



# **בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל**

**דוח שנתי 2011**

מחברים

**אמיר פז-פוקס**

**אלעד לשם**

הדוח מתפרסם במסגרת הפרויקט  
אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה

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

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

**Annual Report 2011**

Written by

**Amir Paz-Fuchs**

**Elad Leshem**

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

מפיקה: יונה רצון  
עורכת לשון: איילת קמאי

# תוכן העניינים

מבוא: אחריות המדינה, גבולות הפרטה ותנועת המחאה,

קיץ 2011, יצחק גל-נור 5

הקדמה: על דוח 2011 8

## א. חברות ממשלתיות

1. התעשייה האווירית לישראל בע"מ (תע"א) [מעקב] 10
2. בנק לאומי לישראל בע"מ [מעקב] 11
3. חברת בנק הדואר [מעקב] 12
4. רכבת ישראל [מעקב] 13
5. נמל אילת [מעקב] 14
6. תאגידי מים וביוב [מעקב] 16
7. נתיב מהיר בתשלום 17
8. ייצור חשמל פרטי 19
9. גנזך המדינה 21

## ב. חינוך

10. מכינות קדם-אקדמיות [מעקב] 23
11. בתי ספר ייחודיים בחינוך הממלכתי: "חברותא" כמקרה מבחן [מעקב] 24
12. עמותות וגופים עסקיים בבתי ספר [מעקב] 25
13. מורים מחליפים בבתי ספר 27
14. שכר דיפרנציאלי למורים 29

## ג. בריאות

15. שירותי רפואה פרטיים בבית החולים באשדוד 30
16. שירותי בריאות לתלמיד: אחיות בתי הספר [מעקב] 32
17. מרכזים לחלוקת מתדון [מעקב] 34
18. הוסטלים לטיפול בניצולי שואה 35

## **ד. עבודה ורווחה**

- 19. עובדים סוציאליים בשירותים המופרטים 36
- 20. מקלטים לנשים נפגעות אלימות 38
- 21. הרשות לשיקום האסיר 40

## **ה. מערכת המשפט**

- 22. בוררות חובה 42
- 23. הפרטת חלק מתפקידי הפרקליטות 44
- 24. הפרטת הגבייה ברשויות המקומיות 46

## **ו. קרקעות, סביבה, דיור, רפורמה בתכנון ובבנייה**

- 25. קרקעות ומינהל מקרקעי ישראל [מעקב] 48
- 26. שמורות טבע וגנים לאומיים [מעקב] 49
- 27. התפלת מים 50

## **ז. ביטחון**

- 28. שירותי הבריאות של צה"ל 53
- 29. התקשרות משרד הביטחון וצה"ל עם חברות אזרחיות 54
- 30. הפסקת האבטחה של השב"כ למשלחות ישראליות בחו"ל 59

## **ח. תכנון מדיניות ובקרת מדיניות**

- 31. תוכנית אסטרטגית לפיתוח ערכי המורשת הלאומית 61
- 32. מכרז לחזון כלכלי-חברתי לישראל 62

## **ט. הפרטה של הפיקוח, דה-רגולציה**

- 33. פיקוח על משפחתונים [מעקב] 65
- 34. פיקוח על קידוחי הגז והנפט 67

## **י. הלאמות**

- 35. פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן: "הקו האדום" [מעקב] 69
- 36. פרויקט הגז הטבעי 70
- 37. הלאמת מימון הביטוח הסייעודי 73
- 38. קליטת עובדי מערכות מידע לשירות המדינה 75

## **סיכום 76**

## **הערות 78**

## מבוא:

# אחריות המדינה, גבולות הפרטה ותנועת המחאה, קיץ 2011

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים מנהל משנת 2007 פרויקט רחב היקף הבוחן את תחומי האחריות של המדינה, את העתקת הגבולות בין הציבורי לפרטי ואת כלי הרגולציה. מטרת הפרויקט לחקור את סמכויות השלטון ולהגדיר אילו סמכויות ראויות להפרטה ואילו אינן ראויות להפרטה, ועל סמך המחקר להציע מסמך מדיניות שיוצג לפני הציבור ויוגש למקבלי ההחלטות במדינת ישראל.

ההפרטה היא הרפורמה המשמעותית ביותר, המקיפה ביותר והעקבית ביותר שנעשתה במערכת הפוליטית-המינהלית בישראל מאז אמצע שנות השמונים. היא מתבצעת הלכה למעשה במשך תקופה ארוכה, בלא תלות בזאת המנהיג או המפלגה שבשלטון. אף על פי כן הרפורמה הזאת לא נבדקה ולא הוערכה באופן שיטתי, לא ברמת המקרו – ההשפעה הקריטית המצטברת שלה על החברה והכלכלה בישראל; ולא ברמת המיקרו – מידת הכדאיות של ההפרטות שנעשו בתחומים השונים.

כמו במדינות רבות אחרות, 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. על בסיס הנחה זו נטענת הטענה שעל המדינה להעביר לשוק הכלכלי הפרטי – כלומר לניהול עסקי – לא רק חברות ממשלתיות אלא גם שירותים. התפיסה הורחבה גם לתחומים ציבוריים קלאסיים כמו ביטחון, בתי הסוהר ואפילו שירות המדינה עצמו.

המשבר הכלכלי העולמי של 2008-2009 חשף את הבעיות המבניות של השוק הכלכלי ובכללן את הפגמים ביכולתה 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: כיצד יש לממש את אחריות המדינה הלכה למעשה? האם מדיניות ההפרטה הפליגה רחוק מדי? האומנם הבעיה היא הדה-רגולציה? האם רגולציה היא אכן ערובה להפרטה מוצלחת, ואם כן, כיצד יש לעשותה? שאלות בדבר ריכוז ההון בידי מעטים, פערים חברתיים ואי-שוויון, והסכנה הנשקפת לסולידריות החברתית החלו חודרות בהדרגה לשיח הציבורי.

## המחאה החברתית-כלכלית בקיץ 2011

המציאות נתנה משנה תוקף לדברים לעיל, שנכתבו בשער הדוח לשנת 2010. "מחאת האוהלים" בקיץ 2011 מסמלת את הרצון לשינויים בחברה הישראלית ואת התפיסה של הציבור, בעיקר של אנשים צעירים, לגבי תפקידה של המדינה. היא החלה ביוזמה של יחידים שעברו לגור באוהלים בשדרות רוטשילד בתל אביב במחאה על יוקר הדיור ובתוך זמן קצר התרחבה בהיקפה ובמטרותיה

ולוותה בססמה הכללית "העם דורש צדק חברתי", ובססמה ממוקדת יותר, "התשובה להפרטה – מהפכה". בכל רחבי הארץ יצאו המוני אזרחים ממגזרים שונים להפגין בדרישה להוריד את יוקר המחיה המטיל עול כבד על מעמד הביניים ועל המעמד הנמוך, להשקיע בדיור ציבורי ובשירותי החינוך, הבריאות והרווחה, ולהפחית את המסים העקיפים הרגרסיביים, למשל על מחירי הדלק. מעבר לדרישות ספציפיות נשמעה תביעה כללית לחזור למדינת רווחה, להפסיק את מדיניות ההפרטות ומיקור החוץ, לבטל את חוק ההסדרים ולהנהיג מדיניות המבוססת על סולידריות חברתית.

בעקבות ההפגנות ההמוניות הקימה הממשלה את הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג)<sup>1</sup> שהציעה לממשלה שורה של המלצות להגדלת התקציב לשירותים החברתיים, להגברת הפרוגרסיביות של מערכת המס ולהגדלת היצע הדיור. הממשלה אישרה את הדוח באוקטובר 2011. תנועת המחאה הקימה ועדת מומחים משלה (ועדת ספיבק-יונה), וזו הציעה פתרונות מקיפים ומרחיקי לכת לחברה ולכלכלה בישראל, ובהן המלצות ספציפיות לגבי מדיניות ההפרטה והצורך בהסדרתה החוקית.<sup>2</sup> בזמן כתיבת שורות אלה אימצה הממשלה רק חלק קטן מהמלצות דוח ועדת טרכטנברג והביצוע טרם החל. אין לדעת אילו תוצאות יהיו למחאה לטווח ארוך, אך פריצתה מעידה על תמורות בחברה הישראלית ובשיח הציבורי בסוגיות שבהן עוסק פרויקט זה – אחריות המדינה וגבולות ההפרטה.

המחאה הצביעה על שינוי בתפיסתו של הציבור לגבי תפקידה של המדינה והביעה התנגדות לא רק למדיניות הכלכלית, אלא גם להיגיון הכלכלי שהשתלט על סדר היום בישראל ולא ימוצה של האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, שהגיעה אלינו בעיקר מארצות הברית ומארגונים בינלאומיים. המחאה ביטאה כמיהה של הציבור למעורבות הוגנת של המדינה בחברה ובכלכלה ולהחייאה של מדינת הרווחה, ומורת רוח מהעברת חלק נכבד מתפקידיה למגזר העסקי בהנחה שהוא "יעיל יותר" ו"לא מושחת". תהליכי ההפרטה הבלתי מבוקרים של ממשלות ישראל, שהפקידו תחומי חיים רבים בידי כוחות השוק, היו יעד ברור להתנגדות הציבור, שתמך במחאה תמיכה גורפת שחצתה קווים מפלגתיים. לטענת המפגינים, מדיניות ההפרטה לא התגבשה רק כתגובה לביקושים של השוק החופשי ולא הסתפקה רק בתצפית על כוחות השוק, אלא הייתה בפועל מדיניות מתערבת לטובת בעלי ההון ובעלי העוצמה בחברה.

## גישתנו

במפורש או במובלע, עד עתה מצאו עצמם המתנגדים להפרטה שוחים נגד הזרם. גישתנו היא שנטל ההוכחה צריך להיות מוטל על המפריט, וכי יש להימנע מן הנטייה להפריט בלא הבחנה וכמעט בכל מחיר בשם "היעילות הכלכלית" ונגזרותיה. עם זאת, אין לפסול כל הפרטה על הסף. הדברים יוכלו להיאמר בעתיד באותה מידה גם לגבי הלאמה. צמצום מעורבות המדינה בתחומים מסוימים, העברת משאבים ממטרה אחת למטרה אחרת בתקציב המדינה, חיזוק המגזר הפרטי הלא ריכוזי, נגישות הוגנת לשוק ההון והגברת התחרותיות במקום שהיא מועילה – כל אלה יכולים להיות יעדים ראויים, אך אף אחד מהם אינו פטור מהנמקה משכנעת ומהוכחה. גם אם אפשר להוכיח למשל שארגון עסקי ייתן שירות מסוים ביעילות רבה יותר, יש להביא בחשבון שיעילות בהקשר הזה אינה הערך היחיד ויש לשקול אותו מול ערכים אחרים. קיימים תפקידים "לא יעילים" שהמדינה חייבת להשאיר בידיה לא רק מטעמי ביטחון אלא

מסיבות של סמכות ואחריות, צדק חברתי, הוגנות ושמירה על זכויות האדם. אחת ממטרות הפרויקט היא לעודד שיח ציבורי מתמשך על הפרטה והלאמה, הן ברמה הכוללת והן ברמת החשיבה על כדאיות ההפרטה בכל תחום ותחום. דוח זה הוא חלק מן המאמץ להשיג את המטרה הזאת.

## **תודות**

בשם צוות המרכז ברצוני להודות לקרן Sebba, לקרן חבצלת ולקרן התנועה הקיבוצית על שותפות רבת-שנים ועל התמיכה בפרויקט זה. תודה מיוחדת לקרן פרידריך אברט בישראל, השותפה בהפקת דוח זה ומלווה במשך שנים ארוכות את פעילותנו בתחומים מגוונים של צדק חברתי. לבסוף תודה לפרופ' גבריאל מוצקין, ראש מכון ון ליר בירושלים, ולמחלקת הפרסומים של המכון על הבאתו של דוח זה לדפוס.

יצחק גל-נור, מנהל אקדמי

## הקדמה: על דוח 2011

דוח זה הוא הדוח השני שמפרסם המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים. במרכזו של הדוח סקירה של ההפרטות וההלאמות במגוון תחומים, שמטרתה להגביר את השקיפות ולהעשיר את הדיון הציבורי בתחום חשוב זה. הדוח מבקש להציג תמונה כוללת של מהלכי הפרטה והלאמה שנעשו בידי ממשלת ישראל בכל התחומים בשנת 2011. הוא סוקר בתמציתיות 34 מהלכי הפרטה וארבעה מהלכי הלאמה, ועל אף ההבדלים בין הנושאים ובין הגופים האחראים לכל נושא – התמונה הכוללת מצביעה על המדיניות הנוהגת. בחלק מהנושאים, בעיקר אלה הנוגעים לחברות ממשלתיות, הסקירה היא מעקב אחר מה שכתבנו בדוח הקודם. השנה כללנו שני תחומים חדשים של הפרטות: מערכת המשפט, שפעולותיה נחשבות ל"מעשי שלטון" מובהקים שאין להפריטם; ותכנון מדיניות, שגם הוא בדרך כלל פריבילגיה של ממשלות שמבקשות לעצב בעצמן את הדרך למימוש הבטחותיהן לבוחרים.

איסוף הנתונים היה אתגר קשה. עיון במכרזים שמוציאים משרדי הממשלה, החברות הממשלתיות והרשויות המקומיות הראה שהיקף העסקאות של הרשויות הציבוריות עם גורמים פרטיים עצום ורב. חלק לא מבוטל מהתקשרויות אלו מעמיד בסכנה אינטרסים מדיניים, חברתיים וכלכליים. ברבים מן השירותים שהופרטו הועבר שיקול דעת שלטוני לארגונים לא שלטוניים והדבר הביא לפגיעה בזכויות יסוד של אזרחים, כגון הזכות לשוויון ולפרטיות. הכנת הדוח הצריכה עבודת סינון לא פשוטה, הן בגלל מספר הנושאים והן בשל הקושי לבחור את המקרים שייבחנו בכל 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 סביבה. כמו כן ראינו לנכון להתייחס להיבטים רבים ככל האפשר של החברה הישראלית, ולפיכך בחרנו מקרים מעשר קטגוריות: חברות ממשלתיות; חינוך; בריאות; עבודה ורווחה; מערכת המשפט; קרקעות, סביבה, דיוור, רפורמה בתכנון ובבנייה; ביטחון; תכנון מדיניות ובקרת מדיניות; הפרטה של הפיקוח, דהירגולציה; והלאמות. הדוח לא נועד לנתח כל קטגוריה או כל מקרה, שכן כל אחד מהם יכול לשמש בסיס לדוח שלם; הוא מעניק לקורא שאינו מתמחה בתחום מבט על במרכיבים של מדיניות ההפרטה בשנה האחרונה. המקרים שנסקרו מגוונים: בחלקם הושלמו מהלכי ההפרטה, חלקם נמצאים בהליכים מתקדמים, ואחרים מוזכרים בהצעות חוקי ההסדרים. סקירת מקרים משלושת המצבים הללו נועדה להביא לפני הציבור המתעניין הן את המהלכים שהושלמו בעת האחרונה והן את אלה שטרם הושלמו ושעדיין אפשר להשפיע על אופן מימושם או על שקיפות התהליך שלהם.

היות שהשתדלנו לצמצם את הדוח להיקף סביר הדבר חייב אותנו לצמצם את המידע על כל מקרה שנבדק למינימום ההכרחי. הסעיפים כוללים אפוא בתמציתיות רבה את הרקע למהלכי ההפרטה, את מודל ההפרטה שנבחר (בדרך כלל כלכלי), את הפיקוח על השירות, היקפו ומאפייניו, את מצבו העדכני של המהלך, ואת הטיעונים בעד ונגד המהלך. בסעיף החסרונות בדרך כלל הועלו טיעונים נגד ההפרטה, אך לעתים דובר בכשלים בפרויקט עצמו,



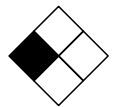
בפיקוח עליו או באופן יישום התהליך של העברתו למיקור חוץ. עיקרי מסקנותיו של הדוח מובאים בסיכום.

חלק מהנתונים לדוח נאספו מפרסומים רשמיים של הממשלה ושל מחלקת המחקר והמידע של הכנסת ומקטעי עיתונות כתובה ומקוונת, וחלקם התקבלו מעובדי מדינה בהווה ובעבר שהפנו את תשומת לבנו למתרחש. אנו מודעים לכך שמקורות אלה, ובייחוד התקשורתיים, עלולים להיות לעתים לא מדויקים; השתדלנו ככל יכולתנו לאמת את הנתונים באמצעות ראיונות עם קובעי מדיניות, חוקרים מן האקדמיה ופעילים מהמגזר השלישי. מקצת המרואיינים הסכימו ששם יוזכר, ואילו אחרים העדיפו להישאר בעילום שם, וכאן המקום להודות להם מקרב לב.

בדוח כמו זה אין מנוס מהשמטות, מטעויות ומאי־דיוקים; אנו מזמינים את הקוראים להפנות את תשומת לבנו אליהם ומודים להם על כך מראש. כמו כן נשמח לקבל דיווחים על מקרים שכדאי לכלול בדוח הבא.

ד"ר אמיר פז־פוקס אלעד לשם  
[report@vanleer.org.il](mailto:report@vanleer.org.il)

## א. חברות ממשלתיות



### 1. התעשייה האווירית לישראל בע"מ (תע"א) [מעקב]

**רקע:** תע"א היא חברה ממשלתית העוסקת בפיתוח וייצור של מוצרי תעופה ומערכות חלל ואמצעים ביטחוניים וצבאיים. האפשרות להפריט את תע"א עלתה כבר בשנות התשעים, וכן ב־2001 ובשנים שלאחר מכן. במאי 2010 טען דורון כהן, מנהל רשות החברות הממשלתיות, כי יש להפריט את תע"א לאלתר על ידי מכירתה בבורסה ולא לגרעין שליטה. לטענתו, היותה של תע"א חברה ממשלתית שאינה נסחרת בבורסה פוגעת במכירותיה וביכולתה לבצע מיזוגים ורכישות, ורק מכירתה תביא למיצוי פוטנציאל הצמיחה שלה ותאפשר לה להתנהל כחברה תחרותית.<sup>3</sup> מנגד נטען כי מכירה של התעשיות הביטחוניות תוביל לחשיפה של סודות ביטחוניים ואף לאפשרות של השתלטות גורמים עוינים על התעשייה באופן שיפגע באינטרסים חיוניים של ישראל. נוסף על כך, מכירה כזאת תביא לפגיעה בכוחה של העבודה המאורגנת ולפיטורי עובדים.

**עדכון:** ב־9 באפריל 2011 הבטיח מנהל רשות החברות הממשלתיות דורון כהן להנהלת תע"א לקדם את הפרטת תע"א בוועדת השרים לענייני הפרטה והתחייב להגיש את מתווה הפרטה עד סוף יוני 2011. הבטחה זו נמסרה לאחר שכהן ושר האוצר שטייניץ אישרו את הפרטת תע"א כבר ב־2010.<sup>4</sup> תוכניתם הייתה להפריט את החברה באמצעות הנפקה בבורסה בשני שלבים – תחילה למכור 30%-40% ממניות החברה ובהמשך עד 51%. הרווח מההנפקה יועבר לתע"א. השלב הראשון צפוי ב־2012, והשלב השני כעבור כשנתיים-שלוש.<sup>5</sup>

## 2. בנק לאומי לישראל בע"מ [מעקב]

**רקע:** בנק לאומי הוא הבנק הגדול ביותר בישראל, והיחיד שהמדינה מוגדרת כבעלת שליטה בו. בשנים האחרונות הוא גם דורג כבנק הרווחי ביותר בישראל, ודויטשה בנק הגדירו כבנק האיכותי ביותר בישראל.<sup>6</sup> ב-3 בנובמבר 2010 אישרה ועדת הכספים של הכנסת באופן עקרוני את מכירתן של מניות המדינה בבנק לאומי והגבילה את המכירה לתקופה של חצי שנה. החשב הכללי שוקי אורן התחייב שמניות המדינה לא יימכרו לגרעין שליטה, אך בנק ישראל הסתייג מהבטחה זו.<sup>7</sup> לדבריו, גם אם יעמוד החשב בהתחייבותו, הרי במצב החוקי הקיים היום אי אפשר למנוע היווצרות של גרעין שליטה בעתיד, בעקבות מכירה נוספת של מניות לגורם מרכזי. יתרה מזו, במצב הנוכחי אין לו הכלים הדרושים לפקח כהלכה על בנקים ללא גרעין שליטה, ובהם בנק לאומי. לפיכך, אף על פי שבנק ישראל תומך עקרונית בהפרטת הבנק, הוא מתנה מכירה נוספת של מניות הבנק בשינוי החקיקה הקיימת.<sup>8</sup> בדרישתו לשנות את החקיקה מבקש בנק ישראל גם למנוע מצב שבו בעתות משבר, כמו שקרה בארצות הברית ב-2008, יאלצו בנק ישראל ומדינת ישראל לחלץ את הבנק בשל היותו "מוסד פיננסי חשוב" (SIFI) שלקריסתו השלכות חמורות על המשק כולו.<sup>9</sup>

המהלך החקיקתי שאליו מכוון בנק ישראל הוא תיקון 10 לחוק הבנקאות ("חוק מראני" משנת 2003) שהציע משרד האוצר ב-2010.<sup>10</sup> התיקון לחוק שולל מבעל מניות שמחזיק ביותר מ-2.5% מהמניות את האפשרות להציע לדירקטוריון יותר ממועמד אחד, וכל עוד מכהן מועמד מטעמו אסור לו להציע מועמד נוסף.<sup>11</sup> בעלי מניות שיש בידיהם פחות מ-2.5% מניות יכולים להתאגד לסך אחזקה של 2.5% מהמניות ומעלה ולהציע דירקטור מטעמם. במקרה שאין מגיעים להסכמה בדבר מינוי דירקטורים בשתי אספות כלליות רצופות, ועדה מטעם המדינה תמנה דירקטורים במספר שתמצא לנכון. במצב שבו המדינה קובעת מי יהיו הדירקטורים של הבנק ואת מספרם, המדינה יוצרת שליטה בניהול הבנק שאינה מותנית בבעלות בו. דבר זה בא על חשבון בעלי המניות, שלפני התיקון לחוק היו יכולים להציע דירקטורים מטעמם ללא התערבות המדינה. עמוס שוקן, מו"ל עיתון הארץ, כינה את התיקון לחוק "הפרטה שהיא הלאמה".<sup>12</sup>

התומכים בהפרטת הבנק טוענים כי בעלות פרטית של בנקים מאפשרת ניהול מקצועי וענייני. המתנגדים לה טוענים כי בפועל בנקים פרטיים אינם מנוהלים בהכרח בצורה טובה יותר מבנקים בבעלות ציבורית בשיעור כלשהו, וכן שקשה למנוע היווצרות של גרעין שליטה – דבר שעלול להגביר את הריכוזיות במשק ולעורר בעייתיות אית.

**עדכון:** ב-19 בינואר 2011 מכרה מדינת ישראל 5% ממניות בנק לאומי ל-UBS, בנק השקעות שווייצי, תמורת 1.3 מיליארד ש"ח. מהלך זה לא הביא ליצירת גרעין שליטה בבנק לאומי.<sup>13</sup> מאז ינואר 2011 נמצא התיקון לחוק בדיונים בוועדת הכספים של הכנסת, אך ללא כל התקדמות. על פי דיווחים, קבוצה בראשות שלמה אליהו, חיים רמון ואוהד מראני מפעילה לחץ כדי למנוע את אישור החוק בוועדת הכספים של הכנסת.<sup>14</sup>

### 3. חברת בנק הדואר [מעקב]

**רקע:** חברת דואר ישראל הייתה בראשיתה מחלקה במשרד התקשורת. בשנת 1988 הועברה פעילות המחלקה לרשות הדואר, שהוקמה כרשות ממשלתית בבעלות מלאה של הממשלה. במרץ 2006, כחלק ממהלך שנועד לפתוח את שוק הדואר בישראל לתחרות, הפכה רשות הדואר לחברה ממשלתית ששמה דואר ישראל בע"מ. בדצמבר 2009 הוגש לשר התקשורת משה כחלון מתווה עקרוני שגיבש משרד האוצר להפרטת דואר ישראל, אך השר הודיע כי הוא מתנגד להפרטה.<sup>15</sup>

חברת בנק הדואר היא חברה בת של חברת דואר ישראל. הבנק מספק שירותים פיננסיים לכול, בלא חובה להיות לקוח רשום, וכמו כן הוא מתפקד כמסלקה לתשלומים לגופים ציבוריים ולממשלה. רעיון הפרטתו הוא במסגרת קידום ההפרטה של חברת דואר ישראל. המצדדים בהפרטה מבקשים להפוך את בנק הדואר לבנק פרטי עם אינטרס עסקי לכל דבר ועניין; הם מציעים להסיר את הפיקוח מחלק מהשירותים שהבנק מספק ולאפשר לו להרחיב את פעילותו העסקית ועקב כך להגדיל את הכנסותיו. המתנגדים להפרטה, ובראשם שר התקשורת, מבקשים להפוך את בנק הדואר לבנק חברתי בבעלות המדינה שיספק שירותי בנקאות לאוכלוסיות מוחלשות ומודרות ולעסקים קטנים, המתקשים לקבל את השירותים האלה מהבנקים המסחריים.

**עדכון:** ב-22 ביולי 2011 הציג שר התקשורת משה כחלון לפני הממשלה הצעת חוק להפיכת בנק הדואר לבנק חברתי מסחרי בבעלות המדינה.<sup>16</sup> הצעת החוק מבקשת לענות על שני צרכים – הגברת התחרותיות בשוק הבנקאות הקמעונאית<sup>17</sup> והנגשת שירותי הבנקאות לעשירונים הנמוכים, ששירותים אלו נמנעים מהם בבנקים המסחריים. אם הצעת החוק תתקבל, תתרכז פעילות בנק הדואר במיקרו מימון:<sup>18</sup> מתן ריבית על פיקדונות, שירותי ייעוץ פיננסי ותיווך בין הלקוחות לבין הבנקים המסחריים המספקים אשראי. עוד דוגמאות לפעילות בנקאית חברתית הן שירותים ללא עמלות והנפקת כרטיסי אשראי מיוחדים.<sup>19</sup>

התהליך הוקפא עקב וטו שהטילו בנק ישראל ומשרד האוצר, שמתנים אותו בהכפפת בנק הדואר לסטנדרטים בנקאיים רגילים ובשינוי מבני שעיקריו גיבוש מתווה להפרטה, הון עצמי בסך 150 מיליון ש"ח, העברת הפיקוח עליו ממשרד התקשורת לממונה על הבנקים בבנק ישראל, ומינוי דירקטוריון, ועדת ביקורת חיצונית וביקורת פנימית. ככלל, בנק ישראל מתעקש שתמיכה ממשלתית בשכבות החלשות תהיה ישירה ולא באמצעות חברות עסקיות.<sup>20</sup> שר התקשורת מתח ביקורת על עמדה זו.<sup>21</sup>

#### 4. רכבת ישראל [מעקב]<sup>22</sup>

**רקע:** חברת רכבת ישראל מפעילה את התחבורה המסילתית, מסיעה נוסעים ומטענים, ובאחריותה תכנון, פיתוח וניהול תשתיות הרכבת על מסילותיה ותחנותיה וכן הפעלת התחנות השונות.<sup>23</sup> ראשיתה של רכבת ישראל בתקופת השלטון העות'מאני: ב־1892 נחנכה המסילה הראשונה בישראל, 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 הייתה רכבת ישראל יחידת סמך במשרד התחבורה, ומשנה זו צורפה לרשות הנמלים (ששמה שונה עקב כך ל"רשות הנמלים והרכבות"). בדצמבר 1996 החליטה הממשלה להפריד את רכבת ישראל מרשות זו ועקב כך בינואר 1998 הוקמה "חברת רכבת ישראל בע"מ" – חברה ממשלתית הנמצאת באחריות שר התחבורה. במהלך 2003 החל דירקטוריון החברה לפעול ונחתמו הסכמי עובדים למעבר מרשות הנמלים והרכבות לחברה הממשלתית, וביולי 2003 הושלמה העברת פעילותה של רכבת ישראל לחברה זו.<sup>24</sup>

ב־23 במרץ 2010 פורסם כי משרד התחבורה החל להפיץ טיוטה של הצעת חוק (שעתיד להיקרא "חוק התעבורה המסילתית"), שנכתבה בשיתוף האגף לרישוי מסילתי ורגולציה במשרד. לפי טיוטת הצעת החוק, קווי הרכבת יפתחו לתחרות והאחריות למסילות תועבר לחברה ממשלתית חדשה.<sup>25</sup> הנימוק המרכזי של תומכי ההפרטה הוא הגברת הבטיחות. המתנגדים להפרטה טוענים כי בפועל רמת הבטיחות אינה תלויה בבעלות וכי תוכניות להפרטת הרכבת הוכנו כבר לפני כמה שנים ללא קשר לבטיחות.<sup>26</sup> הצעת ההפרטה נשענת על מודל הפרטת הרכבות בבריטניה, הנחשב למודל כושל.<sup>27</sup>

**עדכון:** ב־4 באוגוסט 2011 הציג שר התחבורה ישראל כץ את תוכנית הרפורמה של רכבת ישראל. התוכנית היא פרי הסכמה בין משרד התחבורה לבין ועד עובדי הרכבת בנוגע לצורך בשיפור רמת הבטיחות ברכבת.<sup>28</sup> כוונת הממשלה הייתה להעביר את תחזוקת הקרונוות לספקית הקרונוות, חברת בומברדיה הקנדית, אך עובדי הרכבת התנגדו לכך נחרצות ובחודש ספטמבר פתחו בעיצומים ובהפגנות והצליחו לעצור את התהליך.<sup>29</sup> ב־27 בספטמבר 2011 המליץ בית הדין האזורי לענייני עבודה להמשיך את המשא ומתן לבחינת ההיתכנות של תחזוקת הקרונוות על ידי עובדי הרכבת, ובד בבד להשעות את החתימה על הסכם מסירת התחזוקה לחברת בומברדיה עד ליישוב הסכסוך.<sup>30</sup>

## 5. נמל אילת [מעקב]

**רקע:** משרד האוצר, בגיבוי מנהלי הנמלים, מקדם בשנים האחרונות שינוי מבני הנמליים שסופו הפרטת הנמלים. מטרת הפרטה להעלות את מידת התחרותיות של הנמלים, לשפר את השירות הניתן בהם ולהוריד את מחירי השירותים הקשורים לנמלים.

ב־15 בספטמבר 2003 החליטה הממשלה על שינוי מבני הנמליים, שבמסגרתו תפוצל רשות הנמלים לשלוש חברות ממשלתיות, ובמקביל תוקם חברת נכסים ופיתוח (חנ"י) אשר תהיה אחראית לפיתוח הנמלים. בעקבות החלטה זו חוקקה הכנסת את חוק רשות הספנות והנמלים תשס"ד-2004, שהביא לפירוק רשות הנמלים ולהעברתו של כל נמל למסגרת חברה ממשלתית עצמאית. ב־9 בספטמבר 2009 אישרה ועדת השרים לענייני הפרטה להפריט את נמל אשדוד ונמל חיפה על ידי מכירת כל אחזקות המדינה בהם.<sup>31</sup> בדצמבר 2010 אישרה הוועדה למכור את כל מניות המדינה ב"חברת נמל אילת".<sup>32</sup>

**עדכון:** ב־4 באפריל 2011 פרסמה רשות הספנות והנמלים הזמנה לגורמים המעוניינים לרכוש את נמל אילת להגיש את הצעותיהם.<sup>33</sup> ב־15 בספטמבר 2011 פרסמה הוועדה להגברת התחרותיות במשק ("ועדת הריכוזיות") את המלצותיה.<sup>34</sup> בין השאר המליצה הוועדה להתאים את המכרז של נמל אילת ליעד של צמצום הריכוזיות במשק,<sup>35</sup> אלא שהמדינה התכוונה למכור את אחזקותיה בנמל אילת כמקשה אחת לקבוצת שליטה או למשקיע אחד עוד קודם שפורסמו ההמלצות, ונערך מיון מוקדם של החברות המועמדות לרכישת אחזקות המדינה. החברות שעברו את הליך המיון הן החברה לישראל בשליטת משפחת עופר, קבוצת תעבורה בשליטת משפחת לבנת, וחברת גדות בבעלות יוסי מימן.<sup>36</sup> הכפפת הליך המכרז להמלצות ועדת הריכוזיות לאחר ביצוע הליך המיון המוקדם מציבה את תוצאותיו בסימן שאלה ועלולה להביא לביטול. בעקבות המלצות הוועדה הוחלט לקבוע קריטריונים מנחים, ובהם איסור מכירת נכסים לגורם שהאחזקות שבידיו עולות על שיעור מסוים מהתמ"ג של ישראל, והטלת מגבלות על אחזקות צולבות בתשתיות חיוניות כמו נמלים. עוד הוחלט כי לא יורשה להשתתף במכרז בעל זיכיון קיים בנמל אחר בישראל, דוגמת חברת מספנות ישראל וחברת גדות מיכליות.<sup>37</sup>

המלצות ועדת הריכוזיות עוררו שתי בעיות נוספות בהפרטה של נמל אילת. הבעיה הראשונה היא שמשרד התעבורה מקדם אשרור של תקנה שתחייב ייבוא כלי רכב ממזרח אסיה דרך נמל אילת. דבר זה ייקר את עלות כלי הרכב לצרכן הישראלי, שכן הוא יאלץ לשאת הן בעלויות האחסנה והן בהוצאות השינוע. אם קבוצת תעבורה היא שתזכה במכרז להפעלת הנמל ייווצר קרטל אנכי ויש סכנה ששירותי ההובלה יימסרו לחברה שבעלתה ללא מכרז. בהיעדר תחרות אין ערובה לשמירה לא על מחיר הוגן של ההובלה ולא על רמת השירות, ובכל מקרה מי שישלם את המחיר יהיה הצרכן הפרטי.<sup>38</sup>

הבעיה השנייה שהתעוררה בעקבות המלצות ועדת הריכוזיות היא הסכם בין רשות החברות הממשלתיות לחברת כיל, המעניק לכל עדיפות בגישה לנמל אילת במשך 192 יום בשנה, 16 יום בחודש, על פני כל ספינה של חברה אחרת.<sup>39</sup> ההסכם נועד להבטיח את האינטרסים של כיל על רקע המכרז להפרטת הנמל ואי-הוודאות לגבי ההתנהלות העסקית לאחריו. דבר זה גורם להיווצרות מונופול בגישה לנמל, ומכאן לירידה בתחרותיות שלו בהשוואה לנמלים אחרים.

