

# האם פיצוי הוא רצוי במערכת הביטחון הסוציאלי?

למערכות הביטחון הסוציאלי מטרות שונות ומגוונות, הבאות לידי ביטוי במאפייניהן של התוכניות הכלולות במערכת זו (גל, 2004; Sainsbury, 1999). אמנם מטרות אלה לא תמיד מוצהרות, ואף ייתכן שישתנו במהלך הזמן, אבל נדמה שניתן בכל זאת לזהות בכל תוכנית נתונה מטרה או מטרות ברורות העומדות ביסודה. לצד המטרות המובנות והברורות מאליהן, דוגמת הקלה על ועוני וחלוקה מחדש (תוכנית הבטחת הכנסה, למשל), ניתן לזהות בתוכניות הביטחון הסוציאלי במדינות רבות עוד מטרות כמו פיזור הכנסותיו של הפרט על פני תקופות חייו (קצבאות זקנה), שמירה על רמת חיים בעקבות הפסקת הכנסה (דמי לידה), השתתפות במימון עלויות נוספות כמו גידול ילדים (קצבאות ילדים) והגברת שילוב בשוק העבודה (הבטחת הכנסה וביטוח אבטלה). זאת ועוד, בתקופות זמן מסוימות נוטים קובעי המדיניות לעשות שימוש בתוכניות ביטחון סוציאלי כדי לקדם מטרות חברתיות אחרות, הנראות רצויות באותה עת. כך, למשל, עידוד הילודה היה המטרה העיקרית של קצבאות הילדים כשאלה הונהגו לראשונה בצרפת בין שתי מלחמות העולם (Huss, 1990). הגברת שוויון מגדרי גם היא מטרה שזוכה לתמיכה רחבה במדינות רווחה שונות בשנים האחרונות ומוצאת ביטוי, למשל, בעיצוב מחדש של תוכניות דמי הלידה כך שיכללו אפשרות לאבות לצאת לחופשה לידה. עידודה על ידי הוספת עוד חודשי זכאות מלמד על כך בבירור (Lewis, 2006).

אחת המטרות של מערכת הביטחון הסוציאלי, אשר לא זוכה לתשומת לב רבה בשיח הציבורי או בספרות המחקרית, היא "פיצוי על אובדן או פגיעה". רצוי היה להקדיש מחשבה רבה יותר למטרה זו, במיוחד לאור שינויים אחדים במדיניות בנוגע לביטחון סוציאלי בישראל בתקופה האחרונה. עקרון הפיצוי מבקש להעניק פיצוי על פגיעה או נזק שנגרמו לאדם, למשפחתו או אף לקבוצה חברתית זו או אחרת. במדינות רווחה שונות, ובכלל זה ישראל, נכללות במערכת הביטחון הסוציאלי תוכניות המיועדות להעביר קצבאות לאדם כדי לפצות אותו על כך שנפגע בנסיבות שונות. באופן מסורתי, הנסיבות הללו כוללות פגיעה במהלך שירות צבאי ופגיעה במסגרת העבודה, אך ייתכנו בהחלט נסיבות אחרות שקובעי המדיניות בחברה מסוימת יזהו כמצדיקות מתן פיצוי באמצעות מערכת הביטחון הסוציאלי (גל, 2002).

תוכניות המבקשות לממש את מטרת הפיצוי נוטות להיות נגישות במיוחד והן בדרך כלל אינן מתנות זכאות לקצבה במבחן הכנסות, בדומה לתוכניות המבקשות

להקל על עוני. הן גם לא מתנות זכאות בהשתתפות קודמת בשוק העבודה ובתשלום דמי ביטוח לאומי, בדומה לתוכניות בעלות אופי ביטוחי המבקשות להבטיח רמת חיים באמצעות תחליף שכר למי שנפסקה הכנסתו באופן פתאומי (לדוגמה במקרה של פיטורין). בגלל העדר תנאים אלה, ניתן להניח שתוכניות המעניקות פיצוי יזכו לשיעורי מיצוי גבוהים. זאת ועוד, התוכניות המבקשות לפצות על אובדן או פגיעה מתאפיינות בכך שהן מעניקות קצבאות נדיבות באופן יחסי לאוכלוסיית היעד המוגדרת שלהן. מטרת הפיצוי מתממשת בתוכניות שונות במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל. אלו כוללות תוכניות המופעלות בידי המוסד לביטוח לאומי (דוגמת ביטוח נפגעי עבודה, נפגעי פעולות איבה, פיצוי לנפגעי פוליו), בידי משרד הביטחון (נכי צה"ל ומשפחות שכולות) ובידי משרד האוצר (נכי המלחמה בנאצים ונכי רדיפות הנאצים).

