

הכנסת העשרים

יוזמים : חברי הכנסת יצחק הרצוג
משה גפני

הצעת חוק אחריות המדינה לשירותים ציבוריים והליכי הפרטה, התשע"ו–2015

פרק א': מטרות ועקרונות יסוד

1. מטרת החוק מטרת החוק זה לקבוע את אחריותה הישירה של המדינה למתן שירותים ציבוריים, תוך הבטחת האיכות, הנגישות והשוויון, לקבוע את השירותים הציבוריים שיופעלו על-ידי עובדי ציבור בלבד ולהבטיח כי הפרטה של שירות ציבורי תיעשה באופן שיבטיח את האינטרס הציבורי ולאחר שנשקלו בכובד ראש כל החלופות האפשריות.
2. אחריות המדינה לתת שירותים ציבוריים למדינה אחריות מלאה למתן שירות ציבורי כהגדרתו בסעיף 3, לרבות הבטחת איכות השירות הציבורי, נגישותו והשוויון בנתינתו ובאפשרות לצרוך אותו.

פרק ב' : הגדרות ופרשנות

3. הגדרות בחוק זה –
- "גורם פרטי" – כל גוף שאינו המדינה ;
- "הפרטה" – העברה, חלקית או מלאה, של שירות ציבורי הניתן באופן מלא או חלקי על ידי המדינה, לידי גורם פרטי, בין אם השירות ניתן בפועל על ידי המדינה ובין אם הוא נובע מבעלות המדינה על נכסים ותשתיות ;
- "ועדה של הכנסת" – הוועדה שהשירות הציבורי המופרט הוא בתחום ענייניה ;
- "המדינה", "הגוף המפריט" – הממשלה ומשרדי ממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם, הכנסת, בית משפט, בית דין, לשכת הוצאה לפועל, גוף אחר בעל סמכות שפיטה על פי דין, חברה ממשלתית, חברה עירונית, תאגיד שהוקם בחוק ורשות מקומית ;
- "עובד ציבור" – עובד המדינה, וכן חייל ;

"שירות ציבורי" או "שירות" – שירות מהשירותים המנויים בסעיף 4, וכן כל שירות אחר שניתן לציבור על ידי המדינה ביום תחילתו של חוק זה.

פרק ג' : גבולות הפרטה

4. שירותים שאינם בני-הפרטה
שירותים שיש בהם הפעלה של סמכויות שלטוניות יינתנו על ידי עובדי ציבור בלבד והם לא יופרטו; בגדר שירותים אלה נכללים שירותים בהם מתקיים לפחות אחד המאפיינים הבאים:

- (1) קביעת מדיניות, לרבות מדיניות תקציבית;
- (2) סמכות הכרוכה בהפעלת כוח;
- (3) סמכות לאכיפת חוק, לרבות שיטור, תביעה, שיפוט, גבייה וכליאה;
- (4) הפעלת כוחות הביטחון והצבא;
- (5) סמכות שהפעלתה פוגעת בזכות יסוד של הפרט;
- (6) החלטה בעניין הטלת מס, תשלום של אדם לקופת המדינה ובעניין תשלום בגין שירות ציבורי, לרבות גובה התשלום, אופן גבייתו ומתן הנחות ופטורים;
- (7) הפעלת שיקול דעת על זכאות או נגישות לשירות המסופק על ידי המדינה;
- (8) קביעת אמות המידה בהענקת רישיונות, מתן זיכיונות ותיקנון;
- (9) שיקול דעת באסדרה של שירותים;
- (10) סמכות פיקוח הנתונה למדינה, למעט פיקוח שעניינו בדיקה טכנית גרידא;
- (11) סמכות לקביעת מדיניות לניהול של נכסים ציבוריים בעלי משמעות לאומית והיסטורית.

5. שירותים בני-הפרטה
הפרטה שאין בה הפעלה של סמכות שלטונית, תתבצע בהתאם להוראות חוק זה.

6. הפרטה של פעולות עזר
הוראות חוק זה לא יחולו על הפרטה שאין בה הפעלה של סמכויות שלטוניות, אלא של פעולות עזר בלבד שאינן נוגעות לליבת השירות, לרבות איסוף מידע, עריכת מחקר, הגשת חוות דעת מומחה, ביצוע סקרים.

