

חלק ראשון: השיטות

פרק 1: ייבוש תקציבי של שירותים חברתיים

תיאור השיטה

המכשיר הראשי למימוש מדיניות ממשלות ישראל, שמכוונת להקטנת חלקן באספקת השירותים החברתיים, הוא צמצומים הדרגתיים אך נרחבים בתקציביהם של משרדי הממשלה ושל המוסדות הציבוריים האמונים על אספקת שירותים אלה.

כפי שתואר בפרק הרקע, יריות הפתיחה לשינוי הכיוון הכלכלי-חברתי היו משבר האינפלציה של שנות השבעים והשמונים ו"תוכנית הייצוב הכלכלית" שהונהגה בשנת 1985 כפתרון למשבר. התוכנית כללה קיצוץ בהוצאות הממשלה, הקטנת השתתפות המדינה בשירותים ובסבסוד מוצרים והאצה של תהליכי ההפרטה. בעקבותיה קוצצו בהתמדה תקציבי משרדי הממשלה והחל גל הפרטה של שירותים חברתיים ושל חברות ציבוריות.

בשנות ה-90 הורחב חלקית תקציב המדינה על מנת לאפשר את קליטתם של גלי העלייה מברית המועצות לשעבר ומאתיופיה. בשנות ה-2000, משהגיעה הממשלה למסקנה כי נעשה די לצורך קליטת העולים, היא שבה לתוכנית המקורית והקיצוצים חודשו. בשנת 2003 הונהגה תוכנית "חומת מגן כלכלית-חברתית", שמהווה נקודת ציון חשובה במימושה בפועל של השיטה הדוגלת בצמצום הוצאות הממשלה עבור שירותים חברתיים.⁴⁷

הרקע לתוכנית היה המיתון שאליו נקלע המשק בעקבות פרוץ אינתיפאדת אל-אקצה ב-2001, התנפצות בועת הדוט.קום שהשפיעה על ישראל, עלייה באבטלה וירידה חדה בתיירות. התוכנית הכלכלית כללה קיצוץ תקציבי רחב, שהתבטא בין השאר בהקפאה של השכר במשק, קיצוץ בקצבאות הביטוח הלאומי, העלאת גיל הפרישה לגמלאות, רפורמת בכר להקטנת הריכוזיות בשוק ההון, והחלת קיצוץ אחיד של 4% בתקציבי משרדי הממשלה.⁴⁸

⁴⁷ חומת מגן כלכלית חברתית – המדיניות הכלכלית לשנים 2002-2003, באתר משרד האוצר, <http://ozar.mof.gov.il/budget2002/magen2002.htm>; שלמה סבירסקי, הערות מרכז אדווה לתוכנית "חומת מגן" כלכלית, מרכז אדווה, אפריל 2002, <http://tinyurl.com/chl3kq7>; לדיון בסדרי העדיפויות החברתיים כפי שהם מתבטאים בתקציב הממשלתי, ראו: מומי דהן ומשה חזן, סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה, מאמר לקראת כנס "נשים מעצבות מדיניות", מרס 2011, <http://tinyurl.com/7vn523d>.
⁴⁸ בהמשך הופרטו גופים גדולים במשק, ובהם: חברת התעופה "אל-על" שהונפקה, "צים" שנמכרה לאחים עופר, גרעין השליטה בבנק דיסקונט שנמכר לקבוצת משקיעים בראשות מתיו ברונפמן, ועוד.

קרוב לשלושה עשורים של מדיניות שכוונה להקטנת ההוצאה הממשלתית הביאו לכך שההוצאות הציבוריות ירדו מרמה של יותר מ-50% מהתמ"ג (תוצר מקומי גולמי) בשנות התשעים לרמה של 42% מהתמ"ג בשנת 2011⁴⁹ – פחות מהממוצע בארצות המפותחות. זאת בשעה שכלכלת ישראל דווקא צמחה והיה גידול מתמיד בתוצר שלה.⁵⁰

כאשר לוקחים בחשבון את ההוצאות הגבוהות על ביטחון בישראל, מתברר שנשאר תקציב מצומצם מאוד להוצאות חברתיות: ההוצאה האזרחית הממשלתית (שהיא ההוצאה הממשלתית בניכוי הוצאות ביטחון) בישראל נמוכה מהממוצע במדינות ה-OECD, ומהווה 31.8% מהתוצר הלאומי הגולמי, לעומת 40% בממוצע ב-OECD.⁵¹

מדיניות צמצום ההוצאה הממשלתית מיושמת באמצעות שני מנגנונים עיקריים:

1. קיצוץ תקציבי: הקיצוץ נעשה בתקציביהם של משרדי הממשלה, שאמונים על אספקת השירותים החברתיים, בקיצוצים ישירים בתקציבו של משרד מסוים, בדרך כלל תוך הכרזות של אנשי האוצר בדבר "התייעלות".⁵² בפרק זה יודגמו הקיצוצים שנעשו לאורך השנים בתקציבי משרד השיכון, שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי ועוד. בנוסף, נעשה קיצוץ באופן רוחבי ביחס לכלל משרדי הממשלה והרשויות הציבוריות. כך, למשל, מדי שנה בעשור האחרון אישרה הממשלה קיצוצים רוחביים בתקציבים של כל משרדי הממשלה, פרט לתקציב משרד הביטחון.⁵³ גובה הקיצוץ נע בין 1%-5%, כשבשנת 2006 ביקש משרד האוצר להטיל קיצוץ רוחבי גבוה של 9% לצורך מימון מלחמת לבנון השנייה⁵⁴ ורק עקב לחץ ציבורי הסתפק בקיצוץ של 6%.⁵⁵

⁴⁹ לוח ו'-נ'-2(2): הרכיבים העיקריים של ההוצאות, 1980 עד 2010, ה"ש 44 לעיל; יוסי זעירא ואח', שינוי כיוון: הצוות הכלכלי של המחאה – דוח מסכם, אוקטובר 2011, <http://j14.org.il/spivak/?p=627>, בעמ' 15; דן בן דוד, דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010, מרכז טאוב, יולי 2011, בעמ' 51-52.

⁵⁰ תוצר מקומי גולמי והכנסה לאומית 1995-2007, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, http://www.cbs.gov.il/publications09/national_accounts95_07/pdf/t17.pdf

⁵¹ מירב ארלוזורוב ומוטי בסוק, כך יצומצו הפערים החברתיים בישראל: הוצאות הממשלה יוגדלו באמצעות העלאת מסים, TheMarker, 2.8.2011, <http://www.themarker.com/news/tent-protest/1.677014>; דין וחשבון 2010, פרק ו': הממשלה הרחבה, שירותיה ומימונם, בנק ישראל, <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch10/heb/p6.pdf>, בעמ' 195; דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010, ה"ש 49 לעיל, בעמ' 54-55.

⁵² ראו למשל: עמי וולנסקי, ההידרדרות החלה אחרי הקיצוץ, הארץ, 7.6.2006, <http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1110408>

⁵³ מדי שנה מתנהל משא ומתן בין אנשי משרד האוצר לאנשי המשרדים האחרים, שלעתים מצליחים להפחית את שיעור הקיצוץ בתקציב משרדם ולעתים אף לבטלו לחלוטין.

⁵⁴ מוטי בסוק, שר האוצר: עלות הלחימה מגיעה לכ-7 מיליארד שקל; צפוי קיצוץ של 2.8 מיליארד שקל במשרדי הממשלה, הארץ, 9.8.2006, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1127216>

⁵⁵ החלטת ממשלה מספר 375 מיום 13.8.2006, קביעת סדרי עדיפויות בתקציב לשנת 2006 – מימון הוצאות הלחימה בצפון, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2006/08/des375.htm>

הקיצוצים נעשים, בדרך כלל, באמצעות חוק ההסדרים, הנלווה לחוק תקציב המדינה ולכן מאושר באופן גורף, שכן משמעות דחייתו היא נפילת הממשלה. כך מאושרות מדי שנה רפורמות שכוללות לא אחת קיצוצים והפרטות בתקציביהם של משרדי הממשלה השונים בלי שזכו לדיון ממשלי. כמו כן, באופן מסורתי מוגש התקציב באופן בלתי שקוף, שאינו מאפשר לשרים ולחברי הכנסת בחינה ממשית שלו, וכך יכולה הממשלה להעביר בקלות החלטות על קיצוצים תקציביים⁵⁶ (הרחבה על כך בפרק 4).

נקודת ציון ביישום מדיניות הצמצום התקציבי נרשמה בשנת 2009 עם העברת התקציב הדו-שנתי. על פי שיטה חדשה זו, הכנסת מתבקשת לאשר את תקציב המדינה פעם בשנתיים במקום לבחון אותו מדי שנה. שיטה זו מקלה על הממשלה ליישם את הצמצומים התקציביים, משום שהיא פוטרת אותה מהדיאלוג השנתי עם הכנסת על מדיניות התקציב, ובכך מקטינה את היקף הביקורת והמאבקים על הרפורמות והקיצוצים המופיעים בתקציב. כך, עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית של ועדת הכספים, קבעה בחוות דעת שהגישה לוועדה בינואר 2010 כי "החלת התקציב הדו-שנתי יש בה גם כדי לפגוע בסמכות הכנסת לפקח על עבודת הממשלה באופן שוטף תוך הידברות עם משרדי הממשלה מתוך כך שעומדת בפניה גם הברירה שלא להעביר את התקציב [...] ברירה שלא תעמוד בפניה אחת לשנה במתכונת התקציב הדו-שנתי"⁵⁷.

2. שחיקה תקציבית: כדי לייבש תקציב לא חייבים לקצץ אותו; אפשר פשוט לא לעדכנו בהתאם לשינויים הדמוגרפיים – קצב גידול האוכלוסייה, גידול בשיעור הזקנים או הילדים בה, שינוי בשיעור האנשים בעלי הצרכים המיוחדים שבה וכיו"ב. באופן זה התקציב בחלק מהמשרדים הממשלתיים האמונים על שירותים חברתיים נשאר אמנם יציב למדי לאורך השנים, אך כשבוחנים אותו בחישוב לנפש (מספר התלמידים, שיעור האוכלוסייה במערכת הבריאות וכד') מתברר שהוא נשחק באופן דרמטי. הדוגמאות שיובאו להלן על תקציבי החינוך והבריאות מדגימים היטב את השחיקה מסוג זה.

⁵⁶ עוד על שיטת הגשת התקציב לעיון שרי הממשלה וחברי הכנסת ראו: צבי לביא, **תקציב המדינה: הנעלם רב על הגלוי**, ynet, 16.07.2009, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3747197,00.html>.

⁵⁷ צבי לביא, **ועדת הכספים: התקציב הדו שנתי פוגע בכנסת**, ynet, 18.1.2010, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3835904,00.html>.

דוגמאות ליישום השיטה

1. דיור

צמצום ארוך שנים של תקציבי משרד הבינוי והשיכון, האחראי להסדרת שוק הדיור, הביא לכך שהיצע הדירות כיום רחוק מלספק את הביקוש, והסיוע שניתן בתחום זה לאוכלוסיות מוחלשות הפך להיות עלוב עד בלתי מספק לחלוטין. לקיצוץ פנים רבות והשלכות שונות על האפשרות של הציבור להגיע לדיור נאות ובר השגה. בחלק זה נפרוס את הקיצוצים בתקציבי הסיוע בדיור.

