

פרק 5: אי יישום חוקים ופסקי דין

תיאור השיטה

שיטה נוספת למימוש מדיניות הממשלה, מלבד מניעת חקיקה חברתית או ביטולה באמצעות חוק ההסדרים, היא להתעלם מחקיקה קיימת המחייבת את רשויות הממשל להעניק זכויות חברתיות, ומפסקי דין המורים על מימוש זכויות אלה.

הדרך הנפוצה לא ליישם הוראות חוק היא לא להקצות תקציבים הולמים לאכיפתן. כך למשל במקרה של זכויות עובדים, הקבועות בחוקים שונים, אך אינן נאכפות מפני שלא מוקצים מספיק משאבים למוסדות שאמורים לפקח על יישום החוק; וכך במקרה של חובת הלימודים הקבועה בחוק לימוד חובה אך אינה נאכפת ביחס לאוכלוסייה הערבית בנגב ובירושלים המזרחית, כפי שיפורט בפרק זה.

במקרים אחרים הוראות החוק אינן מיושמות כיוון שהן תלויות בכך שהשר הרלבנטי יקבע תקנות ליישום החוק. במקרים רבים מדי בוחרים השרים ופקידיהם שלא להתקין את התקנות, וכך נעשה גם לגבי החלטות ממשלה, הדורשות נהלים מפורטים למימושו. כאשר התקנות, הכללים או הנהלים לא נקבעים, אין אפשרות ליישום מלא של החוק או של ההחלטה, והתוצאה היא שזכויות שנקבעות בחוק הופכות לאות מתה. כפי שנפרט בהמשך הפרק, זהו המצב לגבי נגישות של מקומות ציבוריים לאנשים עם מוגבלויות ולגבי חוקים המחייבים לשלבם בעבודה.

התעלמות הרשויות מפסקי דין מעוררת חוסר אונים מיוחד, כיוון שהפנייה לערכאות משפטיות באה לפתור את בעיית אי קיום החוק, ואם גם פסק הדין אינו מיושם, נותרים הפונים לבית המשפט ללא כלים משמעותיים להביא ליישום החוק. צריך לזכור שפנייה לבית המשפט אינה בטוחה כלל כיוון שלא כל העתירות מתקבלות, ועצם ההליך כרוך בזמן ממושך ובהליכים מתישים. גם כאשר מתקבל פסק הדין, הוא בדרך כלל מיושם באופן הדרגתי לאורך שנים רבות, אם בכלל. לעתים בוחרת המדינה להתעלם מהפסיקה, לא לעמוד בזמנים שהורה לה בית המשפט כדי לתקן את המחדל או להמשיך לפרש את החוק כרצונה. כך, למשל, קורה ביחס לפסק הדין שהורה על קבלת קריטריונים שוויוניים לקביעת אזורי עדיפות לאומית, שיפורט בפרק זה.

בתזכיר ששלחה עו"ד יהודית קרפ, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ליהודה וינשטיין, היועץ המשפטי הנוכחי לממשלה, היא מלינה על אי ציות המדינה לפסקי דין של

בתי המשפט, ומזהירה מפני תופעה רחבה המסכנת את המשטר הדמוקרטי בישראל: "הצטברות המקרים, שבהם הממשלה, המופקדת על השמירה על שלטון החוק, נותנת יד לאי כיבודו ואף לביזויו, מעלה את החשש שאין המדובר בכשלים מקריים ושוליים של הבירוקרטיה הממשלתית, אלא בתופעה חמורה של התעלמות שיטתית ומודעת מהחובה לקיים פסקי דין. התעלמות זו מהווה איום מיידי וממשי על הדמוקרטיה, על שלטון החוק ועל עקרון הפרדת הרשויות בישראל".²⁸⁰

משרד המשפטים, שהשיב לתזכיר של עו"ד קרפ, נימק את אי-קיום החלטות בית המשפט בכך ש"מדובר בתיקים מורכבים ביותר, בחלקם בעלי משמעות תקציבית של ממש, בחלקם בעלי השלכות על צדדים שלישיים, בחלקם פסקי דין המחייבים קביעה של נהלים חדשים, ופעולות מינהליות שונות ומורכבות, אשר הצריכו, בשל מורכבותם כאמור, הארכות מועד עד למימוש פסקי הדין". כלומר, המדינה טוענת שפסקי-הדין לא קוימו או קוימו באיחור כיוון שיישום מורכב ולעיתים גם יקר.

אלא שהסברים כאלה אינם יכולים להניח את הדעת. עיכובים ודחיות ביישום פסקי הדין ובקשת הארכות חוזרות ונשנות – היא בדיוק ההתנהלות שבית המשפט מבקר ודורש למנוע. זאת ועוד, העובדות בדבר מורכבות היישום ועלויותיו עמדו בפני השופטים כבר בזמן שקיבלו את ההחלטות האמורות והורו למדינה להוציא את הפתרון הצודק לפועל. לפיכך, שיקולי עלות ומורכבות אינם יכולים להוות עילה מוצדקת לאי-יישום פסקי הדין, שהרי בית המשפט לקח אותם בחשבון והכריע שיש לבצע את המהלכים הנדרשים למרות זאת.²⁸¹

דוגמאות ליישום השיטה

1. אכיפת זכויות עובדים

הפיקוח על חוקי העבודה ועל זכויות העובדים במדינת ישראל מסור על פי חוק בידיו של משרד התמ"ת, אולם הממשלה אינה מקצה את התקציבים הנדרשים לאכיפה אפקטיבית

²⁸⁰ תזכיר מאת עו"ד יהודית קרפ ליועץ המשפטי לממשלה מר יהודה ויינשטיין בנושא: **אי ציות המדינה לפסקי דין של בית המשפט : בג"צ ובתי משפט לעניינים מנהליים**, פברואר 2010, <http://www.acri.org.il/pdf/karp1.pdf>. ראו גם: רונן וודלינדר וטל דהן, **דוח מצב הדמוקרטיה בישראל, פרק שלישי – מוסדות השלטון**, האגודה לזכויות האזרח, אוקטובר 2010, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/08/democ-chap3-he.pdf>, בעמ' 12-15.

²⁸¹ ראו תשובתה של עו"ד יהודית קרפ למכתב התשובה של משרד המשפטים, <http://www.acri.org.il/pdf/karp3.pdf>.

בתחום זה. משרד מבקר המדינה מצא כי בשנת 2006 בדקה יחידת האכיפה של משרד התמ"ת את מעסיקיהם של 17,700 עובדים בסך הכול.²⁸² בשוק של 2.8 מיליון עובדים, מדובר בבדיקה שולית בלבד ביחס להיקפים הנדרשים.

גם הבדיקות שנעשו היו לקויות: רק לגבי 1,438 עובדים נבדק הנושא של תשלום שכר הנמוך משכר מינימום; בשאר המקרים נבדקה רק חובת המעסיק להציג מודעה המפרטת את עיקרי הזכויות של העובד – בדיקה קלה ופשוטה שנעשית אצל המעסיק בלבד. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה קיימים בישראל למעלה מ-200,000 עובדים המשתכרים פחות משכר המינימום. לפי דוח המבקר הקיפו הבדיקות כ-0.8% מכלל השכירים שמשתכרים פחות משכר מינימום. לנוכח נתונים אלה, ברי כי תוצאות האכיפה דלות, ואין בהן כדי להרתיע ולענות על חומרת הבעיה או להוות יישום הולם של כוונת המחוקק.

