



המכון לאחריות אזרחית

The Institute for Civic Responsibility (ICR)

שכר מינימום ומחיה בכבוד

המלצה להקמת מנגנון ציבורי אובייקטיבי להגדרה ולכימות של מחיה בכבוד

ד"ר עירית קינן¹

לפרטים:

רקפת בר-לב מרכזת המכון

rakefetbl131@gmail.com

¹ ראש המכון לאחריות אזרחית, וראש תכנית מ"א לחינוך, חברה ותרבות, המרכז ללימודים אקדמיים, אור יהודה. חברים נוספים בצוות המחקר: אדם הפץ, רחל הניג, רקפת בר-לב, עוזרי מחקר. ייעוץ סטטיסטי: יפית אלפנדרי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; חישובים סטטיסטיים: יוליה גומוש.



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

א. מטרה והמלצה

מטרתו של נייר עמדה זה הינה להציג המלצה מנומקת ומפורטת שחסרה בהמלצותיה של הוועדה למלחמה בעוני, וחסרה בדיון הציבורי המתחדש על שכר המינימום, להקמת מנגנון ציבורי אובייקטיבי שיגיע להגדרה מוסכמת למחיה בכבוד ולמודל מעשי לחישוב האמצעים הכספיים הדרושים כדי לעמוד בה.

המכון לאחריות אזרחית במרכז ללימודים אקדמיים - מל"א מעמיד את ההגדרה והמודל שלהלן לרשות מנגנון כזה לכשיוקם. המודל בנוי בצורה מודולרית, שמאפשרת למדינה להשתמש בכלים מגוונים כדי לסייע לאזרחיה להגיע לקו המחיה בכבוד. הוא מאפשר למדינה לקבוע איזה סכום מרף המחיה בכבוד יחויב להיכלל בשכר המינימום, איזה סכום יינתן כקצבאות למי שכושר ההשתכרות שלהם נמוך יותר, ואילו חלקים מתוכו יעמדו לרשות המשפחות והיחידים החיים בעוני בדרכים אחרות. ההמלצה קוראת לבחון את ההגדרה והמודל המוצעים, לערוך במודל תיקונים ושינויים, או אף להציע הגדרה ומודל שונים, כל זמן שיכללו הגדרה מהותית מנומקת למחיה בכבוד ולצרכים הנגזרים ממנה.

ב. רקע

בפני ועדת אלאוף עמדה הזדמנות נדירה ליצור שינוי היסטורי בדרכי התמודדותן של החברה והממשלה בישראל עם סוגית העוני. הזדמנות זו הוחמצה עוד בטרם החלה הוועדה לכתוב את המלצותיה, וזאת משום סירובה התמוה של הוועדה לדון במחיה בכבוד, או במילים אחרות בהגדרה מהותית לעוני. זוהי החמצה שניה בתוך עשר שנים לדון בהשקפת העולם שעומדת מאחורי ההתייחסות לעוני, ולהציג קריטריון אובייקטיבי הן להערכת ממדיו והן למחויבותה של הממשלה כלפי אזרחיה החיים בתנאי עוני. ההחמצה הראשונה הייתה במהלך הדיונים על העתירה לבית המשפט העליון שכונתה "בג"ץ קיום בכבוד", אשר הוגשה בשנת 2003 על ידי עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי, האגודה לזכויות האזרח ומספר



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

אזרחים נגד שר האוצר דאז, בנימין נתניהו, עקב קיצוץ קצבאות הבטחת הכנסה לכמאה אלף משפחות בישראל. במרכז העתירה עמדה הטענה שקיצוץ הקצבאות פוגע בזכותם החוקתית של מקבלי הגמלאות למחיה בכבוד, דבר שהציף את שאלת הקריטריונים שעל פיהם נקבע גובה הקצבאות. במהלך הדיונים הוציא בית המשפט צו על תנאי (מידי השופטים דליה דורנר, אסתר חיות וסלים ג'ובראן) שהורה למדינה להסביר מדוע לא תקבע "סטנדרט לקיום אנושי בכבוד, כמתחייב מחוק יסוד כבוד האדם וחירותו". המדינה סירבה, ובית המשפט העליון נכנע לסירובה, ובכך החמיץ הזדמנות נדירה לערוך דיון מקיף בשאלת הסטנדרט לקיום בכבוד. ואמנם, עשר שנים מאוחר יותר, בנובמבר 2013, הודתה המדינה, בתשובה לדרישת האגודה לזכויות האזרח על פי חוק חופש המידע², שעדיין אין בידה קריטריונים מהותיים לקביעת גובה קצבאות הבטחת הכנסה.

למרות הימנעותו מחיוב המדינה לקבוע סטנדרט מהותי לגובה הקצבאות, קבע בית המשפט שזכות למחיה בכבוד אכן קיימת. הסתירה בין שני הדברים הובילה לפס"ד שהטיל למעשה את חובת ההוכחה על העותרים, במקום על המדינה. פסק הדין ברוב של שישה שופטים נגד אחד (השופט אדמונד לוי) קבע כי לא הונחה במקרה הנדון "תשתית עובדתית" המוכיחה כי הקיצוץ יביא את מקבלי הקצבאות למחסור קיומי חמור, אך הותיר את הדלת פתוחה בפני עותרים אחרים לשוב ולעתור לבית המשפט אם יצליחו להציג תשתית כזאת. במילים אחרות, בית המשפט השליך כפפה לציבור להגדיר מהי מחיה בכבוד ומה מתחייב ממנה.

פסק הדין עצמו התקבל מתוך ערפול ומחלוקת בין גישות שונות למהותה של הזכות לקיום אנושי בכבוד. נשיא ביהמ"ש העליון דאז, אהרון ברק, שייצג את דעת הרוב, התייחס אליה על פי גישת "המחסור הקיומי", שמגבילה אותה "להבטחת מזון ומשקה, מקום מגורים, תנאי תברואה ושירותי בריאות", ואילו השופט אדמונד לוי (בדעת מיעוט, ומתוך התנגדות לדחיית העתירה), נקט בגישה מרחיבה וסבר שהזכות לקיום בכבוד משמעותה זכות "לתנאי מחייה נאותים (הדגשה במקור, ע.ק.), וכי מטרתה "איננה רק להבטיח את האדם ממחסור קיומי

² אתר האגודה לזכויות האזרח, קביעת סטנדרט של קיום בכבוד – תנאי הכרחי לצמצום העוני. נדלה ביום 31.5.14.



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

בלתי נסבל ... הזכות לתנאי-מחיה בסיסיים ולסיפוק צרכים חיוניים, ובהם קורת-גג, לבוש ומזון כלולים, כמובן, בהגנה המוענקת לזכות לקיום אנושי בכבוד, אך אין לומר כי היא מוגבלת באלה".³ השופט לוי הסתמך בין השאר על היותה של הזכות לקיום אנושי בכבוד מעוגנת ומוכרת במשפט הבינלאומי, שם היא מוגדרת כזכות "לרמת חיים נאותה", וקבע כי על המדינה מוטלת אחריות לדאוג לתנאי מחייה נאותים, ולזכויות חברתיות רחבות יותר, כך שיתאפשר בסיס לתפקוד חברתי סביר (חסקל ודגני, 2006, מאוטנר, 2008).⁴

משהוקמה הועדה למלחמה בעוני, נקרתה הזדמנות נוספת לדין ציבורי משמעותי במהות העוני בישראל, כזה שיחרוג מניסיונות נקודתיים ו/או קוסמטיים לשינוי במספרים המוצגים לציבור, ושאינם מטיבים עם החיים בעוני. מטרת הועדה, כפי שהן מופיעות באתר האינטרנט הרשמי שלה, מתייחסות לשני נושאים: (א) גיבוש תכנית לצמצום מספר האנשים החיים בעוני וצמצום עומק העוני, ו-(ב) המלצה על הפעולות הנדרשות על ידי המדינה למאבק כולל בעוני, המתייחס לכלל תחומי החיים והסביבה. הועדה פירשה מטרת אלה כעמידה בממוצע ה-OECD של שיעור המשפחות החיות בעוני ושיעור הילדים החיים בעוני, ושל עומק העוני.⁵

במהלך עשר השנים שבין פס"ד מחיה בכבוד ובין הקמתה של ועדת אלאוף, לא ירד הנושא של מחיה בכבוד מהפרק, וחוקרים, כולל באגף המחקר של הביטוח הלאומי, הציעו מתודולוגיות שונות.⁶ תפיסות חדשות בביטוח הלאומי תומכות בגישת השופט לוי, ולפיהן יש צורך ביצירת "מדד עוני רב-ממדי, שמתחשב בשיקולים רבים ככל האפשר שמשפיעים על

³ בג"ץ 366/03 מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס 464, 2005. להלן בג"ץ קיום בכבוד.
⁴ חסקל, אייל ודגני, יואב. 2006. מהותה של הזכות לקיום בכבוד בישראל כזכות לקיום בתנאים מינימאליים או אולי כזכות לקיום בתנאי מחיה נאותים? הארת דין, ג (2); מאוטנר, מנחם. 2008. משפט ותרבות בישראל בפתח המאה העשרים ואחת. תל אביב: עם עובד.

