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 2013

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

דוח שנתי 2013

מחברים

אמיר פז־פוקס

שרית בן שמחון-פלג

הדוח מתפרסם במסגרת הפרויקט
אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים
רח' ז'בוטינסקי 43, ת"ד 4070, ירושלים, 9104001
טל: 02-5605253, 054-7689181, פקס: 02-5619293
www.vanleer.org.il; http://hazan.kibbutz.org.il

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 2013

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: נעה רוזן

© תשע"ד - 2014, מכון ון ליר בירושלים
© The Van Leer Jerusalem Institute
עיצוב: סטודיו רמי וג'קי בע"מ

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

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים הוקם בשנת 2000 על ידי מכון ון ליר בירושלים והקרן להנצחת יעקב חזן בתנועה הקיבוצית. המרכז שואף לחבר בין דיון תיאורטי ופעילות אקדמית ובין עשייה חברתית והשפעה על מקבלי ההחלטות. **בצוות הנהלת המרכז חברים פרופ' גבריאל מוצקין, פרופ' יצחק גל-נור, פרופ' משה יוסטמן, אלישע שפירא, יניב שגיא ונעמיקה ציון.**

בשנים הראשונות עסק המרכז במחקר ובעשייה ב**סוגיות מגוונות של צדק חברתי.** בשנת 2007 החל המרכז לנהל פרויקט רחב היקף הבוחן את תחומי האחריות של המדינה, את הסטת הגבולות בין הציבורי לפרטי ואת סוגיית הרגולציה. מטרת הפרויקט היא לחקור את הסמכויות השלטוניות ולהגדיר אילו מהן ראויות להפרטה ולמיקור חוץ ואילו אינן ראויות. בשנת 2012 החל השלב השני של המחקר, המתמקד בסוגיית הרגולציה. המנהלים האקדמיים הם פרופ' יצחק גל-נור, ד"ר אמיר פז-פוקס וד"ר אייל טבת, ומנהלת הפרויקט היא נעמיקה ציון. את הקמת הפרויקט ליוותה ועדת היגוי של מומחים, ובמחקרים השונים השתתפו עד כה כחמישים חוקרים. בד בבד עם הפעילות המחקרית, פועל המרכז להטמעת הממצאים כדי להשפיע על מקבלי ההחלטות ולעורר שיח ציבורי בנושא.

עיקרי הפעילות בשנת 2013

- סיום הכנת הספר על מדיניות ההפרטה בישראל, שיראה אור בראשית 2014, בהוצאת הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר בירושלים.
- פרסום ניירות מדיניות על סוגיות אקטואליות של הפרטה ורגולציה.
- פרסום דוח שנתי (רביעי במספר) שסוקר את ההפרטות וההלאמות שנעשו באותה שנה, והקמת אתר ייחודי לדוח שיאפשר שקיפות ועדכון נתונים על הפרטות בזמן אמת.
- ביצוע מחקר מקיף על רגולציה בישראל וניהול סמינר שנתי לחוקרי הפרויקט ולבעלי עניין בהשתתפות מומחים מתחומים שונים.
- השתתפות בוועדות הכנסת ובשולחנות עגולים עם נבחרי ציבור ומומחים בעקבות ניירות המדיניות.
- הכנת טיוטה של הצעת החוק להסדרת מדיניות ההפרטה, בשיתוף האגודה לזכויות האזרח, ודיונים בתכניה עם הצוות המקצועי במשרד המשפטים.
- הכנת טיוטה של מדריך המיועד לשרת משרדי ממשלה בבואם לקבל החלטות אם להפריט שירותים חברתיים או להוציאם למיקור חוץ.
- ארגון כנסים מקצועיים על סוגיות של הפרטה ורגולציה, וייזום פרסומים בתקשורת כדי לעורר דיון ציבורי במדיניות ההפרטה בישראל.
- העלאת המודעות לתופעה של העסקת מורי קבלן בישראל באמצעות מחקר ושיח ציבורי, ובשיתוף הקואליציה להעסקה ישירה.
- הוראת קורסים על הפרטה במוסדות אקדמיים ובהשתלמויות של עובדי מדינה.

תוכן העניינים

מבוא: פרויקט אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה יצחק גל־נור 7

הקדמה: על דוח 2013 אמיר פז־פוקס ושרית בן שמחון-פלג 11

א. חברות ממשלתיות

1. הפרטת התכנון: ייעוץ אסטרטגי למשרדי הממשלה [מעקב] 14
2. התעשייה האווירית לישראל ורפאל [מעקב] 15
3. התעשייה הצבאית לישראל [מעקב] 16
4. דואר ישראל [מעקב] 17
5. נמל אילת [מעקב] 18
6. תאגידי מים וביוב [מעקב] 19
7. גנזך המדינה [מעקב] 21
8. בית הספר המרכזי למלונאות תדמור 22
9. החברה לאוטומציה במרכז השלטון המקומי 23

ב. חינוך

10. שירותי ארגון מינהלי לימי עיון, השתלמויות וכנסים 24
11. בית ספר פרטי בינלאומי 25
12. מעונות סטודנטים [מעקב] 26
13. יום לימודים ארוך והרחבת חוק לימוד חובה [מעקב] 27
14. תשלומי הורים במערכת החינוך [מעקב] 29
15. תוכניות לימודים חוץ־תקציביות באוניברסיטאות [מעקב] 31
16. הפרטת הפיקוח: בקרה ומעקב על רפורמות אופק חדש ועוז לתמורה 32

ג. בריאות

17. הפרטת התכנון: ייעוץ לוגיסטי ליחידה למכשירי שיקום וניידות 34
18. בחינה מחדש של שירותי רפואה פרטיים 35
19. שירותי רפואה פרטיים בבית החולים באשדוד [מעקב] 37
20. שירותי בריאות לתלמיד: אחיות בתי הספר [מעקב] 39
21. הפרטת הפיקוח: תחקירים רפואיים במערך בטיחות הטיפול 41

ד. עבודה ורווחה

22. הפרטת התכנון: כתיבת מפרטים מקצועיים למתן שירותים 42
23. הפרטת מיון המועמדים לשירות המדינה 44
24. הרשות לשיקום האסיר [מעקב] 45

ה. מערכת המשפט

25. הפרטת התכנון: כתיבת מכרזים, חוקים ותקנות למשרדי הממשלה במיקור חוץ 46
26. הפרטת התכנון: המאגר הביומטרי 48
27. בוררות חובה [מעקב] 49
28. ניהול תיקים אזרחיים בפרקליטות [מעקב] 50
29. התביעה הפלילית [מעקב] 52
30. הגבייה ברשויות המקומיות [מעקב] 53

ו. תכנון, סביבה והמרחב הציבורי

31. הפרטת התכנון: שירותי ייעוץ כלכליים למינהל התכנון 54
32. חופי הים של ישראל [מעקב] 55
33. ברזיות מים בתל אביב-יפו 57

ז. ביטחון

34. הפרטת התכנון: שירותי ליווי וייעוץ בתכנון האסטרטגי של המשרד לביטחון הפנים 58
35. שירותי הבריאות של צה"ל [מעקב] 60
36. הרחבת סמכויות הפקחים העירוניים [מעקב] 61
37. מימון רכש של ציוד ביטחוני ומימון מיזמים צבאיים [מעקב] 62

ח. תחבורה

38. הפרטת התכנון: מינהלת התחבורה הציבורית 63
39. הפרטת התכנון: הפרטת המינהלת לתכנון תחבורתי 65
40. הפרטת הפיקוח על איכות השירות ברכבת ישראל 66
41. הרכבת הקלה בירושלים [מעקב] 67

ט. הלאמות

42. מיזם הרכבת הקלה בגוש דן: הקו האדום [מעקב] 69
43. מיזם הגז הטבעי [מעקב] 72
44. סגירת מוסדות פסיכיאטריים פרטיים [מעקב] 74
45. קליטת עובדי קבלן ברשות העתיקות [מעקב] 75

סיכום 76

הערות 78

מבוא

פרויקט אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה

יצחק גל־נור, מנהל אקדמי

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. במבוא לדוח הקודם הצגתי את מסמכי המדיניות שנכתבו עד אז בתחומים שונים (בתי ספר פרטיים, נמלים, גנים לאומיים, רכבת ישראל, עידוד העלייה לישראל, ועוד), והצבעתי על כך שלמרות ההתנגדות הציבורית שהתבטאה בתנועת המחאה ב־2011 לא ניכרו סימנים שהממשלה אכן הכירה בצורך לקבוע מדיניות הפרטה ברורה ומושכלת ולהסדיר את הליכי ההפרטה במשרדי הממשלה וברשות החברות הממשלתיות.[1] מאז הדוח האחרון ראו אור ונמצאים בתהליכי כתיבה מסמכי מדיניות נוספים על תאגידי המים, מורי קבלן, המאגר הביומטרי, תמ"א 38, הפרטת המחסומים, הפרטת הרשות לשיקום האסיר, ועוד.[2]

דוח 2013, הרביעי במספר, הוא חלק מן המאמץ הכולל שלנו לחשוף את המתרחש בתחום ההפרטה וההלאמה בישראל ולקרוא שוב להסדרה חוקית ומינהלית של הנושא בכללותו. במדינות דמוקרטיות רבות בעולם יש חשיבה מחדש על נושאי ההפרטה והרגולציה, ואילו 45 סעיפי ההפרטה וההלאמה בישראל המוצגים בדוח (מתוכם 21 חדשים) מעידים על קיפאון בחשיבה על האינטרסים הציבוריים של החברה בישראל. יש לשים לב בייחוד לחלקים בדוח זה המציגים את הנטייה הגוברת והולכת במשרדי הממשלה להתנער מאחריות ולהפריט את עיצוב המדיניות עצמה: הייעוץ האסטרטגי, התכנון וכיוצא באלו. ראו על כך גם בדברי הסיכום של מחברי הדוח.

הצורך בחקיקה להסדרת ההפרטה

החלטות הפרטה רבות במשרדי הממשלה אינן נעשות בחקיקה בכנסת, מלבד חוק ההסדרים, שהוא אחד ממנגנוני ההפרטה הראשיים ונעדרי הפיקוח ליוזמות הפרטה של משרד האוצר, ולעתים גם של משרד המשפטים. במקרים רבים, ובעיקר בשירותים החברתיים, הפרטות (רובן בדרך של מיקור חוץ) נעשות על סמך תקנות והחלטות מינהליות עלומות במשרדי הממשלה, ללא פיקוח של הכנסת, ללא כיסוי תקשורתי וללא שקיפות ציבורית.

כדי לתרגם את המלצות המדיניות שגיבשנו 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

הגדרות להפרטה ואמות מידה לביצוע הפרטות של פעולות ממשל שאינן נושאות אופי ממשלי מטבען. בהשראת הגדרות אלו אנו מציעים שהחוק בישראל יגדיר את הפעולות השלטוניות העיקריות שהמדינה מופקדת עליהן באופן בלעדי, ולפיכך עליהן להתבצע במימון מלא של המדינה ואך ורק בידי עובדי מדינה; ולצדן יגדיר מוצרים ושירותים שאפשר להפריט אם ניתנת לכך הצדקה, ובלבד שהדבר ייעשה בהליך מסודר ושקוף (ובכלל זה רשימת הזוכים והלא־זוכים ומסמכי ההתקשרויות), בהתאם למדיניות שתקבע הממשלה. החוק שאנו מציעים יתחשב במורכבות הסוגיות ובהבדלים בין התחומים השונים, ובין השאר יקבע:

- מספר מצומצם של תחומי יסוד שאין להפריט 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, ובכלל זה מנגנוני פיקוח ובקרה לאחר ההפרטה.
- מנגנונים שיאפשרו חזרה מהפרטה על פי שיקול דעת, הן בהפרטות חדשות הן בשירותים שהופרטו ולפי התנאים שקבע החוק אסור היה להפריטם.

כללו של דבר, אם מפריטים נטל ההוכחה צריך לחול על יוזם ההפרטה, ותפקידה של הכנסת הוא לאשר את מדיניות ההפרטה ולפקח עליה מקרוב.

הצורך במסמך קדם־הפרטה

בדיון במדיניות ההפרטה שהתקיים בוועדת הכספים ב־4 ביוני 2012 בעקבות הגשת דוח 2011 ליו"ר הכנסת הצענו שכל הצעת הפרטה ללא יוצא מן הכלל תוגש לוועדת הכספים במסמך שיכונה "מסמך קדם־הפרטה". הוא יכלול הערכת כדאיות כלכלית וחברתית, תחזית בדבר השלכות אפשריות של המהלך לטווח הארוך, ופירוט של דרכי ההפרטה האפשריות. מאז הכין צוות הפרויקט טיוטה ראשונה של המסמך, והוא נמצא כעת בהרצה לבחינת התאמתו ככלי עבודה מעשי למקבלי ההחלטות במשרדי הממשלה. המסמך, שהוא מעין מדריך (manual), נועד להסדיר את תהליך קבלת ההחלטות בנוגע למה אין מפריטים; וכאשר מפריטים - כיצד לעשות זאת מתוך אחריות ציבורית. במסמך קדם־ההפרטה הדגש הוא על הסוגיות הבאות, מתוך 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 בשירות שמבקשים להפריט.
- החלופות להפרטה, ובכלל זה המשך מתן השירות על ידי המדינה, וכן תחשיב העלות של כל אחת מהחלופות.
- מצבת העובדים המועסקים במתן השירות המיועד להפרטה בחמש השנים לפני ההפרטה, ופירוט הצפי לחמש השנים לאחריה.
- עלות השירות לאזרח בחמש השנים שקדמו להפרטה בהשוואה לעלות הצפויה לאחר ההפרטה, ובכלל זה איכות השירות ופריסתו.
- השפעות ההפרטה על הסביבה, ובכלל זה על איכות האוויר, המים, הקרקע והשטחים

הפתוחים.

- השפעת ההפרטה על משתמשי השירות והעובדים בו, ובכלל זה פגיעה אפשרית בזכות לפרטיות, בזכויות אדם, בשוויון ובנגישות לשירות.
- היקף מתן השירות ומורכבותו, והיקף שיקול הדעת הנדרש לביצועו.
- הגדרות מדויקות של הרגולציה (או הדה־רגולציה), ובכלל זה עלויות, דפוסים ושיטות.

מסמך זה ילווה, כאמור, כל הצעת הפרטה שתוגש לוועדת הכספים של הכנסת, ובד בבד יפורסם ברבים לעיונו של הציבור הרחב. המסמך יוכל להיכנס לשימוש מיד, בלא צורך להמתין שייחקק החוק המסדיר את מדיניות ההפרטה בכללותה, והוא יחול גם על שלל היוזמות למיקור החוץ במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות (כמו רבים מאלה המוצגים בדוח זה). נוסף על כך, הוא ישמש בסיס לעבודתם של מבקרי הפנים שיראו בו אמת מידה לבדיקת כשרותן וכדאיותן של העברות תפקידים מן המשרדים לגורמי חוץ.

בהצעה למסמך קדם־הפרטה, כמו בהצעת החוק, אין הכוונה לשלול שלילה גורפת את כל תהליכי ההפרטה באשר הם. מגמתו להשריש בקביעת המדיניות של מדינת ישראל - כמו במדינות רבות בעולם - כללים לבחינתן של תוכניות הפרטה והלאמה שיאפשרו לקובעי המדיניות לקבל החלטה מושכלת, שקופה ופתוחה לביקורת. עניין השקיפות הוא קריטי, שכן כמו שאפשר לראות בסעיפים בדוח זה (לדוגמה סעיף 26, הפרטת תהליכי הקמת המאגר הביומטרי), תהליכי הפרטה נעשים בחשאיות, לא רק הרחק מעיני הציבור, אלא גם הרחק מעיני מומחים בלתי תלויים.

כללו של דבר, אם מפריטים נטל ההוכחה צריך לחול על המשרד יוזם ההפרטה. תפקידו של מסמך קדם־ההפרטה הוא לסייע לקובעי המדיניות לבחון את כדאיות ההפרטה מבחינה ציבורית, ולבנות את מדיניות הרגולציה ואת כלי הפיקוח.

הפרטה ורגולציה

החלק הראשון של מחקר ההפרטה עומד להתפרסם בספר בהוצאת מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד במהלך שנת 2014, וכותרתו **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**. 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. חלקו השני של הספר עוסק בשירותים חברתיים בישראל. הוא פותח בסקירה היסטורית של הפרטת השירותים בישראל ובוחן תהליכי הפרטה שנעשו במערכות החינוך והבריאות, בשירותי הרווחה ובתחום הפנסיה התעסוקתית, ודן בסוגיית מעמד העובדים בעידן של הפרטות. החלק השלישי מוקדש לנושאים קריטיים במדיניות החברתית־כלכלית בישראל, כגון ענפי תשתית שהופקדו בידי חברות ממשלתיות בעבר ובהווה, הפרטת המרחב הציבורי וסוגיית הרגולציה. פרק הסיכום מציג לקחים מהמחקר והמלצות מפורטות למדיניות הפרטה והלאמה ולחקיקת חוק להסדרת התחום בכללותו.

כפועל יוצא מפרויקט ההפרטה התחלנו לחקור את נושא הרגולציה. הפרטה מחייבת

את השלטון לקבוע ערכים ואמות מידה, לפקח ולהסדיר תחומים רבים, ההולכים ומתרבים ככל שהמדינה מצמצמת את מעורבותה בנושאים משקיים וחברתיים. הנושא עלה על סדר היום גם בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011 ובדוח **הוועדה לשינוי חברתי־כלכלי** (ועדת טרכטנברג), והממשלה החליטה "[...] לייעל ולשפר את הרגולציה בישראל, לאור השפעתה על יוקר המחיה בישראל".[3]

מטרת הפרויקט ובחירת נושאי המחקר משקפות את הצורך להבין רגולציה במובן התיאורטי הרחב, להכיר את השפעתה המעשית על המשק הישראלי, לבחון את תפקודה בכמה תחומים ולהציע כלי מדיניות לייעול ולשיפור הרגולציה בישראל. בחלקו הראשון של המחקר יש דיון בהגדרות של המושג רגולציה ומוצעת הגדרה שתתאים לצורכי המשק בישראל. מוצגות שיטות שונות לרגולציה והביקורת עליה. בחלק השני נחקרים לעומק מקרי מבחן מתוך הבחנה בין רגולציה כלכלית לרגולציה חברתית, למרות הקושי להפריד בין התחומים. התחומים הנחקרים עד כה הם: רגולציה של מיקור חוץ של המשאב האנושי; רגולציה על הבנקים; רגולציה בשירותי תחבורה; רגולציה על ערוצי הטלוויזיה בישראל; רגולציה במערכת הבריאות; רגולציה של איכות הסביבה; רגולציה ופיקוח על ארגוני המגזר השלישי; רגולציה במערכת החינוך ברשויות המקומיות; רגולציה במדינת הרווחה ורגולציה וולונטרית. גם במחקר זה המטרה היא לגבש המלצות מדיניות, כלים וכללים להצלחת הרגולציה בישראל.

תודות

בשם צוות **המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים** ברצוני להודות מקרב לב לתנועה הקיבוצית ולקרן חבצלת על השותפות בהקמת המרכז מיומו הראשון. תודה אישית לקרן Sebba המלווה את עבודתנו ותומכת בה במשך שנים רבות. תודה מיוחדת לקרן פרידריך אברט בישראל, השותפה בהפקת דוח זה ומלווה 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 - לעורכת הראשית ד"ר טל כוכבי, לעורכת הלשון נעה רוזן ולמפיקה יונה רצון - על הבאתו של דוח זה לדפוס בלוח זמנים קצר ודחוס.

הקדמה

על דוח 2013

זהו הדוח הרביעי שמפרסם **המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים**. שלושת 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 שעשתה ממשלת ישראל בכל התחומים בשנת 2013 כדי להגביר את השקיפות ולעורר ולהעשיר את הדיון הציבורי בנושא. הדוח סוקר בתמציתיות 41 מהלכי הפרטה וארבעה מהלכי הלאמה, ועל אף ההבדלים בין הנושאים ובין הגופים האחראים לכל נושא התמונה הכוללת מלמדת על המדיניות הנוהגת.

בראשית שנת 2013 עוד נשמעו קולות המחאה החברתית ברקע. היה מקום להניח שהמחאה עברה מקריאות ההמונים ברחוב אל דיונים סדורים בחדרי ישיבות. דוח ועדת טרכטנברג היה אמור לעבור לשלב המימוש,[4] והצעות ועדות המומחים פורסמו בספר, והיו נגישות לכול.[5] בדוח מבקר המדינה לשנת 2012 נכללה התייחסות מקיפה - חסרת תקדים בהיקפה ובחומרתה - לסוגיות הקשורות להפרטה ולמיקור חוץ. דברי המבקר נסכו מידה מסוימת של אופטימיות באשר למודעות ההולכת וגוברת להשלכות אפשריות של הפרטה לא מבוקרת, של מיקור חוץ נעדר פיקוח ושל יישום תבניות לא מתאימות של שוק חופשי במערכות ציבוריות. בשנה שחלפה התחלפה האופטימיות בתמיהה לנוכח התגברות מהלכי ההפרטה ומיקור החוץ, כמו שהיא באה לידי ביטוי בדוח הנוכחי:

- מהלכים משמעותיים כגון הפרטת התעשייה האווירית והתעשייה הצבאית צוברים תאוצה.
- רעיונות כמו שימוש בחברה פרטית לניהול ברזיות מים בתל אביב-יפו ורישום נתוני המשתמשים קורמים עור וגידים.
- נתונים בדבר הרחבת השימוש בשירותי רפואה פרטיים בבתי חולים ציבוריים ממשיכים להיחשף בזמן שוועדה של משרד הבריאות עדיין יושבת על המדוכה.
- מתברר שהמאגר הביומטרי, אחד המיזמים שעוררו מחאה ציבורית בשל המחלוקת בנוגע להשלכותיו החברתיות, בנוי על שכבות של מיקור חוץ - החל בגיבוש הרעיון, דרך הנפקת התעודות וכלה בשיווק התקשורתי.

שכבות ההפרטה במיזם המאגר הביומטרי ראויות לציון מיוחד, שכן הן משקפות את ההעמקה של תהליך ההפרטה בתחומים רגישים לזכויות האדם בפרט, והמערכת המשפטית בכלל. יש לשים לב שהפרק המתעד את הפרטת מערכת המשפט הולך ומתרחב משנה לשנה. תופעה זו מעוררת דאגה מיוחדת לנוכח התפקיד המובנה והברור של מערכת המשפט בהתוויה ובאכיפה של כללי המשחק לשאר מערכות השלטון. על רקע דברים אלו סיפוק מסוים אפשר למצוא בדבריה של שרת המשפטים ציפי לבני בחודש יוני 2013 שאין בכוונתה לקדם את הצעת חוק בוררות חובה בשל **התנגדותה הכללית** להפרטת שירותים משפטיים.[6]

גם כאן מצאנו הרחבה ניכרת של שימוש בגורמים עסקיים **בשלבי התכנון** מכאן ו**בתהליכי הפיקוח והבקרה** מכאן. לפיכך החלטנו לשנות את מבנה הדוח. בדוחות הקודמים היו "הפרטת התכנון" ו"הפרטת הרגולציה" פרקים נפרדים. בשל התרחבות התופעה המדאיגה וריבוי המקרים בכל משרדי הממשלה ובכל המגזרים החלטנו לייחד מקום להפרטת התכנון ולהפרטת הפיקוח בכל פרק רלוונטי (בריאות, חינוך, רווחה, תחבורה, משפט, ועוד).

כמו שצוין בדוחות הקודמים, איננו סבורים כי יש לפסול בהכרח כל הפרטה על הסף. עם זאת, המעקב שעשינו השנה אחרי תהליכי ההפרטה המתרחשים בישראל מלמד שההפרטה, ובעיקר מיקור החוץ, מוסיפים לדהור אל נקודת האל־חזור, ללא חשיבה תחילה על התחומים המיועדים להפרטה, ללא עבודת מטה 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. רגולציה משוכללת אינה ערובה להפרטה ראויה, אך בלעדיה ההפרטה נדונה לכישלון, בייחוד בתחומים חברתיים, שבהם אחריות המדינה היא חשובה 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 של אזרחי ישראל. ברבים מן השירותים שהופרטו הועבר שיקול דעת שלטוני לארגונים לא שלטוניים, והדבר פוגע 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. דוח זה כולל רק את מה שאנו רואים כהפרטות מרכזיות, המחייבות תשומת לב מיוחדת ואפשר ללמוד מהן על תופעות כלליות יותר.

הכנת הדוח הצריכה עבודת סינון רבה, הן בשל הנושאים הרבים והן בשל הקושי להחליט במה נתמקד בכל נושא. הבחירה נעשתה קודם כול על פי החשיבות הציבורית של הנושא ולאחר מכן על פי האינטרסים שבאו לידי ביטוי במהלך ההפרטה. עוד ראינו לנכון להידרש להיבטים מגוונים בחברה הישראלית, ובחרנו תשע קטגוריות: חברות ממשלתיות; חינוך; בריאות; עבודה ורווחה; מערכת המשפט; תכנון, סביבה והמרחב הציבורי; ביטחון; תחבורה; והלאמות.

הדוח לא נועד לנתח כל קטגוריה או כל מקרה, שכן כל אחד מהם יכול לשמש בסיס למחקר שלם. הוא מקנה לקורא שאינו מתמחה בתחום מבט־על במרכיבים של מדיניות ההפרטה בשנה האחרונה. לא כל הנושאים שנסקרו בדוח במצב דומה: בחלקם הושלמו מהלכי ההפרטה, חלקם נמצאים בהליכים מתקדמים, ואחרים נזכרים 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. מכיוון שהשתדלנו לצמצם את הדוח להיקף סביר נאלצנו להגביל את המידע על כל מקרה שנבדק למינימום ההכרחי. הסעיפים כוללים אפוא תמצית של הרקע למהלכי ההפרטה, דגם ההפרטה שנבחר (בדרך כלל כלכלי), הפיקוח על השירות, היקפו ומאפייניו, מצבו העדכני של המהלך, והטיעונים בעד ונגד. בסעיף החסרונות הוצגו בדרך כלל טיעונים נגד ההפרטה, אך לעתים מדובר בכשלים במיזם עצמו, בפיקוח עליו או בדרך היישום של תהליך העברתו למיקור חוץ. עיקרי המסקנות של הדוח מובאים בסיכום של דוח זה.

הנתונים נאספו מפרסומים רשמיים של הממשלה ושל מחלקת המידע והמחקר של הכנסת, מעיתונות מודפסת ומקוונת, וכן מעובדי מדינה וציבור בהווה ובעבר שהפנו את תשומת לבנו למתרחש. אנו יודעים שמקורות אלו, ובייחוד כלי התקשורת, 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 ששמם יוזכר, ואחרים העדיפו להישאר בעילום שם, וכאן המקום להודות לאלה וגם לאלה 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. הפרטת התכנון: ייעוץ אסטרטגי למשרדי הממשלה [מעקב]

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.[7] בספטמבר 2008 הוחלט לשנות את תבנית ההגשה של הצעות החלטה המובאות לדיון בממשלה כך שההצעות יכללו הגדרת מטרות ויעדים, מדדי התארגנות, מדדי תפוקה ותוצאה, מועדי דיווח ובקרה, ומידע על מחקר מלווה.[8]

כדי לסייע למשרדי הממשלה להטמיע את תהליכי התכנון והבקרה פרסם אגף החשב הכללי במשרד האוצר מכרז למתן שירותי ייעוץ להטמעת תרבות עבודה ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה.[9] הייעוץ נועד להקל על המשרדים בתקופת המעבר, עד שיכוננו בכל משרד ממשלתי אגפים ייעודיים לתכנון מדיניות. העסקת החברות לייעוץ אסטרטגי נועדה להיות מוגבלת בזמן.[10]

במכרז זכו שמונה חברות ייעוץ: אמן, פארטו הנדסה, מרטנס הופמן, מטריקס, קו־פרויקט, לוטם אסטרטגיות, רותם אסטרטגיות ודלויט.[11] בפירוט דגם ההתקשרות עם חברות הייעוץ נאמר במפורש כי ההתקשרות תהיה קצרת טווח, לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים, ובסיומה תועבר האחריות על התכנון והיישום לרשות המשרדים.[12] עם זאת, ניכר שחלק גדול מהמשרדים מחדשים את ההתקשרות עם חברות הייעוץ.

