

פרק 2: הפרטת שירותים חברתיים

תיאור השיטה

השירותים החברתיים הם הבסיס לקיומה של חברה אנושית מפותחת: חברה לא יכולה להתקיים ללא מערכות חינוך, בריאות ורווחה נאותות, ללא פיתוח תעסוקתי וללא סיפוק הצורך של חברה בקורת גג. לכן, הקיצוצים הנרחבים בתחומים אלו בישראל בעשורים האחרונים, שתוארו בפרק הקודם, לא יכולים היו להותיר חלל ריק.

כדי למלא את מה שנגרע מהמערכות הציבוריות, מעבירה הממשלה בחלק מהמקרים את אספקת השירותים החברתיים לשוק הפרטי (כמו במערכת הרווחה ובתחום התעסוקה). במקרים אחרים שבהם הממשלה נסוגה במידה חלקית או מלאה מאספקת השירות (כמו במערכות החינוך והבריאות), השוק הפרטי מפתח בעצמו תחליפים עבור מי שהשירותים חסרים להם ויש בידם אמצעים לרכישתם. כל התופעות האלה זוכות לכותרת הפופולרית: הפרטה. בפועל מורכבת שיטה זו משורה ארוכה של תהליכים ושל אמצעים שבהם נוקטת הממשלה, שאין להם הגדרה אחידה, אולם משמעותם היא ששירותים ותפקידים שמילאו רשויות המדינה מועברים הלכה למעשה לשוק הפרטי.

בדרך כלל, נעשה הדבר במקביל לקיצוצים נרחבים בשירות החברתי או מיד לאחריהם, כאשר לעתים מטרת הקיצוצים עצמם היא להביא לכך שהשירות הממשלתי לא יסופק באיכות הנדרשת, ושהידרדרותו תשמש כהצדקה להפרטה. לעתים ההפרטה עצמה משמשת כאמצעי לקיצוץ. כך קורה כאשר מעבירים שירות למיקור חוץ ומקצים לו תקציב נמוך בהשוואה לתקציב שניתן להפעלת השירות על ידי הגוף הציבורי. הנימוק לכך הוא, בדרך כלל, שהשוק הפרטי יעיל יותר ויעשה את העבודה בעלות נמוכה יותר, אולם בפועל לעתים קרובות היקף השירות ואיכותו יורדים או שבדיעבד מתברר שביצוע התפקיד על ידי גוף פרטי עולה יותר מהשירות הציבורי.

סוגיית ההפרטה היא סוגיה מורכבת ושנויה במחלוקת, כפי שפורט בפרק הרקע על תפיסות העולם המתנגשות. אנו מציעים להשקיף על סוגיה זו מנקודת המבט של זכויות חברתיות וכלכליות, אשר עשויה לספק אמת מידה מוסרית לבחינת מדיניות ממשלתית גם לדוגלים באידיאולוגיות חברתיות-כלכליות שונות.

נקודת המוצא המקובלת היא שהמדינה אחראית למימוש הזכויות החברתיות, אולם הדעות חלוקות אם השירותים החברתיים חייבים להינתן ישירות על ידי המדינה או שאפשר לספקם

באמצעות גורמים פרטיים. לגישתנו, המדינה אינה חייבת לספק את כל השירותים החברתיים בעצמה, אולם ישנם שירותים וסמכויות שאינם בני הפרטה. כך לדוגמה, לשיטתנו, אין להפריט שירות שכולל את הסמכות לקבוע זכאות לשירות חברתי מסוים, או שירות המפעיל סמכות שעשויה להביא לשלילה של זכויות אדם (למשל טיפול במוסד סגור).

על כן, ביחס לכל שירות ציבורי יש לבחון את הסמכויות המופעלות בידי נותני השירות כדי להחליט האם הוא בר הפרטה. בהקשר זה, ככל שהשירות ניתן לאוכלוסייה פגיעה שלא יכולה לעמוד על זכויותיה, יש לשקול היטב אם נכון להפריט. בכל מקרה, יש לזכור כי אחריותה של המדינה לשירות החברתי אינה פוחתת לאחר ההפרטה ושהיא מחויבת להבטיח איכות, נגישות ושוויון בשירות המופרט.

לא אחת, ההפרטה מתרחשת באופן הדרגתי מאוד, בתהליך המכונה "הפרטה זוחלת": ממדיה המלאים אינם ברורים בתחילה, וכביכול נראה שהיא נעשית ללא כוונת מכוון. מדובר בפגיעה איטית באספקת השירות החברתי ה"מרגילה" אנשים למצב של הפרטה. היא מנהיגה כנורמה הפרטה חלקית של שירות, והפרטה זו הולכת ומעמיקה בהדרגה. הפרטה מסוג זה נעשית ללא מדיניות ברורה, שקופה ומוצהרת, ויתרונה בכך שהיא דוחה התארגנויות והתקוממויות של אזרחים נגדה. בדרך כלל "הפרטה זוחלת" נעשית ללא דיון ציבורי משמעותי, ובלי שהממשלה בדקה את מכלול האפשרויות ומצאה שהפרטה היא הפתרון הטוב ביותר עבור הציבור. דוגמה לכך הם הקיצוצים התקציביים וההפרטה של מערכת החינוך, שיתוארו בפרק זה.

בפרק זה נתאר את האופן שבו מופרטים השירותים החברתיים בישראל, את הכשלים הקונקרטיים של הליכי ההפרטה ואת תוצאותיה, במקרים שבהם הדברים הגיעו לכדי שלילת מימוש זכויות חברתיות מחלקים גדלים והולכים של הציבור.

לסיכום, אפשר לחלק את ההפרטה בתחום השירותים החברתיים לשני סוגים עיקריים: הפרטה של **אספקת** השירות, שמתבטאת בהעברת שירות שהממשלה הייתה אמונה על אספקתו לאזרחים לידי גורמים פרטיים; דוגמאות בולטות לשירותים שאספקתם הופרטה הן שירותי הבריאות לתלמידים בבתי הספר ומרכזי המתדון (ראו בהמשך). סוג אחר של הפרטה מתייחס ל**מימון** השירות, והופך גורמים פרטיים – כמו האזרח עצמו, תורמים, קרנות ועמותות – למקורות העיקריים למימון השירות. דוגמאות להפרטת המימון, שיפורטו בהמשך הפרק, הן עליית התשלומים שמבוטחים נאלצים להוציא מכיסם על מנת לקבל טיפול רפואי הולם והגידול בתשלומי שכר הלימוד במערכת החינוך. הפרטת המימון מובילה להפיכתן של

זכויות יסוד, כגון בריאות וחינוך, מזכות שעל הממשלה לדאוג למימושה לשירות שנקנה בכסף על ידי מי שיכולים להרשות לעצמם.

בניגוד להפרטה מהסוג הראשון, הנעשית באופן יזום על ידי הממשלה (הפרטה "מלמעלה"), הפרטת המימון מובילה לצמיחתן של יוזמות פרטיות "מלמטה", אשר מאוחר יותר זוכות להסדרה על ידי הממשלה. למראית עין, אפשר לטעון כי לא מדובר כלל בהפרטה, כיוון שהממשלה אינה מגדירה מראש את כוונת ההפרטה, אולם בפועל זהו תוצר לוואי בלתי נמנע של קיצוץ תקציבי, אשר מביא לפגיעה באיכות ובהיקף השירותים. כך, למשל, הצמצום הדרסטי במספר שעות תקן להוראה במערכת החינוך הוביל מנהלות ומנהלי בתי ספר לפצות על החסר באמצעות ועדי הורים המממנים מכיסם שעות תיגבור והעשרה, ובאמצעות עמותות, קרנות וחברות מסחריות שמציעות תוכניות לימוד ומורים. כך גם שחיקת סל הבריאות והתארכות התורים של הממתינים לניתוחים ולטיפולים רפואיים הובילו לפריחת הביטוחים המשלימים ושירותי רפואה פרטיים שונים.

יישום השיטה נעשה, בדרך כלל, באמצעות שימוש בתהליכים מוקדמים שונים. אחד מהם הוא, כאמור, הייבוש התקציבי המתמשך של שירותים חברתיים, ואחרים הם שינויי חקיקה שמביאים להקטנת חובותיה ותחומי אחריותה של המערכת הציבורית, או להחלשה של ועדי עובדים ושל התנגדויות אחרות שיכולות להיות לצעדי ההפרטה. השחיקה התקציבית, המשפטית והארגונית מדרדרות את איכותן של מערכות ציבוריות באופן שמאלץ אותן לשתף פעולה עם יוזמות פרטיות.

חוק ההסדרים הוא כלי רב עוצמה בהוצאתה אל הפועל של מדיניות ההפרטה. במקרים רבים משתמשת הממשלה בחוק ההסדרים כדי לעקוף את הליך החקיקה הרגיל בכנסת ולהעביר רפורמות מרחיקות לכת שמשמעותן הפרטת שירותים חברתיים. כך, בין השאר, אושרו קיצוצים משמעותיים בחינוך ובבריאות שהביאו להפרטת מימון השירותים והוקמה תוכנית ויסקונסין.

כלי נוסף להוצאה לפועל של הפרטות הוא מיקור חוץ. בשיטה זו מתקבלות החלטות על העברת אספקת שירותים חברתיים לחברות פרטיות בהליך מנהלי בלתי שקוף והרחק מעין הציבור והתקשורת. השירותים מועברים לידי גורמים פרטיים באמצעות מכרז, בלי שהציבור או נבחרי מעורבים בהחלטה על ביצוע ההפרטה או בהליך עיצוב הסדר ההפרטה. כך, לדוגמה, מערך שירותי הרווחה הועבר בדרך זו אט אט לידי גורמים פרטיים עד שכיום מרבית שירותי הרווחה בישראל מסופקים על ידי גורמים פרטיים.

נדבך נוסף בהפרטה הוא אימוץ מודלים של כלכלת שוק לצורך ניהול מערכות ציבוריות, כגון חינוך והשכלה גבוהה, באופן החותר תחת תפיסתן כזכויות יסוד ומעמיק את אי-השוויון. כך, למשל, הונהג במערכת החינוך מודל ה"ניהול העצמי", ולפיו כל בית ספר מתנהל כמשק סגור, בעל חשבון בנק נפרד, ומנהליו רשאים לעשות שימוש מסחרי במתקני המוסד על מנת לעמוד ביעדי התקציב.¹³⁰ על בתי הספר והאוניברסיטאות מוחלות שיטות הערכה ומדידה הלקוחות מעולם העסקים: כשם שהצלחת תאגידים מסחריים נמדדת ברווחים שהם מניבים לבעלי המניות, כך נמדדים כיום מוסדות החינוך על פי ההישגים והתפוקות שביכולתם להנפיק.¹³¹ יזמות פרטית ומיקור חוץ מעבירות לידי מלכ"רים חינוכיים וחברות מסחריות תפקידים כמו תכנון, ניהול, ביצוע ובקרה של פרויקטים חינוכיים,¹³² שבעבר מולאו על ידי משרד החינוך.

