

פרויקט דמוקרטיה: נאבקים על כללי המשחק

פרק שישי: זכויות חברתיות

הפרקים הקודמים עסקו במגוון של איומים על הדמוקרטיה הישראלית - גזענות, חקיקה אנטי-דמוקרטית, היעדר חינוך לאזרחות, החלשת מערכת המשפט, הגבלות על חופש הביטוי ועוד. הפרק הנוכחי יעסוק בסוג אחר של איום על הדמוקרטיה: הכרסום ברשת הביטחון החברתית-כלכלית. זהו האיום הנובע מנסיגה דרמטית של המדינה ממחויבותה לממש את הזכויות החברתיות והכלכליות של כלל תושבי המדינה.

לכאורה אפשר לטעון כי דמוקרטיה אפשרית גם במקום בו לא ניתנים שירותים חברתיים נאותים לציבור בכלל, ולציבור שהפרוטה אינה בכיסו בפרט, אולם בפרק זה נבקש לקרוא תיגר על טענה זו ולהראות כי ישנו קשר ישיר בין היכולת של מדינה להיות דמוקרטית לבין קיומם של שירותים חברתיים נאותים והתשתית החומרית שהיא נותנת לתושביה.

אף שישראל הגדירה עצמה שנים רבות כמדינת רווחה ובתחילת דרכה השקיעה רבות בשירותים חברתיים, ברבע המאה האחרונה נסדקה האידיאולוגיה של מדינת הרווחה וממשלות ישראל, ימין או שמאל, אימצו מדיניות ניאו-ליברלית. למעשה, מאז 1985 מקצצות ממשלות ישראל באופן הדרגתי, אך עקבי ומשמעותי, בתקציבי השירותים החברתיים, ומפריטות שירותים חברתיים רבים. התוצאה ניכרת היטב – הן בכמות ובאיכות השירותים שניתנים לאזרחים, והן בעליה חדה במימדי העוני ואי-השוויון בישראל.

בשנות התשעים והאלפיים החלו גם שכבות במעמד הבינוני לחוש במצוקת הקיום, שבאה לידי ביטוי, בין השאר, במחירי הדיור, בתשלומים הגדלים למערכת החינוך, בהוצאות הרפואיות, וכן במשכורות ובתנאים שיכולים בני ובנות המעמד הבינוני והנמוך לקבל במקומות העבודה. קצבאות האבטלה והבטחת ההכנסה נשחקו, הדיור הציבורי דורדר, וזכויות יסוד כמו שירותי בריאות, שירותי חינוך ודיור נאות הפכו למצרך, שזמינותו תלויה ביכולת לשלם עבורו.

מעבר לפגיעה הברורה של התהליכים הללו בזכויות החברתיות ובשוויון, הם פוגעים גם במטרות החברתיות המשותפות של אזרחי ישראל ובדמוקרטיה הישראלית.¹ בפרק זה נסקור בקצרה את מצב הזכויות החברתיות בישראל של תחילת 2011, ולאחר מכן נבהיר את הקשר שבין הפגיעה בזכויות אלה והתגברות אי-השוויון לבין הפגיעה בדמוקרטיה.

¹ מאחר שהדו"ח עוסק בקשר שבין זכויות אדם לדמוקרטיה, הפרק הזה, כמו גם קודמיו, לא יעסוק במצב בשטחים הכבושים, שהוא כמובן חמור פי כמה, לאור היעדרה של דמוקרטיה שם.

1. תמונת מצב חברתית - עוני, אי-שוויון ופערים**1.1. צמיחת המשק בצד גידול בפערים חברתיים**

לכאורה, ישראל נהנית ממצב כלכלי טוב. הצלחנו לשרוד בקלות יחסית את המשבר העולמי, שיעור האבטלה מתון ונתוני הצמיחה מרשימים. אולם למעשה, רק חלק קטן מהישראלים נהנה באמת מפירות הצמיחה, כשבמקביל אי-השוויון דווקא גובר והפערים החברתיים מתרחבים.

על-פי מרכז אדוה, החוקר את השוויון והצדק החברתי בישראל, המדיניות הכלכלית בישראל, שמתמקדת בשימור היציבות ובהגברת הצמיחה, היא בעייתית כיוון שהיא מובילה לגידול מתמיד באי-השוויון. כותבים החוקרים: "החזות של יציבות מאקרו-כלכלית מסתירה מאחוריה אי-שוויון הממשיך לגדול בתחומים רבים ושונים [...] צמיחה בלתי שוויונית, ריכוז של השקעות במספר ענפי משק, גידול בפערי הכנסות, פערים גדולים בחינוך ובהשכלה גבוהה, פערים בנגישות לביטוחים רפואיים והתרחבות של פערים בהפרשות לפנסיה."²

גם מדדי החוסן הלאומי, שהוצגו בכנס הרצליה האחרון, מציינים תמונה דומה של חוסר איזון במצבה של ישראל: מצד אחד, המשך השיפור המאקרו-כלכלי של המשק בכללותו וסגירת פערים מול המדינות המפותחות; מצד שני, נסיגה נמשכת בהיבט החברתי של הכלכלה, על רקע עלייה בשיעור העוני והתרחבות אי-השוויון בחלוקת ההכנסות.³

נתון שמציג את המגמה הזו הוא ירידת חלקם של העובדים בעוגת ההכנסות הלאומית לעומת חלקם של המעסיקים: חלקם של העובדים בהכנסה הלאומית, שעמד בשנת 2000 על 68% ירד ל-63% בשנת 2010.⁴

בנקודה זו חשוב להזכיר כי באופן כללי, הפערים הכלכליים בישראל חופפים קווי חלוקה אתניים, לאומיים ותרבותיים: החמישון התחתון מורכב בעיקרו מערבים ומחרדים וכולל גם שיעור גבוה של קשישים ומשפחות חד-הוריות. הפערים היחסיים בין יהודים ממוצא אירופי לבין יהודים ממוצא מארצות אפריקה ואסיה, ובין עולי שנות התשעים לבין הוותיקים, ממשיכים להתקיים ובחלק מהמקומות הם אף מתרחבים.

1.1.2. תחולת העוני: המדינה עשירה, האזרחים עניים

אחד מכל ארבעה תושבים בישראל חי בעוני – פי שניים מהממוצע בארצות המערב – ומספרם הכולל של העניים הוא 1.77 מיליון בני אדם. כך עולה מדוח העוני של המוסד לביטוח לאומי,

² ד"ר שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס והאלא אבו חלא, **תמונת מצב חברתית 2010**, מרכז אדוה, דצמבר 2010, <http://www.adva.org/uploaded/social%20report%202010.pdf> (להלן: דוח מרכז אדוה).

³ מוטי בסוק, **ישראל 2021: מצבה הכלכלי של ישראל משתפר - אך העוני, אי השוויון והשחיתות גוברים**, TheMarker, 6.2.11.

http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20110206_1213481

⁴ ד"ר שלמה סבירסקי ואתי קונור-אטיאס, **עובדים, מעסיקים ועוגת ההכנסה הלאומית: דו"ח לשנת 2010**, מרכז אדוה, <http://www.adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=640> (להלן: עובדים, מעסיקים ועוגת ההכנסה).

שפורסם בנובמבר 2010 ומתייחס לשנה שקדמה לו.⁵ בקרב ילדים, המצב חמור אף יותר: כ-850 אלף ילדים – יותר משליש מילדי ישראל – חיים בעוני. הקבוצות העניות ביותר בישראל הן חרדים (56.9% מהמשפחות החרדיות עניות) וערבים (53.5% מהמשפחות).⁶

בישראל מוגדר "קו העוני" כ-50% מההכנסה הפנויה החציונית למשפחה (לעומת 60% במרבית מדינות המערב). ההכנסה הפנויה החציונית היא ההכנסה החודשית של משפחה - מעבודה, הון ונכסים, ולאחר ניכוי מיסים או קבלת קצבאות - אשר חצי מהמשפחות בישראל מרוויחות יותר ממנה וחצי פחות ממנה. כדי לקבל את קו העוני מחלקים הכנסה זו בשתיים. בדוח האחרון שנעשה, עמד קו העוני על הכנסה חודשית של 2,270 ש"ח ליחיד, 3,630 ש"ח לזוג ו-5,800 ש"ח לזוג עם שני ילדים, כאשר כל מי שמשתכרים סכום נמוך ממנו מוגדרים כעניים. מדובר, כאמור, ב-1.77 מיליון בני אדם.