בפברואר 2007 התקבלה בממשלה החלטה להגביר את אכיפת חוקי העבודה ואת אכיפת שכר המינימום. בהחלטה נקבע בין השאר להורות לשר התמ"ת ולשר האוצר להגדיל בשנים 2007 ו-2008 את כוח האדם שיעסוק באכיפה, אולם עד ספטמבר 2007 נקלטו לעבודה 30 סטודנטים (לעומת התוספת של 46 שנקבעה לשנת 2007) ועובד חדש אחד בלבד בתקן (לעומת התוספת של 23 עובדים שנקבעה לשנת 2007).²⁸³

בשנת 2008 החליטה הממשלה על הקמת מנהל לרישוי ולאכיפת חוקים סוציאליים. בעקבות ההחלטה החל משרד התמ"ת בהיערכות מיוחדת להפעלת תוכנית ארבע שנתית להגברת אכיפת חוקי העבודה. היערכות זו הביאה לכך שנכון להיום מועסקים באגף האכיפה של משרד התמ"ת 48 פקחים במשרה מלאה ו-61 סטודנטים בהעסקה חלקית.²⁸⁴ הגם שמדובר בשיפור, עדיין מדובר רק בקצה קצהו של צורך, ומעיד על כך המספר הנמוך של פעולות החקירה: בשנת 2010 נבדקו 2,299 מעסיקים וכ-15,000 עובדים בלבד. נגד מעסיקים ניתנו 830 קנסות מנהליים והוגשו 380 כתבי אישום על הפרת חוקי העבודה.²⁸⁵

²⁸² מבקר המדינה, **דוח שנתי 58 לשנת 2007**, מאי 2008, <http://tinyurl.com/7g2hghy>, עמ' 1105-1142.

²⁸³ **דוח שנתי 58 לשנת 2007**, ה"ש 282 לעיל.

²⁸⁴ עידן סולומון, **אכיפה לא אפקטיבית: 3 מיליון עובדים – רק 46 מפקחים**, TheMarker, 19.8.2010, <http://www.themarker.com/career/1.586486>; אורי פנסירר, **העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, פברואר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02784.pdf>.

²⁸⁵ **דוח חוק חופש המידע 2010**, משרד התעשייה והמסחר, יולי 2011,

<http://www.tamas.gov.il/CmsTamat/Rsrc/PDFPublish/freeinfo2010/index.html>, בעמ' 73.

על פי מדדי ה-OECD, על מנת לפקח כראוי על חוקי העבודה במשק נדרש פקח לכל 10,000 עובדים,²⁸⁶ ואילו בארץ יש פקח אחד לכל 62,000 עובדים, כלומר מספר הפקחים כיום הוא רק שישית מהדרוש. מכיוון שבישראל יש כ-2.8 מליון שכירים, משמעות הדבר היא שישנו חוסר של למעלה מ-230 פקחים.

2. זכויות אנשים עם מוגבלויות לתעסוקה ולנגישות

בשנת 1998 חוקקה הכנסת את חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, המבטא את חובתה של המדינה לפעול לקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. כדי ליישם את החוק נקבע בחוק שעל המדינה להקצות משאבים, לתקן תקנות וכיו"ב.²⁸⁷ כך, למשל, סעיף 8 לחוק קובע כי מעבידים יתאימו את מקום העבודה לצרכיו של אדם עם מוגבלות, וכי שר העבודה והרווחה ושר האוצר יקבעו תקנות שיסדירו את השתתפות המדינה בהוצאות שהוציא המעביד לביצוע ההתאמות.

שמונה שנים עברו עד שלחץ ציבורי הביא את השרים לקבוע את התקנות המסדירות את הנושא,²⁸⁸ ואלו נכנסו לתוקף רק באוקטובר 2007. עד 2011 נעשו בסך הכול כ-120 התאמות עבור 220 עובדים עם מוגבלות, והשתתפות המדינה עמדה על כ-2.5 מיליון ש"ח בלבד.²⁸⁹

בנוסף, סעיף 9 לחוק מחייב מעסיקים לקדם ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלויות בקרב עובדיהם. אולם, לא נקבעו תקנות ליישום חובה זו, ולכן למעסיקים אין מושג כיצד ליישמה. כמו כן, במקום שהשירות הציבורי יהיה המעסיק הראשון שמיישם חוק זה, לא נקבעו יעדים בנושא והרשויות הציבוריות לא פועלות ליישומן. נציבות שירות המדינה אף לא מפרסמת דוחות שנתיים בנוגע להיקף ההעסקה של אנשים עם מוגבלויות בשירות המדינה, למרות שהיא מחויבת לכך על פי חוק.²⁹⁰ לאחרונה המדינה אף הגדילה לעשות ופרסמה מכרז

²⁸⁶ OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: ISRAEL, OECD, 2010, <http://tinyurl.com/7x5pzro>, p. 97.

²⁸⁷ אריק רימרמן וטל ארטן ברגמן, חקיקת זכויות נכים ויישומה בישראל – מגמות וכיוונים עתידיים, ביטחון סוציאלי 69, המוסד לביטוח לאומי, ספטמבר 2005,

<http://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SocialSecurity/69/article2.pdf>.

²⁸⁸ תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות), התשס"ו-2006.

²⁸⁹ דוח הוועדה לבחינת שינויים בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות), התשס"ו-2006, משרד התמ"ת – המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות, דצמבר 2010,

<http://tinyurl.com/7zvn9tn>. הדוח הוגש לשר התמ"ת במרס 2011.

²⁹⁰ סעיף 15 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

להעסקה של אנשים עם מוגבלויות בשירות המדינה באמצעות ספקי שירותים.²⁹¹ משמעות הדבר היא כי אנשים עם מוגבלויות המבקשים להיות מועסקים באמצעות תקנות שכר מינימום מותאם, אינם יכולים להשתלב בשירות המדינה (למעט החרג של כנסת ישראל), אלא באמצעות חברות קבלן.

דוגמה נוספת היא תיקון לחוק שהתקבל באפריל 2005 והסדיר בין היתר את נושא הנגישות במקומות ציבוריים, כגון תחבורה ציבורית, מבני ציבור, שימוש בתקשורת, שירותי בריאות וכד'. בתיקון נקבע כי בתוך שנתיים יתוקנו התקנות הדרושות לביצוע, אולם שרי התחבורה, האוצר, המשפטים, התקשורת, הבריאות, החינוך, התמ"ת, הביטחון והפנים, האמונים על התקנת התקנות האמורות, לא עמדו בחובה זו.

בשנת 2008 עתרו עמותת נגישות ישראל וארגונים נוספים המקדמים את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות לבג"ץ בעניין זה באמצעות ארגון בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות.²⁹² בפברואר 2012 הוציא בית המשפט העליון, בהסכמת המדינה, צו מוחלט נגד משרדי הממשלה המורה על הגשת נוסחי התקנות בהתאם למועדים שנקבעו, רובם במהלך שנת 2012. בכל הנוגע לתקנות המתעכבות בוועדה בכנסת, נקבע דיון נוסף לבחינת בקשת הארגונים להוציא צו.

בסך הכול אושרו בכנסת בשנתיים האחרונות שלושה קבצי תקנות: תקנות נגישות לשירותי בוק, תקנות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים ותקנות נגישות למוסד חינוך קיים. עוד 17 קבצי תקנות בנושא נגישות מונחים על שולחן הכנסת או נמצאים עדיין בשלב הניסוח הראשוני במשרדי הממשלה.²⁹³

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מטיל על שר העבודה והרווחה גם ליזום ולפתח תוכניות לשיקום תעסוקתי, שיקדמו את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בעולם העבודה. אולם מכיוון שהדבר כרוך בהקצאה גדולה של משאבים, לא אושרו תוכניות כאלה עד עתה. היעדר תקציבים והיעדר הגדרה ברורה של סמכויות מהווים מכשול גם ביישום החובה להקים נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות. הנציבות אומנם הוקמה כבר בשנת 2000, אך היא חסרה תקציבים ייעודיים וסמכויות מעשיות, ומשום כך השפעתה מוגבלת.

²⁹¹ רכישת שירותים שיבוצעו על ידי אנשים עם מוגבלויות, מכרז מרכזי מספר מממ-2010-16, <http://tinyurl.com/83ny27u>. על המכרז באתר משרד התמ"ת: <http://tinyurl.com/74twld>.

²⁹² בג"צ 5833/08 עמותת נגישות לישראל נ' שר התחבורה ואח'. העתירה: <http://www.aisrael.org/Uploads/dbsAttachedFiles/15915bagatzTakanot.doc>, פסק הדין: <http://elyon2.court.gov.il/files/08/330/058/B21/08058330.B21.pdf>.

