

## זכויות חברתיות: העם דורש – השלטון חירש

קיץ 2011 היה ללא ספק הקיץ של הזכויות החברתיות. סוף-סוף זכו הזכות לדיור, הזכות לחינוך, הזכות לבריאות, הזכות לקיום בכבוד וזכויות העובדים למקומן הראוי בשיח הציבורי בישראל – גם אם (עדיין) לא קנו להן אחיזה בהכרתם של חברי הממשלה ושל קובעי המדיניות.

המחאה החברתית של קיץ 2011 התעוררה על רקע שחיקה מתמשכת בזכויות החברתיות של אזרחי ישראל, תוצאת המדיניות החברתית-כלכלית של ממשלות ישראל בעשרים וחמש השנה האחרונות. נסיגה גוברת של המדינה ממחויבותה להבטיח זכויות יסוד חברתיות-כלכליות לכלל הציבור, והפרטה הדרגתית של השירותים החברתיים, הולידו פערים עצומים באיכות השירותים הניתנים לקבוצות שונות באוכלוסייה, והפכו את הזכויות החברתיות למצרך, שזמינותו לאזרחים תלויה בחוסנם הכלכלי. בפרק השישי של דוח הדמוקרטיה, שפרסמנו ביולי 2011, דנו בהרחבה במצב הזכויות החברתיות. נחזור כאן בקצרה על עיקרי הדברים,<sup>172</sup> ונתייחס להישגי המחאה נכון לעת הזו.

### עוני ופערים

לכאורה, ישראל נהנית ממצב כלכלי משביע רצון: הכלכלה הישראלית צלחה בקלות יחסית את המשבר העולמי, שיעור האבטלה מתון, ונתוני הצמיחה מרשימים. אולם למעשה, רק חלק קטן מהישראלים נהנה באמת מפירות הצמיחה. למרות ירידה קלה בנתוני העוני של שנת 2010 לעומת שנת 2009, עדיין אחד מכל ארבעה תושבים בישראל חי בעוני – שיעור מדהים, וגבוה פי שניים מהממוצע בארצות המערב – ומספרם הכולל של העניים הוא כ-1.77 מיליון בני אדם.<sup>173</sup> בקרב ילדים, המצב חמור אף יותר: כ-837,300 ילדים – יותר משליש מילדי ישראל – חיים בעוני. הקבוצות העניות ביותר בישראל הן חרדים וערבים.<sup>174</sup> מבין 34 מדינות ה-OECD, הארגון הבין-לאומי של המדינות המפותחות לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי, ישראל

<sup>172</sup> להרחבה ולמראי מקום מלאים לנתונים המובאים בחלק זה ראו: רונן וודלינגר ועו"ד טלי ניר, פרק שישי: זכויות חברתיות, האגודה לזכויות האזרח, יולי 2011, בתוך: דוח מצב הדמוקרטיה 2010-2011, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/08/democ-chap6-he.pdf>. כמו כן ראו: עמדת האגודה לזכויות האזרח שהוגשה לוועדת טרכטנברג, אוגוסט 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=15486>; דפי מידע באתר האגודה לזכויות האזרח: מה קרה לנו? יולי 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=14513>; מדינה מפותחת? אוגוסט 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=15342>, <sup>173</sup> מירי אנדבלד ואח', ממדי העוני והפערים החברתיים 2010, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 2011, [http://www.btl.gov.il/Publications/oni\\_report/Documents/oni2010.pdf](http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2010.pdf). <sup>174</sup> ראו גם: פישר: העוני במגזר החרדי והערבי גדל ביותר מ-50% בעשור, ynet, 22.3.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4046249,00.html>

מדורגת במקום ה-33 בשיעור העוני.<sup>175</sup> סקרים מראים כי אחוזים גבוהים באוכלוסייה נאלצים לצמצם את צריכת המוצרים הבסיסיים, לרבות מזון ותרופות, ויש החיים באי-ביטחון תזונתי מתמשך.

מבין המדינות המפותחות, **רמת אי-השוויון בישראל היא מהגבוהות ביותר**, ונכון ל-2011 היא מצויה במקום החמישי ברמת אי-השוויון בהכנסות.<sup>176</sup> בשנים 2002-2009 צמח מדד ג'יני, הבוחן אי-שוויון בהכנסה, ב-5.8%. במילים אחרות, חלקם של העשירונים הנמוכים בעוגת ההכנסות הכוללת ירד, בעוד חלקו של העשירון העליון עלה.<sup>177</sup>

ככלל, **הפערים הכלכליים בישראל חופפים קווי חלוקה אתניים, לאומיים ותרבותיים**: החמישון התחתון מורכב בעיקרו מערבים ומחרדים, וכולל גם שיעור גבוה של קשישים ושל משפחות חד-הוריות. הפערים היחסיים בין יהודים ממוצא אירופי לבין יהודים שמוצאם מארצות אפריקה ואסיה, ובין עולי שנות התשעים של המאה הקודמת לבין הוותיקים, ממשיכים להתקיים, ובחלק מהמקומות הם אף מתרחבים. הפערים בהכנסות באים לידי ביטוי גם בפערים גדולים במדדי בריאות וחינוך.

בשנות התשעים של המאה העשרים ובראשית שנות האלפיים, החלו גם שכבות במעמד הבינוני בישראל לחוש במצוקת הקיום. זו באה לידי ביטוי, בין השאר, במחירי הדיור המאמירים, בתשלומים הגדלים והולכים למערכת החינוך, בהיקף ההוצאות הנדרשות בעבור שירותי רפואה, ומנגד – בשחיקה מתמדת ברמת השכר ובקושי לזכות בתנאי העסקה ראויים. זכויות יסוד כמו שירותי בריאות, שירותי חינוך ודיור נאות הפכו למצרך, שזמינותו תלויה ביכולת לשלם בעבורו.

אחת התוצאות המובהקות של תהליכים אלה היא **התרוששות של שכבות בתוך מעמד הביניים בישראל**, התכווצותו, וגידול בפערים שבתוכו.<sup>178</sup> לא בכדי הובילו את המחאה החברתית של 2011 צעירים ממעמד הביניים, ולעומת מחאות קודמות, היא לא צמחה מתוך השכבות המוחלשות; שכן בניגוד לעבר, שכירים רבים המשתייכים ל"מעמד הביניים העניי", שלהם השכלה אקדמית ומקצוע מבוקש, מתקשים כיום לממש את זכותם ואת זכויות בני משפחותיהם לחינוך, לבריאות ולדיור נאות, ואינם מצליחים להגשים את השאיפה הבסיסית, לחיות ברמת חיים סבירה. המחאה החברתית ומאבקי הרופאים/ות, המורים/ות, העובדות/ים הסוציאליים/ים ואחרים מבטאים אפוא את תסכולן של עוד ועוד שכבות באוכלוסייה.

<sup>175</sup> **Society at a Glance 2011 – OECD Social Indicators**, April 2011, <http://tinyurl.com/5v8ny2c>.

<sup>176</sup> **Society at a Glance 2011**, ה"ש 175 לעיל.

<sup>177</sup> ד"ר שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס והאלא אבו חלא, **תמונת מצב חברתית 2010**, מרכז אדוה, דצמבר 2010,

<http://www.adva.org/uploaded/social%20report%202010.pdf>

<sup>178</sup> להרחבה על ההגדרות השונות של "מעמד הביניים" ולנתונים על התכווצותו ראו **פרק שישי: זכויות חברתיות בתוך: דוח מצב הדמוקרטיה 2010-2011**, ה"ש 172 לעיל.