כשבוחנים את הנתונים הללו בשטח, אין זה פלא שבסקר שנערך בסוף השנה שעברה, העידו 40% מהנשאלים כי נאלצו לצמצם ב-2010 את צריכת המוצרים הבסיסיים שלהם, לרבות מזון ותרופות.⁷ בסקר אחר שבוצע באותה תקופה, ציינו 21% מהנשאלים כי נאלצו לוותר על אוכל בשל קשיים כלכליים.⁸

דוח העוני האלטרנטיבי של ארגון "לתת", המתייחס לשנת 2010, חושף תמונה דומה, ולפיה 75% מהנזקקים בישראל לסיוע כלכלי נאלצו באותה שנה לוותר על ארוחות בשל המצוקה הכלכלית – עלייה של 37.5% לעומת השנה שקדמה לה. בתוכם, יותר ממחצית מילדי המשפחות הנזקקות נאלצו לוותר על ארוחות. בסקר, העידו כמעט 70% מהנזקקים כי הם חיים באי-ביטחון תזונתי – כלומר אין להם מספיק מזון לצורך קיום בבסיסי – ושליש מהם העידו כי הם חוו רעב של ממש בשנה המדוברת.⁹

1.1 ג. אי-שוויון ופערים חברתיים: חברה בקיטוב מתמשך

היבט מרכזי נוסף לבחינת המצב החברתי-כלכלי הוא רמת אי-השוויון בישראל, רמה שהיא מהגבוהות ביותר מבין המדינות המפותחות: נכון ל-2011 ישראל נמצאת במקום החמישי באי-שוויון בהכנסות מבין 34 מדינות ה-OECD, כשארצות הברית במקום הרביעי וצילה במקום

⁵ ממדי העוני והפערים החברתיים 2009, המוסד לביטוח לאומי, http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Pages/oni2009.aspx (להלן: דוח העוני).
⁶ ראו גם: פישר: העוני במגזר החרדי והערבי גדל ביותר מ-50% בעשור, ynet, 22.3.11, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4046249,00.html>
⁷ תום זיו, הציבור קבע: הממשלה כשלה במאבק בעוני, ynet, 19.10.10, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3971283,00.html>
⁸ יאיר חסון ותני גולדשטיין, ישראל מול אירופה: לא שוויונית, ענייה ואופטימית, ynet, 17.10.10, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3970496,00.html>
⁹ ישראל 2010: דוח העוני האלטרנטיבי, ארגון לתת, <http://www.latet.org.il/Uploads/134Latetpovertyreport2010.pdf>

הראשון¹⁰. רמת אי השוויון בארץ גבוהה ב-22% מהממוצע במדינות ה-OECD.¹¹ הדבר בא לידי ביטוי בשורה ארוכה של נתונים, כולל פערים גדולים במדדי בריאות וחינוך.¹²

אחד המדדים המרכזיים בהקשר זה הוא מדד ג'יני, הבוחן אי-שוויון בהכנסה, ואשר צמח ב-5.8% בין 2002 ל-2009. במילים אחרות, חלקם של העשירונים הנמוכים בעוגת ההכנסות הכוללת ירד, בעוד חלקו של העשירון העליון עלה. כך, למשל, הכנסתו של העשירון התחתון ירדה מאז שנת 2000 ב-4.3%.¹³

נתון נוסף המעיד על צמיחת הפערים הוא העובדה כי בעוד בשנת 2000, ההכנסה הממוצעת בחמישון העליון היתה גבוהה פי 6.5 מזו שבחמישון התחתון, הרי שבשנת 2008 גדל ההפרש הזה לפי 7.5%.¹⁴

ד.1 קריסת מעמד הביניים: מותק, השכירים התכווצו

אחת התוצאות המובהקות של תהליכים אלה היא התרוששות שכבות בתוך המעמד הבינוני בישראל וגידול הפערים בתוך המעמד, או כפי שרבים מעדיפים לקרוא לזה: התכווצות הנמשכת של מעמד הביניים.¹⁵ באופן מסורתי נחשב "מעמד ביניים" כאותו מעמד שהמשתייכים אליו עובדים באופן קבוע, מרביתם כשכירים, אינם עשירים או בעלי נכסים משמעותיים, אך מאידך לא סובלים ממחסור. אנשי המעמד הם בדרך כלל בעלי השכלה פורמלית, שנרכשה באמצעות מערכת החינוך הציבורית, ומממשים את התפיסה לפיה השכלה זו היא הערובה לביטחון תעסוקתי ולמעמד נאה.

מבחינה כלכלית נתפס המעמד הבינוני כמנוע הצמיחה של משק מודרני: חבריו מאיישים את מרבית המשרות במגזר העסקי והציבורי, הם הצרכנים המשמעותיים של מוצרי הצריכה ההמוניים ונחשבים כמי שיכולים לחסוך ולתכנן השקעות. הגדרות אחרות, כמותיות יותר, מחשיבות את מעמד הביניים ככזה שהכנסת משקי הבית שלו נעה בין 75% ל-125% מההכנסה הממוצעת, או על פי חישובים אחרים, מההכנסה החציונית.¹⁶

על-פי נתוני מרכז אדווה, בין השנים 1998-2009 הצטמקה שכבת הביניים בישראל בכ-7% – מ-28.5% ל-26.6% מכלל משקי הבית.¹⁷

¹⁰ Society at a Glance 2011 - OECD Social Indicators,

http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en_2649_37419_2671576_1_1_1_37419,00.html.

¹¹ דוח העוני, ה"ש 5 לעיל.

¹² ישראל במקום הרביעי באי-שוויון ב-OECD, ynet, 20.10.09,

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3792784,00.html>

¹³ דוח מרכז אדווה, ה"ש 2 לעיל, עמוד 12-13.

¹⁴ ישראל מול אירופה, ה"ש 8 לעיל.

¹⁵ ככל שאנו מודדים שכבה זו מנקודת המבט של הכנסתה ביחס להכנסה ממוצעת. יש לציין שלא קיימת

הגדרה אחידה וברורה של "מעמד ביניים", כפי שניתן ללמוד מערך זה בויקיפדיה:

http://en.wikipedia.org/wiki/Middle_class

¹⁶ יצוין כי שתי ההגדרות של מעמד בינוני, זו שסביב ההכנסה החציונית וזו שסביב ההכנסה הממוצעת למשק בית הן הגדרות סטטיסטיות ולא סוציולוגיות. אף אחת מהן אינה משקפת את מכלול האיפיונים המתקשר בדרך

כלל עם מושג המעמד – אורח חיים, מקום מגורים, מסלולי תעסוקה וחינוך, מסורות של פעילות וכיו"ב.

¹⁷ דוח מרכז אדווה, ה"ש 2 לעיל, עמ' 18-19.

מדד אחר שהוצע לאחרונה בעניין זה הוא טבלה שהוכנה על-ידי רשות המיסים, ואשר מצביעה - לפי הניתוח שערך העיתון גלובס - על היקפה המתגמד של שכבת הביניים בישראל. הטבלה מראה שרוב מכריע של השכירים בישראל - 2.3 מיליון מתוך 3.2 מיליון (70%) - משתכרים פחות מ-8,660 ש"ח בחודש.¹⁸ מן הקצה השני של הסקאלה, אחוז אחד מן השכירים בארץ משתכרים יותר מ-40 אלף ש"ח בחודש ונחשבים בכך כבעלי מעמד כלכלי גבוה. בתווך, בקושי רבע מן השכירים - כ-820 אלף איש ואשה - מרוויחים שכר שבין 8,660 ש"ח ל-40 אלף ש"ח ויכולים להיחשב כחלק משכבת הביניים על-פי ההגדרה האמורה. משמעות הדבר היא שהפערים בתוך המעמד הבינוני הולכים וגדלים ומאבק ההישרדות מחרף בקרב שכבות שניתן לכנותן "מעמד ביניים עני".

להתכווצותה של שכבת הביניים עשויות להיות השלכות חמורות, במיוחד כאשר מצב זה מתנגש במאפיינים חברתיים אחרים ובציפיות כלפי החיים והקריירה. מצב שבו שכבות רחבות חשות מתוסכלות בשל חוסר היכולת לממש את ההשכלה או את הציפיות שלהן לרמת חיים, עיסוק, קריירה וכו', עלול לערער את הסדר החברתי. כאשר מדובר בסדר דמוקרטי שברירי כמו זה הישראלי, הדבר עלול להיות הרסני.

"מעמד הביניים למעשה התפזר ונעלם", אומר ד"ר דניאל גוטליב, סמנכ"ל המחקר של המוסד לביטוח לאומי, שחקר בשנים האחרונות את נושא המעמדות הכלכליים בישראל. לדבריו, משמעות הנתונים חורגת בהרבה מעבר למצב כלכלי גרידא: "ככל שבחברה ישנם יותר מעמדות, כך היא יציבה יותר, כי יש פחות ניכור וקיטוב", מסביר גוטליב, ומסכם: "לדעתי אנחנו מתקרבים לנקודת רתיחה".¹⁹

מציאות זו מובילה לכך ששכירים רבים מתקשים לממש את זכותם לחינוך, בריאות ודיור נאות. משמעות הדבר היא ששירותים שנתפסו כזכויות יסוד אוניברסליות וכאבני יסוד לחברה דמוקרטית יציבה הפכו לבלתי-נגישים, ברמה נאותה, לשכירים רבים המצויים כיום במעמד הביניים העני.

2. נסיגה מתמשכת במימוש זכויות חברתיות

2.א. הזכות לעבודה וזכויות עובדים: עבודה לא מצילה מעוני

ב-2010 עמד שיעור האבטלה הממוצע בישראל על 6.7%²⁰ - נמוך מזה שברבות מן הכלכלות המפותחות בעולם. אלא שהבעיה אינה טמונה בשיעור התעסוקה עצמו, כי-אם בשכרם הנמוך של העובדים ובתנאי העסקתם הנצלניים. ב-2008, השנה האחרונה שלגביה פירסם המוסד לביטוח

¹⁸ אלי ציפורי, מעמד הביניים קורס: 89 מיליארד ש' במסים עקיפים השנה; מיליוני ישראלים לא יראו אגורה מ'לויתן' ו'תמר', גלובס, 31.12.10, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000612269>.

