



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس

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

FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG

# בין הציבורי לפרטי הפרטות והלאמות בישראל

אמיר פז פוקס • שרית בן שמחון פלג



דוח שנתי  
2012

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

**דוח שנתי 2012**

מחברים

**אמיר פז-פוקס**

**שרית בן שמחון-פלג**

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 2012**

Written by

**Amir Paz–Fuchs**  
**Sarit Bensimhon–Peleg**

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

© תשע"ג - 2013, מכון ון ליר בירושלים  
© The Van Leer Jerusalem Institute  
עיצוב: סטודיו רמי וג'קי בע"מ

# תוכן העניינים

מבוא: פרויקט ההפרטה במכון ון ליר בירושלים יצחק גל-נור 6

הקדמה: על דוח 2012, אמיר פז-פוקס ושרית בן שמחון-פלג 11

## א. חברות ממשלתיות

1. התעשייה האווירית לישראל [מעקב] 14
2. דואר ישראל [מעקב] 15
3. רכבת ישראל [מעקב] 16
4. נמל אילת [מעקב] 18
5. תאגידי מים וביוב [מעקב] 20
6. נתיב מהיר בתשלום [מעקב] 22
7. גנזך המדינה [מעקב] 23

## ב. חינוך

8. מעונות סטודנטים באוניברסיטת תל-אביב 24
9. בתי ספר ייחודיים בחינוך הממלכתי: "חברותא" כמקרה מבחן [מעקב] 25
10. עמותות וגופים עסקיים בבתי ספר [מעקב] 26
11. יום לימודים ארוך והרחבת חוק לימוד חובה 28
12. תשלומי הורים במערכת החינוך 30
13. תוכנית קרב למעורבות בחינוך 32
14. תוכניות לימודים חוץ-תקציביות באוניברסיטאות 34

## ג. בריאות

15. שירותי רפואה פרטיים בבית החולים באשדוד [מעקב] 36
16. שירותי בריאות לתלמיד: אחיות בתי הספר [מעקב] 38

## **ד. עבודה ורווחה**

- 17. הרחבת ההעסקה הקבלנית של עובדי רווחה 40
- 18. הרשות לשיקום האסיר [מעקב] 41

## **ה. מערכת המשפט**

- 19. בוררות חובה [מעקב] 42
- 20. ניהול תיקים אזרחיים בפרקליטות [מעקב] 44
- 21. התביעה הפלילית 45
- 22. הגבייה ברשויות המקומיות [מעקב] 46

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

- 23. שמורות טבע וגנים לאומיים [מעקב] 47
- 24. התפלת מים [מעקב] 49
- 25. חופי הים של ישראל 51

## **ז. ביטחון**

- 26. שירותי הבריאות של צה"ל [מעקב] 53
- 27. הרחבת סמכויות המאבטחים הפרטיים 54
- 28. מימון הרכש של ציוד ביטחוני 56

## **ח. תחבורה**

- 29. תחנות אוטובוס בתל אביב 58
- 30. אחזקת דרכים בין-עירוניות 60
- 31. הרכבת הקלה בירושלים 62

## **ט. תכנון מדיניות ובקרת מדיניות**

- 32. ייעוץ אסטרטגי למשרדי הממשלה 64

## **י. הפרטה של הפיקוח, דה-רגולציה**

- 33. פיקוח על משפחתונים [מעקב] 66

## **יא. הלאמות**

- 34. פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן: הקו האדום [מעקב] 68
- 35. פרויקט הגז הטבעי [מעקב] 70
- 36. הלאמת מימון הביטוח הסיעודי [מעקב] 72
- 37. קליטת עובדי קבלן במשטרה 73
- 38. קליטת עובדי קבלן ברשות העתיקות 74
- 39. סגירת מוסדות פסיכיאטריים פרטיים 75
- 40. הוסטלים לטיפול בניצולי שואה [מעקב] 76

## **77 סיכום**

## **79 הערות**

**מבוא****פרויקט ההפרטה במכון ון ליר בירושלים**

יצחק גל-נור

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 היא לחקור את סמכויות השלטון ולהגדיר אילו סמכויות ראויות להפרטה ואילו אינן ראויות, ועל סמך המחקר להציע מדיניות שתוצג בפני הציבור ותוצע למקבלי ההחלטות במדינת ישראל. הדוח הקודם עמד בסימן המחאה החברתית של קיץ 2011, ובדברי המבוא שם כתבנו שסוגיית ההפרטה אכן עלתה לסדר היום הציבורי וגם המלצות ועדת טרכטנברג לא התעלמו ממנה. 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 למגמות בשוק החופשי ולא הסתפקה בתצפית על כוחות השוק, אלא הייתה מדיניות מתערבת שהופעלה לטובת בעלי ההון ובעלי העוצמה בחברה.

מאז אין סימנים לכך שהממשלה אכן הכירה בצורך לקבוע מדיניות הפרטה ברורה ומושכלת ולהסדיר את הליכי ההפרטה במשרדי הממשלה וברשות החברות הממשלתיות. לצערנו, נושא הפרטות לא היה חלק מהדיון הציבורי בבחירות לכנסת בינואר 2013, ורק כמה מפלגות הציגו את עמדתן בנושא קריטי זה כחלק מהמצע החברתי-כלכלי שלהן. דוח 2012, השלישי במספר, הוא חלק מן המאמץ הכולל שלנו לחשוף את המתרחש בתחום ההפרטה וההלאמה בישראל ולקרוא שוב להסדרה מינהלית או חוקית של הנושא בכללותו. להלן סיכום תמציתי של פעולותינו במסגרת הפרויקט.

**הספר "מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי"**

הספר, שיראה אור בשנה הקרובה בהוצאת מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, הוא אסופת מחקרים והמלצות מדיניות המציגים סקירה רחבה של התפיסות בדבר אחריות המדינה. המאמרים בספר דנים בשאלה אילו סמכויות שלטוניות ראוי להפריט ואילו לא, ובמשמעויות של העתקת הגבולות בין הציבורי-כללי (המדינה), הפרטי-עסקי (ארגונים עם כוונת רווח), והציבורי-חברתי (ארגונים ללא כוונת רווח). הספר נוגע מעט גם בסוגיית האסדרה (רגולציה) והשלכותיה על אחריות המדינה ועל ההפרטה - סוגיה שאנו מקדישים לה עתה מחקר נפרד. המאמרים בחלקו הראשון של הספר מציגים את בעיית מדיניות ההפרטה בישראל על רקע תיאוריות של הפרטה ולאחר מכן דנים בסוגיות תיאורטיות הנוגעות לנושאי הפרט והכלל. חלק זה כולל גם "מונחון" - רשימת הגדרות של מונחי יסוד שנועדה ליצור שפה משותפת לחוקרים מתחומים שונים. החלק השני עוסק בשירותים חברתיים. הוא פותח בסקירה היסטורית של הפרטת השירותים בישראל ובוחן תהליכי הפרטה שנעשו במערכות החינוך והבריאות,

בשירותי הרווחה ובתחום הפנסיה התעסוקתית, ודן באחת הסוגיות העיקריות בנושא זה - סוגיית מעמד העובדים בעידן של הפרטות. החלק השלישי מוקדש לנושאים קריטיים במדיניות החברתית-כלכלית בישראל כגון ענפי תשתית שהופקדו בידי חברות ממשלתיות בעבר ובהווה, הפרטות במערכת הביטחון, הפרטת המרחב הציבורי וסוגיית הרגולציה. פרק הסיכום מציג לקחים מהמחקר והמלצות מפורטות למדיניות הפרטה והלאמה ולחקיקת חוק להסדרת התחום בכללותו.

## **ניירות עמדה\***

נוסף על המחקר הבסיסי שנערך במסגרת הפרויקט הוזמנו ניירות עמדה אצל מומחים מתחומים שונים שבחנו סוגיות הפרטה שעומדות על הפרק - בדרך כלל נושאים מתוך הדוח השנתי שלנו - כדי להציג בצורה מעמיקה ורחבה יותר, ובעיקר כדי להמליץ על דרכים לתקן את הנעשה או את העומד להיעשות. הניירות פורסמו באתר הפרויקט והם פתוחים לעיון הציבור. להלן סקירה קצרה של ניירות העמדה שפורסמו בשנים 2011-2012 ותמצית ההמלצות הכלולות בהם.

### **מלוניות ליולדות בבתי חולים כלליים ציבוריים בישראל: פינוק נחמד או תת-מערכת של אי-צדק? (שלומית אבני, נובמבר 2012)**

בישראל פועלות ארבע מלוניות פרטיות ליולדות. אף על פי שמבקר המדינה הצביע כבר בשנת 2009 על היבטים בעייתיים בהפעלה של מלוניות פרטיות ליולדות בבתי חולים ציבוריים, המלוניות פועלות בחלל ריק מבחינה משפטית ומינהלית, ואין תקנות או נהלים מטעם משרד הבריאות המסדירים את פעילותן. נייר העמדה סוקר את המידע על המלוניות ליולדות ודן בסוגיות של עירוב הגבולות בין מערכת הבריאות הפרטית למערכת הציבורית, פיקוח ורגולציה של המדינה, ושוויון ונגישות של יולדות לשירותי בריאות. המחברת מונה כמה חלופות למצב הקיים, וממליצה על התערבות מידית של משרד הבריאות להסדרת הנושא.

### **הפרטה ללא גבולות: המקרה של הצעת חוק בוררות חובה (עו"ד אן סוצ'יו, אפריל 2012)**

הצעת החוק המבקשת לאמץ מנגנון של בוררות חובה בבתי משפט השלום, טוענת המחברת, פותחת פתח להפרטה של מערכת המשפט בישראל, ובכך מסכנת את המשטר הדמוקרטי ופוגעת בקיומה של מערכת שיפוט עצמאית ובלתי תלויה. ההמלצה המפורשת היא לא לקדם את הצעת החוק, גם אם לצעד זה יש יתרונות כלשהם בטווח הקצר.

### **אסדרה של בתי ספר פרטיים ברנניים: בית הספר חברותא כמקרה מבחן (תמי הראל בן-שחר, מרץ 2012)**

על אף מדיניותו המוצהרת של משרד החינוך נגד פתיחתם של בתי ספר פרטיים, בעשור האחרון חל אינוק במספרם. מערכת המשפט יצאה נגד נטייתו של משרד החינוך שלא להעניק רישיונות לבתי ספר פרטיים כל עוד אין חקיקה ראשית בעניין. נייר העמדה מנתח את המקרה

\* ראו באתר הפרוייקט מדור ניירות עמדה, <http://hazan.kibbutz.org.il>

של בית הספר הפרטי "חברותא", ועל סמך הממצאים מציע לתקן את הרגולציה לגבי בתי ספר פרטיים, שכן זו הנהוגה היום פוגעת פגיעה ניכרת בשוויון.

### **מי כאן בעל הבית? הפרטת חברות הנמל בישראל (ד"ר אייל טבת, ינואר 2012)**

המחבר סוקר את התפתחות ניהול הנמלים בישראל, בוחן את מידת יעילותם ומדגיש שמערכת יחסי העבודה בהם היא המפתח ליישום כל רפורמה במבנה הנמלים. הרפורמה שאומצה בישראל מסמנת להלכה גבול ראוי ומערכת איזונים בין הממשלה לבין המגזר הפרטי, אולם בפועל נראה כי נפלו כשלים מהותיים ביישומה. ההמלצה היא להמשיך בביצוע הרפורמה בנמל אילת ובנמלים האחרים, תוך הקפדה יתרה על הבחנה בין תפקידי המגזר הציבורי לתפקידי המגזר הפרטי.

### **הפרטת גנים לאומיים בישראל: גן לאומי עיר דוד כמקרה מבחן (אלעד לשם, אמנון פורטוגלי, ינואר 2012)**

הבעייתיות בהפרטת גנים לאומיים מוצגת באמצעות גן לאומי עיר דוד - מקום בעל חשיבות היסטורית רבה ורגישות גבוהה ליהודים, למוסלמים ולנוצרים. ב-1997 הועבר הגן הלאומי עיר דוד מאחריותם של רשות הטבע והגנים ומינהל מקרקעי ישראל לידי עמותת "אל עיר דוד" (אלעד) - עמותה בעלת סדר יום דתי-לאומני. הפרטת גנים לאומיים ומסירת הטיפול בהם לידי גורמים פרטיים ופוליטיים, טוענים המחברים, עלולה להעביר את השליטה על המורשת ההיסטורית ועל פרשנותה לבעלי עניין בעלי גישה צרה שאינה מתאימה לנכס לאומי ואינה מקובלת על כלל המבקרים במקום.

### **מדיניות ההפרטה ברכבת ישראל ומסקנות מהניסיון בעולם (אמנון פורטוגלי, אוקטובר 2011)**

חברה ממשלתית כמו רכבת ישראל צריכה לראות לנגד עיניה בראש ובראשונה את טובת הציבור ולא את שורת הרווח. לפני שניגשים למהלך של הפרטה, טוען המחבר, יש ללמוד מניסיונם של אחרים, לדוגמה כישלון הפרטת הרכבת בבריטניה ובניו זילנד. כמו כן, הפרטה צריכה להתבצע רק לאחר שהוכח שהתחום שבו פועלת החברה המועמדת להפרטה הוא תחרותי ושלממשלה יש יכולת לפקח עליו ולשמור על האינטרס הציבורי ועל האינטרסים של הצרכנים. חברת רכבת ישראל אינה עומדת בקריטריון זה; היא זקוקה לרפורמה אך לא להפרטה.

### **הפרטת עיצוב המדיניות: צעד אחד רחוק מדי? (פרופ' ערן ויגודה-גדות וד"ר חיים כהן, אוגוסט 2011)**

ממשלות ומשרדי ממשלה צריכים להתייעץ ולהיעזר במומחים, אולם בשנים האחרונות נעשו חברות ייעוץ חיצוניות, בעיקר מחו"ל, דומיננטיות יתר על המידה בתהליכי תכנון ועיצוב מדיניות במגזר הציבורי בישראל. המחברים סבורים שהתופעה המתרחבת מהווה תחליף לא

ראוי להתייעצות עם הציבור ועם הארגונים החברתיים, מסכנת את יסודות המשטר הדמוקרטי ואף עלולה לפגוע במוטיבציה של כוחות איכותיים להשתלב במגזר הציבורי. לדעתם האחריות להגדרת הבעיות, לניהול ולהערכה של עיצוב המדיניות הציבורית צריכה להיות מונחת על כתפי הממשלה ונושאי המשרות הציבוריות. לפיכך המלצתם היא להחזיר את משימת עיצוב המדיניות לידי הממשלה ולהשתמש לשם כך בכלים העומדים לרשותה.

## הפרטת עידוד העלייה לישראל

(אילנה שפיזמן, יולי 2011)

בשנת 2005 החל להתרחש הרחק מעיני הציבור תהליך של העברת תפקיד הבאת העולים מצפון אמריקה מידי הסוכנות היהודית - הגוף המייצג את העם היהודי בתפוצות ואת מדיניות העלייה של מדינת ישראל - לידי הארגון הפרטי "נפש בנפש". הדבר גורם לחוסר שוויון ברור בין העולים הן מבחינת סל הקליטה והן מבחינת הנגישות לשירותים, ויש בו פגיעה באחריות המדינה לעלייה ובתפיסה שישראל היא הבית הלאומי של כלל העם היהודי. תהליך זה, טוענת המחברת, הוא למעשה הפרטה חלקית של חוק השבות. נייר העמדה מציע חלופות למזעור הנזקים שגרמה הפרטת העלייה. לאחר פרסום המסמך נדון הנושא בהרחבה בתקשורת.

## הצורך בחקיקה להסדרת ההפרטה

כדי לתרגם את ההמלצות שהוצגו לעיל למדיניות וכדי להסדיר את נושאי ההפרטה וההלאמה המוצגים בדוח זה, אנו שוקדים על הכנת הצעת חוק שיסדיר את תהליכי ההפרטה בחקיקה ראשית.

חוק הרפורמה למצאי הפעולות הפדרליות בארצות הברית, שנחקק ב־1998, קובע גדרות להפרטה ומגדיר אמות מידה לביצוע הפרטות של פעולות ממשל שאינן נושאות אופי ממשלי מטבען. ברוח הגדרות אלו אנו מציעים שהחוק יגדיר את הפעולות השלטוניות המהותיות שהמדינה אחראית להן באופן בלעדי ולפיכך עליהן להתבצע במימון מלא של המדינה ואך ורק בידי עובדי מדינה; ולצדן יגדיר מוצרים ושירותים שאפשר להפריט כאשר נמצאת לכך הצדקה, ובלבד שהדבר ייעשה בהליך מסודר ושקוף בהתאם למדיניות שתקבע הממשלה. החוק שאנו מציעים יתחשב במורכבות הסוגיה ובהבדלים בין התחומים השונים, ובין השאר יקבע:

- מספר מצומצם של תחומי יסוד שאין להפריטם בשום פנים ואופן ושהפעילות בהם חייבת להתבצע בידי עובדי ציבור. מדובר בסמכויות כגון קביעת מדיניות; קביעת תקציב המדינה וגביית מסים; הפעלת כוחות הביטחון וצה"ל; הפעלת כוח ואכיפת החוק; שיפוט, שיטור וכליאה, ועוד.
- הליכים מחייבים שילוו כל תהליך של הפרטה, משלב ההצעה ועד ההחלטה והביצוע, לרבות מנגנוני פיקוח ובקרה לאחר ההפרטה.
- מנגנונים שיאפשרו חזרה מהפרטה על פי שיקול דעת, הן לגבי הפרטות חדשות והן לגבי שירותים שהופרטו ואשר לפי התנאים שקבע החוק אסור היה להפריטם.

בדיון שהתקיים ב־4.6.12 בוועדת הכספים של הכנסת על דוח ההפרטות לשנת 2011 התמקדנו בשתי הצעות: ראשית, ששום הצעת הפרטה לא תיעשה באמצעות חוק ההסדרים. ושנית, שכל הצעת הפרטה ללא יוצא מן הכלל תוגש לוועדת הכספים במסמך שאנו מכנים "מסמך קדם־הפרטה". המסמך יכלול הערכת כדאיות כלכלית וחברתית, תחזית בדבר השלכות אפשריות של המהלך לטווח הארוך, וכן פירוט של דרכי ההפרטה האפשריות. במסמך ינתן דגש לסוגיות הבאות, תוך פירוט הנתונים הרלוונטיים:

- העלות השנתית הצפויה של השירות המופרט, ובכלל זה פירוט הרכיבים הבאים: עלויות העסקת כוח אדם; עלויות ההקמה וההפעלה של מערך הפיקוח; הערכת הרווחים לגורם הפרטי שיפעיל את השירות; שווי הנכסים הקיימים בשירות שמבקשים להפריט.
- החלופות להפרטה, לרבות המשך מתן השירות על ידי המדינה, וכן תחשיב העלות של כל אחת מהחלופות.
- מצבת העובדים המועסקים במתן השירות המיועד להפרטה בחמש השנים טרם ההפרטה, ופירוט הצפי לחמש השנים לאחריה.
- עלות השירות לאחר בחמש השנים שקדמו להפרטה בהשוואה לעלות הצפויה לאחר ההפרטה, לרבות איכות השירות ופריסתו.
- השפעות ההפרטה על הסביבה, לרבות על איכות האוויר, המים, הקרקע והשטחים הפתוחים.
- השפעת ההפרטה על משתמשי השירות והעובדים בו, לרבות פגיעה אפשרית בזכות לפרטיות, בזכויות אדם, בשוויון ובנגישות לשירות.
- היקף מתן השירות, מורכבותו, והיקף שיקול הדעת הנדרש לביצועו.
- הגדרות מדויקות של הרגולציה (או הדה־רגולציה), לרבות דפוסים ושיטות.

מסמך זה ילווה כאמור כל הצעת הפרטה שתוגש לוועדת הכספים של הכנסת, ובמקביל יפורסם ברבים לעיונו של הציבור הרחב. המסמך יכול להיכנס לשימוש מידי בלא צורך להמתין שייחקק החוק המסדיר את ההפרטה.

נדגיש כי בהצעה זו אין הכוונה לסלול את הדרך להפרטת נושאים שאין להפריטם, וגם לא לשלול שלילה גורפת של כל תהליכי ההפרטה באשר הם. מטרתנו להכניס לספר החוקים ולקביעת המדיניות של מדינת ישראל כללים לבחינתן של תוכניות הפרטה והלאמה, אשר יאפשרו לקובעי המדיניות לקבל החלטה מושכלת, שקופה ופתוחה לביקורת.

## תודות

בשם צוות המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן 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 במגוון תחומים של צדק חברתי. לבסוף תודה לפרופ' גבריאל מוצקין, ראש מכון ון ליר בירושלים, על תמיכתו בפרויקט, ולמחלקת הפרסומים של המכון על הבאתו של דוח זה לדפוס בלוח זמנים קצר ודחוס.

## הקדמה

### על דוח 2012

דוח זה הוא הדוח השלישי שמפרסם המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים. שני הדוחות הקודמים הוגשו ליושב ראש הכנסת ולאחר מכן נדונו בוועדת הכספים, בוועדת החינוך ובוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. מטרת הדוח היא להציג תמונה כוללת של מהלכי הפרטה והלאמה שנעשו על ידי ממשלת ישראל בכל התחומים בשנת 2012, כדי להגביר את השקיפות ולהעשיר את הדיון הציבורי בנושא. הדוח סוקר בתמציתיות 33 מהלכי הפרטה ושבעה מהלכי הלאמה, ועל אף ההבדלים בין הנושאים ובין הגופים האחראים לכל נושא - התמונה הכוללת מצביעה על המדיניות הנוהגת.

הדוח מסכם את השנה שלאחר המחאה החברתית, ועובדה זו מעמידה אותו בהקשר ציבורי שונה מעט לעומת הדוחות הקודמים. אחת הסמאות שנשמעו ברחובות ערי ישראל בקיץ 2011 הייתה: "התשובה להפרטה - מהפכה!". ההמלצה לשקול את מהלכי ההפרטה נכללה בדוח ועדת טרכטנברג<sup>1</sup> והדרישה להקפיד את ההפרטות (ואף להחזיר את הגלגל לאחור) נכללה בהמלצות ועדות המומחים שליוו את המחאה.<sup>2</sup>

יתר על כן, התייחסות מבקר המדינה לסוגיות שונות של ההפרטה בדוח שפרסם בשנת 2012 הינה חסרת תקדים בהיקפה ובחומרתה, בעיקר לגבי ההפרטה במערכת החינוך: מעורבות גופים עסקיים במערכת החינוך, גביית תשלומים מהורים, עבודתה של קרן קרב והתנהלות התוכניות החוץ-תקציביות באוניברסיטאות. עבודתנו בפרויקט זה הובאה לידיעת הצוות במשרד מבקר המדינה, ובה בעת נעזרנו בדוח מבקר המדינה בכתיבת חלק מהערכים בדוח זה.

הדיון הציבורי בסוגיית ההפרטה נמצא בצומת דרכים מעניין. מחד גיסא יש ידע רב יותר ומוזעות רבה יותר בקרב הציבור, וביקורתו על כמה מהמהלכים הולכת וגדלה; מאידך גיסא ההפרטה נמשכת, לעתים ביתר שאת, בהיקפים רחבים ובמגוון הולך וגדל של תחומים. כך, באופן אירוני, גרמה המחאה החברתית להפרטה המקיפה ביותר שבוצעה אי פעם במערכת החינוך: התוכנית ליום לימודים ארוך ולחינוך חובה מגיל שלוש מתוכננת להתבצע באמצעות כ-15,000 "עובדי הוראה" אשר לא יועסקו על ידי משרד החינוך או על ידי הרשויות המקומיות אלא על ידי עמותות ותאגידים; ותופעת עובדי הקבלן לא הצטמצמה אלא רק הולכת ומתרחבת. אמנם נעשו כמה צעדים מבורכים כמו קליטת 650 "עובדי משטרה" כשוטרים מן המניין, אך בה בשעה רשות העתיקות מנסה בכל כוחה לעקוף את פסיקת בית הדין הארצי לעבודה שקבע כי עליה לקלוט את עובדי הקבלן שמועסקים אצלה כעובדים מן השורה.

בשנה האחרונה נחשפו ביתר שאת ההפרטות שנעשות לא רק ברמת השטח, קרי בביצוע המדיניות, אלא גם ברמת המטה - בתכנון המדיניות, קביעת היעדים והכשרת העובדים. יתרה מזו, גם כתיבת מכרזים עבור משרדי הממשלה הועברה לידיהן של חברות ייעוץ, דבר המצביע שוב ושוב על היחלשותו של הידע המקצועי במשרדי הממשלה.

כפי שצוין בדוחות הקודמים, כתבי דוח זה אינם סבורים כי יש לפסול בהכרח כל הפרטה על הסף. עם זאת, המעקב שעשינו השנה על תהליכי ההפרטה המתרחשים בישראל מחזק בנו את התחושה כי ההפרטה, ובעיקר מיקור החוץ, ממשיכים לדהור אל נקודת האליחזור, בלא שנעשתה עבודת מטה בתחומים המיועדים להפרטה, ללא חשיבה ממשית וללא שקיפות ציבורית ראויה. משרדי הממשלה הולכים ומאבדים את יכולותיהם המקצועיות ואת הידע הרלוונטי ומעבירים תפקידי מפתח לגופים פרטיים, בלי לפתח מנגנוני פיקוח, בדיקה והכוונה. אסדרה (רגולציה) משוכללת אינה ערובה להפרטה ראויה, אך בלעדיה ההפרטה נידונה לכישלון, בייחוד בתחומים החברתיים, שבהם אחריות המדינה היא המשמעותית ביותר.

\* \* \*

איסוף הנתונים לדוחות השנתיים שלנו הוא אתגר קשה ומרתק. עיון במכרזים שמוציאים משרדי הממשלה, החברות הממשלתיות והרשויות המקומיות הראה שהיקף העסקאות של הרשויות הציבוריות עם גורמים פרטיים הוא 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.

הדוחות שפרסמנו בשנים האחרונות עוררו דיון ציבורי ולכן חשוב לנו להדגיש: דוח זה אינו סוקר את כלל מהלכי ההפרטה ומיקור החוץ ברשויות השלטון בשנה החולפת; אלה נאמדים במאות, אם לא יותר מזה. די לסקור את עשרות המכרזים המתפרסמים מדי יום ביומו בעמוד "המכרזים הפתוחים" באתר האינטרנט של משרד הרווחה או של משרד הבריאות, כדי לקבל אומדן של היקף ההפרטה בשני משרדים אלו בלבד. בהתאם לכך, דוח זה כולל רק את מה שאנו רואים בו הפרטות מרכזיות, המחייבות תשומת לב מיוחדת ואשר אפשר ללמוד מהן על תופעות כלליות יותר.

הכנת הדוח הצריכה עבודת סינון רבה, הן בשל מספר הנושאים הרב והן בשל הקושי להחליט באיזה מקרה נתמקד בכל נושא. הבחירה נעשתה קודם כול על פי החשיבות הציבורית של הנושא ולאחר מכן על פי האינטרסים אשר באו לידי ביטוי במהלך ההפרטה. כמו כן ראינו לנכון להתייחס להיבטים מגוונים בחברה הישראלית, ובחרנו אחת־עשרה קטגוריות: חברות ממשלתיות; חינוך; בריאות; עבודה ורווחה; מערכת המשפט; קרקעות, סביבה, דיור, רפורמה בתכנון ובבנייה; ביטחון; תחבורה; תכנון מדיניות ובקרת מדיניות; הפרטה של הפיקוח, דה־רגולציה; והלאמות.

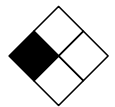
הדוח לא נועד לנתח כל קטגוריה או כל מקרה, שכן כל אחד מהם יכול לשמש בסיס למחקר שלם. הוא מעניק לקורא שאינו מתמחה בתחום מבט־על במרכיבים של מדיניות ההפרטה בשנה האחרונה. לא כל הנושאים שנסקרו בדוח נמצאים באותו מצב: בחלקם הושלמו מהלכי ההפרטה, חלקם נמצאים בהליכים מתקדמים, ואחרים מוזכרים בהצעות חוק ההסדרים. הרשימה מציגה לציבור הן את התהליכים שהושלמו בעת האחרונה והן את אלה שטרם הושלמו ושעדיין אפשר להשפיע על מהלכם או לפחות על שקיפותם. כיוון שהשתדלנו לצמצם את הדוח להיקף סביר נאלצנו להגביל את המידע על כל מקרה שנבדק למינימום ההכרחי. הסעיפים כוללים אפוא בתמציתיות את הרקע למהלכי ההפרטה, מודל ההפרטה

שנבחר (בדרך כלל כלכלי), הפיקוח על השירות, היקפו ומאפייניו, מצבו העדכני של המהלך, והטיעונים בעד ונגד. בסעיף החסרונות הוצגו בדרך כלל טיעונים נגד הפרטה, אך לעתים מדובר בכשלים בפרויקט עצמו, בפיקוח עליו או באופן היישום של תהליך העברתו למיקור חוץ. עיקרי המסקנות של הדוח מובאים בסיכום.

