

שינויים חברתיים וביטחון סוציאלי בישראל

מאת אורלי אינס-קניג, * יגאל בן-שלום, יצחק סבטו**

את מערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית סובבות תופעות חברתיות, המשפיעות על היקף המערכת, מטרותיה וכיווני הפעולה שהיא ניצבת מולם. המאמר מציג את השינויים החברתיים שמדינת הרווחה מתמודדת אתם. שינויים אלה מקבלים אופי עולמי עם הפיכת העולם לכפר גלובלי אחד, ומקבלים משנה תוקף בישראל, המאופיינת בשינויים חברתיים שהם ייחודיים לה. המאמר מתמקד בשני הצירים שעליהם סובבים השינויים: התופעות הדמוגרפיות, כמו הארכת תוחלת החיים ושינוי מבנה המשפחה, והשינויים המתרחשים בשוק העבודה, כמו הטכנולוגיות המתקדמות, הגלובליזציה והעובדים הזרים. שני צירים אלה הם תופעות כלל-עולמיות ויש להם, כאמור, תופעות נלוות שהן ייחודיות לישראל בלבד. התופעות קשורות, בין היתר, למצב הביטחוני ולמגזרים המיוחדים לה. לאור השינויים הללו נסקרת שורה של המלצות וכיווני פעולה באשר לדרכים האפשריות להתמודדות המחודשת של מדינת הרווחה – יזום תוכניות מערכתיות, הקצאת מקומות עבודה חדשים וטיפול ממוקד במוקדי העוני ואי-השוויון.

מבוא

בשנים האחרונות אנו עדים בישראל לשינויים רבי משמעות בכל תחומי החיים של הפרט, של התא המשפחתי ושל הקבוצות החברתיות השונות. תופעות חברתיות שהן מיוחדות לתנאי החיים בשנות ה-2000 מעצימות את ההבדלים בין הפרטים מחד גיסא, ומקרבות את ההתמודדות הדומה של המדינות השותפות לכפר הגלובלי עם אתגרי החברה והרווחה, מאידך גיסא.

* בית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה, הר הכרמל, חיפה.
** המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.

מטרתו של מאמר זה, המתפרסם בשנת היובל של המוסד לביטוח לאומי, לסקור את התופעות החברתיות העיקריות שעל סדר-היום הציבורי והסובבות כאמור את כלל האוכלוסייה, האוניברסלית והישראלית גם יחד. תופעות אלה משפיעות באופן ישיר על מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל, ואמורות להוות בסיס להתוויית העקרונות, התוכניות ודרכי הפעולה הנדרשות לביטחון סוציאלי בשנות ה-2000.

המאמר סוקר תופעות מרכזיות: ראשית, האוניברסליות, תוך מתן דגש למציאות בישראל, ולאחר מכן, אלה שהן ייחודיות לישראל, תוך-כדי תיאור מאפייני התופעות, התמורות שהתרחשו, יחסי-הגומלין בין התופעות לתוכניות הביטחון הסוציאלי וכיווני פעולה אפשריים בנושאים השונים.

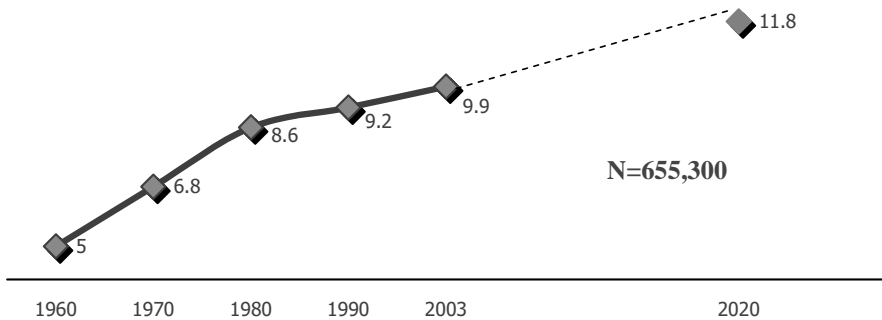
תופעות אוניברסליות

1. הזדקנות האוכלוסייה

(1) התארכות תוחלת החיים. התופעה של התארכות תוחלת החיים היא תופעה כלל-עולמית, אשר זכתה בשנים האחרונות לסיקור נרחב בספרות המקצועית. התפתחות מדע הרפואה, תגליות ומחקרים חדשים על גורמי סיכון פוטנציאליים, ובעיקר מציאת דרכי מניעה, הגנה וטיפול מפני מחלות שנחשבו בעבר חשוכות מרפא, העצימו את התופעה, אשר לדברי המומחים כולם עוד תתעצם בשנים הקרובות.

נהוג לייחס את גידול האוכלוסייה הקשישה בישראל לשלושה גורמים עיקריים: הירידה בפריורן, הארכת תוחלת החיים וגל העלייה האחרון מברית-המועצות לשעבר, גל שהביא עמו גם שיעור של 16 אחוזים עולים שגילם למעלה מ-65 (ברודסקי, 1998). האוכלוסייה במדינת ישראל עדיין צעירה במידה רבה מאוכלוסיותיהן של מדינות מערביות אחרות. דבר זה נובע משיעור ילודה גבוה למדי. אולם, הוא מסווה גידול אדיר במספרם המוחלט של הקשישים וביעורם באוכלוסייה. כפי שניתן לראות באיור מס' 1, מאז קום המדינה גדל שיעור הקשישים באוכלוסייה כמעט פי שלושה: בסוף 1996 היוו הקשישים תושבי ישראל בני 65 ומעלה 10 אחוזים מאוכלוסיית המדינה, לעומת שנת 1948, אז היוו הקשישים רק 3.8 אחוזים מן האוכלוסייה. מאז 1955 גדלה אוכלוסיית הקשישים בישראל במספרים מוחלטים פי שישה, לעומת גידול של פי שלושה של האוכלוסייה הכללית. שיעור הגידול של האוכלוסייה הקשישה גדול פי שניים משיעור הגידול של האוכלוסייה הכללית. שיעור זה גדול פי שמונה בקרב גילאי 75 ומעלה. כמו בארצות אחרות, האוכלוסייה הכללית בישראל מזדקנת, ויותר מכך, אוכלוסיית הקשישים עצמה מזדקנת (באר וברודסקי, 2002).

איור מס' 1. אחוז בני 65 ומעלה מכלל האוכלוסייה בישראל



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – משאב, מאגר מידע ארצי לתכנון בתחום הזקנה, ג'וינט, מכון ברוקדייל ואשל.

עליית ההמונים בשנות ה-90 כללה בתוכה בערך 130,000 בני אדם בגיל 65 ומעלה. כמעט כולם הגיעו לארץ ללא יכולת כלכלית בסיסית ונוקו מרגע הגעתם ארצה לתמיכה מאסיבית של הממשלה בנושאי הבטחת הכנסה, שירותי בריאות ודיוור. חשוב לציין, שרבים מבין הקשישים העולים הגיעו במצב בריאות לא תקין, עם צרכים מיוחדים או מצוקות קשות (בריק, 2004).

(2) התפתחות טכנולוגיות מאריכות חיים. ההתפתחויות הטכנולוגיות הנרחבות המתגלות מדי יום מעצימות אף הן את תופעת התארכות החיים וגורמות, מעבר להארכת החיים כשלעצמה, שינוי בדפוסי ההתנהגות והצריכה של אוכלוסיית "הגיל השלישי". אוכלוסייה זו נפלטת ממעגל העבודה בגיל מבוגר יותר, אך עודנה פעילה במסגרת החברתית, ההתנדבותית ולעתים אף במסגרות עבודה אחרות. מעבר לכך, לקשישים של היום יש זמן פנוי רב יותר והשכלה גבוהה יותר מבעבר. יחד עם זאת, קיימים מצבים רבים שבהם מצליחים להאריך חיים לכלל האוכלוסייה ובכלל זה לקבוצות אוכלוסייה נזקקות, הסובלות ממחלות, מנכות או ממוגבלות גופניות או שכליות. אוכלוסייה זו מאלצת את המדינה להשקיע בשבילה משאבים רבים ולאורך זמן (קופ, 2003).

(3) מאפיינים חדשים של אוכלוסיית הקשישים. כתוצאה מהתארכות תוחלת החיים ומן ההתפתחויות הטכנולוגיות שתוארו השתנו גם מאפייני הקשישים ולכך יש השפעה ישירה על תוכניות הביטחון הסוציאלי. המאפיין הראשון הוא מספרם ושיעורם של הקשישים המוגבלים, הם הקשישים הזקוקים לעזרה בטיפול בעצמם – רחצה, לבישת בגדים וכדומה. במהלך עשרים השנים האחרונות היה גידול מואץ במספר הקשישים

המוגבלים, והיום הוא גבוה פי 2.5 מאשר קודם בכלל האוכלוסייה והוא עומד על 8 אחוזים מכלל אוכלוסיית הקשישים. שיעור זה גבוה באופן מיוחד בקרב הקשישים במגזר הערבי, שם הוא מגיע ל-22 אחוזים, ובקרב הקשישים המשתייכים לאוכלוסיית העולים החדשים, שם שיעורו 14 אחוזים.

המאפיין השני הוא שיעור הקשישים העניים. הנתונים של שנות ה-90 מצביעים על כך, שחלק נכבד מן הקשישים אמנם נמצא מעל קו העוני הודות לקצבאות (57 אחוזים בשנת 1999), אך חלקן של משפחות הקשישים, שהכנסתן נמוכה מקו העוני, נותר גבוה (22.3 אחוזים). בערך שליש נוסף של הקשישים חיים על סף העוני. הקשישים בשני העשירונים הנמוכים והעולים החדשים מתקיימים בעיקר בעזרת קצבאות המוסד לביטוח לאומי ותמיכות ממשלתיות אחרות (דורון, 2002).

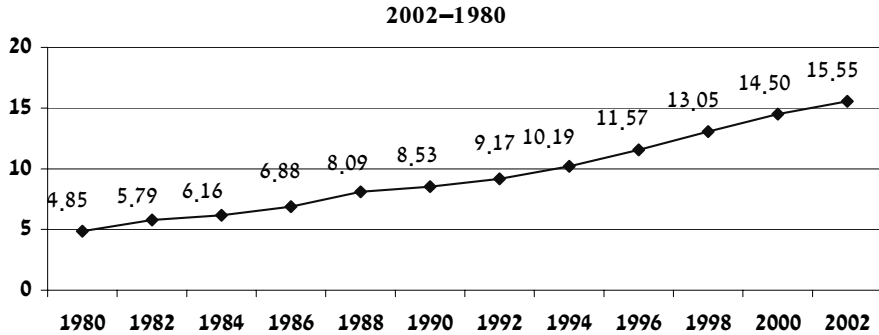
מאפיין נוסף הוא השתתפות הקשישים בכוח העבודה. אמנם בהשוואה למדינות מערביות אחרות אחוז הקשישים בישראל המשתתפים בכוח העבודה הוא גבוה, אבל גם הוא נמצא היום בסימן ירידה. בהשוואה בין שנות ה-60 לשנות ה-90 נמצאה ירידה של 17 אחוזים בשיעור הגברים הקשישים המשתתפים בכוח העבודה (בריק, 2004).

2. כיצד גורמים אלה משפיעים וישפיעו על מערכות הביטחון הסוציאלי?

העלייה במספרם של הקשישים הזכאים לקצבת זקנה ולתוכניות נוספות הניתנות על רקע גיל (השלמת הכנסה, חוק הסיעוד ועוד) הגדילה מאוד את היקף ההוצאה הציבורית-חברתית בתחום זה. התארכות תוחלת החיים הביאה לגידול רב של משך הזמן של תשלום הקצבה. העלייה, והתפתחותן של טכנולוגיות מאריכות חיים, הביאו לגידול בהיקף מקבלי הגמלאות. המאפיינים החדשים של הקשישים מביאים לכך, שנדרשת השקעה גדולה בהרבה של משאבים, הן מבחינת הכמות והן מבחינת האיכות, בהשוואה לעבר (ראו איור מס' 2).

העלייה של שנות ה-90, שבמסגרתה עלו קשישים רבים שהם חסרי יכולת כלכלית, הכבידה מאוד על מערכת הביטחון הסוציאלי, בעיקר על רקע אי-צבירת זכויות ביטוח. סך כל ההוצאה לתשלומי קצבאות זקנה ושארים (כולל השלמת הכנסה וקצבאות הניתנות לקשישים שאינם זכאים לפי חוק הביטוח הלאומי) עמדה על 3.4 מיליון ש"ח בערך בשנת 1980, על 3.3 מיליארד ש"ח בערך בשנת 1990 ועל יותר מ-15.5 מיליארד ש"ח בשנת 2003.

