב, לחדול מעבריינות, לחדש קשר עם משפחותיהם, להצטרף למעגל העבודה ולטפל בעצמם מבחינה פיזית ונפשית. הטיפול התרופתי נעשה במתדון או בסובוטקס, ונותן מענה פיזי להתמכרות להרואין. תרופות אלו ממכרות, ובלי פיקוח רפואי נאות הן עלולות להיות מסוכנות, אולם התמדה בטיפול במסגרת מקצועית וקפדנית עשויה לשנות את כל אורח חייו של המכור.¹⁶⁰ מאז 1995 עברו עשרה מרכזים מקופות החולים לידי האגודה לשירותי בריאות הציבור. ב-24 בנובמבר 2009, עם תום המכרו האחרון, הוחלט על פתיחת המכרו לחברות הפועלות למטרות רווח.¹⁶¹ ביוני 2010 פורסם המכרו להפעלת מרכזי הטיפול התרופתי בהתמכרויות באופן הפתוח לתאגידים עסקיים (מספר 14/2010).¹⁶²

המודל הכלכלי: הוצאת מכרו תחרותי פתוח לעמותות ולחברות עסקיות לשם העברת השירות. קיימת אי-בהירות באשר למרכיב העלות בניקוד במכרו. בוועדה למאבק בנגע הסמים (בערך זה: הוועדה) דובר על מתן ניקוד בשיעור שבין 50% ל-70%, ולחלופין – על נטרול מרכיב זה על ידי קביעת מחיר קבוע. בעיתונות דווח שניתן 70% למרכיב הכספי.¹⁶³

המצב הנוכחי: בדיון בעתירה של האגודה לזכויות האזרח נגד המכרו בבית המשפט המחוזי בירושלים,¹⁶⁴ הודיע משרד הבריאות כי "נוכח מספר סוגיות שהועלו על ידי האגודה לזכויות האזרח... החליטה ועדת המכרזים לבטל את המכרו הנוכחי ולפרסם בהקדם מכרו חדש.¹⁶⁵ עם זאת, ב-11 בנובמבר 2010 התקיימה ישיבה של הוועדה ובה הובעה דאגה מהתקדמות הליך המכרו ומהאפשרות שגורמים עסקיים "יוכלו למקסם את הרווחים הכלכליים שלהם על חשבון המטופלים".¹⁶⁶ ב-17 בנובמבר 2010 עתרו לבג"צ באמצעות האגודה לזכויות האזרח ארבעה נפגעי סמים בדרישה לבטל את המכרו ולהעביר את הטיפול בנפגעי סמים לקופות החולים או למשרד הבריאות.¹⁶⁷

פיקוח: לפי המכרו הסדרת הפיקוח כמעט אינה קיימת. לא מצוין שנדרש יחס מסוים בין מספר העובדים למספר המטופלים, ואין דרישה לפתיחת מרכזים ביישובי הפריפריה וביישובים קטנים.

שיקולים ובעיות: במשרד הבריאות רואים בהפרטה אמצעי לייעל את עבודת המרכזים ולאפשר התמודדות עם רשימות ההמתנה הארוכות שלהם. לעומת זאת, חסרונותיה עשויים להיות העברת שיקול דעת נרחב (באשר לקבלה או דחייה של מטופלים, וכן באשר להטלת סנקציות על מטופלים) לידי גוף פרטי; פגיעה ברצף הטיפולי בשל פיטורי עובדים; קושי להבטיח נגישות של מכורים לתחנות אם ייסגרו אלה השוכנות במקומות שבהם לא ישתלם להחזיקן; פגיעה בתנאי ההעסקה של עובדים קיימים; קושי לפקח על המרכזים ועל הטיפול התרופתי הניתן בהם;¹⁶⁸ תמריצים כלכליים לא ראויים; קריסה כלכלית של מפעיל פרטי עלולה להשאיר אזור בלא אשפוזיות (מרכז המטפל בגמילה בדרך של אשפוז). כך קרה כאשר במסגרת ניסוי מקומי (פיילוט) שנערך בדרום הארץ קרס מפעיל פרטי והשאיר את האזור בלא אשפוזיות במשך שנה.¹⁶⁹

ד. עבודה ורווחה

14. מעונות הפנימייה הממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי

רקע: האגף לטיפול באדם המפגר נותן שירות לכ-24,000 אנשים עם פיגור שכלי במסגרות מגוונות: מעונות, הוסטלים, דיור בקהילה ושירותים תומכים בבית. כ-7,200 אנשים עם פיגור שכלי מטופלים ב-63 מעונות, מהם תשעה מעונות ממשלתיים, 14 מעונות המכונים "ציבוריים" (פועלים ללא כוונת רווח) ו-40 "פרטיים" (מנוהלים על ידי גופים עסקיים). ב-12 באוגוסט 2006 התקבלה החלטת ממשלה שלפיה משרד הרווחה ומשרד האוצר יבחרו גופים חוץ-ממשלתיים להפעלת מוסדות הרווחה המופעלים כיום על ידי הממשלה.¹⁷⁰ הצעה זו אמנם לא יצאה אל הפועל, אולם היא עודנה על סדר היום.¹⁷¹ בתקציב משרד הרווחה לשנת 2007 הוצע כי תשעת המעונות הממשלתיים, שבהם מטופלים כאלפי אנשים, יועברו לידי גורמים חוץ-ממשלתיים. בהמשך, בהחלטת ממשלה באוגוסט 2007 (להלן: החלטת 2007)¹⁷² נקבע שיש להעביר במהלך 2008 שני מעונות פנימייה לאנשים עם פיגור להפעלה על ידי מפעיל ציבורי חוץ-ממשלתי שאינו פועל למטרות רווח. ההחלטה טרם בוצעה והיא הופיעה גם בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2009.¹⁷³

המודל הכלכלי: הזוכים במכרז להפעלת מעון פנימייה נדרשים לקחת על עצמם את כל ההשקעה בהון הפיזי, ובסיס התגמול שלהם הוא מספר החוסים במעון. אך השליטה על מספר החוסים, ולפיכך גם על היקף ההכנסות של המעונות, נתונה בידי משרד הרווחה. עם זאת, נטען שאנשי השירות והטיפול הזוטרים במעונות הלא-ממשלתיים משתכרים שכר נמוך ומתחלפים בתדירות גבוהה יחסית, וכי הדבר מעיד על ניסיון לחסוך בהוצאות תפעול אשר יש בו כדי לפגוע באיכות השירות.¹⁷⁴

תקציב האגף לטיפול באדם המפגר לשנת 2009 הוא כ-1.433 מיליארד ש"ח. מתוכו מיועדים כ-770 מיליון ש"ח לטיפול חוץ-ביתי במעונות ציבוריים ופרטיים, וכ-252 מיליון ש"ח מיועדים למעונות הממשלתיים. התקציב המועבר מהאגף למעונות הלא-ממשלתיים נקבע על פי מודל קבוע שמשוקללים בו מרכיבי שכר ותשלומים נוספים לכל אחד מהמעונות. במודל זה מרכיב כוח האדם הוא כ-60% מהתעריף, וההבדלים בתעריף בין מעון למעון נובעים מפרופיל אוכלוסיית הדיירים וממרכיבים כגון התנאים הסוציאליים הניתנים במעון וגובה שכר הדיירה.¹⁷⁵

המצב הנוכחי: בנובמבר 2010 פרסם משרד הרווחה מכרז להפעלת מעונות לאנשים עם פיגור שכלי אשר תאריך סגירתו היה 23 בדצמבר 2010.¹⁷⁶ יתר על כן, אף שמעונות ממשלתיים לא הועברו לגוף ציבורי או פרטי מאז שנת 1992,¹⁷⁷ בפועל נמשכת מדיניות של "הפרטה במחדל", קרי לחץ תקציבי על משרד הרווחה. כך, לא מוקמים מעונות ממשלתיים חדשים, כמעט לא נקלטים דיירים חדשים במעונות הקיימים, והרחבת מעונות הפנימייה מתבצעת אך ורק באמצעות גורמים לא-ממשלתיים (פרטיים או ציבוריים). זאת ועוד, בשנת 2007 נעצר גיוס עובדים חדשים למעונות הממשלתיים במשך כחצי שנה. בעקבות פסיקה של בית המשפט הגבוה לצדק נוספו כעשרים עובדים במעונות הממשלתיים, אך כיום חלק מן התקנים אינם מאוישים.¹⁷⁸ לפי החלטת 2007, העברת המעונות תלווה במחקר אשר יבחן את רמת השירות במעונות. מחקר זה נעשה כעת על ידי מכון ברוקדייל, והוא אמור להסתיים בסוף שנת 2010.

פיקוח: בכמה דוחות ציין מבקר המדינה שהיקף הפיקוח של משרד הרווחה על מעונות הפנימייה המופרטים על ידי משרד הרווחה אינו מספק.¹⁷⁹ נכון למועד כתיבת דברים אלו, משרד הרווחה טרם קבע סטנדרטים למספר המפקחים או לתדירות הפיקוח במעונות לחוסים, אם כי קיים נוהל בלתי פורמלי של ביקור אחד לחודש.¹⁸⁰

שיקולים ובעיות: לפי המדיניות שקבעה הממשלה על דעת משרד האוצר ומשרד הרווחה, הפרטת המעונות תגביר את הגמישות הניהולית, תשפר את השירות ותביא לחיסכון בעלויות. כמו כן, מהלך זה עולה בקנה אחד עם מדיניות משרד הרווחה שלפיה תפקידו להתמקד בקביעת מדיניות ואמות מידה לשירות ולפקח על מימושם, ואילו הגופים החוץ-ממשלתיים אחראים על ביצוע המדיניות לפי אמות המידה האלה.

השאלה העיקרית היא אם בכוחו של משרד הרווחה לפעול באופן אפקטיבי מול מנהלי המוסדות הפרטיים, ולאכופ את המדיניות ואת אמות המידה שקבע. חשש אחר הוא שיכולת הפיקוח עלולה להיפגע בשל אובדן הידע המקצועי במשרד.¹⁸¹ חששות אלו מקבלים משנה תוקף לנוכח מיעוט אמות המידה הקיימות במשרד הרווחה והיעדר הנכונות להטיל סנקציות על מעונות שאינם עומדים בהם. באשר לאיכות השירות, מחקרים בישראל¹⁸² ובמדינות אחרות מצביעים באופן עקבי על איכות שירות טובה יותר במעונות ממשלתיים. חלק ניכר מהמחקרים קושרים את רמת השירות לאיכות העובדים ולתנאי ההעסקה הטובים יותר במעונות הללו.¹⁸³

15. המוקד הטלפוני של המוסד לביטוח לאומי¹⁸⁴

רקע: עד שנת 2004 הפעיל המוסד לביטוח לאומי (המל"ל) שני מוקדים טלפוניים, בדימונה וברחובות, ששירתו את התושבים השייכים לסניפי הביטוח הלאומי בכל הארץ למעט הסניפים באזור המרכז (תל-אביב, רמת-גן, יפו, חולון ונתניה). במוקדים ברחובות ובדימונה מועסקים עובדי המוקד באופן ישיר על ידי המוסד לביטוח לאומי. בשנת 2006 החל לפעול בצפת מוקד טלפוני שלישי לטיפול במבוטחי אזור המרכז (33% מכלל המבוטחים). המוקד בצפת פועל בשיטת מיקור חוץ, ועובדיו מועסקים על ידי חברת טלאול.¹⁸⁵ כבר בשנה הראשונה, ובניגוד לצפוי, נותבו אל המוקד בצפת כשני שלישים מכלל השיחות.¹⁸⁶ במהלך שנת 2009 סגר המל"ל את המוקדים שלו בדימונה וברחובות, והמוקד בצפת מטפל למעשה בכל הפניות הטלפוניות.¹⁸⁷ בחודש מאי 2009 חודש חוזה הפעלת המוקד בצפת בד בבד עם תהליך הפקת לקחים.

המודל הכלכלי: במכרו להספקת השירות ניתן משקל של 60% למחיר ההצעה, ו-40% לאיכותה. הצעת המחיר של טלאול היתה נמוכה ב-40% מההצעות המתחרות. לפי החוזה שנחתם, התמורה לקבלן משולמת לפי תחשיב של 1.73 ש"ח + מע"מ לכל שיחה שנענית.¹⁸⁸ מודל זה מעלה חשש שמא תיפגע איכות השירות (להלן). המל"ל רשאי לגבות קנס אשר נע בין 10% ל-30% מהתגמול במקרה של המתנה ממושכת (יותר משלושים שניות); וכן במקרה של מענה אשר אינו מלא (25 ש"ח) או שגוי (25 ש"ח).¹⁸⁹

בשלב המכרו הוגשו שלוש הצעות, וכאמור, הצעתה של חברת טלאול היתה זולה ב-40% משתי ההצעות האחרות, וזכתה.¹⁹⁰ לאחר סגירת המוקדים הממשלתיים של הביטוח הלאומי הפכה טלאול למונופול וללקוחות אין כל אפשרות בחירה בין מוקדים טלפונים. לעומת זאת, בעבר היה אפשר לפנות ישירות אל פקידי המוסד או אל המוקדים הטלפוניים (ברחובות ובדימונה).

המצב הנוכחי: בעקבות בג"צ שהוגש נגד הפרטת המענה הטלפוני נעשו כמה שינויים: הוספו מפקחים מטעם המוסד לביטוח לאומי במוקד הטלפוני בצפת; הוחלט להעסיק כמה מגמלאי המוסד לביטוח לאומי במקום לשם מתן מענה שוטף; נבנתה מערכת ממוחשבת שמטרתה לאפשר למוקדנים לתת מידע כללי מבלי להפעיל שיקול דעת; הוגדרו התחומים שבהם מותר למוקדנים לתת מענה והתחומים שבהם אסור להם לעשות זאת. כמו כן הוגדר כי במקרים שהמוקדן אינו יודע מה לענות לפונה הוא מחויב לפנות אל המטות ברחובות או בדימונה ואלה רשאים להחליט אם יענו לפונה ישירות או באמצעות המוקדן.

במקביל לפתיחת המוקד הטלפוני בצפת הוצבו דרישות חדשות גם לעובדי המוקדים ברחובות ובדימונה, וכיום הם נותנים מענה רק לגורמים מייצגים, כגון מקומות עבודה, ומשמשים משרד אחורי למוקדנים. העובדים נדרשים לענות במהירות ולקצר את השיחות, ודבר זה פוגע ביכולתם לתת מענה מקיף ורציני לנושאים המופנים אליהם. עתירה כנגד ההפרטה נדחתה על ידי בית המשפט העליון בנובמבר 2010 מהטעם ש"על פני הדברים נראית החלוקה שהמשיבים קבעו סבירה וכמאפשרת סינון של פניות שאינן דורשות מיומנות ומידע של עובד המוסד, לבין המענה הענייני והמהותי הנותן בידי פקידי המוסד לביטוח לאומי".¹⁹¹

פיקוח: משך ההמתנה הממוצע בשנת 2008 היה כדקה וחצי והיה בכך שיפור ניכר לעומת ממוצע של כמעט שלוש דקות ב-2007. עם זאת, אף שמשך ההמתנה היה ארוך בהרבה מהאמור בתנאי המכרו, לא הושגו עד כה קנסות בגין המתנה ממושכת. כמו כן, אף שהתקבלו תלונות רבות על טיפול שגוי או מענה שאינו מלא – לא הושגו קנסות גם בגין קטגוריה זו.¹⁹² קושי עקרוני נובע מהעובדה שהמל"ל מקליט רק מדגם מהשיחות הנכנסות, משיקולי עלות, וכך נפגמת יכולתו לטפל בתלונות באופן אפקטיבי.¹⁹³ בעת האחרונה אמנם נוספו פקחים מטעם המוסד לביטוח לאומי, אולם עדיין מדובר בפקחים בודדים במשרות חלקיות, אשר אינם יכולים לתת מענה לכל הדרישות של מוקד כאמור.

שיקולים ובעיות

אבטחת מידע: לעובדי חברת טלאול נגישות לאחד ממאגרי המידע הרגישים ביותר, המכיל מידע פרטי על כלל אזרחי ישראל. חלק מדרישות המכרו בעניין שמירת הפרטיות לא קוימו. למשל, במקום שימוש בכרטיס חכם כתנאי לנגישות למידע הסתפק הקבלן בשם משתמש וסיסמה; ובתקופה הראשונה של הפעלת המוקד, לכארבעים מעובדי הקבלן לא ניתנה הרשאה כלל והם השתמשו בהרשאה של עובדים אחרים.¹⁹⁴ ברוח מבקר המדינה הובאה תגובת מנהל החטיבה לאבטחת מידע של המל"ל לפיה "במצב הקיים היום אנו פורעי חוק שכן כל המידע של הביטוח הלאומי מצוי בקצוות אצבעותיהם של עובדי חברה פרטית".¹⁹⁵ תופעה זו טופלה באופן חלקי במהלך שנת 2008: לפונים נמסר שהאדם שמשוחח אתם הוא עובד של חברה פרטית, ונדרשת הסכמתם לטיפול במידע אישי-מהותי (כ-30% מהפניות נוגעות במידע אישי

מהותי). עם זאת, מאז שהמוקדים האחרים (בדימונה וברחובות) נסגרו לפניויות טלפוניות, החלופה היחידה העומדת לפני אורח המסתייג ממתן הרשאה לעובד של חברה פרטית היא כאמור לגשת לסניף.¹⁹⁶ הקושי לגשת לסניפים חמור במיוחד לאנשים עם מוגבלות, קשישים והורים המטופלים בילדים. מבחינתם איכות השירות פחתה מאוד.

מקצועיות: ברוח של נציב תלונות הציבור נטען כי נציגי טלאול אינם יודעים לענות על שאלות המבוטחים.¹⁹⁷ חלק מההסבר לתופעה זו טמון בתחלופה הגבוהה של עובדי הקבלן (רק 47% מהעובדים מועסקים במוקד יותר משנה¹⁹⁸) בהשוואה לעובדי המוקדים האחרים, שהועסקו על ידי המל"ל לעתים אף מיום הקמת המוקד. המל"ל מקפיד להימנע מקשר ישיר בינו לבין עובדי הקבלן כדי למנוע טענות בדבר קיום יחסי עובד-מעביד. מצב זה מכביד על ההתמקצעות של עובדי הקבלן.¹⁹⁹

איכות השירות ומיצוי זכויות: לטענת מטה הפעולה של הנכים איכות השירות הורעה מאוד, בין השאר בשל הנתק בין הפונה לבין פקיד המוסד.²⁰⁰ נשמעו גם טענות כי שיטת התגמול (לפי שיחה) מהווה תמריץ למוקדנים לקצר את השיחה באופן הפוגע באיכות הטיפול בפנייה.²⁰¹ ריבוי הטעויות וסגירת המוקדים בדימונה וברחובות מעלים חשש לפגיעה במיצוי הזכויות של המבוטחים.²⁰² למרות השקעות במערכות ממוחשבות עדיין אי-אפשר לקבל מענה בשאלות טכניות בפרק זמן סביר. לדוגמה, שאלה בדבר קבלתו או אי-קבלתו של פקס לסניף המוסד תיענה רק בתוך שלושה ימים.

עלויות: החיסכון בהפעלת המוקד בדרך של מיקור חוץ אינו ודאי. תקציב המוקד הטלפוני בצפת בשנתו הראשונה היה כשמונה מיליון ש"ח. בשנת 2009 היתה העלות כ-11.5 מיליון ש"ח, לא כולל חלק מההשקעות בתשתית, ונראה כי המכרז החדש, שיוצא לקראת שנת 2011, יקבע עלויות גדולות עוד יותר. בסכומים כאלה היה אפשר להעסיק כשמונים עובדים במשרה מלאה במוסד לביטוח לאומי, שהרי העלות הכוללת של הפעלת שני המוקדים ברחובות ובדימונה בשנת 2008 היתה כתשעה מיליון ש"ח.

16. מערכת סליקה פנסיונית

רקע: היוזמה להקמת מערכת מרכזית התגבשה על רקע הקושי להשיג מידע אמין ונגיש לגבי חסכוניותו של אדם ממקור אחד. חסם זה מקשה, בין השאר, על ייעוץ פנסיוני נאות ומחמיר את בורותו של אדם בעניין מצב חסכוניותו לגיל הפרישה. המערכת הנדונה, הקרויה מערכת סליקה פנסיונית (להלן: המסלקה), אמורה לייעל ולשכלל את תהליכי העבודה הקשורים בהעברת מידע וכספים על ידי הקמת מסד טכנולוגי משותף בעבור הגופים המוסדיים, המפיצים הפנסיוניים והסוכנים הפנסיוניים, ועל ידי הסדרת הליכי העבודה ביניהם.

המסלקה לחיסכון לטווח ארוך בע"מ הוקמה על תקן של חברה למטרות רווח ב-11 במאי 2010. ב-27 ביוני 2010 פרסם הממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון (להלן: הממונה) הוראות לעניין דרכי פעולתה וניהולה.²⁰³ המסלקה אמורה לשמש להעברת מידע מכלל הגופים המוסדיים לכלל יועץ פנסיוני, ובכלל זה העברת מידע על לקוח, הפקדת כספים בחשבון של לקוח, מתן משוב באשר לפעולות שבוצעו בחשבון של לקוח וכו'.

המודל הכלכלי: על פי הצעת החוק, הקמת המסלקה תחייב רישיון, אולם אין קביעה סטטוטורית בדבר חובת מכרז (פתוח או סגור) כתנאי להענקת הרישיון. הממונה רשאי לקבוע לחברה המפעילה את המסלקה הוראות בדבר דמי שימוש שבאפשרותה לגבות בעבור שימוש במסלקה.

בתנאי הרישיון נקבע שהשר ישקול בעת מתן הרישיון את הצורך בהגברת התחרותיות במשק בין הגופים הפיננסיים המטפלים בחסכוניות פנסיוניים. אין תכנון ליצור תחרות בין מסלקות.

המצב הנוכחי: ההסדרה המלאה מחייבת חקיקה, וזו נכללה בהצעת חוק ההסדרים 2011–2012, אשר מתקנת את חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (עיסוק בייעוץ פנסיוני ובשיווק פנסיוני) תשס"ה–2005 (להלן: הצעת החוק).²⁰⁴ סעיפים 31א–31ד קובעים שהפעלת מסלקה פנסיונית תיעשה רק על ידי חברה שניתן לה רישיון מהממונה. במסגרת התנאים לרישיון נקבע שעיסוקה הבלעדי של החברה יהיה הפעלת מסלקה, שהחברה תחזיק בהון עצמי מינימלי כפי שיקבע שר האוצר, ושתדאג לאבטחת המידע הרגיש שבטיפוליה לטובת הציבור בכלל ולטובת הלקוחות בפרט. בהצבעה על חוק ההסדרים הוחלט לפצלו: להפריד את החלק העוסק במסלקה ולקדמו במסגרת הליך חקיקה רגיל.

פיקוח: הממונה רשאי לקבוע תנאים והגבלות ברישיון החברה ולשנותם מעת לעת. נוסף על כך, לפי הצעת החוק, ההוראות הרלוונטיות מחוק הפיקוח על הביטוח יוחלו על חברה להפעלת מערכת סליקה פנסיונית, ובכלל זה הוראות הנוגעות להתנהלות דירקטוריון, ועדת ביקורת, מבקר פנים, חובת גילוי, תנאי כשירות של נושאי משרה בחברה ומניעת ניגוד עניינים בכפוף להגבלות מסוימות. עם זאת, בשתי סוגיות קריטיות – אבטחת מידע ויציבות פיננסית – הצעת החוק קובעת שהחברה המפעילה את המסלקה תהיה אחראית לגיבוש כללים להבטחת יציבותה, יעילותה, תפקודה התקין ורמת השירות (סעיף 31). במקרה של חריגה מהכללים, בידי הממונה סמכות להטיל סנקציות כספיות (עד שני מיליון ש"ח), מינהליות (כולל התליית רישיון) ועונשיות. מכאן עולה שהחברה, ולא הגורם הממשלתי, תקבע את אמות המידה הרלוונטיות לפעולתה, ואילו הממונה יוסמך רק לפקח על עמידה באמות מידה אלו.

שיקולים ובעיות: כפי שעולה מהצעת החוק ישנם שיקולים חזקים לטובת הקמת מערך הסליקה, שנועד להגביר את מהימנות המידע ומינותו בעבור כל הגורמים הפועלים בשוק ולאפשר ניהול טוב יותר של התהליכים השונים (כגון ייעוץ, הצטרפות וניוד). הצעת החוק גם מציינת שהסליקה תייעל את הבקרה על התהליכים ותגביר את השקיפות בניהול חסכוניותו של הציבור.

עם זאת, הקמת המערכת על בסיס מופרט מעוררת חששות לגבי האפשרות להגשים חלק מהמטרות. קיומה של מערכת מרכזית, אשר מעצם הגדרתה שוללת אפשרות לתחרות, מהווה שיקול משמעותי לטובת ניהולה בידי המדינה. שיקול עקרוני זה מתחזק ברמה הפרקטית לאור ההתייחסות הנרחבת בהצעת חוק ההסדרים 2011–2012 לצורך לראוץ להגבלות על שימוש לא ראוי במידע פרטי על לקוחות (למשל 31טז, 31ז), ולכך שהחברה תהיה בעלת איתנות פיננסית רבה. החשש מדליפת מידע, וכן מהתמוטטות כלכלית, כבד בחברה עסקית יותר מאשר במערכת ממשלתית. כפי שצוין לעיל, העברת הסמכות לקבוע נורמות לאבטחת מידע ולשמירת יציבותה של החברה לידי החברה העסקית מעוררת חשש להתפרקות בלתי רצויה של הממונה מאחירותו.