## הזכות לעבודה זכויות עובדים

שיעור האבטלה הממוצע בישראל נחשב לנמוך בקרב הכלכלות המפותחות בעולם. אולם נתון זה אינו משקף את התמונה המלאה של עולם העבודה בישראל, שכן שיעור האבטלה נמדד לפי מספר דורשי העבודה שחיפשו עבודה באופן פעיל בארבעת השבועות שלפני ביצוע הסקר. כך, נותרים מחוץ למדידה כל מי שאינם מחפשים עבודה מסיבות שונות ובשל חסמים בשוק העבודה,<sup>179</sup> ובהם חרדים, נשים ערביות,<sup>180</sup> אנשים עם מוגבלויות ו"מתאישים" שחדלו לקוות כי ימצאו עבודה מתאימה. **שיעור ההשתתפות בפועל בכוח העבודה בישראל הוא נמוך יחסית**, ועומד על כ-57% מהאוכלוסייה,<sup>181</sup> לעומת השיעור המקביל במדינות המפותחות, שעומד בממוצע על 66.1%.<sup>182</sup>

רבים מהמועסקים בישראל עובדים **תמורת שכר נמוך ובתנאים נצלניים**, ואינם נהנים מהזכויות הסוציאליות המגיעות להם על פי חוק. בין הסיבות העיקריות לכך – התעלמות מעסיקים רבים מחובותיהם, ומחסור במנגנוני פיקוח מספקים. ב-2008, השנה האחרונה שהמוסד לביטוח לאומי פרסם נתונים לגביה, הרוויחו 40% מהשכירים פחות ממחצית השכר הממוצע במשק, שעמד על 8,165 ש"ח.<sup>183</sup> בישראל ישנם גם פערי שכר משמעותיים בין עובדים מקבוצות אוכלוסייה שונות, ועל רקע מגדרי ומגזרי: שכרן הממוצע של נשים מהווה 66% מזה של העובדים הגברים,<sup>184</sup> והשכר הממוצע ביישובים העירוניים הערביים נמוך בכ-33% מהשכר הממוצע ביישובים היהודיים.<sup>185</sup>

גורם חשוב נוסף לרמות השכר הנמוכות של רבים מהשכירים ולחוסר הביטחון התעסוקתי שלהם הוא **דפוס "ההעסקה העקיפה"** – דהיינו העסקת עובדים באמצעות חברות כוח אדם או באמצעות ספקי שירותים. שיעור עובדי הקבלן בישראל נע בין 5% ל-10% מכלל העובדים, לעומת כ-1.5% במדינות המפותחות,<sup>186</sup> ובשירות הציבורי מוערך שיעורם בכ-20%.<sup>187</sup> ככלל, הסטטוס התעסוקתי של העובדים באמצעות קבלני כוח אדם נמוך בהרבה מזה של שכירים אחרים; דפוס העסקה זה מאפשר למעסיקים

<sup>179</sup> להרחבה ראו למשל **דוח הביניים של צוות תעסוקה בוועדת ספיק-יונה** – ועדת המומחים של המחאה החברתית, **שער רביעי: חתירה לשוויון הזדמנויות ולהתאמת שוק העבודה**, <http://j14.org.il/spivak/?p=532>. ראש הצוות: נדיה אסמעיל. בין חברות הצוות עו"ד טלי ניר מהאגודה לזכויות האזרח.

<sup>180</sup> על החסמים העומדים בדרכן של נשים ערביות המעונינות לעבוד ראו למשל: עו"ד נסרין עליאן, **תקרת הזכויות הכפולה**, 8.3.2009, <http://www.acri.org.il/he/?p=2069>.

<sup>181</sup> נתוני בנק ישראל, <http://www.bankisrael.gov.il>.

<sup>182</sup> **Society at a Glance 2011**, ה"ש 175 לעיל.

<sup>183</sup> נתוני הביטוח הלאומי, 2008. מובאים ב: ד"ר שלמה סבירסקי ואתי קונור-אטיאס, **עובדים, מעסיקים ועוגת ההכנסה הלאומית: דו"ח לשנת 2010**, מרכז אדוה, אפריל 2011,

<http://www.adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=640>.

<sup>184</sup> **לקט נתונים ליום האישה הבין-לאומי**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 6.3.2011,

[http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa\\_template.html?hodaa=201111050](http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201111050).

<sup>185</sup> ז'ק בנדלק, **ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים**, 2008, המוסד לביטוח לאומי, ספטמבר 2010, <http://www.btl.gov.il/Publications/survey/Pages/seker228.aspx>.

<sup>186</sup> **Private employment agencies, temporary agency workers and their contribution to the labour market**, International Labour Organization, 2009, <http://tinyurl.com/bs39swh>.

<sup>187</sup> אורי פנסירר, **העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02784.pdf>.

להסיר מעצמם את האחריות לזכויות העובדים, והוא חלק ממדיניות ממשלתית מכוונת שנועדה להחליש את כוחם של השכירים ואת מעמדם. בעבר, הייתה ההעסקה העקיפה נפוצה במיוחד בתחום השירותים והעבודות הלא-מקצועיות, ובקרב הקבוצות החלשות בשוק העבודה – מהגרי עבודה, נשים ועולים חדשים. בשנים האחרונות התרחבה מגמה זו, וההעסקה העקיפה כוללת כעת – ללא שום הצדקה – גם תפקידים מקצועיים קבועים – מורים, עובדים סוציאליים, ממלאי תפקידים מרכזיים במשרדים ממשלתיים, ועוד.

בתחום אכיפת זכויות העובדים מצבנו עדיין בכי רע, למרות תוספות התקנים והתקציב שניתנו למשרד התמ"ת (התעשייה, המסחר והתעסוקה) בתחום זה בשנים האחרונות. בישראל ישנם כ-2.8 מיליון שכירים, ומספר הפקחים עומד על כ-45.188 על פי מדדי ה-OECD, כדי לפקח על חוקי העבודה במשק נדרש פקח לכל 10,000 עובדים.<sup>189</sup> משמעות הדבר היא שחסרים למעלה מ-230 פקחים, או במילים אחרות: מספר הפקחים כיום הוא רק שישית ממה שדרוש. יתר על כן, 99% ממבצעי האכיפה של משרד התמ"ת נערכים במקומות עבודה מסוג "צווארון כחול"; ביתר המקצועות, שגם בהם פושה הפרה שיטתית של זכויות העובדים, אין אכיפה כלל.

לנוכח הנתונים הללו, אין זה פלא שאחוז גבוה מכלל הישראלים (39%) סבורים כי רמת ההכנסה שלהם אינה מאפשרת להם להתקיים.<sup>190</sup> נתונים אלה עשויים גם להסביר מדוע בישראל של השנים האחרונות, עבודה אינה מחלצת בהכרח מעוני. מתברר כי ה"פרופיל" הממוצע של אדם עני בישראל הוא דווקא לא של מובטל, כפי שהיה אפשר לצפות, כי אם של עובד שכיר ובעל השכלה על-תיכונית.<sup>191</sup> על פי דוח העוני, ברוב המשפחות שהתווספו למעגל העוני בשנת 2009, ראש משק הבית עבד.<sup>192</sup> חלקן של המשפחות העובדות בקרב האוכלוסייה הענייה עמד על לא פחות מ-49% בשנת 2009 ועלה ל-50.6% בשנת 2010, וגם חומרת העוני בקרב משפחות אלה עלתה.<sup>193</sup>

**האפליה בתחום התעסוקה, ובין היתר בקבלה לעבודה, ממשיכה להיות חסם להשתלבות בשוק העבודה בפני קבוצות אוכלוסייה שונות, ובעיקר ערבים.** כך, למשל, ממשיכים מעסיקים להשתמש בקריטריון השירות הצבאי, גם כשהדבר אינו רלבנטי לדרישות העבודה;<sup>194</sup> תופעה זו נמשכת למרות הוראות החוק האוסרות על אפליה בגין דת ולאום, ולמרות הפסיקה שקבעה כי מדובר באפליה עקיפה של האזרחים הערבים. לאחרונה נעשו אף ניסיונות לעגן בחקיקה את השימוש בקריטריון השירות הצבאי. במאי 2011 נדונה בוועדת חוקה, חוק ומשפט הצעת חוק,<sup>195</sup> המבקשת להעניק עדיפות בקבלה לעבודה בשירות הציבורי

<sup>188</sup> העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים, ה"ש 187 לעיל.

<sup>189</sup> OECD's review of labour market and social policy in Israel, 2010, <http://tinyurl.com/dyo4ye7>, p. 97.

<sup>190</sup> Society at a Glance 2011, ה"ש 175 לעיל.

<sup>191</sup> יעל ברנבוסקי, פרופיל העני החדש: שכיר ואב ל-3 ילדים, ynet, 8.11.2010, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3981439,00.html>

<sup>192</sup> ממדי העוני והפערים החברתיים 2009, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 2010, [http://www.btl.gov.il/Publications/oni\\_report/Documents/oni2009.pdf](http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2009.pdf)

<sup>193</sup> ממדי העוני והפערים החברתיים 2010, ה"ש 173 לעיל.

<sup>194</sup> ראו למשל פניית האגודה לזכויות האזרח למנהל מינהל בתי המשפט בעניין מכרזים לתפקידים אדמיניסטרטיביים במערכת בית המשפט, שבהם הופיע התנאי של שירות צבאי, 24.1.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=15>, בעקבות הפנייה הוסרה הדרישה ותוקנו תנאי המכרז.

