

א. מתכנית ניסוי להרחבה במסלול עוקף מחוקק

29. בינואר 2004 התקבלה בכנסת הוראת השעה, שקבעה את המסגרת החוקית ליישום של ניסוי תכנית מסוג "מרווחה לעבודה" בישראל.
30. המטרה המוצהרת של תכנית זו, כפי שנוסחה בהוראת השעה, היא שילובם של מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה בשוק העבודה. יישום הניסוי החל בישראל על פי הוראת השעה באוגוסט 2005, באמצעות הפעלת מרכזי תעסוקה בארבעה אזורים בארץ בניהולן של ארבע חברות עסקיות למטרות רווח (שכל אחת מהן היא שותפות של חברה זרה וישראלית), איתן התקשרה המדינה בחוזים.
31. מרכזי התעסוקה החליפו את שירות התעסוקה בארבעת האזורים שנקבעו, בכל הקשור לטיפול באוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה. עובדי החברות למטרות רווח במרכזי התעסוקה הופקדו על ביצוע "מבחן התעסוקה", אחד משלושה תנאים לזכאות לגמלת הבטחת הכנסה, על פי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן: חוק הבטחת הכנסה). "מבחן התעסוקה" נועד לוודא כי דורש העבודה אכן מובטל, זמין לעבודה, וכי לא נמצאה לו עבודה.
32. "מבחן התעסוקה" במסגרת התכנית עובה והורחב הרבה מעבר לזה שהופעל בידי שירות התעסוקה. לעובדי החברות, "מתכני היעדים התעסוקתיים" בלשון הוראת השעה, ניתנה הסמכות לקבוע תכנית בת 30-40 שעות שבועיות לכל משתתף, והסמכות לקבוע בתום כל חודש, במסגרת "אישור השתתפות", האם משתתף קיים את תכניתו.
33. אישור ההשתתפות הוא המקור הבלעדי עליו מסתמך המוסד לביטוח לאומי (להלן: המל"ל) בקביעת עמידתו של תובע הגמלה ב"מבחן התעסוקה". אם קבע עובד החברות כי משתתף לא עמד ב"מבחן התעסוקה", תוביל קביעתו זו בהכרח לשלילתה של קצבת הבטחת הכנסה מאת משפחתו, למשך חודש או למשך חודשיים, תלוי בעילת אי ביצוע המבחן.
34. התכנית נקבעה "כתכנית התנסות" (סעיף 60 להוראת השעה). בהתאם לכך נחקקה התכנית במסגרת "הוראת שעה", תוקפה הוגבל (סעיף 65 להוראת השעה), ותחומה הוגבל לארבעה אזורים (סעיף 59 להוראת השעה). כלומר תכנית, אשר כיאה לניסוי, תחומה בזמן ובתחולה גיאוגרפית.
35. ארבעת האזורים בהם פעל הניסוי עד עתה נקבעו, בהתאם לסעיף 59 להוראת השעה, כבר באוגוסט 2005. המנגנון שנקבע שם הוא קביעתם על ידי המשיב 1 מתוך אזורים עליהם תחליט ועדת מומחים, המוקמת אף היא שם. כפי שנקבע, על ועדת המומחים להתחשב בהחלטתה על האזורים, בין השאר, בייצוגן ההולם של מגוון קבוצות האוכלוסייה, ובמאפיינים שונים של שוק העבודה.
36. ואכן, ועדת מומחים שהוקמה על פי סעיף 59(ו) להוראת השעה קבעה כבר במאי 2004 תשעה אזורים, מהם בחר שר התמ"ת את ארבעת האזורים להפעלת הניסוי.
- העתק דוח הוועדה לבחירת אזורי הניסוי מצורף ומסומן ע/8.

37. ביום 1.2.05 נחתמו החוזים להפעלת ארבעה מרכזי תעסוקה בין נציגי המשיבים 1-2 לבין ארבע חברות למטרות רווח, המשיבות 5-8, שנבחרו על פי מכרז.

38. בשלב ראשון, בחר שר התמ"ת לקבוע כי התכנית תחול רק בחלק מארבעת האזורים, שהוגדרו לפי מספרי מיקוד בהם: **ירושלים** (לפי מספרי מיקוד שנקבעו), **אשקלון ושדרות** (אשקלון – לפי מספרי מיקוד שנקבעו), **נצרת ונצרת עילית** (נצרת עילית – לפי מספרי מיקוד שנקבעו) ו**חדרה** (על פי פירוט ישובי) (הודעה על קביעת אזורים, ילקוט הפרסומים תשס"ד מיום 1/8/2005, עמ' 3744).

39. ביום 1.8.05, על פי צו בהתאם לסעיף 64 להוראת השעה (צו המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה) (מועד החלת פרק ז' לחוק באזור), התשס"ה–2005 (ק"ת תשס"ה מיום 1/8/2005, עמ' 846), החלו לפעול ארבעה מרכזי תעסוקה בארבעת האזורים האמורים בארץ במסגרת התכנית, שנקראה בתחילה "תכנית מהל"ב".

40. כשנתיים לאחר הפעלתה, עקב ביקורת קשה שיצאה נגדה ולאחר עתירה שהוגשה נגד הארכת החוזים להפעלתה, תוקנה התכנית בחלק מהיבטיה. בין היתר הושבו בני 45 ומעלה לטיפולו של שירות התעסוקה, נקבעו בה מסלולים ייחודיים, ותוקן מודל התגמול הכלכלי של החברות. החל מיום 1.8.2007 מכונה התכנית "תכנית אורות לתעסוקה".

41. תיקון התכנית הוביל להארכת תוקפה של הוראת השעה לארבע שנים, עד ליום 31/7/2009, לשם המשך ביצוע הניסוי (חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה) (תיקון מס' 5), התשס"ז–2007 (ס"ח התשס"ז 394)) (להלן: תיקון 5).

42. בשתי מתכונותיה האמורות, הן כ"תכנית מהל"ב" והן כ"תכנית אורות לתעסוקה", המשיכה התכנית להיות מוגבלת, בהתאם להוראת השעה, לארבעת האזורים שנקבעו. בעקבות תיקון 5, אמנם הוציא שר התמ"ת "תיקון הודעה על קביעת אזורים" (י"פ 5745, מיום 29/11/07, עמ' 777), אך תיקון זה היה עדיין בהתאם להחלטת ועדת המומחים ממאי 2004 (סעיף 36 לעיל), והיווה "מיצוי אזורים". כלומר, התיקון קבע את החלת התכנית על כל תובעי הבטחת הכנסה שבאותם ארבעה אזורים, ולא רק על המתגוררים במיקודים המסוימים, כפי שנקבע בהודעה הראשונה (סעיף 38 לעיל).

43. כפי שעוד יובא להלן, גם במתכונתה החדשה, כ"תכנית אורות לתעסוקה", הוסיפה התכנית לספוג ביקורת קשה. על אף זאת, התעקשה הממשלה, באמצעות המשיבים 1-3, לנסות ולהוביל לפרישתה הארצית של התכנית באמצעות "חוק ההסדרים" (הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2009), התשס"ט–2008, ה"ח 411; והצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט–2009, ה"ח 436).

