

אוניברסיטת תל אביב

ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל

הפרטת בתי כלא

עבר, הווה, ביקורת

והזווית הישראלית

עבודה סמינריונית בקורס:

עבודה סוציאלית במסגרות "כוליות" (פנימייתיות)



תוכן העניינים

4.....	1 מבוא.....
5.....	2 מונחי יסוד לדיונונו.....
6.....	3 היסטוריה.....
6.....	3.1 ההתחלה – הפרטת בתי כלא עד ראשית המאה ה-20.....
8.....	3.2 סוף הגל הראשון.....
9.....	3.3 הגל השני – לקראת סוף המאה ה-20.....
9.....	3.3.1 צונאמי ההפרטה שוטף את אמריקה.....
9.....	3.3.2 צונאמי האסירים - "מדינת הגולאג".....
12.....	3.3.3 היזמים הפרטיים נכנסים לתמונה.....
13.....	3.3.4 התעוררות ההפרטה בבריטניה.....
13.....	4 תמונת מצב מהעת האחרונה.....
14.....	4.1 נתונים מספריים עדכניים לגבי ארה"ב.....
15.....	4.2 מצב התעשייה כיום.....
15.....	4.3 הערות על סקירת ההיסטוריה בספרות.....
16.....	5 תמונת מצב – מדינת ישראל.....
18.....	6 הפרטה – תמות עיקריות במחלוקת כפי שהן משתקפת בספרות.....
19.....	6.1 על מה כן יש הסכמה?.....
19.....	6.2 נושאי מחלוקת עיקריים בזרם המרכזי.....
19.....	6.2.1 שייכות (propriety) – שאלה מוסרית.....
20.....	6.2.2 חוקיות.....
21.....	6.2.3 אחריות משפטית.....
21.....	6.2.4 חסכון בעלויות.....



24.....	6.2.5 איכות השרות.
25.....	6.2.6 כמות אסירים גדלה והולכת.
25.....	6.2.7 רצידיביזם.
26.....	6.2.8 בטחון.
27.....	6.2.9 שחיתות.
27.....	6.2.10 צבירת כוח מסוכן ע"י תאגידי הכליאה.
27.....	6.2.11 תלות.
27.....	6.3 ספרות ביקורתית.
28.....	6.3.1 הקדמה.
29.....	6.3.2 תמות עיקריות.
29.....	6.3.2.1 חסכון כלכלי או בסיס מוסרי לחברה – מה יותר חשוב?
30.....	6.3.2.2 מערכת הצדק כמבצעת ניהול "אוכלוסיות העודף" ושליטה מעמדית.
31.....	6.3.2.3 שינויים חברתיים-פוליטיים והשפעתם על המדיניות לגבי פשע.
32.....	6.3.2.4 גזענות בבסיס המדיניות החברתית כלפי פשע.
34.....	6.3.2.5 הפשע כמיתוס.
35.....	6.3.2.6 ניצול אסירים.
36.....	7 סיכום.
36.....	7.1 הפרטה - צו השעה! האומנם?
37.....	7.2 כסף, כסף, כסף.
39.....	8 רשימת מקורות.
43.....	9 נספחים.



בספרו הקלאסי, ארווינג גופמן (Goffman, 1961) טבע את המונח "מוסד טוטאלי" – Total Institution והגדירו כמוסד סגור שבו כל היבטי החיים של האדם החוסה בו נקבעים ע"י הרשויות המנהלות אותו והוא מהווה מיקרו-קוסמוס חברתי שנשלט בצורה הגמונית והיררכית ברורה. בין המוסדות הכוללניים (יכולים להיקרא גם "פנימיות") ניתן למנות לפיכך בתי חולים לחולי נפש, צבא, פנימיות לילדים, הגולאג הרוסי ועוד. ספק אם רבים יערערו על הטענה שבית כלא הוא אחת הדוגמאות הבולטות למוסד בן ימינו בו תנאי חיים וסדר היום נקבעים ע"י רשויות המוסד, כאשר יש שיתוף מינימלי עם החוסה, אם בכלל. בבית הכלא נשלל מהאדם הדבר השני הכי יקר לו – חירותו ולכן בית כלא הינו מוסד טוטאלי מובהק.

עקב חשיבותו של בית הכלא כמוסד טוטאלי, שינויים המתרחשים בו, ובמערכת הכליאה בכלל, מהווים אינדיקטור מרתק לשינויים חברתיים, במיוחד כאשר שינויים אלו עקרוניים ומשמעותיים. שינוי כזה מתפשט בשנים האחרונות במדינות המערב. הכלא, שהיה נחלתה הבלעדית של המדינה במאה העשרים עובר להפעלה ע"י חברות פרטיות הפועלות למטרות רווח (בפורמט כזה או אחר). גם בישראל קמה יוזמה להפרטת בתי כלא והיא נדונה אצל מקבלי ההחלטות במשך השנים האחרונות. הרעיון להפריט בתי כלא איננו רק שאלה כלכלית אלא שאלה הפותחת דיון נרחב על נושאים תרבותיים ודילמות מוסריות מהותיות בחברה המערבית המודרנית (Losub, 2004). הפרטה, באופן כללי, מהווה שינוי משמעותי בחברה בה היא מתרחשת והרבה פעמים הדיון בהפרטת בתי כליאה מעורר דיון חריף (Swanson, 2002; Thomas, 1998). בהפרטת בתי כלא יחסי הכוחות החברתיים עוברים שינוי – לא עוד המדינה אחראית על ביצוע העונש - יזמים וחברות שפועלים למטרת רווח מקבלים לידיהם סמכויות מרחיקות לכת (שבד"כ מחייבות שינויים חקיקתיים) שעד כה אנשים לא העלו בדעתם שייתכן וסמכויות אלו ינתנו לידיים פרטיות. האם מתן סמכויות ירי באסיר שבורח לנציג חברה פרטית שפועלת למטרת רווח הינו חוקי? (או חוקתי), מוסרי?

עבודה זו עוסקת בהפרטת בתי כלא. היא מנסה לתת סקירה ראשונית רחבה של התופעה החברתית הזו. מטרתה הלא רשמית היא לשמש כמורה נבוכים, מפת דרכים בסיסית עבור המתלבט הנכנס ללמידת הנושא. בין השאר, אסקור את ההיסטוריה של התופעה, המצב כיום, מחקרים עדכניים



בתחום והתמונה העולה מהם, ונושאי מפתח בויכוח על ההפרטה של בתי הכלא. בנוסף, בעבודה זו אשתדל לסקור בתמצות גם את הקונטקסט החברתי הרחב יותר של הפרטת בתי הכלא המשתקף בעיקר מרעיונותיהם של כותבים ביקורתיים, שנקודת המוצא של דבריהם הינה רחבה ורב-תחומית. מחקרים אלו, לטעמי, מעלים תובנות ורעיונות מרתקים, על הנושא בפרט ועל החברה האנושית בכלל בתחילת המאה העשרים ואחת.

העבודה תסקור (במגבלות עבודה סמינריונית) את התופעה החברתית ששמה הפרטה של בתי הכלא. הסקירה מתחילה ממה שניתן לכנות ראשית התופעה, הרחק במאה ה-16, ומגיעה עד ימינו. גיאוגרפית, העבודה מתמקדת בעיקר בנעשה בארה"ב, מכמה סיבות: א. קיים הרבה חומר סטטיסטי, מחקרי וביקורתי על הפרטת בתי הכלא בארה"ב ומרבית החומר בספרות הינו לגבי מדינה זו. ב. מודל ההפרטה הנהוג בארה"ב הינו בין הקיצוניים מהמודלים הנהוגים בעולם ולכן מהווה "סמן ימני" שמוביל את הקו. אם ברצוננו לבחון את התופעה, כדאי לבחון מודלים יותר מובהקים שלה, בניגוד למודלים פחות מובהקים, שתוצאותיהם פחות ברורות. יחד עם זאת, חשוב להדגיש שהפרטת בתי כלא התרחשה ומתרחשת במדינות רבות ביבשות רבות בעולם, הרבה מעבר לגבולות ארה"ב.

2 מונחי יסוד לדינונו

מהי הפרטה? בספרות שנסקרה לצורך הכנת עבודה זו לא נמצאה הגדרה בכל מחקר או מאמר שעסק בנושא. מהספרות עולה כי הפרטה הינו התהליך בו המדינה מעבירה אחריות לספק פרטי לגבי ניהול או בנייה של מוסדות תקון שונים (Kicenski, 2002). לצורך עניינינו נגדיר בנוסף שבתהליך ההפרטה המדינה מעבירה ייצור ומתן שירותים מהמגזר הציבורי לארגונים הנמנים על ופועלים לפי עקרונות השוק החופשי. חוקר אחר המצוטט רבות בספרות (Thomas, 1999) טוען שהפרטה היא לא אחרת מאשר ניסיון להשיג יעדים ציבוריים באמצעות אמצעים פרטיים.

באופן כללי, מתוארים בספרות 3 מודלים של הפרטה (עמותת רופאים לזכויות אדם, 2004):

המודל הצרפתי (הפרטה מינימאלית): בתי הסוהר נמצאים בביקוח של המדינה וההפרטה מתבטאת רק במכירת שירותים שונים. הסוהרים הם עובדי מדינה ובידיהם האחריות והביצוע בפועל של התפקידים הביטחוניים כמו שמירה והפעלת סנקציות כגון הכנסת אסיר לבידוד. שירותים לוגיסטיים כמו



בנייה, אחזקה, אספקת מזון, טיפול רפואי, ניקיון והכשרה מקצועית — ניתנים על ידי היזם הפרטי. המוטיבציה שמאחורי דגם זה הייתה לשפר את מימוש זכויות האסירים.

המודל האנגלי (הפרטה חלקית): כל תפעול בית הסוהר נמצא בידי הזכייין מבחינה מבצעית ולוגיסטית בעוד השיפוט והענישה במתקן נשארים בידי נציגי המדינה בכלא. מודל זה נמצא בהשתנות לכיוון הפרטה נוספת נרחבת יותר (ראה המודל האמריקאי).

המודל האמריקאי (הפרטה כוללת): כל הפעילות בבית הכלא מופרטת, כולל סמכויות הענישה.

גל וכרמי (עמותת רופאים לזכויות אדם, 2004), קיבצו את החלוקה הנ"ל לשתי רמות עקרוניות:

הפרטה חלקית (הדגם הצרפתי) והפרטה מלאה (הדגם האנגלי - אמריקאי). מודל ההפרטה האמריקאי

הינו המודל שבאופן טבעי מושך אליו הכי הרבה אש וביקורת אבל מצד שני גם תמיכה ודברי שבח (Mays, 2002).

3 היסטוריה

3.1 ההתחלה – הפרטת בתי כלא עד ראשית המאה ה-20

ההפרטה בתחום התקון איננה ייחודית כלל לעת החדשה (Lanza-Kaduce, Parker, Thomas, 1999; Smith, 1993; Swanson, 2002).

מעורבות הסקטור הפרטי בתחום התקון (באנגלית - Corrections) ובתי הכליאה היא בעלת היסטוריה ארוכת שנים, פחות או יותר כאורך שנות קיומו של

המוסד המכונה "בית סוהר" אפילו לפני יסוד המדינה המודרנית ואף לפני המהפכה התעשייתית. קיימים תיעודים למעורבות של גורמים פרטיים בבתי כליאה כבר מהמאה ה-16, עדיין בימי הביניים(!). יש

תיעודים רבים לאורך ההיסטוריה של ממשלים שונים המתירים ולפעמים מעודדים מנהלים פרטיים של בתי כלא לנצל למטרות שונות את אסיריהם (ראה למשל אצל Thomas, 1998). בין העבודות ניתן למצוא

סלילת כבישים או מסילות ברזל, חפירת תעלות או עבודות ייצור של סחורות שונות. בתקופה ההיא, בתי כלא לא היוו נטל כלכלי על המדינות כלל, אלא מקור להכנסה (Mays, 2002).

דוגמא לניצול ניתן למצוא ב"בית הכלא" הראשון של אנגליה, בשנת 1556, כאשר אסירים נוצלו לעבודות פרך שונות (Sellin, 1976. Cited in Thomas, 1998). בית כלא זה מכונה "Bridewell" והוא היה



המקור אולי הראשון לניסיון "תיקון" לקבצנים ו"בטלנים" של אותה התקופה, שחלקם גם שדדו לעיתים. הרעיון של עבודות כפויות מצד אחד (לכולם, גם לנכים!) ומשמעת ברזל הכוללת הצלפות פומביות מצד שני, למטרת תיקון ושיקום האסירים יושם לראשונה במוסד זה. מוסד זה היווה מודל לחיקוי למוסדות דומים אחרים שקמו בעקבותיו באנגליה (Brown, 1996).

בארה"ב ההפרטה התחילה... עוד לפני שהייתה ארה"ב. במאה ה-17, אנגליה שלחה חלק מאסיריה לקולוניות שלה באמריקה הצפונית. כדי לחסוך בעלויות, סוחרים לקחו על עצמם את עלויות המשלוח שלהם (שהצריך חצייה בשייט של האוקיינוס האטלנטי כמובן) ובתמורה קיבלו את הזכות למכור את האסירים כמשרתים באמריקה. פונקציה ספציפית של הפרטה, כפי שראינו, כוללת פנייה לגורמים פרטיים רק בשביל הבנייה הפיזית של בית הכלא. כבר בשנת 1666 בוצעה עסקה שכזו במדינת מרילנד. היזם קיבל בתמורה לבניית הכלא כמה אלפי טונות של טבק ואת הבעלות על המבנה עצמו (Ammons, Campbell, & Somoza, 1992. As cited in Swanson, 2002).

