

### לאחר מעשה: הפרטות כושלות

מדיניות הממשלות בישראל בשלושת העשורים האחרונים קידשה את צמצום פעילותו של המגזר הציבורי, ודגלה בהעברת האחראיות לאספקת כלל השירותים – לרבות אלה החברתיים – לידי כוחות השוק. במסגרת מדיניות זו הופרטה שורה ארוכה של שירותים ציבוריים שנועדו להבטיח מימושן של זכויות בתחומי הדיור, הבריאות, החינוך, התעסוקה והרווחה,<sup>197</sup> בדרך כלל במקביל לקיצוצים נרחבים בשירות הציבורי או מיד לאחריהם. ההצדקה להפרטה היא בדרך כלל בנימוקים של חיסכון ויעילות, ונובעת מהתפיסה שהשוק הפרטי יעיל יותר ויבצע את העבודה בעלות נמוכה יותר. אולם בפועל, לעתים נעשית ההפרטה באופן לקוי ורשלני, והיקף השירות ואיכותו פוחתים, תוך פגיעה בזכויות הצרכנים. לעתים גם מתברר בדיעבד שעלות ביצועו של התפקיד על ידי גוף פרטי גבוהה יותר מעלותו בשירות הציבורי.

שני מקרים של הפרטות כושלות בלטו בשיח הציבורי והמקצועי בשנה האחרונה, ואף הובילו את המדינה לחזור בה, חלקית לפחות, מהפרטת השירותים הנדונים. בשני המקרים התגלו הפגמים החמורים בהפרטה רק לאחר שהפגיעה בזכויות האדם כבר התרחשה.

### המוסדות הפסיכיאטריים הפרטיים

בנובמבר 2012 הודיע מנכ"ל משרד הבריאות רוני גמזו על כוונתו לסגור את בתי החולים הפסיכיאטריים הפרטיים, שבהם אושפזו כ-250 אנשים ונשים עם מוגבלות כפולה – נפשית וקוגניטיבית, ולהעביר את המאושפזים לבתי חולים ציבוריים.<sup>198</sup> ההודעה פורסמה בעקבות חשיפת פרשה קשה של התעללות והזנחה במוסד הפסיכיאטרי הפרטי "נווה יעקב". החשיפה, שהתרחשה בין היתר בעקבות פעילות ממושכת של ארגון בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות,<sup>199</sup> זרתה אור על הקושי של משרד הבריאות לפקח על הנעשה במוסדות המופרטים.<sup>200</sup> על פי הודעת משרד הבריאות, שני המוסדות הנוספים הפועלים במתכונת דומה – "אילנית" ו"נווה שלוה" – אמורים להיסגר עד סוף 2013.<sup>201</sup>

בעקבות פרשת "נווה יעקב" מינה ראש מינהל הרפואה במשרד הבריאות ועדת בדיקה, וזו פרסמה את המלצותיה ביולי 2013.<sup>202</sup> הוועדה מתחה ביקורת הנוגעת לכמה היבטים בהפעלתו של בית החולים הפרטי על ידי משרד הבריאות. בין היתר, קבעה הוועדה כי תנאי המכרז שבו זכה בית

<sup>197</sup> להרחבה ולדוגמאות לשירותים שהופרטו ראו: טלי ניר, **בין מימוש לייבוש: שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים**, האגודה לזכויות האזרח, אפריל 2012. דוגמאות לשירותים שהופרטו גם ב: **בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל** – דוחות שנתיים 2010, 2011 ו-2012, מכון ון ליר.

<sup>198</sup> רוני לינדר-גנץ, **משרד הבריאות יסגור את בתי החולים הפסיכיאטריים הפרטיים**, TheMarker, 5.11.2012.

<sup>199</sup> **פרשת התעללות והזנחה קשה במוסד נווה יעקב**, הודעה באתר ארגון בזכות, 5.11.2012.

<sup>200</sup> כרמית ראובן, **פרטיים בלי פיקוח: "נווה יעקב" לא לבד**, ynet, 1.11.2012.

<sup>201</sup> **ממצאי צוות הבדיקה של נווה יעקב הועברו למנכ"ל משרד הבריאות**, הודעה באתר משרד הבריאות, 9.7.2013.

<sup>202</sup> דן אבן, **ועדה במשרד הבריאות: לסגור את המחלקות הסגורות בבתי החולים הפרטיים**, הארץ, 10.7.2013. דוח ועדת הבדיקה באתר doctorsonly.co.il: <http://tinyurl.com/q6djcu>.

החולים "נווה יעקב" ביטאו העדפה של עלות נמוכה על פני אמות מידה של מקצועיות, ניסיון רפואי ואיכות התשתיות,<sup>203</sup> וניתחה את הכשלים במערך הבקרה של משרד הבריאות על המוסד. היא המליצה לסגור את מחלקות האשפוז הסגורות בבתי חולים פסיכיאטריים פרטיים, ולהקים מחלקות ייעודיות לחולים בתחלואה כפולה בתוך בתי החולים הציבוריים. על פי דוח הוועדה, הטיפול בחולים בתנאי "מחלקה סגורה" כולל שלילת חופש, וכפי שנקבע שאין בתי כלא פרטיים בישראל, אין גם לאפשר קיום של מחלקות פסיכיאטריות סגורות במוסדות רפואה פרטיים.