הנתונים לדוח נאספו מפרסומים רשמיים של הממשלה ושל מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מעיתונות כתובה ומקוונת, וכן מעובדי מדינה בהווה ובעבר שהפנו את תשומת לבנו למתרחש. אנו מודעים לכך שמקורות אלו, ובייחוד התקשורתיים שבהם, עלולים להיות לעתים לא מדויקים, והשתדלנו ככל יכולתנו לאמת את הנתונים באמצעות ראיונות עם קובעי מדיניות, חוקרים מן האקדמיה ופעילים מארגוני המגזר 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 נושאי הפרטה והלאמה שכדאי לכלול בדוח הבא.

ד"ר אמיר פז־פוקס    ד"ר שרית בן שמחון־פלג  
report@vanleer.org.il

# א. חברות ממשלתיות



## 1. התעשייה האווירית לישראל [מעקב]

**רקע:** התעשייה האווירית לישראל (להלן 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 התעשייה הביטחונית תוביל לחשיפה של סודות ביטחוניים ואף לאפשרות של השתלטות גורמים עוינים על התעשייה באופן שיפגע באינטרסים חיוניים של ישראל. נוסף על כך, טענו המתנגדים, מכירה כזאת תביא לפגיעה בכוחה של העבודה המאורגנת ולפיטורי עובדים.

**עדכון:** במאי 2012 פורסם כי מתגבש מתווה הפרטה לתע"א, לפיו החברה תונפק בבורסה בשלושה שלבים.<sup>4</sup> בשלב הראשון יונפקו מניות בכ-25% עד 30%, לפי שווי משוער של 3 עד 3.5 מיליארדי דולרים שייכנסו לקופת החברה ויושקעו בצמיחה. בשלב השני יוצעו 25% ממניות הממשלה, ובהמשך - יתרת המניות. הצפי הוא שהממשלה תוסיף להחזיק בין 20% ל-30% מהמניות.

במסגרת המתווה הוסכם על איסור יצירת גרעין שליטה, כך שמשקיע בודד לא יוכל לרכוש יותר מ-5% מהמניות, ותיאסר התאגדות של משקיעים ליצירת גרעין שליטה. כמו כן הוסכם שההנפקה לא תתבצע ללא הסכמת עובדי החברה, אשר יקבלו מניות ואופציות, כמקובל בדגמי הנפקה של חברות הייטק.

ההפרטה צפויה לכלול סיום העסקה של כ-2000 עובדים מ-17,000 עובדי החברה, שתנאי פרישתם יוסדרו במסגרת המתווה. כמו כן, המתווה כולל ביטול קווי ייצור שאינם רווחיים וכניסה לשווקים שבהם יש לחברה יתרון יחסי.

## 2. דואר ישראל [מעקב]

**רקע:** חברת דואר ישראל בע"מ החלה את דרכה בתור מחלקה במשרד התקשורת. בשנת 1988 הפכה לרשות הדואר. במסגרת מהלך שנועד לפתוח את שוק הדואר לתחרות הפכה רשות הדואר לחברה בבעלות ממשלתית מלאה ששמה דואר ישראל.<sup>5</sup> חברת הדואר מספקת שני שירותים עיקריים: דואר, ובכלל זה שירות שליחים מהיר, מקומי ובין-לאומי; ובנקאות, במסגרת בנק הדואר. בדצמבר 2009 הוצג לשר התקשורת משה כחלון מתווה ההפרטה העקרוני שגיבש משרד האוצר, אך הוא הודיע מיד על התנגדותו להפרטה.<sup>6</sup>

הניסיון לקדם את הפרטת חברת הדואר באמצעות חוק ההסדרים 2009-2010 לא צלח בשל התנגדות יו"ר ההסתדרות. ניסיון נוסף נעשה במסגרת הצעת מחליטים לקראת חוק ההסדרים 2011-2012, אך ההצעה לא נכללה בהצעת חוק ההסדרים עצמו.

**עדכון:** ב-25 בינואר 2012 פרסם משרד התקשורת שימוע לפני קבלת החלטה שמטרתו מתן גישה למרכזי חברת הדואר למתחרים.<sup>7</sup> הכוונה הייתה לאפשר לספקים פרטיים בעלי היתרים להיכנס פיזית למרכזי החלוקה ולחלק בעצמם את דברי הדואר, תמורת תשלום. בעקבות ההחלטה הכריזה ההסתדרות על סכסוך עבודה בחברת דואר ישראל. יו"ר ועד עובדי החברה שמעון פרג'ון טען כי מדובר בהחלטה שמשמעותה הפרטת החברה. לדבריו, "בשם קידום התחרות אפשרו לחברות הגדולות במשק לקבל שירותי דואר מחברות המתחרות בדואר ישראל, זאת כאשר מחירי הדואר קבועים ומפוקחים ולדואר לא ניתנת האפשרות להוריד מחירים ולהשתתף בתחרות. את המחיר ישלמו העובדים. זה אבסורד שדואר ישראל היא חברה ציבורית, תישא על גבה חברות פרטיות".<sup>8</sup>

### 3. רכבת ישראל [מעקב]

**רקע:** חברת רכבת ישראל הוקמה ב-1948 על בסיס חברת הרכבות המנדטורית שפעלה באזור בתקופת השלטון הבריטי. רכבת ישראל מפעילה את התחבורה המסילתית, מסיעה נוסעים ומטענים, ובאחריותה תכנון, פיתוח וניהול תשתיות הרכבת על מסילותיה ותחנותיה וכן הפעלת התחנות השונות.

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 ובינואר 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, ובולי 2003 הושלמה העברת פעילותה של רכבת ישראל לחברה זו.<sup>9</sup>

ב-23 במרץ 2010 פורסם כי משרד התחבורה הפיץ 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>10</sup> הנימוק המרכזי של תומכי ההפרטה הוא הגברת הבטיחות. המתנגדים להפרטה טוענים כי רמת הבטיחות אינה תלויה בבעלות וכי תוכניות להפרטת הרכבת הוכנו כבר לפני כמה שנים ללא קשר לבטיחות.<sup>11</sup> הצעת ההפרטה נשענת על מודל הפרטת הרכבות בבריטניה, הנחשב למודל כושל.<sup>12</sup>

**עדכון:** בתחילת 2012 הוכרזו כמה סכסוכי עבודה ברכבת ישראל בעקבות כוונת הממשלה להוציא חלק ניכר מתחזוקת הציוד לחברות חיצוניות ולהקים חברות בנות ולמסור לידיהן חלק גדול והולך מפעילות הרכבת. סכסוכי העבודה הסתיימו בחתימה על מתווה הבנות בין ההסתדרות לבין הנהלת הרכבת, אשר היה אמור להוביל לחתימה על הסכם קיבוצי. במתווה ההבנות נקבע בין השאר כי תחזוקת הקרונות תבצע ברובה בידי עובדי הרכבת, למעט הקרונות הישנים שהפעלתם צפויה להיפסק ממילא בתוך כמה שנים; עובדים בתחומים מסוימים ברכבת כגון קופות, איתות אלקטרוני, תדלוק ותוכנה המועסקים דרך קבלני כוח אדם יועברו להעסקה ישירה על ידי חברת רכבת ישראל; העובדים יקבלו מענק חד-פעמי וכן תוספות שכר בעלות כוללת של כ-25%; עובדי התחזוקה והמטענים יזכו להגנה מפני פיטורים; ישופרו תנאי העסקתם של עובדים מדור ב, ועוד.<sup>13</sup> כמו כן הוסכם על הקמת שתי חברות בנות ברכבת ישראל: חברה בת למטענים וחברה בת לנדל"ן ולמסחר. המטרה המרכזית של הקמת חברת המטענים היא לפתח את תחום הובלת המטענים בישראל; מהלך כזה צפוי להוריד מאות משאיות מכבישי הארץ ולתרום לצמצום מספרן של תאונות הדרכים. מטרת הקמתה של חברת הנדל"ן והמסחר היא למצות את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בתחנות הרכבת ובמתחמים השונים הנמצאים בבעלותה, תוך שיפור השירות לנוסעים באמצעות הרחבת מעגל השירות הניתן להם, כמקובל בעולם.

ב-2 באפריל 2012 אישר הקבינט החברתי-כלכלי את התוכנית.<sup>14</sup> בתקופה שלאחר החתימה על מתווה ההבנות ובמסגרת המשא ומתן על ההסכם הקיבוצי החלה להתפתח בקרב עובדי הרכבת תחושה שהמשא ומתן בין הרכבת לבין ההסתדרות חורג ממתווה ההבנות. כך החלה

הנהלת הרכבת בהקמת החברות הבנות והוציאה חלק מהקרונות לתחזוקה בידי חברות חיצוניות עוד בטרם נחתם ההסכם הקיבוצי; הנהלת הרכבת המשיכה לקלוט עובדים בחוזים אישיים ומתוך תקציבי הפיתוח, בניגוד לאמור במתווה ההבנות; ונוהל משא ומתן על קליטת עובדים חדשים "נחותים", תוך יצירת "דור ג" במצבת כוח האדם של הרכבת. עקב כך הודיע ועד עובדי הרכבת על סירובו לקבל את מרות ההסתדרות ואת הכיוון שאליו מתקדם המשא ומתן. בתגובה, בסוף יוני 2012 הודיע יו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות, אבי ניסנקורן, על הדחת ועד עובדי הרכבת במהלך חסר תקדים. ב־3 ביולי 2012 הודיע ארגון כוח לעובדים על הצטרפותם של 1,050 מתוך 2,000 עובדי הרכבת לשורותיו - מהלך שהפך אותו לארגון העובדים היציג ברכבת ישראל. בתגובה עתרה ההסתדרות לבית הדין הארצי לעבודה, וזה קבע בפסק דין שניתן ב־15 ביולי כי כל עוד ארגון עובדים יציג [ההסתדרות] מנהל משא ומתן אותנטי ובתום לב, מנוע ארגון עובדים אחר מלטעון ליציגות. ב־13 בדצמבר 2012 עתר ארגון כוח לעובדים לבג"ץ נגד פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה, אך העתירה נדחתה.<sup>15</sup>

## 4. נמל אילת [מעקב]

**רקע:** משרד האוצר, בגיבוי מנהלי הנמלים, מקדם בשנים האחרונות שינוי מבני הנמליים שסופו הפרטת הנמלים. מטרת ההפרטה 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. בדצמבר 2010 אישרה הוועדה למכור את כל מניות המדינה ב"חברת נמל אילת".<sup>16</sup>

ב־4 באפריל 2011 פרסמה רשות הספנות והנמלים הזמנה לגורמים המעוניינים לרכוש את נמל אילת להגיש את הצעותיהם.<sup>17</sup> למכרז ניגשו 17 קבוצות רכישה. הוועדה להגברת התחרותיות במשק ("ועדת הריכוזיות"), שפרסמה באותה עת את המלצות הביניים שלה,<sup>18</sup> המליצה בין השאר להתאים את המכרז של נמל אילת ליעד של צמצום הריכוזיות במשק.<sup>19</sup> בעקבות ההמלצות 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>20</sup> הנחיות אלה הביאו לפרישתן של מרבית הקבוצות שהתעניינו במכרז. החברות שעברו את הליך המיון הן החברה לישראל בשליטת משפחת עופר, קבוצת תעבורה בשליטת משפחת לבנת, חברת גדות בבעלות יוסי מימן וחברת פפו ספנות בבעלות האחים נקש.<sup>21</sup>

**עדכון:** ב־16 במאי 2012 אישרה ועדת הכספים של הכנסת פה אחד את אופן ההפרטה של חברת נמל אילת בע"מ, בכפוף לסיכומים שנעשו במהלך הדיון בין רשות החברות הממשלתיות לבין ההסתדרות הכללית וועד העובדים.<sup>22</sup> ואולם לאחר פרסום המכרז פרשו מההתמודדות שלוש מתוך ארבע המתמודדות, וחברת כימיקלים לישראל של האחים עופר נשארה מתמודדת יחידה. מצב זה עורר ביקורת קשה, בעיקר משום שזו הפעם השלישית שחברת כיל נותרת מתמודדת יחידה במכרז לרכישת חברה ממשלתית (בעבר זה קרה במכירת צים ובמכירת בתי הזיקוק), ועל רקע העובדה שחברת כיל מחזיקה מסוף כימיקלים בנמל אילת, ורכישת הנמל עלולה להוביל ליצירת קרטל אנכי. בעקבות הביקורת הודיעה כימיקלים לישראל על פרישתה מההתמודדות.<sup>23</sup>

על רקע המצב החדש הודיע משרד האוצר על דחייה נוספת של המכרז ופנה שוב לכל החברות אשר היו שותפות במכרז המקורי. במכרז החדש זכתה לבסוף חברת פפו ספנות שבשליטת האחים נקש. ב־6 בנובמבר 2012 פרסם משרד האוצר הודעה רשמית בנושא, ולפיה חברת פפו ספנות תפעיל את נמל אילת לתקופה של 15 שנים, עם אופציה להארכה בעשר שנים נוספות בתנאי שתעמוד ביעדים שהציבה המדינה במסגרת המכרז.<sup>24</sup> חברת "פפו ספנות" זכתה בזיכיון לתפעול נמל אילת על פי כתב הסמכה שבו הגדירה המדינה את כל החובות והזכויות של החברה כחלק מתפעול נמל אילת ובהתאם לצו האינטרסים המבטיח את השמירה

על האינטרסים הלאומיים והכלכליים-ביטחוניים של מדינת ישראל בנמל אילת. הבעלות על המקרקעין נשארת בידי המדינה ולאכ"י ניתנת הזכות להפעלת הנמל בלבד. בהודעה נמסר כי במהלך המשא ומתן הגישה החברה הצעה משופרת, שבמסגרתה התמורה הכוללת שתקבל המדינה בעבור הזכות לניהול ותפעול הנמל ב־15 שנים הבאות תינתן בכמה שלבים: מחיר התחלתי במזומן בסך 105 מיליון ש"ח; עוד 15 מיליון ש"ח ישולמו כתלות במחזור ההכנסות של החברה מעל רף ההכנסות הממוצע בשנים האחרונות בנמל; 105 מיליון ש"ח נוספים ישולמו למדינה עם מימוש האופציה להארכת הזיכיון בעשר שנים.<sup>25</sup> משרד האוצר, שמוביל את המהלך, טוען כי תוכנית העסקית של חברת פפו ספנות, ניסיונה בתחום הספנות והנמלים ויכולתה לשכלל את פעילות הנמל - כל אלה יאפשרו לנמל אילת לממש את הפוטנציאל העסקי והאסטרטגי הגלום בו.

עדני סימקין, מנכ"ל MSC ישראל, אחת מחברות הספנות הגדולות בעולם, אומר כי החזון של תנועת מכולות בנמל אילת הוא אשליה. לטענתו דמי ההובלה הגבוהים מהדרום ושפע קווי הספנות הקיימים לים התיכון פוגעים בפוטנציאל המסחרי והעסקי של הנמל.<sup>26</sup> יתרה מזו, משרד התחבורה מקדם אשרור של תקנה שתחייב ייבוא כלי רכב מהמזרח הרחוק דרך נמל אילת. דבר זה ייקר את עלות כלי הרכב לצרכן הישראלי, שכן הוא יאלץ לשאת הן בעלויות האחסנה והן בהוצאות השינוע.<sup>27</sup>

## 5. תאגידי מים וביוב [מעקב]

**רקע:** חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001<sup>28</sup> הביא לארגון מחדש של משק המים בישראל ולהקמת תאגידי מים וביוב (להלן "התאגידים"). בעקבות החוק חלק מהרשויות המקומיות הקימו תאגידים שיהיו אחראים על משק המים ותפעולו כדי לעודד חיסכון במים ותחרות ענפית לשם שיפור השירותים והזלתם.<sup>29</sup> התאגידים 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 לתאגידים. 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 התאגידים.

בינואר 2007 הפכה נציבות המים לרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן "רשות המים").<sup>30</sup> הרשות, הכפופה למשרד התשתיות, מפקחת על משק המים ועל העלויות בענף ומרכזת את המידע בתחום.<sup>31</sup> כמו כן היא אחראית על קביעת הכללים לחישוב עלות המים. במרץ 2011 קרא שר הפנים אלי ישי לרשויות מקומיות שטרם הקימו תאגיד מים וביוב פרטי בתחומן לפנות אל משרדו לקבלת פטור מהקמת תאגיד כזה בשל "טעמים מיוחדים".<sup>32</sup> סמכות השר נובעת מסעיף 6(ג) לחוק תאגידי מים וביוב.<sup>33</sup> משמעותו של מהלך זה היא עצירה של תהליך הפרטת משק המים.

בראשית 2011 הוקם צוות משותף לבחינת ההתאמות הנדרשות ביחסי השלטון המקומי ותאגידי המים. לאחר שהגיש הצוות את המלצותיו לראש הממשלה<sup>34</sup> נוסח הסכם ברוח ההמלצות, וב-27 ביולי 2011 נחתם ההסכם במעמד שר האוצר ואושר בהחלטת ממשלה ("הסכם הביוב והמים - ועדת אודי ניסן").<sup>35</sup> ההסכם עוצר למעשה את תהליך ההפרטה שהחל עם הקמת תאגידי המים. בהסכם נקבע שכל רשות מקומית שעדיין לא הקימה תאגיד מים תקים חברה עירונית לניהול משק המים. ראש הרשות המקומית יוכל לכהן כיו"ר החברה, נושאי משרה אחרים ברשות יוכלו לכהן 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 בתאגיד פרטי היא לא תחויב במס חברות, במס על דיבידנד ובמס על ריבית הלוואות בעלים.

רשות המים דרשה לצמצם את מספר הגופים לניהול משקי המים המקומיים, בין שהם תאגידי מים ובין שהם חברות עירוניות, מ-52 לכ-10-15,<sup>36</sup> על מנת להזיל את עלות התפעול הכוללת שלהם וחשוב מכך - להזיל את תעריפי המים לציבור, שעלו בשיעור ניכר מאז הוקמו התאגידים. בהקשר זה התברר כי תאגידי המים הקיימים מבצעים גביית יתר, וב-2010 הסתכמו רווחיהם העודפים בכ-100 מיליון ש"ח.<sup>37</sup> אף שלא נענתה דרישתה לצמצום מספר התאגידים חתמה לבסוף רשות המים על ההסכם.

**עדכון:** בהתאם להמלצות ועדת אודי ניסן הרשויות המקומיות הן בעלות המניות בתאגיד המים וראשיהן הם חברי הדירקטוריון והאספה הכללית שלו. שינוי זה העמיד את הרשויות במצב פחות טוב בהשוואה למצב שהיה לפני הקמת התאגידים, שבו הן היו בעלות השליטה בניהול

משק המים והביוב. הסמכויות בניהול משק המים שהיו בידיהן בעבר הועברו לגוף הנמצא בפיקוח ממשלתי. התאגיד פועל בתחום שיפוטן ומיישם את חוקי העזר שלהן, אך פועל כגוף כלכלי ומקצועי נפרד מבחינה ניהולית.<sup>38</sup>

אף שהשליטה בתחום המים לא חזרה לידי הרשויות המקומיות, בכל זאת ניתנה להן יכולת גדולה יותר לפקח על הנעשה בתאגידי המים, ובכך ליישם את המלצות ועדת ניסן: מצד אחד לאפשר גמישות מסוימת בשיתופי הפעולה בין הרשות המקומית לבין תאגיד המים והביוב הפועל בתחומה, ומצד שני להציב מגבלות שיבטיחו שלא תהיה פגיעה בעצמאות המקצועית של התאגיד, ביכולתו להפעיל את משק המים והביוב כמשק כספים סגור ובמילוי חובותיו על פי חוק.<sup>39</sup>

## 6. נתיב מהיר בתשלום [מעקב]

**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>40</sup> ותוקן ב-2005.<sup>41</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>42</sup>

בתחילת 2004 התפרסם המכרז לנתיב המהיר האמור בשיטת BOT (Build-Operate-Transfer) (בנה-הפעל-העבר).<sup>43</sup> המכרז כלל הקמת חניון וחייב את המדינה להקים בהמשך 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.

הפרויקט נחנך ב-7 בינואר 2011. הנתיב המהיר פועל בנתיב השמאלי של כביש 1, שקודם לכן היה פתוח לציבור לשימוש חופשי, לאורך 13 קילומטרים - ממחלף נתב"ג ועד אחרי מחלף קיבוץ גלויות שבכניסה לתל-אביב. כמו כן, בהתאם לתנאי המכרז הוקם סמוך למחלף שפירם חניון "חנה וסע" ובו 2,000 מקומות חניה. בעלי כלי רכב פרטי יכולים להחנות את רכבם בחניון ולנסוע בשירות אוטובוסים ("שאטל") לאזור הקריה בתל-אביב ולמתחם הבורסה ברמת גן. החניה בחניון והנסיעה באוטובוסים הם ללא תשלום.

**עדכון:** ב-1 בינואר 2012 היה אמור להיכנס לשירות קו שאטל שלישי, לשדרות רוטשילד בתל-אביב, אך הפעלתו מתעכבת בשל מחסור במקומות חניה בחניון.<sup>44</sup> בחניון יש כאמור 2,000 מקומות חניה, וכיום חונות בו כ-1,500-1,700 מכוניות מדי יום, לרבות מכוניותיהם של משתמשי קו 100 לירושלים, שהיקף השימוש בו הולך וגדל. קו השאטל החדש צפוי להוסיף כ-600 מכוניות ביום, והדבר ייצור עומס רב בחניון ויפגע באיכות השירות. נוכח הגידול המואץ במספר המשתמשים בשירות הורתה חברת חוצה ישראל הממונה על הפרויקט להכפיל את מספר המקומות בחניון. ההליך צפוי להימשך כמה חודשים.

הקמת תחנת הרכבת במקום, שירדה מהפרק בשלב מסוים, חזרה אל סדר היום אך כעת מתעכבת עד להשגת הסכמה של תושבי כפר חב"ד לסגירת התחנה סמוך לכפרם, המרוחקת רק כמה מאות מטרים מהתחנה המתוכננת בנתיב המהיר. התושבים, בגיבוי המועצה האזורית עמק לוד, מתנים את הסכמתם לסגירת התחנה בכפר חב"ד בקבלת שירותי שאטל לתחנה החדשה עבור תושבי כפר חב"ד ומושב צפרייה.<sup>45</sup>

## 7. גנזך המדינה [מעקב]

**רקע:** גנזך המדינה, הארכיון הלאומי של ישראל, הוקם בירושלים ב־1948 ופועל 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>46</sup>

בהחלטת ממשלה מנובמבר 2006<sup>47</sup> נקבע כי במרץ 2007 יועברו חלקים מגנזך המדינה לעיר ערד,<sup>48</sup> ואילו ההנהלה ויחידות אחרות יישארו בירושלים. יחידות הגנזך שיעברו לערד יופעלו על ידי זכייין פרטי ויוקם גוף שיפקח על הזכייין ויתאם בין חלקי הגנזך. הזכייין הפרטי יתפעל מחלקות שהיו עד כה בניהול המדינה, בהן מערך גניזת קבע, מערך גניזת ביניים, מעבדת שימור ושיקום ומחלקת מידע ורישום. הזכייין יקים ויתפעל מערך חדש לסריקה ודיגיטציה, אולם קריאה ומרכז מבקרים חינוכי.<sup>49</sup>

הליך ההפרטה נועד להתבצע בשיטת BOT (בנה-הפעל-העבר), שבה יהיה הזכייין שנבחר אחראי למימון, לתכנון, להקמה ולהפעלה של מתקן הגניזה למשך תקופה של 15 שנים; בתום תקופת הזכייין יועבר המתקן לידי המדינה.

**עדכון:** בשלב הראשון של ההליך אותרו ארבעה מציעים שהיו כשירים להגיש את הצעתם למכרז. ב־28 במרץ 2012 פורסם המכרז בידי ועדת המכרזים הבין-משרדית להקמת מתקן הגניזה הלאומי בערד. על פי לוח הזמנים שקבעה הוועדה המועד האחרון להגשת הצעות במכרז היה 4 בספטמבר 2012. במהלך ינואר 2013 עתיד להתפרסם הזוכה במכרז.

## ב. חינוך

### 8. מעונות סטודנטים באוניברסיטת תל-אביב

**רקע:** אוניברסיטת תל-אביב היא האוניברסיטה הגדולה בישראל, ולומדים בה 29,000 סטודנטים לתואר ראשון, שני ושלישי.<sup>50</sup> עם זאת, במעונות הסטודנטים שלה יש רק כ-950 מיטות, כך שניתן מענה רק לכ-3% מכלל הסטודנטים. שכר הדירה במעונות עומד על כ-1,500 ש"ח לחודש, לא כולל תשלומים עבור ארנונה, מים וחשמל.<sup>51</sup> כדי להגדיל את היצע המעונות לסטודנטים חתמה אוניברסיטת תל-אביב בשנת 2008 על הסכם עם חברת שיכון ובינוי מקבוצת אריסון להקמת פרויקט של מעונות במתחם ברושים הצמוד לאוניברסיטה, על שטח של 35 אלף מ"ר. בפרויקט ייבנו שמונה בניינים בני שבע עד תשע קומות, ובהם 2,300 מיטות.

**מודל הפרטה:** הפרויקט מוקם במודל BOT, כך שהחברה תיהנה מדמי השכירות על הדירות לתקופה של 24 שנים, ולאחריהן יעבור הפרויקט לידי האוניברסיטה. מחיר הדירות צפוי להיות בין 1,100 ל-1,700 ש"ח לחודש, בהתאם לגודל הדירה.<sup>52</sup>

**המצב הנוכחי:** בפברואר 2012 פורסם שחברת מגדל תעניק לשיכון ובינוי אשראי בגובה 255 מיליון ש"ח לביצוע הפרויקט.<sup>53</sup> סיום הבנייה ותחילת האכלוס צפויים לקראת פתיחת שנת הלימודים תשע"ד.

### יתרונות

הגדלה ניכרת של מספר המיטות במעונות האוניברסיטה.

### חסרונות

חשש מפני עלייה במחיר השכירות לאחר שנים ספורות. חשש זה מתבסס על הניסיון מפרויקט דומה שהוקם באוניברסיטה העברית בירושלים (בשיתוף דניה סיבוס),<sup>54</sup> שם הייתה עלייה ניכרת במחירי השכירות לאחר סיום הפרויקט.<sup>55</sup>

## 9. בתי ספר ייחודיים בחינוך הממלכתי: "חברותא" כמקרה מבחן [מעקב]<sup>56</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>57</sup> משרד החינוך התנגד לפתיחתו של בית הספר ודחה את בקשת הרישיון בטענה שהפעלתו תפגע בבתי ספר ממלכתיים אחרים באזור.<sup>58</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>59</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>60</sup>

משרד החינוך ערער על החלטת ועדת הערר לבית המשפט המחוזי בתל-אביב וטען שאין לתת לבית הספר רישיון משום שהוא פוגע בעקרון האינטגרציה, עורך בחינות קבלה קפדניות וממייץ תלמידים, מציב רף כניסה באמצעות תשלום, פוגע במוסדות החינוך הרשמיים והממלכתיים, ואינו עומד בתוכנית הליבה המלאה של המשרד. מנגד טען בית הספר שמשרד החינוך פוגע באוטונומיה ההורית וכי הוא חורג מהסמכות שהוענקה לו במסגרת חוק הפיקוח על בתי ספר.

ביוני 2011 דחה בית המשפט המחוזי את ערעור משרד החינוך.<sup>61</sup> הוא קבע כי השיקולים שציין משרד החינוך בנימוקיו אינם מתיישבים עם האוטונומיה של הורים לבחור את אופי החינוך של ילדיהם. המדיניות של העדפת בתי ספר "ציבוריים" היא בהחלט אפשרית, ציין בית המשפט, אך תחילה יש לשנות זאת בחקיקה. ב-14 ביולי 2011 ביקש משרד החינוך רשות לערער לבית המשפט העליון על החלטת בית המשפט המחוזי ובקשתו אושרה.<sup>62</sup>

**עדכון:** ב-5 ביולי 2012 קיבל משרד החינוך את המלצת בית המשפט העליון ומחק את הערעור לעניין מתן הרישיון לבית הספר חברותא (הסוגיה שעמדה בלב הערעור), אך הבהיר כי אין בכך משום התייחסות לשאלה ההכרה בבית הספר. סוגיית ההכרה בבית ספר לא רשמי חשובה לצורך שאלת התקצוב.<sup>63</sup>

## 10. 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>64</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>65</sup> אף על פי כן, בשנים האחרונות ניכרת פעילות מוגברת של עסקים מסחריים המשפיעים תוכני הלימוד.<sup>66</sup>

בדצמבר 2010 פרסם משרד החינוך נוהל לאישור תוכניות חינוכיות חיצוניות.<sup>67</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 הערכה. בידי משרד החינוך נתונה הסמכות להביא להפסקת התוכנית אם מצא שהגוף המפעיל אותה אינו עומד בתנאי הסף או בתבחינים הנדרשים, בהתראה של חודש מראש.

