



INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז "אדוה" - מידע על השוויון והצדק החברתי בישראל

הבטחת הכנסה בישראל: מקצבאות סעד להבטחת הכנסה ומהבטחת הכנסה ל"תכנית ויסקונסין"

ד"ר שלמה סבירסקי

עו"ד עמי פרנקל

ברברה סבירסקי

אוקטובר 2001

תוכן עניינים

לקראת "תכנית ויסקונסין" בישראל

הסעד

חוק הבטחת הכנסה - 1980

שינויים בקרב מקבלי הבטחת הכנסה: עולים חדשים, משפחות חד הוריות וישראלים ותיקים

תיקוני חקיקה

תפנית ביחס הממשלה אל גמלת הבטחת הכנסה

דו"ח ועדת תמיר

הצעת התקציב לשנת 2002 - פגיעות נוספות במקבלי הבטחת הכנסה

מקורות

לקראת "תכנית ויסקונסין" בישראל

חיבור זה¹ נכתב על רקע כוונת הממשלה לשנות את מערכת הבטחת הכנסה הקיימת ולשלב בתוכה תכנית דומה לאלה שהונהגו במספר ארצות במערב, שהמוכרת שבהן היא זו הקרויה "תכנית ויסקונסין". המניע המעשי של הממשלה דומה לזה של ממשלות אחרות, והוא לקצץ בתקציב גמלאות הבטחת הכנסה, הממומן על ידי אוצר המדינה. ואולם הרצון לקצץ נעטף בהצהרות בדבר החשיבות הערכית של שילוב מקבלי/ות גמלת הבטחת הכנסה בכוח העבודה.

החיבור יסקור את מדיניות הסיוע לנזקקים בטרם חקיקת חוק הבטחת הכנסה בשנת 1980, את הרקע לחקיקת החוק, את ההתפתחות החקיקתית בשני העשורים שחלפו מאז קבלת החוק, ואת הרקע לתפנית בכיוון של "תכנית ויסקונסין"².

חקיקת חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א - 1980 (להלן: "החוק")³ שיקפה שינוי מהותי וחיובי במדיניות החברתית בישראל. מטרת החוק הייתה להבטיח למי שאינם יכולים לספק לעצמם הכנסה הדרושה לקיומם, את המשאבים המינימליים הדרושים לסיפוק צורכיהם החיוניים. החוק סימן מעבר משיטה של תשלומי סעד מתייגים, שהתבססו על קריטריונים עמומים והיו תלויים באילוצים מקומיים, למערכת הבטחת הכנסה ממלכתית ומסודרת, המבוצעת על ידי המוסד לביטוח לאומי כנדבך אינטגרלי של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל. היה זה עיגון חקיקתי ראשון של מערכת הבטחת הכנסה מדינתית אוניברסלית.

כיום, שני עשורים לאחר כינונה של מערכת הבטחת הכנסה בישראל מנסה הממשלה להוביל מהלך של פגיעה משמעותית במערכת זו. מהלך זה מצטרף אל מהלך מקביל שנעשה בשנות התשעים, והוא כרסום מתמשך ומצטבר בגמלת דמי אבטלה (פרנקל, 2001).

הסעד

בשלושת העשורים הראשונים לקיומה לא היה בישראל מנגנון ממלכתי מסודר, מעוגן בחקיקה ובעל קריטריונים ברורים, המבטיח לכל ישראלי וישראלית גמלת קיום, בתנאי שהם עומדים בקריטריונים הקבועים בחוק.

היעדרה של גמלת קיום מינימלית הייתה בעלת משמעות חמורה במיוחד בשנות החמישים והששים, שבהן קלטה ישראל מאות אלפי עולים מעוטי אמצעים או חסרי אמצעים, וכאשר כלכלתה של המדינה לא יכולה הייתה לספק לחלק גדול מהם פרנסה ראויה לשמה.

באותן שנים, הסיוע היחיד שהיה בקיים, היה זה שניתן באמצעות לשכות הסעד ברשויות המקומיות. לשכות אלה הגישו סיוע כספי לנזקקים, לפי שיקול הדעת של העובד/ת הסוציאלי/ית ובהתאם לתקציב הרשות המקומית.

בשנת 1958 נחקק חוק שירותי הסעד (חוק שירותי הסעד, התשי"ח - 1958)⁴, אשר הניח בסיס ראשון לחקיקה בנושא. החוק לא נועד לשנות את המדיניות הקיימת, אלא רק להעניק לה מסגרת חוקית; תעיד על כך העובדה, שעשרה מתוך שלושה עשר סעיפי החוק עסקו בחובותיו של מבקש הסעד ושל קרוביו (דורון וקרמר, 1992: 27). הסעד נותר באחריות הרשות המקומית, והזכות לסעד נותרה תלויה בהגדרה מהי נזקקות ומיהו נזקק. חוק שירותי הסעד והתקנות שהותקנו לפיו, לא כללו הגדרות שכאלה, ולכן החלטות על נזקקות וזכאות המשיכו להיות מושפעות משיקול הדעת של העובדים הסוציאליים ומן המשאבים שעמדו לרשותם.

לא זו בלבד שבאותן שנים לא הייתה בקיים מערכת ממלכתית שתבטיח אפשרות קיום לנזקקים, אלא שהצעות לכונן מערכת שכזאת עוררו התנגדות עזה. מקור אחד להתנגדות

הייתה ההסתדרות, שלה היו מערכות סיוע משל עצמה, המיועדות לחבריה בלבד; ההסתדרות חששה, כי הקמתה של מערכת הבטחת הכנסה ממלכתית תפגע בבסיסי הכוח שלה. מקור שני להתנגדות היה היחס הסטריאוטיפי השלילי של היהודים הוותיקים, רובם יוצאי אירופה, כלפי היהודים יוצאי ארצות ערב, שרבים מהם הגיעו לישראל במצב של פליטות (אסתר מאיר, 1993: 215; סבירסקי, 1995: 54), ועקב כך נזקקו לסיוע. קובעי המדיניות ומאיישי מערכות הסעד התייחסו לנזקקים מקרב היהודים יוצאי ערב בתערובת של התנשאות וחשדנות, כאל מי שאינם מכירים בערך העבודה ומוכנים להתקיים מסעד בלבד (ר' דורון וקרמר, 1992: 28).

יחס זה, שהשתקף במדיניות המעשית של הממשלה ושל הרשויות המקומיות, זכה בביקורת חריפה ביותר בדו"ח שחובר על ידי פרופ' פיליפ קליין, מומחה לעבודה סוציאלית מטעם האו"ם, ואשר פורסם בשנת 1958. בעיני פקידי הסעד, כתב קליין, "הנזקקים נתפסים כעצלים ובטלנים מטבעם. מתייחסים אליהם - ובעיקר לראשי המשפחות - כאל בזבזנים, מכורים לבתי הקפה ולהימורים. מאשימים אותם בכך שהם נעדרים את המאפיינים של היהודים המערביים, השאפתנים, המיליטנטיים ורבי-היוזמה. גודל המשפחה [של הנזקקים] נתפס לא כבסיס לחישוב של צרכים גדולים יותר, אלא כבסיס ליחס מזלזל. עד כמה שהדבר יישמע כבלתי יאומן בימינו אלה, אנו מוצאים אפילו בקרב אלה, האחראים באופן ישיר על שירותי הסעד, אמונה בדוגמה המוסרנית שרווחה באנגליה האליזבתנית, ולפיה גובה הקצבת הסעד אסור שיגיע לגובה השכר שמקבל העובד בעל השכר הנמוך ביותר" (קליין, 1959: 15; ר' דיון בדו"ח של קליין אצל מרום, 1997).

ביקורתו הנוקבת של פרופ' קליין עוררה פולמוס ציבורי חריף; בין השאר שאלה אחת מחברות הכנסת, "אם המצב כה גרוע מדוע אין אנשים גוועים ברעב?", ועל כך ענה פרופ' קליין כי "אכן, הם גוועים, אבל לאט לאט" (דורון וקרמר, 1992: 29).

נקל להבחין, כי כמה מן הדימויים שזכו לביקורתו של פרופ' קליין בשנות החמישים שבים ומשמשים כיום, ארבעה עשורים מאוחר יותר, את חסידי הקיצוץ בגמלת הבטחת הכנסה.

העיסוק ברעיון חקיקתו של חוק הבטחת הכנסה החל לתפוס תאוצה רק בסוף שנות השישים ובתחילת שנות השבעים, וזאת על רקע הגידול באי השוויון שאיפיינו את תקופת הצמיחה הכלכלית שלאחר מלחמת ששת הימים. כבר בשנת 1969 קרא פרופ' אברהם דורון "לדאוג לכך, שהכנסת המינימום תובטח כזכות חברתית בלתי תלויה... הגיע הזמן להבטיח לכל אדם שיעור הכנסה מינימלי כזכות חברתית, הניתנת בגלל עצם היותו אזרח במדינת ישראל (מצוטט אצל בר, 2000: 56). הדיונים הואצו על רקע פעילותן של תנועות, ובראשן "הפנתרים השחורים", שביקשו למחות על השתרשותו של אי השוויון גם בקרב הדור השני של העולים מארצות ערב.

על רקע זה מינתה ראש הממשלה גולדה מאיר בשנת 1971 את הוועדה לנוער במצוקה (ועדת כץ). במסגרתה 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 הקיימות" (מצוטט אצל בר, 2000: 56). הוועדה המליצה, שמשפחות נטולות הכנסה או שהכנסתן נופלת מן הרמה המינימלית, ייהנו מקצבה משפחתית להשלמת הכנסה לאחר עמידה בתנאים שונים.

