

חלק שני: התוצאות

לאן הובילו התהליכים המתוארים בדוח? מהו גורלה של חברה שרשת הביטחון נשמטת מתחתיה? הנתונים משרטטים תמונה ברורה: ייבוש השירותים החברתיים הביא לרמיסת הזכויות החברתיות של אזרחי ישראל, פגע בשוויון והכשיל את המטרות המשותפות לתושבי המדינה. כיום אחד מכל ארבעה תושבים בישראל חי מתחת לקו העוני, כמו גם אחד מכל שלושה ילדים. הפערים בהכנסות גבוהים מאי פעם. זכויות יסוד כמו בריאות וחינוך הופרטו והפכו למוצרי צריכה הנמכרים למי שידם משגת. בחלק זה מפורטות מקצת מההשלכות המעשיות של התהליכים שתוארו בדוח על חייהם של אזרחי ישראל.⁵⁰⁶

1. הפיכת זכויות יסוד למוצרי צריכה

המדיניות הממשלתית שתוארה בדוח זה גרמה לנסיגה דרמטית של המדינה מאספקת זכויות היסוד החברתיות, והעבירה בצורה מכוונת את כובד המשקל לשוק הפרטי. כך נעשו אזרחי ישראל יותר ויותר תלויים בגורמים פרטיים לצורך מימוש זכויותיהם לחינוך, לבריאות, לדיוור, לרווחה ולתעסוקה, כאילו לא מדובר בזכויות בסיסיות אלא במוצרי צריכה לכל דבר.

בבתי הספר נפוץ כיום "החינוך האפור", ומרבית ההורים מוצאים את עצמם משלמים עבור שעות לימוד נוספות לילדיהם, שניתנות תחת כותרות שונות. כפי שהוזכר לעיל, במחצית מהרשויות המקומיות ישנם כיום מסלולי לימוד פרטיים בתוך בתי הספר הציבוריים וכן בתי ספר סמי-פרטיים רבים, שבהם מונהג שכר לימוד עבור תוכניות לימודים מיוחדות. מובן כי דרדור מסוכן זה של החינוך הציבורי פוגע אנושות בזכותם של כלל ילדי ישראל לשוויון בחינוך, ומעמיק את הפערים החברתיים.

במערכת הבריאות החלו קופות החולים למכור לציבור ביטוחים משלימים עבור השירותים שאינם נמצאים בסל הציבורי, וחברות ביטוח פרטיות מוכרות לנו ביטוחים לשירותים רפואיים נוספים. בעת מחלה, אזרחים רבים פונים למומחים פרטיים ומבצעים טיפולים

⁵⁰⁶ במספר פרסומים מהתקופה האחרונה עמדנו בהרחבה על התדרדרות מצב הזכויות החברתיות-כלכליות בישראל בשנים האחרונות. ראו: טל דהן, **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2011**, האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2011, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/12/tmunat2011.pdf>; רונן וודלינגר ועו"ד טלי ניר, **דוח מצב הדמוקרטיה 2010-2011**, פרק שישי: **זכויות חברתיות**, האגודה לזכויות האזרח, יולי 2011, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/08/democ-chap6-he.pdf>; עמדת האגודה לזכויות האזרח שהוגשה לוועדת טרכטנברג, אוגוסט 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=15486>; לקט דפי מידע ונתונים, קיץ 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=18359>.

רפואיים במסגרות פרטיות. תופעות אלה משתקפות בעובדה שההוצאה הפרטית חצתה זה מכבר את קו ה-40% במימון ההוצאה הלאומית לבריאות, כפי שפורט בפרק 1.

התוצאה היא שהציבור בישראל הולך ומתפצל באופן שמסכן את כל חלקיו: המעמד הבינוני נדחף לעבר הביטוח הפרטי, מוציא הוצאות כבדות על טיפולי שיניים ועל טיפולים פרטיים אחרים, ומוכר נכסים משפחתיים כדי לאשפז את ההורים המבוגרים במוסד סיעודי או לשכור מהגר עבודה שישעך אותם. המעמד הנמוך מנסה לשרוד בתוך המערכת הציבורית או פשוט מופקר לגורלו ובריאותו מתדרדרת.

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

אפילו זכות היסוד למים הפכה בישראל למוצר צריכה. כפי שפורט בפרק 2, מחירי המים עלו באופן דרמטי בשנים האחרונות ותושבים רבים אינם מסוגלים לשלם את חשבונות המים הגבוהים. המצוקה חוצה אוכלוסיות וגילים וכוללת פגיעה גם במשפחות וביחידים ממעמד הביניים. המצוקה קשה במיוחד בקרב מי שמתקיימים מהכנסה נמוכה, קשישים ואנשים עם מוגבלויות.

מדיווחים שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח מרחבי הארץ עולה כי בעשרות אלפי מקרים מדי שנה מנתקים תאגידי המים את אספקת המים לצרכנים המתקשים לשלם את החשבונות, ללא התייחסות למצב סוציאלי חריג וללא אפשרות אמיתית להשיג על כך או לפרוס תשלומים בהתאם ליכולת הצרכן. מדיניות זו מפרה באופן יסודי את הזכות למים, שהוכרה בישראל כזכות חוקתית, כיוון שהמים הם משאב שבלעדיו לא ניתן לקיים משק בית והעדרו מהווה סכנה חמורה לבריאות. אלא שהמדיניות הממשלתית אינה מתייחסת למים באופן זה, אלא כאל מצרך ככל המצרכים.

גם הדיור התרחק מהישג ידם של מרבית הישראלים. למרות שקורת גג היא זכות בסיסית, הפקירה הממשלה את הדיור לחסדי השוק, קיצצה בתקציבי הסיוע לרכישת דירה, והיא מחסלת בהדרגה את הדיור הציבורי. התוצאה היא שרבים מאזרחי ישראל אינם יכולים להבטיח לעצמם דיור בר השגה, ונטל הוצאות הדיור מתוך ההכנסה גבוה מהרצוי ברוב רמות

ההכנסה. אנשים שהכנסתם נמוכה אינם יכולים להיוותר ללא קורת גג, ולכן מוותרים על מוצרים בסיסיים אחרים, או שנדחקים בעל כורחם לשכונות העוני, שבהן הדיור זול אך לעיתים קרובות בלתי נאות וללא נגישות לשירותים איכותיים ולמקומות עבודה.

המשמעות של כל אלו היא שאזרחי ישראל נאלצים להוציא סכומים גבוהים על צרכי מחייתם הבסיסיים. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משפחה ממוצעת בישראל מוציאה למחייתה כ-13,000 ש"ח בחודש⁵⁰⁷ – חלק משמעותי מהם על שירותים חברתיים שבעבר סיפקה המדינה. ככל שרמת האחריות של המדינה לחינוך, לבריאות ולדיור ממשיכה לצנוח, עלויות אלו עוד צפויות לתפוח.

2. פיחות מתמשך ברשתות הביטחון החברתיות

המשמעות הנוספת של המדיניות החברתית של הממשלות והוצאתה לפועל באמצעות הקיצוצים התקציביים, ההפרטות, שינויי החקיקה ויתר האמצעים שתוארו בדוח, היא שרשתות הביטחון החברתיות של מדינת ישראל נמצאות היום בשפל חסר תקדים. כל ישראלי יודע כי בתי הספר הציבוריים אינם ערובה לחינוך נאות לילדיו, וכי מצוקה בריאותית עשויה לגבות מחיר יקר ממנו וממשפחתו.

במקרה של אבטלה, רשת הביטחון שפורסת המדינה היא חלקית ביותר. דמי האבטלה נמוכים וניתנים לאורך זמן קצר יחסית, ושירות התעסוקה לא יכול היום להציע סיוע אמיתי למובטל באמצעות הכשרה תעסוקתית או מציאת עבודה חדשה. הקשחת תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה בעשור האחרון הביאה לשלילתם ממרבית המובטלים: שיעור הזכאים לדמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים ירד מכ-45% ב-2002, ערב החמרת הקריטריונים, ל-27% ב-2010.⁵⁰⁸ המשמעות עבור הציבור בישראל היא אובדן רשת הביטחון במקרים של פיטורים ומעבר בין עבודות.

עבור משפחות מעוטות יכולת, שאין להן הכנסה קבועה, הביאה המדיניות הממשלתית בשורות רעות מאוד. שכן, הקיצוצים ברשת הביטחון החברתית הביאה לכך שהתמיכה באנשים שחיים בעוני ירדה לסכום שאינו מאפשר קיום מינימאלי בכבוד. כך, למשל, הקיצוץ בתקציבי קצבאות הבטחת הכנסה בשנת 2003 הביא להפחתת שיעור הקצבה בכ-30%

⁵⁰⁷ ממצאים מסקר הוצאות משקי הבית 2010, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 6.9.2011, http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201115216

⁵⁰⁸ אסתר טולידנו, מקבלי דמי אבטלה בשנת 2010, הייש 119 לעיל, http://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker_231.pdf

בממוצע למשפחה. נוסף על כך קוצצו או בוטלו הטבות נלוות, כגון הנחה בארנונה ובתחבורה ציבורית וסיוע בשכר דירה. התוצאה היא אובדן רשת הביטחון האחרונה למשפחות שאין להן כל הכנסה אחרת.

3. העסקה נצלנית – פגיעה בזכויות עובדים הפכה לנורמה

יישום האידיאולוגיה הממשלתית של צמצום עבודת הממשלה ומדיניות ההפרטות הביאה לא רק להקטנה שיטתית של התקציבים החברתיים, אלא גם לצמצום של התקנים בשירות הציבורי. במקרים רבים, צמצום תקנים זה גורם באופן ישיר להרעת תנאי השכר והעבודה של אוכלוסיות מוחלשות, שהן המועסקות העיקריות בשירותים מופרטים. שכן, בשוק הפרטי ישנה מחויבות נמוכה לסטנדרטים הוגנים של העסקה יחסית לשרות הציבורי והעובדים בדרך כלל אינם מאוגדים ומתנגדים פחות להרעה בתנאיהם.⁵⁰⁹

נוהגה של הממשלה להעסיק עובדי ניקיון, תחזוקה, שמירה ועובדים אחרים באמצעות חברות קבלן הביא לפגיעה נוספת בעובדים אלה כאשר לחברות הקבלן ניתן "תמריץ" להקטין את עלויותיהן ולפגוע בשכר העובדים ובזכויותיהם. התמריץ ניתן בדמותו של חוק חובת מכרזים, שאושר בכנסת ב-1992, וחייב את הממשלה לבחור במכרז את הקבלן המציע את המחיר הזול ביותר, אלא אם כן יש נסיבות מיוחדות שלא לעשות כן.⁵¹⁰ התוצאה הייתה שמשרדי הממשלה החלו לבחור את הזוכים במכרז לפי אמת מידה אחת – עלותו הכספית – תוך התייחסות מועטה לאמות מידה אחרות כמו איכות העבודה המוצעת, מומחיות המציע או תנאי ההעסקה של העובדים. פרקטיקה זו, המכונה "המרופץ לתחתית", הבטיחה תנאי העסקה ירודים.⁵¹¹

התוצאה של ההעסקה הקבלנית הייתה שבירת יחסי עובד-מעביד בין המדינה לרבים מעובדיה בפועל, ויצירת קבוצה רחבה של עובדים שנשללה ממנה הזכות לעבוד בכבוד. באופן טבעי, עובדים בלתי מאוגדים אלה, שאינם זוכים לתנאים סוציאליים שהושגו בעמל רב לאחר של עשורים של מאבק, ושכל רגע אפשר לפטרם בלי לפצותם כראוי, חוששים להחסיר יום

⁵⁰⁹ אמיר פז-פוקס, **ממדיניות של הפרטה לריבוד שוק התעסוקה**, ה"ש 399 לעיל, בעמ' 335-355.

⁵¹⁰ חוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992 ותקנות חובת מכרזים, התשנ"ב-1993, סעיפים 21-22.

⁵¹¹ דפנה רובינשטיין, אורלי בנימין וערן גולן, "דרך המלך": **העצמה פוליטית של עובדים עניים בצל תרבות המכרזים**, בתוך: מימי אייזנשטט וגיא מונדלק (עורכים), **העצמה במשפט**, אוניברסיטת תל אביב, 2008, <http://tinyurl.com/7stomht>; אורלי בנימין, **הניאו-ליברליזציה של המדיניות הציבורית בישראל**, 2007, <http://tinyurl.com/7tebgj>.

עבודה גם במקרה של מחלה ולא מעזים לפצות פה נגד בוס מתעמר. אמנם לכל אחד יש תחליף, אבל שלהם זול וזמין במיוחד.

כיום מוערך מספרם של עובדי הקבלן בישראל ב-250-350 אלף אישה ואיש.⁵¹² על פי הערכות שונות מדובר ב-5%-10% מהעובדים במשק,⁵¹³ ובשירות הציבורי מוערך שיעורם בכ-20%. לשם השוואה, במדינות המפותחות עומד שיעור עובדי הקבלן על 1.7% בממוצע.⁵¹⁴ דפוס העסקה זה נפוץ בעיקר בקרב הקבוצות החלשות בשוק העבודה – ערבים, מהגרי עבודה, נשים, עולים חדשים ואנשים עם מוגבלות.

בעבר אולי הייתה הממשלה יכולה לטעון שהעסקה באמצעות קבלן מפחיתה את העלויות המועמסות על הקופה הציבורית, שרובן התגלמו בפנסיה התקציבית של העובדים. אולם החל משנות ה-2000, עם העברת עובדי השירות הציבורי החדשים לפנסיה צוברת, לא נותר עוד יתרון כלכלי משמעותי להעסקה בשיטה זו.⁵¹⁵ התרחבות השיטה אינה נובעת גם מיעילות יתר או ממומחיות מיוחדת של קבלני השירותים, שרובם מוכרים שירותים שאינם מצריכים ידע או הכשרה מיוחדת, כגון ניקיון ואחזקה, אלא מהרווח הגלום באי תשלום מלוא הזכויות המוקנות לעובדים על פי חוק.

כך, למשל, מקובל בסוג העסקה זה לפטר את העובדים כל כמה חודשים ולהעסיקם מיד מחדש, במטרה למנוע צבירת ותק ולא לשלם פיצויי פיטורין בעתיד. ה"חיסכון" הזה הוא שמגולם במחירם הזול יותר של עובדי הקבלן, אלא שהוא יוצא מכיסם הדל של העובדים החלשים במשק.

עובדי הקבלן אינם לבדם כשמדובר על הפרת זכויות עובדים. מסקר שערך משרד התמ"ת עולה כי 92% מהמעסיקים מפרים את זכויות עובדיהם בצורה זו או אחרת. למרות זאת, במשרד התמ"ת עובדים רק 48 מפקחים על חוקי העבודה, ועל כן הסיכוי שמעסיק "ייתפס" הוא קלוש. יתר על כן, כ-50% מהמעסיקים שכן נקנסים על הפרת זכויות עובדים לא משלמים קנסות אלו.

⁵¹² לפי הערכות של איגוד לשכות המסחר וההסתדרות. הילה ויסברג וחיים ביאור, במקום ה-1 בעולם בהעסקת עובדי קבלן: ישראל, TheMarker, 14.10.2011, <http://www.themarker.com/career/1.1522845>.

⁵¹³ אורי פנסירר, העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים, ה"ש 284 לעיל, בעמ' 6.
⁵¹⁴ Private employment agencies, temporary agency workers and their contribution to the labor market, International Labor Organization, 2009, p. 15, <http://tinyurl.com/bs39swh>.

⁵¹⁵ אמיר פז-פוקס, עובדים בעידן של הפרטה, פרק מתוך מחקר בנושא: אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה – טיוטה לדיון, מכון ון ליר, ספטמבר 2010, באתר הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/avoda2011-01-31.doc>.

תוצאה נוספת של התפשטות ההעסקה הנצלנית, הרווחת גם בהעסקת עובדי קבלן, היא המעבר להעסקה על פי שעות. אם בעבר תבנית העסקה זאת הייתה שמורה למועסקים במשרה חלקית, הרי שהיום 45% מן העובדים במשק מועסקים על פי שעות, ומרביתם עובדים בהיקף שעות של משרה מלאה.⁵¹⁶ בדרך הזאת מתחמקים המעסיקים מתשלומים שונים המגיעים לעובדים על פי היקף משרה חודשי, כגון תשלום על ימי חג והעברות שונות לביטוח הלאומי.

הטלת עלויות על גב העובדים אינה נחלתם של העובדים המוחלשים בלבד. מרבית השכירים משלמים על כך: הזכויות הסוציאליות (כמו פנסיה, פיצויי פיטורים, חופשה ודמי מחלה) לא נגזרות ממלוא השכר, ותוספות שונות, כמו שעות נוספות ובונוסים, אינן נכללות בבסיס החישוב, על אף שהן חלק מהשכר החייב במס.

נוסף על כל אלו, השכר בישראל הוא נמוך יחסית ליוקר המחיה. כאמור לעיל, משפחה ממוצעת בישראל מוציאה למחייתה כ-13,000 ש"ח בחודש, אולם לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ב-2010 השתכרו 23.7% מהשכירים שכר הנמוך משכר המינימום (3,850 ש"ח) ו-45% השתכרו שכר הגבוה משכר המינימום אך נמוך מהשכר הממוצע (8,500 ש"ח),⁵¹⁷ מה שמשאיר שכבה של כ-21% בלבד של שכירים שמשתכרים מעל השכר הממוצע.

נתונים אלה מסבירים מדוע בישראל של השנים האחרונות עבודה לא מחלצת בהכרח מעוני.⁵¹⁸ מתברר כי ה"פרופיל" הממוצע של אדם עני בישראל הוא דווקא לא של מובטל כי אם של עובד שכיר ובעל השכלה על-תיכונית.⁵¹⁹ מדוח הביטוח הלאומי לשנת 2010 עולה כי למרות ששיעור המועסקים עלה בין השנים 2004 ל-2010 מ-69% ל-73%, תחולת העוני לא ירדה, ואף עלתה במקצת.⁵²⁰ למעשה, מרבית העניים חיים כיום במשקי בית שבהם יש מפרנסים: נכון לשנת 2010 בכ-60% ממשקי הבית העניים היה מפרנס אחד, ורק כ-30% מהעניים חיו במשקי בית ללא מפרנסים.⁵²¹

⁵¹⁶ מיכל תגיר, השעה דוחקת – כיצד נדחקים עובדי השעות אל מתחת לשכר המינימום, קו לעובד, מרס 2008, באתר הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/avoda2008-03-18-04.pdf>.

⁵¹⁷ מירי אנדבלד ואח', ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2010, נובמבר 2011, המוסד לביטוח לאומי, http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2010.pdf, בעמ' 44.

⁵¹⁸ יעל ברנובסקי, "העבודה לא מחלצת מעוני". שכירים בשכר רעב, ynet, 8.11.2010, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3981421,00.html>.

⁵¹⁹ יעל ברנובסקי, פרופיל העני החדש: שכיר ואב ל-3 ילדים, ynet, 8.11.2010, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3981439,00.html>.

⁵²⁰ ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2010, ה"ש 517 לעיל, בעמ' 43.

⁵²¹ דוח בנק ישראל לשנת 2011, ה"ש 331 לעיל, בעמ' 302.

דוח בנק ישראל מאפריל 2010 עמד על חלקה של המדיניות הממשלתית ביצירת מצב זה: "העוני בקרב משקי בית עם לפחות מפרנס אחד התרחב מאוד בעשור האחרון. התפתחות זו מבטאת, מצד אחד, את הצטרפותן של אוכלוסיות חלשות למעגל התעסוקה, ומצד האחר – העדר מדיניות מספקת – כגון אכיפת חוקי העבודה – לשיפור התמורה לעבודה לאוכלוסיות שכושר השתכרותן נמוך".⁵²² דוח הביטוח הלאומי קבע כי "המסקנה המתבקשת מכך היא שהגברת התעסוקה כשלעצמה אינה ערובה לחילוץ מעוני. דרושים כלים מסייעים נוספים הקשורים לאיכות התעסוקה, תנאי העבודה והשכר וההכשרה המקצועית של המועסקים – כדי שזו תהיה אפקטיבית לצורך מימוש המטרה של מיגור העוני או צמצומו".⁵²³

הצלבת הנתונים הקשים של כרסום בשכר ובתנאים הסוציאליים מצד אחד והתפוררות מדינת הרווחה והעברת עלויות לכתפי אזרחים מצד שני מסבירה מדוע יותר ויותר ישראלים כורעים תחת יוקר המחיה. על פי נתוני ה-OECD, 39% מאזרחי ישראל סבורים שהם לא יכולים להתקיים מרמת ההכנסה שלהם.⁵²⁴ מצב זה פוגעני עשרות מונים עבור העובדים המוחלשים ביותר במשק, אשר סובלים יותר גם משכר נמוך באופן קיצוני וגם מהסרת רשת הביטחון החברתי שעליה יוכלו להשען באופן חלקי בעבר.

4. העוני ואי-השוויון התרחבו

אובדן רשת הביטחון, מדיניות המיסוי והתפשטות ההעסקה הנצלנית הביאו את רמת העוני בישראל לעומקים שוברי שיאים. לפי דוח העוני האחרון (2010) שפרסם המוסד לביטוח לאומי כ-1.77 מיליון איש בישראל חיים מתחת לקו העוני, מתוכם 837 אלף ילדים.⁵²⁵ במלים אחרות, אחד מכל ארבעה אנשים בישראל הוא עני – פי שניים משיעור העוני הממוצע בארצות המערב.⁵²⁶

דוח העוני האלטרנטיבי של ארגון "לתת" לשנת 2010 חושף פרטים נוספים על מציאות עגומה זו. על פי הדוח, בשנת 2010 נאלצו 75% מהנוזקים לסיוע כלכלי לוותר על ארוחות בשל

⁵²² העוני בקרב העובדים, מתוך: דוח בנק ישראל, אפריל 2010,

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

⁵²³ ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2010, ה"ש 517 לעיל, בעמ' 44.

⁵²⁴ Society at a Glance 2011, ה"ש 94 לעיל.

⁵²⁵ ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2010, ה"ש 517 לעיל. קו העוני עמד בדוח על הכנסה חודשית של 2,413 ש"ח ליחיד, 3,861 ש"ח לזוג ו-6,178 ש"ח לזוג עם שני ילדים.

⁵²⁶ ישראל 2010: דוח העוני האלטרנטיבי מס' 8, ארגון לתת,

http://www.latet.org.il/_Uploads/134Latetpovertyreport2010.pdf

המצוקה הכלכלית – עלייה של 37.5% לעומת השנה שקדמה לה. בסקר שערך הארגון העידו כמעט 70% מהנזקקים כי הם חיים באי-ביטחון תזונתי – כלומר אין להם מספיק מזון לצורך קיום בסיסי – ושליש מהם העידו כי הם חוו רעב של ממש באותה שנה.⁵²⁷ מאותו סקר עלה גם כי 70% מהעניים התקשו לשלם עבור תרופות ו-90% לא יכלו לממן טיפולי שיניים דחופים.

מגמות ההתרחבות של העוני רלבנטיות גם למי שנמצאים מעל קו העוני. בסקר שנערך בסוף שנת 2010 התברר כי 40% מכלל הציבור בישראל צמצם צריכה של מוצרי יסוד, ובסקר אחר שבוצע באותה תקופה ציינו 21% מהנשאלים כי נאלצו לוותר על מזון בשל קשיים כלכליים.⁵²⁸ תמונת המצב האמיתית חמורה עוד יותר כשלוקחים בחשבון שנתונים אלה מתייחסים ל"קווים האדומים" של המחיה – מזון ותרופות; יש להניח כי ההכרח לצמצם את ההוצאות משתקף ביתר שאת בתחומים אחרים כגון ביגוד, תחבורה, חינוך ותרבות.

מגמות אלו נרשמו בעשור החולף במקביל לצמיחה בשוק הישראלי. עם שיעור אבטלה מתון ונתוני צמיחה מרשימים, לכאורה הצליחה הכלכלה הישראלית לשרוד בקלות יחסית את המשבר העולמי. ואולם למעשה, רק חלק קטן מהישראלים נהנה מפירות הצמיחה, בעוד שבכלל האוכלוסייה גבר העוני בהתמדה והפערים החברתיים התרחבו. כאמור לעיל, מרבית העניים חיים כיום במשקי בית שבהם יש מפרנסים.

על פי דוח העוני האחרון של המוסד לביטוח לאומי, עיקר ההרעה באי-השוויון בהכנסות בשנים האחרונות נבע מ"צמצום בפרוגרסיביות של מערכות המיסוי, הקצבאות ותשלומי ההעברה האחרים", קרי: ממדיניות של מיסוי המטיבה עם בעלי האמצעים ומשחיקה מתמשכת של רשת הביטחון החברתית, המעודדת פערים חברתיים במקום לצמצם. הדין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2011 הצטרף לניתוח זה.⁵²⁹

מחקרים מאששים את תפקידה של מדיניות ממשלתית בהנצחת העוני או בהפחתתו. פרופ' אלדר שפיר מאוניברסיטת פרינסטון, מהכלכלנים ההתנהגותיים הבולטים בעולם, המוביל יוזמות לשינוי מדיניות לטיפול בעוני, טוען שהסיבה לעוני היא התנאים בהם חיים אנשים בעוני ולא העניים עצמם. לדבריו, הפתרון היחיד הוא מערכת רווחה חכמה יותר, יעילה יותר ולא בהכרח גדולה יותר, שתדאג להקל על התנאים שבהם מתקיימים העניים, תבין את המצב

⁵²⁷ דוח העוני האלטרנטיבי מס' 8, הי"ש 526 לעיל.

⁵²⁸ יאיר חסון ותני גולדשטיין, ישראל מול אירופה: לא שוויונית, ענייה ואופטימית, ynet, 17.10.2010,

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3970496,00.html>

⁵²⁹ דוח בנק ישראל לשנת 2011, הי"ש 331 לעיל, בעמ' 293, 304.

הפסיכולוגי שהעוני יוצר, ותאפשר להם לקבל החלטות טובות יותר: "התפישה שהעניים פחות מוצלחים שכיחה מאוד – וגם מאוד לא נכונה. בימינו השורד הוא מי שיש לו מזל. הסיכוי שלך להיוולד עני ולגמור במקום אחר הוא נמוך. את בעיית העוני אפשר לפתור בשתי דרכים: או שתהפוך אותם לעשירים, או שתבין שההקשר הוא חלק גדול מהבעיה ותקל עליו. אפשר לטפל בעניין בדרכים שונות. למשל, שהמעביד או הממשלה יקימו תוכניות שיעזרו לך לחסוך".⁵³⁰

נכון ל-2011, רמת אי-השוויון בישראל היא בין הגבוהות ביותר בקרב המדינות המפותחות: ישראל ממוקמת במקום החמישי באי-שוויון בהכנסות מבין 34 מדינות ה-OECD (במקום הרביעי נמצאת ארצות הברית ובמקום הראשון ניצבת צ'ילה).⁵³¹ רמת אי-השוויון בארץ גבוהה ב-22% מהממוצע במדינות ה-OECD.⁵³² משמעות נתונים אלה היא פערים גדולים בין מי שחיים ברווחה וידם משגת לרכוש בריאות, דיור וחינוך לבין מי שלא.⁵³³

המגמה משתקפת בבירור כאשר בוחנים את עלייתו של מדד ג'יני, הבוחן אי-שוויון בהכנסה, וצמח ב-5.8% בין 2002 ל-2009. נתון זה משקף את החלוקה מחדש של עוגת ההכנסות בישראל: חלקם של העשירונים הנמוכים בעוגת ההכנסות הכוללת יורד בהתמדה בעוד חלקו של העשירון העליון עולה. כך, למשל, הכנסתו של העשירון התחתון ירדה מאז שנת 2000 ב-4.3%.⁵³⁴ שלא במפתיע, האוכלוסיות שסובלות יותר מפערי ההכנסות והרחבת מעגל העוני הם הקבוצות המוחלשות ממילא: נשים, ילדים וערבים.

⁵³⁰ אשר שכטר, תפסיקו להאשים את העניים – גם אתם כאלה, TheMarker, 9.2.2012, <http://www.themarker.com/markerweek/1.1637572>

⁵³¹ Society at a Glance 2011, הי"ש 94 לעיל.

⁵³² ישראל במקום הרביעי באי-שוויון ב-OECD, ynet, 20.10.2009, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3792784,00.html>

דוח: ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2010, הי"ש 517 לעיל, בעמ' 42.

⁵³³ דוח העוני האלטרנטיבי מס' 8, הי"ש 526 לעיל, בעמ' 8-11.

⁵³⁴ 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>, בעמ' 12-13.

5. אוכלוסיות מופלות משלמות מחיר כפול

ילדים

תחולת העוני בקרב ילדים עלתה ב-60% בין השנים 2000-2010 והגיעה לשיא המחריד שבו 35.3% מהילדים בישראל, כ-837,300 ילדים, חיים בעוני.⁵³⁵ אם בשנת 2000 חילצו הקצבאות רבע מהילדים מעוני, בשנת 2009 עמד שיעורם על 13.4% בלבד.⁵³⁶

המשמעות של נתונים אלו מזעזעת: על פי דוח העוני של ארגון "לתת", בשנת 2010 נאלצו כחצי מיליון ילדים לוותר על ארוחות ושליש מהם סבלו מרעב של ממש; מעל לשלושה רבעים מההורים לילדים עניים דיווחו כי הם מתקשים לממן טיפולים רפואיים, תרופות וטיפולי שיניים לילדיהם; 17% מהילדים העניים נשרו מבית הספר; 75% מקרב הילדים הנוזקים לא השתתפו בפעילות חברתית בבית הספר בשל המצוקה הכלכלית של הוריהם;⁵³⁷ קל וחומר שילדים אלו לא זוכים לרפואה מונעת, לפעילויות העשרה ותגבור, לפעילויות אתגריות וחברתיות ועוד.⁵³⁸ במילים אחרות, למעלה משליש מהילדים בישראל מופקרים על ידי רשויות המדינה וחיים חיי מחסור והעדר תקווה לעתיד משמעותי.

הקיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה למשפחות חד הוריות ובקצבאות הילדים אל מול השחיקה המתמדת באיכות החינוך והליכי הפרטה של מערכות החינוך הפורמאלי והלא פורמאלי כאחד, מובילים לכך שהיום בישראל גדל דור שלם שמבחינה חברתית הוא פצצה מתקתקת.

נשים

מצבן של הנשים בשוק העבודה בישראל נחות ביחס לזה של הגברים בארבעה פרמטרים עיקריים: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, גובה השכר, המעמד במקום העבודה ואופי העבודה. כך, למשל, שכרן הממוצע של נשים עובדות מהווה 66% מזה של הגברים העובדים, ועם העלייה בגיל גדלים בהתמדה הפערים בהכנסות בין גברים לנשים.⁵³⁹ 70% מהעובדים במשרה חלקית הם נשים, שהם כ-31% מהנשים משוק העבודה, ולאחר גיל 55 חלה עליה

⁵³⁵ ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2010, ה"ש 517 לעיל, בעמ' 14.

⁵³⁶ המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2009, נובמבר 2010,

http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2009.pdf, בעמ' 18.

⁵³⁷ ישראל 2011: דוח העוני האטרנטיבי מס' 9, ארגון לתת, <http://www.latet.org.il/Uploads/140Latet->

[PropertyReport2011_Preview_Spread_Fixed.pdf](http://www.latet.org.il/Uploads/140Latet-PropertyReport2011_Preview_Spread_Fixed.pdf), בעמ' 18.

⁵³⁸ ישראל 2010: דוח העוני האטרנטיבי מס' 8, ה"ש 526 לעיל, בעמ' 24.

⁵³⁹ לקט נתונים ליום האישה הבין-לאומי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 6.3.2011,

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

משמעותית בשיעור זה;⁵⁴⁰ שיעור גבוה יותר של נשים מאשר גברים מועסקות במשלח-יד נשיים מסורתיים, כגון חינוך או פקידות – מקצועות שהמעמד, היוקרה, השכר והתנאים הנלווים אליהם נמוכים יותר; ונשים מועסקות יותר מגברים בתבניות העסקה פוגעניות, כגון באמצעות קבלני כוח אדם.⁵⁴¹

בשל כך ישנן נשים רבות יותר מתחת לקו העוני. במרביתן המוחלט (97%) של המשפחות החד-הוריות בישראל המפרנסות היחידות הן נשים, ולכן 26.5% מהמשפחות העניות הן חד הוריות.⁵⁴² זאת אחד הסיבות לכך שילדים רבים כל כך חיים מתחת לקו העוני.⁵⁴³

מטבע הדברים, הפגיעות התעסוקתיות חריפות יותר ביחס לנשים מאוכלוסיות מעוטות הכנסה, שהן גם כך מוחלשות תעסוקתית על רקע של חוסר הכשרה, מיומנויות והשכלה. בעייתיות אקוטית זו נכונה ביתר שאת לנשים המשתייכות לאוכלוסיות מודרות חברתית. נשים אלו מתמודדות עם חסמים קשים בשוק התעסוקה על רקע לאום, דת ומוצא. חסמים אלו מתבטאים בהחרפת ההדרה התעסוקתית של נשים ערביות, עולות וחרדיות משוק העבודה.⁵⁴⁴

נשים נתקלות באפליה בעבודה בשלבים שונים של הקשר בין העובדת למעסיק. גם מעסיקים שאינם מפעילים דפוסי העסקה פוגעניים בדרך כלל, מפטרים לעתים נשים לאחר חופשת לידה, או כאשר מטלותיהן ההוריות אינן מאפשרות להן להישאר בעבודה עד שעה מאוחרת. נשים גם חשופות להטרדות מיניות במקומות עבודתם.⁵⁴⁵

אף שהסכמי הפנסיה ניטראליים מגדרית (למעט הגיל), הרי שחוסר השוויון בשוק העבודה והתפקידים המשפחתיים המוטלים על נשים הובילו לכך שנשים מכוסות פחות על ידי תוכניות הפנסיה, וחלקן כלל לא. על פי הערכות זהירות מאוד, לפחות שליש מן הנשים העובדות המשתייכות לקבוצות מוחלשות ו/או מודרות לא זכו מעולם להפרשה פנסיונית מצד המעביד. נוסף על כך, נשים רבות נפלטות משוק העבודה הרבה לפני גיל הפרישה הרשמי.⁵⁴⁶

במקביל לפגיעות הרבה בשוק העבודה, ההופכת את הנשים חשופות יותר לאבטלה, גם ה"ייבוש" של המנגנוניים המוסדיים שנועדו להגן על מי שנפלט משוק העבודה פגע באופן

⁵⁴⁰ מיכל דגן וגליה אביאני, **העלאת גיל הפרישה לנשים – מסמך עמדה**, מרכז מהות, מאי 2011,

<http://www.mahutcenter.org/files/wordocs/emda.pdf>

⁵⁴¹ מיכל תג'ור, **לעבוד בלי כבוד – זכויות עובדים והפרתן**, הייש 387 לעיל.

⁵⁴² **דוח העוני האלטרנטיבי מס' 9**, הייש 537 לעיל, בעמ' 19.

⁵⁴³ **דוח העוני האלטרנטיבי מס' 8**, הייש 526 לעיל, בעמ' 32.

⁵⁴⁴ **העלאת גיל הפרישה לנשים – מסמך עמדה**, הייש 540 לעיל.

⁵⁴⁵ **לעבוד בלי כבוד – זכויות עובדים והפרתן**, הייש 387 לעיל.

⁵⁴⁶ **העלאת גיל הפרישה לנשים – מסמך עמדה**, הייש 540 לעיל.

משמעותי יותר בנשים. כך, למשל, 80% מהמשפחות שמהן נשללה גמלת הבטחת הכנסה בחוק ההסדרים בשנת 2003 היו משפחות חד הוריות.⁵⁴⁷ אחד התיקונים המרכזיים שנעשו אז בחוק נגע ישירות לאימהות: לפני החקיקה הן היו פטורות ממבחן תעסוקה אם לילדן הצעיר ביותר טרם מלאו 7 שנים, ולאחר התיקונים הן פטורות רק עד שימלאו לילדן שנתיים.⁵⁴⁸

אם כן, הפגיעה בזכויות החברתיות בישראל הפכה את הנשים לקבוצה מוחלשת אף יותר משהייתה. השוק החופשי מתקיים בזכות קיומם של עובדים עניים. מעסיקים גדולים מגדילים את הכנסותיהם באמצעות העסקת עובדים בשכר נמוך. נשים, שהן הרוב של העובדים בשכר נמוך בישראל, מקיימות למעשה את השוק החופשי, אך נשאות מאחור במרוץ "הצמיחה". המרוויחים העיקריים מכוחות "היד הנעלמה" של השוק החופשי הם המעסיקים, קבוצה המורכבת ברובה המוחלט מגברים.

אפלייתן של נשים לא החלה בעידן הליברלי, אלא נמשכת מזה אלפי שנים. אולם למרות התמיכה הציבורית בהגברת השוויון בעידן זה, עדיין נותרו מנגנוני ההעסקה הנצלניים, שפוגעים יותר בנשים, נפוצים מאוד. בהקשר זה נזכיר כי מדינות שבהן תחולת העוני נמוכה מתאפיינות גם ברמה גבוהה של שוויון בין המינים. התאמה זו אינה מקרית, והיא משקפת את האופן שבו הכלכלה הניאו-ליברלית מושתתת על ההיררכיה החברתית המציבה את הנשים כנחותות ומשקפת אותה.

ערבים

שחיקת השירותים החברתיים פוגעת מטבע הדברים באוכלוסיות המוחלשות ביותר, שממילא דחוקות לשוליים וסובלות מאפליה מתמשכת. אחת האוכלוסיות העניות ביותר בישראל היא הערבים. שכיחות העוני בקרב ערבים בישראל גבוהה כמעט פי שלושה מאשר בקרב כלל האוכלוסייה: בשנת 2010 הגיע מספר המשפחות העניות הערביות ל-163 אלף, ותחולת העוני של משפחות ערביות עלתה מ-42.3% בשנת 1999 ל-53.2% בשנת 2010.⁵⁴⁹

⁵⁴⁷ סקירה שנתית 2002-2003, פרק 3, ה"ש 110 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>.

⁵⁴⁸ סקירה שנתית 2002-2003, פרק 3, ה"ש 110 לעיל, בעמ' 158.

⁵⁴⁹ ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2010, ה"ש 517 לעיל.

הסיבות לכך הן הגזענות והאפליה המתמשכות של האוכלוסייה הערבית בכל תחומי החיים.⁵⁵⁰ כך, למשל, הערבים מהווים 19% מאזרחי מדינת ישראל, אך נהנים מפחות מ-5% מכלל תקציבי הפיתוח הממשלתיים.⁵⁵¹ אי-השוויון מתבטא גם בפערי ההכנסות בין ערבים ליהודים המועסקים באותו תחום ובעלי אותה רמת השכלה, שעומדים כיום על 40%-60% לטובת היהודים.⁵⁵²

6. פערים גדלים באיכות החיים

אי-השוויון החברתי והתנערות הממשלות ממימוש הזכויות החברתיות כפי שתוארו בדוח זה מביאים באופן ישיר לפערים כלכליים וחברתיים גדולים בין קבוצות אוכלוסייה שונות בהיבטים רבים.

הדבר מתבטא, בין היתר, במצבן הבריאותי של קבוצות אוכלוסייה שונות. כך, למשל, שיעור חולי הסכרת בקרב מקבלי קצבאות קיום גדול פי חמישה משיעורם בקרב מי שאינם מקבלים קצבאות. שיעורם של העולים מאתיופיה בקרב חולי הסכרת גדול פי 2.4 משיעורם באוכלוסייה. כמו כן, שיעור התמותה של גברים ערבים ממחלות לב גבוה ב-28.4% משיעור התמותה של גברים יהודים; שיעור התמותה של נשים ערביות ממחלות לב גבוה ב-66.5% משיעור התמותה של נשים יהודיות. ואלו רק כמה דוגמאות.⁵⁵³

פערים מזעזעים אלה אינם אלא שיקוף אכזרי של הפערים החברתיים-כלכליים במדינה, ונובעים בעיקר מהבדלים בתנאים החברתיים והסביבתיים המקנים בריאות: תזונה, דיר, מערכות מים וביוב, רמת השכלה, רמת הכנסה ואיכות סביבה. חוסר השוויון בנגישות

⁵⁵⁰ **Main findings of the 2009-2010 State Budget Proposal and the needs of the Arab citizens in Israel** Mossawa Center – the Advocacy Center for Arab Citizens in Israel, July 2009, <http://tinyurl.com/7od27ef>.

וראו גם בפרק 7 לעיל על החסמים בשוק העבודה שיוצרת המדיניות הממשלתית כלפי ערבים.
⁵⁵¹ **Main findings of the 2009-2010 State Budget Proposal**, הי"ש 550 לעיל.

⁵⁵² עינב בן יהודה, **מחקרים: פערי השכר בין יהודים לערבים בישראל עד 67%**, גלובס, 24.11.2011, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000700273>.

⁵⁵³ ברברה סבירסקי (עורכת), **לצמצם היום את פערי המחר: יעדים לצמצום פערים בבריאות**, מרכז אדוה, רופאים לזכויות אדם, האגודה לזכויות האזרח, אגודת הגליל וטנא בריאות, פברואר 2011, <http://www.acri.org.il/pdf/health-gaps.pdf>.

לשירותי בריאות וההבדל באיכותם ובזמינותם משפיעים אף הם על הפערים במדדי הבריאות של מגזרי אוכלוסייה שונים.⁵⁵⁴

בתחום החינוך ישנם פערים משמעותיים בהישגים וברמת ההשכלה של קבוצות שונות: כך, למשל, ב-2009 הגיעו לתעודת בגרות מחצית מבין התלמידים היהודים אולם רק 34.9% מבין התלמידים הערבים בישראל. רוב הסטודנטים לתואר ראשון הגיעו מיישובים מבוססים: 19.5% מבני ובנות גילאי 20-29 מיישובים מבוססים למדו באוניברסיטאות ובמכללות, לעומת 13.4% מבני גילם מעיירות פיתוח ו-7.3% מבני גילם הערבים.⁵⁵⁵ מחקר שפורסם בשנת 2007 העלה כי מזרחים מהווים 8.93% בלבד מהסגל האקדמי הקבוע באוניברסיטאות, וערבים – פחות מ-1%. הרוב המכריע של הסגל, כ-73%, מורכב מגברים אשכנזים. נשים אשכנזיות מהוות כ-17% מהסגל.⁵⁵⁶

שלא במפתיע, אי-השוויון בולט גם בפערים ברמות השכר, שלמרות תנודות מסוימות הם מושרשים ונשארו יציבים בעשור האחרון. בשנת 2010 הייתה הכנסתם החודשים של שכירים עירוניים אשכנזים גבוהה ב-33% מהממוצע, בעוד שהכנסתם של מקביליהם המזרחים עמדה על 7% מעל הממוצע. הכנסתם של שכירים עירוניים ערבים הייתה נמוכה בשליש מהממוצע הארצי.⁵⁵⁷

7. שלטון חלול

תוצאה נוספת של המדיניות ושל התהליכים שתוארו בדוח זה היא שהממשלה מתפרקת מתפקידיה ולמעשה נשארת כגוף חלול, שלא מסוגל להוביל שיפורים חברתיים משמעותיים כיוון שלא נשארים לו מספיק כוח, משאבים, סמכויות וידע כדי לעשות זאת. שכן, בעולם שבו הממשלה מבקשת להיות קטנה וחלשה ולהעצים את השוק הפרטי, בסוף החזון הזה מתגשם. הבעיה בכך היא שמערכת היחסים שאמורה להיות בין הממשלה לאזרחיה מופרת – שכן, מהו תפקידה של הממשלה אם לא לשמש מגן לאזרחיה ואמצעי לשיפור איכות חייהם?

⁵⁵⁴ כך, למשל, קיימים הבדלים משמעותיים בין מרכז הארץ לבין הפריפריה במספר הרופאים לכל 1,000 נפש, בשיעור הרופאים המומחים ובשיעור המבוטחים בביטוחים משלימים. למידע על פערים בבריאות ובשירותי

בריאות ראו את אתר המטה לשוויון בבריאות, <http://www.equalhealth.org.il>.
⁵⁵⁵ שלמה סבירסקי ואתי קונור-אטיטס, **תמונת מצב חברתית 2011**, מרכז אדוה, דצמבר 2011,

<http://www.adva.org/uploaded/social-HEB-site2.pdf>.

⁵⁵⁶ תמרה טראובמן, **שיעור המזרחים בסגל האקדמי – פחות מ-9%**, הארץ, 18.10.2007,

<http://www.haaretz.co.il/misc/1.1450987>

⁵⁵⁷ **תמונת מצב חברתית 2011**, ה"ש 555 לעיל.

מיקור החוץ וההפרטות מוציאים מידי הממשלה עוד ועוד תחומים, תקציבים וסמכויות שעוברים לחברות פרטיות. אלה מצידן מתעצמות מבחינת המשאבים, אבל גם מבחינת הידע והשליטה בתחום שבו הן עוסקות, יהא זה תחום חברתי או אחר. במצב כזה, שבו הממשלה קטנה מסך החברות שהיא משלמת להן, היא גם מתקשה לשלוט בהן, לפקח על תפקודן ואפילו לראות את התמונה הכוללת כדי להצביע על הכשלים המרכזיים שעמם יש צורך להתמודד.

כך, לדוגמה, מערך שירותי הרווחה מופרט היום ברובו לשורה ארוכה של חברות ועמותות, ואילו המשרד המרכזי נותר כגוף שמופקד בעיקר על חלוקת הכסף. הגופים הפרטיים לא תמיד "מספקים את הסחורה", או שהם עושים זאת באופן חלקי ולא שוויוני, במיוחד במקומות בהם הדבר אינו רווחי עבורם. הנפגעים הם פעמים רבות מקרב האוכלוסיות שזקוקות במיוחד לשירותים אלו. ליקויים כאלה נדונו גם בדוח מבקר המדינה, כפי שהוזכר לעיל בפרק 2 שעסק בהפרטה. אולם נראה שבמצבו המפורק של משרד הרווחה הוא מתקשה מאוד לעמוד בפיקוח הנדרש ממנו, גם כי התקציבים לפיקוח נמוכים יחסית, וגם כי קשה להשתלט על כמות כה גדולה של נותני שירותים ושל ידע המפוזר במקומות שונים.

משרד הרווחה הוא רק דוגמה אחת, אולם מציאות כזו אפשר למצוא גם במשרד החינוך, שמתקשה לפקח על כל הגופים הפרטיים הנכנסים למערכת החינוך ומעבירים בה תכנים שאינם ממוקחים. רק לפני כשנה פרסם המשרד חוזר מנכ"ל שנועד להסדיר את פעילות הגופים הפרטיים,⁵⁵⁸ אולם בפועל אין לו משאבים לפקח על תוכניות אלה. נוסף על כך, משרד החינוך גם אינו משתלט על היוזמות הפרטיות של ההורים ושל בתי הספר ללימודים נוספים כאלה ואחרים תמורת תשלום, שלמעשה אסורים על פי חוק בשעות הלימודים. משרד הבריאות בתורו לא באמת שולט בשוק הפרוע של הביטוחים המשלימים והפרטיים למיניהם, ואף לא בשירותי רפואה פרטיים הניתנים במסגרות שונות לכל המוכן לשלם, כפי שהודגם בדוח זה.

קיצוצי התקציב הגדולים שעבר משרד הבינוי והשיכון השאירו אותו ללא אפשרות אמיתית לתת מענה גם לאוכלוסיות המוחלשות ביותר במדינת ישראל (ראו פרקים 1 ו-2 לדוח). המשרד עוסק היום פחות בקביעת המדיניות הרצויה ובתקצובה, אלא יותר בניסיון לחלק את מה שנותר מהעוגה בצורה הגיונית. מדיניות הממשלה שלא להתערב בשוק הדיור השאירו אותה מחוץ למשחק גם בהסדרה ובפיקוח של ענף הבניה, ולממשלה אין מענה יעיל לעליות

⁵⁵⁸ חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"א/א/4, נוהל 3.7-63, הנוהל לאישור תוכניות חינוכיות חיצוניות (גופים מהמגזר השלישי ומהקהילה העסקית), דצמבר 2010, <http://tinyurl.com/83fjy3y>.

המחירים החדות של השנים האחרונות. תחום הדיור הוא אמצעי ראשון במעלה עבור המדינה להקטנת פערים חברתיים – כך קבעה גם ועדת טרכטנברג, בהדגישה שלא יצירת הזדמנויות דיור מגוונות לבעלי הכנסות שונות, תיווצר סביבת חיים מנוכרת של שכונות יוקרה בצד פרברים עניים, שתעמיק את הפערים ותפגע במוביליות החברתית והתעסוקתית; למרות זאת בחרו ממשלות ישראל להשאיר תחום זה חלול במיוחד.

השלטון החלול בא לידי ביטוי לא רק בתחום השירותים החברתיים, אלא גם בתחומים אחרים שונים שעליהם אמונה המדינה. כך, למשל, קוצץ במשך שנים תקציב שירותי הכבאות, עד שלא יכלו לתת מענה לאסון השריפה בכרמל בשנת 2010. העומס הבלתי נסבל בבתי המשפט, אוזלת ידה של המשטרה בטיפול בעברות שונות וחוסר הטיפול הממשלתי בנפגעי אסונות טבע כמו גם במפוני ההתנתקות הם דוגמאות נוספות לתחומים שבהם השלטון לא מספק את המענה הנדרש כדי לשרת את הציבור באופן אפקטיבי.

מדינת ישראל היא מדינה שחשופה לאיומים ביטחוניים ומתמודדת עם מצבי חירום באופן תכוף יחסית, שכדי להתמודד איתם נדרשת רמה גבוהה יותר של סולידריות חברתית. הכשל בטיפול בעורף בזמן מלחמת לבנון השנייה היה דוגמה קשה נוספת לתוצאות של מדיניות המצמצמת את ההוצאות הציבוריות ומפחיתה את האחריות הממשלתית לרווחה. שכן, מדיניות זו הביאה לכך שהממשלה לא הצליחה לספק את צרכי הקיום הבסיסיים של מי שנותרו ללא מקלטים, של מי שנשארו במקלטים ושל מי שעזבו את הצפון.⁵⁵⁹

הדוגמאות החלקיות שהובאו בדוח זה מספרות את סיפורן של ממשלות שלאורך שנים כרו לעצמן בור, וכעת הן לא מסוגלות לתת מענה יעיל לאזרחיהן, ולמעשה אינן מצליחות יותר להנהיג. במציאות כזו, מי שיש לו יכול לקדם את עצמו, ומי שאין לו נשאר מאחור.

8. פגיעה בסולידריות החברתית, באזרחות החברתית ובדמוקרטיה⁵⁶⁰

תוצאות המדיניות החברתית-כלכלית של ממשלות ישראל בעשורים האחרונים שתוארו בחלק זה של הדוח מצטרפים לכדי תמונה כוללת של נזקים חברתיים קשים, שלא נתפסים על רקע כלכלתה האיתנה של המדינה. מעבר לדרדור לעוני ולחיים ברמת חיים נמוכה ובלתי

⁵⁵⁹ פרנסס רדאי, תרומת המדיניות הניאו-ליברלית לכשל בטיפול בעורף בזמן מלחמת לבנון השנייה: שאלות לוועדות אילון ווינוגרד, מכון ון ליר, http://www.vanleer.org.il/econsoc/4_igeret3/2_raday.pdf.
⁵⁶⁰ להרחבה ראו: דוח מצב הדמוקרטיה 2010-2011, פרק שישי: זכויות חברתיות, ה"ש 506 לעיל.

מספקת של חלקים גדולים של הציבור הישראלי, הרי שבמבט כולל מדובר בפגיעה במטרות חברתיות המשותפות של אזרחי ישראל ובדמוקרטיה הישראלית.

שכן, הרעיון הדמוקרטי אינו מתמצה בבחירות ובמוסדות נבחרים, אלא מכוון להגשמה של אמנה חברתית משמעותית הרבה יותר: כזו שנועדה להבטיח לכלל תושבי המדינה תנאי קיום נאותים, ורואה בשלטון את מי שאחראי לספק לאזרחים שירותים חברתיים נאותים ולחלק באופן צודק משאבים ושירותים ציבוריים. מדינה שהדמוקרטיה בה היא מהותית ולא רק פורמלית אינה רואה בחינוך, בבריאות, בדיור וברוחה מוצרי צריכה, אלא זכויות המגיעות לכל אחד ואחת מאיתנו. היא מציבה במרכז את האינטרס המשותף לכל תושבי המדינה שכל אחד יוכל ליהנות מהם באופן שווה, כדי שיוכל להתממש הרצון האנושי של כל אדם לממש את עצמו ולקדם את חייו.

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

האדם נולד למציאות חברתית וכלכלית מסוימת, ויכולתו להתפתח ולנייד את עצמו תלויה במידה ניכרת באפשרויות העומדות לרשותו. כפי שציין השופט אדמונד לוי בבג"צ "מחויבות",⁵⁶¹ אדם שמעמדו בחברה הוא שולי, בגלל סיבות כלכליות או אחרות, אינו יכול לנהל את חייו כך שיוערך על ידי אחרים. על פי גישת זכויות האדם חובתה של המדינה לספק את האפשרויות המתאימות על מנת להבטיח לכל אדם אפשרות לצמוח, ולא רק להתקיים. הנגישות להשכלה ולתנאי קיום נאותים דרושה גם כדי לאפשר לכל אזרח לקחת חלק פעיל במשחק הדמוקרטי: להיות מסוגל לשאול שאלות קשות ולהיות מעורב בעשייה חברתית או פוליטית.

כשמעוד ועוד אנשים נמנעות זכויות בסיסיות, כשכבודם נפגע, כשהם נאבקים יום-יום על תנאי החיים הבסיסיים שלהם – כפי שקורה בישראל של ימינו – הדמוקרטיה נותרת עבורם כלי ריק, אוסף של חוקים ללא תוכן אמיתי. כאשר לשכבות רחבות באוכלוסייה אין נגישות לחינוך איכותי, לשירותי בריאות ולדיור הולם, נפגעות בצורה קשה הלכידות החברתית, תחושת השותפות החברתית, תחושת העניין והאכפתיות והתחושה שיש בכוחו של "האזרח

⁵⁶¹ פרשת מחויבות, ה"ש 453 לעיל, פסקה 3 לפסק דינו של השופט לוי.

הקטן" להשפיע. רבים מתייאשים, אינם מאמינים באפשרות לשינוי ומוותרים על אזרחות פעילה. הירידה העקבית שנרשמת בעשורים האחרונים באחוזי ההצבעה בבחירות – מכ-80% בשנות השמונים לפחות מ-65% בעשור האחרון – מהווה אינדיקציה אחת לכך שאזרחי ישראל מסוגלים פחות או מעוניינים פחות להיות אזרחים פעילים ומעורבים.⁵⁶² כמו כן אין אנו רואים כיום בישראל השתתפות פעילה רחבה של אזרחים בהליכים ובקבלת החלטות המשפיעות על החברה. למשל, מעט מאוד אנשים מעורבים בתכנון אזור מגוריהם ומגישים התנגדויות לתוכניות מתאר שעשויות לשנות בצורה דרמטית את סביבת מגוריהם, לעתים לרעה.

כשפחות אנשים משתתפים הדמוקרטיה נפגעת, שכן כשקולן של שכבות רחבות באוכלוסייה אינו נשמע השלטון מפסיק לייצג באופן אמיתי את רצון כלל האזרחים. במצב כזה, ללא השתתפות אמיתית של האזרחים, בלי שותפות ובלי בעלות משותפת על העתיד, דמוקרטיה אינה יכולה לשרוד לאורך זמן.

⁵⁶² ראו נתוני אתר הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/elections17/heb/history/PercentTimes.htm>. בהשוואה בינלאומית, ישראל נמצאת במקום ה-21 מבין 34 מדינות ה-OECD בשיעור ההצבעה בבחירות. ממוצע ה-OECD הוא 70%. Society at a Glance 2011, ה"ש 94 לעיל.