

הזכות לקיום בכבוד ולביטחון סוציאלי

שנת 2013 עמדה בחלקה הגדול בסימן הדיונים על התקציב ועל חוק ההסדרים לשנים 2013-2014. לקראת הבחירות שנערכו בתחילת השנה היה נדמה שהזכויות החברתיות ניצבות סוף-סוף במרכז סדר היום של החברה בכלל ושל הכנסת והממשלה בפרט, שמתחולל שינוי בשיח החברתי-כלכלי ושייתכן אף שינוי במדיניות; אולם בפועל התברר כי הבחירות כמעט שלא שינו מאומה בתפיסה החברתית-כלכלית או בסדרי העדיפויות של הממשלה. כמו בכל שנה כללו הצעת התקציב וחוק ההסדרים מגוון גזרות בתחום החברתי-כלכלי, שבכוון לפגוע בזכויות היסוד של אוכלוסיות מעוטות יכולת כלכלית ושל מעמד הביניים,¹¹⁹ להעמיק את הפערים בחברה הישראלית ולדרדר רבים אל מתחת לקו העוני: קיצוץ קצבאות הילדים; הקפאת הכללתם של טיפולי שיניים לילדים בני 12-14 בסל הבריאות;¹²⁰ הגדלת תשלומי ההשתתפות העצמית על שירותי בריאות;¹²¹ העלאת מס ההכנסה; החזרת "תוכנית ויסקונסין";¹²² ביטול הפטור מתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות לעקרות בית;¹²³ ועוד ועוד. כמו בכל שנה, בוטלו בסופו של דבר חלק מן הגזרות בעקבות ביקורת ציבורית ובזכות פעילותם של חברי כנסת ושל ארגוני זכויות אדם,¹²⁴ וחלק נותרו על כנן.¹²⁵ נוסף על כך, גם השנה נכשל הניסיון לקדם בכנסת את הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות.¹²⁶

בפרק זה נתייחס לשני היבטים של התקציב וחוק ההסדרים: הקיצוץ בקצבאות הילדים, בהקשר הרחב יותר של קצבאות הקיום והזכות לקיום בכבוד בישראל, והיבטים מגדריים של חוק ההסדרים. עוד נתייחס לחסמים ולמכשולים המקשים על חייבים להסדיר את חובותיהם, והמקבעים אותם ואת בני משפחותיהם בחיים של עוני.

¹¹⁹ כך למשל, בסקר שערכה עמותת ידיד ענו 24% מהנשאלים כי בעקבות גזרות התקציב הם צפויים לקצץ בהוצאות המזון. 11% אמרו כי יקצצו בהוצאות התרופות, 39% – בהוצאות הביגוד ו-35% – בהוצאות התרבות. דנה ויילר-פולק, **בעקבות התקציב: רבע מהציבור יקצץ בהוצאות המזון**, וואלה, 30.3.2013.

¹²⁰ לעמדת הקואליציה לרפואת שיניים ציבורית, שבה חברה האגודה לזכויות האזרח, על חשיבות הרפורמה בבריאות השן ועל הפגיעה שתגרם הקפאת הרחבתה לגילאי 12-14 ראו: **לא להקפיא את הרפורמה בבריאות השן**, הודעה באתר האגודה, 23.7.2013. הקפאת הרחבתה של הרפורמה אושרה בסופו של דבר בחוק ההסדרים.

¹²¹ לעניין ההשתתפות העצמית ראו פניית המטה הציבורי לשוויון בבריאות, שבו חברה האגודה לזכויות האזרח, לשרים ולחברי הכנסת: **התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014 – לא לגזירות בתחום הבריאות**, 9.5.2013. בסופו של דבר לא הועלו תשלומי ההשתתפות העצמית בחוק ההסדרים.

¹²² נושא זה יידון בהמשך הדוח, בפרק העוסק בהפרטה.

¹²³ לניתוח של מרכז המחקר והמידע בכנסת ראו: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03243.pdf>. לעניין הפגיעה בנשים ערביות ראו: **עדאלה בפנייה לשר האוצר ולחברי הכנסת: הטלת מס על עקרות בית תפגיע בעיקר בנשים ערביות**, הודעה באתר עדאלה, 11.7.2013. בסופו של דבר הפטור לא בוטל.

¹²⁴ ראו למשל: **בתום דיונים מרתוניים: ועדת הכספים ביטלה גזירות קשות של האוצר ושמרה על מעמד הביניים והשכבות החלשות**, הודעה באתר הכנסת, 17.7.2013; צבי זרחה, מוטי בסוק ורני לינדר-גנץ, **האוצר ביטל גזירות ב-3.8 מיליארד שקל – ויחתוך 2 מיליארד שקל מתקציביהם של כל משרדי הממשלה**, TheMarker, 17.7.2013; זאב קליין, **לפיד: "לקחנו קודם כל מהשיבות"**, ישראל היום, 29.7.2013 (תחת הכותרת "הגזירות שנכנסו ואלו שלא").

¹²⁵ ראו למשל: אמנון אטד והדר קנה, **הגזירות על משקי הבית: תגידו להתראות לעוד אלפי שקלים בשנה**, כלכליסט, 29.7.2013. על גזרות חוק ההסדרים יש להוסיף את העלאת המע"מ באחוז אחד, שנכנסה לתוקף בתחילת יוני 2013. במרכז אדוה מציינים לחיוב כי בשנים האחרונות, לאחר עשור של צמצום תקציבי וקיצוצים, גדלה ההוצאה הממשלתית לנפש באופן משמעותי, ובפרט ההוצאה החברתית לנפש מסך ההוצאה הממשלתית; אולם המימון של הגידול בתקציב נעשה על חשבון שירותים ציבוריים אחרים, באופן המעמיק את אי השוויון בישראל, ובאמצעות העלאת מסים החלה על כל שכבות האוכלוסייה – ובהם בעלי ההכנסות הבינוניות והנמוכות – חרף העובדה שמי שנהנה מהפחתות המיסים הנרחבות שבוצעו בעשור החולף היו האוכלוסיות המבוססות. **גירעון מצריך טיפול נקודתי – לא מצג של קטטורופה**, מרכז אדוה, יולי 2013.

¹²⁶ **נדחה בטרומית: הצעת חוק-יסוד זכויות חברתיות**, הודעה באתר הכנסת, 1.5.2013.

קצבאות הילדים ושרירותיות הקצבאות

באוגוסט 2013 נכנס לתוקפו הקיצוץ בקצבאות הילדים, שעליו הוחלט בחוק ההסדרים. בעקבות הקיצוץ הופחת סכום קצבאות הילדים שנולדו מאז יוני 2003 באופן אחיד ל-140 ש"ח בחודש, במקום 175-263 ש"ח בהתאם למיקום הילד במשפחה.¹²⁷ משמעות הקיצוץ היא אובדן הכנסה של מאות שקלים בחודש: כך למשל, משפחה עם שלושה ילדים שנולדו לאחר 31 במאי 2003 תקבל קצבה בסך 420 ש"ח לחודש, במקום 701 ש"ח לפני הקיצוץ; משפחה עם עשרה ילדים שנולדו לאחר 31 במאי 2003 תקבל 1,400 ש"ח במקום 2,041 ש"ח.¹²⁸ בעבור משפחות החיות ממילא בעוני, ובהן משפחות ערביות וחרדיות רבות, ובעבור חלק מהמשפחות שבמעמד הביניים ובמעמד הנמוך, שאינן מצליחות "לגמור את החודש", מדובר בקיצוץ משמעותי.

