

אוגוסט, 2011

לכבוד

הוועדה לשינוי חברתי כלכלי

ולתת הוועדות:

שירותים חברתיים (כלל המסמך)

תחרותיות ומחירים (סעיף ז' להלן)

דיר (סעיף ד' להלן)

באמצעות המייל: vaada@che.org.il

הנדון: איך אפשר לעשות זאת אחרת?

הצעות לקידום מדיניות חברתית-כלכלית מקדמת זכויות אדם וצדק חברתי

המחאה החברתית שסוחפת את המדינה היא הזדמנות היסטורית לשינוי מהותי במדיניות החברתית-כלכלית שהובילו ממשלות ישראל בשלושת העשורים האחרונים – ולהובלתו של תהליך שיתקן את הנזקים הקשים להם גרמה מדיניות מתמשכת זו. כעת נוצרה האפשרות להביא לאימוצה של מדיניות אחרת: מדיניות של **צמצום פערים** ולא דרדורם לשיאים בינלאומיים; מדיניות של **מחויבות המדינה לזכויות אזרחיה** ולא הפקרתן; מדיניות של **צדק חברתי** ולא של הפרטה חסרת מעצורים.

אנו תקווה כי הוועדה בה אתם חברים תשים את האדם במרכז המלצותיה. ברוח המחאה החברתית, יפורט החזון באשר למחויבות המדינה כלפי כל אחד מתושביה, ויגזרו ההמלצות הנדרשות כדי להבטיח את כל זכויותינו החברתיות והכלכליות של כל אחד מאיתנו.

האגודה לזכויות האזרח בישראל מקדמת מזה שנים מדיניות חברתית-כלכלית אחרת, שמבקשת להבטיח כי לכל איש ואישה בישראל תינתן האפשרות להתקיים בכבוד, להרוויח שכר הוגן, לקבל חינוך ראוי ושירותי רפואה מתקדמים. עבודתנו בשיתוף ארגונים נוספים הביאה לשינויים משמעותיים שונים, אך לא לשינוי הכולל שדרוש לנו. במסמך זה אנו מבקשים לחלוק מניסיונו בתחומים השונים ולהציע כמה הצעות קונקרטיים לקידום המטרות החברתיות המשותפות של תושבי ישראל.

במסמך שלפניכם נציג דוגמאות ליעדים מדידים אשר ניתן לחתור אליהם ולממשם, בצד תיאור של המדיניות החדשה הנדרשת בכל אחד מהתחומים. המסמך כולל **הצעות לשינוי מדיניות וחקיקה** בתחומי הזכויות החברתיות הישירות: הדיר, הבריאות, החינוך, התעסוקה והרווחה, תוך התייחסות ספציפית לסוגיית הפרטה ולסוגיית ההסדרה המשפטית הנדרשת לזכויות החברתיות. אנו מבקשים להדגיש כי הרשימה היא חלקית ואינה כוללת תחומים בעלי השפעה עקיפה, אך ממשית מאד, על מימוש זכויות חברתיות, כמו למשל חלוקת נטל המס בישראל.

אנו מאמינים כי מימוש הזכויות החברתיות של יותר ויותר אנשים יאפשר להם חיים בכבוד, יביא אותם לתחושת שותפות ובעלות משותפת על העתיד ויבטיח את קיומה הדמוקרטי של ישראל לאורך זמן.

במסמך זה:

2	האמנה החברתית שבבסיס הדרישה לצדק חברתי
3	אחריות הממשלה להציג יעדים קונקרטיים ותוכנית לקידום
3	שינויי המדיניות העיקריים הנדרשים:
4	א. מדיניות חברתית בעולם העבודה
9	ב. השקעה ביציאה לעבודה
13	ג. חיזוק מערכת הבריאות הציבורית וצמצום פערים בבריאות
18	ד. הכוונה חברתית לשוק הדיור
27	ה. השקעה אמיתית בחינוך
31	ו. רשת ביטחון חברתית שמאפשרת קיום בכבוד
35	ז. מחירים סבירים למוצרי יסוד
37	ח. סוף להפרטה גורפת ולהעברת אחריות ממשלתית לגורמים פרטיים
40	ט. עיגון הזכויות החברתיות בחוק יסוד
42	סיכום

האמנה החברתית שבבסיס הדרישה לצדק חברתי

ערבות הדדית ושותפות חברתית, שיש בה חלוקה צודקת של משאבים ושל נטלים, המאפשרת לכל אחת ואחד מאיתנו לפתח את זהותה ויכולותיו – זוהי האמנה החברתית העומדת בבסיס המדינה.

חינוך, בריאות, דיור, תעסוקה ורווחה אינם מותרות אלא זכויות יסוד המגיעות לכל אחד מאיתנו ללא אפליה. הזכויות החברתיות והכלכליות של כלל תושבי המדינה הן חלק מזכויות האדם האוניברסליות, המובטחות לכל אדם מתוקף היותו אדם.

על ממשלות ישראל להתוות מדיניות המאפשרת את מימושו של זכויות יסוד אלו. לאחרונה הצטרפה ישראל לארגון "המדינות המפותחות", ה-OECD, ומכאן שמימוש הזכויות הללו צריך להיות ברמה נאותה ההולמת מדינה מפותחת. האחריות לוודא כי רשת ביטחון חברתית מספקת תהיה פרוסה עבור כולנו מונחת לפתחה של הממשלה.

שיטות כלכליות שונות ומגוונות יכולות להביא למימוש חזון זה, אולם הפקרת זכויות אדם אלו לכוחות השוק אינה אחת מהן. שירותים חברתיים נגישים, איכותיים ושוויוניים הם המטרה, ומדיניות ממלכתית הלוקחת אחריות אמיתית צריכה להיות כזו שבה הרשויות מממשות את אחריותן ומקציבות לכך את המשאבים הנדרשים.

אחריות הממשלה להציג יעדים קונקרטיים ותוכנית לקידום

אחרי האוהלים והפגנות הענק, לממשלת ישראל יש כעת הזדמנות להוכיח כי היא מוכנה לשינוי העומק שהציבור דורש ממנה. כדי לעשות שינוי ארוך טווח באופן בו פועלת הממשלה, ראוי שיוצגו **יעדים קונקרטיים לקידום צדק חברתי וקיום בכבוד לכל תושב ותושבת בישראל, ולצידם תוכניות מפורטות לביצועם.**

כמקובל בעולם, וכפי שהוצע גם באג'נדה החברתית כלכלית לישראל לשנים 2008-2010 של המועצה הלאומית לחברה ולכלכלה (להלן – "מסמך האג'נדה"), קודם לבניית תוכנית עבודה יש לפרוט יעדים קונקרטיים להגשמת החזון המבוקש ולסמן את אבני הדרך להגשמתו. מכיוון שאת החזון כבר צעקנו בכיכרות עד איבוד הקול: צדק חברתי, על ממשלת ישראל באמצעות ועדה זו לגבש כעת את אותם יעדים, שיפורטו אחר כך לתוכניות עבודה מפורטות.

היעדים צריכים להיות כאלה ששמים אותנו – תושבי ישראל – ללא הבדל דת, לאום או מין, במרכז הבמה. כאלה שיבהירו לציבור שהממשלה שינתה את פניה והיא מתכוונת באמת ובתמים לעשות כל שביכולתה על מנת להקטין את מימדי העוני ואי השוויון בישראל ולקדם את זכויותיהם החברתיות של תושבי המדינה.

כדי להבטיח היתכנות אמיתית לשינוי, על הוועדה להציג **תוכנית מפורטת ושקופה שתראה כיצד בכוונת הממשלה להגיע ליעדים קונקרטיים שימומשו בתוך פרקי זמן מסוימים, למשל תוך שנתיים, חמש, שבע ועשר שנים.**

את תוכנית העבודה ליישום היעדים יש לבנות מתוך היכרות עם הרעיונות וההצעות שכבר קיימים בקרב הציבור הרחב ובקרב מומחים בעלי גישות שונות. לאחר גיבוש התוכנית יש להציגה לציבור באופן שקוף, ולאפשר לחלקי הציבור השונים להתייחס אליה.

ככל שיש קושי כלכלי ליישם בבת אחת את היעדים שיוצבו, הממשלה יכולה להתחייב ליישם באופן הדרגתי, ובלבד שהיישום יהיה רציף ומוגבל בזמן. ביישום זה יש צורך בהתייחסות מיוחדת ובהעדפה מתקנת לאוכלוסיות המוחלשות בישראל.

שינויי המדיניות העיקריים הנדרשים:

א. מדיניות חברתית בעולם העבודה

דוגמאות ליעדים קונקרטיים:

- בתוך X שנים יקבלו כל העובדים בישראל שכר הוגן עבור עבודתם ויזכו לכל ההטבות הסוציאליות המקובלות, כולל פנסיית חובה מטעם המעסיק, וכל זאת ללא כל אפליה על רקע מין, מוצא וכיו"ב;
- עבודה באמצעות קבלן תתאפשר רק במקרים של תעסוקה זמנית, ולא בתעסוקה של קבע – בשירות הציבורי ואצל מעסיקים פרטיים.
- הורדת מדד הגייני לאי השוויון בהכנסות מ-0.37 ל-0.31, הממוצע ב-OECD;
- הורדת אחוז עובדי הקבלן במשק ל-1.5%, כמקובל במדינות המפותחות, בתוך X שנים.

הסוגיות המרכזיות הדורשות שינוי מדיניות בתחום זה:

1. העלאת שכר המינימום

שיעור האבטלה בישראל הוא נמוך יחסית (5.7% נכון ליולי 2011), אלא שהבעיה אינה טמונה בשיעור התעסוקה, כי אם בשכרם הנמוך של העובדים ובתנאי העסקתם הנצלניים. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי שהובאו בדוח מרכז אדווה, ב-2008 השתכרו כ-60% מהשכירים במשק פחות מ-6,389 ש"ח בחודש, שהם 75% מהשכר הממוצע במשק, שעמד על 8,518 ש"ח. 40% מהשכירים הרוויחו פחות ממחצית השכר הממוצע. פירמידת השכר היא כזו שלמעלה מ-70% מהעובדים מרוויחים פחות מהשכר הממוצע במשק.

נוסף על השכר הנמוך, קיימים בישראל גם פערי שכר מגדריים משמעותיים: שכרן הממוצע של הנשים העובדות מהווה 66% מזה של העובדים הגברים. אם לא די בכך, הרי שעובדים רבים בישראל אינם זוכים לזכויות הסוציאליות המגיעות להם, בשל התעלמות מעסיקים מחובותיהם על-פי חוק ובשל מחסור במנגנוני פיקוח ואכיפה מספקים.

נתונים אלה מסבירים מדוע בישראל של השנים האחרונות, עבודה לא מחלצת בהכרח מעוני. 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. מדוח הביטוח הלאומי לשנת 2009 עולה כי חלקן של המשפחות העובדות מכלל האוכלוסייה הענייה עומד על לא פחות מ-49%; ברוב המשפחות שהתווספו למעגל העוני ראש משק הבית עובד.

לנוכח תמונת מצב עגומה זו יש להעלות את שכר המינימום לשכר שמאפשר קיום בכבוד יחסית ליוקר המחיה. בנוסף להעלאת שכר מינימום באופן משמעותי, מוצע לקבוע שכר מחיה שיאפשר חיים בכבוד. על בסיס ההוצאה הממוצעת ניתן לקבוע שכר מחיה של כ-6,500 ₪ לחודש. כך, למשל, ניתן לקבוע כי מוסדות ציבוריים יתקשרו רק עם גופים המשלמים לפחות שכר מחיה לעובדיהם, וחברות ציבוריות יהיו חייבות לשלם שכר מחיה לכל המועסקים בפועל במפעליהם. שינוי כזה ישפיע ללא ספק על השכר בכל המשק. המושג של שכר מחיה מקובל במדינות רבות (למשל, יש רשויות מקומיות בארה"ב שמתנות רישיון עסק בתשלום שכר מחיה לעובדין).

2. הגברת האכיפה על חוקי העבודה הקיימים

בתחום אכיפת זכויות העובדים מצבנו עדיין בכי רע, למרות התוספות שניתנו למשרד התמ"ת בתחום זה בשנים האחרונות. בישראל ישנם כ-2.8 מליון שכירים [ומספר הפקחים עומד על כ-45](#). על פי [מדדי ה-OECD](#) על מנת לפקח על חוקי העבודה במשק נדרש פקח לכל 10,000 עובדים (עמוד 97 בלינק). משמעות הדבר היא שישנו חוסר של למעלה מ-230 פקחים, או במילים אחרות: מספר הפקחים כיום הוא רק שישית ממה שדרוש. יתר על כן, 99% ממבצעי האכיפה של התמ"ת מבוצעים בעבודות "צאוורון כחול"; ביתר המקצועות, שגם בהם פושה הפרות זכויות העובדים, אין אכיפה כלל.

על כן, יש לתגבר באופן משמעותי את אכיפת חוקי העבודה, כך שמעסיקים לא יוכלו לנהוג בניגוד לחוק. יש להתאים את כוח האדם העוסק באכיפת חוקי העבודה ואת האמצעים שבידי לרמה הנדרשת לאכיפה אפקטיבית.

3. מעבר להעסקה ישירה והטלת אחריות על מזמין שירותי הקבלן

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](#) (עמוד 15 בלינק). 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.

על מנת למנוע את ההעסקה הפוגענית הזו, מוצע לאמץ מדיניות שמעודדת העסקה ישירה. ראשית, על הממשלה בעצמה להפוך את אופן העסקתה לישירה. בנוסף, עליה לקדם חקיקה שתהפוך את ההעסקה הלא ישירה ללא משתלמת עבור מעסיקים. כך, יש להטיל על מזמין שירותים או עבודה מאת קבלן מבצע, לרבות קבלן כוח אדם, את החובה לדאוג לקיום זכויות העובדים ולא להשאיר רק למעסיק הפורמאלי. שכן, כיום קבלן כוח-אדם הופך לקבלן שירותים, וכך, לכאורה, במקום עובדים בשר ודם הוא מספק שירות או עבודה ערטילאיים. בדרך זו, זכויותיהם של עובדים רבים של קבלני שירותים נשללות בשיטתיות אף בהשוואה לזכויות העובדים של קבלני כוח אדם.

לשם כך, ניתן לקדם הצעת חוק קיימת, שגיבש פורום זכויות עובדים: [הצעת חוק אחריות מזמין שירותי קבלן לזכויות העובדים, התשס"ו-2006](#), שמציעה להטיל את החובה לקיום כל זכויות העובד לפי חוקי העבודה לא רק על מי שמעסיק אצלו עובדים באמצעות קבלן כוח אדם, אלא גם על מי שמקבל שירותים או עבודה מאת קבלן מבצע. כלומר: כל מי שנהנה מיגיעה אישית של עובד, המועסק אצלו בהעסקת-משנה על כל צורותיה (באמצעות קבלן כוח אדם, קבלן שירותים, או קבלן-עבודה), יחויב לדאוג לקיום זכויותיהם של עובדים אלה.

*פורום זכויות עובדים כולל את הארגונים: האגודה לזכויות האזרח בישראל; איתך - משפטניות למען צדק חברתי; קו לעובד; הקליניקה לזכויות עובדים, הפקולטה למשפטים אוניברסיטת תל אביב; ושדולת הנשים.

4. הגברת השוויון על בסיס מגדר וגיל בעולם העבודה

מאפייני התעסוקה של נשים בשוק העבודה בישראל שונים באופן מהותי מאלו של גברים. הכנסתן נמוכה יותר, תבניות העסקתן שונות, רבות מהן עובדות במשרה חלקית ו/או דרך חברות כוח אדם ותעסוקתן מאופיינת בהפסקות בחיי העבודה עקב לידות וטיפול בילדים ובהורים.

חוסר השוויון בין הנשים לגברים מתחיל בכניסה לשוק העבודה ומחריף עם העלייה בגיל, כפי שפורט בהרחבה במסמך העמדה שכותרתו "[העלאת גיל הפרישה](#)" של מרכז מהות, הפורום לקידום כוח עבודה רב-גילאי ופורום נשים לתקציב הוגן, ואשר הוגש לאחרונה לוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים. מהנתונים שהוצגו במסמך עולה כי יותר נשים מאשר גברים נפלטות משוק העבודה עוד לפני גיל הפרישה הקיים, עד כדי כך שבקבוצת הגיל 55-64 ההשתתפות בכוח העבודה של נשים עומד עד 51.5% בלבד. מניתוח הנתונים עולה, כי "הצניחה לעומק אבטלה" מתרחשת אצל נשים כבר לאחר גיל 44 בממוצע, לעומת 55 אצל גברים.

קריירות של נשים מאופיינות באי רציפויות בשל תפקידן המשפחתי, מה שגורם לכך שרבות מהן "נזרקות" מחוץ לשוק העבודה בגיל מוקדם בהרבה מגיל הפרישה ומתקשות למצוא דרכן חזרה. תת הייצוג של נשים במשרות ניהוליות מקטין משמעותית את סיכוייהן למציאת עבודה בגילאים מבוגרים. משמעות כל אלה היא שנשים מגיעות לגיל מבוגר עם פחות נכסים כלכליים ותעסוקתיים בהשוואה לגברים.

מטבע הדברים הפגיעות התעסוקתיות חריפות יותר ביחס לנשים מאוכלוסיות מעוטות הכנסה, שהן גם כך מוחלשות תעסוקתית על רקע של חוסר הכשרה, מיומנויות והשכלה, וביתר שאת – לנשים המשתייכות לאוכלוסיות מודרות חברתית. נשים אלו מתמודדות עם חסמים קשים בשוק התעסוקה על רקע לאום, דת ומוצא. חסמים אלו מתבטאים בהחרפת ההדרה התעסוקתית שלהן משוק העבודה בגילאי הביניים ובגיל מבוגר.

כפי שעולה מסקר משרד התמ"ת שפורסם ביום 29.3.2011, [80% מהמעסיקים בישראל מודים כי יש אפליה נגד מבוגרים](#). ברי כי נשים חשופות יותר על המידה לאפליה זו בשל האפקט המצטבר של הגיל ואי השוויון המגדרי.

לאור כל אלו, יש להנהיג מדיניות הכוללת מעורבות פעילה של הממשלה לצמצום אי השוויון על בסיס גיל ומגדר בעולם העבודה. לשם כך, יש להקצות משאבים לפיתוח הזדמנויות להשתלבות רחבה ונכונה יותר נשים ומבוגרים בשוק העבודה, באופן שיעניק להם ביטחון כלכלי ותעסוקתי ומעמד שוויוני יותר בחברה, מצעירותם ועד ערוב ימיהם. כמו כן, יש להקצות משאבים לעידוד מעסיקים להעסקת נשים, מבוגרים ובני קבוצות שונות בחברה באופן רחב הרבה יותר.

5. אי העלאת גיל הפרישה לנשים

לאחרונה המליצה הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים להעלות את הגיל שבו זכאית אישה שנולדה בשנת 1950 ואילך לפרוש מעבודתה ולקבל גמלה או קצבה חודשית. לאור הנתונים שפורטו לעיל, עמדנו כי **במצב הדברים הנוכחי אין להעלות את גיל הפרישה לנשים מ-62 ל-64 או ל-67, כפי שהומלץ, משום שצעד זה צפוי לפגוע קשות בציבור הנשים בישראל, אשר חלק לא מבוטל מהן נמצאות מחוץ למעגל העבודה בגילאים הללו, ולכן משמעות הדבר עבורן היא שהן יוותרו ללא כל מקור הכנסה.**

כפי שפרטנו **בנייר עמדה של האגודה לזכויות האזרח** שהוגש לאחרונה לוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, האפליה התעסוקתית של נשים מובילה לכך שהעלאת גיל הפרישה לא תעלה באופן משמעותי את היקף החסכוניות הפנסיוניים ולא תקדם את השוויון, אלא רק תסייע בצמצום הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה הוותיקות. אין הדעת נותנת כי גירעונות אלו שנוצרו בשל העלייה בתחולת החיים, פתרונות פנסיוניים לעולים חדשים ואופן ניהול הקרנות, יופלו על כתפיהן של הנשים.