### שירותי הבריאות לתלמיד

שירותי הבריאות לתלמיד מיועדים לכמיליון תלמידים בכיתות א'-ט', וכוללים, בין היתר, חיסונים ובדיקות רפואיות, וחינוך לבריאות. בעבר סופקו השירותים על ידי משרד הבריאות באמצעות אחיות בתי הספר, אולם משרד האוצר החליט, מטעמי חיסכון, להפריט שירותים אלה. מהלך ההפרטה של שירותי בריאות התלמיד, שהוא דוגמה מצערת להפרטה ההרסנית בשירותים הציבוריים בישראל, החל לפני למעלה מעשור ב"יבוש" מסיבי של השירותים,<sup>204</sup> ונמשך בהעברתו בשנת 2006 לקבלן ללא מכרז, ולאחר מכן במכרז פגום שאף תוקצב בחסר.<sup>205</sup>

בשנת 2010 פרסם מבקר המדינה דוח חריף, שמצא שורת ליקויים בהפעלת השירות. אלה כללו בין השאר שימוש בציוד שפג תוקפו; ביצוע בדיקות שמיעה וראייה בתנאים שאינם מתאימים; ושיעור חיסונים נמוך מהנדרש.<sup>206</sup> גם בגי"ץ קבע כי "ספק אם שירות מעין זה צריך להיות מופרט",<sup>207</sup> ותהה "האם אין מקום שמשרד הבריאות עצמו ישוב ויתן את השירותים האמורים".<sup>208</sup>

בתחילת שנת 2012 הודיע משרד הבריאות כי הוא מחזיר לידיו את אספקת שירותי הבריאות לתלמיד במחוז הדרום ואשקלון, אולם בד בבד החליטה הממשלה על המשך הפרטת השירות במחוזות האחרים. באוקטובר 2012 נודע כי החברות נטל"י ופמי-פרימיום, שזכו במכרז, יחלקו ביניהן את אזורי המרכז, הצפון וירושלים. הנתונים מהתקופה האחרונה אינם חד-משמעיים. מחד גיסא, נראה כי המצב בדרום ובאשקלון השתפר בעקבות הפעלת השירות על ידי המדינה,<sup>209</sup> ונטען גם כי עלות השירות הציבורי נמוכה יותר מעלות השירות המופרט, בניגוד לרציונל החיסכון בעלויות שעמד בבסיס ההפרטה;<sup>210</sup> מאידך גיסא, בכל האמור בנתונים הכמותיים של בדיקות וחיסונים,

<sup>203</sup> אלה המשקלות שנקבעו לתנאים השונים במכרז, על פי דוח הוועדה: מחיר – 70%, תשתיות – 5%, ניסיון, השכלה והכשרה של כוח האדם המקצועי – 5%, ניסיון בהפעלת השירותים הכלולים בהצעה – 10%, שביעות רצון מהמציע בהתקשרויות קודמות – 10%. [דוח ועדת הבדיקה](#), הי"ש 202 לעיל.

<sup>204</sup> בשנת 2003 היה תקציב השירות כ-83.5 מיליון ש"ח, ועד שנת 2006 הוא קוצץ לכ-63 מיליון ש"ח. בהתאם, ההשקעה בכל תלמיד היתה בשנת 2001 כ-78 ש"ח, ובשנת 2006 – כ-55 ש"ח בלבד. מתוך: [עצרו את התדרדרות שירותי בריאות התלמיד – הבטיחו לתלמידי ישראל את ההשגחה הרפואית הראויה](#), נייר עמדה של ההסתרות הרפואית בישראל והאגודה לזכויות האזרח.

<sup>205</sup> על השתלשלות האירועים ראו: [עצרו את התדרדרות שירותי בריאות התלמיד – הבטיחו לתלמידי ישראל את ההשגחה הרפואית הראויה](#), הי"ש 204 לעיל; מבקר המדינה, [דוח שנתי 60' לשנת 2009](#), ינואר 2010, פרק שביעי.

<sup>206</sup> [דוח שנתי 60' לשנת 2009](#), הי"ש 205 לעיל.

<sup>207</sup> ע"מ 6823/10 [מתן שירותי בריאות נ' משרד הבריאות](#) (פ"ד מיום 28.2.2011).

<sup>208</sup> בגי"ץ 1083/07 [ההסתדרות הרפואית בישראל נ' משרד הבריאות](#) (24.5.2012).

<sup>209</sup> ברברה סבירסקי, [הפסקת ההפרטה של שירותי הבריאות לתלמיד תביא למינימום עלות ולמקסימום מקצועיות](#), מרכז אדוה, דצמבר 2012; רן רוזניק, ["ההפרטה של שירותי הבריאות בבתי הספר נכשלה"](#), ישראל היום, 15.8.2013.