פרק ג' : תהליך הפרטה – שיקול דעת

7. חובת היוועצות
טרם קבלת החלטה בדבר הפרטה, על הגוף המפריט להתייעץ עם הגורמים שלהלן:

- (1) גורמי המדינה הרלוונטיים לשירות;
- (2) ועדה מוועדות הכנסת הקבועות, שתחום ההפרטה הוא בין ענייניה, ואם אין ועדה כזו – ועדת הכספים;
- (3) ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של העובדים, אשר יושפעו באורח ישיר או עקיף מההפרטה;
- (4) רשם מאגרי המידע;
- (5) ארגוני החברה האזרחית הרלוונטיים לעניין, לרבות ארגוני סביבה, צרכנות וארגונים המייצגים ציבורים שעתידיים להיות מושפעים מתהליך ההפרטה.
- (א) הגוף המפריט יפרסם "מסמך מקדים להפרטה" (להלן – מסמך מקדים), שיכיל את המרכיבים האלה:

8. פרסום מסמך מקדים להפרטה

- (1) התכליות שהמדינה מבקשת להשיג באמצעות ההפרטה והאמצעים להשגת תכליות אלה;
- (2) תיאור השירות שמוצע להפריטו;
- (3) הסמכויות שיועברו לידי הגורם הפרטי, חלוקת הסמכויות והאחריות בין המדינה לגוף הפרטי והאופן שבו המדינה תמלא את אחריותה כנדרש בסעיף 2;
- (4) מנגנוני הפיקוח שבכוונת המדינה להפעיל ובכלל זה תקני כח האדם הנדרשים להפעלת הפיקוח, המומחיות הנדרשת לביצוע הפיקוח ועלות הפיקוח;
- (5) סיכום תוצאות ההיוועצות שערך הגוף המפריט עם הגורמים המפורטים בסעיף 7;
- (ב) הגוף המפריט יצרף למסמך המקדים חוות דעת כלכלית-חברתית, אשר תפרט את כדאיות ההפרטה מבחינה כלכלית-חברתית והשלכותיה הכלכליות-חברתיות, ותציג את החלופות השונות העומדות בפני הגוף המפריט; בין היתר, תכלול חוות הדעת התייחסות לסוגיות הבאות תוך פירוט הנתונים הרלוונטיים:

- (1) העלות השנתית הצפויה של השירות המופרט, ובכלל זה פירוט של הרכיבים הבאים: עלויות העסקת כח האדם, עלויות הקמה והפעלה של מערך הפיקוח, עלות השירות לאזרח בחמש השנים שקדמו להפרטה והעלות הצפויה לאחר ההפרטה, הערכת הרווחים לגורם הפרטי ושווי הנכסים הקיימים בשירות אותו מבקשים להפריט;

(2) פירוט חלופות אפשריות להפרטה, כולל המשך מתן השירות על ידי המדינה, והעלות המוערכת של כל אחת מהחלופות;

(3) פירוט מצבת העובדים העוסקים במתן השירות אשר מבקשים להפריט במהלך חמש השנים טרם ההפרטה ופירוט הצפי לחמש השנים לאחריה, וכן פירוט אופי העסקת העובדים, לרבות תנאי העסקתם, שכר, כפיפות ניהולית וכל פרט רלוונטי נוסף;

(4) השפעה צפויה של ההפרטה על עלות השירות לאזרח, איכות השירות ופריסתו;

(5) השלכות ההפרטה על הסביבה, לרבות על איכות האויר, המים, הקרקע והשטחים הפתוחים.

(ג) הגוף המפריט יצרף למסמך המקדים גם חוות דעת בדבר השפעת ההפרטה על זכויות אדם של משתמשי השירות והעובדים בו, אשר תתייחס לסוגיות הבאות:

(1) מורכבות השירות ורגישותו;

(2) היקף שיקול הדעת הנדרש לביצוע התפקיד;

(3) פגיעה אפשרית בזכות לפרטיות ובזכויות אדם אחרות;

(4) פגיעה אפשרית בנגישות לשירות, בהיקף מתן השירות ובשוויון.

9. אופן הפרסום (א) הגוף המפריט יפרסם את המסמכים באתר האינטרנט שלו ויפרסם הודעה על פרסומם (בסעיף זה – הודעה) בשני עיתונים יומיים בשפה העברית, ובעיתון המתפרסם בשפה הערבית.

(ב) בהפרטה של שירות מוניציפלי, תפורסם ההודעה בשני עיתונים מקומיים, בעברית ובערבית, אם מתפרסמים כאלה ברשות, וכן על גבי לוחות המודעות בתחום הרשות המקומית.