הבטחת האינטרסים של חברות שפעילות כבר היום בנמלים באמצעות הסכמים ותקנות פוגעת בפוטנציאל התחרותיות שלהם. המדינה, שביקשה להפריט את הנמלים כדי להביא לעידוד התחרותיות, מחטיאה בכך את מטרתה המקורית ובסופו של דבר שוב הצרכן הפרטי הוא שמשלם את המחיר.

## 6. תאגידי מים וביוב [מעקב]

**רקע:** חוק תאגידי מים וביוב, תשס"ע-2001<sup>40</sup> הביא לארגון מחדש של משק המים בישראל ולהקמת תאגידי מים וביוב (להלן "התאגידי"). בעקבות החוק חלק מהרשויות המקומיות הקימו תאגידי מים וביוב אחרים על משק המים ותפעולו כדי לעודד חיסכון במים ותחרות ענפית לשם שיפור השירותים והוזלתם.<sup>41</sup> התאגידי פועלים כחברות עסקיות לכל דבר: הכנסותיהם אמורות להיות מושקעות מחדש בפיתוח עסקי ובתשתיות, וכמו כן ניתנה להם אפשרות לגייס הון להשקעה במשק המים והביוב. המתנגדים לשינוי במשק המים ולהקמת תאגידי המים העסקיים טוענים כי על אף הפיקוח של הנהלות ציבוריות מטעם רשות המים, מחיר המים לצרכן עדיין גבוה מדי למוצר חיוני כל כך ולמעשה נועד לייצר רווחים לתאגידי. טענה אחרת של המתנגדים היא שניהול משק המים על פי מודל עסקי סותר את עקרון החיסכון במים ומעודד צריכת יתר, שכן ככל שצריכת המים תעלה כן יעלו רווחי התאגידי.<sup>42</sup>

בינואר 2007 הפכה נציבות המים לרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן "רשות המים").<sup>43</sup> הרשות, הכפופה למשרד התשתיות, מפקחת על משק המים ועל העלויות בענף ומרכזת את המידע בתחום.<sup>44</sup> כמו כן היא אחראית על קביעת הכללים לחישוב עלות המים.

**עדכון:** ב-27 במרץ 2011 פרסם שר הפנים אלי ישי מסמך הקורא לרשויות מקומיות שטרם הקימו תאגידי מים וביוב פרטי בתחומן לפנות אל משרדו לקבלת פטור מהקמת תאגידי כזה בשל "טעמים מיוחדים".<sup>45</sup> סמכות השר נובעת מסעיף 6(ג) לחוק תאגידי מים וביוב.<sup>46</sup> משמעותו של מהלך זה היא עצירה של תהליך הפרטת משק המים.

ב-27 ביולי 2011 סיימה הוועדה לבחינת נושא תאגידי המים בראשות הממונה על אגף התקציבים באוצר אודי ניסן את עבודתה והגישה את המלצותיה לראש הממשלה להחלטה סופית בנושא.<sup>47</sup> הוועדה גיבשה את המלצותיה בשיתוף מרכז השלטון המקומי. הסכם ובו המלצות הוועדה נחתם במעמד שר האוצר ואושר בהחלטת ממשלה ב-6 בנובמבר 2011.<sup>48</sup> למעשה ההסכם עוצר את תהליך ההפרטה שהחל עם הקמת תאגידי המים. בהסכם נקבע שכל רשות מקומית שעדיין לא הקימה תאגידי מים תקים חברה עירונית לניהול משק המים. ראש הרשות המקומית יוכל לכהן כיו"ר החברה, נושאי משרה אחרים ברשות יוכלו לכהן בה כדירקטורים, ועובדי מחלקת המים ברשות יעברו לעבוד בחברה עד לתקופה של עשר שנים; החברה תשתמש במערכת הגבייה של הרשות המקומית ובמערך המכרזים שלה, וכמו כן, מאחר שמדובר בחברה עירונית ולא בתאגידי פרטי היא לא תחויב במס חברות, במס על דיבידנד ובמס על ריבית הלוואות בעלים.

רשות המים חתמה על ההסכם אף שלא נענתה דרישתה לצמצום מספר הגופים לניהול משקי המים המקומיים, בין שהם תאגידי מים ובין שהם חברות עירוניות, מ-52 לכ-10-15.<sup>49</sup> לטענת רשות המים, צמצום מספר הגופים לניהול משקי המים המקומיים יוזיל את עלות התפעול הכוללת שלהם וכך גם יוזלו תעריפי המים לציבור, שעלו בשיעור ניכר מאז הוקמו התאגידי. בהקשר זה התברר כי תאגידי המים הקיימים מבצעים גביית יתר, וב-2010 הסתכמו רווחיהם העודפים בכ-100 מיליון ש"ח.<sup>49</sup>



## 7. נתיב מהיר בתשלום

**רקע:** באוגוסט 1997 החליטה הממשלה לבחון הקמת נתיבים מהירים בישראל בשיתוף עם המגזר הפרטי. בשנת 2000 חוקק חוק נתיבים מהירים לרכב ציבורי, התש"ס-2000<sup>50</sup> ותוקן ב-2005<sup>51</sup>. החוק מסדיר הקמה ותפעול של נתיבים מהירים על ידי גופים פרטיים, ומעניק להם סמכויות אכיפה בנושאי מהירות. ב-23 בפברואר 2002 החליטה הממשלה על הקמת נתיב מהיר בכביש 1 על ידי זכיין פרטי.<sup>52</sup>

אורך הנתיב כ-13 ק"מ, תחילתו במחלף נתב"ג וסופו במחלף קיבוץ גלויות בתל אביב. הנתיב המהיר מאפשר נסיעה ללא תשלום של כלי רכב ציבוריים, כלי רכב פרטיים רבי תפוסה (שלושה או ארבעה נוסעים בהתאם לעומס) ורכבי נכים. כלי רכב אחרים מחויבים בתשלום. סמוך למחלף שפירים הוקם חניון "חנה וסע", שבו נבדקים כלי רכב המעוניינים להמשיך בנסיעה בנתיב ומבוצע חיוב אגרה. כמו כן אפשר להחנות את הרכב בחניון ולנסוע בתחבורה ציבורית חינם לתוך תל אביב. החניה בחניון בשעות הבוקר ממומנת על ידי המדינה, ויש הסכם הבטחת הכנסה שמפצה את הזכיין אם לא הגיע לסף ההכנסות שנקבע.

בתחילת 2004 התפרסם המכרז לנתיב המהיר האמור בשיטת Build-Operate-Transfer (בנה-הפעל-העבר).<sup>53</sup> המכרז כלל הקמת חניון וחייב את המדינה להקים בעתיד תחנת רכבת בקרבת מקום. בהתאם לתיקון לחוק מ-2005, המכרז תקף עד 30 שנים. ב-2007 נחתם הסכם בין משרד האוצר לקבוצת שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ להקמת הנתיב ולתפעולו. עבודות ההקמה החלו ב-2007 ולוו בקשיי מימון של הזכיין, קבוצת שפיר הנדסה, בעקבות בעיות תכנוניות במכרז. הנתיב נחנך ב-7 בינואר 2011. הנתיב המהיר פועל בנתיב השמאלי של כביש 1, שקודם לכן היה פתוח לציבור לשימוש חופשי.<sup>54</sup>

בעת בחינת הנושא הועלו שיקולים בעד ונגד הקמת הנתיב. הטיעון המרכזי בעד ההקמה הוא שהנתיב המהיר מציע מגוון אפשרויות תחבורה נוחות, זולות ויעילות למשק ולסביבה, המאפשרות לצרכן ליהנות מחיסכון ניכר של זמן וכסף. כך, הנתיב יכול לתמרץ נוסעים לעבור לשימוש בתחבורה ציבורית וברכב רב תפוסה, שאינם משלמים תמורת השימוש בנתיב; הנוסעים בנתיב בתשלום חוסכים אף הם, שכן מחיר השימוש בטל בשישים לעומת העלויות האלטרנטיביות הכרוכות בעמידה בפקקים (זמן יקר, דלק, בלאי של הרכב). עיקר הטענות שנשמעו נגד הקמת הנתיב הן הפקעה של נתיב ציבורי לטובת קהל משתמשים מצומצם, וגביית תשלום מהמשתמשים עבור שימוש במוצר ציבורי.

**מודל הפרטה:** שיטת BOT למשך 30 שנה ובסופן עתיד הנתיב המהיר לעבור לרשות המדינה.

**פיקוח:** הפיקוח ייעשה בידי הרשות הממונה לנתיב המהיר, שהוקמה לפי החלטת ממשלה מ-23 בדצמבר 2007.<sup>55</sup> ברשות חברים נציג של משרד התחבורה, נציג של החשב הכללי באוצר ונציג של הממונה על התקציבים באוצר.<sup>56</sup>

## יתרונות

1. החברה הפרטית תבצע את הפרויקט טוב יותר מהמדינה: הקמה מהירה, תחזוקה נאותה של הנתיב והאתרים הקשורים אליו, ומתן שירות טוב יותר ואמין ללקוחותיה.

## חסרונות

1. היכולת לבצע עבודות תשתית קיימת גם במגזר הציבורי. לא נבדק אם ביצוע ציבורי של הפרויקט, למשל בידי החברה הלאומית לדרכים (לשעבר מ.ע.צ.), והזרמת הרווחים מתפעול הנתיב אל קופת המדינה, היה כדאי יותר ממסירתו לידיים פרטיות.

## 8. ייצור חשמל פרטי

**רקע:** משק החשמל בישראל הוא משק סגור. חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן "חברת החשמל") היא חברה ממשלתית הפועלת מכוח חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996; היא הספקית העיקרית של חשמל בישראל, כשבמקביל לה פועלים כמה מפעילים פרטיים. לחברת החשמל 60 יחידות ייצור ב-20 אתרים שונים, והמרכזיים שבהם הם אתר חיפה, אתר "אורות רבין" בחדרה, אתר "רדינג" בתל אביב, אתר "אשכול" באשדוד, אתר "רוטנברג" באשקלון, אתר "חגית" בוואדי מילק ואתר "אלון תבור" בעמק יזרעאל.<sup>57</sup> אספקת חשמל נחשבת בדרך כלל לשירות בעל מאפיינים של מונופול טבעי; בהתאם לכך לחברת החשמל יש מונופול בענף החשמל ובעלות על תשתית הולכת החשמל היחידה בישראל. ייצור החשמל נעשה בשיטות של קיטור, טורבינות גז, פחם ומחזור משולב.

ייצור פרטי של חשמל החל כבר ב-1981, עם הפעלת טורבינת רוח במעלות שסיפקה חשמל ישירות למפעל ישקר. ב-1982, ביוזמתו של המומחה לאנרגיה ד"ר משה הירש, הוקמה ועדה משותפת של משרד האנרגיה וחברת החשמל לבחון כניסה של יצרנים פרטיים לשוק החשמל. הוועדה יצרה את הסדר "יצרן חשמל פרטי", שאפשר אספקה ומכירה של חשמל על ידי יצרנים פרטיים לחברת החשמל החל מ-1985.<sup>58</sup>

באמצע שנות התשעים הוקמה ועדה בראשותו של ד"ר שלמה ברובינדר, שתפקידה היה לבחון ולדרג פרויקטים פרטיים לייצור חשמל ולקבוע תעריפים ליצרנים פרטיים. עבודה דומה עשתה ועדה בראשות פרופ' חיים אילתה בשנים 1994-1996. ב-1999 קודם נושא שילוב יצרני החשמל הפרטיים במשק הישראלי בכמה החלטות ממשלה.<sup>59</sup> ואושרה תוכנית לפיתוח משק החשמל לשנים 2000-2005.<sup>60</sup> במסגרת התוכנית הייתה כוונה להקים שלושה מתקנים של חברת החשמל ושני מתקנים פרטיים. התוכנית לא יצאה לפועל במתכונתה המקורית: שני מתקנים של חברת החשמל הוקמו באיחור של שלוש שנים וחצי והשלישי לא הוקם כלל, והמיזמים הפרטיים אף הם מעולם לא הוקמו. ב-2005 הגישה חברת ייעוץ פרטית לרשות החברות הממשלתיות תוכנית מקיפה לרפורמה במשק החשמל.<sup>61</sup> באותה שנה גם הסדיר משרד התשתיות את ההתקשרות של מפעילים פרטיים עם חברת החשמל בתקנות משק החשמל, התשס"ה-2005 ובתקנות משק החשמל (קוגנרציה) תיקון, התשס"ה-2005.<sup>62</sup> רוב הבקשות שהוגשו מאז היו למתקני ייצור קונבנציונליים (פחם, מאזט וכדומה), ורק ב-2009 ניתנו רישיונות לייצור והספקת חשמל סולארי לשני מתקנים, בקיבוצים סמר וקטורה, ואלה טרם הוקמו.

ב-12 בספטמבר 2006 החליטה הממשלה על שינוי מבני במשק החשמל,<sup>63</sup> לרבות שינוי חוק משק החשמל, כדי לפצל את חברת החשמל עד סוף 2007 לכמה חברות שיתמקדו כל אחת בתחום אחד ספציפי – ייצור, חלוקה, הולכה, ניהול כללי ותחומים אחרים. כוונת הממשלה הייתה להפריט את חברות החלוקה והייצור, אך לבסוף לא יצאה התוכנית אל הפועל. באוגוסט 2007, בעקבות הפסקת החשמל הגדולה שהתרחשה בקיץ 2006, החליטה הממשלה שיש צורך בתוכנית חירום לאומית למשק החשמל, שתכלול הכנסת יצרנים פרטיים.<sup>64</sup> באוגוסט 2008 אישר שר התשתיות תוכנית חירום להתמודדות עם מחסור בחשמל. באותה שנה החליטה הממשלה על הקמת שתי חברות – "חברת ניהול המערכת" ו"חברת תחנות ייצור חשמל". חברות אלו אכן הוקמו אך אינן פועלות כמתוכנן עד היום.<sup>65</sup> ב-2 באוגוסט 2009 הוציא משרד

התשתיות תקנות חדשות לייצור חשמל פרטי.<sup>66</sup> דוח מבקר המדינה מ'6 במאי 2009 קבע כי חברת החשמל, משרדי התשתיות והאוצר ורשות החשמל הם האחראים לאיביצוע התוכניות לשינוי משק החשמל ולמצבו הקשה. המחדל, קבע המבקר, עלה למדינה ולציבור בשנים 2004-2008 כ-13.8 מיליארד ש"ח בעלויות ישירות ועקיפות.<sup>67</sup>

**המצב הנוכחי:** מתוכננים פרויקטים רבים של גופים פרטיים, בין לייצור קונבנציונלי ובין לייצור שמבוסס על אנרגיות מתחדשות. מאז 2009 התגבר קצב מתן הרישיונות להקמת מתקני ייצור פרטיים, ומקודמים פרויקטים שהם פרי שיתוף פעולה של הממשלה ויזמים פרטיים.

**מודל הפרטה:** BOT – Build-Operate-Transfer (בנה-הפעל-העבר);  
BOO – Build-Operate-Own (בנה-הפעל-החזק).

**פיקוח:** משרד התשתיות הלאומיות ורשות החשמל.

## יתרונות

1. ייעול מהיר של משק החשמל בישראל על ידי הכנסת מתקנים חדשים בטכנולוגיות חדשות.
2. פיתוח משק החשמל על ידי הכנסת יצרנים פרטיים מהיר יותר מפיתוחו בידי המגזר הציבורי בלבד.
3. הוצאת המונופול מידי המדינה ופתיחת משק החשמל לתחרות על ידי הכנסת שחקנים נוספים לענף יכולה להוביל לירידת מחירים ולפיכך טובה לצרכנים.
4. הפרטת ייצור החשמל ומסירתו לגופים פרטיים ממריצה שחקנים קיימים במשק הישראלי להיכנס ולהתפתח בענף שלא פעלו בו קודם לכן. מהלך כזה פותח מרחב עסקי וטכנולוגי חדש שלא היה מתאפשר אילו נשאר הייצור בידי המגזר הציבורי.

## חסרונות

1. החשמל הוא מונופול טבעי שמכניס כסף לקופת המדינה, והפרטתו תפגע בהכנסות אלו.
2. הפתרון של הפרטת ייצור החשמל נוסה במדינות אחרות ונכשל.
3. יש חשש שהפיקוח לא יהיה מספק והדבר יפגע באפקטיביות של הרפורמה. תהליך הפרטה שאינו מלווה במנגנוני בקרה ופיקוח הולמים בידי גופים ציבוריים כמו רשות החשמל, חברת החשמל, האגפים הרלוונטיים במשרד התשתיות הלאומיות ואולי אף במשרד האוצר, נידון לכישלון מראש.
4. יש סכנה שכניסת בעלי הון פרטיים וקבוצות עסקיות כמו קבוצת דלק או קבוצת אריסון לענף ייצור החשמל תביא להגברת הריכוזיות במשק.<sup>68</sup>

## 9. גנזך המדינה

**רקע:** גנזך המדינה שהוקם ב־1948 הינו הארכיון הלאומי של ישראל והוא פועל בירושלים במסגרת משרד ראש הממשלה, מתוקף חוק הארכיונים, התשט"ו-1955. עובדי הגנזך הם הסמכות העליונה להדרכה, להנחיה ולפיקוח על ניהול הארכיונים והרשומות בגופים הציבוריים, המוגדרים נכסי מדינה ומהווים מוצרים ציבוריים מובהקים. הגנזך משמש ארכיון למחקרים, לכתבים על אודות מוסדות המדינה ועברה ולתוצרים אחרים, כמו בולים וסרטים. הגנזך גם מוציא לאור ספרי הנצחה של נשיאים וראשי ממשלה ופרסומים ממשלתיים אחרים.<sup>69</sup>

בהחלטת ממשלה מ־27 בנובמבר 2006<sup>70</sup> נקבע כי ב־7 במרץ 2007 יועברו חלקים מגנזך המדינה לעיר ערד,<sup>71</sup> ואילו ההנהלה ויחידות אחרות יישארו בירושלים. יחידות הגנזך שיעברו לערד יופעלו על ידי זכ״ן פרטי ויוקם גוף שיפקח על הזכ״ן ויתאם בין חלקי הגנזך. הזכ״ן הפרטי יתפעל מחלקות שהיו עד כה בניהול המדינה, בהן מערך גניזת קבע, מערך גניזת ביניים, מעבדת שימור ושיקום ומחלקת מידע ורישום. הזכ״ן יקים ויתפעל מערך חדש לסריקה ודיגיטציה, אולם קריאה ומרכז מבקרים חינוכי.<sup>72</sup>

**המצב הנוכחי:** תוכניות המתאר מטעם המדינה הוגשו לוועדת התכנון המחוזית בערד. המכרז פתוח.

**מודל הפרטה:** שיטת Public-Private Partnership – PPP, שבה הבעלות נשמרת בידי המדינה אך התכנון, המימון, ההקמה וההפעלה נעשים בידי הזים הפרטי. הזים ייבחר במכרז לתקופה של 25 שנים.<sup>73</sup>

**פיקוח:** משרד ראש הממשלה יפקח על המפעיל הפרטי באמצעות יחידת בקרה ופיקוח חדשה שתוקם במקביל להקמת המתקן בערד.

### יתרונות

1. התמריצים שיינתנו לזים הפרטי לפעילות מסודרת ולמתן שירותים יעילים יביאו לשיפור עבודת הגנזך.
2. ייבנה מבנה חדש ויישמו שיטות שימור חדשות.
3. העברת הגנזך לערד תתרום לפיתוח העיר וליצירת משרות חדשות.

### חסרונות

1. העברת הניהול והטיפול בכל התיעוד ההיסטורי ובנכסי הידע ההיסטורי של מדינת ישראל לידיים פרטיות מוציאה את האחריות והשליטה על אוצר הידע הלאומי מידי הציבור והמדינה.
2. נטען שכדי להגביר את האטרקטיביות של המכרז הורדו במהלך הכנת סעיפי המכרז הסטנדרטים המקובלים לשימור ולאחזקת חומר ארכיוני לעומת הכוונה המקורית.
3. העברת גנזך המדינה לערד עלולה להתברר כמהלך לא כלכלי. בבדיקה שנעשתה לבחינת

הכדאיות של הוצאת הגנזך למיקור חוץ לעומת החלופה להשאירו בידי המדינה במשכנו הישן בירושלים לא נמצאו ראיות לכך שהפרטתו תהיה מעשה יעיל מבחינת כלכלית. מסמכי הבדיקה לא פורסמו ולא התקיים דיון ציבורי בנושא.

4. העברת הגנזך לניהול פרטי משמעותה מסירה של חומר רגיש ביותר ובעל סודיות גבוהה לידיים פרטיות. בחומר זה נכללים נכסים היסטוריים רבים ובכללם מגילת העצמאות, פרוטוקולים של ישיבות ממשלה, ועדות שרים לענייני ביטחון והסכמי שלום. כמו כן יש בגנזך תיקים אישיים של אזרחי המדינה, שהמידע שבהם מוגן מכוח חוק הגנת הפרטיות, כגון תיקי אימוץ, תיקים רפואיים, תיקים בטיפולם של שירותי הרווחה, תיקי אבחון פסיכיאטרי ועוד – ומסירתם לניהול בידי גורם פרטי יש בה משום פגיעה בפרטיות.

## ב. חינוך

### 10. מכינות קדם-אקדמיות [מעקב]

**רקע:** בישראל פועלות 48 מכינות קדם-אקדמיות באוניברסיטאות ובמכללות ולומדים בהן כ-12,000 סטודנטים. המכינות נותנות לבוגרי תיכון שאין בידם תעודת בגרות הזדמנות להתקבל ללימודים אקדמיים. בשנת 1967 יסד משרד החינוך את שתי המכינות הראשונות והקים יחידת סמך – "הקרן לקידום החינוך" – שהופקדה על ארגון פעילותן. בשנת 1973 הפך המשרד את יחידת הסמך לעמותה חיצונית – "האגודה לקידום החינוך" – אשר המשיכה את הפעילות באופן דומה. בשנת 2000 הוחלט להוציא את הארגון והפיקוח על פעילות המכינות למכרז. האגודה לקידום החינוך זכתה במכרז זה, וכך היה גם בשנת 2005. לקראת סוף 2009 התקיים מכרז נוסף, ובו זכתה החברה העסקית מרמנת.<sup>74</sup> בינואר 2010 החלה מרמנת לפקח על המכינות.<sup>75</sup> יו"ר ועדת החינוך ח"כ זבולון אורלב טען כי צעד זה משמעו "הפרטה של ליבת הפעילות הפדגוגית והמקצועית של משרד החינוך".<sup>76</sup>

**עדכון:** בעקבות הביקורת הציבורית מינה שר החינוך גדעון סער ועדה לבחינת פעילות המכינות הקדם-אקדמיות בראשות ירום אריאב, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר. הוועדה הגישה את הדוח המסכם ואת המלצותיה בדצמבר 2010.<sup>77</sup> הוועדה המליצה למסור את הסמכות והאחריות לנושא המכינות למועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) ולוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת). ות"ת תכין מודל תקצוב ייחודי שישפר את איכות ההוראה במכינות, יגדיל את היקף הקליטה של תלמידים מאוכלוסיות חלשות, ויבחן את הפריסה הארצית של המכינות ויאחד מכינות קטנות כדי לחסוך בעלויות. עוד המליצה הוועדה שהמוסדות להשכלה גבוהה יפעילו את המכינות ללא גוף מתווך מטעם הממשלה ויבצעו בעצמם את הפיקוח הפדגוגי על המכינות, ושמל"ג-ות"ת יקיימו פיקוח כולל, בעיקר לצורך ההכרה ההדדית בין המוסדות. ב־21 במרץ 2011 הודיע שר החינוך ויו"ר מל"ג גדעון סער כי הוא מאמץ את המלצות הוועדה.<sup>78</sup>

## 11. בתי ספר ייחודיים בחינוך הממלכתי: "חברותא" כמקרה מבחן [מעקב]<sup>79</sup>

**רקע:** בית ספר "חברותא" נפתח בשנת הלימודים תש"ע ביוזמת ראש המועצה המקומית כפר שמריהו דרור אלוני, תוך שהוא גובה שכר לימוד חסר תקדים (35 אלף ש"ח לשנה) ומבטיח תנאי לימוד ואיכות הוראה שאינם מוכרים בחינוך הממלכתי בישראל.<sup>80</sup> משרד החינוך התנגד לפתיחתו של בית הספר ודחה את בקשת הרישיון בטענה שהפעלתו תפגע בבתי ספר ממלכתיים אחרים באזור.<sup>81</sup>

בית הספר ערער על החלטת משרד החינוך, וב־10 בנובמבר 2010 קיבלה ועדת הערר בראשות השופט דן ארבל את טענות בית הספר וחייבה את משרד החינוך להעניק לבית הספר רישיון.<sup>82</sup> הוועדה קבעה, בניגוד לעמדת משרד החינוך, כי "אין בקיומם של מוסדות חינוך ודומים למוסד החינוך הנדון כדי להוות סיבה מספקת לאי מתן רישיון למוסד חינוך נוסף באותו אזור". הוועדה אף הטילה ספק בדבר חוקיות התקנות שהתקין שר החינוך גדעון סער, האוסרות על מתן רישיון למוסדות אשר עשויים לפגוע במוסדות של החינוך הממלכתי.<sup>83</sup>

**עדכון:** משרד החינוך ערער על החלטת ועדת הערר לבית המשפט המחוזי בתל אביב בטענה שהחלטת ועדת הערר הופכת את מדיניות משרד החינוך לקידום השוויון ולחיזוק החינוך הציבורי ל"אות מתה". עוד טען משרד החינוך שאין לתת לבית הספר רישיון משום שהוא פוגע בעקרונות האינטגרציה, עורך בחינות קבלה קפדניות וממיין תלמידים, מציב רף כניסה באמצעות תשלום, פוגע במוסדות החינוך הרשמיים והממלכתיים, ואינו עומד בתוכנית הליבה המלאה של המשרד. מנגד, בית הספר טען שעמדת משרד החינוך פוגעת באוטונומיה ההורית וכי הנימוקים לדחיית הבקשה אינם נופלים בגדר סמכותו של המשרד על פי חוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969 (להלן "חוק הפיקוח"), ובכך מהווים חריגה מסמכות.

ב־15 ביוני 2011 קיבלה שופטת בית המשפט המחוזי שרה גדות את עמדת בית הספר ודחתה את ערעור משרד החינוך.<sup>84</sup> בית המשפט קבע כי השיקולים שציין משרד החינוך בנימוקיו אינם נכללים במסגרת סעיף 9 לחוק הפיקוח על בתי ספר, שעניינו "מבחנים למתן רישיון". סעיף זה מפרט את הקריטריונים למתן רישיון, ובכלל זה תוכנית לימודים נאותה, הכשרה וכשירות של מורים, תנאי בטיחות, והמצב הכספי של בית הספר. הרחבת מניין השיקולים שמשרד החינוך רשאי לשקול אינה מתיישבת, לתפיסת בית המשפט, עם האוטונומיה של הורים לבחור את אופי החינוך של ילדם. המדיניות של העדפת בתי ספר "ציבוריים" היא בהחלט אפשרית, ציין בית המשפט, אך תחילה יש לשנות זאת בחקיקה.

משרד החינוך ביקש רשות לערער לבית המשפט העליון על פסק דינו של בית המשפט המחוזי.<sup>85</sup> בדצמבר 2011 אישר בית המשפט העליון את הבקשה וצפוי לקבוע מועד לדיון.<sup>86</sup>



## 12. עמותות וגופים עסקיים בבתי ספר [מעקב]

**רקע:** בשנים האחרונות ניכרת מעורבות גדלה והולכת של חברות מסחריות, עמותות וקרנות פרטיות בבתי ספר. השיעור הכולל של מקורות פרטיים שאינם משקי בית בהוצאה הלאומית על חינוך עומד בישראל על כ-7% – שיעור גבוה במידה ניכרת מרוב מדינות אירופה (פחות מ-2%)<sup>87</sup>, ונמוך רק מארצות הברית, קנדה וקוריאה (כמעט 12%). כניסת גופים פרטיים לפעילות בבתי ספר נעשית משני טעמים מרכזיים: כדי לגייס משאבים, בכסף או בשווה כסף, תמורת פרסום, וכחלק מתוכניות הלימוד, כדי לפצות על אובדן שעות הלימוד בבתי הספר. בעקבות תחושת הסחף בתחום זה חוקקה הכנסת בדצמבר 2007 את חוק איסור פעילות מסחרית במוסדות חינוך, תשס"ח-2007 שמגביל את סמכויות מנהלי בתי הספר בתחום זה ומחזיר אותן לידי משרד החינוך.<sup>88</sup>

נוסף על כך גוברת ההכרה כי בשנים האחרונות "ניתן לאתר פעילות גוברת של עסקים מסחריים המשפיעה על מה שנתפס כלב העשייה החינוכית – תוכני הלימוד"<sup>89</sup>. על פי סקר שהזמין משרד החינוך,<sup>90</sup> בכל בית ספר בישראל פועלים בממוצע למעלה משלושה גופים פרטיים, ובחמישית מבתי הספר פועלות לפחות שש תוכניות לימוד בהיקף שעות רחב.<sup>91</sup> מנהלים בכירים במשרד החינוך מעידים שפעילותם של הארגונים הפרטיים הפכה לחלק אינטגרלי מפעילות המשרד וכי כיום הם מפעילים תוכניות לימוד במערכת החינוך בהיקף של 15 מיליארד שקל.<sup>92</sup>

**עדכון:** בדצמבר 2010 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל שעניינו נוהל לאישור תוכניות חינוכיות חיצוניות.<sup>93</sup> לפי הנוהל, משרד החינוך רואה בחיוב את התרומה של ארגוני המגזר השלישי והקהילה העסקית למימוש מדיניות החינוך, לגיוס משאבים וליצירת ידע מקצועי חדש, אך הוא מבקש ליצור אמות מידה מוגדרות להערכת איכות התוכניות כתנאי להשתלבותן במערכת הפורמלית.

הנוהל קובע כמה תנאי סף לאישור הגוף המפעיל את התוכנית – בין השאר תקנון העולה בקנה אחד עם עקרונות מדינת ישראל כ"מדינה יהודית ודמוקרטית" ועם ערכיה ודיניה (נוהל 3.2.5); כוח אדם מקצועי בעל ניסיון מוכח של 3 שנים לפחות (נוהל 3.2.9); והנחיות מפורטות לגבי צוות ההדרכה וההנחיה (נוהל 3.2.11). במסגרת תבחיני האיכות נקבע שכל התוכניות חייבות לעמוד בכל הקריטריונים החינוכיים והפדגוגיים של משרד החינוך ולהתאים למשנתו החינוכית. גורמי המטה המקצועיים במשרד החינוך יבחנו את עמידתם של הגופים בתנאי הסף ובתבחיני האיכות. לאחר אישור התוכנית ימנה המוסד החינוכי מורה אשר יעמוד בקשר שוטף עם מפעילי התוכנית ויוודא שהיא עונה על צורכי המוסד כפי שהוגדרו. היחידה לאישור תוכניות חינוך חיצוניות במשרד החינוך, הפועלת במסגרת המינהל להכשרה ולפיתוח של מקצוע עובדי ההוראה, תבצע פעמיים בשנה לפחות פעולת הערכה, בקרה וייעוץ באשר לאופן הפעלת התוכנית ותעביר את הערכותיה והמלצותיה לגורמים הרלוונטיים (נוהל 3.4.4, 3.5). היתר להפעלת התוכנית יינתן לשנה אחת בלבד עם אפשרות לחידוש בהתאם לממצאי ההערכה. בידי משרד החינוך נתונה הסמכות להביא להפסקת התוכנית אם מצא שהגוף המפעיל אותה אינו עומד בתנאי הסף או בתבחינים הנדרשים, בהתראה של חודש מראש.

## יתרונות

1. יש יתרון משמעותי בנכונות להסדיר את נוהל האישור של תוכניות המופעלות על ידי ארגוני המגזר השלישי ועל ידי הקהילה העסקית ולקבוע את מנגנון ההסדרה והפיקוח עליהן.

## חסרונות

הנוהל אינו נותן את הדעת על שתי סוגיות מהותיות החוזרות ונשנות במסגרת הביקורת על המצב הנוכחי:

1. שאלת מעמדם ותנאי העסקתם של המורים והמדריכים מטעם הגופים החיצוניים – בשנה האחרונה, בעיקר על רקע מאבקם של מורים המועסקים על ידי מרמנת וקרן קרב נגד קיפוח זכויותיהם,<sup>94</sup> עלתה לדיון ציבורי סוגיית העסקתם של מורים דרך עמותות ותאגידים. מורים רבים המועסקים בדרך זו חווים פגיעה בזכויותיהם הבסיסיות ביותר בתחום העבודה, ובכלל זה מניעת יכולתם לצבור ותק, אייתשולם פיצויים, פגיעה בביטחון התעסוקתי וברצף התעסוקתי שלהם. משרד החינוך צריך אפוא לדאוג לתיקון העיוות הזה; בד בבד עליו להגביל את בתי הספר בהתקשרות עם גופים חיצוניים ולהעדיף העסקה ישירה של מורים.