<sup>210</sup> [הפסקת ההפרטה של שירותי הבריאות לתלמיד תביא למינימום עלות ולמקסימום מקצועיות](#), הי"ש 209 לעיל; [דוח שנתי 60' לשנת 2009](#), הי"ש 205 לעיל.

נראה כי חל שיפור בביצועיהן של החברות הפרטיות.<sup>211</sup> גם אם יימצא שמבחינה כמותית השירות לתלמידים לא נפגם, הרי שהנזק בהפרטת השירות הוא עדיין גדול ביותר. שירותי האחיזה בבתי הספר הפך להיות "סרט נע" של בדיקות וחיסונים, ואבד הפן האיכותי של עבודת האחיזה: עיסוק בחינוך לבריאות ובמניעה, ונוכחותה של אחות כדמות חינוכית-רפואית בתוך בתי הספר וכחלק מהצוות החינוכי – דמות שתפקידה בין היתר להכיר את התלמידות והתלמידים, לשים לב למצוקותיהם ולתת להן מענה.

מלבד הליקויים הספציפיים בהפעלת השירותים לאחר ההפרטה, המקרים של שירותי הבריאות לתלמיד ושל המוסדות הפסיכיאטריים מדגימים את **האופן הרשלני שבו מתבצעות לעתים הפרטות בישראל, ואת הליקויים בתחום הפיקוח, שסופם פגיעה בזכויות אדם.**<sup>212</sup> הפרטת בתי החולים הפסיכיאטריים ממחישה גם את הצורך **לקבוע גבולות להפרטה**, בפרט בכל הקשור למוסדות סגורים, שהחוסים בהם שוהים בניתוק מהחברה, הרחק מעין הציבור.<sup>213</sup> מקרים כאלה מדגישים את הצורך **להסדיר בחקיקה באופן מקיף את אופן ביצוע הפרטות בישראל,**<sup>214</sup> ובפרט לעגן בחקיקה חובה לפרסם החלטות על הפרטות **טרם** ביצוען, כדי לאפשר דיון ציבורי, התנגדות והצעת חלופות, ולהעניק לאזרחים אפשרות של ממש להתמודד עם הכרסום בזכויות האדם שלהם.

לאחרונה פורסם כי שרת המשפטים ציפי לבני מתכוונת לקדם הצעת ממשלה שתחייב גופים ציבוריים לפרסם את ההתקשרויות שלהם עם גופים פרטיים.<sup>215</sup> זהו צעד חשוב, הן לצורך מימוש זכויותיו של הפרט בקבלת השירותים המופרטים והן לצורך הבטחת ביקורת ציבורית ופיקוח. אולם כאמור, יש לפעול להגברת השקיפות ולשיתוף הציבור עוד קודם לביצוע ההפרטה. יש לפעול לכך שהחלטות על הפרטה יתקבלו בהליך פתוח, ובהתייעצות עם גופים שיש להם עניין מיוחד בנושא, או כאלה שמייצגים ציבור שעשוי להיות נפגע או מושפע מהמהלך. בפני הציבור צריך להיות מידע בנוגע למהלך, לרבות הנימוקים ליוזמת ההפרטה, בחינות שנעשו בדבר השלכותיה הצפויות על איכות השירותים ועל זכויות ציבור הצרכנים, ומנגנוני הפיקוח על הגוף המופרט.

## "תוכנית ויסקונסין" חוזרת

"תוכנית ויסקונסין" הישראלית, על גלגוליה השונים ("תוכנית מהל"ב" ו"אורות לתעסוקה"), שמטרתה לשלב אנשים המקבלים קצבאות הבטחת הכנסה בשוק העבודה, החלה לפעול בישראל

<sup>211</sup> תגובת חברת נטלי"ב: **"ההפרטה של שירותי הבריאות בבתי הספר נכשלה"**, ה"ש 209 לעיל; ירון קלנר, **בריאות התלמיד: דווקא הדרום, שאינו מופרט – במצב רע**, ynet, 16.8.2013. לעמדות ולנתונים בעד ונגד המשך ההפרטה של השירות ראו גם **פרוטוקול מס' 71 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות**, 31.7.2013.

<sup>212</sup> כך למשל, ציין מבקר המדינה כי ההפרטה בתחום שירותי בריאות התלמיד יצאה לדרך בלי שהוכנה תוכנית כלכלית וללא בחינה כוללת של מרכיבי סל הבריאות לתלמיד ועלויותיהם, ובלי ששרד הבריאות אייש את תקני הפיקוח הנדרשים, וכי מערך הפיקוח היה חלקי ולא יעיל. **דוח שנתי 60' לשנת 2009**, ה"ש 205 לעיל.

<sup>213</sup> דוגמה נוספת היא ההפרטה של מוסדות חסות הנוער. ראו: אן סוצ'יו, **חוק וסדר בע"מ: ההפרטה של אכיפת החוק בישראל**, ה"ש 174 לעיל, פרק ג'.

