

# הביטוח הלאומי במאבק על האוניברסליות

אברהם דורון<sup>1</sup>

---

## מבוא

מדינת הרווחה, ובמיוחד הקולות הגוברים לאחרונה לקצץ בה ולצמצם אותה, תופסת מקום חשוב בסדר היום הלאומי שלנו במדינת ישראל וברוב המדינות הקפיטליסטיות המפותחות. הנושא אינו יורד מסדר היום הלאומי, הן בשל המקום החשוב שמדינת הרווחה תופסת בכלכלה המדינית של כל אחת מן המדינות המפותחות בנות זמננו והן בשל הוויכוח הענייני והאידיאולוגי המתנהל סביבה. הוויכוח על מדינת הרווחה הפך להיות אחד ממוקדי הקיטוב בין הכוחות החברתיים והפוליטיים התומכים בהמשך קיומה ופיתוחה של מדינת הרווחה לבין אלה השוללים אותה ורוצים לדחוק אותה לשוליים.

אחד מצירי הוויכוח המרכזיים על מדינת הרווחה הוא סלקטיביות מול אוניברסליות. הוויכוח על נושא זה נוגע למעשה לשאלה המרכזית של קיומה של מדינת הרווחה. רעיון האוניברסליות הוא המסמל את מדינת הרווחה, כפי שזו התגבשה בעולם המערבי המפותח בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה (Ploug & Kvist, 1994, p. 13) ובמדינת ישראל מאז הקמתו של המוסד לביטוח לאומי בשנות ה-50. ההקמה וההרחבה של מדינת הרווחה על פני השנים היתה מבוססת על העיקרון של הכללת כל קבוצות האוכלוסייה במסגרת תחומי פעולתה ובהעמקת ההגנה שהעניקה או, בלשון אחרת, על אוניברסליות. מגמת הסלקטיביות בנויה על עקרונות הפוכים – הדרה (exclusion) של קבוצות אנשים ממסגרתה. על כן הבשורה החברתית שהסלקטיביות מביאה איתה היא שלילית ביסודה.

---

1 פרופ' אמריטוס, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

האוניברסליות מוצאת את אחד מביטוייה במערכת השירותים המרכזית של מדינת הרווחה, מערכת הביטוח הלאומי. עקרון האוניברסליות הוא שהעביר את כל נושא הביטוח הלאומי מן השוליים למרכז המדיניות החברתית של מדינת ישראל. התביעות לסלקטיביות מכוונות לשנות עובדה זו, לדחוק את נושא הביטוח הלאומי לשוליים ולצמצם בדרך זו את המחויבות של הכלל לכל האוכלוסייה ולהגבילה לקבוצות האוכלוסייה העניות בלבד. מאמר זה מבקש לבחון את אופיו ואת מהותו של הוויכוח בנושא זה בכלל ובמדינת ישראל בפרט ולנסות לעמוד על המשמעויות הפוליטיות והחברתיות של ההכרעות שנפלו או עומדות ליפול בסוגיית מדיניות חברתית זו לקראת סוף המאה ה-20 והכניסה לעידן החדש של המאה ה-21.

## הגדרת המושגים

למושג האוניברסליות יש שלושה מובנים או משמעויות:

1. מבחינת הכיסוי הביטוחי אוניברסליות פירושה שהכלל מקבל אחריות על כל אדם באוכלוסיית היעד, מה שאנו מכנים אוניברסליות הכיסוי (למשל: כל האוכלוסייה בישראל מכוסה בביטוח הזיקנה של הביטוח הלאומי או בתוכנית ביטוח הבריאות הממלכתית).
  2. מבחינת הנגישות אין הבחנה על רקע מעמדו הכלכלי של האדם בנקודת הנגישות של השירות והשימוש בו. אין מתן השירות או הגמלה בנקודת הצריכה מותנה בבדיקת אמצעים או הכנסות.
  3. מבחינת סוג ההגנה המובטחת, השירות מבטיח לכל מי שמכוסה רצפת הכנסה (Floor of income). כלומר: לכל אדם מובטחת הכנסה שתהווה בסיס לקיומו, ובשום מקרה לא תהיה פחותה ממנה, אבל הוא יכול לעלות עליה. בשירות אוניברסלי אין הרצפה המובטחת מונעת מאדם להוסיף עליה ולשפר בדרך זו את רמת החיים שלו. רצפה פירושה "לא פחות, אבל גם יותר". כאלה הן, למשל, קצבאות הזיקנה של הביטוח הלאומי אצלנו, בבריטניה, בקנדה, בארצות הברית ובארצות אחרות.
- אם אלה הם המאפיינים העיקריים של האוניברסליות, ניתן לשאול כמובן כיצד מושגות בעזרתה המטרות החלוקתיות לטובת קבוצות האוכלוסייה החלשות, איך משיגים אותן תוך שמירה על האוניברסליות. אם כן, האוניברסליות אינה זונחת את המטרות החלוקתיות הטבועות ביסודותיה של מדינת הרווחה, אלא פועלת להשגתן בדרכים אחרות שאין בהן פגיעה או הדבקות תג של נחיתות על מקבלי הגמלאות. כלומר: אין צורך שאדם יצהיר על עצמו שהוא עני על מנת לזכות בגמלה, ולא נעשה שימוש במבחני אמצעים או הכנסות

בנקודת הקבלה שלה. ניתן להשיג את מטרות החלוקה מחדש או החלוקה הצודקת בשירותים האוניברסליים לפחות בארבע הדרכים שלהלן:

- א. באמצעות חלוקה פרוגרסיבית של נטל המימון;
- ב. באמצעות מערכת המיסוי, בדרך של גבייה בחזרה של חלק מן הגמלאות (Claw back or tax recoupe) באמצעות מערכת המס;
- ג. באמצעות התמקדות בקבוצות חלשות בעזרת הגדרה מבחינה של אוכלוסיית היעד;
- ד. בעזרת מבנה הגמלאות.

דוגמה טובה למדיניות מכוונת כזאת להשגת היעדים החלוקתיים ללא שימוש במבחני אמצעים ניתן למצוא, למשל, בתוכנית ביטוח זיקנה ושארים במערכת הביטוח הלאומי הישראלית, כפי שיפורט עוד להלן.

אותם מובנים שהזכרנו לעיל תקפים גם למושג הסלקטיביות, אך הם שונים במהותם:

1. מבחינת הכיסוי הביטוחי סלקטיביות פירושה שהכלל, המערכת, מקבל אחריות רק על קבוצות אוכלוסייה עניות או חלשות, כדי למנוע מצוקה כלכלית קשה בקרבן. הכיסוי סלקטיבי מאוד ומתרכז בקבוצות שידוע עליהן מראש שהן עניות או בעלות הכנסה נמוכה מאוד.
2. מבחינת הנגישות האחריות כאן מוגבלת מראש לאוכלוסייה הענייה, והיא מיושמת בנקודת הנגישות של השירות והשימוש בו באמצעות בדיקת אמצעים או הכנסות.
3. מבחינת סוג ההגנה המובטחת השירות הסלקטיבי מבטיח לאוכלוסייה המכוסה, במקום רצפה של הכנסה, מינימום בלבד. מינימום פירושו שלכל אדם אמנם מובטח המינימום הזה ושהוא לא ייפול מתחתיו, אבל המינימום כאן פירושו שגם אין הוא יכול לעלות עליו. בשירות סלקטיבי המינימום המובטח הופך להיות, באופן פרדוקסלי, מעין מקסימום המונע מאדם להוסיף עליו ולשפר בדרך זו את רמת החיים שלו. בשונה מרצפה, שפירושה "לא פחות, אבל גם יותר", המינימום פירושו "לא פחות אבל גם לא יותר". הסלקטיביות יוצרת במקרים רבים את מלכודת העוני (The poverty trap), מלכודת שקשה מאוד לצאת ממנה. כל הכנסה, או רוב הכנסה הנוספת, שאדם מצליח להשיג, מקוזזת מן הגמלה שהוא זכאי לה (גמלאות הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה בקצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי בארץ ועוד), ועל כן אינה מביאה לשיפור בתנאי החיים שלו.