⁵ <http://www.milhamabaoni.org> נדלה מתוך אתר הועדה, קישורית "אודות הועדה", 31.5.14.
⁶ ראו למשל, אחדות, לאה וסבג-אנדבלד, מירי (2004), מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל, ירושלים: הביטוח הלאומי; אלפנדרי, יפית (2005). מדידת עוני מוחלט בישראל. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; גוטליב, דניאל ופרומן, אלכסנדר (2011). מדידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל, 1999-2007, מחקרים לדין 104, ירושלים: הביטוח הלאומי.



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

מצב הרווחה של משק הבית"⁷. אולם עד כה, אף אחד מניסיונות אלה לא התמודד כהלכה עם הגדרה עקרונית של מחיה בכבוד, כבסיס בעל הגיון פנימי לחישוב הרף הכספי.

נייר עמדה זה מציג בפניכם מחקר מקיף שערך צוות מחקר בראשות ד"ר עירית קינן במכון לאחריות אזרחית במרכז ללימודים אקדמיים, אור יהודה. המחקר מציע לראשונה הגדרה תיאורטית מבוססת למחיה בכבוד, ומודל מעשי לכימותה לעלויות כספיות⁸.

המודל הוצג על ידינו בפני הועדה למלחמה בעוני, בצירוף בקשה של המכון לאחריות אזרחית ושל האגודה לזכויות האזרח, שלא לוותר על זכותה וחובתה להציג רף מבוסס מחקרית של מחיה בכבוד, שאליו צריכה המדינה לשאוף, גם אם איננה יכולה להשיגו באופן מידוי. פניותינו הושבו ריקם והוועדה אף סירבה לדון בסוגיה זו, לא כל שכן להמליץ על שינוי מהותי באופן בחינת העוני בישראל. החלטה תמוהה זו שלא לדון במחיה בכבוד, ולהיצמד לקו העוני הרשמי, גורמת נזק של ממש למאבק בעוני, שלשמו התכנסה הוועדה. למרות המלצותיה החשובות והמנומקות היטב של הועדה, היא החמיצה לדעתנו את תפקידה העיקרי. שכן, ללא מנגנון ציבורי שקוף ומבוסס מחקר, וללא הסכמה על מהותה של מחיה בכבוד, ימשיך גובה הקצבאות להוות כלי פוליטי, שיעבור שינוי בכל פעם ששר אוצר או ראש ממשלה זה או אחר יחליטו לעשות כן. קיים חשש עמוק שכל הגדלה בגובה הקצבאות, אם תתקבל, תישחק ותבוטל בפעם הבאה שהממשלה תיקלע לגירעון תקציבי ותרצה להימנע מהעלאת מיסים. כל זמן שאין קריטריון מהותי ברור שעל פיו נקבע גובה הקצבאות, הן יופחתו מחדש, אם בטענה פרגמטית של חוסר תקציבי ואם בטענה אידיאולוגית של הקטנת הוצאות הממשלה. יתירה מכך, להצבתו של רף מחיה בכבוד אובייקטיבי ומבוסס מחקרית יש השלכה מידית מהותית על גובה שכר המינימום, שנמצא כיום בדיונים אינטנסיביים.

⁷ ר' הערה קודמת.

⁸ לפירוט מקוצר של ממצאי המחקר ראו: קינן, ע., סטטיסטיקה לדורות. מהי מחיה בכבוד לבני 65+ בישראל? בתוך: דורות. מגזין לקידום השירות לאוכלוסייה מבוגרת. גיליון 155, פברואר 2014; קינן, ע., וחפץ, א. קו מחיה בכבוד למשפחות עם שלושה ילדים – תיאוריה ומודל כמותי. נייר עמדה, המכון לאחריות אזרחית, המרכז ללימודים אקדמיים, אור יהודה, 2013. חברי צוות המחקר: עירית קינן, חוקרת ראשית; אדם חפץ, עוזר מחקר; יפית אלפנדר, יועצת סטטיסטית; יורם מלמד, מכון אליקסיר, מראיין; דורית בן-ברוך, מנהלת מכון אליקסיר, איסוף נתונים; יוליה גומוש, חישובים סטטיסטיים.



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

חשוב לציין, שההגדרה השרירותית של קו העוני מותקפת לא רק על-ידי המעריכים שמספר העניים בישראל גדול בהרבה ממספרם של החיים מתחת ל"קו העוני" הרשמי, אלא גם על-ידי מי שטוענים שקו עוני הרשמי גבוה מידי, ושמספר העניים קטן ממספר המוגדרים כחיים מתחתיו. הערפול והבלבול מחמירים את העוול ההכרתי הנעשה לחיים בעוני, ומאפשרים את הורדת הקצבאות בעתיד ו/או את השארת שכר המינימום ברמה נמוכה מידי, ללא כל קושי, וללא כל מחויבות להגדרות מהותיות.

ג. ההבדל בין קו העוני לבין מדד מחיה בכבוד - מדוע דרוש קו מחיה בכבוד?

קו העוני הרשמי נקבע באופן שרירותי. הוא איננו בוחן את הצרכים הממשיים של בני האדם החיים בעוני, ולכן גם איננו עונה עליהם⁹. אדם מוגדר עני כאשר הכנסתו הפנויה (כלומר, לאחר ניכוי מיסים) נמוכה ממחצית החציון של ההכנסה הפנויה בישראל. צורת מדידה זו איננה לוקחת בחשבון את עלותם של **הצרכים בפועל** לקיומה של משפחה. ומה תועלת תצמח לו לאדם מכך שהכנסתו הפנויה נמצאת מעל אותו קו יחסי שרירותי שנקבע כקו העוני, אם יוקר המחיה איננו מאפשר להכנסה זו לספק את צרכיה הבסיסיים של משפחתו?

כפי שהוצג ברקע, פסק הדין בבג"ץ קיום בכבוד קיבל את עיקרון הזכות למחיה בכבוד, ואף את אחריות המדינה להעניקה לכלל אזרחיה. חוקרים ומומחים רבים, בתוך ומחוץ לאגף המחקר של הביטוח הלאומי, תומכים בגישתו של השופט לוי שהובאה לעיל, ומסכימים שההגדרה היחסית של קו העוני איננה משקפת את הצרכים למחיה בכבוד¹⁰.

הצורך בקו מחיה בכבוד בא לידי ביטוי גם בקריאות גוברות בעשור האחרון לטיפול בפער בין המדדים המקרו-כלכליים בכלל, וקו העוני בפרט, לבין צורכיהם ומצוקותיהם של חלקים נרחבים באוכלוסייה. דוגמא בולטת היא 'מדד החיים הטובים יותר' (Better Life Index) של ה-OECD שנוצר בעקבות ועדת שטיגליץ-סן-פיטוסי שהקים נשיא צרפת, ניקולא סרקוזי, כדי

⁹ פרופ' ג'וני גל, ראיון מיום 26.11.2012. מראיין: יורם מלמד.

¹⁰ ראו בנספח ב', להלן, רשימת המרואיינים למחקר "מדד מחיה בכבוד" של המכון לאחריות אזרחית במל"א. מלבד פרופ' שלמה יצחקי, כולם תמכו בצורך בקו מחיה בכבוד.