בתקציב 2012 הוקצבו 163.4 מיליון שקל מתקציב המדינה לשירותי ייעוץ במשרדי ממשלה.[13] המשרדים הממשלתיים שהוציאו מכרזים חדשים להתקשרויות עם חברות ייעוץ ב־2011–2012 הם בין השאר משרד התמ"ת,[14] משרד החוץ,[15] אגף התקציבים באוצר,[16] המשרד לפיתוח הנגב והגליל[17] ומשרד ראש הממשלה, שפרסם מכרז לסיוע בכתיבת תוכנית אסטרטגית לפיתוח ערכי המורשת הלאומית.[18]

עדכון: משרדי הממשלה מוסיפים להתקשר באמצעות מכרז עם חברות ייעוץ. בספטמבר 2013, לדוגמה, פרסם המשרד לביטחון הפנים "בקשה לקבלת הצעות לצורך ליווי וייעוץ בתחום תכנון אסטרטגי".[19] משרד הפנים פרסם מכרז למתן שירותי ייעוץ כלכליים למהלכים תכנוניים, המפרט כניסה של יועץ חיצוני לעבודת התכנון המהותית.[20]

2. התעשייה האווירית לישראל ורפאל [מעקב]

רקע: התעשייה האווירית לישראל (להלן תע"א) היא חברה ממשלתית העוסקת בפיתוח ובייצור של מוצרי תעופה ומערכות חלל ואמצעים ביטחוניים וצבאיים. האפשרות להפריט את תע"א עלתה כבר בשנות התשעים, וכן ב־2001 ובשנים שלאחר מכן. מנגד נטען כי מכירה של התעשיות הביטחוניות תוביל לחשיפה של סודות ביטחוניים ואף לאפשרות של השתלטות גורמים עוינים על התעשייה ופגיעה באינטרסים חיוניים של ישראל. נוסף על כך, טענו המתנגדים, מכירה כזאת תביא לפגיעה בכוחה של העבודה המאורגנת ולפיטורי עובדים.

רפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ - נוסדה ב־1995 והחלה את פעילותה ב־2002, בעקבות החלטת הממשלה להעביר את פעילות יחידת הסמך הממשלתית "רפא"ל - רשות פיתוח אמצעי לחימה" לחברה ממשלתית בעלת אופי עסקי. רפאל מפתחת אמצעי לחימה מתקדמים לצה"ל ולמערכת הביטחון, ובכללן מערכת "כיפת ברזל", ומבססת את חוסנה הכלכלי על ידי פעילות בשוק הבינלאומי. החברה פועלת במיזמים רבים על פי הזמנות המתקבלות בדרך כלל לאחר זכיית החברה במכרזים או הליכים דומים ומתמודדת מול חברות בינלאומיות וחברות מקומיות. שנת 2012 הייתה שנת שיא בצבר ההזמנות וברווח הנקי של החברה, אשר הגיע ל־569 מיליון שקל.[21]

במאי 2012 פורסם כי מתגבש מתווה הפרטה לתע"א, ולפיו תונפק החברה בבורסה בשלושה שלבים.[22] בשלב הראשון יונפקו מניות בכ־25%–30%, לפי שווי משוער של 3–3.5 מיליארד דולר 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 יחיד לא יוכל לרכוש יותר מ־5% מהמניות, ותיאסר התאגדות של משקיעים ליצירת גרעין שליטה. עוד הוסכם שההנפקה לא תתבצע ללא הסכמת עובדי החברה, ואלו יקבלו מניות ואופציות, כמקובל בדגמי הנפקה של חברות הי־טק.

ההפרטה צפויה לכלול סיום העסקה של כאלפיים עובדים מתוך 17,000 עובדי החברה, ותנאי פרישתם יוסדרו במסגרת המתווה. עוד כולל המתווה ביטול קווי ייצור שאינם רווחיים וכניסה לשווקים שבהם יש לחברה יתרון יחסי.[23]

עדכון: ב־13 במאי 2013 התקבלה החלטת ממשלה ולפיה יוקם צוות שיפעל להנפקת 20% או יותר מהון המניות של תע"א וכן 20% או יותר מהון המניות של רפאל.[24] הצוות אמור לבחון גם את הדרכים לקדם את הפרטת התעשייה הצבאית. בראש הצוות עומד מנהל הרשות לחברות ממשלתיות, ובין חבריו יהיו מנכ"ל משרד הביטחון, הממונה על התקציבים והחשבת הכללית במשרד האוצר. הצוות אמור להגיש את המלצותיו בתוך תשעים יום מיום קבלת ההחלטה. ההחלטה לא מציינת אם עבודת הצוות כפופה למתווה שהושג בעבר.

3. התעשייה הצבאית לישראל [מעקב]

רקע: התעשייה הצבאית (להלן תעש) היא יצרנית הנשק והתחמושת העיקרית של כוחות היבשה של צה"ל, והיא מורכבת ממפעלים בעלי מגוון של התמחויות. בשנת 2001, בעקבות משבר שהחברה נקלעה אליו, הוקמה ועדה בין־משרדית לבחינת מצבה של תעש. הוועדה המליצה על מהלך ארוך טווח שבסופו תעש תופרט. בסוף אוגוסט 2005, לאחר מכירת מפעל הנשק הקל "מגן" לאיש העסקים סמי קצב, החליטה הממשלה למכור את יתרת אחזקות המדינה בתעש כמקשה אחת במכירה פרטית למשקיע, או לקבוצת משקיעים, מהארץ ו/או מחו"ל.[25] הממשלה חזרה ואישרה החלטה זו בהחלטות נוספות בשנת 2007 ובשנת 2009.[26] בספטמבר 2010 פורסם כי משרד האוצר מסרב להעניק לתעש ערבויות הדרושות לה לביצוע עסקאות חדשות כל עוד לא חלה התקדמות בתהליך הפרטת החברה.[27] בעקבות המהלך טענו כמה חברי כנסת שמשרד האוצר מנהיג מדיניות של "ייבוש" החברה כדי לקדם את הפרטתה.

עדכון: לאחר כמה שנים ללא פעילות אישר דירקטוריון תעש בספטמבר 2013 את המתווה להפרטת החברה.[28] לפי הפרסום, הנהלת החברה, משרדי הממשלה וההסתדרות הגיעו להסכם, ולפיו תעש תופרט כמקשה אחת, למעט חטיבת גבעון המסווגת שתועבר למשרד הביטחון כיחידת סמך.[29] תוקם חברה חדשה אשר תקבל על עצמה את כל הפעילות העסקית של תעש, בלא החובות בסך כשני מיליארד שקל, אשר המדינה תמחל עליהם. במסגרת ההפרטה יפרשו 950 מעובדי החברה, שהם כשליש מכלל העובדים, והם יזכו לפנסיית גישור (עד לגיל הפרישה) וכן לפנסיה מועדפת לאחר גיל הפרישה. קרן בהיקף של 830 מיליון שקל תוקם למימון הסדרי הפרישה של עובדים אלו, וגם של עובדים נוספים שיפרשו או יפוטרו לאחר המכירה. עוד סוכם במסגרת ההסכמים שמפעלי תעש יועתקו מרמת השרון לנגב, והשטחים ברמת השרון יימכרו.

4. 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.[30] חברת הדואר מספקת שני שירותים עיקריים: דואר, ובכלל זה שירות שליחים מהיר, מקומי ובינלאומי; ובנקאות, במסגרת בנק הדואר. בדצמבר 2009 הוצג לשר התקשורת משה כחלון מתווה ההפרטה העקרוני שגיבש משרד האוצר, אך הוא הודיע מיד על התנגדותו להפרטה.[31] הניסיון לקדם את הפרטת חברת הדואר באמצעות חוק ההסדרים 2010-2009 לא צלח בשל התנגדות יו"ר ההסתדרות. ניסיון נוסף נעשה במסגרת הצעת מחליטים לקראת חוק ההסדרים 2012-2011, אך ההצעה לא נכללה בהצעת חוק ההסדרים עצמו.

עדכון: ב־20 במאי 2013 התקיים דיון במצבה של חברת הדואר בוועדת הכלכלה של הכנסת.[32] במסגרת הדיון הבהיר יו"ר חברת דואר ישראל, ששי שילה, כי בגלל אופן פתיחת השוק לתחרות, חברות פרטיות לוקחות את "שוק הקצפת", שבו הרווחים הם הגבוהים ביותר (למשל חלוקה בערים גדולות ועבודה עם תאגידים גדולים - בנקים, חברות ביטוח, קרנות פנסיה, קופות חולים, ועוד), ובכך גוזלות מחברת הדואר את המימון לשירות האוניברסלי. מימון זה אִפשר את הסבסוד הצולב לשירות יקר אשר ניתן לאוכלוסיות בפריפריה. בשל מצב זה הוצג צפי שחברת הדואר תהפוך לחדלת פירעון במהלך שנת 2014.

5. נמל אילת [מעקב]

רקע: משרד האוצר, בגיבוי מנהלי הנמלים, מקדם בשנים האחרונות שינוי מבני בנמלי הים 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 בנמלי הים שבמסגרתו תפוצל רשות הנמלים לשלוש חברות ממשלתיות, ובד בבד תוקם חברת נכסים ופיתוח (חנ"י) שתהיה אחראית לפיתוח הנמלים. בעקבות החלטה זו חוקקה הכנסת את "חוק רשות הספנות והנמלים התשס"ד־2004", שהביא לפירוק רשות הנמלים ולהעברתו של כל נמל למסגרת של חברה ממשלתית עצמאית. בדצמבר 2010 אישרה הוועדה למכור את כל מניות המדינה בחברת נמל אילת.[33]

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 ובין ההסתדרות הכללית ווועד העובדים.[34] ב־6 בנובמבר 2012 פרסם משרד האוצר הודעה רשמית, ולפיה חברת פפו ספנות תפעיל את נמל אילת לפרק זמן של 15 שנים, עם אופציה להארכה בעשר שנים נוספות, ובלבד שתעמוד ביעדים שהציבה המדינה במסגרת המכרז.[35] 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 ולזכיין ניתנת הזכות להפעלת הנמל בלבד. בהודעת משרד האוצר נמסר כי במהלך המשא ומתן הגישה החברה הצעה משופרת, ולפיה התמורה הכוללת שתקבל המדינה תמורת הזכות לניהול הנמל ותפעולו ב־15 שנים הבאות תינתן בכמה שלבים: מחיר התחלתי במזומן בסך 105 מיליון שקל; עוד 15 מיליון שקל ישולמו כתלות במחזור ההכנסות של החברה מעל רף ההכנסות הממוצע בשנים האחרונות בנמל; 105 מיליון שקל נוספים ישולמו למדינה עם מימוש האופציה להארכת הזיכיון בעשר שנים.[36]

במסגרת הליך ההפרטה עלה חשש שאף שהנמל יעבור לידיים פרטיות תוסיף הממשלה לחייב ייבוא כלי רכב מהמזרח הרחוק דרך נמל אילת באופן שיַיקר את עלות כלי הרכב לצרכן הישראלי, שכן הוא ייאלץ לשאת הן בעלויות האחסנה והן בהוצאות השינוע.[37] ההחלטה נועדה להגן על הכנסות נמל אילת, אשר 70% מהן נסמכות על ייבוא כלי רכב. מנגד נשמע הטיעון שאיכות השירות בנמל אילת (בין השאר בשל עומס מופחת), מחירי האחסון הזולים יותר והימנעות מהצורך לחצות את תעלת סואץ בכל כיוון הופכים את ייבוא המכוניות דרך נמל אילת לכדאי יותר.[38] טיעון זה מעורר את השאלה מדוע יש צורך בתקנה כזו, המנוגדת לתפיסה התחרותית ולהמלצות הוועדה בראשות פרופ' ירון זליכה אשר בחנה את סוגיית ייבוא כלי הרכב.[39]

עדכון: לאחר אישור ועדת הכלכלה של הכנסת ביוני 2013 נכנסה התקנה האמורה לתוקף, ועל פיו עד 31 בינואר 2016 יוגבל ייבוא כלי רכב מהמזרח הרחוק לנמל אילת בלבד כדי לאפשר לחברת נמל אילת לפתח תחומי פעילות נוספים.[40]

6. תאגידי מים וביוב [מעקב]

רקע: "חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א־2001" הביא לארגון מחדש של משק המים בישראל ולהקמת תאגידי מים וביוב (להלן התאגידים). בעקבות החוק הקימו חלק מהרשויות המקומיות תאגידים שיהיו מופקדים על משק המים ותפעולו כדי לעודד חיסכון במים ותחרות ענפית לשם שיפור השירותים והוזלתם.[41] התאגידים פועלים כחברות עסקיות לכל דבר: הכנסותיהם אמורות להיות מושקעות מחדש בפיתוח עסקי ובתשתיות, וניתנה 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 ובעצם נועד לייצר רווחים לתאגידים. טיעון אחר של המתנגדים הוא שניהול משק המים על פי דגם 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).[42] הרשות, הכפופה למשרד התשתיות, מפקחת על משק המים ועל העלויות בענף ומרכזת את המידע בתחום.[43] עוד היא מופקדת על קביעת הכללים לחישוב עלות המים. במרץ 2011 קרא שר הפנים אלי ישי לרשויות מקומיות שטרם הקימו תאגיד מים וביוב בתחומן לפנות למשרדו לקבלת פטור מהקמת תאגיד כזה מ"טעמים מיוחדים".[44] סמכות השר נובעת מחוק תאגידי מים וביוב,[45] ומשמעותו 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[46] נוסח הסכם ברוח ההמלצות, וב־27 ביולי 2011 נחתם ההסכם במעמד שר האוצר ואושר בהחלטת ממשלה ("הסכם הביוב והמים - ועדת אודי ניסן").[47] 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; עובדי מחלקת המים ברשות יעברו לעבוד בחברה לפרק זמן של עד עשר שנים; החברה תשתמש במערכת הגבייה של הרשות המקומית ובמערך המכרזים שלה; זאת ועוד, 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,[48] כדי להוזיל את עלות התפעול הכוללת שלהם, וחשוב מכך - להוזיל את תעריפי המים לציבור, שעלו בשיעור ניכר מאז הוקמו התאגידים. בהקשר זה התברר כי תאגידי המים הקיימים גובים גביית יתר, וב־2010 הסתכמו רווחיהם העודפים בכמאה מיליון שקל.[49] אף שלא נענתה דרישתה, חתמה לבסוף רשות המים על ההסכם.

בהתאם להמלצות ועדת אודי ניסן, הרשויות המקומיות הן בעלות המניות בתאגיד וראשיהן או נציגיהן הם חברי הדירקטוריון והאספה הכללית של התאגידים. שינוי זה העמיד את הרשויות במצב פחות טוב מן המצב 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. אמנם התאגיד פועל בתחום שיפוטן ומיישם את חוקי העזר שלהן, אך הוא פועל כגוף כלכלי ומקצועי נפרד מבחינה ניהולית.[50]

אף שהשליטה בתחום המים לא חזרה לידי הרשויות המקומיות, בכל זאת ניתנה להן אפשרות גדולה יותר לפקח על הנעשה בתאגידי המים, ובכך ליישם את המלצות ועדת ניסן: מצד אחד לאפשר גמישות מסוימת בשיתופי הפעולה בין הרשות המקומית לתאגיד המים והביוב הפועל בתחומה, ומן הצד האחר להציב מגבלות שיבטיחו שלא תהיה פגיעה בעצמאות המקצועית של התאגיד, ביכולתו להפעיל את משק המים והביוב כמשק כספים סגור ובמילוי חובותיו על פי חוק.[51]

עדכון: בעקבות דוחות שהגישו חברת עדליא (ייעוץ כלכלי בע"מ) לרשות המים בנושא תאגידי מים וביוב בישראל - ניתוח הפריסה האופטימלית (2011); וחברת מרטנס הופמן (יועצים לניהול בע"מ) בנושא תאגידי מים - בחינת יתרונות לגודל (2013), והצעה למתווה לתאגוד אזורי של תאגידי מים וביוב בישראל שהגישה רשות המים (2013),[52] הועבר בחוק ההסדרים 2013 תיקון מספר 6 לחוק תאגידי מים וביוב, המחייב רשויות להתאגד בתאגידי מים משותפים. משרד האוצר הציע לצמצם את מספר תאגידי המים מ־55 תאגידים לכ־13 כדי לייעל את ניהול תאגידי המים לנוכח ביקורת על מינויים רבים וניהול יקר בתאגידים הקיימים. לפי התוכנית, תאגידי המים ימוזגו לכ־13 תאגידים אזוריים בתוך שנה מיום ההחלטה. לפי הערכות של האוצר, המהלך יחסוך למשק כ־500 מיליון שקל בשנה, ויאפשר להפחית את תעריף המים לציבור.[53]

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 והם מוצרים ציבוריים מובהקים. הגנזך *משמש* ארכיון למסמכי המדינה, למחקרים, לכְתבים על אודות מוסדות המדינה ועברהּ ולתוצרים אחרים, כמו בולים וסרטים. הגנזך גם מוציא לאור ספרי הנצחה של נשיאים וראשי ממשלה ופרסומים ממשלתיים אחרים.[54]

בשתי החלטות ממשלה מנובמבר 2006[55] וממרץ 2007[56] נקבע כי חלקים מגנזך המדינה יועברו לעיר ערד, ואילו ההנהלה ויחידות אחרות יישארו בירושלים. את יחידות הגנזך שיועברו לערד יפעיל זכיין פרטי, ויוקם גוף שיפקח על הזכיין ויתאם בין חלקי הגנזך. הזכיין הפרטי יתפעל מחלקות שהיו עד כה בניהול המדינה, ובכללן מערך גניזת קבע, מערך גניזת ביניים, מעבדת שימור ושיקום ומחלקת מידע ורישום. הזכיין יקים ויתפעל מערך חדש לסריקה ודיגיטציה, אולם קריאה ומרכז מבקרים חינוכי.[57]

דגם הפרטה: הליך ההפרטה נועד להתבצע בשיטת BOT (בנה־הפעל־העבר), שבה הזכיין שנבחר יהיה אחראי למימון, לתכנון, להקמה ולהפעלה של מתקן הגניזה לפרק זמן של 15 שנה; בתום תקופת הזיכיון יועבר המתקן לידי המדינה.

עדכון: בשלב הראשון של הליך ההפרטה אותרו ארבעה מציעים שהיו כשירים להגיש את הצעתם למכרז. ב־28 במרץ 2012 פרסמה ועדת המכרזים הבין־משרדית את המכרז להקמת מתקן הגניזה הלאומי בערד. במכרז זכתה חברת שיכון ובינוי, אולם לאחר זכייתה התברר שעלות ביצוע המיזם תהיה גבוהה הרבה יותר משהוערך. בדיונים מחודשים בהקמת מתקן הגניזה בערד קיבלה ממשלת ישראל בנובמבר 2013 החלטה להסב את התקציב שיועד לרפורמה במערך הגניזה לביצוע דיגיטציה של ארכיון המדינה.[58] המדינה תבנה ככל הנראה מתקן גניזה קטן יותר, והיא שתתפעל אותו.

8. בית הספר המרכזי למלונאות תדמור

רקע: בית הספר תדמור נוסד ב־1961 כחברה ממשלתית שתפקידה להכשיר כוח אדם מיומן בתחומי האירוח והקולינריה. המדינה מחזיקה ב־68% ממניות תדמור, והשאר בידי התאחדות המלונאות. בבית הספר התקיימו לימודי מלונאות ומסלולי הכשרה מקצועיים למבוגרים ולמובטלים. בספטמבר 2005 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה להפריט את תדמור.[59] שש שנים אחר כך ציין מבקר המדינה בדוח 2011 כי משרד התיירות, הממונה על תדמור, לא פעל בהתאם להחלטת הממשלה, וכי הוא שינה את עמדתו בנוגע להפרטה, ולחלופין התנה את יישום ההחלטה בתנאים חדשים שלא הוזכרו בהחלטת הממשלה או השהה את יישום ההחלטה כדי שיוכל ללמוד את הנושא.[60]

ב־2 בספטמבר 2012 קיבלה ועדת השרים לענייני הפרטה החלטה נוספת בדבר הפרטת בית הספר למלונאות תדמור, ולפיה מניות החברה יימכרו במכירה פרטית למשקיע או לקבוצת משקיעים. לנוכח מצבו המורכב של בית הספר נבחנה העברת ניהול בית הספר למלונאות והפעלתו לידי זכיין מקצועי בעל מומחיות בתחומי פעילות החברה. לשם גיבוש מתווה הזיכיון הוקמה ועדת היגוי בהשתתפות נציגים מטעם משרד התיירות, משרד הכלכלה ומשרד האוצר ונציגים מהתאחדות המלונות בישראל. הוועדה ניסחה את העקרונות המנחים שעל פיהם ייבחר בעל הזיכיון וגיבשה את מתווה הליך הבחירה. בהתאם לכך גובשה הצעת החלטה לוועדת שרים לענייני הפרטה למתן זיכיון למשקיע להפעלת החברה.[61] על פי המתווה, המדינה תפרסם מכרז שבו יתמודדו על הפעלת בית הספר חברות בינלאומיות וישראליות בתחום התיירות; המדינה תשקיע כעשרה מיליון שקל בשיפוץ מבנה בית הספר, ותעניק "הלוואת בעלים" בגובה של מיליון וחצי שקל לסייע בכיסוי הגירעון של המוסד.

דגם ההפרטה: בשלב ראשון קול קורא לבחינת אפשרויות מכירת מותג בית הספר בלבד, או בית הספר ונכסיו.

פיקוח: משרד התיירות.

המצב הנוכחי: ועדת השרים לענייני הפרטה קיבלה את ההחלטה בנוגע למתווה הזכיינות בפברואר 2013. עם זאת, באוגוסט 2013 התקבלה החלטה חדשה של צוות המשותף למשרד התיירות, משרד הכלכלה ומשרד האוצר הנוגדת את ההחלטה מפברואר באותה שנה. על פי המתווה החדש שונה מבנה הזכיינות והמדינה תמכור את המותג תדמור.[62] ב־28 באוגוסט 2013, משרד התיירות פרסם קול קורא לבחינת האפשרויות למסלול הפעלה חדש לבית הספר, בין השאר על ידי מכירת מותג בית הספר בלבד או גם את בית הספר ונכסיו.

יתרונות

חילוץ בית הספר מגירעונותיו.

חסרונות

צמצום אפשרויות ההכשרות המקצועיות במסגרת ציבורית.

9. החברה לאוטומציה במרכז השלטון המקומי

רקע: החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בע"מ הוקמה בשנת 1967 והיא חברה מעורבת. עיסוקה העיקרי הוא אספקת שירותי מחשוב לרשויות מקומיות. ב־17 בדצמבר 2001 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה למכור את כל מניות המדינה בחברה במכירה פרטית כמקשה אחת. בינואר 2002 אישרה ועדת הכספים את דרך מכירת החברה.[63] תהליך ההפרטה לא צלח, בין היתר בשל התנגדות מרכז השלטון המקומי.

בשנת 2005 נפתח שוב משא ומתן בין רשות החברות למרכז השלטון המקומי בנוגע לדרך הפרטת החברה. במאי 2008 חתמו המדינה, מרכז השלטון המקומי והחברה על הסכם להסדרת מכירת אחזקות המדינה בחברה. באוגוסט 2008 התקבלה החלטת הפרטה של החברה, ולפיה ישונו התקנון והתזכיר של החברה כך שתתאפשר חלוקת דיבידנדים. לאחר מכן תמכור המדינה את אחזקותיה בחברה למרכז השלטון המקומי על סמך שתי הערכות שווי בלתי תלויות, בכפוף להסכמת נציגי המדינה למחיר שייקבע. באפריל 2010 חתמו החברה, ועד העובדים וההסתדרות על מסמך הבנות המעגן את זכויות העובדים בהפרטה.

ב־17 במאי 2010 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את דרך הפרטת החברה, ובאוקטובר 2010 אישרה "הוועדה למכירת מניות המדינה" למכור את כל מניות המדינה בחברה למרכז השלטון המקומי בהתאם למנגנון שנקבע בהסכם. במאי 2011 הושלמה מכירת כלל מניות החברה למרכז השלטון המקומי תמורת כ־21.3 מיליון שקל והחברה הועברה לבעלות מלאה של מרכז השלטון המקומי.

דגם ההפרטה: מכרז לגוף פרטי.

פיקוח: מרכז השלטון המקומי.

המצב הנוכחי: בינואר 2013 נודע כי מרכז השלטון המקומי מעוניין למכור את השליטה בחברה לאוטומציה לגוף פרטי, ללא מכרז. בעקבות התערבות האוצר נמנע הליך זה,[64] וביוני 2013 פרסם מרכז השלטון המקומי מכרז למכירת 51% מאחזקותיו בחברה לגוף פרטי.[65] ביוני 2013 הכריזו עובדי החברה לאוטומציה על סכסוך עבודה בטיעון שמסמכי המכרז אינם עוסקים בעתיד העובדים.[66] עד סוף דצמבר 2013 לא התפרסמו תוצאות המכרז.

יתרונות

לדברי המצדדים בתהליך, ההפרטה תחזק את יכולות החברה להתמודד עם התחרותיות בענף.

חסרונות

1. טיפול בנתונים ובמידע ציבוריים עובר לידיים פרטיות ועלול לשמש גופים פרטיים.
2. הפסקת גוף פעילות שהתפתח באופן ייעודי לשירות הרשויות המקומיות משמעה איבוד יכולות מקצועיות רבות.

ב. חינוך

10. שירותי ארגון מינהלי לימי עיון, השתלמויות וכנסים

רקע: בשנת 2007 פרסם משרד החינוך מכרז לשירותי ארגון מינהלי לימי עיון, השתלמויות וכנסים. במכרז זכתה רשת עתיד.[67] בשנת 2013 החלו להצטבר עשרות מקרים של מרצים שלא קיבלו תשלום על הרצאות שהרצו מטעם משרד החינוך בזמן שהאחריות לתשלום הייתה של עתיד. רשת עתיד גלגלה את האחריות לפתחו של משרד החינוך, והסבירה למרצים כי התקציב לתשלום לא הועבר לה מהמשרד.[68]

דגם הפרטה: לכאורה מדובר במכרז לאספקת שירותים, אלא שתפקיד רשת עתיד מסתכם, למעשה, לא במתן השירות עצמו, אלא בהיותה צינור להעברת כספים שנועד לחצוץ בין משרד החינוך למרצים.

פיקוח: משרד החינוך.

יתרונות

למשרד החינוך - הורדת עול של טיפול במרצים ובארגון ההרצאות.

חסרונות

1. ניתוק בין הרמה התוכנית לרמה הארגונית: הגוף המארגן את הפעילות אינו, לפחות רשמית, חלק מהמערך הקובע את התכנים של הפעילויות.
2. יצירת הרגשה של "היעדר בעל בית" אצל המרצים.

11. בית ספר פרטי בינלאומי

רקע: רשת UWC (United World Colleges) החלה לפעול בשנת 1962 כדי לחבר בין צעירים. הרשת מפעילה 12 בתי ספר ברחבי העולם, שבהם לומדים תלמידי תיכון בני 16–19.[69] בתי הספר פועלים במתכונת של פנימייה ומקנים תעודת בגרות בינלאומית (IB - International Baccalaureate). שכר הלימוד בתיכונים גבוה, אבל תלמידים רבים אמורים לקבל מלגה.

באוקטובר 2013 פורסם כי משרד החינוך אישר הקמת תיכון בינלאומי ראשון בישראל, ב"מודל דומה" לתיכוני UWC.[70] לפי הפרסום, שכר הלימוד לתלמידים ישראלים, שצפויים להיות כ־20% מכלל בית הספר, יהיה כ־25 אלף שקל לשנה, ושכר הלימוד לתלמידים שאינם ישראלים יעמוד על 25–35 אלף דולר לשנה.[71]

דגם הפרטה: רישיון פעולה שמעניק משרד החינוך.

פיקוח: משרד החינוך, באותו אופן שבו הוא מפקח על בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים.

יתרונות

1. מטרות בית הספר חיוביות, ומכיוון שהוא במתכונת של פנימייה יש צורך לגבות שכר לימוד גבוה יחסית.
2. 80% מתלמידי בית הספר לא יהיו ישראלים, ולכן ההשפעה של בית הספר על אי־השוויון בישראל צפויה להיות מזערית, והתועלת שבמפגש בין תלמידים מחו"ל ובין ישראלים עשויה להיות רבה.
3. בית הספר מצהיר כי מלגות רבות תעמודנה לרשות מי שכישוריו יאפשרו לו להתקבל לבית הספר אך לא יהיו לו האמצעים הכלכליים לשלם את שכר הלימוד.

חסרונות

1. ההקמה של בית ספר מוכר שאינו רשמי נוסף המסנן תלמידים וגובה שכר לימוד גבוה עלולה להרחיב פערים.
2. בית הספר ימשוך דווקא את התלמידים הישראלים המוכשרים ביותר, וממילא יגרע אותם מבתי הספר המקומיים שבהם עשויה להיות להם תרומה ניכרת.