## המאבק למען האוניברסליות

התביעות לסלקטיביות, המושמעות ביתר עוצמה בתקופה האחרונה, הן חלק בלתי נפרד מן המתקפה המתנהלת על עצם קיומה, על צמצומה או אולי אף על פירוקה של מדינת הרווחה. הפיכת מערכת הביטוח הלאומי, או חלקים ממנה, למערכת סלקטיבית, מערכת הבנויה על מבחני אמצעים או הכנסות, היא חוד החנית של המתקפה הזאת. הוויכוח המתנהל בנושא זה בארץ ניזון בעיקרו מרעיונות של השמרנות החדשה או "ניאו-קונסרבטיזם" (Mishra, 1990), הזוכים לתמיכה ולאהדה אצל קבוצות האוכלוסייה המבוססות יותר בישראל (ראו, למשל, בן עמי, 1995). השליטה הגוברת של חסידי רעיונות אלה במוקדי הכוח החשובים של השלטון וההשפעה שיש להם על אמצעי התקשורת הכתובה והאלקטרונית מקנות להם יתרונות גדולים במאבק הזה ומשאירות את אלה המתנגדים לרעיונות אלה בעמדה של נחיתות.

הוויכוח על סלקטיביות מול אוניברסליות הוא למעשה ויכוח ישן, שלא ירד מסדר היום הלאומי במדינות הקפיטליסטיות ב-150-200 השנים האחרונות. הוויכוח לובש ופושט צורה ומופיע בכל פעם בשמות חדשים. אף השימוש במינוח של סלקטיביות מול אוניברסליות כבר מיושן למדי, גם אם הוא מתכסה במינוח אופנתי חדש כמו "מיקוד" או targeting (Atkinson, 1993). הוויכוח נסב סביב השאלה אם תפקידה ואחריותה של המדינה הקפיטליסטית לשמור על רמת החיים ועל תנאי הרווחה של האוכלוסייה. הוויכוח מתנהל במינוחים אידיאולוגיים שונים בין השכבות האמידות והמבוססות באוכלוסייה, המעוניינות להשאיר לכוחות השוק את הדאגה לרווחה ולביטחון סוציאלי ולהגביל את תפקיד המדינה לדאגה לקבוצות האוכלוסייה העניות בלבד, לבין קבוצות באוכלוסייה המבוססות פחות, הטוענות שעל המדינה לדאוג לאוכלוסייה כולה בנושאי הרווחה הסוציאלית.

השאלה שעמדה במרכז הזירה הפוליטית מאז הכניסה לעידן המודרני היתה אם להמשיך במסורת של חוקי העניים (Poor Laws), שהגבילו את תפקיד המדינה לכדי הגנה מינימלית על הקבוצות החלשות ביותר באוכלוסייה. חוקי העניים שיקפו את התנגדותן של השכבות המבוססות השליטות לחרוג מן התפקיד המצומצם הזה של המדינה. באמצעות חוקי העניים הסתפקה המדינה בעיקר במניעת רעב בקרב העניים, ולעתים עשתה זאת בצורה מענישה ומרתיעה ביותר, עד כדי שלילת הזכויות האזרחיות של אלה שנוזקקו לסיוע המזערי הזה מן הכלל. הביטוי הקיצוני לכך היה סגירת העניים בבתי מחסה או בבתי עבודה (Workhouses) מיוחדים. באנגליה נמשך המאבק על ביטול חוקי העניים יותר ממאה שנה, ורק לאחר סיום מלחמת העולם השנייה הגיע עידן חוקי העניים לקצו. הצהרה חגיגית על כך נכללה בפרק המבוא לחוק הסיוע הלאומי החדש שהתקבל בבריטניה בשנת 1948.

שבירת המסורת של חוקי העניים, פריצת המסגרת המזערית של אחריות המדינה כלפי רווחת האוכלוסייה והנחת היסודות הראשונים למדינת הרווחה החלו עוד לקראת סוף המאה ה-19. הצעדים הראשונים בתחום הביטחון הסוציאלי היו התוכניות לביטוח סוציאלי שהנהיג ביסמרק בגרמניה. אז פרצה המדינה לראשונה מתחום אחריותה המוגבל לעניים בלבד וקיבלה על עצמה אחריות לדאוג לביטחון הסוציאלי של קבוצות רחבות יותר של אוכלוסיית העובדים. אולם היסודות הרחבים יותר של מדינת הרווחה, שהיה בהם משום קבלת אחריות מקיפה יותר שלה לרווחת כלל האוכלוסייה, הונחו רק לאחר מלחמת העולם השנייה. פריצת הדרך הזאת התאפשרה רק בשל הניסיון שנרכש עקב המצוקה הקשה בשנות המשבר הכלכלי העמוק של שנות ה-30 והסבל וההרס שגרמה מלחמת העולם השנייה.

מה שאפיין את מדינת הרווחה שפותחה והתרחבה לאחר תום מלחמת העולם השנייה היה עקרון האוניברסליות. המיוחד לאוניברסליות הוא הן הכיסוי הנרחב והן אופי ההתייחסות לקבוצות האוכלוסייה השונות. מבחינת הכיסוי הביאה מדינת הרווחה האוניברסלית לכך שכל אדם במדינה, ללא יוצא מן הכלל וללא קשר למעמדו החברתי או להכנסתו, מכוסה באמצעות מערכת שירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי שלה (Baldwin, 1990, p. 51). הכיסוי האוניברסלי הביא לכך שהזכויות והחובות בנושאי הרווחה חלו על כל אחד ואחד. כל אדם נשא בנטל המימון של השירותים שסיפקה מדינת הרווחה, וכל אחד זכה בשל כך להתייחסות שווה בנקודת המפגש עם שירותי הרווחה של המדינה. השוויון הזה בנגישות לשירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי הוא שהיה אמור למנוע הכתמה והרגשת נחיתות הנובעות מהגבלת שירותי רווחה למיניהם לעניים בלבד (Walker, 1993, p. 5). קבלת שירותי רווחה בדרך זו בתחומי החינוך, הבריאות הביטוח הלאומי ושירותים חברתיים דומים הפכה מעין זכות חברתית של אזרחות, בדומה לזכויות האזרחיות והפוליטיות המוענקות בימינו לכל אחד ללא הבדל או אפליה (Marshall & Bottomore, 1992).