**עדכון:** בחודשים אפריל-אוגוסט 2011 בדק משרד מבקר המדינה את מעורבות המגזר השלישי והמגזר העסקי במערכת החינוך.<sup>68</sup> בין השאר נבדקו עבודת מטה משרד החינוך למיפוי תוכניות חיצוניות ולהסדרת הפעלתן; אישור הפעלתן של תוכניות חיצוניות במערכת החינוך והפיקוח והבקרה עליהן; מעורבות גורמים מסחריים במערכת החינוך; ניהול תוכניות לקראת מבחני בגרות ומימון; תוכניות חיצוניות בעלות סממנים של כת. במסגרת הביקורת רואינו 22 מפקחים כוללים בשלושה ממחוזות המשרד.

אשר להיקפי הפעילות, המבקר מצא כי בכל 3,100 מוסדות החינוך הרשמיים פועלים גורמים חיצוניים; בבית ספר ממוצע מופעלות שש תוכניות על ידי גורמים חיצוניים (במגזר

הערבי פועלים בממוצע 4.7 גורמים חיצוניים בהשוואה ל-7.9 במגזר היהודי; ובמגזר היהודי במרכז הארץ פועלים בממוצע 8.5 גורמים חיצוניים לעומת 6.4 בפריפריה). אף שכל גורם חיצוני הפועל בבית ספר מחויב בהיתר, משרד החינוך הנפיק בשנת הלימודים תשע"א רק תשעה היתרים. המבקר מציין כי מפקחי משרד החינוך כלל לא היו ערים לקיומן של תוכניות המופעלות על ידי גורמים חיצוניים,<sup>69</sup> ומטבע הדברים לא בדקו את הקריטריונים להפעלתן, את התכנים המועברים ואת המאפיינים של המדריכים המעבירים את השיעורים, למשל עמידתם בתנאים הקבועים בחוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות.<sup>70</sup> נוסף על כך נערכו עשרות סיורים למרכזי מבקרים של חברות עסקיות בלא שניתן לכך אישור, ולפחות שני גופים חיצוניים המוגדרים כ"כת" פעלו בבתי ספר בלא שהתקבל לכך אישור ובלא שנבדקה מהות התוכנית.<sup>71</sup>

בדברי הסיכום שלו כותב המבקר כי "במשך שנים, במקום שהנעשה בשטח בעניין התוכניות החיצוניות יתבסס על מדיניות מוצהרת ומושכלת, הכתיבה המציאות במידה רבה את הנעשה בתחום זה. המצב המתואר לעיל משקף מגמה של הפרטה סמויה של רכיבים במערכת החינוך, דהיינו הפרטה הנעשית שלא לפי מדיניות מכוונת ומפורשת, בלי שהמשרד הגדיר את גבולותיה ובלי שקבע כללים לביצועה".<sup>72</sup>

בדצמבר 2010 הודיע משרד החינוך על הקמת אתר אינטרנט ייעודי שבו מורים ומנהלי בתי ספר יוכלו לעיין בתוכניות בחסות מסחרית ולהביע את דעתם. אף על פי כן האתר לא הוקם עד היום,<sup>73</sup> ולהורי התלמידים אין שום דרך לדעת אילו תוכניות בחסות מסחרית נלמדות בבית הספר שבו לומדים ילדיהם.

## 11. יום לימודים ארוך והרחבת חוק לימוד חובה

**רקע:** במסגרת יישום המלצות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג) קיבלה הממשלה ביום 8.1.2012 החלטה שלפיה החל משנת הלימודים תשע"ג יספק משרד החינוך חינוך חנם לגילאי 3-4 בגני הילדים הציבוריים, ומסגרת לימודית עד השעה 16:00 בגני הילדים ובבתי הספר המתוקצבים בכיתות א עד ג.<sup>74</sup>

בשלב הראשון תיושם ההחלטה ב-81 רשויות מקומיות באשכולות 1 עד 3, ותבוצע באמצעות 15,000 עובדי הוראה, בעלות של 300 מיליון ש"ח. עד שנת 2016 אמורה התוכנית להתרחב לפריסה מלאה, בעלות של 2.35 מיליארד ש"ח לשנה, ובהעסקה של עשרות אלפי עובדים נוספים. בשנת הלימודים תשע"ג ישתתפו בתוכנית 240,000 תלמידים.

**מודל הפרטה:** ב-7 ביוני 2012 פרסם משרד החינוך מכרז לקבלת הצעות להפעלת מערך כולל של מסגרות יום לימודיות ותוכניות תוספתיות<sup>75</sup> [להלן "המכרז"]. המכרז נסגר ב-18 ביולי 2012. במסגרת המכרז יתקשר משרד החינוך עם קבלן חיצוני אשר "יבצע את כל מכלול פעילויות התוכנית בכללותה, עפ"י העקרונות הנקבעים על ידי משרד החינוך" (סעיף 4.1 במכרז). בהמשך הסעיף מובהר כי הקבלן אחראי לניהול התוכנית על מכלול היבטיה - התפעוליים, התוכניים והתקציביים.

הקבלן יקים מטה פרויקט ויעסיק בין השאר מנהל פרויקט שתפקידו לתאם את פעילותם של הגורמים השונים שנותנים שירותים בגני הילדים או בבתי הספר (סעיף 3.22 במכרז); רכז פדגוגי אשר אחראי ברמה הארצית על הפעילות הפדגוגית ועל הקשר עם משרד החינוך בהקשר זה (סעיף 4.6.5); רכז יישוב, האחראי על מכלול הפעילויות בשטח או ביישוב שהוא מופקד עליו (סעיף 3.23); ורכז בית ספרי - עובד של בית הספר אשר יקבל תמורה מיוחדת מהקבלן עבור ריכוז פעולות החינוך בבית הספר (סעיף 3.26).

כמו כן הקבלן יגייס, יציב ויעסיק את כוח האדם שיפעיל את התוכנית (סעיף 6.1). המכרז קובע כי "למען הסר ספק מוצהר ומוסכם כי היחסים בין הקבלן ובין הממשלה אינם יוצרים יחסי עובד-מעביד והמציע מצהיר בזה כי לא תהיינה לו או למועסקים על ידו כל זכויות של עובדים המועסקים ע"י הממשלה, לרבות בגין הפסקת ביצוע העבודה" (סעיף 6.5). כדי לנסות ולקבע מצב משפטי זה נקבע כי "עובדי הקבלן מנועים מלשבת במשרדי המשרד ו/או מלהשתמש בציוד ואמצעים של המשרד ו/או מלהשתמש בנייר רשמי של המשרד ו/או לחתום על מסמכים בשם המשרד ו/או להשתמש בתארים השמורים לעובדי המשרד" (סעיף 6.2). הצעות הקבלנים ידורגו כך ש-65% מהניקוד ינתן למחיר ו-35% ינתן לניסיון הקבלן באספקת שירות דומה, לחוות דעת של מקבלי השירות ולאיכות הצוות.

**פיקוח:** חלק ניכר מתפקידי הפיקוח והבקרה מוטלים על הקבלן עצמו ומבוצעים על ידי רכז בית הספר, הרכז היישובי והרכז האזורי.<sup>76</sup> נוסף על כך, אף שהמכרז מקנה למשרד החינוך סמכויות פיקוח (סעיף 20 במכרז) יש סכנה שמשרד החינוך לא יעמוד בהן, שכן מערך הפיקוח הנדרש לא הוקם, ונכון לשעה זו לא גויסו מפקחים למשימה זו.<sup>77</sup> לאמיתו של דבר, משרד החינוך מתכוון להתקשר עם חברה חיצונית שתפקח על התוכנית, ובכך למעשה יופרט גם הפיקוח.

**המצב הנוכחי:** בתחילת שנת הלימודים תשע"ג החלו עובדי הוראה להיות מועסקים על בסיס מתווה המכרז החדש. בכל שנה יצטרפו למתווה זה אלפי מורים חדשים. לאחר תחילת שנת הלימודים הוציא משרד החינוך מכרז נוסף שעניינו בקרה על יישום הרפורמה.

## יתרונות

יישום התוכנית של הרחבת חינוך חינוך לגיל שלוש ויום הלימודים הארוך, שהם בבחינת שירות ציבורי חשוב להורים רבים ובעיקר לנשים עובדות, יתאפשר רק באמצעות קבלנים, שכן אין כל אפשרות מעשית להרחיב את המגזר הציבורי בהיקפים שהתוכנית דורשת.

## חסרונות

להחלטה לבצע את התוכנית באמצעות עובדי הוראה המועסקים על ידי קבלן יכולות להיות "השפעות חברתיות הרסניות"<sup>78</sup> ובהן:

1. פגיעה באיכות ההוראה במערכת החינוך.
2. פגיעה בזכויות המורים המועסקים, הן בהשוואה למורים המועסקים באופן ישיר על ידי משרד החינוך והן בשל החשש שאזכויותיהם החוקיות הבסיסיות לא יינתנו להם (תופעה רווחת בהעסקה קבלנית).
3. למעשה המכרז לא קובע סטנדרטים חינוכיים אלא רק מקנה למשרד החינוך את הסמכות לאשר את העקרונות החינוכיים והתוכניות החינוכיות שקובע הקבלן. בכך יש סכנה להתפרקות המשרד מסמכותו הפדגוגית.
4. ניגוד עניינים בתפקידיו של רכז בית הספר, המשמש מורה מן השורה בבית הספר ובו באמן נציג של הקבלן.

## 12. תשלומי הורים במערכת החינוך

**רקע:** בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, בתקנות שהותקנו על פיו וכן בהוראות משרד החינוך מפורטים סוגי התשלומים שמותר לגבות מהורים. אף על פי כן זה יותר מעשור הולך ומתרחב חלקם של הורי התלמידים במימון בתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים. כך, בתחילת שנת הלימודים תשע"א (2010-2011) אמד המשרד את היקפם של תשלומי ההורים בבתי הספר ב־2 עד 3 מיליארד ש"ח בשנה, אשר חלקם נגבים כחוק וחלקם שלא כחוק - שהם 10%-15% מתקציב משרד החינוך. הגידול בשיעור ההשתתפות של ההורים במימון מערכת החינוך נתפס בעיני מומחים כהיבט חשוב של הפרטתה - "הפרטה מימונית".<sup>79</sup>

**התפתחות בחינת הסדר תשלומי ההורים:** ביוני 2005 מינתה מנכ"לית המשרד דאז ועדה לבחינת נושא תשלומי ההורים כדי לבחון מן היסוד את נושא הגבייה מההורים. לאחר שהועדה הגישה מסקנות ביניים החליטה הנהלת המשרד לגנוז אותן. בשנת 2007 נדרש בית המשפט העליון לסוגיית תשלומי ההורים ופסק כי "שרת החינוך פועלת עתה לבחינה והערכה מקפת של כל סוגיית תשלומי ההורים בכללותה, במגמה להביא להסדר חדש כולל בתחום זה".<sup>80</sup> אף שגובשה עבודת מטה לבניית מודל כאמור, היא לא כללה הסדרה מערכתית של תשלומי ההורים.

**מודל הפרטה:** הפרטה של המימון, השלמת שירותים ציבוריים באופן פרטי.

**פיקוח:** בספטמבר 2010 מינה שר החינוך גדעון סער ועדה לבחינת תשלומי חובה ורשות, וחבריה היו מנכ"ל המשרד, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג הציבור. מתווה ההמלצות שהסתמן בוועדה שולב בהמלצות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי: "הגדלת השתתפות המדינה במימון תשלומי ההורים לטובת יצירת מנגנון פרוגרסיבי אשר יסבסד את תשלומי ההורים לתלמידים ממשקי בית מעוטי יכולת".<sup>81</sup> בעקבות המלצה זו התקבלה ב־8.1.2012 החלטת ממשלה ובה הונחה שר החינוך ליצור מנגנון פרוגרסיבי לסבסוד תשלומי ההורים החל משנת הלימודים התשע"ג כדי לצמצם פערים בחברה.<sup>82</sup>

יש לציין כי דוח מבקר המדינה שעסק בסוגיה מצא שמשרד החינוך מסר את מלאכת הבקרה והפיקוח על היקף תשלומי ההורים לידי קבלן חיצוני, ובכך למעשה הפריט את התפקידים האלה.

**המצב הנוכחי:** בחודשים פברואר-אוגוסט 2011 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא תשלומי הורים במערכת החינוך. להלן תמצית הדוח בנושא זה:

1. רכישת שירותים מרצון: לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, בית הספר רשאי לגבות מההורים תשלום עבור רכישת שירותים מרצון (למשל חוגים, רכישה מרוכזת של ספרי לימוד, תלבושת אחידה, הזנה, תוכנית קרב). גבייה זו מותנית באישור ההורים ובאישור המפקח על בית הספר, ומכל מקום אין לחייב הורים לשלם בעבורם. במקרים שבהם הסכום לגבייה עולה על הסכום שנקבע בחוזר מנכ"ל מאפשר המשרד למפקח להחליט אם לאשר את החריגה על פי שיקול דעתו. ואולם סמכות זו, טוען

המבקר, ניתנה למפקחים בלא שנתלוותה לה מדיניות ברורה ועקרונות שינחו אותם בהחלטתם. קושי נוסף בעניין זה טמון בכך שהסדר זה, שנתן בידי המפקחים את הסמכות להכריע בכל שאלה של חריגה מהסכומים שנקבעו, לא צוין בחוזר תשלומי ההורים וגרם להיעדר שקיפות - דבר שעלול לפגוע בהפעלה שוויונית של ההסדר.<sup>83</sup>

2. גביית תשלומי הורים בחינוך המוכר שאינו רשמי (מוכש"ר): אף שהוראות החינוך בנוגע לתשלומי הורים חלות הן על החינוך הרשמי והן על החינוך המוכש"ר, המשרד פטר את החינוך המוכש"ר מהשתתפות בהליכי הבקרה של המשרד ולכן לא היה בידיו מידע על דרישות התשלום של בתי הספר מההורים.<sup>84</sup> חוסר הפיקוח מוביל הן להפליה לרעה של החינוך המוכש"ר בהשוואה לחינוך הרשמי, והן להעמקת ההפרטה וההפליה בתוך החינוך המוכש"ר.

3. גביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד בחינוך הממלכתי-דתי (ממ"ד): המשרד הנהיג מדיניות רכה של אישורים ביחס לבתי ספר ממלכתיים-דתיים ואפשר גביית תשלומי הורים בסכומים הגבוהים פי שלושה מאלו המותרים במוסדות חינוך אחרים.<sup>85</sup>

4. גביית תשלומי הורים באמצעות עמותות הורים: המבקר מצא פעילות ענפה של עמותות הורים הפועלות לצד בתי ספר. עמותות אלו מגייסות כספים מהורים בניגוד לחוק ולחוזר מנכ"ל, ללא פיקוח של משרד החינוך ותוך הכתבת התנהלות למנהל בית הספר ופגיעה בסמכויותיו.<sup>86</sup> בין השאר העמותות מממנות שכר של מורים, מאפשרות פיצול של כיתות לקבוצות קטנות, מממנות פעולות שקשורות לתחזוקת בית הספר - והכול בניגוד להוראות משרד החינוך.

## יתרונות

אפשרות של הורים מבוססים להעניק לילדיהם חינוך טוב יותר בעלות נמוכה מזו הנדרשת בשוק החופשי, בשיעורים פרטיים למשל.

## חסרונות

הגידול בהוצאה הפרטית על חינוך ובכלל זה בתשלומי ההורים מונע מחלק מהתלמידים את הגישה לחלק משירותי החינוך הציבורי, והדבר מתבטא בציוני הבגרות. לעניין זה השפעה ישירה על אי-השוויון בחינוך.<sup>87</sup>

## 13. תוכנית קרב למעורבות בחינוך

**רקע:** משנת 1990 תוכנית קרב היא אחת התוכניות המרכזיות לצמצום פערים והעשרה לימודית במערכת החינוך.<sup>88</sup> התוכנית היא מיזם משותף של משרד החינוך, רשויות מקומיות, הורי התלמידים והתאגיד הפילנתרופי קרן קרב. בשנת הלימודים תשע"א פעלה התוכנית ב-124 רשויות מקומיות ב-710 בתי ספר וב-1,902 גני ילדים, והשתתפו בה כ-267,000 תלמידים. עלות התוכנית בשנת תש"ע הסתכמה ב-218 מיליון ש"ח: 32% מומנו ע"י משרד החינוך, 60% בידי הרשויות המקומיות והורי התלמידים, ו-8% מעלות התוכנית מומן בידי עמותת קרב. רוב הרשויות המשתתפות בתוכנית אזכות למימון חלקי של משרד החינוך, אך רשות מקומית שאינה עומדת בתנאים שקבע המשרד יכולה להשתתף בתוכנית באמצעות "מימון עצמי" (של הרשות המקומית וההורים). בשנת תש"ע עמד סך התוכניות בהפעלה עצמית על 50 מיליון ש"ח, שהם כרבע מעלות הפעלת התוכנית כולה. מורי התוכנית מועסקים על ידי חברת מרמנת, המשמשת קבלן של תוכנית קרב.

**מודל הפרטה:** תוכנית קרב היא למעשה מארג של הפרטות, שעיקרן הפרטה חלקית של המימון (אשר באה לידי ביטוי בהשתתפות ההורים) והעסקה של מורי התוכנית על ידי קבלן חיצוני.

**פיקוח:** התוכנית תהיה בפיקוח משרד החינוך.

**המצב הנוכחי:** את הכללים להפעלת תוכנית קרב ריכז משרד החינוך בחוזר מנכ"ל תשע"ב/1(ב) שכותרתו "תכנית קרב למעורבות בחינוך" מספטמבר 2011.<sup>89</sup>

### יתרונות

בשנים הראשונות לפעולתה, קרן קרב תרמה רבות לצמצום הפערים בחינוך על ידי השקעה משמעותית בבתי הספר בפריפריה. בחלק לא מבוטל מהמקרים מצב זה עדיין נמשך.

### חסרונות

מבקר המדינה בחן בין השאר את הפיקוח והבקרה על תוכנית קרב, וכאן אנו מבקשים להדגיש את ממצאיו ככל שהם נוגעים להיבטים של הפרטת החינוך, בשלושה מישורים:

#### 1. אחריות פדגוגית, פיקוח, ועמידה בנהלים ובמסמכי המכרז

- אחריות פדגוגית - אף שתקנות הפיקוח מורות על אחריות משרד החינוך לאישור תוכניות במוסדות חינוך, המשרד קבע שהיחידה הפדגוגית של התוכנית מוסמכת לאשר את תוכניות ההעשרה. יחידה זו כוללת מנהל שהוא עובד של עמותת קרב ועובדים המועסקים על ידי חברת מרמנת, ואין בה נציגים של המשרד.<sup>90</sup>
- פיקוח - מבקר המדינה מצא שלעובדי משרד החינוך אין הרשאות למאגרי הנתונים של תוכנית קרב, וכאשר עובדי המשרד זקוקים למידע הם נאלצים לבקש אותו מעובדי מרמנת או מעובדי עמותת קרב.<sup>91</sup>

- עמידה בנהלים ובמסמכי המכרז - מבקר המדינה מצא כי משרד החינוך לא גיבש נהלים לשיתוף פעולה עם עמותת קרב ולא כרת עמה חוזה, כנדרש בנוהל של היועץ המשפטי לממשלה משנת 1988.<sup>92</sup> כמו כן מצא המבקר כי הרכב ועדת ההיגוי אינו תואם את ההרכב שנקבע במכרז. כך, לא נשמר רוב של נציגי משרד החינוך ולא צורף אליה מנהל מחוז במשרד. המבקר מעלה חשש שבמצב זה אין למשרד משקל משמעותי כנדרש בהתוויית מדיניות התוכנית ובאישור התפיסה הפדגוגית שלה.<sup>93</sup>

ממצאים נוספים הנוגעים לניהול תקין וכיו"ב ניתן למצוא בדוח המלא של מבקר המדינה.<sup>94</sup>

## 2. השגת מטרת התוכנית

- מדדים והערכה - במשך עשרים שנות הפעלת התוכנית לא ערך משרד החינוך כל בדיקה או הערכה בדבר האפקטיביות של התוכנית ולא הציב לה יעדים מוגדרים.<sup>95</sup>
- צמצום פערים חברתיים - אף שמטרתה המרכזית של התוכנית היא לפעול לצמצום פערים חברתיים, בעיקר בין המרכז לפריפריה, כשליש מהרשויות המקומיות שהשתתפו בתוכנית קרב היו רשויות מבוססות, בעוד רשויות מקומיות בלתי מבוססות אשר ביקשו להצטרף לתוכנית לא קיבלו אישור בנימוק של מגבלה תקציבית של המשרד.<sup>96</sup> בעשור האחרון לא ביצע משרד החינוך כל בחינה והערכה בנושא הרכב הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית ואופן חלוקת המשאבים בין הרשויות המבוססות לאלה הבלתי מבוססות.<sup>97</sup>

## 3. כוח אדם

בשנת הלימודים תש"ע העסיקה חברת מרמנת במסגרת התוכנית 4,747 מדריכים וכן מנהלי תפעול אזוריים, רכזי יישובים ועובדים מינהליים. במכרז שחברת מרמנת זכתה בו נקבע שמרמנת תהיה המעסיק של כל העובדים בתוכנית קרב, למעט עובדי הנהלת התוכנית. החברה אמורה לגייס את העובדים, למיין ולהכשיר אותם. על אף האמור, המבקר מצא שמרמנת היא רק ה"צינור" המשלם את השכר, ואילו עובדי תוכנית קרב הם שקובעים בפועל את גובה השכר ואת תנאי ההעסקה של העובדים.<sup>98</sup>

## 14. תוכניות לימודים חוץ-תקציביות באוניברסיטאות

**רקע:** בדוח מבקר המדינה לשנת 2012 נבחנה סוגיית הפיקוח והאסדרה של תוכניות חוץ-תקציביות באוניברסיטת בר-אילן ובאוניברסיטת תל-אביב.<sup>99</sup> בסיכום הדוח בנושא קבע מבקר המדינה כי מהגידול במספר התוכניות החוץ-תקציביות והתוכניות הייעודיות בלא קיום הליכי פיקוח נאותים ובלא שתתקיים הערכה ובחינה כוללת בנושא "עולים סממנים של הפרטה בלתי מתוכננת ובלתי מבוקרת".<sup>100</sup> האמור להלן נסמך על קביעות המבקר ומרכז אותן. בעשור האחרון (2000-2010) נקלעה מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל למשבר כספי עמוק, בין השאר עקב קיצוצים תקציביים שהושתו עליה. המשבר המתמשך הזה הניע את האוניברסיטאות לפעול בכל דרך להגדיל את הכנסותיהן כדי לשפר את מצבן הכספי. אחת הדרכים הייתה פיתוח תוכניות לימודים "חוץ-תקציביות" - תוכניות לימודים שהוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן ות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה (להלן מל"ג) אינה משתתפת במימוןן וששכר הלימוד המשולם בגינן גבוה, לעתים במידה ניכרת, משכר הלימוד הרגיל. התוכניות החוץ-תקציביות מיועדות בעיקר לתלמידי התואר השני.

עיקר הערותיו של מבקר המדינה נוגעות לתנאי הסף לקבלה לתוכניות האלה, לסגל ההוראה ולעירוב בין הציבורי לפרטי. מבדיקת המבקר עלה כי תנאי הסף שנקבעו לתוכניות החוץ-תקציביות נמוכים וגמישים יותר מספי הקבלה של תוכניות הלימודים הרגילות לתואר שני שמפעילה האוניברסיטה.<sup>101</sup> בכך יש משום מתן העדפה לקבוצות אוכלוסייה שיכולות לשלם את שכר הלימוד הגבוה הנדרש בגין תוכניות הלימודים החוץ-תקציביות, והעדפה זו, טוען המבקר, אינה עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון ועם חוק זכויות הסטודנט. אשר לסגל ההוראה, המבקר גילה כי התוכניות הופעלו בידי חברות פרטיות אשר התקשרו עם האוניברסיטאות, בניגוד לדרישות המל"ג בנוגע להעסקת סגל הוראה חיצוני,<sup>102</sup> וכמו כן אפשרו לאנשי סגל בכיר להיות מועסקים בתוכניות בהיקפים החורגים מהמגבלות אשר קבעה ות"ת.<sup>103</sup> זאת ועוד, האוניברסיטאות שילמו למרצים אשר לימדו בתוכניות אלו שכר גבוה מהמותר ללא אישור ות"ת והממונה על השכר במשרד האוצר.<sup>104</sup> לבסוף, המבקר העיר על כך שהתוכניות החוץ-תקציביות נעזרו בתשתיות מינהליות ופיזיות של האוניברסיטה אשר נבנו מכספי מדינה או מתרומות שניתנו למטרות ציבוריות; כך למשל, בבית הספר למינהל עסקים באוניברסיטת תל-אביב שופצה קומה שלמה עבור התוכנית החוץ-תקציבית, והכניסה לקומה זו אפשרית רק לתלמידי התוכנית.<sup>105</sup>

בשנת 2002 נדרשה ות"ת לסוגיית התוכניות החוץ-תקציביות. רק באפריל 2007 קיבלה מליאת ות"ת החלטה ולפיה אין לאשר תוכניות חוץ-תקציביות חדשות במוסדות המתוקצבים ואין להגדיל את מספר הסטודנטים הקיימים בתוכניות החוץ-תקציביות של המוסדות המתוקצבים. העיכוב הרב של ות"ת בגיבוש עמדתה בנושא חשוב זה ואי-קביעת הנחיות או הוראות זמניות יצרו מצב שבו בפועל התאפשרה פתיחתן של תוכניות חוץ-תקציביות חדשות רבות במהלך חמש השנים האמורות.

**המצב הנוכחי:** בשנת הלימודים תשס"ט למדו באוניברסיטאות בישראל כ-121,000 סטודנטים. באותה שנה למדו בתוכניות הלימודים החוץ-תקציביות 2,096 סטודנטים.

מודל הפרטה: הפרטת המימון והפרטת הביצוע (שכן חלק מהמורים אינם אנשי סגל).

### פיקוח

1. בידי מל"ג וות"ת לא היו נתונים מלאים ומעודכנים על תוכניות הלימודים המיוחדות שהפעילו המוסדות להשכלה גבוהה, ולכן נבצר מהן לקיים בקרה ופיקוח נאותים.<sup>106</sup>
2. בנובמבר 2004 קבעה מל"ג כי על המוסדות המבקשים לקיים תוכניות לימודים כאלה לקבל את אישורה לפני פתיחתן. בדיקת המבקר העלתה כי האוניברסיטאות תל-אביב ובר-אילן לא ביקשו את אישור מל"ג לפתיחת תוכניות לימודים חדשות ולהמשך הפעלתן של תוכניות קיימות, כנדרש.<sup>107</sup>
3. ספי הקבלה שקבעו אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת בר-אילן לכמה תוכניות מיוחדות היו נמוכים מספי הקבלה שנקבעו עבור התוכניות הרגילות. מל"ג מצדה לא קיימה כל פיקוח ובקרה על האוניברסיטאות בעניין זה.<sup>108</sup>

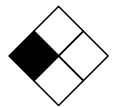
### יתרונות

במציאות של קיצוצים נרחבים במערכת ההשכלה הגבוהה, תוכניות הלימודים החוץ-תקציביות משמשות אפיק הכנסה נוסף ומאפשרות לאוניברסיטאות להוסיף ולהתקיים וגם לשרת את סטודנטים הלומדים באוניברסיטאות במתכונות הרגילות.

### חסרונות

1. קביעה של תנאי קבלה מקלים בתוכניות הלימודים החוץ-תקציביות לעומת תוכניות הלימודים הרגילות של האוניברסיטה פוגעת בעקרון שוויון ההזדמנויות במערכת ההשכלה הגבוהה ובחוק זכויות הסטודנט.
2. חשש כי העסקתם של חברי הסגל האקדמי במסגרת התוכניות החוץ-תקציביות תבוא על חשבון עבודתם בתוכניות הרגילות של האוניברסיטה.