17. ההוצאה לפועל

רקע: בשנת 1994 הוסף במסגרת תיקון 15 סעיף 68א לחוק ההוצאה לפועל תשכ"ז-1967 (להלן: החוק) אשר כותרתו "חוקרי הוצאה לפועל". לפי הסעיף, שר המשפטים רשאי למנות אדם פרטי – עורך דין או רואה חשבון – להיות "חוקר יכולת" של חייבים מטעם ההוצאה לפועל. עם הענקת סמכות זו יוכלו חוקרי ההוצאה לפועל לעשות בדיקה בדבר יכולת החייב, בין על ידי בדיקת מסמכים ובין בחקירת יכולת. ב-29 באפריל 2010, כ-15 שנה לאחר קבלת התיקון לחוק, חתם שר המשפטים על צו ההוצאה לפועל (הפעלה של הוראות סעיף 68א לחוק) תש"ע-2010. הוצאה שמהלך זה נועד להקל את העומס הרב המוטל על 51 רשמי בית המשפט ברחבי הארץ, שטיפלו בשנת 2010 בכארבעה מיליון תיקים.

המורל הכלכלי: לפי צו הוצאה לפועל (קביעת שכר של חוקר הוצאה לפועל), תשע"א-2010,²⁰⁵ שכרם של חוקרי הוצאה לפועל הוא 200 ש"ח לשעה.

המצב הנוכחי: ב-8 בנובמבר 2010 אישרה ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת את תקנות ההוצאה לפועל – מינוי חוקרי הוצאה לפועל, ובכך נסללה הדרך למינוי חוקרי הוצאה לפועל שאינם עובדי מדינה.²⁰⁶ מנהל רשות האכיפה והגבייה, מר דוד מדיוני, הודיע שהרשות מתכננת למנות 150 חוקרים ברחבי הארץ. בדצמבר 2010 עתרו שורה של ארגונים חברתיים לבג"צ בדרישה שימנע העברת סמכויות בדיקה בדבר יכולת החייב לחוקר שהוא אדם פרטי.²⁰⁷

פיקוח: תקנה 37 כקובעת כי חוקר הוצאה לפועל יאפשר למפקח מטעם ההוצאה לפועל לערוך ביקורת במשרדו בכל הנוגע להתאמת המשרד לניהול בדיקות ולאופן שמירת החומר הקשור לבדיקות. עם זאת, לא נקבעה תדירות הבדיקות והסנקציות האפשריות, וכן לא הוסדר פיקוח על איכות הבדיקה עצמה.

שיקולים ובעיות

טענות בעד

מהלך זה נתפס כמחויב המציאות בשל העומס הכבד שבו נתונים כיום רשמי ההוצאה לפועל, ובשל המחסור החמור בתקנים והתקצוב החסר של המערכת. כמו כן נטען שהסמכויות שיינתנו לחוקרים הן טכניות, ורק יסייעו לרשמים לבצע את תפקידם.

טענות נגד

« מדובר באצילת סמכות שיפוטית או מעין שיפוטית שאינה כדין, הנוגדת את פסיקת בית המשפט העליון.

« יש עמימות באשר ליחס בין סמכויות חוקר היכולת לבין סמכויות הרשם.

« יש סכנה שהרשם לא יוכל להתרשם ממהימנות החייב ומיכולת תשלום החוב באופן בלתי אמצעי.²⁰⁸ התרשמות זו חיונית, בפרט לנוכח היקף שיקול הדעת שבידי הרשם, שעליו מוטלת ההחלטה לגבי ההגבלות והסנקציות שיש להטיל על החייב (ביניהן מאסר, שלילת רישיון נהיגה ואיסור יציאה מהארץ).²⁰⁹ הקושי הופך לחמור במיוחד על רקע צמצום האפשרות לערער על החלטות הרשם.

« נגישות רחבה של חוקרים, שאינם עובדי מדינה, למידע פרטי של חייבים.

« חשש מניגוד עניינים (על אף המודעות לכך כפי שעולה מסעיף 68א(ד) לחוק).

18. קבלני כוח אדם, קבלני שירותים ופריילנסרים

רקע: המונח מיקור חוץ כולל שתי תופעות שונות. הראשונה: תחומים שלמים ובהם ניקיון, אבטחה ומחשוב מוצאים מן המערכת הארגונית ומועברים לידי קבלן משנה (קבלן שירותים). השנייה: קבלן כוח אדם מספק עובדים והמזמין משתמש בשירותיהם רק כל עוד יש לו צורך בכך. צורת העסקה אחרת היא העסקת משתתף חופשי (פריילנסר). היא אינה נכללת בגדר מיקור חוץ אולם הן השיקולים להנהגתה והן השלכותיה דומים למדי.

ההבחנה בין קבלן שירותים לבין קבלן כוח אדם נעשתה משמעותית בעיקר לאחר קבלת **חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם** (להלן: חוק קבלני כוח אדם) בשנת 1996, ובעקבות התיקונים שנעשו בו במהלך השנים. זאת כיוון שהחוק אינו חל, ככלל, על קבלני שירותים, על כל המשתמע מכך. במישור המוסדי, ההשלכות העיקריות נוגעות בייחוד לצורך של חברת כוח אדם (להבדיל מחברת שירותים) לקבל רישיון ולהפקיד ערבות.²¹⁰ ואולם, ההשלכות המשמעותיות יותר נוגעות לזכויות עובדי הקבלן. סעיף 12 לחוק קבלני כוח אדם, שנכנס לתוקף ב-1 בינואר 2008, קובע שעובדי הקבלן ייחשבו לעובדי המשתמש לאחר תשעה חודשים. סעיף 13 קובע כי תנאי העבודה הנהוגים במקום עבודה יחולו גם על עובדי הקבלן המועסקים בו, אם תנאי עבודתם אינם מוסדרים בהסכם קיבוצי אחר. כדי להיערך לכניסתו לתוקף של סעיף 12 לחוק קבלני כוח אדם, אשר אמור להביא לידי קליטה אפקטיבית של מרבית עובדי קבלני כוח האדם המתאימים אל השירות הציבורי, פרסמה נציבות שירות המדינה הוראות "עדכון ורענון" להנחיה משנת 2003²¹¹ שעניינה נהלים לקליטת עובדי קבלני כוח אדם בשירות המדינה.

בשנים האחרונות משרדי הממשלה מצמצמים את ההעסקה באמצעות חברות כוח אדם ומרחיבים את היקף ההעסקה באמצעות חברות שירותים. במחצית הראשונה של שנת 2009 הועסקו במשרדי הממשלה רק כ-150 עובדי קבלן כוח אדם לתקופות הנעות בין חודש ימים לשמונה חודשים.²¹² בידי החשב הכללי לא היו נתונים לגבי מספר המועסקים באמצעות קבלני שירותים. באוקטובר 2010 פרסם החשב הכללי, בפעם הראשונה, דוח המפרט את מצב ההעסקה של עובדי קבלני כוח אדם.²¹³ מהדוח עולה שעובדי קבלני כוח אדם מועסקים רק במצבים שאין מנוס מלהעסיק עובדים במתכונת זו, ומספרם נמוך עד מאוד. ניתוח הנתונים מעלה כי ב-316 גופים ציבוריים וב-45 משרדי ממשלה הועסקו 3,872 עובדי קבלן ב-1159.77 משרות – ממוצע של עשרה עובדים ושלוש משרות לכל גוף ציבורי. הנתונים מובהקים יותר אם נביא בחשבון שארבעה גופים (רפ"ל, עיריית בני ברק, עיריית ראשון לציון והמטרה) הזמינו את שירותיהם של כ-3,320 עובדים, וכי ב-65% ממשרדי הממשלה לא הועסקו עובדי קבלני כוח אדם כלל. עם זאת, הדוח מציין כי "הגופים לא נדרשו לדווח את נתוני השכר עבור עובדים המועסקים על ידי קבלן שירותים".²¹⁴ נמצא שתבנית ההעסקה שעושה שימוש בקבלני כוח אדם הולכת ונעלמת, וכי הנחיית החשב הכללי כי "ככלל, אין להעסיק עובדי קבלן כוח אדם בשירות המדינה",²¹⁵ מיושמת היטב. לעומת זאת, קבלני השירותים נמצאים במעין ואקום (ריק) רגולטורי, אשר מושך אליו תבניות העסקה אחרות. במילים אחרות, הרגולציה הפחותה של קבלני שירותים מביאה מעסיקים לתכנן את מבנה ההתקשרות באופן שיגדיל את הסיכוי שהוא יתפס כאילו ההסדרים המגנים על עובדים אינם חלים עליו.

חברות הקבלן: לאור האמור לעיל מובן מדוע אנו חוזים באחרונה בתופעה של חברות כוח אדם העוסות על עצמן כסות של "חברת שירותים", כדוגמת האגודה למען שירותי בריאות הציבור (להלן: האגודה) המספקת עובדים לביצוע שירותים בעבור משרד הבריאות. לנוכח הנטייה לצמצם את הפעילות באמצעות קבלני כוח אדם, הודיע מנכ"ל משרד הבריאות על הכוונה לעבור "ממודל התקשרות המדינה עם קבלן כוח אדם למודל של ספק [קבלן] שירותים".²¹⁶ ואכן, משרד האוצר החליט לשנות את שיטת ההתקשרות עם האגודה בכל הנוגע לאספקת שירותי בריאות לתלמיד מ"אספקת כוח אדם" ל"אספקת שירותים".²¹⁷

עמדת החשב הכללי בנוגע לחברות שירותים: האתגר העיקרי בהתמודדות עם הפרטת כוח האדם הועבר מקבלני כוח האדם אל קבלני השירותים. לפי הוראה של החשב הכללי בדבר העסקת נותני שירותי חיצוניים,²¹⁸ למשרד ממשלתי הותר להתקשר עם נותן שירותים בתנאים המצטברים הבאים: חוזה ההתקשרות לעניין מתן השירות נחתם מול החברה/שותפות; נותן השירותים עובד בחברה/שותפות או שותף בה; החברה/השותפות מעסיקה לפחות שלושה נותני שירותים מקצועיים בתחום שבו ניתן השירות; לחברה מערך לוגיסטי עצמאי (כגון שירותי מזכירות והדפסה, תקורה משרדית וכיוצא בזה);²¹⁹ וחשוב מכול, "נותן השירותים הוא בעל מומחיות מיוחדת בתחום הייעוץ או השירות המבוקש, ולא ניתן להעסיקו כעובד מדינה מן המניין".²²⁰

המצב הנוכחי: כאמור, אין נתונים עדכניים ומהימנים באשר להיקפי ההתקשרות המדויקים של המגזר הציבורי עם חברות שירותים המספקות כוח אדם, שכן מידע עדכני ומדויק לגבי היקף ההתקשרויות מבחינת מספר המועסקים או התקציב לא נאסף באופן קבוע. עם זאת, ברור שההיקף עצום. לפי הערכת החשב²²¹ לנובמבר 2006, היו כ-400 התקשרויות

של גופים ממשלתיים ויחידות סמך עם קבלני שירותים, בסך כולל של כ-120 מיליון ש"ח בחודש – כ-1.44 מיליארד ש"ח בשנה. נוסף על כך, אלפי עובדים מועסקים במסגרת התקשרויות של תאגידים סטוטוריים, אוניברסיטאות וקופות חולים, בסך כולל של 650 מיליון ש"ח.²²¹ דוגמה בולטת להעדפה של העסקה באמצעות קבלני שירותים היא אופן ניהול הפרויקט המערכתי החשוב ביותר במשרדי הממשלה בשנים האחרונות – פרויקט מרכב"ה (מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה) שיוזם החשב הכללי ושנמצא בשלבי פיתוח והטמעה משנת 2001. בשנת 2006 הועסקו בפרויקט 180 עובדים, רק שניים מתוכם עובדי מדינה.²²²

פריילנסרים: נוסף על חברות קבלן (כוח אדם ושירותים) קיים עוד נתיב העסקה: העסקה של עובדים שהם "משתתפים חופשיים" (פריילנסרים). המשתתף החופשי, שלא כמו הקבלן העצמאי, אינו בעל עסק שהשקיע הון עצמי. בניגוד לעובד השכיר, הוא פטור ממשמעת ארגונית, אינו מחויב לקבל על עצמו פרויקט שאין ברצונו לקבל, אינו חייב לעמוד לרשות המפעל בכל שלב ויש באפשרותו לקבל עבודה ממעסיקים שונים ומתחרים בלא חשש מניגוד עניינים.²²³ המקרה המובהק של העסקה של משתתפים חופשיים הוא בתחומי התקשורת, שבהם כותבים ארעיים נשכרים לכתוב מאמרי דעה ולשמש מנחים אורחים באופן לא קבוע. ברם, מתקבל הרושם שסגירת האפשרות של העסקה באמצעות קבלני כוח אדם מביאה לידי הרחבת השימוש בהעסקה (פיקטיבית) של עובדים, ובהם מורים ועובדים סוציאליים, על תקן משתתפים חופשיים בשירות המדינה, על כל המשתמע מכך. בהעסקת עובדים על תקן של משתתפים חופשיים יש ניסיון ליצור יחסי עבודה שעוקפים את מסגרת ההעסקה הקולקטיבית של שירות המדינה, בלא לעשות שימוש בחברת שירותים כלל.

פיקוח: יש פיקוח חלקי בלבד על חברות שירותים. חברות בתחום האבטחה והניקיון חייבות בהפקדת ערבות, אולם חובה זו אינה חלה על חברות בתחומים אחרים. כמו כן, חובות המשתמש ביחס לזכויות עובדי קבלני כוח האדם לא הוחלו על קבלני שירותים. הגבלה מסוימת היא האיסור להתקשר עם חברות שירותים אשר הורשעו כמה פעמים בשנים האחרונות בעברה על חוקי העבודה. עם זאת, הגבלה זו מצומצמת בהיקפה וביכולת השפעתה בגלל מיעוט המקרים שחברות עומדות לדין.

שיקולים ובעיות: הנימוקים בעד ונגד התקשרות עם קבלני שירותים דומים למדי לאלו אשר פורטו בנוגע להתקשרות עם חברות כוח אדם:

- « בעד: מחסור בתקנים; חיסכון בתקציב; גמישות תעסוקתית; התמקצעות של חברות שירותים.
- « נגד: פגיעה בזכויות עובדים; הגברת חוסר השוויון ועקיפת חובת הייצוג ההולם; הכבדה יתרה על אוכלוסיות מוחלשות; אובדן שליטה במערכת; עקיפת תקני כוח האדם; אצילת סמכויות מינהליות לגופים פרטיים שלא כדין; אובדן זיכרון ארגוני ומומחיות.

ה. קרקעות, סביבה,

דיור: רפורמה בתכנון ובנייה²²⁴

19. קרקעות ומינהל מקרקעי ישראל

רקע: במונח "הפרטת קרקעות ישראל" גלומים מהלכים אחדים המהווים רפורמה רבת משמעות בכל הקשור לניהול קרקעות המדינה. מבחינת שווי הנכסים, מדובר בהפרטה הגדולה ביותר בתולדות המדינה, "אם כל ההפרטות",²²⁵ הצפויה להגיע למיליארדי דולרים. עם זאת, ואף על פי שתהליך ההפרטה מורכב למדי, במסגרת דוח זה נתייחס רק למסגרת הכללית של המהלכים.

הצעדים המוצעים, המבוססים בחלקם על המלצות הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל מ-2005 ("ועדת גדיש"),²²⁶ כוללים את ביטול מינהל מקרקעי ישראל והפיכת רוב הקרקעות במדינה מקרקעות לאום, שניתן רק לחכור, לקרקעות פרטיות שניתן לקנות ולמכור. המהלך מלווה בצעדים נוספים כמו הפשרת קרקעות חקלאיות למגורים, מתן אפשרות למכור שטחים פתוחים וחקלאיים שלא חלות עליהם תוכניות מפורטות ומאושרות, העברת סמכויות מינהל התכנון במשרד הפנים לידי רשויות מקומיות ולידי המגזר הפרטי ועוד. המטרה של צעדים אלה היא ייעול תהליכי בנייה, האצת תהליכי תכנון ובנייה, האצת הצמיחה הכלכלית והוזלת מחירי הדירות. במאי 2009 אישרה ועדת השרים את הרפורמה,²²⁷ והיא נכללת בחוק ההסדרים 2009–2010.²²⁸

בתגובה לתוכנית הרפורמה הוקמה קואליציה של ארגונים, חברי כנסת ואישי ציבור המתנגדים לה משיקולים שונים: פגיעה בעקרונות יהודיים וציוניים של איסור מכירת הקרקע, חשש מפני הגדלת הפערים בחברה, חשש מהגברת השחיתות, פגיעה בשטחים הפתוחים ובמשק המים וכן חשש מפני פיתוח שיעודד פרבור יפגע בתכנון ויגרום לנזק כלכלי וחברתי גדול. לחץ ציבורי זה הוביל להוצאת הרפורמה, במתכונתה המקורית, מחוק ההסדרים 2009–2010 ולא-הכללתה בחוק ההסדרים 2011–2012. במקום זאת, קודמה רפורמה מצומצמת יותר במסגרת תיקוני חקיקה בהליכים רגילים (שאינם חוק ההסדרים). המתכונת החדשה הגבילה את אפשרות המכר לקרקע מתוכננת בלבד, ולכן בעיקר לקרקע עירונית ולדירות מגורים בערים.

המצב הנוכחי: בחודש אוקטובר 2010 הכריז משרד ראש הממשלה על צאתה לדרך של הרפורמה,²²⁹ הכוללת בשלב ראשון משלוח הודעות לכ-40,000 בעלי נכסים כי הם יכולים להעביר את הבעלות בנכסיהם על שמם. בהמשך יישלחו מאות אלפי מכתבים דומים. מהלך הרפורמה מעורר קשיים משפטיים לנוכח העובדה שהיא נעשית על רקע עתירה תלויה

ועומדת לבג"צ כנגד חוקתיותה (ראו להלן).²³⁰ לפי העתירה, הרפורמה המוצעת סותרת את חוק יסוד: מינהל מקרקעי ישראל, והעברתה חייבת להיעשות בחוק יסוד ולא בחוק רגיל, קל וחומר שלא באמצעות חוק ההסדרים.

שיקולים ובעיות

מחירי הדיור: מטרת הממשלה בהפרטת הקרקעות היא להוזיל את מחירי הדיור על ידי הגדלת היצע הקרקעות. ארגונים חברתיים וסביבתיים טוענים שהמהלך יוביל לעלייה במחירי הדיור מכיוון שקרקעות רבות יירכשו על ידי בעלי הון, והם יחזיקו בהן בציפייה לעליית ערך עתידי, בין השאר כי אינם נתונים ללחץ ציבורי לבנייה.²³¹

פרבור: התומכים בהפרטת הקרקעות בגרסתה המלאה טוענים שהגדלת מלאי הקרקעות בפריפריה תביא לחיזוקה על חשבון "מדינת תל-אביב". המתנגדים טוענים שפרבור מוביל להגדלת עלויות תחבורה ותשתיות (מים, ביו, חשמל, טלפוניה וכו'), להגברת זיהום האוויר והמים (בשל הרחבת התשתיות), ולפגיעה בשטחים הפתוחים.

ריכוזיות ההון והגדלת הפערים: ערכן הגבוה של הקרקעות המופרטות עלול להגביר את ריכוזיות ההון בישראל, להרחיב עוד יותר את הפערים החברתיים ולחזק את הקשרים בין ממון לשלטון.

20. גנים לאומיים ושמורות טבע

מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע (להלן: המועצה) היא מועצה ציבורית הכפופה לשר לאיכות הסביבה, ופועלת באמצעות המשרד לאיכות הסביבה מכוח **חוק התכנון והבנייה וחוק שמורות הטבע והגנים**. על הפרק עתה שלושה מהלכי הפרטה בניהול שמורות הטבע והגנים הלאומיים (להלן: השמורות והגנים) בישראל: בתחום התכנון; בגביית דמי כניסה; ובהעברת גנים לאומיים לניהול של עמותות.

א. תכנון הגנים הלאומיים

רקע: חוק התכנון והבנייה מקנה למשרד להגנת הסביבה ולרשות הטבע והגנים (להלן: הרשות) סמכות לקבוע את גודל השמורות והגנים ולדון בהענקת היתרים לביצוע פעולות תשתית בתוך השמורות והגנים, כדוגמת הקמת מבנים או סלילת כבישים.

המצב הנוכחי: הרפורמה בחוק התכנון והבנייה תסמך גופים פרטיים להיות מכוני בקרה בעלי סמכות להעניק היתרי בנייה ופיקוח.

שיקולים ובעיות: הרשות העבירה למשרד הפנים מסמך המביע התנגדות לפן זה של הרפורמה בהיותו, כדבריה, "הפרטה של הטבע, הנוף והמורשת" וכיוון ש"השיקולים המנחים גוף פרטי שונים מאלו המנחים גוף ציבורי וממלכתי... העברת סמכות חשובה זו לגורמים פרטיים עלולה להוביל לפגיעה סביבתית נרחבת ויש למנוע זאת".²³² השר להגנת הסביבה, מר גלעד ארדן, כתב לראש הממשלה שקיים חשש לניגוד עניינים חמור שכן "הפרטת הבקרה על מערכת התכנון, תביא בהכרח לליקויים קשים ביכולת לבדוק ולהעריך את ההשפעה של פרויקטים על הסביבה. זאת עקב ניגודי עניינים שיופיעו בשכיחות גבוהה, כאשר אותם יועצים מבצעים פעם אחת את הבקרה על היוזמים ובפעם אחרת נותנים להם שרותי תכנון וייעוץ".²³³

ב. גביית תשלום בשמורות ובגנים

רקע: סעיף 9 לחוק הגנים הלאומיים ושמורות הטבע מתיר לגבות דמי כניסה לגן לאומי או לשמורת טבע באישור השר לאיכות הסביבה, לפי המלצת רשות הטבע והגנים ובהתייעצות עם שר האוצר.

המצב הנוכחי: במהלך השנים הפחיתה המדינה את השתתפותה בעלויות אחזקת אתרי השמורות והגנים. כיום תקציב המדינה מהווה 50% מתקציב הרשות והשאר מתקבל מגביית דמי כניסה ב-63 אתרים.²³⁴ נכי צה"ל, אורחים ותיקים וניצולי שואה נהנים מהנחה של 50%, וסטודנטים נהנים מהנחה של 15%. אין הנחות לנכים אחרים או התחשבות במצב כלכלי.

שיקולים ובעיות: בדיונים בכנסת הובע חשש שגביית התשלום מונעת מאוכלוסיות מוחלשות את האפשרות לבקר בפארקים ובחופים ציבוריים – שהם נכסי הציבור כולו – המנוהלים על ידי הרשות.

ג. העברת סמכויות ניהול לעמותה לא ממשלתית: אלע"ד

רקע: בשנת 2005 כרתה הרשות הסכם עם עמותת אלע"ד (אל עיר דוד) והועברו לה סמכויות הניהול, התכנון והפיתוח של אתר עיר דוד אשר בשכונת סילוואן בירושלים המזרחית. אלע"ד היא עמותה שמטרותיה המוצהרות הן "חיזוק הקשר היהודי לירושלים בין בדרך של אכלוס ובין בדרכים אחרות" ו"מתן שירותי הדרכה וחינוך תורני ציוני". אתר עיר דוד שוכן בתוך "גן לאומי סובב חומות ירושלים", אתר "שברבדיו מקופלות אלפי שנות היסטוריה".²³⁵

המודל הכלכלי: כיוון שהצדדים להסכם מסרבים לחשוף אותו, אין פרטים לגבי המודל הכלכלי של הפעלת האתר.

המצב הנוכחי: עמותת אלע"ד מתפעלת כיום את אתר עיר דוד מטעם הרשות. במסגרת זו היא מפקחת על החפירות הארכיאולוגיות באתר (סמכות המוקנית לרשות מכוח סעיף 30 לחוק הגנים הלאומיים), קובעת אילו אזורים יהיו פתוחים לקהל ובאילו יהיה הביקור מותנה בתשלום, מוכרת כרטיסי כניסה, מפעילה את מרכז המבקרים, מכשירה את המדרכים,

ומנהלת מיזמים כלכליים שונים כדוגמת חנות מזכרות. עתירה לבג"צ כנגד אצילת סמכות זו הוגשה ב-23 ביוני 2010 אך טרם נדונה.²³⁶

שיקולים ובעיות

מבחינה משפטית: אצילת הסמכויות לעמותה עלולה שלא לעמוד בכללי המינהל התקין בהיותה האצלה אסורה. מלבד זאת, גם לו היה ניתן לאצול סמכות כאמור, הרי זו היתה צריכה להיעשות בדרך של מכרז פומבי.

מבחינה מקצועית-עניינית: חברי הרשות הביעו חוסר נחת מהעברת הסמכויות לגוף חיצוני, כי "מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע רואה חשיבות בכך שכל אתרי המורשת ינוהלו בידי רט"ג [רשות הטבע והגנים] ולא באמצעות עמותות". רשות העתיקות העבירה את חוות דעתה ליועץ המשפטי לממשלה, ולפיה "אם יש בכל הארץ שטח אחד בו המדינה צריכה לשלוט, לפתח, לתכנן ולשמר זהו שטחה של עיר דוד ההיסטורית".²³⁷

ניגוד עניינים: עמותת אלע"ד פועלת הן כיזמית בפרויקטים של נדל"ן בשטח הגן הלאומי והן כמפקחת על הפירות ארכיאולוגיות בתחום האתר.