בהמשך, במאה ה-19 אושר ליזמים פרטיים לבנות ונהל את בית כלא הפרטי הראשון במדינה. במאי 1825 בניו יורק יצא לדרכו פרויקט בית הכלא הפרטי הידוע לשמצה – כלא סינג סינג (Gado, 2005). מי שבנה בפועל את בית הכלא היו האסירים הראשונים עצמם, בעבודות פרך. אחת מדוגמאות היחס הקשה מאוד כלפי האסירים בבית כלא זה היא החוק שאסר עליהם לדבר זה עם זה בכל צורה שהיא (גם לא בחדר האוכל, לדוגמא). שתיקה מוחלטת הייתה חלק ממודל הריפוי או התיקון של אותה עת באותו מוסד. מערכת העונשים הייתה קשה מאוד בסטנדרטים של היום (הצלפות, טפטופי מים איטיים וכסא חשמלי בהמשך). אלימות קשה כלפי אסירים, סתם בשגרה או עם סימנים ראשונים של "בעיות", כולל ירי באסירים, הייתה נוהג מקובל. בית הכלא נהפך לסמל של דיכוי וחוסר תקווה והוא כזה עד היום (מי שנשלח "במעלה הנהר", לצידו בית הכלא היה ממוקם, נחשב כאילו נשלח בכרטיס לכיוון אחד). בית כלא זה היה סמן דרך לבתי כלא מופרטים אחרים שלמדו מניסיונו וחיקו אותו. כך, הנוהג לנצל אסירים לעבודות שונות שוכלל ופותח בבית כלא זה ושיטה זו הועתקה לבתי כלא אחרים. מוסדות פרטיים אלו היוו מקור הכנסה למדינה או לגורמים פרטיים. בתקופה זו על פי רוב ההפרטה הייתה לא מלאה אולם במדינת טקסס כבר בוצעה הפרטה נרחבת בתקופה הזו.



הממשל האמריקאי החזיר לעצמו בעלות על בתי הכלא הפרטיים במהלך המאות ה-18 וה-19

אולם אחרי מלחמת האזרחים האמריקאית (1865-1861), עקב סיבות שונות כמו הרס בתי כלא במלחמה, פנה שוב הממשל לגורמים פרטיים כדי לספק מקומות אכסון לפושעים. על יחס המדינה לפושעים באותם שנים ניתן ללמוד מדברי בית המשפט בפסק דין שניתן בבית המשפט העליון של מדינת וירג'יניה בשנת 1891 (תרגום חופשי): "האסיר, כתוצאה מפשעו, לא רק ניטלת ממנו חירותו, אלא גם כל זכויותיו הבסיסיות חוץ מההומניטאריות הבסיסיות ביותר שהחוק מקנה לו. לפחות לזמן הנוכחי, הוא עבד של המדינה" (Thomas, 1998) (Ruffin vs. Commonwealth).

אסירים היו מעורבים בשוק הפרטי גם אם הכלא הופעל והיה בבעלות המדינה. אסירים הועסקו כפועלים ובעלי מלאכה שונים בסקטור הפרטי בזמן ריצוי עונשם עד תחילת המאה ה-20. כוח עבודה זול זה הוביל לכך שהמפעלים והיזמים שנהנו מעבודתם הזולה יכלו למכור את מרכולתם או שרותיהם במחיר זול במיוחד (Swanson, 2002).

3.2 סוף הגל הראשון

ככל שהתופעה של ניצול אסירים לצרכים כלכליים פרטיים התפשטה והתעמקה היא גם נעשתה יותר ויותר משמעותית עבור מי שסבלו מכך, והיו לא מעט שנפגעו מכך כלכלית. המתנגדים התלונו ששימוש זה בכוח עבודה זול "איננו הוגן" ומהווה תחרות לא הוגנת. עד סוף המאה ה-19, הייתה להפרטת בתי הכלא אופוזיציה משמעותית שכללה עסקים פרטיים, איגודים מקצועיים ועוד, מה שהכריח את המדינה להביא את עידן ההפרטה בתקופה ההיא לקיצו (Smith, 1993; Swanson, 2002). בלחץ גורמים אלו, בשנת 1905 הנשיא רוזוולט הוציא צו שמנע שימוש בכוח אדם של אסירים לצרכיו של הממשל. הקונגרס האמריקאי הוציא ב-1929 חוק שאפשר למדינות לאסור יבוא של מוצרים ממדינות אחרות בארה"ב שיוצרו ע"י אסירים (Swanson, 2002). מהלכים אלו שהובילו ע"י אינטרסים כלכליים בעיקרם הובילו את שקיעת תופעת בתי הכלא הפרטיים בארה"ב, וסתמו את הגולל על אופנה זו, עד לחזרתה לקראת סוף המאה ה-20. לאורך מרבית המאה ה-20, עד לתחילת הגל הבא של ההפרטה, לשוק הפרטי כמעט ולא הייתה נגיעה במערכת התקון (Mays, 2002).



3.3 הגל השני – לקראת סוף המאה ה-20

בסוף המאה ה-20, לקחי העבר הרחוק כבר לא נשמעו מבעד לרעש ולצלצולים שמלווים את מטבע הלשון "השוק החופשי" שכבש וכובש את העולם (Smith, 1993). כפי ששילוב גורמים הוציא החוצה את ההפרטה בראשית המאה, כך שילוב גורמים, אחרים, יצר לחץ להחזירה אל מערכת בתי הכלא (Mays, 2002).

3.3.1 צונאמי ההפרטה שוטף את אמריקה

בתחילת שנות ה-80 של המאה העשרים עידן ההפרטה שטף את העולם המערבי, ובמיוחד את ארה"ב. נדמה היה שכל דבר ציבורי עמד למכירה: מבתי חולים, שדות תעופה, מפעלים במדינות עולם שלישי ועד שרותי פינוי אשפה עירוניים. נראה היה שטרנד ההפרטה איננו פוסח על אף מגזר, כולל כאלו שבאופן מסורתי כמעט נחשבו לתחומים ציבוריים בלבד – מערכת הכליאה (Mays, 2002; Smith, 1993). הרוח שנשבה בציבור האמריקאי בעת ההיא כללה גם חוסר שביעות רצון מהיעילות הממשלתית ביישום מדיניות. הדעה הרווחת הייתה שהממשל פחות יעיל מגורמים פרטיים ביישום מדיניות (Kicenski, 2002). דעה זו התבססה על רעיונות ניאו ליברליים שהסתובבו במשך 20 שנה שטענו שממשלות ומנגנונים ממשלתיים גדולים הם "חשודים" מטבעם. לפי טענות אלו המגזר הציבורי עדיף מכיוון שיש בו ויסות עצמי, שנוצר ע"י כוחות השוק ולכן יש בו רגישות מופחתת לשחיתות שלטונית. הרבה רצו לראות את הממשל עושה פחות ופחות ואת הסקטור הפרטי מחליף אותו (McDonald, 1994). צמצום הוצאות הממשל הפדראלי (הקטנת הממשל והורדת מיסים) היוותה את אחת מהמטרות המוצהרות של ממשל רייגן (McDonald, 1994; Swanson, 2002).

3.3.2 צונאמי האסירים - "מדינת הגולאג"

בכל קריטריון שהוא, מערכת התקון הציבורית האמריקאית נכשלה בכל המבחנים האפשריים, כאשר כל פתרון אחר, פוליטי או כלכלי, לא נראה באופק (Smith, 1993). סובלנות החברה לתופעה החברתית המכונה פשיעה הלכה והצטמקה בשנים אלו. הלך הרוח הדומיננטי, לפחות בממשל דאז - ממשלו של רייגן, נטה לכיוון הקשחה בכל הקשור לאכיפת נורמות חברתיות. ההשלכות המעשיות של



הקשחה זו כללו את המלחמה בסמים ("War on drugs") ושינויי חקיקה נרחבים למדי (לדוגמא הוספת מאסר חובה לעבירות מסוימות) שהקשיחו מאוד את הגישה כלפי פשע (Swanson, 2002).

הסיסמא הנפוצה בשנות השמונים בארה"ב ביחס לפשע ופשיעה הייתה "להיות קשוח עם הפשע"

("Get tough on crime"). פוליטיקאים מכל קצוות הקשת הפוליטית שפכו שמן על המדורה בתיאורי

הפחדה של בני השכבות הנמוכות החיים בערים (קריא - שחורים צעירים) שתוארו כטורפים, תוך התעלמות מהקונטקסט הרחב שכלל מדיניות חברתית שזנחה שכבות גדולות. במקום זאת, נקבעו חוקי

מינימום מאסר לעבירות מסוימות וככלל הוקשחה מדיניות הטיפול בפשע (Kicenski, 2002; Smith, 1993).

המדיניות שננקטה ע"י ממשל רייגן כללה שורה של צעדים דרמטיים שהשפיעו בצורה ניכרת על

כמות האסירים במערכת הכליאה ועל הרכבם. "המלחמה בסמים" היא אחת הדוגמאות הבולטות לשינוי המדיניות כלפי הפשיעה. במדינה אחרי מדינה, התקציבים נמתחו למקסימום עם הגדלת מערכות התקון השונות. בקליפורניה, בעלת מערכת הכליאה הגדולה ביותר בארה"ב, התקציב של מערכת התקון גדל פי 7 מתחילת שנות השמונים עד סוף העשור, ועדיין, שיעור התפוסה בבתי הכלא עמד על 180%.

התוצאה של כל המתואר לעיל הייתה עלייה גבוהה מאוד במספר האסירים, שנרשמה מאז שנות

השמונים והתשעים וכניסה של גורמים פרטיים לתחום התקון (McDonald, 1994). יש חוקרים שטוענים

שעלייה זו מקורה עוד בשנות השבעים (Thomas, 1998). בפעם האחרונה שארה"ב עמדה לפני שיטפון כזה

של אסירים הייתה אחרי מלחמת האזרחים שלה, כאשר שוחררו עבדים כושים מעבדות ועברו למערכת

הכליאה שהייתה עד אז "ללבנים בלבד" (Smith, 1993). עליה דרמטית זו גרמה כצפוי לצפיפות חסרת

תקדים בבתי הכלא. צפיפות זו לא נעלמה מעיני ארגוני זכויות האדם, מה שהוביל לכך ש-80% מהמדינות

בארה"ב (!) חויבו ע"י בתי משפט לצמצם את הצפיפות בבתי הכלא שלהם (Shichor & Sechrest, 1995).

בשנים אלו, ארה"ב הפכה למדינה המובילה במערב בכליאת האוכלוסייה שלה. כמה נתונים

סטטיסטיים:



- אוכלוסיית האסירים בארה"ב החלה לגדול בצורה משמעותית ועקבית כבר משנת 1973 (Kicenski, 2001; US DoJ, 2002).
 - בשנת 1990, בתי הכלא הפרטיים בארה"ב היו מאוכלסים ע"י 3000 אסירים. במהלך תחילת שנות התשעים שיעור הצמיחה עמד על 34.5% לשנה. בשנת 1996, המספר כבר עמד על 85,201 אסירים (!) (Thomas, 1998; Wisconsin policy research institute, 2001).
 - בשנת 1996, בכל שבוע התווספו עוד 1500 אסירים חדשים למערכת הכליאה בארה"ב (!). קצב זה גבוה פי 10 משעור גידול האוכלוסייה לאותן שנים (Brister, 1996).
 - מס' האסירים במדינת קליפורניה גדל פי שש בין השנים 1980 ל-2000 (Kinceski, 2002).
 - ב-1991, 421 מכל 100,000 אמריקאים היו בכלא. ב-1995, היחס עלה ל-455 מכל 100,000. בתחילת עידן רייגן היו בבתי הכלא האמריקאיים 400,000 אסירים. בסיומו 1.2 מיליון אסירים (Smith, 1993).
 - בתחילת שנות התשעים קצב גידול האסירים הכתיב בניית 11 בתי כליאה מסדר גודל בינוני (500 מיטות) כל חודש (!) כדי לאכלס את 58,700 האסירים החדשים שנכנסו למערכת רק בין השנים 1989 ל-1990.
 - למרות העלייה הדרמטית במספר האסירים, שעורי הפשע עלו רק במקצת. למעשה, משנת 1975 לשנת 1985, שעורי הפשע החמורים ירדו ב-1.42 אחוז בעוד ששיעור הפשעים הקטנים הכפיל את עצמו (Smith, 1993).
- עלייה זו במספר האסירים גררה באופן בלתי נמנע עלייה דרמטית בהוצאה הציבורית על מערכת הכליאה. (Smith 1993) טען שהעלות שנדרשה (בכל ארה"ב) על מנת לבנות אתרי כליאה חדשים רק כדי לעמוד במספר ההולך וגודל של האסירים החדשים "המצטרפים" למערכת הכליאה עומדת על 6 מיליארד דולר לשנה. ואכן, מנתונים רשמיים של משרד המשפטים האמריקאי, עולה כי הוצאת הממשל הפדראלי



בארה"ב על בתי סוהר בין השנים 1980 ל-1992 עלתה פי שלוש וחצי(!). קצב הגידול השנתי בסעיף הוצאה זה עמד על 12.6% בשנים אלו. קצב הגידול הזה הוא פי ארבע מקצב האינפלציה לאותן שנים (US DoJ, 1997).

3.3.3 היזמים הפרטיים נכנסים לתמונה

עקב עלייה דרמטית במספר האסירים שהמערכת הקיימת נדרשה לתת להם פתרון נוצרה דרישה משמעותית לכניסת גורמים נוספים לסיוע ביצירת בתי כלא נוספים כדי להקל על הצפיפות. המדינות והממשל הפדראלי החלו לחפש פתרונות למצוקת הצפיפות בבתי הכלא הציבוריים (Mays, 2002). חוקרים רבים (McDonald, 1994; Swanson, 2002) מציינים שהמערכת הראשונה שדרכה חזרה ההפרטה לתוך מערכת התקון הייתה מנהלת שרותי ההגירה של ארה"ב (INS - Immigration and Naturalization Service). ההפרטות הראשונות התרחשו דרך מערכת זו שגם בה עלה מספר השוהים בצורה ניכרת ועקבית. שתי החברות הגדולות ביותר בשוק האמריקאי כיום – CCA (Corrections Corporation of America) ו-Wackenhut התחילו את דרכן באתה התקופה כחברות חלוציות בתחום החדש-ישן הזה. תחום ההגירה היה התחום הראשון שאילו חזרה ההפרטה לעולם התקון מכיוון שבו יש את הביקוש הגבוה ביותר להקמה מהירה של מתקנים לטיפול במהגרים לא חוקיים. הקמה ע"י גורמים פרטיים הייתה הרבה יותר מהירה מהקצב שבוצע ע"י גורמים ממשלתיים (Swanson, 2002).