44. אך הכנסת לא אישרה את הצעות החוק לפרישה ארצית, והוסיפה ומתחה ביקורת קשה על התכנית:

"יש כמה דברים שהם מזעזעים... אתם יודעים שיש הוראות לעבור על החוק... אין הכשרות אמיתיות מקצועיות, אין גם מי שבודק את ההכשרות האלו... יש כאן דברים שהם פשוט מזעזעים... אבל כנראה שבהפרטות אנחנו שוכחים הכל... אני לא מבינה את האבסורד שקיים כאן..."

ח"כ אורלי לוי-אבקסיס, פרוטוקול ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, עמ' 17-18 (7.7.2009), <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/avoda/2009-07-07.rtf>.

ועוד בדברי ח"כ כץ, יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, בעת דיון נוסף בתכנית:

"אני רוצה להגיד איך אני התרשמתי מהדיון הזה... לצערי התמ"ת שנלחם על התכנית זורק כספים. לא אחד שאל מה עומד מאחורי התכנית הזאת. למה הם כל כך רוצים להרחיב? למה הם כל כך רוצים להשקיע כסף? למה הם מייבשים את שירות התעסוקה? אני קורא למשרד התמ"ת לעשות בדיקה מחודשת של כל הבקורות, של כל הספקים, של כל התוכניות..."

פרוטוקול ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, עמ' 16 (20.1.2010)

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/avoda/2010-01-20.rtf>

45. במקום הפרישה הארצית, אישרה הכנסת רק את הארכת הניסוי, במתכונתו הקיימת, כל פעם לחודשים ספורים:

א. ביולי 2009 הוארכה הוראת השעה בחמישה חודשים עד ליום 31/12/2009 (חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה) (תיקון מס' 6), התשס"ט–2009, ס"ח 2205, 290).

ב. בדצמבר 2009 הוארכה הוראת השעה בארבעה חודשים עד ליום 29 באפריל 2010 (חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה) (תיקון מס' 7), התש"ע–2009, ס"ח 2221, 300).

46. מדיוני ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת עולה בברור כי הארכת תוקפו של הניסוי, בכל פעם לחודשים ספורים, הייתה כדי לאפשר לממשלה, באמצעות המשיבים 1-3, לשוב ולבחון את הביקורת הקשה על התכנית.

47. גם למשיבים 1-3 ברור היה כי על פי הוראת השעה הם נדרשים לאישור הכנסת לכל הרחבה. כך משיב סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר בר סימנטוב, לשאלות חברי ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת באחד הדיונים:

"אין כרגע שום הרחבה של התכנית ואין תקציב שמיועד להרחבה. אם תהיה והיה צריך למצוא לכך גם מקורות תקציביים, הדבר יובא בפני הכנסת".

פרוטוקול ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, בעמ' 8 (13.1.2010),

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/avoda/2010-01-13.rtf>

48. אך הממשלה, בדרכים יצירתיות, מבקשת עתה לעקוף את הכרעת המחוקק בדבר התכנית. לאחר שנשלח מספר פעמים באישור פרישתה הארצית של התכנית על פי חוק, מבקשת הממשלה להרחיב עתה את תחולתה של התכנית הנסיונית, תוך עקיפת המסלול הקבוע בהוראת השעה.

49. וכך, בשלהי פברואר 2010 פורסם בתקשורת כי בכוונת המשיב 1 להרחיב את היקפם הגיאוגרפי של ארבעת האזורים עליהם חלה התכנית.

50. בעקבות פניות העותרים, פורסמו ביום 2.3.2010 באתר התכנית מסמכים הנוגעים להרחבה זו, ובהם המלצות ועדת מומחים חדשה להרחבת אזורי הפעלת התכנית, וכן אישורי המשיבים 2-3 הנדרשים על פי סעיף 59 להוראת השעה (ע/1 - 5).

51. מהמלצות ועדת המומחים החדשה, שהתברר שניתנו כבר בספטמבר 2009, עולה כי הוועדה הוקמה מתוך ההנחה שהכנסת תאשר את הפרישה הארצית עד סוף דצמבר 2009 (בחלק הכללי של ע/1, עמ' 2).

52. למסמכים שפורסמו צורף כתב המינוי של ועדת המומחים על ידי המשיב 1 (ע/7). כפי שנאמר באופן מפורש בכתב המינוי, הובהר לוועדת המומחים המניע למינויה מחדש, והיא התבקשה לגבש המלצותיה "בדבר הרחבת ארבעת האזורים בהם מוחל החוק".

53. המטרה של הרחבת האזורים לתחולת התכנית, כפי שנוסחה בהמלצות ועדת המומחים החדשה, היא:

"המספר הקטן של המשתתפים הפעילים אינו ממצה את השקעת הממשלה בתשתיות ובתחזוקת התכנית. הרחבת האזורים נועדה להוסיף משתתפים שיאפשרו את תחזוקת התכנית ביעילות ומיצוי השקעות הממשלה עד לפריסה ארצית." (ע/1, עמ' 3).

54. כלומר, ועדת המומחים מבהירה באופן שאינו משתמע לשתי פנים, שהרציונל היחיד להרחבת התחולה הגיאוגרפית של התכנית הוא רציונל כלכלי טהור – של ניצול מרבי של השקעת הממשלה בתכנית.

55. סיכומן של המלצות ועדת המומחים החדשה: **הרחבת אזור אשקלון לקרית גת** – תוספת של כ-599 משתתפים; **הרחבת אזור ירושלים למבשרת ציון, מעלה אדומים, אבו גוש ועוד** – תוספת של כ-356 משתתפים; **הרחבת אזור חדרה לפורדיס, בנימיניה, זמר ועוד** – תוספת של כ-618 משתתפים; **הרחבת אזור נצרת לכפר כנא, ריינה ועוד** – תוספת של כ-1,192 משתתפים.

סה"כ, על פי המלצות ועדת המומחים החדשה, יתווספו לתכנית כ-2,765 משתתפים (ע/1, עמ' 5). **מדובר בגידול של יותר מפי 1.5 במספר המשתתפים טרם ההרחבה.**

56. כפי שנקבע עוד בהמלצות ועדת המומחים החדשה, שיעורם של הערבים בתכנית עקב ההרחבה יעלה באופן ניכר על שיעורם בקרב תובעי הבטחת הכנסה. בישובים המוצעים להרחבה שיעורם הוא 64% מול שיעור של 37% בלבד בקרב כלל תובעי הבטחת הכנסה. וכך, מ-39% בתכנית בטרם ההרחבה, בדומה לשיעור של 37% בקרב תובעי הבטחת הכנסה, יעלה שיעורם במסגרת התכנית ל-47% לאחר ההרחבה:

"סה"כ בישובים המוצעים להרחבה 64% לא יהודים מול שיעור של 37% בקרב כלל תובעי הבטחת הכנסה, 39% בתכנית ו-25% באוכלוסית המדינה. לאחר ההרחבה המוצעת יגיע שיעורם ל-47% ממשתתפי התכנית...לקבוצת הערבים ייצוג יתר בישובים המומלצים להרחבה" (ע/1, עמ' 6).

