

הזכות לעבודה ♿ הזכות לביטחון סוציאלי ♿ הזכות לבריאות ♿ הזכות לחינוך ♿ הזכות לתרבות

זכויות חברתיות בישראל

מעמד נחות ותקציב דל

מֵדָע
אֲדָוָה
הַצֶּדֶק
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מركز "أدفا" - معلومات حول المساواة والعدالة الاجتماعية في إسرائيل

זכויות
חברתיות
בישראל

מעמד נחות ותקציב דל

נוגה דגן-בוזגלו
תל-אביב, דצמבר 2006



This publication has been produced with the assistance of the European Union.
The contents of this publication are the sole responsibility of the Adva Center
and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

זכויות חברתיות בישראל - מעמד נחות ותקציב דל

הזכויות האזרחיות-פוליטיות המעוגנות באמנה הבינלאומית

משנת 1966 הן: זכות כל העמים להגדרה עצמית; זכות טבעית לחיים; איסור עינויים, ענישה אכזרית, עבדות ושעבוד מכל סוג; זכות לכבוד, חירות וביטחון אישי; חופש התנועה, ההתכנסות וההתאגדות; שוויון בפני החוק וזכות להליך משפטי הוגן; הזכות לפרטיות; חופש המחשבה, הביטוי, הדת והמצפון.

זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות

משקפות תפיסה רחבה יותר של אחריות המדינה לתנאי החיים של אזרחיה ומבוססות על ערכים של שוויון וסולידאריות חברתית. יישומן כרוך בדרך כלל בהקצאת משאבים ציבוריים.

הזכויות החברתיות המעוגנות באמנה הבינלאומית משנת

1966 הן: הזכות לעבודה; הזכות לביטחון סוציאלי; הזכות לבריאות, הזכות לחינוך והזכות לתרבות.

שמירה על זכויות חברתיות דורשת חלוקה מחדש של

משאבים חברתיים, לכן, בישראל, כמו במדינות רבות אחרות

זכויות אדם ואזרח משקפות תפיסה השמה את האדם במרכז.

זכויות אלה מגדירות את התנאים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים הדרושים לקיום אנושי בכבוד ולמימוש עצמי של הפרט. זכויות אדם ואזרח **מעוגנות באמנות בינלאומיות**. כל מדינה החתומה על אמנות אלה מקבלת על עצמה לפעול לפי הכללים הכתובים בהן.

את זכויות האדם והאזרח המפורטות באמנות הבינלאומיות נהוג לחלק ל-2 קבוצות:

1. זכויות אזרחיות-פוליטיות, 2. זכויות כלכליות-חברתיות.

זכויות אזרחיות-פוליטיות

מספקות הגנה על הפרט מפני הפעלת כוח על-ידי המדינה ועל-ידי פרטים אחרים. בלעדי זכויות אלה לא ייתכן משטר דמוקרטי. יישומן אינו דורש בדרך כלל הקצאת משאבים ניכרת, ולכן הן נהנות מתמיכה רחבה מאוד: כל המדינות המגדירות עצמן דמוקרטיות הן צד לאמנה לזכויות אזרחיות ופוליטיות.

בשנת 1992, כשנה לאחר שישאל אשררה את האמנות הבינלאומיות לזכויות אדם, חוקקה הכנסת לראשונה שני חוקי יסוד שעניינם זכויות אזרח:

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. החוק מגדיר את חירותו של האדם בישראל לצאת את הארץ ולהיכנס אליה, אוסר על פגיעה בחירותו וגופו של אדם, מגן על פרטיות וצנעת הפרט, ואוסר פגיעה בכבודו, בקניינו או בחירותו של אדם בכמה סייגים: אלא אם נעשתה על פי חוק, באופן מידתי, ובשם מטרה מוצדקת או בעת הכרזת מצב חירום.

חוק יסוד: חופש העיסוק. החוק קובע את "זכותו של כל אזרח או תושב לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד" אלא אם "חוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה" קבע אחרת.

שחתמו על האמנות הבינלאומיות, קשה הרבה יותר להביא לקבלה ציבורית ולעיגון חוקתי של זכויות אלה, והן שנויות במחלוקת עד היום.

מעמדן המשפטי של זכויות האדם הבינלאומיות במשפט הישראלי:

במדינות רבות יש **חוקה**, המעגנת בתוכה ערכים מרכזיים ונהנית ממעמד של חוק עליון. בישראל לא נחקקה חוקה. במקום זאת בחרה הכנסת בשיטה של חקיקה הדרגתית של **חוקי יסוד**, האמורים להצטבר ולשמש כפרקים של חוקה בעתיד. חוק יסוד הוא בעל מעמד משפטי גבוה יותר מחוק רגיל.

עד כה חוקקה הכנסת בעיקר **חוקי יסוד שעניינם הסדרת פעולתן של רשויות מרכזיות במדינה: למשל, חוק יסוד: הממשלה, חוק יסוד: הכנסת, חוק יסוד: נשיא המדינה, וכיו"ב.**

זכויות חברתיות בישראל - מעמד נחות

האמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR) אומצה על-ידי האו"ם בשנת 1966 ונכנסה לתוקף ב-1976. בשנת 1991 אשררה ישראל אמנה זו יחד עם האמנה לזכויות פוליטיות ואזרחיות, אך לא אימצה אותה בחקיקה פנימית. כדי שלאמנה יהיה תוקף במשפט הישראלי הפנימי, על הכנסת לאמץ את הוראותיה בחקיקה הישראלית. **ללא אימוץ בחקיקה פנימית נותרה האמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במעמד בלתי מחייב, והנורמות הקבועות בה למעשה "חסרות שיניים".**

משנת 1963 ועד היום הונחו על שולחן הכנסת למעלה מ-20 הצעות חוק בנושא זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות המבוססות על עקרונות האמנה הבינלאומית, אך כולן נדחו על-ידי הכנסת!