ההצעה לקצץ בקצבאות הילדים עוררה דיון ציבורי סוער וקמו לה מתנגדים רבים – ובהם ארגוני זכויות אדם,¹²⁹ חברי כנסת¹³⁰ ואנשי מקצוע. המוסד לביטוח לאומי הזהיר שהקיצוץ צפוי להביא להצטרפותם של כ-35 אלף ילדים למעגל העוני, ולהזניק את מספר הילדים העניים בישראל בכ-4%, לכ-37% מכלל הילדים.¹³¹ יצוין כי עוד לפני הקיצוץ הנוכחי הייתה קצבת הילדים בישראל נמוכה בהשוואה לרמתה במדינות ה-OECD; לאחר הקיצוץ, רק בשלוש מדינות OECD קצבת הילדים נמוכה מזו שבישראל.¹³² בהתייחסם לקיצוץ בקצבאות הילדים בשילוב עם גזרות נוספות שנכללו בחוק ההסדרים ציינו מומחי המוסד לביטוח לאומי: "בתכנית הכלכלית שאושרה בממשלה יש מספר הצעות, שצפויות לפגוע במשפחות עם ילדים, ובאופן מיוחד במשפחות ברוכות ילדים, ששיעורי העוני בקרבם כידוע גבוהים. הפגיעות אינן מוגבלות בזמן, דהיינו פגיעתן פרמנטית וזאת למרות שלפחות חלק ניכר של החרیגה בתקציב עשויה להתגלות כפגיעה זמנית. במקרה כזה הנזקים של הקיצוצים יהיו נזקים מתמשכים בעוד שהבעיה התקציבית עשויה להתגלות כבת חלוף."¹³³ למרות ההתנגדות והאזהרות החליטה הממשלה, כאמור, לאשר את הקיצוץ.

¹²⁷ לגבי ילדים שמיקומם במשפחה שלישי והלאה שנולדו לפני יוני 2003, סכום הקצבה לאחר הקיצוץ גדול מ-140 ש"ח, אך הפגיעה בקצבה זהה. לפירוט: אסתר טולדנו ודניאל גוטליב, [השפעת הפחתה של קצבאות ילדים על הכנסות של המשפחה](#), המוסד לביטוח לאומי, 10.9.2013.

¹²⁸ כאמור, סכומי הקצבאות שונים עבור ילדים שנולדו לאחר יוני 2003 ושמיקומם במשפחה שלישי והלאה, אך הפגיעה זהה. ראו ה"ש 127 לעיל.

¹²⁹ ראו למשל פניית האגודה לזכויות האזרח לראש ממשלה, לשר האוצר ולשר הרווחה, ב: [הקיצוץ בקצבאות הילדים: מזיק ושרירותי](#), הודעה באתר האגודה, 21.5.2013; הילה רוז, [קליניקות משפטיות במכתב לפידי: הקיצוץ בקצבאות הילדים מנוגד לחוק](#), TheMarker, 13.5.2013; מוטי בסוק, [עמותת ידיד: קיצוץ בקצבאות הילדים יזרוק לרחוב עשרות אלפי משפחות](#), TheMarker, 28.4.2013; פניית ארגון עדאלה לראש הממשלה, לשר האוצר וליועץ המשפטי לממשלה, <http://tinyurl.com/qby9ao3>, 9.5.2013.

¹³⁰ ראו למשל: [דיון סוער בוועדת הכספים על הקיצוץ בקצבאות הילדים](#), הודעה באתר הכנסת, 30.6.2013.

¹³¹ דניאל גוטליב ואח', [עמדת הביטוח הלאומי ותיאור השלכות חברתיות של הצעות מרכזיות בחוק ההסדרים ל-2013/2014](#), המוסד לביטוח לאומי, מאי 2013.

¹³² שינוי מבנה קצבאות הילדים – ניתוח של מרכז המחקר והמידע בכנסת, 27.6.2013, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03251.pdf>. בעמ' 4-5. במסמך מובאת טענת הממשלה ועל פיה הקיצוץ בקצבאות נובע, בין היתר, "ממדיניות הממשלה להרחבת השירותים הממשלתיים הניתנים לילדים בישראל, בכלל זה, מתן חינוך חינם מגיל 3, הרחבת התמיכה במעונות היום ומימון מסגרות אחר הצהריים". אולם יש לזכור כי בשנה שלפני כן כבר נעשה קיצוץ רוחבי במשרדי הממשלה, כדי לסבסד את החינוך לגיל הרך. ראו: אופיר בר-זהר, ברק רביד, מוטי בסוק וגילי כהן, [משרד הביטחון זכה לתוספת של 1.5 מיליארד || אושר הקיצוץ הרוחבי בתקציב למינון החלת חוק חינוך חינם מגיל 3](#), הארץ, 8.1.2012.

¹³³ [עמדת הביטוח הלאומי ותיאור השלכות חברתיות של הצעות מרכזיות בחוק ההסדרים ל-2013/2014](#), ה"ש 131 לעיל (ההדגשה במקור). יצוין כי זמן קצר לאחר שהקיצוץ נכנס לתוקף פורסם כי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שינתה את הגדרות התוצר הלאומי של ישראל, וכתוצאה מכך קטן הגירעון. בעקבות זאת נשמעו קולות הקוראים לבטל את הקיצוץ או את העלאת המע"מ. ראו: יובל גורן, ["40 אלף ילדים הפכו לעניים בגלל טעות"](#), nrg-מעריב, 11.9.2013; יוסי גרינשטיין, [למרות התוספת: לפיד נגד ביטול גזרות](#), nrg-מעריב, 11.9.2013.

במהלך השנים עברו קצבאות הילדים טלטלות ותהפוכות. הקריטריונים לזכאות, גובה הקצבה ומנגנון עדכונה עברו שינויים רבים – חלקם לאחר חשיבה רבה ומעמיקה של אנשי מקצוע וועדות מקצועיות, וחלקם בעקבות החלטות פוליטיות. זה כמה עשורים שממשלות ישראל מתייחסות לקצבאות הילדים כאל אמצעי לקידום מטרות שונות, פוליטיות וכלכליות, **באופן שאינו קשור כלל למטרתן העיקרית – תמיכה (מינימלית) בילדים**. בהתאם, גובה קצבת הילדים אינו נקבע על בסיס ענייני כלשהו. גם הקיצוץ הנוכחי הוא שרירותי לחלוטין, ולא התבסס על מחקר או על פרמטרים ענייניים כלשהם.¹³⁴

השפעת הקיצוץ בקצבאות הילדים נראית חמורה אף יותר כשבוחנים אותה על רקע נתוני העוני ובהקשר של המערך הכולל של קצבאות הקיום בישראל, ובראשן קצבת הבטחת הכנסה.¹³⁵ בשנים האחרונות הפכו קצבאות הילדים למרכיב בסיסי בתקציבן של משפחות רבות בישראל, ובפרט משפחות מעוטות אמצעים, הנתמכות בקצבאות. זאת, בין היתר, משום **שקצבת הבטחת הכנסה, שאמורה להיות רשת הביטחון הבסיסית ביותר במצבים של מצוקה כלכלית חריפה, אינה מאפשרת מחיה, וודאי שלא מחיה בכבוד**.