12. מעונות סטודנטים [מעקב]

רקע: אוניברסיטת תל אביב היא האוניברסיטה הגדולה בישראל, ולומדים בה 29 אלף סטודנטים לתואר ראשון, שני ושלישי.[72] עם זאת, במעונות הסטודנטים שלה יש רק כ־950 מיטות, כך שניתן פתרון רק לכ־3% מכלל הסטודנטים. שכר הדירה במעונות הוא כ־1,500 שקל לחודש, לא כולל תשלומים לארנונה, למים ולחשמל.[73] כדי להגדיל את היצע המעונות לסטודנטים חתמה אוניברסיטת תל אביב בשנת 2008 על הסכם עם חברת שיכון ובינוי מקבוצת אריסון להקמת מיזם של מעונות במתחם ברושים הצמוד לאוניברסיטה על שטח של 35 אלף מ"ר. במיזם ייבנו שמונה בניינים של שבע עד תשע קומות, ובהם 2,300 מיטות. בפברואר 2012 פורסם שחברת מגדל תעניק לשיכון ובינוי אשראי בגובה 255 מיליון שקל לביצוע המיזם.[74]

דגם הפרטה: המיזם מוקם בדגם BOT, כך שהחברה תקבל את דמי השכירות על הדירות לפרק זמן של 24 שנה, ולאחריהן יעבור המיזם לידי האוניברסיטה. מחיר ההשכרה צפוי להיות בין 1,100 ל־1,700 שקל לשוכר, בהתאם לגודל הדירה.[75]

המצב הנוכחי: לקראת סוף 2012 העלתה בדיקה עיתונאית כי למרות הבטחות הממשלה שכר הדירה במעונות מוסיף לעלות, וכי חדר במעונות סטודנטים במרכז הארץ יקר ב־50% מחדר במעונות סטודנטים בפריפריה, באופן שמשקף את מחיר השוק.[76] לדברי יעל סיני, יו"ר אגודת הסטודנטים באוניברסיטה העברית, "אף שהוכח מעל לכל ספק סביר כי שיטת מיקור החוץ של מעונות הסטודנטים נכשלה, אנו ממשיכים להיות עדים לבנייה בשיטה זו ברחבי הארץ". לדבריה, "המדיניות הזאת הופכת את המעונות משירות לרווחת הסטודנט לעסק כלכלי משגשג של יזמים פרטיים".[77]

במהלך הדיונים בוועדה המקומית בעיריית תל אביב עלתה שוב סוגיית גובה שכר הדירה, וכמה מחברי הוועדה טענו שהוא "מופרך". בעקבות זאת נחתם בינואר 2013 הסכם בין עיריית תל אביב לאוניברסיטת תל אביב (ולמעשה עם חברת שיכון ובינוי), ולפיו יוגבהו שמונה מבנים משמונה קומות ל־14 קומות בתמורה להפחתת דמי השכירות.[78] בחודש אוגוסט החליטה ועדת התכנון והבנייה המקומית של תל אביב לאשר את בקשת שיכון ובינוי להגביה שלושה מתוך שמונת הבניינים ל־16 קומות. בכך יגדל השטח הבנוי מ־29 ל־35 אלף מ"ר, ומספר הדירות המוצעות יעלה מ־1,130 ל־1,380. חברת מועצת העיר מיטל להבי הגישה ערר על ההחלטה וטענה כי תוכנית הבנייה שאושרה עומדת בניגוד לתוכנית הראשית של אזור האוניברסיטה, הן בשל הבנייה לגובה והן בשל היעדר חניה תת־קרקעית, כמתחייב.[79]

13. יום לימודים ארוך והרחבת חוק לימוד חובה [מעקב]

רקע: במסגרת יישום המלצות הוועדה לשינוי חברתי־כלכלי (ועדת טרכטנברג) קיבלה הממשלה בינואר 2012 החלטה שהחל בשנת הלימודים תשע"ג יספק משרד החינוך חינוך חינם לבני שלוש–ארבע בגני הילדים העירוניים, ומסגרת לימודית עד השעה ארבע אחר הצהריים בגני החובה ובכיתות א–ג בבתי הספר המתוקצבים.[80] בשלב הראשון תיושם ההחלטה ב־81 רשויות מקומיות באשכולות 1–3 (הרשויות בתחתית הסולם) על פי דירוג משרד הפנים, באמצעות 15 אלף עובדי הוראה, בעלות של 300 מיליון שקל. עד שנת 2016 אמורה התוכנית להתרחב לפריסה מלאה, בעלות של 2.35 מיליארד שקל לשנה ותדרוש העסקה של עשרות אלפי עובדים נוספים.

דגם הפרטה: ב־7 ביוני 2012 פרסם משרד החינוך מכרז לקבלת הצעות להפעלת מערך כולל של מסגרות יום לימודיות ותוכניות תוספתיות[81] (להלן המכרז). המכרז נסגר ב־18 ביולי 2012. על פי 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 שנותנים שירותים בגני הילדים או בבתי הספר (סעיף 3.22); 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 על ריכוז פעולות החינוך בבית הספר (סעיף 3.26). 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 ובאמצעים 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).

פיקוח: חלק ניכר מתפקידי הפיקוח והבקרה מוטלים על הקבלן עצמו, ונעשים על ידי רכז בית הספר, הרכז היישובי והרכז האזורי.[82] 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, וטרם גויסו מפקחים למשימה זו.[83] משרד החינוך מתכוון להתקשר עם חברה חיצונית שתפקח על התוכנית, וכך למעשה יופרט גם הפיקוח. ביום 10 באוקטובר 2012 נבחרו החברות הזוכות במכרז.

עדכון: בינואר 2013 דחה בית המשפט המחוזי בירושלים עתירה לפסילת כמה סעיפים מתוך המכרז ולמניעת התקשרות עם חברה כלשהי במסגרת המכרז.[84] במהלך הדיון בעתירה הודה משרד החינוך כי טעה "בתום לב", כדבריו, על שכלל במסגרת החוזה סעיף (6.7) שלפיו עובדי הקבלן לא יהיו זכאים לתשלום בגין כנסים והשתלמויות, בניגוד לדיני העבודה. משרד החינוך הבהיר כי על הקבלן מוטלת חובה זו, אולם עד עתה לא נמסר כי אכן נעשה השינוי הנדרש. ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי תלוי ועומד בפני בית המשפט העליון.[85]

14. תשלומי הורים במערכת החינוך [מעקב]

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. בתחילת שנת הלימודים תשע"א (2010–2011) אמד המשרד את היקפם של תשלומי ההורים בבתי הספר בשניים עד שלושה מיליארד שקל 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 הפרטה - "הפרטה מימונית".[86] 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".[87] אף שגובשה עבודת מטה לבניית דגם כאמור היא לא כללה הסדרה מערכתית של תשלומי ההורים.

דגם הפרטה: הפרטה של המימון, השלמת שירותים ציבוריים באופן פרטי.

פיקוח: בספטמבר 2010 מינה שר החינוך גדעון סער ועדה לבחינת תשלומי חובה ורשות. חבריה היו מנכ"ל המשרד, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג הציבור. המלצות הוועדה שולבו 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".[88] בעקבות המלצה זו התקבלה ב-8 בינואר 2012 החלטת ממשלה ובה הונחה שר החינוך ליצור מנגנון פרוגרסיבי לסבסוד תשלומי ההורים החל בשנת הלימודים התשע"ג כדי לצמצם פערים בחברה.[89] אלא שבחלוף שנה התברר כי המנגנון הפרוגרסיבי לא יושם.[90]

בדוח מבקר המדינה לשנת 2011 נבדקו תשלומי ההורים במערכת החינוך, וצוינה הבעייתיות במתן סמכות למפקח על בית הספר מטעם משרד החינוך לאשר חריגה מהסכום שנקבע בחוזר מנכ"ל לתשלומי הורים, באופן שאינו שקוף ועלול לפגוע בהפעלה השוויונית של ההסדר.[91] הדוח ביקר גם את הפטור שניתן לחינוך המוכר שאינו רשמי (מוכש"ר) מהשתתפות בהליכי הבקרה של המשרד, שהוביל הן להפליה לרעה של החינוך המוכש"ר בהשוואה לחינוך הרשמי והן להעמקת ההפרטה וההפליה בתוך החינוך המוכש"ר.[92] עוד הנהיג המשרד "מדיניות רכה" של אישורים לבתי ספר ממלכתיים-דתיים (ממ"ד) ואפשר גביית תשלומי הורים בסכומים הגבוהים פי שלושה מאלו המותרים במוסדות חינוך אחרים.[93] המבקר אף מצא פעילות ענפה של עמותות הורים הפועלות לצד בתי ספר ומגייסות כספים מהורים בניגוד לחוק ולחוזר מנכ"ל, ללא פיקוח של משרד החינוך ואגב הכתבת התנהלות למנהל בית הספר ופגיעה בסמכויותיו.[94]

עדכון: ב־30 ביוני 2013 פורסמה טיוטת חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא גביית תשלום הורים ושכר לימוד בבתי ספר.[95] פרסום זה נעשה, ככל הנראה, במענה לדוח המבקר ובתגובה לעתירה של הורים מארבעה בתי ספר בדלניים בירושלים הגובים תשלומי הורים גבוהים תמורת תוכניות לימוד ייחודיות והוראה בקבוצות קטנות, ומבקשים מבית המשפט להתיר להם להמשיך שלא להפחית את התשלומים כפי שהורה משרד החינוך.[96] לפי טיוטת החוזר, בית ספר מוכש"ר המתוקצב באופן מלא אינו רשאי לגבות שכר לימוד. בית ספר מוכש"ר (וכן בית ספר פטור) יוכל לגבות שכר לימוד, ובלבד שזה יאושר על ידי משרד החינוך מדי שנה בשנה, לפי פניית הבעלים של בית הספר, כל עוד שכר הלימוד לא יעלה על שיעור ההפרש שבין תקצוב המדינה את מוסד החינוך בפועל ובין 100% תקצוב שעות לימוד. לסכום זה תיתוסף תקורה בשיעור של 10%.

מכיוון שבטיוטת החוזר לא מופיעה הגבלה על מקצועות הלימוד שבגינם אפשר לגבות תשלומי הורים, אפשר לכאורה לגבות תשלומים נוספים על מקצועות ליבה אשר נלמדים לבחינות הבגרות.[97] נוסף על הסכום הזה רשאי בית הספר לגבות מן ההורים תשלומי חובה ורשות, רכישת שירותים מרצון ותל"ן (תוכנית לימודים נוספת) בגובה הסכומים שמאשרים משרד החינוך וועדת החינוך של הכנסת במסגרת תשלומי הורים לכלל מערכת החינוך, ולפי הנחיות המנהלת הכללית. המשמעות הכוללת של טיוטת החוזר היא כי הורים יוכלו לרכוש שירותי חינוך פרטיים בהיקף של עד 50% משעות הלימוד השבועיות בבתי הספר הציבוריים. לפי החוזר, משרד החינוך יפקח על הגבייה בבתי ספר אלו, ויפסיק את תקצובו של בית ספר שגובה סכומים העולים על הסכום המרבי שאושר.

יתרונות

החוזר מבקש להסדיר את תשלומי ההורים, לקבוע להם גבולות ברורים וריאליים יותר, וכולל גם מנגנוני פיקוח.

חסרונות

1. החוזר מרחיב במידה ניכרת את אפשרות רכישת שירותי החינוך בבתי הספר הציבוריים, בהיקף גדול מכפי שהיה אי פעם בעבר.
2. יש חשש שהחקיקה הקיימת (חוק לימוד חובה, חוק חינוך ממלכתי וחוק זכויות התלמיד) שוללת משר החינוך את הסמכות לאפשר גביית תשלומי הורים על מקצועות הליבה.

15. תוכניות לימודים חוץ־תקציביות באוניברסיטאות [מעקב]

רקע: בדוח מבקר המדינה לשנת 2011 נבחנה סוגיית הפיקוח והאסדרה של תוכניות חוץ־תקציביות באוניברסיטת בר אילן ובאוניברסיטת תל אביב.[98] בסיכום הדוח בנושא קבע מבקר המדינה כי מהגידול במספר התוכניות החוץ־תקציביות והתוכניות הייעודיות בלא הליכי פיקוח נאותים ובלא הערכה ובחינה כוללות בנושא "עולים סממנים של הפרטה בלתי מתוכננת ובלתי מבוקרת".[99] האמור להלן נסמך על קביעות המבקר ומרכז אותן.

עיקר הערותיו של מבקר המדינה נגעו 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.[100] בכך יש משום מתן העדפה לקבוצות אוכלוסייה שיכולות לשלם את שכר הלימוד הגבוה הנגבה על 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 את התוכניות הפעילו חברות פרטיות אשר התקשרו עם האוניברסיטאות בניגוד לדרישות המל"ג בנוגע להעסקת סגל הוראה חיצוני,[101] ואפשרו לאנשי סגל בכיר להיות מועסקים בתוכניות בהיקפים החורגים מהמגבלות שקבעה ות"ת.[102] זאת ועוד, האוניברסיטאות שילמו למרצים שלימדו בתוכניות אלו שכר גבוה מהמותר ללא אישור ות"ת והממונה על השכר במשרד האוצר.[103] לבסוף, המבקר העיר שהתוכניות החוץ־תקציביות נעזרו בתשתיות מינהליות ופיזיות של האוניברסיטה שנבנו מכספי מדינה או מתרומות שניתנו למטרות ציבוריות; בבית הספר למינהל עסקים באוניברסיטת תל אביב, למשל, שופצה קומה שלמה לתוכנית החוץ־תקציבית, והכניסה לקומה זו אפשרית רק לתלמידי התוכנית.[104] באשר לתפקוד המל"ג, קבע המבקר כי:

1. בידי המל"ג וות"ת לא היו נתונים מלאים ומעודכנים על תוכניות הלימודים החוץ־תקציביות שהפעילו המוסדות להשכלה גבוהה, ולכן נבצר מהן לקיים בקרה ופיקוח נאותים.[105]
2. על אף הדרישה כי מוסדות המבקשים לקיים תוכניות לימודים כאלה חייבים לקבל את אישור המל"ג לפני פתיחתן, אוניברסיטאות תל אביב ובר אילן לא ביקשו אישור לפתיחת תוכניות לימודים חדשות ולהמשך הפעלתן של תוכניות קיימות, כנדרש.[106]
3. ספי הקבלה שקבעו אוניברסיטת תל אביב ואוניברסיטת בר אילן לכמה תוכניות חוץ־תקציביות היו נמוכים מספי הקבלה שנקבעו לתוכניות הרגילות. המל"ג מצדה לא קיימה כל פיקוח ובקרה על האוניברסיטאות בעניין זה.[107]

עדכון: ב־12 בפברואר 2013 אישרה המל"ג את הרכב הוועדה המשותפת למל"ג ולות"ת אשר תבחן את התוכניות החוץ־תקציביות במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל: בראשה עומד פרופ' איתן ששינסקי, וחברים בה אברהם (בייגה) שוחט, פרופ' יוג'ין קנדל, פרופ' אלכס סולן, פרופ' מלכה רפפורט חובב ומרק אסרף.[108] הוועדה הייתה אמורה להגיש את המלצותיה בתוך ארבעה חודשים,[109] אך אלו טרם פורסמו בעת כתיבת דוח זה.

16. הפרטת הפיקוח: בקרה ומעקב על רפורמות אופק חדש ועוז לתמורה

רקע: אופק חדש ועוז לתמורה הן רפורמות ארגוניות, פרופסיונליות ופדגוגיות בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים (אופק חדש) ובחטיבות העליונות (עוז לתמורה) אשר יישומן החל בשנת 2008 ובשנת 2012, בהתאמה. הרפורמות כוללות שינויים ניכרים במבנה ובאופן של העסקת עובדי ההוראה, ובכלל זה הרחבת היקפי הפעילות ושינוי צורת התגמול. הן נעשו על סמך הסכמים קיבוציים בין משרד האוצר (אופק חדש) או מרכז השלטון המקומי (עוז לתמורה) ובין ארגוני המורים.[110] אף שהרפורמות מטילות על המחוזות הרלוונטיים של משרד החינוך את האחריות לשילוב והטמעה שלהן, את העבודה בפועל מבצע "קבלן הטמעה". בהמשך לתפיסה זו החליט משרד החינוך להוציא גם את הפיקוח והבקרה על הרפורמות לקבלן חיצוני.

דגם הפרטה: ביולי 2013 פרסם משרד החינוך מכרז להתקשרות עם קבלן חיצוני אשר יבצע את הבקרה והפיקוח על השילוב וההטמעה של רפורמת אופק חדש ועוז לתמורה.[111] לפי המכרז (סעיף 4.6), הבקרה אמורה להתמקד בשני אפיקים עיקריים: ההיבט הפיזי (פינות העבודה, חדרי הכיתות, מעבדות, קיום שעוני נוכחות, סוגי הדוחות הקיימים ועוד); וההיבט הפדגוגי־ארגוני (מיפוי התלמידים לפי סוגים, שילוב שעות הרפורמה במערכת השעות הבית ספרית, ביצוע שעות פרטניות לפי דרישות הרפורמה, מימוש שעות השתלמות לעובדי ההוראה). הבקרה אמורה להיעשות באמצעות ראיונות אישיים עם מורים ומנהלים בבתי הספר שהצטרפו לרפורמה. הקבלן הוא שיכין את תוכנית הבקרה לפי הנחיות המינהל (סעיף 4.8), יבחר את צוותי הבקרה (סעיף 4.9) ויכשיר אותם (סעיף 4.10).

במסגרת הליך הבקרה, וכדי למנוע היווצרות יחסי עובד־מעביד, מציין המכרז כי עובדי הקבלן מנועים מלשבת במשרדי משרד החינוך, מלהשתמש בציוד המשרד או בתארים של עובדי המשרד. דרישות הסף להעסקת בקרים בתחום הפדגוגי כוללים ניסיון של חמש שנים לפחות בעשר השנים האחרונות בתחום החינוך כרכזים פדגוגיים, רכזי שכבה, סגני מנהל בית ספר, מנהלי בתי ספר או מפקחים.

פיקוח: את הפיקוח על עבודת הקבלן יעשה המינהל הפדגוגי (סעיף 20). לפי המכרז, המשרד רשאי בכל עת לבדוק את המערכת התקציבית ואת הנהלת החשבונות של הקבלן. על הקבלן להעמיד לרשותו ולעיונו של המשרד או נציג מטעמו את כל החומר והמידע שידרשו המשרד או נציגו, על פי שיקול דעתו הבלעדי של המשרד או נציגו. נציגי המשרד רשאים לבקר באתרי מתן השירותים, להתרשם מהם ולהעביר את הערותיהם לנציגיו המוסמכים של הקבלן לעניין מכרז זה, ולדרוש הפסקת עבודתו של כל עובד במיזם הקשור למכרז.

יתרונות

1. התמודדות עם לחץ העבודה במשרד החינוך ועם המחסור בכוח האדם.
2. קבלת חוות דעת חיצונית על פעילות המשרד.

חסרונות

1. ניתוק הליך הבקרה והפיקוח מהליך הביצוע מקשה על לימוד מרכיבי הרפורמה והדרכים לשיפורה.
2. תופעת הניתוק שצוינה לעיל באה לידי ביטוי נוסף: עובדי הקבלן החיצוני מנועים מלשבת במשרדי המשרד ולהשתמש במשאביו. ייתכן שניתוק זה חמור עוד יותר מכיוון שהוא פוגע בעבודה היומיומית, ובכלל זה בעבודת השילוב וההטמעה של הרפורמה.
3. היקף שיקול הדעת שהועבר לקבלן במסגרת כתיבת מערך הפיקוח משמעו הכפפה, הלכה למעשה, של עבודת ההוראה להערכה של גורמים פרטיים.

ג. בריאות

17. הפרטת התכנון: ייעוץ לוגיסטי ליחידה למכשירי שיקום וניידות

רקע: היחידה הארצית למכשירי שיקום וניידות היא יחידת מטה המופקדת על הניהול המקצועי והתקציבי בתחום מכשירי השיקום והניידות. היחידה מופקדת על טיפול בבקשות של תושבים להשתתפות במימון מכשירי שיקום, ובכלל זה בדיקתן, החלטה אם לאשרן, רכישת המכשירים ואספקתם לתושבים. לצורך כך קובעת היחידה את מדיניות משרד הבריאות בתחום מכשירי השיקום והניידות; קובעת את אמות המידה, את הנהלים ואת ההנחיות המקצועיות לנותני השירות בלשכות הבריאות ולגורמים מקצועיים אחרים. היחידה מופקדת גם על פיקוח ובקרה על יישום הנהלים של המשרד בתחום, וכן על פיקוח ובקרה על ניהול מלאי ומצאי של המכשירים.[112] משרד הבריאות החליט על רפורמה לוגיסטית ורה־ארגון ביחידה, ולצורך כך ביקש להיעזר בגורמים מחוץ למערכת הציבורית.

דגם הפרטה: מכרז לשכירת חברת ייעוץ שתקדם ותיישם מכרזים למכשירי שיקום, תבחן שיפור תהליכי העבודה, תסייע בטיפול בתהליכי ניהול המלאי, תשתתף בבקרה על ספקי השירות, תסייע בבקרה התקציבית וכן "משימות נוספות לפי הצורך" (סעיף 5.1 למכרז).

פיקוח ובקרה: לפי המכרז, היועץ מתחייב לאפשר לאחראי מטעם משרד הבריאות לבקר את פעולותיו ולפקח על ביצוע כלל השירותים (סעיף 23).

יתרונות

הסתייעות בכוח אדם חיצוני ובעל מומחיות כדי לקבל נקודת מבט רעננה על המתרחש ביחידה.

חסרונות

1. לפי מסמכי המכרז, תפקידי היועץ חופפים כמעט במלואם לתפקידי היחידה עצמה. מכאן שיועץ חיצוני יהיה מוסמך לקבוע מדיניות בתחום רגיש מבחינה חברתית וכלכלית, וכן לקבוע את המנגנון לפיקוח על המדיניות.
2. הסתייעות בגורם חיצוני לקביעת מדיניות ופיקוח בתחום מכשירי הניידות עשויה להיחשב העברה של סמכות לקביעת זכאות, מהלך שנחשב פסול בעיני בתי המשפט.

18. בחינה מחדש של שירותי רפואה פרטיים

דוח מבקר המדינה לשנת 2012 כלל בחינה מקיפה של שירותי רפואה פרטיים לעצמם, וכן שירותי רפואה פרטיים המשולבים במערכת הציבורית.[113] בין הממצאים של המבקר אפשר לציין את המסקנות הבאות:

1. שיעור המימון הציבורי מסך ההוצאה הלאומית לבריאות בישראל הוא מהנמוכים במדינות ה־OECD, והוא נמצא במגמת ירידה.
2. יש עירוב של רפואה פרטית ורפואה ציבורית בלא שהתקיים הליך של בדיקה, הערכה, קביעת מדיניות ונקיטת הליכים של אסדרה.
3. שלא כבמערכת הציבורית, החלטות שמקבל רופא פרטי בנוגע למטופליו עלולות להיות נגועות בניגוד עניינים, שכן הוא מקבל שכר תמורת הייעוץ, ואם יבצע את הניתוח יקבל שכר גם תמורתו. אף על פי כן החלטות אלו מתקבלות בלא בקרה של עמיתים בתחום.
4. מנהלי מחלקות, מנהלי יחידות ורופאים בכירים בבתי חולים ממשלתיים וממשלתיים־עירוניים הפחיתו את שיעורי משרתם לצורך עבודה בפרקטיקה פרטית באופן שעלול להשפיע על רמת הרפואה בבתי החולים הציבוריים ועל ההוראה הקלינית.
5. משרד הבריאות אינו בודק אם בתי החולים האמורים עומדים במגבלות שקבעו לעצמם בתחום השר"פ.
6. אף שמשרד הבריאות הוא הרגולטור הטבעי למערכת הבריאות בישראל, מאחר שהוא גם הבעלים של בתי החולים הממשלתיים מעלה המבקר ספק אם ביכולתו למלא את תפקידיו כמפקח כנדרש.
7. עמיתים רבים רוכשים ביטוחי בריאות בחברות ביטוח מסחריות פרטיות נוסף על תוכניות השב"ן (שירותי בריאות נוספים) שמציעות קופות החולים, ובין הביטוחים האלה יש חפיפה. רכישת שני סוגי ביטוח שיש חפיפה ביניהם יוצרת מצב של כפל ביטוח. כך גדלות ההוצאה הפרטית וההוצאה הלאומית לבריאות ללא שיפור בבריאותו של המבוטח.

עדכון: בעקבות הביקורת, בין השאר בדוח זה, הודיעה שרת הבריאות יעל גרמן על הקמת "ועדה לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית". הוועדה תדון, בין השאר, באפשרות להכניס שר"פ (שירות רפואי פרטי) לכלל בתי החולים הציבוריים, בגידול המאמיר בביטוחי הבריאות ובהפיכת בתי החולים הממשלתיים לתאגידים עצמאיים.[114] מלבד גרמן עצמה חברים בוועדה פרופ' לאה אחדות, פרופ' גבי בן־נון, משה בר סימנטוב, ד"ר שולי ברמלי־גרינברג, פרופ' קובי גלזר, פרופ' רוני גמזו, ד"ר עזיז דראושה, עו"ד לאה ופנר, ד"ר מיכל טביביאן מזרחי, עו"ד עדי ניב יגודה, פנינה קורן, פרופ' יוג'ין קנדל ודורון קמפלר (מרכז הוועדה).

הוועדה החלה את דיוניה בחודש יוני 2013. בעקבות עתירה של התנועה לחופש המידע הוחלט שהוועדה תפרסם פרוטוקולים מלאים של ישיבותיה, אך ללא שמות הדוברים.[115] פרוטוקולים אלו טרם פורסמו.

במרץ 2013 (ושוב במאי 2013) יזמו חברי הכנסת שלי יחימוביץ' ואחמד טיבי הצעת חוק שמטרתה לאסור אספקת שירותי בריאות פרטיים בבתי חולים ממשלתיים.[116] הצעת החוק טרם עברה קריאה טרומית. בד בבד גילה תחקיר עיתונאי כי שני בתי החולים הגדולים במרכז הארץ, שיבא ואיכילוב, התקשרו עם חברות ביטוח בריאות, והם מציעים ללקוחותיהם מסלול

מקוצר ביותר לבדיקות אבחנתיות בבית החולים אף שהיועץ המשפטי לממשלה אסר על בתי חולים ממשלתיים להציע באופן פרטי שירותים שנכללים בסל הבריאות.[117] על פי התחקיר, כתב השירות של חברות הביטוח מציע ללקוחותיהן הליך של בדיקה בתוך ארבעה ימי עבודה מרגע הפנייה הראשונית, לעומת כמה שבועות בהליך רגיל בבית חולים ציבורי. זאת ועוד, חברת הביטוח מבהירה כי את התהליך ילווה רופא בדרגת סגן מנהל מחלקה, שיתפקד כרופא אישי. לדברי פרופ' דני פילק, המצוטט בכתבה, אין הבדל בין השירות המוצע בבתי חולים אלו ובין השר"פ המוצע בבתי החולים בירושלים.

19. 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 ולאספקת רוב השירותים הרפואיים לאשדוד ולסביבתה.[118]

המכרז הראשון שפרסם משרד האוצר נכשל, בין השאר בשל היעדר כדאיות כלכלית. ב־9 באוגוסט 2009 פורסם מכרז חדש.[119] כדי להגביר את הכדאיות הכלכלית ולמשוך יזמים להתמודד במכרז החדש נוספו שני מרכיבים: אפשרות להפעלת שירותי רפואה פרטית 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 שנותנים רופא וצוות רפואי אחר. ברשימת ההגבלות של פעילות מב"ר קובע הנספח, בין השאר, כי היקף הפעילות במסגרת מב"ר לא יעלה על 25% מכלל הכנסות בית החולים ממכירת שירותים רפואיים; היקף הפעילות של כל רופא וכל 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 בית החולים באשדוד, המורה לתקצב את בית החולים מכספי המדינה, כמקובל בבית חולים בסדר גודל דומה, אינו מתחשב כלל בהטבה שניתנה לבית החולים בדמות הפעלת מב"ר בשיעור של 25% מההכנסות. זאת ועוד, אף על פי שהרופאים הרשאים להשתתף במב"ר מחויבים לקבל חולים גם במסגרת הציבורית של בית החולים, לא נקבע היקף המשרה המזערי שהם מחויבים לעבוד במערכת הציבורית כתנאי לכך.