איור מס' 2. ההוצאה על קצבאות זקנה ושארים (מיליארדי ש"ח במחירים קבועים) בשנים



המקור: עיבוד של נתוני הרבעון הסטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי.

מאחר שמשכי התשלום של רבדי הפנסיה השונים, הן הממלכתיים (דוגמת קצבת זקנה) והן הפרטיים (דוגמת ביטוח פנסיוני), הולכים וגדלים, הם מחייבים מקורות מימון נוספים. אשר לכך, אנו עדים למאמצים כלל-עולמיים להעלאת גיל הפרישה מעבודה של האוכלוסייה המבוגרת. המטרה היא להפחית את משך הזכאות לרבדי הפנסיה מחד גיסא, ולהגדיל את משך הגבייה מאידך גיסא תוך השארת העובד המבוגר במעגל העבודה היצרני, ניצול כישוריו, ויכולתו.

זאת ועוד, היקף המקבלים של רבדי הפנסיה השונים גדל אף הוא נוכח ההתרחבות במספרם של הקשישים, דבר המחייב את המדינות השונות לדאוג לעתודות כספיות נכבדות ולמחשבה ארוכת-טווח על הלימה אקטוארית מחודשת ולו חלקית בלבד. לצורך המחשה, בערך 35 אחוזים מתשלומי הגמלאות של הביטחון הסוציאלי בישראל (למעלה מ-15 מיליארד ש"ח) מיועדים לאוכלוסייה הקשישה ותפקידן העיקרי של הגמלאות האלה לסייע להפחית ביותר מ-65 אחוזים את תחולת העוני בקרב הקשישים (בנתוני 2002).

בנוגע לקשישים שפרשו מעבודתם, למרות שמערכת תשלומי ההעברה במדינת ישראל היא רחבה, היא מבטיחה לקשישים החיים רק על קצבת המוסד לביטוח לאומי הכנסה נמוכה (גל ופסח, 2002). כפי שניתן לראות באיור מס' 3, בערך רבע מן הקשישים בישראל הם עניים, והאוכלוסייה הקשישה מהווה כמעט שליש מן המשפחות העניות.

אחת הבעיות הקשות בהקשר זה היא העדר הסדר פנסיוני לקשישים. ל-42 אחוזים בערך מן הקשישים הוותיקים יש פנסיה מעבודה (59 אחוזים בערך מן הגברים ו-33 אחוזים בערך מן הנשים). רמת הפנסיה הממוצעת עמדה ב-1997 על 2,550 ש"ח בערך לחודש. בערך 40 אחוזים מן האוכלוסייה השכירה אינם מכוסים בהסדר פנסיוני כלשהו. אוכלוסייה זו נאלצת להישען על המשפחה הקרובה ועל תקציבי רווחה וסעד.

גם הוצאות הבריאות של המדינה גדלות בהתאמה בשל הצרכים הרפואיים המיוחדים של הקשישים והשינויים במצבם התפקודי, ובד־בבד היא נאלצת לטפל במישור הטיפול הנפשי בתחושת הבדידות והנזקקות של רבים מן האוכלוסייה שפתאום מוצאים את עצמם מנותקים ממעגל החברה והעשייה בלי שהתכוננו למצב זה מבחינה נפשית.

איור מס' 3. תחולת העוני בקרב קשישים ובקרב כלל האוכלוסייה (כולל מזרח ירושלים)*

| 2003 | | 2002 | | |
|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|
| אחרי תשלומי | לפני תשלומי | אחרי תשלומי | לפני תשלומי | |
| העברה | העברה | העברה | העברה | |
| | | | | כלל האוכלוסייה |
| 366,300 | 645,300 | 339,000 | 634,000 | מספר המשפחות |
| 19.3 | 33.9 | 18.1 | 33.9 | היקף העוני (באחוזים) |
| | | | | קשישים |
| 83,900 | 222,700 | 69,900 | 216,600 | מספר המשפחות |
| 22.3 | 59.3 | 19.0 | 58.9 | היקף העוני (באחוזים) |

* משקי בית שבראשם קשיש.
המקור: המוסד לביטוח לאומי, תשס"ה.

3. כיווני פעולה אפשריים

לדעתנו, אוכלוסיית הקשישים היא אוכלוסיית יעד נפרדת לגיבוש מדיניות חברתית ויש לתת את הדעת על ייחודה ועל הקשיים הספציפיים המאפיינים אותם. רק מתוך הכרת הצרכים הייחודיים של הקשישים בישראל והבעיות שהם נאלצים להתמודד אתן, תוך מיפוי הדרכים שהממשלות השונות מתמודדות בהן עם הקשיים הניצבים לפתחם, ניטיב לגבש תוכנית מערכתית שתיתן מענה כולל לאוכלוסייה זו.

הצעדים שכבר ננקטו בישראל בתחומים אלה נעשו בעיקרם על־פי המלצות ועדת פוגל (ועדת פוגל, 1994), ובעקבות התוכנית הכלכלית לשנים 2002–2003, שהוחלט בה על העלאת גיל הפרישה בצורה מדורגת, ואימוץ תוכנית הבראה לקרנות הפנסיה הוותיקות תוך העברת הניהול בקרנות למנהלים ממונים מטעם הממשלה והפניית חלק מן הכספים לשוק ההון.

(1) העלאת דמי ביטוח עבור קצבאות הזקנה – הרובד הפנסיוני הראשון וחוק פנסיה ממלכתית. בהמשך לצעדים אלה, דומה שההתמודדות עם העלייה בתוחלת החיים ועם תהליך ההזדקנות מחייבת חשיבה מחדש על קצבת הזקנה כקצבה ביטוחית, אשר נועדה להבטיח את עתיד המבוטח ולשמור על רמת חיים דומה לזו שהיתה לו בתקופת עבודתו כאדם צעיר, הן בשל העובדה, שהקצבה כשלעצמה נמוכה והן מאחר שהיקף הצבירה עבור התשלומים בענף זה עלול לא לכסות את ההוצאה לנוכח שיעור הקשישים העולה ותוחלת החיים שגדלה.

לאחרונה נבחנת האפשרות להבטיח ביטוח פנסיוני באמצעות "חוק פנסיה ממלכתית". הכוונה לחקיקה שתבטיח את הרובד הפנסיוני השני לכלל האוכלוסייה. החוק יושתת על מספר עקרונות: כל עובד, בין שהוא עצמאי ובין שהוא שכיר, יבוטח בפנסיה מקיפה; המעביד יחויב לבטח את עובדיו בהסדר פנסיה ולהשתתף בתשלום ההפרשות לפנסיה; יועדפו ההסדרים הפנסיוניים המבטיחים קצבה חודשית, וייקבע שיעור התחלופה במערכת הפנסיונית המשלבת את קצבת הזקנה מן הביטוח הלאומי ופנסיה ממקום העבודה (פלג, 2004).

לדעתנו, יש לתת את הדעת לעובדה, שחוק הפנסיה בגרסה זו או אחרת יכול להיעשות באמצעות הגדלת קצבאות הזקנה והשארים לכלל האוכלוסייה או באמצעות הגדלת קצבאות אלה לאוכלוסיות החלשות בלבד, אשר מטבע הדברים מהוות גם את המרכיב העיקרי באוכלוסיית חסרי הביטוח הפנסיוני.

(2) התמודדות עם אחוז גבוה של קשישים שחיים בעוני באמצעות העלאת קצבת השלמת הכנסה. בהקשר זה נראה, שיש להעלות את גובה הקצבה למקבלי קצבת זקנה עם הבטחת הכנסה, כדי לקרב את האוכלוסייה הנזקקת ביותר לרמת החיים של כלל האוכלוסייה ובכך לצמצם את העוני ואת אי-השוויון בקרב הקשישים החיים בעוני.

בחוק ההסדרים לשנת 2005 מוצע להגדיל את קצבאות הזקנה והשארים למקבלי השלמת הכנסה באופן הדרגתי, כך שבינואר 2005 תועלה הקצבה ב-60 שקלים ליחיד, ביולי תועלה הקצבה מ-60 ש"ח ל-110 ש"ח, ובדצמבר 2005 היא תועלה ל-170 ש"ח. הקצבה לזוג תועלה בינואר 2005 ב-80 ש"ח, ביולי ב-150 ש"ח ובדצמבר של אותה שנה היא תועלה ותגיע ל-230 ש"ח.

נדגיש, שכדי להקל על מצב הקשישים הציע המוסד לביטוח לאומי להקדים את התוספת המוצעת ביולי 2005 לינואר של אותה שנה – תוספת של 64 מיליון ש"ח בלבד. מכל מקום, נכון לזמן כתיבת המאמר, טרם עבר חוק ההסדרים בכנסת ולפיכך גם יישום ההטבה הראשונית מתעכב.

תמורות בשוק העבודה: מודרניזציה, אבטלה ועובדים זרים

1. מודרניזציה של שוק העבודה

המשטרים הכלכליים מבוססים משחר ההיסטוריה עד ימינו על העבודה האנושית. כל התקדמות בתהליך הייצור, כל התהפוכות הטכנולוגיות, בחקלאות, בתעשייה ובשירותים למיניהם, יצרו תעסוקה והרחיבו אותה. לעומתם מייצגת המהפכה הקיברנטית – המחשוב, האוטומציה והרובוטיקה – מפנה מהותי לעומת

קודמותיה. מהותה של מהפכה זו היא צמצום הגורם האנושי בתהליך הייצור עד כדי צפי לחיסולו הכמעט מוחלט (רום, 1998)

תהליכי הגלובליזציה והתחרות הגלובלית על השווקים מאיצה את קצב האוטומציה ובכך את האבטלה. כך נוצר מעגל קסמים לולייני: המאבק לכיבוש שווקים, בתחרות הקדחתנית של המשק הגלובלי, תובע להוזיל את המחירים בדרך של הגדלת הייצור תוך הורדת עלותו. התוצאה היא, כמובן, אבטלה והקטנת שכרם של העובדים, ששניהם מביאים לצמצום הצריכה, לאבטלה נוספת וחוזר חלילה. הורדת העלות נעשית בדרך של החלפת עובדים קבועים בזמניים או בעובדים חלקיים, ובשחרור המעביד מתשלום הוצאות סוציאליות, או באמצעות העברת הייצור או המפעל כולו לארצות העולם השלישי, שם העבודה זולה ובחלקה היא גם עבודת ילדים (יערי, 1997).

מאפיין אחר של המודרניזציה הוא הדינמיות של שוק עבודה. בניגוד לעבר, עובדים אינם נשארים במקום עבודה אחד, אלא מתרחשת ניידות של עובדים. ניידות זו קיימת בעיקר בקרב העובדים המיומנים ובעלי ההשכלה הגבוהה כמו גם בקרב בעלי ההון. תופעת "המירוץ לתחתית" גורמת לכך, שהמדינות השונות מתחרות על שני פלחי אוכלוסייה אלה באמצעות מתן הטבות מס, תמריצי תעסוקה והשקעה, ובכך הן מזניחות, למעשה, את האוכלוסיות החלשות שאותן המדינות אינן מעוניינות לקלוט. הדבר משפיע הן על פניה של מדינת הרווחה המקומית והן על פניה של מדינות הרווחה הגלובלית. מאחר שעיקר משאבי המדינה מופנים לעבר האוכלוסיות החזקות, וכתוצאה מן ההתחרות בין המשקים הגלובליים, אף מדינה אינה יכולה להרשות לעצמה להתייצב בביטחה סביב עקרונות מדינת הרווחה הקלסית באמצעות מתן סיוע מוגבר לאוכלוסיות החלשות, מפני שתמיכה בעמדות מעין אלה תותיר אותה הרחק מאחור במשחק העולמי ובכך תמוטט למעשה את האידיאולוגיה הראשונית של מדינת הרווחה לדאוג לאוכלוסיות החלשות והנזקקות.