## ג. בריאות



### 15. שירותי רפואה פרטיים בבית החולים באשדוד [מעקב]

**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>109</sup>

המכרז הראשון שפרסם משרד האוצר נכשל, בין השאר בשל היעדר כדאיות כלכלית. ב־9 באוגוסט 2009 פורסם מכרז חדש לתכנון, מימון, הקמה, הפעלה ואחזקה של בית חולים כללי באשדוד.<sup>110</sup> במכרז החדש, על מנת להגביר את הכדאיות הכלכלית ולמשוך יזמים להתמודד, נוספו שני מרכיבים: אפשרות להפעלת שירותי רפואה פרטית (להלן "שר"פ) בהיקף של 25% מההכנסה השנתית של בית החולים, ומענק הקמה לזכיין בסך 130 מיליון שקל.

נספח ההפעלה של המכרז מפרט את מסלול הרפואה הפרטית, המכונה מסלול בחירת רופא (להלן "מב"ר), שהיזם רשאי להפעיל בבית החולים באשדוד, וקובע כי המב"ר חל על השירותים הניתנים על ידי רופא ועל ידי צוות רפואי אחר. ברשימת ההגבלות על היקף הפעילות של השירות הפרטי קובע הנספח בין השאר כי 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 שייתנו 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; והטיפול שיינתן לכל החולים יהיה זהה.

יצוין כי סעיף 7 לחוק, המורה לתקצב את בית החולים באשדוד מתקציבי המדינה כמקובל בבית 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.

התומכים בהפעלת מסלול שר"פ-מב"ר בבית החולים טוענים כי ללא האופציה להפעלה של מסלול פרטי ספק אם הקמת בית החולים הייתה יוצאת אל הפועל. עוד הם טוענים כי הסדר כזה מאפשר למשוך אל בית החולים החדש רופאים ברמה גבוהה. המתנגדים למהלך מביעים חשש מפני פגיעה בשוויון במתן שירותי בריאות וטוענים כי הסדר כזה עלול לשמש

תקדים שיסחוף אחריו בתי חולים ציבוריים אחרים ברחבי הארץ. כמו כן הם מזהירים מפני קושי לפקח על היקף הפעילות הפרטית. באפריל 2011 הודיע משרד האוצר כי הזוכה במכרז להקמת בית החולים באשדוד היא חברת "אסותא אשדוד בע"מ",<sup>111</sup> וההסכם עמה נחתם ב־29 במאי 2011. באוגוסט 2011 פנתה האגודה לזכויות האזרח לראש הממשלה ולשר הבריאות בדרישה לעצור את הליכי ההתקשרות עם אסותא או לחלופין לבטל את מסלול השר"פ־מב"ר בבית החולים באשדוד. הפנייה לא נענתה.

**עדכון:** בחודש מרץ 2012 עתרו האגודה לזכויות האזרח, רופאים לזכויות אדם ומרכז אדוה כנגד ממשלת ישראל ומשרד הבריאות בדרישה שלא לאפשר לאסותא להפעיל בבית החולים שירותי רפואה פרטיים.<sup>112</sup> על פי העותרים, היתר זה עלול לפגוע בזכויות חוקתיות בסיסיות כגון הזכות לכבוד והזכות לנגישות שווה לבריאות. פסק הדין בעתירה ניתן באוגוסט 2012. בג"ץ דחה את טענת העותרים משתי סיבות הקשורות זו בזו: האחת - כי חלפו כמה שנים מאז נודע לראשונה כי המדינה תאפשר למפעיל בית החולים באשדוד להקים מסלול של שירותי רפואה פרטיים במסגרת בית החולים; והשנייה - כי העותרים לא הוכיחו שמתן שירותי רפואה פרטיים בבית החולים עלול להוביל לפגיעה קשה וחמורה בשלטון החוק, המאפילה על השיהוי המשמעותי בהגשת העתירה.<sup>113</sup>

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

**רקע:** שירותי הבריאות לתלמיד נועדו לספק בדיקות רפואיות, חיסונים מפני מחלות מדבקות, רפואה מונעת, חינוך וייעוץ בריאותי לתלמידים, למורים ולהורים, ושירותי עזרה ראשונה. שירותי הבריאות מיועדים לכמיליון וחצי תלמידים בכיתות א-ט ב-3,500 בתי ספר בישראל. במשך כעשר שנים, משנת 1997 עד 2007, סופקו השירותים על ידי משרד הבריאות, תוך שהוא מסתייע בנותני שירותים ובהם "האגודה למען שירותי בריאות הציבור". במצב זה האגודה שימשה קבלן כוח אדם ומשרד הבריאות הוא שנשא באחריות לאספקת השירותים. בשנת 2007, בעקבות לחץ משפטי, פורסם מכרז לאספקת שירותי בריאות לתלמיד ובו זכתה האגודה - הפעם כנותנת שירותים ולא כקבלן כוח אדם.<sup>114</sup> ההסכם שנחתם עמה היה לשלוש שנים.

במכרז שפורסם במאי 2010 זכתה החברה הפרטית "נטלי" ונחתם עמה הסכם למשך שלוש שנים עם אפשרות להארכה.<sup>115</sup> 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.<sup>116</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. בעקבות פרסום הנתונים נערך ביולי 2011 דיון מהיר בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ובו הודה מנכ"ל משרד הבריאות רוני גמזו 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>117</sup>

בפשרה שהושגה באוגוסט 2011 נקבע כי האחריות לאספקת שירותי בריאות לתלמיד תתחלק בין המדינה לבין חברה פרטית. במסגרת הפשרה יספק משרד הבריאות את השירות באופן ישיר במחוזות אשקלון והדרום, ובשאר המקומות יינתן השירות בידי קבלן פרטי שייבחר במכרז.<sup>118</sup> עם העברת השירות לידי המדינה חלה עלייה משמעותית בכיסוי החיסוני במחוז הדרום, ממצב שבו שיעור הכיסוי בידי החברה הפרטית היה קרוב לאפס, לשיעור הקרוב לזה שהיה בתקופה שקדמה להפרטה.<sup>119</sup>

**עדכון:** ב-9 ביולי 2012 פורסם מכרז לאספקת שירותי בריאות לתלמידי בתי הספר בכיתות א עד ט.<sup>120</sup> בהתאם לפשרה האמורה, המכרז אינו כולל את מחוזות אשקלון והדרום (סעיף 4.3.2 למכרז). על פי המכרז, בשנה הראשונה יועסקו 325 אחיות ועד השנה השלישית יעלה מספרן ל-382. במקביל פרסם משרד הבריאות הודעות בדבר שיפור בכיסוי החיסוני בששת החודשים שחלפו. כמו כן, ראש צוות בריאות הציבור פרסם חוזר בדבר דרישות השירות והפיקוח על השירות.<sup>121</sup>

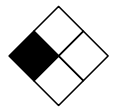
## **יתרונות**

החזרת השירות לידי המדינה באזור אשקלון והדרום, כמו גם שיפור הכיסוי החיסוני והמודעות הגוברת לצורך בפיקוח (ובכלל זה הגמשת האפשרות להחליף ספֶּק במכרז החדש), מעידים שהוסקו מסקנות מכישלון המערך בעשור האחרון. ראוי לציין כי אספקת חלק מהשירות על ידי המדינה נחשבת ל"איום" משמעותי על ספקי השירות הפרטיים.

## **חסרונות**

נוכח הממצאים המדאיגים בדבר הכיסוי החיסוני בתקופה שקדמה למהלך האחרון הובע חשש, בין השאר על ידי בכירי משרד הבריאות עצמו, שהכשלים יחזרו על עצמם לאחר כניסת המפעיל החדש לאספקת השירות.

## ד. עבודה ורווחה



### 17. הרחבת ההעסקה הקבלנית של עובדי רווחה

**רקע:** בחודש אפריל 2012 פרסם משרד הרווחה והשירותים החברתיים מכרז אשר נועד להכפיף מאות בעלי מקצוע בתחומים הטיפוליים (עובדים סוציאליים, קלינאי תקשורת, פסיכולוגים ועוד) לתאגידים אשר יספקו שירותים למשרד.<sup>122</sup> עד לפרסום המכרז הועסקו עובדים אלו כ"משתתפים חופשיים" (פרילנסרים) של משרד הרווחה. במקביל פרסם שירות התעסוקה מכרז להעסקת פסיכולוגים תעסוקתיים באמצעות מכונים פרטיים.<sup>123</sup> גם פסיכולוגים אלו הועסקו בעבר כעצמאים או כמשתתפים חופשיים.

**מודל הפרטה:** מיקור חוץ באמצעות מכרז.

**פיקוח:** משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

**המצב הנוכחי:** המכרז להעסקת פסיכולוגים בשירות התעסוקה נסגר ב־8 בנובמבר 2012 אך טרם נמסר על זוכה.

### יתרונות

1. שמירת רצף על ידי התקשרות ארוכת טווח עם תאגיד.
2. יצירת מאגר של עובדים פרא־רפואיים למעונות הממשלתיים.

### חסרונות

1. ההתקשרות תביא בהכרח להרעת מצבם של המטפלים - הן מבחינת הכנסות והן מבחינת תנאי העסקה.
2. פגיעה ביכולתם של מוסדות ממשלתיים לקבוע את זהות העובדים אשר יועסקו בשירותם.
3. החלשה של העצמאים בכך שמחייבים אותם לעבוד דרך מכונים בשכר נמוך.
4. חשש להחלפת המטפלים בתדירות גבוהה ועקב כך פגיעה ברצף הטיפולי.

## 18. הרשות לשיקום האסיר [מעקב]

**רקע:** הרשות לשיקום האסיר פועלת על פי חוק שנחקק ב-1983,<sup>124</sup> אשר מקנה לה עצמאות ניהולית ותקציבית. הרשות עוסקת בשיקומו של האסיר ובשילובו בחברה. יועציה, הפועלים ב-27 בתי הכלא ברחבי הארץ, מאבחנים 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.

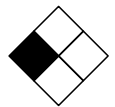
לאחר השחרור פועלים רכזי שיקום האסיר בקהילה ב-42 רשויות מקומיות ומעניקים לאסיר המשוחרר טיפול פרטני, משפחתי, אגוי וקבוצתי ומקיימים פעילויות העשרה, קבוצות טיפוליות ופרויקטים שונים. הרשות מפעילה קבוצות לנשות אסירים ותוכנית חונכות עבור כ-400 ילדי אסירים, בשיתוף תוכנית פר"ח והאוניברסיטאות ברחבי הארץ. יועצי התעסוקה ורכזי התעסוקה של הרשות לשיקום האסיר פועלים בכל מחוזות הרשות, מאתרים "מעסיקים ידידים" 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. בשנים האחרונות מקדם משרד האוצר תוכנית להפרטת הרשות לשיקום האסיר על ידי פירוקה, העברת תקציבה למשרד הרווחה ומסירת תפקידיה השונים לידיים פרטיות.

**עדכון:** בחודש ינואר 2012 פרסם משרד הרווחה מכרז פומבי להפעלת שישה הוסטלים שיקומיים לאסירים משוחררים.<sup>125</sup> המכרז כולל דרישות בדבר איתנות פיננסית, ערבות ומבנה ראוי. כמו כן, נקבע כי המפעיל יעסיק שני עובדים סוציאליים בעלי הכשרה בתחום נפגעי סמים, וכן מדריכים בוגרי הוסטלים או בעלי רקע בתחום הטיפול בהתמכרויות. המכרז קובע כי המפעיל יהיה המעסיק של העובדים ומודגש כי למשרד הרווחה אין זכות להורות למפעיל להעסיק עובדים מסוימים וכי שאלת זהותם מסורה לחלוטין למפעיל (סעיף 3.1 למכרז). המכרז לא מפרט את מאפייני הדיווח והפיקוח במסגרת הפעלת הוסטלים.

בסוף חודש אוקטובר 2012 הודיעה פרקליטות המדינה בתגובה לעתירת המרכז האקדמי למשפט ולעסקים כי בכוונתה לבטל את המכרז נשוא העתירה בשל פגמים שנפלו בו ומטעמים שאינם קשורים לעתירה. המדינה הודיעה שלאחר לימוד הנושא בכוונתה לפרסם מכרז חדש.<sup>126</sup>

הפרטה זו מתבצעת במקביל להפרטה עמוקה יותר הקיימת במערכת שיקום האסיר - קיומן של מסגרות שיקום פרטיות. דוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2006 העיר על הבעייתיות הכפולה במסגרות אלו, שבשל מחסור בכוח אדם פועלות ללא פיקוח, ובשל היותן פרטיות הן יוצרות אפליה בין אסירים בעלי אמצעים לאסירים חסרי אמצעים.<sup>127</sup>



## ה. מערכת המשפט

### 19. בוררות חובה [מעקב]

**רקע:** ביולי 2011 עברה בקריאה ראשונה הצעת חוק לתיקון חוק בתי המשפט שעניינה קביעת בוררות חובה במערכת בתי המשפט בישראל.<sup>128</sup> לפי ההצעה, נשיא בית משפט השלום או סגנו יהיו רשאים להעביר תיק אזרחי שהוגש לבית משפט השלום (עד סך של 2.5 מיליון ש"ח) 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>129</sup> הסדר זה אמור לעמוד בתוקפו במשך חמש שנים, מתוך ציפייה שבתקופה זו תושג המטרה שלשמה נקבע.

לפי ההצעה, אדם יהיה כשיר לשמש בתפקיד בורר אם הוא שופט בדימוס או עורך דין בעל ותק של שבע שנים לפחות, ובתנאי שלא הורשע בעברה שמפאת חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כבורר בבוררות חובה.

המצדדים בהצעת החוק טוענים כי העובדה שההסדר מוגבל לתחומים האזרחיים, שבהם יש צורך פחות להפעיל את כוחה של המדינה, והגבלתו לחמש שנים, מעידים שההפרטה נעשית באופן מושכל ומידתי. כמו כן הם מצביעים על ההקלה הצפויה בעומס המוטל על בתי המשפט, הגורם לעינוי דין.

המתנגדים להצעה, ובראשם היועצת המשפטית של ועדת החוקה, חוק ומשפט, עו"ד סיגל קוגוט, טוענים כי יש סכנה שהבוררים יהיו נתונים להשפעות וללחצים; שהבוררות יתנהלו בלא שקיפות או בקרה ציבורית; שהצעת החוק היא בבחינת חתירה תחת זכות הגישה לערכאות; ולבסוף, הם אומרים, ייתכן אף שההצעה תביא דווקא להגברת העומס על מערכת המשפט בשל הצורך להחליט על העברת נושא לבוררות, הזכות לערער על ההחלטה להעביר תיק לבוררות, הזכות לערער על פסק הבורר, והחזרה אוטומטית של תיק לבית המשפט בתום חצי שנה של המתנה אצל הבורר.<sup>130</sup>

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 שימונה בהמלצת לשכת עורכי הדין, נציג של ארגון המעניק סיוע משפטי ללא תמורה, ואת הממונה על האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים.

**עדכון:** הצעת החוק נדונה בוועדת חוקה, חוק ומשפט בתחילת חודש ספטמבר 2012, לקראת הגשתה לקריאה שנייה ושלישית. במסגרת הדיון הקריאה נציגת בתי המשפט חוות דעת חריגה של נשיא בית המשפט העליון, השופט אשר גרוניס, אשר התנגד נמרצות להצעת החוק. במהלך הישיבה הועלו ונדונו הצעות חלופיות, ובתום הדיון נקבע שתתקיים ישיבת המשך.<sup>131</sup>

## 20. ניהול תיקים אזרחיים בפרקליטות [מעקב]

**רקע:** העומס המוטל על פרקליטות המדינה הביא בשנים האחרונות להסתמכות הולכת וגדלה על משרדי עורכי דין פרטיים.<sup>132</sup> בשנת 2009 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה בדבר רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על ידי משרדי הממשלה.<sup>133</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 בטווח זמן סביר בשל עומס עבודה. בעת האחרונה התגבשה יוזמה להוציא כ-20% מהתיקים האזרחיים שבטיפול פרקליטות המחוז למיקור חוץ.<sup>134</sup>

ההנחיה שפרסם היועץ המשפטי לממשלה פוטרת את המשרד הממשלתי מהחובה שהייתה נהוגה בעבר לקבל את אישורה של הוועדה להעסקת יועצים משפטיים חיצוניים במשרד המשפטים לכל התקשרות עם יועץ משפטי חיצוני ומגבילה אותה למקרים מסוימים ומוגדרים.

המצדדים במהלך טוענים כי יש בו כדי לסייע בהתמודדות עם המחסור בכוח אדם והעומס המוטל על הפרקליטות וכי הוא מאפשר להיעזר במומחיות מיוחדת של עורכי דין חיצוניים לנושאים מוגדרים. כמו כן, היות שהתיקים המועברים למיקור חוץ הם תיקים טכניים בעיקרם, מסירתם לטיפול בידי גורם חיצוני תאפשר לפרקליטות להתרכז בתיקים עקרוניים ובקביעת מדיניות.

המתנגדים טוענים כי ההנחיה אינה קובעת גבולות משפטיים לסוגי הפעולות שבהם ניתן להעסיק יועץ משפטי חיצוני וכי הניסיון מלמד שההגבלה לנושאים מיוחדים או טכניים אינה נשמרת, ותיקים בעלי חשיבות עקרונית וציבורית כבר מועברים לעורכי דין חיצוניים. מלבד זה הם מצביעים על כשלים נוספים של המודל, למשל שחיקת יכולתם של עורכי הדין בפרקליטות להתמחות בתחומים מסוימים; העברת שיקול דעת וסמכויות פיקוח לעורכי דין פרטיים אשר אינם כפופים ליועץ המשפטי לממשלה ואינם מחויבים בכללים שלו; והעובדה שמחסור בכוח אדם הופך להיות נימוק להפרטה אקטיבית. לבסוף מתריעים המתנגדים מפני תקדים להפרטת חלקים אחרים של מערכת המשפט.

**עדכון:** בחודש ינואר 2012 נחתם הסכם בין הנהלת משרד המשפטים לבין ארגון פרקליטי המדינה להשקת תוכנית פיילוט שתימשך כשנה, ובמסגרתה יועברו תיקים אזרחיים של הפרקליטות למיקור חוץ.<sup>135</sup> נוסף על הגבלת משך התוכנית, ההסכם מגדיר במפורש את סוגי התיקים שיועברו למיקור חוץ: תביעות נגד אגף השיקום במשרד הביטחון; תביעות אבהות, למעט תביעות מורכבות ורגישות; תביעות נזיקין נגד המדינה, למעט בנושאי ביטחון או בנושאים בעלי אופי שלטוני או בעלי השלכות רוחב.

## 21. התביעה הפלילית

**רקע:** סעיף 12(א) לחוק סדר הדין הפלילי מסמיך את היועץ המשפטי לממשלה למנות תובעים שאינם עובדי מדינה להגיש כתבי אישום פליליים. מכוח סמכות זו הוסמכו במהלך השנים עורכי דין שאינם אנשי הפרקליטות להגיש כתבי אישום מטעם המשרד להגנת הסביבה, מטעם רשות ההגירה והאוכלוסין, מטעם הרשות להגבלים עסקיים ומטעם הרשויות המקומיות (בתחום עבירות על חוק התכנון והבנייה, חוק רישוי עסקים, חוקי עזר עירוניים, חוק לימוד חובה ועוד).

**מודל הפרטה:** מיקור חוץ בדרך של מכרז וכתב הסמכה.

**המצב הנוכחי:** בעקבות דוח מבקר המדינה אשר הביע הסתייגויות רבות לגבי ההתקשרות עם תובעים עירוניים, החליט היועץ המשפטי לממשלה ב-30 באוגוסט 2012 למנות צוות פיקוח על תובעים פליליים.<sup>136</sup> בראש הצוות תעמוד עו"ד שרית דנה. על פי כתב ההסמכה,<sup>137</sup> יבחן הצוות את הנושא מההיבטים האלה:

1. המדיניות הנוהגת ביחס להסמכה של תובעים והצורך בעדכונה.
2. התנאים למתן הסמכה.
3. ההדרכה וההכשרה של תובעים.
4. ההנחיה, הליווי והסיוע הניתן לתובעים והפיקוח והבקרה על עבודתם.

הצוות אמור להגיש את המלצותיו בתוך ארבעה חודשים מיום פרסום כתב המינוי.

**פיקוח:** מידע על אודות הפיקוח יתקבל לאחר פרסום המלצות הצוות.

### יתרונות

קיים יתרון ברור בגיבוש מושכל של מדיניות באשר למיקור חוץ של התביעה הפלילית.

### חסרונות

היות שמדובר בהאצלה של סמכות שלטונית לעורכי דין שאינם עובדי מדינה, היה מקום לבחון את הקשיים השלטוניים, החוקתיים והמינהליים בעצם האצלה זו. על פי האמור בכתב המינוי של הצוות אין הוא מוסמך להביע עמדה באשר לעצם הנחיצות שבהאצלה, אלא רק לבחון את הפגמים שנפלו בהוצאתה מהכוח אל הפועל, אם יש כאלה.

## 22. הגבייה ברשויות המקומיות [מעקב]

**רקע:** בחודש פברואר 2011 הוגשה בכנסת הצעת חוק פרטית לתיקון פקודת העיריות (התקשרות עם חברות גבייה), תשע"א-2011.<sup>138</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>139</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.

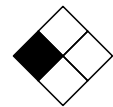
ואולם מאחר שהבסיס החוקי של פעולת חברות הגבייה אינו ברור, נעשה ניסיון חוזר לקדם חקיקה המכשירה את פעולתן.

**עדכון:** הצעת החוק לא קודמה ועל כן המצב המשפטי נותר מעורפל. במקביל, בחודש פברואר 2012 התקיים דיון בנושא במסגרת הוועדה המיוחדת לפניות הציבור בכנסת.<sup>140</sup> מתוך העדויות שנשמעו בוועדה עלו הטענות האלה:

1. שימוש באלימות מצד חברות הגבייה.
2. היעדר תחרות אמיתית בין החברות - שתי חברות פועלות ברוב המכריע של הרשויות המקומיות.
3. שלילת האפשרות של תושבים לערער על חוב בפני העירייה, שכן החוב עובר לחברת הגבייה עוד לפני מועד התשלום.
4. אי-התחשבות בהנחות ובהקלות אשר אמורות להינתן לתושבים.
5. מוקדי שירות לא מאויישים.
6. היעדר פיקוח של העירייה על חברות הגבייה.
7. "העלאה באוב" של חובות ישנים מלפני שנים רבות באופן שלא מאפשר לתושב להתמודד עם קיום החוב, תוך שלילת טענת התיישנות על חובות.

בתום הישיבה הודיע יו"ר הוועדה כי יפנה למשרד הפנים ולשלטון המקומי לקבלת התייחסות לטענות שהועלו.

# ו. קרקעות, סביבה, דיור, רפורמה



## בתכנון ובבנייה

### 23. שמורות טבע וגנים לאומיים [מעקב]

**רקע:** מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע 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 (להלן רט"ג), הכפופה למשרד להגנת הסביבה, את הניהול של גן לאומי עיר דוד לעמותת אלע"ד (אל עיר דוד).<sup>141</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 סילוּאן 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". 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 ולאלו אזורים תהיה כניסה בתשלום, מוכרת כרטיסי כניסה, מפעילה את מרכז המבקרים, מכשירה את המדריכים ומנהלת מיזמים כלכליים שונים דוגמת חנות המזכרות במקום. ביוני 2010 הגישה עמותת עיר עמים עתירה לבג"ץ נגד הפרטת עיר דוד.

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>142</sup> המשרד להגנת הסביבה ורט"ג הגישו חוות דעת משפטיות המבהירות את התנגדותם להצעת החוק.

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>143</sup> בית המשפט הורה לרט"ג לשנות את חוזה ההתקשרות עם אלע"ד עד 10 בינואר 2012 כך שיכלול את עמדת בג"ץ.

עם זאת, בג"ץ דחה את טענת העותרים כי יש לפסול את ההסכם בין המדינה לאלע"ד מפני שהוא מהווה הפרטה פוליטית של הגן הלאומי. בשולי פסק הדין הבהירו השופטים כי על רשות הטבע והגנים לשמור על אופיו הממלכתי של הגן הלאומי ולהתחשב בזכויותיה של האוכלוסייה המתגוררת באזור. כמו כן הם פסקו כי בניגוד לעבר יהיו מעתה ההליכים גלויים

ופתוחים לעיון הציבור ועל פי כללי השקיפות שבהם מחויבת הרשות בהתנהלותה.<sup>144</sup> עוד הבהירו השופטים בפסק הדין כי פתוחה הדרך לעתירה מינהלית בעניין אייעריכתו של מכרז לשם חידוש ההתקשרות עם העמותה המפעילה את האתר לחמש שנים נוספות.

**עדכון:** ב־27.8.2012 ניתן פסק דין בבית המשפט המחוזי בירושלים בעתירה מינהלית שהגישה עמותת עיר עמים בדבר אייעריכתו של מכרז לצורכי חידוש ההתקשרות בין רט"ג לעמותת אלע"ד. בית המשפט קבע כי השינויים שהוכנסו להסכם על פי דרישת בג"ץ אכן מחייבים את הרשות לפתוח מחדש את ההסכם עד לסוף השנה ולהוציא חלקים ממנו למכרז חדש או להתחיל בהליך מסודר של הוצאת פטור ממכרז לאלע"ד.<sup>145</sup>

## 24. התפלת מים [מעקב]

**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.

דוח של ועדת חקירה פרלמנטרית לבחינת מצב משק המים משנת 2002 קבע שלמרות התרחבות פרויקט התפלת מי הים, משק המים של ישראל נמצא בנקודה קריטית.<sup>146</sup> הדוח המליץ על קידום היעילות והתחרות במשק המים על ידי הפרטה של תחום התפלת מי ים, מים מליחים וטיהור מי השופכין.

הממשלה אימצה את תוכנית האב שהוצגה בדוח הוועדה הפרלמנטרית, הגדילה את יעדי התפלת מי הים וקידמה את הקמת מתקני ההתפלה, וב-2007 הוקמה רשות המים לריכוז ולניהול משק המים בישראל.<sup>147</sup> למרות זאת מצבו של משק המים בישראל עדיין רחוק מלהשביע רצון ומתקיימת צריכת יתר ביחס למשאבים הקיימים.<sup>148</sup> כיום עומדת צריכת המים בישראל על כ-1,500 מלמ"ק בשנה (לבית, לחקלאות ולתעשייה),<sup>149</sup> מתוכם 300 מיליון מ"ק מים מותפלים. בעדכון מדיניות הממשלה מ-1 ביוני 2008 נקבע כי יש להגדיל את תפוקת התפלת מי הים עד שנת 2020 ל-750 מלמ"ק בשנה.<sup>150</sup>

התפלת מי הים נעשית בשלושה מתקנים שהוקמו בידי מפעילים פרטיים שאזכו במכרזים ומופעלים על ידם: באשקלון, בפלמחים ובחדרה. כל המתקנים הוקמו בהתקשרות עם חברות פרטיות.

ב-20 ביוני 2010 אישרה הממשלה להקים מתקן רביעי להתפלת מי ים בשורק, הגדול מסוגו בעולם, בתפוקה של כ-150 מיליון מ"ק בשנה. המתקן, שיוקם ויופעל בידי חברת SDL שאזתה במכרז, צפוי להתחיל לפעול בשנת 2013. עד 2013 צפויה גם הרחבה של המתקנים הקיימים (כגון המתקן שבפלמחים). מתקן נוסף להתפלת מי ים בתפוקה של כ-50 מיליון מ"ק בשנה צפוי לקום בשנת 2016.<sup>151</sup>

כל מתקני ההתפלה למעט המתקן בפלמחים הוקמו ומופעלים בשיטת BOT (Build-Operate-Transfer) למשך 25 שנה, ובסיומן עובר המתקן לבעלות המדינה. מתקן ההתפלה בפלמחים הוקם בשיטת BOO (Build-Operate-Own), ונשאר בבעלות הזכין. הפיקוח יבוצע בידי רשות המים, מינהלת ההתפלה, משרד התשתיות הלאומיות והמשרד להגנת הסביבה.

התומכים בביצוע הפרויקט בידי חברות פרטיות טוענים כי בדרך זו יוקמו המתקנים מהר יותר מאשר על ידי המגזר הציבורי, והדבר יזרז את פתרון מצוקת המים של ישראל. עוד הם טוענים כי בעקבות הגידול בהיצע המים והתחרות שתיווצר בין הגורמים הפרטיים למגזר הציבורי יש סיכוי להורדת מחירי המים. המתנגדים חוששים כי מעורבותם של בעלי הון וגורמים עסקיים תוביל להגברת הריכוזיות בענף המים ובמשק בכלל - דבר העלול להביא ליצירת קרטל לשמירה על מחיר מים גבוה ולפגיעה בצרכנים.