ניתן לראות את הכניסה של חברות אלו למתקני ה-INS כסנונית המבשרת את חזרתה בפועל של ההפרטה למערכת התקון, במלוא היקפה. בשנת 1984 נחתם החוזה הפדראלי הראשון בין רשות ההגירה של ארה"ב להפעלת מתקן שלה בטקסס. החוזה הראשון לבית כלא פרטי ברמת המחוז (County) ניתן בשנת 1984 במחוז במדינת טנסי לחברת CCA (החברה הגדולה ביותר בשוק האמריקאי כיום; מייסדיה היו הבעלים של Kentucky Fried Chicken). החוזה הראשון ברמת המדינה יצא לדרך בשנת 1985, במדינת קנטאקי. מהר למדי צצו חברות נוספות בתחום. רוב החברות הותיקות הללו קיימות עד היום. במקביל, התעוררו מתנגדי ההפרטה השונים, והקימו אופוזיציה למהלך. בין ארגונים אלה אפשר למצוא



את American Jail Association ו- National Sheriffs Association שדאגו לאינטרסים של חבריהם) (Thomas, 1998).

רוב החוקרים מסכימים כי השנה בה תפסה תנועת ההפרטה בארה"ב את התאוצה שלה היא 1988. האירוע שנתן את התנופה היה ההחלטה של מדינת טקסס להפריט 2000 מיטות אסירים במדינה ב-4 מתקנים נפרדים. מאז, המגמה רק הואצה (McDonald, 1994; Thomas, 1998).

3.3.4 התעוררות ההפרטה בבריטניה

בבריטניה הועבר בשנת 1991 חוק חשוב הנוגע למערכת התקון (the Criminal Justice Act). חוק זה הביא עימו את בשורת ההפרטה במלוא עוזה למגוון שירותים חברתיים. הממשלה תכננה והוציאה לפועל הפרטה שאפתנית, נרחבת, ומתוכננת בקפידה (Thomas, 1998). האסירים הראשונים שנכנסו לבתי כלא פרטיים עשו זאת בשנת 1992. מחקר שבדק את תוצאות ההפרטה הזו במערכת הכליאה מצא לגבי השנים 1994/5 ש: "תחת ניתוח קפדני מאלו שנעשו בעבר, נמצא כי נחסך כסף רב, בסדר גודל של 13 עד 22 אחוזי חסכון" (Wilson, 1998).

4 תמונת מצב מהעת האחרונה

הפרטה היא עובדת חיים בתחום התקון. כיום לא מדובר על האם תהיה הפרטה אלא מתי ועד כמה נרחבת היא תהיה. מכרזים לאספקת שירותים ספציפיים כמו מזון ועזרה רפואית נהפכו לדבר שבשגרה. הפרטת בתי הכלא נפוצה למדי ברחבי העולם המערבי. ניתן לראות יישומים שלה במדינות רבות, כמו למשל אוסטרליה, ארה"ב, קנדה, סקוטלנד, ויילס, דרום אפריקה, אנגליה, צרפת, ניו זילנד ועוד רבות אחרות (Lanza-Kaduce et al., 1999; Mays, 2002).

תחומי הפעילות אליהן חדרה תופעת ההפרטה כיום הינם נרחבים ביותר. כפי שהוזכר בהגדרת המונח, הפרטה כוללת פונקציות כמו מימון פרויקטים, תכנון פרויקטים, בנייה והפעלת בתי כלא. אבל בנוסף, ההפרטה חדרה כיום למגוון רחב אף יותר של שירותים הניתנים במערכת התקון: שרותי דת, אספקת מזון, הכשרה מקצועית, תחבורה (הסעות לבתי משפט וכו'), שרותי בריאות ועוד. אופן תפעול שכזה יוצר מבנה של שיתוף פעולה בין הנהלת בתי הכלא לחברות הפרטיות המספקות לו שירותים (Mays,



(2002). למרות ההתמתנות המספרית בעליית מספר האסירים בארה"ב בשנים האחרונות, במספר האסירים המוחזקים במוסדות פרטיים נמשכת העלייה: מ-5% אסירים במוסדות פרטיים בשנת 1999 (Mays, 2002), ל-6.6% המוחזקים בבתי כלא פרטיים בין יולי 2003 ליוני 2004 (DoJ, 2004).

4.1 נתונים מספריים עדכניים לגבי ארה"ב

הנתונים המספריים העדכניים ביותר מארה"ב, המובילה בכליאת אזרחיה בעולם המערבי, הם ממחצית שנת 2004. הדו"ח שמיד יופרטו כמה מממצאיו מתייחס לשנה שבין 1 ליולי 2003 עד 30 ליוני 2004. חשוב לציין שמספרים אלו כוללים רק את המוחזקים בבתי מעצר ובבתי כלא (Prison ו-Jail), בהתאמה, ללא כולל אנשים בתקופת מבחן, משוחררים על תנאי, בני נוער במוסדות מיוחדים, עצורים במתקני ההגירה האמריקאיים ועוד (עם אלו, המספרים שונים מאוד). ממסמך רשמי זה של משרד המשפטים האמריקאי (DoJ, 2004), עולה כי נכון ליוני 2004 ישנם בארה"ב 2,131,180 איש בבתי כלא או בבתי מעצר. מדובר על שעור של 726 אנשים על כל 100,000 אזרחים. ז"א, אחד מכל 138 אזרחים אמריקאים היה במוסד כליאה בשנה זו. מדובר בעלייה של 2.3% מהשנה שקדמה לה (ו-3.5% מאז שנת 1996). ניתן להשוות קצת גידול זה עם קצת גידול האוכלוסייה הטבעי של ארה"ב (נתון משוער לשנת 2005) שעומד על 0.92% (CIA, 2005).

חלוקה גזעית: 13% מהגברים השחורים בגילאים 25-29 ("Late twenties") היו בכלא בשנה שאליה מתייחס דו"ח זה (השחורים מהווים 12.9% מהאוכלוסייה). רק 1.7% מהלבנים שהו בבתי הכלא למרות ששיעורם הכללי באוכלוסייה הוא 81.7% (!) (אבל יש לקחת בחשבון שנתון זה כולל היספאנים שאינם זוכים לקטגוריה משלהם בפרסומים רשמיים אמריקאיים לגבי יחסם באוכלוסייה הכללית). בבתי כלא פרטיים שהו 98,791 בני אדם (מדינת טקסס היא המובילה, עם 16,906 אסירים). המדובר ב-6.6% בסה"כ ממספר האסירים הכללי (עלייה של 0.1% משנה קודמת). רבע מתוך אלו שוהים במוסדות פרטיים פדראליים, והשאר במוסדות פרטיים שפועלים מול המדינות השונות.



במדינת קליפורניה, נכון לשנת 2002, יש את מערכת בתי הכלא הגדולה והצפופה בעולם המערבי. במדינה זו בלבד, בכל יום נתון בשנה זו, שהו יותר אסירים כלואים מאשר צרפת, יפן, גרמניה ובריטניה, סינגפור ועוד. רק בכדי לשמור על כליאה ברמות הצפיפות לשנה זו נדרשה מחלקת התקון של מדינת קליפורניה לבנות בית כלא חדש כל שנה (Kicenski, 2002).

ההוצאה הכללית על אסירים בארה"ב נעה בין מעל 20 דולר ליום ועד למעל ל-60 דולר ליום, לאסיר. ההוצאה המשוקללת לארה"ב כולה היא בערך \$45 ליום – תלוי בניתוח הסטטיסטי שמבצעים (Wisconsin policy research institute, 2001). ז"א, החזקת אסיר עולה בערך \$16,500 לשנה בממוצע.

4.2 מצב התעשייה כיום

באופן כללי, קיימים יש שלושה ערוצי רווח לארגונים פרטיים הפועלים בתחום: בניית בתי כלא,

ניהול והפעלת בתי כלא פרטיים ומכירת עבודת אסירים שתפורט בהמשך (Kicenski, 2002; World socialist web site, 2000). תעשיית הכליאה הפרטית מעסיקה יותר מ-50,000 שומרים וסוהרים. על מספר זה יש להוסיף עשרות אלפי אנשי מנהלה, בריאות, חינוך ואספקת מזון נוספים. מסביב לבתי הכלא מועסקים עוד עשרות או מאות אלפים בחברות שונות: ארכיטקטורה, חברות בנייה, חברות התרופות וספקי הציוד המגוון הרבים (דלתות פלדה, חוטי תייל, מערכות קשר, מדים וכו' וכו'). תרומת מערכת הכליאה הפרטית לכלכלה של קהילות מקומיות מורגשת במיוחד בקהילות קטנות ונדחות. מערכת הכליאה הפרטית מייצגת סבך של חברות וגורמים פרטיים בעלי אינטרסים משותפים הפועלים בשוק חופשי (Smith, 1993).

בתי כלא מופרטים התפשטו כאמור למדינות רבות מאוד ברחבי העולם. חברת Wackenhut לבדה (החברה השנייה בגודלה בארה"ב, נוסדה ב-1984) פועלת במדינות רבות בניהן אנגליה, ויילס, סקוטלנד, פורטו ריקו, דרום אפריקה, ניו זילנד, אוסטרליה וקנדה. קיים קשר ומעורבות של חברות רבות שאינן עוסקות בתחום התקון. בארה"ב למשל, חברות כמו דיסני, ג'נרל אלקטריק, אמריקן אקספרס, TWA, מיקרוסופט ועוד מושקעות בבורסה בחברות שכן עוסקות בתחום התקון. כך יוצא שכמעט כל אמריקאי שמשקיע בבורסה האמריקאית מושקע בדרך זו או אחרת בתעשייה זו, ויש לו אינטרס כלכלי בהצלחתה (Kicenski, 2002). אין ספק שעובדה זו מוסיפה רובד של מורכבות למציאות החברתית.



4.3 הערות על סקירת ההיסטוריה בספרות

מהספרות שנסקרה להכנת עבודה זו עולה שהפרקים הראשונים בהיסטוריה של הפרטת מערכת התקון, עד להיסטורית ההפרטה מהמאה ה-18 (כולל) מוזכרים מעט יחסית ובצורה מצומצמת בספרות כיום, למרות הרלוונטיות הרבה שלהם כפרקי יסוד חשובים בתולדות מוסדות התקון המודרניים. אזכורים היסטוריים אלו מופיעים הכי פחות במקורות שתומכים בהפרטת מערכת הכליאה. אפשר לשער כמה השערות לגבי סיבות אפשריות ל"שכחה" זו: ייתכן שהעלאת זיכרונות אלו אינה מוסיפה כבוד למדינות שבהן הם התרחשו; ייתכן שאזכור ההיסטוריה הרחוקה יותר של הפרטת מערכת התקון מחלישה את הבסיס של תומכי ההפרטה כיום. לפי השערה זו, ניתן להניח שמרבית הספרות שנכתבת כיום היא לפיכך בעד הפרטת מערכת הכליאה גם אם עמדה זו איננה מובאת בפני הקורא; ייתכן שתיאוריות חדשות שהחליפו את הגישות הישנות לתיקון ותקון הביאו איתן הבנות לגבי אזכורים השיטות הישנות וכפועל יוצא, את הצורך הלא מודע פשוט לשכוח או להדחיק את הזוועות שהיו נהוגות.

חשוב לציין שסקירה היסטורית זו הינה בנויה בעיקר על מחקרים מהזרם המרכזי. מחקרים אלו לא מביאים עובדות, מקרים והקשרים היסטוריים נוספים המאירים באור שונה את ההתפתחות של ההפרטה במערכת התקון. כך, אפשר שסיקור זה מוטה לכיוון שתומכי ההפרטה מעוניינים בו.

5 תמונת מצב – מדינת ישראל

בישראל כ-12,500 אסירים ב-24 מתקני כליאה שונים. המצב בבתי הכלא הישראליים מבחינת הצפיפות ושאר התנאים הבסיסיים רחוק מלהיות ראוי. ישראל סובלת ממחסור תמידי במיטות אסירים שרק צפוי לגדול (המשרד לביטחון פנים, ללא תאריך; פלד, 2000; Iosub, 2004).

האסירים בישראל חיים בתנאים לא ראויים. על תנאים אלו העיר אהרון ברק באחד מביקוריו האחרונים בבתי הסוהר שבתי הכלא במצבם הנוכחי שוללים מהאסירים לא רק את חירותם, אלא אף את כבודם (קרא, 2001). דו"ח מיוחד של עמותת רופאים לזכויות אדם (2004) קבע כי אסירים בבתי הכלא נתקלים בקשיים רפואיים, במיוחד בטיפול בחולים כרוניים והמרכז הרפואי של שרות בתי הסוהר איננו



מספק את הטיפול הבסיסי ההכרחי בכדי לשמור על בריאותם וכבודם של החולים. נכון למאי 2004, לפחות 500 אסירים ישנים כל לילה במדינת ישראל על הרצפה (!) (עמותת רופאים לזכויות אדם 2004). המשרד לביטחון פנים חוקר את נושא הפרטת בתי הכלא במשך כמה שנים. המסקנה שאליה הגיעו העוסקים בדבר היא שאין מנוס אלא מלכת להפרטה (המשרד לביטחון פנים, ללא תאריך). ההחלטה הראשונית הייתה ללכת על המודל הצרפתי שמדבר על הפרטה חלקית - הביטחון יישאר בידי המדינה וכל שאר השירותים (רווחה, שיקום, לוגיסטיקה ותחזוקה ושמירה בסיסית) יעברו לידי חברות הפרטיות. חברי הוועדה שהחליטה ביקרו במערכות דומות בצרפת סקוטלנד ובריטניה ומהן הגיעו למסקנה שעקב שיקולי עלות וניהול קל ויעיל חייבים ללכת בכיוון של הפרטה מלאה לגמרי, תחת פיקוח המדינה. לפי פרסומים באתר הרשמי של המשרד לביטחון פנים, החוזה הראשון להפעלת בית כלא פרטי צפוי בשנת 2003 והכלא הפרטי הראשון צפוי להיפתח בשנת 2006 (Iosub, 2004) - הרצל יוסוב הוא ניצב בדימוס שחתום כמחבר מסמך רשמי זה). הפרטת בתי הכלא בישראל עולה בקנה אחד עם המדיניות הנהוגה בשנים האחרונות של הפרטת המשק הישראלי (עמותת רופאים לזכויות אדם, 2004 ; Iosub, 2004) קרא (2001) מתאר את השתלשלות העניינים בישראל עם כניסת נושא הפרטת בתי הכלא לארץ: עם כניסתו לתפקיד השר לביטחון פנים דאז, הובהרה לשלמה בן עמי חומרת המצב בבתי הכלא בישראל. בלחץ המציאות בחר בן עמי להקים וועדה שתבדוק את הנושא ותגבש המלצות. ב-21 באוגוסט 2000 הורה שלמה בן עמי לוועדה של משרדו להפסיק את עבודת המטה לקראת הכנת אפשרות של הפרטה של בתי כלא בישראל. בן עמי הכריז שהאחריות על בתי הכלא הייתה ותישאר בידי המדינה. החלטה זו קשורה בודאי לאופוזיציה שהייתה קיימת לבן עמי. אופוזיציה זו (שכללה עמיתים של בן עמי מהאקדמיה) צוידה בתחמושת משמעותית, פרי דבריו עצמו. בן עמי כתב בספרו לא פחות מאשר:

"בחלחול השיקול העסקי אל תוך שירותי החברה יש סיכון מוסרי. במערב ידועים מקרים רבים שבהם הממשלה נכשלת בפיקוח על שירותי חברה מופרטים (...). מהלך כזה הוביל במקומות רבים להתייעלות, אך באותה מידה גם לקיצוץ בטיב ובאיכות השירות. ממשלה אינה רשאית להמשיך במגמה החברתית המסוכנת הזאת שתוביל אותה בסופו של דבר - מדוע לא? - להפרטת בתי סוהר" (מקום לכולם / בן עמי, 1998).