היבט משמעותי נוסף בהפרטות שבוצעו בישראל הוא חוסר הפיקוח והבקרה על הגופים הפרטיים שמקבלים לידיהם הפעלה של שירות או אספקה של מוצר חברתי. על פי רוב, לאחר שהממשלה מפריטה שירות חברתי, הפיקוח הממשלתי על הזכיין המפעיל את השירות הוא רופף ובלתי מספיק בהיקפו. כך, למשל, בתחום הבריאות – "מערך" הפיקוח על חברת "נטלי" המספקת שירותי עזרה ראשונה ל-4,500 בתי ספר (במסגרת הפרטת שירותי הבריאות לתלמיד) כולל אישה אחת, עובדת משרד החינוך, שהפיקוח הוא רק חלק קטן מעבודתה.¹³³ בתחום הרווחה – בתוכנית ויסקונסין עיקרו של הפיקוח על הזכייניות הפרטיות הועבר לידיים פרטיות אף הוא.¹³⁴

הפיקוח הלקוי מעיד על אובדן הקשר בין הרשות לאזרח ועל התנערות המדינה מגורל אזרחיה. נוסף על כך, הוא נעשה לחלק מהשיטה מפני שהוא מאפשר למדינה להמשיך בתהליך ההפרטה ואף לטעון כי יש להרחיבו, תוך התעלמות מהליקויים שנחשפים בדרך. שכן, בהיעדר פיקוח ובקרה הולמים אי אפשר לאסוף נתונים ומידע באשר לתוצאות העברת השירות לגוף הפרטי, וללא מידע זה לא יכולים קובעי המדיניות לקיים דיון מושכל על כדאיות ההפרטה.

כפי שנראה בדוגמאות שיובאו בפרק זה, הפרטה הפכה בישראל לברירת מחדל של כל שירות ציבורי שנמצא במצוקה תקציבית או שלא מתפקד כראוי. נקודת המוצא של מקבלי ההחלטות בעשורים האחרונים היא שהמגזר הפרטי יידע לעשות הכל באופן טוב ויעיל יותר

¹³⁰ תומר ולמר, **ניהול עצמי בבתי ספר: גמישות למנהל, כוח להורה**, ynet, 10.3.2011,

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4040224,00.html>

¹³¹ נוהג דגן-בוזגלו, **היבטים של הפרטה במערכת החינוך**, מרכז אדוה, נובמבר 2010,

<http://www.adva.org/uploaded/hafrataedu.pdf>

¹³² **היבטים של הפרטה במערכת החינוך**, ה"ש 131 לעיל.

¹³³ תשובת משרד החינוך לבקשת מידע במסגרת חוק חופש המידע שהגישה האגודה לזכויות האזרח, 2.3.2010.

¹³⁴ **לא, אדוני השר!**, ה"ש 103 לעיל.

מאשר המגזר הציבורי. כך, למשל, התבטא אורי יוגב, הממונה על התקציבים באוצר בשנים 2002-2004: "צריך לשנות את דרך החשיבה בכל התחומים. להפריט את החינוך, את הבריאות, את בתי-הכלא, את המתנ"סים, את הטיפול הסוציאלי; בקיצור, כל מה שזו. המדינה לא צריכה להיות בעלים של שום דבר. כדי לשפר את מצבן של השכבות החלשות, המדינה צריכה למכור את השירותים החברתיים. [...] רק בעלים פרטיים רוצים ויודעים איך לייעל ולשפר את השירותים. המדינה לא רוצה ולא יודעת כיצד לעשות את זה."¹³⁵

מעבר לבעייתיות בגישה זו שהופכת זכויות יסוד למוצרי צריכה, תהליכי ההפרטה הם גם בלתי דמוקרטיים. שכן, למרות שמדובר בהליכים בעלי השלכות קריטיות על הציבור, הם אינם שקופים, מתבצעים באופן ספוראדי, וללא הליך קבלת החלטות רציני שבו נשקלות בקפידה האופציות לשיפור אמיתי של השירות החברתי האמור.

דוגמאות ליישום השיטה

1. מערכת הרווחה

שירותי הרווחה בישראל היו מבוססים מראשיתם על יוזמה, ביצוע ומימון של גופים לא ממשלתיים. כפי שצינו בפרק הקודם, עוד בטרם קמה המדינה עסקו גופים של תנועת ההתיישבות בסיוע לאוכלוסיות מוחלשות, ולאחר קום המדינה לא כולם התפרקו, וחלקם המשיכו בפעולה עצמאית.¹³⁶ עם הקמת המדינה הופקדה האחריות לאספקת שירותי הרווחה בידי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, שמימון נעשה על ידי הממשלה.¹³⁷

אלא שמגמות ההפרטה שעברו על המשק הישראלי בשלושים השנים האחרונות הותירו חותם עמוק על שירותי הרווחה האישיים.¹³⁸ ממשלת ישראל העבירה באופן עקבי את אספקתם של רבים מהשירותים החברתיים לגורמים הפועלים ללא מטרות רווח ולגופים עסקיים. על אף שהמדינה קובעת את סל השירותים ואת תנאי הזכאות לקבלתם, ממשיכה לממן כמעט באופן מלא את השירות ומפקחת על אספקתו (אם כי בחלק מהמקרים אף הופרט הפיקוח עצמו),

¹³⁵ אורי יוגב, הממונה על התקציבים באוצר בשנים 2002-2004, בראיון לכתב העת "ארץ אחרת": לוי מורב, "בית הסוהר הפרטי יהיה פרויקט הדגל שלנו", ארץ אחרת, 31.5.2006, <http://acheret.co.il/?cmd=articles.134&act=read&id=447>.

¹³⁶ שירותי רווחה אישיים בעידן של צמצום תקציבי, ה"ש 107 לעיל, בעמ' 21.

¹³⁷ יוסי קטן, הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל: תמונת מצב ולקחים ראשוניים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים – האגף למחקר, תכנון והכשרה, אוקטובר 2008, <http://tinyurl.com/72a2vr5>, בעמ' 11.

¹³⁸ הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל, ה"ש 137 לעיל, בעמ' 14.

מדובר בהפרטה, שפגיעותיה בזכויות מקבלי השירותים והעובדים בגופים המופרטות יפורטו להלן.

צמצום האספקה הישירה בא לידי ביטוי בכל התחומים שעליהם אמונה מערכת הרווחה. על פי נתוני מבקר המדינה, 96% מתקציב האגף לשירותים אישיים וחברתיים ו-93% מתקציב אגף השיקום הוקצו בשנת 2004 לרכישת שירותים מארגונים לא ממשלתיים.¹³⁹ כל השירותים המוסדיים לזקנים מסופקים על ידי עמותות וארגונים פרטיים. השירותים החוץ-ביתיים לילדים (פנימיות ומשפחות אומנה) וכן החלק הארי של השירותים הקהילתיים לילדים (כגון מועדוניות, פנימיות יום, מרכזי נוער) מסופקים באמצעות ארגונים לא ממשלתיים. גם השירותים לאנשים עם מוגבלויות ניתנים ברובם המכריע על ידי ארגונים לא ממשלתיים.

נוסף על כך, מרבית השירותים המוסדיים (מעונות) והקהילתיים (הוסטלים, דירות בקהילה, מפעלים מוגנים, חונכות ועוד) לאנשים עם מוגבלות שכלית מסופקים על ידי ארגונים פרטיים ועמותות. כך, לדוגמה, מתוך 63 מעונות שפעלו בשנת 2010, רק תשעה היו ממשלתיים, ולפי החלטת הממשלה משנת 2007 גם הם אמורים לעבור לידי גופים חוץ-ממשלתיים. זאת למרות שמחקרים בישראל ובעולם הצביעו על איכות שירות טובה יותר במעונות ממשלתיים. עד להשלמת מהלך זה לא מוקמים מעונות ממשלתיים חדשים, ובמעונות הקיימים כמעט ולא נקלטים דיירים חדשים.¹⁴⁰

גם מרבית השירותים למשפחות, ובכלל זה מקלטים ודירות מעבר, מרכזים לטיפול באלימות במשפחה, מרכזים למשפחות חד הוריות, קייטנות לאמהות עובדות ועוד ניתנים על ידי ארגונים לא ממשלתיים.¹⁴¹ השירותים לנערים ולנערות הם בעיקרם, כמו השירותים למשפחות, שירותים קהילתיים, וגם בתחום זה ניכרת מעורבות רבה של ארגונים לא ממשלתיים, בין היתר באספקת מועדונים חברתיים-טיפוליים, מקלטים ודירות מעבר, שירותי ייעוץ וטיפול ועוד.¹⁴²

כך, למשל, רשות חסות הנוער במשרד הרווחה, המופקדת על טיפול חוץ-ביתי בבני נוער המוצאים מביתם, הגדילה בתקופה שבין 1995-2004 את מספר ההוסטלים שאינם ממשלתיים שאת שירותיהם היא רוכשת מ-22 ל-43. דוח מבקר המדינה מצא כי "הגידול הזה

¹³⁹ שירותי רווחה אישיים בעידן של צמצום תקציבי, הי"ש 107 לעיל, בעמ' 22.

¹⁴⁰ אמיר פז-פוקס וזהר כוכבי, בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל, דוח שנתי 2010, מכון ון ליר, http://www.vanleer.org.il/Data/UploadedFiles/Publications/141_PDF.pdf, בעמ' 29-30.

¹⁴¹ הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל, הי"ש 137 לעיל, בעמ' 11-13.

¹⁴² הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל, הי"ש 137 לעיל, בעמ' 11-13.

