

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

## מדיניות ההפרטה בישראל: סיכום קדנציה של הכנסת ה-18

דצמבר 2012

**לקראת הבחירות הקרבות, מרכז חזן לצדק חברתי במכון ון ליר, עורך סיכום של מגמות ההפרטה המרכזיות בקדנציה האחרונה, ומגלה שהממשלה הנוכחית הפכה את מדיניות ההפרטה ומיקור החוץ למעשה שבשגרה. בקדנציה הנוכחית פחתה השקיפות; חלה עליה בממדי העסקה הקבלנית; הועמקה הפרטת התכנון והחזון האסטרטגי; הופרט הפיקוח בתחומים שונים; ובוצעה הפרטה חסרת תקדים של תחומי ליבה שלטוניים. דוח מצב.**

בימים אלו מסיימת הכנסת ה-18 את כהונתה, שהחלה ב-31 במרץ 2009. עם כניסתו לתפקיד, נטל לעצמו ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, את התפקיד של שר על לענייני כלכלה, ובכך ביקש להצביע על עיצוב המדיניות החברתית-כלכלית כחלק מרכזי מסדר היום של הממשלה ה-32 של ישראל. ראש הממשלה ביטא באופן ברור וחד משמעי את חזונו, שעיקרו צמצום המגזר הציבורי ("השמך") הנישא על גבי המגזר העסקי ("הרזה"). זוהי הצהרה אידיאולוגית וערכית לא פחות משהיא הצהרת כוונות כלכלית. מדובר בהסטת הגבול בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי, או בלשון אחר - **מדיניות מוצהרת של הפרטה ומיקור החוץ.**

מסמך קצר זה מבוסס על שלושת הדוחות השנתיים שחיבר **המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים**, החל מ-2010. הדוחות, שהוגשו ליושב ראש הכנסת ונדונו בועדת הכספים, מבקשים לאתר ולחשוף מידע רלוונטי על הפרטות והלאמות מדי שנה, להגביר את שקיפותם של תהליכי הפרטה, ולהעלות את המודעות הציבורית להשלכותיהן החברתיות והכלכליות.

הפרטה מהווה שינוי של קווי הגבול והתיחום בין הממשלה לבין השוק הכלכלי. בקידום הפרטה יש משום נסיגה של המדינה מתפקידים להם היתה אחראית בעבר או מתפקידים שהם ממשליים במהותם – באספקת השירות, במימונו או בפיקוח עליו. על רקע הבחירות הקרבות, אנו מבקשים להתמקד בבחינת ביצועי הממשלה במדיניות זו. מן הראוי שהרקורד שלה בתחום זה יעמוד במרכז הדיון הציבורי. להלן סקירה קצרה של פעילות הממשלה ה-32 והכנסת ה-18 בנושא.

### הפרטה נרחבת וחסרת תקדים של תחומי ליבה שלטוניים

בשלושת השנים האחרונות הופרטו תחומים, מגזרים וקטגוריות משילות, אשר מאז קום המדינה נתפסו כמעט כאקסיומה, כתחומים שנמצאים וראוי שיימצאו תחת ניהולה של הממשלה ובשליטתה. תחום הביטחון (פנים וחוץ), תחום התחבורה, חלקים משמעותיים מההליכים המשפטיים, תחום הדיור והפיתוח של קרקעות המדינה – כל אלו נתפסו בשיח הציבורי, האקדמי

והתקשורתית כתחומים ציבוריים "מובהקים" (Inherently Governmental) – שאינם צריכים להיות מנוהלים על ידי גופים לא ממשלתיים. אמנם במקרים רבים תפיסות אלו נסמכו על מידע חלקי בלבד, שכן פעילות לא ממשלתית היתה קיימת בכל המגזרים, אולם ראוי להדגיש שתחת ממשלה זו הפכה ההפרטה בתחומים הללו **למעשה שבשגרה**.

### **ביטחון**

הממשלה הנוכחית העבירה מדי שנה סמכויות הולכות וגדלות למאבטחים פרטיים במקומות ציבור ובבתי ספר; הוציאה מכרז להקמת מרכז הדרכה למשטרת ישראל בידי גורם עסקי; החלה פיילוט של פיקוח (איזוק) אלקטרוני על מעצר בית בשיתוף חברה עסקית; התקשרה עם גורם עסקי להקמת קריית ההדרכה של צה"ל בנגב, במסגרתו יועברו לידיים פרטיות מרבית ענייני התחזוקה והתפעול של הבסיס; העבירה את התפעול של המחסומים בתוך הגדה המערבית ובגבולות מדינת ישראל לידי חברות פרטיות; שיתפה חברות אזרחיות באימון והכשרת חיילים ובשמירה על מתקני אימונים בדרום הארץ.