ברי, כי החלטה שכזו אינה יכולה לעמוד בפני עצמה ועליה להישען על היערכות להתבגרות האוכלוסייה, קידום פתרונות לעידוד תעסוקת נשים בגיל הביניים ובגילאים מבוגרים והתמודדות אמיתית עם אי השוויון המגדרי והגילאי הטבוע בשוק העבודה הישראלי. אם מבקשת המדינה לצמצם את הגרעון של קרנות הפנסיה, עליה להקצות משאבים למיגור תופעות אי השוויון בשוק העבודה ובראשם אלו המופנים כלפי נשים ומבוגרים.

מכיוון שמדובר בהחלטה הצופה פני עתיד, עליה להתקבל לאור ניתוח מעמיק של מגמות ההתפתחות התעסוקתית הייחודיות של נשים, ותוך התוויית מדיניות תעסוקתית המצמצמת את האפליה כלפי נשים בשוק העבודה. קבלת החלטה זו, ללא מחויבות להגברת הביטחון הסוציאלי של נשים בגילאי הביניים ולאחר הפרישה, תחטא לתכליתה העקרונית והפרגמטית כאחד.

כמפורט בנייר העמדה, אין בסיס להנחה שהחלטה כאמור תאפשר לנשים לחסוך ולצבור זכויות משום שבמצב הנוכחי בו נשים בגיל מבוגר מופלות יותר, העלאת גיל הפרישה תוסיף להידרדרות הכלכלית ותהפוך אותן לתלויות עוד יותר בקצבאות המדינה, בבני זוגן וברשתות הביטחון הקהילתיות והחברתיות.

יוזכר, כי כבר היום רשאיות נשים לפרוש בגיל מאוחר, סטנדרט המאפשר לאלו הרוצות והיכולות להמשיך ולהתקדם ולהאריך את תקופת השתתפותן בשוק העבודה עד גיל 67, הגיל הקבוע בחוק לנשים ולגברים כאחד. אין כל צורך בכפייה של נורמה מחמירה יותר, אשר תכלא בתוכה לא את אלו שרוצות ויכולות, אלא דווקא את אלו הזקוקות להגנתן של רשתות הביטחון הסוציאליות בגילאים מבוגרים.

6. עיגון הזכות לפנסיה בחקיקה

מאז שנת 2008 זכאי כל עובד להיות מבוטח בקרן פנסיה על פי בחירתו לאחר השלמת שישה חודשי עבודה. זכות זו נקבעה **בצו הרחבה** שהחיל שר התעשייה והמסחר על כל המשק, אולם **הזכות לקבל פנסיה מהמעביד אינה מעוגנת בחוק**. משמעות הדבר היא שאי הפקדה לפנסיה אינה

מהווה עבירה פלילית (אלא אם מנכים כספים מהעובד ולא מעבירים את הכסף לקרן הפנסיה), והתוצאה היא שבפועל עובדים רבים אינם זוכים לממש את זכותם. הצו טומן בחובו קשיים נוספים כגון: תחולה מגיל 20 לנשים ו-21 לגברים, שתוצאתה אפליה של 50% מאזרחי ישראל שאינם משרתים בצבא מסיבות שונות; ואי תחולה על כל מרכיבי השכר, כגון שעות נוספות, בונוסים והוצאות רכב, מה שגורם לכך שבמקרים רבים הפנסיה שמשולמת אינה משקפת את גובה ההשתכרות בתקופת העבודה ואינה מאפשרת חיים בכבוד בעת הפרישה.

יתר על כן, רבים מהעובדים אינם מודעים לזכויות הפנסיה שלהם, והם חסרי ידע מתאים לבחירה בהסדר המיטיב עמם. כך מוצאים עצמם עובדים רבים כבולים בהסדרים פנסיוניים שאינם מתאימים להם, משלמים עמלות גבוהות ואף מסכנים את כספי הפנסיה שלהם. נוסף על כך, לא קיימות בישראל מגבלות משמעותיות על יכולתן של קרנות הפנסיה לעשות בכספי הפנסיה ככל העולה על רוחן, כולל השקעה של רוב כספי הפיקדונות בשוק ההון, וזאת בניגוד למדינות אחרות, שבהן מיועד ההון שנצבר בקרנות לפיתוח תשתיות ולפיתוח חברתי.

על כן, יש לעגן את הזכות לפנסיה בחוק, שיקבע כי הפנסיה תכלול את כל מרכיבי השכר. כמו כן יש לקבוע בחוק את רמת הקצאת המשאבים הנדרשת לאכיפת פנסיית החובה ולמתן מידע לעובדים, ולהגביל את כוחן של קרנות הפנסיה לעשותם בכספי הציבור ככל העולה על רוחן.

ב. השקעה ביציאה לעבודה

דוגמאות ליעדים קונקרטיים:

- לכל מובטל יוצעו התמיכה וההכשרה הנדרשים כדי להשתלב בשוק העבודה;
- העלאת שיעור העובדים בקרב גילאי העבודה מ-59.8% ל-66%, כממוצע ב-OECD, בתוך X שנים;
- העלאת תקציב שירות התעסוקה ל-0.4% מהתמ"ג, כממוצע במדינות המפותחות.

הסוגיות המרכזיות הדורשות שינוי מדיניות בתחום זה:

1. מדינות פעילה של הממשלה לקיום האופק התעסוקתי של חסרי עבודה

מדיניות הרווחה בישראל התמקדה בשנים האחרונות בתמרוץ ההשתלבות בשוק העבודה (בעיקר דרך קיצוץ משמעותי בקצבאות). אולם כפי שקבע דוח בנק ישראל ב-2010, עצם ההשתתפות בשוק העבודה אין בה כדי לחלץ מעוני: יותר מ-60% מהעניים חיים במשקי בית שיש בהם לפחות מפרנס אחד. כפי שמוסיף הדוח, הגידול במספר המשפחות העובדות העניות מבטא את העדרה של מדיניות מספקת לשיפור התמורה לעבודה לאוכלוסיות שכושר השתכרותן נמוך.

לנוכח נתונים אלה צריכה מדיניות עידוד ההשתתפות בתעסוקה בישראל לשנות פניה: **לא להפנות את מקבלי הגמלאות לכל עבודה, כי אם לפתח ולקדם את האופק התעסוקתי שלהם**. לשם כך על הממשלה להגדיל את השקעתה בשוק העבודה וליישם מדיניות פעילה, שתשפר את שוק התעסוקה ותגדיל את מספר המשרות הראויות בישראל.

כפי שגם נקבע מסמך האגינדה הנ"ל, המפתח למדיניות אקטיבית לצמצום העוני הינו הגברת התעסוקה, אך: "הכוונה היא לא רק ולא בעיקר בהגברת התעסוקה כשלעצמה, אלא '...עם שכר הולם ואופק כלכלי', שאם לא כן רק נצליח להעביר מובטלים למעמד של עובדים עניים חסרי תקווה באותה מידה" (עמ' 29).

במסמך האגינדה נקבע כי יש צורך ברור **בכלים משלימים, תומכי תעסוקה**, לצד השמה בעבודה, כדי להוציא אוכלוסיות ממעגל העוני. המסמך מפרט בעיקר את הצורך בשיפור של **נגישות תחבורתית** זמינה, זולה, אמינה ובטוחה למקומות עבודה, ואת הצורך בהרחבת הסיוע המוענק למימון **מעונות יום, משפחתונים וצהרונים**.

כדי להגשים חזון זה, יש לפרוט את אחריות המדינה לקידום של כלים תומכי תעסוקה למדיניות מעשית ואף לחקיקה מפורשת, שתכלול את זכויות האזרחים וחובות הממשלה בתחום זה. למעשה, הצעת חוק כזו – הצעת חוק הזכות לעבודה לאופק תעסוקתי ולשירותים תומכי עבודה – הוגשה לפני כשנה על ידי חברי ועדת העבודה והרווחה של הכנסת כחלופה לתוכנית ויסקונסין (ההצעה נוסחה בסיוע האגודה לזכויות האזרח). על פי ההצעה, **כל מובטל או תובע גמלת הבטחת הכנסה יהיה זכאי לתוכנית קידום מקצועי אישית, תוך התחשבות מרבית במצבו המשפחתי ובצרכיו**. התוכנית תספק למובטלים הכשרה מקצועית, השלמת השכלה, מימון הוצאות נסיעה והחזר הוצאות על טיפול בילדים עד גיל 12. בשונה מתוכנית ויסקונסין, התוכנית

תתבצע באחריות ובאמצעות המדינה ולא בידי חברות פרטיות.

ההצעה כוללת שורת תיקונים בחוקים קיימים שנועדו לשלב מקבלי הבטחת הכנסה במעגל העבודה ולהבטיח להם אופק מקצועי. על פי ההצעה, **כל משתתף שהשתלב בעבודה יזכה לליווי תומך במשך שלוש שנים לפחות במקום העבודה החדש**, כדי לאפשר הסרת חסמים ויצירת יציבות בעבודה, הן מצד העובד והן מצד המעסיק. **כן יקבל כל משתתף מענק התמדה**. בדברי ההסבר להצעה נכתב כי: "החוק המוצע אינו בא לבטל את הסנקציות הקיימות בחוק הנוכחי על סירובם של התובעים ומקבלי קצבת הבטחת הכנסה לצאת לעבודה, אך אין הוא מושתת עליהן. על המדיניות להגברת התעסוקה בישראל להיות מושתתת על אחריות המדינה להגברת התעסוקה ועל חובתה לחלץ אנשים ממעגל העוני." ההצעה מדגישה כי על התוכנית להיות מבוססת על יצירת משרות ראויות ועל הושטת יד – ולא על הטלת סנקציות.

לא לתוכנית ויסקונסין חדשה

בהקשר זה יצוין, כי **תוכנית ויסקונסין, שהופעלה כניסוי במשך חמש שנים עד לחודש אפריל 2010 לא הציעה פתרון אמיתי בתחום זה, אלא להפך**. מקבלי הבטחת הכנסה שהופנו לתוכנית היו רובם ככולם עניים המשתייכים לקבוצות האוכלוסייה המוחלשות ביותר בחברה – עולים, מיעוטים, תושבי פריפריה, בעלי מוגבלויות, מבוגרים ועוד. **בהשוואה לתוכניות דומות בעולם**, התוכנית הישראלית הייתה מרחיקת לכת בעומק ההפרטה שבה, שכן במסגרתה ניתנו לקבלנים סמכויות לשלול גמלאות מהמשתתפים, ותמריצים כלכליים לעשות כן.

משתתפי התוכנית דיווחו על **השפלות, התעמרות**, איום והפחדה, שהמחישו את מגוון הבעיות הכרוכות בהפרטה. כמעט 29% מתובעי הבטחת הכנסה באזורי התוכנית פרשו או נשרו ממנה. נוסף על כך, בישראל לא יצרו תחרות בין החברות הפרטיות והן תפקדו כמונופולים, ולכן **לא עמדו גם במבחני עלות תועלת**. במבחן התוצאה, גם **המחקרים האוהדים** את התוכנית הצביעו על כך שהיא לא הצליחה לשפר את מצבם הכלכלי של מרבית המשתתפים בה. כך, לדוגמא, רק 28% מהמופנים לתוכנית עבדו במועד סגירתה. כשלים אלו הביאו לכך **שהכנסת סירבה להאריך את התוכנית**.

למרות זאת, הממשלה ממשיכה לנסות לקדם את התוכנית ללא שינוי משמעותי במתכונתה. **הצעת חוק שילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה), התשע"א-2010** מח/541, שהובאה לדיון בכנסת ביום 3.8.11, עדיין כוללת הפרטה עמוקה של סמכות המדינה לקידום מקבלי הבטחת הכנסה, המשפיעה ישירות על אפשרותם של האנשים המוחלשים ביותר בחברה להשתלב בשוק העבודה. בנוסף לכך, עדיין מופרטת הסמכות לקביעת הזכאות לקבלת קצבת הבטחת הכנסה, שהיא רשת הביטחון האחרונה למשפחות שאין להן כל הכנסה אחרת.

כמו בהצעת החוק שביקשה להרחיב את התוכנית לפריסה ארצית באפריל 2010 ונפסלה על ידי ועדת העבודה של הכנסת, הצעת החוק מותירה בידי פקידי תאגידים פרטיים סמכויות מרחיקות לכת וכוח שלטוני רב, הכוללים: הפניית המשתתפים לעבודה, קביעת התוכנית האישית שלהם בהיקף של 30-35 שעות שבועיות, סמכות לדרוש מהם כל מידע רפואי ואחר, וסמכות לשלול מהם את גמלת הבטחת הכנסה. הסמכות לשלול את קצבת הבטחת הכנסה נכרכה בהצעת החוק באישורו של עובד ציבור רק לעניין מיעוט מקרי השלילה. גם במקרים אלה ברור שקביעתו תעשה

על סמך המלצת פקידי התאגידים, שכן הם אלו שקובעים את התוכנית האישית ומפקחים על ביצועה ולא עובד הציבור.

מכיוון שהזכאות לקצבת קיום היא זכות יסוד, לא די בקביעת אישורו של עובד ציבור. **כל ההליכים מהם נגזרת זכאות לקבלת קצבה בעלת מעמד חוקתי צריכים להיעשות על ידי עובד ציבור, שלא יהיה נעלם ובגדר "חותמת גומי" בלבד.** מכל מקום, לגבי הרוב המכריע של השלילות שמבוצעות בפועל, הסמכות הבלעדית נותרה בידי פקידי התאגידים הפרטיים. משמעות הדבר היא: השליטה על סדר יומם של אלפים הנמנים על האוכלוסיות המוחלשות ביותר ניתנת בידי חברות פרטיות כמו גם הסמכות לשלול את מקור ההכנסה היחיד שלהם.

כמו בהצעת החוק שנפסלה, נותרה בהצעת החוק הקביעה השרירותית של תוכנית בת 30-35 שעות שבועיות, גם אם אין כל צורך בהיקף זה לשם שילוב בעבודה או לשם הכשרה מקצועית. סד השעות מותח באופן מלאכותי לרוב את ההכשרה הנדרשת והופך את מטרת התוכנית ל"כליאת" המשתתפים ולא דווקא לקידום. אין כל סיבה שאדם הנדרש למשל להכשרה מקצועית של 25 ש"ש יידרש עוד להשחית זמנו וכספי ציבור אך לשם מילוי הזמן הנותר. צריך גם להתחשב בהיותו של משתתף זכאי לגמלה חלקית בלבד, שלפעמים מבטאת גם את יכולת השתלבותו בשוק העבודה (למשל משתתף בעל אחוזי נכות).

כמו בהצעת החוק שנפסלה, **שוב אין בהצעת החוק התייחסות למרכיבים חיוניים כהעדפת ההכשרה המקצועית על פני עקרון ה"עבודה תחילה" (work first).** המשמעות היא שהתוכנית מכוונת קודם כל להשמתו המהירה של משתתף בשוק העבודה ולא ליצירת אופק תעסוקתי עבורו.

כמו בהצעת החוק שנפסלה, **אין בהצעת החוק הכרה בזכות לשירותים תומכי עבודה, אלא רק אפשרות מעורפלת לחברה הפרטית להציע שירותים אלה.** שירותים תומכי עבודה, שכוללים בין היתר גם הכשרה מקצועית איכותית, סבסוד הוצאות נסיעה ושירותי טיפול בילדים, נועדו לצמצם חסמים המונעים השתתפות בשוק העבודה והם הכרחיים למימושה של מטרת החוק. כל עוד זכות זו אינה מוכרת באופן הולם בחוק, לא תוכל התוכנית להציע אפשרות אמיתית ליציאה לעבודה באופן שיאפשר קיום בכבוד, ולא רק את החלפת הגמלה בשכר נמוך, שיוקדש ברובו לכיסוי הוצאות שייווצרו עקב היציאה לעבודה.

כמו בהצעת החוק שנפסלה, הוספו עוד הכבדות על האוכלוסייה המיועדת, דוגמת הרחבתה של דרישת ההתייצבות של אמהות ושל הורים יחידים, הבעייתית כבר עתה – על פיה יחויבו להתייצב מעת היות ילדם בן שנה בלבד, ולא מגיל שנתיים.

כמו בהצעת החוק שנפסלה, עילת הפטור מהתוכנית בגין "אי מסוגלות תעסוקתית" מצומצמת, והיא תלויה בהמלצת פקידי התאגידים הפרטיים ובוועדת חריגים שאליה ניתן יהיה להגיע רק אחרי חצי שנה בתוכנית. משמעות הדבר היא כי משתתפים יטורטרו ויושפלו במשך חצי שנה תמימה, גם אם ברור לכל כי הם אינם מסוגלים להשתתף בתוכנית. בנוסף, ועדת החריגים איננה נגישה באמת לאוכלוסיות מוחלשות שמתקשות לסגור על עצמן, והרכב הוועדה, שכולל את נציגי משרדי התמיכה, הרווחה והאוצר, מעלה חשש כי היא נשענת גם על שיקולים זרים – כלכליים-מערכתיים.

לסיכום, סמכויות בעלות אופי שלטוני מובהק ושיקול דעת רחב הנוגעות לקביעת זכאותם של אלפים לקצבת הבטחת הכנסה, שהינה רשת הביטחון האחרונה המבטיחה את מימוש הזכות החוקתית לקיום בכבוד, לחירות, לקניין ולפרטיות, צריכות להיוותר בידי השירות הציבורי. כפי שאף נפסק בבג"ץ בעניין הפרטת בתי הסוהר, יש להגביל את פעילותם התאגידיים הפרטיים למקובל באמצעות מיקור חוץ.

2. חיזוק שירות התעסוקה

במהלך שני העשורים האחרונים קוצץ תקציבו של שירות התעסוקה, וכיום הוא נמוך מאד יחסית לסטנדרטים של ה-OECD: התקציב עומד על 0.02% מהתמ"ג יחסית לתקציב של 0.4% בממוצע במדינות ה-OECD (פי 1/20). התוצאה: יחס דורשי עבודה לפקיד בישראל (בשנת 2008 1:346) גבוה הרבה יותר מזה שמקובל ברוב מדינות ה-OECD (בפינלנד 1:29, בגרמניה 1:39, באירלנד 1:37). כמו כן, רק חמישית מבין 520 עובדי שירות התעסוקה הינם פקידי השמה, שקיבלו הכשרה מקצועית כיועצי תעסוקה.

במהלך השנים כורסמו מאד סמכויות שירות התעסוקה לטובת חברות פרטיות. כך למשל, ב-1992 בוטלה החובה על מעסיקים ומחפשי עבודה להשתמש בשירותי שירות התעסוקה והותרה פעילותן של חברות השמה פרטיות. ב-2004, על רקע קיצוץ התקציבים והסמכויות של השירות, הוקמה תוכנית ויסקונסין, והשירות יובש כמעט כליל. הרוב המכריע של המשאבים הממשלתיים הופנו לתוכנית ויסקונסין במקום לשירות התעסוקה.

בין 2008 ל-2010 הושטו על השירות קיצוצים חריפים ולא ניתן לו כל תקציב לכלים תומכי השמה. מרכז היעוץ הפסיכולוגי לדורשי עבודה נסגר. השתתפות בהוצאות נסיעה ומענקי התמדה לאנשים שהושמו לעבודה – בוטלו. כל התקציב ששנה קודם לכן יועד לסדנאות לחיפוש עבודה ולהכשרה מקצועית קוצץ לחלוטין. למרות שבאפריל 2010 ביטלה הכנסת את תוכנית ויסקונסין, תקציבי התוכנית לא הועברו לשירות התעסוקה. נהפוך הוא, מאז נסגרה תוכנית ויסקונסין תקציב שירות התעסוקה קוצץ בעוד ב-50 מיליון שקלים. הקיצוצים אינם נותנים בידי שירות התעסוקה אפשרות ריאלית לפעול למימוש תפקידו.