בוצע בלא החלטה על מדיניות כוללת ובלא בחינה כוללת של התועלת הטיפולית והכלכלית-תקציבית.¹⁴³ כמו כן, נמצא כי למרות שההפרטה הביאה לגידול משמעותי במספר החוסים היא לוותה באותן שנים בהפחתה משמעותית של כוח האדם שמטפל בהם: "בחסות הנוער חל גידול של כ-65% במספר החוסים, של 56% במספר המסגרות המופעלות ושל 66% בתקציבי הפעלתן של המסגרות שאינן ממשלתיות; אך הגידול לווה בהפחתה של כ-31% בכוח האדם שהועסק בתכנון ובניהול, לרבות פיקוח".¹⁴⁴

במציאות זו, מספר הולך וגדל של עובדים במחלקות הרווחה ובמשרד הרווחה הועברו להעסקה באמצעות עמותות, חברות כוח אדם וחברות קבלן. בשנת 2007, 22.5% מהעובדים במשרד הרווחה לא היו עובדים מן המניין.¹⁴⁵

ההפרטה בשירותים החברתיים, כפי שנעשתה על ידי ממשלת ישראל, פגעה אנושות ברמה, באיכות ובהיקף של השירותים הניתנים לאוכלוסיות המוחלשות ביותר במדינה, וכן פגעה בזכויותיהם ובזכויות עובדי הגופים המופרטים.¹⁴⁶ במקרים רבים גרמה ההפרטה לפגיעה באפשרות למימוש הזכויות החברתיות על ידי האוכלוסיות המוחלשות מכמה סיבות: בראש מעייניהם של הגופים הפרטיים שאליהם הועברו הסמכות והאחריות לאספקת השירותים, עומדים שיקולים שונים, בהם שיקולי רווח והפסד, ולא בהכרח טובת האוכלוסיות שמקבלות את השירותים ותלויות בהם; קריסתן של עמותות במהלך המשבר הכלכלי האחרון אף הובילה, במספר מקרים, להפסקת השירות הניתן לנזקקים; גם הפיקוח הלקוי על פעולת הגופים המופרטים תרם במקרים רבים לפגיעה בזכויות מקבלי השירות ובזכויות עובדי הגופים המופרטים. כך, לדוגמה, נכון ל-2010 משרד הרווחה טרם קבע סטנדרטים למספר המפקחים או לתדירות הפיקוח במעונות לחוסים, אם כי היה קיים נוהל בלתי פורמלי של ביקור אחת לחודש.¹⁴⁷

הפרטת שירותי הרווחה, שנעשתה ללא דיון ציבורי משמעותי, היא בראש ובראשונה ביטוי מכאיב להסרת אחריות הממשלה להבטחת זכויותיהן הבסיסיות של האוכלוסיות הפגיעות ביותר ולהתנערות ממחויבותה כלפיהן.

¹⁴³ מבקר המדינה, דוח שנתי 2004, בפרק: משרד הרווחה: רכישת שירותים חברתיים,

<http://tinyurl.com/7xwrjuf>, בעמ' 753.

¹⁴⁴ דוח שנתי 2004, ה"ש 143 לעיל, בעמ' 756.

¹⁴⁵ הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל, ה"ש 137 לעיל, בעמ' 14.

¹⁴⁶ על מצבם של העובדים הסוציאליים בשירותים המופרטים ראו:

אמיר פז-פוקס ואלעד לשם, בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל, דוח שנתי 2011, מכון ון ליר,

http://www.vanleer.org.il/Data/UploadedFiles/Publications/155_PDF.pdf, בעמ' 36-37.

¹⁴⁷ בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל, דוח שנתי 2010, ה"ש 140 לעיל, בעמ' 30.

2. מרכזי המתדון

המרכזים לטיפול תרופתי ארוך טווח באמצעות תחליפי סם ("מרכזי המתדון") נועדו לטפל במכורים לסמים באמצעות מתן מתדון וסובוטקס / סובוקסון, ייעוץ וליווי פסיכו-סוציאלי. מטרתם היא לאפשר למכורים לסמים לנהל אורח חיים נורמטיבי ולהתקיים בכבוד באמצעות טיפול יומיומי בתחליפי סם. מטבע הדברים, מטפלים מרכזי המתדון באחת האוכלוסיות המוחלשות והמנוודות ביותר בחברה הישראלית. מספר המכורים והמכורות לסמים קשים בישראל מוערך בכ-12 אלף לפחות, מהם כ-3,500 מטופלים במרכזים אלו.¹⁴⁸

הטיפול במרכזי המתדון כלול בסל שירותי בריאות הנפש, כפי שמוגדר בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, ונמצא באחריות משרד הבריאות. בתחילת שנות ה-90 החל המשרד להפעיל את המרכזים גם באמצעות חברות פרטיות. השימוש בגורמים פרטיים והיעדר פיקוח ראוי מצד משרד הבריאות הביא לכך שבתחילת שנות ה-90 הוצף השוק בתחליפי סם, צצו מרכזי חלוקת מתדון בתשלום (בכפוף למרשם רופא) והסחר במתדון הפך לענף משגשג.

לאור זאת וכדי לצמצם את מספר המטופלים במרכזים, שבתחילת שנות ה-90 נסק ליותר מ-8,000 איש, החליט משרד הבריאות בשנת 1992 להפסיק את ההתקשרות עם חברות פרטיות. במקום זאת פתח המשרד מרכזים ייעודיים לטיפול במתדון והפקיד את הפעלתם בידי האגודה למען בריאות הציבור, אשר הייתה באותה התקופה חלק בלתי נפרד ממשרד הבריאות. עד לשנת 2010 הייתה ההתקשרות בין המשרד לאגודה לבריאות הציבור פטורה ממכרז.

אלא שאז החליט המשרד לצאת במכרז להעברת הפעלת מרכזי המתדון לגורמים פרטיים, ובכלל זה לחברות למטרות רווח. מטופלים במרכזים, יחד עם האגודה לזכויות האזרח ורופאים לזכויות אדם, עתרו נגד המכרז בטענה כי לאור רגישותו, שירות מן הסוג הזה יכול להינתן על ידי גוף ציבורי בלבד ואין להפריטו.¹⁴⁹ העותרים טענו גם לשורה ארוכה של ליקויים בהפרטה זו: שיטת התגמול של הזכיינים מעודדת אותם לחסוך בטיפול ההוליסטי

¹⁴⁸ ההערכה מבוססת על מספר המכורים המוכרים והמטופלים על ידי הרשויות ולכן סביר שבפועל מספרם גבוה יותר. מקור: גלעד נתן, **תחנות לחלוקת תחליפי סם – הליך היציאה למכרז**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, נובמבר 2009, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02330.pdf>.
 במכרז מספר 34/2010, שהוציא משרד הבריאות ב-18 באוקטובר 2010 להפעלת מרכזים לטיפול תרופתי ממושך בנפגעי סמים אופיאטיים, הוערך מספרם של המטופלים במרכזי המתדון ב-3,280 איש. לעיון במכרז ראו כאן: <http://www.mr.gov.il/nr/exeres/EB6CEAF0-AAEA-476D-B125-151D3D28313C.htm>.
¹⁴⁹ עת"ם 10-07-149145, <http://www.acri.org.il/pdf/petitions/hit49145.pdf>. העתירה הוגשה בשם מטופלים במרכזי המתדון, האגודה לזכויות האזרח ורופאים לזכויות אדם.

הנדרש בתחום זה ולספק תחליפי סם בלבד; מנגנוני הפיקוח על הזכיינים לקויים; לא ניתן לזכין תמריץ לעודד את המטופלים להיגמל מהמתדון ועוד.

בעקבות העתירה בוטל המכרז שעמד על הפרק, ואולם באוקטובר 2010 פרסם משרד הבריאות מכרז חדש, שאיפשר גם הוא לחברות למטרות רווח להפעיל את המרכזים. האגודה לזכויות האזרח הגישה עתירה גם נגד מכרז זה.¹⁵⁰ חלק מהליקויים במכרז החדש תוקנו, אולם חלקם נותרו בעינם: התמחור החסר של השירות, שעלול להביא לפגיעה באיכות הטיפול ולהידרדרות בתנאי העסקת המטופלים במרכזים; שיקול הדעת המלא שניתן לזכין הפרטי בהחלטה על דחייה או על קבלה של מטופלים חדשים ובהחלטה על הטלת "סנקציות" טיפוליות על מטופלים; וגודלו של מנגנון הפיקוח של משרד הבריאות, הכולל שישה מפקחים בלבד האמורים לפקח על יותר מ-40 מרכזים. כמו כן, לא ניתן מענה לטענה העקרונית ששירות חברתי מורכב ורגיש מסוג זה צריך להינתן רק על ידי המדינה או קופות החולים. ההליך המשפטי נגד המכרז עודנו מתנהל.

3. מערכת החינוך

הפגיעה המתמשכת בהיקף ובאיכות החינוך בישראל, שהיא תוצאה ישירה של מדיניות תקצוב לא ראויה שעליה עמדנו בפרק הקודם, גרמה לתהליך נוסף, שרבים טרם הפנימו את היקפו ואת משמעותו: הפרטה זוחלת של מערכת החינוך.

ה"ייבוש" התקציבי המתמשך של החינוך הציבורי הביא הורים רבים להיכנס לנעלי המדינה ולהוציא מכיסם סכומים גדלים והולכים כדי שילדיהם יקבלו חינוך ראוי. משמעות הדבר היא שחלק ניכר מנטל המימון של החינוך עבר בהדרגה מהממשלה למשקי הבית הפרטיים. התוצאה היא בעייתית ביותר, שכן ברור שרק הורים בעלי אמצעים יכולים לאפשר לילדיהם חינוך נוסף תמורת תשלום, ואילו ילדים להורים שידם אינה משגת נאלצים להסתפק בחינוך חלקי וירוד. כך הפכה מערכת החינוך, שאמורה להיות אחת המערכות המעודדת שוויון ומצמצמת פערים בין ילדים מבתים שונים, למערכת המעודדת פערים ומגדילה אותם.

שיעור ההשתתפות של משקי הבית במימון החינוך הגיע בשנת 2007 ל-22% מכלל ההוצאה הלאומית לחינוך. בחלוקה לפי דרג החינוך, מימנו משקי בית ותרומות 21% מההוצאה לחינוך

¹⁵⁰ בג"צ 8447/10, <http://www.acri.org.il/pdf/petitions/hit8447.pdf>, העתירה הוגשה בשם מטופלים במרכזי המתדון, האגודה לזכויות האזרח, רופאים לזכויות אדם ומרכז אדוה.