מקבלי ומקבלות קצבת הבטחת הכנסה הם האוכלוסייה הענייה ביותר בישראל. תחולת העוני בקרב משפחות המקבלות הבטחת הכנסה היא 64.5%, ותחולת העוני בקרב ילדים החיים במשפחות אלה עומדת על 83%.¹³⁶ חלק ניכר ממקבלי הקצבה נתמכים בה לאורך שנים מספר. מדובר, אם כן, במשקי בית שמתקשים למצוא מקורות הכנסה עצמאיים ושתלויים בסיוע המדינה לתקופות ארוכות.

נכון לאוגוסט 2013, גובה קצבת הבטחת הכנסה נע בין 1,697 ש"ח לחודש ליחיד ל-4,269 ש"ח לחודש למשפחות בהרכבים שונים. ברבעון הראשון של שנת 2013, עמד גובהה של קצבת הבטחת הכנסה ממוצעת על 2,069 ש"ח.¹³⁷ מן הקצבאות מנוכים דמי בריאות בסך 101 ש"ח, כך שסכום הנטו נמוך יותר. מובן שמשפחה אינה יכולה להתקיים מסכומים כאלה. בסקירת המוסד לביטוח לאומי לשנת 2012 נמצא כי "יש פער ניכר בין המינימום למחיה בכבוד לבין הסיוע הכספי שמעניקה המדינה למשפחות הגדולות". למעשה, שיעור הכיסוי של קצבאות הביטוח הלאומי למשפחות עם שני ילדים ומעלה מגיע לפחות מ-50% מהמינימום למחיה בכבוד של משפחות אלה¹³⁸ – וזאת עוד לפני הקיצוץ הנוכחי בקצבאות הילדים. גם בית הדין הארצי לעבודה ציין לאחרונה כי "ספק אם שיעורה של גמלת הבטחת הכנסה ליחיד אכן מאפשר קיום מינימלי בכבוד".¹³⁹

¹³⁴ נעמי מי-עמי, **קצבאות הילדים בישראל: סקירה היסטורית – מסמך עדכון**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, אוקטובר 2008.

¹³⁵ להרחבה בעניין קצבאות הקיום בישראל ראו: משכית בנדל, **"אין דבר כזה": על הסטנדרט הישראלי לקיום בסיסי (בכבוד) וקצבת הבטחת הכנסה** (להלן: **"אין דבר כזה"**) – נייר עמדה לוועדת אלאולוף לצמצום העוני, האגודה לזכויות האזרח, אוקטובר 2013.

¹³⁶ **עמדת הביטוח הלאומי ותיאור ההשלכות החברתיות של הצעות מרכזיות בחוק ההסדרים ל-2013/2014**, ה"ש 131 לעיל.

¹³⁷ **רבעון סטטיסטי**, המוסד לביטוח לאומי, אפריל-יוני 2013, כרך מ"ג (2) פרק 4: הבטחת הכנסה. טבלאות 4.42, 4.43.

¹³⁸ **דוח הביטוח הלאומי (סקירה שנתית) 2012**, המוסד לביטוח לאומי, ספטמבר 2013, בעמ' 39-40. ראו גם: עומרי אפרים, **הקצבאות לא מאפשרות מחיה בכבוד**, ynet, 2.10.2013.

¹³⁹ עב"ל (ארצי) 6682-03-12 **אבי בן אברהם נ' המוסד לביטוח לאומי** (פס"ד מיום 4.7.2013). הובא ב: מיקי פלד, **מלכוד המוסד לביטוח לאומי: ההגבלות שמקבעות את מעגל העוני**, כלכליסט, 1.8.2013. הכתבה מתארת כיצד בחסות החוק מתקיים מצב כמעט קפקאי: הקצבה לאדם יחיד יכולה להגיע לכל היותר לסכום של 2,122 ש"ח לחודש, סכום שאינו מספיק לקיום מינימלי; אך אם האדם מקבל עזרה כספית מבני משפחתו, גם בסכומים קטנים, המוסד לביטוח לאומי עלול לשלול לו את הקצבה.

בהקשר זה יש להזכיר שעל פי חוק הבטחת הכנסה, משפחות שבהן יש יותר משני ילדים מקבלות קצבה בסכום זהה לזה שמקבלת משפחה עם שני ילדים. הרציונל לכך היה כי במשפחות שבהן יותר משני ילדים, ישלימו קצבאות הילדים את החסר. כלומר, קצבת הבטחת הכנסה וקצבת הילדים נחשבו לשני נדבכים בלתי נפרדים בהבטחת קיומן הבסיסי של משפחות עניות שלהן מספר ילדים.¹⁴⁰ עמדתה הרשמית של המדינה הייתה תמיד כי קצבאות הילדים הן רכיב חשוב ברשת הביטחון הסוציאלי.¹⁴¹ עם השנים נשחק הקשר הזה, ובדיון על הקיצוץ האחרון בקצבאות הילדים הוא נעלם כליל מן השיח.¹⁴² זאת, על אף שההיגיון מחייב כי המדינה תוכיח כיצד קיצוץ של אחד מן הרכיבים ברשת הביטחון משופה בהגדלת רכיב אחר.

כמו קצבאות הילדים, גם גובהה של קצבת הבטחת הכנסה נקבע בעשורים האחרונים **שרירותית**, והוא נתון לשינויים – קיצוצים והעלאות – שנקבעים בתקופות שונות על בסיס יחסי הכוח הפוליטיים. השינויים בקצבאות נעשו ללא בחינה של השלכותיהם המצטברות וארוכות הטווח, ובדרך כלל גם ללא אפשרות לדיון יסודי ומעמיק, ציבורי ומקצועי, בהשפעתם על חייהם של הנזקקים להן ועל אופייה של מדינת ישראל כמדינת רווחה. במהלך שנות השבעים ובראשית שנות השמונים ניסתה המדינה להגדיר על בסיס רציונלי ומדעי את הנדרש לשם קיום בסיסי ולקבוע את גובה הקצבאות בהתאם, ואף עשתה זאת בהצלחה לא מבוטלת.¹⁴³ תוצאות הבדיקות שנערכו מצאו ביטוי מסויים בחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, הן ביחס לגובה הקצבה והן ביחס למנגנון העדכון שלה.¹⁴⁴ אולם השינויים שנעשו מאז בגובה הקצבאות לא היו מבוססים על בדיקת צרכים או על מחקר כלשהו. למעשה, מאז שנות התשעים, הגם שהמדינה מכירה בזכות לקיום בכבוד,¹⁴⁵ היא מסרבת בעקביות להגדירה ולכמתה, וניתקה במכוון את רמות קצבאות הקיום ממדדי רמת החיים של כלל האוכלוסייה. במסגרת הליכים משפטיים אף טענה המדינה כי אי אפשר לקבוע סף מינימום לקיום, אף על פי שעובדתית מדובר בטענה שגויה, וזאת על רקע ניסיון של מדינות רבות בעולם ועל סמך ניסיונה של מדינת ישראל עצמה. לאחרונה פנתה האגודה לזכויות האזרח למשרד האוצר, בבקשה לקבל לידיה נתונים בדבר הסכום שקבעה המדינה לקיום בסיסי בכבוד ובדבר האופן שבו נקבע סכום זה. כן נתבקש מידע בדבר היחס שבין סכום זה לבין קצבאות הקיום. תשובת משרד האוצר לשאלות אלה הייתה "אין דבר כזה".¹⁴⁶

מרבית מדינות הרווחה בעולם מנסות בעשורים האחרונים להתמודד עם שאלת ההגדרה של קיום בכבוד ועם ההלימה של תוכניות התמיכה הסוציאליות שלהן, ומערך הקצבאות בפרט, לסטנדרטים של קיום בכבוד. כחלק מהתמודדות זו אומצו שיטות מגוונות לקביעת גובה קצבאות הקיום. ישנן אמנם מדינות, כמו ישראל, שבהן לא אומצה שיטה כלשהי, והסכום הוא שרירותי ונקבע במידה רבה על בסיס מערכות הכוח הפוליטיות; אולם בחלק ניכר מן המדינות קיים מנגנון מושכל, מנומק

¹⁴⁰ אברהם דורון וציפי זיסקינד, **גמלות להבטחת קיום – הצעת תכנית**, המוסד לביטוח לאומי, 1978, בעמ' 49.

