

# בניסוחנו סוציאלי

כתב עת בנושאי רווחה וביטחון סוציאלי

**הבטחת הכנסה בישראל ובעולם**

בעריכת אברהם דורון וג'וני גל

# ביטחון סוציאלי

כתב-עת בנושאי רווחה וביטחון סוציאלי

## הבטחת הכנסה בישראל ובעולם

עורכים-אורחים: אברהם דורון

וג'וני גל

יוצא לאור מטעם

המוסד לביטוח לאומי

ירושלים • חשוון תשס"א • נובמבר 2000

חוברת 58

## בחברת זו

חברת זו של "ביטחון סוציאלי" מוקדשת למלאות 20 שנה לחקיקת חוק הבטחת הכנסה. חוק זה, שהוחל בביצועו בשנת 1982, היה נקודת מפנה הן במערכת הביטחון הסוציאלי והן במערכת שירותי הרווחה האישיים בישראל. עם חקיקת החוק עוגנו, לראשונה בישראל, בחוק, זכויותיהם של אלה הנוקקים לסיוע של רשת הביטחון החברתי של מדינת ישראל והוצא מידיהן של רשויות הרווחה המקומיות הטיפול בהספקת משאבים כספיים לאוכלוסייה הנוקקת, והאחריות לו הועברה לרשות ממלכתית, המוסד לביטוח לאומי.

המאמר הסותח את שורת מאמרי החוברת, מאת אברהם דורון וג'וני גל, משווה בין המערכות להבטחת הכנסה של מדינות אחרות באירופה ומצביע על הדמיון, למרות ההבדלים, ביניהן ובין זו של ישראל תוך ניתוח הבעיות העומדות בפניהן בכל הנוגע לאופי הכיסוי והיקפו, למיצוי זכויות, לגריבות המערכות ולהשפעתן על היקף העוני, לעלות המערכת ויעילותה, למניעת ניצול לרעה ולתמרצים למעבר מהן לעבודה.

על השינויים באיסוניהם של מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון וסיכוייהם של אנשים אלה לעבור לעבודה עומדות ברנדה מורגנשטיין ומרים שמלצר, לאור הגידול באוכלוסיית מקבלי הגמלאות שהתרחש עקב העלייה הגדולה ממדינות ברית-המועצות לשעבר ואתיופיה, השינויים שהוכנסו בחוק ותוך פירוט נתונים רבים שעלו מן המחקר שערכו.

תהליך קביעת המדיניות בנושא הרווחה בישראל עומד במרכז מאמרה של מיכל בר, המתארת את התהליך שהוביל לחקיקת חוק הבטחת הכנסה ואת החידושים שבו על יסוד דבריהם של האישים והגופים הציבוריים שהיו מעורבים בו וניתוח עמדותיהם ועל רקע המצב ששרר בתחום זה לפני חקיקתו.

מה היו ההשלכות של חוק הבטחת הכנסה על תפקודן של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ובאיוו מידה התממשו הציפיות לקיום שיתוף פעולה ביניהן ובין המערכת הממלכתית, המוסד לביטוח לאומי, היא השאלה שנדרשה לה עידית רייס במאמרה, המפרטת את הטיעונים בעד ונגד הפרדה בין המערכות על בסיס בדיקת תפקודם של עובדי המחלקות האלה.

השוואה בין ילדים עניים ומצבם במדינת אילינוי שבארצות-הברית ובין אלה שבמדינת ישראל עושים אשר בן-אריה ופונג זי-לי, הבודקים את זמינותם של משאבים כלכליים במשפחות עניות ואת תרומתן של תוכניות להבטחת הכנסה על רווחתם.

צד אחר, בעייתי, של גמלאות הבטחת הכנסה, מציגים, לאור הניסיון הישראלי, ג'וני גל ואברהם דורון, הבודקים את מה שמכונה "מלכודת עוני", שהן תמרץ שלילי ליציאה לעבודה.

מיכל קרומר-נבו מצביעה על מאגר הידיעות המצוי לא בנתונים כמותיים או בניתוחם של תהליכים חברתיים, אלא בידי אלה שאליהם מופנות תכניות הרווחה, דהיינו צרכני המדיניות, שבדרך-כלל החברה נוטה להתעלם ממנו או להתכחש לו משום שמקורו במה שמוגדר "החלשים" של החברה.

התהליך המוביל מהבטחת הכנסה להשתלבות בעבודה רצוף מהמורות, קובע יוסף קטן במאמר החותם את שורת מאמרי החוברת ומציג את הנעשה בתחום זה במדינות אחרות ואת הניסיון שהצטבר בהן.

★

מערכת "ביטחון סוציאלי" נפרדת מגב' עירא כהנמן, שכינה בתפקיד יושבת-ראש המערכת בעשר השנים האחרונות ופרשה לגמלאות, ומאחלת לה עוד שנים רבות של פעילות ברוכה.

לתפקיד יושבת-ראש המערכת מונתה גב' מיה עורב-השטל, בוגרת אוניברסיטת בן-גוריון בלשון עברית ובמדעי ההתנהגות, ששימשה עד כה עורכת הפרסומים של אגף ההסברה במוסד לביטוח לאומי. המערכת מאחלת לגב' עורב-השטל הצלחה בתפקידה.

★

מאמרים ל"ביטחון סוציאלי" יש להגיש בשלושה עוחקים, מודפסים ברווח כפול, על צד אחד של הדף. יש לצרף תמצית של המאמר באנגלית, וכן את שם המחבר ואת שם המאמר באנגלית. המאמרים מועברים לשיפוט אנונימי של אנשי מקצוע. מען המערכת: "ביטחון סוציאלי", מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, שדרות רייצמן 13, ירושלים 91909.

הדעות וההערות המובעות במאמרים הן של המחברים והאחריות לתוכן הדברים מוטלת עליהם בלבד.

המערכת:

מיה עורב-השטל (יו"ר)

לאה אחדות

ד"ר ג'וני גל

פרופ' אברהם דורון

פרופ' יעל ישי

חזקיה ישראל

פרופ' יוחנן שטסמן

פרופ' אריה שירום

פרופ' משה סקרן

העורך:

רפאל יוליוס

ISSN 0334-231X

"ארי" מבשרת ציון

ודפוס פרינטיב, ירושלים

## תוכן העניינים

		<b>מערכת הבטחת הכנסה בפרספקטיבה בין-ארצית משווה</b>
5	אברהם דורון, גיוני גל	
		<b>השינויים באפיונים של מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון: הפוטנציאל לתעסוקה</b>
28	ברנדה מורגנשטיין, מרים שמלצר	
		<b>ביורוקרטיה, פוליטיקה ו"הבטחת הכנסה": תהליך קביעת המדיניות של חוק הבטחת הכנסה בישראל</b>
54	מיכל בר	
		<b>השלכות חוק הבטחת הכנסה על תפקוד המחלקות לשירותים חברתיים: האם התממשו הציפיות?</b>
76	עידית וייס	
		<b>ילדים עניים באילינוי ובישראל: את מי משרתות התוכניות להבטחת הכנסה?</b>
97	אשר בן-אריה, בונג זירלי	
		<b>גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודות עוני: הניסיון הישראלי</b>
113	גיוני גל, אברהם דורון	
		<b>"ידע מן החיים" לעומת "ידע אקדמי": המקרה של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה</b>
132	מיכל קרומר-נבו	
		<b>מקבלת הבטחת הכנסה להשתלבות בעבודה: מעבר קל ובטוח או גשר צר מאוד</b>
151	יוסף קטן	
173		<b>רשימת מחברי המאמרים המתפרסמים בחוברת</b>
V-X		Summaries of the Main Articles

# מערכת הבטחת ההכנסה בישראל בפרספקטיבה בין-ארצית משווה

מאת אברהם דורון וג'וני גלי\*

מבוא

"הבטחת הכנסה"; במדינות אחרות היא ידועה בשמות שונים, כגון: "Income Support", "Social Assistance", "Wel-fare Payments", ועוד.

מערכות אלה לובשות צורות מגוונות במדינות השונות. דרכי הפעלתן שלהן מבטאות לעתים קרובות את המורשת ההיסטורית של התפתחות רשת המגן באותה מדינה. הן מלמדות על מקומה ועל חשיבותה של המערכת במבנה המוסדי של מערכת הביטחון הסוציאלי הרחב יותר, והן משקפות במידה כלשהי את הקווים המאפיינים של המערכת הכלכלית והפוליטית של המדינה (Ditch and Oldfield, 1999). אולם, המערכת האמורה להוות את רשת המגן האחרונה משקפת לא רק את טיבן של החלטות מדיניות לגבי מהותה של מדינת הרווחה, אלא היא במידה רבה גם פועל-יוצא של הניהול המקרו-כלכלי של המשק. משום

מערכת הבטחת הכנסה מהווה רשת מגן אחרונה, שנועדה להבטיח את קיומן של קבוצות אוכלוסייה שנקלעו למצבי מצוקה ואינן יכולות לקיים את עצמן ללא סיוע של הציבור. רשת מגן היא מערכת גמלאות בכסף הממוקדת ביחידים ובמשפחות שאין להם הכנסה כלשהי או שהם בעלי הכנסה נמוכה מאוד שאינה מספיקה לקיום. הגמלאות המובטחות באמצעות רשת המגן הזאת מותנות תמיד במבחני אמצעים. כל המדינות המפותחות מכירות בצורך לקיים רשת מגן והן גם מפעילות בתוכן מערכות כאלה. יחד עם זאת, תוכנית זו היא רק אחת מבין תוכניות שונות הכלולות במסגרת מערכת רחבה המכונה "מערכת הביטחון הסוציאלי". בישראל היא מוכרת כתוכנית

\* בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים. הממצאים והנתונים העיקריים המוצגים במאמר לקוחים, אם לא צוין אחרת, מן המחקר המשווה שערכו אירדלי ואחרים (Eardley et al., 1995) בין תוכניות הבטחת הכנסה במדינות ה-OECD ואשר פורסם ב-1995. מחקר זה הוא סקירה מקיפה של תוכניות הבטחת הכנסה בכל מדינות ה-OECD וכלולים בו הן סקירות של כל אחת מן המדינות, שנערכו בידי מומחים מקומיים, והן דיון מקיף ומסכם, המשווה בין המדינות השונות ומסיק מסקנות כלליות.

במאפייני רשת המגן במספר מדינות נבחרות באירופה ולהשוות מאפיינים אלה עם מערכת הבטחת ההכנסה או רשת המגן המופעלת במדינת ישראל.

הסוגיות העיקריות שייבחנו כאן הן: האופי והיקף הכיסוי של רשת המגן, דרכי ההפעלה שלה, רמת האחריות הלאומית על המערכת, התמריצים לעבודה המובנים בתוכה, מיצוי הזכויות להבטחת הכנסה, מידת הנדיבות שלה והשפעתה על היקף העוני, והעלות שלה כחלק מן התוצר הלאומי. סוגיות אלה יידונו אמנם בנפרד, אבל במציאות רובן משולבות זו בזו וקשה להפריד ביניהן.

#### 1. אופי הכיסוי והיקפו

הסוגיה המרכזית שכל מערכת הבטחת הכנסה חייבת להתייחס אליה נוגעת לאופי ולהיקף הכיסוי; דהיינו, האם רשת המגן מתבססת על תוכנית רחבה כוללת אחת המכסה את כל בני האדם והמשפחות הנמצאים במצבי מצוקה, או שהכיסוי נעשה בשורה של תוכניות מובחנות או קט"גוריאליות, המתייחסות בצורה שונה שונה לקבוצות הכלולות בקטגוריות אלה. במידה שהכיסוי הוא בתוכניות מובחנות, השאלה היא האם הקטגוריות הקיימות מזירות (exclude) קבוצות אוכלוסייה אחדות מכלל הכיסוי. הסוגיה כאן היא אפוא כפולה: (א) האם רשת המגן מכסה את כל האוכלוסייה שבמצוקה או רק חלקים ממנה; (ב) האם היא מתייחסת בצורה שונה לקבוצות שונות בתוך האוכלוסייה שבמצוקה.

#### 2. דרכי הפעלת המערכת

סוגיה זו נוגעת לצורות השונות של הפעלת המערכת ושל מידת היעילות שלהן במילוי המשימה של הספקת רשת המגן בהקצאת

כך, מידת הנדיבות או החסכנות כלפי המערכת מושפעת לא רק מן ההתלטות הפוליטיות, אלא גם מן המגבלות הנובעות מבעיות הניהול הכלכלי.

התפקיד שרשת המגן ממלאת תלוי כמובן בקיומן של מערכות רווחה אחרות המספקות שירותים בעין לכלל האוכלוסייה או לקבוצות רחבות ממנה. לקיום מערכות לאומיות המספקות שירותי בריאות וחינוך לכל, דיור בעלות נמוכה לאוכלוסיות חלשות, סובי-סידיות למצרכי מזון בסיסיים וכדומה, יש משמעות מרכזית לגבי תפקידה של רשת המגן ומידת האפקטיביות שלה בטיפול בבעיות מצוקה של האוכלוסייה שבטיפול. הספקת גמלאות כספיות במסגרת הבטחת ההכנסה מקבלת משמעות רבה יותר ככל שמערכות הרווחה האחרות מצומצמות יותר או שאינן קיימות. לפיכך, ההתייחסות לגמלאות הבטחת הכנסה בלבד, במנותק מן המערכות האחרות, עלולה לתת לנו תמונה חלקית בלבד על תפקודה של רשת המגן להבטחת הרווחה של קבוצות האוכלוסייה שבמצוקה (Atkinson, 1992; Ditch, 1999).

למרות ההבדלים ביניהן, רשתות המגן במדינות השונות דומות מאוד, במובנים רבים, זו לזו. הדמיון נובע מכך, שהן נאלצות להתמודד עם אותן בעיות המחייבות את קובעי המדיניות לקבל החלטות בשורה של סוגיות הנובעות ממהותה של רשת המגן, דהיינו ממערכת גמלאות הניתנות בכסף והמותנות במבחני אמצעים. אמנם דיון בתהליכים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים, שהובילו לאימוץ רשת הביטחון במדינות שונות, עשוי להיות מרתק ובעל חשיבות רבה (בר, 2000), אבל כוונתנו כאן צנועה יותר.

מטרת מאמר זה לבחון כמה סוגיות מרכזיות המצביעות על הדומה ועל השונה

בהפעלה ובפיקוח עליה. סוגיה זו מושפעת בחלקה מן המורשת ההיסטורית של התפתחות רשת המגן ובחלקה מן המבנה השלטוני של המדינה. במדינות בעלות מבנה שלטוני פדרלי, או בעלות מסורת של רשויות מקומיות חזקות, מידת האוטונומיה והסמכות של כל זרוע מזרועות השלטון מקבלת משמעות מיוחדת בכלל ובפרט לגבי תוכניות הבטחת הכנסה. סוגיה זו מקבלת חשיבות פוליטית נוספת בעידן של טיעונים נגד ממשלה גדולה מדי (Big Government) והרצון להעביר תפקידי שלטון שונים לדרגי ממשל נמוכים יותר ולרמה המקומית.

#### 4. תמריצים לעבודה

הכוונה היא לאופן שמירת תמריצים לעבודה בתוך המערכת. הבעיה היא מצד אחד כיצד להבטיח במסגרת רשת המגן מתן גמלאות ברמת מינימום המספיקה לקיום ומן הצד האחר לשמור על פער סביר בין ההכנסה המובטחת באמצעות גמלאות הבטחת ההכנסה ובין ההכנסה מעבודה ברמות השכר הנמוכות. לתמריצים לעבודה יש חשיבות מיוחדת במצבים של שיעורי אבטלה גבוהים, ירידה מתמשכת של רמות השכר לעובדים לא-מקצועיים, גידול בהיקפה של עבודה חלקית או ארעית, והתחרות ברמות שכר אלה של עובדים זרים, חוקיים או לא-חוקיים. שוב, הבעיה כאן כפולה: גמלאות הבטחת הכנסה שהן קרובות מאוד ברמתן לרמת השכר המובטחת מעבודה יכולות להכניס קבוצות אוכלוסייה אחדות למלכודת של אבטלה; כלומר, לא יהיה להן כדאי לצאת לעבודה. לעומת זאת, קיזוז הכנסות שבני אדם יכולים להשיג מעבודה כלשהי מן הגמלאות המשולמות להם, והטלת מיסוי ותשלומי דמי ביטוח על הכנסות אלה, או שלילת הזכות לשירותים אחרים שמקבלי גמלאות הבטחת הכנסה זכאים להן, עשויות

משאביה לאוכלוסייה שבמצוקה. הבעיות קשורות כאן במימד היעילות של הביצוע המנהלי בהקצאת הגמלאות. הסוגיות החשובות בהקשר זה הן: האם בני אדם שאינם זכאים לקבל את גמלאות הבטחת ההכנסה מקבלים למעשה גמלאות אלה, או להיפך - האם מי שזכאים לגמלאות אינם מקבלים אותן. השאלות כאן הן: האם התופעות האלה הן תוצאה של החלטות מנהליות שגויות בכל הקשור למתן גמלה או לדחייה של תביעה לגמלה.

סוגיה נוספת בעניין זה נוגעת להשפעת נטל ההוכחות המוטל על תובע גמלה והמתיר הגלוי והסמוי הנדרש ממנו בתהליך הגשת התביעה והטיפול בה והמשקל של נטל זה על עצם ההחלטה להגיש תביעה לגמלה או על הקצאה או אי הקצאה של הגמלאות מצד המערכת. הגורם החשוב כאן הוא, האם יש מרכיב הרתעה מובנה בתהליך הטיפול בתביעות, או שיש מרכיב של סיוע שאדם זוכה לו בקשר למימוש תביעתו לגמלה.

מידת היעילות של המדיניות, כפי שהיא משתקפת בביצוע המנהלי, משפיעה בשלושה מישורים: היא משפיעה על מידת הנכונות של בני אדם הנמצאים במצוקה לתבוע את זכותם לגמלה; היא משפיעה על סיכוייהם לזכות בגמלה; היא מטביעה את חותמה על האפקט שיש לרשת המגן על שמירה או אי שמירה על הרווחה של קבוצות האוכלוסייה הנמצאות במצוקה.

#### 3. רמת האחריות הלאומית

הסוגיה כאן היא האם מערכת רשת המגן מופעלת באחריותו של השלטון המרכזי, על-ידי הרשויות המקומיות, או באמצעות צירוף של אחריות מרכזית ומקומית. פנים אחרות של סוגיה זו הן מידת הריכוזיות שבהפעלה ובפיקוח על המערכת, או מידת הביזור

במדד. היבט נוסף הוא, האם רמת הגמלאות מספקת דיה כדי לאפשר לבני אדם המת-קיימים עליהן להשתתף באופן סביר בחיי הקהילה שהם חיים בתוכה ומונעת את הדרתם (Exclusion) מן החיים האלה (Veit-Wilson, 1998).

היבט אחר של מידת הנדיבות נוגע להשפעתה על היקף העוני. אחת המטרות המרכזיות של כל מערכת ביטחון סוציאלי היא מניעת מצוקה כלכלית ועוני. תוכניות רשת המגן הן חלק בלתי נפרד ממערכות הביטחון הסוציאלי. הרציונל לקיומה של כל רשת המגן נמדד בין היתר גם באפקטיביות שלה למנוע נפילת בני אדם ומשפחות למצב-בים המשאירים אותם עם הכנסה מתחת לקו העוני, כפי שהוא מקובל במדינה באותה עת. לדבר זה יש חשיבות מיוחדת במקרה של גמלאות הבטחת הכנסה שהן מכוונות (targeted) לאוכלוסייה הנמצאת במצוקה ומותנות במבחני אמצעים. לפי הרטוריקה הרווחת בימינו, מיקוד והסתמכות על מבחני אמצעים אמורים להיות יעילים יותר במלחמה בעוני ובמצוקה כלכלית.

#### 7. העלות של רשת המגן

מהי העלות של תוכניות רשת המגן כחלק מכלל ההוצאות לביטחון סוציאלי וכחלק מן התוצר הלאומי? יש הבדלים גדולים בין המדינות באשר לגודל ההוצאה שלהן להבטחת הכנסה. יחד עם זאת, ברוב המדינות העלות של תוכניות רשת המגן תופסת חלק קטן באופן יחסי של כלל ההוצאות על ביטחון סוציאלי. כתוצאה מן השוני במבנה מערכת רשת המגן במדינות שונות, יש קושי בהגדרת תוכניות הבטחת הכנסה הנכללות ברשת המגן ובמדידת העלות שלהן במסגרת בין-ארצית משווה בעלת משמעות. למרות הקושי הזה מדד העלות יכול לתת לנו מושג מה על טיבן של

ליצור מלכודת עוני שקשה יהיה לבני אדם לצאת ממנה (Evans, 1998).

#### 5. מיצוי הזכויות

סוגיה זו נוגעת למידת השימוש בגמלאות הבטחת הכנסה בידי בני אדם הנמצאים במצוקה, שמערכת רשת המגן מכוונת אליהם והזכאים באופן פוטנציאלי לגמלאות אלה. המדד של מיצוי הזכויות מתייחס קודם כל לבני אדם הנמצאים במצבי מצוקה שאינם תובעים את זכויותיהם לגמלאות. מימד נוסף של מיצוי הזכויות מתייחס לבני אדם שאינם תבעו את הגמלאות, אבל בגלל סיבה כלשהי לא קיבלו את הגמלה לפי מלוא הזכויות שהמסגרת החוקית מעניקה להם. הבעיה של מיצוי זכויות קיימת בכל סוגי גמלאות המותנות במבחני הכנסה. אולם, היא בעלת חשיבות מיוחדת במסגרת רשת המגן משום ששיעורי מיצוי נמוכים גורמים לכך שקבוצות של בני אדם שאינן ממצות את זכותן תישארנה בתנאי חיים מתחת למינימום החברתי שהציבור קיבל על עצמו לספק.

#### 6. מידת הנדיבות של המערכת והשפעתה על היקף העוני

ההתייחסות כאן היא להיבטים שונים של רמת הגמלאות ומידת הנדיבות שלהן. היבט אחד הוא, האם רמת הגמלאות של רשת המגן נחשבת מספיקה במונחים פוליטיים; כלומר, שהיא נראית קבילה בעיני הציבור ויש לה תמיכה מספקת בזרם המרכזי שלה במדינה.

היבט אחר הוא, האם הגמלאות המוגשות מאפשרות קיום באותה רמת מינימום היכולה לספק צרכים חברתיים בסיסיים הניתנים למדידה. שוב, הסוגיה היא האם המינימום המובטח בנוי על איזשהו מדד של רמת החיים שיש בו כדי להבטיח שהוא אכן משקף את אפשרויות מילוי הצרכים הכלולים



בהן התייחסות שונה לקבוצות האוכלוסייה שהן מכסות. התוכניות המובחנות הן: הגמלאות למשפחות עובדים (Family Credit) וההענקות לדורשי עבודה (Job Seekers Allowance). תוכנית הבטחת ההכנסה היא התוכנית הוותיקה והרחבה ביותר והיא באה במקומה של תוכנית הגמלאות המשלימות (Supplementary Bene-fits), שפעלה לפנייה. התוכנית הנוכחית מכסה את כל התושבים מעל גיל 16 שאינם מסוגלים לעבוד או העובדים באופן חלקי בלבד ואשר ההכנסה שלהם מעבודה וממקורות אחרים אינה מגיעה לרמה שנקבעה. תוכנית הגמלאות למשפחות עובדים באה במקומה של התוכנית הקודמת של גמלאות משלימות למשפחות עובדים (Family Income Supplement).

התפקיד המיוחד של גמלאות מובחנות אלה הוא להשלים את ההכנסה של משפחות עובדים עם ילדים (כולל עובדים שכירים ועצמאיים) המשתכרים שכר נמוך, כאשר לפחות אחד מן ההורים מועסק בעבודה של מספר שעות מוגדר בשבוע וסך כל ההכנסה שלהם אינה עולה על רמה שנקבעה. תוכנית ההענקות לדורשי העבודה היא תוכנית חדשה שהונהגה לראשונה רק ב-1996. תפקידה המוגדר לשמור על התמריצים לעבודה של מובטלים מעל גיל 18 המסוגלים לעבוד, המחפשים עבודה באופן פעיל, כל זמן שהם מוכנים לקבל עבודה המוצעת להם, ואשר אין להם הכנסה ממקורות אחרים מעל לרמה שנקבעה.

שלוש התוכניות, כל אחת מן הזווית המיוחדת שלה, אמורות לכסות יחד ולהבטיח רשת מגן לכלל האוכלוסייה הנתונה במצוקה בבריטניה. מבחינה זו יש אינטגרציה מלאה של רשת המגן הקיימת. קבלת גמלה בכל שלוש התוכניות מותנית במבחן אמצעים או הכנסות, למרות שהקשיחות של מבחני

מערכות רשת המגן במדינות השונות ועל התפקיד שהן ממלאות. החשיבות נובעת גם לנוכח הלחצים הרווחים בימינו לצמצום ההוצאה הציבורית על ביטחון סוציאלי. לחצים אלה משפיעים בוודאי גם על הנכונות להקצות משאבים למימונה של רשת המגן ואלה משפיעים כמובן על יתר הסוגיות הנדונות כאן, כמו היקף הכיסוי, מידת הנדיבות של המערכת, היעילות שלה ועוד. אלה הן הסוגיות שיידונו במאמר ולהלן נעמוד על הדמיון ועל ההבדלים הנוגעים להן באחת-עשרה המדינות שנבדקו ובכלל זה ישראל.

### אופי הכיסוי והיקפו

מהו האופי ומהו ההיקף של הכיסוי של תוכניות הבטחת הכנסה במדינות השונות? יש הבדלים גדולים למדי באופן שבו מדינות שונות מארגנות את מערכת רשת המגן שלהן. בפרספקטיבה בין-ארצית המצב בנושא זה מורכב מאוד. מעטות הן המדינות המפעילות תוכנית כוללת אחת המכסה את כל בני האדם והמשפחות הנמצאים במצבי מצוקה. על-פי רוב, ההעדפה היא להפעיל שורה של תוכניות מובחנות המתמקדות בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות. אולם, המצב השכיח בשורה של מדינות באירופה הוא, שיש בהן תוכנית בסיסית מרכזית אחת המהווה את רשת המגן העיקרית לכלל האוכלוסייה ואשר אליה נלוות מספר תוכניות מובחנות קטנות הממלאות פונקציות ספציפיות נוספות במסגרת מערכת הבטחת ההכנסה.

בבריטניה, למשל, התוכנית הבסיסית המרכזית המהווה את רשת המגן העיקרית היא תוכנית הבטחת הכנסה (Income Support Benefits). לתוכנית מרכזית זו נלוות שתי תוכניות מובחנות נפרדות, שיש

במבחי אמצעים, שהם קצת פחות קשוחים מאלה של תוכנית הסיוע הכללי.

לצד דגם זה של תוכנית בסיסית מרכזית המספקת כיסוי אוניברסלי, יש שורה של מדינות, בעיקר באגן הים התיכון, המפעילות תוכניות הבטחת הכנסה קטגוריאליות בלבד. תוכניות אלה מיועדות לקבוצות אוכלוסייה מיוחדות, כגון קשישים, נכים, משפחות עם ילדים, או מובטלים. באיטליה, למשל, אין כלל תוכנית לאומית להבטחת הכנסה. רשת המגן הקיימת בנויה על מספר תוכניות להבטחת הכנסה קטגוריאליות המכוונות לקשישים ולנכים. נוסף על כך יש תוכניות סעד מקומיות המופעלות בשיתוף עם ארגוני סיוע כנסייתיים וארגונים וולונטריים אחרים. רשת המגן, במידה שהיא קיימת, מכסה רק חלקים של האוכלוסייה הנמצאת במצוקה ומדירה קבוצות אוכלוסייה אחרות מכלל הכיסוי. יתר על כן, קבוצות גדולות של בני אדם הנקלעים למצבי מצוקה נאלצים להסתייע במשפחותיהם או בארגוני סעד וולונטריים (Eardley et al., 1995). לודמל ושולטה (Lodemel and Shulte, 1992) קראו למערכת זו בשם "differentiated poverty regime"; כלומר, משטר דיפרנציאלי או קטגוריאלי לא שלם.

צורה אחרת של קטגוריזציה שיש בה כדי להכליל או להדיר קבוצות אחדות באוכי-לוסייה מכלל הכיסוי של רשת המגן בנויה על קריטריונים של גיל. צרפת ולוקסמבורג, למשל, מגבילות את הזכאות לקבלת גמלאות בתוכניות העיקריות שלהן להביטחת הכנסה לבני אדם שמלאו להם 25 או 30 שנה. לאנשים צעירים במדינות אלה אין אפוא ההגנה המובטחת לבני גילאים אלה במדינות שיש בהן תוכניות הבטחת הכנסה בסיסיות אוניברסליות. לעומת זאת, במדינות אחרות, כגון בלגיה, דנמרק, פינלנד ושוודיה, בני אדם צעירים שהם מחוסרי עבודה יכולים

האמצעים משתנה. השוני במבחי האמצעים מבטא את היעדים השונים של התוכניות ושל תפקידי רשת המגן שהן ממלאות.

גם נורווגיה מפעילה תוכנית סיוע חברתי-כלכלי מרכזית אחת והיא מעוגנת בחוק השירותים החברתיים מ-1991. התוכנית המהווה רשת מגן מכסה את כל תושביה הקבועים של המדינה מגיל 18 ומעלה, שאין בידיהם המשאבים למלא את הצרכים הבסיסיים של עצמם ושל התלויים בהם. מבקשי הסיוע המסוגלים לעבוד חייבים להיות רשומים בלשכת התעסוקה המקומית ולהיות מוכנים לקבל את העבודה המוצעת להם. נוסף על תוכנית הסיוע המרכזית מופעלות בה שתי תוכניות קטגוריאליות משניות נוספות: תוכנית הענקות מעבר (Transitional Allowance) המיועדת למשפחות של הורים בודדים, ותוכנית של השלמת הכנסה למקבלי פנסיות זקנה ונכות נמוכות שיש להם הוצאות דיור גבוהות. כל התוכניות מותנות במבחי אמצעים.

רשת המגן בגרמניה פועלת באופן דומה. תוכנית הבטחת הכנסה הבסיסית המרכזית היא ה-"Sozialhilfe", המעוגנת בחקיקה פדרלית. התוכנית מספקת מענה אחרון של הבטחת אמצעי קיום לכל מי שהוא תושב גרמניה הנמצא במצוקה ואינו מסוגל להבטיח את קיומו באופן עצמאי, כאשר המשפחה אינה מסוגלת לספק לו סיוע לקיומו, וכאשר אינו זכאי לכל גמלה ממערכת הביטחון הסוציאלי הקיימת שביכולתה להבטיח את קיומו. הזכות לקבלת גמלה מותנית במבחן עבודה ובמבחי הכנסות. נוסף על תוכנית הסיוע המרכזית מופעלת גם תוכנית מובחנת של סיוע למובטלים, "Arbeitslosenhilfe", המכוונת לבני אדם שמיצו את זכויותיהם לדמי ביטוח אבטלה או שלא הספיקו לרכוש לעצמם זכויות כאלה. גם גמלה זו מותנית

מוגדרת. תוכנית הבטחת הכנסה הכללית מכסה את כל התושבים מעל גיל 18 שאינם מסוגלים לעבוד או שעובדים באופן חלקי בלבד וההכנסה שלהם מעבודה וממקורות אחרים אינה מגיעה לרמה שנקבעה. התוכנית המובחנת היא של תשלום מזונות לנשים וילדיהם שניתן לזכותם פסק-דין של מזונות. שתי התוכניות אמורות להבטיח רשת מגן לכלל האוכלוסייה הנתונה במצוקה בישראל. מבחינה זו יש אינטגרציה מלאה של רשת המגן הקיימת ואין בה הדרה של קבוצות מוגדרות באוכלוסייה. ההדרה היחידה מן הרשת נעשית לגבי בני אדם שלא מילאו אחר תנאי תושבות של 24 חודשים רצופים בישראל, כגון עובדים זרים (ינאי ובורובסקי, 1998). תנאי זה של תושבות אינו חל על עולים חדשים שבאו לישראל על-פי חוק השבות. קבלת גמלה בשתי התוכניות מותנית בכל המקרים במבחן אמצעים וברוב המקרים גם במבחן עבודה.

### דרכי הפעלת המערכת

ההפעלה של תוכניות הבטחת הכנסה וההגשה של הגמלאות הן בהכרח תמיד עניין מורכב מאוד. חוקרים שבחנו את ההפעלה של תוכניות אלה מצאו אמנם הכדלים גדולים בין המדינות בכל הנוגע לדרך שבה הן מארגנות את תוכניות הבטחת ההכנסה שלהן וקובעות את הפעלתן המנחלית, אולם הם לא מצאו תוכנית שתהיה פשוטה באופן הפעלתה. ההיבטים המשותפים בכל המדינות הקשורים ליעילות ולאפקטיביות של ההפעלה נוגעים לתהליכי הגשת התביעה לגמלה ודרכי הטיפול בה, צורות תשלום הגמלה, המנגנונים שבהם משתמשים כדי למנוע שימוש לרעה או להונות את השירות, הטיפול בתשלומי יתר או

להיות זכאים לדמי אבטלה לא גבייתיים למרות שאלה הם על-פי רוב ברמה נמוכה יותר מאשר גמלאות הבטחת הכנסה (Ditch, 1999, p. 126).

בשורה של מדינות נעשית גם הדרה מרשת המגן באמצעות התניית הזכאות להבטחת הכנסה במבחנים של השתייכות לאומית, אזרחות או תושבות (Residency). להתניה זו יש משמעות מיוחדת לגבי אופי פעולתה של רשת המגן והיקף הכיסוי שלה לאור המדיניות של תנועה חופשית של בני אדם בין מדינות האיחוד האירופי ושל הגירה מואצת של בני אדם למדינות האיחוד ממדינות אחרות. בשל כך, שורה של מדינות מעמידות תנאי של מספר שנות תושבות במקום או רישום המגורים ברשות המקומית, כתנאי לקבלת גמלאות הבטחת הכנסה. תנאי התושבות המחמירים ביותר קיימים בצרפת ובלוקסמבורג. במדינות אלה הזכאות להבטחת הכנסה מותנית בתושבות עם תעסוקה רצופה של שלוש שנים, או עשר שנים של תושבות מתוך 20 השנים שקדמו להן. מול התנאים המחמירים האלה מדינות האיחוד האירופי, כמו בלגיה, גרמניה, אירלנד, איטליה, הולנד ופורטוגל, אינן דורשות כלל תושבות קודמת, פרט לרישום המגורים בעירייה (Ditch, 1999).

אשר לאופי ולהיקף הכיסוי, המצב בישראל דומה למצב השכיח באותן מדינות באירופה שיש בהן תוכנית בסיסית מרכזית אחת המהווה את רשת המגן לכלל האוכלוסייה ואליה נלוות כמה תוכניות קטגוריאליות קטנות הממלאות פונקציות מיוחדות נוספות. התוכנית הבסיסית המהירה וזה את רשת המגן העיקרית בישראל היא תוכנית הבטחת הכנסה המופעלת מאז שנת 1982 (דורון וקרמר, 1992, עמ' 40-53). לתוכנית מרכזית זו נלוות תוכנית אחת שיש בה התייחסות מיוחדת לקבוצת אוכלוסייה

המוטל על תובע גמלה משתנה ממדינה למדינה. במדינות שיש בהן מערכת נתונים ממוחשבת ולעובדי תוכנית הבטחת ההכנסה יש נגישות למאגרי מידע לאומיים שונים, כגון מידע על בעלות על רכב וכדומה, יש בכך כדי לסייע לא רק לשירות, אלא גם לתובע, משום שעל-ידי כך מופחת נטל ההוכחות שאדם צריך לספק לשירות עם הגשת תביעה לגמלה.

לב-לבו של כל טיפול בתביעה להבטחת הכנסה הוא מבחן האמצעים. ביצוע מבחן אמצעים מקפל בתוכו שורה של החלטות פוליטיות ומנהליות בדבר המשאבים השונים המצויים בידי התובע. בין אלה מתבקשת ההחלטה בשאלה מי הם בני משק-הבית שביניהם משאבים אלה צריכים להתחלק, מהו החלק של המשאבים של בני המשפחה האחרים שיש לכלול בתקציב היחידה התובעת גמלה ועוד. סוגיות נוספות נוגעות לסוגי ההכנסה השונים, באיזו מידה הם מובאים בשלמותם בחשבון ההכנסות של התובע לצורך קביעת הזכאות או שקיימים לגביהם disregards, דהיינו שחלק זה או אחר מהכנסות אחדות אינו מובא במניין ההכנסות הקובעות את הזכאות. הרבר נוגע, למשל, לחסכונות או לרכוש. הסוגיה כאן היא, האם התובע נדרש להוציא את כל סכום החסכונות שלו ולהשתמש בו לפני שהוא יכול להיות זכאי, או שהוא יכול להמשיך ולשמור על סכומי חיסכון ידועים בלי שאלה יפגעו בזכאותו לגמלה (דבר שהחוקרים אלקוק ופירסון (Alcock and Pearson, 1999) מכנים בשם "the savings trap", כלומר "מלכודת החיסכון"). חסכונות של עד 3,000 ל"ש לזוג אינם מובאים כלל בחשבון לצורכי קביעת הזכאות בבריטניה. חסכונות של מ-3,000 עד 8,000 ל"ש מובאים בחשבון בצורת הפחתה קטנה של שיעור הגמלה. לעומת זאת, בשוודיה התובע חייב

בתשלומים שגויים, היחסים עם הגורמים המוסדיים האחרים המשיקים להפעלת התוכנית ונוהלי הטיפול בעררים על דחיית התביעה, או במקרה שהתובע רואה את עצמו נפגע מהחלטת השירות.

### 1. הגשת התביעה והטיפול בה

ברוב המדינות היוזמה להגשת התביעה חייבת לבוא מן האדם עצמו. התובע צריך להתייצב במשרדי השירות, למלא את טופס התביעה ולהגישו לעובד השירות. בריטניה היא יוצאת-דופן בעניין זה: שם הדרך המועדפת להגשת התביעה היא שליחתה באמצעות הדואר. גם בצרפת ובגרמניה אדם יכול להגיש, אם הוא רוצה בכך, את התביעה באמצעות הדואר, אבל בדרך-כלל הוא מוזמן לראיון במשרדי השירות. בחלק מן המדינות, עובד השירות חייב לקיים בכל מקרה ראיון עם התובע במשרדי השירות או בכיתו של התובע. במדינות אחדות, למשל בבלגיה, הראיון נערך במתכונת של חקירה סוציאלית על-ידי עובד סוציאלי. צעדים של "הושטת יד" (outreach), דהיינו פעולות שתפקידן לעודד או להקל לתובע גמלה, ננקטות באוסטרליה על-מנת לשפר את הנגישות לשירות של בני אדם מחוסרי בית, קבוצות מיעוט, ושל אלה המתגוררים באזורים מרוחקים.

אדם המבקש גמלת הבטחת הכנסה חייב להוכיח, ברוב המקרים, בכפוף לתביעתו את זהותו, גילו, מספרו בביטוח הסוציאלי כמידה שמספר כזה נהוג בארצו, מעמד התושבות או האזרחות שלו ועוד. כחלק מהוכחת האזרחות או מהוכחת הזכות לתושבות קבע, הדרישה הנפוצה יכולה לכלול גם הוכחה על משך הזמן של תושבות קודמת בארץ. בנוסף לכך, התובע צריך להגיש אישורים המעידים על המשאבים העומדים לרשותו או על העדרם של אלה. נטל ההוכחות מסוג זה

נוספים, כגון של משרד הפנים ושל משרד הרישוי.

## 2. צורות תשלום הגמלה

נהוגות שיטות שונות של תשלום גמלאות הבטחת הכנסה. ברוב המדינות גמלאות המשולמות לתקופות זמן ארוכות יותר מועברות בצורות שונות לחשבון הבנק של התובע או באמצעות אשראי בנקאי. תשלומים במזומן נעשים רק במקרים של תשלומים חד-פעמיים, במקרים של תשלומי חירום, או של גמלאות הניתנות לתקופות קצרות. בשורה של מדינות התשלום נעשה באמצעות פנקס תשלומים לפרק זמן מוגדר, הכולל המחאות שניתן לפדות אותן במועדים שנקבעו לכך בבנק הדואר. מדינות אחרות ממשיכות להעביר את התשלומים באמצעות שקים הנשלחים לביתו של התובע. במקרים חריגים, שיש בהם חשש של ניסיון להונות את השירות, התובע נדרש להתייצב במשרדי השירות על-מנת לקבל את הגמלה. על-פי רוב תשלומי הגמלה הם לתקופה של חודש, אבל בכמה מדינות, כגון אירלנד, התשלומים הם שבועיים וכבריטניה התשלומים הם דו-שבועיים. בישראל, התשלום הוא חודשי והוא מועבר ישירות לחשבון הבנק של הזכאי, להוציא מקרים יוצאי-דופן.

## 3. מניעת השימוש לרעה

הסוגיה של מניעת שימוש לרעה או של הונאה בתוכניות הבטחת הכנסה מעסיקה את קובעי המדיניות והמערכות הביורוקרטיות במדינות רבות. השאיפה למנוע את השימוש לרעה נובעת מן הצורך להבטיח שהמשאבים המוגבלים המוקצים למטרה של מניעת מצוקה כלכלית יגיעו לבני אדם ולמשפחות שזקוקים להגנה של רשת המגן המשתקפת בגמלאות הבטחת הכנסה. הדאגה למניעת

להשתמש בכל סכומי החסכונות שלו לפני שהוא יכול להיות זכאי לגמלה.

מדינות שונות נוהגות באופן שונה כלפי סוגי הכנסה אחדים, כגון הכנסה מגמלאות ביטחון סוציאלי. גמלאות המיועדות לכיסוי הוצאות מיוחדות הקשורות בנכות או בהגבלות תנועה אינן מובאות בדרך-כלל בחשבון ההכנסות. גמלאות אחרות אינן מובאות כלל בחשבון הכנסות, או שהן מובאות בחשבון באופן חלקי בלבד. בכרי-טניה, למשל, גמלאות מיוחדות המשולמות לאלמנות מלחמה ומענקי חגים אינם מובאים בחשבון. גמלאות אחרות, כמו תשלומים לנפגעי רדיפות הנאצים, מובאות בחשבון באופן חלקי בלבד.

בדומה למרבית המדינות האחרות, גם בישראל התובע בעצמו או בן-זוגו חייבים להגיש את התביעה הראשונית לקבלת גמלת הבטחת הכנסה. המידע שהתובע מתבקש למסור למערכת הוא מקיף מאוד וכולל פרטים אישיים על עצמו, על בן או בת-הזוג וילדיהם, על עבודתו, השכלתו ועוד. לצורך מבחן האמצעים שנערך לגבי כל תובע, נדרשים נתונים עליו ועל בן-הזוג בנוגע להכנסות מעבודה וממקורות נוספים (כגון פנסיה או גמלאות), פירוט החסכונות בבנק, נכסים וכלי רכב שבבעלותם. כמו-כן נדרשים התובעים לתת סיבה להגשת התביעה ומידע על גורמים אחרים בקהילה המטפלים בהם. כל ההכנסות והאמצעים הללו מובאים בחש-בון במסגרת מבחן האמצעים. לא נכללים בהכנסות המובאות בחשבון קצבאות ילדים, הענקות לחיילים משוחררים ומספר הכנסות אחרות. התובעים מתבקשים לגבות את המידע שהם מוסרים במסמכים, כגון פירוט החשבונות בבנק, ולהצהיר שהמידע שנמסר הוא מלא ואמיתי. המידע שמסרו התובעים נבדק במערכת הביטוח הלאומי בדרך של הצלכתו עם מידע שקיים במאגרי מידע

גמלה מובטלים ממשיכים בחיפוש אחר עבודה.

מלבד האמצעים המנהליים השגרתיים הללו יש מדינות המפעילות מדיניות פעילה יותר למניעת שימוש לרעה. בין האמצעים האלה ניתן למצוא, באוסטרליה למשל, שימוש בטכנולוגיות מתקדמות של איתור והצלבת נתונים על זרימת הכנסות אצל קבוצות נבחרות של מקבלי גמלה. במדינות אחרות נעשה שימוש נרחב יותר במידע שהציבור מוסר על הכנסות או על עבודה של מקבלי גמלאות. בבריטניה, למשל, משתמשים בכל מידע המגיע לשירות שיש בו כדי לדמוז על שימוש לרעה. לעומת זאת, בגרמניה מחעלמים ממידע אנונימי המגיע לשירות ומשתמשים במידע המתקבל מן הציבור רק אם קיים חשש ברור שנעשה ניסיון להונות. מדינות אחדות מפעילות אמצעי הרתעה נגד ניצול לרעה של השירות בדרך של הגשת תביעות משפטיות נגד העבריינים. יפן ובריטניה נוקטות אמצעים אלה לא רק כדי להעניש את העבריינים, אלא בעיקר כדי להרתיע עבריינים בכוח, בבחינת יראו וייראו.

הבעיה של מניעת שימוש לרעה מעסיקה כמובן גם את מערכת הבטחת ההכנסה הישראלית. כמו במדינות אחרות גם בה ננקטים, כחלק מן הנהלים, כל אוחס צעדים שגרתיים המכוונים למנוע שימוש לרעה. עד כה לא התפרסמו בארץ נתונים המצביעים על שימוש לרעה כבעיה הדורשת נקיטת צעדים מיוחדים. יתר על כן, נתונים על שימוש לרעה בגמלת דמי אבטלה גילו, ששיעורה של תופעה זו קטן במיוחד (טולדנו, 1996). משום כך לא נהפכה הסוגיה של שימוש לרעה בגמלאות לנושא בוויכוח הציבורי על מערכת הבטחת ההכנסה. יחד עם זאת, קיימים במערכת הבטחת ההכנסה אמצעים שונים למניעת שימוש לרעה בגמלאות.

הונאת השירות נובעת גם מן הצורך לשמור על המשך התמיכה והאמון הציבורי והפירוי ליטי בקיומה של רשת המגן. אמון ותמיכה אלה עלולים להתרופף במידה שיתברר שהשימוש לרעה מגיע לממדים גדולים.

בתקופה האחרונה קיבלה הסוגיה של מניעת שימוש לרעה תשומת לב מיוחדת במדינות אחדות והפכה להיות נושא לוויכוח פוליטי התופס מקום חשוב בסדר-היום הלאומי. הוויכוח בסוגיה זו גלש באופן בלתי נמנע במדינות השונות לוויכוח הנמשך על מדינת הרווחה והוא עכשיו חלק מן המתקפה עליה. ממשלת הלייבור בבריטניה, בראשותו של טוני בלייר, העמידה את הנושא של מניעת שימוש לרעה, או כפי שהיא כינתה זאת "Rooting Out Fraud", בין המטרות החשובות שבמסגרת מדיניות הרווחה שלה. לצורך זה הוחלט על הפעלת שלוש אסטרטגיות: גילוי משופר (Im-proved detection), הרתעה יעילה יותר (More effective deterrence), ומניעה טובה יותר (Better prevention) (Department of Social Security, 1998).

הצעדים העיקריים למניעת תשלומי גמלאות לבני אדם שאינם שזכאים לקבלן נעשים תוך-כדי תהליך בדיקת הזכאות הראשונית לגמלה ובמסגרת עדיכת מבחן האמצעים. הנהלים למניעת המשך תשלומי גמלה לבני אדם שנכנסו למעגל המקבלים כוללים:

- (א) החובה המוטלת על מקבל גמלה להודיע על כל שינוי שחל במצבו הכלכלי ועל הכנסות נוספות שהוא זכה בהן.
- (ב) בדיקה תקופתית שגרתיית של המשך הזכאות לגמלה.
- (ג) דרישה להגיש מחדש את התביעה לגמלה בתקופות זמן מוגדרות.
- (ד) בדיקות במרווחי זמן קצרים האם מקבלי

אמנם התובע יכול להיות זכאי לגמלה באחת התוכניות הביטוחיות הקיימות ואם כן - להבטיח שהוא אכן ימצה זכויות אלה. תיאום כזה נדרש לפעמים עם שלטונות המס כדי לקבל תמונה מלאה על הכנסותיו ועל המשאבים האחרים העומדים לרשותו של התובע. שיתוף פעולה כזה נדרש עם שירות התעסוקה לשם הפעלת מבחני העבודה ומעקב אחר האפשרויות של השמה בעבור דה או שיפור מיומנויות התעסוקה של מקבלי הגמלה. שיתוף פעולה יכול להידרש גם עם מוסדות בריאות, רווחה וגורמים אחרים בקהילה כדי לעמוד על הסיבות שהביאו את האדם למצבי מצוקה או כדי למצוא מענה למצוקות של האדם והמשפחה הנזקקים לסיוע של רשת המגן. ככל שמעורבים בתהליך גורמים רבים יותר, כך בעיות התיאום קשות יותר והן עלולות להוביל לפגיעה ביעילות המערכת. במקרים אלה הפגיעה יכולה להיות במערכת עצמה, או באדם המצוי במצוקה התובע גמלה, או בשניהם גם יחד. בעיות בתיאום כזה נמצאו במערכות הבטחת הכנסה במדינות רבות (וייס, 2000). חוסר תיאום בין הגורמים המוסדיים מביא לעתים קרובות להשהיית הטיפול, לכפילויות בפעולות שונות ולהגדלת נטל ההוכחות הנדרש מאדם שלפעמים מתבקש להמציא אישורים דומים ממספר גורמים, ולהתדיינות על פירושים שונים שניתנים לפעמים לאישורים אלה. המחיר הגלוי והסמוי מוטל במקרים אלה לא רק על האדם התובע גמלה, אלא על המערכת כולה ומגדיל את עלות הפעלתה.

#### 6. הטיפול בערדים

יש שוני רב בין המדינות בכל הנוגע לאפשרויות של ערר המצויות בידי תובעי גמלה שאינם שבעי רצון מן ההחלטה בעניינם או הרואים את עצמם נפגעים

אמצעים אלה כוללים בדיקה תקופתית של המידע שמסרו הזכאים באמצעות מאגרי מידע ודרישה שבעלי קצבאות ארוכות טווח יגישו הצהרה מחודשת מדי שנה. כמו-כן קיים בכל סניפי המוסד לביטוח לאומי מערך של חקירות והוא מופעל כדי לבדוק זכאות. גם מידע אנונימי שנמסר על שימוש לרעה בגמלאות נבדק בעזרת מערך חקירות זה.

#### 4. הטיפול בתשלומי יתר

הנהלים לגבייה בחזרה של תשלומי יתר דומים מאוד ברוב המדינות. תשלומי יתר הנובעים ממידע לא מלא או לא מדויק שמסר התובע נגבים בדרך-כלל בחזרה. הגבייה בחזרה במקרים אלה נעשית באמצעות קיזוז מן הגמלה האמורה להשתלם בעתיד. אולם, גם במקרים אלה הקיזוז נעשה על-פי רוב מחלק קטן מן הגמלה, כדי לא לפגוע בתנאי החיים של מקבליה. להלכה, תשלומי יתר הנובעים מטעויות מנהליות של השירות עצמו אמורים להיגבות בחזרה. אולם למעשה, בדרך-כלל הדבר לא נעשה. באיסלנד, למשל, הכלל הוא שאין לגבות בחזרה תשלומי יתר כאלה. בחלק מן המדינות ניתן לגבות תשלומי יתר מן העיזבון של מקבל גמלה שנפטר. אין מידע אם אכן גבייה כזאת מבוצעת הלכה למעשה. גם בישראל קיימים נהלים לטיפול בתשלומי יתר. תשלום יתר הנובע ממידע לא נכון שמסר תובע מקוזז בדרך-כלל מקצבאות אחרות המשולמות לו.

#### 5. היחסים עם הגורמים המוסדיים המשיקים

הפעלה יעילה של רשת המגן דורשת בכל מקום תיאום ושיתוף פעולה בין הגורמים המוסדיים השונים המעורבים בהגשת שירותים. בראש וראשונה נחרץ תיאום כזה עם מוסדות הביטוח הסוציאלי כדי לבחון אם

ממנה. טווח אפשרויות הערר הקיימות נע מבדיקה מחדש (Review) במסגרת הפנימית של השירות, דרך טריבונלים מעין-משפטיים בצורת ועדות ערר למיניהן, אומבודסמנים, בתי-דין מיוחדים, כגון בתי-דין לעבודה, ועד פנייה לבתי המשפט הרגילים. יש מדינות שבהן מספר העררים גבוה והוא אף גדל בשנות ה-90. כזאת היא למשל קנדה, בתקופה שהיו בה הקשחה וצמצומים במתן הגמלאות. לעומת זאת יש מדינות כמו פינלנד ושווייץ, שבהן מספר העררים קטן מאוד, כנראה בגלל האמון המועט שהאוכלוסייה רוחשת למבנה ולדרכי הפעולה של המוסדות המטפלים בעררים. במספר מדינות, ובכללן גרמניה, בלגיה והולנד, הרחיבו את האפשרויות להגשת עררים לבתי-דין מיוחדים או לבתי-משפט רגילים מתוך הכרה ביתרונות של המערכת השיפוטית בכל הנוגע לעשיית צדק.

ברוב המדינות הגישה לערכאות הערר, כולל בתי-הדין המיוחדים, אינה כרוכה בתשלום מצד מגיש הערר. אולם, הנגישות לבתי-המשפט הרגילים כרוכה לעתים קרובות בתשלומים. כחלק מן המדינות המערערות זכאים לסיוע משפטי לצורכי הטיפול בערר שלהם בפני הערכאות השונות.

בישראל, תובע החש שנעשה לו עוול בטיפול בתביעתו רשאי לפנות אל בית-הדין לעבודה. יחד עם זאת, מספר הפניות בעניין זה לבית-הדין לעבודה הוא, ככל הנראה, קטן ביותר.

באופן טבעי, מדינות בעלות מבנה פדרלי דוגמת ארצות-הברית, קנדה או גרמניה, מפעילות בתוכן את הדגם המבוזר של מערכת הבטחת הכנסה שהאחריות עליו מחולקת בין זרועות השלטון האזוריים והמקומיים. אולם, אין הכרח שהדגם הרי-כוזי הזה יימצא בכל המדינות שהמבנה שלהן פדרלי. אוסטרליה, למשל, מפעילה בתוכה

מה שמאפיין את הדגם המבוזר הוא קיומה של מערכת הבטחת הכנסה שהאחריות העיקרית עליה מצויה בידי זרועות שלטון אזוריות או מקומיות ושהשילוב שלה עם מערכת הביטחון הסוציאלי הארצית הרחבה יותר רופפת. במערכת מסוג זה דרכי ההפעלה, תנאי הזכאות ורמת הגמלאות עשויים להיות שונים לפי הנסיבות המקומיות ואין בה מדיניות לאומית אחידה המכוונת את פעולותיה של רשת המגן בכל חלקי המדינה. מימון המערכת לפי דגם זה נעשה בדרך-כלל בידי השלטונות המקומיים או בדרך של חלוקת הנטל בין השלטון המרכזי והמקומי. אלה הם שני הדגמים במתכונתם הטהורה. לכל דגם כזה יש יתרונות ומגרעות משלו והבחירה בכל אחד מהם מבטאת את ההתפתחות ההיסטורית של רשת המגן באותה מדינה ומשקף את ההעדפות הפוליטיות והערכיות שלה. במציאות ניתן כמובן למצוא דגמי ביניים שונים שיש בהם צירוף זה או אחר של שני הדגמים.

באופן טבעי, מדינות בעלות מבנה פדרלי דוגמת ארצות-הברית, קנדה או גרמניה, מפעילות בתוכן את הדגם המבוזר של מערכת הבטחת הכנסה שהאחריות עליו מחולקת בין זרועות השלטון האזוריים והמקומיים. אולם, אין הכרח שהדגם הרי-כוזי הזה יימצא בכל המדינות שהמבנה שלהן פדרלי. אוסטרליה, למשל, מפעילה בתוכה

## רמת האחריות הלאומית

שני דגמים עיקריים של אחריות לאומית מאפיינים את מערכות הבטחת הכנסה במדינות השונות: הדגם הריכוזי האינטגרטיבי (Alcock) והדגם המקומי המבוזר (Alcock).



השונות זו קשורה במידת יכולתן הכלכלית של יחידות שלטון אלה. נמצא, שהקשיחות במתן גמלאות הבטחת הכנסה גדולה יותר ברשויות מקומיות אחדות לעומת אחרות ושיקול הדעת המופעל בהן במתן גמלאות נוטה לכיוון השלילי.

מדיניות הבטחת ההכנסה בשוודיה נקבעת בחקיקה לאומית. אולם, מדיניות זו מופעלת באופן מבוזר בידי השלטונות המקומיים. ההחלטות הקובעות את תנאי הזכאות ואת רמת הגמלאות נתונות בידי השלטונות המקומיים במסגרת הכללים וההנחיות של המדיניות הלאומית. יחד עם זאת, במסגרת הכללים האלה נותר בידי השלטונות המקומיים חופש פעולה רחב והרכה מקום לשיקול דעת. השלטונות המקומיים נושאים בחלק הארי של נטל ההוצאה להבטחת הכנסה, המתכסה ממסי הכנסה מקומיים. בשתי המדינות, שוודיה ופינלנד, ברור שיש מחיר להפעלה הנפרדת של הספקת גמלאות הבטחת הכנסה בידי הרשויות המקומיות תוך שילוב רופף בלבד עם מערכת הביטחון הסוציאלי הרחבה יותר. העדר השילוב כרוך בעלות מנהלית גבוהה והוא יוצר בהכרח כפילויות, חוסר אחידות והשהיה בטיפול בתביעות להבטחת הכנסה. היתרון שמדינות אלה ואחרות רואות בדגם המבוזר המופעל בהן הוא בשילוב של תפקידי רשת המגן עם שירותי הטיפול הסוציאלי-האישי של העובדים הסוציאליים. יתרה מזו, השלטונות בשוודיה רואים בהספקה מקומית של גמלאות הבטחת הכנסה אמצעי חשוב לפיקוח על ההוצאה הציבורית הכרוכה במתן גמלאות אלה. העלות המנהלית הגבוהה יותר נחשבת כדאית לפי גישה זאת (OECD, Vol. 1, 1998, p. 109).

את הדוגמה הקיצונית של הפעלת הדגם המקומי המבוזר ניתן למצוא בשווייץ. אף-על-פי שגם בה קיימות הנחיות כלל-לאומיות

את הדגם הריכוזי האינטגרטיבי, למרות המבנה הפדרלי שלה. לעומת זאת, מדינות בעלות מבנה שלטוני מאוחד, כמו נורווגיה, פינלנד ושוודיה, מפעילות בתוכן מערכות מקומיות מבוזרות.

רשת המגן בכריטניה היא דוגמה בולטת למדינה שבה מופעל בעיקרו הדגם הריכוזי האינטגרטיבי. מדיניות הבטחת ההכנסה, המשולבת במדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי הלאומית, נקבעת במשרד לביטחון סוציאלי (Department of Social Security) של הממשלה המרכזית והיא מבוצעת באמצעות מוסד ארצי מיוחד - סוכנות הגמלאות (ה-Benefits Agency). מוסד זה, האחראי על ביצוע תשלומי הביטחון הסוציאלי, כולל הגמלאות הביטחוניות והאחרות, מבצע גם את תשלומי גמלאות הבטחת הכנסה בכל אזורי המדינה. המוסד מקיים רשת סניפים אזוריים, האמורים להפעיל באופן אחיד את רשת המגן של הבטחת הכנסה בכל מקום בכריטניה.

לעומת זאת, שוודיה ופינלנד הן דוגמאות למדינות שמופעל בהן הדגם המקומי המבוזר. המשרד לענייני הרווחה בממשלה המרכזית של פינלנד אמור לקבוע קווי מדיניות כלליים של הבטחת הכנסה בכל הנוגע לתנאי הזכאות ולצורת הגשת הגמלאות. אולם, קווי מדיניות כלליים אלה בוטלו בחלקם בשנות ה-90 בידי הרשויות המקומיות המופקדות על הפעלת מדיניות הבטחת ההכנסה. לפיכך, יש מידה רבה של חופש פעולה ושיקול דעת. נטל ההוצאה להבטחת הכנסה נחלק בין הממשלה המרכזית ובין השלטונות המקומיים כאשר ברקע קיימת תביעה להגדלת חלקה של הממשלה המרכזית במימון. התוצאה היא שוני רב ברשת המגן המובטחת לאוכלוסייה הנזקקת. השוני תלוי במדיניות הרשויות מקומיות

מוגשות על-פי כללים לאומיים אחידים בכל אזורי הארץ ברשת הסניפים של המוסד לביטוח לאומי. כך נמנעים מישראל המתחים הפוליטיים והחברתיים הכרוכים בהפעלת רשת המגן, מתחים שהם פועל-יוצא של הדגם המקומי המבוזר.

### תמריצים לעבודה במערכת

המדיניות לגבי גמלאות הבטחת הכנסה מונעת בכל המדינות על-פי השאיפה שכל אדם המקבל גמלה כזאת יעשה כל מאמץ כדי להיקלט במעגל העבודה ויפסיק להיות תלוי ברשת המגן שהגמלה אמורה לספק. הכלל הראשון בהקשר של שאיפה זו, הנשמר ברוב המדינות, הוא קיום מבחן העבודה כתנאי לקבלת גמלאות הבטחת הכנסה. מבחן זה מחייב את תוכע הגמלה להירשם ולהתייצב כדורש עבודה בלשכה של שירות התעסוקה כדי להבטיח שהוא מחפש עבודה באופן פעיל. מלבד ההסתמכות על המבחן הזה קיימת בכל המדינות הציפייה שאדם המבקש גמלה יעשה כמיטב יכולתו לחפש עבודה בכל הדרכים האפשריות האחרות הפתוחות לפניו. פטורים ממבחן העבודה הם על-פי רוב בני אדם הסובלים מנכות המגבילה את יכולתם לעבוד, בני אדם מעל גיל הפרישה מעבודה או הנמצאים קרוב לגיל זה, והורים בודדים עם ילדים בגיל הרך.

בני אדם המקבלים גמלת הבטחת הכנסה שאינם עומדים במבחן העבודה המתקיים מדי פעם צפויים ברוב המדינות לעונשים - החל מאובדן מוחלט של הזכות לקבלת גמלה עד שלילת הזכות לגמלה לתקופת זמן שנקבעה. סנקציה מסוג אחר, שאומצה לאחרונה בארצות-הברית במסגרת החוק החדש מרווחה לעבודה, היא מכסת זמן, המגבילה את תקופת הזמן הכוללת על-פני

הנוגעות להגשת גמלאות הבטחת הכנסה, ההפעלה נעשית כולה במסגרת 26 הקנטונים הקיימים במדינה זו. בנוסף לכך, האחריות בקנטונים מבוזרת לרמת השלטון הנמוכה יותר של הרשויות המקומיות. כתוצאה מכך מופעלות בשווייץ יותר מ-3,000 תוכניות שונות, כמספר הרשויות המקומיות, של הבטחת הכנסה. מקור המימון של תוכניות אלה הוא הרשות המקומית. כתוצאה מן האחריות הקנטונלית והמקומית פותחו במדינה כללים מורכבים של השתייכות מקומית הקובעים את האחריות של כל קנטון לשאת בנטל ההוצאה של הבטחת הכנסה לבעל ההשתייכות. במקביל לכך פותחה גם מערכת מסובכת של התחשבות בין-קנטונלית לגבי כיסוי ההוצאות של בני אדם המעבירים את מגוריהם מקנטון אחד לאחר.

הבעיה של רוב המדינות המפעילות בתוכן את הדגם המקומי המבוזר של הבטחת הכנסה, הכוללות בנוסף למדינות שכבר הזכירו גם את אוסטריה, איטליה, צרפת וספרד, היא, שבאזורים וברשויות המקומיות שהן בעלות היכולת הכלכלית הנמוכה ביותר לשאת בנטל הבטחת הכנסה, הביקוש לגמלאות אלה הוא הרב ביותר. ניגוד זה איננו תורם לצמצום הפערים בין האזורים הגיאוגרפיים השונים ולהגברת הלכידות החברתית. הוא גם אחד הגורמים למתחים הפוליטיים הפנימיים בחלק מן המדינות.

בשונה מן המדינות האלה, ישראל זנחה בראשית שנות ה-80 את הדגם המקומי המבוזר ואימצה לה את הדגם הריכוזי האינטגרטיבי. רשת המגן הישראלית, המוצאת את ביטויה בגמלאות הבטחת הכנסה, מעוגנת בחוק הבטחת הכנסה מ-1980 ומופעלת בידי המוסד לביטוח לאומי. המוסד אחראי גם להפעלת כלל מערכת הביטוח הלאומי. גמלאות הבטחת הכנסה

כלל, למצוא עבודה ולצאת ממעגל מקבלי הגמלה. ברוב המקרים נמצא, שבני אדם אינם ערים לרמת החלפת השכר נטו המגולמת בגמלאות שהם מקבלים. יתרה מזו, בני אדם מעוניינים למצוא עבודה משום שזו מעלה את הסטטוס החברתי שלהם, יש בה כדי לספק את הצורך החברתי להיות מועסק והיא גם מרחיבה את האפשרויות של קשירת קשרים חברתיים הנחוצים כל כך לחיים חברתיים תקינים (OECD, 1998).

סוגיית התמריצים קשורה גם לשורה של הטבות אחרות בכסף או בעין שמדינות שונות מעניקות למקבלי גמלאות הבטחת הכנסה במסגרת רשת המגן. בין הטבות אלה ניתן למצוא סיוע בשכר דירה, הגשת עזרה רפואית או עזרה בכיסוי הוצאות רפואיות שונות, הנחות בתשלומי ארנונה ומסים ישירים אחרים, הנחות בשימוש בתחבורה הציבורית, הספקת ציוד לימודים לילדי בית-הספר ועוד. בבריטניה, למשל, הטבות אלה כוללות תשלומים מיוחדים לחימום הדירה בחורף, ארוחות חינם לילדים בבתי-הספר, שירותי חינוך שונים ללא תשלום, הספקת חלב וויטמינים לנשים בהיריון ולילדים בגיל הרך, הענקת תרופות, משקפיים וטיפול שיניים חינם. לבני אדם שטווח ההזדמנויות שלהם להשתכר נמוך, יציאה לעבודה הכרוכה באובדן הזכות לקבלת הטבות מסוג זה עלולה ליצור תמריצים שליליים משום שהשכר הנמוך אינו יכול לפצות אותם על אובדן ההטבות האלה (McKay and Rowlingson, 1999, pp. 165-181). אולם, ראיות מסקרים שונים מצביעות על כך, שרק בני אדם מעטים ערים למשמעות המעשית של תמריצים שליליים מסוג זה (Marsh and McKay, 1993; Bryson and Marsh, 1996).

רוב המדינות משאירות בידי מקבלי גמלת הבטחת הכנסה חלק זה או אתר של השכר

החיים, אשר במהלכה אדם רשאי לקבל סיוע במסגרת תוכניות להבטחת הכנסה (לרמן, אקס ווטסון, 1998; דורון, 2000). לצד הסנקציות הללו מספר מדינות מעניקות הטבות חיוביות שונות שנועדו לסייע לבני אדם לחזור לעבודה או להיות עצמאים ובעלים של עסק קטן שיוכל לפרנס אותם. ברוב המקרים הטבות מסוג זה ניתנות בצורת תוספות לגמלה, הארכת משך הזמן של מתן הגמלה, מענקים כספיים קטנים והלוואות לצורך בניית עסק עצמאי.

בחלק נכבד מן המדינות הממשלות מפעילות גם מדיניות פעילה במסגרת שוק העבודה במטרה לעזור לבני אדם לצאת ממעגל מקבלי הגמלאות באמצעות טיפוח כישוריהם בחיפוש עבודה, שיפור מיומנויות התעסוקה, ותוכניות שונות המיועדות לעודד את הביקוש לאותם סוגי עובדים המצויים בין מקבלי גמלאות להבטחת הכנסה. בין צעדי המדיניות הננקטים כאן ניתן למצוא תוכניות המעודדות מקבלי גמלה להשתתף במסגרות לימוד המרחיבות את השכלתם, או להיכנס לקורסים להכשרה מקצועית על-מנת להגדיל את טווח ההזדמנויות שלהם להשתלב בעתיד בשוק העבודה (קטן, 2000).

סוגיה חשובה בהקשר של שמירת התמריצים לעבודה בתוכניות הבטחת הכנסה נוגעת למידת הנדיבות של גמלאות אלה, דהיינו מהו שיעור החלפת השכר נטו, ה־"Earning replacement rates", שגמלאות הבטחת הכנסה מבטיחות. גמלאות הבטחת הכנסה שהן קרובות מאוד ברמתן לרמת השכר המובטחת לבני אדם כהיותם מועסקים בעבודה שהם רגילים לה עלולות להביא לכך שלמקבלי גמלה לא יהיה תמריץ לעשות את המאמץ הנחוץ כדי לחפש עבודה ולצאת ממעגל מקבלי הגמלאות. יחד עם זאת, המידע הקיים מצביע על כך, שמקבלי גמלאות הבטחת הכנסה מעוניינים, בדרך-

במציאות המצב מורכב יותר בגלל התקרה הנמוכה יחסית של ההכנסה הכוללת המותרת במסגרת רשת המגן הקבועה בחוק. תקרה זו, או כפי שהיא מכונה "הסכום הקובע", מבטלת למעשה בחלק גדול של המקרים את האפשרות להשאיר בידי כני אדם את החלק מן השכר (ראו על כך גם במאמר של גל ודורון, 2000). לפיכך גם בארץ קשה להימלט מן הבעיה של תמריצים שליליים לעבודה הקיימים בכל מערכת הבטחת הכנסה.

### מיצוי הזכויות

אחד המבחנים החשובים של האפקטיביות של כל רשת מגן היא היקף מיצוי הזכויות לקבלת גמלה בקרב האוכלוסייה שאותה היא אמורה לכסות (Craig, 1991; Atkinson, 1995). מיצוי הזכויות (take-up) של גמלאות בתוכניות ביטוח לאומי הבנויות בעיקר על תנאים ביטוחיים מוגדרים, ובתוכניות לא גבייתיות שונות אחרות שהזכאות להן בנויה על קריטריונים ברורים ופשוטים, כמו גיל, מצב משפחתי או הסטטוס של התובע, הוא על-פי רוב גבוה מאוד ועשוי להתקרב ל-100%. לעומת זאת, מיצוי הזכויות בגמלאות המותנות במבחני אמצעים או הכנסות הוא בדרך-כלל נמוך יותר. חלק מן האוכלוסייה הזכאית באופן פוטנציאלי לגמלאות אינו ממצה את זכותו. הסיבות לכך יכולות להיות שונות כמו, למשל, העדר מידע, או ידיעה לקויה על הזכות לגמלה, שינויים תכופים בתנאי הזכאות, הרתיעה שבני אדם רבים חשים מפנייה כדי לבקש גמלה, הכרוכה בצורך להוכיח שהמצוקה הכלכלית שהם נקלעו אליה אכן קיימת, או נהלים ביורוקרטיים המרתיעים בני אדם לפנות ולתבוע את

שהם משיגים מעבודה לאחר ניכוי ההוצאות שהיו קשורות ביציאה לעבודה, כמו הוצאות נסיעה או דמי חברות באיגוד מקצועי ועוד. השיטה המקובלת היא של "disregards", דהיינו הכנסות שאינן מובאות במניין לצורך חישוב הגמלה. הכנסות נטו שמקבלי גמלה משיגים מעבודה אינן מופחתות בשלמותן מן הגמלאות שלהם. במלים אחרות, שיעור ההפחתה הוא פחות מ-100%, מפני שהפחתה בשיעור זה היתה יוצרת שיעורי מיסוי אפקטיביים גבוהים מאוד על עבודה והיא למעשה תמריץ שלילי לעבודה.

נמצא, שככל שרמת הנדיבות של גמלאות הבטחת הכנסה גבוהה יותר, דהיינו ששיעור החלפת השכר גבוה יותר, כך גם מבחני ההכנסה המופעלים הם קשוחים יותר והפחתת ההכנסות המושגות מעבודה היא גבוהה מאוד. מדינות סקנדינביה מבטיחות רמת גמלאות הבטחת הכנסה גבוהה מאוד. בשוודיה ובפינלנד, למשל, השיעור של גמלת הבטחת הכנסה לזוג עם שני ילדים, כולל מענק סיוע לדיוור, מגיע לרמת השכר הממוצע במשק (99% ו-98% בהתאמה. OECD, 1998). בד-בבד, מדינות אלה מפעילות מבחני עבודה ואמצעים מחמירים מאוד ואין בהן כמעט סוגי הכנסות שאינם מובאים במניין בחישוב הגמלה (Eardley et al., 1995; Ditch, 1999).

המצב בנושא התמריצים לעבודה בישראל דומה מאוד למצב שנמצא במדינות השונות (גל ודורון, 2000). המערכת בארץ מפעילה מבחני עבודה בנקודת הפנייה לקבלת הגמלה ומבחן זה נערך אחר-כך בפרקי-זמן קבועים. גם מבחני האמצעים מתקיימים בתדירות דומה. באופן עקרוני, המדיניות כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוק הבטחת הכנסה אמורה להשאיר בידי מקבלי גמלה חלק שנקבע מן השכר שהם משיגים מעבודה לאחר ניכוי ההוצאות שהיו קשורות ביציאה לעבודה.

תוכניות להבטחת הכנסה נהנות מתמיכה ציבורית רחבה ומלגיטימציה מלאה, כמו אוסטרליה וניו-זילנד. בנסיבות שבהן ניתן לזהות את מקבלי הבטחת הכנסה כקבוצה חברתית נבדלת ומיוחדת, ואפשר להצביע על בני אדם כמשתייכים אליה, יש בכך כדי להפוך אותם לנשוא דעות קדומות וסטיגמה.

בבריטניה, שניתנה בה תשומת לב רחבה לבעיית אי-מיצוי הזכויות בתוכניות רשת המגן, מצביעים על שיפור שחל בשנים האחרונות במיצוי הזכויות של גמלאות הבטחת הכנסה. שיפור זה נזקף בחלקו לזכותם של נהלים מתוקנים יותר שהונהגו, להעלאת רמת הגמלאות, שהגדילה את הכראיות לתבוע אותן, לפעילותן של קבוצות אינטרס הפועלות להגברת מיצוי הזכויות ולמאמץ הכללי שנעשה כדי ליידע את האוכלוסייה בדבר זכויותיה ולעודד אותה למצות אותן. הסבר אחר שניתן למיצוי הגבוה יותר של הזכויות קשור בעובדה, שגדל מספרם של אלה החסרים את ההכנסה המינימלית הנחוצה לקיום ובלית ברירה הם נאלצים לפנות ולתבוע גמלה. למרות זאת, ההערכה היא, שגדל מספר המשפחות בבריטניה הממשיכות להתקיים על הכנסות הנופלות מרמת ההכנסה שגמלאות רשת המגן מבטיחות (Evans, 1998).

המידע הקיים במדינות שונות כגון אוסטרליה, בלגיה, צרפת, הולנד ומדינות סקנדינביה מצביע על בעיית אי-מיצוי הזכויות הקיימת בתוכניות רשת המגן המופעלות בהן. אולם, הבעיה לא נחקרה בהן במידה מספקת. בדיקת היקף אי-המיצוי קשה במיוחד גם במדינות שתוכניות רשת המגן שלהן בנויות על מידה גבוהה של שיקול דעת אינדיווידואלי, כגון שווייץ ואוסטרליה.

ניתן להניח, שהבעיה של אי-מיצוי הזכויות להבטחת הכנסה קיימת במידה זו

הגמלה. ההערכות לגבי היקף התופעה של אי-מיצוי זכויות הן מעטות. יחד עם זאת, נראה ששיעור אי-המיצוי של זכויות במסגרת התוכניות להבטחת הכנסה ברוב המדינות אינו פחות מ-20% מסך כל הזכאים (Van Oorschot, 1995, p. 25).

למרות חשיבותו, לא זכה הנושא של מיצוי הזכויות של גמלאות הבטחת הכנסה לתשומת לב מספקת של חוקרים ושל הגורמים הממשלתיים האחראיים ברוב המדינות, פרט לבריטניה (Corden, 1995). החוקר ההולנדי ון אורשוט, שהקדיש את מחקריו לבחינת הנושא, קובע, ששלושה גורמים עיקריים משפיעים על מידת אי-המיצוי: מבנה הגמלאות, הצורה שבה הן מוגשות והדרך שהתובע הפוטנציאלי עשוי להגיב על משתנים אלה. המסקנות שלו הן שאי-מיצוי הזכויות של גמלאות הבטחת הכנסה הופך להיות בעייתי כאשר התוכנית בנויה על שורה ארוכה של כללים מורכבים ומסובכים, תנאי הזכאות שלה עמומים ולא ברורים במידה מספקת, כאשר הגמלאות מיועדות לקבוצות חברתיות שכלפיהן יש דעות קדומות, וכאשר משאירים בידי התובע הפוטנציאלי את היוזמה לתבוע את הגמלה (ון אורשוט, 1999).

מלבד הגורמים שפורטו לעיל יש עוד גורם המשפיע מאוד על מידת המיצוי או אי-המיצוי של זכויות: תחושת הנחיתות שחשים מקבלי הגמלאות להבטחת הכנסה בגלל הסטיגמה הקשורה בכך. עצם העובדה שבני אדם אינם מסוגלים לקיים את עצמם, בחברה המייחסת ערך גבוה מאוד להישגיות ולעצמאות כלכלית, יש בה כדי ליצור תחושת נחיתות בקרב אותה אוכלוסייה שרשת המגן צריכה להתייחס אליה. העוצמה של תחושת נחיתות כזאת שונה כמובן במדינות שונות, אבל היא קיימת גם באותן מדינות שבהן

(ד) התשלומים הנוספים לצרכים שאינם כלולים בשיעורי הגמלה הרגילים.

השוני ברמת האחריות הלאומית של הפעלת תוכניות הבטחת הכנסה, מאחריות לאומית ישירה, דרך אחריות של שלטונות אזוריים שונים כמו הפרובינציות בקנדה, המדינות בארצות-הברית ובגרמניה, הקנטונים בשווייץ, עד אחריות של יחידות שלטון מקומי קטנות, מביא לכך שבהכרח יהיה שוני ברמת הגמלאות להבטחת הכנסה. למרות השוני הזה בדרכי ההפעלה נמצא, שביותר ממחצית המדינות של ה-OECD, רמות הגמלה נקבעות בצורה זו או אחרת באופן מרכזי בידי הממשלה הלאומית. גם במדינות שבהן ההפעלה היא מקומית ומבוזרת, אבל קיימים בהן קווי הנחיה לאומיים כלליים, ההבדלים בין שיעורי רמת הגמלאות אינם גדולים. רק כאשר האחריות להפעלה היא מקומית בלבד, כמו למשל בארצות-הברית, ניתן למצוא הבדלים גדולים ברמת הגמלאות המובטחת. למרות השוני ניתן למצוא כמה דפוסי דומים של קביעת רמת הגמלאות.

בשורה של מדינות, כגון שוודיה ופינלנד, הדפוס שלפיו נקבעים שיעורי הגמלה הבסיסית וסולמות השקילה המוכנים בשיעורי הגמלה של משפחות בעלות גודל שונה מבוסס על סקרי הוצאה של משפחות. התקציבים שהתקבלו על יסוד סקרי ההוצאות משמשים בסיס לרמת הגמלאות כאשר אלה אמורות לשקף סטנדרט קהילתי "צנוע אבל מספיק" של רמת חיים. מאחר שבמדינות המחזרות ההבדלים ברמות השכר הנמוכות והשכר התציוני אינם גבוהים, נמצא שקיימת חפיפה כלשהי בין תקציבי הסטנדרטים הקהילתיים הללו ובין ההכנסה נטו של המשתכרים שכר נמוך. פירוש הדבר, שאין כמעט הבדל, או שיש הבדלים קטנים בלבד, בין רמת הכנסה המובטחת באמצעות

או אחרת גם בישראל. אולם, כמו במדינות אחרות, הדבר לא זכה עד כה לבדיקה ולבחינה של חוקרים או של הגורמים האחראיים במוסד לביטוח לאומי המפעילים את התוכנית.

### מידת הנדיבות של רשת המגן

אחד המאפיינים החשובים ביותר של כל מערכת רשת מגן היא רמת גמלאות הבטחת ההכנסה שהיא מבטיחה לנוקקים להגנתה. הסוגיה המרכזית בהקשר זה היא האם הגמלאות המובטחות הן ברמה מספקת כדי להבטיח את המינימום הדרוש לקיום. המשימה החברתית של כל רשת מגן, המיקוד שלה על קבוצות האוכלוסייה החסרות הכנסה מינימלית כזו, וההתניה של מתן הגמלאות במבחני אמצעים מחמירים, נבחנת במידת המספיקות של הגמלאות שלה להבטיח את המינימום הזה. היבט אחר של סוגיה זו הוא האם רמת הגמלאות המובטחת היא מספיקה כדי להעלות את בני האדם הצריכים להתקיים מגמלאות אלה מעל לקו העוני, כפי שהוא מקובל ומשמש למדידת העוני במדינות השונות.

הרמה הריאלית של גמלאות הבטחת הכנסה קשורה בארבעה גורמים שיש ביניהם תלות הדדית הדוקה:

(א) רמת הגמלה הבסיסית למקבל גמלה יחיד.

(ב) סולם השקילות (Equivalence scale), הקובע את מבנה הגמלאות, דהיינו איך נקבע ההבדל בין שיעור הגמלה ליחיד ובין שיעור הגמלה למשפחות בעלות גודל שונה או להורה יחיד.

(ג) הדרכים לעדכון שיעורי הגמלאות.

לוח מס' 1. שיעורי החלפת שכר של גמלאות הבטחת הכנסה במדינות שונות כחלק מן השכר הממוצע במשק ולפי סוגי משפחה

אדם בודד	זוג עם ילדים	2 ילדים	הורה בודד עם ילדים
32.4	60.3	45.0	45.0
42.3	80.1	61.2	61.2
54.0	82.8	66.6	66.6
46.8	60.3	52.2	52.2
20.0	42.0	47.5	47.5
25.0	49.5	47.5	47.5

מקור: OECD (1998), Vol. 1, p. 42.

הערות:

א. הנתונים בלוח מחושבים לאחר הפחתת חלק הגמלה המיועדת לכיסוי הוצאות הדיור.

ב. השכר הממוצע במשק, פרט לישראל, מחושב לפי השכר הממוצע לעובד ייצור המועסק בעבודה מלאה.

ג. השכר הממוצע במשק בישראל מחושב לפי השכר הממוצע למשרת שכיר כפי שהוא חושב במוסד לביטוח לאומי.

1. גמלת הבטחת הכנסה בשיעורה הרגיל.

2. גמלת הבטחת הכנסה בשיעורה המוגדל.

שווה לרמת הכנסת המינימום שהובטחה למקבלי קצבות הביטוח הלאומי מאז 1974, ואילו שיעור הגמלה הרגילה עומד על 80% משיעור הגמלה המוגדלת. בפועל, ליחיד הזכאי לגמלה מוגדלת משולמת גמלה השווה ל-25% מן השכר הממוצע וליחיד הזכאי לגמלה רגילה משולמת גמלה השווה ל-20% מן השכר הממוצע. הגמלה המוגדלת מיועדת למי שצפוי להימצא במצוקה כלכלית לאורך זמן רב והגמלה הרגילה מיועדת לזכאים בעלי סיכוי סביר לשוב לשוק העבודה תוך תקופת זמן קצרה. לגמלה בסיסית ניתנת תוספת של 50% עבור בן-זוג ותוספת של 5% מן השכר הממוצע עבור כל ילד. גמלאות

הגמלאות ובין רמת הכנסה הפוטנציאלית הניתנת להשגה מעבודה.

במדינות אחרות, כגון בריטניה ואוסטרליה, שיעורי הגמלאות לא נקבעו על בסיס סקרים או סטנדרטים קהילתיים כמו במדינות סקנדינביה שזכרו לעיל. לפיכך קשה מאוד להגדיר בהן מהו אותו סטנדרט קהילתי "צנוע אבל מספיק" של רמת חיים. הפיזור וההבדלים ברמות השכר הנמוך והשכר החציוני במדינות אלה הם הרבה יתר גבוהים. שיעור החלפת השכר של גמלאות הבטחת הכנסה במדינות אלה ובאחרות נוטה להתרכז בקרבת תחתית סולם ההשתכרות (ראה לוח מס' 1). פירוש הדבר, שהגמלאות הן חלק קטן יותר של השכר נטו מאשר במדינות שבהן הבדלי השכר קטנים יותר (OECD, Vol. 1, 1998, pp. 62-64).