ב. עומק הפרטה קיצוני ויוצא דופן, להלכה ולמעשה

הפרטת סמכויות של כוח ושיקול דעת שלטוניים

57. הקמת מרכזי התעסוקה הוסדרה בסעיף 38 להוראת השעה, הקובע כי מרכז תעסוקה יוקם ויופעל בידי תאגיד "למעט תאגיד שהוקם בחוק, ולמעט גוף מתוקצב או גוף נתמך...". מכאן, שהוראת השעה אינה מאפשרת הפעלת מרכז תעסוקה על ידי שירות התעסוקה וגורמים ציבוריים אחרים.
58. על בסיס הוראת השעה פירסמה הממשלה במאי 2004, באמצעות ועדת מכרזים בין משרדית משותפת, מכרז בינלאומי להפעלת מרכזי התעסוקה. כל התאגידים שזכו במכרז להפעלת מרכז תעסוקה היו תאגידים למטרות רווח.
59. גם בפרישה הארצית מבקשת הממשלה להותיר את התכנית בידיים פרטיות (החלטת הממשלה מספר 3994 (24 באוגוסט 2008), <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/bud/des3994.htm>).
60. בידי עובדי התאגידים למטרות רווח, "מתכנני היעדים התעסוקתיים" (להלן: המתכננים), הופקדו סמכויות רחבות הנוגעות לקביעת זכאותם של תובעי ומקבלי גמלת הבטחת הכנסה הכפופים לתכנית, סמכויות שאף לא היו קודם לכן בידי עובדי השירות הציבורי.
61. בין הסמכויות שנמסרו לידי המתכננים מצויה **הסמכות להביא לשלילתה של גמלת הקיום של משתתף בתכנית ומשפחתו** (על פי אישור השתתפות, סעיף 42 להוראת השעה), **הסמכות לקבוע את סדר יומו של משתתף למשך 30-40 שעות שבועיות** (על ידי הכנת תכנית אישית, כאמור בסעיפים 42-43 להוראת השעה), **והסמכות לדרוש ממשתתף לחשוף מידע אישי או לעמוד לבדיקה רפואית או לבדיקה של מומחה** (על פי סעיף 53 להוראת השעה).
- "העובדה שהמשתתפים מחויבים להשתתף בתכנית, והשילוב בין שיקול הדעת הרחב המסור לזכיין ולמתכנן היעדים עם הסמכויות המשמעותיות הנתונות בידיהם מעידים על כך שזו אינה רק הפרטה של ביצוע טכני אלא גם הפרטה של עצמה ושיקול דעת שלטוניים."
- בניש, לעיל משפטים, בעמ' 300.
62. **באישור ההשתתפות על פי סעיף 45 להוראת השעה**, קובע המתכנן אם משתתף סירב לעבודה שהופנה אליה, ואם ביצע את התכנית האישית שנקבעה לו לאותו חודש במלואה. בתום כל חודש מוסר המתכנן את אישור ההשתתפות למל"ל. אישור ההשתתפות מהווה אסמכתא בלעדית לעמידתו של משתתף במבחן התעסוקה (כאמור, מבחן התעסוקה הינו אחד משלושה מבחנים בהם צריך לעמוד תא משפחתי התובע גמלת הבטחת הכנסה, והם: מבחן תעסוקה, מבחן הכנסות ומבחן תושבות). סמכות זו שבידי המתכננים מהווה ערוץ שליטה קבוע על חיי המשתתפים ועל קצבת הקיום שלהם.
63. **הסמכות לקבוע את סדר יומו של המשתתף למשך 30-40 שעות שבועיות**, לתקופה שאינה מוגבלת, כפי שנוסחה בסעיפים 42-43 להוראת השעה, כוללת את קביעתו של המתכנן את שעות התייצבותו של המשתתף במרכז התעסוקה או בכל מקום אחר לביצוע הכשרה או לביצוע שירות בקהילה, שעשוי לנוע בין "חטיבת עצים בקק"ל, לניקוי חופים, לצביעת מוסדות חינוך, לעבודות ניקיון ולעבודות חפירות באתרים ארכיאולוגיים, ואף לבסיסים צבאיים..." (ראו בתצהירה של גב' גרוס, בסעיף 22).

64. אמנם נקבעו, בהוראת השעה ובתקנות על פיה, הוראות מיוחדות להפחתת שעות לקבוצות ייחודיות, או על פי מנגנון מסורבל של הקטנת היקף השעות עד למינימום של 15 שעות שבועיות, כמפורט בסעיף 43(ב) להוראת השעה. אך עדיין, באופן שגור, התכניות למשתתפים הינן למשך 30-40 שעות שבועיות. כך למשל, על פי דוח נתונים חודשי מאוקטובר 2009 המתפרסם באתר התכנית, מבין 5,875 משתתפים, רק כ-155 משתתפים היו בתכנית שהיקפה פחות מ-15 שעות שבועיות (כלומר פחות מ-3% מהמשתתפים) (<http://www.moit.gov.il/NR/rdonlyres/1D08DC6F-CF90-42C7->)

(9F75188A6752EDB3/0/october09.pdf, בעמ' 9).

65. במסגרת סמכותו לקבוע את תכניתו האישית של המשתתף, קובע המתכנן גם את עצם זכאותו של המשתתף להכשרה מקצועית, להשגחה על ילדים, ולשאר "שירותים תומכי עבודה" המוגבלים בתקציב.

66. **הסמכות של מתכנן לדרוש ממשתתף כי ימסור לו ידיעה או מסמך שברשותו או שבאפשרותו לקבל, או כי יעמוד לבדיקה רפואית, או לבדיקה של פסיכולוג מטעם מרכז התעסוקה, מחייבת את המשתתפים להיחשף במלוא פרטיהם האישיים, ובפניו של עובד חברה למטרות רווח, שאין כל ערובה כי ישמור על סודיותו של המידע האינטימי ביותר שנמסר לו ושיגן על פרטיות המשתתף.**

"משיחות עם משתתפים עולה כי בעוד המשתתפים נדרשים לחשיפת פרטים אינטימיים ביותר אודות חייהם, מעבירים המתכננים ביניהם מידע באמצעות "שיחות מסדרון" המגיעות לאוזניהם של משתתפים אחרים וכי אין מחיצות בין החדרים בהם נמסרים למתכננים הפרטים האינטימיים ביותר אודות חייהם של המשתתפים בתכנית..." (סעיף 15 לתצהירה של גב' גרוס).

מודל הפרטה קיצוני במבט השוואתי – עומק הסמכויות המופרטות

67. במבט השוואתי, סוג הסמכויות שהועברו לתאגידים למטרות רווח בישראל הוא יוצא דופן. אפילו באוסטרליה ובהולנד, הנחשבות למובילות בתחום מיקור-החוץ של תכניות "מרווחה לעבודה", סמכויות של קביעת הזכאות לגמלה ושלייתה נותרו בידי עובדי ציבור (אבישי בניש מיקור-חוץ בראי המשפט הציבורי: תכניות 'מרווחה לעבודה' בישראל ובעולם (עבודת גמר לקבלת תואר דוקטור למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים – הפקולטה למשפטים, 2009) (נמצאת בתהליך שיפוט), בעמ' 176-178).

העמודים הרלוונטיים מתוך עבודת הדוקטורט מצורפים ומסומנים ע/9.

ראו גם הדוגמאות במחקר Sheena McConnell, Andrew Burwick, Irma Perez-Johnson & Pamela Winston, Privatization in Practice: Case Studies of Contracting for TANF Case Management 11 (2003).

העמוד הרלוונטי מהספר מצורף ומסומן ע/10.