²⁹³ לתמונת מצב מעודכנת באשר לקבצי התקנות השונים, ראו באתר "בזכות" את הטבלה המסכמת את סטטוס תקנות הנגישות מתוקף חוק השוויון: http://bizchut.org.il/he/?page_id=5.

3. הזכות לשירותי רפואה בזמן ובמרחק סבירים

חוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע בעקרונות היסוד שלו כי שירותי הבריאות יינתנו באיכות סבירה, בתוך זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגורי המבוטח.²⁹⁴ באותה נשימה מתיר החוק לקופות החולים לקבוע את ההסדרים שלפיהם יקבל הציבור את שירותי הבריאות שהן מחויבות לתת.²⁹⁵ בפועל, הסדרי קופות החולים לאספקת השירותים משקפים את ההסכמים שהקופות חותמות עם ספקים ואת מדיניות חלוקת המשאבים של הקופה. כוחות כלכליים-חברתיים רבי עוצמה גורמים לריכוז שירותים – מכשירים, רופאים ואף מוסדות אשפוז – במרכז הארץ, ומעמיקים את הפערים בזמינות שירותי הבריאות שאמורים להינתן באופן שוויוני. כתוצאה מכך, קיימים פערים עמוקים בזמינות שירותי הבריאות באזורים שונים בארץ.

דוח משרד הבריאות משנת 2010 מצביע על אי-השוויון בפריסת שירותי הבריאות בהיבטים רבים. כך, שיעור הרופאים המועסקים במחוזות הצפון והדרום לאלף נפש הם הנמוכים במדינה: 1.6 ו-2.1 רופאים לאלף נפש בהתאמה, בהשוואה ל-5.5 רופאים לאלף נפש בתל אביב. שיעורי אחיות מוסמכות ומעשיות, רופאי שיניים ומועסקים במקצועות עזר נמוכים באזורי הצפון והדרום בהשוואה לשאר אזורי המדינה.²⁹⁶ כמו כן, שיעור המיטות לאשפוז כללי במחוזות הצפון והדרום נמוך משמעותית בהשוואה לשאר המחוזות, ותמונה זו לא השתנתה מאז סוף שנות התשעים. כך, למשל, בדרום ובצפון ישנן 1.5 מיטות אשפוז לאלף נפש בעוד שבתל אביב ובחיפה ישנן 2.5 מיטות לאלף נפש.²⁹⁷ אזורי הצפון והדרום מתאפיינים גם בשיעורי מיטות נמוכים באגף הפנימי, באגף הילדים, בטיפול נמרץ ובטיפול ילדים. הפערים בין האזורים מתקיימים גם באגפי אשפוז אחרים, כולל בפסיכיאטריה, במחלות ממושכות ובשיקום.

הסדרי הבחירה שמכתיבות קופות החולים אמורים לשקף איזון בין האינטרסים של הקופות לבין האינטרסים והצרכים של המבוטחים, אולם במציאות המצב הוא שהאינטרסים הכלכליים של קופות החולים מקבלים עדיפות על פני העקרונות הבסיסיים שנקבעו בחוק. הסיבה העיקרית לכך היא העובדה שהחוק אינו קובע מדדים ברורים למונחים הקבועים בו

²⁹⁴ חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, סעיף 3(ד).

²⁹⁵ חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, סעיף 23 ותקנות ביטוח בריאות ממלכתי (הסדרי בחירה בין נותני שירותים), התשס"ה-2005.

²⁹⁶ **אי-שוויון בבריאות וההתמודדות עמו**, ה"ש 96 לעיל, בעמ' 81-87. ראו גם: **זמני המתנה לרופאים מומחים בקהילה – השוואה בין קופות ומחוזות גיאוגרפיים**, רופאים לזכויות אדם, נובמבר 2009,

<http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=68&ItemID=315>

²⁹⁷ **אי-שוויון בבריאות וההתמודדות עמו**, ה"ש 96 לעיל, בעמ' 89-94.

דוגמת "מרחק סביר" ו"זמן סביר", ובמקביל אינו קובע את גבולות חופש הבחירה של הפרט במערכת הציבורית.

שרי הבריאות קבעו אמנם לאורך השנים תקנות שהקנו תכנים מסוימים להסדרי הבחירה. בין היתר, נקבעו בתקנות זכות המטופל לרכז שירותים בבית חולים אחד וזכותו לרצף טיפול במוסד שבו אושפז, במקום שיועבר ממקום למקום בשל שיקולים כלכליים של הקופה. אולם, אף לא אחד משרי הבריאות נגע בנושא הרגיש ביותר מבחינת קופות החולים, קרי, בקביעת מדדים ברורים לשאלת זמינות שירותי בריאות, או במילים אחרות, מהי בדיוק הסבירות של הזמן והמרחק לקבלת השירותים. זאת, להוציא סטנדרטים למרחק וזמן סבירים בתחומים של בריאות השיניים לילדים ובתחום התפתחות הילד.

ייתכן שאין צורך לקבוע סטנדרט של זמן ומרחק סבירים לכל שירות רפואי, אולם המיעוט הזועק של הסטנדרטים הקיימים גורם לעתים לעיוותים קשים ובלתי סבירים בקבלת שירותי בריאות, כגון הפניית מבוטחים לשירות הרחק מאזור מגוריהם או תורי המתנה ארוכים במידה העולה על הסביר. הסובלים העיקריים ממצב זה הם תושבי הפריפריה הנאלצים, לעיתים קרובות, לקבל טיפול רפואי במרחק רב ממקום מגוריהם או להמתין זמן ממושך עד לקבלת הטיפול.

דוח משרד הבריאות קובע כי הפער בתוחלת חיים בין יישובים בגודל דומה בישראל יכול להגיע לכ-8 שנות חיים.²⁹⁸ היישובים שבהם נמצאה תוחלת חיים נמוכה יחסית נמצאים לרוב באזורי פריפריה ורוב האוכלוסייה בהם שייכת למעמד חברתי-כלכלי נמוך יותר. שיעורי תמותה כללית גבוהים יותר נמצאו באזורי הדרום, הצפון וחיפה. שיעורים גבוהים יותר מאפיינים יישובים ערביים, אך גם יישובים יהודיים ברמה חברתית-כלכלית נמוכה. בנפות צפת, חדרה, כנרת, עכו ויזרעאל נצפו שיעורי תמותה ממחלות לב גבוהים יחסית בהשוואה לממוצע הארצי. שיעורי תמותה ממחלות ממאירות גבוהים יותר מהשיעור הארצי נמצאו בנפות אשקלון וחיפה ובמידה קטנה יותר בנפות תל אביב ובאר שבע. אמנם המחקרים מראים כי הפערים הניכרים בתוחלת חיים וברמת הבריאות בין אזורים בארץ אינם תלויים ברובם בשירותי הבריאות הטיפולים, אבל הם פוגעים קשות באמון הציבור במערכת הציבורית. מבחינת הציבור, גם אם לא הוכח שפערים אלו נובעים מנגישות שונה לשירותי בריאות, עדיין מדובר בנתונים מטרידים, שמעלים את הדרישה לשוויון בשירותי בריאות.

²⁹⁸ אי-שוויון בבריאות וההתמודדות עמו, ה"ש 96 לעיל, בעמ' 34.

מסקירה זו עולה כי המצב כיום אינו נותן מענה לכל צורכי המבוטח, ומותיר בעינו את אחד החללים הגדולים ביותר בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, אשר נוגע ישירות בהגדרת הזכות החוקתית לשוויון בקבלת שירותי בריאות. מצב זה כמעט ולא זוכה לדיון ציבורי, ומוביל לכך שחולים בשעתם הקשה ביותר נאלצים, לעיתים, לצאת למאבקים על מנת לממש את זכותם לבחור ו/או לקבל שירות בזמן, במרחק ובאיכות סבירים. כך היה, למשל, בעשור האחרון כאשר קבוצת חולות סרטן מהגליל יצאו למאבק למען הפעלת מכון הקרנות בבית חולים בצפת.²⁹⁹ מאבק ארוך זה הסתיים בהצלחה לאחרונה עם הודעת משרד הבריאות כי בית החולים זיו בצפת יוכל להפעיל מכון הקרנות כשלוחה שמרכזה בבית החולים רמב"ם.³⁰⁰

יצוין עוד כי ההסדר החוקי הקיים מותיר את מנגנון האכיפה והפיקוח על קביעת הסדרי הבחירה ויישומם במידה רבה על הנייר, והתוצאה היא שהחלטות על פריסת שירותי הבריאות נותרות לשיקול דעתן הכמעט מוחלט של הקופות. מצב דברים זה לא רק פוגע בזכות הבחירה של המבוטחים, אלא מאפשר ומקבע את קיפוח הפריפריה דלת שירותי הבריאות אל מול מרכז הארץ, שבו מרוכזים מרבית השירותים.

