

בין מימוש לייבוש

שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים

עריכה וכתובה: עו"ד טלי ניר

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

אפריל 2012

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.

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 דיוור 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. לאורך המחקר שיבצנו גם ראיונות עם אנשים ששימשו בעבר בתפקידי מפתח בממשל, המצביעים על השימוש בשיטות השונות מניסיונם האישי.

חינוך, בריאות, דיוור, 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. 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. 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. מולה עומדת תפיסה שדוגלת במימון ממשלתי משמעותי כדי לקדם מטרות חברתיות. 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.

התפיסה שדוגלת בהוצאה ממשלתית גבוהה התפתחה לאחר המשבר הכלכלי העולמי שפרץ בשנת 1929, שתוצאותיו היו הרות אסון לכלכלה במדינות רבות בעולם. מימדי המשבר הובילו לדרישה גוברת שהממשל ינקוט התערבות פעילה בשוק. מדינות שונות בעולם אמצו 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 הכלכלית. לגישתם של כלכלנים כמילטון פרידמן ופרידריך האייק, כדי להבטיח יעילות כלכלית על המדינה לא להתערב בנעשה בשוק ואף להגן על מעמדו של השוק החופשי כעקרון-על.

תפיסה זו, 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 צורכי האזרחים ורווחתם לידי השוק החופשי, במהלך הדרגתי של שילוב של מנגנוני שוק תחרותיים בשירותים החברתיים. מבחינה זו, את מקומה של אחריות המדינה צריכה לתפוס האחריות האישית.

המשבר הכלכלי של שנת 2008, שזכה לשם משבר הסאב-פריים, נתפס ככישלון התפיסה הניאו-ליברלית. בעקבותיו פרסמו כלכלנים רבים ביקורת נוקבת על האמונה המוחלטת בשוק חופשי.

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?

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.

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.

יריות הפתיחה לשינוי הכיוון הכלכלי-חברתי בישראל (המעבר לגישה נאו-ליברלית) 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 הפרטה. 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.

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, הקטנת הריכוזיות בשוק ההון, והחלת קיצוץ אחיד של 4% בתקציבי משרדי הממשלה.

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 2011 – פחות מהממוצע בארצות המפותחות. זאת בשעה שכלכלת ישראל דווקא צמחה והיה גידול מתמיד בתוצר שלה.

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.

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". בנוסף, נעשה קיצוץ באופן רחבי 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. גובה הקיצוץ נע בין 1% ל-5%, כשבשנת 2006 ביקש משרד האוצר להטיל קיצוץ רוחבי גבוה של 9% לצורך מימון מלחמת לבנון השנייה ורק עקב לחץ ציבורי הסתפק בקיצוץ של 6%.

הקיצוצים נעשים, בדרך כלל, באמצעות חוק ההסדרים, הנלווה לחוק תקציב המדינה ולכן מאושר באופן גורף, שכן משמעות דחייתו היא נפילת הממשלה (להרחבה על חוק ההסדרים ראו פרק 3 להלן). 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 תקציביים.

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.

2. שחיקה תקציבית: כדי ליישם 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.

דוגמאות ליישום השיטה

- 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.
- 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.
- במהלך חמש עשרה השנים יורד באופן מתמיד המימון הציבורי של מערכת הבריאות. הפיחות בהוצאה הממשלתית לבריאות ובשירותי הבריאות הניתנים לציבור הביא לגידול משמעותי בהוצאה עבור שירותי בריאות הממומנת באופן פרטי, על ידי האזרחים (להרחבה ראו הריאיון עם פרופ' גבי בן נון, לשעבר סמנכ"ל משרד הבריאות, בפרק הבא).
- במהלך שני העשורים האחרונים קוצץ תקציב שירות התעסוקה וכורסמו סמכויותיו. קיצוצים אלה אינם מאפשרים לשירות התעסוקה לפעול למימוש תפקידו באופן ריאלי (להרחבה ראו הריאיון עם רימון לביא, בכיר לשעבר בשירות התעסוקה, להלן).

- בעשורים האחרונים נערכו שינויים מרחיקי לכת ברשת הביטחון החברתית בישראל, כאשר ברוב המקרים נעשו הקיצוצים התקציביים והשינויים בקריטריונים לקבלת הגמלאות והקצבאות באמצעות חוקי ההסדרים. כך, למשל, קצבת הבטחת ההכנסה, 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. דוגמה נוספת היא דמי האבטלה: 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.