¹⁹ באפריל השנה הקדיש עיתון "כלכליסט" מוסף מיוחד למצבו החמור של מעמד הביניים בישראל. המחקר של ד"ר גוטליב מוצג שם בפרוטרוט, כמו גם מאמרים ומחקרים נוספים:

<http://www.calcalist.co.il/local/home/0,7340,L-4268,00.html>

²⁰ נתוני בנק ישראל, 1.3.11, http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/indic/heb_g04.htm

לאומי נתונים, השתכרו כ-60% מהשכירים במשק פחות מ-6,124 ש"ח בחודש, שהם 75% מהשכר הממוצע במשק, העומד על 8,165 ש"ח. 40% מהשכירים הרוויחו פחות ממחצית השכר הממוצע (נתוני הביטוח הלאומי, 2008).²¹

נוסף על השכר הנמוך, קיימים בישראל גם פערי שכר מגדריים משמעותיים: שכרן הממוצע של עובדות נשים מהווה 66% מזה של העובדים הגברים.²² לנוכח הנתונים הללו לא מפתיע לגלות כי אחוז גבוה מהישראלים (39%) סבורים שהם לא יכולים להתקיים מרמת ההכנסה שלהם.²³

אם לא די בכך, הרי שעובדים רבים בישראל אינם זוכים לזכויות הסוציאליות המגיעות להן, וזאת בשל התעלמות מעסיקים רבים מחובותיהם על-פי חוק ובשל מחסור במנגנוני פיקוח מספקים. שיעור עובדי הקבלן בישראל נע בין 5%-10% מכלל העובדים, כאשר בשירות הציבורי מוערך שיעורם בכ-20%. מנגד, במדינות המפותחות מדובר על כ-1.5% בלבד מהעובדים.²⁴ ככלל, הסטטוס התעסוקתי של העובדים באמצעות קבלני כוח-האדם נמוך משל שכירים אחרים, ודפוס העסקה זה נפוץ בעיקר בקרב הקבוצות החלשות בשוק העבודה – מהגרי עבודה, נשים ועולים חדשים.

על-פי מרכז המחקר והמידע בכנסת, השכר הממוצע בענף שירותי השמירה, האבטחה והניקיון – הענפים המרכזיים שבהם מועסקים עובדי/ות קבלן – עמד בנובמבר 2010 על 4,182 ש"ח לחודש בלבד – מחצית מהשכר הממוצע במשק.²⁵

הנתונים לעיל עשויים להסביר מדוע בישראל של השנים האחרונות, עבודה לא מחלצת בהכרח מעוני.²⁶ מתברר כי ה"פרופיל" הממוצע של אדם עני בישראל הוא דווקא לא של מובטל, כפי שניתן אולי לצפות, כי אם של עובד שכיר ובעל השכלה על-תיכונית.²⁷ הנתון המרכזי בהקשר זה הוא שחלקן של המשפחות העובדות מכלל האוכלוסייה הענייה עומד על לא פחות מ-49%; ברוב המשפחות שהתווספו למעגל העוני בשנה שאליה מתייחס הדוח ראש משק הבית עובד.²⁸

גם דוח בנק ישראל מאשר את המגמה: "העוני בקרב משקי בית עם לפחות מפרנס אחד התרחב מאוד בעשור האחרון. התפתחות זו מבטאת, מצד אחד, את הצטרפותן של אוכלוסיות חלשות למעגל התעסוקה, ומהצד האחר – העדר מדיניות מספקת – כגון אכיפת חוקי העבודה – לשיפור התמורה לעבודה לאוכלוסיות שכושר השתכרותן נמוך."²⁹

²¹ עובדים, מעסיקים ועוגת ההכנסה, ה"ש 4 לעיל.

²² לקט נתונים ליום האישה הבין-לאומי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 6.3.11,

http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201111050

²³ Society at a Glance 2011 - OECD Social Indicators,

http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en_2649_37419_2671576_1_1_1_37419,00.html.

²⁴ אורי פנסירר, העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר

2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02784.pdf>.

²⁵ שם.

²⁶ יעל ברנובסקי, "העבודה לא מחלצת מעוני". שכירים בשכר רעב, ynet, 8.11.10,

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3981421,00.html>

²⁷ יעל ברנובסקי, פרופיל העני החדש: שכיר ואב ל-3 ילדים, ynet, 8.11.10,

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3981439,00.html>

²⁸ דוח העוני, ה"ש 5 לעיל.

²⁹ בנק ישראל מפרסם קטע נוסף מתוך דוח בנק ישראל שיתפרסם ב-21 לחודש אפריל 2010: העוני בקרב

עובדים, הודעה לעיתונות באתר בנק ישראל, 6.4.10,

<http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/100406/100406t.htm>

עד כאן לגבי העובדים, אך מה עם אלה שאינם מוצאים עבודה? המובטלים בישראל זכאים לרשת ביטחון נמוכה במיוחד: ביטוח האבטלה בישראל הוא מהדלים ביותר במערב, גם בתנאי הזכאות וגם בהיקפה. כך לדוגמה, בשנת 2007, פחות מרבע מהבלתי מועסקים בישראל היו זכאים לדמי אבטלה.³⁰ כמו כן, תקציב שירות התעסוקה בישראל נמוך מאד ביחס לסטנדרטים של ה-OECD – ומהווה פחות מ-0.02% מהתמ"ג,³¹ לעומת ממוצע של 0.4% במדינות ה-OECD (פי 20).

לבסוף, רק חמישית מבין 520 עובדי שירות התעסוקה, שהינם פקידי השמה, קיבלו הכשרה מקצועית כיועצי תעסוקה,³² והקיצוץ הקבוע בתקציבי ההכשרה המקצועית הביא לכך שכיום כמעט ולא ניתנות הכשרות מקצועיות מטעם המדינה.

2.ב. הזכות לחינוך: פחות הישגים, יותר פערים

תקציבי מערכת החינוך בישראל נמצאים בחסר מתמיד: בעשור האחרון קוצצו 250 אלף שעות לימוד, מתוכן הוחזרו בשנתיים האחרונות רק 100 אלף.³³ ההוצאה הממוצעת לתלמיד בישראל, בכל דרגי החינוך, נמוכה מהממוצע במדינות המפותחות: על-פי נתוני ה-OECD שפורסמו בתחילת 2011, ישראל נמצאת במקום ה-26 מבין 34 מדינות בהוצאה על חינוך יסודי (הכוללת גם הוצאה ציבורית וגם הוצאה פרטית), עם 5,786 דולר לתלמיד לשנה. זאת לעומת הממוצע ב-OECD, שעומד על 8,070 דולר לתלמיד לשנה.³⁴

תוצאות הקיצוצים בתקציב החינוך מתבטאות בשכר המורים, הנמוך בצורה דרמטית ביחס לעולם המערבי,³⁵ בדרדור מעמדו של מקצוע ההוראה, וכן בירידה ניכרת בהישגי התלמידים. אלה, למרות עליה מסוימת במדידה האחרונה, עדיין נמצאים מתחת לממוצע במבחני PISA הבינלאומיים: מתוך 64 מדינות, הגיעה ישראל למקום ה-36 באוריינות קריאה, למקום ה-41 במתמטיקה ולמקום ה-41 במדעים.³⁶ בכל התחומים ניכרים פערים בהישגים בין תלמידים יהודים לערבים ובין תלמידים שמגיעים מרקע חברתי-כלכלי שונה.

מדיניות הממשלה לסגת מתקצוב מערכת החינוך הציבורית הביאה להפרטה חלקית של מערכת החינוך. הורים שידם משגת משלמים מכיסם יותר מבעבר עבור לימודים בבתי-ספר חצי פרטיים

³⁰ עו"ד אשרת מימון, **חיזוקה של רשת הביטחון למובטלים**, נייר עמדה שהוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, יוני 2009, <http://www.acri.org.il/he/?p=2161>.

³¹ בשנת 2010 הגיע התמ"ג הגיע לשיא של כל הזמנים – 809.4 מיליארד שקל. תקציב שירות התעסוקה לשנת 2010 היה 137,255,000 ש"ח, המהווים על פי חישובנו 0.017% מהתמ"ג. הנתונים מאתר התקציב הפתוח: <http://budget.msh.gov.il>; ראו גם: עו"ד טלי ניר ועו"ד אשרת מימון, **השקעה במובטלים**, מאמר באתר האגודה לזכויות האזרח, אוגוסט 2010, <http://www.acri.org.il/he/?p=2555>.

³² הצעת חוק אחריות המדינה להגברת התעסוקה, לאופק תעסוקתי ולשירותים תומכי עבודה, התשע"א-2010, <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2641.rtf>.