קדם יסודי, 6% בחינוך היסודי, 74% (!) בחינוך העל יסודי, ואילו באוניברסיטאות הגיע נטל המימון של משקי הבית ל-75%.¹⁵¹

במונחים שקליים, מדובר בכ-14 מיליארד ש"ח העוברים מדי שנה מהורים בישראל אל בתי הספר לצורך רכישת שירותי חינוך, כמו תשלומי חובה, תשלומי רשות ותוכניות לימודים. מסקרי הוצאות משקי בית שנערכו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופורסמו בדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עולה כי בין השנים 2005 ל-2007 חל גידול של כ-13% בתשלום הממוצע של משק בית ישראלי למוסדות חינוך.¹⁵²

בהשוואה בינלאומית, מצבה של ישראל בתחום זה הוא עגום: ממחקר ה-OECD שפורסם לאחרונה עלה שבישראל 22% ממימון מערכת החינוך נעשה על ידי ההורים באופן ישיר, לעומת 16.5% בממוצע במדינות המפותחות ו-10.9% בממוצע במדינות האיחוד האירופי.¹⁵³ מחקר אחר משנת 2007 הצביע על כך שבניגוד למדינות ה-OECD, שם תשלומי הורים לבתי ספר ציבוריים משמשים רק לפעילות שאיננה לימודית, בישראל הם משמשים גם למטרות לימודיות.¹⁵⁴

עקרונית, לפי החוק הישראלי, דבר זה אסור. ההורים אינם מורשים לקנות שיעורים נוספים לילדיהם בתוך המסגרת הבית-ספרית, אלא רק לימודי העשרה לאחר שעות הלימודים וללא מעורבות בית הספר. אולם הוראות החוק המסועפות, שאינן תמיד ברורות, לא נאכפות, גם כשמדובר במקרים האסורים באופן מובהק. על פי סקר שערך איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות, נהוגים כיום בלמעלה ממחצית הרשויות המקומיות מסלולי לימוד ייחודיים בעלי מאפיינים פרטיים בבתי הספר הציבוריים, שהכניסה אליהם היא לאחר הליך מיון ו/או מלווה בדרישות כספיות.¹⁵⁵

פרקטיקה פסולה זו יוצרת בפועל מערכת חינוך נוספת במסגרת החינוך הציבורי: בית ספר פרטי לבעלי אמצעים בתוך בית הספר הציבורי. היא מקבעת את הריבוד החברתי-כלכלי הקיים במקום להיאבק בו ולהעניק לכל ילד הזדמנות שווה לחינוך ולהתפתחות. ברור גם

¹⁵¹ ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2007-2010, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011, www.cbs.gov.il/hodaot2011n/08_11_186b.pdf.

¹⁵² עמי צדיק ועמר שוורץ, תשלומי הורים במערכת החינוך: אומדן התשלומים והשלכות חברתיות, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, מרס 2009, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02277.pdf>.

¹⁵³ Education at a Glance 2011, ה"ש 83 לעיל.

¹⁵⁴ רות קלינוב, מימון פרטי של שירותי חינוך בתוך המערכת הציבורית, ינואר 2007, <http://economics.huji.ac.il/faculty/klinov/Private%20Funding%20in%20Public%20Schools.pdf>.

¹⁵⁵ אור קשתי, רוב מסלולי החינוך הפרטי בבתי ה"ס הציבוריים, הארץ, 8.2.2011, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1161036>.

שכאשר ילדים רכים בשנים נאלצים לעבור הליך מיון וסינון הקובע מי מהם "ראוי" ו"מתאים" למסלול מיוחד ונחשק, הדבר עלול לגרום להשפלתם ולפגיעה בתחושת הערך העצמי שלהם כבני אדם.

מסקר איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות עלה עוד כי ביותר ממחצית מהרשויות פועלים בתי ספר ייחודיים (כמו בתי ספר לטבע או לאמנויות), הגובים תשלומי הורים גבוהים מהמותר ועורכים לתלמידים מיוני קבלה, האסורים על פי נהלי משרד החינוך. כ-85% מבתי ספר אלו נמצאים ברשויות שרמתן החברתית-כלכלית מוגדרת כבינונית-גבוהה, ו-70% מהם שייכים למגזר היהודי.¹⁵⁶

התשלומים הנוספים הפכו לנוהג שבתי ספר רבים מבססים עליו את פעילותם החינוכית. 51% מהמנהלים שהשתתפו בסקר שנערך ב-2008 השיבו כי הם גבו תשלומי הורים בנוסף לאלה המותרים לצורך רכישת תוכניות לימוד נוספות ופעילויות בית ספריות שונות.¹⁵⁷ התוצאה היא שתשלומי ההורים מממנים כיום פעילויות שונות, לרבות: טיולים, מסיבות, תוכניות לימוד נוספות, פיצול כיתות וכיתות מתוגברות להכנה לבגרות. היקפן ואיכותן של פעילויות אלה נזרים כמובן מיכולתם הכלכלית של ההורים בבית הספר.¹⁵⁸

ההפרטה הזוחלת של מערכת החינוך וניסיונותיהם של בתי הספר למצוא דרכים יצירתיות להתמודד עם המחסור המתמיד בשעות הוראה, בתקנים ובתשתיות, הכשירו את הקרקע גם לפריחתן של יוזמות פרטיות במערכת החינוך. קרנות, מלכ"רים, עמותות ואף חברות עסקיות ואנשי הון פרטיים אינם רק גורמים המשקיעים בחינוך, אלא הפכו גם לגורם המעצב את החינוך בישראל. בנוסף להענקת חסויות לחידוש מגרשי ספורט, אולמות ותשתיות אחרות, גופים אלה מעצבים תוכניות לימודים ומפעילים פרויקטים חינוכיים.¹⁵⁹

באמצעות הפרטה ומיקור חוץ עוברים לידי קרנות ומלכ"רים גם העסקת מורים, כתיבת תוכניות לימוד ותוכניות העשרה, הפעלת מערך בחינות הבגרות ותגבור לימודים לקראת הבחינות. דוגמה בולטת בתחום זה היא "קרן קרב" מייסודו של צ'ארלס ברונפמן, שנכנסה לבתי הספר בעקבות הקיצוץ בשעות ההוראה ומשמשת כקבלן כוח אדם שמעסיק מורים בתחומי העשרה (אמנות, תיאטרון, מוסיקה) עבור מערכת החינוך. בשיטה נוספת של מיקור

¹⁵⁶ רוב מסלולי החינוך הפרטי בבתי ה"ס הציבוריים, ה"ש 155 לעיל.

¹⁵⁷ יובל וורג, תשלומי הורים בגין "תוכנית לימודים נוספת (תל"ן) ו"רכישת שירותים מרצון", הכנסת – מרכז המחקר והמידע, פברואר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02796.pdf>.

¹⁵⁸ לדיון נרחב בהפרטת החינוך, בהיסטוריה שלה ובהשלכותיה ראו שני דוחות של מרכז אדוה: שלמה סבירסקי ונוגה דגן-בוזגלו, **בידול, אי-שוויון ושליטה מתרופפת**, ה"ש 72 לעיל; **היבטים של הפרטה במערכת החינוך**, ה"ש 131 לעיל.

¹⁵⁹ **בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל, דוח שנתי 2011**, ה"ש 146 לעיל, בעמ' 25-26.

חוץ מועסקים מורים על ידי חברות עירוניות וקבלני משנה, בתנאים פחותים מאלה של המורים עובדי משרד החינוך.¹⁶⁰

במחקר שפירסם בדצמבר 2011 מרכז המחקר והמידע של הכנסת הוערך מספר מורי הקבלן המועסקים על ידי גופים מתווכים במסגרות החינוך הפורמלי בכ-7,000 איש. המחקר קבע כי בעוד שמשרד החינוך מצהיר כי העסקה קבלנית של מורים מנוגדת למדיניותו, בפועל אין למשרד מידע ובקרה על הנושא והוא אינו פועל לאכיפת מדיניותו.¹⁶¹ הפגיעה במורים עובדי הקבלן תורמת גם לפגיעה באיכות החינוך, שכן מורים שאינם מתוגמלים עוזבים בתדירות גבוהה יותר, מתמקצעים פחות ומעניקים חינוך פחות טוב לתלמידים.

התהליך בתחום זה הביא לכך שבשנת 2010 ירד שיעור השירותים המסופקים על ידי גורמים ממשלתיים ל-87%, בעוד שבשנת 1984 הם סיפקו 93% משירותי החינוך במוסדות חינוך של הממשלה, הרשויות המקומיות ומלכ"רים ממשלתיים (כמו רשת "אורט", רשת "עמל" ואוניברסיטאות). חלקם של שירותי החינוך שמסופקים על בסיס עסקי – כולל שירותים בגני ילדים, שיעורים פרטיים, שיעורי השלמה לתלמידים וספרי לימוד – מהווה מאז תחילת שנות ה-2000 9% מההוצאה לחינוך, לעומת 5% במחצית שנות ה-80.¹⁶²

משמעות ההפרטה הזוחלת של מערכת החינוך היא שהיבטים חינוכיים רבים מופקעים בפועל מהנהלת בית הספר וממשרד החינוך, שכן הניהול, הפיקוח, הבקרה וקביעת התכנים של החינוך, ההוראה והלימוד אינם נעשים על בסיס שיקולים חינוכיים בלבד. על אף השפעתם הרבה על דמותו של החינוך, אין לגופים הפרטיים כל אחריותיות כלפי ציבור ההורים, ובכך נוצר תהליך אנטי-דמוקרטי של הפקעת היכולת להשפיע על החינוך מידי הציבור. יודגש כי ההפרטה הזוחלת משמעותה כי שינוי זה התרחש בלי שמשרד החינוך או הממשלה ערכו בחינה של מכלול ההשלכות הכרוכות בו וללא דיון ציבורי.

תהליכי ההפרטה המתרבים במערכת החינוך בישראל, כמו גם במערכות הבריאות והרווחה, מאיימים על הבסיס המוסרי של החברה בישראל, ועל העיקרון של שוויון הזדמנויות לכל ילד, ללא קשר ליכולתם הכספית של הוריו. כיום גם ברור שהפרת הזכות לשוויון בחינוך של כלל ילדי ישראל והדרדור המסוכן של החינוך הציבורי מעמיקים באופן ישיר את הפערים החברתיים.

¹⁶⁰ בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל, דוח שנתי 2011, ה"ש 146 לעיל, בעמ' 27-28.

¹⁶¹ יובל וורגן, העסקת מורים במערכת החינוך: מעקב אחר התופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, דצמבר 2011, www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02969.pdf.

¹⁶² ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2007-2010, ה"ש 151 לעיל.

מחקרים עדכניים מצביעים על כך שלמרות הניסיון להעדפה מתקנת, תלמידים ממשפחות מעוטות אמצעים עדיין מתקצבים באופן נמוך שאינו מאפשר להשוות את תנאי לימודיהם לאלו של תלמידים ממשפחות מבוססות יחסית. למרות שבין השנים 2003 ל-2007 הסתמנה מגמת גידול בהיקף המשאבים המיועדים להעדפה מתקנת בקרב האוכלוסיות המוחלשות, לא היה בתוספת זו כדי לפצות על הקיצוצים שחלו בתקציבים אלה בראשית שנות ה-2000.