באפריל 2011 הודיע משרד האוצר כי הזוכה במכרז להקמת בית החולים באשדוד היא חברת אסותא אשדוד בע"מ,[120] וההסכם עמה נחתם ב־29 במאי 2011. ב־15 באוגוסט 2012 דחה בג"ץ עתירה שהגישו האגודה לזכויות האזרח, רופאים לזכויות אדם ומרכז אדוה נגד ממשלת ישראל ומשרד הבריאות בדרישה שלא לאפשר לאסותא להפעיל בבית החולים שירותי רפואה פרטיים.[121] בג"ץ נימק את דחיית העתירה בשני טעמים קשורים: ראשית, חלפו כמה שנים מאז נודע לראשונה כי המדינה תאפשר למפעיל בית החולים באשדוד להקים מסלול של שירותי רפואה פרטיים במסגרת בית החולים; ושנית, העותרים לא הוכיחו שמתן שירותי רפואה פרטיים בבית החולים עלול לפגוע פגיעה קשה וחמורה בשלטון החוק, המאפילה על השיהוי המשמעותי בהגשת העתירה.

עדכון: ב־4 באפריל 2013 העניק ראש עיריית אשדוד יחיאל לסרי את האישור הסופי להקמת בית חולים בעיר.[122] בד בבד דוח הביקורת השנתי של מבקר המדינה, אשר פורסם במאי 2013, כלל בחינה של היבטי האסדרה והפיקוח במערכת הרפואה, ובכלל זה הליך קבלת ההחלטות בבית החולים באשדוד.[123] הדוח מציין כי "משרד מבקר המדינה סבור כי מאחר שהכספים

שיועדו להקמת בית החולים הם כספי המדינה [...] הרי שהיה מקום שמשרדי האוצר והבריאות יפנו לממשלה בבקשה לבחון את ההשפעות והמשמעויות במתן ההיתר להפעלת שר"פ בבית החולים באשדוד, בשים לב לחוות הדעת שנתן היועץ המשפטי לממשלה בנושא השר"פ בשנת 2002, שבמסגרתה נדונו היבטים שונים בהפעלת שר"פ."[124] עבודת מטה כזו, לדברי המבקר, לא נעשתה.

20. שירותי בריאות לתלמיד: אחיות בתי הספר [מעקב]

רקע: שירותי הבריאות לתלמיד נועדו לספק בדיקות רפואיות, חיסונים מפני מחלות מידבקות, רפואה מונעת, חינוך וייעוץ בריאותי לתלמידים, למורים ולהורים, ושירותי עזרה ראשונה. שירותי הבריאות מיועדים לכמיליון וחצי תלמידים בכיתות א-ט בכ־3,500 בתי ספר בישראל. במשך כעשר שנים, מ־1997 עד 2007, סיפק את השירותים משרד הבריאות, בתוך שהוא מסתייע בנותני שירותים, ובכללם האגודה למען שירותי בריאות הציבור (להלן האגודה). במצב זה שימשה האגודה 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.[125] ההסכם שנחתם עמה היה לשלוש שנים.

במכרז שפורסם במאי 2010 זכתה החברה הפרטית נטלי, ונחתם עמה הסכם למשך שלוש שנים עם אפשרות להארכה.[126] ביוני 2011 פרסם משרד הבריאות נתונים ולפיהם רבע מהתלמידים בישראל לא חוסנו, ומכלל תלמידי כיתות א 37% לא עברו בדיקת ראייה, 57% לא עברו בדיקת שמיעה, ו־81% לא עברו בדיקת רופא. בעקבות פרסום הנתונים התקיים 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 מכיוון שמשרד האוצר אינו מאשר לו את 300 התקנים של אחיות בריאות הציבור הדרושים לשם כך לעת עתה, עד שיתקבל האישור, הוא נאלץ לאשר את המשך פעולתה של חברת נטלי בפיקוח קפדני.[127]

בפשרה שהושגה באוגוסט 2011 נקבע כי האחריות לאספקת שירותי בריאות לתלמיד תתחלק בין המדינה לחברה פרטית. משרד הבריאות יספק את השירות ישירות במחוזות אשקלון והדרום, ובשאר המקומות יינתן השירות באמצעות קבלן פרטי שייבחר במכרז.[128] ב־9 ביולי 2012 פורסם מכרז לאספקת שירותי בריאות לתלמידי בתי הספר בכיתות א–ט.[129] 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. בד בבד פרסם משרד הבריאות נתונים המעידים על שיפור הכיסוי החיסוני במחוז הדרום ובמחוז אשקלון מאז העברת האחריות לידי המדינה. במחוז הדרום עלה שיעור הכיסוי בכיתה א מ־66% ל־90%; בכיתה ב מ־64% ל־90%, ובכיתה ח מ־36% ל־87%. עוד פורסם כי בשירות הציבורי עומד יחס האחיות לתלמידים על 1:2,800, בעוד שבשירות המופקד בידי התאגידים הפרטיים עומד השיעור על 1:5,000. בהשוואה של השקעה לפי תלמיד מתברר כי השירות הקבלני יקר ב־60% מהשירות הציבורי.[130]

עדכון: בשנת 2013 פרסם משרד הבריאות מכרז נוסף למחוזות אשר לא יהיו באחריות ממשלתית. ביוני 2013 הוחלט כי האחריות למחוזות אלו תפוצל בין שתי חברות - נטלי, שתופקד על מחוזות ירושלים, חיפה והצפון; ופמי פרימיום, שתופקד על מחוזות תל אביב והמרכז.[131] המשמעות המידית של ההחלטה היא פיטוריהן של כמאה אחיות שהועסקו בחברת נטלי והעסקתן מחדש בפמי פרימיום, ובעקבות זאת חשש לפגיעה בזכויותיהן.[132] על רקע איום של השבתת עבודת האחיות הודיעה שרת הבריאות יעל גרמן על הקמת צוות משותף למשרד

הבריאות ולהסתדרות האחיות למציאת פתרון להעסקת האחיות, ובכלל זה אפשרות להחזרת העסקת האחיות לידי המדינה.[133]

באוגוסט 2013 פורסם כי דוח פנימי של ועדה שהוקמה במשרד הבריאות לבחינת שירותי הבריאות בבתי הספר המליץ המלצה חד־משמעית להחזיר לאלתר את ההפעלה של שירותים אלו לידי משרד הבריאות. על הדוח חתומים פרופ' איתמר גרוטו, ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, ואילנה כהן, יו"ר הסתדרות האחיות.[134]

21. הפרטת הפיקוח: תחקירים רפואיים במערך בטיחות הטיפול

רקע: המערך לבטיחות הטיפול מופקד על הקטנת מספר אירועי הבטיחות במוסדות הרפואיים, ובהם בתי חולים ומרפאות בקהילה. לצורך מילוי תפקידו אוסף המערך מידע בשיתוף פעולה עם מוסדות בריאות, מאתר גורמים וסיבות לכשלים באמצעות תחקור אירועים, משתמש בממצאים כבסיס לפיתוח תוכניות מניעה מקיפות, ומקדם פעילות למידה במוסדות הרפואיים.

דגם הפרטה: באוקטובר 2013 פרסם משרד הבריאות מכרז להסתייע בגורמים חיצוניים שיבצעו תחקירים במוסדות רפואיים ברחבי הארץ בזמן אמת, יעבירו סדנאות בתחום הבטיחות במוסדות רפואיים, יסייעו בהובלת תחקירי רוחב גדולים, יבצעו שחזורי אירוע ויפיצו אותם באמצעות סרטי הדרכה, ייתנו ייעוץ בנוגע להמלצות מערכתיות מאירועים שדווחו, ויעבירו סדנאות למוסדות הרפואה בתחקור אירועים.[135]

פיקוח ובקרה: לפי המכרז, היועץ מתחייב לאפשר לאחראי מטעם משרד הבריאות לבקר את פעולותיו ולפקח על ביצוע כלל השירותים (סעיף 23 למכרז).

יתרונות

הסתייעות בכוח אדם חיצוני כדי לקבל נקודת מבט רעננה על המתרחש ביחידה.

חסרונות

לפי מסמכי המכרז, תפקידי היועץ חופפים כמעט במלואם את תפקידי המערך עצמו. מכאן שיועץ חיצוני יהיה בעל תפקיד מכריע בתחומי הבקרה והפיקוח בתחום קריטי, החולש על כלל מערכת הבריאות.

ד. עבודה ורווחה

22. הפרטת התכנון: כתיבת מפרטים מקצועיים למתן שירותים

רקע: משרד הרווחה והשירותים החברתיים אמון על מתן שירותי רווחה לכלל הציבור ולאוכלוסיות שונות כמוגדר בחוק, ועל פיקוח על מתן השירותים. בכלל התחומים שבהם עוסק משרד הרווחה טיפול בילדים ובנוער במצבי סיכון, אלימות במשפחה, נכויות ופיגור שכלי, נפגעי סמים ואלכוהול, זקנים במצבי מצוקה, ועוד. כדי למלא את תפקידיו המשרד מפעיל מסגרות לסוגים שונים של אוכלוסייה, ובכללן פנימייה, הוסטל, מעונות יום שיקומיים, מרכזי חירום לילדים; נותן שירותי אבחון, שמירה ואבטחה, הזנה, ניקיון, גינון, מחקר, ייעוץ, אחזקה, בנייה, ועוד; רוכש טובין, ובכלל זה ביגוד, הנעלה, מצעים, ציוד מטבחים, ציוד כביסה וייבוש. המשרד מספק את השירותים לאוכלוסייה הרלוונטית באמצעות נותני שירותים שההתקשרות אתם נעשית בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. המשרד מנהל כ־150 הליכים תחרותיים בשנה במגוון תחומים.

דגם הפרטה: ביולי 2013 הוציא המשרד מכרז לשירותי ייעוץ, ליווי וכתיבה של מפרטים מקצועיים למתן שירותים ורכישת טובין.[136] מטרת המכרז לבחור גוף שיופקד על כתיבת מכרזים לרכישת שירותים וטובין למשרד הרווחה והשירותים החברתיים. השירות יכלול איש קשר שיהיה אחראי על ריכוז כל מערך המכרזים מטעם המשרד וינהל מעקב ובקרה על כל השלבים של תהליכי המכרזים של כל אחד מהיועצים (סעיף 2.1.7 למכרז).

לצורך זה ייפגש נציג הגוף האמור עם הגורם המקצועי המבקש להוציא מכרז לשם לימוד, ניתוח ומיפוי של צורכי היחידה המקצועית המבקשת להוציא מכרז; ינתח ויעריך את השוק או הענף שאליו תופנה הצעת המכרז, ובכלל זה ליקוט מידע כלכלי בנוגע להיקפו ולמציעים הפוטנציאליים בו; ויכין את מסמכי המכרז וההסכם על כל נספחיהם בליווי יועץ משפטי ויועץ כלכלי מטעמו.

הגוף יהיה בעל ניסיון וידע בנושאים כגון ניתוח ומיפוי של צרכים ודרישות של יחידות המשרד, הכנת מכרזים וחוזים, ליקוט מידע עסקי ענפי, ניתוח כלכלי וטכנו־כלכלי, ניהול משא ומתן, ליווי תהליכי רכש והתקשרויות, ועוד. המועמד נדרש לשלוט בתקנות חוק חובת המכרזים ובהנחיות החשב הכללי ומינהל הרכש הממשלתי הנוגעות לתחום עבודת ועדת המכרזים.

פיקוח: לפי מסמכי המכרז, הגוף הזוכה יאפשר לבא כוח המשרד או מי מטעמו לבקר בכל עת את פעולותיו, לפקח על ביצוע מכרז זה ועל הוראות ההסכמים שייחתמו בעקבותיו בכל הקשור למתן השירותים שהספק התחייב לתת. נציג המשרד, חשב המשרד, המבקר הפנימי של המשרד וכל מי שהם ימנו יהיו רשאים לקיים בכל עת, בתקופת ההסכם או לאחריה, ביקורת ובדיקה אצל הספק בכל הקשור למתן השירותים או בתמורה הכספית. ביקורת זו תכלול עיון בספרי החשבונות ובמסמכים של הספק, ובכלל זה אלה השמורים במדיום מגנטי והעתקם.

יתרונות

התמודדות עם לחצי העבודה והמחסור בכוח האדם באגפים המשפטיים שבמשרדי הממשלה.

חסרונות

1. מכיוון שחלק ניכר מעבודת המשרד נעשית דרך רכישת שירותים, העברה כוללת של הסמכות לכתיבת מפרטים ומכרזים לכל עבודת המשרד משמעה העברה של שיקול דעת ניכר בנוגע למדיניות הרווחה והשירותים החברתיים בישראל.
2. הזוכה במכרז יצטרך להשקיע זמן רב בלימוד עבודת המשרד, על אגפיו ומחלקותיו המגוונים. ידע זה מצוי, כמובן, ברשות עובדי המשרד עצמם.

23. הפרטת מיון המועמדים לשירות המדינה

רקע: בפברואר 2013 פרסם מינהל הרכש הממשלתי מכרז ל"מתן שירותי אבחון ומיון למועמדים למשרות בשירות המדינה".[137] הנושא הוצג כחלק מתהליך הרפורמה בשירות המדינה שעליה החליטה הממשלה. במכרז זכו שלושה מכוני מיון: קינן־שפי, אדם מילוא, ומכון פילת (מקבוצת היי קפיטל). ב־27 באוגוסט 2013, כשלושה שבועות לאחר ההודעה על החברות הזוכות במכרז, החלו להתבצע המיונים (בחינות ומרכזי הערכה) על ידי החברות הזוכות.

הפרטת תהליכי המיון למועמדים לשירות המדינה היא חלק ממהלך רחב של נציבות שירות המדינה שנועד לשפר את גיוס המועמדים לשירות המדינה ולקצר את משך הזמן שבין הגשת המועמדות להתחלת התפקיד בפועל, הנמשך כיום כשבעה עד תשעה חודשים. בשלב הראשון של המהלך נעשה מעבר למיון מקוון. בשלב הנוכחי מועברים המיונים לחברות חיצוניות שצוינו לעיל באופן מצומצם ("פיילוט"). בשלב הבא, שיחל בתחילת 2014, יועברו תהליכי המיון במתכונת מלאה לאותם המכונים.[138]

במסגרת מהלך זה של הוצאת מיון המועמדים לחברות חיצוניות בוטלה האפשרות של מועמדים להשתמש בתוצאות מיונים קודמים שהשתתפו בהם. נעשה מיפוי של כלל התפקידים בשירות המדינה, ואלו סווגו לחמישה אשכולות עיסוקים. כל מכון שזכה במכרז מתמקד במיון משרות באשכול אחד או יותר. במסגרת המהלך נדרשים המכונים להתאים את הליך המיון ואת כלי המיון לרמות השונות של התפקידים. חברות המיון הפרטיות שנבחרו אמורות להיות זרוע ביצועית של אגף בחינות והערכה בנציבות שירות המדינה, שהפך בעצם למנגנון פיקוח ובקרה,[139] ואנשי נציבות שירות המדינה יחדלו לבצע מיונים בפועל.

דגם הפרטה: מכרז לחברות מיון פרטיות.

פיקוח: נציבות שירות המדינה, אגף בחינות והערכה.

יתרונות

1. פוטנציאל לקיצור משך תהליך המיון משבעה עד תשעה חודשים היום לכחודשיים וחצי.
2. מודרניזציה בתהליך המיון והתאמת תהליכי מיון למשרות שונות.

חסרונות

1. איבוד ידע מקצועי שנאגר בנציבות שירות המדינה שנים רבות.
2. חשש שתהליך המיון לא יהיה תואם לצורכי השירות הציבורי.

24. הרשות לשיקום האסיר [מעקב]

רקע: הרשות לשיקום האסיר (להלן הרשות) פועלת על פי חוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג־1983, 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 להם תוכנית שיקום בתקופה שלפני הדיון בעניינם בוועדת השחרורים. יועצי הרשות גם מקיימים בבתי הכלא סדנאות הכנה לרכישת מיומנויות לקראת השחרור.

לאחר השחרור פועלים רכזי שיקום האסיר בקהילה ב־42 רשויות מקומיות ומעניקים לאסיר המשוחרר טיפול פרטני, משפחתי, זוגי וקבוצתי, ומקיימים פעילויות העשרה, קבוצות טיפול ומיזמים שונים. הרשות מפעילה קבוצות לנשות אסירים ותוכנית חונכות לכ־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 למצוא עבודה, ולהשתלב ולהתמיד במקום העבודה.

עוד מפעילה הרשות 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 לידיים פרטיות.

בינואר 2012 פרסם משרד הרווחה מכרז פומבי להפעלת שישה הוסטלים שיקומיים לאסירים משוחררים.[140] 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). בסוף אוקטובר 2012 הודיעה פרקליטות המדינה בתגובה לעתירת המרכז האקדמי למשפט ולעסקים כי בכוונתה לבטל את המכרז בשל פגמים שנפלו בו ומטעמים שאינם קשורים לעתירה.[141] המדינה הודיעה שלאחר לימוד הנושא בכוונתה לפרסם מכרז חדש.

עדכון: באוגוסט 2013 פורסם מכרז חדש להפעלת שבעה הוסטלים לאסירים משוחררים - מהאוכלוסייה הכללית, מהמגזר הדתי־תורני ומהאוכלוסייה הערבית.[142] גם במכרז החדש הובהר כי המפעיל יהיה המעביד הבלעדי של העובדים ולא יתקיימו יחסי עובד־מעביד בין משרד הרווחה ובין עובדי המפעיל; הוא שיאתר ויגייס את העובדים, ינהל את העובדים וידאג להכשרותיהם (סעיף 2.16 למכרז).

ה. מערכת המשפט

25. הפרטת התכנון: כתיבת מכרזים, חוקים ותקנות למשרדי הממשלה במיקור חוץ

רקע: זה כמה שנים משתמשים משרדי הממשלה במשרדי עורכי דין פרטיים לכתיבת מכרזים בתחומים שונים ומגוונים. מדובר אפוא ב"מיקור חוץ של מיקור החוץ" - שימוש בגורמים פרטיים כדי ליצור את התשתית להתקשרות עם גופים פרטיים אחרים. עד עתה לא פורסם כל מידע על היקף ההתקשרות עם משרדי עורכי הדין, זהות המשרדים, הסכומים המועברים ואופן התגמול.

דגם הפרטה: על פי רוב מיקור חוץ בדרך של מכרז. עם זאת, במקרים מסוימים ניתן פטור ממכרז ומיקור החוץ נעשה בדרך של הסמכת משרד עורכי דין מטעם משרד המשפטים, בלא מכרז.

המצב הנוכחי: בעקבות פנייה של התנועה לחופש המידע החלו משרדי הממשלה להציג תמונה חלקית של היקף השימוש בעורכי דין חיצוניים לכתיבת מכרזים.[143] מהמסמכים שסופקו לתנועה לחופש המידע אפשר לציין את המשרדים הבאים שהעסיקו עורכי דין פרטיים להכנת מכרזים ממשלתיים: משרד ראש הממשלה: מכרז לבחירת גוף מנהל לבית העצמאות, מקום הכרזת עצמאות המדינה; משרד התחבורה: מכרז לכרטיס חכם בתחבורה ציבורית; משרד התקשורת: מכרז תדרים; משרד הביטחון: 24 עורכי דין סיפקו שירותים למשרד בתחומים מגוונים; משרד השיכון: כתיבת קוד בנייה; משרד התרבות והספורט: כתיבת הצעות חוק, חקיקת משנה, נהלים והנחיות; משרד החקלאות: כתיבת תקנות בתחום השירותים הווטרינריים.

פיקוח: סוגיית הפיקוח פחות חשובה כאן מכיוון שמדובר בתשלום על מוצר מוגמר, ולא על שירות מתמשך.

יתרונות

1. התמודדות עם לחצי העבודה ומחסור בכוח האדם באגפים המשפטיים במשרדי הממשלה.
2. העסקת כוח אדם מקצועי ומיומן בתחומים שבהם הידע אינו קיים במשרדי הממשלה.

חסרונות

העסקת עורכי דין חיצוניים דווקא בנושאים מורכבים בעייתית במיוחד:

1. הפנייה לעורכי דין בעלי התמחות והתמקצעות בתחומים מסוימים מונעת פיתוח של ידע וצבירת ניסיון בסוגיות המורכבות החשובות למשרד, וממילא מגדילה את היקף הסוגיות המועברות לטיפול חיצוני.
2. הסוגיות המורכבות כוללות בדרך כלל הפעלת שיקול דעת לשמירת אינטרסים ציבוריים שלא ראוי להעביר לידי עורכי דין פרטיים.
3. כתיבת חוקים ותקנות אמורה להסתמך על ידע שנצבר במשרדי הממשלה, וכן להזין את השינויים בתחומים האמורים. העברת כתיבת החוקים והתקנות למשרדים פרטיים מנתקת את הליך ההיזון האמור.
4. העברת האחריות לכתיבת מכרזים למשרדי עורכי דין צפויה לכלול גם העברת הסמכות לקביעת אמות המידה הראויות לפעולה. כיוון שכך ייתכן שבעתיד הנראה לעין ישתמשו באותם משרדים במסגרת הליכי האכיפה.

26. הפרטת התכנון: המאגר הביומטרי

רקע: ביולי 2013 התחיל משרד הפנים בניסוי להפעלת מאגר ביומטרי על פי חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009.[144] חוק זה קבע כי מדינת ישראל תחל להפעיל מערך מרכזי של טביעות אצבע וצילומי פנים של כלל אזרחיה, אשר יהיה נגיש לעובדי משרדי ממשלה, שוטרים, רשויות ביטחון וכדומה. המאגר הביומטרי יכיל נתונים ביומטריים של אנשים שיסכימו להשתתף בניסוי (בשלב ראשון), ויאפשר זיהוי ואימות של הזהות שלהם. במאגר הביומטרי המתוכנן יישמרו טביעות אצבע וצילומי פנים של כלל אזרחי ישראל. המאגר מעורר התנגדות ציבורית ומחאה של מומחים. אלו הצביעו על הסכנה בעצם קיומו, וגם ערערו על עצם נחיצותו. לעומתם, משרד הפנים טוען כי המאגר ישמור על זכויות הפרט ויגן מפני זיופי זהות, בהיותו האמצעי היחיד למנוע מאדם אחד להחזיק שתי זהויות.

דגם הפרטה: מיקור חוץ של התכנון, עיצוב המאגר הביומטרי והפעלתו בכמה רמות:

1. לאחרונה פורסם כי "מי שהגה, תכנן, הקים, פיקח, הוביל ומלווה את המאגר הביומטרי, הוא בכלל לא עובד מדינה, אלא יועץ עצמאי, שמאז 2008 ממלא את תפקידו ב'פטור ממכרז'. הפטור ממכרז האחרון אושר לפני מספר ימים, בלי לדווח לציבור".[145]
2. את מערך ההנפקה של המאגר הביומטרי מפעילה חברה חיצונית - HP. נחשף כי ההתקשרות עם חברת HP בשנת 2008 נעשתה בפטור ממכרז, וכאמור חוק המאגר הביומטרי עבר רק בשנת 2009. לפיכך ההחלטה על הקמת המאגר הביומטרי התקבלה כאשר ברקע כבר היה הסכם עם חברה חיצונית להקמת המאגר.[146]
3. בעקבות הביקורת הציבורית פרסם משרד הפנים מכרז ל"שירותי ייעוץ אסטרטגי וליווי תקשורתי".[147]

פיקוח: משרד המשפטים.

יתרונות

שימוש בכישורים וביכולות שאינם נמצאים במשרדי הממשלה.

חסרונות

1. אבטחת מידע - על סמך הניסיון שהצטבר בהעברת האחריות לאבטחת מידע לגורמים חיצוניים יש חשש כבד לדליפת המידע. מאגר מרשם האוכלוסין הישראלי, לדוגמה, אחד הרגישים ביותר במדינה, הודלף על ידי עובד מיקור חוץ. גם מערכת Prism האמריקנית, שנחשפה בשנת 2013, הודלפה על ידי עובד מיקור החוץ אדוארד סנודן.[148]
2. ניגוד עניינים: עובדי מיקור חוץ בתחום הטמעת תוכנה אמורים לספק שירותי מחשוב למשרדי הממשלה. עם זאת, כעובדי ספק השירותים מטרתם "ליצור ביקוש צרכים" למעסיקם האמתי, ולהמשיך ולהעמיק את התלות של מזמין השירות בספק השירות.

27. **בוררות חובה** [מעקב]

רקע: מערכת המשפט בישראל קורסת תחת עומס קשה ביותר. ההערכה היא שבישראל מכהנים כמחצית ממספר השופטים הנדרשים כדי להתמודד עם היקף ההתדיינות.[149]

ביולי 2011 עברה בקריאה ראשונה הצעת חוק לתיקון חוק בתי המשפט שעניינה קביעת בוררות חובה במערכת בתי המשפט בישראל.[150] לפי ההצעה, נשיא בית משפט השלום או סגנו יהיו רשאים להעביר תיק אזרחי שהוגש לבית משפט השלום (עד סך של 2.5 מיליון שקל) להליך בוררות שיתנהל בפני עורך דין פרטי שמונה לשמש בורר, 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. הֶסדר זה אמור לעמוד בתוקפו במשך חמש שנים, מתוך ציפייה שבפרק הזמן הזה תושג המטרה שלשמה נועד. לפי ההצעה, אדם יהיה כשיר לשמש בתפקיד בורר אם הוא שופט בדימוס או עורך דין בעל ותק של שבע שנים לפחות, ובלבד שלא הורשע בעברה שמפאת חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כבורר בבוררות חובה.

הצעת החוק נדונה בוועדת חוקה, חוק ומשפט בתחילת ספטמבר 2012, לקראת הגשתה לקריאה שנייה ושלישית. במסגרת הדיון הקריאה נציגת בתי המשפט חוות דעת חריגה של נשיא בית המשפט העליון השופט אשר גרוניס, שהתנגד נמרצות להצעת החוק. במהלך הישיבה הועלו ונדונו הצעות חלופיות, ובתום הדיון נקבע שתתקיים ישיבת המשך.[151]

עדכון: באפריל 2013 יזם ח"כ יריב לוין הצעת חוק שתעביר לבוררות חובה תובענות בשל נזקים לנכס עקב ליקויים בבנייה ותובענות בשל נזק שנגרם לרכוש בגין תאונת דרכים.[152] באוגוסט החליטה הממשלה לאמץ את העמדה של ועדת השרים לענייני חקיקה ולהתנגד להצעת החוק של ח"כ לוין.[153] בין לבין, ביוני 2013, הודיעה שרת המשפטים ציפי לבני כי אין בכוונתה לקדם את הצעת חוק בוררות חובה בשל התנגדותה הכללית להפרטת שירותים משפטיים.[154]

28. ניהול תיקים אזרחיים בפרקליטות [מעקב]

רקע: בשל העומס המוטל על פרקליטות המדינה הולכת וגוברת בשנים האחרונות ההסתמכות על משרדי עורכי דין פרטיים.[155] בשנת 2009 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה בדבר רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על ידי משרדי הממשלה.[156] על פי הנחיה זו, ביצוע עבודה משפטית למשרד ממשלתי (ובכלל זה ייעוץ משפטי, ניסוח הצעות חוק 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 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 פרקליטויות המחוז למיקור חוץ.[157] 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 ועם העומס המוטל על הפרקליטות וכי הוא מאפשר להיעזר במומחיות מיוחדת של עורכי דין חיצוניים לנושאים מוגדרים. זאת ועוד, מאחר שהתיקים המועברים למיקור חוץ הם תיקים טכניים בעיקרם, מסירתם לטיפול גורם חיצוני תאפשר לפרקליטות להתרכז בתיקים עקרוניים ובקביעת מדיניות.

המתנגדים טוענים כי ההנחיה אינה קובעת גבולות משפטיים לסוגי הפעולות שבהם אפשר 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 הדגם: למשל שחיקת יכולתם של עורכי הדין בפרקליטות להתמחות בתחומים מסוימים; מחסור בכוח אדם נעשה נימוק להפרטה אקטיבית; העברת שיקול דעת וסמכויות פיקוח לעורכי דין פרטיים אשר אינם כפופים ליועץ המשפטי לממשלה ואינם מחויבים בכללים שלו. לבסוף מתריעים המתנגדים מפני תקדים להפרטת חלקים אחרים של מערכת המשפט.

בינואר 2012 נחתם הסכם בין הנהלת משרד המשפטים לארגון פרקליטי המדינה להשקת תוכנית פיילוט שתימשך כשנה, ובמסגרתה יועברו תיקים אזרחיים של הפרקליטות למיקור חוץ.[158] 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.