בית המשפט העליון הכיר בחלק מן הזכויות החברתיות ברמה ההצהרתית כחלק מערכי היסוד של מדינת ישראל, אולם מאחר ואין מדובר בחוקי יסוד, היקפן ותוכנן של הזכויות נתון באופן מוחלט לפרשנות בית המשפט. בית המשפט העליון בישראל ממעט לאכוף זכויות חברתיות ולהתערב במדיניות המפרה זכויות אלה, משום שהן לא עוגנו בחקיקה.

זכויות חברתיות בישראל - תקציב דל

הזכות לעבודה (מתוך סעיפים 6-8 לאמנה הבינלאומית):

- 👤 הזכות לתנאי עבודה הוגנים ללא אפליה מכל סוג שהוא (שכר, תנאים סוציאליים);
- 👤 זכות העובדים להתאגד, לנהל משא ומתן ולשבות, אשר תוגבל רק בחקיקה למטרת ביטחון, הגנה על זכויות הפרט ושמירה על שלום הציבור;
- 👤 חובת המדינה להבטיח פיתוח כלכלי, חברתי ותרבותי מתמיד ותעסוקה מלאה.

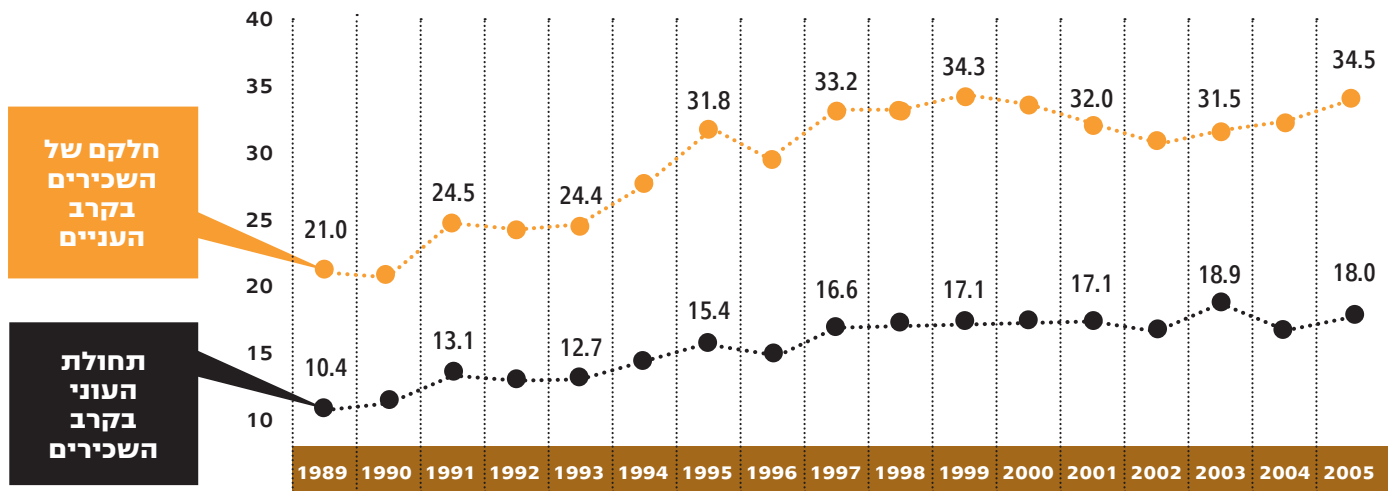
בפועל, בשנים האחרונות אנו עדים לירידת ערך העבודה ולפגיעה בתנאי העבודה ובמעמד העובדים. בישראל של שנת 2006, עבודה אינה מבטיחה מפני עוני! יותר ויותר עובדים במשק מרוויחים שכר נמוך מאוד, שאינו מאפשר פרנסה בכבוד ואף מציב אותם מתחת לקו העוני.

ב-1989 21% מן העניים היו שכירים; ב-2005 שיעורם של השכירים בקרב העניים הגיע ל-34.5%.
ב-1989 10% מן השכירים היו מתחת לקו העוני; ב-2005 שיעור השכירים שמתחת לקו העוני עלה והגיע ל-18%.

”
הזכות לתנאי
עבודה הוגנים
ללא הפליה
מכל סוג שהוא
(שכר, תנאים
סוציאליים)...
”

גידול בתחולת העוני בקרב שכירים

2005-1989 • לפני תשלומי העברה ומסים ישירים • באחוזים



הערה: בין השנים 2005-2000 הנתונים אינם כוללים את תושבי מזרח ירושלים.
 מקור: מרכז אדוה, תמונת מצב חברתית 2006, דצמבר 2006.

לפי הערכות, כרבע מהשכירים בישראל בשנת 2006 מועסקים בצורות העסקה פוגעניות (באמצעות קבלני כוח אדם, קבלני שירות, ובהעסקה זמנית). יש מגמה של עלייה בתעסוקה מסוג זה, והממשלה אינה מקצה תקציבים ואינה פועלת על מנת לצמצם אותה.