החל משנת 2008 שונתה נוסחת ההקצאה של משאבי משרד החינוך המיועדים להעדפה מתקנת ("מדד שטראוס"), ולפי הנוסחה החדשה מוקצת תחילה מכסת שעות אחידה לכל בית הספר, ורק היתר, בסך כ-5% מהתקציב, מוקדש להעדפה מתקנת.¹⁶³ שיטה זו אינה מאפשרת את התקצוב הנדרש כדי להבטיח שוויון בחינוך, שכן צמצום הפערים בחינוך בין העשירונים, למשל, היה מחייב תוספת תקציבית של 50% לפחות לעשירון התחתון, החלש ביותר, בהשוואה לתקציבו של העשירון העליון.¹⁶⁴

דוגמה נוספת מתייחסת לפער בין החינוך הערבי לעברי: כדי להשוות את ההקצאה הממשלתית של שעות תקן בחישוב לתלמיד ערבי ולתלמיד יהודי ממוצעים, שניהם ממשפחות מוחלשות בעשירונים 1-3 הנמוכים, היה זכאי התלמיד הערבי לתוספת של 22% בהשוואה לתלמיד בחינוך העברי.¹⁶⁵ כאמור, נוסחת ההעדפה המתקנת רחוקה מתיקונים ברמות כאלה.

משמעות הדבר היא שככל שהפרטת החינוך ומסחורו גוברים, שירותי החינוך ניתנים ברמות שונות לחלוטין לקבוצות אוכלוסייה שונות, וכתוצאה מכך גדלים הפערים החברתיים. במחקר בנושא הפרטת החינוך, שפורסם באחרונה על ידי מכון ון ליר, נקבע כי המציאות הנוכחית "צפויה להעמיק סגרגציה מעמדית ותרבותית, לחזק תהליכי הסללה ולהגדיל פערים בין תלמידים משכבות סוציו-אקונומיות שונות".¹⁶⁶

4. אחיות בריאות התלמיד

שירותי הבריאות לתלמיד מיועדים לכמיליון תלמידים בכיתות א'-ט', ועל פי הוראות משרד הבריאות הם כוללים, בין היתר, חיסונים ובדיקות רפואיות: בדיקות רופא, בדיקות שמיעה,

¹⁶³ איריס בן-דוד הדר וחגית חובב, עוני ומדיניות החינוך בישראל: המחיר לחברה ולכלכלה, מרכז ישראלי לקידום צדק חברתי, 2010.

¹⁶⁴ עוני ומדיניות החינוך בישראל: המחיר לחברה ולכלכלה, ה"ש 163 לעיל.

¹⁶⁵ איריס בן-דוד הדר, (אי) השוויון ומדיניות המימון של החינוך בישראל: מי 'זכאי' להשקעה בחינוך?, נספח לדוח הביניים של צוות החינוך בוועדת ספיבק-יונה, 2011.

¹⁶⁶ ניר מיכאלי, מגמות הפרטה במערכת החינוך בישראל, מכון ון ליר, יולי 2010,

http://www.kibbutz.org.il/hazan/hafrata/nir-20_7_10.doc

בדיקות ראייה ובדיקות גדילה, חינוך לבריאות, ייעוץ לתלמידים, למורים ולהורים בנושאי בריאות ומניעת התנהגויות המסכנות את הבריאות. כן כוללים שירותים אלה ייזום והכנה של תוכניות לקידום בריאות בשיתוף גורמים בבית הספר ובקהילה, ייעוץ להנהלת המוסד החינוכי בנושא עזרה ראשונה, פיקוח וייעוץ בנושאי תברואה וסביבה בטוחה במוסד החינוכי ומתן שירותי עזרה ראשונה לתלמידים.¹⁶⁷

בעבר סופקו שירותי בריאות התלמיד על ידי משרד הבריאות וניתנו על ידי אחיות בתי הספר, אולם בשנת 2006 החליט משרד האוצר להפריט את השירותים. האוצר סבר כי העברת האחריות לאספקת השירות ל"קבלן שירותים" תביא לחיסכון של כשבעה מיליון ש"ח בשנה לתקציב המדינה.¹⁶⁸ הקבלן שנבחר היה האגודה למען שירותי בריאות הציבור, ועובדיה החליפו את אחיות בתי הספר החל מאפריל 2007.

בשנת 2010 פרסם מבקר המדינה דוח חריף, שמצא שורת ליקויים בהפעלת השירות. אלה כללו בין השאר שימוש בצידוד שפג תוקפו, ביצוע בדיקות שמיעה וראייה בתנאים לא מתאימים ושיעור חיסונים נמוך מהנדרש.¹⁶⁹ בעקבות הדוח הופסקה ההתקשרות עם האגודה למען שירותי בריאות הציבור, ונבחר קבלן מבצע אחר: חברת "נטלי". אולם בפברואר 2011 פסל בית המשפט העליון את זכיית "נטלי" במכרז תפעול בריאות התלמיד, וקבע שלא עמדה בתנאי הסף של המכרז לאור נתוני ההכשרה של האחות הראשית. "ספק אם שירות מעין זה צריך להיות מופרט", הוסיף השופט אליקים רובינשטיין.¹⁷⁰

כיום קשת רחבה של גורמים – החל מאחיות, רופאים, ארגוני החברה האזרחית וזכויות אדם, דרך חברי כנסת, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת וכלה במשרד הבריאות עצמו – שותפים לדעה שמשרד הבריאות הוא הגוף שצריך לספק את שירותי הבריאות לתלמיד, שכן הפרטת השירותים נכשלה ופגעה באיכותם ובזמינותם.

מעבר לליקויים הספציפיים בהפעלת שירותי הבריאות לתלמיד לאחר ההפרטה, עולה מדוח מבקר המדינה שפורסם ב-2010 כי תהליך הפרטת השירותים נעשה באופן רשלני. ההפרטה יצאה לדרך בלי שהוכנה תוכנית כלכלית, ללא בחינה כוללת של מרכיבי סל הבריאות לתלמיד ועלויותיהם ובלי לקחת בחשבון את נושא שירותי העזרה הראשונה. כתוצאה מכך התבררה

¹⁶⁷ חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, סעיף 7(1) ו-4(4). לפירוט של תפקידי השירות ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 60 לשנת 2009**, ינואר 2010, פרק שביעי, <http://tinyurl.com/Supx874>.

¹⁶⁸ **דוח שנתי 60 לשנת 2009**, ה"ש 167 לעיל.

¹⁶⁹ **דוח שנתי 60 לשנת 2009**, ה"ש 167 לעיל.

¹⁷⁰ עע"מ 6823/10 מתן שירותי בריאות נ' משרד הבריאות (טרם פורסם), פס"ד מיום 28.2.2011.

כ"לא מבוססת" ההערכה של משרד האוצר בדבר החיסכון הצפוי, ובפועל לא חסכה ההפרטה כסף למדינה. להיפך, היא גרמה להוצאה נוספת של כ-20 מיליון ש"ח בשנה.¹⁷¹

נוסף על כך, יש לשים לב שבאופן טבעי, השיקולים הכלכליים שמניעים את הזכייה מובילים לצמצום במשאבים המוקצים להפעלת השירות, ובמקביל, לצמצום בתשומות. לפי נתונים של הסתדרות האחיות, בעוד שלפני ההפרטה הופקדה אחות אחת על הטיפול ב-2,000-2,500 תלמידים, כיום אחות אחת מופקדת על 10,000 תלמידים במוצע.¹⁷² בעוד שבשנת 2006, לפני ההפרטה, שיעור התלמידים שחוסנו עמד על 95%-97%, הרי שבשנת 2007, לאחר הפרטת השירות לידי האגודה לבריאות הציבור, ירד שיעור הילדים שחוסנו ל-70%-75%. בשנת 2011, כאשר הופעל השירות על ידי חברת "נטלי" ירד שיעור החיסונים ל-60%-73% בלבד.¹⁷³

הבעיה בהפעלת השירות אינה מסתיימת בנושא החיסונים, אלא משתרעת על כלל תחומי האחריות של שירותי הבריאות לתלמידים שהוזכרו לעיל. כך, לדוגמה, לא נערכות כל הבדיקות שאמורות להיערך לילדים: בשנה האחרונה בדקה חברת "נטלי" רק כמחצית מתלמידי כיתות א'-ט' שאמורים להיבדק בדיקות סקר לשמיעה, ראייה וגדילה.¹⁷⁴ מובן כי בהפרטה זו יש פגיעה ישירה במתן שירותי הרפואה המונעת לילדים, וברור כי השלכותיה עשויות להיות מרחיקות לכת והרות גורל עבור ילדים שלא מקבלים את מלוא השירות.

הפרטת שירותי בריאות התלמיד ממחישה גם את הליקויים בתחום הפיקוח. הפרטה של תחום רגיש וחשוב כל כך יצאה לדרך בלי שמשרד הבריאות אייש את תקני הפיקוח הנדרשים, ומערך הפיקוח היה חלקי ביותר: "יוצא שהמשרד לא הכין את כלי הבקרה באופן שיאפשרו איסוף מידע ממוחשב על ליקויים שהועלו בבקורות, וכי ניתוח המידע שנעשה לא יכול היה להיות מדויק בשל ריבוי פרטי המידע."¹⁷⁵

¹⁷¹ דוח שנתי 60 לשנת 2009, הי"ש 167 לעיל.

¹⁷² רוני לינדר-גנץ, בדיקת TheMarker: הפרטת מערכת הבריאות – מסוכנת, TheMarker, 15.4.2011, <http://www.themarker.com/news/1.626985>

¹⁷³ דוח שנתי 60 לשנת 2009, הי"ש 167 לעיל.

¹⁷⁴ רוני לינדר-גנץ, ההפרטה נכשלה; "אם תפרוץ מגיפה בישראל – זה יהיה באחריותי", TheMarker, 13.6.2011, <http://www.themarker.com/news/1.654827>; אריאל נוי, חברת האחיות כשלה – משרד

הבריאות ימשיך הקשר, וואלה, 24.6.2011, <http://news.walla.co.il/?w=/18/1834705>

¹⁷⁵ דוח שנתי 60 לשנת 2009, הי"ש 167 לעיל.

5. השכלה גבוהה

מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל הוקמה כמערכת ציבורית המבוססת על תקציב ממשלתי, אולם מאז תחילת העשור שעבר גם היא נמצאת בתהליך הפרטה זוחל. ההפרטה מתרחשת על רקע שתי מגמות: האחת היא מגמת הדה-רגולציה, המאפשרת למכללות אקדמיות פרטיות לקום ולהתרחב בתנאים מועדפים על פני האוניברסיטאות הציבוריות. השנייה היא מגמת ההצטמקות של התקציב הציבורי המועבר למוסדות להשכלה גבוהה, המאלצת את המוסדות למצוא אפיקי מימון חלופיים, כמו תרומות, הפרטה של תוכניות לימוד ומסחור ממצאים של המחקר האקדמי.