המלצות הוועדה, אף שזכו לתגובה חיובית בקרב אנשי המוסד לביטוח לאומי ובממשלה, לא יושמו מייד. חלף עשור נוסף בטרם התגבשו ההמלצות לכדי חוק, שאיחד את הטיפול בהבטחת הכנסה ברמה ארצית והפריד אותו מן השירותים הטיפוליים.

חוק הבטחת הכנסה, 1980

המהלכים המעשיים לקראת חקיקתו של חוק הבטחת הכנסה החלו במחצית השנייה של שנות השבעים. בשנת 1975 הכין המוסד לביטוח לאומי הצעה להעביר את תמיכות הסעד למוסד לביטוח לאומי, ולהפכן תוך כדי כך לחלק מהגמלאות המרכיבות את מערכת הביטוח הסוציאלי בישראל. בשנת 1977 אוחדו משרד העבודה, שהיה המשרד הממשלתי

האחראי על המוסד לביטוח לאומי, עם משרד הסעד, שהיה אחראי עד אז לתשלומי הסעד. שנה לאחר מכן השלים אגף המחקר של המוסד לביטוח לאומי, בשיתוף פעולה עם פרופ' אברהם דורון מבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית בירושלים, מחקר השוואתי מקיף בסוגיית הבטחת הכנסה. המחקר שימש בסיס להצעת החוק. הצעת חוק הבטחת הכנסה הונחה על שולחן הכנסת באוקטובר 1979 לקריאה ראשונה ואושרה בקריאה שנייה ושלישית בנובמבר 1980. תשלום הגמלאות החל בפועל עם כניסת החוק לתוקפו באחד בינואר 1982 (לניתוח מפורט של תהליך קבלת החוק ר' בר : 2000).

ההתנגדות החריפה ביותר לחוק באה מאגף התקציבים במשרד האוצר. האוצר חשש, שהחוק יגרום להרחבה של מעגל תובעי הסעד ובעקבות כך, להגדלת תקציב המדינה. תחילה דווקא תמך משרד האוצר בחקיקת חוק הבטחת הכנסה וזאת מתוך תקווה, שהדבר יביא ליעול המערכת ולחיסכון כספי; ואולם עם הזמן השתנתה עמדת המשרד. כתוצאה מלחצי האוצר נחקקה הבטחת הכנסה בחוק נפרד, ולא כחלק מחוק הביטוח הלאומי; בעוד שחוק הביטוח הלאומי מקנה את מלוא הסמכויות בכל הנוגע לביצוע החוק למוסד לביטוח לאומי, הרי שחוק הבטחת הכנסה מעניק למשרד האוצר מעמד של פוסק אחרון בכל הנוגע להתקנת התקנות שמכוחן מופעל החוק (בר, 2000 : 65).

שוני נוסף ואף מהותי יותר בין חוק הבטחת הכנסה ובין חוק הביטוח הלאומי הוא העובדה, שהמימון של הבטחת הכנסה הוא מקופת המדינה. זאת בניגוד לקצבאות הביטוח הלאומי, הנושאות אופי של ביטוח וממונות על ידי תשלומים של המבוטחים (המנוכים באופן סדיר מהכנסתם), בתוספת השתתפות של אוצר המדינה. עובדה זו היא המעניקה למשרד האוצר, בסופו של דבר, מעמד של פוסק אחרון, והיא העומדת מאחורי לחצי משרד האוצר כיום, לאחר שמספר מקבלי הבטחת הכנסה גדל, לקצץ בתשלומי הבטחת הכנסה.

משרד האוצר כפה את דעתו גם בנושא חשוב נוסף: הצעת החוק המקורית כללה תמריצים נדיבים להשתתפות בכוח העבודה, בדמותו של פטור על הוצאות על עבודה ועל חלק מן ההכנסות מעבודה (בלעז, disregard, דהיינו, סכומים אשר אינם נכללים בעת חישוב הכנסתו הכוללת של הפרט). ואולם האוצר הצליח לכלול בחוק תקרה מרבית לסכומים הפטורים, ובדרך זאת פגע, למעשה, במערכת הפטורים הנדיבה שתוכננה במקור. כתוצאה מכך נוצר תמריץ שלילי לעבוד, שכן מבקש סיוע, אשר יחשוש שמא תוספת שכר תגרור גריעה מסכום הגמלה, יעדיף שלא להגדיל את הכנסתו (אלא אם מדובר בהגדלה משמעותית) - וזאת, במקום שיקבל סיוע וגם ימשיך לעבוד ולתרום לעצמו ולמשק המדינה (דורון וקרמר, 1992 : 44).

אופן פעולתה של מערכת הבטחת הכנסה

הזכות לתבוע גמלת הבטחת הכנסה מוקנית לכל תושב ישראל שמלאו לו 20 שנה, כאשר תושב מוגדר כמי שהיה תושב ישראל 24 חודשים רצופים לפני הגשת התביעה, ולגבי עולה חדש - 12 חודשים רצופים (המוסד לביטוח לאומי, 2001 : 17). הזכאות לגמלה מותנית במבחן תעסוקה ובמבחן של הכנסה משפחתית.

גמלת הבטחת הכנסה נועדה להעניק רשת ביטחון אחרונה למי שאינם מסוגלים להבטיח לעצמם בכוחותיהם שלהם הכנסה מספקת לקיום מינימלי⁵. כפי שמסבירים גל ודורון, "הנחת היסוד של הוגי התכנית ומפעיליה הייתה ונשארה, שהדרך העיקרית להבטחת הפרנסה של כל אחד בחברתנו היא באמצעות עבודה" (גל ודורון, 2000 : 113).

מי זכאי לקבל גמלת הבטחת הכנסה

ניתן לחלק את אוכלוסיית הזכאים לגמלה לשניים:

1. א/נשים בגיל העבודה, שאין להם פתרון הולם במסגרת הגמלאות האחרות של הביטוח הלאומי או במסגרת חוק המזונות. בקבוצה זו נמנות משפחות חד-הוריות ואלמנות לילדים עד גיל 18, חסרי תעסוקה שאין להם זכאות לדמי אבטלה (או שמיצו את זכאותם זו), משפחות שמפרנסיהן עובדים בשכר נמוך וכן בעלי בריאות רופפת, שאינם נכללים בקרב האוכלוסייה הזכאית לדמי ביטוח נכות. זכאותם של חברי קבוצה זו מותנית במבחן הכנסה (זאת אומרת, בדיקה שהכנסתם אינה גבוהה מסכום מוגדר, "הסכום הקובע")

ולעתים גם במבחן תעסוקה (זאת אומרת, בדיקה שהם חיפשו עבודה אך לא מצאו) (המוסד לביטוח לאומי, 2000, 82).

2. קשישים ושארים (בעיקר אלמנות), המקבלים קצבת זקנה או קצבת שאירים ואשר אין להם מקורות הכנסה נוספים. הללו מקבלים במסגרת חוק הבטחת הכנסה תוספת, הקרויה "השלמת הכנסה", אשר יחד עם קצבת זקנה/שאירים מעניקה סכום מוגדר (ר' לוח להלן). רובה הגדול של אוכלוסייה זו עבר את גיל הפרישה ולפיכך המבחן היחיד לקבלת הגמלה הוא מבחן הכנסה ולא מבחן תעסוקה.

המגישים תביעה לקבלת גמלת הבטחת הכנסה נדרשים להוכיח, כי אין להם הכנסה או כי הכנסתם נמוכה מן "הסכום הקובע". סכום זה מוגדר עבור כל הרכב משפחה (למעט משפחה חד-הורית). הוא נקבע כאחוז מן השכר הממוצע (או כמספר נקודות זיכוי ממס הכנסה) והוא שונה לגבי סוגי משפחה שונים⁶. כך, לדוגמא, הסכום הקובע בעת כתיבת עבודה זו לתובע/ת גמלה יחיד/ה הנו 2,298 ש"ח, ולזוג - 3,273 ש"ח.

מבחן ההכנסה מביא בחשבון הכנסה מעבודה, מפנסיה, משכר דירה, מדיבידנדים, מחיסכון, מנכסי נדל"ן ומהון. ההכנסה מחושבת לאחר ניכוי של הכנסה פטורה (בלעז, disregard), אשר לפי החוק גובהה המקסימלי הוא 13% מהשכר הממוצע ליחיד ושבע-עשרה אחוז למי שיש עמו תלויים (סעיף 12 לחוק; ר' גם מורגנשטיין ושמלצר, 2000 : 30).

מי שנמצא זכאי לקבלת גמלת הבטחת הכנסה מקבל גמלה בהתאם למצבו המשפחתי ותוך הבאה בחשבון של קצבאות אחרות של הביטוח הלאומי (ר' טבלה להלן)⁷.

"השלמת הכנסה"

חוק הבטחת הכנסה נועד לסייע לא רק למי שאין להם הכנסה מעבודה כלל, אלא גם למי שעובדים, אך משכורתם נמוכה מן הסכום הקובע (וכפי שראינו, גם למקבלי קצבת זקנה או שאירים שאין להם מקורות הכנסה נוספים). תושבים אלה זכאים/ות לסיוע בגובה ההפרש בין המשכורת ובין הסכום הקובע. במקרים אלה, הסיוע נועד להעלות את ההכנסה של הפרט או המשפחה לגובה הסכום הקובע, ועל כן הוא מכונה "השלמת הכנסה".

