

לקראת ועידת השרים השישית של ארגון הסחר העולמי בהונג קונג, דצמבר 2005

דרושה הגנה חזקה יותר על השירותים החברתיים של ישראל

נייר עמדה המוגש למשרד התמ"ת

אנו מגישים את נייר העמדה הזה למחלקה לסחר חוץ של משרד התמ"ת, בעקבות הזמנה של מר יורם זרה, בחודש יולי 2005, בעת דיון מעקב של המשא ומתן בהסכם גאטס, שהתקיים בוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת בראשות ח"כ אתי לבני.

כארגון שפעילותו מתמקדת במידת השוויון בארץ, העניין העיקרי שלנו בסוגייה של הסכמי סחר בינלאומיים הוא בהסכם גאטס - ההסכם בדבר סחר בשירותים. ובתוך זה, העניין העיקרי שלנו הוא בשירותים החברתיים: שירותי החינוך, הבריאות, הרווחה והביטחון הסוציאלי. ברשימה של ארגון הסחר העולמי (SERVICES SECTORAL CLASSIFICATION LIST), שירותים אלה רשומים לרוב כ- (5): שירותי חינוך ו- (8) שירותים הקשורים לבריאות ושירותי רווחה. יוצאי דופן הם "שירותי רופאים ורפואת שיניים", וכן "שירותים המסופקים על-ידי מיילדות, אחיות, פיזיותרפיסטים ועובדים פרא-רפואיים", הרשומים ב-(A1) - שירותים מקצועיים - תת-קטגוריה של שירותים עסקיים; ו"שירותי ביטוח שאינם שירותי ביטוח חיים" - הרשומים בקטגוריה של שירותים פיננסיים (A7). "שירותי ביטוח שאינם שירותי ביטוח חיים" כוללים, בין היתר, ביטוח בריאות וניהול קרנות פנסיה.

לפי הכרזותיהם של אנשי משרדי התמ"ת והאוצר ולפי המסמך שהגישה ישראל לארגון הסחר העולמי באפריל 2003 (Communication From Israel: Initial Offer), ממשלת ישראל אינה מציעה, בשלב זה של המשא ומתן, לפתוח את שירותי החינוך ושירותים הקשורים לבריאות ושירותי רווחה לתחרות וסחר בינלאומי, וזאת למרות שארצות הברית והאיחוד האירופי מבקשים זאת.

אנו רואים בחיוב את העובדה שממשלת ישראל לא הגישה הצעות לפתוח את השירותים האלה לסחר בינלאומי - אך בכך אין די.

לדעתנו, על הממשלה לציין במפורש כי שירותי החינוך ושירותים הקשורים לבריאות ולרווחה לא ייכללו במשא ומתן במסגרת הסכם גאטס.

יש האומרים כי ממילא קיים פטור לגבי שירותים הניתנים על-ידי הממשלה – “services supplied in the exercise of government authority”, כך שהסוגיה של סחר בשירותי חינוך, בריאות, רווחה וביטחון סוציאלי אינה צריכה להדאיג.

כאן ברצוננו לחזור ולהזכיר, כי השירותים החברתיים נכללים כבר היום ברשימת השירותים שעל הממשלות של המדינות החברות בארגון הסחר העולמי לפתוח למסחר בינלאומי; יתרה מזאת, מטרת ועידת הונג קונג היא להאיץ בממשלות השונות לפתוח עוד ועוד משירותיהן לתחרות בינלאומית ולהסיר עוד ועוד מכשולים בפני תחרות זאת.

אמנם, הסכם גאטס מעניק פטור לשירותים המסופקים על-ידי הממשלה – אך זאת רק בתנאי שחלק מהשירותים הללו אינם מסופקים על-ידי גורמים עסקיים או פיננסיים, ובתנאי נוסף, שבמערכת אספקת השירותים הללו אין גורם כלשהו של תחרות. כאן ברצוננו להעלות שתי בעיות:

הבעיה של הגדרה

חוקרים שניתחו את הסכם גאטס מזהירים כי משמעות הפטור הנ"ל טרם הובהרה דיה. ניקח כדוגמה את המוסד לביטוח לאומי: כולנו יודעים ששירותיו מופעלים על-ידי המדינה, אולם לאחרונה פורסם מכרז לאספקת שירותי מודיעין לסניף המוסד לביטוח לאומי בעיר צפת; במכרז זכתה חברה עסקית. עתה, לנוכח הימצאותו של גורם עסקי במערכת - הגם שהוא מפעיל שרות עזר ולא שרות ליבה – אין עוד ביטחון כי ישראל תוכל להמשיך וליהנות מן הפטור הניתן במסגרת גאטס להפעלת שירות ביטוח סוציאלי.

הבעיה של תחרות

ברוב מערכות השירותים החברתיים בעולם המפותח, פועלים גורמים ממשלתיים לצד גורמים לא ממשלתיים; האחרונים עשויים להכשיר את הקרקע להכללת השירותים האלה בהסכם גאטס:

If a member allows any of the activities referred to in [Article 1(b)(ii)] to be conducted by its financial service suppliers in competition with a public entity or a financial service supplier, “services” shall include such activities. [Article 1(c) of the Annex] (Cited in Yeates, 2005).

אין צורך להרחיק לכת. בישראל, במערכת החינוך הציבורית, חלק מהשירותים ניתן כבר היום על-ידי גורמים עסקיים: למשל, שיעורי העשרה, שירותי הערכה ושירותי מיון. האם

אפשר לומר כיום בביטחה, כי פעילותם של גורמים עסקיים אלה אינה מכשירה את מערכת החינוך הציבורית בישראל לסחר בינלאומי במסגרת הסכם גאטס?