בשני העשורים האחרונים חלה ירידה חדה בשיעור העובדים המאוגדים במשק הישראלי:

👤 בשנת 2000 רק 42% מן העובדים השכירים במשק היו מאוגדים, בהשוואה לשיעור של 80%-85% עד ראשית שנות ה-1980;

👤 שיעור העובדים שתנאי עבודתם מוסדרים בהסכמים קיבוציים ירד אף הוא בצורה ניכרת. המעבר להעסקה בחוזי עבודה אישיים ובאמצעות קבלני כוח אדם פוגע ביכולת העובדים להתארגן ולהיאבק על זכויותיהם; 👤 ישנם מעסיקים אשר בניגוד לחוק, אוסרים על עובדיהם להתאגד בדרכים שונות, וישנן חברות שאף מצהירות בגלוי על מדיניות רשמית של התנגדות להתארגנות עובדים. מדד "מעלה" 2006, שבודק את מידת האחריות החברתית של 50 החברות המובילות במשק, מראה ש-39% מהחברות הצהירו, כי לא יאפשרו התארגנות עובדים אצלן, לעומת כ-24% בלבד שהצהירו כי יאפשרו זאת.

החל מהמחצית השנייה של שנות ה-90 ניכרת מגמה של גידול בממדי האבטלה בישראל:

בשנת 1996 שיעור הבלתי מועסקים עמד על 6.7% מכוח העבודה בישראל, בשנת 2003 הגיע השיעור ל-10.7%, ובשנת 2005 הוא עמד על 9.0%.

👤 רוב המשרות החדשות שנוספו מאז שנת 2000 הן משרות חלקיות; 👤 ההכשרה המקצועית, שהיא אחד מהכלים העומדים לרשות המדינה כדי להגדיל את ההשתתפות בכוח העבודה, נמצאת בהליך של קיצוץ מתמידי: תקציב ההכשרה המקצועית ירד מ-233.4 מיליון ₪ בשנת 2000 ל-91.1 מיליון ₪ בשנת 2006.




זכות העובדים
להתאגד, לנהל
מרו"מ ולשבות...


חובת המדינה
להבטיח פיתוח
כלכלי, חברתי
ותרבותי מתמיד
ותעסוקה מלאה...



הזכות לביטחון סוציאלי

(מתוך סעיפים 9-11 לאמנה הבינלאומית):

זכות כל אדם לביטחון סוציאלי; 

זכותו של כל אדם לרמת חיים נאותה הכוללת מזון, לבוש ודיור נאותים ולשיפור מתמיד ברמת קיומו. 

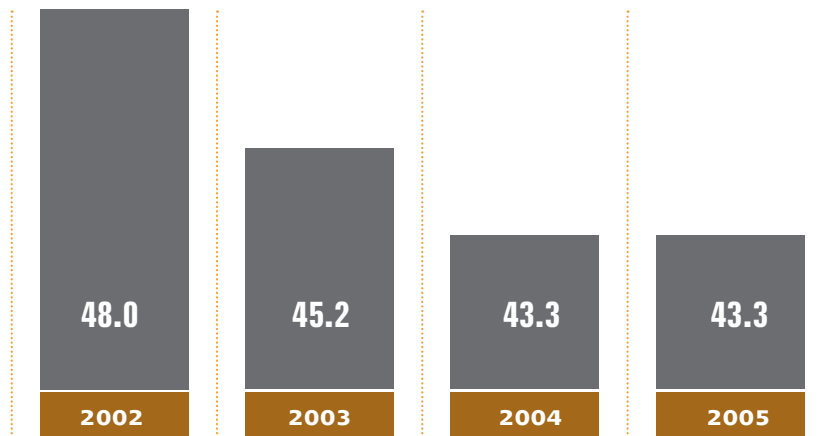
רשת הביטחון הסוציאלי בישראל נפגעה באופן חמור בשנים האחרונות בעקבות הצעדים הכלכליים שנקטה הממשלה החל מסוף שנת 2001, שעיקרם קיצוצים תקציביים במסגרת תוכנית "חומת מגן כלכלית" משנת 2002 ו"התוכנית להבראת כלכלת ישראל" משנת 2003. לדוגמא, תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי, שהם הכלי העיקרי העומד לרשות מדינת הרווחה בבואה להבטיח הכנסה מינימלית לאזרחיה, קוצצו בשנים הללו באופן ניכר.

זכות
כל אדם
לביטחון
סוציאלי....



תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי

2005-2002 • במיליארדי ש"ח • במחירי 2005

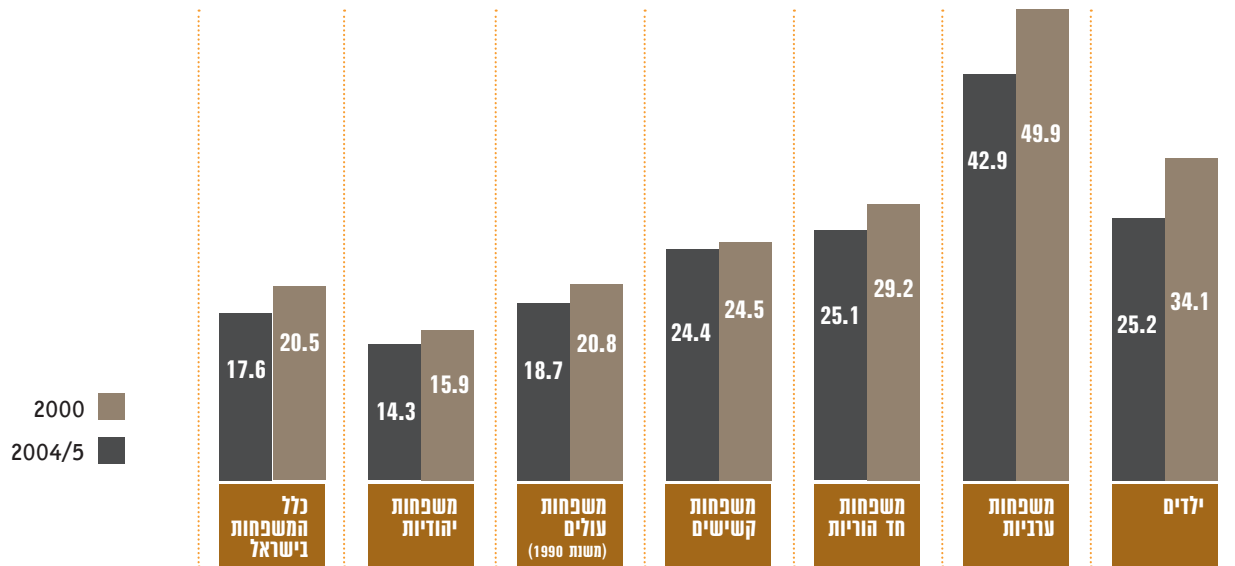


מקור: מרכז אדוה, העשור החברתי האבוד, מצגת בכנסת, 14.11.2006.

אחת התוצאות הישירות של קיצוץ זה היא הגידול בהיקף העוני בישראל, במיוחד בקרב האוכלוסייה הערבית ובקרב ילדים. בשנים 2004-2005 למעלה מחמישית מאוכלוסיית המדינה חיה בעוני!

היקף העוני בישראל

2000 לעומת 2004/05 • לאחר מסים ישירים ותשלומי העברה • באחוזים



הערה: נתוני העוני בקרב המשפחות הערביות והיהודיות הם לשנת 2004.
מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתי 2005, ניסן תשס"ו.

בישראל, הזכות לדיור אינה מובטחת, ואף נתונה לכרסום מתמיד. בשנים האחרונות חל קיצוץ מתמשך בתקציב המענקים וההלוואות של משרד הבינוי והשיכון, למטרת רכישת דירה; המדינה אינה מספקת מענה לדרישה הקיימת לדיור ציבורי ולמתן סיוע בשכר דירה, ואף אין בנמצא מידע מדויק על כמות הנזקקים לסיוע בדיור.

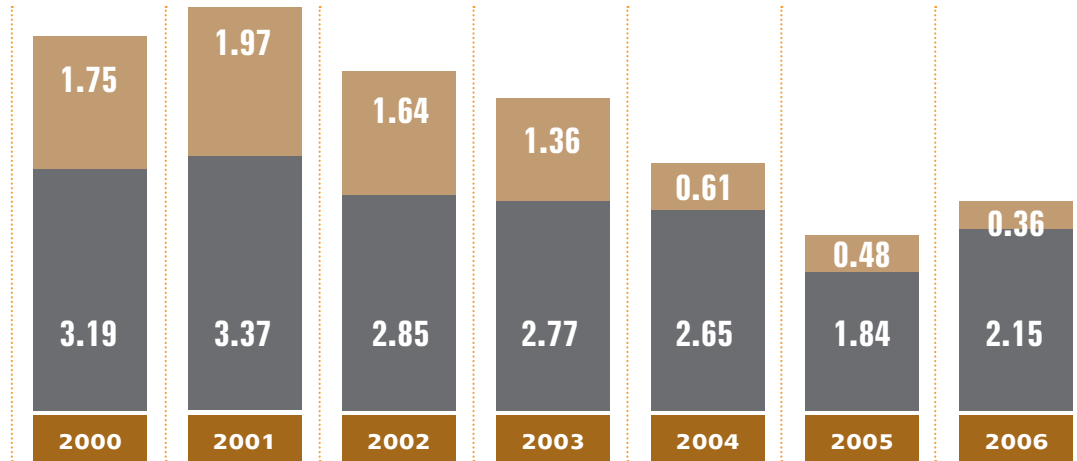


זכותו של כל
אדם לרמת חיים
נאותה הכוללת
מזון, לבוש ודיור
נאותים ולשיפור
מתמיד ברמת
קיומו...



תקציב מענקים והלוואות של משרד הבינוי והשיכון

2006-2000 • במיליארדי ש"ח • במחירי 2005



מענקים
הלוואות

הערה: הנתונים עבור 2006 לקוחים מתוך הוראות התקציב; שאר הנתונים הם נתוני ביצוע של החשב הכללי.
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

הזכות לבריאות (מתוך סעיף 12 לאמנה הבינלאומית):

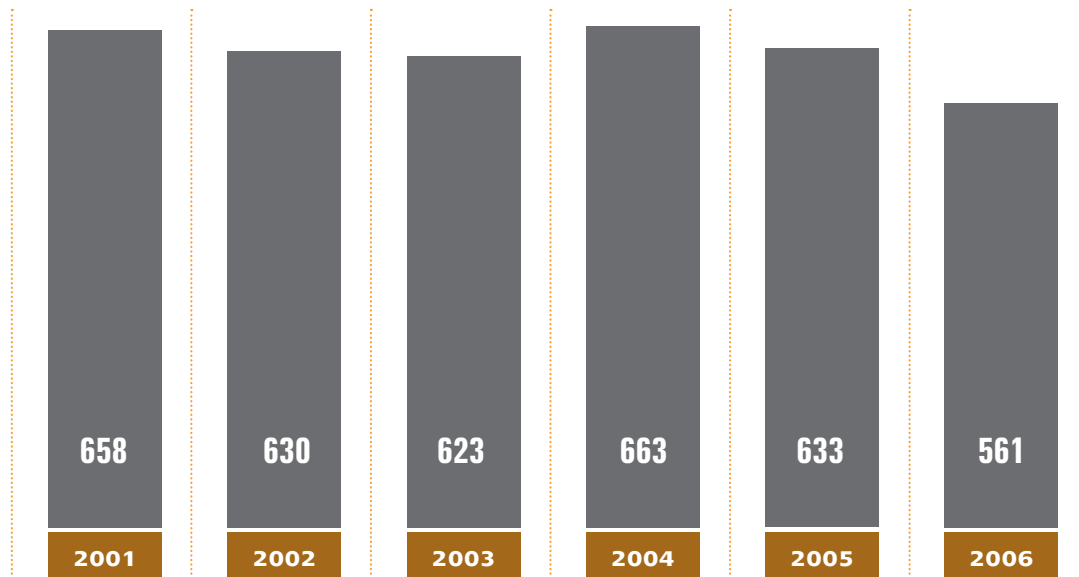
זכות כל אדם להנות מרמת הבריאות הגופנית והנפשית הגבוהה ביותר שאפשר להשיגה;
 חובת המדינה לספק שירותי בריאות נאותים אשר יבטיחו טיפול נאות לכל;
 חובת המדינה לספק תנאים מקדימים לבריאות, כמו מים ראויים לשתייה ותשתיות ביוב.

בישראל של שנות האלפיים חלה שחיקה במימון הממשלתי של שירותי הבריאות.

שחיקה בתקציב סל הבריאות, שעלותו אינה משקפת את מלוא הגידול הדמוגרפי, את העלייה במדד תשומות הבריאות ואת השיפורים הטכנולוגיים;
 ירידה בתקציב הפיתוח של משרד הבריאות, הנועד לשיפוץ ובניית בתי חולים ומתקני בריאות - מסכום של כ-361.5 מיליון ש"ח בשנת 2001 לכ-142.1 מיליון ש"ח בשנת 2006 - ירידה של יותר מ-60%!

תקציב משרד הבריאות לנפש

2006-2001 (לא כולל השלמת סל בריאות) • בש"ח • במחירי 2005



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבריאות לשנת הכספים 2006, יוני 2006; הלח"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

השחיקה במימון הציבורי מביאה לגידול בהוצאה הפרטית על בריאות:

תשלום על תרופות שאינן נכללות בסל הבריאות, תשלומים עבור ביקור אצל רופאים מומחים ועבור בדיקות במכונים ובמרפאות חוץ של בתי חולים, ורכישת ביטוחים משלימים.

מבחינת חובת המדינה לספק תנאים מקדימים לבריאות, הרי שהאוכלוסיה הערבית אינה נהנית מרמת התשתיות העומדת לרשות האוכלוסיה היהודית, והאוכלוסיה הערבית הבדואית בנגב עדיין נאבקת על קיומן של תשתיות מים, ביוב ומרפאות. בהתאם, שיעורי החולי והתמותה בקרב הערבים הבדואים גבוהים במיוחד.

מגמה זו מגבירה את אי השוויון בנגישות לשירותי בריאות בין בעלי אמצעים, היכולים לרכוש במימון פרטי את כל שירותי הבריאות, לבין מעוטי אמצעים ששירותי הבריאות הציבוריים העומדים לרשותם הולכים ונשחקים.

בתרשים שבעמוד הבא ניתן לראות עליה בהוצאה של כלל משקי הבית בישראל עבור ביטוחי בריאות משלימים, ופערים גדולים בהוצאות הבריאות בין משקי הבית בעשירון העליון לאלו בעשירונים התחתונים.