על כן, יש לקבוע בחקיקה כי תקציבו של שירות התעסוקה לא יפחת מהממוצע המקובל ב-OECD וישקף עומס עבודה סביר וראוי על עובדי שירות התעסוקה. כן יש לקבוע כי בדומה להצעת התקציב של המוסד לביטוח לאומי, תוגש הצעת התקציב לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. נוסף על כך מוצע לקבוע בחקיקה את מינויו של ממונה על תחום התעסוקה במשרד התמ"ת, שיפעל לקידום מימושה של הזכות לעבודה באמצעות נקיטת צעדים להגברת התעסוקה. סעיפים ברוח זו נכללים כבר בחלקה האחרון של הצעת חוק הזכות לעבודה לאופק תעסוקתי ולשירותים תומכי עבודה הני"ל.

ג. חיזוק מערכת הבריאות הציבורית וצמצום פערים בבריאות

דוגמאות ליעדים קונקרטיים:

- בתוך X שנים שירותי בריאות ציבוריים נאותים ושוויוניים יינתנו לכלל הציבור, ללא הבדל בין מרכז לפריפריה ובין עני לעשיר, ויכללו את כל תחומי הבריאות הבסיסיים, כולל רפואת שיניים ופתרונות סיעודיים;
- המימון הפרטי, מכיסי האזרחים, מתוך ההוצאה הלאומית לבריאות, שכיום גבוה מ-40%, לא יהיה גבוה מ-30%, כמקובל במדינות המפותחות;
- בתוך X שנים יצומצם הפער בשיעור תוחלת החיים, המחלות והתמותה בין מקומות שונים ובין אוכלוסיות שונות בארץ. למשל, צמצום הפער של 6 שנים בתוחלת החיים בין באר שבע לרעננה ב-50% בתוך שלוש שנים.

הסוגיות המרכזיות הדורשות שינוי מדיניות בתחום זה:

1. קבלת תוכנית ממשלתית לצמצום פערי בריאות

בישראל קיימים **פערים משמעותיים במצבן הבריאותי של קבוצות אוכלוסייה שונות**. כך למשל (הדוגמאות מנייר העמדה של המטה הציבורי לשוויון בבריאות מחודש פברואר 2011):

1. שיעור חולי הסכרת בקרב מקבלי קצבאות קיום גדול פי חמישה משיעורם בקרב מי שאינם מקבלים קצבאות. שיעורם של העולים מאתיופיה בקרב חולי הסכרת גדול פי 2.4 משיעורם באוכלוסייה.
2. שיעור התמותה של גברים ערבים ממחלות לב גבוה ב-28.4% משיעור התמותה של גברים יהודים; שיעור התמותה של נשים ערביות ממחלות לב גבוה ב-66.5% אחוז משיעור התמותה של נשים יהודיות.
3. 42% מהנשים היהודיות החולות בסרטן השד מאובחנות בשלב הראשון של המחלה, לעומת 27% בלבד בקרב הנשים הערביות.
4. באוכלוסייה הערבית מדווחים שיעורים גבוהים בהרבה של מצוקה נפשית מאשר באוכלוסייה היהודית, אולם לשירות האזרחים הערבים עומדות רק שתי תחנות לבריאות הנפש.

נתונים אלה אינם משקפים את מלוא הפערים הקיימים במערכת הבריאות, אך הם מלמדים אותנו על עומק הפערים במערכת זו. התמונה מתבהרת יותר כאשר אנו בוחנים את ההבדלים בין המרכז והפריפריה: קיימים הבדלים משמעותיים במספר הרופאים לכל 1000 נפש, בשיעור הרופאים המומחים ובשיעור המבוטחים בביטוחים משלימים; תוחלת החיים ברעננה עומדת על 83.7 שנים, בעוד בנצרת היא עומדת על 75.7 שנים.

בימים בהם משרד הבריאות מכריז כי הוא מחויב לצמצום פערים והרופאים יוצאים לשביתה שכותרתה דומה, יש להעמיד דברים על דיוקם: לא ניתן לצמצם את פערי הבריאות העמוקים רק

באמצעות שינוי סדרי עדיפויות בשכר הרופאים או אפילו על ידי הגדלת שיעור מיטות האשפוז. נדרשת התערבות עמוקה בחברה הישראלית על קהילתית המודרות, תוך שימת דגש על התאמה תרבותית וקשר עם מערכות סוציאליות. במילים אחרות, **לא ניתן לצמצם פערי בריאות מבלי לצמצם פערים חברתיים-כלכליים.**

על מנת לעשות זאת, **נדרשת תוכנית ממשלתית רב שנתית מקיפה. המטה הציבורי לשוויון בבריאות**, המורכב מארגונים ופעילים רבים בכל הארץ, דוגל בתוכנית ארצית מקיפה לצמצום פערים בבריאות ואף ניסח **הצעה לנוסח החלטת ממשלה**, הכוללת **יעדים כמותיים והקמת גוף בין-משרדי** שיבצע את התוכנית.

2. עדכון קבוע של סל שירותי הבריאות

במבט רוחבי, הבעיה הגדולה ביותר של מערכת הבריאות הציבורית היא **שחיקת תקציב סל הבריאות הציבורי שמספקות קופות החולים**: מאז 1995 ועד 2009 **נשחק תקציב סל הבריאות בכ- 47%**. הקופות, שאמורות להעניק טיפול ציבורי שווה לכל נפש, החלו בתגובה להפיץ ולמכור ביטוחים משלימים ככל חברת ביטוח. אלה מכסים כיום שלושה רבעים מהציבור הישראלי. אליהן הצטרפו חברות הביטוח, שניצלו את חרדות הציבור ומכרו ביטוחים פרטיים. אלא ש**כל הביטוחים המשלימים והפרטיים לא יכולים להחליף את רשת הביטחון הבסיסית שאמורה לתת מערכת הבריאות הציבורית** ברגעי החירום, במצבים כרוניים ובחסר לשורה של טיפולים ומצבים רפואיים. בסופו של דבר גם הביטוחים הפרטיים נשענים על מערכת בריאות יציבה.

התוצאה היא שה**הציבור הישראלי הולך ומתפצל** באופן שמסכן את כל חלקיו. המעמד הבינוני נדחף לעבר הביטוח הפרטי, מוציא הוצאות כבדות על טיפולי שיניים ועל טיפולים פרטיים אחרים, מוכר נכסים משפחתיים כדי לאשפז את ההורים המבוגרים במוסד סיעודי או לשכור עובד זר ועוד. למעשה, **כיום ההוצאה הפרטית חצתה זה מכבר את קו ה-40% במימון ההוצאה הלאומית לבריאות.**

המעמד הנמוך מנסה לשרוד בתוך המערכת הציבורית או פשוט מופקר לגורלו ובריאותו מתדרדרת. אנו מתקרבים בצעדי ענק למצב בארצות הברית, שם ישנם בתי חולים עם הציוד המתקדם בעולם וברחובות מתגוללים אנשים ללא ביטוח בריאות בסיסי. התשלומים הישירים והביטוח המשלים, שלא כולם יכולים לעמוד בהם, מעמיקים את הפערים הבריאותיים בישראל, שאינם אלא שיקוף אכזרי של הפערים החברתיים-כלכליים בין קבוצות אוכלוסיה, בין פריפריה למרכז, בין העניים למעמד הבינוני והמבוסס. תושבים ביישובי פריפריה, וכן עניים וקשישים רבים, נאלצים לוותר על שירותים רפואיים חיוניים, לרבות תרופות, הן בשל ריחוק גיאוגרפי ממוסדות בריאות והן בשל חוסר יכולת לשלם.

נציין עוד, כי **בין המדינות המפותחות נמצאת ישראל במקום ה-25 והנמוך בהשקעה בבריאות**, עם הוצאה לאומית 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.

על מנת להבטיח סל בריאות ציבורי הולם, מוצע **לתקן את מנגנון העדכון הדמוגרפי**, כך שסל הבריאות יתעדכן בהתאם לשינוי בגודל האוכלוסייה ובמאפייניה, כגון גיל המבוטחים. כמו כן, יש

לבחון מחדש את מדד יוקר הבריאות על מנת שייתן ביטוי לעליה הריאלית של מקדמי המחירים של תשומות קופות החולים. בנוסף, יש לקבוע עדכון אוטומטי של 2% מעלות של השירותים לטובת תרופות וטכנולוגיות חדשות כך שישמש בסיס מוצק וקבוע לעבודת ועדת הסל.

ראוי שתיוקונים אלה יובטחו בחקיקה על מנת למנוע אפשרות עתידית לקיצוץ תקציב של שירותי הבריאות. כך, למשל, ניתן לקדם [הצעת חוק](#) שכבר הונחה על שולחן הכנסת לעדכון של הבריאות מדי שנה בשיעור של 2%. הצעת החוק מציעה כי תוספת זו תשמש אך ורק לצורך הוספת תרופות, מכשור ושיטות טיפול חדשניים לסל. על אף התנגדות הממשלה הקודמת, עברה ההצעה בקריאה ראשונה בלחץ חזית רחבה של ארגונים ועשרות ח"כים, ואולם בממשלה הנוכחית, סיעות וח"כים שהצביעו בעד הצעת החוק נסוגו ממחויבותם, וכיום ההצעה אינה מקודמת.

3. הכנסת רפואת השן לקשישים לסל הבריאות

אחת מההוצאות הגבוהות ביותר של משקי בבית בתחום הבריאות היא על טיפולי שיניים, כפי שעולה מנייר העמדה של מכון טאוב "רפואת השן - נטל ההוצאה על משקי הבית". על פי נייר העמדה, הוצאות בתחום זה הן גדולות במיוחד בגיל מבוגר, וקשישים המשתייכים לעשירונים הנמוכים נאלצים לוותר לחלוטין על רפואת השיניים בשל העלויות הגבוהות. במקרים רבים מובילה מציאות זו לבעיות דנטליות קשות עד כדי חוסר בשיניים. במחקר מרכז טאוב על רפואת [הפה והשיניים](#) הוערך כי שיעור הקשישים חסרי השיניים לחלוטין בישראל גבוה מ-50%.

הקואליציה לבריאות שיניים ציבורית עובדת כבר למעלה משנתיים על מנת לממש את החזון של בריאות שיניים ציבורית לכל, ובעקבות פועלה החל לפעול בשנה שעברה [שירות שיניים ציבורי לילדים](#), אשר הורחב לילדים עד גיל 10, ואמור להתרחב בהמשך לילדים עד גיל 18. [הקואליציה לבריאות שיניים ציבורית ניסחה הצעת חוק להכנסת רפואת השיניים של הקשישים לסל הבריאות, ועליה חתמו 58 ח"כים](#). הצעת החוק כוללת סל שמרני ומינימלי שיאפשר לקשיש לחזור לתפקוד ולשמור על כבודו, והיא כוללת מתן שירותים לקשישים החיים במוסדות או מבקרים במרכזי יום. על מנת לממן את הצעת החוק, מוצעת העלאה מזערית בלבד של 0.05% ממש הבריאות.

4. קידום רפורמה בתחום הסיעוד

האשפוז הסיעודי, למעט אישפוז סיעודי מורכב, אינו כלול כיום בשירותי הבריאות שבאחריות קופת החולים, והוא ניתן על ידי משרד הבריאות. קבלת הסיוע במימון האשפוז הסיעודי כפופה למגבלות תקציב המיועד לנושא במשרד הבריאות ("קודים") וכרוכה בתקופות המתנה משמעותיות עד למימוש הזכאות. בנוסף, השירות ניתן בכפוף לתשלום השתתפות עצמית של המתאשפז ובני משפחתו, היכולה להגיע לאלפי שקלים בחודש.

פיצול האחריות לטיפול הרפואי בין קופות החולים ומשרד הבריאות פוגע ברציפות ובתיאום של הטיפול הרפואי הכולל, יוצר כפילויות בתחומי שירות שונים ומחסור באחרים וגורם ל"טרטור" החולה הקשיש ומשפחתו. הימצאותו של השירות באחריות משרד הבריאות מכפיפה את הזכאות לשירות למסגרות ולאילוץ תקציב (קודים) ומנציחה את תור ההמתנה הארוך הקיים כיום.

בשל חסרונות אלה, מוצע להעביר את האחריות לטיפול בחולה הסיעודי ותשום הנפש מידי משרד הבריאות לידי קופות החולים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי. מהלך זה ישפר את הרצף הטיפולי ואת איכות השירות לחולה הקשיש, יגדיל את התמריצים לרפואה מניעתית, לשיקום ולאבחון ולטיפול מיטבי בתחלואה כרונית, וייעל את התהליך הטיפולי לכל אורכו.

השנה עברה בקריאה טרומית [הצעת חוק](#) שמטרתה להבטיח כי האשפוז הסיעודי יוענק לכל מי שנוקק לכך, ומבחיני ההכנסות המשפחתיות יבוטלו. על פי ההצעה, מהלך זה ימומן באמצעות העלאת מס הבריאות.

לאחרונה הודיע סגן שר הבריאות כי משרד הבריאות גיבש בתגובה להצעת החוק [רפורמה כוללת בתחום הסיעוד](#), הכוללת הסדרת האשפוז הסיעודי והטיפול הסיעודי לכל שכבות האוכלוסייה. כיום, הטיפול הסיעודי נמצא בעיקרו באחריות ביטוח לאומי דרך גמלת הסיעוד, ואילו הרפורמה מבקשת לשים את הדגש על הבטחת זכאות לכל, האחדת שירותים, הפחתת הטרטור הבירוקרטי, ויצירת גוף שיפקח רפואית על עובדי הסיעוד. על מנת לממן את כל אלו, מוצע להעלות את מס הבריאות ב-0.5%.

5. ביטול תשלומי השתתפות

כיום למעלה מ-10% מעלות סל שירותי הבריאות (שעומדת על כ-30 מיליארד ₪) מגיעים לקופות החולים ישירות מהאזרחים, המשלמים לקופות אגרות ודמי השתתפות במחירי התרופות. מנגנון זה מעביר את הנטל על הציבור באופן גרסיבי, שכן סכומים אחידים מוטלים על בעלי הכנסה נמוכה וגבוהה כאחד.

התוצאה היא שיותר ויותר תושבים מוותרים על שירותים חיוניים, כי אינם יכולים לעמוד בתשלומי ההשתתפות. על פי [סקר מקיף](#) שערך מכון ברוקדייל בשנת 2006, במהלך השנה שקדמה לסקר 17% מהנשאלים ויתרו על ביקור אצל רופא משום שלא יכלו להרשות לעצמם את תשלומי ההשתתפות. שיעורי הוויתור גבוהים במיוחד בקרב החמישון התחתון (29%) ובקרב חולים כרוניים (21%). חסם זה בנגישות לרפואה ראשונית גורם בשלב מאוחר יותר לצריכת רפואה יקרה ומורכבת יותר (דוגמת אשפוזים), המהווה נטל גדול יותר על מערכת הבריאות.

לנוכח זאת מוצע לבטל את נטל תשלומי ההשתתפות המוטל על מבוטחי הקופות בישראל, תוך הגדלה של דמי ביטוח הבריאות בהתאם להכנסה, על מנת להגביר את הפרוגרסיביות של המס. [הצעת חוק](#) בעניין, פרי יוזמתה של עמותת רופאים לזכויות אדם, הוגשה על ידי חברי הכנסת חיים אורון, אילן גילאון וניצן הורוביץ.

6. ביטול הפרטת שירותי בריאות התלמיד

שירותי בריאות התלמיד הם מרכיב קריטי בהבטחת בריאות הציבור, שכן דרכם מגיעה הרפואה המונעת לכל תלמיד, ללא תלות במקום מגוריו ובמצב הכלכלי של משפחתו, והוא מחוסן ונבדק. מטרת מתן השירותים באופן מרוכז במסגרת בתי הספר, ולא על ידי ההורים, היא לוודא כי כל ילד, מכל רקע ומכל קבוצה באוכלוסייה יקבל שירותים חיוניים אלה.

שירותי הבריאות לתלמיד בישראל מיועדים לכמיליון תלמידים בכיתות א'-ט', ועל פי הוראות משרד הבריאות הם כוללים, בין היתר, חיסונים ובדיקות רפואיות: בדיקות רופא, בדיקות שמיעה, בדיקות ראייה ובדיקות גדילה; מתן שירותי עזרה ראשונה לתלמידים; חינוך לבריאות, ייעוץ לתלמידים, למורים ולהורים בנושאי בריאות ומניעת התנהגויות המסכנות את הבריאות; ייזום והכנה של תכניות קידום בריאות בשיתוף גורמים בבית הספר ובקהילה; ייעוץ להנהלת המוסד החינוכי בנושא עזרה ראשונה; ופיקוח וייעוץ בנושאי תברואה וסביבה בטוחה במוסד החינוכי.

ב-2006 החליט משרד האוצר להפריט את שירותי בריאות התלמיד, שבעבר היו באחריות משרד הבריאות וניתנו על ידי אחיות בתי הספר. ההחלטה נעשתה בשל הערכת משרד האוצר שההפרטה תביא לחיסכון של 7 מיליון שקלים בשנה לתקציב המדינה. תהליך ההפרטה החל בייבושם התקציבי והמינהלי של שירותי בריאות התלמיד, ובהמשך (מאפריל 2007) סופקו שירותי האחיות על ידי קבלן שירותים – "האגודה למען שירותי בריאות הציבור". כחלק מתהליך ההפרטה השליט האוצר תפיסת שירות קלוקלת המבוססת על כמות (קרי, האחיות מקבלות הנחיות לחסן ילדים רבים בזמן קצר ומוקצב) ולא על איכות ועל היכרות אישית עם הילדים. תהליך זה גרם להיעלמותן של האחיות מבתי הספר: מספר האחיות הפעילות ירד באופן דרסטי מקרוב לאלף אחיות לכ-300 בלבד, וכיום במהלך רוב שעות הלימודים אין בבתי הספר גורם רפואי מוסמך.

דוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2010 מצא **שורת ליקויים בהפעלת השירות**, שכללו בין השאר: שימוש בציוד שפג תוקפו, ביצוע בדיקות שמיעה וראייה בתנאים לא מתאימים ושיעור חיסונים נמוך מהנדרש. בעקבות ממצאי הדוח הופסקה ההתקשרות עם העמותה לבריאות הציבור והועברה לחברת נטלי. ב-28 בפברואר 2011 **פסל בית המשפט העליון** את זכיית נטלי במכרז וקבע שלא עמדה בתנאי הסף. "ספק אם שירות מעין זה צריך להיות מופרט", הוסיף השופט אליקים רובינשטיין.

מדוח מבקר המדינה עולה גם כי **הפרטת השירותים נעשתה באופן רשלני**. לפי הדוח, ההפרטה יצאה לדרך מבלי שהוכנה תוכנית כלכלית וללא בחינה כוללת של מרכיבי סל הבריאות לתלמיד ועלויותיהם, ובעת ההחלטה לא נלקח בחשבון נושא שירותי העזרה הראשונה. כתוצאה מכך הערכת משרד האוצר בדבר החיסכון הצפוי התבררה כ"לא מבוססת", **ובפועל לא חסכה ההפרטה כסף למדינה אלא גרמה להוצאה נוספת** של כ-20 מיליון שקלים בשנה.