**עדכון:** בימים אלו מוקם מתקן התפלה באזור התעשייה הצפוני של העיר אשדוד. התפוקה המתוכננת של המתקן היא 100 מיליון מ"ק בשנה. הקמת המתקן החלה בסוף שנת 2011

והוא צפוי להתחיל לספק מים למערכת הארצית בשנת 2014. המתקן מוקם ויופעל בידי חברת מקורות ייזום ופיתוח בע"מ, אשר קיבלה זיכיון להקמתו בהחלטה מיוחדת של ממשלת ישראל.<sup>152</sup>

## 25. חופי הים של ישראל

**רקע:** חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, התקבל בכנסת ביום 4 באוגוסט 2004.<sup>153</sup> מטרת החוק הן: (א) להגן על הסביבה החופית ועל אוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקם ולשמרם כמשאב בעל ערכים ייחודיים וכן למנוע ולצמצם במידת האפשר את הפגיעה בהם; (ב) לשמר את הסביבה החופית והחול החופי לתועלת הציבור ולהנאתו ולדורות הבאים; (ג) לקבוע עקרונות והגבלות לניהול, לפיתוח ולשימוש בני קיימא של הסביבה החופית. החוק מכיר לא רק בחשיבותה של הסביבה החופית כמשאב טבע אלא גם בהיותו משאב ציבורי. החוק לשמירת הסביבה החופית מעגן גם את העיקרון של זכות הציבור למעבר חופשי, וקובע שכל החוסם את המעבר החופשי בחוף הים בניגוד להוראות החוק יחולו עליו הוראות העונשין שבחוק (סעיף 7.3), מלבד אם הדבר נעשה בהתאם לתוכנית או היתר (סעיף 5(ב)). החריגים לזכות הציבור למעבר חופשי כוללים מתקנים ביטחוניים, נמלים, מתקני תשתית חיוניים ומקומות רחצה מוכרזים המיועדים לרחצה נפרדת של נשים וגברים. חריגה נוספת לזכות הציבור למעבר חופשי בחוף הים היא ב"מקום רחצה מוכרז שהכניסה אליו כרוכה בתשלום דמי כניסה בהתאם לחוק הסדרת מקומות רחצה". בחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964 נקבעה מדיניות ברורה של שמירה על החופים כפתוחים ונגישים לציבור הרחב.

בעקבות מקרים שבהם נגבו דמי כניסה בכניסה לחופי הים שלא כחוק הגישה עמותת אדם טבע ודין עתירה נגד משרד הפנים. בהחלטה מיום 14 במאי 2007<sup>154</sup> קבע בג"ץ כי חופי הים יהיו פתוחים ללא תשלום; רשות מקומית שמבקשת לגבות דמי כניסה לחופים שבשטחה תפנה תחילה למשרד הפנים ותוכיח שהחוף מספק שירותים ייחודיים מעבר לנדרש, ולפיכך גביית הכסף ראויה. גם במקרה כזה, נקבע בהחלטה, לצד החוף שבתשלום תקצה הרשות חלקת חוף שבה יינתנו שירותים בסיסיים בלבד, חינוך אין כסף. משרד הפנים ידון בבקשת הרשות ויבחן אותה על פי הקריטריונים בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/07 משנת 2007.<sup>155</sup> כדי למנוע את הדרך העוקפת של הרשויות לגבות תשלום באמצעות גביית דמי חניה, קבע נוהל משרד הפנים כי במקרים שבהם מגרש החניה הסמוך לחוף הרחצה הוא המקום היחיד בקרבת מקום שאפשר לחנות בו, והגעה ברכב פרטי היא האפשרות הסבירה היחידה להגיע לחוף - אסורה גביית דמי חניה. לפיכך, מותר לגבות דמי כניסה או דמי חניה רק במקרים שבהם מתקיימים כל התנאים להלן:

1. יש בסביבה חופים אחרים הפתוחים לגישה חופשית חינוך.
2. החוף מספק שירותים נוספים מעבר לשירותים בסיסיים כגון הצלה, נוחיות, ניקיון ומי שתייה.
3. יש דרך סבירה להגיע אל החוף שאינה מחייבת חניה בתשלום (רגלית/ תחבורה ציבורית/ חניה ללא תשלום במרחק סביר).
4. לחוף יש אישור מטעם משרד הפנים לגבות תשלום עבור השירותים הייחודיים שהוא מספק.

בישראל ישנם 136 חופי רחצה מוכרזים ומוסדרים בים התיכון, בכנרת ובים המלח. רק לשמונה מהם נתן משרד הפנים אישור לגבות עד 12 שקלים על מתן שירותים הנחשבים

"מעבר לבסיסיים", כמו מקלחות, תאי אחסון, מדשאות וחיבור לחשמל. בחמישה חופים נוספים, המופעלים על ידי רשות הטבע והגנים, נגבים דמי כניסה של עשרות שקלים מכוח חוק הגנים הלאומיים, כמו בשאר שמורות הטבע.<sup>156</sup> עם זאת, סקירה של אדם טבע ודין גילתה שעדיין יש חריגות מהחוק: בחופים מסוימים ממשיכים לגבות דמי כניסה, ובאחרים גובים תשלום עבור חניה בחניון הקרוב לחוף.<sup>157</sup>

לחריגות אלו הצטרפו בשנים האחרונות שתי תופעות נוספות: צמצום שטח החוף שבו אפשר לשבת ללא תשלום על כיסא השייך לזכיון המפעיל מסעדה או בית קפה על החוף, וקיום של אירועים פרטיים בחופים (בעיקר בחוף פלמחים, מכמורת ונעורים).

על פי בדיקה שערכה עמותת "צלול" ביולי 2012 בחופי תל-אביב והרצליה, פחות מ-20% מרצועת החוף הקרובה לקו המים נותרו פנויים. בשאר השטח נדרש הציבור לשלם לזכיון החוף תמורת הזכות לשבת על כיסאות המוצבים בחוף. לדוגמה, בחוף מציצים בתל-אביב נותרו פנויים רק 25 מטרים פנויים מרצועת החוף ליד המים - מתוך רצועה של 125 מטרים. בחוף פרישמן כל 115 המטרים כוסו בכיסאות בתשלום, וכך גם בחוף גורדון. בחוף תל ברוך נותרו 20 מטרים פנויים מתוך 110 מטרים. בחוף השרון שבהרצליה רק תשיעית מרצועת החוף נותרה פנויה.<sup>158</sup>

**מודל הפרטה:** בעלויות פרטיות של זכיינים. זכיינים פרטיים, באישור העיריות, מורשים להציב כיסאות ושמשיות בתשלום או שולחנות המיועדים לאורחי המסעדות בחוף. בהסכמים שחתמה למשל עיריית תל-אביב עם כל בית עסק בחוף נקבעו "גבולות הפריסה" של השמשיות והכיסאות. בהסכמים אלו נקבע כי "מתקני החוף יוצבו בשטח המתוחם בין השלטים המורים על גבול מקום הרחצה בחוף מצד צפון ודרום או במרחק של עד 75 מטר מכל צד של סוכת ההצלה בחוף". כמו כן, המתקנים אמורים להיות מוצבים במרחק של שבעה מטרים מקו המים.<sup>159</sup> פריסה זו הותירה מרחב מצומצם בלבד כשטח חופשי ממתקני חוף, לעתים מחוץ לשטח הרחצה המוכרז.

**פיקוח:** הרשות המקומית.

**המצב הנוכחי:** ב-6 באוגוסט 2012 החליטה ועדת איכות הסביבה של עיריית תל-אביב כי מעונת הרחצה הבאה (קיץ 2013) יוקצו בחופי תל-אביב אזורים למגבות בלבד. במילים אחרות, השטח יהיה שטח ציבורי פתוח, ללא תשלום, וללא בעלות של זכיון פרטי המפעיל בית קפה או מסעדה.<sup>160</sup> ההצעה טרם נדונה בהנהלת העירייה.

## יתרונות

פוטנציאל לשיפור בשירותי החוף.

## חסרונות

1. דרישה מן הציבור לשלם תמורת משאב ציבורי הנמצא בשטח השייך לכלל הציבור.
2. השתלטות "זוחלת" של בעלי העסקים הפרטיים שבחוף על נחלת הכלל.
3. יצירת "מסננת כלכלית" לשימוש במשאבים ציבוריים.
4. הפיכת החופים שעדיין פתוחים לציבור לצפופים ומוזנחים.

## ז. ביטחון

### 26. שירותי הבריאות של צה"ל [מעקב]

**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>161</sup> הטיפול בחיילים עבר אל המרפאות של קופות החולים הפרטיות: קופת חולים "מאוחדת" נבחרה לטפל בחיילי בסיס הקריה, וחיילי בסיס תל השומר יטופלו בקופת חולים "לאומית".<sup>162</sup> החיילים ייהנו משירותים רפואיים זהים לאלה שמקבלים אזרחים ובנוסף יקבלו סל שירותים ייחודי - "משלים צה"ל".<sup>163</sup>

המצדדים בהפרטת שירותי הבריאות בצה"ל מצביעים על כמה יתרונות עיקריים של המהלך, בהם ריכוז הטיפול הרפואי במסגרת כללית; שמירה על הרצף הטיפולי לאחר השחרור; וניצול יעיל של המשאבים הקיימים בקופות החולים. כמו כן מצב זה מאפשר לרפואה הצה"לית להתמקד בחיילים המשרתים ביחידות השדה, ששם הנגישות לקופות החולים נמוכה יותר. המתנגדים מביעים חשש לבעייתיות בממשק בין הטיפול הרפואי ובין הצרכים הצבאיים.

**עדכון:** בינואר 2012 נכנסו לפרויקט גם קופות החולים כללית ומכבי. כעת יכול כל חייל ביחידה עורפית בשירות חובה או קבע להתנייד בחופשיות בין ארבע קופות החולים במדינה - כללית, מאוחדת, לאומית ומכבי - במקום לקבל טיפול במרפאות הצבאיות. בדרך זו יכולים החיילים להישאר בטיפול רופא המשפחה שהם מכירים מהאזרחות, וכמו כן הם זכאים לרפואת מומחים, רפואה דחופה, ובמקרה הצורך גם אשפוז. עם זאת, את רפואת השיניים, שירותי בריאות הנפש, בריאות הציבור והמיון הרפואי ממשיך לספק חיל הרפואה.

במסגרת הפרויקט הרופאים האזרחיים מעניקים למטופליהם החיילים אבחונים רפואיים, מרשמים לתרופות, פטורים זמניים (למשך שבועיים בלבד, ללא אפשרות להארכה), ועד 14 ימי חופשת מחלה מצטברים. שירותי הרפואה ניתנים בסניפי קופות החולים הסמוכים לביתו של המשרת או למקום שירותו, לפי בחירתו של החייל ובהתאם לשעות הפעילות המקובלות במרפאת הקופה. עם השחרור יחזור המשוחרר אוטומטית לקופת החולים שבה טופל ערב גיוסו אלא אם כן יחתום על "בקשת מעבר" להישאר בקופה שבה טופל במהלך שירותו הצבאי.<sup>164</sup>

## 27. הרחבת סמכויות המאבטחים הפרטיים

**רקע:** ב־8 ביוני 2010 אישרה ועדת שרים את הקמתו של מערך שיטור עירוני שיהיה משותף לשוטרים ולפקחים עירוניים שיורחבו סמכויותיהם.<sup>165</sup> החלטה זו היא חלק מרפורמה שנועדה להגביר את הביטחון האישי של אזרחי המדינה ותושביה. מטרת היוזמה להפחית במידה ניכרת את רמת האלימות, העבריינות והפשיעה. כחלק מהרפורמה האמורה, נוסף על הרחבת סמכויות הפקחים העירוניים יורחבו גם סמכויות המאבטחים על מנת לאפשר גם להם לסייע למשטרה במניעת מעשי אלימות.<sup>166</sup>

בהתאם לכך הונחה על שולחן הכנסת ב־1 בנובמבר 2011 הצעת החוק לייעול האכיפה ולשמירה על ביטחון הציבור (חילוט וסמכויות פיקוח) (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010. הסמכויות העיקריות שיוענקו למאבטח במסגרת התיקון המוצע הן לדרוש מאדם החשוד בביצוע מעשה אלימות להזדהות, למנוע ממנו כניסה למקום מסוים או לחייבו לצאת ממנו; ולעכבו עד לבואו של שוטר, אם יש חשש שאותו אדם יימלט או שזהותו אינה ידועה. את הסמכויות האמורות אפשר להפעיל אגב שימוש בכוח סביר, כשהדבר נדרש, אם מדובר באירוע אלימות המחייב סעד מידי בזמן אמת.

מאבטח יהיה רשאי להפעיל את סמכויותיו בבתי חולים ומוסדות ציבוריים, במוסדות חינוך (לרבות גני ילדים, בתי ספר, מרכזי תרבות נוער, קייטנות ועוד), מגרשי ספורט, מועדוני משחקים (כגון ביליארד, קלפים ועוד), בתי אוכל ומסעדות, מועדונים, דיסקוטקים ומוסדות תרבות.

**המצב הנוכחי:** במהלך המחצית הראשונה של שנת 2012 קיימה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת כמה דיונים בהצעת החוק, וב־18 ביולי 2012 אישרה את הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, לאחר שהחריגה את המאבטחים במערכת החינוך מהצעת החוק. כעבור שבוע התכנסה הוועדה לדיון נוסף לבקשת שר החינוך גדעון סער, שביקש להכליל את מאבטחי מערכת החינוך בחוק, ולבקשת חבר הכנסת דב חנין, שהביע התנגדות להצעת החוק משום שלטענתו החוק הינו צעד נוסף בהפרטת המשטרה, בהקנותו למאבטחים פרטיים סמכויות טיפול באלימות שעד כה היו נתונות בידי המדינה בלבד.<sup>167</sup> הוועדה ביקשה ממשרד החינוך להכין תוכנית ברורה למיון והכשרה של מאבטחים במוסדות חינוך ולשוב אליה בספטמבר 2012.<sup>168</sup>

**פיקוח:** בישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה הובע חשש (בעיקר על ידי ח"כ אמנון כהן וח"כ אורי מקלב) שהחוק אינו מסדיר בצורה נאותה את נושא ההכשרה שהמאבטחים מחויבים לעבור ואת הפיקוח עליהם.<sup>169</sup>

## יתרונות

1. הקלה בעומס שהמשטרה נתונה בו.
2. אפשרות לעמידה ביעדי הרפורמה להגברת הביטחון האישי.

## **חסרונות**

1. הקניית סמכות רחבה לאנשים שקיבלו הכשרה מצומצמת בלבד.
2. קושי בפיקוח על החברות המעסיקות את המאבטחים.

## 28. מימון הרכש של ציוד ביטחוני

**רקע:** ב-1 ביולי 2012 אישרה ממשלת ישראל עסקה לרכש הדדי בתחום התעשיות הביטחוניות: ישראל תרכוש מאיטליה מטוסי אימון מתקדם מסוג M-346. המטוסים הללו יחליפו את מערך העיט (מטוסי סקיי הוק), שהתיישן והגיע לסוף ימיו. במקביל יתבצע רכש גומלין בהיקף דומה מצד ממשלת איטליה.<sup>170</sup> ב-17 ביולי 2012 אישרה ועדת הכספים של הכנסת מימון ייחודי לרכישת 30 מטוסי אימון מחברת אירמאקי האיטלקית. העסקה, שהיקפה נאמד בכמיליארד אירו, תמומן באופן הבא:

1. משרד הביטחון יתקצב את העסקה ב-400 מיליון אירו.
2. בנק הפועלים ילווה למשרד הביטחון 200 מיליון אירו.
3. שאר הסכום, כ-600 מיליון אירו, יילקח כהלוואה מקונסורציום של מלווים איטלקים ובראשם בנק אוניקרדיטו וקרן הפנסיה האיטלקית CASA. ההלוואות ינתנו לעשרים שנה, והריבית שמשרד הביטחון ישלם תהיה סביב 5% בשנה.

אל"מ אדיר אהרון, ראש מחלקת תקציבי זרועות באגף התקציבים של משרד הביטחון הסביר כי מדובר בעסקה דמוית PFI, כלומר עסקה שממומנת מהלוואה ארוכת טווח (עסקת ההקמה היא עד שנת 2032 באמצעות אשראי של קבוצת בנקים בין-לאומית). בדבריו בישיבת ועדת הכספים ציין אהרון כי העסקה נבדקה ואושרה על ידי החשבת הכללית באוצר.<sup>171</sup>

### מודל הפרטה: הפרטת המימון.

**המצב הנוכחי:** ועדת הכספים אישרה למשרד האוצר לתת למשרד הביטחון הרשאה מיוחדת להתחייב על סכום של 6.3 מיליארד שקל (מתוך תקציב הביטחון) למשך 25 שנה, כדי לקדם את עסקת הרכש של מטוסי האימון האיטלקיים. במסגרת העסקה התחייב משרד ההגנה האיטלקי לקיים בישראל רכש גומלין בהיקף הזהה לזה של רכש המטוסים: כמיליארד דולר שיושקעו בעיקר בשני מטוסי התרעה ולוויין בין מתוצרת התעשייה האווירית לישראל.<sup>172</sup> יצוין כי העובדה שבנק הפועלים מעמיד למשרד הביטחון אשראי למימון חלק מהעסקה הינה יוצאת דופן, שכן על פי רוב משרדים ממשלתיים לא נעזרים במערכת הבנקאית הפרטית לצורך מימון עסקאות. למיטב ידיעתנו, זוהי עסקת הרכש הביטחונית הראשונה שהמימון שלה מגיע גם מהמגזר הפרטי.

היבט נוסף של הפרטה בעסקה זו הוא מסירת ניהול מערך המטוסים לידי חברה פרטית. לאחר הרכישה יועברו המטוסים לתאגיד הפרטי "תור", שהוקם לשם כך על ידי אלביט מערכות והתעשייה האווירית. החברה תקלוט את המטוסים, תתחזק אותם, תנהל את מלאי החלפים, תקים מערך סימולטורים ותנהל אותם, ותמכור לחיל האוויר שעות טיסה ושעות אימון בסימולטורים במחיר של שעות טיסה.<sup>173</sup>

## **יתרונות**

1. המימון הפרטי מאפשר לבצע רכש נרחב בטווח הזמן הנדרש.
2. עסקת הגומלין שתתאפשר בזכות הוצאת העסקה לפועל תייצר תעסוקה בישראל ותחזק את התעשייה הביטחונית.

## **חסרונות**

1. בפעם הראשונה יהיה משרד הביטחון מחויב כלכלית לבנק פרטי. אף שההתקשרות נעשתה לאחר בדיקת אגף החשב הכללי באוצר, ההשלכות של התקשרות מסוג זה עדיין אינן ברורות.
2. תאגיד פרטי יתחזק וינהל את המטוסים וימכור לחיל האוויר שעות טיסה ושעות אימון. גם כאן, ראשוניותה של ההתקשרות מעורר חשש לגבי איכות הטיפול במטוסים והאופן שבו יבצע חיל האוויר בקרת איכות על תחזוק המטוסים.

## ח. תחבורה

### 29. תחנות אוטובוס בתל-אביב

**רקע:** ב־7 בדצמבר 2010 התקבל בכנסת החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 98) (מידע על שירותי תחבורה ציבורית, התשע"א-2010).<sup>174</sup> החוק נכנס לתוקף ב־1 בינואר 2012. על פי התיקון לחוק, "המפקח על התעבורה יקים מרכז מידע ארצי לתחבורה ציבורית לשם מתן מידע לציבור על שירותי תחבורה ציבורית, ובין היתר מידע על שילוב בין קווי השירות לאוטובוס, והכל באמצעות הטלפון, ובכלל זה הודעות מסרון (SMS), והאינטרנט". התיקון קובע כי מפעילי התחבורה הציבורית מחויבים להתקין שילוט סטטי בתחנות האוטובוס. בכל תחנת אוטובוס צריך להופיע שילוט ובו כמה סוגי מידע: מפה המפרטת את מהלך קו השירות, זמני מתן השירות בקו, תדירות הקו, ודרכי התקשרות עם בעל הרישיון ועם מרכז המידע הארצי. בעתיד יידרשו המפעילים להציב בתחנות שילוט אלקטרוני ובו מידע מעודכן בזמן אמת. הצבת השילוט האלקטרוני בתחנות תיעשה בהדרגה, בתיאום עם מרכז המידע הארצי לתחבורה ציבורית ובהתאם לתוכנית השנתית שהכין.

אף שהתיקון לחוק אושר בידי משרד התחבורה חל עיכוב ארוך ביישומו, לאחר שהתברר כי הערכת עלות יישום החוק, כפי שהוערכה על ידי משרד האוצר, הייתה שגויה. כמו כן התברר למשרד התחבורה כי תיאום המידע בין חברות התחבורה הרבות יצריך זמן התארגנות ארוך ממה שהעריכו בתחילה.<sup>175</sup> פרסום ההנחיות לתצורת שלטי המידע התעכב אף הוא וההנחיות פורסמו רק במאי 2012, כחמישה חודשים אחרי המועד בו אמור היה החוק להיות מיושם.<sup>176</sup> עוד קודם לקבלת התיקון לחוק נחתם הסכם בין הרשות לפיתוח כלכלי תל-אביב יפו לבין JCDecaux - אחת החברות המובילות בעולם בפרסום חוצות - בנוגע להקמתו, לתחזוק ולתפעול של תחנות האוטובוס בתל-אביב-יפו. על פי ההסכם, תמורת הקמת התחנות, תחזוק ותפעול תקבל החברה זכות פרסום בתחנות.<sup>177</sup> בהסכם יש סעיף הדורש מהחברה לפרסם מידע עירוני על גבי תחנות האוטובוס, אך הדרישות אינן מפורטות דיין ולכן פרסום המידע העירוני בתחנות מוגבל ואינו עומד בדרישות החוק.

**מודל הפרטה:** מסירת פרויקט הקמת תחנות האוטובוס, תחזוק ותפעול לידי חברה פרטית.

**פיקוח:** המפקח על התעבורה, משרד התחבורה.

**המצב הנוכחי:** על פי ההסכם בין הרשות לפיתוח כלכלי תל-אביב-יפו ובין חברת JCDecaux, החברה מחויבת לפרסם מידע עירוני על פי דרישת הרשות, אולם כאמור, הדרישה לפרסום

המידע לנוסע אינה מפורטת דיה בהסכם. כמו כן, השטח המוקצה בתחנה לפרסום המידע מוגבל ביותר, והדבר בא לידי ביטוי ביתר שאת בתחנות שבהן עוברים כמה קווי אוטובוס. נכון למועד כתיבת דוח זה לא נמצא פתרון ראוי לפרסום כל המידע לנוסעים בתחנות, והחוק מיושם בתחנות באופן חלקי ביותר.

## **יתרונות**

1. מסירת הפרויקט לידי חברה פרטית תמורת הזכות לפרסם על גבי התחנות יוצרת תמריץ כלכלי ומגבירה את הסיכוי לתחזוקה טובה יותר של תחנות האוטובוס.
2. הורדת נטל ההקמה והתחזוקה של התחנות מהרשות המקומית.
3. כספי הזיכיון הם מקור הכנסה חדש לרשות המקומית.

## **חסרונות**

1. מתן עדיפות לשטחי פרסום בתחנות האוטובוס על חשבון רווחת הנוסע.
2. הפיכתו של שטח ציבורי למתחם פרסומי-שיווקי.

### 30. אחזקת דרכים בין-עירוניות

**רקע:** ביולי 2012 פרסמה החברה הלאומית לדרכים, באמצעות מע"צ, מכרז אחזקה לעבודות אחזקה שוטפות במרחבים צפון, מרכז ודרום.<sup>178</sup> בכך מבקשת החברה הלאומית לדרכים לייעל את העבודה מול קבלני אחזקת הכבישים, ולרכז את עבודת החברה מול שלושה קבלני אחזקה ראשיים אשר ירכזו וינהלו את עבודות האחזקה של כבישי ישראל ויפקחו עליהן.

חברת מע"צ ההיסטורית (מחלקת עבודות ציבוריות), הוקמה בשנת 1921 על ידי הבריטים. עם קום המדינה הפכה מע"צ ליחידת סמך במשרד התחבורה. בשנת 2004 שינתה החברה את שמה לחברה הלאומית לדרכים בישראל, ובנובמבר 2012 שינתה שוב את שמה ומעתה היא נקראת "נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה". על פי אתר האינטרנט של החברה, שינוי השם נדרש בעקבות הוספת משימות ותחומי התמחות חדשים לאחריות החברה הממשלתית.

תפיסת ההפעלה של החברה מתבססת על "צמצום כוח האדם הארגוני ושימוש נרחב במיקור חוץ. שינוי זה איפשר את הרחבת סמכויותיה של החברה החדשה, הטלת משימות לאומיות נוספות, כמו הקמת מסילות רכבת וביצוע תוכניות עבודה רב שנתיות, המאופיינות בפרויקטי ענק, בהיקפים של עשרות מיליארדי שקלים".<sup>179</sup>

נתיבי ישראל עוסקת באחזקה ופיתוח של רשת הכבישים הבין-עירונית בישראל ובפיתוח מסילות רכבת. היא מפקחת על התנועה בכ-6,000 ק"מ של כבישים וב-1,200 גשרים ומנהרות ומטפלת באופן שוטף בהם ובעשרות אלפי תמרורים, שלטים ונקודות מאור. השווי הכלכלי של תשתיות התחבורה שבאחריות החברה מוערך בכ-70 מיליארד ש"ח. כ-1.4 מיליארד ש"ח בשנה מושקעים באחזקת כבישים בין-עירוניים.<sup>180</sup>

**מודל הפרטה:** מיקור חוץ בדרך של מכרז.

**פיקוח:** מוצע כי מלאכת התיאום והפיקוח על ביצוע העבודות תינתן בידי החברות הקבלניות שיזכו במכרז, וחברת נתיבי ישראל תפקח על החברות הקבלניות עצמן.

**המצב הנוכחי:** המועד האחרון להגשת המכרז נדחה ל-15.10.12. בתוך כך הודיעה חברת נתיבי ישראל כי יותר מעשר חברות קבלניות עומדות בתנאי הסף של המכרז, וכי לא תאפשר לקבוצת חברות לגשת למכרז יחד כקבלן ראשי אלא אם כן הן שותפות כדין.

## יתרונות

1. הוצאת עבודות האחזקה והתפעול למיקור חוץ לשלוש חברות קבלניות שכל אחת מהן תופקד על מרחב משלה תקל את מלאכת הפיקוח של חברת נתיבי ישראל.
2. ריכוז האחריות לביצוע מכלול עבודות האחזקה במרחב בידי קבלן אחד יקל את מלאכת התיאום בין הקבלנים השונים הפועלים באותו מרחב.

## חסרונות

1. יש סכנה שהחברות הקבלניות הגדולות תתחזקנה על חשבון הקבלנים הקטנים.
2. הקבלנים הקטנים, שאין להם סיכוי לזכות במכרז כי אינם עומדים בדרישות הסף שלו, הם שיבצעו את העבודה בפועל עבור החברות הגדולות שיזכו במכרז, בעוד עיקר הרווחים יזרמו לכיסיהן של החברות שזכו במכרז.<sup>181</sup>
3. חשש לריכוזיות יתר בתחום אחזקת הכבישים.
4. מסירת חלק מסמכויות הפיקוח על עבודות האחזקה מידי חברת נתיבי ישראל לידי החברות הקבלניות שזכו במכרז מטילה בספק את יעילות הפיקוח ואת אמינותו.
5. פגיעה ביכולתה המקצועית של חברת נתיבי ישראל בטווח הארוך ויצירת תלות במספר מצומצם של חברות קבלניות.

### 31. הרכבת הקלה בירושלים

**רקע:** ב-1996 החליט צוות "תוכנית אב לתחבורה" בעיריית ירושלים, שבראשו עומד ראש העיר, להקים רכבת קלה כחלק ממערך התחבורה הציבורית בעיר. ב-1998 התקבלה החלטת ממשלה בנושא חיזוקה של ירושלים, ואחד מסעיפיה היה תכנון מערך תחבורה ציבורית שמתבסס על הרכבת הקלה. שנה לאחר מכן החל משרד האוצר להכין את המכרז להפעלת הרכבת. באוגוסט 2001 פנה משרד האוצר לחמש קבוצות לקבלת הצעות למכרז, ולבסוף ניגשו למכרז שתי קבוצות. בנובמבר 2002 נחתם חוזה בין קבוצת סיטיפס, שאכתה במכרז, לבין המדינה. על פי החוזה, המגזר הציבורי היה אחראי לעבודות התכנון, העתקת התשתיות, פינוי נכסים ופיצוי בעלי שטחים, סלילת המסלול לרכבת והקמת גשר המיתרים והחניונים לנוסעים; וסיטיפס הייתה אחראית לסלילת המסילות, להתקנת קווי החשמל ואמצעי האיתות והתקשורת, לרכישת הקרונות ולהפעלת הרכבת.