¹⁴¹ **"אין דבר כזה"**, ה"ש 135 לעיל, בעמ' 12-13.

¹⁴² כך, בנייר עמדה של אגף התקציבים באוצר, שעמד בבסיס ההחלטה על הקיצוץ, נכתב כי קצבאות הילדים כלל אינן חלק ממערך הביטחון הסוציאלי. הנייר צורף למענה לבקשת מידע של האגודה לזכויות האזרח לגבי אופן קביעת גובה קצבאות הקיום בישראל. פניית האגודה ותשובת משרד האוצר ב: **קביעת סטנדרט של קיום בכבוד – תנאי הכרחי לצמצום העוני**, הודעה באתר האגודה, 4.11.2013.

¹⁴³ להרחבה: **"אין דבר כזה"**, ה"ש 135 לעיל.

¹⁴⁴ רמת הגמלאות באותה עת עמדה על כ-40% מגובה השכר הממוצע במשק. מנגנון העדכון שנבחר היה הצמדה לשכר הממוצע במשק.

¹⁴⁵ להרחבה על פסיקות בג"ץ בנושא, ובפרט על "בג"ץ הקיום בכבוד", ראו: **"אין דבר כזה"**, ה"ש 135 לעיל.

¹⁴⁶ **קביעת סטנדרט של קיום בכבוד – תנאי הכרחי לצמצום העוני**, ה"ש 142 לעיל.

ומבוסס אמפירית, לקביעת גובה הקצבה ולעדכונה.¹⁴⁷ ישראל, לעומת זאת, מדשדשת הרחק מאחור, וממדי העוני ואי השוויון בה תופחים והולכים. על אף הרטוריקה המפותחת בדבר הצורך במיגור העוני, אין לממשלת ישראל תוכנית רצינית לצמצומו ואין חשיבה כוללת רב-תחומית בנושא, אלא בעיקר יוזמות מזדמנות ופתרונות קצה זמניים ל"חוסר ביטחון תזונתי".¹⁴⁸ כדי להיאבק בעוני באמת, על מדינת ישראל להגדיר את תוכנה של הזכות לקיום בכבוד, ולגזור מכך מנגנון המבוסס על בחינה ועל כימות מקצועיים של צרכים, שיבטיח כי קצבאות הקיום מאפשרות מימוש זכות זו.

גזרות התקציב – השפעה על נשים¹⁴⁹

נשים בישראל מהוות למעלה מ-60% ממקבלי קצבאות הבטחת הכנסה, ולמעלה מ-70% ממקבלי קצבת סיעוד. הן מרוויחות בממוצע כשני שלישים משכר הגברים, ומהוות רוב בקרב המובטלים ובקרב האנשים החיים בעוני.¹⁵⁰ שיעור הנשים החיות בעוני בישראל הוא הגבוה ביותר מבין מדינות ה-OECD, וגבוה בהרבה מהממוצע במדינות הארגון.¹⁵¹ נשים בישראל, ובעיקר אימהות, מתמודדות עם קושי ניכר במציאת עבודה שתהלוס את צורכיהן ואת צורכי משפחתן; הדבר נכון במיוחד בכל האמור באימהות למספר רב של ילדים ובאימהות יחידניות. למרות זאת, בתקציבי מדינת ישראל, ובכללם בתקציב שעבר בשנה החולפת, לא הייתה עד היום התייחסות מגדרית מובנית,¹⁵² שהייתה יכולה לאפשר התמודדות מכוונת עם הפערים המגדריים, ובקרה על האופן שבו התקציב משפיע על קידום השוויון בין המינים. יתר על כן, כמה מן הגזרות הכלכליות שהוחלו על אזרחי ישראל בשנה החולפת עתידות להשפיע בייחוד על אזרחיותיה, ובפרט על אימהות עובדות, על אימהות יחידניות ועל נשים עניות.

הקיצוץ בקצבאות הילדים: כפי שתואר לעיל, קצבאות הילדים הפכו בשנים האחרונות למקור מחיה מרכזי בעבור משפחות החיות בעוני, בין השאר משום שסך קצבאות הקיום שמקבלים עניים בישראל אינו נותן מענה הולם לצרכים הבסיסיים ביותר. משפחות יחידניות, שבראשן עומדות ברוב המקרים נשים, מצויות בסיכון גבוה לחיים בעוני,¹⁵³ ועל כן חשיבותן של קצבאות הילדים בעבורן רבה במיוחד, והן עתידות להיפגע מן הקיצוץ יותר מאשר משפחות אחרות. גם במשפחות שבהן שני הורים, גבר ואישה, הקיצוץ בקצבאות עלול להפחית את המשאבים הפנויים להוצאות על רווחת הילדים (מזון, ביגוד, צעצועים, חוגים, אירועי תרבות ובידור וכיוצא באלה) ולהגדיל את הנטל על הנשים, שהן בדרך כלל המטפלות העיקריות בילדים.

¹⁴⁷ בחלק ניכר מהמדינות גובה קצבת הקיום נקבע כנגזרת של שכר המינימום או גובה הפנסיה הממלכתית. במדינות אחרות גובה קצבת הקיום הוא נגזרת של סל צריכה והוצאות משפחתי, והוא שקוף ומנומק. להרחבה: ["אין דבר כזה"](#), ה"ש 135 לעיל.

¹⁴⁸ כך למשל, בספטמבר 2013, בעקבות הביקורת על הקיצוץ בקצבאות הילדים, הכריז שר הרווחה על תוכנית לחילוץ 8,000 משפחות בשנה מעוני. פרטי התוכנית עדיין לא ידועים – על פי הפרסומים אמור השר להניחה על שולחן המשלה תוך שלושה חודשים. עומרי אפרים, [שר הרווחה: אזרות ביטוח לאומי לא מקובלות](#), ynet, 10.9.2013.

¹⁴⁹ מבוסס על: עלון קולן, [סוגיות מגדריות בחוק ההסדרים 2013-2014 – נושאים בהם עוסקת האגודה לזכויות האזרח](#), האגודה לזכויות האזרח, 26.5.2013. ראו גם: יעל חסון ונגה דגן-בוזגלו, [ומה על האשה העובדת? הערות מגדריות על התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014](#), מרכז אדוה, מאי 2013.

¹⁵⁰ [לרגל יום האישה הבינלאומי: נשים וקצבאות](#), הודעה באתר המוסד לביטוח לאומי.

¹⁵¹ ישראל פישר, [מדד איכות החיים של OECD: למרות החולשות – הישראלים מרוצים](#), TheMarker, 11.11.2013.

¹⁵² לאחרונה מינה שר האוצר ועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה – ראו להלן.

¹⁵³ בשנת 2010, שיעור משקי הבית בישראל של משפחות חד-הוריות עם ילדים תלויים הנמצאים בסיכון לעוני עמד על 43%. מתוך: [ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD ולמדינות האיחוד האירופי \(EU\) – נתונים נבחרים מתוך דוח "פני החברה בישראל" מס' 5](#), הודעה באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 17.10.2012.