4. הזכות לקבורה אזרחית

בשנת 1996 נקבעה בחוק זכותו של כל אזרח ישראלי לקבורה כרצונו ולפי צו מצפונו ללא תשלום.³⁰¹ לשם כך, נקבע בחוק כי המדינה תקים בתי-עלמין לקבורה אזרחית או תקצה לכך שטחים בתי-עלמין קיימים בכמה אזורים בארץ, במרחקים סבירים זה מזה. למרות השנים הרבות שחלפו מאז חקיקת החוק, לא נקטה הממשלה בצעדים הדרושים ליישום החוק וכיום פועלים ברחבי הארץ 11 בתי עלמין אזרחיים בלבד, המאפשרים קבורה ללא תשלום רק לתושבי היישוב שבו הם מצויים.³⁰²

התוצאה היא שקבורה אזרחית בחינם אינה נגישה למרבית הציבור ורק מעטים נקברים בדרך זו. בשנת 2008, לדוגמה, נקברו בישראל 647 בני אדם בקבורה אזרחית (מתוך כ-33,000

²⁹⁹ שרון עזאני, ומה עם טיפולים לחולי סרטן בצפון הארץ?, ynet, 2.11.2008,

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3616419,00.html>

³⁰⁰ תומר ולרמן, בשורה לצפון: מכון הקרנות – גם לגליל, nrg-מערב, 5.2.2010,

<http://www.nrg.co.il/online/29/ART2/050/826.html>

³⁰¹ חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996.

³⁰² אילן ליאור, תושב השרון נדרש לשלם 18 אלף שקל לקבורת אשתו, הארץ, 15.3.2012,

<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1664175>

נפטרים בשנה).³⁰³ על הבעייתיות שבמצב זה מעיד סיפורו של צביקה גינסברג מרעננה, שביקש לקבור את אשתו בקבורה אזרחית אולם לא מצא עבורה מקום קבורה. לבסוף, הוא שילם 18 אלף ש"ח עבור קבורת רעייתו בבית העלמין האזרחי שמפעילה עמותת "מנוחה נכונה" בכפר סבא. לאחרונה הוא תבע מהמשרד לשירותי דת את החזר העלות, בטענה כי זכותה של אשתו לקבורה לפי צו מצפונה הופרה עקב מחדלי המשרד.³⁰⁴

הסיבות העיקריות ליישומן החלקי של החוק הן הרצון של חברות קדישא לשמור על המונופול שלהן בתחום הקבורה, והפעילות הממשלתית המועטה בנושא קידום התמיכות ליישום החוק ובנושא הפתרון למחסור בקרקעות לקבורה בישראל, בעיקר בגוש דן ובירושלים.³⁰⁵ כדי לפתור זאת, אמור היה מנהל מקרקעי ישראל להקצות קרקע, אולם כפי שהעידה עו"ד יפעת סולל, המייצגת את עמותת מנוחה נכונה ישראל בוועדת הפנים של הכנסת, המנהל אינו עומד בהחלטותיו ודיונים על הקצאת קרקע נמשכים שנים.³⁰⁶ ללא קרקע אי אפשר להקים את בתי הקבורות או לקבל תמיכות ממשלתיות.

שלא כבתי-העלמין האורתודוקסיים הגדולים, המנוהלים על ידי חברות קדישא ותיקות, לקבורה האזרחית אין משאבי יסוד ואת רוב המהלכים לקידום קבורה אזרחית מובילות עמותות מקומיות פרטיות, שחסרות את הניסיון ואת התקציבים הנדרשים. הממשלה אמורה להקצות תקציבים לסיוע לעמותות אלה, אולם עיכובים שונים הביאו לכך שבפועל הדבר אינו קורה. לנוכח מצב זה, בשנת 2002 הגישו העמותות מנוחה נכונה – באר-שבע והסביבה ומנוחה נכונה חיפה והצפון עתירות לבג"ץ בדרישה לקבל תקציבים לפיתוח בתי העלמין. הממשלה לא חלקה על הטענות שעליה להעביר תקציבים, אך טענה כי היא צריכה לקבוע קריטריונים לכך.

למרות שהחוק נחקק בשנת 1996, רק בשנת 2004 הקימה הממשלה ועדת תמיכות שממונה על הקריטריונים ועל ההחלטות לחלוקת התקציב לסיוע, לפיתוח ולהקמה של בתי עלמין אזרחיים. מסיבות שרירותיות פרסמה הוועדה את הקריטריונים לקבלת התקציב בשלב

³⁰³ נתוני קבורה אזרחית חלופית מתוך: פלורה קוך דבדוביץ', **קבורה אזרחית חלופית עבור לא יהודים במשפחות עולים**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, ינואר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02436.pdf>.

³⁰⁴ **תושב השרון נדרש לשלם 18 אלף שקל לקבורת אשתו**, הי"ש 302 לעיל.

³⁰⁵ נעמי מי-עמי, **יישום חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית בישראל**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, דצמבר 2007, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01963.pdf>.

³⁰⁶ ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מיום 29.1.2008, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2008-01-29.html>.

מאוחר של שנת התקציב, דבר שהקשה על העמותות לסיים את ההליכים לקבלתו עד תום השנה. כמו כן, התברר שקשה מאוד לעמוד בקריטריונים שנקבעו.

בפסק הדין שניתן בשנת 2006 קבע השופט אדמונד לוי: "תהליך אישור התמיכה הקיים מקשה עד למאוד על העותרות, ובמידה רבה כרוכה בו סכנה שהוא יסכל את ביצוע החוק. חרף האמור, לא ראיתי מקום להציע לחברותי הנכבדות להושיט לעותרות סעד קונקרטי, הואיל וסבורני כי נכון להעניק למשיבים פסק זמן שלא יעלה על 6 חודשים מיום מתן פסק-הדין, כדי לתקן את הטעון תיקון, ובדרך זו לאפשר להגשים את מטרת החוק, הלכה למעשה".³⁰⁷

למרות השנים הרבות שעברו מאז, נושא התמיכות טרם תוקן. לפני ארבע שנים הוגשה עתירה נוספת של עמותת "מנוחה נכונה" לבג"ץ בדרישה לחייב את המדינה להקצות משאבים הולמים לקבורה אזרחית. בדצמבר 2011 נפסק כי התמיכה הכספית שנתבקשה לשנת 2009 תינתן ל"מנוחה נכונה – כפר סבא", והשופטים קבעו עוד כי על הממשלה לפעול במהירות הראויה כדי ליישום את חוק הקבורה האזרחית.³⁰⁸

מנכ"ל התנועה הרפורמית, הרב עו"ד גלעד קריב, סבור כי הממשלה כשלה ביישום חוק הקבורה האזרחית "בכוונה תחילה מתוך רצון לשמר את המונופול בתחום הקבורה בידיים האורתודוקסיות".³⁰⁹ החוסר בבתי-עלמין אזרחיים ציבוריים הביא לפתיחתם של בתי-עלמין פרטיים בקיבוצים ובמושבים, ובאלו נגבה סכום גבוה בגין הקבורה. מצב דברים זה הופך את הקבורה האזרחית לנגישה רק לבעלי אמצעים בלבד.

5. הזכות לחינוך חינם בירושלים המזרחית

חוק לימוד חובה מחייב את מדינת ישראל לספק חינוך מגיל גן חובה ועד לכיתה י"ב לכל הילדים החיים בתחומי המדינה. אלה כוללים גם את הילדים הפלסטינים בירושלים המזרחית שסופחה לישראל ב-1967, ושתושביה קיבלו מעמד של תושבי קבע וזכאים לכל השירותים והזכויות שלהם זכאים אזרחי המדינה.

