

**נייר עמדה:**

**ישראל מפרה את מחוייבותיה לפי האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות, ותרבותיות - בחינה השוואתית לאור משבר הקורונה**

ישראל בהשוואה למדינות מפותחות אחרות - יותר מצוקה; יותר יכולת; פחות מענה: השוואה של המדיניות בישראל לנוכח הפגיעה הכלכלית-חברתית של משבר הקורונה לזו של מדינות מפותחות אחרות, שמצבן הכלכלי בעייתי יותר, מלמדת כי ישראל מפרה את מחויבותה לפי האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, ומזניחה את אזרחיה ותושביה; על הממשלה לקבוע יעדים, להפנות תקציבים ולבנות מנגנון מתכלל בהקדם על מנת לעמוד בתנאי האמנה עליה היא חתומה. לישראל יש יכולת לעשות שינוי חיובי ולהוביל לדגם של מדיניות המיטיבה עם האזרחים.

על רקע חששות הולכים וגוברים בישראל בנוגע להשלכות המשבר החברתי-כלכלי המלווה את מגיפת הקורונה, ודיווחים על פגיעה בביטחון התזונתי של שכבה לא מבוטלת באוכלוסייה, גובר הצורך לברר את היכולת, המוכנות והמחויבות של ממשלת ישראל לשמירה על זכויות חברתיות וכלכליות. בנייר זה נציג נתונים מהם עולה כי ישראל עלולה להיחשב כמי שמפרה את מחויבותיה לשמור על זכויות חברתיות-כלכליות בהשוואה ליכולותיה, וכן בהשוואה לפועלן של מדינות מפותחות אחרות - כולל כאלו שכלכלתן חזקה פחות.

בשנת 1966 אימצה מליאת האומות המאוחדות את האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. ישראל אישרה אמנה זו בשנת 1991 והיא נכנסה לתוקף לגביה בשנת 1992. האמנה מחייבת את המדינות החתומות עליה לממש מגוון זכויות, ביניהן הזכות לעבודה, הזכות לבריאות, הזכות לחינוך והזכות לתנאי מחייה הולמים (ר' הרחבה בנספח בסוף המסמך). סעיף 2 בחלק השני של האמנה קובע כי "מדינה שהיא צד באמנה מתחייבת לפעול הן במאמציה היא, הן בסיוע ובשיתוף פעולה בינלאומיים, במיוחד בתחומי הכלכלה והטכניקה, עד כדי מירב המקורות העומדים לרשותה, למען הבטח, בשלבים, את השימוש המלא בזכויות שהוכרו באמנה זו בכל האמצעים המתאימים, ובמיוחד אימוצם של אמצעי תחיקה"<sup>1</sup>. על סמך האמנה, תנועת אמנסטי העולמית ניסחה גם היא קריטריונים המגדירים מה נחשב להפרה של זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות; כך למשל, כאשר מדינה טוענת שאין בידה מספיק תקציב, משאבים טכניים או משאבי אנוש על מנת להתמודד עם בעיה - יש לבחון האם היא העניקה עדיפות מספקת לזכויות חברתיות וכלכליות?<sup>2</sup> לכן, מקרה שבו מדינה מסויימת קידמה זכויות חברתיות-כלכליות במידה פחותה לעומת מדינות שמצבן הכלכלי קשה משלה מהווה בסיס חזק לטענה כי מדינה זו הפרה את מחויבותה לדאוג לזכויות חברתיות-כלכליות לפי האמנה. הנתונים מטה ילמדו כי זהו המקרה בישראל נכון לעת כתיבת שורות אלו.