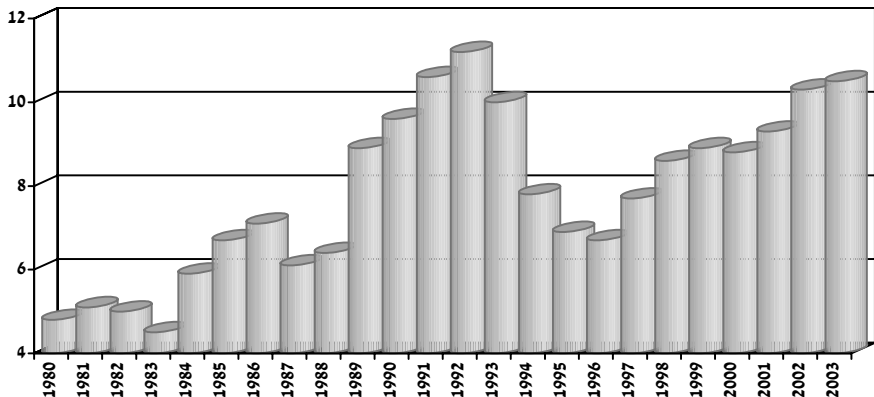
2. אבטלה גואה

בעיית האבטלה אינה יורדת מסדר-היום העולמי, מארצות הרעב ועד מדינות העושר. האבטלה הגואה בישראל היא תופעה שאינה קשורה בממשל זה או אחר, אלא זהו תהליך מתמשך בעקביות מאז 1973. באותה שנה 2.6 אחוזים מכוח העבודה היה מובטל. שיעור האבטלה גדל בהתמדה לאורך תוואי רבע עשורי מ-1973, כפי שניתן לראות באיור מס' 4 (להוציא האבטלה הקשורה לעלייה מברית-המועצות לשעבר, אשר תפחה בתחילת שנות ה-90 ושככה לאחר מספר שנים). מאמצע שנות ה-90 חזרה המדינה לתוואי האבטלה ארוך הטווח. בשנת 1979 עלה שיעור האבטלה באופן חד מ-2.9 אחוזים ל-4.8 אחוזים בראשית שנות ה-80, ווחל כלפי מעלה עד 8.9 אחוזים בשנת 1989. גלי העלייה לישראל בראשית שנות ה-90 האיצו את התרחבות האבטלה לממדי שיא – 11.2 אחוזים ב-1992.

בין השנים 1992–1995 היתה במשק צמיחה כלכלית, שהתהפכה לשפל כלכלי ותעסוקתי בשנים 1997–1998. תהליך המיתון בפעילות הכלכלית הקיף את כל מגזרי המשק ולווה בהתרחבות ממדי האבטלה. שיעור האבטלה, שירד בהתמדה משיא של 11.2 אחוזים ב־1992 ל־6.7 אחוזים, שינה כיוון מאמצע 1996. בשנים 1997–1999 עלה שיעור האבטלה ב־33 אחוזים בערך והגיע ב־1999 ל־8.9 אחוזים מכוח העבודה, שהם 209 אלף מובטלים.

עליית האבטלה, שהתרחשה בעיקר בשנים 1997–1998, שיקפה את ההאטה בגידול התעסוקה. האטה זו אפיינה בעיקר את המגזר העסקי, כאשר רמת התעסוקה אף ירדה בענף הבינוי ובענפי התעסוקה המסורתיים. התרחבות התעסוקה במחצית השנייה של 1999, במקביל לסימנים ראשונים של התאוששות כלכלית במשק, לזוהה בהתמתנות מגמת העלייה בשיעור האבטלה, אך לא בבלימתה (אחדות ואחרים, 2000). למשך פרק זמן קצר בשנת 2000 אמנם נרשם גידול מרשים בצמיחה, אלא שאחרי אוקטובר 2000 נפסק הגידול וההאטה נהפכה למיתון עמוק, מלווה בעלייה בשיעור האבטלה (סבירסקי ואחרים, 2001).

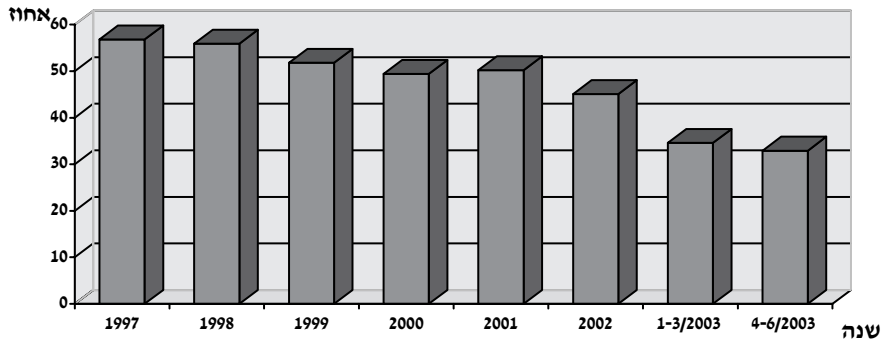
איור מס' 4. אבטלה: התדרדרות מתמשכת, אחרי אתנתהת קצרה בין השנים 1994–1996



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בשנת 2000 קיבלו בערך 272 אלף מובטלים דמי אבטלה (ראו איור מס' 5). 94 אחוזים מהם היו מובטלים שבאו מקרב המועסקים בכוח העבודה ו־6 אחוזים (17,000 איש בערך) היו חיילים משוחררים. בשנת 2003, לעומת זאת, קיבלו 211 אלף מובטלים דמי אבטלה (70 אלף מובטלים בממוצע לחודש) והיתה עלייה בשיעור החיילים שקיבלו דמי אבטלה, שהגיע ל־10 אחוזים בערך מכלל המקבלים באותה שנה.

איור מס' 5. שיעור מקבלי דמי אבטלה מן הלא-מועסקים



המקור: המוסד לביטוח לאומי.

שיעור האבטלה בישראל אינו בר השוואה לשיעור האבטלה במקומות אחרים בעולם. בישראל מודדים אבטלה מתוך כוח העבודה האזרחי. לפיכך, כל חיילי הצבא הסדיר וצבא הקבע מוצאים אל מחוץ לסטטיסטיקה. מכיוון שבישראל יש, יחסית, יותר חיילים מאשר במדינות אחרות, הסטטיסטיקה של כוח העבודה מוטה. גורם נוסף המטה את נתוני האבטלה בישראל הוא תלמידי הישיבות. כל מי שלומד אינו חלק מכוח העבודה. תלמידי הישיבות לומדים הרבה מאוד שנים ולמעשה לומדים תמיד. אם היו עושים תרגילי חשבונאי ולפיו הצבא היה בגודלו היחסי באירופה ושיעור הלומדים היה זהה גם הוא למספר הסטודנטים באירופה – שיעור האבטלה בישראל היה גדול כמעט פי שניים (עשת, 2001).

העלייה בעולם בשיעורי המובטלים מצמצמת את הפתרונות להתמודדות ולהשמה בשוק העבודה, ואף פוגעת במובטלים הקיימים. במקביל, נראית מגמה של הקשחת הקריטריונים לקבלה לעבודה ולקבלת דמי ביטוח אבטלה, וגם של העדר מקומות עבודה. דבר זה מחייב טיפול בשוק העבודה, ולעת הזאת הוא מכניס יותר ויותר מובטלים למעגל מקבלי הבטחת ההכנסה.

3. בעיית העובדים הזרים בישראל

העסקת עובדים זרים בישראל נהפכה לתופעה רחבה בתחילת שנות ה-90. השילוב של ביקושים גדולים לעובדים פלסטיניים בענף הבנייה כתוצאה מגל העלייה הגדול ושל הסגרים התכופים בשטחים עקב הפיגועים, הביא לעלייה חדה במספר האישורים שניתנו להעסקת עובדים זרים, בעיקר בענפי הבנייה והחקלאות.

בשנת 1997 הגיע מספר אישורי העבודה לשיא ולאחריה התחילה מגמה של הפחתה במספר האישורים להעסקת עובדים זרים, בעיקר בעקבות הירידה בביקוש לעובדים בענף הבנייה ועקב ההכרה של הממשלה בכך שמספרם של העובדים הזרים בישראל

מהווה בעיה חברתית-כלכלית קשה. בשנת 2001 גדל שוב מספר האיטורים להעסקת עובדים זרים, בעיקר לאור המצב הביטחוני. לאורך כל התקופה גדל בהתמדה ובשיעור גדול מספר העובדים הזרים המועסקים בישראל שלא כחוק, למרות שדובר על פתרון זמני (דר, 2000).

הימצאות עובדים זרים בארץ לאורך זמן גורמת עלות חיצונית שלילית. בצד היתרונות הכלכליים המידיים הכרוכים בהעסקת עובדים זרים, שהם כולם נחלת המעסיק הנהנה מעובד המקבל שכר נמוך יחסית, שהוא צייתן ובעל תפוקת גבוהות יחסית, ההעסקה האמורה מביאה לחסרונות כלכליים, חברתיים, ביטחוניים ופוליטיים מרחיקי-לכת ובני קיימא לכלל המשק הישראלי. הימצאות העובדים הזרים מביאה לדחיקת רגליהם של מועסקים ישראליים מן השכבות החלשות (בדרך-כלל של אוכלוסייה לא מקצועית ובעלת השכלה נמוכה יחסית) מן הענפים שבהם מועסקים העובדים הזרים. אוכלוסייה זו אינה יכולה להתחרות עם השכר הנמוך המשולם לעובדים הזרים וכתוצאה מכך אוכלוסייה זו מצטרפת למעגל האבטלה, תוך הטלת העלות של מימון קיומם על המדינה. בשלב מאוחר יותר היא אף יכולה להתיימש ולחפשיק לחפש עבודה, כלומר לחדול מלהשתתף בכוח העבודה האזרחי (זילברג, 2004).

מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2000) עולה, שבשנים 1995–2001 נפלטו מענף הבנייה בערך 27 אלף עובדים ישראליים ומענף החקלאות בערך 12 אלף עובדים ישראליים, במקביל לגידול חד במספר העובדים הזרים בענפים אלה. מחודש ינואר עד חודש נובמבר של שנת 2004 גורשו מישראל, לפי הנתונים המעודכנים בשנה האחרונה, בעקבות מאמץ משולב לגירוש העובדים הזרים הבלתי חוקיים, 54,070 עובדים זרים (שם).

4. כיצד גורמים אלה משפיעים וישפיעו על מערכות הביטחון הסוציאלי?

בצד הגידול המתמשך בהיקף המובטלים בישראל אנו עדים בשנים האחרונות לכרסום מתמשך בזכויותיהם של מובטלים שנפלטו ממעגל העבודה. במסגרת התוכניות הכלכליות של ממשלת ישראל לשנים 2002–2003 הוחלט על החמרות בתנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה, ואכן, בשנים אלה היתה ירידה תלולה במספר מקבלי דמי האבטלה: מממוצע חודשי של 105,000 מקבלי דמי אבטלה בשנת 2001 לממוצע חודשי של 70,000 מקבלים בשנת 2003. תיקוני החוק לא זו בלבד שלא הביאו להפחתה בממדי האבטלה, אלא שמספר המובטלים המשיך לעלות (גידול של 5 אחוזים בשיעור הלא-מועסקים מכוח העבודה במעבר מ-2002 ל-2003). בנוסף לכך, החמרת הקריטריונים לקבלת דמי האבטלה הביאו לכך, שחלק מן המובטלים עוברים למערכת של הבטחת הכנסה וקצבת נכות.

הצלחת המאמצים הממוקדים של השנתיים האחרונות להוציא מישראל את העובדים הזרים הבלתי חוקיים הביאה לכך, ששיעור האבטלה קטן בהדרגה ואת מקום העובדים הזרים תפסו אוכלוסיות מקומיות חלשות. מצב זה הביא להוצאה נוספת של אוכלוסייה מתוכנית הבטחת הכנסה.

5. כיווני פעולה אפשריים

אין עוררין על כך, שיש לעודד את ההשתלבות בשוק העבודה, אך דומה שתוכניות "מרווחה לעבודה" בכלל ותוכנית ויסקונסין בפרט, הכרוכה בהקמת מרכזי תעסוקה במוקדי אבטלה במטרה להכניס את מעגל מקבלי הקצבאות להבטחת הכנסה לשוק העבודה, אינן נותנות את הפתרון הכולל לבעיה. לדעתנו, רק תוכנית מערכתית שתכלול הכשרה תעסוקתית מתאימה ותלווה בעזרה למשפחה הענייה ובחינוך לנוער העתיד עשויה לתת מענה אמיתי לבעיה, שכן האוכלוסייה הענייה החסרה כישורי תעסוקה נמצאת בעמדת נחיתות אל מול המתחרים על מקומות העבודה המעטים. המפתח לשינוי הוא שילוב בין טיפול בשוק העבודה ובין הכשרה מקצועית, חינוך והקניית מיומנויות (ועדת תמיר, 2001).