בן עמי נכנע לאופוזיציה והורה כאמור לוועדה שהכינה את הנושא במשרדו להפסיק את עבודתה. בן השאר, גם חוסר הכדאיות שבמודל ההפרטה הצרפתי שנבחר עזרה להוריד את התוכנית מסדר היום. עלויות שכר הצוות בבית כלא מהוות עד 85% מעלות ההפעלה של בית הכלא ולכן בן עמי מצא שהפרטה לפי המודל הצרפתי איננה מועילה.

השר שהחליף אותו, עוזי לנדאו, היה זריז מאוד בהפיכת ההחלטה על פיה (קרא, 2001). לנדאו גם לא היה מחויב לדברים דומים שאמר בעבר על נושא ההפרטה ולכן בחר את מודל ההפרטה המלאה לבדיקה. מחליפו של לנדאו, צחי הנגבי, המשיך במלוא עוז את תוכנית ההפרטה. הצעת החוק הישראלית שנועדה להכשיר את הפרטת בתי הכלא נכנסה לתוקף ב- 31.3.2004 (חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 28)). לפי הצעת החוק יוקם בית סוהר פרטי בדרום הארץ ל-800 אסירים. מודל ההפרטה הוא הפרטה מלאה כולל סמכויות ענישה שונות כלפי האסירים: בידוד, ריסון בכוח, שלילת חופשות ועוד (סיטבון, 2004).

את פרטי המכרז המדינה לא רצתה לחשוף, מסיבות השמורות עימה. עקב כך עתרה העמותה לזכויות האזרח לבית משפט ב- 2003. לאחר הליך משפטי שכלל ערעור של העמותה לבית המשפט העליון. בית המשפט העליון "המליץ" למדינה לחשוף את פרטי המכרז. רק באוגוסט 2005 נעתרה המדינה להמלצה (כנראה מחשש להמשך הליכים משפטיים) והעבירה את המסמכים המפרטים את מרבית פרטי המכרז, יותר מ-1000 עמודים, לידי העמותה. אלו מפורסמים באתר האינטרנט של העמותה. העמותה מדווחת שבמכרז הרשמי של מדינת ישראל אין הקפדה על תנאי המגורים של האסירים (מבחינת צפיפות מותרת בחדר, למשל) והמדינה למעשה עוברת על התקנות שהיא עצמה תיקנה(!). יש לשער שנושא המכרז ופרטיו ימשיך להתדיין בין הגורמים השונים שהוזכרו (העמותה לזכויות האזרח, 2005). עמותת רופאים לזכויות אדם מפרטת בדו"ח שלה (עמותת רופאים לזכויות אדם, 2004) ליקויים חמורים מאוד בהליך אישור החוק (למשל העברת מידע שגוי לח"כים) ותהליכי הוצאת מכרז ספק חוקיים.

6 הפרטה – תמות עיקריות במחלוקת כפי שהן משתקפת בספרות

הפרטת בתי הכלא מעלה יותר שאלות וויכוחים מאשר טענות המוסכמות על מרבית החוקרים (Swanson, 2002). השאלות העולות אינן כלכליות בלבד אלא שאלות הפותחות דיון ומחלוקת בנושאים

Prison Privatization Seminar by Boaz Rymland is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 2.5 IsraelLicense



תרבותיים ומוסריים (Iosub, 2004). מעבר לשאלות המוסריות, הערכיות, חוסר ההסכמה לגבי היתרונות והחסרונות בהפעלת בתי כלא ע"י גורם פרטי (שאלות תועלתניות, אינסטרומנטאליות) הוא במגוון פרמטרים: חסכון כלכלי, איכות שרות, שאלות הנוגעות לחוקיות ועוד. שאלות אלו זוכות לתשובות מגוונות. הויכוח לגבי נושאי מחלוקת אלו ניטש במלוא עוזו מכמה סיבות: 1. מכיוון שההפרטה בעת החדשה הינה תופעה חדשה יחסית ומורכבת שעוד לא התגבשו נתונים אמפיריים ברורים ומובהקים לגביה. 2. קיימים חילוקי דעות בין החוקרים לגבי קבילותם של תוצאות מחקרים והמתודולוגיות שנעשו בהן שימוש בהם (Swanson, 2002).

6.1 על מה כן יש הסכמה?

בראש ובראשונה, מוסכם על דעת הרוב המוחלט של החוקרים כי בכל קריטריון בחינה של עלות-תועלת, מערכת הכליאה של ארה"ב הינה כשלון מוחלט: אסירים לא מורתעים ולא משתקמים וכל ההחמרה בחקיקה ובענישה אינן משפיעות על הפשיעה (Kicenski, 2002; Smith, 1993; Swanson, 2002). למרות ההסכמה על תיאור המציאות הזו, הניתוח שלו מוביל למסקנות אחרות למדי אצל חוקרים שונים, ופה מתגלים חילוקי הדעות – איך יש לטפל בנושא הכישלון והמצוקה של מערכת הכליאה האמריקאית.

הסכמה נוספת נרחבת למדי קיימת סביב הטענה שחברות בנייה פרטיות בוונות בתי כליאה

בצורה מהירה יותר (Kicenski, 2002). בראקל (Brakel, 1992, as cited in Kicenski, 2002) טוען שמהירות הבנייה הגבוהה היחסית של חברות פרטיות נובעת מהעובדה שהן נהנות מפחות בירוקרטיה ופחות אילוצים פוליטיים שמעכבים בנייה בצינורות ביצוע ממשלתיים. יוסוב (Iosub, 2004) טוען שיש הסכמה סביב הטענה שהפעלת בתי כלא מופרטים במערכת בתי הכלא ממריצה את בתי הכלא הציבוריים להיות יעילים יותר.

קיימת הסכמה רחבה יחסית שלבתי כלא פרטיים יש יותר גמישות בתפעול לאור צרכים משתנים

מאשר בתי כלא ממשלתיים (Mays, 2002). מדובר למשל ביישום מהיר יותר של תוכניות שונות הנדרשות ע"י המדינה כאשר בתי הכלא הממשלתיים כבולים בבירוקרטיה מסועפת יותר שמקשה עליהם שינוי תוכניות או הערכות בצורה יותר מהירה לשינויים חדשים. גם המחקר של משרד המבקר האמריקאי מצא שגמישות הניהול בבתי הכלא הפרטיים גדולה יותר ומובילה ליתרונות שונים (GAO, 1996).



6.2 נושאי מחלוקת עיקריים בזרם המרכזי

6.2.1 שייכות (propriety) – שאלה מוסרית

השאלה הבסיסית ביותר - האם "תיקון" דרכיהם של עוברי החוק היא פונקציה של המדינה ושללה בלבד? האם כשגורמים פרטיים מבצעים פונקציה זו הדבר איננו מוסרי? האם ניתן להעבירה לידיים פרטיות בצורה חלקית והדבר יחשב עדיין למוסרי? המחקרים העוסקים בהיבט זה בד"כ דנים בשאלה "האם הפרטה למטרות רווח צריכה להיות נוכחת בנושאים רגישים בחייו של כל אזרח - חירותו וחיינו?". העיסוק בשאלת השייכות תוהה האם יש הבדל מהותי מוסרי בין בתי כלא פרטיים לציבוריים (Kicenski, 2002).

ישנם הטוענים כי תפקיד זה הינו, מנימוקים מוסריים, חייב להיות של המדינה בלבד (Mays, 2002). התומכים בהפרטה, כגון לוגאן, שהינו אחד מהחוקרים המצוטטים ביותר בספרות, טוענים בתגובה (Logan, 1998) שיש חוזה עקיף בין המדינה לבין מקבלי השרות לכן אין בעיה מוסרית כאן. זאת כמובן בנוסף לעמידות משפטית שיש לחוזה זה, לטענתם (Kicenski, 2002). לשאלה המשפטית יוקדש סעיף בהמשך.

התומכים בהפרטה מפרידים בין אלו שקובעים את העונש לבין "ספקיי" העונש. לדידם, החוק קובע את מידת הלגיטימיות של העונש, לא מבצע התפקיד המייצר את העונש. לפיכך, אין כאן בעיה מוסרית מבחינתם (Kicenski, 2002). נקודת מחלוקת זו סובבת סביב עניין עקרוני מוסרי ולכן זוהי אחת מנקודות המחלוקת העיקריות בין המתנצחים משני צידי המתרס. בשביל חלק מהמתנצחים, הויכוח לא ממשיך מעבר לנקודה זו (Mays, 2002).

6.2.2 חוקיות

אחרי שצלחנו, נניח בהצלחה, את השאלה המוסרית שהובאה לעיל, עולה השאלה האם הפרטת בתי כלא הינה חוקית? האם המדינה יכולה לאפשר לגורמים פרטיים לכלוא אזרחים, לירות באסירים בורחים, לשפוט ולהעניש בעונשי צינוק (למשל) אסירים לא ממושעעים מבחינתם? רוב המחקרים בארה"ב מנסים לנתח מקרים משפטיים שהתרחשו בעזרת פרשנויות שונות של התיקונים השמיני והארבע עשרה של החוקה האמריקאית (Kicenski, 2002). בהקשר לכך, עולה גם ההתלבטות לגבי האם מחוז שיפוט



יהיה מוכן לקחת את הסיכון ולבצע בשטח שיפוטו ניסוי שכזה? שאלה זו הייתה רלוונטית במיוחד בתחילת גל ההפרטה בשנות השמונים של המאה הקודמת (Thomas, 1998). מחקר משנת 1995 טוען שמתוך 100 חוזים עם חברות פרטיות, אפילו לא אחד בוטל עקב בעיות חוקתיות כלשהן (Thomas, 1996). מצד שני, רובינס, מתנגד בולט להפרטה, (Robbins, as cited in Kicenski, 2002) מזכיר שבחוקה האמריקאית יש שיוך ברור של סמכות וכוח לידי הממשלה בלבד ועובדה זו מקשה על העברת כוח זה לידיים פרטיות:

"All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States..." (The US Constitution Online, 2005)

לכך מגיב תומאס (Thomas, as cited in Kicenski, 2002) וטוען שהתיקון ה-11 לחוקה האמריקאית משמעותו שהמדינה פטורה מאחריות במקרים רלוונטיים.

6.2.3 אחריות משפטית

נושא חשוב נוסף בויכוח. מי אחראי לתקלות שנגרמו ויגרמו בבתי הכלא? מספר התביעות הקשורות לכך צמח מ-6,600 בשנת 1975 ל-18,389 בשנת 1989. המצדדים בהפרטה טוענים שאף אחד לא חסין מתביעות אלו, גם לא הממשל (Swanson, 2002). המתנגדים טענו שהממשלה תישאר אחראית לנעשה בין כותלי בתי הכלא אפילו אם היא לא מנהלת אותם. בכך, היא נכנסת למצב הכי גרוע מבחינתה - היא לא מנהלת את בתי הכלא אבל מצד שני היא עדיין אחראית למה שקורה בתוכם. כך אכן הוכח במקרה של Medina vs. O'Neill, משנת 1984: הרקע למשפט זה הוא מקרה בו אסיר נורה בתוך בית כלא פרטי בידי סוהר. בית המשפט החליט שהמדינה אחראית משום שהחברה הפרטית והסוהר שהרג את האסיר תפקדו כסוכנים מטעם המדינה ולכן המדינה ששלחה אותם עדיין אחראית. החברות הפרטיות מצאו מעקף לבעיה זו דרך סעיפים מיוחדים בחוזים שבין המדינה למפעילי בתי הכלא המגינים על המדינה ודרך ביטוחים מיוחדים של החברות הפרטיות וסעיפי פיצוי מתאימים בתוך החוזים, מה שאמור להחזיר בפועל את האחריות הזו לחברות הפרטיות (Swanson, 2002).



אחת מההבטחות הבסיסיות ביותר שנתלות בהפרטה היא השגת עלות תפעול נמוכה יותר למערכת הכליאה (Lanza-Kaduce et al., 1999; Mays, 2002). זהו הנושא שמוזכר הכי הרבה בספרות, במיוחד כספק המוטיבציה לעידוד הפרטה בתחום התקון (Kicenski, 2002; Wisconsin policy research institute, 2001). לכאורה, נראה שנושא זה יהיה הכי קל לבירור: בוודאי לא מסובך מדי למדוד הוצאות כספיות ולענות על השאלה אחת ולתמיד - האם בתי כלא פרטיים מפחיתים עלויות לעומת ציבוריים? מסתבר שהתשובה איננה פשוטה כלל וכלל. יש כמה גורמים למורכבות מתן התשובה: 1. פעמים רבות המחקרים אינם משווים לפי אותם קריטריונים בתי כלא "מקבילים", בין השאר משום שקשה מאוד למצוא שני בתי כלא מקבילים או זהים. 2. קשה מאוד להשוות נתונים כספיים של מוסדות פרטיים וציבוריים משום שמבנה התקציבים שלהם מורכב ושונה. בתי כלא פרטיים אינם ששים לחשוף את הדו"חות הכספיים שלהם משום שהם רואים בהם סוד מסחרי. מצד שני, טכניקות ניהול התקציב של בתי כלא ציבוריים שונות והרבה פעמים התקציבים משותפים בסעיפים מסוימים לכמה מוסדות (Swanson, 2002). 3. במחקרים שונים יש לעיתים הפרזות משמעותיות בניבוי החיסכון הצפוי (Mays, 2002).