³³ ליאור דטל, **מרכז המחקר של הכנסת: "כדי לממש את יעדי משרד החינוך דרושים עוד 9 מיליארד שקל"**, TheMarker, 30.11.10, <http://www.themarker.com/markets/1.592649>.

³⁴ **OECD Social Indicators**, ה"ש 23 לעיל.

³⁵ תומר ולמר, ה-OECD: **ההשקה בחינוך דלה, נסיגה באקדמיה**, ynet, 7.9.10, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3951085,00.html>.

³⁶ **ממצאים ראשוניים ממחקר פיזה 2009**, הודעה לעיתונות באתר משרד החינוך, 7.12.10, <http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/438974C8-C669-4EFE-8AAF-3FA7BE404334/120865/takzirpi2009.doc>.

וראו גם: רועי גולדנברג, **מבחני פיזה: תלמידי ישראל דורגו במקום ה-36 מ-64 מדינות**, גלובס, 7.12.10, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000606354>.

או עבור תוכניות לימודים משלימות לילדיהם. כך עולה כל העת רמת ההוצאה של ההורים על חינוך לילדיהם: בשנת 2007, למשל, נאמדה ההוצאה הפרטית על חינוך ב-13.4 מיליארד ש"ח, לעומת 12.6 מיליארד ש"ח בשנה שקדמה לה – עלייה של 6%.³⁷

לפערים בחינוך משמעות עצומה, שכן הישגי החינוך כיום יקבעו במידה רבה בעתיד את סיכוייהם של הילדים להתקבל ללימודים על-תיכוניים ולמשרות בשוק העבודה.³⁸ המסקנה הבלתי נמנעת היא שתהליך ההפרטה הנוכחי יתבטא בעתיד הלא-רחוק, לא רק בשימור הפערים החברתיים הקיימים ממילא, אלא גם בהרחבתם המתמשכת.

2.ג. הזכות לבריאות: "הזקנה במסדרון" לא לבד

מערכת הבריאות הציבורית בישראל עדיין נחשבת לאחת מהטובות בעולם המערבי, ואולם כוחות רבי עוצמה מכרסמים בה. מאז סוף שנות התשעים, התקציב הריאלי לאספקת סל השירותים הציבורי נשחק בכ-40%. במקביל לקיצוצים במימון הממשלתי של מערכת הבריאות חלה עליה מתמדת בשיעור ההוצאה הפרטית על שירותי בריאות – מצב שהציבור הרחב חש בו היטב באופן יומיומי.³⁹

התשלומים הישירים והביטוח המשלים, שלא כולם יכולים לעמוד בהם, מעמיקים את הפערים הבריאותיים בישראל, שאינם אלא שיקוף אכזרי של הפערים החברתיים-כלכליים במדינה – בין קבוצות אוכלוסיה, בין פריפריה למרכז, בין העניים למעמד הבינוני והמבוסס.⁴⁰ הדברים הגיעו עד כדי כך שתושבים בישובי פריפריה, וכן עניים וקשישים רבים, נאלצים לוותר על שירותים רפואיים חיוניים, לרבות תרופות – הן בשל ריחוק גיאוגרפי ממוסדות בריאות, והן בשל חוסר יכולת לשלם.⁴¹ כך למשל, על-פי נתונים שפורסמו ב-2007, כשליש מהאוכלוסייה מוותר על שירותי בריאות שיניים, ושיעור הקשישים שהם חסרי שיניים לחלוטין מוערך ביותר מ-50%.⁴²

החסר בהשקעה ממשלתית בא לידי ביטוי גם במצבם של בתי החולים. "הזקנה במסדרון", שהפכה בעל-כורחה לסמלו של משבר הבריאות בישראל, היא לא רק מטאפורה, היא מציאות: כך לדוגמה, מספר המיטות לאלף נפש ירד מ-2.3 ב-1990 ל-1.9 ב-2010, והוא צפוי לרדת ל-1.7 מיטות

³⁷ עמי צדיק ועמר שוורץ **תשלומי הורים במערכת החינוך**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2009, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02277.pdf>.

³⁸ יאיר נתיב, "לילד בשדרות אין גנטיקה אחרת מלילד בת"א", ynet, 17.3.11, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4042605,00.html>.

³⁹ כך, למשל, הכנסות קופות החולים וחברות הביטוח משלומים של משקי בית עלו מ-4 מיליארד ש"ח בשנת 2000 ל-7.1 מיליארד ש"ח בשנת 2008. דוח מרכז אדוה, ה"ש 2 לעיל, עמ' 31. וראו גם: ברברה סבירסקי, **זה הזמן להגדיל את ההוצאה הלאומית לבריאות**, נייר עמדה משותף למרכז אדוה, האגודה לזכויות האזרח ורופאים לזכויות אדם, ספטמבר 2010, <http://www.adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=614>.

⁴⁰ למידע ונתונים על פערים בבריאות ראו אתר המטה לשוויון בבריאות, <http://www.equalhealth.org.il>. המטה, שהאגודה לזכויות האזרח היא חברה פעילה בו, שם לו למטרה לגרום לממשלה לכוון תכנית לאומית רב שנתית לצמצום הפערים בבריאות, תוך התבססות על יעדים כמותיים.

⁴¹ אמה אברבון, ניר קידר וטוביה חורב, **אי שוויון בבריאות וההתמודדות עמו**, משרד הבריאות, דצמבר 2010, http://www.health.gov.il/download/pages/briut_sofi.pdf; יניר יגנה, **דו"ח: מחסור בכוח אדם ומיטות אשפוז בדרום הארץ**, הארץ, 12.5.11, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1227670.html>.

⁴² טוביה חורב ויונתן מן, **רפואת הפה והשיניים – אחריות המדינה לתושביה**, מכון טאוב, יולי 2007, http://taubcenter.org.il/tauborgilwp/wp-content/uploads/H2007_Oral_Dental_Health.pdf.

לאסף נפש ב-2020. מספר הרופאים לאסף נפש כבר ירד מ-3.7 ב-1995 ל-3.4 ב-2010, והוא עתיד לרדת ל-2.8 רופאים לאסף נפש ב-2020.⁴³

כל הנתונים הללו נמוכים באופן משמעותי מן הממוצע של מדינות ה-OECD. שם מספר המיטות הממוצע לאסף נפש עומד על 3.6 ומספר האחיות לאסף נפש עומד על תשע בהשוואה לחמש אחיות לאסף נפש בישראל.⁴⁴ בין המדינות המפותחות נמצאת כיום ישראל במקום ה-25 והנמוך בהשקעה בבריאות, עם הוצאה לאומית על בריאות של 7.8% מהתמ"ג, מהם 4.4% הוצאה ציבורית ו-3.4% הוצאה פרטית. הממוצע ב-OECD הוא 9% מהתמ"ג, מהם בממוצע 6.5% הוצאה ציבורית ו-2.5% הוצאה פרטית.

לצד נתונים אלה יש לציין לחיוב כי סגן שר הבריאות הנוכחי, יעקב ליצמן, הביא לאימוץ חסר תקדים של יעדי צמצום פערים במערכת הבריאות, והוא מקדם בשנים האחרונות רפורמות היסטוריות בתחום מערכת הבריאות הציבורית, ובהן הכללת האשפוז הסייעודי בסל השירותים, עידוד הקופות לצמצם פערים גיאוגרפיים באמצעות תמריץ כספי ושירות שיניים ציבורי לילדים. כל אחד מנושאים אלה היה והינו יעד לפעולה של האגודה לזכויות האזרח יחד עם ארגונים אחרים.

ד. הזכות לדיוור: כאן גרים עשירים

בשנים האחרונות קיצצה הממשלה את תקציבי הדיוור בצורה דרמטית. לפי נתונים של האגודה לצדק חלוקתי ירד חלקו של תקציב משרד הבינוי והשיכון בתקציב המדינה מ-4.5% ב-1999 ל-1.6% בלבד ב-2008.⁴⁵ בהתאם, תקציב הסיוע בדיוור קטן בשנים אלה ב-56%, והוא צנח עוד גם בתקציב השנים 2011-2012. השילוב בין נסיגה דרמטית של המדינה ממעורבותה בשוק הדיוור לבין שיא במחסור בדירות למגורים, הביא למצב שבו מחירי הדיוור כיום נמצאים הרבה מעבר להישג ידם של חלקים גדולים מן האוכלוסייה. משפחות עם הכנסה בינונית ונמוכה סובלות מכך במיוחד.

בדוח האחרון של ה-OECD בנושא השפעת מדיניות שוק הדיוור על הכלכלה, מופיעה ישראל במקום הלפני-אחרון במה שנוגע לפיקוח המדינה על גובה שכר הדירה.⁴⁶ היעדר מנגנוני פיקוח על שוק השכירות חושף שוכרי דירות לעלויות מחירים חדות ומהירות, דבר המשפיע במיוחד על משפחות עם הכנסה בינונית ונמוכה, המהוות את עיקר שוק שוכרי הדירות. לפי נתונים חדשים של המכון לרפורמות מבניות, 20% ממשקי הבית בישראל כבר מוציאים מעל 50% מהכנסתם הפנויה לצורך תשלום שכר הדירה.⁴⁷

⁴³ ארי שביט, בריאות, שוק וסוציאל-דמוקרטיה, הארץ, 10.3.11, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1219550.html>

⁴⁴ OECD health data – how does Israel compare, 2008 <http://www.oecd.org/dataoecd/19/59/45554884.pdf>.