במשך שנים ארוכות סייע משרד הבינוי והשיכון לתושבי המדינה מעוטי ההכנסות בדיור בשתי דרכים מרכזיות: סיוע בשכירת דירה, באמצעות הדיור הציבורי שניתן לזכאים בשכר דירה נמוך או באמצעות השתתפות כספית בחלק משכר הדירה לזכאים השוכרים דירה בשוק הפרטי, ומתן משכנתאות מסובסדות לאוכלוסיות המתקשות לרכוש דירה ללא מעורבות ממשלתית במטרה לסייע להן ברכישת דירה.

מטרת הסיוע הייתה לתמוך בחסרי הדיור מקרב אוכלוסיות מוחלשות. אולם קיצוצים ניכרים בתקציבי הסיוע פגעו קשות ביכולתם של הזכאים לממש את זכותם לדיור נאות. נדגים זאת באמצעות תקציבי הדיור הציבורי והתקציב להשתתפות בשכר דירה לזכאים השוכרים דירה בשוק הפרטי.

במלאי הדירות של הדיור הציבורי חלה בעשורים האחרונים שחיקה דרמטית: בסוף שנות השישים היו 206,000 דירות במאגר הדיור הציבורי, שהיוו אז 23% ממלאי הדירות במדינה. לפי נתונים שנמסרו לכנסת, נותרו כיום במאגר הדיור הציבורי 75,500 דירות בלבד, שעה שאוכלוסיית המדינה גדלה בשיעור משמעותי, מכשלושה מיליון תושבים בסוף שנות השישים ועד קרוב לשמונה מיליון תושבים.⁵⁸ הסיבה המרכזית למחסור החריף בדיורות ציבוריות הוא היעדר תקציב לבנייה או לרכישה של דירות חדשות. בין השנים 1998-2011 נבנו רק כ-5,000 דירות ציבוריות חדשות.⁵⁹

⁵⁸ אליה ורצברגר, הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור, בתוך: אורי אבירם, גיוני גל, יוסף קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות, מרכז טאוב, 2007, http://www.taubcenter.org.il/files/H2007_Housing_Policy.pdf בעמ' 149, 165; איתי פידלמן, התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998-2011, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, דצמבר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02936.pdf>; ניב חכלילי, תחקיר: איך הפך הדיור הציבורי בישראל למנגנון שמרוויח על חשבון נזקקים?, הארץ, 20.1.2011, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1158121>.

⁵⁹ התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998-2011, ה"ש 58 לעיל.

חלק מהירידה במספר הדירות הוא תוצאה של מכירת דירות לדיירים ותיקים, בעקבות חקיקת חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) בשנת 1998. החוק, שנועד לעשות צדק היסטורי עם הדיירים הוותיקים ולאפשר להם לרכוש את דירותיהם בהנחה, הוקפא זמן קצר לאחר חקיקתו באמצעות חוק ההסדרים, אך במהלך העשור האחרון הונהגו ברוחו מבצעים למכירת דירות הדיור הציבורי בהנחות משמעותיות. על פי נתוני הכנסת, נמכרו בין השנים 1998-2011 כ-37,500 דירות ממלאי הדירות הציבוריות הקיים.⁶⁰ למרות שמכוח סעיף 10 לחוק אמורה הייתה ההכנסה ממכירת הדירות לשמש לבניית דירות חדשות ולהגדלת מלאי הדירות הציבוריות, הדבר לא נעשה עקב הקפאתו. גם החלטת ממשלה ברוח זו משנת 1999 לא נאכפה.

מכירת הדירות בדיור הציבורי הכניסה לקופת המדינה כ-2.75 מיליארד ש"ח בקירוב,⁶¹ אך אלו לא הופנו, כאמור, לבנייה או לרכישה של דירות חלופיות. ממחקר שערך מרכז המידע של הכנסת עולה כי הכנסות אלה שימשו למטרות שונות: כמחצית מן הסכום הועברה ישירות לסוכנות היהודית כפיצוי על מכירת דירות שהיו בבעלותה; 187 מיליון ש"ח הועברו לחברות השיכון העירוניות "חלמיש" ו"פרזות"; ו-680 מיליון ש"ח הועברו למשרד השיכון עבור פרויקטים בתחום הדיור. רק 205 מיליון ש"ח – 7.5% מסכום ההכנסות ממכירת דירות הדיור הציבורי, שימשו למטרה המקורית שנקבעה בחוק – רכישת דירות חלופיות לדיור הציבורי.⁶² משום שמלאי הדירות לא חודש, הוא הצטמצם ונשחק באופן מהותי,⁶³ וגדל משמעותית מספר המשפחות הזכאיות לדיור ציבורי שטרם הוקצתה להם דירה.

במקום להגדיל את מאגר הדירות בחרה המדינה להפחית את כמות הזכאים, באמצעות הקשחת הקריטריונים לקבלת דיור ציבורי.⁶⁴ כיום זכאים לכך רק תושבים שאין ולא הייתה להם דירה לאחר שנת 1971 ולא קיבלו כל סיוע ממשלתי לדיור. בנוסף, מותנית הזכאות בכך שמדובר במשפחה בת שלושה ילדים לפחות (כולל משפחות חד הוריות), שהכנסתה מעבודה נמוכה מאוד או שמתקיימת מקצבאות הבטחת הכנסה.⁶⁵

⁶⁰ התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998-2011, ה"ש 58 לעיל.

⁶¹ התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998-2011, ה"ש 58 לעיל, סי' 1.2.

⁶² התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998-2011, ה"ש 58 לעיל.

⁶³ מבקר המדינה, דוח שנתי 2008, מאי 2009, <http://tinyurl.com/cvoj9xy>, בעמ' 259.

⁶⁴ תמיר אגמון, התייקרות הדירות בישראל – השלכות ודרכי התמודדות, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, חשוון תש"ע, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02354.pdf>, בעמ' 9.

⁶⁵ קשישים המתקיימים מקצבת קיום של המוסד לביטוח לאומי בלבד זכאים גם הם לדיור ציבורי. הזכות ניתנת גם לנכים בעלי 75% נכות ומעלה. הזכאות לדיור ציבורי מוקנית לעולים ללא מבחן הכנסה (שלא כמו ותיקים), לפי הקריטריונים האלה: על המבקשים להיות זוג גמלאים (גיל הבעל מעל 65 וגיל האשה מעל 60) או גמלאי יחיד (שזכאי למקום בהוסטל או לדירה ששטחה עד 30 מ"ר). הזכות ניתנת גם לנכים בעלי 75% נכות

למרות הקשחת הקריטריונים, עדיין מספר המשפחות הזכאיות לדירה שטרם הוקצתה להם דירה הוא עצום. על פי דוח ועדת טכטנברג, כ-42,900 משפחות ממתונות כיום לדירה בדירור הציבורי.⁶⁶ במצב כזה אפשר היה לצפות שהמדינה תפתח חלופות לדירור הציבורי, אך גם החלופה המרכזית – השתתפות בשכר דירה – סבלה מקיצוצים ומשחיקה.⁶⁷ כך, מי שזכאי לדירה בדירור הציבורי, אך לא נמצאה לו דירה, יכול לקבל בתקופת הביניים סיוע כספי לשכירת דירה בשוק החופשי; אלא שהסיוע לממתונים הוא 1,250 ש"ח לחודש, ולמשפחות עם ארבעה ילדים ומעלה – 1,550 ש"ח לחודש. סכום זה אינו שווה ערך לשכר דירה עבור דירה בגודל הנדרש. אף לא קרוב לכך.

משרד הבינוי והשיכון מציע לממתונים לדירה חלופה נוספת, שהיא ויתור על תורם בתמורה לסיוע מוגדל בשכר דירה, לתקופה של חמש שנים, בשיעור של 1,750 ש"ח לחודש למשפחה בת שלושה ילדים ומטה ו-2,200 ש"ח לחודש למשפחה בת 4 ילדים ומעלה. אולם גם סכומים אלה אינם הולמים את מחירי השכירות, בעיקר במרכז הארץ, שם מרוכזים מרבית הזכאים.

עמד על כך מבקר המדינה: "משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם הפתרונות המוצעים מקלים את המצוקה המידית של מקצת הממתונים, אך הם אינם פותרים את הבעיה ביסודיות. בהתחשב בשכר הדירה של דירה ממוצעת במרכז הארץ קיים פער של ממש בינו ובין הסיוע המוגדל של המשרד, אשר למשפחות קשות יום, שהן מרבית המשפחות הזכאיות, קשה לעמוד בו; לפיכך הפתרון המוצע אינו מספק".⁶⁸

גם נכים הרתוקים לכיסאות גלגלים הזכאים לדירור ציבורי סובלים מהמחסור בדירות. אלו זקוקים לדירות בקומת קרקע אשר בוצעו בהן התאמות. בהיעדר דירות, נוצר גם מחסור חמור בדירות נגישות וזמינות לנכים. לצורך כך הוחלט במשרד הבינוי והשיכון לרכוש דירות מתאימות לזכאים, אולם הוא הטיל את מציאת הדירה על הנכים. לאחר שהזכאי מוצא דירה מתאימה, משרד השיכון רוכש אותה כדי להשכירה לו בעלות מסובסדת. אלא שעל פי ממצאי מבקר המדינה, התקציבים לרכישת דירות אלו פחתו בהתמדה בשנים 1999-2008, והתקציב לשנת 2008 היה כ-10% מן התקציב לשנת 1999 במחירים שוטפים. בהתאם, מצא המבקר כי בשנים האחרונות רכש המשרד כ-30 דירות עבור אוכלוסיית הזכאים הנכים בכל שנה, אף

ומעלה. ראו: תמיר אגמון, **סיוע משרד הבינוי והשיכון בשכר דירה לפי יישובים**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, אוקטובר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02847.pdf>.

⁶⁶ **דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי**, 2011, <http://tinyurl.com/7f3e6ba>, בעמ' 207.

⁶⁷ מבקר המדינה, **דוח שנתי 61 לשנת 2010**, מאי 2011, <http://tinyurl.com/bt5766w>, בעמ' 689-706.

⁶⁸ **דוח שנתי 61 לשנת 2010**, הי"ש 67 לעיל, בעמ' 689-706.

שהיו רשומים במשרד כ-100 זכאים, ולפיכך "נוצר פער גדול שהולך ומתרחב בין מספר הממתנינים ובין מספר הפתרונות שהמשרד מספק".⁶⁹

לגבי מי שאינו זכאי לדירה בדיור הציבורי המצב קשה עוד יותר. יחידים מתחת לגיל 55 כלל לא זכאים לסיוע כלשהו, ואם הכנסתם נמוכה הם מופקדים לגורלם ללא כל סיוע מהמדינה. בנוסף, אם חד הורית במרכז הארץ עם פחות משלושה ילדים, אשר עובדת בהכנסה נמוכה ואינה תלויה בקיצבאות, זכאית רק לסיוע כספי בשיעור של 600 ש"ח לחודש לצורך שכירת דירה בשוק הפרטי. אם היא מקבלת קצבת הבטחת הכנסה, היא תקבל 857 ש"ח לחודש. סכומים אלו כלל אינם ריאליים.

מבקר המדינה בדק את מדיניות הסיוע בשכר דירה, שאמורה להוות חלופה לצמצום הדיור הציבורי, אך מצא כי קיצוצים בתקציבים הביאו לצמצום של מספר הזכאים ולמתן סיוע שאינו עולה בקנה אחד עם מחירי הדיור. לפי ממצאי המבקר, בשנים 2001-2009 הלך ופחת בהתמדה מספרם של מקבלי הסיוע בשכר דירה מכ-195,000 לכ-137,000 (ירידה של כ-30%).⁷⁰

עוד מצא המבקר כי משנת 2005 ועד שנת 2010 לא חל שינוי בגובה הסיוע שמעניק המשרד. זאת, בשעה שחלה עלייה ניכרת בגובה שכר הדירה בשוק החופשי: בגובה דמי השכירות בממוצע ארצי חלה עלייה של כ-25%, ובאזור המרכז נרשמה באותה עת עלייה של יותר מ-30%. המבקר קבע כי "נוכח הפער שנוצר בין גובה הסיוע למחירי השכירות יש חשש שבפועל זכאים מוותרים על הסיוע, שכן אין ביכולתם לעמוד בהוצאה לשכירות".

2. חינוך

תקציב משרד החינוך סבל במשך השנים מצמצומים תקציביים ניכרים, אשר השתקפו בשחיקת שכר המורים ובדרדור מעמד ההוראה, בעלייה במספר התלמידים בכיתות ובצמיחת מגמות הפרטה במערכת החינוך.

בין השנים 1980-1986 צומצמו שעות הלימוד בחינוך היסודי בכ-29%, מה שהביא כבר אז לקיצור יום הלימודים, להגדלת מספר התלמידים בכיתה, להפחתת מספר המורים ולביטול

⁶⁹ דוח שנתי 2008 לשנת 2008, ה"ש 63 לעיל, בעמ' 254.

⁷⁰ מתוך מקבלי הסיוע, 74,000 הם עולים קשישים שהתקיימו מקצבאות קיום של המוסד לביטוח לאומי וקיבלו את הסיוע באופן ישיר מהמשרד; כלומר – רק כ-63,000 משקי בית מקרב האוכלוסייה זכאים לסיוע בשכר הדירה.

מקצועות לימוד מסוימים.⁷¹ בשנות ה-90 גדל תקציב החינוך, תחילה בשל גלי העלייה מברית המועצות לשעבר ומאתיופיה ולאחר מכן בשל העלאת שכר המורות בשנת 1994 במסגרת הסכם קיבוצי (שנשחק תוך שנים אחדות).⁷² אולם בשנת 2001, עם פרוץ אינתיפאדת אל-אקצה ועם גל הקיצוצים הגדול שהושת על תקציב המדינה, הוקפא תקציב משרד החינוך, ובמשך שש שנים עמד על סכום של כ-26 מיליארד ש"ח. גידול משמעותי ראשון נרשם רק בשנת 2007, עם חתימת הסתדרות המורים בבתי הספר היסודיים על רפורמת "אופק חדש".⁷³ עד 2011 הוספו לתקציב החינוך בגין "אופק חדש" כ-1.7 מיליארד ש"ח עבור בתי ספר וגנים שהצטרפו לרפורמה, ומ-2012 ואילך צפוי גידול נוסף בתקציב עבור בתי ספר נוספים שיצטרפו.⁷⁴

יחד עם זאת, הגידול המסוים בתקציב משרד החינוך בשנים האחרונות לא סגר את הפערים שנפערו בו במהלך שלושת העשורים האחרונים, והדבר משתקף בכל סעיפי תקציב המשרד. לדוגמה, בסעיפי התקציבי הגדול ביותר של משרד החינוך, תקציב שעות הלימוד בבתי הספר (שעות תקן), הייתה הפגיעה כה קשה עד שהיא הביאה לכך שבין 2001 ל-2009 הפסידו תלמידי ישראל שעות תקן בעלות כוללת של 10.8 מיליארד ש"ח (על בסיס של חישוב לתלמיד, בחינוך היסודי והתיכון, לא כולל חינוך מיוחד).⁷⁵ כאמור, בעקבות יישום רפורמת "אופק חדש" ב-2007 החל תקציב שעות התקן לגדול,⁷⁶ אולם מתוך 250 אלף שעות לימוד שקוצצו בעשור האחרון, עד לשנת הלימודים שעברה הוחזרו רק 100 אלף.⁷⁷ השעות שהוחזרו למערכת אינן מפצות על הקיצוצים העמוקים ואינן מדביקות את קצב הגידול במספר התלמידים, ולכן למרות שחלק מהשעות הוחזרו, הגידול במספר השעות הממוצע לתלמיד בין שנת הלימודים האחרונה ובין קודמתה עמד על אפס אחוז.⁷⁸

⁷¹ בר-סימון-טוב, ר., לנגרמן ש., **תוכנית לימודים נוספת במימון הורים בבתי-ספר יסודיים: "החינוך האפור"** – סקר ראשוני, מכון הנרייטה סולד, 1988, בעמ' 9.

⁷² שלמה סבירסקי ונוגה דגן-בוזגלו, **בידול, אי-שוויון ושליטה מתרופפת, פרק ז': מימון מערכת החינוך**, מרכז אדוה, דצמבר 2009, <http://www.adva.org/uploaded/bidul%20ve%20e-shivion%20bachinuch.pdf>.

⁷³ **בידול, אי-שוויון ושליטה מתרופפת**, ה"ש 72 לעיל.

⁷⁴ תכתובת האגודה לזכויות האזרח עם משרד החינוך, 1 באוגוסט 2011.

⁷⁵ **הצעת התקציב והצעת חוק ההסדרים לשנים 2011-2012: פגיעה בדמוקרטיה ויד תקציבית קפוצה**, מרכז אדוה, נובמבר 2010, <http://www.adva.org/uploaded/Budget20112012final.pdf>, בעמ' 44.

⁷⁶ **הצעת התקציב והצעת חוק ההסדרים לשנים 2011-2012: פגיעה בדמוקרטיה ויד תקציבית קפוצה**, ה"ש 75 לעיל.

⁷⁷ שר החינוך גדעון סער בישיבת ועדת הכספים של הכנסת, 29.11.2010,

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2010-11-29.html>

⁷⁸ יעקב צ'רטוף, **תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד החינוך לשנים 2011 ו-2012**, הכנסת – מרכז המחקר

והמידע, נובמבר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02692.pdf>.

צמצומים תקציביים קשים היו גם במרכיב מרכזי נוסף בתקציב משרד החינוך והוא תקציב הפיתוח, המיועד לבניית כיתות ובתי ספר. ב-2001 עמד תקציב הפיתוח על 891.6 מיליון ש"ח (במחירי 2009). בין 2001 ל-2008 הצטמק תקציב הפיתוח ביותר ממחצית. ב-2009 נרשמה עלייה חד-פעמית בתקציב הפיתוח, שלאחריה קוצץ התקציב שוב, וב-2010 הוא עמד על 527.9 מיליון ש"ח, כלומר, ב-40% פחות מרמתו בתחילת העשור הקודם.⁷⁹ משמעות הדבר היא שחיקת התשתיות החינוכיות ומחסור בכיתות. אלה גורמים להגדלת מספר התלמידים בכיתות ולמקרים רבים של לימודים בבתי ספר מיושנים עד רעועים. כמו כן, מורים בחינוך היסודי מדווחים על מחסור בכיתות לימוד ליישום שעות העבודה הפרטניות לעבודה עם תלמידים, שנקבעו ב"אופק חדש".⁸⁰

במקביל להקפאות ולקיצוצים בתקציב משרד החינוך, המשיך כמובן מספר התלמידים לגדול כל העת. לפיכך, בחינת התקציב הכולל בחישוב לתלמיד, הלוקחת בחשבון את העלייה במספר התלמידים, מגלה כי בעשור שבין 1998 ל-2007 התקציב נשחק בשיעור חד ביותר. באופן כללי, ההוצאה הממשלתית בחישוב לתלמיד ירדה ב-8.3% בתקופה זו; שיעור השחיקה הגדול ביותר נרשם בתקציב החינוך העל-יסודי – 16.6%.⁸¹ לפי מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, קצב הריבוי הטבעי והשינויים הדמוגרפיים בהרכב אוכלוסיית התלמידים במערכת החינוך, לרבות אוכלוסיות מוחלשות חברתית-כלכלית, "היה מצריך שההיקף הכולל של התקציב יגדל ריאלית בכ-1%-2% על מנת לשמור על רמת שירותים סבירה".⁸²

בהשוואה למערכות חינוך בעולם נמצאת מערכת החינוך בישראל ברמה נמוכה מבחינת ההשקעה התקציבית, התנאים הפיזיים בכיתות וההישגים הלימודיים. ההוצאה לחינוך לתלמיד בדרגי החינוך השונים נמוכה בכ-9% עד 50% ממדינות ה-OECD.⁸³ כך, למשל, ההשקעה הממוצעת לתלמיד בית ספר יסודי עומדת בישראל על 5,314 דולרים בשנה, בעוד שבמדינות ה-OECD ההשקעה הממוצעת מגיעה ל-7,153 דולרים (פער של כ-30%). בחינוך העל-יסודי הפער אף גדול יותר: ההשקעה לתלמיד בישראל עומדת על 6,429 דולרים, לעומת

⁷⁹ הצעת התקציב והצעת חוק ההסדרים לשנים 2011-2012: פגיעה בדמוקרטיה ויד תקציבית קפוצה, ה"ש 75 לעיל.

⁸⁰ הצעת התקציב והצעת חוק ההסדרים לשנים 2011-2012: פגיעה בדמוקרטיה ויד תקציבית קפוצה, ה"ש 75 לעיל.

⁸¹ טוביה חורב, יעקב קופ (עורכים), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2008, מרכז טאוב, פברואר 2009, 133. הנתונים כוללים את הוצאות משרד החינוך, השתתפות הממשלה בהוצאות החינוך הגבוה, הוצאות משרד העבודה ומשרד הדתות (עד לביטולו) להכשרה מקצועית ולישיבות.

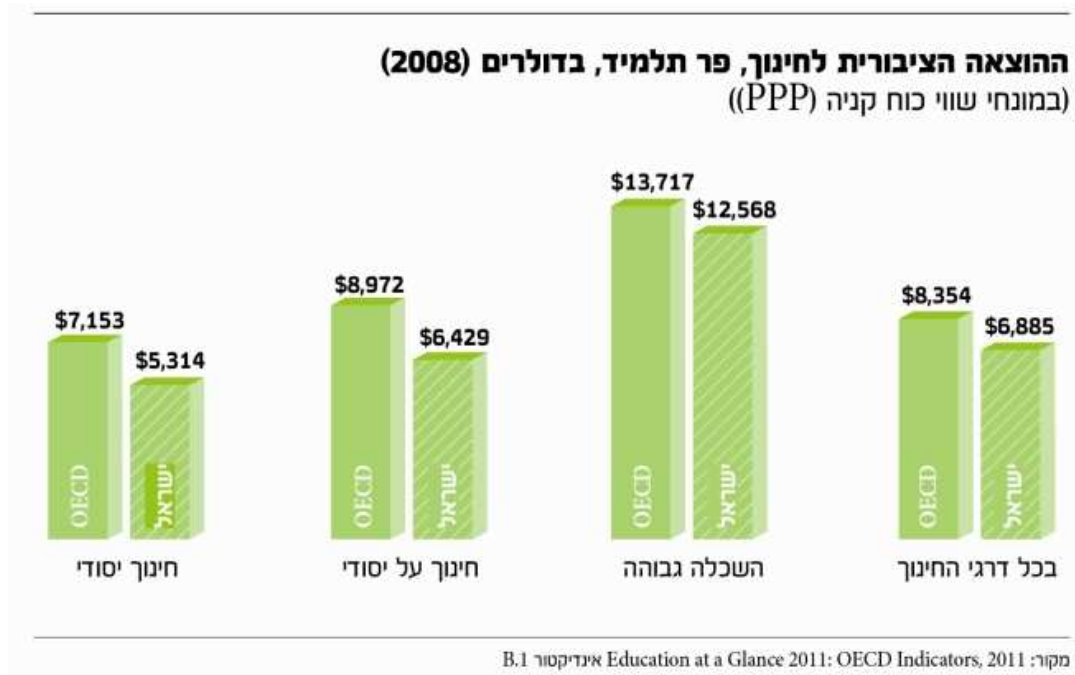
⁸² הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2008, ה"ש 81 לעיל, בעמ' 134.

⁸³ Education at a Glance 2011: OECD Indicators, OECD, 2011

<http://www.oecd.org/dataoecd/61/18/48630868.pdf>

האגודה לזכויות האזרח בישראל

8,429 דולרים בממוצע לתלמיד במדינות ה-OECD (פער של כ-33%).⁸⁴ בחינוך הקדם-יסודי (גנים) הפער מזנק ל-50%. מספר התלמידים הממוצע בכיתה בבתי הספר היסודיים עומד בישראל על 27.6, לעומת 21.6 במדינות ה-OECD; בחטיבות הביניים הפער גדל ל-32.5 תלמידים בממוצע בישראל לעומת 23.9 ב-OECD.⁸⁵



לפי ההערכות ה-OECD, כדי להדביק את הפערים בין תלמידי החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל לממוצע המדינות המפותחות חסרים למערכת החינוך כ-3.1 מיליארד דולרים (כ-11 מיליארד ש"ח) מדי שנה.⁸⁶ גם לאחר התוספות התקציביות הצפויות עד 2012 עדיין יחסרו 9 מיליארד ש"ח כדי לעמוד ביעדי משרד החינוך: שיפור מצבה של ישראל במבחני החינוך הבינלאומיים והעלאת שיעור הזכאים לבגרות.⁸⁷

התוצאה הישירה של הקיצוץ בתקציבי החינוך ושל נסיגת המדינה מתקצוב בתי הספר – מעבר לביטויים הקונקרטיים של מספר שעות הלימוד, איכותן, מספר הילדים בכיתות וכיו"ב – היא שבחלל שנוצר נכנסים למערכת החינוך גורמים פרטיים. כפי שיפורט בפרק הבא, כיום

⁸⁴ Education at a Glance 2011, הייש 83 לעיל, אינדיקטור B.1.

⁸⁵ תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד החינוך לשנים 2011 ו-2012, הייש 78 לעיל.

⁸⁶ יובל וורגן, דוח ה-OECD בנושא חינוך לשנת 2010, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, אוקטובר 2010,

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02713.pdf>

⁸⁷ תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד החינוך לשנים 2011 ו-2012, הייש 78 לעיל.

מי שיכול לשלם כדי להשלים את החסר לילדיו באמצעות "חינוך אפור" או חינוך פרטי בתשלום עושה זאת, ומי שלא, מקבל פחות חינוך. כלומר, החינוך הופך למוצר שנרכש בכסף.

3. בריאות

הפיחות במימון הציבורי לשירותי בריאות החל כבר בראשית שנות ה-80 והואץ ב-1985 עם הנהגת "התוכנית לייצוב המשק". פיחות זה נעצר בשנת 1994 עם הנהגתו של ביטוח בריאות ממלכתי, שביקש להבטיח כי לכל תושב ותושבת בישראל יוענקו שירותי בריאות ברמה מיטבית.

אחרי שנים של צמצומים בתקציב מערכת הבריאות, הביאה כניסתו לתוקף של חוק ביטוח בריאות ממלכתי לעלייה בחלקו של המימון הציבורי ל-75% מסך ההוצאה הלאומית לבריאות (ההוצאה הלאומית מתייחסת לכלל ההוצאה לבריאות במדינה, ומורכבת מההוצאה הפרטית שאזרחים משלמים מכיסם ומההוצאה הממשלתית). לשם השוואה, באותן שנים, השיעור הממוצע של ההוצאה הממשלתית לבריאות במדינות ה-OECD עמד על כ-85%. אולם בשנים שלאחר מכן סבלה מערכת הבריאות מהקפאות ומקיצוצים תקציביים מרחיקי לכת, שהביאו לפיחות משמעותי בשירותים הרפואיים שמקבלים תושבי המדינה.

עם חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, נקבעו גם מקורות המימון שלו: מס הבריאות, שמשולם על ידי שכירים ועצמאים; המס המקביל, שבאמצעותו השתתפו המעסיקים בתשלום עבור ביטוח הבריאות של עובדיהם; ותקציב הממשלה. מבנה זה נועד להבטיח את מימונה של מערכת הבריאות הציבורית באופן שיקנה לה עצמאות תקציבית שתשמר רמת שירותים יציבה.

אולם במהלך חמש עשרה השנים האחרונות נשחקו באופן דרמטי התקציב הממשלתי וההכנסות ממס בריאות שמשלמים האזרחים, כל אחד באמצעות מנגנון שונה. שחיקה זו הביאה לכך שמאז 1998 יורד באופן מתמיד המימון הציבורי של מערכת הבריאות: בעשור שבין 1998 ל-2008 ירד חלקה של המדינה בהוצאה הלאומית לבריאות ב-23%.⁸⁸

⁸⁸ לאה אחדות, עמיר שמואלי ומירי סבג-אנדבלד, מימון סל השירותים בעשור הראשון להפעלת החוק – מגמות וסוגיות, בתוך: גבי בן-נון וגור עופר (עורכים), עשור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי 1995-2005, המכון הלאומי לחקר שירותי הבריאות ומדיניות בריאות, 2006; ברברה סבירסקי, זה הזמן להגדיל את ההוצאה הציבורית לבריאות, מרכז אדוה, רופאים לזכויות אדם והאגודה לזכויות האזרח, 2010, <http://tinyurl.com/769do8h>.

כך, בוטל ב-1997 "המס המקביל" שהמעסיקים היו משלמים עבור עובדיהם במסגרת המדיניות להוזלת עלויות ההעסקה עבור המעסיק. הממשלה הבטיחה אז להשלים בעצמה את הכספים שקודם לכן שולמו על ידי המעסיקים, ואולם הבטחה זו לא קוימה לאורך זמן.⁸⁹

כמו כן הביאו החלטות ממשלה שונות לשחיקה במימון הציבורי לבריאות, ובעיקר בתקציב סל שירותי הבריאות. מנגנון השחיקה של הסל נעוץ באופן עדכוננו, או אי-עדכוננו: על פי עמדת משרד הבריאות, כדי למנוע את שחיקת הסל יש לעדכנו מדי שנה לפי כמה מדדים: גידול האוכלוסייה והזדקנותה, השינוי בתשומות הבריאות (עבודה, ציוד, חומרים) והשינוי הטכנולוגי (תרופות חדשות, מכשור חדש, פרוצדורות רפואיות חדשות). אולם, החוק עצמו קבע עדכון על פי מדד "מדד יוקר הבריאות" (המשקלל מדדים שונים כמו מדדי שכר ומדדי מחירים), ואינו מגלם את יתר המדדים הנדרשים. מדיניות הממשלה מתנגדת לעדכון הכולל הנדרש, ולפיכך שיעור התוספת לסל נקבע כל שנה מחדש, ומעודכן באופן חלקי בהתאם ללחץ הציבורי שמופעל באותה שנה על הממשלה.

כתוצאה מהעדכון החלקי של הסל, ב-2009 הגיע הפער בין עלות הסל כפי שהייתה אמורה להיות אילו הונהגה הצמדה מלאה מאז חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי לעלותו בפועל לכ-47%, או 13.3 מיליארד ש"ח.⁹⁰ פירוש הדבר הוא שתקציב סל הבריאות פחת מאז 1994 באופן חד מבחינה ריאלית ואינו מספיק למימון הנדרש כדי להעניק שירותי בריאות העונים על צורכי תושבי המדינה.

מצב זה הוא סוג של טבעת חנק על קופות החולים ועל בתי החולים, שהולכת ומתהדקת כל העת, מאפשרת להם לתת פחות ופחות שירותים ציבוריים ודוחפת אותם למצוא מקורות תקציביים נוספים. כתוצאה מכך, אופיין של קופות החולים הולך ומשתנה: מגופים ציבוריים הן הופכות יותר ויותר לגופים בעלי אופי מסחרי. הקופות נאלצות לפעול בתחום הרפואה הפרטית או בשטח האפור שבין הרפואה הפרטית לציבורית, והן עושות זאת באמצעות הגדלת תשלומי ההשתתפות של הציבור עבור שירותים שנמצאים בסל הציבורי, שיווק ביטוחים משלימים על רובדיהם, הקמת חברות בת מסחריות (כמו למשל, מרפאות שיניים מסחריות של הקופות) ורשתות רפואה פרטיות (דוגמת "אסותא") ועוד.

⁸⁹ מיכל קורא, שיעורי הפרשה של מעסיקים לביטוח לאומי כמדיניות להפחתת עלות העבודה והשלכותיהם על מערכת הביטוח הרווחה בישראל, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, אפריל 2002, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01019.pdf>; **יישומו ומימונו של חוק בריאות ממלכתי**, מרס 2000, באתר הכנסת, http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/vaadat_chakira_briut.htm.
⁹⁰ ראו גם את דבריו של גבי בן-נון, לשעבר סמנכ"ל משרד הבריאות, בסוף פרק 2 של דוח זה. **זה הזמן להגדיל את הוצאה לבריאות**, ה"ש 88 לעיל.

במקביל, הביא הפיחות בהוצאה הממשלתית לבריאות ובשירותי הבריאות הניתנים לציבור לגידול משמעותי בהוצאה עבור שירותי בריאות הממומנת באופן פרטי, על ידי האזרחים. בין השנים 2008-1997 נרשמה עלייה של כ-34% בהוצאה של משקי הבית עבור שירותי בריאות,⁹¹ וב-2010 רק 60% מההוצאה הלאומית מומנו מתקציב ציבורי, וכ-40% מומנו באופן פרטי:⁹² תשלומים ישירים של משקי הבית לתרופות ולשירותים רפואיים (כגון: רופאים, מרפאות ורופאי שיניים) מימנו 28% מההוצאה הלאומית לבריאות, ו-10% נוספים היו בעיקר הוצאות של משקי הבית על ביטוחים פרטיים.⁹³

בהשוואה למדינות ה-OECD, ישראל נמצאת כיום במקום ה-25 והנמוך בתקציב שירותי הבריאות, כשההוצאה הלאומית עבור בריאות היא בגובה 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.⁹⁴ ישראל נמנית על המדינות שבהן המימון הציבורי עבור שירותי הבריאות הוא נמוך ביותר יחסית לתוצר שלה, והיא ממוקמת אחרי ארה"ב, הונגריה ופולין.⁹⁵

הגדלת ההוצאה הפרטית משמעותה הגדלת הפערים בשירותי בריאות, וכתוצאה מכך מתרחבים גם הפערים במדדי בריאות הנובעים מפערים חברתיים-כלכליים: מי שיכול רוכש שירותי בריאות בכסף, ומי שלא – מסתפק בשירותים הציבוריים המדולדלים. ההשפעה של הפערים החברתיים-כלכליים על מצב הבריאות של הציבור אכזרית מאוד: כך, לדוגמה, הפער בתוחלת החיים בין יישוב יהודי מבוסס ובין יישוב ערבי עני בישראל מגיע ל-8 שנים תמימות; בפריפריה ובקרב עניים וקשישים רבים מוותרים על שירותים רפואיים חיוניים, כולל תרופות, בשל חוסר יכולת לשלם;⁹⁶ כשליש מהאוכלוסייה מוותרים על שירותי בריאות

⁹¹ זה הזמן להגדיל את ההוצאה לבריאות, ה"ש 88 לעיל.

⁹² בשנת 2010: ירידה בשיעור ההוצאה הלאומית לבריאות מהתמ"ג ל-7.5%, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201108190, 11.08.2011.

⁹³ לפי נתוני משרד הבריאות המגמה הזו רק החרפה בשנת 2011. ראו: רוני לינדר-גנץ, 17 שנה לחוק ביטוח בריאות ממלכתי: המימון הממשלתי קטן, הסל נשחק, TheMarker, 7.2.2012, <http://www.themarker.com/consumer/health/1.1635533>.

⁹⁴ Society at a Glance 2011 – OECD Social Indicators, OECD, 2011,

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

⁹⁵ Society at a Glance 2011, ה"ש 94 לעיל, וראו גם: דני פילק, מסחורה של מערכת הבריאות – תהליך ראוי או שגוי?, משפט ועסקים, כרך ו', עמ' 277-293, ספטמבר 2007,

<http://portal.idc.ac.il/He/lawreview/volumes/volume06/Documents/filk.pdf>

⁹⁶ אמה אברבוד, ניר קידר וטוביה חורב, אי-שוויון בבריאות וההתמודדות עמו, האגף לכלכלה וביטוח בריאות במשרד הבריאות, דצמבר 2010, http://www.old.health.gov.il/Download/pages/briut_sofi.pdf.

שיניים; שיעור הקשישים חסרי השיניים לחלוטין מוערך ביותר מ-50%.⁹⁷ דוגמאות ופרטים נוספים בהקשר זה אפשר למצוא באתר המטה הציבורי לשוויון בבריאות, הפועל לצמצום הפערים בשירותי הבריאות בישראל.⁹⁸

4. שירות התעסוקה

שירות התעסוקה הוא גוף ציבורי שהוקם ב-1959 במטרה לסייע למובטלים להשיג עבודה, להפנות עובדים לדורשיהם ולספק למובטלים הכשרה והסבה מקצועית.⁹⁹ במהלך שני העשורים האחרונים קוצץ תקציב השירות וכורסמו סמכויותיו. כך, למשל, ב-1992 בוטלה חובתם של מעסיקים ומועסקים להשתמש בשירותי שירות התעסוקה, והותרה פעילותן של חברות השמה פרטיות.¹⁰⁰

עומק ה"יבוש" של שירות התעסוקה מתבטא יותר מכל בפיחות המתמשך בתקציבו: בשנת 1990 עמד תקציב השירות על כ-168 מיליון ש"ח, ואילו בשנת 2011 עמד בסיס תקציב השירות על קרוב ל-136 מיליון ש"ח, שעליהם הוספו במהלך השנה עוד כ-50 מיליון ש"ח (בחישוב הצמדה למדד המחירים לצרכן, נכון לדצמבר 2011). זאת למרות שבתקופה זו גדל מספר דורשי העבודה ביותר מפי שניים (מממוצע חודשי של 91,637 דורשי עבודה ב-1990 לממוצע חודשי של 199,701 דורשי עבודה ב-2011). במילים אחרות, בחישוב גס, חל פיחות של יותר מ-50% בהשקעת המדינה בדורשי העבודה באמצעות שירות התעסוקה.¹⁰¹

קיצוצים אלה אינם מאפשרים לשירות התעסוקה לפעול למימוש תפקידו באופן ריאלי. פקידי השירות נאלצים לשרת מאות רבות של דורשי עבודה ללא אפשרות אמיתית להציע להם יעוץ מקצועי והכשרות תעסוקתיות. בעוד שב-1990 היו בשירות התעסוקה 450 פקידי השמה, שכל אחד מהם טיפל ב-203 דורשי עבודה בממוצע בחודש, הרי שבשנת 2011 הצטמצם מספר פקידי ההשמה ל-384, והעומס עליהם גדל פי שניים וחצי, לכדי 520 דורשי עבודה בממוצע לכל פקיד. רק כחמישית מבין פקידי ההשמה קיבלו הכשרה מקצועית כיועצי תעסוקה.

⁹⁷ טוביה חורב ויונתן מן, **רפואת הפה והשיניים: אחריות המדינה לתושביה**, מרכז טאוב, יולי 2007, http://taubcenter.org.il/tauborgilwp/wp-content/uploads/H2007_Oral_Dental_Health.pdf

⁹⁸ אתר המטה הציבורי לשוויון בבריאות, <http://www.equalhealth.org.il>

⁹⁹ חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, סעיף 2.

¹⁰⁰ מיכל קורא, **שינויים מבניים בשירות התעסוקה**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, דצמבר 2003, <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m00705&type=pdf>

¹⁰¹ תשובת שירות התעסוקה לבקשת חופש המידע של האגודה לזכויות האזרח מיום 4.12.2011.

התוצאה היא שכיום, חרף הביקוש הגבוה מצד דורשי העבודה, רק כ-10% מכלל דורשי העבודה מקבלים שירותים תומכי השמה בשירות התעסוקה.¹⁰²

יוזכר עוד, כי בשנת 2004, על רקע קיצוץ התקציבים והסמכויות של השירות, הוקמה תוכנית ויסקונסין, שנועדה להחזיר למעגל העבודה מובטלים המקבלים קצבאות קיום (עוד על תוכנית ויסקונסין ועל המאבק בה ראו בפרק 2). הרוב המכריע של המשאבים הממשלתיים בתחום התעסוקה הופנו לתוכנית ויסקונסין במקום לשירות התעסוקה: התקציב הממוצע לדורש עבודה בתוכנית ויסקונסין עמד על 9,038 ש"ח, לעומת 296 ש"ח בלבד בשירות התעסוקה – יחס של כ-1:31 לטובת ויסקונסין. פקיד בשירות התעסוקה טיפל אז ב-420 דורשי עבודה, לעומת 50 דורשי עבודה לפקיד בתוכנית ויסקונסין. למרות זאת, על פי דוחות חודשיים באתר מנהלת התוכנית, מספר ההשמות שבוצעו במסגרת התוכנית באופן יחסי למספר תובעי הבטחת ההכנסה היה גדול רק פי שניים מזה של שירות התעסוקה.¹⁰³

למרות שב-2010 ביטלה הכנסת את תוכנית ויסקונסין, תקציבי התוכנית לא הועברו לשירות התעסוקה. בין 2009 ל-2010 הושטו שוב על השירות קיצוצים חריפים, ולא ניתנו לו כל תקציבים לכלים תומכי השמה. ב-2011 שוב קוצץ תקציב השירות, הפעם ב-50 מיליון ש"ח.¹⁰⁴ השתתפות בהוצאות נסיעה ומענקי התמדה לאנשים שהושמו לעבודה – בוטלו. כן ניתנים כיום רק במשורה אבחונים תעסוקתיים, סדנאות לחיפוש עבודה וקורסי הכשרה מקצועית. רק אחוזים בודדים מכלל דורשי העבודה זוכים לשירותים אלה.¹⁰⁵

בהקשר זה מעניין לציין כי יחס דורשי עבודה לפקיד בישראל גבוה הרבה יותר מהמקובל ברוב מדינות ה-OECD. לפי בדיקת הארגון, שיעור דורשי העבודה לפקיד בשנת 2008 היה: בפינלנד 1:29, בגרמניה 1:39, באירלנד 1:37, בישראל 1:346.¹⁰⁶ גם תקציבו של שירות התעסוקה בישראל נמוך מאוד יחסית לסטנדרטים של OECD – 0.02% מהתמ"ג בהשוואה ל-0.4% מהתמ"ג בממוצע במדינות ה-OECD (קטן פי 20).

¹⁰² תשובת שירות התעסוקה לבקשת חופש המידע של האגודה לזכויות האזרח.

¹⁰³ לא, אדוני השר! האגודה לזכויות האזרח, שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם, הקשת הדמוקרטית המזרחית וסינגור קהילתי, דצמבר 2009,

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/08/wisconsin-lo-adoni-hasar.pdf>

¹⁰⁴ חיים ריבלין, דווקא בשיא המחאה: תכנית "ויסקונסין" חוזרת?; חדשות ערוץ 2, 3.8.2011,

<http://www.mako.co.il/news-military/politics/Article-76be15b043f8131017.htm>

¹⁰⁵ תשובת שירות התעסוקה, ה"ש 102 לעיל.

¹⁰⁶ OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, OECD, 2010, p. 103.

http://www.hakoled.org.il/webfiles/fck/OECD_Reviews_of_Labour_Market_and_Social_Policies.pdf.

5. רשת הביטחון החברתית

עוד לפני קום המדינה פיתח היישוב היהודי בישראל מערכת של עזרה סוציאלית, שהייתה מבוססת על אספקת שירותים מארגוני רווחה שונים, שהגדול שבהם היה ארגון הגיונט.¹⁰⁷ לאחר קום המדינה, הוקם משרד הסעד וחוקק חוק הביטוח הלאומי במטרה להסדיר ביטוח סוציאלי כולל לאזרחי ישראל.¹⁰⁸ חוק זה הסדיר את הקמת המוסד לביטוח לאומי, האמון על הוצאתה לפועל של המדיניות הסוציאלית בישראל, בדרך של תשלום קצבאות וגמלאות לזכאים העומדים בקריטריונים מסוימים.

ביסודו של הביטוח הסוציאלי שהונהג בישראל עמדה המטרה ליצור רשת ביטחון והגנה חברתית לאזרחי המדינה הנקלעים למצוקה כלכלית, המקשה עליהם לקיים חיים שוטפים. ביסודה של רשת זו עמדה התפיסה האוניברסלית לפיה הכל זכאים לזכויות חברתיות, וכי הזכות לקיום בכבוד תושג באמצעות גמלאות וקצבאות לאוכלוסיות יעד, כגון: זקנים, מובטלים, משפחות חסרות הכנסה, אנשים עם מוגבלויות ועוד.

בעשורים האחרונים נערכו שינויים מרחיקי לכת ברשת הביטחון החברתית בישראל, כאשר ברוב המקרים נעשו הקיצוצים התקציביים והשינויים בקריטריונים לקבלת הגמלאות והקצבאות באמצעות חוקי ההסדרים. נביא כאן שתי דוגמאות לפיחותים שחלו ברשת הביטחון החברתית – בקצבת הבטחת הכנסה ובביטוח האבטלה.

א. קצבת הבטחת הכנסה

קצבת הבטחת הכנסה, שהיא רשת הביטחון האחרונה למשפחות שאין להן כל הכנסה אחרת, הפכה ברבות השנים לנמוכה מאוד בעקבות שורה של קיצוצים תקציביים. כיום היא אינה מאפשרת קיום בכבוד או ביטחון תזונתי למשפחות שנותרו ללא כל נכסים או הכנסה אחרת.

קו פרשת המים בתחום זה היה חוק ההסדרים של שנת 2003. חוק הבטחת הכנסה, שנכנס לתוקף בינואר 1982, קבע במועד חקיקתו תשלום גמלאות בשתי רמות: גמלה בשיעור רגיל וגמלה בשיעור מוגדל. הגמלה בשיעור הרגיל עמדה על כ-80% מהשיעור המוגדל. קביעת שתי הרמות שיקפה את העיקרון שלפיו יש להתאים את רמת הגמלה למשך הזמן שהתובע צפוי

¹⁰⁷ שלמה סבירסקי ויעל חסון, **שירותי רווחה אישיים בעידן של צמצום תקציבי**, מרכז אדווה, אוגוסט 2008, <http://www.adva.org/uploaded/hafratatrevacha.pdf>.

¹⁰⁸ הצעת חוק הביטוח הלאומי, התשי"ב-1951, הצעות חוק 98, עמ' 64, בדברי ההסבר.

להיות במצוקה: השיעור הרגיל יועד לתובעים השייכים לשוק העבודה, אך נקלעו למצוקה זמנית שאורכת לא יותר משנתיים; השיעור המוגדל יועד לאלו שמצוקתם אינה זמנית, כלומר למי שקיבל גמלת הבטחת הכנסה במשך שנתיים ועדיין נזקק לסיוע. באפריל 1992 הורחבה הזכאות גם למשפחות חד הוריות, שההורה היחיד בהן גרוש או רווק, גם אם לא שהו במערכת שנתיים מלאות. החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות משנת 1994 העלה את רמת הקצבאות וקבע כי תובע בן 46 או יותר, שנמצא זכאי לגמלה, יקבל אותה בשיעור מוגדל גם אם הוא שוהה פחות משנתיים במערכת.¹⁰⁹

הקיצוצים שהוכרזו ב-2003 ויושמו באמצעות חוק ההסדרים ביטלו את הזכאות לקבלת שיעור מוגדל של הבטחת הכנסה לבני 46-54 וכן את האפשרות לקבל גמלה בשיעור מוגדל למי ששהה יותר משנתיים במערכת. זאת ועוד, הגמלה בשיעור הרגיל הופחתה בשיעור של עד 20%, בהתאם להרכב המשפחה, והקצבה בשיעור המוגדל למשפחות חד הוריות פחתה ב-23%. הגמלה למצטרפים חדשים בני 46-54 ירדה בשיעור של עד 32%, בהתאם להרכב המשפחה. תובעים יחידים שלא מלאו להם 25 או זוגות ללא ילדים עד גיל זה, הפכו להיות זכאים רק ל-80% מהגמלה המופחתת, למעט חריגים שהוגדרו בחוק.¹¹⁰

נוסף על כך, שונו הפרמטרים של מבחן ההכנסה, הבודק את כלל ההכנסות שיש לתובע ובהתאם להן קובע האם אדם יהיה זכאי לגמלה, כך שפחות אנשים זכאים לקבלה.¹¹¹ שינויים נערכו גם במבחן התעסוקה, הבוחן את מוכנותו של התובע לקחת על עצמו עבודה, כאשר סירוב לעבודה שולל את הזכאות לגמלה: עד ינואר 2003 היו אמהות לילדים עד גיל 7 ואלמנות עם ילדים פטורות מהתייצבות בשירות התעסוקה וממבחן זה. לגבי מי שלא היו פטורים, קבע שירות התעסוקה כללים שונים למועדי התייצבות בהתאם ליכולת דורשי העבודה להשתלב בשוק העבודה, והייתה לו סמכות להגדיר תובע גמלה להבטחת הכנסה כבלתי ניתן להשמה באופן זמני או לצמיתות, כך שבתקופה שנקבעה הוא היה פטור ממבחן זה. החל מינואר 2003 בוטלה סמכות זו של שירות התעסוקה, ולכן כולם חייבים להתייצב בשירות התעסוקה באופן קבוע, וסירוב של דורש העבודה לקבל עבודה עשוי לשלול את

¹⁰⁹ סקירה שנתית 2004, המוסד לביטוח לאומי, 2005,

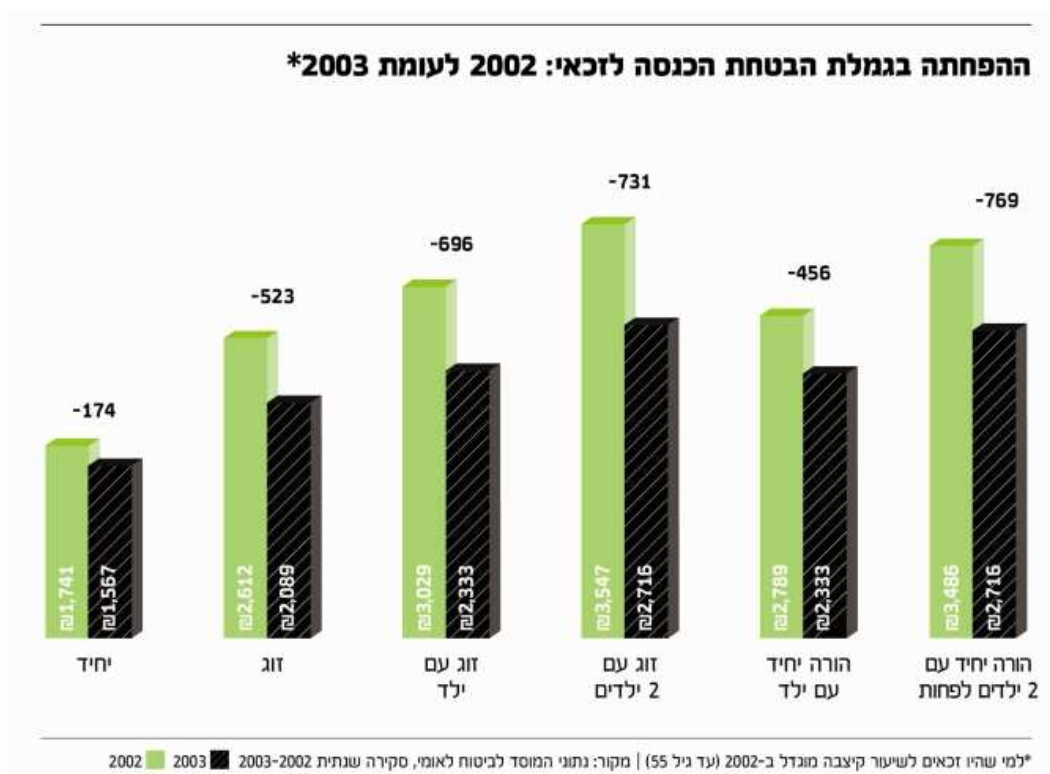
http://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SkirotShantiot/AnualSurvey2004/skira_2004.pdf, בעמ' 125-121.

¹¹⁰ לאה אחדות, גדעון מאור-שביט ומרים שמלצר, סקירה שנתית 2002-2003, פרק 3: הבטחת הכנסה למעוטי יכולת, המוסד לביטוח לאומי, 2004,

http://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SkirotShantiot/AnualSurvey2003/perek3_02-03.pdf, בעמ' 154-152.

¹¹¹ סקירה שנתית 2002-2003, פרק 3, ה"ש 110 לעיל, בעמ' 154.

זכאותו לגמלה. אימהות לילדים קטנים פטורות מהתייצבות בשירות התעסוקה רק עד שימלאו לילדן שנתיים.¹¹²



שינויים "אפורים" אלו, שנעשו בחסות חוק ההסדרים, טמנו בחובם השלכות קשות.¹¹³ מתוך 125 אלף משפחות שקיבלו גמלה באמצע 2002, לכ-103 אלף הופחתה או נשללה הגמלה. 80% מהמשפחות שמהן נשללה הגמלה היו משפחות חד הוריות, וסכום ההפחתה בגמלה עמד על כ-620 ש"ח לחודש במוצע למשפחה.¹¹⁴ החקיקה הביאה לחסכון מיידי לממשלה בתשלומי הגמלה להבטחת הכנסה בסכום של כ-800-850 מיליוני ש"ח לשנה.¹¹⁵

¹¹² סקירה שנתית 2003-2002, פרק 3, ה"ש 110 לעיל, בעמ' 158.

¹¹³ אמיר פז-פוקס, רפורמת הרווחה בין הקפיטליזם לפטריארכיה: על חוק ההסדרים התשס"ג-2003 והקיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה למובטלים צעירים ולאמהות חד-הוריות, עבודה, חברה ומשפט, כרך י', 2004, עמ' 361-339.

¹¹⁴ סקירה שנתית 2004, ה"ש 109 לעיל, בעמ' 159, וכן: ליאת רוסו, הצעת חוק הבטחת הכנסה (תיקון סייגים לזכאות לגמלה) התשס"ד-2004, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, ספטמבר 2004, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00924.pdf>.

¹¹⁵ סקירה שנתית 2004, ה"ש 109 לעיל.

נוסף על ההפחתה בגמלה החליטה הממשלה בשנים 2002-2003 על קיצוץ בהטבות הנלוות לגמלת הבטחת ההכנסה או על ביטולן: ההנחות האוטומטיות בתשלומי הארנונה, התחבורה הציבורית ואגרת הטלוויזיה בוטלו למצטרפים החדשים; בוטלו ההנחות בתשלום עבור ביקורים אצל רופאים וכן הופחת הסיוע בשכר דירה לכלל מקבלי הגמלה.¹¹⁶

ב. ביטוח אבטלה

תוכנית ביטוח האבטלה נועדה לספק מענה סביר לפגיעה הפתאומית בהכנסתו של אדם עקב אבטלה, ומבחינה זו יש לה חשיבות הן מבחינת ההתמודדות של הפרט עם ההשלכות מרחיקות הלכת של האבטלה והן ככלי חיוני להמשך תפקודו התקין של שוק העבודה. כשאומצה התוכנית בישראל בשנת 1972 היא שאפה לשמור על איזון נכון בין הבטחת מענה סביר למצוקת האבטלה לבין עידוד של מובטלים לשוב לעבודה.¹¹⁷

אולם בעשור האחרון, בעקבות קיצוצים חדים בתקציבי הסיוע למובטלים, הוקשחו תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה באופן ששולל את ביטוח האבטלה מבלתי מועסקים רבים, וגם גובה דמי האבטלה עצמם הופחת. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ערב הקיצוצים התקציביים הגדולים והחמרת הקריטריונים לקבלת דמי אבטלה ב-2003, קצת פחות ממחצית מכלל הבלתי מועסקים היו זכאים לדמי אבטלה;¹¹⁸ שנה לאחר הקשחת התנאים, שיעורם ירד לרבע בלבד. ב-2010 היו זכאים לדמי אבטלה כ-27% בלבד מכלל הבלתי מועסקים.¹¹⁹ השוואות בינלאומיות מבהירות כי התוכנית הישראלית כיום היא מוגבלת מאוד, שכן היא לוקה בתקופת אכשרה ארוכה במיוחד ותקופת זכאות קצרה במיוחד ודמי האבטלה בה נמוכים.¹²⁰

¹¹⁶ סקירה שנתית 2004, ה"ש 109 לעיל, בעמ' 160.

¹¹⁷ גיוני גל, **ביטוח אבטלה – עת שינוי**, ביטחון סוציאלי, מס' 80, אוגוסט 2009, בעמ' 5-8.

¹¹⁸ סקירה שנתית 2002-2003, פרק 5: **מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים**, המוסד לביטוח לאומי, 2004.

http://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SkirotShantiot/AnualSurvey2003/perek5_02-03.pdf

¹¹⁹ אסתר טולידנו, **מקבלי דמי אבטלה בשנת 2010**, המוסד לביטוח לאומי – סקרים תקופתיים, פברואר 2011,

http://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker_231.pdf

¹²⁰ גיוני גל, **ביטוח אבטלה – עת שינוי**, ה"ש 117 לעיל.

דוגמאות לנגיסה בביטוח האבטלה במהלך השנים האחרונות, שנעשו באמצעות חוקי ההסדרים:¹²¹

- **דמי האבטלה הופחתו:** בשנת 1999 הופחת הסכום המרבי לקבלת דמי אבטלה בחצי והועמד על השכר הממוצע במשק בעד 125 הימים הראשונים ועוד פחות מזה (שני שלישי) בעד יתר ימי התשלום, ככל שיש זכאות לכך. בשנת 2003 שונתה נוסחת החישוב לדמי אבטלה והסכומים קטנו עוד יותר. כיום סכום דמי האבטלה המרבי הוא 345 ש"ח ליום. בנוסף, בשנת 2007 הופחתו דמי האבטלה לצעירים עד גיל 28 בכ-25%.
- **תקופת האכשרה הוכפלה:** בסוף שנת 2002 נקבע כי תקופת האכשרה – תקופת העבודה הנדרשת כתנאי לקבלת דמי אבטלה – תוארך משישה חודשי עבודה בשנה שקדמה לתקופת האבטלה ל-12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים שקדמו לתקופת האבטלה.
- **תקופת הזכאות לדמי אבטלה קוצרה והוגבלה:** מאז שנת 2000 קוצרו התקופות המרביות לקבלת דמי אבטלה מספר פעמים. תקופת התשלום שעמדה בשנה זו על 138 או 175 ימים בהתאם לגיל ולמצב המשפחתי, קוצרה, והיא נעה כיום בין 50 ימים ל-175 ימים. כמו כן, בשנת 2000 נקבע כי אדם מתחת לגיל 40 יהא זכאי לשתי תקופות אבטלה בלבד במהלך ארבע שנים, כשבפעם השנייה אף מצומצמת תקופת זכאותו לכדי 80% ממספר הימים, ול-85% מגובה דמי האבטלה.
- **הזכאות לדמי אבטלה במהלך הכשרה מקצועית צומצמה:** בשנת 2002 זכאותו של מובטל בעת הכשרה מקצועית צומצמה ל-70% בלבד מגובה דמי האבטלה. בשנת 2003 הוגבלה תקופת תשלום דמי האבטלה למשתתפים בהכשרה מקצועית לתקופת ימי האבטלה העומדת לזכות המובטל ולא לכל תקופת הקורס, כפי שהיה נהוג עד אז.
- **החובה להציע למובטל עבודה התואמת את השכלתו ואת הכשרתו בוטלה:** בשנת 2008 נקבע כי תוך שבועיים עד חודשיים לכל היותר יכול שירות התעסוקה לשלוח מובטל בן פחות מ-35 לכל עבודה, אף אם אינה תואמת את הכשרתו ואת השכלתו, ואם יסרב לה, יישללו ממנו דמי האבטלה.

¹²¹ המוסד לביטוח לאומי, **סקירות שנתיות**. לעיון בדוחות ראו:

http://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/Pages/default.aspx; תשובת המוסד לביטוח הלאומי לשאלות האגודה לזכויות האזרח מיום 23.1.2012.

אפשר לשנות: המאבק לשוויון זכויות לנכים

בשנת 1999 הוקם "מטה מאבק הנכים", שקיבץ יחד אנשים עם מוגבלויות שונות לשביתה מול משרדי הממשלה בירושלים בדרישה לשוויון זכויות. בין השנים 2001-2002, במקביל לקיצוצים חריפים בקצבאות, הצליח המטה לארגן מאות נכים לשביתת שבת מול משרד האוצר שנמשכה 77 ימים, ובמסגרתה חסמו הנכים את הכניסות לקריית הממשלה, שבתו רעב ולנו מתחת לכיפת השמים בחורף הירושלמי, עד אשר אישרה הממשלה את דרישתם לתוספת של 400 מיליון ש"ח לקצבאותיהם.¹²² דמויות בולטות במאבק היו יואב קרייס, פעיל חברתי, ואריה צודקביץ', שכהן כיושב הראש הראשון של מטה המאבק.

אנשים עם מוגבלויות מהווים כ-21% מהאוכלוסייה בישראל, והרקע למאבקם הוא האפליה השיטתית ממנה הם סובלים. דוח של נציבות שוויון לאנשים עם מוגבלות שפורסם בשנת 2007 קבע כי מצבם של אנשים עם מוגבלויות בישראל הוא הקשה ביותר בקרב מדינות המערב.¹²³ דוח מעודכן שפורסם בשנת 2011 העלה כי הסיבות למצבם הקשה של נכים בישראל טמונות בחוסר בנגישות, המדיר אותם מהחיים הציבוריים, באפליה בעולם התעסוקה ובחינוך ובקצבאות נמוכות שהם מקבלים.¹²⁴

הכנסתם הממוצעת של אנשים מוגבלות מהווה רק 61% מזאת של אנשים ללא מוגבלות. רבים מהם חיים בעוני קשה: 60% מהאנשים עם מוגבלות אינם מצליחים לכסות את הוצאותיהם החודשיות השוטפות. 37% מהאנשים עם מוגבלות סיימו לכל היותר בית ספר יסודי, לעומת 15% בשאר האוכלוסייה; ורק ל-45% יש תעודת בגרות, לעומת 68% באוכלוסייה הכללית. שיעור האבטלה בקרב אנשים עם מוגבלות גבוה ביותר: 5% מהם מובטלים ו-45% כלל אינם משתתפים בכוח העבודה, בהשוואה ל-4% ו-24% בלבד, בהתאמה, בקרב אנשים ללא בעיה בריאותית כרונית.¹²⁵

¹²² אפרת וייס, לאחר 77 יום – הממשלה אישרה את ההסכם עם הנכים, ynet, 3.3.2002,

http://www.ynet.co.il/articles/0_7340,L-1725488,00.html

¹²³ רותי סיני, דוח חדש קובע: מצבם הכלכלי של מוגבלים בישראל – הקשה במדינות המערב, הארץ,

<http://www.themarker.com/career/1.465302>, 3.12.2007

¹²⁴ אליהו בן משה, ליאורה רופמן וישראל הבר (עורכים), אנשים עם מוגבלות בישראל 2010, נציבות שוויון

זכויות לאנשים עם מוגבלות, 2011, <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/80641E5C-CC54-40D5->

[B8B1-086AF0B7645E/29524/DohStatistiShnati2010.pdf](http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/80641E5C-CC54-40D5-), בעמ' 73-74. ראו גם: פלורה קוך דוידוביץ',

השתלבות אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, מאי 2010,

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02640.pdf>

¹²⁵ אנשים עם מוגבלות בישראל 2010, הי"ש 124 לעיל.

דרכי הפעולה של מאבק הנכים כללו הפגנות, ייעוץ וסנגור, לובי בכנסת למען חקיקה המקדמת שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, פעילות תקשורתית ועתירות לבג"ץ. המאבק קצר הישגים רבים. מלבד הגדלת הקצבאות, תרומתו המשמעותית של המאבק הייתה בשינוי בדעת הקהל: הוא הביא לתודעה הציבורית דמות של נכה גאה, נאבק, מוצלח. הישג בולט נוסף שנרשם לזכות המאבק הוא אישורו בכנסת של "חוק לרון", הקובע כי נכים המשולבים בשוק העבודה לא יפסיקו לקבל בשל כך קצבת נכות. המוסד לביטוח לאומי החל ליישם את החוק בשנת 2009, לאחר שמטה המאבק עתר נגדו לבג"ץ.¹²⁶

"המאבק לא תם, המטרה שלנו נשארה כפי שהייתה – הזכות לקיום בכבוד של האדם בעל המוגבלות בישראל, ומסענו זה עדיין לא הסתיים", אומרת נעמי מורביה, יו"ר מטה מאבק הנכים, בהתייחסה למטרותיהם העכשוויות.¹²⁷ "משרי הממשלה אנחנו דורשים שיתייחסו אלינו כאל שאר המגזרים באוכלוסייה ויפסיקו לראות בנו נטל או גיבנת. הקצבה הדלה שמשולמת לנו על ידי המדינה נלקחת חזרה על ידי המסים עקיפים". נעמי מוסיפה כי "השיעור הכי חשוב שאנחנו יכולים לחלוק מניסיוננו עם פעילים אחרים הוא, לעולם לא לוותר. לא להניח את הנשק לפני שהגענו למטרות שהצבנו לעצמנו, גם אם זה ייקח שנים, כי רק מי שמתמיד מצליח. המאבק לא מתקיים רק ברחוב, הוא בעיקר בבית המחוקקים. צריך להגיע לכנסת, להיות נוכחים בישיבות של הוועדות הרלבנטיות. יש השפעה, רואים תוצאות. גם במישור הציבורי, אי אפשר להשוות את המודעות הציבורית למוגבלות ואת ההנגשה ב-2012 לעומת 2001".

¹²⁶ יעל ברנובסקי ותני גולדשטיין, **הביטוח הלאומי: נישם שילוב הנכים, הבג"ץ מיותר**, ynet, 4.10.2009, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3785218,00.html>

¹²⁷ בריאיון עם נציגת האגודה לזכויות האזרח שנערך במסגרת כתיבת דוח זה.

מבט מבפנים:

ניוונו של שירות ממלכתי חיוני בדרך להפרטתו – המקרה של שירות התעסוקה

רימון לביא, לשעבר מנהל אגף פיתוח ההון האנושי בשירות התעסוקה (1971-2005)¹²⁸

עבדתי בשירות התעסוקה משנת 1971 ועד 2005 במגוון תפקידים, ולצד לי לאורך השנים הייתי עד לשורה ארוכה של החלטות מדיניות אשר פגעו בתפקודו ובתפקידו של השירות, שלגישתי אין חשוב ממנו להגברת התעסוקה בישראל.

לאורך השנים השתנו לחלוטין התנאים הבסיסיים של שוק העבודה בישראל, וכלכלת ישראל התפתחה למבנה מורכב של עיסוקים ולכן נזקקה לכוח אדם לפי התמחויות מקצועיות מעודנות. במקום לאפשר לשירות התעסוקה לפתח כלים המאפשרים מתן מענה לשינויים בשוק, הופחתו המשאבים שהוקצו לו, ולא ניתנה לו אפשרות אמיתית להתפתח.

המהלכים להחלשתו של שירות התעסוקה הממלכתי החלו כבר עם הקמת ממשלת המהפך בשנת 1977. אז החלה חדירת רוחות ניאוליבראליות למשרד האוצר, ובמקביל התבססו חברות תיווך והעסקה קבלנית פרטיות. בהמשך, הקיצוצים התקציביים והקפאת התקנים גרמו עם הזמן לחיסול הניסיונות להבטיח טיפול המתמחה באוכלוסיות יעד בעלות צרכים ייחודיים (נוער, אקדמאים, אנשים עם מוגבלות, חיילים משוחררים וכו').

רוב הכוחות המקצועיים שהוכשרו בעבר, כגון: לשכות התעסוקה לנוער, יועצי התעסוקה, עובדי "השמה בוררת" שהוכשרו לליווי השמתם של בעלי מוגבלויות, המרכז שהתמחה במקצועות אקדמיים ולבסוף הפסיכולוגים התעסוקתיים, נספגו לתוך התקנים הכלליים של ההשמה. במקרה של הפסיכולוגים, שירותיהם הוצאו למיקור-חוץ (אבחונים, סדנאות, ייעוץ פסיכולוגי תעסוקתי). ניסיתי לחדש את תהליך ההתמקצעות הא-פוליטי, הן כממונה על ההדרכה והן אחר כך כיועץ תעסוקה ראשי, אך המהלך נבלם בשל הקיצוצים התכופים בתקציב והעברת העובדים המקצועיים למלא תפקידי רישום וקבלת קהל ב"חזית" הביורוקרטית.

כמו כן, במהלך כל עבודתי בשירות התעסוקה הייתי עד להפעלת לחץ פוליטי לצמצום הסטטיסטיקה של האבטלה ולצמצום ההעברות של דמי האבטלה ושל קצבאות הבטחת הכנסה למי שהוגדרו כ"מתחזים". כתוצאה מלחץ זה סרבו מנהלי הלשכות (בניגוד לחוק שירות התעסוקה) לרשום ולשרת מחפשי עבודה נטולי זכאות בביטוח הלאומי או כאלה שעבדו ורצו

¹²⁸ כיום מרכז צוות התעסוקה של המרכז הישראלי לקידום צדק חברתי וחבר הנהלת המרכז.

למצוא עבודה טובה יותר. גם בחלוקת העבודה גרם הלחץ הפוליטי לעיוותים, לדוגמה: הצעת עבודה מקצועית למהנדס בניין לא ניתנה לתובע הבטחת הכנסה בעל ותק רב באבטלה ועולה חדש, כי אותו אפשר היה לחייב לצאת לכל עבודה בלתי מקצועית (ניקיון לדוגמה). את המשרה "שמרו" למקרה שיגיע מהנדס בניין מובטל טרי ויהיו חייבים להציע לו עבודה רק במקצועו. כך הפך שירות התעסוקה ל"לשכת אבטלה" עבור קהל שבוי, כשעצם תדמיתו זו מהווה תירוץ להמשך קיצוץ השירותים שהוא אמור לספק לתושבים לקראת הפרטת תפקידיו.

תקציבו של שירות התעסוקה, מצבת כוח האדם והכלים שעמדו לרשותו הלכו והצטמצמו עם השנים, בלי התייחסות כלשהי לגידול האוכלוסייה, כוח האדם האזרחי ומספר המעסיקים. כלים מעטים סייעו לעבודת השירות, אך פותחו מחוצה לו: מסגרות ההכשרה המקצועית וכלים של הפסיכולוגיה התעסוקתית פותחו במשרד העבודה (אחר כך משרד התמ"ת). תחומי ההכשרות המקצועיות פוזרו בין משרדי ממשלה שונים ומוקצבים להם תקציבים נמוכים שאינם מספקים את הביקוש. כמו כן, ההחלטות על הקורסים נעשות באופן ספוראדי במהלך השנה ולכן קשה לתכנן ולהפנות אליהם בזמן אמת את הזקוקים להכשרות.

מגמות הקיצוץ בתקציבי ההכשרה המקצועית ושירות התעסוקה, שהחלו כבר בשנות ה-80 של המאה הקודמת, התגברו בעיקר מ-2003. הן נשענות על טענות לחוסר יעילות ולתוצאות מאכזבות בעיקר בהיבט של צמצום ישיר של תשלומי העברה (ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה). כמו כן, נשענו מהלכי הקיצוץ על התדמית הלא "מקצועית" של השירות, על התחלופה המהירה של מנכ"לים ועל מינויים פוליטיים בלתי הולמים שאפיינו אותו במשך שנים רבות ויצרו מעגל סגור, שסייע להצדיק את צעדי האוצר.

באמצע העשור הראשון של המאה הנוכחית (2004-2008) נאלץ השירות לוותר על שלישי ממצבת כוח האדם שלו ונותר עם כ-600 עובדים במקום כ-900. כמו כן, אולץ השירות לוותר על התוכנית להפעיל בעצמו אחד ממרכזי הטיפול הניסיוניים של תוכנית ויסקונסין (העשירים במשאבים ובכלים חדשים). מעבר להסתייגויות הרבות מתוכניות ויסקונסין, אפשר לזהות שאותם התקציבים והכלים המקצועיים להסרת חסמים, להכוונה אישית ולליווי של מחפשי העבודה שנשללו או נדחו משירות התעסוקה, ניתנו ביד רחבה למפעילים הפרטיים שנבחרו על ידי האוצר למלא חלק מהתפקידים של השירות הממלכתי.

תוכניות רבות לרפורמה ולהתחדשות של שירות התעסוקה נדחו על הסף או טורפדו על ידי משרד האוצר, במגמה ברורה להחריף את המצב ולקדם את הפרטת השירותים הישירים בתחום

שוק העבודה, כחלק מה"הגמשה" שבה תולה את כל יהביה הגישה הניאו-ליבראלית. קיצוץ מתמשך זה והתקצוב הלא סדיר של השירותים המקצועיים פגעו בעיקר באוכלוסיות המוחלשות ממילא בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, היות והאוכלוסיות המבוססות יותר יודעות לקבל שירותים גם בערוצים אחרים ודרך הרישות החברתית. המדיניות בתחום זה אף תרמה רבות להתבססותן של חברות תיווך ושל קבלני כוח אדם ולהתחזקות התופעה של העסקה פוגענית.

במקום לאפשר לשירות הממלכתי למלא את תפקידיו, לצמוח ולהתאים עצמו לתנאים המשתנים, לגידול המשק ולגידול אוכלוסיית היעד שלו, משמשת דעיכתו המכוונת להצדקת העברת תפקידיו המקוריים לגופים לא ממלכתיים (רובם במימון קופת המדינה). חלק מהתוכניות שהוקמו מחוץ לשירות עלולות בבוא העת להחזיר לתחום התעסוקה תופעות של פלגנות והעדפות סקטוריאליות שאפיינו את שוק העבודה עם קום המדינה, ושלמניעתם חוקק חוק שירות התעסוקה.

התוצאה היא שכיום שוק העבודה הישראלי נעדר גורם ממלכתי מרכזי שמסדיר את שוק התעסוקה. בשוק קטן כמו בארץ, משמעות הדבר היא שאין דרך לווסת את הלחצים ולהקל על משברים. הפיצול שנוצר גורם נזק לא רק לשירות התעסוקה, אלא לחברה ולמשק: בשוק תעסוקה קטן, במיוחד בפריפריה, תחרות פרועה ולא מתואמת על המעסיקים מולידה ניצול לרעה, שימוש בכלים לא נכונים, ודלת מסתובבת כדי לזכות בהטבות עם כל עובד "חדש". היעדרו של שירות תעסוקה אפקטיבי ויעיל והתחרות הבלתי מאוזנת על מקורות המידע ועל המשאבים פוגעת בחתירה לשוויון הזדמנויות ולקידום מוביליות תעסוקתית וחברתית.

מבט מבפנים:

קיצוצים תקציביים מתמידיים – המקרה של פרויקט שיקום שכונות

חגית חובב, מנהלת האגף לשיקום שכונות במשרד השיכון ויו"ר הוועדה הבין-משרדית של פרויקט שיקום השכונות (1982-2002)¹²⁹

תוכלי לתאר כיצד התנהלה מדיניות התקציב בפרויקט שיקום השכונות?

התקציבים לפרויקט תמיד היו מגיעים באיחור. האוצר מעביר את התקציב בסוף אוקטובר, ואז כבר אי אפשר להשתמש בכסף עד השנה הבאה.

¹²⁹ כיום יו"ר המרכז לקידום צדק חברתי.

כיצד התנהלו הקיצוצים בתקציב של פרויקט שיקום השכונות?

הקיצוץ בתקציב התנהל בשלבים: בתחילה היו מודיעים לי שבשנה הבאה התקציב יקטן באחוז מסוים בהשוואה לשנה הקודמת, בלי הסברים. אחר כך, ברגע האחרון, בעקבות הסכמים קואליציוניים תמיד חסר כסף, ואז משיתים על משרדי הממשלה קיצוץ רוחבי נוסף בשיעור של 2%-5%. ואז נשאלת השאלה: מה מקצצים? קשה לקצץ משרות, למשל, ויותר קל לקצץ תקציבי פעולה כמו שיקום שכונות, אז זה מה שמקצצים.

מהי הבעייתיות במדיניות הקיצוצים התקציביים בפרויקט מנקודת מבט מערכתית?

מדיניות הקיצוצים מלווה בחוסר שקיפות. אי אפשר לבחון נושאים לפי חתך ולערוך השוואות מפני שהתקציב בנוי לפי סעיפים של משרד האוצר. במדינות אחרות אפשר לערוך השוואות תקציביות, ובוחנים מדי שנה באיזה מידה התקציב תורם למאבק בעוני.

האם ההחלטה בנוגע לסעיף שאותו מקצצים נעשית לאחר בחינה כוללת של כל הרכיבים?

ממש לא. שום ראש ממשלה לא אוהב לריב עם כל שריו, לכן משיתים על כולם קיצוץ. לפעמים משחררים את משרד הרווחה, אבל לא תמיד. במשרד אפשר לדון באופן יותר מעמיק אילו סעיפים יקוצצו, אבל גם המנכ"ל לא אוהב לריב עם מנהלי האגפים שלו, לכן לבסוף משיתים על כל האגפים קיצוץ אחיד. השתדלתי לעשות קיצוץ דיפרנציאלי, אבל אין ספק שזה חשף אותי ללחצים רבים. למערכת קשה כל הזמן לריב אז היא מוצאת את הדרך הקלה ועושה קיצוץ אחיד ללא שיקול דעת.

תוכלי לתת דוגמה ליישום בלתי הולם של סעיפי תקציב?

הממשלה הכריזה ב-2008 על תוכנית חומש בקרב יוצאי אתיופיה, אך היא לא הפעילה חלק גדול ממנה. כך, לדוגמה, בכל שנה 200 זוגות צעירים יוצאי אתיופיה היו זכאים למשכנתא מוגדלת, עד 260 אלף ש"ח, ביישובים מסוימים וברחובות מסוימים (הם אינם רשאים לקנות באזורי הפריפריה, רק במרכז הארץ). מתוך 600 הזוגות הזכאים להיכלל בתוכנית מאז הכרזתה ועד לפני חודש-חודשיים רק שניים ניצלו את ההטבות. מסתבר שמשרד האוצר יצר מערכת שאי אפשר לנצל את תקציבה: היה צריך להשיג טפסים מיוחדים ממשרד השיכון, רבים מהבנקים לא ידעו שהם צריכים לתת תנאים מיוחדים ליוצאי אתיופיה, ועוד. ארגוני זכויות למען עולי אתיופיה פנו לבג"ץ וכעבור זמן רב, במחצית 2011, בג"ץ פסק כי אכן 100 מיליון ש"ח לא נוצלו והורה כי תוכנית החומש תוארך עד 2014 כדי שניתן יהיה לנצל את הכסף. אולם כיום, לאחר עליית מחירי

הדירות, המשכנתא או המענק הם כבר היה חלק כל כך קטן מהסכום הנחוץ לרכישת דירה, שכבר אין תועלת בכך שמעמידים לרשותם 150 אלף ש"ח כשהדירה עולה מיליון ש"ח. אלה דוגמאות כיצד המערכת לא חייבת תמיד לקצץ תקציבים – היא יכולה גם לשים חסמים בדרך שגורמים לאי מימוש התקציבים.