(ג) הגוף המפריט יעביר הודעה בדבר הפרסום לגורמים הרלוונטיים כמפורט בסעיף 7.

10. הגשת התנגדויות והערות הגשת התנגדויות והערות במסמך המקדים יצוין הגורם שאליו יש להפנות התנגדויות והערות ופרק הזמן שנקבע לשם כך, שלא יפחת מ- 60 יום.

11. פרסום מסמך רקע מעודכן החליט הגוף המפריט, בתום בחינת ההתנגדויות וההערות, להמשיך בהצעת הפרטה, יפרסם מסמך רקע מעודכן, שיכלול את התייחסותו המנומקת להתנגדויות ולהערות שהוגשו ולשינויים שנעשו בעקבותיהן; פרסום מסמך הרקע המעודכן יהיה בהתאם להוראות סעיף 9, והודעה על הפרסום תימסר גם למגישי ההתנגדויות וההערות.

פרק ד' : תהליך הפרטה – ביצוע הפרטה

12. הסדרת הפרטה בחקיקה
- הפרטה של שירות טעונה הסדרה בחוק אשר יקבע בין היתר:
- (1) הגדרה מפורטת של השירות המופרט;
 - (2) סמכויות נותן השירות ובעלי התפקידים בו;
 - (3) מנגנוני הפיקוח על השירות ועל נותני השירות.
13. תנאי מוקדם להפרטה
- לא תונח הצעת חוק כאמור בסעיף 12 על שולחן הכנסת בלי שהתקיימו כל התנאים המפורטים בפרק ב'.
14. הפרטה ללא צורך בחקיקה
- על אף האמור בסעיף 12, ועדה של הכנסת רשאית להתיר, לבקשת הגוף המפריט, ביצוע הפרטה ללא חוק, בהתחשב בשיקולים הבאים:
- (1) מורכבות השירות;
 - (2) היקף השירות המופרט;
 - (3) מידת ההשפעה הישירה והעקיפה על הציבור;
 - (4) ההיקף הכספי של הפרטה.
15. הפרטה בחוקי עזר עירוניים
- הפרטה של שירות ציבורי מוניציפלי תעשה באמצעות חוק עזר עירוני באישור שר הפנים.
16. מסמכי התקשרות לצורך הפרטה
- מסמכי ההתקשרות לביצוע הפרטה, לרבות חוזה ומכרז, יכללו את הרכיבים הבאים, בהתאם לסוג ואופי הפרטה:
- (1) הגדרה מדויקת ומדידה של הדרישות לאיכות, להיקף ולרמת השירות הנדרשת מנותן השירות, לרבות הפריסה הגאוגרפית;
 - (2) פירוט מחיר השירות, מרכיביו ומנגנון קבוע לבחינה ולהתאמה של המחירים למשתמשי השירות;
 - (3) אמות מידה לתנאי העסקתם של עובדים אשר יבטיחו את זכויות העובדים ותנאי העסקת העובדים בשירות המופרט, שלא יפחתו מאלו של עובדי המדינה בעבודה מקבילה;
 - (4) הגנה על אינטרסים ציבוריים, ובכלל זה רציפות השירות והבטחת אלה באמצעות בטוחות או ערבויות;
 - (5) מדרג של סנקציות על הפרת תנאי ההתקשרות; וקביעת סעיפי יסוד, אשר פעולה בניגוד להם תביא להפסקה מידית, או מותנית, של ההתקשרות;

- (6) הזכות לגישה חופשית לנציגי הגוף המפריט למקום מתן השירות וזכות לקיים קשר ישיר עם עובדי נותן השירות;
- (7) חובת פרסום אפקטיבי עבור משתמשי השירות של פרטי הגורם הממונה על תלונות הציבור כמפורט בסעיף 22;
- (8) חובת נותן השירות להעביר לידי הגוף המפריט דוח שנתי שיכלול מידע מפורט באשר לפעילותו ותחומי אחריותו וכן התייחסות לעמידתו במדדי האיכות הקבועים במסמכי ההתקשרות, פירוט מצבת כח האדם ועלות השכר ונתונים תקציביים של הכנסות והוצאות.