⁴⁵ רויטל ברילנשטיין, תקציב משרד השיכון נחתך ב-56% בעשור, ynet, 17.8.10, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3936941,00.html>

⁴⁶ Housing and the Economy: Policies for Renovation, OECD, 2011, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/11/46917384.pdf>.

⁴⁷ דרור מרמור, קורת גג זה יותר מדי, גלובס, 26.1.11, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000618213>

חוסר היישום של הוראות תוכנית המתאר הארצית 35 בעניין הכללת דיור בר-השגה בתוכניות מתאר ואי-יישום של הוראות החוק בעניין הקצאת קרקע ציבורית לדיור ציבורי ולדיור בר-השגה, תורמות לכך שהקרקעות המוקצות לבנייה אינן כוללות דיור שהולם את צרכי כלל שכבות האוכלוסייה. באזורים נרחבים משווקות בעיקר דירות גדולות ויקרות, ולא דירות בגודל ובמחיר סבירים, המתאימות למשפחות ממעמד הביניים ומטה.⁴⁸ בנוסף, כמעט מחצית מהתחלות הבנייה בישראל אינן מיועדות לקהל הרחב, אלא לצרכי בנייה עצמית, קבוצות רכישה ועמותות, דבר המקשה על אוכלוסיות מוחלשות ועל מיעוטים.⁴⁹

הדיור הציבורי בישראל הגיע לשפל המדרגה ברמת הסיוע שהוא מאפשר. מספר הדירות הקיימות היום במאגר הוא פחות מ-66 אלף. לפי דוח מבקר המדינה, מספר הדירות שהוקצו לזכאים בשנת 2007 היה קטן בכ-32% ממספרן בשנת 2002.⁵⁰ באופן עקרוני, מופנים הזכאים לדיור ציבורי, שלא נמצא להם מקום, לשכירת דירה בשוק הפרטי באמצעות סיוע כספי. אלא שב-2003 קוצץ הסיוע למצטרפים חדשים בחצי - מ-1170 ש"ח ל-536 ש"ח - והוא אינו מותאם למחירי הדיור הריאליים באזורים רבים בארץ. בדוח האחרון, מצא מבקר המדינה כי הסיוע נשחק בשנים האחרונות ב-25% בממוצע ארצי וב-30% באזור המרכז, עקב אי-עדכונו.⁵¹

התהליכים המתוארים גורמים לתופעות חברתיות שליליות ביותר. משפחה המוציאה על דיור מעל 30% מהכנסתה עושה זאת על חשבון צרכים בסיסיים אחרים, כמו מזון, תרופות וחינוך. בנוסף, היעדר מדיניות של תמהיל חברתי בשכונות המגורים יוצר מציאות מרחבית של קיטוב, פילוג והפרדה בין אוכלוסיות אמידות לבין אוכלוסיות מעוטות אמצעים. הפרדה זו מביאה להגדלת הפערים החברתיים, להקצאת-חסר של משאבים ושירותים לחלק מן השכונות והערים, ולהקצאת-יתר לאלו שבהן חיה אוכלוסייה מבוססת.

ההפרדה גם מצמצמת את המגע היומיומי בין הקבוצות התרבותיות השונות המרכיבות את החברה, ומהווה בכך כר פורה לפיתוח דעות קדומות וסטיגמות לגבי מי ששונה מאיתנו, שאינו גר בקרבתנו. ההפרדה מביאה לניכור ולתסיסה חברתית וגורמת לקבוצות המופרדות לתחושה של אי-השתייכות לחברה. כפי שציין בית המשפט העליון באחד מפסקי הדין, קיים חשש עמוק שאומה אשר חלקיה מופרדים זה מזה תאבד, בסופו של חשבון, את יכולתה לגייס את כל מרכיביה למפעל חברתי משותף.⁵²

המחקר באתר המכון לרפורמות מבניות:

<http://www.reformsinstitute.org/images/stories/reform/urban-publication/nationalhousing100111.pdf>

⁴⁸ עידו אפרתי, למרות ההבטחות לזוגות צעירים: הדירות החדשות גדולות ויקרות, nrg-מעריב, 15.2.11,

<http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/212/249.html>, וגם:

http://israelaffordablehousing.blogspot.com/2009/08/blog-post_13.html

http://israelaffordablehousing.blogspot.com/2009/08/blog-post_13.html⁴⁹

⁵⁰ דוח מבקר המדינה 59 ב לשנת 2008

⁵¹ דוח מבקר המדינה 61 ב לשנת 2011; תגובת האגודה לזכויות האזרח לדו"ח: יש ליצור רפורמה בסיוע

הממשלתי בשכר הדירה <http://www.acri.org.il/he/?p=11790>
⁵² בג"ץ 10907/04 סולודוך נ' עיריית רחובות, פסק דין מיום 1.8.10.

2.ה. הזכות לשירותי רווחה: גסיסתם של השירותים החברתיים

בשני העשורים האחרונים הופרטו חלקים גדולים משירותי הרווחה – החל משירותי מענה טלפוניים, דרך מוסדות לטיפול בילדים ובמבוגרים, וכלה בתהליך השמת ילדים שהוצאו מביתם.⁵³ בהמשך לכך, הפיקוח על השירותים המופרטים הוא דל, וחלקו מופרט אף הוא, מה שמביא לתלונות רבות הנוגעות לשירות שניתן, לרבות פגיעה במטופלים. כך, למשל, בבדיקת מבקר המדינה נמצאו ליקויים רבים בהפעלת מעוונות לנוער במצוקה ולחוסים עם פיגור שיכלי.⁵⁴

מצבם החמור של שירותי הרווחה, העומס העצום שמוטל על כתפי העובדות/ים הסוציאליים/ים והמשכורות הזעומות שהם מקבלים עלו לאחרונה לכותרות, בעקבות שביתת העובדים הסוציאליים ומאבקם להטבת שכרם ולמען שירותי הרווחה והצדק החברתי בישראל.⁵⁵

על-פי נתונים שפורסמו בשנת 2009, קיים בשירותי הרווחה מחסור של יותר מאלף תקנים.⁵⁶ נוסף על כך קיים אי-שוויון חריף בין שירותי רווחה שמספקות רשויות מקומיות שונות ושמקבלות קבוצות אוכלוסיה שונות.⁵⁷ כך למשל, בשנת 2008 עובד סוציאלי במגזר היהודי טיפל בממוצע ב-375 תיקים – מספר עצום לכשעצמו – בעוד עובד סוציאלי במגזר הערבי נאלץ לטפל ב-502 תיקים – פער של יותר מ-30%.⁵⁸

2.ו. הזכות למים – שלוק יקר של זכות יסוד

מים אינם מוצר צריכה, הם זכות יסוד. כך גם קובע במפורש חוק המים, לפיו: "כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם." אין צורך כמובן להרחיב על ההכרח האנושי במים זמינים ונקיים ועל הקשר בינם לבין בריאות ורמת חיים סבירה.

כדי להבטיח את מימוש הזכות, סבסדה המדינה את מחיר המים במשך עשרות שנים, עד שב-2007 הוחלט על הפסקת הסבסוד והכנסת מגוון עלויות נלוות למחירי המים, כגון עלויות מפעלי פיתוח למים, עלויות הסכמים מדיניים ועלויות החזקת עשרות תאגידי המים והביוב. צעד זה הביא

⁵³ על מהלכי ההפרטה בישראל בשנת 2010 ראו: אמיר פז-פוקס וזהר כוכבי, בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל, מכון ון ליר, 2011,

http://www.vanleer.org.il/Data/UploadedFiles/Publications/141_PDF.pdf

⁵⁴ דוח מבקר המדינה 59 לשנת 2008

⁵⁵ דנה ויילר-פולק, הסתיימה שביתת העובדים הסוציאליים, הארץ, 28.3.11,

<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1222628.html>; לקריאה נוספת על מאבק העובדות והעובדים הסוציאליים, ראו בפוסט "אין תקציב לחיים" בבלוג של עידן לנדו, בכתובת:

<http://idanlandau.com/2011/03/06/no-budget-for-life>

⁵⁶ מיכל גרינברג, דוח: מאה משפחות על כל עובד סוציאלי, nrg-מעריב, 30.4.09,

<http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/884/435.html>

⁵⁷ שלמה סבירסקי ויעל חסון, שירותי רווחה אישיים בעידן של צמצום תקציבי, מרכז אדוה, אוגוסט 2008,

<http://www.adva.org/UPLADED/hafratatrevacha.pdf>

⁵⁸ דנה ויילר-פולק, במגזר הערבי המצב קשה יותר: עובד סוציאלי מטפל ב-502 תיקים, ynet, 7.3.11,

<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1218952.html>

לעלייה של עשרות אחוזים במחירי המים.⁵⁹ במקביל, צומצמה מאוד המכסה שבמסגרתה יכול אדם לקבל מים במחיר נמוך, עד כי אזרחים רבים מתקשים לעמוד בתשלומים.⁶⁰

מתלונות ומנתונים שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח עולה, כי במקרים רבים תאגידי המים נוהגים בניגוד לנהלים שנקבעו והם מנתקים אזרחים מאספקת מים מבלי לשקול את מצבם הסוציאלי, לאפשר להם לערער על החלטה או לפרוס להם את התשלומים. שורת הצעדים הללו והמצב שנוצר שוללים בפועל מתושבים רבים את זכותם האלמנטרית לאספקה סדירה של מים.