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 חבריה בקורת גג. לכן, הקיצוצים הנרחבים בתחומים אלו בישראל בעשורים האחרונים, שתוארו בפרק הקודם, לא יכולים היו להתיר 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.

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. 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 זכאות לשירות 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, נגישות ושוויון בשירות המופרט.

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 והמרכזים לטיפול תרופתי ארוך טווח באמצעות תחליפי סם (מרכזי המתדון). סוג אחר של הפרטה מתייחס ל**מימון** השירות, והופך גורמים פרטיים – כמו האזרח עצמו, תורמים, קרנות ועמותות – למקורות העיקריים למימון השירות. דוגמאות להפרטת המימון 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", שמשמעותה הפרטה חלקית של שירות התעסוקה.

כלי נוסף להוצאה לפועל של הפרטות הוא מיקור חוץ. בשיטה זו מתקבלות החלטות על העברת אספקת שירותים חברתיים לחברות פרטיות בהליך 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. 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. יזמות פרטית ומיקור חוץ מעבירות לידי מלכ"רים חינוכיים וחברות מסחריות תפקידים כמו תכנון, ניהול, ביצוע ובקרה של פרויקטים חינוכיים, 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. בתחום הרווחה – ב"תוכנית ויסקונסין" עיקרו של הפיקוח על הזכייניות הפרטיות הועבר לידיים פרטיות אף הוא.

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 מאשר המגזר הציבורי.

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

- החלק הארי של שירותי הרווחה מסופק היום באמצעות גורמים הפועלים ללא מטרות רווח וגופים עסקיים. בין אלה אפשר למנות את כל השירותים המוסדיים לזקנים, ואת רוב השירותים לילדים, לבני נוער, לאנשים עם מוגבלויות ולמשפחות.
- משרד הבריאות פרסם מכרז, שיאפשר גם לחברות למטרות רווח להפעיל את "מרכזי המתדון", המטפלים במכורים לסמים.
- הפגיעה המתמשכת בהיקף ובאיכות החינוך בישראל, שהיא תוצאה ישירה של מדיניות תקצוב לא ראויה, גרמה להפרטה זוחלת של מערכת החינוך. זו מתבטאת בהגדלת נטל המימון המוטל על כתפי ההורים ובהגברת אי השוויון והפערים בין ילדים משכבות סוציו-אקונומיות שונות.
- שירותי בריאות התלמיד, שסופקו בעבר על ידי משרד הבריאות וניתנו על ידי אחיות בתי הספר, הופרטו. בשירות המופרט נמצאה שורה ארוכה של ליקויים.
- מערכת ההשכלה הגבוהה נמצאת בתהליך הפרטה זוחל, על רקע פריחת המכללות והצטמקות התקציב הציבורי המועבר למוסדות להשכלה גבוהה.

- החל מתחילת שנות האלפיים צמצמה הממשלה במידה ניכרת את מעורבותה בשוק הדיור, ובכלל זה סבסוד משכנתאות, וכובד המשקל עבר לשוק הפרטי.
- בשנת 2008 הופסק בבת אחת ובאופן מוחלט סבסוד תעריפי המים בישראל, ותפעול משק המים הועבר לתאגידי המים והביוב.

פרק 3: ביטול והקפאת חקיקה חברתית באמצעות חוק ההסדרים

תאור השיטה

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 בחוק זה פעם בשנה, בהצבעה אחת, וגוזרות באחת את הגורל החברתי של הציבור.

הולדתו של חוק ההסדרים הייתה בשנת 1985, בעת שהמשק הישראלי היה נתון במשבר כלכלי עמוק ובאינפלציה של מאות אחוזים. 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.

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 (למשל: "חוק המדיניות הכלכלית" ו"חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל"), כוללים חוקים ותיקוני חקיקה רבים מאוד שאינם קשורים ישירות לתקציב, ומשמשים בידי הממשלה מכשיר רב עוצמה ליישום מדיניותה ותוכניתה 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. 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.

על אף שינויים שנערכו בהליך החקיקה של חוק ההסדרים במשך השנים, 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. 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 שונו. וזו רק רשימה חלקית.