שיקולים זרים: בישיבת מועצת הרשות ציין סמנכ"ל רשות העתיקות כי "הפעלת עיר דוד על ידי עמותת אלע"ד היא בעייתית. עקב כך עיר דוד סגורה בשבת. למה שמורת עין גדי פתוחה בשבת ועיר דוד לא?"²³⁸

21. דיור ציבורי: החברות הממשלתיות שקמונה, חל"ד, חלמיש ופרוות

שקמונה: חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ

חל"ד: חברה ממשלתית עירונית לשיקום, דיור ופיתוח בע"מ

חלמיש: חברה ממשלתית עירונית לדיור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל-אביב-יפו בע"מ

פרוות: חברה ממשלתית לשיכון ירושלים בע"מ

רקע: דיור ציבורי נועד לספק דירות להשכרה בעלות נמוכה לאוכלוסיות עם קשיים כלכליים העומדות בתנאי הזכאות. בישראל כשבעים אלף דירות בדיוור הציבורי המנוהלות על ידי חלמיש, שקמונה, חל"ד, פרוות, עמידר ועמיגור. ב-1 בינואר 2001 היה אמור חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998²³⁹ להיכנס לתוקף למשך חמש שנים. החוק היה אמור לאפשר לדיירים בדיוור הציבורי לרכוש את דירותיהם במחיר נמוך, אך כניסתו לתוקף נדחתה שוב ושוב. במקביל ערכה הממשלה מבצעים מיוחדים למכירת חלק מהדירות לזכאים בהנחות משמעותיות.²⁴⁰

שקמונה: חברה ממשלתית שהוקמה בחיפה ב-1961 לטיפול בזכאים בעבור משרד הבינוי והשיכון. החברה עוסקת במתן פתרונות דיור לזנקים, בדיוור מוגן לקשישים, בהשכרה ומכירה של דירות שבבעלותה ו/או בבעלות המדינה ובשיפוץ ואחזקה של דירות המצויות באחריותה. שקמונה הוקמה על בסיס החלטת הממשלה להקים חברות משותפות לממשלה ולעיריות (שני שלישים מהמניות בידי המדינה ושליש בידי עיריית חיפה) שתכליתן חיסול משכנות עוני מתוך הגברת ההתייחסות לאינטרסים העירוניים. שקמונה מנהלת ורוכשת דירות בעבור משרד הבינוי והשיכון על מנת לספק סיוע בדיוור לזנקים ומבצעת עבודות בנייה ושיפוצים בחיפה, בקריות ובסביבתן בעבור משרד הבינוי והשיכון. החברה משכירה נכסים כלכליים (מגרשים, חנויות) וגובה בעבור זה דמי שכירות המשמשים לפעילותה השוטפת, מבצעת עבודות תשתית ובנייה (כגון קמפוס הנמל החדש) וכן עבודות שיקום נזקי מלחמה בעבור מס רכוש.²⁴¹

חל"ד: חברה ממשלתית שעוסקת בהשכרת דירות; באכלוס, שיקום ודיור של אוכלוסייה הנזקקת לסיוע; בטיפול בתעודות זכאות; בניהול שיקום שכונות וניהול עבודות בעבור עיריית פתח תקווה; ובניהול של שיקום שכונות ברחבי המדינה (חלוקת הון המניות: 50% בידי המדינה ו-50% בידי עיריית פתח תקווה).²⁴²

חלמיש: חברה ממשלתית מעורבת שהחלה לפעול ב-1961 (50% משרד הבינוי והשיכון, 50% עיריית תל-אביב-יפו). פועלת לשיקום, פינוי וחיסול של משכנות עוני בתחום שיפוטה של עיריית תל-אביב-יפו. במסגרת זו החברת מבצעת פרויקט פינוי-בינוי במתחם של כפר שלם ויוזמת פרויקטים דומים באזורים אחרים של תל-אביב-יפו. החברה משכירה ומנהלת 1,992 יחידות דיור: 1,606 (לרבות בדמי מפתח) שבבעלותה, 377 שבבעלות המדינה ו-9 בבעלות חברת דירות הגבעה (קרן פומנטו ועיריית תל-אביב). נוסף על כך, החברה פועלת להקמת מבנים על מנת להגדיל את מלאי הדירות העומד לרשותה. מלבד מתן פתרונות דיור על ידי השכרת דירות שבבעלותה או בניהולה, החברה מבצעת עבודות פיתוח ותשתית בתל-אביב-יפו.²⁴³

פרוות: חברה ממשלתית שנוסדה ב-1961. עוסקת באכלוס והפעלה של מאות דירות – הן דיור מוגן לקשישים והן דיור ציבורי – בירושלים ובעוד שש ערים.²⁴⁴

המודל הכלכלי והמצב הנוכחי: במאי 2009 התקבלה החלטת ממשלה לייעול המגזר הציבורי – חברות ממשלתיות. החלטה זו מבקשת להביא לפירוק ו/או להפרטת שקמונה, חל"ד וחלמיש, לחסל את עסקיהן או להעביר את תפקידיהן לחברות ממשלתיות אחרות או לגופים לא ממשלתיים, מטעמי ייעול והסכון.²⁴⁵ ההחלטה נכללה גם בהצעת מחליטים של חוק ההסדרים 2009–2010.²⁴⁶ באותה ישיבת ממשלה התקבלה גם החלטה בדבר פירוקה של חברת פרוות מטעמי ייעול והסכון והעברת תחומי אחריותה למשרד הבינוי והשיכון ולחברת עמידר או עמיגור.²⁴⁷ ביולי 2010 התקבלה בממשלה החלטה נוספת בדבר פירוק פרוות.²⁴⁸

לגבי שקמונה וחל"ד הוחלט למכור את אחזקות המדינה. עוד הוחלט להעביר את תפקידי האכלוס שחל"ד מבצעת למשרד הבינוי והשיכון. באשר לחלמיש, הוטל על רשות החברות הממשלתיות להציג לממשלה המלצות שתכליתן ביטול או הקטנה – מידיים או הדרגתיים – של חלקה בהון המניות ו/או באמצעי השליטה בחברות הללו.

פיקוח: החברות נמצאות באחריות משרד הבינוי והשיכון. האחריות על פירוקן ו/או על הפרטתן נתונה בידי רשות החברות הממשלתיות.

שיקולים ובעיות: בהצעת חוק ההסדרים 2011–2012 ביקש משרד האוצר לדחות את יישומו של חוק הדיור הציבורי עוד בחמש שנים. משמעותה של דחייה זו היא שלילת אפשרותן של עשרות אלפי משפחות לרכוש את הדירה שבה הן מתגוררות. לטענת האוצר, מבצעי המכירה צמצמו את יכולתה של הממשלה לספק פתרונות דיור, וכדי למנוע צמצום נוסף בדירות יש לדחות את יישומו.²⁴⁹ לעומת זאת, מבקר המדינה ציין שאף שהצטברו הכנסות בסך שני מיליארד ש"ח ממכירת דירות ציבוריות במבצעי המכירה, לא נוספו דירות למלאי הדירות הציבורי, וכי בהשוואה לשנת 2005, חלה ב-2008 ירידה של 62% בתקציב הסיוע לדיור הציבורי.²⁵⁰ לנוכח מדיניות ה"יבוש" שנוקט משרד האוצר כלפי הדיור הציבורי, עולה החשש כי ההחלטות לפירוק החברות ו/או הפרטתן היא צעד נוסף בנסיגת המדינה מתמיכתה בדיור הציבורי. זאת ועוד, לא ברור מדוע המדינה מבקשת להפריט חברות אלה, שכן בהערכה ראשונית הן אינן אמורות להיות רווחיות.²⁵¹ לבסוף, מכירת הדירות הציבוריות לדיירים גם היא הפרטה – לא לגופים בלתי ממשלתיים אלא לידיים פרטיות – והיא צריכה לזכות בתמיכתם של המצדדים בהקטנת המעורבות הציבורית במשק.²⁵²

ו. ביטחון

22. שיטור ואבטחה

הפרטת השיטור

רקע: זה כמה עשורים קיימת בישראל מגמה של הפרטת השיטור, שראשיתה עוד בהקמת המשמר האזרחי ב-1974. בהפרטת השיטור נכללים שיטור עירוני, ציבורי, פרטי וכן שיטור אזרחי, הפועלים לצד המשטרה או בפיקוחה – כמו בדוגמה של מתנדבי המשמר האזרחי. פעולות השיטור המופרטות כוללות תחומים כגון מניעת פשיעה על ידי מאבטחים פרטיים; יוזמות שיטור פרטיות בקהילה; ושימוש במשרדי חקירות פרטיים לחקירות משטריות, לאבטחה במוסדות חינוך ובהפגנות, לאיתור נעדרים ואיתור רכבים גנובים, לאכיפה בכבישים, למאבקים בעברות רכוש וסמים ועוד.²⁵³ בעת האחרונה הודיעה משטרת ישראל כי היא ממשיכה בפילוט של העברת האחריות על הסדר במגרשי הכדורגל לידיים אזרחיות.²⁵⁴

בעקבות התגברות תופעות של אלימות וסכינאות מוצע בהצעת חוק ההסדרים 2011–2012 להרחיב את סמכויות המאבטחים במקומות המועדים לאירועי אלימות (מוסדות רפואיים, מוסדות חינוך, מסעדות ובתי קפה, מועדונים, מגרשי ספורט, אולמות למופעי תרבות ועוד). לפי ההצעה, מאבטח שהיה עד למעשה אלימות (אין הגדרה לסוג האלימות או לרף האלימות) רשאי לדרוש מאותו אדם להזדהות, למנוע את כניסתו למקום, לעכבו עד לבואו של שוטר ואף להובילו לתחנת משטרה.²⁵⁵

המודל הכלכלי: (א) מיקור חוץ; (ב) הספקת שירותי שיטור על ידי משטרת ישראל בתשלום (לדוגמה, שמירה במגרשי הכדורגל); (ג) צמצום פעילות ותקציבים המאלץ גורמים שונים לשכור שירותי שיטור פרטיים; (ד) פעילות באמצעות מתנדבים, וכן פעילות שיטור עירונית באמצעות השלטון המקומי.

פיקוח: המשרד לביטחון הפנים. מדור הכשרת אנשי אבטחה במחלקת אבטחה במשטרת ישראל ממונה על אישור מוסדות להכשרת מאבטחים ומסלולי הכשרת מאבטחים, על פיקוח ובקרה שוטפים על מוסדות ההכשרה המאושרים, ועל יישום מסלולי ההכשרה.²⁵⁶

הפרטת האבטחה

רקע: הפרטת האבטחה משמעותה מסירת פעולות כגון שמירה, אכיפה והגנה על גבולות המדינה לידי גופים פרטיים כגון חברות אבטחה, כאשר המדינה אינה המעסיקה הישירה של המאבטחים. בשנים האחרונות הופרטו מעברי קבע (שכוננו בעבר מחסומים) רבים בגדה המערבית ומסביב לרצועת עזה, ושכירים חמושים של חברות אבטחה מתפעלים אותם במקומם של חיילים סדירים ואנשי מילואים (אם כי יש נוכחות של אנשי צבא ומשטרה במקום).

יישום הפרטת המחסומים, או אזורי המעברים, החל בינואר 2006 והראשונים היו מעבר שער אפרים ומעבר ארז. שני המעברים הועברו לאחריות מינהלת המעברים במשרד הביטחון, והיא מפעילה אותם באמצעות חברות אחריות שנבחרו במכרז (חברת "שלג לבן" במעבר ארז וחברת "מיקוד" במעבר שער אפרים).⁷⁵²

מיקוד חוץ של הביטחון, הן בהיבט של הספקת מוצרי מזון וכדומה, והן בהיבט הצבאי של העברת מעברים לידיים פרטיות, נועד לחסוך למדינה בעלויות. נוסף על כך, לצעד זה יש, לפחות לכאורה, גם מטרה מדינית – לשפר את תדמיתה של ישראל. ההנחה היא שהמאבטחים האזרחיים במעברים מנוסים יותר מחיילים סדירים ועדיפים מהם בהקפדה על מילוי נהלים ותודעת שירות. כיוון שכך, אם תינתן להם הכשרה מתאימה הם אמורים לספק שירות טוב יותר לעוברים במעברים ולתרום לתדמיתו של צה"ל ולתדמיתה של המדינה. אין נתונים המראים שמטרה זו הושגה בפועל,²⁵⁸ או אפילו שהמאבטחים האזרחיים קיבלו הכשרה מתאימה. זאת ועוד, המעבר המופרט דומה מאוד באופן פעולתו, בתנאיו הפיזיים, בתפיסה העצמית של המאבטחים ואף באופן לבושם למעבר המופעל על ידי צה"ל.

המודל הכלכלי: העברת תפעול מעברים לזכיין באמצעות מכרז.

פיקוח: מינהלת המעברים במשרד הביטחון.

שיקולים ובעיות (שיטור ואבטחה)

אי-שוויון: תושבי יישובים מבוססים כבר נהנים מרמת ביטחון גבוהה יותר מזו של יישובים לא עשירים. יתר על כן, בתי עסק מבוססים יכולים לספק אבטחה בעצמם – כלומר, לרכוש את המוצר המכונה ביטחון באופן פרטי, בעוד שאחרים כגון השווקים השונים אינם מסוגלים לעשות זאת, ולכן אין בהם אבטחה פרטית ולא זו בלבד אלא שלעיתים קרובות אין בהם אבטחה כלל.

אצילת סמכות בעייתית: העברת השיטור והאבטחה הממלכתיים לגורמים לא מדינתיים משמעה העברת סמכויות שלטוניות ואחריות של המדינה לגורמים פרטיים, ובאופן פורמלי, שבירת המונופול של המדינה על הפעלת אלימות. אצילת סמכויות שכאלה לגופים לא מדינתיים, כל שכן לגופים עסקיים, מעלה שאלות לגבי מידת חופש הפעולה של גופים אלה, המגבלות שצריכות לחול עליהם ומידת מחויבותם למשימה לעומת מידת מחויבותם לגוף המעסיק אותם.

עמימות: חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור תשס"ה-2005 מסדיר פעולות שונות כגון בידוק, חיפוש בגופו של חשוד או בכליו ועיכובו. החוק קובע כי סמכויות אלה ניתנות לא רק לחיילים בשירות חובה ולשוטרים אלא גם למאבטחים – בין שהם עובדי מדינה ובין שלא. למרות זאת, הסמכויות הניתנות לכוחות שיטור שאינם ממלכתיים מוסדרות בחוק באופן עמום ובלתי מספק. כך, לא מובהר אם מותר לפקח עירוני לדרוש מאזרח להזדהות ולהציג תעודת זהות, ואם כן – באילו תנאים; לא ברור מי אחראי על הפקח העירוני – העירייה, המשטרה או חברת השמירה?²⁵⁹ תופעה דומה קיימת בהקשר של מצלמות מעקב בבתי הספר, שלשימוש בהן עלולות להיות השלכות על הפרטיות.²⁶⁰ זאת ועוד, האם לעובדי חברת אבטחה פרטית מותר לבצע מעצר? באילו תנאים הם רשאים להשתמש באלימות? כאמור, המענה בחוק חלקי ביותר, וכאשר ההבדל בין הכוח הפרטי לכוח הממלכתי בתחום השיטור והאבטחה מתעמעם נוצר קושי בפיקוח ובהטלת האחריות והדבר עלול להוביל לפגיעה בזכויות אדם.²⁶¹

מחיר החיסכון: לא ברור כלל אם הפרטת המעברים הצדיקה עצמה מבחינת החיסכון הכלכלי. על אף הרצון לשפר את תודעת השירות במעברים על ידי אזורי, התקבלו תלונות על חדרי בידוק ביטחוניים חסרים תנאים מספקים – למשל, פורסם כי פלסטיני התעלף בחדר בידוק אטום לאחר שהוחזק בו כשעתיים, ושנשים וגברים הוחזקו יחדיו באותו החדר, דבר שגרר הפגנה אלימה.²⁶² ייתכן שמקרים כאלה הם תוצאה של ניסיון חברת האבטחה האחראית למעבר לחסוך בעלויות על חשבון זכויות אדם בסיסיות.

23. מרכז ההדרכה של משטרת ישראל

רקע: ברחבי הארץ פזורים 18 מרכזי ההדרכה (ארציים, מחוזיים ואגפיים) של המשטרה. מרכז ההדרכה החדש של משטרת ישראל, שאמור להיבנות באזור התעשייה של בית שמש, ירכז את רוב מערך ההדרכה במקום אחד ויותאם להשתלמות של אלפי שוטרים. המרכז אמור לייעל את מערך ההדרכה, לחסוך בהוצאות, לאפשר אמצעי הדרכה מתקדמים יותר ולסנכרן את ההכשרות השונות.²⁶³ המודל להקמתו והפעלתו של המרכז היה בית הסוהר הפרטי שבוטל בפסיקת בג"צ.

בנובמבר 2007 פורסם מכרז הליך מיון מוקדם להקמת המרכז בעבור משטרת ישראל בשיתוף המגזר הפרטי.²⁶⁴ המכרז פנה ליזמים פרטיים והזמינם להגיש הצעות להקמתו וניהולו של מרכז הדרכה משטרתי. בספטמבר 2009 פורסם המכרז הסופי והצפי הוא שהמכרז יחל לפעול לקראת שנת 2014. על קידומו של הפרויקט ממונה חטיבת תשתיות ופרויקטים במשרד החשב הכללי.²⁶⁵ במתחם האמור יוקמו מבנים בשטח בנוי של כ-62,000 מ"ר על פני 230 דונם.²⁶⁶

המודל הכלכלי: הפרויקט פועל בשיטת P.F.I, שלפיה היזם הפרטי יבנה את מתחם מרכז ההדרכה, ולאחר מכן יהיה אחראי לתפעולו ולתחזוקתו תמורת תשלום קבוע מהמדינה. תקופת הזיכיון נקבעה ל-22 שנה. במסגרת המתקן ירוכזו כ-40% מפעילויות ההדרכה השונות של המשטרה.²⁶⁷ לפי אתר המשרד לביטחון הפנים הזכייין יוכל להעניק שירותי הדרכה לגורמים ממשלתיים וביטחוניים נוספים.²⁶⁸

המצב הנוכחי: בהליך המוקדם נבחרו תשע קבוצות מתמודדים שיגישו את הצעותיהם להקמתו והפעלתו של מרכז ההדרכה החדש של משטרת ישראל.

פיקוח: ניהול המכרז נעשה על ידי ועדת המכרזים הבין-משרדית בראשות סגן החשב הכללי מר אבי דור, ומלווה על ידי אגף הפרויקטים הממשלתיים. בראש הפרויקט עומד תת-ניצב יעקב לחר.

שיקולים ובעיות: הפרטת בית הסוהר התבצעה באמצעות חקיקה ראשית, ואילו מהלך ההפרטה של מרכז ההדרכה המשטרתי מתבצע בלא חקיקה. אמנם העברת ההדרכה לידיים פרטיות אינה שקולה להעברת סמכויות כליאה לידיים פרטיות, אך עדיין קיים חשש כי העברת האחראיות להדרכת שוטרים לידי גוף פרטי מהווה הפרטה של סמכויות שלטוניות. בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת נאמר שתוכני הליבה של הדרכת שוטרים לא יופרטו, אך אין לכך ביטוי במסמכי המכרז.²⁶⁹ ועם זאת, באתר המשרד לביטחון הפנים נכתב כי במרכז ההדרכה הארצי "יתאפשר לזכייין להעניק שירותי הדרכה לגורמים ממשלתיים וביטחוניים נוספים, בכפוף לאישור המשטרה ובכך להוות מרכז הדרכה לאומי בתחומים הרלוונטיים".²⁷⁰

24. קריית ההדרכה של צה"ל בנגב (עיר הבה"דים)

רקע: פרויקט קריית ההדרכה הוא חלק מתוכנית העתקת בסיסי צה"ל ממרכז הארץ לנגב. התוכנית כוללת גם את העברת בסיס חיל המודיעין ממרכז הארץ לקריית המודיעין שתיבנה בסמוך לצומת שוקת, בניית הקמפוס הטכנולוגי ליד אוניברסיטת בן-גוריון והעברת בסיס חיל האוויר מלוד לנגב (שכבר הסתיימה).²⁷¹ במסגרת הפרויקט יועברו כמה בסיסי ההדרכה של צה"ל, שברובם ממוקמים כיום במחנה צריפין, לשטח של כ-1,600 דונם (בהיקף בנייה של כ-250 אלף מ"ר) ליד צומת הנגב; בין הבסיסים שיועברו: בה"ד 6 (בית הספר ללוגיסטיקה), בה"ד 7 (בית הספר לתקשוב), בה"ד 10 (בית הספר לרפואה), בה"ד 11 (בית הספר למשאבי אנוש), בה"ד 13 (בית ספר למשטרה צבאית), בה"ד 20 (בית הספר לחימוש), בה"ד החינוך ובית הספר לתיאום וקישור. הפרויקט יכול גם אלפי יחידות דיור לאנשי קבע, בתי ספר, מתקני ספורט ואזור מסחרי. התוכנית החלה לרקום עור וגידים ב-2002 ובדצמבר 2003 הונחה אבן הפינה. באפריל 2007 אישרה הממשלה את הפרויקט, והוא צפוי להסתיים ב-2013. עלות הקמת הפרויקט מוערכת בכ-2.5–3 מיליארד דולר.²⁷²

ייחודו של הפרויקט בכך שבשונה מהמצב בבסיסי צה"ל כיום, מרבית התחומים הלוגיסטיים בקריית ההדרכה כגון מזון, דלק, חשמל ואפסנאות, יופרטו ויהיו באחריות הזכיין הנבחר וקבלני משנה, ולא באחריות הבסיס. בהליך המיון המקדים למכרז שנערך ב-2009 נבחרו חמש קבוצות: שיכון ובינוי בשיתוף אשטרם, אפריקה ישראל בשיתוף אלקטרה, מבני תעשייה בשיתוף א. דורי ואלטל, שפיר הנדסה אזרחית בשיתוף ימית, וחברת מנרב אחזקות בשיתוף הקונצרן הבריטי G4S.²⁷³ סוגיה משמעותית שעמדה על הפרק היתה התכנון להפרדת ההדרכה בקריית ההדרכה. במכתב שנשלח בפברואר 2010 מלשכת הרמטכ"ל לח"כ שלי יחימוביץ' הובהר כי תחומי ההדרכה וההוראה לא יועמדו למכרז ולא יופרטו, וכי כל פעולות ההכשרה וההדרכה בקריית ההדרכה יבוצעו על ידי צה"ל (ע"ע מרכז ההדרכה של משטרת ישראל).²⁷⁴

המודל הכלכלי: הפרויקט יוקם בשיטת PPP/PEI,²⁷⁵ שלפיה הזכיין יתכנן, יקים, יממן ויתפעל את הבסיס במשך כעשרים שנה.²⁷⁶ עם תום תקופת הזיכיון יועבר הבסיס לידי המדינה. לפי תנאי המכרז המדינה דורשת חובת סגירה פיננסית טרם הזכייה במכרז. נוסף על כך, הזכיין יחויב ברכש גומלין מתוצרת ישראל ויחויב להעסיק את תושבי הנגב בשיעור שייקבע.²⁷⁷

המצב הנוכחי: עבודות הכשרת השטח באזור שבו תוקם קריית ההדרכה הושלמו.²⁷⁸ במאי 2010 קיבלו חמש הקבוצות המתמודדות במכרז הזמנה להגיש הצעת מחיר לוועדת המכרזים של משרד הביטחון.²⁷⁹

פיקוח: מינהלת קריית ההדרכה השייכת לחטיבה הלוגיסטית באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (אט"ל) בצה"ל אחראית לריכוז הפרויקט. ביצוע הפרויקט יהיה באחריות הזכיין שייבחר.

שיקולים ובעיות: הפרטה אינה תהליך חדש בצה"ל. באתר משרד הביטחון אפשר למצוא רשימת מכרזים מגוונת – ממכרזים לייצור גומי לעיסה ולייצור כובע קציני חיל הים, עבור במכרז לעבודות בנייה בבתי קברות,²⁸⁰ וכלה במכרזים להספקה וייצור של חלפים לרכב ולטנקים, לשמנים, לציוד קשר ולציוד עזר כללי.²⁸¹ גם חיל הרפואה החל בתהליך הפרטת שירותים רפואיים, לדוגמה, באוגוסט 2008 פורסם שמרפאות קצין העיר הפסיקו לשמש את החיילים, וכי הם יטופלו ברשת המרפאות "ביקור רופא".²⁸² החיל צפוי להתחיל גם בתהליך של מיקור חוץ של הקריה ותל השומר לקופות החולים, ולהגדיל את נתח רפואת המומחים מחוץ לצה"ל. במאי 2010 פורסם כי צה"ל יפרסם מכרז למתן סל טיפולים רחב מזה של סל הבריאות הבסיסי שבו ייבחרו שתי קופות חולים. לקופות הנבחרות ינתן היתר לטיפול רפואיים שונים לחיילים.²⁸³ גם המטבח הצבאי יוחלף בקרוב בשירותי קייטרינג, וכך גם שירותי הכביסה והאחזקה.²⁸⁴ הפרטת קריית ההדרכה היא חלק מתהליך ההפרטה המתרחש בצה"ל בכלל. ועם זאת, הפרטת קריית ההדרכה פותחת עידן חדש בתהליך ההפרטה בצה"ל, שכן כאמור מדובר בהעברת האחריות למרבית ענייני התחזוקה והתפעול של בסיס שלם, ובהיקף אדיר, לידיים פרטיות.