פרק ה' : פיקוח ובקרה לאחר הפרטה

17. מטרת הפיקוח (א) המדינה תפקח על השירות המופרט ותבטיח כי השירות ניתן בהתאם לקבוע במסמכי ההתקשרות ולטובת האינטרס הציבורי וכי אין פגיעה בנגישות הציבור לשירות, באיכותו ובשוויון בהענקתו.
- (ב) המדינה תבחן ברציפות אם מטרות ההפרטה כפי שהוגדרו במסמך המקדים ממשיכות להתקיים.
18. אתר אינטרנט משרד האוצר, בהתייעצות עם משרד המשפטים, יקים אתר אינטרנט מיוחד לריכוז כל המידע בדבר הפרטות לפי חוק זה.
19. סמכות להפסיק התקשרות גוף מפריט יהיה רשאי לקבוע, כי הופר תנאי מתנאי היסוד שנקבעו לפי סעיף 16(5), ולפעול לסיום ההתקשרות.
20. פרסום מסמכי ההפרטה בנוסף לקבוע בכל דין, כל מסמכי ההפרטה, ובכללם המכרז, הסכם ההתקשרות, תנאי הרישיון או הזיכיון, יפורסמו באתר האינטרנט של הגוף המפריט, ויהיו פתוחים לעיון הציבור ללא תשלום.
21. פיקוח ובקרה הגוף המפריט יבצע באופן עצמאי בדיקה תקופתית ולכל הפחות אחת לשנה, של עמידת נותן השירות בדרישות החוזה; בכלל זה יבחן הגוף המפריט את כל המרכיבים שפורטו בחוות הדעת שצורפו למסמך המקדים.
22. תלונות ציבור הגוף המפריט ימנה גורם אחראי לטיפול בתלונות ציבור בגין השירות המופרט; הגורם יהיה אחראי לאסוף את תלונות הציבור, לבררן ולדרוש את תיקון הליקויים.
23. פרסום דו"ח שנתי משרד ממשלתי יפרסם דו"ח שנתי הסוקר את פעילותם של כל השירותים המופרטים שבאחריות המשרד, שיכלול, בין היתר –
- (1) נתונים בעניין הכנסות והוצאות השירות המופרט;
- (2) נתונים בעניין העלות למשתמשי השירות;
- (3) נתונים בעניין תנאי העסקת עובדי נותן השירות;

(4) סקירה של תלונות הציבור שהוגשו למשרד בעניין השירות המופרט ודרכי הטיפול בהן, כמפורט בסעיף 22.

תחולה 24. הוראות פרק זה יחולו גם על הפרטות של שירותים ציבוריים אשר בוצעו לפני תחילתו של חוק זה.

פרק ו' : שונות

איסור ניגוד עניינים 25. (א) לא יתמנה ולא יכהן בכל תפקיד ניהולי בשירות הציבורי המופרט מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כאמור לבין עניין אישי שלו או לבין תפקיד אחר שלו; לעניין סעיף זה, אחת היא אם מילוי התפקיד האחר הוא בתמורה או שלא בתמורה.

(ב) בסעיף זה, "עניין אישי" – לרבות עניין אישי של קרובו או עניין של גוף שהוא או קרובו מנהלים או עובדים אחראים בו, או עניין של גוף שיש לכל אחד מהם חלק בהון המניות שלו, בזכות לקבל רווחים, בזכות למנות מנהל או בזכות ההצבעה; לעניין הגדרה זו "קרוב" – בן זוג, הורה, ילד, אח או אחות או אדם אחר הסמוך על שולחנו של המחזיק בתפקיד הניהולי, ובן זוגו של כל אחד מהם.

תקופת צינון 26. לא ימונה ולא יאושר מינויו של אדם כמנהל או כעובד בשירות הציבורי המופרט, בטרם עברו שנתיים מיום כהונתו בתפקיד במגזר הציבורי, אם מתוקף תפקידו, היתה לאדם זיקה לקבלת החלטות או השפעה על קבלת החלטות בנוגע להפרטות בתחום האמור.

תחולת הוראות מהמשפט הציבורי 27. (א) יראו נותן שירות ציבורי שהופרט כרשות ציבורית כהגדרתה בסעיף 2 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998¹ וכן כגוף מבוקר כאמור בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958², בכל הנוגע למתן השירות הציבורי.

(ב) נותן השירותים ועובדיו יפעלו על פי הכללים המחייבים רשות או אדם הממלאים תפקיד ציבורי על פי דין ויחולו עליהם הוראות הדין הפלילי החלות על עובדי הציבור לפי הוראות כל דין.

אי תחולה על העברת שירותים לקופות חולים 28. הוראות חוק זה לא יחולו על העברת שירותים לקופות החולים לפי סעיף 69(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994³.