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

לבחון כיצד ניתן למדוד את איכות החיים של האוכלוסייה בצורה רב-ממדית¹¹. הקריאות לעדכון המדדים הכלכליים נובעות מכך שרוב המדדים הרשמיים בעולם, שעליהם מבוססת המדיניות הכלכלית, בוחנים את המציאות הכלכלית אך ורק דרך מושגים כגון צמיחה, גרעון, וכד', לעתים קרובות על חשבון יעדים חשובים לא פחות, כגון איכות התעסוקה ורמת השירותים החברתיים, ובעיקר תוך התעלמות מהשפעתם של חוסר השוויון והפערים הגדולים בחברה על חוסנה של הכלכלה. תפיסה זו משפיעה גם על הצגת העוני כסטטיסטיקה של אחוזים ומספרים, תוך התעלמות מצרכיהם הממשיים של החיים בעוני ומשמעות החיים במחסור.

על בסיס כל אלה, פרק זה ממליץ לבטל את קו העוני ולהחליפו בקו מחיה בכבוד, שייקבע על פי בחינת הצרכים בפועל לקיומו של אדם יחיד ולקיומן של משפחות מטיפוסים וגדלים שונים. נקודת המוצא של קו מחיה בכבוד היא הערכת המינימום הכספי הנדרש כדי לספק את הצרכים המינימאליים לקיום אנושי בכבוד.

ד. מחיה בכבוד מהי?

המושג 'מחיה בכבוד' זכה להכרה בינלאומית רחבה, אולם משמעותו טרם הוגדרה באופן מוסכם. ההכרה במושג מעוגנת במגוון רחב של כתבים ומסמכים: החל בכתביהם של כלכלנים, פילוסופים ואנשי דת, עבור באמנות בינלאומיות וחוקות של מדינות לאום וכלה בתאגידים רב-לאומיים וחברות מסחריות (Anker, 2011).¹² החובה לשלם לעובדים שכר שמאפשר מחיה בכבוד הוכרה לדוגמה בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם של האו"ם משנת 1948 הקובעת ש"כל עובד זכאי לשכר צודק והוגן, אשר יבטיח לו ולבני ביתו קיום

¹¹ Stiglitz J. A. Sen, A. K. & Fitoussi, J. P. (2009). *Report by the commission on the Measurement of economic performance and social progress* http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

שטיגליץ וסן הם חתני פרס נובל לכלכלה. פיטוסי הוא פרופ' לכלכלה, חבר במועצה לניתוח כלכלי של ראש ממשלת צרפת ובוועדה הכלכלית הלאומית, וחבר בוועדות כלכליות שונות של הפרלמנט האירופי.

¹² R. Anker (2011). "Estimating a Living Wage: A Methodological Review," *Conditions of Work And Employment Series. No. 29*, ILO.



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

ראוי לכבוד האדם שיושלים, אם יהיה צורך בכך, על ידי אמצעים אחרים של הגנה סוציאלית" (סעיף כ"ג, 3).

הוויכוח, בקרב קובעי מדיניות, ארגונים אזרחיים ובתי המשפט, מתקיים בדרך כלל בין גישת המחסור הקיומי, והגישה המרחיבה, שלהלן אכנה אותה גישת המחסור הכולל.

דוגמא לוויכוח ראינו בפסה"ד בבג"ץ קיום בכבוד, כאשר השופט ברק ייצג גישת המחסור הקיומי התחומה בהבטחת "מזון ומשקה, מקום מגורים, תנאי תברואה ושירותי בריאות" בלבד; ואילו השופט אדמונד לוי ייצג את גישת המחסור הכולל בצורה נוקבת הראויה להישמע במלואה:

האם אכן ניתן לומר בנימה נחרצת כי תנאי מחייה שמאפשרים אך קיום נעדר מטרות, שאינו מחזיק כל פוטנציאל לשגשוג אנושי, אינם פוגעים בזכותו החוקתית של האדם לכבוד? הכיצד זה נוכל לקבוע כי תנאי-מחייה שאינם מקיימים ולו מידה מינימאלית של יחס לרמת-החיים המקובלת בחברה, או אשר מונעים מהאדם הזדמנות, ולו בסיסית, לפתח את עצמו, להגדיר את מטרותיו ושאיפותיו ולפעול להשגתן אינם פוגעים בזכותו החוקתית לכבוד? האמנם האדם שתנאי-מחייתו אינם מאפשרים לו מידה מינימאלית של השתתפות אזרחית, ושמונעים מבעדו מלהתערות בחברה הסובבת אותו ומלהשפיע על הנעשה בה, הנו זה אותו אנו משווים לנגד עינינו בדברנו בכבוד? אמת תיאמר, קשתה עלי הקביעה ההחלטית כי אדם המוגן אך מפני "מחסור בלתי-נסבל" אינו נפגע בזכותו החוקתית לכבוד, קשתה במאוד. על חייו של אנוש להחזיק תוחלת וערך. עליהם לאצור הבטחה כלשהי לעתיד נראה לעין. קיום מונטוני ונעדר מטרות אינו יכול להיחזות בעיני כ"קיום בכבוד" (בג"ץ, 2004).

גישת המחסור הכולל אומצה בשנת 2010 על-ידי בית המשפט לחוקה בגרמניה, שהגדיר אותה ברוח דומה לדברי השופט אדמונד לוי. גישה זו מתמקדת בתפקודו החברתי של האדם כחלק מהחברה. כך, בית המשפט הגרמני קבע כי מטרתה של הזכות הבסיסית לקיום מינימלי בכבוד, היא להבטיח לאנשים החיים בעוני תנאים חומריים הדרושים לקיומם הפיזי וגם תנאים הדרושים להשתתפות מינימלית בחיים החברתיים, התרבותיים והפוליטיים, והוא



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

אף חייב את המדינה ליצור תהליך שקוף של קביעת גובה גמלאות הקיום ברוח פסיקתו¹³. גישת המחסור הכולל מהדהדת גם בדברים שאמר הפילוסוף וחתן פרס ישראל נתן רוטנשטרייך כבר בשנת 1964: "האדם אחראי לחברה אולם החברה אחראית גם לאדם, לבל יחיה בעולם רק כיצור ביולוגי או פיסי, לבל יתרגם את העולם לשפת המישורים האלמנטאריים של קיומו".¹⁴ דברים נכוחים, שמדגישים את החובה להכיר בזכותו של כל אדם לקיים חיים שהם מעבר להישרדות פיזית.

בין שתי הגישות, נמצאת גישת ביניים, שהוצגה על-ידי גוטליב ופרומן (2011) מהביטוח הלאומי. אך יש לזכור שהצעתם באה להציע גישה חדשה למדידת עוני, ואיננה מתיימרת לפתור את סוגית המחיה בכבוד. בראיון שערכנו עמו במהלך המחקר הגדיר ד"ר דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר של הביטוח הלאומי, את המושג מחיה בכבוד באופן שמתיישב עם גישת המחסור הכולל. לדבריו מחיה בכבוד היא מונח יחסי לחברה בה חי האדם, ועליו לשקף את כל תחומי הפעילות החברתית, הכלכלית והאחרת של בני האדם. לתפיסתו, עצם המילה "כבוד" משקפת צורך חיים שהוא מעל לרמה המינימאלית הנדרשת לצורך הקיומי הבסיסי.¹⁵

ה. הגדרה תיאורטית למחיה בכבוד (תמצית):

ההגדרה שפיתחנו מבוססת על מחקרים בתחום הפילוסופיה, החברה, המשפט, תפיסות כלכליות-חברתיות, מידע על מדדים דומים בעולם, ראיונות עם 16 מומחים בעלי שם בתחומי הרווחה, משפט, בריאות, כלכלה, סטטיסטיקה, תרבות, ועשייה חברתית¹⁶, ועל 10 קבוצות מיקוד שערכנו במקומות שונים בארץ, בהן נבחנו תנאי חייהן של משפחות החיות בעוני, ונלמדו מרכיבי התקציב המשפחתי שלהן, הדברים עליהם הן נאלצות לוותר, והאיומים שאיתם הן מתמודדות ביומיום. המקורות המגוונים של המחקר – מידע אובייקטיבי (מחקרי וסטטיסטי, מקומי וגלובלי וראיונות עם מומחים) ומידע סובייקטיבי (קבוצות מיקוד ושאלונים

¹³ בניש, אבישי. 2010. בג"ץ ומחיה בכבוד: אפשר גם אחרת. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

¹⁴ רוטנשטרייך, נתן. 1964. סוגיות בחינוך: בשני שערים. בית הספר לחינוך של האוניברסיטה העברית ומשרד החינוך והתרבות.

¹⁵ ראיון, 4.12.2012, מראיין: יורם מלמד.