הכלל הנקוט בכל המדינות כמעט הוא לעדכן את שיעורי הגמלאות באופן תקופתי. ברוב המדינות העדכון נעשה מדי שנה. שיטת העדכון השכיחה ביותר היא של עדכון הגמלאות לפי העלייה במדד המחירים לצרכן. באוסטרליה, בשוודיה ובפינלנד, העדכון נעשה לפי שיטה זו והחוק מחייב אותן לעשות זאת באופן שנתי. בבריטניה השר האחראי חייב על-פי חוק לקבל החלטה בכל שנה בדבר עדכון הגמלאות בשים לב לשינויים במחירים. במדינות אחרות, כגון בלגיה, הוצאו ממדד המחירים, המשמש בסיס לעדכון הגמלאות, סיגריות, אלכוהול ובגזין. מדינות אחרות, כמו יפן וגרמניה, נוהגות להצמיד את עדכון הגמלאות להוצאות של החמישון או של השליש התחתון בסולם התחלקות ההכנסות. לעומת זאת, יש מדינות, כמו אוסטריה ודנמרק, שבהן העדכון הוא לפי מדד השכר במשק.

בישראל נקבעו שתי רמות שונות של גמלאות הבטחת הכנסה: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה רגילה. הגמלה בשיעור המוגדל

משווים על חלקה של ההוצאה על הבטחת הכנסה בתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) וחלקה בהוצאה הלאומית על ביטחון סוציאלי. הנתונים המוצגים במחקר מבוססים בחלקם על אומדנים שמסרו המדינות השונות. חלק אחר מסתמך על אומדנים של ה-OECD. האומדנים משני מקורות אלה לא תמיד זהים. אולם, הנתונים המשווים שהושגו במחקר הנ"ל הם הטובים ביותר הקיימים והם מובאים, תוך ההסתייגויות המובנות, בלוח מס' 2.

כפי שהנתונים בלוח מס' 2 מראים, העלות של תוכניות רשת המגן היא ברוב המדינות חלק קטן באופן יחסי מכלל ההוצאות על

לוח מס' 2. ההוצאה על גמלאות הבטחת הכנסה במזומן באחוז מן התמ"ג ומן ההוצאה הלאומית על ביטחון סוציאלי, 1992

האחוז מן התמ"ג <sup>1</sup>	% מההוצאה הלאומית על ביטחון סוציאלי <sup>2</sup>	
1.2	6.7	אוסטריה
0.7	3.0	בלגיה
2.9	33.0	בריטניה
1.8	11.9 (1990)	גרמניה
1.4	7.8	דנמרק
2.2	10.9	הולנד
0.5 <sup>3</sup>	5.0 <sup>4</sup>	ישראל
0.7	4.8	נורווגיה
0.4	2.1 (1991)	פינלנד
1.2	6.4	צרפת
0.5	6.7	שוודיה

מקור: Eardley et al., 1995, Vol. I, pp. 33-36.

1. ההוצאות לא כוללות את הסיוע לדיוור.
2. ההוצאות כוללות את הסיוע לדיוור.
3. מחושב על בסיס נתונים מתוך קופ, 1994, עמ' 19-17.
4. תשלומים במסגרת חוק הבטחת הכנסה מתוך סך כל ההוצאה על תשלומי הביטוח הלאומי (המוסד לביטוח לאומי, 1992, עמ' 21).

במסגרת תוכנית הבטחת הכנסה בישראל מתעדכנות באופן סדיר בהתאם לשינויים בגובה השכר הממוצע.

הגידול בהיקף העוני במדינות המתועשות העלה לדיון גם את הסוגיה של תרומת המערכות להבטחת הכנסה למניעת העוני או להוצאת בני אדם מרמות הכנסה המשאירות אותם מתחת לקו העוני. הוויכוח המתנהל במדינות שונות בעניין זה נוגע לשאלה באיזה מידה הגמלאות הנתוגות בהן הן ברמה המשאירה את מקבליהן במצבי מצוקה ועוני. במדינות סקנדינביה הוויכוח הוא האם גמלאות בכסף בלבד די בהן כדי לטפל בעיית המצוקה של משפחות רב-בעייתיות שהעדר הכנסה מספקת משקפת רק היבט אחד של מצוקתן. אולם, מוקד הוויכוח נוגע לשאלה האם מערכות הבטחת הכנסה מאפשרות לבני אדם המתקיימים מן הגמלאות שלהן להשתתף באופן סביר בחיי הקהילה שהם חיים בתוכה ומונעת את הדרתם ממנה.

## העלות של רשת המגן

קשה מאוד להשיג נתונים מלאים על ההוצאה הלאומית על גמלאות הבטחת הכנסה במדינות השונות. במדינות שבהן מופעל הדגם המקומי המכוון של הבטחת הכנסה הנתונים האלה אינם קיימים, ואילו באחרות ההגדרות מהי גמלת הבטחת הכנסה אינן אחידות ולפיכך הנתונים הקיימים לעתים קרובות אינם בני השוואה. לפיכך, כמו בכל המקרים של השוואה בין-ארצית ושל סוגי ההוצאה הלאומית, כך גם במקרה של הבטחת הכנסה יש קושי רב לקבוע מהי העלות של רשת המגן הזאת במדינות השונות.

למרות הקשיים הללו, אירדלי ועמיתיו (Eardley et al., 1995) אספו נתונים



דבר זה קשור בהתפתחויות הספציפיות שהתרחשו בכל אחת מהן, בבעיות הקונ-קרטייות שעמן התמודדו אותן מדינות, במורשות המדיניות הדומיננטיות ובמאפייני המערכות החברתיות והפוליטיות שבהן. יחד עם זאת, המטרות הדומות של התוכניות הללו והפונקציות המקבילות שהן ממלאות, ונוסף על כך תהליכי הלמידה הבין-ארצית המתרחשת בתחום זה, הביאו לדמיון מפתיע בין התוכניות להבטחת הכנסה במדינות רווחה שונות.

מערכת הבטחת הכנסה בישראל היתה אחת מתוכניות הביטחון הסוציאלי האחרונות שהונהגו במדינת הרווחה הישראלית והיא אומצה לאחר שמרבית המערכות להבטחת הכנסה כבר היו קיימות במדינות הרווחה האחרות. דבר זה בא לידי ביטוי במאפיינים השונים של התוכנית הישראלית. היות שמרבית צורכי הביטחון הסוציאלי של ה-אוכלוסייה בישראל מכוסים בעזרת תוכניות ביטוחיות או קטגוריאליות ללא מבחני אמצעים, תוכנית הבטחת הכנסה משמשת רשת ביטחון בלבד לאותה אוכלוסייה שיו-רית, שאינה זכאית להיכלל במסגרת התוכ-ניות האחרות. אין פלא אפוא, שההוצאה על תוכנית זו מסך כל ההוצאה על ביטחון סוציאלי בישראל קטנה, באופן יחסי. האימוץ המאוחר של התוכנית הישראלית אפשר לקובעי המדיניות בישראל ללמוד מן הני-סיון שנרכש בתחום זה במדינות אחרות. משום כך, לצד הגורמים המקומיים, שהשפיעו על אופן עיצוב תוכנית זו (בר, 2000), נראה, שהתוכנית הישראלית ביקשה להתמודד מראש עם חלק מן הבעיות שפקדו תוכניות להבטחת הכנסה במדינות אחרות.

ביטחון סוציאלי. בין המדינות המוצגות בלוח, בריטניה מובילה בהוצאה לגמלאות הבטחת הכנסה הן באחוז מן התמ"ג והן כחלק מן ההוצאה על ביטחון סוציאלי. הדבר משקף את ההעדפה שלה ושל מדינות אנגלוסקסיות אחרות להתמקד בגמלאות המותנות במבחני אמצעים והכנסות, לעומת המדינות האירופיות האחרות, שמערכת הביטחון הסוציאלי שלהן משאירה מקום שיורי בלבד לגמלאות הניתנות לפי מבחני אמצעים.

---

## סיכום

---

במאמר זה נעשה מאמץ לבחון את התוכנית שנועדה לספק רשת ביטחון לאוכלוסייה הנזקקת בישראל, תוכנית "הבטחת הכנסה", לאור מאפייני תוכניות רשת ביטחון במדינות רווחה אחרות. לצורך זה בחננו שורה של סוגיות מרכזיות שהן חיוניות לניתוח מאפייני תוכניות מן הסוג הזה. הסוגיות הללו כללו את אופי הכיסוי של רשת המגן והיקפו, דרכי הפעלת התוכנית, שאלת מידת הריכוזיות או ביזור האחריות לתוכנית, בעיית התמריצים לעבודה בתוכניות רשת ביטחון, מגבלות מיצוי זכויות, מידת הנדיבות של התוכניות הללו והשפעתן על העוני ועלות התוכניות. בחינת התוכניות להבטחת הכנסה במ-דינות רווחה שונות לאור הסוגיות הללו מצביעה על כך, שלצד המאפיינים הייחודיים של התוכניות הפועלות במדינות השונות קיימות בהן נקודות דמיון רבות. אמנם נראה, שקיים גיוון לא מבוטל באופן שבו מדינות שונות בחרו לבנות את רשתות המגן שלהן.

## ביבליוגרפיה

- בר, מ' (2000), "ביורוקרטיה, פוליטיקה והבטחת הכנסה - תהליך קביעת המדיניות של חוק הבטחת הכנסה בישראל" (המאמר מתפרסם בחוברת זו של ביטחון סוציאלי).
- גל, ג', דורון, א' (2000), "גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודות עוני: הניסיון הישראלי" (המאמר מתפרסם בחוברת זו של ביטחון סוציאלי).
- דורון, א' (2000), "מסעד לעבודה: איום על רשת המגן במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית", ביטחון סוציאלי, 57: 37-58.
- דורון, א', קרמר, ר"מ (1992), מדינת הרווחה בישראל, תל-אביב: עם עובד.
- המוסד לביטוח לאומי (1992), סקירה שנתית 1991-92, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- וייס, ע' (2000), "השלכות חוק הבטחת הכנסה על תפקוד המחלקות לשירותים חברתיים - האם התממשו הציפיות?" (המאמר מתפרסם בחוברת זו של ביטחון סוציאלי).
- זן אורשוט, ו' (1999), "מגבלות המיקוד: על הסיבות מרובות המישורים לאי-מיצוי זכויות", ביטחון סוציאלי, 56: 193-208.
- טולדנו, א' (1996), "מובטלים שחזרו למעגל מקבלי דמי אבטלה", ביטחון סוציאלי, 92: 48-106.
- ינאי, א', בורובסקי, א' (1998), "עובדים זרים בישראל: זכויות ונגישות למערכת רווחה", ביטחון סוציאלי, 53: 59-87.
- לרמן, ר"י, אקס, ג', וטסון, ק' (1998), "המקל והגזר: כיצד מערכת הבטחת הכנסה חדשה בארצות-הברית מתמרצת הורים יחידים לצאת לעבודה", ביטחון סוציאלי, 53: 16-38.
- קופ, י' (עורך) (1994), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1993-94, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קטן, י' (2000), "מקבלת הבטחת הכנסה להשתלבות בעבודה - מעבר קל ובטוח או גשר צר מאוד" (המאמר מתפרסם בחוברת זו של ביטחון סוציאלי).
- Alcock, P. (1996), *Social Policy in Britain*, Houndmills: Macmillan.
- Alcock, P. and Pearson, S. (1999), "Raising the poverty plateau: The impact of means-tested rebates from local authority charges on low income households", *Journal of Social Policy*, 28:3: 497-516.
- Atkinson, A.B. (1992), *The Western Experience with Social Safety Nets*, London: London School of Economics, STICERD Discussion Paper WSP/80.
- Atkinson, A.B. (1995), *Incomes and the Welfare State: Essays on Britain and Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bryson, A. and Marsh, A. (1996), "Leaving family credit", London: HMSO.
- Corden, A. (1995), *Changing Perspectives on Benefit Take-Up*, London: HMSO.
- Craig, P. (1991), "Costs and benefits: A review of research on take-up of income-related benefits", *Journal of Social Policy*, 20(4): 537-565.
- Department of Social Security (1998), *A New Contract for Welfare*, London: DSS.
- Ditch, J. (1999), "Full circle: A second coming for social assistance?", in: Clasen, J. (ed.), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, Oxford: Blackwell.
- Ditch, J. and Oldfield, N. (1999), "Social assistance: Recent trends and themes", *Journal of European Social Policy*, 9(1): 65-76.
- Duclos, J.Y. (1992), *Income Support, Contracting Costs and Social Welfare in Britain*, London: London School of Economics, STICERD Discussion Paper WSP/75.
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. and Whiteford, P. (1995), *Social Assistance Schemes in the OECD Countries*, Vols. I and II, Heslington, York: University of York.

- Evans, M. (1998), "Social security: Dismantling the pyramids?", in: Evandrou et al. (eds.), *The State of Welfare, The Economics of Social Spending*, Oxford: Oxford University Press.
- Lodemel, I. and Shulte, B. (1992), "Social assistance. A part of social security or the Poor Law in disguise?", paper presented at the conference on "Social Security Fifty Years After Beveridge", York: University of York.
- Marsh, A. and McKay, S. (1993), *Families, Work and Benefits*, London: Policy Studies Institute.
- McKay, S. and Rowlingson, K. (1999), *Social Security in Britian*, Houndmills: Macmillan.
- OECD (1998), *The Battle Against Exclusion*, Vol. I: *Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*; Vol. 2: *Social Assistance in Belgium, the Czech Republic and Norway*. Paris: OECD.
- Van Oorschot, W. (1995), *Realizing Rights*, Aldershot: Avebury.
- Veit-Wilson, J. (1998), *Setting Adequacy Standards. How Governments Define Minimum Incomes*, Bristol: The Policy Press.

# השינויים באפיוני מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון: הפוטנציאל לתעסוקה

מאת ברנדה מורגנשטיין ומרים שמלצר\*

---

## מבוא

---

ותומכת באמצעות מתן הכשרה ושירותים נרחבים. שירותים אלה יותאמו לצורכי הפרט ומשפחתו, שיקבלו ליווי אישי לאורך זמן. המטרה היא לסייע לאדם התלוי בגמלאות ובתמיכות כספיות להשתלב בעולם העבודה.

אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה אינה קבוצה הומוגנית מבחינת סיכויי ההשתלבות בשוק העבודה ואין להתייחס אליה כאילו היתה עשויה מקשה אחת. אחת השאלות העיקריות העומדת מאחורי הגישה המדגישה והמעודדת מדיניות של תעסוקה היא, אילו הן הקבוצות שיש להן סיכוי לקחת חלק פעיל במדיניות החדשה? מטרת מאמר זה להצביע על קבוצות יעד המקבלות היום גמלאות הבטחת הכנסה, שיש להן פוטנציאל להשתלב בשוק העבודה, ולאמוד את ההיקף והאפיונים של קבוצות אלה. כמרכזן מודגשת החשיבות של הכרה בהבדלים בין קבוצות היעד השונות הן מבחינת קביעת היעדים של התוכנית לשילוב בעבודה והן מבחינת תכנון האמצעים - השירותים התומכים וההטבות - הדרושים כדי לסייע לקבוצות אלה.

גם בישראל, כמו במספר מדינות מערביות אחרות, קיימת השאיפה לסייע לאוכלוסייה הנתמכת במערכת הבטחת הכנסה להשתלב במקומות עבודה. דבר זה נכון במיוחד לגבי קבוצות שמאפיינת אותן אבטלה ממושכת. כחלק מן המגמה להעמיק את מאמצי המערכת לשלב מקבלי הבטחת הכנסה בעבודה, מינה שר העבודה והרווחה ועדה "לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלאות קיום מתמשכות". בראש הוועדה עומד פרופ' יוסף תמיד. ועדה זו אמורה לתכנן ניסוי בארבעה אזורים בישראל, שבהם יוקמו מרכזי תעסוקה אשר יספקו את השירותים הנדרשים כדי לקדם את השילוב בעבודה, מתוך גישה, שיש צורך בהגברת המחויבות לעבודה וסיכויי התעסוקה בקרב המובטלים לטווח הארוך, ובעיקר מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה. מגמה זו מצדדת באימוץ גישה פעילה יותר מצד המערכת, המכוונת

---

\* מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.

כדי להעריך את סדר הגודל ואת אפיוני העובדים הפוטנציאליים, אבל בשלב השני יהיה חשוב לבחון באיזו מידה קיימת הלימה בין פוטנציאל זה ובין יכולת השוק לקלוט עובדים באזורים שונים.

## רקע

מערכת הביטוח הסוציאלי בישראל מבטיחה רמת הכנסה מינימלית לאוכלוסיות הנתונות במצוקה כלכלית קשה בשל סיבות של חוסר תעסוקה או שכר נמוך, נכות או סיבות חברתיות אחרות. דאגה זו באה לידי ביטוי בשלושה חוקים: חוק הבטחת הכנסה, המספק הכנסה ברמה מינימלית לבני אדם בגיל העבודה וגם כהשלמה לקצבת הזקנה של קשישים חסרי פנסיה תעסוקתית, שאין להם מקורות הכנסה נוספים; חוק המזונות, המבטיח תשלום לנשים גרושות ופרודות, שבית-הדין פסק להן מזונות, אולם החייב במזונות אינו ממלא את תובתו כלפיהן; חוק הביטוח הלאומי - ביטוח נכות, המעניק זכאות לקצבת נכות לנכה שכושרו להשתכר הצטמצם ב-50% כתוצאה מנכות פיזית, שכלית או נפשית.

המאמר בוחן את הגידול באוכלוסיית<sup>1</sup> מקבלי גמלאות במסגרת חוק הבטחת הכנסה והשינויים בסוגי הקבוצות הזכאיות. מדובר כאן רק במקבלי גמלת הבטחת הכנסה בין גילאי העבודה, ולא בקבוצת הקשישים המקבלים השלמת הכנסה לקצבאות זקנה ושאינם על-פי חוק הבטחת הכנסה. כמו-כן, הנתונים אינם כוללים את מקבלי הגמלאות במסגרת חוק המזונות.

חוק הבטחת הכנסה נכנס לתוקף ב-1

מאמר זה מתאר את השינויים בהיקף ובאפיוני האוכלוסייה שקיבלה גמלאות להבטחת הכנסה בעשור האחרון על רקע התפתחויות חברתיות וכלכליות שהתרחשו באותה תקופה. חשוב להבין התפתחות זו, שהעידה על יכולת המערכת לתת מענה רב-ערך בהבטחת מינימום הכנסה לקבוצות נצרכות בתקופה שהיו בה שינויים בממדי האבטלה וגל עלייה גדול שפקד את ישראל. כתוצאה מכך התרחש שינוי בסוג האוכלוסייה הנתמכת ומקבוצה קטנה יחסית של מקבלי סעד לשעבר בשנת 1982 הגענו בשנת 1999 לקבוצה גדולה והטרורגנית של עולים וותיקים, צעירים ומבוגרים, משפחות "רגילות" ומשפחות חד-הוריות. משום כך המאמר מתמקד בזיהוי אפיוני האוכלוסייה המקבלת הבטחת הכנסה היום, תוך ניסיון לאפיין את האוכלוסייה שהיא בעלת פוטנציאל תעסוקתי.

בשל מגבלות מקום המאמר אינו מתייחס להיבט חשוב, ואף מכריע, הוא רמת התעסוקה במשק ואפשרות השילוב בשוק העבודה בישראל. הפוטנציאל התעסוקתי אינו נמדד רק על-פי אפיוני אוכלוסייה, אלא גם על-פי המציאות הקיימת בשוק העבודה. אין ספק, שכל תוכנית לשילוב בעבודה חייבת להיות מבוססת על בחינה לעומק של שוק העבודה באזורים שייבחרו לעריכת הניסוי האמור לשם הקמת מרכזי תעסוקה. בחינה זו תתייחס לרמת האבטלה במקום, למספר המשרות הפנויות, לסוגים ולרמות המוצעים של התעסוקה, לרמות השכר המוצעות, להיקף העובדים הזרים באזור ועוד. אמנם המאמר מתמקד כאמור באפיון קבוצות אוכלוסייה ברמה הארצית,

1. יש לשים לב לכך, שהמאמר מתייחס לעתים למשפחות המקבלות הבטחת הכנסה ולעתים לפרטים, כלומר לסך כל מקבלי הבטחת הכנסה, התובעים ובני זוגם.

הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה מותנית במבחן תעסוקה ובמבחן הכנסה משפחתיים. הגמלה משולמת למשפחה חסרת הכנסות או בעלת הכנסה נמוכה על-פי מבחן הכנסות שנערך במוסד לביטוח לאומי. כמורכב נדרש כל אחד מבני הזוג בגיל העבודה להתייצב מדי שבוע במשרדי שירות התעסוקה לצורך השמה בעבודה ולקבל כל עבודה המוצעת להם. הפונים יהיו זכאים לגמלת הבטחת הכנסה רק אם לא נמצאה להם עבודה. החוק פוטר ממבחן תעסוקה סוגי אוכלוסייה אחרים: חולים, בני אדם שאינם ניתנים להשמה בעבודה לתקופה זמנית או צמיתה, למשל בשל גיל מבוגר, אימהות לילדים עד גיל 7, מתמכרים ואסירים.

קדמו להפעלת החוק ב-1982 דיונים מעמיקים בדבר מטרתו של החוק (דורון וזיסקינד, 1978). על-פי התכנון, מערכת זו מיועדת למלא תפקיד חשוב בהבטחת הכנסת המשפחה, במיוחד בתקופות של שפל כלכלי ואבטלה, כאשר צפוי שקבוצות גדולות של עובדים יהיו חשופות לחוסר עבודה ולמצור קות כלכליות. הרעיון היה, שחוק הבטחת הכנסה ייתן מענה בעיקר למצוקה כלכלית ולחוסר תעסוקה זמניים, ולא נועד לספק גמלאות ארוכות טווח למי שיצא לגמרי משוק העבודה. תפקיד זה הועד בעיקר למערכות נכות וזקנה.

בנוסף למבחן תעסוקה מופעל כאמור גם מבחן הכנסה משפחתי, כולל הכנסה מעבודת דה, מפנסיה, משכר דירה, מדיווידנדים, מחיסכון והון. שני בני הזוג חייבים לעמוד במבחני תעסוקה ובמבחני הכנסה ולפי מבחנים אלה נקבעים זכאות המשפחה וגובה הקצבה. כדי ליצור תמריץ לעבודה, גובה ההכנסה מעבודה או מפנסיה שאינה נחשבת הכנסה (13% מן השכר הממוצע ליחיד ו-17% למי שיש עמו תלויים), מה שמכונה בלשון המקצועית disregard, או

בינואר 1982. לפני החלת החוק קיבלה אוכלוסייה זו סיוע בתור נתמכי סעד, אבל זכויותיהם לא היו מעוגנות בחוק. מאז 1982 הבטחת הכנסתם של בני אוכלוסייה שיווית זו, שאינם זכאים לגמלאות אחרות של המוסד - כגון אבטלה ונכות - מובטחת באמצעות חוק, ובמימון אוצר המדינה.

חקיקת חוק הבטחת הכנסה ב-1982 המשיכה תהליך חקיקה שהחל בשנות ה-70 בתחומים של אבטלה, נכות ותוספות לילדים, אשר נועדו להבטיח רמת הכנסה מינימלית לקבוצות מוגדרות המאופיינות בגיל, במצב משפחתי (זקנה ושאיירים), בנכות או באבטלה. החוק החליף שורה של תוכניות רווחה והטבות שונות וקבע כללי זכאות שוויוניים לגמלאות על-פי תנאים המוגדרים בחוק והניתנים במסגרת מינהלית אחת - המוסד לביטוח לאומי. החוק אף הביא לכלל מכנה משותף את רמת ההכנסה המינימלית שהמדינה מבטיחה בתוכניות חברתיות שונות. בכך שינה החוק את פני הרווחה החברתית בישראל (Morgenstin, Shamai and Haron, 2000).

כאמור, הגמלה להבטחת הכנסה לאוכ-לוסייה בגילאי עבודה (20-59 לגבי נשים, 20-64 לגבי גברים) נועדה להגן על קבוצות אוכלוסייה מלהיפגע מבחינה כלכלית, כאשר תושב ישראל אינו מצליח לפרנס את עצמו ואת משפחתו כדי קיום. הגמלה מהווה רשת מגן כלכלית אחרונה, המיועדת להבטיח רמת קיום מינימלית לשלוש קבוצות עיקריות: מחוסרי תעסוקה, שאינם זכאים לדמי אבטלה או שמיצו את זכויותיהם לפי חוק ביטוח אבטלה; חסרי יכולת עבודה בכלל, שאינם ניתנים להשמה בעבודה, בעיקר מטעמי גיל גבוה או בגלל בעיות בריאות או בעיות חברתיות, ואשר אינם זכאים לגמלאות במסגרת ביטוח הנכות; ועובדים בשכר נמוך, הזקוקים להשלמת הכנסה.

הראשונות. קצבה זו שיעורה ליחיד 20% מן השכר הממוצע לפי חוק, וליתר הרכבי המשפחה הקצבה גדלה בהתאם: לזוג - 30%, לזוג עם ילד אחד - 36%, ולזוג עם שני ילדים - 42%.

(ב) קצבה בשיעור מוגדל, למי ששוהה למעלה משנתיים במערכת או למי שמלאו לו 46 שנה. הקצבה ליחיד היא בגובה 25% מן השכר הממוצע, לזוג - 37.5%, לזוג עם ילד - 43.5% ולזוג עם שני ילדים - 49.5%. ההנחה שעמדה מאחורי קביעת שני שיעורי גמלה בהבטחת הכנסה היחה, שהשנתיים הראשונות הן זמניות ויש לצמצם את התמריץ להישאר במערכת הבטחת הכנסה עד כמה שניתן.

(ג) קצבה בשיעור מיוחד למשפחות חד-הוריות: 42.5% מן השכר הממוצע פחות נקודת קצבה<sup>2</sup> לאם (או לאב) חד-הוריים עם ילד אחד, ו-52.5% פחות נקודת קצבה למשפחה חד-הורית עם שני ילדים.

עצם הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה מקנה זכאות לשורה נוספת של הטבות והנחות, כמו הנחות בארנונה, באגרת הטל-

"זיכויים". הזכאות לגמלה נפסקת כאשר ההכנסה המשפחתית עוברת סכום מקסימלי המוגדר בחוק. סכום זה מוגדר עבור כל הרכב משפחה כ"סכום קובע". אם למשפחה יש הכנסה מתחת לסכום הקובע, היא מקבלת גמלה בשווי ההפרש בין הסכום הקובע ובין ההכנסה. מי שבידו הכנסה בגובה הסכום הקובע אינו זכאי לגמלה כלל. מי שיש בחזקתו כלי רכב נדחה על הסף ואינו זכאי לגמלה. למעשה, בשל המבנה המיוחד של הסכומים הקובעים, שגובהם נקבע כסכום של גובה הגמלה לפי הרכב משפחה והי"זיכויים", שיעור המס האפקטיבי על כל שקל מעל הזיכוי הוא 100%. יוצאות דופן הן המשפחות החד-הוריות, אשר לגביהן המס הוא 60%. למעשה, לא קיים סכום קובע למשפחות חד-הוריות, כך שמשפחה כזאת יכולה להגיע להכנסה כוללת מעבודה ומגמלה שהיא גבוהה יחסית (ראו לוח מס' 1. ותרשים מס' 1).

קיימות שלוש רמות של קצבה:

(א) קצבה בשיעור הרגיל, למי ששוהה במערכת הבטחת הכנסה בשנתיים

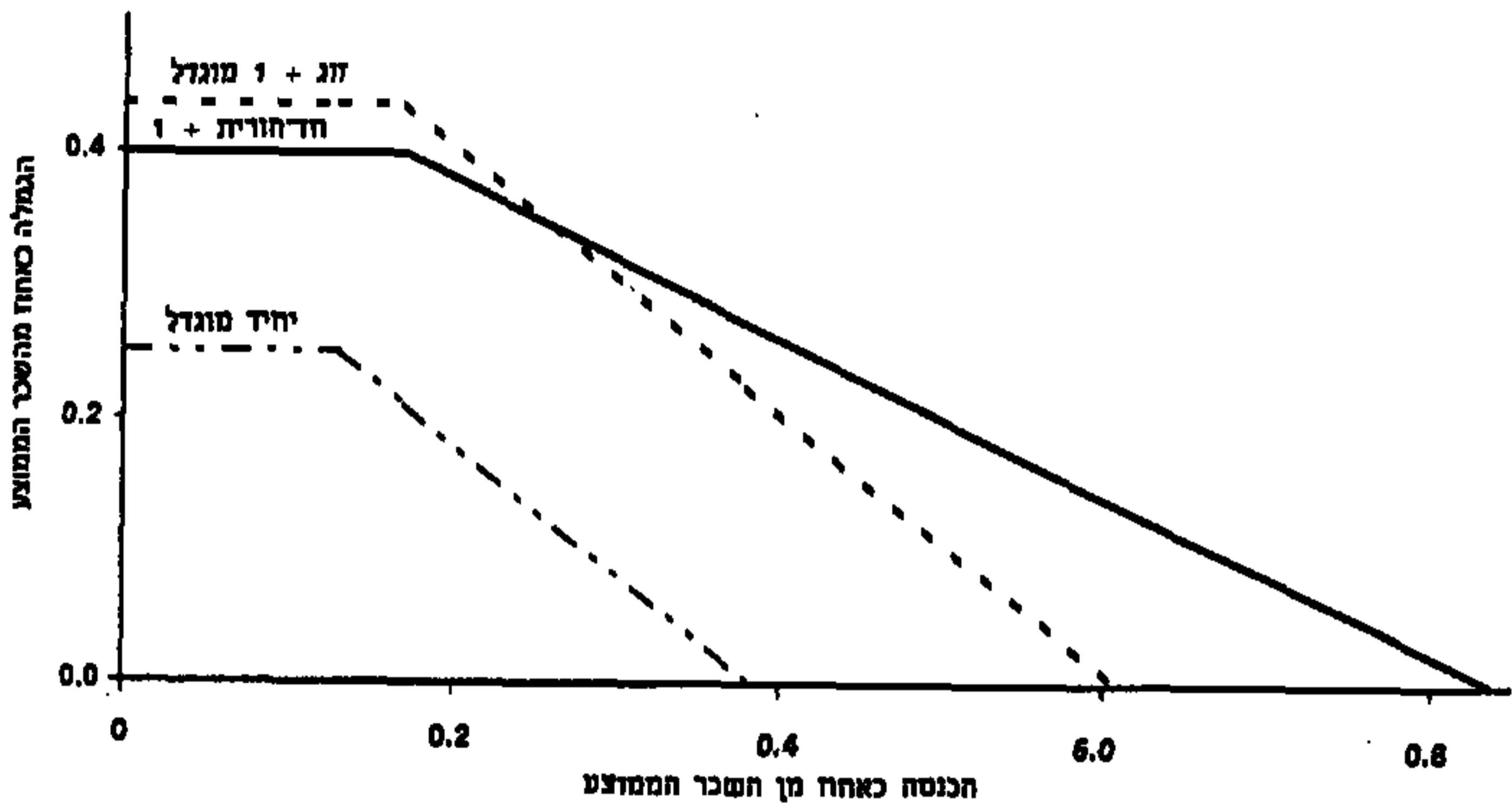
לוח מס' 1. שיעורי הגמלה המוגדלת והסכומים הקובעים כאחוז מן השכר הממוצע\*

הגמלה כאחוז מן השכר הממוצע	הסכום הקובע כאחוז מן השכר הממוצע	
25.0	38.0	יחיד
42.5	83.3	הורה יחיד עם ילד
52.5	100.0	הורה יחיד עם 2 ילדים
37.5	54.5	זוג
43.5	60.5	זוג עם ילד
49.5	66.5	זוג עם 2 ילדים

\* השכר הממוצע לפי סעיף 2 בחוק הביטוח הלאומי עמד בינואר 2000 על 6,347 ש"ח.

2. נקודת קצבה המשולמת בקצבאות הילדים עבור הילד הראשון עמדה בינואר 2000 על 171 ש"ח. הרכב הגמלה למשפחה חד-הורית התפתח בעקבות החלטה להתייחס למשפחה חד-הורית כאל זוג וגם בעקבות סדרה של שינויי חוק, אשר הגדילו את התוספת לילד בהבטחת הכנסה.

תרשים מס' 1. גמלה להבטחת הכנסה כפונקציה של ההכנסה



### תמורות בעשור האחרון

העשור האחרון בישראל התאפיין בתמורות רבות מבחינת מערכת הבטחת הכנסה. תמורות אלה באו לידי ביטוי בשינויי חוק מהותיים ובשינויים חשובים בהיקף ובהרכב של מקבלי הגמלה. השינויים התרחשו בעיקר בעקבות גל העלייה הגדול ממזרח אירופה ומאתיופיה. אלא שמלבד התוספת החשובה לאוכלוסיית ישראל, למשאבי האנוש שלה, ותרומת העלייה לצמיחה הכלכלית, עלייה זו כללה גם עולים מבוגרים ומעוטי יכולת וקבוצות נוספות שהתקשו להיקלט במקומות עבודה בשל בעיות שפה ומקצוע. יתר על כן, במקביל לתנופת העלייה התאפיינה תקופה זו בתנודות בממדי האבטלה: עלייה בשיעור האבטלה בתחילת העשור, צמצום די גדול בין השנים 1993-1996, ושוב עלייה בשנים האחרונות. כמו-כך, כמו במדינות מפותחות אחרות, התרחשו בעשור זה שינויים בשוק העבודה בעקבות תהליכי גלובליזציה

וויזיה, בתחבורה הציבורית, הנחה בשירותי בריאות, שיעורי דמי ביטוח בריאות מופחתים, עזרה בדיור, הנחות במעונות יום לילדים והטבות אחרות. הניסיון בישראל, כמו במדינות רבות אחרות, מראה, שבשל הערך של הטבות אלה היציאה ממערכת הבטחת הכנסה והשילוב בעבודה כרוכים בשיעור מיסוי שולי גבוה בהרבה מ-100%, ויוצרים תמריץ חזק להישאר במערכת (אחדות, 1976; גל ודורון, 2000).

הזכאות לגמלה נקבעת לפי עילת זכאות. כל זכאי לגמלה מסווג לפי עילה המגדירה את הקטגוריה, או הסיבה לזכאות, והאם חל עליו מבחן תעסוקה. העילות העיקריות כוללות דורשי עבודה שלא נמצאה להם עבודה, בני אדם שאינם ניתנים להשמה בשל מוגבלויות בריאות או מוגבלויות חברתיות, או בשל גיל, (55-59 לגבי נשים ו-60-64 לגבי גברים), אימהות לילדים עד גיל 7, התמכרות לסמים או לאלכוהול, מחלה זמנית וכו'.



פחות חד-הוריות לאלה של אלמנות עם ילדים - כמוגדר ב"תוספת לחוק הבטחת הכנסה". גמלתן גדלה ב-37% בערך. כמו-כן אושרו הטבות נוספות לאוכלוסיית המש-פחות החד-הוריות, כגון קדימויות בשיכון, זכאות למעונות יום לילדים ועוד.

(3) שינוי משך השעות בארץ המזכה עולה בגמלה. באפריל 1992 שונה חוק הבטחת הכנסה והגדיר זכאות לגמלה לעולה חדש לאחר 12 חודשי שהות בלבד, לעומת 24 חודשים של שהייה בארץ שמחויבים בהם מי שאינם עולים חדשים. שינוי זה בא לעזור לעולים חדשים שסיימו את תקופת הזכאות במשרד הקליטה ועדיין לא נקלטו בישראל מבחינה כלכלית. תיקון חוק זה הקל על הכניסה למערכת הבטחת הכנסה והרחיב מאוד את אוכלוסיית הזכאים בשנים הראשונות להיכנסו לתוקף.

(4) החוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות. במסגרת החוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות, שנחקק בשני שלבים בשנים 1994 ו-1995, נעשו שינויים חשובים בחוק הבטחת הכנסה (אחדות ואחרים, 1994; 1995): שיעורי הגמלאות הוגדלו במידה רבה, במיוחד למשפחות חד-הוריות, אך גם למשפחות אחרות עם ילדים; כמו-כן הורחבה הזכאות לגמלה בשיעור המוגדל, לא רק למי שנמצא במערכת הבטחת הכנסה 24 חודשים, אלא גם למי שמלאו לו 46 שנה. שינוי נוסף היה הגבלת גיל הכניסה למערכת הבטחת הכנסה. גיל זה עלה מ-18 ל-20 (פרט לסיבות מיוחדות המאפשרות לקבל גמלה גם בגיל נמוך מ-20).

#### ב. העלייה בעשור האחרון

העשור האחרון אופיין בגל עלייה גדול שהביא לישראל עולים רבים ללא מקורות הכנסה. גל העלייה התחיל בסוף שנת 1989

והפרטה, ושינויים במגזרים טכנולוגיים מפותחים.

בעשור זה מילאה מערכת הבטחת הכנסה תפקיד חברתי חשוב בהספקת הכנסה מיני-מלית לקיום לקבוצות אוכלוסייה נזקקות שונות, ובמיוחד לעולים בשנים הראשונות של היקלטותם בישראל ואלה שהגיעו בגיל מבוגר ואשר סיכויי קליטתם הכלכלית היתה נמוכה מלכתחילה. המערכת הוכיחה את עצמה כגמישה בכך שמילאה תפקיד חיוני במאמץ לאומי וחברתי גדול ואפשרה לקבוצת העולים תנאים מינימליים לקיום בשגרה תיהם הראשונות בארץ.

להלן נפרט את השינויים העיקריים שיש להם השלכה ישירה על הגידול במספר המקבלים ובאפיוניהם.

#### א. שינויים בחוק

מספר שינויים בחוק השפיעו על היקף מקבלי הגמלאות להבטחת הכנסה בעשור האחרון. באופן כללי שינויים אלה הרחיבו זכויות במסגרת החוק ואף הקלו על הכניסה וההישארות במערכת.

(1) אימהות לילדים. בשנת 1992 שונתה הגדרת העילה, המזכה בגמלה אם המטפלת בילדים. על-פי התיקון, אם לילד היא מי שמטפלת בילד אחד שטרם מלאו לו שבע שנים. לפני התיקון חלה עילה זו על אם שטיפלה בשני ילדים שטרם מלאו להם 10 שנים, או בילד אחד עד גיל 5.

(2) חוק משפחות חד-הוריות. שינוי חשוב מאוד היה חוק משפחות חד-הוריות שהתקבל בכנסת בשנת 1992. לפי חוק זה הוגדרו אילו משפחות נחשבות חד-הוריות והוגדלה מאוד הגמלה להבטחת הכנסה למי שזכאי לה על-פי חוק זה. עד אפריל 1992 שיעור הגמלה היה כמו ליחיד עם ילדים. מתאריך זה ואילך הושאו הגמלאות למש-

## לוח מס' 2. מספר העולים לישראל לפי שנה

מספר העולים		
השנה	בשנה	מצטבר
1990	199,500	199,500
1991	176,106	375,600
1992	77,100	452,700
1993	76,800	529,500
1994	79,800	609,300
1995	76,400	685,700
1996	70,900	756,600
1997	66,200	822,800
1998	56,700	879,500

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל (שנים שונות).

(אליאב ואחרים, 1995; ערד, 1996). מאידך גיסא, אפשר ששינויים אלה, שנועדו לאפשר מעבר למערכת הבטחת ההכנסה הממוסדת, ולהשוות את מצב העולים לכלל תושבי ישראל, הופעלו עוד בטרם התנסה העולה מספיק בחיפוש מקום עבודה.

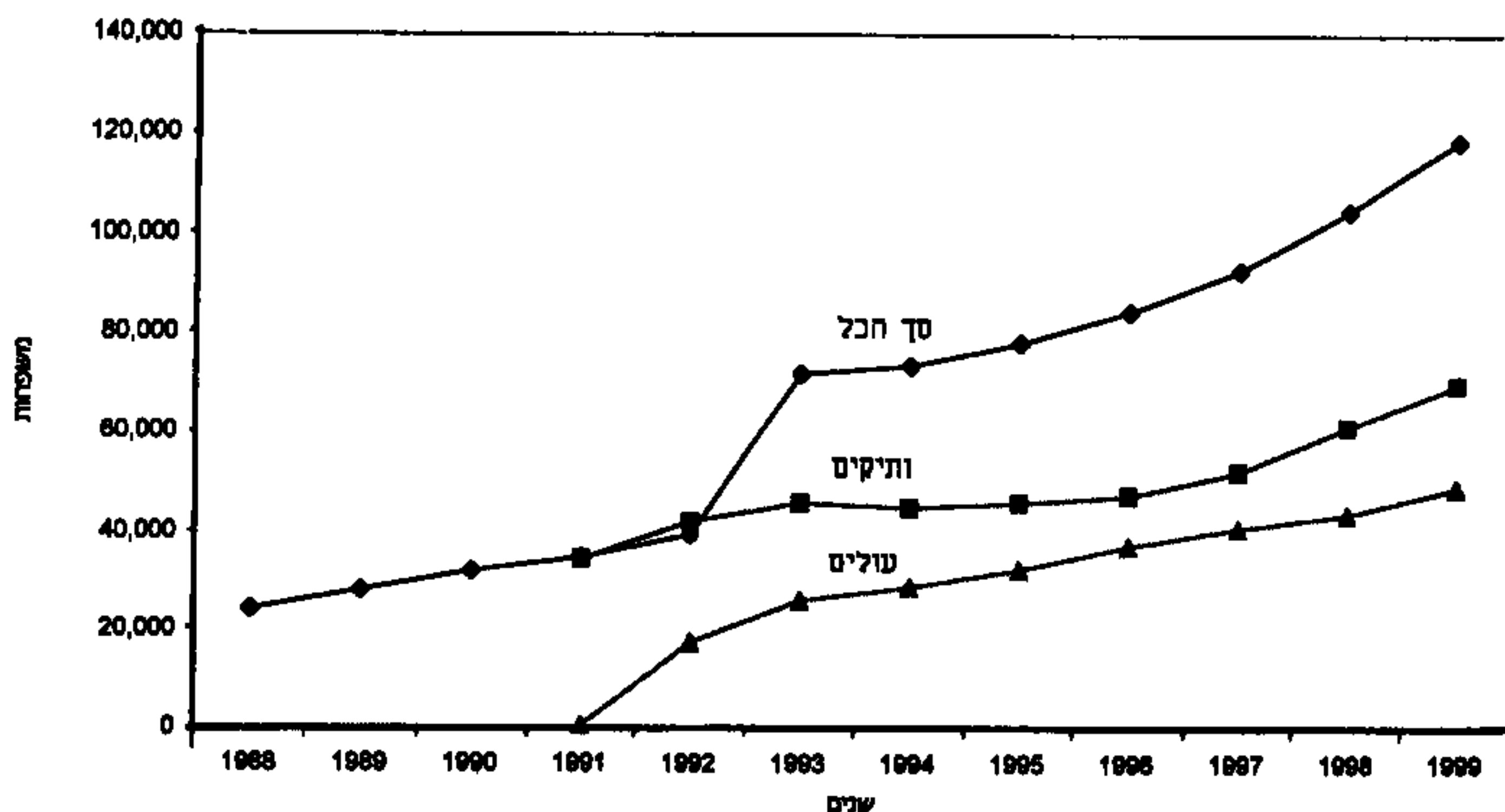
לפי המצב הקודם נדרש העולה לחפש עבודה במהלך שנתיים לפני קבלת גמלת הבטחת הכנסה. לאחר שינויי החוק הועמדה תקופה זו על שנה אחת בלבד של הסתגלות וקבלת סל שירותים בסיסי. עולה יכול, אם עדיין לא השתלב בשוק העבודה, להיות זכאי לגמלת הבטחת הכנסה, על-פי כללי הזכאות הרגילים: מבחן תעסוקה של שירות התע-סוקה ומבחן הכנסות. לעומת זאת, המערכת הקשתה על העולים בכך שצומצמו הזכויות לדמי אבטלה בתקופה זו. עד 1992 נדרשו עולים לעבוד רק שלושה חודשים, בהשוואה לשישה חודשים שנדרשו לעבוד הוותיקים. כחלק ממהלך שבא להנהיג תמריץ לעבודה, שונה ב-1993 החוק אשר השווה את תקופת העבודה הנדרשת לדמי אבטלה לוותיקים ולעולים. קיים חשש, שמהלך זה כיוון עולים למערכת התמיכה של הבטחת הכנסה בשלב שעדיין היתה אפשרות להשאירם בכוח

והגיע לשיא בשנים 1990 ו-1991, כאשר הגיעו לישראל כמעט 200,000 עולים לשנה, והוא התייצב בשנים שלאחר מכן (לוח מס' 2).

במהלך השנה הראשונה לשהותם בישראל עולים ממדינות מצוקה זכאים לקבל ממשרד הקליטה "סל קליטה", שהוא סל שירותים והטבות בסיסי: הכנסה חודשית, הטבות בדיוור, ציוד למשק הבית, הלוואות וכו'. הטבות אלה הן נדיבות יחסית וניתנות לעולים לצורך התארגנות ולימוד השפה, תוך ציפייה שבתקופה זו העולה ימצא גם את מקומו בשוק העבודה.

כדי לסייע בקליטת גל העלייה הגדול, נקבע בשנת 1992 הסדר מיוחד, שעל פיו קוצרה תקופת האכשרה לזכאות לגמלה להבטחת הכנסה משנתיים לשנה אחת. כמרכן קוצר התהליך המינהלי הדרוש, כדי להבטיח מעבר יעיל יותר ממשרד הקליטה למוסד לביטוח לאומי לעולים שלא עלה בידיהם להשתלב בשוק העבודה. מהלך זה היה חיוני כדי להבטיח רמת חיים מינימלית כחלק ממערכת ההטבות המיועדת לאוכ-לוסייה הכללית, במקום במערכת ההטבות הנפרדת הניתנת במסגרת משרד הקליטה

תרשים מס' 2. משפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה בשנים 1990-1999 לפי ותק בישראל



אם בשנת 1990 היו זכאים לגמלה בערך 32,000 משפחות בממוצע חודשי, בשנת 1999 עמד מספר זה על יותר מ-118,000, ובאפריל 2000 הגיע ל-129,000. מספר הנפשות בממוצע חודשי גדל מ-47,300 ב-1990 ול-150,500 ב-1999 (כולל גברים בני 60-65 המקבלים גמלות הבטחת הכנסה בענף זקנה).<sup>3</sup>

בשנים 1993-1995, כאשר החלה האבטלה לרדת, סך-כל מספר המקבלים גדל בשל המשך קליטתם של עולים במערכת הבטחת הכנסה. כמו-כך, באותה תקופה צומצמה כאמור הזכות לדמי אבטלה. ניתן לראות בלוח מס' 3, שבין השנים

העבודה, תוך תשלום דמי אבטלה. כלומר, עולה שעבד רק שלושה חודשים, במקום לקבל דמי אבטלה ולחפש עבודה לתקופה נוספת של שלושה חודשים, נזקק לפנות למערכת הבטחת הכנסה. כאמור, שינויי הוראות אלה קיבלו ביטוי בקליטה המסיבית של העולים במערכת הבטחת הכנסה החל משנת 1992.

### ג. הגידול בהיקף מקבלי הבטחת הכנסה

מספר המשפחות בגיל העבודה המקבלות גמלות הבטחת הכנסה בישראל גדל באופן מתמיד בעשור האחרון ואף שילש את עצמו.

3. קיימת קבוצה מיוחדת של עולים, אשר בשל סיבות מנהליות מקבלים גמלות הבטחת הכנסה במסגרת ענף הזקנה. קבוצה זו כוללת גברים ונשים נשואים, שלאחר מבני הזוג מלאו 60 (לגבי האשה) ו-65 (לגבי הגבר). קשישים אלה עדיין אינם זכאים על-פי חוק לקצבאות זקנה בשל העובדה, שהגברים ביניהם עודם בגיל העבודה והנשים אינן זכאיות לקצבת זקנה. משפחות אלה מקבלות גמלות הבטחת הכנסה. הגברים, בהיותם בגיל העבודה, נכללו רק באותם הלוחות המציגים במאמר זה את שיעורי המקבלים מחוץ כלל האוכלוסייה העובדת. קבוצה זו לא נכללה בלוחות אחרים בשל העדר מידע עליהם. בכל לוח נאמר האם קבוצה זו נכללה בו.

## לוח מס' 3. מספר המשפחות\* המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לפי שנה

מספר המשפחות			אחוז השינוי		
סך הכל	ותיקים	עולים	סך הכל	ותיקים	עולים
24,564					
31,818			29.5		
34,725	34,250	475	9.1		
59,372	42,156	17,216	71.0		
71,774	45,910	25,864	20.9	19.8	28.9
73,388	44,899	28,489	2.2	3.4	12.5
77,991	45,867	32,124	6.3	1.2	12.8
84,334	47,307	37,027	8.1	5.5	11.6
92,633	51,868	40,765	9.8	9.6	10.1
104,570	60,891	43,679	12.9	17.4	7.1
118,556	69,617	48,839	13.3	16.8	8.5

\* ממוצע חודשי.

כולל זוגות בגילאי 60-65 המקבלים הבטחת הכנסה במסגרת ענף זקנה, בשל סיבות מינהליות. בשנת 1999 עמד מספר המשפחות האלה על 4,000 בערך. מספר זה אינו נמנה עם מקבלי הבטחת הכנסה בפרסום הסטטיסטי והרבעוני של המוסד לביטוח לאומי. בשנת 1992 נקלטו העולים במערכת הבטחת הכנסה.

אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה היה פי ארבעה מן הגידול של כלל האוכלוסייה בגילאי העבודה.

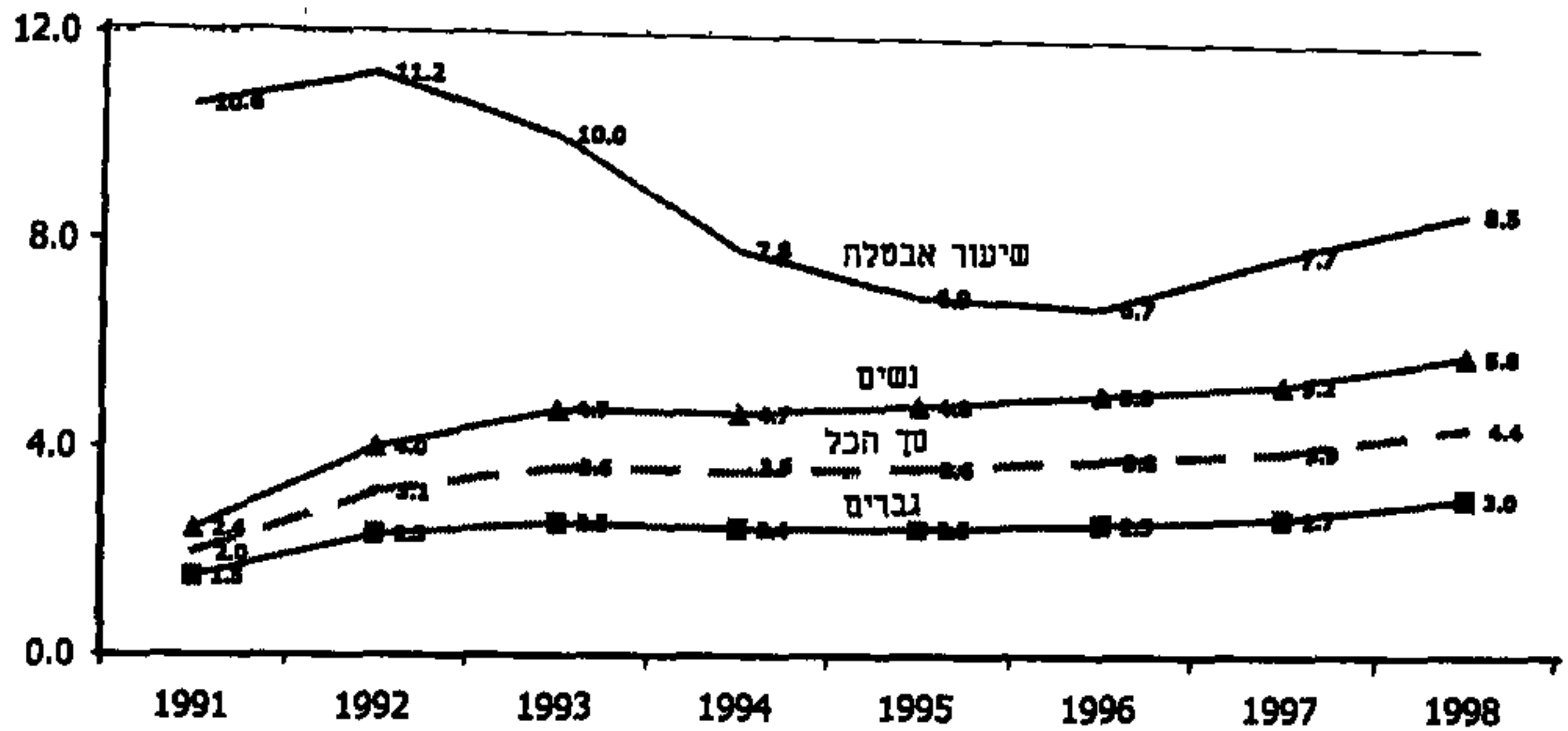
שיעור הנשים המקבלות הבטחת הכנסה גבוה מזה של הגברים והגיע בשנת 1998 ל-5.8% מכלל הנשים בגילאי עבודה, לעומת 3.0% בקרב הגברים. יש לשער, שהגידול בהיקף הנשים בשנים האחרונות מבטא את כניסתן למערכת של מספר גדול של נשים חד-הוריות - הן בעקבות גל העלייה הגדול שהגיע לישראל ובשל הרכבו הדמוגרפי והן עקב חקיקת חוק משפחות חד-הוריות באפריל 1992, אשר הרחיב כאמור את הזכויות של משפחות חד-הוריות במערכת הבטחת הכנסה.

המספרים משקפים רק במידת מה את התנודות בשיעורי האבטלה במשק. בשנת 1992, יחד עם הגידול באבטלה, אבל בעיקר בעקבות המספר הגדול של עולים שהגיעו

1993-1996 עיקר הגידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה נבע מהתווספות העולים למעגל הזכאים, בעוד שבשנים האחרונות הגידול נבע בעיקר מן הגידול באוכלוסיית הוותיקים שהצטרפו. גידול אחרון זה מבטא באופן בולט את השפעת הגידול בשיעורי האבטלה בשנים 1998-1999 על אוכלוסיית הוותיקים בישראל. אצל העולים התמתן שיעור הגידול בשנים האחרונות.

היקף האוכלוסייה המקבלת גמלאות הבטחת הכנסה גדל אף יותר מאשר הגידול הרב באוכלוסיית ישראל בעשור האחרון. אם נבחן את מספר מקבלי הגמלה מתוך כלל אוכלוסיית הבוגרים בגילאי עבודה (גברים בגילאי 20-64 ונשים בגילאי 20-59), נמצא, ששיעור מקבלי הבטחת הכנסה הוכפל, מ-2% בערך בשנת 1991 ל-4.4% בשנת 1998, בעוד שהאוכלוסייה גדלה ב-25% בערך (תרשים מס' 3). כלומר, שיעור הגידול של

תרשים מס' 3. שיעור האבטלה ושיעור מקבלי גמלה להבטחת הכנסה\* בקרב האוכלוסייה\*\* בגילאי העבודה



\* יחידים, לא משפחות. באוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בשנים 1999-1995 נכללו עולים גברים נשואים בגילאי 60-65, המקבלים גמלת הבטחת הכנסה במסגרת ענף זקנה, בשל סיבות מינהליות.  
 \*\* נתוני האוכלוסייה כוללים גברים בגילים 20-64 ונשים בגילים 20-59.

ד. מגמות בהבטחת הכנסה

לאור כל השינויים הללו, אין זה פלא, שאוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה היום שונה מאוכלוסיית המקבלים בתחילת העשור (לוח מס' 4). ב-1999 בערך 40% ממקבלי הגמלה היו משפחות של עולים. שיעור המשפחות החד-הוריות גדל מ-29% ב-1990

לישראל ונקלטו במערכת הבטחת ההכנסה, היה גידול חד בשיעורי מקבלי הבטחת הכנסה. בשנים 1992-1996, למרות הצמצום בשיעורי האבטלה, המשיך שיעור מקבלי הבטחת ההכנסה לעלות. בשנים אלה המשיכו להיקלט בארץ קבוצות גדולות של עולים.

לוח מס' 4. מגמות בקרב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בשנים 1999-1991 (ממוצע חודשי)

מספר המשפחות	חודשי שהות ממוצעת של משפחה*	% משפחות עולים**	% משפחות חד-הוריות	% משפחות המקבלות מלגה בשיעור מוגדל ומיוחד***	% הנשים מסך כל המקבלים (פרטים)
34,370	21.3	0.3	28.8	51.6	60.4
114,170	32.0	39.0	36.8	79.2	66.1

\* שהות: מספר החודשים שבהם נתקבלה גמלה מאז הכניסה האחרונה למערכת הבטחת ההכנסה.  
 \*\* עולים: משפחות שעלו ארצה החל משנת 1990.  
 \*\*\* שיעור מיוחד: למשפחות חד-הוריות.  
 הערה: לא נכללו כלוח עולים המקבלים גמלת הבטחה במסגרת ענף זקנה.

לוח מס' 5. שיעור מקבלי גמלה להבטחת הכנסה מתוך האוכלוסייה בגיל העבודה לפי גיל, מין וותק בארץ (ממוצע חודשי)\*

1998						
***64-55	54-45	44-35	34-25	**24-20	סך הכל	
7.4	4.6	4.8	3.6	1.6	4.2	סך הכל
3.3	3.2	3.9	3.0	1.3	3.0	וחיקים
25.1	12.4	9.3	6.9	3.4	11.0	עולים
גברים						
9.0	2.8	3.1	1.9	0.6	3.0	סך הכל
4.0	2.4	3.1	1.9	0.6	2.3	וחיקים
33.0	5.2	3.2	2.1	1.0	7.3	עולים
נשים						
6.1	6.2	6.4	5.3	2.5	5.4	סך הכל
2.8	3.9	4.7	4.2	2.1	3.7	וחיקים
19.1	18.9	14.7	11.2	5.7	14.2	עולים

\* הלוח מחיחס לפרטים (לא למשפחות), כולל גברים בני 60-64 המקבלים גמלת הבטחת הכנסה במסגרת ענף זקנה.

\*\* על-פי אומדן של כוח עבודה בגיל זה. מספר המקבלים גמלאות בגיל 18-19 הוא זניח ומשום כך לא נכללה קבוצה זו בחישוב כאן. המספר בכל תא הוא אחוז מקבלי גמלת הבטחת הכנסה (תובעים ובני זוגם) מתוך כלל האוכלוסייה בכוח העבודה בקבוצה זו.  
\*\*\* נשים בגילים 55-59.

גמלות הבטחת הכנסה ב-1998 בכל קבוצות הגיל (לוח מס' 5), ניתן לראות, ששיעור זה עולה, כצפוי, עם הגיל, מ-1.6% בגילאי 20-24, ל-7.4% בקרב בני 55-64. מגמה זו משקפת את הירידה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה והעלייה בשיעורי האבטלה לפי גיל. חוץ מן המבוגרים ביותר, בכל קבוצת גיל, שיעור הזכאות של הנשים גבוה יותר. בגילאים הצעירים, 20-34, הבדל זה בין גברים לנשים גדול במיוחד, כנראה בעיקר בגלל הנשים החד-הוריות. שיעור המקבלות הגבוה מוסבר גם במשקל הגדול יחסית של עולות בקרב המקבלות.

שיעורי המקבלים בקרב העולים גבוה יותר מאשר בקרב הוותיקים, בכל קבוצות הגיל. בגילאי העבודה, 11% מבין העולים,

ל-37% ב-1999, ובמקביל גדל שיעור הנשים המקבלות גמלה מ-60% ל-66%. כמו-כן, מקבלי הבטחת הכנסה היום שוהים יותר זמן במערכת, כפי שניתן לראות ממספר חודשי השהות של המשפחות, שעלה ממוצע של 21 חודשים ל-32 חודשים ב-1999. במקביל, אחוז המשפחות שקיבלו גמלה בשיעור המוגדל ב-1999 הגיע ל-79%, לעומת 52% ב-1991.

זאת, כאמור, למרות שבתפיסה המקורית מערכת הבטחת הכנסה גועדה לשמש רשת מגן זמנית לבני אדם שאינם יכולים להשתכר כדי מחייתם ואשר אינם זכאים לגמלאות אחרות של הביטוח הלאומי, כמו דמי אבטלה או קצבת נכות.

כאשר בוחנים את שיעורם של מקבלי

ה. שהות ממוצעת במערכת הבטחת הכנסה קיימים שלושה דפוסים עיקריים של שהייה בהבטחת הכנסה: יש כאלה הנכנסים לתקופה אחת - כלומר יוצאים ואינם חוזרים; יש כאלה המקבלים הבטחת הכנסה, הנכנסים למערכת ויוצאים ממנה בתקופות שונות, ויש קבוצה שנכנסת לתקופה ארוכה. לצורך הניתוח שלהלן הוגדרה השהות במערכת כמספר חודשי קבלת גמלה מאז הכניסה האחרונה למערכת.

קיימים הבדלים בשהות הממוצעת במערכת הבטחת הכנסה של קבוצות שונות (לוח מס' 6). מבחינת הרכב המשפחה ניתן לראות, שהיה גידול בשהות הממוצעת בכל הקבוצות, גם בקרב הוותיקים. מפתיע הגידול בשהות הממוצעת של יחידים שחלק גדול מהם צעירים, שהיה אפשר לצפות שהם ישתלבו בשוק העבודה מהר יותר. מספר חודשי השהות של יחידים ב-1999 גבוה במיוחד בקרב העולים: זמן שהייה של עולים יחידים במערכת הוא בממוצע 34 חודשים, לעומת 26 חודשים בקרב היחידים הוותיקים. מגמה זו מדאיגה במיוחד לאור העובדה, שיחידים מהווים יותר משליש מכלל מקבלי הבטחת הכנסה (לוח מס' 7). ככל שעולה הגיל, כך עולה הגידול היחסי במספר חודשי השהות. בין השנים 1991-1999 עלה הגידול בקרב בני 50 ומעלה מ-26 חודשים בתחילת תקופה זו ל-40 חודשים בערך בסופה. בגילאים הגבוהים אין הבדל גדול בין ותיקים לעולים, אולי בשל כניסתם של עולים למערכת הבטחת הכנסה בצמוד לעלייתם ארצה בגיל מבוגר, כאשר עדיין לא צברו מספר חודשי ותק בישראל. דפוס נוסף הוא, שחלק מן העולים המגיעים לישראל מנסים תחילה לעבוד ואף נקלטים באופן חלקי בשוק העבודה, ולאחר שהם נפלטו משוק העבודה הם מגיעים למערכת הבטחת

לעומת 3% מבין הוותיקים, מקבלים גמלאות הבטחת הכנסה. ההבדלים בין עולים לוותיקים גדלים והולכים ככל שהגיל עולה. בגילאי 55-64, 3.3% מכלל הוותיקים ו-25% מכלל העולים זכאים לגמלה. בולט במיוחד ההבדל בין גברים לנשים. אצל הגברים ההבדלים בין עולים לוותיקים בשיעור המקבלים מתבטאים בעיקר בגילאים הגבוהים (55-64). לעומת זאת, לגבי הנשים יש הבדלים גדולים בין ותיקות לעולות בכל קבוצות הגיל.

כלומר, ניתן לראות דפוס ברור של אי-השתלבות בשוק העבודה אצל העולים הגברים המבוגרים, ובמיוחד תלות במערכת הבטחת הכנסה בעשור שלפני גיל הפרישה. ממצא זה מצביע על מגמה של "פרישה מוקדמת" של עולים במיוחד בסמוך לגיל הפרישה, בשל קשיי השתלבות בשוק העבודה. השאלה היא, האם ניתן יהיה לצמצם דפוס זה לגבי אלה שהם היום בגיל 45-54. זוהי קבוצה שהשתלבותה בתעסוקה היתה ונשארת קשה. ממצאים דומים נמצאו לגבי גברים עולים מחבר העמים גם בשנת 1995 (Habib, Morginstin and Zipkin, 1998). גם אצל הנשים ההבדל בין ותיקים לעולים בכל קבוצות הגיל ב-1998 דומה להבדלים שנמצאו ב-1995. לנשים קשה יותר להשתלב בשוק העבודה בכל קבוצות הגיל. כמו-כן, בקרב העולים יש יותר נשים חד-הוריות המקבלות הבטחת הכנסה ובכלל יש יותר משפחות חד-הוריות בקרב העולים. יש להניח, שהסיבות לכך הן רמת הגמלה הרגובה מצד אחד, ומצד שני הסכום הקובע להיכנס ולהישאר במערכת הבטחת הכנסה גם ברמות הכנסה מעבודה גבוהות יותר, דבר שאינו נכון אצל הגברים. לנקודה זו נתייחס בהרחבה בהמשך המאמר.

לוח מס' 6. חודשי שהות\* במערכת של משפחות מקבלי גמלה להבטחת הכנסה, ממרצע חודשי, לפי מין, הרכב משפחה וגיל

	1999			1991	
	עולים	וחקים	סך הכל		
סך הכל	34.2	30.1	31.6	21.3	מין:
גברים	29.2	27.6	28.0	20.4	
נשים	36.0	31.7	33.4	22.5	
הרכב המשפחה:					
יחיד	33.5	26.1	28.9	15.8	
יחיד עם ילד	37.1	35.5	36.3	25.7	
זוג	31.8	30.7	31.3	20.5	
זוג עם ילד	30.8	29.7	29.9	22.7	
גיל התובע:					
29-20	23.2	16.8	18.5	14.0	
39-30	32.2	28.8	29.7	22.9	
49-40	36.0	34.1	39.7	24.6	
55-50	35.5	36.8	36.2		
59-55	39.3	40.5	39.9	25.8	
** + 60	38.9	43.1	40.4		

\* מספר החודשים שבהם נתקבלה גמלה מאז הכניסה האחרונה למערכת.  
\*\* לא כולל את העולים המקבלים את קצבת הבטחת ההכנסה מענף זקנה.

#### ז. הרכב משפחה וגיל

הגידול בשיעור הנשים מ-60% בשנת 1991 ל-66% ב-1999 מוסבר בחלקו בעזרת הגידול בהיקף המשפחות החד-הוריות שהיו ב-1999 37% מכלל המשפחות. כמעט כל הגידול במשפחות החד-הוריות מקורו בקבוצת העולים (לוח מס' 7). שיעור המשפחות החד-הוריות בקרב משפחות העולים גבוה במיוחד: 48% מכלל העולים מקבלי הבטחת הכנסה, לעומת 30% בקרב הוותיקים. לעומת זאת, שיעור המשפחות ה"רגילות" - זוג עם ילדים - נשאר גבוה בקרב הוותיקים - 31% - לעומת 10% בערך בלבד בקרב העולים. כאשר בוחנים את כלל אוכלוסיית מקבלי

ההכנסה (Habib, Morginstin and Zipkin, 1998).

#### ו. מקבלים גמלה בשיעור מוגדל

בין השנים 1991-1999 גדל שיעור המקבלים את הגמלה המוגדלת מ-52% ל-79%. הסיבה לכך נעוצה בגידול משך השהייה במערכת וכתוצאה משינוי חוק, שהקנה לשתי הקבוצות שלהלן זכאות לגמלה מוגדלת מיד עם כניסתן למערכת: משפחות חד-הוריות, הזכאיות מיד לשיעור המיוחד (42.5% מן השכר הממוצע<sup>4</sup> להורה יחיד עם ילד); יחידים או משפחות שאחד מבני הזוג שלהן הוא בן 46 ומעלה.

4. פחות נקודת קצבה.



לוח מס' 7. משפחות מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בישראל והרכב המשפחה, 1991 ו-1999 (ממוצע חודשי)

1999			1991	הרכב המשפחה
עולים	ותיקים	סך הכל		
44,553	69,617	114,170	34,370	סך הכל מספרים
100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
33.7	35.3	34.7	31.8	יחיד
47.7	29.8	36.8	28.8	יחיד עם ילדים
8.7	4.3	6.0	3.6	זוג
9.9	30.6	22.5	35.8	זוג עם ילדים

בהתפלגות מקבלי הגמלה לפי עילה (לוח מס' 9). לעומת 50% ב-1991, בסוף 1999 היו בערך 60% מן המקבלים הבטחת הכנסה זכאים בגין עילות תעסוקה שונות: חוסר תעסוקה, לא ניתן להשמה ושכר נמוך. ההבדל הבולט הוא בגידול בשיעור המקבלים שהוגדרו לא ניתנים להשמה בשל בעיות חברתיות, או בעיות התנהגות ובריאות, המקשות על ההשתלבות בעבודה (לא כולל גיל והתמכרות). משקלה של קבוצה זו הוכפל - מ-13% בערך ב-1991 ל-25% בשנת 1999. שיעור גבוה של לא ניתנים להשמה קיים הן בקרב הוותיקים (26%) והן בקרב העולים (23%). קבוצה נוספת של לא ניתנים להשמה מוגדרים כך בלשכת התעסוקה בשל סיבות של גיל גבוה: גברים מעל

הבטחת הכנסה - התובעים ובני זוגם - אפשר לראות, שאוכלוסיית המקבלים היתה יחסית מבוגרת יותר ב-1999 (לוח מס' 8). בערך 55% מן המקבלים היו מעל גיל 40, לעומת 42% ב-1991. העולים מבוגרים מן הוותיקים, ממצא המצביע על הקושי הצפוי בקליטה בעבודה של בני אדם העולים לישראל בגיל מבוגר. 43% מבין העולים המקבלים גמלה הם בני 50 ומעלה, לעומת 22% בערך בקרב הוותיקים. אם נוסף גם את העולים המקבלים גמלה הבטחת הכנסה במסגרת ענף זקנה, נגלה שהעולים הם קבוצה עוד יותר מבוגרת.

#### ח. עילות לצורך זכאות

בין השנים 1991 ל-1999 התרחש שינוי

לוח מס' 8. פרטים\* מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי גיל, 1991 ו-1999 (ממוצע חודשי)

1999			1991	גיל
עולים	ותיקים	סך הכל		
52,798	93,707	146,505	47,394	סך הכל מספרים
100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
13.1	20.2	17.7	24.9	עד 29
21.0	30.9	27.4	33.1	30-39
23.0	26.2	25.1	20.7	40-49
16.9	11.6	13.5	9.3	50-55
12.0	6.6	8.5	7.0	56-59
13.9	4.5	7.9	5.1	60+ **

\* כלל מקבלי הבטחת הכנסה: תובעים ובני זוגם.

\*\* לא כולל עולים המקבלים גמלה הבטחת הכנסה במסגרת ענף זקנה.

לוח מס' 9. סרטים\* מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בישראל ועילות עיקריות  
(ממוצע חודשי)

	1999			1991 ממוצע	
	עולים	ותיקים	סך הכל		
סך הכל מספרים	52,798	93,707	146,505	47,394	
אחוזים	100.0	100.0	100.0	100.0	
מחוסר תעסוקה**	13.9	21.8	19.0	22.9	
לא ניתן להשמה	22.6	26.3	25.0	12.6	
שכר נמוך	21.8	10.9	14.8	13.0	
אם לילד	22.1	28.4	26.1	35.2	
גיל מבוגר***	16.2	4.5	8.7	4.8	
מתמכרים	0.9	4.3	3.1	7.6	
אחר	2.4	3.9	3.3	3.9	

\* כלל מקבלי הבטחת הכנסה: תובעים ובני זוגם.

\*\* כולל הכשרה מקצועית.

\*\*\* קבוצה זו אינה כוללת עוד בערך 4,000 גברים נשואים בני 60-64, המקבלים גמלת הבטחת הכנסה בענף זקנה.

קיים הבדל בין ותיקים לעולים: 22% מן הוותיקים נדרשים לחפש עבודה באופן פעיל במסגרת עילה זו, לעומת 14% בלבד בקרב העולים. הבדל זה נובע בעיקר מן ההבדלים במבנה הגילאי בין עולים לוותיקים.

קבוצה נוספת שעדיין שייכת לשוק העבודה וחייבת במבחן תעסוקה היא קבוצת העובדים בשכר נמוך. 15% מבין המקבלים זכאים לכך בגין שכר נמוך. הם זכאים לגמלה ברמה המשלימה את שכרם באופן קבוע ושוטף כל עוד הם נשארים ברמת שכר נמוכה המאפשרת לקבל גמלה. גם כאן קיים הבדל גדול בין ותיקים לעולים: פי שניים מן העולים מקבלים השלמה לשכר נמוך (22%, לעומת 11% מן הוותיקים). לא ברור באיזו מידה מופעל מבחן התעסוקה הלכה למעשה לגבי קבוצת מקבלים זאת. הדבר תלוי בעיקר בתנאי שוק העבודה באיזור מגוריו של מקבל הגמלה, והאם הוא עובד במשרה מלאה או חלקית.

גיל 60 ונשים מעל גיל 55. שיעור זה גדל מ-5% ב-1991 ל-9% ב-1999, כאשר השיעור בקרב העולים עומד על 16.2%, לעומת 4.5% בקרב הוותיקים. כאמור, לקבוצה זו יש לצרף עוד 4,000 גברים נשואים בערך, שעלו לישראל לאחר שהגיעו לגיל 60 והמקבלים, בשל סיבות מינהליות, גמלה להבטחת הכנסה במסגרת ענף זקנה.

שתי עילות עיקריות מסווגות את מקבל הגמלה כשייך לשוק העבודה: היותו מחוסר תעסוקה, והיותו מקבל השלמת הכנסה בשל שכר נמוך. לגבי מחוסרי תעסוקה לא היה שינוי גדול בעשור האחרון מבחינת היקף המקבלים: 19% מן המקבלים ב-1999, לעומת 23% ב-1991, מקבלים גמלה בתור מחוסרי תעסוקה שלא מצאו עבודה בחודש הקודם. אלה ממשיכים להתייצב מדי שבוע בלשכת התעסוקה בהתאם לנדרש ומקבלים גמלה להבטחת הכנסה, אם לא נמצאה עבורם עבודה באותו חודש. גם בגין עילה זו

בערך מן הוותיקות החד-הוריות ו-37% מן העולות הוגדרו כמשתכרות שכר נמוך. עוד 11% בערך מכלל המשפחות החד-הוריות מוגדרות "מחוסרי תעסוקה" ו-12% "אינם ניתנים להשמה" (לוח מס' 10).

אם נראה בקבוצת מחוסרי התעסוקה את קבוצת היעד הראשונה של בעלי פוטנציאל לשילוב בעבודה, יתברר שמקבלים אלה נמצאים בכל הרכב משפחה. הקבוצה הגדולה ביותר של מחוסרי תעסוקה הם יחידים, ובעיקר ותיקים. אבל מחוסרי תעסוקה נמצאים גם בכל הסוגים האחרים של משפחות: חד-הוריות, זוגות וזוגות עם ילדים. הקבוצה הגדולה ביותר של לא ניתנים להשמה, שהם המהווים את קבוצת היעד השנייה מבחינת פוטנציאל השילוב בעבודה, נמצאת בקרב היחידים והזוגות.

מכלל המקבלים ב-1999 26% היו אימהות לילדים, בהשוואה ל-35% בשנת 1991. 3% מן המקבלים זכאים בגין עילות אחרות, כגון: אסיר משוחרר או אדם שהור-שע ונידון לעבודות חוץ, ילדים נטושים, היריון, מחלות, אשפוז, השגחה של בני משפחה וכדומה. שיעור המקבלים בשל סיבות של התמכרות לסמים ולאלכוהול ירד מ-8% ב-1991 ל-3% ב-1999.

שיעור הנשים המקבלות גמלה בגין עילה של היותן אימהות לילד בשנת 1999, נראה לכאורה נמוך יחסית לאור העובדה, ש-40% בערך ממקבלי הגמלה הם משפחות חד-הוריות, ושמרביתם נשים. אבל מתברר, שלא כל המשפחות החד-הוריות נכללות בעילה של אם לילד. כאשר בוחנים את התפלגות העילות לפי הרכב המשפחה מגלים, ש-16%

לוח מס' 10. פרטים מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה, עילה וותק בישראל, 1999 (ממוצע חודשי)

סך הכל	סך הכל		חוסר תעסוקה	לא ניתן להשמה	לא ניתן להשמה בגלל גיל	שכר נמוך	אם לילד	אחר
	מספרים	אחוזים						
סך הכל	146,505	100.0	19.0	25.0	8.7	14.8	26.1	6.4
יחיד	39,317	100.0	30.7	32.3	15.7	8.1	0.0	13.2
יחיד עם ילד	42,112	100.0	10.5	12.3	1.0	26.5	46.9	2.7
זוג	13,723	100.0	11.5	40.5	35.2	6.5	0.0	6.3
זוג עם ילד	51,353	100.0	18.9	25.6	2.7	12.6	35.1	5.2
ותיקים	93,716	100.0	21.8	26.3	4.5	10.9	28.4	8.2
יחיד	24,418	100.0	37.4	31.3	7.0	6.4	0.0	17.9
יחיד עם ילד	20,865	100.0	11.2	15.0	0.8	16.1	53.3	3.6
זוג	5,985	100.0	14.3	46.5	23.5	5.5	0.0	10.2
זוג עם ילד	42,439	100.0	19.2	26.1	2.2	11.6	35.3	5.7
עולים	52,798	100.0	13.9	22.6	16.2	21.8	22.1	3.3
יחיד	14,899	100.0	19.6	33.9	30.0	10.9	0.0	5.6
יחיד עם ילד	21,247	100.0	9.9	9.7	1.2	36.7	40.7	1.7
זוג	7,738	100.0	9.3	35.8	44.2	7.3	0.0	3.4
זוג עם ילד	8,914	100.0	17.8	23.2	4.9	17.3	34.1	2.7

עילה זו בקרב העולות צעיר בהשוואה לגיל הוותיקות.

מן הראוי להצביע על העובדה, שקיימת מידת מה של תחלופה בין סוגי העילות השונות בהבטחת הכנסה (מורגנשטיין, הרון וזיפקין, 1997). מקבל גמלה יכול להיות זכאי לקבלה בגין עילות שונות במרוצת שהייתו במערכת: הוא יכול להתחיל לקבל את הגמלה בגין עילה אחת ולהמשיך את זכאותו בגין עילה אחרת, עם יציאה וכניסה מחדש או בהמשך רצוף. למשל, חלק מן הזכאים שעילתם האחרונה היתה "מחוסרי תעסוקה", שהו קודם כמשך תקופה ממושכת במערכת כ"לא ניתנים להשמה" ורק אחרי כן הועברו לעילת "מחוסר תעסוקה", סיווג המחייב אותם לקבל כל עבודה שתוצע להם בלשכת התעסוקה. המשמעות של תחלופה זו היא, שגם בין מקבלים המוגדרים כלא ניתנים להשמה קיימת קבוצה שניתן לראותה כבעלת פוטנציאל תעסוקתי. ניתן להניח, שפוטנציאל זה קיים במיוחד בין הלא ניתנים להשמה שהם מעל גיל 40, שאולי קשיי ההשמה ומצב שוק העבודה עמדו בשיקולי לשכות התעסוקה להעבירם מעילת מחוסרי תעסוקה לעילת לא ניתנים להשמה. כלומר, יתכן, שהפוטנציאל התעסוקתי בקרב הלא ניתנים להשמה קיים דווקא בקרב בני 40-55,

במקרים אלה יש להניח, שניסיון ההשמה יהיה קשה יותר, בשל סיבות של בריאות לקויה ובעיות חברתיות.

בנוסף לסוג משק הבית, אחד המאפיינים החשובים ביותר בהקשר של הפוטנציאל לעבודה הוא הגיל. התבוננות בנתוני 1999, בהתפלגות הזכאים בעילות התעסוקה השונות לפי גיל מראה, ש-58% ממחוסרי תעסוקה גילם למטה מ-40 ועוד 30% בערך גילם בין 40 ל-49. רק 14% הם מעל גיל זה. עולים המקבלים גמלה בגין עילת חוסר תעסוקה הם מבוגרים יחסית לוותיקים: 25% מהם הם בגיל של יותר מ-50, לעומת 9% בקרב הוותיקים.

בקרב הלא ניתנים להשמה בולטת העובדה, שרק 15% הם בגיל צעיר יחסית - עד גיל 40, ויש להם סיכוי גדול יותר להשתלב בעבודה. 32% מכלל הלא ניתנים להשמה בקרב הוותיקים ו-20% בקרב העולים מצויים בגילאים בין 40 ל-50, והיתר מבוגרים יותר. בקרב מקבלי השלמת שכר בולטת גם העובדה, שכמעט 50% מן הוותיקים ו-37% מבין העולים הם בני פחות מ-40 (לוח מס' 11).

אשר לאימחוזות לילדים, כצפוי, מרביתן צעירות: 35% מהן בגיל של פחות מ-30 ועוד 45% הן למטה מגיל 40. גיל הנשים בגין

לוח מס' 11. פרטים מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעילות נבחרות לפי גיל, 1999 (ממוצע חודשי)

סך הכל	מחוסר תעסוקה	לא ניתן להשמה	השלמת שכר	אם לילד
סך הכל	27,786	36,563	21,698	38,267
מספרים אחוזים	100.0	100.0	100.0	100.0
29-20	27.8	3.8	7.9	34.9
39-30	30.1	11.3	33.5	44.7
49-40	28.8	28.8	38.2	18.5
55-50	9.7	33.9	14.2	1.6
59-56	2.3	13.6	3.9	0.3
+ 60	1.3	8.6	2.2	0.0

לוח מס' 12. עולים וותיקים יחידים\* לפי מין וגיל, 1999 (ממוצע חודשי)

	עולים		ותיקים		
	נשים	גברים	נשים	גברים	
סך הכל	9,971	4,928	13,738	10,680	
	100.0	100.0	100.0	100.0	
29-20	8.0	14.2	33.1	24.4	
39-30	3.2	11.5	17.3	25.9	
49-40	15.9	12.0	19.2	25.0	
55-50	33.8	12.2	16.3	10.9	
59-56	26.9	8.7	11.2	5.3	
+ 60	12.1	41.4	2.2	8.6	

\* לא נשואים, ללא ילדים.

לוח מס' 13 מציג את שיעור מקבלי הבטחת הכנסה בעלי הכנסות מעבודה עבור קבוצות מקבלי שונות. ניתן לראות, ששיעור בעלי הכנסה מעבודה גבוה במיוחד בקרב העולים, ובמיוחד אצל הנשים העולות. בעוד ש-15% בערך מבין הוותיקים עובדים, שיעור זה הוא כפול - 32% - בקרב העולים, ומגיע אף ל-37% בקרב הנשים העולות. שיעורי המשתכרים הגבוהים ביותר נמצאים כצפוי בקרב המשפחות החד-הוריות: 27% מבין המשפחות החד-הוריות הוותיקות ו-51% מבין משפחות העולים עובדות. יתר על כן, בכל סוג של הרכב משפחה שיעור העובדים בקרב העולים גדול פי שניים לעומת הוותיקים. נראה, שבקרב העולים קיימת נטייה גדולה יותר לשלב את התעסוקה יחד עם התלות במערכת הבטחת הכנסה.

שיעור העובדים הגבוה מאוד בקרב המשפחות החד-הוריות מעיד מצד אחד על תמריץ עבודה חיובי בשל העדר סכום קובע. אולם, עובדה זו מעידה גם על הקלות היתרית של כניסה למערכת הבטחת הכנסה עבור קבוצה זו, ועל הקלות להישאר בה, מבחינת רמת השכר שניתן לקבל ויחד עם זאת להמשיך ולקבל גימלה. מבחן ההכנסה

המהווים 63% מן המקבלים בגין עילה זו. בגילאים הצעירים יותר, לא ניתנים להשמה מסווגים כך בעיקר בשל בעיות בריאות ובעיות חברתיות. אסטרטגיות השילוב בעבודה לשתי קבוצות אלה יהיו בוודאי שונות מאוד.