³⁰⁷ בג"צ 1285/02 מנוחה נכונה – באר-שבע והסביבה נ' השר לענייני דתות (פס"ד מיום 10.7.2006),

<http://elyon1.court.gov.il/files/02/850/012/O38/02012850.o38.htm>

³⁰⁸ בג"צ 125/08 מנוחה נכונה ישראל נ' שר האוצר (פס"ד מיום 12.12.2011),

<http://elyon1.court.gov.il/files/08/250/001/s32/08001250.s32.htm>

³⁰⁹ תושב השרון נדרש לשלם 18 אלף שקל לקבורת אשתו, הי"ש 302 לעיל.

משרד החינוך ועיריית ירושלים, האחראים על פי החוק למימוש חובה זו, מכירים בה, אך אינם פועלים להקצאת מספיק כיתות לימוד כדי לממש את חובתם. התוצאות בשטח הרסניות: אלפי ילדים אינם לומדים, וגם אלו שלומדים עושים זאת בכיתות צפופות, שאינן תקינות ושאיכות הלימוד בהן ירודה. שיעור הנשירה מבתי הספר בירושלים המזרחית עומד על מחצית מהתלמידים, ובוגרים מעטים בלבד מגיעים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה.³¹⁰

כבר בשנת 2001 פנו לבית המשפט הורים לקרוב לאלף ילדים מירושלים המזרחית, שלא נמצא להם מקום בבתי הספר הרשמיים שבניהולה של מנהלת חינוך ירושלים (מנח"י). בשתי העתירות שהגישו דרשו ההורים לממש את זכותם של ילדיהם לחינוך ציבורי חינם.³¹¹ שלושה חודשים לאחר הגשת העתירה הראשונה, באוגוסט 2001, פרסם בג"ץ החלטה שאימצה את רוב בקשותיהם וטענותיהם של העותרים. השופטים עמדו על זכות הילדים לחינוך חינם, ורשמו לפניהם את התחייבות המדינה לבניית 245 כיתות לימוד חדשות תוך ארבע שנים.

בספטמבר 2005, במלאות ארבע שנים למתן פסק הדין ובחלוף מועד ההתחייבות לבניית 245 הכיתות, שבו העותרים לבית המשפט העליון, וטענו שההתחייבות לא מומשה. העותרים ביקשו לקבוע כי משרד החינוך ועיריית ירושלים ביזו בכך את החלטת בג"ץ. בג"ץ העניק לרשויות ארכה להצגת "תוכנית עבודה להוספת כיתות הלימוד" וגם חייב אותה לערוך "סקר צרכים" ביחס למספר הילדים בגיל חינוך חובה בירושלים המזרחית.

לאחר שלא חלה כל התקדמות במשך שנתיים, החליטו השופטים לזמן לדיון את מנכ"ל משרד החינוך, את ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, את מנכ"ל העירייה ואת ראש מנח"י. כשהתייצבו הבכירים בפני בית המשפט במרס 2007, הם הציגו תוכנית חדשה ולפיה בניית 245 הכיתות תיפרס עד 2011, כשעד מועד זה ייבנו עוד "400 כיתות, בהשקעה של 400 מיליון ש"ח, ובתקופה של חמש שנים, בקצב של 80 כיתות בשנה". שופטי בג"ץ רשמו בפניהם את ההבטחה לבניית 645 כיתות והודיעו כי ימשיכו לקיים ישיבות תקופתיות כדי לבדוק את מימוש התוכנית.

את השורה התחתונה של ההליך המשפטי הארוך סיכמה עורכת הדין יהודית קרפ, מי שהייתה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, בתזכיר ששיגרה בפברואר 2010 ליועץ המשפטי לממשלה יהודה ויינשטיין ושכותרתו "אי ציות המדינה לפסקי דין של בתי משפט":

³¹⁰ עו"ד אשרת מימון ועו"ד נסרין עליאן, מערכת החינוך בירושלים המזרחית – המשך מעקב שנתי, אוגוסט 2011, האגודה לזכויות האזרח ועמותת עיר עמים, <http://www.acri.org.il/he/?p=16025>.

³¹¹ בג"צ 3834/01 חמדאן ו-27 אחרים נ' עיריית ירושלים; בג"צ 5185/01 בדריה ו-911 אחרים נ' עיריית ירושלים.

"ההשלכות על מערכת החינוך במזרח ירושלים הן הרות אסון. נכון לשנת הלימודים הנוכחית נמנעת בפועל מאלפי תלמידים ערבים בירושלים המזרחית בגילאי חינוך חובה גישה לחינוך ציבורי חינוך [...] למותר להכביר מילים על המשמעות ההרסנית שיש למחדל האמור על אוכלוסיית ירושלים וספק אם המעוות יוכל לתקון".³¹²

עתירה נוספת, שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשם הורים לילדים מירושלים המזרחית, ביקשה לפנות למסלול שונה: לחייב את שרת החינוך ואת מנח"י להקים מנגנון להחזר שכר הלימוד לילדים מירושלים המזרחית, שביקשו ללמוד בבתי ספר העירוניים, נדחו בשל חוסר מקום ולכן נאלצים, בליט ברירה, ללמוד בבתי ספר פרטיים ובבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים, הגובים שכר לימוד.³¹³ בפברואר 2011 פסק בג"ץ כי תוך חמש שנים חייבים משרד החינוך ועיריית ירושלים לספק "תשתית פיזית הדרגתית" שתאפשר את קליטת כל התלמידים בחינוך הרשמי. אם הרשויות לא יבנו תשתית זו תוך חמש שנים, יהיה עליהן להגיע להסדר כספי מול בתי הספר שאינם עירוניים כדי לכסות את שכר הלימוד של תלמידים הלומדים במוסדותיהם, לאחר שמערכת החינוך הרשמית לא קלטה אותם.

6. פיקוח על הנשירה מבתי הספר

על מנת לאכוף את חוק לימוד חובה ואת זכותו של כל ילד לחינוך חינוך, הקים משרד החינוך מנגנון שנועד לאתר, לדווח ולטפל בתלמידים שנשרו ממערכת החינוך אליה הם משתייכים. על מנגנון זה נמנים גם קציני ביקור סדיר (קב"סים) שתפקידם לוודא שתלמידים יגיעו למוסדות החינוך.³¹⁴ בעיית נשירת תלמידים בגילאי לימוד חובה היא חריפה במיוחד בקרב המיעוט הערבי והבדווי בדרום, אולם מספר הקב"סים ביישובים אלה נמוך ביחס ליישובים יהודים, גם באופן מוחלט וגם ביחס לממדי התופעה.

כך, לדוגמה, שיעור הנשירה בחינוך היסודי היהודי עומד על 1%, ובחינוך הערבי – על 2%. בחטיבות הביניים היהודיות היקף הנושרים עומד על 3%, בעוד שבערביות הוא עומד על 11%. בחטיבות העליונות עומד שיעור הנושרים בחינוך היהודי על 5%, ואילו שיעור הנושרים בקרב התלמידים הערבים מגיע ל-30%. בקרב התלמידים הבדווים אחוזי הנשירה גבוהים אפילו יותר מאשר בחינוך הערבי.

³¹² תזכיר יהודית קרפ ליועץ המשפטי לממשלה, הי"ש 280 לעיל.

³¹³ בג"צ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך. לכתבי בית הדין ופסק הדין:

<http://www.acri.org.il/he/?p=1670>

³¹⁴ חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תש"ס/6/ע/14.

למרות זאת, מספר התקנים שהוקצו לקציני ביקור סדיר כדי להתמודד עם התופעה הוא נמוך במיוחד: בעתירה שהגישו בשנת 2003 הורים וארגונים חברתיים באמצעות ארגון עדאלה נחשף כי במחוז דרום הוקצו עבור החינוך היהודי 38.35 תקנים, ואילו עבור החינוך הערבי, כולל התלמידים הבדוים, הוקצו רק 5.5 תקנים – הקצאות שאינן תואמות את הפערים בגודל האוכלוסיות השונות.