מיצוי כושר השתכרות כתנאי לקבלת הנחות במעונות יום: בהצעת התקציב המקורית הוצע, כי השתתפות המדינה בעלות שהייתם של ילדים במשפחתונים ובמעונות יום תותנה בעבודה של שני בני הזוג, ולא בעבודתה של האם בלבד, כפי שקובע החוק היום. הסעיף הוצא בסופו של דבר מחוק ההסדרים בכוונה לקדמו בנפרד,¹⁵⁴ ולמיטב ידיעתנו אינו מקודם בעת הנוכחית. מבחינת שילובן של נשים בשוק העבודה, מדובר בצעד שיחזיר את המצב שנים אחורה: בהיעדר הנחות במעונות היום, נשים רבות, שכיום משולבות בשוק העבודה, ייאלצו לפרוש מעבודתן. התוצאה הצפויה היא הרעה נוספת במצב הנשים בעולם העבודה, הנחות ממילא,¹⁵⁵ וחיזוק התפיסות המסורתיות שלפיהן הגבר הוא המפרנס והאישה אחראית לניהול משק הבית ולטיפול בילדים.

החייאתה של תוכנית ויסקונסין: חוק ההסדרים לשנת 2013-2014 השיב לחיים את התוכנית לשלב מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה בשוק העבודה, שפעלה בעבר במתכונת של הפרטה, והופסקה על ידי הכנסת. בגלגוליה הקודמים של התוכנית היו קרוב ל-70% ממשתתפיה נשים,¹⁵⁶ ולא במקרה: כפי שצוין לעיל, רוב מקבלי הבטחת הכנסה הן נשים. עומק הסמכויות שנמסרו לקבלנים הפרטיים הסב פגיעה קשה בזכויות המשתתפים והמשתתפות, והציב איום על קצבאות הקיום של משפחותיהם.¹⁵⁷ על אף ההצהרות בדבר הפקת לקחים, גם בתוכנית הנוכחית מותרת המדינה בידי הקבלנים הפרטיים שיפעילו אותה סמכויות מרחיקות לכת. בין היתר, יוכלו החברות הפרטיות להכריז על משתתפת (או על משתתף) כ"סרבנית עבודה" ולשלול את זכאותה לקצבה, גם אם דחתה את הצעת העבודה בשל כורח הטיפול בילדים ומחמת קשיים בנגישות למקום העבודה – פרמטר קריטי בנוגע לנשים החיות בפריפריה ונסמכות על תחבורה ציבורית.

באוקטובר 2013, בעקבות פעילות משותפת של הוועדה לקידום מעמד האישה בראשות חברת הכנסת עליזה לביא וארגוני זכויות אדם, ובמיוחד מרכז אדוה, הוכרז כי תוקם במשרד האוצר **ועדה לבחינה מגדרית של תקציבי המדינה בישראל**. הוועדה אמורה לגבש המלצות למדיניות וקווים מנחים לניתוח מגדרי בתהליכי התקצוב, ולהגיש את המלצותיה עד 1 במאי 2014.¹⁵⁸ יש לקוות כי הקמת הוועדה אכן תוביל לשילוב של פרספקטיבה מגדרית בתקציב, באופן שיאפשר להתמודד עם הפערים המגדריים ולקדם את השוויון בין המינים.

חסמים בהסדרת חובות

במאי 2013 מינו שר האוצר ונגיד בנק ישראל ועדה בראשות מנכ"לית משרד האוצר יעל אנדורן, לבחינת תהליכים לעריכת הסדרי החוב בישראל.¹⁵⁹ הוועדה, שכבר זכתה לשם "ועדת התספורות",

¹⁵⁴ צבי לביא, [חוק ההסדרים עבר עוד שלב. מה נכנס ומה יצא?](#), ynet, 19.7.2013.

¹⁵⁵ רבות מהנשים עובדות במשרות חלקיות (כ-40% מכלל המועסקות), מרוכזות ב"מקצועות נשיים" ומרוויחות שכן נמוך משמעותית משכרם של הגברים. להרחבה ראו הפרק הראשון בדוח זה, תחת הכותרת "אפליה בעבודה".

¹⁵⁶ דניז נאון ואחי', [הערכה של התכנית אורות לתעסוקה – ממצאי המחקר, דוח סופי](#), המוסד לביטוח לאומי ומאיר-ס-גוינט-מכון ברוקדייל, מאי 2010, בעמ' 40; יעל חסון, [תכנית ויסקונסין הישראלית: נקודת מבט מגדרית](#), פורום נשים לתקציב הוגן.

¹⁵⁷ לביקורת על "תוכנית ויסקונסין" בגלגוליה השונים ועל התוכנית הנוכחית ראו להלן, בפרק העוסק בהפרטה.

¹⁵⁸ [שר האוצר יאיר לפיד מינה ועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל](#), הודעה לעיתונות באתר משרד האוצר, 21.10.2013.

¹⁵⁹ [הוועדה לבחינת תהליכים לעריכת הסדרי החוב בישראל יוצאת לדרך](#), הודעה באתר בנק ישראל, 19.5.2013.

כתב המינוי באתר משרד האוצר: <http://tinyurl.com/qxrmbdh>

מונתה לנוכח הסערה הציבורית שקמה בעקבות שמיטת החובות והסדרי החוב, בסכומים עצומים, שלהם זוכים הלווים הגדולים במשק – טייקונים וחברות גדולות.¹⁶⁰

בחוות דעת ששלחה עמותת ידיד לוועדת אנדרון היא מצביעה על ההבדל התהומי ביחס לחייבים בעלי הון לעומת חייבים שהם אנשים מן היישוב. אלה האחרונים "אינם זוכים ל'תספורות' אלא ליחס קשה ובעייתי, המוביל אותם להמשך הדרדרות ולהעמקת המצוקה בה הם שרויים", נכתב בהודעת העמותה.¹⁶¹ "היציאה ממערכת הגבייה הינה לרוב קשה עד בלתי אפשרית, וזאת במיוחד לאנשים החיים בעוני, הנעדרים רשתות תמיכה משפחתיות וחברתיות המסוגלות להיחלץ לעזרתם בעת הצורך מבחינה כלכלית. בכך נבדלים מרבית החייבים, העומדים בפני איום ממשי של חיים בעוני או החיים כבר בעוני, מהאחוזון העליון של בעלי החוב, הזוכים בשל עושרם הרב ליחס אחר מצד הזוכים [הנושים], ומצד מערכת האכיפה והגבייה, ושללהם רשת תמיכה ענפה, והגנות רבות מפני השפעתם הרעה של החובות העומדים להם על חייהם האישיים ועל משפחותיהם".¹⁶²

עמותת ידיד מצביעה על כמה מאפיינים של השקיעה בחוב ההופכים אותו ל"כדור שלג מתגלגל", ומקשים על החייב ועל בני משפחתו לצאת מהבוץ הטובעני שנקלעו אליו. על רקע ה"שבירות הפיננסית" שבה מצויות כיום משפחות רבות בישראל,¹⁶³ עלולים מצבים של מחלה, תאונה, משבר משפחתי או מקצועי או איחור בקבלת המשכורת להוביל משפחה להתמוטטות כללית. לרוב, החייב אינו עומד מול בעל חוב אחד אלא מול כמה וכמה בעלי חוב, שכולם שואפים לקבל את כספם בו-זמנית. מאפיינים נוספים המשותפים לרבים מבעלי החוב – כגון פערי שפה, ניכור מהרשויות, היעדר הבנה בהליכים משפטיים והיעדר ידע לגבי מיצוי זכויות – גורמים לכך שחייבים רבים מתעלמים ממכתבי ההתראה המגיעים אליהם. בין שהתעלמות נובעת מתחושת חוסר אונים ובין שמהיעדר מודעות, רבים נאלצים לנהל משא ומתן על הסדרת החוב רק כאשר החרב כבר מונפת על צווארם (פינוי הבית, עיקול חשבון הבנק וכו').¹⁶⁴