המספר הגדול של יחידים מקבלי הבטחת הכנסה הוא מפתיע במיוחד והגיע בשנת 1999 ליותר מ-39,300. בלוח מס' 12 ניתן לראות, שהיחידים הוותיקים צעירים בהרבה מאשר היחידים העולים: 50% מן הגברים והנשים הוותיקים גילם פחות מ-40, לעומת 25% מן הגברים היחידים ו-11% מן הנשים היחידות בקרב העולים.

### הכנסה מעבודה

גם כאשר אדם מקבל גמלת הבטחת הכנסה הוא יכול לעבוד ולהשתכר עד גובה הסכום הקובע (אם אין הכנסות נחשבות אחרות), שנקבע בהתאם להרכב המשפחה. כאמור, בשל העובדה שאין, למעשה, סכום קובע החל על משפחות חד-הוריות, טווח ההכנסה שעדיין מאפשר להן להישאר במערכת להבטחת הכנסה גדול יותר.

לוח מס' 13. שיעור\* מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעלי הכנסות מעבודה, לפי מין, הרכב משפחה וותק בישראל, 1999 (באחוזים. ממוצע חודשי)

סך הכל	ותיקים	עולים	
146,505	93,707	52,798	סך הכל במספרים
21.3	15.3	31.8	סך הכל שיעור בעלי הכנסה
מין:			
15.5	14.8	17.4	גברים
24.2	15.6	36.9	נשים
הרכב המשפחה:			
13.1	9.4	19.3	יחיד
39.0	26.8	51.0	יחיד עם ילדים
11.4	7.6	14.3	זוג
15.6	14.2	22.4	זוג עם ילדים

\* המספר בכל תא הוא אחוז הפרטים (תובעים ובני זוגם) בעלי הכנסה מעבודה מתוך סך כל מקבלי הבטחת הכנסה בקבוצה זו.

הנמוך בקרב הצעירים למטה מגיל 30: ל-13% בלבד יש הכנסות מעבודה. שיעור המשתכרים הגבוה ביותר נמצא בקרב מקבלי הבטחת הכנסה בגילאי 40-49 והוא יורד עם הגיל.

השתכרות מעבודה קיימת לא רק בקרב מקבלי הבטחת הכנסה בגין עילת שכר נמוך, אלא גם בקרב מקבלים בגין עילות אחרות, כולל מחוסרי תעסוקה, אימהות לילדים קטנים ואף מקבלים המוגדרים כלא ניתנים להשמה. מן הראוי יהיה לבחון באילו דרכים

הליברלי, בשילוב עם האילוצים החברתיים והתעסוקתיים הנובעים מהיות המשפחה חד-הורית, וכמובן המספר הגדל והולך של משפחות חד-הוריות בישראל משתקפים במספר הגדל והולך של משפחות חד-הוריות במערכת.

גם כאשר בוחנים את שיעור העובדים לפי גיל, שיעור גדול יותר, יחסית, של עולים עובדים מאשר הוותיקים בכל קבוצת גיל. בגילאים הצעירים (30-49) הבדל זה מגיע ליותר מפי שניים. מפתיע שיעור העובדים

לוח מס' 14. שיעור\* בעלי הכנסה מעבודה, לפי גיל וותק בישראל, 1999 (באחוזים. ממוצע חודשי)

סך הכל	ותיקים	עולים	
146,505	93,707	52,798	סך הכל במספרים
13.2	10.5	20.4	עד 29
25.5	18.1	45.1	30-39
28.7	19.3	47.6	40-49
21.6	14.1	30.8	50-55
12.7	9.2	16.1	56-59
9.8	6.9	11.4	+60

\* ראו הערה בלוח מס' 13.

לוח מס' 15. שיעור\* מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעלי הכנסות מעבודה, לפי עילה וותק בישראל, 1999 (באחוזים. ממוצע חודשי)

עולים	ותיקים	סך הכל	
52,798	93,707	146,505	סך הכל במספרים
31.8	15.3	21.3	שיעור העובדים
13.0	4.4	6.7	חוסר תעסוקה
7.9	2.1	4.4	לא ניתן להשמה
100.0	100.0	100.0	שכר נמוך
21.3	9.0	12.7	אם לילד
9.3	3.2	5.4	אחר

\* ראו הערה בלוח מס' 13.

למטה מ-50, ניתן לזהות שלוש קבוצות יעד עיקריות (לוח מס' 17):

(א) זוגות נשואים בקרב הוותיקים בעיקר, וקבוצה קטנה יותר של נשואים בין העולים.

(ב) קבוצה גדולה של נשים חד-הוריות, הן בקרב הוותיקים והן בקרב העולים.

(ג) קבוצה גדולה של גברים ונשים יחידים בקרב הוותיקים.

באופן כללי הנשים מהוות 74% מכלל העולים המקבלים גמלות, לעומת 65% בקרב הוותיקים. הקבוצות הגדולות ביותר הן של נשים חד-הוריות בגילאים 20-49, וקבוצות קטנות יותר של נשים יחידות ונשואות עם ילדים עד גיל 50.

אם בקרב הוותיקות ניתן לזהות שלוש קבוצות גדולות של נשים - נשים נשואות עם ילדים, נשים חד-הוריות וקבוצה גדולה למדי של נשים לא נשואות - המצב שונה בקרב העולות, אשר קבוצת היעד העיקרית בקרבן היא של הנשים החד-הוריות.

בלוח מס' 17 ניתן לראות, שאין קבוצות גדולות של גברים עולים בגילאים צעירים יחסית היכולים להוות קבוצת יעד לשילוב בעבודה. הקבוצה הגדולה ביותר של גברים עולים מתרכזת בגברים נשואים בני 30-50.

ניתן יהיה להגדיל את היקף העובדים ואת מספר שעות העבודה בעזרת תוכנית התערבות ותמיכה פעילה בשילוב בעבודה עבור קבוצות שונות אלה.

כאשר בוחנים את רמת ההכנסה מעבודה למי שעובד, ניתן לראות כצפוי, שרוב העובדים משתכרים מסביב לסכום ה-825 disregards, העומד בתקופה זו על 1,079 ש"ח לזוג. כמו-כן, יש קשר בין רמות השכר והסכומים הקובעים לכל סוג משפחה.

## קבוצות יעד

מי הן הקבוצות העיקריות בקרב עולים וותיקים התלויות היום במערכת הבטחת הכנסה והמהוות קבוצות יעד לשילוב בעבודה? לצורך זיהוי סדר-הגודל של קבוצות יעד עיקריות אנו מציגים נתונים מעודכנים למרס 2000, לפי המין, סוג המשפחה והגיל. בשל העובדה, שחלק גדול מאוכלוסיית המקבלים הם עולים יש הבחנה לפי וותק בישראל. אם נניח, שהפוטנציאל לעבודה נמצא בעיקר בקרב בני אדם שגילם

לוח מס' 16. התפלגות הזכאים לגמלה להטחת הכנסה מעבודה, לפי רמת ההכנסה מעבודה, מרס 2000

הרכב המשפחה	1,000-1	1,500	-1,501	-2,001	-2,501	-2,501	-2,799	-2,939	-3,101	+3,501	סכום קובע
סך הכל	19.1	20.8	15.5	10.8	3.6	3.1	4.9	4.7	8.1	8.1	
יחיד	45.6	32.0	18.3	4.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2,412
יחיד + יחיד	12.4	18.8	15.6	12.4	4.9	3.9	4.8	5.0	10.2	11.5	5,288
יחיד + יחיד + זוג	16.1	21.3	16.4	12.8	4.1	3.3	3.6	4.0	6.6	11.4	6,347
יחיד + זוג	35.1	28.2	14.4	8.6	2.1	2.4	2.8	3.0	3.0	0.0	3,459
יחיד + זוג + זוג	15.9	20.7	15.5	14.6	3.9	4.3	6.9	6.5	7.3	2.4	3,840
זוג + זוג	7.6	12.9	12.2	11.8	4.1	4.2	10.6	8.5	13.9	9.1	4,392

הערה: היצרי ליחיד: 13% מן השכר הממוצע: 825 ש"ח.  
היצרי לזוג: 17% מן השכר הממוצע: 1,079 ש"ח.



לוח מטי' 17. מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בישראל, מין, הרכב משפחה וגיל, ינואר-מרס 2000

זוג עם ילדים	נשים				גברים				סך הכל				
	זוג	זוג עם ילדים	לא נשוי	זוג עם ילדים	זוג	זוג עם ילדים	לא נשוי	זוג עם ילדים	זוג	זוג עם ילדים	לא נשוי	זוג עם ילדים	סך הכל
28,976	7,574	42,945	25,525	105,020	29,057	7,590	1,469	17,688	55,804	160,823	סך הכל		
24,293	3,607	21,288	15,383	64,570	24,574	3,626	858	12,230	41,288	105,859	ותיקים		
5,644	414	4,310	5,168	15,536	2,778	285	68	3,136	6,266	21,802	29-20		
9,042	171	8,230	2,660	20,103	8,629	243	221	3,029	12,122	32,225	39-30		
6,651	513	6,698	2,865	16,727	7,366	234	335	3,061	10,995	27,722	49-40		
2,214	1,100	1,670	2,590	7,574	2,953	582	136	1,372	5,042	12,616	55-50		
743	1,411	379	2,099	4,631	2,843	2,283	99	1,633	6,864	11,493	+ 56		
4,683	3,967	21,657	10,142	40,449	4,483	3,964	611	5,458	14,515	54,965	עולים		
957	33	4,290	800	6,080	305	19	15	828	1,167	7,246	29-20		
1,525	36	7,797	334	9,692	1,115	27	122	663	1,926	11,619			
1,391	261	7,146	1,650	10,447	1,277	118	246	697	2,337	12,784	49-40		
638	1,429	2,048	3,790	7,906	790	549	132	721	2,192	10,098	55-50		
172	2,208	376	3,568	6,324	996	3,251	95	2,550	6,892	13,218	+ 56		

הערה: המספרים המודגשים הם הקבוצות הגדולות ביותר של מקבלי הבטחת הכנסה בגילים עד 49.

בקרב הגברים היחידים ו-57% מן הנשים היחידות - שסווגו בגין עילת חוסר תעסוקה. עוד רבע בערך הם לא ניתנים להשמה ויש לבחון את מידת היכולת שלהם להשתלב בשוק העבודה. למעלה מ-20% מן הגברים בקבוצה זו מקבלים גמלת הבטחת הכנסה בשל היותם מתמכרים לסמים או לאלכוהול.

אפשר שבעוד שהמבוגרים מקבלי הבטחת הכנסה, עולים וותיקים גם יחד, נמצאים במערכת בעיקר בשל הקושי למצוא עבודה, הנשים הצעירות במערכת - הן אלה הנשואות והן החד-הוריות - נמצאות במערכת בשל סיבות אחרות. כאמור, חלק נכבד מהן מקבלות גמלאות בגין הטיפול בילדים קטנים (עד גיל 7). נוסף לכך, לגבי החד-הוריות אין להתעלם מתמריץ נוסף להישאר במערכת. הגמלה שהן מקבלות גבוהה בהשוואה לשאר הקבוצות וגם הכנסתן המותרת מעבודה גבוהה יותר. לחלק מנשים אלה, רמת ההכנסה שלהן מהקצבה ומעבודה גם יחד מגיעה לרמה גבוהה בהשוואה ליכולת ההשתכרות שלהן בשוק. למשל, אשה עם שני ילדים יכולה להגיע להכנסה המתקרבת לשכר הממוצע במשק. אם נוסיף לכך את ההטבות הנלוות לקבלת גמלת הבטחת הכנסה אשר נפסקת כאשר האשה יוצאת ממערכת הבטחת הכנסה, אזי קיים תמריץ חזק להישאר במערכת. קבוצת נשים חשובה נוספת בקרב הוותיקות היא זו של הנשים הלא נשואות, רובן צעירות. חלק מהן מחוסרות תעסוקה וחלק מוגדרות כלא ניתנות להשמה. יהיה חשוב מאוד לבחון במהלך הזמן איזה תוכניות ושירותים לשילוב בעבודה דרושים ומתאימים לנשים אלה.

משמעות הנתונים היא, שיש לתכנן ולמקד תוכניות לשילוב בעבודה, את אסטרטגיות

קיימת גם קבוצה קטנה יחסית של גברים לא נשואים עד גיל 50. מבין הגברים הוותיקים קבוצת המקבלים הגדולה ביותר היא של גברים נשואים בגילאי 20-50. יתר על כן, בניגוד לגברים העולים, בקרב הוותיקים בולטת גם קבוצה גדולה של גברים לא נשואים בגילאים 20-50.

חשוב לבחון שלוש קבוצות יעד אלה לא רק על-פי גיל, אלא גם על-פי העילות העיקריות שלהן. מהתבוננות בלוח מס' 18 בולט, שיש יותר מ-40,000 גברים ונשים נשואים - דהיינו, בערך 20,000 משפחות - בגילאים 20-50, אשר במחציתן בערך הבעל מסווג כמחוסר תעסוקה ששירות התעסוקה לא הצליח להציע לו עבודה, ורוב הנשים הן אימהות לילדים צעירים.

קבוצת הנשואים היא קבוצת היעד הגדולה וכעלת הצרכים הדוחקים ביותר. מתוך קבוצה זו רבע בערך מבין הגברים אינם ניתנים להשמה, חלקם לאחר תקופה כמתוסרי תעסוקה. יש להניח, שגם בקרבם קיים פוטנציאל לשילוב בעבודה תוך מתן ההכשרה, השירותים והתמיכה הנדרשים. כ-20% ממשפחות אלה הבעל עובד ומקבל השלמה לשכר נמוך.

הקבוצה השנייה בגודלה כוללת כמעט 40,000 משפחות חד-הוריות שבראשן עומדת אשה. כאן קיים הבדל בין הנשים הוותיקות ובין העולות. בעוד ש-60% מן הוותיקות מסווגות בתור אימהות לילדים קטנים, ורק 16% מהן בתור עובדות בשכר נמוך, 37% מן העולות מקבלות השלמה בגין שכר נמוך.<sup>5</sup>

הקבוצה השלישית בגודלה כוללת בערך 20,000 גברים ונשים בקרב הוותיקים שאינם נשואים. בולט השיעור הגבוה ביניהם - 43%

5. כאמור, שיעורים גבוהים יותר בין המשפחות החד-הוריות עובדות (לוח מס' 13), אבל לא כולן מסווגות בגין עילת שכר נמוך.

משפחות. בקרב היחידים, יש קבוצה גדולה של מחוסרי תעסוקה ועוד קבוצה של לא ניתנים להשמה. מחוסרי תעסוקה מהווים בערך 47% מן הגברים בעלי המשפחות.

אפשר שיש להפנות את המאמץ לשילוב מלא בעבודה בעיקר לגברים נשואים, במיוחד לזוהרים. למעשה, קיים מספר גדול של זוגות בגילאים צעירים יחסית, אשר יכללו בתוכניות לשילוב בעבודה ויש לתכנן תוכניות משפחתיות, ולא רק אינדי-וידואליות, כדי לסייע לאוכלוסייה חשובה זו לצמצם את תלוחה במערכות התמיכה, אפילו בעבודה חלקית. בנוסף לכך, אצל הגברים והנשים גם יחד קיימת קבוצה נכבדה של בודדים שיהיה צורך לגביהם באבחון לעומק בכל הנוגע ליכולתם לעבוד ובאשר לסוגי ההכשרה והסיוע הדרושים לכך.

הטיפול, את סוגי השירותים והתמיכות הדרושים, על-פי האפיונים והצרכים של קבוצות אלה. למשל, נשים שהן הורים יחידיים, הן בקרב הוותיקות והן בקרב העולות, מהוות אוכלוסייה ייחודית. יש לזכור, שחלק נכבד מהן כבר עובדות, במיוחד מקרב העולות. לעומת זאת, ניתן לראות מלוח מס' 18, שקבוצה גדולה למדי מבין החד-הוריות מסווגות כאימהות לילדים ואינן נדרשות למבחן תעסוקה. קבוצה גדולה נוספת היא זו של הנשים הנשואות הוותיקות. כצפוי, רובן המכריע מסווגות בתור אימהות לילדים קטנים. קבוצה גדולה נוספת של נשים ותיקות יחידות זכאיות לגמלה בגין עילות חוסר תעסוקה.

אשר לגברים, כאשר בוחנים את העילות של קבוצות היעד שזוהו, יש כאמור שתי קבוצות עיקריות: ותיקים יחידים ובעלי

לוח מס' 18. קבוצות יעד\* נבחרות לשילוב בעבודה לפי עילה, מרס 2000

אחר	אם לילדים מתמכרים	שכר נמוך	לא ניתן להשמה	חוסר תעסוקה	סך הכל		סך הכל גברים ותיקים	
					מספרים	אחוזים		
								לא נשואים
8.7	21.6	-	23.8	43.4	100.0	9,226		נשואים
3.5	6.0	-	23.3	46.7	100.0	18,773		
								נשים ותיקות
								לא נשואות
9.7	2.4	-	21.1	56.9	100.0	10,693		נשואות
1.8	0.1	80.2	9.5	5.5	100.0	21,337		
								משפחות חד-הוריות**
								ותיקים
2.0	0.6	59.8	10.7	11.4	100.0	19,238		עולים
1.3	0.1	45.4	6.1	9.7	100.0	19,233		

\* קבוצות היעד כוללות את מקבלי הגמלה הנמנים עם המספרים המודגשים בלוח מס' 17.  
\*\* שבראשון עומדת אשה.

## סיכום דיון

במאמר זה ביקשנו לתאר את השינויים בחוק הבטחת הכנסה ולעקוב אחר התמורות שהתרחשו בהיקף מקבלי גמלאות להבטחת הכנסה ובהרכבם בעשור האחרון, על רקע שיעורי האבטלה ובמיוחד בעקבות גל ה-עלייה הגדול. עלייה זו הביאה לישראל קבוצות של מעוטי יכולת שהיו זקוקות למערכת הבטחת הכנסה כדי להבטיח רמת חיים מינימלית. כמו-כן, ניסינו לאפיין את מקבלי הבטחת הכנסה היום במטרה לזהות את קבוצות היעד העיקריות לשם תכנון תוכניות לשילובן בתעסוקה, מתוך הגישה שיש לפתח אסטרטגיות התערבות שונות בהתאם לאפיוני קבוצות היעד.

לא התייחסנו במאמר למספר אפיונים חשובים שגם הם מהווים אינדיקציה חשובה למידת הסיכוי להשתלבות בעבודה ולסוגי הסיוע הדרושים לשם כך. בעיקר חסרים במאמר נתונים על רמת ההשכלה של מקבלי הבטחת הכנסה, דפוסי ההצטרפות למערכת השהייה והיציאה ממנה, מידע מפורט על רמות הכנסה, רקע תעסוקתי ומקצועי וכו'. כמו-כן, לא התייחסנו לאילוצי שוק העבודה באזורי המגורים של הקבוצות, שזוהו כבעלי פוטנציאל לשילוב בעבודה.

אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה היא אוכלוסייה הטרוגנית מבחינת המין, הגיל, הרכב המשפחה והעילה, שכולם משפיעים על סיכויי ההשתלבות בשוק העבודה. על-פי הממצאים, יש להבחין בין מספר קבוצות יעד עיקריות. יתכן גם, שיש מקום להגדיר בצורה שונה את המטרה העיקרית של תוכניות השילוב שלהן בעבודה. עבור כל קבוצה יש לשקול, האם המטרה הריאלית תהיה שילוב בעבודה תוך הישארות במערכת הבטחת הכנסה, אפילו ברמות גמלה גמוכות, או

ניתוק מוחלט מן המערכת. שאלה זו היא רלוונטית לאימהות עם ילדים קטנים, ובעיקר לגבי הנשים החד-הוריות, ותיקות ועולות גם יחד. חלק מהן כבר עובדות. מכנה הגמלה והעדר סכום קובע עבורן מאפשר הישארות במערכת מצד אחד, ומהווה באותו זמן תמריץ חזק לעבודה. היום משפחה חד-הורית יכולה להגיע להכנסה גבוהה מגמלה ומעבודה גם יחד. כמו-כן, ההטבות הנלוות הן בעלות ערך כלכלי גדול. אין ספק, שללא פתרון שיאפשר השתכרות גבוהה יחסית, והמשך מתן הטבות ושירותי טיפול מסוב-סדים לילדים במסגרות החינוך השונות, אי אפשר יהיה לנתק אוכלוסייה זו ממערכת הבטחת הכנסה. למשפחות אלה של הורה יחיד חשובה תחושת הביטחון שמערכת תומכת מקנה בעיתות משבר, עקב פיטורים וכדומה. לפיכך, התמריץ לעבודה וליציאה מן המערכת חייב להתבסס על מתן הנחות ושירותים לא רק למי שמקבל הבטחת הכנסה, אלא גם למי שיוצא ממערכת התמיכות ועובד בשכר נמוך.

קבוצת מקבלי הבטחת הכנסה שאינם נשואים - גברים ונשים - מהווים יעד בולט ומידי לתוכניות שילוב בעבודה, אפילו בעבודה מוגנת. חלק גדול מקבוצה זו הם בני אדם צעירים יחסית ויש להקצות את מידב המשאבים כדי לצמצם בעוד מועד את התלות במערכת תמיכות במקום לעבוד.

קבוצת היעד הגדולה היא קבוצת המשפחות - גברים ונשים נשואים עם ילדים. כל תוכנית לשילוב בעבודה תהיה חייבת להתייחס ליחידה המשפחתית מבחינת השירותים הנחוצים לסייע ביציאה לעבודה. ייתכן שיש לתכנן מספר שלבים של שילוב בעבודה: יציאה הדרגתית של האימהות עם ילדים לעבודה חלקית ושילוב הבעל בעבודה מלאה, תוך מתן אפשרות להישאר במערכת במקרים של שכר נמוך. כמו כיתר הקבוצות,

תעסוקתי מבין מקבלי הבטחת הכנסה יכולים לצפות לה? האם רמת השכר הצפויה ואפשרויות הקידום יוכלו להבטיח קיום ב- כבוד, תוך הינתקות ממערכת הבטחת הכנסה? כאמור, אפשר שדפוס השילוב בעבודה, עבור חלק מן הקבוצות, יהיה חלקי, ואלה יצטרכו להמשיך ולקבל, גם בהיותם מועסקים, גימלה משלימה לשכרם. כבואנו לתכנן ניסוי לשילוב בעבודה, מן הראוי לזכור, שהמטרה אינה רק לנצל את הפוטנציאל ציאל התעסוקתי הגלום באוכלוסייה, אלא גם להעלות ולשפר פוטנציאל זה באמצעות הכשרה ולימוד, ולהבטיח תנאי חיים נאותים, תוך הכרה שחלק מן האוכלוסייה ימשיך להישען על הסיוע החיוני של מערכת הבטחת הכנסה.

האפשרות לקבל הכשרה ולהעלות את היכולת להשתכר, האפשרות של המשך קבלת הנחות ושירותים (במיוחד שירותי טיפול בילדים), יעמדו מול עיניה של המשפחה הבוחנת את הכדאיות הכלכלית - של הינתקות ממערכת הבטחת הכנסה וסיכויי המשפחה להמשיך להתקיים ולתפקד כראוי. המבחן האמיתי לגבי הסיכוי להשתלב בשוק העבודה לא ימצא רק בקרב מקבלי הבטחת הכנסה היום. אם שוק העבודה לא יוכל לספק תשובה תחליפית לגמלה, דהיינו סיכוי לעבודה ברמות שכר שהן גבוהות מן הערך הכלכלי הטמון בקבלת הגמלה, ולהציע קריירה תעסוקתית המבוססת על השבחת ההון האנושי ואפשרויות קידום לאורך זמן, התוכנית לא תוכל להצליח.

מה תהיה רמת השכר שבעלי פוטנציאל

## ביבליוגרפיה

- אחדות, ל' (1976), מערכת התמיכות בישראל, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- אחדות, ל', עוואד, י', שאול, י', ישראל, ג' (1994-1995, 1995-1996), "ממדי עוני ואי-שוויון התחלקות ההכנסות בישראל", סקירה שנתית, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- אליאב, ח', זיפקין, א', טולידנו, א', נאון, ש', ענבר, ל', פריאון, ר' ושמצר, מ' (1995), עולים חדשים המקבלים קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- גל, ג'וני, דורון, א' (2000), "גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודות עוני: הניסיון הישראלי", ביטחון סוציאלי, 58 (המאמר מתפרסם בחוברת זו).
- דורון, א', זיסקינד, צ' (1978), גמלאות להבטחת הכנסה: הצעה לתוכנית, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- זיפקין, א' (1997), מקבלי גמלה מהשירות להבטחת הכנסה בשנת 1995, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- מורגנשטיין, ב', הרון, ת', זיפקין, א' (1997), תובעים וזכאים במערכת הבטחת הכנסה 1988-1995, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- ערד, י' (1996), תרומת המוסד לביטוח לאומי לקליטת העליה, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, (שנים שונות).
- Habib, J., Morginstin, B. and Zipkin, A. (1998), "Jobs versus income support: Integrating Soviet immigrants into the Israeli job market", research papers, Jerusalem: The National Insurance Institute of Israel.
- Morginstin, B., Shamai, N. and Haron, T. (2000), "The Income Support Law in Israel: Background and future legislation", in: Kim, J.Y. and Svenson, P.G. (eds.), *Domain Linkages and Privatization in Social Security*, International Studies in Social Security, Vol. 6, FISS, U.S.A.: Ashgate, pp. 327-341.

# ביורוקרטיה, פוליטיקה ו"הבטחת הכנסה": תהליך קביעת המדיניות של חוק הבטחת הכנסה בישראל

מאת מיכל ברי

---

## מבוא

---

אחת השיטות ללימוד התהליכים של קביעת מדיניות רווחה היא באמצעות חקרי מקרה (Levin, 1997; Blackmore, 1998). חקר מקרה מאפשר התעמקות בתהליך ספציפי תוך למידת מכלול מרכיביו, השתתפות קנים והכוחות השונים שפעלו בו והדינמיקה של קביעת המדיניות (Yin, 1994).

מאמר זה הוא חקר מקרה של תהליך קביעת מדיניות רווחה. גם הוא החל בצעידה במבוכ חשוך וגם הוא מבקש להאיר ולחשוף את הדרך שבה נקבעה מדיניות חברתית בישראל במקרה ייחודי. באופן ספציפי יותר, מטרתו של מאמר זה היא לתאר את תהליך העיצוב וקביעת המדיניות שהוביל לחקיקת חוק הבטחת הכנסה ב־24 באפריל 1980. חוק זה הביא לשינוי בתשלום תמיכות הסעד בישראל ושילב אותו במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית. החידושים העיקריים בו היו קביעת זכות חוקית ישירה לקבלת גמלת הבטחת הכנסה תוך ניסיון לצמצם את הסטיגמטיזציה של המערכת, להגביל את

חקר תהליכי קביעתה של מדיניות רווחה משול לצעידה במבוכ (Heclo, 1974). אלא שמבנהו וגבולותיו של המבוכ משתנים באופן מתמיד ומהלכות בו קבוצות שונות בעלות עוצמות שונות שלעתים אף מתנגשות זו בזו. לדרך שהחוקר עובר במבוכ אין לכאורה מבנה רציונלי; פעולות הגומלין מורכבות וחוקיה אינם ברורים. אותה דרך היא מסובכת ולעתים אף לא ברור היכן היא מתחילה והיכן היא מסתיימת (Hill and Bramely, 1986; Lindblom and Woodhouse, 1993). למרות מורכבותו של המסע, אם לא נפענח את הדרך על מרכיביה השונים, השחקנים השונים שפעלו בה, צורות פעולתם, עוצמתם היתחסית והיחסים ביניהם, לא נוכל להגיע להבנה של המכניזמים, הכוחות וההשפעות השונות שלאורם מדיניות חברתית מעוצבת ונקבעת.

---

\* בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברנאלד, האוניברסיטה העברית בירושלים. המחברת מבקשת להודות לפרופ' אברהם דורון ולד"ר ישראל כץ, למר נתן לבון ולגב' ציפי זיסקינד, על תרומתם למאמר.

של אברהם דורון ורלף קרמר (1992) תרמה רבות להבנת תהליכי קביעת מדיניות רווחה בישראל, אבל עדיין קיים חסך גדול במידע על הדרכים שבהן נקבעת מדיניות רווחה בישראל. לפיכך, מטרתו של מאמר זה לשמש חקר מקרה של קביעת מדיניות רווחה בישראל ובכך לתרום למידע המתווסף על תהליכי קביעת מדיניות רווחה בה.

### חוק הבטחת הכנסה - הרקע לחקיקת החוק

הקולות המצרים על מצבה של מערכת הסעד בישראל ועל מצבם של הסדרים השונים של הבטחת הכנסה בה נשמעו כבר מאז הקמתה של מערכת זו בראשית שנות ה-50 (לוטן, 1973; אביזוהר, 1978). בסוף שנות ה-60 גברו הקולות הקוראים להכנסת שינויים במערכת הסעד והתרחב הדיון במצבה. ביום עיון שנערך באוניברסיטה העברית בירושלים בשנת 1969 נאמרו הדברים האלה: "אפשר לומר ללא היסוס, שמדינת ישראל לא הצליחה לגבש לעצמה, במשך כל שנות ה-60, מדיניות סוציאלית בעלת מטרות ברורות ועקביות שנועדה להבטיח הכנסה לכל אותן קבוצות באוכלוסייה, אשר לגביהן השירותים הסוציאליים הם חיוניים. בלשון פשוטה, לא פיתחנו בתחום שמירת הכנסה של האוכלוסייה כל תפיסה ברורה של הצרכים, אשר המדינה מוכנה לקבל על עצמה אחריות לספקם... יש לדאוג לכך, שהכנסת המינימום תובטח כזכות חברתית בלתי תלויה... כך הגיע הזמן להבטיח לכל אדם שיעור הכנסה

שיקול הדעת של הרשויות ולהבטיח את יכולתו של האזרח לערער בפני המערכת המשפטית. האחדת המערכת שמה קץ לרעיון האחריות המקומית, שהיה נהוג עד אז והעבירה את האחריות להפעלת מערכת הגמלאות להבטחת הכנסה לידי הממשלה באמצעות המוסד לביטוח לאומי (דורון וזיסקינד, 1978; דורון וקרמר, 1992). המאמר מתאר את פעילותם של מספר כוחות ושחקנים מרכזיים, שנטלו חלק בתהליך זה ומבקש להעריך את מעורבותם והשפעתם בו. לשם כך, תחילה יתואר הרקע לתהליך קביעת המדיניות; לאחר מכן יידונו פעילותם והשפעתם של השחקנים השונים שהשתתפו בתהליך עיצוב המדיניות; לבסוף ייערך דיון הממוקד בעוצמתם וביחסיהם של שני גורמים מרכזיים בתהליך: הביורוקרטיה, ובמיוחד המוסד לביטוח לאומי, והמערכת הפוליטית.

כאמור, מאמר זה מבקש להציג חקר מקרה ייחודי. שיטת המחקר היא איכותנית ומתבססת על ניתוח תיעוד ועל ראיונות. התיעוד כלל מסמכים ממקורות שונים, ביניהם מסמכים של המוסד לביטוח לאומי, של משרדי ממשלה שונים, של מליאת הכנסת ושל דיוני ועדות הכנסת. כמרכך, נערכו ראיונות עם אישים שונים שהיו מעורבים בתהליך קביעת המדיניות.<sup>1</sup> בשל הרצון להעמיק בהבנת תהליך קביעת המדיניות המאמר מתיאור או הערכה של חוק הבטחת הכנסה, תוצאותיו או השלכותיו (דורון וגל, 2000).

חקר תהליכי קביעת מדיניות רווחה בישראל הוא עדיין תחום שזכה למחקר מועט יחסית. עבודתם החלוצית והמקיפה

1. יש לשים לב לכך, שהמאמר מתייחס לעתים למשפחות המקבלות הבטחת הכנסה ולעתים לפרטים, כלומר לסך כל-מקבלי הבטחת הכנסה, התובעים ובני זוגם.

הקיימות" (ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, 1973, עמ' 4). בדיוני הצוות נטען: "הזדקקות לשיטות הסעד הקיימות, כדרך להעלאת ההכנסה של משפחות אלו, כרוכה במספר מגרעות. החשובות שבהן הן הסטיגמה החברתית המוטבעת על אוכלוסיית הסעד, המוטיבציה השלילית לעבודה שגורמת השיטה, המשמעות החברתית של ההזדקקות לקבלת סעד ועמידה במבחן אמצעים." (דו"ח הצוות בנושא הבטחת הכנסה, ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, 1973, עמ' 5). ועדה זו המליצה, שמשפחות שאין להן כל הכנסה, או שהכנסתן נופלת מרמת ההכנסה המינימלית, ייהנו מקצבה משפחתית להשלמת הכנסה. השיטה שבה תחושב הקצבה תהיה על-פי "מס ההכנסה השלילי", לפיו משפחה שהכנסתה נמוכה מרצפת המס תקבל קצבה חודשית השווה לאחוז מן הפער שבין הכנסתה בפועל ובין רצפת המס. גובה הקצבה לא יעלה על ההכנסה המינימלית והיא תותנה בתנאי זכאות שונים, כגון רישום בלשכת התעסוקה לקבלת עבודה וקבלת כל עבודה שתוצע. עוד המליץ הצוות, שהתוכנית להשלמת הכנסה תחליף את השיטות הקיימות להבטחת הכנסה שהמערכות השונות נוקטות ושכל הקצבאות שישולמו מטעם המדינה ירוכזו במרכז תשלומים אחד (דו"ח הצוות בנושא הבטחת הכנסה, ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, 1973).

המלצותיה של ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה בעניין קצבאות השלמת הכנסה התקבלו בסיפוק וזכו לאהדה

מינימלי כזכות חברתית, הניתנת בגלל עצם היותו אזרח במדינת ישראל.<sup>2</sup>

חוקרים אחרים הצביעו על אוזלת היד המקצועית של עובדי מחלקות הסעד, המתבטאת בהנהגת שיטת סעד לקויה (יפה, 1969), ועל העובדה שבקרב עובדים סוציאליים רבים קיימת התחושה ש"השיטה הנוכחית לא הצליחה להגשים את מטרת השיקום, בוודאי לא אצל הנתמכים כספית." (נייפריס, 1971, עמ' 6).

קולות אלה, שקראו לשינוי המדיניות החברתית הקיימת כלפי השכבות החלשות, הושפעו גם מהתפתחויות חברתיות ופוליטיות שהתרחשו בישראל באותה תקופה. הבולטת שבהן היתה התסיסה החברתית של שכבות חלשות בחברה הישראלית שבאה לידי ביטוי בתחילת שנות ה-70 בפעילותם של "הפנתרים השחורים", שהצליחו למקד את תשומת הלב של הציבור בעובדות העוני והקיפוח ובעוינות שצמחה מהם (ברנשטיין, 1979).

בהמשך לרעיונות ולקולות אלה שנשמעו בקרב חוגים שונים באקדמיה, בממשלה ובמוסד לביטוח לאומי, העיסוק ברעיון חקיקתו של חוק הבטחת הכנסה החל לתפוס תאוצה בשנות ה-70 המוקדמות. במסגרת ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער במצוקה (ועדת כץ), שמינתה ראש הממשלה גולדה מאיר בשנת 1971, הוקמה תת-ועדה בשם "הצוות בנושא הבטחת הכנסה". דיוניה, התרכזו ב"בחינת הדרכים האפשריות להעלאת רמת הכנסתן של משפחות עם ילדים הנמצאות במצוקה כלכלית, מבלי להזדקק לשיטות התמיכה

2. מתוך הרצאתו של אברהם דורון: "השירותים להבטחת הכנסה בישראל - המצב כיום והאתגר לעתיד", שניתנה ביום העיון "עתיד השירותים להבטחת הכנסה", שנערך בבית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד ביום 4.6.1969.



פעילות זו, שנמשכה עד אמצע שנות ה-70, היתה הרקע לשינוי המערכת הקיימת ולהקמתה של מערכת הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי. היא אופיינה בחשיפתה של מערכת הרווחה הקיימת לרעיונות חדשים ובהחלתו של תהליך החדרתם של רעיונות אלה למערכת.

### המאבק על שינוי המערכת הקיימת וחיקוק חוק הבטחת הכנסה

באמצע שנות ה-70 נדמה היה, שקיימת תמימות דעים לגבי הצורך בשינוי המערכת הקיימת להבטחת הכנסה, תוך ביצוע הפרדת האחריות בין מתן תמיכות הסעד ובין שירותי הטיפול הסוציאלי מחד גיסא, והאחדת התשלומים הסוציאליים תחת מרכז ארצי, מאידך גיסא (דורון וקרמר, 1992). בתקופה זו החלו הניסיונות הממשיים לחוקק חוק הבטחת הכנסה בישראל. כפי שניתן לראות בלוח מס' 1, בתהליך פעלו תשעה "שחקנים" מרכזיים: המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר, משרד הסעד, משרד העבודה

בקרב אנשי המוסד לביטוח לאומי ואף בממשלה. הביקורת הברורה והחד-משמעית שנמתחה על הסדרי הסעד הקיימים וביצועם הובילה לאחר זמן קצר ליישומן של חלק מהמלצות הוועדה, כגון העלאת הרמה של קצבאות הסעד. אבל שינויים אלה היו קטנים ונדמה היה שבשלב זה ההמלצות בדבר החלפת שיטות הבטחת ההכנסה הקיימות ואיחודן למערכת אחת עדיין לא זכו לדיון מקיף (דורון וקרמר, 1992). בשנים אלה החל משרד הסעד לנקוט מספר צעדים שהתאימו לכיוון שהמליצה עליו ועדת כץ. הבולט מביניהם היה החלת רעיון ההפרדה בין מתן סעד כספי ובין מתן שירותי רווחה אישיים. במסגרת זו נעשו ניסיונות להעסיק בלשכות סעד שונות פקידי זכאות, כדי לפנות את זמנם של העובדים הסוציאליים לטיפול סוציאלי אישי. בשנים אלה פעלו שתי ועדות ציבוריות לבדיקת ארגון שירותי הסעד המקומיים, ועדת זלצברג וועדת קטן, ושתייהן תמכו ברעיון ההפרדה של מתן הסעד מן השירותים הטיפולים (דו"ח הוועדה לבדיקת ארגון שירותי הסעד המקומיים, 1975) (דו"ח ועדת זלצברג); דו"ח הוועדה לבדיקת שירותי הסעד המקומיים, 1975 (דו"ח ועדת קטן)).

לוח מס' 1. עמדות השחקנים השונים כלפי הצעת חוק הבטחת הכנסה

הכוחות התומכים	הכוחות המתנגדים	המניע העיקרי להתנגדות	הכוחות התומכים	סיבת ההסתייגות מן החוק המוצע
המוסד לביטוח לאומי	משרד האוצר	העלויות הכספיות של החוק המוצע	ההסתדרות	קבלתו של חוק זה צריכה להיות מלווה בקבלתו של חוק שכר מינימום
משרד העבודה והרווחה	התאחדות התעשיינים	העלויות הכספיות של החוק המוצע	איגוד העובדים הסוציאליים	קבלתו של חוק זה צריכה להיות מלווה בקבלתו של חוק שכר מינימום
ממשלה - ראש הממשלה, סגנו ורוב השרים	משרד הסעד (עד שנת 1977, מועד הקמתו של משרד העבודה והרווחה)	חשש מאובדן ערצמה	ועדת העבודה והרווחה של הכנסת	קבלתו של חוק זה צריכה להיות מלווה בקבלתו של חוק שכר מינימום

החיוניים. התוכנית נועדה להביא לאינטגרציה, על בסיס מדיניות אחידה של כל התוכניות שנוצרו במשך השנים (זיסקינד, 1976).

עבודת המחקר נמשכה עד שנת 1978 וגובשה לאחר שנלמדו תוכניות דומות בארצות אחרות ובעיקר המערכת שפעלה באותה תקופה בבריטניה. בחודש ספטמבר 1978 יצאו נציגים של המוסד לביטוח לאומי ושל משרד האוצר לסיור לימודים בבריטניה. בסיומם הם התמקדו בעיקר בלימוד מערכת המידע הממוחשבת של תוכנית הגמלאות המשלימות (Supplementary Benefits) ולאורה נבנתה לאחר מכן המערכת הממוחשבת של חוק הבטחת הכנסה בישראל (זיסקינד ואחרים, 1978).

לאחר שפורסמו עיקריה של התוכנית בשנת 1976, הוחל כבר בשנת 1977 בעבודה על הצעת חוק "הבטחת הכנסה" המבוססת על החומר המחקרי והתיאורטי שנאסף. בעת ניסוחו של החוק נעשה ניסיון לתרגם את רעיונותיו העיקריים ל"שפה כלכלית" ולבנות הגדרות מובנות ומאורגנות. הדגש הושם בתיקון המערכת הקיימת, שאופיינה בשיקול הדעת הרב שניתן בה לעובדים סוציאליים, אבל חסרו בה ההגדרות והתנאים המובנים שייעלו אותה. מי שעמדו אז בראש המוסד לביטוח לאומי, המנכ"ל רפי רוטר ומנהלת אגף המחקר נירה שמאי, היו כלכלנים לפי הכשרתם ורוח החוק הושפעה מאוד מהגדרות כלכליות. התפיסה הכלכלית הזאת סייעה מאוד לשיתופו של משרד האוצר בהכנת החוק. המושגים הכלכליים היו נהירים ומובנים יותר לאנשי משרד האוצר והם תמכו בהצעת החוק בשלבים הראשוניים שלה משום שראו בה דרך לארגון מחודש של המערכת, לייעולה ולהפיכתה לחסכונית יותר.

לאחר שנוסחה הצעת החוק הראשונית

והרווחה, הממשלה ושריה, חברי כנסת וועדת העבודה והרווחה של הכנסת, ההסתדרות, התאחדות התעשיינים ואיגוד העובדים הסוציאליים. כל אחד מהם פעל בצורה שונה כדי לקדם את עמדתו בנוגע לחוק הבטחת הכנסה. בחלק זה של המאמר יוצגו העמדות והפעילות של השחקנים הראשיים שהשתתפו בתהליך.

### 1. הפעילות במוסד לביטוח לאומי - "סוף חקיקה במחקר תחילה"

פעילות המוסד לביטוח לאומי, שהחלה בתחילת שנות ה-70, הורכבה משלושה רבדים עיקריים: הראשון היה לימוד נושא הבטחת הכנסה וניסוח הצעה לתוכנית גמלאות הבטחת הכנסה. הרובד השני כלל כתיבת הצעת חוק המבוססת על עבודת המחקר שנעשתה והרובד השלישי כלל עריכת ניסוי לבדיקת התוכנית המוצעת במקביל לקידום הצעת החוק בכנסת.

בשנת 1974 החל צוות מיוחד של אגף המחקר במוסד לביטוח לאומי, בשיתוף עם ד"ר אברהם דורון מבית-הספר לעבודה סוציאלית של האוניברסיטה העברית בירושלים, באיסוף חומר לשם כתיבת הצעה לחוק "הבטחת הכנסה". בשנת 1976 הוצגה לראשונה הצעה ראשונית לתוכנית גמלאות הבטחת הכנסה המבוססת על מחקר זה. (זיסקינד, 1976).

יעדה של התוכנית היה להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל, בכל מצב של מצוקה שהם עלולים להיקלע אליו, את המשאבים הדרושים לסיפוק הצרכים החיוניים לקיום באמצעות הבטחת הכנסה. במסגרת זו היו אמורים להיכלל כל אלה שאינם יכולים או אינם נדרשים לעבוד כדי לקיים את עצמם. השלמת הכנסה היו אמורים לקבל כל אלה שהכנסתם מעבודה או מגמלאות למיניהן נופלת מן הרמה הנחוצה לסיפוק הצרכים

העובדים הסוציאליים. המפגש העתידי עם אוכלוסיית מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה, שהציבור ראה אותה כ"בעייתית", אף היא עוררה חששות בקרב העובדים.<sup>3</sup>

הצעת החוק להבטחת הכנסה שונתה ועוצבה מחדש בהתאם ללקחי הניסוי. אנשי המוסד לביטוח לאומי היו שותפים פעילים בניסיונות לקדם את הצעת החוק ובשכנוע המערכת הפוליטית לאשרו. משנת 1977 עד שנת 1980 הם נטלו חלק בישיבות ועדת העבודה והרווחה של הכנסת שעסקו בנושא זה ועמדו בקשר שוטף עם משרדי האוצר והעבודה והרווחה. לאורך התהליך, שיתוף הפעולה בין משרד העבודה והרווחה, ובמיוחד בין השר ובין המוסד לביטוח לאומי, היה הדוק. משום כך, לאחר שאוחדו משרדי הסעד והעבודה למשרד אחד פחתו ההתנגדויות שבאו קודם לכן ממשרד הסעד (קשיים אלה יתוארו בפירוט בהמשך המאמר).

ההצעה הראשונית של המוסד לביטוח לאומי לא שונתה במידה רבה עם קבלת החוק. ה"סטייה" היחידה מכוונותיהם של מנסחי התוכנית נגעה לנושאי השיכון והבריאות. לפי ההצעה המקורית, יש לדאוג להעניק שירותים אלה למקבלי הבטחת הכנסה במסגרת החוק. הדאגה לתחומים אלה מופיעה בחקיקה הראשית (חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, סעיף 24), אך בפועל היא נשארה ריקה מתוכן לאורך השנים.<sup>4</sup> לכך יש להוסיף את העובדה, שבמסגרת ההסכמים עם משרד האוצר

הוחלט לערוך ניסוי של מערכת הבטחת הכנסה. הניסוי, שנעשה בשיתוף עם משרד הסעד בערים רמלה וכפר סבא, נועד להכשיר את הקרקע להפעלת מערכת הבטחת הכנסה ובעיקר להעביר את האוכלוסייה השוורית, שהיתה בטיפול משרד הסעד, לטיפולו של המוסד לביטוח לאומי. הניסוי כלל 520 יחידות משפחה, שרובן המכריע קיבלו בעבר תמיכות כלכליות. הניסוי הורחב בהדרגה עם הקמתו של השירות להבטחת הכנסה במסגרת המוסד בשנת 1978 (המוסד לביטוח לאומי, 1983).

על אף חילוקי הדעות עם משרד הסעד, ולאחר מכן עם משרד העבודה והרווחה, בנוגע להפעלת הניסוי והדרכת העובדים בסניפים, ולמרות שיתוף הפעולה הבעייתי עם שירות התעסוקה, הניסוי עבר בהצלחה והוכיח שניתן לייעל את המערכת הקיימת. תוכנית הניסוי תוכננה בקפידה וכללה לימוד אנשי המוסד לביטוח לאומי את מערכת הטבות הסעד הקיימת והכנתו של קורס הדרכה מיוחד לסניפים שנועדו להשתתף בניסוי. כבר עם תחילת הניסוי ירד מספר מקבלי תמיכות הכנסה בחצי, עובדה שסייעה להרגיע את חששותיהם של אנשי משרד האוצר בכל הנוגע לעלויות הכרוכות בהפעלתו. אף-על-פי שהוכתר בהצלחה, נתגלו בהפעלתו של הניסוי גם "קשיים מבית". לעיתים נשמעו התנגדויות בקרב עובדי הסניפים שהשתתפו בניסוי, שהתקשו להבין מדוע עליהם לעסוק בנושאי הבטחת הכנסה, שנתפסו עד אז כאחריותם של

3. על כך ראה לדוגמה את מכתבו של ד' ולינגר, מנהל סניף המוסד לביטוח לאומי בכפר סבא, אל מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, מיום 4.9.1977, המתריע מפני בעיות ערכיות וטכניות הכרוכות בקבלת הטיפול בנתמכי הסעד באמצעות המוסד לביטוח לאומי (המוסד לביטוח לאומי, המחלקה לתיעוד ע"ש גיורא לוסן, חיק מס' 770829).

4. בכל הקשור לשירותי הבריאות חשוב לציין, שעם היכנסו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי לתוקף בשנת 1995, זכו מקבלי הבטחת הכנסה ככלל אורחי המדינה לביטוח רפואי.

אוכלוסיות בעייתיות, ולא של פקידי המוסד לביטוח לאומי.

היתרונות שהיו טמונים בתהליך מובנה זה ניכרו בדיוני הכנסת על הצעת החוק. החוק הגיע לכנסת כשהוא כבר מובנה, מאורגן ו"מבושל" היטב, דבר שסייע להעברתו ביתר קלות וסיכל התנגדויות שונות. תהליך העיבוד שעבר החוק במוסד לביטוח לאומי לפני שהובא לכנסת חיזק את כוחו של המוסד לביטוח לאומי בתהליך והפך אותו לאחד הגופים המובילים בו. תהליך זה, שתחילתו במחקר יסודי, בשיתוף אנשי אקדמיה מחוץ למוסד לביטוח לאומי, שימש מודל לתהליכי חקיקה מאוחרים יותר במוסד.<sup>5</sup>

למרות שהתהליך שהוביל לחקיקה היה מובנה, המוסד לביטוח לאומי בהחלט לא היה שחקן נייטרלי בתהליך זה של קביעת מדיניות ויש לראות בו שחקן פוליטי שביקש לקדם אינטרסים שונים. דומה, שהמוסד לביטוח לאומי ביקש להגדיל, באמצעות תהליך זה, את עוצמתו הפוליטית במערכת קביעת המדיניות החברתית בישראל ולהגדיל את חלקו ביישומה של מדיניות זו. מתכנני החוק ידעו שמשמעות ההעברה של פונקציית הבטחת ההכנסה לידי המוסד לביטוח לאומי פירושה הגברת פעילותו במידה רבה ותביא להגדלת בסיס המשאבים שלו. משום כך סביר להניח, שעמדותיו ופעילותו של המוסד לביטוח לאומי הושפעו גם מאינטרסים ארגוניים ופוליטיים.

## 2. עמדת משרד הסעד

כאמור, רעיונות בדבר הפרדת האחריות למתן תמיכות הסעד משירותי הטיפול הסוציאלי החלו להישמע בישראל כבר בשנות ה-60. ביטויי תסכול של עובדים

נקבע שהחוק יהיה חוק נפרד שיבצע המוסד לביטוח לאומי, ולא חלק מחוק הביטוח הלאומי כפי שתכנן המוסד לביטוח לאומי מלכתחילה. כאמור, שני שינויים אלה היו בגדר שינויים "קוסמטיים" בלבד שלא שינו באופן מהותי את הצעת החוק כפי שעוצבה במוסד לביטוח לאומי.

בתהליך עיצובו של חוק הבטחת הכנסה במסגרת פעילות המוסד לביטוח לאומי היה חידוש לעומת חוקי הרווחה שעוצבו קודם לכן במוסד או בשיתוף פעולה עמו. החידוש התבטא בקיומו של תהליך מובנה, המבוסס על מחקר מקיף, שהוביל לחקיקה. היוזמה לחקיקת חוק הבטחת הכנסה, גם אם הושפעה מגורמים חיצוניים, צמחה מתוך המוסד. נקודת המוצא של החוק היתה אגף המחקר של המוסד. רק לאחר שנעשתה עבודת מחקר ותכנון מקיפה על הנושא, החל תהליך עיצוב החוק. לעבודת המחקר המקיפה שפורסמה בשנת 1978 (דורון וזיסקינד, 1978) היתה השפעה רבה על גיבוש הצעת החוק, שנבנה במידה רבה על פי המלצותיה.

במקביל לתהליך העיצוב נערך ניסוי לבדיקת ההצעות שנוסחו על סמך המחקר שבוצע קודם לכן. גם בתהליך מתוכנן זה צצו ועלו על-פני השטח, מתוך המוסד לביטוח לאומי, התנגדויות שונות להפעלתו של החוק. את מקורן של התנגדויות אלה ניתן לזהות, בין השאר, בתפיסה שרווחה בקרב אנשים שונים במוסד לגבי תחום הבטחת ההכנסה. לפי תפיסה זו, הפונקציה של הספקת הבטחת ההכנסה היא "נטע זר" במוסד לביטוח לאומי, פונקציה בעייתית ולא רצויה השייכת לעבודתם של עובדים סוציאליים שהם בעלי ניסיון בעבודה עם

5. את חוק ביטוח סיעוד שנחקק בשנת 1980 ליווה תהליך עיצוב דומה.

בשנות ה-60. ביטויי תסכול של עובדים סוציאליים, שהקדישו זמן רב מדי, לטענתם, לקביעת זכאות למתן סעד כספי, הביאו לעריכתו של ניסוי מטעם משרד הסעד: בלשכות סעד אחדות הועסקו פקידי זכאות שהיו אמורים למלא את מקומם של העובדים הסוציאליים בכל הקשור לקביעת זכאות לקבלת סיוע כספי (דורון וינאי, 1988; כורזים ואחרים, 1988; דורון וקרמר, 1992). גם בממשלה נשמעו קולות הקוראים להקמתה של רשות לאומית אחת שתטפל באופן בלעדי בכל הגמלאות הכספיות המשולמות מטעם המדינה. שר העבודה דאז, יוסף אלמוגי, הודיע כבר בשנת 1972: "אנו מכינים הצעה לקביעת מרכזי תשלומים של גמלאות סוציאליות שינוהל על-ידי המוסד לביטוח לאומי. מרכז כזה ימנע כפילויות ויאפשר קביעת מדיניות של תשלומים במסגרת הבטחת הכנסה כוללת והבטחת תגמולים." (דורון, 1978).

למרות הסכמתו של משרד הסעד שיש צורך לעגן את הבטחת הכנסה במסגרת החוק, התאפיינה עמדתו של משרד זה כלפי הצעת חוק "הבטחת הכנסה" באמביוולנטיות רבה. אמביוולנטיות זו נבעה מן החשש שעם העברת סמכויות הבטחת הכנסה למוסד לביטוח לאומי יאבד המשרד חלק מעוצמתו הכספית, מחד גיסא, ומן האמונה שקיים צורך ממשי בשינוי, מאידך גיסא. טענותיו העיקריות של משרד הסעד כלפי תוכנית החוק המוצע נגעו לביקורת שנמתחה על המשרד באשר למערכת הקיימת, ביקורת שלדעת המשרד היתה מוטעית, ולרעיון ההפרדה המוחלטת בין האחריות לתשלום תמיכות כספיות ובין טיפול סוציאלי אישי. נגד הטענה, שהמערכת הקיימת מביאה לתשלומי כפל וסרק טען מנכ"ל משרד

הסעד, אהרון לנגרמן: "ההנמקה של המוסד לביטוח לאומי, לפיו יבטיח ביצוע החוק על-ידי המוסד לביטוח לאומי צמצום תשלומי סרק, תשלומי כפל ותשלומי יתר אינה מתיישבת עם המציאות והעובדות בשטח ביחס להטבות הסוציאליות... גם היום מפעילה מערכת שירותי הסעד את מירב הכלים המבטיחים צמצום עד למינימום של מקבלי תמיכה שלא כדין".<sup>6</sup> אשר לטענה, שהמערכת הקיימת היא סטיגמטית ומרתיעה נאמר שם: "במסגרת שירותי הסעד מצויים היום למעלה מ-160,000 משפחות בטיפול ברשת מגוונת של מסגרות טיפול משקמות. לא נתקלנו עד כה בתופעות כלשהן של רתיעה מלהזדקק למערכת שירותי הסעד מטעמי בושה". בהמשך, בתגובה לטענה המרכזית של המוסד לביטוח לאומי בהצעת חוק הבטחת הכנסה, לפיה החוק החדש ייעל את עבודת המערכת הקיימת, טענו אנשי משרד הסעד: "טעות היא להניח כי הצעת החוק במתכונת המוצעת על-ידי המוסד לביטוח תביא להפניית עובדים סוציאליים כשירים לעיסוקם המקצועי, שכן כבר היום אין העובדים הסוציאליים עוסקים בסוגיה זו אלא עובדי זכאות בלבד" (מכתב מנכ"ל משרד הסעד הנזכר בהערה 6). עוד טען משרד הסעד, שבמסגרת הצעת החוק נכללים שירותים חברתיים מובהקים דוגמת סוגיות שיקום, אבחון, סידור יומי, מוסדי וצרכים מיוחדים, המשולבים שילוב אמיץ עם הליכי טיפול ושיקום ומשום כך אין זה מן הראוי להעביר תחומי אחריות אלה ממשרד הסעד. התנגדותו של משרד הסעד באה לידי ביטוי ביתר שאת עם התחלת הניסוי של המוסד לביטוח לאומי. במסגרת תכנון הניסוי נעשתה עבודה משותפת של אנשי המוסד לביטוח לאומי ושל אנשי משרד הסעד.

6. מכתב מנכ"ל משרד הסעד אל מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי מיום 24.8.77 (המרכז לחינוך, תיק 770833).

היו שותפים באופן מתמיד לתכנון הניסוי של הבטחת הכנסה ואף שותפו בעיצוב הצעת החוק. אחד הסעיפים בחוק, הנוגע להפעלת שיקול דעת בקביעת סיוע לצרכים מיוחדים, הושפע מטענותיהם של אנשי משרד הסעד, שיש מקום להשאר שיקול דעת במתן סיוע, לצד קיומה של מערכת בעלת קריטריונים ברורים ואוניברסליים לקביעת הזכאות לגמלאות הבטחת הכנסה.

### 3. עמדת משרד האוצר

ההתנגדות הגלויה והברורה ביותר להצעת חוק "הבטחת הכנסה" הגיעה מכיוונו של משרד האוצר. משרד האוצר ליווה את תהליך עיצוב החוק משלביו הראשונים ובהתחלה דווקא הביע תמיכה בו, מתוך מחשבה שהחוק יביא לייעול המערכת ולחיסכון כספי. במשך הזמן השתנתה עמדתו של המשרד והוא הביע התנגדות חריפה וגלויה לחוק במתכונתו המוצעת.

בעת גיבושה של הצעת החוק הפיץ המוסד לביטוח לאומי תזכיר שעניינו הצעת חוק הבטחת הכנסה.<sup>7</sup> במכתב התגובה של שר האוצר שמחה ארליך לתזכיר, נכתב: "נראה לנו כי לאחר הכנסת מספר שינויים משמעותיים בהצעת החוק ובדרך הכנתו במתכונתו הסופית יהיה מקום לבחון מחדש את עמדת האוצר בנושא".<sup>8</sup> במכתב הוצגו מספר תביעות של משרד האוצר מן המוסד לביטוח לאומי לגבי החוק המוצע. ביניהן היתה הדרישה, שהחוק לא יהיה חלק מחוק הביטוח הלאומי, אלא חוק נפרד שביצעו יופקד בידי המוסד לביטוח לאומי. תביעה נוספת היתה, שבכל נושא שיש לו משמעות

המוצעת, כגון החשש מפיצול המידע על הלכות שלא יוכל לעבור בצורה מהימנה בין שתי המערכות והחשש מאיבוד הקשר עם לקוחות שירותי הרווחה, שיתקשו לקבל טיפול ללא קבלת תמיכה כספית מאוחו מקור.

עוד בשנת 1975 החל משרד הסעד בהכנתה של הצעת חוק "שירותי הרווחה", שמטרתו היתה להחליף את חוק שירותי הסעד הקיים. הצעת החוק כללה הפרדה בין "הבטחת הכנסה" ובין שירותים חברתיים ואישיים, אבל שתי הסונקציות האלה היו אמורות להישאר באחריותו של משרד הסעד. ככל הנראה, החשש המרכזי של משרד הסעד היה, שהמשרד, ובמיוחד המפלגה השלטת בו - המפד"ל - יאבדו מעוצמתם עם העברת האחריות למתן התמיכות הכספיות למוסד לביטוח לאומי.

האסטרטגיה שנקט משרד הסעד בהתנגדותו להצעת החוק כללה שימוש בעת ובעונה אחת בשני טיעונים מנוגדים. מצד אחד נעשה ניסיון להפגין תמיכה ברעיון העקרוני של הפרדת הפונקציות בטענה שהמשרד עצמו עוסק בהכנת הצעת חוק שתבטיח הפרדה זו. מצד שני, נעשו ניסיונות לטעון, שאין זה נכון לומר שהמערכת הקיימת אינה יעילה ולהביא נתונים שונים מן השטח המאוששים כביכול טיעון זה.

עם הקמת משרד העבודה והרווחה בשנת 1978, ועם היבחרו של ד"ר ישראל כץ לתפקיד שר העבודה והרווחה, הוסרה ההתנגדות של המשרד החדש לחוק המוצע (דורון, 1978). מן הראוי לציין, שלמרות התנגדותם של אנשי משרד הסעד לחוק, הם

7. הצעת תזכיר - הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 33) (הנהגת ענף הבטחת הכנסה), תשל"ח-1978 (המוסד לביטוח לאומי המרכז לתיעוד ע"ש גיורא לוטן, חיק 770829).

8. מכתב שר האוצר לשר העבודה והרווחה מיום 14.1.1978 (המוסד לביטוח לאומי המרכז לתיעוד, חיק 770829).

יותר מאשר הגדלת התשלומים לאוכלוסייה הנזקקת. עוד נטען, שקיומו של החוק תלוי בבעיות ארגוניות ומנהליות.

לטענת סגן הממונה על התקציבים, החוק מחייב את קיומן של שתי מערכות מינהל נפרדות: מערכת הבודקת את הכנסות המשפחה וקובעת את זכאותה להשלמת הכנסה ומערכת השמה בעבודה (שירות תעסוקה), אשר מתנה את הזכאות לגמלה בניסיון למצוא עבודה. באשר למערכת הראשונה, נטען, ש"יש להטיל ספק ביכולתו של המוסד לביטוח לאומי בשלב זה להיערך לבדיקה משביעת רצון של האוכלוסייה אשר תפנה לקבלת השלמת הכנסה" ומנגנון כזה תהיה בו כפילות למנגנון מערכת המס הפועל היום, ללא תיאום אתו ויתחרה אתו על העסקת כוח אדם מיומן (לאור, 1978). אשר לקיומה של מערכת השמה בעבודה, מכיוון שהיום שירות התעסוקה כמעט שאינו עוסק בהשמתן בעבודה של אוכלוסיות בעייתיות, הקמתו של שירות כזה תחייב תוספת של מאות עובדים מיומנים לטיפול באוכלוסיות קשות ובהתאם תחייב תוספת גדולה בתקציב.

האפשרות להרחיב את סמכויותיו של המוסד לביטוח לאומי נתפסה כמאיימת מאוד בעיני אנשי משרד האוצר. באותו תזכיר ובפגישות עם אנשי משרד האוצר נטען, שהחוק מעביר למוסד לביטוח לאומי תפקיד נוסף של תשלום גמלאות לא-ביטוחיות ושהמוסד לביטוח לאומי ימצא את עצמו מטפל בנושאי סעד מובהקים הנוגעים לאוכלוסיות בעייתיות. תחומים אלה, לדעת משרד האוצר, אינם שייכים לתחומי סמכותו של המוסד לביטוח לאומי.

טענה נוספת היתה, שיש מקום להערכה מחודשת של מעמדו של המוסד לביטוח לאומי כגוף נפרד ממערכת העבודה והרווחה.

נוספת היתה, שבכל נושא שיש לו משמעות תקציבית בחוק, התקנת התקנות תיעשה לפי הצעת שר העבודה והרווחה ובאישור שר האוצר. עוד תביעה היתה, שהחוק יבוצע ללא תוספת עובדים במערכות הקיימות לסעד ולביטוח לאומי. כמו-כן דרש משרד האוצר, שהצעת החוק תוגש לכנסת רק לאחר שהוא והמוסד לביטוח לאומי יסכמו לפרטיהן את התקנות העיקריות הכרוכות בביצוע החוק.

תגובתו זו של שר האוצר נגעה בעיקר בעניינים מנהליים וטכניים והמטרה היתה לעגן את מעמדו של משרד האוצר ושל שר האוצר כחלק בלתי נפרד מחקיקת החוק המוצע.

השאיפה לעגן את מעמדו של משרד האוצר בתהליך היתה רק חלק קטן מהתנגדותו לחוק. למעשה, התנגדותו של משרד האוצר להצעת החוק וביקורתו עליה התרחבו אל מעבר להיבטים המנהליים והטכניים שלה. במסמך משנת 1978, שניסח סגן הממונה על התקציבים באוצר, אורי לאור, ואשר כותרתו היתה "השגות והערות בקשר להצעת החוק של הביטוח הלאומי בדבר הבטחת הכנסה", הוצגה השאלה: "האם יש מקום וצורך לחקיקת חוק הבטחת הכנסה?" (לאור, 1978). בתשובה לשאלה זו נטען: "כיום יש מערכת המתפקדת כהלכה המבטיחה הכנסה לקשישים, נכים, משפחות מרובות ילדים, נשים נטרשות ונתמכי סעד. עיקרה של שאלה זו הוא החשש שמספר הזכאים להשלמת הכנסה עלול לגדול בעשרות אלפים מקרב אוכלוסיית השכירים בעלי השכר הנמוך" (לאור, 1978). בהמשך, נטען, שהסוגיה העומדת להכרעה היא, האם תוספת הוצאה גדולה לתשלומים להבטחת הכנסה עומדת בראש סולם העדיפויות בתחום הצרכים החברתיים בישראל? הרי קיימות בעיות חברתיות אחרות חמורות ורחופות הרבה

נגעה לאופן חישוב מבחן ההכנסות. בהצעה הראשונית של החוק הוצע, שבחישוב ההכנסה הקובעת לצורך הזכאות לגמלה לא תהיה התחשבות בסכומים מוגדרים מהכנסתו של התובע. מטרתם של זיכויים אלה (המוכרים בשם Disregards) היתה ליצור אצל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה תמריץ ליציאה לעבודה (דורון וזיסקינד, 1978). אנשי משרד האוצר חששו, שמערכת ניכויים זו תיצור מצב שבו יצטרפו לשורות מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה רבים שהם בעלי הכנסות נמוכות, אשר ירצו להגדיל את הכנסתם הנמוכה. משום כך הם דרשו שתקבע בחוק "תקרת הכנסות" שלא תאפשר להציף את המערכת בתובעים בעלי הכנסות נמוכות. תביעתם זו נענתה, למרות ההתנגדויות של אנשי המוסד לביטוח לאומי, והיא מופיעה בחוק (חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, סעיף 12(ב)). דורון וגל (2000) מצאו, שקיומם של הניכויים לצורך חישוב ההכנסה שממנה גמלת הבטחת הכנסה נגזרת, בצד קביעתה של "תקרת ההכנסה" בחוק, פגע לאורך השנים במימוש המטרה הראשונית של החוק בכל הנוגע ליצירת תמריצים ליציאה לעבודה בקרב מקבלי הגמלאות.

בשנת 1979 פנה משרד האוצר אל מכון הנרייטה סאלד כדי שיערוך ניתוח של עלות החוק המוצע להבטחת הכנסה.<sup>12</sup> היוזמה לעריכתו של מחקר זה הופיעה לאחר שנתגלו חילוקי דעות בין המוסד לביטוח לאומי ובין משרד האוצר לגבי ההערכות התקציביות של

במהותם נושאי עבודה נרווחה ייצור כפילויות במערכת הרווחה ויביא לאי-ניצול יעיל של כוח האדם המקצועי.<sup>9</sup>

תזכירו של סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר עורר הדים במוסד לביטוח לאומי. נתן לבון, מנהל הענף להבטחת הכנסה, כתב: "איני יודע מאין האינפורמציה אודות המערכת המתפקדת כהלכה כאשר על דעת כל העוסקים בנושא הרווחה המערכת הזאת רחוקה מתפקוד יעיל ונכון. לא מובנת לי ההתנפלות הטוטאלית והבלתי מרוסנת על החוק הבא להבטיח ערך חברתי בסיסי ולקיים את השוויון האזרחי המינימלי לאוכלוסייה החלשה ביותר במדינה. התנהגות זאת היא בעיני גזלת כבשת הרש".<sup>10</sup>

אל מול ההתנגדות החד-משמעית שנשמעה מכיוונו של משרד האוצר נשמעו גם קולות אחרים שבאו מבנק ישראל. נגיד בנק ישראל דאז, ארנון גפני, הביע תמיכה מסויגת בחוק. לדבריו, "המטרה המוצהרת של מציעי החוק, האחדת התוכניות הקיימות של הבטחת הכנסה, ... הינה חיובית ומתקדמת... משמעותה של הצעה זו מרחיקת לכת ובעלת חשיבות עקרונית מבחינה חברתית וכלכלית, בעיקר בתחום חלוקת ההכנסה במשק".<sup>11</sup> אבל בהמשך אמר הנגיד, שההערכות התקציביות המופיעות בתזכיר הצעת החוק אינן מבוססות וקיים חשש שהעלויות הכרוכות בחוק החדש יגדילו את הנטל התקציבי.

התנגדות חשובה נוספת של משרד האוצר

9. ראה גם את דבריו של סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, אורי לאור, בישיבת ועדת העבודה והרווחה מיום 11.11.1980.

10. מכתב מאת נתן לבון אל סמנכ"ל הגמלאות במוסד לביטוח לאומי מיום 30.8.78 (המוסד לביטוח לאומי, המחלקה לתיעוד, תיק 770832).

11. מכתב נגיד בנק ישראל אל פרופ' יגאל ידן, סגן ראש הממשלה, מיום 12.5.78 (המוסד לביטוח לאומי, המחלקה לתיעוד, תיק מס' 770829).

12. מחקר זה היה מחקר שהומין משרד האוצר, שגם מימן אותו. משום כך קשה לראות בו מחקר מדעי נייטרלי.



החוק, המוסד לביטוח לאומי, היתה מכרעת. עצם הפנייה למוסד מחקר חיצוני לשם עריכת אומדן של עלות החוק המוצע סיפקה למשרד האוצר כלי מיקוח מרכזי ביותר. משרד האוצר ביסס את התנגדותו לסעיפים שונים בחוק על אומדן זה הן בדיונים הפנימיים עם אנשי המוסד לביטוח לאומי והן בדיוני ועדת העבודה והרווחה של הכנסת.

בסופן של דבר, בעקבות התנגדות משרד האוצר הוכנסו לתוכנית הבטחת הכנסה בחוק שינויים מזעריים. שני ההישגים המרכזיים היו עצם חקיקת החוק כחוק נפרד מן המוסד לביטוח לאומי וההתניה בחוק שהתקנות ייקבעו בהסכמת שר האוצר. נראה, ששני אלה תרמו להשגת מטרה חשובה ומרכזית של משרד האוצר כגוף פוליטי וביורוקרטי - שליטה על ביצוע החוק.

#### 4. המאבק בכנסת

הצעת חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, הובאה להצבעה בקריאה ראשונה בפני מליאת הכנסת ביום 22.10.1979. הצעת החוק אושרה בקריאה ראשונה והועברה לדיון בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת. הוועדה, בראשותו של חבר הכנסת מנחם פרוש, דנה בהצעת החוק במשך 13 ישיבות, בנוכחות נציגי המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר ומשרד העבודה והרווחה. בכמה מן הישיבות נכחו גם נציגי ההסתדרות הכללית ונציגי התאחדות התעשיינים. הצעת החוק אושרה בוועדת העבודה והרווחה ביום 12.11.1980. היא אושרה במליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית ביום 24.11.1980. בדיונים במליאה, בדומה לדיונים בוועדת

עלות החוק המוצע. אומדני המוסד לביטוח לאומי, שהתבססו על סקר הכולל את כל משקי הבית העירוניים בישראל, הצביעו על תוספת צפויה של 85-90 מיליון לירות בשנה עם החלת החוק (המוסד לביטוח לאומי, 1978). אומדני משרד האוצר הצביעו על תוספת תקציבית של 830 מיליון לירות (לאור, 1978). מטרתו המרכזית של המחקר היתה "לאמוד את היקף ההוצאות התקציביות הנוספות עקב החוק המוצע על-ידי שימוש בנתוני סקר הכנסות 1977 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה" (גייר ומישאלי, 1980). המחקר קבע, שעלות החוק ומיצויו עשויים להגיע ל-4.3 מיליארד לירות ולגרום הרחבה גדולה של אוכלוסיית הזכאים.

בתגובה לפרסום אומדן עלות החוק של מכון סאלד כתב שר העבודה והרווחה, ישראל כץ, אל איתן ברגלס, הממונה על התקציבים באוצר: "הריני חוזר ומדגיש כי אומדני מוסד סאלד אינם מקובלים עלינו... אנו עומדים על אומדנינו לפיהם לא יגדיל החוק [את] העלות מעשרות בודדות של מיליוני לירות. רצוי גם לחזור ולהדגיש, כי הניסוי המעשי הנערך זה שנתיים שבו מופעלת 'הבטחת הכנסה' באמצעות סניפי הביטוח הלאומי במקומות שונים בארץ, מהווה מבחן של ממש לחיזוק נוסף לעמדתנו"<sup>13</sup>.

השוני בהערכות של עלות החוק גבע כמובן משיטות חישוב שונות ומהכללת מרכיבים שונים בחישוב האומדן ככל אחד מן החישובים. אבל מעבר לתרומת השוני באומדנים לדיון הכלכלי בהצעת החוק נראה, שתרומתו למאבק בין האוצר ובין מציע

13. מכתב שר העבודה והרווחה אל הממתנה על התקציבים באוצר מיום 15.8.79 (המוסד לביטוח לאומי, המחלקה לחיזור, 770832).

לחוק שכר מינימום ויש מקום לחוק הבטחת הכנסה. גרסנו תמיד שאל לעובד להיקלע למצוקה, עוני ותלות בתמיכות סעד משלימות מן המדינה. עם זאת יש להבחין כי בשולי כוח העבודה מצויה קבוצת עובדים שמחמת בריאות וגיל מסוגלת לעבוד רק עבודה חלקית ובלתי רצופה... חובתנו להשלים את שכרה כדי קיום הוגן וסביר." (דברי הכנסת, כרך 87, 1979, עמ' 174).

הוויכוח בדיוני הכנסת שב זהבליט קונפליקט המלווה את מערכת הרווחה בישראל מיום הקמתה, הקונפליקט שבין האידיאולוגיה הסוציאל-דמוקרטית ובין רעיונותיה של הציונות הסוציאליסטית. במונחים פרגמטיים יותר, מדובר בקונפליקט שבין הגשת סעד לנזקקים ובין שימת הדגש על "דת העבודה", הרואה בשלילה את היסודות הלא-יצרניים בחברה ולפיכך מערערת על הלגיטימציה של הגשת גמלאות סעד למי שאינו עובד (דורון וקרמר, 1992, עמ' 49).

הנושא המרכזי ששב ועלה בנאומיהם של חברי האופוזיציה, תוך שימוש בקלישאות שכמו נלקחו מדיונים של שנים קודמות, היה החשש מפגיעה בערך העבודה, שנתפס כבלתי מתיישב עם מתן תמיכות סעד וכעולה עליהן בחשיבות. חבר הכנסת מטעם המערך, משה עמאר, הסביר: "אנו גורסים שהעבודה היא ערך, ערך לעצמו, כי יש לחנך לעבודה, כי אין לחנך לבטלה ואין לחנך לקבלת סעד... אם ברצוננו עדיין לבנות עם ומדינה, הרי המושכל הראשון והיסודי שאין בלתו הוא שהעובד לא יזדקק להשלמת שכרו על-ידי תמיכות סעד." (דברי הכנסת, כרך 87, 1979, עמ' 167). חבר הכנסת יעקב ז'אק אמיר מסיעת המערך טען: "הבעיה היא

העבודה והרווחה, בלטה התמיכה הרחבה בחוק.<sup>14</sup> הביקורת על החוק, שהביעו בעיקר נציגי האופוזיציה, כמעט לא נגעה במהותו או בנחיצות חקיקתו, אלא התמקדה בעובדה שהוא עומד להיחקק טרם חקיקתו של חוק שכר מינימום ובהשלכות השונות של מצב זה. חברת הכנסת שושנה ארבל-אלמוזלינו הטיבה לבטא עמדה זו בדיון על החוק בקריאה ראשונה, באומרה: "עם כל הסכמתי העקרונית לחוק המוצע, שביסודו מונח עיקרון חברתי מתקדם, איני יכולה להשתחרר מהחשש שכל זמן שבמדינת ישראל לא חוקק חוק שכר מינימום, ויש עדיין רבבות עובדים המשתכרים פחות ממה שמבטיח החוק הזה, עלול חוק זה לשמש לגבי שכבה מסוימת מביניהם אנטי-תמריץ לעבודה. ואין דבר מסוכן יותר לחברה הישראלית מיצירת אווירה שעל-ידי אי-עבודה אפשר להבטיח הכנסה יותר גדולה מאשר על-ידי עבודה." (דברי הכנסת, כרך 87, 1979, עמ' 4).

קולות דומים נשמעו גם בקרב חברי הקואליציה. חבר הכנסת יצחק יצחקי מן הליכוד הסביר, שחוק הבטחת הכנסה הוא אחד מתוך שישה חוקים המופיעים במצע הליכוד בנושא רווחה חברתית. אם הוא יובא כחוק בלעדי, ללא קשר עם החוקים האחרים, שהראשון ביניהם הוא חוק שכר המינימום, תהיה זו עבודה מיותרת (דברי הכנסת, כרך 87, 1979, עמ' 161). חוק שכר מינימום התקבל בכנסת בקריאה ראשונה עוד בשנת 1978 והועבר לוועדת העבודה והרווחה קודם להעברתו של חוק "הבטחת הכנסה". שר העבודה והרווחה, שגדרש לטענות בדבר הבאתו של חוק הבטחת הכנסה לאישור לפני חוק "שכר מינימום", הסביר: "יש מקום

14. ראה לדוגמה את דיון ועדת העבודה והרווחה מיום 13.2.80, פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 13.2.80.

הכנסת, כרך 90, 1979, עמ' 566). כלומר, נטען שאין להחמיר במבחני העבודה הקשורים בקבלת הגמלה, אלא לאפשר גם למי שסירב לקבל כל עבודה שהוצעה לו ליהנות מגמלת הבטחת הכנסה. כאמור, הדרישה להעניק קצבת "הבטחת הכנסה" גם למי שסירב לקבל כל עבודה שהוצעה לו נראתה לא מתיישבת עם הטענות של אנשי המערך, שהחוק יוצר תמריץ לבטלה ולניצול של מערכת הבטחת ההכנסה.

הצעת החוק כללה סעיף המקנה סמכות לפקיד המוסד לביטוח לאומי לחייב אדם למסור אינפורמציה על מישהו אחר, גם אם אינו רוצה בכך. סירוב למסור מידע כזה ייחשב עבירה פלילית. רוב חברי הכנסת סברו, שמדובר בסעיף פיקוח מחמיר יתר על המידה והביעו תמיהה על הכנסתו לחוק, בעוד שפיקוח כה חמור אינו קיים במערכות אחרות. חבר הכנסת תופיק טובי טען: "אלה אינם סעיפים השייכים לחוק רווחה... אלה סעיפים השייכים לתקנות משטרה." (דברי הכנסת, כרך 87, עמ' 7). חברת הכנסת חייקה גרוסמן הוסיפה: "מסתבר שיש מקל נועם לגבי מס הכנסה ומקל חובלים לגבי מי שמקבל הבטחת הכנסה" (פרוטוקול ישיבת ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, 14.10.1980).

ביקורת אחרת שנשמעה בדיוני הכנסת היתה, שבחוק המוצע אין כל חידוש שאינו קיים כבר הלכה למעשה במערכת ומדובר בהכללת ההוראות הקיימות כבר היום ובאיחוד מערכות בלבד.<sup>15</sup> ביקורת זו, שהגיעה מספסלי הקואליציה והאופוזיציה, התייחסה להבטחות של ממשלת בגין לחולל שינויים מרחיקי לכת בתחום הרווחה עם עלייתה לשלטון, ולעובדה ששינויים כאלה

ז'אק אמיר מסיעת המערך טען: "הבעיה היא לקלוט אנשים כמעגלי העבודה ולא כמעגלי שירותי הסעד. אני רואה כאן סכנה שיינתן הכשר לתפיסה שממנה פוחדים בשכבות רחבות של העם - וזה פחד החודר עמוק לנשמתם - לפיה זה דבר מכובד למדי לקבל תמיכה סוציאלית ואולי גם לעבור את מחסום הברושה" (שם, עמ' 163).

למרות ניסיונותיו של שר העבודה והרווחה בכנסת להבהיר, ש"החשש המהלך עלינו אימים בדבר התמריץ השלילי לעבודה, בדבר הסתערות רבבות עובדים לקבל תמיכות ולניצול המערכת לרעה, מזכיר לנו את הנבואות השחורות שליוו אותנו בעת חקיקת חוק אבטלה והילכו עלינו אימים... הניסיון המעשי מעיד כי נבואות אלה לא התגשמו" (שם, עמ' 174). השימוש בטענה, שבחוק קיימת פגיעה בערכי העבודה, שבה ונשמעה.

באופן פרדוקסלי, אחת הביקורות הנוקבות היחידות של חברי סיעת המערך על החוק נגעה דווקא להגדרה של המונח "עבודה" בחוק. חברי כנסת מסיעת המערך התנגדו נמרצות לקביעה בחוק לפיה "תושב ישראל בן 18 שנים זכאי לגמלה... כל עוד מתקיים בו אחד מהתנאים האלה: אין לו הכושר לעבוד ולהתפרנס כדי מחייתו, או שאינו ניתן להשמה בעבודה כלשהי...". לטענתם, במקום המונח "עבודה כלשהי" צריך להופיע המונח "עבודה מתאימה" כפי שמופיע בחוק ביטוח אבטלה. שכן, קיימות קבוצות שונות באוכלוסייה, כגון אנשים שלמדו מקצועות כל שהם, או שהוכשרו מטעם לשכות התעסוקה למקצועות ספציפיים או שהם נזקקים לתנאי עבודה מיוחדים, שיופלו בעקבות החוק (דברי

15. ראה לדוגמה את דבריו של חבר הכנסת מרדכי וירשובסקי בעניין זה בדיון על הצעת החוק בקריאה ראשונה, דברי הכנסת, כרך 87, עמ' 172.

לקריאה שנייה ושלישית, חזר והדגיש יושב-ראש ועדת העבודה והרווחה, חבר הכנסת מנחם פרוש: "על אף ההסתייגויות המרובות לחוק חייב אני להדגיש כי לא היו בוועדה הסתייגויות לעצם החוק ולמסגרת העקרונית שבו" (דברי הכנסת, כרך 90, 1979, עמ' 560).

ואכן, ככלל, ההסתייגויות לחוק בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת ובדיונים במליאה היו מעטות והטענה המרכזית שחזרה והועלתה בדיונים נגעה בצורך לחוקק חוק שכר מינימום בדרכבד עם חקיקתו של חוק "הבטחת הכנסה". תרמו לכך עבודת השכנוע המאומצת של שר העבודה והרווחה ושל מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי ועובדים אחרים במוסד לביטוח הלאומי, בכנסת. עבודת שכנוע זו התבצעה בדיוני ועדת העבודה והרווחה, שבה לקחו חלק מספר גדול באופן יחסי של נציגים מן המוסד לביטוח לאומי, ובמאמצי שכנוע מ"אחורי הקלעים", שהיו בעיקר שיחות אישיות בין השר לחברי כנסת מסיעות שונות שהתנגדו לחוק. חשוב גם לציין, שהצעת החוק הגיעה לכנסת בשלב שבו היא כבר היתה מעובדת היטב ומבוססת על מחקר בינלאומי בנושא ועל ניסיון שנערך בשטח (דורון וזיסקינד, 1978). משום כך, חברי הכנסת קיבלו לידיהם הצעת חוק מקיפה מאוד, דבר שהקל על עבודת השכנוע של מציעי החוק.

נראה, שהתמיכה העקרונית בחוק נבעה גם מן היחס המיוחד שזכה לו שר העבודה והרווחה, ישראל כץ, בכנסת. כץ הוכר כמומחה בתחומו וזכה להוקרה מקצועית רבה מצד חברי הקואליציה שבה היה חבר וגם מצד חברי האופוזיציה ובעיקר מחברי המערך, שהכירו אותו היטב מפועלו במסגרת מפלגת העבודה לפני שהצטרף למפלגת ד"ש. שמעון פרס, שעמד בראשות המערך

לא רק שלא הופיעו זה שנתיים מיום כינון הממשלה, אלא שחוק הרווחה הראשון והחשוב ביותר שהיא מציגה הוא, למעשה, חוק שאין בו שינוי של ממש של המצב הקיים. הגדיל לעשות חבר הכנסת שלמה הלל, שביקש להבחין בנאומו בכנסת בין ישראל כץ א' ובין ישראל כץ ב': על ישראל כץ א' אמר, "שהיה הלוחם העיקרי לשיפורה של החברה שלנו", ואילו על ישראל כץ ב', שהוא שר העבודה והרווחה בממשלת בגין, אמר: "במקום לתת את העדיפות לעניין של העבודה והחינוך לעבודה הוא הביא לפנינו הצעת חוק הבאה לא רק להנציח, למעשה, מציאות קלוקלת בעניין זה, אלא אף לתת לה לגיטימציה... השר ישראל כץ נוהג בניגוד גמור למה שהיה ניתן לצפות מהלוחם הגדול למען חינוך החברה ושיפור דמותה." (דברי הכנסת, כרך 90, 1979, עמ' 590).