תיקון חוק החברות הממשלתיות 29. בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975⁴, אחרי סעיף 59 יבוא:

¹ ס"ח התשנ"ח, עמ' 226.

² ס"ח התשי"ח, עמ' 92.

³ ס"ח התשנ"ד, עמ' 156.

⁴ ס"ח התשל"ה, עמ' 132.

”הפרטה של חברה 1ב59. כללה ההפרטה הפרטה של שירות ציבורי, המספקת שירות
כמשמעותה בחוק אחריות המדינה לשירותים
ציבוריים והליכי הפרטה, התשע”ו–2015 (להלן –
חוק אחריות המדינה לשירותים ציבוריים), יחולו
לגביה הוראות החוק האמור, בנוסף להוראות
הקבועות בפרק זה.”.

ד ב ר י ה ס ב ר

מאז שנות ה-80 של המאה שעברה נוקטות כל ממשלות ישראל במדיניות של הפרטות, במסגרתה נעשו הרפורמות המשמעותיות ביותר במשק הישראלי. למרות זאת, תהליכי ההפרטה לא מוסדרים בחוק, לא ברמת המאקרו – השיקולים בדבר ההשפעה על החברה והכלכלה בישראל; ולא ברמת המיקרו – הצורך לנמק את כדאיות ההפרטות המוצעות בתחומים מסוימים. ההכרעות על הפרטות נופלות בדרכים שונות: חקיקה ראשית, חוק ההסדרים, תקנות, החלטות מנהליות, החלטות שר, החלטות מנכ”ל ופקידים אחרים. כך בשלטון המרכזי וכך ברשויות המקומיות. לעיתים מתקבלות החלטות בדבר הפרטות בלי שמוצגת מערכת השיקולים לגבי אחריות המדינה והסמכויות השלטוניות שראוי או לא ראוי להפריט, המשמעויות של הסטת הגבולות בין הציבורי-הכללי (המדינה) והפרטי-העסקי (ארגונים עם כוונות רווח) וסוגית האסדרה (רגולציה) והשלכותיה על אחריות המדינה ועל ההפרטה.

חלק גדול מההפרטות נעשו בהחלטות מינהליות בין אם בדרך אגב, או מתוך תפיסה אידיאולוגית, בלא הליך המאפשר דיון ציבורי. רבות מההחלטות בדבר הפרטות נתקבלו בלי שהוצג למקבלי ההחלטות מידע רלבנטי, כלכלי או אחר, והכל מתוך הנחה שגופים מופרטים יעילים יותר מאשר שירות המדינה. בנוסף לחברות ממשלתיות, במהלך העשורים האחרונים הופרטו בישראל חלק ניכר משירותי הרווחה והחינוך, וחלק ממערכת הבריאות; נעשה ניסיון להקים בית סוהר פרטי ובוצעו או הוצגו הצעות להפרטה בדרך של מיקור חוץ במערכות המשפט, הביטחון, המשטרה, ועוד.

מחקרים שנעשו במדינות אחרות והמחקר בארץ, שנמצא בראשית דרכו, מצביעים על כך כי ההפרטה אינה תמיד יעילה, אפילו במובן הכלכלי הצר של המונח. במקרים רבים ההפרטה מייקרת את עלות השירותים הניתנים לציבור; במקרים אחרים מפחיתה את היקפם, פריסתם ואיכותם; ולעיתים ההפרטה עושה גם זאת וגם זאת. נראה שמגמת ההפרטה הלכה רחוק מדי ויש להכיר בכך שלצד יתרונותיה במקרים מסוימים, היא גורמת לתוצאות בלתי רצויות. מכאן הצורך לקבוע סייגים ולתכנן הפרטות בצורה מושכלת.

בית המשפט העליון הכיר במספר פסקי דין בבעייתיות שיוצרת ההפרטה. בבג”ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ועסקים, חטיבת זכויות האדם נגד שר האוצר** (סג (2) 545), שעניינו הפרטת בתי הסוהר, נפסלה ההפרטה, באשר נקבע כי היא פוגעת בזכויות יסוד המעוגנות בחוק יסוד: הממשלה באשר... סעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה אינו קובע מפורשות תפקידים או תחומי פעילות פרטניים, שהאחריות לביצועם היא אחריות בלעדית של הממשלה”. באותו פסק דין נאמר, כי “על אף הקושי הנזכר- ובמיוחד בהתחשב בתפיסתנו בדבר הפרשנות המרחיבה שיש ליתן להוראות בעלות מעמד חוקתי- אנו נוטים לפרש את