<sup>1</sup> לפי הנוסח העברי לאמנה [https://www.nevo.co.il/law\\_word/Law09/amana-1037.pdf](https://www.nevo.co.il/law_word/Law09/amana-1037.pdf)

<sup>2</sup> ר' עמ' 94 בפרסום זה <https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/pol340012014en.pdf>

**אמנסטי אינטרנשיונל ישראל**

**Amnesty International Israel**

קיבוץ גלויות 32 ב' תל-אביב 66550 Galuyot st. Tel Aviv 32B | ת.ד. 14179 P.O.B  
טל. 03-5250005 | פקס. 03-5250001 | [www.amnesty.org.il](http://www.amnesty.org.il)

## ישראל בהשוואה למדינות מפותחות אחרות: יותר מצוקה; יותר יכולת; פחות מענה

במדינות רבות, משבר הקורונה הביא עימו גם שבר כלכלי-חברתי; עם זאת ההבדלים באופן ההתמודדות של מדינות עם המשבר מלמדים כי הפגיעה שלו ברווחת האזרחים תלויה במידה רבה בתגובת הרשויות. כלומר, למדינות ראויה ולמחוייבות לזכויות חברתיות-כלכליות ישנה השפעה רבה מבחינת היכולת לצמצם את היקף ועומק הפגיעה של משבר זה בציבור.

משבר הקורונה הביא עמו משבר כלכלי חברתי בישראל, כמו גם בהרבה ממדינות העולם. עם זאת, התחקיר שערכנו מלמד כי מידת הפגיעה הכלכלית-חברתית באזרחי ותושבי ישראל גדולה יותר בהשוואה למדינות מפותחות אחרות.

במקביל מדינת ישראל נכנסה למשבר הקורונה כשהיא במצב כלכלי איתן בהשוואה למדינות אחרות. מצופה היה, אם כך, שממשלת ישראל תפעיל מדיניות נדיבה יותר כלפי אזרחיה, ותקדים מענה למצוקות החברתיות-כלכליות.

בפועל קרה ההפך. הנתונים שאספנו בתחקיר זה מדגימים שלמעשה ישראל השקיעה פחות בסיוע לאזרחים במצוקה, בהשוואה למדינות אחרות, שנכנסו למשבר הקורונה כשהמדדים המקרו-כלכליים שלהן היו פחות מוצלחים מאלו של המשק הישראלי. נתונים אלה מעידים על הזנחת מחויבויותיה של ממשלת ישראל לשמירה על הזכויות הכלכליות-חברתיות של אזרחיה ותושביה.

## ניתוח ופירוט:

### פחות השקעה חברתית לנוכח משבר הקורונה - ישראל ביחס למדינות ה-OECD

מחקר של פרופ' אריה ארנון, ד"ר אריה קרמפף וד"ר עאמר אבו-קרן, במסגרת התארגנות וולנטרית אזרחית בשם "צוות מומחים למשבר הקורונה", העלה שהסיוע התקציבי הישיר והעקיף של המדינה לנוכח קשיים כלכליים-חברתיים הנובעים ממשבר הקורונה קטן בהשוואה למדינות OECD עם מאפיינים דומים לאלה של ישראל. הסיוע הישיר בישראל ניתן בהיקף של 3.4% מהתמ"ג, נמוך בהשוואה למדינות בעלות מאפיינים דומים לאלה של ישראל כמו אוסטריה, שם הסיוע הגיע ל-7% מהתמ"ג. הסיוע העקיף - שיטת הסיוע המועדפת על רוב המדינות - היה בהיקף של 2.1% מהתמ"ג בישראל לעומת ממוצע של 5.4% במדינות OECD עם מאפיינים דומים לאלו של ישראל<sup>3</sup>. עוד שלוש מדינות מפתח שבלטו בסיוע נדיב יותר מאשר בישראל הן צרפת, ספרד ובריטניה (להלן: מדינות ההשוואה) ורצוי להתעכב עליהן, משום שעל פניו נדמה כי יכולותיהן הכלכליות כמו גם המצוקה שהתפתחה בקרבן נמוכות בהשוואה לישראל ובכל זאת הן גילו נדיבות רבה יותר ממנה בסיוע לאזרחיהן.