2. שאלת ההתקשרות עם גופים בעלי סדר יום בעייתי – הנוהל שגובש אינו נותן מענה לחשש אשר הועלה בדוח 2010 מפני כניסתם של גופים המקדמים סדר יום פרטיקולרי או בעייתי (כגון עידוד צרכנות, התעלמות מזכויות מיעוטים והצגה מוטה של נושאים במחלוקת ציבורית) לבתי ספר והפצת משנתם ורעיונותיהם.

## 13. מורים מחליפים בבתי ספר

**רקע:** בשנת 2010 העבירו מורים מחליפים בישראל למעלה מ-83,000 שיעורים. על רקע ההסדרים הקיבוציים החדשים – "עוז לתמורה" ו"אופק חדש" – בא משרד החינוך לכלל מסקנה שמספר המורים אשר יהיו פנויים במסגרת בית הספר כדי למלא את מקומו של מורה חסר יהיה מצומצם מאוד. לפיכך, כדי לסייע למנהלי בתי הספר להתמודד עם הצורך לשלב מורים מחליפים במסגרת מערך ההוראה, פרסם משרד החינוך ב־30 ביוני 2011 מכרז להקמה ולתפעול של מאגר ממלאי מקום חיצוניים.<sup>95</sup> על פי התוכנית, משרד החינוך יתקשר עם קבלן אשר יקים מאגר מורים מחליפים על בסיס קריטריונים של משרד החינוך ויספק ממלאי מקום בהתאם לצורך ולדרישה. בניגוד לפרסומים בנושא זה,<sup>96</sup> המורים המחליפים יועסקו על ידי משרד החינוך ויקבלו ממנו את משכורתם (סעיף 4.5 למכרז).

על פי הקריטריונים של המשרד, מאגר המורים המחליפים יורכב ממורים בעלי תעודת הוראה בשנת חופשה מלאה או חלקית או בחלקיות משרה; סטאז'רים; סטודנטים במוסדות מוכרים להשכלה גבוהה; גמלאים בעלי תעודת הוראה; אקדמאים מתחומים שונים, גם אם אינם בעלי תעודת הוראה; בוגרות מסלול מורות חיילות, מתנדבות שירות לאומי בהוראה, מש"קי חינוך; ובעלי מקצועות שיש להם זיקה לחינוך ולהוראה כגון מטפלות מוסמכות, אמנים ועוד (סעיף 4.2.2 למכרז).

**צורת התקשרות:** על פי המכרז, התשלום יועבר כנגד חשבונית בצירוף דוח פעילות חודשית והמסמכים הנדרשים, בהתאם למחירים שייקבעו במסגרת החוזית. המציעים במכרז התחרו על בסיס שלושה מרכיבי עלות: עלות שנתית עבור כל 100 ממלאי מקום בעלי נתונים מתאימים הנכללים במאגר; עלות עסקת השמה לטווח קצר (עד 30 יום); עלות שימוש בממלא מקום מהמאגר לטווח ארוך (מעל 30 יום).

**המצב הנוכחי:** המכרז נסגר ב־7 באוגוסט 2011. לא פורסם זוכה במכרז.

**פיקוח:** לא צוין במכרז מי יפקח על עבודתו של הקבלן וכיצד יתבצע הפיקוח.

### יתרונות

1. משרד החינוך רואה בהתקשרות עם קבלן דרך להקל על בעלי תפקידים בבית הספר במלאכת הצבת ממלאי מקום שיחליפו עובדי הוראה שנעדרים בדרך כלל לטווח קצר, ללא התראה מראש.
2. בקרה מערכתית כוללת על כל תהליך מילוי המקום, לרבות על איכות ממלאי המקום.

### חסרונות

1. כשירות המורים המחליפים – רשימת הקריטריונים המצוינת לעיל מאפשרת להעסיק סטודנטים, חיילים ואמנים שאין להם תעודת הוראה. היעדר הכשרה מתאימה ואולי גם היעדר כישורים נדרשים מעוררים ספק ביכולתם למלא מקום של מורה בבית ספר.

2. סמכות הקבלן – על פי תנאי המכרז ניתנת לקבלן סמכות לקבוע אם המועמד מתאים לקריטריונים של משרד החינוך ולהציבו בבית הספר. אלא שהעמימות של הקריטריונים מרחיבה מאוד את סמכותו של הקבלן. עניין זה בעייתי במיוחד על רקע העובדה שהמאגר נועד לכלול לא רק מורים מחליפים לטווח קצר אלא גם ממלאי מקום לתקופות ממושכות (מעל 30 יום).
3. בזבז כספי ציבור – בדיוני ועדת החינוך של הכנסת שנגעו לעניין זה נשמעו טענות ולפיהן הפרטת מערך המורים המחליפים היא צעד מיותר: ח"כ אילן גילאון אמר שתוכנת מחשב יכולה לבצע את המשימה, ונציגת ארגון המורים העירה שמטרת המהלך היא "לאפשר לעוד מישהו לגזור קופון". ח"כ זבולון אורלב, שהיה בעבר מנהל אגף כוח אדם בהוראה, אמר שמניסיונו משרד החינוך בהחלט יכול לנהל את מערך ממלאי המקום – ולטענתו יותר בזול, יותר ביעילות, יותר במקצועיות ובלי בעיות אתיות.<sup>97</sup>

## 14. שכר דיפרנציאלי למורים

**רקע:** הסכם "עוז לתמורה" שנחתם בחודש אוגוסט 2011 בין ארגון המורים העל-יסודיים לבין משרד החינוך כולל שיטת תגמול למורים המבוססת בין השאר על הערכה והצטיינות.<sup>98</sup> שיטה זו נקבעה בהתאם להמלצה שהופיעה בדוח כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (ועדת דוברת, המלצה 3.2.10.1).<sup>99</sup> מדובר בפן מסוים של הפרטה, בהיותו "מתכונת פעולה שמכניסה היבטים מסחריים גם למרחב הציבורי".<sup>100</sup>

שיטת התגמול: על פי ההסכם, כ-10% מהמורים הטובים ביותר יקבלו תגמול של 8,000 ש"ח לשנה, 10% נוספים – תגמול של 5,600 ש"ח; 10% הבאים אחריהם – תגמול של 4,800 ש"ח; ו-20% הבאים אחריהם – תגמול של 3,600 ש"ח.

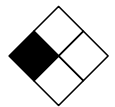
### יתרונות

1. ההנחה היא ש"קנאת סופרים תרבה חוכמה" – עידוד התחרות תוביל לשיפור הישגי המורים והתלמידים.
2. שיפור מעמד המורים והעלאת התגמול הניתן לחלק מהמורים.

### חסרונות

1. חשש מפני הזנחת ההיבט הערכי של החינוך, שעיקרו פיתוח וטיפוח הסקרנות והרחבת הידע, והתמקדות בהישגים בני מדידה.
2. העלמת מידע – מורים יימנעו מלדווח על הקשיים הפוקדים אותם מחשש שסיכוייהם ליהנות מתגמול כספי ייפגעו.
3. תחרות במקום שיתוף פעולה – מורים יימנעו מלשתף מורים אחרים בשיטות הוראה שהוכיחו את עצמן או לעזור למורים שייתפסו בעיניהם כמתחרים על התגמול הכספי.
4. הפיכת בתי הספר לשוק – מחקרים כלכליים, ובכלל זה מחקריו של הכלכלן ההתנהגותי דן אריאלי, מראים שהמרת מוטיבציה בשיקולי שוק מובילה לתוצאות שליליות ובלתי הפיכות. נוסף על כך, הדוח המקיף של חברת מקינזי על מערכות חינוך מובילות בעולם אינו רואה במתן תמריצים כלכליים שיטה ראויה.<sup>101</sup>

## ג. בריאות



### 15. שירותי רפואה פרטיים בבית החולים באשדוד

**רקע:** בעקבות לחץ ציבורי ודיונים ממושכים בכנסת עבר בינואר 2002 חוק בית החולים באשדוד (הקמה והפעלה), התשס"ב-2002. החוק קבע בין השאר כי משרד האוצר, משרד הבריאות ומינהל מקרקעי ישראל יפרסמו מכרז פומבי להתקשרות עם יזם לתכנון, הקמה והפעלה של בית חולים חדש באשדוד. ב־13 בספטמבר 2005 פורסמה ברשומות הודעה בדבר אישור תוכנית מתאר מקומית להקמת בית חולים באשדוד, ובה הוגדר השטח שהוקצה להקמת בית חולים עירוני ולהספקת רוב השירותים הרפואיים לאשדוד ולסביבתה.<sup>102</sup>

המכרז הראשון נכשל בגלל היעדר כדאיות כלכלית. לאחר עיכובים רבים, ב־9 באוגוסט 2009 פרסם החשב הכללי במשרד האוצר מכרז חדש לתכנון, מימון, הקמה, הפעלה ואחזקה של בית חולים כללי בעיר אשדוד.<sup>103</sup> על פי המכרז בית החולים מיועד להיבנות על קרקע בבעלות המדינה בניהול מינהל מקרקעי ישראל על שטח של כ־70 דונם במזרח העיר אשדוד. עם הזוכה ייחתם חוזה פיתוח לתקופה של חמש שנים, ובעקבותיו ייחתם חוזה חכירה (סעיף 5.1 למכרז, עמ' 4).

כדי להגביר את הכדאיות הכלכלית של המכרז ולמשוך יזמים להתמודד עליו הוספו למכרז החדש שני מרכיבים: אפשרות להפעלה של שירותי רפואה פרטית (להלן "שר"פ") בהיקף של 25% מההכנסה השנתית של בית החולים; ומענק הקמה לזכיין בסך 130 מיליון שקל.<sup>104</sup> שאר תנאי המכרז לא השתנו, לרבות האפשרות להקים ולהפעיל מרכזים מסחריים צמוד לבית החולים.

ב־15 בדצמבר 2010, לאחר פרישתם של שני מציעים בשלבים המוקדמים, הוגשה הצעה יחידה על ידי חברת "אסותא אשדוד בע"מ".<sup>105</sup> ב־11 באפריל 2011 הודיע משרד האוצר כי חברת "אסותא אשדוד בע"מ" זכתה במכרז להקמת בית החולים באשדוד,<sup>106</sup> וההסכם נחתם ב־29 במאי 2011. חברת "אסותא אשדוד בע"מ" נמצאת בבעלותה של "אסותא מרכזים רפואיים בע"מ" (חברה עסקית למטרות רווח בבעלות מכבי שירותי בריאות) – ספקית שירותי הרפואה הפרטית הגדולה בישראל המפעילה רשת של בתי חולים ומכונים פרטיים ברחבי הארץ.

בנספח ההפעלה של המכרז מפורט מסלול הרפואה הפרטית שהיזם רשאי להפעיל בבית החולים באשדוד, המכונה שם "מסלול לבחירת רופא" (מב"ר). המב"ר חל על השירותים הניתנים על ידי רופא ועל כל השירותים הניתנים על ידי צוות רפואי אחר כגון אחיות, טכנאים, עובדי מעבדה וכדומה, ובכלל זה שירותים אמבולטוריים, שירותי הדמיה, שירותי מעבדה, שירותי אבחון, ניתוחים, בדיקות תקופתיות או כל שירות רפואי אחר, לאחר שאושר על ידי מינהל הרפואה (הגדרת מב"ר בעמ' 5 לנספח).

הנספח מפרט כמה הגבלות על היקף הפעלת השר"פ, ובין השאר קובע: היקף הפעילות במסגרת מב"ר לא יעלה על 25% מכלל הכנסות בית החולים ממכירת שירותים רפואיים; היקף הפעילות המבוצע על ידי כל רופא ועל ידי כל מחלקה לא יעלה על 25%; הרופאים שייטנו שירות במסגרת מב"ר יהיו מרמת מומחה ומעלה, העובדים בבית החולים במשרה חלקית לפחות; לא תינתן קדימות בקביעת תורים ומוקד קביעת התורים יהיה מוקד מרכזי ללא הפרדה; לא תהיה כל הפרדה בין החולים והטיפול שיינתן לכל החולים יהיה זהה.

סעיף 7 לחוק, המורה לתקצב את בית החולים באשדוד מתקציבי המדינה כמקובל לבית חולים בסדר גודל דומה אינו מתחשב כלל בהטבה שניתנה לבית החולים בדמות הפעלת מב"ר בשיעור של 25% מההכנסות. כמו כן, אף על פי שהרופאים הרשאים להשתתף במב"ר מחויבים לקבל חולים גם במסגרת הציבורית של בית החולים, לא נקבע היקף המשרה המינימלי שהם מחויבים לעבוד במערכת הציבורית כתנאי לכך.

**המצב הנוכחי:** באוגוסט 2011 פנתה האגודה לאזכויות האזרח לראש הממשלה ולשר הבריאות בדרישה לעצור את הליכי ההתקשרות עם אסותא או לחלופין לבטל את מסלול השר"פ-מב"ר בבית החולים באשדוד.

## יתרונות

1. ללא האופציה להפעלה של מסלול לרפואה פרטית הייתה הקמת בית החולים נדחית עוד ועוד וספק אם הייתה יוצאת אל הפועל.<sup>107</sup>
2. הסדר כזה, המשלב גם מסלול לרפואה פרטית, מאפשר למשוך אל בית החולים החדש רופאים ברמה גבוהה.

## חסרונות

1. חשש לפגיעה בשוויון במתן שירותי בריאות.
2. חשש מפני תקדים שיסחוף להסדר כזה בתי חולים ציבוריים אחרים ברחבי הארץ.
3. קושי לפקח על היקף הפעילות הפרטית.

## 16. שירותי בריאות לתלמיד: אחיות בתי הספר [מעקב]

**רקע:** שירותי הבריאות לתלמיד נועדו לספק בדיקות רפואיות, חיסונים מפני מחלות מידבקות, רפואה מונעת, חינוך וייעוץ בריאותי לתלמידים, למורים ולהורים, ושירותי עזרה ראשונה. שירותי הבריאות מיועדים לכמיליון תלמידים בכיתות א-ט ב-3,500 בתי ספר בישראל. במשך כעשר שנים, משנת 1997 עד 2007, סופקו השירותים על ידי רופאים ואחיות עובדי "האגודה למען שירותי בריאות הציבור" – כלומר האגודה שימשה קבלן כוח אדם ומשרד הבריאות הוא שנשא באחריות לאספקת השירותים. באפריל 2007 הוחלט להעביר לידי האגודה את גם האחריות למתן שירותי הבריאות עצמם למשך שלוש שנים, ובכך הפכה האגודה לקבלן שירותים. ההתקשרות החדשה עמה נעשתה בפטור ממכרז באישור משרד האוצר ונכנסה לתוקפה ב-11 באפריל 2007, על אף ביקורת רבה שנמתחה על המהלך.<sup>108</sup> הרפורמה ב-2007 הובילה לכך שביישובים אחדים בשנת הלימודים תשע"א עמד מספר התלמידים באחריותה של אחות אחת על כ-7,000 ומספר התלמידים באחריותו של רופא אחד עמד על כ-11,000. התקן הרצוי לדעת מבקר המדינה הוא אחות אחת לכל 1,500 תלמידים.<sup>109</sup>

עם חתימת ההסכם בין משרד הבריאות לאגודה לבריאות הציבור הגישו ההסתדרות הרפואית בישראל וארגון רופאי המדינה עתירה לבג"ץ בניסיון לבטל את ההפרטה.<sup>110</sup> בעקבות הדיונים בעתירה החליט משרד הבריאות שלא להאריך את ההתקשרות עם האגודה, ובמאי 2010 פרסם מכרז חדש. במכרז זכתה החברה העסקית הפרטית "נטלי" ונחתם עמה הסכם למשך שלוש שנים עם אפשרות להארכה.<sup>111</sup> ההתקשרות עם האגודה הוארכה עד ל-31 באוגוסט 2010, ומתחילת שנת הלימודים תשע"א שנפתחה ב-1 בספטמבר ניתן השירות על ידי חברת נטלי.

**עדכון:** בפברואר 2011 ערערו החברות "מתן שירותי בריאות" ו"האגודה לשירותי בריאות הציבור" לבית המשפט העליון נגד זכייתה של חברת נטלי במכרז. בית המשפט קיבל את טענת המערערות ולפיה הצעתה של חברת נטלי אינה עומדת בקריטריון האיכות שנקבע במכרז ולכן דינה להיפסל. עם זאת, בית המשפט קבע כי נטלי תמשיך במתן השירות עד סוף שנת הלימודים כדי למנוע פגיעה בתלמידים. השופט רובינשטיין הביע הסתייגות מרעיון ההפרטה של שירות מעין זה.<sup>112</sup>

ביוני 2011 פרסם משרד הבריאות נתונים ולפיהם רבע מהתלמידים בישראל לא חוסנו, ומבין תלמידי כיתות א 37% לא עברו בדיקת ראייה, 57% לא עברו בדיקת שמיעה, ו-81% לא עברו בדיקת רופא. ביישובים אחדים הנתונים קשים במיוחד: לדוגמה, בבית שמש, באבו גוש ובמבשרת ציון תלמידי כיתות ח לא חוסנו כלל נגד דיפטריה, טטנוס ושעלת.

ביולי 2011, בדיון מהיר בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת הודיע מנכ"ל משרד הבריאות רוני גמזו שחברת נטלי תמשיך לספק שירותי בריאות לתלמיד גם בשנת הלימודים הבאה למרות כישלון העמידה ביעדים. בדיון הודה המנכ"ל כי המדינה צריכה לספק את שירותי בריאות התלמיד בעצמה; ואולם כיוון שמשרד האוצר אינו מאשר לו את 300 התקנים של אחיות בריאות הציבור הדרושים לשם כך, לעת עתה הוא נאלץ לאשר את המשך פעולתה של חברת נטלי, בפיקוח קפדני, עד שיתקבל האישור.<sup>113</sup>



בפשרה שהושגה באוגוסט 2011 נקבע כי האחריות לאספקת שירותי בריאות לתלמיד תתחלק בין המדינה לבין חברה פרטית. במסגרת הפשרה משרד הבריאות יספק את השירות באופן ישיר במחוזות אשקלון והדרום, ואולי גם במחוז הצפון, ובשאר המקומות ינתן השירות בידי קבלן פרטי שייבחר במכרז.<sup>114</sup>

## 17. מרכזים לחלוקת מתדון [מעקב]

**רקע:** בישראל כ־2,800 מטופלים ב־13 מרכזים לטיפול בצרכני סמים הפזורים ברחבי הארץ. מרכזי המתדון מסייעים למטופלים להפסיק את השימוש בסמים, לחדול מעבריינות, לחדש קשר עם משפחותיהם, להצטרף למעגל העבודה ולטפל בעצמם מבחינה פיזית ונפשית. הטיפול התרופתי, הנעשה באמצעות מתדון או סובוטקס, נותן מענה פיזי להתמכרות להירואין. תרופות אלו הן תרופות ממכרות, וללא פיקוח רפואי נאות עלולות להיות מסוכנות, אולם התמדה בטיפול במסגרת מקצועית וקפדנית עשויה לשנות את כל אורח חייו של המכור.<sup>115</sup> מאז 1995 עברו עשרה מרכזים מקופות החולים לידי "האגודה לשירותי בריאות הציבור". ב־24 בנובמבר 2009, עם תום המכרז האחרון, הוחלט לפתוח את המכרז לחברות הפועלות למטרות רווח.<sup>116</sup> ביוני 2010 פורסם המכרז להפעלת מרכזים לטיפול תרופתי בהתמכרויות באופן הפתוח לתאגידי עסקיים (מכרז מס' 14/2010).<sup>117</sup> בעקבות עתירה לבג"ץ של ארבעה נפגעי סמים באמצעות האגודה לאזכיות האזרח החליט משרד הבריאות לבטל את המכרז לנוכח הפגמים שנתגלו בו. משרד הבריאות ערך כמה שינויים ותיקונים וב־18 באוקטובר 2010 פרסם מכרז מתוקן. ב־17 בנובמבר 2010 שוב עתרו ארבעת נפגעי הסמים לבג"ץ באמצעות האגודה לאזכיות האזרח, ודרשו לבטל את המכרז החדש ולהעביר את הטיפול בנפגעי סמים לקופות החולים או למשרד הבריאות.<sup>118</sup>

**עדכון:** ב־5 בדצמבר 2010 נעתר בית המשפט העליון לבקשה לקבלת צו ביניים בעתירה והורה להקפיא את הליכי המכרז להפעלת מרכזים לטיפול רפואי ממושך בנפגעי סמים עד להחלטה אחרת. משרד הבריאות המשיך בינתיים בהליך המכרז, והודיע על זכייתה של האגודה לשירותי בריאות הציבור בתשעה מכרזים ועל זכייתן של שתי עמותות נוספות בארבעה מכרזים אחרים. ב־10 באוקטובר 2011 התקיים דיון בעתירה. בעקבות המלצת בית המשפט משכה האגודה לאזכיות האזרח את העתירה ובנובמבר 2011 הגישה עתירה מחודשת לבית המשפט המחוזי ביושבוב כבית משפט לעניינים מינהליים.<sup>119</sup>

## 18. הוסטלים לטיפול בניצולי שואה

**רקע:** כ־250 ניצולי שואה פגועי נפש חוסים בשלושה הוסטלים בבעלות המדינה: בפרדסייה, בבאר יעקב ובפרדס חנה. בשנת 2009 הועבר תפעול המוסדות לקבלן חיצוני וכיום הם מופעלים על ידי האגודה לשירותי בריאות הציבור. בינואר 2011 פורסמה בחדשות ערוץ 2 כתבה שחשפה התעללות של עובדי האגודה לשירותי בריאות הציבור בחוסים.<sup>120</sup> בעקבות פרסום הכתבה התכנסה הכנסת בתחילת פברואר לדון בנושא, ובדיון נחשף בין השאר כי החוסים בהוסטלים סובלים מרעב ומקור, אינם מקבלים בגדים וציוד חימום בחורף, וכי בהיעדר סכ"ם הם אוכלים בידיים. עוד נאמר כי חברי כנסת אשר ביקשו לערוך ביקורת במקום לא הורשו להיכנס.<sup>121</sup> בישיבת ממשלה שהתקיימה ב־27 בפברואר הנחה ראש הממשלה בנימין נתניהו את סגן שר הבריאות יעקב ליצמן לבדוק את האפשרות להחזיר את השירות למדינה.<sup>122</sup> בישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ב־14 במרץ הודיע ליצמן כי אף על פי שהמעשה הנכון הוא לבטל את הפרטת ההוסטלים, אין לו יכולת לממש זאת בשל מחסור בתקנים.<sup>123</sup> ביולי 2011 פרסם משרד הבריאות מכרז חדש לתפעול שלושת ההוסטלים.<sup>124</sup> בישיבת ועדת הכספים ב־16 באוגוסט 2011 הזכירה ח"כ שלי יחימוביץ לראש הממשלה את מחויבותו להלאים בחזרה את ההוסטלים, ולדבריה תשובתו הייתה כי העניין "מטופל ויבוצע".<sup>125</sup>

**המצב הנוכחי:** עובדי ההוסטלים דורשים את קליטתם כעובדי מדינה והפסקה של הליך ההפרטה. טרם נבחר זוכה במכרז.

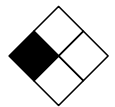
### יתרונות

1. נימוק משכנע בעד המשך ההפרטה הוא החופש לפטר עובדים שעבודתם אינה משביעת רצון – דבר שלא היה מתאפשר בקלות אילו הועסקו בידי המדינה, וכן הורדת עלויות ההעסקה.

### חסרונות

1. הפעלת ההוסטלים על ידי קבלנים פרטיים מעלה חשש להמשך הפגיעה בחוסים.  
2. במסגרת תנאי הסף של המכרז החדש קיימת דרישה לקליטה של 80% מהחוסים בהוסטלים במתכונתם החדשה. לא ברור מה יהיה גורלם של שאר החוסים.

## ד. עבודה ורווחה



### 19. עובדים סוציאליים בשירותים המופרטים

**הבהרה:** ערך זה מתמקד בתופעה אשר גם אם לא החלה בשנה האחרונה, רצף התרחשויות בשנת 2011 הביא אותה אל סף התודעה הציבורית, ומצדיק התייחסות במסגרת דוח זה. הכוונה לתנאי ההעסקה של עובדים סוציאליים המועסקים בעמותות ובתאגידים הפועלים למטרת רווח במסגרת מערכת הרווחה הישראלית. עמותות ותאגידים אלו ממומנים על פי רוב על ידי משרד הרווחה, ובכך הם משמשים "קבלנים" שלו, במסגרת מיקור החוץ של שירותי הרווחה.

**רקע:** בחודש מרץ 2011 פתחו העובדים הסוציאליים בשביתה שנמשכה כארבעה שבועות בדרישה להעלות את שכרם של העובדים בשירותים הציבוריים ולהחיל צו הרחבה על העובדים הסוציאליים בשירותים המופרטים באופן שישווה את שכרם לזה של העובדים הסוציאליים בשירותים הציבוריים. דרישות העובדים הסוציאליים נענו באופן חלקי ביותר: ב-30 במאי 2011 נחתם הסכם קיבוצי בין המעסיקים בשירות הציבורי לבין הסתדרות העובדים החדשה ואיגוד העובדים הסוציאליים, ולפיו יועלה שכרם ב-22.5%.

הדרישה להחלה של צו הרחבה, לעומת זאת, לא נענתה. במקומה הושגה הסכמה של משרדי הרווחה והאוצר להורות על עדכון השכר של עובדים סוציאליים בשירותים המופרטים. ואולם מאחר שלפי המודל הקיים הצדדים להסכם הם משרדי הממשלה וספקי השירותים, והעובדים הסוציאליים עצמם הם "צד שלישי" להסכם, מעמד אינו מאפשר להם לתבוע את זכויותיהם אם יופרו, כלומר אם הסכומים המובטחים לא ישולמו להם הלכה למעשה. העובדה שהרוב המכריע של העובדים הסוציאליים בשירותים המופרטים אינו נהנה מתוספות השכר המובטחות, וכן העובדה שתביעתם לראות את ההסכם אינה נענית, מעידות שההסכמה שהושגה החטיאה את מטרתה.

**תנאי ההסכם:** על פי ההסכם, שכרם של עובדים סוציאליים בשירותים המופרטים לא יפחת מ-5,824 ש"ח לחודש (בהתאם לשכרו של עובד סוציאלי בשירות המדינה בדרגה ט בדירוג העובדים הסוציאליים בעלי חמש שנות ותק) ויתעדכן מפעם לפעם. כמו כן נקבעו "פעילות" להעלאת שכר עד ל-7,032 ש"ח לחודש; המהלך יושלם ביולי 2013. עוד נקבע שאי-עמידה בתנאי זה תיחשב להפרה חמורה של ההסכם בין ספק השירותים לבין

המשרד הממשלתי.<sup>126</sup>

**המצב הנוכחי:** נכון לדצמבר 2011 מרבית העובדים הסוציאליים בשירותים המופרטים אינם מקבלים את השכר המובטח להם על פי ההסכם. יתר על כן, על אף דרישות חוזרות ונשנות, משרדי הממשלה וספקי השירותים אינם מוכנים להעביר לידי העובדים את ההסכמים החדשים שנחתמו עמם ואשר יש להם השלכות ישירות על תנאי העסקתם.

## 20. מקלטים לנשים נפגעות אלימות

**רקע:** המקלטים לנשים נפגעות אלימות ולידיהן הוקמו לפני למעלה משלושים שנה על ידי עמותות פמיניסטיות מתוך מחויבות חברתית, מוסרית, ערכית וכלכלית. עם השנים נוצרה שותפות מקצועית וכלכלית עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים ברשויות המקומיות, ושותפות זו הלכה והתרחבה. מאז שנת 2002 בוחר משרד הרווחה את מפעילי המקלטים במכרז פומבי.

בישראל פועלים כיום 13 מקלטים לנשים נפגעות אלימות. מקלטים אלו מופעלים על ידי ארגונים ללא כוונת רווח, ובהם ויצ"ו, נעמת, ל.א. לחימה באלימות נגד נשים, יחדיו, מעון חירום לנשים בחיפה, אישה לאישה, נשים נגד אלימות כפר יאסיף, ועוד. בכל המקלטים יחד יכולים לשהות בו בזמן עד 152 נשים ו-304 ילדים. לאורך שנת 2009 שהו במקלטים 748 נשים ועמן 1,059 ילדים במשך שלושה עד שישה חודשים בממוצע. לפי נתוני משרד הרווחה לאותה שנה, 158 פניות למקלטים נדחו. לפי נתוני משטרת ישראל בכל שנה נפתחים בין 15 ל-16 אלף תיקים במשטרה על אלימות נגד נשים. בינואר 2011 פרסם משרד הרווחה מכרז להפעלת המקלטים (להלן "מכרז ינואר 2011"), ומשרד הרווחה הודיע כי ארבעה מפעילים, אשר מנהלים שישה מתוך 13 המקלטים, לא עמדו בתנאי המכרז ולכן לא נבחר מפעיל למקלטים אלו.<sup>127</sup> הועלה חשש שהדבר יוביל לסגירת המקלטים.<sup>128</sup>

**המצב הנוכחי:** לאחר שלא נבחר מפעיל לשישה מתוך 13 המקלטים אישר החשב הכללי של משרד האוצר המשך הפעלה זמנית של המקלטים בידי המפעילים הקיימים עד לאזכיה של מפעילים חדשים במכרז. בישיבת ועדת העבודה והרווחה של הכנסת באוגוסט 2011 הודה מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים כי היו פגמים בחלוקת הניקוד במכרז, וכי במכרזים החדשים יוענק משקל גדול יותר לאיכות המקצועית של כוח האדם במקלטים. בחודש דצמבר 2011 פורסם מכרז חדש להפעלת המקלטים (להלן "מכרז דצמבר 2011").<sup>129</sup>

**מודל המכרז:** מהשוואה של תנאי מכרז ינואר 2011 עם מכרזים קודמים, שהתקיימו בשנת 2002 ו-2005, עולה שנעשו שינויים ניכרים בתנאי הסף ובניקוד. תנאי הסף החדשים כוללים התחייבות של מפעיל המקלט להשתתף ב-10% מעלות ההפעלה וניתנה עדיפות למפעילים אשר יציעו מימון עצמי גבוה יותר. ארבעת המפעילים של המקלטים אשר נפסלו בשלב תנאי הסף לא עמדו בתנאי הדורש התחייבות לשכירת המבנה לחמש שנים. לאמתו של דבר, אמת המידה של איכות המבנה, אשר לא זכתה כלל לניקוד במכרזים הקודמים, הייתה המרכיב המשמעותי ביותר במכרז האחרון (30%). לעומת זאת, הניקוד המשולב של ניסיון המציע ואיכות הצוות המקצועי ירד מ-60% במכרז 2005 ל-40% במכרז האחרון, והמרכיב של תוכניות העשרה ירד מ-25% ל-10%. חשוב עוד יותר: תנאי הסף המחייב ניסיון של שלוש שנים בהפעלת מסגרת הגנה וטיפול בתחום האלימות הורחב במכרז האחרון וכעת הוא מחייב גם ניסיון בטיפול באוכלוסיות מצוקה או במסגרות של פנימייה בשלוש מתוך חמש השנים האחרונות. בעקבות ביקורת ציבורית שנמתחה על מכרז ינואר 2011 הוכנסו בו שינויים משמעותיים ולמעשה מכרז דצמבר 2011 החזיר במידה רבה את המצב לקדמותו. כך, אמת המידה של איכות המבנה איננה רלוונטית עוד, ותנאי הסף הדורשים ניסיון בטיפול באוכלוסיות מצוקה

או במסגרות של פנימייה הוחמרו והמכרז החדש דורש ניסיון ספציפי בטיפול בנשים נפגעות אלימות (אם כי בשלוש מתוך שבע השנים האחרונות). כמו כן ניתן דגש משמעותי הרבה יותר, ובמידה מסוימת חסר תקדים, למרכיב העלות, המהווה עתה 55% מהניקוד עבור ההצעה.

**שיקולים:** אף שאין מדובר בהעברה מקורית של שירות מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי, ולמרות הרחבת תנאי הסף הנוגע לניסיון המפעיל, השינוי בתנאי המכרז החדש לעומת מכרזים קודמים מעורר חשש מפני מעבר הדרגתי משיתוף פעולה חיובי בין המגזר הציבורי למגזר השלישי למודל סטנדרטי של הפרטה חלקית באמצעות מיקור חוץ שבמרכזו שיקולים כלכליים גם בתחום השירותים החברתיים הרגישים.

## 21. הרשות לשיקום האסיר

**רקע:** הרשות לשיקום האסיר פועלת על פי חוק שנחקק ב־1983,<sup>130</sup> אשר מקנה לה עצמאות ניהולית ותקציבית. הרשות עוסקת בשיקומו של האסיר ובשילובו בחברה. יועציה, הפועלים ב־27 בתי הכלא ברחבי הארץ, מאבחנו את האסירים ובונים למענם תוכנית שיקום בתקופה שלפני הדיון בעניינם בוועדת השחרורים. נוסף על כך, יועצי הרשות מקיימים בבתי הכלא סדנאות הכנה לרכישת מיומנויות לקראת השחרור.