יצוין, כי החוק נוקב אך ורק במושג "הבטחת הכנסה" לציון הגמלה לשתי הקבוצות. בשפת היום-יום השתרש גם המושג "השלמת הכנסה" במשמעות הנ"ל.

גובה גמלת הבטחת הכנסה

חוק הבטחת הכנסה קבע שתי רמות גמלה, כלהלן :

1. גמלה רגילה, המיועדת לאלה הנזקקים לגמלה לתקופה קצרה של לא יותר משנתיים; שיעורה ליחיד, למשל, הנו 20% מהשכר הממוצע במשק.

2. גמלה מוגדלת, המיועדת לאלה הנזקקים לגמלה לתקופות ממושכות יותר. שיעורה ליחיד, למשל, הנו 25% מהשכר הממוצע במשק.

בניות 46 ומעלה זכאים לקבל את השיעור המוגדל של הגמלה למן החודש הראשון לתביעתם/ן.

שתי הטבלאות שלהלן מציגות את גובהה של גמלת הבטחת הכנסה : הראשונה, באחוזים מהשכר הממוצע במשק, והשנייה, בש"ח, נכון לתאריך כתיבתה של עבודה זו.

גובה גמלת הבטחת הכנסה, באחוזים מן השכר הממוצע ⁸

(התוספת לסעיף 5 לחוק)

הגמלה למקבל/ת קצבת זקנה או קצבת שאיירים שאין להם הכנסות אחרות	גמלה מוגדלת	גמלה רגילה	הרכב המשפחה	נפשות
25%	25%	20%	יחיד	1
37.5%	37.5%	30%	שני בני זוג	2
47.5%	43.5%	36%	שני בני זוג שעמם ילד	3
57.5%	49.5%	42%	שני בני זוג שעמם שני ילדים לפחות	4
42.5% פחות נקודת קצבה	37.5% פחות נקודת קצבה	30% פחות נקודת קצבה	יחידה שעמה ילד (נשואה)	5
52.5% פחות נקודת קצבה	43.5% פחות נקודת קצבה	36% פחות נקודת קצבה	יחידה שעמה שני ילדים לפחות (נשואה)	6
42.5% פחות נקודת קצבה	42.5% פחות נקודת קצבה		יחידה חד-הורית שעמה ילד	7
52.5% פחות נקודת קצבה	52.5% פחות נקודת קצבה		יחידה חד-הורית שעמה שני ילדים לפחות	8

גובה גמלת הבטחת הכנסה, בש"ח ⁹

נפשות	הרכב המשפחה	גמלה רגילה	גמלה מוגדלת	הגמלה למקבל/ת קצבת זקנה או קצבת שאירים שאין להם הכנסות אחרות
1	יחיד	1,393	1,741	1,741
2	שני בני זוג	2,089	2,612	2,612
3	שני בני זוג שעמם ילד	2,507	3,029	3,308
4	שני בני זוג שעמם שני ילדים לפחות	2,925	3,447	4,004
5	יחידה שעמה ילד (נשואה)	1,918 (2,089 פחות 171)	2,441 (2,612 פחות 171)	2,789 (2,960 פחות 171)
6	יחידה שעמה שני ילדים לפחות (נשואה)	2,336 (2,507 פחות 171)	2,858 (3,029 פחות 167)	3,485 (3,656 פחות 171)
7	יחידה חד-הורית שעמה ילד	.	2,789 (2,960 פחות 171)	2,789 (2,960 פחות 171)
8	יחידה חד-הורית שעמה שני ילדים לפחות	.	3,485 (3,656 פחות 171)	3,485 (3,656 פחות 171)

החלוקה לשתי רמות גמלה, הרגילה והמוגדלת, משקפת את הנחת היסוד של מעצבי החוק, ולפיה לפחות חלק ממוקבלי הגמלה יראו בה סיוע זמני לעת מצוקה ולא תחליף פרנסה קבוע. הגמלה הרגילה נמוכה יותר מתוך כוונה לתמרץ את מקבליה לחזור במהירות האפשרית לשוק העבודה. הגמלה המוגדלת, לעומת זאת, מבטאת, למעשה, את השלמת המערכת עם העובדה, שחלק ממוקבלי הגמלה אינם מצליחים לפתור את בעייתם באמצעות שוק העבודה מסיבות שונות ויש להעניק להם סיוע מוגבר על מנת שיוכלו להתקיים.

הטבות נוספות

הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה זכאים גם למספר הטבות, המעוגנות בהנחיות פנימיות של משרד ממשלה שונים. הכוונה לסיוע בשכר דירה, הנחות בארנונה, במעונות יום ובתחבורה הציבורית, פטור מאגרת הטלוויזיה, הנחה בשירותי הבריאות ושיעורי דמי ביטוח בריאות מופחתים (מורגנשטיין ושמלצר, 2000 : 34).

הטבות נלוות אלה הן אמנם נדיבות למראה, ורבים אף מתפתים להציג אותן כחלק מן "ההכנסה הפנויה" של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה. על כך מן הראוי להעיר, כי שיעורי המימון של הטבות אלה הנם פעמים רבות נמוכים מאוד, כמו במקרה של הסובסידיות לשכר דירה, ובמקרים אחרים הם שונים מיישוב ליישוב, כמו לגבי ההנחות מארנונה או הפטורים (גל ודורון, 2000 : 117).

הבטחת הכנסה בישראל - גמלה נמוכה במבט השוואתי

גמלת הבטחת הכנסה בישראל נמוכה בהשוואה בין-לאומית. ההשוואה נעשית על בסיס חישוב היחס בין הגמלה ובין השכר הממוצע במשק. כך, למשל, בעוד יחיד בישראל מקבל גמלה של בין 20% לעשרים וחמישה אחוזים מן השכר הממוצע, מקבילו באוסטרליה מקבל 32.5%, בבריטניה 46.8% ובשוודיה 54% (דורון וגל, 2000 : 23). בארצות אלה מאפשרת מערכת הבטחת הכנסה למקבלי הגמלה רמת חיים גבוהה בהרבה מזו המתאפשרת לזכאים להבטחת הכנסה בישראל.

שינויים בקרב מקבלי הבטחת הכנסה: עולים חדשים, משפחות חד הוריות וישראלים ותיקים

בשנת 1982, השנה הראשונה שבה הופעל החוק, עמד מספר מקבלי גמלת הבטחת הכנסה על 9,900 - מספר שהיה נמוך ממספר מקבלי תמיכות הסעד עד אז. ואולם השנים הבאות התאפיינו בעצירה בצמיחה ובשחיקה בשכר: בתוך ארבע שנים גדל מאוד מספר מקבלי גמלת הבטחת הכנסה, והגיע בשנת 1986 לסכום של 31,500. ההסבר העיקרי שהוצע לעלייה זו, הוא השחיקה המהירה בשכר המינימום באותן שנים, וכתוצאה מכך, הגידול במספר האנשים שפנו לבקש השלמת הכנסה במסגרת חוק הבטחת הכנסה (דורון וקרמר, 1992 : 46). לאחר 1986 ירד במעט מספר מקבלי הבטחת הכנסה ובמשך מספר שנים נותר יציב ברמה של 25,000 בקירוב (המוסד לביטוח לאומי, 1991 : 161).

הדברים השתנו עם בוא העלייה ההמונית ממדינות חבר העמים ומאתיופיה, בתחילת שנות התשעים. בשנת 1992 טיפס מספר מקבלי הגמלה לסכום של 58,000 ובשנת 1994 - לסכום של 70,000 (המוסד לביטוח לאומי, 1994 : 180). העולים היוו מרכיב עיקרי בגידול זה: בעוד שבשנת 1991 היוו העולים אחוז אחד בלבד ממקבלי הבטחת הכנסה, הרי ששנה לאחר מכן גדל חלקם לשיעור של 29%, ומאז 1995 הם מהווים למעלה מארבעים מכלל מקבלי הגמלה (מחושב מתוך מורגנשטיין ושמלצר, 2000 : לוח 3, עמ' 36). בשנת 1999 קיבלו את הגמלה בערך 49,000 משקי בית של עולים.

על רקע הנתונים הללו ניתן לומר, כי גמלת הבטחת הכנסה שימשה בידי המדינה כאחד מכלי הקליטה העיקריים בשנות התשעים. זאת על רקע העובדה שרבים מן העולים, הן מחבר העמים והן מאתיופיה, ובעיקר המבוגרים שבקרבם, הגיעו ללא חסכוניות וללא זכויות פנסיה. בכך הצטרפה גמלת הבטחת הכנסה למגוון הכלים, שאיפשרו למדינה לקלוט את העלייה בתנאים מיטביים (ש. סבירסקי : 2001). מערכת הביטחון הסוציאלי, שלא עמדה לשירות העלייה ההמונית שלשנות החמישים והשישים, ואשר כוננה בשנות השבעים והשמונים, שימשה בשנות התשעים כלי יעיל ורב עוצמה לקליטת העלייה. מתוך מודעות לאפשרויות הטמונות במערכת הביטחון הסוציאלי, החליטה הממשלה, בין השאר, לקצר את תקופת האכשרה לגמלאות שונות; במקרה של גמלת הבטחת הכנסה הוחלט להקדים את תחולת הזכאות לשנה מיום הגיע העולה לארץ במקום לאחר שנתיים, כפי שנקבע בחוק המקורי.