בבדיקה שערך מבקר המדינה בשנת 2007 נמצאה שורה של ליקויים - הן בתכנון ובעבודות ההכנה לקראת החתימה על חוזה השותפות עם חברת סיטיפס, והן בביצוע, החל בחריגות מלוח הזמנים ומן התקציב המוערך וכלה בליקויים טכניים חמורים, איכותיים ובטיחותיים, בעבודות בשטח.<sup>182</sup> מועד סיום הפרויקט, שנקבע לסוף שנת 2006, נדחה שוב ושוב, תחילה לפברואר 2009 ולאחר מכן לאמצע 2010, ובסופו של דבר רק בקיץ 2011 החל לפעול הקו הראשון של הרכבת (הקו האדום). אשר לעלויות, בתחילה הוערך חלקה של המדינה בפרויקט בכ-500 מיליון שקלים, אך בשל תכנון לקוי של התקציב גדלה עלות העבודות של המגזר הציבורי ביותר מפי שניים (כ-1.2 מיליארד ש"ח במועד סיום הביקורת, ארבע שנים לפני תחילת הפעלתה של הרכבת).

נסיעת הבכורה של הרכבת הקלה הייתה כאמור ב-18 באוגוסט 2011, אך גם לאחר הפעלתה הוסיפה להישמע ביקורת ציבורית בדבר אי-אמינות השירות של הרכבת, שיבושים בלוחות הזמנים וקנסות מוגדלים שהוטלו ללא הצדקה.<sup>183</sup> מסמך שהכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת בחן את הפרויקט מתוך השוואה לפרויקטים תחבורתיים אחרים שנעשו בשיתוף המגזר הפרטי, שבהם השימוש מותנה בתשלום ומוטלים קנסות בגין אי-תשלום (כביש חוצה ישראל, הנתביב המהיר בכניסה לתל-אביב ומנהרות הכרמל). מהמסמך עולה כי ברכבת הקלה בירושלים לא הוקם מנגנון ערר שיאפשר לציבור לערער על הקנסות שמטילה עליהם החברה, ולמעשה הדבר מקנה לזכין סמכויות אכיפה משמעותיות בלי לאפשר לרגולטור - כלומר למשרד התחבורה - לפקח על האופן שבו הזכין מפעיל את הסמכויות האלה.<sup>184</sup>

לבסוף, ההסכם שנחתם בין המדינה לבין הזכיינית נשמר במשך שנים הרחק מעיני הציבור, והשינויים שבוצעו בו נעשו בהליכי בוררות ללא שקיפות ראויה. ביולי 2012, כשנחשף ההסכם לציבור, התברר כי אחד מסעיפיו כולל הבטחה של המדינה למנוע תחרות בין קווי האוטובוס לרכבת הקלה וכי לא תתאפשר נסיעת אוטובוסים במקביל למתווה הרכבת לטווח העולה על שלוש תחנות.<sup>185</sup>

אורכו של הקו הראשון של הרכבת הקלה הוא 13.8 קילומטרים. הקו מקשר בין שכונת פסגת זאב ובין הר הרצל דרך מרכז העיר. לאורך הקו במתכונתו הנוכחית 23 תחנות, ויש תוכניות להאריך אותו עד לנווה יעקב בצפון והדסה עין-כרם בדרום. לצד הקו האדום של הרכבת הקלה פועלים גם קווי אוטובוס אשר מסייעים נוסעים אל הרכבת וממנה, וגם קווי

אוטובוס המספקים שירות תחבורתי לאזורים שהרכבת אינה מגיעה אליהם.<sup>186</sup>

**מודל הפרטה:** פרויקט בשיתוף המגזר הפרטי במודל BOT לשלושים שנה.

**פיקוח:** את עבודת האכיפת ליוותה מינהלת התחבורה הציבורית בירושלים, ובה נציגים ממשרד האוצר וממשרד התחבורה, נציגים של עיריית ירושלים, יחידת המהנדס ב"תוכנית האב לתחבורה ירושלים" ויועצים פיננסיים ומשפטיים.

**המצב הנוכחי:** ב־24 בספטמבר 2012 אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת לקריאה שנייה ושלישית הצעת חוק שתאפשר לשר התחבורה להקים ועדת ערר חיצונית לקנסות שמטילה אכיפת הרכבת הקלה בירושלים.<sup>187</sup>

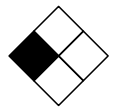
## **יתרונות**

ביצוע פרויקט חדשני בישראל על ידי מומחים בתחום.

## **חסרונות**

בשל ראשוניותו של הפרויקט הוא היה רצוף כשלים וליקויים - החל בניסוח הסכם ההתקשרות עם האכיף וכלה בהגדרת סמכויות הפיקוח של המדינה.

## ט. תכנון מדיניות ובקרת מדיניות



### 32. ייעוץ אסטרטגי למשרדי הממשלה

**רקע:** כחלק מתהליך הטמעה של תהליכי תכנון ובקרה בעבודת משרדי הממשלה גיבש בסוף שנת 2007 צוות בין-משרדי את מדריך התכנון הממשלתי לתכנון מדיניות הממשלה.<sup>188</sup> בספטמבר 2008 הוחלט לשנות את תבנית ההגשה של הצעות החלטה המובאות לדיון בממשלה כך שהצעות יכללו הגדרת מטרות ויעדים, מדדי התארגנות, מדדי תפוקה ותוצאה, מועדי דיווח ובקרה, ומידע על מחקר מלווה.<sup>189</sup>

כדי לסייע למשרדי הממשלה להטמיע את תהליכי התכנון והבקרה פרסם אגף החשב הכללי במשרד האוצר מכרז למתן שירותי ייעוץ להטמעת תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה.<sup>190</sup> הייעוץ נועד להקל על המשרדים בתקופת המעבר, עד שיכוננו בכל משרד ממשלתי אגפים ייעודיים לתכנון מדיניות. העסקת החברות לייעוץ אסטרטגי נועדה להיות מוגבלת בזמן.<sup>191</sup>

במכרז זכו שמונה חברות ייעוץ: אמן, פארטו הנדסה, מרטנס הופמן, מטריקס, קו פרויקט, לוטם אסטרטגיות, רותם אסטרטגיות ודלויט.<sup>192</sup> בפירוט מודל ההתקשרות עם חברות הייעוץ נאמר במפורש כי ההתקשרות תהיה קצרת טווח, לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים, ואשר בסיומה תועבר האחריות על התכנון והיישום לרשות המשרדים.

**מודל הפרטה:** התקשרות מוגבלת בזמן (עד שלוש שנים) עם חברות ייעוץ אסטרטגיות.

**פיקוח:** הפיקוח ייעשה על ידי משרדי הממשלה השונים המקבלים את השירות.

**המצב הנוכחי:** בתקציב 2012 הוקצבו 163.4 מיליוני שקלים מתקציב המדינה לשירותי ייעוץ.<sup>193</sup> המשרדים הממשלתיים אשר הוציאו מכרזים חדשים להתקשרויות עם חברות ייעוץ בשנה האחרונה הם בין השאר משרד התמ"ת,<sup>194</sup> משרד החוץ,<sup>195</sup> אגף התקציבים באוצר,<sup>196</sup> המשרד לפיתוח הנגב והגליל<sup>197</sup> ומשרד ראש הממשלה, שפרסם מכרז לסיוע בכתובת תוכנית אסטרטגית לפיתוח ערכי המורשת הלאומית.<sup>198</sup>

## **יתרונות**

מתן סיוע מקצועי למשרדי ממשלה בהטמעת מודל עבודה חדש מאפשר להם זמן לימוד והתארגנות.

## **חסרונות**

1. חשש ליצירת תלות בגופים פרטיים באופן שלא יאפשר תחילת עבודה עצמאית בזמן שנקבע.
2. קושי ביצירת ידע ארגוני חדש בתחום התכנון ארוך הטווח.



# י. הפרטה של הפיקוח, דהירגולציה

## 33. פיקוח על משפחתונים [מעקב]

**רקע:** שר התמ"ת הוא הממונה מטעם המדינה על הפיקוח על מעונות יום לפעוטות בני שישה חודשים עד שלוש שנים מכוח חוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה-1965.<sup>199</sup> במסגרת סמכות הפיקוח שניתנה לו רשאי השר בין השאר לתת ולחדש רישיונות להפעלת מוסדות כאלה, לבטל רישיונות או לפטור מרישיון ניהול - הכול על פי הקריטריונים שמפורטים בחוק. סעיף 7 לחוק קובע שהשר ימנה מפקחים שיהיו רשאים להיכנס לכל מעון כדי לבחון אם הוא עומד בתנאי הרישיון. ביולי 2010 עברה בקריאה ראשונה הצעת חוק ממשלתית לפיקוח על מעונות יום לפעוטות.<sup>200</sup> בסעיף 21 להצעת החוק נקבע כי הממונה רשאי להסתייע בגוף בודק - תאגיד פרטי שיערוך בדיקות ויסייע לממונה במלאכת הפיקוח.

בדיון של הוועדה לאכויות הילד שהתקיים בפברואר 2011 הועלו חששות בנוגע להפקדת הפיקוח בידי גורמים פרטיים (למעט סוגיה של ניגוד עניינים), אך הם נדחו בטענה שהסמכויות המועברות לגופים הפרטיים הן סמכויות טכניות בעיקרן.<sup>201</sup> בדיון אחר הבהיר נציג משרד המשפטים יעקב פרידברג שרק עובד מדינה יהיה מוסמך להעניק רישיון ולחדשו, אולם בדיקות שוטפות ייעשו על ידי מבדקות פרטיות.<sup>202</sup>

עם זאת, בדיון של הוועדה בחודש מרץ 2011 התברר שגדר סמכויות המבדקות הפרטיות אינו ברור וכי הן עשויות לכלול סמכויות שבשיקול דעת, וכן אפשרות גישה לתיק הרפואי של עובדי המשפחתונים.<sup>203</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>204</sup> כדי להתמודד עם החששות 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>205</sup>

**עדכון:** ב-21 במרץ 2012 דחתה ועדת הכנסת לאכויות הילד את ההצבעה על הצעת החוק בעקבות התנגדות חברי כנסת להעברת הפיקוח על המעונות למיקור חוץ. עקב כך משך שר התמ"ת שלום שמחון את הצעת החוק.<sup>206</sup>

ב-6 באוגוסט 2012 הופץ למשרדי הממשלה ולעיון הציבור תזכיר חוק חדש, הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ב-2012.<sup>207</sup> הממשלה החליטה כי עם אישורו של החוק

יוקצה תקציב של כ־700 מיליון ש"ח בפריסה רב־שנתית להתאמות הנדרשות, עבור המסגרות המצטרפות למערכת הפיקוח או עבור מסגרות קיימות הנדרשות לשיפור הסטנדרט, על מנת לעמוד בדרישת החוק. בנוסף יוקצו 355 מיליון ש"ח בפריסה רב־שנתית לצורך התאמת מערך הפיקוח וסיוע בהכשרת המטפלות.<sup>208</sup>

גם הצעת חוק זו מאפשרת למשרד הממונה להיעזר בגופי פיקוח חיצוניים שייבחרו באמצעות מכרז. בסמכותו של המשרד הממונה להסמיך את הבודקים והמפקחים, על פי קריטריונים שיקבע. כמו כן מוצע בהצעת החוק לקבוע במפורש את סמכותו של השר לנסח הוראות לעניין דרכי הפעולה וסדרי העבודה של גופים בודקים שקיבלו היתר ושל הבודקים והמומחים המועסקים על ידם.

## יא. הלאמות



### 34. 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 תחת, והוא אמור לקשר בין בת ים, תל-אביב-יפו, רמת גן, בני ברק ופתח תקווה. באוקטובר 2003 פורסם המכרז הבינ-לאומי להקמת הקו האדום ובפברואר 2006, לאחר דחיות חוזרות ונשנות הגישו שלוש הקבוצות שנתרו לאחר המיון את הצעותיהן. במאי 2007 נחתם ההסכם עם הקבוצה הזוכה, MTS. 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 החליטה הממשלה להלאים את פרויקט הרכבת הקלה - ופירוש הדבר שהמדינה היא האחראית להקמתו ולביצועו של הפרויקט. הממשלה הקצתה לפרויקט כ-11 מיליארד ש"ח, ומועד השקתה של הרכבת הקלה נקבע ל-2017.<sup>209</sup>

לאחר ביטול הסכם הזיכיון עם חברת MTS, קיבלה על עצמה את הפרויקט החברה הממשלתית נת"ע (נתיבי תחבורה עירוניים). בספטמבר 2011 החלה החברה בעבודות. השלמת הפרויקט צפויה ב-2017. עלות פרויקט הרכבת הקלה מוערכת בכ-11.5 מיליארד ש"ח. תוך כדי העבודות על הקו האדום צפויים אישורי תכנון לגבי קווי 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>210</sup> את הפרויקט מלווה חברת ניהול פרויקטים זרה, PB, שמשמשת לו יועצת בכירה. בעקבות קבלת הפרויקט צמחה חברת נת"ע במידה ניכרת: מספר העובדים בה גדל פי שלושה, למאה, ותקציב התפעול גדל לשלושים מיליון ש"ח.<sup>211</sup>

**עדכון:** ב-12 בינואר 2012 פורסם מכרז בינ-לאומי לתכנון המנהרות וביצוע עבודות הכרייה באמצעות מכונות TBM לקווים האדום והירוק במטרופולין תל-אביב. מדובר באחד המכרזים הגדולים ביותר שפורסמו אי פעם במדינת ישראל. במסגרת הקו האדום שמבצעת חברת נת"ע ייכרו שתי מנהרות מקבילות, באורך של כ-11 קילומטר כל אחת ובעומק של כעשרים מטר מתחת לאדמה. מכונות הכרייה יוחדרו אל מתחת לקרקע מתוך פירים שנחפרים בימים אלו בשלוש נקודות לאורך התוואי: פיר אם המושבות, פיר גלי גיל ופיר הרצל.<sup>212</sup> בעקבות עתירה של התאחדות הקבלנים שוננו תנאי הסף של המכרז כך שגם חברות בבעלות ישראלית יוכלו להשתתף במכרזים.<sup>213</sup>

במשך תקופה ארוכה התקשתה המדינה בגיוס מימון לפרויקט, והדבר הביא לעיכובים ולדחיות בביצועו. לבסוף לאחר מאמצים מרובים גובש הסכם בין מינהל מקרקעי ישראל, עיריית תל-אביב ומשרד האוצר. במסגרת ההסכם התחייב מינהל מקרקעי ישראל לממן את החפירות ואת עבודות הפיתוח בעלות של יותר משני מיליארד שקלים; ואילו עיריית תל-אביב מצדה התחייבה להשקיע בארבעה פרויקטים גדולים למגורים ובהם כ-2,200 דירות, שיהיו חלקן בבעלות העירייה וחלקן בבעלות המדינה; התמורה שתתקבל ממכירת הדירות תשמש למימון הפרויקט.<sup>214</sup> ההסכם, פרי יוזמתו של שר הבינוי והשיכון אריאל אטיאס, יסייע לא רק במימון חלקה של העירייה בפרויקט הרכבת הקלה אלא גם בהקלת מצוקת הדיור בעיר. כדי לקדם את הפרויקט תאזר העירייה את הליכי התכנון והרישוי ותוותר ליזמים על היטלי ההשבחה.<sup>215</sup>

העיכובים בביצוע הפרויקט הביאו לייזום של פתרון ביניים בדמותם של קווי BRT - אוטובוסים רבי קיבולת שינועו בתדירות גבוהה על הציר המתוכנן של הרכבת הקלה (מבת ים, דרך תל-אביב ועד לפתח תקווה) וייהנו מנתיב תחבורה בלעדי ומעדיפות ברמזורים. לפי התכנון, חברת דן אמורה לקבל את הזיכיון להפעלת הפרויקט בפטור ממכרז למשך חמש שנים, ולרכוש לשם כך אוטובוסים דוגמת אלה שתפעיל בשנה הבאה בפרויקט המטרונית בחיפה. למימון רכישתם אמורה הייתה דן לעשות שימוש בכספי סבסוד ממשלתי המופקדים בקרן ההצטיידות של החברה ובקרן שיפורים. כאמור, תוואי הנסיעה של קווי האוטובוסים כמעט חופף לזה של הרכבת הקלה - בשינויים הנדרשים בחלקים התת-קרקעיים של קו הרכבת. משך העבודות ליישום הפרויקט נאמד בכשנתיים.

חברת נת"ע, שהופקדה גם על ביצוע פרויקט ה-BRT, הגישה למשרד האוצר והתחבורה אומדן שלפיו עלות הפרויקט, ללא רכש האוטובוסים, תסתכם ב-225 מיליון שקל - כמעט פי שניים מההערכה הראשונית. עוד התברר כי התוכנית שהוגשה לאישור לא נבדקה מבחינת יעילותה התחבורתית, לא בוצעה מדידה של זמני הגעה ולא הושלם תכנון ההעדפה בצירים. נכון למועד כתיבת הדוח לא ברור עתידו של פרויקט זה.<sup>216</sup>

בתוך כך עלו שאלות לגבי התנהלות חברת נת"ע - במשרד האוצר בוחנים חשש לאי-סדרים בחברה, ורשות החברות הממשלתיות אף פנתה לרו"ח המבקר של נת"ע בבקשה כי יבחן את ההתנהלות הפיננסית של החברה באוצר.<sup>217</sup> על רקע החששות הללו הקפיא משרד האוצר את המכרז לרכישת הציוד לכריית המנהרות של הקו האדום.<sup>218</sup>

### 35. פרויקט הגז הטבעי [מעקב]

**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 אנרג'י" האמריקנית ו"שותפות ים תטיס", שבבעלות "דלק קידוחים" (קבוצת תשובה) ו"אבנר חיפוש נפט". בשנת 2000 התגלה מאגר "מרי"ב". 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"ישראלמרקו" 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 על המשק הישראלי. מאז נחקק חוק הנפט התשי"ב-1952 לא נעשה תיקון לחוק בנוגע לגובה התמלוגים, לעלות החזקת משאבי טבע ולעניינים אחרים הקשורים לכך. ההרגשה הייתה כאילו התגלה אוצר בחצר האחורית של מדינת ישראל וכי אם 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. הוועדה קבעה כי המדינה והציבור כמעט אינם זוכים לגמול המשקף את בעלות הציבור על אוצרות הטבע וכי זוהי מערכת רגריסבית שגורמת לשחיקת חלקה של המדינה ברווחים ככל שהפרויקט נעשה רווחי יותר.<sup>219</sup> בתחום הגז, טוען ששינסקי, המשקיעים קיבלו זיכיונות לחיפוש נפט וגז ללא תמורה.

הוועדה המליצה בין השאר 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>220</sup> ב-18 בינואר 2011 אימצה הממשלה את המלצות ועדת ששינסקי ובכך ביצעה למעשה "הלאמה חלקית" של ההכנסות מהפקת גז טבעי. ב-10 באפריל 2011 אושרה הצעת חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, שמעגנת חלק מהמלצות הוועדה בחוק.<sup>221</sup>

ניתן אפוא לסכם ולומר כי עד שנת 2011 נמסרו משאבי הגז הנואלי למשקיעים במתנה, ללא תמורה. בשנת 2011 בוצעה הלאמה חלקית של הרווחים באמצעות שינוי במבנה המס. המצדדים במהלך טוענים שבכך יתאפשר פיקוח הדוק על הרווחים שמניבות התגליות. כמו כן המהלך מאפשר בחינה ארוכת טווח של משק הגז בישראל תוך שיתוף פעולה בין משרדי ופותר פתח לאפשרות של ייצוא גז טבעי מישראל. המתנגדים להלאמה, לעומת זאת, חוששים כי הירידה הצפויה ברווחים של האיזמים עלולה לפגוע בתמריץ שלהם להמשיך ולהשקיע בתחום, והמפסידים העיקריים בסופו של דבר יהיו המדינה והציבור.

**עדכון:** בחודש אוקטובר 2011 מינו ראש הממשלה ושר האנרגיה והמים ועדה בין־משרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל. בראש הוועדה עמד שאול צמח, מנכ"ל משרד האנרגיה והמים.<sup>222</sup> על אף המנדט הרחב שניתן לוועדה לבחינה מקפת של משק הגז, במוקד עבודתה ניצבה סוגיה מצומצמת יותר והיא שאלת האפשרות לייצא גז טבעי מתגליות הגז שלחופי ישראל.

באפריל 2012 הגישה הוועדה המלצות ביניים, ולפיהן על הממשלה לאפשר ייצוא של גז טבעי בהיקף 50%-100% מהיצע הגז של ישראל, לאחר שיסופק מלוא הביקוש לגז טבעי בשוק המקומי.<sup>223</sup> הנימוק המרכזי להמלצותיה הוא כי הגדלה מיידית של רווחיהם של בעלי הרישיונות תיצור בעבורם תמריץ לפתח את התגליות ולהמשיך בחיפושים אחר שדות גז נוספים לחופי ישראל. בלי תמריץ זה, סבורה הוועדה, יימנעו המשקיעים מלהמשיך בפיתוח ובחיפושים, והדבר יביא לפגיעה בכלכלה ובביטחון האנרגטי של מדינת ישראל. בתגובה לפרסום המלצות הביניים חיבר הפורום הישראלי לאנרגיה בשיתוף העמותה לכלכלה בת קיימא נייר עמדה בנושא והגיש אותו לוועדה. המסמך קובע חד־משמעית כי אין מקום לייצוא הגז הטבעי וקורא לממשלה לשמור על עתודות הגז הטבעי של ישראל ולייעד אותן במלואן לצריכה מקומית בלבד.

### 36. הלאמת מימון הביטוח הסיעודי [מעקב]

**רקע:** בשנת 2011 הציג סגן שר הבריאות יעקב ליצמן רפורמה כוללת בתחום הטיפול הסיעודי. במסגרת התוכנית ייכנס התחום לסל הבריאות ומשרד הבריאות ייפחך לרגולטור היחיד האחראי לתחום הטיפול הסיעודי בישראל. עלות התוכנית מוערכת בכ-1.2 מיליארד שקל, והטמעתה צפויה להימשך כחמש שנים.

לפי התוכנית, מס הבריאות יעלה בכ-0.5%, ומספר שעות הטיפול השבועיות הניתנות לחולים סיעודיים המתגוררים בבתייהם יוגדל ב-50% (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.

**עדכון:** בחודש מאי 2012 מינה ראש הממשלה בנימין נתניהו את מנכ"ל משרדו הראל לוקר לקדם את הרפורמה שזים סגן שר הבריאות. עם זאת, הרפורמה נתקלת בהתנגדות עזה של משרד האוצר ושל חברות הביטוח הפרטיות.<sup>224</sup> כמו כן קופות החולים הביעו חשש שהתקציב אשר יועבר אליהן לצורך טיפול בקשישים לא יספיק וכי הרפורמה במתכונתה הנוכחית עלולה להביא לקריסתן.<sup>225</sup> על רקע זה מקדם המפקח על הביטוח פתרון אשר עשוי להצטייר כחלופה לרפורמה המוצעת: קרן לביטוח סיעודי הדדי. על פי מודל זה, הדומה למודל של קרנות הפנסיה, הביטוח הסיעודי יישאר בידי חברות הביטוח הפרטיות אך עלויות הביטוח יוזלו במידה ניכרת.<sup>226</sup>

התוכנית החלופית אמורה לספק פתרון לבעיה הקיימת כיום, שחברות הביטוח לא מחדשות את הביטוח הסיעודי של אלפי מבוטחים קשישים עם הגיעם לגיל מבוגר. בנוסף אמורה התוכנית להוזיל את הביטוח עבור מבוטחים רבים. סגן השר ליצמן התבטא בחריפות נגד התוכנית המוצעת וטען שהיא תביא לאובדן זכויות ולהעלאת הפרמיה עבור אלפי מבוטחים.<sup>227</sup>

### 37. קליטת עובדי קבלן במשטרה

**רקע:** המגמה של העסקת עובדים דרך קבלני כוח אדם לא פסחה גם על המשטרה. כך עבדו במשטרה מאות שוטרים שלמעשה לא נקלטו כעובדי משטרה מן המניין. עם זאת, דווקא משום שאינם שוטרים התאפשר להם להתאגד במסגרת איגוד מקצועי (דבר המנוע משוטרים בהיותם עובדי כוחות הביטחון), ובשנת 2008 הצטרפו העובדים להסתדרות העובדים הכללית. ההסתדרות דרשה להחיל על העובדים הללו את התיקון לחוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996 (סעיף 12א שנוסף ביולי 2000),<sup>228</sup> המחייב קליטת עובדים לשורות המשתמש לאחר תשעה חודשים. בשנת 2012, בעקבות המחאה החברתית והעלאת סוגיית העובדים המועסקים באמצעות חברות כוח אדם לסדר היום הציבורי, הגבירה ההסתדרות את הלחץ על המשטרה לקלוט את העובדים כשוטרים מן המניין.

**מודל הלאמה:** קליטת עובדי קבלן כעובדים מן השורה.

**המצב הנוכחי:** ביולי 2012 הסכימה המשטרה לקלוט אל שורותיה 650 שוטרים שהועסקו דרך חברות כוח אדם כשוטרים מן המניין.<sup>229</sup> העובדים יעברו תהליך קליטה לתפקידי שיטור ויוסדרו תנאי עבודתם, דרגות שכרם וההכשרות שלהם. עובדים אשר יוחלט שאינם מתאימים לקליטה יקבלו פיצויים מוגדלים.

#### יתרונות

1. הסדרת מעמדם החוקי של העובדים.
2. השוואת תנאי העסקתם של העובדים עם אלו של שוטרים מן המניין.
3. שיפור המורל הארגוני.
4. חיסכון בעלויות ההעסקה עקב הוויתור על שירותי התיווך של חברות כוח האדם.

#### חסרונות

אין.

## 38. קליטת עובדי קבלן ברשות העתיקות

**רקע:** מחלקת העתיקות הישראלית נוסדה ביולי 1948, ולימים הפכה לאגף בתוך משרד החינוך. ב-1 באפריל 1990 נוסדה רשמית רשות העתיקות, תאגיד וגוף מבוקר הפועל על פי חוק העתיקות (1978) וחוק רשות העתיקות (1989).<sup>230</sup> לעניין זה, עובדי רשות העתיקות הינם עובדי מדינה. אף על פי כן, זה כמה שנים מעסיקה רשות העתיקות את עובדי החפירות דרך חברת כוח האדם "בריק יזמות ופיתוח".<sup>231</sup> על פי התיקון לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996 (סעיף 12א שנוסף ביולי 2000),<sup>232</sup> שנכנס לתוקף בינואר 2008, בתום תשעה חודשי העסקה בידי חברת כוח אדם אמור העובד להפוך לעובד מן המניין אצל המעסיק בפועל. ואולם ברשות העתיקות הקפידו לפטר עובדי קבלן עם תום תשעת חודשי עבודתם. בעקבות פיטורי עובדים שהועסקו ברשות העתיקות דרך חברת בריק בתחילת 2009 הגישה עמותת מען בקשה לצו מניעה נגד הפיטורים ותביעה להכיר בהם כעובדים קבועים של רשות העתיקות. רשות העתיקות טענה כנגד כי העובדים אינם מועסקים במשרה מלאה, ולפיכך התיקון לחוק אינו חל עליהם. ב-2010 קבע בית הדין האזורי לעבודה בירושלים כי החוק אינו מבחין בין עובד במשרה מלאה לעובד במשרה זמנית וכי על רשות העתיקות לקלוט את העובדים.<sup>233</sup> רשות העתיקות ערערה על החלטה זו לבית הדין הארצי לעבודה, אך בפברואר 2012 מחק בית הדין את ערעורה של רשות העתיקות ולפיכך תחויב הרשות לקלוט את עובדיה כעובדים מן המניין.<sup>234</sup>

**מודל הלאמה:** קליטת עובדי קבלן כעובדים מן השורה.

**המצב הנוכחי:** למרות קביעת בית הדין לעבודה לא ברור אם הוראתו תבוצע. מפרסומים בתקשורת עולה כי בדיונים פנימיים של הנהלת רשות העתיקות נאמר כי אין בכוונתה להעסיק עובד חברת כוח אדם לתקופה העולה על תשעה חודשים, וכי יבוצע מעקב על מנת להבטיח שתקופת עבודתם של עובדי הקבלן לא תחרוג מכך.<sup>235</sup>

### יתרונות

1. הסדרת מעמדם החוקי של העובדים.
2. השוואת תנאי העסקתם של העובדים עם אלה של עובדי רשות העתיקות.
3. שיפור המורל הארגוני.
4. חיסכון בעלויות ההעסקה עקב הוויתור על שירותי התיווך של חברת כוח האדם.