מטרות הפרויקט הן לאחד משאבים ולייצור אינטראקציה בין המקצועות השונים, להחזיר למינהל מקרקעי ישראל שטחים יקרים במרכז הארץ, להקים בסיס חדש ומתקדם מתוך ריכוז שירותים ושינוי ארגוני – שגם יביאו לצמצום עלויות. הפרויקט נועד לתרום לפיתוח הנגב, שכן הקמת הבסיס הגדול תיצור אלפי מקומות עבודה ותשתיות תומכות בתוך קריית ההדרכה ומחוץ לה, כגון חיבור קריית ההדרכה לרשת הרכבות ולכביש.²⁸⁵ 6.

אחת המטרות של העברת התחזוקה והתפעול בקריית הדרכה לגורמים פרטיים היא לאפשר לחיילים להתמקד בהדרכה. לדוגמה, בפגישה עם החברות המתעניינות במתן שירותים לבסיס החדש, אמר ראש מנהלת הפרויקט סא"ל שלום אלפסי: "אחת המטרות העיקריות שלנו היא לאפשר לחייל להתעסק כמה שפחות בעניינים תפעוליים וכמה שיותר בהדרכה שהוא עובר, לעומת המצב היום, שבו הוא עוסק בהכשרה רק בחצי מהזמן שעומד לרשותו... וגם המבנה הארגוני בבה"דים ישתנה ויהפוך להיות נטו הדרכה, כשכל היתר יעבור לידיים שלכם".²⁸⁶ על אף הבהרת לשכת הרמטכ"ל כי תחומי ההדרכה וההוראה לא יופרטו, הרי אופי הפרויקט – ובייחוד היבט התפעול – מזמין טשטוש גבולות בין פעולות של הכשרה לבין שירותי הלוויין שאמורים להיות מסופקים על ידי הזכיין, ולא ברור אם יש מנגנונים להבטחת הפרדה ברורה בין השניים. כמו בהפרטת מרכז ההדרכה של משטרת ישראל, זליגת אחריות להכשרת חיילים אל הזכיין המתפעל את הקריה, או אל קבלני המשנה, עלולה להוות הפרטה של סמכויות שלטוניות.

25. פיקוח אלקטרוני על מעצר

רקע: בשנת 2005 החל המשרד לביטחון הפנים להפעיל תוכנית ניסיונית לאיוזק אלקטרוני, אשר ביצועה הופקד בידי חברת "השמירה". בשלב הניסיוני, התוכנית מיושמת על עצירים המשוחררים בערובה בתנאים עד תום ההליכים ועל אסירים המשוחררים על תנאי.²⁸⁷ המערכת האלקטרונית מאפשרת לוודא את נוכחות המפוקח בביתו בזמנים ובמועדים שבהם מתחייבת שהותו בבית. המערכת מאפשרת התרעה בזמן אמת על יציאות בלתי מאושרות של המפוקח ממתחם הפיקוח, החורגות מהתנאים שנקבעו במסגרת ההחלטה לשחררו ממעצר או ממאסר. אשר לאופן הפעולה של המערכת: לקרסולו או לפרק ידו של המפוקח מוצמד צמיד אלקטרוני שיש בו משדר. המשדר משרד אותות תכופים למקלט, הנמצא בביתו ואלה משודרים באמצעות הטלפון למרכז בקרה המפקח על העצירים והאסירים. היה והמקלט מזהה הפסקה בשידור או איתות אחר, כתוצאה מתקלה או מהפרת תנאי הפיקוח שנקבעו למפוקח, משודרת התרעה למרכז הבקרה. השיטה מאפשרת להתאים משטר פיקוח ייחודי ואישי לכל מפוקח בנפרד, בהתאם למאפייניו האישיים, העברה שביצע, צרכיו השיקומיים, תוכנית השיקום שפותחה בעבורו וכיוצא באלה. כך מתאפשר למפוקח – אם הותר לו בתנאי השחרור מהמעצר/המאסר – לצאת לעבודה, ללימודים, לטיפולים רפואיים ולסדנאות טיפוליות.

המצב הנוכחי: הפעלת המערכת בידי חברת "השמירה" נעשתה בדרך של מכרז, בלא הסמכה מכוח חוק מפורש. גיבוי לכך ניתן בהחלטת ממשלה מיום 12 במאי 2009.²⁸⁸ כדי להרחיבה ולהחילה גם על אוכלוסיות נוספות, כדוגמת אסירים שעברו עברות קלות או בעלי עבר פלילי נקי, צריך לשנות את החוק.²⁸⁹ טיוטת חוק ההסדרים 2010–2011 ביקשה לעגן סמכות זו, אם כי הנושא לא נכלל לבסוף בהצעת חוק ההסדרים שהוגשה לכנסת.²⁹⁰

שיקולים ובעיות

היתרונות: הפחתת הצפיפות בבתי המעצר ובבתי הסוהר; הקטנת נזקי המעצר/מאסר; המשך קיום קשריו של הפרט עם הקהילה; היסכון בעלויות ההחזקה במעצר; צמצום נזקי הסטיגמה החברתית והשפעותיה על הפרט.

החסרונות בהעברת הסמכויות לחברה פרטית: (א) פגיעה בפרטיות: מסיור שערכו ועדת הפנים וועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת במוקד "השמירה", הממונה על הפעלת האזיקים האלקטרוניים, עולה כי לאנשי החברה הפרטית מועבר מידע מדויק על מצבם של עצירים או משוחררים בערובה, ובכלל זה – שמם, כתובתם, תנאי המעצר שלהם, ואם הפרו את תנאי המעצר.²⁹¹ (ב) העברה לא חוקית של סמכויות המדינה: הסמכויות שהועברו לחברה הפרטית הן סמכויות שלטוניות מובהקות, מה גם שהפעלת סמכויות אלו נעשתה בלא הסמכה חוקית. יתר על כן, בעקבות בג"צ בתי הסוהר, לא ברור כלל אם חוק שמסמיך לעשות זאת, אם יתקבל, יעמוד במבחן בית המשפט.

26. קו הייצור של טנק המרכבה

רקע: צה"ל מבצע כיום מגוון רחב של פעולות ייצור, שיקום ואחזקה של ציוד צבאי, בעיקר באמצעות יחידת מרכז שיקום ואחזקה 7000 (להלן: מש"א), שמועסקים בה אלפי אנשי קבע ואזרחים עובדי צה"ל. במש"א מתבצעים בין היתר תהליכי בניית הגוף של טנק המרכבה. כיוון שהעסקת אנשי הקבע ואזרחים עובדי צה"ל נחשבת להוצאה גדולה יותר שגם מקשה להשיג גמישות תעסוקתית, תוכננה תוכנית להעביר את הייצור והתחזוקה מחוץ לצבא.

המצב הנוכחי: ההצעה נכללה בחוק ההסדרים 2009–2010,²⁹² ושוב בהצעת מחליטים של חוק ההסדרים 2011–2012, אך לא בהצעת חוק ההסדרים שהוגשה לכנסת.²⁹³

שיקולים ובעיות: לפי הערכת משרד האוצר, מכירת קו הייצור של המרכבה תביא לאומדן חיסכון של יותר ממאה מיליון ש"ח בשנה. יתרה מזו, היא תאפשר לצה"ל להתמקד בליבת העשייה הצבאית, תחזק את התעשיות הביטחוניות, תתרום לייצובן ותאפשר להן לצבור ניסיון, ידע ומוניטין שישמשו אותם להגדלת הייצור ולחתימה על חוזה ייצור ואחזקה עם גופים בחו"ל.

החשש הוא שהעברת ייצור נשק לידיהם של גורמים פרטיים תביא לפגיעה בביטחון. ביקורת ברמה כללית יותר גורסת שהפרטה של ייצור ביטחוני מגבירה את האינטרסים הכלכליים המעורבים במלחמות ומבצעים צבאיים.

ז. סגויות רגולציה: הפרטה של הפיקוח, דה-רגולציה

אחת התופעות החשובות ביותר בתחום ההפרטה היא הפרטת הפיקוח על שירותים הניתנים באופן פרטי. כיוון שכך, מצאנו לנכון להבהיר את משמעותו הכללית של המהלך. רוב תומכי ההפרטה בישראל מצדדים בשינוי תפקיד המדינה מגורם המספק שירותים לגורם הקובע מדיניות ואמות מידה מחייבות, ומתמחה בבקרה ובפיקוח עליהם. יתר על כן, שמירת הפיקוח בידי המדינה מהווה, בעיני תומכי ההפרטה, תשובה מרכזית לטענה כי במעשה ההפרטה המדינה מתנערת מאחריותה. לדעתם, אחריותה נמשכת באמצעות הבקרה והפיקוח, ובכך המדינה מבהירה כי היא נותרת הגורם המכריע באשר למתן השירות ואיכותו.

העברת הפיקוח עצמו לידיים פרטיות מהווה, לפיכך, לא רק עליית מדרגה מבחינה הרחבת התחומים (כדוגמת רווחה או ביטחון, שלא הופרטו קודם), אלא שינוי תפיסה מהותי. ברגע שהמדינה אינה מפקחת ישירות אלא בעקיפין, על ידי פיקוח על המפקחים הפרטיים, יכולתה להמשיך ולממש את אחריותה, כפי שנטען לעיל, הולכת ופוחתת, ויש לכך דוגמאות רבות. כך ביטאה זאת ח"כ שלי יחימוביץ' בדיון על הפרטת הפיקוח על משפחתונים: גם חסידי ההפרטה הגדולים ביותר שרוצים להפריט הכול, עדיין מאמינים שהרגולטור צריך להיות המדינה. כמו כן, מעצם טיבה של התופעה, הפרטת הפיקוח יכולה להתרחש בכל תחום שבו נעשית הספקת שירותים שלא באמצעות הממשלה - בין שהופרט ובין שלא היה בידי הממשלה מעולם. בדוח זה נבחן שני מקרים מסוג זה.

27. מכינות קדם-אקדמיות

רקע: בישראל פועלות 48 מכינות קדם-אקדמיות ומדי שנה לומדים בהן כ-12,000 סטודנטים. המכינות פועלות באוניברסיטאות ובמכללות ונותנות הזדמנות נוספת לתלמידי תיכון להתקבל ללימודים אקדמיים. לקראת סוף 2009 זכתה החברה העסקית מרמנת²⁹⁴ במכרו לפיקוח על המכינות הקדם-אקדמיות שפרסם משרד החינוך, ובינואר 2010 החלה לפקח על המכינות.²⁹⁵

שתי המכינות הראשונות נוסדו על ידי משרד החינוך ב-1967, ועל ארגון פעילותן הופקדה יחידת סמך במשרד בשם "הקרן לקידום החינוך". בשנת 1973 החליט משרד החינוך להפוך את יחידת הסמך למלכ"ר בשם "האגודה לקידום החינוך"²⁹⁶ וזו המשיכה את פעילותה באופן דומה. בשנת 2000, במסגרת תיקון לחוק חיילים משוחררים, ניתן היתר לשימוש בכספי הפיקודן גם למוסדות לימוד פרטיים (מרבית הסטודנטים במכינות הם חיילים משוחררים).²⁹⁷ במסגרת יישום חוק **חובת המכרזים תשנ"ב-1992** הוחלט להוציא את פעילות הפיקוח על המכינות למכרו. במכרזים שנערכו בשנים 2000 ו-2005 זכתה "האגודה לקידום החינוך" וכך המשיכה את פעילותה הסדירה. בשנת 2009 שוב התמודדה במכרו, אך הפעם, כאמור, זכתה חברת מרמנת. בעקבות זכייתה התעוררה סערה ציבורית שכללה עתירות משפטיות, דיונים ציבוריים והצעות חקיקה בכנסת. זכייתה של מרמנת במכרו משמעותה העברה של משאב ציבורי לידי המגזר העסקי-פרטי ובמשך הזמן היא עשויה להפוך את המכינות הקדם-אקדמיות למעין קבלניות משנה הקשורות בחוזה עם חברת מרמנת. יו"ר ועדת החינוך, ח"כ זבולון אורלב, טען כי צעד זה משמעו "הפרטה של ליבת הפעילות הפדגוגית והמקצועית של משרד החינוך. כפי שלא ניתן להפריט את משרדי האוצר והביטחון, כך לא ניתן להפריט את שירותי החינוך. יש לפטור ממכרו פרויקטים אלה, בדומה לפטור חובת המכרזים החל על האוניברסיטאות".²⁹⁸ במשרד החינוך טענו כי אין מדובר בהפרטה חדשה, משום שהגופים המפעילים את הפרויקטים הם חיצוניים למשרד החינוך, וכי המכרזים הם תוצאה של קיום חוק חובת המכרזים.²⁹⁹

בדצמבר 2009 דרשה ועדת החינוך של הכנסת שמשרד החינוך ישהה את ביצוע המכרו עד לתחילת שנת הלימודים, אך הדבר לא נעשה. בישיבה משותפת של ועדת החינוך וועדת הכספים בנושא הפרטת המכינות הוחלט להגיש הצעת חוק תיקון חובת מכרזים, שלפיה שר החינוך יקבל סמכות להחריג שירותי חינוך ששייכים לליבת הפעילות הפדגוגית של משרד החינוך מחוק חובת המכרזים, וכן לתמוך באפשרות הפעלת המכינות ישירות על ידי הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) שליד המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג). בפברואר 2010 הוגשה הצעת חוק של חברי הכנסת זבולון אורלב, אנסטסיה מיכאלי, רונית תירוש, חיים אמסלם ואחרים למתן סמכויות לשר החינוך להחריג את חובת המכרזים.³⁰⁰

המורל הכלכלי: הוצאת מכרו תחרותי פתוח לעמותות ולחברות עסקיות. התוצאה: העברת הפיקוח על המכינות לזכיין פרטי, חברת מרמנת.³⁰¹

המצב הנוכחי: לנוכח השתלשלות האירועים יזמו מנהלי המכללות והמכינות הצעה לשינוי מתכונת עבודת המכינות. הרעיון היה שבהתחשב בתנאים הקיימים אין צורך בגוף מתווך שינהל את המכינות ויפקח עליהן: הפיקוח האקדמי יעשה על ידי המוסדות המעניקים תארים, ואילו ההתנהלות הכספית תהיה של ות"ת. בפגישות שקיים פורום ועד ראשי המכללות (ור"מ) עם אנשי ות"ת ועם שר החינוך הוחלט להקים ועדה ציבורית שתגיש את המלצותיה לשר החינוך. הוועדה הוקמה ב-13 באפריל 2010 והשתתפו בה נציגים של כל הגורמים העוסקים בנושא. ליו"ר הוועדה מונה מר ירום אריאב, מנכ"ל משרד האוצר לשעבר. בעת האחרונה סיימה הוועדה את עבודתה וכתבה את המלצותיה ברוח הצעת פורום ור"מ. גם מנכ"ל משרד החינוך הצהיר בוועדה שמשרד החינוך מושך את ידו מן הטיפול בכל נושא המכינות ומעביר בשמחה את הנושא לות"ת ולמל"ג. בימים הקרובים אמור שר החינוך, מר גדעון סער, לאשר את המלצות הוועדה ואז אמורה לקום ועדה נוספת, שיחד עם אנשי הות"ת תבצע את המעבר לאחריות הות"ת והמל"ג.

פיקוח: לפי התוכנית הנדונה כיום, הפיקוח אמור להיות בידי הות"ת.

שיקולים ובעיות: בתחילה, הפיקוח על המכינות הוצא במיקור חוץ ממשרד החינוך לעמותה המתמחה בחינוך, ועתה לחברת מרמנת הפועלת למטרת רווח. החשש הוא כי המכינות – מפעל לאומי שפעילותו חינוכית ולא עסקית – יהפכו לקבלניות משנה של החברה, שאינה בעלת אוריינטציה חינוכית. הנהגת אמות מידה עסקיות עלולה לגרום לכך שמנהלי המכינות יפעלו על פי תמריצים של החברה, ויעדיפו שיקולים כספיים על פני שיקולים פדגוגיים. בדרך זו תפחת התועלת החברתית של המכינות – הן במישור הלאומי של צמצום פערים והן במישור הפרטי של סיוע לאוכלוסיות חלשות הנוקקות למכינות. אוכלוסיות אלה נזקקות להשקעה רבה, פדגוגית ואישית, שכן מלכתחילה הן מורכבות מסטודנטים שחוו כישלון מתמשך במסגרות החינוכיות הקודמות. העדפת שיקולים עסקיים עלולה להביא לצמצום תוכניות לימוד ולסגירת מכינות לא רווחיות. לדוגמה, לפי אחד מתנאי המכרו, עולה כי מוסדות שלא יעמדו בתנאים מסוימים, כגון נוכחות, ייענשו בתשלום קנס לחברת מרמנת.³⁰²

28. פיקוח על משפחתונים³⁰³

רקע: אחריות המדינה לפיקוח על טיפול חינוכי בפעוטות בני שישה חודשים עד שלוש שנים מופקדת בידי משרד התמ"ת מכוח **חוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה-1965** (בסעיף זה: החוק). על פי חוק זה כל מסגרת שבה שוהים יותר משני ילדים חייבת ברישיון, ושר התמ"ת (במקור: שר העבודה והרווחה) רשאי לשלול את רישיונו של מפעיל המוסד אם אינו עומד בתנאים הנקובים בו. סעיף 7 לחוק קובע שהשר ימנה מפקחים שיהיו רשאים להיכנס לכל מעון כדי לבחון את העמידה בתנאי הרישיון.

למרכיב ההפרטה של הפיקוח שני היבטים: ראשית, יש משפחתונים פרטיים אשר אינם נתונים לפיקוח כרגע, ומתגבשת כוונה להקים מערך פיקוח מופרט. שנית, משרד התמ"ת מפעיל כ-2,500 מעונות, המפוקחים כיום על ידי הרשויות המקומיות. כיום מקודם מהלך להעביר חלק מפיקוח זה לעמותות. נפרט בקצרה:

משפחתונים פרטיים: על אף האמור בחוק, הוא מופעל באופן חלקי מאוד, בנימוק של היעדר תקציב.³⁰⁴ זאת ועוד, לפי תנאי החוק מטפלת המשגיחה על ילד אחד או שניים אינה נתונה לפיקוח כלל. התוצאה היא שפעוטות רבים שוהים במסגרות פרטיות – משפחתונים, מעונות, פעוטונים או צהרונים – בלא רישוי ופיקוח ובידי נשים שחלקן אינן בעלות הכשרה מקצועית או ליווי מקצועי, ובמקרים רבים גם בלא הקפדה על סטנדרטים בסיסיים כגון גודל החלל ותנאי תברואה ובטיחות. מאז 2004 הציעו כמה חברי כנסת תיקון של החוק באופן שיקשיח את תנאי הפיקוח על מסגרות לגיל הרך, ויחיל אותם גם על המסגרות הפרטיות – אך בלא הצלחה.³⁰⁵ משרד התמ"ת הכיר בחשיבות הפיקוח על המסגרות האמורות, ואף קידם הצעת חוק ממשלתית אשר דומה בעיקריה להצעות החוק הפרטיות. ההבדל המהותי בין שתי ההצעות הוא הגורם המפקח: בעוד שבגרסת חברי הכנסת יופקד הפיקוח בידי משרד התמ"ת עצמו, הרי לפי הצעת משרד התמ"ת, תחום הפיקוח יופרט וינתן בידי "גופי בדיקה", אשר נודעו בגרסאות קודמות כ"מבדקות", בבעלות גורמים פרטיים. תפקידו של משרד התמ"ת יהיה פיקוח-על³⁰⁶ על עבודת המבדקות.

מעונות של משרד התמ"ת: כאמור, משרד התמ"ת מפעיל כ-2,500 מעונות, שעיקר פריסתן במגזר החרדי, במגזר הערבי ובקרוב אוכלוסיות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך. במקביל ליוזמה לעיגון פיקוח של מבדקות פרטיות, הפיקוח על מעונות אלו, אשר היה בידי הרשויות המקומיות, מועבר לידי עמותות.

המודל הכלכלי: התשלום למפקחים על המשפחתונים הפרטיים הוא לפי גן ולא לפי מספר ילדים (ראו לעניין זה ב"שיקולים ובעיות").

המצב הנוכחי: באשר למעונות של משרד התמ"ת, גורמים פרטיים החלו לפעול מטעם המשרד כמפקחים במעונות, במעין "הפרטה זוחלת" של הפיקוח, ובלא חקיקה. במגזר הערבי ניתן הפיקוח בידי "מכללת סכנין", ובמגזר החרדי – בידי "נאות מרגלית".³⁰⁷ במגזר הכללי הועבר הפיקוח לגוף שאינו פרטי – החברה למתנ"סים.

באשר לשאר המעונות, גרסה חדשה של הצעת החוק – הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תש"ע-2010,³⁰⁸ מקודמת כעת כהצעת חוק ממשלתית בוועדה לזכויות הילד. לפי הצעת חוק זו יחול ההסדר רק על מעונות שמתופלים בהם לפחות שבעה פעוטות. בגרסה זו ניתן הבסיס החוקי להעברת סמכויות פיקוח לתאגידים עסקיים, ולא רק למוסד ללא כוונת רווח (סעיף 21).

שיקולים ובעיות: לתמיכה בהפרטת הפיקוח נטען שאין אפשרות, מבחינת תקציב או תקנים, להעסיק את המפקחים הנדרשים כעובדי משרד התמ"ת או משרד הרווחה.³⁰⁹ באשר להטלת הפיקוח על המעונות הפרטיים (אשר אינם מפוקחים עד עתה), המשמעות היא שהעדפת ה"מצוין" על פני ה"טוב" תגרום לכך שמאות אלפי ילדים יישארו בלא פיקוח כלל.³¹⁰ טענה זו חלשה יותר באשר למעונות של משרד התמ"ת.

החששות³¹¹

« היעדר פיקוח-על רציני של משרד התמ"ת על עבודת המבדקות.

« כניסת גורמים עסקיים לתחום כבר הביאה לפיצול של גן אחד לשני גנים קטנים כדי לקדם צורך מלאכותי במפקחים.

« מדרון חלקלק: בצד ההכרה בכך שהאפשרות המעשית היחידה להנהיג פיקוח על המעונות היא בדרך של הפקדת התפקיד בידי גורמים פרטיים, קיים חשש שבכך יפתח פתח להעברת הפיקוח מגורמים ממשלתיים לגורמים פרטיים

³¹² גם בשירותים אחרים.

29. פיקוח ובקרה על תוכנית ויסקונסין

רקע: בפרק ז' לחוק ההסדרים 2004 נקבעה הוראת שעה להקמת תוכנית ניסיונית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה בשם "אורות לתעסוקה", הידועה בכינוי תוכנית ויסקונסין הישראלית (להלן: התוכנית). התוכנית הופעלה בארבעה אזורים: אשקלון ושדרות, ירושלים, אזור נתניה וחדרה ואזור נצרת ונצרת עילית. ב-28 באפריל 2010 החליטה ועדת העבודה והרווחה של הכנסת שלא להאריך את תוקפו של החוק המאפשר את הפעלת התוכנית. למחרת הודיע ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, כי בכוונתו להביא "תוכנית ויסקונסין חדשה" לאישור הכנסת.³¹³ בדיווחים בעיתונות נמסר גם שמשרד התמ"ת מגבש תוכנית חדשה המשמרת את המודל המופרט של תוכנית ויסקונסין.³¹⁴ בצמוד להצעת חוק ההסדרים לשנים 2011–2012, אך בהליך נפרד, מקודמת התוכנית המתבססת על זו שהופיעה בחוק ההסדרים 2004, בכפוף לכמה התאמות שנעשו בחוק ההסדרים 2009–2010.³¹⁵ העניין טרם הוכרע עד זמן כתיבת שורות אלה ולכן האמור להלן מתאר את ההסדר כפי שהיה בתוקף טרם פקיעת החוק. נוסף על כך יש לציין שקיימת הפרטה לא מבוטלת בניהול התוכנית עצמה ולא רק בפיקוח עליה. לפיכך, האמור להלן יכול גם סקירה תמציתית של ההפרטה בתוכנית ככלל.

דוח ה-OECD מחדש ינואר 2010 אימץ חלק לא מבוטל מטענות המתנגדים לתוכנית, וציין בתור "חשש ממשי לאפקטיביות של התוכנית" את "היעדר התחרות בין הספקים, אשר עשוי להוות חולשה ממשית של התוכנית".³¹⁶ הדוח אף עומד על חשיבות ישימותה של תחרות גם במדינה קטנה כישראל,³¹⁷ ועל הצורך לקיימה עוד בטרם פריסה ארצית.³¹⁸ ביטוי מרכזי להיעדר התחרות המספקת בין הזכיינים הוא המונופול שכל אחד מהזכיינים מקבל באזור הגיאוגרפי של הפעלת מרכז התעסוקה, והיעדר יכולתם של המשתתפים לבחור בין זכיינים.

המודל הכלכלי: מודל התשלום שיושם בחוזה הראשון בישראל קשר בין רווחי הזכיינים לבין הפחתה בתשלומי גמלאות קיום מכל סיבה שהיא. בשלב הארכת החוזה עם הזכיינים בתוכנית הישראלית שונה מנגנון התמריצים וצומצמה הזיקה בין התשלום לזכיינים לבין הפחתת תשלומי גמלאות שלא בדרך של השמה בעבודה. כמו כן בוטל התמריץ שקיבלו הזכיינים בגין היסכון בהוצאות על שירותים תומכי עבודה. אך שלא כמו בתוכנית המקורית, אשר הופעלה במדינת ויסקונסין, הזיקה בין התשלום לזכיינים לבין הפחתת תשלומי הגמלאות לא בוטלה לחלוטין, ודוח ה-OECD קבע שגם מבנה התמריצים במודל הכלכלי הנוכחי מחייב תיקונים.³¹⁹

פיקוח: ככלל, פיקוח-העל על התוכנית מופקד בידי משרד התמ"ת. עם זאת, תחקיר שנעשה על ידי ערוץ 2 גילה שגם תחום האסדרה והפיקוח לוקה בחסר. כך למשל, לאחר שנחשפו כשלים חמורים בתוכנית ההכשרה של אחד הזכיינים, נפגש יו"ר ועדת המכרזים של תוכנית אורות לתעסוקה במשרד התמ"ת עם נציגי הזכייין והבהיר כי כוונתו "להתחיל במשפט אחד שירגיע אתכם וגם את בעלי המניות: התוכנית הזאת לא תיסגר".³²⁰ נוסף על כך, הגם שתפקיד הפיקוח הופקד בחוק בידי התמ"ת, בפועל הביקורת התפקודית והכלכלית על פעולת הזכיינים מבוצעת על ידי שתי חברות פרטיות: חברת עדליא וחברת ארנסט אנד יאנג.

עדליא: לפי פרסומיה, חברת עדליא מתמחה ב"ניהול, ריכוז וליווי פרויקטים גדולים ומורכבים עבור משרדי ממשלה וגופים ציבוריים, תוך התמחות ייחודית באפיון, ליווי ויישום תהליכי רפורמה והפרטה בתחומים שונים".³²¹ בין הפרויקטים המוזכרים: הרפורמה בתחבורה הציבורית, תוכנית רווחה לעבודה, יישום חוק תאגידי המים, מינהלת המעברים בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית, ורכש תרופות בעבור בתי החולים הממשלתיים. עדליא משמשת חלק ממינהלת אורות לתעסוקה, הגוף המסדיר את עבודת הזכיינים, ובתפקידה זה היא שותפה מרכזית בכתיבת מכרזים ובניהולם. בהמשך, החברה נשאת בתפקיד מלווה של הפרויקט, מפעילה בקרה מתמשכת על תפקודו ויעילותו לעומת החלופות וממליצה על שינויים כדוגמת השינוי בתמריצים הכלכליים במסגרת התוכנית.³²²

ארנסט אנד יאנג: החברה הבינלאומית, המיוצגת בישראל על ידי משרד רואי החשבון קוסט-פורר-גבאי, מבצעת הן את הפיקוח הכספי והן את הפיקוח המקצועי (בהתאם להנחיות המינהלת) על התוכנית. החברה מבצעת, בין השאר, הערכה מתמדת על התנהלותם המקצועית של מרכזי התעסוקה, על איכות השירות, ועל בחינת תהליכי שלילת גמלה.

שיקולים ובעיות

מעורבות בהחלטות האסטרטגיות: יש חשש שמעורבות תאגידים עסקיים בפיקוח ובקרה תתורגם להכללתם כגורם מרכזי בהליך קבלת החלטות אשר עשויות להשפיע על רווחיהן. כך, בשתי ועדות מרכזיות אשר ליוו ובחנו את התוכנית – ועדה מטעם משרד ראש הממשלה (ועדת דינור) וועדה ציבורית-מדעית בחסות האקדמיה הישראלית למדעים (ועדת יערי) – היו חברים אנשי עדליא וארנסט אנד יאנג.

תפקידים צולבים וניגוד עניינים: המעורבות בבקרה ובפיקוח על התוכנית לא מנעה מהתאגידים הנדונים לקבל תפקידי ביצוע במסגרת התוכנית. לדוגמה, חברת ארנסט אנד יאנג התקשרה עם המינהלת בחוזה לביצוע שירותי ייעוץ לאפיון מערכות המידע של התוכנית.³²³ כיוון שמערכות אלו היו יכולות להיות, כדבר שבשגרה, מושא לפעולת הביקורת, יש קושי לכאורה בהצלבה זו. יתר על כן, ההליך הבעייתי אשר הוביל לזכיית הצעתה של ארנסט אנד יאנג מעלה סימני שאלה באשר להשפעה של הכללת גורם פרטי בתהליכי הפיקוח. כפי שעולה מפסק דין שניתן בעניין, המינהלת פרסמה מכרז לקבלת הצעות לשירותי הייעוץ האמורים. לאחר פתיחת מעטפות ההצעות, קיבלה אישור לפטור את ההתקשרות ממכרז, ובחרה בארנסט אנד יאנג, אשר היתה אחת המועמדות. עתירת חברה מתחרה, מטאור מערכות, התקבלה בבית המשפט המחוזי ובעקבות זאת בוטל הפטור והמינהלת חויבה להמשיך בניהול המכרז. ארנסט אנד יאנג זכתה במכרז.

30. הפיקוח על המערכת התכנונית: הליך רישוי בנייה

רקע: לפי החוק, בקשות להיתרי בנייה נבחנות על ידי אחד משני הגופים הציבוריים האלה: רשות הרישוי (במקרה של בקשות שאינן כוללות הקלה או שימוש חורג) או ועדת המשנה של הוועדה המקומית (כאשר הבקשה להיתר כוללת הקלה או שימוש חורג). התיקון המוצע לחוק התכנון והבנייה, שהופיע כבר בחוק ההסדרים 2009–2010,³²⁴ מבקש לשנות מצב זה ולפצל את הליך הרישוי, כך שהיבטים מסוימים ייבדקו ויאושרו על ידי רשות הרישוי הציבורית (סעיפים 308–310 ו-315 לחוק המוצע), ואילו נושאים אחרים ייבחנו ויאושרו על ידי מכון בקרה פרטי (סעיף 314 להצעת החוק).

המודל הכלכלי: אינו מוסדר בחוק. לפי סעיף 357 להצעת החוק: "השר ראשי לקבוע הוראות לאישור גוף כמכון בקרה... לרבות הוראות לעניין תשלום למכון בקרה. התשלום למכון הבקרה ישולם על ידי מבקש ההיתר". נוסף על כך, תנאים מקדמיים להפעלת מכון בקרה מוסדרים בהצעת החוק רק באופן חלקי. לפי סעיף 346(ב), השר ידרש לקבוע כללים ותנאים להקמתם של מכוני בקרה ולפעולתם השוטפת. סעיף 348 להצעת החוק קובע שורת תנאים שמכון בקרה נדרש לעמוד בהם: על המכון להיות חברה בע"מ ועליו להיות מאושר או מוסמך לפי חוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות לבצע את הבדיקות; עליו להעסיק אדריכל רשום או מהנדס בתפקיד של מנהל ביצוע; עליו להעסיק מהנדס רישוי בתפקיד מנהל בקרת ביצוע. כמו כן, הסעיף מפרט את התנאים להתקשרות עם מורשים מטעם רשויות שלטון חיצוניות כדוגמת פיקוד העורף ורשות הכבאות.

המצב הנוכחי: הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה בכנסת, וכעת היא נמצאת בוועדה משותפת לוועדת הפנים ולוועדת הכלכלה לצורך הכנתה לקריאה שנייה ושלישית. לפי ההצעה, רשות הרישוי הציבורית תבדוק את התאמתה של הבקשה להיתר לתוכניות שחלות על הקרקע ולתנאים תכנוניים אחרים. מכון הבקרה הפרטי יבדוק את התאמתה לתקנים ולתקנות, וגם יבצע, באמצעות מורשים, בדיקות שונות שנעשות כיום על ידי רשויות שלטון חיצוניות למערכת התכנון, אשר אישורן נדרש (בין שבמקרים מסוימים ובין שתמיד) לצורך מתן היתר בנייה. לדוגמה, כיום נדרש אישור של רשות הכבאות בטרם מתן היתר בנייה על ידי הוועדה המקומית או רשות הרישוי. לפי הצעת החוק, במקום רשות הכבאות יפעל במסגרת מכון הבקרה מורשה מטעם רשות הכבאות, שאינו עובד של רשות הכבאות ואינו קשור אליה, והוא יהיה המוסמך לתת את האישור. כמו כן, לפי הצעת החוק, במכוני הבקרה הפרטיים יפעלו מורשים מטעם רשויות שלטון שונות: מורשים מטעם פיקוד העורף לצורך אישור ממ"דים ומקלטים או לצורך מתן פטור ממקלטים; מורשים מטעם פקיד היערות לצורך אישור עקירת עצים או כריתתם; וכן מורשים מטעם משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה, רשות העתיקות, ונציב שוויון לאנשים עם מוגבלויות – לאישורים בתחומיהם. הבעיה היא שאם מורשים אלה יפעלו על תקן נציגי הגופים השלטוניים – יהיה פיקוח אבל ספק אם תהיה התייעלות. לעומת זאת, אם הם יפעלו כנציגי מכוני הבקרה הפרטיים – המדינה תתפרק מאחריותה להליך הרישוי והבנייה ויפתח פתח נוסף לשחיתות בתחום מועד לפורענות.

פיקוח: הצעת החוק מציינת הסדר חלקי בלבד: דרישה להיעדר ניגוד עניינים.³²⁵ נוסף על כך, השר ראשי להסמיק מפקחים שיורשו להיכנס למכוני הבקרה, לבדוק את עבודתם ולפקח עליהם. המפקחים רשאים גם לעשות ביקורי פתע, ועובדי המכון חייבים לשתף עמם פעולה ולהעביר להם לפי דרישתם כל מסמך הנוגע לפעילות המכון (סעיף 354).

שיקולים ובעיות: החשש הוא שהסרבול הביורוקרטי לא ייעלם, לרבות הזמן הארוך שיידרש לאישור. כמו כן, יעלו דמי ההיטלים להליך הרישוי. מבנה המערכת המוצע מעלה חשש ל"רגולטור שבו"י שיעשה את רצון מבקשי הרישיונות בשל היות הגורם המפקח זהה לגורם המסמיק, ומכאן הדרך קצרה לניגוד עניינים ולשחיתות. המטרה היא לייעל את מערכת הרישוי הציבורית שלוקה בבעיות שצוינו לעיל, אך קיים חשש שהן יתגברו בשל האינטרס הכלכלי של מכוני הבקרה הפרטיים. ייתכן שראוי יותר לבנות מחדש את המערכת השלטונית בתחום זה – הן ברמת המדינה והן ברמת הרשויות המקומיות.

מלבד זה, בהקשר של תחרותיות, מגיש הבקשה רשאי לבחור את מכון הבקרה שיבדוק את הבקשה³²⁶ וכן את מכון הבקרה שיבצע בקרה על הבנייה בפועל, אחרי קבלת ההיתר (סעיף 359 להצעת החוק). לא חייבת להיות זהות בין המכון שיבדוק את הבקשה להיתר לבין המכון שיבצע את בקרת הבנייה, אך אין מניעה שאותו מכון יעשה את שתי הפעולות.

ח. הלאמות

31. החברה לאיתור ולהשבת נכסי נספי שואה

רקע: חוק נכסים של נספי השואה (השבה ליורשים והקדשה למטרות סיוע והנצחה), תשס"ו-2006 קובע כי יש לפעול לאיתור נכסים הנמצאים בישראל, שיש יסוד להניח כי בעליהם נספו בשואה, לאתר את יורשיהם ובעלי הזכויות בנכסים הללו ולהשיבם אליהם. נכסים שבעליהם לא יאותרו ישמשו למטרת סיוע לניצולי שואה וכן להנצחת זכר השואה. לפי החוק, החברה לאיתור ולהשבת נכסי נספי שואה הוקמה כחברה לתועלת הציבור (מלכ"ר) שכל מנייתיה מוחזקות בידי המדינה. עם זאת, החברה לא הוקמה על תקן חברה ממשלתית והיא אינה כפופה לרשות החברות הממשלתיות או למשרד ממשלתי.³²⁷ על פי דיווחי החברה, עד סוף 2009 הגיעו אליה כמעט 5,000 פניות, אולם רק ב-475 מקרים הוחלט להשיב את הנכסים למבקשים. בדוח החברה משנת 2008 נכתב כי החברה מנהלת נכסים בשווי של כ-750 מיליון ש"ח, וכן כי ברשותה 170 מיליון ש"ח מכספי הנספים, שהוחזקו קודם לכן על ידי האפוטרופוס הכללי, ועשרות דירות ומגרשים.

בשנת 2008 החלו להתפרסם תחקירים עיתונאיים שלפיהם התגלו בחברה אי-סדרים הקשורים להקצאת כספים, מינוי מקורבים והעסקת יועצים.³²⁸ בין השאר נטען בתחקירים כי החברה הוציאה כשלושים מיליון ש"ח מכספי הניצולים לצורכי תפעול, ובכלל זה מיליוני שקלים בעבור ייעוץ משפטי, ייעוץ תקשורתי ועבודת שתדלנות (לובי). כמו כן נטען שהחברה התרשלה בהגשת תביעות כנגד בנקים שסירבו לדרישותיה לקבל נכסים.

המצב הנוכחי: בראשית יולי 2010 התפרסמה ידיעה כי החברה לאיתור והשבת נכסי שואה תולאם ותהפוך לחברה ממשלתית כדי להכפיפה לביקורת קפדנית יותר.³²⁹

32. פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן: הקו האדום

רקע: ליוזמת הרכבת קלה באזור גוש דן היסטוריה ארוכה. מגדל שלום, שנחנך כבר ב-1965, תוכנן כך שיהיה ניתן לחברו לרכבת תחתית, וב-1971 אישרה הממשלה את תוכנית "מערכת הסעה המונית דן, יהודה, שרון", שהגיש צוות "הסעה המונית", שהופקד על תכנון מערך המסילות בארץ.³³⁰

הקו האדום של פרויקט הרכבת הקלה בתל-אביב הוא הקו המרכזי והראשון במערכת להסעת המונים במטרופולין. אורך הקו המתוכנן הוא כ-22 ק"מ, והוא אמור לקשר בין בת ים, תל-אביב-יפו, רמת גן, בני ברק ופתח תקווה – חלקו בנתיב עילי וחלקו בנתיב תחת. באוקטובר 2003 פורסם המכרז הבינלאומי להקמת הקו האדום ובפברואר 2006, לאחר דחיות חוזרות ונשנות הגישו שלוש הקבוצות שנותרו לאחר המיון את הצעותיהן. במאי 2007 נחתם ההסכם עם הקבוצה הזוכה MTS (הכוללת חמש שותפות: אפריקה ישראל, סימנס, אגד, CCECC הסינית ו-CDS הפורטוגזית).³³¹ העבודות על הקו היו אמורות להתחיל ב-2008 ופתיחתו לציבור תוכננה ל-2013. בעקבות הפסדים כספיים גדולים של הקבוצה נדחה מועד הפתיחה ל-2017. הקבוצה לא הצליחה להבטיח מקורות מימון לפרויקט גם לאחר דחיות רבות (לטענתם, בגין המשבר העולמי ב-2008), ובאוגוסט 2010, לאחר כישלון המשא ומתן עם המדינה, בוטל הזיכיון. ב-12 בדצמבר 2010 אישרה הממשלה את הצעת המחליטים בדבר הלאמת פרויקט הרכבת הקלה, החלטה שמשמעותה היא כי המדינה היא האחראית להקמתו של הפרויקט. הממשלה הקצתה לפרויקט כ-11 מיליארד ש"ח, ותאריך השקתה של הרכבת הקלה נקבע ל-2017.³³²

המודל הכלכלי: כמו במודל של כביש 6, המיומן לפרויקט התבצע בשיטת B.O.T – "בנה, הפעל, העבר" (Build, Operate, Transfer) שבה הזכייין בונה את הקו, מפעילו בתקופת הזיכיון ועם סיומה מעביר את השליטה למדינה. במכרזו שבו זכתה קבוצת MTS נקבעה תקופת הזיכיון ל-32 שנה (5 שנות בניה ו-27 שנות הפעלה). ההסכם קובע שהמדינה תעניק לזכייין רשת ביטחון לרווחים במידה שכמות הנוסעים תהיה פחותה מהתחזית הצפויה, ותקבל חלק יחסי מהרווחים במידה שכמות הנוסעים תעלה על התחזית.

המצב הנוכחי: באוגוסט 2010 דחתה חברת MTS את הצעת הפשרה של המדינה לגבי תנאי מימון הפרויקט. בעקבות כישלון המשא ומתן עם החברה חילטה המדינה את הערבות שהפקידה החברה בסך 138 מיליון ש"ח. ב-18 בדצמבר 2010 הסתיים הליך הבוררות בניהולם של השופטת (בדימוס) יהודית צור, השופט (בדימוס) בעז אוקון ועו"ד אלי זור. ההליך דן בטענת המדינה כי הזכייין הפר את הסכם הזיכיון וכן בתנאי ביטול הפרויקט, והסתיים בדחיית טענותיה של חברת MTS.³³³ כפי שצוין, ב-12 בדצמבר 2010 אישרה הממשלה את הלאמת פרויקט הרכבת הקלה ותאריך השקתו נקבע ל-2017. עוד קודם לכן, בסוף ספטמבר 2010, פרסמה נת"ע מכרז לתכנון שלושה פירים למכונות הכרייה,³³⁴ ובסוף אוקטובר 2010 פורסם כי חברת נת"ע עומדת לפרסם מכרזים לתפקידים שונים בפרויקט הרכבת הקלה.³³⁵ העבודות להכנת תוואי השטח נמצאות בשלבי השלמה ואמורות להסתיים ב-2011.

פיקוח: הפיקוח על התקציב נתון בידי משרד האוצר ומשרד התחבורה. הפיקוח על הפרויקט והוצאתו לפועל נתונים בידי החברה הממשלתית נת"ע – נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ. הרשות הממונה על הפרויקט כוללת נציגים מאגף החשב הכללי ומאגף תקציבים במשרד האוצר, וכן נציגים ממשרד התחבורה, מחברת נת"ע ומעיריית תל-אביב-יפו. לפי ההסכם המקורי החברה היתה אמורה להכשיר את תוואי הרכבת הקלה לזכייין, אך בעקבות ביטול ההסכם הפכה נת"ע למבצעת העבודות.³³⁶ ב-12 בדצמבר 2010 החליטה הממשלה על הקמת ועדת היגוי, בראשותו של מנכ"ל משרד התחבורה, שתוביל ותלווה את הפרויקט בהיבטים של ביצוע, עמידה בלוחות זמנים, עמידה בתקציב ואישור תוכניות עבודה.³³⁷

שיקולים ובעיות: פרויקט הרכבת הקלה כרוך בבעיות רבות הנוגעות להוצאת תפקידים מידי המדינה, ומעורר את השאלה אם הטענה שהמדינה אינה יודעת לנהל חל גם על יכולתה לפקח על גורמים פרטיים. מדובר בפרויקט מורכב, הן בהיבט התשתית והן בהיבט הכלכלי, ולטענת חלק מהמבקרים, למשל ח"כ דב חנין, רק המדינה תוכל להתגבר על קשיים אלו ולהבטיח את הקמת הפרויקט.³³⁸ ביקורת במישור אחר מצביעה על מודל הזכיינות הנפוץ בישראל כאחד ממקורות הבעיה, שכן הוא פוטר את המדינה מנימוט, הקמה ותפעול. המדינה מסתפקת בפרסום המכרז ובוחרת את הזכייין, והשוק הפרטי מבצע. שיטה זו יכולה להצליח, אך היא טומנת בחובה כשלים מובנים, שכן יזמים מגישים הצעות בלתי ריאליזיות כדי לזכות במכרז ומרגע קבלת הזיכיון הם פועלים להשיג הקלות, הטבות ומענקים, וכל זאת על מנת להפוך את הצעתם לריאלית בדעיכה.³³⁹

אין ביטחון כי חברת נת"ע מתאימה לתפקיד של הקמת הרכבת הקלה בגוש דן, שכן אין לה די ניסיון בתחום. החשב הכללי, מר שוקי אורן, ביטא את חששותיו באומרו כי לשם התאמת החברה לביצוע הפרויקט יש לעשות שינויים במחזיקים בתפקידי הניהול המרכזיים בחברה.³⁴⁰

סיכום

רשימת הנושאים בדוח זה מצביעה על הקושי לומר דברים חד-משמעיים על תופעת ההפרטה, שבאה לידי ביטוי בהקשרים שונים כל כך: מתעשיות ביטחוניות ועד מעונות לאנשים עם פיגור, משמורות טבע ועד פיקוח אלקטרוני על הליכי מעצר. ובכל זאת, העצים מלמדים על היער בשישה היבטים:

א. שלא כמו במדינות מערביות רבות שעשו הערכה מחדש של שיטה זו, בישראל מדיניות ההפרטה על היבטיה השונים היא עדיין המדיניות הנוהגת.

ב. תחומים שנחשבים לתחומי אחריות מובהקים של המדינה (למשל: ביטחון הפנים וביטחון חוץ) עוברים תהליך עקבי של הפרטה. במקביל, התחום החברתי הרגיש ביותר – הרווחה והביטחון הסוציאלי – חשוף למהלכי מיקור החוץ האינטנסיביים ביותר.

ג. ההצדקות להפרטה מסתמכות, במקרים רבים, על פיקוח אפקטיבי שמבוצע לאחריה (רגולציה). המקרים בדוח מראים שהנטל המשמעותי המושם על כתפי מבצעי הפיקוח – הצדקת ההפרטה – אינו בא לידי ביטוי במשאבים ובמומחיות הנדרשים. יתר על כן, נחשפה מגמה חדשה של הפרטת הפיקוח, אשר השלכותיה טרם זכו לדיון ציבורי.

ד. הליכי ההפרטה אינם שקופים ואינם זוכים לדיון ציבור משמעותי. אין מסגרת התייחסות מחייבת להפרטה ולרגולציה – חלקם נעשים בחקיקה וחלקם בהחלטות מינהליות חשאיות.

ה. אף שניסינו לכלול בדוח זה גם הלאמות, הן מועטות ויש גם קושי לא מבוטל לאתר מהלכים מסוג זה. אנו בדעה שמהלכי הלאמה, בדיוק כמו הפרטה, חייבים להיות חלק מהדיון הציבורי, ולהישקל כאשר כשלי שוק (כגון פגיעה באינטרסים ציבוריים, טיב השירות ומחירו) עשויים לחייב זאת. כשלים אלו עשויים לבוא לידי ביטוי בעקבות הפרטה שנשללה, אך גם במקרים שבהם השירות סופק באופן פרטי מלכתחילה.

ו. השיקולים בעד ההפרטה ונגדה במקרים שהוצגו בדוח מראים שבעוד שההסתייגויות מהפרטה הן תלויות הקשר (פגיעה בשוויון, סכנה לפרטיות, פגיעה בעובדים), הרי הנימוקים בעד הפרטה של מוצר או שירות מסוימים הם כלליים ונתפסים כמובנים מאליהם, כאילו כל הפרטה של שירות או מוצר יביאו בהכרח ליעילות ולתחרות ולשיפור השירות לציבור. לדעתנו נטל ההוכחה צריך להיות מוטל על המפריט או המלאים, ויש מקום לספקנות בריאה בכל מקרה ומקרה.

הערות

על אודות הפרוייקט: אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה.

1 במבי שלג, 2010. "לעצור את ההפרטה", nrg, 9.12.2010.
<http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/187/320.html>

הקדמה: על דוח 2010

2 חוקי ההסדרים נלווים לחוקי התקציב השנתיים. נמתחה עליהם ביקורת חריפה בעשור האחרון בשל העובדה שההכללה של רפורמות משמעותיות, ובכלל זה הפרטות, מונעת דיון ציבורי משמעותי. הצעת מחליטים מנוסחת על ידי משרד האוצר ומהווה את השלב המקדמי לחוק ההסדרים. ככזו, היא בבחינת wish list של משרד האוצר, אשר מצומצמת במעבר להצעת חוק הסדרים פורמלית, ומצומצמת שוב בדיונים לקבלת חוק ההסדרים עצמו. חשיבותה, עם זאת, בחשיפת השאיפות והיעדים האופטימליים של מנסחי חוק ההסדרים.

