



הזכות לקיום בכבוד

יום המאבק בעוני בכנסת
פברואר 2017 | שבת תשע"ז



פעילים חברתיים החיים בעוני | איגוד העובדים הסוציאליים | א.ל.א - אדם למען אסיר | אם הבנים | אנו | אוכל לנזקקים | אגודת יהודי אתיופיה | האגודה לזכויות האזרח בישראל | האגודה לזכויות החולה בישראל | המינהל לשירותי קהילה עיריית ירושלים | המכון לאחריות אזרחית | המרכז הישראלי לקידום צדק חברתי | המשמר החברתי | חדר המצב | כן לזקן - לקידום זכויות הזקנים | מז"ח מרכזי זכויות חברתיות בנגב שדרות, אופקים, באר שבע | נשים מובילות שינוי - באר שובע | עבודה פרטנית לשינוי חברתי, באר-שבע | עו"סים שינוי | רשת ביטחון חברתי | שומרי משפט - רבנים למען זכויות האדם | שותפות חיפה אקדמיה קהילה להתרת שרשרת העוני | שתי"ל מייסודה של הקרן החדשה לישראל | מרכז מוסאוא - לזכויות האזרחים הערביים בישראל | נכה, לא חצי בן אדם | מרכז רותם - פרקטיקה ומחקר עם צעירות

בשנת 1948, הכרזת האו"ם לכל באי עולם בדבר זכויות אדם קבעה:

"כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה לבריאותם ולרווחתם, שלו ושל בני ביתו. לרבות מזון, לבוש, שיון, טיפול רפואי, שירותים סוציאליים כדרוש וזכות לביטחון במקרה של אבטלה, מחלה, אי כושר לעבודה, אלמון, זקנה או מחסור אחר בנסיבות שאינן תלויות זו" (סעיף 25)

ב- 1992 קיבלה כנסת ישראל את חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, ובשנת 2005 קבע בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ, כי מתוקף חוק יסוד זה קיימת בישראל זכות לקיום בכבוד. למרות זאת, אין הגדרה ממשלתית מחייבת לחיים בכבוד. כתוצאה מכך ממשלת ישראל יכולה להתחמק מחובותיה כלפי האזרחים במדינה לחיים שמאפשרים קיום בכבוד. האזרחים החיים בעוני הם הקבוצה באוכלוסייה שמשלמת את המחיר הכבד ביותר על ההתעלמות הזו. לממשלת ישראל אין תכנית להתמודדות עם עוני; מערכת הקצבאות שלה איננה מספקת ומערכת השירותים הנוספים עבור אנשים שחיים בעוני רחוקה מלאפשר חיים בכבוד.

הצורך בהגדרה ממשלתית מתעצם נוכח ממצאיו של דוח ממדי העוני והפערים החברתיים שפרסם המוסד לביטוח הלאומי בשנת 2016. ממנו עולה כי, בקרב משפחות תחולת העוני עלתה בהשוואה ל-2014 - מ-18.8% ל-19.1%. בנוסף, תחולת העוני בקרב משפחות בחברה הערבית בשנת 2015 עומדת על 53.3%. לעומת תחולת העוני בקרב משפחות בחברה היהודית באותה שנה העומדת על 13.8%¹

עד לקבלת הגדרה ממשלתית מוסכמת למחיה בכבוד, נשתמש בהגדרה שמציע ד"ר עירית קינן במחקרה²: מחיה בכבוד היא זכות יסוד של הפרט הכוללת את התנאים הדרושים לקיום פיזי נאות, לפיתוח אופן אישי ולנגישות בסיסית לחיים החברתיים, הכלכליים, התרבותיים והפוליטיים; וזאת, באופן יחסי למקובל בחברה בה חי האדם. הפורום למאבק בעוני מציע לתרגם את ההגדרה לנוסחה האומרת כי חיים בכבוד מחייבים מינימום הכנסה פנויה שנותרת למשק בית לאחר קיזוז סל הוצאות המאפשר קיום בכבוד. ככל שההכנסה הפנויה נמוכה יותר או לא קיימת, כך נרמסת הזכות לחיים בכבוד. כאשר מגדירים נוסחה לחישוב כלכלי של חיים בכבוד, הרכב המשפחה - מספר המבוגרים, מספר וגילאי הילדים, והמיקום הגיאוגרפי צריכים להיות גורמים בחישוב.

¹ דו"ח ממדי העוני והפערים החברתיים - דו"ח שנתי 2015 (פורסם בדצמבר 2016) : <http://bit.ly/2gO9SMX>

² קינן, עירית (2015). שכר מינימום ומחיה בכבוד - המלצה לחקמת מנגנון ציבורי אובייקטיבי להגדרה ולכימות של מחיה בכבוד. המכון לאחריות אזרחית.