<sup>195</sup> הצ"ח שירות המדינה (מינויים) (תיקון – אפליה מתקנת) תש"ע-2009. לנוסח הצעת החוק ולהרחבה: <http://www.acri.org.il/he/?p=12561>

ליוצאי כוחות הביטחון. על פי ההצעה, במקרה שיש לבחור בין שני מועמדים בעלי כישורים זהים למשרה בשירות המדינה, יועדף המועמד ששירת בצבא. ההצעה סותרת את חוק שוויון הזדמנויות בעבודה ומנוגדת תכלית הניגוד לחוק שירות המדינה, המחייב לנקוט העדפה מתקנת לאוכלוסייה הערבית במינויים לשירות המדינה. לבד מהאזרחים הערבים, הצעת החוק מאיימת לפגוע בקבוצות מיעוט נוספות, הסובלות אף הן מאפליה בקבלה לעבודה ומתת-ייצוג בשירות המדינה: חרדים, נשים דתיות או נשים שנישאו בגיל צעיר, עולים ואנשים עם מוגבלויות.

בעשור האחרון הוקשחו תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה, וכן הופחת גובה הקצבה. עקב כך פחת מאוד מספר הזכאים לדמי אבטלה, וגם הם זכאים לרשת ביטחון נמוכה במיוחד. כך, לדוגמה, ב-2010 היו זכאים לדמי אבטלה רק כ-27% מכלל הבלתי מועסקים. ביחס לסטנדרטים של ה-OECD, תקציב שירות התעסוקה בישראל נמוך במיוחד, ומהווה פחות מ-0.02% מהתמ"ג (התוצר המקומי הגולמי),<sup>196</sup> לעומת ממוצע של 0.4% במדינות ה-OECD (פי 20). בעקבות הקיצוץ הקבוע בתקציב שירות התעסוקה, המדינה כמעט שאינה נותנת כיום הכשרות מקצועיות. במשרד האוצר עושים הפקידים כל שביכולתם "לייבש" את שירות התעסוקה, להכשילו ולהפכו ללא-יעיל; המטרה ברורה: להצדיק את הכוונה להפריטו, ולהשיב על כנה את תוכנית ויסקונסין, שביטלה הכנסת.<sup>197</sup>

## 198 הזכות לבריאות

בישראל יש פערים משמעותיים במצב הבריאות – בין קבוצות אוכלוסייה, בין תושבי הפריפריה לתושבי המרכז ובין העניים לבני מעמד הבינוני והמבוסס. כך, למשל, תוחלת החיים של נשים ערביות נמוכה בשלוש שנים מזו של נשים יהודיות; תמותת התינוקות גבוהה יותר בקרב נשים בעלות השכלה נמוכה; שיעור המדווחים על מגבלה פיזית חמורה גבוה בערך פי שניים ביישובים ממעמד סוציו-כלכלי נמוך בהשוואה ליישובים ממעמד גבוה; סוכרת נפוצה פי ארבעה וחמישה בקרב עניים ובקרב יוצאי הקהילה האתיופית (בהתאמה) מאשר באוכלוסייה הכללית, ובערך פי שניים בקרב ערבים מאשר בקרב יהודים;

<sup>196</sup> בשנת 2010 הגיע התמ"ג הגיע לשיא של כל הזמנים – 809.4 מיליארד שקל. תקציב שירות התעסוקה לשנת 2010 היה 137,255,000 ש"ח, המהווים על פי חישובנו 0.017% מהתמ"ג. הנתונים מאתר התקציב הפתוח: <http://budget.msh.gov.il>

<sup>197</sup> ראו למשל דברי חברי הכנסת ומנכ"ל שירות התעסוקה בישיבת ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, 3.8.2011, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/avoda/2011-08-03.html>. להרחבה על תוכנית ויסקונסין: <http://www.acri.org.il/he/?cat=1>

<sup>198</sup> להרחבה ראו גם את דוח הביניים של צוות הבריאות בוועדת ספיבק-יונה – ועדת המומחים של המחאה החברתית, [http://j14.org.il/spivak/?page\\_id=29](http://j14.org.il/spivak/?page_id=29). ראשי הצוות: ד"ר דני פילק ופרופ' נדב דוידוביץ'. בין חברי הצוות – רמי אדוט, ראש תחום בריאות באגודה לזכויות האזרח.

תוחלת החיים של תושב רעננה גבוהה בשש שנים מתוחלת החיים של תושב באר שבע ובשמונה שנים מזו של תושב נצרת.<sup>199</sup> פערים מזעזעים אלה אינם אלא שיקוף אכזרי של הפערים החברתיים-כלכליים במדינה, ונובעים בעיקר מהבדלים בתנאים החברתיים והסביבתיים המקנים בריאות: תזונה, דיור, מערכות מים וביוב, רמת השכלה, רמת הכנסה ואיכות סביבה. חוסר השוויון בנגישות לשירותי בריאות וההבדל באיכותם ובזמינותם משפיעים אף הם על הפערים במדדי הבריאות של מגזרי אוכלוסייה שונים. קולן של האוכלוסיות העניות והמודרות, אשר סובלות מעוני חברתי-כלכלי, מחיים בשוליים הגאוגרפיים והחברתיים ומ"עוני בריאותי", כמעט שאינו נשמע; צורכיהן הייחודיים נותרים מאחור.

ככל שמדובר בטיפול הרפואי הניתן בבתי החולים במצבי חולי אקוטיים, מערכת הבריאות הציבורית בישראל עדיין נחשבת לאחת הטובות והמתקדמות בעולם המערבי, ואולם כוחות רבי עוצמה מכרסמים בה. תהליך הפרטת מערכת הבריאות בישראל החמיר במיוחד מאז סוף שנות התשעים של המאה הקודמת; מאז ועד היום נשחק התקציב הלאומי לאספקת כל השירותים הציבוריים בכ-40%. היעדר השקעה ממשלתית מספקת בתחום הבריאות מתבטא בין היתר במצבם של בתי החולים: מספר המיטות לכל אלף נפש, שיעור הרופאים, שיעור האחיות – כולם ירדו יחסית לשיעורם באמצע שנות התשעים,<sup>200</sup> וכיום הם נמוכים משמעותית מן הממוצע במדינות ה-OECD.<sup>201</sup> בין המדינות המפותחות נמצאת כיום ישראל במקום ה-25 והנמוך בהשקעה בבריאות.<sup>202</sup>

בד בבד עם הקיצוצים במימון הממשלתי של מערכת הבריאות, חלה עלייה מתמדת בשיעור ההוצאה הפרטית בגין שירותי בריאות: תשלומי ההשתתפות העצמית בגין תרופות, בדיקות שונות וביקורים אצל רופאים מקצועיים במסגרת השירות הציבורי, ורכישת ביטוחים פרטיים שמשווקות קופות החולים ("ביטוחים המשלימים") או חברות ביטוח פרטיות. חלקה הציבורי של ההוצאה הלאומית לבריאות ירד מכ-75% בשנות התשעים ל-62% בשנת 2010 (ממוצע ה-OECD – 72%); וחלקה הפרטי של ההוצאה הלאומית לבריאות עלה מ-30% באמצע שנות התשעים ל-38% ב-2010 (ממוצע ה-OECD – 28%).<sup>203</sup> התוצאה הישירה של תהליך הפרטה זה, אשר מעביר את האחריות למימון שירותי הבריאות מן הכלל אל הפרט, היא העמקת הפערים בין עשירים לעניים בנגישות לשירותי בריאות.

אחת מההוצאות הגבוהות והמכבידות ביותר על משקי בית בתחום הבריאות היא על טיפולי שיניים,<sup>204</sup> שאינם נכללים בסל הבריאות. כך, כבר בגיל צעיר ניכר הבדל משמעותי בבריאות השיניים בין ילדים

<sup>199</sup> למידע ונתונים על פערים בבריאות ראו אתר המטה לשוויון בבריאות, <http://www.equalhealth.org.il>. האגודה לזכויות האזרח היא חברה פעילה במטה. כן ראו: ברברה סברסקי (עורכת), **לצמצם היום את פערי המחר: יעדים לצמצום פערים בבריאות**, מרכז אדוה, רופאים לזכויות אדם, האגודה לזכויות האזרח, אגודת הגליל וסנא-בריאות, פברואר 2010, <http://www.acri.org.il/pdf/health-gaps.pdf>.  
<sup>200</sup> ארי שביט, **בריאות, שוק וסוציאל-דמוקרטיה**, הארץ, 10.3.2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1219550.html>

<sup>201</sup> **OECD health data – how does Israel compare**, 2008 <http://www.oecd.org/dataoecd/19/59/45554884.pdf>.

<sup>202</sup> **Society at a Glance 2011**, ה"ש 175 לעיל.