נוסף על מאפיינים אלה, בהליכי גביית החובות ברשויות השונות קיימים חסמים ומכשולים שאינם מאפשרים לחייבים למצות את זכויותיהם: מידע בלתי נגיש, קשיים בבירור החיוב ובקבלת הנחה המגיעה להם, קביעת הסדרי תשלומים שאינם ריאליים, ועוד ועוד. גורמים אלה אינם מאפשרים לאדם המעוניין להסדיר את חובו לשאת בנטל התשלום תוך שמירה על חיים בכבוד, מגדילים את החוב ומקבעים את החייבים בחיים של עוני. נסקור להלן כמה חסמים כאלה.

חובות לרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות בישראל מחזיקות בסמכויות נרחבות לצורך גביית חובות, המאפשרות להן לנקוט אמצעים פוגעניים כלפי אזרחים. בשני העשורים האחרונים אף הופרטו סמכויות אלה, ולמעלה ממחצית מהרשויות משתמשות בשירותיהן של חברות גבייה חיצוניות (על הבעיות ועל

¹⁶⁰ ראו למשל: יובל יועז, **המבקר: 94 הסדרי חוב בסך 21 מיליארד שקל ב-4 שנים**, גלובס, 19.4.2013.

¹⁶¹ "ידיד" **לוועדת אנדרון: יש לבחון גם את זכותם של חייבים פרטיים ומשקי בית להסדרי חוב**, הודעה באתר עמותת ידיד, 21.7.2013.

¹⁶² **חוות דעת עמותת ידיד לעיון הועדה לבחינת תהליכים לעריכת הסדרי חוב בישראל** (להלן: "חוות דעת עמותת ידיד"), יולי 2013 (ההדגשה במקור).

¹⁶³ ראו למשל: מיקי פלד, **הוצאה חריגה של 8,000 שקל גדולה על 70% מהציבור**, כלכליסט, 14.8.2013.

¹⁶⁴ **חוות דעת עמותת ידיד**, ה"ש 162 לעיל.

הפגיעה בזכויות העולות מכך נרחיב להלן).¹⁶⁵ תחקיר שערך הפורום למאבק בעוני¹⁶⁶ בקרב בעלי חוב עניים ובקרב אנשי מקצוע המסייעים להם מצביע על כמה חסמים בהליכי גביית החובות ברשויות המקומיות:

- אין מידע ברור וזמין בנוגע לאפשרויות בנושא הסדרת חובות. ועדות כגון ועדת הנחות ו/או ועדות למחיקת חובות, שהוקמו לטיפול במקרים חריגים, אינן מוכרות לציבור ואף לרבים מאנשי המקצוע. פרטים בדבר ועדות אלה אינם מפורסמים במכתבי האכיפה הנשלחים לחייבים.
- הרשויות אינן מאפשרות פריסת תשלומים ריאלית, המתחשבת בהכנסות ובהוצאות של החייבים. במקרים רבים, כאשר חייב אינו עומד בהסדר תשלומים שנקבע לו, גם אם בשל אסון שפקד אותו או עקב הוצאה כספית חריגה, החוב כולו עומד לפירעון מיידי – ללא התראה. נוסף על כך, לכל רשות מקומית יש מדיניות שונה לעניין פריסת תשלומים.
- באופן אבסורדי, במקרה שאדם הזכאי להנחה בארנונה צובר חוב, מתבטלת ההנחה. ביטול ההנחה מגדיל את החוב עוד יותר, ומקשה על החייב להגיע להסדר ולעמוד בתשלומים.
- מכתבי הדרישה והאכיפה המגיעים מגופי הגבייה כתובים באותיות זעירות, בשפה משפטית וחשבונאית שאינה נהירה לציבור הרחב. לרוב הם גם כתובים בעברית בלבד, דבר המקשה על אזרחים ערבים ועל עולים. מכתבי האכיפה גם אינם מאפשרים לחייב להבין את מצבו, שכן הם אינם כוללים מידע מפורט ונגיש בדבר כל מרכיבי החוב כגון מועד היווצרות החוב, מהות החוב, כמה שולם וכמה לא, מה היה גובה ההנחה שבוטלה, מהי הקרן, מה גובה קנס הפיגורים, מהו שיעור הריבית, מהו סכום הוצאות הגבייה שהתווספו ועוד.
- הליכי הגבייה שהרשויות המקומיות נוקטות אינם כוללים מנגנון של חקירת יכולת (כפי שקיים בהליכי ההוצאה לפועל), שבדק אם באפשרותו של החייב לעמוד בהסדרים ולהחזיר את החוב.
- בד בבד עם ההליכים מול הרשות המקומית, רבים מהחייבים מתמודדים גם עם חובות בלשכת ההוצאה לפועל. הגופים השונים אינם מתחשבים זה בזה בהכרח, וכך נוצרים קשיים נוספים בהסדרת החובות.¹⁶⁷

¹⁶⁵ בפרק העוסק בהפרטה, תחת הכותרת "הפרטה הגבייה ברשויות המקומיות".

¹⁶⁶ להרחבה ראו: **חסמים ופגיעה בזכויות בהליכי גביית חובות ברשויות המקומיות**, הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 23.6.2013. בפורום למאבק בעוני חברים: האגודה לזכויות האזרח, סינגור קהילתי, הפורום לעבודה סוציאלית לשינוי חברתי – אוניברסיטת בן גוריון בנגב, עיריית ירושלים – המנהל לשירותי קהילה – אגף הרווחה, ארגון פעמונים, ארגון לב, עמותת ידיד, עמותת עזרה מגד, המרכז הישראלי לקידום צדק חברתי, שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם, עמותת איתך-מעכי, שותפות חיפה להתרת שרשרת העוני, שתיל, פעילים ופעילות מקהילות החיות בעוני.

¹⁶⁷ כך למשל, הסביר את הדברים רן מלמד, מנכ"ל עמותת ידיד, בישיבת ועדת החוקה של הכנסת: "מה קורה, למשל, כשאדם שנמצא בקשיים כלכליים ויש לו חובות, עשה איחוד תיקים בהוצאה לפועל, הוא משלם את איחוד התיקים שלו כמו שצריך ופתאום מהשמים נופל עליו עיקול מהרשות המקומית, בלי הליכים מסודרים, בלי שום דבר? איחוד התיקים נדפק, הוא לא מסוגל להחזיר אותו והוא כמובן גם לא מסוגל לשלם לרשות המקומית. אין הלימה, אין תיאום, אין עבודה...]. אם ייפתר הנושא של ההתנגשויות עם איחוד תיקים בהוצאה לפועל, ונושאים אחרים, אנחנו מתקדמים לאיזשהו כיוון. בדרך שבה זה מתקיים היום, אני חושב שיש פגיעה באמת בנושא בזכויות של החייבים ולגם לחייבים, אגב, יש זכויות". **פרוטוקול מס' 28 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט**, 24.6.2013.