### **תשתיות תחבורה**

חברת נמל אילת הופרטה; הועברו עבודות התחזוקה של דרכים בינעירוניות, כמו גם חלקים של הפיקוח על ביצוע העבודות לידי חברות קבלניות; תחנות האוטובוס בתל-אביב הועברו לידי חברת פרסום צרפתית; כתיבת המכרזים לקווי אוטובוס והפיקוח על החברות שזכו במכרז מבוצעים על ידי חברה פרטית (שני התפקידים מבוצעים על ידי אותה חברה).

### **משפט, אכיפה וגביה**

נעשה מיקור חוץ משמעותי של שירותים משפטיים בפרקליטות המדינה, מיקור חוץ של ביצוע ביקורת פנימית ובקרה חשבונאית; הועמקה הפרטת הגביה ברשויות המקומיות והופרטה חלקית הגביה בחברות ממשלתיות; קודם מהלך מקיף לבוררות חובה, שנתפס בעיני רבים (ובהם שופטי בית המשפט העליון) כ"הפרטה של ההליך השיפוטי".

### **קרקעות, סביבה ודיור**

הממשלה המשיכה בחיסול הדיור הציבורי באמצעות מכירת אחזקות המדינה בחברות המשכנות שקמונה, חל"ד וחלמיש אשר אמורות לספק דיור לזכאי משרד הבינוי והשיכון וכן מכירת דירות שהיו בבעלות החברות הללו, בלא בנייה של דירות חדשות; העמיקה את ההתקשרות עם עמותה פרטית בעלת ציביון פוליטי – אלע"ד (אל עיר דוד) – לניהול הגן הלאומי עיר דוד; אישרה את הקמת המתקן הגדול בעולם להתפלת מי ים, אשר יופעל על ידי חברת SDL שבבעלות שתי חברות זרות.

### **העמקת הפרטת התכנון, החזון והפיקוח**

העמקת מדיניות ההפרטה בתקופת כהונתה של הכנסת הנוכחית באה לידי ביטוי לא רק בהתרחבותה לתחומים שנתפסו כתחום העיסוק המסורתי של המגזר הציבורי, אלא גם בנסיגה מתפקידים שעד השנים האחרונות נתפסו כליבת העשייה של המגזר הציבורי. כך למשל, אף

שמשרדי הרווחה, החינוך והשיכון הסתייעו בגופים פרטיים מאז ומעולם - החדירה של המגזר הפרטי לתחום התכנון וקביעת המדיניות של המשרדים הללו, ושל הפיקוח על עבודת המשרד (ובכלל זה פיקוח על עבודת גופים עסקיים אחרים) - היא מרחיקת לכת.

חשוב להדגיש: בעבר הסבירו המשרדים השונים שאחריותם הכוללת נשמרת בתחום קביעת המדיניות והפיקוח עליה, בעוד ש"רק" הביצוע מועבר לגופים לא-ממשלתיים. והנה, גם השלב הראשון וגם השלב האחרון - תכנון המדיניות והפיקוח עליה - הועברו בשנים האחרונות לגופים עסקיים במשרדים שונים.

הפרטת עיצוב המדיניות הדהדה מעט בשיח הציבורי עם פרסום המכרז לייעוץ בגיבוש אסטרטגיה כלכלית חברתית למדינת ישראל לחמש עשרה השנים הבאות, בשנת 2011. במכרז זכה התאגיד האמריקאי ראנד, חודשים ספורים לפני שועדת טרכטנברג מונתה למשימה דומה. אולם בצד חשיבות הדיון הציבורי האמור, יש לציין שמשרדי הממשלה השונים נוהגים לפרסם מכרזים לקביעת מדיניות בתחום החינוך (לדוגמא, מכרז להכנת "תכנית אסטרטגית לפיתוח המורשת הלאומית"), איכות הסביבה, תכנון ובינוי ברמה מחוזית וארצית, ועוד. תהליך זה קורה בזמן שהממשלה מקבלת החלטות המבקשות לחזק ולתגבר את יכולות התכנון האסטרטגי של משרדי הממשלה. למעשה, משרדים רבים החלו **להפריט את הליך ההפרטה עצמו**, בכך שהם מסתייעים בעורכי דין ורואי חשבון פרטיים כדי לנסח מכרזים למיקור חוץ של שירותים אחרים.