<sup>214</sup> לרשימת עקרונות מנחים בביצוע הפרטות ראו: **חוק וסדר בע"מ: ההפרטה של אכיפת החוק בישראל**, ה"ש 174 לעיל, בעמ' 80-81; **האגודה ליועץ המשפטי לממשלה: יש לפרסם הנחיות בנוגע לתהליכי הפרטה**, הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 26.10.2008.

<sup>215</sup> צבי זרחה, **לבני: גופים ציבוריים יפרסמו התקשרויות עם גופים פרטיים**, TheMarker, 8.9.2013. יצוין כי בנובמבר 2012 פנו האגודה לזכויות האזרח והתנועה לחופש המידע ליועץ המשפטי לממשלה בדרישה כזו: **לחייב פרסום הסכמי התקשרות עם גופים פרטיים**, הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 3.12.2012.

באוגוסט 2005 במתכונת ניסיונית. את התוכנית הפעילו חברות פרטיות, ובידי עובדיהן הופקדו סמכויות מרחיקות לכת של כוח ושיקול דעת שלטוניים. החשובה שבהן – הסמכות לקבוע כי משתתף או משתתפת בתוכנית לא מילאו את חובותיהם – היה בכוחה כדי להוביל לשלילת קצבת הבטחת ההכנסה שלהם.

"תוכנית ויסקונסין" רשמה מידה מסוימת של הצלחה בהשבת מובטלים למעגל העבודה,<sup>216</sup> אולם במבחן התוצאה היא נכשלה: רמת השכר של המשתתפים שהושמו בעבודה לא עלתה באופן בולט יחסית לגובה הקצבאות שקיבלו, ורבים הושמו במשרות חלקיות ובעבודות לא-מקצועיות וחסרות אופק תעסוקתי.<sup>217</sup> התוכנית חייבה את המשתתפות והמשתתפים להימצא במרכז התעסוקה כ-35 שעות בשבוע, אך לא סיפקה להם בעת שהותם בו סיוע אמיתי לכניסה לעבודה, כגון הכשרות מקצועיות נדרשות. התוכנית גרמה לשלילת קצבאות הבטחת ההכנסה של משתתפים רבים, וזכתה לקיתונות של ביקורת מארגוני זכויות אדם על פגיעה בזכויות יסוד של המשתתפים בה, ובהן הזכות לכבוד והזכות לקיום בכבוד.<sup>218</sup> גם מבקר המדינה<sup>219</sup> וועדה בין-משרדית שמונתה לבחינת התוכנית הצביעו על כשליה.<sup>220</sup> בהקשר זה חשוב גם לציין, כי בתוכנית ויסקונסין הושקעו מיליונים מכספי הציבור, בעוד תקציבו של שירות התעסוקה – שהוא הגוף הציבורי שאמור לסייע לדורשי העבודה – מידלדל והולך שנה אחר שנה.<sup>221</sup> חרף זאת לא עמדה התוכנית במבחן העלות-תועלת, ותפוקותיה ביחס להשקעה היו קטנות בהרבה מתפוקתו של שירות התעסוקה.<sup>222</sup>

לנוכח הביקורת ובעקבות מאבק הארגונים, סירבה ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת להאריך את "תוכנית ויסקונסין" במתכונתה הקיימת, ובאפריל 2010 היא בוטלה. מאז ניסתה הממשלה פעמיים להפעילה מחדש באמצעות חוק ההסדרים (בשנים 2010 ו-2011), והכנסת החליטה לדחותה. התוכנית חזרה גם השנה, תחילה בחוק ההסדרים לשנים 2013-2014 ואחר כך בהצעת חוק נפרדת, תחת הכותרת "עידוד היציאה לעבודה".<sup>223</sup>

מטרתה המוצהרת של התוכנית – שילוב מקבלי קצבאות בעבודה – היא מבורכת, לו הייתה מיושמת כהלכה, באופן מקיף ורציני: בהזרמת התקציבים הדרושים לשירות התעסוקה החבול; בטיפול בשוק העבודה וביצירת מקומות עבודה ראויים בשכר הוגן; בהפעלת מערך של שירותים תומכי

<sup>216</sup> נועם פישמן ודניז נאון, מעקב אחר המופנים למרכזים בתכנית אורות לתעסוקה במועד סגירת התכנית ושמונה חודשים לאחר סגירתה, מאיירס-גיוינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 2012.

<sup>217</sup> לאה אחדות ואחי, מחקר הערכה של תכנית מהל"ב – דוח מסכם מס' 6, המוסד לביטוח לאומי ומאיירס-גיוינט-מכון ברוקדייל, נובמבר 2008; דניז נאון ואחי, הערכה של התכנית אורות לתעסוקה – ממצאי המחקר, דוח סופי, המוסד לביטוח לאומי ומאיירס-גיוינט-מכון ברוקדייל, מאי 2010.