<sup>203</sup> **דוח הביניים של צוות הבריאות בוועדת ספיבק-יונה** ה"ש 198 לעיל.

<sup>204</sup> גיא נבון, דב צ'רניחובסקי, **רפואת השן – נטל ההוצאה על משקי הבית**, מכון טאוב, מאי 2010, [http://taubcenter.org.il/tauborgilwp/wp-content/uploads/H2010.10\\_Dental\\_Health.pdf](http://taubcenter.org.il/tauborgilwp/wp-content/uploads/H2010.10_Dental_Health.pdf)

משכבות חברתיות שונות.<sup>205</sup> הוצאות בתחום זה גדולות במיוחד בגיל מבוגר, וקשישים הנמנים עם העשירונים הנמוכים נאלצים לוותר לחלוטין על רפואת השיניים בשל עלויותיה הגבוהות. במקרים רבים מובילה מציאות זו לבעיות דנטליות קשות, עד כדי היעדר שיניים.<sup>206</sup> בהקשר זה חשוב לציין כי ביוזמת סגן שר הבריאות הרב ליצמן, ובעקבות פעילות הקואליציה לבריאות שיניים ציבורית שבה חברה האגודה לזכויות האזרח,<sup>207</sup> החל לפעול בשנה שעברה שירות שיניים ציבורי לילדים. השירות הורחב לילדים עד גיל 10, ואמור להתרחב בהמשך לילדים ובני נוער עד גיל 18. האתגר הניצב בפנינו כעת הוא להרחיב את השירות לקבוצת הגיל הענייה והמוזנחת ביותר – הקשישים.

סוגיית האפליה של הקשישים בישראל היא מהסוגיות הטעונות והמורכבות שהחברה הישראלית מתמודדת עמן. בהיבט הבריאותי, אפשר לקבוע כי ישראל של ראשית שנות האלפיים אינה מממשת את זכות הקשישים לבריאות. האשפוז והטיפול הסיעודי בבית ובקהילה, למעט אשפוז סיעודי מורכב, אינם כלולים כיום בשירותי הבריאות שבאחריות קופות החולים. את חלקם מעניק משרד הבריאות, חלקם האחר מסופק על ידי מערכות הרווחה, וחלקם אינו ניתן כלל, ומשפחות הקשישים נאלצות לנסות לרכשם בשוק הפרטי, ככל שידן משגת. ישראלים ששילמו כל חייהם מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות, שאמורים לממן את שירותי הבריאות שלהם, מוצאים עצמם בגיל מבוגר מוזנחים וחסרי מענה של ממש למול צורכי הטיפול הסיעודי. בין הבעיות: שעות הסיעוד הניתנות בבית (עד כ-20 שעות שבועיות) אינן מספיקות; חלק גדול ממי ששייכים למעמד הבינוני אינם עומדים בתנאי הזכאות לאשפוז מוסדי על חשבון המדינה; הזכאים נאלצים להמתין תקופות ארוכות עד למימוש הזכאות; תשלומי ההשתתפות העצמית של המתאשפז ובני משפחתו מגיעים לעתים עד כדי אלפי שקלים בחודש; ופיצול האחריות בין קופות החולים ומשרד הבריאות פוגע ברציפות ובתיאום של הטיפול הרפואי וגורם ל"טרטור" הקשיש ומשפחתו.<sup>208</sup> בתגובה להצעת חוק פרטית בנושא, שעברה בקריאה טרומית בתחילת השנה,<sup>209</sup> הציע לאחרונה סגן שר הבריאות ליצמן רפורמה מקיפה בתחום הסיעוד, הכוללת את הסדרת האשפוז הסיעודי והטיפול הסיעודי לכל שכבות האוכלוסייה. המימון לרפורמה מתוכנן לבוא מכיסם של האזרחים, באמצעות הגדלת מס הבריאות.<sup>210</sup>

בחודשים האחרונים הופנתה תשומת הלב הציבורית למאבקהם של הרופאים ושל המתמחים סביב שכרם וסביב דרישתם לתנאי עבודה הולמים. למאבקים אלה יש חשיבות תודעתית, אך בצד רעיונות חיוביים

<sup>205</sup> טוביה חורב, יונתן מן, רפואת הפה והשיניים – אחריות המדינה לתושביה, מרכז טאוב, יולי 2007,

[http://taubcenter.org.il/tauborgilwp/wp-content/uploads/H2007\\_Oral\\_Dental\\_Health.pdf](http://taubcenter.org.il/tauborgilwp/wp-content/uploads/H2007_Oral_Dental_Health.pdf)

<sup>206</sup> במחקר מרכז טאוב הוערך כי שיעור הקשישים חסרי השיניים לחלוטין בישראל גבוה מ-50%. רפואת הפה והשיניים

– אחריות המדינה לתושביה, ה"ש 205 לעיל.

<sup>207</sup> אתר הקואליציה לבריאות שיניים ציבורית: <http://info.org.il/teeth4all>

<sup>208</sup> רא: עשרה כשלים בטיפול ובאשפוז הסיעודי בישראל וקווי יסוד לפתרונם, הקואליציה להכנסת האשפוז הסיעודי

לסל הבריאות, יולי 2011, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/08/siudi0711.pdf>. האגודה

לזכויות האזרח היא חברה בקואליציה.

<sup>209</sup> הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון – העברת האשפוז הסיעודי לאחריות קופות החולים), התשס"ט-2009.

הצעת החוק, שהניח ח"כ לשעבר חיים אורון, קודמה על ידי הקואליציה להכנסת האשפוז הסיעודי לסל הבריאות, שבה

חברה האגודה לזכויות האזרח. לנוסח הצעת החוק ולהרחבה: <http://www.acri.org.il/he/?p=10>.

<sup>210</sup> דן אבן, סגן שר הבריאות ליצמן הציע להעלות את מס הבריאות לטובת הרחבת הטיפול הסיעודי, הארץ,

<http://www.haaretz.co.il/news/health/1.1371977>, 7.8.2011

למען רפואה בפריפריה, העלו נציגי הרופאים גם רעיונות מזיקים שעלולים להעמיק את הפערים בבריאות, כגון הכנסת שירות רפואי פרטי (שר"פ) לבתי החולים הציבוריים.<sup>211</sup> ייתכן שההסכם עם הרופאים או מאבק המתמחים יחוללו שיפור במערכת הבריאות הציבורית, אם, למשל, תעודד המדינה רופאים לעבוד בפריפריה, או תדרבנם להישאר במערכת הציבורית במקום לעזוב למערכות הפרטיות. ואולם שיפור תנאי העבודה של הרופאים הוא רק גורם אחד, ומהשוליים שבהם, בתיקון הנדרש.

**הבטחת הזכות לבריאות מחייבת להקדיש תשומת לב ולהפנות משאבים דווקא לרפואה היום-יומית בקהילה, לבריאות הציבור, למאבק ההישרדות של חולים כרוניים, לתשתיות ולסביבה שמשפיעות על בריאותנו, לפערים החברתיים-הכלכליים ולהזרה חברתית.** שירותי בריאות זמינים באזור המגורים, שירותי רפואה מונעת ומערכת הסברה המותאמים במיוחד לאוכלוסיות שונות, הרחבת השירותים במערכת הבריאות הציבורית, יציאה ממעגל העוני, טיפול במפגעי איכות הסביבה ועוד – לכל אלה נודעת השפעה עצומה על מצב הבריאות. לשם כך נדרשת התחייבות ממשלתית לכוון **תוכנית לאומית רב-שנתית לצמצום הפערים בבריאות**, שתתבסס על יעדים כמותיים, כמו גם השקעת המשאבים הנדרשים לכך.<sup>212</sup>

## הזכות לדיור

לכל אדם זכות לקורת גג שתאפשר לו לנהל את חייו בפרטיות, שיהיו בה תנאי מחיה נאותים, ושתהיה נגישה למקורות תעסוקה, לתשתיות ולשירותים חברתיים. על המדינה מוטלת חובה להבטיח כי לכל אדם יתאפשר **דיור בר השגה** – דיור שיוכל לעמוד בעלותו, בלי שייפגעו צרכים חיוניים אחרים.<sup>213</sup> מדיניות מתמשכת של **התנערות המדינה מאחריותה לזכות לקורת גג**, שעיקר ביטוייה בהפרטת האחריות, בקיצוץ משמעותי בתקציבי הסיוע ובהיעדר הגנות לדיירים וללווים, הביאה לכך שפחות ופחות מאזרחי ישראל ומתושביה מסוגלים לממש זכות בסיסית זו.