ההחלטה לנהוג בנדיבות כלפי העולים התקבלה על רקע יחסן החיובי של רשויות המדינה לעולים, ובעיקר לעולים ממדינות חבר העמים; יחס חיובי זה עמד בניגוד ליחס השלילי, ששרר בשנות החמישים כלפי חלק גדול מן העולים. על היחס החיובי ניתן ללמוד, בעקיפין, מן החשש שהביעו אנשי המוסד לביטוח לאומי מפני הכנסת העולים ל"מערכת סטיגמטית

של הבטחת הכנסה", ומערבוב העולים החדשים ב"אוכלוסייה ותיקה, שבחלקה נופלת ממנו בהשכלתה, בכישוריה ובנורמות החברתיות שלה" (ערד, 1996 : 43), ומעמדת אנשי משרד הקליטה, שהיו אחראים לטיפול בעולים, ולפיה מדובר ב"אוכלוסייה [...] שונה באופן מהותי ומובהק ממקבלי גמלאות להבטחת הכנסה בביטוח הלאומי. בעיקרה היא כוח עבודה, שהסבירות להשתלבותו בעבודה גבוהה. שילובה עם נרקומנים ומקרי סעד למיניהם יהיה תופעה מסוכנת" (מצוטט אצל ערד, 1996 : 39).

בקרב העולים בלטו במיוחד האמהות החד הוריות. עד אז, אמהות חד הוריות היו תופעה שולית, יחסית, בחברה הישראלית, הגם שמספר האמהות החד הוריות היה במגמת גידול. העלייה ההמונית הגדילה לא רק את שיעור המשפחות החד הוריות בישראל, אלא גם את הרגישות הציבורית לצרכים המיוחדים של משפחות אלה. הרגישות המוגברת מצאה ביטוי בחוק משפחות חד הוריות (1992), שאיפשר להעניק לאם יחידה עם ילד עד גיל 7 גמלת הבטחת הכנסה נדיבה יותר ללא מבחן תעסוקה (על החוק ר' להלן). כתוצאה מחקיקת חוק משפחות חד הוריות גדל חלקן של המשפחות החד-הוריות בקרב מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה בגיל העבודה, משיעור של 27% בשנת 1992 לשיעור של 37% בשנת 1999. במספרים המוחלטים חל גידול של פי 2.7 : ממספר של 15,507 משפחות בשנת 1992 למספר של 42,019 משפחות בשנת 1999 (ב. סבירסקי, 2000 : 10).

במחצית השנייה של שנות התשעים נרשמה ירידה בצמיחה הכלכלית, וכתוצאה מכך החל להירשם גידול במספר הישראלים הוותיקים הנזקקים לגמלת הבטחת הכנסה. בשנים האחרונות, קצב הגידול של ותיקים המקבלים הבטחת הכנסה עלה פי ארבעה לעומת אמצע העשור, בשעה שבקרב העולים הואט הקצב לכמחצית מן הקצב באמצע העשור ; העילה הנפוצה ביותר לזכאות לקצבת הכנסה הפכה להיות "בלתי ניתן להשמה" (גוטליב, 2001 : 23 - 24), דהיינו, המדובר בעיקר במובטלים בעלי סיכויים נמוכים לשוב לשוק העבודה בתנאי המשק של היום.

תיקוני חקיקה

חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א - 1980 תוקן עד למועד פרסום נייר זה שש עשרה פעמים. כפי שנראה, מרבית התיקונים היו מרחיבים, ושיקפו את נכונותה של הממשלה, בעיקר במחצית הראשונה של שנות התשעים, להיטיב עם קבוצות שונות באמצעות החוק. חלקם של התיקונים נשא אופי טכני ונבע מהצורך ליצור האחדה מושגית ועניינית עם חקיקה סוציאלית בתחומים משיקים, בראש ובראשונה עם חוק הביטוח הלאומי¹⁰. הלוח שלהלן מונה את כל התיקונים בחוק, לפי סדר כרונולוגי. לאחר מכן נרחיב את הדיבור על אותם תיקונים, שהובילו לשינויים משמעותיים.

לצדו של החוק הותקנו שני קבצי תקנות, שאף בהם בוצעו שינויים רבים עם השנים ; לאחר שנדון בשינויים בחוק נאיר תיקונים חשובים במיוחד בתקנות.

התיקונים בחוק הבטחת הכנסה, 1980 - 2001

מספר התיקון	שנת התיקון	תיאור תמציתי של התיקון
1	1981	הגדרת "ילד" הותאמה לזו שבחוק הביטוח הלאומי, כך שלא תכלול נער/ה נשואים ¹¹ .
2	1985	מענק הפטירה בתחום הבטחת הכנסה הושווה למענק, הנקוב בחוק הביטוח הלאומי ¹² .
3	1986	נקבע, כי גמלה שערכה נמוך מאוד (פחות מ-6 ש"ח), לא תשולם. זאת בהתאמה

		לכללים הנהוגים לגבי שאר גמלאות הביטוח הלאומי ¹³ .
4	1987	אסירים המרצים את עונשם בעבודות שירות הכוללו במסגרת הזכאים לגמלה ¹⁴ .
5	1987	מספר תיקונים, שרובם הרחיבו את תחולת החוק. ר' פירוט להלן ¹⁵ .
6	1992	הגדרת המושג "שכר ממוצע" הותאמה לזו שבחוק הביטוח הלאומי ¹⁶ .
7	1992	חוק משפחות חד הוריות. ר' פירוט להלן ¹⁷ .
8	1994	החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (תיקוני חקיקה). ר' פירוט להלן.
9	1994	הוראות חוק הבטחת הכנסה הוחלו על אזרחי ישראל המתגוררים בשטחים ¹⁸ .
10	1995	החוק לצמצום ממדי העוני (תיקוני חקיקה) (צעדים משלימים). ר' פירוט להלן.
11	1998	אופן תשלום גמלת הבטחת הכנסה הותאם לאופן התשלום לפי חוק הביטוח הלאומי ¹⁹ .
12	1998	הורחבה הגדרת המונח "ילד" בחוק, כך שתכיל גם מספר מקרים של ילדים מעל גיל 18. בכך הושווה מעמדו של הורה יחיד לזה של אלמנה, ואף הוא זכאי לשיעור המוגדל של הגמלה אם ילדו עומד בקריטריונים החדשים ²⁰ .
13	1998	נקבע, שלצורך חישוב הכנסותיו של תובע גמלה, לא יובא בחשבון סכום הקטן מהשכר הממוצע במשק כפול ארבע (ולמי שיש עמו ילד או בן זוג - כפול שש פעמים) ²¹ .
14	1998	נקבע, כי מי שסירב לקבל עבודה מתאימה בשירות התעסוקה, לא יהיה זכאי לגמלה באותו חודש ובחודש שאחריו ²² .
15	2001	נקבע, כי גם מי שמחזיקים ברכב פרטי קטן אחד (עד לנפח מנוע של 1,300 סמ"ק) ומשמש (שגילו 5 שנים ומעלה) זכאים לגמלת הבטחת הכנסה ²³ .
16	2001	<p>תיקון אחרון לפי שעה²⁴. הוקלו תנאי הזכאות לתושבים חוזרים (די בכך, שתושב חוזר צבר 24 חודשי שהות רצופים בישראל, לאו דווקא בתקופה שקדמה לתביעתו.)</p> <p>נקבעו מחדש כללי הזכאות לגמלה למי שיצא את הארץ וכך, בין היתר, לא תישלל הזכאות ממי שיצא לטיפול רפואי בחו"ל.</p> <p>הוטבו תנאי הזכאות להבטחת הכנסה ואופן חישובה של מי שמקבל גמלה" מחליפת שכר" (דמי לידה, גמלה לשמירת הריון, דמי אבטלה, דמי פגיעה, תגמול למשרת במילואים וגמלה המשתלמת לעובד שמעבידו פשט רגל או פורק). מעתה יוחל הניכוי (disregard) גם על גמלאות אלה, מה שיביא לגידול בגמלת הבטחת ההכנסה שלהם.²⁵</p>

התיקונים של 1987 - בעיקר הרחבה ומעט הצרה

התיקון המשמעותי הראשון של החוק, בשנת 1987, נעשה ברוח של הרחבת הזכאות. התיקונים המרחיבים העיקריים היו כלהלן:

א. מעמדם של בני זוג בלתי נשואים שלהם ילדים השווה למעמדם של בני זוג נשואים במצב דומה. זאת באמצעות הוספת הגדרות "אלמנה" ו"בני זוג". בהקשר זה יש להבהיר, כי הגדרת "אלמנה" שונתה, כך שתכלול גם אישה המקבלת קצבת שאירים או קצבת תלויים מענף נפגעי עבודה מכוח היותה הידועה בציבור.

ב. עולים חדשים, שקיבלו תמיכה ממשרד הקליטה או מהסוכנות היהודית במשך שנים-עשר חודשים לפחות מתוך עשרים וארבעת החודשים שמיום עלייתם ארצה, נקבעו כזכאים לגמלת הבטחת הכנסה מוגדלת בתנאי שעמדו בתנאי הזכאות והגישו את תביעתם תוך 36 חודשים מיום עלייתם.

ג. הוגדל האחוז שמותר לנכות מהכנסה לצורך חישוב הזכאות לקצבה (disregard) מ-14% ל-17% מן השכר הממוצע במשק להרכיבי משפחה שאינם יחידים, קרי כשלזכאי בן זוג או שבהחזקתו ילד.