א. חברות ממשלתיות

3 "הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 6 בדצמבר", 6.12.2009.
<http://www.pmo.gov.il/PMO/Templates/Spokesman.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID={B6893471-4D1B-43E0-8BA0-C2DFB8742324}&NRORIGINALURL=%2fPMO%2fSecretarial%2fGovmes%2f2009%2f12%2fgovmes061209.htm&NRCACHEHINT=Guest#five>

4 רשות החברות הממשלתיות, "הפרטת התעשייה הצבאית הישראלית בע"מ",
<http://www.gca.gov.il/taas/hebrew/default.htm>;
 החלטת ועדת שרים לענייני הפרטה מח/24, "הפרטת התעשייה הצבאית הישראלית בע"מ", 28.8.2005.
<http://www.pmo.gov.il/PMO/vadot/hafrata/des0024.htm>

5 כיום המפעל נקרא "תעשיות נשק לישראל". על מכירתו של המפעל ועל הביקורת על מכירה זו ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 לשנת הכספים 2007, עמ' 589-604.
[http://www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=500&id=188&frompage=599&contentid=9214&p=20%הנשק20%הקל20%של20%תעש20%\(מגן\);](http://www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=500&id=188&frompage=599&contentid=9214&p=20%הנשק20%הקל20%של20%תעש20%(מגן);)

מירב אנקורי ואביב לוי, 2010. "עסקה גרועה של תע"ש והמרוויח הוא סמי קצב", גלובס, 15.2.2010.
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000539406&fid=2>;
 סטלה קורין-ליבר, "כישלון צורם בתהליך ההפרטה של מפעל מגן", גלובס, 19.11.2007.
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000276614>

- 6 נעמה סיקולר ומיקי פלד, 2010. "מינוס כרוני: תעש סוגרת 11 שנה רצופות של הפסד", כלכליסט, 10.8.2010, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3414160,00.html?dcRef=yenet>
- 7 "ראש הממשלה החליט לקדם את הפרטת תע"ש", 29.1.2007, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Spokesman/2007/01/spoketahas290107.htm>; החלטת ממשלה 1017: "קידום הפרטת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ", 6.12.2009, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2009/12/des1017.htm>
- 8 נעמה סיקולר, 2010. "האוצר מסרב להעמיד ערבויות לעסקאות חדשות של תעש", כלכליסט, 26.9.2010, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3418529,00.html>; "יזר ועדת כספים לאוצר: להעניק ערבויות לתע"ש באופן מייד", 18.10.2010, <http://portal.knesset.gov.il/Com2ksafim/he-IL/Messages/18102010-2.htm>; פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים, 18.10.2010, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2010-10-18-03.html>
- 9 אורה קורן, 2010. "שינוי במתווה ההפרטה של תעש: לא תונפק – ותימכר בשלמותה למשקיע ישראלי", דה-מרקר, 17.1.2010, http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20100117_1143020
- 10 אורה קורן, 2010. "הפרטת תע"ש לפי דרישות העובדים תעלה למדינה לפחות 3.25 מיליארד שקל", דה-מרקר, 8.2.2010, http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=ok20100208_23789
- 11 אורה קורן, 2010. "הדיון בנושא הפרטת תע"ש, חברת החשמל וחברות הנמלים נדחה בעקבות הפערים הגדולים בין הצדדים", דה-מרקר, 21.4.2010, http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=oc20100421_53490; אורה קורן, 2010. "ראובן שיף יפטר בין המדינה להסתדרות על מיתווה הפרטת תע"ש", דה-מרקר, 21.4.2010, http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=oc20100421_45997
- 12 נעמה סיקולר, 2010. "האוצר מסרב להעמיד ערבויות לעסקאות חדשות של תע"ש", כלכליסט, 26.9.2010, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3418529,00.html>
- 13 הודעה לעיתונות: "ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בראשות ח"כ חיים כץ קיימה דיון דחוף בעקבות סכסוך העבודה בתע"ש ויצאה בקריאה לדה"מ לפעול לפתרון מצוקת מפעל תע"ש", 10.3.2010, <http://portal.knesset.gov.il/Com28avoda/he-IL/Messages/10032010.htm>; צבי לביא, 2010. "בוועדת העבודה מתנגדים למכירה פיזיה של תע"ש", ynet, 10.3.2010, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3860793,00.html>
- 14 נעמה סיקולר, 2010. "תע"ש רק מחכה לאישור ההפרטה", כלכליסט, 17.10.2010, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3420646,00.html>
- 15 עידן גרינבאום ונעמה סיקולר, 2010. "מנהל רשות החברות: צריך להפריט את התעשייה האווירית לאלתר", כלכליסט, 16.5.2010, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3404709,00.html>
- 16 "חברת נכסים מ.י. בע"מ", באתר רשות החברות הממשלתיות, <http://www.gca.gov.il/GCA/Templates/Management/CompanyDetails.aspx?FRAMELESS=false&NRNOD EGUID={49F10923-2098-4D20-AFCC-222D778F909C}&NRORIGINALURL=%2fNR%2fexeres%2fC ,#D9C5813-130F-4F68-8D7A-76F5A8EE745B&NRCACHEHINT=Guest>
- 17 אורה קורן, 2010. "התעשייה האווירית מבקשת להשתחרר מהמגבלות הממשלתיות – ללא הפרטה", דה-מרקר, 17.2.2010, http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20100217_1150301; אורה קורן, 2010. "העיתוי הנוכחי הוא זמן סביר להפרטת התעשייה האווירית", דה-מרקר, 17.2.2010, http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=oc20100217_65221
- 18 עדי בן ישראל, 2009. "רויטשה בנק: בנק לאומי הוא האיכותי ביותר בישראל", גלובס, 1.9.2009, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000494544>
- 19 לפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים בנושא מכירת יתרת אחזקות המדינה בבנק לאומי, 28.6.2010, ראו <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2010-06-28.html>

- הודעה לתקשורת: "יור וועדת הכספים ח"כ גפני דחה את ההצבעה למכירת מניות בנק לאומי בעקבות התנגדות גורפת בוועדה למהלך", 28.6.2010, <http://portal.knesset.gov.il/Com2ksafim/he-IL/Messages/hodaa28610b.htm>
- 20 שרון שפורר, 2009. "אין קופצים על לאומי: עזריאל – המתמודד היחיד במכרז – רכש 4.8% מהבנק ב-736 מיליון שקל", דה-מרקר, 1.5.2009, http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=shp20090430_100
- 21 פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים בנושא מכירת יתרות אחזקת המדינה בבנק לאומי, 3.11.2010, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/ksafim/2010-11-03.rtf>; הודעה לתקשורת: "ועדת הכספים אישרה את מכירת בנק לאומי", 3.11.2010, <http://portal.knesset.gov.il/Com2ksafim/he-IL/Messages/3+11+2010.htm>
- 22 "מדינת ישראל מכרה היום 5% ממניות בנק דיסקונט לבנק ההשקעות דויטשה בנק תמורת 435 מיליון ש"ח", 11.1.2010, http://www.dover.mof.gov.il/Mof/Dover/MofDoverTopNav/MofDoverSubjects/MofDoverSubjects_2009/MofDoverSubjects_2009_12/News2010_01_14_16_54_25.htm
- 23 עופר וולפסון, 2010. "בנק ההשקעות UBS רכש 8.33% ממניות דיסקונט", News1, 27.7.2010, <http://www.news1.co.il/Archive/001-D-245417-00.html?tag=19-34-24>
- 24 הודעה לעיתונות: "בטקס שנערך היום במשרד האוצר מכרה המדינה את יתרת אחזקותיה בבנק דיסקונט לסיטי בנק", 27.10.2010, <http://www.mof.gov.il/Lists/List26/Attachments/161/2010-2141.doc>
- 25 סטלה קורין ליבר, 2010. "הטעות הבנקאית הגדולה", גלובס, 6.7.2010, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000572194>; טל לוי, 2007. "מפנה היסטורי: לראשונה שוויו של בנק לאומי גבוה מזה של בנק הפועלים", הארץ, 7.11.2007, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?more=1&itemNo=921528&contrassID=1&subContrassID=0&sbSubContrassID=0>
- 26 סמי פרץ, 2010. "בלוף ההפרטה של דיסקונט", דה-מרקר, 9.7.2010, http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20100709_1178744; עירן פאר, 2010. "הצרה של בנק דיסקונט", גלובס, 5.9.2010, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000585465>; סטלה קורין ליבר, 2010. "הטעות הבנקאית הגדולה", גלובס, 6.7.2010, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000572194>
- 27 יהודה שרני, 2009. "למה באמת הודה שלמה זהר מתפקיד יו"ר דיסקונט?", nrg, 2.11.2009, <http://www.nrg.co.il/online/16/ART1/961/286.html>; סמי פרץ, 2010. "בלוף ההפרטה של דיסקונט", דה-מרקר, 9.7.2010, http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20100709_1178744
- 28 החלטת ממשלה 438: "הסדרת פעילותה של חברת דואר ישראל בע"מ וקידום מהלך הפרטת החברה", 12.9.2006, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2006/09/des438.htm>
- 29 אתר משרד התקשורת, "שר התקשורת משה כחלון מתנגד להפרטת חברת דואר ישראל", 27.12.2009, <http://www.moc.gov.il/487-2885-HE/MOC.aspx>; אמיתי זיו, 2009. "שר התקשורת: נתנגד להפרטת דואר ישראל; נהפוך אותו לבנק חברתי שיסייע לשכבות החלשות ולעסקים קטנים", דה-מרקר, 27.12.2009, http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=az20092712_69532
- 30 עירן פאר, 2009. "חילוקי דעות בין רשות החברות לכחלון בנושא הפרטת הדואר", גלובס, 27.12.2009, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000525762&fid=2>
- 31 הצעת מחליטים של חוק ההסדרים 2009-2010 (הפרטת חברת הדואר), עמ' 165-166.
- 32 ההסדרות הכלליות, "הסרת גורות מהצעת התקציב וחוק ההסדרים", http://www.histadrut.org.il/index.php?page_id=934; חיים ביאור, 2010. "בלחץ ההסדרות: לא יופרטו הדואר וייצור המרכבה, ולא יוקפאו הקצבאות", דה-מרקר, 15.7.2010, http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=hb20100715_62311

- 33 הצעת מחליטים של חוק ההסדרים 2011–2012 (הפרטת חברת הדואר), עמ' 108.
- 34 ראו הערה 33 לעיל.
- 35 גלעד נתן, 2006. "תאגוד רשות הדואר ופתיחת שוק הדואר לתחרות", מחלקת המחקר והמידע, הכנסת 7.6.2006, www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01471.doc
- 36 אמיתי זיו, 2010. "מנכ"ל הדואר: הפחתת דמי הקישוריות תאפשר לנו להיכנס לתחום הסלולר" דה-מרקר, 13.5.2010.
- 37 לפרטים נוספים, ראו אתר בנק הדואר, <http://www.israelpost.co.il/content.nsf/pages/bank1?opendocument>
- 38 יהודה שרוני, 2009. "ההפרטה הבאה: דואר ישראל", nrg, 27.12.2009, <http://www.nrg.co.il/online/16/ART1/998/280.html>
- 39 הצעת חוק ההסדרים 2009 (29.10.08), עמ' 114–119, וראו גם החלטת ממשלה בדבר הסרת חסמים בפעילות חברת הדואר ובנק הדואר, 24.8.2008, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/bud/des3979.htm>
- 40 הצעת מחליטים של חוק ההסדרים 2011–2012 (פישוט הרגולציה על תעריפים), עמ' 106.
- 41 הצעת חוק ההסדרים 2011–2012 (פישוט הרגולציה על תעריפים), עמ' 16.
- 42 אמיתי זיו, 2009. "שר התקשורת: נתנגד להפרטת דואר ישראל; נהפוך אותו לבנק חברתי שיסייע לשכבות החלשות ולעסקים קטנים" דה-מרקר, 27.12.2009, http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=az20092712_69532
- 43 תומר זלצר, 2010. "כחלון: להפוך את בנק הדואר לחברתי – ולא להפריט", כלכליסט, 27.6.2010, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3409474,00.html>
- 44 "מועצת הצמחים אישרה הפרטת אגרקסו", אתר משרד החקלאות, 27.12.2007, http://www.moag.gov.il/agri/yhidotmisrad/lishkatSar/Publications/2007/hafrata_agrexco271207.htm
- 45 החלטת ממשלה בדבר הפרטת חברת אגרקסו, 31.8.2008, <http://www.pmo.gov.il/PMO/vadot/hafrata/desm10.htm>
- 46 יובל אופק, 2010. "סערה בקרב החקלאים לקראת הפרטת אגרקסו", חדף הירוק, 15.7.2010, http://www.kibbutz.org.il/itonut/2010/dafyarok/100715_agresko.htm
- 47 הפרטת חברות ממשלתיות בתקופה 2005–2009: נספח ב.
- 48 משרד האוצר, הודעת דובר: "ועדת השרים לענייני הפרטה בראשות שר האוצר, רוני בר-און, אישרה היום את הפרטת חברת אגרקסו ואת מכירת מניות המדינה בחברה לאוטומציה", 31.8.2008, http://dover.mof.gov.il/Mof/Dover/MofDoverTopNav/MofDoverSubjects/MofDoverSubjects_2008/MofDoverSubjects_2008_08/News2008_08_31.htm?wbc_purpose=b%3fc77f0a80
- 49 ראו הערה 46 לעיל.
- 50 מוזכ"ל התאחדות החקלאים לשעבר, מר יוסטה בלייר ז"ל, ביטא בזמנו את התנגדותם של חלק מהחקלאים למהלך: "אני חושב שבאופן מעשי אגרקסו נמצאת בידי המגדלים. כל הכספים שהושקעו בה הם של המגדלים, וכל מה שקרה בה היה בזכות המגדלים, ולכן הממשלה לא יכולה להיתמם ולדרוש תשלום עבור יציאתה מהחברה. אם זה התנאי של הממשלה, עדיף לא להפריט את החברה", <http://bit.ly/ccpvb0>
- 51 אתר הבית של רכבת ישראל: <http://www.rail.co.il/HE/Pages/homepage.aspx>
- 52 מבקר המדינה, דוח שנתי 58 לשנת הכספים 2007, ירושלים, <http://www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=500&id=57&frompage=39&contentid=9271&parentcid=9155&bctype=1&startpage=10&direction=1&sw=1600&hw=1130&cn=%E7%E1%F8%FA%20%F8%EB%E1%FA%20%E9%F9%F8%E0%EC%20%E1%F2%93%EE>
- 53 עמירם ברקת ושי ניב, 2010. "הכינו את המסילות: הפרטת הרכבת יוצאת לדרך", גלובס, 23.3.2010, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000549078&fid=607>

- Massimo Florio, 2004. *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations*, 54
 1979—1997, MIT Press, pp.367—368. ראו גם סעיף שיקולים ובעיות.
- חברה ממשלתית ללא כוונת רווח או עמותה ממשלתית דינה כדין חברה ממשלתית, ובהתאם חלות עליה הוראות חוק החברות
 הממשלתיות תשל"ה-1975. 55
- ראו הערה 53 לעיל. 56
- בסוף מרץ 2010 פורסם כי במסגרת המכרזים החדשים לרכישת רכבות תיתן הממשלה תמריצים לספקים שיתחייבו לתחזק את
 הצידוד שכיום מתוחזק על ידי רכבת ישראל, ראו הערה 53 לעיל. 57
- ראו הערה 53 לעיל. 58
- ג'ון דייל CWI, בריטניה, "ההפרטה הורידה את הרכבת מהפסים", *המאבק*, 1.2.2001,
<http://maavak.org.il/maavak/?cat=33> 59
- כישלון ההפרטה בבריטניה; הממשלה הלאימה מחדש התחזוקה של הרכבות, *גלובס*, 27.10.2003,
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=735244>; אורן רייס, "ההפרטה ירדה מהפסים", *ynet*, 30.6.2003,
<http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-2674874,00.html> 60
- תודות למר נחום גנצרסקי, לשעבר נשיא לשכת הספנות, ולד"ר אריה סחיש, לשעבר סמנכ"ל תפעול ברשות הנמלים, על הערות
 חשובות ומועילות לערך זה. 61
- גבי קסלר, 2005. "נחתם ההסכם בין האוצר לעובדי הנמלים", *ynet*, 24.2.2005. 62
- ליאור גוטמן, 2009. "ועדת השרים אישרה את הפרטת נמלי חיפה ואשדוד", *כלכליסט*, 9.9.2009,
<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3360546,00.html> 63
- הצעת מחליטים של חוק ההסדרים 2009–2010 (מכירת אחזקות המדינה בחברת נמל חיפה, בחברת נמל אשדוד, ובנמל אילת),
 עמ' 214. 64
- חנוך ויניקימין, 2010. "הממונה על השכר בחוץ או שאין הנפקה", *המטען*, 5.10.2010. 65
- משרד התחבורה, ועדת השרים לענייני הפרטה אישרה את ההצעה שהוגשה על ידי שרי התחבורה והאוצר להפריט את נמל הים
 באילת, 6.12.2010, 1521:2010-12-6,
http://he.mot.gov.il/index.php?option=com_content&view=article&id=1521:2010-12-6-06-11-31-03&catid=58:dover-c-3&Itemid=67 66
- החלטה 4002, חיווך מודל ה-Landlord בנמלי ישראל, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/bud/des4002.htm>,
 הצעת מחליטים לחוק ההסדרים 2009, עמ' 65–68. 67
- איל לרמן, 2010. "אדרי: שיטת הגבייה לבחינה משפטית וארגונית", *המטען*, 30.8.2010. 68
- חנוך ויניקימין, 2010. "צוק: אסור לנמלים להפלות בהנחות", *המטען*, 20.5.2010. 69
- צו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (שירותי נמל), תש"ע-2010, ק"ת 6891, עמ' 1074. 70
- איל לרמן, 2010. "אילת נגד הרפורמה בתעריפים", *המטען*, 24.6.2010. 71
- כך, בדיון בוועדת הכלכלה בנוגע לכביש 6 אמר ח"כ משה כחלון: "כשזה בידים פרטיות הכול עובר דרך הדולר והשקל – ולכן
 אין בכביש 6 תאורה, מפרצי רענון, שוליים רחבים", ועדת הכלכלה, "מדיניות הממשלה לעניין כבישי אגרה", 13.11.2007,
<http://www.knesset.gov.il/spokesman/heb/Result.asp?HodID=7741> 72
- לדוח ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא משק המים (ועדת מגן; יוני 2002) ראו
http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/vaadat_chakira_mayim.htm
 לדוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, מרץ 2010, ראו
<http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim.htm> 73
- חוק תאגידים מים וביוב, תשס"א-2001, 74
<http://www.knesset.gov.il/laws/heb/FileD.asp?Type=I&LawNum=1802&SubNum=2>

- 75 מ.ג.ער – מרכז גבייה ממוחשבת בע"מ, <http://www.mgar.co.il/?CategoryID=247>;
תאגידי מים וביוב (ראו תאגידי מים וביוב קיימים ובשלבי הקמה),
http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/PageByItem.nsf/PrintTopicPage?OpenAgent&topic=6LADT3A_6LADUTE_2_2;2_6LADUTE
- 76 החלטת ממשלה בדבר הקמת רשות המים, 9.8.2005,
;<http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2005/08/des4101.htm>
הרקע להקמת רשות המים באתר הרשות: <http://www.water.gov.il>
- 77 על השלכותיו של משק המים התאגידי בעקבות חוק תאגידי מים וביוב תשס"א-2001, ראו
http://www.fips.org.il/site/p_publications/item_he.asp?iid=827
- 78 לפרטים על מועצת רשות המים ראו <http://www.water.gov.il/default.htm>
הרשות הממשלתית למים ולביוב – תעריפים: <http://www.water.gov.il>
- 79 עיקרי השינוי בתעריפים החדשים כוללים: (1) הכנסת תעריף לא אחיד שנקבע לפי העלות הממשית המבוססת על עלות הפקת המים ושינועם בכל רשות מקומית; (2) ייקור התעריפים במקביל לביטול מכסת הביניים: לפי הרפורמה התעריף הבסיסי והנמוך יחסית התייקר ונקבע לפי 2.5 קוב לאדם לחודש (ולא פחות מ-5 מ"ק ליחידת דיור), ואילו התעריף הגבוה, שהתייקר אף הוא, חל על כל צריכה נוספת; (3) הקטנת ההקצאות ושינוי בהגדרת משפחה: טרם הרפורמה הוגדרה משפחה כבעלת ארבע נפשות לפחות, גם אם מנתה מספר נמוך יותר של נפשות, ואילו כעת משפחה מוגדרת כשתי נפשות וההקצאה מוגדרת באופן יחסי. דוח ביניים: הרפורמה בתעריפי המים והביוב, נובמבר 2009,
www.water.gov.il/NR/rndonlyres/...ABFA.../ReformaNov09.pdf
תעריפי מים וביוב למגור הביתי: המצב כיום ושינויים מתוכננים,
www.water.gov.il/NR/rndonlyres/55200485.../reform.pdf
- 80 רויטל חובב, 2010. "רשות המים תעלה את תעריפי המים ב-5% נוספים מינואר", כלכליסט,
<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3417517,00.html>, 14.9.2010
- 81 אריה מצליח, "הרפורמה בתעריפי המים במגור העירוני", מרכז השלטון המקומי: עדכוני כלכלה ותקציב 23.8.2009,
;<http://www.urbani.co.il/2009/09/1.html>
הרפורמה בתעריפים: דוח מסכם – ינואר 2010, <http://bit.ly/c09nqi>
- 82 חלקו של הייקור בתעריף המים שאינו תוצר של אופן הניהול נגזר מהצורך של הממשלה לממן את ביטול הסבסוד על משק המים. סיבות נוספות להעלאת התעריפים בראשית ינואר 2010 הן (א) עלויות התפלה: התחלת פעולתו של מתקן ההתפלה בחדרה במאי 2010, וכן הרחבת מתקני ההתפלה באשקלון ובפלמחים; (ב) הירידה בצריכת המים כתוצאה מפעילותה של רשות המים לצמצום בצריכה גורמת לעלייה במחירי המים, שכן העלויות הקבועות של ספקי המים והביוב שאינן תלויות בכמות הצריכה מתחלקות כעת על כמות שירותים קטנה יותר.
- 83 רויטל חובב, 2010. "עיריית תל אביב תפסיד 230 מיליון שקל בעקבות הקמת תאגיד מים", כלכליסט, 19.1.2010,
<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3388779,00.html>
- 84 רויטל חובב, 2010. "רשות המים תעלה את תעריפי המים ב-5% נוספים מינואר", כלכליסט, 14.9.2010,
<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3417517,00.html>
- 85 החלטת ממשלה בדבר עקרונות לניהול משק המים בישראל, 24.10.2010,
<http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2010/10/des2348.htm>
- 86 צבי זרחיה, זוהר בלומנקרנץ ורוני לינדר-גנץ, 2007. "מאיר דלאל מחכה למשיח", דה-מרקר, 29.11.2007,
http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?log=tag&ElementId=skira20071127_669987
- 87 תומר אביטל, 2010. "זמן הלוביסטים: מאחורי הקלעים של חוק ההסדרים", כלכליסט, 1.11.2010,
<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3424102,00.html>
- 88 משק המים בישראל: סמכויות במשק המים,
<http://www.mekorot.co.il/Heb/AboutUs/Pages/israelWater.aspx>

- 89 אלעד ואן גלדר, 2001. "חלוקת סמכויות במשק המים: המצב בפועל", מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 11.9.2001, www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m00430.rtf
- 90 הדר חורש, 2010. "תזרים המזומנים של תאגידי המים", nrg, 9.11.2010, <http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/175/910.html>
- 91 באתר רשות המים פורסמו 16 דוחות כספיים של תאגידי מים מים 9mlsr5; הדר חורש, 2010. "על חשבונכם: תאגידי המים – החברות הכי רווחיות", nrg, 8.11.2010, <http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/175/548.html?hp=16&loc=4&tmp=6851>
- 92 חוות דעת מבקר המדינה בנושא קביעת מחיר המים (דצמבר 2009); על פי בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מיום (16.11.2009) נפתחת בקביעה כי "מים הנם מוצר חיוני ומשאב לאומי שאמורים לעמוד לרשות כל תושבי המדינה ללא תלות בהכנסתם. בשל כך שירותי המים והביוב הנם בעלי רגישות ציבורית גבוהה", www.watercalc.co.il/store/mevaker.pdf
- 93 לעניין האמרת מחירי המים בדימונה ולתגובת התושבים ראו http://dimona.org/index.php?option=com_content&view=article&id=919:2010-11-05-10-35-03&catid=22
- 94 אריה מצליח, 2009. "הרפורמה בתעריפי המים במגזר העירוני", מרכז השלטון המקומי – עדכוני כלכלה ותקציב, 23.8.2009, <http://www.urbani.co.il/2009/09/1.html>

ב. חינוך

- 95 איילת ברק-מדינה, הקצאת משאבים בחינוך, עקרון האינטגרציה ובתי-ספר ייחודיים במגזרים שונים (מרכז המחקר והמידע, הכנסת 2.4.2003), www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00544.doc
- 96 ענת מידן, 2008. "התיכון לאלפיון" מוסף 7 ימים, ידיעות אחרונות, 12.12.2008, עמ' 18–24.
- 97 ראו בעניין זה שאילתא שהפנתה חברת הכנסת שלי יחימוביץ' לשר החינוך גדעון סער בתאריך 7.4.2010, <http://shelly.org.il/node/3521>
- 98 אור קשתי, 2010. "משרד החינוך דחה את בקשת הרישיון של בית הספר הפרטי חברותא", הארץ, 21.10.2010, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1194338.html>
- 99 דברי שר החינוך, מר גדעון סער, בכנס ון ליר לחינוך, <http://cms.education.gov.il/educationcms/portalthorim/chadashvemeanyen/vanlear.htm>
- 100 עת"מ (ת"א) 1294/01 בית ספר עתיד נ' משרד החינוך (לא פורסם) [אישור בית ספר של התנועה הסיינטולוגית, בניגוד לעמדת משרד החינוך]; בג"צ 3533/90 שורצבוים ושני אח' נגד עיריית רמת גן; בג"צ 4383/91 שפקמן ואח' נגד עיריית הרצליה ואח'; בג"צ 4363/00 ועד פורייה עלית ואח' נגד שר החינוך – מ"י, ביה"ס בית-ירח ואח'. כן ראו יולי הרומצ'נקו "שופטת: על משרד החינוך לתת רישיון לבי"ס פרטי בחיפה", הארץ, 17.3.2006.
- 101 אור קשתי, "יולי תמיר: ביהמ"ש העליון עלול לגרום לפירוק מערכת החינוך", הארץ, 18.2.2009.
- 102 ערר 12/2010 חינוך למנהיגות נגד משרד החינוך, 10.11.2010.
- 103 תקנה 3(א) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) (תיקון), תש"ע-2009 מאפשרת לשר שלא להעניק רישיון למוסד מוכר שאינו רשמי אם יש בהקמתו כדי להביא לפגיעה במוסד של החינוך הממלכתי או לפגיעה בהרכב האינטגרטיבי של תלמידים במערכת החינוך.
- 104 משרד החינוך, 2003. צוות בדיקה של ייחודיות בית-ספרית: מרחבי חינוך, ירושלים, <http://cms.education.gov.il/educationcms/portalthorim/yozmotvetochniot/bateysefernisuiim/schoolyichudiyim.htm>
- 105 ראו הערה 95 לעיל.