ודוגמה נוספת: במערכת הבריאות הציבורית בישראל, קיים תמהיל של שירותים ציבוריים ועסקיים. האם אין תמהיל זה מכשיר את המערכת למסחור במסגרת הסכם גאטס?

ולא זו בלבד: בשנים האחרונות אנו עדים לניסיונות להתיר הקמה של קופת חולים למטרת רווח. אם הניסיון יצלח, אין כל ספק שהוא יכשיר את מערכת הבריאות למסחור בינלאומי, כי אזי היא תכלול גורם מובהק של תחרות בין גופים ציבוריים וגופים עסקיים.

דוגמה נוספת המוכרת לכל: תכנית מהל"ב ("תוכנית ויסקונסין"), הפועלת מזה מספר חודשים, משתפת גורמים עסקיים במתן שירותים דומים לאלה הניתנים על-ידי שירות התעסוקה הממשלתי; דבר זה פותח פתח למסחור בינלאומי בשירותים למובטלים.

על מנת למנוע מסחור עתידי של השירותים החברתיים בישראל, יש לציין במפורש שהם לא נכללים במשא ומתן.

על ביטוח בריאות, ביטוח פנסיוני וניהול קרנות פנסיה וקופות גמל

בניגוד לשירותי חינוך, בריאות ורווחה, שאותם ממשלת ישראל לא הציעה לפתוח למשא ומתן במסגרת הסכם גאטס, הרי שישראל כן הציעה לפתוח לתחרות שירותים חברתיים הכלולים בקטגוריות אחרות, ובהן "שירותים עסקיים" ו"שירותים פיננסיים".

לדעתנו, על הממשלה לציין בהצעתה במפורש, כי גם ביטוח בריאות, ביטוח פנסיוני וניהול של קרנות פנסיה אינם נכללים במשא ומתן במסגרת הסכם גאטס, וזאת על-מנת להשאיר את כל האופציות פתוחות לדורות הבאים. נבהיר:

באשר לביטוח בריאות: הצעד שאנו מציעים נועד למנוע השתלטות עתידית של Health Maintenance Organizations זרים על מערכת הבריאות הציבורית בישראל או על חלקים ממנה.

באשר לביטוח פנסיוני: חברות זרות עשויות להיכנס לשותפות עם חברות ביטוח ישראליות המחזיקות בקרנות הפנסיה; חברות זרות עשויות להיכנס גם לתחום ניהול ההשקעות של קרנות הפנסיה. כיום, משרד האוצר מצפה בכליון עיניים לכניסתן של חברות זרות לתחום הניהול. אלא שאם תבואנה חברות זרות, אנו עשויים לגלות בעתיד, למשל, כי רוב כספי הפנסיה מושקעים לא בישראל אלא בחו"ל; אזי, הממשלה עשויה להתחרט. אלא שאז זה עלול להיות מאוחר מדי, במידה וישראל תתחייב עתה, במסגרת הסכם גאטס, לאפשר לחברות מכל רחבי תבל לשחק בכספם של עובדיה.

לסיכום : אנו ממליצים לסגת מעט מן ההצעה שהוגשה, לפתיחת השירותים הפיננסיים לסחר בינלאומי ; במקום זאת אנו ממליצים לציין כי ביטוח רפואי, ביטוח פנסיוני וניהול קופות פנסיה וגמל לא ייפתחו למשא ומתן, וזאת על-מנת להשאיר את האופציות פתוחות.

למה לא לכלול את השירותים החברתיים במשא ומתן על סחר בשירותים?

שירותי החינוך, הבריאות, הרווחה והביטחון סוציאלי הם טובין ציבוריים : הווה אומר, הם נחלתם של כל אזרחי המדינה ולא של תאגידים, בין אם תאגידים ישראליים ובין אם זרים. הזכות ליהנות משירותים חברתיים היא זכות חברתית בסיסית של כל תושבי המדינה, הנובעת מעצם תושבותם. היא מגלמת את אחת המטרות של המדינה עצמה : להעניק לתושביה שירותים אזרחיים באיכות טובה ובצורה שוויונית.

סחר בשירותי החינוך, הבריאות, הרווחה והביטחון הסוציאלי משמעו הרעת תנאי התעסוקה של ציבור גדול של עובדים ועובדות : שירותי החינוך, הבריאות, הרווחה והביטחון הסוציאלי מעסיקים מספר גדול של עובדים ועובדות. שני שלישים מהמועסקים בהם הן נשים, וקרוב למחצית הנשים הנמצאות בשוק העבודה (45%) מועסקות בהם. למרות פערי השכר בין גברים ונשים, השוררים גם בשירותים הציבוריים, תנאי התעסוקה בענף זה טובים יותר מאשר ברוב הענפים האחרים. הפרטה של שירותים הציבוריים משמעה הרעה של תנאי התעסוקה של ציבור גדול של עובדים ועובדות. ההפרטה - הסוללת את הדרך לסחר בינלאומי בשירותים ציבוריים - ופתיחת השירותים לתחרות בינלאומית, מרעים את תנאי העבודה ואת היוקרה של המקצועות בהם מועסק ציבור גדול של עובדות ועובדים בישראל.

מקורות

מרכז אדוה. 2004. *הסכמי הסחר הבינלאומי בשירותים (הסכמי גאטס)* : הקשר הישראלי והמגדרי. לקט. תל אביב. (נובמבר).

Yeates, Nicola. 2005. "The General Agreement on Trade in Services (GATS): What's in it for social security." *International Social Security Review*, Vol. 58, No. 1, January-March 2005.

Government of Israel to World Trade Organization, April 2003, *Communication From Israel: Initial Offer*.