¹⁶ רשימת המומחים מופיעה בנספח ב'.



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

לחיים בעוני) - אפשרו לנו להגיע להגדרה מבוססת, שניתן אמנם להתווכח עליה, כמו על כל הגדרה וכל מחקר, לא ניתן לערער על היותה מבוססת על עוגנים עמוקים ויציבים.

במהלך המחקר מצאנו שרוב העוסקים בסוגית המחיה בכבוד מסכימים עם גישת המחסור הכולל, ותומכים בתפיסה שמחיה בכבוד איננה עניין כלכלי בלבד, אלא יש לה מקורות פילוסופיים, הומניסטיים ומשפטיים. נקודת המוצא שלנו, המוסכמת על רוב רובם של המומחים שרואיינו (להוציא פרופ' שלמה יצחקי, שבזמן הראיון היה הסטטיסטיקן הראשי), היא ההכרה בכך שהאדם הוא יצור חברתי, וכי יש להכיר בזכותו לא להיות מודר ונטוש בחברה בה הוא חי. רוב המומחים אף הדגישו במיוחד את חשיבותו של השילוב החברתי בתוך ההגדרה התיאורטית. במילים אחרות, מחיה בכבוד מצריכה תנאים שיאפשרו השתלבות חברתית ותרבותית ואף צמיחה אישית ובניית עתיד, ועל אחת כמה וכמה יצירת סיכוי לדור הבא להיחלץ ממעגל העוני. דברים אלה מחייבים למשל נגישות הולמת לחינוך ולתרבות, כולל שיעורי עזר וחוגי העשרה שיאפשרו מוביליות חברתית ויקטינו את פערי השוויון בהזדמנויות בין מי שנולד לרקע כלכלי חלש ובין מי שנולד לרקע כלכלי מבוסס.

נקודת מוצא נוספת, היא גישת היכולות שפיתח חתן פרס נובל בכלכלה אמרטיה סן,¹⁷ שעל-פיה זכויות יכולות להיחשב כשמורות לאדם, רק אם יש לו יכולת ריאלית לממשן. כך למשל, הזכות לחיים והזכות לבריאות מחייבות נגישות לאמצעים שמעבר לשירותים הבסיסיים ביותר ולרפואת חירום. כל אדם זכאי למשל לרפואה מונעת, לרפואת שיניים ולרפואת הנפש; הזכות לתעסוקה, ובמילים אחרות הזכות להשתתפות מינימאלית בחיים הכלכליים, מחייבת הכרה בהוצאות יציאה לעבודה כגון מעונות יום, צהרונים וכד'; ובאותו אופן הזכות להשתתף בקביעת גורלך כאזרחית במדינה דמוקרטית (ובמילים אחרות, הזכות להשתתפות מינימאלית בחיים החברתיים והפוליטיים), מחייבת נגישות לעיתונות, אינטרנט, התארגנויות קהילתיות וכד'. להיעדר היכולת לממש זכויות ישנן השפעות שרשרת. דוגמא טובה לכך היא

¹⁷ Sen, A. (1980). Equality of what? In S. McMurrin (Ed.), Tanner Lectures on human values; Nussbaum, M. (2003). Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics*, 9(2-3), 33-59



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

(היעדר) הנגישות להשכלה גבוהה. היכולת להתקבל ולהצליח במוסדות אקדמיים תלויה במידה מכרעת ברמת ההשכלה התיכונית והיסודית. במונחים של סן ונוסבאום (הערה 17 לעיל) ניתן לומר שללא השכלה תיכונית מתאימה, היכולת לממש את הזכות להשכלה גבוהה נפגעת. הפגיעה גוררת השלכות נוספות כגון שכר נמוך יותר, מוביליות חברתית מוגבלת ועוד, אשר הן גורמות בתורן לפגיעה ביכולת המימוש של זכויות נוספות וחוזר חלילה.

ערב סיום כהונתה כנשיאה היוצאת של בית המשפט העליון, קבעה השופטת דורית בייניש, ששלילת קצבת הבטחת-הכנסה בשל שימוש ברכב פרטי, פוגעת בזכות למחיה-בכבוד. בכך הוסיפה בייניש לזכות למחיה בכבוד ממד של בחירה חופשית, ברוח גישתם של נוסבאום וסן, ולמעשה שללה את גישת המחסור הקיומי של המדינה, שמצמצמת את מחויבותה לרשת-ביטחון לאזרחים למינימום של קורת-גג, מניעת רעב ונגישות לטיפול רפואי. קביעתה של בייניש מדגימה בצורה טובה את הבעייתיות בעמדתה הצרה של המדינה מחד גיסא, ואת הצורך בעדכון תמידי של מרכיביה של המחיה בכבוד מאידך גיסא. תימוכין לעמדה זאת מצאנו בהסכמתם של המומחים אותם ראינו על כך שמחיה בכבוד כוללת בתוכה גם מרכיב יחסי לחברה, לתקופה ולתרבות (דו"ח מומחים, 2013, 17). מוצרים כמו טלוויזיה, מחשב וטלפונים סלולריים שבעבר הלא-רחוק היו מנת חלקן של השכבות החזקות הפכו בהדרגה למוצרים אלמנטריים בחייו של אזרח ממוצע. יותר מכך, ישנם מוצרים שמהווים תנאי בסיס להשתתפות בחיים החברתיים, התרבותיים והפוליטיים. ד"ר דניאל גוטליב, למשל, משווה בין נגישות לתקשורת דיגיטלית לבין ידיעת קרוא וכתוב וטוען כי "היעדר מכשיר נייד יכול לפגוע בחיפוש עבודה ובתעסוקה עצמה." (שם, 15) מממצאי קבוצת המיקוד שהוזכרו לעיל עולה שלרבים מבין המשתתפים יש מחשב אך הם אינם מחוברים לאינטרנט. היעדר נגישות לאינטרנט פוגעת ביכולת לחפש תעסוקה, ביכולת ליהנות משירותים שניתנים באינטרנט ומאינספור היבטים והזדמנויות נוספות שמציעים החיים בימינו. לכן, המושג מחיה בכבוד ואופן חישובו מצריכים בדיקה מתמדת והתאמה לשינויים הטכנולוגיים ולעלייה ברמת החיים.

עוני הוא מחסור ביכולת לממש בחירות ואפשרויות. אדם בכיסא גלגלים למשל זקוק לסיוע בניידות כדי לממש את יכולותיו, דבר שמעלה את הוצאותיו. לכן, גם אם הכנסתו דומה לזו



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

של אדם שאיננו זקוק לכיסא גלגלים, ההכנסה העומדת לרשותו בפועל קטנה יותר. לפיכך, חקר המחיה בכבוד אינו יכול להתמקד באופן בלעדי בשאלת גובה ההכנסה של אדם ביחס לאחרים (כפי שעושה קו העוני), אלא עליו להתמקד גם בשאלה מהו החופש העומד בפני אדם לממש את צרכיו. במילים אחרות, יש לקדם שוויון ביכולות ולא בהכרח בהכנסות. הדרת החיים בעוני מהחיים החברתיים, התרבותיים והפוליטיים, והתעלמות מעצם קיומה של ההדרה ומהגורמים לה, גורמת להפרת זכויות יסוד, שכן אלה כאמור אינן מתקיימות בפועל כאשר אין ליחידים יכולת לממשן.

על בסיס כל האמור הגדרנו מחיה בכבוד כלהלן:

מחיה בכבוד היא זכות יסוד של הפרט הכוללת את התנאים הדרושים לקיום פיזי נאות, לפיתוח אופק אישי ולנגישות בסיסית לחיים החברתיים, הכלכליים, התרבותיים והפוליטיים; וזאת, באופן יחסי למקובל בחברה בה חי האדם.

