

# הכנסה בסיסית

בספרו הקלאסי על תהליך עיצוב המדיניות הציבורית דן ג'ון קינגדון (Kingdon, 2003) בתהליך קביעת מדיניות, הכולל מרכיבים שונים ובהם קביעת סדר היום, העלאת רעיונות והפיכתם למדיניות. מבחינת קינגדון, לאנשי אקדמיה תפקיד מרכזי במיוחד בזיהוי, פיתוח וגיבוש של רעיונות מדיניות, היכולים לשמש חלופות למדיניות בנוגע לבעיה או לתחום, שזוהו כמצריכים התערבות של המדינה.

**הכנסה בסיסית** היא רעיון מדיניות, המציב חלופה מעניינת לאחת הבעיות המרכזיות הנמצאות בשנים האחרונות על סדר היום הציבורי בישראל ובמדינות אחרות – היקפם הנרחב של העוני והפערים החברתיים. אף שאנשי אקדמיה, הוגי דעות, פוליטיקאים ופעילים חברתיים העלו רעיון זה בהזדמנויות שונות במהלך המאה העשרים, ואף דנו בו בהרחבה באירופה בשני העשורים האחרונים ובארצות הברית בחמש השנים האחרונות (Van Parijs, 2000), הרי שמלבד אזכורים בודדים הוא לא זכה להתייחסות של ממש בשיח הציבורי בישראל (גל, 1994).<sup>1</sup>

הכנסה בסיסית היא קצבה שהשלטון משלם לכל הנמנים עם חברה מסוימת באופן פרטני ובלי לכרוך זאת במבחן אמצעים או במבחן תעסוקה (Van Parijs, 2004). בגרסתה האידיאלית מדובר בגמלה כספית אוניברסלית (מלאה) המשולמת ליחידים (בין אם הם חלק ממשק בית רחב יותר בין אם לאו) בקביעות וללא כל צורך בהוכחת נזקקות או בהשתתפות בשוק העבודה. הכוונה בדרך כלל היא ליחידים החל בגיל העבודה (18) ועד מותם. מטרתה של ההכנסה הבסיסית היא להבטיח שרצפת ההכנסה בפועל של כל היחידים בחברה תעלה על אפס (Lewis, Pressman, & Widerquist, 2005). במובן זה הכנסה בסיסית מציעה שינוי דרמטי של מערכת הביטחון הסוציאלי, בוודאי זו הקיימת במדינות רווחה ליברליות, דוגמת ארצות הברית.

להכנסה בסיסית יתרונות שונים על כל דרך אחרת להתמודדות עם בעיות העוני והמצוקה בחברה הפוסט-תעשייתית בעידן הגלובליזציה. בזכות מאפייניה האוניברסליים ובזכות פשטות הפעלתה, הכנסה בסיסית מתמודדת בצורה יעילה עם מגבלות מיצוי הזכויות הקיימות במערכת הביטחון הסוציאלי, אשר נובעות מקיומם של מבחני הכנסה, סטיגמה וחסמים אחרים. הכנסה בסיסית גם מתגברת על מלכודות העוני והאבטלה, הנובעות ממבחני התעסוקה וממאפייניהן האחרים של תוכניות סלקטיביות, המספקות כיום רשת ביטחון. זאת ועוד, תוכנית זו היא פשוטה להפליא להפעלה, ועל כן צפויה להביא לחיסכון של ממש בעלויות אדמיניסטרטיביות (Callan, O'Donoghue, Sutherland, & Wilson, 1999).

<sup>1</sup> ניתן לעקוב אחר השיח בנושא **הכנסה בסיסית** באמצעות אתר האיגוד האקדמי המקדם נושא זה – BIEN. כתובת האתר היא [www.etes.ucl.ac.be/bien](http://www.etes.ucl.ac.be/bien). ניתן גם לעיין במאמרים שמתפרסמים בכתב העת *Basic Income Studies*, היוצא לאור באוניברסיטת ברקלי, ומוקדש לנושא זה. אתר כתב העת הוא [www.bepress.com/bis](http://www.bepress.com/bis).