<sup>218</sup> בין הארגונים שפעלו לביטול התוכנית: העמותה לסגור קהילתי, שומרי משפט – רבנים למען זכויות אדם, סאוט אלעאמל, עמותת מחויבות, הקשת הדמוקרטית המזרחית והאגודה לזכויות האזרח. למסמכים בנושא ראו: עם יד על הל"ב – פרויקט המעקב אחר תוכנית "אורות לתעסוקה", מיסודן של עמותת סינגור קהילתי ועמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי, באתר עמותת סינגור קהילתי, <http://advocacy.org.il/content/view/25/47>; עתירת הארגונים הנ"ל נגד תוכנית ויסקונסין – בג"ץ 3101/10 האגודה לזכויות האזרח נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, <http://www.acri.org.il/pdf/petitions/hit3101.pdf>; מסמכים נוספים בנושא באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?cat=1>.

<sup>219</sup> מבקר המדינה, היבטים אחדים של תכנית מהל"ב ("תכנית ויסקונסין"), יוני 2007.

<sup>220</sup> דוח הוועדה לבחינת תכנית מהל"ב (ועדת דינור), יוני 2007, באתר משרד ראש הממשלה.

<sup>221</sup> מסמכים בנושא תקציב שירות התעסוקה באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?cat=198>.

<sup>222</sup> לפי חישוב שערכו ארגוני זכויות אדם, תקציב התוכנית "אורות לתעסוקה" היה גדול פי 14 מתקציב שירות התעסוקה באותה תקופה, אולם אחוז ההשמות בעבודה שבוצעו בתוכנית היה גדול רק פי שניים מאחוז ההשמות של שירות התעסוקה. ראו: לא, אדוני השר!, האגודה לזכויות האזרח, שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם, הקשת הדמוקרטית המזרחית וסינגור קהילתי, 2009, <http://tinyurl.com/q84mlt6>.

<sup>223</sup> הצעת חוק לעידוד היציאה לעבודה, התשע"ג-2013.

עבודה כגון הכשרה מקצועית; ובמתן פתרונות לעלויות הטיפול בילדים. אולם כמו בהצעות החוק הקודמות, העדיף משרד האוצר לחזור לשיטה שכבר נכשלה: העברה של סמכויות שלטוניות מובהקות, כמו שלילת קצבה, לחברות פרטיות, שמטרתן היא בראש ובראשונה רווח כלכלי, תוך פגיעה בזכויותיהם של מקבלי ומקבלות הבטחת הכנסה, הנסמכים על קצבת הקיום כרשת ביטחון אחרונה.<sup>224</sup>

כדי שתוכנית חדשה תצליח לשלב מקבלי הבטחת הכנסה בעבודה תוך שמירה על זכויותיהם, יש ללמוד מטעויות העבר ולהכניס בתוכנית העומדת כעת על הפרק שורה ארוכה של שינויים.<sup>225</sup> בראש ובראשונה יש לוודא כי לא רק הפיקוח על התוכנית יינתן לשירות התעסוקה, אלא יושארו בידיו הסמכויות השלטוניות ביחס למשתתפים, ובהן: מיון המשתתפים המתאימים לתוכנית; הפניית המשתתפים לעבודה; קביעת התוכנית האישית של המשתתפים; החלטה בלעדית בדבר שלילת גמלת הבטחת הכנסה; ועוד.

### <sup>226</sup> הפרטת הגבייה ברשויות המקומיות

מאז שנת 2000 מוסמכות הרשויות המקומיות לגבות מסי עירייה, אגרות וקנסות (כגון ארנונה, מים ודוחות חנייה) על פי פקודת המסים (גבייה), שקובעת הסדרים קיצוניים לגביית חובות.<sup>227</sup> הפקודה מעניקה בידי הרשויות המקומיות את הסמכות לעקל ולמכור את נכסיו של חייב, ללא הליך שיפוטי, אלא באמצעות הליך של גבייה מנהלית. הליך כזה מאפשר לעיריות לנקוט אמצעי גבייה והוצאה לפועל בלא שיצטרכו להוכיח את קיום החוב בפני ערכאה שיפוטית, ולפיכך הוא מהווה סמכות מרחיקת לכת, שפגיעתה בפרט קשה ומכאיבה.<sup>228</sup> על כן, נדרשת הקפדה יתרה על שימוש זהיר באמצעי האכיפה כלפי חייבים, ושמירה על איזון ראוי בין זכויות החייב לבין סמכותה של הרשות המקומית לגבות את התשלומים המגיעים לה.

בשני העשורים האחרונים הופרטו הסמכויות לגביית חובות ברשויות המקומיות, ולמעלה ממחצית מהרשויות משתמשות בשירותיהן של חברות גבייה חיצוניות.<sup>229</sup> חברות פרטיות אלה מורשות להשתמש במגוון רחב של אמצעים כוחניים לצורך גביית חובות, ובהם: כניסה לבתי חייבים ועיקול רכוש, שימוש בכוח לצורך פריצה לבתים, עיקול מקרקעין, עיקול רכב ועיקול בחשבונות בנק. מדובר

<sup>224</sup> לפירוט הכשלים בהצעת החוק: [כל הסיבות להצביע נגד התוכנית "לעידוד יציאה לעבודה"](#), הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 1.7.2013.