1. קו מחיה בכבוד – מודל מעשי לכימות הרוח לחומר

תרגומה של ההגדרה למינימום כספי הנדרש למחיה בכבוד, מחייב התמודדות עם דילמות מורכבות. אביא כאן בקיצור שתיים מהן: הראשונה היא הקושי להבחין בין צורך לבין רצון. מה שנחשב בחברה או בקהילה מסוימת לצורך אובייקטיבי מוגדר בחברה או בקהילה אחרת כרצון סובייקטיבי. יתירה מכך, גם כאשר צורך מסוים מוסכם כאובייקטיבי, אין הדבר מבטיח הסכמה לגבי היקפו וממדיו. בעיית ההבחנה בין צורך לרצון מבוטאת בין היתר במושג **העדפות סתגלניות**¹⁸: אלו הן העדפות של פרטים שאינן ממשות דווקא את הצרכים שלהם אלא נובעות מנסיבות כלכליות-חברתיות. תומכי הגישה המצמצמת (גישת המחסור הקיומי), יטענו שאנשים תופסים צרכים מסוימים כמינימאליים למחיה בכבוד, בעוד שאלה אינם הכרחיים אלא נובעים מחיקוי של הסביבה. דוגמא לכך היא למשל ההתייחסות לטלפון, שאיננו צורך קיומי, אך נחשב היום לצורך אובייקטיבי. אולם להעדפות סתגלניות ישנה השפעה דו-כיוונית. הן עשויות להסביר גם תופעה שחזרה על עצמה בקבוצות המיקוד איתן

¹⁸ דהאן יוסי (2007). תיאוריות של צדק חברתי. האוניברסיטה המשודרת. פרק ב', תועלתנות.



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

שוחחנו, שבהן צריכת תרבות והשתתפות בחיים החברתיים לא נתפשו כצורך ולעתים גם לא הובעה כל התעניינות בכך.¹⁹ המשמעות של ויתור כזה איננה היעדר צורך, אלא הסתגלות לחיים הישרדותיים כביטוי של רוטנשטרייך, והסתגרות בתוך "קיום נעדר מטרות, שאינו מחזיק כל פוטנציאל לשגשוג אנושי", כדברי השופט לוי, שאף הדגיש שחברה נאורה צריכה לשאול את עצמה, אם זוהי דמותו של הקיום האנושי שהיא רואה לנגד עיניה בדברה על כבוד האדם.

שאלת הסובייקטיביות עולה בצורה נוספת: האם רצונותיהם של הפרטים, בין אם הם מובעים במפורש או בעקיפין דרך ההוצאות שלהם, צריכים להיכלל בהגדרה? או שמא ההגדרה היא דבר אובייקטיבי שאיננו כולל דיאלוג עם האוכלוסייה? ועוד, האם ההגדרה צריכה להיות מבוססת אך ורק על מדדים כלכליים טהורים או גם על מדדים סוציאליים-הומניסטיים?

רוב המומחים שאותם ראינו מסכימים שחישוב קו מחיה בכבוד העולה מן ההגדרה, מחייב שילוב בין צרכים מוחלטים לבין צרכים יחסיים, וכי יש לבחון את חלקם באופן אובייקטיבי (כמו למשל מזון) ואת חלקם באופן סובייקטיבי (כמו למשל צרכים משתנים בתחום התרבות, הפנאי וכיו"ב). יתירה מכך, כפי שאמרה אחת המומחיות בראיון: "ברגע שהרבה אנשים מרגישים משהו מבחינה סובייקטיבית, זה הופך להיות אובייקטיבי".²⁰ תפיסה זו מקובלת כיום במחקר בעולם כולו, ושיתופן של קבוצות אוכלוסייה מגוונות בקביעת מדיניות בסוגיות אקוטיות לחייהן מהווה לכן לא רק חובה דמוקרטית אלא גם צורך מתודולוגי מעשי, על מנת להבטיח את האפקטיביות של המדיניות הממשלתית הנבחרת.

בתוך ההסכמה, באו לידי ביטוי שתי דעות שנגדו זו את זו באופן דרסטי: פרופ' שלמה יצחקי (בזמן המחקר - הסטטיסטיקן הממשלתי הראשי בלמ"ס), שלל לחלוטין כל עירוב של צרכים סובייקטיביים במדד; ומנגד, ד"ר אבישי בניש מבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית, רואה הכרח בדעותיה של האוכלוסייה (ובמיוחד של החיים בעוני) לא רק בקביעת תחולת המושג אלא אף בהשתתפות בקבלת ההחלטות לגביו. טענה מעניינת בהקשר זה

¹⁹ דוח ממצאים, קבוצות המיקוד, 2013: 50-52. נמצא בידי המחברת.

²⁰ גב' ח'אולה ריחני, מנכ"לית העמותה להעצמה כלכלית לנשים, ראיון מיום 3 בינואר 2013. מראיון: אדם חפץ.



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

הועלתה על ידי ד"ר מירי אנדבלד, ראש אגף מחקר כלכלי בבטל"א, שטענה ש"יש מתאם מאוד גדול בין סובייקטיבי לאובייקטיבי" ולכן "חישוב מחיה בכבוד חייב לעבור דרך ראיונות סובייקטיביים ובדיקת צרכים של אוכלוסיות מיוחדות".²¹ בסופו של דבר, אימצנו את הדעה הרווחת ביותר בין המומחים שעל פיה יש לכלול מרכיבים סובייקטיביים אך לטפל בהם בזהירות ולהעדיף ככל הניתן את המרכיבים האובייקטיביים.²²

דילמה שנייה נוגעת לחישוב העלות של הצרכים אובייקטיביים וסובייקטיביים, שאותם אין דרך למדוד באופן מוחלט. למשל – תרופות. לא ניתן לדעת מראש בכמה תרופות ובאיזו עלות יאלץ אדם להשתמש. גם לצורכי תרבות, הלבשה והנעלה לא ניתן להגדיר סכום מוחלט. הפתרון שמצאנו לכך, הוא שילוב של חישוב מוחלט עם חישוב יחסי, כמוסבר להלן.

תקציר השיטה:

1. המודל בודק הוצאות מינימאליות הנדרשות למחיה בכבוד, ולא הכנסות. זאת בניגוד לקו העוני הרשמי, שאיננו מודד הוצאות ומסתפק במדידת הכנסות. המודל מציע רף הוצאות הכרחי למחיה בכבוד, כקו ראשון שממנו ניתן לגזור את גובה הקצבאות על בסיס ההכנסות, ואת גובה שכר המינימום. במילים אחרות, בעוד קו העוני מגדיר סף הכנסות לקביעת גובה הקצבאות ללא תלות בצרכים בפועל, קו מחיה בכבוד מאפשר קביעת גובה הקצבה לאדם או למשפחה, על בסיס גובה ההכנסות שלהם, אך יחסית לרף המחיה בכבוד.

2. תחומי הוצאות שנכללו במודל נגזרו מתוך דו"ח ההכנסות וההוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. זאת בהתבסס על ההגדרה שרואה באדם יצור חברתי, ועל אותו חלק בהגדרה שעל פיו מחיה בכבוד מחייבת נגישות בסיסית לחיים החברתיים, הכלכליים, התרבותיים והפוליטיים, באופן יחסי למקובל בחברה בה חי האדם. חיוני לומר כאן, שההתנגדות הרווחת לחלק זה של ההגדרה מופרכת מעיקרה, וזאת

²¹ דו"ח ממצאים, קברוצת המומחים, 2013, עמוד 29.

²² דו"ח ממצאים, קברוצת המומחים, 2013: 29-30.



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

- משום שגם קו העוני הרשמי נמדד באופן יחסי למקובל בחברה בה חי האדם, מעצם היותו מחצית מהחציון של ההכנסות במשק.
3. התחומים שנכללים במודל כומתו לעלות כספית בשתי צורות מדידה: מוחלטת ויחסית, כל תחום על פי אופיו. כאמור לעיל, בתחומים כגון מזון, אינטרנט, עלות מעונות וצהרונים, וכיו"ב, הסכומים חושבו באופן מוחלט. בתחומים כגון תרבות, פנאי, חינוך, שכר דירה, חשמל וכיו"ב, הסכומים חושבו באופן יחסי.
4. התחומים שנמדדו באופן יחסי כומתו לעלות כספית בהתבסס על סקר ההוצאות של הלמ"ס, על פי עשירונים 3-4, וזאת כשילוב בין השיטה שפותחה בארה"ב (NRC), שמתבססת בחישוביה היחסיים על מאיונים שבין 30-35, ובין השיטה שפותחה בקנדה (MBM), ומתבססת על מאיונים 21-40.²³
5. ארבעה תחומים חושבו באופן יחסי על פי עשירון 5-6 ולא על-פי עשירונים 3-4: ריפוי שיניים; הוצאות בריאות שאינן כלולות בסל הבריאות; תרבות; מחשב ואינטרנט. זאת על בסיס הנתונים שאספנו מקבוצות המיקוד, ואשר הראו באופן ברור, כי משפחות שנמצאות במצוקה מוותרות קודם כל על תחומים אלה (כמו גם על העשרה חינוכית – ר' בסעיף הבא), שכן במישור המידי הם נראים דוחקים פחות מצרכים קיומיים כמזון וקורת גג, ומתשלום חובות שמאיימים על המשפחה. מכאן, שהשוואה לעשירונים הנמוכים על-פי סקר ההוצאות של הלמ"ס, משקפת את מציאות המצוקה ולא את הצורך בפועל (ראו לעיל הסבר על העדפות סתגלניות).
6. תחום החינוך כולל שני מרכיבים: (א) תשלומי בית ספר, שחושבו באופן מוחלט על-פי נתוני משרד החינוך. (ב) הוצאות נוספות על חינוך, כגון ספרי לימוד, חוברות לימוד, כלי כתיבה, שיעורי עזר וחוגים, שחושבו באופן יחסי על פי ממוצע עשירונים 4-8, שכוללים את מירב האוכלוסייה, תוך התעלמות מהשוליים הגבוהים ביותר והנמוכים ביותר. חישוב זה מבוסס על הצורך לשפר את נגישות החיים בעוני לחינוך,