עדכון: מאוקטובר 2013 בתביעות נזיקין במחוז תל אביב מטפלים שני משרדי עורכי דין שזכו במכרז. ממסגרת זו הוחרגו תביעות שהוגשו נגד משרד הביטחון ויש בהן מידע ביטחוני רגיש.[159]

בד בבד גילה תחקיר עיתונאי ששכר הטרחה של 18 משרדי עורכי הדין הפרטיים שהפעילה רשות השידור בהליכי הגבייה הגיע ליותר משישים מיליון שקל, וסכום הגבייה הכולל באמצעותם הגיע ל־63 מיליון שקל. כך נותרו בידי רשות השידור כ־2.56 מיליון שקל בלבד.[160] לידי "גלובס" גם הגיעו פרטי ההסכם עם אחד המשרדים, ובו תמריצים להגדלת גובה החוב וכן אפשרות לגלגל את שכר טרחת עורך הדין על החייב.

עוד פורסם שמשרד המשפטים הקים מאגר עורכי דין שאליהם מועברים תיקים במיקור חוץ. במאגר זה נכללים 34 משרדי עורכי דין בתחומים שונים, ובהם דיני חוזים, נזיקין ותאונות דרכים, ועדות שיקום וועדות רפואיות. בשנים 2010–2011 הוציא המשרד כאלף תיקים בממוצע למשרדים הפרטיים. לפי מסמך שהועבר לעמותה לחופש המידע, שכר טרחת עורך דין עומד על 400 שקל לשעה, ושעת עבודה של מתמחה מתומחרת על בסיס 100 שקל לשעה. נוסף על שכר הטרחה הבסיסי, זוכים עורכי הדין הפרטיים בבונוס לתיק שהסתיים בהצלחה, שגובהו תלוי בגובה הזכייה או החיסכון למדינה. על כל פנים, גובה התשלום לא יעלה על 250 אלף שקל. לא ברור כיצד הסדר זה מתיישב עם הפרסום לעיל על שכר הטרחה ששולם על גביית אגרות רשות השידור.[161]

29. התביעה הפלילית [מעקב]

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 עבֵרות על חוק התכנון והבנייה, חוק רישוי עסקים, חוקי עזר עירוניים, חוק לימוד חובה, ועוד). בעקבות דוח מבקר המדינה אשר הביע הסתייגויות רבות מההתקשרות עם תובעים עירוניים החליט היועץ המשפטי לממשלה ב־30 באוגוסט 2012 למנות צוות פיקוח על תובעים פליליים.[162] בראש הצוות תעמוד עו"ד שרית דנה. על פי כתב המינוי,[163] הצוות יבחן את הנושא מההיבטים האלה: המדיניות הנוהגת בנוגע להסמכה של תובעים והצורך בעדכונה; התנאים למתן הסמכה; ההדרכה וההכשרה של תובעים; ההנחיה, הליווי והסיוע הניתן לתובעים והפיקוח והבקרה על עבודתם.

עדכון: אף שהצוות היה אמור להגיש את מסקנותיו בתוך ארבעה חודשים, מסקנות אלו לא פורסמו עד עתה. לעומת זאת, פנייה של התנועה לחופש המידע העלתה ממצאים (חלקיים) בדבר היקף השימוש של משרדי הממשלה בעורכי דין פרטיים במסגרת הליכים פליליים:[164] משרד האנרגיה והמים העסיק שמונה עורכי דין לייצוג בכ־150 תיקים המתנהלים בבתי משפט; המשרד להגנת הסביבה העסיק עורכי דין חיצוניים לטיפול בכ־400 הליכים, רובם תיקי תביעה, בכ־350 תיקי בקשה להישפט ובכאלף בקשות לביטול קנסות; משרד התמ"ת העסיק ארבעה משרדי עורכי דין לטיפול במאות תיקים פליליים המצויים בסמכות המשרד, ובכללם אכיפת חוקי העבודה בבתי הדין לעבודה; משרד הרווחה העסיק משרד עורכי דין בהליכי הוצאת צווים למפעילי בתי אבות פירטיים; משרד השיכון העסיק שני משרדים פרטיים בהליכי גביית חוב; מינהל המחקר החקלאי שכר, באמצעות היחידה למיקור חוץ במשרד המשפטים, את שירותיהם של משרדי עורכי דין להגשת תביעת קניין רוחני, להגשת תביעה הנוגעת להמצאת שירות וכן בעניין פלישת קרקע בכרי דשא.

30. הגבייה ברשויות המקומיות [מעקב]

רקע: לפי הערכת מרכז השלטון המקומי, יותר ממחצית הרשויות המקומיות מעסיקות חברות גבייה פרטיות. בדרך כלל הן מנהלות את כל מערך הגבייה, אך לעתים הן עוסקות בחלק ממנו בלבד (גביית פיגורים בלבד, אכיפת הגבייה בלבד, וכיוצא באלו).

לאחר שהוגשה עתירה בנושא[165] פרסם מנכ"ל משרד הפנים בשנת 2003 חוזר שעניינו "נוהל העסקת חברות גבייה". החוזר קבע שרשות מקומית רשאית להעסיק חברות גבייה שייבחרו במכרז לצורך פעולות גבייה מסוימות, שאינן דורשות הפעלת שיקול דעת, ובהתאם להנחיות מפורטות. הנוהל כולל הוראות רבות בנוגע לטיפול בגבייה, להיקף המידע שלחברת הגבייה צריכה להיות גישה אליו, לתנאי הסף להעסקת עובדי חברות הגבייה, ולפיקוח ולבקרה שעל הרשות המקומית להפעיל כלפי עבודת חברת הגבייה, ובכלל זה מינוי מפקח שיהיה מופקד על הקשר עם חברת הגבייה ועל הפיקוח והבקרה עליה.

דוח מבקר המדינה על הרשויות המקומיות לשנת 2008 מצא שהוראות החוזר לא מולאו כיאות וכי יש חשש שאין הקפדה על קיום הליכים הוגנים וזכויות החייבים נפגעות.[166] המבקר קבע כי יש להרחיב את פעולות הפיקוח והבקרה ולהקפיד שלא יועברו לחברות הגבייה סמכויות הכוללות שיקול דעת. עוד ציין כי יש חשיבות רבה להסדרת הנושא בחקיקה ראשית. בעקבות דוח המבקר נעשו כמה ניסיונות להסדיר את פעולת חברות הגבייה בחקיקה. בחודש פברואר 2011 הוגשה בכנסת הצעת חוק פרטית לתיקון פקודת העיריות.[167] הצעת החוק מאפשרת לעירייה להתקשר עם חברה שתסייע לה לגבות מס, ארנונה, אגרה, היטל, תשלום חובה, דמי השתתפות ושאר תשלומי חובה המגיעים לה על פי כל דין, ובכלל זה סכומים המגיעים לה בגין אספקת מים ושירותי ביוב. הצעת החוק לא קודמה.

עדכון: בשנת 2013 נוסחה טיוטת הצעת החוק לתיקון פקודת העיריות (חברות גביה), התשע"ג-2013, שאמורה גם היא להסדיר את סמכות הרשות המקומית להעסיק חברת גבייה פרטית. ביוני 2013 התקיים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת דיון בשימוש שעושות רשויות מקומיות בחברות גבייה פרטיות. לקראת הדיון הוגשו כמה ניירות עמדה ומסמכים כחומר רקע.[168] דוח של האגודה לזכויות האזרח ציין כי השימוש בחברות גבייה פרטיות אינו חוקי, שכן הוא בחזקת העברה פסולה של שיקול דעת בלא הסדרה חוקית, העמדה של חברות פרטיות בניגוד עניינים וסיכון ניכר לזכויות אדם. מסמך של הייעוץ המשפטי של הוועדה עצמה ציין גם הוא את הקושי במצב המשפטי הקיים, בהיעדר הסדרה חוקית של הנושא.

בו בזמן הגישה לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים עתירה לבג"ץ שיורה לרשויות המקומיות להפסיק את העסקתן של חברות הגבייה הפרטיות.[169] לפי העתירה, חברות הגבייה הפרטיות מרוויחות יותר ממאה מיליון שקל בשנה, והעמלה על גביית החוב היא בין 5% ל-35%.

ו. תכנון, סביבה והמרחב הציבורי

31. הפרטת התכנון: שירותי ייעוץ כלכליים למינהל התכנון

רקע: באוגוסט 2013 פרסם משרד הפנים מכרז למתן שירותי ייעוץ כלכליים תכנוניים לאגף לתכנון משולב.[170] מועד ההתקשרות הוא עד סוף שנת 2014 (כשנה). האגף לתכנון משולב עוסק בשלושה תחומים עיקריים: תכנון ארוך טווח, שטחים פתוחים, ותכנון מחוזי. במסגרת זו מקדם האגף תוכניות מתאר ארציות משולבות ותוכניות מתאר מחוזיות כוללות, אזוריות ונקודתיות בכל רחבי הארץ. מטרת המכרז היא לגייס יועץ כלכלי שיקדם את עבודת האגף בכל הנוגע להיבטים הכלכליים של עבודת התכנון.

היועץ או הגוף המייעץ הנבחר יתבקש לתת חוות דעת לתוכניות מקומיות, מחוזיות וארציות ולהכין מסמכי מדיניות מן ההיבט הכלכלי ומהיבטים אחרים. הוא יבחן גם תחזיות אוכלוסייה ויעדים נורמטיביים ליישובים וחבלי ארץ; ינתח ניתוח גיאוגרפי את ניצול מלאי הקרקע ואת המלאי התכנוני למול ביקושים חזויים; ילווה וינחה צוותי תכנון, ובכלל זה סיוע בניהול ועדות עבודה המלוות את תהליך התכנון. עבודתו תכלול גם פיקוח ובקרה על עבודת הצוותים ועל המוצרים התכנוניים ועל עמידה בלוח הזמנים שנקבע; קידום תוכניות מתאר מחוזיות וארציות עד לאישורן במוסדות התכנון; וריכוז מידע ומענה לפניות מגורמים שונים.

על פי תנאי המכרז, רוב עבודתו של היועץ תתבצע במשרדי מינהל התכנון, ועליו להיות שותף לכל הישיבות והדיונים הרלוונטיים במשרד. היועץ מתחייב להעמיד את עצמו לרשות המינהל לכל זמן ההתקשרות בשעות עבודת המינהל.

דגם הפרטה: התקשרות באמצעות מכרז.

פיקוח: משרד הפנים, מנהל אגף בכיר, תכנון.

יתרונות

1. הוספת ידע מקצועי לתהליך עבודת התכנון.
2. הוספת כוח עבודה לעובדי המשרד.

חסרונות

הכנסת גורם מקצועי חיצוני לתהליך עבודת הליבה של האגף והחלשת היכולות המקצועיות של סגל המשרד.

32. חופי הים של ישראל [מעקב]

רקע: חוק שמירת הסביבה החופית התקבל בכנסת ביום 4 באוגוסט 2004.[171] מטרות החוק הן: א. להגן על הסביבה החופית ועל אוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקמם 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 לא רק מכיר בחשיבותה של הסביבה החופית כמשאב טבע, אלא גם מגדירו כמשאב 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), אלא אם הדבר נעשה בהתאם לתוכנית או בהיתר (סעיף 5[ב]). החריגים לזכות הציבור למעבר חופשי הם 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". ב"חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964" נקבעה מדיניות ברורה של שמירה על חופים פתוחים ונגישים לציבור הרחב.

בעקבות מקרים שבהם נגבו דמי כניסה לחופי הים שלא כחוק הגישה עמותת אדם טבע ודין עתירה נגד משרד הפנים. בהחלטה מיום 14 במאי 2007[172] 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 חינם אין כסף. משרד הפנים ידון בבקשת הרשות ויבחן אותה על פי הקריטריונים בחוזר מנכ"ל שהופץ בנושא.[173] כדי למנוע מהרשויות לגבות תשלום בדרך עוקפת של גביית דמי חניה קבע נוהל משרד הפנים כי כאשר 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 כשמתקיימים כל התנאים להלן: יש בסביבה חופים אחרים הפתוחים לגישה חופשית חינם; החוף מספק שירותים נוספים מעבר לשירותים בסיסיים, כגון הצלה, נוחיות, ניקיון ומי שתייה; יש דרך סבירה להגיע אל החוף שאינה מחייבת חניה בתשלום (ברגל/בתחבורה ציבורית/חניה ללא תשלום במרחק סביר); לחוף יש אישור מטעם משרד הפנים לגבות תשלום על 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, שמפעילה רשות הטבע והגנים, נגבים דמי כניסה של עשרות שקלים מכוח חוק הגנים הלאומיים, כמו בשאר שמורות הטבע.[174] עם זאת, סקירה של אדם טבע ודין גילתה שעדיין יש חריגות מהחוק: בחופים מסוימים מוסיפים לגבות דמי כניסה, ובאחרים גובים תשלום על חניה בחניון הקרוב לחוף.[175] בין החופים שהותר להם לגבות דמי כניסה: חוף אכזיב, חוף שבי ציון במועצה האזורית מטה אשר, חוף גלי גיל בנהריה, חוף הארגמן בעכו, חוף דור במועצה

האזורית חוף הכרמל, חוף הצוק בתל אביב, החופים ניצנים וזיקים במועצה האזורית חוף אשקלון.[176]

לחריגות אלו הצטרפו בשנים האחרונות שתי תופעות נוספות: צמצום שטח החוף שבו אפשר לשבת ללא תשלום על כיסא השייך לזכיין המפעיל מסעדה או בית קפה על החוף, וקיום של אירועים פרטיים בחופים (בעיקר בחופים פלמחים, מכמורת ונעורים). על פי בדיקה שעשתה עמותת צלול ביולי 2012 בחופי תל אביב והרצליה, פחות מ־20% מרצועת החוף הקרובה לקו המים נותרו פנויים לציבור הרחב. בשאר השטח נדרשים המבקרים לשלם לזכייני החוף תמורת הזכות לשבת על כיסאות המוצבים בחוף. בחוף מציצים בתל אביב, לדוגמה, נותרו פנויים רק 25 מטר מרצועת החוף ליד המים, מתוך רצועה של 125 מטר. בחוף פרישמן כוסתה כל הרצועה, 115 מטר אורכה, בכיסאות בתשלום, וכך גם בחוף גורדון. בחוף תל ברוך נותרו עשרים מטר פנויים מתוך 110 מטר. בחוף השרון שבהרצליה רק תשיעית מרצועת החול נותרה פנויה.[177]

ב־6 באוגוסט 2012 החליטה ועדת איכות הסביבה של עיריית תל אביב-יפו כי מעונת הרחצה הבאה (קיץ 2013) יוקצו בחופי תל אביב-יפו אזורים למגבות בלבד. במילים אחרות, השטח יהיה שטח ציבורי פתוח, ללא תשלום וללא בעלות של זכיין פרטי המפעיל בית קפה או מסעדה.[178] הדיון בהצעה בהנהלת העירייה לא התקיים.

דגם הפרטה: זכיינות. זכיינים פרטיים, באישור העירייה, מורשים להציב כיסאות ושמשיות בתשלום או שולחנות המיועדים לאורחי המסעדות בחוף. בהסכמים שחתמה עיריית תל אביב-יפו עם כל בית עסק בחוף, לדוגמה, נקבעו "גבולות הפריסה" של השמשיות והכיסאות, ונקבע 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". זאת ועוד, המתקנים אמורים להיות מוצבים במרחק של שבעה מטרים מקו המים.[179] פריסה זו הותירה מרחב מצומצם בלבד לשטח חופשי ממתקני חוף, לעתים מחוץ לשטח הרחצה המוכרז.

עדכון:

1. לעניין הכניסה לחופים: ב־25 במאי 2013 התכנסה ועדת הפנים והגנת הסביבה לדיון במצב החופים בישראל. בדיון הציגו ח"כ תמר זנדברג (מרצ) ואגודת אדם טבע ודין הצעת חוק שמטרתה למנוע את גביית התשלום בכניסה לחופי הרחצה. על פי הצעת החוק, לא יהיה אפשר לאשר גביית דמי כניסה לחופי הרחצה שמספקים לציבור שירותי רחצה בסיסיים בלבד ולא יהיה אפשר לגבות דמי חניה בחניות הצמודות לחופי רחצה אם הדרך היחידה להגיע אל החוף היא באמצעות רכב פרטי. ח"כ מירי רגב, יו"ר הוועדה, הודיעה כי הוועדה מאמצת את הצעת החוק וכי תפעל לקידום החקיקה המסדירה את פעילות החופים.
2. לעניין צמצום המרחב הציבורי בחופים: בתחילת עונת הרחצה בקיץ 2013 ניכר היה כי החלטת הוועדה לאיכות הסביבה של עיריית תל אביב-יפו מאוגוסט 2012 אינה מיושמת. בעקבות שאילתא של חברת מועצת העיר שרון מלכי בנוגע ליישום החלטת הוועדה לאיכות הסביבה, ענה ראש העירייה רון חולדאי כי החלטת הוועדה בנושא זה היא בגדר המלצה בלבד וכי הדברים נבדקו על ידי ועדת החופים המוסמכת לעסוק בנושא זה ובעקבות המלצותיה "הורחב באופן משמעותי השטח שבו יכול הציבור לפרוס מגבות/שמשיות ללא תשלום, לעומת מה שהיה מקובל בשנים הקודמות".[180]

33. ברזיות מים בתל אביב-יפו

רקע: ביוני 2013 הוצבו ברחבי העיר ברזיות מים של חברת Woosh. מטרת המיזם, על פי אתר החברה, היא לפרוש "רשת של תחנות מים עירוניות אשר מוצבות ברחובות הערים, ומאפשרות לעוברים והשבים למלא כל בקבוק ריק שיביאו עמם במים קרים וטעימים, 'על הדרך'. בתחנות המים ניתן גם לשטוף ולנקות את הבקבוק האישי ובכך ליהנות מחוויית שתיית מים ייחודית - Positive Drinking".[181] המיזם צמח בחממת היזמות מאז"ה 9 של עיריית תל אביב-יפו. כדי להשתמש בברזיות יש להירשם ולספק פרטים מזהים.

בהסכם שבין העירייה לחברת Woosh, שנחתם ללא ניהול מכרז להצבת ברזיות, יש כמה סעיפים המפרטים הטבות וסיוע של העירייה בהצבת הברזיות (כגון שימוש בתשתיות עירונית, הפעלת מערך שיווקי תומך על חשבון העירייה, ועוד). זאת ועוד, החברה מתחייבת להעביר לעירייה נתונים על המשתמשים ועל הרגלי השתייה שלהם.

דגם הפרטה: הסכם התקשרות ניסיוני ללא מכרז.

יתרונות

1. הגברת השימוש במי ברז.
2. צמצום עלויות רכישת מים למשתמשים בברזיות.
3. צמצום השימוש בבקבוקי מים מפלסטיק.
4. ברזיות מים נקיות ומתוחזקות.

חסרונות

1. שימוש גובר והולך במרחב הציבורי על ידי חברות ומיזמים פרטיים.
2. הברזיות החדשות אינן מתאימות לאוכלוסיות מסוימות: חסרי כרטיס אשראי, ילדים, תיירים.
3. חשש מהידרדרות בתחזוקת מערכת הברזיות העירוניות ה"רגילות".
4. שימוש בכספי ציבור לקידום מיזם פרטי (באמצעות שלטי חוצות ושיווק ישיר).
5. חשש מהשתת עלויות שימוש על התושבים בעתיד.
6. שימוש בברזיות כשטחי פרסום נוספים בעיר בעתיד.

ז. ביטחון

34. הפרטת התכנון: שירותי ליווי וייעוץ בתכנון האסטרטגי של המשרד לביטחון הפנים

רקע: בספטמבר 2013 פרסם המשרד לביטחון הפנים מכרז ל"שירותי ליווי וייעוץ בתחום תכנון אסטרטגי"[182] כדי לקבל "הצעות למתן ייעוץ מבעל מומחיות בתחום מחקר מדיניות ותכנון מדיניות ואסטרטגיה. היועץ יידרש לבצע תפקידי ליווי וייעוץ מקצועי לעבודות מטה במשרד, בתחומים האמורים". על פי המכרז, "העבודה תכלול מתן שירותי ייעוץ, תכנון וליווי ומעורבות מקצועית בעבודות המטה במשרד לביטחון הפנים בתחום עיצוב מדיניות ותכנון אסטרטגי" ובכלל זה: ניתוח סביבת העבודה הפנימית; ניתוח סביבת העבודה החיצונית (הבינלאומית); זיהוי תהליכים, מגמות, פערים והשלכות אפשריות על משימות המשרד והגופים הכפופים לו; המלצות על התמקדות בתחומי פעילות מסוימים ובמדינות שונות שעמן יש למקד את שיתוף הפעולה ואת קשרי העבודה בתחום ביטחון הפנים; ניתוח והצגה של חלופות למדיניות בנושאים עקרוניים, וכן משמעויות הכרוכות במימושן; הגשת הצעה לעקרונות ולקווי מדיניות ברורים שיחברו את משימות המשרד והגופים הכפופים לו לסביבה שבה הן תבוצענה בעתיד ולהשלמת הפערים בין המצב המצוי ובין המצב העתידי הרצוי; הגשת תמונת מצב כוללת ואינטגרטיבית המורכבת מניתוח נושאים בתחום ביטחון הפנים; הגשת הצעה לתחומי פעולה עיקריים ולנושאי ליבה שבהם על המשרד והגופים הכפופים לו להתמקד כדי לממש את ייעודם ולהתאים את עצמם לסביבת העבודה המשתנה; "הגשת סיוע בגיבוש מסמך המדיניות השנתי של המשרד והשר לביטחון הפנים, לרבות הגדרת עקרונות וקווי מדיניות, יעדים שנתיים ורב שנתיים, עקרונות לתכניות פעולה להשגתם, וקווים מנחים להכנת תכניות עבודה רב שנתיות ושנתיות לביצוע ויישום המדיניות" (סעיף 2 למכרז).

מן המפורט לעיל אפשר לראות כי מרכיבים משמעותיים בעבודת החשיבה והתכנון של המשרד יעשה על ידי הגוף המייעץ. עוד מציין המכרז כי לשם ביצוע תפקידו על היועץ לתת ייעוץ שוטף בתחומים המפורטים לעיל לאגף למדיניות ותכנון אסטרטגי ולבעלי תפקידים נוספים ככל שיידרש, ללוות את עבודות המטה ולהשתלב בהן, גם בשלב היישום של תוכניות הפעולה שייבחרו בתחומים הרלוונטיים. היועץ צריך גם להשתתף בדיוני ועדות היגוי בנושאים שונים ובישיבות על פי הצורך, כגון ישיבות הנהלת המשרד לביטחון הפנים, גורמי המטה במשרד ובגופים הכפופים לו וגורמי חוץ (שם).

דגם הפרטה: מכרז לחברת ייעוץ חיצונית.

פיקוח: נציג המשרד לביטחון הפנים (לא מצוין דרג או תפקיד מדויק).

יתרונות

1. גיוס סיוע מקצועי נוסף למשרד לביטחון הפנים.
2. הקלת עומס העבודה על עובדי המשרד.

חסרונות

1. ריכוז יכולת התכנון האסטרטגי בידי גוף חיצוני למשרד.
2. מתן גישה למידע רגיש לגוף שאינו ציבורי וחשש לזליגת ידע מקצועי אל מחוץ למשרד לביטחון הפנים.
3. יצירת תלות מקצועית של המשרד בגוף פרטי.
4. הכנסת גורם שאינו נמנה עם השירות הציבורי לנבכי עבודת המשרד מעלה חשש למעורבות יתר של הגוף המייעץ בקבלת החלטות משמעותיות.

35. שירותי הבריאות של צה"ל [מעקב]

רקע: בינואר 2011 השיק צה"ל את מיזם אביב שבמסגרתו נסגרו חלק ניכר מהמרפאות הצבאיות שסיפקו שירותי רפואה לחיילים המשרתים בבסיסי תל השומר והקריה.[183] 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.[184] החיילים יקבלו את אותם שירותים רפואיים שמקבלים אזרחים, ונוסף עליהם סל שירותים ייחודי - "משלים צה"ל".[185]

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

בינואר 2012 נכנסו למיזם גם קופות החולים כללית ומכבי. בעקבות כניסתן 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, והם זכאים גם לרפואת מומחים, לרפואה דחופה, ובמקרה הצורך גם לאשפוז. עם זאת, את רפואת השיניים, שירותי בריאות הנפש, בריאות הציבור והמיון הרפואי ממשיך לספק חיל הרפואה.

במסגרת המיזם מעניקים הרופאים האזרחיים 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.[186]

עדכון: ב־2013 החל חיל הרפואה בבחינה מחדש של התקשרותו עם קופות החולים בעקבות עלייה חדה במספר ימי המחלה ("גימ"לים") שהונפקו לחיילים.[187] בד בבד עם פיילוט ההתקשרות עם קופות החולים העביר צה"ל בינואר 2012 את שירותי הרפואה הדחופה לחברה הפרטית ביקורופא. מוקדי ביקורופא אמורים לתת שירות בשעות שבהן קופות החולים סגורות. על פי ההסכם, החברה מחויבת לתת מענה הולם למגוון מקרי חירום. עם זאת, בהסכם יש תמריץ כלכלי שנועד לצמצם את מספר הפנָיות החיילים לבתי חולים.[188] ההסכם מאפשר לצה"ל חופש פעולה כמעט מלא בהפעלת בקרה והכשרה של אנשי חברת ביקורופא. לפי ההסכם, החברה תאפשר לנציגי צה"ל לערוך ביקורות, כולל ביקורות פתע, על פי שיקול דעתו הבלעדי של משרד הביטחון, והיא חייבת לתקן את הליקויים שיימצאו בתוך 14 יום. ביקורופא רשאית להעסיק רופאים כ"קבלני משנה" (רופאים בכירים ואורתופדים, למשל), אך מחויבת לקבל מראש מצה"ל אישור פרטני להעסקתם, והיא אחראית על פעולותיהם כאילו היו עובדיה שלה.[189]

36. הרחבת סמכויות הפקחים העירוניים [מעקב]

רקע: ב־8 ביוני 2010, במסגרת רפורמה שנועדה להגביר את הביטחון האישי של אזרחי המדינה ותושביה, אישרה ועדת שרים את הקמתו של מערך שיטור עירוני שיהיה משותף לשוטרים ולפקחים עירוניים שיורחבו סמכויותיהם.[190] במסגרת זו הוצע גם כי נוסף על הרחבת סמכויות הפקחים העירוניים יורחבו גם סמכויות המאבטחים כדי לאפשר גם להם לסייע למשטרה במניעת מעשי אלימות.[191]

ב־3 באוגוסט 2011 עבר בכנסת "חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א־2011". במסגרת החוק הורחבו סמכויות הפקחים העירוניים (הדיון בסמכויות המאבטחים הופרד מהצעת חוק זו). הסמכויות העיקריות שהוענקו לפקח 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. אף שעל פי ההצעה המקורית היה אמור החוק לחול בכל הארץ, צומצמה תחולתו לפיילוט של שנתיים ב־13 רשויות בלבד. במאי 2012 הוספו ארבע רשויות לפיילוט.

דגם הפרטה: הגדלת סמכויות של גורמים מחוץ למערכת הביטחון.

פיקוח: משרד הפנים.

עדכון: ב־31 ביוני 2013 החליטה הכנסת להאריך את תחולת החוק בשנתיים, ועל פי דיווח שנמסר לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, הפיילוט עובד ב־17 רשויות מקומיות.[192] בנובמבר 2013 הובאה לאישור הוועדה בקשה של משרד הפנים להוסיף עוד שמונה ערים לפיילוט. בקשת משרד הפנים אושרה. הערים שהוספו לפיילוט הן: בת ים, אשקלון, חדרה, פתח תקווה, קריית ביאליק, טבריה, קריית גת ובאקה אל־גרבייה. העיר שפרעם הוצאה מן הפיילוט משום שלא הצליחה לעמוד בתנאי ההשתלבות בו.[193]

37. מימון רכש של ציוד ביטחוני ומימון מיזמים צבאיים [מעקב]

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 סקייהוק), שהתיישן והגיע לסוף ימיו. בד בבד תרכוש ממשלת איטליה רכש גומלין בהיקף דומה.[194] 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: משרד הביטחון יתקצב את העסקה ב־400 מיליון אירו; בנק הפועלים ילווה למשרד הביטחון 200 מיליון אירו; שאר הסכום, כ־400 מיליון אירו, יילקח כהלוואה מקונסורציום של מלווים איטלקים ובראשם בנק אוניקרדיטו וקרן הפנסיה האיטלקית CASA. ההלוואות יינתנו לעשרים שנה, והריבית שמשרד הביטחון ישלם תהיה כ־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 בינלאומית). בדבריו בישיבת ועדת הכספים ציין אהרון כי את העסקה בדקה ואישרה החשבת הכללית באוצר.[195]

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 לרכש גומלין מישראל בכמיליארד דולר, בעיקר שני מטוסי התרעה ולוויין ביון מתוצרת התעשייה האווירית לישראל.[196] יצוין כי העובדה שבנק הפועלים מעמיד למשרד הביטחון אשראי למימון חלק מהעסקה היא 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.