כאמור, הרעיון של הכנסה בסיסית קיים בצורות שונות מזה זמן רב. הפעם הראשונה, ככל הנראה, שעלתה הצעה ברוח זו היתה כבר בשנת 1796, ואחראי לה תומס פיין (Paine, 1945). במחצית הראשונה של המאה העשרים הועלו הצעות קונקרטיות להנהגת גרסאות שונות של הכנסה בסיסית בידי הוגים שונים (Fitzpatrick, 1999). סוציולוגים, כמו קלאוס אופה, פילוסופים, דוגמת ברטרנד ראסל ופיליפ ון פאריס, כמו גם כלכלנים, ובהם גיימס מיד וטוני אטקינסון, נמנים עם התומכים ברעיון זה (Van Parijs, 1992). משנות השמונים של המאה הקודמת פועלת תנועה הולכת וגדלה במדינות אירופה שונות, כמו הולנד, בלגיה, אירלנד, גרמניה וספרד, הדוגלות באימוץ צורה זו או אחרת של הכנסה בסיסית. יש הצעות מגוונות באשר לאופן שבו ראוי לאמץ את הרעיון של הכנסה בסיסית. גובה הקצבה הוא נושא מרכזי שעסקו בו ההצעות הללו. הצעות אחדות מציעות שתוכנית זו תשמש תחליף לכל שאר תוכניות הביטחון הסוציאלי ושהגמלה שהיא תספק תהיה בגובה המאפשר קיום ברמת חיים מינימלית סבירה, גם אם לאדם אין הכנסות אחרות מעבודה או מתשלומי העברה. אבל מגבלות תקציביות ופוליטיות מהוות חסם משמעותי מפני אימוץ אפשרות זו, לפחות בשלב הראשון, ועל כן רבות מההצעות מדברות על קצבה נמוכה, המשלימה גמלאות קיימות או עבודה במשרה חלקית. סוגיית מקורות המימון בתוכנית מעין זו היא סוגייה קריטית כמובן. ברור שהפעלת תוכנית הכנסה בסיסית תחייב גיוס משאבים נוספים והקצאתם מחדש. השאלות בהקשר זה נוגעות להיקפם של אותם משאבים ולאופן מימון התוכנית – האם באמצעות העלאת מס ההכנסה או תשלומי הביטוח הסוציאלי הקיימים או שמא עדיף להטיל היטל מיוחד, דוגמת היטל הקליטה שהוטל בישראל בראשית שנות התשעים כדי לממן את קליטתם של העולים מברית המועצות לשעבר? גם סביב שאלת אוכלוסיית היעד של התוכנית יש תהיות וחילוקי דעות: בעוד שרבים רואים בבני גיל העבודה את אוכלוסיית היעד הטבעית של התוכנית, יש כאלה המבקשים להרחיב את תחולת התוכנית גם על אלה שפרשו משוק העבודה מפאת גילם ואף על בני נוער או ילדים. סוגייה אחרת היא אם נכון לשלם קצבה חודשית קבועה או שמא ניתן להסתפק בתשלום חד פעמי, בדומה לתוכנית הבריטית המכונה Child Trust Fund, המציעה תשלום חד פעמי לאלה המגיעים לגיל העבודה (<http://www.childtrustfund.gov.uk>), או לחילופין תשלום חד שנתי, דוגמת ה-Alaska Permanent Fund, המשולמת לתושבי אלסקה מדי שנה על בסיס רווחי הנפט של ארץ זו (<http://www.apfc.org>).

לא רק מאפייני הגמלה, אלא גם סוגיות הנוגעות להיבטים אחרים של התוכנית נדונות בחוגים התומכים עקרונית בהכנסה בסיסית. אחת השאלות עוסקת ביחידה הרלוונטית לקבלת הגמלה. בהקשר זה יש כאלה הרואים במשק הבית את היחידה הרלוונטית, כמקובל ברוב תוכניות רשת הביטחון הרווחות כיום במערכת הביטחון הסוציאלי, ויש המדגישים דווקא את הממד האינדיבידואלי של התוכנית וטוענים שיש לראות את הפרט, בין אם הוא חולק משק בית עם אחרים ובין אם לאו, כיחידה הרלוונטית. שאלה אחרת נוגעת לאופן הפעלת התוכנית והרשות האחראית ליישומה. יש הדוגלים בהפעלת התוכנית במסגרת מערכת המס ומציעים לראות במס הכנסה שלילי, המשולם על בסיס דיווחים

למערכת המס, כדרך הרצויה. אחרים, לעומתם, טוענים שיש לנתק לחלוטין את התוכנית ממערכת המס ובמיוחד מהצורך להגיש דיווח על הכנסות ותשלומי מס כתנאי לקבלת הקצבה. נושא אחרון ומהותי, המהווה סלע מחלוקת בעניין ההכנסה הבסיסית, הוא עניין ההתניה. בעוד רבים מהמציעים לאמץ הכנסה בסיסית רואים כחלק ממהות התוכנית את היותה בלתי מותנית ועל כן איננה מחייבת השתתפות בשוק העבודה, יש אחרים הרואים בהעדר התניה זו בעיה עקרונית ומכשלה פוליטית כאחד, שלא תאפשר אימוץ הרעיון. על כן אטקינסון (Atkinson, 1993) מציע, למשל, שקבלת הגמלה תהיה מותנית במעורבות בעולם העבודה, במובן הרחב של המושג. מעורבות זו תכלול לא רק עבודה בשכר אלא גם התנדבות ופעילות במסגרת הקהילה.

התמיכה בהכנסה בסיסית באה מזרמים שונים בחשיבה החברתית. בין התומכים ברעיון של הכנסה בסיסית יש זרם מרכזי המדגיש את המרכיב של צדק חלוקתי הגלום בו. בזכות יכולתה של התוכנית להתגבר על מלכודות עוני ועל בעיות מיצוי זכויות ובזכות האופן שבו היא תחזק את מעמדם של העובדים בשוק העבודה, תוכנית זו נתפסת כתוכנית בעלת מרכיב חלוקתי משמעותי, ועל כן היא עשויה לתרום תרומה של ממש לצמצום פערים חברתיים ולקידום השוויון בחברה הקפיטליסטית (Van Parijs, 2004; Wright, 2004). התמיכה הפוליטית העיקרית בתוכנית זו באה כיום מכיוונם של גורמים בתנועה האקולוגית ובמפלגות הירוקים באירופה. תמיכה זו נובעת מההכרה שתוכנית זו משתלבת היטב עם הטענה שיש לפעול לצמיחה בת קיימא ולהכיר בכך שתעסוקה מלאה, במובן המסורתי של מושג זה, איננה אפשרית או רצויה. הכנסה בסיסית מאפשרת קיום סביר לכל בני החברה המודרנית, גם אם יש פחות אפשרויות לתעסוקה. זאת משום שהיא מאפשרת חלוקה שונה של העבודה הקיימת ושילוב נכון יותר של תעסוקה בשכר, קבלת קצבה (הכנסה בסיסית) ועיסוקים שאינם עבודה בשכר (Fitzpatrick, 1999). קבוצה אחרת שתומכת ברעיון היא חוקרות והוגות פמיניסטיות, הרואות בקצבה המסופקת לכל פרט באשר הוא, ללא קשר למצבו המשפחתי או למבנה משק הבית, צעד חשוב לקראת הבטחת האוטונומיה של נשים וחזוק מעמדן בחברה ובתוך משק הבית (McKay, 2001; Pateman, 2004).

הכנסה בסיסית, במובנה המלא, היא הצעה רדיקלית המחייבת תפנית מחשבתית בנוגע לאופן שבו אנחנו רואים ביטחון סוציאלי ואת תפקידה של מערכת זו בחברה. מבקרי הרעיון מצביעים על העלויות התקציביות הכבדות הכרוכות ביישום (Harvey, 2006), על ההשלכות השליליות האפשריות על שוק העבודה, על הבעיות העקרוניות הנובעות מתוכנית שמעניקה גושפנקה לקבלת קצבאות בלי לעבוד ועל המכשולים הפוליטיים הנובעים מכל אלה (Ditch, 1998; White, 1997). עם זאת, לא זו בלבד שהכנסה בסיסית נהנית מתמיכה מקצוות שונים של הקשת הפוליטית, אלא שגם ניתן לזהות עקבות של רעיון זה בחלק מתוכניות הביטחון הסוציאלי הנוהגות כבר היום. במדינות הרווחה בישראל ניתן למצוא בקצבאות הילדים האוניברסליות, בסל הקליטה ואף בהצעה להנהיג מס הכנסה שלילי מרכיבים, הנשענים על הנחת היסוד שעומדת

בבסיס הרעיון של הכנסה בסיסית. אף שיישום מלא של רעיון זה אינו עומד על סדר יומן המידי של אף אחת ממדינות הרווחה, השאלות שהוא מציב והפתרונות הגלומים בהכנסה בסיסית ראויים בהחלט לעלות לדיון בשיה הציבורי העוסק בעוני ובפערים חברתיים, בביטחון סוציאלי ובאופן שבו החברה מתמודדת עם השינויים בשוק העבודה ובאורח החיים בעידן הפוסט-תעשייתי.

ג'וני גל  
העורך הראשי

---

## מקורות

---

גל, ג'. (1994). הכנסה בסיסית, מפנה, 5, 12-19.

- Atkinson, A.B. (1993). *Beveridge, the national minimum, and its future in a European context*. London: STICERD.
- Ditch, J. (1998). Income protection and social security. In P. Alcock, A. Erskine & M. May (eds), *The student's companion to social policy* (273-279). Oxford: Blackwell.
- Fitzpatrick, T. (1999). *Freedom and security: An introduction to the Basic Income debate*. Houndmills: Macmillan.
- Harvey, P. (2006). The relative cost of a Universal Basic Income and a Negative Income Tax. *Basic Income Studies*, 1:2, 1-24.
- Kingdon, J.W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. Second Edition. New York: Longman.
- Lewis, M., Pressman, S., & Widerquist, K. (2005). The basic income guarantee and social economics. *Review of Social Economics*, 63:4, 587-594.
- McKay, A. (2001). Rethinking work and income maintenance policy: Promoting gender equality through a citizens' basic income. *Feminist Economics*, 7:1, 97-118.
- Paine, T. (1945). Agrarian justice. In P.F. Foner (ed.), *The life and major writings of Thomas Paine*. New York: Citadel.
- Pateman, C. (2004). Democratizing citizenship: Some advantages of a Basic Income. *Politics & Society*, 32, 89-105.
- Van Parijs, P. (ed.) (1992). *Arguing for basic income*. London: Verso.
- Van Parijs, P. (2000). A basic income for all. *Boston Review*, October-November 2000, 1-14.
- Van Parijs, P. (2004). Basic income: A simple and powerful idea for the Twenty-First Century. *Politics & Society*, 32, 7-39.
- Wright, E.O. (2004). Basic income, stakeholder grants, and class analysis. *Politics & Society*, 32, 79-87.