## פחות עוצמה כלכלית, יותר רגישות חברתית

<sup>3</sup> <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3821070,00.html>

אמנסטי אינטרנשיונל ישראל

Amnesty International Israel

קיבוץ גלויות 32 ב' תל-אביב 66550 Galuyot st. Tel Aviv 32B | ת.ד. 14179 P.O.B  
טל. 03-5250005 | פקס. 03-5250001 | [www.amnesty.org.il](http://www.amnesty.org.il)

עד ערב משבר הקורונה היה מצבן הכלכלי של שלושת מדינות ההשוואה - צרפת ספרד ובריטניה - טוב פחות מאשר זה בישראל על פי מדדים מקובלים, ובפרט ביחס לגודל האוכלוסייה: שלושתן מאופיינות ביחס חוב-תוצר גבוה יחסית לישראל - לפי נתוני ארגון ה-OECD<sup>4</sup>; לשלושת המדינות הללו תמ"ג לנפש נמוך לעומת ישראל כשזה לא משוקלל ביחס לכוח הקנייה (כלומר בהתייחס רק לעוצמת הכלכלה מבלי להיכנס לכוח הקנייה של האדם הפשוט) - כך לפי הבנק העולמי<sup>5</sup>; ואומנם ביחס להכנסות המדינה ממסים מצבן טוב מישראל (כשבריטניה די קרובה לישראל בהיבט זה)<sup>6</sup>; ועם זאת לפי תחזית הארגון ה-OECD<sup>7</sup> הפגיעה בכלכלה עקב משבר הקורונה צפויה להיות מתונה יותר בישראל לעומת שלושת מדינות ההשוואה: התמ"ג בישראל צפוי לרדת בעקבות משבר הקורונה בשיעור של בין 8.3% ל-6.2% (בהתאם לקיומו או אי-קיומו של תרחיש הגל השני המאסיבי של המגיפה), התחזית לגבי ספרד היא ירידה של בין 14.4% ל-11.1% בהתאמה, התחזית לגבי צרפת היא ירידה של בין 14.1% ל-11.4% בהתאמה, והתחזית לגבי בריטניה היא ירידה של בין 14% ל-11.5% בהתאמה. אם כן, מדובר במדינות שבכמה וכמה מישורים מהותיים מצבן הכלכלי בעת הכניסה למשבר היה רע יותר, בפרט ביחס לגודל אוכלוסייתן, והוא אף צפוי, על בסיס הערכות מקצועיות, להתדרדר בצורה חמורה יותר בהשוואה למצבה של ישראל.

### המצב בישראל כיום מעיד על פגיעה מוגברת בתעסוקה ביחס לרוב המדינות המפותחות

לא רק שבישראל גובה הסיוע החברתי-כלכלי נמוך ביחס למדינות מפותחות, כולל כאלו שמצבן הכלכלי טוב פחות, גובה הסיוע גם נמוך בהתייחס למידת החומרה של המשבר החברתי-כלכלי הדורש מענה. הנתונים מהעת האחרונה על אבטלה בישראל קשים, לפי פרסום בכלי התקשורת (ר' למשל בכלכליסט) מתחילת יולי: "רשומים בשירות התעסוקה 850,409 דורשי עבודה, מהם 585,094 בחל"ת. שיעור האבטלה עומד על 21%"<sup>8</sup>.

נתוני האבטלה של ישראל לא רק קשים כשלעצמם הם עגומים יותר בהשוואה בינלאומית: לפי דוח ארגון ה-OECD ישראל נמצאת במקום השני אחרי ארה"ב בעלייה באבטלה בעקבות משבר הקורונה (נכון לאפריל 2020)<sup>9</sup>. גם לפי מחקר של מכון ברוקינגס, ישראל מוצבת שנייה, הפעם אחרי קנדה, בשיעור הקפיצה באבטלה מתחילת

<sup>4</sup> <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>

<sup>5</sup>

[https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2019&most\\_recent\\_value\\_desc=false&start=2019&view=bar](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2019&most_recent_value_desc=false&start=2019&view=bar)

<sup>6</sup> <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>

<sup>7</sup>

[https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2020/issue-1\\_0d1d1e2e-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2020/issue-1_0d1d1e2e-en#page1)

<sup>8</sup> <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3837372,00.html>

<sup>9</sup> ר' עמ 35 בדוח ארגון ה-OECD

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1686c758-en.pdf?expires=1594145751&id=id&accname=guest&checksum=0238B317B248167DBADA4FDC05CA6D49>

**אמנסטי אינטרנשיונל ישראל**

**Amnesty International Israel**

קיבוץ גליות 32 ב' תל-אביב 66550 Galuyot st. Tel Aviv 32B Kibbutz Galuyot st. ת.ד. 14179 P.O.B  
טל. 03-5250005 .Tel | פקס. 03-5250001 www.amnesty.org.il Fax.