2.ז. חופש התנועה: נתיבים לעשירים ונתיבים לעניים

חופש התנועה הוא זכות יסוד, ותנאי הכרחי למימושן של רוב זכויות היסוד האחרות, ביניהן הזכויות החברתיות. בלי האפשרות לנוע בחופשיות, בקלות ובמחיר השווה לכל נפש, אי אפשר להגיע לרופא, ללימודים, לעבודה.

ככלל, חופש התנועה של אזרחי ישראל מובטח; אולם לזכות אין משמעות אם היא נשארת בגדר יומרה תיאורטית ואינה מתורגמת לעולם המציאות. הממשלה מתגאה מפעם לפעם בתוכניות לסלילת כבישים ומחלפים, הרחבת קווי הרכבת ותכנון פתרונות שונים לתחבורה העירונית. אלא שבפועל, גם כאשר חלק מהתוכניות הללו אכן ממומשות – והרי חלקן נותרות במשך שנים תכניות בלבד – עלות הנסיעה היקרה משאירה אותן מחוץ להישג ידם של חלקים גדלים מהאוכלוסייה.

עליית מחירי הדלק והשפעתה על יוקר התחבורה הפרטית היא רק פן אחד של הבעיה. פן אחר הוא העובדה שגם מחירי התחבורה הציבורית באוטובוס וברכבת ממשיכים כל העת לעלות.⁶¹ בנוסף לכך, רבים מפתרונות התחבורה שהוקמו בשנים האחרונות – כמו כביש 6, הנתיב המהיר בכביש מספר 1 ומנהרות הכרמל בחיפה – הם כבישי אגרה, שבנייתם נעשתה על ידי חברות פרטיות, ומכאן השימוש בהם כרוך בתשלום.

עובדה זו הופכת את חופש התנועה מזכות אוניברסלית לתענוג לא-זול ופוערת פער אי-שוויוני בין אלה שמסוגלים לשלם את התעריפים ולנוע במהירות וביעילות, לבין אלה שנותרים בפקקים, במקרה הטוב, או נאלצים לוותר על נסיעות במקרה הטוב פחות.⁶² כך נוצרות למעשה שתי מערכות תחבורה נפרדות בישראל – לעשירים ולעניים – וכך גם נותרת היומרה של קירוב הפריפריה למרכז במידה רבה על הנייר בלבד.

⁵⁹ דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, מרץ 2010, עמ' 302, <http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim>

⁶⁰ כך, למשל, על פי נתונים שקיבלה האגודה לזכויות האזרח מחברת הגיחון – תאגיד המים והביוב של ירושלים – בשנת 2009 נותקו מאספקת המים 3,460 משקי בית של החברה שלא הצליחו לעמוד בתשלומים, ובשנת 2010 נותקו 4,733 משקי בית. ראו גם: עו"ד טלי ניר, **הגיעו מים עד נפש**, מאמר באתר האגודה לזכויות האזרח, מרץ 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=10500>.

⁶¹ שחר הזלקורן, **תחבורה ציבורית: המחיר יתייקר ב-10% בחצי שנה**, ynet, 26.12.10, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4004623,00.html>

⁶² ראו למשל הפוסט באתר פרויקט דמוקרטיה: רונן וודלינגר, **"יש לך 20 שקל להגיע לבאר שבע? או: מה קורה כשחופש התנועה עולה כסף"**, 27.12.10, <http://bit.ly/gaC9q2>.

3. הסכנה לדמוקרטיה

אי-שוויון חברתי-כלכלי ופגיעה בדמוקרטיה

מובן מאליו כי המצב שתואר לעיל פוגע בצורה ישירה בזכויות יסוד של תושבי ישראל, בזכויות החברתיות שלהם ובזכותם לשוויון. אלא שכפי שנראה להלן, מצב זה פוגע גם בדמוקרטיה הישראלית: הן בהיבט המהותי – כלומר בעצם היותה דמוקרטיה של ממש – והן ביציבותה וביכולתה להישמר ולהתחזק.

3.א. ברמה התיאורטית: ההזדמנות לצמוח כחלק מהרעיון הדמוקרטי

לצד תפיסה "צרה", המסתכמת בהבנת הדמוקרטיה כמשטר שבו האזרחים בוחרים בצורה חופשית את נציגיהם ומובטחות להם זכויות האדם הבסיסיות, התגבשה גם תפיסה "רחבה" של דמוקרטיה מהותית.⁶³ תפיסה זו מבוססת על ההשקפה, כי למדינה יש אחריות לספק שירותים חברתיים נאותים לאזרחיה ולחלק באופן צודק משאבים ושירותים ציבוריים.

תפיסה זו אינה רואה בחינוך, בריאות, דיור ורווחה מוצרי צריכה אלא זכויות המגיעות לכל אחד מאיתנו. היא מציבה במרכז את האינטרס המשותף לכל תושבי המדינה, כי כל אחד יוכל ליהנות מהם באופן שווה, כדי שיוכל להתממש הרצון האנושי של כל אדם לממש את עצמו ולקדם את חייו. האמנה החברתית המונחת ביסודה של כל חברה, השואפת לצמוח ולאפשר לפרטיה להתפתח ולמצות את יכולותיהם, מחייבת את המדינה לקחת אחריות ולהנהיג דרך שבה השירותים החברתיים ורשת הביטחון החברתית פרוסים עבור כולם.

בראייה כזו, הבסיס הערכי של המשטר הדמוקרטי מותנה, לא רק בקיום בחירות ומוסדות שלטוניים, אלא גם במימוש ערכים של זכויות אדם, בהכרה בערך האדם ובכבודו, בזכותו לחירות ולשוויון, ובהיותו חופשי לפתח את עצמו ולעצב את גורלו. כדי שערכים אלה ייצאו מן הכוח אל הפועל, תפקידה של המדינה לא יכול להתמצות בהגנה על הפרטים שבה מפני פגיעות שרירותיות בזכויות שלהם. חובתה גם לפעול כדי לקדם את יכולתם לממש אותן.

האדם נולד למציאות חברתית וכלכלית מסוימת, ויכולתו להתפתח ולנייד את עצמו תלויה במידה ניכרת באפשרויות העומדות לרשותו. כפי שציין השופט אדמונד לוי בבג"צ "מחויבות",⁶⁴ אדם שמעמדו בחברה הוא שולי, בגלל סיבות כלכליות או אחרות, אינו יכול לנהל את חייו כך שיוערך על-ידי אחרים. גישת זכויות האדם היא שחובתה של המדינה לספק את האפשרויות המתאימות על מנת להבטיח לכל אדם אפשרות לצמוח, ולא רק להתקיים. המדובר לא רק במתן מינימום של אמצעים חומריים, שמשמעם דאגה להישרדות בלבד, אלא בהבטחת תנאי מחיה נאותים, שיאפשרו לכל ילד לגדול ולהתפתח ולכל אדם לתפקד במשפחה, בעבודה ובחברה. גישת זכויות

⁶³ ראו למשל באתר של "פרויקט דמוקרטיה", תחת הכותרת "מה לארגונים העוסקים בזכויות האדם ולדמוקרטיה?": <http://democracy-project.org.il/he/welcome/#what>.
⁶⁴ בג"צ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (טרם פורסם), פסקה 3 לפסק דינו של השופט לוי.

האדם איננה מסתפקת בסיפוק הצורך הקיומי המינימלי של בני האדם, אלא עומדת על כך שאלה יקבלו חינוך הולם, טיפול רפואי טוב, תנאי מחייה נאותים וכיוצא בזה. רק בדרך זו יובטחו, הן יכולתו של האדם להתפתח והן קיומו בכבוד בחברה שבה הוא חי.

נדגיש: כבודו של האדם בהקשר זה איננו דבר אבסולוטי, אלא תחושה שנמדדת ביחס למקומו בחברה וביחס לאמות המידה שמקובלות בה. האפשרויות הפתוחות לכל אדם אינן גזירה משמים, אלא תוצאה של מדיניות חברתית, שמוכתבת על-ידי השלטונות, או כפי שביטא זאת השופט לוי בבג"צ "מחוייבות":⁶⁵

"מלכודות עוני" נוצרות מקום שאין לכל גישה שווה לחינוך ולהשכלה גבוהה; "מלכודות עוני" נוצרות מקום שאין לכל גישה שווה לתשתיות בסיסיות; "מלכודות עוני" נוצרות מקום שאין נאכפים חוקי המגן בעבודה, שלא נשמר חופש ההתאגדות של העובדים ושנורמות העסקה פסולות ובלתי-חוקיות הופכות חזיון נפרץ ומקובל; "מלכודות עוני" נוצרות מקום שנקוטה הפליה בין בני-אדם על יסוד טעמים בלתי-ענייניים, המלבה תחושות של ניכור וקיפוח."