לאחר השחרור פועלים רכזי שיקום האסיר בקהילה ב־42 רשויות מקומיות ומעניקים לאסיר המשוחרר טיפול פרטני, משפחתי, זוגי וקבוצתי וכן פעילויות העשרה, קבוצות טיפוליות ופרויקטים שונים. הרשות מפעילה קבוצות לנשות אסירים ותוכנית חונכות עבור כ־400 ילדי אסירים, בשיתוף תוכנית פר"ח והאוניברסיטאות ברחבי הארץ. יועצי התעסוקה ורכזי התעסוקה של הרשות לשיקום האסיר פועלים בכל מחוזות הרשות, מאתרים "מעסיקים יידיים" להעסקת אסירים משוחררים ומסייעים לאסיר במציאת עבודה ובהשתלבות והתמדה במקום העבודה. נוסף על כך הרשות מפעילה עשרה הוסטלים המשמשים מסגרת מעבר טיפולית לאסירים שאינם מתאימים לשילוב מידי בקהילה. סדר היום בהוסטל כולל שילוב במסגרות תעסוקה בשעות היום, וטיפול אינטנסיבי ופעילויות העשרה בשעות הערב. לפי נתוני הרשות, מאז הקמתה פחת שיעור הרצידיביזם (חזרה לעבריינות) ביותר מ־50%. תקציב הרשות לשיקום האסיר לשנת 2011 עמד על כ־14 מיליון ש"ח.<sup>131</sup>

בשנים האחרונות מקדם משרד האוצר תוכנית להפרטת הרשות לשיקום האסיר על ידי פירוקה, העברת תקציבה למשרד הרווחה ומסירת תפקידיה השונים לידיים פרטיות. מהלך זה הוא בעת האחרונה, לאחר שבולי 2010 החליטה הממשלה לשפר את אופן הקצאת המשאבים הממשלתיים לשיקום אסירים. במסגרת החלטה זו הוטל על משרד האוצר להפיץ תזכיר חוק אשר יכלול את תיקוני החקיקה הדרושים כדי לבטל את מעמדה הסטטוטורי של הרשות לשיקום האסיר ולהעביר את תפקידיה ופעולותיה למשרד הרווחה.<sup>132</sup> תזכיר החוק פורסם מיידית,<sup>133</sup> ובהמשך הוחלט להפריד את הדיונים מחוק ההסדרים ולהעבירם לוועדת הפנים של הכנסת.

באחד הדיונים הראשונים של ועדת הפנים של הכנסת הוגדר המהלך כ**הלאמה** של הרשות לשיקום האסיר, והעובדה שיוזמה זו באה ממשרד האוצר אף עוררה את חשדם של כמה מחברי הכנסת שנכחו בדיון.<sup>134</sup> נציגים של ארגון העובדים הסוציאליים וארגון הקרימינולוגים שנכחו בדיון הגדירו את המהלך "הלאמה לצורך הפרטה", שכן עובדים רבים יהפכו להיות עובדי עמותות. בישיבה אחרת הוזכר כי התקציבים הנדרשים אינם מועברים לרשות וכי היא עוברת תהליך של "ייבוש", כך שהרשות מצליחה לטפל בכשליש ממספר האסירים הדורשים שיקום.<sup>135</sup> בישיבה זו צוין עוד שמשרד האוצר מתנה את העברת התקציבים בהעברת תפקידי הרשות לידי משרד הרווחה. בדיון נוסף הוזכר כי בשל חוסר האפשרות של הרשות לספק מענה הולם לכלל האסירים, אסירים בעלי אמצעים רוכשים שירותי שיקום פרטני אצל מטפלים פרטיים.<sup>136</sup> בדיון האחרון של ועדת הפנים הוזכר שהיקף מיקור החוץ, עומק הפרטה ומעמד העובדים שלאחר החקיקה אינם מוסדרים ונתונים לשיקול דעתו של משרד הרווחה.<sup>137</sup>



**המצב הנוכחי:** משרד הרווחה כבר הודיע שההוסטלים של הרשות יצאו למיקור חוץ<sup>138</sup>

**פיקוח:** סעיף 3(8) לחוק הרשות לשיקום האסיר קבע את תפקידה של הרשות כגורם מפקח, ואולם בהצעת החוק החדשה נמחק הסעיף הזה. נראה כי בִּנְרַת המחזל תהיה שהפיקוח ייעשה על ידי משרד הרווחה. עם זאת, יש חשש שהמשרד יתקשר עם גופים פרטיים וימסור לידיהם משימות של פיקוח. הסתייגות הובעה גם מכך שאף שמדובר באסירים בסוף תקופת ריצוי עונשם, הפיקוח עליהם מועבר לגורמים שאינם גורמי אכיפה.

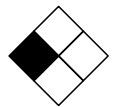
## יתרונות

1. לאחר קליטת השירות לשיקום האסיר כאגף במשרד הרווחה צפוי המשרד לקבל תקציבים נוספים, שבעזרתם אפשר יהיה לשפר את מצב האסירים (סמנכ"ל משרד הרווחה מסר כי לאחר המעבר למשרד הרווחה יוכפל התקציב לאסיר בהוסטל לשיקום תורני<sup>139</sup>; בדיון אחר נמסר שהתקציב הכולל של הטיפול באסיר יעלה מ-14 מיליון ש"ח ל-30 מיליון ש"ח<sup>140</sup>). מכאן שאם השירות כולו יועבר למשרד הרווחה ולא יימסר למיקור חוץ, ייתכן שהשירות ישופר.

## חסרונות

1. יש חשש שיאבד הטיפול הכוללני שניתן ברשות לשיקום האסיר, שבמסגרתו ניתנה התייחסות למגוון היבטים כמו ביטחון הציבור, תעסוקה והכשרה מקצועית וטיפול במשפחות האסירים, ויישאר טיפול מוגבל הנוגע רק להיבט הצר של שירותי הרווחה.
2. יש חשש ששיקולים כלכליים יניעו מנהל הוסטל פרטי להחליט להשיב אסיר לכלא.<sup>141</sup>
3. סכנה לפגיעה ממשית בתנאי העסקתם של עובדי הרשות, שיהפכו להיות עובדים של גופים פרטיים.
4. ניסיון העבר בהפרטת שירותים חברתיים מלמד כי ההבטחות להגדלת התקציבים לא מתממשות תמיד ולפיכך יש חשש שהתקציבים לא יגדלו, ואולי אף יקטנו.
5. סכנה שיופרו העקרונות שקבע בג"ץ בעניין בתי הסוהר, ולפיהם אסורה הפרטה המכניסה שיקולי רווח והפסד לתהליך הטיפול באסירים.

## ה. מערכת המשפט



### 22. בוררות חובה

**רקע:** ביולי 2011 עברה בקריאה ראשונה הצעת חוק לתיקון חוק בתי המשפט שעניינה קביעת בוררות חובה במערכת בתי המשפט בישראל.<sup>142</sup> לפי ההצעה, נשיא בית משפט השלום או סגנו יהיו רשאים להעביר תיק אזרחי שהוגש לבית משפט השלום להליך בוררות שיתנהל בפני עורך דין פרטי שמונה לשמש כבורר, ללא צורך בהסכמת הצדדים. הדיון בבוררות יתקיים לפי הדין המהותי ודיני הראיות, אולם הבורר לא יהיה קשור בסדרי הדין הנהוגים בבתי המשפט, אלא אם כן קבעו הצדדים או בית המשפט אחרת. מטרת החוק היא לפתור את בעיית הנטל השיפוטי הכבד המוטל על מערכת המשפט בישראל. ברקע ההצעה עומדת ההערכה שלמרות הגידול במספר השופטים, בישראל עדיין מכהנים רק כמחצית ממספר השופטים הנדרשים.<sup>143</sup> על פי הצעת החוק, הסדר זה אמור לעמוד בתוקפו במשך חמש שנים, וזאת בשל הראשוניות והחדשנות שבו וכן מתוך ציפייה שבתקופה זו תושג המטרה שלשמה נועד. המצדדים בהליך טוענים כי העובדה שהסדר מוגבל לתחומים האזרחיים, שבהם יש צורך פחות להפעיל את כוחה של המדינה, כמו גם הגבלתו לחמש שנים, יש בהם להעיד שההפרטה נעשית באופן מושכל ומידתי.

**מודל הפרטה:** לפי ההצעה, אדם יהיה כשיר לשמש בורר בבוררות חובה אם הוא שופט בדימוס או עורך דין בעל ותק של שבע שנים לפחות, ובתנאי שלא הורשע בעברה שחומרתה או נסיבותיה מונעות אותו מלכהן בתפקיד זה.

**פיקוח:** לפי הצעת החוק, הפיקוח על עבודת הבוררים (ובכלל זה על כשירותם ועל ניגודי עניינים אפשריים) יהיה בידי "ועדה מייעצת" שתכלול יושב ראש – שופט שימנה נשיא בית המשפט העליון, משפטן בכיר בשירות המדינה שימנה שר המשפטים, עורך דין שימנה בהמלצת לשכת עורכי הדין, נציג של ארגון המעניק סיוע משפטי ללא תמורה, ואת הממונה על האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים.

**המצב הנוכחי:** הצעת החוק הועברה לדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט.

## יתרונות

1. הקלה של העומס הכבד במערכת בתי המשפט, המביא לעינוי דין של המתדיינים.

## חסרונות

נשיאת בית המשפט העליון דורית בייניש כינתה את המהלך "הפרטה של מערכת השיפוט בישראל"<sup>144</sup>. גם השופטת בדימוס דליה דורנר והאגודה לזכויות האזרח מתחו ביקורת על המהלך.<sup>145</sup> להלן עיקר הטענות נגד ההסדר המוצע:

1. סמכות השיפוט היא פונקציה שלטונית מובהקת וחלק בלתי נפרד ממהותו של מוסד המדינה, ואין להעבירה או להאצילה לגורמים פרטיים. במובן זה דומה סמכות השיפוט לסמכות הפעלת הכוח ושליטת החירות, אשר לגביהן כבר אמר בית המשפט העליון את דברו בבג"ץ בעניין בתי הסוהר.<sup>146</sup>
2. מדובר בכפייה של מוסד הבוררות, אשר במהותו מבוסס על הסכמה חופשית של הצדדים לדיון. בכך גם נמנעת מהצדדים לדיון זכות הגישה לערכאות ולדיון המחייב הליך הוגן, פומביות ומניעת שרירות. בזכויות דיוניות אלו יש כדי להבטיח גם שמירה על זכויות מהותיות.
3. בתשובה לטענה שמדובר בהפרטה של סמכות שיפוט רק בתחום האזרחי, נאמר כי גם בתחום האזרחי לעתים נדרש כוחה של המדינה (למשל כשהיא מפעילה את סמכות ההוצאה לפועל במקרים של חוב שאינו משולם). נוסף על כך, גם בתחום האזרחי יש מגוון נושאים (כגון שוויון, כבוד האדם, חופש הביטוי וכדומה) אשר מן הראוי שבית משפט יידרש אליהם ולא עורך דין פרטי.
4. כללים העוסקים בדרכי המינוי של השופטים ובמגבלות המוטלות עליהם מבטיחים כי השופטים היושבים בדין יהיו בלתי תלויים וכי שיקול דעתם יהיה ענייני. כמו כן, השופטים כפופים למערכת של כללי אתיקה וכללים של מינהל ציבורי ונתונים לפיקוח של הנהלת בתי המשפט ושל נציב תלונות הציבור על שופטים. גם אם יוכפפו הבוררים לחלק מכללים אלו, אין בכך כדי לרפא את הפגם הטמון בהיותם עורכי דין פרטיים בעלי שיקולים חיצוניים למערכת השיפוט הציבורית, ואשר אינם נהנים מאמון דומה לזה ששופטים נהנים ממנו.
5. הפרטת השיפוט עלולה לגרום להגדלת הפערים החברתיים ולהפליה בין המתדיינים על בסיס חברתי-כלכלי. מאחר שההסדר מוגבל לבתי משפט השלום, שבהם מתנהלים תיקים בסכומים נמוכים יחסית (עד 2.5 מיליון ש"ח), יש בו כדי לפגוע במתדיינים "קטנים", מאוכלוסיות מוחלשות יותר, שפונים לבית המשפט בעניינים בסכומים נמוכים. בעלי אמצעים וגופים מבוססים המנהלים תביעות בהיקפים גדולים יותר לא ייפגעו מפני שתיקיהם מטופלים בבתי המשפט המחוזיים, שהסדר הבוררות אינו חל עליהם.
6. יש חשש שהפרטה זו תהווה תקדים להפרטת חלקים אחרים של מערכת המשפט.

## 23. הפרטת חלק מתפקידי הפרקליטות

**רקע:** העומס המוטל על פרקליטות המדינה הביא בשנים האחרונות להסתמכות הולכת וגדלה על משרדי עורכי דין פרטיים.<sup>147</sup> בשנת 2009 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה בדבר רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על ידי משרדי הממשלה.<sup>148</sup> על פי הנחיה זו, ביצוע עבודה משפטית עבור משרד ממשלתי (לרבות ייעוץ משפטי, ניסוח הצעות חוקים ותקנות, ניסוח חוזה, עריכת מחקר משפטי וייצוג משפטי בערכאות), ייעשה בדרך כלל על ידי הלשכה המשפטית של המשרד. עם זאת, יועץ משפטי של משרד ממשלתי מוסמך – בכפוף לדיני המכרזים – להעביר ביצוע עבודה משפטית ליועץ משפטי חיצוני אם מדובר בעבודה משפטית מוגדרת הדורשת מומחיות מיוחדת שאינה מצויה בשירות המדינה, או כאשר מדובר בנושא משפטי שאינו מעורר רגישות מיוחדת והלשכה המשפטית של המשרד הממשלתי מתקשה לטפל בו במועד סביר בשל עומס עבודה.

בעת האחרונה התגבשה יוזמה להוציא כ-20% מהתיקים האזרחיים שבטיפול פרקליטויות המחוז למיקור חוץ.<sup>149</sup>

**מודל ההפרטה:** במקרים מסוימים הליך ההתקשרות עם הגורמים החיצוניים כפוף לאישור מראש של הוועדה להעסקת יועצים משפטיים חיצוניים במשרד המשפטים, שבראשה עומד מנכ"ל משרד המשפטים, וחברים בה משנה ליועץ המשפטי לממשלה, משנה לפרקליט המדינה, פרקליט מחוז וסגן בכיר לחשב הכללי. המקרים המחייבים את אישור הוועדה כוללים בין השאר התקשרות בהיקף העולה על 250 אלף שקל בשנה; נושא בעל רגישות משפטית או ציבורית מיוחדת; ייעוץ בנושאים חוקתיים ובעניינים שקשורים לטוהר המידות בשירות הציבורי; ייצוג הממשלה בוועדות הכנסת; העסקה מתמשכת לפרויקט שאינו מוגדר; והעסקה של אותו יועץ משפטי במשך תקופה העולה על שש שנים. ההנחיה פוטרת בכך את המשרד הממשלתי מהחובה שהייתה נהוגה בעבר לקבל את אישורה של הוועדה לכל התקשרות עם יועץ משפטי חיצוני ומגבילה אותה למקרים מסוימים ומוגדרים.

ואולם מודל זה אינו חף מכשלים. למשל, ההנחיה מבהירה כי מחסור בכוח אדם הוא שיקול לגיטימי להפרטת שירות משפטי מסוים. בדרך זו "הפרטה במחדל", כלומר צמצום משאבים ציבוריים לשירות מסוים, הופכת להיות נימוק להפרטה אקטיבית. כמו כן ההנחיה אינה קובעת גבולות משפטיים לנושאים שבהם אפשר להעסיק יועץ משפטי חיצוני, ואשר למגבלה להעביר לייעוץ חיצוני רק תיקים טכניים או ללא רגישות ציבורית מיוחדת – הניסיון מלמד כי הגבלה זו אינה נשמרת, וכי תיקים בעלי חשיבות עקרונית וציבורית כבר מועברים לעורכי דין חיצוניים.

**פיקוח:** ההנחיה קובעת כי יש לקבוע הסדרי פיקוח ובקרה נאותים שיבטיחו שהיועץ המשפטי החיצוני יעבוד תחת פיקוח והנחיה של מחלקת הייעוץ המשפטי של המשרד הממשלתי. כמו כן נקבע כי יש להקפיד על מניעת חשש לניגוד עניינים, אך מהותה של הקפדה זו לא פורטה בהנחיה.

## יתרונות

1. העסקת יועצים משפטיים חיצוניים יש בה כדי לסייע בהתמודדות עם המחסור בכוח אדם ועם העומס המוטל על הפרקליטות.
2. הדבר מאפשר להסתייע במומחיות מיוחדת של עורכי דין חיצוניים בנושאים מוגדרים.
3. התיקים המועברים למיקור חוץ הם תיקים טכניים בעיקרם, ומסירתם לטיפול בידי גורמים חיצוניים תאפשר לפרקליטות להתרכז בתיקים עקרוניים ובקביעת מדיניות.

## חסרונות

1. אף שעורכי הדין בפרקליטות הם בעלי יכולות גבוהות ומסוגלים להתמחות בכל תחום שיתבקשו, העברה של נושאים משפטיים לטיפולם של עורכי דין חיצוניים שוחקת בהדרגה את יכולתה של הפרקליטות להתמחות בתחומים מסוימים, ובכך למעשה מצדיקה את המשך תהליך ההפרטה.
2. העברת שיקול דעת וסמכויות פיקוח למשרדים פרטיים. ייעוץ משפטי מגלם בחובו ערכים ציבוריים, אשר יש בעייתיות רבה בהעברתם לעורכי דין פרטיים. היועץ המשפטי של משרד ממשלתי כפוף ליועץ המשפטי לממשלה, משמש זרוע ארוכה שלו וחלים עליו הכללים והקוד האתי בביצוע תפקידו. סייגים אלו אינם מחייבים עורכי דין פרטיים, ומכל מקום לא באותה חומרה ובאותו היקף.
3. יש חשש שהפרטה זו תהיה תקדים להפרטת חלקים אחרים של מערכת המשפט.

## 24. הפרטת הגבייה ברשויות המקומיות

**רקע:** בחודש פברואר 2011 הוגשה בכנסת הצעת חוק פרטית לתיקון פקודת העיריות (התקשרות עם חברות גבייה), תשע"א-2011.<sup>150</sup> הצעת החוק מאפשרת לעירייה להתקשר עם חברה על מנת שתסייע לה לגבות מס, ארנונה, אגרה, היטל, תשלום חובה, דמי השתתפות ושאר תשלומי חובה המגיעים לה על פי כל דין, לרבות סכומים המגיעים לה בגין אספקת מים ושירותי ביוב. הצעת החוק נועדה למעשה להכשיר את פעולתן של חברות הגבייה הפרטיות הפועלות זה כעשור מטעם הרשויות המקומיות – תופעה שמבקר המדינה מתח עליה ביקורת חריפה.<sup>151</sup> הרשויות המקומיות מעסיקות את חברות הגבייה מתוך מחשבה שבכך יושג יעול של מערך הגבייה, יוגדלו שיעורי הגבייה, ותימנע הפעלה של לחצים על עובדי הרשות המקומית ונבחריה. הרכיב העיקרי בשכרן של חברות הגבייה מחושב כאחוז מסוים מסך ההכנסות המתקבלות מגבייה. רכיב נוסף הוא תשלומים שהחברה גובה מהחייבים בגין כל פעולת אכיפה שהיא מבצעת, כגון משלוח התראה וביצוע עיקול.

במרץ 2003 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר בנושא נוהל העסקת חברות גבייה, ובו הוראות להסדרת נושא הגבייה ברשויות המקומיות באמצעות חברות פרטיות. ואולם מאחר שהבסיס החוקי של פעולת חברות הגבייה אינו ברור, נעשה ניסיון חוזר לקדם חקיקה המכשירה את פעולתן.

בבדיקה שערך מבקר המדינה בשנת 2008 נתגלו כשלים מהותיים באופן פעולתן של חברות הגבייה. כך למשל, לא אחת נתגלה פער של עשרות ואף מאות אחוזים בין התשלום שתושבים נדרשים לשלם עבור אותן פעולות אכיפה במקומות שונים בארץ. עוד התברר כי במקרים מסוימים החברות לא העבירו לרשות חלק ניכר מהסכומים שגבו בשמה. כמו כן, במקרים שבהם עיריות היו אמורות לקנוס את חברות הגבייה בגין אי-עמידה ביעדי הגבייה – לא הופעלה הסנקציה. שני ליקויים חמורים נוספים שמצא המבקר הם שההתקשרות עם חברות הגבייה נעשתה בלא מכרז כנדרש, ושהועברו אליהן סמכויות שלטוניות להפעלת שיקול דעת וקבלת החלטות בדבר עצם פעולות האכיפה, בניגוד להוראות המנכ"ל.

**מודל הפרטה:** על פי הצעת החוק, תנאי ההתקשרות יכולים לכלול תשלום עמלה לחברה שעמה התקשרה העירייה תמורת שירותיה, או תשלום מקדמה לעירייה על חשבון הסכומים המגיעים לה.

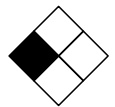
**פיקוח:** הפיקוח על חברות הגבייה אמור להיות בידי הרשויות המקומיות, אולם מבקר המדינה התריע על כשל ממשי בפיקוח של הרשויות שנבדקו על חברות הגבייה. הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים שנועדו להסדיר פיקוח נאות על הגופים הפרטיים, הוסיף המבקר, לא מולאו כראות.<sup>152</sup> גזברי העירייה לא היו מעורבים בהליכי הפיקוח כנדרש על פי הוראות המנכ"ל, ולא אחת חתמו נציגי חברות הגבייה בשם נציגי העירייה על המסמכים הנדרשים. אין פיקוח מרכזי, לא של משרד הפנים ולא של משרד האוצר, על אופן הגבייה או על הסכומים המרביים אשר ניתן לגבות כשכר טרחה. בניגוד להנחיות חוזר המנכ"ל, לא הייתה הקפדה על דרישות הסף בגיוס עובדי חברת הגבייה (גיל העובד, היעדר רישום פלילי, ועוד). בכמה רשויות העבירו החברות את הסכומים שגבו ישירות לחשבונותיהן ולא העבירו לעירייה כל מידע על כך.

## יתרונות

1. ייעול מערך גביית החובות ועקב כך הגדלת ההכנסות של הרשויות.
2. מניעת לחצים על עובדי הרשויות המקומיות ונבחריהן בנושא גביית החובות והסרת אילוצים מקומיים, מינהליים, קהילתיים או פוליטיים.

## חסרונות

1. אי־חוקיות: היקף הסמכויות המועברות לחברות הפרטיות חורג מהנחיות בג"ץ ומהנחיות חוזר המנכ"ל, אשר הגבילו אותן לסמכויות טכניות גרידא. בהקשר זה יש לציין כי המדינה התחייבה לפני בית המשפט העליון להסדיר את העניין בחקיקה אך טרם עשתה זאת.<sup>153</sup>
2. מאחר שהכנסות החברה תלויות ביכולת הגבייה שלה, החברה עלולה לנקוט פעולות אשר יש בהן משום פגיעה בזכויות החייבים כדי להגדיל את הכנסותיה.
3. לשכת עורכי הדין התנגדה להצעת החוק בין השאר בשל האפשרות שחברות גבייה יצטרכו לשלם מקדמה לעירייה על חשבון גבייה עתידית, אשר לא ברור אם תתממש. לדעת הלשכה יש בכך משום טובת הנאה פסולה.<sup>154</sup>



# ו. קרקעות, סביבה, דיור, רפורמה בתכנון ובבנייה

## 25. קרקעות ומינהל מקרקעי ישראל [מעקב]

**רקע:** בשנת 2005 סיימה ועדת גדיש לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (להלן "ממ"י") לגבש את המלצותיה.<sup>155</sup> בין השאר המליצה הוועדה על הפיכת ממ"י לרשות לאומית לקרקעות והפיכת רוב הקרקעות במדינה מקרקעות לאום, שניתן רק לחכור, לקרקעות פרטיות שניתן לקנות ולמכור. כמו כן הומלץ על צעדים נוספים כמו הפשרת קרקעות חקלאיות למגורים, אפשרות למכור שטחים פתוחים ושטחים חקלאיים שאין לגביהם תוכניות מפורטות ומאפשרות, העברת סמכויות ממינהל התכנון במשרד הפנים לידי רשויות מקומיות ולידי המגזר הפרטי, ועוד. המטרה של צעדים אלו הייתה ייעול תהליכי בנייה, האצת תהליכי תכנון ובינוי, האצת הצמיחה הכלכלית והוזלת מחירי הדירות. במאי 2009 אישרה ועדת השרים את הרפורמה.<sup>156</sup>

בחודש אוקטובר 2010 הודיע משרד ראש הממשלה שהרפורמה במינהל מקרקעי ישראל יוצאת לדרך.<sup>157</sup> במסגרת זו שלח המינהל מכתבים לכ-40,000 בעלי בתים והודיע להם על אופן העברת הבעלות והמשמעויות של יישום הרפורמה על נכסיהם, ובהמשך צפויים להישלח מאות אלפי מכתבים נוספים. מהלך זה עורר קשיים משפטיים, שכן הוא נעשה על רקע עתירה לבג"ץ כנגד חוקתיות הרפורמה.<sup>158</sup> בעתירה שהוגשה נטען כי הרפורמה המוצעת סותרת את חוק יסוד: מינהל מקרקעי ישראל, והעברתה חייבת להיעשות בחוק יסוד ולא בחוק רגיל – בוודאי לא באמצעות חוק ההסדרים.

**עדכון:** ב-18 במאי 2011 נחתם הסכם בין הממשלה, הסתדרות העובדים ומינהל מקרקעי ישראל על הרפורמה בממ"י, אשר ביסודו הקמת רשות מקרקעין לאומית במקום ממ"י שלא תעסוק בתכנון אלא בשיווק מהיר של נדל"ן לזימים פרטיים. במסגרת הרפורמה תועבר הבעלות בקרקע המיועדת למגורים ולתעסוקה לידי חוכרים בקרקע.<sup>159</sup>

הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל יצאה לדרך. שני ביטויים מרכזיים שלה הם שינוי ייעוד הקרקע במושבים ובקיבוצים וחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים, התשע"א-2011, הקרוי גם חוק הווד"לים.<sup>160</sup> בהמשך לפס"ד 1027/04 של בג"ץ<sup>161</sup> נקבע כי שינוי ייעוד הקרקע במושבים ובקיבוצים יאפשר לחקלאים להוון את חלקת המגורים שברשותם תמורת 3.75% מערך הקרקע. החקלאים יקבלו זכויות בנייה ל-375 מ"ר, אפשרות לפצל את הנחלה, ואפשרות להקים מבנה לתעסוקה בשטח של 500 מ"ר כל עוד בעל הנחלה עובד בו.<sup>162</sup>



## 26. שמורות טבע וגנים לאומיים [מעקב]

**רקע:** מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע (להלן "המועצה") היא גוף ציבורי הכפוף לשר לאיכות הסביבה ופועל באמצעות המשרד לאיכות הסביבה מכוח חוק התכנון והבנייה וחוק שמורות הטבע והגנים. ב־1997 העבירה רשות הטבע והגנים (רט"ג), הכפופה למשרד להגנת הסביבה, את הניהול של גן לאומי עיר דוד לעמותת אלע"ד (אל עיר דוד).<sup>163</sup>

ההסכם בין רט"ג לעמותת אלע"ד חודש בפעם האחרונה בשנת 2008. במסגרת חידוש ההסכם הועברו לה סמכויות הניהול, התכנון והפיתוח של אתר עיר דוד אשר בשכונת סילואן בירושלים המזרחית. אלע"ד היא עמותה פרטית שמטרותיה המוצהרות הן "חיזוק הקשר היהודי לירושלים בין בדרך של איכלוס ובין בדרכים אחרות" ו"מתן שירותי הדרכה וחינוך תורני ציוני". אתר עיר דוד נמצא בתוך "גן לאומי סובב חומות ירושלים", אתר "שברבדיו מקופלות אלפי שנות היסטוריה".<sup>164</sup>

עמותת אלע"ד מתפעלת כיום את אתר עיר דוד מטעם הרשות. במסגרת זו היא מפקחת על החפירות הארכיאולוגיות באתר (סמכות המוקנית לרשות מכוח חוק הגנים הלאומיים), קובעת אילו אזורים יהיו פתוחים לקהל ולאילו אזורים תהיה כניסה בתשלום, מוכרת כרטיסי כניסה, מפעילה את מרכז המבקרים, מכשירה את המדריכים ומנהלת מיזמים כלכליים שונים. דוגמת חנות מזכרות. ביוני 2010 הגישה עמותת עיר עמים עתירה לבג"ץ נגד הפרטת עיר דוד.

**עדכון:** ב־27 במרץ 2011 עברה בקריאה טרומית הצעת חוק פרטית שעניינה תיקון לחוק גנים לאומיים. התיקון לחוק מתיר העברת ניהול גן לאומי לעמותות ולא רק לרשויות מקומיות.<sup>165</sup> המשרד להגנת הסביבה ורט"ג הביעו את התנגדותם להצעת החוק באמצעות חוות דעת משפטיות.<sup>166</sup>

ב־26 באוקטובר 2011 פסק בית המשפט העליון בעתירה של עיר עמים וקבע כי הסכם ההתקשרות בין רט"ג לעמותת אלע"ד חוקי אך יש לשנותו כך שההדרכה במקום תועבר לידי רט"ג, האתר יפתח בשבת וגביית הכספים תעבור גם היא לרט"ג.<sup>167</sup> בית המשפט לא התייחס לכך שניהול האתר ותפעולו נמסרו לעמותת אלע"ד ללא מכרז ובניגוד לכללי המינהל התקין. בית המשפט הורה לרט"ג לשנות את חוזה ההתקשרות עם אלע"ד עד 10 בינואר 2012 כך שיכלול את עמדת בג"ץ.

למרות דרישת בג"ץ לשנות את פרטי ההסכם אין ערובה לכך ששינויים בחוזה ישנו את אופי ההתקשרות עד כה, בפרט עקב התקבעות של מערכת יחסים מקצועית ואופייה הפוליטי של עמותת אלע"ד. נוסף על כך, בית המשפט העליון הנחה את רט"ג, את השר להגנת הסביבה ואת עיריית ירושלים לתת דעתם לצורך לשנות את הרכב ועדת ההיגוי (כדי למנוע נציגות של עמותת אלע"ד בוועדה), אך נמנע מדרישה מפורשת שתבטיח פיקוח וביקורת מלאים מצד המדינה על פעילות אלע"ד.

## 27. התפלת מים

**רקע:** עם השלמת בנייתו של המוביל הארצי בשנת 1965 החל הדיון בדרכים לפיתוח מקורות מים חדשים ובעיקר השבת מי קולחין, התפלת מי ים ומים מליחים. בשנים האחרונות, לאחר שהתברר כי תהליך הפקת מים באמצעות התפלת מי ים ומים מליחים יעיל יותר מבחינה כלכלית, הוחלט לבחור בדרך זו.

התפלת מי ים: בשנת 1999 הוחלט על הקמת מתקן אחד להתפלת 50 מיליון מטרים מעוקבים (מלמ"ק) מי ים בשנה. המתקן יוקם על ידי חברה שתיבחר במכרז וההתקשרות עמה תהיה בשיטת Build-Operate-Transfer – BOT (בנה-הפעל-העבר). בעקבות ההחלטה יצא לדרך מכרז ראשון ב־25 ביולי 2000. נוכח המחיר הנמוך שהוצע לקוב, 52.69 סנט, וירידה בייבוא המים מטורקיה, הגדיל משרד האוצר את יעד ההתפלה ל־100 מלמ"ק. במאי 2001 פורסמו עוד כמה מכרזים להקמת מתקני התפלה, הפעם להתפלת 65 מלמ"ק בשנה כל אחד, בשיטת התקשרות Build-Operate-Own – BOO (בנה-הפעל-החזק). בד בבד החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה וחברה באפריל 2001, בניגוד לדעת האוצר, לאפשר לחברת "מקורות" להקים באשדוד מתקן להתפלת מי ים, שיופעל על ידי מפעיל פרטי. לחץ ממשלתי הביא לאישור ניהול האתר על ידי מקורות במשך שנה לפני העברתו למפעיל הפרטי. ביולי 2001 הוכרז במשק המים בישראל מצב חירום שחודש במאי 2002 ונמשך עד היום.

דוח של ועדת חקירה פרלמנטרית לבחינת מצב משק המים משנת 2002 קבע שלמרות התרחבות פרויקט התפלת מי הים, משק המים של ישראל נמצא במשבר כבר שלושים שנה בגלל מחדלי ממשלות ישראל לדורותיהן וכי המשבר נמצא בנקודה קריטית.<sup>168</sup> הדוח קבע שמשרד האוצר ניהל את הפרויקט בצורה ריכוזית ומוטת שיקולים כלכליים, שאינה מאפשרת חדשנות ושינוי. עוד קבע הדוח כי השיטה שלפיה המים מועברים לרשות המקומית במחיר מסוים ומהרשות המקומית לצרכן הפרטי במחיר הגבוה בהרבה מהמחיר הראשוני היא עושה ויש לשנות מצב זה לאלתר. הדוח המליץ על קידום היעילות והתחרות במשק המים על ידי הפרטה של תחום התפלת מי ים, מים מליחים וטיהור מי השופכין.