### חסרונות

אין.

### 39. סגירת מוסדות פסיכיאטריים פרטיים

**רקע:** כ-250 חוסים הסובלים מהפרעות נפשיות קשות מאושפזים היום בבתי חולים פסיכיאטריים פרטיים. בשנים האחרונות נחשפו כמה מקרים של אלימות קשה כלפי חוסים במוסדות האלה. באפריל 2012 התקבלה במשרד הבריאות תלונה על חשדות לאלימות שנקטו עובדים כלפי מטופלים בבית החולים נווה יעקב בפתח תקווה.<sup>236</sup> בעקבות התלונה פוטר אחד העובדים במוסד ומשרד הבריאות הודיע שיגביר את תכיפות ביקורות הפתע במוסד. בסוף אוקטובר 2012 נחשפה פרשת התעללות באותו מוסד עצמו. משטרת ישראל פשטה על המוסד ועיכבה לחקירה 70 אנשי צוות, מנהלים ובעלים, בחשד לעבירות של תקיפת חסרי ישע, התעללות, הזנחה, עבירות מין ואיידיווח.<sup>237</sup>

**מודל הלאמה:** סגירת המוסדות הפרטיים והעברת החוסים למוסדות ציבוריים.

**המצב הנוכחי:** בעקבות הפרסומים החליט מנכ"ל משרד הבריאות פרופ' רוני גמזו להלאים באופן מלא את הטיפול בחולי הנפש הקשים בישראל, והורה לבכירי משרדו לגבש באופן מידי תוכנית להעברת כלל המטופלים המאושפזים בבתי החולים ובמוסדות בריאות הנפש הפרטיים לבתי חולים ציבוריים. בכוונתו להשלים את המהלך עוד בשנת 2013. גמזו מודה בקושי של משרד הבריאות להפעיל מנגנוני פיקוח ובקרה על הנעשה בין כותלי בתי החולים הפרטיים. בעקבות החלטה זו, אם תצא לפועל, ייסגרו גם שני המוסדות הפסיכיאטריים הפרטיים האחרים - אילנית ונווה שלווה, השוכנים שניהם בפרדס חנה-כרכור.

### יתרונות

1. הוצאת התמריץ הכלכלי משיקולי הטיפול באוכלוסיות המוחלשות ביותר.
2. פיקוח הדוק יותר.
3. השבת הטיפול בחולי הנפש הקשים לידי המדינה עשוי לשמש תקדים שבעקבותיו יולאמו שירותים חברתיים אחרים אשר הפרטתם התבררה כמהלך שגוי.

### חסרונות

אין.

## 40. הוסטלים לטיפול בניצולי שואה [מעקב]

**רקע:** כ-250 ניצולי שואה פגועי נפש חוסים בשלושה הוסטלים אשר פעלו בתחומם של בתי חולים ממשלתיים לחולי נפש: במרכז לבריאות הנפש לב השרון בפרדסיה, במרכז לבריאות הנפש באר יעקב בנס ציונה, ובמרכז לבריאות הנפש שער מנשה באזור פרדס 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>238</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 בכתבה כי חברי כנסת אשר ביקשו לערוך ביקורת במקום לא הורשו להיכנס.<sup>239</sup> בישיבת ממשלה שהתקיימה ב-27 בפברואר 2011 הנחה ראש הממשלה בנימין נתניהו את סגן שר הבריאות יעקב ליצמן לבדוק את האפשרות להחזיר את השירות למדינה.<sup>240</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>241</sup> ביולי 2011 פרסם משרד הבריאות מכרז חדש לתפעול שלושת ההוסטלים.<sup>242</sup> בישיבת ועדת הכספים ב-16 באוגוסט 2011 הזכירה ח"כ שלי יחימוביץ לראש הממשלה את התחייבותו להלאים בחזרה את ההוסטלים, ולדבריה תשובתו הייתה כי העניין "מטופל ויבוצע".<sup>243</sup>

**עדכון:** בנובמבר 2011, כחלק מן המשא ומתן שבין הסתדרות העובדים למשרד האוצר בעניין קליטתם של עובדי קבלן לשירות המדינה, הודיע שר האוצר יובל שטייניץ כי עובדי ההוסטלים לטיפול בניצולי שואה ייקלטו לשירות המדינה לאלתר. כעבור שנה, בסוף חודש אוקטובר 2012, נחתם הסכם המאפשר קליטת 130 עובדים כעובדי מדינה.<sup>244</sup> לדברי דב פסט, סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד הבריאות, ב-1 בנובמבר 2012 עברו ההוסטלים לניהול מלא של בתי החולים אשר בתחומם הם פועלים. בכך למעשה, בפעם הראשונה זה עשרות שנים, הוחזר שירות שעבר הפרטה לידי המדינה.

# סיכום

המחאה החברתית בקיץ 2011 עוררה מחדש את ההתעניינות בתהליכים כלכליים, חברתיים ופוליטיים, אולם על אף עינו הפקוחה של הציבור ועל אף ערנותו, גדל מספרם של השירותים והגופים המופרטים במשק. כחלק מן התהליך הזה התחזקה מגמת ההוצאה של משימות שהן לב לבה של עבודת משרדי הממשלה - להפרטה ולמיקור חוץ. כך הופרטו תהליכי תכנון ועיצוב מדיניות ארוכת טווח, וסמכויות פיקוח נמסרו לידיים פרטיות עקב היחלשות יכולתם המעשית של משרדי ממשלה להפעיל מנגנוני בקרה ופיקוח על עבודתם של גורמים חוץ-ממשלתיים. משמעות הדבר פגיעה בחוסנו של המגזר הציבורי במדינת ישראל בטווח הארוך. הנה כמה דוגמאות בולטות לתופעה:

**1. הפרטת הפיקוח בתחומים מקצועיים:** משרדי הממשלה אשר פיקחו עד כה על הגופים שביצעו את העבודה בשטח מתקשים לפקח בשל היחלשותו וצמצומו של הדרג המקצועי הרלוונטי, והולכת וגוברת נטייתם להיעזר בגופים חיצוניים. כך הופרט הפיקוח על מעונות היום שבאחריות משרד התמ"ת; והפיקוח בפועל על רבים מן הפרויקטים בענף התשתיות ועל איכותם נמסר לידי הקבלנים הראשיים שנבחרו לבצע את הפרויקט, כגון בסלילת הכבישים הבינעירוניים.

**2. הפרטת עבודת החשיבה האסטרטגית במשרדי הממשלה:** את המגמה הזאת ציינו כבר בדוח 2011 - משרדי ממשלה פונים לחברות ייעוץ חיצוניות לצורך קבלת סיוע והכוונה בתכנון מדיניות, בגיבוש תוכניות אסטרטגיות ובכתיבת תוכניות העבודה השנתיות של המשרד, או לפני כניסה לפרויקטים חדשים. ביסוד הדברים מונחת מחשבה נכונה, שעל משרדי הממשלה לגבש תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח ולבנות דפוס עבודה מתוקנים. היעד הסופי הוא להקים במשרדי הממשלה אגפים ייעודיים לתכנון מדיניות ולחזק את האגפים הקיימים. עד שזה יקרה, וכדי לסייע למשרדים להקים את התשתית הארגונית ולהטמיע את השינוי, נשכרו חברות ייעוץ חיצוניות שילוו את המשרדים בתהליך. הליווי הוגבל לתקופה של שלוש שנים; אף על פי שמועד ההתקשרות הולך ומתקרב, עדיין לא ברור אם המשרדים מוכנים להתנתק מחברות הייעוץ. כפי שעלה מבדיקתנו, משרדים רבים ממשיכים לחדש את ההתקשרויות עם החברות האלה.

**3. הפרטת מערכת החינוך:** בשנים האחרונות ניכרת מגמה גוברת והולכת של הפרטה בתחום החינוך. בעקבות המחאה החברתית המליצה ועדת טרכטנברג להחיל חינוך חנים מגיל שלוש ויום לימודים ארוך לבני שלוש עד תשע. הממשלה, אשר ביקשה ליישם את ההמלצות מהר ככל האפשר, לפחות בחלק מן היישובים, מסרה את הקמת מערך המסגרות הלימודיות לידי גורמים פרטיים. הפיקוח והבקרה גם הם לא נשארו

בידי המדינה אלא נמסרו לידי הקבלנים המבצעים את הפרויקטים. בד בבד התרחבה חדירתם של גופים מסחריים ועמותות אל תוך המערכת, למרות החוק שאוסר לקיים פעילות מסחרית במוסדות חינוך שנחקק בסוף 2007.

**4. העברת בעלות על תשתיות ומשאבי טבע לידיים פרטיות:** מדיניות זו התקיימה במשך שנים רבות (לדוגמה, מכירת מפעלי ים המלח), אולם נעצרה בתקופה האחרונה - אולי משום שכמעט לא נותרו חברות ממשלתיות להפריט (מלבד חברת החשמל, הרכבת והנמלים). לעומת זאת, בולטת מגמה של הפרטת המרחב הציבורי וסגירה של מתחמים לשימוש פרטי. כך למשל, תחנות אוטובוס בתל-אביב הופכות להיות מרחב שיווקי, וחופי הים בעיר הפכו לשטח שעליו נאבקים יזמים פרטיים, קבלני פיתוח ובעלי מסעדות ובתי קפה. עם זאת יש לציין לחיוב את הדיון הציבורי הער בשאלות אלו ואת הירתמות הציבור למאבק במגמה של הפרטת המרחב הציבורי והפיכתו למשאב כלכלי.

ב-4 ביוני 2012 התקיים בוועדת הכספים של הכנסת דיון על דוח 2011. יו"ר הוועדה, חבר הכנסת משה גפני, סיכם את הדיון ואמר כי לצד ההפרטות המוצלחות יש הפרטות שהן בגדר אסון חברתי של ממש, כמו נושא אחיות בתי הספר. לפיכך הוא הציע שבטרם תאשר הוועדה את ההפרטה הבאה, יש לדרוש תחילה ממשרד האוצר דוח מפורט של כל ההפרטות שנעשו בעשר השנים האחרונות ולבדוק מה קרה עם כל הפרטה, מי הרוויח ממנה ומי הפסיד, איזו תועלת צמחה ממנה לציבור, וכדומה.<sup>245</sup> יש להדגיש כי הפרטות רבות לא מגיעות כלל אל שולחנה של ועדת הכספים, ואישורן מתקבל בדרגי המשרד המקצועי או הרשות המקומית. לסיכום, אנו ממליצים כי הממשלה תאמץ מדיניות הפרטה ברורה יותר, שתבחין בין שירותים ומשאבים שניתן להפריטם, בתהליך מוסדר ושקוף, לבין שירותים שאינם בני הפרטה. כל יוזמה להפרטה של שירות ממשלתי תחייב תחילה בחינה מקיפה של הנושא על שלל היבטיו, כגון מורכבותו ורגישותו של השירות, היקף שיקול הדעת הנדרש בעת ביצוע השירות, פגיעה פוטנציאלית באזרחים ובעובדים, פגיעה פוטנציאלית במרחב הציבורי, היתכנות פיקוח אפקטיבי ומקצועי בידי משרדי הממשלה, וניתוח עלות מול תועלת כלכלית וחברתית לטווח הארוך. לבסוף, ואולי החשוב מכול - יש לבחון את הפגיעה הפוטנציאלית ביכולתו המקצועית של שירות המדינה.

אנו מקווים שדוח זה, כמו קודמיו, ימשיך למלא את תפקידו הציבורי - לרכז את המידע על תהליכי ההפרטה וההלאמה, לשרטט מפה כוללת של התופעה בישראל, ובעיקר לשמש כלי פיקוח על תהליכים המתרחשים בדרך כלל הרחק מעינו של הציבור.

# הערות

## הקדמה

- 1 שיתוף הציבור - הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי, הפרק על השירותים החברתיים, <http://hidavrut.gov.il>
- 2 אביה ספיבק ויוסי יונה, 2012. **אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת**, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- 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 אורה קורן, "המתווה להפרטה: התעשייה האווירית תונפק בשלבים, וללא גרעין שליטה", **דה-מרקר**, 1.5.2012, <http://www.themarker.com/news/1.1697302>
- טל ליטמן, "ועדת הריכוזיות השפיעה על הפרטת תע"א: תופרט ללא גרעין שליטה", **כלכליסט**, 1.5.2012, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3569677,00.html>
- 5 החלטת ממשלה מס' 438, "הסדרת פעילותה של חברת דואר ישראל בע"מ וקידום מהלך הפרטת החברה", 12.09.2006, <http://147.237.72.239/PMO/Archive/Decisions/2006/09/des438.htm>
- 6 **משרד התקשורת**, לשכת הדובר, "הודעה לתקשורת: שר התקשורת משה כחלון מתנגד להפרטת חברת דואר ישראל", 27.12.2009, [http://www.moc.gov.il/sip\\_storage/FILES/9/1919.pdf](http://www.moc.gov.il/sip_storage/FILES/9/1919.pdf)
- 7 **משרד התקשורת**, הודעה לתקשורת, 25.1.2012, [http://www.moc.gov.il/sip\\_storage/FILES/3/2743.pdf](http://www.moc.gov.il/sip_storage/FILES/3/2743.pdf)
- 8 **ההסתדרות החדשה**, "הוכרז סכסוך עבודה קיבוצי בחברת דואר ישראל בעקבות החלטות חד צדדיות שמשמעוהן הפרטת החברה", 14.2.2012, [http://www.histadrut.org.il/index.php?page\\_id=2265](http://www.histadrut.org.il/index.php?page_id=2265)
- 9 **מבקר המדינה**, דוח שנתי 58א, ירושלים 2007, עמ' 29-44, <http://tinyurl.com/bzpb94>
- 10 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>
- 11 אמנון פורטוגלי, "מדיניות הפרטת הרכבת בישראל ומה שניתן ללמוד מהניסיון בעולם" (נייר עמדה), המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, אוקטובר 2011, עמ' 1-2, 6-7, [doc.11\\_10\\_12\\_hazan.kibbutz.org/hafrata/rakevet](http://doc.11_10_12_hazan.kibbutz.org/hafrata/rakevet)
- 12 Massimo Florio, *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations*, Cambridge, MA: MIT Press, 2004, pp. 367-368, 1997/1979
- 13 **ההסתדרות החדשה**, "ההסכם ברכבת: רוב תחזוקת [הקרונות בשנים] הקרובות בידי עובדי הרכבת - הצעדים נגד העובדים וראשי הוועד יבוטלו", 27.3.2012, [http://www.histadrut.org.il/index.php?page\\_id=2313](http://www.histadrut.org.il/index.php?page_id=2313)
- 14 **משרד התחבורה**, "הקבינט החברתי כלכלי בראשות שטייניץ אישר את תוכניתו של השר כץ להקמת חברות בנות ברכבת ישראל", 2.4.2012, <http://tinyurl.com/aboo3g3>
- 15 ראו בג"ץ 6076/12, ארגון כוח לעובדים נ' ההסתדרות הכללית החדשה, רכבת ישראל ובית הדין הארצי לעבודה, 13.12.12, <http://elyon2.court.gov.il/files/12/760/060/T04/12060760.T04.htm>
- 16 ועדת השרים לעניינים הפרטה, החלטה מח'7, "הפרטת נמל אילת", 6.12.2010, <http://tinyurl.com/afngbqm>
- 17 **רשות הספנות והנמלים**, "הפרטת נמל אילת בע"מ", 4.4.2011, <http://tinyurl.com/asv5oxp>

- 18 הוועדה להגברת התחרותיות במשק - המלצות הביניים, 15.9.2011, <http://go.calcalist.co.il/pic/contralmanager/vovo.doc>
- 19 הפרטת נמל אילת באתר רשות החברות הממשלתיות, <http://www.gca.gov.il/gca/privatizations/namaleilat>
- מצגת של רשות החברות הממשלתיות להפרטת חברות הנמל, מרץ 2011, <http://tinyurl.com/9wunyqz>
- 20 אבי בר-אלי, "הממשלה למתמודדות נמל אילת: ועדת הריכוזיות עשויה להתערב במכרז", **דה-מרקר**, <http://www.themarker.com/dynamo/1.935235>, 24.8.2011
- 21 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>
- 22 הכנסת ה-18, פרוטוקול מס' 1090 מישיבת ועדת הכספים בעניין אישור דרך הפרטת נמל אילת בע"מ, <http://okneset.org/committee/meeting/6025>, 16.5.2012
- 23 צבי זרחיה, "לאור הביקורת: המועד להגשת הצעה במכרז נמל אילת נדחה", **דה-מרקר**, 8.7.2012, <http://www.themarker.com/dynamo/1.1750894>
- דניאל שמיל, "בעקבות הביקורת: החברה לישראל פורשת ממכרז על נמל אילת", **דה-מרקר**, 30.7.2012, <http://www.themarker.com/dynamo/environment/1.1789217>
- 24 ליאור גוטמן, "מסתמן: פפו ספנות זכתה במכרז נמל אילת", **כלכליסט**, 6.11.12, <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-4301787,00.html>
- 25 עמירם ברקת, "הפרטת נמל אילת: פפו ספנות תרכוש החברה בכ-120 מיליון שקל", **גלובס**, 6.11.2012, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000796077>
- 26 אבי בר-אלי, "החייאת נמל אילת היא אשליה", **דה-מרקר**, 8.11.2012, <http://www.themarker.com/dynamo/cars/1.1859751>
- 27 אבי בר-אלי, "איך מסייע ממשרד התחבורה למונופול התעבורה של משפחת לבנת?", *nana10*, 14.9.2011, <http://mymoney.nana10.co.il/Article/?ArticleID=829745>
- 28 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>
- 29 מ.ג.ע.ר - מרכז גבייה ממוחשבת בע"מ, <http://www.mgar.co.il/?CategoryID=247>; לתאגידי מים וביוב קיימים ובשלב הקמה ראו <http://tinyurl.com/b5vc9nx>; מי אביבים: <http://mei'avivim.co.il>
- 30 החלטת ממשלה מס' 4101, "הקמת רשות מים", 9.8.2005, <http://147.237.72.239/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>
- 31 על השלכותיו של משק המים התאגידי בעקבות חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001 ראו נחום בן אליא, "משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?", **מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות**, פרסום 1/73, 2009, [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)
- 32 **משרד הפנים**, "פטור מהחובה להקים תאגידי מים וביוב", 27.3.2011, <http://www.masham.org.il/Updates/Documents/tagidimei.pdf>
- 33 חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (ראו הע' 28 לעיל).
- 34 "המלצות הצוות המשותף לבחינת ההתאמות הנדרשות ביחסי השלטון המקומי ותאגידי המים", <http://www.masham.org.il/Updates/Documents/tzevet.pdf>, 27.7.2011

- 35 "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)
- 36 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>;  
<http://tinyurl.com/c9r3vy8>, לרשימת תאגידי המים הפעילים נכון לדצמבר 2012 ראו באתר רשות המים,
- 37 **רשות המים**, הודעה לתקשורת: "הודעה מטעם הממונה על תאגידי המים", 30.7.2011, [http://www.water.gov.il/Hebrew/Documents/SpokesmanMessages/taagid\\_earn.pdf](http://www.water.gov.il/Hebrew/Documents/SpokesmanMessages/taagid_earn.pdf)
- 38 ראסם חמאיסי, "תאגידי מים וביוב: גופים מתחרים או כפופים לרשויות המקומיות?" (נייר עמדה), מרכז אינג'נ'א, ינואר 2012, <http://injaz.org.il/wp-content/uploads/2012/06/תאגידי-המים.pdf>
- 39 "תזכיר חוק תאגידי מים וביוב (תיקון מס' 5) התשע"ב-2012", אתר שיתוף הציבור בנושאים משולחן הממשלה, <http://www.shituf.gov.il/discussion/679>,
- 40 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)
- 41 תיקון לחוק נתיבים מהירים, התש"ס-2000, **משרד המשפטים** - רשומות: ספר החוקים, 1.12.2005, <http://www.justice.gov.il/NR/rndonlyres/01888E61-DA3E-4C9F-A892-A984B433A570/3883/2037.pdf>
- 42 לתיאור המיזם "נתיב מהיר" ראו באתר של משרד האוצר, <http://tinyurl.com/ct7r5oj>;  
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)
- 43 **משרד התחבורה**, עיקרי תקציב 2005, <http://www.panther2000.com/shop/UserFiles40/2005%20transport%20budget.pdf>
- 44 דניאל שמיל, "נדחתה הפעלת שאטלים מהנתיב המהיר לשדרות רוטשילד בת"א", **דה-מרקר**, 14.6.2012, <http://www.themarker.com/dynamo/environment/1.1731231>
- 45 עמירם ברקת, "מספר הנוסעים בנתיב המהיר זינק 20% ב-3 חודשים", **גלובס**, 22.4.2012, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000743065>
- 46 **משרד ראש הממשלה**, ארכיון המדינה, <http://www.archives.gov.il/ArchiveGov>
- 47 החלטת ממשלה מס' 748, "תוכנית להקמת אתר גניזה בנגב", 27.11.2006, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2006/Pages/des748.aspx>
- 48 החלטת ממשלה מס' 12, "הקמת אתר הגניזה הלאומי של גנזך המדינה בנגב", 29.3.2007, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/03/des1486.htm>
- 49 **משרד האוצר**, "פרויקט לתכנון, מימון, הקמה ותפעול של מתקן גניזה לאומי בערד", דצמבר 2010, <http://tinyurl.com/c4kl6za>
- ב. חינוך
- 50 אתר אוניברסיטת תל-אביב, <http://new.tau.ac.il/about>
- 51 אתר אוניברסיטת תל-אביב, **מעונות הסטודנטים**, <http://www.tau.ac.il/student-services/dorms/>
- 52 אריק מירובסקי, "שיכון ובינוי תקים מעונות סטודנטים באוניברסיטת תל-אביב בעלות מוערכת של 400 מיליון שקל", **דה-מרקר**, 13.7.2008, <http://www.themarker.com/realestate/1.509512>
- 53 אורי חודי, "מגדל תעניק לשיכון ובינוי אשראי לפרויקט מעונות הסטודנטים", **גלובס**, 22.2.2012, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000727093>

- 54 אלי דניאל, "אפריקה ישראל ומנרב יקימו עבור האוניברסיטה העברית מעונות", **דה-מרקר**, 27.12.2002, <http://www.themarket.com/markets/1.112512>
- 55 ניצן מתן, "הפרטת מעונות הסטודנטים מסכנת את נגישות השכלה הגבוהה", אתר עבודה שחורה, <http://www.blacklabor.org/?p=43314#comment=354550>, 29.2.2012
- 56 להרחבה ראו תמי הראל בן-שחר, "אסדרה של בתי ספר פרטיים בררניים" (נייר עמדה), המרכז לצדק חברתי ע"ש חזן במכון ון ליר בירושלים, 2012, <http://tinyurl.com/amg3q2c>
- 57 ענת מידן, "התיכון לאלפיון", מוסף 7 ימים, **ידיעות אחרונות**, 12.12.2008, עמ' 18-24.
- 58 אור קשתי, "משרד החינוך דחה את בקשת הרשיון של בית הספר הפרטי חברותא", **הארץ**, 21.10.2010, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1226239>
- 59 ערר 12/2010, חינוך למנהיגות נ' משרד החינוך, 10.11.2010.
- 60 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.
- 61 עמ"נ (מינהלי ת"א) 52641/10, משרד החינוך נ' חינוך למנהיגות, 15.6.2011.
- 62 בר"מ 5320/11, מדינת ישראל - משרד החינוך נ' חינוך למנהיגות בע"מ, 9.8.2011.
- 63 עע"מ 153/12, מדינת ישראל - משרד החינוך נ' חינוך למנהיגות בע"מ, 5.7.2012.
- 64 באנגליה, ש"מובילה" באירופה בקטגוריה זו, עומד שיעור זה על 4.7%.
- 65 שחר אילן, "הכנסת אישרה: ייאסרו פרסום ופעילות מסחרית בבתי ספר", **הארץ**, 25.12.2007, <http://tinyurl.com/brhejbo>
- 66 אסף שטיין, "ללמוד מהעסק - לחנך את השוק: מדיניותו של משרד החינוך ביחס למעורבותם של גופים עסקיים בבית הספר", אורית איכילוב (עורכת), **הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי בישראל**, תל-אביב: רמות, 2010, עמ' 267-268.
- 67 **משרד החינוך**, חוזר מנכ"ל תשע"א א/4, "הנוהל לאישור תוכניות חינוכיות חיצוניות (גופים מהמגזר השלישי ומהקהילה העסקית)", 1.12.2010, <http://tinyurl.com/83fjy3y>
- 68 **מבקר המדינה**, דוח שנתי 62 לשנת 2011, עמ' 638, <http://tinyurl.com/cy5m92g>
- 69 שם, עמ' 648, 651.
- 70 שם, שם.
- 71 שם, עמ' 656-660.
- 72 שם, עמ' 644.
- 73 שאול אמסטרדמסקי, "ההפרטה השקטה של מערכת החינוך", **כלכליסט**, 24.5.2012, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3572117,00.html>
- 74 החלטת ממשלה מס' 4088, "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)", 8.1.2012, <http://147.237.72.239/PMO/Secretarial/Decisions/2012/01/des4088.htm>
- 75 **משרד החינוך**, מכרז מס' 17/6.2011, "הפעלת מערך כולל של מסגרות יום לימודיות ותוכניות תוספתיות (מיל"ת)", 7.6.2012, [www.education.gov.il/michrazim/documents/3769.doc](http://www.education.gov.il/michrazim/documents/3769.doc)
- 76 אתי וייסבלאי, "יישום מסקנות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג): מסגרות לימודיות משלימות לשעות אחר הצהריים באמצעות משרד החינוך", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 16.7.2012, עמ' 20, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03092.pdf>

שם, עמ' 17-18.	77
שם, עמ' 18.	78
ניר מיכאלי, "ביד נעלמה ובזרוע נטויה - היבטים פדגוגיים של הפרטת החינוך", <b>מפנה</b> , אוקטובר 2008, <a href="http://www.kibbutz.org.il/mifne/articles/mifne_page_27_32.pdf">http://www.kibbutz.org.il/mifne/articles/mifne_page_27_32.pdf</a>	79
בג"ץ 6914/06, ארגון הורים ארצי נ' מדינת ישראל, 14.8.2007, פסקה 4.	80
שיתוף הציבור - הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, הפרק על השירותים החברתיים, <a href="http://hidavrut.gov.il">http://hidavrut.gov.il</a>	81
החלטת ממשלה מס' 4088, "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)", 8.1.2012, סעיף 3 <a href="http://147.237.72.239/PMO/Secretarial/Decisions/2012/01/des4088.htm">http://147.237.72.239/PMO/Secretarial/Decisions/2012/01/des4088.htm</a>	82
<b>מבקר המדינה</b> , דוח שנתי 62 לשנת 2011 (2012), עמ' 590-591, <a href="http://tinyurl.com/a23azlr">http://tinyurl.com/a23azlr</a>	83
שם, עמ' 597.	84
שם, עמ' 602.	85
שם, עמ' 607-610.	86
שם, עמ' 586.	87
שם, עמ' 663.	88
ראו "תכנית קרב למעורבות בחינוך" באתר משרד החינוך - קרן קרב, <a href="http://www.karev.org.il/home.aspx">http://www.karev.org.il/home.aspx</a>	89
<b>מבקר המדינה</b> , דוח שנתי 62 לשנת 2011 (2012), עמ' 680.	90
שם, עמ' 679-680.	91
שם, עמ' 670.	92
שם, עמ' 683.	93
שם, עמ' 663-698.	94
שם, עמ' 694-696.	95
שם, עמ' 673-674.	96
שם, עמ' 676.	97
שם, עמ' 688.	98
<b>מבקר המדינה</b> , דוח שנתי 62 לשנת 2011 (2012), עמ' 1345 ואילך.	99
שם, עמ' 1406.	100
שם, עמ' 1376.	101
שם, עמ' 1378.	102
שם, עמ' 1365-1366, 1401-1404.	103
שם, עמ' 1367, 1379-1381, 1398-1401.	104
שם, עמ' 1386-1387.	105
שם, עמ' 1363, 1389.	106