אולם בהבטיחה לכלל האוכלוסייה נגישות שווה למערכת שירותי הרווחה על פי עקרון האוניברסליות לא התעלמה מדינת הרווחה מן התפקיד החלוקתי שלה, כלומר מהצורך לדאוג לכך שחלוקת המשאבים השונים באמצעות מערכת שירותי הרווחה תיעשה בצורה שתשפר את מצבן של הקבוצות החלשות יותר באוכלוסייה. המטרה היתה להביא לכך שמאזן החלוקה מחדש של מדינת הרווחה ושירותיה יוטה במכוון ובמידה בולטת לטובת קבוצות אוכלוסייה חלשות, הנמצאות בתחתית הסולם החברתי.

העיקרון המרכזי שאפיין את מדינת הרווחה המודרנית היה, שהיא ביקשה להשיג את מטרותיה החלוקתיות בדרכים שאינן מכותימות. כאמור, היא לא הגבילה את הנגישות לשירותי הרווחה ואת השימוש בהם לקבוצות האוכלוסייה החלשות והעניות בלבד, והיא גם נמנעה מלהשתמש במבחני אמצעים והכנסות מכותימים בנקודת הצריכה של השירותים, משום שהתניית קבלת השירותים במבחנים מסוג זה דורשת מאדם להצהיר על

עצמו שהוא עני או נצרך ולהוכיח את נזקקותו באמצעות תהליך שיש בו בהכרח מעין הכתמה והטלת נחיתות. הדרכים העיקריות שנקטה מדינת הרווחה כדי להשיג את יעדי החלוקה שלה היו חלוקת נטל המימון הנובע ממנה באופן פרוגרסיבי ככל האפשר בין כלל האוכלוסייה, הגדרה מבחינה של אוכלוסיית היעד של תוכניותיה, אימוץ נוסחת גמלאות שיש בהן הטיה של מאזן החלוקה לטובת קבוצות אוכלוסייה חלשות ולעתים קרובות אף גבייה בחזרה של חלק מן הגמלאות מקבוצות אוכלוסייה אמידות באמצעות מערכת המיסוי.

דוגמה טובה של מדיניות מכוונת כזאת להשגת היעדים החלוקתיים ללא שימוש במבחני אמצעים היא תוכנית ביטוח זיקנה ושארים של מערכת הביטוח הלאומי של ישראל. המימון לתוכנית זו נעשה ברובו בעזרת תשלום דמי ביטוח המוטלים על האוכלוסייה כולה. אמנם דמי הביטוח הם בעיקרו של דבר מס יחסי המטיל על הכול נטל יחסי שווה של המימון, אבל לאחרונה הוכנסו למיסוי זה כמה יסודות פרוגרסיביים: לקבוצות אוכלוסייה בעלות הכנסות נמוכות נקבעו שיעורי דמי ביטוח מיוחדים ונמוכים יותר.

לצד חלוקת נטל המימון קצבת הזיקנה עומדת על שיעור אחיד מן השכר הממוצע במשק. במבט ראשון היא מבטיחה לכאורה קצבה שווה לכול. אולם במבט מבחין יותר ניתן לראות בבירור שלנוסחה המצמידה את הגמלה לשכר הממוצע במשק יש השפעה שוויונית רבה מאוד. לגמלאים ששכרם והכנסתם היו נמוכים במהלך חיי העבודה שלהם היא מבטיחה שיעורי תחלופת שכר והכנסה גבוהים לעומת שיעורי תחלופה נמוכים שהיא מבטיחה לגמלאים ששכרם והכנסתם היו גבוהים.

התוכנית מעניקה לגמלאי בודד קצבת יסוד אחידה בשיעור 16% מן השכר החודשי הממוצע במשק. הקצבה לשני בני זוג היא בשיעור 24% מן השכר הזה. לפיכך אדם בודד שהשתכר בתקופה שלפני הפרישה רק מחצית השכר הממוצע במשק מקבל בפועל גמלה המגיעה ל-32% משכרו, וזוג מקבל 48%. זוג מפרנסים מקבל במקרה כזה 64% מן ההכנסה הקודמת. בה בעת, אדם שהשתכר בתקופה שלפני הפרישה פי אחד וחצי מן השכר הממוצע מקבל גמלה של 12% בלבד משכרו הקודם, וזוג מקבל רק 24%. במקרה של בעלי הכנסה גבוהה, אדם שהכנסתו בתקופת עבודתו היתה גבוהה, למשל, פי 4 מן השכר הממוצע, קצבת הזיקנה שלו תגיע רק ל-4% (ארבעה!) מהכנסתו לפני פרישה.

ככלל אפשר לראות בתוכנית זו תוכנית שכל אחד משלם בעדה לפי יכולתו וכל אחד מקבל ממנה גמלה אחידה, המיטיבה עם בעלי ההכנסות הנמוכות. באשר לנשים שהגיעו לגיל 65 או יותר ולגברים שהגיעו לגיל 70 או יותר, הגמלה הזאת משתלמת ללא שימוש במבחני הכנסה בנקודת קבלת הגמלה. כאן העיקרון האוניברסלי מתבטא בכך שמצבם של אנשים אמידים מאוד ושל בעלי הכנסות נמוכות שווה בפני התוכנית בבואם לתבוע ולקבל את הגמלה. ההבדל הוא בכך שהקצבה שיקבלו האמידים תהיה רק חלק קטן מהכנסתם

הקודמת, ואילו הקצבה שיקבלו בעלי הכנסות נמוכות תהיה בשיעור גבוה בהרבה מן השכר או ההכנסה שהיו להם לפני הפרישה. ניתן כמובן להרחיק לכת בפרוגרסיביות ולנהוג כמו בארצות הברית, שם נהוג לגבות בחזרה מהעשירים המופלגים הזכאים לגמלה חלק ממנה, באמצעות מערכת המס הישיר.

מן הדוגמאות שלעיל ברור לחלוטין שקצבאות הזיקנה של הביטוח הלאומי הן פרוגרסיביות מאוד. כך גם קצבאות הילדים. תוכנית קצבאות הילדים ממלאת תפקיד כפול: בעת ובעונה אחת היא מעין תחליף למס הכנסה שלילי, למשפחות שהכנסתן מתחת לרמת סף המס, וזיכוי מס למשפחות שהכנסתן גבוהה מסף המס. זאת ועוד, הקצבאות בנויות כך שהן גדלות, ככל שמספר הילדים במשפחה גדל. קצבת הילדים לילד השלישי במשפחה גדולה בהרבה מהקצבה לילד הראשון, והיא גדלה בילד הרביעי ועם כל ילד נוסף במשפחה. כל נקודת קצבה היא גם נקודת זיכוי מס. ערכה של נקודת זיכוי גדל ככל שהכנסת המשפחה נמוכה יותר, ויורד ככל שהכנסת המשפחה גבוהה יותר. קצבאות הילדים מיטיבות אפוא במיוחד עם משפחות מרובות ילדים אשר הכנסתן נמוכה.

פירושן המעשי של הדרישות הנשמעות לאחרונה במדינות רבות, ובתוכן גם מדינת ישראל, לצמצם את האוניברסליות של מדינת הרווחה ולעשותה סלקטיבית יותר, הוא החזרת הגלגל לאחור, לתקופה שבה הוגבלה אחריותה של המדינה לדאגה לקבוצות האוכלוסייה העניות בלבד. דרישות אלה משקפות את השינויים החברתיים והאידיאולוגיים החריפים העוברים על עולמנו. את מקום האמונה והביטחון הרב בכוחה של המדינה, לטפל ביעילות בבעיות החברתיות ששררו בשנות ה-50 וה-60 ולמצוא להן פתרונות, תפסו אכזבה ופקפוק בכל הנוגע לאפשרויות לפתור בעיות חברתיות קשות ואי אמן ביכולתה של המדינה לעשות זאת. במגמות המדיניות הבולטות בימינו באה לידי ביטוי העדפה ברורה של כוחות השוק על פני מעורבות ממשלתית בכלל ובנושאי רווחה בפרט.