משבר הקורונה ביחס ל-20 מדינות מפותחות שנכללו במחקר<sup>10</sup>. ישראל שייכת לקבוצה מצומצמת של מדינות, יחד עם אירלנד, ארה"ב וקנדה, שחוו גידול של שני מספרים בשיעור האבטלה מסך כוח העבודה. לפי שני המחקרים הללו בריטניה, ועוד יותר ממנה צרפת וספרד, חוו גידול נמוך בהרבה באבטלה ובכל זאת סיפקו, כאמור, חבילת סיוע נדיבה יותר. אם כן בהינתן יכולת וצורך להעניק סיוע חברתי-כלכלי ראוי שלא נופל מהסטנדרטים המקובלים במדינות ברות השוואה, היעדרו של סיוע כזה בישראל עשוי להיחשב להפרת האמנה.

### קריאה לשינוי מדיניות:

תמונת המצב מעלה מחייבת את הממשלה לשינוי מדיניות מהיר. אסור שהמענה שתציע הממשלה ימשיך ליפול מהסטנדרטים המקובלים וכך יהווה המשך של הזנחת אזרחי ותושבי ישראל. כשלב ראשון, יש לכל הפחות לקבוע יעדים מדידים לשם השוואת ההשקעה בסיוע חברתי-כלכלי למקובל במדינות ה-OECD בעלות הפרופיל הכלכלי הדומה לשלנו, ולקבוע גורם מתכלל האמון על הפעלת כל הגופים הרלוונטיים בממשלה, והקצאת המשאבים הדרושים, לשם חתירה להשגת יעדים אלו. כשלב ראשון אנו מציעים להתמקד במענה לשלושה היבטים בוערים: סוגיית חוסר הביטחון התזונתי, התייחסות למי שלא מקבלים מענה ראוי לאור פגיעה בפרנסתם בעקבות משבר הקורונה וסוגיית חובות משקי הבית שעשויה לתפוח.

תנועת אמנסטי העולמית הדגישה אף היא, בפרסום מיוחד, את חובתן של מדינות לפעול להבטחת תנאי חיים בסיסיים וביטחון סוציאלי בעת מגפת הקורונה, תוך אבחנה כי בעת הזו הזכויות החברתיות חשובות לא רק כשלעצמן אלא גם משום שהן מעלות את הסיכוי כי אנשים יישמעו להוראות האמורות להבטיח את בריאות הציבור. כשאנשים חיים במחסור ודוחק הם עשויים לא להישמע להוראות שונות, כמו ביחס לסגרים ומגבלות תנועה, ולחפש פרנסה תוך כדי הפרת ההנחיות, מזהירים בתנועה.

לסיום נציין כי למדינת ישראל יש פוטנציאל להביא לשינוי חיובי: כאמור, מצבה הכלכלי של ישראל טוב יחסית לפי מדדים כלכליים מרכזיים; ההייטק הישראלי, המהווה קטר משמעותי של המשק, מראה, לפי דיווחים שונים<sup>11</sup>, ביצועים טובים גם בתוך משבר הקורונה, ולפיכך יכול להוות בסיס להמשך האיתנות הכלכלית. לבסוף אנו מאמינים כי ההון האנושי האיכותי בישראל יכול להניע תהליכים חיוביים גם בתחום החברתי-כלכלי בהינתן סיוע ממשלתי ראוי.