בית המשפט קבע כי ראוי היה לתת צו מיידי למשרד החינוך לתקן את האפליה ולהקצות מיד תקנים, אולם בסופו של דבר הצו לא ניתן כיוון שמיד לאחר הגשת העתירה הוקצו לחינוך הערבי חמישה תקנים נוספים ומשרד החינוך ביקש שהות לאיושם.³¹⁵ למרות קביעות בית המשפט שראוי שהמדינה תמשיך לפעול לצמצום הפערים תוך זמן סביר, לא נעשה שינוי דרמטי בנושא. על פי נתונים שפורסמו בשנת 2006, קציני הביקור הסדיר בחטיבות העליונות הצליחו לטפל ב-5.5% מהתלמידים בחינוך היהודי לעומת 2.5% בלבד בחינוך הבדווי.³¹⁶ מבדיקת העותרים עולה כי עד 2012 לא השתנה מספר קציני הביקור הסדיר המוקצים לחינוך הערבי בדרום.

7. אפליה בקביעת אזורי עדיפות לאומית

בשנת 1998 קיבלה הממשלה החלטה על סיווג אזורי עדיפות לאומיים לפי קריטריונים גיאוגרפיים, והעניקה ליישובים בתחום אזור עדיפות לאומי א' הטבות בתחומים שונים. כך, למשל, ההטבות בתחום החינוך כללו תקציבים משמעותיים להשתתפות בשכר דירה ובהוצאות נסיעה למורים, תשלום חלק הרשות המקומית בקרן ההשתלמות של המורים, פטור משכר לימוד לילדים בגני חובה, מימון התקנת מחשב, עדיפות בקבלת מלגות לסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה ועוד.³¹⁷

לאחר פרסום ההחלטה, התברר שמקרב 553 יישובים שסווגו כאזורי עדיפות לאומית רק ארבעה היו יישובים ערביים. ועדת המעקב של ערביי ישראל פנתה לבית המשפט בדרישה לבטל את הסיווג, בטענה כי הוא מפלה יישובים ערביים המקיימים את אותן אמות מידה גיאוגרפיות כמו היישובים היהודיים באזור, אך לא נכללו באזור עדיפות לאומי בתחום

³¹⁵ בג"צ 6671/03 אבו גאנם נ' משרד החינוך, פד"י נט(5) 577.

³¹⁶ פני החברה בישראל – דוח מס' 1: פרק 4 – חינוך והשכלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוקטובר

2008, http://www.cbs.gov.il/publications/rep_01/pdf/h_print.pdf.

³¹⁷ עו"ד סאוסן זהר, סיווג יישובים לאזורי עדיפות לאומית, עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, פברואר 2010, <http://www.old-adalah.org/newsletter/eng/feb10/docs/NPA%20Hebrew.pdf>, בעמ' 3.

החינוך.³¹⁸ ארבע שנים מאוחר יותר, בזמן שהעתירה הייתה עדיין תלויה ועומדת, התקבלה החלטת ממשלה נוספת שהעניקה ליישובים שבאזור עדיפות לאומי תמריצים נוספים.

בשנת 2006, שמונה שנים לאחר הגשת העתירה, קיבל אותה בית המשפט וקבע כי החלטת הממשלה אכן מפלה את המגזר הערבי ודינה להתבטל. בית המשפט אף ציין כי הסדרת הנושא צריכה להתבצע בחקיקה ראשית של הכנסת. אולם, כמו במקרים רבים אחרים, השעה בית המשפט את בטלות החלטת הממשלה לתקופה של שנה על מנת שיהיה זמן לגבש הסדר חלופי. אחד הנימוקים שניתנו לכך היה שגורמים שונים הסתמכו על ההחלטה ואין לפגוע בהם.

ביום 1.3.2007, היום האחרון שנועד ליישום פסק הדין, הגישה המדינה בקשה לדחיית מועד הבטלות של החלטת הממשלה בטענה שדרוש עוד זמן להסדרת סוגיה כה מורכבת, ושתוצאות שינוי ההסדר הקיים יגרמו לפיטורי מורים רבים ולהכבדה על תקציב משרד החינוך. בית המשפט מתח ביקורת על התנהלותה האיטית של המדינה, אך קיבל את בקשות הממשלה לדחיית יישום פסק הדין עד ליום 1.9.2009. מועד זה חלף גם הוא ופסק הדין טרם יושם.

בחוק ההסדרים לשנים 2009-2010 הוכנס חוק אזורי עדיפות לאומית חדש, אשר מעניק לממשלה שיקול דעת גורף לסיווג יישובים ואזורי עדיפות לאומית ולהקצאת הטבות בתחומים שונים ולתקופות שונות.³¹⁹ החוק כללי ועמום, ולמעשה אינו קובע את התחומים שבהם אפשר להעניק הטבות, אלא מתיר לממשלה לשיקול שיקולים רחבים בהחלטותיה בנושא זה, ובהם: המצב הביטחוני באזור, החוסן הכלכלי והחברתי של היישוב, נטל קליטת העלייה, פערים בין אוכלוסיות וכד'. כמו כן, החוק קובע כי לעת עתה יישארו בתוקף כל ההחלטות שהעניקו הטבות לאזורי עדיפות לאומית בעבר, למעט תחום החינוך.

בהסתמך על חוק זה קבעה הממשלה ב-13 בדצמבר 2009 אזורי עדיפות לאומית חדשים רחבים מאוד.³²⁰ לפי המפה החדשה, חלקה של האוכלוסייה הערבית בכלל אזורים אלה מגיע לכ-40% מכלל התושבים, אולם ההחלטה לא קבעה את רכיבי ההטבות ואת זהות היישובים הספציפיים שיקבלו אותן, אלא הותירה לשיקול דעתו הבלעדי של כל שר את בחירת היישובים שלהם יוקצו התקציבים המוגדלים מתוך היישובים שבאזור העדיפות. כמו כן, לא נקבע מועד שבו על השרים להגיש את הקריטריונים המקצועיים שעל פיהם יחולקו התקציבים המוגדלים.

³¹⁸ בג"צ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל.

³¹⁹ חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009-2010), התשס"ט-2009.

³²⁰ החלטה 1060: הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית, <http://tinyurl.com/74s8hwa>.

בניגוד לפסק הדין של בג"ץ, החלטה זו לא קבעה קריטריונים שוויוניים וכתובים, שלפיהם מוקצים התקציבים המועדפים ליישובים המוגדרים כממוקמים באזורי עדיפות לאומית. בפועל, אף מימוש ההחלטה מתעכב. בדיון שנערך בוועדת המשנה לפריפריה של ועדת הכספים של הכנסת ביוני 2011 בנושא הודתה נציגת משרד השיכון כי החוק לא מומש על ידי משרד השיכון, שכן נוספו יישובים באזורי עדיפות ללא הגדלת התקציב וכי הם ממשיכים לפעול על פי המפה הישנה.³²¹ משמעות הדבר היא שהיישובים הערבים שנוספו עדיין ממתנינים לסבסוד ולפיתוח. קריטריונים להנחות במס ליישובים שבאזורי העדיפות הלאומית, שגיבשה רשות המסים, טרם נדונו והם מחכים להשלמת חקיקה. המשמעות היא שגם היום, למעלה משלוש שנים לאחר מתן פסק הדין, הוא טרם יושם.

אפשר לשנות: המאבק לפריסה שוויונית של מכשירי MRI

מאבק חברתי חשוב, שלא זכה לתהודה ציבורית רחבה, היה המאבק לפריסה שוויונית של מכשירי MRI (מערכת מיפוי רקמות המבוססת על תהודה מגנטית). המכשירים משמשים להדמיית המוח, עמוד השדרה, המפרקים ואיברים פנימיים אחרים בעת שמתעורר חשד לפגיעה מוחית, לפריצת דיסק, למחלות במערכת העצבים ועוד.