לצד תיקונים מרחיבים אלה נעשו גם מספר תיקונים מצמצמים, כלהלן:

ד. נקבע, כי כהורים יחידים יוכרו רק מי שילדיהם/ן גרים עמם בפועל ולא רק נמצאים בחזקתם המשפטית.

ה. נקבע, כי דמי מזונות עבור ילד ייחשבו לחלק מהכנסת האם, שתנוכה מהגמלה כדי למנוע כפל גמלאות.

1992 - חוק משפחות חד הוריות

חוק משפחות חד-הוריות גרם לאחד השינויים המשמעותיים והנדיבים ביותר שנעשו בחוק הבטחת הכנסה. מקור החוק בהצעה של חברי ועדת העבודה והרווחה בכנסת ובראשם חברת הכנסת אורה נמיר. הרקע ליוזמת החקיקה היה הגידול במספר המשפחות החד הוריות בישראל, כתוצאה מגידול בשיעור הגירושין ובמספר הלידות מחוץ לנישואין (גורדון ואליאב, 1992: 14). אולם נראה, כי יוזמת החקיקה זכתה לדחיפה משמעותית בעקבות העלייה ההמונית ממדינות חבר העמים, שכן בקרב העולים היה מספר גבוה של אמהות חד-הוריות²⁶ (גורדון ואליאב, 1992: 19 - 23; המוסד לביטוח לאומי, 1996: 9).

החוק קבע, שאם יחידה שהיא רווקה או גרושה תקבל מעתה גמלה בשיעור מיוחד (השיעור המוגדל הקבוע בחוק בצירוף תוספת שניתנה קודם לכן רק לאלמנות/ים שלהן ילדים²⁷). בכך הורחב מעגל הזכאיות לשיעור המוגדל של הגמלה גם למשפחות חד-הוריות, שבהן האם גרושה או רווקה, גם אם לא שהו במערכת שנתיים תמימות.

החוק גם קבע, שאם חד הורית לילד/ה מתחת לגיל 7 תהיה זכאית לגמלה ללא מבחן תעסוקה (במבחן הכנסה חייבות כולן). לפני קבלת החוק הייתה אם חד הורית לילד אחד זכאית לגמלה, ללא מבחן תעסוקה, אם הילד היה מתחת לגיל 5, ובמקרה שהיו לה שני ילדים או יותר, היא הייתה זכאית לגמלה אם לפחות אחד מהם היה מתחת לגיל 10.

משפחה חד-הורית, שהכנסתה גבוהה מסכום מסוים של הכנסה מעבודה או מגמלאות מחליפות שכר (הסכום בעת כתיבת מסמך זה הנו: 5,832 ש"ח למשפחה חד הורית שבה ילד אחד, וסכום של 6,692 ש"ח למשפחה בת שני ילדים או יותר) אינה מקבלת סכום גמלה כלשהו.²⁸

החוק גם השווה את מעמדם של גברים שהנם הורים יחידים לזה של נשים במצב דומה. (המוסד לביטוח לאומי, שנת 1992 ושנת 2000).

שנת 1994 ושנת 1995: החוקים לצמצום ממדי העוני

בשנת 1994 קיבלה הכנסת את החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (תיקוני חקיקה), התשנ"ד - 1994.²⁹ החוק נועד לצמצם את האוכלוסייה המוגדרת כ"ענייה", שהלכה וגדלה באותה תקופה על רקע העלייה ההמונית ועל רקע האבטלה וירידת השכר שהתלוו לה. חוק זה והחוק המשלים לו, שהתקבל שנה לאחר מכן, החוק לצמצום ממדי העוני (תיקוני חקיקה) (צעדים משלימים), התשנ"ה - 1995,³⁰ שינו את רמת הקצבאות המובטחות למשפחות מעוטות יכולת וזאת באמצעות תיקונים עקיפים לחוק הבטחת הכנסה, חוק הביטוח הלאומי והוראת השעה לו משנת 1991, פקודת מס הכנסה וחוק מס מקביל.

יוזמי/ות החקיקה ביקשו לגרום לכך שרמת הכנסת מינימום בשיעור המוגדל (זו המובטחת לאלה, שמצוקתם אינה זמנית) תהיה שווה לפחות לרמת קו העוני; ועוד, שמשפחות במצבי נזקקות דומים יקבלו הכנסת מינימום ברמה שווה.

שני החוקים לצמצום העוני היוו ניסיון לצמצם את האוכלוסייה המוגדרת כ"ענייה", באמצעות הגדלה, ולו בממדים קטנים, של הגמלאות השונות. מציגי החוק בכנסת צפו, כי האוכלוסייה ש"מתחת לקו העוני" תקטן באופן משמעותי.³¹ בפועל הצמצום שהושג היה צנוע, יחסית; שיעור המשפחות העניות ירד מרמה של 18% מכלל המשפחות בישראל בשנת 1994 לרמה של 16.8% בשנת 1995,³² אך ירידה זו נבעה לא רק משני החוקים לצמצום העוני, אלא גם משינויים נוספים, ובראשם הענקת קצבאות הילדים המוגדלות למשפחות שלהן ארבעה ילדים או יותר, שעד 1994 הוענקו רק לבנים/ות של מי ששירתו בצבא, גם למי שלא שירתו בצבא, צעד שהכליל את האזרחים הערבים באוכלוסיית מקבלי הקצבאות המוגדלות (המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 1996/97: 82).

החוקים לצמצום העוני עוררו בזמנו ביקורת ולפיה אין מדובר בשינוי של ממש במדיניות החברתית אלא בתרגיל חשבונאי, שנועד לצמצם את נתוני העוני הרשמיים. התוספות, כך נטען, מסתכמות בסכומים פעוטים, המספיקים רק כדי להעלות את מקבליהן אל מעל לקו העוני הרשמי.³³ טיעונים אלה מצאו אישוש בדברים של נציגי הקואליציה: כך, למשל, בהציגו בתשע-עשר ביולי 1994 את החוק בפני המליאה, הקפיד יו"ר ועדת העבודה והרווחה, ח"כ עמיר פרץ, להדגיש את רצונה העז של הממשלה להיטיב עם הקשישים באמצעות "תוספת משמעותית לקצבאותיהם", אך הודה, שהתוספת לקשיש מתבטאת בפועל בפחות משבעים ש"ח לאדם.³⁴

להלן יצינו עיקרי השינויים שבוצעו בחוק הבטחת הכנסה, במסגרת החוקים לצמצום ממדי העוני. עם זאת יש לזכור, שהתיקונים לחוק הבטחת הכנסה מהווים רק חלק מחבילת תיקוני חקיקה הגלומים בשני החוקים לצמצום ממדי העוני.³⁵

במסגרת החקיקה משנת 1994 הוגדלו קצבאות זקנה ושארים בשבע אחוז וזאת כפיצוי על שחיקה שנרשמה בקצבאות אלה בשנים הקודמות.

בנוסף נקבע, כי השיעור המוגדל של הגמלה יוענק לזכאים בני 46 שנה ומעלה (למעט אלמנות), גם אם טרם מלאו שנתיים לשהותו במערכת הבטחת הכנסה.

כן הוגדלה התוספת בגין הילד הראשון והשני, המוענקת למשפחות עם ילדים הזכאיות לגמלת הבטחת הכנסה.³⁶

בשנת 1995 הורחבה הגדרת הורה יחיד, כך שתכלול גם הורה, שעדיין אינו גרוש פורמלית, אך חי בנפרד מבן/ת זוגו.³⁷

יש להוסיף כי לצד ההרחבות, היה גם צמצום אחד: גיל הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה הועלה מגיל 18 לגיל 20.

תקנות הבטחת הכנסה

שר העבודה והרווחה הוסמך בחוק להתקין תקנות, שיפרטו את הזכאויות, אופן חישובן וכללים והוראות לביצוען. בפועל הותקנו שני קבצי תקנות: תקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב - 1982³⁸ ותקנות הבטחת הכנסה (כללי הזכאות והוראות ביצוע) התשמ"ב - 1982.³⁹

בתקנות נקבעו עם השנים כללים והסתייגויות מפורטות, שאינם נסקרים בנייר זה. כך, למשל, שונו התקנות לגבי "הסכום הקובע" (סכום ההכנסה מעבודה ומגמלאות "מחליפות שכר" שעל פיו קובעים את הזכאות לגמלה ואת גובהה; ר' גובה גמלת הבטחת הכנסה) ולצד השימוש ב"נקודות זיכוי" נקבעו הסכומים הקובעים גם במונחים של אחוזים מן השכר הממוצע (ר' המוסד לביטוח לאומי, 1992: 7-196).

עם זאת מעניין לראות, שלצד שינויים מינוריים, שבאו לביטוי בתקנות ובתיקונים המרובים להן, בחרה הממשלה בתקנות ככלי לביצוע שינויים משמעותיים במדיניותה החברתית. הדוגמא הבולטת ביותר הנה מדיניותה בתחום קליטת העלייה בראשית שנות התשעים שנסקרה לעיל. סעיף 2 (ב) לחוק מתנה את הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה בתושבות רצופה של 24 חודשים בטרם קבלת הגמלה. בנובמבר 1990 קיבלה הממשלה החלטה, שעל פיה תקוצר תקופת התושבות המינימלית הנדרשת מעולים חדשים כתנאי לקבלת הגמלה מתקופה של 24 חודשים לתקופה של 12 חודשים בלבד. הדבר בא לבסוף לידי ביטוי בשנת 1992 בתיקון סעיף 5 לתקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב - 1982.