<sup>225</sup> להערות האגודה לזכויות האזרח, שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם ועמותת סינגור קהילתי ראו: [תוכנית ויסקונסין – מה חייבים לתקן](#), הודעה באתר האגודה, 14.7.2013; [תוכנית ויסקונסין: חייבים ללמוד מטעויות העבר](#), הודעה באתר האגודה, 10.11.2013.

<sup>226</sup> חלק זה מבוסס על: [חוק וסדר בע"מ: הפרטה של אכיפת החוק בישראל](#), ה"ש 174 לעיל, פרק ד'.

<sup>227</sup> פקודת המסים (גבייה) הוחלה על גביית ארנונה ותשלומי חובה אחרים המגיעים לרשות המקומית בעקבות אכרזותיו של שר האוצר, המוארכות מאז שנת 2000 (אכרזת המסים (גבייה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות מקומיות) (הוראת השעה) (תיקון), התשס"ב-2002). סמכות גבייה מנהלית של ארנונה נתונה לעיריות גם מכוח פקודת העיריות [נוסח חדש], פרק 15.

<sup>228</sup> לאחרונה קראה ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת לשר האוצר לבטל את סמכותן של העיריות לגבות מיסים על פי פקודת המסים (גבייה). ח"כ דוד רותם, יו"ר הוועדה, אמר כי "ראוי שהרשויות יגבו את חובותיהם באפיקים המקובלים של משלוח דרישות תשלום, ובעת הצורך, פניה לבתי המשפט, כפי שכל חוב צריך להתברר". [ועדת חוקה קוראת לשר האוצר לבטל את סמכויות הגבייה שנתנו לרשויות המקומיות עפ"י פקודת המסים](#), הודעה באתר הכנסת, 24.6.2013.

<sup>229</sup> [ועדת חוקה קוראת לשר האוצר לבטל את סמכויות הגבייה שנתנו לרשויות המקומיות עפ"י פקודת המסים](#), ה"ש 228 לעיל.

**באמצעים מרחיקי לכת, הפוגעים במישרין בזכויות הפרט – לפרטיות, לקניין ולכבוד, ושהפעלתם על ידי גורמים פרטיים הפועלים למטרות רווח אינה לגיטימית.**

הסמכויות שהועברו לידי חברות הגבייה אינן כוללות רק את תפקידי הביצוע "הטכניים", אלא גם תפקידים הכרוכים בהפעלת **שיקול דעת מהותי**. למעשה, הטיפול בכל השלבים של הליך הגבייה הועבר לידי החברה הפרטית, אשר בפועל מחליפה את מחלקת הגבייה בעירייה. החברה היא זו שמפיקה חשבונות, מקיימת שעות קבלת קהל, עונה לפניות התושבים, מנהלת משא ומתן עם חייבים ומבצעת עמם הסדרי תשלום, וכן הלאה.<sup>230</sup> חברות הגבייה הן גם אלה שאוספות את החומר המוגש לוועדת ההנחות ברשות המקומית לצורך החלטה על הנחה בארנונה ובודקות אותו, והן גם מבצעות **חקירות** בדבר המצב הפיננסי של החייבים, כדי לאפשר לרשות לקבל החלטה על מחיקת חובות.<sup>231</sup> לצורך ביצוע תפקידן, ניתנו לחברות הגבייה סמכויות **לקבל מידע על אודות החייבים** ממשד התחבורה וממשד הפנים,<sup>232</sup> והן מרכזות מידע נרחב על אודות חייבים. אמנם, גזבר העירייה נדרש לתת אישור פרטני לכל פעולת גבייה ולאשר הסדרי חובות והחלטות אחרות, אולם היוזמות וההחלטות הן בידי החברות. כמו כן, לנוכח היקף הפעילות של חברות הגבייה,<sup>233</sup> סביר להניח שאישורו של הגזבר אינו אלא חותמת גומי להחלטות שהתקבלו כבר על ידי חברת הגבייה.<sup>234</sup>

על פי ההסכמים שבין הרשויות המקומיות לחברות הגבייה, התשלום לחברה הוא עמלה מתוך הכספים שהצליחה לגבות בעבור העירייה. השילוב בין מנגנון תמריצים זה לבין העברת הליך הגבייה במלואו – ובכלל זה שיקול הדעת – לידי החברה, יוצר **ניגוד עניינים** ומעורר חשש לשימוש באמצעי גבייה אגרסיביים שלא לצורך. מדיווחים בתקשורת עולה כי חברות הגבייה נוקטות לעתים כלפי חייבים אמצעים בלתי חוקיים כגון איומים, סחיטה ושימוש בכוח.<sup>235</sup>

ניגוד העניינים עשוי לבוא לידי ביטוי גם בהחלטות בעניין הקפאתם של הליכי גבייה. לרשויות המקומיות נתונה הסמכות להחליט על הקפאה של הליכי גבייה, על בסיס שיקולים חברתיים-כלכליים הנוגעים למצבו של החייב. כך לדוגמה, השעיית ההליכים עשויה להיות מוצדקת לנוכח מצבו הכלכלי או הבריאותי של החייב, במקרה שהנכס היחיד שניתן לעיקול הוא דירת מגוריו שהיא

<sup>230</sup> ראו למשל באתר **חברת הגבייה מילגם** פירוט של שירותי הגבייה שהיא מספקת.