כיום קשת רחבה של גורמים – החל מאחיות, רופאים, ארגוני חברה אזרחית וזכויות אדם, דרך חברי כנסת, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת וכלה במשרד הבריאות עצמו – שותפים לדעה כי הפרטת שירותי הבריאות לתלמיד נכשלה, וכי משרד הבריאות הוא הגוף שצריך לספק את השירות. בהתאם לכך, **יש להפסיק את הפרטת שירותי האחיות - לא רק במקומות מצומצמים כפי שהוצע בימים האחרונים** - אלא בכל הארץ יש להחזיר את האחיות להעסקה בידי משרד הבריאות וכבר בשנת הלימודים הקרובה. זהו גם תוכן **הצעת החוק** של חברי הכנסת אורלי לוי-אבקסיס וחיים כ"ץ.

ד. הכוונה חברתית לשוק הדיור

דוגמאות ליעדים קונקרטיים:

- בתוך X שנים יצומצם משמעותית מספר האנשים שאינם גרים בדיור נאות ומספר משקי הבית המוציאים לצרכי דיור מעל 30 אחוז מהכנסתם – הרף המקובל לדיור בר השגה.
- בתוך X שנים יצומצם משמעותית מספר המשפחות הגרות בתנאי צפיפות או בדיור זמני, מסוכן או בלתי מוסדר.
- בתוך X שנים יהיה במרבית בנייני המגורים, ובכל שכונה ועיר תמהיל של דירות בגדלים שונים ובמחירים שונים, דיור במחיר השוק ודיור שמחירו זול ממחירי השוק, שיאפשר שילוב של אוכלוסיות יעד ומניעת ריכוזן בשכונות עוני.

יעדים ביחס לציבור הערבי:

- בתוך X שנים יוגדל המרחב הקרקעי והתכנוני של ישובי המיעוט הערבי כך שיתאים לחלקה היחסי של אוכלוסייה זו בחברה הישראלית (כ-20%), כאשר תחשיב זה יכלול את הכשרת הבנייה הבלתי חוקית בתחומים המוניציפאליים של הרשויות הערביות והשכונות הערביות בערים המעורבות.
- בתוך X שנים תסדיר המדינה את הסוגיות התכנוניות הקשורות בהכרה ובהכשרה של הכפרים הבלתי מוכרים בנגב.

הסוגיות המרכזיות הדורשות שינוי מדיניות בתחום זה:

1. אימץ מדיניות של דיור מכיל והקמת שכונות בעלות תמהיל חברתי

לכל אדם זכות לקורת גג שתאפשר לו לקיים את חייו בפרטיות, שיהיו בה תנאי מחיה נאותים, ושתהיה בסביבה המאפשרת נגישות לתעסוקה, לתשתיות ולשירותים חברתיים. על המדינה מוטלת חובה להבטיח כי לכל אדם תהיה נגישות לדיור בר השגה – דיור שאפשר לעמוד בעלותו בלי לפגוע בצרכים חיוניים אחרים.

אף שניתן לשער שרוב התושבים יכולים למצוא דיור זול לגור בו במקום כלשהו, בהתאם ליכולתו הכלכלית, הרי שהתוצאה של גישה זו היא הרת אסון, וגורמת להעמקת הקיטוב המרחבי על שלל בעיותיו. גישות הדוגלות בבנייה זולה ומרוכזת של דיור ציבורי לעניים בלבד, או אדישות מדחיקת אוכלוסיית מעוטת הכנסה לשוליים כמו גם אדישות להפיכת ערים ושכונות להומוגניות – כל אלו גישות החולפות מן העולם. הסיבה היא המחיר הכבד שמשלמת החברה על קיטוב, המוביל לתופעות של חלוקה לא צודקת של משאבי החברה, דרדור שירותים ציבוריים באזורים עניים, הגדלת הפערים בתשתיות, וכן - התפתחות של דעות קדומות, רגשות קיפוח ואלימות חברתית.

במספר הולך וגדל של מדינות נאבקים היום בקיטוב באמצעות מדיניות של דיור מכיל – שמטרתו ליצור בנייני מגורים ושכונות המציעות אפשרויות מגורים מגוונות לאוכלוסיות מגוונות עם צרכים ויכולות כלכליות מגוונות. אנו מכנים זאת תמהיל חברתי.

גם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה שמה את הדגש על התמהיל החברתי במסגרת תמ"א 35 [ומסמכי המדיניות](#), וזאת באמצעות חיוב שקילת הצורך בדיוור בהישג יד בתוכניות חדשות של מעל 100 יח"ד ובתוכניות להתחדשות עירונית. עד היום הוראות התמ"א לא יושמו, אף לא באופן מינימאלי. על מנת ליישם את העקרונות של דיוור מכיל, יש לארגן תשתית משפטית ופיננסית, שתאפשר להתערב באופי הבניה, ולחייב כי אחוז מהדירות בכל בניין או פרויקט יהיו בהישג ידם של אוכלוסיות שאחרת יודרו.

רשויות מקומיות שונות שניסו לקדם דיוור מכיל, באמצעות רכיב של דיוור בר השגה בתוכניות, נתקלו [בהתנגדות](#) של משרד המשפטים, אשר סבר כי דיני התכנון אינם מעניקים סמכות להתערב במחירים או לקבוע זכאים.

האופן שבו ניתן לעשות זאת כבר ידוע לרשויות התכנון. בפני מינהל התכנון במשרד הפנים מונח דו"ח מקיף ובו 40 כלים אפשריים לקידום דיוור מכיל, תוצר של מחקר ממושך של פרופ' רחל אלתרמן, ד"ר אמילי סילברמן וד"ר חיים פיאלקוף. יש לאמצו, לפרסמו לציבור וליישמו.

כמו כן, יש להרחיב את סמכויות רשויות התכנון, כך שהן יכללו סמכויות לחייב דיוור מכיל לזכאים שונים בתוכניות מתאר. בנושא זה כבר קיימת [הצעת חוק שגובשה בשיתוף הקואליציה לדיוור בר השגה](#), וניתן לעשות זאת גם באמצעות התיקון לחוק התכנון החדש המקודם בימים אלו במסגרת דיוני הוועדה המשותפת פנים-כלכלה או במסגרת הודעת הודיעה הממשלה כי היא תקדם תסקיר חוק דיוור בר השגה. יש לקדם חקיקה זו באופן שקוף ובשיתוף הציבור, ולסיימה במהירות יחסית.

2. הפסקת הפרטת הקרקע והפגיעה במערכת התכנון

הנחת העבודה של הממשלה בשנים האחרונות הייתה שהאצת הבנייה והגדלת ההיצע היא המטרה המרכזית, אם לא היחידה, לפתרון מצוקת הדיוור. היישום נעשה באמצעות הפרטת קרקעות ובאמצעות החוק להאצת הבניה למגורים (הוראת שעה). במידה רבה גם הרפורמה בתכנון דוגלת באותה שיטה.

גישה זו שגויה. על המדינה להתערב כדי להבטיח שלא יהיה מחסור בדירות, אך גם חובתה לקבוע מדיניות דיוור שמכבדת את הזכות לדיוור ולשוויון. הפרטת הקרקע וצמצום הליכי התכנון משמעם שהיכולת של הציבור, באמצעות הממשלה, להשפיע על השימוש במשאב הקרקע הולך ויורד, ועיקר המשקל עובר לשוק הפרטי.

ללא רגולציה, הבנייה הפרטית החדשה היא בנייה הומוגנית ומדירה. למשל, על פי [מחקר של ד"ר גילת בן שטרית](#), הבניה החדשה היא של דירות גדולות והומוגניות. בשנות החמישים דירה ממוצעת הייתה בגודל של 50 מ"ר. בשנת 2008 הגודל הממוצע של דירה חדשה הוא כבר 182 מ"ר. דירות גדולות הן יקרות מאוד. ב-1980 רק 16% מהדירות שהוחל בבנייתן היו דירות של 5 חדרים או יותר. ב-2007, 55% מהדירות שהוחל בבנייתן הן דירות של 5 חדרים או יותר. רק במאי 2011, בעקבות מאבק ציבורי, [הורה מנכ"ל משרד הפנים](#) למוסדות התכנון לנמק כל תוכנית שבה פחות מ-20% דירות קטנות, אך עדיין יש רשויות שמתנגדות בתוקף לשילוב דירות קטנות.

עוד פרמטר לקוטביות שנוצרת ללא התערבות בשוק הדיור ניכרת במחקר עדכני של [ד"ר דני בן שחר וקובי ורשבסקי מהטכניון](#), המצביע על כך שתשלום שיעורי המשכנתא החדשיים עבור דירה ממוצעת במרכז הארץ (לא כולל הון ראשוני של 40% מעלות הדירה), הינה בהישג ידם של שלושת העשירונים העליונים בלבד. **אם מגמה זו תימשך, מדינת גוש דן תהפוך לאזור לאוכלוסיה מאוד אמידה בלבד. החוקרים ממליצים לערוך רפורמה מעמיקה למניעת קיטוב וסגרגציה סוציו כלכליים.** לכן, התמקדות בהאצת הבניה בלבד לא תביא מזור לבעיות הדיור הקיימות במדינה, ובמיוחד לא לסוגיית הקיטוב המרחבי. אדרבא, התמקדות בהגדלת היצע במהירות וללא קביעת מדיניות תעצים את הבעיה.

ניתן לבחור דרך חלופית להאצת הבניה למגורים, שאינה כרוכה בהפרטת קרקע וקיצור הליכי התכנון, והיא ניהול הקרקעות בצורה יעילה יותר בלי הפרטתן, לרבות באמצעות **הוספת כוח אדם מקצועי למערכת התכנון ושיווק הקרקעות**. במערכות אלו יש כיום חסר אקוטי של כוח אדם.

במקום להפריט את ניהול משאב הקרקע לשוק הפרטי בלבד, **על המינהל לנהל את הקרקעות לטובת הציבור**. בשנים האחרונות כשל המינהל בתפקידו. כאן לא מודבר בבעיה של סמכות. בשנת 2009 תוקן חוק מינהל מקרקעי ישראל ונקבע כי תפקידו של המינהל להקצות קרקע לדיור בר השגה ולדיור ציבורי, אך הסמכות לא מומשה. המינהל יכול לממש את תפקידו בצורות שונות – בנייה ישירה של שכונות מעורבות הכנסה במחירים שיקבע, באמצעות יוזמה ציבורית ואף בניה ציבורית, או באמצעות שינוי שיטת המכרזים, וקביעת תנאים מהותיים לגבי אופי הבנייה וקהל היעד בתנאי המכרז.

3. רגולציה בשוק השכירות הפרטי

הצרכנים העיקריים בשוק השכירות למגורים בישראל, המונה כ-[26% מסך יחידות הדיור](#), נמנים בעיקר עם שכבות מעוטות אמצעים. בישראל, להבדיל מרבות מהמדינות המפותחות, שוק השכירות הפרטית אינו מוסדר כלל והניסיון לעודד שכירות מוסדית מפוקחת באמצעות תמריצי מס [נכשל](#). רוב הדירות השכורות הן של בעלים פרטיים, המשכירים דירה אחת או מספר דירות, שירשו או שרכשו כהשקעה. לפי [דוח ה-OECD ישראל נמצאת במקום השני מהתחתית ברשימת המדינות המפותחות בפיקוח על תנאי השכירות ומחירי השכירות](#). על מנת לאפשר למי שהפרוטה אינה בכיסו ואינו יכול לגייס הון ראשוני גבוה לצורך קבלת הלוואה, או שאינו מעוניין לגור בדירה בבעלות, יש לפעול ליצירת אלטרנטיבה בטוחה לשכירות ארוכת טווח.

את הסדרת שוק השכירות יש לעגן בחקיקה מתאימה, כגון [הצעת חוק זכויות השוכר והמשכיר, תש"ע-2010](#), אשר האגודה לזכויות האזרח היתה שותפה לניסוחה, והוגשה על ידי חברי הכנסת שלי יחימוביץ' וכרמל שאמה ביום 3.5.2010. הצעת החוק קובעת כי **יוסדרו בחקיקה היבטים מרכזיים ביחסים שבין השוכר והמשכיר, שלא יהא ניתן להתנות עליהם אלא לטובת השוכר**. בין העניינים שיוסדרו: פיקדונות וערבויות, עילות פינוי, מצבים בהם ניתן לבטל חוזה שכירות לפני סיומו, זכויות וחובות השוכר והמשכיר, תיקונים והעברת זכויות.

עוד קובעת ההצעה כי **תוקם נציבות שכירות במשרד הבינוי והשיכון**, שתהיה אחראית לאכוף את החוק ולפתור סכסוכים בשכירות למגורים בפשטות ובמהירות, דבר שיקל גם על שוכרים וגם על משכירים. מעבר לסמכות ההכרעה של נציבות השכירות, תאפשר הנציבות לצדדים לפנות להליך

של גישור, וכן תהיה רשאית למנות בוררים שיכריעו בסכסוכים. ההליכים יהיו מהירים וייגמרו בתוך 90 ימים. הנציבות תהיה מוסמכת לתת סעדים הנדרשים לאכיפת הוראות החוק, לרבות צווי פינוי.

הצעת החוק מוצע להגביל את האפשרות להעלות את שכר הדירה לשוכר קיים משנה לשנה מעבר לחמישה אחוזים, אולם בהסכמת הנציבות ניתן יהיה להעלות את שכר הדירה במקרים מסוימים כמו לאחר שיפוץ הדירה, או אם נוספו שוכרים נוספים לדירה, וכן לאחר חמש שנים, אם נוצר פער מהותי בין גובה שכר הדירה לבין גובה שכר הדירה של דירות דומות באותו אזור.

מומחי ה-OECD [דוגלים](#) אף הם בעידוד השכירות, לאור המוביליות הרבה יותר שהיא מעניקה לעובדים. הם אמנם מתנגדים לפיקוח הדוק על מחיר השכירות הראשוני, אך סבורים כי הגברת הביטחון של השוכר ביכולתו להישאר בדירה לאורך זמן, והגבלה של היכולת להעלות את שכר הדירה לשוכר ממשך, היא פשרה לגיטימית בין מטרות ושיקולים שונים.

4. הגדלת הסיוע הישיר בדיוור

במהלך שני העשורים האחרונים המדינה נסוגה בצורה הדרגתית אך דרמטית ממעורבותה בסיוע בדיוור לאוכלוסיות חסרות דיוור. היא קיצצה בצורה ניכרת את תקציבי הסיוע הישיר בדיוור: לרכישת דירה, לדיוור ציבורי ולסיוע בשכר דירה. רק בעשור האחרון [קוצץ תקציב משרד השיכון ב-56%](#).

בתחום הסיוע לרכישת דירה, מוצעות כיום המשכנתאות המסובסדות בריבית גבוהה מזו שמציע השוק, וכתוצאה מכך רק מי שאין לו אפשרות לקבל הלוואות מהבנק פונה למסלול ה"מסובסד".

בתחום הדיוור הציבורי, שאמור להקצות דיוור בשכירות מסובסדות לפלח אוכלוסייה הזקוק לתמיכה ממושכת, נשחקו עד דק התקציבים המוקצים לדיוור הציבורי, לא נבנו דירות חדשות, והדירות הקיימות הוזנחו עד שרבות מהן הפכו ללא ראויות למגורים.

[דוח מבקר המדינה](#) משנת 2010 בדק ליקויי תחזוקה בדירות הדיוור הציבורי. בכל 30 הדירות האקראיות שנבדקו נמצאו ליקויי תחזוקה ובנייה, בעשר מתוכם נמצאו ליקויים העלולים לסכן חיי אדם. החברות האמונות על הדיוור הציבורי לא טיפלו בליקויים כנדרש בחוק והעבירו דיווחים לא אמינים לגבי מצבם לרשויות. המבקר קובע כי **תנאי הדיוור בדיוור הציבורי עולים לכדי פגיעה בכבוד האדם**, וכי האחריות למצב זה רובצת לא רק לפתחן של החברות המפעילות את הדיוור הציבורי אלא בעיקר לפתחו משרד השיכון, שלא מנחה או מפקח על פעולותיהן.

בשנת 1998 נחקק [חוק הדיוור הציבורי](#), המסדיר את זכותם של דיירים וותיקים בדיוור הציבורי לרכוש את דירת מגוריהם. בין מטרותיו היו קידום החברתי והכלכלי של דיירים בדיוור הציבורי על ידי הפיכתם לבעלי נכסים; שיפור בתחזוקת המבנים; ושימוש בהכנסות שיתקבלו ממכירת הדירות לצורך בניית דירות חדשות בדיוור הציבורי, הסובל ממחסור קשה. אולם שלושה חודשים בלבד לאחר חקיקת חוק הדיוור הציבורי הוא הוקפא באמצעות [חוק ההסדרים](#).

בכל זאת, במהלך העשור האחרון הונהגו ברוח החוק מבצעים למכירת דירות הדיוור הציבורי בהנחות משמעותיות, במסגרתם נמכרו כ-26,000 דירות לדייריהן. אף על פי כן, על פי [דוח מבקר המדינה](#) משנת 2009 **ההכנסות ממכירת דירות אלו – כשני מיליארד ₪ בקירוב – לא הופנו לבנייה**

או לרכישה של דירות חלופיות, ומלאי הדירות הצטמצם ונשחק באופן ניכר, עד שכיום נותרו במערך הדיור הציבורי רק כ-66,000 דירות.

המחסור העצום בדירות הדיור הציבורי גרר החמרה בקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי, וכיום גם המעטים שזכאים לדיור ציבורי אינם יכולים לקבל דירה. למעשה, [אלפים ממתנינים ברשימות המתנה](#) בלתי נגמרות למימוש זכאותם. שחיקה זו מקבלת משנה תוקף נוכח החוסר בדיור בר השגה בישראל בעשר השנים האחרונות.

יש לחזור ולבנות דירות חדשות לדיור הציבורי, לתקן את הליקוים בדירות הקיימות, ולהבטיח תחזוקה שוטפת שלהן. נוסף על כך יש להפשיר את חוק הדיור הציבורי ולהביא לכך שבד בבד עם הפיכתם של דיירי הדיור הציבורי לבעלי הדירות בהן הם מתגוררים, ההכנסה ממכירת הדירות תופנה ליעד החשוב של הגדלת מערך הדיור הציבורי. בהתאם לעקרונות שהוזכרו לעיל, חשוב מאוד לא לבנות שיכונים נפרדים ומסומנים אלא לשלב את הדיור הציבורי בתוך שכונות ובניינים רגילים.

מאז כמעט וחוסל מאגר הדירות בדיור הציבורי, נשלחים הזכאים לדיור ציבורי לשכור דירה בשוק הפרטי, אולם הסיוע שמעניק משרד השיכון בתחום זה כיום הוא בלתי מספק בלשון המעטה. הסיוע בשכר דירה נחתך בחצי בשנת 2003 ועל פי [דוח מבקר המדינה משנת 2011](#), במשך העשור האחרון הוקפא גובה הסיוע בשכר הדירה ואילו מחירי השכירות בשוק הפרטי עלו ב-30%-25%, ומכאן כי הסיוע בשכר הדירה נשחק באופן מהותי. התוצאה היא שמשפחות רבות אינן מצליחות לשכור דירה גם לאחר קבלת הסיוע ולכן לא ממשות אותו כלל. אם לא די בכך, גם התנאים לזכאות צומצמו מאוד.

כתוצאה מכך בעשור האחרון ירדו שיעורי מימוש הזכאות ב-30%. על פי [דוח](#) מרכז המידע של הכנסת, בשנת 2009 הסיוע הממוצע בשכר דירה עמד על 740 ₪ לחודש. לפיכך, מוצע לשנות את מדיניות הסיוע בדיור, ולקבוע בחקיקה כללים לעדכון גובה הסיוע בשכר דירה וברכישת דירה, כך שאלו יותאמו למחירי השכירות והקניה הריאליים בכל אזור.