²³ גם הצעתם של פרומן וגוטליב (2011) מבוססת על שתי שיטות אלה, אם כי הם בחרו במאיונים 30-35.



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

וזאת בהתבסס על נתון הוויתור בתחום החינוך (ר' הסבר על הוויתור בסעיף הקודם), וכמו כן בהתבסס על הצורך לתת סיכוי למוביליות מסוימת ויציאה ממעגל העוני באמצעות רכישת השכלה לדור הבא.

7. חיסכון ופנסיה – למשפחות ויחידים החיים בעוני אין כל יכולת להתמודד עם צרכים בלתי צפויים, שיכולים לנבוע ממחלה, צורך בתיקון משמעותי בבית, או כל אירוע אחר בלתי צפוי. מקרים כאלה עלולים לדרדר משפחה שהצליחה לשרוד על סף "קו העוני", לחובות ולעוני עמוק. לכן, התווסף למודל מרכיב קטן של חיסכון (מוחלט), שיאפשר התמודדות עם אירועים כאלה. כמו כן התווסף מרכיב קטן של חיסכון לפנסיה (יחסי, על פי עשירונים 3-4), שתואם גם את חוק פנסיית חובה.

8. המודל מודד הוצאות נדרשות, **לאחר** שנלקחו בחשבון שירותים חברתיים שמעמידה המדינה לרשות האזרחים, כולל סובסידיות והנחות לבעלי הכנסות נמוכות. במילים אחרות, המודל מציג הוצאות ישירות (out of pocket) בלבד. הגדלת השירותים החברתיים – לפחות למשפחות ויחידים החיים מתחת לקו מחיה בכבוד – תנמיך את גובה רף המחיה בכבוד.

9. המודל הוא מודולרי. ניתן לעשות בו שינויים, אם וכאשר תשתנה מדיניות הממשלה ויורחבו השירותים החברתיים הניתנים לאוכלוסיות מוחלשות, וכמו כן ניתן לעשות בו התאמות בהתאם למודל שייבנה כאשר יוקם מנגנון ציבורי לקביעת רף מחיה בכבוד.

10. המודל מתייחס לצרכים בסיסיים בלבד. הוא איננו כולל מותרות, איננו כולל רכב, ואף יוצא מנקודת הנחה של חינוך חינם מגיל שלוש. אם תחליט הממשלה להקפיא החלטה זו, יעלה רף המחיה בכבוד בצורה משמעותית.

ז. אחריות המדינה

כפי שעולה מפסק הדין בבג"ץ קיום בכבוד, אין מחלוקת על עצם אחריותה של המדינה להעניק לכלל אזרחיה את הזכות לקיום אנושי בכבוד. המחלוקת היא על משמעותה ופירוטה של הזכות הזאת. יתירה מכך, בעוד דעת הרוב של השופטים בפסה"ד הייתה שלבית



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

המשפט אין כלים העשויים להנחותו בתרגומה של הזכות לקיום אנושי בכבוד לערכים מספריים (בג"ץ קיום בכבוד, חשין, סעיף 24), הוסיף פסה"ד וקבע ש"ישנן דרכים רבות ומגוונות בהן יכולה מדינה לספק רשת מגן אחרונה לאלו הנזקקים לה. דרכים אלו, אופן חישובן וטיבן הן עניין הנתון לממשלה ולכנסת, בין היתר, מכיוון שלהן המידע המלא באשר למשאבים וליכולות המדינה, בנוסף כמובן לצרכיה השונים" (סעיף 12 לתגובה המשלימה מטעם המשיבים מיום 26.11.2003 (חשין, סעיף 24)). ואכן, המשיבים בבג"צ קיום בכבוד, טענו כי למדינה ישנם כלים רבים לסייע לאזרחים לחיות בכבוד.

עורכי המחקר מסכימים עם טענה זו. בידי המדינה אכן ישנם כלים רבים להשלמת הצרכים הנדרשים ולהקטנת גובה ההכנסה בפועל הנדרשת למשפחה. הגדלת השירותים החברתיים, למשל, - לפחות למשפחות ויחידים החיים מתחת לקו מחיה בכבוד - תקטין את הסכום הנדרש למשפחה בפועל. טיפולי שיניים גם למבוגרים, ביטול השתתפות עצמית בתשלום עבור שירותי בריאות ותרופות, שירותי חינוך של תגבור לימודים וכיו"ב, ינמיכו את רף המחיה בכבוד.

ייתכן שסירובה של הוועדה למלחמה בעוני לדון במחיה כבוד נובע דווקא מתוך הכרה באחריותה זו של המדינה. שכן, מסקנותיו של דיון כזה כמעט ידועות מראש. גם לחברי הוועדה ברור, שכל דיון מהותי במחיה בכבוד יחייב העלאה קבועה ומשמעותית בקצבאות, ויחזק את הדרישה להעלות את שכר המינימום.

מדיניותה הניאו-ליברלית של הממשלה ב-18 השנים האחרונות, עומדת בסתירה לתפיסה של אחריות המדינה לאזרחיה, למרות שהיא איננה מעזה לומר זאת בקול רם. המדינה מעדיפה מצג שווא שהוכח כבר מזה זמן כשגוי ומטעה, שעל פיו עבודה מוציאה ממעגל העוני, וממשיכה למעשה להפקיר את החיים בעוני ואף להאשימם בעוניים.

אנו שבים וקוראים להקמת מנגנון מבוסס מחקר לקביעת רף מחיה בכבוד.