(1) העלאת כישורים לעובדים ברמות הנמוכות. אחד הפתרונות מחויבי המציאות טמון בהשקעה הנדרשת בהקניית כישורי עבודה ומיומנות למידה, השכלה גבוהה וכישורי תעסוקה, אשר נשללים על-פי רוב מן האוכלוסייה החלשה. בטווח הארוך, השקעות בחינוך, בהשכלה ובהכשרה הן חיוניות למניעת אבטלה ולקידום השתלבותם של בני אדם החיים בעוני בשוק התעסוקה. בטווח המידי, יש לרכז מאמץ בביצוע פעולות של הכשרה והסבה מקצועית למבוגרים תוך-כדי הגדרת יעדי הכשרה מותאמים להתפתחויות הצפויות בשוק העבודה, קביעת סדרי עדיפויות בין אוכלוסיות היעד השונות להכשרה תוך העדפת אוכלוסיות שבהן קשה ליישם פתרונות, הגמשת תנאי הזכאות להכשרה (בעיקר דרך אי-ביטול הזכאות להכשרה במצב של חזרה לעבודה), זיהוי אינטרסים של גורמים מן המגזר הפרטי וחבריה אליהם לצורך ביצוע הכשרות תוך מתן מימון ממשלתי חלקי והתמקדות בצורכי השטח המשתנים, ובעיקר הגדלה של ממש של היקף הנהנים מהכשרה מקצועית ושל התקציבים המושקעים בתחום זה.

(2) מס הכנסה שלילי. מדינות רבות נקטו מדיניות לעידוד חסרי תעסוקה ומקבלי גמלאות להשתלבות בשוק העבודה ולהיחלצות ממעגל העוני. מדובר במתן זיכוי מס בעין לעובדים בשכר נמוך שאינם מגיעים לסף המס ומשום כך אינם מקבלים את הטבות המס. כפי שציינו לעיל, דוח העוני לשנת 2003 העלה, שבערך 140,000 משפחות של עובדים נמצאות מתחת לקו העוני. התקווה היא, שהתוכנית תיתן למשפחות אלה מענה ראוי.

לתוכנית "מס הכנסה שלילי" יש השפעות חיוביות מהותיות בכל הקשור להגדלת

שיעור ההשתתפות בעבודה, לצמצום ממדי העוני בעיקר בקרב ילדים ולהקטנת הפערים בחברה. בארצות-הברית, למשל, עלה מספר הזכאים לזיכויי מס מכוח התוכנית המופעלת שם (EITC) מ-2.6 מיליון זכאים בערך בשנת 1984 ל-12.5 מיליון זכאים בערך בשנת 1990 ול-19.5 מיליון בערך בשנת 1999. מחקרים רבים הראו, שיש לתוכנית השפעה חיובית על שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של קבוצות רבות שחבריהן משתכרים שגר נמוך (בעיקר בקרב משפחות חד-הוריות ואצל נשים נשואות שכן זוגן משתכר שגר נמוך) ועל רווחת המשפחות העובדות בשכר הנמוך (בן דרוור, 2004).

(3) מתן הטבות תומכות ליציאה לעבודה. על-מנת לאפשר לאימהות השתלבות בשוק העבודה, יש לייצר את מגוון הפתרונות הנדרשים שישחררו אותן ממחויבויותיהן היומיומיות בשעות העבודה. סוגיה זו איננה חדשה והיא עמדה, עוד בשנות ה-70, בבסיס הרעיון להקים מעונות יום לילדי אימהות עובדות. אחד הקשיים המרכזיים בתחום זה קשור למגבלת המכסות המוקצות בכל שנה למימון מעונות יום לילדי רווחה. ההחלטה על היקף המכסות מתקבלת מתוך שיקולים מקרו-תקציביים, ולא על בסיס מיפוי הצרכים האמיתיים בתחום זה. אחד הכלים שהוצעו בעבר לפתרון הבעיה הוא "חוק זכויות ילדים בסיכון לקבלת שירותי רווחה". חוק זה היה מסדיר את זכאותו האוטומטית של ילד למכסת מעון כאשר משפחתו נתונה במצוקה כלכלית. אך לצערנו, עד היום חוק זה לא עבר בכנסת. בתחום זה חשוב להתייחס לאוכלוסייה מיוחדת, היא אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות, המורכבת בדרך-כלל מאימהות וילדים. בשביל אימהות אלה יש לייצר מנגנונים מיוחדים שיהיו מסוגלים לתת פתרונות.

דרך נוספת להיטיב עם האימהות על-מנת לעודד את השתלבותן בשוק העבודה טמונה במנגנון המיסוי, וההכרה בהוצאות על מטפלות ועל מעונות היום לצורך מס, סוגיה שעולה לא פעם בהקשר זה. מבקרי הרעיון טוענים, שהוא ייטיב עם השכבות החזקות באוכלוסייה המסוגלות לרכוש שירותים יקרים מעין אלה, בעוד שהאוכלוסייה החלשה תשכור, אם בכלל, שירותים נחותים יותר. לדעתנו, אחת הדרכים להימנע מחסרונות אלה היא להגביל את התקרה המותרת בניכוי, כך שההוצאה המותרת תעמוד על בסיס קריטריון אוניברסלי סביר של מחירי מעון ממשלתי וכיוצא באלה. הכרה בהוצאות בצורה מפוקחת וסבירה תעודד את ההשתלבות, במיוחד בשכבות החלשות, שכן אלה, ברמת השכר הנמוכה שהן נמצאות בה, "חושבות פעמיים" לפני שהן יוצאות לשוק העבודה, מאחר שיכולת ההשתכרות שלהן איננה מכסה לעתים את הוצאות שהן נדרשות להוציא על מעונות ומטפלת עקב היציאה לעבודה.

(4) אכיפת חוקי העבודה. אחד התנאים להתמודדות ולצמצום האבטלה הוא אכיפת חוקי העבודה שמטרתם העיקרית היתה להבטיח שכר הוגן ותנאי עבודה הולמים. על רקע אי-ציות לחוקים אלה מתרחשת פגיעה ישירה בשכר ובתנאי העבודה של העובדים בתחרות שבין מעסיקים המקיימים את החוק לאלה שאינם מקיימים אותו. אי-אכיפת

החוקים גרמה לכך, שבשנים האחרונות נוצרה העדפה ברורה של עובדים זרים ושל עובדים פלסטיניים על-פני מובטלים ישראלים, שכן הם זולים יותר וצפוי שיתלוננו פחות על הפרות חוק. בשנים האחרונות החלה ממשלת ישראל לנקוט פעולות אכיפה ממשיות באמצעות תהליכי עבודה שיטתיים ושיתוף פעולה בין כל הרשויות הממשלתיות הקשורות למעסיק. כל גורמי השלטון והחוק כבר נדרשו לסוגיית העובדים הזרים ואף מבקר המדינה בדק הימצאות אישורים ואשרות להעסקת עובדים זרים בידי חקלאים וקבלנים ומצא ליקויים רבים שרובם טרם תוקנו (זילברג, 2004). מאז תחילת פעולות האכיפה הנמרצות ועם הקמת "משטרת ההגירה" גורשו מן הארץ 123 אלף עובדים זרים לא-חוקיים, אך עדיין קיימים "כיסים" תעסוקה זרה מעין אלה ויש להמשיך את הפעילות בתחום. בנוסף לכך נדרשת פעילות אכיפה נמרצת בכל הקשור לחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, שהוא החוק העיקרי שנועד להבטיח רמת השתכרות מינימלית הולמת כדי לשמר את העובדים בשוק העבודה מחד גיסא ולמנוע כניסה מאסיבית למעגל העוני, מאידך גיסא.

(5) שיפור חוקי האבטלה. דמי אבטלה נתפסים בעיני הציבור העובד והמשלם דמי ביטוח לאומי כביטוח לשעת משבר ופיטורין. משום כך דרושה מחשבה מחודשת לשוב ולהתאים את גובה הגמלה לגמלה ביטוחית מחליפת שכר אמיתי תוך הסרת המגבלות המחמירות.

התמורות הטכנולוגיות, המשק הגלובלי והניידות הגדלה של התושבים גורמת לכך שתקופת חיפוש העבודה מתארכת ולעומת זאת אפשרויות התעסוקה המוצעות מצטמצמות. לדעתנו, כדי לאפשר לעובד למצוא עבודה הולמת יש לשפר את חוקי האבטלה ולהאריך את משך הזכאות. הארכה זו צריכה להיעשות בצורה מדורגת כדי שלא ליצור תמריץ להישארות במעגל האבטלה, אך היא עדיין צריכה להבטיח אפשרות מחיה הולמת למשך זמן חיפוש העבודה. על החוק להתחשב גם בעובדה, שהיום אנשים עוברים לעתים תכופות ממקום עבודה אחד למשנהו ומשום כך רצף תקופת הביטוח שלהם נפגע. מצב זה מחייב לעשות את ההתאמות הנדרשות בחוק כדי לקצר את תקופת האכשרה הנדרשת לקבלת הזכאות.

(6) יזמות עסקים קטנים. בנוסף לכך, יש לפתח את המנגנונים השונים המטפחים את היזמות העסקית הקטנה. ניתן להקים מרכזי ייעוץ שירכזו פעולות של הכשרה מינהלית ומקצועית, ליווי והדרכה ומתן תמיכה למובטלים המעוניינים להקים עסק. ניתן לשקול גם מתן מענק, או הלוואה חד-פעמית, לשלב ההקמה וההתבססות. על-מנת ליצור תמריץ לפעולה זו ניתן להעניק לעסקים הקטנים הטבות מיסוי, דוגמת דחיית מס בשנים הראשונות עת העסק מתבסס ומופעל, או מתן אפשרות לפחת מואץ במהלך שנים אלה. בנוסף לכך, יש לגבש הטבות לעידוד השקעות הון ראשוניות דווקא בפריפריות ובאזורי מצוקה לצורך הקמת עסקים קטנים.

הגדלת הפערים בחברה וגידול בשיעורי העוני

1. גידול בפערים בחברה

בעולם כולו מתרחש תהליך מתמשך של גידול בפערים באוכלוסייה, ועלייה מתמשכת בשיעור העניים בכלל והילדים העניים בפרט – גם בקרב משפחות עובדות – ואלה נמצאים כתוצאה מכך בסיכון ובשולי החברה. אי-שוויון זה פוגע בלכידות החברה ומחייב מנגנונים של תשלומי העברה להתמודדות עם, לשם תוכניות מערכתיות לאומיות להתמודדות עם העוני (דורון, 1997).

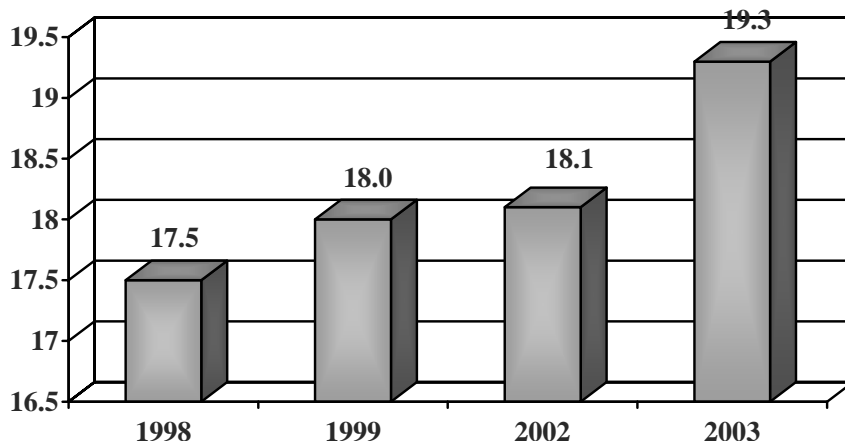
נוסף על כך, מגמות של התבדלות בקרב המעמדות מעסיקות אף הן את חוקרי המדיניות החברתית בשנים האחרונות. התפוררות הסולידריות, העמקת הבדלי המעמדות וגיבוש של דור ביניים "היי־טק" חדש, שרעיון הערבות ההדדית של מדינת הרווחה אינו אחד מערכי היסוד שלו, מערערים את עקרונות מדינת הרווחה האוניברסלית ויוצרים מנגנונים עצמאיים לקבלת שירותים חברתיים תוך שימת דגש מחשבתי על תחומי הכלכלה החופשית, הפחתת נטל המס וצמצום ההוצאה הציבורית.

2. גידול בשיעור העניים

היקף העוני בכלל המשפחות בישראל מוערך היום ב־19.3 אחוזים מן המשפחות תוך התפלגות למספר קבוצות עיקריות: בקרב משפחות של יהודים שיעור העוני מגיע ל־14.9 אחוזים, בקרב משפחות של לא־יהודים – 48.4 אחוזים, בקרב משפחות של עולים חדשים – 17.7 אחוזים, בקרב משפחות של קשישים – 22.3 אחוזים, בקרב משפחות חד־הוריות – 27.6 אחוזים, בקרב ילדים – 29.4 אחוזים (המוסד לביטוח לאומי, תשס"ה). הנתונים על שיעורי העוני בישראל מצביעים על תחולה גבוהה ביותר של עוני במשקי בית המאופיינים בהעדר מפרנס, במספר גדול של ילדים ובהעדר השכלה או בהשכלה נמוכה. מאפיינים אלה מתרכזים במיוחד בקבוצות אוכלוסייה אחדות: ערבים, חרדים, משפחות חד־הוריות וזקנים (קטן, 2002).

בשנת 2003 הסתמנה תפנית שלילית בממדי העוני בקרב משפחות: שיעור המשפחות העניות עלה מ־18.1 אחוזים ב־2002 ל־19.3 אחוזים ב־2003, כמתואר באיור מס' 6.

איור מס' 6. ממדי העוני בקרב משפחות



המקור: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

המוקד המרכזי של העוני קשור למצב התעסוקה של המשפחות. קיים קשר הדוק ומובהק בין תעסוקה ובין עוני: 66 אחוזים מן המשפחות שהעומד בראשן הוא בגיל העבודה אך אינו עובד הן עניות. משפחות אלה מהוות בערך שליש מכלל המשפחות העניות בישראל, כלומר מדובר במאה אלף משפחות בערך. לעומת העובדה, ששני-שלישים בערך מן המשפחות שהן מחוסרות תעסוקה הן עניות, במשפחות שיש בהן מפרנס אחד, השיעור דומה לשיעור הממוצע, שהוא 18 אחוזים מן המשפחות. לעומת זאת, רק 3 אחוזים מן המשפחות עם שני מפרנסים הן עניות.

3. עוני בקבוצות ובמגזרים מיוחדים

מוקד מדאיג של עוני הוא המגזר הערבי. 42 אחוזים מן המשפחות הערביות הן עניות, לעומת 14 אחוזים בערך בקרב האוכלוסייה היהודית. 60 אחוזים מן הילדים העניים הם ממשפחות ערביות. העוני במגזר הערבי אינו רק תוצאה של המבנה הדמוגרפי הייחודי של אוכלוסייה זו, שכן הוא ניכר בכל הקבוצות. גם במשפחות גדולות, של 4 ילדים ויותר, יש הבדלים בין האוכלוסייה היהודית ובין האוכלוסייה הערבית: 28 אחוזים מן המשפחות היהודיות הגדולות הן עניות, לעומת 60 אחוזים מן המשפחות הערביות הגדולות. כלומר, גודל המשפחה אינו הגורם היחיד לתופעת העוני במשפחות הערביות הגדולות, אלא יש גורמים אחרים, חברתיים, מוסדיים, וכאלה הקשורים להתייחסות למגזר הזה (אחדות, 2001; סעדי, 1997).

משפחות עוליים רבות סובלות מקשיים כלכליים הכרוכים בהגירה: העדר משאבים כלכליים, קושי להשתלב בשוק העבודה ושכר נמוך (בר-און, 1997; גל, 1997; קריסטל,

1991). העלייה מברית-המועצות ומאתיופיה, שהגיעה ארצה בשנים האחרונות, הביאה עמה שיעור גבוה של משפחות חד-הוריות (13 אחוזים בערך). זוהי אוכלוסייה מועדת לעוני, הן בהיותה אוכלוסייה במעבר והן בהיותה חד-הורית (בר-און, 1997). משפחות חד-הוריות נחשבות אוכלוסייה חלשה במיוחד, מאחר שהורה אחד בלבד מפרנס ומטפל בילדים, ועל-פי רוב עומדת בראשן האם (בר-און, 1997). בנוסף לכך, שיעור העוני בקרב הלא-משכילים גבוה מזה שבקרב המשכילים (פלוג וקסיר, 2000).

מבחינת הפריסה הדמוגרפית, יש יישובים שהם פגיעים יותר לתופעת העוני. אפשר לזהות נסיגה במצבם היחסי של יישובי הפיתוח בדרום כמו אופקים, ירוחם, נתיבות, קריית מלאכי ושל יישובים שיש בהם ריכוז גבוה של לא משתתפים בכוח העבודה דוגמת בני ברק, ירושלים וצפת. לגבי היישובים הערביים יש סדרה שלמה של מדדי רמת חיים המעידה על חולשה כלכלית וחברתית (אחדות, 2001).

נתוני העוני של המוסד לביטוח לאומי מתייחסים למדד אחד של עוני – רמת ההכנסה הפנויה, ומשום כך מצטיירת מהם תמונה חד-ממדית של התופעה. רק מחקרים מעטים שנעשו בישראל התייחסו למורכבות העוני ובדקו נוסף על ההכנסה ממדים של מצוקה וקיפוח (ולצברגר, 1995; קטן, 2002).

על-פי הספרות המקצועית לא מתקיימת זיקה הכרחית בין מצוקות שונות, כגון הכנסה נמוכה, צפיפות דיור ובעלות על מוצרים חיוניים. נראה אפוא, שמשפחות שונות זו מזו בממדים המרכיבים את מצוקתן, הגם שבדרגת המצוקה העמוקה ביותר כל המרכיבים חוברים יחדיו. לפיכך חשובה מדידה רב-ממדית של העוני וחשוב עדכון מתמיד של המרכיבים הכלולים במדידה זו (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2000; ולצברגר, 1995; קטן, 2002).

4. כיצד גורמים אלה משפיעים וישפיעו על מערכות הביטחון הסוציאלי?

מערכת הבטחת ההכנסה מבקשת להקטין את מספר העניים בדרך של העברת משאבים כספיים לאוכלוסיות הנמצאות במצב של עוני ומצוקה. פעילותה מבוססת במידה רבה על ההנחה, שעוני הוא בראש ובראשונה מחסור במשאבים כספיים, שהם תנאי הכרחי להבטחת רמת חיים הולמת.

בישראל מערכת הבטחת ההכנסה מעבירה גמלאות וקצבאות המעוגנות בחקיקה בעיקר לקבוצות האוכלוסייה החלשות. אמצעים נוספים שנוקטת ישראל להגדלת הכנסתן של קבוצות האוכלוסייה החלשות הם קביעת שכר מינימום ועיגונו בחוק, פטור או הקלות במסים לבעלי הכנסה נמוכה, המשך תשלום גמלאות לעובדים בדרגות שכר נמוכות, סבסוד מוצרים ושירותים, סיוע בדיור והנחות בתחבורה הציבורית ובמעונות יום לילדים (קטן, 2002).

חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, החליף את תמיכות הסעד ששילם משרד

העבודה והרווחה ואת ההטבות הסוציאליות ששולמו באמצעות המוסד לביטוח לאומי עד דצמבר 1981. החוק נכנס לתוקפו בינואר 1982 והוא מקנה זכות חוקית לגמלה חודשית לכל אדם ומשפחה בישראל שאין בכוחם להבטיח לעצמם הכנסה כדי מחיה. הקבוצה הראשונה והגדולה ביותר היא של הקשישים והשארים (בעיקר אלמנות) המקבלים קצבת זקנה או קצבת שארים, ואשר אין להם מקורות הכנסה מלבד קצבתם זו, או שהכנסתם ממקורות אחרים נמוכה מאוד. הכנסתה של קבוצה זו הובטחה בעבר בתוכנית ההטבה הסוציאלית, אך מ־1982, עם החלת חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א־1980, היא מובטחת באמצעות חוק זה. מבחן הכנסות, שעניינו בדיקת כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות התובע, הוא התנאי היחיד לזכאות לגמלה, משום שרובה הגדול של אוכלוסייה זו כבר עבר את גיל הפרישה המקובל, ולפיכך לא חלה עליו הדרישה להשתלב בשוק העבודה.

הקבוצה האחרת, השנייה בגודלה, כוללת יחידים בגיל העבודה. היא מוכרת כאוכלוסיית נתמכי הסעד לשעבר. עם קבוצה זו נמנים נשים חד־הוריות; משפחות בלי אב מפרנס; חסרי תעסוקה שאינם עומדים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, או שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה בלי שנמצאה להם עבודה; מי שאינם ניתנים להשמה בעבודה מסיבות של בריאות, גיל או מוגבלות בתפקוד; נכים שאינם זכאים לקצבת נכות על־פי חוק ביטוח נכות, אך בריאותם לקויה והם חסרי כושר עבודה, או בעלי כושר מוגבל בלבד; ומשפחות שמפרנסיהן משתכרים שכר נמוך.

בניגוד לקשישים ולשארים, שקצבת הזקנה והשארים תמיד מובטחת להם והגמלה להבטחת הכנסה משלימה את קצבתם, לאוכלוסייה בגיל העבודה מובטחת הכנסת מינימום רק באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה (למעט חלק מן הנשים הגרושות, הזכאיות לקבל דמי מזונות מכוח חוק המזונות). זכאותם לגמלה מותנית, נוסף על מבחן הכנסות, גם במבחן תעסוקה: תובע הגמלה להבטחת הכנסה חייב לעשות כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר לפי יכולתו, ופטורות מכך בדרך־כלל רק נשים המטופלות בילדים קטנים. חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א־1980, קבע, במועד חקיקתו, תשלום גמלאות בשתי רמות: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל. הגמלה בשיעור המוגדל שווה לרמת הכנסת המינימום, שהובטחה למקבלי קצבות הביטוח הלאומי (קשישים, שארים, נכים ונשים הזכאיות לדמי מזונות) מאז 1974. הגמלה בשיעור הרגיל היא בגובה של 80 אחוזים מרמת הגמלה בשיעור המוגדל. קביעת שתי רמות שונות לגמלה נובעת מן העיקרון, שיש להתאים את רמת הגמלה למשך הזמן שהתובע צפוי להיות נתון במצוקה כלכלית ולהזדקק להבטחת הכנסה. השיעור הרגיל של הגמלה מיועד לתובעים, שבעיקרון שייכים לשוק העבודה, אך נקלעו למצוקה זמנית. תקופת ההזדקקות אמורה להיות קצרה – לא יותר משנתיים. השיעור המוגדל מיועד לאלה שמצוקתם אינה זמנית.

החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (תיקוני חקיקה), התשנ"ד-1994, והחוקים הדומים שבו בעקבותיו, הביאו לשינויים נוספים ברמת הקצבאות המובטחות למשפחות מעוטות יכולת מתוך כוונה לשפר את מצבן.

חוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב-1972, שנכנס לתוקף ב-1 בינואר 1972, נועד לסייע לאישה ולילד, תושבי ישראל, שיש בידם פסק-דין לתשלום מזונות והם אינם מקבלים את התשלום מן החייב במזונות. התוכנית לביטוח נכות מעניקה זכאות להבטחת הכנסה (באמצעות קצבת נכות) למי שכושרו להשתכר נפגע ב-50 אחוזים לפחות, ובאשר לעקרת בית – רק למי שנפגע כושרה לבצע את הפעולות המקובלות במשק בית רגיל. אישור הזכאות לקצבה וקביעת רמתה נעשים בשני שלבים: בראשון מאבחנים את הליקויים הפיזיים והנפשיים ונקבע אחוז הנכות הרפואית. בשני נקבעת דרגת אי-הכושר להשתכר לאור הליקויים שאובחנו ולאור משתנים אחרים. נכים בדרגת אי-הכושר השתכרות של 75 אחוזים ויותר זכאים לקצבה מלאה, בגובה הגמלה להבטחת הכנסה בשיעורה המוגדל (הקבוע בחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980). הנכים האחרים זכאים לקצבה חלקית על-פי דרגת אי-הכושרם להשתכר. התוספת בגין בן או בת זוג ובגין ילדים כפופה למבחן הכנסות.

חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, אושר בכנסת רק ב-1 באפריל 1987 וצורף לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, כנדבך נוסף בחומת ההגנה על מעוטי היכולת בישראל. חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, מתייחס לאוכלוסייה העובדת בלבד, וקובע, שעובד שמלאו לו 18 שנה זכאי לקבל ממעסיקו שכר עבודה שאיננו נמוך משכר המינימום לחודש, ליום או לשעה, הכל לפי העניין ובהתאם לחלקיות משרתו. עובד ששכרו נמוך משכר המינימום זכאי אפוא, על-פי החוק, ל"השלמת שכר" עד לרמת שכר המינימום.

ביטוח אבטלה נועד להבטיח למובטל שלא מרצונו תחליף לשכרו לתקופה מוגבלת, כדי לאפשר לו לחפש עבודה מתאימה.

במסגרת שירותי הרווחה של מדינת ישראל ניתנים שירותי תמיכה וטיפול למשפחות הנתונות במצבי מצוקה מתמשכים או במשבר, במטרה לצמצם מצבים של מחסור בצורכי קיום בסיסיים, למנוע את המשך הפגיעה בהן ולסייע להן להיחלץ מן המצוקה תוך שיפור תפקודן וחיזוק כוחותיהן ויכולותיהן להתמודדות עצמאית במסגרת הקהילה, המשפחה והעבודה.

5. כיווני פעולה אפשריים

על רקע ריבוי התוכניות והמודלים המוצעים בארץ ובעולם (דה-יונג, 1998) להתמודדות עם עוני, ועל רקע הוויכוח המתמשך בשאלת האפקטיביות של המאמצים המושקעים בהחזרת מובטלים לשוק העבודה, קיים הכרח לגבש תוכנית לאומית רב-

שנתית מוסכמת מטעם הממשלה להתמודדות עם העוני. תוכנית כזאת צריכה להיות מאופיינת במספר עקרונות מרכזיים. בראש ובראשונה צריכה להיות בה התייחסות לשאלות ערכיות ועקרוניות בנוגע לחבות מדינת הרווחה בישראל כלפי האוכלוסיות החלשות. כמו-כן על התוכנית להתבסס על תחזיות דמוגרפיות, כלכליות וחברתיות ועל התהליכים המתרחשים והצפויים להתרחש בתחום התעסוקה. על בסיס הקביעות הערכיות על הממשלה להחליט על יעד של צמצום העוני, כמו גם על שורת יעדים נוספים שיש להם השלכה ישירה על העוני, כגון יעד תעסוקה וכדומה.

על הממשלה לקבוע את יעדי התוכנית ואת תוכנית הפעולה האופרטיבית שתכלול התייחסות משולבת של מערכת הביטחון הסוציאלי, שירותי הרווחה, החינוך, הבריאות והעבודה. בהקשר זה נראה, שאין מנוס מהתמודדות ישירה ועמוקה עם הסוגיה של קביעת מינימום של מחיה בכבוד, נושא שהובעו בו עמדות מנוגדות בכל הנוגע לשאלת החבות הבסיסית של המדינה לאזרחיה בכלל ולהגדרת הסל המינימלי לקיום בפרט. בשנה זו הובאה הסוגיה לפתחו של בית-המשפט העליון ובשלבים השונים של העתירה אף דומה היה, שעל המדינה מוטל לקבוע את אותו רף בסיסי לקיום. אבל נכון לשעה זו טרם נקבעו מסמרות בסוגיה. לדעתנו, יש לקבוע סל מחיה בסיסי, להבטיח את המנגנונים הארגוניים להקנייתו לאוכלוסיות הזכאיות, ולאחר מכן יש לעסוק ברצינות בסוגיית "ההכנסה הבסיסית המובטחת", נושא שהחלו להישמע בו יותר ויותר קולות בעולם, הסוברים שיש לפתח ולעגן זכות זו על-מנת להמשיך ולקיים מדינת רווחה צודקת ולמנוע מהפכות חברתיות צפויות על רקע הגידול הבלתי אפשרי של הפערים בחברה.

היום נעשה ניסיון להתמודד עם בעיית האבטלה והעוני באמצעות תוכנית ויסקונסין, שבאה לצמצם את התלות של מקבלי הגמלה במערכת התמיכות ולעודדם להשתלב בשוק העבודה. לדעתנו, תוכנית זאת היא בבחינת "מעט מדיי בזמן ממושך מדיי", שכן היא אמורה להקיף 14,500 מקבלי הבטחת הכנסה תוך השגת מענה נקודתי במשך תקופת זמן ארוכה למדיי (3.5 שנים). לדעתנו, הבחנה בסיסית בין מקבלי הבטחת הכנסה שהם כשירים לעבודה ובין מקבלי הבטחת הכנסה שאינם כשירים לעבודה בשל סיבות של תעסוקה ושל בריאות היא דרך חשובה נוספת שתעניק לקבוצה האחרונה את הקצבה שחבריה זכאים לה, תוך הענקת כלים תעסוקתיים ארוכי טווח להשתלבות אמיתית בשוק העבודה לקבוצה הראשונה הכשירה לכך.

שינוי במבנה המשפחה

1. גידול בהיקף המשפחות החד־הוריות

המשפחה החד־הורית היא דפוס שכיח בדור האחרון, המצביע מחד גיסא על שינוי במעמד הנשים בשוק העבודה, ומאידך גיסא על שינויים בדפוסי ההתחברות הבין־זוגית. בשלושת העשורים האחרונים אנו עדים לתופעה של עליית רמת ההשכלה של נשים וגידול בשיעור השתתפותן בכוח העבודה (למשל, בארצות האיחוד האירופי). שינויים אלה הגבירו את האפשרויות לאוטונומיה ולעצמאות של הנשים, וגרמו הפחתה של ערך הנישואים כמקור לביטחון כלכלי עבורן (סבירסקי ואחרים, 2002).

המשפחות החד־הוריות מורכבות, בדרך־כלל, מאימהות העומדות בראשן ומנהלות לבדן משק בית נפרד, לעצמן ולילדיהן (עד גיל 17), בלי שישתייכו אליהן באופן קבוע בן או בת זוג. תחת הגדרה זו נמנות משפחות של אלמנות עם ילדים, נשים גרושות עם ילדים, רווקות שבהרו ללדת ולגדל את ילדיהן בכוחות עצמן, ומשפחות של הורים פרודים, שחלק מילדיהם או כולם חיים עם האם.

השינוי בדפוסי ההתחברות הבין־זוגית בא לידי ביטוי בגידול בשיעור המתגרשים. הסיבה לכך היא, בין השאר, מתן לגיטימציה חברתית וחוקתית לגירושים, הנחשבים היום לדבר נפוץ, והגמשת הכללים המאפשרים אותם. שיעור הילודה מחוץ לנישואים עלה ונעשה מקובל יותר, בעוד ששיעור הילודה בתוך הנישואים ירד. לפיכך נראה, שקיימת ירידה במרכזיותו של מוסד הנישואים, עובדה המתבססת על ההפחתה במספרם הכללי של הנישואים (Larsen, 1998). תהליכים אלה הובילו לכך, שלצד יחידות משפחתיות שבהן זוג הורים (גבר ואישה), החלו להשתרש דפוסים חלופיים, וביניהם יחידה משפחתית בת הורה אחד. הצורה הנפוצה ביותר של הורה יחיד הוא של אישה (סבירסקי ואחרים, 2002).

בשנת 2000 היו בישראל 69,299 אימהות חד־הוריות. הן היוו 8.8 אחוזים מכלל האימהות בגיל 18–64. מספר זה מצביע על גידול של 48 אחוזים בהשוואה לנתוני מפקד האוכלוסין של שנת 1995. הגידול הזה נובע מהכללתן של 8,556 אימהות המסווגות כפרודות בסקר כוח אדם 2000 וגם משינויים דמוגרפיים שהתחוללו בעקבות ההגירה לישראל ממדינות חבר העמים ומאתיופיה, שהביאה עמה 6,000 אימהות חד־הוריות.

קבוצת האימהות החד־הוריות הגדולה ביותר היא זו של החד־הוריות היהודיות הוותיקות, היינו אלה שנולדו בישראל או הגיעו אליה עד שנת 1989. הן היוו בערך 70.5 אחוזים מכלל האימהות החד־הוריות בשנת 2000. בחלוקה על־פי מוצא של קבוצה זו עולה, שבקרב האימהות החד־הוריות הגרושות והרווקות, הרוב הן בנות

עדות המזרח. לעומת זאת, בקרב האלמנות הרוב הן ממוצא אשכנזי. אימהות ממוצא מזרחי מהוות רוב גם בין הנשואות. בקרב האימהות המוסלמיות בישראל, החד־הוריות מהוות מיעוט קטן (2.8 אחוזים), ובתוכן הקבוצה הגדולה ביותר היא של אלמנות (1.6 אחוזים). שיעור הרווקות נוטה להיות זניח (0.2 אחוזים). באופן כללי, לאימהות חד־הוריות יש פחות ילדים מאשר לאימהות נשואות. שיעור האימהות החד־הוריות המשתתפות בכוח העבודה בישראל גבוה מזה של האימהות הנשואות.

בקרב היהודיות הוותיקות, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של האימהות הנשואות עמד בשנת 2000 על 76 אחוזים. שיעור ההשתתפות של אימהות רווקות היה 74.4 אחוזים, של אלמנות – 79.8 אחוזים, ושל גרושות – 80.4 אחוזים. פערים גדולים מאוד נמצאו אצל ישראליות מוסלמיות: שיעור ההשתתפות של אימהות מוסלמיות נשואות היה 13.2 אחוזים, בעוד ששיעור ההשתתפותן של אימהות מוסלמיות רווקות היה 47.7 אחוזים ושל גרושות 34.5 אחוזים. בקבוצת האלמנות (הגדולה בקבוצות המשפחות החד־הוריות המוסלמיות) שיעור ההשתתפות עמד על 3 אחוזים. בקבוצת העולות משנת 1990 ואילך היה אחוז ההשתתפות של הגרושות (הגדולה בקבוצות המשפחות החד־הוריות) זהה לזה של האימהות הנשואות: 78 אחוזים. אחוז ההשתתפות של האימהות הרווקות היה 72.4 אחוזים, ואצל האלמנות – 55.3 אחוזים (המוסד לביטוח לאומי, תשס"ד; סבירסקי ואחרים, 2002).

2. כיצד גורמים אלה משפיעים וישפיעו על מערכות הביטחון הסוציאלי?

עלייה במספר המשפחות החד־הוריות מקשה על ההתמודדות הכלכלית של משפחות עם מפרנס יחיד וכתוצאה מכך מביאה להגדלת הצורך בגמלאות המשפחה. מעבר לכך, העומס המוטל על המפרנס או המפרנסת היחידים מביא להצרת אפשרויות התעסוקה ולהתמודדות גוברת עם מטלות הבית, הטיפול בילדים ועם החברה שלעיתים מגלה יחס עוין כלפי המשפחה החד־הורית (בר און, הרמל וקמינסקי, 1991). רמת השכר של המפרנסות החד־הוריות נמוכה מאוד בהשוואה לזו של הגברים ובמקרים רבים היא אינה מאפשרת קיום עצמאי. מעבר לעבודה בשכר מחוץ לבית, האם נושאת גם בנטל עבודות הבית כך שמספר השעות שהיא יכולה להקצות לעבודה מחוץ לבית מוגבל וכתוצאה מכך מוגבלות גם ההזדמנויות הכלכליות שלה בשוק העבודה. משום כך, בערך מחצית מכלל המשפחות החד־הוריות נזקקו להבטחת הכנסה, והקיצוץ שנערך בתוכניות אלה הקשה עליהן עוד יותר את ההתמודדות בשוק התעסוקה המוגבל ובקיום השוטף.

בנוסף לכך, כתוצאה מן המצב הכלכלי הכולל בישראל וכתוצאה מן העובדה שלא קיימת אכיפה מספקת בכל הנוגע לתשלום המזונות, גוברת הדרישה למימון

דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי במסגרת חוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב-1972. אמנם זוהי חקיקה סוציאלית הומנית מן המעלה הראשונה, אבל היא מעמיסה את התשלומים על קופת המדינה, ובכך היא מגבילה לעתים את היכולת לתת משאבים לאוכלוסיות נזקקות.

3. כיווני פעולה אפשריים

(1) חשיבה מחדש על מבנה המשפחה בחוקי הרווחה השונים. יש לבצע חשיבה מחדש על התאמת חוקי הרווחה השונים למבנה החדש והמשתנה של התא המשפחתי. המדינה התבססה במרבית החקיקה הסוציאלית על המבנה המסורתי של משפחה עם שני בני זוג. היום יש למפות את הסוגיות השונות המושפעות ממבנה המשפחה המשתנה (למשל, אימוץ, אלימות במשפחה, זיכויי מס, יחסי ממוון) וסביבן לנסח תיקונים בחקיקה הקיימת ותוספות חקיקה נדרשות.

(2) תמריצים ליציאה לעבודה של אימהות חד-הוריות. ציינו, בפרק המוקדש לשוק העבודה, שתמריצים אלה יכולים להינתן באמצעות תשלום עבור מעונות יום ומטפלות. עוד אמרנו, שיש לשקול תמריצים לעידוד היזמות העסקית הקטנה והמקומית, המתאימה במיוחד לנשים חד-הוריות, שלעתים יכולות לנהל את העסק מביתן, דבר המאפשר להן לעבוד בשעות שבהן הילדים נמצאים בבית. דרך נוספת היא באמצעות הנהגת יום לימודים ארוך, שיאפשר לנשים אלה להתפנות לעבודה.

(3) סנקציות על החייבים. היום מתגבש רעיון להקים רשות כוללת אשר תפקח על חייבי המזונות, תתאם בין המערכות השונות בגיבוש נהלים ודרכי אכיפה כמו גם ביישום סנקציות מערכתיות על המשתמטים מתשלום המזונות באמצעות איסור יציאה מן הארץ, שלילת רישיון נהיגה, הגבלת אפשרויות התעסוקה במוסדות ציבור, מאסר לתקופה מוגבלת ועוד. מודל זה נבנה על בסיס המודל האוסטרלי, שסייע בצמצום מספר החייבים וכתוצאה מכך אף מיתן את מצבי האלימות נגד נשים שזכו במזונות. אנו בדעה, שזהו רעיון ראוי (ועדת שרים לקידום פרויקטים למאבק באלימות בישראל, 2004).

תופעות המאפיינות את החברה הישראלית

1. הטרוגניות תרבותית וחברתית רבה

מדינת ישראל מאופיינת בריבוי מגוון של שסעים: דתי-חילוני, ערבי-יהודי, עולים-ותיקים, על רקע המגדר, המעמד והמוצא העדתי. אי-השוויון בין ישראלים בני מוצא שונה הוא עמוק ומושרש. המגמה העיקרית בחברות המתועשות הקפיטליסטיות בנות-

זמננו היא של פיתוח כלכלי, הכרוך בניצול כלכלי של קבוצות אתניות, המגביר מצדו את הקונפליקט המעמדי-עדתי (סמוחה, 1989).

הססעים החברתיים, שיעורי עוני גבוהים במגזרים ייחודיים (חרדים ובני מיעוטים) בארץ, בעיות של תעסוקה ושל העדר מיומנויות עבודה, כמו גם בעיות בקביעת התושבות, מחייבים לפתח תוכניות ייחודיות וטיפוליים מערכתיים, במקביל לטיפול בשוק התעסוקה המיוחד למגזרים אלה.

2. כיצד גורמים אלה משפיעים וישפיעו על מערכות הביטחון הסוציאלי?

כאמור, אוכלוסיות המגזרים המיוחדים הן לקוחות חשובים של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל בהיותן מאופיינות בשיעורים גבוהים יותר של עוני, אבטלה או אי-השתתפות בשוק העבודה, ושל אימהות חד-הוריות. מערכת הביטחון הסוציאלי נבנתה על בסיס הרצון לתת מענה למכנה המשותף של האוכלוסייה בישראל. המערכת לא הגדירה הבחנות בתוך התוכניות השונות על בסיס מגזרי. כך קרה, שהמערכת נותנת מענים רק לשוליים של המגזרים המיוחדים, והבעיות החברתיות שהמגזרים האלה מתמודדים אתן גדלות והולכות ומונצחות בהעדר פתרונות מותאמים ויעילים. עקב כך לא ניתן מענה לאפיונים המיוחדים המחייבים התייחסות מיוחדת.

יש לציין, שחסר מידע על אוכלוסיות במגזרים מיוחדים על רקע דפוסי קשר שונים עם השלטונות, או על רקע האחוזים הגבוהים שאינם משולבים בשוק העבודה (או לפחות אינם מדווחים ככאלה).

3. כיווני פעולה אפשריים

בניית הפתרונות למגזרים השונים בחברה הישראלית צריכה להיעשות מתוך ראייה הוליסטית ומערכתית, אך ממוקדת במאפיינים ובצרכים של המגזר עצמו. לפיכך, בבואנו לפתח תוכנית, עליה להיות רגישת תרבות ולהביא בחשבון פרמטרים הקשורים ליחסי המשפחה, לדפוסי צריכה, למאפיינים פיזיים וגיאוגרפיים, לתרבות הדור, לתרבות החיכוך, ליחסי הכוחות והתפקיד בקהילה ובחברה, לנומרות בסיסיות ולקודים של התנהגות, לבעיות חברתיות במגזר ועוד. התוכניות צריכות לכלול היבטים של הסברה, על-מנת לקבל לגיטימציה של המגזר לתוכנית, לשינוי עמדות כלפי ההשתלבות בשוק העבודה, היבטים של חינוך והכשרה מקצועית והיבטים של השמה בעבודה מותאמת.

המצב הביטחוני

1. גידול בהיקף הנפגעים מפעולות איבה

במהלך כל שנות קיומה של מדינת ישראל מלווה את תושביה צל כבד של פיגועי טרור. צל זה משנה את צורתו, תדירות הופעתו ועוצמתו. משחר היווסדה מדינת ישראל היא למודת פיגועי טרור. מזה ארבע שנים בערך מדינת ישראל נתונה בעימות עם הפלסטינים, אשר סימן ההיכר שלו הוא גל חסר תקדים של התקפות טרור על אוכלוסייתה. דומה, שזהו הגל החריף ביותר מאלה שידעה המדינה בעבר. מתחילתה של אינתיפאדת "אל אקצה" (29.9.2000) נרצחו למעלה מ-1,000 אזרחים ישראליים ונפצעו למעלה מ-7,000 אזרחים. אחד המאפיינים הקשים של פיגועי אינתיפאדת "אל אקצה" הוא הפיגועים ההמוניים. בשנת 2002 היו 14 נפגעים בממוצע בפעולות איבה אחת ובשנת 2003 היו 11 נפגעים בממוצע בפעולה אחת (המוסד לביטוח לאומי, תשס"ד).

2. מורכבות הפגיעות

לא זו בלבד שמספר הנפגעים בכל אירוע עלתה בצורה דרמטית, אלא גם מורכבות הטיפול באירועים גדלה בשל הפגיעות במספר בני משפחה בעת ובעונה אחת ובשל חומרת הפגיעה, שהפכה רבים מן הנפגעים לנכים קשים. מעגל המשפחות השכולות בישראל מתרחב והולך כמעט מדי שבוע. נכון להיום, מספר המשפחות השכולות בישראל קרוב ל-20,000, והוא ממשיך לעלות. התפיסה הבסיסית של מחויבות המדינה למי שנפגע בשליחותה אומצה בידי מנהיגי היישוב עוד טרם הקמת המדינה והיא מהווה נדבך מרכזי של תפיסת מדינת הרווחה. ניתן להיווכח, שככל שרבו התקפות הטרור כך "השתכללה" החקיקה הסוציאלית בסוגיה זו, כאשר מגמת החקיקה היא להיטיב את מצבם של נפגעי פעולות הטרור. ניתן להבחין, שבעוד שהיה כרסום במדיניות הרווחה ברחבי העולם בכלל ובמדינת ישראל בפרט, "חרב" הקיצוצים טרם הונפה על נפגעי פעולות האיבה ומצבם בכל הנוגע לחקיקה רק משתפר.

3. פגיעה בכלכלה

המצב הביטחוני הרעוע בארץ הביא לפגיעה בכלכלה ובצמיחה ולצמצום אפשרויות ההעסקה. בנוסף לכך, פעולות הטרור גורמות עלייה במספרם של נפגעי פעולות האיבה ובמורכבות המקרים המטופלים, והדבר מגדיל את היקף הגמלאות המשולמות ומחייב פיתוח מערכות מידע וסיוע מצד המוסד לביטוח לאומי.

4. כיצד גורמים אלה משפיעים וישפיעו על מערכות הביטחון הסוציאלי?

המצב הביטחוני שנגרם בעקבות אינתיפאדת "אל-אקצה" חולל משבר כלכלי חריף שהביא לעלייה דרמטית בשיעורי האבטלה, להקטנת ההשקעות הזרות, לפגיעה בתיירות ועוד.

העלייה במספר הנפגעים הגדילה את ההוצאה הציבורית על גמלאות ועל שירותים נוספים שנפגעי פעולות האיבה זכאים להם על-פי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תש"ל-1970. כמו כן, מורכבות המקרים מחייבת השקעה רבה יותר וממושכת יותר בכל מקרה ומקרה וחיובה פיתוח של מערכות תמיכה וסיוע ייחודיות.

5. כיווני פעולה אפשריים

יש להדגיש, שבתחום זה קשה במיוחד לתכנן לטווח הארוך, שכן אין אפשרות לצפות את התמורות במצב הביטחוני בישראל. יחד עם זאת, ועל-מנת שנהיה ערוכים לקראת כל מצב שיתרחש, יש לפתח מערך להתמודדות עם מצבי חירום שיהיה מסוגל לתת רצף של פתרונות בשלבים השונים של מצב החירום: לפני האירוע, במהלכו ואחריו.

בשנות אינתיפאדת "אל אקצה" הצטבר בקרב אנשי המקצוע המתמודדים עם מצבי החירום ידע מקצועי רב. לפיכך יש לפתח מודל לאומי מוסכם באשר לשיטות ההתערבות הרצויות, לחלוקת התפקידים בין הגורמים המתערבים השונים, לשיטות הטיפול ולדרכי השיקום.

קליטת עלייה

1. קליטת למעלה ממיליון עולים תוך עשר שנים

אחד התהליכים החברתיים החשובים ביותר שהתרחש במדינת ישראל הוא קליטתם של למעלה ממיליון עולים החל מתחילת שנות ה-90. הגירה זו הציבה בפני המדינה אתגר כלכלי חברתי ותרבותי מורכב. הקליטה יצרה בעיות ודילמות מורכבות בעיקר בתחומי ההכנסה, התעסוקה והדיוור. מערכת הביטחון הסוציאלי נדרשה להתמודד עם מספר גדול של קשישים, של משפחות חד-הוריות, של מקרים אישיים קשים ועוד. העלייה ההמונית חייבה את ממשלת ישראל להקצות בשנים אלה משאבים רבים כדי לשלב את העולים בעבודה ובחברה ולתת מענה לצורכיהם הבסיסיים ויצרה דילמה מובנת של חלוקת משאבים בין עולים חדשים לוותיקים (קופ, 2004).

העלייה מן הקווקז ומאתיופיה הביאה קבוצות אתניות המאופיינות במצב סוציו-דמוגרפי שחייב את מערכת הביטחון הסוציאלי להיערכות מיוחדת. הקהילה האתיופית

שעלתה היתה צעירה מאוד, מורכבת ממשפחות גדולות ומשיעור גבוה של משפחות חד־הוריות. גם העולים מאתיופיה וגם העולים מן הקווקז סבלו מבעיות של שילוב הילדים במערכת החינוך. בעיה נוספת שהועצמה מאוד על רקע העלייה היא בעיית הדיור לבני הגיל המבוגר.

2. אי צבירת זכויות ביטוח והשתלבות חלקית בשוק העבודה

רבים מן העולים החלו ליהנות מגמלאות המוסד לביטוח לאומי מיד עם הגיעם לישראל, גם בכל הנוגע לגמלאות האוניברסליות (קצבת הזקנה וקצבת הילדים) וגם על רקע רמות גבוהות יותר של נזקקות מסיבות שונות שאפיינו את ההגירה (חד־הוריות, קשישים סיעודיים ועוד). יחד עם זאת, העולים לא צברו זכויות ביטוח כך שהתשלומים היו לנטל כבד על אוצר המדינה.

קליטה של למעלה ממיליון עולים תוך עשור אחד הובילה לגידול, הן של מספר דורשי העבודה והן בקרב מקבלי הקצבאות. מצד אחד העלייה הביאה עמה כוח עבודה עתיר ניסיון היכול לתרום רבות לכלכלת ישראל, אבל מצד שני, העולים מתקשים למצוא תעסוקה בגלל קשיי שפה וקשיי הסתגלות לכללי המשחק החדשים בשוק העבודה.

3. כיצד גורמים אלה משפיעים וישפיעו על מערכות הביטחון הסוציאלי?

הגדלת אוכלוסיית המדינה בשיעור של 20 אחוזים בתקופה כה קצרה הביאה לעומס אדיר על מערכת הביטחון הסוציאלי ועל שוק העבודה. התרחש גידול דרמטי במספר דורשי העבודה ובמספר מקבלי הגמלאות. העולים, שכאמור לא צברו בדרך־כלל זכויות ביטוח, הביאו להעמסת תשלומים כבדה על אוצר המדינה. ההשתלבות החלקית בשוק העבודה יצרה שיעורים גבוהים יותר של עניים במגורים אלה.

בנוסף לכך, הפרת האיזון ושינוי הפרופורציות שבין הגמלאות הגבייתיות לאלה הלא־גבייתיות, שהביאה בסופו של דבר, בין שאר הגורמים, להחלטות הדרמטיות על הקיצוצים, נגרמה גם בשל הנטל האמור על משרד האוצר. כך נוסף נדבך נוסף לסוגיית הקצאת המשאבים שבין העולים לוותיקים, והאוכלוסיות הוותיקות, שכן צברו זכויות ביטוח, נפגעו, בסופו של דבר, בכל הנוגע לביטחון הסוציאלי.

4. כיווני פעולה אפשריים

מאחר שמדובר במהלך היסטורי חשוב, בתהליך שתרם תרומה חשובה לחברה הישראלית ובקליטה הנחשבת מוצלחת בסך הכל, ומאחר שכרגע אין צפי להמשך גל העלייה, נראה שהיום כיווני הפעולה האפשריים מתמקדים באלה שכבר עלו לארץ. לגבי אלה, מאחר שידוע שהיו הליכי התבססות כלכליים וחברתיים, ניתן לשקול היום

להטיל תוספת תשלום בגין צבירת זכויות ביטוח, שתכסה על פרקי הזמן שבהם לא התרחשה צבירת זכויות. כמו-כן, יש לשקול את הרחבת רשת האמנות הסוציאליות בין המדינות, כך שזו תסייע בתשלום המוטל על מדינת ישראל באמצעות המדינות השונות המחוברות לרשת זו, שבהן שהו העולים קודם קליטתם בארץ. יש לשים לב, שהרחבת רשת זו עלולה לפעול כחרב פיפיות בהטלת עומס תשלום על המדינה בגין אזרחים ישראלים שצברו זכויות ביטוח בארץ ועברו להשתקע בחוץ-לארץ. במקביל ניתן לפתח מנגנון קליטה ותעסוקה אשר יעמוד בקשר מראש עם העולים, יקבל מידע באשר לאפשרויות התעסוקה שלהם ובאשר למוקדים שבהם ניתן לעבוד ויבצע את קשירת הקשר והתיאום בין העולה למקום העבודה מראש ובטרם העלייה עצמה לארץ.

סיכום

תמונת המצב שהוצגה כאן מחייבת היערכות ותכנון מחדש של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל, על רקע הדרך שבה מתקבלות החלטות בנושאי רווחה וביטחון סוציאלי – ללא דיון ציבורי מעמיק, ללא ניתוח השלכות לטווח ארוך וללא תגובה ציבורית ממשית. לאור הקיצוצים שנעשו בשנים 2002–2003 בתקציבי המוסד לביטוח לאומי ובתקציבי הרווחה, אין מנוס מהכנת "חווה חדש" של ביטחון סוציאלי, שהוא מעבר לפתרונות הנקודתיים ברמת הבעיות החברתיות המיוחדות או התוכניות שהוצעו במאמר.

בעוד שהמדינה מציבה יעדים כלכליים ושואפת לעמוד בהן, אין על סדר-היום שלה יעדים חברתיים ברורים, כמותיים ומדידים. למעשה, חסרה תוכנית ברמה הלאומית גם בטווח הארוך, וכל מה שנעשה הוא למעשה תוכניות נקודתיות שאין בהן כדי לתת מענה ארוך טווח לסוגיות כבדות משקל אלה.

דרך קבלת ההחלטות, הפוליטיזציה של התהליכים, העדר התכנון לטווח ארוך, השימוש הבלתי מוסדר בחוקי ההסדרים, והשינויים הדרמטיים שהתרחשו בתוכניות השונות, חוללו רצף של טלטלות עבור הציבור שהביאו לכך שהוא איבד את אמונו במערכת הביטחון הסוציאלי ונוצרה אצלו הרגשה שלא ניתן לסמוך על המערכת או לבצע תכנון כלכלי לטווח הארוך.

משום כך, על-מנת להחזיר את אמון הציבור במערכת ולהשיב על כנה את הלגיטימציה לקיום מדינת רווחה יש ליצור מנגנונים שיבטיחו שלפחות חלק מן התוכניות יהיו תוכניות בעלות אופי ביטוחי. כלומר, שהאדם המשלם דמי ביטוח ייהנה בשעת הצורך מפירות ההשקעה בתנאים ידועים מראש וניתנים לצפייה. בהמשך לכך,

על המדינה להבטיח תוכניות מגירה לשעות מצוקה ולמצבים לא צפויים, תוכניות שיותאמו לתנודות הדמוגרפיות, לסוגי האוכלוסייה הייחודיים ולאקלים הפוליטי והביטחוני המשתנה בישראל.

ביבליוגרפיה

- אחדות, ל', לביא, ו', סולה, ו' (2000). האבטלה בישראל בפרספקטיבה של העשור האחרון: מגמות, מאפיינים ודפוסי שינוי. רבעון לכלכלה, (3147), 303–349.
- אחדות, ל' (2001). עוני בישראל: גורמים ודרכי התמודדות. מתוך סיכום של יום עיון שנערך בחסות נשיא המדינה בבית הנשיא. ירושלים.
- באר, ש', ברודסקי, ג' (2001). הקשישים בישראל – אוכלוסייה, שיעורי מוגבלות ואומדני צרכים לשירותים נבחרים: 1999–2010. ירושלים: ג'וינט – מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.
- בן דרור, א' (2004). דו"ח סיור לימודי בארצות-הברית, הולנד וגרמניה. ירושלים: משרד האוצר, אגף התקציבים.
- בר און, י' (1997). ילדים במשפחות עניות. בתוך: גל, ג' (עורך). ילדים עניים בישראל (עמ' 115–123). ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד והתנועה למלחמה בעוני.
- בר און, י', הרמל, י', קמינסקי, ש' (1991). משפחות חד-הוריות: צרכים ודרכי התמודדות. ירושלים: משרד העבודה והרווחה ואס"י – משאבים קהילתיים.
- ברודסקי, ג' (1998). צורכיהם המשתנים של הקשישים בישראל וסוגיות בפיתוח מענים. גרונטולוגיה, כ"ה(1–2), 15–27.
- בריק, י' (2004). הפורום למדיניות לאומית בתחום הזקנה – רב שיח בין ועדות מומחים למעצבי מדיניות: המלצות. ירושלים: אשל והאגודה הישראלית לגרונטולוגיה.
- גל, ג' (1997). סוגיות בעוני בקרב ילדים בישראל. בתוך: גל, ג' (עורך). ילדים עניים בישראל (עמ' 1–15). ירושלים: המועצה לשלום הילד והתנועה למלחמה בעוני.
- גל, ג', פסח, ר' (2002). התפתחות מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל והשלכותיה. ביטחון סוציאלי, 62, 114–141.
- דה-יונג, פ' (1998). תמריצים במדינת הרווחה. ביטחון סוציאלי, 52, 27–41.
- דורון, א' (1997). "ביטחון סוציאלי" – לקראת שנות האלפיים. האתגר של חמישים החוברות הבאות. ביטחון סוציאלי, 50, 7–21.
- דורון, י' (2002). הדיבר החמישי: עיון בסוגיות מתחום הזיקנה והמשפט. הוצאת דורות. דר, ו' (2000). התיקון בחוק עובדים זרים, 1991. הרבעון הישראלי למיסים, כ"ז, 108.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2000). ישראל 2000 – דוח חברתי. ירושלים: המחבר.
- המוסד לביטוח לאומי (2002) סקירה שנתית 2001. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- המוסד לביטוח לאומי (תשס"ד) סקירה שנתית 2002–2003. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- המוסד לביטוח לאומי (תשס"ה). מימדי העוני ואי השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק 2003 – ממצאים עיקריים. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

- ועדת שרים לקידום פרויקטים למאבק באלומות בישראל (2004), דו"ח ועדת המשנה בנושא סרבני מזונות וזכות הילדים לאכיפת מזונותיהם. ירושלים: לשכת הפרסום הממשלתית.
- ועדת פוגל (1994), הצעה למדיניות פנסיונית כוללת. דו"ח ועדה בין־משרדית, שמונתה על־פי החלטת הממשלה מיום 8 בספטמבר 1992. ירושלים: הוצאת "האוצר", יוני.
- ועדת תמיר (2001), הועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת, דו"ח ביניים מוגש לשר העבודה והרווחה. ירושלים.
- זילברג, ת' (2004). מחיר הגירוש. גלובס. "גלובס הערב", 29 בדצמבר.
- זלצברג, ל' (1995). קיפוח חברתי־משפחתי לאורך זמן. ירושלים: אקדמון.
- יערי, ח' (1997). קץ העבודה. מפנה, 17, 26–32.
- סבירסקי, ב' (2002). מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה: תוכנית הממשלה לצמצום תשלומי הבטחת ההכנסה. תל־אביב: מרכז אדווה.
- סבירסקי, ש', קראוס, ו', קונור־אטיאס, א', הרבסט, ע' (2002). אימהות חד־הוריות בישראל. מידע על שוויון, דצמבר (12), 1–32.
- סבירסקי, ש', פרנקל, ע', סבירסקי, ב' (2001). הבטחת הכנסה בישראל: מקצבאות סעד להבטחת הכנסה ומהבטחת הכנסה לתוכנית ויסקונסין. תל־אביב: מרכז אדווה.
- סמוחה, ס' (1989). שלוש גישות בסוציולוגיה של יחסי עדות בישראל. בתוך: ליסק, מ' (עורך). עדה, לאום ומעמד בחברה הישראלית (עמ' 909–946). תל־אביב: בית ההוצאה לאור של האוניברסיטה הפתוחה.
- סעדי, א' (1997). העוני בקרב ילדים ערביים בישראל: שאלה של אורחות. בתוך: גל, ג' (עורך). ילדים עניים בישראל (עמ' 29–39). ירושלים: המועצה לשלום הילד והתנועה למלחמה בעוני.
- עשת, ג' (2001). ועידת אורחים שנייה בישראל בנושא: האבטלה בישראל. ירושלים: המרכז לחינוך קהילתי ע"ש ציפורי.
- פלג, ד' (2004). חוק ביטוח חובה לפנסיה. ביטחון סוציאלי, 66, 111–130.
- פלג, ד' (1997). רפורמה במערכת הפנסיה. בטחון סוציאלי, 49, 97–129.
- פלוג, ק', קסיר, נ' (2000). על עוני, עבודה ומה שביניהם. ירושלים: בנק ישראל.
- קופ, י' (2003). הקצאת משאבים לשירותים חברתיים. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קטן, י' (2002). בעיית העוני: מרכיבים, גורמים ודרכי התמודדות. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- קריסטל, א' (1991). עוני בקרב נשים בלי בן זוג 1980–1989. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- רום, ג' (1998). הדרה חברתית, סולידאריות ואתגר הגלובליזציה. ביטחון סוציאלי, 53, 5–15.
- Larsen, J.E. (1998). *Solo parents: How do they work and care in different welfare state regimes?*. Paper presented at the annual meeting of The American Sociological Association.