חשוב להבין כי בפועל, זכויות אזרחיות ופוליטיות יכולות להתממש רק אם מתקיימות זכויות חברתיות. הזכות לחיים היא חסרת משמעות בלי שתהיה לאדם הכנסה כספית מינימלית, שתאפשר לו מימון מזון או גישה לשירותי בריאות. חירויות כמו חופש הדיבור, ההתאגדות והדת חשובות מאד לרווחה אנושית, אך הן מאבדות מחשיבותן לגבי מי שחסר את היכולות לשרוד ולהתפרנס או לגבי מי שאין לו היכן לגור. כבודו של אדם שנאבק כל חייו לשרוד נפגע לא פחות מכבודו של אדם שלא מאפשרים לו לבטא את דעותיו בנושאים מסוימים.⁶⁶

בדומה לכך, ניתן לומר כי הזכויות החברתיות הן אלה שמספקות את האמצעים למימוש הזכויות האזרחיות-פוליטיות ולהשתתפות בחברה הדמוקרטית, ולכן הן מהוות למעשה חלק בלתי-נפרד מהזכויות האוניברסאליות המוכרות. כך לדוגמא, הזכות לחופש הביטוי מתרוקנת מתוכנה במידה ולאזרח אין יכולת לומר דברים בעלי ערך, בגלל היעדר חינוך, או שאין לו אמצעים להישמע, בשל חוסר במשאבים מינימאליים.

חשוב לומר שתפיסה המדגישה את הקשר בין זכויות חברתיות לחוסנה של דמוקרטיה אינה מבטאת בהכרח העדפה לשיטה כלכלית זו או אחרת. ההכרעה בדבר השיטה הכלכלית הנוהגת נתונה לבחירתם של האזרחים. הנקודה היא שכדי שדמוקרטיה תהיה באמת דמוקרטיה וגם תשמור על יציבותה, נדרשת המדינה להבטיח לכלל תושביה תנאי קיום נאותים. כשמאזרחים ומתושבים נמנעות זכויות בסיסיות, כשכבודם נפגע, כשהם נאבקים יום-יום על תנאי החיים הבסיסיים שלהם – הדמוקרטיה נותרת עבורם כלי ריק, אוסף של חוקים ללא תוכן ערכי אמיתי.

⁶⁵ שם, פסקה 27 לפסק דינו של השופט לוי.

⁶⁶ רות גביזון, **על היחסים בין זכויות אזרחיות-פוליטיות ובין זכויות חברתיות כלכליות**, בספר: זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (עורכים: יורם רובין ויובל שני), הוצאת רמות, 2004.

3.3. ברמה המעשית: עוני מביא להזדה מהשתתפות דמוקרטית

אפשר להצביע על שתי דרכים לפחות, שבהן עוני ופגיעה בזכויות חברתיות מביאים להזדה של חלקים מהאוכלוסייה מהשתתפות במשחק הדמוקרטי, וכך – לפגיעה בדמוקרטיה עצמה.

1. פגיעה ביכולת ההשתתפות בדמוקרטיה

דמוקרטיה ביוונית היא "שלטון העם". להבדיל משיטות ממשל אחרות, היא מבקשת להבטיח לציבור את השלטון, במובן זה שהציבור הוא זה שמקבל את ההכרעות הנוגעות לחייו. בבסיס שיטת הממשל הדמוקרטית עומד הרעיון שלתושבים יש יכולת להשפיע על המדיניות הציבורית של מדינתם. הם עושים זאת כמובן בבחירות או במשאלי עם וגם בהבעת דעתם באופן ציבורי – בהשתתפות בדיונים, בהפגנות, בפעילות פוליטית וחברתית, ובניסיון להשפיע על דעתם של אחרים.

אולם השתתפות אפקטיבית במשחק הדמוקרטי מחייבת מספר תנאים מקדימים: נגישות להשכלה, שמביאה לפיתוח מחשבה ביקורתית; נגישות למידע, שרק באמצעותו יכולים האזרחים לקבל החלטות פוליטיות מושכלות; ותנאי קיום נאותים – כלכליים ובריאותיים, המאפשרים לאדם למלא את צרכיו הבסיסיים ולתפקד בחברה. אחרי הכל, למי שעסוק בהישרדות, אין זמן לפעילות פוליטית או חברתית. מנגד, מצב כלכלי סביר מאפשר לפחות מידה מסוימת של זמן פנוי, שיכול להיות מופנה לעשייה פוליטית ולמעורבות חברתית. במילים אחרות: ללא מימוש של זכויות חברתיות, לא ייתכן מימוש של זכויות אזרחיות-פוליטיות.

2. פגיעה בייצוג כלל הציבור

פערים עמוקים בין קבוצות שונות באוכלוסייה בנגישות לחינוך איכותי, לשירותי בריאות ולדיוור הולם פוגעים בצורה קשה בלכידות החברתית. במצב כזה, תחושת השותפות החברתית, תחושת העניין והאכפתיות והתחושה שיש בכוחו של האזרח "הקטן" להשפיע, נפגעות ומתחלפות בייאוש, ורבים מוותרים על אזרחות פעילה.

הירידה העקבית שנרשמת בעשורים האחרונים באחוזי ההצבעה בבחירות – מכ-80% בשנות השמונים, לפחות מ-65% בעשור האחרון – מהווה אינדיקציה אחת לכך שאזרחי ישראל מסוגלים פחות או מעוניינים פחות להיות אזרחים פעילים ומעורבים.⁶⁷ כמו-כן אין אנו רואים כיום בישראל השתתפות פעילה רחבה של אזרחים בהליכים ובקבלת החלטות המשפיעות על החברה. למשל, מעט מאד אנשים מעורבים בתכנון אזור מגוריהם ומגישים התנגדויות לתוכניות מתאר, שישנו בצורה דרמטית את סביבת מגוריהם, לעתים לרעה. כשפחות אנשים משתתפים, הדמוקרטיה נפגעת, שכן כשקולן של שכבות רחבות באוכלוסייה אינו נשמע, השלטון מפסיק לייצג באופן אמיתי את רצון כלל האזרחים.

⁶⁷ ראו נתוני אתר הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/elections17/heb/history/PercentTimes.htm>. בהשוואה בינלאומית, ישראל נמצאת במקום ה-21 מבין 34 מדינות ה-OECD בשיעור ההצבעה בבחירות. ממוצע ה-OECD הוא 70%. OECD Social Indicators, ה"ש 23 לעיל.

3.ג. מחקר מוכיח: שוויון מקטין מתחים חברתיים

כפי שהוסבר עד עתה, מקובל לחשוב כי תחושת אזרחים, לפיה הרשויות ומוסדות הממשל מתייחסים אליהם כאל שותפים שווים ומלאים, ממריצה אזרחים לאזרחות פעילה. בהקשר זה, מימוש הגון של זכויות חברתיות באמצעות מוסדות המדינה – בתי-חולים, בתי-ספר, לשכות רווחה – מהווה גורם מכריע ביצירת תחושה של שייכות וסולידריות חברתית. מנגד, עוני ואי-שוויון מחריפים מתחים אתניים, לאומיים, דתיים ועדתיים. החרפת המתחים מחלישה בתורה את הסולידריות החברתית, את תחושת הגורל המשותף ואת הרצון והיכולת למצוא פתרונות בצורה דמוקרטית.

מחקר שערכו שני רופאים בריטים, והשווה את מימדי אי-השוויון של 23 המדינות העשירות בעולם וכן של מדינות ארצות-הברית, טוען כי ממצאים בשטח מעידים כי בכל היבטי החיים שנבחנו, התוצאות מצביעות על אותה מגמה: ככל שהמדינה שוויונית יותר – ולא משנה כמה היא עשירה – תמותת התינוקות בה נמוכה יותר, תוחלת החיים גבוהה יותר, ילדים מצליחים יותר בלימודים, האלימות נמוכה יותר, פחות אנשים יושבים בכלא וכיו"ב. לחוקרים יש שורה של הסברים מדוע זה קורה, שעיקרם: יותר שוויון משמעו פחות קנאה ותסכול, יותר בריאות ושגשוג. מסקנת החוקרים הייתה כי שיפור איכות החיים יכולה להיעשות רק באמצעות הקטנת הפערים בחברה.⁶⁸

בישראל המצב חמור במיוחד, שכן הפערים הכלכליים חופפים במידה רבה את קווי החלוקה האתניים והלאומיים: החמישון התחתון מורכב בעיקרו מערבים וחרדים, וגם הפערים בין יהודים "אשכנזים" לבין "מזרחיים", ובין עולי שנות התשעים לבין הוותיקים – ממשיכים להתקיים ובמקרים מסוימים אף מחמירים. במצב כזה, הפערים הכלכליים משמשים זרז להעמקת השערים החברתיים: הם מגדילים תחושות של אי-שוויון, ניכור וייאוש, שקיימות ממילא, ומחלישות בכך את המסגרת הדמוקרטית.⁶⁹

3.ד. חוסן חברתי-כלכלי הוא חוסן דמוקרטי

ההיסטוריה מלמדת שחברות שהידדרו מדמוקרטיה לדיקטטורה עברו בדרך משבר כלכלי. אירופה במחצית הראשונה של המאה העשרים ודרום אמריקה לאורך מרבית המאה, הן רק דוגמאות לכך. ככל שאי-השוויון והעוני מעמיקים, גדלות באופן ישיר תופעות של פשע, אלימות ושחיתות. במצב כזה, יותר אנשים נוטים להתייאש מהדמוקרטיה, שנתפסת כעקרה ומסורבלת, ונוהים אחרי "פתרונות קלים" או אחרי "איש חזק", וזאת גם במחיר ויתור על חלק מערכי הדמוקרטיה.