- 106 ראו הערה 95 לעיל.
- 107 תומר אביטל, "סער: החינוך הפרטי בישראל – חינוך פרטי בכסף ציבורי", כלכליסט, 10.11.2010, <http://business.il.msn.com/article.aspx?cp-documentid=155212271>
- 108 נחום בלס, 2005. "על הפרטה ועל חינוך" דן בן-דוד, עורך מרכז טאוב, דוח שנתי על מצב הכלכלה והחברה, 279–291, שם מובאים דברי ד"ר שי כנעני, הממונה על מיפוי חברתי במשרד החינוך.
- 109 ערך זה נכתב בידי ד"ר ניר מיכאלי, ומתבסס על נייר המדיניות שלו, הפרטה במערכת החינוך (נייר מדיניות, גבולות ההפרטה ואחריות המדינה, המרכז לצדק חברתי ע"ש חזן, מכון ון ליר בירושלים, 2010).
- 110 ברוב מדינות אירופה השיעור נמוך מ-2%, באנגליה הראשונה באירופה בקטגוריה זו, השיעור הוא 4.7%.
- 111 שחר אילן, 2006. "הכנסת אישרה: ייאסרו פרסום ופעילות מסחרית בבתי ספר", הארץ, 26.12.2006, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=938559&contrassID=2&subContrassID=21&sbSubContrassID=0>
- 112 אסף שטיין, 2010. "ללמוד מהעסק – לחנך את השוק: מדיניותו של משרד החינוך ביחס למעורבותם של גופים עסקיים בבית הספר", אורית איכילוב (עורכת), הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל (להלן: שטיין 2010), עמ' 268.
- 113 בת חן וינהבר, רינת בן נון ואיתן שיפמן, 2008. סקר מעורבות עמותות, קרנות ופילנתרופיה עסקית במערכת החינוך, בית ברל: משרד החינוך והמכון ליזמות בחינוך ומכללת בית ברל.
- 114 חשוב לציין שהסקר לא כלל את פעילותן של קרן רש"י וקרן קרב, שהיקפי פעולתן במערכת גדולים מאוד.
- 115 ראו למשל את דבריו של מנהל מחוז חיפה במשרד החינוך, אהרון זבידה, בישיבת פיקוח שהוקדשה לנושא בנובמבר 2008, על פי הודעה לעיתונות שהוציאה דוברת המחוז. <http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/B8554E02-C6FE-483F-99D4-A60CBA52184A/84511/migzar041108a.pdf>
- 116 גיא דוידוב, 2010. "עובדי קבלן בבתי הספר", אורית איכילוב (עורכת), הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי, תל-אביב: רמות.
- 117 על פי רשימת ארגונים המאושרים לפעילות בבתי הספר המופיעה בחוזר מנכ"ל (תשס"ג/1); אתר פנים – להתחדשות יהודית www.pananim.org.il; אתר רשת השותפות היהודית ערבית www.coexnet.org.il
- 118 בריאיון מקיף עימו פרס לבייב גישה המתנגדת לציונות ולפלורליזם יהודי, ומבקשת לקדם תפיסה דתית יהודית מסורתית. ראו אנשיל פפר, 2008. "יהדות חילונית? אין דבר כזה", הארץ, מוסף, 7.3.2008, למאבקים כנגד הפעלת התוכנית ראו אור קשתי, 2008. "משרד החינוך שוקל בחיוב לאשר לבייב ללמד תוכניתו בבתי ספר", הארץ, 20.7.2008.
- 119 יולי חרומצ'נקו, 2006. "תוכנית אריסון מלמדת על 'מהות החיים' ללא אישור נדרש", הארץ 14.5.2006, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=715525&contrassID=2&subContrassID=1&sbSubContrassID=0>
- ראו גם שאילתא של ח"כ שלי יחימוביץ' לשרת החינוך בעניין ב-20.6.2006. <http://www.shelly.org.il/node/40>
- 120 תהל פרוש, 2007. "בכיתה עם מדונה", הארץ, 19.12.2007, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/935956.html>
- 121 הודעת דוברות משרד החינוך, "צרכנות נבונה", 12.6.2007.
- 122 הודעת דוברות משרד החינוך, "שיתוף פעולה עם חברת סלקום", 23.7.2002, <http://cms.education.gov.il/educationcms/units/dovrut/arcive/hevra/mada/shitofpoula.htm>
- 123 הודעת דוברות משרד החינוך, "תוכנית האוצרות: פרויקט חינוכי משותף הושק היום במעמד שרת החינוך", 10.1.2007, <http://cms.education.gov.il/educationcms/units/dovrut/hevra/tochnithaotzarot.htm>
- 124 חוזר מנכ"ל תש"ע/10, 7-3.7, משרד החינוך, <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-7/HodaotVmeyda/H-2010-10-3-7-7.htm>
- 125 ראו את מסמך המדיניות "ממשלת ישראל, החברה האזרחית והמגזר העסקי: שותפות, העצמה ושקיפות", שהתקבל ב-24.2.2008. כהחלטת ממשלה.

126 שטיין 2010, עמ' 275.

127 שטיין 2010, עמ' 283.

128 ראו לדוגמה את עדותו של חנן אוחנה, שביקש להטמיע תוכניות חינוכיות של הוועד הישראלי נגד עינויים בבתי הספר. דבריו נאמרו במסגרת יום העיון "חינוך פוליטי והחברה האזרחית: סיכויים וסיכונים", שנערך ב-26.12.2007 במכון הישראלי לדמוקרטיה. פרוטוקול של יום העיון מופיע באתר המכון: www.idi.org.il.

129 ראו לדוגמה את הצמצום הדרמטי בפעילות של ארגוני המגזר השלישי ושל הקרנות הפילנתרופיות בעקבות המשבר הכלכלי הגלובלי. נתונים ראשונים על ההשלכות נמצאים בפרוטוקול של מפגש השולחן העגול המכונן השלישי במשרד ראש הממשלה, שנערך בכנסת ב-21.12.2008,

<http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/B3D3148B-A98F-4CED-AA15-804FFF205687/0/igeretsik.pdf>

ג. בריאות

130 ד"ר איתי גל, 2007. "הרפורמה בבריאות הנפש עברה בקריאה ראשונה", *ynet*, 26.7.2007, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3429929,00.html>

אתי וייסבלאי, 2007. "שירותי בריאות הנפש לילדים ולבני נוער: סוגיות מרכזיות לדיון ברפורמה בבריאות הנפש", מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 14.1.2007, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01962.doc>, אלי שמיר, 2010. "להציל את בריאות הנפש", *הארץ*, 14.3.2010, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1156214.html>,

131 הצעת החוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון – בריאות הנפש) תשס"ח-2008, תיקון סעיף 2, http://www.nevo.co.il/law_html/law04/2008-3523.htm

132 הצעת חוק שירותי בריאות נפש ממלכתיים, תשס"ט-2009, http://www.nevo.co.il/law_html/law04/2009-1125.htm

133 "הרפורמה תהרוס את שירותי בריאות הנפש", *nrg*, 21.7.2010, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/135/586.html>

134 במסגרת הניסיונות השונים לרפורמה בשירותי בריאות הנפש, היה אמור להיסגר בית החולים הפסיכיאטרי אברבנאל בסוף 2004, אך לבסוף המשיך לפעול במתכונת מצומצמת. בעקבות הצעת הרפורמה הוקפאו התקציבים וסכנת הסגירה שבה ואיימה על בית החולים גם בראשית 2010. ראו את פרוטוקול מס' 53 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 1.10.2003, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/avoda/2003-10-01-02.html>; עופר מאיר, 2004. "מסמך: משרד הבריאות מתכנן לסגור את 'אברבנאל'", *ynet*, 20.4.2004, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2905204,00.html>; בילי מוסקונה לרמן, 2010. "אם יסגרו את אברבנאל נהפוך לחיים מתים", *nrg*, 29.1.2010, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/046/806.html>

135 לפרטים על דוח מבקר המדינה ראו www.nrg.co.il/online/29/ART2/105/127.html, ראו גם את המסמך "הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה ב'60", עמ' 89-98.

136 חנה שטורם כהן (בלא תאריך), "על בריאות הנפש בישראל", פורום הפסיכולוגים והעו"ס למען רפורמה מיטבה בבריאות הנפש, <http://www.psychology.org.il/article/43>; "הרקע למאבק", *ההסתדרות הרפואית בישראל* (בלא תאריך), <http://www.ima.org.il/mainsite/ViewCategory.aspx?CategoryId=3675>

137 חנה שטורם כהן (בלא תאריך), "על בריאות הנפש בישראל" פורום הפסיכולוגים והעו"ס למען רפורמה מיטבה בבריאות הנפש, <http://www.psychology.org.il/article/43>

138 מיטל יסעור בית-אור, 2010. "ליצמן החליט בריאות הנפש – לקופות החולים", *ynet*, 27.5.2010, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3895124,00.html>

139 הערה 136 לעיל. "ראשי מערך בריאות הנפש והר": יש לקדם את הרפורמה בבריאות הנפש אך להימנע מסגירת מרפאות לבריאות הנפש במסגרת הרפורמה", *ההסתדרות הרפואית בישראל*, 7.7.2010, <http://www.ima.org.il/MainSite/ViewCategory.aspx?CategoryId=3854>

- 140 מבקר המדינה, דוח שנתי 60 לשנת 2009, עמ' 361; <http://bit.ly/hpWUVL>;
ראו גם גלית יצחק-אוגנוב, 2010. "ליקויים בהיערכות להפרטת שירותי בריאות התלמיד", News1, 13.1.2010,
<http://www.news1.co.il/Archive/001-D-226760-00.html?tag=12-30-17>;
מיטל יסעור בית-אור, 2010. "הפרטת הבריאות לתלמיד: היסכון? הוצאה גדלה", ynet, 13.1.2010,
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3833668,00.html>;
אתי וייסבלאי, 2008. "מערך החיסונים בישראל", מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 28.1.2008,
www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01975.pdf
- 141 מצוטט בפרוטוקול מס' 358 מישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 21.1.2008,
www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/avoda/2008-01-21-01.rtf
- 142 מבקר המדינה, דוח שנתי 60 לשנת 2009, עמ' 345; <http://bit.ly/hpWUVL>
- 143 דורון סולומון, 2010. "אחות אחת לאלפי תלמידים", ידיעות חיפה, 20.8.2010, 211-14-446,
<http://www.yedhaifa.co.il/?211-14-446>
- 144 יובל וורגן, 2010. "היערכות מערכת החינוך לפתיחת שנת הלימודים תשע"א: היבטים פיזיים ומינהליים", מרכז המחקר והמידע,
הכנסת, 1.8.2010. ראו גם "חוזר מנכ"ל בנושא שירותי בריאות לתלמיד בשנה"ל תשע"א",
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/2/2-2/HodaotVmeyda/H-2011-1-2-2-3.htm>;
רוני לינדר-גנץ, 2010. "נטלי זכתה במכרז שירותי הבריאות לבתי הספר לשלוש שנים בהיקף של 240 מיליון שקל", דה-מרקר,
http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20100513_1168638, 13.5.2010
- 145 בג"צ 1083/07, ההסתדרות הרפואית בישראל וארגון רופאי המדינה נגד מדינת ישראל – משרד הבריאות; עתירה מצומצמת
יותר בהיקפה, שעניינה זכייתה של חברת נטלי במכרז, כבר נדחתה, ראו בג"צ 3217/09, כרמון נגד משרד החינוך (ניתן ביום
24.11.2009).
- 146 למשל: מיטל יסעור בת-אור, 2010. "אחות בית ספר לא בדקה תלמידים מהר – וננפה", ynet, 18.11.2010,
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3984273,00.html>
- 147 כך לדברי דן בנטל, מנהל אגף בכיר במשרד מבקר המדינה, בדיון בוועדה לביקורת המדינה, 3.2.2010,
www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/bikoret/2010-02-03.rtf
- 148 מצוטט בפרוטוקול מס' 422 מישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 25.3.2008,
www.aisrael.org/_Uploads/140902008-03-25-02.rtf
- 149 נוגה דגן-בוזגלו, 2010. היבטים של הפרטה במערכת החינוך, תל-אביב: מרכז אדווה, עמ' 16,
<http://www.adva.org/uploaded/hafrataedu.pdf>
- 150 "מדיניות החיסונים בישראל", חסון: עמותה למתן מידע על חיסונים (בלא תאריך),
http://www.hisunim.com/MoH_Policy.htm;
דן אבן, 2008. "משרד הבריאות: תפקוד אחיות בתי הספר – כושל", nrg, 23.10.2008,
<http://www.nrg.co.il/online/29/ART1/801/668.html>
- 151 יובל וורגן, 2010. "היערכות מערכת החינוך לפתיחת שנת הלימודים תשע"א: היבטים פיזיים ומינהליים", מרכז המחקר והמידע,
הכנסת, 1.8.2010.
- 152 ראו הערה 146 לעיל. במכתב עצמו ניתן לצפות בכתובת: <http://myynet.co.il/pic/news/DOC.jpg>
- 153 למשל: סעיף 36 להצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (חיקוני חקיקה) תשס"ה-2004, הקובע כי תאגיד פרטי
יכול לפעול כקופת חולים; החלטת ממשלה מס' 3990 (24.8.08); הצעת חוק ההסדרים 2009-2010, עמ' 424-425.
- 154 הצעת חוק ההסדרים לשנת 2009-2010, 424-425.
- 155 רוני לינדר-גנץ, 2010. "מוקדם לחוג: כמה מוקשים עומדים בפני רפורמת השניים", דה-מרקר, 8.6.2010,
http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20100608_1172917

- 156 הודעה לעיתונות: "ועדת הבריאות של הכנסת בראשות ח"כ חיים כץ אישרה לקריאה שנייה ושלישית את הצעת החוק הממשלתית להקמת תאגיד ייעודי למתן טיפולי שיניים לילדים", 19.7.2010, <http://portal.knesset.gov.il/Com28avoda/he-IL/Messages/19072010.htm>
- 157 רוני לינדר-גנץ, 2010. "ועדת הבריאות של הכנסת החליטה: תקום קופת חולים ייעודית לשיניים – ללא מטרות רווח", דה-מרקר, 19.7.2010, <http://www.themarket.com/tmc/article.jhtml?ElementId=rl20100719>
- 158 רוני לינדר-גנץ, 2010. "חשש במשרד הבריאות: קופת חולים לעשירים בלבד", דה-מרקר, 23.6.2010, http://www.themarket.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20100623_1175668
- 159 ראו את מכתבה של עו"ד דבי גילד-חיו מהאגודה לזכויות האזרח לח"כ חיים כץ, יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 23.06.2010, <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=2515>
- 160 "ישיבת ועדת הכנסת למאבק בנגע הסמים בנוגע למכרז מרכזי המתדון", אתר כוח לעובדים, 4.10.2010, <http://methadone.workers.org.il>; <http://www.blacklabor.org/?p=17403>, 8.3.2010, אתר עבודה שחורה, "אתר עבודה שחורה", 8.3.2010, <http://www.blacklabor.org/?p=17403>
- 161 ראו את פרוטוקול ישיבת ועדת המאבק למאבק בנגע הסמים, 24.11.2009, www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/samim/2009-11-24.rtf
- 162 ראו באתר ממשל זמין של ממשלת ישראל, <http://www.info.gov.il/nr/exeres/9A1CB2DD-4C87-4BB0-8232-ACAB594971D3.htm>
- 163 אמיר זוהר (בלא תאריך), "היכנונו לעוד כישלון מפואר", הארץ, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=792004&contrassID=2&subContrassID=4&subSubContrassID=0>
- 164 עתמ 07/10-38805, האגודה לזכויות האזרח נגד משרד הבריאות.
- 165 ראו את נוסח הודעת משרד הבריאות, <http://www.blacklabor.org/wp-content/uploads/2010/08.pdf>
- 166 כדברי יושב ראש הוועדה, ח"כ מוחמד ברכה: "הודעה לעיתונות מטעם ועדה מיוחדת למאבק בנגע הסמים", 11.10.2010, <http://www.knesset.gov.il/spokesman/heb/Result.asp?HodID=8482>
- 167 פלונים ואח' נגד שר הבריאות. ראו את העתירה בכתובת: <http://www.acri.org.il/pdf/petitions/hit8447.pdf>
- 168 גלעד נתן, 2007. הטיפול במכורים לסמים קשים במסגרת אחריות משרד הבריאות, מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 29.10.2007, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02100.doc>
- 169 ראו הערה 163 לעיל.

ד. עבודה ורווחה

- 170 החלטת ממשלה מס' 476: "שיפור השירות במעונות הפנימייה במשרד הרווחה", 12.9.2006, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2006/09/des476.htm>
- 171 שלי לוי, 2007. הפרטת המעונות לאנשים עם פיגור שכלי, מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 8.1.2007, www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01713.doc; Abiliko – אתר הקהילות והמומחים המקיף בישראל בתחום המוגבלויות, <http://www.abiliko.co.il/index2.php?id=1404&lang=HEB>
- 172 החלטת ממשלה 2209: "רפורמה במעונות הממשלתיים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים", 12.8.2007, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/08/des2209.htm>
- 173 הצעת מחליטים של חוק ההסדרים 2009–2010 (שיפור השירות במעונות הממשלתיים של משרד הרווחה), עמ' 189–190.
- 174 רונן מנדלקרן ואריק שרמן, 2010. הפרטה של הביצוע: הספקת שירותים חברתיים באמצעות מיקוד חוץ, נייר מדיניות, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן, מכון ון ליר בירושלים; מבקר המדינה, דוח שנתי 2008, 2007, ירושלים, עמ' 946.

- 175 שלי לוי, 2007. הפרטת המעונות לאנשים עם פיגור שכלי, מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 8.1.2007, www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01713.doc
- 176 משרד הרווחה, מכרז להפעלת מעונות לאנשים עם פיגור שכלי מס' 272/2010, <http://www.info.gov.il/nr/exeres/A3780F10-74A2-42BE-AA6C-6B3035331849.htm>
- 177 מעון "הכפר השוודי" הועבר בשנת 1988 לידי גוף ציבורי ומעון "בני-ציון" הועבר בשנת 1992 לידי גוף פרטי.
- 178 מכתב נחום עידו לד"ר אמיר פז-פוקס מיום 3.10.2010. יש לציין כי מדובר בשיעור זניח יחסית שכן בכלל המעונות הממשלתיים יש למעלה מאלף תקנים.
- 179 דוחות מבקר המדינה לשנים 2005, 2007, 2009.
- 180 מכתב ממר נחום עידו מיום 3.10.2010.
- 181 מסמך של חוג מנהלי מעונות פנימייה ממשלתיים, 2007.
- 182 ישראל לוסקי ויהודית גבעון, 2005. יעילות ואיכות בבתי אבות סיעודיים: מלכ"רים לעומת מוסדות עסקיים, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- 183 אמיר פז-פוקס ורונו מנדלקרן, 2010. הפרטת הביצוע של מעונות פנימייה לחוסים באמצעות מיקור-חוץ: מסגרת לניתוח וסקירה השוואתית, ירושלים: המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.
- 184 תודה לעו"ד יפעת סולל על הערות חשובות לערך זה.
- 185 יניב רונו, 2007. הפעלת מוקד טלפוני במוסד לביטוח לאומי במיקור-חוץ (מרכז המחקר והמידע, הכנסת (להלן: רונו 2007)).
- 186 יניב רונו, 2008. הפעלת מוקד טלפוני במוסד לביטוח לאומי במיקור-חוץ: מסמך המשך, מרכז המחקר והמידע, הכנסת (להלן: רונו 2008).
- 187 דפנה סידס-כהן, 2009. הפעלת מוקד טלפוני בשיטת מיקור-חוץ במוסד לביטוח לאומי: מעקב, (מרכז המחקר והמידע, הכנסת.
- 188 ראו הערה 187 לעיל.
- 189 ראו הערה 185 לעיל.
- 190 ראו הערה 185 לעיל.
- 191 בג"צ 11193/07, "כן לזקן" נגד המוסד לביטוח לאומי.
- 192 ראו הערה 185 לעיל.
- 193 ראו הערה 187 לעיל.
- 194 ראו הערה 185 לעיל.
- 195 משרד מבקר המדינה, 2009. "הגנת הפרטיות: אבטחת מידע ואיכותו במאגרי מידע ממשלתיים – מרכז המידע הטלפוני בביטוח הלאומי", דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, 6 במאי, עמ' 876, אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה, <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=545&id=57&contentid=10196&parentcid=undefined&bctype=10195&sw=1024&hw=698>
- 196 ראו הערה 186 לעיל.
- 197 נציב תלונות הציבור, 2009. "ליקויים במתן שירות במוקד הטלפוני", דוח שנתי 35 של נציב תלונות הציבור, 17.6.2009, עמ' 227-229, באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה: <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=547&id=74&contentid=&parentcid=undefined&sw=1024&hw=698>
- 198 ראו הערה 187 לעיל.
- 199 ראו הערה 187 לעיל.

- 200 ראו הערה 187 לעיל.
- 201 בג'צ' 11193/07, "כן לזקן" נגד המוסד לביטוח לאומי (עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים), 31.12.2007, סעיף 51-57.
- 202 פרופ' יוסי קטן, 2004. "הפרטת אספקת שירותי הרווחה: מסמך מסכם, 5 בדצמבר, אתר האינטרנט של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/2A61547E-4AE6-4083-915D-4B34D6CD072D/2928/BM1KATANYMISMACHMESAKEM.pdf>
- 203 למסמכים הרלוונטיים ראו באתר משרד האוצר, אגף שוק ההון מסלקה פנסיונית, http://www.finance.gov.il/hon/2001/hon_dep/pensionaryClearing.asp
- 204 הצעת חוק המדיניות הכלכלית 2011-2012, תשע"א-2010, פרק יא ("מערכת סליקה פנסיונית"), ה"ח 541, עמ' 65, סעיף 41.
- 205 ק"ת 6932 7.10.2010.
- 206 ועדת חוקה ומשפט, "ועדת חוקה אישרה היום את תקנות ההוצאה לפועל: מינוי חוקרי הוצאה לפועל", 8.11.2010.
- 207 בג'צ' עמותת ידיד ואח' נגד שר המשפטים. אפשר לצפות בעתירה בכתובת: http://www.yedid.org.il/includes/download_do.php?file_loc=1345
- 208 מכתב של עו"ד אסף דרעי לעו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) מיום 12.5.2010.
- 209 מכתב של עו"ד יעל קסטור-רבסקי ועו"ד ורדית דמרי-מדר לשר המשפטים, פרופ' יעקב נאמן מיום 25.10.2010.
- 210 עב' (ארצי) 11/07 אל אור אילת נגד מדינת ישראל (טרם פורסם, ניתן ביום 11 באוגוסט 2008). סעיף 10 לחוק קבלני כוח אדם, אשר נכנס לתוקף ביום 1.1.2010, קבע חריג מסוים לכלל זה, בהחילו את ההוראות בדבר תנאים למתן רישיון לביטול רישיון, הליכי ערעור, חובות פיקוח ועונשים – רק על חברות שירותים שעיסוקן בשמירה, אבטחה וניקיון.
- 211 נציבות שירות המדינה, 2003. חוזר מספר 663 בדבר סדרי קליטת עובדי קבלני כוח-אדם לשירות המדינה, ירושלים; נציבות שירות המדינה, 2008. חוזר מספר 3 בדבר סדרי קליטת עובדי קבלני כוח-אדם לשירות המדינה: הוראות עדכון ורענון, ירושלים.
- 212 מכתב של מר חגי פדר, מנהל תחום תקציב שכר, החשב הכללי, משרד האוצר, לד"ר אמיר פוז-פוקס, 3.8.2009.
- 213 החשב הכללי, 2010. דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים ומשרדי הממשלה לעובדי הקבלן לשנת 2009, ירושלים.
- 214 שם, עמ' 1 (ההדגשה במקור).
- 215 החשב הכללי, 2008. "הוראה 13.9.1: העסקת עובדי קבלן כוח אדם", סעיף 1.1.
- 216 מבקר המדינה, 2009. דוח שנתי 58 לשנת 2008 ולשנת הכספים 2007, ירושלים, עמ' 474.
- 217 מבקר המדינה, דוח שנתי 60 לשנת 2009 ולשנת הכספים 2008, ירושלים, עמ' 349.
- 218 החשב הכללי, הוראה 13.9.2: העסקת נותני שירותים חיצוניים (ירושלים, 2008).
- 219 שם, סעיף 3.4.
- 220 שם, סעיף 4.1.2.
- 221 מבקר המדינה, 2008. דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולשנת הכספים 2006, ירושלים, עמ' 1135-1139.
- 222 מבקר המדינה, 2008. דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולשנת הכספים 2006, ירושלים, עמ' 128.
- 223 בג'צ' 5168/93, שמואל מור נגד בית הדין לעבודה, נ(4) 628.

ה. קרקעות, סביבה, דיור

224 תודתנו לניר שלו ולד"ר ארו צפדיה על הערות חשובות ומועילות לערכים שבפרק זה.