עוד היבט של הפרטה בעסקה זו הוא מסירת ניהול מערך המטוסים שייקָנו לידי חברה פרטית. לאחר הרכישה יועברו המטוסים לתאגיד הפרטי תור, שהקימו לשם כך אלביט מערכות והתעשייה האווירית. החברה תקלוט את המטוסים, תתחזק אותם, תנהל את מלאי החלפים, תקים מערך סימולטורים ותנהל אותו, ותמכור לחיל האוויר שעות טיסה ושעות אימון בסימולטורים במחיר של שעות טיסה.[197]

עדכון: במאי 2013 ביקש משרד הביטחון מן המפקח על הבנקים הקלות והתאמות ברגולציית המימון כדי לאפשר את כניסת הבנקים למימון מיזמים צבאיים.[198] בין היתר מדובר במימון מיזמים רחבי היקף, כגון הקמת קמפוס התקשוב בנגב, שתמומן בשיטת PFI (private finance initiative - דגם התקשרות ארוכת טווח בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי שבו משקיע המגזר הפרטי השקעה ראשונית גדולה בהקמת תשתית או נכס המיועדים לצרכים ציבוריים, והחזר ההשקעה מגיע מתשלום על השימוש בנכס); הקמת בסיס מודיעין שתמומן בשיטת PPP (public private partnership - הסכמים ארוכי טווח לשיתוף פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי לצורך אספקת תשתית/מוצר/שירות ציבוריים באמצעות המגזר הפרטי); הקמת מרכז לוגיסטי מודרני; איחוד מפקדות באזור לוד; והקמת קריית הדרכה בצומת הנגב שתוקם בשיטת PPP. באפריל 2012 נחתם הסכם עם הזכיינית להקמת קריית ההדרכה - חברת מבט לנגב.[199]

ח. תחבורה

38. הפרטת התכנון: מינהלת התחבורה הציבורית

רקע: בינואר 1997 החליטה הממשלה לפתוח את תחום התחבורה הציבורית בישראל לגורמים פרטיים נוספים באמצעות מכרזים.[200] יישום הרפורמה החל בשנת 2000 על ידי משרד התחבורה (הרגולטור המקצועי) ומשרד האוצר (המממן), באמצעות מינהלת תחבורה ציבורית (חברת לירד בשנים 1998–2003 וחברת עדליא משנת 2003 ואילך), שהיא חברת ייעוץ פרטית, שנבחרה במכרז לשמש כזרוע הביצועית של משרד התחבורה לניהול המכרזים התחרותיים לאספקת שירותי התחבורה הציבורית בישראל. ב־2012 זכתה חברת עדליא במכרז פעם שלישית ברציפות, והפעם לשנתיים עם אופציה להארכה של חמש שנים נוספות. חברת עדליא זכתה בשתיים מן הקטגוריות שיצאו למכרז: הכנת מכרזים, מחקר וייעוץ כלכלי; ותכנון, רישוי, סקרים וסטטיסטיקה. חברת אביב זכתה במכרז בשתי קטגוריות: קטגוריית הטכנולוגיות וקטגוריית המידע והבקרה. על פי מכרז משרד התחבורה, החברות הזוכות מחלקות ביניהן את המטלות הבאות:

- סיוע בכתיבת ניירות עמדה לצורך קביעת מדיניות בתחומי התחבורה הציבורית.
- תמחור עלויות השירות בתחבורה הציבורית.
- סיוע בקידום מיזמי תחבורה.
- סיוע בנושאים כלכליים בענף המוניות.
- סיוע וייעוץ למשרד בנושאים כלכליים אחרים ובנושאי תחבורה ציבורית כפי שיידרש מעת לעת על ידי מנהל האגף או מי מטעמו.
- הכנת תשובות לשאילתות ולבקשות המוגשות למשרד באופן שוטף.
- תכנון, רישוי, סקרים וסטטיסטיקה, ליווי תהליך המכרז בכל ההיבטים הקשורים בתכנון ובתפעול של השירות.
- תכנון שיפורים בתחבורה הציבורית ליישובים ולמוסדות נבחרים.
- תכנון תחבורה ציבורית למגזרים שונים בקרב משתמשים (מגזר חרדי, ערבי, בדואי, כפרי, סטודנטים וכדומה).
- ליווי המשרד בתכנון התחבורה הציבורית בכל הקשור לזמן חירום, כולל סיוע על הכרזת חברות תחבורה והיסעים כמפעל חיוני בעת חירום.
- ליווי תהליכי תכנון של מערכות תחבורה ציבורית.
- ליווי הנדסת תנועה לתכנון מתקני תחבורה ציבורית ותשתיות תומכות תחבורה ציבורית.
- ליווי תחום הסברה ושיווק של מערכות התחבורה הציבורית כיום.

- ממשקים וקידום מיזמים עם גופי תכנון אחרים כגון רכבת ישראל וגופים העוסקים בהסעה המונית, מטרופולינים ועוד.

דגם הפרטה: הפרטת תחום אחריות באמצעות מכרז.

פיקוח: משרד התחבורה, אגף תחבורה ציבורית.

יתרונות

מאפשר ריכוז הידע המקצועי בידי גוף אחד.

חסרונות

1. יצירת תלות גבוהה של הרגולטור בחברת ייעוץ פרטית.
2. החלשת את היכולות המקצועיות של משרד התחבורה.

39. הפרטת התכנון: הפרטת המינהלת לתכנון תחבורתי

רקע: באוגוסט 2013 פרסם משרד התחבורה מכרז ל"הקמת מנהלת לתכנון תחבורתי" שנועד לסייע לאגף לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה.[201] האגף לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה הוא אחד האגפים הבכירים במינהל התחבורה היבשתית במשרד. האגף פועל במבנה של מטה, הנמצא במשרד הראשי בירושלים וכן בארבעה מחוזות. הוא עוסק במגוון נושאים תכנוניים בתחום התחבורה, עם דגש על תכנון מערכתי ובטיחותי. בין השאר הוא אמון על תכנון סטטוטורי של הדרכים והמסילות בישראל, על גיבוש מסמכי מדיניות בתחום התכנון התחבורתי, על קידום תוכניות אב לתחבורה (מהרמה הלאומית ועד לרמה המקומית), והוא מעורב מאוד בתכנון מיזמי תחבורה גדולים.

המינהלת לתכנון תחבורתי נועדה לאפשר לאגף לבצע משימות אלו על ידי תיאום מערכתי בין מיזמי תחבורה שונים, ובין גופי הביצוע השונים שהמשרד עובד אתם (ציבוריים ופרטיים). החברה הזוכה במכרז מתבקשת להעמיד לטובת המינהלת צוות מקצועי של שבע משרות בהיקף מלא. בין היתר יידרש אותו צוות ללוות ליווי פעיל את התאגידים שמשרד התחבורה עובד מולם, לתת חוות דעת על מיזמי תחבורה, לסייע בגיבוש תוכנית אב ובתכנון רב־שנתי של תחבורת הרכבות בישראל מתוך יצירת אינטגרציה עם התחבורה הציבורית, ולקיים פעילות תכנונית שוטפת. עוד תהיה המינהלת אחראית להתקשר עם קבלני משנה לביצוע עבודות שונות.[202]

תקופת ההתקשרות במכרז היא לשנתיים, עם אפשרות הארכה עד לשלוש שנים נוספות. על פי המכרז אפשר להבין כי המינהלת תהיה חלק אינטגרלי מהאגף לתכנון תחבורתי. עוד מצוין כי משרד התחבורה רשאי להתערב בתהליך גיוס העובדים למינהלת ואף לחייבם לעבור מבחני מיון. הזוכה במכרז עתיד להתפרסם בינואר 2014.

דגם הפרטה: התקשרות עם חברה חיצונית באמצעות מכרז.

פיקוח: משרד התחבורה, האגף לתכנון תחבורתי.

יתרונות

1. הוספת סיוע מקצועי למשרד.
2. הגברת התיאום בין גופים ותאגידים שמשרד התחבורה עובד אתם באמצעות הקמת גוף מתאם.

חסרונות

1. הכנסת עובדים מקצועיים רבים שאינם אנשי השירות הציבורי לתפקידי מהות של המשרד.
2. החלשת גוף הידע המקצועי של המשרד.
3. פגיעה בסמכות המקצועית של אנשי המשרד בתחום התכנון התחבורתי.

40. הפרטת הפיקוח על איכות השירות ברכבת ישראל

רקע: בשנת 2012 הסיעה חברת רכבת ישראל כ־41 מיליון נוסעים ועשתה כ־411 נסיעות ביום ברחבי הארץ בשמונה קווים. הואיל ובמדינת ישראל תחבורת הרכבות היא "מוצר ציבורי" מעורבת הממשלה, באמצעות משרד התחבורה, ברישוי שירותי רכבת ישראל, באישור מסלולי נסיעה, בתעריפי הנסיעה ובסבסודם, ובפיקוח על רמת השירות הניתנת לציבור ועל התקינות והבטיחות של הרכבות והציוד הנייד. משרד התחבורה מפקח גם על התנהגות בעלי התפקידים בחברה ועל איכות המידע הנמסר לציבור.

באוקטובר 2013 פרסם משרד התחבורה מכרז ל"מתן שירותי בקרה על איכות השירות ברכבת ישראל",[203] שנועד לאפשר למשרד לפקח על איכות השירות הניתן לנוסע. לצורך עבודת הפיקוח תתחייב החברה שתזכה במכרז להעמיד לרשות המיזם ארבעה עובדים מינהליים שיועסקו בלעדית במיזם זה ושישה בקרים.

דגם הפרטה: התקשרות באמצעות מכרז.

פיקוח: משרד התחבורה.

יתרונות

ריכוז עבודת המעקב והבקרה בחברה המתמקצעת בתחום.

חסרונות

חשש משינוי ברמת הפיקוח תוך כדי עבודת הבקרה.

41. הרכבת הקלה בירושלים [מעקב]

רקע: ב־1996 החליט צוות "תוכנית אב לתחבורה" בעיריית ירושלים, בראשות ראש העירייה, להקים רכבת קלה כחלק ממערך התחבורה הציבורית בעיר. ב־1998, כחלק מהחלטת ממשלה לחזק את ירושלים, הוחלט על תכנון מערך תחבורה ציבורית שמתבסס על רכבת קלה. באוגוסט 2001 פנה משרד האוצר לחמש קבוצות להגיש הצעות למכרז, ולבסוף ניגשו שתי קבוצות. בנובמבר 2002 נחתם חוזה בין קבוצת סיטיפס, שזכתה במכרז, ובין המדינה. על פי החוזה, המדינה אחראית לעבודות התכנון, להעתקת התשתיות, לפינוי נכסים ופיצוי בעלי שטחים, לסלילת המסלול לרכבת ולהקמת גשר המיתרים והחניונים לנוסעים; וסיטיפס אחראית לסלילת המסילות, להתקנת קווי החשמל ואמצעי האיתות והתקשורת, לרכישת הקרונות ולהפעלת הרכבת.

חמש שנים אחר כך, בבדיקה שערך מבקר המדינה בשנת 2007, נמצאה שורה של ליקויים - הן בתכנון ובעבודת ההכנה לקראת החתימה על חוזה השותפות עם חברת סיטיפס, והן בביצוע, החל בחריגות גדולות מלוח הזמנים ומאומדן התקציב וכלה בליקויים טכניים חמורים, איכותיים ובטיחותיים בעבודות בשטח.[204] מועד סיום המיזם, שנקבע לסוף שנת 2006, נדחה שוב ושוב, תחילה לפברואר 2009 ולאחר מכן לאמצע 2010. בסופו של דבר רק בקיץ 2011 החל לפעול הקו הראשון של הרכבת (הקו האדום). אשר לעלויות, בתחילה הוערך חלקה של המדינה במיזם בכ־500 מיליון שקל, אך בשל תכנון לקוי של התקציב הייתה העלות של המימון הציבורי יותר מפי שניים (כ־1.2 מיליארד שקל במועד סיום הביקורת, ארבע שנים לפני תחילת הפעלתה של הרכבת).

נסיעת הבכורה של הרכבת הקלה הייתה 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.[205] מסמך שהכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת בחן את המיזם והשווה אותו למיזמי תחבורה אחרים שנעשו בשיתוף המגזר הפרטי, שגם בהם השימוש מותנה בתשלום ומוטלים קנסות בגין אי־תשלום (כביש חוצה ישראל, הנתיב המהיר בכניסה לתל אביב ומנהרות הכרמל). מהמסמך עולה כי ברכבת הקלה בירושלים לא הוקם מנגנון שיאפשר לציבור לערער על הקנסות שמטילה עליהם החברה, ולמעשה הדבר מקנה לזכיין סמכויות אכיפה בלי לאפשר לרגולטור - כלומר למשרד התחבורה - לפקח על האופן שבו הזכיין מפעיל את הסמכויות האלה.[206]

ההסכם שנחתם בין המדינה לזכיינית נשמר בסוד מעיני הציבור במשך שנים, 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.[207]

לצד הקו האדום של הרכבת הקלה פועלים גם קווי אוטובוס שמסיעים נוסעים אל הרכבת וממנה, וקווי אוטובוס לאזורים שהרכבת אינה מגיעה אליהם.[208] ב־24 בספטמבר 2012 אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת לקריאה שנייה ושלישית הצעת חוק שתאפשר לשר התחבורה להקים ועדת ערר חיצונית לקנסות שמטילה זכיינית הרכבת הקלה בירושלים.[209]

עדכון: בקיץ 2013 התגלה כי אי־הסכמות בין המדינה לחברת סיטיפס מעכבות את הרחבת הקווים של הרכבת הקלה בירושלים. זאת ועוד, בין סיטיפס לעירייה תלויות תביעות הדדיות של מיליארד שקל מכל צד וטענות על איכות ההפעלה.[210]

"העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני בירושלים" הוקמה בשנת 1988 כדי להחזיק את "בית המודל", המקום שבו נמצא מודל תלת־ממדי ועדכני של ירושלים. בשנת 1995 אוחדה העמותה עם תת־מחלקה בעירייה שנקראה צוות תוכנית אב לתחבורה. ב־1999, כשהחל מיזם הרכבת הקלה, ניתנה לעמותה האחריות על הפן ההנדסי של המיזם. בראש העמותה עומד ראש עיריית ירושלים ומנהלים אותה נציגי ציבור ונציגים של העירייה. בשנת 2004 חתמו העירייה ומשרד התחבורה על הסכם עם העמותה לתכנון מערכת להסעת המונים בירושלים, ומאז היא גורם עיקרי בניהול ובפיקוח של כל נושא התחבורה הציבורית בבירה.

דוח מבקר המדינה לשנת 2012 מצביע על אי־סדרים בניהול "העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים".[211] בין היתר קבע המבקר כי עיריית ירושלים ומשרד התחבורה העבירו את תכנון מיזם הרכבת הקלה לעמותה ללא מכרז; וכי העמותה העסיקה יועצים חיצוניים בניגוד לנוהל. עיקר הביקורת נוגע לאופן העסקת היועצים החיצוניים על ידי העמותה. "בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי העמותה ביצעה את כל ההתקשרויות הללו, בשווי כולל של 13 [...] מיליון שקלים, בלי שקיימה הליך בחירה שקוף ושוויוני ובלא שתיעדה את הליך הבחירה. נוסף על כך, העמותה לא נימקה את המשך ההתקשרויות ואת הגדלת היקפן ולא הסבירה מדוע לא בחנה את האפשרות להתקשר עם יועץ אחר, כפי שמחייבה הנוהל".[212]

עוד התגלה כי בארבעה מקרים שונים העסיקה העמותה יועצים חיצוניים שעד זמן קצר לפני כן היו עובדיה. הדבר מעלה חשש כי העסקת העובדים לשעבר כיועצים נועדה, בין היתר, להגדיל את מצבת כוח האדם בעמותה אגב עקיפת מגבלות התקנים שהקצה לה משרד התחבורה.[213] על העברת תכנון הרכבת הקלה לעמותה כתב המבקר כי "בכך מנעו מגופים אחרים העוסקים בתחומים אלה להתחרות במכרז על התפקיד באופן שוויוני. כמו כן נמנעה תחרות שהייתה עשויה לייעל את ביצוע המשימות ולהוזיל את ביצוע המיזם ובכך להביא לחיסכון בכספי ציבור".[214] עוד מעלה הביקורת כי בשנים 2010–2011 שילמה העמותה לעובדיה שכר שהיה גבוה ממה שהוסכם בינה ובין המדינה. שכר חמשת הבכירים, קבע המבקר, היה גבוה ב־40–60 אחוז משסוכם.[215]

ט. הלאמות

42. מיזם הרכבת הקלה בגוש דן: הקו האדום [מעקב]

רקע: הקו האדום של מיזם הרכבת הקלה בתל אביב הוא הקו המרכזי והראשון במערכת להסעת המונים במטרופולין. אורך הקו המתוכנן הוא כ־22 קילומטר - חלקם בנתיב עילי וחלקם בנתיב תחתי, והוא אמור לקשר בין בת ים, תל אביב־יפו, רמת גן, בני ברק ופתח תקווה. באוקטובר 2003 פורסם המכרז הבינלאומי להקמת הקו האדום, ובפברואר 2006, לאחר דחיות חוזרות ונשנות, הגישו שלוש הקבוצות שנותרו לאחר המיון את הצעותיהן. במאי 2007 נחתם הסכם 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 למיזם גם לאחר דחיות רבות (לטענתה, בגלל המשבר הכלכלי העולמי ב־2008), ולאחר כישלון המשא ומתן עם המדינה בוטל לבסוף הזיכיון באוגוסט 2010. ב־12 בדצמבר 2010 החליטה הממשלה להלאים את מיזם הרכבת הקלה, ופירוש הדבר שהמדינה היא המופקדת על תכנונו ועל ביצועו של המיזם. הממשלה הקצתה למיזם כ־11 מיליארד שקל, ומועד השקתה של הרכבת הקלה נקבע ל־2017.[216]

לאחר ביטול הסכם הזיכיון עם חברת MTS קיבלה על עצמה את המיזם החברה הממשלתית נת"ע (נתיבי תחבורה עירוניים). בספטמבר 2011 החלה החברה בעבודות, וכעת מעריכים כי סיום המיזם לא יהיה לפני שנת 2020.[217] עלות מיזם הרכבת הקלה, שהוערכה בכ־11.5 מיליארד שקל, מוערכת היום ביותר מ־14 מיליארד שקל. בזמן העבודות על הקו האדום צפויים אישורי תכנון לקווים נוספים של הרכבת הקלה. הראשון שבהם הוא הקו הירוק, שאורכו כ־24 קילומטר, והוא יחבר את מערב ראשון לציון ומרכז חולון עם מרכז תל אביב. קווים נוספים הם הקו הסגול, הצהוב, הוורוד והחום.[218]

את המיזם מלווה חברת ניהול מיזמים זרה, PB, שמשמשת לו יועצת בכירה. בעקבות קבלת המיזם צמחה חברת נת"ע במידה ניכרת: מספר העובדים בה גדל פי שלושה, למאה עובדים, ותקציב התפעול גדל לשלושים מיליון שקל.[219] ב־12 בינואר 2012 פורסם מכרז בינלאומי לתכנון המנהרות וביצוע עבודות הכרייה באמצעות מכונות TBM לקו האדום ולקו הירוק 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.[220] בעקבות עתירה של התאחדות הקבלנים שונו תנאי הסף של המכרז כך שגם חברות בבעלות ישראלית יוכלו להשתתף במכרזים.[221]

במשך זמן רב התקשתה המדינה בגיוס מימון למיזם, והדבר דחה ועיכב את ביצועו. 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 שקל, ועיריית תל אביב התחייבה להשקיע בארבעה מיזמים גדולים למגורים ובהם כ־2,200 דירות, שיהיו חלקן בבעלות העירייה וחלקן בבעלות המדינה. התמורה שתתקבל ממכירת הדירות תשמש למימון המיזם.[222] כדי לקדם את המיזם תזרז העירייה את הליכי התכנון והרישוי ותוותר על היטלי השבחה ליזמים.[223]

העיכובים בביצוע המיזם הביאו ליוזמה של פתרון ביניים בדמותם של קווי BRT - אוטובוסים בעלי קיבולת גדולה שינועו בתדירות גבוהה על הציר המתוכנן של הקו האדום של הרכבת הקלה (מבת ים, דרך תל אביב ועד פתח תקווה, בשינויים הנדרשים בחלקים התת־קרקעיים של קו הרכבת), ויקבלו נתיב תחבורה בלעדי ועדיפות ברמזורים. לפי התכנון, חברת דן אמורה לקבל את הזיכיון להפעלת המיזם בפטור ממכרז למשך חמש שנים, ולרכוש לשם כך אוטובוסים דוגמת אלה שתפעיל בשנה הבאה במיזם המטרונית בחיפה. למימון רכישתם אמורה הייתה דן להשתמש בכספי סבסוד ממשלתי המופקדים בקרן ההצטיידות של החברה ובקרן שיפורים. משך העבודות ליישום המיזם נאמד בכשנתיים.

חברת נת"ע, שהופקדה גם על מיזם ה־BRT, הגישה למשרד האוצר ולמשרד התחבורה אומדן של עלות המיזם, ולפיו, ללא רכש האוטובוסים, תסתכם העלות ב־225 מיליון שקל - כמעט פי שניים מההערכה הראשונית. עוד התברר כי התוכנית שהוגשה לאישור לא נבדקה מבחינת יעילותה התחבורתית, לא נעשתה מדידה של זמני הגעה ולא הושלם תכנון ההעדפה בצירים. נכון למועד כתיבת הדוח לא ברור עתידו של מיזם זה.[224]

בתוך כך עלו שאלות בנוגע להתנהלות חברת נת"ע. במשרד האוצר בוחנים חשש לאי־סדרים בחברה ולמינוי מקורבים,[225] ורשות החברות הממשלתיות אף פנתה לרואה החשבון המבקר את נת"ע בבקשה שיבחן את ההתנהלות הפיננסית של החברה באוצר.[226] על רקע החששות הללו הקפיא משרד האוצר את המכרז לרכישת הציוד לכריית המנהרות של הקו האדום.[227]

עדכון: חברת נת"ע מוסיפה להיות נתונה לביקורת בעקבות חשדות לאי־סדרים, התנהלות פיננסית בעייתית ובעיות ניהוליות. בשנת 2013 נדרש מבקר המדינה לתהליך ההלאמה וגם להתנהלות נת"ע ולתהליך הוצאת המכרזים מטעמה.[228] בדוח מבקר לשנת 2012 נכתב כי "הממצאים בדוח זה מעלים ליקויים משמעותיים הקשורים לבחירתה של נת"ע על ידי מקבלי ההחלטות לבצע את מיזם הקו האדום, ובהם היעדרה של עבודת מטה יסודית לבדיקת מלוא המשמעויות הנובעות מהבחירה והיערכות לא נאותה דיה של נת"ע לביצוע מיזם כה מורכב, ובכלל זה: האם נת"ע ערוכה מבחינת הידע והניסיון שברשותה; האם המשאבים הניהוליים לביצוע מיזם כה מורכב מצויים בידה; האם יש לה כוח אדם מקצועי; האם היא יכולה להיערך לשינוי מהותי שכזה ובזמן קצר; ומה העלות הכלכלית של תהליך זה ביחס לחלופות אפשריות אחרות. כמו כן, לא נבדקו אפשרויות להטיל את ביצוע הפרויקט על גופי ביצוע אחרים המתמחים בפרויקטי תשתית".[229]

משרד החשב הכללי באוצר שוקל להפקיע מחברת נת"ע את האחריות להקמת קווי הרכבת העתידיים המתוכננים במיזם הרכבת הקלה בגוש דן בשל עיכובים ואי־סדרים. בד בבד מבקש המשרד לבטל את המכרז שפרסמה נת"ע לרכישת קרונות וציוד נייד לקו האדום של הרכבת הקלה, ולדחותו בכמה שנים.[230]

על אף החלטת הממשלה מדצמבר 2010, שקבעה כי על משרד התחבורה ומשרד האוצר לחתום על הסכם מסגרת עם נת"ע, טרם נחתם הסכם כזה. מאז הקמתה של חברת נת"ע בשנת 1997, במשך יותר מ־15 שנה, היא פועלת ללא הסכם עם המדינה, הסכם שאמור להסדיר את מכלול היחסים בין הצדדים ואת התחייבויותיהם. בהיעדר הסכם נוצרו חילוקי דעות בין נת"ע ובין נציגי המדינה וגורמי פיקוח ובקרה חיצוניים מטעמה בכל הקשור לשיתוף פעולה ולקבלת נתוני תקציב, לוחות זמנים ומסמכים עדכניים נוספים מנת"ע בפרק זמן סביר.

43. מיזם הגז הטבעי [מעקב]

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

גילויים חשובים 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 אחזקת משאבי טבע ולעניינים אחרים הקשורים לכך. ההרגשה הייתה שהתגלה אוצר בחצר האחורית של מדינת ישראל, ואם לא ייעשה דבר הוא יישאר בכיסי המשקיעים הפרטיים והמוסדיים שמאחורי קידוחי הנפט, ומדינת ישראל והציבור לא ירוויחו ממנו כלל.

לפיכך ב־12 באפריל 2010 הוקמה 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 רגרסיבית ששוחקת את חלקה של המדינה ברווחים ככל שהמיזם נעשה רווחי יותר.[231] בתחום הגז, טוען ששינסקי, המשקיעים קיבלו זיכיונות לחיפושי 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 של 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.[232] 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", שמעגן חלק מהמלצות הוועדה בחוק.

בשנת 2011 בוצעה הלאמה חלקית של הרווחים באמצעות שינוי במבנה המס. המצדדים במהלך טוענים שבכך יתאפשר פיקוח הדוק על הרווחים שמניבות התגליות. עוד מאפשר המהלך בחינה ארוכת טווח של משק הגז בישראל מתוך שיתוף פעולה בין־משרדי, והוא פותח פתח לאפשרות של ייצוא גז טבעי מישראל. המתנגדים להלאמה, לעומת זאת, חוששים כי הירידה הצפויה ברווחים של היזמים עלולה לפגוע בתמריץ שלהם להמשיך ולהשקיע בתחום, והמפסידים העיקריים יהיו בסופו של דבר המדינה והציבור. באוקטובר 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 (להלן ועדת צמח).[233] על אף המנדט הרחב שניתן לוועדה לבחינה מקפת של משק הגז, במוקד עבודתה ניצבת סוגיה מצומצמת יותר והיא 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.[234] הנימוק העיקרי להמלצותיה הוא כי הגדלה מידית של רווחיהם של בעלי הרישיונות תיצור בעבורם תמריץ לפתח את התגליות ולהמשיך בחיפושים של שדות גז נוספים לחופי ישראל. בלי תמריץ זה, סבורה הוועדה, יימנעו המשקיעים מלהמשיך בפיתוח ובחיפושים, והדבר יפגע בכלכלה ובביטחון האנרגטי של מדינת ישראל.

עדכון: ועדת צמח חישבה את היקף הגז שיש להבטיח למשק המקומי כדי שיספיק ל־25 שנה, וקבעה את היקף הייצוא ל־53% מעתודות הגז של ישראל.235 הוועדה טענה שהייצוא נחוץ לצורך עידוד היזמים לחפש מאגרי גז חדשים ולפתח את המאגרים שנמצאו.