הוראות סעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה באופן המעגן ברמה החוקתית את קיומו של "גרעין קשה" של סמכויות שלטוניות, אותן הממשלה כרשות המבצעת של המדינה חייבת לבצע בעצמה ואסור לה להעבירן או להאצילן לידי גורמים פרטיים. כעולה מן האמור לעיל, הסמכויות הכרוכות בכליאת אסירים ובהפעלת כוח מאורגן בשם המדינה, אכן נכללות בגדר אותו "גרעין קשה". כמובן שקבלת פרשנות מעין זו תחייב לשרטט באופן ברור את גבולותיו של אותו "גרעין קשה" (פסק דינה של הנשיאה, דאז, כב' השופטת בייניש).

בבג"ץ 1083/07 **ההסתדרות הרפואית בישראל נגד משרד הבריאות- מדינת ישראל** (ניתן ביום 24 במאי 2012), אמר כב' השופט מלצר: "הפרטה איננה כידוע מילת קסם, ואין היא יכולה להוות עילה להתפרקות המדינה מחובותיה".

הצעת חוק זו באה לשרטט את גבולות אותו "גרעין קשה" של סמכויות שלטוניות להן אחראית המדינה, ואתן חייבת הממשלה כרשות מבצעת לבצע בעצמה, בדומה להגדרות שנקבעו בחוק הרפורמה למצאי הפעולות הפדראליות בארה"ב (Federal Activities Inventory Reform Act of 1998), אשר קובע גדרות להפרטה ומגדיר קריטריונים לביצוע הפרטות של פעולות הממשל שאינן מטבען בעלות אופי ממשלי. הצעת חוק זו נועדה להסדיר את הליכי ההפרטה של שירותים ציבוריים בישראל ולקבוע את חובת אחריות המדינה לשירותים ציבוריים. היא לא מתעלמת ממורכבות הסוגיה ומן ההבדלים בין התחומים השונים. בהתאם לכך, ההצעה קובעת מספר מצומצם של תחומי יסוד, אשר לא ניתן להפריטם ואשר ביצועם חייב להיעשות על-ידי עובדי ציבור; מערכת הליכים שיקדימו כל החלטה בדבר הפרטה מותרת, הליכים שחובה לנקוט בהם בעת הפרטה ובצדס מנגנוני פיקוח ובקרה שיש להקים לאחר הפרטה; מנגנונים לשיקול דעת שיאפשרו חזרה מהפרטה, הן במקרה של הפרטות חדשות והן לגבי שירותים שהופרטו ואשר לפי התנאים שקובעת ההצעה, אסור היה להפריטם.

הצעה זו לא נועדה למנוע הפרטות באשר הן, אלא להכניס לספר החוקים של מדינת ישראל מערכת של כללים לבחינת תכניות להפרטה, שיאפשרו למקבלי ההחלטות לקבל החלטה מושכלת, שקופה ונתונה לביקורת.

מבנה החוק:

פרק א' של ההצעה קובע את אחריותה של המדינה לשירותים ציבוריים ולאיכותם.

פרק ב' מגדיר את גבולות ההפרטה והנושאים שאין להפריטם כלל, ושבהם על המדינה להפעיל את אחריותה באופן ישיר, באמצעות עובדי מדינה. מדובר בתחומים של קביעת מדיניות, הפעלת כוח, אכיפת חוק, סמכות שהפעלתה פוגעת בזכות יסוד, החלטות בדבר תשלומים לקופת המדינה, החלטות שנובעות משיקול דעת על זכאות או נגישות לשירות, אמות-מידה למתן רישיונות וזיכיונות, רגולציה של שירותים וסמכויות פיקוח. ההצעה מסייגת הפרטה של פעולות עזר, אשר אינן צריכות לעמוד בתנאיה.

פרק ג' עניינו השלב המקדים להפרטה, ובו נקבעים המידע והנתונים שיש להציג בפני מקבלי ההחלטות טרם קבלת החלטה בדבר הפרטה. הגוף המציע את ההפרטה חייב גם להיוועץ טרם ההפרטה עם הגורמים השלטוניים הרלבנטיים, עם ארגון העובדים המייצג את העובדים שיושפעו או יפגעו מההפרטה, עם רשם מאגרי המידע, עם ארגוני סביבה, צרכנות והחברה האזרחית וגורמים רלבנטיים אחרים.