בעיה נוספת היא שמכלול שינויי החקיקה והרפורמות שמובא בחוקי ההסדרים מאושר באופן אוטומטי, שכן המשמעת הקואליציונית והאופוזיציונית מכתבות 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 - חוקים שהוקפאו, יישומם נדחה או שונו משמעותית באמצעות חוק ההסדרים:

- חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998, שנועד לאפשר לדיירים ותיקים בדיור הציבורי לרכוש את דירת מגוריהם
- תיקונים לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, שהרחיבו את החינוך חובה חינוך לילדים מגיל שלוש במקום מגיל חמש (חינוך לגיל הרך) ולחמש עשרה שנות לימוד, במקום שלוש עשרה שנות לימוד (עד גיל 18)
- חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, שהוסיף שתי שעות לימודים בכל יום
- חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, שקבע כי עובד קבלן שהועסק ברציפות במשך תשעה חודשים על ידי אותו מעסיק בפועל, יהפוך לעובד של המעסיק בפועל
- תיקונים משמעותיים ששחקו את היקף סל שירותי הבריאות שניתן לכלל הציבור על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, נעשו באמצעות חוקי הסדרים. כך גם הקיצוצים בדמי האבטלה ובקצבת הכבטחת הכנסה.

פרק 4 : מניעת חקיקה המקדמת זכויות חברתיות

תיאור השיטה

החקיקה היא אחד הכלים החשובים לעיגון זכויות חברתיות וחובות הממשלה לממשן. שכן 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 "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 שמענגים 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.

דוגמאות ליישום השיטה – הצעות חוק "חברתיות" שנבלמו

- חוק יסוד: זכויות חברתיות, שיעגן את מעמדן של זכויות אלה כזכויות חוקתיות
- עדכון קבוע של סל שירותי הבריאות, שימנע את שחיקתו

- עיגון בחקיקה של הזכות לדיור או של היבטים מסוימים שלה
- הצעת חוק חלופית לתוכנית ויסקונסין, שתבטיח אופק תעסוקתי למובטלים
- הצעת חוק לפיה מי שמזמין שירותי קבלן יהיה האחראי לזכויות העובדים המועסקים על ידי הקבלן.

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.

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 למימושו. כאשר התקנות, הכללים או הנהלים לא נקבעים, אין אפשרות ליישום מלא של החוק או של החלטה, והתוצאה היא שזכויות שנקבעות בחוק הופכות לאות מתה. זהו המצב, למשל, 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.

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 בישראל¹.

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.

דוגמאות ליישום השיטה

- הממשלה אינה מקצה את התקציבים הנדרשים לאכיפה אפקטיבית של חוקי העבודה ושל זכויות העובדים. לאחרונה השתפר המצב, אולם עדיין מספר הפקחים העוסקים בתחום כיום הוא רק שישיית מהדרוש.
- תקנות בעניין התאמת מקום העבודה לצרכיו של אדם עם מוגבלות נקבעו באיחור של שמונה שנים; התקנת תקנות בנושא נגישות במקומות ציבוריים מתעכבת כבר שנים.
- חוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע בעקרונות היסוד שלו כי שירותי הבריאות יינתנו "באיכות סבירה", "בזמן סביר" ו"במרחק סביר" ממקום מגורי המבוטח, אולם אינו קובע מדדים ברורים למונחים אלה. הסובלים העיקריים מכך הם תושבי הפריפריה.
- הממשלה לא נקטה בצעדים הדרושים ליישום החוק הקובע את זכותו של כל אזרח ישראלי לקבורה כרצונו ולפי צו מצפונו. התוצאה היא שקבורה אזרחית בחינם אינה נגישה למרבית הציבור.
- משרד החינוך ועיריית ירושלים אינם פועלים להקצאת מספיק כיתות לימוד כדי לממש את חובתם לספק חינוך מגיל גן חובה ועד לכיתה י"ב לילדים הפלסטינים בירושלים המזרחית.
- בעיית נשירת תלמידים בגילאי לימוד חובה היא חריפה במיוחד בקרב המיעוט הערבי והבדווי בדרום, אולם מספר התקנים שהוקצו לקציני ביקור סדיר כדי להתמודד עם התופעה הוא נמוך במיוחד.
- בניגוד לפסק הדין של בג"ץ, הממשלה לא קבעה קריטריונים שוויוניים וכתובים, שלפיהם מוקצים תקציבים מועדפים ליישובים המוגדרים כממוקמים באזורי עדיפות לאומית.