בכבוד רב,

יריב מוהר, מנהל תוכניות, אמנסטי אינטרנשיונל ישראל

---

נתונים עגומים אלו השתקפו גם בדיווחים בתקשורת הישראלית, למשל בכתבה זו: <https://www.ynet.co.il/economy/article/ryFYZnW1D>

<sup>10</sup> <https://www.brookings.edu/research/the-effects-of-covid-19-on-international-labor-markets-an-update/>

<sup>11</sup> <https://www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3806140,00.html>

**אמנסטי אינטרנשיונל ישראל**

**Amnesty International Israel**

קיבוץ גלויות 32 ב' תל-אביב 66550 Galuyot st. Tel Aviv | ת.ד. 14179 P.O.B  
טל. 03-5250005 | פקס. 03-5250001 | [www.amnesty.org.il](http://www.amnesty.org.il)

ייעוץ מדעי: ד"ר אריה קרמפף שמומחיותו בכלכלה פוליטית של מוסדות מוניטריים ופיננסיים, משילות פיננסית גלובלית, והיסטוריה כלכלית של ישראל.

-----

### **נספח: המחויבות של ישראל ביחס לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות**

ישראל חתמה על האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בשנת 1991 והיא נכנסה לתוקף לגביה שנה לאחר מכן. האמנה מחייבת את המדינות שהן צד בה לממש מגוון זכויות, ביניהן הזכות לעבודה, הזכות לבריאות, הזכות לחינוך והזכות לתנאי מחייה הולמים. בנוסח האמנה נכתב כי "המדינות שהן צד באמנה זו [...] בהכירן כי בהתאם להצהרה האוניברסלית בדבר זכויות האדם אפשר יהא להשיג את האידאל של בני אנוש חופשיים הנהנים מחופש ממחסור רק אם יוצרו התנאים שבהם יוכל כל אדם ליהנות מזכויותיו הכלכליות, הסוציאליות והתרבותיות כמזכויותיו האזרחיות והמדיניות". סעיף 9 של האמנה מכיר בזכות של כל אדם לביטחון סוציאלי כולל ביטוח סוציאלי, ובכלל זה מחייבת את המדינות לתכנית ביטוח עבור מי שאינם מסוגלים להתפרנס ולדאוג לרווחתם של מי שאינם יכולים להתקיים מהכנסתם. סעיף 11 מכיר בזכות לרמת חיים נאותה, כולל הזכות למזון המוגדרת כ"זמינות של מזון בכמות ובאיכות מספיקות לצרכיו התזונתיים של האדם, חופשי מחומרים מזיקים וקביל בתרבותו". הגוף הממונה על יישום האמנה הוא המועצה הכלכלית חברתית של האו"ם. ספציפית הזכות למזון עוגנה כזכות חברתית עוד קודם, בהכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם (סעיף כ"ה), והיתרגמה להוראה מחייבת באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1966).

חלק מהזכויות והחובות - המפורטות באמנה עוגנו בחקיקה הישראלית עצמה, גם אם בתצורות מורכבות. לדוגמה, סוגיית הקליטה של הזכות למזון, במשפט הישראלי מכוח המשפט הבינלאומי מורכבת מאוד: בית המשפט העליון הסתמך בפסיקותיו על זכויות חברתיות המוכרות מכוח אמנה זו, ולו מכוח "חזקת ההתאמה הפרשנית", וקבע כי יש לפרש את החקיקה הישראלית ככל האפשר כעולה בקנה אחד עם ההתחייבות הבינלאומיות של המדינה. בחוקי היסוד הישראליים אין התייחסות מפורשת לזכויות חברתיות, ובג"ץ פסק כי הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד היא חלק מהזכות לכבוד שבחוקי-יסוד: כבוד האדם וחירותו. במובן הזה לכל הפחות חלק מהזכויות באמנה מקבלות ביטוי גם במחויבות המעוגנת בחוקי יסוד מקומיים.

**אמנסטי אינטרנשיונל ישראל**

**Amnesty International Israel**

קיבוץ גלויות 32 ב' תל-אביב 66550 Galuyot st. Tel Aviv | ת.ד. 14179 P.O.B  
טל. 03-5250005 | פקס. 03-5250001 | [www.amnesty.org.il](http://www.amnesty.org.il)