בשנים האחרונות **קיצצה הממשלה דרמטית את תקציבי הדיור**. לפי נתונים של האגודה לצדק חלוקתי ירד חלקו של תקציב משרד הבינוי והשיכון בתקציב המדינה מ-4.5% ב-1999 ל-1.6% בלבד ב-2008.<sup>214</sup>

<sup>211</sup> לנייר עמדה של האגודה לזכויות האזרח ולחומרים נוספים בנושא השר"פ ראו: **סכנה מיידית לבריאות: שירותי הרפואה הפרטית (שר"פ)**, אפריל 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=820>.

<sup>212</sup> ראו אתר המטה לשוויון בבריאות, <http://www.equalhealth.org.il>.

<sup>213</sup> להרחבה על דיור בר השגה ראו בבלוג הקואליציה לדיור בר השגה, שבה חברה האגודה לזכויות האזרח: <http://israelaffordablehousing.blogspot.com>.

<sup>214</sup> רויטל ברינלשטיין, **תקציב משרד השיכון נחתך ב-56% בעשור**, ynet, 17.8.2010, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3936941,00.html>



בהתאם, קטן תקציב המשרד בשנים אלה ב-56%, והמשיך לצנוח גם בתקציב השנים 2011-2012. השילוב של נסיגה משמעותית במעורבות המדינה בשוק הדיור ועלייה חדה במחירי הדיור, הביא למצב שבו מחירי הדיור כיום הם הרבה מעבר להישג ידם של חלקים גדולים באוכלוסייה. הסובלות העיקריות ממצב זה הן משפחות שלהן הכנסה בינונית ונמוכה, המהוות את הפלח העיקרי בקרב שוכרי הדירות.

בדוח האחרון של ה-OECD בנושא השפעת מדיניות שוק הדיור על הכלכלה, בסעיף העוסק בפיקוח המדינה על גובה שכר הדירה ועל תנאי השכירות, מופיעה ישראל במקום הלפני-אחרון.<sup>215</sup> **היעדר מנגנוני פיקוח על שוק השכירות** מפקיר את שוכרי הדירות לעלויות מחירים חדות ומהירות. לפי נתונים של המכון לרפורמות מבניות, 20% ממשקי הבית בישראל כבר מוציאים למעלה מ-50% מהכנסתם הפנויה לצורך תשלום שכר הדירה.<sup>216</sup>

אי-היישום של הוראות תוכנית המתאר הארצית 35 בעניין הכללת דיור בר השגה בתוכניות מתאר, ואי-יישום של הוראות החוק בעניין הקצאת קרקע ציבורית לדיור ציבורי ולדיור בר השגה,<sup>217</sup> תורמים לכך שהקרקעות המוקצות לבנייה אינן כוללות דיור שהולם את צורכי כלל שכבות האוכלוסייה. באוגוסט 2011 עבר בכנסת חוק ה"הווד"לים,<sup>218</sup> הקובע כי תוקמנה ועדות דיור לאומיות (וד"לים) שתפקידן יהיה לדון במהירות בתוכניות מתאר למגורים עבור שכונות של 200 יחידות דיור ומעלה בקרקעות שברובן הן קרקעות המדינה. בעקבות פניית הקואליציה לדיור בר השגה, שבה חברה האגודה לזכויות האזרח, ולנוכח הלחץ הציבורי, פרי המחאה החברתית בחודשי הקיץ, מסמיך החוק את הוועדה לדיור לאומי לקבוע בתוכנית הוראות בנושא דיור בר השגה, לרבות קביעת מחירי הדיור וקביעת הזכאים. אף שזוהי סמכות תקדימית בתחום דיני התכנון, נמנעה הכנסת מלנקוט צעד נוסף ולחייב את הוועדה לקבוע הוראות אלו. משמעות חוק ה"הווד"לים היא אפוא כי בפועל, אם לא תיקבענה הוראות ברורות לדיור בר השגה, תהפוכנה עתודות הקרקע הגדולות שבמרכז הארץ לשכונות הומוגניות שתתגורר בהן אוכלוסייה אמידה בלבד. כך, במקום לצמצם את הפערים, רק יגבר הקיטוב ויעמיק.

**הדיור הציבורי** בישראל הגיע לשפל המדרגה; מספר הדירות הקיימות היום במאגר הוא 63,500 דירות בלבד ו-12,000 בבתי דיור מוגן.<sup>219</sup> הזכאים לדיור ציבורי, שלא נמצא להם מקום, מופנים לשכור דירה

<sup>215</sup> **Housing and the Economy: Policies for Renovation**, OECD, 2011, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/11/46917384.pdf>.

<sup>216</sup> דרור מרמור, **קורת גג זה יותר מדי**, גלובס, 26.1.2011, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000618213>. המחקר באתר המכון לרפורמות מבניות: <http://www.reformsinstitute.org/images/stories/reform/urban-publication/nationalhousing100111.pdf>.  
<sup>217</sup> סעיפים 12 ו-14 לתוכנית המתאר הארצית 35 קובעים כי על רשויות התכנון לבחון את הצורך ואת ההיקף של דיור בהישג יד בכל תוכנית להרחבה ניכרת או תוכנית להתחדשות עירונית. אולם עד כה רוב התוכניות שניסו לכלול דיור מוזל לאוכלוסיות הזקוקות לסיוע נתקלו בקשיים, לרבות התנגדות מצד היועץ המשפטי לממשלה. כמו כן, תיקון משנת 2009 לחוק רשות מקרקעי ישראל קבע כי אחד מתפקידי הרשות הוא להקצות קרקע לדיור בר השגה ולדיור ציבורי.  
<sup>218</sup> חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011. לנוסח החוק ולעמדת הקואליציה לדיור בר השגה, שבה חברה האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=13423>.  
<sup>219</sup> איתי פידלמן, **התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998-2011**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02936.pdf>.

בשוק הפרטי באמצעות סיוע כספי. אלא שסכום הסיוע קוצץ ונשחק, ואינו מותאם למחירי הדיור הריאליים באזורים רבים בארץ.<sup>220</sup>

התהליכים המתוארים גורמים לתופעות חברתיות שליליות ביותר. משפחה המוציאה על דיור למעלה מ-30% מהכנסתה עושה זאת על חשבון צרכים בסיסיים אחרים כמו מזון, תרופות וחינוך. נוסף על כך, היעדר מדיניות של תמהיל חברתי בשכונות המגורים יוצר מציאות מרחבית של **קיטוב, פילוג והפרדה** בין אוכלוסיות אמידות לבין אוכלוסיות מעוטות אמצעים. הפרדה זו מביאה להגדלת הפערים החברתיים: בעוד חלק מהערים ומהשכונות סובלים מהקצאת חסר של משאבים ושירותים, נהנים אזורים אחרים, שבהם חיה אוכלוסייה מבוססת, מהקצאת יתר. צמצום המגע היום-יומי בין הקבוצות התרבותיות השונות המרכיבות את החברה מהווה גם כר פורה לפיתוח סטיגמות ודעות קדומות. עוד מביאה ההפרדה לניכור ולתסיסה חברתית, שכן הקבוצות המודרות מפתחות תחושה של אי-השתייכות לחברה.

### **מצוקת הדיור של הציבור הערבי**<sup>221</sup>

מלבד הבעיות הפוגעות בכלל הציבור בישראל בכל האמור בנושא הדיור, מצוקת הדיור שממנה סובל הציבור הערבי חריפה עוד יותר ונושאת מאפיינים ייחודיים. מצוקה זו היא תוצאה ישירה של **אפליה רבת שנים** בתחומי הקרקעות, התכנון והקצאת משאבי הדיור. גם לאחר קריאתה המפורשת של ועדת אור, ועדת החקירה הממלכתית שהוקמה לבחינת אירועי אוקטובר 2000, להקצות לציבור הערבי "קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים, כמו למגורים אחרים", לא עשתה מדינת ישראל דבר. שטח השיפוט של כלל הרשויות המקומיות הערביות כיום אינו מגיע לכדי 2.5% משטחה של המדינה, ולמרות קצב הצמיחה המהיר של האוכלוסייה הערבית – פי שבעה מאז 1948 – הצטמצמו למן קום המדינה עתודות הקרקע של אוכלוסייה זו בכמחצית. **המדינה אינה מקדמת תכנון ראוי ביישובים הערביים**, וברובם אין כיום תוכניות מתאר עדכניות, שמאפשרות בנייה למגורים בהתאם לצורכי האוכלוסייה. תהליך ההכנה של תוכניות ביישובים הערביים ואישורן נמתח על פני שנים ארוכות.

היעדר תוכניות ממשלתיות, שיש בהן כדי לתת מענה, ולו מינימלי, לצורכי הדיור של האוכלוסייה הערבית, כגון הקמת שכונות או יישובים ערביים חדשים, בנייה ציבורית ראויה לשמה וכיוצא באלה תוכניות סיוע שמהן נהנה הציבור היהודי, מצמצם במידה ניכרת את אפשרויות הדיור הזמינות בעבורם. **מקומם של האזרחים הערבים נפקד ממוקדי קבלת החלטות בתחומי הקרקע והתכנון**, ובראשם מועצת מקרקעי ישראל;<sup>222</sup> בהיעדרם של נציגים ערבים אין ערובה לכך כי יובאו בחשבון, כראוי וכמתחייב, האינטרסים והצרכים של היישובים הערביים ושל האזרחים הערבים, וכי ישמע קולם.

<sup>220</sup> על פי דוח מבקר המדינה 61 לשנת 2010, ערכי הסיוע נשחקו עקב עליית המחירים בכ-25%-30% בלי שעודכנו.

<sup>221</sup> להרחבה ראו: עו"ד עאוני בנא, **מצוקת הדיור בקרב החברה הערבית בישראל**, האגודה לזכויות האזרח, יולי 2011, <http://tinyurl.com/bt5766w>, עמ' 692-693.

<sup>222</sup> <http://www.acri.org.il/he/?p=15109>.

<sup>222</sup> עתירה של האגודה לזכויות האזרח בנושא תלויה ועומדת בבג"ץ. בג"צ 8318/10 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הממשלה, <http://www.acri.org.il/he/?p=16915>.

על בעיות אלה נוספת הגזענות הגואה בחברה הישראלית, המתבטאת בין היתר בניסיונות **להדיר את רגליהם של האזרחים הערבים ממקומות המגורים של יהודים**: כך, למשל, מציבים יישובים קהילתיים תנאי קבלה כגון אימוץ של ערכים ציוניים או שירות צבאי או לאומי, וכך נשמעות קריאות חוזרות ונשנות מצד רבנים וגורמים אחרים להימנע מהשכרה וממכירה של דירות לערבים.

בהקשר זה חשוב לציין את **חוק ועדות הקבלה**,<sup>223</sup> שהתקבל במליאת הכנסת במארכ 2011, ומהווה "רישיון לאפליה" ול"סינון" של שכנים "לא-רצויים" – ובראשם האזרחים הערבים – ביישובים קהילתיים ובהרחבות של קיבוצים ומושבים. עתירה לבג"ץ נגד החוק<sup>224</sup> שהגישה האגודה לזכויות האזרח, יחד עם יוזמות קרן אברהם ועם תושבי יישובים קהילתיים מחבל משגב, תלויה ועומדת, לאחר שהוצא בה צו על תנאי נגד המדינה. העתירה תידון בפני הרכב של תשעה שופטים.

במקום לטפל בשורשי מצוקת הדיור ולספק פתרונות ראויים והולמים, הגבירה בשנה האחרונה מדינת ישראל את מדיניות ה**ריסות הבתים** ביישובים ערביים ובשכונות ערביות בערים מעורבות, במיוחד בלוד וברמלה. כך, למשל, בעקבות הריסת הבתים בדצמבר 2010 בלוד, נותרו עשרות אזרחים, ובהם ילדים, ללא קורת גג וללא כל סיוע או פתרון דיור.<sup>225</sup>

**מדינת ישראל ממשיכה לדבוק בסירובה להכיר בעשרות יישובים בדויים בנגב.** ביישובים אלה, שמרביתם היו קיימים טרם קום המדינה, מתגוררים כיום יותר מ-80,000 אזרחים ערבים, הסובלים ממחסור ומהזנחה חמורים.<sup>226</sup> בספטמבר 2011 אישרה הממשלה את "מתווה פראוור להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב", שמהווה המשך של מדיניות האפליה החמורה ושל התעלמות המדינה מאחת האוכלוסיות המוחלשות ביותר בישראל.<sup>227</sup> משמעותו של המתווה, שנקבע בניגוד מוחלט לרצונם של נציגי הכפרים הבלתי מוכרים וללא שיתופם, היא **עקירה של כ-30,000 איש מבתיהם ומאדמתם ללא כל סיבה מוצדקת, ותוך הפרה בוטה של זכויותיהם הקנייניות ההיסטוריות על אדמותיהם.** המתווה אף מנוגד לחלוטין להמלצות ועדת גולדברג, שקבעה כי נעשה לבדוים תושבי הכפרים הבלתי מוכרים עוול מתמשך, שיש לתקנו. אף שהממשלה אימצה את המלצות הוועדה בינואר 2009, ומתווה פראוור הוגדר כתוכנית ליישומן, המתווה מנוגד לעיקרון המרכזי שוועדת גולדברג המליצה עליו – הכרה בכפרים ככל שניתן.

גם בכפרים שזכו להכרה לפני עשור, השוכנים בשטח המועצה האזורית אבו בסמה, אין עדיין תוכניות מתאר שמאפשרות בנייה חוקית, ונמשכת מדיניות הריסת הבתים. מדיניות זו מרוקנת מתוכן את ההכרה בכפרים, שכן ההכרה נועדה לאפשר הסדרה תכנונית ומוניציפלית של יישובים אלה.

<sup>223</sup> חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011. לנוסח החוק ולהרחבה:

<http://www.acri.org.il/he/?p=97>

<sup>224</sup> בג"צ 2311/11 סבח נ' הכנסת. לעתירה ולכתבי בית הדין: <http://www.acri.org.il/he/?p=12905>

<sup>225</sup> סן שעלאן, 60 נותרו ללא בית בלוד: "התנהגו אלינו כמו חיות", ynet, 14.12.2010.

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3998914,00.html>

<sup>226</sup> להרחבה ראו: עו"ד ראויה אבורביעה, **עקרונות להכרה בכפרים הערבים הבדויים בנגב**, מאי 2011, האגודה לזכויות

האזרח, <http://www.acri.org.il/he/?p=11932>

<sup>227</sup> תגובת האגודה לזכויות האזרח לאישור מתווה פראוור: <http://www.acri.org.il/he/?p=16425>

## הזכות לחינוך

תקציבי מערכת החינוך בישראל מצויים **בחסר מתמיד**: בעשור האחרון קוצצו 250,000 שעות לימוד, שמתוכן הוחזרו בשנתיים האחרונות רק 100,000.<sup>228</sup> ההוצאה הממוצעת לתלמיד בישראל, בכל דרגי החינוך, **נמוכה מהממוצע במדינות המפותחות**. כך, למשל, בסעיף ההוצאה על חינוך יסודי (הכוללת גם הוצאה ציבורית וגם הוצאה פרטית) מדורגת ישראל במקום ה-26 מבין 34 מדינות ה-OECD.<sup>229</sup> תוצאות הקיצוצים בתקציב החינוך מתבטאות בשכר המורים, הנמוך דרמטית ביחס לעולם המערבי, בדרדור מעמדו של מקצוע ההוראה, וכן בירידה ניכרת בהישגי התלמידים. אלה, למרות עלייה מסוימת במדידה האחרונה, עדיין נמצאים מתחת לממוצע במבחני PISA הבין-לאומיים.<sup>230</sup> כמו כן קיימים **פערים עצומים** בהישגים הלימודיים בין מגזרי אוכלוסייה שונים: בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית, בין מרכז לפריפריה, ובקרב שכבות חברתיות-כלכליות. כך, למשל, בשנת 2009 עמד שיעור הזכאות לתעודת בגרות ביישובים מבוססים על 66%, בעיירות פיתוח – על 47.3%, ובקרב המיעוט הערבי – על 34.4%. שיעור הזכאות לבגרות ברעננה היה כפול מזה שבלוד (76% לעומת 37%).<sup>231</sup>

ביישובים הערביים חסרות אלפי כיתות לימוד, וכתוצאה מכך נאלצים התלמידים הערבים ללמוד בתנאי צפיפות קשים: מספר התלמידים הממוצע בכיתה בחינוך הערבי מגיע ל-32, לעומת כ-28 בחינוך היהודי.<sup>232</sup> החינוך הערבי סובל גם ממחסור חמור באנשי מקצוע, כגון קציני ביקור סדיר, יועצים חינוכיים ופסיכולוגים חינוכיים. ברור שישנו קשר ישיר בין היעדר מסגרות לימוד הולמות העונות על צורכי התלמידים לבין סיכויי הנשירה ממערכת החינוך, בייחוד בכל האמור בתלמידים המשתייכים לקבוצות מוחלשות עם רקע סוציו-אקונומי קשה. ואכן, כמעט בכל שכבות הגיל (יסודי ועל יסודי), אחוזי הנשירה בקרב התלמידים הערבים כמעט כפולים מאלה שבקרב התלמידים היהודים. הבעיה קשה במיוחד בנגב, שם מגיע שיעור התלמידים הנושרים ממערכת החינוך ל-70%.<sup>233</sup> לפערים בחינוך משמעות עצומה, שכן הישגי החינוך כיום יקבעו במידה רבה בעתיד את סיכוייהם של הילדים להתקבל ללימודים על-תיכוניים ולמשרות בשוק העבודה.

נסוגת הממשלה מתקצוב נאות של החינוך הציבורי הביאה **להפרטה הולכת וגוברת** של מערכת החינוך. כך, הורים שידם משגת משלמים מכיסם יותר מבעבר על לימודים בבתי ספר פרטיים למחצה או בעבור תוכניות לימודים משלימות לילדיהם. רמת ההוצאה הפרטית על חינוך עולה כל העת: בשנת 2007, למשל, נאמדה ההוצאה הפרטית על חינוך ב-13.4 מיליארד ש"ח, לעומת 12.6 מיליארד ש"ח בשנה שקדמה לה –

<sup>228</sup> ליאור דטל, **מרכז המחקר של הכנסת: "כדי לממש את יעדי משרד החינוך דרושים עוד 9 מיליארד שקל"**,

TheMarker, 30.11.2010, <http://www.themarker.com/markets/1.592649>.

<sup>229</sup> **Society at a Glance 2011**, ה"ש 175 לעיל.

<sup>230</sup> מבחני ההשוואה הבין-לאומיים להערכת רמת ההשכלה של בני 15 במדינות שונות בעולם. דירוג המדינות לשנת

2009: <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/54/12/46643496.pdf>.

<sup>231</sup> דף מידע: **פ' זה פריפריה**, האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/he/?p=15949>.

<sup>232</sup> פניית האגודה לזכויות האזרח לשר החינוך, 22.7.2010, <http://www.acri.org.il/he/?p=2572>.

<sup>233</sup> נתוני הנשירה מתייחסים לשנים 2007-2008. קייטי הסקט וסאוסן זהר, **נתונים חדשים על נגישות לחינוך ומימוש**

**הזכות לחינוך של תלמידים ערבים בישראל**, הירחון האלקטרוני של עדאלה, גיליון מס' 63, אוגוסט 2009,

[http://www.adalah.org/features/education/EDUCATIONAL\\_ACCESS\\_HEBREW.pdf](http://www.adalah.org/features/education/EDUCATIONAL_ACCESS_HEBREW.pdf)

עלייה של 60%.<sup>234</sup> תהליכי ההפרטה במערכת החינוך מאיימים על הערך הבסיסי ביותר שלה – שוויון הזדמנויות לכל ילד ללא קשר ליכולתם הכספית של הוריו – ויוצרים בפועל שתי מערכות חינוך במסגרת החינוך הציבורי. במקום להיאבק בריבוד החברתי-כלכלי הקיים, מקבעת ההפרטה את המצב שנוצר. המסקנה הבלתי נמנעת היא שתהליך ההפרטה הנוכחי יתבטא בעתיד הלא-רחוק לא רק בשימור הפערים החברתיים הקיימים ממילא, אלא גם בהרחבתם.

## הזכות לשירותי רווחה

שביתת העובדים הסוציאליים בראשית השנה ומאבקם למען הטבת שכרם ותנאי עבודתם העלו לכותרות את סוגיית **מצבם החמור של שירותי הרווחה בישראל**, והיוו נדבך נוסף במאבק למען צדק חברתי, שהלך ותפס תאוצה. מאבק העובדים הסוציאליים חשף לעין הציבור את העומס העצום המוטל על כתפיהם ואת השכר הזעום שהם מקבלים. על פי נתונים שפורסמו בשנת 2009, יש בשירותי הרווחה מחסור של למעלה מאלף תקנים.<sup>235</sup> נוסף על כך שורר **אי-שוויון חריף** בין הרשויות המקומיות מבחינת שירותי הרווחה שהן מספקות לתושביהן, ומכאן, שקבוצות אוכלוסייה שונות אינן זוכות למענה זהה בעבור אותם צרכים.<sup>236</sup> כך למשל, בשנת 2008 טיפל עובד סוציאלי במגזר היהודי ב-375 תיקים בממוצע – מספר עצום לכשעצמו – בעוד עובד סוציאלי במגזר הערבי נאלץ לטפל ב-502 תיקים – פער של למעלה מ-30%.<sup>237</sup>

בשני העשורים האחרונים הופרטו **חלקים גדולים משירותי הרווחה** – החל בשירותי מענה טלפוניים, דרך מוסדות לטיפול בילדים ובמבוגרים, וכלה בתהליך השמת ילדים שהוצאו מביתם. הפיקוח על השירותים המופרטים הוא דל, וחלקו מופרט גם כן; בעקבות זאת מגיעות תלונות רבות הנוגעות לשירות שניתן, ובכלל זה תלונות על פגיעה במטופלים.<sup>238</sup>

<sup>234</sup> עמי צדיק ועמר שוורץ, **תשלומי הורים במערכת החינוך**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מארס 2009, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02277.pdf>

<sup>235</sup> מיכל גרינברג, **דוח: מאה משפחות על כל עובד סוציאלי**, nrg-מעריב, 30.4.2009, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/884/435.html>

<sup>236</sup> שלמה סבירסקי ויעל חסון, **שירותי רווחה אישיים בעידן של צמצום תקציבי**, מרכז אדוה, אוגוסט 2008, <http://www.adva.org/UPOADED/hafratatreva.pdf>

<sup>237</sup> דנה ויילר-פולק, **במגזר הערבי המצב קשה יותר: עובד סוציאלי מטפל ב-502 תיקים**, ynet, 7.3.2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/1218952.html>

<sup>238</sup> ראו למשל **דוח מבקר המדינה 59 בשנת 2008**, לעניין הליקויים בהפעלת מעונות לנוער במצוקה ולחוסים עם פיגור שיקלי, <http://tinyurl.com/cvoj9xy>, עמ' 941 ואילך.

## הזכות למים

מים אינם מוצר צריכה, הם זכות יסוד. כך גם קובע במפורש חוק המים, שלפיו "כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם." הקיום האנושי מחייב מים זמינים ונקיים, ועל הקשר שבינם לבין בריאות ורמת חיים סבירה, אין צורך להרחיב את הדיבור.

משך עשרות שנים סבסדה מדינת ישראל את מחיר המים, כדי להבטיח את מימוש הזכות. אך מראשית 2010 הופסק הסבסוד, ולמחירי המים ניתוספו עלויות נלוות, כגון עלויות מפעלי פיתוח למים, עלויות הסכמים מדיניים ועלויות החזקת עשרות תאגידי המים והביוב. עקב כך **עלה מחיר המים בעשרות אחוזים**.<sup>239</sup> במקביל, צומצמה מאוד המכסה שבמסגרתה יכול אדם לקבל מים במחיר נמוך, עד כי אזרחים רבים מתקשים לעמוד בתשלומים לתאגידי המים. מתלונות ומנתונים שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח עולה כי במקרים רבים נוהגים תאגידי המים בניגוד לנהלים שנקבעו, ומנתקים אזרחים מאספקת מים בלי לשקול את מצבם הסוציאלי, ובלא לאפשר להם לערער על ההחלטה או לפרוס את התשלומים.<sup>240</sup>

## המחאה החברתית

מהמצב שתואר לעיל בסעיפים השונים עולה כי אזרחי ישראל חשופים לפגיעה ישירה ומתמדת בזכויות היסוד שלהם, בזכויותיהם החברתיות ובזכותם לשוויון. מצב זה פוגע גם בדמוקרטיה הישראלית: הן בהיבט המהותי – כלומר בעצם היותה דמוקרטיה של ממש – והן ביציבותה וביכולתה להישמר ולהתחזק.<sup>241</sup>

המחאה החברתית או "מחאת האוהלים" של הקיץ האחרון, ששיאה הפגנות הענק ברחבי הארץ, הוכיחה שעדיין לא הכול אבוד: במפגן מרשים של סולידריות חברתית, של דמוקרטיה פעילה ושל אכפתיות, השמיע הציבור בישראל קריאה חזקה לכינון צדק חברתי. גם מאבקים חברתיים אחרים שלהם אנו עדים בשנים האחרונות, שבהם לוקחים חלק ארגונים, פעילים, אנשי מקצוע, אמנים ואנשי רוח ואזרחים מן השורה

<sup>239</sup> דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, מארס 2010, עמ' 302,

<http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim.htm>

<sup>240</sup> לנתונים ראו פניית האגודה לזכויות האזרח לוועדה לפניות הציבור של הכנסת, 14.11.2011,

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/11/water141111.pdf>. עוד בנושא באתר האגודה:

<http://www.acri.org.il/he/?p=15047>

<sup>241</sup> להרחבה על הקשר בין זכויות חברתיות לבין דמוקרטיה ראו **פרק שישי: זכויות חברתיות בתוך: דוח מצב הדמוקרטיה 2010-2011**, ה"ש 172 לעיל.

שנמאס להם ושאכפת להם, מעידים על כך שבחברה האזרחית בישראל יש כוחות ואנשים שמאמינים שאפשר לחולל שינוי.

השפל שאליו הגענו הוא תוצאה של התפרקות המדינה מאחריותה לזכויות אזרחיה ותושביה. **שיפור מצב הזכויות החברתיות בישראל מצריך שינוי עמוק בתפיסה ובמדיניות החברתית-כלכלית; אין די בתיקונים נקודתיים.** אולם נכון לעכשיו, נראה שקובעי המדיניות אינם מגלים נכונות ליישם מדיניות שתשקף את המסרים שביקשה המחאה החברתית להעביר. המלצות ועדת טרכטנברג,<sup>242</sup> שמינתה הממשלה בתגובה למחאה, מאכזבות. הן אינן מבטאות שינוי מגמה יסודי ועמוק של המדיניות בתחומי הדיור, הבריאות, הרווחה והתעסוקה. בסופו של יום, התרכזו מחברי הדוח בקריאה לממשלה ליישם החלטות שחלקן ממילא כבר עוגנו בחקיקה; יעדים של ממש לשינוי בפועל הוצבו רק לגבי מיעוט התחומים, ואין כלל המלצות והתייחסות לבעיות הספציפיות של אוכלוסיות מופלות או מוחלשות בפריפריה הגאוגרפית והכלכלית. ברוב המכריע של התחומים שלגביהם כן ניתנו המלצות, מדובר בהמלצות חלקיות מאוד, שגם אם תיושמה, ספק אם יהיה בכוחן לקדם את שינוי העומק הנדרש בשירותים החברתיים שלו קראו מאות האלפים בקיץ החולף. כך, בין השאר:<sup>243</sup>

- אין בדוח הוועדה שינוי תפיסה ביחס ל**זכות דיור**, ואין המלצה לחייב את הממשלה לנקוט צעדים מעשיים משמעותיים בתחום זה. ההמלצות אינן מטילות חובה קונקרטית לאפשר דיור בר השגה בתוכניות חדשות, אלא רק ביחס לחלקים מקרקעות המדינה. כמו כן, אין התייחסות לקושי של משפחות רבות לקבל משכנתה ולהשיג סכום של 40% מערך הדירה. הוועדה אינה עוסקת כלל בנושא של אפליה בדיור או במנגנוני סינון כמו ועדות קבלה, וקובעת קריטריונים שישללו מהציבור הערבי את האפשרות ליהנות מפרויקטים של דיור בר השגה. הוועדה גם אינה נותנת פתרון לבעיית הדיור הציבורי, והמלצותיה קוראות למעשה לחיסולו.
- **בתחום התעסוקה** אין כלל התייחסות לפיתוח מקומות עבודה, אף שהוועדה מצביעה על המחסור הקיים. אין גם המלצה על שינוי מסגרות השכר והפנסיה כך שיאפשרו קיום בכבוד לעובדים בישראל, וההמלצה כי הממשלה תגביר את האכיפה על קיום זכויות עובדים מותנית בהסכמה בין משרד האוצר למשרד התמ"ת. בעניין עובדי הקבלן, אין בדוח הוועדה המלצה למעבר להעסקה ישירה בשירות המדינה, וניתנה המלצה רופפת בלבד לקבל חקיקה שתטיל את האחריות לזכויות העובדים על מזמין השירותים, בהתאם להסכמות בין הממשלה, ההסתדרות והארגונים הכלכליים.
- **בתחום הבריאות** אין המלצות לתוכנית ממשלתית לצמצום פערי בריאות או לתוספות תקציביות לשירותי הבריאות. למעשה, הוועדה אינה מתייחסת כלל לצורך לחזק את הרפואה הציבורית או לקדם את מימוש הזכות לבריאות, למעט המלצות בלתי מספקות בנושא האשפוז הסיעודי.

<sup>242</sup> המלצות הוועדה פורסמו בסוף ספטמבר 2011, <http://hidavrut.gov.il>. ההמלצות אושרו על ידי הממשלה ב-

9.10.2011. <http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/Spokesman/2011/10/spoketrach091011.htm>

<sup>243</sup> להרחבה ראו תגובת האגודה לזכויות האזרח לפרסום דוח ועדת טרכטנברג, 27.9.2011,

<http://www.acri.org.il/he/?p=16832>. כן ראו את נייר העמדה שהגישה האגודה לוועדה במהלך דיוניה, ומפרט יעדים

מדידים והצעות קונקרטיות לקידום הזכויות החברתיות בישראל, <http://www.acri.org.il/he/?p=15486>.

- **ביחס לרשת ביטחון חברתית**, אין כל המלצה כי המדינה תרחיב את תמיכתה במעוטי יכולת, כמו למשל באמצעות עדכון קצבאות הקיום כך שיאפשרו באופן מעשי קיום בכבוד, הרחבת דמי האבטלה או חיזוק שירותי הרווחה.
  - **בתחום החינוך** אין התייחסות לתוספת התקציבית הנדרשת כדי להתמודד עם השחיקה בתקציב המערכת, עם המחסור בכיתות הלימוד בחינוך הערבי ועם ההפרטה הגוברת בבתי הספר. המלצת הוועדה על החלת חינוך חינם לבני 3-4 היא למעשה מימוש חוק שקיים עוד מ-1984, והוועדה אף לא עמדה על יישומו המיידי אלא נתנה לממשלה שלוש שנים תמימות ליישום החוק.
  - **בנושא הפרטה** מציעה הוועדה כי תוקם ועדה ממשלתית שתבחן את הסוגיה ותציע דרכים לחיזוק הרגולציה והפיקוח, אך אין המלצה כי המדינה תקבע גבולות להפרטת השירותים החברתיים וכי תכריז על שירותים חברתיים שאין להפריטם כלל. אין אפילו המלצה כי ייקבעו כללים לפרסום מוקדם של כוונות הפרטה בתחום זה.
  - הוועדה אינה מתייחסת לבעיות הספציפיות של אוכלוסיות מוחלשות בפריפריה הגאוגרפית והכלכלית.
  - הוועדה אינה מתייחסת לבעיות הייחודיות של הציבור הערבי, שהן תוצאה ישירה של אפליה ושל הזנחה ממסדיות ושיטתיות רבות שנים.
- נוסף על כך **בולטת בהיעדרה מדוח ועדת טרכטנברג המילה "זכויות"**. היעדרה מעיד על כך שהזכויות החברתיות עדיין נתפסות בקרב מקבלי החלטות כצדקה ולא כצדק, כמוצרי צריכה ולא כזכויות בסיסיות שעל מדינה דמוקרטית ומפותחת לאפשר לכל אדם באשר הוא. מאכזב במיוחד שהוועדה לא המליצה על חקיקת **חוק יסוד: זכויות חברתיות**, שעשוי היה להקנות לזכויות אלה את העיגון המשפטי הדרוש להן.<sup>244</sup>
- המאבק על הצדק החברתי בישראל עדיין בעיצומו. נכון לכתיבת שורות אלה, נראה שקריאתו של הציבור עדיין לא הבקיעה אל מסדרונות השלטון: בשבוע הראשון של מושב החורף כבר הספיקה הכנסת לדחות את הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות, ושורה של הצעות חוק חברתיות אחרות.<sup>245</sup> ימים יגידו אם "מחאת האוהלים" של קיץ 2011 תיצרב בזיכרון הקולקטיבי כאחד האירועים ששינו את פניה של מדינת ישראל, או שתהפוך לאפיזודה חולפת. הדבר תלוי, במידה רבה, בכל אחת ואחד מאיתנו.

<sup>244</sup> להרחבה על הצורך בחקיקת חוק יסוד: זכויות חברתיות ולהצעת חוק שניסחה האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=16800>

<sup>245</sup> הצעת חוק יסוד זכויות חברתיות נפלה בקריאה טרומית; יו"ר הכנסת תמך, ynet, 2.11.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4143056,00.html>; מורן אזולאי, מהומה בכנסת: הקואליציה הפילה חוקים חברתיים, ynet, 2.11.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4143134,00.html>