ניכר שבתקופה האחרונה הודגשה בישראל ביתר שאת מטרת הפיצוי בתוכניות מערכת הביטחון הסוציאלי המיועדות לאוכלוסיות יעד הסובלות מפגיעה או מאובדן. במסגרת מגמה זו נוספה תוכנית אחת חדשה מעין זו (חוק נפגעי הפוליו), ובשתי תוכניות שהונהגו בשנים עברו (חוק משפחות שכולות וחוק נרדפי הנאצים) הורחבה הזכאות, והן הפכו לנגישות ולנדיבות יותר. חוק נפגעי הפוליו, שאומץ לאחרונה, ומעניק פיצוי חד פעמי בסכום שבין 120,000-50,000 ש"ח לכל נפגעי מחלה זו, וכן קצבה קבועה לחלק מהנפגעים. ביטוי אחר למגמת הפיצוי הוא השינוי שנערך בקצבאות המשולמות להורים שכולים, שבנם או בתם נהרגו בעת שירותם הצבאי. בעוד שעד עתה גובה הקצבה (אם כי, לא עצם הזכאות לקבל קצבה) נקבע באמצעות בדיקת הכנסות ההורים, מעתה כל ההורים השכולים אמורים לקבל קצבה בגובה המרבי. משמעות הדבר היא שכל ההורים השכולים יזכו לקצבה חודשית העומדת על כ-6,000 ש"ח. מגמה דומה נצפתה בחודשים האחרונים בדיון סביב הקצבאות, המשולמות למי שנפגעו על ידי הנאצים בעת מלחמת העולם השנייה. החלטת הממשלה היא שבנוסף לקצבת הזקנה והשלמת ההכנסה ישולמו קצבאות בסכום של 1,200 ש"ח לניצולי מחנות וגטאות שאינם מקבלים קצבה כיום במסגרת חוק נרדפי הנאצים וכן יוענק מענק שנתי בגובה 3,000 ש"ח לניצולי שואה המקבלים השלמת הכנסה. לבסוף, הוחלט על סל הטבות ליוצאי המחנות והגטאות.

החשיבות העיקרית בהחלטות הללו היא שהן מבטאות את מחויבותה הערכית של החברה הישראלית לאלה שנפגעו בעבר או שסבלו מאובדן, אם בשל כישלונותיה של המדינה, אם בעת שירות למענה ואם בשל השתייכותם או הזדהותם עם הקולקטיב היהודי, המהווה את היסוד שעליו קמה מדינת ישראל. בחינת תנאי הזכאות וגובה הגמלאות הנכללים בתוכניות הללו מלמדת שהן אכן מעניקות סיוע כספי (ולעתים גם שירותים) לנמנים עם האוכלוסיות הללו באופן

שהוא נגיש במיוחד ובהיקף נדיב, באופן יחסי. ניכר כי השינויים במדיניות ישפרו את איכות חייהם של חלק גדול מבני אוכלוסיית היעד של התוכניות הללו. ברור הוא שהדיון הציבורי העוסק בתוכניות ביטחון סוציאליות המעניקות פיצוי הוא דיון פוליטי העוסק בהקצאת משאבים, בדומה לכל דיון על מדיניות בתחום הביטחון הסוציאלית. יחד עם זאת, ניכרת ייחודיותו של דיון זה בכך שהוא מבטא את התחושה כי החברה מבקשת לנצל את המשאבים העומדים לרשותה על מנת לשלם חוב, שלא נפרע מסיבות תקציביות או אחרות בעבר. זהו דיון סימבולי, המתאפיין פחות בבחינה של חלופות או בהערכת עלויות ויותר בסמלים ובערכים. אזכור מצעד המוות דרך צעדת ניצולי השואה לעבר משרד ראש הממשלה בעת המאבק על תשלום קצבאות לניצולי שואה הוא ביטוי קיצוני לנטייה זו. שאלה מעניינת למחקר היא מדוע התביעות להנהגת התוכניות הללו נענו דווקא בתקופה זו. ייתכן שיש לכך קשר לתחושה שהצמיחה הכלכלית יצרה משאבים מספיקים למימון תוכניות חדשות. או שמא הצלחתם של מאבקים שונים בהקשר של פיצוי בעת האחרונה מעידה אולי על כך שבמציאות הפוליטית הישראלית הנוכחית השלטון המרכזי מתקשה לעמוד מול קבוצות אינטרס המזוהות עם ערכים מרכזיים של החברה (לדיון מרתק בעניין זה, ראו את לרון, 2002).