במישור התקציבי, לאורך השנים הצטמק חלקו היחסי של המימון הממשלתי בתקציב המוסדות להשכלה גבוהה, ועלה חלקם של מקורות המימון הלא-ממשלתיים. בשנת הלימודים 1997-1998 מומנו יותר מ-66% מהתקציב הרגיל של המוסדות להשכלה גבוהה על ידי תקציב המדינה, ואילו בשנת הלימודים 2006-2007, השנה האחרונה עברה פורסמו נתונים, רק כ-50% הגיעו מתקציב המדינה. שאר התקציב מגיע ממקורות מימון פרטיים, ובראשם שכר הלימוד שמשלמים הסטודנטים, תרומות והכנסות אחרות, כמו פירות מקרנות ומכירת שירותים ותמלוגים על פטנטים ועל קניין רוחני.¹⁷⁶

באמצע העשור הראשון של שנות ה-2000, כחלק מהניסיון להתמודד עם הקיצוצים התקציביים הכבדים שהשיתה עליהן הממשלה, החלו האוניברסיטאות להציע תוכניות לימוד מופרטות לתואר שני. התוכניות, המכונות גם תוכניות אקזקיוטיביות, מיועדות למנהלים ולבכירים, ומוצעות בדרך כלל בתחומי מנהל העסקים, מדעי החברה ותקשורת. שכר הלימוד לתוכנית מלאה נע באופן טיפוסי בין כ-42 אלף ש"ח ל-100 אלף ש"ח, ומגיע אף ל-200 אלף ש"ח (בהשוואה לכ-25 אלף ש"ח לתואר שני רגיל). דרישות הקבלה גמישות, הלימודים נעשים במסלול מהיר ללא תיזה, המרוכז ביום לימודים אחד בשבוע, והסטודנטים נהנים משירותי מזכירות נפרדים. בשנת הלימודים 2006-2007 פעלו 40 תוכניות כאלה בכל האוניברסיטאות,¹⁷⁷ לעומת 14 תוכניות כשלוש שנים קודם לכן.¹⁷⁸ באופן טבעי, מופנים

¹⁷⁶ דין וחשבון מס' 34/35 לשנים תשס"ז (2006/7) ותשס"ח (2007/8), המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ולתקצוב, 2009, <http://www.che.org.il/articles/article.aspx?ArticleId=2>.

¹⁷⁷ אברהם יוגב, עדית ליבנה ועודד מקדוסי, מאוניברסיטה לעם לאוניברסיטה בע"מ: התוכניות החוץ-תקציביות לתואר שני באוניברסיטת מחקר בישראל, דוח מחקר שהוגש לנשיא אוניברסיטת תל אביב, 2008.

¹⁷⁸ אור קשתי, תואר בתנאים מפנקים, לכל המרבה במחיר, nrg-מעריב, 2.1.2006, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/027/919.html>.

מרצים בכירים לעבודה בתוכניות אלה, מה שמעורר שאלה ביחס למחיר שמשלמים תחומי המחקר שלהם ותלמידיהם במסלולים הציבוריים.

מסחור רחב ועמוק הרבה יותר של מערכת ההשכלה הגבוהה החל בשנת 1986 עם הקמתה של המכללה למנהל, המכללה האקדמית הפרטית הראשונה בישראל. עד אז היו כל המוסדות להשכלה גבוהה בישראל ציבוריים. פריחתן של המכללות הפרטיות התאפשרה בעקבות תיקון לחוק לשכת עורכי הדין בשנת 1990 שקבע כי אפשר להיות עורך דין גם ללא תואר אקדמי, ובכך סלל את הדרך לפקולטות פרטיות נוספות למשפטים.¹⁷⁹ השינוי החקיקתי נועד לעקוף את המועצה להשכלה גבוהה, שהתנגדה להקמת מוסדות פרטיים, והוא נעשה לאחר לחצים כבדים שהפעילו צעירים מבוססים שלא הצליחו להתקבל לפקולטות למשפטים באוניברסיטאות, שהקצו מספר מקומות לימוד מצומצם וקבעו תנאי סף גבוהים.

במקביל, בקרב פקידים בכירים בממשלה ואף במועצה להשכלה גבוהה, קנתה לה אחיזה השקפה הרואה במכללות הפרטיות מתן מענה לביקוש הגובר להשכלה אקדמית בלי שיכבד העול על הקופה הציבורית.¹⁸⁰ משנת 2006 התעצמה מגמת ההתרחבות של המערכת הפרטית, כאשר תיקון חקיקתי שיזמו אנשי משרד האוצר איפשר לשלוחות של אוניברסיטאות זרות להפוך למכללות ישראליות פרטיות. כיום רשומות במאגר המוסדות של המועצה להשכלה גבוהה 15 מכללות פרטיות, 21 מכללות אקדמיות מתוקצבות, שבע אוניברסיטאות מחקר והאוניברסיטה הפתוחה.¹⁸¹ בשנת הלימודים 2007-2008 כבר למדו 41% מכלל הסטודנטים במכללות פרטיות.¹⁸²

6. סבסוד הלוואות לדיור

תחום ההלוואות לדיור הוא דוגמה בולטת להפרטה במחדל. הפרטה במחדל מתבטאת בהימנעות הממשלה מתקצוב צרכים קיימים ובהסרת פיקוח מפעולת השוק שאמור לספק מוצר שיש לו היבטים חברתיים. תוצאתה היא שהאזרחים נאלצים לנסות ולממש את

¹⁷⁹ חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961, סעיף מס' 26 (תיקון מס' 17) (תש"ן), ושנה לאחר מכן גם סעיף מס' 25 (תיקון מס' 18) (תשנ"א).

¹⁸⁰ נוהג דגן-בוזגלו, **הזכות להשכלה גבוהה בישראל: מבט משפטי ותקציבי**, מרכז אדוה, ינואר 2007,

<http://www.adva.org/uploaded/highereducationrights.pdf>

¹⁸¹ **עובדות ומספרים**, המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ולתקצוב, 2011.

¹⁸² **סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה**, אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות.

זכויותיהם ואת צורכיהם באמצעות השוק הפרטי, שמספק את השירותים במקום המדינה שקודם הייתה אמונה על אספקתם.¹⁸³

במשך ארבעת העשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל ראו ממשלותיה בהקצאת דיור ציבורי ובסבסוד משכנתאות חלק בלתי נפרד מחובות המדינה לאזרחיה. אך במהלך שני העשורים האחרונים נסוגה המדינה בצורה הדרגתית אך דרמטית ממעורבותה בשוק הדיור וממתן סיוע לאוכלוסיות חסרות דיור לרכוש את דירתם הראשונה, וקיצצה בצורה ניכרת את תקציבי הסיוע לרכישת דירה, הדיור ציבורי והסיוע בשכר דירה לזכאים.

המשכנתאות הממשלתיות המסובסדות, "המכוונות", נוסדו בשנות השבעים.¹⁸⁴ הן מומנו ממקורות ממשלתיים וניתנו בתנאים קבועים מראש לקבוצה מוגדרת של זכאים, זאת בניגוד למשכנתאות "חופשיות" הנתונות למיקוח בין הלווה והבנק ותלויות ביכולתו של הלווה להמציא ערבויות וערבים.¹⁸⁵ במהלך השנים הפכו המשכנתאות המכוונות לכלי מרכזי במדיניות הדיור, והבנקים למשכנתאות שימשו כזרוע של הממשלה לסבסוד המשכנתא לציבור רחב עד שנות התשעים.

החל מתחילת שנות האלפיים צמצמה הממשלה במידה ניכרת את מעורבותה בשוק הדיור, וכובד המשקל עבר לשוק הפרטי.¹⁸⁶ על פי מחקר של האגודה לצדק חלוקתי נבע הדבר מהצניחה הדרמטית בתקציב משרד השיכון: ב-1999 היה משקלו 4.5% מתקציב המדינה, אך בשנת 2008 – רק 1.6%.¹⁸⁷ תקציב הסיוע לרכישת דירה צומצם בעשור האחרון מ-5.6 מיליארד ש"ח ל-1.3 מיליארד ש"ח.¹⁸⁸

צמצום התקציב גרם לכך שהמשכנתאות המסובסדות איבדו את יעילותן. מבקר המדינה עמד על כך שהקיצוץ בתקציבי הסיוע הביא לכך שהפער בין הריבית הממוצעת במשק ובין הריבית המוצעת לזכאים הלך והצטמצם, כשהאחרונה אף לא עודכנה לאור ירידת הריבית הממוצעת במשק. בשנים 2007-2008 נוצר מצב אבסורדי לפיו הריבית שהושתה על הזכאים הייתה גבוהה מהריבית הממוצעת במשק. מצב זה הוביל לכך שרבים פנו לשוק הפרטי לצורך קבלת

¹⁸³ גיל גן-מור, הפרטה במחזל – מדיניות הדיור בישראל, ynet, 2.11.2011,

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3999061,00.html>

¹⁸⁴ גילת בן שטרית, הגנה על נוטלי משכנתאות: אחריות המדינה לרשתות ביטחון, מרכז טאוב, יוני 2008,

http://taubcenter.org.il/tauborgilwp/wp-content/uploads/H2008_Mortgages.pdf, בעמ' 10.

¹⁸⁵ הגנה על נוטלי משכנתאות: אחריות המדינה לרשתות ביטחון, ה"ש 184 לעיל.

¹⁸⁶ התייקרות הדירות בישראל – השלכות ודרכי התמודדות, ה"ש 64 לעיל.

¹⁸⁷ בנימין היימן וגילת בן שטרית, מדיניות הממשלה בתחום הדיור: שינויים בתקציב משרד הבינוי והשיכון

בעשור האחרון, האגודה לצדק חלוקתי, 2010.

¹⁸⁸ מדיניות הממשלה בתחום הדיור, ה"ש 187 לעיל.

הלוואה, ואילו זכאים שהתקשו לקבל הלוואות ופנו למדינה, נשאו בריבית גבוהה יותר ולמעשה סבסדו את המדינה במקום שזו תסבסד אותם. מבקר המדינה ציין כי "ספק אם ריבית לזכאים שגבוהה יותר מהריבית הממוצעת מתיישבת עם רוח חוק הלוואות לדויר ותכליתו".¹⁸⁹

ואכן – הקיצוצים החדים מתבטאים בצמצום ניכר במספר הנהנים מהלוואות מסובסדות לדויר. מחקרה של ד"ר גילת בן שטרית ממרכז טאוב מצביע על כך שבין השנים 2002-2006 צומצם מספר מקבלי המשכנתאות הממשלתיות ביותר ממחצית, ובהתאמה ירד חלקן של ההלוואות לזכאים בכל עסקאות הנדל"ן בישראל מכ-47% ל-17%.¹⁹⁰ בשנת 1993 הממוצע החודשי של משקי הבית שקיבלו סיוע בהלוואות לדירה היה 5,377, אך עד שנת 2007 ירד מספרן של המשפחות שקיבלו סיוע זה לכדי 1,100 בלבד.¹⁹¹

נציג משרד הבינוי והשיכון מסר באחת משיבות הכנסת כי בעוד שבשנת 2000 היו 38,000 משקי בית שמימשו את זכאותם למשכנתא מסובסדת, בשנים האחרונות מדובר על 3,000 עד 4,000 משקי בית בלבד.¹⁹² ריק זה איפשר את כניסתם לפעולה של גורמים פרטיים, הפועלים על פי תמריצים כלכליים וממאנים לתת משכנתאות בהיעדר ביטחונות, שאינם נמצאים בהישג ידם של ישראלים רבים.