מחקר שמצוטט פעמים רבות בספרות בהקשר ל"אובייקטיביות" והרצינות של ממצאיו הינו מחקר של המקביל האמריקאי למשרד מבקר המדינה הישראלי, ה- (General Accounting Office 1996). במחקר זה נטען כי אחרי שקלול של כמה מחקרים בנושא לא ניתן להצביע על מגמה ברורה של חסכון בהפעלת בתי כלא פרטיים. גם חוקרים אחרים הגיעו למסקנה שעדיין אין עדויות מוצקות לגבי חיסכון ברור בהפרטת בתי כלא - על כל מחקר שבדקו שמצא שיש חיסכון, קיים מחקר אחר המפריך טענה זו (Kicenski, 2002). גם חוקרים מוכרים אחרים בתחום, כאלו שתומכים בהפרטה בצורה מלאה אינם מציגים הוכחות חד משמעיות ישירות שמעידות על חיסכון בעלויות. תומס למשל (Thomas, 1998), התומך בהפרטה מסיבות יעילות כלכלית, מודה שאין עדויות מוצקות וישירות לחיסכון משמעותי. הוא מביא אינדיקטורים עקיפים שטוענים לחסכון, וגם אז, החיסכון המוצג איננו כה משמעותי - בסביבות 10%. מעניין לציין כי גם במסמך רשמי באתר של המשרד לביטחון פנים הישראלי (Iosub, 2004) מצוין במפורש כי לא עולות מסקנות חד משמעיות מהספרות המחקרית לגבי חסכון צפוי מהפרטת בתי כלא (מה שמעלה את השאלה



מדוע בכל זאת כדאית ההפרטה בישראל? כמו כן, ידוע כי רוב העלות של תפעול בית כלא הינה עלות משכורות הסוהרים, בין 65%-ל-85% מעלות התפעול לפי מחקרים שונים (קרא, 2001; ; Iosub, 2004; Kicenski, 2002; Wisconsin policy research institute, 2001). מתנגדים אחרים להפרטה טוענים שלמרות שנדמה שהעלויות של בתי כלא פרטיים מופחתות, בסופו של דבר הן אינן כאלו אחרי שקלול עלויות של פיקוח, שמייקרות מאוד את העלות הסופית. בנוסף, מכיוון שהאמצעים הסופיים להרצת הכלא - אנשים השומרים על אנשים אחרים, אינם צפויים לשיפור משמעותי בתפוקתם (שעות העבודה של שומר אינן צפויות לגדול...), אז האפשרות לשיפור וחסכון איננה קיימת במציאות, מבלי לפגוע בשירותים חיוניים אחרים (Kicenski, 2002).

התומכים בהפרטה מצטטים תוצאות מחקרים רבים שמראים חסכון של 5-15% בעלויות (Logan, 1998; Wisconsin policy research institute, 2001). גיון הילק טוען (Hilke, 1993) כי אחרי מחקר השוואתי של מאות תוצאות מחקרים על הפרטה בתחומים מגוונים שפורסמו מאז שנות השבעים של המאה הקודמת הוא יכול להצביע על חסכון כללי של בין 20% ל- 50% מהפרטת שירותים ממשלתיים. חוקר זה וממצאיו מצוטטים גם ע"י מצדדי ההפרטה בבתי הכלא (ראה למשל, Wisconsin policy research institute, 2001), תוך הדגשת מעמדו הרם של החוקר הנ"ל – כאות לכבודת משקל מסקנותיו. גם עצם גדילת השוק של חברות פרטיות בתחום התקון, המוסברת בצפיית הממשלות והממשלים לחסכון בעלויות ויעילות רבה יותר מהמגזר הזה, מוכיחה לטענת תומכי ההפרטה שיש כאן חסכון בעלויות – אחרת מדוע שהממשל יחזק את מגמת ההפרטה? (Thomas, 1998). מחקרים הנחשבים מהימנים, כמו המחקר של לוגאן ומק'גריף משנת 1993, שהסתייע במבקר המחוז שנבדק, ומכאן נחשבת מהימנותו הגדולה יחסית, מצא שעורי חסכון צנועים של 4-8% בשנה (Thomas, & Logan, 1993, as cited in Swanson, 2002).

מהיכן יבוא החיסכון אם 80% לערך מעלויות התפעול הן של שכר העובדים? - שואלים המתנגדים להפרטה. מצדדי ההפרטה משיבים שהחיסכון שהם מראים מושג בכל זאת ע"י ניהול טוב יותר של ההנהלה וללא פגיעה בשכר העובדים (Thomas, 1997, as cited in Wisconsin policy research institute, 2001). דרכים נוספות לחסוך בעלויות כוללות הפרטה שכוללת תכנון ו/או בנייה ע"י חברה פרטית. תכנון שכזה יכול לקחת בחשבון מראש דרישה לצוות מוקטן יחסית. תכנונים של בתי כלא ציבוריים לא לוקחים



בחשבון מרכיב כמו זה בתכנונם. בנייה ע"י חברה פרטית יכולה לכלול שימוש בטכניקות מודרניות ויעילות כמו גם מהירות ביצוע גבוהה (Swanson, 2002).

חוקרים מסוימים טוענים שהחיסכון הגדול בהפרטה מגיע דווקא מהמגזר הציבורי – לדבריהם, קיימת השפעה ארוכת טווח של כניסת גורמים פרטיים לעולם התקון שמוזילים בצורה משמעותית את עלויות המגזר הציבורי דווקא. השפעה תחרותית זו ממריצה את ההנהלה והעובדים במוסדות הציבור למקסם את יעילותם וע"י כך להשיג חיסכון גדול אף מזה המושג ישירות בהפרטה עצמה (Thomas, 1998).

לסיכום, הסוד הגדול לחיסכון, "הפטנט", הוא השוק החופשי והתחרות – זהו סוד היעילות הכלכלית לדעת מצדדי ההפרטה. מכיוון שאין נתונים חד משמעיים, הויכוחים סביב נושא זה נוטים להיות סביב היעילות הכלכלית של הגישות השונות. חסידי השוק החופשי מביאים כהוכחה את השינויים הכלכליים המשמעותיים שגישתם ביצעה בזירה הכלכלית בכלל (Kicenski, 2002).

6.2.5 איכות השרות

מצדדי ההפרטה טוענים שאיכות השרות שניתנת ע"י גורמים פרטיים שווה או עולה על זה הניתן ע"י מוסדות המדינה. הם מודים שזה לא תמיד התממש כאשר הופרט שרות כלשהו, אך טוענים שהדרך לממש איכות גבוהה כוללת הקפדה על הליכי מכרז וחוזים תקינים ומפורטים. במידה ומתקיימים מכרז וחוזים יעילים – איכות השירות המושגת בסופו של דבר עולה על זה הניתן בבתי כלא ציבוריים. אם החברות הפרטיות חורגות מהתנאים שהסכימו להם – יכולות להיות מופעלות נגדן סנקציות משמעותיות. גם תנאי השוק שבהם החברות הללו מתפקדות, שוק חופשי, מספקים להן מוטיבציה לספק איכות שרות טובה (Kicenski, 2002; Wisconsin policy research institute, 2001).

תומכי ההפרטה מצטטים רבות את מחקרו של לוגאן (Logan, 1992, as cited in Thomas,) (1998) כראייה ניצחת לאיכות השרות בבתי כלא פרטיים. לוגאן חקר לא פחות מ-333 פרמטרים שונים של "איכות השרות" במוסדות תקון, תוך שהוא משווה נתונים שונים ותוצאות מסקרים של איכות שירות ואחרים. לוגאן מצא שכמעט בכל הפרמטרים, איכות השרות במוסדות הפרטיים עולה על זו הניתנת במוסדות הציבוריים.



תומכים אחרים של ההפרטה טוענים שנושא איכות השרות קשה להערכה באופן כללי (Swanson, 2002). הם פחות בטוחים לגבי איכות השרות בבתי כלא פרטיים ומעידים שאין עדויות ברורות לגבי שיפור או שמירה על איכות השירות. בד"כ מוצגות בעיקר עדויות עקיפות, נסיבתיות, לאיכות שרות גבוהה, כמו למשל הטענה שחידושי החוזים משמשים כממריצים לחברות הפרטיות לתפקוד איכותי יותר (Thomas, 1998).

מתנגדי ההפרטה טוענים בתמצות שהדרך להשגת רווחים ובו בעת הוזלת עלויות תבוא על חשבון איכות השרות (Mays, 2002). בנוסף, מיעוט המאמרים מדגיש שאת איכות השרות יש למדוד לאור מטרות השרות (ככל שהוא עושה אותן יותר טוב – כך שירותו איכותי יותר). אי אפשר להפריד את בחינת טיב השרות מבדיקת מטרות השרות. כאשר בודקים את מטרות השרות, ניתן לראות שני כיוונים כלליים – כיוון שיקומי וכיוון ענישתי. בניתוח שכזה, קשה עוד יותר להשוות בתי כלא פרטיים לבתי כלא ציבוריים (Kicenski, 2002).

אריקסון (Ericson, 1987, as cited in Kicenski, 2002) טוען שלקבל יותר בעבור פחות זה תמיד על חשבון משהו או משהו. הוא טוען שהתכוונות ליעילות באה בבתי כלא פרטיים על חשבון תוכניות שיקום ושירותים שונים. הוא מוכיח את טענתו בהשוואת עלויות של שירותים שונים בבתי הכלא הציבוריים והפרטיים (חשוב להזכיר שמאמרו הוא משנת 1987 ולכן מספריו אינם בהכרח מעודכנים): בתי כלא מדינתיים מוציאים 25% יותר על אוכל, 300% יותר על ציוד סיעודי, ו-400% יותר על פעילויות פנאי. אפילו כאשר יש מפרט מדויק שבו מחויבת החברה הפרטית יש חריגות ממנו.

6.2.6 כמות אסירים גדלה והולכת

אחת הביקורות העיקריות כנגד הפעלת בתי כלא מופרטים היא שהחברות הפרטיות בשוק קפיטליסטי צריכות כל הזמן להגדיל את מספר אסיריהן ושבתיהן הכלא שלהן חייבים להיות בתפוסה גבוהה כדי לשמור על רווחיות. (Mays (2002), התומך בהפרטה, טוען שאכן יש לחץ בהרבה מדינות להגדיל כל הזמן את קיבולת בתי הכלא אולם לחברות הפרטיות אין יד במעשה זה והוא נובע מגורמים אחרים. נושא זה זוכה לביקורת חריפה מצד המתנגדים הביקורתיים יותר להפרטה. ביקורות חברתיות אלו יכוסו בהמשך העבודה בסעיף נפרד.



אחת השאלות שעולות בהשוואת בתי כלא ציבוריים לפרטיים היא האם יש הבדל בשערי החזרה

לפשיעה בין אסירים המשוחררים מבתי כלא ציבוריים לבין אלו המשוחררים מבתי כלא פרטיים? האם איכות השרות הטובה יותר, כפי שנטען ע"י תומכי ההפרטה, עוזרת לאסירים להשתקם בצורה מוצלחת? האם ביקורות המתנגדים להפרטה - שבהינתן קיצוץ תקציבי כדי לחסוך בעלויות אין מנוס מפגיעה בתוכניות השיקום של האסירים (בין השאר) – תשתקף בנתוני חזרה לפשע גבוהים של משתחררים מבתי כלא פרטיים? שאלה זו כמעט ולא קיבלה תשומת לב מחקרית עד לאחרונה (Lanza-Kaduce et al., 1999).

סעיף 957 לחוקת מדינת פלורידה שהועבר בשנת 1993 הוא הסעיף שמכשיר הפרטת בתי כלא במדינה זו. בסעיף זה מוגדרת חובת קיום מחקר מעריך שכולל בדיקת שעורי רצידיביזם במוסדות מופרטים. המחקר שבוצע בהתאם לדרישה זו, בין הראשונים שיועדו להשוואת שעורי רצידיביזם בין משוחררים מבתי כלא פרטיים וציבוריים, עקב אחרי משוחררים ממוסדות שונים בעלי פרופילים דומים ברי השוואה. המסקנות שמחקר זה הגיע אליהן, שפורסם בשנת 1999 (Lanza-Kaduce et al.) הן שהמשוחררים ממוסדות פרטיים היו בעלי שעורי רצידיביזם נמוכים יותר מהמקובל בבתי הכלא הממשלתיים, בכל סוגי העברות פרט לאחת – "עבירות טכניות" (עבירות פחות חמורות מעבירות סמים ורכוש, למשל). בכל שאר סוגי העבירות: סמים, שימוש בנשק, אלימות ועבירות רכוש - המשתחררים מבתי הכלא הפרטיים עשו פחות עבירות. מחברי המחקר טוענים שמניתוח סטטיסטי של הנתונים מתברר שחומרת העבירה של המשתחררים מבתי הכלא הממשלתיים איננה יכולה להיות מוסברת ביד המקרה. גם בחינת הפרמטר של "זמן עד מאסר ראשון אחרי השחרור" מעלה שהמשתחררים מבתי פרטיים "מחזיקים" בחוץ יותר זמן עד המאסר הראשון.

המסקנות של מחברי המחקר הן חד משמעיות, אבל עם סייגים. מצד אחד, הם טוענים כי רק מסקנה אחת יכולה להתבקש מהתוצאות: שחרור מבתי כלא פרטיים הם יותר "מוצלחים" ומצליחים מהמקבילים אליהם מבתי הכלא הציבוריים. מצד שני, המחקר מכיר במגבלות המתודולוגיות שלו (למשל מדגם יחסית קטן; מחקר לאורך שנה בלבד) כמו גם בקיום משתנים בלתי נשלטים (למשל שוני בתוכניות השיקום) שיכלו להשפיע על התוצאות.