¹ 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>.

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.

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.

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. כך, קטנו ההוצאות הציבוריות בישראל מרמה של יותר מ-50% מהתמ"ג (תוצר מקומי גולמי) בשנות התשעים לרמה של 42% מהתמ"ג בשנת 2011 – פחות מהממוצע בארצות המפותחות. זאת בשעה שכלכלת ישראל דווקא צמחה והיה גידול מתמיד בתוצר שלה.

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, 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.

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 (רגרסיביים) 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. 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.

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 הגדלות.

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.

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 סקטוריאליות מסוימות, כדי להבטיח "שקט תעשייתי".

כך, 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, שבכוחן 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. 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.

מנגנון נוסף לריסוק ההתנגדות נעשה באמצעות מדיניות הרווחה: שימוש נרחב במה שמכונה "קצבאות קטגוריאליות", הניתנות לאוכלוסיות מסוימות על בסיס מוצא אתני, מוצא לאומי ושירות צבאי. 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.

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 מקפאים זכויות חברתיות, עתירות לאכיפת חוקים המעניקים זכויות ואשר אינם מבוצעים על ידי הממשלה, עתירות נגד החלטות מנהליות הפוגעות במימוש זכויות חברתיות ועתירות נגד מדיניות או חוק המפלים קבוצה מסוימת באוכלוסייה המקופחת בקבלת זכויות.

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 כזכויות יסוד הזכות לביטחון סוציאלי, הזכות לחינוך והזכות לקיום מינימאלי בכבוד. 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 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 תוכןן 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. במקרה אחר חייב בג"ץ את הממשלה לשאת בעלות לימודיהם של תלמידים מירושלים המזרחית שלא נמצאו להם מקומות לימוד במערכת החינוך הציבורית. במקרים מסוג זה נימק בית המשפט את התערבותו במניעת פגיעות אפשריות בזכויות אדם, 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".²

בהקשר זה נציין גם את פסק הדין שניתן לאחרונה, ביום פרישתה של נשיאת בית המשפט העליון, השופטת דורית ביניש, ושב 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.³

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 במדינות שונות במערב

² אהרון ברק, פרשנות במשפט, כרך שלישי: פרשנות חוקתית, 1994, בעמ' 528.

³ בג"צ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, ניתן ביום 28.2.2012) (להלן: פרשת חסן), בעמ' 50-51.

ובקהילת זכויות האדם בעשורים האחרונים, 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. כך, למשל, בפסקי דין העוסקים בהפחתת קצבאות זקנה, בקיצוץ גמלאות הבטחת הכנסה, בפגיעה בזכות לשילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים, בפגיעה בהטבות לאנשים עם מוגבלויות, בהפרטת 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 נבחרי הציבור. ימוק 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 בהוצאה תקציבית ניכרת, ולכן ההבחנה בין סוגי הזכויות בהקשר התקציבי אינה תקפה.

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.

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.

מבחינה משפטית, גישתו המרוסנת של בית המשפט מוסברת גם במעמד השונה שהעניק בית המשפט לזכויות החברתיות לעומת הזכויות האזרחיות. הזכויות החברתיות, שאינן מעוגנות 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.⁴ 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.

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.

⁴ 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, 10-13.

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 ובחסדיהן. מבחינת הרשויות ומנהליהן ההליכים הרבה פחות מכבידים: היעוץ והייצוג המשפטי ניתנים על חשבון המדינה, ולא צפויות להם סנקציות משמעותיות במקרה של הפסד.