לעומת זאת, מחקרים שונים מצביעים על כך שדווקא מדיניות חברתית אקטיבית היא בעלת ערך כלכלי משמעותי שתורם ליציבות החברה. הסיבה לכך היא שמדיניות שמטפחת שירותי חינוך,

⁶⁸ למחקר המלא, ראו: <http://www.equalitytrust.org.uk>
⁶⁹ ראו בתת-הפרק "אי שוויון ופערים חברתיים" לעיל

בראות ורווחה מאפשרת נידודת חברתית ומרחיבה את שוויון ההזדמנויות. פעולות כאלה מעלות את הפריזון, משפרות את יכולת הפרט להתמודד בחברה ומעלות את הצריכה.⁷⁰

כאמור, הנתונים המאקרו-כלכליים של ישראל טובים, אולם הגידול בתחולת העוני והתרחבות הפערים בחברה מעידים על כך שברמה האישית, יותר ויותר אנשים בארץ סובלים ממצוקה כלכלית. בנוסף, גם התכווצות מעמד הביניים, כתוצאה מן התופעות שהוזכרו, מאיימת על חוסנה של הדמוקרטיה. מחקרים מלמדים כי חוזקה של הדמוקרטיה הוא כרוחבו של המעמד הבינוני, זה שרמת חייו טובה, ונגישותו לידע ולהשכלה נותנים לו ביטחון לגבי העתיד.⁷¹ מצב עניינים כזה תורם ליציבות, מונע זעזועים ומעודד הזדהות עם ערכים דמוקרטיים. מנגד, הידרדרות של אנשים ממעמד הביניים למעמד הנמוך מעודדת תסכול, הקצנה וחוסר אמון לגבי השיטה הדמוקרטית כולה.

3.ה. קשרי הון ושלטון: כסף קונה פוליטיקה

הקשר בין "הון ושלטון" הפך למושג רווח, כמעט שחוק, לתיאור בעייתיות היחסים שבין פוליטיקאים לבין אנשים עשירים. השימוש הרב במושג גורם לו לעיתים לאבד ממשמעותו, אך זאת יש לזכור: ריכוז עושר בידי מעטים מעניק להם כוח השפעה על החלטות ועל מדיניות, החורג הרבה מעבר לשיעורם באוכלוסייה, באופן הפוגע בעקרון הדמוקרטי של השוויון.

הון, והכוונה כאן היא להון משמעותי, לא מסתכם בעוצמה כלכלית בלבד. ראשית, באמצעות השליטה באמצעי תקשורת או בתאגידים גדולים משיג בעל ההון השפעה משמעותית על השיח הציבורי והפוליטי, באופן שיכול להיות מנוצל לטובת האינטרסים שלו – כלכליים ואחרים. שנית, הון יכול לקנות לבעליו השפעה ישירה על קובעי המדיניות, קרי על פוליטיקאים. השפעה זו לא חייבת להיות בדמות שחיתות או שוחד – אם כי, כידוע, גם תופעות כאלה קיימות בישראל.⁷² מעצם קיומה של מערכת הקרבה הנוצרת בין בעל ההון לפוליטיקאי, נולדים יחסי תלות וזהות אינטרסים וכך הקרבה מייצרת השפעה שהיא לטובת אותה קבוצה מצומצמת של בעלי הון ולא למען כלל הציבור. כל התופעות הללו פוגעות ברעיון המשטר הדמוקרטי, שאמור לבטא את רצון העם כולו, בעקרון השוויון ובאמון שחשים מרבית האזרחים בשיטה הדמוקרטית וביכולתם להשפיע עליה.

למרבה הצער, אנו מדווחים על תופעות כאלה באופן קבוע בישראל. בעלי הון משפיעים על גובהם של מיסים שונים שהם אמורים לשלם, מצליחים להקים מיזמים שונים במקומות שבהם הם לא

⁷⁰ להרחבה בעניין הקשר שבין מדיניות חברתית לכלכלית: יוכן קלאסן **הערך הכלכלי של מדיניות חברתית והתפקיד האקטיבי של קצבאות** ביטחון סוציאלי מס' 68 (מאי 2005) <http://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SocialSecurity/68/article2.pdf>

⁷¹ ד"ר נעמי יוספסברג, **זכויות חברתיות – מציאות ואתגרים**, האגודה לזכויות האזרח, 2008. פרק ג': צידוק הזכויות החברתיות מתוך הערך של הדמוקרטיה, <http://www.acri.org.il/he/?p=1849>

⁷² גיא רולניק, **מפלגת הון-שלטון והז'יטון היא המפלגה השלטת בישראל**, דה מרקר 22.4.10 <http://www.themarker.com/misc/1.576832>

היו אמורים לקום ומקבלים הטבות מהמדינה בסדרי גודל עצומים.⁷³ עד כדי כך הדברים הללו מטרידים, שמבקר המדינה המליץ לאסור על שרים להיפגש ביחידות עם בעלי הון ולחייב אותם לדווח על חבריהם מעולם העסקים עם כניסתם לתפקיד.⁷⁴

סיכום: למרות הכל, כשרוצים אפשר לשנות

לצד הנתונים הקשים שהצגנו, אפשר לשאוב אופטימיות מכך שרוב הציבור הישראלי עדיין מאמין בצורך בסולידריות חברתית: כך לדוגמא, מסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה עולה כי 82% מהישראלים סבורים שיש לתת טיפול רפואי בחינם גם לחולה שאין לו שום ביטוח רפואי. כמו כן, 79% מהישראלים גורסים שכדי לשמור על הדמוקרטיה, ישראל חייבת להשקיע כסף במערכת החינוך באזורי מצוקה, גם על חשבון נושאים אחרים. הנתונים הללו עשויים לתת תקווה כי יחול בישראל שינוי וכי ישנו קול חזק התומך בכינון צדק חברתי.⁷⁵

אפשר גם לשאוב תקווה משורה של מאבקים חברתיים שלהם אנו עדים בשנים האחרונות. המאבק בתוכנית ויסקונסין, מאבק העובדים הסוציאליים, הקמפיין לשיתוף הציבור ברווחי הגז והמחאה נגד עליית מחירי הדלק, כל אלה הם רק כמה דוגמאות מהתקופה האחרונה. מוצלחים יותר או פחות, מאבקים ציבוריים שבהם לוקחים חלק ארגונים, פעילים, אנשי מקצוע ו"סתם" אזרחים שנמאס להם, מעידים על כך שבחברה האזרחית בישראל קיימים כוחות ואנשים שמאמינים שאפשר לחולל שינוי, ולפעמים אפילו מצליחים לעשות זאת.

לסיכום, ברור שלא ניתן להפריד בין מימושן של הזכויות החברתיות לבין איתנותה של הדמוקרטיה. כפי שראינו, כדי שתהיה בישראל דמוקרטיה יציבה, מתפקדת וחזקה, עלינו לעצור את הכרסום בזכויות אלה. בראש ובראשונה יש לפעול לצמצום שיעור העוני והפערים המתרחבים בחברה, אך לא זו בלבד. חינוך ציבורי איכותי, דיור בר-השגה, נגישות לטיפול רפואי, הקפדה על זכויות עובדים, נגישות למים ולתנועה – מימוש של כל אלה ועוד יסייעו לחיזוק הסולידריות בחברה הישראלית, להרחבת ולהעמקת הדיון הציבורי בסוגיות חשובות, להגדלת הייצוג הפוליטי והמעורבות של האזרחים והאזרחיות, ובשורה התחתונה: לחיזוק הדמוקרטיה.

⁷³ כמה פרשיות לדוגמא: שחר גינוסר, **מכת חשמל**, מוסף 7 ימים של ידיעות אחרונות 5.2.2010; אמיר שוהן ושחר גינוסר, **טעם של עו"ד**, מוסף 7 ימים של ידיעות אחרונות 23.4.10; שחר גינוסר, **שלאף לחמך על פני המים**, מוסף 7 ימים של ידיעות אחרונות 24.2.06

⁷⁴ צבי זרחיה, **מבקר המדינה בצעד מהפכני: ימליץ לאסור על שרים להיפגש ביחידות עם בעלי הון**, דה מרקר 26.1.11 <http://www.themarker.com/misc/1.599134>

⁷⁵ לסקר המלא, ראו:

[http://www.idi.org.il/events1/Events The President's Conference/2010/Pages/2010 main.aspx](http://www.idi.org.il/events1/Events%20The%20President's%20Conference/2010/Pages/2010_main.aspx)