תפנית ביחס הממשלה אל גמלת הבטחת הכנסה

בשנת 1999 נרשמה תפנית בתפיסה שהנחתה את מדיניותה של ממשלת ישראל בשני העשורים הקודמים. חוק הבטחת הכנסה, שסימל את הצטרפותה של ישראל למשפחת הארצות בעלות מערכת ביטחון סוציאלי מקיפה, החל להיות מוצג עתה כמעמסה תקציבית. הנדיבות שגילתה הממשלה, מתוך רצון למשוך לישראל עולים ולהציע להם "נחיתה רכה", ויהיו הם מבוגרים, א/נשים מעוטי משאבים ו/או נשים יחידות המטופלות בילדים, פינתה את מקומה להקשחה, לחשדנות ואף להתייחסות מתייגת למקבלי הגמלה, הרואה את רובם כנצלנים. דימויים שליליים שרווחו בשנות החמישים, ואשר זכו לביקורת כה נוקבת מצדו של פרופ' קליין בדו"ח שלו משנת 1958, שבו וצצו עתה בהתבטאויות של שרים ופקידים במשרד העבודה והרווחה, במשרד האוצר, בבנק ישראל ובתקשורת.

בשנת 1999 החליטה הממשלה על הקמת ועדת מנכ"לים משותפת למשרדי העבודה והרווחה, שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר, שמטרתה לגבש המלצות לביצוע "ניסוי ליעול מבחן הזכאות התעסוקתי לקבלת דמי אבטלה והבטחת הכנסה באמצעות הטמעת תחרות בתחום זה". ניסוי זה זכה לכינוי "ניסוי תכנית ויסקונסין בישראל", על שם אחת התכניות שהופעלו בארצות הברית, ואשר שימשה מודל לתכניות דומות בחלקים אחרים של ארצות הברית ואף בארצות אחרות במערב. בעקבות המלצות ועדת המנכ"לים, הוקמה במרץ 2000 ועדת ממשלתית בראשות יוסי תמיר, מנכ"ל לשעבר של המוסד לביטוח לאומי, שתפקידה לקבוע את עקרונות ההפעלה של תוכנית ה-workfare הישראלית. (על דו"ח ועדת תמיר ועל קיצוצים ופגיעות בגמלת הבטחת הכנסה ר' להלן).

התפנית בעמדת הממשלה התרחשה על רקע הגידול המתמשך בשנות התשעים בעלות התקציבית של חוק הבטחת הכנסה, גידול שנבע מן העלייה במספר משקי-הבית מקבלי הגמלה, ממספר של 32,000 בשנת 1990 למספר של 129,000 בקירוב בשנת 2000, כמו גם במספר מקבלי הגמלה המוגדלת. נראה כי כל עוד שגידול בהוצאה נבע מן העלייה, היו רשויות המדינה מוכנות לשאת בכך, וזאת מתוך הרצון למשוך לישראל עולים רבים ככל

האפשר. אולם, כאמור, בשנים האחרונות הצטרפו ישראלים ותיקים למעגל התובעים הבטחת הכנסה.

הצטרפותם של הוותיקים היא תוצאה מצטברת של ההאטה בצמיחה, שהחלה בשנת 1996. למשך פרק זמן קצר בשנת 2000 נרשם אמנם גידול מרשים בצמיחה, אלא שלאחר אוקטובר 2000 נפסק הגידול וההאטה אף הפכה למיתון עמוק, מלווה בעלייה בשיעור האבטלה. תרומתו של מנגנון הבטחת הכנסה מתגלה במלוא טיבו, כמובן, בתקופה של משבר כלכלי וגידול באבטלה; אלא שהממשלה, המבקשת לצמצם את הוצאותיה, מוצאת דווקא בהוצאות על הבטחת הכנסה יעד נוח.

ארצות הברית כמודל

התפנית במדיניות הממשלה בישראל חלה על רקע מגמה שהסתמנה בעשור האחרון במספר ארצות במערב, לקצץ את ההוצאה התקציבית על מדיניות רווחה בכלל, ועל הבטחת הכנסה בפרט. התפנית הידועה ביותר בתחום הבטחת הכנסה התרחשה בארצות הברית: בשנת 1996 חתם הנשיא קלינטון על ביטול הגירסא האמריקאית של הבטחת הכנסה, הלא היא התמיכה במשפחות עם ילדים (Children Aid to Families with Dependent). צעד זה חייב את מקבלי התמיכה (למעט מכסה של עד 20% הנחשבים ל"בלתי ישימים בעבודה") להיכנס לשוק העבודה, הגם שתוך ליווי וסיוע מתמשך.

היוזמה המקורית לחייב את מקבלי הגמלה להיכנס לשוק העבודה, שזכתה לכינוי workfare או from welfare to work, הייתה של הנשיא הרפובליקאי רונלד רייגן (Pierson, 1994: 115 - 126). רייגן הוביל עוד בשנות השבעים מסע של הפלג השמרני במפלגה הרפובליקנית נגד מערכת הביטחון הסוציאלי, שהונהגה בשנות השלושים על ידי הנשיא הדמוקרטי רוזוולט וקיבלה חיזוק בתקופת הנשיא הדמוקרטי לינדון ג'ונסון, בשנות השישים (Abramovitz, 1996: 23 - 28). רייגן הנהיג את תוכנית workfare במדינת קליפורניה, בעת שכיהן שם כמושל. למרות שהתכנית נחלה כישלון - רק מיעוט זעיר מהזכאים לגמלה נכנס בפועל לשוק העבודה - ביקש רייגן, לאחר שנבחר לנשיא, להפוך אותה לתכנית לאומית, אלא שהדבר לא עלה בידו (Pierson, 1994: 123). עשר שנים מאוחר יותר, במסע הבחירות לנשיאות בשנת 1991, הצהיר המועמד מטעם הדמוקרטים, ביל קלינטון, על כוונה לשים קץ למערכת הבטחת הכנסה, וזאת לאור סקרים שהראו כי הדבר יכול למשוך אליו מצביעים רבים מן המעמד הבינוני. עד 1994 לא ביקש איש מקלינטון, שזכה בבחירות, לפרוע את השטר. ואולם שנתיים לאחר שהחל בכהונתו זכו הרפובליקנים ברוב בבחירות לבית המחוקקים, ותבעו מהנשיא לקיים את הבטחת הבחירות שלו. הם הגישו הצעת חוק המבטלת את התכנית הפדרלית לסיוע למשפחות עם ילדים, שהונהגה, כאמור, בשנות השלושים. הצעת החוק העבירה את הסמכות בענייני הבטחת הכנסה למדינות המרכיבות את ארצות הברית, ואף יצרה תמריץ כספי לאותן מדינות, שיצליחו לצמצם את מספר הבלתי מועסקים. במקום הגמלה הציע החוק החדש סיוע זמני למשפחות נזקקות (Needy Families Temporary Assistance to). סיוע שהוגבל למקסימום של 5 שנים במהלך חייו/ה של מקבל/ת הסיוע. הרוב הרפובליקני ושתיקת הנשיא הבטיחו את קבלת הצעת החוק (Edelman, 1997: 44 - 46).

בעקבות החוק החדש, פותחו תכניות שונות (אשר המפורסמת שבהן היא כאמור "תכנית ויסקונסין") להשמת מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה. במסגרת תכניות אלה ניתנו ליווי של אנשי מקצוע, תכניות הכשרה לשוק העבודה, תמיכות שונות וכן עידוד למעסיקים, המוכנים להעסיק עובדים מקרב אוכלוסייה זו.

שיחק לו מזלו של הנשיא קלינטון וארצות הברית נהנתה בשנים שלאחר קבלת החוק מצמיחה כלכלית ומביקוש גואה לכוח אדם. הודות לצמיחה הצליחו מקבלי הבטחת הכנסה רבים להיכנס לשוק העבודה, שקלט באותן שנים מיליונים רבים. סקירה מקיפה שערך מכון ברוקינגס בארצות הברית מצביעה על מרכזיותה של הצמיחה הכלכלית, שידעה ארצות הברית בעשור האחרון, בהצלחת המדיניות החדשה, ומוסיפה כי "אל לנו להניח כי ניתן היה להשיג תוצאות דומות בכלכלה מקרטעת או מצטמקת" (Haskins, Sawhill, Weaver and, 2001: 2).

ככלל ניתן לומר כי בארצות הברית שוררת ספקנות רבה באשר להישגי המדיניות החדשה. למרות הנסיבות הכלכליות הנוחות, הצלחתן של התכניות להשמה בשוק העבודה הייתה מוגבלת. כך, למשל, מצאו סוקרים כי בערך 60% מן האמהות, שנמנו בעבר עם מקבלי

גמלת הבטחת הכנסה, משתתפות בשוק העבודה (זאת בעת עריכת הסקרים ; בערך 75% היו בשוק העבודה בשלב כלשהו מאז ביטול הגמלה ; שם : 3). עם זאת רובן מקבלות שכר נמוך ונזקקות להשלמת הכנסה ממשלתית. יתרה מזאת, יש סימנים ברורים לכך שמצבם של משקי בית בעשירון התחתון גרוע עתה יותר משהיה לפני ביטול גמלת הבטחת הכנסה (שם : 4). מספר משקי הבית המצויים בעוני עמוק (משקי בית שהכנסתם היא ברמה של 50% מקו העוני ומטה) מצוי בעלייה (שם : 3).