פניות רבות המגיעות לאגודה לזכויות האזרח מלמדות, כי דרישה לתשלום חוב למוסד לביטוח לאומי "נוחתת" לא פעם על המבוטחים כרעם ביום בהיר. לעתים החוב נוצר לפני שנים ארוכות, והוא מתגלה למבוטח או למבוטחת רק כאשר הם נדרשים לשירות כלשהו מהביטוח הלאומי, כשנשללת מהם בפתאומיות קצבה, או כשהם מקבלים במפתיע דרישת תשלום. בדרישה זו נקוב גובה החוב, אשר תפח מאוד בשל ריבית והצמדה, אך אין בה פירוט של מקור החוב, ואין היא מהווה ערובה לכך שזהו החוב היחיד שקיים למוסד לביטוח הלאומי. הניסיון שנצבר מלמד עוד, כי לעתים קרובות חובות אלה אינם תוצר של רשלנות המבוטחים אלא נובעים מהתנהלות רשלנית של מעסיקיהם, או שמקורם בטעות או במידע שגוי המצוי בביטוח הלאומי.

כיום, אזרחי ישראל אינם מקבלים דיווח שוטף ומסודר על תשלומיהם למוסד לביטוח לאומי, או על שיבוש בהם. **בהיעדר תיעוד שוטף, המבוטח אינו יכול לעמוד במועד על חובותיו** ועל מחדליו של המעסיק ולתקנם בזמן אמת, או לשלם את חובו קודם שהוא צובר ריבית וקנסות. עקב כך, לא פעם נותר החייב חשוף לשלילת קצבאות ולאמצעי גבייה מנהליים כגון עיקול חשבונות בנק ורכוש. בהתחשב בכך שקצבאות הביטוח הלאומי מהוות בעבור רבים מקור חיוני לקיום ורשת יחידה של ביטחון סוציאלי, יש לפגיעות אלה השלכות קשות ביותר על זכותם של המבוטחים לקיום בכבוד.

האגודה לזכויות האזרח פנתה ביוני 2013 למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, בבקשה לשלוח לכל מבוטח ומבוטחת דוח שנתי מודפס, ובו פירוט התשלומים שהועברו למוסד, חובותיהם ויתרותיהם. האגודה ציינה כי חובת דיווח תקופתי חלה על גופים מוסדיים הדומים במהותם למוסד לביטוח לאומי כגון קרנות ביטוח, קופות גמל וקרנות פנסיה, ועולה בקנה אחד עם עקרונות השקיפות והגילוי הנאות החלים על רשויות המדינה.

חובות בהוצאה לפועל

מאפיין בולט במערכת ההוצאה לפועל הוא **פערי הכוחות שבין הנושים לחייבים**. על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה לשנת 2012,¹⁶⁹ ב-78% מהתיקים היו הנושים גופים כגון חברות (בנקים), חברות תקשורת ועוד), משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ועוד. לעומת זאת, רוב מוחלט של החייבים (90.7%) הם אזרחים פרטיים. מטבע הדברים, המשאבים שעומדים לרשות החברות והרשויות מאפשרים להן לשכור את שירותיו של עורך דין, בניגוד לאזרחים פרטיים, ובייחוד מי ששקועים בחובות, שאין תמיד ידם משגת לשכור הגנה משפטית. כך, על פי נתוני הדוח, 94% מהחייבים בשנת 2012 לא היו מיוצגים, לעומת 6% בלבד מהנושים.¹⁷⁰

עמותת ידיד מצביעה על כמה חסמים נוספים שמקשים על מי שנכנסו למערכת ההוצאה לפועל להסדיר את חובם ולשקם את חייהם,¹⁷¹ ובהם:

¹⁶⁸ מבוסס על פניית האגודה לזכויות האזרח למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי מיוני 2013. הפנייה ותשובת המנכ"ל ב: [האגודה: לשלוח דיווח שנתי למבוטחי הביטוח הלאומי](#), הודעה באתר האגודה, 14.7.2013.
¹⁶⁹ רבקה אהרוני, [דו"ח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2012](#), אפריל 2013.
¹⁷⁰ [דו"ח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2012](#), ה"ש 169 לעיל. על היעדר ייצוג בהליכי ההוצאה לפועל ראו: טל דהן, [זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2011](#), האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2011, בעמ' 9-10.
¹⁷¹ [חוות דעת עמותת ידיד](#), ה"ש 162 לעיל.

- הוצאות גבייה, שכר טרחה גבוה וריביות חריגות, שהצטברותם גורמת לתפיחת החוב עד כדי כך שאי אפשר להתמודד עמו גם במסגרת הסדר. חשוב לציין שגם אם אדם משלם את חובו על פי צו תשלומים, החוב ממשיך לצבור ריביות.
- אפשרותו של הזוכה לפתוח תיק בכל לשכת הוצאה לפועל ברחבי הארץ, המובילה לעתים "טרטור" חייבים ללשכות המרוחקות ממקום מגוריהם ולאובדן ימי עבודה, עד כדי סכנת פיטורין. הקושי מועצם לנוכח מדיניותה של רשות האכיפה והגבייה שלא לשלוח בדואר החלטות "ארוכות" (למעלה מ-17 שורות), שמאלצת את החייבים להגיע אל הלשכה.¹⁷²
- שימוש באמצעי אכיפה כגון הגבלה על הוצאת רישיון נהיגה ועיכוב יציאה מהארץ. אמצעים אלה מחמירים את מצבו של החייב, עשויים לפגוע באפשרותו להתפרנס ולהסדיר את חובותיו, ועלולים לגרום לו לנקוט צעדים נואשים כגון פנייה לשוק האפור. בצד אלה יש לציין לחיוב כי במאי 2013 הוארך בשנה נוספת תוקפה של הוראת השעה האוסרת על מאסר חייבים. לעמדת ארגוני זכויות האדם, יש לעגן בחוק קבוע איסור על מאסר חייבים, בשל הפגיעה הקשה של אמצעי זה בזכות לחירות ובזכות לכבוד.¹⁷³
- בעקבות תהליך ההפרטה של חקירות היכולת בהוצאה לפועל, רבים מהחוקרים הקובעים את מידת יכולתו של אדם לשלם את חובו הם עובדי חברות פרטיות המונעות משיקולי רווח. עובדים אלה אינם כפופים לריסון ולמגבלות החלות על עובדי מדינה.¹⁷⁴
- חסמים כגון אי ידיעת השפה העברית, גיל, או היעדר בקיאות בהליכי ההוצאה לפועל או בהליכים משפטיים בכלל עלולים לגרום לכך שחייבים לא יגיבו לאזהרה או שלא יתייצבו לחקירת יכולת, ועקב כך יוכרזו "משתמטים מתשלום", בשעה שהם כלל אינם יודעים על התיק או שלא התכוונו להשתמט מתשלום החוב.
- לעתים מוצעים לחייבים הסדרי חוב בלתי ישימים, שהם אינם יכולים לעמוד בהם, ורק תורמים להסתבכות גדולה יותר. כך למשל, ההכרח לשלם תשלום גבוה ראשוני, חד-פעמי או רב-פעמי; פריסת תשלום לטווח קצר ביותר; החזרת החוב למצבו המקורי בגין מעידה חד-פעמית של אי-תשלום; והיעדר נכונות למחול על חלקים מהחוב, גם במקרי מצוקה קשים.
- אין הסדר של "מיני פשיטת רגל", שיאפשר לחייב, גם אם טרם צבר חובות עצומים, להתמודד עם החובות בראייה כוללת, ולהגיע להסדר תשלומים סביר. הסדר כזה, הכולל גם ויתור על חלק מהחוב, היה מאפשר לאנשים לפתוח דף חדש ולחזור לחיות ולהתפרנס בכבוד, במקום להמשיך ולהסתבך וליפול לנטל על מערכת הרווחה.