תומכי הסלקטיביות החדשים-ישנים תובעים בימינו לייעד (to target), למשל, את תשלומי גמלאות הביטוח הסוציאלי לנזקקים ביותר. לדעתם זוהי הדרך היעילה לדאוג לאוכלוסיות העניות והחלשות. אבל מיקוד כזה ניתן להשיג, כפי שתואר לעיל, גם במערכות בעלות אופי אוניברסלי. ואולם אין חסידי הסלקטיביות החדשים מסתפקים במיקוד בקבוצות העניות בלבד, אלא דורשים גם להפעיל עוד אמצעים מגבילים שמשמעותם החברתית והפוליטית מבחינת קבוצות אוכלוסייה חלשות מרחיקת לכת. להלן אחדות מדרישותיהם:

1. להנהיג מחדש או להרחיב את השימוש במבחני אמצעים והכנסות למיניהם, כדי לזהות באמצעותם את האוכלוסייה הנזקקת;

2. להקשיח את תנאי הזכאות לגמלאות ולשירותי הרווחה, להגביל אותם לנזקקים ביותר ולהקטין בדרך זו את ההוצאה הציבורית על רווחה;

3. לקבוע הגדרות מגבילות יותר של הנסיבות האישיות והחברתיות השונות היכולות לשמש עילה לקבלת גמלאות (להגביל למשל את הגדרת המושג אבטלה או עבודה מתאימה);

4. לעודד באופן נמרץ ובצורות שונות את העברת הדגש מצורות אספקה קולקטיביות שהתגבשו בעשורים האחרונים לצורות אספקה פרטיות באמצעות כוחות השוק.

הוויכוח על הדרישות האלה לא תמיד ברור במידה מספקת לציבור הרחב, ואף לא לקבוצת קובעי המדיניות בדרגים הגבוהים של המינהל הציבורי ולמקבלי החלטות בזירה הפוליטית. ויכוח זה כולל בתוכו שלושה היבטים לפחות: טכני, חלוקתי ופוליטי.

בהיבט הטכני כלולה סוגיית מבחני ההכנסות והאמצעים. המטרה המוצהרת של מבחנים אלה פשוטה לכאורה: לאתר ולזהות את הנזקקים על בסיס המשאבים או ההכנסות שבידם או שניהם גם יחד. הבעיה הטכנית היא שעריכת מבחנים מסוג זה מורכבת ומסובכת מאוד. למערכת השלטון אין מידע מדויק על המשאבים ועל ההכנסות המצויים בידי התושבים, והמידע המצוי אינו מספיק כדי לקבל החלטות בדבר מתן גמלאות. למרות כל ההתקדמות במחשוב והשיפור בקובצי הנתונים והמידע המצויים ברשות המוסד לביטוח לאומי ומוסדות שלטון אחרים, לא ניתן להגיע למצב דומה לזה שתיאר ג'ורג' אורוול, שבו המדינה או "האח הגדול" יודעים בכל רגע נתון מהי הכנסתם של כל אדם וכל משפחה. ספק גם אם אנו רוצים להגיע למצב כזה.

בנסיבות הקיימות כל תוכנית סלקטיבית המותנית בבדיקת הכנסות תלויה אפוא במידע על הכנסה שימסור תובע הגמלה עצמו או שימסרו גורמים אחרים. קשה או כמעט בלתי אפשרי לוודא ולאמת מידע זה.

זאת ועוד, הכנסות אינן דבר קבוע; הן נמצאות בשינוי מתמיד. כדי לעמוד על שינויים אלה, יש לחזור ולערוך מחדש מדי פעם את המבחנים האלה. עלות עריכתם גבוהה מאוד, הן למערכת והן לנמעניהם. מכאן שהמגבלות המעשיות על הפעלה יעילה של תוכנית גמלאות סלקטיבית הן קשות מאוד, ואלה הממליצים להנהיג תוכניות מעין אלה אינם נותנים עליהן את הדעת. התוצאה היא שבמסגרת התהליך המורכב הזה אין מנוס מפשרות רבות שבגללן, בסופו של דבר, הכלי של מבחני אמצעים הופך להיות כלי מסובך ולא מבחין ואף בלתי יעיל.

הדוגמאות ליעילות הנמוכה של מבחני האמצעים וההכנסות רבות, הן בישראל והן בארצות אחרות (Ross, 1955). הניסיון שנעשה בשנות ה-80, למשל, להגביל למשפחות בעלות הכנסה נמוכה את תשלומי קצבאות הילדים לילד הראשון והשני ולהתנות את



התשלום במבחני הכנסות הראה זאת בבירור. כל ניסיון לערוך הלכה למעשה מבחני הכנסות לאלפי משפחות היה כרוך במבצע ארגוני ומינהלי מסובך ורחב היקף ותבע הוצאות גדולות מאוד. הפשרה שאומצה כלפי משפחות העובדים השכירים היתה להסתפק בבדיקת שכרו של ראש המשפחה במקום עבודתו, ועל פי זה ולשלם לו את הקצבה. המערכת ויתרה כאן מראש על בדיקת ההכנסה השוטפת של בני הזוג העובדים ושל הכנסות אחרות של המשפחה שאינן נובעות משכר. יתרה מזאת, בדיקת ההכנסות עצמה, ותשלום קצבאות הילדים על פיהן, הושארה למעשה בידי אלפי מעסיקים, גדולים וקטנים. המערכת הציבורית איבדה כאן, במידה רבה, את השליטה על התשלומים. מבחני אמצעים הפכו להיות במקרה זה מכשיר קהה מאוד. אמנם הסלקטיביות הבטיחה, במקרה זה, צמצום של ההוצאה הציבורית בתשלום קצבאות הילדים, אבל היא לא הבטיחה את המיקוד המיוחד, כלומר שהתשלומים אכן יגיעו לקבוצת המשפחות הנזקקות ביותר. ואכן הנתונים שפורסמו מדי פעם מטעם המוסד לביטוח לאומי עוררו ספק אם אמנם מיצו המשפחות הנזקקות ביותר את זכותן לקבלת קצבאות הילדים הסלקטיביות.

מן הצד החלוקתי הוכיח הניסיון, שמדיניות המיקוד שהונהגה במקומות שונים הודרכה ברוב המקרים בידי הרצון לחסוך בהוצאה הציבורית, ולא תמיד סייעה, כפי שטוענים תומכי הסלקטיביות, לעשות יותר למען העניים או החלשים במשאבים שנחסכו בשל מניעת תשלומים מקבוצות אוכלוסייה חזקות יותר. משום כך לא היה ממש בטענה שסלקטיביות יכולה להבטיח שהמשאבים המוקצים באופן אוניברסלי יופנו לקבוצות אוכלוסייה חלשות וישפרו בדרך זו את מצבן. הטיעונים האלה נשארו ללא כיסוי.