יתרה מזאת, המדיניות החדשה לא השיגה את החסכון התקציבי המבוקש, שכן הכנסתם של א/נשים לשוק העבודה הייתה כרוכה בהרחבת הסיוע הממשלתי למקבלי שכר נמוך, בהרחבת הפטור ממיסים לבעלי שכר נמוך ובהרחבת הסיוע הממשלתי לבעלי שכר נמוך בתחום הבריאות ומעונות היום (שם : 2).

בשנת 2001 מסתיימת, עבור חלק ממקבלי הגמלה, התקופה המרבית של זכאות, שהיא בת 5 שנים. מי שלא נקלטו בעבודה לא ייהנו מרשת הביטחון שהייתה להם בעבר : הם ימצאו עצמם ללא שכר וללא גמלה.

דו"ח ועדת תמיר

באוגוסט 2001 הגישה ועדת תמיר ("הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת") לשר העבודה והרווחה דו"ח ביניים ובו קווים עיקריים לניסוי, האמור להביא לירידה במספר משקי הבית המקבלים גמלת הבטחת הכנסה. הדו"ח בא בעקבות החלטות של ועדת שרים לענייני תיאום, מנהל וביקורת המדינה מחודש מרץ 2000, ושל החלטות הממשלה בעניין תקציב המדינה לשנת 2001.

הדו"ח כולל דעת רוב ודעות מיעוט.

ההמלצות העיקריות של הדו"ח הן כלהלן :

א. הקמת 4 מרכזי תעסוקה ניסיוניים בארבעה יישובים שונים, שיופעלו כתחנות שירות שבכל אחת מהן ניתן לקבל את כל השירותים הנדרשים למחוסר עבודה. המרכזים אמורים לספק את האפשרויות הבאות : השתתפות בכוח העבודה, "עבודת התנסות זמנית", עבודה מוגנת ו"עבודת שירות" (התנדבות כפויה) ; וכן השלמת השכלה, הכשרה מקצועית ועידוד לחיפוש עבודה. לכל פונה יוצמד מלווה מקצועי. לכל פונה תיבנה תכנית פעילות שמטרתה לסייע לו במעבר לעבודה. ההפניה למרכז תהיה בבחינת "הצעה שלא ניתן לסרב לה" : מי שסרב לה יאבד את הגמלה.

ב. שלושה מהמרכזים אמורים להיות מופעלים על ידי גורמים חיצוניים (חברות בע"מ או מלכ"רים) ואחד על ידי שירות התעסוקה. כל אחד מהמרכזים אמור לפעול בשיטת ניהול שונה. עבור מי שיופנה לאחד המרכזים, ההשתתפות בניסוי תהיה חובה : המשך קבלת הגמלה יותנה בשיתוף פעולה. לא תוטל מגבלת זמן לקבלת הגמלה על המשתתפים בניסוי.

ג. אוכלוסיית היעד היא לא רק אלה השוהים זמן רב במסגרת הבטחת הכנסה, אלא כל השכבה הרחבה של אנשים בגיל העבודה שאינם מצויים בשוק העבודה (דהיינו, כל מקבלי הבטחת הכנסה, וכן מקבלי דמי אבטלה, דמי מזונות וגמלת נכות), כולל אלה שכיום אינם נדרשים למבחן תעסוקה, דהיינו, אלה המוגדרים כ"בלתי ניתנים להשמה" ואמהות לילדים קטנים. עם זאת מציינת הוועדה כי הראשונים שיופנו לתכנית הניסוי הם א/נשים מחוסרי עבודה מזה זמן רב, המוגדרים כ"בלתי ניתנים להשמה".

ד. הוועדה ממליצה שלא ישונו המבחנים לצורך קביעת זכאות לגמלת הבטחת הכנסה.

עוד הוועדה דנה, בא האוצר וקיצץ

המלצות ועדת תמיר היו אמורות להדריך את הממשלה בבואה לקבל החלטות. אלא שהממשלה הזדרזה וקיבלה החלטות עוד לפני שקיבלה את המלצות הוועדה. למעשה, המהלכים החשובים התרחשו לא בחדר ההתכנסות של ועדת תמיר אלא בחדרי אגף התקציבים של משרד האוצר. עוד הוועדה דנה, שוקלת וממליצה, הכינו אנשי אגף זה הצעות לקיצוצים במערכת הבטחת הכנסה שהונחו על שולחן הממשלה, אושרו על ידה ועתה מוצאים את ביטויים גם בהצעת תקציב המדינה לשנת 2002.

באוגוסט 2000 - כאמור, עוד קודם להגשת דו"ח ועדת תמיר - קיבלה ממשלת ישראל, על יסוד המלצות משרד האוצר, את ההחלטות הבאות:

החלטת ממשלה 2195, ולפיה החל מאוגוסט שנת 2001 יחויבו מי שמקבלים את גמלת הבטחת הכנסה יותר משלושה חודשים ברציפות להשתתף בתכנית להכשרה לשוק העבודה, וזאת כתנאי להמשך קבלת הגמלה.

החלטת ממשלה 2197, הקובעת כי יש לשנות את החוקים, התקנות והנהלים הקשורים לפטורים והנחות בתחומי הדיור, החינוך והארנונה, על מנת לשלול את זכאותם האוטומטית של מקבלי הגמלה להנחות אלה.

החלטה ממשלה 2198, הקובעת כי "תכנית ויסקונסין" בישראל תנוהל על ידי גורמים חוץ ממשלתיים בפיקוח ממשלתי.

הצעת תקציב המדינה לשנת 2002 מוסיפה על ההחלטות הנ"ל של הממשלה מספר הצעות לקיצוצים בהוצאות על הבטחת הכנסה, בסדר גודל של לפחות 150 מיליון ש"ח (ר' פירוט להלן).

החלטות הממשלה והקיצוצים הכלולים בהצעת התקציב לשנת 2002, מלמדים על כך שוועדת תמיר היוותה חלק אחד בלבד ממהלך כולל של הממשלה. למעשה, הוועדה שימשה כעלה תאנה למהלך של כרסום ברשת הביטחון שהעניקה עד היום מדינת הרווחה הישראלית. הוועדה יצרה מראית עין של דיון רציני בבניית תוכנית למקבלי גמלאות קיום, אלא שכל אותה עת פעל האוצר לקיצוץ תקציבי ולביטול של הטבות נלוות. הייעוד המוצהר של ועדת תמיר היה נעלה: לעזור למקבלי גמלת הבטחת הכנסה להשתתף בשוק העבודה בתנאים טובים יותר מאלה שהשוק כמות שהוא, מצד אחד, וההכשרה שלהם, מצד שני, מאפשרים כיום, ובכך להביא לשיפור ברמת הרווחה שלהם. אלא שהמטרות המעשיות של הממשלה ומשרד האוצר היו פרוזאיות הרבה יותר: לצמצם את ההוצאה התקציבית המתחייבת מחוק הבטחת הכנסה.

מעבר לבעייתיות שבדרך פעולתה של הממשלה, נראה כי הבעיה העיקרית בכל הנוגע ל"תכנית ויסקונסין" הישראלית היא מצב המשק הישראלי. למותר לציין כי יש לראות בעין יפה כל ניסיון משמעותי להעניק לאנשים המתקשים להיכנס לשוק העבודה הכשרה, השכלה, ליווי, עידוד וסיוע מתמשך. ואולם ספק אם בתנאי המשק הנוכחיים ניתן יהיה למצוא פתרון תעסוקתי של ממש למקבלי גמלת הבטחת הכנסה. נזכיר כי ההישגים הארעיים ביישום התכנית נבעו בראש ובראשונה מן הצמיחה הכלכלית הגדולה, שאיפשרה לקלוט אנשים בעלי השכלה נמוכה ובעלי מיומנויות מועטות. בישראל, לעומת זאת, שוק העבודה אינו מצליח כיום לספק תעסוקה ללמעלה ממאתיים אלף בלתי מועסקים מן השורה, ובנוסף עליהם גם לישראלים רבים אחרים, אשר מעוניינים לעבוד, אך הפסיקו לחפש עבודה ולכן אינם נרשמים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כבלתי מועסקים.

הערות על המלצות ועדת תמיר

להלן מספר הערות על המלצות ועדת תמיר.

א. שירות התעסוקה ייפגע, אך ספק אם מקבלי הבטחת הכנסה ייצאו נשכרים מכך

דו"ח הוועדה מעיד על כך שחברי הוועדה פעלו ללא הגדרה חד משמעית של אוכלוסיית היעד. הרוב בוועדה מצא לנכון "להתייחס באופן שווה לכלל האוכלוסיות בגיל העבודה, ללא קשר לסוג הגמלה" (ע' 18). (עם זאת, הוחלט שהראשונים להשתתף בניסוי יהיו מקבלי גמלת הבטחת הכנסה המוגדרים כיום כמי שאינם ניתנים להשמה בשוק העבודה).

לעומת זאת, ד"ר ג'וני גל, בדעת מיעוט, קבע כי אוכלוסיית היעד צריכה להיות "מקבלי גמלת הבטחת הכנסה השוהים זמן ממושך מחוץ לשוק העבודה" (45). ד"ר גל הוסיף ופירט כי הניסוי צריך להיות מיועד לאנשים שהם "כשירים לעבודה, אינם עוסקים בתפקידי טיפול ואשר קיים סיכוי סביר לשלבם בשוק העבודה" (ע' 47).