כאמור, ועדת העבודה והרווחה דנה בחוק המוצע במשך 13 ישיבות. בכמה מן הישיבות נכחו נציגי ההסתדרות והתאחדות התעשיינים שהוזמנו להביע את עמדתם בנוגע לחוק המוצע. הביקורת המרכזית של ההסתדרות על החוק נגעה אף היא בהצעת חקיקתו טרם חקיקת חוק שכר מינימום. נטען, ש"ההסתדרות תעמוד על כך שהעובדים יתפרנסו משכרם ולא יזדקקו להשלמה כלשהי מכוח החוק הזה" (פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 14.7.80). התאחדות התעשיינים טענה, שהחוק עלול לפגוע במערכת השכר עקב יצירת תמריץ שלילי לעבודה ושהעלייה בעלויות תוביל להגדלת נטל המסים המוטל על האזרח. נציגי התאחדות התעשיינים ביקשו הגדרה ברורה של מרכיבי הגמלה, כדי שלא ייוותר פתח להכללת דברים שונים בה בעתיד, כאשר יותקנו התקנות (פרוטוקול ישיבת ועדת העבודה והרווחה, 14.7.80).

בדיון המכריע על החוק, כאשר הובא

שבוצעה, בין עובדי הלשכות החברתיות היו חלוקות ואמביוולנטיות. מצד אחד קיבלו העובדים את ההפרדה ברצון, משום שהאמינו שהעברת פונקציה זו תקל עליהם לממש את הפוטנציאל המקצועי שלהם. חלק אחר חשש מעצם ההפרדה וראה בה אובדן קטע חשוב של המטלה והאחריות שהיתה בידי הלשכות. בשיחות שנערכו עם עובדים בלשכות לשירותים חברתיים הובעו חששות בנוגע למידת רגישותם של עובדי המוסד לביטוח לאומי לצורכי האוכלוסייה הנתונה במצוקה ולגודלן של משפחות הזקוקות גם לשירותים טיפוליים אחרים מלבד הבטחת הכנסה במערכת החדשה שלא תספק להם שירותים כאלה. בנוסף לכך, החשש מאובדן הלקוחות ומפגיעה בתחום פעולתן של הלשכות, גם אם לא הובע בקול רם, ניכר היטב בעיקר ברשויות מקומיות קטנות, שראו בכך אובדן הכנסות. העמדות האמביוולנטיות באו לידי ביטוי בניסוי שנערך לפני החלת החוק, שבו נתגלו קשיים בקשרים שבין עובדי המוסד לביטוח לאומי ובין עובדי לשכות הרווחה במספר מקומות.

אף-על-פי שמעורבותם של העובדים הסוציאליים בעיצובו הפורמלי של החוק היתה מזערית, התנגדותיהם וחששותיהם מפני הפרדת פונקציות מתן הסעד והטיפול הסוציאלי האישי אכן נלקחו בחשבון בעת תהליך עיצוב החוק. התוצאה העיקרית של התנגדות אלה היתה השארת הטיפול בצרכים המיוחדים בידי משרד העבודה והרווחה (חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, סעיף 24).

כינה את כך "האיש הנכון, במקום הנכון, רק במפלגה הלא-נכונה"<sup>16</sup>. למרות כל זאת, הנוכחות בדיונים בוועדת העבודה והרווחה, כמו בדיונים במליאה, היתה מועטה יחסית וביטאה יותר מכל את חוסר העניין הבולט של חברי הקואליציה והאופוזיציה בהצעת החוק בפרט, ובחקיקה חברתית בכלל. השפעתם של הדיונים בכנסת על החוק היתה גם היא מועטה ותרומתם לעיצובו מוגבלת ביותר.

#### 5. עמדת העובדים הסוציאליים

קשה לדבר באופן גורף על עמדתם של העובדים הסוציאליים בתהליך, בגלל העדר מידע מקיף על דעותיהם. איגוד העובדים הסוציאליים הביע תמיכה בחוק, אך טען, בדומה לקולות שגשמעו בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת: "העדרו של חוק שכר מינימום שיקבע שכר מינימום מתקבל על הדעת באחוזים קבועים מהשכר הממוצע כמשק יוצר מצב בלתי נסבל של מפרנסים בריאים ומתפקדים ששכרם כה נמוך עד שהם זכאים לקבל השלמת תמיכה כלכלית מלשכות הסעד... מציאותו של מצב כזה יוצרת עיוות בלתי רגיל שאיננו רק אנטי תמריץ לעבודה אלא שיש בה להפוך אדם בריא ומתפקד לאדם תלוי הנתמך על-ידי הציבור... יש לכרוך יחד ואף להקדים חקיקה מחייבת בנושא שכר המינימום לחקיקה בנושא הבטחת הכנסה"<sup>17</sup>.

דורון וינאי (1988), שחקרו את תוצאות ההפרדה בין הגשת שירותי הטיפול הסוציאלי האישי ובין מתן גימלאות הבטחת הכנסה כתוצאה מחקיקת החוק, מצאו, שהעמדות כלפי ההפרדה, לפני

16. מתוך ראיון עם ישראל כץ.

17. מכתב מוזכ"ל איגוד העובדים הסוציאליים אל יושב-ראש ועדת העבודה והרווחה של הכנסת מיום 12.8.81 (המוסד לביטוח לאומי, המחלקה לתיעוד, 770833).

שהיה חלק ממערכת של חקיקה חברתית, לא התקשה הליכוד לתמוך בו. זאת ועוד, החוק היה במידה רבה, איחוד של מערכות קיימות שכבר פעלו שנים רבות ומשום כך לא הצריך גידול רב בעלויות, דבר שהקל על קבלתו גם על דעתם של אלה שדגלו בקיצוץ הוצאות הרווחה.

שנית, מדיניותן של ממשלות היא בדרך כלל המשך של המדיניות של הממשלות שקדמו להן. גם מדיניותה של ממשלת הליכוד הראשונה היתה במידה רבה המשך של מדיניות הממשלות שקדמו לה (Sharkansky and Radian, 1982). כאמור, החשיבה והעבודה על חוק הבטחת הכנסה החלה כבר בראשית שנות ה-70. בשנת 1977, עם הקמתה של ממשלת הליכוד, כבר עוצב מבנהו של החוק ובמוסד לביטוח לאומי הוחל בניסוי ארצי לבדיקת כדאיותו ויעילותו של מבנה זה. ממשלת הליכוד קיבלה לידיה הצעת חוק, שהיתה בשלבי ניסוי ולפיכך האפשרות לדחותה או להביא לביטולה בשלב זה נראתה קלושה. בנוסף לכך, הצעת חוק "הבטחת הכנסה" השתלבה היטב במצב הממשלה באותם ימים. העומד בראשה מנחם בגין הבין, שאם רצונו לזכות באהדה ציבורית, ובעיקר באהדתן של אותן שכבות בחברה שנתפסו כזנוחות יותר, עליו ליצור חקיקה שתטיב עמן (נאור, 1993). אך מעבר להבנה זו לא השכיל הליכוד והעומד בראשו לנסח סדר יום חברתי ברור שלאורו תעוצב מדיניות הממשלה. בהעדרו של סדר יום חברתי ברור הקרקע לקליטתו של "חוק חברתי" שהיה בנמצא, היתה מוכנה.

שלישית, חקיקת חוק הבטחת הכנסה היא דוגמה מובהקת למה שדורון וקרמר מכנים "למידה בין-ארצית" (דורון וקרמר, 1992). רעיון הפרדה בין מערכות הטיפול הסוציאלי האישי ובין מערכות מתן הסיוע הכספי,

6. המערכת הפוליטית בתחליך: ההבטחה האלקטורלית הטמונה "בהבטחת הכנסה"

דומה, שהמאבק שקבע בסופו של דבר את גורלו של חוק הבטחת הכנסה התרחש דווקא במערכת הפוליטית ובעיקר בממשלה. לטענתו של טורגובניק, מדיניות ממשלת הליכוד בתקופת כהונתו הראשונה (1977-1980) היתה מדיניות של פרדוקס, שבה רטוריקה קפיטליסטית שימשה עלה תאנה להגברתן של יוזמות מדיניות חברתית (Torgovnik, 1982, p. 26). גם אם נחלוק על הקביעה שבזמן ממשלת הליכוד הראשונה גברה החקיקה החברתית בישראל (פרויס, 1984), בהחלט ניתן להבחין בניגוד בולט בין המדיניות הכלכלית והחברתית המוצהרת של הליכוד בעלת המאפיינים האידיאולוגיים הניאו-שמרניים ובין קבלתו של חוק "סוציאלי" כמו חוק הבטחת הכנסה. השאלה המרכזית שעולה מניגוד זה היא: כיצד בתקופה זו, שבה עלו חזכו לתמיכה רחבה בעולם ובישראל תפיסות אידיאולוגיות שמרניות של ימין-חדש שבהם דגל הליכוד, הצליח להתקבל בכנסת חוק הבטחת הכנסה? התשובה לשאלה זו נעוצה בכמה הסברים אפשריים.

ראשית, בהסתכלות דקדקנית על חוק הבטחת הכנסה דומה שהוא בהחלט מתיישב עם כמה מעקרונות האידיאולוגיה הניאו-שמרנית. החוק מבטיח הכנסה לכל מי שאין ביכולתו לעבוד, אבל רק לאחר שעמד במבחני הכנסה, נרשם בלשכת התעסוקה והוכיח שאין ביכולתו בשום אופן לעבוד. השיטה היא סלקטיבית ומתבססת על רעיון "מס ההכנסה השלילי" שאותו הגה הכלכלן מילטון פרידמן המזוהה עם אידיאולוגיה זו (אביזוהר, 1978). החוק המוצע לא סטה במידה שאינה ניתנת לעיכול, מן האידיאולוגיה שדגל בה הליכוד ובעקבותיו ממשלתו באותן שנים. משום כך, למרות

גיסא - כמי שמנסה לשמור על מדיניות כלכלית חופשית עם התערבות ממשלתית מינימלית.

בהמשך שנות ה-80 נראה היה, שהחקיקה החברתית הוקפאה. אבל כאשר בוחנים את המדיניות בסוף שנות ה-70 ובתחילת שנות ה-80, שבהן התקבל חוק הבטחת הכנסה, מגלים שהמדיניות הזאת תרמה לתמיכה שזכה בה הליכוד, דווקא מן השכבות הנמוכות יותר שבהן פגע במידה רבה במדיניות הכלכלית שלו (שפירא, 1996).

חמישית, דומה, שיותר מכל וברומה למקרים אחרים של חקיקה חברתית בישראל באותן שנים, חקיקתו של חוק הבטחת הכנסה היתה תוצאה של קונסטלציה פוליטית ייחודית. קונסטלציה זו כללה את היחסים בין מפלגת ד"ש והליכוד ויותר מכך, את היחסים בין מנחם בגין לשר העבודה והרווחה ישראל כץ. ד"ש היתה מורכבת ברובה מאנשי המעמד הבינוני ואותו ביקשה לייצג (אוראלי וברזילי, 1982). ניתן לשער, שחקיקת רווחה לא עמדה בראש מעיניהם של בוחריה ושל מרבית נבחריה. יוצא דופן היה שר העבודה והרווחה ישראל כץ, שהצליח לשכנע גם את יגאל ידין, שעמד בראשות ד"ש, בצורך בחוק. לאחר שהשתכנע ידין בכך, הוא פעל במרץ להעברתו בממשלה ובכנסת. היחסים האישיים הקרובים בין בגין לכץ היו בסופו של דבר הורו לקבלת החוק בממשלה ומאוחר יותר בכנסת. היחסים הקרובים בין שניהם החלו כאשר נבחר כץ לכהן בתפקיד שר העבודה והרווחה. בגין ראה בכך מומחה ומקצוען בנושאי רווחה וסמך עליו בעיקר בשינויים שנערכו בתוך משרדו, משרד העבודה והרווחה. הצעת חוק הבטחת הכנסה נתפסה בעיניו כשינוי פנימי בתחום משרדו של כץ. בגלל שראה בכך מומחה לענייני רווחה הצליח כץ בקלות יחסית

שהחל עוד בשנות ה-60, יחד עם עליית קרנו של מקצוע העבודה הסוציאלית וראיית העובדים הסוציאליים כאחראים למתן טיפול פסיכו-תרפויטי וחברתי שאל להם לעסוק במתן כספים ללקוחותיהם, הגיע גם לישראל זכה בה לתמיכה רבה. העיסוק הגובר בחקיקה הקשורה בהבטחת הכנסה במדינות שונות בעולם בשנות ה-60 וה-70 השפיע אף הוא על העיסוק בנושא זה בישראל (Lynn, 1977). הלמידה הבין-ארצית כללה כאמור גם סיור לימודים של אנשי המוסד לביטוח לאומי בבריטניה לשם לימוד המערכת הקיימת שם וישום חלקים ממנה בישראל. בדפי מידע שפרסם משרד העבודה והרווחה נאמר: "במרבית המדינות המערביות נהוגה שיטת הבטחת הכנסה כזכות המעוגנת בחוק" תוך הבאת דוגמאות מחוקים קיימים בבריטניה ובשוודיה ("דפי מידע: הבטחת הכנסה", 1979).

רביעית, חוק הבטחת הכנסה כחלק מחבילת "המדיניות החברתית" ששווקה להמונים, ובמיוחד למי שנחשבו השכבות הנמוכות יותר בחברה הישראלית, התאימה היטב לשאיפות הפוליטיות של הליכוד באותה תקופה ולרטוריקה הפופוליסטית של המפלגה ובמיוחד של מנהיגה, מנחם בגין (שפירא, 1996). חקיקת החוק סייעה בידי הליכוד להיראות כאלטרנטיבה חברתית והשוויונית יותר כלפי השכבות הנמוכות בחברה הישראלית, אשר ממשלות מפא"י הקודמות זנחו אותן. יתר על כן, חוק הבטחת הכנסה, יחד עם חוקים ותוכניות אחרות, כמו תוכנית שיקום השכונות, שימשו עלה תאנה רחב ועבה במיוחד כדי להסתיר את המדיניות הכלכלית והחברתית הניאו-שמרנית שדגל בה הליכוד. ממשלת הליכוד גיסתה להיראות, מחד גיסא, כמי שדוגלת בחקיקה חברתית ענפה ושוויונית במיוחד כלפי השכבות שנתפסו כמקופחות, ומאידך

שאלת עוצמתה ויכולת השפעתה של הביורוקרטיה בתהליכי קביעת מדיניות ציבורית זכתה למחקר נרחב (Rourke, 1978). כפי שמציינים לינבלום וודהאוס (Lindblom and Woodhouse, 1993), התיאוריה הפוליטית הישנה, שזיהתה חלוקת תפקידים ברורה בין ההנהגה הפוליטית כמעצבת המדינות ובין המינהל הציבורי כמיישמה, פינתה את מקומה לראייה שהביורוקרטיה היא שחקן מרכזי ופעיל בתהליכי קביעת מדיניות. בתהליכי קביעת מדיניות חברתית, ניכר גם רישומה של הביורוקרטיה כמעצבת וכמבצעת של המדיניות (Hill, 1997; Blackmore, 1998; Levin, 1997). הקלו (Hecl, 1974) מצא, שהביורוקרטיה היתה הקבוצה החשובה והמשפיעה ביותר על עיצוב מדיניות רווחה וביטחון סוציאלי בשוודיה ובבריטניה עד שנות ה-70. הוא ייחס את השפעתה ליכולתה הייחודית לאתר תנאים חברתיים אחרים ובהתאם ליצור אלטרנטיבות להתמודדות עם תנאים אלה. גורמים נוספים המשפיעים על מידת עוצמתה של ביורוקרטיה בתהליכי קביעת מדיניות כוללים את מידת המומחיות של הארגון ואת המידה שבה מומחיות זו זוכה להכרה בקרב הקהל הרחב, עוצמת קהל הלקוחות שהארגון משרת, המנהיגות הארגונית וקשריה עם המנהיגות הפוליטית, והמבנה הארגוני (Rourke, 1978).

פעילותו של המוסד לביטוח לאומי בתהליך קביעת המדיניות של חוק "הבטחת הכנסה" מצביעה על ארגון ביורוקרטי משפיע ביותר בתהליך קביעת המדיניות. היוזמה הראשונית להחלת תהליך החקיקה באה מתוך המוסד. בלשונו של הקלו (Hecl, 1974), היתה זו תגובה לקיומם של תנאים חברתיים שנתפסו כבלתי רצויים תוך הצעת אלטרנטיבה להתמודדות עמם באמצעות הביורוקרטיה. כאמור, התהליך

לשכנע את בגין בחשיבות החוק המוצע ובמיוחד בהבטחה האלקטורלית הטמונה בו עבור בגין ומפלגתו בהיותו של החוק, חוק חברתי. קונסטלציה פוליטית ייחודית זו, שבה נמצאים כשלטון ממשלה הרוגלת בערכים שמרניים וראש ממשלה המעוניין מאוד לדבר אל לבבות ההמונים ושר עבודה ורווחה הנחשב בעיני כל סמכות בענייני חקיקה חברתית והמחויב אישית לנושא הבטחת ההכנסה, אפשרה את קבלתו של החוק.

### דיון: ביורוקרטיה, פוליטיקה ו"הבטחת הכנסה"

עשרים השנים שחלפו מאז חקיקתו של חוק הבטחת הכנסה מספקות לנו אפשרות לבחון את תהליך קביעת המדיניות שהוביל לחקיקתו בהקשר רחב. בישראל נדמה היה, ש"הרצון לאינטגרציה של שירותי רווחה, ובמיוחד של הבטחת הכנסה במסגרת משרד אחד, זכה לתמיכה רחבה בציבור." (אביזוהר, 1978, עמ' 63). רוב המפלגות התחייבו לבצע את השינוי (ישי, 1977). כלומר, נוצר מצב שבו גורמים שונים כמו המפלגות, הביורוקרטיה ודעת הקהל, היו מוכנים היטב לקבלתו של חוק הבטחת הכנסה. אף-על-פי כן, כפי שהובהר קודם לכן, תהליך קביעת המדיניות ובמיוחד קבלת החוק בכנסת, לא היה פשוט כלל. בחלק זה של המאמר ננסה לבחון את תהליך קביעת המדיניות בראייה רחבה יותר.

כאמור, קביעת מדיניות חברתית מעוצבת באמצעות יחסי הגומלין בין כוחות ושחקנים שונים ובעלי עוצמות שונות (Hogwood and Gunn, 1984). שני הכוחות החשובים ביותר בתהליך חקיקה זה היו המערכת הביורוקרטית והפוליטית.



זה דומה, שבסופו של דבר, המדיניות הוכרעה בידי אותם סוכני שינוי. בהקשר של חוק הבטחת הכנסה מן הראוי לציין את עבודתם של אברהם דורון ורפי רוטר במסגרת פעילות המוסד לביטוח לאומי ואת פעילותו של ישראל כץ. דבקותם ברצון לשינוי מערכת הבטחת ההכנסה ובשאיפה להוצאתו אל הפועל בלטה ואפשרה במידה רבה את קבלתו של החוק.

### סיכום

במאמר זה הוצג תהליך קביעת המדיניות שהוביל לחקיקתו של חוק הבטחת הכנסה בשנת 1980. בבחינת השחקנים השונים שפעלו בזירת עיצוב המדיניות זוהו הכוחות התומכים והמתנגדים. מבין הכוחות התומכים זוהתה עוצמתם של המוסד לביטוח לאומי ושל משרד העבודה והרווחה. הכוחות המתנגדים כללו את משרד הסעד, משרד האוצר והתאחדות התעשיינים. הכוחות שתמכו תמיכה מסויגת בחוק כללו את ההסתדרות, איגוד העובדים הסוציאליים וועדת העבודה והרווחה של הכנסת.

תהליך הנדון התאפיין בקונסטלציה פוליטית ייחודית, שיחד עם תהליכים במוסד לביטוח לאומי גרמו בסופו של דבר לקבלת החוק. קונסטלציה זו, שכללה את עלייתה של ממשלת בגין לשלטון בצד מינויו של ישראל כץ לתפקיד שר העבודה והרווחה, היוותה אכסניה מתאימה לתוכנית לגמלאות להבטחת קיום, היא הצעת חוק הבטחת הכנסה שבאותו זמן הגיעה לבשלות רעיונית וביצועית במוסד לביטוח לאומי.

דרי (1999) מתאר את הביורוקרטיה הישראלית כביורוקרטיה המורגשת היטב בחיי היומיום של האזרחים, אך רישומה כמעט אינו ניכר בעיצוב מדיניות ציבורית.

שקדם להצעת החוק, שבו נערך מחקר מקיף, אשר בעקבותיו גובשה תוכנית פעולה שנבחנה בשטח בהמשך, גרם לכך שהמדיניות עוצבה במוסד בידי אנשיו וכאשר הגיעה לכנסת כבר היתה מגובשת היטב וללא אפשרות ממשית לשנותה. בבחינת התנאים שסייעו בהשפעה ניתן לציין את היותו של המוסד לביטוח לאומי בעל מומחיות ייחודית בתחום זה, מומחיות שהוכרה ככזו גם בעיני הממשלה וגם בעיני משרדי ממשלה אחרים, ואת המנהיגות והמבנה הארגוני של מוסד זה. העובדה, שבמוסד פעלה מחלקת מחקר שהתמקדה באיסוף חומר והכנת תוכנית מקיפה ופעלה יחד עם האגף להבטחת הכנסה, יצרה תנאים ארגוניים נוחים לגיבוש הצעת החוק. המנהיגות שעמדה בראש המוסד לביטוח לאומי באותן שנים כללה את יוזמי החוק ואנשים שנושא זה היה קרוב ללכם, דבר שסייע רבות לקידומו. יתרה מזו, כפי שתוארו קודם לכן, הקשרים של מנהיגות זו, בעיקר עם שר העבודה והרווחה, סייעו רבות להעברת החוק. בהקשר זה, חשוב לציין גם את כוחו של משרד האוצר בתהליך. שגם הוא גוף ביורוקרטי בעל עוצמה רבה. עוצמתה של הביורוקרטיה יכולה להתבטא בקידום מדיניות כמו גם בניסיונות לבלימתה. כוחו של משרד האוצר בתהליך אכן היה לעתים כוח בולם והערות לכך היא השינויים שנעשו בחוק בהשפעתו.

אף-על-פי שנהוג לדבר על מעורבותם של גורמים שונים כמו מפלגות, ביורוקרטיה וקבוצות אינטרס בתהליכי קביעת המדיניות, נטען, שקשה לדבר על גורמים אלה כגורמים העומדים בפני עצמם ונכון יותר יהיה להציגם כגופים התומכים ומאפשרים את פעילותם של סוכני שינוי חברתי (Hecklo, 1974). סוכנים אלה הם יחידים הפועלים לקידומו של רעיון חברתי כלשהו. גם במקרה

חברתית בישראל, לעומת כוחות חדשים וישנים התופסים מקום נרחב יותר בזירת קביעת המדיניות.

לבסוף, ראינו שמגלי הדרך במבוכ קביעת המדיניות של חוק הבטחת הכנסה היו דווקא מספר מצומצם של אישים, סוכני שינוי בעלי מחויבות וחזון ברור, שבהשפעתם עוצבה ונקבעה המדיניות.

מדיניות חברתית מעוצבת ונקבעת, ככלות הכול, בידי אנשים, ולא בידי "כוחות". חקר מקרה זה מוכיח, שסוכני שינוי אלה הם כוחות מרכזיים בעיצובה של מדיניות חברתית ומחזק את הצורך בהתייחסות לפעולותיהם של יחידים סוכני שינוי בחקר קביעת מדיניות חברתית.

לטענתו, שמירת עליונותו של הדרג הפוליטי בישראל כרוכה בהנצחת חולשתו המקצועית של המינהל הציבורי.

במקרה הזה, ראינו ביורוקרטיה בעלת עוצמה בתהליך קביעת המדיניות לעומת דרג פוליטי חלש יחסית. העובדה, שעם הדרג הפוליטי נמנה סוכן שינוי שהיה בין יוזמי החוק סייעה רבות בקבלתו. עם חלוף עשרים השנים נראה, שהיו אלה ימי הזוהר של המוסד לביטוח לאומי ככוח המוביל של קביעת המדיניות החברתית בישראל. זוהר זה התעמעם במידה רבה בעשרים השנים שחלפו מאז היכנסו של החוק לתוקף. מאז שנות ה-80 אנו עדים לירידת כוחו של המוסד לביטוח לאומי בקביעת מדיניות

## ביבליוגרפיה

- אביזוהר, מ' (1978), כסף לכל, תל-אביב: ידיב.  
 אוראלי, ג', ברזילי, א' (1982), עלייתה ונסילתה של ד"ש, תל-אביב: רשפים.  
 ברנשטיין, ד' (1979), "הפנתרים השחורים: קונפליקט ומחאה בחברה הישראלית", מגמות, כ"ה: 65-80.  
 גייר, ד' ומישאלי, ד' (1980), עלות החוק המוצע להבטחת הכנסה, דו"ח מחקר מס' 213, ירושלים: מכון הנרייטה סאלר.  
 דברי הכנסת, כרך 87 (1979), 1-8, 161-175.  
 דברי הכנסת, כרך 90 (1980), 560-593.  
 יוח הועדה לבדיקת ארגון שירותי הסעד המקומיים (דו"ח ועדת זלצברג) (1975), ירושלים: משרד הסעד, האגף למחקר, תכנון והכשרה.  
 דו"ח הועדה לבדיקת ארגון שירותי הסעד המקומיים (דו"ח ועדת קטן), (1975), ירושלים: משרד הסעד, האגף למחקר, תכנון והכשרה, דצמבר.  
 דורון, א' (1969), "השירותים להבטחת הכנסה בישראל - המצב כיום והאתגר לעתיד", הרצאה שהושמעה ביום העיון "עתיד השירותים להבטחת הכנסה" שנערך בבית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד כ"4 ביוני 1969.  
 דורון, א' וזיסקינד, צ' (1978), גמלאות להבטחת קיום - הצעת תוכנית, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ולתכנון.  
 דורון, א', גל, ג'. (2000), "מערכת הבטחת הכנסה בישראל בפרספקטיבה בן-ארצית משווה", בחוברת זו (מס' 58), ביטחון סוציאלי.  
 דורון, א' (1978), "הרפורמה בהבטחת קיום האוכלוסייה כמצוקה", רבעון לכלכלה, 98: 187-197.  
 דורון, א', קרמר, ד' (1992), מדינת הרווחה בישראל, ירושלים: עם עובד.  
 דורון, א', ינאי, א' (1988), "הבטחת הכנסה - שינוי המדיניות ודרכי הביצוע", בטחון סוציאלי, 31: 74-87.  
 "דפי מידע: הבטחת הכנסה", (1979), עבודה וביטוח לאומי 1979, 340(1): 19-22.  
 דר, ד' (1999), "דמוקרטיה וביורוקרטיה בישראל", בתוך: ד' כהן-אלמגור (עורך), סוגיות יסוד בדמוקרטיה הישראלית, תל-אביב: ספריית הפועלים, עמ' 85-109.

- המוסד לביטוח לאומי (1978), "השפעת הצעת חוק 'הנהגת ענף הבטחת הכנסה', על תקציב המדינה ועל התפלגות ההכנסות", תזכיר רקע, ירושלים: האגף למחקר ותכנון, 20 ביוני.
- המוסד לביטוח לאומי (1983), הבטחת הכנסה: שנה להפעלת החוק, דו"ח המוסד לביטוח לאומי לוועדת העבודה והרווחה, ירושלים: מאי.
- ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה (1973), דוח הצוות בנושא הבטחת הכנסה, ירושלים: ספטמבר.
- זיסקינד, צ' (1976), גמלאות להבטחת הכנסה - עיקרי התכנית המוצעת, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי (מסמך פנימי) (דצמבר).
- זיסקינד, צ', נוסבאום, מ', שמאי, ג' (1978), תכנית הגמלאות המשלימות באנגליה - דו"ח השתלמות, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- חוק הבטחת הכנסה התשמ"א - 1980, ספר החוקים, 991: 30-37.
- יפה, א' (1969), "ממסד העבודה הסוציאלית ושינוי חברתי בישראל", סעד, 13(5): 11-15.
- ישי, י' (1977), "מדיניות רווחה: מצעי המפלגות בבחירות לכנסת התשיעית", בטחון סוציאלי, 14: 17-31.
- כורזים, י', כנען, ר' מלר, י', רחנפלד, י' (1988), "הרפורמה בשירותים החברתיים המקומיים בישראל; 1984 בהשוואה ל-1977" חברה ורווחה, ט(2): 143-161.
- לאור, א' (1978), "השגות והערות בקשר להצעת החוק של הביטוח הלאומי בדבר ביטוח הכנסה", אגף התקציבים, משרד האוצר, ירושלים: אוגוסט.
- לוטן, ג' (1973), בדרך למדינת רווחה, תל-אביב: עם עובד.
- נאור, א' (1993), בגין בשלטון, תל-אביב: ידיעות אחרונות.
- נייפריס, י' (1971), "התפתחויות בעבודה סוציאלית בעשור האחרון וכיוונים ומגמות בעשור הבא", סעד, 15(5): 3-8.
- פרוטוקולים של ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, 1980.1.30-1980.11.12.
- פרויס, ט' (1984), בגין בשלטון, ירושלים: כתר.
- שפירא, י' (1996), חברה בשבי הפוליטיקאים, תל-אביב: ספריית הפועלים.
- Blackmore, K. (1998), *Social Policy: An Introduction*, Buckingham: Open University Press.
- Heclo, H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Hill, M. (1997), *Understanding Social Policy*, (5th edition), Oxford: Blackwell.
- Hill, M. and Bramely, G. (1986), *Analyzing Social Policy*, Oxford: Basil Blackwell.
- Hogwood, B.W. and Gunn, L.A. (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press.
- Levin, P. (1997), *Making Social Policy*, Buckingham: Open University Press.
- Lindblom, C.E. and Woodhouse, E.J. (1993), *The Policymaking Process* (3rd. edition), New Jersey: Prentice Hall.
- Lynn, L.E. (1977), "A decade of policy development in the income maintenance system", in: Haverman, R.H. (ed.), *A Decade of Federal Antipoverty Programs*, New York: Academic Press, pp. 55-118.
- Rourke, F.E. (1978), "Variations in agency power", in: Rourke, F.R. (ed.) *Bureaucratic Power in National Politics* (3rd. edition), Boston, Mass.: Little Brown and Company, pp. 224-250.
- Sharkansky, I. and Radian, A. (1982), "Changing domestic policy 1977-81" in: Freedman, R.O. (ed.), *Israel in the Begin Era*, Baltimore, Md.: Praeger, pp. 56-75.
- Torgovnik, E. (1982), "Likud 1977-81: The consolidation of power", in: Freedman, R.O. (ed.), *Israel in the Begin Era*, Baltimore, Md.: Praeger, pp. 7-27.
- Yin, R.K. (1994), *Case Study Research*, Beverly Hills Calif.: Sage.

# השלכות חוק הבטחת הכנסה על תפקוד המחלקות לשירותים חברתיים: האם התממשו הציפיות?

מאת עידית וייס\*

מבוא

הלאומי בשנות ה-30 (בריק, 1982; דורון וינאי, 1988; דורון וקרמר, 1992).

באמצעות מדיניות ההפרדה ביקשו קובעי המדיניות, בין היתר, לתקן את הליקויים הרבים שאפיינו את מערכת שירותי הסעד ולהשפיע על אופן תפקודן של המחלקות לשירותים חברתיים. מטרתו של מאמר זה לבחון את השאלה, באיזו מידה הושגו המטרות והציפיות שהציבו קובעי המדיניות לפני ההפרדה, עשרים שנה לאחר שנחקק חוק הבטחת הכנסה ומדיניות ההפרדה קיבלה גושפנקה רשמית. באופן מיוחד תיבחנה במאמר זה שלוש שאלות מרכזיות:

(1) באיזו מידה התממשה הציפייה, שיתקיים שיתוף פעולה אפקטיבי בין שתי מערכות השירותים - המוסד לביטוח לאומי והמחלקות לשירותים חברתיים - לטובת אלה הזקוקים לסיוע משתי מערכות אלה;

(2) באיזו מידה התרחבה אוכלוסיית היעד של המחלקות לשירותים חברתיים והתממשה

לפני עשרים שנה כערך אומץ בישראל חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, שנכנס לתוקפו בינואר 1982. חוק זה הביא עמו שינויים מרחיקי-לכת הן במערכת שירותי הרווחה האישיים והן במערכת הביטחון הסוציאלי. החוק השלים, למעשה, את תהליך ההפרדה בין מתן סיוע כלכלי ובין מתן שירותים של טיפול סוציאלי-אישי, שהחל להתרחש במחלקות הסעד בראשית שנות ה-70. עם הפעלתו של החוק הועברה האחריות להבטחת הכנסה מידי המחלקות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות לידי השלטון המרכזי, באמצעות המוסד לביטוח לאומי. בכך הגיעה לסיומה מדיניות אשר שילבה מתן תמיכות סעד עם שירותי טיפול סוציאלי, ואשר היתה קיימת בישראל מאז הקמת המחלקה לעבודה סוציאלית בוועד

\* בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב, רמת אביב.  
1. המחברת מבקשת להודות לקרן ליידי דייוויס ולבית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד באוניברסיטה העברית בירושלים על המלגה להשתלמות פוסט-דוקטורלית שבמסגרתה נעשה המחקר הנוכחי.

1. הטיעונים בעד הפרדת שתי מערכות השירותים

(1) מצוקה כלכלית אינה נובעת בהכרח מקשיים פסיכולוגיים או מפתולוגיה אישית. טיעון זה התבסס על תפיסת עולם, שהדגישה את מקומם של גורמים חברתיים בהסבר המקור למצוקה כלכלית ודחתה הן את הטענה שקשיים פסיכולוגיים הם הגורם להיווצרות מצוקה כלכלית והן את הטענה שמצוקה כלכלית בהכרח גורמת קשיים מסוג זה. משום כך לפי גישה זו לא היה מקום לקשור בין שירותים של סיוע כספי לשירותים של טיפול פסיכו-סוציאלי אישי.

(2) דרושה התמחות שונה לעיסוק בטיפול סוציאלי אישי ולהספקת סיוע כספי. על-פי טיעון זה, ההפרדה בין טיפול סוציאלי לסיוע כספי הכרחית לאור השוני במטרות, באמצעים ובהתמחות הנדרשת לכל סוג של סיוע. שירות של הבטחת הכנסה נועד לספק משאבים כספיים הדרושים למילוי הצרכים החיוניים לקיום. לפיכך, הוא דורש את הפעלתה של מערכת מנהלית ביורוקרטית, המושתתת על קריטריונים אחידים ואוני-ברסליים. לעומת זאת, הטיפול הסוציאלי האישי נועד לסייע לבני אדם להתמודד עם קשיי הסתגלות אישיים וחברתיים והוא דורש התייחסות דיפרנציאלית ואישית לבני אדם לשם מתן מענה הולם לבעיותיהם. מכיוון ששני סוגי הסיוע שונים זה מזה באופן מהותי ודורשים התמחות שונה, יש לספק כל אחד מהם באמצעות גורם המתמחה בהספקתו.

(3) הפרדה תוביל להגברת חופש הבחירה של הפרט בשאלה אם לקבל טיפול סוציאלי. כאשר שירותי הטיפול הסוציאלי והסיוע הכספי מופרדים אלה מאלה, אינם תלויים זה בזה ואין חובה, גלויה או סמויה, לצרוך שירותי טיפול סוציאלי כתנאי לקבלת סיוע

הציפייה שהן תשרתנה את כלל התושבים ביישוב;

(3) באיזו מידה הצטמצם הזמן המוקדש לעיסוק בסיוע חומרי וגדל הזמן המוקדש לעיסוק בתחומי הטיפול הסוציאלי-אישי אצל עובדי המחלקות לשירותים חברתיים. המאמר נחלק לחמישה פרקים. בפרק הראשון יוצגו טיעונים בעד ונגד מדיניות ההפרדה בתור כסיס להבנת היעדים של מדיניות זו. בפרק השני יפורטו מטרות ההפרדה והשינויים המצופים באופן תפקודן של המתלקות לשירותים חברתיים. בפרק השלישי יוצגו שאלות המחקר והשיטה שננקטה בעריכתו. בפרק הרביעי יוצגו ממצאי המחקר לגבי שלוש השאלות שמאמר זה ביקש לבחון. הפרק האחרון יוקדש לסיכום הממצאים.

טיעונים בעד ונגד מדיניות ההפרדה

השאלה, האם יש מקום להפריד בין שירותים לטיפול סוציאלי אישי ובין שירותים של הבטחת הכנסה עמדה במרכזם של דיון וויכוח בקרב קובעי מדיניות ועובדים סוציאליים בשנים שקדמו לאימוץ חוק הבטחת הכנסה. להלן יובאו מספר טיעונים שהועלו במסגרת דיון זה, אשר הדגישו את הרציונל העומד בבסיס הצורך להפריד בין מתן סיוע כספי להגשת שירותים של טיפול סוציאלי אישי (יפה, 1973; דורון וזיסקינד, 1978; ינאי ודורון, 1987; דורון וינאי, 1988; דורון וקרמר, 1992; Burns, 1962; Hamilton, 1962; McEntire and Haworth, 1967; Hoshino, 1971, 1972; Piliavin and Gross, 1977; Wyers, 1980; Brock and Harknett, 1998).

## 2. הטיעונים נגד הפרדה

במסגרת הדיון בשאלת ההפרדה הועלו טיעונים אשר הדגישו את הצורך והחשיבות של שילוב שירותי הבטחת הכנסה ושירותים של טיפול סוציאלי אישי ואת החסרונות הצפויים מהפרדתן הארגונית של שתי מערכות השירותים האלה<sup>1</sup> (Chaiklin and Landau-Frank, 1973; Jacobs, 1973; McEntire and Haworth, 1967; Oliphant, 1974; Piliavin and Gross, 1977; Wickernden, 1976; Wyers, 1980):

(1) עוני נובע מקשיים אישיים של היחיד, ומשום כך הוא חייב להיות מלווה במתן טיפול סוציאלי אישי. בניגוד להדגשת הסברים חברתיים לעוני, העומדים בבסיס הרציונל להפריד בין השירותים (ראו סעיף 1 לעיל), טיעון זה מדגיש הסברים אינדי-וידואליים לעוני. ההנחה הבסיסית היא, שבני אדם המגיעים למצב שבו הם נעזרים ב"רשת האחרונה", סובלים מקשיים פסיכו-סוציאליים המפריעים להם לתפקד באופן עצמאי ועומדים בבסיס המצוקה הכלכלית שלהם. לפיכך, כדי להיחלץ ממעגל העוני והתלות בני אדם אלה זקוקים לטיפול פסיכו-סוציאלי הממוקד בקשיים האינדיווידואליים הגורמים את המצוקה הכלכלית, כמו גם לסיוע בהתמודדות עם ההשלכות הפסיכו-סוציאליות הנובעות ממנה.

(2) הפרדה נותנת לגיטימציה לתלות של היחיד בחברה. הטענה היא, שרעיון ההפרדה מעביר מסר שגוי לנוקמים, על-פיו הזדקקות לתמיכה כספית מן הכלל היא מצב "נורמלי",

כספי, גדל חופש הבחירה של הפרט הנמצא במצוקה כלכלית. השאלה האם לפנות לקבלת טיפול סוציאלי. מצב זה גם מגדיל את החופש של הפרט להסביר את המקורות למצוקתו הכלכלית ולהגדיר, ללא כפייה, את המענים שהוא זקוק להם. מידה רבה יותר של בחירה בקשר הטיפולי עשויה גם לתרום להצלחתו.

(4) הפרדה תוביל להפחתת הסטיגמה של שני סוגי השירותים ובכך תביא להגברת הנגישות ושיעורי המיצוי שלהם. כאשר שירותי הסיוע הכספי אינם מבוססים על תפיסת הפתולוגיה האישית כהסבר למצוקה כלכלית, ומצד שני שירותי הטיפול הסוציאלי אינם ניתנים לעניים בלבד, תצטמצם מידת הסטיגמה של שני השירותים. מצב זה יעודד את הפנייה לשני השירותים ושיעורי המיצוי של שניהם יעלו.

(5) הפרדה תשחרר זמן יקר של עובדים סוציאליים, שיוקדש להעמקת הטיפול הסוציאלי ושכלולו. העיסוק במתן סיוע כספי יוצר מעמסה כבדה על העובדים הסוציאליים ובכך מפחית, ואולי אף מונע, את יכולתם למלא את המשימה המקצועית שלהם - להגיש טיפול סוציאלי. הוצאת מרכיב הסיוע הכספי מן הפרקטיקה של העובדים הסוציאליים תאפשר להם להקדיש יותר מזמנם ומתשומת לבם ותסייע להם להתמקד הרבה יותר בהגשת טיפול סוציאלי, כשכלול המיומנויות המקצועיות ושיטות העבודה שלהם. מציאות זו עשויה להביא לכך שיותר כוח-אדם מקצועי ומיומן יפנה למחלקה לשירותים חברתיים, דבר שיביא להאצת פיתוחם.

1. מתוך הרצאתו של אברהם דורון: "השירותים להבטחת הכנסה בישראל - המצב כיום והאתגר לעתיד", שניתנה ביום העיון "עתיד השירותים להבטחת הכנסה", שנערך בבית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד ביום 4.6.1969.

(5) ההפרדה גורמת לעבודה הסוציאלית לוותר על אמצעי חשוב בטיפול. על-פי טיעון זה, סיוע כספי יכול לשמש הן פתח ליחסי עזרה והן תמריץ חשוב ויעיל לשינוי אישי, שניתן להשתמש בו כדי לעזור לבני אדם לצאת ממצבי מצוקה. הוצאת מרכיב זה מן הפרקטיקה של העובד הסוציאלי גורמת לכך שהוא מאבד אמצעי חשוב בטיפול הסוציאלי.

(6) ההפרדה גורמת לכך שהעבודה הסוציאלית מוותרת על האמירה המקצועית שלה בתנאי הזכאות להבטחת הכנסה. הטענה היא, שלשיקולים מקצועיים יש מקום חשוב בקביעת הזכאות לסיוע כספי. קביעת עצם הזכאות, משך הזכאות או גובה הגמלה אינם נתפסים כעניין ביורוקרטי או טכני, אלא כעניין מקצועי הנמצא בתחום מומחיותה של העבודה הסוציאלית. בגלל ההפרדה העבודה הסוציאלית מאבדת את כוח השפעתה על החלטות מקצועיות אלה של זכאות לסיוע כספי.

(7) הפרדה עלולה להפחית את המשאבים המופנים לשירותים המספקים טיפול סוציאלי. על-פי טיעון זה, ההפרדה מובילה, בהכרח, למציאות שבה יופנו רוב המשאבים לגוף המופקד על הגשת הסיוע הכספי ולהקצאות משאבים נמוכות יותר למחלקות העוסקות בטיפול סוציאלי. במצב של הפרדה יש גם פחות סיכוי להפעלת לחץ להגדלת התקציבים למחלקות, משום שקיים גוף אחר המופקד על המשימה המרכזית של מתן גמלאות קיום. לעומת זאת, שירות משולב, האחראי על שתי הפונקציות, יזכה להקצאה גדולה יותר של משאבים מן הממשלה, דבר שיוביל בהכרח להפניית יותר משאבים לשירותי הטיפול הסוציאלי.

ומשום כך הנזקקים לה אינם נדרשים לקבל, במקביל, טיפול סוציאלי-אישי כדי לחזור למצב של אי תלות. מסר זה, המועבר הן לפונים והן לממסד, מקבע את המשך התלות בממסד. הטענה היא, שאם רוצים להחזיר בני אדם לתפקוד עצמאי, יש לשלב את שני השירותים ובאופן זה להעביר מסר ברור שהנזקקים לסיוע כספי מן הכלל צריכים וגם יכולים לקבל טיפול סוציאלי.

(3) הפרדה מקשה על הנגישות לשירותים ועל מיצוי הזכויות. הפרדה מביאה לכך, שבני אדם צריכים לפנות לשני מוסדות נפרדים כדי לקבל את מכלול העזרה שהם זקוקים לה, במקום לפנות למוסד כוללני אחד. במצב זה יותר בני אדם עלולים ליפול "בין הכיסאות", להגיע לשירות אחד ולא לשני, דבר שהיה נמנע אילו שני השירותים היו מוצעים תחת קורת גג אחת. זאת ועוד, ההפרדה גורמת לכך, שבני אדם צריכים לקיים קשר עם מספר עובדים, במקום עם עובד כוללני אחד. מצב זה דורש מן הפונים להיתשף ולהציג את בעיותיהם בפני מספר בני אדם, דבר שעלול להקשות עליהם בעת שהם פונים לבקש עזרה. ההפרדה עלולה גם לפגוע בשיעורי מיצוי הזכויות, מכיוון שחסיוע הכספי מופקד בידי פקידים שהם חסרי הכשרה ביחסי עזרה, העלולים לנקוט גישה ביורוקרטית או טכנית העלולה להרתיע בני אדם במצוקה מלפנות ולבקש עזרה.

(4) ההפרדה גורמת לכך, שהעבודה הסוציאלית תאבד את הגישה לאוכלוסייה הנמצאת במצבי מצוקה. על-פי טיעון זה, ההפרדה מובילה לכך, שמוסד אחר, שאינו מוסד של עבודה סוציאלית, הוא, לעתים קרובות, הכתובת הראשונה שאליה פונים בני אדם הנקלעים למצוקה. עקב כך העבודה הסוציאלית מאבדת גישה או דרך חשובה להגיע לאוכלוסייה זו ולהציע לה עזרה.

תפקודה של מערכת הסעד ובמיוחד לתקן את ליקויה הרבים. ההשפעות המצופות היו (יפה, 1973; דורון וזיסקינד 1978; ינאי ודורון, 1987; בר, מרקוס ושוהם, 1980; בריק, 1982; דורון וינאי, 1988; כורזים ואחרים, 1988):

(1) מתן אפשרות לעובדים הסוציאליים להתפנות לעבודה מקצועית ולהקדיש זמן לפיתוח, לקידום ולהעמקה של הטיפול הסוציאלי. הציפייה היתה, שהשחרור מתפקיד הקצאת המשאבים יביא להתמקצעות העובדים ולהרחבת הידע שברשותם, דבר שיוביל לגיוון השירותים הסוציאליים המוצעים, להרחבתם ולהפיכתם למושכים יותר.

(2) הגברת הזמינות של המחלקות לפונים פוטנציאליים. לנוכח העובדה, שמרבית מחלקות הסעד הציעו שירותים לאוכלוסיות מיוחדות בלבד, ולא פיתחו שירותים בעלי אופי אוניברסלי, שהיו עשויים למשוך אליהן אוכלוסיות מגוונות יותר מבחינה סוציאלית וכלכלית, ביקשו קובעי המדיניות להביא להרחבת האוכלוסייה שתוכל ליהנות משי-רוחי הרווחה. המחלקות היו אמורות לפעול על-פי עיקרון של צורך, ללא קשר למצב כלכלי ולשרת את כלל האוכלוסייה כיישוב.

(3) שיפור באיכות כוח האדם והפחתת התחלופה.

(4) הנהגת הליכי עבודה חדשים המבוססים על תכנון שיטתי של הטיפול הסוציאלי.

(5) שילוב המחלקות לשירותים חברתיים בקהילה.

בנוסף למטרות אלה היתה ציפייה, שעם יישום ההפרדה ייווצרו קשר מסודר ותיאום פעולה בין המוסד לביטוח לאומי, שבידו הופקדה האחריות למתן הסיוע הכספי, ובין המחלקות לשירותים חברתיים המגישות

## מטרות ההפרדה והשינויים המצופים באופן תפקודן של המחלקות לשירותים חברתיים

כמהלך שנות ה-60 ותחילת שנות ה-70 גברו בישראל הטיעונים בעד ההפרדה. בין היתר, תרמה לכך ההכרה בקיומם של ליקויים רבים באופן פעילותן של מחלקות הסעד, אשר מנעו או הקטינו את יכולתן לענות על צורכי האוכלוסייה ולמלא את משימתן החברתית. הטענה היתה, שליקויים אלה מושפעים מקיומה של מערכת משולבת, שבה שירותי העבודה הסוציאלית מספקים סיוע כספי וטיפול סוציאלי בעת ובעונה אחת (יפה, 1973; מדינת ישראל, משרד הסעד, 1975; Hamilton, 1962). ועדת קטן (מדינת ישראל, משרד הסעד, 1975) הצביעה, בין היתר, על הליקויים האלה: העדר קביעה והגדרה בסיסית של מטרות שירותי הסעד; ליקויים הקשורים בכוח האדם במחלקות; הקדשת זמן רב מדי לסיוע חומרי ומתווך תוך השארת התחום הטיפולי בשוליים; העדר עבודה סוציאלית מונעת; העדר שירותים הפתוחים לאוכלוסיית הקהילה בכללותה, ועוד. ליקויים אלה הובילו את הוועדה לטעון, שמחלקות הסעד, במבנה הארגוני הנוכחי שלהן, אינן מהוות מסגרת שירות המסוגלת לספק מענים העונים על צורכי האוכלוסיות הנזקקות. גם ועדת זלצברג טענה, שמערכת שירותי הסעד, במתכונתה הנוכחית, אינה מסוגלת ואף אינה מגישה מענים מספקים לאוכלוסייה (מדינת ישראל, משרד הסעד, 1975).

עקרון ההפרדה זכה אפוא לתמיכה גוברת בשנות ה-70 בישראל, והתגבשה לגביו מידה רבה של קונסנזוס (בריק, 1982; ינאי ודורון, 1987). קובעי המדיניות ביקשו להשפיע, באמצעות מדיניות ההפרדה, על אופן



הפרופיל הדמוגרפי של האוכלוסיות המקבלות שירותים מן המחלקות לשירותים חברתיים? הדיון בסוגיה זו יתייחס לשאלה באיזו מידה השתנה הפרופיל הסוציודמוגרפי של האוכלוסיות המקבלות שירותים מן המחלקות, והאם אכן השירותים המוצעים מיועדים וניתנים לכלל האוכלוסייה ביישוב.

(3) האם התרחש שינוי במרכיבי הפרקטיקה של העובדים הסוציאליים במחלקות כך שבעקבות ההפרדה הצטמצם הזמן המוקדש לסיוע כספי? האם בעקבות צמצום העיסוק בסיוע כספי העובדים הסוציאליים מקדישים את עיקר זמנם לטיפול סוציאלי? הדיון בסוגיות אלה מבוסס על מספר מקורות מידע מרכזיים:

(1) ניתוח תוכן של הוראות התע"ס,<sup>2</sup> של דוחות המחלקות לשירותים חברתיים ושל נהלים, הוראות ופרוטוקולים של ישיבות שפורסמו מטעם המוסד לביטוח לאומי.

(2) ראיונות מוקנים למחצה עם מנהלים ועובדים סוציאליים ממחלקות לשירותים חברתיים בארבע ערים גדולות במרכז הארץ.

(3) ראיונות מוקנים למחצה עם צוות ההנהלה של האגף להבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, מנהלים ופקידי תביעות במחלקות להבטחת הכנסה המשרתים ארבע ערים אלה.<sup>3</sup>

טיפול סוציאלי (דורון וינאי, 1988). הטענה היתה, שעל-מנת למנוע מצבים של אי-מיצוי זכויות או בעיות בנגישות לשירותים, שעלולים לצמוח מתהליך ההפרדה, תהליך זה חייב להיות מלווה בקיומה של מערכת מסודרת של שיתוף פעולה הדוק בין שתי המערכות (דורון וויסקינד, 1978).

## שאלות המחקר והשיטה שננקטה

המחקר המונח ביסודו של מאמר זה התמקד בהערכת התממשותן של שלוש כוונות שביקשו להשיג קובעי המדיניות באמצעות ההפרדה:

(1) האם, כפי שקיוו, קיימים קשרי עבודה אפקטיביים בין המחלקות לשירותים חברתיים למחלקות להבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי? במסגרת זו נבדקו השאלות האלה: האם קיימת מדיניות המכוונת את קשרי העבודה ותיאום הפעולה בין שתי מערכות השירותים? אילו מטרות מוצבות לקשר זה על-פי המדיניות? האם המדיניות אכן מבטיחה את קיומו של קשר מסודר ותיאום פעולה בין המערכות? עד כמה מדיניות זו מיושמת בפועל? מה הם דפוסי הקשר בפועל בין שתי המערכות, ועד כמה הם עולים בקנה אחד עם הציפייה לתיאום פעולה מסודר לטובת האוכלוסייה הנוקקת?

(2) האם התרחש תהליך הרחבת

2. תקנות והוראות המנהל הכללי של משרד העבודה והרווחה.

3. עשרה ראיונות נערכו עם מנהלי מחלקות ועובדים סוציאליים: מנהל אגף ילד ומשפחה במשרד העבודה והרווחה, מנהלי מחלקות הרווחה של ראשון לציון, רחובות, כפר סבא, מנהלים של מחלקת מרכז ודרום בתל-אביב, מנהלת לשכת משפחה באחת המחלקות בתל-אביב, עובדת סוציאלית כוללנית ועובדת "אינטייק" מלשכת המשפחה שבמחלקת מרכז בתל-אביב ושתי מנהלות של מחלקות אזוריות בתל-אביב. שמתה ראיונות החקיימו עם מנהלים ופקידי תביעות במוסד לביטוח לאומי: מנהלת ארצית של האגף להבטחת הכנסה, רפרנטית לקשר עם משרד העבודה והרווחה, רפרנטית אזורית, מנהלי מחלקות הבטחת הכנסה בערים תל-אביב, ראשון לציון, רחובות, כפר סבא, וראיון עם פקיד תביעות באחת מערים אלה.

שהמחלקות הן כלי לקידום רווחת הפונים; והשנייה, שבמחלקות נאגר מידע רב על הפונים. ואכן, ההוראות מלמדות, שהמוסד לביטוח לאומי מנחה את פקידי התביעות לפתוח שני ערוצי תקשורת עיקריים עם המחלקות לשירותים חברתיים: ערוץ שמטרתו הבטחת טיפול סוציאלי לתובע, וערוץ שמטרתו קבלת מידע לצורכי חקירה. ערוצים אלה, כפי שיוסבר להלן, מקבלים דגש שונה במדיניות המוסד.

ערוץ הדאגה להבטחת טיפול סוציאלי בא לידי ביטוי בתת-סעיף אחד בלבד בנהלים (ראו הסעיף הזה לעיל). תת-סעיף זה מנחה את פקיד התביעות לתווך בין התובע ובין המחלקות לשירותים חברתיים כאשר הוא מתרשם שהתובע אכן זקוק לשירותים אלה. התיווך אמור להתבצע באמצעות מספר פעולות: מסירת הכתובת של המחלקה, מתן הסבר על אפשרות הסיוע של המחלקה ויידוע המחלקה על ההפניה. כשבוחנים את השאלה האם יש בכוחה של מדיניות זו להבטיח טיפול סוציאלי לתובעים גמלה, ניתן להצביע על שלוש בעיות עיקריות:

(1) קובעי המדיניות נתנו מקום רב לשיקול דעתו האישי של הפקיד, אם לנקוט את פעולות התיווך. שיקול דעת זה מסתמך על התרשמותו האישית של הפקיד.

(2) העדר הוראות המנחות את שיקול דעתו של הפקיד ואת התרשמותו, כגון: מי הן האוכלוסיות שרצוי להפנותן לטיפול סוציאלי וכיצד מזהים מצוקה. כל זאת, למרות שפקידי התביעות אינם אנשי מקצוע המוכשרים לזהות בעיות והם חסרים את המיומנויות הדרושות לניהול ראיון מאבחן.

(3) אין דרישה לבצע פעולות תיווך ברמה גבוהה יותר, כגון, מעקב אחרי ההפניות למחלקות לשירותים חברתיים, על-מנת

## הקשר בין המחלקות לשירותים חברתיים למחלקות להבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי

כאמור, אחת הציפיות המרכזיות שליוו את תהליך ההפרדה היתה, שיתקיימו קשר מסודר ותיאום פעולה בין פקידי התביעות של המוסד לביטוח לאומי ובין העובדים הסוציאליים מן המחלקות לשירותים חברתיים (דורון וזיסקינד, 1978; דורון וינאי, 1988). למרות חשיבותו של קשר זה, נעשו רק מעט מאוד מחקרים שביקשו לבחון ולהעריך את דפוסי שיתוף הפעולה בין שתי מערכות אלה לאחר תהליך ההפרדה (דורון וינאי, 1988). פרק זה יעסוק אפוא בבחינתם של דפוסי הקשר בין שתי מערכות אלה, תוך התייחסות למדיניותן ולפרקטיקה בפועל.

### 1. מדיניות המוסד לביטוח לגבי הקשר הרצוי עם המחלקות לשירותים חברתיים

על מדיניות המוסד לביטוח לאומי בכל הקשור למהותו של הקשר הרצוי עם המחלקות לשירותים חברתיים ניתן ללמוד, בין היתר, מנוהלי העבודה שגובשו במוסד לביטוח לאומי עם כניסתו לתוקף של חוק הבטחת הכנסה ואשר מעודכנים מדי מספר שנים. בקובץ הנהלים האחרון (המוסד לביטוח לאומי, 1995), מופיע סעיף (10.2.2.1) המוקדש לקשר עם המחלקה לשירותים חברתיים ובו המוסד מצהיר על חשיבות הקשר בין שני השירותים. גם חברי ההנהלה של האגף להבטחת הכנסה הדגישו את חשיבות הקשר בין המוסדות. הם אף ציינו, שקיים בצוות ההנהלה פקיד בכיר הממונה על הקשר בין האגף להבטחת הכנסה ובין משרד העבודה והרווחה. סעיף זה בנהלים מפרט שתי סיבות לקשר עם המחלקות לשירותים חברתיים: האחת,

לקיים קשר עם המחלקות לשירותים חברתיים עוסקים בהסדרת הליכי קבלת מידע על התובע (ראה סעיף 5.1.5 בפרק העוסק במצבי נפרדות; סעיפים 4.129.3 ו- 4.19.4 בפרק העוסק בילדים נטושים; סעיף 1 בפרק העוסק במתמכרים לסמים ולאalkohol; סעיף 4.5.6 העוסק בדרי רחוב). מזה ניתן ללמוד, שערון זה מקבל תשומת לב רבה יותר בהוראות המוסד לביטוח לאומי, בהשוואה לזו המופנית להבטחת טיפול סוציאלי. על-פי הוראות אלה, המחלקה לשירותים חברתיים משמשת מקור מידע וכלי לאימות פרטים שהתובע מוסר בתהליך קביעת זכאותו לגמלה. על חשיבותה הרבה של מטרה זו ניתן ללמוד מדבריה של המנהלת הארצית של האגף להבטחת הכנסה: "המטרה העיקרית בפנייה למחלקות היא לאמת את ההצהרה של התובע, כדי למנוע שימוש לרעה במערכת". לסיכום, מדיניות המוסד לביטוח לאומי מדגישה שתי מטרות עיקריות של הקשר עם המחלקות לשירותים חברתיים: קבלת מידע והבטחת טיפול סוציאלי. המטרה הבולטת והמודגשת יותר במדיניות המוסד היא זו המסדירה את הקשר עם המחלקות כאשר לקבלת מידע על התובעים. נושא הדאגה לטיפול סוציאלי מקבל פחות הדגשה, כאשר קיימת הנחיה לבצע מספר פעולות תיווך, התלויות בשיקול דעתו של הפקיד ובהתרשמותו האישית.

2. מדיניות משרד העבודה והרווחה לגבי הקשר הרצוי בין המחלקות ובין המוסד לביטוח לאומי

התייחסות לקשר הרצוי עם מחלקות הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי ניתן למצוא במספר הוראות תע"ס, העוסקות בטיפול

לוודא שהאדם אכן הגיע למחלקה וקיבל את השירות שהוא זקוק לו. בעיות אלה יוצרות לאקונות העלולות לגרום לכך שהאוכלוסיות המגיעות למוסד לביטוח לאומי וגם זקוקות לטיפול סוציאלי אישי, לא תגענה למחלקות לשירותים חברתיים למרות הזדקקותן לשירותיהן.

דוגמה ללאקונות אלה באה לידי ביטוי בדרכי הטיפול באוכלוסיית המתמכרים לסמים. על-פי הוראות המוסד לביטוח לאומי, כאשר אדם מגיע לתבוע הבטחת הכנסה בעילה של מתמכר לסמים, הוא מופנה למרכז אבחון שהמוסד לביטוח לאומי מפעיל. אולם, מן השלב שבו אדם חוזר מתהליך האבחון עם המלצה לשיקום, אין נהלים המבטיחים שהוא אכן יכנס לתהליך של טיפול במחלקות לשירותים חברתיים. ביטוי להעדר תיאום פעולות בנושא זה ניתן למצוא בהחלטת המוסד לביטוח לאומי למנות צוות בין-משרדי לבדיקת שיתוף הפעולה בנושא המתמכרים. מטרתו של צוות זה היא ליצור שיתוף פעולה הדוק יותר בין המוסד לביטוח לאומי ובין המחלקות לשירותים חברתיים בכל הקשור לטיפול במתמכרים. בדיוני הוועדה נקבע: "קיים נתק בין נתוני מרכז האבחון לגורמים המטפלים בקהילה". ואכן, בדיוני הצוות הובע הרצון לתקן לאקונה זו באמצעות הסדרת נהלים של שיתוף פעולה כגון: יידוע המחלקות לשירותים חברתיים שהופנה אליהן האדם המכור ופנייה למחלקות כדי לוודא האם התובע אכן הגיע.<sup>4</sup>

כאמור לעיל, היעד השני שמדיניות המוסד לביטוח לאומי מבקשת להשיג באמצעות הקשר עם המחלקות המקומיות הוא קבלת מידע על התובעים. כפי שניתן לראות, מרבית הסעיפים הכוללים הנחיה

4. פרוטוקול ישיבה, מיום 30 באוגוסט 1999.

שכר נמוך, אימהות לילדים ומתמכרים שאינם נמצאים בהליכי שיקום.

לסיכום, הוראות התע"ס פותחות שני ערוצי תקשורת עיקריים עם המוסד לביטוח לאומי, אבל רק עבור שיעור קטן מכלל מקבלי הגמלאות:

(1) מתן מידע למוסד לביטוח לאומי על תוכניות טיפוליות על-מנת שהמוסד יאשר גמלה, ימשיך לשלם אותה או יפסיק אותה.

(2) מיצוי זכויות במוסד לביטוח לאומי.

3. הקשר, בפועל, בין המוסד לביטוח לאומי ובין המחלקות לשירותים חברתיים

מתוך הראיונות ניתן היה ללמוד, שפקידי התביעות במוסד לביטוח לאומי פנו רק מעט מאוד למחלקות לשירותים חברתיים, במטרה להבטיח טיפול סוציאלי לבני אדם המגיעים לתבוע גמלת הבטחת הכנסה. פקידי התביעות המתרשמים ממצב מצוקה של התובע, אמנם יידעו אותו על קיומה של המחלקה לשירותים חברתיים (מתן כתובת או מספר טלפון), אבל רק לעתים רחוקות ביותר עשו את הפעולות הנוספות הנדרשות על-פי ההוראות, כגון עדכון המחלקה לשירותים חברתיים בכל הנוגע להפניות שנעשו (מרבית המרואיינים לא ידעו על קיומו של הטופס המיידע את המחלקה על הפניית בני אדם לטיפול, או שמסרו שהוא אינו בשימוש). הפקידים דיווחו גם, שכל הפעולות שעיקרן הבטחת טיפול סוציאלי לתובע הגמלה, ובכלל זה גם מסירת כתובת המחלקה, אינן נעשות היום באופן שגורתי, והן תלויות בהתרשמותו האישית של הפקיד, במוטיבציה ובמודעות הספציפית שלו ובמשאבי הזמן העומדים לרשותו. רק לעתים רחוקות יפנה פקיד התביעות בטלפון אל המחלקה לשירותים חברתיים כדי ליידע אותה על אדם הזקוק לעזרה. כמו-

באוכלוסיות מיוחדות: נפגעי אלכוהול וסמים הנמצאים בשיקום (הוראות 3.2 ו-3.27), בני אדם הסובלים מבעיות של אלימות במשפחה (3.28), ילדים נטושים (3.31) ודרי רחוב (3.33). עבור ארבע קבוצות אוכלוסייה אלה, אשר לגביהן קיימת רגישות מיוחדת, גובשו נוהלי עבודה משותפים בין שתי המערכות. נהלים אלה כוללים, בעיקר, הוראות המסדירות את חובת הדיווח ההדדי בין המוסדות, משום שהעובד הסוציאלי הוא הסמכות הקובעת חלק מתנאי הזכאות (לדוגמה, העובד הסוציאלי הוא האחראי לקבוע אם התובע הוא אכן "דיר רחוב"). בנוסף לכך, הוראות אלה מנחות את העובדים הסוציאליים לפעול למען מיצוי זכויותיהן של אוכלוסיות אלה בהבטחת הכנסה, הן באמצעות יצירת קשר ישיר עם פקידי התביעות (כמו במקרה של דרי רחוב) והן באמצעות הפניית האדם למוסד לביטוח לאומי.

בחינת מאפייניה של אוכלוסיית מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה מלמדת, ששיעורם של מקבלי הגמלה המשתייכים לארבע הקבוצות הללו הוא נמוך מאוד. לדוגמה, סך כל מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה בחודש יולי 1999 היה 114,309. מתוכם, שיעור המתמכרים לסמים ואלכוהול הנמצאים בתהליכי שיקום הוא 1.5%; שיעור הילדים הנטושים עמד על 0.2% ודרי רחוב היו פחות מעשירית האחוז (המוסד לביטוח לאומי, 1999). מכאן ניתן ללמוד, שנוהלי שיתוף פעולה והנחיה למצות זכויות קיימים רק לגבי חלק קטן מאוד מן האוכלוסייה שהמוסד לביטוח לאומי מטפל בה, ויחד עם זאת אין מדיניות המסדירה את הקשר בין מערכות השירותים לגבי אוכלוסיות אחרות המקבלות הבטחת הכנסה, כגון, בני אדם שאינם ניתנים להשמה בעבודה, מחוסרי העסוקה, מקבלי

אלי, מה הבקשה, ממה התרשמו?"; (2) ההפניות נעשות ללא הסבר על אפשרויות העזרה הריאליות של המחלקה לשירותים חברתיים. הטענה היא, שבני אדם המופנים מטעם המוסד לביטוח לאומי מגיעים לעתים קרובות עם ציפיות מוטעות לגבי אפשרויות העזרה החומרית שהמחלקה יכולה להציע. כך טענה אחת מעובדות הקלט: "ההפניה, כפי שהיא נעשית היום, יוצרת ציפיות אצל המופנים שמה שלא נפתר בביטוח הלאומי יפתר אצלנו". אופן הפניה זה יוצר תסכול רב וכעס אצל הפונים וגורם מתח בקשר עם העובדים הסוציאליים.

מיעוט הפניות למחלקות לשירותים חברתיים לשם הבטחת טיפול סוציאלי עומד בניגוד לכמות הפניות הישירות הנעשות באמצעות פקידי התביעות לצורכי קבלת מידע על תובעים, כחלק מתהליך קביעת הזכאות. פניות אלה לא נעשות לגבי כל אדם המודיע שהוא מוכר במחלקה לשי-רותים חברתיים, כפי שהיה מקובל בשנים הראשונות ליישום החוק, אלא אם מטפלים בתביעות לעזרה רחופה, או כאשר רוצים לאמת מידע, לפני שמתחילים בפעולות חקירה.<sup>6</sup> כפי שאמרה אחת הפקידות: "יש מקרים בהם אי אפשר להוכיח נפרדות, אז אני פונה לעובדת הסוציאלית לשאול אותה אם אישה זו אכן נפרדת או אכן לא מקיימת משק בית משותף עם האיש שגר בכיתה".

התייחסותם של העובדים הסוציאליים לבקשות שפקידי התביעות מפנים אליהם כדי לספק להם מידע, שונה ממקום למקום. במחלקה אחת דווח, שהעובדים הסוציאליים,

כן, כמעט ולא נעשות פעולות תיווך ברמה גבוהה יותר, כגון, בדיקה מטעם פקידי התביעות, אם תובע שהופנה למחלקה אכן הגיע וקיבל שירות. חלק מן המרואיינים טענו, שפעולות אלה אינן במסגרת תפקידם: "אנחנו לא עובדים סוציאליים, אנחנו פקידים". זאת ועוד, בחלק מן הסניפים שנבדקו נמסר על מגמה של הפחתה בפעולות תיווך לשם הבטחת טיפול, בהשוואה לשנים הראשונות ליישום החוק, שבהן פעולות אלה היו שכיחות יותר בפרקטיקה היומיומית של המוסד. הפחתה זו נוצרה בגלל הכמות הרבה של התביעות להבטחת הכנסה, והעומס הרב המוטל על הפקידים, שאינו מאפשר להם להתפנות כדי לאבחן את מצוקות התובעים ולהפנותם לטיפול סוציאלי.

גם העובדים הסוציאליים שרואיינו לצורכי מחקר זה דיווחו, שהפעולות של המוסד לביטוח לאומי, שמטרתן הבטחת טיפול סוציאלי, הן מועטות. כפי שאמרה אחת המנהלות: "המוסד לביטוח לאומי הוא לא גורם שמפנה, הוא גורם שפונה לבקש אינפורמציה". בפועל מגיעים אל המחלקות בני אדם המספרים שהם הופנו מטעם פקידי התביעות בענף הבטחת הכנסה, אבל ברוב המקרים הפניות אלה אינן מלוות בפנייה ישירה של המוסד למחלקה לשירותים חברתיים, דבר המעורר לדברי המרואיינים שתי בעיות עיקריות: (1) העדר אינפורמציה על הסיבות שהובילו את פקידי התביעות להפנות אדם למחלקה. כפי שאמרת עובדת קלט:<sup>5</sup> "חסרה לי אינפורמציה למה הפנו

5. עובדים סוציאליים במחלקות, שתפקידן, בין היתר, לקבל פניות חדשות, נקראים גם עובדי "אינטייק".

6. אדם התובע גמלה של הבטחת הכנסה ממלא, בעת שהוא מגיש את התביעה לגמלה. טופס ויתור על סדיות. זהו טופס כללי והוא מיועד לשימוש המוסד לביטוח לאומי בפנייתו לקבל מידע על התובע ממוסדות שונים. הפנייה של המוסד לביטוח לאומי למחלקה לשירותים חברתיים נעשית יחד עם טופס ויתור על סדיות.

האוכלוסייה, שלגביהן קיימות הוראות תע"ס המבקשות לפעול למיצוי זכויות. העובדים הסוציאליים דיווחו על נכונות רבה של פקידי התביעות לעזור ועל שיתוף פעולה הדוק. אחת המנהלות אמרה: "התחושה היא, שיש אפשרות לחשוב יחד, אנו מנסים לשבור את הראש יחד ולראות כיצד ניתן לעזור לאותו אדם". מנהלי המחלקות שרואיינו דיווחו, שלשם ביסוס קשרי עבודה עם פקידי התביעות קוימו ישיבות צוות משותפות וסיורים הדדיים.

אפשר, שקיומם של קשרי עבודה טובים והדוקים בנושא מיצוי זכויות תורם לכך, שמרבית העובדים הסוציאליים שרואיינו לא דיווחו על קשיים או על חסרונות הנובעים מאיבוד כוחם לקבוע את זכאותו של אדם לגמלה. רק מנהלת אחת דיווחה, שלעתים חשים חוסר אונים לנוכח אי היכולת לשלוט על הקצאת המשאבים, בעיקר במקרים שבהם עובדי המחלקה מתרשמים שקיימת מצוקה קשה, אבל המשפחה אינה עומדת בקריטריונים לזכאות הקבועים בחוק הבטחת הכנסה.

בהקשר זה של הפניית בני אדם למוסד לביטוח לאומי לשם מיצוי זכויות טענו חלק מפקידי התביעות, שהעובדים הסוציאליים אינם מכירים היטב את חוק הבטחת הכנסה, ועקב כך הם מטעים לא פעם את הפונים. לדוגמה, עובדים סוציאליים מיעצים לנשים לתבוע מזונות מבעליהן, כדי להיות זכאיות להבטחת הכנסה, אלא שתביעה זו מחריפה או מעוררת אלימות בין בני הזוג. אחת מפקידות המוסד לביטוח לאומי אמרה: "נאלצתי לצלצל לעובדים הסוציאליים ולהדגיש להם להפסיק את תהליך תביעת המזונות. הסברתי, שניתן לאשר גמלה גם בלי תהליך זה, המסכן את האישה". אי היכרות מספקת עם החוק גם יוצר מצבים שבהם העובדים הסוציאליים מפנים דרישות

למרות שפניית המוסד לביטוח לאומי מלווה בטופס ויתור סודיות מטעם התובע, מרגישים שמשתמשים בהם כ"חוקרים של הביטוח הלאומי" או כ"כלי לאימות נתונים", נושא המעסיק את צוות העובדים הסוציאליים וגורם אי-נחת. קושי זה אף מתחדד כאשר העובדים מתרשמים שהמידע שנמצא ברשותם עלול לפגוע בסיכוי שתאושר לפונה שבטיפולם גמלה. אחת המנהלות אמרה: "אנו רוצים להגיד למוסד לביטוח לאומי: תשלחו חוקר ותברקו בעצמכם - למה אנחנו?". אבל למרות תחושת אי הנוחיות, דיווחו העובדים הסוציאליים שהם משתפים פעולה עם הבקשות למידע על הפונים.

לעומת זאת, במקום אחר דווח על כך שהמחלקה עצמה היא זו היוזמת מסירת מידע למוסד לביטוח לאומי כאשר מתעורר במחלקה חשד לשימוש לרעה בתוכנית הבטחת הכנסה. יתר המרואיינים לא דיווחו על קושי המתעורר עקב בקשות למידע. לדבריהם, המוסד לביטוח לאומי נתפס כגוף מסייע, הפועל על-פי אינטרסים משותפים. כפי שהגדירה זאת אחת המרואיינות: "אין חשד ואין תחרות. למה שלא נמסור מידע?".

בחינת ערוץ הקשר בין השירותים בנושא מיצוי זכויות, שבמסגרתו עובדים סוציאליים פונים אל פקידי התביעות כדי שאלה יעזרו לבני אדם נזקקים למצות את זכויותיהם בהבטחת הכנסה, מצביעה על קשרי עבודה הדוקים בין השירותים. כל העובדים הסוציאליים שרואיינו הביעו סיפוק רב מקשר זה ודיווחו על פניות רבות לפקידי התביעות כמטרה לעזור לבני אדם במיצוי זכויותיהם, כגון: פנייה לקבל ייעוץ האם יש מקום להגיש תביעה, פנייה לזירוז טיפול בתביעות, התייעצות כיצד אפשר לעזור למשפחה לקבל גמלה. פעולות אלה נעשות, בפועל, לגבי כל אדם הזקוק להבטחת הכנסה, לאו דווקא אם הוא שייך לאחת מארבעת קבוצות

במוסד לביטוח לאומי מתקיים באופן חזק וקיים סביבו שיתוף פעולה הדוק בין השירותים.

### השינוי בפרופיל הדמוגרפי של האוכלוסיות המטופלות במחלקות לשירותים חברתיים

בשנות ה-70, לפני שנעשתה ההפרדה, רוב הלכות של מחלקות הסעד היו משפחות שנוקו לסיוע בסיפוק צרכים בסיסיים לקיום ואשר לא יכלו להתפרנס בכוחות עצמן (דורון וקרמר, 1992). ברוב רובם של פריטי השירות גיחנה עדיפות מפורשת, או לא מפורשת, למשפחות נחמכות (ריגר-שלונסקי, 1970). אחד היעדים של מדיניות ההפרדה היה להרחיב את פרופיל האוכלוסיות המטופלות ולהעניק שירותים לכל שכבות האוכלוסייה על-פי עיקרון של צורך, בלי קשר למצב הכלכלי (בריק, 1982; כורזים ואחרים, 1989).

מן הראינות עולה בבירור, שבשני העשורים האחרונים אכן התרחש שינוי באוכלוסיות היעד שלהן יועדו שירותים שונים שהמחלקות מציעות ובאוכלוסיות המקבלות שירותים אלה בפועל. שתי מגמות עיקריות מאפיינות תהליך זה:

(1) מאז אימוץ עקרון ההפרדה, המחלקות מציעות יותר ויותר שירותים המיועדים לכלל האוכלוסייה, וקבלת השירות אינה מותנית במצב הכלכלי. במסגרת זו נמצא שירותים כגון: תחנות לייעוץ בענייני נישואין, מועדוני קשישים, משפחתונים, מרכזים למשפחות חד-הוריות, מרכז לילדי הורים גרושים, עבודה סוציאלית בחטיבות הביניים, קבוצות טיפוליות שונות, כגון "אחים לילדים הסובלים מפיגור".

בלתי אפשריות, כגון לאשר גמלה "לפנים משורת הדין". פקיד אחד הגדיר זאת כך: "פעם, לפני ההפרדה, הם היו החוק והם הכירו אותו טוב יותר. ברגע שהפרידו, החוק לא שייך להם ויש נתק".

בנוסף לערוצי תקשורת אלה, התברר שקיים ערוץ קשר נוסף, אשר קובעי המדיניות של השירותים לא הדגישו אותו. ערוץ זה בא לידי ביטוי בטיפול באוכלוסיית העולים החדשים בעיר אחת, אשר במסגרתו נמצאו קשרי עבודה מסוג שונה בין המוסדות. קשרי עבודה אלה כוללים טיפול משותף בתביעות לגמלה המופנות מן העולים בעיקר במצבים שבהם פקידי התביעות אינם מבינים מה התובע רוצה והם זקוקים לתיווכה של העובדת הסוציאלית שתסביר מה הפונה מבקש; או כאשר המוסד מבקש מן המחלקה שתעזור במתן הסבר לתובע על משמעות בקשתו. לדוגמה, יש מצבים שבהם נשים באות לבקש לפצל את גמלת הבטחת ההכנסה בינן ובינן בעליהן. בחלק גדול ממקרים אלה הפקידים פונים לעובדת הסוציאלית כדי שזו תסביר לתובעת את ההשלכות האפשריות של צעד זה על מערכת היחסים הזוגית. לעתים גם מבקשים מן העובדת הסוציאלית שתחתים את בני הזוג על הסכמה לפיצול הגמלה לאחר שהיא דנה עם המשפחה בנושא זה. לעתים הפקידים מפנים את האישה לעובדת הסוציאלית כדי שזו תעזור לה להגיע להחלטה. פעולות אלה נעשות מתוך יוזמה של פקידי התביעות והן אינן מעוגנות בנוהלי עבודה כתובים המסדירים את הטיפול במקרים אלה.

לסיכום, הפעולות הנעשות בפועל לשם הבטחת טיפול סוציאלי לתובעים הפונים לקבל הבטחת הכנסה הן חלקיות ומוגבלות. עיקר הפנייה של פקידי התביעות למחלקות לשירותים חברתיים הוא לשם קבלת מידע. לעומת זאת, ערוץ הדאגה למיצוי זכויות

(3) פיתוח העבודה הקהילתית. בחלק מן המחלקות דווח על הרחבת העבודה הקהילתית בשני העשורים האחרונים. במסגרתה פועלים העובדים הסוציאליים עם מגוון רחב של אוכלוסיות, כגון, פעילי שכונות, ועדי שכונות, נותני שירותים אחרים ועוד (ראו גם: Itzhaky and York, 1998).

(4) הוצאת מרכיב הסיוע החומרי הביאה להחלשת הסטיגמה שהודבקה לחלק מן השירותים הניתנים מטעם המחלקות. אחת המנהלות אמרה בנוגע לעניין זה: "אפילו חברי מועצת העיר, כשיש להם בעיה הקשורה אלינו כמו טיפול בקשיש או בעיה של גירושין, הם יפנו אלינו לקבל שירות. יש הפנמה שניתן לפנות אלינו גם אם האדם אינו עני".

(5) ביסוס תפיסות של צרכנות וזכויות אזרח בקרב מעמדות הביניים, הנותנות לגיטימציה ובסיס לקבלת שירותים מן המחלקות לשירותים חברתיים. המנהלת שצוטטה למעלה אמרה: "בני המעמד הבינוני באים ואומרים, אנחנו אזרחים ויש לנו זכויות. אחת מהן היא לקבל שירות סוציאלי".

(6) השקעת זמן במתן הסבר על תפקידי המחלקה, ועל סוגי הבעיות שהיא מתערבת בהן, לשירותים חברתיים אחרים (מוסדות חינוך, קופות חולים ועוד). הזמנה זו להסתייע במחלקה במגוון רחב של בעיות הובילה לכך, ששירותי רווחה אחרים הרחיבו את תפיסתם בכל הקשור לבעיות והאוכזריות לוסיות שהמחלקות העובדות עמן והם מפנים יותר בני אדם למחלקות.

(7) השקעה רבה יותר בפרסום השירותים שהמחלקות מציעות לכלל האוכלוסייה.

יחד עם זאת, לא ניתן לקשור את מגמות השינוי שהתרחש בפרופיל הדמוגרפי של

יחד עם זאת, בחלק הולך וגדל משירותים אלה צרכני השירות נדרשים לשלם עבור השירות וגובה התשלום נקבע על-פי מבחן הכנסות. כלומר, בד בבד עם הרחבת השירותים המוצעים לכלל האוכלוסייה גוברת שה מדיניות של הפרטה, המתבטאת, בהגדלת ההשתתפות העצמית במימון השירות (ראו גם קטן, 1996).

(2) התרחש שינוי בפרופיל הדמוגרפי של האוכלוסיות המקבלות שירותים ובאופן ספציפי, היתה עלייה בשיעור מעמדות הביניים בקרב מקבלי השירותים (ראו גם: כורזים ואחרים, 1988). חלק גדול מן המרוויחים ציינו, שהתחנות לייעוץ בענייני נישואין והמרכזים לאימהות חד-הוריות הם הדוגמה הבולטת ביותר לשירותים המושכים אליהם בני אדם ממעמדות סוציו-אקונומיים מגוונים יותר, ובכלל זה בני אדם השייכים למעמדות הביניים (ראו גם: Spiro et al., 1998). למגמות אלה ניתנו מספר הסברים:

(1) ההפרדה הביאה לשינוי מהותי בתפיסת תפקידן של המחלקות בעיני העובדים הסוציאליים העובדים בהן. המחלקה הסוציאלית נתפסת היום כשירות מקצועי הבא לספק מענים למגוון רחב של מצבי משבר ונזקקות אישיים ומשפחתיים. שינוי זה הוביל לפיתוחם של שירותים חדשים המיועדים לתת מענה למגוון רחב זה של בעיות המאפיינות שכבות רבות באוכלוסייה.

(2) הוצאת המרכיב של הבטחת הכנסה מן הפרקטיקה חייבה את העובדים הסוציאליים לתת תוכן אחר לפרקטיקה שלהם ולתת שירות טיפולי מושך לב. צורך זה חייב את העובדים להתמקצע, ללמוד ולשפר את יכולתם הטיפולית, דבר שהביא לשיפור שירותים והפיכתם למושכים עבור מגוון רחב יותר של אוכלוסיות (ראו גם: Spiro et al., 1998).



גם אוכלוסיות שנדרשת בהן עבודת מניעה מוזנחת כמעט לחלוטין. אחת המנהלות אמרה: "מגיעה אלינו פנייה בה מדווח על נערה במצוקה, אך עדיין לא צריך התערבות של פקיד סעד, אני שמה אותה בהמתנה. אחרי חודשיים היא כבר בסיכון ממשי ואז פקיד הסעד חייב להתערב". גם הטיפול באוכלוסיות בסיכון ממשי מוזנח לעתים קרובות ובחלק מן המקומות דווח על רשימות המתנה לפקידי הסעד. המרוואיינים היו ערים לכך, שהזנחת האוכלוסיות הפונות מרצונן, וגם אלה שאינן פונות מרצונן, אינה עולה בקנה אחד עם תפיסת התפקיד של המחלקות וגם לא עם השאיפה של קובעי המדיניות, לפני שנעשתה ההפרדה, להרחיב את מעגלי הנעזרים במחלקות.