שתי נקודות אחרות הנוגעות להיבט הטכני ולהיבט החלוקתי של הסלקטיביות הן המיסוי המפלה שהיא מכתובה לרעת העניים והחלשים ולמלכודת העוני העלולה למשוך אליה את העניים. מיקוד גמלאות הביטחון הסוציאלי בקבוצות אוכלוסייה בעלות רמות הכנסה נמוכות גורם לכך שהנמצאים בהן יאבדו את הזכות לגמלאות, כאשר הם מצליחים להשיג הכנסה גבוהה במקצת מההכנסה המינימלית המזכה אותם בגמלאות. שלילת גמלה כספית בדרך זו מבעלי הכנסות נמוכות יחסית מטילה על אנשים אלה שיעורי מס שוליים אפקטיביים גבוהים מאוד, המגיעים עד 100%. מדיניות זו, האמורה להיטיב להלכה עם העניים והחלשים, מובילה למעשה להורדת נטל המסים מן העשירים ומכבידה את הנטל הזה על קבוצות האוכלוסייה החלשות והעניות.

מטבע הדברים מיקוד הגמלאות לאלה הנזקקים בלבד מביא לכך שהגמלאות המיועדות להם נמוכות מאוד. במקרה הטוב הן ברמת המינימום הנחוץ לקיום, ובמקרים רבים הן ברמה הנופלת מתחת למינימום זה. הגמלה ברמת המינימום (או ברמה נמוכה יותר) הופכת להיות, באופן פרדוקסלי, הכנסת המקסימום של מקבלי הגמלה הנזקקים. אדם המקבל גמלה סלקטיבית כזו, המבוססת על נזקקות ומותנית במבחן אמצעים או הכנסות, אינו יכול לצרף לגמלה הזאת הכנסה נוספת ולהשיג בדרך זו רמת חיים גבוהה יותר. לפי

טבעו של המיקוד הסלקטיבי תשלול ממנו הכנסה נוספת את הזכות לגמלה או תקזז את ההכנסה שהשיג מסכום הגמלה שהיה זכאי לה. באופן זה הגמלה הסלקטיבית הופכת להיות מעין מלכודת עוני שקבוצות האוכלוסייה החלשות מתקשות מאוד לצאת ממנה (Walker, 1993, p. 173). הן יכולות אולי, במאמץ רב, להשיג הכנסה נוספת מעבודה. אבל אין בה כדי לשפר רמת החיים שלהן בגלל המיסוי האפקטיבי הגבוה המוטל על הכנסות אלה.

מלבד ההיבט החלוקתי יש לסלקטיביות מספר היבטים פוליטיים שתומכיה מתעלמים מהם. הבעיה כאן היא גבולות התערבות הממשלה בשינוי דפוסי התחלקות הכנסות באמצעות תשלומי הביטחון הסוציאלי. קשה מאוד או כמעט בלתי אפשרי להעלות את גמלאות הביטוח הלאומי לקבוצות אוכלוסייה חלשות גדולות, כמו הנכים, מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה והמובטלים לתקופות זמן ממושכות, ולשנות בדרך זו את הדפוס הקיים של התחלקות ההכנסות, משום שזה יביא בהכרח להתנגשות עם מערכת השכר הנמוך במשק. העלאת הגמלאות לקבוצות אוכלוסייה חלשות אלה עלולה לגרום לכך שאנשים העובדים במשרות מלאות יקבלו שכר שהוא נמוך מן הגמלאות שאנשים עשויים לקבל כאשר אינם עובדים. מצב כזה בוודאי ייצור תמריצים שליליים לעבודה ועלול לפגוע באיזון העדין שבין עבודה בשכר לבין השגת הכנסה ממערכת הביטחון הסוציאלי.

---

## האתגר האידיאולוגי בוויכוח על האוניברסליות

---

הקייטוב בוויכוח הפוליטי על האוניברסליות של מדינת הרווחה ושל הביטוח הלאומי נוצר בעיקרו בשל אסכולות שמרניות שונות שהבולטות ביניהן הן השמרנות החדשה (Neo-Conservatism) והימין החדש (New Right). שני זרמים רעיוניים אלה הפכו להיות בימינו כוח פוליטי חזק המייצג מבחינה אידיאולוגית תופעה מורכבת. בשני הזרמים האלה של השמרנות יש צירוף של רעיונות ישנים וחדשים כאחד. דרך הרעיונות הישנים הם מבקשים לתת תוקף מחודש לערכים מסורתיים כמו אינדיבידואליזם, אחריות אישית, תחרותיות, זכויות הקניין הפרטי, תמיכה בסמכות ובהיררכיה חברתית מגובשת, דרישה להגברת משמעת העבודה בקרב מעמדות העובדים ועוד. השאיפה המוצהרת של חסידי זרם זה היא להביא לקצן את המגמות השוויוניות שמצאו את ביטויין במדיניות החברתית שנהגה ברוב המדינות לאחר מלחמת העולם השנייה. הם רוצים בגלוי ליצור מערכת חדשה של פרווילגיות הנשענת הן על כוחות השוק והן על זכויות היתר המסורתיות השונות (Midgley, 1991).

דרך הרעיונות החדשים, של ניאו-ליברליזם קלסי, הם מבקשים לצמצם את מעורבות המדינה בחיי החברה והכלכלה, להפחית את ההוצאה הציבורית, להגביל את כוחם של האיגודים המקצועיים ואולי אף לפרקם לחלוטין, להחליש את כוחם של הפרופסיות ושל הארגונים המייצגים אותן ובעיקר לפרק את מדינת הרווחה ולשנות בדרך זו את מאזן הכוחות בחברה לטובת כוחות השוק החופשי (Stoesz & Midgley, 1991).

בצירוף שני סוגי רעיונות אלה, הישנים והחדשים, יש סתירה לא קטנה: מצד אחד הם מכוונים לשחוק את כוחה של המדינה ולהחליש את ריכוזי העוצמה שהתגבשו בה, ומן הצד האחר הם מכוונים להגביר את כוחה, כדי לכפות באמצעותה את הניאו-ליברליזם החדש שהם מטיפים לו ולתת בדרך זו תוקף להיררכיה חברתית שהם מאמינים בה. למרות סתירה זו, הרעיונות הישנים והחדשים מוצאים את ביטויים המשותף במעשה, כלומר במדיניות הממשית שתומכי שני הזרמים האלה פועלים במרץ לקדמה (Taylor-Gooby, 1994).

אחד ממוקדי המתקפה של השמרנות החדשה על מדינת הרווחה הוא מעמד האזרחות. הרעיון של זכויות חברתיות של אזרחות, שהתגבשו לאחר מלחמת העולם השנייה, הבא לידי ביטוי במדינת הרווחה אינו מקובל עליהם. הם מטיפים לצמצם את תפיסת האזרחות ולהגבילה לזכויות פוליטיות ואזרחיות-משפטיות בלבד, כפי שאלה התגבשו במאות ה-18 וה-19, כדי להבטיח בצורה זו את חירות הפרט. הם שוללים את הרחבת תחולתה של האזרחות, שהוחל בה במאה ה-20, גם על זכויות בתחומי החברה והכלכלה, הרווחה והביטחון הסוציאלי. אולם הם מתעלמים לחלוטין מן הקושי לפתח אזרחות בעלת תוכן ומשמעות פוליטיים קוהרנטיים ללא הבסיס של זכויות חברתיות וכלכליות (Roche, 1992).