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 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

- בפסק דין בעתירה נגד קיצוץ קצבאות הזקנה הכיר בג"ץ בזכות החוקתית לביטחון סוציאלי, 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.
- בעתירה נגד קיצוץ בגמלאות הבטחת הכנסה קבע בג"ץ כי המדינה מחויבת על פי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו להבטיח "רשת מגן" למעוטי-האמצעים בחברה. 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.
- בפסקי דין בעתירות בעניין שחיקת סל שירותי הבריאות, עמד בג"ץ על זכותם של תושבי המדינה לקבל את השירותים המנויים בחוק ועל אחריות המדינה להקציב את המשאבים הנדרשים לכך, אולם השאיר את שיקול הדעת בעניין הקונקרטי לשרי הממשלה.
- בג"ץ קיבל שתי עתירות בעניין שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים, וחייב את המדינה לממן את שילוב הילדים. אולם בית המשפט דחה עתירה שבה נטען כי הסכומים שהקצתה הממשלה לא הספיקו לשילוב מלא של הילדים.
- בג"ץ דחה ערעור בעניין מכרז להפרטת שירותי העזרה הראשונה לתלמידים, 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.

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.

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.

2. פיחות מתמשך ברשתות הביטחון החברתיות

רשתות 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, דמי האבטלה נמוכים וניתנים לאורך זמן קצר יחסית, ושירות התעסוקה לא יכול היום להציע סיוע אמיתי למובטל באמצעות הכשרה תעסוקתית או מציאת עבודה חדשה. התמיכה באנשים שחיים בעוני ירדה לסכום שאינו מאפשר קיום מינימאלי בכבוד, ונוסף 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 לשירות הציבורי והעובדים בדרך כלל אינם מאוגדים ומתנגדים פחות להרעה בתנאיהם. התוצאה של ההעסקה הקבלנית הייתה שבירת יחסי עובד-מעביד בין המדינה לרבים מעובדיה בפועל, ויצירת קבוצה רחבה של עובדים שנשללה ממנה הזכות לעבוד בכבוד.

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 הפרות זכויות עובדים לא משלמים קנסות אלו.

נוסף על כל אלו, השכר בישראל הוא נמוך יחסית ליוקר המחייה. 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), 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. מתברר כי ה"פרופיל" הממוצע של אדם עני בישראל הוא דווקא לא של מובטל כי אם של עובד שכיר ובעל השכלה על-תיכונית. 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.

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. במלים אחרות, אחד מכל ארבעה אנשים בישראל הוא עני – פי שניים משיעור העוני הממוצע בארצות המערב.

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. 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 חברתיים התרחבו. כאמור לעיל, מרבית העניים חיים כיום במשקי בית שבהם יש מפרנסים.

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). רמת אי-השוויון בארץ גבוהה ב-22% מהממוצע במדינות ה-OECD. משמעות נתונים אלה היא פערים גדולים בין מי שחיים ברווחה וידם משגת לרכוש בריאות, דיור וחינוך לבין מי שלא.

5. פערים גדלים באיכות החיים

שחיקת השירותים חברתיים פוגעת מטבע הדברים באוכלוסיות המוחלשות ביותר, כגון נשים, ילדים וערבים, שחלקן ממילא דחוקות לשוליים וסובלות מאפליה מתמשכת. כך, לא רק שהמדיניות הממשלתית אינה מסייעת לצמצום פערים חברתיים, אלא היא תורמת להתרחבותם. הפערים בין קבוצות אוכלוסיה שונות מתבטאים בין היתר במצב הבריאותי, בהישגים הלימודיים, ברמת ההשכלה וברמות השכר.

6. 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?

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.

7. פגיעה בסולידריות החברתית, באזרחות החברתית ובדמוקרטיה

מעבר לדרדור לעוני ולחיים ברמת חיים נמוכה ובלתי מספקת של חלקים גדולים של הציבור הישראלי, המדיניות החברתית-כלכלית של ממשלות ישראל בעשורים האחרונים פוגעת גם במטרות החברתיות 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, בדיוור וברווחה 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.

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 ולדיוור הולם, נפגעות בצורה קשה הלכידות החברתית, תחושת השותפות החברתית, תחושת העניין והאכפתיות והתחושה שיש בכוחו של "האזרח הקטן" להשפיע. רבים מתייאשים, אינם מאמינים באפשרות לשינוי ומוותרים על אזרחות פעילה.

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.

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. 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

הרד, אמנם מבורכות, אך חלקיות ועדיין אינן בגדר שינוי כיוון משמעותי. שינוי כזה יחייב החלטות מרחיקות לכת הרבה יותר בתחומי המיסוי, הקצאות התקציבים לשירותים חברתיים 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.

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.