הצעת החוק מטילה חובה לפרט את תכלית ההפרטה, החלופות האפשריות להפרטה, מרכיביו של השירות המופרט והסמכויות שיועברו בהליך ההפרטה, כמו גם את הסמכויות שיוותרו בידי הגוף

המפריט. תוטל חובה להכין "מסמך מקדים להפרטה" שיכלול: תחשיב כלכלי עם אומדנים מהימנים של עלויות השירות לפני ואחרי ההפרטה; המחיר לאזרח; פירוט מצבת העובדים; השלכות ההפרטה על הסביבה וכיוצא בזה. המסמך יכלול גם חוות דעת שעניינה השפעת ההפרטה על פגיעה אפשרית בזכויות האדם. המסמך המקדים יפורסם ברבים, בהתאם לעיקרון השקיפות ובאופן שיאפשר ביקורת ציבורית ומקצועית מבעוד מועד.

פרק ד' עניינו ביצוע ההפרטה. ככלל, הפרטה תעשה בדרך של חקיקה, שתגדיר את השירות המופרט, הסמכויות של נתן השירות ובעלי התפקידים בו, ואת מנגנוני הפיקוח של השירות המופרט. בשלטון המקומי הפרטה תיעשה בחקיקת עזר, באישור שר הפנים. מסמכי ההתקשרות עם הגוף המפריט יהיו מפורטים וגלויים לציבור. הם יכללו הגדרות ברורות של היקף השירות ואיכותו, מחירו, זכויות העובדים בגוף המופרט וסנקציות, עד הפסקה מיידית של ההתקשרות. הגוף המופרט יחויב לתת גישה חופשית לגוף המפריט ולפרסם דוח שנתי מופרט על פעילותו.

פרק ה' עניינו הפיקוח והאסדרה. הפיקוח יוותר בידי המדינה, כך שתוכל להבטיח כי השירות ניתן בהתאם לאינטרס הציבורי, למטרות ההפרטה, ועל פי מסמכי ההתקשרות. כן ימונה אחראי לטיפול בתלונות הציבור בגוף המפריט, אשר בסמכותו לברר תלונות, ולדרוש את תיקון הליקויים.

פרק ו' קובע החלה של כללי המשפט הציבורי על השירות המופרט והכפפת פעילות עובדי השירות המופרט לכללים המחייבים מי שממלא תפקיד ציבורי.

דברי הסבר לפי סעיפים עיקריים:

בסעיף 4 מוצע כי שירותים שיש בהם הפעלה של סמכויות שלטוניות, יופעלו על ידי עובדי ציבור בלבד, קרי לא ניתן יהיה להעסיק בהם עובדים, שאינם עובדי ציבור. בין היתר יכללו שירותים כאמור נושאי קביעת מדיניות, כלומר, לא ניתן יהיה להעביר החלטות בנושא מדיניות לגופים שאינם ממשלתיים, ולא להחליף את שיקול הדעת של המדינה בחוות דעת של גוף פרטי בדרך של מיקור חוץ. סמכות הכרוכה בהפעלת כוח- בהתאם לפסק דינו של ביהמ"ש העליון בפרשת הפרטת בית הכלא, לא ניתן יהיה להעבירה לגורם פרטי. בעניין סמכויות אכיפת החוק, חלק מסמכויות אלה מצויות היום בידיים פרטיות, הן בתחום התביעה והן בתחום הגבייה, בעיקר ברשויות המקומיות. מוצע כי כל הסמכויות כאמור, יופעלו אך ורק על ידי עובדי המדינה. כל החלטה בדבר תשלום לקופת המדינה בעבור שירות ציבורי וכל החלטה שעניינה הפעלת שיקול דעת לגבי זכאות, או נגישות לשירות ציבורי לא תופרט, ובין היתר לא תורשה העברת סמכויות שיש בהן שיקול דעת, כפי שנעשה בתוכנית ויסקונסין, שבוטלה.

כמו כן, לא תופרט סמכות קביעת אמות מידה בהענקת רישיונות, זכויות ותקנון. עם זאת, עריכת הבדיקות והבחינות לצורך מתן הרישיון, על פי אמות המידה שנקבעו על ידי גוף ציבורי, יוכלו להיעשות על ידי גורם פרטי, כל עוד הוא עומד באמות המידה שבחוק. בנוסף, סמכויות פיקוח לא יועברו לידי גורם פרטי ולא יופעלו אלא באמצעות עובדי מדינה. חריג לכלל זה הינו פיקוח המחייב בדיקה טכנית בלבד.