<sup>231</sup> כך למשל, במכרז שפרסמה עיריית חיפה להעסקת חברות פרטיות לביצוע שירותי גבייה של קנסות חנייה, מפורטים תפקידי חברת הגבייה: חקירה לאיתור כתובת החייב, מקום עבודתו ונכסים אחרים שבעלותו; ניהול משא ומתן עם חייבים להסדר חובותיהם עפ"י הנחיות העירייה ובתאום עימה; הפעלת מערך עיקולים לסרבני תשלום באישור העירייה; טיפול משפטי וקבלת קהל. עיריית חיפה, **הזמנה לקבלת הצעות לביצוע שירותי גביית קנסות חנייה עיריית חיפה, מכרז פומבי, מס' 11/2003**, 2003.

<sup>232</sup> כך למשל, בהסכם שבין עיריית אילת לחברת מילגם בעניין גביית קנסות החנייה נקבע כי הקבלן "יפנה למשרד התחבורה ו/או למשרד הפנים כדי לקבל כל פרט ו/או מידע הדרוש לשם ביצוע התחייבויותיו כאמור לעיל." (סעיף 14. להסכם בדבר שירותי סיוע לרשות החנייה בעיריית אילת בין עיריית אילת לבין חברת מילגם שירותים בע"מ, מיום 20.1.2009).

<sup>233</sup> על היקף הפעילות הרחב של חברות הגבייה ניתן ללמוד מנתוני גביית הארנונה בעיריית נתניה לשנת 2011: חברת הגבייה מ.ג.ע.ר, שעמה התקשרה העירייה, שלחה בשנת 2011 9,909 הודעות דרישת תשלום, ביצעה 2,559 עיקולים ברישום ו-1,195 עיקולים בפועל. יוסי סוירו, אגף הכנסות, עיריית נתניה, תשובה מיום 26.6.2012 לבקשת חופש מידע של האגודה לזכויות האזרח. מר סוירו מדגיש בתשובתו, כי מספר העיקולים בפועל שבוצעו אינו משקף את מספר המקרים שבהם הוצאו מיטלטלין מהבתים וכי מקרים אלו שואפים לאפס. "בפועל מדובר בהגעה להסדר חוב בעקבות האיום בהוצאת מיטלטלים ברוב רובם של המקרים".

<sup>234</sup> בפסק דין יוצא דופן בחריפותו התייחס בית המשפט המחוזי בחיפה לסוגיית השימוש של רשויות מקומיות בהליכי גבייה מנהליים ולהפרטת שיקול הדעת: "אמת, האישור הסופי לנקוט בהליכי גבייה נעשה על ידי גורם ברשות המקומית. עם זאת, כל בר דעת מבין כי ברשות מקומית גדולה, לא ניתן לבחון כל מקרה לגופו. הרשות סומכת יזיה במרביתם של המקרים על שיקול הדעת של חברת הגבייה". עת"מ (חי) 3061/06 **רכבת ישראל נ' עיריית חדרה**, פסקה 91 (19.9.2007) (ההדגשה הוספה).

<sup>235</sup> ראו למשל: עמית גולדנברג, **שוהר מידות**, nrg-מערב, 30.11.2008; זיו גולדפישר, **נתניה: ניצחון האזרח הקטן על חברת הגבייה של העירייה**, nrg-מערב – זמן נתניה, 30.8.2011. ראו גם דברי חבר הכנסת חנא סוויד **בפרוטוקול מס' 28 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט**, 24.6.2013, בעמ' 16.

גם דירתו היחידה, או אם עיקול הנכסים שנמצאו עלול להסב לו פגיעה קשה.<sup>236</sup> העברת הליך הגבייה לידי החברות הפרטיות במלואו, לרבות קבלת הקהל, משמעותה כי החברה הפרטית היא גם זו שאמורה לשקול את מצבו של החייב; ומתעורר החשש כי חברה שכל רווחיה מבוססים על הצלחה בגביית החובות, תיטה להתעלם משיקולים הנוגעים למצבו החברתי-כלכלי של החייב.

העברת סמכויות הגבייה של הרשויות המקומיות לידי חברות למטרות רווח נעשית זה שנים רבות **ללא כל הסמכה בחוק, ללא נהלים מסודרים ואחידים ובלא פיקוח ראוי**. בין היתר, אין מנגנון למינוי פרטני של הגובים; הם אינם מחויבים לעבור כל הכשרה; אין מנגנון לטיפול בתלונות; ואין כל פיקוח מוגדר ומחייב של הרשויות המקומיות או של משרד הפנים על הליכי הגבייה. נראה כי בפועל, אין לרשות שליטה אפקטיבית בהליכי הגבייה ויכולת פיקוח על חברות הגבייה.