68. הרוב המכריע של המדינות בארצות-הברית, המפעילות תכניות "מרווחה לעבודה", לא העבירו לידי הזכיינים הפרטיים סמכויות של שליית גמלה. חלקן הותירו בידי עובדי ציבור רק את הסמכויות

לקביעת הזכאות ושליטת גמלה, ואחרות הותירו בידיהם את רוב הסמכויות הכרוכות בתכנית (אבישי בניש, משפטים לעיל, בעמ' 342 וההפניות שם).

69. לא רק שבמדינות אחרות נותרו כאמור סמכויות אלו מלכתחילה בידי עובדי ציבור, אלא שמדינות רבות, אשר החלו בהפעלת תוכניות "מרווחה לעבודה" כעשור לפני ישראל, פועלות לצמצום נוסף של שיקול הדעת המועבר לזכיינים. פונקציות נוספות, כהכנת תכנית התעסוקה, הושבו ברבות מהמדינות מידי חברות פרטיות ומלכ"רים לידי השירות הציבורי, לאחר קשיים שהתגלו בפיקוח על פעולתם של הזכיינים (בניש, עבודת הדוקטורט לעיל, בעמ' 213).

העמודים הרלוונטיים מתוך עבודת הדוקטורט מצורפים ומסומנים **ע/11**.

ראוי לציין בהקשר זה גם את הדוגמה של מדינת מיסיסיפי, שלאחר שהעבירה את הפעלת התכניות (למעט קביעת זכאות ושליטת גמלה) לידי חברות פרטיות ומלכ"רים, החליטה להחזיר את רוב התכנית להפעלה על ידי עובדי ציבור. בעיות השליטה והפיקוח על הזכיינים הפרטיים היוו מרכיב מרכזי בהחלטה זו (ראו David A. Breau, Christopher M. Duncan, C. Denise Keller & John C. Morris, Welfare Reform, Mississippi Style: Temporary Assistance for Needy Families and the Search for Accountability, 62 Pub. Admin. Rev. 92, 97-100 (2002)).

העמודים הרלוונטיים מתוך המאמר מצורפים ומסומנים **ע/12**.

מודל הפרטה קיצוני במבט השוואתי – העדר תחרות בין מפעילים

70. אחד המניעים המרכזיים להפרטת שירות הנו לכאורה הגברת התחרות ומתן שירות טוב יותר בעלות פחותה. ולכן, במסגרת תכניות "מרווחה לעבודה", למשל באוסטרליה וגם בהולנד, ניתנה למשתתפים בתכנית האפשרות לבחור בין זכיינים שונים בכל אזור. לעומת זאת, בתכנית בישראל לא נוצרה כל תחרות ממשית בין התאגידים, ולכל תאגיד ניתן מונופול באזור הגיאוגרפי בו הוא פועל.

71. דוח ה-OECD מחודש ינואר 2010 על ישראל, שעניינו שוק העבודה ומדיניות חברתית, עומד על ישימותה של תחרות גם במדינה קטנה כישאל, ועל הצורך לקיימה עוד בטרם פרישה ארצית (OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel (OECD 2010), בעמ' 135 [דוח זה התפרסם בספר ולכן לא צורף. דוח זה גם אינו ניתן לצפייה באינטרנט, אלא לרכישה בלבד. ככל הידוע לעותרים, בידי המשיבים מצויים העתקיו, וככל שיתבקשו יציגו העותרים גם את העתקו בפני בית המשפט].

72. אין העותרים סבורים כי בפתירתה של התחרות יהא כדי ליתן מענה לעומקה של הפרטה, אך יש בהעדרה כדי להעיד עוד על בחירתה של החלופה הקיצונית ביותר על ידי המשיבים בביצוע התכנית בישראל.

ג. מודל התגמול הכלכלי של החברות למטרות רווח

73. משנה חומרה לעומקה של הפרטה במסגרת הניסוי ניתן לאורו של מודל התגמול הכלכלי של התאגידים למטרות רווח המפעילים את התכנית.

74. בתחילת הניסוי נקבע מודל כלכלי שערורייתי, אשר כרך באופן גלוי וכמעט בלעדי את רווחי החברות בהוצאת אנשים ממעגל מקבלי הקצבאות.

75. רק לאחר העתירה שהוגשה (בג"צ 125/07), ובה גם טענות קשות לעניין ניגוד העניינים שבמודל הכלכלי, שונה מודל התגמול. אך בעת מתן פסק הדין בבג"צ 125/07 טרם הוכרע סופית אופיו של מודל התגמול הכלכלי החדש, ונותרה שם מחלוקת בין שר התמ"ת לבין שר האוצר דאז, בדבר המודל הראוי:

"המשיבים 1-2 [שר התמ"ת ושר האוצר – א"מ] הוסיפו וציינו בפנינו כי התכנית היא נושא מרכזי על סדר יומם, וכי בממשלה קיימות גישות שונות לעניין המודל הכלכלי שיש להחיל בעניינה. כך למשל עמדתו של המשיב 1 היא כי יש לבטל כליל את רכיב התגמול המותנה בחיסכון של המדינה בתשלומי גמלאות, ועמדתו זו הובאה לידיעתן של החברות המפעילות. הנה כי כן, אף מעצבי המדיניות טרם גיבשו דעה סופית באשר לאופי ההסדר העתידי" (פסקה 8 לפסק הדין).

76. לכן, ניתנה לעותרים בבג"צ 125/07 האפשרות לשוב ולעתור בעניין המודל הכלכלי "עם התבהרות התמונה" (פסקה 8), וכך הם עושים.

77. מודל התגמול הכלכלי היום, שככל הידוע לעותרים יוסיף וינהג בהמשך, כולל את הרכיבים הבאים:

א. תקציב תפעול;

ב. תקציב שירותים תומכי עבודה;

ג. בונוסים – ובהם בונוס בגין השמה ובונוס בגין ירידה במספר מקבלי הבטחת הכנסה.

העתק חלקי החוזה המפורסמים בתרגום באתר התכנית מצורף ומסומן ע/13.

78. כבר ברכיבים א'-ב' של התגמול הכלכלי מצוי כשל. קריאת החוזה (סעיפים 10.4, 10.6), על הנוסחאות המורכבות שבו ועל נספחיו, אלו שפורסמו, מגלה כי תשלומים אלו הנם קבועים, וערכם נקבע על פי מספר המשתתפים בעת חתימת החוזה, ולא על פי מספרם בפועל. כך נוצר למפעילים תמריץ לדחוק את המשתתפים הקשים להשמה אל מחוץ לתכנית:

"Moreover, given that i) outcome payments are based on the savings in welfare benefits and the proportion of the wage resulting from placement, and ii) the fixed payments (operational and for work support services) are determined on the signature of the contract and do not depend on the number of participants providers are actually dealing with, providers may face incentives to push the most difficult-to place participants (such as those who have been on their books for long time) out of the programme. These persons may then be left without income support and no particular assistance to find job."

OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel (OECD 2010), 131.

79. ברכיב ג' במודל התגמול הכלכלי נותר כאמור בונוס לתאגידיים בגין הפחתה בתשלום הגמלאות (סעיף 10.7 לע/13). כפי שיראו העותרים, נותר בו ניגוד העניינים, אף אם, בעקבות בג"צ 125/07, הוא לבש כעת צורה אחרת, מוסווית יותר.