בשלב הראשון בעבודה על צמצום העוני בחברה הישראלית, על ממשלת ישראל להגדיר מודל מוגדר וכמותי לסל ההוצאות המאפשר חיים בכבוד.

על ממשלת ישראל לנקוט בצעדים הבאים:

- ← להגדיר מהו מינימום למחייה בכבוד בישראל, כבסיס מחייב למדיניות הממשלה
- ← יש להגדיר שיטה לתקצוב הרכיבים על בסיס עלויותיהם בפועל
- ← להגדיר יעד לצמצום העוני ולוחות זמנים להשגת היעד
- ← להבטיח סל שירותים כלליים ראויים לכלל האוכלוסייה
- ← להבטיח סל שירותים דיפרנציאליים על פי צרכים
- ← לבנות תכנית רב מערכתית לצמצום העוני
- ← הקצאת המשאבים הנדרשים להשגת היעדים
- ← מעקב אחר יישום התוכניות השונות

מדינת ישראל צריכה לזכור כי לא מתמודדים עם בעיית העוני ללא הבטחה מערכתית של שירותים מקיפים ודיפרנציאליים תפורים לפי הצרכים השונים של משפחות, קבוצות חברתיות, אזורים גיאוגרפיים וכו'. כל עוד אין תכנית ממשלתית רב-ממדית ורב-תרבותית להתמודדות עם העוני בישראל, לא יתרחש שינוי משמעותי. כאשר מדינת ישראל תבחר להשקיע בכלל תושביה, ובאלו החיים בעוני במיוחד, ותשקיע את המשאבים הנדרשים כלל תושבי מדינת ישראל והממשלה ייצאו נשכרים. יהיו פחות בעיות בריאות, בריאות הנפש ועוד, והתושבים יוכלו לתרום יותר למדינה.

הפורום למאבק בעוני מציע את המודל הבא לחישוב חיים בכבוד:

גורמים שמשפיעים על החישוב:

- ← גודל והרכב המשפחה
- ← מיקום גיאוגרפי
- ← כושר השתכרות:
 - הכנסה מעבודה
 - קצבאות
 - הכנסות בעין
 - הכנסה ממשפחה (רק במקרים שבהם התוספת משולמת באופן קבוע)

← [הוצאות:](#)

חיים בכבוד ברמת הפרט

תשלומי חובה :

- מס הכנסה
- ביטוח לאומי
- ביטוח בריאות
- פנסיה

אומדן הוצאות בסיסיות לחיים בכבוד :

- סל מזון
- סל הוצאות בסיסי שאינו מזון: ביגוד והנעלה, דיור חינוך, תרבות, חופשה בלאי ציוד ביתי, הוצאות אישיות, הוצאות תקשורת, תחזוקת הבית, אירועים (חגים ואירועים משפחתיים)
- דיור, ארנונה, חשמל ומים
- בריאות ורפואה מונעת כולל רפואת שיניים
- חיסכון

אומדן הוצאות חיוניות נוספות בהתאם לנסיבות החיים :

- הוצאות בריאות
- הוצאות תלויים שאינם גרים בבית המשפחה
- הוצאות נלוות כתוצאה מיציאה לעבודה
 - נסיעות
 - טיפול בילדים

חיים בכבוד ברמת הכלל:

← הממשלה צריכה לספק סל שירותים לכל אזרחיה שמהווה בפני עצמו את הבסיס לחיים בכבוד.

סל שכזה צריך לכלול את השירותים הבאים:

- חינוך: חינוך חובה, השכלה גבוהה והכשרה מקצועית
- בריאות
- תחבורה ציבורית
- תעסוקה הולמת
- תרבות

ישנם שירותים שצריכים להינתן בהתאם להכנסה המשפחתית:

- סיוע בדיור
- רווחה
- בשירותים ממשלתיים שניתנים תמורת תשלום יש צורך בהגדרת הנחות.

מחקרה של ד"ר ערית קינן ועמיתים (2013) מציג מודל מפורט לחישוב סל הוצאות המינימאלי הנדרש למשפחה מטיפוסים שונים כדי להתקיים בכבוד. התחומים שנכללים במודל כוללים את כלל ההוצאות הדרשות לקיום בכבוד, ובהן מזון, דיור, ביגוד, בריאות, חינוך, הוצאות יציאה לעבודה, תרבות, תקשורת, חיסון ופנסיה. התחומים שנכללים במודל כומתו לעלות כספית בשתי צורות מדידה: מוחלטת ויחסית, כל תחום על פי אופיו (מזון, למשל חושב בצורה מוחלטת על פי הנחיות משרד הבריאות למספר קלוריות בחלוקה לאבות המזון הנדרשים בגילאים שונים). בתחומים שלא ניתן לחשבם באופן מוחלט (למשל, דיור) נעשה חישוב יחסי, המבוסס על סקר ההוצאות של הלמ"ס, וכשילוב של שיטות שפותחו בארה"ב, בקנדה ובישראל³.