לכאורה, הזכויות הפוליטיות והאזרחיות-המשפטיות מבטיחות חירות ושוויון לכול. באופן כזה כל פרט ופרט, כמו אטום בודד, שווה בפני החוק. אולם בחברה שיש בה אי-שוויון גדול, ואולי אף קיטוב, בחלוקת משאבים שונים, כגון הכנסה, חינוך, בריאות, דיור, רבים מאזרחיה אינם יכולים ליהנות מן החירויות הפוליטיות והמשפטיות המוקנות להם ולקחת חלק פעיל בחיי החברה. זוהי סתירה נוספת בתורתה של השמרנות החדשה המטיפה, מצד אחד, לאזרחות פוליטית ואזרחית פעילה, ומן הצד האחר שוללת את הבסיס החברתי והכלכלי שאזרחות פעילה כזאת זקוקה לו ואיננה יכולה להתקיים בלעדיו (Taylor-Gooby, 1991, Chaps. 7, 8).

השמרנות החדשה הזאת איננה מופיעה במדינת ישראל ככוח פוליטי מגובש ובעל זהות מוגדרת. אין לנו תנועה פוליטית או מפלגה המגדירות את עצמן בבירור כדוגלות בשמרנות החדשה בתחום החברתי והכלכלי. אולם חסידיה של שמרנות זו מצויים כמעט בכל המפלגות, בכל החוגים שיש להם עוצמה והשפעה ובכל קצות הקשת הפוליטית

(Karger & Monnickendam, 1991). כוחם ניכר מאוד גם במפלגות המוגדרות אצלנו כמפלגות שמאל, כמו מפלגת העבודה ומר"צ. הדעות של השמרנות החדשה שולטות בכיפה באמצעי התקשורת, ברובו של הממסד הכלכלי ובדרגים המינהליים הגבוהים של שירות המדינה.

הדומיננטיות של רעיונות השמרנות החדשה בחוגים הקובעים במפלגות השלטון, כמו מפלגת העבודה והליכוד, מעניקה לכוחות אלה בישראל יתרונות רבים במאבקם על צמצום מדינת הרווחה. יתרונות אלה נובעים ממבנה המשטר הישראלי. מה שמאפיין את המשטר הפוליטי בישראל הוא ריכוז עוצמה כמעט בלתי מוגבל בידי הממשלה. ריכוז העוצמה בידי הכוחות התומכים בצמצום מדינת הרווחה והנמצאים ליד הגה השלטון, לעומת אופוזיציה חלשה שגם היא נשלטת בחלקה בידי כוחות השמרנות, מקל על יצירת קונסטלציות פוליטיות נוחות ליישום הרעיונות הנוגעים לצמצומה של מדינת הרווחה הלכה למעשה. את המאבק על שימור הפונקציות החלוקתיות והאינטגרטיביות של מדינת הרווחה ושל מערכת הביטוח הלאומי שלה בישראל יש לראות אפוא בהקשר הזה של ההתמודדות עם רעיונות השמרנות החדשה, המיובאים רובם ככולם מן החוץ ואינם משרתים בהכרח את צורכי החברה הישראלית.

---

## כשלי הסלקטיביות במבחני הביצוע

---

חלקים מהציבור הרחב וגם פוליטיקאים לא מעטים תומכים באימוץ מדיניות סלקטיבית בביטוח הלאומי. זאת משום שהיא מתיישבת בעיניהם עם הצהרות אנשי הממסד שבדרך זו הם מתכוונים להתמודד ביתר אפקטיביות עם תופעת העוני ולצמצם את מספר העניים בישראל. הגידול בהיקף העוני נותן תימוכין לאלה התובעים למקד יותר את גמלאות הביטוח הלאומי באוכלוסייה הענייה, באלה הזקוקים ביותר לגמלאות אלה, ועל כן המדיניות הסלקטיבית מתקבלת כמטרה רצויה שראוי לתמוך בה. היא זוכה לתמיכה גם משום שיש הסכמה לכך שהמשאבים העומדים לרשות הביטוח הלאומי יחולקו בדרך היעילה והאפקטיבית ביותר לטובת קבוצות אוכלוסייה חלשות.

מה שמשתמע מן התביעה לסלקטיביות רבה יותר מנקודת המבט של מדיניות מעשית הוא האפשרות לחלק מחדש ואחרת את משאבי הביטוח הלאומי, כדי שיוכל להתמודד ביתר יעילות עם בעיית העוני. שותפים לה פוליטיקאים שונים, כלכלני האוצר ורבים אחרים, הגורסים שאם יחולקו משאבי הביטוח הלאומי בצורה שונה וסלקטיבית יותר וימוקדו באוכלוסייה הענייה בלבד, די יהיה בהם כדי להעלות את רוב האוכלוסייה הענייה, או

לפחות חלקים גדולים ממנה, מעל להכנסה של קו העוני, בלי שהמדינה תצטרך להקצות לכך משאבים נוספים.

כאמור, הטיעון הזה בעד סלקטיביות ומיקוד הגמלאות באוכלוסייה הענייה הוא אופנתי ונפוץ מאוד בימינו. על כן חשוב לבחון אותו באופן יסודי וביקורתי ולנסות לראות אם אכן מצויה בו התרופה לבעיות החברתיות שלנו, שאותה מבטיחים לנו התומכים בגישה הסלקטיבית.

אחד הטיעונים החשובים של תומכי הסלקטיביות, הטומן בחובו הטעיה, בלתי מכוונת אולי, הוא שמערכת הביטוח הלאומי נוסדה אך ורק כדי להילחם בעוני ולצמצם את מספר העניים. ברור שהמלחמה בעוני וצמצום מספר העניים היא אחת המטרות המרכזיות של הביטוח הלאומי, אבל חשוב גם לזכור שאין זו מטרתו היחידה והבלבדית. לכל תוכניות הביטוח הלאומי בישראל, כמו בארצות מערביות אחרות, יש מטרות רבות ומגוונות. לביטוח הלאומי יש שורה של משימות אחרות מעבר להקלה במצב העוני, הכוללות בין היתר את אלה:

א. הגנה על האוכלוסייה מפני הסיכונים או המאורעות בחיי אדם, העלולים להביא להפסקת זרימת ההכנסה ולערעור ביטחוננו הסוציאלי, כגון מצבי מחלה, נכות, זיקנה, אלמנות, אבטלה (כל המקרים האלה גוררים אחריהם אובדן של זרימת ההכנסה, אבל לא בהכרח עוני);

ב. פיזור זרימת ההכנסה על פני מסלול החיים והתאמת זרימה זו לצרכים המשתנים בנקודות זמן שונות במסלול זה;

ג. חלוקה מחדש אופקית של הכנסות לטובת משפחות עם ילדים;

ד. שמירה על יכולתם של בני אדם לקיים את עצמם באופן עצמאי במצבי משבר;

ה. חלוקה מחדש של ההכנסות לטובת נשים, למשל בתקופות היריון, לידה והתקופה הראשונה שאחריה (Atkinson, 1995, p. 225).