80. לתאגידיים ניתן בונוס בגובה של 7% בגין ירידה במספר מקבלי הגמלאות. הבונוס יינתן אם יתקיימו שני תנאים מצטברים, על פי החוזה: כל עוד אכן חלה ירידה במספר מקבלי הגמלאות באותו אזור באופן יחסי למספר ביום חתימת החוזה (מכונה: "מנגנון האחריות האזורית"), וכל עוד הירידה במספר זה נבעה מ"שלילה פאסיבית".

81. מכאן, שעל פי "מנגנון האחריות האזורית", כדי להתחיל להרוויח את הבונוס בסך 7%, על החברות להקפיד כי לא יגדל מספר מקבלי הגמלאות באזור פעילותן. וכך, אף אם בגין נסיבות חיצוניות, דוגמת המשבר הכלכלי האחרון, צפוי אחוז מספר מקבלי הגמלאות באזור מסוים לגדול, מתומרצות החברות לעשות ככל שביכולתן למניעת גדילתו של מספר זה.

82. וכיצד יוכלו לעשות זאת? לתאגידיים ניתן תמריץ "להנשיר" משתתפים מהתכנית, כדי לעמוד ברף שנקבע להן. והן עושות זאת 'בהצלחה' לא מבוטלת. כפי שנכתב על ידי ועדה במשרד התמ"ת לאחרונה, מתוך 45,000 אנשים שהופנו לתכנית, "פרשו במהלך התכנית או עברו לתכניות אחרות" 13,000 אנשים (טיוטת דוח הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל, דוח ביניים, כפי שפורסם ביום 28.2.2010 באתר משרד התמ"ת: http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/D648687D-F1F4-4EFB-B25E-6A30D11B7D24/0/doh_beinaim.pdf, בעמ' 52). כמעט 29% מתובעי הבטחת הכנסה באזורי התכנית, פרשו או נשרו מהתכנית. וראו דוגמאות רבות לכך גם בתצהירים המצורפים.

83. אף אם ניתן בונוס בגין השמה בעבודה, הרי שבהינתן מצבו של שוק העבודה, בוודאי בזמן משבר כלכלי, ובוודאי בפריפריה, ברור כי ייקל על החברות לא אחת להפחית את מספר מקבלי הגמלאות, שחלקם זמן רב מחוץ לשוק העבודה, ולא בדרך של השמה בעבודה שאינה בנמצא.

84. ומהן שלילות פאסיביות בגינן מתוגמלים התאגידיים? סעיף 10.7 לחוזה מפנה לנספח 8 בו, שם מפורטות השלילות שאינן מקנות בונוס. ואלו הן: שלילה בגין רישום סירוב להצעת עבודה, שלילה בגין רישום של סירוב להמציא מסמכים או מידע, שלילה בגין סירוב לבדיקה רפואית, ושלילה בגין אי שיתוף פעולה.

85. מכאן, שנתרו שלילות רבות בידי התאגידיים, שיוגדרו כפסיביות אך הן כרוכות ישירות בהחלטות התאגידיים, ואין בהן כל 'פאסיביות': שלילה בגין אי אישור היעדרות; שלילה בגין אי ביצוע תכנית אישית שמלכתחילה נקבעה באופן לא מתאים ולא סביר; שלילה שתנבע מאי ביצוע התכנית האישית בגלל אי קבלת שירותים תומכי עבודה, ועוד.

"מפניות שהגיעו אלינו עולה כי המתכננים מסרבים במקרים רבים לקבל אישורים רפואיים ממשותתפים שהיו חולים או שילדיהם היו חולים, וזאת שלא בהתאם לנהלי התכנית. המשותתפים נדרשים להגיע לחברת "אמין" עוד בתקופת מחלתם, שם מופנים הם לרופא. במקרים רבים החלטות הרופא שלא לאשר את ההיעדרות ניתנות ללא בדיקה אישית של המשותתפים, ומבטלות בהינף יד את קביעת הרופאים האישיים... נשים חד הוריות להן יותר

מילד אחד או משתתפים שילדיהם חולים במחלות כרוניות, נאלצו לבחור בחירה בלתי אפשרית בין שהות לידם לבין קצבת הקיום המשפחתית. פניות למנהלת בבקשה לגמישות בעניין לא צלחו. (תצהירה של גב' גרוס, סעיפים 13-14).

ראו עוד דוגמאות בתצהירה של גב' לב, ובין היתר, על אמהות שעזבו את התכנית לאחר שבניגוד להבטחות שנמסרו להן לא קיבלו החזר עבור גן לילדיהן, ולא הצליחו לעמוד במעמסה הכלכלית עליהן, על אם שעזבה את התכנית לאחר שמימון מסגרת לילדתה הותנה בהעברת הילדה גן באמצע השנה, על אם לפעוט שבכל פעם מתקבלת על-ידי המתכנן בצעקות, ששולח אותה לעבודת משמרות אחה"צ פעם אחר פעם, למרות שהוא יודע שאין לה כל סידור לילד, על אם שמתכנן אמר לה שמכיוון שהיא צריכה להעדר הרבה בגלל הצורך ללוות את ילדה לטיפולים מיוחדים במכון להתפתחות הילד היא לא מתאימה לתכנית.

כל אלו יובילו בסופו של דבר לשלילה 'פאסיבית' של הקצבה.

86. בתשובתו מיום 22/2/2010 לשאלתא שהופנתה אליו ע"י ח"כ יחימוביץ' בנושא המודל הכלכלי, משיב שר התמ"ת:

"**שלילה אקטיבית** היא כל החלטה של המרכז בדבר אי קיום מבחן תעסוקה על ידי המשתתף... **שלילה פסיבית** היא כל מקום בו ישנה שלילת גמלה שלא עקב החלטה של מרכז התעסוקה. מדובר במקרים רבים כגון מקרים בהם משתתף נכנס לעבודה וכבר אינו מקבל גמלה, במקרים בהם עבר את סף ההכנסה המאפשרת קבלת הבטחת הכנסה, כאשר נישא... **וכאשר החליט שלא לקיים את מבחן התעסוקה שלו באופן מלא**" (ההדגשה האחרונה אינה במקור) (בעמ' 2).

העתק התשובה לשאלתה מצורף ומסומן ע/14.

87. וכך מסתברת להן בשולי התשובה לשאלתה כל השלילות שנקראו כפסיביות רק כדי ליצור אצטלא של העדר ניגוד עניינים, שמוסיף ומתקיים. לכאורה המשתתף החליט שלא לקיים את מבחן התעסוקה, ולא המתכנן הוא זה שקבע זאת.

88. חלקן של השלילות הפאסיביות הינו הארי בשלילות, כפי שמדגים המשיב 1 עצמו בתשובתו לשאלתה (ע/14, סעיף 4). כך, למשל, בחודש מאי 2009, מתוך 369 שלילות של קצבת קיום, יותר מ-93% מהן היו "שלילות פסיביות". 24 שלילות בלבד היו "שלילה אקטיבית", כלומר שלילה שלא מזכה בבנוס את חברות למטרות רווח (ראו עוד על שכיחותה של עילת השלילה בגין היעדרות לא מאושרת מהתכנית באבישי בניש "מאפייני השימוש בוועדות ערר על ידי משתתפי "תכנית ויסקונסין" נגישות לצדק חברתי בישראל (מרכז טאוב, 2009), 255, 269).