ייחודו של המודל המוצע הוא במספר נקודות: המודל מתמקד בהוצאות ישירות שהמשפחה מחויבת להוציא מכיסה, ומאפשר שינויים בחישוב ההוצאות במידה שהממשלה תספק/תרחיב/תצמצם את סל השירותים החברתיים שהיא מציעה לאזרחים; הוא שם דגש על הוצאות נדרשות לסיוע לדור הבא לצאת ממעגל העוני; והוא מאפשר חישובים מודולריים על פי תחומי הוצאות, אופן החישוב, אזור גאוגרפי, גודל והרכב המשפחה, וצרכים מיוחדים שלה. עד כה חושבו על פי המודל מדדים למשפחה בת חמש נפשות (שני מבוגרים ושלושה ילדים); זוג ללא ילדים; יחיד; אזרחיות ואזרחים מעל גיל 65 על פי: יחיד/ה או זוג, צורך בסיעוד קל, בינוני, מלא, בעלי דיור וחסרי דיור. בימים אלה ממשיך המחקר ליצירת מדד מחיה בכבוד לנכים.

החישוב שמצורף בנספח מציג מדד מחיה בכבוד למשפחה בת חמש נפשות, מתוכם שלושה ילדים עד גיל 18. כלומר, לא נלקחו בחשבון עלויות של השכלה גבוהה לילדים, וגם לא עלויות אחרות שכרוכות בסיוע לילדים בוגרים. המדד בשלב זה מבוסס על חישוב ממוצע ארצי, שבו נוקט גם הביטוח הלאומי בחישוב קו העוני, כולל חישוב הדיור⁴.

³ דניאל גוטליב ואלכסנדר פרומן (מרץ 2014) *מדידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל, 1999-2007. הביטוח הלאומי: btl.go.il*

⁴ המשמעות היא שעלות הדיור המופיע במדד הכללי נמוכה יותר מאשר ממוצע עלות הדיור באזור המרכז. בעוד זהו ממוצע גבוה יותר מאזורי פריפריה, יש לקחת בחשבון שגובה השכר בפריפריה נמוך יותר מאשר במרכז. כך, משפחה שתוצאה להשתלב במשרות מכניסות יותר, תצטרך לגור במרכז או לנסוע למרכז. בשני המקרים סך עלויות המחיה שלה יגדל בדיור או בהוצאות יציאה לעבודה. לכן, יהיה צורך בהמשך לבנות מדד מחיה בכבוד אזורי.

לסיכום

על המדינה להגדיר את תוכנה של הזכות לקיום בכבוד, ולגזור מכך מנגנון שיבטיח כי קצבאות הקיום ושכר עבודה מאפשרים מימוש זכות זו.

כלומר:

א. הגדרה מדויקת של היקפה ותוכנה של הזכות לקיום בכבוד (נייר זה מציג הצעות מפורטות להגדרה)

ב. שיטה לתקצוב הרכיבים על בסיס עלויותיהם בפועל.

כל שיטה שתיבחר חייבת להיות מבוססת על בחינה ועל כימות מקצועיים של צרכים בהתאם לתוכן הזכות, ועל הגדרת "סל צרכים" לשם קיום בכבוד. בין היקף צרכים אלה ועלותם ובין גובה הקצבאות וגובה שכר העבודה יש לבסס קשר הגיוני, שינבע מהחובה להבטיח קיום בכבוד כפי שיוגדר. לשם כך על השיטה להיות מבוססת על מנגנון אמפירי המושתת על עובדות; מנומק, עקבי, שקוף ונתון לבקרה ציבורית ומשפטית. כן נדרש מנגנון עדכון גמיש מספיק כדי למנוע שחיקה של הקצבה והיווצרות פערים גדולים בין מקבליה ובין כלל האוכלוסייה כתוצאה משינויים שיחולו בחברה ובמשק.

** הנייר נכתב ע"י העו"ס אודיה שבתאי, הרב עדית לב, ד"ר עירית קינן, עו"ד משכית בנדל, המרכז לצדק חברתי וקבוצת הפעילות של שותפות חיפה להתרת שרשרת העוני