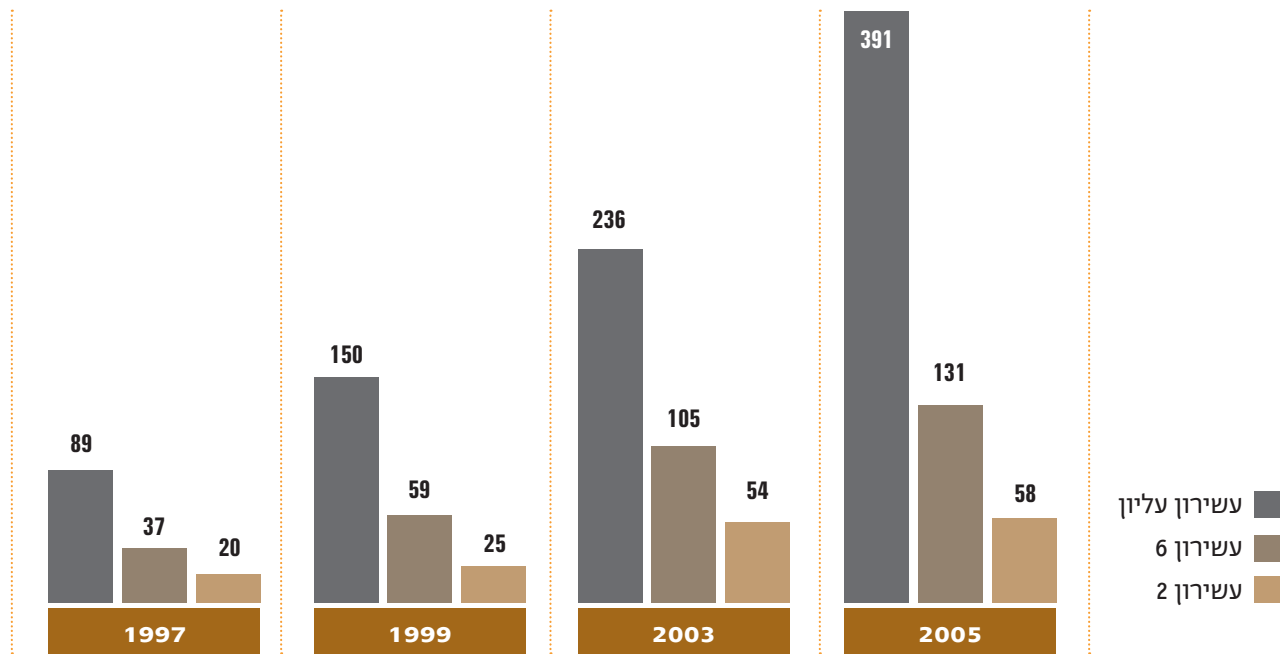


זכותו של כל אדם
להנות מרמת
הבריאות הגופנית
והנפשית הגבוהה
ביותר שאפשר
להשיגה...



סך ההוצאה של משקי בית על ביטוחי בריאות מעבר למס בריאות


עשירונים 2, 6 ו-10 • 1997-2005 • לפי עשירוני הכנסה כספית נטו למשק בית • בש"ח • במחירי 2005





הערה: ביטוח בריאות כולל ביטוח משלים בקופת חולים וביטוח מסחרי בחברת ביטוח.
מקור: מרכז אדוה, תמונת מצב חברתית 2006, דצמבר 2006.

הזכות לחינוך

(מתוך סעיפים 13-14 לאמנה הבינלאומית):

חובת המדינה להנהיג חינוך יסודי חובה וזמין חינם לכל; 

חובת המדינה להנהיג חינוך תיכוני נגיש לכל על בסיס יכולת, לרבות הנהגת חינוך חינם בשלבים; 

חובת המדינה להנהיג השכלה גבוהה נגישה לכל על בסיס יכולת, לרבות הנהגת חינוך חינם בשלבים. 



חובת המדינה
להנהיג חינוך

יסודי חובה וזמין
חינם לכל, חובת
המדינה להנהיג
חינוך תיכוני
נגיש לכל....

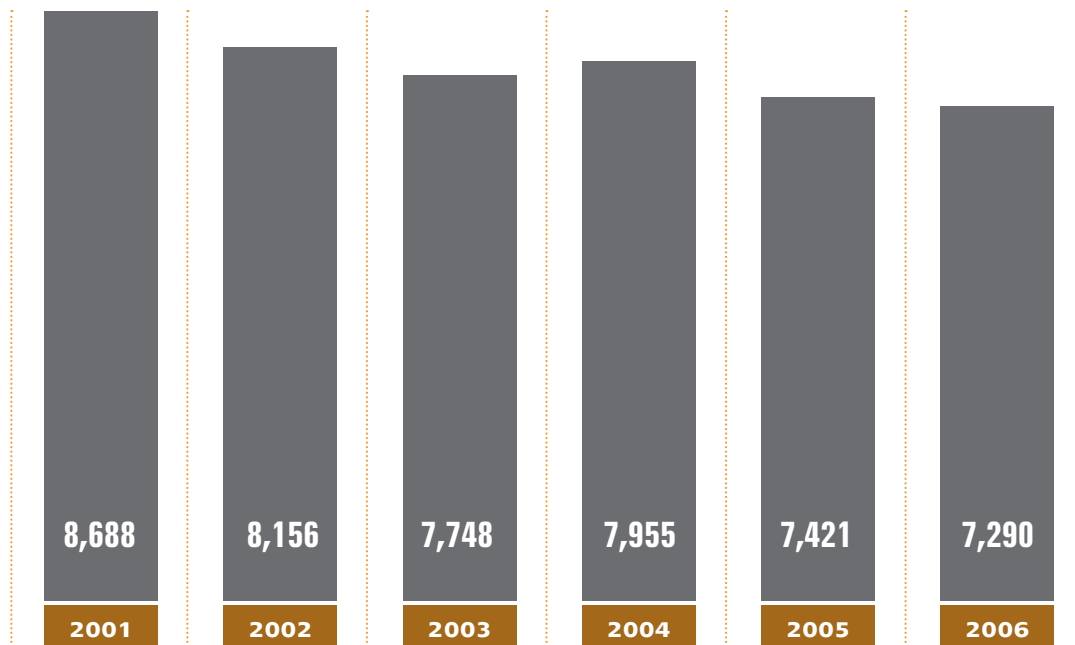


כיום, החינוך היסודי והתיכוני בישראל ממומן ברובו על ידי הממשלה והוא זמין כמעט לכל האוכלוסייה. עם זאת, ישנן תופעות המצמצמות בפועל את הזכות לחינוך: למשל, תשלומים נוספים המוטלים על ההורים, המגיעים לעתים לאלפי שקלים בשנה.

קבוצה אחת של אזרחים ישראליים אינה נהנית ממלוא הזכות לחינוך: תושבי הכפרים הבדואיים הבלתי מוכרים בנגב. ביישובים אלה קיימים מספר קטן של בתי ספר יסודיים ואין אף בית ספר תיכון. ההשקעה הציבורית בחינוך הצטמצמה בשנים האחרונות: היו קיצוצים במספר שעות הלימוד המוקצות לכל תלמיד ובתקציב הפיתוח המיועד להקמה ולשיפוץ של כתות ובתי ספר ולפיתוח מערכת החינוך.