5. שינוי מדיניות בעניין חסרי בית

על פי ההגדרה המקובלת כיום במדינות מפותחות, חסר בית הוא מי שנמצא באחד ממגוון מצבים של מחסור בדיור הולם וקבוע. מצבים אלו כוללים מגורים בתנאים לא הולמים למגורי אדם, מגורים ארעיים (למשל, פולשים או מי שעומד בפני פינוי), לינה במקלטים לחסרי בית או מוסדות אחרים, ובמקרים הקשים ביותר – לינה ברחוב, בפארק או בשטחים ציבוריים. על פי התפישה המקובלת כיום בעולם, מדובר בתופעה חברתית מורכבת, המושפעת רבות גם מהמדיניות הכלכלית ומדיניות הדיור, ואשר מאופיינת בתהליכי הידרדרות הדרגתיים אותם ניתן לעצור.

חסרי הבית בישראל אינם מקבלים מענה הולם למצוקותיהם מן הרשויות. שורה של כשלים במדיניות גורמים לטיפול חסר ולקוי בחסרי הבית, ולפגיעה נמשכת בזכויותיהם. כך, למשל, למשרד הרווחה ישנה מדיניות ברורה רק עבור "דרי רחוב", קבוצת חסרי הבית הנמצאת במצוקה הקשה ביותר, אך מדיניות מסודרת כזו אינה קיימת עבור יתר חסרי הבית, באופן שאינו תואם

את המקובל בעולם. כמו כן, לא קיימת בישראל מדיניות מספקת למניעת התדרדרות לחסרות בית.

על מנת לפתור בעיה כאובה זו, יש להתוות מדיניות המסדירה את זכויותיהם של חסרי הבית ומחייבת הגברת האספקה של מקלטים ושל דירות חירום, התאמתם של המקלטים הקיימים לצורכיהם של חסרי הבית ופתרונות דיור קבועים. בנייר עמדה של האגודה לזכויות האזרח והתוכנית למשפט ורווחה באוניברסיטת תל אביב, ניתן למצוא סקירה מפורטת של המדיניות כלפי חסרי הבית בישראל והצעה לגיבוש מדיניות חדשה.

6. פתרון יסודי למצוקת הדיור בחברה הערבית

א. מחסור בקרקעות ושטחי שיפוט מצומצמים

ההפקעות המסיביות של קרקעות מבעלות ערבית, שהחלו מיד עם קום מדינת ישראל והתגברו בשנות החמישים והשישים של המאה הקודמת, גרמו למחסור חמור בקרקעות זמינות לבניה למגורים ביישובים הערבים והביאו לצמצום דרסטי בשטחי השיפוט של היישובים הערבים.

למרות קצב הצמיחה המהיר של האוכלוסייה הערבית, שמאז 1948 גדלה פי שבעה, הצטמצמו עתודות הקרקע של אוכלוסייה זו בכמחצית מאז הקמת המדינה: שטח השיפוט של כלל הרשויות המקומיות הערביות, בהן מתגוררים מרבית האזרחים הערבים – 20% מכלל האוכלוסייה – נמוך כיום מ-3% משטח של מדינת ישראל. כדי להבטיח את הזכות לקורת גג לתושבים הערבים יש להגדיל באופן משמעותי את המרחב הקרקעי הנתון לשימושם של יישובים ערבים. לשם כך יש לערוך בחינה מחודשת ושינוי משמעותי בכיוון זה בתוכניות המתאר הארציות והמחוזיות.

ב. העדר תוכניות מתאר עדכניות

ברוב היישובים הערבים אין תוכניות מתאר עדכניות, שמסדירות ושמאפשרות בנייה חוקית למגורים בהתאם לצרכים ההולכים וגדלים. למעשה, השטח המיועד למגורים בתוכניות המתאר המקוריות של כלל היישובים הערבים כמעט ולא השתנה מאז קביעת התוכניות ואישורן לפני עשרות שנים. מאז קום המדינה לא הוקם אף יישוב ערבי חדש (למעט יישובים בנגב שהוקמו כדי לרכז בתוכם את הבדווים ולפנות שטחים), זאת לעומת קרוב לאלף יישובים יהודיים שהוקמו מאז.

בעוד תחומי התכנון ושטחי השיפוט של היישובים הערבים הולכים ומצטמצמים, הולכת וגדלה הצפיפות בהם: מאז קום מדינת ישראל גדלה צפיפות האוכלוסייה ביישובים הערבים פי 11. כך לדוגמה צפיפות האוכלוסייה בסחינין היא 191 מ"ר לנפש, לעומת 524 מ"ר לנפש בכרמיאל.

על פי מחקר של עמותת הגליל, 42% מתוכניות המתאר של הרשויות הערביות אושרו בתקופה שבין תחילת שנות השישים ועד סוף שנות השמונים, ורק 18% אושרו משנת 2000 עד 2006. מרבית התוכניות לא עודכנו מאז אישורן למרות הגידול המהיר בצורכי הדיור בתוך היישובים. תהליך עדכון ושינוי תוכנית ביישוב ערבי אורך שנים רבות, כך ששינויים ועדכונים בתוכניות לעולם לא ידביקו את פער הגדילה בצרכים.

זהו המצב גם בשכונות הערביות בערים מעורבות. כך, למשל, שכונות שלמות בלוד וברמלה נעדרות כל סוג של תכנון. שכונת כרם אלתפאח בלוד לדוגמה, שבה מתגוררים בתנאי דיור וצפיפות קשים כאלף תושבים, לא זכתה כלל להתייחסות רשויות התכנון. תוכנית האב של העיר מייעדת את שטח השכונה בין היתר למגורים, ומתנה את הבנייה והפיתוח בהכנת תוכנית מפורטת עבור השכונה, למרות שבמשך יותר מעשרים שנה לא הוכנה תוכנית כזו.

על כן, יש לעדכן /או להכין, בתוך פרקי זמן מהירים, מוגדרים וסבירים, ובמסגרת הליך תכנוני מואץ, תוכניות מתאר שעונות על צורכי הדיור ביישובים הערבים ובשכונות הערביות בערים המעורבות. יש לפעול למציאת פתרונות דיור בתקופת הביניים עד להשלמת ההליך התכנוני.

ג. העדר ייצוג במוסדות תכנון ובמוקדי קבלת החלטות

האוכלוסייה הערבית והרשויות המקומיות הערביות אינן מיוצגות כראוי במוסדות התכנון השונים ובגופים שמנהלים את הקרקעות במדינת ישראל. כך, למשל, הרכבה הנוכחי של מועצת מקרקעי ישראל, המופקדת על קביעת המדיניות הקרקעית של מדינת ישראל, אינו כולל ולו חבר ערבי אחד. זאת לעומת ייצוגם בגופים אלה של ארגונים ציוניים, כמו קרן קיימת לישראל, שנוקטת במדיניות מוצהרת של שימוש בקרקעות שבבעלותה (כ-13% מהקרקעות במדינת ישראל) לטובת היהודים בלבד.

האזרחים הערבים הורחקו בשיטתיות ממוקדי קבלת החלטות הנוגעות להיקף הקרקע הנתון לשליטתם ולשימושם. בכך נשללה מהם הזכות להיות שותפים לתהליך קבלת החלטות לעניין גודלם, מיקומם או פיתוחם של יישובים, וכן לעניין שטחים וגבולות למגורים ולפיתוח עירוני, שטחים, שיש להם השפעה ישירה על תנאי מחייתם.

על כן יש לפעול לשילובם המיידי של נציגי המגזר הערבי על גווניו השונים במוסדות התכנון, ולפעול להקמתן של ועדות תכנון מקומיות בכל הרשויות הערביות.

ד. העדר הכרה תכנונית ומוניציפלית בעשרות יישובים בדוים בנגב

מזה שנים ארוכות מסרבת ישראל להכיר בעשרות **יישובים בדוים בנגב**, שמרביתם היו קיימים לפני הקמת המדינה, ושהם מתגוררים כיום יותר מ-80,000 אזרחים ערבים. תוכניות המתאר של אזור הדרום התעלמו לחלוטין מקיומם של יישובים אלה ומצורכי הדיור של תושביהם, אשר חיים תחת האיום התמידי של פינוי והריסת בתים. יישובים אחדים שזכו בשנים האחרונות להכרה עדיין נעדרים שירותים ותוכניות מתאר לבנייה למגורים. נוסף על כך, מדינת ישראל לא מכירה בזכויות הקניין של האוכלוסייה הבדווית על קרקעות שהיו בבעלותם במשך עשרות ואף מאות שנים לפני 1948.

במרוצת השנים הוקמו ועדות שונות למציאת פתרון למחלוקת הקרקעית בנגב. ועדת המומחים האחרונה, **ועדת גולדברג**, הגישה את המלצותיה לממשלה בינואר 2009. דוח הוועדה היה נקודת מפנה ביחסם של מוסדות המדינה כלפי האוכלוסייה הבדווית, והמלצותיה עשויות להוות בסיס לשינוי במדיניות הממשלה ביחס אליה. בין היתר, הוועדה **דחתה את ההתייחסות אל הבדוים**

כאל פולשים והכירה בכך שמדובר בתושבי הנגב ובאזרחי המדינה, ובתור שכאלה אל להם להיות שקופים ויש לנהוג בהם כאזרחים שווים, להתחשב בצורכיהם ולשתפם בתהליכים לקביעת עתידם. כן נקבע כי מדיניות הממשלה שהיתה נהוגה עד כה ביחס לאוכלוסייה הבדווית שיקפה גישה בלתי ראויה ובלתי מועילה. נוסף על כך הכירה הוועדה בניוד הכפוי של האזרחים הערבים בנגב לאזור המתוחם בצפון הנגב כאחד ממקורות הסכסוך הקרקעי.

למרבה הצער, מדיניות הממשלה בנגב מתעלמת ברוב המקרים מקביעות ועדת גולדברג. ועדת פראוור, שאמורה הייתה ליישם את המלצות ועדת גולדברג, דחתה לאחרונה את מרבית העקרונות שקבעה הוועדה. לפיכך, מוצע לשנות את הגישה ולקבל את עמדת ועדת גולדברג שבדקה לעומק את הנושא במשך שנים. יש להכיר בזכויות הקניין ההיסטוריות של בדווים על קרקעותיהם בנגב. יש להכיר בכל 35 הכפרים הבדווים הבלתי מוכרים בנגב, ולהכין עבורם תוכניות מתאר, המתחשבות בין היתר בבנייה הקיימת בכפרים מזה עשרות שנים.

ה. העדר תוכניות דיור ממשלתיות ואי השקעה בתשתיות ושירותים

תוכניות דיור ממשלתיות, כולל בנייה ציבורית והטבות כלכליות לזוגות צעירים ובכלל, פסחו במשך שנים על היישובים והאזרחים הערבים. מכרזים רבים לחלוקת קרקעות לבנייה למגורים הותנו בתנאים שונים, כמו תנאי השירות הצבאי, שהוציאו מגדר תחולתם יישובים ואזרחים ערבים. מכרזים בקרקעות שבבעלות קק"ל, שמנוהלות כאמור על ידי המדינה, יועדו במשך שנים ליהודים בלבד. [ממחקר](#) שערך המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי עולה, כי בשנת 2008 מנהל מקרקעי ישראל הקצה רק 9% מהמגרשים לאוכלוסייה הערבית – אחוז שאינו הולם את צורכי הדיור של אוכלוסייה זו.

מדיניות מפלה זו החריפה עוד יותר את מצבם של אזרחי ישראל הערבים, והפכה את רוב היישובים הערבים למוקדי עוני ומצוקה. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באשר לרמה חברתית-כלכלית של היישובים הערבים מלמדים, באופן עקבי וחד משמעי, כי היישובים הערבים הם העניים והחלשים ביותר בישראל.

על כן, יש לפעול לשילוב הציבור הערבי בתוכניות סיוע ממשלתיות בתחום הדיור, ובכלל זאת: הכנת תוכניות ופרויקטים לבנייה ציבורית ביישובים הערבים; השקעה בתשתיות ובשירותים בתוך היישובים; הקצאת סובסידיות והטבות כלכליות בדיור באופן שוויוני ובהתאם לצרכים ולמידת הנזקקות.

ו. גזענות וחקיקה מפלה

האפליה והגזענות רודפות את האזרח הערבי גם כשהוא מחפש פתרונות דיור מחוץ ליישובים הערבים. פרויקטי מגורים (בעיקר בערים מעורבות – לוד ורמלה) יועדו ליוצאי צבא ולחיילים משוחררים. כן הוקשחו תנאי הקבלה בחלק מהיישובים הקהילתיים במטרה להדיר מהם את רגליהם של האזרחים הערבים, בין היתר על ידי התניית המגורים ביישובים באימוץ ובקבלה של ערכים ציוניים או מתן עדיפות ליוצאי צבא. גם חוק ועדות קבלה, שהתקבל לפני מספר חודשים,

נותן גושפנקה חוקית למדיניות הדרתם של ערבים מיישובים מסוימים בנגב ובגליל בשל מה שמוגדר כ"חוסר התאמה חברתית".

יש לבטל כל חקיקה המדירה פלסטינים אזרחי ישראל מזיור וכן לפעול כנגד גופים ו/או מוסדות ו/או פרטים הפועלים באופן זה.

ז. הריסות בתים

האפליה והעדר התכנון וההכרה ביישובים הערבים אילצו אזרחים ערבים רבים לפנות לבנייה ללא היתר כדי לממש את זכותם הבסיסית לקורת גג. בנייה זו נעשית לא מתוך זלזול בחוק או רצון להפר את חוקי המדינה, אלא מתוך מצוקה אמיתית והעדר אופציות דיור אחרות. האחריות לחלק גדול מבנייה זו מוטלת על כתפיה של מדינת ישראל, שלא סיפקה במשך שנים תשתית תכנונית לבנייה חוקית בהתאם לצרכים, התעלמה מקיומם של יישובים שלמים והזניחה את הציבור הערבי בהקצאת משאבי הקרקע והדיור.

תחת אשר תתמקד בטיפול בגורמיה ובסיבותיה של בנייה זו, [מגבירה המדינה](#) בשנים האחרונות את מדיניות הריסת הבתים ביישובים הערבים, בשכונות הערביות בערים מעורבות ובכפרים הבדויים בנגב, כולל בכפרים שזכו בהכרה אך טרם הוכנו תוכניות מתאר עבורם. על כן, **יש לחדול ממדיניות הריסות בתים ביישובים הערבים, בשכונות הערביות בערים מעורבות ובכפרים הבדויים בנגב.**

להרחבה, ראו את סקירת האגודה לזכויות האזרח של [מצוקת הדיור בקרב החברה הערבית בישראל](#).

ה. השקעה אמיתית בחינוך

דוגמאות ליעדים קונקרטיים:

- בתוך X שנים כל ילדי ישראל יזכו לחינוך ראוי חנים מגיל שלוש עד שמונה עשרה, שיכלול יום לימודים ארוך והעשרה. מוצע שההחלה תתקדם לפי דירוג חברתי-כלכלי של שכונות המגורים.
- בתוך X שנים יהיה ממוצע ההשקעה בכל תלמיד, ללא אפליה, למעלה מ-\$8,000, כמקובל במדינות המפותחות.

הסוגיות המרכזיות הדורשות שינוי מדיניות בתחום זה:

1. הצורך בתקצוב הולם למערכת החינוך

חרף מס השפתיים על חשיבות החינוך הציבורי, [תקציבי מערכת החינוך בישראל נמצאים בחסר מתמיד](#): ב-2001, עם פרוץ אינתיפאדת אל-אקצה וגל הקיצוצים התקציביים הגדול שהושת על תקציב המדינה, הוקפא תקציב משרד החינוך, ובמשך שש שנים עמד על סכום של כ-26 מיליארד שקלים. גידול משמעותי ראשון נרשם רק ב-2007, עם חתימת הסתדרות המורים בבתי הספר היסודיים על רפורמת "אופק חדש", ומאז הוספו לתקציב החינוך בגין "אופק חדש" כ-1.7 מיליארד שקלים. אולם תוספות אלו לא הצליחו להדביק את הפער שנוצר בתקציב החינוך בגין ההקפאה בתחילת העשור.

כתוצאה מהשחיקה בתקציב משרד החינוך [הפסידו תלמידי ישראל שעות תקן בעלות כוללת של 10.8 מיליארד שקלים](#) (על בסיס של חישוב לתלמיד, בחינוך היסודי והתיכון, לא כולל חינוך מיוחד). בעקבות ישום רפורמת "אופק חדש" ב-2007 החל תקציב שעות התקן לגדול, אבל רק ב-2010 הוא חזר לרמה שבה היה ב-2001. [מתוך 250 אלף שעות לימוד שקוצצו בעשור האחרון, עד לשנת הלימוד שעברה הוחזרו רק 100 אלף](#). השעות שהוחזרו למערכת אינן מפצות על הקיצוצים העמוקים ואינן מדביקות את קצב הגידול במספר התלמידים, ולכן למרות שהוחזרו חלק מהשעות, הגידול במספר השעות הממוצע לתלמיד בין שנת הלימודים האחרונה לבין קודמתה עמד על [אפס אחוז](#).

כיום 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.

תוצאות חוסר ההשקעה בחינוך משתקפות במבחנים הבינלאומיים: [במבחן פיז"ה](#) האחרון שביצע ה-OECD הגיעו תלמידי ישראל למקום ה-41 מתוך 64 במתמטיקה. העמקה בתוצאות המבחנים מצביעה על פערים עמוקים בין הישגי תלמידים משכבות סוציו-אקונומיות שונות.

כדי לאפשר למערכת החינוך להעניק חינוך הולם לכלל ילדי ישראל, יש להגדיל את תקציב משרד החינוך באופן משמעותי על מנת שניתן יהיה להוסיף שעות לימוד ותכני לימוד מתקדמים ולהעלות את שכר המורים.

2. אכיפת החוקים שאוסרים מסלולים פרטיים בשעות הלימודים

כתוצאה ממדיניות הקיצוצים הממשלתית והפגיעה המתמשכת בתקציבי החינוך, התרבו בה בשנים האחרונות תהליכי הפרטה מסוכנים, אשר מאיימים על הערך הבסיסי ביותר של מערכת החינוך – שוויון הזדמנויות לכל ילד, ללא קשר ליכולתם הכספית של הוריו. המצב הגיע לכדי כך, שהיום אין למנהלי בתי הספר מספיק אמצעים להעניק חינוך ראוי לתלמידיהם, והם נזקקים יותר ויותר לכספי ההורים כדי לעמוד בדרישות מהם.

כיום ההורים בישראל משקיעים כ-13.4 מיליארד שקל בשנה בחינוך ילדיהם, שהם 24% מכלל הכספים המוצאים על החינוך. במדינות ה-OECD עומד הממוצע על 17.4%. מחקר משנת 2007 הצביע על כך שבניגוד למדינות ה-OECD, שם תשלומי הורים לבתי ספר ציבוריים משמשים רק לפעילות שאיננה לימודית, בישראל הם משמשים גם למטרות לימודיות.

סקר שערכה לאחרונה אוניברסיטת תל אביב העלה כי כיום בלמעלה ממחצית הרשויות המקומיות נהוגים בבתי הספר הציבוריים מסלולי לימוד ייחודיים בעלי מאפיינים פרטיים, שהכניסה אליהם היא לאחר הליך מיון ו/או מלווה בדרישות כספיות. פרקטיקה פסולה זו יוצרת בפועל שתי מערכות חינוך במסגרת החינוך הציבורי, בית ספר בתוך בית ספר. היא מקבעת את הריבוד החברתי-כלכלי הקיים, במקום להיאבק בו ולהעניק לכל ילד הזדמנות שווה לחינוך ולהתפתחות. כאשר ילדים רכים בשנים נאלצים לעבור הליך מיון וסינון הקובע מי מהם 'ראוי' ו'מתאים' למסלול מיוחד ונחשק, הדבר עלול לגרום להשפלתם ולפגיעה בתחושת הערך העצמי שלהם כבני אדם.