בהחלטת ממשלה מיוני 2013 נקבע כי יש להגדיל את כמות הגז שתישמר למשק הישראלי מ־450 מיליארד מטר מעוקב שעליהם המליצה ועדת צמח ל־540 מיליארד מטר מעוקב. עם זאת, מהמכסה של 540 מיליארד מטר מעוקב יוכלו ראש הממשלה ושר האנרגיה לאשר מכירת גז לירדן. על פי החלטת הממשלה, כמות הגז שתותר לייצוא תנוע בין 260 מיליארד מטר מעוקב (על פי הערכת הכמות השמרנית של ועדת צמח) ל־360 מיליארד מטר מעוקב (על פי הערכת כמות אופטימית יותר). על פי הערכת הכמות האופטימית, 60% מהגז יישמר לצורכי המשק הישראלי ו־40% יימכר לחו"ל, בשינוי מהמלצות ועדת צמח לעיל.[236]

על פי חוק הנפט, לשר האנרגיה הסמכות לקבל את ההחלטה בנוגע לייצוא. בהתאם לפרשנות לחוק הנפט, ביקשו ראש הממשלה, שר האוצר ושר האנרגיה לאשר את ההחלטה בממשלה בלבד ולהימנע מדיון במליאת הכנסת. ב־24 ביוני 2013 הוגשה עתירה לבג"ץ.[237] את העתירה הגישו המרכז האקדמי למשפט ועסקים, הפורום הישראלי לאנרגיה, העמותה לכלכלה בת קיימא וארבעה חברי כנסת שהצטרפו כעותרים: שלי יחימוביץ' (עבודה), ראובן ריבלין (הליכוד ביתנו), אבישי ברוורמן (העבודה) ומשה גפני (יהדות התורה),[238] והיא מבקשת להעלות את ההכרעה בסוגיית ייצוא הגז להכרעת הכנסת. ב־20 באוקטובר 2013 התכנס בג"ץ לדיון בהרכב מורחב של שבעה שופטים,[239] ולמחרת דחה את העתירה ופסק כי ההחלטה על שיעור ייצוא הגז היא בסמכותה של הממשלה, וכי היא אינה מחויבת להעביר את ההחלטה לאישור הכנסת.[240]

44. סגירת מוסדות פסיכיאטריים פרטיים [מעקב]

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 חולים נווה יעקב בפתח תקווה.[241] בעקבות התלונה פוטר אחד העובדים במוסד, ומשרד הבריאות הודיע שיגביר את תכיפות ביקורות הפתע במוסד. בסוף אוקטובר 2012 נחשף היקפה האמתי של פרשת ההתעללות באותו מוסד עצמו. משטרת ישראל פשטה על המוסד ועיכבה לחקירה שבעים אנשי צוות, מנהלים ובעלים בחשד לעבֵרות של תקיפת חסרי ישע, התעללות, הזנחה, עבֵרות מין ואי־דיווח.[242] בעקבות הפרסומים החליט מנכ"ל משרד הבריאות פרופ' רוני גמזו להלאים באופן מלא את הטיפול בחולי הנפש הקשים בישראל, והורה לבכירי משרדו לגבש מיד תוכנית להעברת כלל המטופלים המאושפזים בבתי החולים ובמוסדות בריאות הנפש הפרטיים לבתי חולים ציבוריים.

מעקב: ביולי 2013 הגישה ועדה של משרד הבריאות, בראשות ד"ר ישי אוסטפלד, את מסקנותיה בפרשה. לפי הפרסומים בעיתונות, הדוח מלמד על הזנחה ארוכת שנים ואמות מידה ירודות בטיפול בחולים פסיכיאטריים בישראל. הדוח ממליץ על סגירת מחלקות אשפוז סגורות בבתי חולים פרטיים והקמת מחלקות ייעודיות בבתי חולים ציבוריים.[243]

45. קליטת עובדי קבלן ברשות העתיקות [מעקב]

רקע: אחריות המדינה לעתיקות הועברה מממשלת המנדט למדינת ישראל באמצעות מחלקת העתיקות, שלימים הפכה לאגף העתיקות. חוק רשות העתיקות, התשמ"ט־1989, מגדיר את תחומי פעילותה ואחריותה של רשות העתיקות, שהיא תאגיד וגוף מבוקר, הפועל מכוח חוק העתיקות, התשל"ח־1978, וכפוף למשרד החינוך. לעניין זה, עובדי רשות העתיקות הינם עובדי מדינה. מזה כמה שנים מעסיקה רשות העתיקות את עובדי החפירות באמצעות חברת כוח האדם "בריק־ יזמות ופיתוח", כעובדי קבלן.[244] למרות החיוב שנכנס לתוקף בינואר 2008 (סעיף 12א' בחוק העסקת עובדי קבלן באמצעות חברות כוח אדם, התשנ"ו־1996", תיקון [28 ביולי 2000]), ולפיו עם תום תשעה חודשים להעסקתם אמורים עובדי חברות כוח אדם לעבור לרשות המעסיק, בפועל המשיכו ברשות העתיקות לפטר עובדי קבלן לאחר תשעה חודשי עבודה.

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 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 חלקית ועל רשות העתיקות לקלוט את העובדים.[245] רשות העתיקות ערערה על ההחלטה לבית הדין הארצי לעבודה, ובפברואר 2012 דחה בית הדין הארצי לעבודה את ערעורה של רשות העתיקות וחייב את הרשות לקלוט את העובדים האלה כעובדים מן המניין.[246]

פרסומים בתקשורת מדווחים כי מדיונים פנימיים של הנהלת רשות העתיקות לאחר החלטת בית הדין עולה כי אין בכוונת רשות העתיקות להעסיק עובד חברת כוח אדם מעל לתשעה חודשים, וכי ייעשה מעקב כדי להבטיח שתקופת עבודתם של עובדי הקבלן לא תחרוג מכך.[247]

עדכון: לאחר מאבק ממושך נקלטו בנובמבר 2013 חלק מעובדי החפירות הארכיאולוגיות בהעסקה ישירה ברשות העתיקות.[248] מדובר באותם עובדים שהרשות "הניחה" למשך העסקתם לעבור את תשעת החודשים. עם זאת, נודע שחלק מהעובדים עדיין מפוטרים כל שמונה חודשים כדי להימנע מהמחויבות המשפטית.

סיכום

המגמות שהחלו להסתמן בדוח 2012 הלכו וצברו תאוצה והתחזקו בשנת 2013. נראה שגם הבחירות לכנסת שהתקיימו בשנה זו לא השפיעו במיוחד על מצעד ההפרטות. דוח 2013 מלמד על עלייה במספר ההפרטות הנוגעות לפיקוח על שירותים, ואף הפרטות המוציאות את תהליכי עיצוב מדיניות ותהליכים אסטרטגיים מידיהם של משרדי הממשלה למיניהם. בשנים קודמות אמנם אפשר היה לראות מיקור חוץ והפרטה של שירותים שנעשו בעבר על ידי השירות הציבורי, אבל עליית המדרגה שסומנה כבר בדוח 2012 מסתמנת כמגמה העיקרית של שנת 2013. כמעט לכל תחום בפעילות משרדי הממשלה יש חדירה הולכת וגוברת של גופים פרטיים אל לב לבה של העשייה השלטונית, ונראה שמספר העובדים במשרדי ממשלה המועסקים על ידי חברות ייעוץ פרטיות הולך וגדל.

תהליך זה ראוי שידליק נורת אזהרה אצל החרדים לדמותה של החברה והכלכלה בישראל. מצד אחד, המגזר הציבורי הולך ונחלש; מן הצד האחר, הולך ומתרחב מגזר פרטי שנותן שירותי ייעוץ אסטרטגי, ליווי בניהול תהליכים ולעתים גם ניהול התחום הממשלתי עצמו (ראו, לדוגמה, חברות עדליא ואביב המפעילות את מינהלת התחבורה הציבורית, סעיף 38 בדוח זה, והמכרז להקמת מינהלת התכנון התחבורתי, סעיף 39). כמו שכתבנו, יש ברכה בנכונות של משרדי הממשלה להיעזר במומחים ובגופים חיצוניים, ובלבד שיש הקפדה על שמירת האינטרס הציבורי. הסעיפים בדוח זה על הפרטת התכנון והייעוץ האסטרטגי מעידים על הליכה של צעד אחד רחוק מדי בתהליכי ההפרטה האלה. צעד זה יהיה קשה לתקן בעתיד משום שהוא פוגע פגיעה מהותית במשאבי המומחיות של הממשלה.

להלן כמה מהלכים שאפשר לבצע כדי לנסות ולמנוע את זליגת הסמכות המקצועית של השירות הציבורי וכדי לחזק או לשקם את יכולתה של הממשלה לתכנן את השירותים החברתיים־כלכליים במדינת ישראל, לבצע אותם ולפקח עליהם:

1. **יש לחזק את היכולות המקצועיות של המשרדים** על ידי גיוס כוח אדם מקצועי ומיומן לשורות המשרדים. בד בבד יש לחזק את היחידות לתכנון אסטרטגי בתוך המשרדים. לשם כך יש לשקוד על גיוס כוח אדם מקצועי ומנוסה, ולחזק את סמכויות הביצוע שלו.
2. **יש לקיים עבודת מטה שיטתית ומעמיקה** על האופן שבו מדינת ישראל מבצעת הפרטות ומיקור חוץ, מתוך שימת לב מרבית להליך ההפרטה עצמו ולאופני הבקרה והפיקוח על קבלת ההחלטות בנוגע להוצאת ביצוע, פיקוח ותכנון אל מחוץ לשירות הציבורי. חשוב לבחון את הקריטריונים שלפיהם בוחנים את כדאיות ההפרטה, ולהוסיף להם שיקולים ארוכי טווח הנוגעים לחוסנו של השירות הציבורי.

3. **יש להבטיח שכל ההתקשרויות של המדינה עם גופים פרטיים או אזרחיים ייעשו בשקיפות** ויהיו גלויים לעיני הציבור. מומלץ לרכז את כל ההתקשרויות באתר מרכזי אחד, ולפרסם את הזוכים בכל מכרז, וגם את הנימוקים לבחירה בזוכה.

מדינת ישראל נמצאת זה כמה עשורים בתנופת הפרטה ומיקור חוץ. במדינות דמוקרטיות רבות נשקלים מחדש תהליכים אלה. לדעת מחברי דוח זה, מן הראוי שגם בישראל יתקיים תהליך חשיבה דומה, בד בבד עם תהליכי שקיפות והגברה של הפיקוח הפרלמנטרי על מהלכי ההפרטה. לפיכך, וכצעד ראשוני, יש לפתח מנגנון של בדיקה, איזונים ובלמים אשר יחול על כל תהליך הפרטה שיוזמת הממשלה. ראשית, יש לשאול מהי מהותו של השירות המופרט, ולהבחין בין שירותים שאינם ניתנים להפרטה ובין שירותים שאפשר להפריט. שנית, יש לבדוק במהלך נרחב ועם כל בעלי העניין את אופן ההתקשרות עם הגורם הפרטי, את ההשלכות קצרות הטווח וארוכות הטווח של מהלך ההפרטה, את ההשלכות הכלכליות והמקצועיות, ועוד. אנו תקווה כי בניית תהליך מושכל מעין זה תעצור את מדינת ישראל מלצעוד בדרך ללא מוצא.

הערות

מבוא

1 התפתחות חיובית שעשויה לשפר את ההרכב הנוכחי בדירקטורים של חברות ממשלתיות היא הפנייה הפומבית (מיום 10 בנובמבר 2013) אל הציבור להגיש מועמדות לכהונה כדירקטורים "כדי לסייע בחיזוק עצמאות הדירקטורים ואי תלותם באמצעות איתור מועמדים מתאימים ואיכותיים מקרב הציבור". המטרה היא להקים "נבחרת דירקטורים" של 1,500 מועמדים שעברו מבחני התאמה. מן הנתונים שהתפרסמו עד כה נראה שניתנה העדפה לא מתאימה לבעלי ניסיון של 15 שנה ויותר בתחום העסקי וכך נמנע צירופם של אנשים צעירים ושל בעלי ניסיון רלוונטי לא פחות בתחומים אחרים. זאת ועוד, את המינויים יעשו בסופו של דבר השרים, והם עלולים לא לעמוד במבחן ולהמשיך למנות את מקורביהם.

2 ראו באתר הפרויקט, מדור ניירות מדיניות, http://hazan.kibbutz.org.il

3 הודעת מזכיר הממשלה צבי האוזר בתום ישיבת הממשלה מיום 25 בדצמבר 2011.

הקדמה

4 הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, **דוח הוועדה**, ירושלים, 2011, פרק שירותים חברתיים, http://hidavrut.gov.il

5 אביה ספיבק ויוסי יונה, **אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 2012.

6 ליאור שדמי שפיצר, "ציפי לבני בוועדת חוקה, חוק ומשפט: לשכת עו"ד מסוכסכת עם עצמה ומחובתנו להתערב", **תקדין**, 12.6.2013, http://www.takdin.co.il/Pages/Article.aspx?artId=4250778

א. חברות ממשלתיות

7 משרד ראש הממשלה, **מדריך התכנון הממשלתי**, ירושלים: משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות, 2010, http://www.pmo.gov.il/IsraelGov/YearPlans/Documents/2010/guide1.pdf (מסמך זה עודכן כמה פעמים מאז פרסומו ב־2007).

8 החלטת ממשלה 4085 מיום 14 בספטמבר 2008, "היבטי תכנון, מדידה ובקרה בהצעות החלטה המובאות לדיון בממשלה", http://147.237.72.239/NR/rdonlyres/AFE5DCDC–C1364–D03–A0972–D4B5D128A37/0/madad.pdf

9 אגף הרכש הממשלתי, מכרז מרכזי מממ־42־2008, "מתן שירותי ייעוץ להטמעת תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה", 22.9.2008, http://tinyurl.com/cm5t8sj

10 משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות, "הטמעת תפיסה תוצאתית בעבודת הממשלה ובמשרדי הממשלה", http://147.237.72.239/PMO/PM+Office/Departments/policyplanning/tfisa.htm

11 ראו "מכרז מרכזי למתן שירותי ייעוץ להטמעת תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה: קטלוג חברות הייעוץ הזוכות", http://147.237.72.239/NR/rdonlyres/7EC952F869–F64–C46–A90631–CA70DE2AC6/0/cata030209.pdf

12 ראו "חברות הייעוץ להטמעת תהליכי תכנון, בקרה ומדידה במשרדי הממשלה", http://147.237.72.239/NR/rdonlyres/C3EBA5D94–D3F4–D4586–E6–BA678971F819/0/tich.pdf

13 אורי פסובסקי, "להפרטת החשיבה יהיו השלכות מרחיקות לכת", **כלכליסט**, 15.5.2012, http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L–3571163,00.html

14 משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מכרז 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

15 משרד החוץ, מכרז פומבי 29/2012, "ייעוץ ארגוני אסטרטגי", 18.10.2012, http://www.pirsum.gov.il/nr/exeres/AB92DCC0–C2A14–DEF–AAF5–ED6CC40B4672.htm

16 משרד האוצר, מכרז פומבי 11/2012, "מתן שירותי ייעוץ וליווי לאגף התקציבים במשרד האוצר", 24.9.2012, http://www.info.gov.il/nr/exeres/5CF18DBA–A99F4–B0A–A6DB28–E180A7E0B6.htm

17 המשרד לפיתוח הנגב והגליל, מכרז פומבי 08/12, "קבלת שירותי יועץ תעסוקה והשמה", 15.10.2012, http://www.pirsum.gov.il/nr/exeres/1F6F58297–E244–ED7–A86C–AB46A44BDA2D.htm

18 משרד ראש הממשלה, מכרז פומבי 1/2011, "ייעוץ 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

19 המשרד לביטחון הפנים, מכרז 5.13, "בקשה לקבלת הצעות לצורך ליווי וייעוץ בתחום תכנון אסטרטגי", 2.9.2013, http://mops.gov.il/Documents/Tenders/Tender5.13_StrategicPlanningCon/Tender5.13SPC_inv_ne.pdf

20 משרד הפנים, מנהל התכנון, מכרז פומבי 2102/92, "הזמנה לקבלת הצעות למתן שרותי יעוץ כלכליים תכנוניים עבור האגף לתכנון משולב ו/או יתר אגפי מינהל התכנון עם זכות ברירה להשתמש בשירותי הייעוץ ללשכות התכנון המחוזיות", אוגוסט 2013, http://www.moin.gov.il/Tenders/minhal2013/michraz_29_2013.pdf

21 רשות החברות הממשלתיות, **דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2012: דו"ח מס' 52**, ירושלים: רשות החברות הממשלתיות, 2013, עמ' 72–73, http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/D30A96FB–AE9540–D48–E9A–F554DAA7CA87/0/dojreshut2012.pdf

22 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

23 http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/Documents/takziv2013.pdf

24 החלטת ממשלה 175 מיום 13 במאי 2013, "הנפקת 20% ממניות רפא"ל והתעשייה האווירית", http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2013/Pages/des175.aspx

25 החלטה מח/24 של ועדת השרים לענייני הפרטה מיום 28 באוגוסט 2005, "הפרטת התעשייה הצבאית הישראלית בע"מ", http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2005/Pages/des0024.aspx

26 החלטת ממשלה 1017 מיום 6 בדצמבר 2009, "קידום הפרטת התעשייה הצבאית הישראלית הצבאית בע"מ", http://www.pmo.gov.il/SECRETARY/GOVDECISIONS/Pages/default.aspx?PN=358

27 נעמה סיקולר, "האוצר מסרב להעמיד ערבויות לעסקאות חדשות של תעש", **כלכליסט**, 26.9.2009, http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L–3418529,00.html

28 יובל אזולאי, "דירקטוריון תעש אישר את המתווה להפרטת החברה", **גלובס**, 11.9.2013, http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000878739

29 אורה קורן, "תעש תופרט במקשה אחת למעט חטיבת גבעון שתועבר למשרד הביטחון", **דה מרקר**, 8.9.2013, http://www.themarker.com/news/macro/1.2114828

30 החלטת ממשלה 438 מיום 12 בספטמבר 2006, "הסדרת פעילותה של חברת דואר ישראל בע"מ וקידום מהלך הפרטת החברה", http://147.237.72.239/PMO/Archive/Decisions/2006/09/des438.htm

31 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

[32] ועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 13, "השירות שמעניקה חברת הדואר לציבור", 23.5.2013,
http://oknesset.org/committee/meeting/7256/?page=1

[33] החלטה מח/7 של ועדת השרים לענייני הפרטה מיום 6 בדצמבר 2010, "הפרטת נמל אילת",
http://tinyurl.com/afngbqm

[34] ועדת הכספים, פרוטוקול מס' 1090, "אישור דרך הפרטת נמל אילת בע"מ", 16.5.2012.

[35] ליאור גוטמן, "מסתמן: פפו ספנות זכתה במכרז נמל אילת", **כלכליסט**, 6.11.12,
http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L–4301787,00html

[36] 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

[37] אבי בר־אלי, "איך מסייע משרד התחבורה למונופול התעבורה של משפחת לבנת?", *nana10*, 14.9.2011,
http://mymoney.nana10.co.il/Article/?ArticleID=829745

[38] ראו דברי אפרים אלטר, מנכ"ל חברת אלאלוף בתוך ועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 29, "צו היבוא והיצוא (יבוא כלי רכב דרך נמל אילת) (הוראת שעה) התשע"ג־2013", 12.6.2013,
http://oknesset.org/committee/meeting/7337/?page=2

[39] דובי בן גדליהו, "יבוא כלי הרכב יתאפשר רק דרך נמל אילת עד 2016", **גלובס**, 10.6.2013,
http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000851138

[40] צו היבוא והיצוא (יבוא כלי רכב דרך נמל אילת) (הוראת שעה), תשע"ג־2013.

[41] מ.ג.ע.ר - מרכז גבייה ממוחשבת בע"מ, http://www.mgar.co.il/?CategoryID=247
לתאגידי מים וביוב קיימים ובשלבי הקמה ראו: http://tinyurl.com/b5vc9nx

[42] החלטת ממשלה 4101 מיום 9 באוגוסט 2005, "הקמת רשות מים",
;http://147.237.72.239/PMO/Archive/Decisions/2005/08/des4101.htm
רקע על הקמת רשות המים, פרטים על מועצת הרשות ותעריפים ראו באתר הרשות,
http://www.water.gov.il/Hebrew/Water–Environment/Pages/default.aspx

[43] על השלכותיו של משק המים התאגידי בעקבות חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א־2001, ראו נחום בן אליא,
משק המים החדש: האם הרפורמה הוכרעה, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2009,
http://www.fips.org.il/site/p_publications/item_he.asp?iid=827

[44] מכתב מאלי ישי, שר הפנים, לשלמה בוחבוט, יו"ר המרכז לשלטון מקומי, "פטור מהחובה להקים תאגידי מים וביוב", 27.3.2011, http://www.masham.org.il/Updates/Documents/tagidimei.pdf

[45] חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א־2001, סעיף 6(ג).

[46] מדינת ישראל, "המלצות הצוות המשותף לבחינת ההתאמות הנדרשות ביחסי השלטון המקומי ותאגידי המים", יולי 2011, http://www.masham.org.il/Updates/Documents/tzevet.pdf

[47] "הסכם הביוב והמים - ועדת אודי ניסן", פורום ה־15, 27.7.2011,
http://www.publicators.com/app/dms.asp?p=295546233%5F15305123&ms_id=6617

[48] יובל אזולאי, "רשות המים: לצמצם מספר תאגידי המים מ־52 ל־10 בלבד", **גלובס**, 12.6.2011,
http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000653411&fid=3729
לרשימת תאגידי המים הפעילים נכון לדצמבר 2012:
http://www.water.gov.il/Hebrew/Municipal–sector/financial–statements–Water–corporation/Pages/default.aspx

[49] רשות המים, הודעה לתקשורת, "הודעה מטעם הממונה על תאגידי המים", 31.7.2011,
http://www.water.gov.il/Hebrew/Documents/SpokesmanMessages/taagid–earn.pdf

50 ראסם חמאיסי, "תאגידי מים וביוב: גופים מתחרים או כפופים לרשויות המקומיות?" **נייר עמדה**, מרכז אינג'אז, ינואר 2012.

51 תזכיר חוק תאגידי מים וביוב (תיקון מס' 5), התשע"ב-2012, http://www.shituf.gov.il/discussion/679

52 רשות המים, **תאגוד אזורי של תאגידי מים וביוב בישראל: הצעה למתווה ובחינת כדאיות כלכלית**, תל אביב: מינהל המים והביוב ברשויות המקומיות, הממונה על תאגידי מים וביוב, 2013, http://www.water.gov.il/Hebrew/about-reshut-hamaim/Authority-Board/DocLib10/mitve-hazaa.pdf

53 איתי טרילניק, "המים יוזלו? - האוצר מתכנן לצמצם מספר תאגידי המים מ-55 ל-13", **דה מרקר**, 23.4.2013, http://www.themarker.com/dynamo/1.2001238

54 מתוך אתר משרד ראש הממשלה, "ארכיון המדינה", http://www.archives.gov.il/ArchiveGov/about/

55 החלטת ממשלה 748 מיום 27 בנובמבר 2006, "תוכנית להקמת אתר גניזה בנגב", http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2006/Pages/des748.aspx

56 החלטת ממשלה 1486(נג/12) מיום 29 במרץ 2007, "הקמת אתר הגניזה הלאומי של גנזך המדינה בנגב", http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2007/Pages/des1486.aspx

57 משרד האוצר, "פרויקט לתכנון, מימון, הקמה ותפעול של מתקן גניזה לאומי בערד: גנזך המדינה וממשקיו מול הזכיין", דצמבר 2010, http://www.ag.mof.gov.il/NR/rdonlyres/01E50EEA-DB1845-B8-BED3-D7B7C856ED66/0/present1.pdf

58 החלטת ממשלה 911 מיום 17 בנובמבר 2013, "רפורמה בארכיון המדינה והקמת אתר גניזה לאומי בערד", http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2013/Pages/des911.aspx

59 החלטת ועדת שרים לענייני הפרטה מח25 מיום 4 בספטמבר 2005, "הפרטת בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ ('תדמור')", http://www.pm.gov.il/PMO/vadot/hafrata/des0025.htm

60 מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010**, ירושלים: מבקר המדינה, 2012, עמ' 1013, http://old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=611&id=2&contentid=&parentcid=undefined&sw=1680&hw=980

61 רשות החברות הממשלתיות, **דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2012: דו"ח מס. 52**, ירושלים: רשות החברות הממשלתיות, 2013, עמ' 90, http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/D30A96FB-AE9540-D48-E9A-F554DAA7CA87/0/dojreshut2012.pdf

62 רינה רוזנברג, "המדינה מוכרת את מותג בית הספר תדמור ואת פעילותו", **דה מרקר**, 6.8.2013, http://www.themarker.com/news/1.2090177

63 רשות החברות הממשלתיות 2013 (לעיל הערה 61), עמ' 85.

64 חיים ביאור, "השלטון המקומי מוכר את החברה לאוטומציה במכרז", **דה מרקר**, 27.6.2013, http://www.themarker.com/career/1.2056739

65 מרכז השלטון המקומי, מכרז 445546, "מרכז השלטון המקומי מודיע בזה כי הוא שוקל למכור, בדרך של מכרז, 51% מהחזקותיו בחברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בע"מ ('החברה')" http://www.masham.org.il/Bids/Documents/15509.pdf

66 שי ניב, "ההסתדרות הכריזה על סכסוך עבודה בחברה לאוטומציה", **גלובס**, 30.6.2013, http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000858168

ב. חינוך

67 משרד החינוך, אגף מכרזים, רכש והתקשרויות, מכרזים שנסגרו ונבחר ספק, מכרז 48/06.07, "מתן שירותי ארגון מינהלי לביצוע של השתלמויות, ימי עיון וכנסים", http://www.education.gov.il/michrazim/michrazim.htm

68 דוא"ל מאת דלאל חלאבי, מנהלת השתלמויות ברשת עתיד, 11.9.2013, פורסם אצל נטע הלפרין, "מגמת חשבונאות", **המקום הכי חם בגיהנום**, 16.9.2013, http://www.ha-makom.co.il/reshet-atid

69 על פי אתר הרשת, http://www.uwc.org/about_uwc/schools_colleges.aspx

70 השימוש במונח "במודל דומה" לקוח מאתר בית הספר העתידי: http://www.em-is.org/about-us-3/vision-goals-2

71 ליאור דטל, "הכירו את התיכון הבינלאומי הראשון: שכר לימוד של כ־25 אלף שקל בשנה", **הארץ**, 15.10.2013, http://www.themarker.com/news/education/1.2140844

72 אתר אוניברסיטת תל אביב, "על האוניברסיטה", http://new.tau.ac.il/about

73 שם, "מעונות הסטודנטים", http://www.tau.ac.il/studentservices/dorms

74 אורי חודי, "מגדל תעניק לשיכון ובינוי אשראי לפרויקט מעונות הסטודנטים", **גלובס**, 22.2.2012, http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000727093

75 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.

76 עמרי מניב, "בדיקת מעריב: מעונות הסטודנטים מתייקרים", *nrg*, 15.10.2012, http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/408/680.html

77 שם.

78 רנית נחום־הלוי וליאור דטל, "הסכם: מעונות הסטודנטים בת"א יורחבו אם דמי השכירות יופחתו", **דה מרקר**, 3.1.2013, http://www.themarker.com/realestate/1.1899577

79 נמרוד בוסו, "שיכון ובינוי ביקשה - ועיריית ת"א הכפילה את גובה מעונות הסטודנטים", **דה מרקר**, 8.10.2013, http://www.themarker.com/realestate/1.2134973

80 החלטת ממשלה 4088 מיום 8 בינואר 2012, "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי־חברתי (ועדת טרכטנברג)", http://147.237.72.239/PMO/Secretarial/Decisions/2012/01/des4088.htm

81 משרד החינוך, מכרז 17/6.2012, "הפעלת מערך כולל של מסגרות יום לימודיות ותוכניות תוספתיות (מיל"ת)", 7.6.2012, www.education.gov.il/michrazim/documents/3769.doc

82 אתי וייסבלאי, "יישום מסקנות הוועדה לשינוי חברתי־כלכלי (ועדת טרכטנברג): מסגרות לימודיות משלימות לשעות אחר הצהריים באמצעות משרד החינוך", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2012, עמ' 20, http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03092.pdf

83 שם, עמ' 17–18.

84 עת"מ (ירושלים) 3033-08-12, עמותת קו לעובד ואחרים נ' משרד החינוך (3.1.2013).

85 עע"מ 868/13, עמותת קו לעובד ואחרים נ' משרד החינוך.

86 ניר מיכאלי, "ביד נעלמה ובזרוע נטויה: היבטים פדגוגיים של הפרטת החינוך", **מפנה**, אוקטובר 2008, http://www.kibbutz.org.il/mifne/articles/mifne_page_2732-.pdf

87 בג"ץ 6914/06, ארגון הורים ארצי נ' מדינת ישראל (14.8.2007), פסקה 4.

88 הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (לעיל הערה 4), פרק שירותים חברתיים, עיקרי ההמלצות.

89 החלטת ממשלה מס' 4088 (לעיל הערה 80), סעיף 3.

90 ראו מכתבו של ד"ר יצחק קדמן, מנכ"ל המועצה לשלום הילד, לשי פירון, שר החינוך, 13.8.2013, http://www.children.org.il/Files/File/2013/2463%20%20%20%20.pdf; ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 32, " תשלומי הורים לשנה"ל תשע"ד", 17.6.2013

91 מבקר המדינה (לעיל הערה 60), עמ' 590–591.

92 שם, עמ' 597.

93 שם, עמ' 602.

94 שם, עמ' 607–610.