6.2.8 **בטחון**

הכוונה לבריחות אסירים, אלימות והתקוממויות בתוך בתי כלא, וכו'. כמה מחקרים המצדדים בהפרטת בתי הכלא טוענים שאין נתונים סטטיסטיים או מחקרים המראים שבתי כלא מסוג זה או אחר עדיפים מבחינת הביטחון על האחר. המתנגדים להפרטה מביאים דוגמאות לבריחות רבות יותר בבתי כלא פרטיים ובעיות בטחון אחרות (Mays, 2002; Wisconsin policy research institute, 2001).

6.2.9 **שחיתות**

עוד נושא חשוב ושנוי במחלוקת. ישנם דיווחים שונים על ניצול אסירים אבל החשש מתמקד יותר כיום בשחיתות במכרזים ושחיתות שלטונית ומנהלתית מסביב לבתי כלא מופרטים. למשל, קואופטציה וטובות הנאה בין הנהלת בית כלא פרטי לבין הפקחים מטעם המדינה שיושבים בו (Mays, 2002).

6.2.10 **צבירת כוח מסוכן ע"י תאגידי הכליאה**

סכנה זו מושמעת ע"י מתנגדי ההפרטה. טענתם היא שהחברות הפרטיות יכולות לצבור כוח רב אותו ינצלו לצורך הפעלת לובי על המחוקקים כדי לקדם עניינים לטובתם (האינטרסים של התאגידים לא בהכרח עולים בקנה אחד עם האינטרסים של החברה). מכיוון שלא יהיה לובי מקביל שיפעל לקידום האינטרסים של השכבות החלשות (משום שלהן אין כזה כוח, שנובע מממון), שכבות אלו שמהן יוצאים רוב האסירים יהפכו לשכבות מנוצלות שערך נמדד ביכולת לנצלן (Shichor, 1993, as cited in Kicenski, 2002).

6.2.11 **תלות**

זוהי נקודת מחלוקת תיאורטית, עקרונית. מתנגדי ההפרטה טוענים שאותו מנגנון "מופלא" שנקרא השוק החופשי הוא חרב פיפיות שתפעל כנגד המדינה עצמה. החשש הוא שתיווצר תלות של המדינה בספקי שרותי הכליאה שלה, עם הזמן, בגלל מבנה ההתקשרויות, המכרזים וכו'. התסריט הפסימי מכונה "Low-Balling" והוא מדבר על חברה פרטית שמראש מגישה הצעה זולה, וזוכה במכרז. לאחר זמן מה, כאשר עדיין יש דיונים בין המדינה לחברה לקראת סגירת החוזה היא יכולה להעלות מחירים בנימוקים ערמומיים. זה יכול להכניס את המדינה מצב של אין ברירה, מעיין סחיטה בין ארגונית.



תומכי ההפרטה טוענים שחברה שתנהג כך לא תישאר בשוק ומכיוון שזה נוגד את האינטרס הבסיסי שלה היא לא תפעל מראש כך (Mays, 2002; Swanson, 2002).

6.3 ספרות ביקורתית

Where there are people detained, there are profits to be made (Smith, 1993).

היכן שיש אנשים לעצור - יש רווחים לקצור (תרגום חופשי)

6.3.1 הקדמה

מחקרי הזרם המרכזי מאופיינים בהישארותם במסגרות הרעיוניות שבהם הם מופקים – אין סינתזה או השראה של רעיונות מתחומים אחרים. מחקרים אלו מתארים בד"כ את תופעת ההפרטה כתגובה מובדלת לבעיות של מערכת הצדק. אין דיון בקונטקסט הכללי בו נטועה תופעת ההפרטה. הבעיות היסודיות במערכת שלהן ההפרטה באה לתת תשובה אינן נידונות ומנותחות בד"כ אלא נלקחות כמובן מאליהן. אותם מחקרים אינם ששים להסביר ולדון במספר הגואה של האסירים, מדיניות הענישה והחקיקה הרלוונטיות והשינוי בהן לאורך השנים כמו גם בנטייה הציבורית להמעט בחשיבות השיקום לעומת הענישה. מחקרים אלו יוצאים מתוך הנחה שהפרטה היא דבר המובחן מהקשרו החברתי ומבוסס על הצידוקים הכלכליים בהתאם לדיסציפלינה מהם בא כל חוקר. דבר זה יוצר הן לגיטימציה עצמית אבל גם צרות אופקים, נקודות עיוורון בניתוחם המסופקים (Kicenski, 2002).

אחד המאפיינים הבולטים של הספרות מהזרם המרכזי היא החזרה על עצמה לאורך המחקרים.

די מהר ניתן לאתר כותבי מפתח בתחום, מחקרים המצוטטים רבות ואת עיקר הטיעונים בעד ונגד ההפרטה שמסתובבים ומוחזרים בזרם המרכזי שהינו הזרם הכי מושמע, מעצם הגדרתו. רוב המחקרים האלו הינם תיאוריים ומוגבלים בהשקפתם. רק מעט מאוד מהחומר בספרות הזרם המרכזי כולל ניתוחים תרבותיים וחברתיים.

בחינת הויכוח הנוכחי בין תומכי ומתנגדי ההפרטה מהזרם המרכזי מעלה תמונה של ויכוח קצר

רואי שבו יש בעיות ופתרונות מוגבלים. לפיכך, בקבלת הפתרונות המוצעים ע"י הצדדים השונים אנחנו

משאירים כמה שאלות בסיסיות ללא מענה וללא בחינה - שאלות לא רק לגבי תפקיד הסקטור הפרטי



במערכת הכליאה, אלא גם שאלות בסיסיות ומהותיות מאוד כמו היחסים בין האזרח (והאדם) למדינה והתפקיד של כליאה במדינה (Smith, 1993).

הפרספקטיבה הרחבה המוצעת במחקרים הביקורתיים מציעה תובנות ורעיונות שלא נמצא בכתיבה השייכת לזרם המרכזי (פרט לאזכורים קלילים של רעיונות אלו פה ושם) והיא מנסה לבחון את השאלות הללו. ככלל, כתיבה זו הינה רחבת אופקים, רב תחומית ובעיקר - מרתקת. הטקסטים הביקורתיים נחשבים מלכתחילה "ביקורתיים" מכיוון שהם יוצאים מגישה ומשתמשים במתודולוגיה שחוקרת את נקודת המוצא מהם יוצאים המחקרים של הזרם המרכזי. במילים אחרות, הם חוקרים את הבסיסים עליהם בנויים המחקרים מהזרם המרכזי, ופעמים רבות מערערים את כל התפיסות והמסקנות אליהם מגיעים מחקרים אלו. בפרספקטיבה הרחבה יותר של הכותבים הביקורתיים הפרטה מוגדרת ומובנת כיחס שבין כוחות חברתיים שונים במדינה (Kicenski, 2002).

נדמה שאחד המאפיינים הבולטים של כותבי הספרות הביקורתית היא שדבריהם נשענים יותר על טיעונים מוסריים ואתיים לעומת חוקרי הזרם המרכזי שיותר מדברים על חישובי תועלתנות כזאת או אחרת. הכותבים הביקורתיים בד"כ כותבים מתוך דאגה מהעברת כוח לחברות שהמוטיבציה שלהם היא עשיית רווח. הקשר האפשרי בין ניצול לרעה של הכוח והרצון להרוויח מסוכן ופסול בעיניהם. בשורה התחתונה, הם טוענים שיש כאן פגם מוסרי בעירוב חברות מסחריות בתהליך עשיית הצדק. הדאגה מודגשת ומובנת במיוחד לאחר הזכרות קצרה בהיסטוריה של השוק הפרטי בעולם התקון. העבר העגום של ניצול מחפיר ויחס לא אנושי לאסירים שהיוו לא יותר ממשאב לניצול רק מדגישה יותר את הדאגה הזו (Thomas, 1998).

6.3.2 תמות עיקריות

6.3.2.1 חסכון כלכלי או בסיס מוסרי לחברה – מה יותר חשוב?

אל מול חישובי התועלתנות הכלכלית, החיסכון שאולי צפוי מהפרטת בתי כלא למערכת הכלכלית הציבורית ולאזרחים בסופו של דבר, רק בספרות הביקורתית מוצאים טיעון נגדיים כמו: גם אם יש חסכון כלכלי ברור ומובהק, האם המסקנה האוטומטית המתבקשת היא שחיסכון זה גם רצוי? דילוליו (Dilulio, 1991, as cited in Kicenski, 2002) טוען שמי שמסיק הפוך מכך דרך מחשבתו שגויה משום



שבשביל התשובה האם הפרטה רצויה הוא מסתמך רק על קריטריון הביצוע והיעילות. ז"א, כדי לקבוע האם בית כלא פרטי רצוי יש להכריע עפ"י מדידת יעילותו הכלכלית בלבד. דילוליו טוען שהבסיס לצידוק של הפעלת בית כלא ושליטת החרות מאדם היא הטענה שמי ששולל חרות מאדם אחר הוא זה ש"ראוי" לשליטת חירותו שלו ולא ענייני יעילות כלכלית. המסר הזה צריך לעבור, לפי דעתו, לאורך כל מסלול שליטת החרות – מהשופט ועד הסוהר והתג שעל זרועו שמבהיר זאת. ישנם כותבים אחרים שמחזקים טענה זו שענישה מוצדקת ומקובלת רק אם היא מבוצעת ע"י המדינה.

כותבים אחרים טוענים שאין זה פלא שמרבית בתי הכלא הפרטיים ממוקמים במדינות בהן האיגודים המקצועיים חלשים יותר או שהחוקים בהן נוטים לטובתם. בדיוק מה שהופך בתי כלא פרטיים לאפשרות עסקית כדאית הופך אותם גם למסוכנים יותר - מבחינת אפשרות של בריחות, אלימות ותביעות של אסירים (Gandy, 1985, as cited in Kicenski, 2002).

הפרטה מלאה מעלה את הדאגה שחברות פרטיות ישימו את עניין הרווח לפני נושא תפעול יעיל שהן עושות. רובינס טוען שחברות פרטיות מעוניינות יותר בלצאת ידי חובה, מאשר לעשות את מה שטוב: "the private sector is more interested in doing well than in doing good. (Robbins, as cited in...)" (Lanza-Kaduce et al., 1999).

6.3.2.2 מערכת הצדק כמבצעת ניהול "אוכלוסיות העודף" ושליטה מעמדית

אחת הטענות בזרם הביקורתי היא שמערכת הצדק באופן כללי והפרטת בתי הכלא באופן ספציפי קיימים כדי לנהל ולהכיל את "אוכלוסיות העודף" שנוצרות כתוצאה ממדיניות נאו ליברלית ומעבר גלובאלי של כסף. ביקורת מרקסיסטית זו טוענת שבשנות השישים של המאה הקודמת, עת פרח הקפיטליזם בארה"ב, פרץ משבר חברתי-כלכלי במדינה זו. התחזקות מערכת הכליאה בעשורים האחרונים הגיע אחרי משברים של ניהול אותן אוכלוסיות עודף. האסטרטגיות הישנות שנוסו - מערכת הרווחה ו"המלחמה בעוני", כמו גם רפורמות סוציאל דמוקרטיות, נכשלו ונהפכו למסוכנות מדי בארבעים השנים האחרונות. אופציות אלו, כיום, מאפשרות "מרד פוליטי" במקרה הגרוע וחוסר צייתנות כלכלית במקרה הטוב. בתגובה למשבר זה, טוען פארנטי (Parenti, as cited in Kicenski, 2002) המוביל את הביקורת הזו, החלה גדילת מערכת הצדק האמריקאית וגדילת בתי הכלא. סקטור תעשייתי שלם נוצר



מסביב למערכת הענישה ואסירים נהפכים לסוג של מוצר צריכה. לטענתו, הקפיטליזם זקוק לעניים ויוצר עוני לשם כך אולם בעת ובעונה אחת, קפיטליזם מאוים ע"י אותם עניים, "אוכלוסיות עודף". תפקידו של בית הכלא ומערכת הצדק היא לנהל בדיוק את הבעיה הזו. לכן, מטרתה העיקרית של מערכת הכליאה הינה שליטה מעמדית.

Goldberg (2000) ו-Evans (2000) טוענים שברירת הון לשווקים בהם כוח העבודה זול יותר יצר חור כלכלי עבור פועלים חצי מקצועיים באוכלוסיות עירוניות בארה"ב. חור זה מולא ע"י כלכלה אחרת - כלכלת הסמים. "המלחמה על הסמים" יצרה את הצידוק האידיאולוגי לכליאת אותן "אוכלוסיות עודף" ובו זמנית יצרה שוק שהלך וגדל (ועדיין גודל) עבור יזמים המייצרים סחורות ושירותים שמשפרים את שרותי הכליאה והפיקוח החברתי והמעמדי שמבצע הכלא בסופו של דבר.

6.3.2.3 שינויים חברתיים-פוליטיים והשפעתם על המדיניות לגבי פשע

חוקרים מסוימים מנתחים את השינויים במדיניות הטיפול בפשע לאורך השנים, וכיצד הם מושפעים משינויים חברתיים, תרבותיים ואחרים. אחד ההקשרים הנפוצים בספרות הוא ההקשר שבין מנהיגים פוליטיים, הפרטה והטרנד הלאומי של "להיות קשוח עם הפשע". טרנד זה דוחק את התזה הישנה יותר שהדגישה את השיקום (Kicenski, 2002). בספר הערוך של Donziger (As cited in Kicenski, 2002), לצד המלצות על מדיניות חברתית יעילה בטיפול בבעיית הפשע, יש סקירה היסטורית של המדיניות שהייתה נהוגה בארה"ב. מאז 1968 עברו בארה"ב 6 חוקים פדראליים משמעותיים בנוגע למלחמה בפשע. חוקים אלו שימשו כדי להשפיע על המדיניות של מדינות לגבי פשע. למשל, לפי "Federal crime bill, 1994", מדינה לא יכולה לקבל את חלקה מתקציב בן כמה מיליארדי דולרים אלא אם כן היא תציג הוכחות להשלמת אכיפה של לפחות 85% מעונש המאסר שנגזר על אסיר לפני מתן חנינה.