תקציב שעות הוראה לתלמיד

2006-2001 • בש"ח • במחירי 2005



מקור: מרכז אדוה, העשור החברתי האבוד, מצגת בכנסת, 14.11.2006.

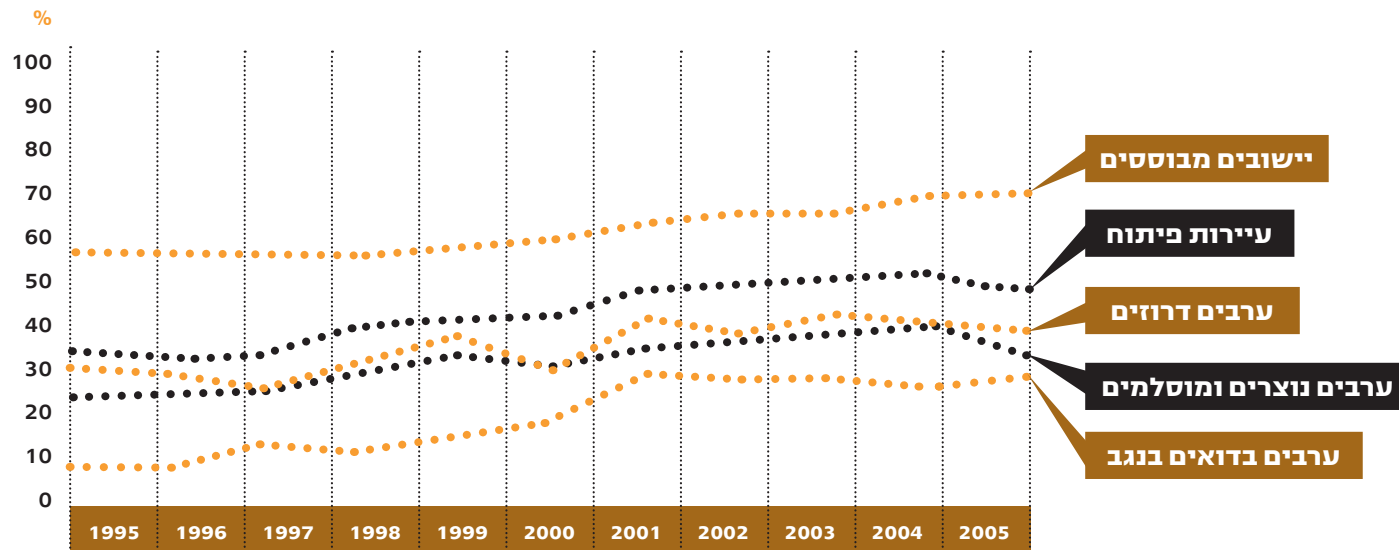
על פי האמנה הבינלאומית מחויבת המדינה לספק חינוך נגיש לכל על בסיס יכולת, ללא קשר למוצאו ומצבו הכלכלי של התלמיד.

בפועל, למרות העלייה הכללית בהיקף התלמידים הזכאים לתעודת בגרות בישראל, נשמרים הפערים בהישגים בין תלמידים מקבוצות שונות באוכלוסייה ובין תלמידים מיישובים מבוססים לתלמידים מיישובים בלתי מבוססים:

👤 בשנת 2005 עמד השיעור הארצי של בני/בנות נוער הזכאים לבגרות על **44.9%**. בישובים מבוססים עמד שיעור הזכאות על **67.4%** בעוד שבעיירות הפיתוח הוא עמד על **46%**. שיעורי זכאות נמוכים במיוחד נרשמו במגזר הערבי, שם עמד ממוצע הזכאות על **32.2%**. שיעור הזכאות הנמוך ביותר נרשם בקרב הבדואים בנגב - **26.6%** בלבד.

זכאות לתעודת בגרות בקרב בני/ות 17

לפי מגזר • 2005-1995



מקור: שלחה סבירסקי ואיתי שורץ, זכאות לתעודת בגרות לפי יישוב: 2005-2004, מרכז אדוה, אוגוסט 2006.

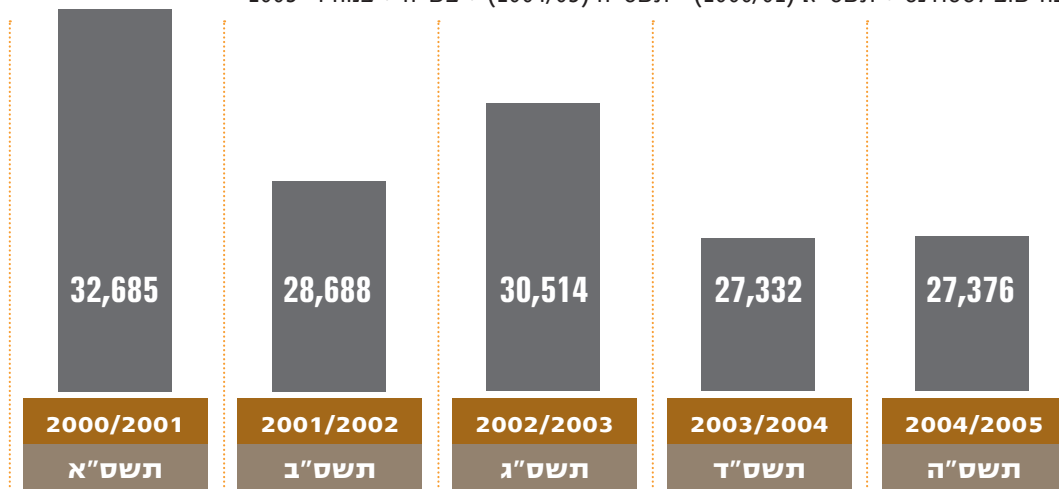


חובת המדינה
להנהיג השכלה
גבוהה נגישה
לכל על בסיס
יכולת...
”