הקיצוצים בתקציב הסיוע לרכישת דירה הובילו לכך ששיעור אלה שיש להם בעלות על דירה הולך ויורד בשנים האחרונות (מ-73% ב-1995 ל-66% בשנת 2008).¹⁹³

יתר על כן, רשתות ביטחון שהעניקה המדינה לרוכשי דירה שנקלעו למצוקה ומתקשים לעמוד בתשלומים נפגעו. כך, למשל, הוקמה ועדה בין-משרדית מיוחדת, שאמורה לסייע ללווים במצוקה ויש לה מנדט רחב לסייע להם. אלא שמנדט הוועדה הוא רק ללווים שחלק מההלוואה שנטלו היא מסובסדת, ואין ביכולתה לעזור למי שהלוואתו היא ממקור פרטי בלבד. לכן היום רוב הלווים שנוטלים הלוואות דויר בבנקים פרטיים ונקלעים למצוקה, אינם נהנים מרשת הביטחון החשובה שפרשה בעבר אותה ועדה מיוחדת.¹⁹⁴

¹⁸⁹ דוח שנתי 59 לשנת 2008, ה"ש 63 לעיל, בעמ' 275-280.

¹⁹⁰ מדיניות הממשלה בתחום הדויר, ה"ש 187 לעיל, בעמ' 11.

¹⁹¹ מדיניות הממשלה בתחום הדויר, ה"ש 187 לעיל, בעמ' 9-11.

¹⁹² ישיבת ועדת הכספים של הכנסת מיום 5.7.2010.

¹⁹³ <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/ksafim/2010-07-05.rtf>

¹⁹⁴ הפרטה במחדל – מדיניות הדויר בישראל, ה"ש 183 לעיל.

¹⁹⁴ עו"ד גיל גן-מור וחיים בר-יעקב, הגיע זמן לשינוי: על פעילות הוועדה הבין-משרדית הפועלת להקלה על לוויים שנקלעו למצוקה, האגודה לזכויות האזרח והתנועה לחיים בכבוד, יוני 2010,

<http://www.acri.org.il/pdf/mortgages-committee.pdf>

יש לציין כי בתחילת 2012 ובעקבות הלחץ הציבורי הוחלט להוריד את הריבית המסובסדת לזכאים לשיעור של 3.19%¹⁹⁵ לפי נתוני בנק ישראל, באותה עת עמדה הריבית הממוצעת למשכנתאות במשק על 3.19%.

7. תאגידי המים והביוב

בשנת 2008 הופסק בבת אחת ובאופן מוחלט סבסוד תעריפי המים בישראל, ומחיריהם החלו לעלות. החל משנת 2010 הם נקבעו בהתאם לעלותם הריאלית, ולפי הערכת רשות המים בתחילת שנת 2010, תעריפי המים לצרכן הביתי היו צפויים לעלות בשנה זו בכ-30%-40%¹⁹⁶. להערכת רשות המים, עקב ירידת סל המדדים (בעיקר תעריף החשמל בחודש פברואר 2010) ושינוי מדרגות התעריפים ביולי 2011 (מ-2.5 מ"ק לנפש לחודש ל-3.5 מ"ק לנפש לחודש בתעריף א') השינוי במחירי המים והביוב לצרכן בשנים 2010-2011 הסתכם ב-25% לערך.¹⁹⁷

העלאת התעריפים הייתה תוצאה של החלטת הממשלה להפסיק את תמיכתה במשק המים, שעמדה על סך של 415 מיליוני ש"ח לשנה, והכנסת כלל העלויות של משק המים והביוב לתעריף לצרכן, כולל עלות רכישת מים מותפלים, תשתיות המים, שיקום תשתיות המים והביוב העירוניות, עלות הטיפול בשפכים, ביצוע הסכמים מדיניים בתחום המים ועוד. למחירי המים הגבוהים תרמה גם ההחלטה על העלאה הדרגתית על פני מספר שנים בתעריפים לעסקים בענפי התיירות, התעשייה והחקלאות.

גורם נוסף לעלייה במחיר המים הוא העברת תפעול משק המים לתאגידי המים והביוב. בשנת 2001 עיגנה הממשלה בחוק את חובת הרשויות המקומיות להקים תאגידי מים וביוב, מתוך כוונה מוצהרת להעביר את משק המים תהליך של הפרטה, שבמרכזו הכפפת מערכת המים והביוב לשיקולים של יעילות כלכלית.¹⁹⁸ תהליך התאגוד קודם באינטנסיביות על ידי משרד האוצר, המפעיל על הרשויות המקומיות לחצים כבדים לפעול לתאגוד, בין היתר, באמצעות הטלת היטלים שונים, הקפאת תקציבים ואיום במינוי ועדות קרואות ליישובים.¹⁹⁹ החוק

¹⁹⁵ חוק לשינוי נטל המס (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2011.

¹⁹⁶ הרפורמה בתעריפי המים והביוב למגזר הביתי, רשות המים,

<http://www.water.gov.il/Hebrew/Rates/Pages/Rates.aspx>.

¹⁹⁷ התכתבות רשות המים עם האגודה לזכויות האזרח, 29.3.2012.

¹⁹⁸ נטע זיו, עוני, צמצום פערים ושוויון: המקרה של הזכות למים, משפט וממשל ז' תשס"ה, 2005, 945,

<http://tinyurl.com/7s2pzvy>, בעמ' 978.

¹⁹⁹ אלרן שפירא בר אור, הפרטה של שירותי הספקת המים בישראל: באפיק הפרטה "המוחלטת", חוקים

אי, 2009, http://www.law.tau.ac.il/heb/_Uploads/dbsAttachedFiles/waterprivatization.pdf.

קובע את האפשרות לשתף משקיעים פרטיים בבעלות ובחלוקת הרווחים, ואף מקים מסגרת נורמטיבית להעברת השליטה במשק המים לידיים פרטיות (עד עתה דבר זה טרם נעשה בפועל).²⁰⁰

על אף שמטרת החוק הייתה להקים מספר מועט של תאגידי מים "אזוריים", הוקמו עד עתה 52 תאגידי מים, המספקים שירות ללמעלה מחמישה וחצי מיליון איש. עלות המסים הנלווים לפעילות התאגידית (למשל המע"מ הגבוה יותר מאשר תחת הפעלה של רשות מקומית) תרמו אף הם לייקור תעריפי המים.

שינוי נוסף שהביאה הפרטת משק המים הוא העברת הסמכות לגביית חובות ולניתוק צרכנים מאספקת מים מהרשות המקומית לתאגידי המים והביוב. מדיווחים שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח מרחבי הארץ עולה כי במקרים רבים בהם מתקשים הצרכנים לשלם את חשבונות המים, מנתקים תאגידי המים את אספקת המים לבתים ללא התייחסות למצב סוציאלי חריג וללא אפשרות אמיתית להשיג על כך או לפרוס תשלומים בהתאם ליכולת הצרכן.²⁰¹ בכך מפריס תאגידי המים את נוהל "הפעלת הסמכות לנתק מים" של משרד הפנים משנת 2004, הקובע כי אפשר לנתק אספקת מים רק במקרה של חוב של למעלה מ-300 ש"ח, לאחר חודשיים של התראות, ובתנאי שלא התקבלה חוות דעת של אגף הרווחה על מצוקה חריגה של התושב. כן קובע הנוהל חובה להגיע להסדר תשלומים עם צרכן שאינו יכול לשאת בתשלום חובו. התוצאה הכוללת של מהלך זה היא שהמים בישראל הפכו מזכות יסוד למוצר צריכה שרבים מתקשים לעמוד בעלותו.

²⁰⁰ **הפרטה של שירותי הספקת המים בישראל: באפיק הפרטה "המוחלטת"**, ה"ש 199 לעיל. לפי סעיף 1(א)(3) לחוק תאגידי המים והביוב, אחת ממטרותיו: "לאפשר גיוס הון להשקעות במשק המים והביוב, ושיתוף משקיעים פרטיים בבעלות ובחלוקת הרווחים"; פרק ה' לחוק עוסק בהעברת השליטה למי שאינו רשות מקומית.

²⁰¹ להרחבה ראו מסמכים של האגודה לזכויות האזרח בנושא, <http://www.acri.org.il/he/?p=15047>.

אפשר לשנות: המאבק בתוכנית ויסקונסין

תוכנית "אורות לתעסוקה" (שנקראה בתחילה "תוכנית מהל"ב" וידועה בכינוי "תוכנית ויסקונסין") החלה לפעול בישראל באוגוסט 2005 במטרה לשלב מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה בשוק העבודה. לאחר שנים ארוכות בהן קוצצו תקציבי שירות התעסוקה והוקטנו סמכויותיו, ביקשה ממשלת ישראל מחברות פרטיות הפועלות למטרות רווח למלא את תפקידו. אלא שלחברות הפרטיות הוצבו מטרות מוצהרות ותמריצים כלכליים בעיתיים ביותר. כמו כן, הועברו לידיהן סמכויות מרחיקות לכת של כוח ושיקול דעת שלטוניים, הנוגעות לעצם קביעת זכאותם של אלפים לקצבאות הקיום. כל אלו הביאו לכך שפקידי החברות הפרטיות שללו את גמלאות הבטחת הכנסה, שהן רשת הביטחון האחרונה למשפחות חסרות הכנסה, מאלפי משפחות בישראל.²⁰²

המאבק בתוכנית החל כבר בשנת 2000, כאשר הממשלה הקימה את ועדת תמיר לתכנון רפורמה לטיפול במובטלים המתקיימים מקצבת קיום. הוא נמשך עשר שנים רצופות, עד לביטולה המוחלט של התוכנית בכנסת במאי 2010. את המאבק התחיל ארגון מחויבות לשלום ולצדק חברתי, וחברה אליו עמותת סינגור קהילתי. פעילות נגד התוכנית התפתחה גם בפורום הארגוניים למאבק באבטלה, ובמשך הזמן הצטרפו גם האגודה לזכויות האזרח, שומרי משפט – רבנים לזכויות אדם והקשת הדמוקרטית המזרחית.