סעיף 6 קובע סייג לסעיף 4, בעניין סמכויות עזר, אשר אין בהן משום הפעלת סמכות, קביעת עמדה, או פעולה מהותית, ויהיה ניתן להפעילן באמצעות גורמים פרטיים. סעיף זה כולל סמכויות איסוף מידע, עריכת מחקר, חוות דעת וסקרים.

סעיף 7 מתייחס לשירותים הניתנים להפרטה. בשלב המקדים להליך ההפרטה יוכנו ויוצגו פרטי המידע, האומדנים והתחשיבים הרלבנטיים לשם קבלת החלטה האם ראוי או רצוי להפריט את השירות בו עסקינן. סעיף זה מחייב את הגורם המבקש לבחון את אפשרות ההפרטה להיוועץ בשורה של גורמים,

ובהם גופי המדינה הרלבנטיים להם ראייה רחבה על התחום המדובר, ארגוני עובדים להם ידע באשר לפגיעה האפשרית בעובדים בתהליך ההפרטה, רשם מאגרי המידע בעניין החשש לפגיעה בהגנה על מאגרי מידע או מתן גישה אליהם וארגוני סביבה, צרכנות והחברה האזרחית אשר להם נגיעה בנושא וידעו להצביע על בעיות העוללות לנבוע מההפרטה.

סעיף 8 קובע שהגוף המפריט יפרסם מסמך מקדים ובו הפרטים המפורטים הרלוונטיים להפרטה. מסמך זה יפורסם באתר האינטרנט ובעיתונים באופן המאפשר מתן תגובות והערות.

סעיפים 12 עד 15 קובעים שההפרטה תיעשה בדרך חקיקה, בחוק אשר יכלול את כל רכיבי ההפרטה, הסמכויות ומנגנוני הפיקוח, כך שחברי הכנסת והציבור יוכלו לבחון את ההצעה ולהביע את עמדתם במועד. הפרטה בשלטון המקומי תעשה בחקיקת עזר באישור שר הפנים. הכנסת רשאית לפטור מחקיקה הפרטה של שירותים מצומצמים בעלי השפעה מועטה על הציבור.

סעיף 16 קובע שמסמכי ההתקשרות לצורך הפרטה יהיו מפורטים ויכללו דרישות איכות, פריסה גיאוגרפית, מחירים, זכויות עובדים, גישה חופשית וסנקציות שהמדינה יכולה לנקוט בהן אם הגוף הפרטי אינו עומד בתנאים. הגוף הפרטי יעביר דוח שנתי מפורט המתאר את פעילותו ותחום אחריותו.

סעיפים 17 ו- 21 עד 23 מעגנים את חובת המדינה לפקח באופן אפקטיבי על הגוף המפריט, בהתאם למטרות ההפרטה ולמסמכי ההתקשרות. בכלל זה, תיערך בדיקה שנתית על ידי הגורם המפריט, ימונה אחראי לטיפול בתלונות הציבור בשירות המופרט ויפורסם דוח שנתי של כל גורם מפריט באשר לגופים שמפעילים את השירות המופרט שבאחריותו.

סעיף 19 קובע שבסמכותו של הגוף המפריט לקבוע כי הופרו תנאי יסוד שבהתקשרות ולפעול לסיומה.

סעיף 24 מחיל את פרק הפיקוח גם על הפרטות שהתבצעו טרם חקיקת חוק.

סעיף 25 מחיל על נותן השירות הפרטי את הוראות המשפט הציבורי, המעוגנים בחוק חופש המידע ובחוק מבקר המדינה. נותן השירותים המופרטים ועובדיו יפעלו בהתאם לכללים המחייבים רשות או אדם הממלאים תפקיד ציבורי ויחול עליהם הדין הפלילי החל על עובדי ציבור.

מאחר ששירותי הבריאות הציבוריים ניתנים בעיקרם באמצעות קופות החולים, מובהר בסעיף 28 כי קופות החולים אינן נחשבות גופים פרטיים לעניין זה, והעברת סמכויות לקופות החולים בהתאם לחוק ביטוח בריאות ממלכתי לא תחשב הפרטה לפי חוק זה.

הצעת החוק נכתבה בשיתוף מרכז חזן לצדק חברתי ודמוקרטיה במכון ון ליר והאגודה לזכויות האזרח.