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

נספח א'					
מדד מחיה בכבוד למשפחה בת שני מבוגרים ושלושה ילדים, ממוצע ארצי, 2013					
מקור	הערות	סכום בש"ח: סה"כ לסעיף	פירוט בש"ח	צורת החישוב	הוצאות לתצורות -סעיפים
גוטליב ופרומן, 2011; ארגון לתת	על-פי תחשיב משרד הבריאות, ד"ר ניצן קלוסקי, כפי שמופיע אצל גוטליב ופרומן, 2011 מעודכן למדד המחירים של 2012; ועל פי תחשיב משרד הבריאות, ד"ר זיוה שטל, כפי שהוכן לארגון לתת, מעודכן למדד המחירים של 2012	3132	3132	מוחלט	מזון
		4332			סה"כ דיור והוצאות נלוות
סקר הוצאות למ"ס 2011, מותאם למחירי 2012	ממוצע ארצי, ש"כ' או משכנתא		2835	יחסי, עשירון 4-3	שכר דיור/משכנתא
הלמ"ס, עשירונים של כלל משקי הבית, לפני הנסחה חודשית ברוטו, 2011	מותאם לעשירונים אלה, מכיוון ששכר של שני מפרנסים בשכר מינימום מממין אותם בעשירון הרביעי.		346	יחסי, עשירון 4-3	מיסים עירוניים (ארנונה)
סקר הוצאות למ"ס 2011 מותאם למחירי 2012, ריהוט וניקיון חשבו על פי חצינו לניטרול ערכים קיצוניים	תיקונים ושיפורים בדירה, ריהוט, מוצרי חשמל, כלי מטבח, צורכי ניקיון וכי"ב		433	יחסי, עשירון 4-3	אחזקת הבית
סקר הוצאות למ"ס 2011, מותאם למחירי 2012			184	יחסי, עשירון 4-3	מים
סקר הוצאות למ"ס 2011, מותאם למחירי 2012			534	יחסי, עשירון 4-3	חשמל וגז
סקר הוצאות למ"ס 2011, מותאם למחירי 2012		626	626	יחסי, עשירון 4-3	הלבשה, הנעלה ומוצרי תינוקות
		635			סה"כ בריאות
קופות החולים הגדולות	ממוצע ביטוח משלים (הנמוך) בקופות החולים		134	מוחלט	ביטוח בריאות
סקר הוצאות למ"ס 2011 מותאם למחירי 2012 וקבוצות מיקוד	ע"פ עשירון 6-5, לנוכח ויתור על ריפוי שיניים בעשירונים הנמוכים		267	יחסי, עשירון 6-5	ריפוי שיניים
סקר הוצאות למ"ס 2011 מותאם למחירי 2012 וקבוצות מיקוד	ע"פ עשירון 6-5, לנוכח ויתור על הוצ' בריאות שמחוץ לסל בעשירונים הנמוכים		234	יחסי, עשירון 6-5	שירותים והוצאות בריאות שאינם בסל
		1156	1156		סה"כ חינוך
אתר משרד החינוך	תשלומי חובה, תל"ן, שירותים מרצון, תשלומי הזנה, קדם יסוד, חט"ב, חט"ע		583	מוחלט	תשלומי בית ספר
קבוצות מיקוד, מומחים, ממוצע עשירונים 8-4 סקר הוצאות למ"ס 2011 מותאם למחירי 2012			573	יחסי, ממוצע עשירונים 8-4	חינוך – אחר (ספרי לימוד, חבורות לימוד, כלי כתיבה, שיעורי עזר, חוגים וכו')
		1901	1901		סה"כ הוצאות יציאה לעבודה
	הבנה שמתקיים חינוך חנים מגיל 3; בחישוב זמן יחסי: כל ילד שלישי מהזמן לצהרון, כל ילד שישית מהזמן במעון, לאחר סבסוד		1200	מוחלט	צהרון, מעון
נתוני אגד ודן	3 כרטיסי חופשי חודשי לפי ממוצע 3 הערים הגדולות, לפי שני 2 הורים וילד אחד		701	מוחלט	תחבורה ציבורית
		796			סה"כ תרבות ופנאי
קבוצות מיקוד, מומחים, ממוצע עשירונים 8-4 סקר הוצאות למ"ס 2011 מותאם למחירי 2012	מותאם לעשירונים אלה, בשל ויתור על תרבות וספרים בעשירונים נמוכים יותר (קבוצות מיקוד) ובהנחת צורך ליצירת אפשרויות למביליות שתוציא את הדור הבא ממעגל העוני.		234	יחסי, עשירון 6-5	עיתונים ספרים, כלי נגינה, מופעי תרבות, וכו.
סקר הוצאות למ"ס 2011, מותאם למחירי 2012	הערכה		362	יחסי, עשירון 4-3	הבראה, ספורט, תחביבים, נופש וטיולים
קבוצות מיקוד ומומחים			200	מוחלט	אירועים משפחתיים וחברתיים, מתנות, נסיעות מיוחדות מחוץ לעיר
		374	374		סה"כ תקשורת, מחשוב ואינטרנט
נתוני רשות השידור	356 ₪ אגרה שנתית בשנת 2013 חלקי 12 חודשים		30	מוחלט	אגרת רדיו וטלוויזיה
	לפי ממוצע התכניות הזולות ביותר		96	מוחלט	אינטרנט ספק ותשתית
בזק	לפי 300 דקות שיחה בחודש		46	מוחלט	טלפון ביתי
חברות הסלולר	לפי ממוצע התכניות ללא הגבלה		93	מוחלט	חבילות סלולריות
			109	יחסי, עשירון 6-5	מחשב, אינטרנט ומוצריהם
		322			סה"כ הוצאות שונות
סקר הוצאות למ"ס 2011, מותאם למחירי 2012			76	יחסי, עשירון 4-3	סגריות טבק וצורכי עישון
סקר הוצאות למ"ס 2011, מותאם למחירי 2012			26	יחסי, עשירון 4-3	אגרות, אישורים, שירות משפטי
סקר הוצאות למ"ס 2011, מותאם למחירי 2012			220	יחסי, עשירון 4-3	מוצרים אישיים ומוצרי קוסמטיקה
		443			חיסכון ופנסיה
			200	מוחלט	חיסכון
סקר הוצאות למ"ס 2011, מותאם למחירי 2012			243	יחסי, עשירון 4-3	תשלומים לקרן פנסיה
		13717			סה"כ



המכון לאחריות אזרחית

The Institute for Civic Responsibility (ICR)

נספח ב'										
מדד מחיה בכבוד לבני 65 ומעלה ממוצע ארצי, 2013*										
מקור	הערות**	סה"כ בעלי דירה בשכירות, סיעוד מתון	סה"כ בעלי דירה בשכירות, סיעוד מתון	סה"כ בשכירות, סיעוד מלא	סה"כ בעלי דירה, סיעוד מלא	סה"כ ללא סיעוד בשכירות	סה"כ בעלי דירה ללא סיעוד	פירוט בש"ח לפי סעיף	הצורה	הוצאות לתצרוכת - סעיפים
מזון	על-פי סל מזון מינימאלי לקשישים - משרד הבריאות. ד"ר זיה שטאל, ובאדיבות ארגון לתת. התמחר ענשה על דינו על פי מחירים של דצמבר 2013 בשתי רשתות. לוקוקים לסיעוד מלא - תוספת של 0.65 נפש סטנדרטית (מטפלת)	1,950	1,950	2,584	2,584	1,950	1,950		מוחלט	
סה"כ דיור והוצאות נלוות		3,140	1,520	3,140	1,520	3,140	1,520			
שכר דירה או משכנתא (כולל ביטוח דירה ותכולתה)	ממוצע ארצי בקרב 24% שחיים בשכירות (1620), ובקרב 76% שחיים בדירה בעלותם (119). מבוסס על עשירונים 4-3 משום שבבעשירונים גבוהים יותר, לרוב ישנה בעלות על דירה			1,638		1,620		137	יחסי עשירון 4-3	
מיסים עירוניים (ארנונה)	לאחר הנחה לאזרחים ותיקים.	203	203	203	203	203	203	203	יחסי עשירון 6-3	
אחזקת הבית	תיקונים ושיפורים בדירה, ריהוט, מוצרי חשמל, כלי מטבח, צורכי ניקיון וכו'.כ"ב	668	668	668	668	668	668	668	יחסי עשירון 6-3	
מים		126	126	126	126	126	126	126	יחסי עשירון 6-3	
חשמל וגז		286	286	286	286	286	286	286	יחסי עשירון 6-3	
חימום בעונת החורף	חימום לחורף לפי ממוצע סוגי חימום, חישוב של משרד האנרגיה, 1200 ש"ח לעונה	100	100	100	100	100	100	100	מוחלט	
הלבשה, הנעלה	הערכה על בסיס תחשיב בעשירונים 8-4, בשל יותר בעשירונים נמוכים, והתאמה לאחוז ההוצאה על ביגוד (2.1% בקרב משקי בית של זוג מעל גיל 65, 3.1% בקרב כלל האוכלוסייה, הבסיס כאן 2.5%)	137	137	137	137	137	137	137	מוחלט	
סה"כ בריאות		965	965	965	965	965	965			
ביטוח בריאות	דמי ביטוח בריאות לבני 65 ומעלה החלמים להבטחת הכנסה	101	101	101	101	101	101	101	מוחלט	
ריפוי שיניים	לפי מחירון לנזקים משרד הבריאות והערכת טיפולים נדרשת לבני גילאים אלה, ללא יתור, (ממוצע בין בודד לשני אנשים)	340	340	340	340	340	340	340	מוחלט	
שירותים והוצאות בריאות שאינם בסל	ע"פ עשירון 8-4, לנוכח יותר על הוצ' בריאות שמחוץ לסל בעשירונים הנמוכים	117	117	117	117	117	117	117	יחסי עשירון 8-4	
	ע"פ עשירון 8-4, לנוכח יותר על הוצ' בריאות שמחוץ לסל בעשירונים הנמוכים	407	407	407	407	407	407	407	יחסי עשירון 8-4	
טיפול סיעודי ועזרה בבית	א. 586 - לפי סיוע קל בבית וללא גימלת סיעוד. ב. 2890 - לפי ממוצע עלות מטפל צמוד בהפחתת התרכיב. ג. 1250 - לפי ממוצע עלות עזרה חלקית, בהפחתת השתתפות ממוצעת בטל ברמת א"ב.	1,250	1,250	2,890	2,890	586	586	586	מוחלט	
סה"כ תרבות ופנאי		681	681	681	681	681	681	681		
תרבות, חברה, ספורט	הערכה, לפי בדיקת עלויות של חוגים, ספורט, שחיה, פעולות תרבות, ולפי נתוני מ"ס 2010: אחוז מדווחים על בדידות (35% - 46%, עלה עם הגיל), 47% עוסקים בפעילות גופנית, ועוד 10% בחוגים	350	350	350	350	350	350	350		
	ע"פ עשירון 8-4, לנוכח יותר בעשירונים הנמוכים	100	100	100	100	100	100	100	יחסי עשירון 8-4	
	ע"פ עשירון 8-4, לנוכח יותר בעשירונים הנמוכים	131	131	131	131	131	131	131	יחסי עשירון 8-4	
	הערכה	100	100	100	100	100	100	100	מוחלט	
סה"כ תחבורה, תקשורת, מחשוב ואינטרנט		669	669	669	669	669	669	669		
תחבורה ציבורית	כרטיסי חופשי חודשי לשניים אחר הנהג	235	235	235	235	235	235	235	מוחלט	
טלויזיה רב ערוצית		149	149	149	149	149	149	149	מוחלט	
אגרת דרוי וטלויזיה	אגרה שנתי בשנת 2013 - 356 חלקי 12 חודשים	30	30	30	30	30	30	30	מוחלט	
אינטרנט ספק ותשתית	לפי ממוצע התכנית הזולת ביותר	96	96	96	96	96	96	96	מוחלט	
טלפון ביתי	לפי 300 דקות שיחה בחודש	46	46	46	46	46	46	46	מוחלט	
תבילת סלולריות	לפי ממוצע התכנית ללא הגבלה	93	93	93	93	93	93	93	מוחלט	
מחשב, אינטרנט ומצריים ותיקים ממשירים (בדור, טלפון ופקס)	ע"פ עשירון 8-4, לנוכח יותר בעשירונים הנמוכים	20	20	20	20	20	20	20	יחסי עשירון 8-4	
סה"כ הוצאות שונות		99	99	99	99	99	99	99		
סגירת נטק וצורכי עישון		23	23	23	23	23	23	23	יחסי עשירון 6-3	
אגרות, אישורים, שירות משפטי, בולים, שיחות בין-לאומיות		19	19	19	19	19	19	19	יחסי עשירון 6-3	
מגורים אישיים ומוצרי קוממטיקה		57	57	57	57	57	57	57	יחסי עשירון 6-3	
סה"כ		8,891	7,271	11,165	9,545	8,227	6,607			