הטענות למען הנהגתה של סלקטיביות בביטוח הלאומי נוטים להתעלם מן המשימות האלה, כאשר הם מתייחסים למידת האפקטיביות שלו בחלוקת המשאבים העומדים לרשותו. הוצאה על תשלום גמלאות, שעשויה להיחשב לא ממוקדת דיה מנקודת המבט של ההתמודדות עם בעיית העוני, עשויה להיות אפקטיבית ויעילה מאוד בהשגת המטרות החברתיות האחרות של הביטוח הלאומי, כפי שפורטו לעיל. ואכן כך הדבר בישראל.

טיעון נפוץ אחר, שגם בו יש הטעיה כלשהי, נוגע לאוניברסליות של גמלאות הביטוח הלאומי. ההנחה העומדת בבסיס טיעון זה היא שהגמלאות האוניברסליות ניתנות לכל אחד, ללא הבחנה בין קהל היעד של המקבלים ובלי לשים לב לאפקט החלוקתי שלהן.

המציאות כמובן שונה מאוד. בכל תוכניות הביטוח הלאומי מוכנים סוגי התניה אחדים לקבלת הגמלאות שהן מספקות. ברוב התוכניות נוסחת הגמלאות בנויה כדי להשיג אפקט חלוקתי פרוגרסיבי ולשפר את חלקן של קבוצות האוכלוסייה החלשות יותר ובעלות ההכנסה הנמוכה מבין מקבלי הגמלאות. כך נהוג במפורש בשתי התוכניות המרכזיות והגדולות של הביטוח הלאומי, תוכנית ביטוח זיקנה ותוכנית קצבאות הילדים.

מה שמאפיין את תוכניות הביטוח הלאומי, הנראות אוניברסליות לכאורה, הוא שמיקוד הגמלאות שלהן באוכלוסיות חלשות נעשה לא באמצעות מבחני אמצעים בנקודת קבלת הגמלה, אלא בדרכים אחרות שאין בהן ההיבטים השליליים של מבחני האמצעים, אבל הן שומרות במידה רבה על האפקטיביות החלוקתית שלהן. בדרך זו מובטח שרוב המשאבים המוקצים לתשלום הגמלאות מגיעים לקבוצות אוכלוסייה בעלות הכנסה נמוכה יותר, בעוד קבוצות האוכלוסייה האמידות יותר, הנושאות בנטל העיקרי של המימון, מקבלות רק חלק זעיר מכלל תשלומי הגמלאות. לדוגמה: שני העשירונים העליונים בסולם התפלגות ההכנסות בישראל משלמים 50% מדמי הביטוח ומקבלים 8% בלבד מן הגמלאות המשולמות. לעומת זאת, שני העשירונים התחתונים משלמים רק 2% בקירוב מדמי הביטוח ומקבלים 47% מן הגמלאות המשולמות (המוסד לביטוח לאומי, 1995).

נקודות אחרות שחשוב להדגיש בהקשר זה נוגעות למגבלות הפוליטיות ולהשלכות על ההתנהגות שיש לחלק גדול מן הטיעונים בעד הסלקטיביות. הטיעון בעד מיקוד גמלאות הביטוח הסוציאלי מבוסס על פי רוב על ההנחה שתקציב הביטוח הלאומי קבוע ואינו ניתן לשינוי. יש כאן התעלמות ברורה מן ההיבט הפוליטי בהקצאה ובחלוקה של משאבים. הנכונות להקצות משאבים לתוכניות ביטוח לאומי והאפשרות להשיג גיבוי ותמיכה בהן קשורה לפעמים קשר הדוק במידת הסלקטיביות של תוכניות אלה. הדעה המקובלת בין אלה העוסקים בכלכלה המדינית של מדינת הרווחה היא שככל שתוכנית גמלאות ממוקדת יותר באוכלוסיות עניות בלבד, כך קשה יותר לגייס תמיכה פוליטית בה. לעניים עצמם חסר הכוח הפוליטי הדרוש כדי לשמור ולהגן על התוכניות המיועדות למענם, לא כל שכן לגייס את התמיכה לגיוס משאבים נוספים עבורן (Bryson, 1994, p. 63). מכל מקום, תוכניות רווחה וביטוחן סוציאלי סלקטיביות, הבנויות על מבחני אמצעים, נמצאות תמיד בתחתית הסולם של התמיכה הפוליטית (Bodo & Smith, 1994, p. 376).

מגבלה אחרת בטיעונים למען סלקטיביות טמונה בהשפעות על ההתנהגות שיכולות להיות לתוכניות מסוג זה. ניתן להניח שלתשלומי גמלאות המותנות בהכנסות ובמבחני אמצעים יש השלכות התנהגות שליליות על התמריצים לעבוד ולחסוך. ככל שהשלכות אלה רבות יותר, כך הן מבטלות את היתרונות החלוקתיים והפיסקליים הטמונים לכאורה באימוץ העקרונות הסלקטיביים ובניסיונות המיקוד של תוכניות הביטוח הלאומי.

## סיכום ומסקנות

לסיכום ננסה להבהיר את היתרונות העיקריים של מערכת ביטוח לאומי אוניברסלית שאינה מותנית במבחני הכנסות (Bennet, 1993):

1. היא מונעת עוני. מערכת כזו דואגת לביטחונה הסוציאלי של האוכלוסייה באמצעות זיהוי וaitור של מצבים שבהם יש סיכון מוחשי של אובדן או הפסקה של זרימת ההכנסה הרגילה. הכוונת הגמלאות לאנשים ולמשפחות במצבים אלה מונעת מצוקה כלכלית ועוני או מסייעת למניעת עוני, בעוד גמלאות המותנות במבחני אמצעים והכנסות ערוכות להגשת הסיוע רק לאחר שאנשים כבר נקלעו למצבי מצוקה ועוני.

2. היא מבטיחה מיצוי גבוה. מערכת גמלאות שאינה מותנית במבחני הכנסה מבטיחה שיעורי מיצוי גבוהים של הגמלאות של אוכלוסיית היעד, שהגמלאות נועדו לה. בדרך זו ניתן להשיג את מטרות המדיניות החברתית של תוכנית הגמלאות. גמלאות הבנויות על מבחני הכנסות סובלות באופן שיטתי משיעורי מיצוי נמוכים, או אף נמוכים מאוד. על כן לתוכניות גמלאות כאלה יש יכולת מוגבלת להגיע לאנשים ולמשפחות הסובלים ממצוקה כלכלית ומעוני, ומשום כך אין הן מצליחות למלא את ייעודן החברתי.

3. היא מונעת תמריצים שליליים לעבודה. גמלאות המותנות במבחני הכנסה יוצרות תמריצים שליליים לעבודה, לחיסכון ולעבודת בני הזוג. הן יוצרות מצבים שבהם לא כדאי לבני אדם להתאמץ ולהשיג הכנסה נוספת מעבודה, משום שהכנסה נוספת כזו תקוזז מן הגמלה שלהם (או תביא לשלילת הגמלה כולה), ולא תביא לשיפור מצבם הכלכלי. גמלאות אוניברסליות אינן דורשות מן האנשים לוותר על מקורות ההכנסה הנוספים האלה בתקופות משבר, כדי לעמוד בבדיקת אמצעים ולזכות בגמלה.

4. היא מונעת מיסוי גבוה של העניים. גמלאות המותנות במבחני הכנסה מטילות על בעלי הכנסות נמוכות ועל העניים שיעורי מיסוי שוליים גבוהים מאוד, המתקרבים ל-100%. מחסום ההכנסה המזכה בגמלה פירושו אובדן הגמלה כולה או קיזוז הכנסה נוספת קטנה מן הגמלה, והוא למעשה מיסוי גבוה מאוד של קרוב ל-100% על הכנסות נמוכות. כל זאת כאשר המגמה הכללית הרווחת היא להוריד את שיעורי המס השוליים של בעלי הכנסות גבוהות ולהעמידם על תקרה נמוכה מ-50%.

5. היא מונעת יצירה של מלכודת עוני. גמלאות מותנות במבחני אמצעים או הכנסה עלולות להכניס את מקבליהן למלכודת עוני, שקשה מאוד לצאת ממנה. לבעלי הכנסה נמוכה קשה מאוד לעשות את הקפיצה הגדולה ברמת ההכנסה ולעבור את מחסום ההכנסה המזכה אותם בגמלה. ההכנסות הקטנות הנוספות שהם מסוגלים להשיג אינן מועילות להם, משום שמבחן ההכנסה מביא לקיזוז הכנסה זו מן הגמלה שלהם.

6. היא מונעת סטיגמה ונחיתות. מערכת גמלאות אוניברסלית, שאינה מותנית במבחני הכנסה, חפה מיסוד של הכתמה המטיל באוכלוסיית מקבלי הגמלאות תחושת נחיתות, או שהיסוד המכתיים בה הוא קטן מאוד. האוניברסליות מגבירה בדרך זו את היסודות המלכדים והאינטגרטיביים בחברה שלנו. לעומת זאת, גמלאות הבנויות על מבחני אמצעים והכנסות, המכוונות לאוכלוסיות עניות בלבד, עלולות ליצור את התחושה המכתימה של "הם ואנחנו" ולחזק את היסודות המפלגים בין קבוצות אוכלוסייה שונות.

7. היא לא חודרת לחיי הפרט. מערכת גמלאות ללא מבחני הכנסה אינה כרוכה בפלישה מסיבית לצנעת הפרט. בבדיקת אמצעים או הכנסות יש בהכרח חדירה גדולה מאוד לחיים הפרטיים של אדם. בבדיקת אמצעים יכולה לספק עילה לממשלה ולשליחיה להתערב בחייו הפרטיים של האדם ושל משפחתו. משום כך אנשים התלויים לקיומם בגמלאות המותנות בהכנסה שלהם עלולים להיות נתונים ללחצים ולניסיונות של המדינה לכוון את דרכי התנהלותם בחיי היומיום.

8. היא שומרת על הזכות האינדיבידואלית. הגמלאות האוניברסליות של הביטוח הלאומי בנויות על פי רוב על זכותו האינדיבידואלית של האדם, ולא על הזכאות המשותפת של היחידה המשפחתית כולה. כך הן מבטיחות את מעמדן העצמאי והשווה של נשים (ושל בני משפחה אחרים), ומאפשרות להן נגישות לקבלת גמלאות בזכות עצמן ולהכנסה עצמאית.

9. עלות הפעלתה נמוכה. עלות ההפעלה של תוכניות גמלאות המותנות במבחני הכנסה גבוהה מאוד. בבדיקת אמצעים והכנסות היא פעולה מינהלית מורכבת, וקשה מאוד לבצעה. יש גם לחזור עליה באופן תקופתי, משום שהכנסתם של אדם או של משפחה אינה קבועה ועשויה להשתנות עם הזמן. קל יותר, זול יותר ופשוט יותר להפעיל תוכניות של גמלאות שאינן מותנות במבחני הכנסה.

10. היא מונעת הפללה. גמלאות המותנות במבחני הכנסה ואמצעים יוצרות את הסכנה של הפללת רבים ממקבליהן. אי דיווח על השגת הכנסה קטנה נוספת, גם אם הוא נעשה בשגגה או שלא ביודעין, הוא הפרה של כללי הזכאות לקבלת הגמלה ושימוש לרעה בתוכנית כולה. קשה לצפות מבני אדם בעלי הכנסות נמוכות שיהיו ערים למצבים אלה ושידווחו על כל הכנסה קטנה נוספת המזדמנת להם ומביאה להקלת מצוקתם. גילוי תופעות אלה מביא להפללה של מקבלי הגמלאות ולשחיקת התמיכה הציבורית בתוכנית, משום שעלול להיווצר הרושם שמדובר בשימוש לרעה בה.



---

**מקורות**

---

- בן-עמי, ש' (1995). האם רק פריס בוערת? הארץ, 22 בדצמבר.
- המוסד לביטוח לאומי (1995). עיקרי תקציב המוסד לביטוח לאומי. מוגש לוועדת הכספים בכנסת בידי הגב' אורה נמיר, שרת העבודה והרווחה, ירושלים.
- Atkinson, A. B. (1993). *On targeting social security: Theory and western experience with family benefits*. London: London School of Economics, Suntory-Toyota International Center for Economics and Related Disciplines, Welfare State Program, No. 99.
- Atkinson, A. B. (1995). *Incomes and the welfare state – Essays on Britain and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baldwin, P. (1990). *The politics of social solidarity, class bases of the European welfare state (1875-1975)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennet, F. (1993). *Social insurance – Reform or abolition?* London: The Commission on Social Justice, Institute for Public Policy Research.
- Bobo, L. & Smith, R. A. (1994). Antipoverty policy, affirmative action, and racial attitudes. In S. H. Danziger, G. D. Sandefur & D. H. Weinberg (Eds.), *Confronting poverty – Prescriptions for change*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bryson, L. (1994). *Welfare and the state – Who benefits?* London: The Macmillan Press.
- Karger, H. J. & Monnickendam, M. (1991). The radical right and social welfare in Israel. In H. Glennerster & J. Midgley (Eds.), *The radical right and the welfare state – An international assessment*. Hemel Hempstead: Harvester-Wheatsheaf.
- Marshall, T. H. & Bottomore, T. (1992). *Citizenship and social class*. London: Pluto Press.

- Midgley, J. (1991). The radical right, politics and society. In H. Glennerster & J. Midgley (Eds.), *The radical right and the welfare state – An international assessment*. Hemel Hempstead: Harvester-Wheatsheaf.
- Mishra, R. (1990). *The welfare state in capitalist society – Politics of retrenchment and maintenance in Europe, North America and Australia*. Toronto: University of Toronto Press.
- Ploug, N. & Kvist, J. (1994). *Recent trends in cash benefits in Europe*. Copenhagen: The Danish Institute of Social Research.
- Roch, M. (1992). *Rethinking citizenship – Welfare, ideology and change in modern society*. Cambridge: Polity Press.
- Ross, J. L. (1995). *Means tested programs – An overview, problems and issues*. Washington, D.C.: United States General Accounting Office.
- Stoesz, D. & Midgley, J. (1991). The radical right and the welfare state. In H. Glennerster & J. Midgley (Eds.), *The radical right and the welfare state – An international assessment*. Hemel Hempstead: Harvester-Wheatsheaf.
- Taylor-Gooby, P. (1991). *Social change, social welfare and social science*. Toronto: University of Toronto Press.
- Taylor-Gooby, P. (1994). Welfare futures. In J. Ferris & R. Page (Eds.), *Social policy in transition*. Aldershot: Avebury.
- Walker, C. (1993). *Managing poverty – The limits of social assistance*. London: Routledge.