- 107 שם, עמ' 1371.
- 108 שם, עמ' 1361, 1375-1373, 1391-1390.
- ג. בריאות
- 109 "הודעה בדבר אישור תוכנית מתאר מקומית", רשומות: ילקוט הפרסומים 5438, עמ' 4221, 13.9.2005, <http://tinyurl.com/b5qpa77>
- 110 מכרז מס' 07/2009, "תכנון, מימון, הקמה, הפעלה ואחזקה של בית חולים כללי בעיר אשדוד", 9.8.2009.
- 111 **משרד האוצר**, הודעה לעיתונות: "המדינה 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)
- 112 בג"ץ 2114/12, עתירה למתן צו על תנאי ולצו ביניים, האגודה לזכויות האזרח נ' ממשלת ישראל, 13.3.2012, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/03/hit2114.pdf>
- 113 בג"ץ 2114/12, האגודה לזכויות האזרח נ' ממשלת ישראל, 15.8.2012, <http://elyon1.court.gov.il/files/12/140/021/s08/12021140.s08.htm>
- 114 שלי לוי, "שירותי בריאות לתלמיד 1998-2008", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 8.12.2008, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02178.pdf>
- 115 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 2.2-3, 1.9.2010, <http://tinyurl.com/csby4u5>; 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)
- 116 עע"מ 6823/10, מתן שירותי בריאות בע"מ נ' משרד הבריאות, 3.3.2010, <http://elyon1.court.gov.il/files/10/230/068/m07/10068230.m07.htm>
- 117 הכנסת ה-18, מסקנות ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בעקבות החלטה על דיון מהיר, 4.7.2011, <http://tinyurl.com/brj8fys>
- 118 רוני לינדרגנץ, "פשרה בנושא בריאות התלמיד: השירות יחולק בין המדינה לחברה פרטית", **דה-מרקר**, 17.8.2011, <http://www.themarker.com/news/1.783604>
- 119 הכנסת ה-18, פרוטוקול מס' 687 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט בנושא בריאות התלמיד, 30.7.2012, דברי מוריה אשכנזי, עמ' 20, [www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/chinuch/2012\\_01.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/chinuch/2012_01.rtf)
- 120 **משרד הבריאות**, "מכרז פומבי 55/2012 לאספקת שירותי בריאות התלמיד", 9.7.2012, [www.old.health.gov.il/download/michrazim/m55\\_2012.pdf](http://www.old.health.gov.il/download/michrazim/m55_2012.pdf)
- 121 **משרד הבריאות**, חוזר ראש שירותי בריאות הציבור מס' 16/12, 13.8.2012, [http://www.health.gov.il/hozer/BZ16\\_2012.pdf](http://www.health.gov.il/hozer/BZ16_2012.pdf)
- ד. עבודה ורווחה
- 122 הילה וייסברג, "משרד הרווחה יעביר עובדים פרילנסרים למעמד עובדי קבלן", **דה-מרקר**, 12.06.2012, <http://www.themarker.com/career/1.1729362>
- 123 שירות התעסוקה הישראלי, "מכרז פומבי 11/12 למתן שירותים של ייעוץ ומיון פסיכולוגי תעסוקתי" (ללא תאריך), <http://tinyurl.com/cs39ml>

- 124 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)
- 125 **משרד הרווחה והשירותים החברתיים**, מכרז 108/2012, "הפעלת הוסטלים שיקומיים לאסירים משוחררים", 23.1.2012, <http://tinyurl.com/agmxyl5>
- 126 עת"מ (י"ם) 12'03-13701, המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' מדינת ישראל, הודעה ובקשה לסילוק העתירה על הסף, 31.10.2012, <http://www.clb.ac.il/uploads/31.10.12.pdf>
- 127 אורלי לוטן, "תוכניות לשיקום אסירים", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 24.06.2012, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01503.pdf>
- ה. מערכת המשפט
- 128 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>
- 129 תומר זרחין, "מנהל בתי המשפט התריע: לישראל חסרה מחצית ממסר השופטים הנדרש", **הארץ**, 9.2.2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1214433.html>
- 130 יובל יועז, "חוו"ד: הצעת חוק בוררות חובה לא תעבור בבג"צ", **גלובס**, 9.1.2012, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000713988>
- 131 הכנסת ה'18, פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט בעניין הצעת חוק בוררות חובה, 4.9.2012, <http://www.knesset.gov.il/spokesman/heb/Result.asp?HodID=10647>
- 132 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>
- 133 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 9.1001 בדבר רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על ידי משרדי הממשלה, 18.10.2009, <http://tinyurl.com/bmtx5qu>
- 134 תומר זרחין, "תוכנית בפרקליטות: להפריט 20% מהתיקים האזרחיים", **הארץ**, 10.8.2011, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1372314>
- 135 יובל יועז, "הפרקליטות תעביר תיקים אזרחיים למשרדי עו"ד פרטיים", **גלובס**, 19.1.2012, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000717360>
- 136 **משרד המשפטים**, "בחירת הקמת יחידת הפיקוח על תובעים פליליים", 30.8.2012, <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Subjects/Pikuach.htm?>
- 137 לעיון בכתב המינוי של צוות הפיקוח על תובעים פליליים ראו <http://tinyurl.com/cvqj2yx>
- 138 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)
- 139 **מבקר המדינה**, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008, עמ' 425 ואילך, 25.3.2009, <http://tinyurl.com/a49p9a8>
- 140 הכנסת ה'18, פרוטוקול מס' 146 משיבת הוועדה המיוחדת לפניית הציבור, 13.2.2012, [www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/zibur/2012\\_13.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/zibur/2012_13.rtf)
1. קרקעות, סביבה, דיור, רפורמה בתכנון ובבנייה
- 141 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, 2012, [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)

- 142 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>
- 143 בג"ץ 5031/10, עמותת עיר עמים ואח' נ' רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים ואח', 26.10.2011, <http://elyon1.court.gov.il/files/10/310/050/v08/10050310.v08.pdf>
- 144 בג"ץ 5031/10, עמותת עיר עמים ואח' נ' הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים ואח', 27.2.2012, <http://elyon1.court.gov.il/files/10/310/050/v10/10050310.v10.htm>
- 145 עת"מ 12'04-11975, עמותת עיר עמים נ' הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים ואח', בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, <http://elyon1.court.gov.il/heb/dover/4384533.pdf>
- 146 דוח ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא משק המים, **הכנסת**, 2.6.2002, [http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/vaadat\\_chakira\\_mayim.htm](http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/vaadat_chakira_mayim.htm)
- 147 על רשות המים ראו באתר הרשות, <http://www.water.gov.il/Hebrew/about`reshut`hamaim/Pages/default.aspx>
- 148 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`2511.pdf](http://departments.agri.huji.ac.il/economics/teachers/kislev_yoav/VersionFour`2511.pdf)
- 149 לנתוני צריכת המים בישראל ראו באתר של חברת מקורות, <http://tinyurl.com/ck24r8z>
- 150 החלטת ממשלה מס' 3533, "סקירה בנושא משק המים בישראל ותוכנית חירום להתמודדות המשבר הקשה במים", 1.6.2008, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2008/Pages/des3533.aspx>
- 151 אבי בר-אלי, "רשות המים פרסמה מכרז לתכנון מתקן התפלה בגליל", **דה-מרקר**, 18.10.2020, <http://www.themarker.com/markets/1.579330>
- 152 מתוך אתר רשות המים, <http://tinyurl.com/crv57w9>
- 153 חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, [http://arabic.sviva.gov.il/hokshmiratsvivahofit\\_heb.pdf](http://arabic.sviva.gov.il/hokshmiratsvivahofit_heb.pdf)
- 154 בג"ץ 5824/05, אדם טבע ודין נ' שר הפנים ואח', 14.5.2007, [http://www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200704\\_00.pdf](http://www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200704_00.pdf)
- 155 **משרד הפנים**, חוזר מנכ"ל 2007/4, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/388/341.html>
- 156 עדי חשמונאי, "רוצים ללכת לים עם המשפחה? תשלמו", *nrg*, 22.7.2012, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/388/341.html>
- 157 לעיון במפת הגבייה בחופי הרחצה ראו [http://www.adamteva.org.il/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/mappdf.pdf](http://www.adamteva.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/mappdf.pdf)
- 158 צפריר רינת, "הים אותו הים, החופים כבר לא", **הארץ**, 30.7.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/science/1.1788866>
- 159 חגי מטר, "די לכיבוש: בתי הקפה משתלטים על חופי תל-אביב", **זמן תל-אביב**, 11.7.2012, <http://www.nrg.co.il/online/54/ART2/383/680.html>
- 160 אבי גרצמן, "מהקיץ הבא: רצועות חוף בתל-אביב נטולות יזמים פרטיים", *nrg*, 7.8.2012, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/393/147.html>

- 161 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)
- ז. ביטחון
- 162 אריאל נוי, "ניסוי בצה"ל: חלק מהחיילים יטופלו בקופות החולים", **וואלה**, 2.1.2011, <http://news.walla.co.il/?w=/22/1774756>
- 163 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)
- 164 חיל רפואה, אגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה, "שירותי רפואה באמצעות קופות החולים", <http://www.refua.atal.idf.il/1206-he/Refuah.aspx>
- 165 משרד ראש הממשלה, "הממשלה מתגייסת למלחמה באלימות - ועדת השרים אישרה הקמת מערך שיטור משותף של שוטרים ופקחים", 8.6.2010, <http://www.pm.gov.il/PMO/Archive/Spokesman/2010/06/spokeshitur080610.htm>
- 166 "הצעת חוק לייעול האכיפה ולשמירה על ביטחון הציבור - דברי הסבר", אתר שיתוף הציבור בנושאים משולחן הממשלה, <http://www.shituf.gov.il/discussion/323>
- 167 רויטל חובל, "סער דורש שגם סמכויות מאבטחי בתי ספר יורחבו", **הארץ**, 24.7.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1784207>
- 168 הכנסת ה-18, פרוטוקול מס' 600 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, הצעת חוק לייעול האכיפה ולשמירה על ביטחון הציבור, 24.7.2012, [www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2012\\_24.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2012_24.rtf)
- ש.ם.
- 169 הכנסת ה-18, פרוטוקול מס' 1155 משיבת ועדת הכספים בעניין אישור העמדת הלוואה לחברת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ, 17.7.2012, [www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/ksafim/2012\\_06.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/ksafim/2012_06.rtf)
- ש.ם.
- 170 יובל אזולאי, "משרד הביטחון דרש מהאיטלקים לרכוש לוויין ומטוסים - במזומן", **גלובס**, 19.7.2012, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000767342>
- 171 עירית אבישר, "בנק הפועלים ילווה 200 מיליון אירו למשרד הביטחון", **גלובס**, 17.7.2012, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000766605>
- 172 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 98) (מידע על שירותי תחבורה ציבורית), התש"ע-2010, רשומות: הצעות חוק, 345, עמ' 240, 14.7.2010, [http://www.nevo.co.il/Law\\_word/law16/knesset345.pdf](http://www.nevo.co.il/Law_word/law16/knesset345.pdf)
- 173 ברצוננו להודות לעו"ד נירית לוטן מהקליניקות המשפטיות באוניברסיטת תל-אביב, על עזרתה הרבה בהכנת ערך זה.
- ח. תחבורה
- 174 עידן יוסף, "ההכנות לא נשלמו, חוק המידע לא ייצא לדרך", *News1*, 14.11.2011, <http://www.news1.co.il/Archive/001%D28180600.html>
- 175 **משרד התחבורה**, אגף תחבורה ציבורית, "אוגדן הנחיות להצבת שילוט סטאטי בתחנות אוטובוס, גרסה 1.2, מאי 2012, [http://media.mot.gov.il/PDF/HE\\_TRAFFIC\\_PUBLIC/ANHAYIOT/sefermutag\\_V1\\_290512.pdf](http://media.mot.gov.il/PDF/HE_TRAFFIC_PUBLIC/ANHAYIOT/sefermutag_V1_290512.pdf)
- 176 הרשות לפיתוח כלכלי תל-אביב-יפו, חוזה למכרז מתוקן מס' 5/2007 "התקנה, תחזוקה ותפעול של מתקני ריהוט רחוב ומתן זכות פירסום במתקנים אלו בתל-אביב יפו", מרץ 2008.

- 178 החברה הלאומית לדרכים, מכרז 9/12, "מכרז אחזקה כוללת לעבודות שוטפות מרחביות במרחבים: צפון, מרכז ודרום", [http://www.iroads.co.il/sites/default/files/9\\_12.pdf](http://www.iroads.co.il/sites/default/files/9_12.pdf)
- 179 מתוך אתר חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה, <http://iroads.co.il/he/about>
- 180 נתונים מתוך פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת, 3.1.2012.
- 181 פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת, 3.1.2012.
- 182 **מבקר המדינה**, דוח מבקר המדינה 58ב, עמ' 1185-1188, <http://tinyurl.com/czly77p>; הכנסת ה'18, פרוטוקול מס' 272 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 10.7.2012, [http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/bikoret/2012\\_10.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/bikoret/2012_10.rtf)
- 183 רועי אלמן, "50%: הרכבת הקלה החמירה את מצב התחבורה", *mynet*, 22.4.2012, <http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L4217717,00.html>
- 184 יניב רונן, "עבודת פקחי הרכבת הקלה ובחינת הקנסות המוטלים על נוסעי הרכבת הקלה", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 23.9.2012, תקציר המסמך בתוך אתר עבודה שחורה, <http://www.blacklabor.org/?p=49019>
- 185 ניר חסון, "המדינה הבטיחה לאזכרנית הרכבת הקלה: לא יתחרו בכם אוטובוסים", **הארץ**, 29.7.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1787967>
- 186 מתוך אתר משרד האוצר, <http://tinyurl.com/dxvbhwj>
- 187 הודעה לעיתונות: "ועדת הכלכלה אישרה לקריאה שנייה ושלישית: תוקם ועדת ערר חיצונית לקנסות סיטיפס", <http://portal.knesset.gov.il/com3kalkala/he-IL/Messages/02240912.htm>
- 188 משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות, **מדריך התכנון הממשלתי**, ספטמבר 2010, <http://www.pmo.gov.il/IsraelGov/YearPlans/Documents/2010/guide1.pdf>
- ט. תכנון מדיניות ובקרת מדיניות
- 189 החלטת ממשלה מס' 4085, "היבטי תכנון, מדידה ובקרה בהצעות החלטה המובאות לדיון בממשלה", אושרה ב'14.9.2008, <http://mat.co.il/lq8>
- 190 משרד האוצר, אגף החשב הכללי - מינהל הרכש הממשלתי, "מכרז מרכזי מספר ממ-2008-42 למתן שירותי ייעוץ להטמעת תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה", פורסם ב'22.9.2008, <http://tinyurl.com/cm5t8sj>
- 191 מתוך אתר משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות, <http://147.237.72.239/PMO/PM+Office/Departments/policyplanning/tfisa.htm>
- 192 לקטלוג חברות הייעוץ הזוכות ראו <http://mat.co.il/lqD>; <http://mat.co.il/lqZ>
- 193 אורי פסובסקי, "להפרטת החשיבה יהיו השלכות מרחיקות לכת", **כלכליסט**, 15.5.2012, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L3571163,00.html>
- 194 **משרד התמ"ת**, מכרז מס' 70/11, "מתן כלים לתכנון מדיניות וליווי תוכניות עבודה", 21.11.2011, [http://www.info.gov.il/LAPAM/Tenders/more/nihul/2011/70\\_11\\_tamat.htm](http://www.info.gov.il/LAPAM/Tenders/more/nihul/2011/70_11_tamat.htm)
- 195 **משרד החוץ**, מכרז מס' 29/2012, "מכרז לייעוץ ארגוני אסטרטגי", 18.10.2012, <http://mat.co.il/lqB>
- 196 **משרד האוצר**, מכרז מס' 11/2012, "מכרז למתן שירותי ייעוץ וליווי לאגף התקציבים במשרד האוצר", 24.9.2012, <http://mat.co.il/lqK>
- 197 **המשרד לפיתוח הנגב והגליל**, מכרז מס' 08/12, "מכרז לקבלת שירותי יועץ תעסוקה והשמה", 15.10.2012, <http://mat.co.il/lqk>
- 198 **משרד ראש הממשלה**, מכרז מס' 1/2011, "מכרז לייעוץ וסיוע בכתיבת תכנית אסטרטגית לפיתוח ערכי המורשת הלאומית", 14.7.2011, [http://www.info.gov.il/LAPAM/Tenders/more/nihul/2011/1\\_2011\\_roam.htm](http://www.info.gov.il/LAPAM/Tenders/more/nihul/2011/1_2011_roam.htm)

- 199 חוק הפיקוח על מעונות יום, התשכ"ה-1965, <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/E911264633A362FD5A7B.htm>
- י. הפרטה של הפיקוח, דה-רגולציה
- 200 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/yeled201111.doc>
- 201 הכנסת ה-18, פרוטוקול מס' 103 משיבת הוועדה לזכויות הילד, 7.2.2011, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/yeled/201107.html>
- 202 הכנסת ה-18, פרוטוקול מס' 108 משיבת הוועדה לזכויות הילד, 22.2.2011, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/yeled/201101.rtf>
- 203 הכנסת ה-18, פרוטוקול מס' 114 משיבת הוועדה לזכויות הילד, 10.3.2011, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/yeled/201110.html>
- 204 הכנסת ה-18, פרוטוקול מס' 116 משיבת הוועדה לזכויות הילד, 22.3.2011, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/yeled/201101.html>
- 205 הכנסת ה-18, פרוטוקול מס' 109 משיבת הוועדה לזכויות הילד, 24.2.2011, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/yeled/201124.html>
- 206 ליאור בן דוד, "כולם מסכימים על פיקוח לגנים, אף אחד לא רוצה לממן אותו", **כלכליסט**, 22.3.2012, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L3566037,00.html>
- משרד התמ"ת**, 21.3.2012, <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/735B70D2DFEF49D0867B7EF5C5BB095E.htm>
- 207 "חוק הפיקוח על מעונות היום לפעוטות, התשע"ב-2012", אתר שיתוף הציבור בנושאים משולחן הממשלה, <http://www.shituf.gov.il/discussion/687>
- 208 **משרד התמ"ת**, הודעות לעיתונות, <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/B00D4C4D62041A2A29EA126F893CFE7.htm>
- 209 **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,L3446703,00.html>
- יא. הלאמות
- 210 יעל דרור, "מתחילים באדום: החלו חפירות הרכבת הקלה בגוש דן", *nrg*, 21.9.2011, <http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/288/642.html>
- 211 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>
- 212 אתר נת"ע, <http://www.nta.co.il/site/he/neta.asp?pi=445>
- 213 שירלי ששון-עזר, "קבלנים ישראלים יוכלו לגשת למכרז הרכבת הקלה", **כלכליסט**, 24.5.2012, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L3572155,00.html>
- 214 אלעד שמחיוף, "הרכבת הקלה בתל-אביב יוצאת לדרך", **חדשות 2**, 23.5.2012, <http://www.mako.co.il/news-israel/local/Article-8dd5ec9c0da7731018.htm>
- 215 "הקו הירוק של הרכבת הקלה באבן גבירול בתל-אביב - יוצא לדרך", **נדל"ן היום**, 23.6.2012, <http://tinyurl.com/a4c5tr4>

- 216 אבי בר אלי ודניאל שמיל, "הרכבת הקלה בת"א מתעכבת - וגם האוטובוסים שמחליפים אותה", **דה-מרקר**, 23.8.2012, <http://www.themarker.com/dynamo/1.1807720>
- 217 דניאל שמיל, "התקציב לקו האדום לא מאושר: צפוי עיכוב בהפעלת רכבת קלה בתל-אביב", **דה-מרקר**, 3.8.2012, <http://www.themarker.com/dynamo/1.1792459>
- 218 עמירם ברקת, "גיל שבתאי, סגן החשכ"לית ומנהל חטיבת התשתיות, פורש מהאוצר", **גלובס**, 24.9.2012, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000786728>
- 219 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)
- 220 **משרד האוצר**, אגף תקציבים, "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>
- 221 הצעת חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, רשומות: הצעות חוק, 571, 23.2.2011, <http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/BillGoverment/571/571.pdf>
- 222 ליאור בן דוד, "ועדה בינמשרדית תבחן את מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל", **כלכליסט**, 21.9.2011, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L3532755,00.html>
- 223 הפורום הישראלי לאנרגיה והעמותה לכלכלה בת קיימא, "ייצוא משאבי גז טבעי מישראל" (נייר עמדה), מאי 2012, <http://tinyurl.com/cdb5lo5>
- 224 מיקי פלד, "נתניהו ירז את הביטוח הסיעודי-ציבורי שיים ליצמן", **כלכליסט**, 21.5.2012, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L3571696,00.html>; רוני לינדרגנץ, "רפורמת הענק הבאה של ליצמן: אשפוז סיעודי לכולם", **דה-מרקר**, 21.5.2012, <http://www.themarker.com/consumer/1.1712573>
- 225 דן אבן, "חרף ההתנגדויות, הממשלה מקדמת מהפכה בסיעוד", **הארץ**, 14.6.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/health/1.1731087>
- 226 מירב ארלוזורוב, "המפקח על הביטוח שוקל להקים קרן לביטוח סיעודי הדדי", **דה-מרקר**, 15.7.2012, <http://www.themarker.com/markets/1.1776196>
- 227 שאול אמסטרדמסקי, "ליצמן רוצה לשדוד את מעמד הביניים בשביל לתת סיעוד לחרדים", **כלכליסט**, 20.12.2012, <http://www.calcalist.co.il/money/articles/0,7340,L3591002,00.html>
- 228 חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (תיקון), התש"ס-2000, חוקים-רשומות-1748, <http://www.knesset.gov.il/laws/heb/FileD.asp?Type=1&SubNum=3&LawNum=1748>
- 229 רן רימון, "650 עובדי קבלן הצטרפו למשטרה כחלק מן הסגל", **ynet**, 18.7.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L4257126,00.html>
- 230 אתר רשות העתיקות, [http://www.antiquities.org.il/Article\\_list\\_heb.asp?sub\\_menu=2&section\\_id=45&Module\\_id=7](http://www.antiquities.org.il/Article_list_heb.asp?sub_menu=2&section_id=45&Module_id=7)
- 231 יונתן בן אפרת, "שכר חופרים", **ידיעות אחרונות**, 2.11.2009, מתוך אתר מען - עמותה לסיוע לעובדים, [http://www.wac-maan.org.il/he/article\\_285](http://www.wac-maan.org.il/he/article_285)
- 232 ראו הע' 228 לעיל.
- 233 יפעת שרפלה, "קליטת עובד קבלן אצל המעסיק בפועל: מה עלה בגורלו של סעיף 12א' לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם", **עת סיוע - בטאון האגף לסיוע משפטי** 2, קיץ תשע"ב, <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/SiuuMishpati/Newsletter2/Avoda/YIFAT.htm>; עינב כהן, "עובדים יקלטו כעובדי המעסיק בפועל לאחר 9 חודשי ותק אצל קבלן כוח אדם. גם כשמדובר בהעסקה ארעית", **Bizportal**, 7.4.2010, <http://www1.bizportal.co.il/article/232216>

- 234 מיקי פלד, "אחרי שלוש שנות מאבק, רשות העתיקות תקלוט עובדי קבלן", **כלכליסט**, 19.2.2012, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3562592,00.html>
- 235 הילה ויסברג, "נבצע מעקב כדי שעובד זמני לא יעבור תשעה חודשי העסקה", **דה־מרקר**, 23.2.2012, <http://www.themarker.com/news/1.1648350>
- 236 **משרד הבריאות**, "מקרי אלימות בבית חולים נווה יעקב בפתח תקווה", 5.4.2012, [http://www.health.gov.il/NewsAndEvents/SpokemanMesseges/Pages/05042012\\_3.aspx](http://www.health.gov.il/NewsAndEvents/SpokemanMesseges/Pages/05042012_3.aspx)
- 237 "רוני לינדר־גנץ, משרד הבריאות יסגור את בתי החולים הפסיכיאטריים הפרטיים", **דה־מרקר**, 5.11.2012, <http://www.themarker.com/consumer/health/1.1857141>
- 238 חיים ריבלין, "חשיפה: כך מתעללים בניצולי שואה פגועי הנפש", **חדשות 2**, 25.1.2011, <http://www.mako.co.il/news-israel/education/Article-8815392b27ebd21004.htm>
- 239 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)
- 240 "רה"מ על המוסד לניצולי השואה: מזעזע", **חדשות 2**, 27.2.2011, <http://www.mako.co.il/news-channel2/Channel-2-Newscast/Article-d3247000f586e21004.htm>
- 241 הכנסת ה־18, פרוטוקול מס' 451 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בעניין ההזנחה בהוסטלים לניצולי שואה, 14.3.2011, [http://www.aisrael.org/\\_Uploads/326862011\\_rtf.14-03](http://www.aisrael.org/_Uploads/326862011_rtf.14-03)
- 242 **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.old.health.gov.il/download/michrazim/m27\\_2011.pdf](http://www.old.health.gov.il/download/michrazim/m27_2011.pdf)
- 243 מכתב מאת ח"כ שלי יחימוביץ לראש הממשלה בנימין נתניהו, 22.8.2011, <http://www.shelly.org.il/node/5527>
- 244 שי ניב, "מהפרטה להלאמה: ייקלטו עובדי ההוסטלים לניצולי שואה", **כלכליסט**, 28.10.2012, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000793512>
- סיכום
- 245 הכנסת ה־18, פרוטוקול מס' 1107 משיבת ועדת הכספים בנושא דוח מכון ון־ליר על תהליכי ההפרטה, 4.6.2012, דברי ח"כ משה גפני, עמ' 12, [www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/ksafim/2012\\_01.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/ksafim/2012_01.rtf)

# דוח עתה 2012 ישראל

דוח זה, השלישי במספר, סוקר בתמציתיות 33 מהלכי הפרטה ושבעה מהלכי הלאמה שביצעה ממשלת ישראל בשנת 2012. כמחצית הערכים הם עדכון של מהלכים שהחלו בשנים קודמות, ומחציתם חדשים. הדוח מסכם את השנה שלאחר המחאה החברתית, ועובדה זו מעמידה אותו בהקשר ציבורי מעט שונה. ההמלצה לשקול את מהלכי הפרטה נכללה בדוח ועדת טרכטנברג, והדרישה להקפיא את ההפרטות ולקבוע מדיניות חדשה, ואף להחזיר את הגלגל לאחור, נכללה בהמלצות ועדות המומחים שליוו את המחאה. למרות המלצות אלו, הדוח מצביע על כך שלא חל שינוי במדיניות ההפרטות של הממשלה ה-32.

הדוח מתפרסם אחת לשנה כחלק מפרויקט רחב היקף בשם "אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה", המתנהל משנת 2007 במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים. מטרתו לחקור את הסמכויות השלטוניות ולהגדיר אילו מהן ראויות להפרטה ואילו אינן ראויות. במקביל לפעילות המחקרית, המרכז פועל להטמעת הממצאים כדי להשפיע על מקבלי החלטות ולעורר שיח ציבורי בנושא. בשנת 2012 הכין המרכז, בשיתוף האגודה לאכויות האזרח, טיוטה ראשונה של הצעת חוק שמטרתה להסדיר את תהליכי ההפרטה בחקיקה ראשית.

בצוות הפרויקט חברים פרופ' יצחק גל-נור, מנהל אקדמי; ד"ר אמיר פז-פוקס, מנהל אקדמי שותף וחוקר; ד"ר שרית בן שמחון-פלג, חוקרת ומחברת הדוח השנתי; ד"ר אייל טבת, חוקר ורכז מחקר רגולציה; ד"ר ורדה שיפר, חוקרת ורכזת מחקר שלטון מקומי; נגה איתן, מקדמת מדיניות ותקשורת; עו"ד יפעת סולל, רכזת תחום חקיקה; ונעמיקה ציון, מנהלת המרכז. במחקר משתתפים כשלושים חוקרים, ובראשו עומדת ועדת היגוי של מומחים בתחומי המשפט, מדע המדינה, כלכלה, מדיניות ציבורית ועוד. בהכנת הדוח שותפה קרן פרידריך אברט בישראל.

רחוב ז'בוטינסקי 43, ת"ד 4070, ירושלים 9104001, טלפון 02-5605222; פקס 02-5619293

43 Jabotinsky St., P.O.B. 4070, 9104001 Jerusalem, Tel. 972-2-5605222, Fax. 972-2-5619293

شارع جابوتنسكي ٤٣، القدس ٩١٠٤٠، ص. ب. ٤٠٧٠، تلفون: ٠٢-٥٦٠٥٢٢٢، فاكس: ٠٢-٥٦١٩٢٩٣

vanleer@vanleer.org.il • www.vanleer.org.il



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس