

קורס בנושא: אחריות המדינה וגבולות הפרטה – תשע"ד

קורס מנהלים בשירות הציבורי – 31 סטודנטים (2 נ"ז)

ביה"ס ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית

סמסטר א' – ימי ג', בשעות 15:45 – 18:00 (3 ש' אקדמיות) + שעת הנחיה 18:15 – 19:00

אשת קשר: יפעת כהן חדד - מנהלת תוכניות המנהלים - yifatch@savion.huji.ac.il; 02-5882248

רשימת קריאה כללית לקורס

להלן רשימת פריטים מתוך מחקר הפרטה של המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים (בתוך אתר הפרויקט - <http://hazan.kibbutz.org.il>):

- כל פרקי המחקר בספר: "מדיניות הפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי"; (עתיד להתפרסם ב-2013)
- "מונחון הפרטה", בתוך: "פרק מבוא", בספר לעיל
- דוחות שנתיים על הפרטה (2010; 2011; 2012)
- ניירות עמדה על תחומים שונים של הפרטה (2011 - 2013).

הפניות נוספות

- חיים פרשטמן, "גבולות הפרטה", התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר, 2007.

שיעור 1 - 15.10.13 - אחריות המדינה וגבולות הפרטה - מבוא

מרצה: פרופ' יצחק גל-נור, האוניברסיטה העברית ומכון ון ליר בירושלים

תיאור הקורס והשיעור

הפרטה היא הרפורמה המשמעותית ביותר, המקיפה ביותר והעקבית ביותר במערכת הפוליטית-המינהלית בישראל מאז אמצע שנות השמונים. היא מתבצעת במשך תקופה ארוכה ללא תלות בזהות המפלגות או המנהיגים שנמצאים בשלטון. השיעור ידון בשיקולים הרחבים של אחריות המדינה והסמכויות השלטוניות שראוי או לא ראוי להפריט; המשמעויות של הסטת הגבולות בין הציבורי-הכללי (המדינה), הפרטי-עסקי (ארגונים עם כוונת רווח) והציבורי-חברתי (ארגונים ללא כוונת רווח). על קצה המזלג נזכיר גם את סוגיית האסדרה (רגולציה); ואת הדומה והשונה בין הפרטה להלאמה. השיעור הראשון ידון בהפרטה בישראל ברמת המאקרו -- הגדרות, הבסיס האידיאולוגי, תפיסות שונות והמשמעות מבחינת החברה והכלכלה בישראל של הפרטת חברות ממשלתיות, שירותים חברתיים ומיקרו-חוץ. השיעורים הבאים מועברים על-ידי מרצים ומומחים מתחומים שונים, על מדיניות ההפרטות בתשתיות, בכלל השירותים החברתיים, בהעסקת עובדים, בחינוך, באיכות

הסביבה ולבסוף -- הפרטת עיצוב המדיניות עצמה בממשלה ובמשרדי הממשלה. בשיעור האחרון יוצגו עבודות המחקר של התלמידים ויערך דיון מסכם במדיניות ההפרטה הנוהגת בישראל. מטרת השיעור היא להציג תובנות מתחום מדיניות ציבורית, מדע המדינה, כלכלה ומשפט לגבי אחריות המדינה וגבולות ההפרטה/הלאמה. המרצים שותפים במחקר על "אחריות המדינה וגבולות ההפרטה" שמתנהל מאז 2007 במרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.

מבנה השיעור

חלק ראשון: הגדרות, הבסיס האידיאולוגי, תפיסות שונות והמשמעות מבחינת החברה והכלכלה בישראל של הפרטת חברות ממשלתיות, שירותים חברתיים ומיקור-חוץ. חלק שני: דיון בטיוטת מסמך (ר' קריאת חובה להלן).

קריאת חובה

- יצחק גל-נור, **מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות**; אקדמון, 2007, עמ' 221-232.
- עמית בן-צור, **"מורה דרך לתהליך קבלת החלטות בהפרטה של שירותים חברתיים"** (טיוטה לדיון) – תועבר לתלמידים מראש. נא להכין תשובות בכתב ולהביא לשיעור:
א. הערות לתוכן המסמך.
ב. כיצד להטמיע את "מורה הדרך להפרטות" במשרדי הממשלה.

שיעור 2 – 5.11.13 - הפרטה של תשתיות בישראל

מרצה: ד"ר אייל טבת, האוניברסיטה הפתוחה; מרכז חזן לצדק חברתי במכון ון ליר

תקציר השיעור

החל ממחצית שנות השמונים התקיימו רפורמות מבניות בענפי תשתית הכוללים את תשתיות התחבורה, תשתיות התקשורת, תשתיות החשמל, תשתיות האנרגיה ותשתיות מים וביוב. חלקו הראשון של השיעור יעסוק בהתפתחויות והשינויים בחברות הממשלתיות בישראל תוך התמקדות בחברות הפועלות בענפי התשתית: רקע ההיסטורי; דרכים שונות להקמת חברה ממשלתית; מאפיינים מיוחדים של חברות הפועלות בענפי תשתית וההשפעה של מגזר זה על הצמיחה במשק. החלק השני של השיעור יעסוק בהפרטה ורגולציה של חברות תשתית ותוצאותיה.

קריאת חובה

טבת, אייל, **רפורמות ורגולציה בחברות ממשלתיות בישראל: ענפי תשתית**; מתוך הספר: "מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי"; המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים (עתיד להתפרסם ב-2013, בהוצאת מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד).

קריאת רשות

ברק-ארז, דפנה, 2008. "המשפט הציבורי של הפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים", עיוני משפט ל(3): עמ' 461 – 515.

קריאת חובה לצוות שכותב עבודה

צימנסקי, דני, מריה מרינוב, 2012. רגולציה כלכלית של חשמל ומים בישראל. התוכנית לחברה וכלכלה, נייר עמדה 5. ירושלים: מכון ון ליר.

חוק משק החשמל התשנ"ו – 1996

חוק משק הגז הטבעי תשס"ב - 2002

Ashley C. Brown, Jon Stern, and Bernard Tenenbaum with Defne Gencer. (2006) Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems. Appendix A: 185 – 245.

The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. Washington, D.C. Ofgem Review, Final Report. July 2011.

Principles for economic regulation. Department for Business, Innovation & Skills, 12 April 2011.

Energy Bill Provisions for Ofgem Strategy and Supply Statement, Background note. November 2012.

שיעור 3 – 19.11.13: מיקור חוץ/הפרטת הביצוע של שירותים חברתיים בישראל

מרצה: ד"ר רונן מנדלקרן, עמית מכון פולונסקי; מרכז חזן לצדק חברתי במכון ון ליר

תקציר השיעור

מרבית השירותים החברתיים בישראל מסופקים באופן בלעדי או מלא באמצעות גופים לא ממשלתיים, חלקם עסקיים וחלקם מלכ"רים. חלקו הראשון של השיעור יעסוק בסוגיות עקרוניות הנוגעות למיקור חוץ/הפרטת הביצוע של שירותים חברתיים - מהי הפרטת הביצוע? מהם יתרונותיה ומהן מגבלותיה כאמצעי להספקת שירותים חברתיים? - תוך הדגמה של סוגיות אלו בהקשר של שירותים חברתיים מופרטים בישראל. חלקו השני של השיעור ידון בתהליכים הפוליטיים שהניעו את הפרטת הביצוע של שירותים חברתיים בישראל משלהי שנות השמונים ואילך.

קריאת חובה

- מנדלקרן, רונן, שרמן אריק. הפרטה של שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ; מתוך הספר: "מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי"; המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים (עתיד להתפרסם ב-2013, בהוצאת מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד).

- מנדלקרן, רונן, 2012. "[הפוליטיקה של הפרטה חלקית של שירותים חברתיים בישראל: המקרה של מעונות לאנשים עם פיגור שכלי](#)", ביטחון סוציאלי, גיליון 90 - טבת תשע"ג

קריאת רשות

- קטן, יוסף. 2007. "הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים" בתוך: [עיצוב מדיניות חברתית בישראל](#). עורכים: אורי אבירם, גיוני גל ויוסף קטן. ע"מ 101–130. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בניש, אבישי. 2007. "[מיקור-חוץ בראי במשפט הציבורי: הפרטת תכניות - מרווחה לעבודה ובעיית כשלי הפיקוח](#)". משפטים ל"ח (1-2): עמ' 283–349.

קריאת חובה לצוות שכותב עבודה

- בניש, אבישי, 2007. "[מיקור-חוץ בראי במשפט הציבורי: הפרטת תכניות - מרווחה לעבודה ובעיית כשלי הפיקוח](#)". משפטים ל"ח (1-2): עמ' 283–349.
- איזנשטדט, מימי וזאב רוזנהק, 2001. "[הפרטה ודפוסי מעורבות חדשים של המדינה: תוכנית הסייעוד בישראל](#)", ביטחון סוציאלי 60: 113–128.

Doron, Abraham, and Henry J. Karger. 1993. "The [Privatization of Social Services in Israel and Its Effects on Israeli Society](#)." *Scandinavian Journal of Social Welfare* 2 (2) (April): 88–95.

Grimshaw, Damian, Steve Vincent, and Hugh Willmott. 2002. "[Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Service](#)." *Public Administration* 80 (3): 475–502.

Schmid, Hillel. 2003. "[Rethinking the Policy of Contracting Out Social Services to Non-Governmental Organizations](#)." *Public Management Review* 5 (3): 307–323.

שיעור 4 – 26.11.13 - הפרטה במערכת החינוך

מרצה: ד"ר ניר מיכאלי, סמינר הקיבוצים; מרכז חזן לצדק חברתי במכון ון ליר

תקציר השיעור

להפרטה במערכת החינוך, הפועמת בחוזקה בעשורים האחרונים, פנים רבות ומופעים מגוונים. בשיעור נמפה ונתאר את המופעים השונים כגון: תוכניות לימוד נוספות (תל"ן), ביה"ס ייחודיים, פתיחת איזורי רישום, מעורבות ארגוני מגזר שלישי בבתי הספר, תשלומי הורים, העסקת מורים דרך חברות קבלניות ועוד. בשיעור נתח את השפעתם של מהלכים ומגמות אלה ונבחן את המתח שבין זכויות ההורים לאחריות המדינה בעיצוב מדיניות החינוך בישראל.

קריאת חובה

מיכאלי, ניר, "הפרטה במערכת החינוך". פרק מתוך מחקר בנושא אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה, ירושלים: המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר (עתיד לראות אור ב- 2013).

קריאת רשות

- Ball J. S. (2013)(2nd edition). The Education Debate. Bristol: The Policy Press. Pp. 13-62.
- Ravitch, D. (2010). [The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education](#). New York: Basic Books.
- Sahlberg, P. (2006). [Education reform for raising economic competitiveness](#). Journal of Educational Change, 7(4), 259-287.

קריאת חובה לצוות שכותב עבודה

- אלמוג ברקת, ג' וענבר, ד' (2010), "של מי אתה ילד? פתיחת אזורי רישום בירושלים", בתוך א. איכילוב (עורכת) [הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי בישראל](#). תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב. עמ' 111 – 144.
- היימן, פ., שפירא, ר. (2003) "בחירת הורים בבתי-ספר אוטונומיים כאסטרטגיה להבניה מחדש של מערכת החינוך – המקרה של תל-אביב ולקחיו", בתוך: דרור, י., נבו, ד., שפירא, ר. (עורכים), תמורות בחינוך: קווים למדיניות החינוך בישראל לשנות האלפיים. תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל-אביב. עמ' 77 – 102.
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"א/6(א), כ"ז בשבט התשע"א, 01 בפברואר 2011, סעיף: 3.1-40 [עדכון נוהלי הוועדה לבתי ספר ייחודיים אזוריים ועל-אזוריים](#) ואזורי בחירה מבוקרת וביצוע ניסוי מקדים להרחבת אזורי הרישום ברשויות מקומיות.
- אתר יישום – [אזורי בחירה מבוקרת](#) (בתוך אתר גף ניסויים ויזמות במשרד החינוך)
- Ravitch, D. (2010) "[The Myth of Charter Schools](#)" The New York Review of Books, 11.11.2010.

שיעור 5 – 10.12.13 - הפרטת המשאב האנושי: עובדים בעידן של הפרטה ומיקור חוץ

מרצה: עו"ד הילה שור, האוניברסיטה העברית; מרכז חזן לצדק חברתי במכון ון ליר

השיעור יסקור וינתח את השפעתם של מהלכי הפרטה על מבנה שוק העבודה. במסגרת השיעור נתמקד באסטרטגיית מיקור חוץ של שירותים והשפעתה על תנאי עבודתם של עובדים, ובפרט, על תנאי עבודתם של עובדים המועסקים על ידי קבלני שירותים. נסקור את המצב המשפטי הרווח כיום בקשר להעסקת עובדים על ידי קבלני שירותים ואת השלכות ההפרטה, ומיקור החוץ כחלק ממנה, על זכויות העובדים המועסקים בדפוס העסקה שונים ועל העבודה המאורגנת בישראל.

קריאת חובה

פז-פוקס, אמיר. "[עובדים בעידן של הפרטה](#)". פרק מתוך מחקר בנושא אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה, ירושלים: המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר (עתיד לראות אור ב- 2013).

קריאת רשות

- סעיפים 1, 2 – 10 לב [לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם](#), תשנ"ו-1996.
- גלין, אמירה. "[מיקור חוץ \(outsourcing\) "מתמקרים" החוצה: ההיבט הארגוני והניהולי](#)". בתוך: [שנתון משפט העבודה ז' \(תשנ"ט-1999\)](#); עמ' 43-63.

קריאת חובה לצוות שכותב עבודה

- ראו קריאת החובה וקריאת הרשות, לעיל.
- [החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב-2011](#).
- סק"כ 8375-11-11 לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים ואח' – ההסתדרות הכללית החדשה, החלטות מיום [10.1.2012](#) ומיום [2.2.2012](#).
- עש"ר 34410-01-11 [כוח עצמה בע"מ ואח' – מדינת ישראל משרד התמ"ת](#), ניתן ביום 2.5.2011.
- רבין-מרגליות, שרון. "[חברות השירותים, מזמיני השירותים ובעיקר מה שביניהם: על מעמדם ועל אכיפת זכויותיהם של עובדי חברות השירותים](#)". מחקרי משפט כה, תש"ע (2009), עמ' 525-562.

שיעור 6 – 24.12.13 - הפרטת עיצוב המדיניות

מרצה: ד"ר שרית בן שמחון-פלאג, אוניברסיטת תל אביב; מרכז חזן לצדק חברתי במכון ון ליר

תקציר

בשנים האחרונות חלה זליגה של תהליכי הפרטה ומיקור חוץ מהספקת שירותים ממשלתיים לתחומי ליבה שלטוניים כעיצוב מדיניות, בד בבד עם תהליכים המבקשים דווקא לחזק את יכולות משרדי הממשלה להוביל תהליכי חשיבה ואסטרטגיה. בשיעור נבחן מיהם השחקנים השונים המשתתפים בתהליכי עיצוב מדיניות וכיצד תהליכים אלו עוברים שינוי, נבחן תהליכי מיקור חוץ של תהליכים

כאלו, נבחן את הרגישות הספציפית בנושאים של עיצוב מדיניות ונדון באפשרויות חלופיות לפתיחת תהליכי עיצוב מדיניות לשחקנים חוץ ממשלתיים.

קריאת חובה

ויגודה-גדות, ערן וחיים כהן, אוגוסט 2011. נייר עמדה: הפרטת עיצוב המדיניות; מרכז חזן לצדק חברתי במכון ון ליר בירושלים; באתר פרויקט הפרטה.

קריאת רשות

1. פז פוקס, אמיר, על הפרטת עיצוב המדיניות, מרכז חזן לצדק חברתי במכון ון ליר בירושלים (1.4.11). באתר פרויקט הפרטה.

2. בן שמחון-פלג, שרית, מדינת ישראל במיקור חוץ; דה מרקר, 28.4.11

קריאת חובה לצוות שכותב עבודה

1. ויגודה-גדות, ערן וחיים כהן, נייר עמדה: הפרטת עיצוב המדיניות; מרכז חזן לצדק חברתי במכון ון ליר בירושלים; אוגוסט 2011. באתר פרויקט הפרטה.

2. פז-פוקס, אמיר, מי הזיז את הידע שלי? ניוון הידע בשירות הציבורי, בתוך: ארץ אחרת, גיליון 63, נובמבר דצמבר 2011, ע"ע 62-67

3. בינט גלית, תאגיד שיש לו אידיאה, בתוך: ארץ אחרת, גיליון 63, נובמבר דצמבר 2011, ע"ע 48-40

4. בן שמחון-פלג, שרית, מדינת ישראל במיקור חוץ; דה מרקר, 28.4.11

5. משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, 2008. מרכז מרכזי למתן שרותי יעוץ; קטלוג חברות הייעוץ הזוכות.

6. מכון ראות, אגפי מדיניות – כלי עזר בניווט, 11.6.08

שיעור 7 – 7.1.14 - הפרטת משאבי טבע וסביבה

מרצה: עו"ד ציפי איסר איציק, המכללה האקדמית נתניה, מרכז חזן לצדק חברתי במכון ון ליר

תקציר השיעור

בחלקו הראשון של השיעור נעמוד על מאפיינים רלוונטיים של משאבי הטבע והסביבה לתהליכי הפרטה, על משמעותה של תופעת "הטרגדיה של ההמונים" הקשורה בהם ועל ההתפתחות שחלה לאורך השנים בתפיסה הסביבתית בישראל. בחלק השני נמחיש היבטים שונים של הפרטת משאבי הטבע והסביבה באמצעות האיומים הנשקפים לסביבה החופית בישראל ולשטחים הציבוריים הפתוחים.

קריאת חובה

קריאת רשות

- [חוק שמירת הסביבה החופית](#), התשס"ד-2004
- ע"א 1054/98 חוף הכרמל נ' אדם טבע ודין, פ"ד נו(3)385

קריאת חובה

- [חוק שמירת הסביבה החופית](#), התשס"ד-2004
- ע"א 1054/98 חוף הכרמל נ' אדם טבע ודין, פ"ד נו(3)385 (פרשת מגדלי חוף הכרמל)
- עע"ם 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע, (ניתן ביום 7.12.2006) (פרשת מרינה הרצליה)
- בג"צ 3017/05 חברת הזרע (1939) בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, (ניתן ביום 23.03.2011) (פרשת פארק אריאל שרון בחירייה)
- עת"מ (בי"ש) 264/08 אדם טבע ודין נ' הוועדה המחוזית (המאבק על עמק ססגון-תמנע)

שיעור 8 – יום שישי 7.2.14 (חופשת סמסטר) – שעות 8:30 – 12:00

מרצה: פרופ' יצחק גל-נור

מצגות של תמצית עבודות הצוותים ודין.
דין מסכם במדיניות ההפרטה הנוהגת בישראל.