ב־2002 אימצה הממשלה את תוכנית האב שהוצגה בדוח הוועדה הפרלמנטרית, הגדילה את יעדי התפלת מי הים וקידמה את הקמת מתקני ההתפלה, וב־2007 אף הוקמה רשות המים לריכוז ולניהול משק המים בישראל.<sup>169</sup> למרות זאת מצבו של משק המים בישראל עדיין רחוק מלהשביע רצון ומתקיימת צריכת יתר ביחס למשאבים הקיימים.<sup>170</sup> בפעם האחרונה שהממשלה עדכנה את מדיניותה בתחום זה, ב־1 ביוני 2008, נקבע כי יש להגדיל את תפוקת התפלת מי הים עד 2020 ל־750 מלמ"ק בשנה.<sup>171</sup>

כיום מותפלים כ־300 מיליון מ"ק מי ים בשנה מתוך 800 מיליון מ"ק בשנה שנצרכים בישראל. התפלת מי הים נעשית בשלושה מתקנים שהוקמו בידי מפעילים פרטיים שאזכו במכרזים ומופעלים על ידם: המתקן הראשון הוקם באשקלון באוגוסט 2005 על ידי הקונסורציום V.I.D שבבעלות משותפת של חברת IDE (בבעלות שווה של כיל וקבוצת דלק) וחברת ויאוליה העולמית. הסכם ההתקשרות בין המדינה לבין V.I.D נעשה בשיטת BOT עם זיכיון ל־25 שנים.<sup>172</sup> המתקן השני הוקם בפלמחים במאי 2007 על ידי חברת Via Maris שבבעלות משותפת של החברות תה"ל, גרנית, הכרמל/GES, צנרת המזרח התיכון ואביב-אוסף. ההתקשרות בין המדינה לחברת Via Maris נעשית בשיטת BOO.<sup>173</sup> המתקן השלישי הוקם בחדרה בדצמבר

2009 על ידי חברת H2ID שבבעלות שווה של חברות IDE ושיכון ובינוי. הסכם ההתקשרות הוא בשיטת BOT עם זיכיון ל-25 שנים.<sup>174</sup>

ב-1 ביוני 2008 אישרה הממשלה תוכנית חירום להתמודדות עם המשבר הקשה במשק המים בישראל, שעיקרה הגדלת היקף ההתפלה לכמות של 750 מיליון מ"ק לשנה עד לשנת 2020.<sup>175</sup> ב-20 ביוני 2010 אישרה הממשלה להקים מתקן רביעי להתפלת מי ים בשורק, הגדול מסוגו בעולם, בתפוקה של כ-300 מיליון מ"ק בשנה.<sup>176</sup> ב-17 בינואר 2011 אישרה ועדת התשתיות הלאומיות את הפרויקט.<sup>177</sup> ב-23 במאי 2011 הודיע אגף החשב הכללי באוצר שהזוכה במכרז להקמת המתקן היא חברת SDL שבבעלות IDE וחברת Hutchison Water International Holdings Pte. המתקן צפוי להתחיל לפעול בשנת 2013. עד 2013 צפויה גם הרחבה של המתקנים הקיימים. מתקן חמישי להתפלת מי ים בתפוקה של כ-50 מיליון מ"ק בשנה צפוי לקום בגליל המערבי בשנת 2016.<sup>178</sup>

מים מליחים: מים מליחים הם מים שרמת המליחות שלהם גבוהה מזו שבמים שפירים אך נמוכה מזו שבמי ים. מי התהום בישראל מליחים בדרגות מליחות שונות, מרמה שמאפשרת להשתמש בהם בחקלאות או בתעשייה ללא טיפול מוקדם ועד לרמה שמחייבת תהליך של התפלה. התפלת מים מליחים זולה מהתפלת מי ים בשל צריכת חשמל נמוכה יותר: כ-4.5 קילוואט/שעה למ"ק מי ים, לעומת כ-1.5 קילוואט/שעה למ"ק מים מליחים.

התפלת מים מליחים החלה כבר בשנות השישים של המאה העשרים באילת. במשך השנים הוצעו תוכניות מקיפות להתפלת מים מליחים, אך ביצוען היה דל לעומת התכנון המקורי. כך למשל, תוכנית של מקורות מ-1983 להתפלת 70 מיליון קוב של מים מליחים הסתיימה בהתפלת 4.5 מיליון קוב בלבד, ותוכנית מקורות מ-1994 להתפלת 30 מיליון קוב הסתיימה בהתפלת 9 מיליון קוב בלבד. באותה תוכנית הומלץ לבנות מתקן להתפלת 14 מיליון קוב בשנה סמוך לכינרת, אך הוא מעולם לא הוקם. ועדת החקירה הפרלמנטרית לבחינת מצב משק המים שהוקמה ב-27 ביוני 2001 המליצה על התפלת מים מליחים כאשר קיימת לכך כדאיות כלכלית.<sup>179</sup>

כיום פועלים בישראל שישה מתקנים ציבוריים להתפלת מים מליחים בבעלות מקורות, ומתקן נוסף נמצא בהליך של מכרז. מלבד אלה פועלים שני מתקנים פרטיים, אחד בבעלות קיבוץ מעגן מיכאל ופועל מ-2010, ואחד בבעלות עתלית וקיבוץ מעין צבי, שפועל באזור עתלית מתחילת 2011. מתקן נוסף בבעלות עתלית ומעין צבי צפוי להתחיל לפעול במעין צבי ב-2012. כמו כן מתוכננת הקמת שבעה מתקנים פרטיים נוספים להתפלת מים מליחים.<sup>180</sup> יצוין כי במצב של משאבים מוגבלים, הבחירה בפתרון היקר של התפלת מים ולא בחלופות הזולות יותר כמו השבת מי קולחין והתפלה של מים מליחים היא מעשה לא אחראי העומד בסתירה להיגיון הכלכלי.

**מודל הפרטה:** שיטת BOT עם מכרז ל-25 שנים או BOO ומכירת המוצר למדינה.

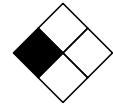
**פיקוח:** רשות המים, משרד התשתיות הלאומיות, המשרד להגנת הסביבה.

## יתרונות

1. ביצוע הפרויקטים בידי חברות פרטיות יהיה מהיר יותר מביצוע של המגזר הציבורי, בין השאר בשל הכנסת חידושים טכנולוגיים לענף, וזרז את פתרון בעיית מצוקת המים של מדינת ישראל.
2. סיכוי להורדת מחירי המים עקב הגידול בהיצע המים והתחרות שתיווצר בין הגורמים הפרטיים למגזר הציבורי.
3. ביצוע בידי חברות פרטיות יאיץ את הפיתוח הטכנולוגי של הענף ויצור ענף יצוא חדש למדינה.

## חסרונות

1. העברת משאב לאומי לניהול חברות פרטיות עסקיות.
2. חשש להגברת הריכוזיות בענף התפלת המים בישראל עקב מעורבות של קבוצות עסקיות ובעלי הון כמו קבוצת דלק בראשות יצחק תשובה, קבוצת אריסון, משפחת עופר ואחרים.<sup>181</sup> כל הקבוצות הללו מחזיקות בבעלותן מתקני התפלה פעילים ומעורבות בפרויקטים עתידיים.<sup>182</sup>
3. ריכוזיות ענפית במשק המים תגביר גם את הריכוזיות המשקית. דבר זה יכול להתבטא בין השאר ביצירת קרטל לשמירה על מחיר מים גבוה או בהטיית תנאי ההתקשרות לטובת המשקיעים.



## 28. שירותי הבריאות של צה"ל

**רקע:** בינואר 2011 השיק צה"ל את פרויקט "אביב", שבמסגרתו נסגר חלק ניכר מהמרפאות הצבאיות שסיפקו שירותי רפואה לחיילים המשרתים בבסיסי תל השומר והקריה.<sup>183</sup> הטיפול בחיילים יעבור אל המרפאות של קופות החולים הפרטיות.

**המצב הנוכחי:** שתי קופות חולים זכו במכרז: חיילי בסיס הקריה מטופלים במרפאות של קופת חולים "מאוחדת", וחיילי בסיס תל השומר מטופלים במרפאות קופת חולים "לאומית".<sup>184</sup> החיילים ייהנו משירותים רפואיים זהים לאלה שמקבלים אזרחים ובנוסף יקבלו סל שירותים ייחודי – "משלים צה"ל".<sup>185</sup> עם זאת, כמה מרפאות צה"ליות – שירותי בריאות הנפש, בריאות הציבור, מיון רפואי ורפואת שיניים – ממשיכות לפעול כרגיל. כמו כן, הקצונה הגבוהה וחיילי יחידות השדה ממשיכים לקבל שירותי רפואה מחיל הרפואה.

**מודל הפרטה:** צה"ל פרסם מכרז, והוא ישלם לקופות החולים תמורת הטיפול הרפואי שיינתן לחיילים.

### יתרונות

1. ריכוז הטיפול הרפואי במסגרת כללית.
2. שמירה על הרצף הטיפולי לאחר השחרור מצה"ל.
3. יעילות בשימוש ובניצול של משאבים קיימים בקופות החולים.
4. אפשרות למקד את הרפואה הצה"לית בחיילים המשרתים ביחידות השדה, שם הנגישות לקופות החולים נמוכה יותר.

### חסרונות

1. חשש לבעייתיות בממשק בין הטיפול הרפואי ובין הצרכים הצבאיים – למשל, ייתכן שמדיניות מתן ימי מנוחה בבית ("גימלים") תהיה שונה בקופות החולים בהשוואה למדיניות שהייתה נהוגה במרפאות הצבאיות ושעדיין נהוגה ביחידות השדה.

## 29. התקשרות משרד הביטחון וצה"ל עם חברות אזרחיות

להלן שלוש דוגמאות שבהן הוצאו פעילויות ושירותים ממשרד הביטחון ומצה"ל לחברות אזרחיות.

### א. התקשרות עם חברה פרטית לשיפור ותחזוקה של מכשירים והעברת חיילים לשירות בחברה

**רקע:** מדצמבר 2009 ועד מאי 2010 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך ההערכה וההתקשרות של משרד הביטחון (משהב"ט) וצה"ל עם חברה פרטית, ככל הנראה חטיבת "תדיראן" של חברת "אלביט מערכות", לשידוד, שיפור ואחזקה של מכשירים שונים, בהיקף של כמיליארד ש"ח. דוח מבקר המדינה בנושא קובע כי מינהל ההרכשה והייצור במשרד הביטחון (להלן "מנה"ר") ניהל משא ומתן עם החברה ללא אישור למשא ומתן, ובפרט לפני שבוצע הליך תחרותי בדרך של מכרז ולפני קבלת אישור לפטור ממכרז, שהתקבל בדיעבד.<sup>186</sup>

אף שלא בוצע אפיון טכני של היקף השירות הנדרש ואיכות השירות והרכיבים ולא בוצעה הערכה של עלות העסקה על ידי צה"ל ומשהב"ט, מנה"ר דיווח כי "בהתאם לבדיקה שנערכה ע"י משהב"ט וצה"ל נמצא כי עלות האחזקה בצה"ל גבוהה יותר מהצעת החברה" והעריך את היקף העסקה בעשרות מיליוני שקלים. במאי 2010 עוד לא הושלמה עבודת המטה על העסקה ואף על פי כן הומלץ לאשרה.<sup>187</sup>

עניין נוסף שעלה בדוח המבקר הוא שילוב חיילים בפעילות החברה. שירות חיילים בגוף שאינו צה"ל צריך להיעשות בהתאם לחוק שירות ביטחון, התשמ"ו-1986.<sup>188</sup> סעיף 26 לחוק מגדיר את התנאים המאפשרים לחיילים סדירים לשרת "שירות מוכר". אף שהחברה אינה עומדת בתנאים האלה, העסקה עמה כוללת הכשרה והפעלה של 18 חיילים שיעסקו בשיפור ובתחזוקת המכשירים במרכזי אחזקה.

**המצב הנוכחי:** בינואר 2011 העסקה עוד לא יצאה אל הפועל – כנראה עקב פרסום דוח מבקר המדינה – אך גם לא בוטלה.

**מודל הפרטה:** העברת השיפור והתחזוקה של המכשירים ממשרד הביטחון, מפקדת זרוע היבשה (מז"י) ואגף הטכנולוגיה בצה"ל לחברה פרטית; הכשרה והפעלה של חיילי של צה"ל על ידי החברה.

**פיקוח:** מבקר המדינה, מנה"ר במשרד הביטחון, מפקדת זרוע היבשה של צה"ל (מז"י), היועץ הכלכלי לרמטכ"ל ואגף תכנון בצה"ל (אג"ת).

## ב. שירותי ייעוץ לחיל האוויר בתחום התוכנה

**רקע:** בשנים 2002-2009 התקשר חיל האוויר עם חברה פרטית לקבלת שירותי ייעוץ ופיתוח בתחום התוכנה. שמה של החברה לא הותר לפרסום. ב־29 במרץ 2011 פורסם דוח מבקר המדינה שחקר את ההתקשרות וביקר בחריפות את הליך יצירת ההתקשרות, תקצובה והפיקוח עליה.<sup>189</sup>

לפי הדוח, בשלב טרום הרכש (כלומר לפני העסקה עצמה) הועבר לחברה מידע על ידי גורמים בצה"ל בנוגע לתקציבים, לכוח אדם, לאומדני שעות עבודה ולעלות הפרויקט. כמו כן הועברה הגדרת תכולת העבודה של הפרויקט מהגורם המזמין בצה"ל לחברה הפרטית. בכך הופרו הוראות משרד הביטחון שלפיהן אין להעביר מידע מסוג זה לספק פוטנציאלי. המבקר קבע כי העברת המידע לחברה על ידי חיל האוויר ערערה את האיזון ופגעה בעקרון ההזדמנות השווה לספקים פוטנציאליים. העברת המידע מהווה עברה גם על חוק חובת מכרזים. מעבר לבעיות החוקיות האמורות מתחוורת בעיה חמורה של טשטוש גבולות בין מזמין העבודה לבין הגורם המבצע.

ליקוי נוסף בהליך המכרז הוא מתן אישור לפטור ממכרז להעסקת יועצים של החברה והוספת יועצים בדיעבד לרשימת יועצי החברה שבעצמה קיבלה פטור ממכרז. ראש המנהלה בצה"ל שקיים קשר עם מנכ"ל החברה ועם ועדת הפטור ממכרז ציין כי היה צריך לקיים מכרז לבחירת היועצים ולא לתת לחברה פטור ממכרז. לדברי המבקר, מנה"ר אף אינו מנהל מעקב אחרי העסקת יועצים ומתן פטור ממכרזי ייעוץ כנדרש, ודבר זה פוגע בבקרה ובפיקוח על העסקת היועצים.

גם בתקצוב ההתקשרות נמצאו ליקויים חמורים. במאי 2002 אישרה ועדת הפטור התקשרות עם החברה כספק יחיד ליועץ חיצוני מומחה, ועלות העסקה הוערכה ב־300,000 ש"ח. העלות הכוללת של התקשרויות נלוות הייתה 600,000 ש"ח בחוזי המשך ובהתאם לסעיף 33 בחוק חובת מכרזים ("התקשרויות המשך"),<sup>190</sup> והחווה היה צפוי להסתיים במאי 2003. ביוני 2003 אישרה ועדת הפטור העסקת יועץ נוסף, אלא שהפעם השתנה תקצוב הפרויקט מסך של 900,000 ש"ח ל־30 מיליון ש"ח.<sup>191</sup> המבקר מציין כי הנימוק לשינוי המשמעותי לעומת ההערכה המקורית של הפרויקט הוא שמדובר בעסקת המשך, אך מאחר שאין הדבר כך, אישור ההתקשרות פסול. בין 2003 ל־2008 אישרה ועדת הפטור ממכרז עוד תשע התקשרויות ללא מכרז עם החברה כ"עסקאות המשך", בסך של 12 מיליון ש"ח. בסך הכול תפחה ההוצאה על הפרויקט עד יולי 2008 לכ־50 מיליון ש"ח.

הסוגיה האחרונה היא סוגיית הפיקוח. בפרויקטים של מנה"ר שהיקפם עולה על מיליון ש"ח בשנה יש לבצע בדיקה הנדסית במנה"ר, אלא אם כן ניתן פטור מבדיקה על ידי סגן ראש מנה"ר. חוות דעת של חיל האוויר שהועברה לסגן ראש מנה"ר המליצה על פטור מבדיקה הנדסית. ראש מנה"ר קיבל את ההמלצה ואישר את הפטור. בכך גרם חיל האוויר להסרת הפיקוח והבקרה מעל ההתקשרות עם החברה, אף שהוא משמש צד מעוניין בה.

**המצב הנוכחי:** דוח מבקר המדינה בנוגע להתקשרות האמורה מתייחס לשנים 2002-2009. אין בידינו מידע המוכיח את המשך ההתקשרות בין גופים ביטחוניים לחברת הייעוץ או את הפסקתה.

**מודל הפרטה:** מיקור חוץ בהכוונה ושיתוף פעולה הדוק בין ספק השירות הפרטי למקבל השירות בצה"ל.

**פיקוח:** מנה"ר במשרד הביטחון ואגף התקציבים באוצר.

### ג. העברת צי הרכב של צה"ל לליסינג

**רקע:** משנת 2001 פועל צה"ל לצמצום הוצאותיו באמצעות שימוש בשיטת הליסינג – קרי השכרת כלי רכב ותחזוקתם באמצעות חברות פרטיות.<sup>192</sup> מגמה זו הלכה והתחזקה במקביל לצמצום מלאי כלי הרכב שבבעלות צה"ל והקטנת מערך תחזוקת הרכבים שלו, בעיקר מוסכים.

ב-2001, לקראת המעבר לשיטת הליסינג, ביקש מנכ"ל משרד הביטחון לברר את כדאיותה הכלכלית של העסקה. חוות דעת שהוגשה לו על ידי גופים במשרד קבעה כי הליסינג יקר יותר מהחזקת צי הרכב על ידי צה"ל בכ-40% וכי אין לחברות הליסינג יתרון מקצועי בתחזוקה לעומת הצבא. הערכה אחרת שעשה צה"ל ב-2003 קבעה כי הבלאי הגבוה של כלי רכב מליסינג בשימוש צבאי הופך את הליסינג ללא כדאי מבחינה כלכלית. ב-2004 קבע דוח פנימי של צה"ל כי הליסינג יקר מהחזקת צי רכב על ידי צה"ל בכ-20%. ניתוח של זרוע היבשה של צה"ל שנעשה כמה חודשים אחר כך קבע כי הליסינג יקר בכ-26% מהחזקת צי הרכב על ידי צה"ל. בהמשך לשני הדוחות הללו מסר אגף תכנון בצה"ל (אג"ת) לסגן הרמטכ"ל כי לנוכח הבדיקות שנעשו הליסינג אינו כדאי כלכלית. ב-2005, למרות חוות הדעת המקצועיות נגד המעבר לליסינג, החליט הרמטכ"ל דן חלוץ להעביר בהדרגה את צי הרכב של צה"ל לליסינג. תחילה התבצע המעבר בהתקשרות עם החברות "אלבר" ו"ניו קופל". דוח של חברת הייעוץ מקינזי מ-25 בנובמבר 2009, שמסתמך גם על דוח ברודט מ-2007, המליץ למערכת הביטחון לצמצם את הוצאותיה באמצעות מסירת פעילויות ושירותים לגורם פרטי, ובין היתר להעביר את ניהול צי הרכב של צה"ל לחברות ליסינג.<sup>193</sup>

תחקיר של ערוץ 2 שפורסם ב-1 במרץ 2011 הראה כי מאז ההחלטה לעבור לליסינג הפסיד צה"ל 560 מיליון ש"ח. החישוב נעשה לעומת מצב שבו צי הרכב היה נשאר בידי צה"ל. חודש קודם לפרסום בערוץ 2, כשהחלו ממדי הפרשה להתברר, אמר סגן הרמטכ"ל יאיר נווה במסיבת עיתונאים כי "התהליך היה רע, הכסף היה יכול לשמש לפרויקט הכי חשוב של צה"ל בתוכנית הרב-שנתית". נוכח ההחלטה שהתקבלה בניגוד לשש חוות הדעת שהוזכרו לעיל דיבר נווה כמעט במפורש על חשד לפלילים. בעקבות הביקורת הציבורית הודיע מנכ"ל משרד הביטחון על הפסקת קידום הליסינג, אולם בפועל נמשכה הפעלת המערך. עם פרסום הפרשה בתקשורת ביקש יו"ר הוועדה לביקורת המדינה עתניאל שנלר ממבקר המדינה לחקור את הפרשה.<sup>194</sup>

**המצב הנוכחי:** בימים אלו הפרשה נמצאת בחקירה של מבקר המדינה. צה"ל ממשיך בהתקשרויות עם חברות הליסינג וההחלטה על מודל האחזקה והתפעול של צי הרכב לא שונתה.



**מודל הפרטה:** מיקור חוץ בשיטת הליסינג התפעולי, שבו החברה מספקת לצרכן את כלי הרכב ודואגת לאחזקתם המלאה ולתפעול צי הרכב כולו.

**פיקוח:** משרד הביטחון, אגף התקציבים באוצר, אגף החשב הכללי באוצר ואגף התכנון של צה"ל (אג"ת).

### **יתרונות** (לשלוש הדוגמאות לעיל)

1. ייעול מערכת הביטחון מבחינת איכות השירותים והעלויות – הפרטה של פעילויות ושירותים יכולה להביא לחיסכון בהוצאות מערכת הביטחון בכלל וצה"ל בפרט, בתנאי שהדבר מלווה בעבודת מטה ובהערכות מסודרות, בתהליך תקין של קבלת החלטות ובפיקוח אפקטיבי על הביצוע.
2. החדרת טכנולוגיה וידע עדכניים למערכת הביטחון – דבר שלא היה מושג בפיתוח עצמי של מערכת הביטחון וצה"ל.
3. הפרטה ביטחונית טובה לכלכלת ישראל – העברה של פעילויות ושירותים ממערכת הביטחון לחברות אזרחיות תורמת לפיתוח החברות העוסקות ישירות בתעשיות הביטחוניות או לחברות הנהנות בעקיפין מן הפיתוח הזה. ב־2010 עמדו המכירות של תעשיות הביטחון על 9.6 מיליארד דולר, ויש בכך תרומה משמעותית לכלכלת המדינה.<sup>195</sup>

### **חסרונות** (לשלוש הדוגמאות לעיל)

1. טשטוש ההבחנה בין הביטחוני לאזרחי ויצירת העדפה מובנית ל"חברות מקורבות": מעבר של כוח אדם ממערכת הביטחון לחברות האזרחיות ולהפך יוצר טשטוש סמכויות בין עובדי מערכת הביטחון לבין עובדי הגורמים האזרחיים, גם כאשר ההבחנה מעוגנת בתקנות ובחקיקה. תופעה זו חמורה במיוחד כשיש שילוב של המערכת הביטחונית עם המערכת האזרחית ונוצרת העדפה מובנית לחברות מסוימות על פני אחרות לאספקת השירותים, שכן היא יכולה להביא למצב של אייקיום תהליכים תחרותיים כמו מכרז ולהרחבת היקף העסקה ב"התקשרויות המשך", כפי שהיה בעסקה למתן שירותי ייעוץ לחיל האוויר, שהגיעה לפי 33 מהעלות המקורית המוערכת (מ־900,000 ל־50 מיליון ש"ח).
2. מערך השיקולים של יועצים אזרחיים חיצוניים מורכב לא רק מטובת הגוף הביטחוני שנשכרו לייעוץ לו אלא גם מטובת החברה שאותה הם מייצגים וחברות אזרחיות אחרות הקשורות אליה.
3. חשש להטיה של התקשרויות בתחום הפיתוח לפי אינטרסים פרטיים – למשל ההחלטה על פיתוח ורכישת מערכת כיפת ברזל של רפא"ל כאשר יש חלופות זולות יותר בשוק העולמי.<sup>196</sup>
4. מסירת הגדרת תכולת העבודה ואומדני העלות והביצוע לחברה הפרטית פוגעת במנגנוני הפיקוח, הבקרה והתחרותיות. הדוגמה הבולטת לכך הייתה התקשרות חיל האוויר עם חברת הייעוץ האזרחית.
5. אובדן ידע, יכולות טכניות, כוח אדם ומתקנים – עם ההעברה של פעילויות, שירותים וקבלת החלטות לחברות אזרחיות הולך ונעלם המערך האמון על אלו במערכת הביטחון.

- כך למשל, המעבר לליסינג בצה"ל לווה במכירת כלי רכב, בשחרור אנשי מקצוע ובסגירת מוסכים וסדנאות רכב. סגירת המערך שסיפק את השירות לפני הפרטתו עלולה להגיע לנקודת אל-חזור ולסתום את הגולל על האפשרות להשיב את המצב לקדמותו.
6. החטאת מטרת ההתייעלות של מערכת הביטחון – הוצאה של פעילויות ושירותים ממערכת הביטחון לחברות אזרחיות נועדה לייעל את מערכת הביטחון. היעילות המבוקשת נמדדת בחיסכון בעלויות של הפעילויות והשירותים או בשיפור איכותם לאחר הפרטתם. הדוגמאות שהובאו מראות כי מטרת ההתייעלות של מערכת הביטחון לא הושגה וכי עלות הביצוע לא הוזלה אלא להפך. כמו כן לא ברור אם נעשתה הערכה של טיב השירות שניתן.
7. חיזוק הקומפלקס הצבאי-תעשייתי בישראל – המגמה של הפרטת פעילויות ושירותים ביטחוניים ומסירתם לחברות אזרחיות מגבירה את ההשפעה של הגופים האזרחיים על קבלת החלטות של מערכת הביטחון ועל התנהלותה. בארצות הברית לדוגמה, השפעת התעשייה על התנהלות הצבא בפרט ועל מערכת הביטחון בכלל היא משמעותית ובעלת השלכות לאומיות ועולמיות.<sup>97</sup> בישראל, העברה של פעילויות ושירותים ממערכת הביטחון לחברות אזרחיות מחזקת את הקומפלקס הצבאי-תעשייתי ומפחיתה את הפיקוח והבקרה עליו, ויש לכך השלכות שליליות ברמה הלאומית והאזורית.

### 30. הפסקת האבטחה של השב"כ למשלחות ישראליות בחו"ל

רקע: עד שנת 2000 הייתה האחראיות לביטחונן של משלחות מדע, ספורט ותרבות לחו"ל מוטלת על שירות הביטחון הכללי (שב"כ). עם השנים הלך וגדל מספר המשלחות שנדרש השב"כ לאבטח, ללא הבחנה בין קבוצות ציבוריות לקבוצות פרטיות. עם זאת, העלייה בעומס העבודה לא לוותה בעלייה בתקצוב הפעילות מצד הממשלה. כך נוצר מצב שבו משלחות רבות שהשב"כ אמור לאבטחן אינן מאובטחות בפועל.<sup>198</sup>

בנובמבר 2000 הוציא מינהל הספורט במשרד התרבות והספורט נוהל לאבטחת משלחות היוצאות מטעמו לחו"ל.<sup>199</sup> על פי הנוהל, קבוצות המייצגות את המדינה בחו"ל וממומנות על ידה יאובטחו על ידי השב"כ. לעומת זאת, אבטחת קבוצות כדורגל וכדורסל פרטיות (של גברים) לא תמומן מכספי המדינה ולא תיעשה על ידי השב"כ. הנוהל קובע למעשה כי אבטחת הקבוצות הפרטיות בחו"ל תעבור למימון וביצוע פרטיים.

ב־4 באוגוסט 2011 פורסם כי השב"כ מפסיק לאבטח ספורטאים פרטיים ומשלחות ספורט פרטיות בחו"ל, בדומה להחלטה משנת 2000 שלא יצאה אל הפועל. במכתב ששלח ראש מינהל הספורט, ד"ר אורי שפר, לאיגוד הכדורסל הישראלי, נכתב:

שירות הביטחון הכללי שינה מדיניות בנושא אבטחת משלחות לחו"ל. אי לכך, החל מתאריך 1 בספטמבר 2011 לא יטופלו ותוסר אחריהם לאבטחה לקבוצות היוצאות למשחקים במסגרות אירופה השונות. כמו כן, לא יטופלו קבוצות פרטיות שיוצאות לחו"ל בכל המסגרות. [...] טיפול באבטחת נבחרת ישראל בכל הענפים יהיה ללא שינוי ויתבצע על פי החלטת ממשלה בנושא. לאור האמור לעיל, אין באפשרות משרד התרבות והספורט לסייע לקבוצות הלוקחות חלק בגביעי אירופה השונים.<sup>200</sup>

**המצב הנוכחי:** אבטחת קבוצות פרטיות בחו"ל נעשית בידי גורמים פרטיים. השב"כ מאבטח קבוצות שמקבלות היתר על פי התבחינים שפורסמו בתזכיר של ראש מינהל הספורט והמלצות הגורמים המעורבים.

**מודל הפרטה:** הפסקת מתן השירות והעברת האחראיות לצרכנים.

#### יתרונות

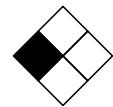
1. התאמת נפח העבודה של השב"כ למשאבים העומדים לרשותו ועמידה ביעדי האבטחה.
2. הקטנת העלויות למדינה עקב צמצום השירות.

#### חסרונות

1. נוצר מצב שבו קבוצות חזקות מבחינה כלכלית יוכלו לממן את אבטחתן ואילו קבוצות חלשות יתקשו לממנה. דבר זה יכול להשפיע על פעילותן ולפגוע בייצוגה של ישראל במשלחות מדע, ספורט ותרבות בעולם.

2. ירידה אפשרית באיכות האבטחה, שכן השב"כ הוא גוף מומחה לענייני אבטחה וספק אם גוף אזרחי יוכל להשתוות לו.

## ח. תכנון מדיניות ובקרת מדיניות



### 31. תוכנית אסטרטגית לפיתוח ערכי המורשת הלאומית

**רקע:** ב־21 בפברואר 2010 התקבלה החלטת ממשלה בעניין העצמת תשתיות מורשת לאומית ("תוכנית מורשת").<sup>201</sup> ההחלטה קבעה מתווה פעולה לשיקום, לשימור ולהעצמה של נכסים מוחשיים ובלתי מוחשיים, המביאים לידי ביטוי את המורשת הלאומית של עם ישראל, בהשקעה ממשלתית. מדובר בתוכנית רב־שנתית שתתפרש על פני שש שנים, ותכלול פרויקטים שונים בתקציב ממשלתי המוערך ב־399 מיליון ש"ח. בראש תוכנית מורשת עומד מנהל מטעם משרד ראש הממשלה, אשר יפעל בהתאם להנחיות ועדת השרים לענייני העצמת תשתיות מורשת לאומית ובהתאם להנחיות ועדת היגוי בין־משרדית לבחירת פרויקטים וביצועם וליישום התוכנית. כדי לסייע לוועדת ההיגוי לבחור את הנכסים שייכללו בתוכנית ולגבש תוכנית עבודה הוחלט במשרד ראש הממשלה לפנות לקבלת ייעוץ חיצוני.

**מודל ההפרטה:** מכרז למתן שירותי ייעוץ וסיוע בכתיבת תוכנית אסטרטגית רב־שנתית לפיתוח ערכי המורשת הלאומית לתקופה של 12 חודשים.<sup>202</sup>

**המצב הנוכחי:** ביולי 2011 פרסם משרד ראש הממשלה מכרז כאמור. טרם נבחר זוכה במכרז.

#### יתרונות

1. הפניה לגורם חיצוני מאפשרת להסתייע בידע ובניסיון המצוי מחוץ למשרדי הממשלה.

#### חסרונות

1. חשש לניגודי עניינים (במכרז לא נקבעו תנאי סף).
2. בזבוז משאבי המדינה – במשרדי הממשלה הרלוונטיים (חינוך, תשתיות לאומיות, שיכון) ישנם מומחים שיכולים לכתוב תוכנית אסטרטגית כנדרש.
3. יש טעם לפגם בכך שתוכנית אסטרטגית לפיתוח ערכי מורשת לאומית תיכתב בידי גורם פרטי.

## 32. מכרז לגיבוש חזון כלכלי-חברתי לישראל<sup>203</sup>

**רקע:** מיקור חוץ של תכנון מדיניות פירושו לעתים קרובות העברת התפקיד של קביעת המדיניות הציבורית בפועל, קביעת סדרי עדיפויות והיבטים אחרים של קבלת החלטות שלטוניות לידי חברות ייעוץ חיצוניות ופרטיות. בשלושת העשורים האחרונים הולך ומתגבר הביקוש לניסיון ניהולי בתחום העסקי במשרדי הממשלה. מצב זה מאפשר ליועצים בתחומים שונים לחדור למינהל הציבורי ולשמש שחקני מפתח רבי עוצמה, בלי שייחשבו לעובדי מדינה. עם השנים הגיעו דברים לידי כך שחברות גדולות לאסטרטגיה, ניהול וחשבונאות נמצאו מכינות לממשלה ולמשרדי הממשלה תוכניות אסטרטגיות וחלופות לפעולה.

בישראל ננקט הליך מיקור חוץ כזה בפעם הראשונה בשנת 1988, כאשר ממשלת ישראל אימצה תוכנית אסטרטגית שהכין גורם פרטי חיצוני – First Boston Bank. חשוב לציין שתוכנית זו הייתה "תוכנית האב להפרטה", שהובילה לאחר מכן להפרטה של 25 חברות ממשלתיות ובהן כמה מהחברות הגדולות במשק. גם לקראת ההפרטה והרפורמה של משק החשמל במדינת ישראל שכרה הממשלה את שירותיהן של חברות ייעוץ בין-לאומיות, בהן

Deloitte and Touche (2003), McKinsey (2005) ו-KPMG (2005)<sup>204</sup>

בחודש מרץ 2011 פרסם משרד ראש הממשלה מכרז למתן שירותי ייעוץ לגיבוש אסטרטגיה כלכלית-חברתית למדינת ישראל, בהיקף של 3.5 מיליון ש"ח.<sup>205</sup> תנאי הסף המרכזי של המכרז מגביל את ההשתתפות בו לחברות ייעוץ בין-לאומיות בלבד. תנאי נוסף הוא ניסיון במתן ייעוץ לממשלה זרה אחרת או לתאגיד מדינתי בין-לאומי, כגון האיחוד האירופי. התוצר של חברת הייעוץ אמור להציע דרכים לשיפור התכנון האסטרטגי לטווח הארוך, וכן להצביע על נקודות החוזק והחולשה של המשק הישראלי ועל האיומים וההזדמנויות שיעמדו בפניו ב-15 השנים הבאות ולנתח את משמעויותיהם.

**המצב הנוכחי:** במכרז זכתה חברת Rand האמריקנית, מכון מחקר ללא כוונת רווח שעוסק בשישים השנים האחרונות בייעוץ למערכת הביטחון של ארצות הברית ולגופי ממשל בעולם בסוגיות של מדיניות ואסטרטגיה.

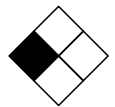
### יתרונות

1. הסתייעות במומחיות של גורמים חיצוניים, מהם בעלי מוניטין בתחומם.
2. מבט חיצוני, בלתי תלוי, על הנעשה במדינת ישראל.