אימוץ של תוכניות ביטחון סוציאליות המעניקות פיצוי אינו נטול מחיר, כמובן. מכיוון שתוכניות אלה כרוכות בעלות כספית לא קטנה, הן משקפות בפועל בחירה באשר לאופן הקצאת המשאבים החברתיים. ככל שעלות התוכניות גבוהה יותר, כך עולה הסבירות שמימון יבוא על חשבון הקצאת משאבים למטרה אחרת. בכל מקרה, עצם אימוץ התוכניות עלול לשמש בידי קובעי המדיניות אמתלה לא להקצות עוד משאבים בעבור מימון תוכניות חברתיות אחרות. זאת ועוד, הבחירה במתן פיצוי לנמנים עם אוכלוסייה מסוימת, פירושה שאנשים אחרים הסובלים מאובדן או מפגיעה דומה, אך לא עקב הנסיבות המכוסות בידי התוכניות המעניקות פיצוי, לא יזכו בסיוע זה. במלים אחרות, תוכניות המעניקות פיצוי יוצרות פערים (גדולים לעתים) בין קבוצות אוכלוסייה הסובלות ממצוקה דומה. במקרה של הסיוע לניצולי שואה, משמעות הדבר היא שרק אותם קשישים עניים, המוגדרים כניצולי שואה, יזכו לקצבאות מוגדלות, ואילו האחרים שסובלים ממצוקה כלכלית דומה ואף קשה יותר, אך אינם מוגדרים כניצולי שואה, ייאלצו להמשיך להתקיים מקצבאות נמוכות. כך הדבר גם בהשוואה בין אלה שהאובדן והפגיעה שלהם קשורים לשירות צבאי לבין אלה הסובלים מנכות ממחלה או שיקיריהם נהרגו בתאונה ולא על רקע שירות צבאי (Gal, 2007).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> נושא זה זוכה להתייחסות יוצאת דופן באחד מהפרקים הפחות מוכרים של דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון (2007), <http://www.nsc.gov.il/NSCWeb/Docs/Brodet.pdf>.

לסיכום, הוספת תוכניות המיועדות להעניק פיצוי במערכת הביטחון הסוציאלי מגדילה את ההוצאה החברתית בתחום זה, מרחיבה את היקף הזכאים, מספקת סיוע לחלק מהסובלים מאובדן או מקושי ומחדדת את המחויבות החברתית לאוכלוסיות המזוהות עם ערכים מרכזיים של החברה הישראלית. אולם, במקביל, היא גם יוצרת מערכת ביטחון סוציאלי המורכבת מתוכניות לא מעטות, אשר גורמות לשונות גדולה מאוד בין הסיוע הניתן לאנשים בחברה ולאי שוויון בפועל בין הנמנים עם אוכלוסיות שונות. במלים אחרות, קידום מטרות וערכים חברתיים מסוימים באמצעות תוכניות המעניקות פיצוי בא על חשבון ערכים אחרים, כמו שוויון. לאור ההשלכות הללו, רצוי היה שהדין באימוץ תוכניות ביטחון סוציאלי המעניקות פיצוי יתמקד פחות בהיבטיו הסימבוליים וייקח בחשבון גם את מכלול התוצאות של ההחלטות הללו.

ג'וני גל  
העורך הראשי

---

## מקורות

---

- גל, ג' (2002). עקרונות הפיצוי במערכת הביטחון הסוציאלי לאנשים עם מוגבלות בישראל והשלכותיה. *עבודה, רווחה וחברה*, 9, 115-134.
- גל, ג' (2004). *ביטחון סוציאלי בישראל*. ירושלים: מאגנס.
- לרון, מ' (2002). *משפחות יקרות: מאבק ההורים השכולים לשינוי שיטת התגמולים בישראל*. ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- Gal, J. (2007). The puzzling warfare-welfare nexus. *War & Society*, 26:1, 99-118.
- Huss, M.M. (1990). Pronatalism in the inter-war period in France. *Journal of Contemporary History*, 25, 39-68.
- Lewis, J. (2006). Work/family reconciliation, equal opportunities and social policies: The interpretation of policy trajectories at the EU level and the meaning of gender equality. *Journal of European Public Policy*, 13:3, 420-437.
- Sainsbury, R. (1999). The aims of social security. In: J.Ditch (Ed.), *Introduction to social security* (pp. 34-47). London: Routledge.