מובן כי דרדור מסוכן זה של החינוך הציבורי פוגע אנושות בזכות לשוויון בחינוך של כלל ילדי ישראל, ומעמיק את הפערים החברתיים. על כן, יש לגבש תוכנית ממשלתית לקידום חינוך שוויוני לכלל הילדים ולהקטנת הפערים הנובעים מהצורך הגדל והולך במימון הורים. במקביל להגדלת התקצוב, כפי שהוצע בסעיף הקודם, יש לאכוף באופן אפקטיבי את החוקים הקיימים האוסרים על מימון יתר של ההורים. יצוין כי לימודי העשרה במימון ההורים מורשים כבר היום רק לאחר שעות הלימודים וללא מעורבות בית הספר, אך כאמור הוראות החוק אינן נאכפות.

3. הפשרת ההקפאה של חינוך חינוך מגיל 3

בשנת 1984 תוקן חוק לימוד חובה ונקבע בו כי חינוך חובה חינוך יחול על כלל הילדים מגיל שלוש במקום מגיל חמש. יישומו של התיקון לחוק נדחה שש פעמים במסגרת חוקי ההסדרים בשנים 1985-1998. בשנת 1999 נקבע כי יישום החוק יחל מייד, באמצעות צווים של שר החינוך שיחילו את החוק על קבוצות ילדים בשכונות וביישובים מסוימים, ושני צווים כאלה אכן הוצאו. אולם לאחר מכן שוב הופסקה החלתו המדורגת של החוק, ולא הורחבה עוד לשכונות וליישובים נוספים. בחוק ההסדרים לשנים 2009-2010 נדחתה החלת החוק עד שנת 2015.

התוצאה היא שעד היום הוחל החוק רק על 37% מהילדים בגיל הרך, ומשום כך רבים מהילדים בגיל זה אינם נמצאים כלל במסגרות חינוכיות. הנטל הכלכלי הכבד על ההורים מהווה מחסום לא רק לשילובו של הילד במסגרת חינוכית אלא גם ליציאה לעבודה בפני נשים ומשפחות שמעוניינים לשוב לשוק העבודה אולם אין להם כסף עבור גן.

החינוך בגיל הרך נחשב לגורם הקריטי ביותר להצלחתו של הילד כאדם בוגר. בשנת 2007 קבעה הוועדה לבחינת דרכי החינוך לגיל הרך (מצוטט במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת) כי "קיומן של מסגרות חינוכיות לגיל הרך, מגיל שלוש ואילך, ואיכות החינוך הניתן בהן, הם גורמים בעלי השפעה רבה על התפתחותם של הילדים ועל החברה כולה". עוד קבעה הוועדה כי "ההחלה של חוק לימוד חובה לפחות מגיל שלוש היא המינימום ההכרחי להענקת שוויון הזדמנויות לכל ילד צעיר לחיות חיים של כבוד בחברה בהווה וגם בעתיד...".

על כן, ברי כי דחיית יישום החוק אינה עולה בקנה אחד עם טובת הילד וזכותו לחינוך הולם. הדחייה נעשית גם בניגוד מפורש להמלצות ועדת דברת, שגיבשה המלצות לקידום החינוך בישראל והמליצה כי: "יורחב מערך הגנים הציבוריים כך שלכל ילד וילדה מגיל 3 יימצא גן ציבורי מתאים שבו יתאפשר יום לימודים מלא, חינוך, למשך שלוש שנות לימוד מלאות. הגנים יאפשרו לילדים להתפתח בתחום המוטורי, הקוגניטיבי, החברתי והרגשי בהתאם לשלבי התפתחותם, ולרכוש מיומנויות וכלי חשיבה בסיסיים".

על מנת להבטיח את זכותם להתפתחות ולחינוך של כלל ילדי ישראל, יש לפעול באופן מיידי למימוש הזכות לחינוך חינוך חינוך בגילאים 3-5. לשם כך, יש להפשיר את החוק המוקפא באופן שיוחל באופן מדורג חינוך חינוך בגיל 3 בכל הארץ, כשההחלה תתקדם לפי דירוג חברתי-כלכלי של שכונות המגורים, מהעניים ביותר כלפי מעלה.

4. יישום חוק חינוך חינוך עד גיל 18

בחודש יולי 2007 התקבל בכנסת תיקון מספר 29 לחוק לימוד חובה, בו נקבע כי חינוך חובה יחול עד כיתה י"ב במקום עד כיתה י' בלבד. החוק אמור היה לחול בהדרגה החל משנת הלימודים התשס"ח ולהסתיים בשנת הלימודים התש"ע (2009). אולם בסעיף 20 לחוק ההסדרים של אותה שנה תוקן החוק ונקבע כי הוא יוחל בהדרגה, מדי שנה באמצעות צו הרחבה מיוחד, אשר יחיל את לימודי החובה על יישובים שונים – בעיקר בפריפריה – עד להכללתו הסופית על כלל תלמידי ישראל.

עד כה הוחל החוק באמצעות הצו על כ-45 יישובים בלבד, בהם אשדוד, באר שבע, עפולה, קריית גת, אופקים, אשקלון, באקה-ג'ת, בית שמש, ג'לג'וליה, דליית אל כרמל, חולון, טייבה, טמרה, כסייפה, כפר קאסם, מודיעין עילית, נצרת, נצרת עילית, נתניה, עוספיה, פתח תקווה ושפרעם.

על מנת להבטיח את זכותם לחינוך של כלל ילדי ישראל ואת יכולתם להתפתחות ולמימוש עצמי כמבוגרים, יש לממש את רצון המחוקק ולהפשיר את החוק שהוקפא, כך שלכל ילדי ישראל ייבטח חינוך חינוך עד גיל 18.

5. החינוך במגזר הערבי

החינוך הערבי בישראל סובל מאפליה מתמשכת לעומת החינוך היהודי. בשל שנים ארוכות של אפליה והזנחה הצטבר מחסור קשה בכיתות לימוד ביישובים הערבים, והוא הולך ומחריף משנה לשנה עקב הריבוי הטבעי הגבוה בקרב התלמידים הערבים. המצוקה ידועה מזה שנים רבות לממשלה ולמשרד החינוך, אך הבטחות ותוכניות ממשלתיות רבות שהתיימרו לפתור אותה לא הביאו לשיפור המצב, באשר הן לא קוימו או קוימו בצורה חלקית מאוד.

במסגרת בחינת צרכיה של מערכת החינוך הערבי הוקמה בחודש אוגוסט 2007 ועדה מקצועית משותפת למשרד החינוך ולוועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי בישראל, לבחינת המחסור בכיתות הלימוד. [נתוני הוועדה](#) העלו כי המחסור בכיתות לימוד בחינוך הערבי יעמוד בשנת הלימודים 2012 על 9,236 כיתות. במסגרת תוכנית החומש לבניית כיתות לימוד בשנים 2001-2007 הובטח על ידי הממשלה, כי עד 2011 ייבנו 3,200 כיתות במערכת החינוך הערבי. אולם על פי [דוח ארגון דיראסאת](#), אף לא אחת מהמלצות הוועדה הגיעה לשלב היישום.

התוצאה היא שישנו פער משמעותי במספר התלמידים בכיתה בין מוסדות החינוך היהודיים והלא יהודיים: על פי [דוח](#) של מרכז המידע של הכנסת, נכון לשנת 2006 ב-62% מהכיתות בחטיבות הביניים בחינוך הלא יהודי היה מספר תלמידים גבוה מ-35, וב-7% מהכיתות היו מעל 40 ילדים.

המחסור בכיתות גורם גם לכך שתלמידים לומדים בחדרים ובמבנים שכורים, שבמקרים רבים אינם בטיחותיים ואינם עונים על התקנים. נוסף על כך שכירת מבנים אלו מהווה נטל כלכלי על הרשויות המקומיות הערביות, שמצבן הכלכלי-חברתי קשה ביותר ואשר מרביתן מדורגות באשכולות הנמוכים ביותר.

ברי כי ישנו קשר ישיר בין העדר מסגרות לימוד ובין סיכויי הנשירה ממערכת החינוך, במיוחד עת מדובר בתלמידים המשתייכים לקבוצות מוחלשות עם רקע סוציו-אקונומי קשה. הנתונים מראים, כי כמעט בכל שכבות הגיל (יסודי ועל יסודי) [אחוזי הנשירה](#) בקרב תלמידים ערבים גבוהים בהרבה מאלו של התלמידים היהודים ועומדים בגילאי התיכון על 3.7% אצל היהודים לעומת 7.2% אצל הערבים.

מוצע כי המדינה תפעל באופן מיידי למימוש המלצות הוועדה הנ"ל לבניית כיתות הלימוד החסרות ולצמצום מספר התלמידים בכיתה בחינוך הערבי.

1. רשת ביטחון חברתית שמאפשרת קיום בכבוד

דוגמאות ליעדים קונקרטיים:

- מי שאינו יכול לקיים את עצמו יזכה בתמיכה הנדרשת על מנת שלא יחסרו לו קורת גג וכל האמצעים הנדרשים על מנת לחיות חיים של כבוד בישראל, כפי שהיה לפני הקיצוצים הגדולים בתחום זה ב-2003;
- העלאת ההשקעה בשירותים החברתיים ל-7% מהתמ"ג כממוצע ב-OECD;
- העלאת קצבת הבטחת הכנסה לסך של 40% מן השכר הממוצע במשק למשפחה בת שני ילדים, על בסיס ובהתאם להחלטת ועדת הממשלה משנת 1973.

הסוגיות המרכזיות הדורשות שינוי מדיניות בתחום זה:

1. הרחבת דמי האבטלה

בעשור האחרון הוקשחו תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה באופן ששולל את ביטוח האבטלה מבלתי מועסקים רבים. נוסף על כך, גובה דמי האבטלה עצמם הופחת. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ערב החמרת הקריטריונים לקבלת דמי אבטלה, קצת פחות ממחצית מכלל הבלתי מועסקים היו זכאים לדמי אבטלה ב-2003. שנה לאחר הקשחת התנאים, שיעורם ירד לרבע בלבד, והמצב נשאר דומה עד היום (ב-2010 כ-27% מכלל הבלתי מועסקים היו זכאים לדמי אבטלה).

דוגמאות לנגיסה בביטוח האבטלה במהלך השנים האחרונות:

- ב-2002 הוכפלה תקופת העבודה הנדרשת כתנאי לקבלת דמי אבטלה (תקופת האכשרה) משישה חודשים בשנה ל-12 חודשי עבודה מתוך 18 חודשים רצופים האחרונים שקדמו לתקופת האבטלה.
- קוצרה תקופת הזכאות לדמי אבטלה: קודם לשינויים בשנים 2002-2003, תקופת התשלום היתה 138 או 175 ימים בהתאם לגיל ולמצב המשפחתי. היום לרוב הזכאים קוצרה התקופה והיא נעה בין 50 ימים ל-175 ימים.
- דמי האבטלה לצעירים הופחתו בכ-25%.
- צומצמה החובה להציע למובטל עבודה התואמת את השכלתו והכשרתו: בשנת 2008 נקבע כי תוך שבועיים עד חודשיים לכל היותר יכול שירות התעסוקה לשלוח מובטל לפני גיל 35 לכל עבודה, אף אם אינה תואמת הכשרתו והשכלתו, שאם יסרב לה, יישללו ממנו דמי האבטלה.
- הוגבלה הזכאות לתקופה של 4 שנים: ב-2000 נקבע כי אדם מתחת לגיל 40 יהא זכאי לשתים תקופות אבטלה בלבד, כשבפעם השנייה אף מצומצמת תקופת זכאותו לכדי 80% ממספר הימים, ול-85% מגובה דמי האבטלה.
- צומצמה הזכאות לדמי אבטלה במהלך הכשרה מקצועית: בשנת 2003 צומצמה זכאותו של מובטל בעת הכשרה מקצועית ל-70% בלבד מגובה דמי אבטלה.

על מנת להבטיח את סיוע אמיתי בשעת משבר לנפגעים מעולם העבודה, יש לבטל את הצמצומים שהוכנסו בחוק ההסדרים ולהרחיב את הזכות לדמי אבטלה, כך שיאפשרו קיום בכבוד בתקופת האבטלה.

2. הרחבת קצבת הבטחת הכנסה

קצבת הבטחת הכנסה, שהיא רשת הביטחון האחרונה למשפחות שאין להן כל הכנסה אחרת, הפכה ברבות השנים לנמוכה מאד, ואינה מאפשרת קיום בכבוד או ביטחון תזונתי למשפחות שנותרו ללא כל נכסים או הכנסה אחרת.

הקיצוץ הדרמטי ביותר בגובה הקצבה נעשה בחוק ההסדרים של שנת 2003. השינויים התבססו על שינוי הפרמטרים של מבחן ההכנסה: בין היתר, שונתה רמת הכנסה מעבודה או מפנסיה שאינה מובאת בחשבון לצורך קביעת זכאות, רמת קיזוז הגמלה הוקטנה בשיעורים משתנים בהתאם להרכב המשפחה, ורמת ההכנסה השוללת גמלה הופחתה בהתאם לגובה הקצבה החדשה.

כן נערכו שינויים במבחן התעסוקה: עד ינואר 2003 היו מי שחייבים להתייצב בשירות התעסוקה כדי למצוא עבודה והיו מי שפטורים. במתכונת החדשה נקבע כי אימהות לילדים קטנים עד גיל 7, שהיו פטורות מהתייצבות שבועית בלשכה, אינן פטורות יותר, למעט אימהות לילדים עד גיל שנתיים. כן הושווה מעמדן של האלמנות למעמד האימהות, אף שקודם לכן אלמנות עם ילדים עד גיל 18 היו פטורות מהתייצבות.

נוסף על כך, החל מינואר 2003 שירות התעסוקה אינו רשאי עוד להגדיר תובע גמלה להבטחת הכנסה כבלתי ניתן להשמה באופן זמני או לצמיתות. משמעות הדבר היא שתובעים שבעבר קיבלו פטורים מהתייצבות, כיוון שנמצאו בלתי כשירים לעבודה ממגוון סיבות, נדרשים כעת להתייצב בשירות התעסוקה באופן קבוע.

נוסף על השינוי במבחני הזכאות לקבלת הגמלה, הוחלט על ביטול הגמלה בשיעור מוגדל. חוק הבטחת הכנסה קבע במועד חקיקתו תשלום גמלות בשתי רמות – שיעור רגיל ושיעור מוגדל. קביעת שתי הרמות באה לשקף את העיקרון לפיו יש להתאים את רמת הגמלה למשך הזמן שהתובע צפוי להיות במצוקה: השיעור הרגיל יועד לתובעים השייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצוקה זמנית, והשיעור המוגדל יועד לאלו שמצוקתם אינה זמנית. כך, מי שהיה זכאי לקצבה בשיעור רגיל משך שנתיים, היה זכאי לאחר מכן לקצבה מוגדלת. כן היו זכאים לקצבה מוגדלת משפחות חד הוריות, אלמנים ותובעים בני 46 או יותר. החל מ-2003 לא ניתנת לזכאים חדשים גמלה בשיעור מוגדל.

נוסף על ההפחתה בגמלה הוחלט ב-2003 על קיצוץ בהטבות הנלוות למקבלי גמלה או על ביטולן: ההנחות האוטומטיות בתשלומי הארנונה, התחבורה הציבורית ואגרת הטלוויזיה בוטלו למצטרפים החדשים. בוטלו ההנחות בתשלום בעבור ביקורים אצל רופאים וכן הופחת הסיוע בשכר דירה, לכלל מקצבי הגמלה.

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי התוצאה היתה שמתוך 125 אלף משפחות שקיבלו גמלה באמצע 2002, לכ-103 אלף הופחתה או נשללה הגמלה: 80% מהמשפחות שמהן נשללה הגמלה

היו משפחות חד הוריות; שיעור ההפחתה למשפחות שקצבתן קוצצה היה בממוצע 29%, שעמדו אז על כ-620 שקלים לחודש.

נכון לינואר 2011 שיעורי הקצבה הם כדלקמן:

בני 20-25 החייבים להתייצב בשירות התעסוקה (מחוסרי עבודה, עובדים בשכר נמוך, לומדים בהכשרה מקצועית):

הרכב המשפחה	שלא קיבלו קצבה בדצמבר 2002 או שקיבלו קצבה בשיעור רגיל	שקיבלו קצבה בדצמבר 2002 בשיעור מוגדל
יחיד	1,306 ש"ח	1,469 ש"ח
בני זוג	1,794 ש"ח	1,958 ש"ח
זוג + ילד		2,447 ש"ח
זוג + 2 ילדים ויותר		2,733 ש"ח
רווקה, גרושה, אלמנה + ילד		2,733 ש"ח
רווקה, גרושה, אלמנה + 2 ילדים ויותר		3,182 ש"ח

בני 20-25 הפטורים מלהתייצב בשירות התעסוקה ובני 25-55 שלא קיבלו קצבה בדצמבר 2002 או שקיבלו קצבה בשיעור רגיל:

הרכב המשפחה	סכום הקצבה	ההכנסה המרבית מעבודה המזכה בקצבה
יחיד	1,632 ש"ח	2,746 ש"ח
בני זוג	2,243 ש"ח	3,785 ש"ח
זוג + ילד	2,447 ש"ח	4,206 ש"ח
זוג + 2 ילדים ויותר	2,733 ש"ח	4,954 ש"ח
רווקה, גרושה, אלמנה + ילד	2,733 ש"ח	5,136 ש"ח
רווקה, גרושה, אלמנה + 2 ילדים ויותר	3,182 ש"ח	5,884 ש"ח

בני 20-25 הפטורים מלהתייצב בשירות התעסוקה ובני 25-55 שנים שקיבלו קצבה בדצמבר 2002 בשיעור מוגדל:

הרכב המשפחה	סכום הקצבה	ההכנסה המרבית מעבודה המזכה בקצבה
יחיד	1,836 ש"ח	3,135 ש"ח
בני זוג	2,447 ש"ח	4,206 ש"ח
זוג + ילד	2,733 ש"ח	4,630 ש"ח

5,672 ש"ח	3,182 ש"ח	זוג + 2 ילדים ויותר
5,136 ש"ח	2,733 ש"ח	רווק/ה, גרוש/ה, אלמנה + ילד
5,884 ש"ח	3,182 ש"ח	רווק/ה, גרוש/ה, אלמנה + 2 ילדים ויותר

בני 55 ומעלה:

הרכב המשפחה	סכום הקצבה	ההכנסה המרבית מעבודה המזכה בקצבה
יחיד	2,040 ש"ח	3,157 ש"ח
בני זוג	3,059 ש"ח	4,527 ש"ח
זוג + ילד	3,549 ש"ח	5,026 ש"ח
זוג + 2 ילדים ויותר	4,038 ש"ח	5,693 ש"ח
רווק/ה, גרוש/ה, אלמנה + ילד	3,298 ש"ח	6,909 ש"ח
רווק/ה, גרוש/ה, אלמנה + 2 ילדים ויותר	4,114 ש"ח	8,269 ש"ח

ילדים נטושים או יתומים:

1,871 ש"ח	ילד יתום או ילד נטוש
2,721 ש"ח	2 ילדים יתומים או נטושים
816 ש"ח	כל ילד נוסף יתום או נטוש

על מנת להבטיח את קיומן בכבוד של יחידים ושל משפחות שנותרו ללא הכנסה ולאפשר להן אופק ליציאה ממעגל העוני, יש לשנות את המדיניות ולאפשר להם לקבל את הסיוע הנדרש בתנאי מצוקה כאלה, הן מבחינת גובה קצבת הבטחת הכנסה והן ביחס לכלל השירותים וההקלות שהם נזקקים להם.