### חסרונות

1. המכרז מנע מראש את השתתפותם של מוסדות ישראליים שמכירים את החברה, הכלכלה, המשטר והבעיות בישראל מקרוב. לדוגמה, המועצה הלאומית לכלכלה, שמועסקים בה בכירי הכלכלנים במשק, הוקמה בדיוק לשם כך. דוגמה אחרת היא מחלקת המחקר בבנק ישראל, שאמורה על פי חוק לסייע בהכנת תוכניות מסוג זה. ניתן היה אפוא להרכיב צוות מומחים מקומי או לפנות למוסדות אקדמיים ישראליים שיכינו תוכנית כאמור.

2. החברות הבין-לאומיות שנבחרו להכנת התוכנית האסטרטגית הן בעלות אוריינטציה בין-לאומית וגלובלית, ואין ערובה לכך שהתוצר שיפיקו ישקף את הצרכים והציפיות החברתיות-כלכליות של אזרחי מדינת ישראל; סביר יותר להניח שהוא ישקף את כוונתן לכצות את הגורם הממשלתי שהזמין אצלן את המחקר.
3. הישענות כמעט מוחלטת על חברות ייעוץ לצורך עיצוב המדיניות מנוגדת לעקרונות היסוד של הדמוקרטיה. בהקשר זה יש לציין שעבודת משרדי הייעוץ אינה שקופה, והיא נעדרת מחויבות לשיתוף הציבור ולוקה בהיעדר אחריותיות (accountability) להחלטותיה.
4. שימוש מסיבי בייעוץ חיצוני אינו מאפשר התפתחות של מנגנוני ייעוץ פנימיים ולמעשה עלול להותיר את המגזר הציבורי ללא מיומנות, ניסיון ויכולת לבצע עבודה זו בכוחות עצמו.
5. חשש לניגוד עניינים – המלצות חברת הייעוץ (לקידום הליכי הפרטה למשל) עשויות לשרת לקוחות הקשורים עם חברת הייעוץ אשר עשויים להרוויח מכך.
6. על רקע הקמת הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג) עלול להתברר שמיליון הדולרים שהוקצו למימון עבודתה של חברת Rand ירדו לטמיון.



## ט. הפרטה של הפיקוח, דה־רגולציה

אחת התופעות החשובות ביותר במסגרת מדיניות ההפרטה היא ההפרטה של הפיקוח על שירותים הניתנים באופן פרטי. רוב תומכי ההפרטה בישראל מצדדים בשינוי תפקיד המדינה מגורם המספק שירותים לגורם הקובע מדיניות ואמות מידה מחייבות לביצועה, ומתמחה בבקרה ובפיקוח עליהם. יתר על כן, בעיני תומכי ההפרטה שמירת הפיקוח בידי המדינה משמשת תשובה ניצחת לטענה כי במעשה ההפרטה המדינה מתנערת מאחריותה. לדעתם, אחריות המדינה באה לידי ביטוי בבקרה ובפיקוח, ובכך היא מביאה לידי ביטוי את היותה הגורם המכריע במתן השירות ובאיכותו.

העברת הפיקוח עצמו לידיים פרטיות היא לפיכך לא רק הוספה של תחום חדש לשורת התחומים המופרטים (דוגמת משפט או ביטחון), אלא ביטוי לשינוי מהותי בתפיסה. כאשר המדינה אינה מפקחת ישירות אלא בעקיפין, על ידי פיקוח על המפקחים הפרטיים שהיא שוכרת, עובדי הציבור מתרחקים מרחק רב מאספקת השירות ויכולתם להמשיך לנהל את השירות באופן אפקטיבי ומקצועי הולכת ופוחתת.



### 33. פיקוח על משפחתונים<sup>206</sup> [מעקב]

**רקע:** אחריות המדינה לטיפול חינוכי בפעוטות בני שישה חודשים עד שלוש שנים מופקדת בידי משרד התמ"ת, מכוח חוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה-1965. 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 מוסד שאינו עומד בתנאים הנקובים ברישיון. סעיף 7 לחוק קובע שהשר ימנה מפקחים שיהיו רשאים להיכנס לכל מעון כדי לבחון אם הוא עומד בתנאי הרישיון. על פי התוכנית המתגבשת, הפיקוח בענף זה ייעשה בשני תחומים נפרדים: במשפחתונים פרטיים אשר אינם נתונים כיום לפיקוח, וב-2,500 המעונות שמפעיל משרד התמ"ת, הנתונים כיום לפיקוח הרשויות המקומיות. מערך הפיקוח שיוקם במשפחתונים יהיה מופרט במלואו, ובמעונות התמ"ת יועבר חלק מהפיקוח לעמותות פרטיות.

**עדכון:** הסדרת הפיקוח המופרט של משפחתונים פרטיים מקודמת במסגרת הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תש"ע-2010,<sup>207</sup> אשר עברה בקריאה ראשונה ביולי 2010 ומונחת כעת על שולחן הכנסת כהצעת חוק ממשלתית שנידונה בוועדה לאזכויות הילד. לפי הצעת חוק זו, ההסדר יחול רק על מעונות אשר בהם שבעה פעוטות לפחות. בגרסה זו ניתן הבסיס החוקי להעברת סמכויות פיקוח לתאגידים, ולא רק למוסד ללא כוונת רווח (סעיף 21).

בדיון של הוועדה לאזכויות הילד שנערך בפברואר 2011 דחה יו"ר הוועדה, ח"כ זבולון אורלב, חששות שהועלו בנוגע להפקדת הפיקוח בידי גורמים פרטיים (למעט סוגיה של ניגוד עניינים), באומרו שהסמכויות המועברות הן סמכויות טכניות בעיקרן.<sup>208</sup> בדיון אחר הבהיר נציג משרד המשפטים יעקב פרידברג שרק עובד מדינה יהיה מוסמך להעניק רישיון ולחדשו, אולם בדיקות שוטפות ייעשו על ידי גופי בדיקה פרטיים (להלן מבדקות).<sup>209</sup> עם זאת, בדיון של הוועדה בחודש מרץ התברר שגדר סמכויות המבדקות הפרטיות אינו ברור וכי הן עשויות לכלול סמכויות שבשיקול דעת, וכן אפשרות גישה לתיק הרפואי של עובדי המשפחתונים.<sup>210</sup> בדיון נוסף סיכם יו"ר הוועדה שפעולת המבדקות הפרטיות מאושרת בשלושה תנאים: היעדר סמכויות שלטוניות, היעדר שיקול דעת, ופעולה על פי "רשימת תיוג" (check list).<sup>211</sup> כדי להתמודד עם חששות שעוררה הכוונה למסור את הפיקוח למבדקות פרטיות (כגון פגיעה בפרטיות, סודיות, ניגוד עניינים), התקבלה יוזמה להחיל על עובדי המבדקות את הדין של עובדי מדינה.<sup>212</sup>

#### יתרונות

1. נטען כי אין אפשרות, מבחינת תקציב ותקנים, להעסיק את המפקחים הנדרשים כעובדי משרד התמ"ת או משרד הרווחה.<sup>213</sup> מסירת הפיקוח למבדקות פרטיות פותרת את הבעיה הזאת.

#### חסרונות

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

2. כניסה של גורמים עסקיים לתחום כבר הביאה לפיצול של גן אחד לשני גנים קטנים כדי לקדם צורך מלאכותי במפקחים.
3. חשש שהפרטה זו תהיה תקדים שיוביל להעברת הפיקוח מגורמים ממשלתיים לגורמים פרטיים גם בשירותים אחרים.<sup>214</sup>

### 34. פיקוח על קידוחי הגז והנפט

**רקע:** בישראל קיימת מסגרת חוקית שנועדה להסדיר את הבקרה והפיקוח של המדינה על חיפוש והפקה של מקורות אנרגיה. חוק הנפט, התשי"ב-1952 אינו מתייחס לא לנושאים סביבתיים ולא לנושא הפיקוח.<sup>215</sup> תקנות הנפט, התשי"ג-1953 קובעות תנאים לקבלת רישיון ולהגשת דוחות מטעם מחזיק הרישיון בלבד.<sup>216</sup>

הפיקוח בפועל מצד המדינה על חיפוש והפקה של משאבי אנרגיה מתבצע על ידי יחידת הנפט במשרד התשתיות הלאומיות, שאחראית למתן הרישיונות ולמעקב אחרי מימוש תנאי הרישיון. להשלמת הפיקוח שוכרת המדינה חברה ייעוץ חיצונית לנושא הנדסה, בטיחות וסביבה לבדיקת פעילות היזם, ותוצאות הבדיקה מדווחות לרשויות.<sup>217</sup> אמצעי אחר שהמדינה נוקטת להגברת הפיקוח הוא הצבת משגיחים סביבתיים על אסדות הקידוח, שתפקידם להבטיח שהקידוחים נעשים מתוך שמירה מרבית על הסביבה. ואולם, כפי שעולה מדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לצד חברות הייעוץ והפקחים מטעם המדינה פועלים גם גופי פיקוח פרטיים שנשכרו על ידי היזם ושכרם משולם על ידו, ובכך למעשה הם הופכים לגורם תלוי שאמינות הערכתו מוטלת בספק.<sup>218</sup>

דרך נוספת להגברת הפיקוח מטעם המדינה היא גיבושה של התוכנית הלאומית למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים בשמן (תלמ"ת), שנועדה להגן על חופי ישראל והסביבה הימית במקרה של זיהום הים בשמן.<sup>219</sup> בעקבות גיבוש התוכנית הוקמה באילת תחנה למניעת זיהומי ים, אך המשרד להגנת הסביבה מודה כי אין ברשותו די כוח אדם וכלי שיט להתמודד באופן עצמאי עם אירועי זיהום ים גדול המצריך גיוס משאבים לאומיים או בין-לאומיים.<sup>220</sup> נכון לפברואר 2011 טרם תוקצבה התלמ"ת ולא נוספו תקני כוח אדם, למרות החלטת ממשלה מיוני 2008 לתקצוב התוכנית בכ-33 מיליון שקלים ולהוספת תקנים במשרד להגנת הסביבה.<sup>221</sup> ב-22 במרץ 2011 הוגשה הצעת חוק הנפט (תיקון – הגנת הסביבה), התשע"א-2011, שעניינה עיגון מנגנוני הסדרה ובקרה סביבתיים בכל הנוגע לחיפושי נפט וגז ולהפקתם, אך לפי שעה ההצעה נדחתה.<sup>222</sup> אמצעי מרכזי שיכול לתרום להבנת תמונת המצב הסביבתית בעניין חיפוש והפקה של נפט וגז הוא תסקיר סביבתי, אלא שלמדינה אין אמצעים להכינו בעצמה והיא אינה דורשת מהיזמים הפרטיים לבצע זאת, כמקובל במקומות אחרים בעולם.

**מודל הפרטה:** הפרטה במחדל – המדינה אינה מתקצבת את תוכנית תלמ"ת ואינה מוסיפה די תקני כוח אדם למרות הכרזתה שתעשה כן. הפיקוח על פעילותם של היזמים נעשה על פי רוב בידי יועצים חיצוניים שנשכרו על ידי היזמים והדבר פוגע באמינות חוות הדעת שלהם.

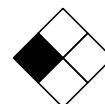
**פיקוח:** יחידת הנפט במשרד התשתיות הלאומיות, שמתנה את קבלת רישיונות הקידוח בעמידה בתנאי חוק הנפט; יועצים חיצוניים מטעם היזם הפרטי שאמורים לדווח למדינה על התנהלותו. כאמור, הצעת התיקון לחוק הנפט שנועדה להסדיר את הפיקוח על ההיבט הסביבתי נדחתה.

## יתרונות

1. הפחתת עלויות הפיקוח הכוללות למדינה והשתת חלק מהן על היזם.
2. היעדר הוצאות על מניעת מפגעים סביבתיים מוריד את עלות הביצוע עבור היזם ומעלה את האטרקטיביות של התחום. דבר זה מושך יותר משקיעים לענף הגז והנפט ומגביר את התחרותיות.

## חסרונות

1. היעדר מנגנון למניעת מפגעים סביבתיים שנגרמים כתוצאה מחיפוש והפקה של נפט וגז.
2. הפקדת הפיקוח על פעילות היזם בידי חברה חיצונית שנשכרת על ידו הופכת אותה לגורם תלוי ומטילה בספק את אמינות הערכה.



### 35. פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן: "הקו האדום" [מעקב]

**רקע:** הקו האדום של פרויקט הרכבת הקלה בתל אביב הוא הקו המרכזי והראשון במערכת להסעת המונים במטרופולין. אורך הקו המתוכנן הוא כ-22 ק"מ – חלקם בנתיב עילי וחלקם בנתיב תחתי, והוא אמור לקשר בין בת ים, תל אביב-יפו, רמת גן, בני ברק ופתח תקווה. באוקטובר 2003 פורסם המכרז הבין-לאומי 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. (שבה חמש שותפות: אפריקה ישראל, סימנס, אגד, CCECC הסינית ו-CDS הפורטוגלית).<sup>223</sup> 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 לגייס מקורות מימון לפרויקט גם לאחר דחיות רבות (לטענתם, בגלל המשבר העולמי ב-2008), ולאחר כישלון המשא ומתן עם המדינה בוטל לבסוף הזיכיון באוגוסט 2010. ב-12 בדצמבר 2010 אישרה הממשלה את "הצעת המחליטים" בדבר הלאמת פרויקט הרכבת הקלה – החלטה שפירושה שהמדינה היא האחראית להקמתו ולביצועו של הפרויקט. הממשלה הקצתה לפרויקט כ-11 מיליארד ש"ח, ומועד השקתה של הרכבת הקלה נקבע ל-2017.<sup>224</sup>

**עדכון:** ב-21 בספטמבר 2011 החלו העבודות על קו הרכבת הקלה של גוש דן מטעם החברה הממשלתית נת"ע, והשלמתו צפויה ב-2017. עלות פרויקט הרכבת הקלה מוערכת בכ-11.5 מיליארד ש"ח. תוך כדי העבודות על הקו האדום צפויים להתקבל אישורי תכנון לקווים נוספים של הרכבת הקלה. הראשון שבהם הוא הקו הירוק, שאורכו כ-24 ק"מ, והוא יחבר את מערב ראשון לציון ומרכז חולון עם מרכז תל אביב. קווים נוספים הם הקו הסגול, הצהוב, הוורוד והחום.<sup>225</sup>

את פרויקט הקו האדום מלווה חברת ניהול פרויקטים זרה, PB, שמשמשת לו יועצת בכירה. במהלך השנים הקרובות צפויים להתפרסם עשרות מכרזים לשירותי תמיכה בפרויקט עצמו כמו למשל תכנון, הקמה וחפירת התחנות. חברת נת"ע הממשלתית, שקיבלה על עצמה את הפרויקט לאחר ביטול הסכם הזיכיון עם חברת MTS, צמחה עקב כך במידה ניכרת: מספר העובדים גדל פי שלושה, ל-100, ותקציב התפעול שלה גדל ל-30 מיליון ש"ח.<sup>226</sup>

### 36. פרויקט הגז הטבעי

**רקע:** עד סוף המאה העשרים לא נמצא גז טבעי רב בישראל. ב-1999 התגלה מול חופי אשקלון מאגר "נועה", שמכיל כמות מסחרית של גז. המאגר נמצא בבעלות חברת "נובל אנרגי" האמריקנית ו"שותפות ים תטיס", שבבעלות "דלק קידוחים" (קבוצת תשובה) ו"אבנר חיפוש נפט". בשנת 2000 התגלה מאגר "מרי-B". בשנת 2004 החלה חברת החשמל להשתמש בגז טבעי בכמה מתחנות הכוח שלה כתחליף לשימוש במזוט או בפחם. ב-18 בינואר 2009 הודיעו השותפות "אבנר", "דלק קידוחים" ו"ישראלקו" שנמצאו שלושה מאגרים מול חופי חיפה, בקידוח "תמר 1". במרץ 2009 נתגלה מול חופי חדרה מאגר נוסף בשם "דלית 1". ביוני 2010 הוכרז שמאגר "לויתן" מכיל את הכמות המסחרית הגדולה ביותר מבין המאגרים שנמצאו עד כה.

גילויים משמעותיים אלו של גז טבעי הובילו לחשיבה מחודשת על ההשלכות הפיסקליות שלהם למשק הישראלי. מאז נחקק חוק הנפט התשי"ב-1952 לא נעשה תיקון לחוק בנוגע לגובה התמלוגים, לעלות החזקת משאבי טבע ולעניינים אחרים הקשורים לכך. ההרגשה בציבור הייתה כאילו התגלה אוצר בחצר האחורית של מדינת ישראל ואם לא יעשה דבר לגביו, הוא יישאר בכיסי המשקיעים הפרטיים והמוסדיים שמאחורי קידוחי הנפט, ומדינת ישראל והציבור לא ייהנו ממנו כלל.

לפיכך הוקמה ב-12 באפריל 2010 ועדה בראשותו של פרופ' איתן ששינסקי לבחינת היקף הרווחים הצפויים מגילוי הגז הטבעי עד כה ובעתיד ולבחינת מבנה המס שראוי להטיל על הכנסות מהפקת גז טבעי על פי המקובל בעולם. מסקנות הוועדה היו שמבנה המס הנהוג בישראל אינו דומה לנעשה במדינות אחרות שבהן התגלה משאב טבע זהה או דומה, לדוגמה קנדה ונורווגיה. מעבר לכך קבעה הוועדה כי המדינה והציבור כמעט אינם זוכים לגמול המשקף את בעלות הציבור על אוצרות הטבע וכי זוהי מערכת גרסיבית שגורמת לשחיקת חלקה של המדינה ברווחים ככל שהפרויקט נעשה רווחי יותר.<sup>227</sup> פרופ' ששינסקי עמד על ההבדל בין הפרטת מפעלי ים המלח לבין משאבי הגז:

קיים הבדל. בהפרטת מפעלי ים המלח נעשתה עסקה עם משפחת עופר. כיל שילמה תמורתם. יש כאלה שיביעו פליאה על גובה התמלוגים – אך זה היה ההסכם ולכן יש בורות בין המדינה לכיל. בתחום הגז, שותפויות הגז דלק ונובל קיבלו את הזיכיונות ללא תמורה. ב-2000 ניתן היה לקבל בירושלים רישיון חינום לחיפוש נפט – ובתל אביב הוא כבר היה שווה 20-30 מיליון שקל [ההדגשה שלנו].<sup>228</sup>

לדברי ששינסקי, ההבדל בין מפעלי ים המלח למשאבי הגז הטבעי של ישראל הוא שבמקרה הראשון ההפרטה הייתה בתשלום ואילו במקרה השני המדינה העניקה "מתנה" למשקיעים. זהו המקרה היחיד שבו הפריטה המדינה משאב ציבורי ללא תמורה. לפי הערכות, הפקת הגז הנוזלי צפויה להכניס למדינה מאות מיליארדי שקלים ממסים ומתמלוגים, וכל שינוי במבנה המס והתמלוגים יתבטא בשינוי דרסטי בהכנסות המדינה.

ב-18 בינואר 2011 אימצה הממשלה את המלצות ועדת ששינסקי ובכך ביצעה למעשה "הלאמה חלקית" של ההכנסות מהפקת גז טבעי. בין השאר המליצה הוועדה על הפעולות האלה: השארת שיעור התמלוגים ללא שינוי; ביטול ניכוי האזילה – הטבת מס שהמדינה מעניקה למשקיעים, שעיקרה הקטנה ניכרת של ההכנסות החייבות במס; הנהגת היטל פרוגרסיבי

בין 20% ל-50%, בהתאם ליחס בין ההכנסות וההוצאות של המשקיעים; הכרה בפחת מואץ בשיעור 10% לעלויות שנצברו בפיתוח הפעילות (להוציא השקעות שיימשכו עד 2013, שלהן שיעור פחת של עד 15%), ועוד.<sup>229</sup> ב-10 באפריל 2011 אושרה הצעת חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, שמעגנת את המלצות הוועדה בחוק.<sup>230</sup>

דוח שהכינה חברת Wood-Mackenzie ושהוגש לוועדה במסגרת תגובת קבוצת דלק למסקנות הביניים שלה מתח ביקורת על המלצות הוועדה בדבר הלאמה חלקית של משאבי הגז: "השינויים המוצעים על ידי הוועדה תואמים יותר את השינויים שנעשו במדינות שבהן נעשתה הלאמה או מעין הלאמה, מאשר שינויים קטנים יחסית שנעשו בקנדה ובבריטניה".<sup>231</sup> מהסקירה לעיל אפשר לאפיין שתי תקופות של משטר בעלות בתחום הגז והנפט בישראל. הראשונה היא תקופת ה"הפרטה במתנה" של משאבי הגז והנפט של ישראל, שנמשכה מ-1952 עם חקיקת חוק הנפט ועד אימוץ מסקנות ועדת ששינסקי ב-2011. בתקופה זו ניתנו רישיונות לחיפוש והפקה של גז ונפט ללא תמורה כלשהי. התקופה השנייה החלה ב-2011, עם אימוץ מסקנות הוועדה בידי הממשלה ועיגון בחקיקה תואמת. שינוי תנאי ההתקשרות בין המדינה למשקיעים הוא למעשה הלאמה חלקית של רווחי הפקת הגז.

**המצב הנוכחי:** מסקנות ועדת ששינסקי אומצו במלואן על ידי ממשלת ישראל ב-23 בינואר 2011.<sup>232</sup> ב-1 באפריל 2011 הוכנס לתקנות מס הכנסה תיקון שביטל את "ניכוי האזילה" מהכנסות המשקיעים.<sup>233</sup> ב-30 במרץ 2011 אושר חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011.<sup>234</sup>

**מודל הפרטה ומודל הלאמה:** עד 2011 – הפרטת משאבי הגז הנוזלי במתנה; מ-2011 – הלאמתם החלקית ושינוי מבנה המס. עד אימוץ מסקנות ששינסקי לא שולמה תמורה כלשהי מראש עבור רישיונות חיפוש ומשאבי גז טבעי שיימצאו, כדי לעודד יזמים להשקיע בחיפוש ובהפקה. היזמים חויבו לשלם למדינה תמלוגים בשיעור 12.5% מההכנסה (בניכוי אזילה, כך שבפועל שולם לבסוף כ-30% פחות), מס הכנסה ומס חברות. בעקבות המלצות הוועדה נעשתה הלאמה חלקית על ידי שינוי מבנה המס: ניכוי האזילה בוטל ונוסף "היטל גז" (המכונה גם "מס ששינסקי") בשיעור 20%-50% מהרווחים בלבד. חלק מהמאגרים שהתגלו עד כה יקבלו הנחה בגובה התמלוגים והמס שיידרשו לשלם.<sup>235</sup>

**פיקוח:** משרד התשתיות הלאומיות, רשות המסים, המשרד להגנת הסביבה.

## יתרונות

1. עם עצירת המצב של הפרטה בחינם וביצוע הלאמה חלקית באמצעות שינוי מבנה המס תוקן עיוות היסטורי מתמשך, ומדינת ישראל ואזרחיה התחילו סוף סוף ליהנות מרווחים שמגיעים להם בדין, כמקובל במדינות אחרות בעולם.
2. איזון בין אינטרס היזמים הפרטיים לבין אינטרס המדינה – על אף ההלאמה החלקית של רווחי הגז לשם הבטחת האינטרס של המדינה ואזרחיה, הוועדה הקפידה לשמור על האינטרס והתמריץ של היזמים להמשיך ולהשקיע בתחום.
3. מניעת תופעת "המחלה ההולנדית" – הוועדה דאגה להיערך כראוי לקראת ההשפעות

האפשרויות של הגידול בהכנסות על כלכלת המדינה, ובכך מנעה מצב של תיסוף השקל  
ופגיעה ביצוא.<sup>236</sup>

## חסרונות

1. פגיעה בוודאות העסקית בישראל – עד שהוקמה ועדת ששינסקי היו התנאים בענף חיפושי הגז והנפט ברורים ויציבים. בעקבות המלצות הוועדה שונו התנאים בענף כך שפגעו בהסכמים קודמים. שינוי זה נחשב קיצוני מאוד מבחינה עסקית ויש בו כדי לפגוע במוניטין של מדינת ישראל כמקום שמכבד הסכמים והתקשרויות. כמו כן, חוסר הוודאות מביא לפגיעה בהתנהלות העסקית במשק והתמריץ להשקעות יורד.
2. ההלאמה החלקית של הרווחים עלולה לפגוע במשקיעים בטווח הארוך וייתכן שגם בציבור – שינוי מבנה המס פגע ברווחים הפוטנציאליים של המשקיעים וכתוצאה מכך בפעילותם העתידית. דרך אפשרית לפצות את המשקיעים על הפסד הרווחים העתידיים היא בהשתתף הפסד על הצרכנים – כלומר בהעלאת מחירי הגז.



### 37. הלאמת מימון הביטוח הסיעודי

**רקע:** שיעור הקשישים בקרב האוכלוסייה בישראל עומד היום על כ־10% וקצב הגידול בשיעורם הוא השלישי בהיקפו במדינות OECD (אחרי קוריאה ויפן). כמו כן, בשנים האחרונות חל גידול מתמיד בשיעור הזקוקים לסייעוד בקרב בני 65 ויותר, מ־14.7% ב־1995 ל־22.8% ב־2009. במקביל הוכפלה תוחלת החיים של הסיעודיים מ־18 חודשים בממוצע באמצע שנות התשעים של המאה הקודמת ל־36 חודשים כיום. כמעט רבע מהקשישים בישראל זקוקים היום לטיפול סיעודי לסוגיו (כ־170 אלף קשישים סיעודיים מוגבלים שוהים בקהילה או במוסדות אשפוז). התוצאה היא נטל משמעותי על משק הבית בגין הוצאות סיעוד (כ־5,000-15,000 ש"ח בחודש) והוצאה לאומית אדירה שמסתכמת ב־9.7 מיליארד שקל בשנה, שהם 1.3 אחוזים מהתמ"ג.<sup>237</sup> תחום הסיעוד מתחלק כיום כך ש־70% ממנו ציבורי ו־30% פרטי. עם זאת, המימון הציבורי מוגבל וכולל תשלומים פרטיים רבים ובהם השתתפות עצמית בסכומים גבוהים של 2,350-9,000 ש"ח בחודש. סכומי ההשתתפות העצמית נקבעים כיום לפי מבחני הכנסה מחמירים ובהם בחינת הכנסותיהם של ילדיו וחתניו של הקשיש. המשמעות היא שעל אף החובה לשלם דמי ביטוח סיעוד לביטוח הלאומי, אדם המשתכר מעל רף שנקבע בתקנות לא זכאי כלל לשעות סיעוד במסגרת חוק ביטוח סיעוד, ואם אושפז במוסד סיעודי לא יהיה זכאי להשתתפות כספית של המדינה בעלות האשפוז. ואכן, 30% מהמאושפזים היום כלל אינם זוכים למימון ציבורי ומוציאים 12-15 אלף שקל בחודש על אשפוז. לצד כל זאת פורח שוק ביטוחים פרטי: נוכח הכיסוי המוגבל של המדינה בתחום, כ־65% מאזרחי ישראל מחזיקים בפוליסות ביטוח סיעוד פרטיות, שהתשלומים תמורתן עולים על 1.5 מיליארד שקל בשנה. עבור משפחה ממוצעת מדובר בהוצאה של מאות שקלים בחודש, ולנוכח העלייה בתוחלת החיים של האוכלוסייה והגידול במספר הקשישים הסיעודיים היא רק תלך ותעלה.

**המצב הנוכחי:** סגן שר הבריאות יעקב ליצמן הציג רפורמה כוללת בתחום הטיפול הסיעודי. במסגרת התוכנית ייכנס התחום לסל הבריאות ומשרד הבריאות ייהפך לרגולטור היחיד האחראי לתחום הטיפול הסיעודי בישראל. עלות התוכנית מוערכת ב־1.2 מיליארד שקל, והטמעתה צפויה להימשך כחמש שנים.

בשלב הראשון של הרפורמה, שעתיד להימשך כשנה וחצי, ייבנו תשתיות ארגוניות וניהוליות לשם הגברת יכולת הבקרה והפיקוח של קופות החולים ויכולתן לפעול ברצף הטיפול הרפואי-סיעודי. במסגרת שלב זה מתוכננת הרחבת הזכאות לשירותי הסיעוד בקהילה, הרחבת האחריות והסמכויות של קופות החולים בטיפול במוגבלים (בתוספת השנייה לחוק ביטוח בריאות ממלכתי), בקרה של קופות החולים על מימון ואיכותן של שעות הסיעוד הניתנות בידי מטפלים מטעם חברות כוח אדם הפועלות כיום ללא פיקוח ממש, ועיגון הזכאות לנזקקי סיעוד בחוק במונחים של שעות סיעוד (למניעת שחיקת הגמלה לאורך השנים). לאחר מכן ייושם השלב השני, שבמסגרתו תועבר לאחריות קופות החולים אספקת שירותי האשפוז הממושך (לרבות תשומים, תשומי נפש וחולים סיעודיים) – כפי שנהוג היום באשפוז הכללי הרגיל. בשלב השלישי מתוכננת העברת אחריות כוללת מהמוסד לביטוח לאומי למשרד הבריאות ולקופות החולים, תוך הרחבת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ותקצוב מתאים.

**מודל הלאמה:** במשרד הבריאות מבקשים לממן את הרפורמה באמצעות העלאת מס הבריאות בכ-0.5%. לפי תוכנית משרד הבריאות, במסגרת הרפורמה יוגדל ב-50% מספר שעות הטיפול השבועיות הניתנות לחולים סיעודיים המתגוררים בבתייהם (מ-22 שעות ל-33 שעות). נוסף על כך יוקצה תקציב לתמיכה בבני המשפחה המטפלים בקשיש. כמו כן תונהג הקלה במבחני ההכנסה לקביעת גובה המימון הציבורי שיינתן לקשישים הסיעודיים, לרבות ביטול מבחני ההכנסה לבני המשפחה. משרד האוצר מתנגד לרפורמה ולאופן מימונה המוצע.

## יתרונות

1. דאגה לצרכים הבסיסיים ביותר – הפיזיים והכלכליים – של אוכלוסייה הולכת וגדלה של קשישים הזקוקים לטיפול סיעודי.
2. סכום ההפרשה לביטוח הלאומי בגין ביטוח הסיעוד אינו גבוה ולפיכך לא יהווה הכבדה על עובדים ומעסיקים.
3. ביטוי להכרה של המדינה בחובתה לדאוג לצורך חדש בתחום מדינת הרווחה – הצרכים של בני "הגיל הרביעי" (בני שמונים ומעלה).

## חסרונות: אין.

### 38. קליטת עובדי מערכות מידע לשירות המדינה

**רקע:** המגמה שהתפתחה בשנים האחרונות במדיניות העסקת עובדי מחשוב במערכת הממשלתית היא הקטנת מספר העובדים במעמד של עובדי מדינה, ובמקביל הרחבת השימוש בהתקשרויות חיצוניות (באמצעות קבלני כוח אדם ועל בסיס מכרזים מול בתי תוכנה). לתחום המחשוב מאפיינים ייחודיים המחייבים זמינות בקליטת עובדים, ושירות המדינה מתקשה לגייס עובדי מחשוב ברמה גבוהה – בין בשל תנאי ההעסקה ובין בשל מדיניות משרד האוצר לקצץ בתקני כוח האדם בשירות המדינה.

במרוצת השנים הורחב היקף השימוש בהתקשרויות חיצוניות ועקב כך גדל במידה ניכרת מספר העובדים הממלאים תפקידים מרכזיים, ולעתים רגישים, שתפקידם מחייב הפעלת סמכויות שלטוניות, הרשאות בנכסי מדינה ואחריות על עובדים וכספים. דפוס העסקה זה התגלה כבעייתי ביותר בשל כמה סיבות, ואלה העיקריות שבהן: העברה של סמכויות שלטוניות, חשש לניגוד עניינים, חשש להיווצרות יחסי עובד-מעביד עם המדינה, אי-חלות מגבלות התקשי"ר לגבי העסקת קרובי משפחה, עבודה פרטית, הגבלות לאחר פרישה, ועוד. נציבות שירות המדינה ביצעה עבודת מטה כדי להגדיר את התפקידים שהעוסקים בהם חייבים להיות עובדי מדינה. אלו כוללים תפקידי ליבה, תפקידים המתאפיינים בקביעת מדיניות, בסמכויות שלטוניות, באחריות על הקצאת כספים ובאחריות על עובדים, ותפקידים המועדים לניגוד עניינים.

**המצב הנוכחי:** ביוני 2011 פרסמה נציבות שירות המדינה חוזר שכותרתו "שינויים במערך הארגוני של אגפי מערכות מידע במשרדי הממשלה וביחידות הסמך", ובמסגרתו מתוכננת קליטת עובדים קיימים המועסקים בהעסקות חיצוניות לתפקידי ליבה.<sup>238</sup>

## סיכום

פרופ' מרתה מינו, דקאן בית הספר למשפטים באוניברסיטת הרוורד, מציינת שלוש קטגוריות של ביקורת המושמעת כלפי העברה של טובין ושירותים מאספקה או מימון ציבוריים לאספקה או מימון פרטיים:

- **הסתייגות על בסיס תפיסות היסטוריות:** פעולות מסוימות כמו גביית מסים תמיד בוצעו על ידי נציגי השלטון, ולפיכך רצוי שכך יהיה גם בעתיד.
- **הסתייגות על בסיס סמלי:** בתחומים מסוימים כמו אכיפת החוק חשוב שדווקא השלטון יפעל בשם הציבור בכללותו, ולא גופים פרטיים.
- **הסתייגות על בסיס פוליטי:** בתחום אכיפת החוק, למשל, אף שבתי כלא פרטיים היו קיימים גם בעבר, המונופול שיש למדינה המודרנית על השימוש בכוח מחייב שהפעלת בתי הכלא תישאר בידי המדינה.<sup>239</sup>

מבט על ההפרטות שנסקרו בדוח זה מצביע על חדירת ההפרטה בישראל לתחומים המעוררים הסתייגות על בסיס היסטורי, סמלי ופוליטי. חדירתה של ההפרטה לתחומים מסוימים במערכת הביטחון ובמערכת המשפט מבטאת היטב את התרחבות התופעה. בעיני הציבור הרחב שני התחומים הם סמלים מובהקים ל"רצון הציבור" ול"טובת הציבור", והוצאתם מידי המדינה (השירות הציבורי) והעברתם לגופים פרטיים מעוררות חשש לפגיעה באתוס של השירות הציבורי ולחדירה של שיקולים זרים. למעשה נוצר מצב שיעילות השירותים הבסיסים ביותר במדינה ואיכותם תלויות ביכולתם של אזרחים לממןם.