ד. תוצאות הניסוי

89. מטרת התכנית, כפי שנוסחה בסעיף 36 להוראת השעה, היא "לקדם את שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם, תוך שיתופם באחריות לכך, על מנת לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות חברתית וכלכלית".

90. לאור מטרתו זו של הניסוי, הרי שהוא נכשל כשלון חרוץ. למצער קיימת מחלוקת מהותית על שאלת הצלחתו, ולכל הפחות לא הוכחה הצלחתו. העותרים לא ילאו את בית המשפט הנכבד בנתונים רבים, אלא רק ידגימו להלן את כשלון הניסוי:

א. "לקדם את שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה" - המשיבים מתפארים בתוצאות השמה גבוהות, יחסית לשירות התעסוקה, במסגרת התכנית, אך קיימות ראיות רבות הסותרות זאת.

▪ כדי להצביע על אחוז גבוה לכאורה של השמות, הורידו המשיבים ממצבת המשתתפים ההתחלתית בתכנית את אלו שנשרו ממנה, בטענה כי אותם נושרים "עבדו בשחור". אך אין להם לכך כל תימוכין. טענה זו אף סותרת את שעולה מהתצהירים, ואת הידוע על סיבות אחרות מרכזיות לאי מיצוי זכויות של רבים מתובעי הקצבאות (ראו למשל באמיר פז-פוקס "מדוע זכויות עלי ספר נשארות עלי ספר? נגישות לזכויות חברתיות – רקע תיאורטי" נגישות לצדק חברתי בישראל (מרכז טאוב, יולי 2009), 29).

▪ קיים פער גדול בין מספר ההשמות הרשומות לבין מספר האנשים שהושמו בפועל, כי רבים מהאנשים הושמו מספר פעמים ובעבודות לא יציבות לפרקי זמן קצרים. השמה גם נספרת על ידי המשיבים במקרה של הגדלת שעות משרה בלבד, להבדיל מספירת השמה בשירות הציבורי. ולכן, כפי שנכתב אף בדוח ה-OECD, אין מידע כרגע בנמצא שיכול להעריך נכונה את יעילות התכנית במונחי השמה בעבודה קבועה (OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel (OECD 2010), בעמ' 132).

▪ נתוני ההשמה מוטים באופן חד לטובת התכנית, בהשוואה לשירות התעסוקה, כי רק בידי התאגידים ניתנו על ידי המשיבים התקציבים והסמכות ליתן שירותים תומכי עבודה למשתתפים, וליתן מענקי התמדה בעבודה לדורשי העבודה שהושמו על ידו (והסמכות ליתן שירותים אלו הוגבלה בזמן, כך שאין היא לרוב מסייעת באופן אמיתי להסרת החסם של השתלבות במעגל העבודה, אבל בכל מקרה מקנה תגמול בגין השמה לחברות למטרות רווח).

▪ עוד הטיה באה לידי ביטוי במספר הפקידים לטיפול בדורשי העבודה. רק במסגרת התכנית ניתן תקצוב המאפשר טיפול מתכנן ב-50 דורשי עבודה בלבד. לעומת זאת, בשירות התעסוקה מטפל כל פקיד ביותר מ-350 דורשי עבודה (על תקציבו המקוצץ והדל של שירות התעסוקה, ועל יחס חריג של פקיד למספר מטופלים ראו בדוח OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel (OECD 2010), עמ' 102 – 105).

▪ תחשיבים מעלים כי לו ניתן בידי שירות התעסוקה תקציב דומה או לפחות קרוב לזה שניתן למפעילי מרכזי התעסוקה, יכול היה הוא לבצע את התכנית באופן טוב יותר. על פי תחשיבים שערכו העותרים, התקציב הממשלתי לתאגידים, יחסית למספר מקבלי הבטחת הכנסה, גדול פי 14 בתכנית מזה של תקציב שירות התעסוקה. על אף זאת, מספר ההשמות שבוצעו במסגרת התכנית באופן יחסי למספר תובעי הבטחת הכנסה, על פי דוחות חודשיים באתר המנהלת, גדול פחות מפי 2 בלבד בתכנית מזה של שירות התעסוקה.

תחשיב מפורט של השוואת התקציבים מצורף ומסומן ע/15.

למרות זאת, המחקר המלווה הרשמי של התכנית (שמתבצע על פי סעיף 60(ב) להוראת השעה) כלל לא לקח בחשבון בתחשיבו את פערי התקצוב האדירים האלו:

"דיון בהצעה זו [לפרישה ארצית – א"מ] חייב לכלול הערכת עלות- תועלת של התכנית ובתוך כך עיסוק בעלות התקציבית של מהלך זה למדינה: מהי עלות הפעלת התכנית בהיקף ארצי בידי שירות התעסוקה ומה עלות הפעלתה בידי החברות הפרטיות?... מהי התועלת הצפויה מהפעלת התכנית בידי כל אחד מגורמים אלו? מידע זה חיוני לשם קבלת החלטה בעניין".

מרכז המידע והמחקר, הכנסת, התכנית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2009 (10 במארס 2009), בעמ' 7.

ב. "שתמצה את כושר השתכרותם... על מנת לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות

חברתית וכלכלית" - המחקר המלווה הרשמי של התכנית קובע כי לא נמצא שינוי בסך כל ההכנסה המשפחתית, כאשר מפחיתים את הירידה בגמלאות הממוצעת מהגידול הממוצע מהכנסות בעבודה (מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, הערכה של התכנית אורות לתעסוקה - מלאי הזכאים שהופנו לתכנית, תמצית (16 ביוני 2009) כפי שפורסם באתר התכנית:

<http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/79B5BCE7-00E6-4B8A-93E8->

[133BD1134DD3/0](http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/79B5BCE7-00E6-4B8A-93E8-133BD1134DD3/0), תמצית דוח סופי מלאי 15609, doc, בעמ' 11).

לא רק זאת. בתחשיב מתוך הדוחות החודשיים המפורסמים באתר התכנית, עולה כי בשנתיים של הפעלת "תכנית אורות לתעסוקה" נרשמו 12,622 שלילות של גמלת הקיום, ורק 275 שלילות מתוכן היו בגלל סירוב של משתתף לעבודה שהוצעה לו.

מכאן עולה שהתכנית נכשלה במטרתה להעביר את משתתפיה לעצמאות כלכלית.

91. גם המחקר המלווה הרשמי של התכנית מודה כי לא ניתן ללמוד ממנו לעניין הפרישה הארצית, וכי הוא התבסס על אוכלוסיה מצומצמת וחזקה:

"אזורי התכנית אינם מייצגים בהכרח את כלל האזורים בארץ, כך שמתוך ממצאי המחקר לגבי השפעת התכנית על קבוצת הניסוי לא ניתן לגזור באופן ישיר מה תהיה השפעת התכנית אילו זו תורחב לכלל הארץ" (דוח ההערכה לעיל, בה"ש 7) (וראו עוד בעמ' 4, ובה"ש 3-2).