ז. מחירים סבירים למוצרי יסוד

דוגמא ליעד קונקרטי: מים, דלק, מוצרי מזון בסיסיים וכו' יהיו בהישג ידם של כלל תושבי ישראל.

סוגיית המים הדורשת שינוי מדיניות:

1. הורדת מחירי המים

בשנת 2010 הופסק בבת אחת ובאופן מוחלט סבסוד מחירי המים והם נקבעו בהתאם לעלותם. לפי הערכת רשות המים, במהלך השנה עלו בהדרגה תעריפי המים לצרכן הביתי ב-50%-40%. עליית המחירים הייתה תוצאה של החלטת הממשלה להפסיק את התמיכה הממשלתית במשק המים, שעמדה אז על סך של 415 מיליוני שקלים לשנה, ולהכניס את כלל העלויות של משק המים למחיר לצרכן, כולל עלות רכישת מים מותפלים, מפעלי פיתוח למים וביצוע הסכמים מדיניים בתחום המים עם ירדן והרשות הפלסטינית.

גורם נוסף לעלייה במחיר הוא העברת תפעול משק המים לתאגידי המים והביוב. החזקת מערך בירוקרטי של עשרות תאגידי מים וביוב עולה כסף רב, ונוסף על כך פעילות התאגידיים מוסיפה לתעריף הנגבה מהצרכן מע"מ בסך 16% ומיסים נוספים, שאינם מוכנסים למחירי המים ברשויות המקומיות, שמנהלות בעצמן את מערכת המים. למחירי המים הגבוהים תרמה גם ההחלטה להותיר מחירים מופחתים לעסקים בענפי התיירות, התעשייה והחקלאות.

מחירי המים בישראל גבוהים לא רק יחסית לעבר, אלא גם בהשוואה בינלאומית והם מן הגבוהים בעולם, כפי שאפשר ללמוד ממחקר של ה-OECD, בהשוואת עלות המים יחסית להכנסה.

כדי להחזיר את המים למעמד של זכות יסוד, ולא של מוצר צריכה אקסקלוסיבי, נדרש כי תבוטל ההחלטה על הפסקת סבסוד המים ויורדו העלויות הנלוות ממחירי המים. בכל מקרה, יש להביא לכך כי ניתן יהיה לצרוך מים ברמה המינימלית הנדרשת לקיומו של אדם במחיר סביר. נוסף על כך יש להנהיג הנחות משמעותיות לאוכלוסיות מוחלשות: מקבלי הבטחת הכנסה, משפחות חד הוריות, אנשים עם מוגבלויות, קשישים, ניצולי שואה וכו', כפי שמקובל גם לגבי תעריפי חברת החשמל, מיסי עירייה ועוד.

בכך ניתן יהיה לאמץ את המלצתה של ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, כי "עלויות חריגות – כגון אלה שנגרמות עקב הסכמים מדיניים – לא תכוינה בתעריפי המים. התעריפים למשקי בית יהיו מדורגים כך שתובטח לכל משפחה כמות בסיסית במחיר נמוך... אם יוחלט לכסות חלק מהעלות בתמיכה מתקציב המדינה, תקבע מועצת רשות המים את התעריפים בהתחשב בתמיכה זו" (פרק ההמלצות, עמ' כ"ז לדוח הוועדה).

להרחבה בנושא זה אנא ראו את ניירות העמדה של האגודה לזכויות האזרח שהוגשו למועצת רשות המים ולועדות הרשמיות השונות שעוסקות בנושא.

2. איסור ניתוק צרכנים ממים בשל חוב כספי

העלייה החדה במחירי המים הביאה לכך שתושבים רבים אינם מסוגלים לשלם את חשבונות המים הגבוהים. המצוקה חוצה אוכלוסיות וגילים וכוללת גם משפחות ויחידים ממעמד הביניים. המצוקה קשה במיוחד בקרב משפחות ויחידים המתקיימים מהכנסה נמוכה, קשישים ואנשים בעלי מוגבלויות.

במקרים רבים שבהם מתקשים הצרכנים לשלם את חשבונות המים, מנותקת אספקת המים לבתים ללא התייחסות למצב סוציאלי חריג וללא אפשרות אמיתית להשיג על כך או לפרוס תשלומים בהתאם ליכולת הצרכן. האגודה לזכויות האזרח קיבלה נתונים אודות ניתוק צרכנים ממים משבעה תאגידי מים וביוב, המאגדים כשליש מבתי האב בישראל. מנתונים אלו עולה כי [עשרות אלפי צרכנים מנותקים ממים מדי שנה בשל אי תשלום חוב.](#)

על מנת להבטיח את הנגישות למים לכל אדם, נדרשת מדיניות ממשלתית, שתגובה בחקיקה, שתאסור על ניתוק או על צמצום אספקת המים לתושבים על רקע של מצוקה כלכלית. בהתאם לנוהל שהיה קיים טרם העברת ניהול משק המים לתאגידי המים והביוב, נדרש כי בכל מקרה בו הוגשה בקשה להסדר תשלומים על רקע מצוקה כלכלית קשה, יפסיקו הליכי הצמצום של זרם המים. במקרים בהם הצרכנים או המתגוררים עימם בנכס נשוא החוב הם קטינים, זכאים לקצבת זקנה, קצבת הבטחת הכנסה או שנקבעה להם נכות רפואית, ייאסר באופן גורף ניתוק או צמצום אספקת מים. ביתר המקרים תתבקש מעורבות גורמי הרווחה ברשות המקומית, שיתנו את חוות דעתם המקצועית בדבר מצבו הסוציו-אקונומי של הצרכן וימליצו על הסדר תשלומים בר קיימא עבורו.

ח. סוף להפרטה גורפת ולהעברת אחריות ממשלתית לגורמים פרטיים

דוגמאות ליעדים קונקרטיים:

- תאומץ מדיניות ממשלתית שאינה מאפשרת הפרטות של שירותים חברתיים, שיש בהן הפרטה של סמכויות הליכה השלטוניות או כרוכה בהם הפעלה של כוח, פוטנציאל פגיעה בזכויות אדם או יצירת פערים בנגישות לזכויות חברתיות.
- כל הצעות ההפרטה בתחום זה, הדיונים וההחלטות שיתקבלו יעשו בשקיפות מלאה ותחת בקרה ציבורית החל משלב שקילת האפשרות להפריט את השירות.

הסוגיות המרכזיות הדורשות שינוי מדיניות בתחום זה:

1. קביעת גבולות ההפרטה

מדיניות ההפרטה מקודמת בישראל באופן אגרסיבי החל משנות השמונים. הפרטה כרוכה מעצם טבעה בהעברת כוח, שליטה, סמכויות ובמידה רבה אחריות מהמדינה למגזר הפרטי, ויש בה איום פוטנציאלי על זכויות אדם ובכללן על זכויות חברתיות. זירות מרכזיות לתהליכי הפרטה בישראל בשנים האחרונות הם, בין היתר, הרווחה, החינוך, הבריאות והדיוור. תהליכים אלו נעשים במחשכים, לא פעם באופן ספוראדי, ללא גיבוש מדיניות כללית סדורה.

לאחרונה אנו עדים שוב ושוב להפרטות כושלות (לדוגמה הפרטת שירותי בריאות התלמיד), להפרטות הפוגעות בזכויות העובדים המועסקים בגופים הפרטיים (לדוגמה עובדים סוציאליים המועסקים על ידי עמותות וחברות פרטיות) ולהפרטות הפוגעות באיכות השירות ובזכויות הציבור (לדוגמה תוכנית ויסקונסין).

משמעות ההפרטה בשירותים החברתיים היא בראש ובראשונה הסרת האחריות של המדינה להבטחת זכויותיהן הבסיסיות של האוכלוסיות הפגיעות ביותר והתנערות ממחויבותה כלפיהן. נוסף על כך במקרים רבים, כמו אלה המצוינים מעלה, המשמעות היא גם פגיעה ברמה, באיכות ובהיקף של השירותים הניתנים לאוכלוסיות המוחלשות ביותר במדינה, וכן באפשרות מימוש הזכויות על ידי אוכלוסיות אלה, ויצירת תלות שלהן בגורמים פרטיים-עסקיים למימוש הזכויות; שכן הסמכות והאחריות לאספקת השירותים עוברת לגופים פרטיים, שבראש מעייניהם שיקולים של רווח והפסד ולא בהכרח טובת האוכלוסיות המוחלשות.

הפרטת שירותים חברתיים נעשית כיום בישראל **הרחק מהעין הציבורית, ללא בקרה ופיקוח ציבוריים ופרלמנטריים וללא אמות מידה ומדיניות סדורה.** זאת על אף שלעיתים קרובות מדובר בהפרטה עמוקה מאד, שירדדת לשורשי סמכויות המדינה ואחריותה בתחום הבטחת זכויות היסוד של תושבי המדינה ורווחתם.

לנוכח הטווח הרחב של סוגי הפרטות והשוני המהותי ביניהן, ולנוכח העובדה שטרם נבחנו כל השלכות ההפרטה שבוצעו עד היום וטרם גובשה דוקטרינה משפטית לבחינת הפרטות בתחומים אלו, יש לאסור לכל הפחות הפרטה של תפקידים שלטוניים הנמצאים בליבת סמכויות המדינה וכרוכה בהם הפעלה של כוח (כפי שנקבע בבג"צ בתי הסוהר).

עם זאת ברי, כי קיימים הבדלים מהותיים בין הפרטה של שירות טכני שניתן לבצעו באמצעות מיקור חוץ לבין הפרטה של שירותים ציבוריים המהווים זכויות אדם מוכרות, כמו בריאות, חינוך או רווחה, שמיושן הוא חלק מאחריות המדינה כלפי אזרחיה.

לפיכך, גבולות ההפרטה צריכים להיקבע בכל עניין ועניין לגופו תוך התייחסות לשיקולים הבאים:

א. פסילה על הסף: תחילה יש לבדוק האם יש לפסול את ההפרטה על הסף: **האם השירות או התפקיד המופרט הוא בליבת סמכות המדינה או כרוך בהפעלת כח שלטוני?**

ב. ככל שההפרטה לא נפסלה על הסף, יש לבחון האם ובאיזו מידה מוצדק להפריט את השירות כולו או חלקו על בסיס הקריטריונים הבאים -

- מורכבות השירות המופרט ורגישותו
- היקף שיקול הדעת הנדרש לצורך ביצוע התפקיד והיכולת למנוע נגישות למימוש זכויות
- אפשרות הפגיעה בזכויות אדם ובפרט בנוגע לזכויות אוכלוסיות מוחלשות
- אפשרות הפיקוח הממשלתי על השירות המופרט והאפקטיביות שלו, בין השאר לאור תקצובו.

נוסף על כך, לנוכח היקפן ועומקן של ההפרטות שבוצעו עד היום בלא שנבחנו גבולות ההפרטה, ללא מדיניות סדורה ומבלי לקיים דיון ציבורי, וכן נוכח ההפרטות הכושלות להן אנו עדים לאחרונה, **יש לשוב ולשקול את המשך ההפרטות שכבר יצאו אל הפועל על בסיס השיקולים שפורטו לעיל.**

2. השקיפות הנדרשת בתהליכי הפרטה

ברובן המכריע של ההפרטות שירותים ציבוריים מועברים לידי גורמים פרטיים, באמצעות מיקור חוץ, בהחלטות מנהליות המתקבלות במשרדי הממשלה השונים (כך, לדוגמה, הופרטו שירותי בריאות התלמיד ומרכזי הטיפול במכורים לסמים). הפרטות מנהליות אינן חשופות לבקרה פרלמנטרית וציבורית והן לא מקיימות עקרונות של שקיפות, חובת היוועצות ויידוע הציבור ושיתופו. כתוצאה מכך, בדרך כלל הציבור מגלה על ההפרטה רק לאחר מעשה כאשר ההחלטה להפריט את השירות כבר נתקבלה ואף הוצאה אל הפועל, ואין בכוחו להשפיע על החלטת הרשות.

על מנת להבטיח את שקיפות תהליכי ההפרטה ולאפשר לציבור להשפיע על תהליכים אלה יש לקיים את הצעדים הבאים:

א. הסדרת תהליכי הפרטה: יש להסדיר תהליכי הפרטה של שירותים ציבוריים בחוק או באמצעות הנחיות כלליות של היועץ המשפטי לממשלה, אשר יחייבו את משרדי הממשלה השונים לעמוד במספר שלבים:

1. **פרסום מוקדם של יוזמת ההפרטה:** על מנת שיתאפשר שיתוף משמעותי של הציבור, יש להבטיח פרסום מוקדם ככל האפשר של יוזמת ההפרטה, שיכלול מידע בדבר:

נתונים תקציביים בדבר כדאיות ההפרטה, חלופות העומדות על הפרק להפעלת השירות, השלכות פוטנציאליות על איכות השירותים ועל זכויות העובדים.

2. **שקילת האפשרות להפריט את אספקת השירות הציבורי:** שיתוף הציבור, ובמיוחד הגופים שיש להם עניין מיוחד בנושא, כבר בשלבים המוקדמים, נועד להבטיח שתינתן לציבור אפשרות אמיתית להשפיע על עצם ההחלטה ועל עיצוב המהלך בפועל.

3. **העברת ההחלטה תחת שבט הביקורת הפרלמנטרית והציבורית:** ככלל, הפרטות של שירותים ציבוריים יועברו בחקיקה, יובאו בפני ועדות הכנסת הרלוונטיות וניתן יהיה להשמיע הסתייגויות וביקורת. כמו כן, מומלץ לחייב כתנאי מקדמי לאישור החלטה להפריט שירות ציבורי, כי תיערך בחינה של השלכות ההפרטה על זכויות הציבור הרלוונטי (תסקיר זכויות אדם).

4. **גיבוש ההסדר הקונקרטי (תנאי המכרז):** מסמכי ההתקשרות עם הגורם הפרטי צריכים להבטיח את השמירה על זכויות צרכני השירות ועובדי הזכיון. כמו כן יש לקבוע סטנדרט פיקוח מינימלי לשם שמירה על זכויות אלו.

5. **הפעלת השירות:** פיקוח ובקרה על התנהלות ספק השירות והבטחת אפשרות להחזרת השירות לידי המדינה במקרה של הפרת חוזה, כשלון במילוי התפקיד או פגיעה בזכויות יסוד של צרכני השירות. כמו כן, יש לקבוע כי הפיקוח יוותר בידי המדינה ולא יופרט גם הוא.

ב. **הפרטה בחקיקה בלבד** - ההפרטות בפועל של השירותים הציבוריים עצמם יועברו בחקיקה בלבד ולא כהחלטות מנהליות פנימיות, אלא במקרים בהם יחליט היועץ המשפטי לממשלה כי לאור היקף ההפרטה ומהותה אין צורך בחקיקה ראשית. רק כך יובטח כי החלטות בעניין הפרטת שירותים ציבוריים המשליכות על חיי הציבור ועל אופייה של המדינה, תתקבלנה תוך שמירה על הליך דמוקרטי ושקיפות.

ג. הקמת **מנגנון מרכזי לפיקוח ולדיווח** לציבור על הפרטות: כחלק מהפיקוח על השירותים המופרטים יש להקים מנגנון מרכזי לבירור תלונות הציבור ולקבלת מידע אודות התנהלות הספקים הפרטיים. נוסף על כך יש לקבוע חובת דיווח תקופתית של הספקים הפרטיים למשרדי הממשלה (דוח שנתי וכו').

ד. גיבוש **מדיניות הפרטה** בכל משרד ממשלתי: התחושה כיום היא, כי תהליכי ההפרטה נעשים באופן ספוראדי, ללא חשיבה מערכתית כוללת וברורה. החובה לקבוע מדיניות כוללת נסמכת על חובת הרשות כנאמן הציבור לנהל את ענייניה באופן מושכל ומוקפד.

ט. עיגון הזכויות החברתיות בחוק יסוד

היעד המוצע: כדי לעגן את מחויבותה של מדינת ישראל לצדק חברתי, יחוקק חוק יסוד: זכויות חברתיות, שיבטיח לכל אדם את הזכות להבטחת צרכיו ברמה נאותה וראויה לשם קיום בכבוד אנושי. חוק היסוד יפרט את משמעות הזכויות השונות, בהן הזכות לקיום בכבוד, הזכות לדיור, הזכות לבריאות, הזכות לחינוך, הזכות לאופק תעסוקתי ולתנאי עבודה הולמים והזכות לביטחון סוציאלי. כמו כן הוא יעגן את מחויבות המדינה לשקוד על קידום ופיתוח של התנאים הדרושים להבטחת מימושו של הזכויות החברתיות עד כדי מירב המקורות העומדים לרשותה. מעמדו של חוק היסוד יקשה על ממשלות עתידיות לפגוע בזכויות אלו.

חשיבות עיגון הזכויות החברתיות בחוק יסוד: זכויות חברתיות

ימים אלה של מחאה חברתית גואה מדגישים את משימת החקיקה שטרם הושלמה בתחום זכויות היסוד, והיא חקיקתו של חוק יסוד: זכויות חברתיות. אותן הזכויות שטרם נכתבו עלי ספר הן אלו שבמשך העשורים האחרונים הופרו בצורה הבוטה ביותר, והפקרתן המתמשכת היא שהציתה את אש המחאה.

הגיעה השעה כי כנסת ישראל תבטא את מחויבותה לרצון הציבור ותעשה את המעשה המתבקש של חקיקת חוק יסוד זה. בכך היא תביע את הכרתה של מדינת ישראל ושל תושביה בעקרונות החשובים של ערבות הדדית ושותפות חברתית, שיש בה חלוקה צודקת של משאבים ושל נטלים, המאפשרת לכל אחת ואחד מאיתנו לפתח את זהותה ויכולותיו.

חינוך, בריאות, דיור, תעסוקה, רווחה, בטחון סוציאלי ובטחון תזונתי אינם מותרות אלא זכויות יסוד המגיעות לכל אחד מאיתנו ללא אפליה. הזכויות החברתיות והכלכליות של כלל תושבי המדינה הן חלק מזכויות האדם האוניברסליות, המובטחות לכל אדם מתוקף היותו אדם. הגיעה השעה להשלים את המשימה ההיסטורית של עיגון זכויות האדם בישראל על ידי כך שיקבע המעמד הראוי לזכויות היסוד של כולנו.

כבר שנים ארוכות נעשים בכנסת ניסיונות לחוקק חוק יסוד שיכלול הגנה על זכויות כלכליות וחברתיות. חשיבות ההגנה החוקתית על זכויות אלה מתעוררת בעיקר במקרים בהם הן מתנגשות עם זכויות חוקתיות אחרות. כך, למשל, הדאגה לצורכי דיור וחינוך מחייבת לעתים פגיעה בזכות הקניין, וחקיקה בנושאי עבודה יכולה לפגוע בחופש העיסוק של המעסיקים.

בעקבות חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק נוצרה א-סימטריה בהגנה על הזכויות במדינת ישראל. חוקי היסוד הקיימים (ובפרט כפי שפורשו על ידי בית המשפט העליון) נותנים משקל מכריע לאינטרסים כלכליים, קנייניים ומעין-קנייניים ולזכותו של הפרט בעל הקניין להגנה מפני התערבות הרשויות. אין בהם הכרה בזכויות החברתיות בתחומי העבודה, החינוך, הבריאות, הדיור והרווחה החברתית, והזכות לכבוד שמעוגנת בהם לא פורשה ככוללת הגנה משמעותית על זכויות אלה.