דוגמה נוספת, בעלת רובד מעשי וסמלי כאחד, היא ההפרטה של ההוסטלים לניצולי שואה פגועי נפש, אשר חוסים בהם לא יותר מ-250 גברים ונשים אשר עברו את הנורא מכול. אפשר היה לצפות שמדינת ישראל – ולו כצעד הצהרתי בלבד – תתעקש להשאיר בידיה את מלוא האחריות; והנה, לאחר חשיפת הטיפול הכושל בחוסים, ולאחר הצהרה של ראש הממשלה ושר הבריאות (הממונה על ההוסטלים) בדבר הצורך לחשוב על החזרת ההוסטלים לידי המדינה, ההפרטה נמשכת באין מפריע.

רשימת הנושאים הארוכה בדוח מעידה כאמור על התפשטות תופעת ההפרטות למגוון רחב של תחומים – מרכבת ישראל ועד מורים בבתי הספר, מעובדי הרווחה ועד תכנון המדיניות האסטרטגית של ישראל. ואולם פעמים רבות התברר שההפרטה בוצעה בלא שנבדקה יעילותה וכדאיותה הכלכלית, ובמקרים שנעשתה בדיקה כזאת לא תמיד התחשבו בתוצאותיה. בחינת הדברים לעומקם מגלה כשלים ופגמים לא מעטים במדיניות ההפרטה, ואלה המרכזיים שבהם:

1. במדינות מערביות רבות נעשתה הערכה מחדש של מדיניות ההפרטה, בעיקר בעקבות המשבר הכלכלי של 2008 והמחאות החברתיות של 2011; בישראל מדיניות ההפרטה היא עדיין המדיניות הנוהגת, ולפי שעה אין עליה עוררין.
2. אחת ההצדקות הבולטות להפרטה מסתמכת על ההנחה שהתהליך ילווה בפיקוח אפקטיבי, בדרך של אסדרה (רגולציה). ואולם המקרים שנסקרו בדוח מראים שעל פי רוב לא הוקצו למטרה זו המשאבים והמומחיות הנדרשים ולכן לא התאפשר פיקוח נאות על התהליך, ובכך נשמט הבסיס להצדקת ההפרטה. יתרה מזו, נמשכת המגמה של הפרטת הרגולציה, אשר נחשפה בדוח הקודם.
3. הליכי ההפרטה אינם שקופים ואינם זוכים לדיון ציבורי של ממש. אין להפרטה ולרגולציה מסגרת התייחסות מחייבת, וחלק מהמהלכים יוצאים לפועל בהחלטות מינהליות כמעט חשאיות.
4. מהלכי ההלאמה שלאחר הפרטה עדיין שוליים, בייחוד לנוכח המידע המצטבר בדבר כישלון ההפרטה בתחומים מסוימים. יש מקום לבנות מנגנון שיאפשר למדינה להשיב לידיה את השירות או הטובין שנמסרו לידיים פרטיות במקרים שההפרטה נכשלה.
5. הנחת המוצא שעליה מבססים תומכי ההפרטה את טיעוניהם היא שכל הפרטה של מוצר או שירות תיעל בהכרח את התהליך. יש לערער על הנחת המוצא הזאת ולבחון את הדברים מחדש בכל מקרה ומקרה.

תהליכי ההפרטה ומיקור החוץ מוסיפים לקרום עור וגידים, לעתים מתחת לפני השטח, בעיצומה של המחאה החברתית הגדולה ביותר בתולדות ישראל בקיץ 2011. עוד ועוד עובדים של מערכות הרווחה, החינוך והבריאות מוצאים עצמם מועסקים בשירותים המופרטים באופן שפוגע ביכולתם למלא את תפקידם ביעילות ולהשתכר בכבוד. ההפרטה הייתה אחד הנושאים המרכזיים שוועדת המומחים לענייני המינהל הציבורי של תנועת המחאה נדרשה להם, ואלה עיקרי המלצותיה בתחום זה:<sup>240</sup>

- הקפאת כל תהליכי ההפרטה עד לגיבוש מדיניות הפרטה כוללת ואחראית.
- הגדרה של שירותים שאינם בני הפרטה.
- הסדרת תהליכי ההפרטה של שירותים ציבוריים בחקיקה ראשית.
- הפרטה של שירות ממשלתי, לרבות מיקור חוץ, תתבסס על בחינת מורכבותו ורגישותו של השירות, היקף שיקול הדעת הנדרש בעת ביצוע התפקיד, פגיעה פוטנציאלית באזרחים ובעובדים, היתכנות פיקוח אפקטיבי ובחינת עלות מול תועלת כלכלית (לרבות עלויות הפיקוח).
- שקיפות מלאה של הליכי ההפרטה וחובת שיתוף ויידוע הציבור.
- בחינה של התועלות לציבור מהפרטות שכבר נעשו.

בינתיים, למרבה הצער, למרות המחאה החברתית וההתנגדות למדיניות ההפרטה – השיירה עוברת.

## הערות

### מבוא

- 1 <http://hidavrut.gov.il/content/4257> לדוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי ראו
  - 2 <http://j14.org.il/spivak> לדוחות של ועדת המומחים של תנועת המחאה ראו
- א. חברות ממשלתיות
- 3 עידן גרינבאום ונעמה סיקולר, "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>
  - 4 **תעשייה אווירית לישראל בע"מ**, דוח תקופתי לשנת 2010, 31.12.2010, עמ' 6ב, [http://maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report\\_cd=645952](http://maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report_cd=645952)
  - 5 נעמה סיקולר, "ההנפקה של תע"א תאושר בממשלה בעוד כחודשיים", **כלכליסט**, 11.4.2011, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3514556,00.html>; אורה קורן, "התעשייה האווירית תופרט לפי שווי של כ-3 מיליארד דולר", **דה-מרקר**, 14.4.2011, <http://www.themarket.com/news/1.625599>; יהודה שרוני, "תע"א תופרט: תקבל פטור מהיתר לרכישת חברות-בנות", **nrg**, 26.4.2011, <http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/234/998.html>
  - 6 עדי בן ישראל, "דויטשה בנק: לאומי הוא הבנק האיכותי ביותר בישראל", **גלובס**, 1.9.2009, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000494544>
  - 7 הכנסת ה-18, 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", **ועדת הכספים**, 3.11.2010, <http://portal.knesset.gov.il/Com2ksafim/he-IL/Messages/3+11+2010.htm>
  - 8 הצעת חוק הבנקאות (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, ועדת הכספים של הכנסת, **כנסת פתוחה**, <http://oknesset.org/committee/meeting/3581>, 15.2.2011; הכנסת ה-18, פרוטוקול מס' 900 מישיבת ועדת הכספים בנושא הצעת חוק הבנקאות (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, 23.11.2011, [http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CDQQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.knesset.gov.il%2Fprotocols%2Fdata%2Frtf%2Fksafim%2F2011-11-23.rtf&ei=ENQCT62qLobIsgbHveQR&usg=AFQjCNHh02enj\\_hFsJ57KySbe-nS6OypVA&sig2=Td1F-vwID4a5Tnp3HPiwXA](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CDQQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.knesset.gov.il%2Fprotocols%2Fdata%2Frtf%2Fksafim%2F2011-11-23.rtf&ei=ENQCT62qLobIsgbHveQR&usg=AFQjCNHh02enj_hFsJ57KySbe-nS6OypVA&sig2=Td1F-vwID4a5Tnp3HPiwXA)
  - 9 עירן פאר, "השאלה הלאומית: מי מעכב מכירת מניות המדינה בלאומי?", **גלובס**, 27.7.2011, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000667782>
  - 10 **משרד האוצר**, הודעה לעיתונות: "תזכיר החוק לתיקון חוק הבנקאות (תיקון מראני) בעניין חוק ללא גרעין שליטה", 19.7.2010, [http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fgovx.mof.gov.il%2FLists%2FList26%2FAttachments%2F107%2F2010-1445.doc&ei=buAZT5nTD-iK4ASustT4Dw&usg=AFQjCNE37WHuNdiyaHYCISM3oU-zdsA7wA&sig2=VvX-2-OyYINd\\_F257ZxVhQ](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fgovx.mof.gov.il%2FLists%2FList26%2FAttachments%2F107%2F2010-1445.doc&ei=buAZT5nTD-iK4ASustT4Dw&usg=AFQjCNE37WHuNdiyaHYCISM3oU-zdsA7wA&sig2=VvX-2-OyYINd_F257ZxVhQ). להרחבה ראו הצעת חוק הבנקאות (הע' 8 לעיל).
  - 11 הצעת חוק הבנקאות (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, ועדת הכספים של הכנסת, **כנסת פתוחה**, 6.6.2011, <http://oknesset.org/committee/meeting/4297>
  - 12 עמוס שוקן, "הפרטה שהיא הלאמה", **הארץ**, 15.7.2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1234864.html>

- 13 שהם לוי ותומר זלצר, "UBS סיים את הפצת מניות לאומי – מכר בעיקר למשקיעים זרים", **כלכליסט**,  
<http://www.calcalist.co.il/markets/articles/0,7340,L-3487730,00.html>, 19.1.2011
- 14 עירן פאר, "השאלה הלאומית: מי מעכב מכירת מניות המדינה בלאומי?" (ראו הע' 9 לעיל);  
 הודעה לעיתונות: "הודעה בנושא מינוי דירקטורים חדשים בבנק לאומי", **בנק ישראל**, 25.5.2011,  
<http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/110525/110525h.htm>
- 15 **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, "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](http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=az20092712_69532)
- 16 **משרד התקשורת**, הודעה לתקשורת בדבר דיון ביוזמת חוק בנק הדואר החברתי, 22.7.2011,  
[http://moc.gov.il/sip\\_storage/FILES/4/2594.pdf](http://moc.gov.il/sip_storage/FILES/4/2594.pdf)
- 17 הדר חורש, "כחלון: בבנק ישראל יושבים אנשים אנטי חברתיים", nrg, 24.7.2011,  
<http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/262/725.html>
- 18 **משרד התקשורת**, תכנית עבודה לשנת 2011,  
[http://www.moc.gov.il/sip\\_storage/FILES/8/2468.pdf](http://www.moc.gov.il/sip_storage/FILES/8/2468.pdf);
- סיון איזקו, "שר התקשורת יגיש מחר (א') טיוטת תיקון חוק הדואר", **דה-מרקר**, 23.7.2011,  
<http://www.themarker.com/markets/1.672713>
- 19 לפירוט השירותים הניתנים בבנק הדואר ראו באתר בנק הדואר,  
<http://www.israelpost.co.il/postshirut.nsf/pages/IndexHE?OpenDocument>  
 רימונה פרקש ברוך, "בנק הדואר מנפיק כרטיס 'זיהה נטען דולר'", **כלכליסט**, 5.7.2011,  
<http://www.calcalist.co.il/money/articles/0,7340,L-3523314,00.html>
- 20 עירן פאר ואדריאן פילוט, "בנק ישראל מתנגד להפרטת הדואר: 'הולך כמו ברווז'", **גלובס**, 5.6.2011,  
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000651986>
- 21 הדר חורש, "כחלון: בבנק ישראל יושבים אנשים אנטי חברתיים" (ראו הע' 17 לעיל).
- 22 להרחבה ראו אמנון פורטוגלי, "מדיניות הפרטת הרכבת בישראל ומה ניתן ללמוד מהניסיון בעולם" (נייר  
 עמדה), המרכז לצדק חברתי ע"ש חזן במכון ון ליר בירושלים, יולי 2011,  
<http://www.vaad-rail.co.il/Portals/2/Documents/%D7%9B%D7%AA%D7%91%D7%95%D7%AA/971767604351044.pdf>
- 23 להרחבה ראו באתר רכבת ישראל,  
<http://www.rail.co.il/HE/Pages/homepage.aspx>
- 24 **מבקר המדינה**, דוח שנתי 58א, ירושלים 2007, עמ' 29-44,  
<http://www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=500&id=57&frompage=39&contentid=9271&parentid=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>
- 25 עמירם ברקת ושי ניב, "הכינו את המסילות – הפרטת הרכבת יוצאת לדרך", **גלובס**, 23.3.2010,  
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000549078&fid=607>
- 26 אמנון פורטוגלי, "מדיניות הפרטת הרכבת בישראל" (ראו הע' 22 לעיל), עמ' 1-2, 6-7.
- 27 Massimo Florio, *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations*  
 Cambridge, MA: MIT Press, 2004, pp. 367-368, 1979-1997
- 28 **משרד התחבורה**, "עקרונות לתוכנית בטיחות ברכבת ישראל", יוני 2011,  
<http://www.news1.co.il/RedirectToFile.aspx?FileID=5412>
- 29 יסמין גיל, "הרכבת לא תיסגר: השר כץ הציג את התוכנית החדשה לשיפור הבטיחות", **כלכליסט**,  
 4.8.2011

- ;http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3527010,00.html  
 עידן יוסף, "החלו העיצומים ברכבת ישראל; ההנהלה: שביתה פוליטית וכוחנית", News1, 21.9.2011,  
<http://www.news1.co.il/Archive/001-D-278078-00.html>
- 30 עומרי אפרים, "השופוט לרכבת: על מיקור חוץ צריך לנהל מו"מ", ynet, 27.9.2011,  
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4128769,00.html>
- 31 ליאור גוטמן, "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>
- 32 **משרד התחבורה**, "ועדת השרים לענייני הפרטה אישרה את ההצעה שהוגשה עליידי שרי התחבורה  
 והאוצר להפריט את נמל הים באילת", 6.12.2010,  
[http://he.mot.gov.il/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1521:2010-12-06-11-31-03&catid=58:dover-c-3&Itemid=67](http://he.mot.gov.il/index.php?option=com_content&view=article&id=1521:2010-12-06-11-31-03&catid=58:dover-c-3&Itemid=67)
- 33 **רשות הספנות והנמלים**, "הפרטת נמל אילת בע"מ", 4.4.2011,  
[http://spa.mot.gov.il/index.php?option=com\\_content&view=article&id=264:-q&catid=30:spa-pub-shipping&Itemid=16](http://spa.mot.gov.il/index.php?option=com_content&view=article&id=264:-q&catid=30:spa-pub-shipping&Itemid=16)
- 34 הוועדה להגברת התחרותיות במשק – המלצות הביניים, 15.9.2011,  
<http://go.calcalist.co.il/pic/contralmanager/vovo.doc>
- 35 הפרטת נמל אילת באתר רשות החברות הממשלתיות ב:  
<http://www.gca.gov.il/gca/privatizations/namaleilat>  
 מצגת של רשות החברות הממשלתיות להפרטת הנמלים ב:  
[http://www.google.com/url?sa=X&q=http://www.shipping.org.il/Up\\_Files/Pages/363/%25D7%259E%25D7%25A6%25D7%2592%25D7%25AA%2520%25D7%259E%25D7%2590%25D7%2599%25D7%25A8%2520%25D7%25A9%25D7%259E%25D7%25A8%25D7%2594.ppt&ct=ga&cad=CACQARgBIAEoBDAAOABA4Yet9ARIAIlgAYgVpdy1VUw&cd=QogalE5-7HE&usg=AFQjCNHAYlFyem2qy1sExDYGIrHau5uqw](http://www.google.com/url?sa=X&q=http://www.shipping.org.il/Up_Files/Pages/363/%25D7%259E%25D7%25A6%25D7%2592%25D7%25AA%2520%25D7%259E%25D7%2590%25D7%2599%25D7%25A8%2520%25D7%25A9%25D7%259E%25D7%25A8%25D7%2594.ppt&ct=ga&cad=CACQARgBIAEoBDAAOABA4Yet9ARIAIlgAYgVpdy1VUw&cd=QogalE5-7HE&usg=AFQjCNHAYlFyem2qy1sExDYGIrHau5uqw)
- 36 תומר אביטל, "הליך הפרטת נמל אילת ישונה בהתאם להמלצות ועדת הריכוזיות", **כלכליסט**, 23.8.2011,  
<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3529051,00.html>
- 37 אבי בר-אלי, "הממשלה למתמודדות על נמל אילת: ועדת הריכוזיות עשויה להתערב במכרז", **דה-מרקר**,  
 24.8.2011,  
<http://www.themarker.com/dynamo/1.935235>
- 38 אבי בר-אלי, "איך מסייע משרד התחבורה למונופול התעבורה של משפחת לבנת?", nana10, 14.9.2011,  
<http://mymoney.nana10.co.il/Article/?ArticleID=829745>
- 39 אבי בר-אלי, "המרכז האקדמי למשפט ועסקים: 'ההסכם עם המדינה יפגע במחיר שתקבל המדינה  
 במכרז נמל אילת'", **דה-מרקר**, 14.9.2011,  
<http://www.themarker.com/news/1.1473179>
- 40 חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001, **הכנסת**: חוקים – רשומות – 1802,  
<http://www.knesset.gov.il/laws/heb/FileD.asp?Type=1&LawNum=1802&SubNum=2>  
 41 מ.ג.ע.ר – מרכז גבייה ממוחשבת בע"מ, <http://www.mgar.co.il/?CategoryID=247>  
 לתאגידי מים וביוב קיימים ובשלב הקמה ראו  
[http://www.wwa.gov.il/Apps/PubWebSite/pagebyitem.nsf/PrintTopicPage?OpenAgent&topic=6LADT3A\\_2\\_6LLEZPE](http://www.wwa.gov.il/Apps/PubWebSite/pagebyitem.nsf/PrintTopicPage?OpenAgent&topic=6LADT3A_2_6LLEZPE)  
 מי אביבים: <http://mei-avivim.co.il>
- 42 החלטת ממשלה מס' 4101, "הקמת רשות מים", 9.8.2005,  
<http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2005/08/des4101.htm>  
 לרקע להקמת רשות המים, לפרטים על מועצת הרשות ולתעריפים ראו באתר הרשות,  
<http://www.water.gov.il/Hebrew/Water-Environment/Pages/default.aspx>
- 43 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](http://www.fips.org.il/site/p_publications/item_he.asp?iid=827)



- 44 **משרד הפנים**, "פטור מהחובה להקים תאגידי מים וביוב", 27.3.2011,  
<http://www.masham.org.il/Updates/Documents/tagidimei.pdf>
- 45 חוק תאגידי מים וביוב (ראו הע' 40 לעיל).
- 46 "המלצות הצוות המשותף לבחינת ההתאמות הנדרשות ביחסי השלטון המקומי ותאגידי המים",  
 27.7.2011  
<http://www.masham.org.il/Updates/Documents/tzevet.pdf>
- 47 "הסכם הביוב והמים – ועדת אודי ניסן", **פורום ה-15**, 27.7.2011,  
[http://www.publishers.com/app/dms.asp?p=295546233%5F15305123&ms\\_id=6617](http://www.publishers.com/app/dms.asp?p=295546233%5F15305123&ms_id=6617)
- 48 יובל אזולאי, "רשות המים: לצמצם מספר תאגידי המים מ-52 ל-10 בלבד", **גלובס**, 12.6.2011,  
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000653411&fid=3729>
- לרשימת תאגידי המים הפעילים נכון ל-21.8.11 ראו  
<http://www.water.gov.il/Hebrew/Municipal-sector/FilesWaterandsewagecorporations/taagidim-21.8.11.pdf>
- 49 **רשות המים**, הודעה לתקשורת: "הודעה מטעם הממונה על תאגידי המים", 30.7.2011,  
<http://www.water.gov.il/Hebrew/Documents/SpokesmanMessages/taagid-earn.pdf>
- 50 חוק נתיבים מהירים, התש"ס-2000, **משרד המשפטים** – רשומות: ספר החוקים, 11.6.2000,  
[http://www.nevo.co.il/Law\\_word/law14/LAW-1740.pdf](http://www.nevo.co.il/Law_word/law14/LAW-1740.pdf)
- 51 תיקון לחוק נתיבים מהירים, התש"ס-2000, **משרד המשפטים** – רשומות: ספר החוקים, 1.12.2005,  
<http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/01888E61-DA3E-4C9F-A892-A984B433A570/3883/2037.pdf>
- 52 לתיאור המיזם "נתיב מהיר" ראו באתר של משרד האוצר,  
<http://www.ppp.mof.gov.il/Mof/PPP/MofPPPTopNav/MofPPPProjects/PPPProjectsList/TashtiotTabura/NativMahir>;  
 הצעת חוק נתיבים מהירים לרכב ציבורי (נתיבי אגרה) (הוראת שעה), התשס"ה-2005, רשומות: הצעות חוק, 181, 20.6.2005,  
[http://www.nevo.co.il/Law\\_word/law15/MEMSHALA-181.pdf](http://www.nevo.co.il/Law_word/law15/MEMSHALA-181.pdf)
- 53 **משרד התחבורה**, עיקרי תקציב 2005,  
<http://www.panther2000.com/shop/UserFiles40/2005%20transport%20budget.pdf>
- 54 להרחבה ראו באתר חברת שפיר הנדסה, [www.shapir.co.il](http://www.shapir.co.il)
- 55 מיזם "נתיב מהיר" (ראו הע' 52 לעיל).
- 56 על חברת "דרך ארץ" מפעילת כביש 6 ראו באתר החברה,  
<http://www.kvish6.co.il/Article.aspx?Id=41&SubId=0&ThreadId=43&ThreadParent=1&PageId=2>
- 57 להרחבה ראו באתר חברת החשמל, <http://www.iec.co.il>
- 58 אליעזר שוורץ, "ניתוח הכשלים בפיתוח משק החשמל בישראל", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**,  
 25.5.2009,  
<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02434.pdf>
- 59 החלטת ממשלה מס' 123, "שילוב יצרנים פרטיים במשק החשמל", 22.8.1999,  
[http://www.sviva.gov.il/Environment/bin/en.jsp?enPage=blankPage&enDisplay=view&enDispWhat=obje&ct&enDispWho=News%5E11346&enZone=gov\\_decisions&enVersion=0](http://www.sviva.gov.il/Environment/bin/en.jsp?enPage=blankPage&enDisplay=view&enDispWhat=obje&ct&enDispWho=News%5E11346&enZone=gov_decisions&enVersion=0)
- 60 אליעזר שוורץ, "ניתוח הכשלים בפיתוח משק החשמל בישראל" (ראו הע' 58 לעיל).
- 61 **KPMG חשמל ותשתיות**, "רפורמה של תעשיית אספקת החשמל בישראל", דצמבר 2005,  
<http://www.mqg.org.il/Portals/0/KMPG.pdf>

- 62 תקנות משק החשמל (יצרן חשמל קונבנציונאלי), התשס"ה-2005 ותיקון לתקנות משק החשמל (קונגרציה), התשס"ה-2005, רשומות: קובץ התקנות, 6368, 8.2.2005, [http://www.nevo.co.il/Law\\_word/law06/TAK-6368.pdf](http://www.nevo.co.il/Law_word/law06/TAK-6368.pdf); להרחבה ראו גם תקנות משק החשמל (קונגרציה), התשס"ה-2004 באתר משרד האנרגיה והמים, <http://energy.gov.il/InformationForPublic/Pages/GxmsMniLegislationLibAll.aspx>
- 63 החלטת ממשלה מס' 463, "שינוי מבני בחברת החשמל", 12.9.2006, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2006/09/des463.htm>
- 64 החלטת ממשלה מס' 2178, "הסרת חסמים במשק האנרגיה", 12.8.2007, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/08/des2178.htm>
- 65 החלטה מס' חכ/109 של ועדת השרים לחברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) בדבר הקמת חברות ממשלתיות במשק החשמל, 29.6.2008, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2008/06/des3704.htm>
- 66 **משרד התשתיות הלאומיות**, הודעה לעיתונות: "תקנות לייצור חשמל", 3.8.2009, <http://www.mni.gov.il/mni/he-il/Energy/Electricity/ElectricityLaws/ECConvenzional.htm>
- 67 **מבקר המדינה**, דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונות הכספים 2007, 6.5.2009, <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=545&id=57&contentid=10239&parentid=undefined&bctype=10234&sw=1249&hw=632>
- 68 ליאור גוטמן, "בשעה טובה: תחנת הכוח של תשובה יוצאת לדרך", **כלכליסט**, 6.6.2011, [http://www.shikunbinui.co.il/category/conventional\\_electricity](http://www.shikunbinui.co.il/category/conventional_electricity); **שיכון ובינוי**, "שיכון ובינוי אנרגיה מתחדשת", [http://www.shikunbinui.co.il/category/renewable\\_energy\\_about](http://www.shikunbinui.co.il/category/renewable_energy_about)
- 69 **משרד ראש הממשלה**, "גנזך המדינה", <http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/Departments/archive.htm>
- 70 החלטת ממשלה מס' 748, "תכנית להקמת אתר גניזה בנגב", 27.11.2006, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2006/11/des748.htm>
- 71 החלטת ממשלה מס' 12ג, "הקמת אתר הגניזה הלאומי של גנזך המדינה בנגב", 29.3.2007, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/03/des1486.htm>
- 72 **משרד האוצר**, "פרויקט לתכנון, מימון, הקמה ותפעול של מתקן גניזה לאומי בערד", דצמבר 2010, <http://www.ag.mof.gov.il/NR/rdonlyres/01E50EEA-DB18-45B8-BED3-D7B7C856ED66/0/present1.pdf>
- 73 **החשב הכללי**, "פרויקט גנזך המדינה", <http://www.ppp.mof.gov.il/Mof/PPP/MofPPPTopNav/MofPPPProjects/PPPProjectsList/Mivnim/ArchiveHeb/default.htm>

## ב. חינוך

- 74 לאתר הבית של חברת מרמנת ראו <http://www.marmanet.co.il/mainpage.aspx>
- 75 **משרד החינוך**, "מכרז לרישום, הפניה, מעקב, הפעלה פדגוגית ובקרה על מכינות קדם אקדמאיות והשלמת בגרות מס' 23/7.09", 27.3.2009, <http://www.pirsum.gov.il/nr/exeres/AED2C1DA-5730-472B-9659-FDDC84AE84E7.htm>
- 76 הודעה לעיתונות: "ועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת דורשת להקפיד את מיכרז הפרויקטים החינוכיים במשרד החינוך – כך אמר יו"ר הוועדה ח"כ זבולון אורלב בדיון שנערך היום", **ועדת החינוך, התרבות והספורט**, 7.12.2009, <http://portal.knesset.gov.il/Com8chinuch/he-IL/Messages/7122009.htm>
- 77 **משרד החינוך**, הוועדה לבחינת פעילות המכינות הקדם אקדמיות: דוח מסכם, דצמבר 2010,

- [http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/58610494-8C2D-4DC4-B9BF-EEDAD03EFE52/126236/resource\\_36519192.pdf](http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/58610494-8C2D-4DC4-B9BF-EEDAD03EFE52/126236/resource_36519192.pdf)
- 78 **משרד החינוך**, הודעת דוברות: "השר סער: נרחיב את הנגישות להשכלה הגבוהה", 21.3.2011, <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Dovrut/pedagogia/haskala/mechinotkdamakademiote.htm>
- 79 להרחבה ראו תמי הראל בן-שחר, "רגולציה של בתי ספר פרטיים אליטיסטיים" (נייר עמדה), המרכז לצדק חברתי ע"ש חזן במכון ון ליר בירושלים (בהכנה).
- 80 ענת מידן, "התיכון לאלפיון", מוסף 7 ימים, **ידיעות אחרונות**, 12.12.2008, עמ' 18-24.
- 81 אור קשתי, "משרד החינוך דחה את בקשת הרשיון של בית הספר הפרטי חברותא", **הארץ**, 21.10.2010.
- 82 ערר 12/2010, חינוך למנהיגות נ' משרד החינוך, 10.11.2010.
- 83 תקנה 3(א1) 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.
- 84 עמ"נ (מינהלי ת"א) 52641/10, משרד החינוך נ' חינוך למנהיגות, 15.6.2011.
- 85 תומר ולמר, "ערעור לעליון נגד בית הספר הפרטי: יוצר פערים", *ynet*, 7.7.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4092081,00.html>
- 86 ליאור בן דוד, "משרד החינוך יערער לבג"ץ על רישיון בית הספר חברותא", **כלכליסט**, 7.12.2011, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3554413,00.html>
- 87 באנגליה, ש"מובילה" באירופה בקטגוריה זו, עומד שיעור זה על 4.7%.
- 88 שחר אילן, "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>
- 89 אסף שטיין, "ללמוד מהעסק – לחנך את השוק: מדיניותו של משרד החינוך ביחס למעורבותם של גופים עסקיים בבית הספר", אורית איכילוב (עורכת), **הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל**, תל אביב: רמות, 2010, עמ' 267-268.
- 90 בת חן וינהבר, רינת בן נון ואיתן שיפמן, **סקר מעורבות עמותות, קרנות ופילנתרופיה עסקית במערכת החינוך**, מכללת בית ברל, בית הספר לחינוך, 2008.
- 91 חשוב לציין שהסקר לא כלל את פעילותן של קרן רש"י וקרן קרב, שהיקפי פעולתן במערכת גדולים מאוד.
- 92 ראו למשל דבריו של מנהל מחוז חיפה במשרד החינוך, אהרון זביידה, בישיבת פיקוח שהוקדשה לנושא בנובמבר 2008, על פי הודעה לעיתונות שהוציאה דוברת המחוז.
- 93 **משרד החינוך**, חוזר מנכ"ל תשע"א א 4/א, "הנוהל לאישור תכניות חינוכיות חיצוניות (גופים מהמגזר השלישי ומהקהילה העסקית)", 1.12.2010, <http://cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/etsmedorim/3/3-7/horaotkeva/k-2011-4-3-7-63.htm>
- 94 מכתב מאת איגוד עובדי קרב לשר החינוך גדעון סער, 8.5.2011, <http://www.blacklabor.org/?p=32563>
- 95 **משרד החינוך**, "מכרז היקפים משתנים מספר 13/6.2011: הקמה ותפעול מאגר כשירים מחליפים במערכת החינוך", 30.6.2011, <http://www.edu.gov.il/michrazim/documents/3393.doc>
- 96 עמרי מניב, "חינוך להפרטה: המורים המחליפים – עובדי קבלן", *nrg*, 12.7.2011, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/258/960.html>

- 97 הכנסת ה-18, פרוטוקול מס' 490 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט בנושא הפרטת מערך המורים המחליפים במשרד החינוך, 25.7.2011.  
<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/chinuch/2011-07-25.html>
- 98 **משרד החינוך**, הודעת דוברות: "הרפורמה בחינוך העל-יסודי" 1.6.2011,  
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Dovrut/pedagogia/horaa/reformabaalyesodi.htm>
- 99 כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל: התוכנית הלאומית לחינוך (דוח דוברת), ינואר 2005,  
[http://www.nrg.co.il/images/stuff/news/Dovrat\\_05.01.05.pdf](http://www.nrg.co.il/images/stuff/news/Dovrat_05.01.05.pdf)
- 100 דפנה ברק-ארא, "המשפט הציבורי של ההפרטה", **עיוני משפט** ל (2008), עמ' 461, 477-478.
- 101 גילי רמון, "גדעון סער ורן ארז לא עשו שיעורי בית", **דה-מרקר**, 18.7.2011,  
<http://www.themarker.com/news/israel2021/1.670253>

### ג. בריאות

- 102 "הודעה בדבר אישור תכנית מתאר מקומית", רשומות: ילקוט הפרסומים 5438, עמ' 4221, 13.9.2005,  
<http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/D2DC5006-5D56-43CB-A94E-7A4F6D315478/3658/5438.pdf>
- 103 מכרז מס' 07/2009 לתכנון, מימון, הקמה, הפעלה ואחזקה של בית חולים כללי בעיר אשדוד.
- 104 **משרד האוצר**, הודעה לעיתונות: "החשב הכללי יפרסם היום את המכרז למימון, הקמה והפעלה של בית החולים באשדוד. המכרז יכלול מענק הקמה בהיקף של 130 מיליון ש"ח", 9.8.2009,  
<http://www.talniri.co.il/marketnews/article.asp?id=15415>
- 105 רוני לינדרגנץ, "בית חולים חדש יקום באשדוד", **דה-מרקר**, 11.4.2011,  
<http://www.themarker.com/news/1.624486>
- 106 **משרד האוצר**, הודעה לעיתונות: "המדניה הכריזה על זוכה במכרז לתכנון, מימון, הקמה, הפעלה ואחזקה של בית חולים כללי-ציבורי בעיר אשדוד", 11.4.2011,  
[www.mof.gov.il/Lists/List26/Attachments/236/0098952.doc](http://www.mof.gov.il/Lists/List26/Attachments/236/0098952.doc)
- 107 מיטל יסעור בית-אור, "משרד הבריאות מוטרד מאסותא - עדיף בית חולים ציבורי", ynet, 11.4.2011,  
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4055538,00.html>
- 108 **מבקר המדינה**, דוח שנתי 60א לשנת 2009, עמ' 361,  
<http://bit.ly/hpWUvL>  
ראו גם: גלית יצחק-אוגנוב, "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, "הפרטת הבריאות לתלמיד: חסכון? הוצאה גדלה", ynet, 13.1.10,  
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3833668,00.html>  
אתי וייסבלאי, "מערך החיסונים בישראל", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 28.1.2008,  
[www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01975.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01975.pdf)
- 109 **מבקר המדינה**, דוח שנתי 60א (ראו הע' 108 לעיל), עמ' 364.
- 110 בג"ץ 1083/07, ההסתדרות הרפואית בישראל נ' שר הבריאות והאגודה לבריאות הציבור, 25.2.2007,  
<http://elyon2.court.gov.il/files/07/830/010/B03/07010830.B03.htm>
- 111 יובל וורגן, "היערכות מערכת החינוך לפתיחת שנת הלימודים תשע"א - היבטים פיזיים ומינהליים", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 1.8.2010,  
<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02643.pdf>  
כמו כן ראו **משרד החינוך**, "חוזר מנכ"ל תשע"א/1", "שירותי בריאות לתלמיד בשנה"ל התשע"א" (3-2.2), 1.9.2010,  
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/2/2-2/HodaotVmeyda/H-2011-1-2-2-3.htm>  
רוני לינדרגנץ, "נטלי זכתה במכרז שירותי הבריאות לבתי הספר לשלוש שנים בהיקף של 240 מיליון שקל", **דה-מרקר**, 13.5.2010,  
[http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20100513\\_1168638](http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20100513_1168638)