מכשירים אלו נפרסו באופן לא שוויוני ברחבי הארץ, כך שבשנת 2008 שיעור מכשירי ה-MRI לנפש בתל אביב היה גבוה פי 3 מהשיעור לנפש בדרום הארץ ופי 7 מהשיעור לנפש בצפון הארץ.³²² הסיבה לכך הייתה מדיניות משרד הבריאות למתן רישיונות להפעלת מכשירי MRI שלא התחשבה בשיקולי פריסה שוויונית, שאמורים להבטיח זמינות ונגישות שווה של השירות לאוכלוסייה. ההתעלמות מהדרישה לשוויון בפריסה עמדה בניגוד להוראותיהן המפורשות של התקנות בעניין ובניגוד לזכות החוקתית לשוויון, והביאה לכך שתושבי הדרום והצפון נאלצו להמתין זמן רב לבדיקות ולטיפולים או לחילופין לנדוד לאזור המרכז לצורך קבלת הטיפול המיוחל.

³²¹ ישיבת ועדת המשנה לפריפריה של ועדת הכספים מיום 14.6.2011,

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/ksafim/2011-06-14-03.rtf>

³²² עו"ד ד"ר יובל לבנת, **אי-שוויון בפרישת מכשירים רפואיים מיוחדים ברחבי המדינה**, רופאים לזכויות

אדם, <http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=68&ItemID=235>

המאבק החברתי בנושא זה החל ביוזמתה של קבוצת "ב"ש – שוויון בבריאות", התארגנות של נשים מאזור הדרום למען צמצום פערים בשירותי הבריאות בין המרכז לפריפריה.³²³ מטרתה של הקבוצה היא להביא לשוויון בין האוכלוסייה בדרום לאוכלוסייה במרכז באשר לנגישות לשירותי הבריאות ולזמינותם. וכך הסבירה רחל שושן, חברת הקבוצה: "אנחנו רוצים שאנשים בפריפריה יקבלו אותן זכויות שאנשים מקבלים במרכז [...] אחוזי התמותה אצלנו יותר גבוהים. בבאר שבע בן אדם חי 3.5 שנים פחות מתושב פתח תקווה. חד משמעית האפליה הזאת הורגת אותנו. אצלנו חולים יותר, חיים פחות ועדיין מקבלים פחות שירותים רפואיים".³²⁴ אל הקבוצה הצטרפו עמותת רופאים לזכויות אדם, הקליניקות המשפטיות באוניברסיטת תל אביב והאגודה לזכויות האזרח.

בדיקה משפטית העלתה כי משרד הבריאות פועל בניגוד לחקיקה בנושא בריאות ובניגוד לתקנות שהוא עצמו קבע. תקנות בריאות העם (מכשירים רפואיים מיוחדים) קובעות רשימה של מכשירים רפואיים, ביניהם מכשירי MRI, שלהפעלתם נדרש רישיון ממשרד הבריאות, וכמו כן הן קובעות את שיעור המכשירים לנפש. התקנות קובעות במפורש כי במתן רישיונות להפעלתם, ישקול מנכ"ל משרד הבריאות את שיעור המכשירים המיוחדים לנפש באוכלוסייה, את פריסתם בארץ ואת נגישות הציבור למכשירים אלה. עוד נקבע בתקנות כי יש הכרח בדבר "פיזור אחיד" של המכשירים. אם לא די בכך, בפקודת בריאות העם נקבע כי הרישיונות יינתנו "על פי צורכי האזור",³²⁵ וחוק ביטוח בריאות ממלכתי קבע כי שירותי הבריאות יינתנו "במרחק סביר ממקום מגורי האזרח".³²⁶

המאבק עצמו החל בעתירת חופש המידע נגד קופות החולים בניסיון לחשוף נתונים המשקפים את הפערים הקיימים בתחום הבריאות בין המרכז לפריפריה.³²⁷ בעקבותיה פרסמה עמותת רופאים לזכויות אדם נייר עמדה בנושא אי-השוויון בפריסת המכשירים ברחבי המדינה.³²⁸ אחר כך המשיכו הפעילים בעבודת לובי מאומצת אל מול חברי כנסת, בארגון דיונים בכנסת, בפנייה למשרד הבריאות בדרישה למתן רישיונות למכשירים בפריפריה, בפעילות תקשורתית ובהכנת עתירה לבג"ץ למקרה שמשרד הבריאות לא יענה לדרישה.

³²³ "קבוצת ב"ש – שוויון בבריאות" – רקע על הקבוצה ופעילויותיה, באתר רופאים לזכויות אדם, <http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=224>.

³²⁴ הראיון היומי, מעריב, 8.3.2012.

³²⁵ סעיף 65ב(4) (ב) לפקודת בריאות העם, 1940.

³²⁶ סעיף 3(ד) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

³²⁷ עת"מ 1793/07 זורסקי נ' קופת חולים כללית,

³²⁸ אי-שוויון בפרישת מכשירים רפואיים מיוחדים ברחבי המדינה, הי"ש 322 לעיל. את העתירה הגישו פעילות ב"ש – שוויון בבריאות, רופאים לזכויות אדם והתנועה לחופש המידע.

בדיון שהתקיים בנושא בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת ביוני 2008 הסתבר כי משרד הבריאות עתיד לפרסם מכרז לחמישה מכשירי MRI חדשים, ומנכ"ל משרד הבריאות התחייב בדיון כי הצורך המיוחד במכשירים בפריפריה יהווה את אחד השיקולים בהחלטה במכרז. למרות זאת, המשך המשרד לטעון כי אין כל רלבנטיות לנושא הפיזור הגיאוגרפי של המכשירים ופרסם מכרז שיצר הטיה לטובת בתי חולים "חזקים" במרכז. המשרד אף ביקש מהוועדה לשנות את התקנות בדבר שיעור מכשירי ה-MRI לנפש באופן שהתעלם מהחובה להבטיח העדפה מתקנת לפריפריה.

בעקבות המשך הלחץ של הפעילים, התקיים בוועדת העבודה והרווחה דיון נוסף בנובמבר 2008. בדיון החליטה הוועדה, בניגוד לעמדת משרד הבריאות, כי יוכנסו למכרז קריטריונים אשר יבטיחו עדיפות לפריפריה בפיזורם של מכשירים רפואיים מתקדמים. בחודש ינואר 2009 העביר משרד הבריאות לאישור ועדת העבודה והרווחה את המכרז שהוא עתיד לפרסם ובו תוצאת המאבק: "תינתן עדיפות למציע שהוא בית חולים מ'מחוז צפון' או 'מחוז דרום'... תוך בחינת קריטריונים של מרחק גיאוגרפי ממוסד אחר בו קיים מכשיר, מספר מכשירים באותו מחוז, מספר מכשירים באותו מוסד רפואי ובהתאמה לצרכים..."

תוצאות המכרז היו רישיונות לחמישה מכשירים, אשר ימוקמו בחלקם בפריפריה. במיוחד משמעותי המכשיר שימוקם בדרום הנגב ומכשיר באזור הצפון אשר יהיה משותף לבתי החולים בצפת ובטבריה. במקביל אושרו, ככל הנראה, שלושה מכשירים נוספים ללא עדיפות לפריפריה. קניית המכשירים תלויה במימון שמשגיגים בתי החולים, ועל כן קנייתם מתעכבת עד שיצליחו לגייס את המימון הנדרש. נכון לתחילת שנת 2012, בתי החולים בצפת ובטבריה עדיין לא קיבלו את מכשיר ה-MRI, למרות שאיחדו כוחות ותרומות בכדי להרים את נטל המימון. התקווה היא שבזמן הקרוב יקנו כל המכשירים שלהם הונפקו הרישיונות לבתי החולים בפריפריה, ויובילו לצמצום משמעותי בתורים הארוכים בצפון ובדרום.

מסכמת את המאבק רחל שושן: "היינו בכנסת יחד עם ארגונים אחרים ודרשנו את זה. די. אנחנו הנשים, נמאס לנו שמדברים בשבילנו והחלטנו לעשות בשביל עצמנו. כי אנחנו מרגישות על בשרנו ועל ילדינו את הפערים. כשאת משיגה את המטרה שלך, את מרגישה גאווה וכל החזה שלך מתנפח".³²⁹

³²⁹ הראיון היומי, הייש 324 לעיל.