המאבק התאפיין בשיתוף פעולה של נפגעי התוכנית ושל ארגוני חברה אזרחית וזכויות אדם. מקבלי הבטחת הכנסה שהופנו לתוכנית ויסקונסין היו רובם ככולם עניים המשתייכים לקבוצות המוחלשות ביותר בחברה – עולים, ערבים, תושבי הפריפריה, אנשים עם מוגבלויות, מבוגרים ועוד. הם השמיעו את קולם, הפגינו, התארגנו לקבוצות פעולה, וסיפרו מעדות ראשונה על משמעות התוכנית לגבי האנשים המשתתפים בה. בין היתר הם דיווחו על השפלות, על התעמרות, על איומים והפחדות ועל שלילת גמלאות שלא כדין. הארגונים הביאו עבודה מקצועית של משפטיניות, דוברים, אנשי יחסי ציבור, קמפיינרים/ות ומקדמות מדיניות. הארגונים עבדו באופן פרטני עם נפגעי התוכנית על מימוש זכויותיהם ובמקביל נאבקו איתם נגד התוכנית.

חלק חשוב במאבק היה עבודה אינטנסיבית מול התקשורת לצורך גיוס תמיכה ציבורית. באמצעות התקשורת הובאו למודעות הציבורית כשלי התוכנית והפרות זכויות האדם של המשתתפים בה. כמו כן הוצגו נתונים הסותרים את טענת הממשלה, שלפיה תוכנית

²⁰² להרחבה על תוכנית ויסקונסין ועל המאבק בה ולניירות עמדה של ארגוני זכויות אדם ראו באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?cat=1&paged=2>.

ויסקונסין יעילה יותר משירות התעסוקה: כך, למשל הראו הארגונים כי למרות שתוכנית זכתה למשאבים רבים מאלה של שירות התעסוקה ופעלה בתנאים מועדפים, היא לא הצליחה לשפר את מצבם הכלכלי של מרבית המשתתפים בה.²⁰³

לדברי עו"ד אושרת מימון, לשעבר מארגון "מחויבות" ומהאגודה לזכויות האזרח, גורם שסייע בהצלחת המאבק היה התעקשותם המתמשכת של הארגונים למקם את תוכנית ויסקונסין בהקשר הכלכלי-חברתי הרחב, לא כעניין של "יעילות כלכלית" אלא כשאלה של מדיניות ואידיאולוגיה. "הבנו שמול משרד האוצר, שמדבר במספרים, גם אנחנו צריכים לדבר במספרים ובנתוני השוואה מספריים – ובמקביל לחשוף שהאוצר מדבר אידיאולוגיות", אומרת מימון.²⁰⁴

השבוע האחרון למאבק היה מכריע. תוקף התוכנית, שהוגדרה כניסוי, היה אמור לפוג ב-29 באפריל 2010. הממשלה ביקשה מהכנסת להאריך את הניסוי ואף להרחיבו. ביום ראשון של אותו שבוע עתרה האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ נגד הארכת התוכנית.²⁰⁵ ברקע היה פסק הדין ששלל את הקמת בית הסוהר הפרטי, שניתן חצי שנה קודם לכן. למחרת התקיים בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת דיון על הארכת התוכנית, וחברי כנסת רבים, כולל יו"ר הוועדה, ח"כ חיים כץ, הביעו התנגדות להארכת התוכנית ולהרחבתה. ביום רביעי התכנסה שוב ועדת העבודה, הפעם לדיון בדלתיים סגורות. בסופו יצאו חברות וחברי הכנסת והודיעו: לא מאריכים את התוכנית. תוכנית ויסקונסין הישראלית עברה מן העולם.

²⁰³ ראו למשל: לא, אדוני השר! ה"ש 103 לעיל.

²⁰⁴ בריאיון עם נציגת האגודה לזכויות האזרח שנערך במסגרת כתיבת דוח זה.

²⁰⁵ בג"צ 3101/10 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה,

<http://www.acri.org.il/he/?p=2467>

מבט מבפנים:במשרד האוצר לא רואים את החולים – ייבוש מערכת הבריאות והפרטתהפרופ' גבי בן נון, לשעבר סמנכ"ל משרד הבריאות (2003-2007)²⁰⁶

עבדתי במשרד הבריאות מ-1977 עד 2007, זאת אומרת 30 שנה. תפקידי האחרון היה סמנכ"ל לכלכלה וביטוח בריאות. אני מכיר את מערכת הבריאות מאוד מקרוב והייתי מעורב בכל הצמתים המרכזיים ובתהליכים שעברו עליה בעשורים האחרונים.

אני חושב שנקודת ציון בשינוי המדיניות החברתית של המדינה היא שנת 1983, כשהמשק הישראלי הגיע כמעט לפשיטת רגל. משנה זו החלה מדיניות כלכלית הרבה יותר אגרסיבית של צמצום תקציב המדינה, צמצום הגרעון וחיזוק מנגנון השוק החופשי כאמצעי ליעילות ולצמיחת המערכת. מדיניות זו הונהגה לאורך השנים הבאות הן על ידי ממשלות ימין והן על ידי ממשלות מהשמאל ללא הבדל. מדיניות זו התחילה בצורה מתונה והפכה יותר ויותר אגרסיבית לאורך השנים.

חסידי מדיניות זו ומוביליה היו שר האוצר וכלכלני משרד האוצר, שרובם הם בוגרי אוניברסיטאות שבהן התיאוריות הכלכליות של שוק חופשי היוו את ליבת הלימודים. כלכלני משרד האוצר נוהגים כמו במירוץ שליחים, והם מעבירים את המסר של קידוש מנגנון השוק והערך של תחרות כאמצעי להגיע לייעול ולצמיחה מאחד לשני, משליח לשליח (זאת, כי יש באוצר רוטציה מאוד גדולה).

משקלו של אגף התקציבים בתהליך קבלת ההחלטות הכלכליות במדינת ישראל הוא גדול יותר מאשר ברוב מדינות העולם המערבי, כפי שהוכח במחקרם של בן בסט ודהן. הכוח העודף שיש לאגפי משרד האוצר פוגע לדעתי בערכי הדמוקרטיה. אנשי אגף התקציבים מגיעים לקדנציה אחת וקצרה. בקדנציה הקצרה הזאת מבחן ההצלחה הכמעט יחידי שלהם הוא עד כמה הם מצליחים לקצץ ולרסן את תקציב המדינה. מהם המחירים החברתיים של מדיניות זו? מהן ההשלכות המקרו-כלכליות של מדיניות זו לטווח הארוך? זה כמעט לא מעניין איש. המדיניות הזו היא מדיניות של טווח קצר. שליטה זו על כלי התקציב בשילוב עם השליטה המוחלטת שיש למשרד האוצר על ניסוחו של חוק ההסדרים הופכת את משרד האוצר לבעל כוח ועוצמה בלתי רגילים.

²⁰⁶ כיום מרצה על בריאות באוניברסיטת בן גוריון.

אפשר להדגים זאת באמצעות חוק ביטוח בריאות ממלכתי. חוק זה נחקק בניגוד לעמדתם המקצועית של אנשי אגף התקציבים, כאשר בייגה שוחט, שר האוצר לשעבר, וחיים רמון, שהיה מנהיג דומיננטי במפלגת העבודה, חברו להעברת החוק. אנשי אגף תקציבים התנגדו, כי החוק עמד בסתירה לאג'נדה שלהם שדיברה על צמצום מעורבות המדינה ועל צמצום התקציב המיועד לשירותים החברתיים. חוק ביטוח בריאות ממלכתי עיגן בחקיקה זכות סוציאלית והבטיח למערכת הבריאות נתח מתקציב מסומן לבריאות. מבחינתו של משרד האוצר מהלך זה עמד בסתירה מוחלטת למדיניות שאותה הוא הנהיג. פתאום משרד האוצר מצא את עצמו בסיטואציה שהחוק מחייב אותו לתת כסף מסומן לבריאות.

מיד לאחר חקיקת החוק החלו באוצר להעלות יוזמות שמשמעותן המצטברת הייתה ביטול חוק ביטוח בריאות ממלכתי. דוגמאות לכך הן ההצעה לאפשר לקופות החולים להתחרות על מחיר פרמיית הביטוח או ההצעה לסל שירותי בריאות דיפרנציאלי, שלפיה כל קופת חולים תוכל להציע תכולה שונה של שירותים, הצעה שבעצם מרוקנת את החוק מתוכן. הם לא הצליחו להעביר הצעות אלה, אבל אז ב-1996 הם העלו רעיון חדש: ביטול המס המקביל, שהיה התשלום של המעסיקים עבור שירותי בריאות. מס זה ביחד עם מס הבריאות היוו את המקורות העיקריים למימון חוק ביטוח בריאות ממלכתי. הרעיון הכלכלי שעמד מאחורי צביעת מקורות אלה למערכת הבריאות היה שמקורות אלה צמודים לקצב הצמיחה של המשק הישראלי וכל עוד המשק צומח, יהיה מספיק כסף למימון מלא של מערכת הבריאות ללא צורך בהשלמות מתקציב המדינה.

משרד האוצר הבין זאת, ומתוך חשש לאבד את כוחו להשפיע על מערכת הבריאות, הוא ביקש לבטל את מקור ההכנסה של המס המקביל והציע שהוא ישלים את הכסף שיחסר מתקציב המדינה (בזמנו זה עמד על חמישה מיליארד ש"ח). ואכן לאחר ביטול המס המקביל העביר משרד האוצר את הכסף דרך תקציב המדינה. בכך הוא החזיר את המנגנונים שאפשרו לו לשלוט על זרם המקורות למימון חוק ביטוח בריאות ממלכתי והנציח את התלות של המערכת בתקציב המדינה. משרד האוצר שהתנגד לחוק יצר בכך את מנגנון השחיקה שלו.

אחר כך העביר משרד האוצר בחוק ההסדרים גם את האפשרות של קופות החולים לעשות ביטוחים משלימים. תוכניות הביטוח המשלים צמחו מאז באופן דרמטי. הן מקיפות כיום כ-75% מהאוכלוסייה ומגלגלות כשלושה מיליארד ש"ח. "צונאמי" זה של כסף משנה כיום את כל כללי המשחק של מערכת הבריאות, כי במקום לתקצב את המערכת מאפשרים לכסף פרטי לזרום אליה. משרד האוצר מרוצה מכך שכסף פרטי זורם למערכת הבריאות (כי כסף זה מחליף מימון

מתקציב המדינה), אבל מגמה זו פוגעת באופייה הציבורי והשוויוני של מערכת הבריאות, כי רק מי שיכול לשלם קונה את השירותים האלה.

לסיכום, אפשר לומר שמשרד האוצר הצליח במידה רבה להכתיב את האידיאולוגיה שלו ביחס למערכת הבריאות, כי הוא גרם לכך שמאז חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי נעשו החלטות מרחיקות לכת ששינו את אופיו של החוק ואת אופייה של כל מערכת הבריאות. הטרגדיה היא שחלק גדול מהחלטות אלה לא התקבלו על ידי הממשלה או על ידי הכנסת, אלא על ידי פקידים במשרד האוצר.