בעקבות עתירה לבג"ץ, התחייבה המדינה בשנת 2005 להסדיר בהקדם בחקיקה את העסקתן של חברות הגבייה הפרטיות.<sup>237</sup> אמנם שנתיים קודם לכן, במסגרת הדיון בעתירה, הוציא מנכ"ל משרד הפנים "נוהל העסקת חברות גבייה",<sup>238</sup> אולם אין בנוהל זה כדי לענות על הצורך בחקיקה מסמיכה. נוסף על כך, כפי שהתברר בדוח מבקר המדינה לשנת 2008, הנוהל אינו מקיים, והרשויות גם אינן מקפידות לפקח על הליכי הגבייה הננקטים על ידי החברות.<sup>239</sup>

המבקר קבע כי קיים "חשש ממשי כי אין בדרך פעולתן של הרשויות המקומיות כדי להבטיח כי הסמכויות שהן העבירו לידי חברות הגבייה מופעלות תוך הקפדה על קיום הליכים הוגנים ותוך שמירה על הזכויות של החייבים", וכי על משרד הפנים לפעול לאלתר כדי להסדיר את הנושא בחקיקה.<sup>240</sup> למרות זאת, עד היום לא נעשה הדבר. אמנם, במהלך השנים הכין משרד המשפטים כמה תזכירי חוק שנועדו להסדיר את סמכות העסקת חברות הגבייה, אולם הם לא קודמו, למרות הבטחות חוזרות ונשנות של משרד הפנים בוועדות הכנסת.<sup>241</sup> לנוכח המחל בהסדרת פעולתן של החברות הפרטיות, עתרה לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים ביוני 2013 לבג"ץ בדרישה להפסיק את הגבייה באמצעות חברות אלה.<sup>242</sup>

במקרה של גביית חובות מים מתקיימת בפועל **הפרטה כפולה** של האכיפה והגבייה. מרבית העיריות הקימו תאגידי מים שמנהלים את מערך אספקת המים העירונית. רוב התאגידים, המצויים בבעלות העירייה אולם פועלים כחברות עסקיות לכל דבר, העבירו את הליכי האכיפה והגבייה של חובות המים לידי חברות גבייה פרטיות. לאחרונה הצביע מבקר המדינה על ליקויים ביחסי הגומלין שבין הרשויות המקומיות ורשות המים לבין התאגידים, וקבע כי "רפורמת התיאגוד, שנועדה בין היתר

<sup>236</sup> הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 7.1002, [הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים \(גביה\)](#), פברואר 2012, סעיף 8.2.

<sup>237</sup> בג"ץ 9474/00 [אליעזר גל נ' עיריית חיפה](#) (21.11.2005).

<sup>238</sup> חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 2/03, [נוהל העסקת חברות גבייה](#), מרץ 2003.

<sup>239</sup> מבקר המדינה, [דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008](#), בעמ' 434.

<sup>240</sup> [דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008](#), ה"ש 239 לעיל, בעמ' 428.

<sup>241</sup> כך למשל, הצהיר נציג משרד הפנים, עו"ד נתן בביוף, בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה בדצמבר 2011, כי טיוטה של הצעת החוק מוכנה ותקודם במהרה ([פרוטוקול מס' 462 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה](#), 6.12.2011); בישיבת ועדת חוקה ביוני 2013 העריך נציג משרד הפנים, איתיאל מלאכי, כי הצעת החוק בנושא תובא בפני ועדת השרים לחקיקה "בשבועות הקרובים" ([פרוטוקול מס' 28 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט](#), ה"ש 235 לעיל). נכון לאמצע אוקטובר, הדבר עדיין לא קרה.

<sup>242</sup> בג"ץ 4113/13 לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים נ' שר הפנים. ראו: אורה קורן, [עתירה לבג"ץ: דרישה להפסקת גביית הארנונה באמצעות עורכי דין חיצוניים](#), TheMarker, 10.6.2013.

להביא לכך שכספי צרכני המים והביוב ינוצלו לטובת משק המים והביוב ולפיתוחו בלבד, ושביצועה היה כרוך בהוצאות ניכרות, לא השיגה מטרה זו במלואה".<sup>243</sup>

לנוכח הפוטנציאל לפגיעה בזכויות אדם בהליך גביית החובות ברשויות המקומיות, **יש להפסיק את הפרטת הגבייה במודל הקיים כיום**, שבו הליך הגבייה מועבר במלואו לידי חברות גבייה פרטיות. למצער, יש להותיר בידי הרשות המקומית את מערך הגבייה, ובכלל זה את שיקול הדעת בדבר כל שלב ושלב באכיפת החוב, ולהטיל על קבלנים רק את תפקידי הביצוע, בדומה למודל הקיים בהוצאה לפועל. בכל מקרה, יש לבטל את מערך התגמול שלפיו התשלום לחברת הגבייה תלוי בהצלחת הגבייה. אם יש כוונה להתיר את המשך ההתקשרות עם חברות הגבייה, **יש להסדיר בדחיפות את האצלת הסמכויות לחברות הגבייה בחקיקה**.

---

<sup>243</sup> [דוח שנתי 64א'](#), ה"ש 191 לעיל, בעמ' 763 ואילך.