עולה שאלה הנשאלת בהקשר לשינויים החברתיים הללו - מה הגישה של "להיות קשוח עם הפשע" נותנת? האם הגישה הזו עוזרת לפתרון בעיות אחרות שאינן קשורות לפשע? Caplow & Simon נותנים לכך תשובה (1999). לטענתם, לאורך השנים התרופף אמון הציבור בשלטון ובמערכת הפוליטית. תפקיד הפוליטיקאים, אם ברצונם לשרוד ולהגדיל את בסיס כוחם, הוא לזהות את נושאי ההזדהות בינם לבין קהל בוחריהם, אזורי הזדהות גדולים ומובהקים שיבטיחו להם תוצאות פוליטיות



טובות. ככל שהדמוגרפיה בארה"ב הולכת ונהיית יותר ויותר הטרוגנית, נקודות הזוהות הללו מתכווצות והולכות. מדיניות לחימה בפשע הינה בדיוק מה שהפוליטיקאים היו זקוקים לו לצורך בניית הזדהות בינם לבין בוחריהם, במיוחד לאור הצגת הפשיעה בצורה מעוותת ומקדמת מטרה זו בתקשורת ההמונית בשנים האחרונות.

(As cited in Kicenski, 2002) Dyer, טוענת ש-"החוזה של המפלגה הרפובליקאית עם אמריקה",

במהלך הבחירות של שנת 1994, היא דוגמא מובהקת לכך. הקטע הרלוונטי ב"חוזה" זה:

"[We promise to pass] a[n] anti-crime package including stronger truth-in-sentencing, 'good faith' exclusionary rule exemptions, effective death penalty provisions, and cuts in social spending from this summer's 'crime' bill to fund prison construction and additional law enforcement to keep people secure in their neighborhoods and kids safe in their schools."

Republican Party, Contract with America, 1994

ניתן לראות בצורה כלשהי דינאמיקה זו שבין השלטון והעם כהגברת הדמוקרטיה שכן השלטון הולך ונעשה קשוב יותר ויותר לדברי העם. Dyer מתקנת ואומרת שקולות העם הללו בעיקר מחקים את הקולות שהם שומעים מאמצעי התקשורת, ואלו מעוניינים בעיקר בהגדלת הרייטינג שלהם לצורך קבלת כספי המפרסמים שישולמו להם על כך. התוצאה הסופית היא מדיניות כלפי הפשע שמותאמת לעולם הפשע כפי שהוא מוצג ע"י הטלביזיה ואמצעי התקשורת האחרים, אמצעים שמתוכננים בעיקר כדי למכור וליצור סנסציות שיגדילו את הצפייה בהם. המדיניות שמותאמת לעולם מעוות זה, מושתתת על דעת קהל שאין לה באמת מושג מה קורה ובמקום זה היא מסתמכת על דימויים פרובוקטיביים של פשע שנועדו להגביר רייטינג של רשתות תקשורת.

6.3.2.4 גזענות בבסיס המדיניות החברתית כלפי פשע

זרם ביקורתי אחר חוקר ומתאר את מה שהוא מתאר כגזענות נסתרת ומוכחשת שעליה מתבססת המדיניות כלפי פשע. ההנחות הגזעניות הן באופן כללי שלשכבות הנמוכות יש נטייה לפשע



ובכלל שיש להם מעיין נכויות שבגללן הם נמצאים במעמד הנמוך שלהם. על בסיס הנחה זו מוצדקת כל הפוליטיקה שמעליה, שמעורבת בהרצת מערכת הכליאה הקיימת (Kicenski, 2002).

בחינה מעמיקה של נאומיו של רייגן המגן על הצידוק לכליאה המונית מראים כי טיעונו מושתתים על הדעה שאין קשר בין סביבה סוציו-אקונומית של האדם לבין התנהגותו בסביבה זו. טיעון זה היה עקיף והוא היווה חתירה תחת הנחת היסוד שהייתה דומיננטית עד אז שטענה שיש קשר בין השניים. גישתו של רייגן לטיפול בפשע הייתה פשוט לאסוף את הפושעים ביחד ולהענישם. זאת בניגוד לגישה שהייתה נהוגה עד אז ושכיוון פעולתה היה מניעה של הפשע מלכתחילה. ניתן לראות מימוש הגישה הזו בשינוי מדיניות, למשל קיצוץ או ביטול תקציבים למרכזים קהילתיים עירוניים (Mauer, as cited in Kicenski, 2002).

עבודות ביקורתיות רבות אחרות מתארות את העיוותים הרבים, ההטיות הגזעיות והעוול הכבד שנגרם בעקבותם למיעוטים בארה"ב (ראה נתונים סטטיסטיים ב-"תמונת מצב עדכנית", למעלה). המצב בו יש ייצוג יתר בצורה בולטת לבני מיעוטים בארה"ב בבתי הכלא והנתונים הסטטיסטיים המשקפים תמונה זו במספרים הם במובן מסוים מה שגורם לדעות והנחות גזעניות לשקוע עמוק לתוך הכלכלה והמבנים חברתיים של ארה"ב. דוגמא בולטת למבנים חברתיים גזעניים אלו היא "המלחמה בסמים" (Davis, 1998). מלחמה זו, המכונה גם "מלחמת גזע מחופשת ברישול למלחמה בסמים", גרמה ליותר אלימות ופרור חברתי בקהילות לא-לבנות מאשר היה יכול להיגרם ע"י משפחות חד הוריות, משפחות נתמכות סעד, או משפחות "נטולות ערכי משפחה" אחרות. חוקרים לא מעטים טוענים שמדיניות זו היא המדיניות ההרסנית ביותר כלפי קהילות שחורות מזה עשרות שנים. מלחמה זו יצרה חיכוך בין גזעי מהותי והכניסה לכלא על "פשעי סמים" יותר אנשים מאשר כל פשע אחר – ובכל זאת ונכשלה בהכנסת כל שינוי בהרגלי הצריכה של סמים.

ניתן להיווכח שלמרות ששעורי השימוש בסמים שווים בין לבנים לשחורים, שחורים נעצרים יותר, מורשעים יותר ונשלחים לתקופות מאסר ארוכות יותר. למרות שהשחורים מהווים 15% ממשתמשי הסמים בכל זמן נתון, הם מהווים 33% מהנעצרים על סעיפי אישום שקשורים לסמים בשנה כלשהי.



העונשים על עבירות סמים גם הם מוטים גזעית. השינויים בחקיקה במסגרת "המלחמה בסמים" הקשתה על חיי השחורים בעיקר. השינויים חייבו עונשי מאסר וקבעו תקופות מינימום למאסרים. את התוצאות של שינוי החקיקה ניתן לראות למשל בעובדה שבשנת 1980 עברייני סמים היוו 25% מכלל האסירים בבתי הכלא הפדראליים. בשנת 1995 המספר הזה גדל ל-60%. Mauer טוען שבשנים 1885 עד 1995 גדל מספר האסירים בבתי הכלא המדינתיים ששיבו על עבירות סמים ב-478% לעומת גדילה של 119% בכל שאר העבירות. החקיקה החדשה שחייבה עונשי מאסר, גרמה לעלייה של 303% במספר האסירים הלבנים (בהקשר לעבירות סמים) לעומת עלייה של 707% במספר הכלואים השחורים (Mauer, as cited in Kicenski, 2002).

עיוות נוסף ניתן לראות בהבחנה וההחמרה עם משתמשי הקראק לעומת משתמשי הקוקאין. ההבחנה מבחינת חומרת העונש בין משתמשי וסוחרי קראק לעומת קוקאין היא נושא שהתווכחו ודנו בו רבות. אחרי מקרה מוות מפורסם של שחקן כדורסל שונה החוק הפדראלי בארה"ב כך שאחזקת 5 גרם של קראק חייבו מאסר של 5 שנים, אולם החזקת כמות זהה של קוקאין לא כללה בחובה עונש חובה שכזה. חשוב להזכיר שההבדל הכימי בין קראק (באנגלית נקרא גם Crack Cocaine) לבין קוקאין הוא קטן ביותר. מה שכן שונה בין שני הסמים הוא אוכלוסיית המשתמשים שלהם. 90% מעצורי השימוש בקראק הם שחורים ו-75% מעצורי השימוש בקוקאין הם לבנים. הסטנדרטים השונים הללו לגבי עבירות סמים, שמתבססות בעיקר על אוכלוסיות המשתמשים השונות, גורמות לשעורי כליאה שונים וחריגים עבור חלק מאותן אוכלוסיות. במשך הזמן, שעורי כליאה אלה מנוצלים כתירוץ רציונאלי להמשך שליטה ביד קשה בדיוק באותן אוכלוסיות מופלות והן מתוארות בצורה מוטה ולא חיובית, כאילו בעיית הסמים היא של אוכלוסייה זו בלבד וכו' (Donziger, as cited in Kicenski, 2002).

6.3.2.5 הפשע כמיתוס

זרם ביקורתי אחר מוקדש לחקר הגדרת המונח "פשע" ואפיוניו. החוקרים הביקורתיים מציינים שהפשע מתואר בד"כ בכלי התקשורת ההמוניים תוך הגזמה, פברוק אירועים ועיוות מציאות פוליטית חברתית. כל אלו בונים "מיתוסים" של פשע. מיתוסים אלו על פשיעה מעוררים את עיני הציבור ומונעים



דיון שיביא לפתרונות טובים יותר לבעיה. Donziger (as cited in Kicenski, 2002) מאבחן חמישה מיתוסים לגבי פשע:

1. פשעי הרחוב נמצאים בעלייה מתמדת. 2. פשעי הרחוב אלימים יותר. 3. יותר שוטרים נהרגים כיום מבעבר. 4. פשעי רחוב יותר יקרים לטיפול מאשר פשעי תאגידים. 5. פושעים שונים מכל האנשים הרגילים מסביבם. הוא טוען שהחדרת פחד ללבבות האנשים בחברה דרך תקשורת ההמונים מאפשרת העברת שינויי חקיקה מהותיים בתחום.

Garland (2001), טוען שהמיתוסים שמשווקים לאזרחים מסופרים בנרטיב מלא בהגזמות שבו הז'רגון הינו מלחמתי. בעולם מיתוסי זה, פקידי ושליחי החוק נאבקים לתפוס ולהעניש את מי שבאופן פנימי ובלתי נמנע הינו רשע, ללא יכולת לשיקום, ולמעשה הינו איום מתמיד על שלום הציבור. בניגוד לנרטיבים ישנים יותר אין התייחסות בנרטיב זה לגבי אם אותם אנשים רעים נולדים עם "גנים רקובים" או אישיות אנטי סוציאלית כשלהי (Kicenski, 2002). הציבור הרחב שוחר השלום חייב לתפוס ולהרחיק את הרשע הזה מאיתנו או להיהפך לקורבן שלו ושל אופיו הבלתי ניתן לשליטה. זאת מכיוון שפשע, כפי שהמיתוס מספר לנו, הפך ליותר אלים, יותר בלתי נמנע ויותר קשה לחיזוי רציונאלי. לכן, אנחנו במלחמה כנגד הפשע, מלחמה שבה יש מולנו אויבים שמוכנים להכות ללא הגיון או סיבה וללא אזהרה. לאור מיתוסים שכאלו, אין פלא שחקיקה מתאימה בוצעה נעשתה ויושמה. בתי כלא מופרטים, רק יותר יעילים בביצוע העבודה בעת המלחמה הזו.

החרדה הציבורית מפשע מונעת כאמור ע"י תעשייה למטרות רווח, תעשיית תקשורת ההמונים. תעשייה זו מראה תמונות אלימות כאמצעי להעלאת רייטינג. למרות שעובדה זו איננה חדשה נדמה שהיא איננה בתודעת ההמונים הדבוקים למסך הטלוויזיה. בין השנים 1991 ל-1993 מספר הכתבות שהוקדשו לענייני פשע שולש באחת מהרשתות המובילות בארה"ב. לכן, באופן לא מפתיע, בין השנים 92 ל-93 קפץ מספר האמריקאים שהעידו שהם מרגישים שהפשע היא הבעיה הגדולה ביותר של ארה"ב, פי 6(!), אעפ"י שנתוני הפשיעה ירדו בין שנים אלו (Dyer, as cited in Kicenski, 2002).



אחת הדרכים היעילות להפקת רווחים היא דרך המגזר עם פוטנציאל הרווח הגדול ביותר – עבודת אסירים (World Socialist web site, 2000). מגזר זה של "עובדים" נקי מ"מטרדים" שונים כגון ביטוחים רפואיים או זכויות סוציאליות מסוימות. הדבר נכון במיוחד בארה"ב, שבה אין ביטוח רפואי כללי מינימאלי אבל לא הרבה יודעים שגם בישראל הכיסוי הרפואי שלו זכאים האסירים איננו לפי חוק בריאות ממלכתי אלא לפי פקודת בריאות העם, ולעובדה זו יש השלכות מיוחדות (עמותת רופאים לזכויות אדם, 2004). חברות פרטיות יכולות לנצל את שוק העובדים הזה להפקת מוצרים שונים ומגוונים, במשכורות שיכולות להיחשב כעבודות בחוזה: המאמר מביא דוגמה לאסיר בכלא בדרגת בטחון בינונית במדינת קליפורניה שהשתכר \$60 לחודש (יום עבודה של 9 שעות), כל זה בשנות התשעים(!). אופציה הייצור בבתי הכלא קרצה בתחילה במיוחד לעסקים מגודל בינוני שלא יכלו להרשות לעצמם להעביר את הייצור שלהם לארצות עולם שלישי בהם השכר נמוך במיוחד. עם כזה פוטנציאל לרווח, לא מפתיע לכן ששיעור האסירים המועסקים בבתי הכלא עלה בין 1980 ל-1994 פי 3.6 (World Socialist web site, 2000).

7 סיכום

7.1 הפרטה - צו השעה! האומנם?

בספרות המרכזית מוצגת פעמים רבות המגמה לכיוון של הפרטה כתנועה מחוסר ברירה, עקב אילוצי תקציב קשים ועקב צפיפות ותנאים שחייבים למצוא להם שיפור. יחד עם זאת, אין עדויות חד משמעיות על יתרונות ההפרטה כיתרונות בולטים ומשמעותיים. מה גם שגם אם היו כאלה – לאור השאלות שהועלו למעלה – האם בכל זאת ראוי היה ללכת בכיוון ההפרטה?