92. יש להתייחס גם במשנה זהירות למחקר המלווה של התכנית. את המחקר מבצעים במשותף מנהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי וכן "מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל". מכון אחרון זה ממומן גם על ידי הממשלה, והוועד המנהל שלו, שמאשר את תכניתו ואת תקציבו, כולל גם את נציגי הממשלה, ובהם נציג המשיב 2 ונציג המשיב 3 (כך באתר המכון). העותרים נוהרים מלטעון להטיית המספרים במחקר המבוצע, אך התעלמותו מהדרישה המתבקשת, לבדוק את תוצאות הניסוי באופן יחסי לתקציבו, לעומת תקציבי שירות התעסוקה, מעלה תהיות.

93. כפי שמודה סמנכ"ל מחקר ותכנון במוסד לביטוח לאומי, מר דניאל גוטליב, מופעלים על החוקרים לחצים קשים כדי שייכתבו דברים מסוימים :

"בואו נדבר על מדיניות אקטיבית בשוק העבודה... מה אנחנו עושים? יש לנו "תכנית ויסקונסין". קוראים לה גם "אורות לתעסוקה"...ומחכים למחקר כזה וכזה, אני בעצמי מעורב במחקר. **תאמינו לי, לחצים קשים על החוקרים שייכתב משהו מסוים. או קיי. אז זה לא בדיוק מחקר...**"

במסגרת דיון ב"במת הסגל הבכיר למדיניות רווחה" של משרד הרווחה והשירותים החברתיים" (14/2/10), שניתן לצפות בו :

<http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/HomePageMenu/Knowledge/Office/Policy/Bama30.htm> (בדברי מר גוטליב, מהדקה ה-37: 13).

ה. העדר פיקוח ראוי

94. כפי שהתברר לעותרים בספטמבר 2009 בבירור מול ראש מינהלת התכנית במשרד התמ"ת, הבקרה על התכנית מבוצעת גם היא בעיקרה על ידי חברות פרטיות: בקרה על ידי חברת טלדור, בקרה חשבונאית על ידי רוי"ח גזית בן גל ושות', ובקרה מחשובית על ידי חברת מתודה.

95. על פי אתר התכנית, סמוך למועד הגשת עתירה זו עובדים במינהלת התכנית שמונה עובדים בלבד, והם ראש המינהלת, רכזת אדמיניסטרטיבית, חשבת, מנהל התקשרויות, יועצת משפטית, רכזת תיאום וארגון, נציבת ומרכזת פניות ציבור.

96. בפועל, אם כן, מתבצעת הביקורת על פעולת החברות הפרטיות על ידי חברות פרטיות אחרות, ואין כל כח אדם מספק במינהלת התכנית עצמה שיש בכוחו לאכוף את ממצאי הביקורת, אם אכן יש כאלה.

97. כפי שמתארת גב' גרוס בתצהירה את אופן הטיפול של המינהלת בתלונות הרבות שנשלחו אליה: "... המינהלת העבירה לרוב את הפניות לחברת "אמין" לתגובה, ואת תגובת "אמין" העבירה אלינו כתגובתה. בכך בלבד היא הסתפקה ואף בעיכוב ובאיחור רב." (סעיף 26 לתצהירה של גב' גרוס).

98. כפי שגם עלה מדוחות ביקורת על התכנית:

"מדוח מבקר המדינה ומדוח ועדת דינור עולה כי מבנה המנהלת והיקף מנגנוני הפיקוח והבקרה שהופעלו לא תאמו את היקף פעילותה של התכנית בשלב הניסוי."

דוח הוועדה הציבורית-מדעית לעניין תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, המלצות להמשך הפעלת תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל (30 בדצמבר 2007) (להלן: דוח ועדת יערי), בעמ' 157-156, שניתן לצפות בו באתר :

http://www.vanleer.org.il/econsoc/pdf/7_study_revaha.pdf

ראו גם את הערותיו של מבקר המדינה בעניין העדר מערך פיקוח מספק בהקשר של השירות בקהילה במסגרת התכנית (מבקר המדינה, דוח ביקורת על היבטים אחדים של תכנית מהל"ב ("תכנית ויסקונסין"), 2007 (להלן: דוח מבקר המדינה), בעמ' 43), וכן במאמרם של ר' מנדלקרן וא' שרמן, מיקור חוץ של שירותים חברתיים בישראל, (שנכתב במסגרת "פרויקט אחריות המדינה וגבולות ההפרטה והרגולציה", במרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר), כפי שפורסם ב: http://www.kibbutz.org.il/hazan/hafrata/2nd_Draft.pdf, עמ' 31-33.

99. אם ההערות לעיל לעניין העדר פיקוח מספק על התכנית הוערו ביחס לתקופה הראשונה שבה הופעלה התכנית, הרי שאין כל הבדל לעניין היקפו של הפיקוח בין ראשית התכנית לבין אחריתה. עלות הפיקוח על התכנית לא השתנתה במשך השנים, כפי שעולה ממענה המשיב 1 לפניית העותרים בנושא עלויות התכנית. ממענה זה עולה כי עלות הפיקוח הייתה במשך השנתיים הראשונות 2 מליון ₪ (לעומת תקציב תפעול של 117-199 מליון ₪), וכך גם בשנתיים האחרונות.

העתק המענה על העלויות מצורף ומסומן ע/16.

100. לא רק זאת. המשיב 1 חובש במסגרת התכנית שני כובעים, וכמוהו כ"רגולטור שבוני": מצד אחד הוא זה המבקש לבסס את תפישתה של התכנית כהצלחה ומצד שני עליו לבצע פיקוח עליה. כדי להמשיך בתוכנית ולהרחיבה, למשל, שכר משרד התמ"ת את שירותיו של משרד יחסי ציבור, שעסק ביח"צנות התוכנית לקראת דיוני הכנסת בשאלת פרישתה הארצית של התכנית, בעלות של 50,000 ₪. העתק כתבתה של דנה ויילר-פולק "משרד התמ"ת שכר חברת יח"צ לתכנית ויסקונסין לקראת ההכרעה על גורלה", הארץ, 6/12/09, מצורף ומסומן ע/17.

הדגמת העדר הפיקוח – דלות ההכשרות המקצועיות

101. ניתן להדגים את דלות הפיקוח, דרך התעלמותו של המשיב 1 משך שנים מטענות קשות בעניין איכות ההכשרה המקצועית במסגרת התכנית. על דלות ההכשרה המקצועית במסגרת התכנית כתב למשל, כבר בשנת 2007, מבקר המדינה (בעמ' 38, ובפרק מיוחד לנושא האסדרה והפיקוח, בעמ' 43), וכן ראו בתצהירים המצורפים.

102. למרות זאת, אפילו לאחרונה, בדצמבר 2009, לקראת דיוני הכנסת על פרישתה הארצית של התכנית, פרסם משרד התמ"ת מסמך באתר התכנית בדבר ההכשרות המקצועיות. קריאה במסמך זה מעלה את הרושם כי נחה דעתו של המשיב 1, המפקח, מאיכותן של ההכשרות המקצועיות במסגרת התכנית.

103. רק 4 שנים וחצי לאחר שהחלה התכנית לפעול, ורק לאחר שתחקיר של חברת החדשות בערוץ 2 של הטלוויזיה חשף ביום 12/1/2010 את 'עירומה' של ההכשרה המקצועית, החל המשיב 1 בבדיקתו את הטענות הקשות על דלות ההכשרה המקצועית.