¹⁷² להרחבה ראו: "ידיד" **תובעת מרשות האכיפה והגבייה להמציא החלטות רשמים לחייבים ובאי כוחם**, הודעה באתר עמותת ידיד, 27.4.2013.

¹⁷³ **אושר סופית: תוארך הוראת השעה המונעת מאסר אזרחי בשל אי תשלום חוב למעט לחייבים במזונות**, הודעה באתר הכנסת, 13.5.2013. על הוראת השעה ועמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=26496>; עמדת עמותת ידיד, מרץ 2013: <http://tinyurl.com/npextk5>.

¹⁷⁴ להרחבה על הפגמים והסכנות בהפרטת חקירות היכולת ראו: **חוק וסדר בע"מ: הפרטה של אכיפת החוק בישראל**, האגודה לזכויות האזרח, אוגוסט 2013, פרק ד'. תגובת רשות האכיפה והגבייה: <http://tinyurl.com/pefva4h>.

חובות מים

"לא הודיעו שהם הולכים לנתק. הם אמרו לי ששלחו לי ים של התראות אבל לא הגיע שום דבר בדואר. באתי יום אחד בערב הביתה עם הילדים, אני פותחת – ואין מים. [...] ביקשתי מהם שיחכו עד ה-28 בחודש, אז אני מקבלת את הקצבה שלי ושלא ינתקו עד אז. שאני אשלם להם כשאקבל את הקצבה, שאין לי עכשיו, אבל אמרו לי שאי אפשר. [...] קיבלתי דו"ח מהעובדת הסוציאלית וביקשתי מהתאגיד לשלם פחות אבל הם בכלל לא הסכימו לקבל את הדו"ח שלה. אמרו לי שזה לא רלוונטי, שהם לא יורידו לי, שאין מה לצפות מזה: 'תשלמי, ואם לא – ננתק'".

ע"א, מגדל העמק, אם חד-הורית + 2 ילדים. מתקיימים מקצבת הבטחת הכנסה של 1,800 ש"ח בחודש.

"התקשרתי לתאגיד ודיברתי עם המנהלת הראשית בטלפון [...] הסברתי לה שאני לא בורחת מאחריות, שאני רוצה לשלם אבל הסברתי לה את כל המצב שלי וביקשתי שתפרוס לי את זה לתשלומים, שאני לא יכולה הכל בבת אחת: שיש לי ילדים, ביגוד, ארנונה, הכל עלי. אבל היא לא היתה מוכנה להגיע להסדר. היא אמרה לי שאני צריכה לשלם 2,000 ש"ח במזומן עכשיו ואחר כך 500 ש"ח בכל חודש. אמרתי לה שאני לא יכולה לעמוד בזה [...] אמרתי שאני יכולה לשלם חצי מזה אבל היא לא רצתה. 'אני לא לשכת הסעד', אמרה לי הפקידה של תאגיד המים."¹⁷⁵

ר"ס, לוד, אם חד-הורית + 2. מתקיימים מקצבת מזונות מביטוח לאומי של 2,800 ש"ח.

בשנים האחרונות חלה עלייה דרמטית בתעריפי המים לצרכנים הפרטיים, ובמקביל הועברה האחריות לאספקת המים מהרשויות המקומיות לתאגידי המים והביוב (ומהמועצות האזוריות – לספקי מים פרטיים). עקב שינויים אלה נפגעה זכותם של תושבי המדינה למים בשורה של היבטים.

עליית מחירי המים מורגשת היטב בכיסה של כל משפחה. משפחות מעוטות אמצעים מרגישות זאת באופן חריף יותר, ורבות מהן מתקשות לעמוד בתשלומים הגבוהים. בעבר סייע השלטון המקומי למשפחות מעוטות אמצעים בסיוע כספי, בשמיטת חובות, בהסדרי חובות וכיוצא באלה, כדי למנוע מצב של ניתוק מאספקת המים. אולם מאז שהסמכות לאספקת שירותי מים וביוב עברה לתאגידיים, סיוע סוציאלי מסוג זה כמעט שאינו מתקיים. המדיניות הממשלתית בתחום זה אינה כוללת הנחות (למעט הנחות קלות לאנשים עם מוגבלויות),¹⁷⁶ ומתירה לתאגידי המים לנתק את אספקת המים לצרכנים הצוברים חובות.¹⁷⁷

לבד מהתעריפים, הגבוהים כשלעצמם, מגוון של תקלות ובעיות בהתנהלות התאגידיים גורם להיווצרות חובות בקרב משפחות החיות בעוני ומשפחות ממעמד הביניים, ולקושי להסדיר את החובות. כך למשל, רבים נתקלים בעלייה בלתי מוסברת בחשבון המים, בחיובים שגויים, בתקלות במדי המים, בחיובים לא-סבירים על צריכה משותפת, ומעל הכול – בבירורקרטיה שקשה להתמודד עמה, ובתשובות בלתי מספקות מצד התאגידיים באשר לאופן היווצרותו של החוב.¹⁷⁸ אזרחים שצוברים חובות לתאגידי המים נאלצים להתמודד עם פקידי התאגידיים, שלא פעם מגלים אטימות ונוהגים באופן משפיל. לחייבים רבים מוצעים הסדרי תשלומים קשיחים שאינם הולמים את הכנסות המשפחה, ושהחייבים אינם יכולים לעמוד בהם. הריביות על עיכוב בתשלום חובות מים גבוהות ביותר ומנפחות את החוב באופן ניכר, עד כדי כך שלעתים גובה הריבית עולה על גובה החוב.

¹⁷⁵ מתוך: הזכות למים בישראל – עדויות של אנשים שחיים בעוני, האגודה לזכויות האזרח ופורום המים, אוקטובר 2013.

¹⁷⁶ החל מ-2014 אמורות להינתן הנחות גם לקשישים החיים בעוני.

¹⁷⁷ בינואר 2013 עתרה האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ יחד עם ארבע משפחות שנותקו מאספקת המים בשל חובות, בדרישה להורות לתאגידי המים להפסיק את ניתוקי המים עד לקביעת כללים בנושא. בג"ץ 671/13 מזרחי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב, כתבי בית הדין באתר האגודה: <http://www.acri.org.il/he/?p=25643>. ביולי 2013 הגיש האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים עתירה לבג"ץ בשמם של עשרה עותרים, בבקשה להורות לרשות המים ולתאגידיים להימנע מלנתק את אספקת המים לצרכנים שידם אינה משגת לשלם את חשבון המים. בעתירה נטען, בין היתר, כי תאגידי המים אינם מוסמכים לנתק ממים כאמצעי להפעלת לחץ על צרכנים לתשלום חובותיהם, לא כל שכן צרכנים מעוטי יכולת. העתירה: <http://tinyurl.com/mnclddc>. הדיון בעתירות אוחד, והן תלויות ועומדות.

¹⁷⁸ לדוגמאות לקשיים שעמם מתמודדים החייבים ראו למשל: הזכות למים בישראל – עדויות של אנשים שחיים בעוני, ה"ש 175 לעיל; עתירת האגף לסיוע משפטי, ה"ש 177 לעיל; אלמוג בוקר, בגלל חשבון מים: חשבון הבנק של קשישה, בת 90 עוקל, nana10, 12.8.2013.