- 225 שלי יחימוביץ', 2009. "זו לא רפורמה לסגירת מרפסת: זו אם כל ההפרטות", דה-מרקר, 16.7.2009.
- 226 הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל, דין וחשבון, 2005.
- 227 החלטת ועדת השרים לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל ממי/5, 12.5.2009,
<http://www.mof.gov.il/BudgetSite/Reform/Lists/List8/Attachments/1/LandReform1.pdf>
- 228 הצעת מחליטים של חוק ההסדרים 2009–2010, עמ' 96–100.
- 229 משרד ראש הממשלה, 2010. "הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל יצאה לדרך",
<http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/Spokesman/2010/10/spokereforma061010.htm>, 6.10.2010
- 230 בג"צ 125/10, ח"כ חנא סוויד ואח' נגד ממשלת ישראל; "לפני פסיקת בג"צ: אטיאס משיק את הפרטת הקרקעות",
<http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/143/886.html>, 11.08.2010, nrg
- 231 תני גולדשטיין, 2009. "אסור להעביר את הקרקע לידיים פרטיות", ynet, 24.5.2009.
- 232 צפריר רינת, 2010. "הממשלה מקדמת חוק שיביא לשליטת גורמים פרטיים על הבנייה בשמורות טבע", הארץ, 12.4.2010,
<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1162398.html>
- 233 התנגדות השר ארדן לתזכיר חוק התכנון והבנייה, מצוטט באתר:
<http://www.sviva.gov.il/Enviroment/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Object&enDispWho=News^I5066&enZone=news>
- 234 הוועדה לפניות הציבור, הכנסת, 29.12.2009. 29.12.2009-12-29.rtf,
<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/zibur/2009-12-29.rtf>
- 235 בג"צ 9253/08, קראעין נגד רשות העתיקות (ניתן ביום 15.9.2009).
- 236 בג"צ עיר עמים ואח' נגד רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים.
- 237 מכתב של עו"ד יורם בר סלע ליועץ המשפטי לממשלה, מר אליקים רובינשטיין, 17.12.1997.
- 238 פרוטוקול ישיבת מועצת הגנים הלאומיים ושמורות הטבע מספר 134, מיום 7.5.2009.
- 239 חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) תשנ"ט-1998, www.nevo.co.il/Law_word/law01/069M1_001.doc
- 240 הצעת חוק ההסדרים 2011–2012, עמ' 146.
- 241 לפרטים על שקמונה באתר הבית של החברה ראו 0&if_link=1&m_id=1;
http://www.shikmona.co.il/index.php?m_id=1&if_link=0
 לפרטים על שקמונה באתר רשות החברות הממשלתיות ראו
http://www.gca.gov.il/GCA/HomePage/Companies/Construction%20and%20Housing/SHIKMONA_LTD
- 242 לפרטים על חל"ד באתר הבית של החברה: <http://www.heled.org/Default.asp?Page=About>
 לפרטים על חל"ד באתר רשות החברות הממשלתיות ראו
<http://www.gca.gov.il/NR/exeres/DAF8E93C-5AAD-4A65-9B3D-EEC0931D2D70>
- 243 לפרטים על חלמיש באתר הבית של החברה: http://halamish.org/?page_id=46
 לפרטים על חלמיש באתר רשות החברות הממשלתיות ראו
http://www.gca.gov.il/GCA/HomePage/Companies/Construction%20and%20Housing/HALAMISH_-_GOVERNMENTL__MUNCIPAL_COMPANY__AND_URBAN_RENEWEL
- 244 לפרטים על פרוזות באתר רשות החברות הממשלתיות ראו
<http://www.gca.gov.il/NR/exeres/25580EE5-5595-4FA7-9C05-9A70692D48C7>
- 245 החלטת ממשלה 191: ייעול המגזר הציבורי – חברות ממשלתיות, 12.5.2009,
<http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2009/05/des191.htm>
- 246 הצעת מחליטים של חוק ההסדרים 2009–2010, עמ' 196–198.
- 247 החלטת ממשלה בדבר פירוק חברת פרוזות, 12.5.2009, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2009/05/>

- des190.htm, וראו גם הצעת מחליטים של חוק ההסדרים 2009–2010, עמ' 194–195 וכן הצעת מחליטים של חוק ההסדרים 2011–2012, עמ' 78–79;
- עמרי מניב, 2010. "האם חברת הדיור הציבורי פרוות הגיעה לטוף דרכה?", nrg, 23.6.2010, <http://www.nrg.co.il/online/54/ART2/123/624.html>
- 248 החלטת ממשלה בדבר פירוק פרוות – חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ, 15.7.2010, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2010/07/des2015.htm>
- 249 הצעת חוק ההסדרים 2011–2012, עמ' 146.
- 250 מבקר המדינה, 2009. דוח שנתי 59 בשנת 2008 ולשנת הכספים 2007, ירושלים, <http://www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=545&id=57&contentid=10188&parentid=10187&frompage=273&direction=1&bctype=1&startpage=14&sw=1680&hw=980> לפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים בנושא הדיור הציבורי, 28.6.2009, ראו <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2009-06-28.html>
- 251 שירות גלובס, 2010. "אטיאס תוקף את שטייניץ: 'האוצר מחסל את הדיור הציבורי'", גלובס, 8.11.2010, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000599620> להחלטת ממשלה בדבר שמירה על מלאי הדיור הציבורי (15.7.2010), שמשמעותה היא ביטול חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) תשנ"ט-1988, ראו, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2010/07/des2016.htm>
- 252 ארוז צפדיה וחיים יעקובי, 2010. "צמתיים בהפרטת המרחב בישראל 1948–2008", טיוטה במסגרת מחקר בנושא גבולות ההפרטה, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים; אסא מרון, 2010. "תהליכים ומגמות בהפרטת שירותים חברתיים בישראל", טיוטה במסגרת מחקר בנושא גבולות ההפרטה, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.
- ו. ביטחון**
- 253 אראלה שדמי, 2010. "מדינת הפרטה", מדע מחקר וטכנולוגיה: אוניברסיטת בר-אילן, 28.2.2010, <http://bar-ilan.haaretz.co.il/?p=395&s=692> אראלה שדמי, 2010. "הפרטת השיטור בישראל: מאפיינים, ייצור פערים והתנגדות", הוצג בכנס הסוציולוגי השנתי, מכללת הגליל המערבי, בפברואר 2010, ובכנס מדיניות חברתית באוניברסיטת בר-אילן, בינואר 2010.
- 254 "העברת האחריות על הסדר הציבורי במגרשי כדורגל לידיים פרטיות", חדשות המשטרה, 20.10.2010, <http://www.pnns.co.il/modules.php?name=News&file=article&sid=8370> משה בוקר, 2010. "אורי שילה: צריך להחזיר את השוטרים למגרשים?", הארץ, 20.10.2010, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1194325.html>
- 255 הצעת חוק ההסדרים 2011–2012, עמ' 180–184.
- 256 מחלקת אבטחה באתר משטרת ישראל, http://www.police.gov.il/mehozot/agafShitor/machalkot/hativat_avtcha/Pages/mahleketavtaha1.aspx#9
- 257 ראו "אזרוח המעברים" באתר תוכנית "מרחב התפר", <http://www.securityfence.mod.gov.il/pages/heb/hadashot.htm>
- 258 שיר חבר, 2010. "הפרטת הביטחון בישראל", טיוטה במסגרת מחקר בנושא גבולות ההפרטה, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.
- 259 גנית לרנאו, 2010. "יחסים מורכבים: רשמים מכנס 'עיר ללא אלימות' באילת", האח הקטן: על פרטיות, מידע וזכויות אדם אחרות, 12.8.2010, http://www.pratiut.com/2010/08/blog-post_12.html; אראלה שדמי, "הפרטת השיטור בישראל: מאפיינים, ייצור פערים והתנגדות" (ראו הערה 253 לעיל).
- 260 אבנר פינצ'וק, 2010. "הסנגוריה הציבורית נגד ההפקרות של מצלמות המעקב", האח הקטן: על פרטיות, מידע וזכויות אדם אחרות, 12.8.2010, http://www.pratiut.com/2010/08/blog-post_4419.html; אלי סניור ואביעד גליקמן, 2010. "הסנגוריה נגד מצלמות בביה"ס: תלמידים ייפגעו", ynet, 15.8.2010, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3936893,00.html>

- 261 ראו פרוטוקול מס' 31 של ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 24.6.2009, www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2009-06-24.rtf
- 262 מירון רפפורט, 2007. "מחסומים בקבלנות", *הארץ*, 28.9.2007, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/907788.html>
- 263 התוכנית להקמת מרכז הדרכה ארצי למשטרת ישראל באתר המשרד לביטחון הפנים: <http://www.mops.gov.il/BP/OnTheAgenda/IPTrainingCenter>
לפרטים על מרכז ההדרכה באתר משטרת ישראל ראו <http://www.police.gov.il/MEHOZOT/AGAFAME/MERKAZAKADEMI/Pages/default.aspx>
- 264 לפרטים על המכרז ראו, <http://www.info.gov.il/nr/exeres/102112C0-50B5-44D4-986D-21A667533954>
- 265 לפרטים על חטיבת תשתיות ופרויקטים ראו <http://www.ag.mof.gov.il/AccountantGeneral/AccountantGeneral/AccountantGeneralTopNav/AGAbout/General/HativatTashtiot.htm>
- 266 ליאור גוטמן, 2009. "מכרז מרכז הדרכה של המשטרה יוצא לדרך", *כלכליסט*, 9.9.2009, http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3360600,00.html
- 267 אבי בר-אלי, 2009. "המשטרה מפריטה את הדרכת השוטרים; בניית והפעלת מרכז הדרכה חדש פורסמו במכרז אחד", *דה-מרקר*, 9.9.2009, <http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=abe20090909>
- 268 התוכנית להקמת מרכז הדרכה ארצי למשטרת ישראל באתר המשרד לביטחון הפנים, <http://www.mops.gov.il/BP/OnTheAgenda/IPTrainingCenter>
- 269 פרוטוקול 324 של ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא הפרטת מרכז ההדרכה של משטרת ישראל, 12.7.2010, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2010-07-12-02.html>;
לסיכום החלטת ועדת הפנים של הכנסת מתאריך 12.7.2010 בנושא הפרטת מרכז ההדרכה של המשטרה ראו <http://shelly.org.il/node/3994>
- 270 ראו הערה 268 לעיל.
- 271 ראו אתר העברת מחנות צה"ל לנגב באתר משרד הביטחון, <http://www.negev.mod.gov.il/mahanot.htm>
- 272 "עיר הבהדים: הוגשו ההצעות להקמת המחנה", *דובר צה"ל*, 19.3.2009, http://dover.idf.il/IDF/News_Channels/today/09/03/1901.htm;
ראו באתר העברת מחנות צה"ל לנגב באתר משרד הביטחון, <http://www.negev.mod.gov.il/hadracha.htm>
- 273 שי פאזנר, 2010. "עיר הבהדים: המדינה תסייע למתמודדות בסגירה פיננסית", *כלכליסט*, 20.5.2010, http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3405127,00.html
- 274 להבהרת צה"ל כי ההדרכה בקריית ההדרכה לא תופרט ראו, <http://www.shelly.org.il/node/3294>
- 275 במודל PFI (מימון באמצעות הסקטור הפרטי) המדינה משלמת ליום מעין דמי שכירות לפרויקט באופן שנתי במקום לממן את הפרויקט מתקציבה. מודל זה הוא תת-מודל PPP – שיטה להקמת פרויקטים במימון חוץ-תקציבי. תת-מודל ידוע נוסף הוא שיטת "בנה, הפעל, העבר" (B.O.T).
- 276 לפרטים על המכרז ראו <http://www.mod.gov.il/pages/general/Negev.asp>
- 277 ראו הערה 273 לעיל.
- 278 מסמך עיקרי תוכנית העבודה של משרד הביטחון, 2010, www.pmo.gov.il/files/plans2010/secur.ppt
- 279 ראו הערה 273 לעיל.
- 280 למכרז עבודות בנייה שונות בכתי קברות צבאיים באתר משרד הביטחון ראו, <http://www.online.mod.gov.il/Online2008/Pages/General/Messages/SingleMessage.aspx?guid={0F18E70A-8F5C-400D-921E-A2AED49AC0C5}>

- 281 למכרזים לדוגמה באתר משרד הביטחון ראו,
<https://www.online.mod.gov.il/Online2008/pages/general/Balam/BalamList.aspx?Reset=1>
- 282 לפירוט מוקדי צה"ל ברשת מרפאות ביקור רופא ראו,
<http://www.bikurofe.co.il/army.html>
- 283 נעמה טלמור, 2008. "תעשיית הגימלים של צה"ל תעבור הפרטה", News1, 6.8.2008,
<http://news.walla.co.il/?w=/1/1325459>
 דן אבן, 2010. "שתי קופות חולים יתחרו על מתן שירותים רפואיים לחיילים בקריה ובתל השומר", הארץ,
<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1170573.html>, 26.5.2010
 ראו גם פרוטוקול מס' 3 של ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה (11 במאי 2009) בנושא הספקת שירותי רפואה לחיילים
 על ידי צה"ל ומשרד הביטחון – דוח מבקר המדינה א'59, עמ' 1,
www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/bikoret/2009-05-11.rtf
- 284 שירות גלובס, "הפרטה גם בצבא: אין יותר עבודות רס"ר – חברה פרטית תבצע עבודות אחזקת הבסיס", גלובס, 9.1.2008,
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000295936>
- 285 "עיר הבה"דים: הוגשו ההצעות להקמת המחנה", דובר צה"ל, 19.3.2009,
http://dover.idf.il/IDE/News_Channels/today/09/03/1901.htm
 ראו גם אתר העברת מחנות צה"ל לנגב באתר משרד הביטחון,
<http://www.negev.mod.gov.il/hadracha.htm>
- 286 "מכרז עיר הבה"דים: הגשת התוכניות – החודש", דובר צה"ל, 21.7.2010,
http://dover.idf.il/IDE/News_Channels/today/10/07/2106.htm
- 287 האמור להלן לקוח מתוך אתר המשרד לביטחון הפנים, התוכנית לפיקוח על מעצר בית בישראל,
<http://www.mops.gov.il/BP/OnTheAgenda/ElectronicWatchOld>
- 288 החלטת ממשלה 199: פיילוט פיקוח אלקטרוני, 12.05.2009.
- 289 דברי יו"ר ועדת מדע וטכנולוגיה, ח"כ מאיר שטרית בישיבה משותפת של ועדת המדע והטכנולוגיה וועדת הפנים והגנת
 הסביבה (22.06.2009 – להלן: "פרוטוקול הוועדה המשותפת"),
<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/mada/2009-06-22.rtf>
- 290 הצעת מחליטים של חוק ההסדרים 2010-2011, עמ' 135-136.
- 291 כך מתגאה מר נחמיה אדמוני, סמנכ"ל ומנהל חטיבת מוקד 99, G4S, בכך שהמערכת מספקת לו את המידע הבא: "לדוגמה
 הבחור הזה שנמצא כאן, בשעה 10:52, קוראים לו יוסף אביזר, הוא הויו את המקלט, לקח את המקלט מהשדה והויו אותו. זה
 החיווי שהתקבל". מתוך פרוטוקול הוועדה המשותפת, הע' 289 בעמ' 31.
- 292 הצעת מחליטים של חוק ההסדרים 2010-2009, עמ' 218-219.
- 293 הצעת מחליטים של חוק ההסדרים 2011-2012, עמ' 125.

ז. רגולציה ופיקוח

- 294 לאתר הבית של חברת מרמנת ראו,
<http://www.marmanet.co.il/mainpage.aspx>
- 295 מכרז לרישום, הפניה, מעקב, הפעלה פדגוגית ובקרה על מכינות קדם-אקדמיות והשלמת בגרות מס' 23/7.09
<http://www.pirsum.gov.il/nr/exeres/AED2C1DA-5730-472B-9659-FDDC84AE84E7.htm>
- 296 לאתר הבית של האגודה לקידום החינוך ראו 2006
<http://www.kidum-edu.org.il/2006>
- 297
<http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/3827252B-006B-4320-8AFE-0118EC68AD7B.htm>
- 298 הודעה לעיתונות: "ועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת דורשת להקפיא את מיכרוז הפרויקטים החינוכיים במשרד
 החינוך – כך אמר יו"ר הוועדה ח"כ זבולון אורלב בדיון שנערך היום", 7.12.2009,
<http://portal.knesset.gov.il/Com8chinuch/he-IL/Messages/7122009.htm>

- 299 פרוטוקול מס' 1 מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת החינוך, התרבות והספורט וועדת הכספים (שבפועל לא נכחו בישיבה) לנושא הפרטת המכינות הקדם-אקדמיות, 8.3.2010, www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/chinuch/2010-03-08-01.rtf אור קשתי, 2009. "הכנסת: משרד החינוך החל בהפרטה מואצת של פרויקטים", *הארץ*, 10.12.2009, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1134105.html>
- 300 הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון – משרד החינוך), התש"ע-2010, <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2086.rtf>
- 301 ראו גם כנס המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן ותחום חינוך במכון ון ליר בירושלים בשיתוף היחידה למעורבות חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים בנושא: מסחור המכינות הקדם-אקדמיות: לתקן את מה שאולי אינו טעון תיקון? <http://www.vanleer.org.il/heb/videoShow.asp?id=536,3.3.2010>
- 302 אסתי סגל, 2009. "קודם ניקח את המכינות, אחר כך את ההשכלה הגבוהה", *גלובס*, 22.12.2009, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000524381>; דליה בלומנפלד, 2009. "הפרטת המכינות הקדם-אקדמיות במכרו למרמנת: חברה למיקור חוץ", *אתר עבודה שחורה*, 30.11.2009, <http://www.blacklabor.org/?p=14238>
- 303 אנו מודים לעו"ד איתי סבירסקי על הערות חשובות לערך זה.
- 304 לטכניקה זו של ריקון זכויות חברתיות מתוכן ראו דפנה ברק-ארו, תשס"ב. "מדינת הרווחה בין החקיקה והביורוקרטיה", *עבודה, חברה ומשפט* ט 175: 179.
- 305 למשל: הצעת חוק הפיקוח על מסגרות חינוכיות לפעוטות תשס"ח-2008, ביוזמת ח"כ מיכאל מלכיאור, רן כהן וזבולון אורלב. הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת ה-16 ועל שולחן הכנסת ה-17.
- 306 כדברי מוריה בקשי, נציגת משרד המשפטים בדיון בוועדה לזכויות הילד, 3.7.2007, www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/yeled/2007-07-03.rtf
- 307 כדברי עו"ד איתי סבירסקי, נציג "כוח לעובדים" בדיון בוועדה לזכויות הילד, 20.10.2009, www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/yeled/2009-10-20.rtf
- 308 ה"ח 523, 30.06.10.
- 309 דברי יובל יעקובי ממשרד האוצר, בדיון בוועדה לזכויות הילד, 10.2.2008, www.knesset.gov.il/protocols/data/html/yeled/2008-02-10.html
- 310 דברי ד"ר יצחק קדמן, מנכ"ל המועצה לשלום הילד, הוועדה לזכויות הילד (ה"ש 306).
- 311 דברי ח"כ מיכאל מלכיאור, הוועדה לזכויות הילד (ה"ש 306).
- 312 דברי ח"כ שלי יחימוביץ', בדיון בוועדה לזכויות הילד, 11.3.2008, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/yeled/2008-03-11.html>
- 313 צבי זרחיה "נתניהו משיב מלחמה: מגבש תוכנית ויסקונסין חדשה לאישור הכנסת", *77-מרקר*, 29.04.2010, http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=tz20100428_47629
- 314 שי ניב, 2010. "חיים כץ מבהיר: כן לתוכנית ויסקונסין חדשה, לא לחברות פרטיות", *גלובס*, 5.5.2010, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000557546&fid=3266>
- 315 הצעת חוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה) תשע"א-2010, הצעות חוק 541, עמ' 187. בין השינויים הללו יש לציין את הדברים האלה: הכוונה להפוך אותה מתוכנית ניסיונית לתוכנית של קבע, בפריסה ארצית ובמודל מופרט; הקמת ועדת חריגים וועדה מקצועית ליישום התוכנית; אפשרות להקטין את התוכנית האישית מ-30 עד 40 שעות שבועיות ל-15 שעות שבועיות; קביעת "אי-שיתוף פעולה" כשקול ל"היעדרות מהפעילות שנקבעה בתוכנית"; ביטול חלק מהעילות והוספת עילות חדשות שבגינן ניתן לערור לוועדת ערר; קביעת בית הדין האזורי לעבודה בירושלים כגורם היחיד שלפניו ניתן לערער על החלטת ועדת ערר; פטור חלקי למובטלים אשר נקבע שהם "חסרי מסוגלות תעסוקתית"; ביטול הפטור מהתוכנית שניתן לבני 45 ומעלה; העברת הסמכות לבדיקת המשתתפים לרופאים ופסיכולוגים שאינם מועסקים על ידי מרכז התעסוקה; הרחבת האפשרות לסיוע משפטי לפני המבקשים להגיש ערר או ערעור על החלטות מתכנן היעדים. לדיון בשינויים הללו ראו שלי לוי, 2009. *התוכנית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2009*, מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 10.3.2009.

- 316 ראו ברוח p. 18 OECD Economic Surveys — Israel (Volume 2009/21, January 2010)
- 317 שם, עמ' 118, וכן ברוח p. 129 OECD *Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel*, (להלן: OECD 2010).
- 318 ראו OECD 2010.
- 319 ראו OECD 2010, pp. 128, 135.
- 320 לצפייה בתחקיר ראו:
<http://www.mako.co.il/news-channel2/Channel-2-Newscast/Article-8af0681a9df8621004.htm>
- 321 אתר עדליא:
http://www.adalya.co.il/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=72&lang=he
- 322 רונן מנדלקרן ואריק שרמן, 2010. *ההפרטה של הביצוע: הספקת שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ*, נייר מדיניות, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן, מכון ון ליר בירושלים.
- 323 כפי שעולה מפסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים: עת"מ 1078/09, מטאור מערכות נגד החשב הכללי – מדינת ישראל (ניתן ביום 24.02.2009).
- 324 הצעת מחליטים של חוק ההסדרים 2009–2010, עמ' 199–200.
- 325 סעיף 354 להצעת החוק. להתייחסויות לסוגיית ניגוד העניינים ראו סעיפים 348(ג), 351(ו), 358.

ח. הלאמות

- 326 סעיף 304(ב) (6) להצעת החוק.
- 327 לפרטים נוספים ראו באתר הבית של החברה,
<http://www.hashava.org.il/template/default.aspx?catId=1&pageId=1>
- 328 תומר זרחין, 2008. "תחקיר הארץ חושף את תפקודה הלקוי של החברה להשבת נכסי נספי השואה", *הארץ*, 10.12.2008,
<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1045289.html>
- 329 נעמה סיקולר, 2010. "החברה לאיתור והשבת נכסי ניצולי שואה תולאם", *כלכליסט*, 8.7.2010,
<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3410816,00.html>
- משה נעים, 2009. "אומ"ץ אל מבקר המדינה: חקור חשד לאי סדרים בהליך איתור והשבת רכוש ליורשיהם של נספי השואה",
כאן נעים, 22.11.2009, <http://www.kan-naim.co.il/artical.asp?id=15134&cid=806>
- 330 למסמך המרכז פעולות ביקורת של משרד התחבורה ראו, <http://80.70.129.40/docs/39/rtf/10.rtf>
- 331 לתיאור פרויקט הרכבת הקלה ומאפייניו באתר משרד האוצר ראו
<http://ppp.mof.gov.il/NR/exeres/0775239D-6614-4142-A6BD-722C44CD1015,frameless.htm?NRMODE=Published>
- 332 הודעת דובר: "הממשלה החליטה על קידום פיתוח הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב", 12.12.2010,
<http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/Spokesman/2010/12/spokekala121210.htm>
- ליאור גוטמן, 2010. "עכשיו זה רשמי: המדינה הלאימה את פרויקט הרכבת הקלה בתל אביב", *כלכליסט*, 12.12.2010,
<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3446703,00.html>
- 333 אבי בר-אלי, "פרויקט הרכבת הקלה בתל אביב יוצא לדרך חדשה: במימון המדינה", *דה-מרקר*, 19.12.10,
https://secure.themarket.com/tmc/article.jhtml?ElementId=abe20101219_5023022103&log=true
- 334 אבי בר-אלי, "הרכבת הקלה בת"א יוצאת לדרך חדשה: פורסם המכרז לתכנון המנהרות", *דה-מרקר*, 24.9.10,
http://www.themarket.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20100924_1190583
 ראו גם באתר המכרזים של נת"ע: <http://www.nta.org.il/site/he/neta.asp?pi=464>
- 335 עמירם ברקת, "לקראת הלאמת הרכבת הקלה: נת"ע מפרסמת מכרזי תפקידים", *גלובס*, 28.10.10,
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000597108>

- 336 פרויקט הרכבת הקלה בתל אביב באתר משרד האוצר,
<http://ppp.mof.gov.il/Mof/PPP/MofPPPTopNav/MofPPPProjects/PPPProjectsList/TashtiotTabura/RakevetKalaTlv/rashut.htm>
אתר הבית של נת"ע: <http://www.nta.co.il/site/he/homepage.asp>
- 337 הודעת דובר: הממשלה החליטה על קידום פיתוח הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב, 12.12.2010,
<http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/Spokesman/2010/12/spokekala121210.htm>
- 338 מתוך פרוטוקול מס' 240 של ישיבת ועדת הכלכלה, 25.5.2010.
- 339 שוקי שדה, 2010. "כל הדברים שהשתבשו בדרך לרכבת הקלה", דה-מרקר, 3.9.2010,
http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20100902_1187502
- 340 עמירם ברקת, 2010. "החשכ"ל: אין להעביר את הרכבת לניהול נת"ע הממשלתית", גלובס, 27.9.2010,
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000590699>



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس