

פרק 4 : מניעת חקיקה המקדמת זכויות חברתיות

תיאור השיטה

החקיקה היא אחד הכלים החשובים לעיגון זכויות חברתיות וחובות הממשלה לממשן. שכן, כפי שהוסבר בפתח הפרק הקודם, החוקים אמורים לשקף את המדיניות הנוהגת או הרצויה, ולתת לה תוקף משפטי והסדרה מנהלית. על כן, בצד קידום יוזמות המדיניות שהממשלה מעוניינת בהן, שנעשה בישראל במקרים רבים באמצעות חוק ההסדרים, פועלת הממשלה גם לבלימת הצעות חוק שעומדות בניגוד לתפיסתה החברתית-כלכלית.

במהלך העשורים האחרונים, שבהם הונהגה מדיניות ממשלתית שביקשה לצמצם את השירותים החברתיים שמספקת המדינה, עשו חברי כנסת ניסיונות אין-ספור להיאבק בה באמצעות הצעות חוק שנועדו להרחיב את מימוש הזכויות החברתיות של תושבי המדינה. הממשלות דאגו ליירט כל אחת מהצעות חוק אלו והפעילו משמעת קואליציונית במקרים ה"מסוכנים" שבהם התגבש רוב של חברי כנסת התומכים בחוק שמקדם זכויות חברתיות. שכן, הן לא היו מעוניינות להתחייב למימוש הזכויות החברתיות, ולהקצות את התקציבים הנדרשים לכך.

כך הפכה המלחמה על ספר החוקים לעוד אחת מהשיטות שבהן נוקטות הממשלות כדי להבטיח את מדיניותן, ומכיוון שלממשלה יש רוב מובטח בכנסת, ידה תמיד על העליונה. התוצאה היא שמספר החוקים הישראלי נעדרים חוקים חברתיים שמעגנים את חובות המדינה בתחומים אלה כלפי אזרחיה. זאת בניגוד למקובל במדינות רבות במערב.

כך, למשל, אין חוק שקובע את הזכות לדיור או את חובת המדינה לסייע לזכאים בדיור; הדיור הציבורי וכל מערך הסיוע בדיור מוסדרים בנהלים פנימיים של משרד השיכון ולא בחוק. כמו כן, נעדרים מהחוק הישראלי הזכות לתנאי מחיה נאותים או הזכות לקבלת הכשרה מקצועית. וזו רק רשימה חלקית.

גם הנושאים שמוסדרים בחוק, כמו חינוך ובריאות, אינם כוללים את כל ההיבטים של מימוש זכויות אלה. כך, למשל, בתחום החינוך לא מובטחים מינימום של שעות לימוד לילד או לימודים בגיל הרך. בתחום הבריאות לא מוגדרת החובה לספק שירותי בריאות באופן שוויוני. הצהרת החוק על "צדק, שוויון ועזרה הדדית" ואספקת שירותים באיכות, מרחק וזמן סבירים, אינה מגובה בסטנדרטים ברורים לאספקת שירותי הבריאות על ידי קופות החולים.

כמו כן, שירותי בריאות חיוניים, כמו שירותי בריאות השן, בריאות הנפש והאשפוז והטיפול הסייעודי, הושארו מחוץ לסל השירותים הציבורי ללא הגדרה מדויקת של זכאות.

לאורך שנים נעשו ניסיונות חוזרים ונשנים לשנות את מדיניות הממשלות לגבי כל אחד מנושאים אלו, ולשכנע לקבל חוקים שמבטיחים מימוש רחב יותר של הזכויות האמורות. לשם כך, הוצעו דרכים שונות ויצירתיות לשינויים קטנים כגדולים, שאולי יהיו מקובלים על הרוב בכנסת. במקרים רבים, מצליחים חברי כנסת להעביר חוקים חברתיים בקריאה ראשונה, אולם אחר כך מופעלת על ידי הממשלה משמעת קואליציונית שמונעת מהצעות החוק להפוך לחוקים. הצעת חוק היסוד: זכויות חברתיות היא אחת הדוגמאות שנביא בפרק זה, לצד הצעות חוק נוספות שניסו לעגן דיור בר השגה, עדכון קבוע של סל שירותי הבריאות, אופק תעסוקתי למובטלים ועוד.

אחד הגורמים המשמעותיים ביותר בתהליך המתואר היא ועדת השרים לענייני חקיקה, הדנה בכל הצעת חוק פרטית וקובעת את עמדת הממשלה לגביה. עבודתה של ועדה זו מתנהלת במחשכים: היא איננה מפרסמת פרוטוקול והחלטותיה מתפרסמות ללא הנמקה וללא פירוט של התומכים והמתנגדים להחלטה. קביעתה של ועדת השרים מחייבת את חברי הקואליציה ביום ההצבעה בכנסת, ולכן קביעת ועדת השרים לגבי הצעות החוק קובעת הלכה למעשה את גורלן. בהתאם למדיניות הממשלות בעשורים האחרונים, הרוב המכריע של הצעות החוק הפרטיות נדחו על ידי ועדות השרים ולכן לא נכנסו לספר החוקים. להלן רשימת דוגמאות חלקית ביותר של ניסיונות חקיקה חברתית מהותית, שנהדפו פעם אחר פעם על ידי הממשלה.

דוגמאות ליישום השיטה

1. חוק יסוד: זכויות חברתיות

מאז קום המדינה נעשו ניסיונות רבים לחוקק חוק יסוד שיכלול הגנה על זכויות כלכליות וחברתיות, כגון: הזכות לקיום בכבוד, זכויות בריאות, זכויות חינוך, זכויות דיור, הזכות לביטחון סוציאלי, זכויות עובדים (הזכות להתאגדות, הזכות לשביתה, הזכות לשכר הוגן) ועוד. אולם עד עתה טרם צלח אף אחד מניסיונות אלה.

בישראל אין אמנם חוקה, אולם לפי החלטת הכנסת משנת 1950 חוקתה של מדינת ישראל "תהיה בנויה פרקים-פרקים באופן שכל אחד מהם יהווה חוק יסודי בפני עצמו". בשנת 1989 הוכנה במשרד המשפטים הצעה לחוק יסוד: זכויות היסוד של האדם. נוסח ההצעה נידון

בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, אך לבסוף הוחלט כי אף מגילת זכויות האדם של ישראל תחוקק פרקים-פרקים, וההצעה הכוללת חולקה למספר הצעות לחוקי יסוד.

במרס 1992 חוקקה הכנסת שני חוקי יסוד העוסקים בזכויות אדם: חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק. שני חוקי היסוד היו לאבני יסוד במשפט החוקתי של מדינת ישראל ועיגנו זכויות אזרחיות וכלכליות שונות, אולם השאירו את הזכויות החברתיות ללא מעמד חוקתי דומה. דבר זה יצר א-סימטריה בהגנה על הזכויות במדינת ישראל. חוקי היסוד הקיימים (ובפרט כפי שפורשו על ידי בית המשפט העליון) נותנים משקל מכריע לאינטרסים כלכליים, קנייניים ומעין-קנייניים ולזכותו של הפרט בעל הקניין להגנה מפני התערבות הרשויות. אין בהם הכרה בזכויות החברתיות בתחומי העבודה, החינוך, הבריאות, הדיוור, הרווחה והביטחון הסוציאלי, והזכות לכבוד שמעוגנת בהם לא פורשה ככוללת הגנה משמעותית על זכויות אלה. כך, לדוגמה, במסגרת הזכות לכבוד, הוכרה הזכות שלא להיות נטול כל קורת גג, אך לא ניתן לה תוכן והיא לא זכתה למעמד שמאפשר את אכיפתה, למשל על ידי קביעה שאסור יהיה לרשות להרוס בית מגורים או שיש חובה לסייע למי שמתגורר במבנה לא ראוי או מוציא סכום גבוה מהכנסתו על דיוור.

חשיבות ההגנה החוקתית על זכויות חברתיות מתעוררת בעיקר במקרים שבהם מתנגשות הזכויות הללו עם זכויות חוקתיות אחרות. כך, למשל, הדאגה לצורכי דיוור וחינוך מחייבת לעתים פגיעה בזכות הקניין, וחקיקה בנושאי עבודה יכולה לפגוע בחופש העיסוק של המעסיקים. כפי שנכתב בדברי ההסבר להצעות שונות לחוק זכויות חברתיות: "זכויותיו החברתיות של האדם אינן נופלות בחשיבותן מזכויותיו האזרחיות והמדיניות. עקרון כבוד האדם מחייב לא רק כי המדינה לא תתערב בחייו של האדם בדרך שיש בה פגיעה בכבודו, אלא גם כי המדינה תיצור תנאים אשר יאפשרו לאדם קיום בכבוד אנושי. מדינת ישראל הכירה בחובתה זו, הן בחקיקת חוקים אשר נועדו להבטיח לתושבי המדינה אמצעי קיום נאותים והן על ידי כך שאשררה, בשנת 1991, את האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במקביל לאשרור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות".

במרס 1994, בכנסת ה-13, הניחה ועדת חוקה, חוק ומשפט על שולחן הכנסת שלוש הצעות לחוקי יסוד: חוק יסוד: זכויות במשפט, חוק יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות וחוק יסוד: זכויות חברתיות.²⁴⁰ כפי שעולה מדברי ההסבר להצעות, ראו חברי ועדת החוקה בהצעות אלו

²⁴⁰ הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות של חברת הכנסת ענת מאור ואחרים (25/פ) והצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות של חבר הכנסת עמיר פרץ (1277/פ).

המשך לתהליך חקיקת חוקי היסוד שהחל בכנסת ה-12 שנתיים קודם לכן. הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות קבעה, בין היתר, כי לכל תושב הזכות לסיפוק צרכיו הבסיסיים לקיום בכבוד אנושי, ובכלל זה בתחומי העבודה, ההשכלה, החינוך, הבריאות והרווחה, בכפוף ליכולתה הכלכלית של המדינה. עוד נקבע כי עובדים ומעבידים זכאים להתאגד, וכי עובדים זכאים לשבות על מנת לקדם את ענייניהם הכלכליים והחברתיים. בשנת 1996 נדונו שלוש הצעות לחוקי היסוד, ובפברואר אותה שנה הן עברו בקריאה ראשונה. ההצעות הועברו לדיון בוועדת החוקה על מנת להכין לקריאה שנייה ושלישית, אך בשל הקדמת הבחירות לכנסת ה-14 ובהיעדר תמיכה של הממשלה החדשה הן נגזרו.²⁴¹

ניסיונות נוספים של חברי כנסת ושל ועדת חוקה, חוק ומשפט לקדם את חוקי היסוד בסוף שנות התשעים נכשלו אף הם, שכן קידום זכויות חברתיות לא היה חלק מיעדי הממשלה בראשות בנימין נתניהו או מקווי היסוד שלה. כישלון זה נמשך לתוך ראשית שנות האלפיים בשל חוסר הסכמה בין השותפים הקואליציוניים של הממשלה בראשות אהוד ברק, שכללו את ש"ס, יהדות התורה והמפד"ל, ובשל מאבקים בנושא כוחו ומעמדו של בית המשפט העליון.²⁴²

גם הכנסת ה-16, בתקופת הממשלה שבראשותו של אריאל שרון, לא הצליחה להעביר את הצעת החוק ב-2003. הניסיון לעשות זאת נכשל בשל משמעת קואליציונית שקבעה כי אין לקבל חוקי יסוד ללא הסכמת כל החברות הקואליציה, שכללה את הליכוד, שינוי, האיחוד הלאומי והמפד"ל.²⁴³ במקרה זה המפד"ל התנגדה לחוק כחלק מההתנגדות הכללית של המפלגות הדתיות לחוקי יסוד.²⁴⁴ מאז הוגשו עוד כעשרים הצעות חוק דומות על ידי חברי כנסת שונים,²⁴⁵ אך עד היום לא נמצאה לחוק תמיכה מספקת.²⁴⁶

²⁴¹ הכנסת ה-14 נבחרה במאי 1996 ופעלה עד יוני 1999. חברות הקואליציה היו: ליכוד-גשר-צומת, ש"ס, המפד"ל, יהדות התורה, ישראל בעלייה והדרך השלישית.

²⁴² הכנסת ה-15 נבחרה במאי 1999 וכיהנה עד פברואר 2003. חברות הקואליציה היו: ישראל אחת (העבודה-גשר-מימד), מרצ, ישראל בעלייה, מפלגת המרכז, ש"ס, יהדות התורה והמפד"ל.

²⁴³ הכנסת ה-16 נבחרה בינואר 2003 וכיהנה עד אפריל 2006. חברות הקואליציה היו: הליכוד, שינוי, האיחוד הלאומי והמפד"ל.

²⁴⁴ המפלגות הדתיות מתנגדות באופן עקרוני לחקיקה של חוקי יסוד בשל התפיסה שלנורמות הדתיות תפקיד מקביל לחוקה ועל כן אין צורך בחוקה נוספת.

²⁴⁵ הצעות חוק דומות הוגשו על ידי חבר הכנסת אורי סביר (פ/1373), חיים אורון (פ/1239), אופיר פינס-פז (פ/638), חבר הכנסת צחי הנגבי (פ/1574), חבר הכנסת מוחמד ברכה (פ/179/17), חברת הכנסת אורית נוקד (פ/204/17) ועוד.

²⁴⁶ ענת מאור, **חור פעור בספר החוקים: הצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות-כלכליות – כרוניקה של כשלון החקיקה**, בתוך: יורם רבין ויובל שני (עורכים), **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 2004, עמ' 195-232.

הסיבה המרכזית לכך נעוצה בתפיסה החברתית-כלכלית של ממשלות ישראל זה למעלה משני עשורים, המציבה כיעד מרכזי של המדיניות הממשלתית את הצמיחה הכלכלית ולא את פיתוח החברה בתחומים החברתיים. כאמור בפרק הרקע, תפיסה זו תומכת בכלכלת השוק החופשי שבו ההתערבות הממשלתית בכלכלה צריכה להיות מזערית, והובלת המשק צריכה להתבצע על ידי המגזר העסקי. על כן, לא היה רצון פוליטי להוביל התייחסות רצינית לזכויות חברתיות או לעגן אותן בחוקי יסוד, כך שתינתן להן ההגנה הראויה להן במקרים שבהם הן מתנגשות עם זכויות אחרות שיש להן מעמד חוקתי.

חששות נוספים בקרב המתנגדים לחוק יסוד כזה הם כי עלולות להיות לו השלכות תקציביות מרחיקות לכת, וכי אין לתת לבית המשפט סמכות של ביקורת שיפוטית בנוגע לנושאים שאמורים להיקבע על ידי הממשלה ואשר יש להם השלכה על הקצאת תקציבים. כך, למשל, אמר חבר הכנסת דן מרידור בישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט ביום 22.2.1991: "כאשר באים לעסוק בנושא הקלאסי של מדיניות ממשלה והקצאת תקציבים [...] אני שמאד לא מפחד מהתערבות בית המשפט בדרך כלל, פה בתחום כל כך לא מוגדר, כל כך נתון לוויכוחים פוליטיים, שאני חושש".

בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011, הוגשה לכנסת הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות על ידי חברי כנסת ממגוון סיעות, הן של הקואליציה והן של האופוזיציה.²⁴⁷ ההצעה טרם עלתה לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה.

2. עדכון קבוע של סל שירותי הבריאות

מערכת הבריאות הציבורית מעניקה לציבור סל שירותי בריאות, המורכב מרשימה מפורטת של תחומים, שנקבעו עם חקיקת חוק בריאות ממלכתי בשנת 1994. אז הוגדר בחוק "סל השירותים הבסיסי", שחלקו אמור להינתן על ידי קופות החולים וחלקו ישירות על ידי משרד הבריאות. עלותו של הסל מתעדכנת בכל שנה בהתאם למדד שהוגדר בחוק – "מדד יוקר הבריאות". המדד משקלל גורמים שונים כמו מדדי שכר ומדדי מחירים, אולם אינו כולל מדדים של התייקרויות הנובעות מגידול האוכלוסייה ומהזדקנותה ומהצורך להכניס לסל תרופות וטיפולים חדשים, המשתכללים בקצב מהיר לאור ההתפתחויות הטכנולוגיות.

²⁴⁷ הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות נכתבה על ידי האגודה לזכויות האזרח והוגשה על ידי חברי הכנסת שלי יחימוביץ', חיים כץ, אורלי לוי אבקסיס, זבולון אורלב, שלמה מולה, זהבה גלאון, אורי אורבך, דב חנין, איתן כבל, ניצן הורוביץ וג'מאל זחאלקה (3783/18/פ) <http://knesset.gov.il/privatelaw/data/18/3783.rtf>. להרחבה על ההצעה ועל הניסיונות לקדמה ראו באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=18296>.

התוצאה היא שסל שירותי הבריאות שניתן לציבור נשחק במהלך השנים באופן עמוק. כפי שתואר בפרק 1, בין השנים 1995 ל-2008 נשחק תקצוב סל שירותי הבריאות בכ-47%, שמשמעם מיליארדי שקלים החסרים כדי להעניק לאזרחי ישראל סל שירותי בריאות מלא כפי שנקבע בחוק. בהיעדר מימון מספק לשירותי הבריאות הציבוריים, משלמים האזרחים יותר ויותר עבור שירותי בריאות: תשלומי השתתפות עצמית בגין תרופות, בדיקות וביקורים אצל רופאים מקצועיים במסגרת השירות הציבורי, ורכישת ביטוחים חצי-פרטיים שמשווקות קופות החולים ("ביטוחים משלימים") או חברות ביטוח פרטיות. חלקם של משקי הבית בהוצאה הלאומית לבריאות עומד היום על כ-40%, בעוד שחלקה של הממשלה הולך ויורד.²⁴⁸

שורה של ארגונים העוסקים בתחום הבריאות, ובהם האגודה לזכויות האזרח, מנסים מזה שנים לקדם הצעת חוק לעדכון קבוע של סל שירותי הבריאות בשיעור קבוע של 2% לשנה לטובת הכנסת תרופות וטכנולוגיות חדשות לסל.²⁴⁹ שיעור זה נקבע בהתאם להערכת מומחים בתחום כמשקף את המדדים השונים המשפיעים על הצורך בהרחבת הסל הן מבחינת נגישותו לכלל האוכלוסייה והן מבחינת השיפורים בתחום הרפואה שיש לספק לציבור. ההערכה היא שלו הצעת החוק הייתה עוברת, תקציב מערכת הבריאות הציבורית היה גדל בכ-500 מיליון ש"ח כל שנה ו"ועדת הסל", הגוף הציבורי אשר קובע את סדרי העדיפויות להכנסת תרופות וטכנולוגיות חדשות, הייתה יכולה להתרכז בעבודתה המקצועית והכה רגישה מבחינה מוסרית.

מכיוון שלהצעת החוק ישנן השלכות תקציביות רחבות היא זקוקה לפי חוק יסוד: משק המדינה לאישורם של 51 חברי כנסת לפחות. משרד האוצר, בניגוד למשרד הבריאות, מתנגד לעדכון מלא וקבוע של עלות הסל בטענה שהתרופות והטכנולוגיות החדשות אינן מתייקרות בשיעור קבוע ולכן הוא מבקש לבחון מחדש בכל שנה את התוספת הדרושה. סביר להניח כי הטעם האמיתי להתנגדות משרד האוצר היא שחוק כזה יצמצם את יכולתו לקבוע מסגרת תקציבית מקוצצת בתחומי הבריאות.

בשנת 2008, בכנסת ה-17, הצליחה קואליציה רחבה של ארגוני זכויות אדם וארגוני חולים להעביר את הצעת החוק בקריאה ראשונה חרף התנגדות עיקשת של האוצר. 56 ח"כים הצביעו בעד ההצעה, חלקם מתוך הקואליציה. מרבית סיעות הכנסת הנוכחית ומרבית

²⁴⁸ זה הזמן להגדיל את ההוצאה הציבורית לבריאות, הי"ש 88 לעיל.

²⁴⁹ הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון – תוספת קבועה לסל שירותי הבריאות, וטכנולוגיות רפואיות חדשות, מכשור ושיטות טיפול), פ/866/17, הוגשה על ידי חברי הכנסת חיים אורון, משה כחלון ואחרים, <http://knesset.gov.il/privatelaw/data/17/03613206.rtf>. הצעות חוק נוספות ברוח זו הוגשו במהלך השנים על ידי חברי כנסת שונים, למשל: הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון – עדכון קבוע לסל הבריאות) התשס"ד-2004, של חברת הכנסת רוחמה אברהם.

האישים הבכירים במערכת הפוליטית, כולל ראש הממשלה הנוכחי בנימין נתניהו, הצביעו בעד ההצעה.²⁵⁰ ואולם, משהתחלפה הממשלה וההצעה חזרה לשולחן הממשלה ומליאת הכנסת, התנגדה הממשלה החדשה להחלת דין רציפות ואי אפשר היה להמשיך לקדם את ההצעה. מאז הוגשו מספר הצעות חוק דומות,²⁵¹ האחרונה שבהן בכנסת הנוכחית, אולם צפוי כי הממשלה תתנגד גם לה.²⁵²

הסכום המוקצב כיום לוועדת הסל לצורך תרופות וטכנולוגיות אינו קבוע ונתון לדיון מחדש מדי שנה. תקצוב נמוך מעורר חולים לצאת להפגנות סוערות למען התרופה או הטכנולוגיה מצילת החיים שלה הם זקוקים ואשר ספק אם תיכנס לסל. במשך ארבע שנים, מ-2008 ועד 2011 ועובר ל-2012 (בשל תקציב דו-שנתי), הייתה חזית זו שקטה באופן יחסי שכן פעל "הסכם אורון", שקבע מראש את גובה עדכון הסל למשך שלוש שנים.²⁵³ נראה שדווקא השקט התעשייתי שהושג לתקופה זו הקשה על קידום הצעת החוק לעדכון קבוע של סל התרופות, כיוון שהדיון הציבורי בנושא לא זכה לתהודה. אולם עידן קצר זה הסתיים ובשנת 2013 אנו עתידים לחזות שוב במחזות קורעי לב של חולים המתחננים לתרופות.

3. דיור נאות ובר השגה לכולם

במדינות רבות בעולם נהוגים חוקים הקובעים את חובות המדינה בתחום הדיור, וכוללים מדיניות ברורה ויעדים למימוש. חוקים אלה מבטיחים שהממשלה לא תוכל לקצץ בחריפות בהוצאות הדיור ולחדול מקיום החובות המוטלות עליה בתחום זה באופן שרירותי או בחדרי חדרים.

²⁵⁰ צבי זרחיה, אושר בקריאה ראשונה: סל התרופות יגדל ב-2% מידי שנה, TheMarker, 30.6.2008, <http://www.themarker.com/law/1.498335>

²⁵¹ הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון – עדכון סל הבריאות), התשס"ו-2006 (פ/17/1423), הוגשה על ידי חברי הכנסת נדיה חילו, ראלב מגיאדלה ואחרים, <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/1423.rtf>, רן כהן (פ/258), רן כהן (פ/997), ענבל גבריאלי (פ/2611), חיים אורון (פ/193), זבולון אורלב (פ/373), דני נווה (פ/178) ועוד.

²⁵² חבר הכנסת אפרים סנה בישיבת ועדת הכספים מיום 13.5.2005 בנושא אי עדכון סל הבריאות: "הבעיה הזאת צצה כל שנה. אין לזה פתרון אלא אם ייקבע מנגנון עדכון לסל [...] אלא אם יהיה מנגנון עדכון קבוע של 2% לשנה – מיולי החוק הזה מונח פה בוועדה. תעלה את זה לראשונה, אני מבטיח לך שיהיו 51 חברי כנסת שיאשרו את זה בראשונה, ולכנסת הבאה יהיה אפשר להמשיך ופעם אחת ולתמיד לגמור את הביזוי הזה." חבר הכנסת ניסים דהן: "בחוק ההסדרים יבטלו". פרוטוקול הישיבה:

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2005-12-13.html>

²⁵³ ההסכם התקבל לאחר שחברי הכנסת של ועדת הכספים איימו כי יאפשרו את השארת תרופות מצילות ומאריכות חיים בביטוחים המשלימים של קופות החולים, ומשרד האוצר ביקש למנוע זאת. הפשרה הייתה שיובטח לוועדת הסל תקציב סביר למשך שלוש שנים כדי שתכניס אליו תרופות אלה.

לאורך השנים הועלתה בישראל שורה ארוכה של הצעות לחקיקה שתעגן את הזכות לדירה או היבטים מסוימים של זכות זו, אולם עד היום מעטות מהן קודמו. כך, למשל, הועלתה בכנסת הצעת חוק יסוד: הזכות לדירה, שקבעה כי לכל אזרח ישראלי עומדת זכות לדירה בסטנדרט מינימאלי שייקבע בחקיקה רגילה. הצעות חוק שהוגשו בנושא החל משנת 2002²⁵⁴ עוררו את התנגדות הממשלה בשל החשש מהנטל התקציבי שיטילו על המדינה.

הצעות חוק חשובות בתחום הדירה, שהממשלה מתנגדת לקדמן, הן הצעות שמטרתן להבטיח לשוכרי דירות תנאים הוגנים ביחסי השכירות ולמנוע את חשיפתם לעלויות חדות ותדירות בשכר הדירה.²⁵⁵ הצרכנים העיקריים בשוק השכירות למגורים בישראל, המונה כ-26% מסך יחידות הדירה, נמנים בעיקר עם שכבות מעוטות אמצעים.²⁵⁶ בישראל, להבדיל מרבות מהמדינות המפותחות, שוק השכירות הפרטית אינו מוסדר כלל, והניסיון לעודד שכירות מוסדית מפוקחת באמצעות תמריצי מס נכשל.²⁵⁷ לפי דוח ה-OECD, ישראל נמצאת במקום השני מהתחתית ברשימת המדינות המפותחות בפיקוח על תנאי השכירות ומחירי השכירות.²⁵⁸

הצעות חוק נוספות ביקשו לעגן בחקיקה היבטים שונים של הזכות לדירה, כמו חובות המדינה בתחום הדירה הציבורי או הבטחת סיוע תקציבי הולם לזכאים לסיוע בדירה שלא נמצאה להם דירה, ואף הצעה להפנות 5% מכל בנייה חדשה בקרקעות המדינה לצורך הגדלת מאגר הדירה הציבורי. הצעות אלה לא קודמו בשל התנגדות הממשלות בעשורים האחרונים.²⁵⁹

דוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2010 שבדק את הנושא קבע כי בכך שונה ישראל ממדינות מערביות אחרות: "ברוב המדינות שנסקרו במסמך קיימת חקיקה ראשית לעידוד דירה בר-השגה, לצד מעורבות של הרשויות המקומיות וארגוני המגזר השלישי.

²⁵⁴ הצעות חוק יסוד: הזכות לדירה הוגשו על ידי חברי הכנסת עבד-אלמאלכ דהאמשה, רומן ברונפמן, רן כהן, דב חנין וטלב אלסאנע. לדוגמה ראו: <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/1567.rtf>.

²⁵⁵ הצעת חוק השכירות והשאילה (תיקון – הגבלה על העלאת דמי השכירות), התשס"ט-2009, <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/1139.rtf>;

הצעת חוק זכויות השוכר והמשכיר, התש"ע-2010, <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2367.rtf>;

הצעת חוק השכירות והשאילה (תיקון – הגבלה על העלאת דמי השכירות), התשע"ב-2011, <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/3757.rtf>.

²⁵⁶ גיל גן מור, הנדל"ניסטית: הפרה של הזכות לדירה בישראל, האגודה לזכויות האזרח, יולי 2008, <http://www.acri.org.il/pdf/Diur.pdf>.

²⁵⁷ התייקרות הדירות בישראל – השלכות ודרכי התמודדות, ה"ש 64 לעיל.

²⁵⁸ **Housing and the Economy: Policies for Renovations**, from: **Economic Policy Reforms: Going for Growth 2011**, OECD, April 2011, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/11/46917384.pdf>.

²⁵⁹ למשל, הצעת חוק דירה סוציאלית, התשע"ב-2012, <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/4064.rtf>;

הצעת חוק הדירה הציבורי (הגדלת המלאי), התשע"ב-2012, <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/3923.rtf>.

בישראל אין עדיין חקיקה ראשית בנושא, אם כי קיימים ניצנים של מדיניות דב"י [דיוור בר השגה] בכמה ערים גדולות. ניתוח מדיניות הדיוור הממשלתית במדינות השונות מעלה כי במדינות בהן קיימת מעורבות עמוקה בשוק הדיוור, כמו בגרמניה, מחירי הדיוור יציבים יחסית עד כדי כך שבמהלך השנים קטן הצורך בתקציבי דיוור ממשלתיים [...]. לעומת זאת, בישראל כאמור מעורבות הממשלה בשוק הדיוור ירדה באופן חד בעשור האחרון, גרמה לחוסר יציבות במחירי הדיוור וניתן לומר שהממשלה אינה משיגה את יעדי הסיוע המוצהרים על-ידה, קרי, שיכון מחוסרי דירה, פתרון מצוקת הדיוור ופריסת האוכלוסין. ניכר כי הממשלה נעדרת ראייה מערכתית וארוכת-טווח מספקת בכל הקשור למדיניות הבינוי והשיכון. הדבר בא לידי ביטוי בשנים האחרונות בשלל החלטות ממשלה ומהלכים שאינם עולים בקנה אחד עם יעדיה המוצהרים של הממשלה, ואף תורמים להשגת תוצאות הפוכות מן הנדרש.²⁶⁰

4. אופק תעסוקתי למובטלים

שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה בישראל, העומד על 57.5% מהאוכלוסייה,²⁶¹ צריך היה להמריץ מדיניות פעילה של הממשלה בשוק העבודה, שתעודד פיתוח כישורי עובדים שיתאימו לדרישות הדינמיות של עולם העבודה לטווח ארוך. במקום זאת בחרה הממשלה "לייבש" את תקציבי שירות התעסוקה ולהפריט את תפקידיו במסגרת תוכנית "אורות לתעסוקה" (תוכנית ויסקונסין), כפי שתואר בפרק 2.

לאחר ביטול התוכנית באפריל 2010 גיבשו חברי ועדת העבודה והרווחה של הכנסת הצעת חוק חלופית לתוכנית ויסקונסין. הצעת החוק, שהוכנה בשיתוף עם האגודה לזכויות האזרח, נועדה להקדים תרופה למכה ולהציע אלטרנטיבה לכוונת האוצר להביא תוכנית חלופית לויסקונסין בחוק ההסדרים. ההצעה הוגשה על ידי חברי ועדת העבודה והרווחה מכל הסיעות ביולי 2010.²⁶²

²⁶⁰ תמיר אגמון, **מודלים שונים של דיוור בר השגה במדינות המפותחות ובישראל, הכנסת – מרכז המחקר והמידע**, נובמבר 2010, בעמ' 2. המסמך באתר מחאת הצדק החברתי: <http://j14.org.il/wp-content/uploads/2011/09/m02680.pdf>.

²⁶¹ **נתונים עיקריים על המשק הישראלי – תעסוקה ושכר**, אתר בנק ישראל, ינואר 2012, http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/indic/heb_g01.htm.

²⁶² הצעת חוק אחריות המדינה להגברת התעסוקה, לאופק תעסוקתי ולשירותים תומכי עבודה, התשע"א-2010, הוגשה על ידי חברי כנסת מכל סיעות הבית: חיים כץ, שלי יחימוביץ, רחל אדטו, אריה אלדד, חיים אמסלם, אריה ביבי, אילן גילאון, אורלי לוי-אבקסיס, משה מוץ מטלון וסעיד נפאע, <http://knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2641.rtf>.

הצעת החוק מבקשת לקבוע את אחריות המדינה להגברת התעסוקה, ובפרט את אחריותה לקדם את האופק התעסוקתי של מקבלי גמלאות הביטוח הלאומי. זאת באמצעות החזרת האחריות לשיפור התעסוקה לידי המדינה, באמצעות שירות התעסוקה, בניגוד לתוכנית ויסקונסין שפעלה באמצעות חברות פרטיות. על מנת להבטיח את האפשרות של שירות התעסוקה לבצע את תפקידיו, הוצע בהצעת החוק לקבוע כי תקציבו לא יפחת מהממוצע המקובל במדינות ה-OECD (0.4% מהתמ"ג) וישקף עומס עבודה סביר וריאלי על עובדי השירות.

כמו כן, ההצעה מבקשת לעגן בחוק את זכותו של כל מובטל לתוכנית קידום מקצועי אישית תוך התחשבות במצבו המשפחתי ובצרכיו. על פי הצעת החוק, על הממשלה להנהיג תוכנית להשבת מקבלי הבטחת הכנסה למעגל העבודה. על התוכנית לספק הכשרה מקצועית או השלמת השכלה ולכלול שירותים תומכי תעסוקה, כגון מימון הוצאות נסיעה והחזר הוצאות על טיפול בילדים עד גיל 12. כמו כן, הוצע כי מקבלי הבטחת הכנסה שמשתלבים בעולם העבודה ימשיכו לקבל ליווי, שיכלול שיחות אישיות במשך שלוש שנים במקום העבודה החדש, מענק התמדה על המשך העבודה ושירותים תומכי תעסוקה, ככל שאלו אינם ניתנים על ידי המעביד. ליווי זה נדרש כדי להסיר חסמים וליצור יציבות בעבודה, הן מצד העובד והן מצד המעסיק.

לנוכח התנגדות הממשלה, לא קודמה הצעת החוק. לעומת זאת, באוגוסט 2011 שוב ניסתה הממשלה לחדש את תוכנית ויסקונסין בהעלותה לדיון בוועדת העבודה הצעת חוק ממשלתית חדשה. הצעה זו עדיין הותירה בידי פקידי תאגידי פרטיים סמכויות מרחיקות לכת של שלילת קצבאות הבטחת הכנסה, כמו בתוכנית המקורית שבוטלה, ואימה להמשיך ולפגוע בזכויותיהם של מאות אלפים לכבוד, לקיום בכבוד, לחירות, לקניין ולפרטיות, בניגוד לעקרונות שנקבעו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ועדת העבודה מנעה את קידומה של חקיקה זו. חברי הוועדה הדגישו שבמשרד האוצר עושים כל שביכולתם "לייבש" את שירות התעסוקה במטרה להכשילו ולהפכו ללא יעיל, כך שבסופו של דבר האוצר יוכל להצדיק את הכוונה להפריטו, וכי הם לא יתנו יד להשבת תוכנית שפגעה באלפי בני אדם ולא באמת סייעה להם לצאת לעבודה.

5. עידוד העסקה ישירה והבטחת זכויות עובדי קבלן

בשנת 2004 יזם הפרורום לאכיפת זכויות עובדים²⁶³ הצעת חוק לפיה מי שמזמין שירותי קבלן יהיה האחראי לזכויות העובדים המועסקים על ידי הקבלן. הצעת החוק הוגשה על ידי חבר הכנסת עמיר פרץ ובהמשך הוגשו הצעות חוק דומות על ידי חברי הכנסת יגאל יאסינוב, ליה שמטוב, דב חנין, שלי יחימוביץ וקבוצת חברי כנסת נוספים.²⁶⁴

מטרת הצעת החוק הייתה לעגן בחקיקה את הטלת האחריות לזכויות עובדי קבלן לא רק על המעסיק הפורמלי – קבלן כוח האדם או קבלן השירותים, אלא גם על המעסיק בפועל – מי שמזמין את השירותים או את העבודה מאת הקבלן המבצע. כך, כל מי שנהנה מיגיעה אישית של עובד המועסק אצלו בהעסקת-משנה על כל צורותיה (באמצעות קבלן כוח אדם, קבלן שירותים, או קבלן-עבודה) גם יהיה חייב לדאוג לקיום זכויותיהם של עובדים אלה על פי חוקי העבודה.

בין היתר, הוצע שעובדי קבלן שלא מקבלים את שכרם ואת זכויותיהם הסוציאליות ויכולו לתבוע לא רק את הקבלן, אלא גם את מזמין העבודה שהשתמש בשירותיהם. כך, לדוגמה, האחריות לשכרן, לתנאי עבודתן ולזכויותיהן של עובדות ניקיון המועסקות באוניברסיטה באמצעות חברה קבלנית תחול גם על האוניברסיטה, ולא רק על החברה. הטלת האחריות על מזמני השירות נועדה לשדר למעסיקים כי ההעסקה המלאכותית באמצעות חברות הסוחרות בכוח אדם אינה משתלמת, וכי התארגנות עסקית שכזו לא תאפשר להם להתחמק מקיום יחסי עובד-מעביד.

הצעת החוק נתקלה בהתנגדות עזה של משרד האוצר. בשנת 2006 היא הופלה על ידי הקואליציה בהנחיית המשרד. כשהובאה להצבעה חוזרת, ניסו נציגי האוצר לטרפד את ההצבעה בטענה שהחוק יעלה למדינה 10 מיליון ש"ח, ולפיכך נדרש רוב של 51 חברי כנסת כדי לאשר את ההצעה.²⁶⁵ חברי הכנסת שהעלו את הצעת החוק הודיעו שידרשו את התערבות היועץ המשפטי לממשלה, והצביעו על כך שנתוני האוצר מוכיחים שהאוצר אישר זכייה

²⁶³ בפרורום לאכיפת זכויות עובדים חברים הארגונים: איתך-מעכי – משפטניות לצדק חברתי; האגודה לזכויות האזרח; הקליניקה לזכויות עובדים, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב; קו לעובד; שדולת הנשים.

²⁶⁴ חבר הכנסת יגאל יאסינוב ואחרים (פ/3900), חברת הכנסת ליה שמטוב (פ/647/17), חבר הכנסת דב חנין (פ/1187/17), חברת הכנסת שלי יחימוביץ (פ/1483/17), חברת הכנסת מירי רגב ואחרים (פ/2330/18).

²⁶⁵ רותי סיני, **תמיכה פה אחד בחוק להבטחת תנאי עובדי קבלן**, הארץ, 11.6.2007, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1416613>. על פי נתוני משרד התמ"ת לשנת 2008, כ-45% מעובדי קבלן

מועסקים במגזר הציבורי בהגדרתו הרחבה, הכוללת: מנהל ממשלתי, חינוך, בריאות, רשויות מקומיות וכד'. ראו: ידיעונט חדשות תמ"ת, ידיעון מס' 75, טבת תשס"ח – ינואר 2008, הסדרה ואכיפה,

<http://tinyurl.com/7w34zcx>

במכרזים לחברות שלא שילמו שכר כחוק, וכי הוא מתנגד להצעה בשל כך שהממשלה כמעסיק תצטרך לשלם שכר הוגן ולוודא את מימושו של זכויות עובדי הקבלן.²⁶⁶ רק אז חזר בו האוצר מטענתו.²⁶⁷ בעקבות כך הודיעה הממשלה כי היא תקדם הצעת חוק משלה בנושא זה, אולם הליכי החקיקה נמשכו מאז 2007 כמעט ללא התקדמות.²⁶⁸ יצוין, כי הממשלה הגיעה להסכם עם ההסתדרות ועם התאחדות התעשיינים שהחוק יעבור רק בהסכמה רחבה של כל הגורמים.²⁶⁹

רק לאחר המחאה החברתית של קיץ 2011 ולחץ ציבורי כבד, עברה הצעת החוק הממשלתית בדצמבר 2011.²⁷⁰ אולם, הצעה זו מצומצמת יותר מהצעת החוק הפרטית בכמה היבטים. ראשית, היא חלה רק על ענפים בודדים – שמירה, אבטחה, ניקיון והסעדה – ואינה חלה על עובדי קבלן רבים בתחומי ההוראה, הסייעוד, הגינון, שירותי הבריאות ועוד. כמו כן, הצעת החוק אינה חלה על עובדים לתקופה של עד שישה חודשים ובמשרות חלקיות, ונותנת בכך תמריץ להעסיק עובדים באופן זה. נוסף על כך, בניגוד להצעת החוק הפרטית, היא מעניקה למעסיקים שהפרו את חוקי העבודה "פטורים" רבים, באופן שמטיל נטל בלתי סביר על העובדים או מאפשר "מחיקה" של שנים רבות של עושה.²⁷¹

²⁶⁶ מרב דוד, מי עובד על עובדי הקבלן?, nrg-מעריב, 8.10.2007, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/643/696.html>

²⁶⁷ מירב ארלוזורוב, האוצר החליט לפקח על זכויות עובדי קבלן: סנקציות כבדות על חברות שיפרו את החוק, הארץ, 10.7.2006, <http://news.walla.co.il/?w=/21/937611>

²⁶⁸ ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מיום 26.12.2007, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/avoda/2007-12-26.html>; מתוך פרוטוקול ישיבה מס' 194 בכנסת ה-18 מיום 22.12.2010, סגנית שר התעשייה, המסחר והתעסוקה אורית נוקד בשם הממשלה: "הצעת החוק הממשלתית מבקשת לתחום את אחריות מזמין השירות בשלב ראשון לענפי הניקיון, השמירה, האבטחה והמסעדות. [...] על-פי הצעת החוק הממשלתית תוסר ההגנה ממזמין שירות שחתם על חוזה הפסד, כלומר חוזה שתעריפי השכר הנקובים בו לא יאפשרו לקיימו בלי לפגוע בזכויות העובדים, ובכך למעשה הצעת החוק מטילה אחריות מוגברת על מזמין השירות. אבל במקרים שבהם מזמין השירות ביטל את חוזה ההתקשרות עם הקבלן לאחר שנודע לו על ההפרה, או שמזמין השירות הסתמך על בדיקות תקופתיות של בודק שכר עבודה מוסמך, עיסוק המוסדר לראשונה בהצעת החוק, יהנה מזמין השירות מההגנה על-פי הצעת החוק הממשלתית [...] אני מקווה שהמחלוקת בין ועדת העבודה לאוצר תיפתר במהרה, ויהיה אפשר להאיץ את תהליכי החקיקה של הצעת החוק הממשלתית. לאחרונה שלח שר התמ"ת מכתב לשר האוצר בנושא, ואני מאמינה שהפערים יהיו ניתנים לגישור."

²⁶⁹ מתוך פרוטוקול כנס יחסי עבודה מיום 11.1.2007 של מרכז אדוה והפורום לאכיפת זכויות עובדים: "בשנת 2006 חתמו, ההסתדרות וארגוני המעסיקים על הסכם "אי חקיקה" – במסגרת לשכת התיאום החליטו ארגוני המעסיקים שהולכים לחקיקה רק בהסכמה ושלא יהיו מחטפים". <http://tinyurl.com/85o53bz>

²⁷⁰ חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011. להרחבה על החוק ראו באתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/he/?p=18950>

²⁷¹ דוגמאות למקרים שבהם ניתן פטור למעסיק: במקרה שההפרה אינה שכיחה, מה שכופה על העובד נטל בלתי סביר של בדיקת תנאי תעסוקתם של שאר העובדים וגם לא רלבנטי לעניין האחריות הנקודתית; במקרה

אפשר לשנות: המאבק על רפואת שיניים לילדים

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שנחקק ב-1994, הותיר את טיפולי השיניים מחוץ לסל שירותי הבריאות הציבוריים (למעט טיפולי שיניים מניעתיים לתלמידים). ההוצאה בתחום זה מכבידה על הציבור: כ-30% מההוצאה החדשית של משקי הבית על בריאות מיועדים לרפואת שיניים.²⁷² מכיוון שחלקים גדולים מהאוכלוסייה לא מסוגלים לעמוד בהוצאה הגבוהה, הלכה בריאות השן של הציבור בישראל והתדרדרה, ובמיוחד גדלו הפערים בתחלואה בין ילדים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה יחסית לילדים ממשפחות בעלות הכנסה גבוהה.²⁷³

גם הטיפול המצומצם הנמצא בסל הבריאות על פי חוק – טיפול מניעתי לתלמידים הכולל בדיקות שגרתיות והדרכה בלבד – לא ניתן למרבית הזכאים לו. כך, לפני מספר שנים התברר לאגודה לזכויות האזרח ולעמותת רופאים לזכויות אדם שרק בכרבע מהרשויות המקומיות מקבלים התלמידים במסגרות חינוך החובה את ההדרכה ואת טיפולי השיניים המניעתיים כנדרש בחוק.

מבדיקת הארגונים התברר כי למרות שהחובה לספק שירותי מניעה והדרכה לבריאות השן לתלמידים קבועה בחוק, ולמרות שנוהל משרד הבריאות קובע כי הרשויות המקומיות הן שתספקנה לתלמידים את סל בריאות השן, רוב הרשויות אינן עומדות בחובתן זו.²⁷⁴ במרס 2008 פנו הארגונים לבג"ץ בדרישה לספק לכלל תלמידי ישראל טיפולי שיניים כמתחייב מחוק ביטוח בריאות ממלכתי, ללא תלות ברצונה הטוב או במצבה הכלכלי של הרשות המקומית.²⁷⁵ בעקבות העתירה הודיע משרד הבריאות כי המימון לסל בריאות שן מניעתי בסיסי יגיע במלואו מתקציב המשרד, וכי לשם כך שולש תקציב הסל לשלושים מיליון ש"ח.

שהמזמין ביטל את חוזה ההתקשרות עם הקבלן, כלומר – אם בוטל החוזה מייד עם הגשת התביעה "ימחקו" שנים של עושי; במקרה שהמעסיק "הסתמך על בדיקות תקופתיות" של גורם מקצועי, כשבדיקות אלו אינן מוגדרות בחוק ותוכנן ייקבע בהמשך בתקנות, ובהתעלם מהניסיון שמוכיח כי אין בהצהרות של רואי חשבון, למשל, משום מחסום להפרת זכויות עובדים.

²⁷² 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; וכן, ראו הנתונים בבג"צ 2311/08 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' משרד הבריאות,

<http://www.acri.org.il/pdf/petitions/hit2311.pdf>.
²⁷³ **אי-שוויון בבריאות והתמודדות עמו**, ה"ש 96 לעיל.

²⁷⁴ נוהל בריאות השן מס' 8.1. הנוהל קבע כי רשות מקומית יכולה לבחור בין שני סלי שירות – סל מניעתי בסיסי או סל מניעתי מקיף הכולל טיפולים מסוימים בנוסף למעקב ולהדרכה.

²⁷⁵ בג"צ 2311/08 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' משרד הבריאות, פס"ד מיום 15.9.2010. לכתבי בית דין ולפסק הדין: <http://www.acri.org.il/he/?p=1518>.

יש לציין כי עד היום, שלוש שנים מאז ההישג בבית המשפט, ממשיך המשרד בהיערכות לאספקת השירות ועדיין לא הושלמה המשימה ולא מומשה ההבטחה שניתנה בבית המשפט – לספק לכל תלמיד במדינת ישראל את השירות המניעתי בבריאות השן כקבוע בחוק. בין השאר, הדבר נעוץ בהתעקשות משרד הבריאות לספק את השירות באמצעות רשויות מקומיות, אשר עושות זאת, בדרך כלל, באמצעות מיקורי חוץ למיניהם.

למרות ההישג בבית המשפט, היה ברור כי היעד האמיתי צריך להיות הכנסה של שירותי בריאות השן במלואם לסל הבריאות הציבורי. בנובמבר 2008 הוקמה קואליציית ארגונים רחבה למען בריאות שיניים ציבורית במטרה להשיג יעד זה.²⁷⁶ במרס 2010 הוגשה ביוזמת הקואליציה הצעת חוק שנועדה להכניס את רפואת השיניים לביטוח הבריאות הממלכתי הניתן לקטינים בגילאי 0-18 ולקשישים בני 65 ומעלה.²⁷⁷ מעל 25 חברי כנסת מכל הקשת הפוליטית חתמו על ההצעה.

הלחץ הפוליטי והציבורי עודד את סגן שר הבריאות יעקב ליצמן ליזום את הכנסת שירותי בריאות השן לילדים לסל הבריאות החל מיולי 2010, וכן את הממשלה להחליט על כך. בשלב ראשון נהנים מהתוכנית ילדים עד גיל עשר, ועל פי ההסכם עם משרד האוצר ימשיכו הטיפולים להתרחב בהדרגה – עד סוף שנת 2012 יכללו ילדים בני 14, כשהמגמה היא להרחיב את התוכנית עד לגיל 18.

השירותים מוענקים על ידי קופות החולים וכוללים, בין היתר, בדיקה תקופתית, ייעוץ והכנת תוכנית טיפול, צילומי רנטגן, הדרכה, שיננית וטיפול שיניים. שירותי המניעה ניתנים בחינם והטיפולים ניתנים בהשתתפות עצמית בסך 20 ש"ח עבור כל טיפול.²⁷⁸ לפי נתוני משרד הבריאות, בין החודשים יולי 2010 עד מרס 2011 קיבלו כבר כ-190,000 ילדים טיפולי שיניים במסגרת הסל.²⁷⁹ הודות לתוכנית זוכים היום לטיפול שיניים ילדים שמשפחותיהם לא יכלו לממן עבורם טיפולים אלה בעבר. על מנת לאפשר זאת, הוסיפה הממשלה לסל הבריאות כ-152 מיליון ש"ח.

²⁷⁶ בקואליציה חברים: האגודה לזכויות האזרח, המועצה לשלום הילד, ועד ההורים הארצי, יסו"ד – ישראל סוציאל-דמוקרטית, סנגור קהילתי, עמותת רופאי השיניים הערבים בישראל, פורום רופאי השיניים לקידום בריאות הציבור, צב"י – צרכני בריאות ישראל, רופאים לזכויות אדם, וכן אנשי אקדמיה ורופאי שיניים שמחויבים לנושא.

²⁷⁷ הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון – רפואת שיניים), התש"ע-2010,

<http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2451.rtf>

²⁷⁸ הכללת שירותי בריאות השן לילדים בסל הבריאות – היערכות מערכת הבריאות – סקירת מנכ"ל, מצגת באתר משרד הבריאות, יוני 2010.

²⁷⁹ טיפולי השיניים בחינם יורחבו לילדים עד גיל עשר, הודעת דובר משרד הבריאות באתר המשרד, 26.6.2011.

בימים אלה ממשיכה הקואליציה לבריאות שיניים ציבורית לקדם הצעת חוק להכללת טיפולי שיניים לבני 65 ומעלה בסל הבריאות. בישראל חיים היום למעלה מ-700 אלף בני 65 ומעלה, וכ-60% מהם סובלים מבעיות דנטליות ולרובם שיניים תותבות. ביולי 2011 חתמו 58 חברי כנסת על הצעת החוק שיזם חבר הכנסת חיים כץ, ולפיה ימומנו הטיפולים באמצעות העלאת מס הבריאות מ-5% ל-5.5% מהשכר, וסל הבריאות יכלול טיפולי שיניים מונעים, משמרים ומשקמים לרבות תותבות.

מבט מבפנים:

חוסר בחקיקה חברתית – השתלטות משרד האוצר של השיח הממשלתי

עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה (1995-2009)

במהלך שנות עבודתי במשרד המשפטים ליוויתי את הליכי החקיקה בתחום החברתי, ובמבט מסכם קשה לומר שממשלות ישראל גיבשו לעצמן מדיניות חברתית כוללת. המשרדים החברתיים עושים מאמץ למלא את תפקידיהם, ולפעמים מצליחים לקדם יוזמות חברתיות חיוביות, אך מדיניות-העל באה מנקודת המבט של האוצר, ובפרט מתפיסת עולם הדוגלת בצמצום הסקטור הציבורי. אין זה מקרה שהממשלה העמידה בראש הקבינט החברתי-כלכלי את שר האוצר (כממלא מקומו הקבוע של ראש הממשלה).

בהיעדר משנה חברתית סדורה ובשל הקשיים של המשרדים החברתיים לקדם יוזמות משלהם כשהן כרוכות בתוספת תקציב או כוח אדם, הדיונים החברתיים לאורך השנה מתנהלים סביב הצעות חוק פרטיות. לעתים ההצעות הפרטיות מדרבנות את הממשלה לפעול, כמו בהליכים שהובילו לחקיקת חוק הסנגוריה הציבורית וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. אך חלק גדול מההצעות הפרטיות הן נקודתיות או מגזריות, ואינן באות מתוך ראייה חברתית מקיפה או מתוך בחינה של צורכי האוכלוסייה כולה. עמדת הממשלה והקואליציה לגביהן מושפעת לא-אחת מלחצים ומשיקולים פוליטיים.

ההחלטות הממשלתיות המרכזיות המשפיעות על השירותים החברתיים מתקבלות במסגרת דיוני התקציב השנתיים (או דו-שנתיים). מי שלא ראה את ישיבת התקציב של הממשלה לא ראה הליך קלוקל של קבלת החלטות מימיו. בפני הממשלה עומדת הצעת התקציב וכן מקבץ של מאה

הצעות החלטה או יותר. החלטות אשר מחייבות תיקוני חקיקה ראשית מוצאות את ביטוין בהצעת חוק ההסדרים, המוגשת לכנסת ללא ההליך המקובל של פרסום תזכיר ודין לגופם של דברים בוועדת השרים לחקיקה. כל אלה נדונות ביחד ומתקיימת הצבעה על החבילה כולה כמקשה אחת. אין כל קשר בין הדברים – רפורמה בנמלים עם שירותי בריאות, שיווק תוצרת חקלאית עם הפחתת קצבאות הביטוח הלאומי, תקשורת סלולרית עם מדיניות השכלה גבוהה. הצד השווה היחיד הוא שכל ההצעות הן מבית מדרשו של אגף התקציבים, בין כיוזם ובין כמאמץ ומקדם. כך, למשל, הצעות ההחלטה בנושאי בריאות הדגישו את התחרות בין קופות החולים ולא את הרחבת השירותים. הצעות החלטה בענייני ביטוח לאומי עסקו שנה אחר שנה במניעת רמאויות, לא תמיד בליווי הגנות מספיקות על זכאי הגמלאות התמימים.

כאשר ההליכים מתנהלים בדרך זו, כאשר כל שר עסוק בענייני תקציב משרדו וכל מפלגה קואליציונית מנסה לקדם את האג'נדה שלה, אין זה נדיר שהייעוץ המשפטי לממשלה מוצא את עצמו כגורם ממשלתי יחיד הבוחן כל הצעה והצעה ומנהל מאבקים הן על ההליך והן על המהות. חלק מהצעות ההחלטה הוצאו בעבר ממסגרת דיוני התקציב על פי דרישת היועץ המשפטי לממשלה. אך למרבה הצער, הנחייתו של אליקים רובינשטיין, משלהי תקופת כהונתו כיועץ המשפטי לממשלה, בדבר קיום הליכים תקינים בדיוני התקציב לא יושמה עד היום.

משרד המשפטים מנסה להשפיע על מהות הדברים, על מנת למנוע פגיעות בזכויות חברתיות. כפי שמעידות התוצאות, ניסיונות השכנוע של המשרד לא תמיד הועילו. כוחו של הייעוץ המשפטי לממשלה למנוע הגשת הצעת חוק ממשלתית מוגבלת למצבים שבהם אפשר לקבוע שהחוק, אם יתקבל, לא יהיה חוקתי. אלה מקרים נדירים, במיוחד לאור היעדרה של פסיקה – עד לימים האחרונים – שפסלה חקיקה ראשית בשל פגיעה בזכות לקיום בכבוד. אך היו מקרים שבהם היועץ המשפטי לממשלה מנע הגשת הצעות חוק הפוגעות בזכויות חברתיות. כך, למשל, נפסלה הצעה שביקשה לשלול את הזכות לקצבת הבטחת הכנסה ממי שלא מלאו לו 25 שנה. נפסלו גם הצעות לשלול קצבאות קיום כאמצעי ענישה.