חלק גדול מן המנהלים דיווח, שמציאות זו יוצרת התלבטות, לעתים קשה מאוד, בנוגע להגדרת אוכלוסיות היעד של המחלקות: "יש לנו עומס עבודה והרבה פעמים אני מוצאת את עצמי מחפשת תשובה לשאלה למי לתת את השירות ואת מי לדחות". התלבטות קיימת בין הקצאת זמן לטיפול באוכלוסיות על-פי חוק ובין אוכלוסיות הפונות למחלקות מיוזמתן. לגבי האוכלוסייה שאין חובה לטפל בה על-פי חוק מתעוררת השאלה האם להעדיף אוכלוסיות חסרות אמצעים כספיים, שאין להן אלטרנטיבה טיפולית אחרת או לתת שירות על-פי נזקקות, בלי קשר למצב הכלכלי. בפועל, רוב המנהלים דיווחו על מתן קדימות לאוכלוסיות אשר לגביהן נדרשת התערבות על-פי חוק. במקרים של פניות מרצונן, תינתן עדיפות לאוכלוסיות שאין ביכולתן לקנות שירותים במקום אחר. אחת המנהלות אמרה: "היום מנחה אותי העיקרון שמעט הזמן שיש לנו יוקדש קודם לאוכלוסייה החלשה שלא יכולה לצרוך שירותים באופן פרטי ואין לה אלטרנטיבה טיפולית אחרת". המרוואיינים,

האוכלוסייה המטופלת במחלקות רק להשפיע עותיה הישירות של ההפרדה. המרוואיינים הדגישו, שבעשור האחרון בולטת בעיקר תרומתה של החקיקה הסוציאלית, הן בתחום ההגנה והן בתחום המעניק (חוק ביטוח סיעוד), לגידול הרב בממדי האוכלוסייה המטופלת במחלקות ולשינוי במאפייניה הסוציו-דמוגרפיים (קטן, 1996; שניט, 1996; וינבלט ואחרים, 1999; קטן ולבנשטיין, 1999). המרוואיינים הדגישו, שבעשור האחרון, בעקבות החקיקה, היתה עלייה נוספת במספר המשפחות המטופלות המשתייכות למעמד הבינוני, כגון: משפחות שיש בהן אלימות, זוגות בתהליך של גירושין המופנים לקבלת תסקיר, ילדים ובני נוער הסובלים מבעיות של מצוקה או הזנחה, קשישים הזקוקים לתוכניות סיעוד ובני משפחותיהם (ראו גם שניט, 1996; קטן ולבנשטיין, 1999). שינוי נוסף שנוצר בעקבות הגידול בחקיקה הוא, שהיום שיעור האוכלוסיות המגיעות למחלקות שלא מרצונן הולך וגדל. התמונה המצטיירת היא, שהחקיקה הרחיבה את האוכלוסיות ממעמדות הביניים, אבל חלק גדול מהן מגיע למחלקות שלא מתוך בחירה, אלא מכוח החוק. שינוי זה יוצר לדברי המרוואיינים התלבטות ודילמה לגבי תפקיד המחלקות ויעודן ודיון בהשלכות של ריבוי העבודה הסמכותית.

הגידול בחקיקה ועומס העבודה הרב המוטל על המחלקות לשירותים חברתיים בעקבותיו (ראו גם קטן, 1996; שניט, 1996; קטן ולבנשטיין, 1999; Shnit, 1998), הביאו, לדברי המרוואיינים, להזנחת הפונים מרצונן, קרי אוכלוסיות הפונות מיוזמתן לקבל עזרה. אחת המנהלות טענה: "אין לי מספיק כוח אדם כדי לטפל בכורדים עם סתם פניות וולונטריות, כגון קשיש שאישתו נפטרה או אישה שבעלה חולה והיא זקוקה לתמיכה".

העומס הרב המוטל היום על המחלקות מסתמנת מגמה של צמצום אוכלוסיית היעד מבחינה מאפייניה הסוציו-דמוגרפיים, בעיקר בשירותים שהמחלקה רשאית להגיש בלי שמוטלת עליה חובה על-פי חוק. כלומר, למרות הכוונה לפתח שירותים לכלל האוכלוסייה ולהרחיב את מאפייניה הסוציו-דמוגרפיים של האוכלוסייה הנעזרת במחלקות לשירותים חברתיים, בשנים האחרונות קיימת מגמה של מתן שירותים לפלחי אוכלוסייה צרים יותר.

---

### השינוי במקומו של מרכיב הסיוע הכספי בפרקטיקה של העובדים הסוציאליים

---

מה שאיפיין את מחלקות הסעד לפני ההפרדה היה שהן הקדישו זמן רב לעיסוק בהקצאת משאבים חומריים. מחקרים שונים הצביעו על כך, ש-40% בערך מזמנם של העובדים הסוציאליים הוקדש למתן סעד כספי (יפה, 1973; דורון וקרמר, 1992). אחד מיעדי ההפרדה היה לחולל שינוי בפרקטיקה של העובדים הסוציאליים במחלקות, ובאופן ספציפי להביא להפחתה בזמן המוקדש לסיוע חומרי להבטחת קיום.

מנהלי המחלקות שרואיינו במסגרת מחקר זה ציינו, שההפרדה אכן הובילה לשינויים חשובים במאפייני הפרקטיקה של העובדים הסוציאליים במחלקות, ובכלל זה לירידה בזמן המוקדש לעיסוק בסיוע חומרי (ראו גם כורזים ואחרים, 1988; Spiro et al., 1997). זאת ועוד, בשירותים החדשים שפותחו לאחר ההפרדה, כגון בתחנות לייעוץ נישואין, העיסוק בהקצאת משאבים כלל אינו חלק מן הפרקטיקה של העובד הסוציאלי.

יחד עם זאת, חוק הבטחת הכנסה לא הוציא לחלוטין את תפקיד מתן הסיוע

בחלקם, היו ערים למגמה של דחיקה החוצה של פונים מרצון בכלל ופונים מרצון ממעמד-דוח סוציו-אקונומיים גבוהים יותר, בפרט.

חשוב לציין, שמגמת השינוי בפרופיל הדמוגרפי של האוכלוסיות המטופלות במחלקות כמעט לא באה לידי ביטוי, לדב-די המרואיינים, בשירותים הכוללניים של המחלקות. לשירותים אלה מגיעות, על-פי רוב, אוכלוסיות הפונות לקבלת מענים בתחום הכלכלי-חומרי. אחת המנהלות אמרה: "רוב האוכלוסייה שמגיעה למחלקות האזוריות הכוללניות היא אוכלוסייה ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, הסובלת ממצוקה כלכלית, לעתים קשה ביותר". אחת מעובדות הקלט דיווחה: "אלי מגיעים הרבה מאוד אנשים הסובלים ממצוקה כלכלית. מבחינה זו אני לא רואה במה ההפרדה שינתה משהו. רוב האוכלוסייה שפונה אלינו היא אוכלוסייה חלשה מבחינה כלכלית".

לסיכום, שתהליך ההפרדה אכן הביא לשינוי בפרופיל הסוציו-דמוגרפי של האוכלוסיות המטופלות במחלקות לשירותים חברתיים, ובכלל זה הביא להרחבת האוכלוסיות המשתייכות למעמדות הביניים. מגמה זו באה לידי ביטוי בעיקר בשירותים הייחודיים המסופקים באמצעות המחלקות, והרבה פחות בשירותים הכוללניים האזוריים. יחד עם זאת, לא ניתן לקשור את העלייה בחלקם של מעמדות הביניים בקרב האוכלוסיות המקבלות שירותים מן המחלקות רק להשפעות שגרמה ההפרדה. בשנים האחרונות מגמת הגיוון באוכלוסיות המטופלות התרחבה בעקבות הגידול בחקיקה הסוציאלית, אשר הביאה למחלקות אוכלוסיות מגוונות מאוד מבחינה סוציו-דמוגרפית. בעקבות החקיקה התרחשה עלייה בשיעור הפונים שלא-מרצון בקרב אוכלוסייה מגוונת זו. כמובן, בעקבות

הפונים סובלים מבעיות שניתן להגדירן כבעיות כלכליות (אחימור, 1995). לפי הערכתה של מנהלת מחלקה זו, שיעור הפונים על רקע מצוקה כלכלית, המחייבת פרקטיקה של סיוע חומרי, הוא 30% בערך. באגף לשירותים חברתיים בכפר סבא, יותר מרבע מכלל המשפחות המטופלות הן משפחות המוגדרות כזקוקות לסיוע כספי.

מן האמור לעיל ניתן להגיע למסקנה, שבדיקת סך כל הפרקטיקה של המחלקות לשירותים חברתיים היום, מגלה שבעקבות ההפרדה אכן היתה ירידה במידת העיסוק בסיוע כספי. יחד עם זאת, בדיקת הפרקטיקה של העובדים הסוציאליים הכוללניים, עובדי הקלט והמעקב, מגלה, שרמת העיסוק שלהם בפרקטיקה של סיוע חומרי גבוהה. מציאות זו היא אחת הסיבות לכך, שחלק גדול מן המרואיינים הביע רצון להוציא מידי המחלקות את תפקידי העזרה החומרית שעוד נשארו בידיהן, כך שהמחלקה לא תספק שום סיוע חומרי. לבקשה זו היו מספר נימוקים:

(1) עדיין יש עובדים סוציאליים הנאלצים להקדיש זמן רב לעיסוק בעזרה חומרית, מה שמפחית את יכולתם להתרכז בטיפול סוציאלי.

(2) קיים קושי לשנות את תפיסת התפקיד של המחלקה בקרב אוכלוסיות שאצלן המחלקה עדיין נתפסת כשירות המספק עזרה חומרית. מצב זה מונע מהן להיעזר במחלקה בפתרון בעיות אחרות.

(3) העדר תשתית חוקית וקריטריונים ברורים להקצאת הסיוע הכספי מוביל להיווצרות מאבקים ומתח במערכת היחסים שבין העובדים הסוציאליים והפונים (ראו גם שניט, 1996; Shnit, 1998). הצורך להפעיל שיקול דעת למי לתת סיוע צוין בראיונות כאחד הנושאים הקשים בפרקטיקה: "מה שהכי קשה זוהי ההחלטה

החומרי מידי המחלקות. גם כיום הדאגה למתן עזרה חומרית לצרכים מיוחדים (ראו הוראת תע"ס 3.16) נמצאת באחריותן של המחלקות. כתוצאה מכך, העיסוק בסיוע כספי לא נעלם לחלוטין מן הפרקטיקה של העובדים הסוציאליים במחלקות. ניתן להסיק מכך, שמידת העיסוק בסיוע חומרי תלויה בתפקיד הספציפי שהעובד הסוציאלי מחזיק בו ובאופי היישובים שהוא עובד בהם. מתוך הראיונות עולה, שבקרב עובדי הקלט, המעקב והעובדים הסוציאליים הכוללניים, מידת העיסוק בפרקטיקה של הקצאת מש"אבים עשויה להגיע לשיעורים גבוהים. פרקטיקה זו כוללת קבלת הבקשות לסיוע, קבלת החלטות למי לתת, עיסוק הקשור במתן הסיוע עצמו, טיפול בפניות שנדחו, תיווך והפניה לשירותים ומוסדות אחרים (ביטוח לאומי, משרד השיכון, עירייה), לשם קבלת סיוע חומרי מסוגים שונים, גיוס תרומות וקרנות וכדומה. העיסוק בסיוע כספי בקרב עובדים אלה קשור לעובדה, שפניות רבות לשירותים הכוללניים קשורות בבקשה לסיוע חומרי מסוגים שונים, כגון: ציוד כסיסי, סידור ילד במעון, סיוע בבעיות דיור, מימון טיפול שיניים וכדומה.

על הזמן המוקדש לעיסוק בסיוע חומרי, ניתן ללמוד גם מנתונים על פעילות המחלקות שנבדקו. לדוגמה, שיעור בתי האב שקיבלו בשנת 1998 סיוע חומרי מן האגף לשירותי רווחה בעיריית תל-אביב מגיע ל-29% מכלל בתי האב המטופלים. נתון זה מלמד, שאצל שלישי כמעט מן המשפחות היתה קיימת פרקטיקה כלשהי של סיוע חומרי. גם ניתוח הבעיות שמהן בתי האב סובלים מעיד, ששיעור הבעיות הדורשות סיוע חומרי מסוגים שונים הוא בין 16% באזורים אחרים של העיר ל-27% באזורים אחרים (עיריית תל-אביב-יפו, 1999). בראשון-לציון נמצא, ש-18% מן

המחלקות לשירותים חברתיים. במרבית המקומות שנבדקו במסגרת המחקר דווח, שרוב זמנם של העובדים הסוציאליים בתחנות לייעוץ בענייני נישואין (המשמשים גם כפקידי סעד) מוקדש לעבודה מתוקף חוק, הכוללת הגשת תסקירים לבתי המשפט בעניין משמורת ילדים. כך נותר זמן מועט מאוד לטיפולים זוגיים ומשפחתיים ולהתערבותיות הקשורות למעקב אחרי ביצוע החלטות בית המשפט. שניט (1996) מחזק טענה זו וטוען, שהצטמצמה יכולתם של פקידי הסעד להעמיק בחקירה ולקיים מעקב אחר ביצוע החלטות בית המשפט. גם הגידול הרב בפניות למחלקות לשירותים חברתיים מתוקף חוק ביטוח סיעוד השפיע רבות על מאפייני הפרקטיקה של העובדים הסוציאליים עם קשישים. המרואיינים טענו, שהעיסוק הרב בקביעת תוכניות טיפול סיעודי לקשישים מביא לצמצום הטיפול הסוציאלי הן בקשישים הסיעודיים עצמם ובני משפחותיהם, כגון מתן ייעוץ ותמיכה במצבים שבהם המשפחה מתקשה להתמודד עם הקשיש הסיעודי, והן בקשישים לא סיעודיים (ראו גם קטן, Shnit, ;1999). (1998).

לסיכום, מדיניות ההפרדה, שהוציאה את מרכיב הבטחת הקיום מן הפרקטיקה של העובדים הסוציאליים במחלקות, הביאה להפחתה רבה במידת עיסוקם של העובדים הסוציאליים בהקצאת משאבים. מציאות זו הובילה לפיתוחם של שירותים סוציאליים חדשים, שבהם מרכיב הסיוע הכספי כלל אינו חלק מן הפרקטיקה של העובד. יחד עם זאת, לאור העובדה שהמחלקות עדיין אחראיות למתן סיוע חומרי בצרכים מיוחדים, העיסוק בפרקטיקה של הקצאת משאבים של עובדי קלט או של עובדים כוללניים (בחלק מן המקומות הכוונה ל"עובדי מעקב") עדיין רב. למרות

אם לתת או לא לתת כאשר התקציבים הולכים וקטנים והבקשות הולכות וגדלות".

כאמור לעיל, קובעי המדיניות ביקשו להוציא מידי המחלקות לשירותים חברתיים את העיסוק בהבטחת קיום על-מנת לאפשר לעובדים הסוציאליים להתמקד בטיפול סוציאלי. המרואיינים הדגישו כולם שההפרדה השיגה את מטרתה בנושא זה. הוצאת מרכיב הסיוע הכספי הביאה לכך, שהעובדים הסוציאליים התפנו לעבודה סוציאלית מקצועית, פיתחו שירותים מקצועיים חדשים, קיבלו דחיפה חזקה להתמקצע ולהרחיב את הידע והמיומנויות שברשותם, ועסקו הרבה יותר בהגשת טיפול סוציאלי למגוון אוכלוסיות במצוקה. אחת המנהלות אמרה: "ההפרדה נתנה יותר אפשרות לעבודה מקצועית, זה פינה את זמנם של העובדים ונתן אופציות לעבוד אחרת עם הפונים". המרואיינים אשר עבדו בשירותי הרווחה לפני ההפרדה תיארו את מצב הפרקטיקה אז במונחים קשים, כגון: "חלום בלהות", "טראומה" ואת המצב היום כ"מהפך אמיתי", "פריצת דרך" או "שינוי דרמטי".

יחד עם זאת, המרואיינים הסכימו, שמה שמעצב ומשפיע על מאפייני הפרקטיקה בשנים האחרונות היא החקיקה הסוציאלית הרחבה, שלא לוותה בהוספת כוח אדם. חקיקה זו מגבילה את יכולת העובדים להתמסר לפרקטיקה של טיפול סוציאלי, הן במצבים שבהם לא חלה חובת פעולה והן במצבי פגיעה ממשיים. כמו שאמרה אחת המנהלות: "היום מרבית הפרקטיקה במחלקות היא עבודה הנגזרת מחוקים. אמנם לקחו לנו את התפקיד של 'לתת כסף', אך העמיסו על העובדים הסוציאליים המון עבודה מתוקף חוק". ועוד אמרה: "העובד הסוציאלי מתעסק הרבה בחקירה, בכיבוי שרפות ואנו לא מגיעים לטיפול". מגמה זו באה לידי ביטוי בכל שטחי הפעולה של

אימותו, היא המטרה העיקרית לקשר עם המחלקות לשירותים חברתיים. כאן מתעוררת השאלה, האם מדיניות זו של המוסד לביטוח לאומי מכוונת לעזור לתובעים להוכיח נזקקות, קרי הדגש על קבלת מידע מן המחלקות הוא מכניזם הבא להקל על הטיפול בתביעה וכדי להגביר את מיצוי הזכויות, או שמדובר במדיניות שבאה לשמור על המערכת מפני ניצול לרעה.

בניגוד לדגש הרב הניתן לקבלת מידע, המטרה של הבטחת טיפול סוציאלי לתובעים מודגשת הרבה פחות. בפועל אין מדיניות מחייבת באשר למנגנוני הפעולה שפקידי התביעות צריכים לכצע על-מנת להבטיח טיפול סוציאלי לתובעים הזקוקים לו. גם בפרקטיקה היומיומית הפנייה למחלקות לשירותים חברתיים לשם הבטחת טיפול היא מועטת ונתונה לשיקול דעתו של הפקיד והתרשמותו האישית. המציאות שבה הדאגה להבטחת טיפול סוציאלי נמצאת בשוליים הן במדיניות והן בפרקטיקה של המוסד לביטוח לאומי, עלולה להגדיל את הסיכון להיווצרות מצבים שבהם בני אדם הזקוקים לטיפול סוציאלי לא יקבלו סיוע זה בפועל.

לעומת זאת, נמצא שיתוף פעולה הדוק בין שני השירותים בנושא מיצוי זכויות במוסד לביטוח לאומי, ערוץ המודגש הן במדיניות של משרד העבודה והרווחה והן בפרקטיקה הקיימת בפועל בין שני השירותים. כלומר, בניגוד לחולשתם של המנגנונים המופעלים מטעם המוסד לביטוח לאומי לשם הבטחת טיפול סוציאלי, המנגנונים המופעלים מטעם המחלקות לשירותים חברתיים לשם הבטחת מיצוי זכויות במוסד לביטוח לאומי חזקים ויעילים. נראה אפוא, שהציפייה לקשר אפקטיבי בין השירותים, אשר יאפשר ניצול יעיל של שני השירותים בידי בני אדם הזקוקים להם, התממשה באופן חלקי.

שהוצאת מרכיב הבטחת הקיום שיחרר את העובדים הסוציאליים לעסוק במשימתם העיקרית - הגשת טיפול סוציאלי - יצרה החקיקה הנרחבת בעשור האחרון עומס רב על הפרקטיקה כך. שהמחלקות לשירותים חברתיים, היום, שוב מתקשות לספק טיפול סוציאלי. למרות ההפרדה והוצאת מרכיב הבטחת הכנסה מן הפרקטיקה, עדיין קיימת בעיה דומה לזו שהיתה קיימת לפני ההפרדה - חוסר יכולת להתמסר להגשת טיפול סוציאלי ברמה טובה ומספקת.

## סיכום

מאמר זה עסק בשאלה האם הציפיות שביקשו קובעי המדיניות לממש באמצעות תהליך ההפרדה בין מערכת השירותים לטיפול סוציאלי ובין שירותי הבטחת הכנסה, אכן התממשו במהלך שני העשורים של אימוץ חוק הבטחת הכנסה. באופן מיוחד נבחנו שלוש ציפיות: (1) הציפייה ששני השירותים - המוסד לביטוח לאומי, המופקד על מתן סיוע כספי, והמחלקות לשירותים חברתיים המופקדים על מתן טיפול סוציאלי - יקיימו ביניהם מנגנונים אפקטיביים של שיתוף פעולה; (2) הציפייה שבעקבות ההפרדה תתרחבנה האוכלוסיות המקבלות שירותים מן המחלקות לשירותים חברתיים; (3) הציפייה שההפרדה תוביל להפחתת העיסוק בהקצאת משאבים חומריים ולהגברת העיסוק בטיפול סוציאלי אישי ומשפחתי.

בחינת הקשר בין מחלקות הבטחת הכנסה ובין המחלקות לשירותים חברתיים מצביעה על כך, שקשר זה הוא הדוק, כאשר הוא נועד לשרת את מטרתו של המוסד לביטוח לאומי לקבל מידע. נראה בבירור, שמבחינת המוסד לביטוח לאומי, קבלת מידע על תובעים או

העובדים הסוציאליים היו זקוקים לכוח החוק כדי להביא אוכלוסיות לטיפולם לאחר שאברו להן אוכלוסיות "שביות" בעקבות ההפרדה? האם העובדים הסוציאליים היו זקוקים לחוק כבסיס לכוח שאבד להם בעקבות איבוד השליטה על המשאב הכספי?

בחינת מאפייני הפרקטיקה של העובדים הסוציאליים במחלקות מלמדת, שההפרדה הובילה לצמצום הזמן המוקדש לפרקטיקה של הקצאת משאבים והביאה, כפי שציפו, לשינוי של ממש במאפייני הפרקטיקה של העובדים הסוציאליים. ההפרדה, אשר צמצמה במידה רבה את העיסוק בסיוע כספי להבטחת קיום, חייבה את העובדים לתת תוכן למשימתם העיקרית - הספקת טיפול סוציאלי - והיתה מגיע ללמידה ולהתמקצעות. בעקבות זאת פיתחו העובדים הסוציאליים שירותים סוציאליים חדשים שנועדו לתת מענים למגוון רחב של צרכים ובעיות ובהם הפרקטיקה של סיוע חומרי היתה מועטת ביותר. יחד עם זאת, בשירותים הכוללניים והאזוריים של המחלקות (בקרב עובדים כוללניים, קלט ומעקב), העיסוק בפרקטיקה הקשורה בסיוע חומרי עדיין רב. עיסוק זה, בחלק מן המקומות שנבדקו, זוכה לביקורות נוקבות מצד העובדים הסוציאליים, בדומה לביקורות שנשמעו כלפי העיסוק בהקצאת משאבים לפני ההפרדה. אולם, גם בסוגיית הפרקטיקה אנו עדים לכך, שהתרחבותה של החקיקה הסוציאלית, שלא לוותה בהוספת כוח אדם למחלקות, מאיימת על הישגי ההפרדה, שכן הזמן, שהתפנה בעקבות הוצאת מרכיב הקצאת המשאבים, מוקדש רובו ככולו לעבודה הנגזרת מחוק. אחת ההשלכות של מציאות זו היא הזנחתם של סוגים אחרים של טיפול סוציאלי, לרבות עבודת מניעה. היום, שני עשורים אחרי אימוץ מדיניות ההפרדה, קיימת בעיה דומה

בחינת האוכלוסיות המטופלות במחלקות לשירותים חברתיים, מלמדת, שההפרדה, כפי שציפו, אכן הובילה לשינוי בפרופיל הסוציודמוגרפי של האוכלוסיות המקבלות שירותים, ובכלל זה לגידול בשיעור האוכלוסיות המשתייכות למעמדות הביניים. שינוי זה בא לידי ביטוי, בעיקר, בשירותים הייחודיים החדשים שפותחו לאחר ההפרדה והרבה פחות בשירותים הכוללניים האזוריים. שינוי מאפייניה הסוציודמוגרפיים של האוכלוסייה המקבלת שירותים מן המחלקות אף התחזק כעשור האחרון בעקבות התרחבות החקיקה הסוציאלית המגינה והמעניקה. יחד עם זאת, התרחבות החקיקה, אשר בפועל לא לוותה בהגדלת כוח האדם במחלקות, מובילה לשלוש תוצאות נוספות, שאינן עולות בקנה אחד עם הציפייה המקורית ממדיניות ההפרדה: (1) הגדלת שיעור הפונים שלא-מרצון; (2) צמצום האוכלוסייה, הן מבחינת היקפה והן מבחינת מאפייניה הסוציודמוגרפיים, שניתנים לה שירותים שלא על-פי חוק; (3) מגמה גוברת להזניח את עקרון "הצורך" בהספקת השירותים שלא על-פי חוק ולהעדיף אוכלוסיות הנמצאות במצוקה כלכלית.

ניתן לראות, שאם לפני ההפרדה, האוכלוסייה המטופלת במחלקות נכנסה בחלקה הגדול למערכת של טיפול סוציאלי בגלל צורך לקבל סיוע חומרי ולא מתוך בחירה, והיתה לפיכך בבחינת "קהל שבוי" ("captive audience", Spiro et al., 1998), אזי גם היום המצב דומה, אם גם בשל סיבות אחרות. הרחבת הפרקטיקה הנגזרת מן החוק יוצרת מצב שבו לקוחות רבים של המחלקות לשירותים חברתיים הם למעשה "לקוחות שבויים", הנכנסים למערכת של יחסים מקצועיים עם העובדים הסוציאליים שלא מתוך בחירה. מציאות זו מעוררת מספר שאלות לחשיבה: האם

הפרופיל הסוציו-דמוגרפי של האוכלוסיות המקבלות שירותים מן המחלקות לשירותים חברתיים ואפשרה לעובדים הסוציאליים להתפנות לעסוק בהגשת טיפול סוציאלי למגוון האוכלוסיות הצורכות את שירותיה. יחד עם זאת, החסרון המתמשך בכוח האדם, הנובע מהתרחבות המטלות הנגזרות מן החוק ללא הוספות מתאימות של כוח אדם מאיים לפגוע בהישגים אלה.

לזו שהיתה קיימת לפני ההפרדה - יכולת מועטה להתמסר להגשת טיפול סוציאלי אישי ברמה טובה ומספקת.

ממצאי מחקר זה מלמדים בבירור על כך, שאימוץ חוק הבטחת הכנסה, ובכלל זה ההפרדה בין הבטחת הכנסה לטיפול סוציאלי, שבאה בעקבות אימוצו, אכן השפיע במידה רבה על שירותי הרווחה האישיים בישראל. התברר, שההפרדה הובילה לשינוי

### ביבליוגרפיה

- אחימור, ג' (1995), יחידת הרווחה: מבנה ארגוני וכוח אדם, אוכלוסיות יעד ושירותים, פרויקטים נבחרים, ראשון לציון: האגף לשירותים חברתיים.
- בר, ח', מרקוס, י', שוהם, א' (1980), השנתיים הראשונות של תוכנית השינוי: עמדות כלפי מתן שירותים במחלקות סעד מקומיות, ירושלים: משרד העבודה והרווחה, המכון למחקר חברתי.
- בריק, י' (1982), "המחלקה לשירותים חברתיים במערכת שירותים טיפוליים", עבודה ורווחה וביטוח לאומי, 3: 54-57.
- דורון, א', ינאי, א' (1988), "הבטחת הכנסה - שינוי המדיניות ודרכי הביצוע", ביטחון סוציאלי, 31: 74-87.
- דורון, א', זיסקינד, צ' (1978), גמלאות להבטחת קיום - הצעת תוכנית, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ולתכנון.
- דורון, א' וקרמר, ר' (1992), מדינת הרווחה בישראל, תל-אביב: עם עובד.
- המוסד לביטוח לאומי (1995), נהלים, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- המוסד לביטוח לאומי (1999), נתוני הפעילות בשירות להבטחת הכנסה בתודש אוקטובר 1999 - דברי הסבר, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- וינבלט, ג', בלנקט, י', בלס, ג', נחשון-שרון, ד', קטן, י', שירוס, א' (1999), "השירותים החברתיים והתפתחותם", בתוך: קוס, י' (עורך), הקצאת משאבים לשירותים החברתיים - 1999, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 15-136.
- זיסקין, א' (1997), מקבלי גמלה מהשירות להבטחת הכנסה בשנת 1995, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- ינאי, א', דורון, א' (1987), "הפעלת חוק הבטחת הכנסה ורווחתה של אוכלוסייה שהיתה בטיפול המחלקות לשירותים חברתיים", חברה ורווחה, ז: 331-343.
- יפה, א"ד (1973), "ניסיון להפריד בין תפקידים הקשורים במתן תמיכה כספית לבין שירותים סוציאליים אחרים בעיריית ירושלים", ביטחון סוציאלי, 4-5: 137-145.
- כורזים, י', כנען, ר', מלר, י', רוזנפלד, י"מ (1988), "הרפורמה בשירותים החברתיים המקומיים בישראל: 1984 בהשוואה ל-1977", חברה ורווחה, ט': 143-161.
- מדינת ישראל, משרד הסעד (1975), המלצות הוועדות לבדיקת ארגון שירותי הסעד המקומיים, ירושלים: משרד הסעד, האגף למחקר ולתכנון ולהכשרה.
- עיריית תל-אביב-יפו (1999), נתוני מטפלים ומקבלי שירות באגף לשירותי רווחה לשנת 1998, תל-אביב: מינהל השירותים החברתיים, האגף לשירותי רווחה.
- קטן, י' (1996), "ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים", בתוך: קטן, י' (עורך), שירותי רווחה אישיים - מגמות ותמורות, תל-אביב: רמות, עמ' 13-55.
- קטן, י' (1998), "שירותי הרווחה האישיים בישראל: סוגיות ודילמות מרכזיות", ביטחון סוציאלי, 53: 39-58.

- קטן, י', לבנשטיין, א' (1999), "עשר שנים להפעלת חוק ביטוח סיעוד - משמעויות ולקחים", בתוך: קופ, י' (עורך) הקצאת משאבים לשירותים החברתיים, 1999, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 241-278.
- ריגר-שלונסקי, ח' (1970), העקרונות המנחים את לשכת הסעד כמכשיר להגשת שירות סוציאלי, ירושלים: בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלר, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- שניט, ד' (1996), "שירותי רווחה אישיים מכוח החוק - תמונת מצב בארבע ערים במרכז הארץ", בתוך: קטן, י' (עורך), שירותי רווחה אישיים - מגמות ותמורות, תל-אביב: רמות, עמ' 57-106.
- Benton, B.B. (1980), "Separation revisited", *Public Welfare*, 38(2): 15-21.
- Brock, T. and Harknett, K. (1998), "A comparison of two welfare to work case management models", *Social Service Review*, 72: 493-520.
- Burns, E.M. (1963), "What is wrong with public welfare", *Social Service Review*, 36: 111-122.
- Chaiklin, H. and Landau-Frank, C. (1973), "Separation, service delivery and family function", *Public Welfare*, 39(4): 2-7.
- Hamilton, G. (1962), Editor's page, *Social Work*, 7: 2.
- Hoshino, G. (1971), "Money and morality: Income security and personal social services", *Social Work*, 16: 16-24.
- Hoshino, G. (1972), "Separating maintenance from social services", *Public Welfare*, 30: 54-61.
- Itzhaky, H. and York, A.S. (1998), "Social work practice in the community", in: Loewenberg, F.M. (ed.), *Meeting the Challenges of a Changing Society*, Jerusalem: Magnes, pp. 179-195.
- Jacobs, M.W. (1973), "Public social welfare: The game anyone can play", *Public Welfare*, 31: 39-42.
- McEntire, D., and Haworth, J. (1967), "The two functions of public welfare: Income maintenance and social services", *Social Work*, 12: 22-31.
- Oliphant, W. (1974), "Observation on administration of social services in the state", *Child Welfare*, 53: 279-285.
- Piliavin, I. and Gross, A.E. (1977), "The effects of separation of services and income maintenance on AFDC recipients", *Social Service Review*, 51: 389-406.
- Shnit, D. (1998), "The law and social work practice in Israel", in: Loewenberg, F.M. (ed.), *Meeting the Challenges of a Changing Society*, Jerusalem: Magnes, pp. 51-74.
- Spiro, S.E., Sherer, M., Korin-Langer, N. and Weiss, I. (1997), "Israel", in: Mayadas, N.S., Watts T.D. and Elliott, D. (eds.), *International Handbook on Social Work Theory and Practice*, Westport: Greenwood, pp. 223-244.
- Spiro, S.E., Sherer, M., Korin-Langer, N. and Weiss, I. (1998), "The professionalization of Israeli social work", in: Loewenberg, F.M. (ed.), *Meeting the Challenges of a Changing Society*, Jerusalem: Magnes, pp. 29-50.
- Wickernden, E. (1976), "A perspective on social services: An essay review", *Social Service Review*, 50: 570-585.
- Wyers, N.L. (1980), "Whatever happened to the income maintenance line worker?", *Social Work*, 25: 259-263.



# ילדים עניים באילינוי ובישראל: את מי משרתות התוכניות להבטחת הכנסה?

מאת אשר בן-אריה\* ובונג ז'ו-לי\*\*

במיוחד של אלה המוקצים למשפחות עניות עם ילדים, היא מרכיב חיוני של כל מאמץ להפחית את העוני או להתמודד עם תוצאותיו עבור משפחות אלה וילדיהן.

מקובל לראות בתוכניות להבטחת הכנסה מנגנון רציונלי המבוסס על צרכים, המיועד לעזור למשפחות עניות להתמודד עם הסיכונים הכרוכים במצבם הכלכלי. "גישת הצורך" היא זו המציינת תוכנית חברתית שמתאימה את עצמה והמעוצבת כמענה לקיומן של תופעות ספציפיות ולצרכיה של אוכלוסיית היעד. לפיכך, תוכנית הבטחת הכנסה המבוססת על "גישת הצורך" חייבת להיות מעוצבת כך שתיתן מענה להיקפה של הבעיה ואשר תגיע אל אוכלוסיית היעד - המשפחות העניות. מושג מנוגד ל"גישת הצורך" ניתן למצוא ברעיון של קבוצות אוכלוסייה המקבלות "שירות יָתֵר" (כלומר, השירות מוענק גם לאלה שאינם זקוקים לו או שהוא מוענק מעבר לצרכים שלמענם הוא קיים), או "שירות חָסֵר" (כלומר, השירות אינו מגיע לכל אלה הנזקקים לו, או שהוא אינו עונה על הצרכים). אם תוכנית חברתית

## מבוא

זמינות המשאבים הכלכליים לילדים היא מרכיב חשוב ברווחתם. לפיכך אין זה מפתיע לגלות, שקיים מחקר ובו וראיות רבות על ההשלכות של חיים בעוני על ההתפתחות של ילדים ושלומם (גל, 1997; Duncan and Brooks-Gunn, 1997; Danziger, Danziger and Stem, 1997; Gal, 1997).

תוכניות להבטחת הכנסה, או כפי שמכנים אותן לא פעם - תשלומי העברה, הן מרכיב מרכזי של השירותים החברתיים בכל מדינת רווחה מודרנית. אף-על-פי שלפעמים הם כוללים גמלאות בעין, כגון תלושי מזון, או Medicaid בארצות-הברית. תוכניות להבטחת הכנסה מורכבות בדרך-כלל מגמלאות כספיות, המוענקות לא כתוצאה ממעורבות מקבליהן בשוק העבודה, אלא דווקא בתור אמצעי של סולידריות חברתית ואחריות של החברה כלפי חבריה (Kamerman and Kahn, 1997; Brown and Madge, 1982). הקצאה זו של משאבים ציבוריים,

\* המרכז למחקר ועיצוב מדיניות, המועצה הלאומית לשלום הילד ובית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.  
מרכז צ'אפין הול לילדים, אוניברסיטת שיקגו, שיקגו, אילינוי, ארצות-הברית.

אוכלוסיית הילדים בשתי המדינות. החלק הבא של המאמר יציג וינתח את מצבם של הילדים העניים ושל משפחותיהם בשתי המדינות. כל זאת - בתור בסיס המאפשר להבין באופן מדויק יותר את ממדי התופעה. לאחר מכן נציג את ההקשר של תוכניות כספיות להבטחת הכנסה, את התפתחותן ואת מצבן הנוכחי בשתי המדינות. מיד לאחר מכן יוצגו נתונים על הילדים החיים במשפחות המקבלות גמלה כספית להבטחת הכנסה. על בסיס כל אלה נדון בנתונים השונים ולאור הממצאים ננסה להגיע למסקנות ולהציע כיצד תוכניות להבטחת הכנסה תוכלנה להגביר את תרומתן החיובית לרווחתם של ילדים.

---

### מדוע אילינוי וישראל, ומדוע העשור האחרון?

---

בכל פעם שמשתמשים בהשוואה בינלאומית כדי לחקור מדיניות סוציאלית או שירותים סוציאליים, על החוקרים להשיב על שתי שאלות בסיסיות. ראשית, עליהם להצדיק את עצם הצורך בפרספקטיבה בינלאומית ואת התועלת שבה. שנית, עליהם להצדיק מדוע בחרו לחקור דווקא את המדינות האלה ולא אחרות. המחקר הנוכחי אינו שונה בכך; לפיכך נתחיל בכך שנענה על שתי השאלות לפי הסדר.

מאמר זה הציב לו למטרה לבדוק את התוכניות להבטחת הכנסה עבור משפחות עם ילדים בגישה לא רגילה. הוא אינו מתמקד בעלות-תועלת או בהשלכות של תוכניות להבטחת הכנסה, אלא בשאלה עד כמה התוכניות מיטיבות לשרת את אוכלוסיית היעד שלהן. בחקירת היבט זה מטרתנו הייתה לגלות מה עומד מאחורי התוכניות, או במילים שלנו - מהו הרציונל

מגיעה לכך, שיש הבדל גדול בין המיצוי שלה ובין קיומן של הבעיות שהיא נועדה לפתור, או שהשירות אינו חורם למאמץ של אוכלוסיית היעד להתמודד עם הבעיה, אזי הסבר אפשרי אחד הוא, שהתוכנית שתוכננה לא בוססה על צרכים, אלא על משהו אחר. במקרים כאלה התוכניות הסוציאליות מבוססות, לדוגמה, על עמדות אידיאולוגיות כלפי קבוצות אוכלוסייה מיוחדות או מקבלי שירותים מיוחדים. כך היה כשדובר בהשפעה של המגדר (gender) על התפתחותה של מדינת הרווחה או בהדרה של קבוצות אוכלוסייה מוגדרות מן השירותים של מדינת הרווחה (Rosenhek, 1999; O'Connor, 2000; Room, 2000).

מטרתו של מאמר זה לבדוק האם ובאיזו מידה תוכניות להבטחת הכנסה עבור משפחות עם ילדים (בגיל 0-18) בישראל ובאילינוי מממשות את יעדן כמשרתות ילדים עניים. רוב החוקרים שעסקו בסוגיה זו עשו זאת באמצעות בדיקת השפעתן של תוכניות להבטחת הכנסה על הקטנת העוני של הילדים או בדרך של ניתוח העלות של התוכניות והתועלת שלהן (Burtless and Smeeding, 2000; Scholz and Levine, 2000). מאמר זה נועד לבחון סוגיה זאת באופן שונה במקצת. כפי שיוצג להלן, שתי המדינות שנבדקו שונות זו מזו בתחולתן ובמבנהו של העוני בקרב ילדים. יתרה מזו, שתי המדינות נבדלות זו מזו בטבען, במרכיביהן, באוכלוסיות היעד ושכיחות התוכניות שלהן להבטחת הכנסה. מאמר זה משתמש בהשוואה בינלאומית מצומצמת כדי ללמוד את הרציונל שבבסיס התוכניות וכדי לאתר אוכלוסיות המקבלות שירות יתר או שירות חסר.

על-מנת לעמוד במשימה זו, נפתח במתן תשובה לשאלה מדוע דווקא אילינוי וישראל? לאחר מכן נציג רקע דמוגרפי של

למדידת העוני, בארצות-הברית קו העוני הרשמי מבוסס על צורך תזונה מינימלי של משפחה, שפותח ב-1963 במשרד החקלאות הפדראלי, ואילו בישראל משתמשים בקו עוני יחסי. קו עוני זה מוגדר כמחצית ההכנסה החציונית המעורבנת של משפחת הילד. למרות זאת, כל אחת מן המדינות הנחקרות משתמשת בקו עוני רשמי.<sup>1</sup> כך מתאפשר לנו לבדוק האם וכאיזו מידה התוכניות להבטחת הכנסה משרתות את אותם ילדים המוגדרים כחיים בעוני ותורמות לרווחתם.

בלי להיכנס לעומקו של הוויכוח המתמשך על מדינת הרווחה ועל אחריותה של החברה לענייה בכלל ולילדיה העניים בפרט, יש לתת את הדעת על כך ששתי המדינות מפעילות תוכניות להבטחת הכנסה כבר זמן רב. למעשה, אם נישאר ברמה המעשית יהיה זה נכון לטעון, ששתי המדינות מתנסות בשיעור (רשמי) גבוה של ילדים עניים, בה בעת שהן משקיעות משאבים רבים (גם אם לא מספיקים) בתוכניות שונות להבטחת הכנסה. תוכניות מסוג זה להבטחת הכנסה מיועדות בעיקר להקל על העוני של משפחות עם ילדים או לעזור להן להתמודד עם תוצאותיו (Ozawa, 1997).

### ילדים באילינוי ובישראל

פרק זה מציג בפני הקורא את אוכלוסיית הילדים באילינוי ובישראל בכך שהוא בודק את גודלה, את חלקה בכלל האוכלוסייה, את ההתפלגות שלה בין האזורים השונים ובסוגי יישוב שונים ואת הרכבה לפי גיל, סוג

שהגיע את תכנון ואת ביצוען. בעת שחקרנו נושא זה נוכחנו לדעת, שלחקור מדינה אחת בלבד עלול לפגוע בסיכויים להגיע למסקנות לפיכך החלטנו להשוות שתי מדינות.

ההחלטה לעסוק בהשוואה בין שתי מדינות בלבד היתה מבוססת על השאיפה המעשית לערוך מחקר-חלוץ מצומצם, אשר אם יתברר שהוא פורה, ניתן יהיה להרחיבו למחקר רחב יותר בעתיד. ההחלטה להתמקד באילינוי ובישראל התבססה על:

(1) זמינות הנתונים ושיתוף-פעולה מתמשך בין המוסדות שאנו עובדים בהם עשו את מחקר-החלוץ הגיוני ובר-ביצוע.

(2) ברור וגלוי, שארצות-הברית משפיעה על המדיניות הציבורית בישראל בכלל ועל המדיניות הסוציאלית בישראל, בפרט. לפיכך, מחקר משווה של ישראל וארצות-הברית יוכל להביא תועלת במיוחד לישראל.

(3) כמורכב ברור, שארצות-הברית צועדת לעבר עידן חדש של מדיניות סוציאלית, שבו המדינות החברות בה ממלאות תפקיד מרכזי במקום הממשלה הפדראלית. דבר זה מתבטא, בין היתר, בתוכניות להבטחת הכנסה שונות במדינות השונות ומוביל לחקר התוכניות בהקשר של כל מדינה בנפרד.

(4) ההחלטה לחקור את שנות ה-90 מבוססת על השינויים הגדולים שהתרחשו בתוכניות להבטחת הכנסה בארצות-הברית בעשור זה ועל העובדה, שהתוכנית להבטחת הכנסה בישראל הונהגה רק באמצע שנות ה-80.

לפיכך, למרות שלארצות-הברית (ואילינוי) ולישראל אימצו לעצמן גישות שונות

1. ב-1997 קו העוני הרשמי בישראל ובאילינוי כהכנסה חודשית היה:

גודל המשפחה	אילינוי	ישראל
1 נפש	657.5 דולר	1,433 ש"ח (בערך 360 דולר)
2 נפשות	884.2 דולר	2,292 ש"ח (בערך 573 דולר)
4 נפשות	1,337 דולר	3,668 ש"ח (בערך 917 דולר)

הנכספת של קידום רווחתם של הילדים העניים.

כפי שאפשר לראות בלוח מס' 1, קיימים בין שתי המדינות קווי דמיון בולטים אחדים וגם הבדלים חשובים מבחינת ההיקף, האחוז והמאפיינים של אוכלוסיות הילדים שלהן.

ההקשר הרחב של סוגיית הילדים העניים והתוכניות להשלמת הכנסה מתבחר מלוח מס' 1. ראשית, יש לשים לב, שאף-על-פי שהגודל של אוכלוסייתה הכללית של אילינוי גדולה בהרבה מזו של ישראל, גודלן של אוכלוסיות הילדים דומה קצת יותר. אוכלוסיית הילדים באילינוי גדולה מזו של ישראל רק ב-50% בקירוב. דבר זה נובע מאחוז הילדים בכלל האוכלוסייה, שהוא גבוה יותר בישראל מאשר באילינוי (יותר משליש מאוכלוסיית ישראל ובערך רבע מאוכלוסיית אילינוי).

משפחה, מוצא אתני וקבוצות אוכלוסייה שונות. נתונים אלה משמשים לא רק רקע כללי למאמר זה. במקרים הם חושפים את הקיום הלא מאוזן של העוני בקרב אוכלוסיית ילדים שונות כמו גם את ההבדלים בין קבוצות אוכלוסין שונות באשר למידת המיצוי של השירותים החברתיים.

ידוע לנו, שעוני שכיח הרבה יותר בקרב משפחות חד-הוריות, בקבוצות מיעוטים ובמקומות יישוב שונים (Ben-Arieh and Gal, 1998; Shirk, Bennet and Aber, 1999). למאפיינים הדמוגרפיים של אוכלוסיית הילדים בכל מדינה יש אפוא השפעה גדולה על שכיחות העוני בקרב ילדים. יתרה מזו, צריכה להיות להם השפעה רבה על הרכבן ועל טבען של תוכניות להבטחת הכנסה עבור משפחות עם ילדים, אם אכן מתכוונים להשיג את המטרה

לוח מס' 1. ילדים באילינוי ובישראל

1997		1995		1990		השנה*
אילינוי	ישראל	אילינוי	ישראל	אילינוי	ישראל	
3,169.6	2,022.7	3,125.9	1,955.5	2,947.8	1,760.0	מספר הילדים (באלפים)
26.6	34.4	26.5	34.8	25.8	36.1	אחוז מכלל האוכלוסייה
35.1	35.2	34.2	34.8	35.9	34.0	אחוז הילדים בגיל 0-5 מכלל הילדים
31.5	31.5	32.2	31.2	30.8	31.3	אחוז הילדים בגיל 12-17 מכלל הילדים
26.3	7.1	26.7	6.8	25.9	6.7	אחוז הילדים החיים במשפחות חד-הוריות
66.3	39.7	66.3	38.4	66.2	39.9	אחוז הילדים החיים ביישובים עירוניים**
21.0	26.5	21.6	25.3	20.3	24.0	אחוז הילדים הערבים/האפרו-אמריקנים
11.0	10.1	11.6	9.4	10.5	3.1	אחוז הילדים העולים החדשים/ההיספניים***

מקורות: לגבי ישראל: המוסד לביטוח לאומי, דוחות שנתיים (שנים שונות); בן-אריה וציונית 1998. לגבי אילינוי: סקר האוכלוסין האחרון (CPS); George and Lee, 2000.

\* בישראל הנתונים מוצגים בשביל כל שנה. באילינוי השנים 1990 ו-1995 מייצגות את הממוצע לשנים 1988-1992 ו-1993-1997 בהתאמה. השתמשנו בממוצעים מפני שהמדגם של סקר האוכלוסייה הקיים ברמת המדינה היה קטן. נתוני 1997 מוצגים רק עם נתוני הסקר של 1997 ולפיכך מן הראוי לנהוג בזהירות כאשר מפרשים את הנתונים.

\*\* בישראל ילדים החיים ביישובים של 100,000 תושבים ומעלה. באילינוי ילדים בתחום שיקגו רבתי.

\*\*\* בתור עולים חדשים מוגדרים הילדים שהגיעו לישראל מאז 1 בינואר 1990 ועד סוף השנה שנבדקה.

ש-40% מן הילדים הישראלים חיים ביישובים העירוניים, יותר משני-שלישים מילדי אילינוי גרים ביישובים מסוג זה. ניתן להבליט הבדל זה אף יותר כאשר משתמשים בהגדרת גבול רחבה יותר (במונחים של גודל אוכלוסייה) לעיור (אורבניזציה) בישראל וכך מקטינים את מספר הילדים בכל יישוב כזה, בלי שהדבר ישפיע על המצב באילינוי.

ואחרון אחרון, הנתונים על ילדים החיים במשפחות חרדיות מעניינים במיוחד. חלקם של ילדים החיים במשפחות חרדיות באילינוי גדול ביותר מפי ארבעה מחלקם בישראל. לנוכח הקשר ההדוק בין החיים במשפחות חרדיות ובין העוני חשוב עוד יותר לעיין בעובדה זו בזיקה לעילותן של תוכניות להבטחת הכנסה ולאוכלוסיית היעד שלהן בכל מדינה.

הגיעה השעה להתקדם מן ההקשר הרחב יותר של כלל אוכלוסיית הילדים אל הילדים העניים, שהם בסופו של דבר אלה שכמוקד המחקר.

## ילדים עניים באילינוי ובישראל

שיעור העוני בקרב ילדים משמש לעתים קרובות כאינדיקטור ראשון במעלה לרווחה הכלכלית של ילדים (ראו לדוגמה: בן-אריה וציונית, 1998; George and Lee, 2000).

את העוני עצמו ניתן להגדיר ולמדוד בשיטות שונות. בקצרה, ניתן להבחין בין מדידות "מוחלטות" ל"יחסיות". הראשונות מבוססות על הנחת יסוד, שקיימת רמת מינימום "מוחלטת" שמשפחה צריכה שתהיה לה כדי לספק לילדיה את המשאבים הנחוצים. האחרונות מתחשבות במשאבים הכלכליים היחסיים, שיש לילד או למשפחה,

אשר לקבוצות גיל ספציפיות, בשתי המדינות מתגלה תמונה דומה למדי מבחינת אוכלוסיית הילדים. פירושו של דבר הוא, שמבנה הגילים של אוכלוסיית הילדים דומה בשתי המדינות, אבל נראה, שאוכלוסיית הילדים בישראל יציבה קצת יותר.

קו דמיון כולט נוסף בין שתי המדינות יש בהרכב ההטרוגני של אוכלוסיית הילדים. בכל מדינה יש קבוצת מיעוט גדולה הכוללת בערך רבע מאוכלוסיית הילדים הערבים בישראל הם כבר היום יותר מרבע מאוכלוסיית הילדים; אוכלוסיית הילדים האפרו-אמריקנים באילינוי מתקרבת לרבע מאוכלוסיית הילדים. יתרה מזו, בכל אחת משתי המדינות יש קבוצת מיעוט גדולה נוספת המגיעה לקצת יותר מ-10% מכל אוכלוסיית הילדים. באילינוי הילדים ההיספניים מתקרבים ל-12% מאוכלוסיית הילדים, ובישראל העולים החדשים הם קצת יותר מ-10% מאוכלוסיית הילדים.

יהיה זה נכון לציין בהקשר זה, שבישראל יש קבוצת אוכלוסייה ספציפית נוספת שהיא רלוונטית מאוד לעוני של ילדים ולסוגיית התוכניות להבטחת הכנסה - ילדים החיים במשפחות חרדיות. אולם, בין היתר בגלל העמימות של הגדרת החרדיות והקושי להבחין בין ילדים דתיים לילדים חרדים. אין בנמצא נתונים מהימנים על המאפיינים הדמוגרפיים ועל שכיחות העוני בקרב ילדים אלה. אנו יודעים בביטחון, שמשפחות חרדיות הן גדולות יותר ועניות יותר משאר המשפחות בישראל. רוב החוקרים יסכימו, ששיעור הילדים החרדים הוא בין 6% ל-10% מכלל אוכלוסיית הילדים.<sup>2</sup>

ככל שקווי הדמיון דלעיל בולטים לעין, ההבדלים במבנה המשפחות, באיזור המגורים ובסוג המגורים ברורים אף יותר. בעוד

2. למידע נוסף על הסוגיה ראו: Efrat et al., 1998; Ben-Arieh and Gal, 1998.

האומנם התוכניות להבטחת הכנסה משר-  
תות את אוכלוסיית היעד - הילדים העניים  
ומשפחותיהם.

כבר ציינו, שגם בישראל וגם באילינוי יש  
אחוז גבוה של ילדים החיים במשפחות  
עניות. לוח מס' 2 מציג את השיעור הכולל  
של הילדים העניים בשתי המדינות ואת  
שכיחות העוני באוכלוסיות ילדים שונות.

מן הנתונים דלעיל ברור, ששתי המדינות  
"סובלות" משיעורי עוני דשמיים גבוהים  
מאוד. בשתי המדינות, יותר מחמישית  
מאוכלוסיית הילדים חיה במשפחות עניות.  
יתרה מזו, בכל אחת משתי המדינות אחוז  
גבוה אף יותר של הילדים חי במצב של  
"כמעט עוני". דבר זה בולט במיוחד בישראל,  
ראל, שבה יותר משליש מאוכלוסיית הילדים

בהשוואה לילדים אחרים ולמשפחות אחרות  
בחברה הנתונה.<sup>3</sup>

כאמור, גם ישראל וגם אילינוי משתמשות  
בקו עוני רשמי. אולם, הן שונות זו מזו בסוג  
קו העוני, שבו הן משתמשות. כמובן שיש  
להביא בחשבון את ההבדל בין קווי העוני  
המשמשים בשתי המדינות, אבל בכל זאת יש  
תועלת בחקר התוכניות להבטחת הכנסה של  
שתי המדינות. התועלת של השוואה מסוג זה  
מבוססת על העובדה, ששתי המדינות מש-  
תמשות כאמור בקו עוני רשמי, ולפיכך  
בשתייהן חלק נכבד מאוכלוסיית הילדים חיים  
במשפחות המוגדרות באופן רשמי כעניות.  
משפחות עניות אלה והילדים הם אוכלוסיית  
היעד של התוכניות להבטחת הכנסה. לפיכך  
השאלה שאנו מעלים במחקר זה היא,

#### לוח מס' 2. ילדים עניים באילינוי ובישראל

1997		1995		1990		השנה*
אילינוי	ישראל	אילינוי**	ישראל	אילינוי**	ישראל	
645,300	440,900	655,620	453,700	635,080	393,800	מספר הילדים העניים
20.8	21.8	20.6	23.2	21.1	22.3	שיעור העוני
798,260	527,500	829,180	504,800	767,370	368,100	מספר הילדים על סף העוני***
25.7	36.1	26.0	35.7	25.4	32.9	שיעור סף העוני
54.5	36.5	51.0	28.3	58.3	-	שיעור העוני במשפחות חד-הוריות
51.7	36.7	49.4	40.6	52.6	-	שיעור העוני בקרב ערבים/אפרו-אמריקנים
31.9	23.5	31.7	27.4	32.3	-	שיעור העוני בקרב היספניים/עולים חדשים

מקורות: לגבי ישראל: המוסד לביטוח לאומי, דוחות שנתיים (שנים שונות); בן-אריה וציונית 1998. לגבי אילינוי:  
סקר האוכלוסין האחרון (CPS); George and Lee, 2000.

\* בישראל הנתונים מוצגים בשביל כל שנה. באילינוי השנים 1990 ו-1995 מייצגות את הממוצע לשנים  
1988-1992 ו-1993-1997 בהתאמה. השתמשנו במוצעים מפני שהמדרג של סקר האוכלוסייה הקיים ברמת  
המדינה היה קטן. נחוני 1997 מוצגים רק עם נתוני הסקר של 1997 ולפיכך מן הראוי לנהוג בזהירות כאשר  
מפרשים את הנתונים.

\*\* כאשר משתמשים בשיעור עוני יחסי באילינוי (דומה לזה שהשתמשנו בו לגבי ישראל), שיעורי העוני עולים ל-  
31.4% עבור כל אחת משתי התקופות.

\*\*\* ילדים על סף העוני הם אותם ילדים החיים במשפחות שהכנסתן גבוהה מקו העוני ונמוכה מ-125% מקו  
העוני.

3. לתיאור טוב על הסוגיות של הגדרת העוני ומדידתו ראו: דורן, 1980; Citro and Michael, 1995.

שכית במידה רבה בקרב ילדים ביישובים עירוניים.

זאת ועוד, אף-על-פי שהמגמה הכללית רומה, התוצאות שונות. לפיכך, למרות השכיחות הגבוהה יותר באופן כללי, שיי-עורי העוני בקרב ילדים במשפחות חד-הוריות נמוכים בישראל בהרבה מאשר אצל בני גילם באילינוי. דבר זה נכון גם לגבי ילדים משתי קבוצות המיעוט. נראה הדבר, שבאילינוי העוני של ילדים מתמקד יותר בקבוצות אוכלוסייה מיוחדות, ואילו בישראל, אף-על-פי שהשכיחות שלו גבוהה יותר באותן קבוצות, הוא יותר בעיה של האוכלוסייה הכללית.

מצב זה מביא להתפלגות שונה של העוני. חלקם של הילדים החיים במשפחות חד-הוריות בקרב הילדים העניים באילינוי גדול בהרבה מן החלק המקביל בישראל (ב-1995 - 66.3% ו-11.4%, בהתאמה). דבר זה נכון גם כשמדובר בילדים בקבוצת המיעוט השנייה, שהיתה מורכבת ב-1995 מ-17.8% מן הילדים העניים באילינוי ורק מ-11.1% מן הילדים העניים בישראל. ואחרון אחרון, הדבר נכון גם לגבי ילדים מקבוצת המיעוט הגדולה, שבה היו הילדים האפרו-אמריקנים 52% מילדיה העניים של אילינוי ב-1995, לעומת הילדים הערבים בישראל, שהיו 44.3% מילדיה העניים של המדינה באותה שנה.

ידיעה מדויקת יותר על שכיחות העוני בקרב ילדים בשתי המדינות היא בסיס לחקר השאלה, האם התוכניות להבטחת הכנסה מבוססות על צרכים והאם הן מכוונות לקבוצת היעד שלהן. לפני שניכנס לעיון מעמיק בשאלה זו עלינו להשלים את ההקשר של מחקר זה ולבחון ביתר דיוק את התפתחותן ואת טבען של התוכניות הכספיות להבטחת הכנסה בשתי המדינות.

חי בעוני או במצב של "כמעט עוני". לעומת קצת יותר מרבע מאוכלוסיית ילדי אילינוי. בניגוד לכך, כאשר משתמשים בקו עוני יחסי גם לגבי אוכלוסיית ילדי אילינוי, מתברר, שבערך 31% מהם חיים בעוני יחסי - אחוז גבוה יותר של האוכלוסייה מאשר בישראל.

ניתן היה לחשוב, ששכיחות כה רחבה של עוני תזכה לתשומת לב הציבור ותעמוד במרכז סדר-היום הציבורי. ככל שמפתה לחקור לעומקו אם אכן אלה הם פני הדברים בכל אחת מן המדינות, מחקר מסוג זה חורג ממסגרת המאמר. יחד עם זאת ראוי לציין, שלפחות מבחינת העניין הציבורי, לא זה המצב בשתי המדינות (Ben-Arieh and Gal, 1998; Shirk, Bennet and Aber, 1999).

אולם שכיחות כזאת של עוני צריכה גם להוביל לתוכניות ממשלתיות שמטרתן להפחית את שיעורי העוני, או לפחות לבטל אחדים מהשפעותיו השליליות של העוני על הילדים. אחד המכשירים העיקריים לטיפול בעוני בכללו ובעוני של ילדים בפרט הן התוכניות להבטחת הכנסה (Stoez and Saunders, 1999).

על-מנת לבדוק האם התוכניות להבטחת הכנסה משרתות בכל מדינה את אוכלוסיית היעד שלהן נחוץ שתהיה תמונה טובה יותר על השכיחות של עוני בקרב ילדים בקבוצות ובמקומות יישוב שונים. במונח זה יש ערך רב לנתונים המוצגים בלוח מס' 2. מן הנתונים עולה כבירור, שבשתי המדינות תחולת העוני גבוהה יותר בקרב ילדים החיים במשפחות חד-הוריות ובקבוצות המיעוט הגדולות (ערבים ואפרו-אמריקנים). העוני גם שכית יותר בקרב ילדים מקבוצות המיעוט השנייה (עולים חדשים וההיספנים), אם גם בשיעורים נמוכים יותר מאשר בקבוצות הקודמות. ולהיפך, העוני אינו

תלויים" (Aid to Dependent Children), שנוצרה לפי חוק הביטחון הסוציאלי מ-1935 (Social Security Act, 1935). התוכנית המקורית עוצבה על-פי המתכונת של תוכניות פנסיה שונות לאימהות, שהיו קיימות במדינות אחדות במטרה לתמוך בילדים נזקקים של אימהות חד-הוריות. מבחינה מינהלית התוכנית תוכננה כתוכנית מענקים פדראלית להשוואת העלויות של המדינות בגין תמיכה בילדים נזקקים. אמנם התוכנית היתה אמורה להיות ממומנת בידי הממשל הפדראלי והממשל המקומי, אבל המדינות הן שהפעילו אותה.

התוכנית היתה תוכנית מותנית במבחני הכנסות; כלומר, כל מי שעמד במבחן הזכאות היה בעל זכות חוקית לקבל גמלאות. לפיכך המדינות היו זכאיות לקבל מענקי השוואה פדראליים ללא הגבלה. ב-1950 שונתה התוכנית לתוכנית "סיוע למשפחות עם ילדים תלויים" (AFDC, או Aid to Families with Dependent Children) אגב תיקון שאיפשר לכלול בה הורה אפוטרופוס של הילד התלוי כמקבל הזכאי ליהנות מן הגמלה. מאחר שהיתה זו תוכנית סיוע לפי זכאות הנתמכת בידי הממשלה הפדראלית, התכונה היסודית שלה היתה ביסודו של דבר אחידה בכל המדינות, אלא שכל מדינה קבעה לעצמה דמת גמלאות משלה. משום כך תוכנית ה"סיוע למשפחות עם ילדים תלויים" של אילינוי היתה זהה בתכונותיה העיקריות לתוכניות של המדינות האחרות.

צורה בסיסית זו של התוכנית נשארה בעינה באילינוי במשך 61 שנים, עד שהוחלפה ב-1996, עם חקיקת "חוק האחריות האישית ועידוד ההזדמנויות לעבודה" (PRWORA, או Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act), בתוכנית

## תוכניות כספיות להבטחת הכנסה באילינוי ובישראל

התוכניות להבטחת הכנסה, הידועות גם כשירותי ביטחון סוציאלי או כתשלומי העברה, הן חלק מרכזי של מדינת הרווחה המודרנית (ראו לדוגמה דורון, 1987; Janowitz, 1976). המאפיין העיקרי של תוכניות אלה הוא גמלה כספית המשולמת מכספי ציבור והמוענקת ליחידים ולמשפחות. הגמלאות משולמות לא כתוצאה מפעילות כלכלית ובלי להיות כרוכות בתרומה למוצר הלאומי הגולמי של המשק, אלא כאחריות הדדית וכמחויבות של מדינת הרווחה המודרנית לאזרחיה. ההשלכות המעשיות של מאפיינים אלה הן בדרך-כלל ה"התערבות" של הממשלה בהתחלקות הרגילה של ההכנסה כאמצעי למניעת עוני ולעדכון הבטחת ההכנסה לפי "שוק העבודה הכלכלי" (Brown and Madge, 1982).

התוכניות להבטחת הכנסה מיועדות לשתי מטרות עיקריות. הראשונה מטרתה לספק או להשלים הכנסה ליחידים ולמשפחות שאין ביכולתם להשיג את המינימום הדרוש למחייתם; השנייה מטרתה להשלים באופן זמני את ההכנסה שנפגעה מסיבה כלשהי (דורון, 1987).

מאמר זה מתמקד כאמור בתוכניות כספיות להבטחת הכנסה למשפחות עם ילדים באילינוי ובישראל. הגיעה אפוא השעה להתקדם ולהביא בפני הקורא את ההקשר של התוכניות בשתי המדינות.

### 1. תוכניות להבטחת הכנסה באילינוי: הקשר, התפתחות ומצב

ניתן לייחס את מקורה של תוכנית הסיוע הכספי הנוכחית של ארצות-הברית לילדים עם הכנסה נמוכה לתוכנית ה"סיוע לילדים



יחד עם זאת, בהכירן בצרכים הרבים והשונים של משפחות רבות המדינות הציעו תמיכות נוספות במסגרת מדיניות המעבר "מרווחה לעבודה", כולל טיפול בילדים והמשך מתן תלושי מזון ועזרה רפואית (Medicaid).

## 2. תוכניות להבטחת הכנסה בישראל: הקשר, התפתחות ומצב

באופן כללי ניתן לתאר את ההיסטוריה של התוכניות להבטחת הכנסה בישראל כנחלקת לשני שלבים עיקריים. בהתחלה, עוד לפני הקמת מדינת ישראל ועד 1980, כל תמיכה להבטחת הכנסה ניתנה באמצעות תוכניות לסיוע סוציאלי של השירותים החברתיים המקומיים. המאפיינים העיקריים של תוכניות אלה היו: (א) משפחות עניות לא היו זכאיות להבטחת הכנסה; (ב) התוכניות היו חלק מן השירותים החברתיים שהיו אמורים להיות כרוכים במתן שירותי עבודה סוציאלית למשפחות; (ג) האחריות לעניים היתה נתונה בידיהן של הקהילות המקומיות; (ד) היתה דרישה לעבוד על-מנת לקבל סיוע חברתי גם אם זו לא עוגנה בחקיקה (Doron and Kramer, 1991).

בנובמבר 1980 חוקקה הכנסת את החוק החדש להבטחת הכנסה, ויצרה בכך הפרדה בין מתן שירותי עבודה סוציאלית ובין גמלאות להבטחת הכנסה. כתוצאה מכך נתקבלה תוכנית להבטחת הכנסה, בעלת המאפיינים האלה: (א) נוצרה זכות חוקית להבטחת הכנסה; (ב) התמיכה בעניים הפכה להיות אחריות לאומית; (ג) רמת התמיכה הוגדרה במסגרת החקיקה כאחוז מן השכר הממוצע בישראל; (ד) בחקיקה נכללה דרישה כרוכה לעבוד; (ה) החקיקה החדשה

לסיוע זמני למשפחות נזקקות (TANF, או Temporary Assistance for Needy Families)<sup>4</sup>.

מאז ראשיתה כתוכנית "סיוע לילדים נזקקים", הדאגה המרכזית שהתלוותה לתוכנית הבטחת הכנסה בגלגוליה השונים היתה מפני ההתפתחות של תלות ברווחה. על בסיס הנחת היסוד לפיה יש להעדיף עבודה על-פני קבלת סיוע, ושעל כל אדם בוגר ובריא בגופו להתחייב להישענות על עצמו, הונהגו במהלך השנים "רפורמות" רבות לטיפול בבעיית התלות ברווחה. הרפורמה האחרונה החשובה ביותר היתה חקיקת חוק ה-PRWORA ב-1996. החל מן ה-1 ביולי 1997 הוחלפה תוכנית ה-AFDC במענק הניתן למדינות בסכום אחיד, הידוע בשם TANF, אשר הסיט את המוקד מהספקת סיוע כספי להורים נזקקים אל תמיכה בהם במאמציהם למצוא עבודה.

עם השינוי ממענק השוואה פדראלי למענק קבוע למדינות, ניתנה למדינות יכולת רחבה יותר להפעיל שיקול דעת כיצד להשתמש במענק הכולל וליישם את התוכניות שלהם. קשה להגזים בחשיבותו של שינוי זה. הזכאות בוטלה; האימהות יכולות לקבל עתה סיוע כספי במשך חמש שנים לכל היותר במהלך החיים שלהן. באילינוי קבלת הסיוע מוגבלת לשנתיים במקרה של נשים בלי ילדים מתחת לגיל 13. עם קבלת הסיוע הכספי החל לתקתק השעון עבור הנזקקים. נוסף על כך, המדינות צפויות לעונש כספי אם לא יעבירו בכל שנה חלק גדל והולך של מקבלי הסיוע הכספי שלהן לשוק העבודה. עונשים חמורים יותר הוטלו על משפחות בגין אי ציות, ואלה יכולים לכלול תשלומים מוקטנים או ביטול מוחלט של הגמלאות.

4. לחיבור מפורט של השינוי ראו: Pavetti, 2000; Scholz and Levine, 2000.

## ילדים באילינוי ובישראל החיים במשפחות המקבלות הבטחת הכנסה

לאחר שסקרנו את ההקשר של אוכלוסיית הילדים ושל ילדים עניים באילינוי ובישראל ואת התפתחות המאפיינים של התוכניות להבטחת הכנסה בשתי המדינות, הגיעה ההשעיה לפנות ולהתבונן בילדים החיים במשפחות המקבלות גמלאות כספיות להבטחת הכנסה.

ידיעת הפרטים והמבנה של אוכלוסיית ילדים תשמש בתור "הלכנה האחרונה בקיר" לשם חקר התוכניות להבטחת הכנסה, הבסיס שעליו הן מושתתות והאם הן משרתות את אוכלוסיית היעד.

מן הנתונים המוצגים בלוח מס' 3 נראה בבירור, שהתוכניות להבטחת הכנסה שכיחות באילינוי יותר מאשר בישראל. יחד עם זאת, בשתי המדינות שיעור הילדים החיים במשפחות המקבלות הבטחת הכנסה נמוך בהרבה משיעור הילדים העניים. כמו-כן ברור, כאשר עורכים השוואה בין מדינות, שיש הבדלים גדולים בשתי המדינות בין

כללה תמריצים שונים לעבוד (Doron and Kramer, 1991). מדרך הטבע, מאז נחקק חוק הבטחת הכנסה ב-1980 והופעל ב-1982 הוכנסו בו כמה וכמה שינויים והתאמות. אף-על-פי כן, הרוח של החקיקה המקורית ומאפייניה העיקריים נשמרו, והם עדיין מנחים את הגמלאות להבטחת הכנסה בישראל.

היום, למעשה כל תושב נזקק זכאי ורשאי להגיש תביעה לגמלה להבטחת הכנסה.<sup>5</sup> זו יכולה להיות משולמת כגמלה להבטחת הכנסה - גמלה המשולמת לאדם שאינו מסוגל לקיים את עצמו מהכנסה מעבודה, ואשר אינו זכאי לתשלומים מכל מקור אחר; או כהשלמת הכנסה - גמלה חלקית המשווה למת לאדם, שהכנסתו מעבודה או מכל מקור אחר, נמוכה מרמת ההכנסה המינימלית לקיום, כפי שנקבעה בחוק. תנאי הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה הם: (א) תושבות רצופה של 24 חודשים בישראל; (ב) גיל; (ג) מבחן אמצעים; (ד) מצב הזכאות.<sup>6</sup> שיעורי הגמלה הם שונים,<sup>7</sup> וניתן לשלם כל שיעור במלואו (גמלה להבטחת הכנסה) או בחלקו (השלמת הכנסה). על-פי החוק הגמלה מתעדכנת יחסית לשכר הממוצע.

5. אלה שאינם זכאים לסייע בהכנסה: (א) כל מי ששוהה במוסד, שכל קיומו מוטל על אוצר המדינה, הסוכנות היהודית, רשות מקומית, או מוסד דתי; (ב) כל מי שמשרת בצבא סדיר וכת זוגי; (ג) חבר קיבוץ או מושב שיתופי; (ד) בעל כלי-רכב, אלא אם הוא נכה בשתי רגליו או חולה במידה המונעת ממנו לעבוד; (ה) סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה.
6. אדם מובטל, אדם המועסק בשכר נמוך, אדם המצוי בהכשרה מקצועית, או בשירות מקצועי, אדם שאינו מתאים להשמה בכל עבודה שהיא, אדם חולה (שאינו מסוגל לעבוד) יותר מ-30 יום רצופים, גבר בגיל 65 לפחות ואישה בגיל 60 לפחות, אם או הורה חד-הורי שיש להם אפוטרופסות על ילד שגילו פחות מ-7 שנים, אלמנה שהיא אם לילד הנמצא בחסותה, אב שילדיו מצויים בחסותו בלבד, אדם המטפל בקרוב חולה (בת-זוג, הורה או ילד), אסיר משוחרר לאחר 6 חודשי מאסר רצופים לפחות, אסיר העובד מחוץ לכותלי בית הכלא, אדם המצוי במצוקה עקב אסון או אירוע פתאומי.
7. שיעורי הגמלה השונים כאחוז מן השכר הממוצע הם: שיעור רגיל - לאדם יחיד 20%; לאדם יחיד (שאינו מוגדר כאדם יחיד בחוק למשפחות חד-הוריות): - עם ילד אחד - 30%; עם שני ילדים או יותר - 36%; זוג - 30%; זוג עם ילד אחד - 36%; זוג עם שני ילדים או יותר - 42%. שיעור מוגדל: יחיד - 25%; זוג - 37.5%; זוג עם ילד אחד - 43.5%; זוג עם שני ילדים או יותר - 49.5%; שיעור מיוחד: הורה יחיד עם ילד אחד - 42.5%; אלמנה או הורה יחיד עם שני ילדים או יותר - 52.5%. השיעור לילדים: יחוס או ילד נטוש - 25%; שני ילדים - 37.5%; כל ילד נוסף - 10%.

## לוח מס' 3. ילדים החיים במשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה באילינוי ובישראל

1997		1995		1990		השנה*
אילינוי	ישראל	אילינוי	ישראל	אילינוי	ישראל	
497,000	210,198	499,000	179,771	495,000	97,479	מספר הילדים
16.0	9.1	15.7	9.0	16.4	5.5	שיעור הילדים
44.7	26.4	41.8	24.2	48.0		שיעור הילדים הערבים/ האפרו-אמריקנים
17.6	25.6	16.1	44.1	19.4	20.3	שיעור הילדים העולים החדשים**/ההיספניים
17.1	9.3	15.9	8.3	18.3	4.0	אחוז הילדים החיים בישובים עירוניים
47.4	48.4	44.6	45.2	50.5	32.5	שיעור הילדים החיים במשפחות חד-הוריות
23.8	12.5	23.9	11.0	23.6	6.9	שיעור הילדים החיים במשפחות עם 3 ילדים ויותר

מקורות: לגבי ישראל: המוסד לביטוח לאומי, דוחות שנתיים (שנים שונות); בן-אריה וציונית 1998. לגבי אילינוי: סקר האוכלוסין האחרון (CPS); George and Lee, 2000.

\* בישראל הנתונים מוצגים בשביל כל שנה. באילינוי השנים 1990 ו-1995 מייצגות את הממוצע לשנים 1988-1992 ו-1993-1997 בהתאמה. השתמשנו בממוצעים מפני שהמדגם של סקר האוכלוסייה הקיים ברמת המדינה היה קטן. נתוני 1997 מוצגים רק עם נתוני הסקר של 1997 ולפיכך מן הראוי לנהוג בזהירות כאשר מפרשים את הנתונים.

\*\* בתור עולים חדשים מוגדרים הילדים שהגיעו לישראל מאז 1 בינואר 1990 ועד סוף השנה שנבדקה.

התכנסות דומה בשתי המדינות כאשר מדובר בילדים קטנים (בגיל 0-5). אולם, שיעורם של הילדים הגדולים יותר החיים במשפחות המקבלות גמלאות להבטחת הכנסה גבוה בישראל באופן עקבי יותר מאשר באילינוי.

לבסוף, גם כשמדובר בילדים החיים בישובים עירוניים וגם כשמדובר בילדים במשפחות גדולות, אנו עדים לפער עקבי בין שתי המדינות: שיעור הילדים החיים במשפחות המקבלות גמלאות להבטחת הכנסה בשתי קבוצות אלה גבוה יותר באילינוי מאשר בישראל.

שיעור הילדים החיים במשפחות המקבלות הבטחת הכנסה בשתי קבוצות המיעוט. בעוד שיותר מ-40% מן הילדים האפרו-אמריקניים באילינוי חיים במשפחות מסוג זה, רק כרבע מן הילדים הערביים בישראל חיים במשפחות המקבלות גמלאות להבטחת הכנסה. תמונה הפוכה מתקבלת כאשר מתבוננים בקבוצת המיעוט השנייה. אחוז גדול יותר של ילדי העולים בישראל חיים במשפחות המקבלות גמלאות להבטחת הכנסה מאחוז הילדים ההיספניים המקבלים גמלאות להבטחת הכנסה באילינוי.

בניגוד להבדלים אלה, כאשר מתבוננים בילדים ממשפחות חד-הוריות מגלים תהליך של התלכדות בין שתי המדינות מבחינת שיעור הילדים החיים במשפחות כאלה המקבלות גמלאות להבטחת הכנסה. גם מבחינת התפלגות הגילים יש תהליך

## דיון

מטרתו של מאמר זה היתה לבחון את הרציונל העומד מאחורי התוכניות להבטחת

העומד מאחורי התוכניות להבטחת הכנסה בשתי המדינות איננו "גישת הצורך", אלא משהו אחר.

דוגמה ברורה אחת להשפעה שונה היא החשיבות ששתי התוכניות מייחסות להצטרפות לכוח העבודה או להישארות בו. מן הסקירה הקצרה של ההקשר ושל ההתפתחות של התוכניות בשתי המדינות ברור, שהרעיון של עבודה או "מעבר מרווחה לעבודה" מילא תפקיד מרכזי בהתפתחותן. אפשר, שרעיון כזה סותר ראייה המבוססת על צורך, וכך הוא יוביל לממצאים דומים לאלה שהוזכרו זה עתה.

בדיקה יסודית יותר מגלה הבחנה מעניינת בין שתי המדינות. בעוד שבישראל השיעור של הילדים החיים במשפחות המקבלות הבטחת הכנסה (ילדי הבטחת הכנסה) נמוך בהרבה משיעור ילדי העוני; באילינוי, למרות ששיעור זה נמוך יותר, הוא דומה יותר לשיעור העוני. זאת ועוד, בעוד שבישראל בקבוצות אוכלוסייה אחדות שיעור ילדי הבטחת ההכנסה גבוה יותר משיעור העוני בפועל, באילינוי הוא נמוך יותר באופן עקבי משיעורי העוני. דומה, שבאילינוי שיעורם של ילדי הבטחת ההכנסה נמוך קצת יותר באופן קבוע משיעור העוני, ואילו בישראל

הכנסה בישראל ובאילינוי ובאיזו מידה הן משרתות את אוכלוסיות היעד שלהן. הגיעה השעה לפנות לשאלות אלה. נפתח בדיון על הבסיס של התוכניות להבטחת הכנסה ואחר-כך נעבור לשיעורי המיצוי בקבוצות אוכלוסייה שונות.

#### 1. תוכנית המבוססת על "גישת הצורך"?

מן הנתונים שהוצגו לגבי כלל אוכלוסיית הילדים וגם לגבי הילדים העניים בשתי המדינות מתברר, שקבוצות אוכלוסייה אחדות זקוקות במיוחד לסיוע. דומה, שאילו נעשה התכנון של התוכניות להבטחת הכנסה בשתי המדינות על-פי "גישת הצורך" ותכנון רציונלי, היינו מוצאים מתאם גבוה יותר בין שיעור הילדים החיים במשפחות המקבלות הבטחת הכנסה ובין שיעור הילדים החיים במשפחות עניות. כך היה צריך להיות גם באוכלוסייה הכללית וגם בקבוצות האוכלוסין הנדונות. אין ספק שלא כך הדבר, כפי שאפשר לראות בלוח מס' 4. התמונה הכללית המתגלה בבירור בלוח מס' 4 היא זו של אי-עקיבות בין שכיחות העוני בקרב ילדים ובין שיעורי הילדים החיים במשפחות המקבלות הבטחת הכנסה. קבלת ממצאים אלה באופן פשטני עלולה להוביל למסקנה, שמה שמניע את הרציונל

לוח מס' 4. ילדים עניים וילדים החיים במשפחות המקבלות גמלאות להבטחת הכנסה

באילינוי ובישראל, 1995\*

אילינוי		ישראל		קבוצת האוכלוסייה
שיעור הילדים העניים	שיעור הילדים העניים	שיעור הילדים העניים	שיעור הילדים העניים	
15.7	20.6	9.0	23.2	כלל האוכלוסייה
41.8	49.4	24.7	40.6	ערבים/אפרו-אמריקנים
16.1	31.7	44.1	27.4	עולים חדשים/היספנים
44.6	51.0	45.2	28.3	ילדים במשפחות חד-הוריות

מקורות: לגבי ישראל: המוסד לביטוח לאומי, דוחות שנתיים (שנים שונות); בן-אריה וציונית 1998. לגבי אילינוי: סקר האוכלוסין האחרון (CPS); George and Lee, 2000. \* החלטנו להתמקד בשנת 1995 מפני ששנה זו מציינת באילינוי את הממוצעים בשנים 1993-1997. הממוצע משרת את מטרותנו טוב יותר משנה ספציפית (גם אם היא מאוחרת יותר) בגלל המרגם הקטן של סקר האוכלוסין הקיים (CPS) ברמת המדינה.

מעניין יותר יהיה להסביר את המצב בישראל. במיוחד כדאי לתת את הדעת לסתירה שבין ייצוג החקר של האוכלוסייה הערבית ובין ייצוג היתר של אוכלוסיית העולים החדשים. שורשיה של תופעה זו נעו-צים, כנראה, בגישה שמניעה אותה אידיאולוגיה, ולא כזאת המבוססת על צרכים. דומה, שהתוכנית להבטחת הכנסה בישראל עוצבה באופן שהושפע מן האתוס הציוני של קליטת עולים יהודיים חדשים מכל קצות תבל כמו גם מכוחות ההדרה החברתית שפעלו כנגד המיעוט הערבי.<sup>8</sup>

בדומה לכך, היה מקום להסב את תשומת הלב לייצוג היתר הגדול של ילדי הבטחת הכנסה בקרב ילדים ממשפחות חד-הוריות. נראה, שהרגישות לבעיות של גדילה במשפחות חד-הוריות מקדימה בהרבה את התחור-לה הדמוגרפית של תופעה זו בישראל, שבאה לידי ביטוי בתנאי זכאות שווים. במקרה זה היינו מעריכים, שהתוכנית להבטחת הכנסה הושפעה הרבה יותר מתפיסה מקצועית את היקפה של הבעיה וחומרתה מאשר משכיחותה הדמוגרפית.

אשר למצב באילינוי יש לציין את ייצוג החקר הגדול של ילדי הבטחת הכנסה ההיספניים בהשוואה לשיעור העוני בקרב ילדים בקבוצה זו. בעניין זה התקשינו למצוא הסבר הדומה להסבר שהוצע לעיל בשביל המקרה הישראלי. ידוע, שמשפחות היספניות בארצות-הברית נוטות באורח מסורתי להישען יותר על תמיכת המשפחה ועל רשתות חברתיות. אפשר גם שבאוכלוסייה ההיספנית הסטיגמה של קבלת סיוע כספי מן הממשלה חזקה יותר מאשר בקבוצות אחרות (George and Lee, 2000). על כל פנים, זו בוודאי נקודה שיש לתת עליה את הדעת כאשר

הוא בבירור שונה ועשוי להיות גבוה יותר או נמוך יותר.

כתגובה מידית לתמונה זו אפשר לומר, שהתוכנית הישראלית להבטחת הכנסה גמישה יותר ומנסה להתאים את עצמה לקבוצות השונות. אולם, לעומת זאת התוכנית של אילינוי נראית עקבית יותר ובלי התאמות מיוחדות לאף אחת מקבוצות האוכלוסייה. אבל זוהי רק תמונה חלקית. אי-אפשר להתחמק מן המסקנה, ששתי התוכניות כאחת אינן עולות בקנה אחד עם "גישת הצורך". אנו רואים, שבאילינוי התוכנית להבטחת הכנסה אינה מצליחה, באופן עקבי, לשרת את כל אוכלוסיית היעד, ואילו בישראל קבוצות אוכלוסייה אחדות מקבלות שירות חסר מן התוכנית להבטחת הכנסה, ואילו קבוצות אחרות מקבלות שירות יתר.

## 2. מקבלי השירות, מקבלי שירות יתר ומקבלי שירות חסר

גישה המבוססת על צרכים לתכנון שירותים חברתיים בכלל ותוכניות להבטחת הכנסה בפרט צריכה להוביל לכך שיהיה מתאם גבוה בין צרכנים לשיעורי המיצוי של השירותים המתוכננים לענות על צרכים אלה. כפי שהראינו, ברור שלא כך הוא הדבר לא בישראל ולא באילינוי.

על דרך ההיגיון היה מקום לצפות לכך, שגם כאשר המתאם בין הצרכים לשיעורי המיצוי של תוכנית חלש במקצת, הפער בין השניים יהיה עקבי בקבוצות אוכלוסייה שונות. ושוב כפי שהראינו, לא זה המצב בישראל, ובמידה פחותה לא זה המצב גם באילינוי. אם כך, מתעורר צורך להסביר את ההבדלים, ויש לתת על כך את הדעת גם בדיון שלנו.

8. למידע נוסף על הדרה חברתית בכלל וכישראל בפרט ראו: Rosenhek, 1999; Room, 2000.

שהממצאים של מאמר זה מאכזבים במקצת. בשתי המדינות שיעורם של ילדי הבטחת ההכנסה נמוך במידה רבה משיעורם של הילדים העניים. דבר זה נכון במיוחד בישראל, אף-על-פי שהילדים העניים של האוכל-לוסייה החרדית מקבלים גמלאות כספיות ממקורות ממשלתיים אחרים, ולפיכך התמונה עשויה להיות מעט יותר חיובית.

העובדה, ששיעור ילדי הבטחת ההכנסה נמוך משיעורם של כלל הילדים העניים מקבלת משמעות גוספת כשמתברר, שרבים מילדי הבטחת ההכנסה מועלים אל מעל לקו העוני הודות לגמלאות להבטחת ההכנסה. לפיכך, חלקם של הילדים שאינם נהנים מתוכניות להבטחת ההכנסה גדול מן הפער הסטטיסטי הברור, שהצבענו עליו במאמר זה.

יתר על כן, לא זו בלבד שהתוכניות להבטחת ההכנסה אינן מגיעות לרבים מאוכלוסיית היעד שלהן - הילדים העניים - אלא גילינו הבדלים גדולים בין קבוצות אוכלוסייה ספציפיות בנוגע לשיעורי הכיסוי. ניתן לזקוף הבדלים כאלה רק למאפיינים האימננטיים של התוכניות להבטחת ההכנסה בשתי המדינות, המשפיעים על מידת הנגישות שלהן ועל שיעורי המיצוי שלהן.

ראינו, שגישה המבוססת על צרכים בוודאי אינה מבטלת שיקולים מסוג אחר, כגון אידיאולוגיה, תפיסות מקצועיות ועוד. הדבר נכון במיוחד במקרה הישראלי, כאשר מתבוננים באוכלוסייה הערבית. יתרה מזו, הדבר בלי ספק הוביל למצב של מתן שירות חסר לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות בשתי המדינות ולמתן שירות יתר לאוכלוסיות אחרות בישראל.

מסקירת הספרות וגם מן הנתונים שהוצגו במאמר זה מתברר, שהבטחת ההכנסה יכולה למלא, ואכן ממלאת, תפקיד מרכזי בהפחתת העוני של ילדים ובתוצאותיה. השאלה שיש

בוחנים את יעילותן של התוכניות להבטחת ההכנסה באילינוי.

לפיכך ברור, שבשתי המדינות קבוצות אוכלוסייה אחדות מקבלות שירות חסר, ואילו בישראל אנו עדים גם לקיומן של קבוצות המקבלות שירות יתר (העולים החדשים והמשפחות החד-הוריות). לפיכך נראה, שלא זו בלבד שהתוכניות אינן מבורסות באופן בלעדי על "גישת הצורך", אלא שהן מובילות בבירור למצב, שבו ניתן שירות יתר ושירות חסר לקבוצות אוכלוסין ספציפיות.

מה בדיוק השפיע על התוכנית - את זאת אנו מסוגלים לקבוע פחות. אפשר שהיתה זאת האידיאולוגיה, כמו במקרה של שתי קבוצות המיעוט בישראל; אפשר שהיו אלה תפיסות מקצועיות, כמו במקרה של משפחות חד-הוריות; אפשר שתרבות ומסורות ממלאות תפקיד חשוב, כמו במקרה של הילדים ההיספניים באילינוי, או שאולי יש כאן משהו אחר. זוהי בוודאי שאלה שיש לשאול ולהתייחס אליה בעתיד באופן מפורט יותר.

## מסקנות

הן באילינוי והן בישראל אנו עדים לשיעורים גבוהים וממושכים של עוני בקרב ילדים. בשתי המדינות יש, מזה שני עשורים לפחות, תוכניות נרחבות להבטחת ההכנסה, שמטרתן העיקרית לסייע מבחינה כלכלית למשפחות עם ילדים ולהתייחס לצורכיהם של הילדים העניים הללו.

אמנם לא עסקנו בסוגיות של השפעת התוכניות להבטחת ההכנסה על שיעורי העוני בקרב ילדים, או בניתוח של העלות-תועלת שלהן; אבל בהחלט הצגנו נתונים חשובים הנוגעים לשאלה באיזו מידה התוכניות מגיעות אל אוכלוסיית היעד שלהן. דומה,

ספציפיות ניתן שירות חָסֵר, ולעומתן קבר צות אחרות מקבלות שירות יָתֵר.

(3) על־מנת להפיק את המירב מתוכניות הבטחת הכנסה לילדים עניים, תוכניות אלה צריכות להיות רגישות יותר להתפלגות העוני ולצורכיהן של קבוצות אוכלוסייה ספציפיות. לבסוף, עלינו לומר שיש להוסיף ולחקור את המאפיינים של התוכניות להבטחת הכנסה ואת אוכלוסיות היעד שלהן. במיוחד חשוב להתבונן בתוכניות מסוג זה במבט ביקורתי תוך השוואה במקומות שונים כאמ' צעי למציאת המנגנון הטוב ביותר והתוכניות הטובות ביותר שתגשמה את ייעודן ותשרתנה את הילדים העניים.

לשאל היא, כיצד נוכל לתכנן ולהפעיל טוב יותר תוכנית כזאת, כדי שילדים עניים רבים יותר ייהנו ממנה, בתקווה שהם יוכלו להתמודד בעזרתה טוב יותר עם אי־הצדק הכלכלי ועם חוסר משאבים.

ההשוואה הבינלאומית המצומצמת ש־ הוצגה כאן מצביעה על הנקודות שלהלן:

(1) התוכניות להבטחת הכנסה באילינוי ובישראל אינן מבוססות במידה מספקת על צרכים ולפיכך אינן מספיקות כשמדובר בהתפלגות העוני בקרב ילדים.

(2) כתוצאה מכך לקבוצות אוכלוסייה

## ביבליוגרפיה

- בן־אריה, א', ציונית, י' (עורכים) (1998), מצב הילדים בישראל - שנתון סטטיסטי, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
- גל, ג' (1997), ילדים עניים בישראל, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
- דורון, א' (1980), "הגדרת העוני ומדידתו - הסוגיה הלא פתורה", בטחון סוציאלי, 32: 15-32.
- דורון, א' (1987), מדינת הרווחה בעידן של תמורה, ירושלים: מאגנס.
- Ben Arieh, A. and Gal, J. (1998), "The paradox of child poverty in Israel", *European Journal of Social Work*, 1(3): 347-359.
- Brown, M. and Madge, N. (1982), *Despite the Welfare State*, London: Heinemann Educational Books.
- Burtless, G. and Smeeding, T. (2000), "The level, trend and composition of American poverty: National and international perspective", paper presented at the conference "Understanding poverty in America: Progress and problems", Institute for Research on Poverty, Madison, Wis, May pp. 22-24.
- Citro, C. and Michael, R. (1995), *Measuring Poverty: A New Approach*, Washington, D.C.: National Academy of Sciences Press.
- Danziger, S., Danziger, S. and Stem, J. (1997), "The American paradox: High income and high child poverty", in: Cornia, G.A. and Danziger, S. (eds.), *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries 1945-1995*, Oxford: Clarendon Press, pp. 181-209.
- Doron, A. and Kramer, R.M. (1991), *The Welfare State in Israel: The Evolution of Social Security Policy and Practice*, San Francisco, Westview Press.
- Duncan, G. and Brooks-Gunn, J. (eds.) (1997), *Consequences of Growing Up Poor*, New York: Russell Sage
- Efrat, G. Ben-Arieh, A., Gal, J. and Haj-Yahia, M. (1998), *Young Children in Israel: A Country Study Prepared for the Bernard van Leer foundation*, Jerusalem, Israel: The National Council for the Child.

- George, R. and Lee, B.J. (2000), *The State of the Child in Illinois*, Chicago, Ill.: Chapin Hall Center for Children.
- Janowitz, M. (1976), *Social Control of the Welfare State*, New-York: Elsevier.
- Kamerman, S.B. and Kahn, A.J. (1997), "Investing in children: Government expenditure for children and their families in western industrialized countries", in: Cornia, G.A. and Danziger, S. (eds.), *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries 1945-1995*, Oxford: Clarendon Press, pp. 91-122.
- Ozawa, M.N. (1997), "Federal role in establishing national income security for children", in: Kilty, K.M., Richardson, V.E. and Segal, E.A. (eds.), *Income Security and Public Assistance for Woman and Children*, New-York: The Haworth Press Inc. pp. 5-24.
- Pavetti, L.A. (2000), "Welfare policy in transition: Redefining the social contract for poor citizen families with children and immigrants", paper presented at the conference "Understanding poverty in America: Progress and problems", Institute for Research on Poverty, Madison, Wis, May 22-24.
- Room, G. (2000), "Social exclusion, solidarity and the challenge of globalization", in: Ben-Arieh, A. and Gal, J., *Into the Promised Land: Issues Facing the Welfare State*, Connecticut: Greenwood.
- Rosenhek, Z. (1999), "The exclusionary logic of the welfare state: Palestinian citizens in the Israeli welfare state", *International Sociology*, 14(2): 195-215.
- Scholz, K. and Levine, K. (2000), "The evolution of income support policy", paper presented at the conference "Understanding Poverty in America: Progress and Problems", Institute for Research on Poverty, Madison, Wis. May 22-24.
- Shirk, M., Bennett, N.G. and Aber, J.L. (1999), *Lives on the Line*, Boulder, Colo.: Westview Press.
- Stoesz, D. and Saunders, D. (1999), "Welfare capitalism: A new approach to poverty policy?" *Social Service Review*, 73(2).



# גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודות עוני: הניסיון הישראלי

מאת ג'וני גל ואברהם דורון\*

גמלאות. רמת הגמלה הרגילה נועדה לסייע לכל אלה שהיו אמורים להיעזר בגמלאות התוכנית לתקופות זמן קצרות יחסית בלבד. הגמלה בשיעורה הרגיל תאמה בקווים כלליים את רמת תמיכות הסעד שהיו נהוגות לפני אימוץ התוכנית. היא נועדה במפורש לאלה שנוקקותם היתה אמורה להיות קצרת-טווח (פחות משנתיים) בלבד (דורון וזיסקינד, 1978). הגמלה ברמה המוגדלת נועדה למי שצפוי שישאר זמן רב ואף באופן קבוע במסגרת התוכנית, כגון קשישים שפרשו מן העבודה. לגבי אלה, רמת הגמלה נקבעה בשיעור שהוא גבוה ב-25% מרמת הגמלה הרגילה.

לפיכך, מאפייני תוכנית של גמלאות הבטחת הכנסה בנויים על ההנחה, שמרבית הזכאים לא יהיו תקופה ארוכה במסגרת התוכנית. ההנחה הבסיסית מבחינת מערכת הגמלאות, וגם מבחינת הזכאים לגמלאות, היא, שהעדיפות הראשונה תהיה שעיקר הכנסתם של הנזקקים תבוא מעבודה, ולא מגמלאות. במסגרת התוכנית היה אמור להיעשות אפוא כל מאמץ על-מנת לעודד

## מבוא

מטרתה המוצהרת של תוכנית הגמלאות להבטחת הכנסה היא לשמש רשת ביטחון אחרונה לכל אלה שאינם מסוגלים להבטיח לעצמם בכוחותיהם שלהם הכנסה מספקת לקיום מינימלי. הנחת היסוד של הוגי התוכנית ומפעיליה היתה ונשארה, שהדרך העיקרית להבטחת הפרנסה של כל אחד בחברתנו היא באמצעות עבודה. התוכנית נועדה ליצור רשת מגן לאדם רק באותם מקרים שבהם הוא אינו מסוגל למצוא תעסוקה ולפרנס את עצמו ואת בני משפחתו. הכוונה היא אפוא, שבני אדם יסתייעו בגמלאות הבטחת הכנסה, ככל שהדבר אפשרי, באופן זמני בלבד עד שישובו למסגרת הנורמטיבית של שוק העבודה ויוכלו להתפרנס בכוחות עצמם.

הנחה זו באה לידי ביטוי ברור באחד ממאפייניו העיקריים של החוק, כפי שהוא התקבל בכנסת בשנת 1980. הכוונה היא להבחנה שנעשתה בין שתי רמות שונות של

\* בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים. המחברים מבקשים להודות למר אלן זיפקין על עזרתו בהעמידו לרשותנו רכיסי מן הנתונים שעליהם מתבסס מאמר זה ועל הערותיו לטיוטה האחרונה שלו. הנתונים, הכללים וההישובים במאמר נכונים לחדש דצמבר 1996.

שענות על גמלאות המערכת להתקיימות על הכנסה מעבודה. באופן מדויק יותר, המאמר יבחן את המידה שבה קיימים במסגרת תוכנית זו ותוכנית קצבאות הילדים "מלכודות עוני", היוצרות מצב שבו הכדאיות הכלכלית הממשית של מעבר ממסגרת הבטחת הכנסה לשוק העבודה מועטה ביותר ואולי אף אינה קיימת כלל.

### מלכודות עוני ומישור העוני

המונח "מלכודות עוני" הוא חדש למדי; רק בתחילת שנות ה-70 טבעו אותו פיאשאו ופילד (Piachaud and Field, 1971). אולם, את הסוגיה שהמונח מתייחס אליה, דהיינו תמריצים שליליים לעבודה בתוך מערכת הגמלאות המענישים את העני העובד, כבר העלה במחצית השנייה של שנות ה-60 בריאן אייבל-סמית (Abel-Smith, 1968). הוא הצביע על כך, שבבריטניה יש בני אדם רבים, שכבר נתונים במצב שבו "תוספת של לירה אחת להכנסתם מעבודה תעלה להם יותר מלירה של גמלאות רווחה" (שם, עמ' 696). במילים אחרות, בשל טבען של מערכת הגמלאות ושל מערכות המס ופעולת הגומלין ביניהן, בפועל העניים עלולים ליפול לתוך מלכודת העוני. התוצאות של מצב מוזר זה הן, שכל המאמצים להיחלץ מעוני בדרך של כניסה לשוק העבודה כדי להשתכר יותר לא יתגמלו את מקבלי הגמלה בהכנסה נוספת של ממש. למעשה, מאמצים אלה אף עלולים להוביל אל ההיפך הגמור - מקבלי הגמלה עלולים אפוא למצוא את עצמם במצב גרוע בהרבה אם ישחקרו שחר נוסף (Dinlot and Stark, 1989). במקרה הגרוע מכל, הקבוצות העניות באוכלוסייה העובדת תמצאנה את עצמן במצב שבו עליהן לשלם בפועל שיעורי מס שולי שהם גבוהים מאלה המוטלים על

את אלה הנמנים עם אוכלוסיית מקבלי הגמלאות לעבור מהישענות על גמלאות הבטחת הכנסה להשתלבות בשוק העבודה כדי שיקיימו את עצמם ברמה נאותה באמצעות הכנסה מעבודה. ההבחנה בין שתי דמות הגמלה נועדה לשמש תמריץ חזק לאלה שיש להם יכולת לשוב לשוק העבודה לעשות זאת במהירות הגדולה ביותר. הגמלה הרגילה ברמה נמוכה יחסית, במיוחד לנמנים עם אוכלוסייה שיש לה סיכוי לחזור לעבודה, נועדה להמריץ אותם לעשות מאמץ ולחפש פרנסה במסגרת שוק העבודה, בהנחה שההכנסה מעבודה תהיה תמיד גבוהה יותר מן הגמלה המשולמת במסגרת תוכנית הבטחת הכנסה. גם מבחן העבודה, המחייב את זכאי הבטחת הכנסה להתייצב בשירות התעסוקה ולקבל כל הצעת עבודה המוצעת להם, נועד לזרז את שובם של הזכאים האלה לשוק העבודה.

קובעי המדיניות בישראל הכירו גם בצורך להשלים את הצעדים הללו, שמטרתם להמריץ את הזכאים לגמלאות הבטחת הכנסה להשתלב בשוק העבודה, בצעדים שנועדו להקל על המעבר מן ההישענות על הגמלאות לחיי עבודה בעזרת יצירת תמריצים חיוביים למעבר זה. בדומה למדיניות המקובלת במדינות אחרות, הכירו קובעי המדיניות בארץ בצורך ללוות את היציאה ממסגרת ההישענות על הבטחת הכנסה וההצטרפות לכוח העבודה בצעדים חיוביים משלימים, שיצמצמו את הפגיעה בהכנסתו של הזכאי כתוצאה מאובדן הגמלה הכספית במסגרת הבטחת הכנסה. למטרה זו נכללו במסגרת החוק מספר מרכיבי הכנסה, שנקבע שהם לא ייכללו בשיעור ההכנסה המובא בחשבון בעת קביעת הזכאות לגמלה וגובהה. מטרתו של מאמר זה לבחון את יעילות ההסדרים שנועדו לסייע לזכאי גמלאות הבטחת הכנסה בעת שהם עוברים מהי-

"התפלגות אחידה של הכנסה פנויה לאורך טווח של הכנסות נומינליות גדלות" (Whynes, 1993, p. 67). במילים אחרות, לא פעם מלכודת העוני לא תהיה מוגבלת לרמה הצרה של ההכנסות, המצויה בדיוק מעל לרמה של הבטחת הכנסה, אלא תכסה טווח רחב של הכנסות, שבתוכו אדם לא יוכל להגדיל את הכנסותיו בפועל, למרות עלייה מתמדת בהכנסות מעבודה.

מאז זוהתה התופעה של מלכודת העוני לראשונה, היא הפכה להיות מושא לדיון ציבורי ולמחקר אקדמי במדינות רוחה שונות (Atkinson and Morgenson, 1993; Battle and Torjman, 1993; Moffitt, 1992). דבר זה נכון במיוחד במדינות דוגמת אוסטרליה, ארצות-הברית, ניו-זילנד, ברי-טניה, אירלנד וקנדה, שנוהגים לאפיין אותן כמשטרי רווחה "ליברליים" או "אנגלו-סכסיים" (Esping-Andersen, 1990), ואשר בהן מבחני אמצעים ומבחני הכנסות תופסים מקום עיקרי במערכת הביטחון הסוציאלי. אין זה מפתיע, שבמדינות רווחה מסוג זה מלכודת העוני הופכת להיות בעיה חשובה.

בדיון שעניינו מלכודת עוני אפשר להצביע על כמה נושאים וסוגיות מרכזיים. חלק נכבד מן הספרות העוסקת במלכודת העוני במדינות אלה ובמקומות אחרים מתמקד בסיבות למלכודת זו ובטבעה. בדרך-כלל, הדגש הוא על מערכת המס והשיבוש הגלום בה. לפיכך, צמיחתה של מלכודת העוני בבריטניה מיוחסת להורדת סף מס ההכנסה מאז מלחמת העולם השנייה בד-בבד עם הגידול בהכנסות של משפחות מגמלאות הביטוח הלאומי, והנהגתן של גמלאות המותנות במבחן אמצעים והכנסות, במיוחד בשנות ה-70 (Deacon and Bradshaw, 1983, p.151-153). חוקרים אחדים בבריטניה כוללים בחישוביהם על

הקבוצות בעלות ההכנסה הגבוהה ביותר באוכלוסייה.

המצב הפרדוקסלי, שבו העניים נופלים למלכודת העוני ובפועל נענשים על ניסיונם להגדיל את הכנסותיהם באמצעות עבודה, נתפס בדרך-כלל כמצב הנגרם בגלל סוגים שונים של מס המוטלים על האוכלוסייה העובדת ובגלל הפסקת תשלום גמלאות המותנות במבחני אמצעים מצד אלה העוברים מרווחה לעבודה (Alcock, 1993). לפיכך, מאדם העובר מרווחה לעבודה ישללו גמלאות הכפופות למבחן אמצעים כאשר יגדלו הכנסותיו. זאת ועוד, כתוצאה מתהליך זה האדם עלול לאבד גם את זכאותו לגמלאות כספיות או לגמלאות אחרות בעין, המיועדות במיוחד לקבוצות אוכלוסייה עניות הנמצאות מחוץ לשוק העבודה. בעת ובעונה אחת, הכנסות אלה יהיו חייבות במס, אם בצורת מס הכנסה ישיר ואם בצורת תשלומים לסוג כלשהו של ביטוח סוציאלי וביטחון סוציאלי. ההשלכות של תהליך כפול זה, ברמות הכנסה אחדות, עבור סוגי משפחות שונים עלולות להיות שיעורי מס שולי גבוהים מאוד.

המונח "מלכודת עוני" (Poverty Trap) משמש בדרך-כלל לתיאור מצבים, שבהם "שיעור המס השולי" האפקטיבי (Effective Marginal Tax Rate, או EMTR), כלומר השילוב של מסים ושל ביטול גמלאות, מגיע ל-60% או יותר (Eardley et al., 1996, p. 161). ברור, שהמקרה החמור ביותר של מלכודת עוני הוא זה שבו רמת המס השולי בפועל עולה על 100%. במצב כזה כמובן אין תמריץ לצאת לעבודה, והמהלך ההגיוני יהיה לצמצם את ההכנסות העצמיות או לצאת משוק העבודה. בשנים האחרונות המונח "מישור העוני" (Poverty Plateau) נעשה שימושי ביותר כאמצעי להדגיש, שתופעה זו מתבטאת לעתים קרובות בצורה של

לביטחון סוציאלי של בריטניה טען, ש"מלכודת עוני זו חוסלה הודות לרפורמות בביטחון הסוציאלי" (Government Statistical Service, 1995, p. 90). לעומת זאת, הרמוני פארקר, בהתכוונה לשיעורי מס שולי של יותר מ-75% המוטלים על עניים עובדים, טענה, ש"מלכודת העוני של ימינו מרוכזת במידה גדולה בתחתית התפלגות ההכנסות" (Parker, 1995, p. 59) והעריכה, שבבריטניה 500,000 משפחות נפגעות ממלכודת עוני באחוז מס זה (שם, שם). בדומה לכך, אוונס (Evans, 1998, p. 290-291) ופיאשאו (Piachaud, 1997) מצאו, שבניגוד לטענותיה של הממשלה, מספר המועסקים בבריטניה, שעליהם חלים שיעורי מס גבוהים, למעשה גדל מאמצע שנות ה-60.

כיווני המחקר שהם דומיננטיים בתקופה האחרונה בספרות על מלכודת העוני, מוקדשים לבחינת ההצעות הנוגעות לאמצעים לטיפול במלכודת העוני, או, במקרים שבהם יושמו מדיניות המכוונות להתגברות על המלכודת ולהגברת התמריצים לעבודה, לניתוחים של ההשפעות של מדיניות אלה. לאור הדגש המושם על המיסוי בתור גורם ראשי בהיווצרותן של מלכודות עוני, אין זה מפתיע שמערכת המס מזוהה כיעד העיקרי לרפורמה. לפיכך, בבריטניה ובארצות-הברית חלק נכבד מן הספרות מתמקד בקריאות לרציונליזציה רבה יותר של פעילות הגומלין בין גמלאות-זבין מסים ישירים, לשימוש בצורות שונות של מיסוי גמלאות ושל נקודות זכאות כדי להשיג זאת (Betson, Greenberg and Kasten, 1982; Dilnot and Stark, 1989; Ozawa, 1995), להעלאת סף המס או לשימוש בקצבאות ילדים (Atkinson, 1989). באוסטרליה, לעומת זאת, הדגש מושם במידה רבה יותר על שינויים במבחן ההכנסות ועל שינויים בנהלים לגבי צמצום

ההשפעות של מלכודת עוני גם גמלאות דיור, הנחות במישור הרשויות המקומיות, ארוחות חינם וחלב הניתנים בבית-הספר (Alcock and Pearson, 1999; Parker, 1995). באוסטרליה, לעומת זאת, מוקד הוויכוח על מלכודת העוני נסב פחות על ספי מס ההכנסה ויותר על ההשפעה של ביטול גמלאות להבטחת הכנסה עקב טבעו של מבחן ההכנסות הכרוך בקביעת הזכאות לגמלה (Saunders, 1995).

דגש חשוב נוסף מושם במחקר על מידת השפעתה של מלכודת העוני על התמריץ לעבוד. הערכת ההשפעה התגלתה כמשימה קשה ביותר. האומדנים של היקף התופעה התבססו בדרך-כלל על נתונים הנוגעים לרמות ההוצאה של המשפחה או למידע על מספר המקבלים גמלאות שונות (Atkinson, 1989, pp. 181-189; Hemming, 1984, pp. 78-84). לא פעם הוערכו ההשלכות של מלכודת העוני ביחס לסוגי משפחה שונים או למעמד בתעסוקה ברמות הכנסה שונות באמצעות מודלים של הדמיה (Dollery and Fletcher, 1997; Evans, 1996).

אומדנים אלה הם בעייתיים, מפני שבדרך-כלל הם מניחים שקיים מיצוי מלא של גמלאות המותגות במבחני אמצעים וידיעה מלאה אצל מקבלי הגמלאות על התנאים לשלילת הזכאות לגמלאות ושל ספי מס. אולם, בשל סיבות שונות שיעודי המיצוי של גמלאות הכפופות למבחני אמצעים כמעט לעולם אינן מתקרבות ל-100% (ון אורשוט, 1999). זאת ועוד, נראה שהידיעה של מקבלי גמלאות על טבעה של מלכודת העוני והשפעתה על הכנסתם מעבודה רחוקה מלהיות שלמה. ואחרון אחרון, מידתה של מלכודת העוני תלויה במידה רבה בהגדרתה. לרוגמה, לאחר שהוגדרה מלכודת העוני כשיעור מס שולי של יותר מ-100%, המשרד

ב-1982, לא נערך מחקר אמפירי על מלכודות עוני במערכת הרווחה הישראלית.

### מרכיביה של מלכודת העוני בישראל

על-מנת לבחון את היווצרותה של מלכודת העוני בישראל והשפעתה נתמקד בשני סוגי גמלאות, הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים, שסביר להניח שהן נוגעות לבני אדם העוברים מקיום על גמלאות לעבודה, ובמסגרת הישירים שיוטלו על בני אדם. גמלאות נוספות שעשויות להיות בנות-יישום בסוגיה זו אינן נבחנות כאן בשל סיבות שונות. מועמד ברור נוסף הוא גמלאות ביטוח אבטלה. אבל הן אינן נדונות כאן, מפני שהן אינן כפופות למבחן אמצעים, אלא מותנות בעמידה בתקופת אכשרה וכתנאי זכאות נוספים. זאת ועוד, תשלום דמי אבטלה מוגבל לתקופה קצרה, בין 70 ל-175 יום. גם גמלאות נכות כללית לא תיבחנה כאן, אף-על-פי שיש בהן אלמנטים של סלקטיביות ושימוש במבחני הכנסה. בדיקה מעמיקה של מלכודות העוני של נכים חייבות להיות נושא למחקר נפרד.

מקבלי הבטחת הכנסה זכאים לגמלאות שונות, להקלות ולפטורים ממס בתחומי פעילות שונים של מדינת הרווחה הישראלית, הן ברמה הלאומית והן ברמה המקומית. סובסידיות לשכר דירה והפחתות בשיעורי ארנונה הן דוגמאות טובות לכך. אולם, שיעורי המימון בהם נמוכים מאוד, ככל שמדובר בסובסידיות לדירה, או שיש הבדלים גדולים בשיעורי המימון בין מקומות יישוב כשמדובר בהנחות ממסי ארנונה ובפטורים. אי-הבהירות הקיימת באשר לתקנות ולכללים המסדירים מתן הטבות אלה אינה מאפשרת לכלול אותן בעבודת

ההכנסות ועל שינויים בנהלים לגבי צמצום הגמלאות למי שעובר מרווחה לעבודה (Saunders, 1995).

חוקרים וקובעי מדיניות בישראל גילו עד כה רק עניין מועט מאוד במלכודות עוני ובהשלכותיהן על תמריצי העבודה לעניים. במספר מחקרים שנערכו בשנות ה-70 נבדקו היבטים שונים של תופעה זו בהקשר של שינויי מדיניות שהונהגו בתקופה זו. במחקרים על סובסידיות לשכר נמוך, שאומצו בשנות ה-70 המוקדמות ברקו דורון ורוטר (1975) את ההשלכה של סובסידיות ממשלתיות על התמריץ לעבוד של עובדים המקבלים שכר נמוך. בשני מחקרים שערכו חוקרים של המוסד לביטוח לאומי באמצע שנות ה-70, גותחה פעולת הגומלין בין גמלאות ומסים במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית (הוגי ואחרים, 1974). במחקר הנרחב ביותר מבין מחקרים אלה מצאה לאה אחרות (1977), שפעילות גומלין זו אכן העמיסה EMTR (שיעורי מס שולי אפקטיבי) גבוה יותר על משקי בית עם הכנסות נמוכות מאשר על משקי בית עם הכנסות גבוהות יותר. אחדות מצאה, שכאשר מביאים בחשבון תשלומי תמיכות סוציאליות הכפופים למבחן אמצעים והקלות במס לעניים במערכת החינוך וגם במערכת המס ובתשלומי הביטחון הסוציאלי, ה-EMTR היו גבוהים מ-100%. ואחרון אחרון, בהצעתם שהוגשה למוסד לביטוח לאומי ב-1979, הקוראת לעריכת רפורמה במערכת התמיכות הסוציאליות, ניסו דורון וזיסקינד (1978) לטפל בסכנות של מלכודת עוני באמצעות יצירת מערכת של זיכויים שתמנע EMTR של 100% או יותר. פרט למחקרים אלה, היתה התעלמות כללית מן הנושא של מלכודות עוני בספרות הישראלית או לכל היותר התייחסות כללית מאוד. ואמנם, מאז הונהגה מערכת הבטחת הכנסה

שלה מעבודה ומפנסיות (לא כולל קצבות הילדים). תהליך זה נעשה מדי 6 חודשים והחישוב מתבסס על תלושי המשכורת של כל בני המשפחה העובדים (בדרך-כלל שני בני הזוג) בשלושת החודשים האחרונים. אם ההכנסה נמוכה מן הסכום הקובע בסוג המשפחה הנדון ובני הבית עמדו במבחן העבודה, יופחת מן ההכנסה המשפחתית סכום השווה ל-13% מן השכר הממוצע (17% כאשר מדובר בזוג). לאחר מכן יופחתו 40% נוספים מיתר ההכנסה. רק הכנסה משכר ומפנסיה אינה כלולה בכך. כל שאר מקורות ההכנסה נלקחים בחשבון במלוא שוויים. הסכום הנותר מכונה "ההכנסה הקובעת". הגמלה שמשפחה מקבלת תהיה ההפרש בין רמת הגמלה בשוויה המלא ובין ההכנסה הקובעת, או ההפרש בין הסכום הקובע ובין ההכנסה - הנמוך מבין השניים.<sup>1</sup>

שלא כמו הגמלאות להבטחת הכנסה המותנות במבחני אמצעים, קצבת הילדים היא קצבה אוניברסלית שאינה כפופה למבחן אמצעים. זוהי גמלה המשולמת לכל משפחה בישראל שיש בה ילדים מתחת לגיל 18. כל המשפחות עם ילדים, בין שהן מקבלות גמלת הבטחת הכנסה ובין שהן עוברות מרווחה לעבודה, מקבלות גמלה זו. הגמלה משולמת בדרך-כלל ישירות לחשבון הבנק של האם. בדצמבר 1996 היתה קצבת הילדים לילד אחד שווה ל-2.8% מן השכר הממוצע. הקצבה לשני ילדים היתה כפול מזה. אשר למסים, שלושת המסים הנלקחים

מחקר זו. אשר למיסוי, בעוד שלמסים עקיפים יש בבירור השפעה רגרסיבית על העניים, השפעה זו אינה קשורה במישרין לפעולת הגומלין שבין קבלת גמלאות למסים. בתור שכאלה לא כללנו אותם בניתוח זה.

כאמור, אנו ממקדים את הניתוח שלנו בהבטחת הכנסה ובקצבות ילדים. הכללים לחישוב גמלאות הבטחת הכנסה הם מסובכים. רמתה של ההכנסה המובטחת למקבל גמלה, שאין לו כל הכנסה, תהיה בשיעור המלא של גמלת הבטחת הכנסה שהוא או היא זכאים לה על-פי החוק. תובע גמלה שיש לו הכנסה, יהיה זכאי להשלמת הכנסה אם ההכנסה הכוללת של המשפחה (מעבודה או מפנסיות) נמוכה מן "הסכום הקובע", שנקבע כאחוז מן השכר הממוצע והוא שונה לסוגי משפחה שונים. רמתה של השלמת ההכנסה של אדם (או של משפחה) עם הכנסה תהיה סכום השווה להבדל שבין הגמלה, שאדם היה זכאי לה אילו לא היתה לו כל הכנסה, ובין ההכנסה לאחר הפחתת ההכנסות שאינן מובאות במניין ההכנסות לצורך חישוב הגמלה ("ההכנסה הקובעת"). ככל מקרה (להוציא המקרה של הורה יחיד), הגמלה אינה יכולה להיות גדולה מן ההבדל בין "הסכום הקובע" להכנסת הברוטו של אדם. בקיצור, הסכום הסופי של הגמלה יהיה הנמוך משני תחשיבים אלה.

על-מנת לקבוע גמלה למשפחה בעלת הכנסה כלשהי מחשבים את ההכנסה הכוללת

1. לשם הדגמה: אם הכנסתו של תובע יחיד היא 980 ש"ח, ההכנסה הקובעת תחושב כדלקמן:

$$980 \text{ פחות } 650 \text{ (13\% מן השכר הממוצע)} = 330$$

$$330 \text{ פחות } 132 \text{ (40\% מ-330)} = 198$$

ההפרש בין רמת הגמלה המלאה (99 ש"ח בדצמבר 1996) ובין ההכנסה הקובעת הוא:

$$977 \text{ פחות } 198 = 777$$

ההפרש בין הסכום הקובע (1,1613 ש"ח בדצמבר 1996) ובין ההכנסה

$$1,613 \text{ פחות } 980 = 633$$

סכום הגמלה יהיה אפוא הנמוך משני התחשיבים - כלומר, 633 ש"ח.

הממוצע (במקרה זה 1,250 ש"ח). עד לסכום השווה לאותו חלק של השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע (2,500 ש"ח) דמי הביטוח הם בשיעור של 2.66% מן ההכנסה מעבודה. על כל הכנסה מעל מחצית השכר הממוצע (2,500-20,000) דמי הביטוח הם בשיעור של 4.9% מן ההכנסה מעבודה.

התשלום עבור ביטוח בריאות הונהג בינואר 1995 כחלק מחוק ביטוח הבריאות הממלכתי. הוא נגבה יחד עם דמי הביטוח הלאומי באמצעות המוסד לביטוח לאומי. שלא כמו דמי הביטוח הלאומי, התשלום עבור ביטוח הבריאות נגבה מכל התושבים בלי קשר לרמת ההכנסה (יוצאים מן הכלל הם עקרות בית, עולים חדשים והמשרתים בצה"ל). הסכום המינימלי לדמי ביטוח בריאות הנגבה הוא 4.8% מרבע מן השכר הממוצע (1,250 ש"ח). רמה זו מתייחסת אל בני אדם חסרי כל הכנסה המקבלים הבטחת הכנסה, שאין להם הכנסה אחרת. מקבלי הבטחת הכנסה שעובדים חייבים לשלם דמי ביטוח בריאות על הכנסה שלהם מעבודה. הכנסה מעבודה שהיא מתחת למחצית השכר הממוצע (2,500 ש"ח) ממוסה לצורכי דמי ביטוח בריאות בשיעור של 3.1%. הכנסה גבוהה יותר (עד לתקרה) ממוסה לצורך זה בשיעור של 4.8%.

### דיגום פעילות הגומלין

לאור הוויכוח בבריטניה היתה הנחתנו הראשונה, שמלכודות העוני במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל הן תוצאה של ההשלכות שיש לפעילות הגומלין שבין גמלאות למסים במערכת הביטחון הסוציאלי על ההנעה לעבוד. לפיכך דגמנו את ההשפעה של פעילות הגומלין על ארבעה סוגי משפחה -

כאן בחשבון הם: מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי הנגבים מהכנסותיו של אדם מעבודה ודמי ביטוח בריאות. מס הכנסה הוא מס פרוגרסיבי המוטל על הכנסה של פרטים מעבודה, מפנסיות ומשכר דירה. הוא כולל מספר מדרגות שונות של רמות הכנסה שוליות, שהגבוהה בהן היא 50%. במערכת המס יש זיכויים שונים שבגללם סף המס עולה.

נוסף על זיכויים הניתנים לכל משלמי המסים (2.25 נקודות זיכוי), משלמי מס נשואים, שנשותיהם אינן עובדות, מקבלים נקודת זיכוי נוספת, בעוד שאם עובדת עם ילד מתחת לגיל 18 מקבלת בסך הכל 4.75 נקודות זיכוי. בפועל, הסכום הנמוך ביותר הממוסה הוא 2,450 ש"ח. במקרה של זוג, שרק אחד משני בני הזוג עובד, הסף נקבע ל-3,150 ש"ח ובמקרה של אם חד-הורית, הסף הוא 3,900 ש"ח.

דמי ביטוח לאומי נגבים מתושבים ישראליים, שעובדים או שיש להם הכנסות ממקורות אחרים. דמי הביטוח הלאומי הם מס ייעודי המהווה חלק מן המימון של מערכת הביטוח הלאומי; מקורות מימון נוספים הם תשלומי מעסיקים והשתתפות המדינה. תשלומי דמי הביטוח נגבים מן הפרט בדרך של ניכויים ישירים של המעסיקים משכר העבודה (במקרה של שכירים), או ישירות מן העצמאיים והלא-מועסקים, בשיעורים שונים המוטלים על מרכיבי ההכנסה החייבים בתשלומי דמי הביטוח הלאומי. תשלומי דמי הביטוח נגבים כאחוז מן ההכנסות וכוללים תשלום מינימום לבעלי רמת הכנסה נמוכה ותקרה מקסימלית של שכה והכנסה, ברמות הכנסה גבוהות. בני אדם שכל קיומם תלוי בגמלאות הבטחת הכנסה אינם חייבים בתשלום דמי הביטוח. הכנסת המינימום המחייבת בתשלום המינימלי היא רבע מן השכר

אדם יחיד, זוג שבו הבעל הוא המשתכר היחיד, זוג עם שני ילדים, שבו הבעל הוא המשתכר היחיד, ואם תד-הורית עם ילד אחד. בכל אחד מארבעת סוגי המשפחה בדקנו את השפעתה של פעילות הגומלין, החל ממצב שבו אין כלל הכנסות עד למצב שבו יש הכנסות ברמה של השכר הממוצע (שבמקרה זה הוא 5,000 ש"ח). הממצאים שלנו אכן מראים, שמלכודת עוני ברורה לחלוטין קיימת בשלושה מתוך ארבעת סוגי המשפחות הללו, ואילו בסוג הרביעי התמריצים השליליים לעבוד בולטים הרבה פחות. אולם, בשלב מוקדם התברר גם, שבניגוד למקרה של בריטניה, התמריצים השליליים הקיימים בישראל אינם תוצאה של העדר שילוב רציונלי של מערכת הביטחון הסוציאלי ושל מערכת מס הכנסה. אדרבה, הם תוצאה של חסרונות אופייניים של מערכת הביטחון הסוציאלי עצמה, במיוחד של טבעם של מבחני ההכנסה ושל התשלומים הקיימים בה.

תוצאות הדיגום מוצגות בתרשימים שלהלן.<sup>2</sup> במקרה של אדם יחיד, קיומה של מלכודת העוני בולט מאוד. עלייה של 400-600 ש"ח בהכנסותיו תביא לגידול נטו של 200 ש"ח בערך בהכנסה הפנויה; אולם, כל גידול בהכנסות של 600 עד 1,600 ש"ח לא יביא למעשה לכל שיפור במצבו. זאת ועוד, אם הגידול בהכנסות יהיה של 1,200-1,600 ש"ח, אותו אדם למעשה יפסיד כסף. לדוגמה, אם אדם מקבל הבטחת הכנסה ומגדיל את הכנסותיו מעבודה מ-1,200 ל-1,400 ש"ח, הכנסתו הפנויה נטו תקטן בפועל מ-1,553 ל-1,532 ש"ח.

אנו רואים אפוא, ששיעור המס השולי המוטל על אדם יחיד העובר מגמלה לעבודה והמשתכר בין 400 ל-1,600 ש"ח, יהיה קרוב ל-100% או יותר מזה. זהו, בלי ספק, תמריץ שלילי לחיפוש עבודה.

במקרה זה ברור אפוא, שמלכודת העוני אינה תוצאה של פעולת הגומלין בין הגמלאות ובין מס ההכנסה (מאחר שטרם

2. בחישובינו לקחנו בחשבון את הגמלאות ואת המסים האלה: (א) הבטחת הכנסה (הגמלה הסטנדרטית או המוגדלת); (ב) קצבות ילדים; (ג) מס הכנסה; (ד) דמי ביטוח לאומי; (ה) דמי ביטוח בריאות. כאמור, גמלאות ומסים אלה אינם מכסים כמובן את כל טווח הגורמים האפשריים בפעילות הגומלין שבין מסים לגמלאות. מסים נוספים, כגון מסי הרשות המקומית, וגמלאות נוספות, כגון מענקי דיור, אולי ראויים, או דורשים, התייחסות ובדיקה, אך מסיבות שונות הם לא נכללו במחקר בשלב זה.

כניסוח זה השכר הממוצע היה 5,000 ש"ח, וכל שיעורי הגמלאות והתשלומים מבוססים על הנחה זו. חישובי פעילות הגומלין מבוססים על:

הבטחת הכנסה - נתונים שסיפק אלן זיפקין המתייחסים לשיעורי הגמלה החודשיים של הבטחת הכנסה, לפי גודל משפחה.

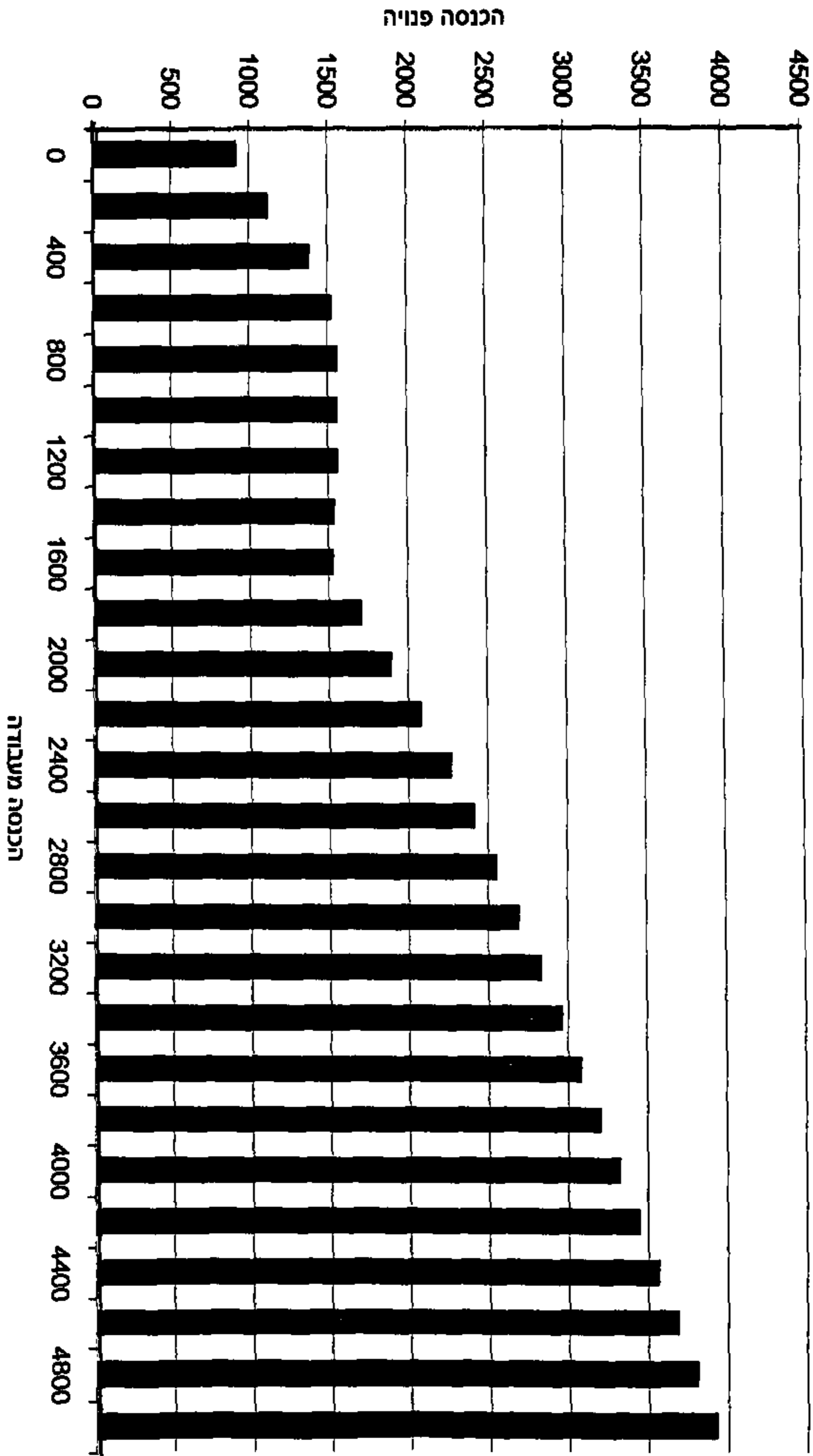
קצבות ילדים - רבעון סטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי, כרך 26:4, אוקטובר-דצמבר 1996, עמ' 30-31. מס הכנסה - לוח לניכוי מס הכנסה ממשכורות ושכר עבודה 1/97, עמ' 6-8.

דמי ביטוח לאומי - חושבו על הבסיס, שהכנסת המינימום, שעליה חייבים דמי ביטוח לאומי, היא 1/4 מן השכר הממוצע (במקרה זה 1,250 ש"ח). עד סכום השווה לחלק זה של השכר ולא למעלה ממחציתו של השכר הממוצע (2,500 ש"ח במקרה זה), דמי הביטוח הם 2.66% מן ההכנסה מעבודה. על כל הכנסה הגבוהה ממחצית השכר הממוצע דמי הביטוח הם 4.9% מן ההכנסה מעבודה (המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, 1996/1995, עמ' 27-28).

דמי ביטוח בריאות - מחושבים על הבסיס של תשלום מינימלי של 4.8% מרבע השכר הממוצע של המקבלים הבטחת הכנסה שאין להם הכנסה. על הכנסה מעבודה שהיא נמוכה מן השכר הממוצע דמי הביטוח הם 3.1%, ועל הכנסה גבוהה יותר - 4.8% (המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, 1995/1994, עמ' 229-235).



איור מס' 1. מלכודת העוני ליחיד



אחרות, העבודה הנוספת שתגדיל את הכנסתו של אדם ב־1,800 ש"ח למעשה תגרום לזוג הפסד של 60 ש"ח בערך. תוצאה מדהימה זו אינה קשורה למס הכנסה. הסף של מס זה גבוה יחסית בשל הקלות מס המוענקות לזוגות שיש בהם מפרנס יחיד. הדבר נובע גם הפעם מן השילוב של השיטה למניעת גמלאות כאשר ההכנסות גדלות ושל תשלומי דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. מן הסכום של 1,400 ש"ח ויותר תשלומי דמי הביטוח הלאומי ותשלומי דמי ביטוח הבריאות גדלים, בעוד שרמת הגמלה יורדת, וכך נוצר מצב, שבו ההכנסה הפנויה נטו למעשה יורדת בעוד שההכנסות גדלות.

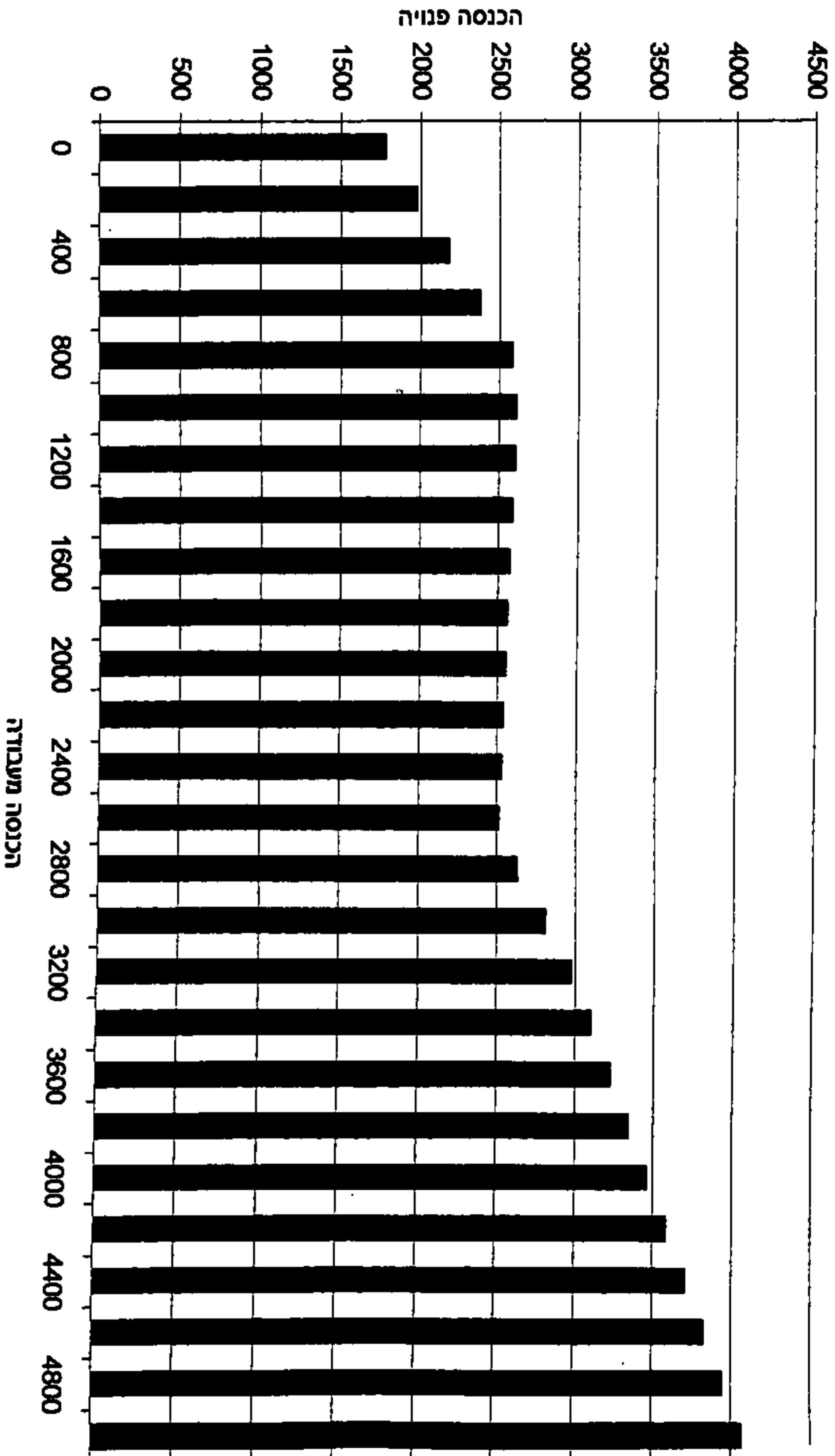
גם זוגות עם ילדים הם קורבנות של מלכודת עוני כאשר הם נמצאים בתהליך של מעבר מקבלת גמלאות לעבודה. אמנם הכנסתם גבוהה יותר מאשר במקרה של זוג בלי ילדים (אף-על-פי שהמקרה הנבחן הוא זה של גמלה סטנדרטית, ולא של גמלה מוגדלת), בגלל תוספת גמלה עבור הילדים ועקב התוספת של קצבת ילדים, מלכודת העוני עדיין רחבה מאוד ועמוקה. כמו במקרים האחרים, הכנסות נוספות של זוג עם ילדים עלולות להביא להפסד הכנסה פנויה נטו על טווח רחב מאוד של רמות הכנסה. במקרה שנבדק, רמת המס השולי על הכנסות מרצפה של 1,400 ש"ח עד לתקרה של 3,000 ש"ח היא מעל 100%. עלייה בהכנסות המשפחה מ־1,400 ש"ח ל־3,000 ש"ח תביא להפסד נטו של 111 ש"ח. גם כאן, למרות העובדה שהגמלה הגבוהה יותר למשפחות עם ילדים וגם קצבות הילדים מעניקות רמת הכנסה כוללת גבוהה יותר, מלכודת העוני היא התוצאה של ההשפעה המשולבת של מניעת הגמלה וההשפעה של תשלומי דמי הביטוח הלאומי. לפיכך, כאשר ההכנסות עולות מ־1,200 ש"ח ל־3,000 ש"ח, השילוב של הכנסות וגמלאות נשאר

הושג סף המס הנמוך ביותר). להיפך, הוא נובע בעיקר משיטת חישוב הגמלאות במקרה שיש הכנסות, ובחלקו מטבעם של תשלומי דמי הביטוח הלאומי. לא זו בלבד שמכל הכנסה מופחתים דמי ביטוח בריאות, אלא שתשלומי דמי ביטוח לאומי מתחילים לעלות ברמה נמוכה מאוד של הכנסות. בגלל אופן החישוב של הגמלה, שבה רמת הגמלאות מתושבת כאשר ההכנסה עולה, השילוב של הכנסות וגמלאות גדל במידה רבה עד שהכנסותיו של אדם יחיד מגיעות ל־600 ש"ח. מהכנסות של 800 ש"ח עד להכנסות של 1,600 ש"ח, השילוב נטו של הכנסות וגמלה נשאר כשהיה - 1,613 ש"ח. דבר זה, במשולב עם העלייה בגובה של דמי הביטוח הלאומי מ־1,400 ש"ח ומעלה, יוצר מצב, שבו שיעורי המס השולי עולים על 100%, ועקב כך מענישים באופן תמור את מי שהכנסותיו גבוהות יותר.

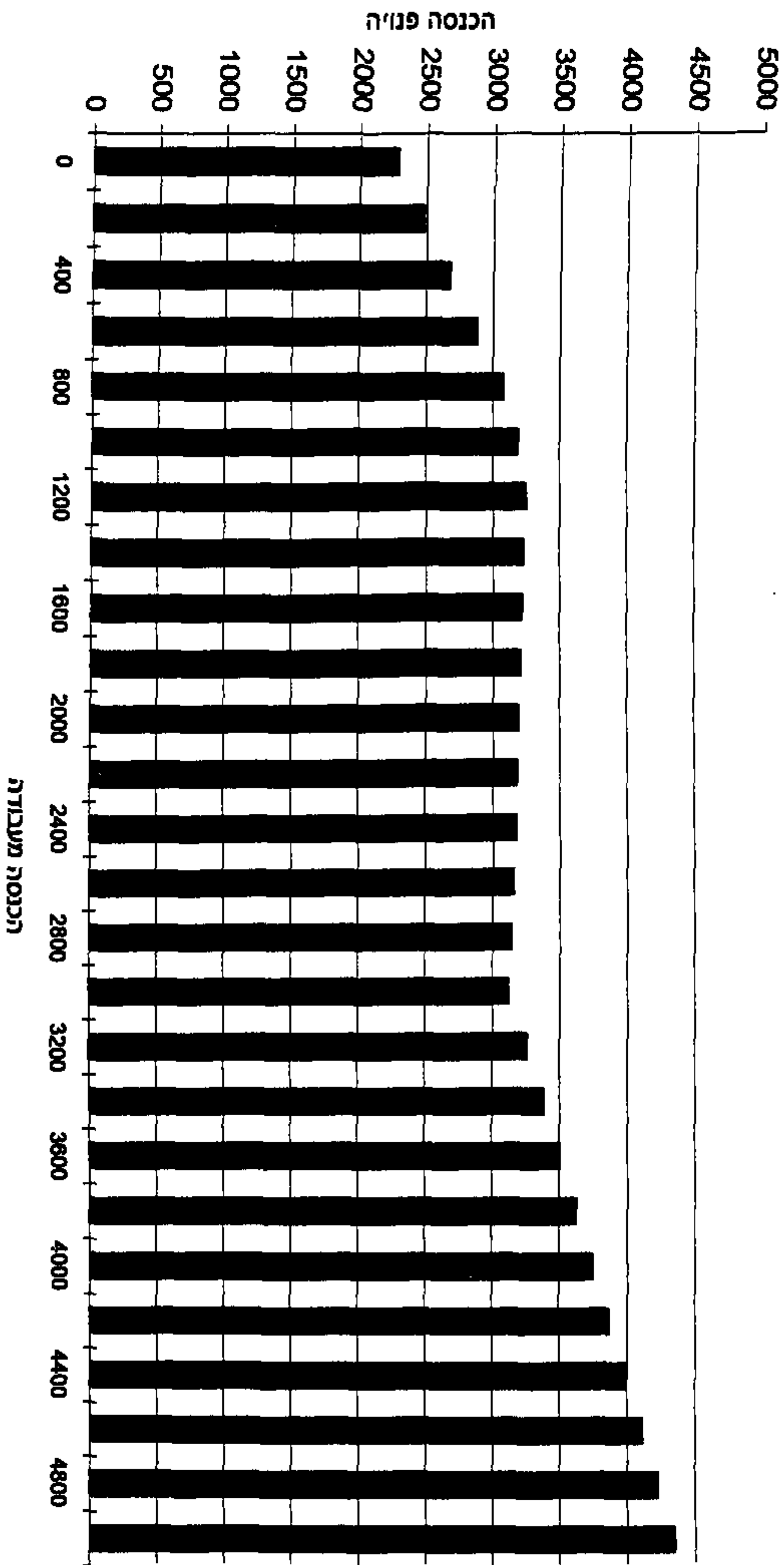
גם במקרה של זוג בלי ילדים, שבו הבעל עובד, קיימת מלכודת עוני בולטת מאוד. למעשה, הרמה במקרה זה רחבה אף יותר ועמוקה יותר מאשר במקרה של אדם יחיד. בגלל הגמלאות הגבוהות יותר המשולמות לזוגות, המלכודת מתחילה ברמת הכנסה גבוהה יותר מאשר במקרה של אדם יחיד.

כפי שהיה במקרה של משתכר יחיד, הכנסות נוספות במקרה של זוג העובר מקבלת גמלאות לעבודה יכולות גם הן להביא לשיעורי מס שולי של יותר מ־100%, אשר בפועל מביאים להפסד של הכנסה פנויה ככל שההכנסות מעבודה גדלות. אולם, כפי שצוין, במקרה זה שיעורי המס השולי מתייחסים לטווח רחב הרבה יותר של הכנסות מאשר במקרה של אדם יחיד. לפיכך, למרות שהכנסותיו של אדם תגדלנה מ־800 ש"ח ל־2,600 ש"ח, ההכנסה הפנויה של זוג תרד בפועל מ־2,573 ש"ח ל־2,510 ש"ח. במילים

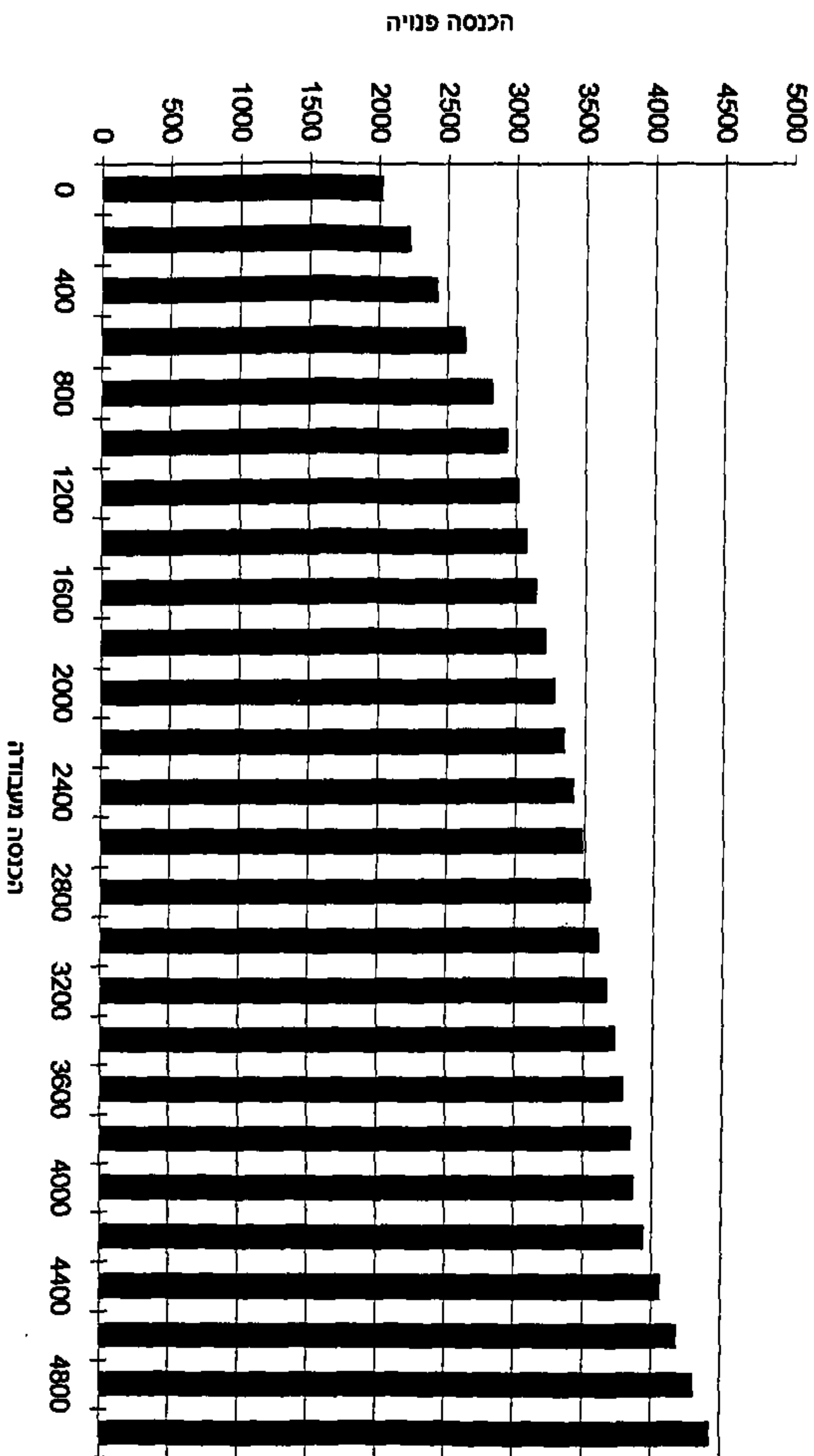
איור מס' 2. מלכודת העוני לזוג



אזור מס' 3. מלכודת העוני לזוג עם שני ילדים



איור מס' 4. מלכודת העוני לאם חד הורית עם ילד



## ההיקף של מלכודת העוני

כמה בני אדם המקבלים גמלאות הבטחת הכנסה בישראל מושפעים ממלכודת העוני? כפי שראינו, האומדנים בדבר השפעותיה של מלכודת העוני הם בעייתיים. השימוש בנתונים מצרפיים אינו מאפשר לנו לתת תשובה מדויקת במיוחד לסוגיה זו. מרבית האומדנים במדינות רווחה אחרות נוטים להשתמש בנתונים על מספר מקבלי הגמלאות המותנות במבחני אמצעים כדרך לאמוד את מספרם של בני האדם המושפעים מן המלכודת. אומדן כזה עלול להיות נמוך מדי, מפני שהוא מתעלם מאי-מיצוי של זכאות לקבלת גמלה, שעלול לגבוע ממלכודת העוני שבגללה בני אדם מתייאשים מלפנות כדי לתבוע גמלאות אלה, והוא עלול להיות גבוה מדי מפני שהוא מניח, שהמקבלים ערים למלכודת העוני, דבר שאינו בהכרח נכון.

אף-על-פי כן, נתונים על מספרם של אלה המקבלים גמלאות הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל צריך לחת לנו מושג כל-שהו על שיעורה של האוכלוסייה שקיימת אפשרות שחיפגע משיעורי המס השולי ה- גבוהים מאוד, היוצרים את מלכודת העוני. המספר החודשי הממוצע של מקבלי הבטחת הכנסה בגיל העבודה ב-1995 היה 75,310 (זיפקין, 1997, עמ' 5). ברור, שרבים מאלה הם קורבנות אפשריים של מלכודת העוני. מתוכם, הקורבנות הסבירים ביותר של מלכודת העוני הם אלה התלויים בעבודה כמקור העיקרי של הכנסתם מעבר לגמלה. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, מקור הכנסה העיקרי (מלבד הבטחת הכנסה) עבור 28% ממקבלי גמלאות הבטחת הכנסה בגיל העבודה היה עבודה. בקרב משפחות עם ילדים, חלקם של מקבלי גמלאות הבטחת

אותו דבר כדיוק - 3,024 ש"ח. אולם, מ-1,200 ש"ח ומעלה הסכום הנומינלי של תשלומי דמי ביטוח לאומי עולה מ-60 ש"ח ל-192 ש"ח, וכך נגרם הפסד להכנסה נטו. מס ההכנסה אינו ממלא תפקיד בתהליך זה, מאחר שהסף במקרה זה הוא 3,200 ש"ח כגלל הקלות המס הניתנות לזוגות שבהן יש מפרנס יחיד.

המקרה האחרון שייברק כאן הוא של אם חד-הורית עם ילד. הממצאים במקרה זה שונים מאוד מאלה הנוגעים לסוגי המשפחה האחרים. אמנם אפשר לטעון, שעדיין קיימים תמריצים שליליים, אבל הם הרבה יותר מתונים. בחינת הנתונים עבור אם חד-הורית עם ילד מעלה, שעד להכנסות של 800 ש"ח הכנסתה של אם חד-הורית אינה מושפעת כלל ממס שולי. ההכנסה שלה נשאר שילוב של גמלת הבטחת הכנסה מלאה ושל קצבות ילדים ועוד הכנסות, פחות השיעור הבסיסי של תשלומי דמי ביטוח בריאות. מ-1,000 ש"ח מתחיל צמצום הגמלה, ומ-1,400 ש"ח תשלומי דמי הביטוח הלאומי מתחילים לעלות. שיעור המס השולי מדרגה זו ומעלה נע סביב הרמה של 60%-75%. שיעור זה הוא גבוה, אבל לא כמו השיעור של 100% ויותר, שנמצא במקרים האחרים. עקב ההקלה הגדולה במס הגינתנת לאם חד-הורית עם ילד, מס הכנסה מנוכה רק כרמות ההכנסה הגבוהות יחסית של 4,200 ש"ח. ההבדל החשוב בין מקרה זה למקרים האחרים הוא, ש"הסכום הקובע" אינו נלקח בחשבון כאשר קובעים את הרמה שבה נשללת הגמלה. הדבר נקבע אך ורק על בסיס ההבדל בין הגמלה הבסיסית (שבמקרה של הורה יחיד היא תמיד ברמה הגבוהה יותר) ובין ההכנסה הקובעת. כתוצאה מכך מניעת הגמלה היא הרבה יותר הדרגתית והרבה פחות תלולה.

## דיון

שלא כמו ברוב מדינות הרווחה האחרות שבהן רווחת התופעה של מלכודת עוני, מלכודות העוני הבולטות מאוד שנמצאו ב־מחקר זה אינן בראש ובראשונה התוצאה של פעילות הגומלין בין הגמלה לשיטות המס. הנתונים מראים בבירור, שמש הכנסה אינו ממלא כל תפקיד ביצירת מלכודות עוני בישראל. זוהי תוצאה של ספי מס גבוהים מאוד בשיטת המס הישראלית. משום כך, בשעה שסף המס עבור אדם יחיד בארצות־הברית הוא 26.1% מן התוצר הגולמי לנפש, ובבריטניה הוא 29.4%, בישראל הוא מגיע ל־47%. בדומה לכך, בעוד שהסף עבור משפחה של ארבע נפשות בבריטניה הוא 43.8% מן התמ"ג (התוצר המקומי הגולמי) לנפש, בישראל הוא 80.7% (מינהל הכנסות המדינה, 1997, עמ' 419-420). בגלל סף המס הגבוה, הכנסתם של בערך מחצית (47%) ממשלמי המס בישראל נמוכה מרמת ההכנסה המינימלית, והם אינם נדרשים לשלם מס הכנסה כלל. בכל המקרים שנבדקו בעבודה זו (יש שני יוצאים מן הכלל שוליים), בני אדם העובדים מרווחה לעבודה אינם נדרשים להפריש מאומה מהכנסותיהם למס הכנסה (לפחות עד לאחד שהם חדלים לקבל תשלומי גמלאות). אף־על־פי שדמי ביטוח הבריאות מטילים בכירור נטל כספי כבד על האוכלוסייה הענייה, והעלייה החדה יחסית בגובהם של תשלומי דמי הביטוח הלאומי תורמת להיווצרותה של מלכודת עוני, תשלומי מס אינם הסיבות העיקריות לתופעת העוני הקיימת בקרב

הכנסה, עם הכנסה מעבודה כמקור ההכנסה העיקרי, היה גדול בהרבה: ל־41% ממקבלי גמלאות הבטחת הכנסה, שהיו זוגות עם ילדים, היתה הכנסה כלשהי מעבודה, ובקרב הורים יחידים עם ילדים השיעור היה 36% (המוסד לביטוח לאומי, 1996, עמ' 137). במילים אחרות, ב־1995 בערך 20,333 משפחות בישראל, רבות מהן עם ילדים, היו קורבנות אפשריים של מלכודת העוני.<sup>3</sup> כאשר משווים זאת למספרן של משפחות עניות עובדות ב־1995, מגלים שהיו אז 67,200 משפחות עם הכנסה מעבודה שהיו מתחת לקו העוני (המוסד לביטוח לאומי, 1996, עמ' 173). ניתן לשער, שיש חפיפה רבה בין שתי קבוצות אלה. נוסף על כך, נתון ניו של המוסד לביטוח לאומי לשנים קודמות מראים, שחלקן של משפחות עם הכנסה מעבודה בקרב מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה גדל מדי שנה. מכיוון שכך, ניתן להניח, שמספרן של המשפחות הלכודות במלכודת העוני גדול היום עוד יותר.

נתוני המוסד לביטוח לאומי המתייחסים לסוגי המשפחה שהודגמו כאן חושפים את שיעורם הגדול של המקבלים הנלכדים במלכודת העוני. בדצמבר 1996 שילמו 58% מתוך 1,126 הזוגות המקבלים את גמלת הבטחת הכנסה המוגדלת שיעורי מס שולי בפועל של יותר מ־85%. בקרב זוגות עם ילדים שיעורם של הלכודים במלכודת־העוני היה גבוה אף יותר. מ־1,562 המשפחות עם ילדים המקבלות גמלה באופן סדיר, 89% היו לכודות במלכודת העוני, שהגיעה לא פעם לרמת מס שולי של יותר מ־100%.

3. זהו רק אומדן של המספר מכיוון שמספרם של המקבלים הבטחת הכנסה מתייחס לממוצע חודשי, ואילו חלקם של המקבלים הבטחת הכנסה עם הכנסה מעבודה מתייחס לחלקם של מקבלי הבטחת הכנסה בסך הכל השנתי.

שהנהגתו של החוק החדש לא תביא לגידול במספרם של מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה בין מקבלי שכר נמוך המנסים להשלים את שכרם הנמוך באמצעות גמלאות הבטחת הכנסה. מטרת מדיניות זו היתה המשך למסורת של הכלל שקבע "מעצור שכר" בתוכניות הסיוע הסוציאלי בישראל ויש לראותן בהקשר של רמות השכר כמשק הישראלי. בפועל, רמת השכר של חלק גדול מכוח העבודה הישראלי נמוכה מזו של עובדים ברוב ארצות הרווחה האחרות. ב-1995 השכר החודשי הממוצע היה רק 1,446 דולר, ושכרם הממוצע של עובדי תעשייה היה 1,698 דולר (המכון לפריזן העבודה בישראל, 1997, עמ' 139). זאת ועוד, הפערים בין עובדים בעלי הכנסה גבוהה לאלה שהם בעלי הכנסה נמוכה בולטים מאוד ודומים לאלה שניתן למצוא בבריטניה ובצרפת (עוואד וישראל, 1996, עמ' 229).

כמו במדינות רווחה אחרות, עוצמתם של אנשי משרד האוצר איפשרה להם לגרום שינוי של ממש במבנה ובמטרות של המדיניות המקורית של התוכנית להבטחת הכנסה (Helco and Wildavsky, 1974; Hill, 1997, p. 75). במקרה שלפנינו, הצורך לקבל את הסכמת משרד האוצר הביא לכלילתה של תקרת הכנסה בעת שמחשבים את רמת הגמלה עבור עובדים עניים. כתוצאה מכך, התוכנית להבטחת הכנסה כוללת מצד אחד זיכויים נדיבים, שנועדו לעודד את המעבר מרווחה לעבודה, ומצד שני - תקרה מחמירה על ההכנסות, היוצרת מחסומים המונעים באופן יעיל מעבר זה. עקב תקרת הכנסות זו, הזיכויים מאכזרים הרבה מאוד מערכם, דבר המביא להיווצרות מלכודות עוני רבות עוצמה, היוצרות עקב כך תמריצים שליליים ליציאה לעבודה, אשר מעודדים את המקבלים להמשיך ולהישאר במסגרת הרווחה, במקום לחפש עבודה.

מקבלי גמלאות במערכת הביטחון הסוצי-יאלי. בעוד שהממצאים שהעלו מרבית המח-קרים שנערכו בבריטניה מצביעים על הבעיה של פעילות הגומלין בין הגמלה למס כעל הסיבה העיקרית למלכודות העוני, הנתונים הישראליים מראים בבירור, שאין זה בהכרח כך. המלכודות עשויות להתקיים גם כאשר המס אינו יוצר תמריצים שליליים.

אדרבה, המצבים היוצרים תמריצים שליליים לעבודה עבור ישראלים המקבלים גמלאות הבטחת הכנסה נובעים מאנומליות הקיימות במערכת הבטחת הכנסה עצמה. אנומליות אלה משקפות את מטרותיהם הסותרות של המשתתפים המעורבים בתהליך עיצוב המדיניות, שהגיע לשיאו בתהליך ניסוח התוכנית להבטחת הכנסה. ההצעות ההתחלתיות לתוכנית הבטחת הכנסה, כפי שהעלו אותם בזמנו מתכנני התוכנית ובעלי תפקידים במוסד לביטוח לאומי, ניסו לעודד מעבר של מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה מרווחה לעבודה באמצעות יצירת סידרה משוכללת של זיכויים (disregards, כלומר אי הבאה במניין, בעת חישוב הגמלה, של חלק מהכנסות מעבודה), שתהיה מתאימה הן להשגת הכנסה מעבודה והמביאה בחשבון את העלויות הנגרמות עקב יציאה לעבודה (דורון וזיסקינד, 1978, עמ' 51-52). אכן, המבנה הפורמלי של הזיכויים במערכת הבטחת הכנסה הישראלית תואר בצדק כ"מתקדם מאוד מבחינה מושגית" לעומת זה שניתן למצוא במדינות רווחה אחרות (Lightman, 1990, p. 607).

אולם, אנשי משרד האוצר שנטלו חלק בתהליך גיבוש המדיניות היו מודאגים מאוד מן העלות האפשרית של התוכנית, במיוחד מן ההשפעה השלילית על מבנה השכר. הם עמדו על כך, ש"מעצור שכר" (wage stop) בצורה של תקרת הכנסה יכלל בתוכנית להבטחת הכנסה. דבר זה נועד להבטיח,



גמלת הבטחת הכנסה המנסים לחזור לשוק העבודה. הן אינן נובעות מפעילות הגומלין בין מערכת הגמלאות למערכת המס, אלא הן בראש ובראשונה תוצאה של מבנה מערכת הבטחת הכנסה עצמה. באופן כללי יותר, הן גם תוצאה של השכר הנמוך הקיים במשק הישראלי ושל החשש של קובעי המדיניות במשרד האוצר שזיכויים נדיבים יותר בתוכנית הבטחת הכנסה יביאו למעגל מקבלי הבטחת הכנסה חלק גדול של עובדים המשתכרים שכר נמוך. שילוב טוב יותר של מערכת המס ושל מערכת הגמלאות, שהוא הפתרון המוצע לעתים קרובות יותר לבעיית מלכודות העוני, לא יביא לפיכך לשיפור המצב בנושא זה בארץ. אולם, הגבלה של מעצור השכר הנוקשה הקיים עשויה לצמצם במידה רבה את השפעתה של מלכודת העוני, כפי שמוכיח המקרה של הורים יחידים. אין גם להניח, כפי שאנשי משרד האוצר חוששים, שהדבר יוביל לניצול יתר או לניצול לרעה של מערכת הגמלאות מצד עובדים המשתכרים שכר נמוך.

היוצא מן הכלל היחיד מתוצאה סותרת זו הוא המקרה של משפחות חד-הוריות. תקרת ההכנסות, בצורה של הסכום הקובע, אינה כלולה בחישוב הגמלה בקבוצה חברתית זו. מצב זה הוא תוצאה של החלטה מכוונת לפטור אימהות גרושות עם ילדים מן התקנות של מעצור שכר, כדי לעודד את שובן לשוק העבודה. פסיקות של בית המשפט שבאו בעקבות זאת ושינויים בחוק הרחיבו יוצא מן הכלל זה עד שהוא כולל את כל ההורים היחידים עם ילדים המקבלים גמלאות להבטחת הכנסה. כתוצאה מכך, מלכודת העוני הרבה פחות חמורה כשמדובר בהורים יחידים, והתמריצים השליליים לחזור לעבודה הרבה יותר חלשים לגביהם.

## סיכום

מלכודות העוני הקיימות במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית כוללות תמריץ שלילי בולט לצאת לעבודה עבור סוגים של מקבלי

## ביבליוגרפיה

- אחדות, ל' (1977), מערכת החמיכות בישראל - נובמבר 1977, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.  
 דורון, א', רוטר, ר' (1975), עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם, ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד.  
 דורון, א', זיסקינד, צ' (1978), גמלאות להבטחת קיום - הצעת תוכנית, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.  
 דורון, א', קרמר, ר"מ (1992), מדינת הרווחה בישראל, תל-אביב: עם עובד.  
 הוניג, מ', קחלוב, י', ברונפלד, א', לקסר, מ' (1974), מערכת התמיכות בישראל ערב פיהות נובמבר 1974 ואחריו, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.  
 המוסד לביטוח לאומי (1996), סקירה שנתית 1995/1996, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.  
 המכון לפריקן העבודה (1997), פריקן העבודה בישראל: השוואה בינלאומית, תל-אביב: המכון לפריקן העבודה.  
 זן אורשוט, ו' (1999), "מגבלות המיקוד: על הסיבות מרובות המישורים לאי-מיצוי זכויות", ביטחון סוציאלי, 56: 193-208.  
 זיפקין, א' (1997), "מרווחה לעבודה: מסכלי-תמריץ כספיים בשלוש מדינות", ביטחון סוציאלי, 35: 64-76.  
 מינהלת הכנסות המדינה (1997), דו"ח שנתי 1996, ירושלים: משרד האוצר.  
 עוואד, י', ישראלי, נ' (1996), "עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות השוואה בינלאומית", בתוך: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 1995/1996, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, עמ' 209-238.

- Abel-Smith, B. (1968), "Paradoxes of the welfare state", *The Listener*, 79: 696-697.
- Alcock, P. (1993), *Understanding Poverty*, Houndmills: Macmillan.
- Alcock, P. and Pearson, S. (1999), "Raising the poverty plateau: The impact of means-tested rebates from local authority charges on low income households", *Journal of Social Policy*, 28(3): 497-516.
- Atkinson, A.B. (1989), *Poverty and Social Security*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Atkinson, A.B. and Morgensen, G.V. (eds.) (1993), *Welfare and Work Incentives*, Oxford: Clarendon Press.
- Battle, K. and Torjman, S. (1993), *The Welfare Wall: The interaction of the Welfare and Tax Systems*, Ottawa: The Caledon Institute of social Policy.
- Betson, D., Greenberg, D. and Kasten, R. (1982), "A simulation analysis of the economic efficiency and distributional effects of alternative program structures: The negative income tax versus the credit income tax", in: Gerfinkel, I. (ed.), *Income-Tested Transfer Programs*, New York: Academic Press, pp. 175-203.
- Clasen, J., Gould, A. and Vincent, J. (1997), *Long-Term Unemployment and the Threat of Social Exclusion*, Bristol: The Policy Press.
- Deacon, A. and Bradshaw, J. (1983), *Reserved for the Poor*, Oxford: Basil Blackwell and Martin Robertson.
- Dilnot, A. and Stark, G. (1989), "The poverty trap, tax cuts, and the reform of social security", in: Dilnot, A. and Walker, I. (eds.), *The Economics of Social Security*, Oxford: Oxford University Press, pp. 169-178.
- Dollory, B. and Fletcher, M. (1997), "Using budget constraints to illustrate poverty traps: The case of young part-time workers in Australia", *Australian Journal of Social Issues*, 32: 159-180.
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I and Whitfor, P. (1996), *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*, London: HMSO.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Evans, M. (1996), *Families on the Dole in Britain, France and Germany*, STICERD: London School of Economics.
- Evans, M. (1998), "Social security: Dismantling the pyramid", in: Glennerster, H. and Hillos, J. (eds.), *The State of Welfare*, Oxford: Oxford University Press, pp. 257-307.
- Evans, P.M. (1993), "Work incentives and sole mothers: Comparing Australian Policy", *Australian Journal of Social Issues*, 28: 316-333.
- Government Statistical Service (1995), *Social Trends*, London: Government Statistical Service.
- Heclo, H. and Wildavsky, A. (1974), *The Private Government of Public Money*, London: Macmillan.
- Hemming, R. (1984), *Working Families*, Oxford: Oxford University Press.
- Hill, M. (1997), *Understanding Social Policy*, Oxford: Blackwell.
- Lightman, E.S. (1990), "Earnings' disregards in Canada, Britain and Israel", *Social Services Review*, 64(4): 602-616.
- Moffitt, R. (1992), "Incentive effects of the U.S. welfare system: A review", *Journal of Economic Literature*, 30: 1-61.
- Ozawa, M.N. (1995), "The earned income tax credit: Its effect and its significance", *Social Service Review*, December: 563-582.
- Parker, H. (1995), *Taxes, Benefits and Family Life*, London: Institute of Economic Affairs.
- Piachaud, D. (1997), "The growth of means-testing", in: Walker, A. and Walker, C. (eds.), *Britain Divided*, London: CPAG, pp. 75-83.

- Piachaud, D. and Field, F. (1971), "The poverty trap", *New Statesman* (3.12.71), pp. 772-773.
- Saunders, P. (1995), "Improving work incentives in a means-tested welfare system: The 1994 Australian social security reforms", *Fiscal Studies* 16(2): 45-70.
- Whynes, D. (1993), "The poverty trap", in: Barr, N. and Whynes, D. (eds.), *Current Issues in the Economics of Welfare*, London: Macmillan, pp. 63-86.

# "ידע מן החיים" לעומת "ידע אקדמי": המקרה של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה

מאת מיכל קרומר-נבו\*

"גילינו, שצורך הפעולה אינו נתינת אפשרות לעניים להשמיע את קולם, אלא פתיחת אוזניים. ציקרה אינו העצמתם של העניים, אלא האנשתם של אזרחים ושל מוסדות." (טרדייה, 1999, עמ' 175)

בין הגורמים הפוליטיים והאידיאולוגיים שהשפיעו על קובעי המדיניות ב"תקופת החסד" יש למנות את האקלים החברתי ששרר באותה תקופה. היתה זו תקופה שהתעוררה בה מודעות חברתית למצוקתן של אוכלוסיות שהתקיימו עד אז בשוליים החברתיים וקבוצות אוכלוסייה אלה זכו לתמיכה, לאהדה ולמידה גבוהה של לגיטימציה בקרב חלקים גדולים של הציבור הישראלי. הבולטת מבין אותן קבוצות היתה תנועת "הפנתרים השחורים" (דורון, תשנ"ה, עמ' 123-124), אשר ייצגה את עולי שנות ה-50 מארצות ערב, שרבים מהם עדיין חיו בשנות ה-70 בתנאי מצוקה ועוני.

תנועת "הפנתרים השחורים" השמיעה קול חברתי שלא היה מוכר עד אותה עת, ואשר גם לאחר שהושמע, נתקל ביחס של ביטול והכחשה.<sup>1</sup> למרות זאת, נקלט קול הזעקה שהגיע מן הרחובות ומן השכונות באוזניהם של קובעי המדיניות. במידת מה

## מבוא

עשרים שנה חלפו מאז נחקק בכנסת חוק הבטחת הכנסה. לידתו של החוק סימנה את סופה של תקופה של עשר שנים, שבה הונהגו רפורמות חברתיות מכריעות. תקופה זו, שנמשכה לאורך שנות ה-70, מכונה בפי אברהם דורון, "תקופת חסד" (דורון, תשנ"ה, עמ' 124). בתוך תקופת החסד הגדילה הממשלה במידה רבה את המשאבים לפעולות הרווחה השונות וראתה במדיניות רווחה חיובית אמצעי ראשון כמעלה להילחם בעוני ובפערים החברתיים. באותה תקופה הונהגו תוכניות ביטוח אבטלה ונכות כללית, נערכה רפורמה בתשלומי קצבאות הילדים והונהגו רפורמות בתחומי שירותי הרווחה האחרים. הנהגת חוק הבטחת הכנסה ב-1980, שכלל רפורמה מרחיקת לכת במערכת הסעד, סימלה את קצה של תקופת חסד זו של המלחמה בעוני.

\* בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש שרלוט ב' וג'ק ג' שפיצר, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע.

המחברת מודה לורד סלונים-נבו וליצחק נבו, שמתוך ריכוח אתם צמח מאמר זה.

1. זכורה בהקשר זה תגובתה של ראש הממשלה דאז, גולדה מאיר, שאמרה על "הפנתרים השחורים" שהם "לא נחמדים", וביטאה בכך חוסר הבנה מוחלט של דבריהם ושל הכוח החברתי שעמד מאחוריהם וגם את היחס הפטרוני כלפי עצם העובדה שבני אדם אלה "מעזים" להשמיע קול עצמאי וביקורתי.

את המגמות העתידיות של המשברים החברתיים התובעים שינוי במדיניות.

### מקורות הידע - מתפיסה צרה לתפיסה מכלילה

תיאוריות עכשוויות, בכללן תיאוריות פוסט-מודרנית והתיאוריה הביקורתית (Critical Theory), מעוררות שאלות חשובות לגבי הידע המדעי, ה"אובייקטיבי" כביכול (Rosenau, 1992; Ife, 1997). טענתן של התיאוריות הללו היא, שהידע המדעי הוא תוצר של אידיאולוגיות ופוליטיקה. השפעתן של אידיאולוגיות על חוקרים וקובעי מדיניות אינה גלויה וברורה, הן לחוקרים ולקובעי המדיניות עצמם והן לצרכני הידע המדעי, שכן על-פי רוב היא מוסורית תחת איצטלה של שיקוף ה"אמת". תיאוריות אלה מציבות סימני שאלה לגבי משפטים שנחשבו באופן מסורתי אמיתות יסוד: האם המעמד המוגדר פוליטי של הידע המדעי ניתן לו בצדק, או שמא מעמדו העדיף הוא שיקוף של עמדת הכוח המצויה בידיהם של אנשי המדע? האם קיים ידע שלא מוצא לו ביטוי בתיאוריות המדעיות?

תשובתם של תיאורטיקנים כמו מישל פוקו על שאלות אלה היא, שקיים קשר אימננטי בין ידע ובין כוח חברתי.<sup>2</sup> מעמדו האקסקלוסיבי של הידע האקדמי הוא ביטוי לכוח החברתי והפוליטי המצוי בידיהם של בעלי הידע הזה. ללא חשיפת הקשרים והיחסים בין הידע ובין הכוח החברתי לא תיתכן הבנה מלאה של הידע ושל מושאי הידע. על-פי תפיסה זו הידע המדעי משקף את הערכים והנורמות של בעלי הכוח

היתה "תקופת החסד" תגובה "מלמעלה" לאירועים שהתרחשו "למטה".

נהוג לחשוב, שהידע (knowledge) הנחוצ לשימוש קביעת מדיניות ככלל הוא ידע "אובייקטיבי", שמקורו בעיקר בנתונים כמותיים. הדבר נכון במיוחד בתחום מדיניות הרווחה העוסקת באוכלוסיות שוליות, כמו במקרה של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה, שסיפוריהם האישיים נתפסים בעיני קובעי המדיניות ובדעת החוקרים כאנקדוטות, כמעשייה הראויה לפתוח בה מאמר או הרצאה, אבל לא כמקור לידע, שיש בו תרומה חשובה להבנת התמונה החברתית, על הזרמים השונים בתוכה, ולקביעת מדיניות.

הטענה המועלית במאמר זה היא, שהחפירה שהידע הרלוונטי לקביעת מדיניות הוא בראש ובראשונה ידע שמקורו בנתונים כמותיים או בניתוח של תהליכים מקרו-חברתיים, מתעלמת מכוחו ומתקפותו של הידע המצוי בידי בני האדם, שהם מושאי תוכניות הרווחה השונות ומן הצורך בייצוג נקודת המבט של צרכני המדיניות. הדבר נכון במיוחד כאשר מדובר בבני אדם החיים בעוני ומתקיימים מכספי הגמלה להבטחת הכנסה, ששוליותם החברתית היא הבולטת ביותר. ברונו טרדייה (1999) כותב, שבימי הביניים, תקופה שבה הכתיב החוק הדתי את האתוס החברתי, נחשבו העניים מכשפים. היום, בעידן דת התבונה, העניים נחשבים בני אדם חסרי בינה ודבריהם אינם נתפסים בחברה כבעלי תוקף.

הטיעון המובלע בדברי הוא, שבני האדם ה"פשוטים", לקוחותיה של מדיניות הרווחה, ולקוחותיה של גמלת הבטחת הכנסה, הם בעלי ידע לגיטימי. תמונת הידע שלהם שונה מזו הנלמדת באוניברסיטאות, אבל היא חיונית עבור קובעי המדיניות הרוצים להבין

2. הצגה ודיון במושאי של פוקו להבנת היחסים בין רווחה, כוח וידע ניתן למצוא אצל Hewitt, 1992.

נראים חייהם של אלה המצויים בשולי החברה, על כל ליקוייהם ופגמיהם. מנקודת המבט של אלה החיים בשוליים החברתיים נראים ביתר קלות דווקא ליקוייהם ופגמיהם של המוסדות החברתיים עצמם.

(2) דרכי השגת הידע. "ידע מן החיים" נרכש ב"רחוב" בדרכים "טבעיות", יומיומיות. בעלי הידע אינם יכולים להצביע על המקור שממנו למדו אותו. "ידע אקדמי" לעומת זאת נאסף באוניברסיטאות והוא פרי מחקר מתוכנן, תיאוריות מושכלות ומחשבה מודעת.

(3) מהימנות (Trustworthiness). ה"ידע מן החיים" מושפע מן החוויה האישית ומשפיע עליה. הוא אינו עומד למבחני תוקף ומהימנות חיצוניים. "הידע המדעי" עומד שוב ושוב במבחני תוקף ומהימנות ומשום כך הוא מתיימר להיות "אובייקטיבי" (זוהי טענה מסובכת, משום שכפי שכבר הזכר, התיאוריה הביקורתית חושפת את השפעתן של אידיאולוגיות, נורמות חברתיות ועמדות כוח על הידע המדעי ומערערת את יומרתו להיחשב אובייקטיבי. בכל זאת אני מזכירה טענה זו, שכן, בעקבות תובנותיה של התיאוריה הביקורתית נדרש "הידע המדעי" יותר ויותר לרפלקסיביות כאשר למקורותיו חו חושפת את ההשפעות הללו, בשעה שה"ידע מן החיים" אינו נדרש לעשות זאת).

(4) לגיטימיות. ה"ידע האקדמי" הוא ידע בעל כוח והשפעה חברתיים. הוא נתפס כמייצג את ה"אמת". לעומת זאת, "הידע מן החיים" נתפס כידע שולי מבחינת עמדת הכוח החברתי. הוא נתפס כידע מקוטע, חלקי ואידיוסינקרטי.

אולם נראה, שבלהט הטענות בדבר כוחו העדיף, תקפותו העדיפה, הלגיטימיות שלו

החברתי והוא ביטוי של כוחם, כמו גם ביסוס של אותן עמדות כוח (Howe, 1994).

הסתכלות ביקורתית כזאת על הידע המדעי מעלה שאלות מהותיות לגבי גוף הידע העומד לרשותנו בבואנו לדבר על משפחות המתקיימות על הבטחת הכנסה.

הטענה נגד המעמד המונופוליסטי והאקסקלוסיבי של הידע האקדמי היא טענה מהפכנית ורבים חולקים עליה. אולם, דומה שגם אם הסובלנות לטענות נגד התפיסה המונופוליסטית של הידע האקדמי גדלה והולכת, היא אינה מגיעה עד כדי הכרה בידע לגיטימי ורלוונטי המצוי דווקא בידיה של אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה. מיעוט ההשכלה בקרב אוכלוסייה זו, השור-ליות החברתית הבולטת של חלק מחבריה וחברותיה, השיפוטים המוסריים הנעשים חרשות לבקרים ביתם אליה, כל אלה משפיעים גם על הסובלניים שבין החוקרים וקובעי המדיניות. טענותיהם של אלה שאינם מכירים בלגיטימיות וברלוונטיות של ה"ידע מן החיים" הן מפני שזה אינו ידע כמובנו הרגיל. גם אם קיים "ידע" כלשהו בידי בני אדם החיים במצוקה, מדובר בידע מוגבל בשל העובדה הפשוטה שהוא אינו מספק לאלה החיים במצוקה דרכים להיחלץ ממנה. מהו "ידע מן החיים" בהשוואה לידע אקדמי?

(1) נקודת המבט. "הידע מן החיים" משקף את נקודת המבט של אלה המצויים בשולי החברה על חייהם וגם על החברה ומוסדותיה העיקריים. זוהי נקודה בעלת חשיבות מכרעת, שהידע האקדמי ממעיט להתייחס אליה. מכיוון שהידע האקדמי אמור לייצג מבט-על, אובייקטיבי, על תופעות חברתיות, הוא ממעיט להתייחס לקיומן של נקודות מבט נוספות. אם נקבל את טענות התיאוריה הביקורתית, שהידע האקדמי מייצג את עמדות הכוח החברתי, נראה, שמעמדה זו

להעלות על הדעת שהוא אינו מצוי כבר בידי החוקרים או בידי קובעי המדיניות, שאינם חיים במצוקה.

(3) הידע מן החיים הוא בעל פוטנציאל לתרום תרומה ייחודית לאקדמיה ולקובעי המדיניות, שכן, בניגוד לידע האקדמי המכוון להסביר, כוחו של הידע מן החיים נעוץ בכך שהוא מכוון לפעולה. בידי בני אדם הנשענים על הבטחת הכנסה למחייתם מצוי הידע על חולשותיה של הגמלה, על ה"חורים" במידת הכיסוי שלה ועל המקרים שבהם היא אינה מספקת רשת מגן מתאימה.

במאמר זה אתאר שלוש דוגמאות מן השנים האחרונות לבחינת הידע של אלה המקבלים גמלת הבטחת הכנסה בארצות-הברית, בישראל ובאירופה. בשתי הדוגמאות הראשונות מדובר במחקרים שעסקו בנשים המקבלות גמלת הבטחת הכנסה. המחקר האמריקני עוסק בשאלה כיצד נשים ואימהות מתמודדות עם הכנסה המבוססת על גמלת הבטחת הכנסה. המחקר הישראלי בוחן כיצד נשים אלה נעזרות בעזרה הפורמלית המוגשת להן. הדוגמה השלישית, האירופית, היא סיפורו של פרויקט מחקר משותף לאקדמאים ולבני אדם החיים בעוני מרוד. זהו ניסיון של שיתוף פעולה ביצירת ידע בין בני אדם החיים בעוני ובין אקדמאים. שלוש הדוגמאות מסמנות כיוון מחקרי חדש בנוגע לדרכי החיים של אוכלוסייה זו.

בסיכום אדון בדרכים שיש לנקוט כדי לקלוט ידע זה ובסיכויים החדשים שהוא פותח להבנת תהליכים חברתיים ולהנהגת שינוי חברתי.

ומידת ה"אמת" המצויה בידע האקדמי, נשכחות העובדות האלה:

(1) בני האדם החיים במצוקה הם בעלי ידע תקף, גם אם שונה מן הידע המדעי באופיו, בדרכים שבהן הוא מושג ובמידת ההכרה שהוא זוכה לה.<sup>3</sup> ידע זה משקף נקודת מבט שאינה מצויה בידיהם של חוקרים או קובעי מדיניות. כמו במקרה של "הפנתרים השחורים", בני האדם הסובלים מעוני יודעים מה הם הצרכים שלהם, מה גודל הייאוש או התקווה שהחברה מותירה בידיהם, ומה מידת הנכונות שלהם לצאת למאבק. הם גם יודעים באיזו מידה הגמלה המשולמת להם מספקת להם מרחב תמרון המאפשר בפועל "אלטרנטיבה אמיתית" של חיים סבירים, במציאות הכלכלית והחברתית הנוכחית. הם בוחנים את המדיניות שהם צרכניה מול דרישות החיים ה"אמיתיים", ולא מול חישובי עלות כוללניים.

(2) ידע זה נתקל פעמים רבות בהתכחשות מכוונת ופעמים רבות עוד יותר הוא זוכה ליחס של התעלמות. הידע של בני אדם החיים בעוני מוכחש, מכיוון שמדובר באוכלוסייה חסרת "קול חברתי", שדובריה נתפסים בחברה כמייצגים את החלשים, המובסים, הלא משכילים, הנחשלים, הנכשלים והסוטים. בתור שכאלה הם נתפסים רק כאובייקטים להשגת ידע סטטיסטי, כוללני, ואינם נתפסים כסובייקטים וכמקורות לידע מהותי. הידע שלהם זוכה ליחס של ביטול והתעלמות מפני שהוא אינו נתפס כידע חשוב. מכיוון שכך, הוא כביכול "אינו קיים", ואם הוא קיים, לא ניתן

3. "הידע מן החיים" מכונה בשלל בינויים: "ידע רחוב", "חוכמה חיים", "ידע הישרדות", "ידע פרקטי". למרות השימוש במילה "ידע" בתוך הכינויים הללו, הקורא התמים מבין ש"הידע מן החיים" הוא בעל ערך נמוך בהשוואה לידע האקדמי. הכינויים הללו רק מבליטים את המעמד המועדף המונופוליסטי המוענק למונח "ידע", שנעשה מוזהה עם ידע אובייקטיבי, תקף ומהימן.

### 1. הפער בין הכנסות להוצאות

המחקר הוא המשך של סקר מקיף על עוני ומצוקה כלכלית שנערך בשיקגו בשנים 1983-1985 (Mayer and Jencks, 1989). תוצאות הסקר הראו, שכמעט מחצית מן המשפחות שהכנסתן היתה מתחת לקו העוני, דיווחו שסך כל ההוצאות שלהן על אוכל, דיור וטיפול רפואי עלו על מה שהיה ידוע על הכנסתן הכוללת.<sup>5</sup>

בעקבות ממצא זה ניתחו אדין וג'נקס סקרי הוצאות לאומיים (Consumer Expenditure Survey). הם מצאו, שאימות שקיבלו סיוע ציבורי כלשהו (כולל רווחה) דיווחו בדרך-כלל על הכנסה שהספיקה לכיסוי 60% בלבד מהוצאותיהן. הפער בין הדיווח על הכנסות (נמוכות) ובין הדיווח על הוצאות (גבוהות יותר) היה עקבי. מכיוון שהיה ידוע שאין ברשותן של נשים אלה חסכונות כלשהם, שיכלו לסייע להן לשלם עבור ההוצאות הנוספות, הניתחו אדין וג'נקס, שהדיווחים על ההכנסות הסתירו למעשה הכנסה "מן הצד", הכנסה שהוסתרה הן מפני עורכי הסקרים והן מפני רשויות הרווחה (Edin and Lein, 1997, p. 12).

תוצאות המחקרים הללו הן איתות על האפשרות שהנתונים הסטטיסטיים, שעליהם אנו מסתמכים באשר לשיעורי העוני וממדיו, יכולים להיות מוטעים ומטעים. למעשה, התמונה המוצגת בספר זה שונה באופן דר-

### כיצד נשים ואימהות מתמודדות עם הכנסה המבוטסת על גמלת הבטחת הכנסה - הדוגמה האמריקנית

הדוגמה האמריקנית לחיפוש אחר "ידע מן החיים" היא מחקרן של קת'רין אדין ולאורה לייז שהתפרסם בספר בשם *Making Ends Meet* (Edin and Lein, 1997). זהו מחקר סטטיסטי העומד על חוסר ההתאמה שבין הידע המצוי בידיהם של קובעי המדיניות בנוגע ל-AFDC (המקבילה האמריקנית לגמלת הבטחת הכנסה באוכלוסייה של משפחות עם ילדים, אשר בוטלה במסגרת צערי ה"רפורמה" ב-1996) ובין הידע המצוי בידיהם של אלה החיים מאותה קצבה.<sup>4</sup> תהליך איסוף הנתונים הסתיים לפני מועד הנהגת הרפורמה במדיניות הרווחה בידי ממשלו של ביל קלינטון ב-1996. במחקר רואיינו 379 נשים שהן אימהות חד-הוריות. מחציתן לא עבדו וקיבלו גמלת AFDC, ואילו המחצית השנייה לא קיבלו את הגמלה, אלא עבדו בעבודות פשוטות המצויות בתחתית סולם השכר. במחקר רואיינו נשים מארבע ערים גדולות בארצות-הברית - שיקגו (אילינוי), סן-אנטוניו (טקסס), בוסטון (מסצ'וסטס) וצ'רלסטון (דרום קרוליינה).

4. זוהי דוגמה למחקר העוסק בידע מן החיים באמצעות מתודולוגיה כמותית. למרות שברוב המקרים המחקרים אשר מכירים בנחקרים כסובייקטים, כלומר כבעלי ידע, ואשר מבקשים לחשוף את נקודת המבט של הנחקרים, הם מחקרים "איכותניים", מחקר זה משמש דוגמה טובה כדי להראות שניתן ללמוד את הידע מן החיים גם בעזרת מתודולוגיה כמותית.

5. הממצא, שהוצאותיה של משפחה גדולות יותר מהכנסותיה, נמצא גם במחקרים על אוכלוסיות אחרות. אך בניגוד לאוכלוסיות אחרות שיש להן מקורות כלכליים להישען עליהן, כמו לדוגמה, חסכונות, בני משפחה או חברים אמידים, או אפשרות לקבל הלוואות מן הבנק, לא ברור כיצד נשים חסרות-כל מתמודדות עם מצב זה.



לציבור לחשוב שבני אדם יכולים להסתדר עם כל סכום שיקבלו.

המחקר המובא בספרן של אדין וליין בודק כיצד נשים הנשענות על מערכת הרווחה ונשים עובדות המשתכרות שכר גמוך, שהן אימהות חד-הוריות, מכלכלות את משפחותיהן. מה הם מקורות ההכנסה שלהן? כמה כסף הן מוציאות ועל מה? באילו תחומים הן מתנסות במצוקה כלכלית ובאיזה אופן אתרי המצוקה הכלכלית של נשים הנשענות על AFDC שונים בהשוואה לאלה של נשים עובדות? מה הן, בעיני הנשים, ההשלכות הכלכליות והאחרות של הבחירה בין עבודה לקבלת הקצבה? מה הם הגורמים המשפיעים על דפוסי ההוצאה של הנשים?

## 2. השוליות הכפולה של נשים הנמצאות במצוקה כלכלית

לכאורה, עוני הוא עוני ודומה מצבה של אישה החיה במצוקה כלכלית למצבו של גבר החי באותם תנאים. אולם, לא כך הדבר. המחקר מתעד את הקשיים הייחודיים של החיים בעוני עבור נשים חד-הוריות אשר סובלות מ"שוליות כפולה" - השוליות הנגרמת מן השילוב של נחיתות כלכלית ונחיתות מגדרית, נחיתות הנובעת מעצם היותן נשים.

מצב השוליות הכפולה מתבטא בחריפות במסר החברתי הכפול ביחס לנשים (Abramovitz, 1996). ציפיית החברה מנשים היא, שהן תלדנה ותהיינה לאימהות. זו ציפייה חברתית-אוניברסלית הפועלת ברמת תהליכי החיברות הבסיסיים ביותר ומופנית כביכול אל כל הנשים באשר הן. אולם, ציפייה חברתית זו משנה את פניה כאשר מדובר בנשים החיות במצוקה כלכלית אשר רוצות להיות אימהות, וכמיוחד כאשר מדובר בנשים הנמצאות במצוקה כלכלית המגדלות את ילדיהן מחוץ למסגרת הנישוא-

מטי מן התמונה שמשרטטים הנתונים הסטטיסטיים היבשים.

"החדשות הטובות", כותב כריסטופר ג'נקס בדברי ההקדמה לספרן של אדין וליין, "הן שמשפחות החיות בעוני הן בעלות משאבים גדולים יותר ממה שהקורא הנאיבי של הנתונים הסטטיסטיים משער. החדשות הרעות הן, שקו העוני הרשמי מעריך לקולא את צורכיהם של האזרחים החיים בעוני. בגלל הבעיות הללו מדידת העוני הרשמית יכולה להיות גבוהה מדי או נמוכה מדי. למזלנו, כמעט כל אחד מבין שקו העוני, המבחין בין עניים לאלה שאינם עניים, הוא שרירותי, כך שמה שחשוב אינו מספרם המדויק של אלה הנחשבים "עניים" ברגע נתון, אלא באיזו מידה הקביעה שאדם נמצא מעל לקו העוני משקפת את יכולתו לרכוש את המצרכים הנחוצים לו. שינוי של הגדרת קו העוני משנה באחת את מעמדם הסטטיסטי של בני אדם רבים, אבל הוא אינו משנה את יכולתם הכלכלית לרכוש את הנחוץ להם למחייתם." (Edin and Lein, 1997, p. ix. התרגום וגם ההדגשה של המחברת).

עורכות המחקר מציעות הסבר לכך שקובעי המדיניות לא נדרשו עד כה להת-ייחס לסוגיית הפער בין ההכנסות להוצאות של אלה הנשענים על קצבאות רווחה בלבד. לדעתן, החשש מפני סוגיה זו מאחד הן את קובעי המדיניות השמרנים והן את אלה הליברלים. השמרנים לא עסקו בכך, משום שלא רצו להסב את תשומת הלב לעובדה שהקצבאות נמוכות מדי מכדי שניתן יהיה לחיות בעזרתן. הליברלים לא עסקו בכך מכיוון שלא רצו להסב את תשומת הלב לעובדה, שלנשים יש מקורות הכנסה נוספים, דבר שהיה פוגע בזכותן לקבלת הקצבאות. כך נוצרה קואליציה של שתיקה שגרמה

להן רק מעט יותר מאשר היו מקבלות אילו נשארו בבית. אדין וליין מצאו, שלמרות שהכנסתן של נשים שיצאו לעבוד גדלה בעקבות היציאה לעבודה והן יצאו מן הסט-טיסטיקה הסופרת "עניים", המצוקה הכללית שלהן דווקא גדלה, משום שהיציאה לעבודה היתה כרוכה בהגדלת כמות ההוצאות שלהן (עבור כיגוד, תחבורה וסידורים לילדים) ובהפסד של גמלאות בעין (לדוגמה, ביטוח בריאות, סיוע בשכר דירה), שהן היו זכאיות להן קודם לכן. בין 1988 ל-1992 דיווחו נשים, שהתפרנסו מעבודות בשכר נמוך, על הכנסה גדולה יותר מאשר אלה שקיבלו קצבאות רווחה, ועל מצוקה גדולה יותר.

אדין וליין מצאו, שגם נשים הנשענות על רווחה אינן מעדיפות את האופציה הזאת לאורך זמן, והן עוברות מתקופות של עבודה לתקופות של שימוש בקצבאות וחוזר חלילה, בהתאם לצורכיהן וליכולתן המשתנים, מפני שגם מערכת הרווחה וגם שוק העבודה בפני עצמם לא סיפקו הכנסה מספיקה למשפחותיהן. כל הנשים שרואיינו, פרט לאחת, השתמשו באסטרטגיות שונות ל"השלמת הכנסה". האישה שלא עשתה זאת היתה יוצא מן הכלל המוכיח את הכלל - ילדיה הלכו לבית-הספר רעבים ולא לבושים בצורה מתאימה והיא היתה בסכנה לאבד אותם בשל מה שהרשויות הגדירו כ"הזנחה".

### 3. אסטרטגיות להשלמת ההכנסה

חלק מן הנשים נשענו מבחינה כלכלית על גברים - בעלים לשעבר, בני-זוג בהווה או אבות ילדיהן. אחרות קיבלו עזרה כספית מאימהותיהן או מבני משפחה אחרים. במקרים שבהם לא היו לנשים קרובי משפחה שהן יכלו להיעזר בהם ולא היו להן יחסים של תמיכה כלכלית עם גבר כלשהו, השלימו הנשים את הכנסתן באמצעות עבודות לא פורמליות ולא מדווחות. כאשר

המסר כלפיהן הוא, שהערך של עצמאות כלכלית ניצב מעל הערך של אימהות ומשפחתיות. עליהן לוותר על האימהות, אם אינן יכולות לפרנס את ילדיהן. כאשר אישה הנשענת על הבטחת הכנסה מבקשת להרות, בייחוד אם יש לה כבר ילד או שניים, היא נתקלת ביחס של ביקורת. היא נתפסת כ"לא אתראית". חוסר האחריות שלה במקרה זה נגזר מחוסר היכולת הכלכלית שלה. העובדה שהיא נתמכת בידי המדינה, דהיינו החברה, נתפס כדבר לא ראוי ובעל ערך חברתי נמוך, שכן הוא מתנגש עם הערך של עצמאות כלכלית. הערך של עצמאות כלכלית אינו מופנה באותה עוצמה כלפי נשים נשואות, הנתמכות בידי בעליהן. תמיכה זו נתפסת כתמיכה לגיטימית ומקובלת, שאין עליה עוררין.

המושג "אחריות" בהקשר זה מוגדר בצורה צרה. כדי להיחשב "אחריות", נשים שהן אימהות אמורות לדאוג לפרנסת ילדיהן באמצעות עבודה בשכר. נשים שאינן אימהות, לעומת זאת, אמורות לדחות את ההורות עד לשלב שבו יהיה להן בסיס כלכלי מספק. מניתוח הראיונות שערכו אדין וליין עולה, שאימהות חד-הוריות שהן בעלות הכנסה נמוכה תופסות את מושג ה"אחריות" בצורה רחבה הרבה יותר בהשוואה לתפיסתם של קובעי המדיניות. הן תופסות את עצמן כמי שאמורות לספק לילדיהן טובין חומריים כמו אוכל, בגדים ומגורים, אבל גם לספק את צורכיהם האחרים, כמו חינוך, משמעת, השכלה ואהבה. כפי שהורים רבים יודעים, המטרות הללו ניצבות לפעמים בקונפליקט בני אדם החיים ברווחה מתקשים להעריך את משמעותו של הקונפליקט הזה עבור אימהות עניות.

הנשים שרואיינו היו צריכות לבחור בין מערכת רווחה המשלמת מעט מדי ביחס לצרכים שלהן ובין שוק העבודה שמשלם

היחידה המאפשרת תחושה של ערך עצמי וכבוד עצמי. יחד עם זאת, לא היתה בין הנשים שרואיינו אפילו אחת שהצליחה להגיע למצב שבו היא השתכרה מספיק כדי לממן את כל הוצאותיה הבסיסיות. משום כך נאלצו הנשים לפנות אל האלטרנטיבות האחרות, גם אם אלה היו פחות רצויות בעיניהן. גם הנשים שקיבלו AFDC וגם הנשים שעבדו, ראו את ההישענות על תמיכה כספית מקרובי משפחה כאלטרנטיבה השנייה בעדיפותה.

היו לנשים העדפות גם כאשר לקבלת תמיכה כספית מקרובי משפחה. היו שהעדיפו לקבל תמיכה מבני-זוג או מאבות הילדים שהן גידלו. הן ראו בכך תמיכה המוענקה להן באופן לגיטימי, שכן היתה זו חובתו של האב לסייע להן בגידול הילדים.

בחירת האסטרטגיות השונות שנקטו הנשים מוכיחה עד כמה רבה התושייה הנדרשת מנשים הנמצאות במצוקה כלכלית. אצל רוב הנשים היה השימוש באסטרטגיות להשלמת הכנסה בעל אופי דינמי, ולא סטטי. הנשים נעו בין תקופות שבהן נעזרו בקרובי משפחה לתקופות שבהן נעזרו יותר בעבודה לא חוקית או בארגוני צדקה. כדי לתאר את הצורך בשימוש באסטרטגיות השונות ואת ההכרח לנצל כל משאב כלכלי אפשרי השתמשה אחת הנשים המרואיינות בדימוי של שמיכת טלאים.<sup>6</sup> הכנסתן לעולם אינה באה ממקור אחד, יציב ובטוח. בכל יום, בכל שבוע או בכל חודש עליהן "לחבר" מחדש את הכנסתן מקטעים קטנים של הכנסות מתחלפות.

כל האסטרטגיות הללו לא סייעו להן, פנו הנשים לעזרת מוסדות דת (הכנסייה, בעיקר) או למוסדות צדקה פרטיים, על-מנת לקבל עזרה, בעיקר עבור הוצאות ספציפיות (תשלום חשבון חשמל או תשלום עבור מסגרת לימודים של הילדים וכדומה). האסטרטגיה הפחות מועדפת בעיני כל הנשים, אף-על-פי שהיו אחדות שהשתמשו בה, היתה עיסוק ב"מסחר שחור", לא חוקי. חלקן מכרו מין, חלקן מכרו סמים או סחורות גנובות. הבחירה באסטרטגיות להשלמת ההכנסה הושפעה מגורמים שונים, כמו אישיותה של האישה, אפיוני השכונה ואפיוני העיר שבה התגוררה.

רוב הנשים שלא היתה להן רשת תמיכה משפחתית כלשהי דיווחו, שהן רוצות לעבוד בעבודה "מן הצד" ללא דיווח, אשר תאפשר להן להשלים את הכנסתן בלי לאבד את הקצבה. חלקן לא יכלו לצאת לעבוד מפני שלא היתה להן התמיכה הנדרשת לטיפול בילדים, חלקן היו מוגבלות מבחינה פיזית; לחלק מהן חסרו הכישורים למצוא עבודה בלי להיתפס בידי נציגי רשויות הרווחה. נשים שהתגוררו בשכונות קטנות התקשו במיוחד להסתיר את עבודתן מן הרשויות.

נשים שלא היתה להן תמיכה מקרובי משפחה או מבני-זוג לשעבר או בהווה וגם לא תמיכה מעבודה, נעזרו יותר מאחרות בארגוני צדקה דתיים או אחרים. כדי לעשות זאת השקיעו נשים אלה זמן רב כדי ללמוד ולמפות את ארגוני הצדקה השונים ואת מערכות התמיכה הקיימות.

המטרה של רוב הנשים היתה להגיע לעצמאות כלכלית באמצעות עבודה. עצמי-אות כלכלית נתפסה בעיניהן כאסטרטגיה

6. הדימוי של "שמיכת טלאים", המיוחס אצל אדין וליין לאחת הנשים המרואיינות, משמש גם את לאורה בלבו, חוקרת פמיניסטית, הרואה בתפירת שמיכת הטלאים פעילות נשים מסורתית המבטאת יכולת אלתור ויצירתיות. במדינת הרווחה המודרנית נשים נדרשות לאלתר ולצרף יחד משאבים כדי ליצור את ההכנסה הדרושה להן כמו שנאלצו להשתמש בעבר בפיסות בד קטנטנות לחפירת שמיכות טלאים (Balbo, 1987).

## 4. אתרי המצוקה הכלכלית

אדין וליין ממפות במחקרן את אזורי הפעילות והחיים שנפגעו מן המצוקה הכלכלית שבה הנשים חיות. הן שאלו את הנשים בצורה מפורטת: "האם היה בשנה שעברה מצב שבו לא היה לך מספיק כסף כדי לקנות אוכל הנחוץ למשפחתך?"; "האם נמנעת מללכת לרופא שיניים או לקחת את ילדיך לרופא שיניים, למרות שלהערכתכם הייתם זקוקים לכך?"; "האם ניתקו בביתך בשנה האחרונה את החשמל, הגז, המים, או הטלפון בגלל אי תשלום?"; "האם היה מצב שבו לא היו ברשות בני המשפחה בגדי חורף נחוצים?"

בעזרת שאלות אלה ואחרות נוצרה מפה של אזורי החיים השונים שנפגעו מן המצוקה הכלכלית. במונח "אזורי חיים" הכוונה לדיוור, מזון, הוצאות רפואיות, ביגוד, תחבורה, שמירה על הילדים, טלפון, צורכי גיקיון והיגיינה, ריהוט, חינוך, בילויים, סיגריות ואלכוהול והוצאות על משחקי מזל. מן הממצאים עולה, שבערך שליש מן הנשים (חוץ מאשר בבוסטון) היו במצב שבו חסר להן אוכל בתקופת השנה שלפני הראיון; 15% סבלו במשך התקופה הזאת מרעב. היכולת להיעזר במשפחה, בשכנים או בידידים הייתה מוגבלת בתוך קהילה ענייה שבה כולם סובלים במידה זו או אחרת מאותה בעיה. אדין וליין מעריכות, שבערך 75% מן הילדים היו שותפים למצוקת הרעב הכללית של אימהותיהן וש-15% מהם היו רעבים ממש. מחסור בבגדי חורף נמצא אצל 12% מן הנשים. אצל 17% מן הנשים (שהן אימהות ל-21% מן הילדים) נותקו החשמל או הגז בתקופת השנה שקדמה לראיון (הדבר היה נפוץ יותר בקרב משפחות גדולות מאשר בקרב משפחות קטנות). בין 5 ל-9 אחוזים מן הנשים בערים שנכללו במחקר נמנעו מללכת לרופא בשל מצוקה כספית. אחוז גדול הרבה

יותר נמנעו מללכת לרופא שיניים. 25% מן הנשים התגוררו בתנאי דיוור לקויים. 9% מכלל הנשים גורשו מבתיהן בשל אי תשלום ו-16% מן הנשים סבלו מצורה כלשהי של חוסר במקום מגורים במהלך השנתיים שקדמו לראיון.

בסיכום, אדין וליין מצאו, שאצל רוב הנשים הספיק סך כל סכום הקצבאות רק להוצאות על אוכל ודיוור. אצל 33% בערך מן הנשים היו ההוצאות על אוכל ודיוור גבוהות יותר מן ההכנסות מקצבאות הרווחה.

## כיצד נעזרות נשים החיות

## מהבטחת הכנסה - הדוגמה

## הישראלית

בישראל, כמו בארצות-הברית, רווחת בקרב הציבור הרחב הדעה, שנשים החיות מהבטחת הכנסה, בעיקר אם הן סובלות ממצוקה רבת-פנים ומתמשכת, הן חסרות מוטיבציה לעבוד. הוכחות לדעה הפופולרית הזאת ניתן למצוא בעיתונים כבואם לדווח על נתוני העוני והאבטלה. ההדגשה בטענה זו היא על חוסר המוטיבציה להתחיל בחיי עבודה, ולא על כך שנשים אינן עובדות מכיוון שהן חסרות כישורים מקצועיים או חסרות את התמיכה החברתית ההכרחית לאישה ואם כדי שתוכל לעבוד מחוץ לביתה. הדעות הללו משפיעות גם על קובעי המדיניות.

דורון (תשמ"ז) כותב, שאחד הגורמים המרכזיים בקביעת רמת ההכנסה הניתנת באמצעות תוכניות הבטחת הכנסה הוא הצורך למנוע תמריץ שלילי לעבודה. קביעת רמת הגמלאות הניתנות באמצעות התוכניות השונות להבטחת הכנסה (מחוץ לגמלת הבטחת הכנסה עצמה) מושפעות מן היחש, שגמלאות "נדיבות" מדי יגרמו ש-

שקודם לכן ראו בנישואין הכרת, רואות עתה את עצמן חופשיות ללדת ילדים כאימהות חד-הוריות ומניחות כמובן מאליו שפרנסתן תהיה על חשבון המדינה.<sup>7</sup> גמלאות הבטחת הכנסה על-פי טענה זו מעודדות נשים לא לצאת לעבודה ויוצרות מעמד של נשים וילדים החיים על חשבון מדינת הרווחה כטפילים.

הטענה הנגדית גורסת, שהעניים לא זו בלבד שהם מוכנים לעבוד, הם גם רוצים לעשות זאת. סימוכין לטענה זו ניתן למצוא אצל אדין וליין במחקר שנסקר לעיל, כמו גם אצל גודוויין, שמצא במחקרים ארוכי-טווח, שככלל, בני אדם החיים בעוני הם בעלי מוטיבציה לעבוד (Goodwin, 1972, 1983). אם אינם עובדים, מצא גודוויין, הרי זה בגלל סיבות הקשורות למערכת הכלכלית-חברתית, שאינה נותנת בידם מסגרות הכשרה מתאימות ואינה מאפשרת להם למצוא עבודה שתיתן להם גם שכר הוגן וגם את הכבוד הראוי הניתן לאדם עובד. על-פי ממצאיו של גודוויין, בעיית חוסר העבודה בקרב העניים אינה בעיה של אישיות סוטה או של תרבות בעייתית, אלא בעיה מבנית של ארגון שוק העבודה.

מחקר מעניין שנעשה בישראל בנושא זה הוא מחקרן של דליה גורדון ותמי אליאב (1995), אשר בחנו את הצלחתו של פרויקט ניסיוני שנעשה במסגרת המוסד לביטוח לאומי. מטרתו של הפרויקט היתה לעודד אימהות חד-הוריות לצאת לעבוד ולהפסיק לקבל תמיכה מוסדית (גמלת הבטחת הכנסה) באמצעות מתן שירותי שיקום מקצועי. תוכנית השיקום המקצועי כללה איתור הנשים, בחירת הקורס המתאים לכל אישה, מציאת מקום הלימוד, קיום קשר עם גורמים

מקבליהן יימנעו מלצאת לעבודה. החשש הוא, שקבלת גמלת הבטחת הכנסה המלווה בהטבות כספיות אחרות (הקלה בתשלום הארנונה, הקלות בתשלומים למוסדות הינוך ועוד) הופכת להיות "משתלמת", ולפיכך רק לנשים ששכרן הפנוי עולה על השכר הממוצע במשק כדאי לעבוד (שרייבמן, 2000). אולם נראה, שבכל מקרה קשה מאוד לפרוץ את "מעגל העוני". הוויתור על הגמלה להבטחת הכנסה והיציאה לעבודה עשויים להוביל להגדלת ההכנסה בשיעור גבוה רק במעט מן ההכנסה המתקבלת באמצעות הגמלה, אבל היא עלולה להוביל גם, כפי שמצאו אדין וליין, להתמרה במידת המצוקה. לעומת זאת, השימוש בגמלה לאורך זמן הופכת את בני האדם העושים זאת ל"נצלנים" ול"פרזיטים" בעיני החברה. בין שהם יעבדו ובין שלא יעבדו, הם יממשו את הציפיות הנמוכות של החברה מהם, כמו נבואה המגשימה את עצמה.

במחקר האקדמי הרעות תלוקות לגבי מידת המוטיבציה הקיימת בקרב אוכלוסיות החיות בעוני, ובמיוחד אלה החיות בעוני מתמשך, לחיי עבודה. מאריי (Murray, 1994) מייצג את העמדה השמרנית, שהשפיעה רבות על הלך הרוחות בקרב קובעי המדיניות בארצות-הברית בעשור האחרון (הרפורמה האמריקנית של 1996, אשר החליפה את ה-AFDC ב-Temporary Assistance for Needy Families ו-Workfare, היא ביטוי להשפעת הרעות השמרניות על עיצוב המדיניות בארצות-הברית). על-פי עמדה זו, גמלאות הבטחת הכנסה מאיצות את התהליך של פירוק המשפחות ומסייעות לו, משום שנשים,

7. ריין מעניין מנקודת מבט פמיניסטית בסוגיה זו ניתן למצוא אצל Abramovitz, 1996.

יקט לנשים הן מן ההיבט הכלכלי והן מן ההיבט האישי, כמו גם על תרומתו לחברה. ייחודו של הפרויקט הוא בכך, שבמסגרתו הוצע טיפול שיקומי מעמיק לאוכלוסייה שברגיל אינה זוכה לטיפול מן הסוג הזה. נשים שהיו רגילות לקבל רק תמיכה כלכלית המבטיחה קיום מינימלי (גמלת הבטחת הכנסה), קיבלו טיפול בהיבטים הכלכליים והאישיים-חברתיים של חייהן, בדומה לשיי-קום המקצועי המוענק כזכות לאלמנות ולנכים. במובן זה הפרויקט הוא חדשני ביותר. הוא נובע מתפיסה אוניברסלית המניחה, שהדרך להיחלץ ממצבי חיים מגבילים היא באמצעות שיקום, המאפשר פתיחה של אלטרנטיבות חדשות במציאות. הניסיון לראות בעוני ובמצוקה מתמשכים דוגמה לאחד מאותם מצבי חיים מגבילים אוניברסליים שונה באופן מהותי מן התפיסה המוסרנית המאשימה את העניים (והעניות) בעוניים. השיקום המקצועי שהוצע כדבר של שגרה לאלמנות ולנכים, הוצע במסגרת הפרויקט המתואר גם לאימהות במשפחות חד-הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה. בכך טמונה הנחה, שדרכי העזרה המוצעות לאוכלוסייה זו ראויות לבחינה מחדש.

### שיתוף פעולה ביצירת ידע בין בני אדם החיים בעוני לאקדמאים - הדוגמה האירופית

תנועת "העולם הרביעי" היא תנועה בינלאומית שמרכזה בצרפת ומטרתה להי-לחם בעוני, ובמיוחד בעוני המרוד, ולהבטיח זכויות אדם לכל. היא פועלת ב-24 מדינות ומונה 350 חברים המכונים "מתנדבים קבועים", ובערך 200,000 חברים נוספים המפוזרים בעולם כולו. המיוחד בתנועה זו הוא, שמחצית מחברי התנועה הם בני-אדם החיים בעצמם בעוני קשה ובהדרה חברתית

בקהילה ועזרה במציאת עבודה לאחר שהסתיים קורס ההכשרה. מחקר ההערכה שנעשה על הפרויקט כלל גם השוואה לקבוצת ביקורת בעלת מאפיינים דמוגרפיים דומים. לנשים בקבוצת הביקורת לא הוצע שיקום תעסוקתי.

הנשים שהוצע להן להשתתף בפרויקט היו זכאיות לגמלת הבטחת הכנסה; כלומר, הן היו פטורות מן התובה לתפיש עבודה. נשים אלה, "שמצבן הכלכלי-חברתי הוא מן הנמוכים בחברה הישראלית, וחלק מהן כבר דור שני למצוקה, ללא היסטוריה תע-סוקתית, שמחייטן על חשבון הציבור, הגיבו בהתרגשות מרובה על ההצעה שהוצגה בפניהן [להשתתף בפרויקט. מק"נ]. ההדים שהתקבלו מן השטח היו מרשימים. הנשים שמחו על כך שרשות מוסדית פונה אליהן ומתעניינת בהן. הן התבטאו במילים כגון 'קרן אור' או 'הדבר הטוב ביותר שקרה לי' וכדומה." (גורדון ואליאב, 1995, עמ' 53-54).

אחוז ההיענות לפרויקט היה גבוה (בערך 60%). השוואה בין קבוצת הנשים שהשתתפו בפרויקט לקבוצת הביקורת העלתה, ששיעור הנשים שקיבלו הבטחת הכנסה בשתי הקבוצות ירד עם השנים, למרות שאחוז הנשים שלא קיבלו הבטחת הכנסה בקבוצת הניסוי היה גבוה מאשר בקבוצת הביקורת. גם אחוז הנשים שקיבלו השלמת הכנסה (כלומר, עבדו בשכר נמוך) היה גבוה יותר בקבוצת הניסוי. אחוז הנשים שמצאו עבודה אחרי הפרויקט היה גבוה יותר בקבוצת הניסוי והן עבדו בעבודות מקצועיות יותר.

מגבלות שונות (של זמן ותקציב) שהעיקו על הפרויקט לא אפשרו לעורכות המחקר להשיב תשובות ברורות על חשיבותה של הכשרה מקצועית למציאת עבודה ולהפסקת קבלת תמיכה לאורך זמן. יחד עם זאת, מחברות המאמר מצביעות על תרומתו של הפרוי-

מה יוצאת־דופן לשיתוף הפעולה האפשרי בין בני אדם החיים בעוני לאנשי אקדמיה. הפרויקט צמח מן ההבנה שפעולות חברתיות למען בני אדם החיים בעוני מִשקפות למעשה את הידע וההבנה של אלה שאינם חיים בעוני לגבי מהותה של המצוקה ולגבי עזרה אפשרית ליציאה מאותה מצוקה. הידע הזה, הבא "מבחוץ", הוא ידע חלקי. כדי להשלימו יש צורך בהבחנה בין שלושה סוגי ידע אפשריים על החיים בעוני:

(1) הידע המצוי בידי אלה החיים בעוני, הוא "הידע מן החיים".

(2) הידע המצוי בידי אנשי מקצוע אשר פועלים במסגרת המלחמה בעוני (אך הם עצמם אינם חיים בעוני), הוא "הידע של העשייה".

(3) "הידע האקדמי" המצוי באוניברסיטאות, שהוא תוצר של מחקר על בני אדם החיים בעוני.

בפרויקט השתתפו נציגים של שלושת מקורות הידע על העוני מצרפת ומבלגיה: חמישה־עשר נציגים של משפחות החיות בעוני ("משפחות העולם הרביעי"), אשר השתתפו במשך השנים בפעילויות שונות של תנועת "העולם הרביעי" והיו בעלי כישורי קריאה וכתובה (נציגי "הידע מן החיים"); חמישה מתנדבים קבועים של תנועת "העולם הרביעי" (נציגי "הידע מן הפרקטיקה"); ושניים־עשר נציגי אקדמיה מאוניברסיטאות בצרפת ובבלגיה מדיסציפלינות שונות: מש־פטים, כלכלה, חינוך, רפואה, פיסיקה, קרימינולוגיה, היסטוריה וסוציולוגיה (נציגי "הידע האקדמי").

והם מכונים "משפחות העולם הרביעי". חציים האחר נקראים "עמיתים" או "בני ברית", והם באים מכל שכבות החברה ופועלים בארצותיהם כידידי התנועה. נוסף על כך התנועה מקיימת קשר עם 2,000 ארגונים הלוחמים בעוני ויחד הם מכונים את "הפורום הקבוע העולמי בנושא העוני המרוד" (Permanent Forum on Extreme Poverty in the World).

התנועה נוסדה ב־1957 במחנה חירום למשפחות חסרות בית בפרברי פריס ביוזמת כומר קתולי. הכומר, ג'וזף וְרְסִינְסְקִי (Joseph Wresinski), אשר גדל בעצמו בעוני מרוד, זיהה בקרב המשפחות, שהתגוררו במחנה, את המצוקה ואת הברושה שהיו נחלת משפחתו. שם התנועה "העולם הרביעי"<sup>8</sup> מבטא את עמדתו כלפי החיים בעוני: בראש ובראשונה הוא מבטא את מחויבותו לראות את בני האדם החיים בעוני בכל המקומות שהם חיים בהם. בניגוד למונח "העולם השלישי", המגדיר את מקומו של העוני במדינות המרוחקות מן העין, משפחות "העולם הרביעי" הן משפחות החיות בתנאי עוני קשה ביננו, בתוך המדינות המפותחות, בתוך העולם השבע, העשיר.

באפריל 1999 נערך באוניברסיטת סורבון בפריס כנס שכותרתו היתה "הכללת הידע של בני אדם החיים בעוני בתוך סביבות אקדמיות: האתגר לשנת 2000". היה זה סיכום הפעילות של אחד הפרויקטים שהפ־עילה תנועת "העולם הרביעי" במשותף עם אוניברסיטאות בצרפת ובבלגיה במשך שנתיים (1996-1998). פרויקט זה היה דוג־

8. מקורו של המושג "העולם הרביעי" במהפכה הצרפתית, שם שימש כינוי לאותם אזרחים שבשל עוניים לא הורשו להשתתף במועצה הלאומית, ולמעשה לא היו זכאים למלוא הזכויות האזרחיות. בבחירה בשם זה יש אמירה לגבי הכיוון שבו התנועה פועלת - המשפחות החיות בעוני נתפסות כ"עם", כישות קולקטיבית, בעלת זהות (ובהכרח גם בעלת ידע, ציפיות וכוחות), הנאבקת על מימוש זכויותיה האזרחיות והחברתיות. תיאור ממצה של תנועת "העולם הרביעי" ניתן למצוא אצל Rosenfeld, 1989.

הציפייה להחלטת השופט כעניין הוצאת הילדים, או הזמן שבו הילדים נמצאים מחוץ לבית, נתפס כזמן "מת", זמן שאין בו חיים, שאין בו עשייה.

הקבוצה שדנה בנושא הציעה את המושג "פרויקט משפחתי" כדי לתאר את המשימה של המשפחה, כפי שזו מגדירה אותה לעצמה. הגדרת הפרויקט יכולה להיות בפשטות - החיים ביחד, כמשפחה. בני אדם החיים בעוני חשים פעמים רבות שגידול ילדים הוא הדרך שלהם להיאבק בגורלם באמצעות יצירת דור חדש, שגורלו יהיה טוב יותר. אולם, משפחות החיות בעוני זקוקות להכרת החברה ולתמיכתה כדי להצליח בפרויקט שלהן. תמיכה זו צריכה להתבטא בשותפות ובהשתתפות יותר מאשר בעזרה קונקרטי, כך טענו חברי הקבוצה. "הפרויקט המשפחתי" הוא מושג המבטא את חוויית המשמעות של בני אדם החיים בעוני.

בהרצאה שנשא יוסף ורסינסקי בסורבון ב-1983 הוא הצהיר: "האחריות המוסרית והפוליטית, כמו גם הקפדנות המדעית, מחייבים את העולם האקדמי להסב את תשומת לבו לבני אדם החיים בעוני, לא מתוך כוונה ללמד ולחנך, אלא מתוך כוונה ליצור עם בני אדם אלה דיאלוג, וללמוד מהם. זהו הזמן להשתתף בידע באופן הדדי; כלומר, לבקש מאלה הנמצאים בתחתית הסולם החברתי לתת לאחרים ממחשבו-תיהם ומן הידע הנמצא רק בידיהם". ורסינסקי הציב זאת כאתגר עבור האקדמיים, כבעלי הסמכות בנוגע לידע: "עליכם להבטיח, שהמחשבות והידע של בני אדם החיים בעוני יוכרו כבעלי תוקף. בלעדיכם, התוקף של דבריהם יוכחש ללא הרף. אף אחד אינו מקשיב ברצינות לדבריהם של העניים, במקום זה אנו כופים עליהם

המשתתפים נחלקו לחמש קבוצות, אשר עסקו בחמישה נושאים: "משפחה", "ידע", "אזרחות", "היסטוריה" ו"עבודה וחיי היומיום". כל הקבוצות היו בעלות הרכב דומה ובכל אחת מהן השתתפו נציגי "הידע האקדמי", נציגי "הידע מן הפרקטיקה" ונציגי "הידע מן החיים".

הליכי העבודה על הנושאים בתוך הקבוצות ובין הקבוצות נעשו מתוך תכנון ומחשבה קפדניים והיו בעלי אופי אינטנסיבי ביותר. מטרתם של הליכי העבודה היתה ליצור מפגש של שותפים שווי-ערך בין נציגי סוגי הידע השונים וליצור שיתוף פעולה בחשיבה ובכתיבה על כל אחד מחמשת הנושאים. בסיום הפרויקט סוכמו הדברים בספר עב-כרס שכתבו יחד כל המשתתפים (Groupe de Recherche Quart Monde-Université, 1999).

במסגרת מאמר זה אסקור את ממצאיהן של שתיים מן הקבוצות, הקבוצה שעסקה בנושא המשפחה והקבוצה שעסקה בנושא הידע:

הקבוצה שעסקה בנושא המשפחה התמקדה במושגי "הזמן" ו"הפרויקט המשפחתי". המוטיבציה לבחור במושג הזמן כמוקד לדיון וחשיבה משותפת נבעה מן התחושה שקיים פער בין תפיסת המשפחות החיות בעוני את מושג הזמן ובין תפיסת המוסדות החברתיים את המושג הזה. המוסדות החברתיים תופסים את הזמן בכפוף למועדים ביורוקרטיים. חוויית הזמן של המשפחות החיות בעוני היא דינמית ומשתנה - היא יכולה להיות כאוטית, דחופה, משברית, או חוויית זמן "לולאתי" - חוזר על עצמו. חוויית אלה יכולות להתחלף בחוויה של זמן "תקוע", זמן ארוך, סטטי, שלא מתרחש בו דבר.

חוויית הזמן משתנה בעיקר בכפוף לאיום מבחור על הוצאת ילדים ממשפחותיהם: זמן



ממשיך ואומר, שכל בני האדם נאבקים להשיג הכרה. הבעיה היא איך אפשר לבקש הכרה מבני אדם שבעצמם מבקשים הכרה. הוא ממשיך זאת לבקשת לחם מבני אדם רעבים, שאין להם לחם. הסוד הוא, טוען סר, שכאשר מדובר בידע - כולם רעבים. כולם מבקשים הכרה בידע שבידיהם, גם האקדמאים וגם בני אדם החיים בעוני. אולם, המעמד המועדף שיש לאקדמאים מאפשר להם לתת הכרה לידע של האחר לפני שקיבלו ממנו הכרה בידע שלהם. לדעת, מסכם סר, משמעו אפוא לשכוח כל מה שידעת על האחר, כדי לאפשר לך עצמך ללמוד ממנו על עצמו.

### דיון - ידע מן החיים לעומת ידע אקדמי

שלוש הדוגמאות שהובאו לעיל מציגות ידע המבוסס על היכרות מקרוב עם חייהם של אלה הנשענים על גמלת הבטחת הכנסה (את השימוש במילה "נשענים", Welfare-reliant, הציעו אדין וליין כתחליף למילה "תלויים", Dependent, 1997, עמ' 6). הן מעדיפות לדבר על "הישענות על מערכת הרווחה", ולא על "תלות במערכת הרווחה", שכן לדעתן מושג ההישענות אינו נושא קונוטציות שליליות, והוא גם קרוב יותר לתמונת המציאות, שבה הנשים עושות רק שימוש חלקי וזמני בקצבאות הרווחה).

הדוגמאות שונות זו מזו בממדים רבים. בעוד שהדוגמה האירופית היא סיפורו של פרויקט (אמנם אין זה פרויקט התערבות שגרתי, ועל כך בהמשך), הדוגמאות הישראליית והאמריקנית הן מחקרים של ממש. אולם, יש להבחין גם בין שני המחקרים, שכן המחקר הישראלי הוא מחקר הערכה, שנעשה בעקבות פרויקט ניסיוני, ואילו המחקר

השערות והבנות מבחון ובכך מונעים מהם להבין את חייהם שלהם. (Tardieu, 1999). הקבוצה שבחרה בנושא הידע עסקה בשאלה: האם ידע יכול להיות משחרר? ואם כן, באילו תנאים? כדי שידע יהיה משחרר, טענו חברי הקבוצה, עליו להיות קודם כל, משוחרר בעצמו. ידע משוחרר הוא ידע המחייב החלפת דעות, עימותים, יצירת קשרים בין בני אדם ובין דעות. המסקנה היתה, שהידע שבעזרתו ניתן לחולל שינוי אינו הידע התיאורטי-האקדמי מחד גיסא, ואינו הידע הבא מחוויית החיים מאידך גיסא. כדי לחולל שינוי יש צורך בראייה פחות דוגמטית של שני סוגי הידע הללו, כדי שניתן יהיה לגשר עליהם. הידע הנחוץ הוא "ידע אינטראקטיבי" שימוקם בין שני הקצוות. זהו ידע אקטיבי, ידע לפעולה, המתפתח תוך-כדי השתתפות והתערות.

בכנס עצמו השתתפו בערך 250 בני אדם - אקדמאים, אנשי פרקטיקה ונציגי משפחות החיות בעוני. את הרצאת הפתיחה נשא הפילוסוף הצרפתי מישל סר (Michel Serres). הוא הסביר את הייחוד של הידע בתבנית יחסי הקח-תן, המאפיינת אותו. ידע, שלא כמו אובייקטים גשמיים, אינו פוחח כאשר נותנים אותו לאחר; להיפך, הוא גדל. אלמנט חשוב בתהליך ההגדלה של ידע הוא ההכרה של האחר בידע. הידע המצוי בידי בני אדם החיים בעוני לגבי עצמם ולגבי החברה אינו ידע שלם כל זמן שהאחרים אינם מכירים בו ככזה. כאן נעוץ ההבדל המרכזי בין הידע האקדמי ובין הידע מן החיים והידע מן הפרקטיקה: הידע האקדמי הוא בעל מעמד מועדף בשל ההכרה החברתית שהוא זוכה לה. יצירת הכרה חברתית בסוגי הידע השונים היא שתוביל את המאבק בהדרה ובשוליות, שכן ידע מופר שוב אינו ידע שולי, ובני אדם הנושאים ידע שהוכר הופכים להיות שוליים פחות. סר

הבטחת הכנסה, מהו גודל משפחותיהם, מהו מצבם מבחינת התעסוקה וההשכלה ומהו מצב הבריאות שלהם. העדר נתונים סטטיסטיים אלה משרת בקרב קובעי המדיניות את הכחשת קיומו של מצב של ריכוז בעיות, אשר בהשתלבותן זו בזו מחריפות את עוצמתה של כל אחת מהן, ותורם ל"השטחה" של תופעה חברתית זו. שאלות של מדידה הן, כמובן, קריטריון מכיוון שהן משפיעות על הקצאת משאבים, על תשומת הלב הציבורית ועל האפשרות ליצור דרכי התערבות דיפרנציאליות.

מעבר לכך שמחקרים אלה מצביעים על העדר ידע נוסף בנוגע לאוכלוסייה הנשענת על הבטחת הכנסה, יש להבחין בחדשנותם ובתרומתם. חדשנותו של המחקר האירופי נעוצה במטרתו. מטרת הכתיבה המשותפת לא היתה לשנות או לחנך או ללמד את משפחות "העולם הרביעי" ואף לא להעניק להם ידע. במובן זה הפרויקט האירופי הוא פרויקט רדיקלי, שכן הוא לא ביקש לשנות את אלה החיים בעוני כדי שיתאימו את אורחות חייהם לחברה שהם פועלים בתוכה, אלא לסייע בידי החברה לשמוע את קולם של אלה החיים בשוליה. המאבק בעוני, כפי שאפשר להסיק מן הפרויקט האירופי, אינו עובר דרך טיפול ב"פתולוגיה" האישית, המשפחתית או הקהילתית של משפחות "העולם הרביעי", אלא דרך מאבק בניכור החברתי והתרבותי אשר מאפשר למוסדותיה המרכזיים של החברה שלא להכיר בידע המצוי בידיהם של אלה החיים בשוליה, להתעלם ממנו ולהתכחש לו.

המחקר האמריקני והמחקר הישראלי שהוזכרו אינם רדיקליים באותו אופן, אבל הם חדשניים באותה מידה. חדשנותו של המחקר האמריקני טמונה בכך שהוא מתייחס לנשים עניות כאל סובייקטים, בכך שהוא מניח שיש בידיהן ידע ייחודי ובכך שהוא

האמריקני הוא מחקר עצמאי. המשותף לשני המחקרים הללו הוא, שהם פועלים בתוך המסגרת המתודולוגית הפוזיטיביסטית והעורכות שלהם מציגות את ממצאיהן ובוחנות את מהימנותם ותקפותם על-פי הגורמות המתחייבות ממסגרת זו.

הפרויקט האירופי קשה להגדרה. זה אינו פרויקט התערבות, מפני שמטרתו אינה דווקא להשיג שינוי אצל משפחות "העולם הרביעי" שהשתתפו בו. מטרת הפרויקט לגלות ולכתוב ידע חדש. במובן זה הפרויקט הוא פרויקט אקדמי במהותו. הפרויקט מתאים להגדרה של "מחקר" מפני שמטרתו להשיג ידע ולהפוך את הידע הקיים לידע מפורש. יחד עם זאת, זה אינו מחקר הפועל בתוך מסגרת מתודולוגית ברורה. תפקידם של האקדמאים, שהשתתפו בפרויקט ונפגשו בקביעות כמשך שנתיים עם משפחות "העולם הרביעי", לא היה לחקור את הידע של משפחות "העולם הרביעי", אלא לסייע בידן לברר אותו ולכתוב אותו. במובן הזה ניתן לראות בפרויקט וריאציה על "מחקר פעולה". זהו מחקר פעולה, שבו האקדמאים ובני אדם החיים בעוני הם שותפים של ממש להשגת מטרה שאינה שינוי של אחד מהם.

#### 1. תרומתו של הידע מן החיים

דווקא המחקרים המביאים את קולם של אלה הנשענים על גמלת הבטחת הכנסה מדגישים את העדרם הכולט של נתונים סטטיסטיים מקיפים על אוכלוסייה זו. בכל הדיווחים הרשמיים השונים של הלשכה המרכזית ל-סטטיסטיקה ושל המוסד לביטוח לאומי אין כל התייחסות לאוכלוסייה הנדונה במאמר זה - האוכלוסייה החיה במצוקה כלכלית וחברתית עמוקה ומתמשכת. לא קיים אינדיקטור מרוכב-משתנים המודד את גודלה של אוכלוסייה זו ואת חומרת בעיותיה. אין כל דרך לדעת מהו מצב הדיור של מקבלי

להציע להן שירותי טיפול מתוחכמים או שירותי שיקום. במקום זאת הנשים נתפסות כזכאיות לטיפול "אחזקה" (maintenance) בלבד. מיותר לציין, שהעובדה, שלנשים אלה מוצעים רק שירותי טיפול ושיקום מוגבלים, מנציחה ומשמרת את חוסר ההצלחה שלהן לשנות את חייהן ופועלת כנבואה המגשימה את עצמה. המחקר הישראלי המלווה את הנשים שהשתתפו בפרויקט שיקום התעסוקה מציב בפני התפיסות הדטרמיניסטיות הללו אתגר. הידע הייחודי שנחשף כאן נוגע ליכולתן של הנשים לעשות שינוי בחייהן ולדרכים המתאימות להציע להן עזרה. מתברר, שנשים הנמצאות במצוקה עמוקה רוצות ויכולות, בהינתן התנאים המתאימים, לעבוד ולחולל שינוי בכיוון של היחלצות מן המצוקה. פריצת גבולות המחשבה, המגדירים נשים אלה כמי שאינן רוצות ויכולות לקבל עזרה שתוביל אותן לחיי עבודה, מעידה שניתן לעשות למען אוכלוסייה זו הרבה יותר ממה שנעשה.

השאלה מה הם השירותים המתאימים לאוכלוסייה זו נוגעת, ברמת המדיניות, לשאלה של אחזקה או תמיכה מול שיקום. גמלת הבטחת הכנסה היא רשת המגן הנמוכה ביותר. התפיסה היא, שהמקבלים גמלה זו זכאים למינימום של תמיכה או של אחזקה. התפיסה הרווחת היא, שאין לקוות לשינוי של ממש בחייהן. אבל מדוע? האם אפשר, שגם נשים המקבלות גמלת הכנסה ראויות להיתפס כמי שיכולות לעשות שינוי בעזרת שירותי שיקום למיניהם? המחקרים המתוארים לעיל מציבים אתגר בפני התפיסה השלטת בעניין טיפול ואחזקה של משפחות אלה, ומעלים את הצורך בשינוי של המדיניות לכיוון של שירותי שיקום כולל-ניים, שבעזרתם יוכלו המשפחות להגיע לניידות חברתית.

בוחר את הסוגיה של יציאתן לעבודה בתוך ההקשר הרחב של חייהן ומוכיח שיש בידע זה כדי לשפוך אור חדש על המדיניות הנקוטה כלפיהן. כך, לדוגמה, עולים מתוך ממצאי הספר מספר פרדוקסים: התפיסה כאילו יציאה לעבודה תוביל להקטנת המצוקה הסובייקטיבית ולהגדלת החופש האישי אינה נראית עוד ברורה כל כך כאשר קוראים בספר על קשייהן של אימהות במשפחות חד-הוריות לטפל בילדיהן בשעה שהן נמצאות שעות רבות מחוץ לביתן. מתגלה גם בכירור הקשר הישיר בין חיי העבודה לחיי המשפחה: אימהות המבקשות לצאת לעבוד אינן יכולות לעשות זאת משום שאין בסביבתן סידורים מתאימים לילדיהן. מוקד הדיון בנושא של יציאת נשים לעבודה אינו צריך להיות, על-פי ממצאי מחקר זה, בשאלות - האם לנשים יש מוטיבציה מספקת ליציאה לעבודה ומה עלינו לעשות כדי להגדיל את המוטיבציה לעבוד, אלא בשאלה - מה הם ההסדרים החברתיים הכוללניים המאפשרים לנשים לעבוד או המונעים מהן לעשות זאת.

חדשנותו של המחקר הישראלי טמונה בחדשנותו של הפרויקט שאותו הוא מעריך. כמו המחקר האמריקני, גם המחקר הישראלי עוסק בסוגיית העבודה של נשים הנמצאות במצוקה מתמשכת. הפרויקט שעמד בבסיס מחקר ההערכה מציב אתגר בפני התפיסה המקובלת כאילו נשים הנמצאות במצוקה עמוקה ומתמשכת הן "מקרים אבודים". התפיסה האומרת, שלא ניתן לתולל שינוי של ממש בחייהן של נשים אלה עומדת בבסיסן של קביעות רבות ברמת המדיניות. עבודתן של הלשכות לשירותי רווחה, המבוססת על טיפול במשפחות רבות. כל כך לכל עובר, היא ביטוי של תפיסה זו. מכיוון שלא ניתן, כביכול, לחולל שינוי של ממש בחייהן של נשים אלה, מניחים שאין טעם

## 2. הדרכים לחשיפת הידע מן החיים

האם נדרשים תנאים מיוחדים כדי לחשוף ולהפיק את "הידע מן החיים"? התשובה היא: כן. בשלוש הדוגמאות שנסקרו נעשה שימוש בדרכי איסוף מידע ייחודיות. בפרו-יקט האירופי עוצבו מראש התנאים המיר-חדים שיאפשרו את גילוי וחשיפתו של ה"ידע מן החיים": הפרויקט נמשך זמן רב; האקדמאים ו"משפחות העולם הרביעי" שהשתתפו בו נטלו חלק בפגישות קבועות. הידע שנאסף היה תוצר של דיונים רבים על אותם נושאים. במובן זה נתפס הידע בפרו-יקט זה כידע הנמצא בתהליך של התהוות, כידע הנוצר בתוך אינטראקציה המאפשרת את היווצרותו.

מחקר שעיקר עיסוקו היה בהערכת התוכנית ובהערכת תפקודן בעקבותיה.

למרות שכל אחד מן המחקרים נערך בתוך הקשר אחר ונבחרו בו דרכי עבודה שונות, בשלוש הדוגמאות נאסף חומר הנתונים מתוך רגישות לכך ש"ידע מן החיים" אינו ניתן להשגה באופן ישיר ומכוון ובאמצעות כלים אובייקטיביים ואוניברסליים בלבד. כדי להשיגו יש צורך ביצירת אינטראקציות מחקר ריות רגישות למעמד, אינטראקציות שבהן ינטשו החוקרים את תפקידיהם הקלאסיים (ללמד או ללמוד על הנחקרים) וכמו בפרויקט האירופי ישאפו ללמוד מנחקריהם את הידע המצוי בידם.

## סיכום

שלושת המחקרים הללו מציבים אתגר בפני המדיניות בנוגע לגימלה להבטחת הכנסה ובנוגע לכלל השירותים הניתנים לאוכלוסייה הנשענת על גימלת הבטחת הכנסה. הם מצביעים על הצורך ב"פתיחת אוזניים" (במילוד-תיו של ברנו טרדייה מתנועת "העולם הרביעי", המובאות במוטו), כדי לשמוע את קולם של בני אדם אלה. ההקשבה לקולו-תיהם של בני אדם הנשענים על גמלת הבטחת הכנסה חיונית דווקא בימים אלה, שבהם מתחזקים בעולם ובישראל הקולות המערערים על עקרונות היסוד של מדינת הרווחה. קולם של צרכני מדינת הרווחה אינו נשמע במשרדים שבהם נקבע גורלה של מדי-נת הרווחה ובוויכוחים האקדמיים העוסקים ב"מדינת הרווחה - לאן?". זוהי טענת חמור-רה. שכן יש בקולם כדי להשמיע ביתר תוקף טיעונים בעלי משקל בדבר הצורך במדינת הרווחה ובדבר הדרכים להפיכת השירותים הניתנים במסגרתה ליעילים ומ-עילים יותר. האקדמיה יכולה כמובן להטיל ספק

אדין וליין, החוקרות במחקר האמריקני, מתייחסות במפורש לבעייתיות שנתקלו בה בדרכן לאסוף את נתוני המחקר. בתמימותן חשבו שיוכלו להעביר לנשים שנדגמו את שאלוני המחקר ויזכו לקבל תשובות ישירות. כשניסו לעשות זאת נתקלו בסירובים רבים, בהתנגדות ובחשדנות מרובה מצד הנשים כלפי מי שמבקש ללמוד על הכנסותיהן והוצאותיהן. אדין וליין הבינו, שכדי שלא תיתפסנה כחוקרות מטעם "הרשויות" עליהן להיות מופרות בשכונות שאותן ביקשו לחקור וליצור יחסים של אמון ראשוני עם אנשי מפתח בשכונות, שיספקו להן מעין "חותמת של כשרות". יצירת האמון הראשוני היתה תנאי בל יעבור כדי להשיג מן הנשים את שיתוף הפעולה בשאלות רגישות, שעלולות "להפליל" את הנשים המשלימות את הכנסתן שלא על-פי החוק או המוציאות את כספן שלא על-פי המקובל.

המחקר הישראלי הוא מחקר הערכה. מכיוון שככלל תפסו הנשים שנחקרו את תוכנית השיקום המקצועי כתוכנית טובה ומיטיבה, הן היו מוכנות לשתף פעולה ב-

נשמע. דווקא משום כך לא יכולים החוקרים ואנשי המדיניות להרשות לעצמם להתעלם מקול זה. התעלמות כזאת חוטאת הן לתפ"קידה של האקדמיה, כמחפשת אחר אמיתות גם במקומות הנסתרים בדרך כלל מעיני החברה, והן לתפקידם של קובעי המדיניות.

בקיומו ובנחיצותו של "הידע מן החיים", או לערער על תקפותו. יחד עם זאת, יש בדוגמאות שהוצגו במאמר זה משום אתגר הן לאקדמיה והן לקובעי המדיניות. האוכ"לוסייה הנשענת על הבטחת הכנסה היא כאמור אוכלוסייה שולית, שברגיל קולה אינו

## ביבליוגרפיה

- גורדון, ד', אליאב, ת' (1995), "הכשרה מקצועית לאימהות חד-הוריות המקבלות הבטחת הכנסה", בטחון סוציאלי, 44: 43-57.
- דורון, א' (תשמ"ז), מדינת הרווחה בעידן של תמורות, ירושלים: הוצאת מאגנס.
- דורון, א' (תשנ"ה), בזכות האוניברסליות: האתגרים של המדיניות החברתית בישראל, ירושלים: הוצאת מאגנס.
- טרדייה, ב' (1999), "בניית שותפות עם משפחות העולם הרביעי: העניים ביותר כשליטים", בתוך: בן-אריה, א', ציונית, י' (עורכים), ילדים בישראל על סף האלף הבא, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד ואשלים.
- שרייבמן, א' (2000), "קצבאות לנשים חד-הוריות - תמיכה לשיקום ותעסוקה או תמריץ שלילי לעבודה", הרצאה במסגרת הכנס "נשים במדינת הרווחה בישראל", שנערך ב-5 ביוני 2000 בירושלים, מטעם בית-הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית ורשות לקידום מעמד האישה, משרד ראש הממשלה.
- Abramovitz, M. (1996), *Regulating the Lives of Women: Social Welfare Policy From Colonial Times to the Present*, (rev. ed.), Boston: South End Press.
- Balbo, L., (1987), "Crazy quilts: Rethinking the welfare state debate from a woman's point of view", in: Showstack-Sasoon, A. (ed.), *Women and the State: The Shifting Boundaries of Public and Private*, London: Hutchinson.
- Edin, D. and Lein, L. (1997), *Making Ends Meet: How Single Mothers Survive Welfare and Low-Wage Work*, New York: Russell Sage Foundation.
- Goodwin, L. (1972), *Do the Poor Want to Work? A Social-Psychological Study of Work Orientations*, Washington: Brookings Institution.
- Goodwin, L. (1983), *Causes and Cures of Welfare: New Evidence on the Social Psychology of the Poor*, Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Groupe de Recherche Quart Monde-Université (1999), *Le Croisement des Savoirs: Quand le Quart Monde et l'Université Pensent Ensemble*, Paris: Editions de l'Ateliers - Edition Quart Monde.
- Hewitt, M. (1992), *Welfare, Ideology and Need: Developing Perspectives on the Welfare State*, Harvester Wheatsheaf: Barnes and Noble Books.
- Howe, D. (1994), "Modernity, postmodernity and social work", *British Journal of Social Work*, 24: 513-532.
- Ife, J. (1997), *Rethinking Social Work: Towards a Critical Practice*, South Melbourne: Longman.
- Mayer, S. and Jencks, C. (1989), "Poverty and the distribution of material hardship", *Journal of Human Resources*, 24: 88-113.
- Murray, C. (1994), *Underclass: The Crisis Deepens*, London: IEA Health and Welfare Unit in association with the *Sunday Times*.

- Rosenau, P.M. (1992), *Postmodernism and the Social Sciences*, Princeton: Princeton University Press.
- Rosenfeld, J.M. (1989), *Emergence from Extreme Poverty*, Paris: Science and Service Fourth World Publications.
- Tardieu, B. (1999), *Introducing the Knowledge of People Living in Poverty into an Academic Environment: A Challenge for the Year 2000*, Paris: ATD Quart Monde.

# מקבלת הבטחת הכנסה להשתלבות בעבודה: מעבר קל ובטוח או גשר צר מאוד

מאת יוסף קטן\*

---

## מבוא

---

נסה לאזרחים שאינם מועסקים. התפיסה בדבר קיומה של הלימה בין שתי המטרות אף נבעה מן ההכרה שהאזרחים מעדיפים לקיים את עצמם מעבודה, ולא מסיוע ממשלתי ושאלה מביניהם שאינם עובדים נאלצים לעשות כך. יתר על כן, התפיסה המקובלת היתה, ששתי האוכלוסיות, העובדים ואלה שאינם עובדים, אינן קבועות - חלק מן העובדים עלולים שלא לעבוד בשל סיבות שונות, כמו חיסול מקום עבודה, משכר כלכלי, נכות או מחלה, ואילו רבים מאלה שאינם עובדים מתאמצים להשתלב בעבודה ועשויים להצליח בכך. אין תימה אפוא, שחשיבות התעסוקה והעדפתה על פני אבטלה הודגשה בפי הוגי דעות ליברלים וסוציאליסטים, שהציבו את התעסוקה המלאה כאחד מיעדיה המרכזיים של מדינת הרווחה, שהתפתחה לאחר מלחמת העולם השנייה. יתר על כן, במדינות הקומוניסטיות נתפסו בני אדם שאינם עובדים כפרזיטים והוטלו עליהם סנקציות שונות. גם בישראל הושם במשך שנים רבות דגש חזק על חשיבות ערך העבודה. משום כך נמשכה

שתיים מן המטרות העיקריות שביקשה "מדינת הרווחה" להגשים היו תעסוקה מלאה והבטחת הכנסה בסיסית לאזרחים. שתי מטרות אלה, הנתפסות עתה בעיני רבים כמנוגדות זו לזו, נחשבו בעבר תואמות במידה רבה זו את זו. החתירה לתעסוקה מלאה נועדה לאפשר לאזרחים לעבוד ולקיים את עצמם מפרי עמלם ובאותה עת לתרום לחברה שהם חיים בה. הסדרי הבטחת הכנסה נועדו לספק תחושת ביטחון ורמת חיים הולמת לאותם אזרחים מעטים, שבגלל סיבות שאינן תלויות בהם, כמו נכות, מחלה, או אבטלה, אינם יכולים לעבוד באופן זמני או קבוע. יתר על כן, תעסוקה מלאה נתפסה לא רק כערך חשוב בפני עצמו, אלא גם כתנאי חיוני למימוש המדיניות של הבטחת הכנסה לאותו מיעוט שבעל כורחו אינו יכול לעבוד, מכיוון שמצב של תעסוקה מלאה לאזרחים מאפשר למדינה לגייס משאבים ולממן ללא קושי את תשלומי הבטחת ההכ-

---

\* בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב, רמת אביב.

לוסיות נוספות, או שאולי עליה לנקוט צעדים כלשהם כדי להביא לשילובם של מקבלי סיוע רבים ככל האפשר בעולם העבודה. ואכן, בשנות ה-80, ובעיקר בשנות ה-90, התגברה במרבית מדינות הרווחה המגמה לנקוט מדיניות המיועדת להביא לירידה ממשית במספר מקבלי הבטחת הכנסה מן המדינה באמצעות שילובם בעבודה. יעד התעסוקה רכש לעצמו אפוא מעמד דומיננטי ודחק לשוליים את היעד של מתן רשת ביטחון כלכלית לאלה שאינם עובדים.

המדיניות, הרוגלת בצמצום מספר מקבלי הבטחת הכנסה באמצעות שילוב רבים מהם בעבודה, זכתה לקבלת פנים אוהדת גם בישראל ובחורשים האחרונים הוחל בגיבוש תוכניות המיועדות לממשה הלכה למעשה. אחד הביטויים המובהקים לכך הוא החלטת שר העבודה והרווחה למנות ועדה המורכבת מנציגי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר (עבודה ורווחה, אוצר, קליטה וחינוך) וממספר חברים נוספים. עליה הוטל לבחון את ההסדרים הקיימים ואת דרכי הטיפול הנוגעים ללא-מועסקים המתקיימים מהבטחת הכנסה מתמשכת ולהציע דרכים להשמתם בעבודה. הוועדה התבקשה גם להציע תוכנית ניסיונית להקמת ארבעה מרכזי השמה ותע-סוקה באזורים שונים בארץ. מרכזים אלה אמורים לעסוק בהשמה בתעסוקה ובסידור עבודה של לא-מועסקים המקבלים סיוע כספי מן המדינה. הקמת הוועדה קיבלה גם את תמיכתה של ועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה וזכתה בכך לתמיכה ממשלתית רחבה. הוועדה, שמונתה בתחילת מרס 2000, עוסקת עתה בגיבוש המלצותיה. אבל עוד לפני שסיימה הוועדה את עבודתה והגישה את המלצותיה, קיבלה הממשלה באוגוסט 2000 החלטה הקובעת, שהחל מי 2001 יפעיל משרד העבודה והרווחה, בי-תיאום עם משרד האוצר, תוכנית להגברת

קבלת ההחלטה בדבר חקיקת חוק ביטוח אבטלה זמן רב ולוותה בהסתייגויות ובהיסוסים רבים של חברי כנסת ופקידי ממשלה, שנבעו מהתנגדות עקרונית להפעלת הסדרים שבמסגרתם אזרחים שמסוגלים לעבוד ואינם עובדים מקבלים תשלומי ביטוח אבטלה או הבטחת הכנסה (גל, 1992). התפיסה השלטת במדינות רווחה רבות היתה אפוא, שהסדרי הבטחת הכנסה מיועדים מעיקרם לאזרחים שבשל סיבות שאינן בשליטתם אינם יכולים, באורח קבוע או זמני, לעבוד. ההנחה היתה, שמספרם של בני אדם אלה יהיה קטן ומשום כך לא יהיה קושי לממן עבורם את תשלומי הבטחת הכנסה.

ההלימה בין שתי המטרות החלה להישחק ולהתערער במחצית הראשונה של שנות ה-70 כתוצאה מן המיתון הכלכלי החרף שהתפתח ברבות ממדינות הרווחה ושהביא לגידול באבטלה. במקביל לגידול זה התרחשו במדינות הרווחה שינויים דמוגרפיים וחברתיים שונים שבעקבותיהם גדל מספר הזקנים והתרבו אוכלוסיות נוספות כמו משפחות חד-הוריות, שנזקקו לסיוע ממשלתי. תהליכים כלכליים, דמוגרפיים וחברתיים אלה הביאו מצד אחד לעלייה תלולה בתשלומי ההעברה שנועדו לסייע למובטלים ולאוכלוסיות נזקקות נוספות, ומצד שני הקשו על המדינות לממן את החוצאה ההולכת וגדלה על הבטחת הכנסה. תהליכים אלה אף לוו במדינות שונות בהופעת גישות ניאוליברליות שביקרו בחריפות את המעורבות הגדולה של הממשלה בתחום הרווחה, תוך-כדי הטלת ספק בתרומתה.

שינויים אלה העלו לדיון ציבורי את השאלה, האם על המדינה להמשיך ולהיות אחראית למימון תשלומי הבטחת הכנסה למובטלים, למשפחות חד-הוריות ולאוכל-



הולנד ובאופן כוללני יותר למספר מדינות רווחה נוספות.

### 1. ארצות-הברית

ארצות-הברית היא המדינה הניצבת בחוד החנית של אימוץ המדיניות המיועדת לשלב מובטלים ונזקקים אחרים במעגל העבודה ומימושה הלכה למעשה. (בשורוב, אהרלה וגארדינר, 1998; לרמן, אקס ווסטון, 1998; שביב, תשנ"ט; Kahn, 1999; Stoesz, 1999; Iversen, 2000).

הממשל הפדרלי ומדינות שונות של ארצות-הברית נוקטים זה שנים אמצעים שנועדו להניע מקבלי הבטחת הכנסה, ובייחוד נשים במשפחות חד-הוריות התופות נחת גדול מאוד של אוכלוסיית נזקקי הסעד, להשתלב בעבודה. בשנים האחרונות גבר מאוד השימוש באמצעים אלה. מדיניות זו באה לידי ביטוי מובהק ביותר ב-1996, עם קבלתו בקונגרס האמריקני של "חוק האח-ריות האישית וההזדמנויות לעבודה" (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, או PRWORA). חוק זה ביטל את תוכנית "הסיוע למשפחות חד-הוריות" (הידועה בשם Aid for Dependent Children, או AFDC) ותוכניות נוספות לסיוע כספי לנזקקים והחליפה אותן בתוכניות "סיוע זמני ליחידים ולמשפחות הנמצאים במצוקה" (Temporary Assistance to Needy Families, או TANF).

התוכנית החדשה קבעה, שמקבלי סיוע כספי יהיו רשאים לקבל לאורך כל חייהם תמיכה כספית מן המדינה במשך תקופה שלא תעלה על חמש שנים. יתר על כן, התוכנית אף קבעה, שכבר לאחר תקופה שלא תעלה על שנתיים של קבלת סיוע, מקבלי ההטבות חייבים להתחיל להשתלב באופן חלקי בעבודה (ובכלל זה הכשרה מקצועית

יכולתם של מקבלי הבטחת הכנסה להשתלב בשוק העבודה. בהחלטה צוינו גם מספר דרכים למימוש יעד זה (סבירסקי, 2000).

בחינת הדרכים למימוש מדיניות ההשתלבות בעבודה של מקבלי הבטחת הכנסה ותוצאותיה בארצות שונות עשויה לסייע בעיצוב המדיניות ובגיבוש התוכנית בישראל. בחינה זו עשויה לתרום להבנה טובה יותר של מספר שאלות עקרוניות: האם מדיניות ההשתלבות בעבודה נחלה הצלחה? האם היא באמת חילצה נזקקים ממצוקה וסייעה לקידום החברתי והכלכלי? אילו מרכיבים של התוכניות שפותחו בארצות שונות תואמות את ההקשר הישראלי ואילו לא? מה יכולים קובעי המדיניות בישראל ללמוד מן הניסיון שהצטבר בארצות שונות? במאמר זה ייעשה ניסיון לספק תשובות ולו חלקיות לשאלות אלה.

מדיניות ההשתלבות בעבודה כוללת שני מרכיבים עיקריים: ראשית, הנעת מקבלי תמיכה כספית (מובטלים, מקבלי הבטחת הכנסה ועוד) להשתלב בעבודה; שנית, הרחבת אפשרויות התעסוקה באמצעות פיתוח מקומות עבודה והפעלת צעדים כלכליים נוספים. במאמר זה יושם דגש על המרכיב הראשון. המאמר יתאר את דרכי מימושה של מדיניות ההשתלבות בעבודה בכמה מדינות, יסקור טיעונים שונים בעד ונגד מדיניות זו, יבחן את תוצאותיה וידון בלקחים העיקריים אשר קובעי המדיניות בישראל עשויים להפיק מן הניסיון שהצטבר במדינות אחרות.

## מימוש המדיניות לשילוב מובטלים ונזקקים אחרים בעבודה

כתיאור הדרכים למימוש מדיניות ההשתלבות בעבודה נתייחס באופן מיוחד לארצות-הברית, לבריטניה, לאוסטרליה ול-

Baugh and McDonald Pines, טשנ"ט; 1997; Perlmutter, 1997; Stoesz and Saunders, 1999; Hasenfeld, 2000

(א) סיוע להרחבת אפשרויות התעסוקה הן באמצעות סבסוד מפעלים היוצרים מקומות עבודה חדשים וקולטים בהם מובטלים ונזקקים אחרים (כמו אימהות במשפחות חד-הוריות), והן באמצעות יצירת מקומות עבודה במסגרת "שירות לקהילה" (נטיעת יערות, שמירת איכות הסביבה ועוד).

(ב) עידוד ומתן תמריץ למובטלים ולמקבלי סיוע אחרים להשתלב בעבודה בדרך של מתן הטבות כספיות בתור תוספת לשכר שהם מקבלים ממקום העבודה. אחת הצורות העיקריות של הטבות אלה היא מתן אפשרות לעובדים שקיבלו סיוע כספי מן המדינה להמשיך וליהנות מחלק ממנו גם לאחר שחצו את הגשר המוביל מאבטלה מוחלטת לעבודה. גובה הגמלה שהעובד ימשיך לקבל מותנה בשכרו (שכר מינימום או למעלה ממנו) ובהיקף עבודתו (עבודה חלקית או מלאה). הטבה שנייה מתבטאת בהקלות במיסוי לעובדים שנכללו קודם לכן במעגל מקבלי הבטחת הכנסה. הטבות שונות אלה מותירות בידי העובדים הכנסה נקייה גבוהה יותר ומונעות מצב שבו הכנסתם הכספית של אלה שהשתלבו בעבודה משתווה או אף נופלת מהכנסתם של אלה שאינם עובדים ומקבלים הטבות כספיות מן המדינה. ראוי לציין, שנקודת המוצא של צעדים אלה היא, שחלק נכבד ממקבלי ההטבות הנכנסים למעגל העבודה מועסקים בעבודות זמניות שהשכר המשולם בהן נמוך. לפיכך יש להפעיל אמצעי עידוד על-מנת להניעם להשתלב בעבודות אלה.

(ג) עידוד "קפיטליזם אינדוידואלי" באמצעות תמיכה ביזמות אישית והקמת עסקים

ולמודים שיזכו להכרה כתחליף זמני לעבודה).

הממשל הפדרלי אף חייב את המדינות, שעליהן הוטלה האחריות למימוש מדיניות ההשתלבות בעבודה ולביצוע החוק, להוכיח שהן אכן הפחיתו את מספר מקבלי הסיוע בתוך פרקי זמן קצובים וקבועים. על מדינות שלא יעמדו בדרישה זו יוטלו קנסות. החוק התיר למדינות החברות לשחרר חלק ממקבלי ההטבות מחובת ההשתלבות בעבודה, וממכסת הזמן שבה ניתן לקבל סיוע, אבל קבע, ששיעור "המשתחררים" לא יעלה על 20 אחוזים מכלל מקבלי הסיוע.

הממשל הפדרלי העניק יחד עם זאת למדינות החברות מידה רבה של אוטונומיה וגמישות במימוש החוק. מדינות אחדות ניצלו סמכות זאת על-מנת לנהוג בנוקשות יתרה כלפי מקבלי ההטבות ולהחמיד בדרישות המופנות כלפיהם. התייחסות זאת באה לידי ביטוי במספר צורות: שלילת סיוע מילדים נוספים שנולדו במשפחות, קיצוץ במכסת הזמן שבה יחידים ומשפחות יכולים לקבל סיוע, הגדרות נוקשות של דרכי מילוי ההתחייבות להשתלב בעבודה והימנעות משחרור ראשי משפחה שיש להם ילדים קטנים מן הדרישה לעבוד.

התוכנית על גווניה השונים משקפת אפוא מדיניות רדיקלית שנועדה לקצץ במידה רבה מאוד במספר מקבלי ההטבות הכספיות מן המדינה ובהוצאה הממשלתית המיועדת לממן הטבות אלה. אבל במקביל לגישה זו הפעילו הממשל הפדרלי וחלק מן המדינות החברות תוכניות שנועדו להקל על מקבלי הסיוע להשתלב בעבודה, ולא רק לכפות עליהם צעד זה.

ניתן לחלק תוכניות אלה, שהופעלו במדינות שונות של ארצות-הברית בצורה חלקית ובתמהיל שונה, לשמונה סוגים עיקריים (לרמן, אקס ווטסון, 1998; שביב,

תוכניות ההשתלבות בעבודה שפותחו בארצות-הברית במהלך השנים, הן ברמת המדינות והן ברמה הפדרלית, מורכבות ומגוונות. בשנים האחרונות אמנם מודגשים בהן המרכיבים הכופים והקשוחים, אבל הן כוללות גם מרכיבים "רכים" המיועדים לסייע למובטלים ולמקבלי סיוע אחרים במעבר לעבודה והבאים לתגמל צעד זה. שילוב זה של "מקלות וגזרים" מאפיין גם את המדיניות הנקוטה בבריטניה והדומה במידה לא מעטה למדיניות שאומצה בארצות-הברית.

## 2. בריטניה

מדיניות ההשתלבות בעבודה הנחתה בשנות ה-90 גם את ממשלות בריטניה. ממשלת בריטניה בהנהגת "הלייבור החדש", שהחלה לכהן בסוף שנת 1997, המשיכה ואף קידמה מדיניות זו שהחלו בה הממשלות השמרניות שקדמו לה (Mackay, 1998; Stepney, Lynch and Jordan, 1998; Grover and Stewart, 1999; Walker, 1999). המדיניות הנקוטה בשנים האחרונות בבריטניה (New Deal) מזכירה בקוויה הכלליים את מדיניות הממשל הפדרלי בארצות-הברית. מדיניות ממשלת בריטניה מונחית על-פי העיקרון שאלה המסוגלים לעבוד חייבים לעבוד, ואילו אלה שאינם מסוגלים לעבוד בשל סיבות כמו מצב בריאות יוכלו ליהנות מסיוע ממשלתי.

מדיניות זו משלבת את שיטת "המקל והגזר". למובטלים ולמקבלי סיוע אחרים מוצעות אפשרויות תעסוקה שאי-היננות להן מביאה לביטול תשלומי ההטבות מן המדינה, ואילו לאלה המשתלבים בעבודות שמשולם בהן שכר נמוך, המדינה מקצה באמצעות מערכת הבטחת הכנסה תוספת שכר המעלה את הכנסתם, מעודדת אותם להשתלב בעבודה ולהתמיד בה ומונעת מצב שבו עובדים מקבלים שכר נמוך יותר מנזקקים

באזורי מצוקה, פיתוח תודעה עסקית, עידוד חיסכון והקצאת הלוואות ומענקים ליזמים.

(ד) ייזום ומימון פעילויות הכשרה מקצועית למובטלים ולנזקקים אחרים לפני הכניסה למקום העבודה ובמקום העבודה עצמו.

(ה) סיוע בהשתלבות במסגרות לימוד.

(ו) אימון בחיפוש עבודה (כתיבת קורות חיים, איתור מקומות עבודה, ניהול משא-ומתן עם מעסיקים ועוד).

(ז) הקמת שירותים כמו מעונות יום לילדים במטרה להקל על הורים (בעיקר נשים במשפחות חד-הוריות) לצאת לעבוד, ופיתוח שירותים נוספים ובכללם ביטוח רפואי וסיוע בתחבורה למקום העבודה.

(ח) שילוב הטיפול בתעסוקה והבטחת הכנסה במערכת ארגונית אחת, המכונה "מרכז להשתלבות בעבודה" (Work Transition Center). שילוב זה בא להדגיש את הזיקה ההדדית והמחייבת שבין שני תחומי עיסוק אלה. במרכזים אלה פועלים "מנהלי מקרים" (Case Managers), שאמורים לסייע למקבלי ההטבות להשתלב בעבודה באמצעות יעוץ ופיתוח תוכניות הכשרה ותעסוקה אישיות.

חלק מן הצעדים שצוינו לעיל, כגון הקלות במסים, מתן תוספות שכר לעובדים, עידוד פיתוח עסקים והקמת מרכזי תעסוקה, הופעלו לפני החקיקה הפדרלית משנת 1996 והשתלבו במגוון רחב של תוכניות שהופעלו בעידוד הממשל הפדרלי במדינות שונות ונועדו לסייע לנזקקים המקבלים סיוע כספי מן המדינה להשתלב במקומות עבודה, או אף לפתח עסקים עצמאיים. מבין תוכניות אלה זכה לפרסום רב "מודל ויסקונסין", אבל התוכנית שהופעלה במדינה זו היתה רק אחת מבין תוכניות דומות שפותחו במדינות כגון ניו-יורק, קליפורניה ומסצ'וסטס.

לימודים. סירוב להיענות לאחת האופציות האלה תביא להפסקת התמיכה הממשלתית או לצמצומה. מובטלים מבוגרים יותר שאינם עובדים יכולים לקבל ביטוח אבטלה תקופה ממושכת יותר בלי שישתלבו במסגרת תע-סוקה כלשהי (בדרך-כלל שנתיים).

העובדים אצל מעסיקים פרטיים מקבלים מן המעביד שכר המקובל בשוק. ב"שירות לקהילה" ובארגון וולונטרי מקבלים תשלום המקביל לתמיכה שקיבלו בהיותם מובטלים בתוספת 15 ל"ש לשבוע, ואילו הלומדים ממשיכים לקבל את התמיכה הממשלתית. תוכניות דומות, המתנות קבלת תמיכה בהשתלבות בעבודה, נמצאות בשלבים שונים של תכנון והפעלה גם לגבי אוכלוסיות נוספות, כמו מובטלים מבוגרים (מעל גיל 25), שאינם מועסקים תקופה ממושכת ונכים. התוכניות המבוצעות בכריטיניה אמנם אינן חריפות כמו אלה המופעלות בארצות-הברית, אבל למדיניות הנהוגה בשתי המדינות יש יעד משותף - קיצוץ ממשי במספר מקבלי הבטחת הכנסה מן המדינה ובהוצאות המיועדות למטרה זו. בשתיהן נעשה ניסיון לממש יעד זה באמצעות שילוב של סנקציות כמו הפסקת תמיכה לאלה המסרבים להשתלב בעבודה, ותגמולים כמו תוספת הכנסה וקיצוץ במסים לאלה הנענים לקריאה.

### 3. אוסטרליה

הדגשת החיוניות שבהשתלבות בעבודה אפיינה את מדיניותן של ממשלות שונות שמשלו באוסטרליה בשתי עשרות השנים האחרונות, אבל מדיניות זו קיבלה ביטוי חזק ביותר בפעילויותיה של ממשלת הלייבור, ששלטה באוסטרליה בשנים 1993-1996. ממשלה זו פיתחה תוכנית שכונתה "עם עובד" (Working Nation) ואשר כללה שני מרכיבים עיקריים: תוכנית "חוזה העבודה" (Job Contract) ושינויים בהסדרי הבטחת

שאינם עובדים ומקבלים תשלומי הבטחת הכנסה. הטבות כספיות ניתנות הן למשפחות עם ילדים (במסגרת תוכנית Family Credit) והן למשפחות ללא ילדים (במסגרת תוכנית Earnings Top Up). למעסיקים הממשלה מעניקה תמריצים לפתח מקומות עבודה חדשים ולהציע אותם למובטלים ולנוזקים אחרים הן בדרך של מתן אפשרות לשלם לעובדים שכר נמוך (שהממשלה משלימה אותו באמצעות תוספת שכר), והן באמצעות סבסוד ישיר של המעסיקים.

תוכנית נוספת המופעלת בכריטיניה, שהחלה עוד בתקופת שלטון השמרנים, נקראת "גמלה למחפש עבודה" (Job Seekers Allowance). תוכנית זו מאפשרת למובטלים להמשיך ולקבל סיוע כספי מן המדינה, אבל רק בתנאי שיוכיחו רצינות והתמדה בחיפוש עבודה, ולא יסרבו לקבל עבודות המוצעות להן מפני שהשכר המשולם בהן נמוך, תנאי העבודה גרועים וכדומה. מחפש העבודה אף נדרש לחתום על התחייבות שינהג בהתאם לעקרונות אלה.

תשומת לב מיוחדת הקדישה ממשלת "הלייבור החדש" למשפחות חד-הוריות. הורים לילדים בגיל בית-ספר מוזמנים למרכזי תעסוקה ושם הם מקבלים ייעוץ וסיוע בנושאים כגון חיפוש עבודה, הכשרה מקצועית וטיפול בילדים. הממשלה אמנם מדגישה, שמעורבות ההורים בתוכנית היא וולונטרית ושאינן בכוונתה לכפות עליהם להשתלב בעבודה, אך מטרתה לעודדם לנקוט צעד זה.

לצעירים בגיל 18-24 שאינם עובדים שישה חודשים מוצעות ארבע אופציות: השתלבות בעבודה אצל מעסיק פרטי המקבל סבסוד מן המדינה עבור כל עובד חדש שהוא קולט, מעורבות בשירות לקהילה (בעבודות לשמירת איכות הסביבה וכדומה), עבודה בארגון וולונטרי, הכשרה מקצועית או

עבודה והתחלה חדשה" (Job Search and New Start Allowance). השינויים במערכת הבטחת הכנסה כללו שני מרכיבים מרכזיים: ראשית, עידוד עבודה של שני בני-הזוג במשפחה הן בעזרת קביעת זכאות נפרדת להטבות של כל אחד מבני-הזוג והן באמצעות הענקת גמלת הורים למשפחות עובדות המטופלות בילדים. שנית, מתן אפשרות לעובדים בעבודות חלקיות וזמניות להמשיך ולקבל הטבות סוציאליות.

תוכנית "חווה העבודה" בוטלה עם כישלון "הלייבור" בבחירות ב-1996 והקמת ממשלה חדשה, שהנהיגה מדיניות תעסוקה שהתבססה על העקרונות האלה: קיצוץ ממשי בהוצאות שיועדו ליצירת מקומות עבודה חדשים, הפעלת מבחני עבודה נוקשים (הבוחנים את יכולת המובטל לעבוד), הענשת "סרבנים" באמצעות קיצוץ בתשלומי הבטחת הכנסה והעברת הפונקציות של טיפול במובטלים לגורמים פרטיים.

#### 4. הולנד

הולנד היא אחת ממדינות אירופה שנקטה במהלך שנות ה-90 מדיניות המיועדת לצמצם בהרבה את מספר האזרחים המקבלים סיוע כספי מן המדינה (בשרוב, אהרלה וגארדינר, 1998; שביב, תשנ"ט). הולנד אופיינה בסוף שנות ה-80 במספר גדול של עובדים שקיבלו קצבת נכות, ביטוח אבטלה והטבות אחרות. לדוגמה, בין 1970 ל-1990 עלה שיעורם של העובדים שקיבלו קצבת נכות מ-5.5% ל-15.2%. בקרב העובדים בני 15-44 עלה השיעור מ-1.7% ל-6.2% ב-1994. קיבלו בהולנד בערך 900 אלף עובדים קצבת נכות (מתוך אוכלוסייה כוללת של 5.5 מיליון עובדים). היקף זה, שחרג במידה רבה ממספר מקבלי קצבאות נכות במדינות אחרות, יוחס למספר גורמים: רמה גבוהה ביותר של קצבאות, אי-הגבלה של תקופת

ההכנסה למובטלים במסגרת תוכניות הביטוח הסוציאלי (Finn, 1999).

תוכנית "חווה העבודה" יועדה בעיקר למובטלים כרוניים שאינם עובדים תקופה ממושכת. התוכנית התבססה על התחייבות הדדית בין המובטל לממשלה לפיה המובטל מתחייב לקבל כל עבודה ראויה המוצעת לו בהיקף של לפחות 20 שעות לשבוע ולהתמיד בה במשך שישה חודשים לפחות, או להוכיח שהוא עוסק (לאורך תקופה שלא תעלה על שנה) בצורה רצינית בהכנות לפתיחת עסק עצמאי או להקמת קואופרטיב. התחייבותו של המובטל כלפי הרשויות נתפסה כממור משת גם אם הוא מעורב בפעילות בארגון וולונטרי או משתלב במסגרת של הכשרה מקצועית. אי-עמידה במחויבות אלה תביא להפסקת הסיוע. הממשלה מצדה מתחייבת להציע למובטלים סיוע פעיל במציאת עבודה ובהשתלבות בה. סיוע זה כולל הפעלת "מנהל מקרה" המלווה את המובטל באופן אישי, מאבחן את כישוריו, בונה עבורו במידת הצורך תוכנית הכשרה, מתאים לו עבודה ההולמת את כישוריו, מסייע לו בהשתלבות במקום העבודה ועומד לרשותו גם לאחר שנקלט בו.

במסגרת התוכנית הממשלה אף מסייעת ליצירת תעסוקה במגזר הפרטי באמצעות סבסוד מקומות עבודה חדשים בהיקף של 70% מן העלויות.

באזורים שבהם קיים קושי ליצור מקומות עבודה במגזר הפרטי, הממשלה מסייעת ליצירת מקומות חדשים במגזר הציבורי ובמגזר הוולונטרי, כולל עבודות בתחום "השירות לקהילה". השינויים שהונהגו במערכת הבטחת ההכנסה נועדו אף הם לעודד מובטלים להשתלב בעבודה, גם אם מדובר בעבודות זמניות וחלקיות. ראוי לציין, שכבר ב-1991 הוחלף באוסטרליה ביטוח האבטלה בהסדר חדש ששמו "גמלה לחיפוש

מקומות עבודה חדשים (במסגרת שירות לקהילה, באמצעות סבסוד מפעלים ועוד).

##### 5. מדינות נוספות

תוכניות דומות ולעתים אף זהות לאלה שפותחו בארצות-הברית, בבריטניה ובאוסטרליה ומהמשקפות את הגישה המחייבת העסקת מובטלים ונזקקים אחרים, מופעלות במדינות נוספות, כגון אוסטרליה, אירלנד, בלגיה, גרמניה, דנמרק, ניו-זילנד, פינלנד, קנדה ושווייץ (בשרוב, אהרלה וגארדינר, 1998; בנדלק, תשנ"ט; שביב, תשנ"ט; MacKay, 1998). בכל אחת ממדינות אלה מופעלים חלקים מן התמהיל, הכולל את האמצעים האלה: עידוד השתלבות במסגרות המקנות הכשרה מקצועית, פיתוח מקומות עבודה במסגרת שירות לקהילה, הקשחת התנאים לקבלת ביטוח אבטלה והטבות נוספות, ובכללן חיוב מובטלים להשתלב בעבודות המוצעות להם, הגבלת מכסת הזמן שבו מוענק ביטוח אבטלה, הקטנת סכום הגמלאות, הדרכת מובטלים בחיפוש מקומות עבודה ומתן ייעוץ אישי למובטלים.

מדינות הרווחה משתמשות אפוא במגוון של אמצעים, רבים מהם דומים, על-מנת לסייע להשתלבות מובטלים ונזקקים אחרים במעגל העבודה. אמצעים אלה מסוכמים בלוח מס' 1.

מדיניות ההשתלבות בעבודה המשתקפת באמצעים השונים שהוצגו לעיל מונחית על-פי מספר עקרונות:

(א) הדגשת חשיבות המעבר מהסתמכות על קבלת הבטחת הכנסה מן המדינה לאחריות אישית, המתבטאת בהשתלבות במעגל התעסוקה.

(ב) ההכרה, שהמדינה חייבת להיות מעורבת בקידום תהליך המעבר מהבטחת הכנסה לעבודה ושמנגנוני כלכלת השוק אינם

הענקת הקצבה, יכולת להשיג את הקצבה בקלות יתרה והערך קביעה מקצועית אובייקטיבית (כירי רופא) של הזכאות לקצבה. ב-1993 החלה ממשלת הולנד להפעיל אמצעים שונים על-מנת לצמצם במידה רבה תופעה זו. אמצעים אלה כללו חיוב מעסיקים לשלם קנס עבור כל מועסק שלהם המצטרף לרשימת מקבלי קצבת הנכות, סבסוד מקומות עבודה המעסיקים מקבלי קצבה במשך שנה אחת לפחות, הקשחת תנאי הזכאות לקבלת קצבה, חיוב עובדים נכים לקבל כל עבודה המוצעת להם והם מסוגלים לבצעה, קביעה מקצועית אובייקטיבית של הזכאות לקבלת קצבה והגבלת תקופת הזמן שבה ניתן לקבל קצבה (לאחר שלוש שנים מקבל הקצבה חייב להיבדק שנית). הממשלה אף נקטה מספר אמצעים נוקשים שנועדו להקטין את מספר מקבלי דמי האבטלה. אמצעים אלה כללו: הגברת הלחץ על מובטלים להשתלב בעבודה ובחינה קפדנית יותר של מבקשי דמי אבטלה במגמה למנוע ניצול לרעה של המערכת, בדיקה זו כללה הצלבת מידע בין ארגונים שונים על מקבלי דמי אבטלה.

צעד נוסף שנקטה ממשלת הולנד על-מנת להגביר השתלבות של מובטלים בעבודה היה שילוב המערכות הארגוניות שעסקו בתעסוקה ובהבטחת הכנסה במסגרת מרכזים ציבוריים שטיפלו במשולב בשני נושאים. מרכזים אלה, שהוקמו ברשויות המקומיות, ממלאים, בין השאר, את התפקידים האלה: מיון והערכה ראשונית של כישוריו ומצבו הכלכלי של המובטל, אבחון צרכיו וקביעת תוכנית התערבות המותאמת לצרכים אלה. דגש מיוחד מושם בטיפול במובטלים הנזקקים לסיוע אישי מקיף. סיוע זה כולל: תיווך עבודה אינטנסיבי, הכשרה מקצועית בסיסית, לימוד הרגלי עבודה, ליווי המובטל גם לאחר השתלבותו בעבודה וסיוע ביצירת

לוח מס' 1. אמצעים שנקטו במדינות שונות במסגרת מימוש מדיניות ההשתלבות בעבודה

סוג האמצעים	תיאור האמצעים
א. סנקציות	<p>1. קביעת מכסה זמן למתן תמיכה כספית - הפסקת הענקה אוטומטית ארוכת טווח של קצבאות למובטלים ומקבלי תמיכה אחרים.</p> <p>2. התניית המשך מתן סיוע כספי למובטלים ולמקבלי סיוע אחרים בהתחייבויות שונות (התמדה בחיפוש עבודה, השתתפות במסגרת לימוד ובהכשרה מקצועית, עבודה במסגרת "שירות לקהילה" ועוד).</p> <p>3. בדיקות חזרות של זכאות לקבלת סיוע כמו קצבת נכות וכדומה.</p> <p>4. הקשחת תנאי הזכאות לקבלת סיוע כספי.</p> <p>5. הורדת גובה התמיכה הכספית למובטלים ולמקבלי סיוע אחרים.</p> <p>6. בדיקה קפדנית של בקשות לקבלת סיוע לצורך מניעת ניצול לרעה.</p> <p>7. הטלת קנסות על מעבידים ששיעור גבוה מעובדיהם פונים לקבלת קצבאות (כמו קצבאות נכות).</p>
ב. תמריצים כספיים	<p>1. הקלות במיסוי למובטלים ומקבלי סיוע אחרים המשתלבים בעבודה.</p> <p>2. תשלום חלקי של קצבאות למובטלים ומקבלי הטבות אחרים המשתלבים בעבודה ומשתכרים שכר גמוך.</p> <p>3. הענקת קצבאות ילדים למשפחות שבהן שני ההורים עובדים.</p> <p>4. מתן הלוואות ומענקים ליזמים המבקשים להקי עסק עצמאי.</p> <p>5. סבסוד מקומות עבודה המעסיקים מובטלים ומקבלי סיוע אחרים.</p>
ג. סיוע בחיפוש עבודה ובקליטה במקום עבודה	<p>1. הדרכה ואימון בחיפוש עבודה (כתיבת קורות חיים, ניהול משא-ומתן וכדומה).</p> <p>2. מתן מידע על אפשרויות תעסוקה.</p> <p>3. השתלבות בהכשרה מקצועית.</p> <p>4. השתלבות במסגרות לימוד.</p> <p>5. ייעוץ אישי.</p> <p>6. ליור אישי בחיפוש מקום עבודה.</p> <p>7. יצירת תנאי קליטה הולמים במקום העבודה (תנאי עבודה הולמים, ארוחה נוחה, הכשרה בתוך המפעל, הצעת הורמנויות לקידום ועוד).</p>
ד. פיתוח שירותים עבור המשתלבים בעבודה	<p>1. מעונות יום לילדים</p> <p>2. סידורי תחבורה.</p> <p>3. ביטוח רפואי.</p>

(4) הדגשת הזיקה שבין תשלומי הבטחת הכנסה לעבודה. מחד גיסא, תשלומי הבטחת הכנסה נתפסים כאמצעי לתמוך יחידים להשתלב בעבודה באמצעות השלמת הכנסתם; מאידך גיסא, תשלומים אלה נשללים מאלה המסרבים לעבוד. הזיקה שבין שני מרכיבים אלה מתבטאת בהקמת מנגנונים המטפלים במשולב בתעסוקה ובהבטחת הכנסה.

במרבית המדינות מופעלים אמצעים

מסוגלים להתמודד עם בעיה זו ללא סיוע המדינה. יחד עם זאת, המגזר העסקי אמור ל־מלא תפקיד מרכזי ביצירת מקומות עבודה.

(ג) עידוד מובטלים ונוזקים אחרים להשתלב בעבודה מחייב שימוש באמצעים שונים, הכוללים הן הטלת סנקציות על אלה המסרבים לעבוד והן מתן תגמולים לאלה המשתלבים בעבודה או מגלים נכונות לרכוש השכלה ומיומנויות ומתאמצים למצוא עבודה.

יוזמה, גטולת אחריות אישית, המפתחת תלות במדינה ואינה מתאמצת לפתור את בעיותיה בכוחות עצמה.

- הימצאות יחידים ומשפחות שאינם עובדים ונהנים מסיוע כספי מן המדינה מספקת תמריץ שלילי לאזרחים עובדים ומעודדת אותם להצטרף למעגל מקבלי הסיוע. היא גם מרתיעה מקבלי סיוע מלהשתלב בעבודה. השפעה אפשרית זו של התמיכה הכספית הניתנת למוכטלים ולאוכלוסיות נוספות של נזקקים קשורה גם לעובדה, שבחלק מן המדינות תשלומי הבטחת הכנסה משתווים, ולעתים אף עולים, על ההכנסה שמקבלים עובדים המועסקים כעבודות הדורשות השכלה ומיומנויות נמוכות. מצב זה אף עשוי להניע אזרחים (ובתוכם גם אזרחים עובדים) להסתפח למעגל מקבלי ההטבות הכספיות מן המדינה, תוך מתן מידע כוזב לרשויות על מצבם. חיוב "נזקקים" להשתלב בעבודה עשוי לדחוק אזרחים אלה אל מחוץ למעגל מקבלי ההטבות.

- התנהגות פסיבית ונטולת אחריות של הורים עשויה לחלחל לדור השני ואף השלישי ולהנציח את ההתנהגות התלותית של אזרחים עניים ובני משפחתם.

- ההסתמכות על תשלומי הבטחת הכנסה בלבד מותירה את מקבלי הסיוע במצב של דלות ושוליות חברתית.

- ההוצאה הכספית הגבוהה המיועדת לחלומי העברה למוכטלים ולמקבלי הטבות אחרים מקשה על כלכלת המדינה ופוגעת בצמיחתה.

- אבטלה עשויה להביא לשורה של תוצאות חברתיות שליליות, כגון: עוני, ניכור חברתי, עבריינות, התמכרות לאלכוהול ולסמים, מתחים במשפחה.

מול מחדלים אלה של התפתחות פסיביות,

דומים לשם עידוד ההשתלבות בעבודה, אבל הן שונות זו מזו במידת הדגש שהן מדגישות עקרונות וקווי פעולה אחדים. מדיניות אחדות (בעיקר ארצות-הברית) שמות דגש בשימוש באמצעי כפייה, אף-על-פי שהן מפעילות במקביל גם אמצעים אחרים. מדינות אחרות מעדיפות שימוש בשיטות אחרות, אף-על-פי שגם הן אינן נמנעות מלנקוט אמצעי כפייה אחדים על-מנת לאלץ מקבלי סיוע להשתלב בעבודה.

מה היא הקונצפציה הבסיסית העומדת מאחורי מדיניות ההשתלבות בעבודה ומה הם הטיעונים העיקריים בזכות התוכניות השונות שהופעלו לצורך קידום מדיניות זו? האם מדיניות זו מעוררת התנגדות במדינות השונות שבהן היא מופעלת? שאלות אלה ייבחנו להלן.

### טיעונים בעד ונגד מדיניות ההשתלבות בעבודה כתחליף להבטחת הכנסה

בצד התמיכה הרבה במדיניות ההשתלבות בעבודה כתחליף להבטחת הכנסה הקיימת במדינות שונות הן בקרב קובעי המדיניות והן בצ'יבור הרחב, מעלים חוגים שונים ספקות באשר למדיניות זו. ההסתייגויות אינן מתייחסות לעצם העיקרון של חיוניות ההשתלבות בעבודה, אלא לאמצעים שמדינות שונות נוקטות על-מנת לממש עיקרון זה.

המצדדים בנקיטת אמצעים שונים כדי להניע מקבלי תשלומי רווחה להשתלב בעולם העבודה, שביניהם בלטו בהשפעתם אלווד (Elwood, 1988) ומיד (Mead, 1992), מעלים מספר נימוקים עיקריים להצדקת עמדתם:

- סיוע כספי רצוף וממושך של המדינה לאזרחים יוצר אוכלוסייה פסיבית, חסרת



הברית), הן את המגמה ליצור באופן מלאכותי מקומות עבודה, שלדעתם לא יפתרו את בעיית האבטלה בצורה יסודית ויעילה, והן את הפגיעה בהסדרי הבטחת ההכנסה ואת שלילת הסיוע הכספי מאלה שאינם עומדים בדרישות להשתלב בעבודה. גורמים אלה מעלים כמה נימוקים להצדקת הסתייגותם (דורון, 2000; Handler and Hasenfeld, 1997; Segal, 1997; Stepney, Lynch and Jordan, 1998; Walker, 1999; Hasenfeld, 2000):

- כפייה אינה אמצעי הולם להשגת השתלבות בעבודה, דווקא של אותן אוכלוסיות המתקשות להשתלב במקומות עבודה, כגון אימהות לילדים קטנים, מובטלים לטווח ארוך, יחידים חסרי השכלה ומיומנויות, מכורים לסמים ועוד. שינוי בהתנהגותם של יחידים אלה יושג באמצעות הפעלת גישה המדגישה את ערך השירות והתערבויות מקצועיות טיפוליות המותאמות לצורכיהם הדיפרנציאליים, ולא בעזרת הפעלת גישה ביורוקרטית אחידה ואמצעי כפייה מינימיים. שלילת הבטחת הכנסה מאוכלוסיות "קשות סידור" אלה כמוה כדחיקתן לדלות מחפירה.

- במצב האבטלה הקיים בחלק גדול של מדינות הרווחה אפשרויות התעסוקה שניתן להציע למובטלים ולמקבלים אחרים של הטבות, שלרבים מהם יש השכלה חלקית ומיומנויות נמוכות, הן מוגבלות, מתרכזות בעיסוקים שוליים, אינן מקנות יציבות וביטחון בתעסוקה וכרוכות בשכר וכתנאי עבודה ירודים. יתר על כן, קשה לצפות שעיסוקים אלה יתרמו להתפתחותם האישית של המובטלים ומקבלי הטבות אחרים, להגברת ההנעה שלהם לעבוד, להשתלבותם בחברה ולשינוי מהותי במצבם הכלכלי ובמעמדם החברתי.

תלות ותרבות של קבלה ותופעות נוספות ניצבים היתרונות של ההשתלבות בעבודה, המאפשרת לכני אדם לחיות מיגיע כפיהם, להיות אחראים לגורלם, להשתלב בחברה ולתרום לה, להתפתח מבחינה אישית ולספק דוגמה טובה לילדיהם. בשל התפתחות תרבות זאת של תלות וקבלה, האמצעי המועדף שניתן להשתמש בו על-מנת לחלץ יחידים ממצב זה הוא שלילת הסיוע הכספי מאלה המסרבים לעבוד.

בטיעונים בזכות ההשתלבות בעבודה משמשים אפוא בערבוביה שלושה סוגים עיקריים של נימוקים:

ראשית, נימוקים אידיאולוגיים ומוסריים, המעמידים מול הערך של אחריות המדינה לרווחת אזרחיה, שהיה מרכיב בסיסי של מדינת הרווחה, את הערך של אחריות אישית של אזרחים להבטחת רווחתם, ערך שהמצדדים בצמצום גבולותיה של מדינת הרווחה מדגישים אותו.

שנית, נימוקים כלכליים, המדגישים את הנזק הרב הכרוך בהיקף נרחב של תשלומי העברה ובאובדן תפוקה של הלא-מועסקים ואת התועלת העשויה לצמוח מהשתלבות מקבלי הטבות בעבודה.

שלישית, נימוקים פרקטיים, הגורסים, בין השאר, שמקבלי הטבות לא מעטים נהנים מסיוע שלא כדין וחיובם להשתלב בעבודה עשוי להיות אפוא אמצעי לסינון אוהם אזרחים המקבלים סיוע על סמך מידע שקרי שהם מספקים לרשויות.

מתנגדיה של המדיניות הדוגלת באילוצ בני אדם להשתלב במעגל התעסוקה אינם מסתייגים מחשיבות ערך העבודה ומהפעלת אמצעים כמו חינוך, הכשרה מקצועית וייעוץ אישי על-מנת לסייע ליחידים להשתלב בעבודה, אבל הם שוללים הן את מרכיבי הכפייה הכלולים בחלק מן התוכניות שהוצגו לעיל (ובמיוחד אלה המופעלים בארצות-

בצורה קשה ברמת השכר ובתנאי העבודה של העובדים.

בדומה לתמיכה במדיניות ההשתלבות בעבודה, גם ההסתייגות ממנה מונחית על-פי טיעונים אידיאולוגיים ומעשיים. רבים מן המתנגדים למדיניות זו רואים בה מרכיב מרכזי של המתקפה הכוללת שחוגים שונים מנהלים נגד מדינת הרווחה, ושל הניסיון לפורר את מערכת הביטחון הסוציאלי, המהווה את אחד מיסודותיה העיקריים. מבהינתם, שלילת הבטחת הכנסה מיחידים וממשפחות שאינם עומדים בדרישות שהן רשויות מציבות בפניהם, גם אם הדבר כרוך בדחיקתם לשולי החברה, בנטישתם ובהשארתם ללא כל תמיכה, היא אם כל חטאת. אחרים מעלים ספקות באשר ליכולתה של מדיניות ההשתלבות בעבודה לספק עבודה הולמת למובטלים ולמקבלי הבטחת הכנסה, ולהעלותם על נתיב שיאפשר להם להיחלץ מעוני וממצוקה. חוגים אלה אף מעלים את החשש, שהמרת הבטחת הכנסה בהשתלבות בעבודה (במיוחד כשמדובר בעיסוקים שוליים) עלולה להחריף את המצוקה ולהגביר את השוליות החברתית.

האם הטיעונים בזכות ובגנות המדיניות השמה דגש בתעסוקה, והשימוש באמצעי כפייה כדי לממשה זכו לביסוס אמפירי? האם מוצדקת הטענה, שתשלום דמי אבטלה למובטלים וקצבאות הבטחת הכנסה לאוכלוסיות גוספות של נזקקים מהווה תמריץ שלילי להשתלבות בעבודה ומביאה להיווצרות אוכלוסייה אדישה ותלויה ולהתפתחות תרבות של קבלה?

המחקרים שבחנו שאלה זו במדינות אחדות אינם מספקים לה תשובה חד-משמעית. סיוברג (Sjoberg, 2000), שבדק את הקשר בין שיעור התחלופה של דמי האבטלה (שיעור דמי האבטלה משכרו של המובטל בתקופה שעבד) ואורך התקופה

- אחד הטיעונים המרכזיים שבבסיס הדרישה להחזיר מקבלי הטבות למעגל העבודה הוא, שאזרחים אלה הם חסרי הנעה ונכונות להשתלב בעבודה. משום כך הם אשמים במצבם ואין לתת להם פרס עבור התנהגות חסרת אחריות זו. המתנגדים לכפיית ההשתלבות בעבודה שוללים דעה זו וטוענים, שהאבטלה גובעת מגורמים שאינם בשליטתם, כגון: מיתון כלכלי הגורם אבטלה ומביא לצמצום אפשרויות התעסוקה; אפליה בעבודה וגורמים אישיים כגון: מחלה, נכות, מצב משפחתי. הטענה שמקבלי סיוע הם פסיכים ונטולי הנעה ויש לאכוף עליהם את ההשתלבות בעבודה היא אפוא נטולת בסיס, יוצרת עמדה שלילית נגד אוכלוסייה זו, מכתימה אותה, מגבירה את שוליותה ומרחיקה אותה מן החברה. טענה זו אף מושיבה על ספסל הנאשמים שלא בצדק את השירותים החברתיים ואת עובדיהם, בהדגישה את הזיקה בין פעילות הסיוע שלהם ובין תלותם של הנזקקים וסירובם להשתלב בעבודה.

- הנעת מובטלים ונזקקים אחרים להשתלב בעיסוקים שונים, ובמיוחד בעיסוקים שוליים, עלולה לדחוק מן העבודה עובדים שכבר מועסקים בעיסוקים אלה. אפשרות זו עשויה לנבוע מנטייתם של מעסיקים להעדיף להעסיק עובדים חדשים בשל עלותם הנמוכה. מציאת פתרון לחוסר התעסוקה של חלק מן המובטלים וממקבלי הבטחת הכנסה עשויה אפוא להביא לאבטלתם של עובדים אחרים.

- הצע גדול של עובדים הנובע ממדיניות של אילוץ או עידוד מובטלים ונזקקים אחרים להצטרף למעגל העבודה, עשוי להגביר את התחרות בין מבקשי העבודה על השתלבות במגוון רחב של עיסוקים, להביא להנמכת דרישותיהם ממקום העבודה ובשל כך לפגוע

אמנם ממצאי המחקרים אינם אחידים, אבל הם מעוררים ספק לגבי הקביעה החד-משמעית שסיוע כספי למובטלים ולאוכ-לוסיות אחרות של גזקקים מספק תמריץ שלילי לעבודה וכולא אותם במלכודת של תלות ועוני שממנה קשה להיחלץ. קביעה זו שימשה בסיס לשימוש באמצעים נוקשים, שנועדו לאלץ מקבלי סיוע להשתלב בעבודה. מה באמת היו תוצאותיה של מדיניות ההשתלבות בעבודה? האם היא הניבה את התוצאות שציפו להן? נושא זה יבחן להלן:

### תוצאות התוכניות להשתלבות בעבודה

בחינת הנתונים על התוצאות המעשיות של התוכניות המיועדות להניע מובטלים ומקבלי סיוע אחרים להשתלב בעבודה מחייבת התייחסות לשמונה סוגיות עיקריות:

(א) האם התמיכה הכספית אכן מפתחת תרבות של קבלה ותלות, שניתן להפסיקה רק באמצעות הפסקת התמיכה.

(ב) מהו שיעור המובטלים ונזקקים אחרים שיצאו ממעגל מקבלי הבטחת הכנסה בעקבות הפעלת התוכניות.

(ג) מהו שיעור הירידה בהוצאה הכספית של המדינה שנבעה מהקטנת מספר מקבלי ההטבות.

(ד) מהו שיעור המובטלים ומקבלי סיוע אחרים שחצו את גבול מכסת הזמן שבה הם יכולים לקבל הטבות כספיות, בלי שהשתלבו בעבודה, ועקב כך חדלו לקבל הטבות אלה (מדובר בעיקר בארצות-הברית, שבה הונהגה מכסת זמן).

(ה) מה קרה לאלה שנשארו קירחים מכאן

שבה הם משולמים ובין שיעורי האבטלה ב-17 מדינות מערביות בשנים 1960-1990 מצביע על שני ממצאים עיקריים:

(א) אין קשר בין שיעורי התחלופה לשיעורי האבטלה.

(ב) בחלק מן התקופה הנבדקת (לאחר משבר הדלק בשנות ה-70) התקיים קשר חיובי בין אורך תקופת התשלום לשיעור האבטלה. יחד עם זאת, הקשר היה חלש והוא התקיים בעיקר ב-4 מתוך 17 המדינות שנבדקו.

בשורב, אהרלה וגארדיגר (1998), המסכי-מים מחקרים שנערכו בעיקר בארצות-הברית, מגיעים למסקנות שונות. הם מצביעים על קיום קשר חיובי בין שיעור התחלופה של תשלומי ביטוח האבטלה ובין אורך תקופת האבטלה של מובטלים.

מחקרים אחרים שנערכו בארצות-הברית ושאותם מצטט הזנפלד (Hasenfeld, 2000) מצביעים על ההטרוגניות המאפיינת את אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה מן המדינה. מחקרים אלה מצביעים על כך, ששיעור גדול של האימהות החד-הוריות המקבלות סיוע כספי מצטרפות מעת לעת למעגל העבודה (בעיקר בעיסוקים קצרי-טווח שהשכר המשולם עבורם נמוך). הטענה, שתשלומי הבטחת הכנסה מספקים תמריץ שלילי לעבודה נכונה אפוא רק לגבי חלק של האוכלוסייה.

חביב, מורגנשטיין וזיפקין (Habib, Morginstin and Zipkin, 1998), שחקרו שאלה זו בקרב עולים שהגיעו לישראל ממדינות ברית-המועצות לשעבר מצאו, שהרוב המכריע של העולים העדיפו להשתלב בעבודה, ולא לקבל הבטחת הכנסה. המחויבות לעבודה אפיינה גם רבים מן העולים (למשל, גברים בגיל מבוגר), שיכלו לקבל תשלומי הבטחת הכנסה ללא קושי.

של 40% בערך. שיעור הירידה גבוה במיוחד במדינות כגון ויסקונסין, ויומינג, מיסיסיפי וג'ורג'יה, והוא נמוך במדינות כגון מינסוטה, טנסי ורוד-אייילנד.

(ג) לפי אחת ההערכות (Duncan, Harris and Boisjoy, 2000), בערך 40% ממקבלי הסיוע ימצו את מכסת הזמן המירבית של חמש שנים שבה ניתן לקבל הטבות בלי שיצליחו להשתלב בעבודה ומשום כך יאבדו את זכותם לקבל סיוע כספי מן המדינה. באותן מדינות שבהן נקבעה מכסת זמן קצרה יותר, שיעור הלא-משתלבים בעבודה עלול להיות גדול יותר.

אם תאומץ הערכה זו ותובא בחשבון העובדה שהחוק מתיר למדינות לשחרר לא יותר מ-20% ממקבלי ההטבות מחובת ההשתלבות בעבודה, 20% הנותרים יסיימו את מכסת הזמן, יפסיקו לקבל סיוע ויידחקו למצב של מצוקה קשה ביותר.

(ד) אלה המתקשים להשתלב בעבודה ולפיכך עלולים להישאר ללא סיוע הם דווקא יחידים בעלי השכלה ומיומנויות נמוכות ביותר המתקשים להסתגל לכל מסגרת של תעסוקה.

(ה) רק מחצית בערך מאלה שירדו מרשימת מקבלי הסיוע הכספי השתלבו בעבודה. מבין הלא-עובדים, חלק מצליחים להסתדר גם ללא הסיוע הכספי מן המדינה באמצעות עבודה לא פורמלית והסתייעות בקרובים ובחברים (לדוגמה, נשים חד-הוריות המס-תייעות בכני-זוג), ואילו חלק הצטרף למעגל העניים המרודים וחסרי הבית. אמנם אין מידע בדוק על שיעורם של אלה שנדחקו לשולי החברה, אבל נתונים שונים מראים, שמדיניות ההשתלבות בעבודה ושליחת ההטבות הביאה לגידול במספר העניים בארצות-הברית ולהרחבת הפער בין העשירים לעניים.

ומכאן, כלומר נותרו ללא סיוע כספי וללא תעסוקה.

(ו) האם אכן שפר גורלם של המובטלים ומקבלי סיוע גוספים שנכנסו למעגל העבודה. האם הם השתלבו בעבודות קבועות המקנות שכר הוגן, תנאי עבודה הולמים והטבות נוספות כמו ביטוח רפואי.

(ז) מה הם הגורמים התורמים להשתלבות תקינה או לקריה במקום עבודה.

(ח) במידה שחלו שינויים, האם ניתן לייחס אותם למרכיבים אחרים של התוכניות (כגון קביעת מכסת זמן לקבלת הטבות), או לגורמים אחרים, כגון שינויים במצב הכלכלי. הנתונים הזמינים במדינות שונות שבהן הופעלו תוכניות ההשתלבות מספקות בשלב זה תשובות חלקיות בלבד לשאלות אלה. חלק מנתונים אלה יוצגו להלן, תוך התייחסות למספר מדינות.

#### 1. ארצות-הברית

מספר מחקרים, שסקרו את תוצאות תוכניות ההשתלבות בעבודה בארצות-הברית (בשרוב, אהרלה וגארדינר, 1998; שביב, תשנ"ט; Baugh and McDonald Pines, 1997; Perlmutter, 1997; Fabricant and Burghardt, 1998; Stoesz and Saunders, 1998, 1999; Kahn, 1999; Duncan, Harris and Boisjoy, 2000; Hasenfeld, 2000), העלו מספר ממצאים עיקריים:

(א) מקבלי סיוע לא מעטים, למשל אימהות חד-הוריות, השתלבו בעבודה (רבים מהם בעבודות זמניות שהשכר בהן נמוך) גם ללא האילוץ של הפסקת התמיכה הכספית.

(ב) מאז קבלת החוק שחייב מובטלים ונזקקים אחרים להשתלב בעבודה, ירד מספר מקבלי ההטבות הכספיות מן המדינה מ-12.2 מיליון ל-7.3 מיליון, כלומר ירידה

בעבודה, יצאו ממעגל מקבלי ההטבות והתדרדרו למצבי עוני ומצוקה קשים.

אחת השאלות המועלות בקשר עם נתונים אלה היא: האם אכן ניתן לייחס את ההשתלבות של רבים מן המובטלים ומקבלי הסיוע האחרים במעגל העבודה לתוכניות השונות שהופעלו ולמימד הכפייה שהוכנס לתוכן, או לגורמים אחרים כמו נכונותם של בני אדם לעבוד כשניתנת להם אפשרות לכך, שיעור האבטלה הנמוך בארצות-הברית והביקוש הגבוה לעובדים; ואם אכן התוכניות מסבירות לפחות חלק מן השינויים, אילו מרכיבים של התוכניות מילאו תפקיד יותר אפקטיבי: קביעת מכסת הזמן ושליטת ההענקה האוטומטית של הטבות, או הקשר הישיר עם המובטלים והתמיכה הניתנת להם? האם ניתן היה להשיג תוצאות דומות גם ללא מימד הכפייה שנכלל בתוכניות ואשר הביא לדחיקת בני אדם רבים לשולי החברה? לשאלות אלה עדיין אין תשובות חד-משמעיות, אף-על-פי שניתן להניח שלכל אחד מן הגורמים שצוינו לעיל היה חלק בהסברת השתלבותם של מובטלים ומקבלי סיוע אחרים בעבודה.

## 2. בריטניה

כפי שצוין בפרק קודם, תוכניות ההשתלבות בעבודה בבריטניה (New Deal) התייחסו בעיקר לשלוש אוכלוסיות: צעירים בגיל 18-25 שהם מובטלים יותר משישה חודשים; מובטלים מעל לגיל 25 שאינם עובדים תקופה ממושכת; הורים במשפחות חד-הוריות. הנתונים על תוצאות התוכניות שיו-ערו לשלוש אוכלוסיות אלה (Bennet, 2000; Unemployment Unit and Youthaid, 2000) מצביעים על הממצאים האלה:

(א) צעירים בגיל 18-25:

(ו) בשנים האחרונות היתה ירידה במספר הלידות מחוץ לנישואין של נערות צעירות.

(ז) מבין אלה שהשתלבו בעבודה, חלק נקלטו בצורה הולמת ושיפרו את הרמה והאיכות של חייהם, אבל חלק אחר נקלעו לעבודות זמניות, המעניקות שכר ותנאי עבודה ירודים.

(ח) הגורמים העיקריים שתרמו לקליטה מוצלחת במקום עבודה היו: התייחסות ותמיכה אישית תוך התחשבות בצורכיהם ובקשייהם האישיים של העובדים, ומאמץ להתמודד עם הן במרכזי התעסוקה והן במקומות העבודה עצמם.

(ט) ההפחתה הגדולה במספר מקבלי ההטבות הביאה לירידה גדולה בהוצאה הממשלתית שנועדה לממן הוצאות אלה, במקביל עלתה ההוצאה למימון תוכניות ההשתלבות בעבודה: החזקת מרכזי התעסוקה, פיתוח שירותים שונים כמו מעונות יום לילדים, סבסוד מקומות עבודה, השלמת שכר והקלות במס.

יש הטוענים, שההקטנה עולה על הגידול בהוצאה. לעומתם יש הגורסים, שהתמונה שונה ושהמשאבים הכספיים שנחסכו נאכלים עקב הגידול בהוצאה הכרוכה בביצוע התוכניות. אין בידינו נתונים בדוקים ומעודכנים באשר לסוגיה זו.

הנתונים החלקיים שהוצגו לעיל מראים, שהתוצאות של תוכניות ההשתלבות בעבודה לא היו חד-משמעיות. מחד גיסא ניתן להת-ייחס למחצית המלאה של הכוס - לעובדה, שלמעלה ממחצית מקבלי ההטבות כבר השתלבו או ישתלבו בעבודה ויצאו ממעגל הנתמכים; מאידך גיסא, מחייבת תשומת לב המחצית הריקה של הכוס המצביעה על אלה שהשתלבו בעבודות שבהן רמת השכר ותנאי העבודה ירודים ועל אלה שלא השתלבו

לצעירים המשתתפים בה, למעסיקים ולספקי השירותים (עובדי התוכנית), היא בדרך-כלל חיובית. הצלחת התוכנית מיוחסת בעיקר לעבודתם של היועצים האישיים המלווים את הצעירים בשלבים השונים של שהותם במסגרת התוכנית.

(ב) מבוגרים בגיל מעל 25:

מאז ראשית הפעלת התוכנית ביוני 1998 ועד ראשית שנת 2000 הצטרפו אליה 226,000 מבוגרים. בערך 140,000 מהם סיימו את התוכנית (קיבלו יעוץ אישי, עברו הכשרה מקצועית וכדומה). מבין המסיימים השתלבו בעבודות לא מסובסדות 33,250 משתתפים, מתוכם בערך 23,000 התמידו בעבודה לאורך תקופה העולה על שלושה חודשים. שיעור ההתמדה בעבודה אף גבוה יותר בקרב משתתפים המשתייכים לקבוצות מיעוט.

(ג) משפחות חד-הוריות:

(1) מאז ראשית הפעלת התוכנית באוקטובר 1998 ועד נובמבר 1999 החלו בתוכנית (נוכחות בראיון ראשוני בעקבות הזמנה) 104,680 משתתפים; 93,460 חתמו על הסכמים המביעים נכונות להשתלב בתוכנית; 28,170 מהם (בערך 30%) השתלבו בעבודה. בערך 56% מן העבודות סובסדו בידי המדינה. יחד עם זאת, ההערכה היא, שרק 20% בערך מאלה שהשתלבו בעבודה עשו זאת בגלל התוכנית, ואילו הרוב המכריע (80% בערך) היו עושים זאת גם בלעדיה.

(2) המשתתפים שהשתלבו בעבודה שיבחו באופן מיוחד את תרומת היעוץ האישי שקיבלו כמסגרת התוכנית.

(3) השפעת התוכנית על מספר המשפחות החד-הוריות המקבלות הבטחת הכנסה היה מזערי במרס 2000 (18 חודשים לאחר הפעלת התוכנית). מספר המשפחות החד-הוריות שקיבלו הבטחת הכנסה היה נמוך ב-

(1) מאז הוחל בהפעלת התוכנית באפריל 1998 ועד תחילת שנת 2000 שהו במסגרתה (קיבלו יעוץ אישי, הופנו לעבודה, סיימו הכשרה מקצועית או לימודים ועוד) והשתלבו בעבודה 199,300 צעירים. יחד עם זאת, בערך 50,000 מהם (25% בערך) לא התמידו בעבודה ותוך תקופה של 13 שבועות פנו שוב לקבל הבטחת הכנסה. בערך 150,000 צעירים המשיכו אפוא לעבוד לאורך תקופה שעלתה על שלושה חודשים. הרוב המכריע של העבודות שבהן נקלטו הצעירים לא סובסדו מטעם המדינה.

(2) תמונה שונה מתקבלת מניתוח מספר הכניסות לעבודות של בוגרי התוכנית. מאז הפעלת התוכנית נכנסו בוגריה ל-260,000 עבודות, אבל התמידו לאורך תקופה שעולה על שלושה חודשים רק ב-152,000 מהן. נראה אפוא, שבוגרי התוכנית התמידו ב-60% בלבד מן העבודות שנכנסו אליהן (הפער בנתונים לגבי בוגרי התוכנית ומקומות העבודה נובע מכך, שאותו בוגר יכול היה להיכנס בתקופה שלאחר סיום התוכנית למספר מקומות עבודה).

(3) תרומת התוכנית להשתלבות בעבודה של 150,000 צעירים בערך, חלקם משכבות מצוקה, נתפסת כהישג חשוב מאוד. יחד עם זאת, קיימת הערכה שבערך מחצית מן הצעירים היו מצליחים להשתלב בעבודה גם ללא התוכנית.

(4) אי-ההתמדה בעבודה של 25% בערך מן הצעירים, מיוחסת בחלקה למספר מאפיינים של העבודות המוצעות להם: שכר נמוך, חלקיות המשרה וארעיות. עבודות כאלה מתרכזות בעיקר באזורים נחשלים מבחינה כלכלית.

(5) למרות שהתוכנית השיגה רק חלק מיעדיה, ההערכה הכוללת שלה, המשותפת

כלשהי במהלך השנה הקודמת עלה מ-4% במאי 1983 ל-10% במאי 1993. בקרב הזוגות המובטלים שיעור המדווחים על עבודה בתקופה המקבילה עלה מ-6% ל-21%.

(ד) הדעות על משמעות הנתונים המצביעים על כך שרק 30% בערך ממשנתפי תוכנית "חווה העבודה" השתלבו בעבודה - חלוקות. יש הטוענים, שנתונים אלה מראים בצורה חד-משמעית שהתוכנית שניצבה בבסיס מדיניות ההשתלבות בעבודה של ממשלת הלייבור נחלה כישלון. אולם, אחרים גורסים, ששיעור משתלבים בעבודה של 30% בערך מצביע דווקא על הצלחה ולו חלקית של התוכנית. לדעתם, ללא התוכנית ניתן היה לשלב בעבודה לא יותר מ-10% מן המובטלים זמן ממושך.

(ה) ההצלחה החלקית בלבד של התוכנית מיוחסת למספר גורמים: ראשית, אחת המטרות המרכזיות של התוכנית היתה להקנות למובטלים ששהו מחוץ למסגרת של תעסוקה כלשהי במשך תקופה ממושכת - הנעה, כישורים ומיומנויות שיאפשרו להם להשתלב בתעסוקה הולמת בשוק העבודה. הניסיון שהצטבר בתוכנית מראה, שבמקרים רבים מימושה של מטרה זו נתקל במחסומים שלא ניתן היה לעקוף אותם. מסתבר, שמובטלים לא מעטים התקשו לרכוש מיומנויות הולמות ומשום כך לא יכלו להתמודד עם עובדים אחרים על משרות פנויות. יתר על כן, חלק מאלה שהצליחו להשתלב בעבודות זמניות נשרו לאחר תקופת זמן והצטרפו שוב למעגל המובטלים. אי-הצלחה זו פגעה בהנעה שלהם להשקיע מאמץ נוסף הכרוך במציאת עבודה הולמת ובהשתלבות בה.

שנית, המעסיקים שהוצעו להם תמריצים כספיים כדי שיפתחו מקומות עבודה חדשים עבור המובטלים שהשתתפו בתוכנית "חווה העבודה", גילו היענות נמוכה ומספר מקור-

3.3% בלבד ממספרן המשוער אילו לא היתה התוכנית קיימת.

הנתונים לגבי בריטניה מצביעים ללא ספק על הצלחה חלקית של תוכניות ההשתלבות בעבודה. מאות אלפי צעירים ועשרות אלפי בוגרים והורים ממשפחות חד-הוריות השתלבו בעבודה. רבים מהם בעבודות יציבות. יחד עם זאת, ההצלחה היא חלקית בלבד: בוגרים רבים של התוכניות לא הצליחו להשתלב בעבודה יציבה וקבועה וחזרו למעגל מקבלי הבטחת הכנסה. הסיבה לאי-ההשתלבות היתה במידה רבה כגלל סוג העיסוקים שהוצעו לבוגרים ואשר אופיינו בשכר נמוך, בחלקיות המשרה ובארעיות העבודה.

### 3. אוסטרליה

בדיקת הנתונים הזמינים על השפעת תוכניות ההשתלבות בעבודה באוסטרליה (Working Nation) מצביעה על הצלחה חלקית (Finn, 1999).

(א) בשנים 1994-1995 היתה ירידה כוללת באבטלה במיוחד בקרב מובטלים שהיו מחוץ למסגרת התעסוקה במשך למעלה משנה. מספרם של מובטלים אלה ביוני 1995 היה נמוך ב-20% בערך מן המספרים בראשית 1994. יחד עם זאת, המספר הכולל של המובטלים ירד בתקופה זו רק ב-14% בערך.

(ב) הערכה ספציפית של הנתונים הנוגעים למשתתפים בתוכנית "חווה העבודה" (Job Contract) מראה, שבדרך 70% מהם לא עברו שלושה חודשים לאחר שסיימו את השתתפותם בתוכנית.

(ג) בדיקת ההשפעה של תוכניות הבטחת ההכנסה שביקשו לעודד מובטלים להשתלב בעבודה מצביעה על הצלחה חלקית. מספר המובטלים שדיווחו על מעורבות בעבודה

קרוב למחצית ממקבלי קצבת הנכות ש־זכאותם נבדקה מחדש איכדו לחלוטין את קצבתם או שקצבתם הוקטנה.

#### 5. מדינות נוספות

הנתונים הזמינים הנוגעים למימוש מדיניות ההשתלבות בעבודה במדינות אחרות הם מוגבלים. שביב (תשנ"ט), המדווחת על תוצאות הפעלת המדיניות בדנמרק, מתמקדת בעיירה אחת (פארום) שבה חיה אוכלוסייה של 18,000 תושבים בערך. יוזמות מקומיות שונות שהופעלו בעיירה זו הביאו למהפך בשיעור האבטלה ובמספר מקבלי התמיכות (רק 6.4 אחוזים מאלה שהיו זכאים בעבר לתמיכת קיום המשיכו להיות נתמכים). גם בניו־זילנד, שהופעלו בה תוכניות השתלבות בעבודה הדומות לאלה שהופעלו באוסטרליה, היתה ירידת־מה במספר המובטלים ומקבלי התמיכות. מעניין לציין, שארגונים וולונטריים רבים בניו־זילנד סירבו להעסיק מובטלים במסגרת "שירות לקהילה" ובמימון ממשלתי מכמה טעמים (New Zealand, Federation of Voluntary Welfare Organizations, 1997): התנגדות עקרונית לאלץ בני אדם לעבוד בארגונים וולונטריים, סירוב למלא תפקידי פיקוח ולדווח לרשויות על נוכחות או היעדרות עובדים ואי־התאמה של מובטלים למשימות שהם היו אמורים למלא בארגונים אלה.

הנתונים ממדינות שונות הנוגעים להשתלבות בעבודה של מובטלים ומקבלי סיוע אחרים מראים, שאוכלוסייה זו אינה עשויה מקשה אחת, אלא היא מורכבת משלוש קבוצות עיקריות. האחת כוללת את אלה שאינם מעוניינים לקבל סיוע כספי מן המדינה, שואפים להשתלב בעבודה ואינם זקוקים לתמריץ שלילי או חיובי כדי לממש כוונה זו. השנייה כוללת מובטלים ומקבלי

מות העבודה שפיתחו היה נמוך במידה רבה מן המצופה. הסתייגותם נבעה מתפיסה שלילית שפיתחו רבים מהם כלפי קליטת סוג זה של מובטלים. לפי טענתם, מובטלים אלה מאופיינים בהנעה ירודה לעבודה וברמה נמוכה של מיומנויות.

שלישית, "מנהל המקרה", שהיה אמור למלא תפקיד מפתח בסיוע למובטלים, נאלץ לשנות את הדפוסים המצופים של עבודתו, במקום להתמקד בסיוע פרטני למספר מוגבל של מובטלים, הכולל ייעוץ, בניית תוכניות הכשרה ועבודה התואמות את תכונותיהם וכישוריהם וליווי אישי, הוא נאלץ להשקיע מאמץ בסידור עבודה למספר גדול ככל האפשר של מובטלים. שינוי זה נבע הן מן המספר הגדול של המובטלים שנכללו בתוכנית, והן מן הלחץ שהופעל על "מנהלי המקרה" להצביע על תוצאות קונקרטיות, כלומר סידור מספר גדול של מובטלים בעבודה.

ההצלחה המוגבלת של התוכנית שימשה עילה לממשלה החדשה, שהחלה לכהן באוסטרליה בעקבות הבחירות ב־1996, לבטל את התוכנית ולפתח מדיניות תע־סוקה הדוגלת בהפחתת המעורבות הממשלתית ובהסתמכות רבה יותר על כלכלת השוק כמפתח ליצירת מקומות עבודה. עדויות ראשונות מצביעות על כך, שמדיניות זו הביאה להגדלת שיעור האבטלה.

#### 4. הולנד

הקשחת התנאים לקבלת קצבת נכות בהולנד וחיוב מקבלי קצבה רבים יותר להשתלב בעבודה הביאה לירידה גדולה במספר מקבלי הקצבה (בשרוב, אהרלה וגארדינר, 1998; שביב, תשנ"ט). בין 1993 (השנה שבה הוחל במדיניות הקשוחה) ל־1994 היתה ירידה של 19% בערך בשיעור ההיעדרות ממקומות עבודה המשתייכים למגזר העסקי. יתד על כן,



המבקשת לצמצם את ממדי האבטלה ולסייע בצמצום התלות של אזרחים ובני משפחותיהם בתמיכה ממשלתית, צריכה לאמץ? סוגיה זו תידון בקצרה בחלק הבא, המסכם של המאמר.

## סיכום

הממצאים שהוצגו לעיל מראים, שהנתיב המוביל מהבטחת הכנסה להשתלבות בעבודה רצוף מהמורות. הם מצביעים גם על מספר לקחים מרכזיים שרצוי להתחשב בהם בעת עיצוב וגיבוש התוכניות המיועדות לממש את מדיניות המעבר מהבטחת הכנסה להשתלבות בעבודה בישראל.

(א) התוכניות שפותחו במדינות שונות מעידות על קיום סל מגוון של אמצעים המיועדים לעודד או לאלץ אזרחים לחצות את הגשר המוביל מתלות בהבטחת הכנסה להשתלבות במעגל העבודה. על קובעי המדיניות בישראל לאמץ ולפתח אמצעים וכלים התואמים את הנסיבות הייחודיות המאפיינות את ישראל, ולא להיחפו ולאמץ תוכניות גם אם הן הניבו תוצאות חיוביות בארצות אחרות.

(ב) מובטלים ומקבלי סיוע רבים אינם מסוגלים או מתקשים להשתלב בעבודה בשל סיבות שונות, כגון מצב בריאות גופני ונפשי, קשיים אישיים שונים ומצב של אבטלה. משום כך, התניית הענקת סיוע כספי בהשתלבות בעבודה כמוה כפסק-דין הגוזר על מובטלים ומקבלי סיוע אלה התדרדרות למצבי מצוקה קשים ביותר. לפיכך, מערכת הבטחת ההכנסה צריכה להמשיך ולשמש מרכיב מרכזי של מערכת השירותים החברתיים, ולא סרח-עודף שמש-

סיוע שללא תמריץ מיוחד הכולל מרכיבי כפייה לא היו משתלבים בעבודה. הקבוצה השלישית מורכבת מאלה המתקשים להשיג תלב בעבודה ושלגביהם השימוש באמצעי כפייה אינו מועיל.

המדיניות, שביקשה לשנות את הסטטוס של אוכלוסיית מקבלי הסיוע הכספי מן המדינה ולהעלותה על מסלול שיוביל אותה מהבטחת הכנסה לעבודה, הניכה במדינות השונות שלוש תוצאות עיקריות: ראשית, מובטלים ומקבלי סיוע רבים השתלבו בעבודות הולמות ושיפרו את איכות חייהם. שנית, מקבלי סיוע רבים אחרים השתלבו בעבודות זמניות, לא קבועות, המקנות לעובדים בהן שכר ותנאי עבודה ירודים. ההשתלבות בעבודה לא תרמה אפוא לשינוי של ממש במצבם הכלכלי. שלישית, מקבלי סיוע לא מעטים לא הצליחו להשתלב בעבודה. באותן מדינות שבהן נקבעה מכסת זמן למתן סיוע, אי-ההשתלבות בעבודה הביאה לכך, שיחידים אלה ומשפחותיהם הפסיקו לקבל תמיכה כספית מן המדינה ורבים מהם התדרדרו למצב של מצוקה חריפה. עדיין אין נתונים ברורים ואחידים על שיעור מקבלי הסיוע המצויים בכל אחת מקבוצות אלה.

תוצאות אלה מראות, שמדיניות ההשתלבות בעבודה טומנת בחובה סיכויים וסיכונים. מחד גיסא, היא מביאה לחילוף יחידים ומשפחות מעוני ומתלות בסיוע ממ-שלתי ותורמת לשיפור באיכות חייהם. מאידך גיסא, היא אינה תורמת לשינוי של ממש במצבם של רבים שהשתלבו בעבודות זמניות, המקנות שכר נמוך והיא מביאה להחרפה במצבם של רבים שלא הצליחו להשתלב בעבודה.

מה הם הלקחים שניתן להפיק מתוצאות מימוש מדיניות ההשתלבות בעבודה? מה הם מרכיבי המדיניות שמדינה כמו ישראל,

בתוכניות הכשרה ולימוד, הדרכה באיתור מקומות עבודה מתאימים ובהשתלבות בהם, ופיתוח שירותים נלווים (מעונות יום, תחרות בורה למקום העבודה, ייעוץ פרטני וקבוצתי ועוד).

(ה) השתלבות מוצלחת במקום עבודה מותנית לא רק בתכונותיה של העבודה המוצעת למובטלים ולמקבלי סיוע אחרים, אלא גם בתמיכה הניתנת להם במקום העבודה. מקום העבודה צריך להציע לעובד אווירה מקבלת ותומכת, שכר ותנאי עבודה הולמים, הכשרה והדרכה ואפשרויות קידום. רצוי שהעובד המקצועי, שליווה את המובטל בשלב חיפוש העבודה, ישמור על קשר עמו ועם מעסיקו ויעמוד לרשותם במידה שיזדקקו לעזרתו.

יש לעודד מערכות ארגוניות המעסיקות מספר גדול של עובדים שהיו מובטלים, או כאלה שנהנו זמן ממושך מתשלומי הבטחת הכנסה, להעסיק עובדי רווחה בעלי הכשרה בעבודה סוציאלית תעסוקתית, שיסייעו להשתלבותם של עובדים אלה במקום העבודה. כפי שצוין לעיל, סיוע אינטנסיבי זה מיועד בעיקר לאותם מובטלים ומקבלי הבטחת הכנסה המתקשים, בגלל סיבות שונות, להשתלב בעבודה בכוחות עצמם.

מאמר זה התמקד בבחינת אמצעים שונים שניתן לנקוט על-מנת להניע מובטלים ומקבלי סיוע אחרים להשתחרר מתלות בתמיכה כספית הניתנת מטעם המדינה ולהשתלב במעגל העבודה. השתלבות זו מותנית, יחד עם זאת, בצעדים מקבילים המיועדים להרחיב את אפשרויות התעסוקה המוצעים לעובדים. מדיניות, המתרכזת במאמץ לשלב מקבלי סיוע בעבודה בלי לחתור לצמצום האבטלה ולפיתוח מקומות עבודה, סופה להיכשל.

תמשים בו כדי לעודד בני אדם או לאלצם להשתלב בעבודה.

(ג) שילוב מובטלים ומקבלי סיוע המסוגלים לעבוד במעגל העבודה ומניעת ניצול לרעה של מערכות הסיוע הממלכתיות הם יעדים שאין עליהם עודדין. יחד עם זאת, מדיניות זו אינה צריכה להסתפק במציאת תעסוקה בלבד, אלא עליה להקדיש מאמץ למצוא או ליצור עבודה שתעניק לעובדים שכר הוגן, תנאי עבודה הולמים, אפשרויות לימוד והכשרה במקום העבודה והזדמנויות לקידום, ואשר תתרום לחילוצם מעוני ותקדם את השתלבותם במשק ובחברה.

(ד) אוכלוסיית המובטלים ומקבלי הסיוע היא מגוונת ומורכבת ומשום כך גם התוכניות והפעילויות המיועדות לשלבה בעבודה חייבות להיות גמישות ומובחנות מצד אחד ולהשתחרר מאחידות ומסטנדרטיות, מצד שני.

להתייחסות מיוחדת ראויים מובטלים ומקבלי סיוע אחרים המתקשים להשתלב בעבודה בכוחות עצמם והזקוקים לסיוע מיוחד. הסיוע לאוכלוסייה זו צריך להינתן הן בשלב של חיפוש מקום העבודה והן לאחר ההצטרפות אליו. את הטיפול במובטלים ובמקבלי סיוע אלה יש להפקיד בידי מערכת ארגונית מיוחדת, בדומה למרכזי ההשמה והתעסוקה שעל התוכניות להקמתן שוקדת הוועדה שמינה שר העבודה והרווחה. מערכת זו צריכה לשים דגש במכוונות לשירות ולהעסיק בעלי מקצוע מיומנים שקיבלו הכשרה מיוחדת למעורבות עם אוכלוסייה זו. מערכת זו תפעל בכיוונים אלה: אבחון הכישרים והצרכים של בני אדם, סיוע באיתור מקומות עבודה התואמים כישורים וצרכים אלה, סיוע בהשתלבות

## ביבליוגרפיה

- בנדלק, ז' (חשנ"ט), "התכנית לצמצום ממדי האבטלה במדינות האיחוד האירופי", בתוך: יניב, ג' (עורך), סקירה שנתית 1997/98, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, עמ' 207-225.
- בשרוב, ד"ג. אהרלה, ג', גארדינר, ק"נ (1998), "הדילמות התאומות של הרווחה החברתית אוניברסליות לעומת הועדה. תמיכה לעומת תלות", ביטחון סוציאלי, 52: 82-53.
- גל, ג' (1992), "תולדות ביטוח האבטלה בישראל", בטחון סוציאלי, 38: 119-134.
- דורון, א' (2000), "מסעד לעבודה" - איום על רשת המגן במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית", ביטחון סוציאלי, 57: 37-58.
- לרמן, ר', אקס, ג', ווטסון, ק' (1998), "המקל והגזר". כיצד מערכת הבטחת הכנסה החדשה בארצות-הברית מתמרצת הורים יחידים לצאת לעבודה", ביטחון סוציאלי, 53: 16-38.
- סבירסקי, ב' (2000), "מהבטחת הכנסה להבטחת העסוקה", תוכנית הממשלה לצמצום תשלומי הבטחת הכנסה, תל-אביב: מרכז אדווה.
- שביב, מ' (חשנ"ט), מהבטחת הכנסה להבטחת עבודה, דו"ח סיור מקצועי בחו"ל, ירושלים: משרד האוצר.
- Baugh, R. and McDonald Pines, J. (1997), "Taking the road less traveled: Worker, welfare and jobs", *Social Policy*, Winter, pp. 37-43.
- Bennett, F. (2000), "Social policy digest (Unemployment and the labour market)", *Journal of Social Policy*, 29(3): 486-488.
- Duncan, G.J., Harris, K.M. and Boisjoy, J. (2000), "Time limits and welfare reform: New estimates of the number and characteristics of affected families", *Social Service Review*, 74(1): 55-75.
- Elwood, D. (1988), *Poor Support - Poverty in the American Family*, New York: Basic Books.
- Fabricant, M. and Burghardt, S. (1998), "Political workfare and the degraded services: Strategic considerations for community building - an editorial essay", *Journal of Community Practice* 5(4): 53-65.
- Finn, D. (1999), "Job guarantees for the unemployed: Lessons from the Australian Welfare Reform", *Journal of Social Policy*, 28: 53-71.
- Grover, C. and Stewart, J. (1999), "Market workfare: Social Security and competitiveness in the 1990s", *Journal of Social Policy* 28(1): 73-96.
- Habib, J., Morgenstin, B. and Zipkin, A. (1998), *Jobs Versus Income Support: Integrating Soviet Immigrants in the Israeli Job Market*, Jerusalem: The National Insurance Institute, Research and Planning Administration.
- Handler, J. and Hasenfeld, Y. (1997), *We the Poor People: Work, Poverty and Welfare*, London: Yale University Press.
- Hasenfeld, Y. (2000), "Social services and welfare to work: Prospects for the social work profession", *Administration in Social Work*, 23(3/4): 185-199.
- Iversen, R.R. (2000), "TANF policy implementation: The invisible barrier", *Journal of Sociology and Social Welfare*, 27(2): 139-159.
- Kahn, A.J. (1999), "Letter from America", *SPA News*, October-November, pp. 32-33.
- McKay, R. (1998), "A coat of many colours: Welfare reform around the world", *Social Policy Journal of New Zealand*, 11: 1-26.
- Mead, L. (1992), *The New Policies of Poverty*, New York: Basic Books.
- New Zealand Federation of Voluntary Welfare Organizations (1997), *Dialogue*, 95.
- Perlmutter, F.D. (1997), *From Welfare to Work: Corporate Initiative and Welfare Reform*, New York: Oxford University Press.
- Segal, E.A. (1997), "Welfare reform and the myth of the marketplace", *Journal of Poverty*, 1(1): 5-18.

- Sjoberg, O. (2000), "Unemployment and unemployment benefits in the OECD 1960-1990: An empirical test of neoclassical economical theory", *Work, Employment and Society*, 14(1): 51-76.
- Stepney, P., Lynch, R. and Jordan, B. (1998), "Poverty, exclusion and new labour", *Critical Social Policy*, 19: 109-127.
- Stoesz, D. and Saunders, D. (1998), "Welfare windfall", *Social Policy*, Fall, pp. 42-45.
- Stoesz, D. and Saunders, D. (1999), "Welfare capitalism: A new approach to poverty policy?", *Social Service Review*, 73(3): 380-400.
- Unemployment Unit and Youthaid (2000), *Training and Employment, Network Weekly New Deal Briefing*, 99 (March 6) and 107 (May 2).
- Walker, R. (1999), "Counting time", *SPA News*, October-November, pp. 12-13.

## רשימת מחברי המאמרים המתפרסמים בחוברת זו

מנהל המרכז למחקר ועיצוב מדיניות, המועצה הלאומית לשלום הילד, ובית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.	אשר בן-אריה
דוקטורנטית, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.	מיכל בר
מרצה, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.	גיוני גל
פרופסור, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.	אברהם דורון
מרצה-אורחת, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב, רמת אביב.	עידית וייס
עמית-מחקר, מרכז צ'אפין הול לחקר הילד, אוניברסיטת שיקגו, שיקגו, אילינוי, ארצות-הברית.	בונג ז'ולי
מנהלת אגף בכירה, גמלאות ארוכות מועד, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.	ברנדה מורגנשטיין
פרופסור, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב, רמת אביב, והמרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.	יוסף קטן
מרצה, המחלקה לעבודה סוציאלית ע"ש שרלוט בי' וג'ק ג' שפיצר, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע.	מיכל קרומר-נבו
מנהלת תחום זקנה, סיעוד והבטחת הכנסה, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.	מרים שמלצר

## חברה ורווחה - רבעון לעבודה סוציאלית

כרך כ, מס' 3, תמוז תש"ס, אוגוסט 2000

### תוכן העניינים

- חכמת המעשה כמקור ליצירת ידע אמפירי  
ענת זעירא
- גישת הכוחות בעבודה סוציאלית  
בן-ציון כהן
- הדרכת סטודנטים בעבודה סוציאלית על-פי מודל מרכז למידה: רצוי מול מצוי  
שושנה גרינוולד ואילנה דובדבני
- מחקרים בתחום השימוש בחומרים פסיכואקטיביים ומאמצי מניעה בשנות התשעים במגזר הערבי בישראל, בקרב פלשתינאים ובירדן - סקירת ספרות עמדות מתבגרים ונכונותם להתנסות בחומרים פסיכואקטיביים: תרומת תפיסת המתבגר את עמדות ההורים ואת התנהגותם  
שושנה וייס, גזי סאוה, זיאד אבדין ויוסי ינאי
- אסתר כפיר ומאיר טייכמן

### מן השדה

- קבוצת תמיכה לחורים שילדיהם התאבדו - מהנחיה מקצועית לעזרה עצמית  
ישראל אורון (אוסטרלי)

### מכתבים למערכת

### מן המדף

### סקירות ספרים

- משמעות המושגים "מסוגלות חורית" ו"טובת הילד" בפסקי-דין של בית-המשפט העליון, הדנים באימוץ קטינים  
מ' ברקאי ומ' מאסס
- Narrative Analysis: Reading, Analysis and Interpretation  
A. Lieblich, R. Tuval-Mashiach and T. Zilber
- Research Strategies for Community Practice  
המאבק לשוויון זכויות האישה: סיפור חייה של שרה טחון  
ר' טחון

מען המנהלה ומחלקת מנויים:

האגף למחקר ולתכנון, משרד העבודה והרווחה

רח' יד חרוצים 10, תלפיות, ירושלים דמי מנוי לכרך לשנה: 90 ש"ח

טלפון 02-6708174 דמי מנוי לכרך לשנתיים: 170 ש"ח

# גרונטולוגיה - כתב-עת בנושאי הזיקנה

כרך כז, מס' 4, תשס"א, 2000

## תוכן העניינים

משולחן המערכת	חנה גולנדר
פתח דבר: הפרעות בהזנת קשישים	יצהל נ' ברנר
תזונת חולים לאחר אירוע מוחי	יצהל נ' ברנר
הדמיה רנטגנית של סוגר הוושט התחתון אצל קשישים	מיכאל לוי, זאב פידלמן זאב קורשון
סירוב לאכול בגיל הקשיש: היבטים פיזיולוגיים, פתופיזיולוגיים, טיפוליים ואתיים	אסתר-לי מרכוס ואליוט בארי
השקפות הצאצאים של חולים קשישים במצב סופני למתן טיפול תזונתי תומך	דינה קופר-קזאז, יחיאל פריד-לנדר, אברהם שטיינברג ומשה זוננבליק
פיוס אנדוסקופי מילעורי של הקיבה: מעקב ארוך-טווח	אפרים רימון, יצהל נ' ברנר, יעקב גינדין, דוד דניאל בס ושמואל לוי
הזנה אנטרלית באמצעות פיוס הקיבה: היבט סיעודי	זיוה אטיאס ורחל אליהו
מגוון התמיסות להזנה אנטרלית	אביבה שמש
חוסר מגנזיום אצל קשישים: תיאור מקרה	חיים רבינוביץ, אלי שילוח, בנו חבוט וארתור לייבוביץ
טיפול באקרבוז אצל קשישים החיים במוסד וסובלים מסוכרת מסוג 2 בלתי מאוזנת	קרול רפאל, ויקטוריה דונוביץ, ורה רוזנפלד, שלומית סלומנוביץ, יהושע בן-ישראל וצבי גילולה
תוספת ויטמין B <sub>6</sub> לקשישים החיים בבית אבות	פליציה שטרן, יצהל נ' ברנר, זאב פוליאק, סופיה ברנדינר, בן-עמי סלע, רם דולמן, מרגריטה קומרניצקי ווסף דרוז
בימת שיר	
מבט היסטורי: אבני דרך בהתפתחות הטיפול הרפואי בקשישים במאה העשרים	דיוויד ב' הוגאן
הגרונטולוגיה בכלל והאגודה הישראלית לגרונטולוגיה בפרט: מבט לעתיד	יעקב לומרנץ
מה חדש באגודה?	אביבה קפלן
מפה ומשם	
כינוסים מקצועיים	
סקירת ספרים	יעקב לומרנץ
תקצירים באנגלית	

יוצא לאור על-ידי האגודה הישראלית לגרונטולוגיה (בסיוע אשל)

הכתובת למשלוח מאמרים: בבית: ד"ר חנה גולנדר, עורכת "גרונטולוגיה",

רח' הרטגלס 7, רמת-אביב, תל-אביב 69971, טלפון 03-6416223

בעבודה: הפקולטה לרפואה, אוניברסיטת תל-אביב 69978, טלפון 03-6408488

perspective this knowledge represents, the ways in which it is conceived, its trustworthiness, and the social legitimacy it is accorded. This article examines three recent research projects from the United States, Europe and Israel, which present the knowledge of those who have lived in extreme poverty and exclusion on different aspects of their lives. Through these examples, the article seeks to show how "knowledge lived", of the sort possessed by people who are welfare-reliant, might contribute to the body of general knowledge concerning this subject. Knowledge of this sort challenges standard preconceptions about the ways in which people cope with hardship; it may also develop further understanding of ways in which help to those in need might be given. The article discusses the ways in which "knowledge lived" can be recognized as such and investigated, and how it might contribute to the formation of public policy.

#### THE TRANSITION FROM DEPENDENCE ON INCOME SUPPORT TO WORK (WORKFARE): AN EASY AND SAFE PASSAGE OR A VERY NARROW BRIDGE

by Yosef Katan

*The Bob Shapell School of Social Work, Tel-Aviv University, Ramat Aviv, Israel, and the Center for Social Policy Studies in Israel, Jerusalem, Israel*

The policy of workfare designed to move recipients of income support benefit into the world of work has become in recent years a central component in the social policy of most of the welfare states

The paper discusses the assumption guiding this policy and the arguments raised in favor and against it, describes measures and programs applied in various countries in order to implement it and reviews preliminary findings indicating positive and negative consequences of the policy implementation.

Based on these findings the paper points out several conclusions that Israeli policy makers wishing to adopt the workfare policy should draw from the experience gained in other countries.

The paper warns against uncritical adoption of the workfare policy and calls for a very cautious attitude towards it.