* לא נעשתה התאמה לשנת 2013 מכיוון שהמחירים למוצרים הבדקים לא השתנו
 ** החישוב בטבלה לבני 67 ומעלה. להוציא מקרים מיוחדים, שמוסברים בהערות, נבחרו כבסיס לצורת חישוב יחסית עשירונים 6-3. בשל האתגור להכנסה הציגו לבודד (עשירון 3) ולזוג (עשירון 6)



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

נספח ג' - מדד מחיה בכבוד ליחיד ולזוג ללא ילדים			
צורת החישוב	זוג ללא ילדים	יחיד ללא ילדים (18-66)	הוצאות לתצרוכת - סעיפים
	1693	1058	מזון
מוחלט	2020	1770	סה"כ דיור והוצאות נלוות
יחסי, עשירון 4-3, אין הבדל בין זוג ליחיד בגודל דירה	1352	1352	שכר דירה/משכנתא
יחסי, עשירון 4-3	90	56	מים
יחסי, עשירון 4-3	251	157	חשמל וגז
יחסי, עשירון 4-3	129	81	אחזקת הבית
יחסי, עשירון 4-3	198	124	מיסים עירוניים (ארנונה)
יחסי, עשירון 4-3	251	157	הלבשה, הנעלה ומוצרי תינוקות
	551	342	סה"כ בריאות
מוחלט	100	60	ביטוח בריאות
יחסי, עשירון 6-5	185	116	רפיו שיניים
יחסי, עשירון 6-5	266	166	שירותים והוצאות בריאות שאינם בסל
	79	49	סה"כ חינוך
מוחלט			תשלומי בית ספר
יחסי, ממוצע עשירונים 8-4	79	49	חינוך – אחר (ספרי לימוד, חוברות לימוד, כלי כתיבה, שיעורי עזר, חוגים וכו')
	492	246	סה"כ הוצאות יציאה לעבודה
מוחלט			צהרון, מעון
מוחלט	492	246	תחבורה ציבורית
	266	166	סה"כ תרבות ופנאי
יחסי, עשירון 6-5	39	24	עיתונים ספרים, כלי נגינה
יחסי, עשירון 6-5	74	46	מופעי תרבות ובידור
יחסי, עשירון 4-3	153	96	הבראה, ספורט, תחביבים, נפש וטוילים
מוחלט	150	100	אירועים משפחתיים וחברתיים, מתנות, נסיעות מיחודות מחוץ לעיר
	317	257	סה"כ תקשורת, מחשוב ואינטרנט
מוחלט	30	30	אגרת רדיו וטלוויזיה
מוחלט	98	98	אינטרנט ספק ותשתית
מוחלט	61	61	טלפון ביתי
מוחלט	98	49	חבילות סלולריות
יחסי, עשירון 6-5	30	19	מחשב, אינטרנט ומוצריהם
	342	214	סה"כ הוצאות שונות
יחסי, עשירון 4-3	85	53	סיגריות טבק וצורכי עישון
יחסי, עשירון 4-3	13	8	אגרות, אישורים, שירות משפטי
יחסי, עשירון 4-3	244	153	מוצרים אישיים ומוצרי קוסמטיקה
	364	228	חיסכון ופנסיה
מוחלט	200	200	חיסכון
יחסי, עשירון 4-3	164	103	תשלומים לקרן פנסיה
	6526	4661	סה"כ

* מחירי 2011. שינויים במחירים למחירי 2013 לא משמעותיים.



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

נספח ד': רשימת המרואיינים

- פרופ' ג'וני גל, ראש בית הספר לעבודה סוציאלית ולמדיניות חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים.
- ד"ר אבישי בניש, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים, ממגישי העתירה של מחיה בכבוד.
- ד"ר רוני סטריאר, בית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת חיפה.
- פרופ' גבי בן נון, מרצה על בריאות באוניברסיטת בן גוריון ולשעבר סמנכ"ל משרד הבריאות (בשנים 2003-2007).
- פרופ' עמי וולנסקי, המדען הראשי של משרד החינוך.
- ד"ר האלה אספניולי, המכללה הערבית לחינוך בחיפה, יו"ר ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי.
- ד"ר זיוה שטל, משרד הבריאות, חברה בוועדה הבין משרדית בראשות שר הרווחה בשנים 2007-8.
- ד"ר זמירה פורן ציון, מרצה בתחום החינוך והאומנויות במרכז ללימודים אקדמיים אור יהודה, אמנית, בעבר יועצת אקדמית לשרת החינוך בנושא שינוי תוכנית הלימודים בספרות בשם תנועות "הקשת הדמוקרטית" ו"אחות".
- ד"ר דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר במוסד לביטוח לאומי.
- ד"ר מירי אנדבלד, ראש אגף מחקר כלכלי במוסד לביטוח לאומי.
- פרופ' שלמה יצחקי, הסטטיסטיקן הממשלתי הראשי בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- הרב עידית לב, מנהלת תחום צדק חברתי בארגון "רבנים למען זכויות אדם".
- עו"ד טלי ניר, מנהלת המחלקה לזכויות חברתיות וכלכליות באגודה לזכויות האזרח בישראל (האגודה היתה בין מגישי עתירת הקיום בכבוד.



המכון לאחריות אזרחית The Institute for Civic Responsibility (ICR)

- **מר רן מלמד**, סמנכ"ל עמותת "ידיד".
- **עו"ד ערן וינטרוב**, מנכ"ל ארגון "לתת".
- **גב' ח'אולה ריחני**, מנכ"לית העמותה להעצמה כלכלית לנשים.