104. מצלמות נסתרות שהוחדרו למקום בו מבוצעת 'הכשרה מקצועית' כזו, תיעדו את ישיבתם של המשתתפים שעות בחלל ללא מעש, כאשר 'מורה' בכתה יושב שעות ואינו עושה דבר, אלא קורא בעיתון, פותר בעיתון תשבץ, משוחח בנייד, וכו'.

"בכל הימים שצילמנו, המורים לא העבירו אף לא שניה אחת של תוכן לימודי. רק שתיקות ארוכות, קריאות עיתונים, שיחות חולין מהאח הגדול ועד הרבי מלובביץ".

לצפיה בכתבה: <http://www.mako.co.il/news-israel/education/Article-cd9b4d4b1f32621004.htm&sCh=31750a2610f26110&pId=1703146783>

לנוחות בית המשפט, מצורף דיסק ובו שתי הכתבות לצפיה (זו שבסעיף זה, וזו שבסעיף 109 להלן).

105. תגובת משרד התמ"ת שודרה בתום הכתבה. על פיה, הם לא מכירים את הדברים האלו. כך שנים לאחר שתלונות כאמור הובאו לידיעתו בדרכים רבות ושונוות, באמצעות פניות פרטניות, במסגרת פגישות עבודה עוד בשנת 2005, באמצעות מסמכים מפורטים ועוד.
106. בעקבות הכתבה האמורה התקיימה ביום 20/1/2010 ישיבה מיוחדת של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. במהלכה שב ועמד העיתונאי על כך ש"צפיתי בכל שש השעות של חומרי הגלם. באף אחת מהדקות שצפיתי לא היה ולו פעם אחת שניתן איזה תוכן ענייני במהלך השיעור" (פרוטוקול ישיבת ועדת העבודה, סעיף 44 לעיל, בעמ' 3). והוא אף מוסיף: "ההפתעה הרבה שהתחקיר הזה מייצר לא מובנת לי. כל הדברים נאמרו בעשרות תלונות שאני אספתי על ידי המשתתפים והן נשלחו למשרד התמ"ת והן נשלחו גם לחלק מחברי הכנסת. הדברים האלה ידועים ומוכרים ופעם ראשונה שהדברים האלה הובאו בצורה ויזואלית ולכן אני לא מבין מה הפליאה הגדולה על הדברים הללו." (בעמ' 3). כפי שמוסיפה ח"כ סולודקין: "תודה לחיים ריבלין בגלל שהסרט שאנחנו עכשיו ראינו אני קוראת חמש שנים במכתבים שנכתבים אליי" (בעמ' 6). וכפי שמוסיפה ח"כ לוי אבקסיס: "אבל הדבר הגרוע ביותר הוא שמשרד התמ"ת לא עובר על רשימת הקורסים. אין פיקוח על מה שקורה שם" (בעמ' 6).
107. באותו דיון בוועדת העבודה, מגדיל לעשות ראש מנהלת התכנית דאז, מר רון בר יוסף, בהשיבו כי "מהיום הראשון אין הכשרה מקצועית" (בעמ' 7). כך! יותר מארבע שנים וחמישה חודשים מאז מופעלת התכנית, וכשהוא זה שאמור לפקח על כך שהתכנית תמלא את ייעודה העיקרי, לספק הכשרה מקצועית ולהשיב מובטלים למעגל העבודה.
108. היועצת המשפטית של התכנית במשרד התמ"ת, עו"ד יעקובוב, מודה במהלך אותו דיון, כי משך כל התקופה הארוכה של הפעלת הניסוי, הם לא הצליחו לגלות דברים לא ראויים בתכנית. במילותיה: "...כל פעם כשמגיעים הבקרים שלנו הכל מתנהל בסדר גמור" (בעמ' 8). היא אף מוסיפה ואומרת כי "הייתי שמחה שיהיו עוד כתבות כאלה... זה יעזור לנו לבדוק את הדברים, זה יעזור לבקר", ואינה משיבה לשאלת ח"כ אגבאריה כיצד כל השנים לא יכלו לבקר זאת (בעמ' 10). מוסיפה היועצת המשפטית: "הכתבה שאיירה אותנו פעורי פה. מבחינתנו זה היה משהו נוראי. התחלנו לעשות את הבידורים מהיום שראינו את הכתבה...." (בעמ' 11).
109. ואם גם בכך לא די, הרי אף לאחר זאת, מתחקיר נוסף שבוצע על ידי חברת החדשות של ערוץ 2, עלה כי גורמים בכירים במשרד התמ"ת מוסיפים ופועלים למען התאגידים ולא למען התפקיד שנמסר בידיהם על ידי המחוקק. במהלך תחקיר נוסף זה, תועדו דבריו של מר מודריק, יו"ר ועדת המכרזים של תכנית "אורות לתעסוקה" במשרד התמ"ת, בהקלטה נסתרת, בדברו בפני עובדי החברה הפרטית:

"אני רוצה דווקא להתחיל במשפט אחד שירגיע אתכם וגם את בעלי המניות: התכנית הזאת לא תיסגר... באתי לכאן כדי לעודד אתכם ולבוא ולומר: ... אנחנו נותנים לכם גיבוי ואנחנו לא מוותרים עליכם. כי מה זה לא לתת לכם גיבוי? אם אני לא אתן לכם גיבוי, אני מועל בתפקיד שלי. ותפקידי ותפקיד חבריי לדאוג לכך ששר האוצר ומנכ"ל משרד האוצר יהיו נלהבים, כמוני."

הוא מוסיף ומדבר על המחוקקים ומסכם:

"אלה הם מוקדי הכוח, אנחנו עובדים על כולם."

לצפיה בכתבה זו: <http://www.mako.co.il/news-channel2/Channel-2-Newscast/Article-8af0681a9df8621004.htm>

(ראו בדיסק המצורף).

110. ואף לאחר כל זאת, על אף שכבר בסופה של הכתבה הראשונה הובהר כי תלונות ועדויות דומות עולות ממשותפי התכנית בכל הארץ ולא רק במרכז המצולם, ככל הידוע לעותרים לא נעשה עד היום כל בירור דומה מול שאר התאגידים. כלומר, המשיב 1 הסתפק בבחינת התכנית רק תחת אור הפנס שהודלק.

ו. פניות העותרים למשיבים

111. העותרים הביאו פעמים רבות בפני המשיבים את הסתייגויותיהם מעומק הסמכויות שנמסרו לידיים פרטיות, מאז החלה התכנית לפעול: כך באמצעות פניות בכתב למשיבים, במסגרת דיונים בפני ועדת הכספים של הכנסת, במסגרת דיוניהן של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות והוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בתכנית. כך גם בפני ועדת יערי, ועוד. כך גם לקראת כוונתה של הממשלה לפרוש ארצית את התכנית. נציגי העותרים אף נפגשו פעמים רבות לשם כך עם המשיב 1, עם מנכ"ל משרדו, ועם המשיב 3.

112. ביום 10 במרץ 2010, שמונה ימים לאחר שפורסמו מסמכי ההרחבה באתר התכנית, פנו העותרים למשיב 1, עם העתקים למשיבים 2-3, במכתב שכותרתו "אי חוקיות ההרחבה המתוכננת בתכנית 'אורות לתעסוקה'". עד ליום הגשת עתירה זו לא התקבל למכתב זה כל מענה.

העתק המכתב מצורף ומסומן ע/18.