עבור אלה שיצאו לרחובות בדרישה ל"צדק חברתי" ועבור אוכלוסיות רחבות בחברה הישראלית, אלה הם הנושאים המרכזיים בחייהם, ותביעתם אל המדינה היא לסיפוק צורכיהם בתחומים

אלו. לפיכך, על מנת למנוע רושם כי בהתנגשות בין זכויות האדם מסוגים שונים, ניתנה הבכורה לזכויות אשר זכו להכרה חוקתית מפורשת, כגון זכות הקניין וחופש העיסוק, יש חשיבות משפטית וחינוכית כאחת, לעגן את הזכויות החברתיות בחוק יסוד.

כפי שנכתב בדברי ההסבר להצעות שונות לחוק זכויות חברתיות: "זכויותיו החברתיות של האדם אינן נופלות בחשיבותן מזכויותיו האזרחיות והמדיניות. עקרון כבוד האדם מחייב לא רק כי המדינה לא תתערב בחייו של האדם בדרך שיש בה פגיעה בכבודו, אלא גם כי המדינה תיצור תנאים אשר יאפשרו לאדם קיום בכבוד אנושי. מדינת ישראל הכירה בחובתה זו, הן בחקיקת חוקים אשר נועדו להבטיח לתושבי המדינה אמצעי קיום נאותים, והן על ידי כך שאשררה, בשנת 1991, את האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במקביל לאשרור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות."

למעשה, כל זכויות האדם – האזרחיות, הפוליטיות, החברתיות והכלכליות – שוות בחשיבותן לקיומו של האדם וליכולתו לממש את עצמו ואת יכולותיו. כולן אף דורשות מן המדינה הגנה, מימוש וקידום, כיוון שלעולם תהיה לחברה, לבני האדם ולרשויות המדינה השפעה על יכולתם של בני האדם לממש כל אחת מהן. ללא הבטחת מטריית המדינה, כוללת ההשקעה התקציבית הנדרשת, לכל אחת מזכויות האדם, לא ניתן יהיה להבטיח את מימושו. במובן זה אין למעשה הבחנה אנליטית בין סוגי הזכויות השונים.

על כן, מוצע להקדים ולחוקק את חוק יסוד: זכויות חברתיות ולקבוע בו הגנה חוקתית על הזכויות החברתיות. בהצעת החוק המצ"ב, ביקשנו לקבוע באופן ברור את כלל הזכויות החברתיות, תוך מתן הפירוט הנדרש לגבי מהותה של כל זכות. לצדן של הזכויות, נקבעה פסקת הגבלה המציבה תנאים לפגיעה בהן.

הצעתנו לנוסח חוק יסוד: זכויות חברתיות מצ"ב בנספח א'.

סיכום

במסמך זה פרסנו את הצעותינו לשינויי מדיניות וחקיקה בתחומי הזכויות החברתיות. אנו מאמינים כי חובת המדינה להבטיח לכלל תושביה זכויות אלה ברמה נאותה היא הבסיס להגשמתן של כל זכויות האדם, והביטוי להיותה של ישראל דמוקרטיה מהותית. כפי שלמדנו כולנו בישראל בעשורים האחרונים, הפקרתן של הזכויות החברתיות אינה צודקת וגם אינה עובדת.

לפני סיום, נבקש להופיע בפני הוועדה כדי שנוכל להציג בפירוט את עמדתנו ולהרחיב בנושאים בהם תבקש הוועדה להתמקד.

הציבור בישראל זקוק היום יותר מתמיד להגשמת מדיניות ממלכתית הלוקחת אחריות במקום כזו הנסוגה מחובותיה, מפריטה אותן ומקצצת בהן. מדיניות שמקדמת צדק חברתי, מקדישה משאבים ציבוריים רבים ככל הניתן למתן שירותים חברתיים נאותים ועושה ללא לאות כדי להעניק לכלל תושבי המדינה שירותים חברתיים ברמה הגבוהה ביותר האפשרית.

אנו תקווה כי המלצותיכם והחלטות ממשלת ישראל שיבואו בעקבותיהן יממשו צורך זה.

בברכה,

טלי ניר, עו"ד

מנהלת המחלקה לזכויות חברתיות כלכליות

השתתפו בכתיבת המסמך: עו"ד אן סוצ'יו, עו"ד עאוני בנא, עדו קטרי, רמי אדוט, עו"ד גיל גן-מור וטל דהן.

הצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות

1. עקרונות יסוד .1 זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל.
2. מטרה .2 חוק יסוד זה מטרתו להגן על הזכויות החברתיות של האדם ועל קיומו בכבוד ללא אפליה, כדי לעגן בחוק יסוד את ערכיה של מדינת ישראל.
- 3(א) זכויות חברתיות וחובת המדינה .3(א) לכל אדם הזכות להבטחת צרכיו כאדם ברמה נאותה וראויה לשם קיום בכבוד אנושי, ובכלל זה למימוש הזכויות המנויות בחוק יסוד זה באופן שוויוני וללא אפליה.
- 3(ב) .3(ב) המדינה מחויבת לפיתוח ולקידום מתמשך של התנאים להבטחת מימושו של הזכויות החברתיות עד כדי מירב המקורות העומדים לרשותה ובאופן הדרגתי בהתאם ליכולתה הכלכלית.
4. קיום בכבוד .4 כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה שתאפשר לו קיום בכבוד, לרבות הסיוע והשירותים הסוציאליים הנדרשים במקרה של אבטלה, מחלה, אי כושר לעבודה, אלמנות, זקנה או מחסור אחר.
5. ביטחון תזונתי .5 כל אדם זכאי לנגישות למים נקיים וראויים לשתייה ולביטחון תזונתי, הכולל נגישות למזון מזין ובטוח, בכמות מספקת בהתאם לצרכיו הגופניים, להעדפותיו ולנדרש לחיים פעילים ובריאים.
6. דיור .6 כל אדם זכאי לדיור נאות, בר השגה ונגיש, להגנה מפני פינוי שרירותי, לחזקה מוגנת על מקום מגוריו ולנגישות לשירותים ותשתיות בקרבת מקום מגוריו; לכל אדם הזכות לבחור את מקום מגוריו כרצונו.
7. בריאות .7 כל אדם זכאי ליהנות מרמת הבריאות הגופנית והנפשית הגבוהה ביותר שאפשר להשיגה, כולל הזכות לסביבה בריאה, הזכות לנגישות לרפואה מונעת, והזכות לטיפול רפואי באמצעות ביטוח בריאות ממלכתי. ביטוח בריאות ממלכתי מבוסס עקרונות הצדק, השוויון והעזרה ההדדית, כאשר טיפול רפואי יינתן ללא צורך בתשלום ישיר ועל פי שיקולים של צורך רפואי בלבד.
8. חינוך והשכלה .8 כל אדם זכאי לחינוך ולהשכלה באמצעות חינוך ממלכתי חנם עד גיל 18, או באמצעות מוסד אחר בו הכירה המדינה עפ"י התנאים שנקבעו. כן זכאי כל אדם להשכלה גבוהה נגישה לכל.
9. ביטחון סוציאלי .9 כל אדם זכאי לביטחון סוציאלי, לרבות באמצעות ביטוח סוציאלי.
- 10(א) עבודה .10(א) לכל אדם הזכות לעבוד למחייתו בעבודה שיבחר בה באורח חופשי.

- 10(ב) כל אדם זכאי ליהנות משכר הוגן ותשלום שווה תמורת עבודה בעלת ערך שווה, מתנאי עבודה והעסקה נאותים, מסביבת עבודה בטוחה ובריאה, וממנוחה וחופשה בתשלום.
- 10(ג) המדינה תפעל לקידום מימושה של הזכות לעבודה בנקיטת צעדים להגברת התעסוקה ולקידום אוכלוסיות ויחידים המבקשים להשתלב בעולם העבודה.
11. ארגוני עובדים וארגוני מעבידים
עובדים זכאים להתאגד בארגוני עובדים לפי בחירתם, ומעבידים זכאים להתאגד בארגוני מעבידים לפי בחירתם; ארגונים אלה רשאים לנהל משא ומתן ולהתקשר בהסכמים קיבוציים, הכל לפי עקרונות משפט העבודה.
12. שביטה
עובדים זכאים לשבות, לפי עקרונות משפט העבודה, להגנה על זכויותיהם ולקידום ענייניהם הכלכליים והחברתיים.
13. שוויון
לכל אדם הזכות לשוויון. אין להפלות אדם במימוש הזכויות שלפי חוק יסוד זה מחמת מינו, נטייתו המינית, זהותו המגדרית, מעמדו האישי, גילו, גזעו, מוצאו, דתו, לאומיותו, השקפותיו, רכשו, יחוסו, או כל מעמד אחר, להוציא הוראה שנועדה לתקן אפליה קיימת או לקדם שוויון בפועל של קבוצה שקופחה בעבר.
14. פגיעה בזכויות
אין פוגעים בזכויות שלפי חוק יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.
15. תחולה
כל רשות מרשויות השלטון וכל הפועל מטעמה חייבים לכבד את הזכויות שלפי חוק-יסוד זה.
16. יציבות
אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות חוק-יסוד זה, להפקיע זמנית את תקפו או לקבוע בו תנאים; ואולם בשעה שקיים במדינה מצב חירום מותר להתקין תקנות שעת חירום מכוח סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה¹ שיהא בהן כדי לשלול או להגביל זכויות יסוד לפי חוק יסוד זה ובלבד שהשלילה או ההגבלה תהיה לתכלית ראויה ובמידה שלא תעלה על הנדרש.
17. נוקשות
אין לשנות חוק יסוד זה אלא בחוק יסוד שנתקבל ברוב חברי הכנסת.
18. הוראות מעבר
הוראות חיקוק שאלמלא חוק יסוד זה היו תקפות ערב תחילתו של חוק יסוד זה יעמדו בתוקפן עד תום חמש שנים מיום תחילתו של חוק זה, אם לא בוטלו או תוקנו קודם לכן, ואולם פירושן של ההוראות האמורות ייעשה ברוח הוראות חוק יסוד זה.

בשנת 1950 החליטה הכנסת כי חוקתה של מדינת ישראל "תהיה בנויה פרקים-פרקים באופן שכל אחד מהם יהווה חוק יסודי בפני עצמו". הפרק העוסק בזכויות אדם, שהוא נדבך מרכזי בכל חוקה במדינה דמוקרטית, טרם הושלם. בשנת 1989, הוכנה במשרד המשפטים הצעה לחוק יסוד: זכויות היסוד של האדם. נוסח ההצעה נידון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, אך לבסוף הוחלט, כי אף מגילת זכויות האדם של ישראל תחוקק פרקים-פרקים, וההצעה הכוללת חולקה למספר הצעות לחוקי יסוד.

במרץ 1992 חוקקה הכנסת שני חוקי יסוד העוסקים בזכויות אדם, חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק. שני חוקי היסוד היו לאבני יסוד במשפט החוקתי של מדינת ישראל והפכו את הזכויות המנויות בהם מזכויות שאינן כתובות על ספר, לזכויות כתובות וחוקות הזכות למעמד חוקתי על-חוקי. זכויות אחרות, שאף הן מהוות חלק ממערכת זכויות היסוד של האדם בישראל, טרם זכו להיכלל במפורש בחוקי היסוד של המדינה. תהליך עיגון הזכויות ראוי שיימשך, שכן מצב הדברים הקיים בו רק חלק מזכויות היסוד המוכרות זכה לעיגון משפטי, הופך את חוקי היסוד לחוקה חסרה.

זכויותיו החברתיות של האדם אינן נופלות בחשיבותן מזכויותיו האזרחיות והמדיניות, ולמעשה אינן שונות מהן באופן מהותי. כל זכויות האדם קיימות בהקשר של חברה, וכל הזכויות דורשות מהמדינה לפעול הן על מנת למנוע פגיעה בהן, והן על מנת להבטיח נגישות שווה אליהן. עקרון כבוד האדם מחייב לא רק כי המדינה לא תתערב בחייו של האדם בדרך שיש בה פגיעה בכבודו, אלא גם כי המדינה תיצור תנאים אשר יאפשרו לאדם קיום בכבוד אנושי. מדינת ישראל הכירה בחובתה זו, הן בחקיקת חוקים אשר נועדו להבטיח לתושבי המדינה אמצעי קיום נאותים, והן על ידי כך שאשררה בשנת 1991 את האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במקביל לאשרור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות.

חוקי היסוד הקיימים נותנים משקל מכריע לאינטרסים כלכליים, קנייניים ומעין קנייניים ולזכותו של הפרט בעל הקניין להגנה מפני התערבות הרשויות. אין בהם הכרה בזכויות הבסיסיות של מי שאינם בעלי קניין לקיום בכבוד אנושי או בזכויות החברתיות בתחומי העבודה, החינוך, הבריאות, הדיור והרווחה החברתית. עבור אלו שיצאו לרחובות בדרישה "לצדק חברתי" ועבור אוכלוסיות רחבות בחברה הישראלית, אלו הם הנושאים המרכזיים בחייהם, ותביעתם אל המדינה היא לסיפוק צורכיהם בתחומים אלו.

חוק יסוד זה חיוני כשלעצמו וחיוני עוד יותר לאור המרקם החקיקתי בישראל, הכולל את חוק-יסוד: חופש העיסוק, שפורש כמגן על זכויות המעסיקים, ואילו הזכויות החברתיות וזכויות העובדים אינן מעוגנות עדיין בחוק יסוד ולכן אינן מוגנות דיין. עובדה זו יוצרת במדינת ישראל מצב חוקתי לא סימטרי, שיש בו פגם חקיקתי וסכנה ממשית להפרת האיזון בין העובדים והמעסיקים ובין השכבות החלשות והחזקות בחברה.

כמו כן, חוק יסוד זה חיוני לאור הפגיעה בזכויות החברתיות בשנים האחרונות במסגרת פעולות השלטון.

על כן, מוצע בחוק יסוד זה להעניק הגנה חוקתית לזכויות החברתיות.

מבנה חוק היסוד המוצע דומה למבנה חוקי היסוד שבהם מוגנות חלק מהזכויות האזרחיות והפוליטיות: ההגנה החוקתית מוקנית בדרך של קביעת הזכות, ולצדה קבועה פסקת הגבלה המציבה תנאים לפגיעה באותה הזכות. בהתאם לאמנות הבין לאומיות, החובה המוטלת על המדינה הינה לפעול למימושן של הזכויות בהתאם ליכולתה הכלכלית כפי שזאת תקבע על ידי הממשלה.

חשיבותו של חוק היסוד המוצע אינו רק בהצהרה על קיומן של הזכויות החברתיות, כי אם גם בכך שזכויות אלו יקבלו את המעמד החוקתי הראוי להן וזאת כדי למנוע רושם כי בהתנגשות בין זכויות האדם מסוגים שונים, ניתנה הבכורה לזכויות אשר זכו להכרה חוקתית מפורשת, כגון זכות הקניין וחופש העיסוק. לאור כך, יש חשיבות משפטית וחינוכית כאחד, לעגן את הזכויות בחוק יסוד.

חוק היסוד המוצע מדגיש את המאחד בין זכויות האדם השונות האזרחיות והחברתיות כאחד. עקרונות היסוד הם זהים ומושתתים על ההכרה בערך האדם ובקדושת חייו. המחויבות להגן על זכויות האדם ועל הזכויות החברתיות כולן ולקדמן נובעת מערכיה של מדינת ישראל.

סעיף 3 להצעת חוק היסוד קובע כי לכל תושב הזכות להבטחת צרכיו כאדם ברמה ראויה ונאותה לשם קיום בכבוד אנושי וברוחה חברתית. סעיפים 4 עד 12 מפרטים את הזכויות העיקריות המובטחות לכל אדם לשם קיום חיים בכבוד אנושי וברוחה חברתית:

א. הזכות לקיום בכבוד ולרמת חיים נאותה המשמשת אבן יסוד להיווצרות התנאים שיאפשרו לאדם להיות חופשי ממחסור;

ב. הזכות לנגישות למים ולמזון מזין בכמות מספקת הם הבסיס לקיום הפיסי של כל אדם;

ג. הזכות לדיוור שהוכרה באמנות הבינלאומיות כחלק מהזכות לתנאי מחיה נאותים;

ד. הזכות לבריאות הקשורה קשר בל ינותק לזכות לחיים ולשלמות הגוף;

ה. הזכות לחינוך והשכלה מיועדת לפיתוחו המלא של אישיות האדם ותחושות כבודו, תוך מתן הכלים הנדרשים לכל אדם להשתתף בפועל בהליכים חברתיים. כל זאת תוך שמירה על זכויותיהם הקבוצתיות של מיעוטים דתיים, תרבותיים ואתניים;

ו. הזכות לביטחון סוציאלי מבטיחה כי הגרעין הקשה של צרכי החיים הבסיסיים יובטחו לכל אדם, בלי תלות ביכולותיו;

ז. הזכות לאופק תעסוקתי מעגנת את זכותו של אדם לעבודה, לתנאי עבודה מיטיבים ולשכר הוגן;

ח. זכות ההתאגדות של עובדים היא זכות דמוקרטית ובסיסית;

ט. זכות השביתה היא עקרון יסוד בזכויות העובדים;

י. עקרון השוויון, עקרון יסוד של שיטתנו, מבטיח כי כבודו של אדם לא יפגע כתוצאה מיחס שונה שקיבל ומעגן את השוויון במובנו הרחב הכולל את הנגישות השוויונית למשאבים ולזכויות.

הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת השלוש עשרה על ידי ועדת חוקה חוק ומשפט

(הצ"ח 2256) ועברה בקריאה ראשונה בפברואר 1996.

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת הארבע-עשרה על ידי חברת הכנסת ענת מאור וקבוצת חברי הכנסת (פ/25 ו-פ/1933) וחבר הכנסת עמיר פרץ (פ/1277, פ/2191/14 ו-פ/2666/14).

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת החמש-עשרה על ידי ועדת חוקה חוק ומשפט (הצ"ח 3068), חברת הכנסת ענת מאור וקבוצת חברי הכנסת (פ/75 ו-פ/2581/15), חברה הכנסת תמר גוז'נסקי וקבוצת חברי הכנסת (פ/171), חבר הכנסת עמיר פרץ (פ/187 ו-פ/3314/15), חבר הכנסת צחי הנגבי וקבוצת חברי הכנסת (פ/1120), חבר הכנסת אורי סביר וקבוצת חברי הכנסת (פ/1373) וחבר הכנסת צחי הנגבי (פ/1574).

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת השש-עשרה על ידי חבר הכנסת עמיר פרץ (פ/137, פ/1634, פ/1871 ו-פ/3916), חבר הכנסת חיים אורון (פ/683, פ/1239/16, פ/1836 ו-פ/3838), חבר הכנסת אופיר פינס פז (פ/638 ו-פ/1838), חברת הכנסת נעמי בלומנטל (פ/1830), חבר הכנסת מוחמד ברכה (פ/432, פ/1941, פ/3476 ו-פ/3931/16), חברת הכנסת אורית נוקד (פ/1872), חבר הכנסת אברהם שוחט (פ/1959), חבר הכנסת ניסן סלומינסקי (פ/1940) וחבר הכנסת עבד-אלמאלכ דהמשה (פ/3898).

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן השבע-עשרה על ידי חבר הכנסת מוחמד ברכה (פ/179 ו-פ/2916/17), חברת הכנסת אורית נוקד (פ/204/17), חבר הכנסת אופיר פינס פז (פ/2864/17), חבר הכנסת חיים אורון (פ/2944/17) וחבר הכנסת עמיר פרץ (פ/3162/17).

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חבר הכנסת חיים אורון (פ/20/18), על ידי חבר הכנסת עמיר פרץ (פ/256/18), על ידי חבר הכנסת אופיר פינס פז (פ/543/18) ועל ידי חברת הכנסת זהבה גלאון (פ/3194/18).