שחיקה במימון הציבורי מאפיינת גם את מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. מערכת זו התרחבה מאד החל ממוחצית שנות התשעים, אולם עיקר ההתרחבות נעשתה באמצעות פתיחת מוסדות פרטיים להשכלה גבוהה, המיועדים לסטודנטים בעלי אמצעים, לצד השקעה מוגבלת בפיתוחה של המערכת הציבורית.

תקציב השכלה גבוהה

בחישוב לסטודנט • תשס"א (2000/01) - תשס"ה (2004/05) • בש"ח • במחירי 2005



הערה: תקציב ההשכלה הגבוהה הוא לשנה קלנדארית. בכדי להתאימו לשנה אקדמית חושב תקציב משוקלל המורכב מ-25% מתקציב ההשכלה הגבוהה של השנה הקלנדארית בה מתחילה שנת הלימוד, ומ-75% מתקציב ההשכלה הגבוהה של השנה הקלנדארית בה מסתיימת שנת הלימוד.

מקור: מרכז אדוה, העשור החברתי האבוד, מצגת בכנסת, 14.11.2006.

הזכות לתרבות (מתוך סעיף 15 לאמנה הבינלאומית):

זכותו של כל אדם להשתתף בחיי תרבות;
 חובת המדינה לנקוט צעדים לפיתוח המדע והתרבות ולהפצתם.

התמיכה הממשלתית לתרבות מצומצמת ביותר, והמימון הפרטי הולך ותופח:

חלק זעיר בלבד מתקציב משרד החינוך והתרבות מיועד לתמיכה במוסדות תרבות, וגם הוא נמצא במגמה של ירידה - 2% מהתקציב בשנת 2003 ל-1.39% מהתקציב בשנת 2006.

חל גידול במימון הפרטי של ההוצאה הלאומית לתרבות, בידור וספורט: בשנת 2004 מימנו משקי הבית 82.7% מההוצאה, לעומת 81.8% בשנת 2003 ו-80% בשנים 1999-2000.

כאשר עיקר המימון לצריכת תרבות הוא פרטי, הזכות להשתתף בחיי תרבות תלויה בגודל הארנק: בשנת 2004 הוציאו משקי בית מהעשירון העליון על תרבות סכום הגבוה פי 20 מהסכום שהוציאו משקי בית מהעשירון התחתון.

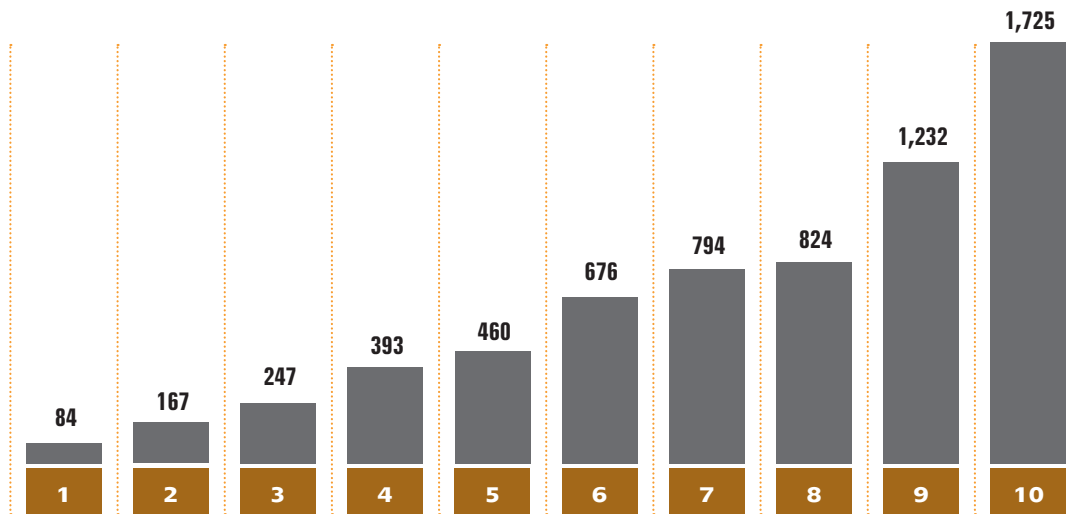


זכותו של כל
 אדם להשתתף
 בחיי תרבות...



הוצאה חודשית של משקי בית על תרבות

2004 • לפי עשירוני הכנסה כספית נטו למשק בית • בש"ח • במחירי 2005



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משק הבית 2004, ינואר 2006.

ההוצאה על תרבות כוללת: הוצאות על עיתונים, ספרים ומכשירי כתיבה; מופעי תרבות, ספורט ובידור; הבראה, נופש וטיולים; תחביבים, ציוד ספורט; מחשב אינטרנט ומוצריהם.

A D V A ^ה | ^ז א ד ו ^כ ^ר ^מ
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז "אדו" - מعلومات حول المساواة والعدالة الاجتماعية في إسرائيل