95 משרד החינוך, "גביית תשלומי הורים ושכר לימוד בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים ובתי ספר במעמד פטור; גביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה; גביית תשלומי הורים בבתי ספר ניסויים, ייחודיים על־אזוריים וייחודיים במרחבי בחירה מבוקרת", טיוטת חוזר מנכ"ל, 30.6.2013, http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Owl/Hebrew/AlSederHayom/Archiyon/KolKoreTashlumim.htm

96 נגה דגן־בוזגלו, "הבשורה על פי פירון: קבורת החינוך הציבורי", **העוקץ**, 10.7.2013, http://www.haokets.org/2013/07/10/הבשורה־עפי־פירון־קבורתו־של־החינוך־הצי

97 מכתב מאת עו"ד טל חסין, האגודה לזכויות האזרח, ואחרים לשי פירון, שר החינוך, ואחרים, "הנדון: חוזר התשלומים החדש - שלב נוסף בקבורתו של החינוך הממלכתי האוניברסלי", 10.7.2013, http://www.acri.org.il/he/wp–content/uploads/2013/07/schools100713.pdf

98 מבקר המדינה (לעיל הערה 60), 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 שם, עמ' 1371.

107 שם, עמ' 1361, 1373–1375, 1390–1391.

108 החלטה 323/12 של המועצה להשכלה גבוהה מיום 12 בפברואר 2012, "השלמת הקמת ועדה של ות"ת–מל"ג לבחינת נושא התוכניות החוץ־תקציביות במוסדות להשכלה גבוהה המתקוצבים", http://che.org.il/wp–content/uploads/2013/03/2013–2–12–החלטות־מועצה־מיום.pdf

109 טלילה נשר, "עקב דו"ח המבקר: המל"ג תבחן את התוכניות החוץ־תקציביות באוניברסיטאות", **הארץ**, 12.2.2013, http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1928083

110 "הסכם קיבוצי ליישום רפורמת 'אופק חדש' במערכת החינוך", 25.12.2008, http://www.itu.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/11801ofek60.pdf;
הסכם קיבוצי כללי ליישום רפורמת "עוז לתמורה" בחטיבות העליונות, 14.8.2011, http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/AE536B846–A489–4992–FDB–B43515C703ED/133024/oz.pdf

111 משרד החינוך, מכרז 8/7.2013, "בקרה ומעקב על שילוב רפורמת 'אופק חדש' ורפורמת 'עוז לתמורה' במערכת החינוך", 11.7.2013.

ג. בריאות

112 משרד הבריאות, מכרז פומבי 55/2013, "מתן ייעוץ בתחום הלוגיסטיקה ליחידה הארצית למכשירי שיקום וניידות", 11.9.2013, סעיף 3, http://www.health.gov.il/Services/Tenders/Documents/M55_2013.pdf

113 מבקר המדינה, **דוח שנתי 63ג: תקציר**, ירושלים: מבקר המדינה, 2013, עמ' 133–143, http://old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=640&id=2&contentid=&parentcid=undefined&sw=1680&hw=980

114 רוני לינדר־גנץ, "ועדת גרמן החלה את דיוניה: תעסוק גם בביטוח הפרטי ובתאגוד בתי חולים", **דה מרקר**, 20.6.2013, http://www.themarker.com/consumer/health/1.2051448

115 תומר גנון, "בג"ץ: ועדת גרמן תפרסם פרוטוקולים ללא שמות הדוברים", **כלכליסט**, 29.8.2013, http://www.calcalist.co.il/local/articles/1,7340,L–3611302,00.html

116 פ/878/19, "הצעת חוק לתיקון פקודת בריאות העם (איסור מתן שירותי רפואה פרטית בבתי חולים ממשלתיים)", 18.3.2013, http://oknesset.org/bill/4266

117 רוני לינדר־גנץ, "בדלת האחורית: שיבא ואיכילוב מציעים מסלול מהיר לבעלי ביטוח פרטי", **דה מרקר**, 23.10.2013, http://www.themarker.com/consumer/health/1.2147128

118 מדינת ישראל, "הודעה בדבר אישור תוכנית מתאר מקומית", **רשומות: ילקוט הפרסומים 5438**, 13.9.2005, עמ' 4221, http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/D2DC50065–D5643–CB–A94E7–A4F6D315478/3658/5438.pdf

119 משרד הבריאות, מכרז 07/2009, "תכנון, מימון, הקמה, הפעלה ואחזקה של בית חולים כללי בעיר אשדוד", 9.8.2009.

120 משרד האוצר, "המדינה הכריזה על זוכה במכרז לתכנון, מימון, הקמה, הפעלה ואחזקה של בית חולים כללי־ציבורי בעיר אשדוד", הודעה לעיתונות, 11.4.2011, www.mof.gov.il/Lists/List26/Attachments/236/0098952.doc

121 בג"ץ 2114/12, האגודה לזכויות האזרח ואחרים נ' ממשלת ישראל ואחרים (15.8.2012), http://elyon1.court.gov.il/files/12/140/021/s08/12021140.s08.htm

122 "היתר סופי ניתן להקמת בית חולים ציבורי באשדוד", 4.4.2013, http://www.ashdod.muni.il/Lists/List11/DispForm.aspx?ID=648

123 מבקר המדינה (לעיל הערה 113), עמ' 143 ואילך.

124 שם, עמ' 145.

125 שלי לוי, **שירותי הבריאות לתלמיד בישראל: 1998–2008**, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2008, http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02178.pdf

126 יובל וורגן, "היערכות מערכת החינוך לפתיחת שנת הלימודים תשע"א: היבטים פיזיים ומינהליים", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1.8.2010, http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02643.pdf; וראו גם משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"א/1, "שירותי בריאות לתלמיד בשנה"ל התשע"א" (2.2-3), 1.9.2010, http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/2/22–/HodaotVmeyda/H–2011–1–2–2–3.htm;
רוני לינדר־גנץ, "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

127 הכנסת ה־18, "מסקנות ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בעקבות החלטה על דיון מהיר", 4.7.2011, http://portal.knesset.gov.il/NR/rdonlyres/9C34079E66–D040–CE9–FD16913270477–D9/870/02870911.doc

128 רוני לינדר־גנץ, "פשרה בנושא בריאות התלמיד: השירות יחולק בין המדינה לחברה פרטית", **דה מרקר**, 17.8.2011, http://www.themarker.com/news/1.783604

129 משרד הבריאות, מכרז פומבי 55/2012, "אספקת שירותי בריאות התלמיד", 9.7.2012,
www.old.health.gov.il/download/michrazim/m55_2012.pdf

130 ברברה סבירסקי, "הפסקת ההפרטה של שירותי בריאות לתלמיד תביא למינימום עלות ולמקסימום מקצועיות", מרכז אדוה, דצמבר 2012,
http://www.adva.org/uploaded/1_הבריאות%20במערכת%20הפרטה.pdf

131 משרד הבריאות, "בריאות התלמיד", 18.6.2013,
http://www.health.gov.il/Subjects/KidsAndMatures/school/Pages/default.aspx

132 רוני לינדר־גנץ, "אם לא נהפוך לעובדות מדינה - לא יהיו אחיות בבתי הספר", **דה מרקר**, 7.7.2013,
http://www.themarker.com/consumer/health/1.2065563

133 אבי יופה, "צוות משותף למציאת פתרון להעסקת אחיות", *nrg*, 16.7.2013
http://www.nrg.co.il/online/29/ART2/490/817.html

134 רן רזניק, "ההפרטה של שירותי הבריאות בבתי הספר נכשלה", **ישראל היום**, 15.8.2013,
http://www.israelhayom.co.il/article/109443

135 משרד הבריאות, מכרז פומבי 56/2013, "מתן שירותי ייעוץ בתחום התחקירים הרפואיים למערך לבטיחות הטיפול", 23.10.2013, סעיף 5, http://www.health.gov.il/Services/Tenders/Documents/m56_2013.pdf

ד. עבודה ורווחה

136 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכרז 134/2013, "מתן שירותי ייעוץ, ליווי וכתיבת מפרטים מקצועיים למתן שירותים ורכישת טובין עבור משרד הרווחה והשירותים החברתיים", 22.7.2013,
http://tinyurl.com/lb3cubw

137 מינהל הרכש הממשלתי, מכרז 14־2013, "מתן שירותי אבחון ומיון למועמדים למשרות בשירות המדינה", 28.2.2013, http://mr.gov.il/CentralTenders/Goods/Pages/14–2013.aspx

138 נציבות שירות המדינה, "הנחיות למועמדים למשרות המוצעות על ידי שירות המדינה לקראת פעימה ראשונה ברפורמת גיוס תעסוקתי בשירות המדינה", 28.8.2013,
http://www.csc.gov.il/Units/Exams/Documents/GuidelinesApplicant.pdf

139 חיים ביאור, "המדינה מפריטה את קליטת העובדים: חברות פרטיות יעריכו את המועמדים", **דה מרקר**, 26.8.2013, http://www.themarker.com/career/1.2106291

140 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכרז 108/2012, "הפעלת הוסטלים שיקומיים לאסירים משוחררים", 23.1.2012, http://tinyurl.com/agmxyl5

141 עת"מ (י"ם) 13701־03־12, המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה והשירותים החברתיים ואחרים, הודעה ובקשה לסילוק העתירה על הסף, 31.10.2012,
http://www.clb.ac.il/uploads/31.10.12.pdf

142 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכרז 163/2013, "הפעלת הוסטלים שיקומיים לאסירים משוחררים לאוכלוסייה הכללית, לאוכלוסייה מהמגזר הדתי־תורני, ולאוכלוסיה מהמגזר הערבי", 26.8.2013,
http://tinyurl.com/p74qanl

ה. מערכת המשפט

143 עידו באום, "עדיין שומרי סף? מפריטים את שלטון החוק: מי מייצג את המדינה בבתי המשפט", **דה מרקר**, 21.2.2013, http://www.themarker.com/law/1.1935018

144 ערך זה מבוסס על מחקר המדיניות: יהונתן קלינגר, "הפרטה וביומטריה", ירושלים: מכון ון ליר (בהכנה).

145 אבי וייס, "שערורייה נוספת בתחום המאגר הביומטרי", Telecom News, 13.8.2013,
http://www.telecomnews.co.il/שערורייה-נוספת-נחשפת-בתחום-המאגר-הביומטרי.html

146 "סקופ: מערך הנפקה סודי ומשני מוקם בתוך שדה התעופה", **חופש הדיבור**, 3.7.2013,
http://blog.ofek.biz/blog/archives/2672

147 משרד הפנים, מכרז 4/2013, "שירותי ייעוץ אסטרטגי ולווי תקשורתי", 15.7.2013,
http://www.moin.gov.il/PublicationsAndUsefullInfo/Tenders/Documents/press-tender-4-2013.pdf

148 יוסי גורביץ, "המשחק המסוכן של אדוארד סנודן", **כלכליסט**, 11.6.2013,
http://www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3604803,00.html

149 תומר זרחין, "מנהל בתי המשפט התריע: לישראל חסרה מחצית ממספר השופטים הנדרש", **הארץ**,
http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1214433.html ,9.2.2011

150 הצעת חוק בתי המשפט (בוררות חובה) (הוראת שעה), התשע"א-2011; 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

151 ועדת החוקה, חוק ומשפט, "ועדת חוקה דנה היום בהצעת חוק בוררות חובה", הודעה לעיתונות,
http://knesset.gov.il/spokesman/heb/Result.asp?HodID=10647 ,4.9.2012

152 פ/1051/19, הצעת חוק בתי המשפט (תיקון - בוררות חובה בתובענה כספית), התשע"ג-2013, 22.4.2013.

153 החלטת ממשלה 677 (חק/286) מיום 7 באוגוסט 2013, "הצעת חוק בתי המשפט (תיקון - בוררות חובה
בתובענה כספית) תשע"ג-2013 (פ/1051)",
http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2013/Pages/des677.aspx

154 שדמי שפיצר (לעיל הערה 6).

155 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

156 היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה 9.1001, "רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על ידי משרדי הממשלה",
18.10.2009,
http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/580EDCBF-EA62-4285-B9036-A3CDF30E235/17074/91001.pdf

157 תומר זרחין, "תוכנית בפרקליטות: להפריט 20% מהתיקים האזרחיים", **הארץ**, 10.8.2011,
http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1372314;
מכתב מאת עו"ד בעז גולדברג, יו"ר ארגון פרקליטי המדינה, אל פרקליטי המדינה,
www.news1.co.il/RedirectToFile.aspx?FileID=5973
(כניסה למנויי האתר בלבד); דואל מאת עו"ד אורית סון, המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים,
http://www.news1.co.il/uploadFiles/493297755718232.docx

158 יובל יועז, "הפרקליטות תעביר תיקים אזרחיים למשרדי עו"ד פרטיים", **גלובס**, 19.1.2012,
http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000717360

159 איתמר לוין, "מיקור החוץ של התביעות יוצא לדרך", News1-, 2.10.2013,
http://www.news1.co.il/Archive/001-D-337890-00.html

160 דורון אביגד, "גלובס חושף: 60 מיליון ש"ח משכ"ט ועמלות למשרדי עו"ד שגובים קנסות עבור רשות
השידור", **גלובס**, 6.2.2013, http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000820145

161 באום (לעיל הערה 143).

162 משרד המשפטים, "בחינת הקמת יחידת הפיקוח על תובעים פליליים", 30.8.2012,
http://index.justice.gov.il/Pubilcations/Articles/Pages/Pikuach.aspx

163 לעיון בכתב המינוי ראו:
http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/CE3957E9–B3C742–BF97–E7884380–C5ECB3/37529/1.pdf?.

164 באום (לעיל הערה 143).

165 בג"ץ 9474/00, אליעזר גל נ' ראש עיריית חיפה ואחרים.

166 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008**, ירושלים: מבקר המדינה, 2009, עמ' 425–459, http://tinyurl.com/nlkv9xc

167 ה"ח פ/18/3000, הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (התקשרות עם חברות גביה), התשע"א־2011, 28.2.2011, www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/3000.rtf

168 כל הניירות המוזכרים נגישים באתר כנסת פתוחה: https://oknesset.org/committee/meeting/7431/
ראו גם צבי לביא, "חוות דעת בכנסת: גבייה בעייתית ברשויות המקומיות", *ynet*, 24.6.2013,
http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L–4396162,00.html

169 בג"ץ 4113/13, לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים נ' מרכז השלטון המקומי (9.6.2013); אורה קורן, "עתירה לבג"ץ: דרישה להפסקת גביית הארנונה באמצעות עורכי דין חיצוניים", **דה מרקר**, 9.6.2013,
http://www.themarker.com/news/1.2042745

ו. תכנון, סביבה והמרחב הציבורי

170 משרד הפנים, מינהל התכנון, מכרז פומבי 29/2013, "הזמנה לקבלת הצעות למתן שירותי ייעוץ כלכליים תכנוניים עבור האגף לתכנון משולב ו/או יתר אגפי מנהל התכנון עם זכות ברירה להשתמש בשירותי הייעוץ ללשכות התכנון המחוזיות", אוגוסט 2013,
http://www.moin.gov.il/Tenders/minhal2013/michraz_29_2013.pdf

171 חוק השמירה על הסביבה החופית, התשס"ד־2004,
http://old.sviva.gov.il/Enviroment/Static/Binaries/law/yam21_1.pdf

172 בג"ץ 5824/05, אדם טבע ודין נ' שר הפנים ואחרים (14.5.2007).

173 משרד הפנים, חוזר מנכ"ל 2007/4, 29.5.2007, http://www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200704_00.pdf

174 עדי חשמונאי, "רוצים ללכת לים עם המשפחה? תשלמו", *nrg*, 22.7.2012,
http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/388/341.html

175 לעיון במפת הגבייה בחופי הרחצה ראו אדם טבע ודין, "חופים לעשירים בלבד: גבית תשלום בחופי רחצה", http://www.adamteva.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/mappdfpdf

176 אדם טבע ודין, "תשלום בכניסה לחופים: כל מה שרציתם לדעת",
http://www.adamteva.org.il/?CategoryID=1203&ArticleID=1664

177 צפריר רינת, "הים אותו ים, החופים כבר לא", **הארץ**, 30.7.2012,
http://www.haaretz.co.il/news/science/1.1788866

178 אבי גרצמן, "מהקיץ הבא: רצועות חוף בת"א נטולות מפעילים פרטיים", *nrg*, 7.8.2012,
http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/393/147.html

179 חגי מטר, "די לכיבוש: בתי הקפה משתלטים על חופי ת"א", **זמן תל אביב**, 11.7.2012,
http://www.nrg.co.il/online/54/ART2/383/680.html

180 מענה לשאילתא 493 של חברת המועצה שרון מלכי מיום 27 במאי 2013. אנו מבקשים להודות לחברת המועצה שרון מלכי על הסיוע בהכנת עדכון זה.

181 מתוך אתר מיזם Woosh, http://www.wooshwater.com/inside.aspx

ז. ביטחון

182 המשרד לביטחון הפנים, מכרז 5־13, "בקשה לקבלת הצעות לליווי וייעוץ בתחום תכנון אסטרטגי", ספטמבר 2013,
http://mops.gov.il/Documents/Tenders/Tender5.13_StrategicPlanningCon/Tender5.13SPC_inv_ne.pdf

183 דובר צה"ל, "החל מהיום: חיילי הקריה ותל השומר עוברים לקופות החולים", הודעה לעיתונות, 2.1.2011.

184 אריאל נוי, "ניסוי בצה"ל: חלק מהחיילים יטופלו בקופות החולים", **וואלה!**, 2.1.2011,
http://news.walla.co.il/?w=/22/1774756

185 דובר צה"ל, "מינואר 2010: חיילי הקריה ותל־השומר יטופלו בקופות החולים", הודעה לעיתונות, 24.10.2011.

186 חיל רפואה, אגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה, "שירותי רפואה באמצעות קופות החולים",
http://www.refua.atal.idf.il/1206–he/Refuah.aspx

187 לילך שובל, "הגימ"לים חוזרים למרפאות הצבאיות", **ישראל היום**, 5.8.2013,
http://www.israelhayom.co.il/article/106989

188 רוני לינדר־גנץ, "תמריץ כספי לחברה פרטית כדי שתימנע מהפניית חיילים לחדרי מיון", **דה מרקר**,
http://www.themarker.com/consumer/health/1.2056718 ,27.6.2013

189 הסכם ההתקשרות בין משרד הביטחון לחברת ביקורופא בע"מ, 8.1.2012, מתוך אתר התנועה לחופש המידע (נחשף באוגוסט 2013), http://www.meida.org.il/?p=4059

190 משרד ראש הממשלה, "הממשלה מתגייסת למלחמה באלימות - ועדת השרים אישרה הקמת מערך שיטור משותף של שוטרים ופקחים", הודעה לעיתונות, 8.6.2010,
http://www.pm.gov.il/PMO/Archive/Spokesman/2010/06/spokeshitur080610.htm

191 "הצעת חוק לייעול האכיפה ולשמירה על ביטחון הציבור - דברי הסבר", 18.10.2010, אתר שיתוף הציבור בנושאים משולחן הממשלה, http://www.shituf.gov.il/discussion/323

192 ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 13, "סקירת השר לביטחון פנים חבר הכנסת יצחק אהרונוביץ על פעולות משרדו", 1.5.2013, http://knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx?comID=5

193 ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 124, "הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשע"ג־2013", 18.11.2013,
http://knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx?comID=5

194 ועדת הכספים, פרוטוקול מס' 1160, "שינויים בתקציב לשנת 2012", 17.7.2012,
http://www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx?comID=2

195 שם.

196 יובל אזולאי, "משהב"ט דרש מהאיטלקים לרכוש לוויין ומטוסים - במזומן", **גלובס**, 19.7.2012,
http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000767342

197 עירית אבישר, "בנה"פ ילווה 200 מיליון אירו למשרד הביטחון", **גלובס**, 17.7.2012,
http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000766605

198 סיון איזסקו, "מערכת הביטחון מנסה לעקוף את הקיצוץ: תבקש מימון מהבנקים להעברת הבסיסים", **דה מרקר**, 21.5.2013, http://www.themarker.com/news/1.2025406

199 משרד האוצר, **תקציב המדינה: הצעה לשנות הכספים 2013–2014 - עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב־שנתית**, ירושלים: משרד האוצר ומשרד הביטחון, עמ' 80–90,
http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2013_2014/Lists/20112012/Attachments/5/MainBudgetFull_2013_2014.pdf

ח. תחבורה

200 החלטת ממשלה 1301 מיום 8 בינואר 1997.

201 משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, מכרז 5/13, "הקמת מנהלת לתכנון תחבורתי", 5.8.2013, http://www.tenders.co.il/ShowTenderShaar.aspx?ID=85148692

202 שם.

203 משרד התחבורה, מכרז 01/01, "מתן שירותי בקרה על איכות השירות ברכבת ישראל", אוקטובר 2013, http://img2.timg.co.il/forums/1_171856666.pdf

204 מבקר המדינה, **דוח שנתי 58ב: לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006**, ירושלים: מבקר המדינה, עמ' 1185-1188, http://tinyurl.com/ogbcf5y; הוועדה לענייני ביקורת המדינה, פרוטוקול מס' 272, "הרכבת הקלה בירושלים: דו"ח מבקר המדינה 58ב', עמ' 1185–1200", 10.7.2012, http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/bikoret/2012–07–10.rtf

205 רועי אלמן, "50%: הרכבת הקלה החמירה את מצב התחבורה", *mynet*, 22.4.2012, http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L–4217717,00.html

206 יניב רונן, "עבודת פקחי הרכבת הקלה ובחינת הקנסות המוטלים על נוסעי הרכבת הקלה", מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 23.9.2012, תקציר המסמך באתר "עבודה שחורה", http://www.blacklabor.org/?p=49019

207 ניר חסון, "המדינה הבטיחה לזכיינית הרכבת הקלה: לא יתחרו בכם אוטובוסים", **הארץ**, 29.7.2012, http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1787967

208 משרד האוצר, "רכבת קלה ירושלים", משרד האוצר, החשב הכללי, פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי, http://tinyurl.com/dxvbhwj

209 ועדת הכלכלה, "ועדת הכלכלה אישרה לקריאה שנייה ושלישית: תוקם ועדת ערר חיצונית לקנסות סיטיפס", הודעה לעיתונות, 24.9.2012, http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Economics/News/pages/pr_3328_24092012.aspx

210 דניאל שמיל, "ירדה מהפסים: פיתוח הרכבת הקלה בירושלים שוב נתקע", **דה מרקר**, 3.7.2013, http://www.themarker.com/dynamo/cars/1.2061819

211 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א**, ירושלים: מבקר המדינה, "העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים", עמ' 715–735, http://tinyurl.com/q4telpt

212 שם, עמ' 726.

213 שם, עמ' 734.

214 שם, עמ' 719.

215 שם, עמ' 722.

ט. הלאמות

216 משרד ראש הממשלה, "הממשלה החליטה על קידום פיתוח הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב", 12.12.2010; ליאור גוטמן, "עכשיו זה רשמי: המדינה הלאימה את פרויקט הרכבת הקלה בתל אביב", **כלכליסט**, 12.12.2010, http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3446703,00.html

217 דניאל שמיל, "רכבת לא קלה: פרויקט הסעת ההמונים במרכז נדחה ב־5 שנים", **דה מרקר**, 30.6.2013 http://www.themarker.com/dynamo/cars/1.2059652

218 יעל דראל, "מתחילים באדום: החלו חפירות הרכבת הקלה בגוש דן", *nrg*, 21.9.2011 http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/288/642.html

219 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

220 מתוך אתר נת"ע, http://www.nta.co.il/site/he/neta.asp?pi=445

221 שירלי ששון־עזר, "קבלנים ישראלים יוכלו לגשת למכרז הרכבת הקלה", **כלכליסט**, 24.5.2012, http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3572155,00.html

222 אלעד שמחיוף, "הרכבת הקלה בתל אביב יוצאת לדרך", **חדשות ערוץ 2**, 23.5.2012, http://www.mako.co.il/news-israel/local/Article8-dd5ec9c0da7731018.htm

223 "הקו הירוק של הרכבת הקלה באבן גבירול בתל אביב - יוצא לדרך", **נדל"ן היום**, 23.6.2012, http://tinyurl.com/a4c5tr4

224 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

225 אבי בר־אלי, "רכבת קלה בתל אביב - אין, ג'ובים לאנשי הליכוד - יש", **דה מרקר**, 17.7.2013, http://www.themarker.com/dynamo/1.2073789

226 דניאל שמיל, "התקציב לקו האדום לא מאושר: צפוי עיכוב בהפעלת רכבת קלה בת"א", **דה מרקר**, 3.8.2012, http://www.themarker.com/dynamo/1.1792459

227 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

228 ליאור גוטמן, "מבקר המדינה בודק את הלאמת הרכבת הקלה בתל אביב", **כלכליסט**, 1.7.2013, http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3606541,00.html

229 מבקר המדינה (לעיל הערה 211), "נת"ע - חברת נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ", עמ' 667-687, http://tinyurl.com/o3odgco

230 דניאל שמיל, "בשל העיכוב ברכבת הקלה: האוצר שוקל לצמצם את התפקיד של נת"ע", **דה מרקר**, 14.8.2013, http://www.themarker.com/dynamo/cars/1.2096692

231 הועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל, "טיוטת מסקנות הוועדה להערות הציבור", נובמבר 2010, עמ' 3-4, http://www.mof.gov.il/BudgetSite/Reform/Lists/List10/Attachments/1/draft_15nov2010.pdf

232 הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל, **מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל**, 3.1.2011, http://www.mof.gov.il/BudgetSite/Reform/Pages/PhysicsPolicy.aspx

233 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,L-3532755,00.html

234 שחר דולב, נועם סגל, ג'ון קגן, דרור רשף, עידן דורפמן ורן ישר, "ייצוא משאבי גז טבעי מישראל", **נייר עמדה**, הפורום הישראלי לאנרגיה והעמותה לכלכלה בת קיימא, מאי 2012, http://tinyurl.com/ou57sbb

235 הוועדה הבינמשרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל, **המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל**, ספטמבר 2012, http://energy.gov.il/Subjects/NG/Documents/NGReportSep12.pdf

236 החלטת ממשלה 442 מיום 23 ביוני 2013, "אימוץ עיקרי המלצות הוועדה הבינמשרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטיבעי בישראל (דו"ח ועדת צמח)", http://www.pmo.gov.il/SECRETARY/GOVDECISIONS/2013/Pages/des442.aspx

237 בג"ץ 4491/13, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ואחרים נ' ממשלת ישראל ואחרים.

238 יובל יועז, "הוגשה עתירה ראשונה לבג"ץ נגד יצוא הגז", **גלובס**, 24.6.2013, http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000855984

239 עמירם ברקת, "דיון בבג"ץ על הגז: השופטים הקשו על המתנגדים ליצוא", **גלובס**, 20.10.2013, http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000886865

240 ליאור גוטמן, "בג"ץ דחה את הדרישה להחזיר את נושא יצוא הגז לכנסת", **כלכליסט**, 21.10.2013, http://www.calcalist.co.il/local/articles/1,7340,L–3614905,00.html

241 משרד הבריאות, "מקרי אלימות בבית חולים נווה יעקב בפתח תקווה", 5.4.2012, http://www.health.gov.il/NewsAndEvents/SpokemanMesseges/Pages/05042012_3.aspx

242 "רוני לינדר־גנץ, "משרד הבריאות יסגור את בתי החולים הפסיכיאטריים הפרטיים", **דה מרקר**, 5.11.2012, http://www.themarker.com/consumer/health/1.1857141

243 דן אבן, "ועדה במשרד הבריאות: לסגור את המחלקות הסגורות בבתי החולים הפרטיים", **הארץ**, 10.7.2013, http://www.haaretz.co.il/news/health/1.2067814

244 יונתן בן אפרת, "שכר חופרים", **ידיעות אחרונות**, **24 שעות**, 2.11.2009, מתוך אתר מען - עמותה לסיוע לעובדים, http://www.wac–maan.org.il/he/article__285/שכר_חופרים

245 עע (י־ם) 1307/09, עבדאללה חגאזי ואחרים נ' בריק (י.פ.) ניהול ויישום פרוייקטים ורשות העתיקות.

246 מיקי פלד, "אחרי 3 שנות מאבק, רשות העתיקות תקלוט עובדי קבלן", **כלכליסט**, 19.2.2012, http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L–3562592,00.html

247 הילה ויסברג, "נבצע מעקב כדי שעובד זמני לא יעבור 9 חודשי העסקה", **דה מרקר**, 23.2.2012, http://www.themarker.com/news/1.1648350

248 בילי פרנקל, "רשות העתיקות: חופרים כבר לא עובדי קבלן", *ynet*, 3.11.2013, http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L–4448878,00.html