- 112 עע"מ 6823/10, מתן שירותי בריאות בע"מ נ' משרד הבריאות, 3.3.2010,  
<http://www.lawpubshop.co.il/?CategoryID=266&ArticleID=3986>
- 113 הכנסת ה-18, מסקנות ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בעקבות החלטה על דיון מהיר, 4.7.2011,  
<http://portal.knesset.gov.il/NR/ronlyres/9C34079E-66D0-40CE-9FD1-6913270477D9/870/02870911.doc>
- 114 רוני לינדרגנץ, "פשרה בנושא בריאות התלמיד: השירות יחולק בין המדינה לחברה פרטית", **דה-מרקר**,  
 17.8.2011,  
<http://www.themarker.com/news/1.783604>
- 115 "ישיבת ועדת הכנסת למאבק בנגע הסמים בנוגע למכרז מרכזי המתדון", כוח לעובדים, 14.10.2010,  
<http://methadone.workers.org.il>;  
 "הפרטת מרכזי המתדון – המאבק החל", **עבודה שחורה**, 8.3.2010,  
<http://www.blacklabor.org/?p=17403>
- 116 הכנסת ה-18, פרוטוקול מס' 18 מישיבת הוועדה למאבק בנגע הסמים בעניין סגירת מרכזי המתדון,  
 24.11.2009,  
[www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/samim/2009-11-24.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/samim/2009-11-24.rtf)
- 117 **משרד הבריאות**, "מכרז להפעלת מרכזים לטיפול תרופתי ממושך בנפגעי סמים (מתדון/סובוטקס/  
 סובוקסון) מס' 14/2010", 31.5.2010,  
<http://www.info.gov.il/nr/exeres/9A1CB2DD-4C87-4BB0-8232-ACAB594971D3.htm>
- 118 ראו בג"ץ 8447/10, פלוני ואח' נ' שר הבריאות, 17.11.2010,  
<http://www.acri.org.il/pdf/petitions/hit8447.pdf>
- 119 עת"מ 17478-11-11, ד.ש. ואח' נ' משרד הבריאות, 9.11.2011,  
<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/11/hit17478.pdf>
- 120 חיים ריבלין, "חשיפה: כך מתעללים בניצולי השואה פגועי הנפש", **חדשות 2**, 25.1.2011,  
<http://www.mako.co.il/news-israel/education/Article-8815392b27ebd21004.htm>
- 121 הכנסת ה-18, ישיבה מס' 211, דברי הכנסת, עמ' 377-386, 2.2.2011,  
[www.knesset.gov.il/plenum/data/00583911.doc](http://www.knesset.gov.il/plenum/data/00583911.doc)
- 122 "רה"מ על המוסד לניצולי שואה: מזעזע", **חדשות 2**, 27.2.2011,  
<http://www.mako.co.il/news-channel2/Channel-2-Newscast/Article-d3247000f586e21004.htm>
- 123 הכנסת ה-18, פרוטוקול מס' 451 מישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בעניין ההזנחה בהוסטלים  
 לניצולי שואה, 14.3.2011,  
[http://www.aisrael.org/\\_Uploads/326862011-03-14.rtf](http://www.aisrael.org/_Uploads/326862011-03-14.rtf)
- 124 **משרד הבריאות**, "מכרז מס' 27/2011: מסגרות טיפוליות לניצולי שואה הממוקמות באתרי המרכזים  
 לבריאות הנפש שער מנשה, לב השרון, ובאר יעקב", יולי 2011,  
[http://www.health.gov.il/download/michrazim/m27\\_2011.pdf](http://www.health.gov.il/download/michrazim/m27_2011.pdf)
- 125 מכתב מאת ח"כ שלי יחימוביץ לראש הממשלה בנימין נתניהו, 22.8.2011,  
<http://www.shelly.org.il/node/5527>

#### ד. עבודה ורווחה

- 126 מכתב מאת החשב הכללי שוקי אורן אל חשבת משרד הרווחה והשירותים החברתיים גב' אריאלה טוקר,  
 8.5.2011
- 127 אורלי אלמגור לוטן, "מקלטים לנשים נפגעות אלימות", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 28.6.2011,  
<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02876.pdf>
- 128 דנה ויילר-פולק, "ארגוני הנשים לא זכו במכרז, ושבעה מקלטים לנשים מוכות עומדים להיסגר", **הארץ**,  
 23.6.2011,  
<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1178087>

- 129 **משרד הרווחה והשירותים החברתיים**, "מכרז פומבי מס' 302/2011: בקשה לקבלת הצעות להפעלת פרויקט סיוע לנשים נפגעות אלימות", 19.12.2011.
- 130 חוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג-1983, ספר החוקים 1077, 11.3.1983, [http://www.knesset.gov.il/review/data/heb/law/kns10\\_rehab.pdf](http://www.knesset.gov.il/review/data/heb/law/kns10_rehab.pdf)
- 131 על תוכנית החונכות לילדי אסירים, על נושא התעסוקה ועל ההוסטלים ראו באתר הרשות לשיקום האסיר, <http://www.pra.co.il>
- 132 החלטת ממשלה מס' 2084, "שיפור אופן הקצאת המשאבים הממשלתיים לשיקום אסירים", 15.7.2011, <http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/1E6EA2BC-1C8A-4CB2-A023-A4AD863B8D33/0/takziv2011.pdf>
- 133 ראו תזכיר חוק הרשות לשיקום האסיר (תיקון) (ביטול והקמה), התש"ע-2010, 22.7.2010, [http://www.mof.gov.il/Units/Lists/List3/Attachments/31/shabas\\_law.pdf](http://www.mof.gov.il/Units/Lists/List3/Attachments/31/shabas_law.pdf)
- 134 הכנסת ה'18, פרוטוקול מס' 394 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 13.6.2011, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2011-06-13-02.html>
- 135 הכנסת ה'18, פרוטוקול מס' 412 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 5.7.2011, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2011-07-05.html>
- 136 הכנסת ה'18, פרוטוקול מס' 423 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 28.7.2011, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2011-07-28-02.html>
- 137 הכנסת ה'18, פרוטוקול מס' 435 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 10.8.2011, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2011-08-10-01.html>
- 138 הכנסת ה'18, פרוטוקול מס' 412 (ראו הע' 135 לעיל).
- 139 הכנסת ה'18, פרוטוקול מס' 394 (ראו הע' 134 לעיל).
- 140 הכנסת ה'18, פרוטוקול מס' 412 (ראו הע' 135 לעיל).
- 141 הכנסת ה'18, פרוטוקול מס' 423 (ראו הע' 136 לעיל).

#### ה. מערכת המשפט

- 142 הצעת חוק בתי המשפט (בוררות חובה) (הוראת שעה), תשע"א-2011, רשומות: הצעות חוק, 606, עמ' 1322, 13.7.2011, <http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/BillGovernment/606/606.pdf>; הכנסת ה'18, ישיבה מס' 262 של מליאת הכנסת 18.7.2011, <http://www.knesset.gov.il/plenum/data/03177411.doc>; **משרד המשפטים**, תזכיר הצעת חוק לתיקון חוק בתי המשפט (בוררות חובה) (הוראת שעה), התשע"א-2011, <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/News/BorerutChova.htm>
- 143 תומר זרחין, "מנהל בתי המשפט התריע: לישראל חסרה מחצית ממספר השופטים הנדרש", **הארץ**, 9.2.2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1214433.html>
- 144 אביעד גליקמן, "ביניש נגד נאמן: בוררות חובה תפגע בבתי המשפט", ynet, 15.9.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4122484,00.html>
- 145 יובל יועז, "בוררות חובה היא אסון – ניסיון ממשלתי לרכוש שירות שיפוט בזול", **גלובס**, 15.3.2011, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000630305>; **האגודה לזכויות האזרח בישראל**, 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=16572>
- 146 בג"ץ 2605/05, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים (ע"ר), חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר ואחרים, 19.11.2009, <http://elyon1.court.gov.il/files/05/050/026/n39/05026050.n39.htm>

- 147 תומר אביטל והדס שפר, "עורכי הדין הפרטיים משתלטים גם על המגזר הציבורי", **כלכליסט**, 19.5.2011, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3518188,00.html>
- 148 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 9.1001 בדבר רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על ידי משרדי הממשלה, 18.10.2009, <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/580EDCBF-EA62-4285-B903-6A3CDF30E235/17074/91001.pdf>
- 149 תומר זרחין, "תוכנית בפרקליטות: להפריט 20% מהתיקים האזרחיים", **הארץ**, 10.8.2011, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1372314>; מכתב מאת יו"ר ארגון פרקליטי המדינה עו"ד בעז גולדברג אל פרקליטי המדינה, [www.news1.co.il/RedirectToFile.aspx?FileID=5973](http://www.news1.co.il/RedirectToFile.aspx?FileID=5973); וכן מכתבה של עו"ד אורית סון, המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים, <http://www.news1.co.il/uploadFiles/493297755718232.docx>
- 150 ה"ח פ/3000, הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (התקשרות עם חברות גביה), התשע"א-2011, 28.2.2011, [www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/3000.rtf](http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/3000.rtf)
- 151 **מבקר המדינה**, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008, עמ' 425 ואילך, 25.3.2009, <http://www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=541&id=191&frompage=433&contentid=9976&parentid=9973&bctype=1&startpage=8&direction=1&sw=1920&hw=1010&cn=%F4%F2%E5%EC%E5%FA%20%E4%E2%E1%E9%E9%E4%20%F9%EC%20%E4%F8%F9%E5%E9%E5%FA%20%E4%EE%F7%E5%EE%E9%E5%FA%20%E1%E0%EE%F6%F2%E5%FA%20%E7%E1%F8%E5%FA%20%F4%F8%E8%E9%E5%FA>
- 152 שם, עמ' 459.
- 153 בג"ץ 9474/00, גל נ' ראש עיריית חיפה, נט(3) 714 (2004).
- 154 מכתב מאת יו"ר הוועדה להגנת המקצוע עו"ד גד שילר אל ח"כ סעיד נאפע, 23.3.2011, [http://www.israelbar.org.il/article\\_inner.asp?pgId=111408&catId=287](http://www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=111408&catId=287)
- 1. קרקעות, סביבה, דיור, רפורמה בתכנון ובבנייה**
- 155 הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ועדת גדיש), 2005, <http://www.mof.gov.il/BudgetSite/Reform/Lists/List8/Attachments/2/LandReform2Gadish.pdf>
- 156 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>
- 157 **משרד הבינוי והשיכון**, הודעת דובר: "הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל יוצאת לדרך", 17.8.2010, <http://www.moch.gov.il/Spokesman/Pages/DoverListItem.aspx?ListID=5b390c93-15b2-4841-87e3-abf31c1af63d&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=141>
- 158 בג"ץ 125/10, ח"כ חנא סוויד ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', 4.8.2010, <http://elyon2.court.gov.il/files/10/250/001/N08/10001250.N08.htm>; "לפני פסיקת בג"ץ: אטיאס משיק את רפורמת הקרקעות", nrg, 11.8.2010, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/143/886.html>
- 159 לפרטי ההסכם ראו באתר הממשלה, [http://www.gov.il/FirstGov/Templates/NewsItem.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7B80400241-67C1-43F0-9ACC-446824D3A263%7D&NRORIGINALURL=%2FFirstGov%2FNews%2FNews\\_MmiReform.htm&NRCACHEHINT=Guest](http://www.gov.il/FirstGov/Templates/NewsItem.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7B80400241-67C1-43F0-9ACC-446824D3A263%7D&NRORIGINALURL=%2FFirstGov%2FNews%2FNews_MmiReform.htm&NRCACHEHINT=Guest)
- 160 חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים, התשע"א-2011, רשומות: ספר החוקים, 2312, 11.8.2011, <http://knesset.gov.il/Laws/Data/law/2312/2312.pdf>
- 161 פס"ד 1027/04, בית המשפט העליון, 9.6.2011, <http://elyon1.court.gov.il/files/04/270/010/b55/04010270.b55.pdf>



- 162 מיכל מרגלית, "בג"ץ: לא תתאפשר השכרת שטחי נחלות לעסקים במושבים", **גלובס**, 1.6.2011, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000653043>
- אורי חודי, "אפשרות פיצול הנחלות במושבים יוצרת מוצר נדל"ני חדש", **גלובס**, 13.6.2011, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000653645>
- 163 להרחבה ראו אלעד לשם, "הפרטת גנים לאומיים בישראל: גן לאומי עיר דוד כמקרה מבחן" (נייר עמדה), המרכז לצדק חברתי ע"ש חזן במכון ון ליר בירושלים (בהכנה), [http://hazan.kibbutz.org.il/hafrata/gnim\\_laomiim\\_-\\_1\\_1\\_12\\_-\\_nki.doc](http://hazan.kibbutz.org.il/hafrata/gnim_laomiim_-_1_1_12_-_nki.doc)
- 164 ראו בג"ץ 9253/08, קראעין נ' רשות העתיקות, 15.9.2009 (לא פורסם).
- 165 חוק גנים לאומיים תיקון: היתר לניהול גן לאומי, **כנסת פתוחה**, 28.2.2011, <http://okneset.org/bill/5567/>;  
להרחבה ראו צפריר רינת, "נפריטך, מולדת", **הארץ**, 24.4.2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1225897.html>
- 166 חוות דעת של המחלקה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה, 20.3.2011, <http://www.filejumbo.com/Download/801A9CAE85BCDD17>  
מכתב מאת היועמ"ש של רט"ג ליועמ"ש של המשרד להגנת הסביבה, 16.3.2011, [https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment?ui=2&ik=c7b7637cd1&view=att&th=13201180a576cbf9&attid=0.1&disp=inline&safe=1&zw&saduie=AG9B\\_P\\_qRu0z44hNZFRSupMqfa7p&sadet=1314284588707&sads=0p6JBsgPUg0dxDnxnUFbGqr2Z5o](https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment?ui=2&ik=c7b7637cd1&view=att&th=13201180a576cbf9&attid=0.1&disp=inline&safe=1&zw&saduie=AG9B_P_qRu0z44hNZFRSupMqfa7p&sadet=1314284588707&sads=0p6JBsgPUg0dxDnxnUFbGqr2Z5o)
- 167 בג"ץ 5031/10, עיר עמים ואח' נ' רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים, 26.10.2011, <http://elyon1.court.gov.il/files/10/310/050/v08/10050310.v08.pdf>
- 168 דו"ח ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא משק המים, **הכנסת**, 6.2.2001, [http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/vaadat\\_chakira\\_mayim.htm](http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/vaadat_chakira_mayim.htm)
- 169 על רשות המים ראו באתר הרשות, <http://www.water.gov.il/Hebrew/about-reshut-hamaim/Pages/default.aspx>
- 170 פלורה קוך דבידוביץ', "משבר משק המים בישראל – יישום המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית למשק המים ולפיתוח בר-קיימא", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 27.7.2008, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02118.pdf>;  
"משק המים בישראל", **מרכז טאוב**, עמ' 9-16, 3.8.2011, [http://departments.agri.huji.ac.il/economics/teachers/kislev\\_yoav/VersionFour-25-7-11.pdf](http://departments.agri.huji.ac.il/economics/teachers/kislev_yoav/VersionFour-25-7-11.pdf)
- 171 פלורה קוך דבידוביץ', "התפלת מים בישראל: החלטות ממסלה בין השנים 1997-2008", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 12.1.2009, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02176.pdf>
- 172 על מתקן ההתפלה באשקלון ראו [http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%9E%D7%AA%D7%A7%D7%9F\\_%D7%A9%D7%A7%D7%9C%D7%95%D7%9F%D7%AA%D7%A4%D7%9C%D7%94\\_%D7%90%D7%A9%D7%A7%D7%9C%D7%95%D7%9F](http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%9E%D7%AA%D7%A7%D7%9F_%D7%A9%D7%A7%D7%9C%D7%95%D7%9F%D7%AA%D7%A4%D7%9C%D7%94_%D7%90%D7%A9%D7%A7%D7%9C%D7%95%D7%9F)
- 173 **העמותה לניהול פרויקטים בישראל**, "מתקן ההתפלה פלמחים - רקע כללי", יוני 2008, <http://www.pmi.org.il/pmi/PDF/06-08/pal.pdf>
- 174 ארנון מעוז, "מתקן התפלת מי הים הגדול מסוגו בעולם נחנך היום בחדרה", **תשתיות**, 16.5.2010, <http://www.tashtiot.co.il/2010/05/16/%D7%9E%D7%AA%D7%A7%D7%9F-%D7%94%D7%AA%D7%A4%D7%9C%D7%94-%D7%97%D7%93%D7%A8%D7%94>
- 175 החלטת ממסלה מס' 3533, "סקירה בנושא משק המים בישראל ותכנית חירום להתמודדות עם המשבר הקשה במים", 1.6.2008, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2008/06/des3533.htm>
- 176 **משרד הפנים**, תת"ל 36 – מתקן התפלה שורק, <http://www.moin.gov.il/OfficeUnits/PlanningAdministration/masterplan/Pages/ttl36.aspx>



- 177 "אושרה התוכנית להקמת מתקן התפלה בשורק", **פורטל החקלאות הישראלי**, 17.1.2011, <http://www.israel.agrisupportonline.com/news/csv/csvread.pl?show=1407&mytemplate=tp2>
- 178 אבי בראלי, "רשות המים פרסמה מכרז לתכנון מתקן התפלה בגליל", **דה-מרקר**, 18.10.2020, <http://www.themarker.com/markets/1.579330>
- 179 דו"ח ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא משק המים (ראו הע' 168 לעיל), עמ' 95-97.
- 180 **רשות המים**, "מתקני התפלת מים מליחים בביצוע חברת מקורות ויזמות פרטית", <http://www.water.gov.il/Hebrew/WaterResources/Desalination/water-desalination-in-Israel/Pages/Desalination-Private.aspx>
- 181 אבי בראלי, "ותודה לרונית קן על מונופול התפלת המים בישראל", **דה-מרקר**, 4.9.2011, <http://www.themarker.com/markets/1.1361979>; <http://www.shikunbinui.co.il/category/overview/Water.he>  
יעל דראל, "חשש במקורות: משק המים ייפול לידי הטייקונים", *ynet*, 2.2.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4018153,00.html>
- 182 אבי בראלי, "המדדינה חשפה את פרצופם האמיתי של הטייקונים", **דה-מרקר**, 8.9.2011, <http://www.themarker.com/news/1.1430874>
- ז. ביטחון**
- 183 הודעת דובר צה"ל: "חיילי הקריה ותל השומר עוברים לקופות החולים", 2.1.2011, [http://dover.idf.il/IDF/News\\_Channels/today/2011/01/0205.htm](http://dover.idf.il/IDF/News_Channels/today/2011/01/0205.htm)
- 184 אריאל נוי, "ניסוי בצה"ל: חלק מהחיילים יטופלו בקופות החולים", **וואלה**, 2.1.2011, <http://news.walla.co.il/?w=/22/1774756>
- 185 הודעת דובר צה"ל: "מינואר 2011: חיילי הקריה ותל-השומר יטופלו בקופות החולים", 24.10.2011, [http://dover.idf.il/IDF/News\\_Channels/today/10/10/2404.htm](http://dover.idf.il/IDF/News_Channels/today/10/10/2404.htm)
- 186 **מבקר המדינה**, דוח שנתי 2011, עמ' 365-368, 17.5.2011, <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=596&id=0&contentid=11813&parentid=undefined&efined&bctype=11784&sw=1093&hw=544>  
יוסי מלמן, "דו"ח המבקר: התנהלות לקויה של קצינים ופקידים בעסקה של מיליארד שקלים", **הארץ**, 17.5.2011, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1174250>
- 187 **מבקר המדינה**, דוח שנתי 2011, עמ' 366. (ראו הע' 186 לעיל), עמ' 366.
- 188 **המוסד לביטוח לאומי**, חוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986, <http://www.btl.gov.il/laws/btlLaws.aspx?lawid=7997>
- 189 **מבקר המדינה**, דוח שנתי 2011, עמ' 181-195, 29.3.11, <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=594&id=193&contentid=&parentid=undefined&sw=1192&hw=600>
- 190 תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, [http://www.rashut2.org.il/editor/UpLoadLow/r-13\\_03.pdf](http://www.rashut2.org.il/editor/UpLoadLow/r-13_03.pdf)
- 191 **מבקר המדינה**, דוח שנתי 2011, עמ' 186. (ראו הע' 189 לעיל), עמ' 186.
- 192 עמית סגל, "מחדל ענק בצה"ל: כך בוזבזו חצי מיליארד שקלים", **חדשות 2**, 1.3.2011, <http://reshet.ynet.co.il/%D7%97%D7%93%D7%A9%D7%95%D7%AA/News/Politics/Security/Article.63508.aspx>
- 193 דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון (דוח ברודט), 17.5.2007, <http://www.nsc.gov.il/NSCWeb/Docs/Brodet.pdf>  
**משרד הביטחון**, עיקרי דוח מקינזי למערכת הביטחון, 25.11.2009

- [http://dover.idf.il/NR/rdonlyres/CBF072A9-67E6-4825-AAD4-DDEB33976001/0/et\\_main.pdf](http://dover.idf.il/NR/rdonlyres/CBF072A9-67E6-4825-AAD4-DDEB33976001/0/et_main.pdf)  
 שרון ביידר, "מקינזי לצה"ל: צמצמו צי הרכב", **כלכליסט**, 27.10.2009  
<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3365519,00.html>
- 194 "המבקר יידרש לבדוק את בזבוז הענק בצה"ל", **חדשות 2**, 1.3.2011  
<http://reshet.ynet.co.il/%D7%97%D7%93%D7%A9%D7%95%D7%AA/News/Politics/Security/Article,63537.aspx>
- 195 אורה קורן, "מכירות התעשיות הביטחוניות ב-2010 עלו ב-3% ל-9.6 מיליארד דולר", **דה-מרקר**, 15.6.2011  
<http://www.themarker.com/news/1.656113>
- 196 להרחבה על מערכת כיפת ברזל ראו  
[http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%9B%D7%99%D7%A4%D7%AA\\_%D7%91%D7%A8%D7%96%D7%9C#.D7.94.D7.A4.D7.95.D7.9C.D7.9E.D7.95.D7.A1\\_.D7.A1.D7.91.D7.99.D7.91\\_.D7.A4.D7.99.D7.AA.D7.95.D7.97\\_.D7.94.D7.9E.D7.A2.D7.A8.D7.9B.D7.AA](http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%9B%D7%99%D7%A4%D7%AA_%D7%91%D7%A8%D7%96%D7%9C#.D7.94.D7.A4.D7.95.D7.9C.D7.9E.D7.95.D7.A1_.D7.A1.D7.91.D7.99.D7.91_.D7.A4.D7.99.D7.AA.D7.95.D7.97_.D7.94.D7.9E.D7.A2.D7.A8.D7.9B.D7.AA)
- 197 להרחבה על הקומפלקס הצבאי-תעשייתי בארצות הברית ראו  
<http://www.militaryindustrialcomplex.com/what-is-the-military-industrial-complex.asp>
- 198 **מבקר המדינה**, דוח מבקר המדינה 53 א לשנת 2002, עמ' 54  
<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=239&id=57&contentid=5085&parentid=undefined&bctype=5081&sw=1192&hw=600>
- 199 **משרד התרבות והספורט**, נוהל אבטחת משלחות משרד המדע, התרבות והספורט היוצאות לחו"ל, 2000  
[/http://www.most.gov.il/NR/rdonlyres/BD85DD78-E827-4073-A363-F91C022BD8F0/0doc](http://www.most.gov.il/NR/rdonlyres/BD85DD78-E827-4073-A363-F91C022BD8F0/0doc)  
 נוהל אבטחת משלחות.
- 200 שרון קביליו, "השב"כ יסיר אחריות לאבטחת קבוצות ישראליות", **ONE**, 4.8.2011  
<http://www.one.co.il/Article/184426.html>

#### ח. תכנון מדיניות ובקרת מדיניות

- 201 החלטת ממשלה מס' 1412, "שיקום והעצמת תשתיות מורשת לאומית – המשך תכניות עבודה לשנת 2010", 21.2.2010  
<http://www.pmo.gov.il/PMO/vadot/moreshet/des2954.htm>
- 202 **משרד ראש הממשלה**, "מכרז פומבי מס' 1/2011 למתן שירותי ייעוץ וסיוע בכתבת תכנית אסטרטגית לפיתוח ערכי המורשת הלאומית בקשר עם 'תוכנית מורשת' במשרד ראש הממשלה", 14.7.2011  
<http://www.info.gov.il/nr/exeres/A704CF1C-879D-4423-9A60-0DE55401DF76.htm>
- 203 ערך זה מתבסס על נייר עמדה שכתבו ערן ויגודה-גדות וחיים כהן, "הפרטת עיצוב המדיניות: צעד אחד רחוק מדי?", המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, אוגוסט 2011  
<http://hazan.kibbutz.org.il/hafrata/priv-policy-d.doc>
- 204 **הרפורמה במשק החשמל**, התנועה למען איכות השלטון, 2009  
[spirit.fau.ac.il/government/downloads/Electric24.2.2010.doc](http://spirit.fau.ac.il/government/downloads/Electric24.2.2010.doc)
- 205 **משרד ראש הממשלה**, "מכרז מס' 43/10 למתן שירותי ייעוץ לגיבוש אסטרטגיה כלכלית חברתית למדינת ישראל", 17.03.11  
<http://www.pirsum.gov.il/nr/exeres/5FFFB549-ABA5-4931-877C-6D5996C5E8CF.htm>

#### ט. הפרטה של הפיקוח, דה-רגולציה

- 206 אנו מודים לעו"ד איתי סבירסקי על הערותיו החשובות לערך זה.
- 207 ה"ח 523, הצעת חוק הפיקוח על מעונות/מסגרות יום לפעוטות, התשע"א-2010, 11.1.2011  
<http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/yeled2011-01-11.doc>

- 208 הכנסת ה־18, פרוטוקול מס' 103 משיבת הוועדה לאכויות הילד, 7.2.2011  
<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/yeled/2011-02-07.html>
- 209 הכנסת ה־18, פרוטוקול מס' 108 משיבת הוועדה לאכויות הילד, 22.2.2011  
<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/yeled/2011-02-22-01.rtf>
- 210 הכנסת ה־18, פרוטוקול מס' 114 משיבת הוועדה לאכויות הילד, 10.3.2011  
<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/yeled/2011-03-10.html>
- 211 הכנסת ה־18, פרוטוקול מס' 116 משיבת הוועדה לאכויות הילד, 22.3.2011  
<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/yeled/2011-03-22-01.html>
- 212 הכנסת ה־18, פרוטוקול מס' 109 משיבת הוועדה לאכויות הילד, 24.2.2011  
<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/yeled/2011-02-24.html>
- 213 דברי יובל יעקובי ממשרד האוצר בישיבת הוועדה לאכויות הילד, 10.2.2008  
[www.knesset.gov.il/protocols/data/html/yeled/2008-02-10.html](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/yeled/2008-02-10.html)
- 214 דברי ח"כ שלי יחימוביץ' בישיבת הוועדה לאכויות הילד, 11.3.2008  
<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/yeled/2008-03-11.html>
- 215 חוק הנפט, התשי"ב-1952, **משרד התשתיות הלאומיות**,  
<http://www.mni.gov.il/mni/he-il/NaturalResources/OilSearch/OSLaws/OilLaw.htm>
- 216 תקנות הנפט, התשי"ג-1953, **משרד התשתיות הלאומיות**,  
<http://www.mni.gov.il/mni/he-il/NaturalResources/OilSearch/OSLaws/OilTLawTakanot.htm>
- 217 התכתבות עם משרד הדוברות במשרד התשתיות הלאומיות. לפי המשרד, בסוף שנת 2011 נבחרה במכרז חברת ייעוץ בינלאומית לביצוע הפיקוח על פעילות חברות הנפט, ונחתם עמה חוזה לשלוש שנים. שמה של החברה לא נמסר.
- 218 איתי פלדמן, "מניעת סכנות סביבתיות מקידוחי נפט וגז בים: בחינת אמצעי הפיקוח של הרשויות", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 20.2.2011  
<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02781.pdf>
- 219 **המשרד להגנת הסביבה**, תכנית לאומית לטיפול בזיהום שמן,  
[http://www.sviva.gov.il/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Zone&enDispWho=national\\_plans\\_talmat&enZone=national\\_plans\\_talmat](http://www.sviva.gov.il/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Zone&enDispWho=national_plans_talmat&enZone=national_plans_talmat)
- 220 איתי פלדמן, "מניעת סכנות סביבתיות מקידוחי נפט וגז בים" (ראו הע' 218 לעיל).
- 221 החלטת ממשלה מס' 3542, "תכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן (תלמ"ת)", 18.5.2008  
<http://www.pmo.gov.il/PMO/vadot/sviva/des3542.htm>
- 222 יעל גרונטמן, "המדינה לוקחת סיכון סביבתי: דחתה תיקון לחוק הנפט", **גלובס**, 19.6.2011  
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000655637>

## י. הלאמות

- 223 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>
- 224 **משרד ראש הממשלה**, "הממשלה החליטה על קידום פיתוח הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב", 12.12.2010  
<http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Spokesman/2010/12/spokekala121210.htm>  
 ליאור גוטמן, "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>

- 225 יעל דרוו, "מתחילים באדום: החלו חפירות הרכבת הקלה בגוש דן", nrg, 21.9.2011, <http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/288/642.html>
- 226 עמירם ברקת, "מתחילים לחפור את הרכבת הקלה בת"א: תיפתח ב-2017?", **גלובס**, 21.9.2011, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000684365>
- 227 טיוטת מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל (ועדת ששינסקי), עמ' 3-4, נובמבר 2010, [http://www.mof.gov.il/BudgetSite/Reform/Lists/List10/Attachments/1/draft\\_15nov2010.pdf](http://www.mof.gov.il/BudgetSite/Reform/Lists/List10/Attachments/1/draft_15nov2010.pdf)
- 228 ערן אזרן, "ששינסקי: פירמות בצרה נוטות להשתמש בכספי הפנסיה לטובתן", **דה-מרקר**, 3.6.2011, <http://www.themarket.com/markets/oil-and-gas-exploration/1.651063>
- 229 מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל (דוח ששינסקי), 3.1.2011, <http://www.mof.gov.il/BudgetSite/Reform/Pages/PhysicsPolicy.aspx>
- 230 הצעת חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, רשומות: הצעות חוק, 571, 23.2.2011, <http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/BillGovernment/571/571.pdf>
- 231 עמירם ברקת, "ווד'מקינזי: יישום דו"ח ששינסקי - פגיעה כהלאמה", **גלובס**, 14.12.2010, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000608251>
- 232 החלטת ממשלה מס' 2762, "אימוץ מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל (דו"ח ששינסקי)", 23.1.2011, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2011/01/des2762.htm>
- 233 תקנות מס הכנסה (ניכויים מהכנסת בעלי זכויות נפט) (תיקון), התשע"א-2011, רשומות: קובץ התקנות, 6997, 3.5.2011, <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/38ED1650-CD9F-4D9F-A129-237A2EA4A261/27395/6997.pdf>
- 234 הצעת חוק מיסוי רווחי נפט (ראו הע' 230 לעיל).
- 235 תני גודלשטיין ואביטל להב, "סערת ששינסקי - כל השאלות והתשובות", ynet, 4.1.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4008385,00.html>
- 236 נתי גרנץ, "משרד האוצר הזמין את נציגי משרד האוצר ההולנדי למניעת תופעת 'המחלה ההולנדית' בישראל", **תשתיות**, 17.10.2010, <http://www.tashtiot.co.il/2010/10/17/%D7%94%D7%9E%D7%97%D7%9C%D7%94-%D7%94%D7%94%D7%95%D7%9C%D7%A0%D7%93%D7%99%D7%AA>
- 237 **משרד הבריאות**, הודעה לעיתונות: "סגן שר הבריאות הציג את עיקרי רפורמת ביטוח הסיעוד הציבורי", 7.8.2011, [http://www.health.gov.il/NewsAndEvents/SpokemanMessegas/Pages/07082011\\_1.aspx](http://www.health.gov.il/NewsAndEvents/SpokemanMessegas/Pages/07082011_1.aspx)
- 238 **נציבות שירות המדינה**, חוזר 6/2011, "שינויים במערך הארגוני של אנפי מערכות מידע במשרדי הממשלה וביחידות הסמך", 21.6.2011, <http://www.civil-service.gov.il/Civil-Service/TopNavHe/Units/ShirutMissradim/UnitForms/2011-6021>

סיכום

- 239 Martha Minow, "Public and Private Partnerships: Accounting for the New Religion," *Harvard Law Review* 116 (2003), pp. 1229-1270
- 240 דוח צוות המינהל הציבורי בראשותו של יצחק גל-נור, אוקטובר 2011, <http://j14.org.il/spivak>





מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس