

בין מימוש לייבוש



בין מימוש לייבוש שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים

שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים

האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في إسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel

40 | ז'ור

www.acri.org.il

בין מימוש לייבוש

שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים



Between Realization and Dehydration: Israeli Governments' Methods for Draining Social Services

עריכה וכתביבה: עו"ד טלי ניר

תחקיר וסיוע בכתביבה: תמרה טראובמן, עו"ד רונית גלעד, עדו קטרי

עריכת לשון: מטי בן-דור, טל דהן

עיצוב כריכה ואינפוגרפיקה: נועה אולחובסקי | dropouts.me

תצלום כריכה: אורן זיו, אקטיבסטילס

תודות:

לחבריות צוות האגודה לזכויות האזרח, שסייעו במידע ובהערות: רמי אדוט, עו"ד דנה אלכסנדר, עו"ד דבי גילד-חיו, עו"ד גיל גן-מור, טל דהן, עו"ד אן סוציו, אהוד עוזיאל, טליה רמתי, גילי רעי, קרן תמיר.

למומחים ולאנשי המקצוע שקראו, העירו וייעצו: פרופ' אייל גרוס – הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב וחבר הנהלת האגודה לזכויות האזרח, פרופ' יוסי דהאן – המרכז האקדמי למשפט ועסקים ומרכז אדוה, פרופ' יוסי זעירא – המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית, עו"ד יותם טולוב – בזכות, אורי טל, פרופ' גיא מונדלק – הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב, אופיר פיגנבוים וטל אורבך – שתי"ל.

לבכירים לשעבר בשירות המדינה, שראיונות עמם מופיעים בדוח זה, ושתרמו לנו מניסיונם הייחודי: פרופ' לאה אחדות, פרופ' גבי בן נון, פרופ' ירון זליכה, חגית חובב, רימון לביא, ד"ר חיים פיאלקוף, עו"ד יהושע שופמן.

למטי בן-דור, שסייעה בעריכת הלשון בהתנדבות.

לחברות וחברי האגודה לזכויות האזרח, למתנדבינו ולתורמים לפעילות האגודה, אשר בזכות מחויבותם, ערכיהם ונדיבותם מתאפשרת פעילותנו.

אפריל 2012

תוכן העניינים

8	מבוא
11	רקע: תפיסות עולם מתנגשות
16	התפשטות התפיסה הניאו-ליברלית בישראל
22	מילה שלנו
24	חלק ראשון: השיטות
24	פרק 1: ייבוש תקציבי של שירותים חברתיים
24	תיאור השיטה
27	דוגמאות ליישום השיטה
27	1. דיור
30	2. חינוך
34	3. בריאות
37	4. שירות התעסוקה
39	5. רשת הביטחון החברתית
44	אפשר לשנות: המאבק לשוויון זכויות לנכים
46	מבט מבפנים: רימון לביא, שירות התעסוקה
48	מבט מבפנים: חגית חובב, שיקום השכונות
51	פרק 2: הפרטת שירותים חברתיים
51	תיאור השיטה
55	דוגמאות ליישום השיטה
55	1. מערכת הרווחה
58	2. מרכזי המתדון
59	3. מערכת החינוך
63	4. אחיות בריאות התלמיד
66	5. השכלה גבוהה
67	6. סבסוד הלוואות לדיור
70	7. תאגידי המים והביוב
72	אפשר לשנות: המאבק בתוכנית ויסקונסין
74	מבט מבפנים: פרופ' גבי בן נון, משרד הבריאות
77	פרק 3: ביטול והקפאת חקיקה חברתית באמצעות חוק ההסדרים
77	תיאור השיטה
80	דוגמאות ליישום השיטה
80	1. הדיור הציבורי

81	2. חינוך לגיל הרך.....
82	3. הרחבת החינוך חינוך עד גיל 18.....
83	4. יום לימודים ארוך.....
83	5. ביטוח בריאות ממלכתי.....
85	6. זכויות עובדי קבלן.....
85	7. רשת הביטחון הסוציאלית.....
86	8. דוגמאות נוספות לפגיעות באמצעות חוקי ההסדרים.....
87	אפשר לשנות: המאבק בחוק ההסדרים.....
89	מבט מבפנים: פרופ' לאה אחדות, המוסד לביטוח לאומי.....
92	פרק 4 : מניעת חקיקה המקדמת זכויות חברתיות
92	תיאור השיטה
93	דוגמאות ליישום השיטה
93	1. חוק יסוד: זכויות חברתיות.....
96	2. עדכון קבוע של סל שירותי הבריאות.....
98	3. דיור נאות ובר השגה לכולם.....
100	4. אופק תעסוקתי למובטלים.....
102	5. עידוד העסקה ישירה והבטחת זכויות עובדי קבלן.....
104	אפשר לשנות: המאבק על רפואת שיניים לילדים.....
106	מבט מבפנים: עו"ד יהושע שופמן, לשכת היועץ המשפטי לממשלה.....
108	פרק 5: אי יישום חוקים ופסקי דין.....
108	תיאור השיטה
109	דוגמאות ליישום השיטה
109	1. אכיפת זכויות עובדים.....
111	2. זכויות אנשים עם מוגבלויות לתעסוקה ולנגישות.....
113	3. הזכות לשירותי רפואה בזמן ובמרחק סבירים.....
115	4. הזכות לקבורה אזרחית.....
117	5. הזכות לחינוך חינוך בירושלים המזרחית.....
119	6. פיקוח על הנשירה מבתי הספר.....
120	7. אפליה בקביעת אזורי עדיפות לאומית.....
122	אפשר לשנות: המאבק לפריסה שוויונית של מכשירי MRI.....
125	מבט מבפנים: ד"ר חיים פאלקוף, משרד הבינוי והשיכון.....
128	פרק 6: מדיניות מיסוי שמקטינה הוצאות חברתיות ומגדילה פערים
128	תיאור השיטה
130	המהלכים ליישום השיטה
130	1. הפחתת נטל המס והקטנת ההוצאות על שירותים חברתיים.....
135	2. הפחתת מסים ישירים: המרוויחים הגדולים – בעלי ההכנסות הגבוהות.....

138	3. הפחתות ופטורים ממסים: תאגידים משלמים פחות
140	4. מסים עקיפים גבוהים: הציבור משלם יותר
143	אפשר לשנות: המאבק על רווחי חברות הגז
145	מבט מבפנים: פרופ' ירון זליכה, משרד האוצר
147	פרק 7: ריסוק ההתנגדות
147	תיאור השיטה
148	דוגמאות ליישום השיטה
148	1. סקטורליאזציה של מדינת הרווחה
151	2. שבירת העבודה המאורגנת ומאבקי עובדים
156	3. דה-לגיטימציה למאבקים חברתיים
159	הניסיונות לרסק את מחאת האוהלים
160	4. האשמת הקבוצות העניות ביותר: ערבים וחרדים
162	אפשר לשנות: המאבק לחיזוק העבודה המאורגנת
165	פרק 8: הגיבוי המשפטי לפיחות רשת המגן של הזכויות החברתיות
165	תיאור השיטה
171	דוגמאות ליישום השיטה
171	1. הפחתת קצבאות הזקנה
172	2. קיצוץ גמלת הבטחת הכנסה
173	3. פגיעה בזכות לבריאות עקב התייקרות סל שירותי הבריאות
175	4. פגיעה בזכות לשילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים
176	5. הטבות חלקיות לאנשים עם מוגבלויות
177	6. הפרטת שירותי העזרה הראשונה בבתי הספר
179	7. שלילת הזכאות לגמלת סיעוד
180	אפשר לשנות: המאבק לביטול גביית תשלומים עבור בחינות בגרות
182	חלק שני: התוצאות
182	1. הפיכת זכויות יסוד למוצרי צריכה
184	2. פיחות מתמשך ברשתות הביטחון החברתיות
185	3. העסקה נצלנית – פגיעה בזכויות עובדים הפכה לנורמה
188	4. העוני ואי-השוויון התרחבו
191	5. אוכלוסיות מופלות משלמות מחיר כפול
194	6. פערים גדלים באיכות החיים
195	7. שלטון חלול
197	8. פגיעה בסולידריות החברתית, באזרחות החברתית ובדמוקרטיה
200	סיכום

מבוא

המחאה החברתית של קיץ 2011 שינתה את סדר היום הציבורי והוציאה לאור אמת גדולה שהודחקה זמן רב מדי: ישראל הפכה למדינה שבה אזרחים רבים אינם מצליחים לממש את זכותם הבסיסית לקיום בכבוד ולרמת חיים נאותה. במאהלים ברחבי הארץ סיפרו אלפים על קשיי פרנסה, על חוסר יכולת "לגמור את החודש", על קושי לעמוד בתשלומי הדיור ועל דאגה בשל החינוך הירוד שמקבלים הילדים. הסיפורים חזרו על עצמם במקומות שונים בארץ, מפי אנשים שבאים מקבוצות וממקצועות מגוונים, והצביעו על עומק השבר שנפער בין המדינה לאזרחיה.

רבים הבינו לראשונה שהבעיה אינה נעוצה רק בהם, בנסיבות חייהם או בבחירות שבחרו, אלא שהיא חלק ממשוהו רחב הרבה יותר, חלק ממדיניות ממשלתית רבת שנים. בין היתר, ההתעוררות הקולקטיבית הפנתה זרקור אל הקיצוצים התקציביים ואל ההפרטות הקיצוניות של השירותים החברתיים שבהם דוגלות ממשלות ישראל כבר קרוב לשלושה עשורים בכל תחומי החברה.

מדיניות הממשלות, שקידשו את צמצום פעילות המגזר הציבורי ודגלו בהעברת האחריות לאספקת כלל השירותים – כולל אלו החברתיים – לידי כוחות השוק, הביאה לנסיגה דרמטית של המדינה מאחריותה למימוש הזכויות החברתיות בתחומי הדיור, הבריאות, החינוך, התעסוקה והרווחה. אחריות זו הועברה לשוק הפרטי בלי שנלקחו כראוי בחשבון ההשלכות החברתיות, ובלי שניתנו לאזרחי ישראל חלופות או אפשרות אמיתית להתמודד עם הכרסום בזכויות האדם שלהם. את התוצאות הרגישו אזרחים רבים: "ייבוש" השירותים החברתיים הביא לרמיסת זכויותינו ולהעמקה דרמטית של הפערים החברתיים.

המדיניות הממשלתית הזו איננה מקרית. היא נולדה מאידיאולוגיה חברתית-כלכלית הדוגלת בכך שהשוק החופשי יסדיר גם את מימושו של הזכויות החברתיות. שיטה זו הייתה ועודנה מקובלת במקומות שונים בעולם, והיא מונעת על ידי גורמים בעלי עניין (להרחבה בעניין זה ראו את פרק הרקע על תפיסות העולם המתנגשות).

המהלכים הנדרשים למימוש שיטה זו בוצעו באופן עקבי תוך שימוש בשורה של כלים ושיטות: במקביל לקיצוצים התקציביים, הופרטו שירותים חברתיים רבים בדרכים מגוונות. בנוסף, נבלמה כל יוזמה לשינויי חקיקה שביקשה לקדם זכויות חברתיות. ולא רק זאת, אלא שיישום חוקים רבים שהעניקו זכויות לתושבים בתחומים שונים, הוקפאו בחוקי ההסדרים. חוקים אחרים פשוט לא יושמו על ידי הממשלות, שנקטו בתרגילים שונים כדי להימנע מכך.

גם המוסדות המשפטיים גויסו למשימה, ובתי המשפט העניקו לממשלה ולכנסת גיבוי משפטי לפגיעה ברשת המגן החברתית.

נוסף על כך, מדיניות המיסוי של ישראל שועבדה לטובת השיטה הכלכלית, והונהגו הפחתות מסים ששירתו את הכוחות החזקים בשוק, כך שנטל המס הועבר בהדרגה לכתפי מעמד הביניים והאוכלוסיות המוחלשות בחברה. ההקטנה הכוללת של נטל המס בצירוף הוצאות הביטחון הכבדות הביאו לכך שאפשרויות התקצוב לשירותים חברתיים קטנו מאוד.

כדי לוודא שההתנגדות למדיניות לא תצבור תאוצה, עמלו הממשלות וראשיהן על ריסוק כל אופציה להתנגדות. כך, ניתנו הטבות סלקטיביות לקבוצות אינטרס חזקות, שבאופן זה הושקו והוחלשו, ורוסקה העבודה המאורגנת, שיכולה הייתה אולי למנוע חלק מהפגיעות בשוק העבודה. כן נעשו מסעי דה-לגיטימציה מרשימים נגד כל מי שנפגעו מהמדיניות, ובמיוחד נגד אנשים שהתדרדרו באשמת מדיניות זו לחיי עוני.

המחקר שלפניכם מבקש לפרוס את הכלים ואת השיטות שבהם השתמשו ממשלות ישראל כדי לסגת מאחריותן למימוש הזכויות החברתיות שלנו בשם תפיסה חברתית-כלכלית אחת. כפי שהוכיחה ההיסטוריה בעולם ובישראל, השיטה הזו מלאה בפגמים. היא גרמה לנזקים עמוקים למערכות החינוך, הבריאות והרווחה, הביאה להיעדר דיור בר השגה ויצרה עולם עבודה שאינו מספק מספיק מקומות עבודה ומפקיר את מרבית הציבור בישראל לתחרות פרועה, למשכורות שאינן מתאימות ליוקר המחיה ולתנאי עבודה נצלניים.

הזעקה ל"צדק חברתי" שהביאה מחאת האוהלים מחכה כעת לשינוי משמעותי במדיניות הממשלה. שינוי זה לא יימדד בהצהרות ובהבטחות, אלא במהלכים שייעשו בפועל. חלק משמעותי מהשינוי צריך להיות נטישת השימוש המסיבי בכלים ובשיטות שיתוארו במסמך זה.

חינוך, בריאות, דיור, תעסוקה ורווחה אינם מוצרי צריכה, אלא זכויות יסוד המגיעות לכל אחת ואחד מאיתנו. על ממשלות ישראל לגלות אחריות חברתית ולחזור ולמלא את חובתן להבטיח שכל אדם יוכל לממש אותן נאותה. לשם כך נדרשת מדיניות ממשלתית שמקדמת צדק חברתי, פועלת לצמצום פערים ומקדישה משאבים ציבוריים רבים ככל האפשר לשירותים חברתיים נאותים. את המדיניות הזו יוכל הציבור לבחון בשנים הקרובות באמצעות הכלים שלפניכם.

לאורך המחקר שיבצנו ראיונות עם אנשים ששימשו בעבר בתפקידי מפתח בממשל, המצביעים על השימוש בשיטות השונות מניסיונם האישי. כן בחרנו להציג מאבקים חברתיים

מוצלחים שנעשו בתחומים שונים והביאו לשינוי מדיניות, גם אם מקומי, כדי להדגים שתמיד, בכל התנאים, יש מקום לפעילות אזרחית לשינוי מדיניות, ושזו יכולה להצליח גם כשהתנאים נראים בלתי אפשריים.

אנו תקווה כי חשיפת הדרכים שבהן נוקטות הממשלות לקידום השיטה הכלכלית מזה שנים תסייע לציבור להבין את מהלכי הממשלה בשנים הבאות, ולשפוט אותם בהתאם ובעיניים פקוחות.

רקע: תפיסות עולם מתנגשות

תפיסת העולם החברתית-כלכלית של ממשלות ישראל בעשורים האחרונים, המבקשת להקטין את ההוצאה החברתית למינימום, היא גישה שהתפתחה במהלך המחצית השנייה של המאה העשרים ויושמה במדינות שונות ברחבי העולם. בטרם נפנה לתיאור השיטות שבהן נקטו ממשלות ישראל ליישום תפיסת עולם זו, נבקש לפרוס את המשנה העומדת מאחורי תפיסה זו לעומת הגישה שדוגלת במימון ממשלתי משמעותי כדי לקדם מטרות חברתיות. כמו כן, נתאר בקצרה את תהליך הייבוא של אידיאולוגיה זו לישראל.

בלב הסוגיה עומדת השאלה מהו היקף השירותים הציבוריים שמספקת הממשלה לציבור יחסית להכנסותיה. כלומר, איזה היקף מהפעילות הכלכלית ממומן ומבוצע באופן ציבורי ואיזה באופן פרטי. במאה השנים האחרונות גדל מאוד חלקה של ההוצאה הממשלתית במדינות המפותחות, בעיקר בתחומי החינוך, הרווחה, הבריאות והתשתיות. הסיבות לכך נעוצות בהתרחבות הדמוקרטיה אחרי מלחמת העולם הראשונה, בגידול בצורכי הפיתוח ובצמיחה הכלכלית, שיצרו ביקושים גוברים לשירותים אלה, ובכשלי שוק באספקה פרטית שלהם.¹

גובה ההוצאה הציבורית, או מה שמכונה "גודלה של הממשלה", נמדד בדרך כלל ביחס שבין הוצאות הממשלה לתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג). כיום טווח ההשקעה הממשלתית משתרע בין כ-35% מהתוצר במדינות שבהן הממשלה מצומצמת, כארצות הברית ויפן, ובין כ-55% מהתוצר במדינות שבהן הממשלה מעורבת יותר, כמדינות מערב אירופה. ברי כי במדינות שבהן ההוצאה גבוהה יותר, נטל המס גבוה יותר, כדי שניתן יהיה לממן את ההוצאה. מחקרים שנערכו בנושא מצאו כי השונות בין מדינות נובעת מהבדלים בהעדפה החברתית בנוגע לשוויון, שכן נמצא שבמדינות שבהן הממשלה גדולה יותר, אי-השוויון החברתי נמוך יותר. המחקרים מצאו עוד כי לשינויים בגודל הממשלה אין השפעה כלכלית משמעותית על שיעור הצמיחה של המשק, וההחלטה היא בעיקרה ערכית-פוליטית.²

כלומר, תפיסת העולם שמנחה את הממשלה היא זו שקובעת את רמת ההכנסות וההוצאות שלה, ובנושא זה ישנן גישות שונות. התפיסה שדוגלת בהוצאה ממשלתית גבוהה התפתחה לאחר המשבר הכלכלי העולמי שפרץ בשנת 1929, שתוצאותיו היו הרות אסון לכלכלה

¹ יוסף זעירא ואח', **גודלה הרצוי של הממשלה – בין כלכלה לפוליטיקה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009, http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Documents/Size_of_the_Government.pdf, בעמ' 5-6.

² **גודלה הרצוי של הממשלה – בין כלכלה לפוליטיקה**, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 7-18.

במדינות רבות בעולם. המשבר, שהביא לדיפלציה (ירידת מחירים) עצומה, לאבטלה גבוהה, למיתון עמוק ולערעור היציבות הפוליטית העולמית, נתפס כתוצר של כלכלת שוק חופשי טהור. מימדיו הובילו לדרישה גוברת שהממשל ינקוט התערבות פעילה בשוק.³

על רקע זה פיתח הכלכלן ג'ון קיינס תיאוריה כלכלית, שהציעה לעשות שימוש בכוח השלטוני כדי לאזן תקופות מיתון ולהבטיח את הרווחה של החברה בכללותה. קיינס, שניתח את התנודות הכלכליות ואת כשלי השוק שגורמים להן, טען כי בעת משברים כלכליים יש להגדיל את ההוצאה הממשלתית כדי לעודד את הביקושים ואת הפעילות העסקית. זאת לעומת תקופות של צמיחה, שבהן יש לצמצם את ההוצאות ואת הגרעון כדי לצבור משאבים. כלומר, קיינס הטיל על המדינה את האחריות להבטיח את פעולתו התקינה של השוק הכלכלי באופן קבוע.⁴

לתיאוריה הכלכלית הקיינסיאנית אין קביעה ברורה ביחס לגודל הממשלה הרצוי, אולם היא דגלה בכך שהמטרות העיקריות של הניהול הכלכלי יהיו צמיחה ותעסוקה מלאה.⁵ העיקרון הבסיסי שהוצע היה לערוך הכוונה וויסות פוליטיים של הזירה הכלכלית במטרה לבנות את הכלכלה מלמעלה למטה, מן המדינה אל הפרט, באמצעים שונים,⁶ ובעיקר באמצעות שליטה על תהליכי הגיוס וההקצאה של ההון.⁷ קיינס האמין שיש לחזק את השכבות מעוטות האמצעים כדי להגביר הביקושים ואת הצריכה, וכך לחזק את הצמיחה הכלכלית ולהביא ליישום המטרות הכלכליות והחברתיות של המדינה.

במהלך המאה ה-20 אמצו מדינות שונות בעולם את הדרך הדוגלת בהוצאה ממשלתית גבוהה על שירותים חברתיים ובמעורבות ממשלתית בהסדרת השווקים. אולם בעקבות המשברים הכלכליים של שנות ה-70 וה-80 של המאה הקודמת התגברו הקולות הביקורתיים, שגרסו כי מעורבותה הישירה של המדינה בכלכלה היא מקור כל הרעות והסיבה לאי היציבות

³ Skidelsky, Robert, **John Maynard Keynes: 1883–1946: Economist, Philosopher, Statesman**, Pan MacMillan Ltd., 2003, pp. 494–500, 504, 509–510.

⁴ ג'ון מיינרד קיינס, **התיאוריה הכלכלית של תעסוקה, ריבית וכסף**, 1936, <http://www.marxists.org/reference/subject/economics/keynes/general-theory/index.htm>; יוסי דהאן ויוסי יונה, **דוח דוברת: על המהפכה הניאו-ליברלית בחינוך**, תיאוריה וביקורת גיליון 27, 11 (2005), בעמ' 12.

⁵ דניאל ממון וזאב רוזנהק, **משבר הקפיטליזם הפיננסי והבנקים המרכזיים**, בתוך: שלמה סבירסקי ודני פילק (עורכים), **ישראל והמשבר העולמי: אפשר גם אחרת**, מרכז אדווה, 2009, <http://tinyurl.com/cdevdg9>, בעמ' 11.

⁶ ובכלל זה עיצוב מדיניות המס, הגנה על העובדים, רגולציה על השווקים, הזרמה ישירה של כספים דרך פרויקטים רחבי היקף מן המדינה אל השוק ואספקה ישירה של שירותים חברתיים "הכרחיים".

⁷ **משבר הקפיטליזם הפיננסי והבנקים המרכזיים**, ה"ש 5 לעיל, בעמ' 11.

הכלכלית.⁸ תורתם של כלכלנים כמילטון פרידמן, חתן פרס נובל לכלכלה לשנת 1976, ופרידריך האייך, חתן פרס נובל לכלכלה לשנת 1974, הוצגה כפתרון לייצוב הכלכלה והחברה בעולם.

לגישתם, כדי להבטיח יעילות כלכלית על המדינה לא להתערב בנעשה בשוק ואף להגן על מעמדו של השוק החופשי כעקרון-על. תפיסה זו מבוססת על האמונה כי מסגרת חברתית חופשית ויציבה מאפשרת לכל אדם לכלכל את צעדיו באופן הטוב ביותר. מכיוון שכל פרט בחברה שואף בקביעות למקסם את התועלת האישית שלו, אזי בשוק חופשי יגרמו כוחות כגון היצע, ביקוש, אינפלציה ואבטלה להפקת התועלת המקסימלית האפשרית. לכן, אין לנקוט בהתערבות ממשלתית, שרק תביא לכשלים בשוק ולפגיעה בכלכלה.⁹ הצדקה מכיוון נוסף, אותה הביע גם הפילוסוף רוברט נוזיק, מבוססת על עקרון החירות. לגישתו, עיסוקה של המדינה בחלוקה מחדש של משאבים כלכליים וחברתיים פוגעת בחירויות הפרט ובזכות הקניין, ולכן היא בלתי מוצדקת.

הגישה הניאו-ליברלית פיתחה עוד את הרעיון של הגנה אקטיבית על הפעילות הכלכלית "החופשית" כיסוד הכרחי לתפקודה התקין של הכלכלה. לפי תפיסה זו, המדינה צריכה לא רק להימנע ממעורבות בכלכלה, אשר פוגעת בתפקוד השוק החופשי, אלא גם להשתמש בכוחה כדי להבטיח את זכויות הרכוש הפרטי ואת מוסדות השוק המקדמים אותה.¹⁰

התפיסה הניאו-ליברלית סוברת כי שאיפתו של הפרט למקסם את תועלתו האישית תביא בהכרח למקסום הרווחה החברתית, ולכן כדי להגיע לתועלת מקסימלית יש להעביר את האחריות להבטחת רווחת האזרחים אל האזרחים עצמם. מבחינה זו, את מקומה של אחריות המדינה צריכה לתפוס האחריות האישית.¹¹ על כן, הקטנת השירותים החברתיים היא לא רק חיובית מבחינה זו שפעילות חברתית-כלכלית עוברת לידי כוחות השוק, אלא גם מבחינה נוספת, והיא הנעת הפרט להתנתק "מהתלות" בסיוע הממשלתי, לקחת אחריות על חייו ולהשתלב בחברה.

⁸ דניאל ממון וזאב רוזנהק, **מנכחים את הגלובלי: בנק ישראל ופוליטיקת ההכרח של הניאו ליברליזם**, סוציולוגיה ישראלית י(1), 107 (2008), בעמ' 109.

⁹ **דוח דוברת: על המהפכה הניאו-ליברלית בחינוך**, ה"ש 4 לעיל, בעמ' 13; אמנון פורטוגלי, **כשלוני הניאו-ליברליזם**, שיעור מתוך תוכנית הלימודים של המכללה החברתית-כלכלית באתר ynet, ינואר 2007, <http://www.ynet.co.il/articles/1.7340.L-3351879.00.html>.

¹⁰ **מנכחים את הגלובלי**, ה"ש 8 לעיל, בעמ' 110; **כשלוני הניאו-ליברליזם**, ה"ש 9 לעיל.

¹¹ **כשלוני הניאו-ליברליזם**, ה"ש 9 לעיל; **תמורות במדינת הרווחה הישראלית**, בתוך: שרה אהרוני ומאיר אהרוני (עורכים), **מי ומה בישראל**, מקסם, 2003, באתר המרכז לטכנולוגיה חינוכית: <http://lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=12250>.

העברת האחריות לסיפוק צרכים בסיסיים כגון חינוך, בריאות ורווחה לידי השוק החופשי – במהלך הדרגתי של שילוב של מנגנוני שוק תחרותיים בשירותים החברתיים – מנומקת גם בכך שלמגזר הפרטי יכולות ניהול יעילות משל המגזר הציבורי, משום שהתמריץ להשאת רווחים מניע אותו לניצול מירבי של משאבים.¹²

הגישה הניאו-ליברלית הוסברה על ידי בנימין נתניהו, בהיותו שר האוצר בשנת 2003, במשל "השמן והרזה". על פי המשל, האיש הרזה, המגזר העסקי, הוא שנושא על גבו את המשק הישראלי, בעוד האיש השמן, המגזר הציבורי, רוכב על כתפיו של האיש הרזה. המסר במשל הוא שהמדינה צריכה לשאוף "להוריד ממשקלה" כך שתפקידה יסתכם ביצירת תנאי היסוד המאפשרים לשווקים להתנהל ביעילות.

התפיסות החברתיות-כלכליות המתנגשות האלו מבוססות על תפיסות שונות ביחס לחברה, לפרט, ליחסים ביניהם, לזכויות האדם ולמושגי האחריות האישית והאחריות הקולקטיבית. בעוד הניאו-ליברלים טוענים כי האינדיבידואל הוא ישות שלמה אשר פועלת ומתקדמת עצמאית באופן תדיר, מתנגדיהם – בעיקר תומכי מדינת הרווחה המודרנית הנהוגה במערב אירופה – טוענים שיכולתו של אדם לקדם את האינטרסים שלו באופן אינדיבידואלי היא תוצר של מערכת כללים וכוחות חברתיים. כלומר, שיכולתו של הפרט לקדם את עצמו תלויה קודם כל בחינוך ובשירותי הבריאות שהוא מקבל מהמדינה, במידת ההגנה על זכויותיו כעובד ובסיוע שניתן לו כדי לקדם את עצמו בשוק תחרותי.

מכאן צומח הקונפליקט המרכזי שבין הניאו-ליברלים למתנגדיהם, המתמצה בשאלה: מהי אחריותה של המדינה? האם היא אחראית להגן על השוק מפני התערבויות חיצוניות על מנת לייצר את התנאים האופטימאליים לאספקת השירותים החברתיים, או שמא היא אחראית למימוש זכותו של הפרט ליהנות באופן אופטימאלי משירותים אלו?

מתנגדים לניאו-ליברליזם טוענים שהשוק אינו ניטרלי, כיוון שבבסיסו עומדת ההסדרה מטעם המדינה, שמגדירה את אופן והיקף פעילותו, ולכן פעולת המדינה אינה יכולה להיות ניטרלית. לגישתם, על המדינה לקדם מטרות חברתיות באמצעות איזון בין האינטרסים של כלל הפרטים בחברה.¹³ לדעת הניאו-ליברלים, כדי לקדם את הרווחה של כלל אזרחיה על המדינה דווקא להימנע ממעורבות, שבדרך כלל מזיקה יותר מאשר מועילה לפעילות השוק. אם השוק יפעל עצמאית, מאמינים הניאו-ליברלים, יגברו היעילות הכלכלית והצמיחה ופירותיהן יחלחלו לכלל הציבור.

¹² דוח דוברת: על המהפכה הניאו-ליברלית בחינוך, ה"ש 4 לעיל, בעמ' 12.

¹³ יואב דותן, הנחיות מנהליות, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1996, בעמ' 309.

כל אחת מהתפיסות אף מציגה מחקרים סותרים ביחס למעורבות הממשלה במדינות שונות: בחלקן הביאה המעורבות הממשלתית להגברת יעילות השוק ובחלקן היא פגעה בתפקודו מסיבות שונות. לאור כל אלו, נראה שלמעשה מדובר בשאלה של השקפה על היחסים שבין הפרט לחברה, וממנה נגזרת ההכרעה הפוליטית ביחס לתפקיד המדינה ולאמות המידה לחלוקת המשאבים הכלכליים.

מבחינה מעשית, לפי הגישה הניאו-ליברלית, קידום הכלכלה מושג באמצעות קיצוץ ההוצאה הציבורית והפחתת אחריות המדינה לאספקת שירותים חברתיים, בצד הנהגת שינויים שיעודדו את פעילות השוק, כמו הפסקת הפיקוח הממשלתי על השוק באמצעות צווים ותקנות המסדירים את היקף הפעילות, ההיצע והמחירים וכן הסרת חסמים בפני תנועה בינלאומית של סחורות, שירותים והון. אל צעדים אלה מצטרפים בדרך כלל גם הפחתות של מסי ההון ושל המסים הישירים במטרה לעודד השקעות ותשואות רווחים של בעלי הון, כמו גם הגמשת שוק העבודה באמצעות צמצום כוחם של העובדים, העברת הבעלות על נכסים ציבוריים (הפרטה) ועוד.¹⁴ לפי גישה זו, צעדים אלו משפרים את כושר התחרות ומאיצים את הצמיחה הכלכלית, ולכן מיטיבים עם החברה בכללותה.

המשבר הכלכלי של שנת 2008, שזכה לשם משבר הסאב-פריים, נתפס ככישלון התפיסה הניאו-ליברלית. ועדה של הסנאט האמריקאי מצאה כי: "המשבר לא היה אסון טבע, אלא תוצאה של סיכון גבוה, מוצרים פיננסיים מורכבים, ניגודי אינטרסים, והכישלון של הרגולטורים, חברות דירוג האשראי והשוק עצמו לרסן את הקיצוניות של וול סטריט".¹⁵ בעקבותיו פרסמו כלכלנים רבים ביקורת נוקבת על האמונה המוחלטת בשוק חופשי. פרופ' פול קרוגמן, זוכה פרס נובל לכלכלה לשנת 2008 ופרשן קבוע ב"ניו יורק טיימס", הסביר כי לדעתו הכלכלנים סטו מדרך הישר כיוון שהם התעלמו ממגבלות הרציונליות האנושית, המובילות לעתים קרובות ליצירת בועות ולניפוצן, מהבעיות התופחות של מוסדות כלכליים, מחוסר השלמות של השווקים, ולמעשה מכל הדברים שיכולים להוביל את מערכת ההפעלה הכלכלית לקריסה פתאומית. לכן, הוא סבור כי על הכלכלנים לקבל את העובדה שתיאוריה כוללת ואלגנטית לכלכלה אינה אפשרית, ולסגת מהאמונה שהשווקים יכולים לפתור את כל הבעיות.¹⁶ פרופ' ג'וזף שטיגליץ, חתן פרס נובל לשנת 2001, הצטרף אליו בקבעו כי לעתים

¹⁴ מנכ"ח את הגלובלי, ה"ש 8 לעיל, בעמ' 110.

¹⁵ The Levin-Coburn Report **Wall Street and the Financial Crisis**, 2011
http://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/Financial_Crisis/FinancialCrisisReport.pdf?attempt=2.

¹⁶ פול קרוגמן, שבויים בקונספציה: כך נכשלו הפרופסורים לכלכלה ומנהל עסקים בחיזוי המשבר ותוצאותיו, ניו יורק טיימס (באתר TheMarker), 27.9.2009, <http://www.themarket.com/wallstreet/1.537962>.

קרובות שווקים לא עובדים כפי שהם אמורים לעבוד, כי לא כל חדשנות מובילה לכלכלה יעילה ופרודוקטיבית יותר, וכי לעומת זאת הכלכלה הקיינסיאנית דווקא עובדת.¹⁷

בישראל הסביר פרופ' אבישי ברוורמן שהכלכלנים ניצלו לרעה את שליטתם בכלכלה וכי המודלים שלהם לא התחברו למציאות, ואילו פרופ' אריאל רובינשטיין טען כי הכלכלנים פיתחו מצג לפיו ישנה איזו אמת מוחלטת שהם מחזיקים בה, אולם הכלכלה אינה מדע מדויק כפי שהוא נחזה בעשורים האחרונים. פרופ' צבי אקשטיין הבהיר כי אין בידינו תיאוריה כלכלית העוסקת ביציבות פיננסית, ולמעשה אין הכלכלנים יודעים כיצד לגשר בין הצורך בהתערבות ממשלתית לבין מניעת תנודות מחזוריות חריפות בפעילות המשק. פרופ' בן ציון זילברברג הצביע על כך שהשיטה הובילה לכך שראשי התאגידים הפיננסיים תומצו לפעול למקסימום רווחים במינימום זמן, דבר שגרם להם לקחת סיכונים על חשבון הציבור.¹⁸

התפשטות התפיסה הניאו-ליברלית בישראל

הגישה הניאו-ליברלית, שביקשה כאמור להקטין את מעורבות הממשלה בשוק ובאספקת שירותים חברתיים, התפשטה בעולם בעקבות תהליכים וגורמים גלובליים. אפשר למנות בהם את היחלשות הגוש הסובייטי ונפילתו, שהקטינו את החשש ממהפכה קומוניסטית ואת התמריץ למנוע אותה באמצעות הנהגת מדינת רווחה; את צמיחת הפרוורים במערב, שהקטינה את הערבות ההדדית; ואת הגלובליזציה, שהחלישה מאוד את העבודה המאורגנת. כמו כן, עד אמצע שנות השבעים המוסדות הבינלאומיים ומדינות המערב היו מחויבים לשיתוף פעולה כלכלי, שייצב את הממשלות כגורמים המרכזיים בניווט הסחר הבינלאומי.¹⁹ התפרקות חלק מהסדרים אלו²⁰ אפשרו למדינות לפעול באופן עצמאי ולשנות את החוקים ואת המדיניות שלהן בשווקים. המשברים הכלכליים שאירעו לפני כארבעה עשורים האיצו עוד

¹⁷ ג'וזף שטייגליץ, **חמשת הלקחים הקשים של 2009**, כלכליסט, 25.12.2009, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3374345,00.html>

¹⁸ סבר פלוצקר, **טור שישי**, ידיעות אחרונות, 14.8.2009.

¹⁹ במסגרת זו הוקמו הבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומית כמוסדות מווסתים לכלכלה העולמית. במרכז הסדרים אלו עמד הסכם ברטון-וודס אשר קבע את שערי החליפין של מטבעות בין מדינות המערב בהתבסס על הצמדת הדולר לזהב והגביל את יכולתן של המדינות להדפיס כסף בלי הגבלה.

Benjamin J. Cohen, **Bretton Woods System**, <http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/inpress/bretton.html>.

²⁰ בשנת 1971 פרשה ארצות הברית מהסדר קביעת שערי החליפין באופן חד צדדי בשל הצורך הגובר בכסף למימון מלחמת וייטנאם.

Addison Wiggin, **Bretton Woods Agreement**, The Daily Reckoning, 29.11.2006, <http://www.dailyreckoning.com.au/bretton-woods-agreement/2006/11/29/>.

את אימוץ הגישה, שכעת קודמה על ידי הבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומית, שסברו שהתיקון יבוא באמצעות פתיחת השווקים לפעילות כלכלית חופשית לחלוטין.

מדינות שונות, ובראשן ארצות הברית, החלו להנהיג שינויי מדיניות ורפורמות, שהביאו לנסיגתן של הממשלות ממעורבות בשווקים. הן נימקו זאת כהכרח כלכלי, הנגזר מניתוח מקצועי של כלכלנים, ולא כבחירה בתפיסה חברתית מסוימת. עצם ההצגה של בחירה זו כהכרח מקצועי-כלכלי טשטש את האופי הפוליטי של התיאוריה הניאו-ליברלית ושל ההחלטה לאמצה, ומנע ביקורת נגד תהליכים אלו.²¹

ככל שיותר מדינות אימצו דפוסי פעולה אלו גבר הלחץ על יתר המדינות, עד כדי כך שמדינות שביקשו לזכות בלגיטימציה בינלאומית היו צריכות לאמצם. להתפשטות הגישה תרמו גם ארגונים פיננסיים בינלאומיים, כגון קרן המטבע הבינלאומית והבנק העולמי, שניסחו והפיצו את פרדיגמת המדיניות הניאו-ליברלית. במקרים שבהם התבקשו מוסדות אלו להעניק סיוע פיננסי, הם אף כפו רפורמות בתוך המדינות, שנועדו להבטיח מדיניות חברתית-כלכלית ניאו-ליברלית. גורם נוסף שהשפיע על המדינות היה הלחץ של משקיעים בינלאומיים, שהתאימו את השקעותיהם לרמת היישום המדינתית של פרקטיקות ניאו-ליברליות.²²

בפועל, שינוי הגישה החברתית-כלכלית ברמת המדינות נעשתה רק לאחר שהרעיונות הוכנסו לשדה המקומי באמצעות שחקנים מקומיים, וכך קרה גם בישראל.

עד שנות השמונים נקטו ממשלות ישראל מגוון רחב של פרקטיקות של מעורבות ישירה ועקיפה כדי להבטיח רמה גבוהה של פעילות כלכלית, פיתוח תעשייתי ותעסוקה מלאה לאוכלוסייה היהודית. בכך ביקשו הממשלות לספק את צורכי קליטת העלייה וצרכים לאומיים אחרים. לשם כך שלטה המדינה בהקצאה של משאבים כלכליים חשובים, כגון קרקע ומשאבי טבע אחרים. כמו כן, המדינה שלטה שליטה כמעט מוחלטת בתהליכי גיוס הון והקצאתו, בסחר חוץ, בדפוסי השקעות, בעיצוב שוק העבודה ובניהולו, ובדפוסי השילוב של אוכלוסיות מוגדרות במגזרים שונים של שוק העבודה.²³ בעשרים החמש השנים הראשונות לקיומה של המדינה גדל התוצר בישראל במהירות רבה וכלכלתה צמחה בשיעורים גבוהים.²⁴

²¹ מנכחים את הגלובלי, ה"ש 8 לעיל, בעמ' 112-113.

²² מנכחים את הגלובלי, ה"ש 8 לעיל, בעמ' 111-112.

²³ דניאל ממון וזאב רוזנהק, **בנק ישראל – כלכלה פוליטית בעידן ניאו-ליברלי**, מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד, 2009, בעמ' 45-46.

²⁴ יוסף זעירא ומישל סטרבצינסקי, **מחזוריות המדיניות הפיסקאלית בישראל**, סקר בנק ישראל 80, אוגוסט 2007, 43, http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/seker80/surv80_2.pdf, בעמ' 48; ירון זליכה, **העשור האבוד השני והלקחים ממנו**, <http://ozar.mof.gov.il/museum/hebrew/01-125.pdf>.

אחרי מלחמת ששת הימים בשנת 1967 החלו הוצאות הביטחון לעלות בצורה משמעותית והגיעו לשיא בתקופה שאחרי מלחמת יום הכיפורים, בין השנים 1973-1985. כתוצאה מכך טיפסו ההוצאות הציבוריות לגובה של 75% מהתמ"ג. רמה זו נחשבת לגבוהה מדי, כיוון שבמקרה כזה המסים לא יכולים להדביק את גובה ההוצאות, שכן שיש גבול ליכולת לגבות מסים מהציבור.²⁵ התוצאה הייתה גידול בגירעון, עליה ברמת החוב וקפיצה חדה באינפלציה, שהגיעה אחרי 1983 לשיעור שנתי של למעלה מ-400%.²⁶

משבר זה הביא לשינוי מהותי בכלכלה הישראלית, אשר הונהג לאחר תהליך למידה ארוך של כלכלני ישראל. כבר בשנת 1956 הוקם בירושלים מכון המחקר הכלכלי ע"ש מוריס פאלק, שבראשו עמד דן פטנקין, פרופסור לכלכלה מאוניברסיטת שיקאגו, שהפך לימים לראש החוג לכלכלה ולנשיא האוניברסיטה העברית. במכון צמחה שורה של תלמידי מחקר, שעליהם נמנו המרצים לכלכלה באוניברסיטאות, שהפכו ברבות הימים להוגי תוכנית הייצוב של 1985 ולכלכלני האוצר. דורות של אנשי מפתח בכלכלה הישראלית התחנכו במכון, בו הם שמעו לראשונה על מדיניות מוניטארית, ממשלה קטנה ושוקים חופשיים.²⁷

ההכרזה על שינוי כיוון כלכלי במשק הישראלי נעשתה מיד לאחר המהפך הפוליטי בשנת 1977. שר האוצר הליברלי, שמחה ארליך, אירח בישראל את מילטון פרידמן ושמע ממנו על הרפורמות הנדרשות. על בסיס המלצותיו של פרידמן עוצבה במשק רפורמה שכונתה "המהפך הכלכלי", אשר הוכרזה על ידי הממשלה באוקטובר 1977.²⁸ במסיבת עיתונאים שערכו מנחם בגין ושמחה ארליך ובה הכריזו על הסרת הפיקוח על המטבע, אמר בגין: "שתי השקפות ניצבות כיום בישראל – סוציאליזם וליברליזם. הסוציאליזם שלהם פירושו נישול המעמד הבינוני והחרבתו, שעבוד הפועל ועוניו. הליברליזם שבו אנחנו מאמינים פירושו חירות לאדם ודאגה לאדם. במלים אחרות – חירות וצדק המשולבים יחדיו".²⁹

²⁵ גודלה הרצוי של הממשלה – בין כלכלה לפוליטיקה, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 18.

²⁶ מחזוריות המדיניות הפיסקאלית בישראל, ה"ש 24 לעיל, בעמ' 48-50; בנק ישראל – כלכלה פוליטית בעידן נאו-ליברלי, ה"ש 23 לעיל, בעמ' 47.

²⁷ אפרת נחשתאי, פטנקין – האיש שהביא את החשיבה הכלכלית לישראל, TheMarker, 22.12.2011, <http://www.themarker.com/1.1596233>.

²⁸ שירה גודמן ומיכל ברק, אתגר הרווחה במדינה הדמוקרטית: מדיניות חברתית-כלכלית בישראל, משרד החינוך והמרכז לטכנולוגיה חינוכית, 2011, <http://tinyurl.com/7ex8cyp>, בעמ' 184.

²⁹ משה פוקסמן, שלושים שנה למהפך הכלכלי, הארץ, 28.10.2007, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1453447>.

המשך ההוצאה הציבורית הגבוהה והעמקת האינפלציה הביאו לכך שהדרג המקצועי במשרד האוצר ובבנק ישראל הוביל תהליך של שינוי מדיניות כלכלי-חברתי שנועד לייצב את המשק.³⁰ בשנת 1985 קיבלה ממשלת האחדות הלאומית של מפלגות העבודה והליכוד את "תוכנית הייצוב הכלכלית" שעוצבה בגופים אלה. התוכנית, שהתאימה לאינטרסים של בעלי ההון ושל התעשיינים ונהנתה מקונצנזוס פוליטי וציבורי, הצליחה להשיג את היעדים שנקבעו לטווח הקצר – הפחתת האינפלציה והגירעון הממשלתי ושיפור במאזן התשלומים, והניחה את היסודות לצמצום מעורבות המדינה בתהליכים החברתיים ולהרחבת ההפרטה של המשק (מה שכונה מדיניות הליברליזציה).³¹

פתרון המשבר הכלכלי העמוק הקנה למשרד האוצר ולבנק ישראל כוח רב. המוניטין שלהם כמומחים בתחום הכלכלה, שאינם משרתים אינטרסים ספציפיים אלא מיישמים תורה מדעית, איפשר להם להפוך בין לילה לגורמים עצמאיים ובעלי עוצמה בתהליכי קביעת המדיניות.³² התהליך שהנהיגו הביא לשינוי מהותי בתפקידו של משרד האוצר – מן האחראי על גיוס המשאבים לגוף השולט בהוצאות הממשלה ובהכנסותיה.

חוק יסודות התקציב, שנחקק גם הוא בשנת 1985, העצים את סמכות האוצר בקביעת תקציב המדינה, בעיצובו ובביצועו.³³ נוסף על כך נחקק בשנת 1985 חוק ההסדרים, שנהגה עד היום במשרד האוצר מדי שנה ומאפשר לו לעצב שינויים מבניים ארוכי טווח במגזר הציבורי ורפורמות מבניות בענפי המשק, ובכך הופך אותו לגוף שמעצב את המדיניות הכלכלית.³⁴ למרות שמדובר בהחלטות שמשפיעות באופן עמוק על פני החברה בישראל, מוצגת עבודתם של פקידי האוצר כעבודה שאינה פוליטית במהותה אלא כעבודה טכנוקרטית של כלכלנים.

³⁰ **בנק ישראל – כלכלה פוליטית בעידן נאו-ליברלי**, ה"ש 23 לעיל, בעמ' 70-85; דוד ברודט, **תוכנית הייצוב – מאז ועד היום**, הארץ, 1.7.2005, <http://www.themarker.com/markets/1.311335>.

³¹ דן גלעד, **כלכלת ישראל: טיפול בהלם – הייצוב והצלחתו: 1985-1989**, בתוך: דן גלעד, **כלכלת ישראל: התפתחות, מאפיינים, מדיניות**, משרד החינוך, 1998, באתר מט"ח, <http://lib.cet.ac.il/Pages/item.asp?item=4129>; **תוכנית הייצוב – מאז ועד היום**, ה"ש 30 לעיל; זאב רוזנחק ומיכאל שלו, **המשבר של הקפיטליזם הפיננסי: סיכוי למדינת הרווחה?** בתוך: שלמה סבירסקי ודני פילק (עורכים), **ישראל והמשבר העולמי: אפשר גם אחרת**, מרכז אדוה, 2009, <http://tinyurl.com/cdevdg9>, בעמ' 54.

³² **המשבר של הקפיטליזם הפיננסי: סיכוי למדינת הרווחה?**, ה"ש 31 לעיל, בעמ' 54; **בנק ישראל – כלכלה פוליטית בעידן נאו-ליברלי**, ה"ש 23 לעיל, בעמ' 70-85.

³³ אבי בן בסט ומומי דהן, **מאזן הכוחות בהליך התקצוב**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006, http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Documents/BOOK_7071/Book_7071.pdf, בעמ' 12.

³⁴ **גיבוש תקציב המדינה בישראל: כללים פיסיקאליים, תהליך התקצוב וחוק ההסדרים**, המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, מרס 2009, <http://tinyurl.com/6ooax5t>. כן ניתן ללמוד על מרכזיותו של האוצר מכך שמרבית המאבקים החברתיים מתנהלים מולו ולא מול המשרדים האחרים. דוגמה אקטואלית לכך היא מאבק הרופאים על "עתיד הרפואה הציבורית" שהתנהל מול האוצר ולא מול משרד הבריאות.

משרד האוצר אף מנמק את החלטותיו בכך שיש לו "ראייה כוללת", שאינה נחלתם של משרדי הממשלה הנושאים.

שינוי הכיוון החברתי-כלכלי נעשה בליווי אמריקאי צמוד: בסתיו 1983 מינה מזכיר המדינה האמריקאי ארבעה כלכלנים לצוות ייעוץ לכלכלה הישראלית. על הארבעה נמנו פרופ' הרברט סטיין, תלמידו הידוע של פרידמן, וסטנלי פישר, לימים נגיד בנק ישראל. באותה תקופה ייעוץ מסוג זה ניתן למדינות רבות כחלק ממהלכים של משרד החוץ האמריקאי בממשל רייגן לייצוא התיאוריה הכלכלית, ובמקרה של ישראל הוא נומק במשבר הכלכלי העמוק שבו הייתה נתונה.³⁵

הצוות האמריקאי ניפגש בווינגטון עם בכירי משרד האוצר הישראלי, בראשם מנכ"ל המשרד עמנואל שרון, ומכאן ואילך החל שיתוף פעולה קבוע בין הצוותים.³⁶ עוד באותה שנה הגיעו פישר וסטין לישראל עם רשימת "עשר נקודות פעולה", שהפכו למרכיבים המרכזיים בתוכנית הייצוב הכלכלי של שנת 1985.³⁷ במקביל, מתחילת שנות השמונים ערך בנק ישראל סדרה של הכשרות לכלכלנים ישראלים ובינלאומיים. במסגרת זו החל מיכאל ברונר, שמונה לאחר מכן לנגיד בנק ישראל, לנסח את הרפורמה הכלכלית לשנת 1985. בשנת 1985 הפכו ברונר ושרון את הרפורמה למציאות. עם סיום תפקידיהם בישראל מונו השניים לתפקידים בבנק העולמי.³⁸

ממשלת ישראל קיבלה את ההחלטה על התוכנית לייצוב המשק לאחר לחץ אמריקאי נוסף והתניה של סיוע כלכלי מיוחד ממשלת ארצות הברית, בהיקף של 1.5 מיליארד דולר, באימוץ התוכנית.³⁹ התוכנית נחשבה להצלחה גדולה לאחר שהצליחה לבלום את האינפלציה ולהוריד אותה מרמה תלת-ספרתית של כ-400% לשיעור קטן יחסית של 20% לשנה בממוצע. נוסף על כך חילצה התוכנית את ישראל מהמשבר החריף במט"ח, שאיים אז למוטט את המשק.

בנק ישראל, שהיה שותף פעיל של משרד האוצר בהנהגת שינוי התפיסה החברתי-כלכלי, הדגיש אף הוא לאורך השנים את "הקונצנזוס" הבינלאומי בדבר החיוניות של הסדרים מוסדיים ושל דפוסי מדיניות שיקדמו פעילות כלכלית ורווחה חברתית, כגון צמצום תקציבי,

³⁵ **בנק ישראל – כלכלה פוליטית בעידן ניאו-ליברלי**, ה"ש 23 לעיל, בעמ' 72-80.

³⁶ סטנלי פישר, דברים בערב הפתיחה של הכנס הכלכלי השנתי של המכון הישראלי לדמוקרטיה ("קיסריה 2005"), 28.6.2005, באתר בנק ישראל, <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum185h.htm>.

³⁷ סטנלי פישר, ה"ש 36 לעיל.

³⁸ על עמנואל שרון באתר news1, <http://www.news1.co.il/Archive/006-D-914-00.html>.

³⁹ אמנון אטד, "תוכנית הייצוב" ב-85' בוצעה בלחץ אמריקני, ynet 10.1.2001, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-418368,00.html>; **בנק ישראל – כלכלה פוליטית בעידן ניאו-ליברלי**, ה"ש 23 לעיל, בעמ' 76.

ליברליזציה של השווקים ומתן עצמאות לבנק המרכזי.⁴⁰ כמו באוצר, גם בו היו בעלי תפקידים בכירים שהתחנכו על ברכי האסכולה הניאו-ליברלית. שלושה מתוך ארבעת נגיד בנק ישראל מאז שנת 1985 – מיכאל ברונו, יעקב פרנקל וסטנלי פיישר – היו פרופסורים לכלכלה. ברונו היה תלמידו של פטנקין ולימד כלכלה תחת ניהולו באוניברסיטה העברית. פיישר ופרנקל למדו ולימדו באוניברסיטת שיקאגו אצל פרידמן, ושניהם היו בכירים במוסדות הפיננסיים הבינלאומיים לפני שהתמנו לנגיד בנק ישראל.⁴¹

בנאומו בוועידת ישראל 2021 סקר נתניהו את האסטרטגיה הכלכלית שמובילה את ישראל בעשרים השנים האחרונות, שבשמונה מתוכם היה אמון על משרד האוצר, כשר וכראש ממשלה. נתניהו תיאר את השינויים שעברו על המשק תוך הדגשה של תפיסתו שלפיה שינויים אלו נעשו כמענה לדרישות המשק הגלובלי. בנאומו חשף נתניהו את המשקל שהיה לשחקנים הפוליטיים בכפיית שינויים אלו:⁴² "רצוי לבצע את השינויים בהסכמה, אבל לא תמיד יש כזו. בעשור האחרון ביצענו שינויים בלי הסכמה. הייתה התנגדות רחבה, אבל היה משבר. יש שני מצבים שבהם ניתן לחולל שינויים אסטרטגיים – או באמצע משבר או בהסכמה. את המשבר של 2003 ניצלנו כדי לחולל שינויים שיזניקו את הצמיחה. היה כוח פוליטי, קואליציה נוחה וגיבוי של ראש הממשלה דאז אריאל שרון, והיה גם רצון של הקברניטים ושל רבים מהמגזר העסקי."

ואכן, אחד ממאפייני השיטה הניאו-ליברלית הוא לנצל משברים כהזדמנות לערוך שינויים ורפורמות שיגמישו את הכלכלה ויאפשרו מיקסום של פעולת השוק החופשי. המאפיין האחר של הגישה – הצגת השינויים ככאלו שנכפים מבחוץ ולא כמוטמעים מבפנים – מסביר את המפגן הנדיר של קונצנזוס בין ימין ושמאל, המתבטא בכך שבעשורים האחרונים יישמו כל ממשלות ישראל את המתכון לכלכלה ניאו-ליברלית. בשיח הציבורי והמשפטי השינויים המוסדיים ואימוץ קווי המדיניות לא נתפסו כהכרעות פוליטיות אלא כמהלכים בלתי נמנעים.

כך שונתה לבלי הכר התפיסה הכלכלית-חברתית בישראל, תוך הפקעת הדיון בנושא מן הציבור בנימוק שמדובר בשאלות מקצועיות בלבד.⁴³ בעוד שבשנת 1980 עמדה ההוצאה

⁴⁰ מנכ"ח את הגלובלי, ה"ש 8 לעיל, בעמ' 114-118.

⁴¹ פיישר הגיע לבנק ישראל מתפקיד בכיר בסיטיגרופ, אחת החברות המסחריות הגדולות בעולם; פרנקל התמנה לתפקיד בכיר ב-AIG, אחד התאגידים הגדולים בעולם, מיד עם פרישתו מהבנק, ובדצמבר 2009 מונה ליו"ר J.P. Morgan, הבנק הגדול ביותר בארצות הברית.

⁴² נתניהו: "האתגר – להיות בין 15 המדינות המובילות בעולם בתל"ג לנפש", TheMarker, 14.1.2011, <http://www.themarker.com/misc/1.594598>.

⁴³ על חשיבות קבלת החלטות כלכליות באופן דמוקרטי, אחרי פריסת את כל האפשרויות והשלכותיהן ראו: גודלה הרצוי של הממשלה – בין כלכלה לפוליטיקה, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 35-36.

הציבורית על 70% מהתוצר הגולמי, בשנת 2011 היא עמדה על 42% בלבד,⁴⁴ וההפרטה אומצה כשיטה קבועה.⁴⁵ בשנים אלו בוטלו מאות צווים שהוצאו מכוח חוק הפיקוח על מוצרים ושירותים; מסי ההון הופחתו באופן משמעותי עד שהכנסות המדינה מהמסים העקיפים עולים על הכנסותיה ממסים ישירים; במערכת יחסי העבודה חלו תמורות משמעותיות שאיינו את כוחם של ארגוני העובדים והפחיתו את שיעור העובדים המאורגנים מ-85% בשנות ה-90 לכשליש כיום; ייבוש השירותים החברתיים שינה באופן מעמיק את חלוקת המשאבים בחברה הישראלית והקצין את הקיטוב המעמדי. על כל אלו נפרט בהרחבה בדוח זה.

מילה שלנו

תפיסות העולם הכלכליות-חברתיות המנוגדות במהותן עשויות לבלבל. התפיסות השונות לגבי מערכת היחסים שבין הפרט לחברה מוצגות על ידי כל אחת מהשיטות באופן מוחלט, ועולה השאלה האם הפרט אכן יכול להשיג כל דבר שירצה אם רק יעבוד קשה או שמצבו תלוי אך ורק במעמד אליו נולד ובאפשרויות שמציבה לו המדינה?

אנו מציעים להשקיף על מדיניות ממשלתית מכל סוג שהוא מנקודת המבט של זכויות חברתיות וכלכליות, אשר עשויה לספק לדוגלים באידיאולוגיות חברתיות-כלכליות שונות אמת מידה מוסרית לבחינת החלטות הממשלה ביחס להוצאותיה הציבוריות ולמעורבותה בשוק. שכן חינוך, בריאות, דיור, תעסוקה ורווחה אינם מוצרי צריכה אלא זכויות יסוד המגיעות לכל אחד מאיתנו. שיטות כלכליות שונות יכולות להביא באופן צודק למימוש חזון זה, אולם הניסיון מוכיח כי הפקרת זכויות אדם אלו לכוחות השוק אינה אחת מהן. עמד על כך נשיא בית המשפט העליון לשעבר, אהרון ברק:

”מחוקק 'סוציאליסטי' ומחוקק 'קפיטליסטי' עשויים לחוקק חוקים שונים ומנוגדים, אשר כולם ימלאו את דרישותיה של פיסקת ההגבלה. אכן, חוקי היסוד אינם תכנית לפעולה מדינית קונקרטית. הלאמה והפרטה עשויים להתקיים במסגרתם. כלכלת שוק או ניהול מרוכז של הכלכלה עשויים למצוא בה מרחבי מחיה, ובלבד שהפעילות המשקית – הפוגעת בזכויות אדם

⁴⁴ לוח ו'-נ'-2: הרכיבים העיקריים של ההוצאות, 1980 עד 2010, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי

בנק ישראל, http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch10/heb/f_2b.pdf

⁴⁵ יצחק זמיר, פיקוח ציבורי על פעילות פרטית, משפט ועסקים ב 67, 86 (2005).

– תקיים את דרישותיה של פסקת ההגבלה. על-כן, במקום בו קיים מיתחם של אמצעים, יש להכיר בכוח התימרון ובמרחב שיקול הדעת של המחוקק [...] קביעת המדיניות החברתית נתונה למחוקק, והגשמתה נתונה לממשלה, להם ניתן מרחב של תימרון חקיקתי".⁴⁶

בהתאם לכך, חובתה של הממשלה לקחת אחריות ולהבטיח שכל אדם יוכל לממש את זכויותיו החברתיות ברמה נאותה. מובן כי מימוש הזכויות החברתיות אינו מבטיח את צמצום אי-השוויון בחברה, אולם הוא תנאי סף הכרחי לכך.

⁴⁶ בג"צ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 386 (1997).

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% ל-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 המהאה – 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 ומימון, 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 נפרס 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 החרף בדיירות 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 שמוייח 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, ס' 1.2.

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

⁶³ מבקר המדינה, דוח שנתי 259 לשנת 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 בדור הציבורי.⁶⁶ במצב כזה אפשר היה לצפות שהמדינה תפתח חלופות לדור הציבורי, אך גם החלופה המרכזית – השתתפות בשכר דירה – סבלה מקיצוצים ומשחיקה.⁶⁷ כך, מי שזכאי לדירה בדור הציבורי, אך לא נמצאה לו דירה, יכול לקבל בתקופת הביניים סיוע כספי לשכירת דירה בשוק החופשי; אלא שהסיוע לממתינים 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 לממתינים 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 הממתינים, 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 לדור 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' 706-689.

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

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

לגבי מי שאינו זכאי לדירה בדיוור הציבורי המצב קשה עוד יותר. יחידים מתחת לגיל 55 כלל לא זכאים לסיוע כלשהו, ואם הכנסתם נמוכה הם מופקרים 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 הדיוור הציבורי, אך מצא כי קיצוצים בתקציבים הביאו לצמצום של מספר הזכאים ולמתן סיוע שאינו עולה בקנה אחד עם מחירי הדיוור. 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 59 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 התקציב 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 מפתות 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 גרעין 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.

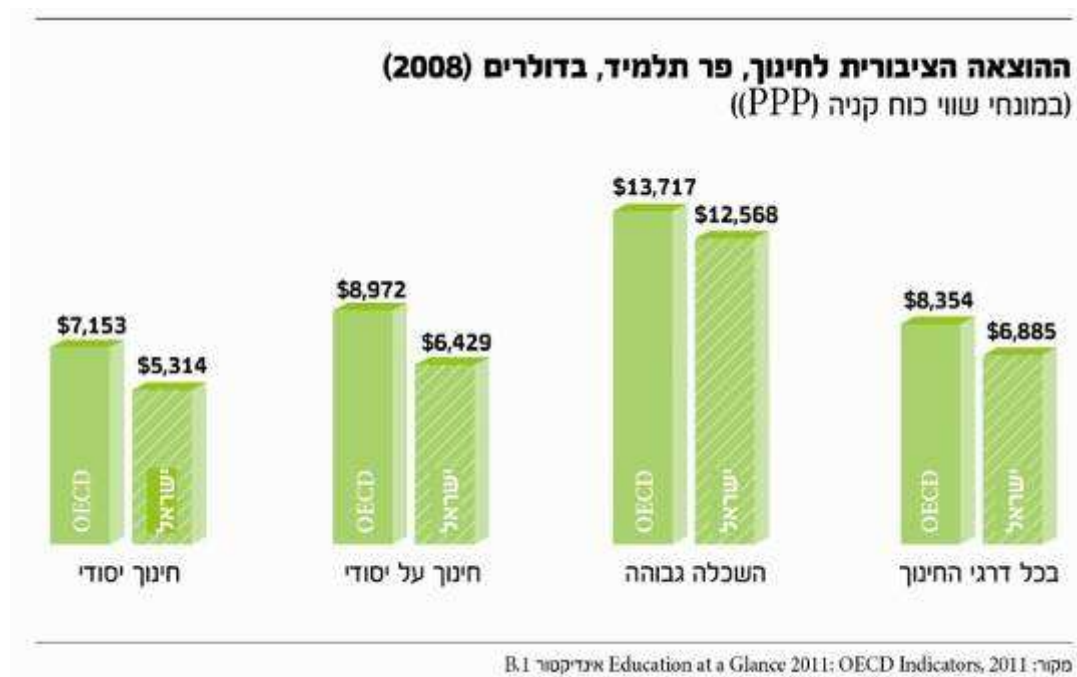
⁸¹ טוביה חורב, יעקב קופ (עורכים), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2008, מרכז טאוב, פברואר 2009, http://taubcenter.org.il/tauborgilwp/wp-content/uploads/H2009_Annual_Analysis_-2008.pdf, בעמ' 133. הנתונים כוללים את הוצאות משרד החינוך, השתתפות הממשלה בהוצאות החינוך הגבוה, הוצאות משרד העבודה ומשרד הדתות (עד 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>

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, ה"ש 83 לעיל, אינדיקטור B.1.

⁸⁵ תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד החינוך לשנים 2011 ו-2012, ה"ש 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, ה"ש 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 עדכנו, או אי-עדכנו: על פי עמדת משרד הבריאות, כדי למנוע את שחיקת הסל יש לעדכן 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 ההפרשה של מעסיקים לביטוח לאומי כמדיניות להפחתת עלות העבודה והשלכותיהם על מערכת הביטוח הסוציאלי בישראל, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, אפריל 2002, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01019.pdf>; http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/vaadat_chakira_briut.htm; מסקנות ועדת החקירה הפרלמנטרית לבדיקת 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 ההוצאה 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 1997-2008 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 רכוש 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 החריפה 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 אברבך, 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"ייבוש" 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 במוצא 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.

¹⁰⁴ <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/08/wisconsin-lo-adoni-hasar.pdf>

¹⁰⁵ 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>

¹⁰⁶ 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,

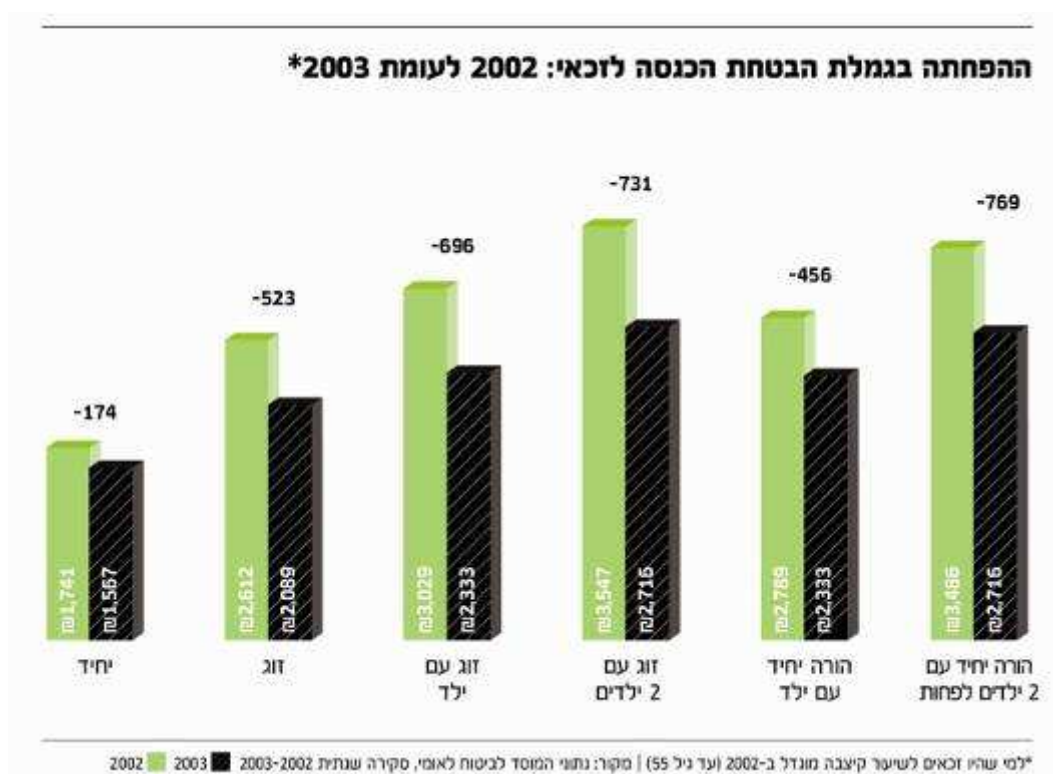
http://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SkirotShantiot/AnnualSurvey2004/skira_2004.pdf, בעמ' 121-125.

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/AnnualSurvey2003/perek3_02-03.pdf, בעמ' 152-154.

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 שממן נשללה הגמלה היו משפחות חד הוריות, וסכום ההפחתה בגמלה עמד על כ-620 ש"ח לחודש במוצק 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 ולאימהות 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 ביטול: 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/AnnualSurvey2003/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:

תשובת המוסד לביטוח הלאומי http://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/Pages/default.aspx; 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', שניהן היושב 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>,

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, ה"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: ניישם 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, ולצדרי 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 ניו-ליברליות 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, יעוץ 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 שליש 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 סקטוראליות 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 מתמידים – 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.

פרק 2: הפרטת שירותים חברתיים

תיאור השיטה

השירותים החברתיים הם הבסיס לקיומה של חברה אנושית מפותחת: חברה לא יכולה להתקיים ללא מערכות חינוך, בריאות ורווחה נאותות, ללא פיתוח תעסוקתי וללא סיפוק הצורך של חברה בקורת גג. לכן, הקיצוצים הנרחבים בתחומים אלו בישראל בעשורים האחרונים, שתוארו בפרק הקודם, לא יכולים היו להותיר חלל ריק.

כדי למלא את מה שנגרע מהמערכות הציבוריות, מעבירה הממשלה בחלק מהמקרים את אספקת השירותים החברתיים לשוק הפרטי (כמו במערכת הרווחה ובתחום התעסוקה). במקרים אחרים שבהם הממשלה נסוגה במידה חלקית או מלאה מאספקת השירות (כמו במערכות החינוך והבריאות), השוק הפרטי מפתח בעצמו תחליפים עבור מי שהשירותים חסרים להם ויש בידם אמצעים לרכישתם. כל התופעות האלה זוכות לכותרת הפופולרית: הפרטה. בפועל מורכבת שיטה זו משורה ארוכה של תהליכים ושל אמצעים שבהם נוקטת הממשלה, שאין להם הגדרה אחידה, אולם משמעותם היא ששירותים ותפקידים שמילאו רשויות המדינה מועברים הלכה למעשה לשוק הפרטי.

בדרך כלל, נעשה הדבר במקביל לקיצוצים נרחבים בשירות החברתי או מיד לאחריהם, כאשר לעתים מטרת הקיצוצים עצמם היא להביא לכך שהשירות הממשלתי לא יסופק באיכות הנדרשת, ושהידרדרותו תשמש כהצדקה להפרטה. לעתים ההפרטה עצמה משמשת כאמצעי לקיצוץ. כך קורה כאשר מעבירים שירות למיקור חוץ ומקצים לו תקציב נמוך בהשוואה לתקציב שניתן להפעלת השירות על ידי הגוף הציבורי. הנימוק לכך הוא, בדרך כלל, שהשוק הפרטי יעיל יותר ויעשה את העבודה בעלות נמוכה יותר, אולם בפועל לעתים קרובות היקף השירות ואיכותו יורדים או שבדיעבד מתברר שביצוע התפקיד על ידי גוף פרטי עולה יותר מהשירות הציבורי.

סוגיית ההפרטה היא סוגיה מורכבת ושנויה במחלוקת, כפי שפורט בפרק הרקע על תפיסות העולם המתנגשות. אנו מציעים להשקיף על סוגיה זו מנקודת המבט של זכויות חברתיות וכלכליות, אשר עשויה לספק אמת מידה מוסרית לבחינת מדיניות ממשלתית גם לדוגלים באידיאולוגיות חברתיות-כלכליות שונות.

נקודת המוצא המקובלת היא שהמדינה אחראית למימוש הזכויות החברתיות, אולם הדעות חלוקות אם השירותים החברתיים חייבים להינתן ישירות על ידי המדינה או שאפשר לספקם

באמצעות גורמים פרטיים. לגישתנו, המדינה אינה חייבת לספק את כל השירותים החברתיים בעצמה, אולם ישנם שירותים וסמכויות שאינם בני הפרטה. כך לדוגמה, לשיטתנו, אין להפריט שירות שכולל את הסמכות לקבוע זכויות חברתי מסוים, או שירות המפעיל סמכות שעשויה להביא לשלילה של זכויות אדם (למשל טיפול במוסד סגור).

על כן, ביחס לכל שירות ציבורי יש לבחון את הסמכויות המופעלות בידי נותני השירות כדי להחליט האם הוא בר הפרטה. בהקשר זה, ככל שהשירות ניתן לאוכלוסייה פגיעה שלא יכולה לעמוד על זכויותיה, יש לשקול היטב אם נכון להפריט. בכל מקרה, יש לזכור כי אחריותה של המדינה לשירות החברתי אינה פוחתת לאחר ההפרטה ושהיא מחויבת להבטיח איכות, גישות ושוויון בשירות המופרט.

לא אחת, ההפרטה מתרחשת באופן הדרגתי מאוד, בתהליך המכונה "הפרטה זוחלת": ממדיה המלאים אינם ברורים בתחילה, וכביכול נראה שהיא נעשית ללא כוונת מכוון. מדובר בפגיעה איטית באספקת השירות החברתי ה"מרגילה" אנשים למצב של הפרטה. היא מנהיגה כנורמה הפרטה חלקית של שירות, והפרטה זו הולכת ומעמיקה בהדרגה. הפרטה מסוג זה נעשית ללא מדיניות ברורה, שקופה ומוצהרת, ויתרונה בכך שהיא דוחה התארגנויות והתקוממויות של אזרחים נגדה. בדרך כלל "הפרטה זוחלת" נעשית ללא דיון ציבורי משמעותי, ובלי שהממשלה בדקה את מכלול האפשרויות ומצאה שהפרטה היא הפתרון הטוב ביותר עבור הציבור. דוגמה לכך הם הקיצוצים התקציביים וההפרטה של מערכת החינוך, שיתוארו בפרק זה.

בפרק זה נתאר את האופן שבו מופרטים השירותים החברתיים בישראל, את הכשלים הקונקרטיים של הליכי ההפרטה ואת תוצאותיה, במקרים שבהם הדברים הגיעו לכדי שלילת מימוש זכויות חברתיות מחלקים גדלים והולכים של הציבור.

לסיכום, אפשר לחלק את ההפרטה בתחום השירותים החברתיים לשני סוגים עיקריים: הפרטה של **אספקת** השירות, שמתבטאת בהעברת שירות שהממשלה הייתה אמונה על אספקתו לאזרחים לידי גורמים פרטיים; דוגמאות בולטות לשירותים שאספקתם הופרטה הן שירותי הבריאות לתלמידים בבתי הספר ומרכזי המתדון (ראו בהמשך). סוג אחר של הפרטה מתייחס ל**מימון** השירות, והופך גורמים פרטיים – כמו האזרח עצמו, תורמים, קרנות ועמותות – למקורות העיקריים למימון השירות. דוגמאות להפרטת המימון, שיפורטו בהמשך הפרק, הן עליית התשלומים שמבוטחים נאלצים להוציא מכיסם על מנת לקבל טיפול רפואי הולם והגידול בתשלומי שכר הלימוד במערכת החינוך. הפרטת המימון מובילה להפיכתן של

זכויות יסוד, כגון בריאות וחינוך, מזכות שעל הממשלה לדאוג למימושה לשירות שנקנה בכסף על ידי מי שיכולים להרשות לעצמם.

בניגוד להפרטה מהסוג הראשון, הנעשית באופן יזום על ידי הממשלה (הפרטה "מלמעלה"), הפרטת המימון מובילה לצמיחתן של יוזמות פרטיות "מלמטה", אשר מאוחר יותר זוכות להסדרה על ידי הממשלה. למראית עין, אפשר לטעון כי לא מדובר כלל בהפרטה, כיוון שהממשלה אינה מגדירה מראש את כוונת ההפרטה, אולם בפועל זהו תוצר לוואי בלתי נמנע של קיצוץ תקציבי, אשר מביא לפגיעה באיכות ובהיקף השירותים. כך, למשל, הצמצום הדרסטי במספר שעות תקן להוראה במערכת החינוך הוביל מנהלות ומנהלי בתי ספר לפצות על החסר באמצעות ועדי הורים המממנים מכיסם שעות תיגבור והעשרה, ובאמצעות עמותות, קרנות וחברות מסחריות שמציעות תוכניות לימוד ומורים. כך גם שחיקת סל הבריאות והתארכות התורים של הממתינים לניתוחים ולטיפולים רפואיים הובילו לפריחת הביטוחים המשלימים ושירותי רפואה פרטיים שונים.

יישום השיטה נעשה, בדרך כלל, באמצעות שימוש בתהליכים מוקדמים שונים. אחד מהם הוא, כאמור, הייבוש התקציבי המתמשך של שירותים חברתיים, ואחרים הם שינויי חקיקה שמביאים להקטנת חובותיה ותחומי אחריותה של המערכת הציבורית, או להחלשה של ועדי עובדים ושל התנגדויות אחרות שיכולות להיות לצעדי ההפרטה. השחיקה התקציבית, המשפטית והארגונית מדרדרות את איכותן של מערכות ציבוריות באופן שמאלץ אותן לשתף פעולה עם יוזמות פרטיות.

חוק ההסדרים הוא כלי רב עוצמה בהוצאתה אל הפועל של מדיניות ההפרטה. במקרים רבים משתמשת הממשלה בחוק ההסדרים כדי לעקוף את הליך החקיקה הרגיל בכנסת ולהעביר רפורמות מרחיקות לכת שמשמעותן הפרטת שירותים חברתיים. כך, בין השאר, אושרו קיצוצים משמעותיים בחינוך ובבריאות שהביאו להפרטת מימון השירותים והוקמה תוכנית ויסקונסין.

כלי נוסף להוצאה לפועל של הפרטות הוא מיקור חוץ. בשיטה זו מתקבלות החלטות על העברת אספקת שירותים חברתיים לחברות פרטיות בהליך מנהלי בלתי שקוף והרחק מעין הציבור והתקשורת. השירותים מועברים לידי גורמים פרטיים באמצעות מכרז, בלי שהציבור או נבחריו מעורבים בהחלטה על ביצוע ההפרטה או בהליך עיצוב הסדר ההפרטה. כך, לדוגמה, מערך שירותי הרווחה הועבר בדרך זו אט אט לידי גורמים פרטיים עד שכיום מרבית שירותי הרווחה בישראל מסופקים על ידי גורמים פרטיים.

נדבך נוסף בהפרטה הוא אימוץ מודלים של כלכלת שוק לצורך ניהול מערכות ציבוריות, כגון חינוך והשכלה גבוהה, באופן החותר תחת תפיסתן כזכויות יסוד ומעמיק את אי-השוויון. כך, למשל, הונהג במערכת החינוך מודל ה"ניהול העצמי", ולפיו כל בית ספר מתנהל כמשק סגור, בעל חשבון בנק נפרד, ומנהליו רשאים לעשות שימוש מסחרי במתקני המוסד על מנת לעמוד ביעדי התקציב.¹³⁰ על בתי הספר והאוניברסיטאות מוחלות שיטות הערכה ומדידה הלקוחות מעולם העסקים: כשם שהצלחת תאגידים מסחריים נמדדת ברווחים שהם מניבים לבעלי המניות, כך נמדדים כיום מוסדות החינוך על פי ההישגים והתפוקות שביכולתם להנפיק.¹³¹ יזמות פרטית ומיקור חוץ מעבירות לידי מלכ"רים חינוכיים וחברות מסחריות תפקידים כמו תכנון, ניהול, ביצוע ובקרה של פרויקטים חינוכיים,¹³² שבעבר מולאו על ידי משרד החינוך.

היבט משמעותי נוסף בהפרטות שבוצעו בישראל הוא חוסר הפיקוח והבקרה על הגופים הפרטיים שמקבלים לידיהם הפעלה של שירות או אספקה של מוצר חברתי. על פי רוב, לאחר שהממשלה מפריטה שירות חברתי, הפיקוח הממשלתי על הזכיין המפעיל את השירות הוא רופף ובלתי מספיק בהיקפו. כך, למשל, בתחום הבריאות – "מערך" הפיקוח על חברת "נטלי" המספקת שירותי עזרה ראשונה ל-4,500 בתי ספר (במסגרת הפרטת שירותי הבריאות לתלמיד) כולל אישה אחת, עובדת משרד החינוך, שהפיקוח הוא רק חלק קטן מעבודתה.¹³³ בתחום הרווחה – בתוכנית ויסקונסין עיקרו של הפיקוח על הזכייניות הפרטיות הועבר לידיים פרטיות אף הוא.¹³⁴

הפיקוח הלקוי מעיד על אובדן הקשר בין הרשות לאזרח ועל התנערות המדינה מגורל אזרחיה. נוסף על כך, הוא נעשה לחלק מהשיטה מפני שהוא מאפשר למדינה להמשיך בתהליך ההפרטה ואף לטעון כי יש להרחיבו, תוך התעלמות מהליקויים שנחשפים בדרך. שכן, בהיעדר פיקוח ובקרה הולמים אי אפשר לאסוף נתונים ומידע באשר לתוצאות העברת השירות לגוף הפרטי, וללא מידע זה לא יכולים קובעי המדיניות לקיים דיון מושכל על כדאיות ההפרטה.

כפי שנראה בדוגמאות שיובאו בפרק זה, הפרטה הפכה בישראל לברירת מחדל של כל שירות ציבורי שנמצא במצוקה תקציבית או שלא מתפקד כראוי. נקודת המוצא של מקבלי ההחלטות בעשורים האחרונים היא שהמגזר הפרטי יידע לעשות הכל באופן טוב ויעיל יותר

¹³⁰ תומר ולמר, **ניהול עצמי בבתי ספר: גמישות למנהל, כוח להורה**, ynet, 10.3.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4040224,00.html>.

¹³¹ נוגה דגן-בוזגלו, **היבטים של הפרטה במערכת החינוך**, מרכז אדוה, נובמבר 2010, <http://www.adva.org/uploaded/hafrataedu.pdf>.

¹³² **היבטים של הפרטה במערכת החינוך**, ה"ש 131 לעיל.

¹³³ תשובת משרד החינוך לבקשת מידע במסגרת חוק חופש המידע שהגישה האגודה לזכויות האזרח, 2.3.2010.

¹³⁴ **לא, אדוני השר!**, ה"ש 103 לעיל.

מאשר המגזר הציבורי. כך, למשל, התבטא אורי יוגב, הממונה על התקציבים באוצר בשנים 2002-2004: "צריך לשנות את דרך החשיבה בכל התחומים. להפריט את החינוך, את הבריאות, את בתי-הכלא, את המתנ"סים, את הטיפול הסוציאלי; בקיצור, כל מה שזו. המדינה לא צריכה להיות בעלים של שום דבר. כדי לשפר את מצבן של השכבות החלשות, המדינה צריכה למכור את השירותים החברתיים. [...] רק בעלים פרטיים רוצים ויודעים איך ליעל ולשפר את השירותים. המדינה לא רוצה ולא יודעת כיצד לעשות את זה."¹³⁵

מעבר לבעייתיות בגישה זו שהופכת זכויות יסוד למוצרי צריכה, תהליכי ההפרטה הם גם בלתי דמוקרטיים. שכן, למרות שמדובר בהליכים בעלי השלכות קריטיות על הציבור, הם אינם שקופים, מתבצעים באופן ספוראדי, וללא הליך קבלת החלטות רציני שבו נשקלות בקפידה האופציות לשיפור אמיתי של השירות החברתי האמור.

דוגמאות ליישום השיטה

1. מערכת הרווחה

שירותי הרווחה בישראל היו מבוססים מראשיתם על יוזמה, ביצוע ומימון של גופים לא ממשלתיים. כפי שצינו בפרק הקודם, עוד בטרם קמה המדינה עסקו גופים של תנועת ההתיישבות בסיוע לאוכלוסיות מוחלשות, ולאחר קום המדינה לא כולם התפרקו, וחלקם המשיכו בפעולה עצמאית.¹³⁶ עם הקמת המדינה הופקדה האחריות לאספקת שירותי הרווחה בידי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, שמימון נעשה על ידי הממשלה.¹³⁷

אלא שמגמות ההפרטה שעברו על המשק הישראלי בשלושים השנים האחרונות הותירו חותם עמוק על שירותי הרווחה האישיים.¹³⁸ ממשלת ישראל העבירה באופן עקבי את אספקתם של רבים מהשירותים החברתיים לגורמים הפועלים ללא מטרות רווח ולגופים עסקיים. על אף שהמדינה קובעת את סל השירותים ואת תנאי הזכאות לקבלתם, ממשיכה לממן כמעט באופן מלא את השירות ומפקחת על אספקתו (אם כי בחלק מהמקרים אף הופרט הפיקוח עצמו),

¹³⁵ אורי יוגב, הממונה על התקציבים באוצר בשנים 2002-2004, בראיון לכתב העת "ארץ אחרת": לוי מורב, "בית הסוהר הפרטי יהיה פרויקט הדגל שלנו", ארץ אחרת, 31.5.2006, <http://acheret.co.il/?cmd=articles.134&act=read&id=447>.

¹³⁶ שירותי רווחה אישיים בעידן של צמצום תקציבי, ה"ש 107 לעיל, בעמ' 21.

¹³⁷ יוסי קטן, הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל: תמונת מצב ולקחים ראשוניים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים – האגף למחקר, תכנון והכשרה, אוקטובר 2008, <http://tinyurl.com/72a2vr5>, בעמ' 11.

¹³⁸ הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל, ה"ש 137 לעיל, בעמ' 14.

מדובר בהפרטה, שפגיעותיה בזכויות מקבלי השירותים והעובדים בגופים המופרטים יפורטו להלן.

צמצום האספקה הישירה בא לידי ביטוי בכל התחומים שעליהם אמונה מערכת הרווחה. על פי נתוני מבקר המדינה, 96% מתקציב האגף לשירותים אישיים וחברתיים ו-93% מתקציב אגף השיקום הוקצו בשנת 2004 לרכישת שירותים מארגונים לא ממשלתיים.¹³⁹ כל השירותים המוסדיים לזקנים מסופקים על ידי עמותות וארגונים פרטיים. השירותים החוץ-ביתיים לילדים (פנימיות ומשפחות אומנה) וכן החלק הארי של השירותים הקהילתיים לילדים (כגון מועדוניות, פנימיות יום, מרכזי נוער) מסופקים באמצעות ארגונים לא ממשלתיים. גם השירותים לאנשים עם מוגבלויות ניתנים ברובם המכריע על ידי ארגונים לא ממשלתיים.

נוסף על כך, מרבית השירותים המוסדיים (מעונות) והקהילתיים (הוסטלים, דירות בקהילה, מפעלים מוגנים, חונכות ועוד) לאנשים עם מוגבלות שכלית מסופקים על ידי ארגונים פרטיים ועמותות. כך, לדוגמה, מתוך 63 מעונות שפעלו בשנת 2010, רק תשעה היו ממשלתיים, ולפי החלטת הממשלה משנת 2007 גם הם אמורים לעבור לידי גופים חוץ-ממשלתיים. זאת למרות שמחקרים בישראל ובעולם הצביעו על איכות שירות טובה יותר במעונות ממשלתיים. עד להשלמת מהלך זה לא מוקמים מעונות ממשלתיים חדשים, ובמעונות הקיימים כמעט ולא נקלטים דיירים חדשים.¹⁴⁰

גם מרבית השירותים למשפחות, ובכלל זה מקלטים ודירות מעבר, מרכזים לטיפול באלימות במשפחה, מרכזים למשפחות חד הוריות, קייטנות לאמהות עובדות ועוד ניתנים על ידי ארגונים לא ממשלתיים.¹⁴¹ השירותים לנערים ולנערות הם בעיקרם, כמו השירותים למשפחות, שירותים קהילתיים, וגם בתחום זה ניכרת מעורבות רבה של ארגונים לא ממשלתיים, בין היתר באספקת מועדונים חברתיים-טיפוליים, מקלטים ודירות מעבר, שירותי ייעוץ וטיפול ועוד.¹⁴²

כך, למשל, רשות חסות הנוער במשרד הרווחה, המופקדת על טיפול חוץ-ביתי בבני נוער המוצאים מביתם, הגדילה בתקופה שבין 1995-2004 את מספר ההוסטלים שאינם ממשלתיים שאת שירותיהם היא רוכשת מ-22 ל-43. דוח מבקר המדינה מצא כי "הגידול הזה

¹³⁹ שירותי רווחה אישיים בעידן של צמצום תקציבי, ה"ש 107 לעיל, בעמ' 22.

¹⁴⁰ אמיר פז-פוקס וזהר כוכבי, בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל, דוח שנתי 2010, מכון ון ליר,

http://www.vanleer.org.il/Data/UploadedFiles/Publications/141_PDF.pdf, בעמ' 29-30.

¹⁴¹ הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל, ה"ש 137 לעיל, בעמ' 11-13.

¹⁴² הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל, ה"ש 137 לעיל, בעמ' 11-13.

בוצע בלא החלטה על מדיניות כוללת ובלא בחינה כוללת של התועלת הטיפולית והכלכלית-תקציבית.¹⁴³ כמו כן, נמצא כי למרות שההפרטה הביאה לגידול משמעותי במספר החוסים היא לוותה באותן שנים בהפחתה משמעותית של כוח האדם שמטפל בהם: "בחסות הנוער חל גידול של כ-65% במספר החוסים, של 56% במספר המסגרות המופעלות ושל 66% בתקציבי הפעלתן של המסגרות שאינן ממשלתיות; אך הגידול לווה בהפחתה של כ-31% בכוח האדם שהועסק בתכנון ובניהול, לרבות פיקוח".¹⁴⁴

במציאות זו, מספר הולך וגדל של עובדים במחלקות הרווחה ובמשרד הרווחה הועברו להעסקה באמצעות עמותות, חברות כוח אדם וחברות קבלן. בשנת 2007, 22.5% מהעובדים במשרד הרווחה לא היו עובדים מן המניין.¹⁴⁵

ההפרטה בשירותים החברתיים, כפי שנעשתה על ידי ממשלת ישראל, פגעה אנושות ברמה, באיכות ובהיקף של השירותים הניתנים לאוכלוסיות המוחלשות ביותר במדינה, וכן פגעה בזכויותיהם ובזכויות עובדי הגופים המופרטים.¹⁴⁶ במקרים רבים גרמה ההפרטה לפגיעה באפשרות למימוש הזכויות החברתיות על ידי האוכלוסיות המוחלשות מכמה סיבות: בראש מעייניהם של הגופים הפרטיים שאליהם הועברו הסמכות והאחריות לאספקת השירותים, עומדים שיקולים שונים, בהם שיקולי רווח והפסד, ולא בהכרח טובת האוכלוסיות שמקבלות את השירותים ותלויות בהם; קריסתן של עמותות במהלך המשבר הכלכלי האחרון אף הובילה, במספר מקרים, להפסקת השירות הניתן לנזקקים; גם הפיקוח הלקוי על פעולת הגופים המופרטים תרם במקרים רבים לפגיעה בזכויות מקבלי השירות ובזכויות עובדי הגופים המופרטים. כך, לדוגמה, נכון ל-2010 משרד הרווחה טרם קבע סטנדרטים למספר המפקחים או לתדירות הפיקוח במעונות לחוסים, אם כי היה קיים נוהל בלתי פורמלי של ביקור אחת לחודש.¹⁴⁷

הפרטת שירותי הרווחה, שנעשתה ללא דיון ציבורי משמעותי, היא בראש ובראשונה ביטוי מכאיב להסרת אחריות הממשלה להבטחת זכויותיהן הבסיסיות של האוכלוסיות הפגיעות ביותר ולהתנערות ממחויבותה כלפיהן.

¹⁴³ מבקר המדינה, דוח שנתי 55 לשנת 2004, בפרק: משרד הרווחה: רכישת שירותים חברתיים,

<http://tinyurl.com/7xwrjuf>, בעמ' 753.

¹⁴⁴ דוח שנתי 55 לשנת 2004, ה"ש 143 לעיל, בעמ' 756.

¹⁴⁵ הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האזרחיים בישראל, ה"ש 137 לעיל, בעמ' 14.

¹⁴⁶ על מצבם של העובדים הסוציאליים בשירותים המופרטים ראו:

אמיר פז-פוקס ואלעד לשם, בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל, דוח שנתי 2011, מכון ון ליר,

http://www.vanleer.org.il/Data/UploadedFiles/Publications/155_PDF.pdf, בעמ' 36-37.

¹⁴⁷ בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל, דוח שנתי 2010, ה"ש 140 לעיל, בעמ' 30.

2. מרכזי המתדון

המרכזים לטיפול תרופתי ארוך טווח באמצעות תחליפי סם ("מרכזי המתדון") נועדו לטפל במכורים לסמים באמצעות מתן מתדון וסובוטקס / סובוקסון, ייעוץ וליווי פסיכו-סוציאלי. מטרתם היא לאפשר למכורים לסמים לנהל אורח חיים נורמטיבי ולהתקיים בכבוד באמצעות טיפול יומיומי בתחליפי סם. מטבע הדברים, מטפלים מרכזי המתדון באחת האוכלוסיות המוחלשות והמנוודות ביותר בחברה הישראלית. מספר המכורים והמכורות לסמים קשים בישראל מוערך בכ-12 אלף לפחות, מהם כ-3,500 מטופלים במרכזים אלו.¹⁴⁸

הטיפול במרכזי המתדון כלול בסל שירותי בריאות הנפש, כפי שמוגדר בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, ונמצא באחריות משרד הבריאות. בתחילת שנות ה-90 החל המשרד להפעיל את המרכזים גם באמצעות חברות פרטיות. השימוש בגורמים פרטיים והיעדר פיקוח ראוי מצד משרד הבריאות הביא לכך שבתחילת שנות ה-90 הוצף השוק בתחליפי סם, צצו מרכזי חלוקת מתדון בתשלום (בכפוף למרשם רופא) והסחר במתדון הפך לענף משגשג.

לאור זאת וכדי לצמצם את מספר המטופלים במרכזים, שבתחילת שנות ה-90 נסק ליותר מ-8,000 איש, החליט משרד הבריאות בשנת 1992 להפסיק את ההתקשרות עם חברות פרטיות. במקום זאת פתח המשרד מרכזים ייעודיים לטיפול במתדון והפקיד את הפעלתם בידי האגודה למען בריאות הציבור, אשר הייתה באותה התקופה חלק בלתי נפרד ממשרד הבריאות. עד לשנת 2010 הייתה ההתקשרות בין המשרד לאגודה לבריאות הציבור פטורה ממכרז.

אלא שאז החליט המשרד לצאת במכרז להעברת הפעלת מרכזי המתדון לגורמים פרטיים, ובכלל זה לחברות למטרות רווח. מטופלים במרכזים, יחד עם האגודה לזכויות האזרח ורופאים לזכויות אדם, עתרו נגד המכרז בטענה כי לאור רגישותו, שירות מן הסוג הזה יכול להינתן על ידי גוף ציבורי בלבד ואין להפריטו.¹⁴⁹ העותרים טענו גם לשורה ארוכה של ליקויים בהפרטה זו: שיטת התגמול של הזכיינים מעודדת אותם לחסוך בטיפול ההוליסטי

¹⁴⁸ ההערכה מבוססת על מספר המכורים המוכרים והמטופלים על ידי הרשויות ולכן סביר שבפועל מספרם גבוה יותר. מקור: גלעד נתן, **תחנות לחלוקת תחליפי סם – הליך היציאה למכרז**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, נובמבר 2009, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02330.pdf>.
במכרז מספר 34/2010, שהוציא משרד הבריאות ב-18 באוקטובר 2010 להפעלת מרכזים לטיפול תרופתי ממושך בנפגעי סמים אופיאטיים, הוערך מספרם של המטופלים במרכזי המתדון ב-3,280 איש. לעיון במכרז ראו כאן: <http://www.mr.gov.il/nr/exeres/EB6CEAF0-AAEA-476D-B125-151D3D28313C.htm>.
¹⁴⁹ עת"ם 49145-07-10, <http://www.acri.org.il/pdf/petitions/hit49145.pdf>. העתירה הוגשה בשם מטופלים במרכזי המתדון, האגודה לזכויות האזרח ורופאים לזכויות אדם.

הנדרש בתחום זה ולספק תחליפי סם בלבד; מנגנוני הפיקוח על הזכיינים לקויים; לא ניתן לזכין תמריץ לעודד את המטופלים להיגמל מהמתדון ועוד.

בעקבות העתירה בוטל המכרז שעמד על הפרק, ואולם באוקטובר 2010 פרסם משרד הבריאות מכרז חדש, שאיפשר גם הוא לחברות למטרות רווח להפעיל את המרכזים. האגודה לזכויות האזרח הגישה עתירה גם נגד מכרז זה.¹⁵⁰ חלק מהליקויים במכרז החדש תוקנו, אולם חלקם נותרו בעינם: התמחור החסר של השירות, שעלול להביא לפגיעה באיכות הטיפול ולהידרדרות בתנאי העסקת המטופלים במרכזים; שיקול הדעת המלא שניתן לזכין הפרטי בהחלטה על דחייה או על קבלה של מטופלים חדשים ובהחלטה על הטלת "סנקציות" טיפוליות על מטופלים; וגודלו של מנגנון הפיקוח של משרד הבריאות, הכולל שישה מפקחים בלבד האמורים לפקח על יותר מ-40 מרכזים. כמו כן, לא ניתן מענה לטענה העקרונית ששירות חברתי מורכב ורגיש מסוג זה צריך להינתן רק על ידי המדינה או קופות החולים. ההליך המשפטי נגד המכרז עודנו מתנהל.

3. מערכת החינוך

הפגיעה המתמשכת בהיקף ובאיכות החינוך בישראל, שהיא תוצאה ישירה של מדיניות תקצוב לא ראויה שעליה עמדנו בפרק הקודם, גרמה לתהליך נוסף, שרבים טרם הפנימו את היקפו ואת משמעותו: הפרטה זוחלת של מערכת החינוך.

ה"ייבוש" התקציבי המתמשך של החינוך הציבורי הביא הורים רבים להיכנס לנעלי המדינה ולהוציא מכיסם סכומים גדלים והולכים כדי שילדיהם יקבלו חינוך ראוי. משמעות הדבר היא שחלק ניכר מנטל המימון של החינוך עבר בהדרגה מהממשלה למשקי הבית הפרטיים. התוצאה היא בעייתית ביותר, שכן ברור שרק הורים בעלי אמצעים יכולים לאפשר לילדיהם חינוך נוסף תמורת תשלום, ואילו ילדים להורים שידם אינה משגת נאלצים להסתפק בחינוך חלקי וירוד. כך הפכה מערכת החינוך, שאמורה להיות אחת המערכות המעודדת שוויון ומצמצמת פערים בין ילדים מבתים שונים, למערכת המעודדת פערים ומגדילה אותם.

שיעור ההשתתפות של משקי הבית במימון החינוך הגיע בשנת 2007 ל-22% מכלל ההוצאה הלאומית לחינוך. בחלוקה לפי דרג החינוך, מימנו משקי בית ותרומות 21% מההוצאה לחינוך

¹⁵⁰ בג"צ 8447/10, <http://www.acri.org.il/pdf/petitions/hit8447.pdf>. העתירה הוגשה בשם מטופלים במרכזי המתדון, האגודה לזכויות האזרח, רופאים לזכויות אדם ומרכז אדוה.

קדם יסודי, 6% בחינוך היסודי, 74% (!) בחינוך העל יסודי, ואילו באוניברסיטאות הגיע נטל המימון של משקי הבית ל-75%.¹⁵¹

במונחים שקליים, מדובר בכ-14 מיליארד ש"ח העוברים מדי שנה מהורים בישראל אל בתי הספר לצורך רכישת שירותי חינוך, כמו תשלומי חובה, תשלומי רשות ותוכניות לימודים. מסקרי הוצאות משקי בית שנערכו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופורסמו בדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עולה כי בין השנים 2005 ל-2007 חל גידול של כ-13% בתשלום הממוצע של משק בית ישראלי למוסדות חינוך.¹⁵²

בהשוואה בינלאומית, מצבה של ישראל בתחום זה הוא עגום: ממחקר ה-OECD שפורסם לאחרונה עלה שבשאר 22% ממימון מערכת החינוך נעשה על ידי ההורים באופן ישיר, לעומת 16.5% בממוצע במדינות המפותחות ו-10.9% בממוצע במדינות האיחוד האירופי.¹⁵³ מחקר אחר משנת 2007 הצביע על כך שבניגוד למדינות ה-OECD, שם תשלומי הורים לבתי ספר ציבוריים משמשים רק לפעילות שאיננה לימודית, בישראל הם משמשים גם למטרות לימודיות.¹⁵⁴

עקרונית, לפי החוק הישראלי, דבר זה אסור. ההורים אינם מורשים לקנות שיעורים נוספים לילדיהם בתוך המסגרת הבית-ספרית, אלא רק לימודי העשרה לאחר שעות הלימודים וללא מעורבות בית הספר. אולם הוראות החוק המסועפות, שאינן תמיד ברורות, לא נאכפות, גם כשמדובר במקרים האסורים באופן מובהק. על פי סקר שערך איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות, נהוגים כיום בלמעלה ממחצית הרשויות המקומיות מסלולי לימוד ייחודיים בעלי מאפיינים פרטיים בבתי הספר הציבוריים, שהכניסה אליהם היא לאחר הליך מיון ו/או מלווה בדרישות כספיות.¹⁵⁵

פרקטיקה פסולה זו יוצרת בפועל מערכת חינוך נוספת במסגרת החינוך הציבורי: בית ספר פרטי לבעלי אמצעים בתוך בית הספר הציבורי. היא מקבעת את הריבוד החברתי-כלכלי הקיים במקום להיאבק בו ולהעניק לכל ילד הזדמנות שווה לחינוך ולהתפתחות. ברור גם

¹⁵¹ ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2007-2010, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011,

www.cbs.gov.il/hodaot2011n/08_11_186b.pdf.

¹⁵² עמי צדיק ועמר שוורץ, תשלומי הורים במערכת החינוך: אומדן התשלומים והשלכות חברתיות, הכנסת –

מרכז המחקר והמידע, מרס 2009, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02277.pdf>.

¹⁵³ Education at a Glance 2011, ה"ש 83 לעיל.

¹⁵⁴ רות קלינוב, מימון פרטי של שירותי חינוך בתוך המערכת הציבורית, ינואר 2007,

<http://economics.huji.ac.il/faculty/klinov/Private%20Funding%20in%20Public%20Schools.pdf>.

¹⁵⁵ אור קשתי, רוב מסלולי החינוך הפרטי בבתי ה"ס הציבוריים, הארץ, 8.2.2011,

<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1161036>

שכאשר ילדים רכים בשנים נאלצים לעבור הליך מיון וסינון הקובע מי מהם "ראוי" ו"מתאים" למסלול מיוחד ונחשק, הדבר עלול לגרום להשפלתם ולפגיעה בתחושת הערך העצמי שלהם כבני אדם.

מסקר איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות עלה עוד כי ביותר ממחצית מהרשויות פועלים בתי ספר ייחודיים (כמו בתי ספר לטבע או לאמנויות), הגובים תשלומי הורים גבוהים מהמותר ועורכים לתלמידים מיוני קבלה, האסורים על פי נהלי משרד החינוך. כ-85% מבתי ספר אלו נמצאים ברשויות שרמתן החברתית-כלכלית מוגדרת כבינונית-גבוהה, ו-70% מהם שייכים למגזר היהודי.¹⁵⁶

התשלומים הנוספים הפכו לנוהג שבתי ספר רבים מבססים עליו את פעילותם החינוכית. 51% מהמנהלים שהשתתפו בסקר שנערך ב-2008 השיבו כי הם גבו תשלומי הורים בנוסף לאלה המותרים לצורך רכישת תוכניות לימוד נוספות ופעילויות בית ספריות שונות.¹⁵⁷ התוצאה היא שתשלומי ההורים מממנים כיום פעילויות שונות, לרבות: טיולים, מסיבות, תוכניות לימוד נוספות, פיצול כיתות וכיתות מתוגברות להכנה לבגרות. היקפן ואיכותן של פעילויות אלה נגזרים כמובן מיכולתם הכלכלית של ההורים בבית הספר.¹⁵⁸

ההפרטה הזוחלת של מערכת החינוך וניסיונותיהם של בתי הספר למצוא דרכים יצירתיות להתמודד עם המחסור המתמיד בשעות הוראה, בתקנים ובתשתיות, הכשירו את הקרקע גם לפריחתן של יוזמות פרטיות במערכת החינוך. קרנות, מלכ"רים, עמותות ואף חברות עסקיות ואנשי הון פרטיים אינם רק גורמים המשקיעים בחינוך, אלא הפכו גם לגורם המעצב את החינוך בישראל. בנוסף להענקת חסויות לחידוש מגרשי ספורט, אולמות ותשתיות אחרות, גופים אלה מעצבים תוכניות לימודים ומפעילים פרויקטים חינוכיים.¹⁵⁹

באמצעות הפרטה ומיקור חוץ עוברים לידי קרנות ומלכ"רים גם העסקת מורים, כתיבת תוכניות לימוד ותוכניות העשרה, הפעלת מערך בחינות הבגרות ותגבור לימודים לקראת הבחינות. דוגמה בולטת בתחום זה היא "קרן קרב" מייסודו של צ'ארלס ברונפמן, שנכנסה לבתי הספר בעקבות הקיצוץ בשעות ההוראה ומשמשת כקבלן כוח אדם שמעסיק מורים בתחומי העשרה (אמנות, תיאטרון, מוסיקה) עבור מערכת החינוך. בשיטה נוספת של מיקור

¹⁵⁶ רוב מסלולי החינוך הפרטי בבתי ה"ס הציבוריים, ה"ש 155 לעיל.

¹⁵⁷ יובל וורגן, תשלומי הורים בגין "תוכנית לימודים נוספת (תל"ן) ו"רכישת שירותים מרצון", הכנסת – מרכז המחקר והמידע, פברואר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02796.pdf>.

¹⁵⁸ לדיון נרחב בהפרטת החינוך, בהיסטוריה שלה ובהשלכותיה ראו שני דוחות של מרכז אדוה: שלמה סבירסקי ונוגה דגן-בוזגלו, **בידול, אי-שוויון ושליטה מתרופפת**, ה"ש 72 לעיל; **היבטים של הפרטה במערכת החינוך**, ה"ש 131 לעיל.

¹⁵⁹ **בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל, דוח שנתי 2011**, ה"ש 146 לעיל, בעמ' 25-26.

חוץ מועסקים מורים על ידי חברות עירוניות וקבלני משנה, בתנאים פחותים מאלה של המורים עובדי משרד החינוך.¹⁶⁰

במחקר שפירסם בדצמבר 2011 מרכז המחקר והמידע של הכנסת הוערך מספר מורי הקבלן המועסקים על ידי גופים מתווכים במסגרות החינוך הפורמלי בכ-7,000 איש. המחקר קבע כי בעוד שמשרד החינוך מצהיר כי העסקה קבלנית של מורים מנוגדת למדיניותו, בפועל אין למשרד מידע ובקרה על הנושא והוא אינו פועל לאכיפת מדיניותו.¹⁶¹ הפגיעה במורים עובדי הקבלן תורמת גם לפגיעה באיכות החינוך, שכן מורים שאינם מתוגמלים עוזבים בתדירות גבוהה יותר, מתמקצעים פחות ומעניקים חינוך פחות טוב לתלמידים.

התהליך בתחום זה הביא לכך שבשנת 2010 ירד שיעור השירותים המסופקים על ידי גורמים ממשלתיים ל-87%, בעוד שבשנת 1984 הם סיפקו 93% משירותי החינוך במוסדות חינוך של הממשלה, הרשויות המקומיות ומלכ"רים ממשלתיים (כמו רשת "אורט", רשת "עמל" ואוניברסיטאות). חלקם של שירותי החינוך שמסופקים על בסיס עסקי – כולל שירותים בגני ילדים, שיעורים פרטיים, שיעורי השלמה לתלמידים וספרי לימוד – מהווה מאז תחילת שנות ה-2000 9% מההוצאה לחינוך, לעומת 5% במחצית שנות ה-80.¹⁶²

משמעות ההפרטה הזוחלת של מערכת החינוך היא שהיבטים חינוכיים רבים מופקעים בפועל מהנהלת בית הספר וממשרד החינוך, שכן הניהול, הפיקוח, הבקרה וקביעת התכנים של החינוך, ההוראה והלימוד אינם נעשים על בסיס שיקולים חינוכיים בלבד. על אף השפעתם הרבה על דמותו של החינוך, אין לגופים הפרטיים כל אחריותיות כלפי ציבור ההורים, ובכך נוצר תהליך אנטי-דמוקרטי של הפקעת היכולת להשפיע על החינוך מידי הציבור. יודגש כי ההפרטה הזוחלת משמעותה כי שינוי זה התרחש בלי שמשרד החינוך או הממשלה ערכו בחינה של מכלול ההשלכות הכרוכות בו וללא דיון ציבורי.

תהליכי ההפרטה המתרחבים במערכת החינוך בישראל, כמו גם במערכות הבריאות והרווחה, מאיימים על הבסיס המוסרי של החברה בישראל, ועל העיקרון של שוויון הזדמנויות לכל ילד, ללא קשר ליכולתם הכספית של הוריו. כיום גם ברור שהפרת הזכות לשוויון בחינוך של כלל ילדי ישראל והדרדור המסוכן של החינוך הציבורי מעמיקים באופן ישיר את הפערים החברתיים.

¹⁶⁰ בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל, דוח שנתי 2011, ה"ש 146 לעיל, בעמ' 27-28.

¹⁶¹ יובל וורגן, העסקת מורים במערכת החינוך: מעקב אחר התופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, דצמבר 2011, www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02969.pdf.

¹⁶² ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2007-2010, ה"ש 151 לעיל.

מחקרים עדכניים מצביעים על כך שלמרות הניסיון להעדפה מתקנת, תלמידים ממשפחות מעוטות אמצעים עדיין מתקצבים באופן נמוך שאינו מאפשר להשוות את תנאי לימודיהם לאלו של תלמידים ממשפחות מבוססות יחסית. למרות שבין השנים 2003 ל-2007 הסתמנה מגמת גידול בהיקף המשאבים המיועדים להעדפה מתקנת בקרב האוכלוסיות המוחלשות, לא היה בתוספת זו כדי לפצות על הקיצוצים שחלו בתקציבים אלה בראשית שנות ה-2000.

החל משנת 2008 שונתה נוסחת ההקצאה של משאבי משרד החינוך המיועדים להעדפה מתקנת ("מדד שטראוס"), ולפי הנוסחה החדשה מוקצת תחילה מכסת שעות אחידה לכל בית הספר, ורק היתר, בסך כ-5% מהתקציב, מוקדש להעדפה מתקנת.¹⁶³ שיטה זו אינה מאפשרת את התקצוב הנדרש כדי להבטיח שוויון בחינוך, שכן צמצום הפערים בחינוך בין העשירונים, למשל, היה מחייב תוספת תקציבית של 50% לפחות לעשירון התחתון, החלש ביותר, בהשוואה לתקציבו של העשירון העליון.¹⁶⁴

דוגמה נוספת מתייחסת לפער בין החינוך הערבי לעברי: כדי להשוות את ההקצאה הממשלתית של שעות תקן בחישוב לתלמיד ערבי ולתלמיד יהודי ממוצעים, שניהם ממשפחות מוחלשות בעשירונים 1-3 הנמוכים, היה זכאי התלמיד הערבי לתוספת של 22% בהשוואה לתלמיד בחינוך העברי.¹⁶⁵ כאמור, נוסחת ההעדפה המתקנת רחוקה מתיקונים ברמות כאלה.

משמעות הדבר היא שככל שהפרטת החינוך ומסחורו גוברים, שירותי החינוך ניתנים ברמות שונות לחלוטין לקבוצות אוכלוסייה שונות, וכתוצאה מכך גדלים הפערים החברתיים. במחקר בנושא הפרטת החינוך, שפורסם באחרונה על ידי מכון ון ליר, נקבע כי המציאות הנוכחית "צפויה להעמיק סגרגציה מעמדית ותרבותית, לחזק תהליכי הסללה ולהגדיל פערים בין תלמידים משכבות סוציו-אקונומיות שונות".¹⁶⁶

4. אחיות בריאות התלמיד

שירותי הבריאות לתלמיד מיועדים לכמיליון תלמידים בכיתות א'-ט', ועל פי הוראות משרד הבריאות הם כוללים, בין היתר, חיסונים ובדיקות רפואיות: בדיקות רופא, בדיקות שמיעה,

¹⁶³ איריס בן-דוד וד"ר וחגית חובב, עוני ומדיניות החינוך בישראל: המחיר לחברה ולכלכלה, מרכז ישראלי לקידום צדק חברתי, 2010.

¹⁶⁴ עוני ומדיניות החינוך בישראל: המחיר לחברה ולכלכלה, ה"ש 163 לעיל.

¹⁶⁵ איריס בן-דוד וד"ר, (אי) השוויון ומדיניות המימון של החינוך בישראל: מי 'זכאי' להשקעה בחינוך?, נספח לדוח הביניים של צוות החינוך בוועדת ספיבק-יונה, 2011.

¹⁶⁶ ניר מיכאלי, מגמות הפרטה במערכת החינוך בישראל, מכון ון ליר, יולי 2010,

http://www.kibbutz.org.il/hazan/hafrata/nir-20_7_10.doc

בדיקות ראייה ובדיקות גדילה, חינוך לבריאות, ייעוץ לתלמידים, למורים ולהורים בנושאי בריאות ומניעת התנהגויות המסכנות את הבריאות. כן כוללים שירותים אלה ייזום והכנה של תוכניות לקידום בריאות בשיתוף גורמים בבית הספר ובקהילה, ייעוץ להנהלת המוסד החינוכי בנושא עזרה ראשונה, פיקוח וייעוץ בנושאי תברואה וסביבה בטוחה במוסד החינוכי ומתן שירותי עזרה ראשונה לתלמידים.¹⁶⁷

בעבר סופקו שירותי בריאות התלמיד על ידי משרד הבריאות וניתנו על ידי אחיות בתי הספר, אולם בשנת 2006 החליט משרד האוצר להפריט את השירותים. האוצר סבר כי העברת האחריות לאספקת השירות ל"קבלן שירותים" תביא לחיסכון של כשבעה מיליון ש"ח בשנה לתקציב המדינה.¹⁶⁸ הקבלן שנבחר היה האגודה למען שירותי בריאות הציבור, ועובדיה החליפו את אחיות בתי הספר החל מאפריל 2007.

בשנת 2010 פרסם מבקר המדינה דוח חריף, שמצא שורת ליקויים בהפעלת השירות. אלה כללו בין השאר שימוש בצידוד שפג תוקפו, ביצוע בדיקות שמיעה וראייה בתנאים לא מתאימים ושיעור חיסונים נמוך מהנדרש.¹⁶⁹ בעקבות הדוח הופסקה ההתקשרות עם האגודה למען שירותי בריאות הציבור, ונבחר קבלן מבצע אחר: חברת "נטלי". אולם בפברואר 2011 פסל בית המשפט העליון את זכיית "נטלי" במכרז תפעול בריאות התלמיד, וקבע שלא עמדה בתנאי הסף של המכרז לאור נתוני ההכשרה של האחות הראשית. "ספק אם שירות מעין זה צריך להיות מופרט", הוסיף השופט אליקים רובינשטיין.¹⁷⁰

כיום קשת רחבה של גורמים – החל מאחיות, רופאים, ארגוני החברה האזרחית וזכויות אדם, דרך חברי כנסת, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת וכלה במשרד הבריאות עצמו – שותפים לדעה שמשרד הבריאות הוא הגוף שצריך לספק את שירותי הבריאות לתלמיד, שכן הפרטת השירותים נכשלה ופגעה באיכותם ובזמינותם.

מעבר לליקויים הספציפיים בהפעלת שירותי הבריאות לתלמיד לאחר ההפרטה, עולה מדוח מבקר המדינה שפורסם ב-2010 כי תהליך הפרטת השירותים נעשה באופן רשלני. ההפרטה יצאה לדרך בלי שהוכנה תוכנית כלכלית, ללא בחינה כוללת של מרכיבי סל הבריאות לתלמיד ועלויותיהם ובלי לקחת בחשבון את נושא שירותי העזרה הראשונה. כתוצאה מכך התבררה

¹⁶⁷ חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, סעיף 71(ו) ו-41(4). לפירוט של תפקידי השירות ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 60 לשנת 2009**, ינואר 2010, פרק שביעי, <http://tinyurl.com/Supx874>.

¹⁶⁸ **דוח שנתי 60 לשנת 2009**, ה"ש 167 לעיל.

¹⁶⁹ **דוח שנתי 60 לשנת 2009**, ה"ש 167 לעיל.

¹⁷⁰ עע"מ 6823/10 מתן שירותי בריאות נ' משרד הבריאות (טרם פורסם, פס"ד מיום 28.2.2011).

כ"לא מבוססת" ההערכה של משרד האוצר בדבר החיסכון הצפוי, ובפועל לא חסכה ההפרטה כסף למדינה. להיפך, היא גרמה להוצאה נוספת של כ-20 מיליון ש"ח בשנה.¹⁷¹

נוסף על כך, יש לשים לב שבאופן טבעי, השיקולים הכלכליים שמניעים את הזכייה מובילים לצמצום במשאבים המוקצים להפעלת השירות, ובמקביל, לצמצום בתשומות. לפי נתונים של הסתדרות האחיות, בעוד שלפני ההפרטה הופקדה אחות אחת על הטיפול ב-2,000-2,500 תלמידים, כיום אחות אחת מופקדת על 10,000 תלמידים במוצע.¹⁷² בעוד שבשנת 2006, לפני ההפרטה, שיעור התלמידים שחוסנו עמד על 95%-97%, הרי שבשנת 2007, לאחר הפרטת השירות לידי האגודה לבריאות הציבור, ירד שיעור הילדים שחוסנו ל-70%-75%. בשנת 2011, כאשר הופעל השירות על ידי חברת "נטלי" ירד שיעור החיסונים ל-60%-73% בלבד.¹⁷³

הבעיה בהפעלת השירות אינה מסתיימת בנושא החיסונים, אלא משתרעת על כלל תחומי האחריות של שירותי הבריאות לתלמידים שהוזכרו לעיל. כך, לדוגמה, לא נערכות כל הבדיקות שאמורות להיערך לילדים: בשנה האחרונה בדקה חברת "נטלי" רק כמחצית מתלמידי כיתות א'-ט' שאמורים להיבדק בדיקות סקר לשמיעה, ראייה וגדילה.¹⁷⁴ מובן כי בהפרטה זו יש פגיעה ישירה במתן שירותי הרפואה המונעת לילדים, וברור כי השלכותיה עשויות להיות מרחיקות לכת והרות גורל עבור ילדים שלא מקבלים את מלוא השירות.

הפרטת שירותי בריאות התלמיד ממחישה גם את הליקויים בתחום הפיקוח. הפרטה של תחום רגיש וחשוב כל כך יצאה לדרך בלי שמשרד הבריאות איש את תקני הפיקוח הנדרשים, ומערך הפיקוח היה חלקי ביותר: "יוצא שהמשרד לא הכין את כלי הבקרה באופן שיאפשרו איסוף מידע ממוחשב על ליקויים שהועלו בבקורות, וכי ניתוח המידע שנעשה לא יכול היה להיות מדויק בשל ריבוי פרטי המידע."¹⁷⁵

¹⁷¹ דוח שנתי 60א לשנת 2009, ה"ש 167 לעיל.

¹⁷² רוני לינדר-גנץ, בדיקת TheMarker: הפרטת מערכת הבריאות – מסוכנת, TheMarker, 15.4.2011, <http://www.themarker.com/news/1.626985>.

¹⁷³ דוח שנתי 60א לשנת 2009, ה"ש 167 לעיל.

¹⁷⁴ רוני לינדר-גנץ, ההפרטה נכשלה; "אם תפרוץ מגיפה בישראל – זה יהיה באחריותי", TheMarker, 13.6.2011, <http://www.themarker.com/news/1.654827>; אריאל נוי, חברת האחיות כשלה – משרד הבריאות ימשיך הקשר, וואלה, 24.6.2011, <http://news.walla.co.il/?w=/18/1834705>.

¹⁷⁵ דוח שנתי 60א לשנת 2009, ה"ש 167 לעיל.

5. השכלה גבוהה

מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל הוקמה כמערכת ציבורית המבוססת על תקציב ממשלתי, אולם מאז תחילת העשור שעבר גם היא נמצאת בתהליך הפרטה זוחל. ההפרטה מתרחשת על רקע שתי מגמות: האחת היא מגמת הדה-רגולציה, המאפשרת למכללות אקדמיות פרטיות לקום ולהתרחב בתנאים מועדפים על פני האוניברסיטאות הציבוריות. השנייה היא מגמת ההצטמקות של התקציב הציבורי המועבר למוסדות להשכלה גבוהה, המאלצת את המוסדות למצוא אפיקי מימון חלופיים, כמו תרומות, הפרטה של תוכניות לימוד ומסחור ממצאים של המחקר האקדמי.

במישור התקציבי, לאורך השנים הצטמק חלקו היחסי של המימון הממשלתי בתקציב המוסדות להשכלה גבוהה, ועלה חלקם של מקורות המימון הלא-ממשלתיים. בשנת הלימודים 1997-1998 מומנו יותר מ-66% מהתקציב הרגיל של המוסדות להשכלה גבוהה על ידי תקציב המדינה, ואילו בשנת הלימודים 2006-2007, השנה האחרונה עבורה פורסמו נתונים, רק כ-50% הגיעו מתקציב המדינה. שאר התקציב מגיע ממקורות מימון פרטיים, ובראשם שכר הלימוד שמשלמים הסטודנטים, תרומות והכנסות אחרות, כמו פירות מקרנות ומכירת שירותים ותמלוגים על פטנטים ועל קניין רוחני.¹⁷⁶

באמצע העשור הראשון של שנות ה-2000, כחלק מהניסיון להתמודד עם הקיצוצים התקציביים הכבדים שהשיתה עליהן הממשלה, החלו האוניברסיטאות להציע תוכניות לימוד מופרטות לתואר שני. התוכניות, המכונות גם תוכניות אקזקיוטיביות, מיועדות למנהלים ולבכירים, ומוצעות בדרך כלל בתחומי מנהל העסקים, מדעי החברה ותקשורת. שכר הלימוד לתוכנית מלאה נע באופן טיפוסי בין כ-42 אלף ש"ח ל-100 אלף ש"ח, ומגיע אף ל-200 אלף ש"ח (בהשוואה לכ-25 אלף ש"ח לתואר שני רגיל). דרישות הקבלה גמישות, הלימודים נעשים במסלול מהיר ללא תיזה, המרוכז ביום לימודים אחד בשבוע, והסטודנטים נהנים משירותי מזכירות נפרדים. בשנת הלימודים 2006-2007 פעלו 40 תוכניות כאלה בכל האוניברסיטאות,¹⁷⁷ לעומת 14 תוכניות כשלוש שנים קודם לכן.¹⁷⁸ באופן טבעי, מופנים

¹⁷⁶ דין וחשבון מס' 34/35 לשנים תשס"ז (2006/7) ותשס"ח (2007/8), המועצה להשכלה גבוהה והוועדה

לתכנון ולתקצוב, 2009, <http://www.che.org.il/articles/article.aspx?ArticleId=2>.

¹⁷⁷ אברהם יוגב, עדית ליבנה ועודד מקדוסי, מאוניברסיטה לעם לאוניברסיטה בע"מ: התוכניות החוץ-תקציביות לתואר שני באוניברסיטת מחקר בישראל, דוח מחקר שהוגש לנשיא אוניברסיטת תל אביב, 2008.

¹⁷⁸ אור קשתי, תואר בתנאים מפנקים, לכל המרבה במחיר, nrg-מעריב, 2.1.2006,

<http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/027/919.html>

מרצים בכירים לעבודה בתוכניות אלה, מה שמעורר שאלה ביחס למחיר שמשלמים תחומי המחקר שלהם ותלמידיהם במסלולים הציבוריים.

מסחור רחב ועמוק הרבה יותר של מערכת ההשכלה הגבוהה החל בשנת 1986 עם הקמתה של המכללה למנהל, המכללה האקדמית הפרטית הראשונה בישראל. עד אז היו כל המוסדות להשכלה גבוהה בישראל ציבוריים. פריחתן של המכללות הפרטיות התאפשרה בעקבות תיקון לחוק לשכת עורכי הדין בשנת 1990 שקבע כי אפשר להיות עורך דין גם ללא תואר אקדמי, ובכך סלל את הדרך לפקולטות פרטיות נוספות למשפטים.¹⁷⁹ השינוי החקיקתי נועד לעקוף את המועצה להשכלה גבוהה, שהתנגדה להקמת מוסדות פרטיים, והוא נעשה לאחר לחצים כבדים שהפעילו צעירים מבוססים שלא הצליחו להתקבל לפקולטות למשפטים באוניברסיטאות, שהקצו מספר מקומות לימוד מצומצם וקבעו תנאי סף גבוהים.

במקביל, בקרב פקידים בכירים בממשלה ואף במועצה להשכלה גבוהה, קנתה לה אחיזה השקפה הרואה במכללות הפרטיות מתן מענה לביקוש הגובר להשכלה אקדמית בלי שיכבד העול על הקופה הציבורית.¹⁸⁰ משנת 2006 התעצמה מגמת ההתרחבות של המערכת הפרטית, כאשר תיקון חקיקתי שיזמו אנשי משרד האוצר איפשר לשלוחות של אוניברסיטאות זרות להפוך למכללות ישראליות פרטיות. כיום רשומות במאגר המוסדות של המועצה להשכלה גבוהה 15 מכללות פרטיות, 21 מכללות אקדמיות מתוקצבות, שבע אוניברסיטאות מחקר והאוניברסיטה הפתוחה.¹⁸¹ בשנת הלימודים 2007-2008 כבר למדו 41% מכלל הסטודנטים במכללות פרטיות.¹⁸²

6. סבסוד הלוואות לדיור

תחום ההלוואות לדיור הוא דוגמה בולטת להפרטה במחדל. הפרטה במחדל מתבטאת בהימנעות הממשלה מתקצוב צרכים קיימים ובהסרת פיקוח מפעולת השוק שאמור לספק מוצר שיש לו היבטים חברתיים. תוצאתה היא שהאזרחים נאלצים לנסות ולממש את

¹⁷⁹ חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961, סעיף מס' 26 (תיקון מס' 17) (תש"ן), ושנה לאחר מכן גם סעיף מס' 25 (תיקון מס' 18) (תשנ"א).

¹⁸⁰ נוגה דגן-בוזגלו, **הזכות להשכלה גבוהה בישראל: מבט משפטי ותקציבי**, מרכז אדוה, ינואר 2007, <http://www.adva.org/uploaded/highereducationrights.pdf>.

¹⁸¹ **עובדות ומספרים**, המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ולתקצוב, 2011.

¹⁸² **סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה**, אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות.

זכויותיהם ואת צורכיהם באמצעות השוק הפרטי, שמספק את השירותים במקום המדינה שקודם הייתה אמונה על אספקתם.¹⁸³

במשך ארבעת העשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל ראו ממשלותיה בהקצאת דיור ציבורי ובסבסוד משכנתאות חלק בלתי נפרד מחובות המדינה לאזרחיה. אך במהלך שני העשורים האחרונים נסוגה המדינה בצורה הדרגתית אך דרמטית ממעורבותה בשוק הדיור וממתן סיוע לאוכלוסיות חסרות דיור לרכוש את דירתם הראשונה, וקיצצה בצורה ניכרת את תקציבי הסיוע לרכישת דירה, הדיור ציבורי והסיוע בשכר דירה לזכאים.

המשכנתאות הממשלתיות המסובסדות, "המכוונות", נוסדו בשנות השבעים.¹⁸⁴ הן מומנו ממקורות ממשלתיים וניתנו בתנאים קבועים מראש לקבוצה מוגדרת של זכאים, זאת בניגוד למשכנתאות "חופשיות" הנתונות למיקוח בין הלווה והבנק ותלויות ביכולתו של הלווה להמציא ערבויות וערבים.¹⁸⁵ במהלך השנים הפכו המשכנתאות המכוונות לכלי מרכזי במדיניות הדיור, והבנקים למשכנתאות שימשו כזרוע של הממשלה לסבסוד המשכנתא לציבור רחב עד שנות התשעים.

החל מתחילת שנות האלפיים צמצמה הממשלה במידה ניכרת את מעורבותה בשוק הדיור, וכובד המשקל עבר לשוק הפרטי.¹⁸⁶ על פי מחקר של האגודה לצדק חלוקתי נבע הדבר מהצניחה הדרמטית בתקציב משרד השיכון: ב-1999 היה משקלו 4.5% מתקציב המדינה, אך בשנת 2008 – רק 1.6%.¹⁸⁷ תקציב הסיוע לרכישת דירה צומצם בעשור האחרון מ-5.6 מיליארד ש"ח ל-1.3 מיליארד ש"ח.¹⁸⁸

צמצום התקציב גרם לכך שהמשכנתאות המסובסדות איבדו את יעילותן. מבקר המדינה עמד על כך שהקיצוץ בתקציבי הסיוע הביא לכך שהפער בין הריבית הממוצעת במשק ובין הריבית המוצעת לזכאים הלך והצטמצם, כשהאחרונה אף לא עודכנה לאור ירידת הריבית הממוצעת במשק. בשנים 2007-2008 נוצר מצב אבסורדי לפיו הריבית שהושתה על הזכאים הייתה גבוהה מהריבית הממוצעת במשק. מצב זה הוביל לכך שרבים פנו לשוק הפרטי לצורך קבלת

¹⁸³ גיל גן-מור, הפרטה במחזל – מדיניות הדיור בישראל, ynet, 2.11.2011,

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3999061,00.html>

¹⁸⁴ גילת בן שטרית, הגנה על נוטלי משכנתאות: אחריות המדינה לרשתות ביטחון, מרכז טאוב, יוני 2008,

http://taubcenter.org.il/tauborgilwp/wp-content/uploads/H2008_Mortgages.pdf, בעמ' 10.

¹⁸⁵ הגנה על נוטלי משכנתאות: אחריות המדינה לרשתות ביטחון, ה"ש 184 לעיל.

¹⁸⁶ התייקרות הדירות בישראל – השלכות ודרכי התמודדות, ה"ש 64 לעיל.

¹⁸⁷ בנימין היימן וגילת בן שטרית, מדיניות הממשלה בתחום הדיור: שינויים בתקציב משרד הבינוי והשיכון

בעשור האחרון, האגודה לצדק חלוקתי, 2010.

¹⁸⁸ מדיניות הממשלה בתחום הדיור, ה"ש 187 לעיל.

הלוואה, ואילו זכאים שהתקשו לקבל הלוואות ופנו למדינה, נשאו בריבית גבוהה יותר ולמעשה סבסדו את המדינה במקום שזו תסבסד אותם. מבקר המדינה ציין כי "ספק אם ריבית לזכאים שגבוהה יותר מהריבית הממוצעת מתיישבת עם רוח חוק הלוואות לדיוור ותכליתו".¹⁸⁹

ואכן – הקיצוצים החדים מתבטאים בצמצום ניכר במספר הנהנים מהלוואות מסובסדות לדיוור. מחקרה של ד"ר גילת בן שטרית ממרכז טאוב מצביע על כך שבין השנים 2002-2006 צומצם מספר מקבלי המשכנתאות הממשלתיות ביותר ממחצית, ובהתאמה ירד חלקן של ההלוואות לזכאים בכל עסקאות הנדל"ן בישראל מכ-47% ל-17%.¹⁹⁰ בשנת 1993 הממוצע החודשי של משקי הבית שקיבלו סיוע בהלוואות לדירה היה 5,377, אך עד שנת 2007 ירד מספרן של המשפחות שקיבלו סיוע זה לכדי 1,100 בלבד.¹⁹¹

נציג משרד הבינוי והשיכון מסר באחת משיבות הכנסת כי בעוד שבשנת 2000 היו 38,000 משקי בית שמימשו את זכאותם למשכנתא מסובסדת, בשנים האחרונות מדובר על 3,000 עד 4,000 משקי בית בלבד.¹⁹² ריק זה איפשר את כניסתם לפעולה של גורמים פרטיים, הפועלים על פי תמריצים כלכליים וממאנים לתת משכנתאות בהיעדר ביטחונות, שאינם נמצאים בהישג ידם של ישראלים רבים.

הקיצוצים בתקציב הסיוע לרכישת דירה הובילו לכך ששיעור אלה שיש להם בעלות על דירה הולך ויורד בשנים האחרונות (מ-73% ב-1995 ל-66% בשנת 2008).¹⁹³

יתר על כן, רשתות ביטחון שהעניקה המדינה לרוכשי דירה שנקלעו למצוקה ומתקשים לעמוד בתשלומים נפגעו. כך, למשל, הוקמה ועדה בין-משרדית מיוחדת, שאמורה לסייע ללווים במצוקה ויש לה מנדט רחב לסייע להם. אלא שמנדט הוועדה הוא רק ללווים שחלק מההלוואה שנטלו היא מסובסדת, ואין ביכולתה לעזור למי שהלוואתו היא ממקור פרטי בלבד. לכן היום רוב הלווים שנוטלים הלוואות דיוור בבנקים פרטיים ונקלעים למצוקה, אינם נהנים מרשת הביטחון החשובה שפרשה בעבר אותה ועדה מיוחדת.¹⁹⁴

¹⁸⁹ דוח שנתי 59 לשנת 2008, ה"ש 63 לעיל, בעמ' 275-280.

¹⁹⁰ מדיניות הממשלה בתחום הדיוור, ה"ש 187 לעיל, בעמ' 11.

¹⁹¹ מדיניות הממשלה בתחום הדיוור, ה"ש 187 לעיל, בעמ' 9-11.

¹⁹² ישיבת ועדת הכספים של הכנסת מיום 5.7.2010.

¹⁹³ <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/ksafim/2010-07-05.rtf>.

¹⁹⁴ הפרטה במחדל – מדיניות הדיוור בישראל, ה"ש 183 לעיל.

¹⁹⁴ עו"ד גיל גן-מור וחיים בר-יעקב, הגיע זמן לשינוי: על פעילות הוועדה הבין-משרדית הפועלת להקלה על לוויים שנקלעו למצוקה, האגודה לזכויות האזרח והתנועה לחיים בכבוד, יוני 2010.

<http://www.acri.org.il/pdf/mortgages-committee.pdf>

יש לציין כי בתחילת 2012 ובעקבות הלחץ הציבורי הוחלט להוריד את הריבית המסובסדת לזכאים לשיעור של 3.19%¹⁹⁵ לפי נתוני בנק ישראל, באותה עת עמדה הריבית הממוצעת למשכנתאות במשק על 3.19%.

7. תאגידי המים והביוב

בשנת 2008 הופסק בבת אחת ובאופן מוחלט סבסוד תעריפי המים בישראל, ומחיריהם החלו לעלות. החל משנת 2010 הם נקבעו בהתאם לעלותם הריאלית, ולפי הערכת רשות המים בתחילת שנת 2010, תעריפי המים לצרכן הביתי היו צפויים לעלות בשנה זו בכ-30%-40%¹⁹⁶. להערכת רשות המים, עקב ירידת סל המדדים (בעיקר תעריף החשמל בחודש פברואר 2010) ושינוי מדרגות התעריפים ביולי 2011 (מ-2.5 מ"ק לנפש לחודש ל-3.5 מ"ק לנפש לחודש בתעריף א') השינוי במחירי המים והביוב לצרכן בשנים 2010-2011 הסתכם ב-25% לערך.¹⁹⁷

העלאת התעריפים הייתה תוצאה של החלטת הממשלה להפסיק את תמיכתה במשק המים, שעמדה על סך של 415 מיליוני ש"ח לשנה, והכנסת כלל העלויות של משק המים והביוב לתעריף לצרכן, כולל עלות רכישת מים מותפלים, תשתיות המים, שיקום תשתיות המים והביוב העירוניות, עלות הטיפול בשפכים, ביצוע הסכמים מדיניים בתחום המים ועוד. למחירי המים הגבוהים תרמה גם ההחלטה על העלאה הדרגתית על פני מספר שנים בתעריפים לעסקים בענפי התיירות, התעשייה והחקלאות.

גורם נוסף לעלייה במחיר המים הוא העברת תפעול משק המים לתאגידי המים והביוב. בשנת 2001 עיגנה הממשלה בחוק את חובת הרשויות המקומיות להקים תאגידי מים וביוב, מתוך כוונה מוצהרת להעביר את משק המים תהליך של הפרטה, שבמרכזו הכפפת מערכת המים והביוב לשיקולים של יעילות כלכלית.¹⁹⁸ תהליך התאגוד קודם באינטנסיביות על ידי משרד האוצר, המפעיל על הרשויות המקומיות לחצים כבדים לפעול לתאגוד, בין היתר, באמצעות הטלת היטלים שונים, הקפאת תקציבים ואיום במינוי ועדות קרואות ליישובים.¹⁹⁹ החוק

¹⁹⁵ חוק לשינוי נטל המס (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2011.

¹⁹⁶ הרפורמה בתעריפי המים והביוב למגזר הביתי, רשות המים,

<http://www.water.gov.il/Hebrew/Rates/Pages/Rates.aspx>

¹⁹⁷ התכתבות רשות המים עם האגודה לזכויות האזרח, 29.3.2012.

¹⁹⁸ נטע זיו, עוני, צמצום פערים ושוויון: המקרה של הזכות למים, משפט וממשל ז' תשס"ה, 2005, 945,

<http://tinyurl.com/7s2pzyy>, בעמ' 978.

¹⁹⁹ אלרן שפירא בר אור, הפרטה של שירותי הספקת המים בישראל: באפיק ההפרטה "המוחלטת", חוקים

א', 2009, http://www.law.tau.ac.il/heb/_Uploads/dbsAttachedFiles/waterprivatization.pdf

קובע את האפשרות לשתף משקיעים פרטיים בבעלות ובחלוקת הרווחים, ואף מקים מסגרת נורמטיבית להעברת השליטה במשק המים לידיים פרטיות (עד עתה דבר זה טרם נעשה בפועל).²⁰⁰

על אף שמטרת החוק הייתה להקים מספר מועט של תאגידי מים "אזוריים", הוקמו עד עתה 52 תאגידי מים, המספקים שירות ללמעלה מחמישה וחצי מיליון איש. עלות המסים הנלווים לפעילות התאגידית (למשל המע"מ הגבוה יותר מאשר תחת הפעלה של רשות מקומית) תרמו אף הם לייקור תעריפי המים.

שינוי נוסף שהביאה הפרטת משק המים הוא העברת הסמכות לגביית חובות ולניתוק צרכנים מאספקת מים מהרשות המקומית לתאגידי המים והביוב. מדיווחים שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח מרחבי הארץ עולה כי במקרים רבים בהם מתקשים הצרכנים לשלם את חשבונות המים, מנתקים תאגידי המים את אספקת המים לבתים ללא התייחסות למצב סוציאלי חריג וללא אפשרות אמיתית להשיג על כך או לפרוס תשלומים בהתאם ליכולת הצרכן.²⁰¹ בכך מפריס תאגידי המים את נוהל "הפעלת הסמכות לנתק מים" של משרד הפנים משנת 2004, הקובע כי אפשר לנתק אספקת מים רק במקרה של חוב של למעלה מ-300 ש"ח, לאחר חודשיים של התראות, ובתנאי שלא התקבלה חוות דעת של אגף הרווחה על מצוקה חריגה של התושב. כן קובע הנוהל חובה להגיע להסדר תשלומים עם צרכן שאינו יכול לשאת בתשלום חובו. התוצאה הכוללת של מהלך זה היא שהמים בישראל הפכו מזכות יסוד למוצר צריכה שרבים מתקשים לעמוד בעלותו.

²⁰⁰ **הפרטה של שירותי הספקת המים בישראל: באפיק ההפרטה "המוחלטת"**, ה"ש 199 לעיל. לפי סעיף 1(א)(3) לחוק תאגידי המים והביוב, אחת ממטרותיו: "לאפשר גיוס הון להשקעות במשק המים והביוב, ושיתוף משקיעים פרטיים בבעלות ובחלוקת הרווחים"; פרק ה' לחוק עוסק בהעברת השליטה למי שאינו רשות מקומית.

²⁰¹ להרחבה ראו מסמכים של האגודה לזכויות האזרח בנושא, <http://www.acri.org.il/he/?p=15047>.

אפשר לשנות: המאבק בתוכנית ויסקונסין

תוכנית "אורות לתעסוקה" (שנקראה בתחילה "תוכנית מהל"ב" וידועה בכינוי "תוכנית ויסקונסין") החלה לפעול בישראל באוגוסט 2005 במטרה לשלב מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה בשוק העבודה. לאחר שנים ארוכות בהן קוצצו תקציבי שירות התעסוקה והוקטנו סמכויותיו, ביקשה ממשלת ישראל מחברות פרטיות הפועלות למטרות רווח למלא את תפקידו. אלא שלחברות הפרטיות הוצבו מטרות מוצהרות ותמריצים כלכליים בעיתיים ביותר. כמו כן, הועברו לידיהן סמכויות מרחיקות לכת של כוח ושיקול דעת שלטוניים, הנוגעות לעצם קביעת זכאותם של אלפים לקצבאות הקיום. כל אלו הביאו לכך שפקידי החברות הפרטיות שללו את גמלאות הבטחת ההכנסה, שהן רשת הביטחון האחרונה למשפחות חסרות הכנסה, מאלפי משפחות בישראל.²⁰²

המאבק בתוכנית החל כבר בשנת 2000, כאשר הממשלה הקימה את ועדת תמיר לתכנון רפורמה לטיפול במובטלים המתקיימים מקצבת קיום. הוא נמשך עשר שנים רצופות, עד לביטולה המוחלט של התוכנית בכנסת במאי 2010. את המאבק התחיל ארגון מחויבות לשלום ולצדק חברתי, וחברה אליו עמותת סינגור קהילתי. פעילות נגד התוכנית התפתחה גם בפורום הארגונים למאבק באבטלה, ובמשך הזמן הצטרפו גם האגודה לזכויות האזרח, שומרי משפט – רבנים לזכויות אדם והקשת הדמוקרטית המזרחית.

המאבק התאפיין בשיתוף פעולה של נפגעי התוכנית ושל ארגוני חברה אזרחית וזכויות אדם. מקבלי הבטחת הכנסה שהופנו לתוכנית ויסקונסין היו רובם ככולם עניים המשתכנסים לקבוצות המוחלשות ביותר בחברה – עולים, ערבים, תושבי הפריפריה, אנשים עם מוגבלויות, מבוגרים ועוד. הם השמיעו את קולם, הפגינו, התארגנו לקבוצות פעולה, וסיפרו מעדות ראשונה על משמעות התוכנית לגבי האנשים המשתתפים בה. בין היתר הם דיווחו על השפלות, על התעמרות, על איומים והפחדות ועל שלילת גמלאות שלא כדין. הארגונים הביאו עבודה מקצועית של משפטניות, דוברים, אנשי יחסי ציבור, קמפיינרים/ות ומקדמות מדיניות. הארגונים עבדו באופן פרטני עם נפגעי התוכנית על מימוש זכויותיהם ובמקביל נאבקו איתם נגד התוכנית.

חלק חשוב במאבק היה עבודה אינטנסיבית מול התקשורת לצורך גיוס תמיכה ציבורית. באמצעות התקשורת הובאו למודעות הציבורית כשלי התוכנית והפרות זכויות האדם של המשתתפים בה. כמו כן הוצגו נתונים הסותרים את טענת הממשלה, שלפיה תוכנית

²⁰² להרחבה על תוכנית ויסקונסין ועל המאבק בה ולניירות עמדה של ארגוני זכויות אדם ראו באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?cat=1&paged=2>.

ויסקונסין יעילה יותר משירות התעסוקה: כך, למשל הראו הארגונים כי למרות שתוכנית זכתה למשאבים רבים מאלה של שירות התעסוקה ופעלה בתנאים מועדפים, היא לא הצליחה לשפר את מצבם הכלכלי של מרבית המשתתפים בה.²⁰³

לדברי עו"ד אושרת מימון, לשעבר מארגון "מחויבות" ומהאגודה לזכויות האזרח, גורם שסייע בהצלחת המאבק היה התעקשותם המתמשכת של הארגונים למקם את תוכנית ויסקונסין בהקשר הכלכלי-חברתי הרחב, לא כעניין של "יעילות כלכלית" אלא כשאלה של מדיניות ואידיאולוגיה. "הבנו שמול משרד האוצר, שמדבר במספרים, גם אנחנו צריכים לדבר במספרים ובנתוני השוואה מספריים – ובמקביל לחשוף שהאוצר מדבר אידיאולוגיות", אומרת מימון.²⁰⁴

השבוע האחרון למאבק היה מכריע. תוקף התוכנית, שהוגדרה כניסוי, היה אמור לפוג ב-29 באפריל 2010. הממשלה ביקשה מהכנסת להאריך את הניסוי ואף להרחיבו. ביום ראשון של אותו שבוע עתרה האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ נגד הארכת התוכנית.²⁰⁵ ברקע היה פסק הדין ששלל את הקמת בית הסוהר הפרטי, שניתן חצי שנה קודם לכן. למחרת התקיים בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת דיון על הארכת התוכנית, וחברי כנסת רבים, כולל יו"ר הוועדה, ח"כ חיים כץ, הביעו התנגדות להארכת התוכנית ולהרחבתה. ביום רביעי התכנסה שוב ועדת העבודה, הפעם לדיון בדלתיים סגורות. בסופו יצאו חברות וחברי הכנסת והודיעו: לא מאריכים את התוכנית. תוכנית ויסקונסין הישראלית עברה מן העולם.

²⁰³ ראו למשל: **לא, אדוני השר! ה"ש 103** לעיל.

²⁰⁴ בריאיון עם נציגת האגודה לזכויות האזרח שנערך במסגרת כתיבת דוח זה.

²⁰⁵ בג"צ 3101/10 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, <http://www.acri.org.il/he/?p=2467>.

מבט מבפנים:

במשרד האוצר לא רואים את החולים – ייבוש מערכת הבריאות והפרטתה

פרופ' גבי בן נון, לשעבר סמנכ"ל משרד הבריאות (2003-2007)²⁰⁶

עבדתי במשרד הבריאות מ-1977 עד 2007, זאת אומרת 30 שנה. תפקידי האחרון היה סמנכ"ל לכלכלה וביטוח בריאות. אני מכיר את מערכת הבריאות מאוד מקרוב והייתי מעורב בכל הצמתים המרכזיים ובתהליכים שעברו עליה בעשורים האחרונים.

אני חושב שנקודת ציון בשינוי המדיניות החברתית של המדינה היא שנת 1983, כשהמשק הישראלי הגיע כמעט לפשיטת רגל. משנה זו החלה מדיניות כלכלית הרבה יותר אגרסיבית של צמצום תקציב המדינה, צמצום הגרעון וחיזוק מנגנון השוק החופשי כאמצעי ליעילות ולצמיחת המערכת. מדיניות זו הונהגה לאורך השנים הבאות הן על ידי ממשלות ימין והן על ידי ממשלות מהשמאל ללא הבדל. מדיניות זו התחילה בצורה מתונה והפכה יותר ויותר אגרסיבית לאורך השנים.

חסידי מדיניות זו ומוביליה היו שר האוצר וכלכלני משרד האוצר, שרובם הם בוגרי אוניברסיטאות שבהן התיאוריות הכלכליות של שוק חופשי היוו את ליבת הלימודים. כלכלני משרד האוצר נוהגים כמו במירוץ שליחים, והם מעבירים את המסר של קידוש מנגנון השוק והערך של תחרות כאמצעי להגיע ליעול ולצמיחה מאחד לשני, משליח לשליח (זאת, כי יש באוצר רוטציה מאוד גדולה).

משקלו של אגף התקציבים בתהליך קבלת ההחלטות הכלכליות במדינת ישראל הוא גדול יותר מאשר ברוב מדינות העולם המערבי, כפי שהוכח במחקרם של בן בסט ודהן. הכוח העודף שיש לאגפי משרד האוצר פוגע לדעתי בערכי הדמוקרטיה. אנשי אגף התקציבים מגיעים לקדנציה אחת וקצרה. בקדנציה הקצרה הזאת מבחן ההצלחה הכמעט יחידי שלהם הוא עד כמה הם מצליחים לקצץ ולרסן את תקציב המדינה. מהם המחירים החברתיים של מדיניות זו? מהן ההשלכות המקרו-כלכליות של מדיניות זו לטווח הארוך? זה כמעט לא מעניין איש. המדיניות הזו היא מדיניות של טווח קצר. שליטה זו על כלי התקציב בשילוב עם השליטה המוחלטת שיש למשרד האוצר על ניסוחו של חוק ההסדרים הופכת את משרד האוצר לבעל כוח ועוצמה בלתי רגילים.

²⁰⁶ כיום מרצה על בריאות באוניברסיטת בן גוריון.

אפשר להדגים זאת באמצעות חוק ביטוח בריאות ממלכתי. חוק זה נחקק בניגוד לעמדתם המקצועית של אנשי אגף התקציבים, כאשר בייגה שוחט, שר האוצר לשעבר, וחיים רמון, שהיה מנהיג דומיננטי במפלגת העבודה, חברו להעברת החוק. אנשי אגף תקציבים התנגדו, כי החוק עמד בסתירה לאג'נדה שלהם שדיברה על צמצום מעורבות המדינה ועל צמצום התקציב המיועד לשירותים החברתיים. חוק ביטוח בריאות ממלכתי עיגן בחקיקה זכות סוציאלית והבטיח למערכת הבריאות נתח מתקציב מסומן לבריאות. מבחינתו של משרד האוצר מהלך זה עמד בסתירה מוחלטת למדיניות שאותה הוא הנהיג. פתאום משרד האוצר מצא את עצמו בסיטואציה שהחוק מחייב אותו לתת כסף מסומן לבריאות.

מיד לאחר חקיקת החוק החלו באוצר להעלות יוזמות שמשמעותן המצטברת הייתה ביטול חוק ביטוח בריאות ממלכתי. דוגמאות לכך הן ההצעה לאפשר לקופות החולים להתחרות על מחיר פרמיית הביטוח או ההצעה לסל שירותי בריאות דיפרנציאלי, שלפיה כל קופת חולים תוכל להציע תכולה שונה של שירותים, הצעה שבעצם מרוקנת את החוק מתוכן. הם לא הצליחו להעביר הצעות אלה, אבל אז ב-1996 הם העלו רעיון חדש: ביטול המס המקביל, שהיה התשלום של המעסיקים עבור שירותי בריאות. מס זה ביחד עם מס הבריאות היוו את המקורות העיקריים למימון חוק ביטוח בריאות ממלכתי. הרעיון הכלכלי שעמד מאחורי צביעת מקורות אלה למערכת הבריאות היה שמקורות אלה צמודים לקצב הצמיחה של המשק הישראלי וכל עוד המשק צומח, יהיה מספיק כסף למימון מלא של מערכת הבריאות ללא צורך בהשלמות מתקציב המדינה.

משרד האוצר הבין זאת, ומתוך חשש לאבד את כוחו להשפיע על מערכת הבריאות, הוא ביקש לבטל את מקור ההכנסה של המס המקביל והציע שהוא ישלים את הכסף שיחסר מתקציב המדינה (בזמנו זה עמד על חמישה מיליארד ש"ח). ואכן לאחר ביטול המס המקביל העביר משרד האוצר את הכסף דרך תקציב המדינה. בכך הוא החזיר את המנגנונים שאפשרו לו לשלוט על זרם המקורות למימון חוק ביטוח בריאות ממלכתי והנציח את התלות של המערכת בתקציב המדינה. משרד האוצר שהתנגד לחוק יצר בכך את מנגנון השחיקה שלו.

אחר כך העביר משרד האוצר בחוק ההסדרים גם את האפשרות של קופות החולים לעשות ביטוחים משלימים. תוכניות הביטוח המשלים צמחו מאז באופן דרמטי. הן מקיפות כיום כ-75% מהאוכלוסייה ומגלגלות כשלושה מיליארד ש"ח. "צונאמי" זה של כסף משנה כיום את כל כללי המשחק של מערכת הבריאות, כי במקום לתקצב את המערכת מאפשרים לכסף פרטי לזרום אליה. משרד האוצר מרוצה מכך שכסף פרטי זורם למערכת הבריאות (כי כסף זה מחליף מימון

מתקציב המדינה), אבל מגמה זו פוגעת באופייה הציבורי והשוויוני של מערכת הבריאות, כי רק מי שיכול לשלם קונה את השירותים האלה.

לסיכום, אפשר לומר שמשרד האוצר הצליח במידה רבה להכתיב את האידיאולוגיה שלו ביחס למערכת הבריאות, כי הוא גרם לכך שמאז חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי נעשו החלטות מרחיקות לכת ששינו את אופיו של החוק ואת אופייה של כל מערכת הבריאות. הטרגדיה היא שחלק גדול מהחלטות אלה לא התקבלו על ידי הממשלה או על ידי הכנסת, אלא על ידי פקידים במשרד האוצר.

פרק 3:

ביטול והקפאת חקיקה חברתית באמצעות חוק ההסדרים

תאור השיטה

ספר החוקים משמש כאחת מהזירות המרכזיות למאבק על זכויות חברתיות וכלכליות, הן מכיוון שהוא זה שאמור לתת ביטוי לנורמות שמבקשת חברה להנהיג לעצמה, והן מכיוון שכל מדיניות שמבקשים ליישם זקוקה להסדרה בחוק כדי להוציאה לפועל. אותה הסדרה קובעת את המסגרת והכללים לנורמות שמבקשים להנהיג. לכן, ממשלות עסוקות תמיד בקידום רעיונותיהן ברשות המחוקקת. באופן טבעי, הרוב הקואליציוני גם מאפשר להעביר את החוקים המבוקשים להסדרה בקלות יחסית.

בישראל שני צדדים מרכזיים להליכי החקיקה: יוזמות ממשלתיות ויוזמות פרטיות של חברי כנסת. מובן שבמקרה הראשון הממשלה מעורבת בדחיפתן ובדאגה מתמדת להעברת חוקים שיקבעו את הנורמות שהיא מעוניינת לקדם, ואילו במקרה השני (שבו נעסוק בפרק הבא) עסוקה הממשלה בבלימת ההצעות הפרטיות או בביטולן במקרה שהן עוברות למרות התנגדות גורמים מרכזיים בממשל. בשני הפרקים הבאים נעסוק בתופעה זו ונמחיש עד כמה היא רחבה.

רבים כבר הצביעו על חוק ההסדרים הידוע לשמצה כמכשיר מרכזי המשמש בעשורים האחרונים להשלטת המדיניות הממשלתיות בתחומים החברתיים והכלכליים. במקום להלחם על חוק ועוד חוק, משתמשות הממשלות בממשלות בחוק זה פעם בשנה, בהצבעה אחת, וגוזרות באחת את הגורל החברתי של הציבור. בפרק זה נסביר את מהותו של חוק ההסדרים ונביא שורה של דוגמאות שיראו כיצד חוק זה מהווה אמצעי עוצמתי במיוחד לשמירה על האידיאולוגיה הממשלתית בדבר שירותים חברתיים מינימאליים.

הולדתו של חוק ההסדרים הייתה בשנת 1985, בעת שהמשק הישראלי היה נתון במשבר כלכלי עמוק ובאינפלציה של מאות אחוזים. כפי שפורט בפרק הרקע, ראש הממשלה שמעון פרס ושר האוצר יצחק מודעי החליטו על תוכנית כלכלית לייצוב המשק, שיישומה היה כרוך בשינויים מקיפים בתחומים שונים, ובהם: הפרטה של תאגידים ממשלתיים, הורדות שכר, שינויי חקיקה ועוד. מכיוון ששינוי חקיקה הוא תהליך ממושך, המורכב מכמה שלבים של הצגת הצעת החוק בפני מליאת הכנסת וועדותיה, ובמקרה זה הייתה דחיפות להנהגת התוכנית הכלכלית, החליטה הממשלה להכניס את כל השינויים לחוק אחד – חוק ההסדרים

הראשון. תכליתו הייתה להעביר בבת אחת את כל תיקוני החקיקה שנדרשו לביצוע התוכנית. מעבר לחיסכון בזמן, קיוותה הממשלה כי כריכתם של כל השינויים בחבילה אחת תסייע גם למנוע התנגדויות לתיקונים מצד חברי כנסת, ההסתדרות והציבור הרחב, שכן חלק מתיקוני החקיקה המוצעים עמדו בסתירה לחוקים ולהסכמים קיימים.²⁰⁷

אלא שמאז הפך החוק, שאמור היה להיות צעד חירום חד-פעמי, לנוהג מקובל, והוא מובא מזה 27 שנה לאישור בית המחוקקים מדי שנה בצמוד לחוק תקציב המדינה. חוקי ההסדרים, שמובאים לעיתים תחת השם "חוק ההסדרים" ולעיתים תחת שמות אחרים,²⁰⁸ כוללים חוקים ותיקוני חקיקה רבים מאוד שאינם קשורים ישירות לתקציב, ומשמשים בידי הממשלה מכשיר רב עוצמה ליישום מדיניותה ותוכניותיה הכלכליות.

בין היתר, משמשים חוקי ההסדרים לביטול חוקים שמשרד האוצר התנגד להם מלכתחילה בשל השלכותיהם התקציביות. כך, למשל, בוטל חוק הדיור הציבורי, קוצץ ביטוח הבריאות הממלכתי, הוקפא החינוך לגיל הרך, אושרו הפרות של זכויות עובדי קבלן והופחתו שורה ארוכה של קצבאות – כפי שנפרט בדוגמאות בפרק זה. למעשה, הפך החוק לכלי מרכזי בידי הקואליציה לביצוע רפורמות במשק ולהתווית מדיניות חברתית-כלכלית. העובדה שהחוק מאפשר לממשלה להעביר במהירות הבזק רפורמות אדירות ולבטל חקיקה שהתבצעה באמצעות הליכי החקיקה הרגילים מאיינת למעשה את פעילות הכנסת, והופכת את הרשות המבצעת לכל-יכולה.²⁰⁹

הליך החקיקה של חוק ההסדרים הוא הליך חריג. היוזמה לחקיקה של הצעות חוק ממשלתיות רגילות היא, בדרך כלל, של השר שהחקיקה נוגעת לתחום סמכותו או של משרד המשפטים, ואילו היוזמה לחוק ההסדרים מגיעה מאגף התקציבים של משרד האוצר. טיוטת חוק ההסדרים עוברת לשר האוצר ואחר כך לשולחן הממשלה כשורה של הצעות להחלטות ממשלה. ההחלטות מנוסחות אחר כך במסגרת חוק ההסדרים.

בעבר קיבלו חברי הכנסת את הצעת חוק ההסדרים, המתפרסת על פני מאות רבות של עמודים, לקראת סוף חודש אוקטובר, והוא היה נדון בהליך מזורז בדרך כלל עד סוף דצמבר – תקופה קצרה של כחודשיים שבה היה על חברי הכנסת להתמודד עם נושאים רבים

²⁰⁷ חוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשמ"ו-1985; שלמה סבירסקי, **תקציב המדינה – מה עושים עם הכסף שלנו?**, מרכז אדוה, הוצאת מפה, 2004, בעמ' 37-43.

²⁰⁸ בהם, למשל, "חוק המדיניות הכלכלית" ו"חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל".

²⁰⁹ **תקציב המדינה – מה עושים עם הכסף שלנו?**, ה"ש 207 לעיל, בעמ' 40-41; אביה ספיבק, **צדק כלכלי – פקידות האוצר וחוק ההסדרים: זיווג מהשמיים?** (סרטון), <http://www.youtube.com/watch?v=wStOPT86AwY>.

ומגוונים. הדיון בקריאה ראשונה בכנסת היה קצר יחסית ולאחריו רוב הסעיפים שבהצעת החוק היו מועברים לדיון בוועדת הכספים, במקום לוועדות הכנסת שהנושאים נמצאים בתחום טיפולן. הדיון בממשלה ובכנסת נעשה, בדרך כלל, על מכלול הנושאים הכלולים בהצעת החוק כמקשה אחת ובהליך מזורז.

בעקבות מחאה נרחבת במשך שנים של גורמים שונים וביניהם ארגוני החברה האזרחית, חל שינוי מסוים בהליך החקיקה – החוק החל להתפרסם מוקדם יותר, סעיפי החקיקה השונים החלו להיות מועברים לדיון בוועדות הרלבנטיות להם, וסעיפי חקיקה אחרים פוצלו לגמרי מהחוק לצורך קיום דיון חקיקה רגיל לגביהם.

למרות זאת, מדובר עדיין בקידום חקיקה בהליך בלתי ראוי ומהיר יחסית, שבו מסה אדירה של חוקים ושינויים, חלקם דרמטיים ובעלי השפעות והשלכות נרחבות, מובאת לדיון כחבילה תקציבית אחת ובלוח זמנים מוגבל וקצר שאינו מאפשר לקיים הליך חקיקה מסודר ומעמיק כנדרש לגבי כל דבר חקיקה בפני עצמו. גם הנושאים שמפוצלים מהחוק מובאים לעיתים קרובות מאוד לדיון מהיר ביותר, ממש במקביל לדיון על חוק ההסדרים, כך שבפועל אין לפיצול משמעות אמיתית.

כך, למשל, כתב מבקר המדינה בדוח לשנת 2002: "ריבוי הנושאים וקוצר הזמן שבין הפצת ההחלטה למשרדים לבין מועד הדיון בממשלה מקשה לקיים דיון מעמיק, מקצועי פרטני ובעל תרומה בכל הצעה והצעה, טרם מועד הדיון בממשלה. בכך למעשה נמנעת הצגה של עמדות מקצועיות ומהותיות שראוי שיישקלו בידי מקבלי ההחלטות".²¹⁰ הליך החקיקה המקוצר מקשה על קיום פיקוח ובקרה אפקטיביים על ידי הציבור, על ידי שרי הממשלה שחלק מתיקוני החקיקה נוגע לענייניהם, ובעיקר על ידי הכנסת עצמה וועדותיה.

ביקורת נוספת על חוק ההסדרים היא כי החוק מנוצל לרעה לטובת מחטפים של חקיקה ממשלתית הנוגעת לרפורמות מרחיקות לכת במשק, וחקיקה שאינה הכרחית להעברת התקציב. כך, למשל, בחוק ההסדרים לשנת 2003 בוצעה רפורמה מבנית במועצות החקלאיות; בחוק ההסדרים לשנת 2004 בוצעה רפורמה במדיניות הרווחה והתעסוקה תוך כדי הפרטה חלקית של שירות התעסוקה (תוכנית ויסקונסין); בחוק ההסדרים לשנת 2005 בוצעה רפורמה במערך רישיונות הרדיו האזורי; ובחוק ההסדרים לשנת 2006 נערכה רפורמה במשק המים, שבמסגרתה הפכה נציבות המים לרשות הממשלתית למים ולביוב ותפקידיה סמכויותיה והמבנה שלה שונה. וזו רק רשימה חלקית.

²¹⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 53 לשנת 2002, אפריל 2003, <http://tinyurl.com/76tcu8o>, בעמ' 30-44.

בעיה נוספת היא שמכלול שינויי החקיקה והרפורמות שמובא בחוקי ההסדרים מאושר באופן אוטומטי, שכן המשמעת הקואליציונית והאופוזיציונית מכתיבות לחברי הכנסת קו הצבעה אחד למגוון הנושאים שבחוק. מבחינת הממשלה, החוק מוצג כחבילה כלכלית אחת שיש בין מרכיביה תלות, ושרק אישור של החבילה כולה יחד יכול לממש את הצרכים התקציביים.

לעתים, גם כאשר הצעת החוק אינה מוצמדת לדיוני התקציב, מודיעה הממשלה כי היא רואה בהצבעה על החוק הצבעת אמון, ובכך מבטיחה משמעת קואליציונית. כך למעשה הכנסת חותרת תחת עצמה, כשהיא מאשרת חקיקה שמבטלת או מקפאה חוקים שהיא עצמה העבירה, וזאת בשל אילוצים קואליציוניים. במצב האבסורדי שנוצר, לעתים עוברים חוקים ברוב גדול במסגרת החקיקה הרגילה של הכנסת, ולאחר מכן אותם חברי כנסת שתמכו בחוק מצביעים בעד הקפאתו במסגרת חוק ההסדרים.

דוגמאות ליישום השיטה

1. הדיור הציבורי

אחרי שנים ארוכות שבהן ניסו פעילים וארגונים חברתיים וחברי כנסת לקדם את מצבו של הדיור הציבורי בישראל, התקבל בשנת 1998 חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998. החוק נועד, בין היתר, לתרום לקידום החברתי והכלכלי של דיירים ותיקים בדיור הציבורי באמצעות הסדרת זכותם לרכוש את דירת מגוריהם ולהפוך לבעלי נכסים. כן נועד החוק להביא לשיפור בתחזוקת מבני הדיור הציבורי ולבניית דירות חדשות, שחסרות זה שנים רבות, באמצעות שימוש בהכנסות שיתקבלו ממכירת הדירות לצורך בניית דירות חדשות בדיור הציבורי.

שלושה חודשים בלבד לאחר חקיקתו של חוק הדיור הציבורי, הוא הוקפא באמצעות חוק ההסדרים לשנת 1999. מאז מוקפא החוק שוב ושוב מדי שנה בחוק הסדרים. בפועל המשיכה הממשלה למכור את יחידות הדיור הציבורי לדיירים בהנחות שונות מאלו שנקבעו בחוק. אך בניגוד למה שנקבע בחוק הדיור הציבורי, הכסף שהתקבל לא נוצל לבניית דירות חדשות (על כך ראו בפרק 1). התוצאה היא שהקפאת החוק תרמה להמשך הצמצום של מאגר הדיור הציבורי: ²¹¹ מתוך מלאי של כ-206,000 דירות שהיו בדיור הציבורי בסוף שנות ה-60, נותרו

²¹¹ ישיבת ועדת הכספים של הכנסת מיום 30.11.2010,

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2010-11-30.html>. על פי נתונים שהציג דוד קשני, יו"ר פורום הדיור הציבורי, נותרו היום 70,000 יחידות דיור. על פי נתונים שהציג אורי אלדר, חבר פורום

כיום כ-75,000 דירות.²¹² המחסור בדירות בדיור הציבורי גורם לכך שמשפחות ויחידים רבים שידם אינה משגת לממן בעצמם דיור, ומוכרים ככאלה על ידי רשויות המדינה, אינם יכולים לממש את זכאותם לדיור ציבורי. כיום ממתנינים למעלה מ-40,000 זכאים ברשימת ההמתנה לדירה בדיור הציבורי.²¹³

2. חינוך לגיל הרך

בשנת 1984 החליטה הכנסת להרחיב את טווח הגילאים שבהם תספק המדינה חינוך לילדים, וקבעה כי חינוך חובה חייב יחול על כלל הילדים מגיל שלוש במקום מגיל חמש, כפי שהיה קבוע בחוק עד אז. לשם כך תוקן חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ונקבע כי החלת החוק תבוצע בפריסה הדרגתית על פני שש שנים, החל משנת הלימודים תשמ"ו (1985/86).

הסיבה להחלטת המחוקק הייתה ההכרה בחשיבותו של החינוך בגילאי 3-4. חוקרים ומחנכים ברחבי העולם מסכימים כיום כי קיומן של מסגרות חינוכיות לגיל הרך, מגיל שלוש ואילך, ואיכות החינוך הניתן בהן, הם גורמים בעלי השפעה רבה על התפתחותם של הילדים ועל החברה כולה.²¹⁴ בהמלצות החוקרים נקבע כי ההחלה של חוק לימוד חובה לפחות מגיל שלוש היא המינימום ההכרחי להענקת שוויון הזדמנויות לכל ילד לחיות חיים של כבוד בחברה בהווה ובעתיד.

גם ועדת דברת, שמונתה כדי לגבש המלצות לקידום החינוך בישראל, המליצה כי: "יורחב מערך הגנים הציבוריים כך שלכל ילד וילדה מגיל 3 יימצא גן ציבורי מתאים שבו יתאפשר יום לימודים מלא, חינוך, למשך שלוש שנות לימוד מלאות. הגנים יאפשרו לילדים להתפתח בתחום המוטורי, הקוגניטיבי, החברתי והרגשי בהתאם לשלבי התפתחותם, ולרכוש מיומנויות וכלי חשיבה בסיסיים".²¹⁵

למרות חשיבות החינוך בגיל הרך ובניגוד מפורש להמלצות ועדת דברת, דחתה הממשלה את יישום החוק שש פעמים במסגרת חוקי הסדרים בשנים 1985-1998. בשנת 1999 החליטה הממשלה כי יישומו יחל מייד, באמצעות צווים של שר החינוך. בשנים 1999 ו-2001 החוק

הארגונים החברתיים לביטול חוק הסדרים, הכנסות האוצר ממכירת הדירות עד היום מסתכמות בכ-2.3 מיליארד ש"ח.

²¹² ראו בפרק 1 לעיל.

²¹³ דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, ה"ש 66 לעיל.

²¹⁴ יובל וורגן, דחיית היישום של חוק חינוך חובה לגילאי 3-4, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, יולי 2009,

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02258.pdf>, בעמ' 4.

²¹⁵ דוח הוועדה באתר משרד החינוך: <http://tinyurl.com/7s8opz4>.

אומנם הוחל באמצעות צווים על קבוצות ילדים בשכונות וביישובים מסוימים, בעיקר בפריפריה, אולם לאחר מכן שוב הופסקה החלתו המדורגת ולא הורחבה לשכונות וליישובים נוספים. בחוק ההסדרים לשנים 2009-2010 נדחתה השלמת יישום החוק עד לשנת הלימודים התשע"ה (2014).²¹⁶ לפי דוח מרכז המידע של הכנסת מ-2009, הוחל החוק על 108,000 ילדים בגילאי 3-4 מתוך כ-300,000 ילדים בשכבת גיל זו – 37% מהילדים בלבד.²¹⁷

הסיבה לדחיות בהחלת החוק היא כמובן עלותו התקציבית למדינה. אלא שהתוצאות של דחיית החלתו אינן פשוטות עבור משפחות רבות, שאינן יכולות לעמוד בנטל הכלכלי הכבד. כך, היעדר חינוך ציבורי בגילאים אלו מהווה מחסום ליציאה לעבודה בפני נשים ומשפחות שמעוניינים להשתלב בעולם העבודה אולם אין להן אפשרות לממן לימודים בגן ילדים פרטי או עירוני.

יש לציין כי לאחרונה, בעקבות המחאה החברתית, החליטה הממשלה להרחיב את החינוך לגיל הרך לכל הארץ, אולם החלטתה מלווה בקשיים רבים. ראשית, הממשלה אינה פועלת להוציא צווי החלה של חוק לימוד חובה על כל הארץ, אלא מסתפקת בהצהרה מעורפלת על כוונה לעשות כן לאחר שלוש שנים. בתקופת הביניים החליטה הממשלה לממן גם חינוך בגנים פרטיים בעלי רישיון, אך גנים אלו כפופים לפיקוח מינימאלי בלבד; אם מצב זה יהפוך לקבוע, אזי מדובר בהפרטה בעייתית של החינוך לגיל הרך.²¹⁸

3. הרחבת החינוך חינוך עד גיל 18

בחודש יולי 2007 החליטה הכנסת על הרחבת חובת הלימודים לחמש עשרה שנות לימוד, במקום שלוש עשרה שנות לימוד כפי שהיה קבוע לפני כן.²¹⁹ בתיקון לחוק לימוד חובה נקבע כי ההרחבה תחול בהדרגה החל משנת הלימודים תשס"ח וכי יישומה יסתיים בשנת הלימודים תש"ע (2009).

אולם בחוק ההסדרים של אותה שנה הוכנס שינוי, שקבע כי יישום זה יימשך שנים רבות הרבה יותר: החוק יוחל בהדרגה החל משנת תשס"ט ויתפרס על פני חמש שנים, עד לשנת

²¹⁶ חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, פרק י', סעיף 42.

²¹⁷ **דחיית היישום של חוק חינוך חובה לגילאי 3-4**, ה"ש 214 לעיל.

²¹⁸ להרחבה ראו פנייתן של תוכנית המשפט בשירות הקהילה באוניברסיטת תל-אביב, הקליניקה למשפט ומדיניות בחינוך באוניברסיטת חיפה, הקליניקה לזכויות בחינוך במרכז האקדמי למשפט ולעסקים האגודה לזכויות האזרח לשר החינוך מיום 21.2.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=19807>.

²¹⁹ חוק לימוד חובה (תיקון מס' 29), התשס"ז-2007.

תשע"ה (2014), כאשר בכל שנת לימודים יוחל החוק רק על 10%-25% נוספים מכלל התלמידים. כעת תלויה החלת ההרחבה בצווי ממשלה המאושרים על ידי ועדת החינוך, ומגדילים בהדרגה את מספר היישובים שעליהם מוחל החוק.²²⁰

4. יום לימודים ארוך

בשנת 1997 החליטה הכנסת על הוספת שתי שעות לימודים בכל יום על השעות הקיימות במוסדות החינוך. לשם כך חוקקה הכנסת את חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997. המטרה הייתה "להרחיב ולהעמיק את הידע וההשכלה של התלמיד, להוסיף חינוך לערכים ופעילות חברתית, הכל במסגרת מטרות החינוך הממלכתי".²²¹ עוד נקבע כי מטרת החוק "לתת הזדמנות שווה בחינוך לכל ילד בישראל כדי להביאו למיצוי מרבי של כישורונותיו".

סעיף 4 לחוק קבע את החלתו ההדרגתית במשך שלוש שנים ביישובים, בשכונות, במוסדות חינוך או בשכבות גיל על פי צווים שיוציא שר החינוך, עד להשלמת החלתו בשנת הלימודים תשס"א (2000-2001). אולם החוק לא יושם, ומאז שנת 1999 נדחה יישומו שוב ושוב באמצעות חוק ההסדרים. בחוק ההסדרים האחרון דחתה הממשלה את השלמת החלתו של החוק לשנת 2016, כחמש עשרה שנה לאחר המועד המקורי לסיום החלת החוק, והיד עודנה נטויה.²²²

5. ביטוח בריאות ממלכתי

תיקונים משמעותיים ששחקו את היקף סל שירותי הבריאות שניתן לכלל הציבור על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, נעשו באמצעות חוקי הסדרים.²²³ כך, לדוגמה, סדרה של תיקוני חקיקה הגדילה את האפשרות לגבות תשלומים ישירים מן החולים, תוך יצירת קשר ישיר בין קבלת שירות רפואי לבין האפשרות לשלם עבורו.

²²⁰ חוק לימוד חובה, ה"ש 219 לעיל.

²²¹ חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, סעיף 2.

²²² חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011,

²²³ <http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/law/2271/2271.pdf>, סעיף 51.

²²³ אייל גרוס, **בריאות בישראל: בין זכות למצרך**, בתוך: יורם רבין ויובל שני (עורכים), **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל אביב, 2004, 437, בעמ' 476.

השינוי המשמעותי הראשון נעשה ביוזמת משרד האוצר בחוק ההסדרים של שנת 1997. הממשלה ביטלה את המס המקביל, שהיווה את השתתפות המעסיקים בעלות הביטוח הרפואי של עובדיהם (על ידי תשלום ישיר לקופת החולים בה חברים העובדים). משרד האוצר הכריז שהמדינה תשלים מתקציבה את ההכנסות שאבדו, ואכן כך נעשה בשנה הראשונה. אולם בשנים הבאות הלך ונשחק המימון מטעם המדינה. ביטולו של המס המקביל יצר מצב שבו הסכום שאמור היה להגיע מהמעסיקים, ומוערך בכשמונה מיליארד ש"ח בשנה, אינו תקציב ייעודי ו"צבוע" לבריאות.²²⁴

בכך ניתק משרד האוצר מקור תקציבי ישיר של מערכת הבריאות ויצר תלות מוחלטת של המערכת ברצונו הטוב ובסדרי העדיפויות שהוא קובע לתקצוב סל שירותי הבריאות. כפי שתיאר זאת השר חיים אורון בוועדת חקירה פרלמנטרית שבדקה את יישומו של חוק ביטוח הבריאות: "מעז האוצר להביא, בחוצפה שאי אפשר לתאר, ביריקה על התהליך הדמוקרטי במדינת ישראל, מתוך התנשאות ובוז להליכים הדמוקרטיים של נבחרי הציבור, סעיף שמעקר ופוגע בחוק באופן אנוש: ביטול המס המקביל, השתתפות המעבידים [...] כל הרעיון היה שיכולת האוצר לפגוע בחוק תהיה מינימלית".²²⁵

דוגמה נוספת לפגיעה בשירותי הבריאות היא ההוראה בחוק ההסדרים של שנת 1998 להתיר לקופות החולים להגדיל ב-25% את ההשתתפות העצמית של המבוטחים בגין תרופות, ולגבות דמי השתתפות בגין ביקור אצל רופאים מקצועיים וביצוע בדיקות הדמיה.

חוק ההסדרים לשנת 2003 הביא עמו מכה נוספת, שהתבטאה בביטול חלקי של פטורים מתשלומים אלו, שניתנו לאוכלוסיות מוחלשות. בין היתר בוטלו הפטורים וההנחות שניתנו למקבלי הבטחת הכנסה, למעט גברים בני 65 ומעלה ונשים בנות 60 ומעלה; כמו כן, בוטלו הפטור למקבלי גמלת ניידות וגמלת זקנה בתנאים מסוימים, הפטור לזכאים על פי חוק המזונות, ההנחות לאזרחים ותיקים ולעולים, וההרחבה של תקופת הפטור לעולים.²²⁶

המחסור התקציבי של מערכת הבריאות הציבורית הביא להעברת חלק מנטל המימון שלה אל כתפי האזרחים. אלה נאלצים לממן מכיסם קבלת שירותי בריאות, אשר התקציב המקוצץ אינו מאפשר לכלול אותם בסל הבריאות.²²⁷ הדבר בא לידי ביטוי בגידול הדרגתי בהיקף הגבייה של קופות החולים ישירות מן הציבור, אשר מגיע היום למעל 10% מעלות סל שירותי

²²⁴ כך ראו בפרק 1 לעיל, וכן את דבריו של גבי בן נון, לשעבר סמנכ"ל משרד הבריאות, בסוף פרק 2.

²²⁵ מסקנות ועדת החקירה הפרלמנטרית לבדיקת יישומו ומימונו של חוק בריאות ממלכתי, ה"ש 89 לעיל.

²²⁶ בריאות בישראל: בין זכות למצרך, ה"ש 223 לעיל, בעמ' 479.

²²⁷ דני פילק, השפעות המשפט על מסחורם של שירותי הבריאות בישראל, מעשי משפט כרך ב, 2009, 167,

http://www.law.tau.ac.il/Heb/_Uploads/dbsAttachedFiles/filc-heb.pdf

הבריאות. לפי דוח משרד הבריאות, בשנת 2010 גבו הקופות ישירות מהציבור כ-2.3 מיליארד ש"ח על שירותים שאמורים היו להינתן במסגרת הסל הציבורי, וסכום נוסף של כ-765 מיליוני ש"ח עבור שירותים שניתנו דרך הביטוחים המשלימים. סכומים אלו מהווים כ-7.5% וכ-2.5% בהתאמה מסך עלות סל שירותי הבריאות בישראל.

כאמור, המחוקק התיר לקופות לגבות את התשלומים הללו, אולם גם לשיטת הממשלה קופות החולים מרחיקות לכת וגובות מהציבור סכומים גבוהים יותר מהרף שהוכתב להם: "הקופות מחויבות להכנסות עצמיות בשיעור של לפחות 6.45% מעלות הסל. בפועל לאורך כל השנים ההכנסות העצמיות של הקופות בגין השתתפויות בשירותים, תרופות וציוד בסל היו גבוהות ב-17%-37% מהאמור בחוק".²²⁸

6. זכויות עובדי קבלן

לאחר שנים של ניסיונות לקדם חקיקה בתחום זכויות עובדי הקבלן, עבר בכנסת בשנת 1996 חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם. החוק נועד להבטיח מנגנונים לשמירה רחבה יותר על זכויותיהם של עובדים המועסקים באמצעות חברות כוח אדם. בין היתר קבע החוק כי עובד קבלן שהועסק ברציפות במשך תשעה חודשים על ידי אותו מעסיק בפועל, יהפוך לעובד של המעסיק בפועל.

הממשלה, שהיא המעסיק הגדול ביותר במשק של עובדי קבלן, סיכלה במשך שנים את כניסתה של הוראה זו לתוקף ודחתה אותה שוב ושוב באמצעות חוקי ההסדרים עד לשנת 2008. המשמעות הייתה שבמשך שמונה שנים נוספות המשיכו הממשלה וחברות המעסיקות באמצעות קבלני כוח אדם לנקוט בשיטת "הדלת המסתובבת": להעסיק עובדים במשך שמונה חודשים, לפטר אותם מבלי לשלם להם פיצויי פיטורין ולהעסיקם מחדש.

7. רשת הביטחון הסוציאלית

במהלך השנים צומצמו דמי האבטלה בהדרגה ובמידה נכרת באמצעות חוקי ההסדרים, כפי שפורט בפרק 1 לעיל: החל מחוק ההסדרים של שנת 1990, שחייב מובטלים מתחת לגיל 35 לקבל כל עבודה שתוצע להם ללא תלות בהשכלתם או בהכשרתם המקצועית, דרך שינוי

²²⁸ טובה הילמן ושושי שוורץ (עורכות), **דוח מסכם על פעילות קופות החולים לשנת 2010**, משרד הבריאות, נובמבר 2011, <http://www.health.gov.il/PublicationsFiles/dochHashvaatui2010.pdf>, בעמ' 50-51.

תקופת האכשרה של עולים חדשים והשוואתה לתקופת האכשרה של שאר האוכלוסייה, וכלה בקביעה שמותר לנכות תשלומים מתוך דמי האבטלה עבור הפנסיה העתידית של המבוטח. כמו כן קוצצו בחוק ההסדרים מספר ימי הזכאות לדמי אבטלה, ומספר התביעות הוגבל לפעם אחת בשנה.²²⁹

גם גמלת הבטחת ההכנסה, שהיא הגמלה העיקרית שמסולמת למשפחות ללא כל הכנסה ונכסים, קוצצה מאוד בחוק ההסדרים. כפי שפורט בפרק 1, בחוק ההסדרים לשנת 2003 נעשו כמה תיקונים משמעותיים שהרעו את התנאים לקבלת הגמלה,²³⁰ ובהם: הפטור ממבחן התעסוקה שונה, כך שהוא ניתן רק למי שיש לו ילד מתחת לגיל שנתיים במקום מתחת לגיל שבע; הסכומים המשולמים להורים יחידנים הופחתו בשיעור ממוצע של 31% (כ-670 ש"ח); ונשללה הגמלה ממי שטרם מלאו לו עשרים וחמש שנים, במקום עשרים שנה. המטרה המוצהרת של תיקונים אלה הייתה לעודד יציאה לשוק העבודה, אולם הם נעשו בתקופה שבה המשק היה במיתון עמוק והאבטלה הייתה גבוהה, ובלי שניתנה תמיכה של הכשרה מקצועית או מעונות יום.²³¹

חוק ההסדרים לשנת 2003 פגע גם בקצבאות הזקנה: הוא הפחית אותן ב-4% והקפיא את עדכון ביחס לשכר הממוצע במשק.²³²

8. דוגמאות נוספות לפגיעות באמצעות חוקי ההסדרים²³³

- הפעלתו של חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000 הוקפאה בחוקי ההסדרים של שנת 2001 ו-2002. כ-15,000 פעוטות שהוגדרו על ידי רשויות הרווחה כפעוטות שמצבם המשפחתי מסוכן מסיבות שונות נותרו ללא מסגרת. בשנת 2003 נקבע שיישום החוק יהיה הדרגתי עד שנת 2008, וכך היה.

²²⁹ טל גולן, הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת הרווחה הישראלית, משפט וממשל יא, תשס"ח, 275.

²³⁰ חוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב-2002 (להלן: חוק תכנית החירום הכלכלית).

²³¹ רפורמת רווחה בין הקפיטליזם לפטריארכיה: על חוק ההסדרים התשס"ג-2003 והקיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה למובטלים צעירים ולאמהות חד הוריות, הי"ש 113 לעיל.

²³² ר' בג"צ 5578/02 מנור ואח' נ' שר האוצר פ"ד נט(1) 736, 729.

²³³ סעיף 30 לחוק ההסדרים 2001 (תיקון עקיף לחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000, ס"ח 248, סעיף 30 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002), התשס"ב-2002, ס"ח 146 (תיקון עקיף לחוק חינוך חנם לילדים חולים, התשס"א-2001, ס"ח 128).

- הפעלת חוק חינוך חונם לילדים חולים, התשס"א-2001 נדחתה בחוק ההסדרים של שנת 2002. לבסוף הוחל החוק בהדרגה בין השנים התשס"ו-התשס"ח (2006-2008).
- חוק ההסדרים לשנת 2008 ביטל את חקיקת הכנסת בעניין הקמה והפעלה של בית חולים באשדוד.

אפשר לשנות: המאבק בחוק ההסדרים

במהלך השנים נעשו ניסיונות רבים להעביר את חוק ההסדרים מהעולם או להביא לתיקון בהליך חקיקתו. בשנת 2003, לאחר שלחץ ציבורי על הממשלה לא עזר, הוגשו לבג"ץ עתירות שביקשו לבטל סעיפים ספציפיים בחוק ההסדרים. בית המשפט העליון מתח אומנם ביקורת על הליך החקיקה הלא ראוי של חוק ההסדרים, אולם לא קיבל את העתירות.

בפסק הדין בעתירת ארגון מגדלי העופות עמד בג"ץ על היעדר דיון יסודי וממצה בסוגיות מורכבות ומהותיות בהליך החקיקה של חוק ההסדרים. בג"ץ גם הזהיר מפני פגיעה באופי הדמוקרטי של המשטר בישראל ובעקרון הפרדת הרשויות, לנוכח העובדה שהחוק יוצר מצב שבו הנורמות העקרוניות מתקבלות על ידי הרשות המבצעת, בשעה שהן צריכות להתקבל על ידי בית המחוקקים.²³⁴ אך למרות הביקורת הנוקבת שהשמיע בית המשפט, הוא לא מצא עילה חוקית לפסילת החוק, ודחה את העתירות.

בהמשך נדחתה גם עתירה עקרונית שהגישה האגודה לזכויות האזרח ב-2004, בבקשה לבטל את חוק ההסדרים בטענה שהליך החקיקה שלו גורם להפרת זכויות אדם חברתיות וכלכליות. בעתירה נטען כי הליך החקיקה של חוק ההסדרים מעניק לרשות המבצעת כוח לבצע שינויים רדיקליים המשפיעים על מימוש זכויות יסוד ללא בקרה, ללא פיקוח פרלמנטרי ראוי ובלי שחברי הכנסת ידעו על מה הם מצביעים. לעתירה צורפו תצהירים של חברי כנסת מ-11 מתוך 12 הסיעות, לפיהם בזמן הקצר שעמד לרשותם ולאור מורכבות הצעת החוק לא יכלו לדעת על מה הם מצביעים. בג"ץ דחה את העתירה וקבע כי הליך החקיקה קיים את הוראות תקנון הכנסת, אך הביע תקווה כי הכנסת והממשלה יפעלו לצמצום השימוש בחקיקה מסוג זה.²³⁵

²³⁴ בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14.

²³⁵ בג"ץ 3106/04 האגודה לזכויות האזרח נ' הכנסת, <http://www.acri.org.il/he/?p=1864>.

מבקר המדינה הצטרף גם הוא לביקורת הציבור ובית המשפט, וציין לרעה את העובדה שאגף התקציבים של משרד האוצר אינו טורח, לרוב, להתייעץ עם המשרד שממונה על נושא החוק לפני חקיקתו.²³⁶

כאמור לעיל, בעקבות הביקורת והלחץ הציבורי, שכלל גם עבודה אינטנסיבית של הארגונים החברתיים, שביקשו לעורר מודעות להליך החקיקה הפוגעני ולמחטפים שנעשו באמצעות חוק ההסדרים,²³⁷ נעשו בשנים האחרונות מספר שינויים בהליך החקיקה של החוק. השיטה הנהוגה כיום לקביעת תכולת הצעת חוק ההסדרים היא משא ומתן שנערך בין נציגי הכנסת – יו"ר הכנסת, יו"ר ועדת הכנסת ויו"ר ועדת הכספים – לבין נציגי משרד האוצר והיועץ המשפטי לממשלה. במהלך משא ומתן זה נערך סינון של הנושאים שיועלו לדיון בישיבת הממשלה על התקציב ועל חוק ההסדרים, לפי מבחן הזיקה של כל סעיף וסעיף להצעת התקציב לאותה שנת כספים. ככלל, נדרשת זיקה ישירה והכרחית לתקציב כדי לכלול תיקון לחוק מסויים.

כך, למשל, בשנת 2005 פעל היועץ המשפטי מני מזוז לצמצום החוק, ופסל כמחצית מהסעיפים שהאוצר ביקש להכניס להצעת החוק בשל חוסר זיקה מהותית לתקציב ולמדיניות הכלכלית שהוא מייצג. כתוצאה מכך כלל החוק "רק" 94 עמודים ולא 172 כפי שהיה בשנה שלפני כן.²³⁸ אך מגמת הצמצום אינה עקבית, וחוק ההסדרים לשנים 2009 ו-2010 היה הגדול ביותר אי פעם: הצעת החוק השתרעה על פני כ-370 עמודים והכילה 268 סעיפים.

שינוי נוסף הוא שכיום הדיון בחוק מפוצל בין ועדות שונות לפי הנושא, ולא נדון כמקשה אחת בוועדת הכספים כפי שהיה נהוג בעבר. כמו כן, סעיפים שונים מהחוק מפוצלים ממנו לגמרי ומועברים למסלול חקיקה רגיל. אלא שכאמור, הצמצום והשיפור האמורים עדיין רחוקים מלהיות מספיקים. רוב רובו של החוק עדיין נחקק בתוך פרק זמן קצר מאוד ובהליך דורסני של הכנסת שינויי חקיקה מרחיקי לכת בחבילה אחת. גם החוקים שמפוצלים מחוק ההסדרים עדיין נידונים, ברובם, במקביל לדיונים בחוק ההסדרים, כך שהפיצול הוא במידה רבה פיקטיבי.

²³⁶ דוח שנתי 53 לשנת 2002, ה"ש 210 לעיל, בעמ' 32-37.

²³⁷ ראו למשל: "מחליטים" אחרת – הסתייגויות פורום הארגונים לביטול חוק ההסדרים ממסמך המחליטים המתווה מדיניות כלכלית ורפורמות מבניות 2009-2010, מאי 2009, <http://www.acri.org.il/he/?p=2123>.

²³⁸ ד"ר שילה הטיס רולף, חוק ההסדרים – סוגיות והשוואות בין לאומיות, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, ספטמבר 2005, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01237.pdf>.

מבט מבפנים:

חוק ההסדרים – השלכות מרחיקות לכת על מימדי העוני ואי-השוויון

פרופ' לאה אחדות, לשעבר סמנכ"ל מחקר ותכנון במוסד לביטוח לאומי (2001-2006)²³⁹

מהי מטרתו של חוק ההסדרים?

החוק נוסד ב-1985 כצעד משלים לתוכנית לייצוב המשק שנועדה לדכא את ההיפר-אינפלציה. החוק כלל אז את כל שינויי החקיקה שנדרשו כדי ליישם את מרכיבי התוכנית, ותקופת יישום התוכנית אף הוגדרה כתקופת חירום. ואולם עם השנים החוק חרג מהיעד המקורי שלו, והוא היווה מסגרת לא רק לאמצעי מדיניות הקשורים ישירות לתקציב השנתי ולהשגת היעדים הפיסקאליים, אלא גם לשינויים מבניים ארוכי טווח ולמדיניות שאינם בהכרח קשורים לתקציב. למשל, הפרטות ורפורמות בתחומים רבים של המשק. מבקרי החוק העלו טיעונים רבים נגד השימוש המופרז שנעשה בחוק: ריבוי הסעיפים שהוא כלל ופרק הזמן הקצר שעמד לרשות חברי הממשלה והכנסת להבין את המשמעויות הכלכליות והחברתיות של השינויים הכלולים בו, חוסר היכולת לנהל דיון מעמיק עם משרדי הממשלה המופקדים על הנושאים שהופיעו בחוק, ועקיפת ועדות הכנסת שמתפקידן לדון בנושאים כמו עבודה ורווחה או בנושאי כלכלה שונים. לא זו בלבד שהחוק לא עלה בקנה אחד עם הליכי חקיקה דמוקרטיים, אלא שהוא גם חיצק את כוחו של האוצר אל מול הגורמים האחרים המעורבים בגיבוש מדיניות, בקבלת החלטות ובחקיקה.

איזו מדיניות מניעה את השימוש שנעשה בחוק ההסדרים?

החוק שירת את קובעי המדיניות להשגת מטרתם לא רק בעידוד הצמיחה אלא גם בשינויים מרחיקי לכת בגודלה של הממשלה מבחינת היקף ההוצאה הציבורית. בין 1985 לראשית שנות ה-2000 ירדנו מסדר גודל של כ-70 אחוזי תוצר לכ-50-52 אחוזי תוצר. החל מראשית שנות ה-2000, ובעיקר בשנים 2002-2003, חוק ההסדרים שירת את המדיניות והאידיאולוגיה שלפיהן הממשלה צריכה לעבור מממשלה גדולה לממשלה קטנה, שבה, באמצעות שינויים תקציביים, הממשלה מעורבת פחות ומספקת פחות שירותים, בעיקר שירותים חברתיים. כאשר הממשלה מספקת פחות שירותים היא מזקקת לפחות ופחות מסים, ולכן החלה תקופה ממושכת של הפחתות מסים, שעלו בקנה אחד עם התפיסה שעל הממשלה למשוך את ידיה מהמעורבות

²³⁹ כיום ראש המחלקה לכלכלה וניהול במרכז האקדמי רופין ועמיתת מחקר בתוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר.

העמוקה שהייתה לה בענייני כלכלה וחברה. ברגע שהמדינה הקטינה את ההוצאה הציבורית ואת נטל המס, היא בעצם פעלה בתנועת מלקחיים להרחבת הפערים הכלכליים בחברה בישראל ונגד התפקיד שלה לצמצם אי-שוויון ועוני.

האם קובעי המדיניות היו מודעים להשלכות שיש לחוק לגבי העוני והעמקת אי-השוויון בחברה?

"כאשר קיבלנו את חוק ההסדרים של 2002-2003, ובעצם עוד ב-2001, אנחנו בביטוח הלאומי נדהמנו מעומק הקיצוצים. בנק ישראל היה שותף לאסטרטגיה הזאת מבחינת הורדת ההוצאה הציבורית, הוא לא השמיע אז את קולו. החלטנו בביטוח הלאומי שחייבים להביא לידיעת הכנסת והציבור בכללותו ניתוח של ההשלכות הצפויות של המדיניות שהאוצר הציע. הזמן שעמד לרשותנו היה קצר ביותר, אך במאמצים משותפים של עובדי מנהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי הכנו מסמך ומצגת שהמחישו במילים ובתרשימים את ההשלכות ארוכות הטווח של הקיצוצים בגמלה להבטחת הכנסה, שהופחתה בסדר גודל של 35%, ובקצבאות הילדים, שהופחתו באופן חד. הראינו בבירור שהקיצוצים האלה יביאו להגדלה של הפערים. בדיעבד התברר שההערכות היו מדויקות. המצגת והחומרים הובאו גם לידיעת שר האוצר, לכל קובעי המדיניות, לחברי הכנסת ולכל אמצעי התקשורת, אם כי היא [המצגת] לא הוצגה בישיבת הממשלה. הערכותיו של הביטוח הלאומי לא נתקלו בהסתייגות מקצועית כלשהי, אך תפיסתו ועמדותיו לא זכו לתמיכה. התפיסה של האוצר שלטה, כולל בחלק מהעיתונות הכלכלית, שביטאה את העמדה שמקבלי הקצבאות הם ככלל אוכלוסייה המשתמטת מעבודה, ולפיכך אין להבטיח לה הכנסת מינימום סבירה או הטבות למיניהן.

מה איפשר לבצע את השימוש הזה בחוק ההסדרים?

זאת הייתה קונסטלציה של ממשלה עם אוריינטציה מאוד ברורה. גם התקשורת הייתה מגויסת מאוד לסיפור הזה. גם בבנק ישראל מילאו פיהם מים, ורק אחרי שלוש-ארבע שנים גילו שהעוני התרחב במידה כה גדולה.

כיצד התקבלו ההחלטות לגבי קיצוץ בשירותים החברתיים? האם הן נעשו תוך דיון או התייעצות עם גורמים בביטוח הלאומי?

לא באופן פורמלי. לא באו ושאלו, "מה דעתכם". היו מעבירים לנו טיוטה של החוק, לפעמים ערב קודם, לפעמים יומיים, זה כמובן לא עזר לנו להתארגן. אבל תמיד הגבנו.

האם אנשי האוצר העריכו את מכלול ההשלכות הנובע מהשינויים שהושטו באמצעות חוק ההסדרים?

בחלק מהמקרים הם לא העריכו נכונה את היקף הקיצוץ הנובע מהשינויים שהם הציעו. היה מקרה שבו הוצע שינוי במערכת האבטלה, כולל בהכשרה המקצועית ובהבטחת דמי הזכאות. ערכנו אומדנים, וקיבלנו סדר גודל של יותר ממיליארד ש"ח קיצוץ – הרבה יותר ממה שהאוצר העריך. בדיעבד ההערכות של הביטוח הלאומי אכן התממשו.

האם נעשו שינויים בהצעות החוק בעקבות ההערכות שלכם?

לא, ואפשר לומר שהאוצר לא גילה התנגדות לקיצוץ גדול יותר ממה שהוא תכנן.

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 לדיוור או את חובת המדינה לסייע לזכאים בדיוור; הדיוור הציבורי וכל מערך הסיוע בדיוור 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 ההצעות 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 נגנזו.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 מפתח 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, ה"ש 88 לעיל.

²⁴⁹ הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון – תוספת קבועה לסל שירותי הבריאות, וטכנולוגיות רפואיות חדשות, מכשור ושיטות טיפול), 866/17/9, 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 מחודש 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 מגידלה ואחרים, <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/1423.rtf>, הצעות חוק דומות הוגשו על ידי חברי הכנסת אפרים סנה (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 והשאלה (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 והשאלה (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 לוויסקונסין 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 תאגידים פרטיים סמכויות מרחיקות לכת של שלילת קצבאות הבטחת הכנסה, כמו בתוכנית המקורית שבוטלה, ואיימה 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 להפריט, 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 הפורום 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 יוכלו 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 מזמין 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 פורום 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-מערב, 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 שתפקנה 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 השן 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 "יימחקו" שנים של עושק; 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"ץ 2311/08 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' משרד הבריאות,

<http://www.acri.org.il/pdf/petitions/hit2311.pdf>

²⁷³ **אי-שוויון בבריאות וההתמודדות 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"ץ 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 ביטויין בהצעת חוק ההסדרים, המוגשת לכנסת ללא ההליך המקובל של פרסום תזכיר ודיון 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.

פרק 5: אי יישום חוקים ופסקי דין

תיאור השיטה

שיטה נוספת למימוש מדיניות הממשלה, מלבד מניעת חקיקה חברתית או ביטולה באמצעות חוק ההסדרים, היא להתעלם מחקיקה קיימת המחייבת את רשויות הממשל להעניק זכויות חברתיות, ומפסקי דין המורים על מימוש זכויות אלה.

הדרך הנפוצה לא ליישם הוראות חוק היא לא להקצות תקציבים הולמים לאכיפתן. כך למשל במקרה של זכויות עובדים, הקבועות בחוקים שונים, אך אינן נאכפות מפני שלא מוקצים מספיק משאבים למוסדות שאמורים לפקח על יישום החוק; וכך במקרה של חובת הלימודים הקבועה בחוק לימוד חובה אך אינה נאכפת ביחס לאוכלוסייה הערבית בנגב ובירושלים המזרחית, כפי שיפורט בפרק זה.

במקרים אחרים הוראות החוק אינן מיושמות כיוון שהן תלויות בכך שהשר הרלבנטי יקבע תקנות ליישום החוק. במקרים רבים מדי בוחרים השרים ופקידיהם שלא להתקין את התקנות, וכך נעשה גם לגבי החלטות ממשלה, הדורשות נהלים מפורטים למימושן. כאשר התקנות, הכללים או הנהלים לא נקבעים, אין אפשרות ליישום מלא של החוק או של ההחלטה, והתוצאה היא שזכויות שנקבעות בחוק הופכות לאות מתה. כפי שנפרט בהמשך הפרק, זהו המצב לגבי נגישות של מקומות ציבוריים לאנשים עם מוגבלויות ולגבי חוקים המחייבים לשלבם בעבודה.

התעלמות הרשויות מפסקי דין מעוררת חוסר אונים מיוחד, כיוון שהפנייה לערכאות משפטיות באה לפתור את בעיית אי קיום החוק, ואם גם פסק הדין אינו מיושם, נותרים הפונים לבית המשפט ללא כלים משמעותיים להביא ליישום החוק. צריך לזכור שפנייה לבית המשפט אינה בטוחה כלל כיוון שלא כל העתירות מתקבלות, ועצם ההליך כרוך בזמן ממושך ובהליכים מתישים. גם כאשר מתקבל פסק הדין, הוא בדרך כלל מיושם באופן הדרגתי לאורך שנים רבות, אם בכלל. לעתים בוחרת המדינה להתעלם מהפסיקה, לא לעמוד בזמנים שהורה לה בית המשפט כדי לתקן את המחדל או להמשיך לפרש את החוק כרצונה. כך, למשל, קורה ביחס לפסק הדין שהורה על קבלת קריטריונים שוויוניים לקביעת אזורי עדיפות לאומית, שיפורט בפרק זה.

בתזכיר ששלחה עו"ד יהודית קרפ, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ליהודה וינשטיין, היועץ המשפטי הנוכחי לממשלה, היא מלינה על אי ציות המדינה לפסקי דין של

בתי המשפט, ומזהירה מפני תופעה רחבה המסכנת את המשטר הדמוקרטי בישראל: "הצטברות המקרים, שבהם הממשלה, המופקדת על השמירה על שלטון החוק, נותנת יד לאי כיבודו ואף לביזויו, מעלה את החשש שאין המדובר בכשלים מקריים ושוליים של הבירוקרטיה הממשלתית, אלא בתופעה חמורה של התעלמות שיטתית ומודעת מהחובה לקיים פסקי דין. התעלמות זו מהווה איום מיידי וממשי על הדמוקרטיה, על שלטון החוק ועל עקרון הפרדת הרשויות בישראל".²⁸⁰

משרד המשפטים, שהשיב לתזכיר של עו"ד קרפ, נימק את אי-קיום החלטות בית המשפט בכך ש"מדובר בתיקים מורכבים ביותר, בחלקם בעלי משמעות תקציבית של ממש, בחלקם בעלי השלכות על צדדים שלישיים, בחלקם פסקי דין המחייבים קביעה של נהלים חדשים, ופעולות מינהליות שונות ומורכבות, אשר הצריכו, בשל מורכבותם כאמור, הארכות מועד עד למימוש פסקי הדין". כלומר, המדינה טוענת שפסקי-הדין לא קוימו או קוימו באיחור כיוון שיישומם מורכב ולעיתים גם יקר.

אלא שהסברים כאלה אינם יכולים להניח את הדעת. עיכובים ודחיות ביישום פסקי הדין ובקשת הארכות חוזרות ונשנות – היא בדיוק ההתנהלות שבית המשפט מבקר ודורש למנוע. זאת ועוד, העובדות בדבר מורכבות היישום ועלויותיו עמדו בפני השופטים כבר בזמן שקיבלו את ההחלטות האמורות והורו למדינה להוציא את הפתרון הצודק לפועל. לפיכך, שיקולי עלות ומורכבות אינם יכולים להוות עילה מוצדקת לאי-יישום פסקי הדין, שהרי בית המשפט לקח אותם בחשבון והכריע שיש לבצע את המהלכים הנדרשים למרות זאת.²⁸¹

דוגמאות ליישום השיטה

1. אכיפת זכויות עובדים

הפיקוח על חוקי העבודה ועל זכויות העובדים במדינת ישראל מסור על פי חוק בידיו של משרד התמ"ת, אולם הממשלה אינה מקצה את התקציבים הנדרשים לאכיפה אפקטיבית

²⁸⁰ תזכיר מאת עו"ד יהודית קרפ ליועץ המשפטי לממשלה מר יהודה ויינשטיין בנושא: **אי ציות המדינה לפסקי דין של בית המשפט : בג"צ ובתי משפט לעניינים מנהליים**, פברואר 2010, <http://www.acri.org.il/pdf/karp1.pdf>. ראו גם: רונן וודלינדר וטל דהן, **דוח מצב הדמוקרטיה בישראל, פרק שלישי – מוסדות השלטון**, האגודה לזכויות האזרח, אוקטובר 2010, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/08/democ-chap3-he.pdf>, בעמ' 12-15.

²⁸¹ ראו תשובתה של עו"ד יהודית קרפ למכתב התשובה של משרד המשפטים, <http://www.acri.org.il/pdf/karp3.pdf>.

בתחום זה. משרד מבקר המדינה מצא כי בשנת 2006 בדקה יחידת האכיפה של משרד התמ"ת את מעסיקיהם של 17,700 עובדים בסך הכול.²⁸² בשוק של 2.8 מיליון עובדים, מדובר בבדיקה שולית בלבד ביחס להיקפים הנדרשים.

גם הבדיקות שנעשו היו לקויות: רק לגבי 1,438 עובדים נבדק הנושא של תשלום שכר הנמוך משכר מינימום; בשאר המקרים נבדקה רק חובת המעסיק להציג מודעה המפרטת את עיקרי הזכויות של העובד – בדיקה קלה ופשוטה שנעשית אצל המעסיק בלבד. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה קיימים בישראל למעלה מ-200,000 עובדים המשתכרים פחות משכר המינימום. לפי דוח המבקר הקיפו הבדיקות כ-0.8% מכלל השכירים שמשתכרים פחות משכר מינימום. לנוכח נתונים אלה, ברי כי תוצאות האכיפה דלות, ואין בהן כדי להרתיע ולענות על חומרת הבעיה או להוות יישום הולם של כוונת המחוקק.

בפברואר 2007 התקבלה בממשלה החלטה להגביר את אכיפת חוקי העבודה ואת אכיפת שכר המינימום. בהחלטה נקבע בין השאר להורות לשר התמ"ת ולשר האוצר להגדיל בשנים 2007 ו-2008 את כוח האדם שיעסוק באכיפה, אולם עד ספטמבר 2007 נקלטו לעבודה 30 סטודנטים (לעומת התוספת של 46 שנקבעה לשנת 2007) ועובד חדש אחד בלבד בתקן (לעומת התוספת של 23 עובדים שנקבעה לשנת 2007).²⁸³

בשנת 2008 החליטה הממשלה על הקמת מנהל לרישוי ולאכיפת חוקים סוציאליים. בעקבות ההחלטה החל משרד התמ"ת בהיערכות מיוחדת להפעלת תוכנית ארבע שנתית להגברת אכיפת חוקי העבודה. היערכות זו הביאה לכך שנכון להיום מועסקים באגף האכיפה של משרד התמ"ת 48 פקחים במשרה מלאה ו-61 סטודנטים בהעסקה חלקית.²⁸⁴ הגם שמדובר בשיפור, עדיין מדובר רק בקצה קצהו של צורך, ומעיד על כך המספר הנמוך של פעולות החקירה: בשנת 2010 נבדקו 2,299 מעסיקים וכ-15,000 עובדים בלבד. נגד מעסיקים ניתנו 830 קנסות מנהליים והוגשו 380 כתבי אישום על הפרת חוקי העבודה.²⁸⁵

²⁸² מבקר המדינה, דוח שנתי 58 לשנת 2007, מאי 2008, <http://tinyurl.com/7g2hghy>, עמ' 1105-1142.

²⁸³ דוח שנתי 58 לשנת 2007, ה"ש 282 לעיל.

²⁸⁴ עידן סולומון, אכיפה לא אפקטיבית: 3 מיליון עובדים – רק 46 מפקחים, TheMarker, 19.8.2010, <http://www.themarker.com/career/1.586486>; אורי פנסירר, העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, פברואר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02784.pdf>.

²⁸⁵ דוח חוק חופש המידע 2010, משרד התעשייה והמסחר, יולי 2011, <http://www.tamas.gov.il/CmsTamat/Rsrc/PDFPublish/freeinfo2010/index.html>, בעמ' 73.

על פי מדדי ה-OECD, על מנת לפקח כראוי על חוקי העבודה במשק נדרש פקח לכל 10,000 עובדים,²⁸⁶ ואילו בארץ יש פקח אחד לכל 62,000 עובדים, כלומר מספר הפקחים כיום הוא רק שישית מהדרוש. מכיוון שבישראל יש כ-2.8 מליון שכירים, משמעות הדבר היא שישנו חוסר של למעלה מ-230 פקחים.

2. זכויות אנשים עם מוגבלויות לתעסוקה ולנגישות

בשנת 1998 חוקקה הכנסת את חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-1998, המבטא את חובתה של המדינה לפעול לקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. כדי ליישם את החוק נקבע בחוק שעל המדינה להקצות משאבים, לתקן תקנות וכיו"ב.²⁸⁷ כך, למשל, סעיף 8 לחוק קובע כי מעבידים יתאימו את מקום העבודה לצרכיו של אדם עם מוגבלות, וכי שר העבודה והרווחה ושר האוצר יקבעו תקנות שיסדירו את השתתפות המדינה בהוצאות שהוציא המעביד לביצוע ההתאמות.

שמונה שנים עברו עד שלחץ ציבורי הביא את השרים לקבוע את התקנות המסדירות את הנושא,²⁸⁸ ואלו נכנסו לתוקף רק באוקטובר 2007. עד 2011 נעשו בסך הכול כ-120 התאמות עבור 220 עובדים עם מוגבלויות, והשתתפות המדינה עמדה על כ-2.5 מיליון ש"ח בלבד.²⁸⁹

בנוסף, סעיף 9 לחוק מחייב מעסיקים לקדם ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלויות בקרב עובדיהם. אולם, לא נקבעו תקנות ליישום חובה זו, ולכן למעסיקים אין מושג כיצד ליישמה. כמו כן, במקום שהשירות הציבורי יהיה המעסיק הראשון שמיישם חוק זה, לא נקבעו יעדים בנושא והרשויות הציבוריות לא פועלות ליישומן. נציבות שירות המדינה אף לא מפרסמת דוחות שנתיים בנוגע להיקף ההעסקה של אנשים עם מוגבלויות בשירות המדינה, למרות שהיא מחויבת לכך על פי חוק.²⁹⁰ לאחרונה המדינה אף הגדילה לעשות ופרסמה מכרז

²⁸⁶ OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: ISRAEL, OECD, 2010, <http://tinyurl.com/7x5pzro>, p. 97.

²⁸⁷ אריק רימרמן וטל ארטן-ברגמן, חקיקת זכויות נכים ויישומה בישראל – מגמות וכיוונים עתידיים, ביטחון סוציאלי 69, המוסד לביטוח לאומי, ספטמבר 2005,

<http://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SocialSecurity/69/article2.pdf>.

²⁸⁸ תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות (השתתפות המדינה במימון התאמות), התשס"ו-2006.

²⁸⁹ דוח הוועדה לבחינת שינויים בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות (השתתפות המדינה במימון התאמות), התשס"ו-2006, משרד התמ"ת – המטה לשילוב אנשים עם מוגבלויות, דצמבר 2010,

<http://tinyurl.com/7zvn9tn>. הדוח הוגש לשר התמ"ת במרס 2011.

²⁹⁰ סעיף 15 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

להעסקה של אנשים עם מוגבלויות בשירות המדינה באמצעות ספקי שירותים.²⁹¹ משמעות הדבר היא כי אנשים עם מוגבלויות המבקשים להיות מועסקים באמצעות תקנות שחר מנימוס מותאם, אינם יכולים להשתלב בשירות המדינה (למעט החריג של כנסת ישראל), אלא באמצעות חברות קבלן.

דוגמה נוספת היא תיקון לחוק שהתקבל באפריל 2005 והסדיר בין היתר את נושא הנגישות במקומות ציבוריים, כגון תחבורה ציבורית, מבני ציבור, שימוש בתקשורת, שירותי בריאות וכד'. בתיקון נקבע כי בתוך שנתיים יתוקנו התקנות הדרושות לביצוע, אולם שרי התחבורה, האוצר, המשפטים, התקשורת, הבריאות, החינוך, התמ"ת, הביטחון והפנים, האמונים על התקנת התקנות האמורות, לא עמדו בחובה זו.

בשנת 2008 עתרו עמותת נגישות ישראל וארגונים נוספים המקדמים את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות לבג"ץ בעניין זה באמצעות ארגון בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות.²⁹² בפברואר 2012 הוציא בית המשפט העליון, בהסכמת המדינה, צו מוחלט נגד משרדי הממשלה המורה על הגשת נוסחי התקנות בהתאם למועדים שנקבעו, רובם במהלך שנת 2012. בכל הנוגע לתקנות המתעכבות בוועדה בכנסת, נקבע דיון נוסף לבחינת בקשת הארגונים להוציא צו.

בסך הכול אושרו בכנסת בשנתיים האחרונות שלושה קבצי תקנות: תקנות נגישות לשירותי בזק, תקנות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים ותקנות נגישות למוסד חינוך קיים. עוד 17 קבצי תקנות בנושא נגישות מונחים על שולחן הכנסת או נמצאים עדיין בשלב הניסוח הראשוני במשרדי הממשלה.²⁹³

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מטיל על שר העבודה והרווחה גם ליזום ולפתח תוכניות לשיקום תעסוקתי, שיקדמו את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בעולם העבודה. אולם מכיוון שהדבר כרוך בהקצאה גדולה של משאבים, לא אושרו תוכניות כאלה עד עתה. היעדר תקציבים והיעדר הגדרה ברורה של סמכויות מהווים מכשול גם ביישום החובה להקים נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות. הנציבות אומנם הוקמה כבר בשנת 2000, אך היא חסרה תקציבים ייעודיים וסמכויות מעשיות, ומשום כך השפעתה מוגבלת.

²⁹¹ רכישת שירותים שיבוצעו על ידי אנשים עם מוגבלויות, מכרז מרכזי מספר מממ-2010-16, <http://tinyurl.com/83ny27u>. על המכרז באתר משרד התמ"ת: <http://tinyurl.com/74twld>.

²⁹² בג"צ 5833/08 עמותת נגישות לישראל נ' שר התחבורה ואח'. העתירה: <http://www.aisrael.org/Uploads/dbsAttachedFiles/15915bagatzTakanot.doc>, פסק הדין: <http://elyon2.court.gov.il/files/08/330/058/B21/08058330.B21.pdf>.

²⁹³ לתמונת מצב מעודכנת באשר לקבצי התקנות השונים, ראו באתר "בזכות" את הטבלה המסכמת את סטטוס תקנות הנגישות מתוקף חוק השוויון: http://bizchut.org.il/he/?page_id=5.

3. הזכות לשירותי רפואה בזמן ובמרחק סבירים

חוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע בעקרונות היסוד שלו כי שירותי הבריאות יינתנו באיכות סבירה, בתוך זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגורי המבוטח.²⁹⁴ באותה נשימה מתיר החוק לקופות החולים לקבוע את ההסדרים שלפיהם יקבל הציבור את שירותי הבריאות שהן מחויבות לתת.²⁹⁵ בפועל, הסדרי קופות החולים לאספקת השירותים משקפים את ההסכמים שהקופות חותמות עם ספקים ואת מדיניות חלוקת המשאבים של הקופה. כוחות כלכליים-חברתיים רבי עוצמה גורמים לריכוז שירותים – מכשירים, רופאים ואף מוסדות אשפוז – במרכז הארץ, ומעמיקים את הפערים בזמינות שירותי הבריאות שאמורים להינתן באופן שוויוני. כתוצאה מכך, קיימים פערים עמוקים בזמינות שירותי הבריאות באזורים שונים בארץ.

דוח משרד הבריאות משנת 2010 מצביע על אי-השוויון בפריסת שירותי הבריאות בהיבטים רבים. כך, שיעור הרופאים המועסקים במחוזות הצפון והדרום לאלף נפש הם הנמוכים במדינה: 1.6 ו-2.1 רופאים לאלף נפש בהתאמה, בהשוואה ל-5.5 רופאים לאלף נפש בתל אביב. שיעורי אחיות מוסמכות ומעשיות, רופאי שיניים ומועסקים במקצועות עזר נמוכים באזורי הצפון והדרום בהשוואה לשאר אזורי המדינה.²⁹⁶ כמו כן, שיעור המיטות לאשפוז כללי במחוזות הצפון והדרום נמוך משמעותית בהשוואה לשאר המחוזות, ותמונה זו לא השתנתה מאז סוף שנות התשעים. כך, למשל, בדרום ובצפון ישנן 1.5 מיטות אשפוז לאלף נפש בעוד שבתל אביב ובחיפה ישנן 2.5 מיטות לאלף נפש.²⁹⁷ אזורי הצפון והדרום מתאפיינים גם בשיעורי מיטות נמוכים באגף הפנימי, באגף הילדים, בטיפול נמרץ ובטיפול נמרץ ילדים. הפערים בין האזורים מתקיימים גם באגפי אשפוז אחרים, כולל בפסיכיאטריה, במחלות ממושכות ובשיקום.

הסדרי הבחירה שמכתיבות קופות החולים אמורים לשקף איזון בין האינטרסים של הקופות לבין האינטרסים והצרכים של המבוטחים, אולם במציאות המצב הוא שהאינטרסים הכלכליים של קופות החולים מקבלים עדיפות על פני העקרונות הבסיסיים שנקבעו בחוק. הסיבה העיקרית לכך היא העובדה שהחוק אינו קובע מדדים ברורים למונחים הקבועים בו

²⁹⁴ חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, סעיף 3(ד).

²⁹⁵ חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, סעיף 23 ותקנות ביטוח בריאות ממלכתי (הסדרי בחירה בין נותני שירותים), התשס"ה-2005.

²⁹⁶ אי-שוויון בבריאות וההתמודדות עמו, ה"ש 96 לעיל, בעמ' 81-87. ראו גם: זמני המתנה לרופאים מומחים בקהילה – השוואה בין קופות ומחוזות גיאוגרפיים, רופאים לזכויות אדם, נובמבר 2009,

<http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=68&ItemID=315>

²⁹⁷ אי-שוויון בבריאות וההתמודדות עמו, ה"ש 96 לעיל, בעמ' 89-94.

דוגמת "מרחק סביר" ו"זמן סביר", ובמקביל אינו קובע את גבולות חופש הבחירה של הפרט במערכת הציבורית.

שרי הבריאות קבעו אמנם לאורך השנים תקנות שהקנו תכנים מסוימים להסדרי הבחירה. בין היתר, נקבעו בתקנות זכות המטופל לרכז שירותים בבית חולים אחד וזכותו לרצף טיפול במוסד שבו אושפז, במקום שיועבר ממקום למקום בשל שיקולים כלכליים של הקופה. אולם, אף לא אחד משרי הבריאות נגע בנושא הרגיש ביותר מבחינת קופות החולים, קרי, בקביעת מדדים ברורים לשאלת זמינות שירותי בריאות, או במילים אחרות, מהי בדיוק הסבירות של הזמן והמרחק לקבלת השירותים. זאת, להוציא סטנדרטים למרחק וזמן סבירים בתחומים של בריאות השיניים לילדים ובתחום התפתחות הילד.

ייתכן שאין צורך לקבוע סטנדרט של זמן ומרחק סבירים לכל שירות רפואי, אולם המיעוט הזועק של הסטנדרטים הקיימים גורם לעתים לעיוותים קשים ובלתי סבירים בקבלת שירותי בריאות, כגון הפניית מבטחים לשירות הרחק מאזור מגוריהם או תורי המתנה ארוכים במידה העולה על הסביר. הסובלים העיקריים ממצב זה הם תושבי הפריפריה הנאלצים, לעיתים קרובות, לקבל טיפול רפואי במרחק רב ממקום מגוריהם או להמתין זמן ממושך עד לקבלת הטיפול.

דוח משרד הבריאות קובע כי הפער בתוחלת חיים בין יישובים בגודל דומה בישראל יכול להגיע לכ-8 שנות חיים.²⁹⁸ היישובים שבהם נמצאה תוחלת חיים נמוכה יחסית נמצאים לרוב באזורי פריפריה ורוב האוכלוסייה בהם שייכת למעמד חברתי-כלכלי נמוך יותר. שיעורי תמותה כללית גבוהים יותר נמצאו באזורי הדרום, הצפון וחיפה. שיעורים גבוהים יותר מאפיינים יישובים ערביים, אך גם יישובים יהודיים ברמה חברתית-כלכלית נמוכה. בנפות צפת, חדרה, כנרת, עכו ויזרעאל נצפו שיעורי תמותה ממחלות לב גבוהים יחסית בהשוואה לממוצע הארצי. שיעורי תמותה ממחלות ממאירות גבוהים יותר מהשיעור הארצי נמצאו בנפות אשקלון וחיפה ובמידה קטנה יותר בנפות תל אביב ובאר שבע. אמנם המחקרים מראים כי הפערים הניכרים בתוחלת חיים וברמת הבריאות בין אזורים בארץ אינם תלויים ברובם בשירותי הבריאות הטיפולים, אבל הם פוגעים קשות באמון הציבור במערכת הציבורית. מבחינת הציבור, גם אם לא הוכח שפערים אלו נובעים מנגישות שונה לשירותי בריאות, עדיין מדובר בנתונים מטרידים, שמעלים את הדרישה לשוויון בשירותי בריאות.

²⁹⁸ אי-שוויון בבריאות וההתמודדות עמו, ה"ש 96 לעיל, בעמ' 34.

מסקירה זו עולה כי המצב כיום אינו נותן מענה לכל צורכי המבוטח, ומותיר בעינו את אחד החללים הגדולים ביותר בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, אשר נוגע ישירות בהגדרת הזכות החוקתית לשוויון בקבלת שירותי בריאות. מצב זה כמעט ולא זוכה לדיון ציבורי, ומוביל לכך שחולים בשעתם הקשה ביותר נאלצים, לעיתים, לצאת למאבקים על מנת לממש את זכותם לבחור ו/או לקבל שירות בזמן, במרחק ובאיכות סבירים. כך היה, למשל, בעשור האחרון כאשר קבוצת חולות סרטן מהגליל יצאו למאבק למען הפעלת מכון הקרנות בבית חולים בצפת.²⁹⁹ מאבק ארוך זה הסתיים בהצלחה לאחרונה עם הודעת משרד הבריאות כי בית החולים זיו בצפת יוכל להפעיל מכון הקרנות כשלוחה שמרכזת בבית החולים רמב"ם.³⁰⁰

יצוין עוד כי ההסדר החוקי הקיים מותיר את מנגנון האכיפה והפיקוח על קביעת הסדרי הבחירה ויישומם במידה רבה על הנייר, והתוצאה היא שההחלטות על פריסת שירותי הבריאות נותרות לשיקול דעתן הכמעט מוחלט של הקופות. מצב דברים זה לא רק פוגע בזכות הבחירה של המבוטחים, אלא מאפשר ומקבע את קיפוח הפריפריה דלת שירותי הבריאות אל מול מרכז הארץ, שבו מרוכזים מרבית השירותים.

4. הזכות לקבורה אזרחית

בשנת 1996 נקבעה בחוק זכותו של כל אזרח ישראלי לקבורה כרצונו ולפי צו מצפוניו ללא תשלום.³⁰¹ לשם כך, נקבע בחוק כי המדינה תקים בתי-עלמין לקבורה אזרחית או תקצה לכך שטחים בבתי-עלמין קיימים בכמה אזורים בארץ, במרחקים סבירים זה מזה. למרות השנים הרבות שחלפו מאז חקיקת החוק, לא נקטה הממשלה בצעדים הדרושים ליישום החוק וכיום פועלים ברחבי הארץ 11 בתי עלמין אזרחיים בלבד, המאפשרים קבורה ללא תשלום רק לתושבי היישוב שבו הם מצויים.³⁰²

התוצאה היא שקבורה אזרחית בחינם אינה נגישה למרבית הציבור ורק מעטים נקברים בדרך זו. בשנת 2008, לדוגמה, נקברו בישראל 647 בני אדם בקבורה אזרחית (מתוך כ-33,000

²⁹⁹ שרון עזאני, ומה עם טיפולים לחולי סרטן בצפון הארץ?, ynet, 2.11.2008,

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3616419,00.html>

³⁰⁰ תומר ולרמן, בשורה לצפון: מכון הקרנות – גם לגליל, nrg-מערב, 5.2.2010,

<http://www.nrg.co.il/online/29/ART2/050/826.html>

³⁰¹ חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996.

³⁰² אילן ליאור, תושב השרון נדרש לשלם 18 אלף שקל לקבורת אשתו, הארץ, 15.3.2012,

<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1664175>

נפטרים בשנה).³⁰³ על הבעייתיות שבמצב זה מעיד סיפורו של צביקה גינסברג מרעננה, שביקש לקבור את אשתו בקבורה אזרחית אולם לא מצא עבורה מקום קבורה. לבסוף, הוא שילם 18 אלף ש"ח עבור קבורת רעייתו בבית העלמין האזרחי שמפעילה עמותת "מנוחה נכונה" בכפר סבא. לאחרונה הוא תבע מהמשרד לשירותי דת את החזר העלות, בטענה כי זכותה של אשתו לקבורה לפי צו מצפונה הופרה עקב מחדלי המשרד.³⁰⁴

הסיבות העיקריות ליישומי החלקי של החוק הן הרצון של חברות קדישא לשמור על המונופול שלהן בתחום הקבורה, והפעילות הממשלתית המועטה בנושא קידום התמיכות ליישום החוק ובנושא הפתרון למחסור בקרקעות לקבורה בישראל, בעיקר בגוש דן ובירושלים.³⁰⁵ כדי לפתור זאת, אמור היה מנהל מקרקעי ישראל להקצות קרקע, אולם כפי שהעידה עו"ד יפעת סולל, המייצגת את עמותת מנוחה נכונה ישראל בוועדת הפנים של הכנסת, המנהל אינו עומד בהחלטותיו ודיונים על הקצאת קרקע נמשכים שנים.³⁰⁶ ללא קרקע אי אפשר להקים את בתי הקבורות או לקבל תמיכות ממשלתיות.

שלא כבתי-העלמין האורתודוקסיים הגדולים, המנוהלים על ידי חברות קדישא ותיקות, לקבורה האזרחית אין משאבי יסוד ואת רוב המהלכים לקידום קבורה אזרחית מובילות עמותות מקומיות פרטיות, שחסרות את הניסיון ואת התקציבים הנדרשים. הממשלה אמורה להקצות תקציבים לסיוע לעמותות אלה, אולם עיכובים שונים הביאו לכך שבפועל הדבר אינו קורה. לנוכח מצב זה, בשנת 2002 הגישו העמותות מנוחה נכונה – באר-שבע והסביבה ומנוחה נכונה חיפה והצפון עתירות לבג"ץ בדרישה לקבל תקציבים לפיתוח בתי העלמין. הממשלה לא חלקה על הטענות שעליה להעביר תקציבים, אך טענה כי היא צריכה לקבוע קריטריונים לכך.

למרות שהחוק נחקק בשנת 1996, רק בשנת 2004 הקימה הממשלה ועדת תמיכות שממונה על הקריטריונים ועל ההחלטות לחלוקת התקציב לסיוע, לפיתוח ולהקמה של בתי עלמין אזרחיים. מסיבות שרירותיות פרסמה הוועדה את הקריטריונים לקבלת התקציב בשלב

³⁰³ נתוני קבורה אזרחית חלופית מתוך: פלורה קוך דבידוביץ', קבורה אזרחית חלופית עבור לא יהודים במשפחות עולים, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, ינואר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02436.pdf>.

³⁰⁴ תושב השרון נדרש לשלם 18 אלף שקל לקבורת אשתו, הי"ש 302 לעיל.

³⁰⁵ נעמי מי-עמי, יישום חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית בישראל, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, דצמבר 2007, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01963.pdf>.

³⁰⁶ ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מיום 29.1.2008, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2008-01-29.html>.

מאוחר של שנת התקציב, דבר שהקשה על העמותות לסיים את ההליכים לקבלתו עד תום השנה. כמו כן, התברר שקשה מאוד לעמוד בקריטריונים שנקבעו.

בפסק הדין שניתן בשנת 2006 קבע השופט אדמונד לוי: "תהליך אישור התמיכה הקיים מקשה עד למאוד על העותרות, ובמידה רבה כרוכה בו סכנה שהוא יסכל את ביצוע החוק. חרף האמור, לא ראיתי מקום להציע לחברותי הנכבדות להושיט לעותרות סעד קונקרטי, הואיל וסבורני כי נכון להעניק למשיבים פסק זמן שלא יעלה על 6 חודשים מיום מתן פסק-הדין, כדי לתקן את הטעון תיקון, ובדרך זו לאפשר להגשים את מטרת החוק, הלכה למעשה".³⁰⁷

למרות השנים הרבות שעברו מאז, נושא התמיכות טרם תוקן. לפני ארבע שנים הוגשה עתירה נוספת של עמותת "מנוחה נכונה" לבג"ץ בדרישה לחייב את המדינה להקצות משאבים הולמים לקבורה אזרחית. בדצמבר 2011 נפסק כי התמיכה הכספית שנתבקשה לשנת 2009 תינתן ל"מנוחה נכונה – כפר סבא", והשופטים קבעו עוד כי על הממשלה לפעול במהירות הראויה כדי ליישום את חוק הקבורה האזרחית.³⁰⁸

מנכ"ל התנועה הרפורמית, הרב עו"ד גלעד קריב, סבור כי הממשלה כשלה ביישום חוק הקבורה האזרחית "בכוונה תחילה מתוך רצון לשמר את המונופול בתחום הקבורה בידיים האורתודוקסיות".³⁰⁹ החוסר בבתי-עלמין אזרחיים ציבוריים הביא לפתיחתם של בתי-עלמין פרטיים בקיבוצים ובמושבים, ובאלו נגבה סכום גבוה בגין הקבורה. מצב דברים זה הופך את הקבורה האזרחית לנגישה רק לבעלי אמצעים בלבד.

5. הזכות לחינוך חינם בירושלים המזרחית

חוק לימוד חובה מחייב את מדינת ישראל לספק חינוך מגיל גן חובה ועד לכיתה י"ב לכל הילדים החיים בתחומי המדינה. אלה כוללים גם את הילדים הפלסטינים בירושלים המזרחית שסופחה לישראל ב-1967, ושתושביה קיבלו מעמד של תושבי קבע וזכאים לכל השירותים והזכויות שלהם זכאים אזרחי המדינה.

³⁰⁷ בג"צ 1285/02 מנוחה נכונה – באר-שבע והסביבה נ' השר לענייני דתות (פס"ד מיום 10.7.2006),

<http://elyon1.court.gov.il/files/02/850/012/O38/02012850.o38.htm>

³⁰⁸ בג"צ 125/08 מנוחה נכונה ישראל נ' שר האוצר (פס"ד מיום 12.12.2011),

<http://elyon1.court.gov.il/files/08/250/001/s32/08001250.s32.htm>

³⁰⁹ תושב השרון נדרש לשלם 18 אלף שקל לקבורת אשתו, הי"ש 302 לעיל.

משרד החינוך ועיריית ירושלים, האחראים על פי החוק למימוש חובה זו, מכירים בה, אך אינם פועלים להקצאת מספיק כיתות לימוד כדי לממש את חובתם. התוצאות בשטח הרסניות: אלפי ילדים אינם לומדים, וגם אלו שלומדים עושים זאת בכיתות צפופות, שאינן תקניות ושאיכות הלימוד בהן ירודה. שיעור הנשירה מבתי הספר בירושלים המזרחית עומד על מחצית מהתלמידים, ובוגרים מעטים בלבד מגיעים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה.³¹⁰

כבר בשנת 2001 פנו לבית המשפט הורים לקרוב לאלף ילדים מירושלים המזרחית, שלא נמצא להם מקום בבתי הספר הרשמיים שבניהולה של מנהלת חינוך ירושלים (מנח"י). בשתי העתירות שהגישו דרשו ההורים לממש את זכותם של ילדיהם לחינוך ציבורי חינם.³¹¹ שלושה חודשים לאחר הגשת העתירה הראשונה, באוגוסט 2001, פרסם בג"ץ החלטה שאימצה את רוב בקשותיהם וטענותיהם של העותרים. השופטים עמדו על זכות הילדים לחינוך חינם, ורשמו לפניהם את התחייבות המדינה לבניית 245 כיתות לימוד חדשות תוך ארבע שנים.

בספטמבר 2005, במלאות ארבע שנים למתן פסק הדין ובחלוף מועד ההתחייבות לבניית 245 הכיתות, שבו העותרים לבית המשפט העליון, וטענו שההתחייבות לא מומשה. העותרים ביקשו לקבוע כי משרד החינוך ועיריית ירושלים ביזו בכך את החלטת בג"ץ. בג"ץ העניק לרשויות ארכה להצגת "תוכנית עבודה להוספת כיתות הלימוד" וגם חייב אותה לערוך "סקר צרכים" ביחס למספר הילדים בגיל חינוך חובה בירושלים המזרחית.

לאחר שלא חלה כל התקדמות במשך שנתיים, החליטו השופטים לזמן לדיון את מנכ"ל משרד החינוך, את ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, את מנכ"ל העירייה ואת ראש מנח"י. כשהתייצבו הבכירים בפני בית המשפט במרס 2007, הם הציגו תוכנית חדשה ולפיה בניית 245 הכיתות תיפרס עד 2011, כשעד מועד זה ייבנו עוד 400 כיתות, בהשקעה של 400 מיליון ש"ח, ובתקופה של חמש שנים, בקצב של 80 כיתות בשנה". שופטי בג"ץ רשמו בפניהם את ההבטחה לבניית 645 כיתות והודיעו כי ימשיכו לקיים ישיבות תקופתיות כדי לבדוק את מימוש התוכנית.

את השורה התחתונה של ההליך המשפטי הארוך סיכמה עורכת הדין יהודית קרפ, מי שהייתה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, בתזכיר ששיגרה בפברואר 2010 ליועץ המשפטי לממשלה יהודה ויינשטיין ושכותרתו "אי ציות המדינה לפסקי דין של בתי משפט":

³¹⁰ עו"ד אשרת מימון ועו"ד נסרין עליאן, **מערכת החינוך בירושלים המזרחית – המשך מעקב שנתי**, אוגוסט 2011, האגודה לזכויות האזרח ועמותת עיר עמים, <http://www.acri.org.il/he/?p=16025>.
³¹¹ בג"ץ 3834/01 חמדאן ו-27 אחרים נ' עיריית ירושלים; בג"ץ 5185/01 בדריה ו-911 אחרים נ' עיריית ירושלים.

"ההשלכות על מערכת החינוך במזרח ירושלים הן הרות אסון. נכון לשנת הלימודים הנוכחית נמנעת בפועל מאלפי תלמידים ערבים בירושלים המזרחית בגילאי חינוך חובה גישה לחינוך ציבורי חינוך [...] למותר להכביר מילים על המשמעות ההרסנית שיש למחדל האמור על אוכלוסיית ירושלים וספק אם המעוות יוכל לתקון".³¹²

עתירה נוספת, שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשם הורים לילדים מירושלים המזרחית, ביקשה לפנות למסלול שונה: לחייב את שרת החינוך ואת מנח"י להקים מנגנון להחזר שכר הלימוד לילדים מירושלים המזרחית, שביקשו ללמוד בבתי הספר העירוניים, נדחו בשל חוסר מקום ולכן נאלצים, בלית ברירה, ללמוד בבתי ספר פרטיים ובבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים, הגובים שכר לימוד.³¹³ בפברואר 2011 פסק בג"ץ כי תוך חמש שנים חייבים משרד החינוך ועיריית ירושלים לספק "תשתית פיסית הדרגתית" שתאפשר את קליטת כל התלמידים בחינוך הרשמי. אם הרשויות לא יבנו תשתית זו תוך חמש שנים, יהיה עליהן להגיע להסדר כספי מול בתי הספר שאינם עירוניים כדי לכסות את שכר הלימוד של תלמידים הלומדים במוסדותיהם, לאחר שמערכת החינוך הרשמית לא קלטה אותם.

6. פיקוח על הנשירה מבתי הספר

על מנת לאכוף את חוק לימוד חובה ואת זכותו של כל ילד לחינוך חינוך, הקים משרד החינוך מנגנון שנועד לאתר, לדווח ולטפל בתלמידים שנשרו ממערכת החינוך אליה הם משתייכים. על מנגנון זה נמנים גם קציני ביקור סדיר (קב"סים) שתפקידם לוודא שתלמידים יגיעו למוסדות החינוך.³¹⁴ בעיית נשירת תלמידים בגילאי לימוד חובה היא חריפה במיוחד בקרב המיעוט הערבי והבדווי בדרום, אולם מספר הקב"סים ביישובים אלה נמוך ביחס ליישובים יהודים, גם באופן מוחלט וגם ביחס לממדי התופעה.

כך, לדוגמה, שיעור הנשירה בחינוך היסודי היהודי עומד על 1%, ובחינוך הערבי – על 2%. בחטיבות הביניים היהודיות היקף הנושרים עומד על 3%, בעוד שבערביות הוא עומד על 11%. בחטיבות העליונות עומד שיעור הנושרים בחינוך היהודי על 5%, ואילו שיעור הנושרים בקרב התלמידים הערבים מגיע ל-30%. בקרב התלמידים הבדווים אחוזי הנשירה גבוהים אפילו יותר מאשר בחינוך הערבי.

³¹² תזכיר יהודית קרפ ליועץ המשפטי לממשלה, ה"ש 280 לעיל.

³¹³ בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך. לכתבי בית הדין ופסק הדין:

<http://www.acri.org.il/he/?p=1670>

³¹⁴ חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תש"ס/6/14.

למרות זאת, מספר התקנים שהוקצו לקציני ביקור סדיר כדי להתמודד עם התופעה הוא נמוך במיוחד: בעתירה שהגישו בשנת 2003 הורים וארגונים חברתיים באמצעות ארגון עדאלה נחשף כי במחוז דרום הוקצו עבור החינוך היהודי 38.35 תקנים, ואילו עבור החינוך הערבי, כולל התלמידים הבדוים, הוקצו רק 5.5 תקנים – הקצאות שאינן תואמות את הפערים בגודל האוכלוסיות השונות.

בית המשפט קבע כי ראוי היה לתת צו מיידי למשרד החינוך לתקן את האפליה ולהקצות מיד תקנים, אולם בסופו של דבר הצו לא ניתן כיוון שמיד לאחר הגשת העתירה הוקצו לחינוך הערבי חמישה תקנים נוספים ומשרד החינוך ביקש שהות לאיושם.³¹⁵ למרות קביעות בית המשפט שראוי שהמדינה תמשיך לפעול לצמצום הפערים תוך זמן סביר, לא נעשה שינוי דרמטי בנושא. על פי נתונים שפורסמו בשנת 2006, קציני הביקור הסדיר בחטיבות העליונות הצליחו לטפל ב-5.5% מהתלמידים בחינוך היהודי לעומת 2.5% בלבד בחינוך הבדווי.³¹⁶ מבדיקת העותרים עולה כי עד 2012 לא השתנה מספר קציני הביקור הסדיר המוקצים לחינוך הערבי בדרום.

7. אפליה בקביעת אזורי עדיפות לאומית

בשנת 1998 קיבלה הממשלה החלטה על סיווג אזורי עדיפות לאומיים לפי קריטריונים גיאוגרפיים, והעניקה ליישובים בתחום אזור עדיפות לאומי א' הטבות בתחומים שונים. כך, למשל, ההטבות בתחום החינוך כללו תקציבים משמעותיים להשתתפות בשכר דירה ובהוצאות נסיעה למורים, תשלום חלק הרשות המקומית בקרן ההשתלמות של המורים, פטור משכר לימוד לילדים בגני חובה, מימון התקנת מחשב, עדיפות בקבלת מלגות לסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה ועוד.³¹⁷

לאחר פרסום ההחלטה, התברר שמקרב 553 יישובים שסווגו כאזורי עדיפות לאומית רק ארבעה היו יישובים ערביים. ועדת המעקב של ערביי ישראל פנתה לבית המשפט בדרישה לבטל את הסיווג, בטענה כי הוא מפלה יישובים ערביים המקיימים את אותן אמות מידה גיאוגרפיות כמו היישובים היהודיים באזור, אך לא נכללו באזור עדיפות לאומי בתחום

³¹⁵ בג"צ 6671/03 אבו גאנם נ' משרד החינוך, פד"י נט(5) 577.

³¹⁶ פני החברה בישראל – דוח מס' 1: פרק 4 – חינוך והשכלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוקטובר

2008, http://www.cbs.gov.il/publications/rep_01/pdf/h_print.pdf.

³¹⁷ עו"ד סאוסן זהר, סיווג יישובים לאזורי עדיפות לאומית, עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, פברואר 2010, <http://www.old-adalah.org/newsletter/eng/feb10/docs/NPA%20Hebrew.pdf>, בעמ' 3.

החינוך.³¹⁸ ארבע שנים מאוחר יותר, בזמן שהעתירה הייתה עדיין תלויה ועומדת, התקבלה החלטת ממשלה נוספת שהעניקה ליישובים שבאזור עדיפות לאומית תמריצים נוספים.

בשנת 2006, שמונה שנים לאחר הגשת העתירה, קיבל אותה בית המשפט וקבע כי החלטת הממשלה אכן מפלה את המגזר הערבי ודינה להתבטל. בית המשפט אף ציין כי הסדרת הנושא צריכה להתבצע בחקיקה ראשית של הכנסת. אולם, כמו במקרים רבים אחרים, השעה בית המשפט את בטלות החלטת הממשלה לתקופה של שנה על מנת שיהיה זמן לגבש הסדר חלופי. אחד הנימוקים שניתנו לכך היה שגורמים שונים הסתמכו על ההחלטה ואין לפגוע בהם.

ביום 1.3.2007, היום האחרון שנועד ליישום פסק הדין, הגישה המדינה בקשה לדחיית מועד הבטלות של החלטת הממשלה בטענה שדרוש עוד זמן להסדרת סוגיה כה מורכבת, ושתוצאות שינוי ההסדר הקיים יגרמו לפיטורי מורים רבים ולהכבדה על תקציב משרד החינוך. בית המשפט מתח ביקורת על התנהלותה האיטית של המדינה, אך קיבל את בקשות הממשלה לדחיית יישום פסק הדין עד ליום 1.9.2009. מועד זה חלף גם הוא ופסק הדין טרם יושם.

בחוק ההסדרים לשנים 2009-2010 הוכנס חוק אזורי עדיפות לאומית חדש, אשר מעניק לממשלה שיקול דעת גורף לסיווג יישובים ואזורי עדיפות לאומית ולהקצאת הטבות בתחומים שונים ולתקופות שונות.³¹⁹ החוק כללי ועמום, ולמעשה אינו קובע את התחומים שבהם אפשר להעניק הטבות, אלא מתיר לממשלה לשיקול שיקולים רחבים בהחלטותיה בנושא זה, ובהם: המצב הביטחוני באזור, החוסן הכלכלי והחברתי של היישוב, נטל קליטת העלייה, פערים בין אוכלוסיות וכד'. כמו כן, החוק קובע כי לעת עתה יישארו בתוקף כל ההחלטות שהעניקו הטבות לאזורי עדיפות לאומית בעבר, למעט תחום החינוך.

בהסתמך על חוק זה קבעה הממשלה ב-13 בדצמבר 2009 אזורי עדיפות לאומית חדשים רחבים מאוד.³²⁰ לפי המפה החדשה, חלקה של האוכלוסייה הערבית בכלל ואזורים אלה מגיע לכ-40% מכלל התושבים, אולם ההחלטה לא קבעה את רכיבי ההטבות ואת זהות היישובים הספציפיים שיקבלו אותן, אלא הותירה לשיקול דעתו הבלעדי של כל שר את בחירת היישובים שלהם יוקצו התקציבים המוגדלים מתוך היישובים שבאזור העדיפות. כמו כן, לא נקבע מועד שבו על השרים להגיש את הקריטריונים המקצועיים שעל פיהם יחולקו התקציבים המוגדלים.

³¹⁸ בג"צ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל.

³¹⁹ חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009-2010), התשס"ט-2009.

³²⁰ החלטה 1060: הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית, <http://tinyurl.com/74s8hwa>.

בניגוד לפסק הדין של בג"ץ, החלטה זו לא קבעה קריטריונים שוויוניים וכתובים, שלפיהם מוקצים התקציבים המועדפים ליישובים המוגדרים כממוקמים באזורי עדיפות לאומית. בפועל, אף מימוש ההחלטה מתעכב. בדיון שנערך בוועדת המשנה לפריפריה של ועדת הכספים של הכנסת ביוני 2011 בנושא הודתה נציגת משרד השיכון כי החוק לא מומש על ידי משרד השיכון, שכן נוספו יישובים באזורי עדיפות ללא הגדלת התקציב וכי הם ממשיכים לפעול על פי המפה הישנה.³²¹ משמעות הדבר היא שהיישובים הערבים שנוספו עדיין ממתנינים לסבסוד ולפיתוח. קריטריונים להנחות במס ליישובים שבאזורי העדיפות הלאומית, שגיבשה רשות המסים, טרם נדונו והם מחכים להשלמת חקיקה. המשמעות היא שגם היום, למעלה משלוש שנים לאחר מתן פסק הדין, הוא טרם יושם.

אפשר לשנות: המאבק לפריסה שוויונית של מכשירי MRI

מאבק חברתי חשוב, שלא זכה לתהודה ציבורית רחבה, היה המאבק לפריסה שוויונית של מכשירי MRI (מערכת מיפוי רקמות המבוססת על תהודה מגנטית). המכשירים משמשים להדמיית המוח, עמוד השדרה, המפרקים ואיברים פנימיים אחרים בעת שמתעורר חשד לפגיעה מוחית, לפריצת דיסק, למחלות במערכת העצבים ועוד.

מכשירים אלו נפרסו באופן לא שוויוני ברחבי הארץ, כך שבשנת 2008 שיעור מכשירי ה-MRI לנפש בתל אביב היה גבוה פי 3 מהשיעור לנפש בדרום הארץ ופי 7 מהשיעור לנפש בצפון הארץ.³²² הסיבה לכך הייתה מדיניות משרד הבריאות למתן רישיונות להפעלת מכשירי MRI שלא התחשבה בשיקולי פריסה שוויונית, שאמורים להבטיח זמינות ונגישות שווה של השירות לאוכלוסייה. ההתעלמות מהדרישה לשוויון בפריסה עמדה בניגוד להוראותיהן המפורשות של התקנות בעניין ובניגוד לזכות החוקתית לשוויון, והביאה לכך שתושבי הדרום והצפון נאלצו להמתין זמן רב לבדיקות ולטיפולים או לחילופין לנדוד לאזור המרכז לצורך קבלת הטיפול המיוחל.

³²¹ ישיבת ועדת המשנה לפריפריה של ועדת הכספים מיום 14.6.2011,

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/ksafim/2011-06-14-03.rtf>

³²² עו"ד ד"ר יובל לבנת, אי-שוויון בפרישת מכשירים רפואיים מיוחדים ברחבי המדינה, רופאים לזכויות

אדם, <http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=68&ItemID=235>

המאבק החברתי בנושא זה החל ביוזמתה של קבוצת "ב"ש – שוויון בבריאות", התארגנות של נשים מאזור הדרום למען צמצום פערים בשירותי הבריאות בין המרכז לפריפריה.³²³ מטרתה של הקבוצה היא להביא לשוויון בין האוכלוסייה בדרום לאוכלוסייה במרכז באשר לגישות לשירותי הבריאות ולזמינותם. וכך הסבירה רחל שושן, חברת הקבוצה: "אנחנו רוצים שאנשים בפריפריה יקבלו אותן זכויות שאנשים מקבלים במרכז [...] אחוזי התמותה אצלנו יותר גבוהים. בבאר שבע בן אדם חי 3.5 שנים פחות מתושב פתח תקווה. חד משמעית האפליה הזאת הורגת אותנו. אצלנו חולים יותר, חיים פחות ועדיין מקבלים פחות שירותים רפואיים".³²⁴ אל הקבוצה הצטרפו עמותת רופאים לזכויות אדם, הקליניקות המשפטיות באוניברסיטת תל אביב והאגודה לזכויות האזרח.

בדיקה משפטית העלתה כי משרד הבריאות פועל בניגוד לחקיקה בנושא בריאות ובניגוד לתקנות שהוא עצמו קבע. תקנות בריאות העם (מכשירים רפואיים מיוחדים) קובעות רשימה של מכשירים רפואיים, ביניהם מכשירי MRI, שלהפעלתם נדרש רישיון ממשרד הבריאות, וכמו כן הן קובעות את שיעור המכשירים לנפש. התקנות קובעות במפורש כי במתן רישיונות להפעלתם, ישקול מנכ"ל משרד הבריאות את שיעור המכשירים המיוחדים לנפש באוכלוסייה, את פריסתם בארץ ואת נגישות הציבור למכשירים אלה. עוד נקבע בתקנות כי יש הכרח בדבר "פיזור אחיד" של המכשירים. אם לא די בכך, בפקודת בריאות העם נקבע כי הרישיונות יינתנו "על פי צורכי האזור",³²⁵ וחוק ביטוח בריאות ממלכתי קבע כי שירותי הבריאות יינתנו "במרחק סביר ממקום מגורי האזרח".³²⁶

המאבק עצמו החל בעתירת חופש המידע נגד קופות החולים בניסיון לחשוף נתונים המשקפים את הפערים הקיימים בתחום הבריאות בין המרכז לפריפריה.³²⁷ בעקבותיה פרסמה עמותת רופאים לזכויות אדם נייר עמדה בנושא אי-השוויון בפריסת המכשירים ברחבי המדינה.³²⁸ אחר כך המשיכו הפעילים בעבודת לובי מאומצת אל מול חברי כנסת, בארגון דיונים בכנסת, בפנייה למשרד הבריאות בדרישה למתן רישיונות למכשירים בפריפריה, בפעילות תקשורתית ובהכנת עתירה לבג"ץ למקרה שמשרד הבריאות לא יענה לדרישה.

³²³ "קבוצת ב"ש – שוויון בבריאות" – רקע על הקבוצה ופעילויותיה, באתר רופאים לזכויות אדם, <http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=224>.

³²⁴ הראיון היומי, מעריב, 8.3.2012.

³²⁵ סעיף 65(4)(ב) לפקודת בריאות העם, 1940.

³²⁶ סעיף 3(ד) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

³²⁷ עת"מ 1793/07 זורסקי נ' קופת חולים כללית,

<http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=67&ItemID=245>. את העתירה הגישו פעילות ב"ש – שוויון בבריאות, רופאים לזכויות אדם והתנועה לחופש המידע.

³²⁸ אי-שוויון בפרישת מכשירים רפואיים מיוחדים ברחבי המדינה, ה"ש 322 לעיל.

בדיון שהתקיים בנושא בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת ביוני 2008 הסתבר כי משרד הבריאות עתיד לפרסם מכרז לחמישה מכשירי MRI חדשים, ומנכ"ל משרד הבריאות התחייב בדיון כי הצורך המיוחד במכשירים בפריפריה יהווה את אחד השיקולים בהחלטה במכרז. למרות זאת, המשיך המשרד לטעון כי אין כל רלבנטיות לנושא הפיזור הגיאוגרפי של המכשירים ופרסם מכרז שיצר הטיה לטובת בתי חולים "חזקים" במרכז. המשרד אף ביקש מהוועדה לשנות את התקנות בדבר שיעור מכשירי ה-MRI לנפש באופן שהתעלם מהחובה להבטיח העדפה מתקנת לפריפריה.

בעקבות המשך הלחץ של הפעילים, התקיים בוועדת העבודה והרווחה דיון נוסף בנובמבר 2008. בדיון החליטה הוועדה, בניגוד לעמדת משרד הבריאות, כי יוכנסו למכרז קריטריונים אשר יבטיחו עדיפות לפריפריה בפיזורם של מכשירים רפואיים מתקדמים. בחודש ינואר 2009 העביר משרד הבריאות לאישור ועדת העבודה והרווחה את המכרז שהוא עתיד לפרסם ובו תוצאת המאבק: "תינתן עדיפות למציע שהוא בית חולים מ'מחוז צפון' או 'מחוז דרום'... תוך בחינת קריטריונים של מרחק גיאוגרפי ממוסד אחר בו קיים מכשיר, מספר מכשירים באותו מחוז, מספר מכשירים באותו מוסד רפואי ובהתאמה לצרכים...".

תוצאות המכרז היו רישיונות לחמישה מכשירים, אשר ימוקמו בחלקם בפריפריה. במיוחד משמעותי המכשיר שימוקם בדרום הנגב ומכשיר באזור הצפון אשר יהיה משותף לבתי החולים בצפת ובטבריה. במקביל אושרו, ככל הנראה, שלושה מכשירים נוספים ללא עדיפות לפריפריה. קניית המכשירים תלויה במימון שמשיגים בתי החולים, ועל כן קנייתם מתעכבת עד שיצליחו לגייס את המימון הנדרש. נכון לתחילת שנת 2012, בתי החולים בצפת ובטבריה עדיין לא קיבלו את מכשיר ה-MRI, למרות שאיחדו כוחות ותרומות בכדי להרים את נטל המימון. התקווה היא שבזמן הקרוב יקנו כל המכשירים שלהם הונפקו הרישיונות לבתי החולים בפריפריה, ויובילו לצמצום משמעותי בתורים הארוכים בצפון ובדרום.

מסכמת את המאבק רחל שושן: "היינו בכנסת יחד עם ארגונים אחרים ודרשנו את זה. די. אנחנו הנשים, נמאס לנו שמדברים בשבילנו והחלטנו לעשות בשביל עצמנו. כי אנחנו מרגישות על בשרנו ועל ילדינו את הפערים. כשאת משיגה את המטרה שלך, את מרגישה גאווה וכל החזה שלך מתנפח".³²⁹

³²⁹ הראיון היומי, ה"ש 324 לעיל.

מבט מבפנים:

עם חקיקה או בלעדיה – השחיקה בתמיכת הממשלה בדיוור

ד"ר חיים פיאלקוף, לשעבר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (2007-2009)³³⁰

עצם העיגון של זכאות בחקיקה לא תמיד מבטיח שהערך נשמר, שהתקציב נשמר ושהמטרה מושגת. חוק הלוואות לדיוור, לדוגמה, היה אמור להיות חוק סיוע אוניברסאלי, אבל הוא לא הגן על הזכות לדיוור. ככל שהכלים יהיו מעוגנים בחוקים או בחקיקת משנה הם מצד אחד עשויים להיות חסינים לקיצוצים. מצד שני, החיסרון הוא בקושי לשנות. התפישה הרווחת במשרד השיכון הייתה, ואולי היא לא נכונה, שהגמישות הזאת מסייעת לפקידים להתחמק מהשינויים החולפים של הפוליטיקאים. אולי המחיר שלה במובן מסוים הוא כבד כי הוא כן חושף את הנושא לקיצוצים.

הקיצוצים בתקציב בעשור האחרון אכן היו עמוקים. הם סימפטום של קיצוץ רוחבי של תקציבי חברה ורווחה. במקביל הייתה תפיסה שאפשר להעביר לשוק הפרטי חלק מהסמכויות. המעבר הזה לא תמיד מצליח לתת מענה מלא, במיוחד לגבי האוכלוסיות החלשות. למשל, העברת הטיפול בסיוע לרכישת דירה לבנקים למשכנתאות איפשר את ביזור השירות. לא היה צריך להגיע למשרד השיכון כדי לקחת משכנתא אלא לאחד הסניפים של הבנקים, וזה שיפר את הנגישות. אלא שלפני כחמש שנים הממשלה קיבלה החלטה שהבנקים לא רק יהיו הספקים של המשכנתא, אלא שהם יתנו את המימון בעצמם. מהלך זה כן פגע בנכונות של הבנקים לתת משכנתאות בסיכון. זו דוגמה של מיקור חוץ שיכול להיות חיובי לעומת דוגמה אחרת, שעלולה להיות בעייתית.

הדרך שבה הממשלה בוחנת שינויי מדיניות ושינויים מבניים לא מספיק מעמיקה, לא רק בתחום השיכון. כשלקראת אישור תקציב המדינה מוגשות כמאה הצעות לשינויים מבניים, אין לשרים זמן להבין את המשמעות וגם לא ניתנת לציבור ההזדמנות להגיב. במדינות רבות יש חובת התייעצות. האנגלים עושים זאת ב"נייר ירוק", שהוא טיוטה שמופצת לציבור הרחב ועליה מתקיים דיון רחב וציבורי. אין מקום "להפתיע". אך בדרך כלל לעמדת הממשלה בישראל מדובר ב"חשיפת קלפים", וחוששים שזה יגרום לארגונים לצאת למאבק ולהגיש עתירות. אני מבין את הממשלה, אך יש מקום לשינוי שיאפשר גם העמקה וגם יותר שקיפות, גם בשלב של בחינת

³³⁰ ד"ר לתכנון ערים מאוניברסיטת קולומביה ומתמחה בתחומים של מדיניות דיוור ותכנון ערים.

חלופות. הממשלה לא מספיק בוחנת חלופות. החלטות בסיסיות מתקבלות בדרך כלל בלי שמוצגות לממשלה חלופות, ואין פירוט של המשמעויות בצורה מעמיקה ומספקת.

לגבי צמצום מאגר הדירות בדיור הציבורי – הדבר היה צפוי כאשר עברה הצעת חוק הדיור הציבורי ב-1998. הוויכוח בתוך המשרד נסב סביב השאלה האם לסייע למשפחות הספציפיות שגרות בדיור הציבורי לצאת ממעגל העוני ולרכוש דירה ולנתק את התלות שלהם בממסד, לעומת הפגיעה שהייתה צפויה של צמצום המלאי והארכת התור לדיור ציבורי. הבעתי ספקות לגבי התחשיבים של ח"כ רן כהן ואני חושב שלא טעיתי. כשמוכרים דירות בהנחה גדולה אי אפשר למלא את המלאי אחד לאחד. היה ברור שעצם מכירת הדירות ישאיר סכום שיאפשר לרכוש אולי דירה אחת על כל עשר דירות שיימכרו. הנושא היה מובן וגם אנשי המקצוע היו חלוקים. אלה שדגלו במכירה אמרו שמסייעים למשפחות ושממילא חלק מהן היו נשאות בדיירות במשך עשורים רבים והן ממילא לא יפנו לטובת זכאים אחרים. אבל לא כל הכסף חזר לקופה ייעודית לדיור.

לגבי רכישת דירות לדיור הציבורי מתקציב משרד השיכון – עושים זאת במימון מצומצם. הדירות שהתווספו למלאי הוקצו לנכים רתוקים לכסא גלגלים ולאחרונה גם למשפחות גדולות במיוחד. השאלה אם להגדיל את המלאי קשור לשיקולי תקציב. דיור ציבורי הוא הפתרון היקר ביותר. אם ממשלה זו או אחרת מקבלת החלטה שהיא רוצה להגדיל את המלאי, הפתרון המהיר ביותר הוא לרכוש דירות ולא בהכרח לבנות דירות חדשות. יכול להיות שצריך סוג של תמחיל ולהגדיר קבוצות אוכלוסייה שיש לגביהן הכרח לדיור ציבורי לעומת משפחה שאין לה בעיה תפקודית, ולא מן הנמנע שבנסיבות אלו יש להעדיף סיוע כספי ולחלקו ליותר משפחות לשכירת דירה בשוק הפרטי.

המחאה הציפה את נושא הדיור, אך ככל שהתרחבה לנושא של צדק חברתי החשיבות של נושא הדיור הצטמצמה. הזרקור עומעם. הרבה אמירות של המחאה ושל הוועדה האלטרנטיבית לא השפיעו. לעניות דעתי ועדת טרכטנברג לא הייתה מספיק שקופה ולא פורטו המשמעויות והחלופות, ואפילו לא היה ביטוי של כמה זה אמור להעלות. זה שפרופ' טרכטנברג הלך לדבר עם אנשים זה יפה, אבל היה יותר רציני אם היה מציג את הטיוטה לדיון הציבור ולהערות. בכל מקרה, המחאה הציבורית יצרה שינוי בעצם הצפת הנושא, אבל אני לא רואה שזה יצר שינוי מבני.

אני לא חושב שיש צדק בטענות על סקטוראליות. יש הרבה בלמים ואיזונים בתוך משרדי הממשלה, החשבות והייעוץ המשפטי, ואי אפשר בהינף קולמוס להעביר כספים לקבוצה זו או אחרת. יש תמיד גבולות אפורים, ואולי כל שר בכל משרד מנסה להיטיב עם קבוצות שהוא סבור שזכאיות לכך. במגזר הערבי המשרד השקיע מאמצים רבים בניסיון להגדיל את מלאי הקרקע, את מגוון המוסדות או את רמת הפיתוח, ולא תמיד הצליח מסיבות שונות. האזרחים הערבים בכל זאת זכאים לתשובות ולא רק להסברים אלא לתוצאות.

לגבי חרדים – השיקול לא היה להיטיב עם האוכלוסייה החרדית, אלא מתוך ראייה שיש להעדיף משפחה גדולה יותר על פני משפחה קטנה יותר. הציבור החרדי נהנה ממחיר למשתכן בעיקר ביישובים שמבוקשים על ידי המגזר החרדי, אבל במקומות אחרים המגזר החרדי לא נהנה. לקבוצה זו צרכים אדירים וגם הם סובלים מבעיות הדרה. אם הכללים היו נדונים בצורה שקופה יותר והיו מוצגות החלופות והמשמעויות של צפי מי הנהנים ומי המפסידים, אז ההחלטה הייתה יכולה להתקבל עם פחות פולמוס, אלא על בסיס ניתוח יותר מקצועי וממוקד.

פרק 6:

מדיניות מיסוי שמקטינה הוצאות חברתיות ומגדילה פערים

תיאור השיטה

אוצרות הטבע הקיימים במדינת ישראל טרם הכניסו מזומנים רבים לקופת המדינה, ולכן המפתח להבטחת שירותים חברתיים ברמה ראויה ולמימוש נאות של זכויות חברתיות הם המסים שמשלמים אזרחי המדינה. צמצום המסים הנגבים מהאזרחים פוגם ביכולת של המדינה לעשות כן. הגישה החברתית-כלכלית של הממשלות בעשורים האחרונים דגלה בדיוק בגישה הזו: צמצום נטל המס במקביל לצמצום הוצאות הממשלה, ובעיקר ההוצאות על שירותיה החברתיים.

כפי שנתאר בפרק זה, ממשלות ישראל בחרו בעשורים האחרונים במדיניות שהקטינה עוד ועוד את נטל המס, וכיום שיעור המס בישראל הוא נמוך יחסית לעולם. התוצאה הטבעית של מהלך זה היא שבידי הממשלות נותרים פחות ופחות תקציבים להוצאות ציבוריות.³³¹ כך, קטנו ההוצאות הציבוריות בישראל מרמה של יותר מ-50% מהתמ"ג (תוצר מקומי גולמי) בשנות התשעים לרמה של 42% מהתמ"ג בשנת 2011³³² – פחות מהממוצע בארצות המפותחות. זאת בשעה שכלכלת ישראל דווקא צמחה והיה גידול מתמיד בתוצר שלה.³³³

כפי שיתואר בהמשך בפירוט, כאשר לוקחים בחשבון את ההוצאות הגבוהות על ביטחון בישראל, מתברר שנשאר תקציב מצומצם מאוד להוצאות חברתיות. משקל עלויות הביטחון מגיע כיום לקרוב ל-12% מהתוצר,³³⁴ והמשמעות היא לא רק שיש פחות תקציבים להוצאות ציבוריות בכלל, אלא שיש עוד הרבה פחות תקציבים להוצאות חברתיות. ואכן, בהשוואה למדינות המפותחות ההוצאה על מימוש הזכויות החברתיות בישראל היא נמוכה מאוד: ישראל ממוקמת כיום במקום ה-28 מתוך 34 מבחינת האחוז מהתוצר המוקדש להוצאות על בריאות, על קצבאות, על פנסיות ועל שאר השירותים החברתיים.³³⁵

³³¹ דוח בנק ישראל לשנת 2011, מרס 2012,

³³² שינוי כיוון: הצוות הכלכלי של המחאה – דוח מסכם, ה"ש 49 לעיל, בעמ' 15; לוח ו'-נ'-(2): הרכיבים העיקריים של ההוצאות, 1980 עד 2010, ה"ש 44 לעיל.

³³³ לוח 17: תוצר מקומי גולמי והכנסה לאומית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2010, ה"ש 44 לעיל.

³³⁴ http://www.cbs.gov.il/publications09/national_accounts95_07/pdf/t17.pdf, שינוי כיוון: הצוות הכלכלי של המחאה – דוח מסכם, ה"ש 49 לעיל, בעמ' 8.

³³⁵ Society at a Glance 2011, ה"ש 94 לעיל.

לא רק שנטל המס בישראל ירד עם השנים, אלא שהפחתת המס שהונהגה בוצעה בעיקר במסים ישירים (פרוגרסיביים), ששיעורם עולה ככל שהשכר עולה. דוגמאות למסים כאלה הן מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות. לעומת זאת, המסים העקיפים (הגרסיביים) נותרו בשיעור גבוה; אלו הם מסים שמשולמים על ידי הציבור על מוצרים שהוא רוכש, כמו מע"מ, וחלים בשיעור שווה על כל האזרחים, ללא קשר להכנסתם. כך, ההקלות בנטל המסים הועילו בעיקר לבעלי ההכנסות הגבוהות, בעוד שנטל המס על בעלי ההכנסות הנמוכות נותר גבוה.

כתוצאה מהפחתת המסים הישירים, נחשבת היום מערכת המס בישראל לאחת הפחות שוויוניות מבין מדינות ה-OECD. כבר בשנת 2009 היו הכנסות המדינה ממסים עקיפים גדולות מהכנסותיה ממסים ישירים.³³⁶ ביוני 2011 חזה משרד האוצר כי הכנסות המדינה בשנת 2011 ממסים עקיפים, ובראשם המע"מ, יגיעו ל-104.6 מיליארד ש"ח, לעומת 103.5 מיליארד ש"ח שיכניסו המסים הישירים.³³⁷

התפיסה השלטת במשרד האוצר היא שהקטנת המסים מהווה מנוע לצמיחת המשק, כיוון שהיא מעודדת השקעות המביאות ליותר הכנסות למשק. לפי גישה זו, ההכנסות "מטפטפות" בהמשך לכלל החברה בישראל. אולם בפועל הצמיחה בישראל לא הביאה לשיפור כלכלי אצל כולם, אלא רק בשכבות הנהנות באופן ישיר מן ההכנסות הגדולות.³³⁸

התוצאה של השיטה בישראל היא שבעלי ההכנסות הנמוכות נפגעים פעמיים: הם משלמים יותר מסים יחסית להכנסותיהם, והם מקבלים פחות בשל צמצום הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים. אפשר היה כמובן לבחור אחרת: להגדיל את נטל המס או להקטין הוצאות אחרות של הממשלה בתחומים שונים, אולם מה שנעשה היה דווקא הפחתת ההוצאות על השירותים החברתיים. בעלי ההכנסות הגבוהות יכולים כמובן לקנות שירותי בריאות, חינוך וכיו"ב בכסף, אולם למרבית הציבור אין אפשרות לעשות זאת בכל התחומים ולכן התוצאה היא שזכויותיהם הבסיסיות נפגעות.

³³⁶ הצעת התקציב והצעת חוק ההסדרים לשנים 2011-2012: פגיעה בדמוקרטיה ויד תקציבית קפוצה, מצגת

באתר מרכז אדוה, נובמבר 2010, www.adva.org/uploaded/Budget20112012final.pdf.

³³⁷ מנהל הכנסות המדינה – דוח שנתי 2009-2010, יוני 2011, <http://ozar.mof.gov.il/hachnasot/doch09-10/doch09-10.htm>.

³³⁸ דוח בנק ישראל לשנת 2011, ה"ש 331 לעיל, בעמ' 236, 304; יוסף דויטש וז'ק סילבר, כיצד הצמיחה והשינוי באי-שוויון משפיעים על העניים: ישראל בין 1990 ל-2006, מכון ון ליר, נובמבר 2010,

http://www.vanleer.org.il/econsoc/pdf/1_research_policy11.pdf, בעמ' 20; גיל קול, צמיחה או לא

צמיחה – העניים יהיו עניים יותר, ynet, 7.6.2010, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3901372,00.html>.

המהלכים ליישום השיטה

1. הפחתת נטל המס והקטנת ההוצאות על שירותים חברתיים

בכל הארצות, ובפרט במפותחות שבהן, גדלו במאה וחמישים השנים האחרונות הוצאות הממשלה באופן משמעותי. כפי שפורט בפרק הרקע, המדד המקובל לחלקה של הממשלה הוא היחס בין ההוצאות הציבוריות לתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג). אם בראשית המאה העשרים היה יחס זה במדינות המפותחות בסביבות 10%, הרי שבסוף המאה העשרים הוא הגיע לסביבות 45%. הגידול העיקרי היה בתחומים אשר בימים עברו לא מומנו כלל באופן ציבורי, כמו חינוך, בריאות ורווחה.³³⁹

מהשוואות בינלאומיות עולה כי כל עוד ההוצאות הציבוריות נעות בטווח שבין 35 אחוזי תוצר (כמו ארה"ב או אוסטרליה) ל-55 אחוזי תוצר (כמו מדינות סקנדינביה ומערב אירופה), אפשר לשמור על הצמיחה הכלכלית ועל היציבות הכלכלית.³⁴⁰ לכן, ההחלטה על היקף מדינת הרווחה היא החלטה פוליטית ולא החלטה מקצועית. אולם בישראל לא מתקיים דיון ציבורי על היקף ההוצאה הציבורית הרצויה יחסית לתוצר, אלא נקבע כלל טכני שמגביל אותה.

הכלל, שמעוגן בחוק כלל ההוצאה, מגביל את הממשלות בהגדלת ההוצאה הציבורית בשיעור קבוע מראש, בלי קשר לצמיחת המשק, למצב הכלכלי הממשי במדינה או לרמת התוצר שלה.³⁴¹ לפי החישוב שנקבע, הלוקח בחשבון את היחס בין רמת החוב הלאומית לגידול בתוצר, מאפשר כלל ההוצאה כיום גידול של 2.6% בלבד בתקציב המדינה,³⁴² למרות שהצמיחה בישראל עמדה בעשור האחרון על שיעור שנתי ממוצע של 5% (להוציא שנות משבר).³⁴³

³³⁹ על כך ועל הסיבות לכך ראו בפרק הרקע: תפיסות עולם מתנגשות.

³⁴⁰ פרק הרקע; וראו גם: שינוי כיוון: הצוות הכלכלי של המחאה – דוח מסכם, ה"ש 49 לעיל, בעמ' 14.

³⁴¹ כלל פיסקאלי חדש, אתר משרד האוצר,

<http://www.mof.gov.il/BUDGETSITE/REFORM/Pages/fiscalRule.aspx>

³⁴² קודם לכן הגביל כלל ההוצאה את גידול ההוצאה הריאלית ב-1% לשנה יחסית לתקציב המדינה, ואחר כך ב-

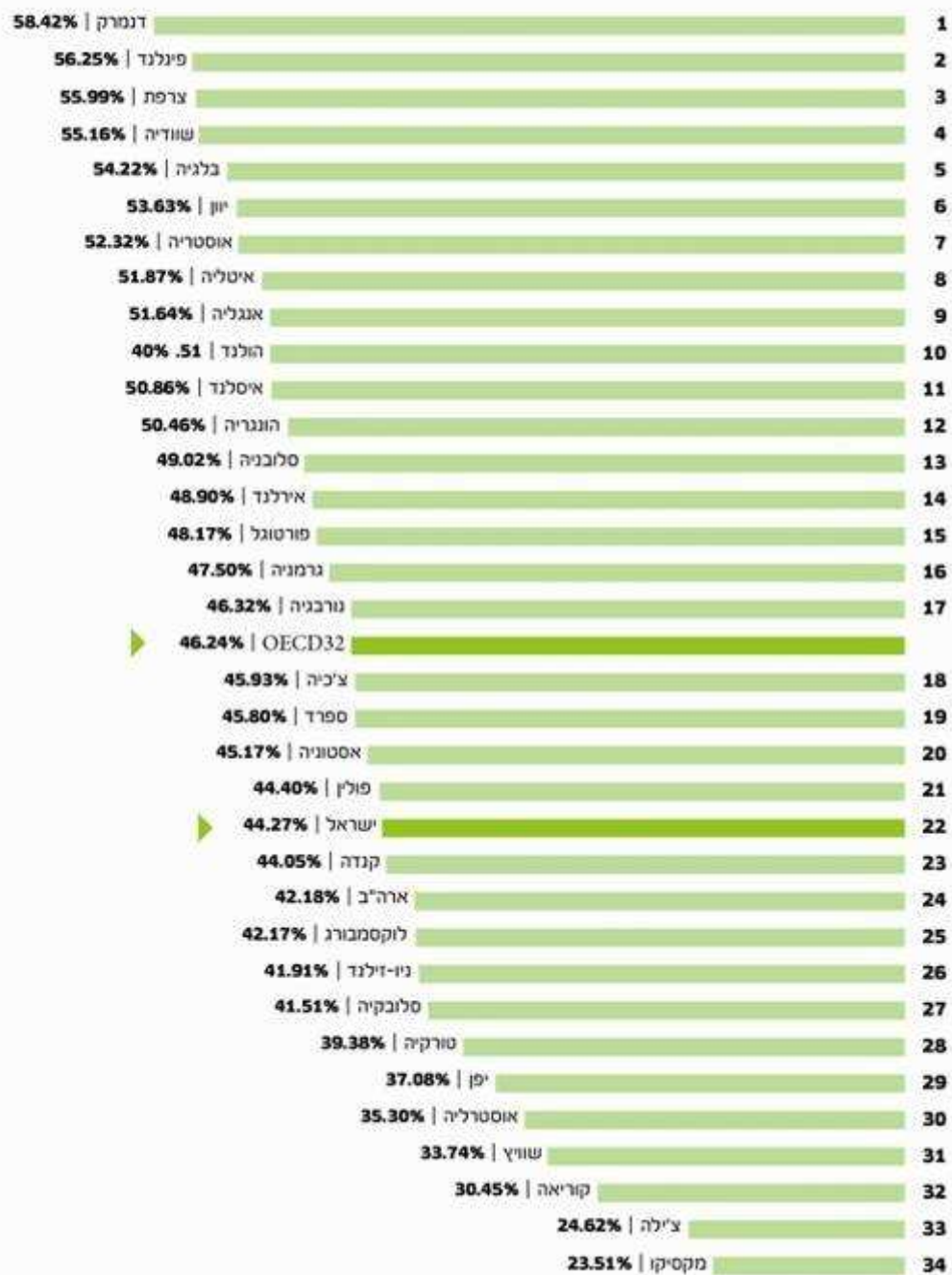
1.7% לשנה (קצב גידול האוכלוסייה). בשנת 2010 רוכך כלל ההוצאה מעט וכיום הוא נקבע על פי נוסחה מורכבת: ההוצאות הריאליות יכולות לגדול בקצב הצמיחה הממוצע של עשר השנים האחרונות כפול היחס בין רמת החוב הרצוי (60% תוצר) לרמת החוב המצוי (כ-75% תוצר). תוצאת החישוב הזה מביאה לכך שגם היום גורם כלל ההוצאה להקטנת ההוצאות הציבוריות ביחס לתוצר, שכן קצב צמיחת התוצר בישראל גבוה יותר.

ראו: שינוי כיוון: הצוות הכלכלי של המחאה – דוח מסכם, ה"ש 49 לעיל, בעמ' 21.

³⁴³ תוצר מקומי גולמי ושימושים במקורות, בשנים 1995-2010, מתוך: שנתון סטטיסטי לישראל 2011,

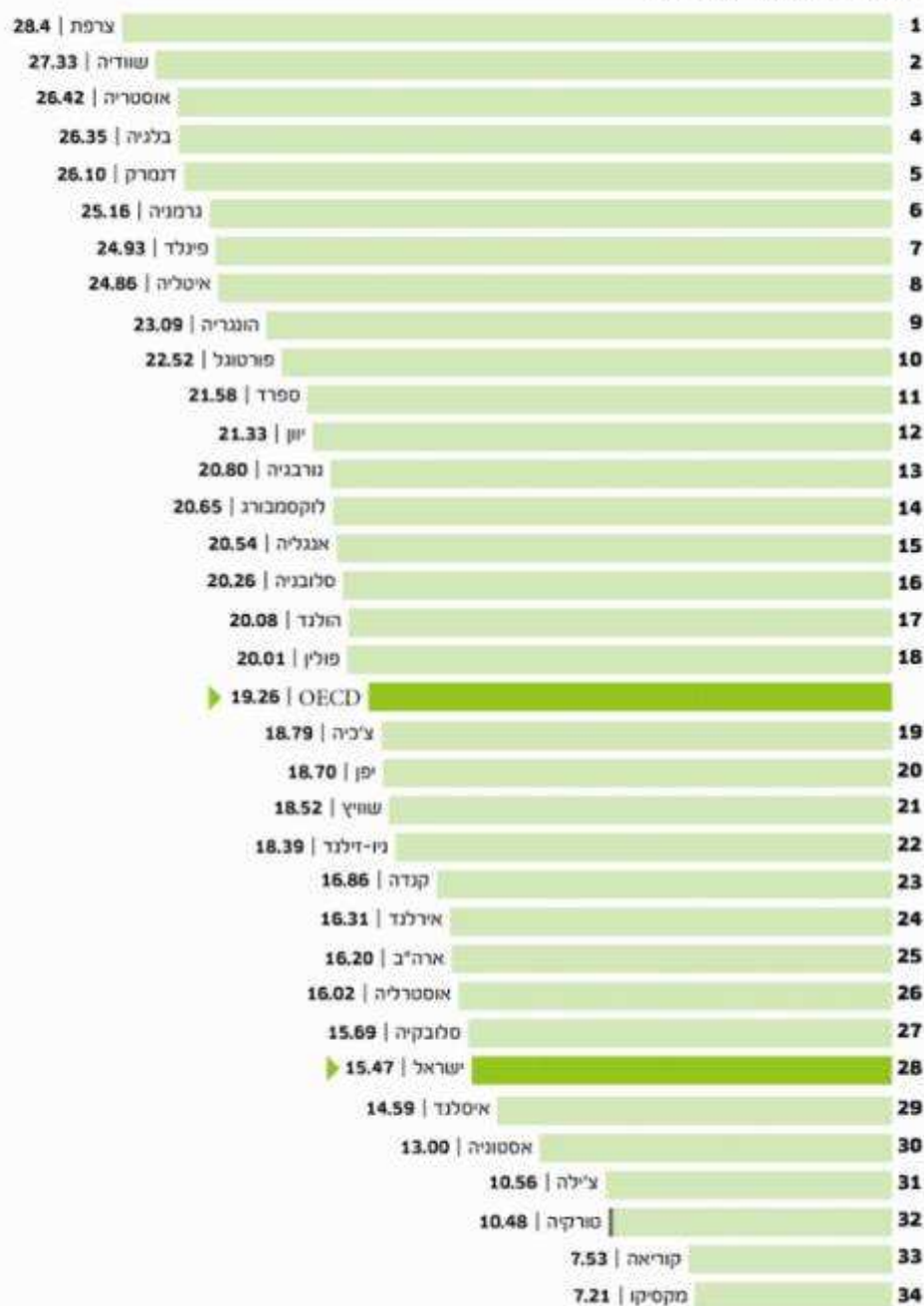
http://www.cbs.gov.il/shnaton62/st14_02x.pdf, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,

הוצאות הציבוריות של מדינות ה-OECD כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, כולל הוצאות הביטחון (2009)



מקור: OECD (2011), Government at a Glance 2011, pages 64-65

ההוצאה הציבורית החברתית במדינות ה-OECD כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי (2007)



מקור: OECD (2011), Society at a Glance 2011 - OECD Social Indicators, EQ5

הכסף שנחסך בצורה זו נועד להקטין את רמת החוב (הגרעון) של מדינת ישראל, אך הדבר בא על חשבון ההוצאות על חינוך, בריאות ורווחה, ופוגע ישירות ברמת השירותים החברתיים הניתנים לאזרחי המדינה.³⁴⁴ ברי כי הוצאות הממשלה אינן יכולות להרקייע שחקים באופן שרירותי, אך האם סביר להגבילן מראש בשיעור קבוע בלי לקחת בחשבון את המשתנים הכלכליים ואת הצפי לצמיחה בכל שנת תקציב?

בהקשר זה יש לציין גם כי את הגרעון אפשר להקטין גם על ידי העלאת מסים. אולם, כאמור, המדיניות שנבחרה בישראל היא של הקטנת הוצאות הממשלה ונטל המס, והתוצאה היא ששיעור המס בישראל הוא נמוך יחסית לעולם. בשנת 2008 סך תקבולי המס יחסית לתמ"ג היה 33.8%, ובשנת 2010 סך התקבולים כבר ירד ל-31%, בעוד שבארצות רבות הוא היה מעל 40 אחוזי תוצר (למשל בהולנד ובשבדיה מעל 47%, בבלגיה, באיטליה, בפינלנד, בנורבגיה, בצרפת ובאוסטריה בסביבות 43%).³⁴⁵ במצב זה ברי שהתקציב שעומד לרשות הממשלה להוצאות ציבוריות הוא יחסית נמוך.

למעשה, מאז שנות התשעים של המאה העשרים ירדו ההוצאות הציבוריות בישראל מרמה של יותר מ-50 אחוזי תוצר בשנות התשעים לרמה של 42% מהתוצר בשנת 2011.³⁴⁶ זוהי רמה נמוכה מהממוצע בארצות המפותחות שעמד בשנת 2009 על 46% מהתוצר. יש לציין גם שבארצות ה-OECD גדלו הוצאות הממשלות בין השנים 2009-2000 בממוצע של 4.3% מהתוצר.³⁴⁷

כאשר לוקחים בחשבון את ההוצאות הגבוהות על ביטחון בישראל, מתברר שנשאר תקציב מצומצם מאוד להוצאות חברתיות. תקציב הביטחון לשנת 2010, למשל, שהסתכם ב-53.24 מיליארד ש"ח, היווה 15.6% מתקציב המדינה ו-6.7% מהתוצר.³⁴⁸ הוצאות ביטחון נוספות שאינן כלולות במניין זה, כמו השירות הסדיר, הגנת העורף, אבטחה, נדל"ן, מלאי חירום ועוד, מעלות את משקל הוצאות הביטחון בתוצר לקרוב ל-12%.³⁴⁹

³⁴⁴ יאיר קלדור, **צדק כלכלי: כלל ההוצאה – האויב השקט**, אתר המחאה החברתית, <http://j14.org.il/spivak/?p=566>; יוסי זעירא, **מלכודת כלל ההוצאה**, כלכליסט, 2.10.2011, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0.7340.L-3535946.00.html>.

³⁴⁵ **שינוי כיוון: הצוות הכלכלי של המחאה – דוח מסכם**, ה"ש 49 לעיל, בעמ' 16.

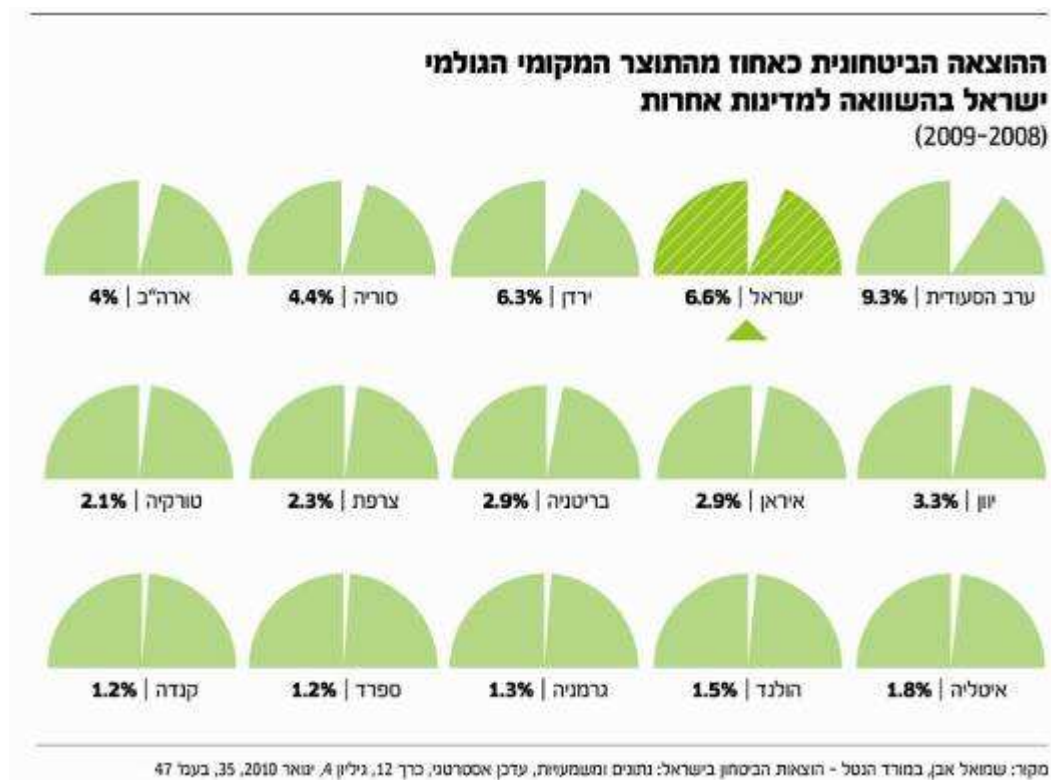
³⁴⁶ **שינוי כיוון: הצוות הכלכלי של המחאה – דוח מסכם**, ה"ש 49 לעיל, בעמ' 15; **לוח ו'-נ'-2(2): הרכיבים העיקריים של ההוצאות, 1980 עד 2010**, ה"ש 44 לעיל.

³⁴⁷ General government expenditures, in: **Government at Glance 2011**, OECD, August 2011, <http://tinyurl.com/cfyxgs2>.

³⁴⁸ שמואל אבן, **במורד הנטל: הוצאות הביטחון בישראל: נתונים ומשמעויות**, עדכן אסטרטגי, כרך 12, גיליון 4, ינואר 2010, 35, <http://www.inss.org.il/upload/%28FILE%291266831113.pdf>, בעמ' 37.

³⁴⁹ **שינוי כיוון: הצוות הכלכלי של המחאה – דוח מסכם**, ה"ש 49 לעיל, בעמ' 8.

בהשוואה למדינות אחרות, מדובר בהוצאה על ביטחון מהגבוהות בעולם. גם כאשר לוקחים בחשבון את הוצאות הביטחון העיקריות בלבד, ההוצאה בישראל היא פי 2 עד פי 6 ממדינות מתועשות אחרות.³⁵⁰ כך, למשל, מדינות מערב אירופה מוציאות 1%-3% מהתמ"ג על ביטחון, וארצות הברית, שלה הוצאות הביטחון הגבוהות בתבל (במספרים מוחלטים), מוציאה פחות מישראל באופן יחסי: רק 4% מהתוצר מוקדשים לתקציב הביטחון.³⁵¹



נטל הביטחון משאיר לממשלה מרחב תמרון קטן הרבה יותר וסכומים נמוכים יותר שאפשר להשקיע בצרכים האחרים של אזרחי המדינה. ואכן, ההוצאות האזרחיות של מדינת ישראל עמדו בשנת 2011 על 32.3% מהתוצר בלבד (ההוצאות האזרחיות הן כל ההוצאות שאינן הוצאות ביטחון, בהן הוצאות על שירותים חברתיים, כמו גם הוצאות על שירותים ציבוריים כלליים, סדר ציבורי, שירותים כלכליים, שירותים קהילתיים, איכות הסביבה ועוד).³⁵² מהשוואה בינלאומית של הוצאות הממשלה יחסית לתוצר, שנערכה בשנת 2006, מוקמה

³⁵⁰ מוטי בסוק, **ההוצאה על ביטחון בישראל ירדה ל-6.3% מהתמ"ג – אך נשארה מהגבוהות בעולם**, TheMarker, 1.7.2011, <http://www.themarker.com/news/1.663193>.

³⁵¹ **במורד הנטל**, ה"ש 348 לעיל, בעמ' 47.

³⁵² **דוח בנק ישראל לשנת 2011**, ה"ש 331 לעיל, בעמ' 243.

ישראל במקום ה-19 מתוך 34 המדינות המפותחות – בין הממשלות שהוצאתן על שירותים ציבוריים נמוכה יחסית.³⁵³

כאשר בוחנים את מימוש הזכויות החברתיות של תושבי ישראל, מיקומה של ישראל נמוך עוד יותר: לפי מדדי ה-OECD ישראל ממוקמת במקום ה-28 מבחינת האחוזה מהתמ"ג המיועד להוצאה על בריאות, על קצבאות, על פנסיות ועל שאר השירותים החברתיים.³⁵⁴ בעוד שממוצע ההוצאות הסוציאליות במדינות המפותחות עמד בשנת 2007 על 19.3% מהתוצר, בישראל ההוצאה עמדה על 15.5% מהתוצר (ראו גרף בעמ' 131). בשעה שב-OECD עלתה הוצאה זו ב-2% בין השנים 1982-2007, בישראל היא ירדה בתקופה זו באחוז אחד יחסית לתוצר, שדווקא עלה.

2. הפחתת מסים ישירים: המרוויחים הגדולים – בעלי ההכנסות הגבוהות

ב-2003 הנהיג בנימין נתניהו, אז שר האוצר, מדיניות רב-שנתית להפחתת מסים, שנמשכה עד 2010. מי שיצאו נשכרים ביותר ממדיניות זו היו בעלי ההכנסות הגבוהות.³⁵⁵ מי ששכרם כפול מהשכר הממוצע שילמו בשנה האחרונה להפחתה 22,971 ש"ח פחות מס הכנסה יחסית לשכרם בשנת 2002; מי ששכרם גבוה פי שישה מהממוצע שילמו 74,131 ש"ח פחות. ואולם רוב השכירים נהנו מהתוספות לשכרם עקב תשלום המס המופחת במידה צנועה בהרבה. על פי מחקר של מרכז אדוה, שני שלישים מהשכירים במשק, המשתכרים 75% מהשכר הממוצע או פחות, קיבלו תוספת שנתית של 6,421 ש"ח בלבד.³⁵⁶

בדוחות הוועדות הממשלתיות לרפורמות במס הכנסה, שהמליצו, כל אחת בתורה, על הפחתת מס הכנסה, נכתבו הסיבות לכך מפורשות: הרצון שלא להכביד על המגזר העסקי, והשאפה להחזיר לארץ את הישראלים שחיים בעמק הסיליקון ומשתכרים שכר גבוה. בדוח הוועדה לרפורמה במס הכנסה בראשות רו"ח יאיר רבינוביץ משנת 2002 נאמר: "בגיבוש הסדרי המס החדשים יישמרו עקרונות מיסוי מקובלים, כמו שאיפה לאחידות וניטרליות במערכת המס

³⁵³ גודלה הרצוי של הממשלה – בין כלכלה לפוליטיקה, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 28-29.

³⁵⁴ Society at a Glance 2011, ה"ש 94 לעיל.

³⁵⁵ דוח בנק ישראל לשנת 2011, ה"ש 331 לעיל, בעמ' 304.

³⁵⁶ הצעת התקציב והצעת חוק ההסדרים לשנים 2011-2012: פגיעה בדמוקרטיה ויד תקציבית קפוצה, ה"ש 75 לעיל, בעמ' 26.

[...] על מנת שלא תכביד על המגזר העסקי ועל שלטונות המס ולא תגרום לאזרח טרדה מיותרת".³⁵⁷



בדוח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה בראשותו של פרופ' בן בסט משנת 2000 נכתב: "התגברות תנועות של הון ועובדים והאפשרות להעביר הון פיננסי בסכומי עתק במגע קל על המקלדת יוצרים פוטנציאל לבריחת הון, להסטה מהירה של פעילויות כלכליות לארצות אחרות. כתוצאה מכך עלולים להיפגע התעסוקה במשק וכן הכנסות הממשלה ממסים [...]. אין מחקר שיטתי המתעד את תופעת הירידה מהארץ של צעירים ישראלים מוכשרים בענף ההיי-טק, אך מפעם לפעם מתפרסמים בעיתונות דיווחים שממחישים כי השכר נטו בעמק הסיליקון הוא השכר האלטרנטיבי של חלק מעובדי ההיי-טק בישראל. ביטול הפטור הגורף

³⁵⁷ דוח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה (דוח רבינוביץ), יוני 2002, <http://ozar.mof.gov.il/reform2002/index.htm>, בעמ' 12.

שניתן להכנסות מהון יאפשר הורדת שיעורי המס על הכנסה מעבודה, ויפעל לצמצום כוח המשיכה של חברות עתירות ידע מעבר לים".³⁵⁸

משמעות הדברים היא שצמצום הכנסות המדינה נעשה על חשבון החלשים בחברה כדי למשוך אליה את החזקים. זוהי אג'נדה מעמדית-חברתית שמבקשת להחזיק את בני המעמד הגבוה בארץ גם במחיר של העמסה על השכבות המוחלשות והרחבת הפערים החברתיים. מובן ששיקול זה הוא לגיטימי, אולם השאלה היא אם הוא אוזן מול שיקולים נוספים, לדוגמה, אפשר היה להשקיע בהשכלה גבוהה ולפתח אליטה יותר רחבה.

בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011, אישרה הכנסת בדצמבר 2011 את "החוק לחלוקת נטל המס".³⁵⁹ חוק זה קובע כי החל משנת 2012 יופחת המס על בעלי המשכורות הבינוניות – מי ששכרם נע בין 8,000 ש"ח ל-14,000 ש"ח – בשיעור של 2%, הטבה שמשמעותה הגדלה חודשית של 80-120 ש"ח בשכר הנטו. כמו כן הקפיא החוק תוכנית המשך להפחתות המס לבעלי ההכנסות הגבוהות שהיתה מתוכננת, וקבע כי שיעור המס במדרגת ההכנסה הגבוהה של 41,000 ש"ח בחודש או יותר יעלה מ-44% ל-48% מההכנסה.³⁶⁰ אולם במקביל הופחתה תקרת ההכנסה החייבת בתשלום ביטוח לאומי ל-41,850 ש"ח לחודש (במקום 73,422 ש"ח),³⁶¹ דבר שלמעשה מנטרל את התשלום הנוסף של בעלי ההכנסות הגבוהות.

גם בעקבות השינויים האחרונים, נטל המס הישיר על עבודה בישראל הינו בין הנמוכים במדינות ה-OECD. המס הישיר בישראל מהווה כ-13.4% מעלות העבודה לעובד המשתכר כשני שליש מהשכר הממוצע (רמת ההכנסה של מרבית הישראלים המועסקים), בהשוואה ל-32.4% בממוצע במדינות ה-OECD. על פי מדד זה, דורגה ישראל ב-2009 במקום ה-30 מתוך 31 מדינות.³⁶² נטל המס על בעלי הכנסות הגבוהות ב-167% מהשכר הממוצע הינו 29% בישראל לעומת 39.9% בממוצע במדינות ה-OECD. מיקומה הנמוך של ישראל במדד נטל המס הישיר נובע מנטל נמוך במיוחד של תשלומי המעביד לביטוח לאומי.³⁶³ הבעיה העיקרית ביחס לנטל המס היא אי-השוויוניות היחסית שלו, הגורם לכך שבעלי ההכנסות הגבוהות

³⁵⁸ דוח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה (דוח בן בסט), מאי 2000,

http://ozar.mof.gov.il/reform/basat_report.htm, בעמ' 6 ו-57.

³⁵⁹ חוק לשינוי נטל המס (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2011.

³⁶⁰ צבי לביא, אושר בכנסת: מס הכנסה יופחת, מס החברות יעלה, ynet, 5.12.2011,

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4157454,00.html>

³⁶¹ עדכון קצבאות ינואר 2012, המוסד לביטוח לאומי,

http://www.btl.gov.il/Publications/benefits_update/Documents/shiur12_01.pdf, בעמ' 37.

³⁶² גיא קצוביץ, מרגישים חנוקים? 40% זינוק בגביית מסים עקיפים ב-5 שנים, גלובס, 27.6.2011,

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000658086>

³⁶³ מנהל הכנסות המדינה – דוח שנתי 2009-2010, הי"ש 337 לעיל.

משלמים מס נמוך באופן יחסי. כפי שהוסבר לעיל, המדיניות בתחום זה גורמת לכך שיש פחות הכנסות למדינה, דבר שמצמצם את האפשרות לאספקת שירותים חברתיים ברמה הנדרשת.

3. הפחתות ופטורים ממסים: תאגידים משלמים פחות

הפחתת מס חברות היא דרך נוספת ליישום האידיאולוגיה המבקשת להקל על המגזר העסקי, בנימוק שזהו המהלך שיביא להגדלת הצמיחה. מס החברות צנח מ-61% ב-1985 ל-24% בלבד ב-2011 ויצר בישראל את אחת מסביבות המס הנמוכות ביותר בעולם עבור תאגידים.³⁶⁴

אחרי שהמס הגיע לשפל ובעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011 החליטה הכנסת לעצור הורדה נוספת במס החברות, שנועדה לשנת 2013 ואמורה הייתה להפחית את שיעורו ל-23%. "החוק לחלוקת נטל המס" שהתקבל בדצמבר 2011 קבע שמס החברות יעלה באחוז אחד, כך שיעמוד על 25%.³⁶⁵ גם לאחר התיקון האחרון, שיעור מס החברות בישראל יישאר נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD – 25% לעומת 26.2%. החוק העלה גם את המס על רווחי הון (ריבית, בורסה, מכירת מניות, פקדונות, דיבידנד ועוד) מ-20% ל-25%, שיעור שעדיין נחשב נמוך יחסית.

מדיניות זו מונגת בשעה שתאגידים גדולים משלמים בישראל מסים נמוכים ממילא. דוח שפרסמה לאחרונה הקליניקה לאחריות חברתית של תאגידים במרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן העלה כי תכנון מס אגרסיבי, הנע על הגבול שבין הלגיטימי ללא-לגיטימי, נפוץ בקרב תאגידים גדולים. מטרתו העיקרית של תכנון מס אגרסיבי היא הימנעות מתשלום מסים או הפחתת מסים משמעותית, ולמרות שהוא אינו בלתי חוקי, הוא סוטה מכוונת המחוקק, מתכלית החקיקה ומן הנורמות המקובלות. מבדיקת החוקרים עולה כי כתוצאה מתכנוני מס אגרסיביים של 25 התאגידים הגדולים בבורסת תל אביב, הפסידה קופת המדינה כ-3.06 מיליארד ש"ח בין השנים 2006-2009.³⁶⁶

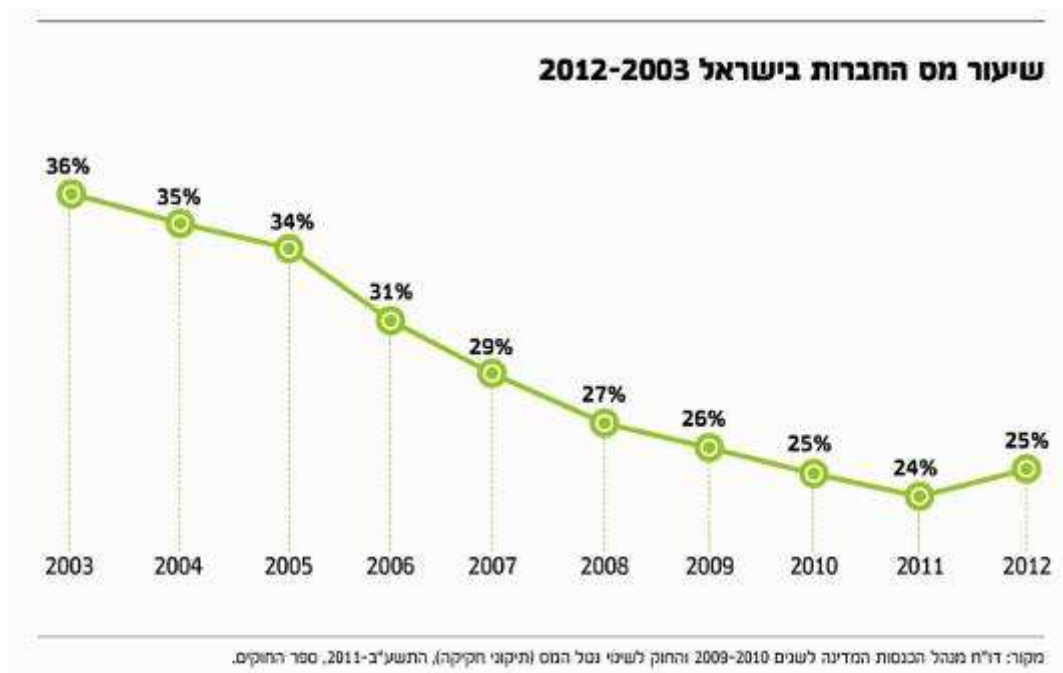
³⁶⁴ מנהל הכנסות המדינה – דוח שנתי 2009-2010, ה"ש 337 לעיל; אלי ציפורי, פראירים לא מתים, הם משלמים מסים: דיקטטורת האוצר תעניק הטבות במיליארדים לחברות ענק כמו טבע וישקר – ותרמוס את מעמד הביניים במסים עקיפים, גלובס, 8.7.2011, <http://tinyurl.com/6sod9gc>.

³⁶⁵ חוק לשינוי נטל המס (תיקוני חקיקה), ה"ש 359 לעיל.

³⁶⁶ עופר סיטבון, מורן הררי ורונית דוניץ-קידר (עורכים), המיליארדים החסרים: תכנוני מס אגרסיביים ואחריות חברתית של תאגידים בישראל, הקליניקה לאחריות חברתית של תאגידים, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים רמת גן, מאי 2011, <http://www.clb.ac.il/uploads/TAAGIDIM.pdf>.

נוסף על מדיניות המס המיטיבה עם חברות ועל אפשרותן לתכנון מס מרחיקי לכת, מעניקה המדינה לחברות הגדולות הנחות ופטורים מתשלומי מסים. במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, המקדם מדיניות הרואה במשיכת השקעות זרות מטרה כשלעצמה, העניק משרד האוצר למשקיעים זרים פטור גורף ממס.³⁶⁷ כך, לדוגמה, למרות שבזק הניבה ב-2011 לאייפקס ולחיים סבן רווחים של כ-4 מיליארד ש"ח וקרן יורק יצאה מפסגות עם רווח של כ-900 מיליון ש"ח, הרווח למדינה יעמוד על אפס.

מס ישיר נמוך על הכנסה מהון ועל רווחי הון והמשך הענקת הטבות לבעלי הכנסות גבוהות מיטיבים רק עם בעלי ההון והם מהגורמים המרכזיים לכך שבידי הממשלה תקציב הוצאות נמוך. אלה מביאים, בסופו של דבר, לפגיעה קשה במערכות החברתיות ולתשלום מחיר חברתי וכלכלי כבד.



³⁶⁷ פראירים לא מתים, הם משלמים מסים, ה"ש 364 לעיל.

4. מסים עקיפים גבוהים: הציבור משלם יותר

מס עקיף הוא מס הנגבה מהיצרן, מהיבואן או מהספק, אך משולם על ידי הצרכן. מסים אלה כוללים, בין השאר, מס ערך מוסף (מע"מ), מס על הדלק ומכס. בעוד שהממשלה מפחיתה את שיעורי המס לבעלי הכנסות גבוהות ולתאגידים, היא מעלה את שיעור המסים העקיפים, ובראשם מס ערך מוסף, לרמה שהיא מן הגבוהות בקרב המדינות המפותחות.

בשנת 2010 אמנם הופחת שיעור המע"מ מ-16.5% ל-16%, ושיעורו היה אמור לרדת ל-15.5% בתחילת שנת 2011, אך בסוף שנת 2010 קבעה ועדת הכספים של הכנסת ששיעור המע"מ לא יופחת עד 2013.³⁶⁸

מס עקיף משמעותי נוסף הוא המס על הדלק, שרמתו גבוהה יחסית למדינות מפותחות אחרות. הצרכן הישראלי משלם על בנזין מחיר הגבוה ב-3% מהמחיר הממוצע לצרכן במדינות האיחוד האירופי, שמחיר הדלק בהן הוא מהגבוהים בעולם. לכך יש להוסיף את העובדה שכוח הקנייה של הישראלי הממוצע נופל בהרבה מזה שבאירופה. וכך, כאשר משקללים את מחיר הבנזין במונחי כוח קנייה, הפער בין ישראל למדינות האיחוד האירופי עולה ל-27.4% לרעת הישראלים. בניתוח משוקלל של שיעור המיסוי על בנזין וסולר עולה כי שיעור המס המשוקלל על הדלק עומד בישראל על 56.7% לעומת 53.4% באירופה.³⁶⁹

התוצאה היא שהכנסות הממשלה ממסים עקיפים הן גבוהות במיוחד: בשנת 2009 דורגה ישראל במקום החמישי בהכנסות אלו בקרב מדינות ה-OECD. סך ההכנסות ממיסוי זה בישראל היווה כ-14.5% מהתוצר, לעומת כ-12% בממוצע במדינות המפותחות.³⁷⁰ ב-2010 הגיעו הכנסות המדינה ממסים עקיפים ל-96.7 מיליארד ש"ח – זינוק של 39% לעומת 2005.

גובה המסים העקיפים וההפחתות במסים הישירים הביאו לגידול בהכנסות המדינה ממסים עקיפים לעומת ההכנסות ממסים ישירים. כך, למשל, הכנסות הממשלה ממסים עקיפים (מכס ומע"מ) לחודש פברואר 2012 עלו בשיעור ריאלי של 1.7% לעומת פברואר אשתקד והסתכמו בכ-7.5 מיליארד ש"ח לעומת 7.2 מיליארד ש"ח. בה בעת חלה ירידה בהכנסות

³⁶⁸ נתן זוסמן ואביה ספיבק, **הכלל הפיסקלי החדש ומדיניות המסים**, מכון ון ליר, יוני 2011,

http://www.vanleer.org.il/econsoc/pdf/11budget_avia-natan.pdf

³⁶⁹ תמיר אגמון, **ניתוח מרווחי המסים והשיווק בשוק הדלק בישראל ובמדינות מערב אירופה**, הכנסת – מרכז

המחקר והמידע, פברואר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02780.pdf>

³⁷⁰ **הכלל הפיסקלי החדש ומדיניות המסים**, הי"ש 368 לעיל.

ממסים ישירים, והן הסתכמו ב-8.89 מיליארד ש"ח בחודש פברואר 2012 לעומת 9.88 מיליארד ש"ח בפברואר 2011.³⁷¹

יחס זה הפוך ליחס בין מסים ישירים לעקיפים שהיה נהוג במדינה בעשרים השנים האחרונות ומנוגד למגמה הרווחת במדינות ה-OECD.³⁷² בשנת 2012 צפויה ישראל להיות המדינה בעלת הפער הגדול ביותר מבחינה זו לאחר צ'ילה ומקסיקו.³⁷³ שיעור גבוה של מסים עקיפים נחשב חלק ממדיניות בלתי שוויונית, מפני שהוא מטיל תשלום אחיד על בעלי הכנסה גבוהה ונמוכה כאחד, ומעלה את יוקר המחיה של האזרח מן השורה בשיעור חסר פרופורציות בהשוואה לזה של בעלי ההכנסה הגבוהה.

מניתוח של נטל המס לפי עשירוני הכנסה, שפורסם ביולי 2011 על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עולה תמונה ברורה של חלוקה בלתי שוויונית בנטל המס העקיף בין האזרחים. בעוד שתשלומי המע"מ של משפחה ממוצעת בעשירון העליון הם 2,286 ש"ח בחודש, המהווים כ-8% מהכנסתה החודשית, משפחה ממוצעת בעשירון התחתון משלמת 736 ש"ח, המהווים כ-27% מהכנסתה.³⁷⁴ גם הנטל של מסים עקיפים אחרים מועמס בשיעור לא פרופורציונלי על משקי בית מהשכבות המוחלשות. כך למשל, נטל הארנונה בעשירון ההכנסות התחתון עומד על 6.2% מההכנסה בעוד שבקרוב העשירון העליון הוא מהווה רק 1.8% מההכנסה.³⁷⁵

דוגמאות נוספות לחוסר השוויון בנטל ולהעלאת יוקר המחיה לעשירונים התחתונים שיוצרים המסים העקיפים:³⁷⁶ נטל תשלומי רישיון רכב בעשירון התחתון מהווה 0.3% מההכנסה החודשית הממוצעת, לעומת 0.15% בקרב העשירון העליון. נטל תשלומי אגרת טלוויזיה ורדיו לרכב עומד על 0.45% מההכנסה החודשית הממוצעת בעשירון התחתון לעומת 0.07% בלבד בעשירון העליון. כמו כן, משק בית ממוצע בעשירון התחתון משלם מדי חודש 7.4% מהכנסתו החודשית למסי קנייה על סיגריות, לעומת אחוז אחד בעשירון התשיעי, למרות שסך ההוצאה הכספית על סיגריות דומה למדי (199 ש"ח בחודש בעשירון התחתון ו-190 ש"ח בחודש בעשירון התשיעי). יש לציין כי לכך מתווספת העובדה שלאנשים מבוססים יש אפשרות

³⁷¹ בחודש פברואר 2012 הסתכמו הכנסות המדינה ממסים ואגרות בכ-16.8 מיליארדי ש"ח, משרד האוצר – מנהל הכנסות המדינה, 6.3.2012, <http://ozar.mof.gov.il/hachnasot/docs/2012-02.pdf>.

³⁷² מנהל הכנסות המדינה – דוח שנתי 2009-2010, ה"ש 337 לעיל.

³⁷³ נתן זוסמן ואביה ספיבק, הכלל הפיסקלי החדש ומדיניות המסים, מצגת ביום עיון של התוכנית לכלכלה וחברה על תקציב המדינה לשנים 2011-2012, מכון ון ליר, 15.6.2011, http://www.vanleer.org.il/econsoc/ppt/2011.6_avia_natan.ppt.

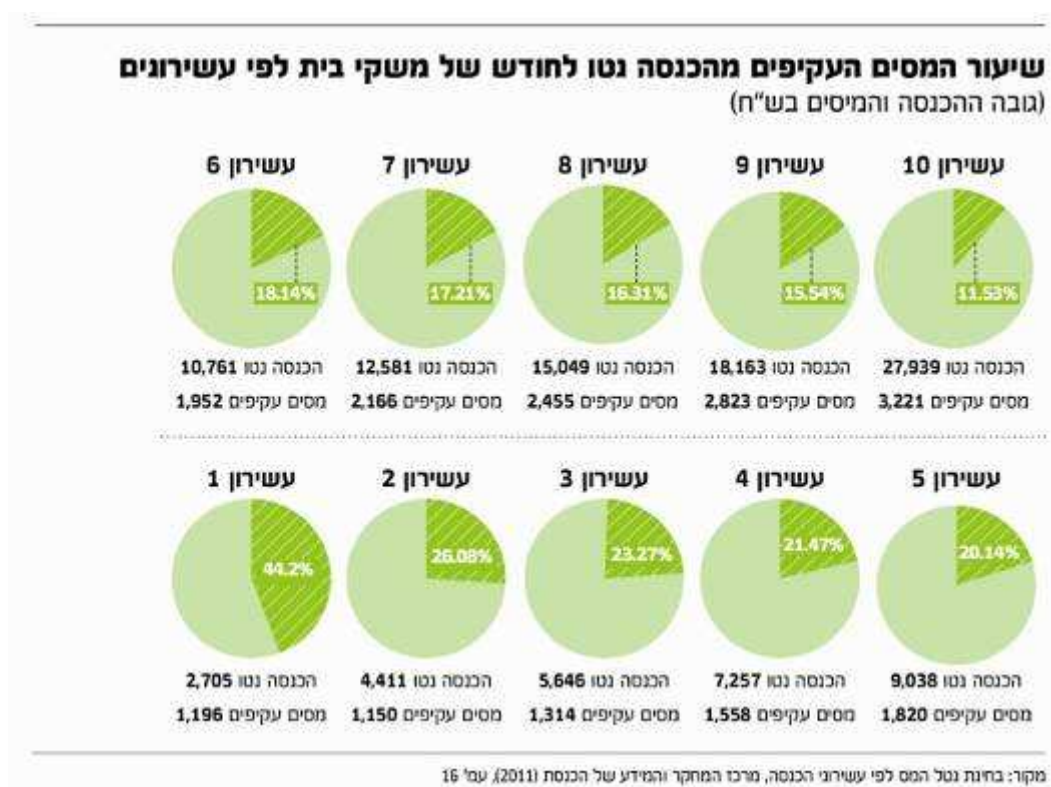
³⁷⁴ אילנית בר, בחינת נטל המס לפי עשירוני הכנסה, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, יולי 2011, www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02909.pdf.

³⁷⁵ בחינת נטל המס לפי עשירוני הכנסה, ה"ש 374 לעיל.

³⁷⁶ בחינת נטל המס לפי עשירוני הכנסה, ה"ש 374 לעיל.

כלכלית לטיפול גמילה, להבדיל מלבעלי הכנסה נמוכה, שגם לא מקבלים מהמדינה תוכניות גמילה מסיגריות.

הביקורת על כך שנטל המס העקיף דורס את השכבות המוחלשות נשמעת בישראל מזה שנים, ולאחר המחאה החברתית של קיץ 2011 אפילו אחדים מראשי המגזר העסקי הביעו את מחאתם. כך, למשל, מנכ"ל בנק מזרחי טפחות, אלי יונס, הנחשב למנכ"ל השכיר שהתעשר יותר מכל אדם אחר בישראל מעסקי הבנקאות, הצהיר שנטל המס מביא לכך שאין סיכוי שווה לאזרחי מדינת ישראל: "המיסוי יוצר חוסר איזון בסיכויים. את מערכת המס אפשר לתקן. שבועיים לפני פרוץ המחאה התראיינתי ואמרתי שאפשר לקחת יותר מס על רווחי הון, כי אין הבדל בין הכנסה מעבודה להכנסה מהון ואין עדיפות לבעלי ההון על פני העובדים. צריך גם להוריד את מסי הקנייה למיניהם. זה מס לא נכון", אמר יונס.³⁷⁷



³⁷⁷ סמי פרץ וסיון איזסקו, יונס: "המחאה יכולה להגיע לבנקים – יבחנו את מעשינו בזכויות מגדלת", TheMarker, 2.3.2011, <http://www.themarker.com/markerweek/1.1654131>.

אפשר לשנות: המאבק על רווחי חברות הגז

אחד המאבקים החברתיים המתקשרים של השנים האחרונות היה המאבק על הרווחים ממצבורי הגז הטבעי שהתגלה בישראל בשנים האחרונות: מאגר הגז הטבעי מול חופי ישראל (תמר 1) שהתגלה בשנת 2009, ומאגר הגז באתר "לויטן" שממערב לחיפה, ובו כ-16 טריליון רגל מעוקב של גז, שהתגלה שנה אחר כך.³⁷⁸ רישיונות הקידוח במאגרים נמסרו על ידי המדינה לחברות נובל אנרג'י, דלק קידוחים, אבנר חיפושי נפט ורציו.³⁷⁹ שוויים של מאגרי הגז מול חופי ישראל מוערך בכ-540 מיליארד דולר.³⁸⁰

חוק הנפט, שנחקק בשנת 1952, הבטיח לחברות האנרגיה נתח עצום מרווחי אוצרות הטבע החדשים שייתגלו – גדול משמעותית בהשוואה למדינות אחרות בעולם. על פי חוק זה, חלקה של המדינה מההכנסות על הגז היה אמור להסתכם ב-24% בלבד, בהשוואה ל-60%-87% במרבית המדינות המערביות.³⁸¹

בעקבות התגליות, יזמו הרב מיכאל מלכיאור ויועץ התקשורת רון ורבר מאבק ציבורי לשינוי חלוקת ההכנסות ממכירות תגליות הגז בין המדינה לבין יזמות הקידוחים, והקימו התארגנות חברתית בשם "פורום פעולה אזרחית". בבסיס המאבק, שאלו הצטרפו ארגונים סביבתיים וחברתיים נוספים כמו אדם טבע ודין והתאחדות הסטודנטים הארצית, עמדה הטענה שאוצרות הטבע שהתגלו שייכים לאזרחי המדינה ולא ליזמות האנרגיה, וכי על הממשלה להשתמש בו לצורך השקעה במטרות חברתיות. הנוסחה של הפעילים קראה לכך ש-80% מרווחי הגז הטבעי יחזרו לציבור ו-20% לחברות הגז.

המאבק התחולל על רקע עבודתה של ועדת ששינסקי, שמונתה בשנת 2010 על ידי שר האוצר יובל שטייניץ במטרה לבחון מהו נטל המס הראוי על הפקת נפט וגז טבעי. אל מול לחצים קשים ופעילות לובי נמרצת של החברות המסחריות, גייסו לצדם הפעילים מומחים כלכליים, שהביאו נתונים השוואתיים ממדינות אחרות לגבי ניצול כלכלי של משאבי טבע, וניסחו הצעת מדיניות מנומקת לחלוקת הרווחים ממשאבי הגז בישראל. הפעילים גם הפגינו מול משרד ראש הממשלה והכנסת; קיימו כנס ציבורי; הפיקו חומרי הסברה, כמו עלונים וסטיקרים

³⁷⁸ קידוח לוויטן, גלובס, ללא תאריך, <http://tinyurl.com/7pe3mh4>.

³⁷⁹ קידוח לוויטן, ה"ש 378 לעיל.

³⁸⁰ תמיר אגמון ועמי צדיק, ניתוח חלק הממשלה בהכנסות מהפקת נפט וגז בישראל ובמדינות אחרות, הכנסת

– מרכז המחקר והמידע, יולי 2010, www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02596.pdf.

³⁸¹ זה העתיד של כולנו! מאבק לחלוקת רווחים צודקת מתגליות הגז הטבעי של ישראל, פורום פעולה אזרחית,

יולי 2010, <http://www.israel-restart.com/sites/default/files/emda2.pdf>.

שחולקו ברחובות הערים, ושלחו פניות אישיות אל חברי הכנסת בדרישה לחלוקה שונה של רווחי הגז.

בנוסף, הכינו הפעילים סרטון שבו מסביר ראש ממשלת נורווגיה לשעבר, קייל בונדביק, כיצד יישמו בנורווגיה את העיקרון שלפיו משאבי הנפט הם בבעלות העם הנורווגי כולו ומשמשים לרווחת כל אזרחי המדינה. יותר מ-70 אלף אזרחים חתמו על עצומה שהפיצו הפעילים, הקוראת לחברי הכנסת לתמוך בהקמת "קרן הדורות הבאים" – קרן לאומית שאליה יוזרמו כל הכנסות המדינה מהפקת גז ונפט.³⁸²

במרס 2011 אישרה הכנסת ברוב מוחץ (78 מול 2 מתנגדים) את "חוק ששינסקי", הקובע כי חלקה של הממשלה בהכנסות מתגליות הנפט והגז יעמוד על 52%-62% במקום על 24%. לאחר ההצבעה אמר שטייניץ כי "זהו רגע מכונן [...] שבו גבר האינטרס הציבורי על הלחצים השונים שהופעלו על חברי ועדת ששינסקי ועל חברי הכנסת וחברי הוועדות שדנו בנושא – הקשר בין הון ושלטון לא הצליח למנוע את החוק".³⁸³

"פורום פעולה אזרחית" בירך על שהכנסת אימצה את החוק ו"קבעה לראשונה בהיסטוריה של מדינת ישראל כי אוצרות הטבע אכן שייכים לציבור – לא רק הלכה, אלא גם למעשה – ומשום כך גם רוב הרווחים מאוצרות הטבע שייכים לציבור".³⁸⁴ בפברואר 2012 החליטה הממשלה על הקמת קרן לאומית לניהול רווחי הגז, אליה יועברו הרווחים ובה יוחלט על מדיניות ההשקעות של הקרן. שר האוצר יכהן כיו"ר מליאת הקרן ובנק ישראל יתפעל אותה.³⁸⁵

³⁸² לעצומה ראו: <http://tinyurl.com/7qo6b44>.

³⁸³ צבי זרחיה, חוק ששינסקי עבר ברוב של 78 מול 2 מתנגדים; שטייניץ: הכנסת התעללה על עצמה,

TheMarker, 30.3.2011, <http://www.themarker.com/markets/1.612970>.

³⁸⁴ להלחם על הזדמנות שאסור להחמיץ, פורום פעולה אזרחית, 23.11.2011, <http://tinyurl.com/845b5j8>.

³⁸⁵ יובל אזולאי ולילך ויסמן, הקרן הלאומית לניהול רווחי הגז יוצאת לדרך, גלובס, 19.2.2012, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000726050>; ישראל ינהל את קרן תמלוגי הגז?, גלובס, 20.2.2012, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000726422>.

מבט מבפנים:

הפחתות מס – לא יעילות ולא חברתיות

פרופ' ירון זליכה, לשעבר החשב הכללי במשרד האוצר (2003-2007)³⁸⁶

נחשב הכללי לשעבר, אלו בעיות מבניות שמשפיעות ישירות על מימוש זכויות חברתיות ראית בעבודתך?

ראיתי כמה דברים מרכזיים. ראשית בתחום המיסוי: ראיתי תופעה שבה אנשים עם הכנסות נמוכות עדיין היו משלמים מס הכנסה וביטוח לאומי. לגבי ביטוח לאומי עוד יכול להיות לזה היגיון כלשהו, אבל לגבי מס הכנסה – איזה היגיון יכול להיות למדינה לגבות מס מהעניים ביותר?

התחום השני היה בתמיכות של המדינה בעמותות. המדינה הייתה מחלקת מיליארדי שקלים לכל מיני ארגוני סיוע לנזקקים או לנתמכים שונים. הבעיה הייתה שעל פי החוק, היא חייבת לחלק את הכספים על פי קריטריונים שוויוניים ובלתי מפלים, והיא לא עשתה כן. חלק מהקריטריונים היו בלתי שוויוניים, וכמעט כולם היו לא שקופים. מיפינו במשרד החשב הכללי את כל הקריטריונים והעלינו את כולם לאתר אינטרנט, כך שכל אזרח יוכל לבדוק שהכספים מחולקים באופן שווה. בהקשר של התמיכות התברר לי גם שהממשלה לא מפקחת על הוצאות ההנהלה ועל ההוצאות הכלליות של העמותות שמקבלות את הכספים. התברר שלמעלה מ-90% מהעמותות מוציאות יותר מ-50% מהכספים שקיבלו על הוצאות הנהלה ועל הוצאות וכלליות. מ-2004 אכפנו כללים שקובעים שהוצאות אלה יכולות לנוע בין 7% ל-20%, תלוי בגודל העמותה, וחסכנו כך תקציבים שהלכו לתמיכות.

באילו אופנים לדעתך גורמת מערכת המס הישראלית להרחבת פערים חברתיים?

מי שמקבל את ההחלטות לא ער במיוחד להשלכות החברתיות, וגם לא ליעילות הכלכלית שלהן. במצב המקור-כלכלי של ישראל, שבו הצריכה הפרטית בדיכוי, הגיוני להפחית בעיקר את המסים העקיפים, שמוטלים בצורה רגרסיבית ולא פרוגרסיבית. חוסר היעילות הכלכלי של המדיניות הוא עקבי לחוסר היעילות הכלכלי בגלל שהם יוצרים נטל מס לא הגיוני.

התבצעו שני מהלכי מיסוי סותרים: אחד, החלטה להפחית את מס החברות. זו הייתה החלטה לא נכונה. אמנם באופן עקרוני תמיד נכון להוריד מסים, אבל השאלה היא אילו מסים ובאיזה

³⁸⁶ כיום ראש החוג לחשבונאות בקריה האקדמית אונו.

סדר. היה צריך להוריד מסים עקיפים אבל לא את מס החברות. מרגע שהורדת את מס החברות, למרות שזה לא היה נכון, זו טעות ממדרגה ראשונה להעלות אותם בחזרה. למה? מכיוון שאתה מייצר אי ודאות, שכל הפחתת מס יכולה להתהפך, והפחתת מס נועדה הרי לעודד פעילות כלכלית מסוימת. אם אתה מוריד מס ושנה אחר כך מבטל את ההורדה, אנשים לא יקימו עסקים ולא ירחיבו מפעלים מחשש שההפחתה שלך היא רמאות. שנית, הפחתת מס החברות יצרה עליה בשווי החברות הבורסאיות, ובתקופה הנוכחית יש לנו ירידות בגלל משבר בעולם ובישראל. ברגע שאתה מעלה את מס החברות בתקופה כזאת אתה מאיץ את הירידות בבורסה, מה שפוגע בחסכון הפנסיוני, מה שמעמיק את המיתון.

כיצד זה נראה מבפנים, כיצד התקבלו בממשלה ההחלטות שעיצבו את מערכת המס? מי האנשים שמקבלים אותן בפועל?

פקידי אגף תקציבים, שהם בדרך כלל הם חסרי השכלה מקרו-כלכלית רלבנטית. אנשים שאין להם את ההשכלה המתאימה מקבלים את ההחלטות, זאת בעיה קשה.

פרק 7: ריסוק ההתנגדות

תיאור השיטה

חלק מרכזי בהנהגת מדיניות חברתית-כלכלית דורסנית הוא התמודדות עם ההתנגדויות שעשויות לקום למדיניות זו. במהלך השנים טיפלו ממשלות ישראל בהתנגדות להתנערותן מאחריות חברתית בדרכים שונות. עיקרן היה ריסוק המתנגדים שאפשר היה לרסק וחיבוק המתנגדים החזקים, בעיקר קבוצות סקטוראליות מסוימות, כדי להבטיח "שקט תעשייתי".

כפי שנפרט בדוגמאות שיובאו להלן, המתנגדים למדיניות החברתית-כלכלית תווגו דרך קבע כ"בלתי רציונליים", וקבוצות מוחלשות – עניים, ערבים, חרדים – הוצגו כ"פרזיטים" וכ"בטלנים", ונטען נגדם שהם "לא מתאמצים מספיק" ו"מביאים יותר מדי ילדים שנולדים לתוך עוני". הדה-לגיטימציה ועידוד הגזענות כלפי קבוצות אלו הביאו לשני "הישגים" הכרוכים זה בזה: במקום שהשיח הציבורי יעסוק בכשלי המדיניות החברתית-כלכלית, הוסטו הדיון והאש כלפי המוחים, והממשלות לא נדרשו עוד לשנות ממנהגן.

יעד אחר לריסוק היו התארגנויות העובדים, שבכוון היה לשמש כמגן בפני שחיקת זכויות העובדים ושכרם. כדי לשנות את יחסי הכוחות בין המעסיקים למועסקים, נעשו צעדים רבים שנועדו לשבור את העבודה המאורגנת והוחלו כללים חדשים על יחסי העבודה במשק.³⁸⁷ כפי שנתאר בפרק זה, שינויים אלה, ובהם הפרטת החברות והשירותים הממשלתיים והעסקה עקיפה באמצעות חברות כוח אדם, החלישו את כוחם של העובדים, שחקו את זכויותיהם והעמיקו את הפערים הכלכליים בחברה.³⁸⁸

מנגנון נוסף לריסוק ההתנגדות נעשה באמצעות מדיניות הרווחה: שימוש נרחב במה שמכונה "קצבאות קטגוריות", הניתנות לאוכלוסיות מסוימות על בסיס מוצא אתני, מוצא לאומי ושירות צבאי. כפי שיפורט להלן, השיעור הגבוה של קצבאות מסוג זה בישראל לא רק מיסד את אי-השוויון בחברה אלא אף העמיק אותו, ויצר פירוד בין קבוצות מוחלשות שונות. פירוד זה מקשה על מאבקים חברתיים בנושאים שאינם סקטוריאליים, ומאפשר לממשלות להמשיך במדיניותן החברתית-כלכלית שנים ארוכות מאוד.

³⁸⁷ להרחבה ראו: מיכל תג'ר, **לעבוד בלי כבוד – זכויות עובדים והפרתן, פרק שני: התמורות הכלכליות והשפעתן על שוק העבודה בישראל**, האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2006, <http://www.acri.org.il/pdf/workersrights.pdf>.

³⁸⁸ לקריאה נוספת על השפעתם של איגודי עובדים והסכמים קיבוציים על אי-השוויון בהכנסות מעבודה ראו: טלי קריסטל, ינון כהן וגיא מונדלק, **האיגוד המקצועי וגידול אי-השוויון הכלכלי בישראל, 1970-2003, פרק 2**, מכון וין ליר, 2006, http://www.vanleer.org.il/econsoc/pdf/1_research_unions.pdf.

דוגמאות ליישום השיטה

1. סקטורליאזיה של מדינת הרווחה

בחינת מדיניות הרווחה של ממשלות ישראל דרך עיני הקבוצות השונות בחברה מאפשרת מבט שונה ועמוק יותר על חלוקת המשאבים במדינה. נהוג לחשוב כי סיוע מטעם המדינה ניתן לשכבות המוחלשות ביותר בחברה, אולם בחינה מדוקדקת של חלוקת ההטבות שמעניקה המדינה מעלה כי אלו ניתנות לקבוצות מסוימות יותר מאשר לקבוצות אחרות. למעשה, אפשר לראות כי בישראל ניתנת הגנה סוציאלית לאוכלוסיות שונות על פי מוצא אתני, לאום ואזרחות. בדרך זו משמשת מדיניות הרווחה להבטחת נאמנותן של קבוצות חברתיות שונות למערכת, ולשימור של הפרדה ושל ניכור בין קבוצות מוחלשות.

פרופ' גיוני גל, שבחן לעומק את דפוסי ההטבות הסוציאליות שמעניקה המדינה, טבע את המושג "קצבאות קטגוריאליזם" לתיאור מדינת הרווחה הישראלית. גל מצא כי מערכת הביטוח הסוציאלי בישראל מורכבת מתוכניות של קצבאות המעניקות גמלאות לפרט על בסיס השתייכות לקטגוריה חברתית, בלי קשר לרמת נזקקותו או למידת השתתפותו במימון מערכת הביטוח הסוציאלי. קצבאות ילדים, קצבאות לנכי צה"ל, הבטחת הכנסה לאברכים, מענקים לחיילים משוחררים, הטבות לעולים ומענק לידה הן דוגמאות לתוכניות כאלה.³⁸⁹

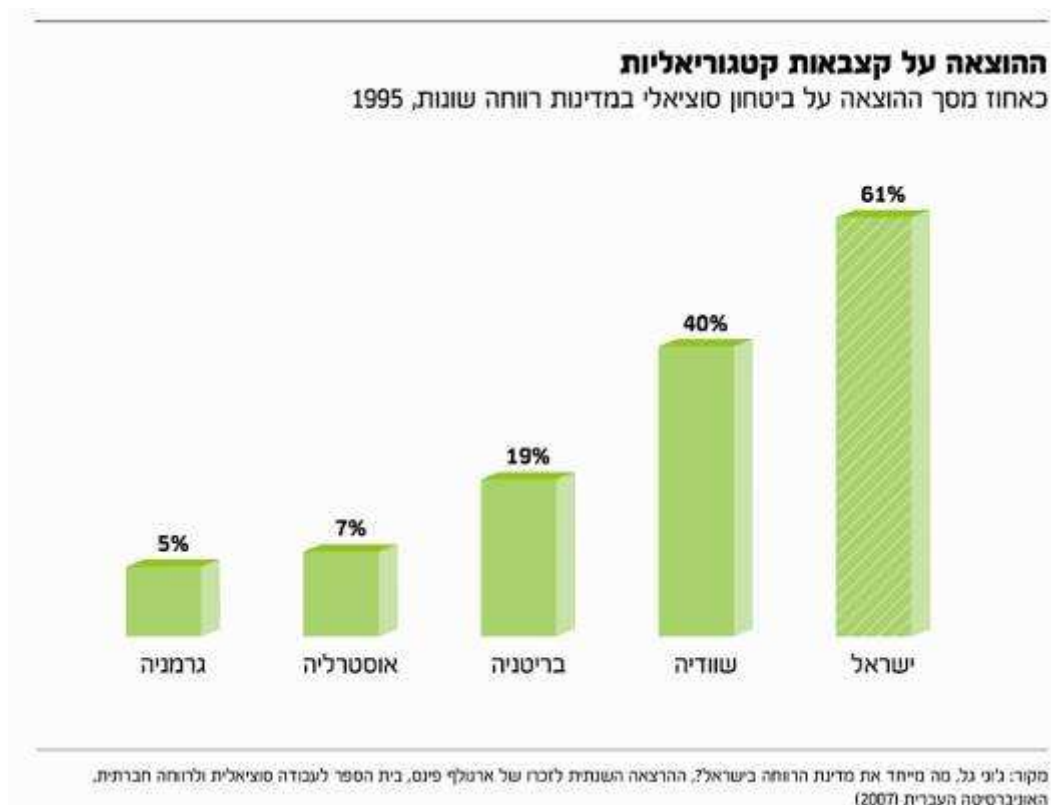
לטענת גל, אי אפשר להתעלם מהקשר שבין הקצבאות הקטגוריאליזם לבין שעתוק יחסי הכוח הבלתי שוויוניים בחברה, שכן חלוקת הקצבאות בדרך זו מביאה למניעת ביקורת מצד מי שמקבלים את חלקם, גם אם היא משמרת את מצבם העגום של אלו שקשה להם הרבה יותר להשמיע את קולם במציאות הישראלית. ניתוח הוצאות מערכת הביטוח הסוציאלי, שערך גל, העלה כי קצבאות קטגוריאליזם הן הרווחות ביותר במערכת התמיכה הסוציאלית – 18 תוכניות של קצבאות כאלה מהוות 51.4% מכלל ההוצאה על קצבאות בישראל.³⁹⁰

כך, לדוגמה, הבטיח דפוס פעולה זה במשך שנים כי מרבית המשאבים החברתיים יופנו ל"קליטת עלייה", דהיינו להטמעתם של מהגרים יהודים בלבד בחברה הישראלית, תוך דחיקה מכוונת של הלא-יהודים ממשאבים ציבוריים אלו. שכן התאמת מערכת הרווחה לקליטה מיטיבה של עולים טומנת בחובה תוצאה הפוכה עבור אוכלוסיות מודרות אחרות

³⁸⁹ פרופ' גיוני גל, **מה מייחד את מדינת הרווחה בישראל?**, ההרצאה השנתית לזכרו של ארנולף פינס, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, האוניברסיטה העברית, 2007, www.sw.huji.ac.il/upload/pinslecturegal2007.doc.

³⁹⁰ פרופ' גיוני גל, **הגירה ומדינת הרווחה הקטגוריאליזם בישראל**, בתוך: חנה כץ וארז ספדיה (עורכים), **מדינה מפקירה מדינה משגיחה**, רסלינג, 2010, 77, בעמ' 85.

בישראל – ערבים ומהגרי עבודה.³⁹¹ הבחירה בדרך פעולה זו הבטיחה ומבטיחה כי למדינת הרווחה הישראלית יהיה תפקיד משמעותי ביצירת רבדים חברתיים, וכך היא לא רק משקפת היררכיה חברתית קיימת אלא ממסדת ומשעתקת אותה.



פרופ' זאב רוזנהק מתייחס גם הוא לריבודיות של מדינת הרווחה הישראלית, בהציגו את הרמות השונות של ההגנה וההטבה שלהן זכו לאורך השנים יהודים אשכנזים, יהודים מזרחים, אזרחים פלסטינים, פלסטינים תחת כיבוש ומהגרי עבודה בישראל.³⁹² רוזנהק מציין, למשל, כי היהודים המזרחים זכו להטבות קטנות בהרבה בהיקפן מאשר "הוותיקים" (האשכנזים); כי הפלסטינים אזרחי ישראל הודרו מחלק ארי של הטבות במשך שנים באמצעות קריטריונים שונים כגון "שירות צבאי"; כי הפלסטינים בשטחים הכבושים לא זכו

³⁹¹ הגירה ומדינת הרווחה הקטגוריות בישראל, ה"ש 390 לעיל, בעמ' 93-94.

³⁹² ד"ר זאב רוזנהק, דינמיקות של הכלה והדרה במדינת הרווחה בישראל: בניית מדינה וכלכלה מדינית, בתוך: חנה הרצוג, טל כוכבי ושמעון צלניקר (עורכים), דורות, מרחבים, זהויות: מבטים עכשוויים על חברה ותרבות בישראל, מכון ון ליר, 2007, 317.

כלל להגנה של הביטוח הסוציאלי; וכי דרכם של מהגרי העבודה למשאבים נחסמת באופן שיטתי.

כך, למשל, על פי רוזנהק, העולים החדשים בשנות החמישים והשישים, שרובם היו מארצות צפון אפריקה, קיבלו ממשד הסעד סיוע נמוך מזה שקיבלה האוכלוסייה הוותיקה, שרובה יוצאי ארצות אירופה, באמצעות ההסתדרות ומאוחר יותר באמצעות הביטוח הלאומי.³⁹³ דוגמה אחרת, מבין עשרות שהוא פורס במאמרו, היא ביחס לתוכניות הפנסיה. רוזנהק עומד על כך שבמשך שנים האוכלוסייה הוותיקה נהנתה מתוכניות פנסיה של ההסתדרות, שהעניקו גמלאות גבוהות יחסית בעזרת סבסוד נדיב של המדינה, לעומת המהגרים החדשים והאזרחים הערבים, שהיו זכאים רק לקצבאות הזקנה האוניברסאליות, ששיעורן היה נמוך מאוד.³⁹⁴

לגישתו של רוזנהק, הליך זה משקף שתי מטרות מרכזיות של מדינת הרווחה בישראל: האחת, תפקידה בבניית המדינה והאומה בהקשר של "כיבוש" הארץ בעבודה יהודית ובהתיישבות יהודית. השנייה, תפקידה כמנגנון המווסת את שוק העבודה בישראל ומאפשר ניצול עובדים. במילים אחרות, רוזנהק רואה במדיניות זו מכשיר שנועד לספק רמות שונות של הגנה מפני כוחות השוק ולשמש כמנגנון המייצר סוגים שונים של עובדים, ובכך לכוון קבוצות חברתיות המוכפפות לשוק העבודה ככוח עבודה בלתי מוגן וגמיש.

פרידמן ושלד ערכו ניתוח נוסף של המענקים הפיננסיים שמעניקה המדינה, והם סבורים כי בתוך המערך שתואר על ידי קודמיהם אפשר לזהות תת קבוצה של קצבאות המיועדות לעודד מוטיבציה בקרב אזרחים לשרת אינטרסים של המדינה. הם מכנים קצבאות אלו "תגמולי נאמנות", ומונים בהן מענקים שונים למי ששירת בצבא, פיצויים לקורבנות הקונפליקט, תגמולים לנפגעי הנאצים ולחסידי אומות עולם, קצבאות לתלמידי תורה וסיוע לעולים חדשים.³⁹⁵ הדוגמה שהם נותנים לגבי נכי צה"ל ונכי איבה מדגימה את ההבדל בין היחס אליהם ליחס לאוכלוסייה הכללית: נכי צה"ל ונכי איבה בדרגה של 50% מקבלים קצבה השווה ל-60% משכר ממוצע של שכיר במשק, לעומת נכה כללי, הזוכה לקצבה ששווה ל-29% מהשכר הממוצע בלבד.³⁹⁶

פרידמן ושלד ערכו גם השוואה בין הקצבאות שקוצצו בעשור האחרון (2002-2008), ומסקנתם היא שמרבית הקצבאות ששיעורן דווקא גדל שייכות לקבוצת תגמולי הנאמנות, לעומת

³⁹³ דינמיקות של הכלה והדרה במדינת הרווחה בישראל, ה"ש 392 לעיל, בעמ' 326.

³⁹⁴ דינמיקות של הכלה והדרה במדינת הרווחה בישראל, ה"ש 392 לעיל, בעמ' 325.

³⁹⁵ אייל פרדימן ומיכאל שלו, תגמולי נאמנות, בתוך: חנה כץ וארז ספדיה (עורכים), מדינה מפקירה מדינה

משגיחה, רסלינג, 2010, 55, בעמ' 59-60.

³⁹⁶ תגמולי נאמנות, ה"ש 395 לעיל, בעמ' 61.

הצמצום שחל ביתר סוגי הקצבאות. הם מסבירים כי היה קל ואף "טבעי" יותר לממשלה לפגוע בקבוצה ה"לא-לאומית", והדבר לא נבע בהכרח מהסכום שכל קצבה עולה למדינה. כך, למשל, קוצצה קצבת מענק הלידה, למרות שעלותה פחות מחצי אחוז מסך ההוצאות על קצבאות; לעומת זאת, ההוצאות על תשלומים לנכי צה"ל ומשפחות שכולות גדלו. גם הם, כמו החוקרים הקודמים, סבורים כי תגמולים כספיים משמשים את המדינה לקדם את רווחתם של מי שנתפסים כנאמנים למטרותיה ולערכיה, על חשבון קבוצות אחרות.³⁹⁷

2. שבירת העבודה המאורגנת ומאבקי עובדים

בעולם העבודה קיים באופן טבעי חוסר שוויון בסיסי בין כוחו של המעסיק לכוחו של העובד. למעשה, לעובד היחיד כוח מיקוח קטן מאוד מול מעסיקו. הפתרון המרכזי שפותח כדי לצמצם את פערי הכוחות בין הצדדים הוא ארגוני העובדים, אשר אמורים לשאת ולתת עם המעסיק בשם כלל עובדיו. כפי שהסביר בין הדין הארצי לעבודה: "כל כולו של משפט העבודה הקיבוצי, ועצם התארגנותם של העובדים בארגוני עובדים, באו על מנת לבטל את נחיתותו של העובד הבודד מול מעבידו ולהעמידו 'כוח' מול 'כוח'".³⁹⁸

אלא שבקרב מעסיקים רבים נתפסים ארגוני העובדים כמכשלה בפני הגמישות התעסוקתית שהם מבקשים כדי להעסיק עובדים באופן זמני ונקודתי ולנייד אותם כדי למקסם את רווחיהם. גישה זו אומצה על ידי ממשלות ישראל, ששמו לעצמן כיעד להגמיש את אפשרויות התעסוקה במשק באמצעות שבירת העבודה המאורגנת.³⁹⁹ אנשי משרד האוצר אף הצהירו זאת רשמית: לדוגמה, אורי יוגב, שהיה ראש אגף תקציבים באוצר, הסביר ב-2004 כי ההישג הגדול ביותר שלו היה ש"הצלחנו לנצל את תקופת המיתון כדי לשנות את כללי המשחק, ולקדם את המהפכה הדרמטית מכולן – שבירת העבודה המאורגנת בישראל".⁴⁰⁰

עד לתחילת שנות ה-80 עלה בהתמדה מספר החברים בארגוני העובדים בישראל, ובשיאו הגיע שיעור העובדים המאוגדים ל-80% מכלל העובדים במשק. באותה תקופה כ-85%

³⁹⁷ תגמולי נאמנות, ה"ש 395 לעיל, בעמ' 73-68.

³⁹⁸ דב"ע נז/27 – 41 ההסתדרות הכללית – מכתשים מפעלים כימיים, פד"ע ל 449, בעמ' 480-481.

³⁹⁹ ד"ר אמיר פז-פוקס, ממדיניות של הפרטה לריבוד שוק התעסוקה, בתוך: חנה כץ וארז ספדיה (עורכים), מדינה מפקירה מדינה משגיחה, רסלינג, 2010, 335, בעמ' 340-342.

⁴⁰⁰ מירב ארלוזורוב, צריך לפרק את המנהל ולמכור את קרקעות המדינה, הארץ, 5.5.2004.

<http://www.haaretz.co.il/misc/1.963644>

מהעובדים במשק אף היו מכוסים בהסכמים קיבוציים.⁴⁰¹ מאמצע שנות ה-80 ועד לאמצע שנות ה-90 חלה ירידה משמעותית בשיעור זה, וכיום רק שליש מהעובדים במשק מאוגדים. שיעור העובדים המועסקים במסגרת הסכם קיבוצי או צו הרחבה הוא כמחצית מכלל העובדים.⁴⁰²

הירידה בשיעור העובדים המאוגדים מיוחסת לחקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שהפריד את מערכת הבריאות מארגוני העובדים, ולתהליכים שהונהגו ברוח התפיסה הכלכלית הניאו-ליברלית: הפרטה של חברות ושל שירותים ציבוריים, שבירת אידיאולוגית הערבות ההדדית בין המדינה, ארגוני המעסיקים וארגוני העובדים, ביזור המשא ומתן הקיבוצי וניתוק הזיקה שבין האיגודים המקצועיים והמערכת הפנסיונית. משתנים נוספים שפעלו בתקופה זו ותרמו את תרומתם היו: חשיפה להליכים גלובליים ולתרבות העבודה האמריקאית, ירידה בערך המוסף של ההסכם הקיבוצי לעומת רגולציה (בהקשר זה יוער כי בעבר נתפס החוק כמגן על המינימום ההכרחי, בעוד ההליך הקיבוצי כמקדם את זכויות העובד ורווחתו), היחלשות ההסתדרות וביזור ועוד.⁴⁰³

ממשלות ישראל תרמו להליכים אלו באופן ישיר באמצעות חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, עידוד השקעות זרות שלוו במעבר לדפוסי העסקה זרים, עידוד נידודות בשוק העבודה, שבירת מושג ה"קביעות" ועוד. ההפרטה המתפשטת בשירות הציבורי ובמגזר הפרטי ניתקה יותר ויותר עובדים ממסגרת העבודה המאורגנת והעבירה אותם למעמד של עובדי קבלן ללא יחסי עובד-מעביד. כל אלה הביאו ל"הגמשתו" של שוק העבודה, שמשמעותה מבחינת העובדים הייתה מעבר משיטה המספקת ביטחון תעסוקתי לכזו החסרה אותו.

התוצאה הייתה שמחד גיסא, נוצרו ענפי כלכלה לא מאורגנים, כמו ענף ההיי-טק, והמשק הישראלי התחזק, תוך גידול משמעותי בתוצר הלאומי לאדם.⁴⁰⁴ מאידך גיסא, גדל הפער

⁴⁰¹ ינון כהן, יצחק הברפלד, גיא מונדלק ויצחק ספורטא, **שיעור העובדים המאורגנים ושיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים: עבר, הווה ועתיד**, עבודה חברה ומשפט י (2004), 15, בעמ' 18.

⁴⁰² כהן ינון, יצחק הברפלד, גיא מונדלק ויצחק ספורטא, **צפיפות ארגונית בישראל 2000-2006: שנים של סטגנציה**, עבודה חברה ומשפט יב (2010), 533, בעמ' 537-539.

⁴⁰³ **שיעור העובדים המאורגנים ושיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים**, ה"ש 401 לעיל, בעמ' 19; **ממדיניות של הפרטה לריבוד שוק התעסוקה**, ה"ש 399 לעיל, בעמ' 340-348; **צפיפות ארגונית בישראל 2000-2006**, ה"ש 402 לעיל, בעמ' 535; ד"ר גיא מונדלק ואח', **יחסי עבודה בעידן של תמורות**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2004, <http://tinyurl.com/6uyem6t>, בעמ' 16.

⁴⁰⁴ **שיעור העובדים המאורגנים ושיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים**, ה"ש 401 לעיל, בעמ' 19.

החברתי בין השכבות החלשות לבין השכבות החזקות, והחברה הישראלית נעשתה פחות שוויונית.⁴⁰⁵

בעשור החולף, נוכח משברים כלכליים עולמיים, התחזקו עוד התהליכים של חדירת גורמים בינלאומיים למערכת יחסי העבודה, ושינויים פוליטיים הובילו לערעור יחסי הכוחות שבין המדינה, המעסיקים והעובדים, תוך העדפת האינטרסים של המעסיקים על פני אלה של העובדים, שכוחם הלך ונחלש.⁴⁰⁶

אחד הביטויים למגמות אלה הוא עליית כוחם של בתי הדין לעבודה, המקבלים היום, בניגוד לעבר, מעמד מרכזי במערכת יחסי העבודה. הדבר משקף את ירידת יכולתה של מערכת יחסי העבודה לייצר הסכמות, ואת ההסלמה ביחסים שבין העובדים למעסיקים. ארגוני העובדים אינם מהווים עוד כוח משמעותי בשוק העבודה, והנורמות החברתיות-כלכליות אינן מצליחות לייצב את יחסי העבודה כבעבר.⁴⁰⁷

התוצאה היא שעולם התעסוקה עבר הליך של משפט, שמתבטא בהסדרה הולכת וגוברת של יחסי העבודה באמצעות בתי המשפט והחוק. נורמות שבעבר הוסדרו בהסכמים קיבוציים ונאכפו על ידי ועדות פריטטיות מוכתבות כיום על ידי בתי המשפט, באמצעות חובות של משא ומתן, היוועצות, פיצוי בעת הפרטה, הגנה מפני פיטורי עובדים הרוצים להתארגן ועוד.⁴⁰⁸ הליך המשפט של התחום הביא גם לביטול יכולתם של העובדים למחות על סוגיות חברתיות וכלכליות, למשל כאלו הקשורות להפרטה במקום עבודתם, שכן בתי הדין קבעו כי כאשר העובדים אינם נאבקים על תנאי עבודתם ועל שכרם, מדובר בשביתה פוליטית פסולה ואסורה.⁴⁰⁹

במציאות זו נוצרים סכסוכי עבודה רבים מבעבר. הרעת יחסי העבודה בשירות הציבורי, השינויים במבנה המגזר הציבורי והמעבר למיקור חוץ ולהפרטה, הביאו ממחצית שנות התשעים לגידול בהיקפם של סכסוכי העבודה במשק,⁴¹⁰ והחל גל מאסיבי של שביתות ומאבקי עובדים בישראל.⁴¹¹ באותה שעה, ציבורים גדולים של עובדים, שאינם מאורגנים ולכן

⁴⁰⁵ יחסי עבודה בעידן של תמורות, ה"ש 403 לעיל, בעמ' 11-14.

⁴⁰⁶ האיגוד המקצועי וגידול אי-השוויון הכלכלי בישראל, ה"ש 388 לעיל, בעמ' 28.

⁴⁰⁷ יחסי עבודה בעידן של תמורות, ה"ש 403 לעיל, בעמ' 14-18.

⁴⁰⁸ יחסי עבודה בעידן של תמורות, ה"ש 403 לעיל, בעמ' 18.

⁴⁰⁹ ממדיניות של הפרטה לריבוד שוק התעסוקה, ה"ש 399 לעיל, בעמ' 344.

⁴¹⁰ פרנסס רדאי וגיל-עד נועם, ארגוני עובדים ומשא מתן קיבוצי בישראל – מבט אל המאה ה-21, משפטים לד

(1) תשס"ד (2004), 39, 71; יחסי עבודה בעידן של תמורות, ה"ש 403 לעיל, בעמ' 18.

⁴¹¹ יחסי עבודה בעידן של תמורות, ה"ש 403 לעיל, בעמ' 30. כך, למשל, ב-2003 היו עיצומים שנמשכו למעלה משלושה חודשים; שביתת הרופאים ב-2000 נמשכה מספר חודשים; והשביתה הכללית ב-1997 נמשכה חמישה ימים – פרק זמן ארוך מאוד לשביתה כללית במשק.

אינם מכוסים על ידי הסכמים קיבוציים, לא יכולים להכריז על סכסוך עבודה וקולם נדם.⁴¹² כך, למרות שחלה עלייה במספר השביתות והעיצומים, מדובר בעלייה שהתרחשה רובה ככולה בסקטור הציבורי. ברי גם כי אומדני שביתות הם רק חלק מהתמונה הכוללת של הסלמה בעמדות הצדדים.⁴¹³

במקביל למגמות אלו, חלה הקשחה בעמדות המעסיקים הפרטיים והציבוריים כאחד. ארגוני המעסיקים התחזקו, ויש מעסיקים המנהלים יחסי עבודה תקיפים מול ארגוני העובדים, ועושים כל שבאפשרותם כדי לפגוע בתנאי העבודה שנקבעו בהסכמים הקיבוציים או אף לבטלם, כמו גם לבטל את יחסי העבודה המאורגנים.⁴¹⁴ כמו כן, במטרה להלך אימים על העובדים המתאגדים, לא אחת מנסים מעסיקים לפטר עובדים שפועלים להקמת ארגוני עובדים במקום עבודתם.⁴¹⁵

במגזר הציבורי אף החלו מתייחסים למערכת יחסי העבודה כאל נטל, ואל האיגוד המקצועי כקרטל שקיומו עומד בניגוד לתפיסת השוק החופשי.⁴¹⁶ ממשלות ישראל נקטו לא פעם בגישה של דה-לגיטימציה למאבקי העובדים, שהוצגו כחמדנים אשר אינם מצליחים ליישר קו עם הדרישות הכלכליות של המשק,⁴¹⁷ והנהיגו פיטורי עובדים לצורכי "התייעלות", קיצוץ בהטבות לצורכי "חיסכון" ומעבר להעסקה בחוזים אישיים. בתגובה לשביתה הגדולה של 2003 אף הגישו חברי כנסת סדרה של הצעות חוק שמטרתן צמצום זכות השביתה,⁴¹⁸ אך הן

⁴¹² ארגוני עובדים ומשא מתן קיבוצי בישראל, ה"ש 410 לעיל, בעמ' 71.

⁴¹³ יחסי עבודה בעידן של תמורות, ה"ש 403 לעיל, בעמ' 18, 31.

⁴¹⁴ סטיב אדלר, חופש השביתה בראי הפסיקה בתוך: ספר ברנזון, כרך שני, נבו, 2000, בעמ' 390.

⁴¹⁵ ראו למשל:

תני גולדשטיין, ביה"ד: על 'קופי בין' להחזיר לעבודה את מייסד הוועד, ynet, 22.7.2007,

<http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-3428312.00.html>;

בוטלו פיטוריו של עובד ב"הוט" אשר מנסה להביא להתארגנות העובדים, פורטל העובדים,

<http://tinyurl.com/6nfbx7e>;

האם חברת תעופה פיטרה עובד כשעה לאחר ניסיון ההתארגנות? פורטל העובדים,

<http://tinyurl.com/cs7gopq>;

ביטול פיטורי עובד שנעשו בגלל השתתפות בניסיון התארגנות עובדים, האגודה לקידום העבודה הסוציאלית

בישראל, <http://www.socialwork.org.il/?p=4332>;

ארגון העובדים מען מאשים את חברת אקסל בניסיון לפירוק התארגנות עובדים, HRus, 22.11.2011,

<http://tinyurl.com/ccsadyu>;

רועי גולדנברג ורועי ברק, האם אתר ynet פיטר 3 עובדים בכירים שביקשו להקים ועד?, גלובס, 9.2.2012,

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000723365>.

⁴¹⁶ ארגוני עובדים ומשא מתן קיבוצי בישראל, ה"ש 410 לעיל, בעמ' 41.

⁴¹⁷ יחסי עבודה בעידן של תמורות, ה"ש 403 לעיל, בעמ' 119.

⁴¹⁸ יחסי עבודה בעידן של תמורות, ה"ש 403 לעיל, בעמ' 40; ראו גם: אלון הראל, שביתה בזכות, 4.11.2003,

<http://www.acri.org.il/he/?p=748>.

לא התגבשו לכדי חוק. מאידך גיסא, חקיקה המעגנת את זכות השביתה גם היא לא צלחה את מבחן הכנסת.

גם העיסוק התקשורתי במאבקי העובדים שם במרכז פעמים רבות את הגישה הממשלתית לשביתות: גישה השמה דגש על העלויות ועל הנזקים האדירים שמאבקים אלה גורמים, לכאורה, למשק, ולא מתייחסת לנזק שנגרם לעובדים ולחברה בישראל מהפרת זכויות העובדים.⁴¹⁹ כך, למשל, בהתייחסו לשביתה הכללית במשק במחאה על תנאי העסקת עובדי הקבלן, אמר שר האוצר יובל שטייניץ: "לפי תחשיבים שלנו, יום שביתה כמו היום לא רק פגע באזרחי ישראל, אלא יש לו עלות של 2.5 מיליארד ש"ח למשק ולאזרחי ישראל. זה מה שהפסדנו היום בתקופת האטה כלכלית ואני מאוד מאוד מקווה שהשביתה המיותרת לא תימשך".⁴²⁰

נציגי הממשלה גם יוצאים תדיר נגד מה שמכונה "הוועדים הגדולים" במשק ומציגים אותם באור שלילי בתקשורת.⁴²¹ ראשי ועדי העובדים טוענים מצידם כי משרד האוצר כלל לא מנהל איתם משא ומתן עד שהם לא מכריזים על שביתה, וכי פעולה כוחנית היא השער שהם חייבים לעבור דרכו כדי להגיע לשולחן הדיונים. כך, למשל, הסבירה אילנה כהן, יו"ר הסתדרות האחיות, כי אל מאבק האחיות שהחל ב-2007 והסתיים במרס 2012 התייחס האוצר רק אחרי שהן פתחו בשביתה אזהרה: "אני אומרת את זה בצער רב, אבל דבר לא זז עד שאתה מפעיל

⁴¹⁹ ראו למשל: רותם סלע, **מחיר יום השביתה: עד 2.35 מיליארד שקל**, nrg-מעריב, 9.2.2012, <http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/335/241.html>; רן רימון, **מחיר השביתות: 168,864 ימי עבודה בשנת 2010**, ynet, 23.5.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-4072598.00.html>; רשת ב', **הנזק הצפוי למשק: 330 מיליון ש"ח ביום**, 4.11.2011, <http://www.iba.org.il/bet/?entity=798037&type=1&topic=5>.

⁴²⁰ חיים באור ומוטי בסוק, **ההכרעה נדחתה לשעה שמונה בבוקר**, הארץ, 9.2.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1637319>; שטייניץ מביע תקווה לסיום השביתה, החדשות 2 באתר mako, 8.2.2012, <http://tinyurl.com/cegp9a>, ראו למשל: ⁴²¹

הדר חורש, **שלטון הוועדים הגדולים**, nrg-מעריב, 16.2.2012, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/337/671.html>; מוטי שפירא, **הוועדים הגדולים הם לא "המשק"**, TheMarker, 1.3.2012, <http://www.themarker.com/opinion/1.1653921>; הילה ויסברג, **ההסתדרות והוועדים הגדולים לא מגינים על עובדי הקבלן**, TheMarker, 18.10.2011, <http://www.themarker.com/career/1.1525454>; דניאל שמיל, **פגישת השר כץ ועיני בנושא הרכבת התמוצצה תוך 15 דקות**, TheMarker, 16.2.2012, <http://www.themarker.com/dynamo/cars/1.1643352>; ענת שלו וקובי ליאני, **כץ: "לא אתן שהציבור יהיה בן ערובה של עובדי הרכבת"**, וואלה, 5.3.2012, <http://news.walla.co.il/?w=551/2514214>.

כוח. במקרה הזה אין עדיפות למי שמתעסק בחיי אדם. לפני שאתה עושה צעד מעשי לא מתייחסים אליך".⁴²²

כיום ברור גם לראשי המערכת כי יחסי העבודה בישראל הידרדרו לשפל בעייתי. יוסי קוצ'יק, שהיה הממונה על השכר באוצר בשנים 1994-1999 ומנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר: "מערכת יחסי העבודה בישראל היא קשה ואלימה, וזה משהו שהולך ומתבסס ב-25 השנים האחרונות. אין כיום סכסוך עבודה שלא מסתיים באופן כוחני, וישראל היא אחת המדינות שיש בהן הכי הרבה שביתות בעולם. כשהייתי הממונה על השכר ראינו את זה ועסקנו בזה, אבל לא הצלחנו להתגבר על זה עד היום. מה שלא נפתר במשא ומתן נפתר בכוח, ומה שלא נפתר בכוח נפתר בהרבה מאוד כוח. אם בעבר פעלו מנגנונים כמו מוסד לבוררות מוסכמת או תהליכים אחרים של גישור, כיום הם לא קיימים ותהליכי גישור מתרחשים בעיקר בחסות בית הדין. התוצאה היא שבסוף זה תמיד מידרדר לסכסוך קשה ופוגעני".⁴²³

3. דה-לגיטימציה למאבקים חברתיים

אחת השיטות המוכרות של ממשלות ישראל להתמודדות עם מחאה חברתית היא לזלזל במוחים ולטפול עליהם את האשמה במצבם, ובכך להפוך את מחאתם ללא לגיטימית. התנהלות זו קיימת עוד מימי "הם לא נחמדים" של גולדה מאיר בהקשר של הפנתרים השחורים ונמשכת עד ימינו (ראו בסוף הפרק: הניסיונות לרסק את מחאת האוהלים).

האשמת עניים בעוניים היא אחד האמצעים המרכזיים בדיכוי מחאה חברתית. בבסיסה של התעמולה נמצאות תיאוריות סוציולוגיות שהתעצבו בשנות ה-60, וגרסו כי עוני אינו רק תוצר של תנאים חברתיים. תיאוריות אלה הדגישו את תרומתם של העניים למצבם באמצעות יצירת תרבות עוני, פסיביות, תלות וחוסר במוטיבציה, הדנים אותם ואת צאצאיהם לחיים של עוני. בעשורים האחרונים נוהגים פוליטיקאים וכלכלנים נאו-שמרנים וניאו-ליברלים לשוב ולהזכיר תיאוריות אלה, ואף להקצין אותן לתפיסת עולם אינדיבידואליסטית הרואה ביחידים אשמים בעוניים. לעומת תיאוריות אלה, גישות היוצאות מנקודת מבט חברתית

⁴²² עדו אפרתי, הישרדות – גרסת מדינת ישראל, TheMarker, 8.3.2012, <http://www.themarker.com/misc/article-print-page/1.1659161>
⁴²³ הישרדות – גרסת מדינת ישראל, ה"ש 422 לעיל.

מבחינות בחוסר השוויון המובנה בחברה כסיבה לעוני, ומדגישות את אחריות מדינת הרווחה בגישור על הפערים החברתיים.⁴²⁴

בישראל היינו עדים פעמים רבות לפסילת מאבקים חברתיים באמצעות השמצת הפעילים והפיכת מאבקם ללא לגיטימי. ב-2001, בניסיון להחליש את התוכנית להקצבת דמי אבטלה ולתגבר את החקירות נגד מובטלים, הכריז שר העבודה והרווחה שלמה בניזרי כי 50% מהמובטלים הם "מתחזים".⁴²⁵ בשנת 2003, השנה שבה הובילה ויקי כנפו את מאבק המשפחות החד-הוריות והחלו מאבקים חברתיים נוספים כמו מאבקי דיור ומאבק הנכים, הגיע לשיא השיח המאשים את העניים במניפולטיביות, בעצלות ובחוסר מוסריות.⁴²⁶ מאיר שטרית, אז שר בממשלת הליכוד, קבע אז כי מזרחים מאכלסים את רוב שכבות המצוקה, בתי הסוהר, ולשכות האבטלה מפני שאיבדו את "האחריות האישית" ואת "התחושה שהם נושאים באחריות לגורלם" כתוצאה מהקצבאות שקיבלו.⁴²⁷

שר האוצר דאז, בנימין נתניהו, תקף ישירות את האימהות החד הוריות והסביר שהן מודל לחינוך קלוקל לילדיהן: "הנשים שמקבלות את הקצבאות מתרגלות לא לעבוד, וילדיהן מתרגלים לכך שהאימהות שלהם לא עובדות. זו מלכודת של תלות, זו מלכודת של ריבה סמיכה, שאי אפשר להיחלץ ממנה [...] אני חייב לשחרר את הילדים הללו מתרבות התלות בסעד ממשלתי".⁴²⁸

ראש הממשלה לשעבר, אריאל שרון, הגיע באותה שנה לדימונה במהלך הבחירות לרשויות המקומיות, בניסיון לקדם את מועמד הליכוד לראשות העיר. בנאומו שם אמר כי בניגוד לנטען, לא חסרים בדימונה מקומות עבודה, וקרא לתושבי העיר: "צאו לעבוד". התושבים מצדם תבעו ממנו להגדיל את התמיכה הממשלתית בתושבי הדרום.⁴²⁹

בהמשך, ההתנגדות לתוכנית ויסקונסין התקבלה בהתקפה חסרת תקדים מצד הממשלה על המובטלים, שהוכרזו כבטלנים כרוניים שמעדיפים לא לעבוד. שיטת התגמול למפעילי

⁴²⁴ ראו למשל: Edward C. Banfield, *The Unheavenly City Revisited*, Boston: Little, Brown, 1974.

וכן: Oscar Lewis, *The Children of Schez*, New York: Random House, 1961.

⁴²⁵ מי מתחזה כאן, הארץ, 26.8.2001, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.728941>.

⁴²⁶ ענת הרבסט, שיח "אמהי-לאומי" מול שיח "נצלניות" – מחאת האמהות החד הוריות 2003, בתוך: חנה כץ וארז ספדיה (עורכים), *מדינה מפקירה מדינה משגיחה*, רסלינג, 2010, עמ' 223-236.

⁴²⁷ ארי שביט, קחו אותי לדוגמה, הארץ, 7.5.2003.

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=290990>

⁴²⁸ סבר פלוצקר, נתניהו: אישה שיכולה לצעוד 200 ק"מ, יכולה לעבוד באריזה, ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 18.7.2003.

⁴²⁹ צחר רותם, שרון בכנס בחירות בדימונה: "צאו לעבוד", הארץ, 17.10.2003.

<http://news.walla.co.il/?w=/453410>

התוכנית הוצדקה באמירות שמגיע להם תגמול על הצלחתם לשלול קצבאות מ"רמאים". בנובמבר 2004 הסביר שר האוצר דאז, בנימין נתניהו: "הממשלות יצרו תרבות עוני על ידי חלוקת קצבאות ביד רחבה. יש רק דרך אחת להפסיק את העוני, וזה לצאת לעבודה. היום בפעם הראשונה בעשור האחרון אנשים מתחילים לצאת לעבודה, לא נחזור לסיר הבשר של הקצבאות".⁴³⁰

באמצעות יצירת דה-לגיטימציה למוחים זוכים מקבלי החלטות בשני הישגים: הם נפטרים מהמחאה ומהמוחים, והם אינם צריכים לבצע שינויים משמעותיים במדיניות. המגננה הכי טובה היא, כידוע, מתקפה, ובמקום להתייחס לאחריותן שלהן למצבם של המוחים, העדיפו הממשלות להסיט את האש מעצמן ולתקוף את המוחים.

יש לציין, כי בחלק מהמקרים ננקטה שיטה אחרת לדיכוי מחאה: התעלמות ממנה עד שהיא נדחת לשולי סדר היום הציבורי. במקרים אלה חברה התקשורת להתעלמות הפוליטיקאים, שכן בלעדי שיתוף הפעולה שלה, שיטה זו לא הייתה עובדת. כך, לדוגמה, הושתקה מחאת הדיוור הציבורי שפרצה ביולי 1990. אז הקימו מחוסרי דיוור רבים מאהלים ברחבי הארץ ודרשו פתרון למצוקת הדיוור, אולם המחאה זכתה להתעלמות פוליטית והסיפור התקשה גם לכבוש את הכותרות הראשיות. ב"ידיעות אחרונות", למשל, נדחק הדיווח כמעט תמיד לעמודים הפנימיים, ובדרך כלל הודגשה דווקא תגובת הממשלה לטענות המפגינים. לבסוף האירועים הביטחוניים (פלישת עיראק לכווית ב-2 באוגוסט) דחקו סופית את סיפור המחאה לשולי סדר היום הציבורי.⁴³¹

⁴³⁰ אילן מרסיאנו, נתניהו: הקצבאות יצרו את העוני – צריך לצאת לעבוד, ynet, 22.11.2004, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3007834,00.html>

⁴³¹ אורן פריסקו, המשך בעמ' 10, העין השביעית, 26.7.2011, http://www.the7eye.org.il/articles/Pages/260711_See_page_10.aspx

הניסיונות לרסק את מחאת האוהלים

ב-14 ליוני 2011 פרצה בישראל המחאה החברתית הגדולה ביותר שידעה המדינה בעשורים האחרונים. תחילת המאבק בקבוצת צעירים שהקימו אוהלים בשדרות רוטשילד בתל אביב במחאה על יוקר הדיור בעיר. תוך ימים ספורים צמח המאהל ברוטשילד למאה אוהלים ומאהלים נוספים הוקמו ברחבי הארץ, מקרית שמונה ועד באר שבע. בתוך חודש ימים היו פרוסים ברחבי הארץ עשרות מאהלים ובהם אלפי אוהלים ומוחים. בהפגנות שהתקיימו במסגרת המחאה השתתפו מאות אלפי ישראלים, תוך שהם קוראים "העם דורש צדק חברתי". המחאה, שעל דגלה נחרטו הזכויות החברתיות – דיור, חינוך, בריאות, רווחה ותנאי עבודה הוגנים – סחפה אחריה את ההמונים וזכתה לתמיכה של קרוב ל-90% מהציבור בישראל.⁴³²

הניסיונות לדכא את המחאה לא איחרו לבוא. הן כללו את כל השיטות המוכרות לריסוק ההתנגדות למדיניות החברתית-כלכלית של הממשלה:

- דה-לגיטימציה: המוחים הוצגו כילדי שמנת "מעשני נרגילות ואוכלי סושי". המחאה הוצגה כקונספירציה של השמאל הרדיקלי. המחאה הוצגה גם כ"מבולבלת" ו"לא מציאותית" בגלל הדרישות הרחבות שהועלו במסגרתה והדרישה לשינוי סדרי העדיפויות במשק הישראלי.⁴³³
- יצירת הפרד ומשול בין הקבוצות השותפות במאבק: במקביל למסע הדה-לגיטימציה ניסתה הממשלה לפלג בין הקבוצות המוחות. ראש הממשלה, בנימין נתניהו, ושר האוצר, יובל שטייניץ, ניסו לפתוח ערוץ הידברות ישיר עם נציגי התאחדות הסטודנטים, שהצטרפה למחאה, במטרה לפלג אותם משאר המוחים. בהמשך, במסיבת עיתונאים מיוחדת שבה הציגו ראש הממשלה ושר האוצר "תוכנית לפתרון בעיית הדיור", הוצעו הטבות ייחודיות לסטודנטים, בתקווה שאלה יפרשו מהמאבק. ראש הממשלה ניסה גם לפתוח ערוץ תקשורת ישיר עם שבעת יוזמי המאבק בשדרות רוטשילד, בתקווה כי באמצעות "סימונם" והחלשתם תתפוגג גם המחאה; אולם אנשי המאהלים ברחבי הארץ סירבו לראות ביוזמי המאבק ברוטשילד את מנהיגיהם, והחלו להציג דרישות מקומיות משלהם.
- התנכלויות וניסיונות להלך אימים על פעילים: לצד תמיכה של חלק מהרשויות בפעילים, במקרים רבים ניסו ראשי עיריות, בסיוע רשויות האכיפה, להתנכל למוחים. ניסיונות ההתנכלות כללו הוצאת צווי פינוי למאהלים, פירוק אוהלים והחרמת ציוד, הסרה של כרזות מחאה, הטלת קנסות ולעתיים אף מעצר של פעילים.⁴³⁴

⁴³² סקר: 85% ממצביעי הליכוד בעד מחאת האוהלים, ynet, 2.8.2011.

⁴³³ <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4103617,00.html>

למקבץ מאמרים בנושא אופן הסיקור התקשורתי של מחאת האוהלים ראו: אתר העין השביעית,

http://www.the7eye.org.il/SpecialReview/Pages/040811_Tents_protest_summer_2011.aspx

⁴³⁴ לפירוט חלק ממקרי ההתנכלות שבהם טיפלה האגודה לזכויות האזרח ראו: **כרוניקה של הטרדת המחאה**,

<http://www.acri.org.il/he/?p=16193>, 15.8.2011.

4. האשמת הקבוצות העניות ביותר: ערבים וחרדים

ההאשמה הגורפת ביותר והחוזרת ונשנית לאורך השנים היא כלפי החרדים והערבים, שחלקם בכוח העבודה נמוך מאשר בקרב שאר האוכלוסייה ושיעור העוני בקרבם הוא הגבוה ביותר. חשוב לציין שבחלק ניכר מהחברה הערבית וכיום גם בחברה החרדית קיים רצון להשתתף בכוח העבודה, אך זה נתקל בחסמים של מדיניות מפלה בקבלה לעבודה בשוק הפרטי ובמגזר הציבורי. מחקרים שבדקו את הנושא מצאו כי הממשלה אינה עושה די כדי לעודד מעסיקים להעסיקם, למרות דוגמאות רבות להצלחה בשילובם בשוק הפרטי.⁴³⁵

המדיניות הממשלתית המפלה כלפי אוכלוסיות אלה מופעלת בתחומי חיים שונים ויוצרת מציאות שגורמת לחסמים רבים בדרכם של חרדים ושל ערבים המבקשים להשתתף בשוק העבודה. בין חסמים אלו אפשר להצביע על מיעוט מקומות תעסוקה ואזורי תעשייה ביישובים ערביים,⁴³⁶ מחסור במסגרות טיפול לילדים בגילאי 0-3,⁴³⁷ נגישות מוגבלת לתחבורה הציבורית⁴³⁸ ואפליה בשירותים החינוכיים במגזר הערבי.⁴³⁹

במקום להתייחס למדיניות הממשלתית, שמקבעת את האפליה כלפי קבוצות אלה, ולשוק העבודה הבלתי שוויוני, מעדיפים קובעי המדיניות ובעלי טורים משפיעים להאשים את הערבים ואת החרדים בעוניים פעם אחר פעם. כך למשל, בכנס שעסק באוכלוסיות מודרות ושוק העבודה, אמר שר האוצר, יובל שטייניץ, כי החרדים והערבים בישראל נושאים באחריות למצבם הכלכלי. הוא תלה זאת ב"מכשולים תרבותיים" וב"מסורתיות" שמובילים

⁴³⁵ ארז יעקובי ואח', דוח אנו 2010, הקריה האקדמית אונו, http://web2.ono.ac.il/pdf_2/ono%20report_full.pdf; עלי חידר (עורך), עלאא חמדאן ויאסר עואד, מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל – 2009, עמותת סיכוי, דצמבר 2010, http://www.sikkuy.org.il/docs/madad2010/sikkuyamadad_2010.pdf.
⁴³⁶ ערן ישיב, שילוב אוכלוסיות חדשות בשוק העבודה: ערבים וחרדים, בתוך: אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2001, <http://tinyurl.com/7n57a3j>;
 אברהם כתאנה (עורך), תעסוקת נשים ערביות במשק הישראלי – רקע, חסמים ופתרונות, יוזמות קרן אברהם, נובמבר 2007, <http://www.abrahamfund.org/main/siteNew/?page=4>.
⁴³⁷ עו"ד עולא שתיורי ופורום נשים לתקציב הוגן, מסגרות טיפול לגיל הרך: חסם מרכזי לתעסוקת נשים ערביות, מרכז אדוה, ינואר 2010, <http://www.adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=583>.
⁴³⁸ עמותת כייאן, הניידות בקרב נשים ערביות בישראל, 2007, [http://www.kayan.org.il/Public/ivrit.indd%20\(1\).pdf](http://www.kayan.org.il/Public/ivrit.indd%20(1).pdf).
⁴³⁹ גוני ריבלין-צור ועימאד זועבי, מצב החינוך בגיל הרך במגזר הערבי בישראל – אפיונים, נתונים ומסקנות, יוזמות קרן אברהם, מרס 2005, <http://www.abrahamfund.org/main/siteNew/?page=4>;
 מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל – 2009, ה"ש 432 לעיל;
 אור קשתי, תלמיד יהודי מקבל פי 5 שעות העשרה מתלמיד ערבי, הארץ, 12.8.2009, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1275414>;
 שרון רופא-אופיר, "הפערים החברתיים – תוצאה של אפליית הערבים", ynet, 23.9.2009, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3780254,00.html>.

לשיעור נמוך של משתתפים בשוק העבודה. שטייניץ הוסיף כי יש לפתור בעיה זו "מכיוון ששיעור ההשתתפות הנמוך במיוחד של שתי קבוצות אלה פוגע בתל"ג של המדינה".⁴⁴⁰

שטייניץ התעלם מהמדיניות של ממשלות ישראל במשך עשורים רבים, שלא ניסתה אפילו לגרום לשילובם של עובדים מקבוצות אלה בשוק העבודה. זאת, למרות שברור כי אפשר לנקוט שורה של אמצעים ושל תמריצים שעשויים להביא לכך שהנורמות החברתיות בעולם העבודה כלפי קבוצות אלו ובתוכן ישתנו מן הקצה אל הקצה.

הערבים והחרדים מותקפים לא רק על כך שאינם שותפים שווים בכוח העבודה, אלא גם על ששיעורי הילודה בקרבם גבוהים מהממוצע והם נהנים מקצבאות ילדים על חשבון הקופה הציבורית. לשיטת הדה-לגיטימציה הזאת מתלווה האשמה מרחיקת לכת אף יותר, שלפיה קצבאות נדיבות מעודדות ילודה. כך, למשל, כתב הפרשן הכלכלי נחמיה שטרסלר ב-2008 ב"הארץ": "כשמגדילים את קצבאות הילדים [...] זה מעודד את החרדים להגדיל את המשפחה. כשמקצצים בהן באופן חד, כמו שקרה ב-2003 – התוצאה תהיה ירידה בגודל המשפחה".⁴⁴¹

להצדקה של מדיניות קצבאות מקוצצת שותפים גם גורמים בבנק ישראל, שטענו בראיונות לעיתונות הכלכלית כי "הקיצוץ בקצבאות [ב-2003] אילץ את החרדים להתחיל ולצאת לעבוד ובמקביל יצר עליהם לחץ להקטין את היקף הילודה שלהם. לחלופין, [...] הנטייה הגוברת של נשים חרדיות לצאת לעבוד בגלל הקיצוץ בקצבאות שינתה את הנטייה שלהן ללדת ילדים רבים". בהמשך אותה כתבה קובעת הפרשנית והעורכת הכלכלית מירב ארלוזורוב כי "אין יותר ספקות כי המגזר החרדי לכוד בתוך מעגל של הרס עצמי – וכי החילונים מסייעים לו בכך. החרדים מתבצרים בגטאות של אי רציונליות, המוזנות בידי מערכת חינוך בדלנית ואטומה – הממומנת ברובה המכריע על ידי כספי תקציב המדינה".⁴⁴²

הטענה כי משפחות עניות מולידות יותר מדי ילדים למרות שידן אינה משגת לספק להם חינוך ותנאי קיום נאותים ולכן הינן בלתי אחראיות, אינה חדשה, והופנתה בעבר כלפי משפחות מזרחיות. ד"ר אבי שמחון, יועצו הכלכלי הבכיר של שר הכלכלה, פנה לאנשי ציבור וקרא להם לקרוא לחרדים ולערבים להפחית את שיעורי הילדים. "אתם צריכים להגיד להם, זה חסר אחראיות, אתם עושים רע לילדים שלכם, לחברה שלכם", אמר שמחון. ד"ר שמחון אף

⁴⁴⁰ חיים ביאור, שר האוצר שטייניץ: הערבים והחרדים נושאים באחריות למצבם הכלכלי, הארץ, 11.11.2009, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1127363.html>.

⁴⁴¹ נחמיה שטרסלר, זו הקצבה, טמבל, הארץ, 14.1.2008, <http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1300438>.

⁴⁴² מירב ארלוזורוב, הגיע הזמן שנפסיק להגיש לחרדים את חבל התלייה של עצמם, הארץ, 20.7.2009, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1272082>.

האשימם בגרימת נזק לכלל החברה בישראל. "זה דבר שהוא הרסני לחברה כי הסיכוי שהילדים הללו יגמרו בית ספר וירכשו מיומנויות הוא נמוך. אנחנו חייבים לשאול את עצמנו חברה, מה עלינו לעשות לטובת האנשים הללו, שמזיקים לעצמם ולילדיהם".⁴⁴³

לעומתו, ראש תחום העבודה בבנק ישראל, נירה קסיר, אמרה בעניין זה כי מספר הילדים מחריף את בעיית העוני אך אינו הסיבה העיקרית לה. "צריך לפעול דרך מערכת ההשכלה כדי לשלב את החרדים בשוק התעסוקה בעתיד כדי שלא יהיו עניים". קסיר הציגה פתרונות נוספים לבעיית העוני, כמו אכיפת חוק שכר מינימום, הגדלת התקציבים לשירות התעסוקה והכשרה מקצועית.⁴⁴⁴

אפשר לשנות: המאבק לחיזוק העבודה המאורגנת

בשנים האחרונות החל תהליך של התחזקות מחודשת של ארגוני העובדים. אחרי שנים ארוכות שבהן נראה היה שהעבודה המאורגנת מתדרדרת, התהפך הגלגל והחלו להישמע קולות מקרב האיגודים המקצועיים, ארגוני המעסיקים והמדינה התומכים בהמשכיותה ובהתחדשותה של מערכת יחסי העבודה המסורתית. תפקיד חשוב בקידום מגמה זו ממלאים שני ארגונים חדשים של עובדים: "כוח לעובדים" שקם ב-2007 והתרחב במהירות,⁴⁴⁵ ו"מען", עמותה ותיקה לסיוע לעובדים "ללא הבדלי לאום, דת, מין או צבע עור", שהפכה ב-2009 לארגון הפועל להקמת ועדי עובדים ולחתימה על הסכמים קיבוציים.⁴⁴⁶

כפי שתואר בפרק זה, גל השביתות במשך הביא לפתחו של בית הדין לעבודה סכסוכי עבודה רבים, וכתוצאה מכך החלה מתפתחת פסיקה חדשה בתחום התארגנות עובדים וזכות השביתה.⁴⁴⁷ עיקרה של פסיקה זו בהכרה בארגון עובדים "פורץ", שמשמעה הכרה בהתארגנויות ראשוניות של עובדים גם לפני שהן מאגדות מספיק עובדים כדי להיות "ארגון יציג", והגנה עליהן. בתחילה, הוגשו בקשות להכרה בוועדי עובדים חדשים מצד עובדים שפנו

⁴⁴³ מנחם כץ, על החרדים להפחית שיעור הילודה, זה חוסר אחריות, כיכר השבת, 9.11.2010, <http://tinyurl.com/6s26xhh>; אלדד דור, ד"ר שמחון: מי שמביא הרבה ילדים חסר אחריות; ח"כ הרצוג: המדינה לא תתערב בחדר המיטות, TheMarker, 9.11.2010, <http://www.themarker.com/misc/1.591618>.
⁴⁴⁴ ד"ר שמחון: מי שמביא הרבה ילדים חסר אחריות, הי"ש 440 לעיל.
⁴⁴⁵ אתר האינטרנט של כוח לעובדים: <http://workers.org.il>.
⁴⁴⁶ אתר האינטרנט של מען: <http://www.wac-maan.org.il>.
⁴⁴⁷ ראו למשל דב"ע נה/ 4-30 "עמית" הסתדרות עובדים של מכבי – מרכז השלטון המקומי, הסתדרות עובדים הכללית החדשה ואח', פד"ע כט 61; בג"צ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית החדשה – "עמית" הסתדרות עובדים של מכבי ואח', פ"ד נא(2) 63; עב9/07 ארגון גננות חרדיות – הסתדרות המורים של אגודת ישראל (טרם פורסם), ניתן ביום 15.9.2008.

להסתדרות הכללית, אך ההסתדרות לא ידעה לייצגם כראוי ונמנעה מארגון עובדים במוסדות שונים. לתוך הפער הזה נולד בשנת 2007 הארגון "כוח לעובדים", שהחל לארגן עובדים מוחלשים ואחרים בכל תחומי שוק העבודה.

כניסתו של "השחקן החדש" למשחק עוררה את ארגוני העובדים הוותיקים, וההסתדרות בראשם, להתחיל ולפעול שוב לאיגוד עובדים. כך נוצרה בשנים האחרונות תופעה חדשה: ארגוני העובדים נאבקים על הזכות לייצג עובדים.⁴⁴⁸ על פי ההערכות ישנם כיום כ-600,000 חברים בהסתדרות הכללית החדשה, כ-150,000 החברים באיגודים מקצועיים דוגמת הסתדרות המורים⁴⁴⁹ וכמה אלפי חברים ב"כוח לעובדים".

דוגמאות להישגים של "כוח לעובדים":

- במסגרת "כוח לעובדים" התאגדו בשנים האחרונות קבוצות עובדים שונות, שבחלקן מעולם לא היו מאוגדות בעבר, כולל: המטפלות במשפחתוני התמ"ת, עובדי גן המדע במכון ויצמן, עובדי הקבלן בסינמה סיטי, עובדי רשת מרפאות הרפואה המשלימה של"ה, עובדי בית הקפה קופי-טו-גו ועובדי הסינמטק בירושלים, שאף חתמו על הסכם קיבוצי ראשון ביולי 2009.⁴⁵⁰
- ב-31 בינואר 2011 נחתם הסכם עבודה קיבוצי בין האוניברסיטה הפתוחה לסגל ההוראה הזוטר באוניברסיטה, שהתאגד במסגרת "כוח לעובדים". זו הייתה הפעם הראשונה בתולדות האוניברסיטה הפתוחה שנחתם בה הסכם קיבוצי.⁴⁵¹
- במרס 2011 פרשו עובדי "חיפה כימיקלים" מההסתדרות, שטענה שדרישותיהם מופרזות ואף לא ענייניות, והתאגדו במסגרת "כוח לעובדים". אחד ההישגים הבולטים של הארגון נרשם ב-1 בנובמבר 2011: לאחר שישה חודשים של שביתה, נחתם הסכם העסקה קיבוצי בין עובדי "חיפה כימיקלים" להנהלת המפעל. סעיף מרכזי בהסכם החדש מבטיח צמצום משמעותי בין "דור ב'" של העובדים ל"דור א'", עד להיעלמות חלוקה זו של העובדים בעוד עשר שנים. קטגוריות אלה, שנוצרו בהסכם שנחתם בשנת 1997 בין הנהלת "חיפה כימיקלים" להסתדרות, יצרו שני מעמדות של עובדים. במאבק הנוכחי התאחדו עובדי שני המעמדות

⁴⁴⁸ ראו סבא (ארצי) 50718-07-10 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' הסתדרות העובדים הלאומית בישראל, ניתן ביום 17.11.2010, פורסם בנבו.

⁴⁴⁹ יעל עברי, **יום התאגדה עם חלכה: מבוא לייסוד ארגון עובדים**, ynet, 28.6.2007, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3418116,00.html>

⁴⁵⁰ אתר כוח לעובדים, <http://tinyurl.com/7xkcmgy>

⁴⁵¹ עופר וולפסון, **בתום מאבק: נחתם הסכם קיבוצי לסגל האקדמי הזוטר באוניברסיטה הפתוחה**, News1, <http://www.news1.co.il/Archive/001-D-260208-00.html>, 31.1.2011

למאבק משותף, שהיה לאחד הממושכים והנחוישים בשנים האחרונות במשק בכלל ונגד גוף פרטי בפרט.⁴⁵²

⁴⁵² רויטל חובל וחיים ביאור, **ההסכם הקיבוצי בחיפה כימקלים יצמצם פערי מעמדות בין העובדים**, הארץ, 2.11.2011, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1545786>.

פרק 8:

הגיבוי המשפטי לפיחות רשת המגן של הזכויות החברתיות

תיאור השיטה

בעשורים האחרונים, בתכיפות הולכת וגוברת וביחס ישיר לצמצום השירותים החברתיים, התבקשו בתי המשפט להגן על זכויות חברתיות-כלכליות. עשרות עתירות בעניין חקיקה חברתית-כלכלית, נגד החלטות ממשלה ונגד החלטות מנהליות שפגעו במימושן של זכויות אלה הוגשו לבתי המשפט.

באופן כללי, אפשר לומר כי מערכת המשפט נדרשה להתמודד עם פגיעה ברשת המגן החברתית בארבעה מישורים: עתירות לביטול חוקים המקצצים או מקפיאים זכויות חברתיות,⁴⁵³ עתירות לאכיפת חוקים המעניקים זכויות ואשר אינם מבוצעים על ידי הממשלה,⁴⁵⁴ עתירות נגד החלטות מנהליות הפוגעות במימוש זכויות חברתיות⁴⁵⁵ ועתירות נגד מדיניות או חוק המפלים קבוצה מסוימת באוכלוסייה המקופחת בקבלת זכויות.⁴⁵⁶

למרות שחוקי היסוד הקיימים אינם כוללים באופן מפורש הגנה על זכויות חברתיות-כלכליות, הכיר בית המשפט העליון בחלק מהזכויות החברתיות כזכויות יסוד, בהתבססו על חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ועל חוקים שונים שמעגנים זכויות חברתיות. כך, לדוגמה, הוכרו זכויות יסוד הזכות לביטחון סוציאלי,⁴⁵⁷ הזכות לחינוך⁴⁵⁸ והזכות לקיום מינימאלי בכבוד.⁴⁵⁹ יחד עם זאת, בית המשפט העליון נקט בגישה מרוסנת מאוד בפסיקותיו בעתירות נגד מדיניות הממשלה בתחום זה. מאחר ועתירות אלו מעוררות שאלות של צדק חברתי ושל

⁴⁵³ לדוגמה: בג"צ 5578/02 מנור ואח' נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729 (להלן: פרשת מנור); בג"צ 494/03 עמותת הרופאים למען זכויות אדם נ' שר האוצר, פ"ד נט(3) 322; בג"צ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי ואח' נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464 (להלן: פרשת מחויבות).
⁴⁵⁴ לדוגמה בג"צ 5989/07 אלו"ט נ' שר החינוך, (פורסם בבנו, ניתן ביום 1.3.2011) (להלן: פרשת אלו"ט).
⁴⁵⁵ לדוגמה: עב"ל 2/99 וינוגרד – המוסד לביטוח לאומי, פד"ע לד 551; דב"ע מט/05-120 המוסד לביטוח לאומי – טישלר, פד"ע כא 22; דב"ע נה/0-198 נעים – המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ל 9.
⁴⁵⁶ לדוגמה: בג"צ 6671/03 אבו גאנם נ' משרד החינוך, פד"י נט(5) 577; בג"צ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, (לא פורסם, ניתן ביום 27.2.2006); בג"צ 4124/00 יקותיאל נ' השר לענייני הדתות, (לא פורסם, ניתן ביום 14.6.2010) (להלן: פרשת יקותיאל); בג"צ 1662/05 לוי נ' מדינת ישראל, (לא פורסם, ניתן ביום 3.3.2009) (להלן: פרשת לוי).
⁴⁵⁷ בג"צ 890/99 מיכאל חלמיש נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד נד(4) 423, בעמ' 429.
⁴⁵⁸ בג"צ 2599/00 ית"ד – עמותת הורים לילדי תיסומנת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834, בעמ' 841.
⁴⁵⁹ פרשת מנור, ה"ש 453 לעיל, בעמ' 736.

חלוקת משאבים, בית המשפט נמנע מביקורת על חקיקה ראשית, על חקיקת משנה, ועל תקנות והחלטות ממשלה בנושאים החברתיים-כלכליים.

למעשה, פסקי דין בתחום החברתי מגלים כי למרות שבית המשפט מכיר בזכויות החברתיות כזכויות שראויות להגנה, היקפן מבחינת תוכן המהותי הוא מינימאלי ביותר. רוב המקרים שבהם נטה בית המשפט להתערב היו מקרים של אפליה או מקרים שבהם קיים חוק המטיל על הממשלה חובה להקצות משאבים והיא אינה מקיימת אותו. כך, למשל, החליט בג"ץ לבטל את החלטת הממשלה בדבר הסיווג לאזורי עדיפות לאומית, שהביאה לאפליית יישובים ערבים בהקצאת תקציבי חינוך.⁴⁶⁰ במקרה אחר חייב בג"ץ את הממשלה לשאת בעלות לימודיהם של תלמידים מירושלים המזרחית שלא נמצאו להם מקומות לימוד במערכת החינוך הציבורית.⁴⁶¹ במקרים מסוג זה נימק בית המשפט את התערבותו במניעת פגיעות אפשריות בזכויות אדם,⁴⁶² כפי שכתב גם נשיא בית המשפט העליון שלעבר, אהרון ברק: "הגנה על זכויות אדם עולה כסף, וחברה המכבדת זכויות אדם צריכה להיות נכונה לשאת במעמסה הכספית".⁴⁶³

בהקשר זה נציין גם את פסק הדין שניתן לאחרונה, ביום פרישתה של נשיאת בית המשפט העליון, השופטת דורית ביניש, ושבו הוחלט על התערבות ברמה גבוהה יותר, ברמה החוקתית, כדי למנוע פגיעה בזכות לקיום בכבוד. באופן יוצא דופן החליט בית המשפט על ביטול סעיף בחוק, שקבע שאין לשלם גמלת הבטחת הכנסה למי שמחזיק ברכב או משתמש ברכב. הנימוק לפסק דין תקדימי זה היה שסעיף החוק שנפסל גורף מדי בכך שהוא קובע חזקה חלוטה שכל מי שיש לו רכב אינו זכאי לקצבה, במקום לאפשר לכל תובע גמלה להוכיח שלמרות השימוש ברכב, אין לו די אמצעים לקיום.⁴⁶⁴

במסגרת פסק הדין קבע לראשונה בית המשפט כי אין הבחנה בין זכויות חברתיות לזכויות אזרחיות מבחינת חובת המדינה לממשן ולהקצות להן תקציבים. הבנה זו הלכה והתרחבה

⁴⁶⁰ בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד סא(1) 1, בעמ' 80-81. לפירוט בנושא זה ראו בפרק 5 לעיל על אי יישום חקיקה ופסקי דין.

⁴⁶¹ בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך, (לא פורסם, ניתן ביום 6.2.2011), בעמ' 16-17. לפירוט בנושא זה ראו בפרק 5 לעיל על אי יישום חקיקה ופסקי דין.

⁴⁶² בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש הממשלה, ה"ש 460 לעיל, פסקאות 29 ו-64 לפסה"ד; בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נו(1) 235 (להלן: פרשת מנחם), בעמ' 264; בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, בעמ' 60.

⁴⁶³ אהרון ברק, **פרשנות במשפט, כרך שלישי: פרשנות חוקתית**, 1994, בעמ' 528.

⁴⁶⁴ בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, ניתן ביום 28.2.2012) (להלן: פרשת חסן), בעמ' 51-50.

במדינות שונות במערב ובקהילת זכויות האדם בעשורים האחרונים,⁴⁶⁵ אך עד עתה לא הייתה קביעה ברורה כזו של בית המשפט העליון, ולכן מדובר בצעד משמעותי מבחינת ההגנה על זכויות חברתיות.

יחד עם זאת, גם בפסק דין זה לא נקבע מהו אותו רף לקיום בכבוד שעל המדינה לקיים, ולא נקבע כי רף זה צריך להבטיח תנאי מחיה נאותים, אלא רק תנאי מינימום להגנה מפני מחסור קיומי. בכך המשיך בית המשפט את נטייתו שלא להגדיר באופן קונקרטי את חובת המדינה למימוש זכויות חברתיות. כך, אפשר לראות כי במהלך העשורים האחרונים נטה בית המשפט שלא לקבל עתירות במקרים שבהם התבקש סעד נגד רשויות שאינן מממשות באופן מלא חוקים המקנים זכויות חברתיות, או במקרים שבהם הוא התבקש לבטל החלטות ממשלה שקיצצו בהיקף מימוש הזכויות החברתיות של כלל הציבור. נדגים זאת בפסקי הדין שניסקרו בפרק זה ועוסקים בהפחתת קצבאות זקנה, קיצוץ גמלאות הבטחת הכנסה, פגיעה בזכות לשילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים, פגיעה בהטבות לאנשים עם מוגבלויות, הפרטת שירותי העזרה הראשונה בבתי הספר ועוד.

הנימוק העיקרי של בית המשפט לאי התערבותו בהחלטות חברתיות-כלכליות היא כי משאבי המדינה מוגבלים ועל כן ההחלטה כיצד לחלק את העוגה נתונה בידי נבחר הציבור.⁴⁶⁶ בבג"צ לוזון, שבו נדונה שאלת היקפה של הזכות לבריאות, הבהיר בית המשפט את גישתו: "התפיסה המקובלת בפסיקתו של בית משפט זה מראשית ימיו הינה כי בית המשפט ייזהר מלהתערב בעיצובה של מדיניות כלכלית כוללת ובקביעת סדרי עדיפויות לאומיים שכן ככלל, הרשות המבצעת והרשות המחוקקת הן הנושאות באחריות הציבורית והלאומית למשק המדינה ולכלכלתה".⁴⁶⁷

נימוק זה מבוסס על תפיסה כי מימוש הזכויות החברתיות עולה כסף רב, למרות שדווקא בעשורים האחרונים התפתחה בעולם ובארץ ההכרה כי גם מימוש הזכויות האזרחיות כרוך

⁴⁶⁵ Daphne Barak-Erez and Aeyal M Gross, **Do We Need Social Rights?** In: Daphne Barak-Erez and Aeyal Gross (eds.), **Exploring Social Rights**, Hart, 2007, pp. 1, 5-7;

דפנה ברק-ארז ואייל גרוס, **הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות לכבוד**, בתוך: שולמית אלמוג, דורית ביניש ודליה דורנר, **ספר דליה דורנר**, נבו, 2009, 189, בעמ' 191.

⁴⁶⁶ להרחבה בעניין ניתוח השיקולים שבסיס החלטות בית המשפט ראו: גלעד נוה, **התערבות בתי המשפט בנושאים בעלי השלכות תקציביות**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, מאי 2010,

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02639.pdf>; גיא דוידוב, **ביקורת חוקתית בעניינים בעלי השלכה תקציבית**, הפרקליט מט, התשס"ח, 345,

http://www.hapraklit.co.il/Uploads/dbsAttachedFiles/memtet2_3.pdf.

⁴⁶⁷ בג"צ 3071/05 לוזון נ' ממשלת ישראל (לא פורסם, ניתן ביום 28.7.2008) בעמ' 14. ראו גם: פרשת מנחם, ה"ש 462 לעיל, בעמ' 267-266; בג"צ 4947/03 עיריית באר שבע נ' ממשלת ישראל (לא פורסם, ניתן ביום 10.5.2006), פסקה 8 לפסה"ד; בג"צ 1793/91 המועצה המקומית דלית אל כרמל נ' ראש הממשלה, תק-על 92(3), 1089, בעמ' 1090; בג"צ 3472/92 יוסף נ' שר התקשורת, פ"ד מז(3) 143, בעמ' 153-154.

בהוצאה תקציבית ניכרת, ולכן ההבחנה בין סוגי הזכויות בהקשר התקציבי אינה תקפה.⁴⁶⁸ הנשיאה ביניש עמדה על כך בפסק הדין שנזכר לעיל, ושביטל את סעיף החוק שהתנה קבלת הבטחת הכנסה באי שימוש ברכב. היא מנתה בפסק הדין דוגמאות רבות לזכויות אזרחיות שמימושן תלוי בהקצאת תקציבים ניכרת מצד הממשלה, כמו הבטחת הזכות לחיים שמחייבת קיום צבא ומשטרה או הבטחת חופש הביטוי והמחאה שמחייבת הקצאת כוחות לאבטחת הפגנות.⁴⁶⁹ בפסק הדין נקבע כי: "על פי ההשקפה המקובלת כיום, אין בסיס להבחין באופן חד וברור בין הזכויות החברתיות לזכויות הפוליטיות על יסוד החובות החיוביות או השליליות של המדינה או על יסוד שאלת הקצאת המשאבים. למעשה, הפערים לכאורה בין הזכויות הם בעיקרם תוצר של אבולוציה היסטורית ולא של הבדלים ממשיים בין הזכויות עצמן. אכן, 'עשה' ו'לא תעשה', זה לצד זה, הינם חלק בלתי נפרד מההגנה על כל זכויות האדם, יהא אופיין אשר יהא".⁴⁷⁰

ואכן, בעבר נחשבו הזכויות החברתיות לנחותות יחסית לזכויות האזרחיות. נחיתות זו באה לידי ביטוי בחובות שלקחו על עצמן המדינות ביחס לזכויות החברתיות באמנות הבינלאומיות, בחוקותיהן ובחוקיהן, במנגנוני הפיקוח הבינלאומיים שנקבעו להן לעומת הזכויות האזרחיות, ואפילו בהתייחסות של קהילת זכויות האדם אליהן.⁴⁷¹ בין היתר נבע הדבר גם מהעמימות בהגדרת זכויות אלה ומהיעדר ניתוח משפטי סדור שלהן.⁴⁷² בעקבות הביקורת על כך שהמחסור הקיומי שנגרם בהעדר מימוש של זכויות אלה עשוי להיות גרוע מאי מימוש זכויות אזרחיות, החלה בעשורים האחרונים התייחסות אחרת לזכויות אלה. בהנחיות מאסטרסכט לקידום זכויות חברתיות וכלכליות אף נעשה ניסיון של משפטנים בינלאומיים לקבוע את חובת המדינה למימושן בפועל, כולל הסטנדרטים שעל המדינות

⁴⁶⁸ גיא מונדלק, **זכויות חברתיות-כלכליות בשיח החוקתי החדש: מזכויות חברתיות למימד החברתי של זכויות האדם**, שנתון משפט העבודה ז' (1999) 65, בעמ' 93-99; **הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל**, ה"ש 465 לעיל, בעמ' 192-193; אמיר פז-פוקס, **נגישות יתר ונגישות חסר לזכויות חברתיות וכלכליות**, דין ודברים ה', 347 (2010); **Do We Need Social Rights?**, ה"ש 465 לעיל, בעמ' 4-8.

⁴⁶⁹ בעבר כבר נפסק כי גם זכויות אזרחיות מחייבות הגנה אקטיבית והוצאות תקציביות, ראו למשל: בג"צ 2557/05 מטה הרוב נ' **משטרת ישראל** (לא פורסם, ניתן ביום 12.12.2006), שבו הוחלט כי המשטרה אינה רשאית להטיל על מפגינים את האחריות לאבטחת ההפגנה ועליה לשאת בהוצאות האבטחה. בכך הבהיר בית המשפט כי ההבחנה בין זכויות חברתיות לזכויות אזרחיות היא מלאכותית, שכן על המדינה לכבד את כל סוגי הזכויות, להגן עליהן ולממשן. הפסיקה בפרשת חסן (ה"ש 464 לעיל) המשיכה את הרציונל הזה. ראו גם: פרופ' אייל גרוס,

הזכות להיות בריא, הארץ, 26.12.2006, <http://aeyalgross.com/blog/?p=26909>.

⁴⁷⁰ פרשת חסן, ה"ש 464 לעיל, פסקה 28 לפסה"ד.

⁴⁷¹ **Do We Need Social Rights?**, ה"ש 465 לעיל, בעמ' 4; **הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל**, ה"ש 465 לעיל, בעמ' 191-192.

⁴⁷² **זכויות חברתיות-כלכליות בשיח החוקתי החדש**, ה"ש 468 לעיל, בעמ' 99.

לעמוד בהן.⁴⁷³ כעת, משגישה זו התקבלה על ידי בית המשפט העליון, מעניין יהיה לבחון את ההשלכה של קביעה זו על פסקי דין עתידיים של בתי המשפט בישראל בתחום החברתי.

מעבר לנקודת המוצא של בית המשפט, שהוא אינו אמור להתערב בשיקולים התקציביים של הרשות המבצעת והרשות המחוקקת, עלה בפסקי דין שונים נימוק מרכזי נוסף, הנוגע ליכולתו של בית המשפט לקבל הכרעות כלכליות. בהקשר זה ציינו השופטים כי בית המשפט אינו מומחה בתחום הכלכלי, ונוסף על כך אינו יכול לצפות את ההשלכות התקציביות של החלטותיו. השופטת דורית ביניש (כתוארה אז) הסבירה זאת בפרשת מנחם: "בתחומים אלה ייתכנו לעתים קרובות כמה מטרות ודרכי פעולה אפשריות; ההכרעה ביניהן מבוססת לא פעם על הערכה שטמונה בה אי-ודאות, והיא כרוכה בתחזיות ובשיקולים מקצועיים שאינם תמיד בתחום מומחיותו של בית-המשפט. הערכה שגויה של המצב עלולה להוביל לחוסר יציבות ואף לזעזועים במשק המדינה, על-כן יש ליתן לרשויות המופקדות על המדיניות הכלכלית – הרשות המבצעת והרשות המחוקקת – מרחב בחירה רחב."⁴⁷⁴

גם נימוק זה שנוי במחלוקת משפטית, שכן אפשר לטעון כי בכל התחומים שבהם פוסקים בתי המשפט, כולל בתחומי הזכויות האזרחיות, הם חסרים את הכלים ואת המומחיות לצפות את השלכות הרוחב של הפסיקה. זהו, למעשה, טבעו של ההליך השיפוטי, שבמסגרתו מגיעה לבית המשפט סוגיה ספציפית הדורשת הכרעה. השופטת עדנה ארבל התייחסה לכך לאחרונה, בקובעה כי למרות המגבלות על בית המשפט להכריע גם בנושאים חברתיים, כפי שהוא עושה ביתר הנושאים, כיוון שלגבי כולם אין לו את האפשרות לצפות את רוחב ההשלכות הכלכליות: "בית המשפט נדרש אך לנושאים הבאים בפניו, הוא אינו בוחר אותם ואינו מקטלג אותם. מטעם זה, בין היתר, נקבע הכלל הנזכר לעיל בדבר הריסון שנוהג בו בית המשפט בבואו לדון בחלוקת המשאבים לשכבות השונות שבחברה. ואולם במקרים שבהם נגלית בפניו פגיעה בלתי מידתית בזכויותיה החברתיות של קבוצה מסוימת, באופן שחותר תחת תנאי הקיום המינימליים של אותה הקבוצה, הרי ששומה עליו להתערב חרף האיפוק שגוזר על עצמו בדרך כלל."⁴⁷⁵

מבחינה משפטית, גישתו המרוסנת של בית המשפט מוסברת גם במעמד השונה שהעניק בית המשפט לזכויות החברתיות לעומת הזכויות האזרחיות. הזכויות החברתיות, שאינן מעוגנות

⁴⁷³ **Masstricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights**, 1997, http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Maastrichtguidelines_.html.

הנחיות מאסטריוט אינן בעלות תוקף מחייב אלא תוצר של צוות חשיבה אשר הוקם ביזמת ה- International Commission of Jurists ומרכזים אקדמיים לזכויות אדם.

⁴⁷⁴ פרשת מנחם, הי"ש 462 לעיל, בעמ' 263.

⁴⁷⁵ פרשת חסן, הי"ש 464 לעיל, פסה"ד של השופטת עדנה ארבל, פסקה 7.

בחוק יסוד, פורשו כחלק מהזכות לכבוד, וחובת המדינה בהקשרן הוגבלה לאספקת תנאי מחייה מינימליים, שמבטיחים את הישרדותו הפיסית של האדם. זאת להבדיל מהגישה הנהוגה במשפט הבינלאומי, הסוברת כי החובה בתחום זה היא לתנאי מחייה נאותים, שיבטיחו לאדם קצת יותר מכך – אפשרות סבירה למימוש הזכויות החברתיות.⁴⁷⁶ לעומת זאת, הזכויות האזרחיות, גם אלו שאינן כלולות בחוקי היסוד כמו הזכות לשוויון או הזכות לחופש ביטוי, פורשו באופן רחב יותר, כזכויות יסוד העומדות בפני עצמן, ובהתאם קיבלו הגנה רחבה הרבה יותר בפסקי הדין.⁴⁷⁷

הימנעותו של בית המשפט מלהפעיל ביקורת שיפוטית רחבה יותר בתחום החברתי יכולה להיות מוסברת בגורם נוסף, והוא הביקורת על בית המשפט מצד שתי הרשויות האחרות – המבצעת והמחוקקת. בכנסת נעשים בשנים האחרונות ניסיונות לקדם חוקים שימנעו סמכות שיפוט בסוגיות המערבות ענייני תקציב.⁴⁷⁸ שר האוצר יובל שטייניץ אף טוען בקביעות נגד מעורבות בג"ץ בנושאים תקציביים, והוא תקף לא פעם את בתי המשפט בטענה כי הם מתעלמים משיקולים של "חוסן כלכלי" ומוציאים תחת ידם פסיקות מופקרות ופופוליסטיות.⁴⁷⁹

כאשר מדובר בהליכים משפטיים, יש לזכור כי מבחינת הפונים לערכאות מדובר בפעולה שאינה פשוטה כלל: העלויות גבוהות, כיוון שהם נדרשים לשירותי עורכי דין שייצגו אותם; ההליכים נמשכים זמן רב, דבר שגורם לתסכול ולחוסר אונים מתמשכים; ובמהלך ההתדיינות הם ממשיכים להיות תלויים ברשויות ובחסידיהן. מבחינת הרשויות ומנהליהן ההליכים הרבה פחות מכבידים: הייעוץ והייצוג המשפטי ניתנים על חשבון המדינה, ולא צפויות להם סנקציות משמעותיות במקרה של הפסד.⁴⁸⁰

במצב דברים זה, ברי כי דחיית עתירות המבקשות לעמוד על מימוש זכויות חברתיות מביאה לירידה במוטיבציה של עותרים פוטנציאלים להגיש עתירות. כאשר הסיכויים לקבלת תמיכה

⁴⁷⁶ ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, <http://www.acri.org.il/he/?p=71>, סעיף כ"ה; האמנה הבינלאומית בדבר זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות, <http://www.acri.org.il/he/?p=102>, סעיפים 7, 13-10. בהקשר זה ראו בהמשך הפרק את סקירת העתירה שעסקה בקיצוץ בגמלת הבטחת הכנסה.
⁴⁷⁷ **הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל**, ה"ש 465 לעיל, בעמ' 195-196; **נגישות יתר ונגישות חסר לזכויות חברתיות וכלכליות**, ה"ש 468 לעיל.
⁴⁷⁸ לפירוט הצעות החוק שנועדו להגביל את בית המשפט העליון ראו: דבי גילד-חיו, **זכויות האדם והמתקפה על בית המשפט העליון**, האגודה לזכויות האזרח, פברואר 2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=19822>; תומר אביטל ומשה גורלי, **האוצר בדרך לצמצם את כוחו של בג"ץ**, כלכליסט, 28.10.2010, <http://www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3422058,00.html>.
⁴⁷⁹ תומר זרחין ויהונתן ליס, **שר האוצר תוקף את בג"ץ: "פסיקות השופטים חסרות אחריות וגובלות בהפקרות כלכלית"**, הארץ, 14.12.2009, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1295142>.
⁴⁸⁰ דפנה ברק-ארז, **מדינת הרווחה בישראל – בין החקיקה לבירוקרטיה**, עבודה חברה ומשפט ט' תשס"ב, 175.

מבית המשפט קטנים והעלויות גבוהות, פחות ופחות עותרים יפנו למסלול זה. בשנים האחרונות אנו בהחלט עדים לירידה במספר העתירות המוגשות בתחום זה, ואף ארגונים חברתיים, ובהם האגודה לזכויות האזרח, אינם ממהרים לפנות לסעד בית המשפט. בכך מסירה הרשות המבצעת עוד משוכה שהייתה עשויה להגן על מימוש הזכויות החברתיות והכלכליות, ומדיניות הממשלות בתחום זה אינה זוכה לביקורת ולריסון משמעותיים.

דוגמאות ליישום השיטה

1. הפחתת קצבאות הזקנה

תוכנית החירום הכלכלית לשנים 2002-2003 הכריזה על הפחתה בשיעור קצבאות הזקנה,⁴⁸¹ שעמדו אז על 16% מהשכר הממוצע במשק.⁴⁸² התוכנית המשיכה את הקפאת עדכון קצבאות הזקנה, שהחלה שנה קודם לכן, ואף הפחיתה אותן בשיעור של 4%. המשמעות הכספית של הקיצוץ הייתה העמדת קצבת הזקנה על סכום כולל של 1,069 ש"ח במקום 1,148 ש"ח ללא עדכונים לתקופה בלתי מוגבלת. על פגיעה זו בקצבאות הזקנה הוגשה עתירה.⁴⁸³

העותרים טענו כי קיצוץ בקצבת הזקנה מהווה פגיעה בזכות לקיום בכבוד, בזכות לביטחון סוציאלי ובזכות לקניין בהתאם לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בפסק הדין הכיר בית המשפט בזכות החוקתית לביטחון סוציאלי: "במקרה שלפנינו העותרים טוענים לזכות חוקתית לביטחון סוציאלי שתוכנה מצומצם להבטחת תנאי מחייה בסיסיים בלבד כחלק מההגנה החוקתית על כבוד האדם. ההכרה בזכות החוקתית לביטחון סוציאלי בהיקף זה אינה מעוררת קושי. היא זהה לזכות החוקתית לקיום מינימאלי בכבוד שהוכרה בפסיקתו של בית משפט זה". אך למרות ההכרה בזכות המינימאלית הבסיסית עצמה, נדחתה העתירה בנימוק שקצבאות הזקנה (שלא כמו גמלת הבטחת הכנסה) משולמות לכל מי שהגיע לגיל פרישה ללא קשר לנזקקות הכלכלית שלו, ולכן אין בעצם קיצוץ כדי להוכיח פגיעה בתנאי מחייה בסיסיים המוגנים בזכות לקיום מינימאלי בכבוד.

⁴⁸¹ חוק תוכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב-2002.

⁴⁸² חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

⁴⁸³ פרשת מנור, ה"ש 453 לעיל, בעמ' 736. העתירה הוגשה על ידי האגודה לזכויות האזרח, שלושה ארגונים נוספים וחמישה קשישים, באמצעות התוכנית למשפט ורווחה באוניברסיטת תל אביב. העתירה באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=1754>.

2. קיצוץ גמלת הבטחת הכנסה

כשנה מאוחר יותר הגישו האגודה לזכויות האזרח, התנועה למלחמה בעוני ועמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי עתירות נגד חוקיות סעיף בחוק ההסדרים, שקיצץ באופן משמעותי בגמלאות הבטחת הכנסה.⁴⁸⁴ הקיצוץ הפחית את שיעור הגמלה שקיבלו כ-100,000 משפחות בישראל ב-31% בממוצע, שעמדו אז על כ-670 ש"ח לחודש. העותרים טענו כי בעקבות הקיצוץ סכום הגמלה נמוך מאוד, עד כדי פגיעה בזכותם של מקבלי הגמלאות לקיום בכבוד.

בית המשפט חזר על עמדתו כי המדינה מחויבת על פי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו לקיים מערכת שתבטיח "רשת מגן" למעוטי-האמצעים בחברה, כך שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי: "במסגרת זו עליה להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו; מקום מגורים, בו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר; תנאי תברואה נסבלים ושירותי בריאות, שיבטיחו לו נגישות ליכולות הרפואה המודרנית", קבע בג"ץ. אולם למרות ההכרה בזכות, העתירה נדחתה.

בית המשפט פסק כי על מנת להוכיח פגיעה בזכות היסוד לקיום בכבוד לא מספיק להראות כי גמלאות הבטחת הכנסה קוצצו, אלא על העותרים להוכיח כי מכלול השירותים שמעניקה המדינה אינו מספק, שהרי ייתכן כי הקיצוץ בגמלאות מאוזן על ידי תוספת במקום אחר. רוב השופטים קבעו כי העותרים לא הצליחו להוכיח זאת, ועל כן דחו את העתירה. הביקורת על כך הייתה שזהו נטל ראיתי שלא ניתן לעמוד בו.

השופטת ביניש, שהייתה אמנם שותפה לדעת הרוב, הביעה ביקורת על כך שנטל ההוכחה מוטל על העותרים, שכן המידע המקיף והאמין ביותר מצוי בידי הממשלה. השופטת ביניש קבעה כי על העותרים להוכיח רק שבעקבות הקיצוץ סך ההכנסות של העותרים קטן מסך הוצאותיהם, ואז יוטל על המדינה להוכיח שמכלול השירותים שהיא מעניקה מספיק לקיום בכבוד.⁴⁸⁵

השופטת ביניש אימצה כלל זה בהמשך, בעתירה שביקשה לבטל את הסעיף בחוק התקציב שמכוחו משולמת גמלת הבטחת הכנסה לחרדים, בנימוק שהוא פוגע בעקרון השוויון.⁴⁸⁶ בפסק דין זה נקבע בדעת הרוב כי ככל שהמדינה טוענת שיש הסדרים נוספים אשר מנטרלים את טענת אי-השוויון עליה להציגם, כלומר נטל ההוכחה עליה.

⁴⁸⁴ פרשת מחויבות, ה"ש 453 לעיל. כתבי בית הדין בעתירת האגודה לזכויות האזרח והתנועה למלחמה בעוני

באתר האגודה: <http://www.acri.org.il/he/?p=1753>.

⁴⁸⁵ פרשת מחויבות, ה"ש 453 לעיל, פסקה 2 לפסק דינה של השופטת דורית ביניש.

⁴⁸⁶ פרשת יקותיאל, ה"ש 456 לעיל, בעמ' 41-42.

השופט היחיד שהיה בדעת מיעוט בעתירת הקיום בכבוד, השופט אדמונד לוי, התייחס לעמדה שהציגה המדינה ושהתקבלה על ידי יתר שופטי ההרכב, כי עניינה של הזכות לקיום בכבוד המעוגנת בחוק יסוד הוא במחסור קיומי בלבד. כלומר, שחובת המדינה מוגבלת למניעת מצב, בו יחיה אדם בתנאים חומריים משפילים. השופט לוי שלל גישה זו בקובעו כי כבוד האדם אינו נמדד לגבי אדם שחי באיבוד אלא יחסית לחברה שבה אדם חי. לכן, הוא סבר כי הזכות לקיום בכבוד "כוללת את הזכות לתנאי-מחייה נאותים, וכי מטרתה אינה אך להבטיח את האדם ממחסור קיומי בלתי-נסבל, כטענת המשיבים". נוסף על כך קבע השופט לוי כי העותרים הניחו את התשתית העובדתית הנדרשת והוכיחו כי הקיצוץ בגמלאות גרם לפגיעה מהותית בזכות לקיום אנושי בכבוד של קבוצה חברתית רחבה. לשם כך הוא אף פרס בפסק הדין בהרחבה את הנתונים ואת המחקרים שהגישו העותרים, וציין כי הנתונים מגלים שאף טרם הקיצוץ הנוכחי יכולתם של מקבלי הגמלה לקיים את עצמם היתה רעועה וחלקית.

3. פגיעה בזכות לבריאות עקב התייקרות סל שירותי הבריאות

סל שירותי הבריאות, שניתן לציבור באמצעות קופות החולים, נשחק במהלך השנים באופן עמוק. כפי שפורט בפרק 4, חוק ביטוח בריאות ממלכתי לא קבע עדכון תקציבי מלא של עלות הסל. החוק קבע עדכון על פי "מדד יוקר הבריאות", המשקלל מדדים שונים כמו מדדי שכר ומדדי מחירים אך אינו מגלם מדדים רבים אחרים, כגון: הגידול באוכלוסייה, השינוי באחוז הזקנים בה, מדד תשומות הבריאות (עבודה, ציוד וחומרים) והשיפורים הטכנולוגיים. התוצאה היא שבין השנים 1995 ל-2008 נשחקה עלות סל שירותי הבריאות בכ-47%, שמשמעם מיליארדי שקלים החסרים כדי להעניק לאזרחי ישראל סל שירותי בריאות מלא, כפי שנקבע בחוק.

קופות החולים, שלא הצליחו לעמוד באספקת שירותי הבריאות ברמה שלה נדרשו, ביקשו לאלץ את שרי האוצר והבריאות לשנות בצו את הרכבו של מדד יוקר הבריאות, כך שיכלול את המדדים החסרים. משסרבו השרים, פנו הקופות לבג"ץ בהסתמך על המלצה של מועצת הבריאות הפועלת מכוח החוק, ושהמליצה גם היא על שינויו של מדד זה. בג"ץ פסק כי השרים צריכים להידרש להמלצת מועצת הבריאות ולהחליט לגביה לאחר שיבחנו את מכלול השיקולים הנדרש. השופט חשין עמד בפסק הדין על זכותם של תושבי המדינה לקבל את השירותים המנויים בחוק ועל אחריות המדינה להקציב את המשאבים הנדרשים לכך. הוא

אף ציין כי מדובר בחובה מהותית של המדינה, ולכן הנימוק של שיקולי תקציב לא יכול להישמע כסיבה לאי תקצוב הולם של סל הבריאות.⁴⁸⁷

לאחר שהשרים שקלו את הנושא והחליטו שלא להיענות לבקשת קופות החולים ולא לעדכן את מדד יוקר הבריאות, פנו קופות החולים לבג"ץ פעם נוספת, בטענה כי החלטת השרים אינה סבירה. הפעם דחה בית המשפט את העתירה, לאחר שהשתכנע כי המלצותיה של מועצת הבריאות נשקלו לגופן.⁴⁸⁸ הוא הדגיש כי שיקול הדעת הוא של השרים, ולא הזכיר את השיח המהותי על הזכות לבריאות שנדון בהרחבה בפסק הדין הקודם. כפי שהסביר פרופ' אייל גרוס: "המילים הרמות של בג"ץ על הזכות נעלמו בפסק הדין, שבו נמנע בג"ץ מלהיכנס בעובי הקורה ונתן פסק דין קצר בהרבה, פורמליסטי בעיקרו, מבלי שהוא יסביר מדוע הוא דוחה את הטענה שהחלטת השרים לדחות את המלצותיה של מועצת הבריאות אינה סבירה".⁴⁸⁹

בהמשך אתגרו חולים בסרטן את בג"ץ פעמיים נוספות בטענה כי אי הכללת תרופות שלהן נזקקו בסל שירותי הבריאות פוגעת בזכותם החוקתית לבריאות ומפלה אותם לרעה לעומת חולים אחרים. נשיאת בית המשפט העליון לשעבר, השופטת דורית ביניש, דחתה את העתירות בקבעה כי הזכות לשירותי בריאות אינה מחייבת את המדינה לממן את כל התרופות, אלא את סל היסוד בלבד.⁴⁹⁰ הכנסתן של תרופות חדשות לסל תלויה בתקציב השנתי, וכל עוד ועדת סל התרופות מחליטה על תעדוף ענייני של התרופות ושל הטיפולים שמוכנסים לסל בתקציב הנתון, בית המשפט לא יתערב בהחלטותיה.⁴⁹¹

התוצאה היא שמערכת הבריאות בישראל נותרה עם מנגנון המשאיר לממשלה שיקול דעת רחב באשר לתקצוב סל הבריאות ולעדכונו, ובפועל מביא לכך שהשחיקה בתקציב הסל נמשכת ומעמיקה משנה לשנה. מציאות בעייתית זו מותירה טיפולים ותרופות מחוץ לסל הבריאות, והביאה לשורה ארוכה של תביעות פרטניות לבתי הדין לעבודה (הערכאה המוסמכת לפי החוק), שבהן ביקשו חולים לקבל טיפולים שאינם בסל או שקופות החולים טוענות שאינם זכאים להם מסיבות שונות (למשל, כיוון שהם ביקשו טיפולים בהיקף נרחב מזה שקבוע בסל או תרופות שנקבעו בסל רק עבור מחלות מסוימות).

מסקירת פסיקת בתי הדין לעבודה ניכרת מגמה מעורבת בהתייחסות לתיקים אלה. בחלק מהמקרים סרבו בתי הדין להתערב בהחלטת הקופות, בנימוק שאין הם יכולים להתערב בסל

⁴⁸⁷ בג"ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד(5) 729, בעמ' 753-754.

⁴⁸⁸ בג"ץ 9163/01 שירותי בריאות כללית נ' שר הבריאות, פ"ד נו(5) 521, בעמ' 528.

⁴⁸⁹ **בריאות בישראל: בין זכות למצרך**, ה"ש 223 לעיל, בעמ' 500.

⁴⁹⁰ בג"ץ 3071/05 לוזון נ' ממשלת ישראל, תק-על 2008(3), 1443 (להלן: פרשת לוזון), פסקאות 16-17 לפסה"ד.

⁴⁹¹ פרשת לוזון, ה"ש 490 לעיל, פסקה 27 לפסה"ד.

התרופות ושאינן הם יכולים לחייב את הקופות לתת מעבר למה שקבוע בחוק. בפסקי דין אחרים התייחסו לסוגיה מזווית הזכויות ומצאו דרכים יצירתיות לחייב את הקופות לתת את הטיפולים והתרופות. כך, למשל, הנימוק שהקופות מחויבות לפרש את הסל לאור ההתפתחויות הטכנולוגיות, שהן צריכות להפעיל שיקול דעת כאשר מדובר בהצלת חיים, או שהן צריכות לתת תרופה חלופית כאשר התרופה שבסל אינה יעילה.⁴⁹² חשיבות מיוחדת ייחס בית הדין לעבודה לוועדות החריגים של קופות החולים, ולגביהן נקבע כי הן חייבות להפעיל שיקול דעת בסבירות, בהגיונות, בשוויוניות ותוך הקפדה על כבוד האדם של מבוטחיהן.⁴⁹³ באופן זה מחייב בית הדין את ועדות החריגים לשקול באופן אינדיבידואלי את יעילות הטיפול המבוקש ולאפשרו במקרים הנחוצים.

4. פגיעה בזכות לשילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים

בשנת 2000 פנתה לבג"ץ עמותת ית"ד, עמותה של הורים לילדי תסמונת דאון, בבקשה שיורה למדינה לספק חינוך מיוחד בחינם לילדים בעלי צרכים מיוחדים, שנמצאו מתאימים לשילוב במוסדות חינוך רגילים. בית המשפט קיבל את העתירה וקבע כי למרות שחוק החינוך המיוחד (הדן בחינוך מיוחד במסגרת מוסד חינוכי רגיל), אינו קובע במפורש כי חינוך זה ימומן על ידי המדינה, הרי שלנוכח הזכויות לחינוך ולשוויון על המדינה לממן את שילוב הילדים.⁴⁹⁴ בית המשפט העניק למדינה ארכה של שנה להיערך לכך.

בעקבות פסק הדין תוקן חוק החינוך המיוחד, ובין היתר נקבע כי שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, יקבע תוכנית לשילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים, ושהתוכנית תכלול גם את אופן הקצאת המשאבים למוסדות החינוך הרגילים. למרות כל זאת, הממשלה בחרה להתעלם מפסק הדין, וטענה כי החוק החדש אינו מחייב אותה להקצות משאבים לשם יישום פרק השילוב, אלא משאיר את הדבר לשיקול דעתה.

על כך הוגשה עתירה נוספת (בג"ץ מרציאנו).⁴⁹⁵ גם הפעם קיבל בית המשפט את העתירה, והורה למדינה להקצות מיד סכום שיהא בו כדי להפעיל את החוק, ולו ברף המינימום הדרוש. בעקבות פסק הדין הקצתה המדינה 100 מיליון ש"ח והתחייבה כי יוקצו עוד 30 מיליון ש"ח כל שנה.

⁴⁹² **בריאות בישראל: בין זכות למצרך**, ה"ש 223 לעיל, בעמ' 502-528.

⁴⁹³ עע (ארצי) 575-09 **מכבי שירותי בריאות נ' דהאן**, (לא פורסם, ניתן ביום 6.1.2011), בעמ' 13.

⁴⁹⁴ בג"ץ 2599/00 ית"ד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834, בעמ' 848.

⁴⁹⁵ בג"ץ 6973/03 **מרציאנו נ' שר האוצר**, פ"ד נח(2) 270, פסקה 11 לפסק דינה של השופטת דורנר.

בשנת 2007 הגישו העמותות אלו"ט ו"בזכות" עתירה נוספת בנושא, ובה נטען כי הסכומים שהקצתה הממשלה לא הספיקו לשילוב מלא של הילדים. הפעם דחה בג"ץ את העתירה, וקבע כי למרות שהתוספת התקציבית שהוקצתה אינה מאפשרת ליישם את פרק השילוב במלואו לפי המלצת שרת החינוך, היא כן מאפשרת את הרחבת תחולת החוק בצורה מדורגת, הן מבחינת היקף הזכאים והן מבחינת היקף השירותים, ולפיכך אי אפשר לומר כי החוק אינו מופעל ב"רמה מינימאלית". עוד נאמר בפסק הדין כי משמעות העתירה היא הגדלה ניכרת של ההוצאה התקציבית השנתית, שתבוא בהכרח על חשבון רכיבים אחרים בתקציב המדינה, שאינם עומדים לביקורתו של בית המשפט, ואף אינם בידעתו.⁴⁹⁶

מפרשה זו אפשר ללמוד כי גם כאשר בית המשפט מתערב הוא עושה זאת בזהירות רבה: ראשית, הוא מעניק לממשלה פרק זמן משמעותי ליישום פסק הדין או מאפשר ליישמו הדרגתית במשך שנים, כך שתיקון העוול, אם בכלל, מתבצע לאורך שנים רבות ולא באופן מספק. שנית, בית המשפט אינו מתערב בקביעת היקף התקציב הנדרש, גם כשברור שמה שיוקצה לא יספיק למימוש נאות של החוק. בכך מאשר למעשה בית המשפט לממשלה שלא ליישם חוקים ככתבם וכלשונם.

המאבק המשפטי ארוך השנים בתחום זה הביא לגידול משמעותי במספר הילדים בעלי הצרכים המיוחדים המשולבים במערכת החינוך הרגילה, שמספרם עומד כיום על כ-11,100 ילדים, מתוך כ-80,600 ילדים בעלי מוגבלויות שלומדים במערכת החינוך.⁴⁹⁷ יחד עם זאת, לדעתם של הורים לילדים עם צרכים מיוחדים ושל ארגונים חברתיים, רבים מהילדים שהיו יכולים ליהנות מהזכות לשילובם בחינוך הרגיל נותרו במסגרת החינוך המיוחד. רבים מהילדים אינם עוברים אבחון עקב העלויות הגבוהות, ונפגעים במיוחד תלמידים מהאוכלוסייה החרדית, הערבית והבדואית, המשולבים פחות בחינוך הרגיל.⁴⁹⁸

5. הטבות חלקיות לאנשים עם מוגבלויות

בשנת 2005 הוגשה עתירה נגד סעיפים בחוק הביטוח הלאומי ובחוק ביטוח בריאות ממלכתי, אשר שינו את שיטת קצבאות הנכות והעניקו הטבות חדשות לאנשים עם מוגבלות שהגיעו

⁴⁹⁶ פרשת אלו"ט, ה"ש 454 לעיל, בעמ' 12-13.

⁴⁹⁷ נתוני משרד החינוך לשנת 2011 באתר ארגון בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות,

http://bizchut.org.il/he/?page_id=84

⁴⁹⁸ דניז נאון, אלן מילשטיין ומירב מרום, **שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים בבתי הספר היסודיים: מעקב אחר יישום "פרק השילוב" בחוק חינוך מיוחד**, מאיירס-גיוינט-מכון ברוקדייל, יוני 2011,

http://brookdaleheb.jdc.org.il/_Uploads/PublicationsFiles/RR586-Shiluv-Report1.pdf

לגיל זקנה החל מיום 1.1.2002.⁴⁹⁹ הגבלת תחולת ההטבה יצרה מצב שבו כ-39,400 נכים שהגיעו לגיל זקנה לפני המועד האמור לא היו זכאים להטבה, שהיוותה תוספת ממוצעת של כ-494 ש"ח לחודש.

בית המשפט קבע כי על המדינה להקצות משאבים באופן שוויוני, וכי החלוקה בין הנכים שקיבלו את ההטבה ואלו שהיא נמנעה מהם אכן שרירותית ופוגעת בעקרון השוויון. למרות זאת דחה בג"ץ את העתירה, בנימוק שהאפליה נעשתה לתכלית ראויה. בג"ץ קבע כי שיקול תקציבי של המדינה הינו שיקול לגיטימי במסגרת גיבוש מדיניות ציבורית, ולכן הוראת חוק המגבילה את תחולתו של חוק המיטיב רק עם חלק מהאוכלוסייה, כמו במקרה האמור, יכולה להיות לתכלית ראויה, אף אם מתקיימת פגיעה בשוויון, כל עוד נשמר האיזון בין הרצון לגבש מדיניות חברתית חדשה ומיטיבה ובין התקציב הנתון לשם כך.

בצער רב מודה בית המשפט כי אם היה מקבל את העתירה והחוק היה מתבטל הייתה נשללת ההטבה מכל הנכים עד לחלוקה מחדש של התקציב, דבר אשר צריך להיעשות בחקיקה ועלול לקחת זמן רב. כמו כן, חלוקה שוויונית של ההטבה בין כלל הנכים הייתה מובילה להטבה מצומצמת מאוד לכל אחד ואחד למשך זמן ממושך – תוספת ממוצעת של 210 ש"ח במקום 494 ש"ח. בכל מקרה סבר בית המשפט כי בעיית אי-השוויון תיפתר מעצמה כאשר כל הדור שכיום אינו מקבל את הגמלה הנוספת ילך לעולמו, ואז כולם יקבלו קצבה גבוהה יותר ובאופן שוויוני.

6. הפרטת שירותי העזרה ראשונה בבתי הספר

היעלמות האחיות מנוף בתי הספר בישראל בעקבות ההחלטות על קיצוצים תקציביים ואחר כך הפרטת השירות, כפי שתואר לעיל בפרק 2 של הדוח, הביאה לחוסר אקוטי בשירותי עזרה ראשונה בבתי הספר. בסוף 2005 הגישה קבוצת הורים עתירה לבג"ץ, ובה דרשה להחזיר את האחיות או לחילופין לאפשר להורים לשכור שירותי עזרה ראשונה בעצמם באמצעות תשלומי הורים.

בית המשפט קבע כי המדינה חייבת לספק ולממן עזרה ראשונה לתלמידים, וכי אין לקבל את בקשת ההורים, שייצגו שכבה מבוססת באוכלוסייה, לממן בעצמם שירות עזרה ראשונה, שכן

⁴⁹⁹ פרשת לוי, ה"ש 456 לעיל.

חובה זו מוטלת על פי חוק על הרשות המקומית ועל המדינה. בית המשפט קיבל את הצעת המדינה להעביר את השירות למגן דוד אדום, וזאת בבחינת ניסוי המוגבל בזמן.⁵⁰⁰

אולם, זמן מה לאחר מתן פסק הדין, בשנת 2008, טרפה הממשלה את הקלפים, שעה שהכריזה כי תמה תקופת הניסיון וכי הגיעה השעה להוציא את השירות למכרז, שנפתח גם לחברות מסחריות. באוקטובר 2008 זכתה במכרז חברת "נטלי", חברה המתמחה בטלא-רפואה (רפואה מרחוק) וברפואת חירום קרדיולוגית. חברה זו אף זכתה במכרז נוסף למתן שירותים שיחליפו את אחיות בתי הספר גם בתחום הרפואה המניעתית וההתפתחותית.

מכיוון שחברת "נטלי" אינה פרושה בכל הארץ התנגדו ההורים למהלך. ארגון ההורים הארצי וגופים אחרים שבו לבית המשפט ודרשו לבטל את העברת השירות למיקור חוץ.⁵⁰¹ העותרים טענו כי הפרטת השירות נעשתה בחוסר תשומת לב מספקת ביחס למה שעומד על כף המאזניים – הזכות לבריאות ואף הזכות לחיים של תלמידי ישראל. האגודה לזכויות האזרח ביקשה להצטרף להליך כידידת בית המשפט על מנת להעלות סוגיות עקרוניות לגבי הפרטת שירותי הבריאות בבתי הספר והיבטי הרגולציה של שירותי העזרה הראשונה שהופרטו.⁵⁰²

בית המשפט העליון נמנע מדיון לגופן של הטענות בנימוק פורמליסטי ולפיו מהות העתירות היא תקיפת מכרז, וכיוון שמתנהלת עתירה מנהלית נגד המכרז, שהגישה מד"א שהפסידה במכרז, יש לדון בכל הטענות במסגרת העתירה המנהלית. לאחר שהעתירה המנהלית נדחתה, הוגש ערעור לבית משפט עליון. בית המשפט דחה את הערעור בנימוק כי לא נפל פגם במכרז, אולם קבע כי יש צורך לקיים בחינה מחודשת ומעמיקה ביחס לפתרון לאופן המיטבי של מתן שירותי העזרה הראשונה בבתי הספר.

בפסק הדין עמד השופט עמית על כך שטיב השירות שניתן לאחר ההפרטה מעורר שאלות באשר לכדאיותה: "בבסיס המהלך של הקמת המוקד הממונע, מושא המכרז בו זכתה נטלי, עומדת ההנחה כי יש בכך כדי לחסוך סכומים ניכרים לקופת הציבור. בהיעדר נתונים על היקף החיסכון, איני רואה לערער אחר הנחה זו. עם זאת, בשים לב לכך שהמוקד הממונע לא מתיימר להחליף את מגוון התפקידים שמילאה בשעתו אחות בית הספר (כמו שירותי רפואה מונעת הניתנים כיום באמצעות סבב של אחיות בין בתי הספר וחיסונים הניתנים כיום על ידי

⁵⁰⁰ בג"צ 10794/05 דודי לנדאו ואח' נ' מדינת ישראל (לא פורסם, ניתן ביום 26.8.2007), פסקאות 15-16 לפסק דינה של השופטת ביניש.

⁵⁰¹ בג"צ 3217/09 רענן כרמון ואח' נ' שר החינוך.

⁵⁰² בקשת ההצטרפות באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=2167>.

גוף פרטי), איני יכול שלא להרהר אם אכן נעשה חישוב כולל של עלות-תועלת לציבור, ושמה בחשבון הכולל שכרו של החיסכון לטווח הקצר יצא בהפסדו לטווח הארוך".⁵⁰³

לפי שעה, הפרטת שירותי העזרה הראשונה, שאושרה על ידי בית המשפט העליון, עומדת בעינה. לאגודה לזכויות האזרח הגיעו תלונות קשות באשר לפריסת השירות על ידי חברת "נטלי", ובעיקר ביחס לתפקודה במסגרת החלק השני של שירותי בריאות התלמיד שהופרטו – שירותי המניעה וההתפתחות. למרות הניסיונות לקבל ממשרד החינוך מידע באשר לפריסת השירות, טרם התקבל מידע העונה על שאלת הפריסה הארצית השוויונית. החשש הוא שלמעשה המשרד פטר את הזכיינית מפריסה שוויונית של השירות בכל רחבי הארץ.

כפי שפורט לעיל בפרק העוסק בהפרטה, משרד הבריאות החליט להחזיר לידי אספקת שירות אחיות בריאות התלמיד במחוז הדרום ובאשקלון בשנת הלימודים הנוכחית (2012-2011) לצורך מילוי תפקידן במסגרת רפואה מניעתית והתפתחותית, אולם לא נמסר דבר באשר לעתיד פעילותה של חברת "נטלי" לעניין העזרה הראשונה. בשלב זה, עתידו של השירות כולו עדיין לוט בערפל.

7. שלילת הזכאות לגמלת סיעוד

במקרים רבים מעניקים חוקי הרווחה שיקול דעת רחב לפקידי רשויות השלטון, האמורות ליישם אותם. שיקולים שונים, ובהם שיקולי מדיניות תקציבית המונחית מגבוה, מביאים לא אחת להחלטות ולנהלים פנימיים המורים על פרשנות מצומצמת של הזכויות בתחום זה. כך, לדוגמה, קרה במקרה של קרולה טישלר, קשישה בת שמונים ושש, שהגישה תביעה לגמלת סיעוד.⁵⁰⁴

חוק הביטוח הלאומי קובע כי זכאות לגמלת סיעוד תינתן רק אם מבקש הגמלה תלוי במידה רבה בעזרת הזולת לביצוע רוב פעולות היום-יום או זקוק להשגחה מתמדת. פקידי המוסד לביטוח לאומי בוחנים זאת באמצעות מה שמכונה "שיטת הניקוד": אחות בריאות הציבור בודקת את תפקוד מבקשי הגמלה בהיבטים שונים, ואם אלו מגיעים למספר נקודות מסוים, הם זכאים לגמלת סיעוד.

⁵⁰³ ע"מ 2914/09 אגודת מגן דוד אדום בישראל נ' מדינת ישראל – משרד החינוך (לא פורסם, ניתן ביום 24.11.2009), בעמ' 19.

⁵⁰⁴ דב"ע מט/ 05-120 המוסד לביטוח לאומי נ' טישלר, פד"ע כא 22.

גברת טישלר עברה את הבחינה האמורה, אולם הניקוד שנקבע לה היה נמוך בנקודה וחצי מסף הזכאות לקבלת הגמלה. בית הדין האזורי לעבודה בחן את תפקודה והוסיף לה נקודה וחצי, ובכך קבע, בניגוד לדעת המוסד לביטוח לאומי, כי היא זכאית לגמלת סיעוד.

אולם המוסד לביטוח לאומי לא נכנע ופנה בערעור לבית הדין הארצי לעבודה. זה קיבל את הערעור, לאחר שאף הוא בחן את תפקודה של הגברת טישלר וקבע כי הסיוע הנדרש לה אינו "במידה רבה" – למרות שהיא זקוקה לסיוע בהכנת הבגדים, להשגחה ולדברון שתחליפם, אינה מסוגלת להכין לעצמה אוכל מבושל, לחממו או להגישו, אלא רק לאכול אותו קר באצבעותיה מתוך הסיר, וזקוקה לעזרה בהיגיינה אישית. למרות העובדה כי הקשישה מסוגלת להדליק בעצמה את הגז, אך שוכחת לכבותו, לא שוכנע בית הדין כי יש בכך סכנה לעצמה או לאחרים, ועל כן קבע כי תלותה בעזרת הזולת אינה "רבה".

אפשר לשנות: המאבק לביטול גביית תשלומים עבור בחינות בגרות

כאמור, בית המשפט העליון נוטה להתערב בסוגיות של זכויות חברתיות בעיקר כאשר חוק לא יושם כהלכה או כאשר הוענקו הטבות באופן מפלה. אולם גם במקרים אלה בדרך כלל מדובר בהצלחות חלקיות, כפי שתואר בחלק מהמקרים שהובאו לעיל.

מקרה בו התקבלה עתירה במלואה הוא עתירת ועד הורים עירוני ראשון לציון נגד שרת החינוך, בעניין תשלומים שנגבו שלא כדין.⁵⁰⁵ במקרה זה פנו ההורים לבג"ץ בדרישה לבטל נוהל של משרד החינוך שהורה על גביית תשלומים מהתלמידים עבור שאלוני בחינות הבגרות. המשרד גבה תחילה 10 ש"ח עבור כל שאלון ואחר כך העלה את הסכום ל-25 ש"ח. מכיוון שכל בחינה עשויה להיות מורכבת ממספר שאלונים, עלות הבחינות הגיעה למאות שקלים לתלמיד.

העותרים טענו כי הזכות לחינוך חינם הינה זכות יסוד במשפט בישראל, וכי בחינות הבגרות הן חלק בלתי נפרד מזכות זו על פי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949. מנגד טען משרד החינוך כי בחינות הבגרות אינן חלק מהזכות לחינוך חינם לפי חוק לימוד חובה, אלא בגדר שירות שמוענק לתלמידים ותכליתו יצירת מדד אחיד ומוסכם להערכת התלמידים לצורך קבלתם בהמשך למוסדות השכלה גבוהה. לגישת המשרד, הוא מחויב לקיים את בחינות הבגרות, אך אינו מחויב לספק את השאלונים בחינם.

⁵⁰⁵ בג"ץ 7351/03 ועד הורים עירוני ראשון לציון ואח' נ' שרת החינוך, תק-על 2005(3) 506, פסקאות 9-11 לפסק דינה של השופטת ביניש.

בית המשפט קיבל את העתירה, ופסק כי חוק לימוד חובה קובע את חובת המדינה לספק חינוך חינם עד להשלמת כיתה י"ב או עד גיל 18 – המוקדם מבין שניהם. לגישת בג"ץ, הכללת בחינות הבגרות בגדר הזכות לחינוך חינם מתאימה לתכליתו של החוק ולמטרות החינוך שהמדינה מעניקה לתלמידים על פי החוק. התשלום עבור בחינות הבגרות הינו סוג של אגרה, ולכן אין לגבותו ללא הסמכה בחוק או לפי חוק. על כן, נקבע כי גביית התשלומים עבור בחינות הבגרות נעשה שלא בסמכות, והיא בוטלה.

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 מוצר 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 הדיר 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 ולדיר ממשיכה לצנוח, עלויות אלו עוד צפויות לתפוח.

2. פחות 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 בתנאים.⁵⁰⁹

נוהג 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 "המרצ" 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/7tebgjs>.

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 תג'ר, **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 ואחר', **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% מהנזקקים 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 לצמצמם. 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, ה"ש 526 לעיל.

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

⁵²⁹ <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3970496,00.html>

⁵²⁹ דוח בנק ישראל לשנת 2011, ה"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, ה"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>.

⁵³³ שנת 2010, ה"ש 517 לעיל, בעמ' 42. דוח העוני והפער החברתיים – דוח ממדי העוני והפער החברתיים – דוח: וכן: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3792784,00.html>.

⁵³⁴ דוח העוני האלטרנטיבי מס' 8, ה"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 המחרד שבו 35.3% מהילדים בישראל, כ-837,300 ילדים, חיים בעוני.⁵³⁵ אם בשנת 2000 חילצו הקצבאות כרבע 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 וטיפול שניים לילדיהם; 17% מהילדים העניים נשרו מבית הספר; 75% מקרב הילדים הנזקקים 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-](http://www.latet.org.il/Uploads/140Latet-PropertyReport2011_Preview_Spread_Fixed.pdf)

[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 תגיר, לעבוד בלי כבוד – זכויות עובדים והפרתן, הי"ש 387 לעיל.

⁵⁴² דוח העוני האלטרנטיבי מס' 9, הי"ש 537 לעיל, בעמ' 19.

⁵⁴³ דוח העוני האלטרנטיבי מס' 8, הי"ש 526 לעיל, בעמ' 32.

⁵⁴⁴ העלאת גיל הפרישה לנשים – מסמך עמדה, הי"ש 540 לעיל.

⁵⁴⁵ לעבוד בלי כבוד – זכויות עובדים והפרתן, הי"ש 387 לעיל.

⁵⁴⁶ העלאת גיל הפרישה לנשים – מסמך עמדה, הי"ש 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 מוחלטת 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 לזכויות 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 והפגרים 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, דיור, 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 מופקחים. 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/4(א), 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 שללא 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 אזרחיים 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 מקלט, 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.

סיכום

לאיזה כיוון חברתי-כלכלי הולכת מדינת ישראל? היום, אחרי מחאת קיץ 2011 ולפני המשך המחאה הצפוי בקיץ 2012, עדיין מוקדם לומר. נראה כי חלקים גדולים מהציבור מבינים כי מדיניות הממשלות בעשורים האחרונים השאירה את זכויותיהם החברתיות מאחור, והם כואבים את ההידרדרות החברתית.

מחקרים מצביעים על כך שמרבית הציבור בישראל אינו שבע רצון מהמדיניות הכלכלית הקיימת, והוא מעדיף באופן מובהק דגם מרחיב של מדינת רווחה ואף מגלה נכונות לשלם על כך בהגדלת המסים. בסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה ב-2010 נמצא כי 82% מהישראלים סבורים שיש לתת טיפול רפואי בחינם גם לחולה שאין לו כל ביטוח רפואי, וכי 79% מהישראלים גורסים שכדי לשמור על הדמוקרטיה ישראל חייבת להשקיע כסף במערכת החינוך באזורי מצוקה, גם על חשבון נושאים אחרים.⁵⁶³

במחקר אחר שערכו חוקרים מאוניברסיטת בן גוריון באוגוסט 2011 הסכים הציבור במידה רבה עם האמירות: "צריך להתעקש ולא לפזל את הממשלה לספק שירותים ציבוריים"; "המדינה צריכה לדאוג יותר לתנאי החיים של אוכלוסיות חלשות יותר מאשר לשאר האזרחים"; ו"על המדינה לספק לכל אזרח הכנסה מינימלית". הסקר בדק גם מה האזרחים מוכנים לתת בתמורה, בצורת מסים, וגם בבדיקה זאת התברר שהציבור "חברתי" יותר ממה שהיה מקובל לחשוב. הנשאלים הסכימו במידה רבה עם האמירה: "אני מוכן לשלם יותר מסים על חינוך חינם". אמירות דומות, שהחלו ב"אני מוכן לשלם יותר מסים" והמשיכו ב"ביטוח בריאות ממלכתי טוב יותר", "פנסיה גדולה יותר", "דמי אבטלה גדולים יותר", "סיוע בשיכון לזוגות צעירים", "הגדלת קצבאות הילדים", ו"הגדלת הזכויות הסוציאליות, כמו חופשת מחלה", זכו למידה בינונית עד רבה של הסכמה.⁵⁶⁴

לעומת זאת, ממשלת ישראל טרם שינתה את תפיסת עולמה, והיא עסוקה בהשתקת המחאה הציבורית באמצעים שונים. היוזמות שקידמה הממשלה בחודשים האחרונים בנושאים ספציפיים, כמו הרחבת החינוך לגיל הרך, אמנם מבורכות, אך חלקיות ועדיין אינן בגדר שינוי כיוון משמעותי. שינוי כזה יחייב החלטות מרחיקות לכת הרבה יותר בתחומי המיסוי,

⁵⁶³ אשר אריאן ואח', מדד הדמוקרטיה הישראלית 2010: ערכים דמוקרטיים בישראל הלכה למעשה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2010,

http://www.idi.org.il/events1/Events_The_President's_Conference/2010/Pages/2010_main.aspx

⁵⁶⁴ שלמה מזרחי, פני יובל וניסים כהן, מדינת הרווחה, פוליטיקה אלטרנטיבית ודעת קהל: ישראל 2011, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, ספטמבר 2011, <http://tinyurl.com/7gabaso>

הקצאות התקציבים לשירותים החברתיים ואחריות הממשלה לאספקתם, ושורה ארוכה של שינויי חקיקה.

הקישור של הכאב ושל המצוקות של הציבור לכך שיש שיטה, שיש מדיניות ממשלתית שגורמת לכל אלו, הוא לא ברור מאליו. הוא דורש ידע והבנה של שיטות כלכליות וחברתיות והתעמקות שכמעט לא הייתה קיימת בשיח הציבורי בישראל זמן רב מדי. במדינה עם מצב ביטחוני מעורער דרך קבע היה קל מאוד לפוליטיקאים להתחמק מכך, ומי שהובילו לקיצוץ בהוצאות החברתיות עשו זאת בתחכום ובאדישות. הם לא שיערו כנראה לאיזו תחתית תוביל אותנו שיטה שמתעלמת מצרכים חברתיים ומטפחת דרדור והפרטות של שירותים חברתיים.

הדיון הציבורי על המדיניות החברתית-כלכלית בישראל החל בקיץ 2011, ואנו עדיין בתחילתו של שינוי השיח. לציבור בישראל ברור היום שחינוך, בריאות, דיור, תעסוקה ורווחה אינם מוצרי צריכה אלא זכויות אדם בסיסיות. עכשיו מתחילים לדבר על ההחלטות שלקחו אותם מאיתנו. אנו בתחילתו של תהליך ארוך של הבשלה וייקח זמן עד שהמציאות תראה אחרת, אבל עצם שינוי השיח והפניית האצבע לאחריות הממשלה הם התחלה מבטיחה.

בדוח שלפניכם ביקשנו לרדת לעומקם של דברים ולבחון את השיטות בהן השתמשו הממשלות בעשורים האחרונים כדי להשליט סדר יום חברתי-כלכלי מסוים. הדגמנו את שרשרת הפעולות שנקטו: קיצוצים תקציביים, הפרטות, שינויים במערכת המס, חוקי הסדרים, אי מימוש של חוקים חברתיים, והשגת גיבוי של המערכת המשפטית. במקביל לאלו נעשו מאמצים להשתיק או לרמוס את מי שניסו להתנגד ולהרים את קולם נגד מדיניות הממשלות.

ביקשנו לחשוף את האמצעים שבהן השתמשו הממשלות כדי להבין בצורה מושכלת "איך זה קרה לנו": איך הפכה מדינת ישראל ממדינה שביקשה להבטיח לאזרחיה רווחה חברתית למדינה המפקירה את הזכויות החברתיות של אזרחיה וגורמת לרובם למאבק מתמיד רק כדי לגמור את החודש. חשוב בעינינו לראות כי לא מדובר במהלך אחד אלא בשורה ארוכה של פעולות ושל החלטות שנקטו לגבי כל אחד מהשירותים החברתיים, כחלק ממדיניות כוללת. זיהוי של השיטות השונות מאפשר הבנה מדויקת וכוללת יותר של מה שנעשה, ותקוותנו היא שהאפשרות לעקוב אחר הידרדרותם של השירותים החברתיים בדרך זו ולנתח תוליד מסקנות לגבי העבר ותובנות לגבי העתיד. מעקב אחר מהלכי הממשלה בעתיד בתחומים החברתיים דרך הפריזמה המוצעת בדוח זה עשויה לאפשר את ניטורם בזמן אמת ולשמש כלי חשוב במאבק לשינוי חברתי.

אנו מאמינים שלכולנו יש אחריות לפתח את הידע, להשתתף בשיח החברתי ולהשפיע על מקבלי ההחלטות. זו המשמעות של להיות אזרח שאיכפת לו. מנקודת המבט של זכויות האדם החברתיות ברור שממשלה שתהיה קשובה לציבור ולצרכיו צריכה לנהוג באופן אחר מזה שבו נהגו ממשלות ישראל בעשורים האחרונים. עליה להוביל שינוי תפיסה ולהנהיג תוכנית רחבה לשיקום חברתי, שתכלול את השינויים התקציביים והחקיקתיים הנדרשים.

אנו תקווה כי דוח זה ישמש להבנת המנגנונים שמאחורי מדיניות הממשלות, ויהווה השראה למאבקים חברתיים נוספים ומכשיר להמשך העבודה הסיזיפית להשגת צדק חברתי ולמימוש הזכויות החברתיות של תושבי מדינת ישראל.

מפרסומי האגודה לזכויות האזרח

- **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2011**
- **דוח מצב הדמוקרטיה 2010-2011**
- **מרחב לא מוגן** : כשל הרשויות בהגנה על זכויות אדם באזורי ההתנחלויות שבירושלים המזרחית (2010)
- **תעודת עניות** : מצב מערכת החינוך בירושלים המזרחית (2010)
- **לצמצם היום את פערי המחר** : יעדים לצמצום פערים בבריאות (2010)
- **זכויות אדם בירושלים המזרחית** : עובדות ונתונים (2009, 2010)
- **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2009** : זכויות אדם על תנאי, דמוקרטיה על תנאי
- **אין כתובת** : הפרת זכויות האדם של חסרי הבית בישראל – תמונת מצב והצעה לגיבוש מדיניות חדשה
- **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2008** : 60 שנה להכרזת האו"ם בדבר זכויות האדם
- **הנדל"ניסטית** : הפרת הזכות לדיור על-ידי מדינת ישראל (2008)

כל הפרסומים זמינים באתר האגודה, כאן : http://www.acri.org.il/he/?page_id=44