תחום הפיקוח והאסדרה (רגולציה) עבר גם הוא הפרטה משמעותית בשנים האחרונות. כך, בזמן הפעלת תוכנית "אורות לתעסוקה" (ויסקונסי), הופרט מערך הפיקוח על התאגידים הפרטיים אשר הפעילו את התוכנית; התוכנית המקיפה לרפורמה בהליך רישוי הבניה כללה העברת סמכויות ל"מכון בקרה פרטי" אשר יוסמך על ידי שר הפנים לוודא שהמבנה המתוכנן מתאים להוראות החוק והתקנות; והכנסת ניסתה לקדם מהלך מקיף אשר יעשה שימוש בגופים פרטיים כדי לפקח על מעונות ממשלתיים שמופעלים על ידי משרד התמ"ת.

### **פחות שקיפות, פחות פיקוח**

תצורות ההפרטה בישראל עברו ב-20 השנים האחרונות שינויים משמעותיים שבבסיסם העמקת המגמה של היעדר שקיפות ופיקוח. בעוד שמכירת חברות ממשלתיות (שחייבה דיון בועדת שרים לחקיקה) התרחשה בישראל במהלך שנות ה-80 וה-90, ומיקור החוץ (שמחייב מכרז פתוח) הואץ בתחילת המאה ה-21, בשנים האחרונות הולך ומתפתח אספקט נוסף של הליך ההפרטה: פעולות של גופים פרטיים **בתוך מסגרת** הפעילות הסדירה של שירותים ציבוריים, באופן הסמוי מהעין ובמקרים רבים, בניגוד להוראות החוק והנהל. הכוונה בעיקר **לתחום החינוך והבריאות**, אולם "השלמת שירותים" ושדרוג מוכרת גם בתחומי הרווחה השונים.

היקף העמותות והגופים העסקיים אשר נכנסים לבתי הספר הגיע למימדים חסרי תקדים בשנים האחרונות, ובדוח מבקר המדינה האחרון נקבע שבבית ספר ממוצע פועלים לפחות שישה גופים לא ממשלתיים, אשר חלקם המכריע לא מוכר למשרד החינוך או להורי הילדים. תשלומי הורים בבתי הספר נאמדים בכ-2 עד 3 מיליארד ש"ח, אשר חלקם נגבה באופן בלתי חוקי. מבקר המדינה מצא שגם הפיקוח על תחום זה הועבר על ידי משרד החינוך לקבלן חיצוני.

בתחום הבריאות נחצה קו משמעותי עם ההחלטה להקים לראשונה בישראל, בית חולים ציבורי אשר יספק שירותי רפואה פרטיים (שר"פ), שעיקרם האפשרות לבחור את הרופא המטפל. עד

לקבלת החלטה זו ניתנו שירותי רפואה פרטיים רק בבתי החולים בירושלים, שאינם נחשבים "ציבוריים". מחקר גישוש עדכני מצא שהשימוש בשר"פ מקצר את זמן ההמתנה לטיפול ולניתוח באופן משמעותי בבתי החולים בירושלים.

### **עליה במימדי ההעסקה הקבלנית**

אף שמדובר בתופעה שאינה חדשה, מימדי ההעסקה הקבלנית תפחו בשנות כהונתה של הכנסת הנוכחית בכל התחומים ובכל המגזרים. שני אירועים נקודתיים חשובים מסמנים את המגמה, הראשון, בתחום שירותי הרווחה, והשני בחינוך. בחודש מרץ 2011 פתחו העובדים הסוציאליים בשביתה שנמשכה כארבעה שבועות בדרישה להעלות את שכרם של העובדים בשירותים הציבוריים ולהחיל צו הרחבה על העובדים הסוציאליים בשירותים המופרטים באופן שישווה את שכרם לזה של העובדים הסוציאליים בשירות הציבורי. דרישות העובדים הסוציאליים נענו באופן חלקי ביותר: ב-30 במאי 2011 נחתם הסכם קיבוצי בין המעסיקים בשירות הציבורי לבין הסתדרות העובדים החדשה ואיגוד העובדים הסוציאליים, ולפיו יועלה שכרם ב-22.5%. הדרישה להחלה של צו הרחבה לעומת זאת, לא נענתה. בכך למעשה, הובטח שיישמרו הפערים בין העובדים, ונשמרים התמריצים שלא להעסיק עובדים סוציאליים כעובדי מדינה או כעובדי הרשות המקומית.

כחלק מיישום מסקנות ועדת טרכטנברג החליטה הממשלה לספק חינוך חינם לילדים בגילאי 3-4 ולהנהיג יום לימודים ארוך באמצעות העסקה של עובדי הוראה באמצעות קבלן. בשלב ראשון יועסקו בדרך זו 15,000 עובדים בשנת הלימודים תשע"ג, ובכל שנה יצטרפו למערך זה אלפי עובדים נוספים. ההערכה במערכת החינוך היא שבמהרה יעלה מספר עובדי ההוראה המועסקים בדרך קבלנית על מספר המורים המועסקים באופן ישיר על ידי בתי הספר והרשות המקומית.