תאור ה"אין ברירה" הזה של המציאות הינו פסיבי ולוקח את המציאות הפוליטית-חברתית-כלכלית הקיימת כנתון לא בר שינוי. ראה למשל מסמך רשמי של המשרד לביטחון פנים (Iosub, 2004) שמביא את ה"אילוץ" הזה כעובדת חיים, ללא ערעור או בחינה שלו. הגישה הזו היא ללא ספק בעייתית מכיוון שהיא לא מתייחסת בכלל לאפשרות של שינוי המצב הקיים והפיכת הקערה על פיה. מראש, יש ויתור על פתרונות אפשריים. במקום למצוא פתרון לבעיית האסירים, אין ניסיון משמעותי לחקור ולנסות



לבדוק מדוע יש כל כך הרבה אסירים? ומדוע יש כל כך הרבה אסירים למרות הירידה בפשע בשנים האחרונות? אי בדיקת כיוונים מחשבתיים אלו יכול לנבוע מכל מיני סיבות כמו למשל חוסר ניסיון. אבל, ייתכן גם שצרות האופקים הזאת זאת הינה צרות אופקים מתוך בחירה, מודעת או לא, במציאות חיים שמתיישבת נוח אצל קובעי המדיניות, ומשרתת מטרות כלשהן. בין המטרות אפשר בוודאי למצוא קשרים פסולים בין הון לשלטון. בנוסף, מציאות שבה יש שחור ולבן, רעים וטובים, והטובים, הם האזרחים התמימים והשלווים והמנהיגים שלהם, שמנסים למגר את הרעים, הפושעים, מציגה את ההנהגה והפוליטיקאים ב"צד של הטובים" וזה תמיד נחמד.

סיבה נוספת לצרות אופקים זו יכולה להיות קשורה למחקרם של Street ואחרים (Street, Vinter, & Perrow, 1966). מחקר זה בדק מוסדות שיקום לנוער ובו החוקרים מיקמו את המוסדות שבדקו על רצף בין כאלו המדגישים את הפן הענישתי ואלו המדגישים את הצד השיקומי- טיפולי. המחקר מצא שקל מאוד למטרות טיפוליות להפוך לבעלות חשיבת משנית אחרי המטרות הענישתיות ושהתאום היום יומי בין הרצון להתקדמות בתוכנית השיקום לבין הצורך לשמור על מסגרת של מעצר הינו מורכב וקשה. כמו כן, הם טענו שמאוד קשה לשמור על תרבות ארגונית בה הדגש הוא על תוכניות הטיפול. מחקר זה מראה את הקושי בטיפול בבעיית פשיעה, את האתגר הגדול למי שמעוניין לדבוק בכיוון של שיקום. אפשר להניח שצרות האופקים שתוארה נתמכת ע"י הרצון להימנע מהקשיים שתוארו במחקר הזה. השאלה החשובה בהקשר להפשטה זו של המציאות וצרות האופקים בבחינת בעיית הפשע היא כמה דרך חשיבה זו חוטאת למציאות, מסבכת אותה ואף יותר מכך - מי נפגע בעקבותיה.

7.2 כסף, כסף, כסף

מסקירת הספרות עולה מה שחוקרים רבים מסכימים לו - הנושא הכלכלי הוא המטרה העיקרית של ההפרטה ב"הא הידעיה". לא ניתן להתחמק מהרושם כי החיסכון הכספי הוא הדבר הכי חשוב בכל נושא ההפרטה וכל ענייני "איכות השרות", שעורי רצידיביזם נמוכים וכל השאר הם רק שניים לו. הדבר בולט במיוחד ולא מוסתר בדו"ח של מכון המחקר של מדינת ויסקונסין ששזור בדברי שבח להפרטה לכל אורכו.

הבנה זו רק מעוררת דאגת בלב האזרח הרגיל: במקום שמטרת הפרטת בתי הכלא תהיה לפתור או לצמצם את בעיית הפשע (ולא רק לטפל בה אחרי שהיא כבר קיימת) ובאופן כללי לדאוג לשיפור איכות



החיים לאזרחי אותו שלטון תוך שמירה על עקרונות מוסריים חשובים (יש שיטענו, בצדק בעיניי, שבדיוק בשמירה על עקרונות מוסריים משתפרת איכות חיי האזרחים), המטרה העיקרית של הפרטת בתי הכלא הייתה ונשארה – כסף (פחות כסף למדינה, יותר כסף לבעלי ההון). הבנה זו גורמת לדאגה שמה אנחנו מפספסים משהו בדרך.

ובכלל, מהי מטרת הכלא? אין על כך כמעט דיון בויכוח על הפרטת בתי הכלא. שאלה זו עולה כמעט אך ורק אצל הכותבים הביקורתיים. אז מהי מטרת הכלא ומערכת התקון בכלל - ענישה? שינוי חברתי? מניעת פשע עתידי? שיקום? שאלות אלו הן בבסיס הערכת התפקוד של בתי הכלא ובבסיסי שינוי מערכתי כלשהו שכן הן המטרות שלשמן מוקם ופועל בית הכלא. זאת ועוד – על אלו עבירות ראוי להיכנס לבית כלא ומדוע יש כל כך הרבה אסירים (לפחות בארה"ב)? לא ייתכן דיון משמעותי בשינוי מערכת התקון ללא בחינה של שאלות אלו שיעמדו בבסיס הפתרון שיבחר.

נושא ההפרטה של בתי הכלא נוגע בשאלות בסיסיות מאוד בהסדרים חברתיים בסיסיים בחברה הישראלית ובחברה המערבית בכלל. כדי להבינו לעומק, כפי שראינו, עלינו ללכת אחורה בזמן ולהתחקות אחר ההיסטוריה של התופעה, ששזורה בצורה בלתי ניתנת להפרדה בהיסטוריה של החברה האנושית במאות השנים האחרונות. בהתרשמותי, בספרות הזרם המרכזי יש מעט מדי דיון על היסטוריה זו ועל השאלות המהותיות שהועלו בספרות הביקורתית. אחת הסכנות המרכזיות שבכניסת יזמים וחברות פרטיות לתחום התקון, כפי שגם (Mays 2002) מתריע, היא ששאלות אלו יישארו לא רק ללא מענה, אלא לא יעלו כלל.



בן עמי, ש. (1998). מקום לכולם. ישראל: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

המשרד לביטחון פנים (ללא תאריך). על הפרק – הפרטת בתי סוהר. הורד מהאינטרנט

באוקטובר 2005 מ-

<http://www.mops.gov.il/BP/OnTheAgenda/PrisonPrivatization/PrivatePrisonsMain.htm>

העמותה לזכויות האזרח (2005). הודעה לעיתונות בדבר פרטי המכרז להפרטת בית סוהר. הורד

מהאינטרנט בספטמבר 2005 מ-: <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1150>

מרכז אדווה (מאי 2000). הפשע משתלם: מה ניתן ללמוד מהניסיון האמריקאי בהפרטת בתי

סוהר.

ישראל: פלד, י. סיטבון, ע. (2004). בהזדמנות: בית סוהר קומפלט. הורד מהאינטרנט באוקטובר

2005 מ- <http://news.walla.co.il/?w=/491332>

עמותת רופאים לזכויות אדם (נובמבר 2004). החטא ועונשו – הפרטת בתי הכלא. ישראל: גל, ע.

וכרמי, נ.

קרא, ב. (30 לדצמבר, 2001). שרות בתי הסוהר בע"מ. "הארץ".

Brister, R. C. (1996). Changing of the guard: A case for privatization of Texas prisons.

The Prison Journal, 76(3), 310-330.

Brown, M. (1996). Invitation to a funeral. Bridewell palace. Retrieved Oct. 2005 from

<http://www.okima.com/tour/bridewell.html>

Caplow, T., & Simon, J. (1999). Understanding prison policy and population trends. In

M. Tonry, & J. Petersilia (Eds.), Crime and Justice: A Review of the Research – Prisons. Vol 26.

(pp. 60-120). Chicago, University of Chicago Press.

Prison Privatization Seminar by Boaz Rymland is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 2.5 IsraelLicense



CIA. (last updated Oct. 4th, 2005). The world factbook – United States. Retrieved Oct. 2005 from <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/us.html>

Davis, A. (1998). Masked racism: Reflections on the prison industrial complex. Retrieved Oct 2005 from http://www.thirdworldtraveler.com/Prison_System/Masked_Racism_ADavis.html

Gado, M. (n. d.). Stone upon stone: Sing sing prison. Retrieved Oct. 2005, from http://www.crimelibrary.com/notorious_murders/famous/sing_sing/

Garland, D. (2001). The culture of control : Crime and social order in contemporary society.

Oxford : Oxford University Press

General Accounting Office (1996). Private and public prisons: Studies comparing operational costs and/or quality of service (GAO/GGD-96-158). Washington DC.

Goffman, E. (1961). Asylums: Essays on the social situation of mental patients and other inmates. NY: Anchor books.

Goldberg, E., & Evans, L. (2000). The Prison Industrial Complex and the Global Economy. Retrieved Oct. 2005, from: <http://www.prisonactivist.org/crisis/evans-goldberg.html>

Hilke, J. (1993). Cost savings from privatization: A compilation of study findings. Retrieved Oct. 2005, from: <http://www.reason.org/htg06.pdf>

Iosub, H. (2004). Privatizing Israeli prisons. Retrieved Oct. 2005 from http://www.mops.gov.il/NR/rdonlyres/25996BD2-B001-4F71-BE44-B080D6AAD3B8/0/PrivatizingIsraeliPrisons12_15.pdf .

Prison Privatization Seminar by Boaz Rymland is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 2.5 IsraelLicense



Kicenski, K. K. (2002). The corporate prison: The production of crime & the sale of discipline. Unpublished dissertation, George Mason University, Virginia.

Mays, G. L (2002). Correctional Privatization. In S. C. Kinnevy, & I. M. Schwartz (Eds.), Privatization of Social Services: Conference Proceedings (pg. 126-144).

Philadelphia: University of Pennsylvania, School of Social Work.

McDonald, D. C. (1994). Public imprisonment by private means: The emergence of private prisons and jails in the United States, the United Kingdom, and Australia. *British Journal of Criminology*, 34(1), 29-48.

Lanza-Kaduce, L., Parker, K. F., & Thomas, C. W. (1999). A comparative analysis of releases from private and public prisons. *Crime & Delinquency*, 45(1), 28-47.

Logan, C. H. (1998). Objections and refutations. In S. T. Easton (Ed.), *Privatizing Correctional Services*. (pp. 127-138). Canada: The Fraser Institute.

Pyle, K., & Gilmore, C. (2005). Prison Town. Paying the price. Retrieved Sept. 2005 from http://realcostofprisons.org/prison_town.pdf .

Sellin, T. (1976). *Slavery and the penal system*. NY: Elsevier.

Shichor, D., & Sechrest, D. K. (1995). Quick fixes in corrections: Reconsidering private and public for-profit facilities. *Prison Journal*, 75(4), 457-478.

Smith, P. (1993). Private prisons: Profits of crime. *Covert Action Quarterly*, Fall 1993. Retrieved Sept. 2005 from <http://mediafilter.org/MFF/Prison.html>

Street, D., Vinter, R. D., & Perrow, C. (1966) *Organization for treatment: A comparative study of institutions for delinquents*. NY: Free Press.

Prison Privatization Seminar by Boaz Rymland is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 2.5 IsraelLicense



Swanson. M. (2002). The private Prison debate: A look into efficiency of private prisons vs. public prisons. Major themes in economics, Spring 2002. Retrieved Oct. 2005 from <http://www.cba.uni.edu/economics/swanson.pdf>

The US Constitution Online (Last updated March, 2005). The Legislature. Article I, section 1. Retrieved Oct. 2005, from: <http://www.usconstitution.net/const.html#A1Sec1>

Thomas, C. W. (1996). Beyond a reasonable doubt (privatization of jail administration).
Corrections Today, 58(7), 26.

Thomas, C. W. (1998). Issues and evidence from the United States. In S. T. Easton (Ed.), Privatizing Correctional Services. (pp. 15-61). Canada: The Fraser Institute.

Wilson, T. (1998). Contractual management of custodial services in the United Kingdom. In S. T. Easton (Ed.), Privatizing Correctional Services. (pp. 63-91). Canada: The Fraser Institute.

U. S. Department of Justice (1997, January). Justice expenditure and employment extracts, 1992. Washington D. C.: Lindgren, S. A.

U. S. Department of Justice (2001, August). Prisoners in 2000. Washington D. C.: Beck, A. J. & Harrison, P. M.

U. S. Department of Justice (2005, April). Prison and jail inmates at midyear 2004.
Washington D. C.: Beck, A. J. & Harrison, P. M.

Wisconsin policy research institute (2001, April). Competitive contracting and privatization option in Wisconsin state government. (Vol. 14. No. 3). Wisconsin: Kengor, P.

World Socialist web site (2000, June). Prisons: a booming industry in the US and Europe. Retrieved from <http://www.wsws.org/articles/2000/jun2000/pris-i05.shtml>. Delius, J.

Prison Privatization Seminar by Boaz Rymland is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 2.5 IsraelLicense



- החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר נגיש בכתבת האינטרנט הבאה :

http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/law/1935/1935_All.html

- מצורפים כמה דפים מעניינים רלוונטיים. החומר כולל :
- עמודים ראשיים של 2 מאתרי האינטרנט של החברות הגדולות בארה"ב, להתרשמות כללית. מומלץ לבקר באתרים אלו כדי לקבל רושם אישי על גודל התעשייה והיקפה הנרחב.
- חומר גרפי מאתר ביקורתי (<http://www.realcostofprisons.org>) הכולל תרשים זרימה של האתגרים שעומדים בפני המשוחרר מהכלא להשתלבות מחדש בחברה ; לוח זמנים המכיל מידע רלוונטי מעניין ; חוברת קומיקס על "המלחמה בסמים" – אין כמו שינוי פורמט, לפורמט חי יותר, קומיקס, כדי להעביר מידע ומסר. מומלץ בחום.