מבט מבפנים:

עם חקיקה או בלעדיה – השחיקה בתמיכת הממשלה בדיוור

ד"ר חיים פיאלקוף, לשעבר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (2007-2009)³³⁰

עצם העיגון של זכאות בחקיקה לא תמיד מבטיח שהערך נשמר, שהתקציב נשמר ושהמטרה מושגת. חוק הלוואות לדיוור, לדוגמה, היה אמור להיות חוק סיוע אוניברסאלי, אבל הוא לא הגן על הזכות לדיוור. ככל שהכלים יהיו מעוגנים בחוקים או בחקיקת משנה הם מצד אחד עשויים להיות חסינים לקיצוצים. מצד שני, החיסרון הוא בקושי לשנות. התפישה הרווחת במשרד השיכון הייתה, ואולי היא לא נכונה, שהגמישות הזאת מסייעת לפקידיים להתחמק מהשינויים החולפים של הפוליטיקאים. אולי המחיר שלה במובן מסוים הוא כבד כי הוא כן חושף את הנושא לקיצוצים.

הקיצוצים בתקציב בעשור האחרון אכן היו עמוקים. הם סימפטום של קיצוץ רוחבי של תקציבי חברה ורווחה. במקביל הייתה תפיסה שאפשר להעביר לשוק הפרטי חלק מהסמכויות. המעבר הזה לא תמיד מצליח לתת מענה מלא, במיוחד לגבי האוכלוסיות החלשות. למשל, העברת הטיפול בסיוע לרכישת דירה לבנקים למשכנתאות איפשר את ביזור השירות. לא היה צריך להגיע למשרד השיכון כדי לקחת משכנתא אלא לאחד הסניפים של הבנקים, וזה שיפר את הנגישות. אלא שלפני כחמש שנים הממשלה קיבלה החלטה שהבנקים לא רק יהיו הספקים של המשכנתא, אלא שהם יתנו את המימון בעצמם. מהלך זה כן פגע בכוננות של הבנקים לתת משכנתאות בסיכון. זו דוגמה של מיקור חוץ שיכול להיות חיובי לעומת דוגמה אחרת, שעלולה להיות בעייתית.

הדרך שבה הממשלה בוחנת שינויי מדיניות ושינויים מבניים לא מספיק מעמיקה, לא רק בתחום השיכון. כשלקראת אישור תקציב המדינה מוגשות כמאה הצעות לשינויים מבניים, אין לשרים זמן להבין את המשמעות וגם לא ניתנת לציבור ההזדמנות להגיב. במדינות רבות יש חובת התייעצות. האנגלים עושים זאת ב"נייר ירוק", שהוא טיוטה שמופצת לציבור הרחב ועליה מתקיים דיון רחב וציבורי. אין מקום "להפתיע". אך בדרך כלל לעמדת הממשלה בישראל מדובר ב"חשיפת קלפים", וחוששים שזה יגרום לארגונים לצאת למאבק ולהגיש עתירות. אני מבין את הממשלה, אך יש מקום לשינוי שיאפשר גם העמקה וגם יותר שקיפות, גם בשלב של בחינת

³³⁰ ד"ר לתכנון ערים מאוניברסיטת קולומביה ומתמחה בתחומים של מדיניות דיוור ותכנון ערים.

חלופות. הממשלה לא מספיק בוחנת חלופות. החלטות בסיסיות מתקבלות בדרך כלל בלי שמוצגות לממשלה חלופות, ואין פירוט של המשמעויות בצורה מעמיקה ומספקת.

לגבי צמצום מאגר הדירות בדיור הציבורי – הדבר היה צפוי כאשר עברה הצעת חוק הדיור הציבורי ב-1998. הוויכוח בתוך המשרד נסב סביב השאלה האם לסייע למשפחות הספציפיות שגרות בדיור הציבורי לצאת ממעגל העוני ולרכוש דירה ולנתק את התלות שלהם בממסד, לעומת הפגיעה שהייתה צפויה של צמצום המלאי והארכת התור לדיור ציבורי. הבעתי ספקות לגבי התחשיבים של ח"כ רן כהן ואני חושב שלא טעיתי. כשמוכרים דירות בהנחה גדולה אי אפשר למלא את המלאי אחד לאחד. היה ברור שעצם מכירת הדירות ישאיר סכום שיאפשר לרכוש אולי דירה אחת על כל עשר דירות שיימכרו. הנושא היה מובן וגם אנשי המקצוע היו חלוקים. אלה שדגלו במכירה אמרו שמסייעים למשפחות ושמיילא חלק מהן היו נשאות בדיירות במשך עשורים רבים והן מיילא לא יפונו לטובת זכאים אחרים. אבל לא כל הכסף חזר לקופה ייעודית לדיור.

לגבי רכישת דירות לדיור הציבורי מתקציב משרד השיכון – עושים זאת במימון מצומצם. הדירות שהתווספו למלאי הוקצו לנכים רתוקים לכסא גלגלים ולאחרונה גם למשפחות גדולות במיוחד. השאלה אם להגדיל את המלאי קשור לשיקולי תקציב. דיור ציבורי הוא הפתרון היקר ביותר. אם ממשלה זו או אחרת מקבלת החלטה שהיא רוצה להגדיל את המלאי, הפתרון המהיר ביותר הוא לרכוש דירות ולא בהכרח לבנות דירות חדשות. יכול להיות שצריך סוג של תמהיל ולהגדיר קבוצות אוכלוסייה שיש לגביהן הכרח לדיור ציבורי לעומת משפחה שאין לה בעיה תפקודית, ולא מן הנמנע שבנסיבות אלו יש להעדיף סיוע כספי ולחלקו ליותר משפחות לשכירת דירה בשוק הפרטי.

המחאה הציפה את נושא הדיור, אך ככל שהתרחבה לנושא של צדק חברתי החשיבות של נושא הדיור הצטמצמה. הזרקור עומעם. הרבה אמירות של המחאה ושל הוועדה האלטרנטיבית לא השפיעו. לעניות דעתי ועדת טרכטנברג לא הייתה מספיק שקופה ולא פורטו המשמעויות והחלופות, ואפילו לא היה ביטוי של כמה זה אמור להעלות. זה שפרופ' טרכטנברג הלך לדבר עם אנשים זה יפה, אבל היה יותר רציני אם היה מציג את הטיוטה לדיון הציבור ולהערות. בכל מקרה, המחאה הציבורית יצרה שינוי בעצם הצפת הנושא, אבל אני לא רואה שזה יצר שינוי מבני.

אני לא חושב שיש צדק בטענות על סקטוראליות. יש הרבה בלמים ואיזונים בתוך משרדי הממשלה, החשבות והייעוץ המשפטי, ואי אפשר בהינף קולמוס להעביר כספים לקבוצה זו או אחרת. יש תמיד גבולות אפורים, ואולי כל שר בכל משרד מנסה להיטיב עם קבוצות שהוא סבור שזכאיות לכך. במגזר הערבי המשרד השקיע מאמצים רבים בניסיון להגדיל את מלאי הקרקע, את מגוון המוסדות או את רמת הפיתוח, ולא תמיד הצליח מסיבות שונות. האזרחים הערבים בכל זאת זכאים לתשובות ולא רק להסברים אלא לתוצאות.

לגבי חרדים – השיקול לא היה להיטיב עם האוכלוסייה החרדית, אלא מתוך ראייה שיש להעדיף משפחה גדולה יותר על פני משפחה קטנה יותר. הציבור החרדי נהנה ממחיר למשתכן בעיקר ביישובים שמבוקשים על ידי המגזר החרדי, אבל במקומות אחרים המגזר החרדי לא נהנה. לקבוצה זו צרכים אדירים וגם הם סובלים מבעיות הדרה. אם הכללים היו נדונים בצורה שקופה יותר והיו מוצגות החלופות והמשמעויות של צפי מי הנהנים ומי המפסידים, אז ההחלטה הייתה יכולה להתקבל עם פחות פולמוס, אלא על בסיס ניתוח יותר מקצועי וממוקד.