ההבדל בין שתי אוכלוסיות היעד גדול. מקבלי הבטחת הכנסה השוהים זמן ממושך מחוץ לשוק העבודה זקוקים לתכניות סיוע וליווי מיוחדות, ממושכות ונדיבות. שירות התעסוקה הקיים אינו ערוך להפעלת תכניות שכאלה. על רקע זה יש לברך על יוזמה ממשלתית לפיתוח תכניות שכאלה. אלא שלצד היעד המוצהר שהוביל להקמת ועדת תמיר, הלא הוא סיוע לא/נשי קבוצה זו להשתתף בשוק העבודה, היה ככל הנראה יעד נוסף ולא מוצהר, והוא פירוק שירות התעסוקה הקיים כיום או הפרטתו. מכאן, אולי, הכללתה של אוכלוסיית יעד רחבה יותר, הלא היא כלל מחוסרי העבודה בישראל.

שירות התעסוקה הממשלתי זקוק מזה זמן רב לרפורמה יסודית. ואולם ספק אם הצעדים המוצעים יביאו לרפורמה שכזאת. נהפוך הוא: כל המהלך עלול להסתיים בפירוק או הפרטה של השירות, מבלי שא/נשים המתקיימים זמן ממושך מגמלת הבטחת הכנסה ייהנו מתכנית סיוע וליווי הדרושה להם. שהרי כל "הצלחה" בהשמת אישה בשוק העבודה די יהיה בה כדי "להוכיח" כי גופים פרטיים פועלים טוב יותר משירות התעסוקה הממשלתי. כאשר המניע העיקרי של הממשלה והאוצר הוא לקצץ בתקציב השירותים החברתיים, די יהיה במספר לא גדול של "הצלחות" שכאלה על פני פרק זמן קצר כדי לקרוא לסגירת שירות התעסוקה. סגירת השירות או הפרטתו לא יסייעו לקבוצת הא/נשים המצויה מזה זמן במסגרת של הבטחת הכנסה: בכל הנוגע להם, הצלחה של ממש דורשת טיפול ממושך וסבלני, העשוי להיות מלווה בתקופות משבר ובמספר כניסות ויציאות משוק העבודה. ספק אם יזמים פרטיים המבקשים רווח יהיו מוכנים לגלות את אורך הרוח הנדרש.

ביטוי נוסף של היעדר קבוצת יעד ברורה הוא אי הבהירות הבאה לידי ביטוי בדו"ח ועדת תמיר באשר לסוג "ההשבחה" שמרכזי התעסוקה אמורים לספק. אפשרות אחת היא שהמרכזים יתנו למשתתפים "דחיפה קלה" כדי שיכנסו לשוק העבודה ויתפסו את מקומם של "העובדים הזרים", בתעסוקות שאינן דורשות מיומנות מקצועית גבוהה ושהשכר בהן נמוך (" ... הצלחת הניסוי תושפע מהצמיחה במשק והגדלת אפשרויות התעסוקה, ומהפעולות הננקטות לצמצום מהיר של ממדי התופעה של יבוא עובדים זרים" (דגש שלנו; עמ' 10). אפשרות זאת הולמת חלק גדול של האוכלוסייה הכללית של מחוסרי עבודה, בעלי/ות השכלה של פחות משתיים-עשרה שנות לימוד. אפשרות שנייה היא שמרכזי התעסוקה יעסקו בפיתוח ההון האנושי של המשתתפים, באמצעות השכלה כללית והכשרה מקצועית. אפשרות זאת עשויה לתרום הרבה יותר למחוסרי העבודה אשר שהו זמן רב מחוץ לשוק העבודה. אלה שתי מטרות שונות מאד זו מזו, ואי אפשר לפתור את הניגוד ביניהן על-ידי הכרזה סתמית, כי תימצא תוכנית מתאימה לכל משתתפת.

מן הראוי היה, שוועדת תמיר תתרכז אך ורק בפיתוח מערכת סיוע וליווי לקבוצת הא/נשים המתקיימת זמן ממושך מגמלת הבטחת הכנסה. מן הראוי היה כי הוועדה תגדיר את הניסוי כדרך להשקיע בא/נשים שאינם מצליחים למצוא מקום בשוק העבודה. מן הראוי היה שהוועדה לא תעניק לגיטימציה, באמצעות הימנעות מקביעת קבוצת יעד ברורה ומוגדרת והשירותים שיינתנו לה, לשימוש אפשרי בניסוי לשם פירוק שירות התעסוקה בלא שהדבר יהיה מלווה בפיתוח מסגרות משמעותיות חלופיות לסיוע למחוסרי עבודה.

ב. ועדת תמיר סוללת את הדרך לפגיעה באמהות חד-הוריות

ועדת תמיר לא הסתפקה בהמלצה להקים "מרכזי תעסוקה", אלא אף בחרה לפגוע באחת הקבוצות העיקריות בקרב מקבלי גמלת הבטחת הכנסה. הוועדה ממליצה להכליל את האמהות המטופלות בילדים בני שלוש עד שבע בקבוצת היעד של הניסוי. כיום, אמהות חד-הוריות שלהן ילדים מתחת לגיל שבע פטורות מבחן תעסוקה. במלים אחרות, הוועדה סוללת במו ידיה את הדרך להוספת מבחן תעסוקה לאמהות חד-הוריות המטופלות בילדים קטנים. זאת, על אף שהוועדה ממליצה במפורש "כי הניסוי לא יכלול בחינת נושא שינוי שיטת חישוב הגמלה" (ע' 10).

ד"ר ג'וני גל קבע בדעת מיעוט, כי אין לכלול אמהות לילדים מתחת לגיל שבע בניסוי (אלא אם כן "בהתנדבות"). לעומתו, דעת המיעוט של נציגות משרד האוצר היא שיש לכלול בקבוצת הניסוי את כל האמהות המתפרנסות מגמלת קיום, ללא קשר לגיל הילדים.

כיום, תנאי הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה מביאים בחשבון את תפקיד הטיפול של אמהות חד-הוריות. הלחץ להשית מבחן תעסוקה על אמהות אלה מראה על זלזול בערכה של עבודת הטיפול של האמהות: הוועדה אינה מוכנה "לסבסד" את עבודת הטיפול של האם, ולעומת זאת היא מוכנה לסבסד את הכניסה לשוק העבודה, על-מנת שנישים אחרות ("מטפלות", "גנות", "שמרטפיות") תוכלנה לטפל בילדי האישה במקומה.

הצעת התקציב לשנת 2002 - פגיעות נוספות במקבלי הבטחת הכנסה

כפי שצינו לעיל, הצעת התקציב של הממשלה לשנת 2002 כוללת מספר פגיעות במקבלי הבטחת הכנסה בפרט ובמקבלי קצבאות של המוסד לביטוח לאומי בכלל. הצעת התקציב ממזגת פגיעות במקבלי גמלת הבטחת הכנסה שעליהן הוחלט עוד בשנה שעברה יחד עם פגיעות חדשות. להלן הפגיעות העיקריות:

1. פגיעה ראשונה היא קיצוץ של 110 מיליון ש"ח בתקציב גמלת הבטחת הכנסה. "חסכון" (כלשון האוצר) זה יושג על ידי הפסקת הזכאות של משקי-בית, המקבלים גמלת הבטחת הכנסה במשך 24 חודשים, לקבלת גמלה מוגדלת באופן אוטומטי. הפסקת זכאות זאת מוצגת תחת הכותרת "עידוד יציאה לעבודה בקרב מקבלי הבטחת הכנסה", הלא היא אותה כותרת ששימשה לכינונה של ועדת תמיר.

ההנחה המקורית של מחוקקי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א - 1980, הייתה שעצם הימצאותו של אדם במערכת שנתיים ימים מלמדת על קושי לחזור אל שוק העבודה ולכן מצדיקה מתן גמלה מוגדלת שתסייע למשק-הבית להתקיים לאורך זמן. עתה בא משרד האוצר וקובע, כי הגמלה המוגדלת מהווה תמריץ שלילי לאדם מחוסר עבודה לחזור ולהתפרנס משוק העבודה: כיוון שכך, הבה "נעודד" אותו לעבוד על-ידי הורדת רמת החיים שלו. האוצר נוהג בדרך ההיפוך, "סוף מחשבה במעשה תחילה": תחילה מקצצים ואז בודקים מה ניתן לעשות. שהרי הניסוי שעליו ממליצה ועדת תמיר עדיין אינו מתקיים, וגם כאשר יתקיים הוא ייערך בארבעה יישובים בלבד, וכפי שאנו למדים מן הניסיון האמריקני, ההצלחה של הניסיון תלויה במידה רבה במידת הצמיחה של המשק.

הצעת הקיצוץ מלמדת על כך שהאוצר לא התעניין מלכתחילה במכלול השיקולים המקצועיים שבהם ניסתה לעסוק ועדת תמיר. עניינו האמיתי של האוצר היה קיצוץ בתקציב הבטחת הכנסה.

2. פגיעה שנייה היא ביטול תיקון שהתקבל בכנסת בשנת 2001 והמעניק הטבה למקבלי גמלאות "מחליפות הכנסה" כמו דמי לידה, גמלה לשמירת הריון, דמי פגיעה, תגמול למשרת במילואים ודמי אבטלה. התיקון קבע כי מקבלי גמלה שכזאת המבקשים גמלת

הבטחת הכנסה, יהיו זכאים לנכות (disregard) מחישוב ההכנסה שלהם חלק מגמלאות אלה (סכומי הניכוי הם: 13% מהשכר הממוצע עבור יחיד, 17% מהשכר הממוצע עבור אדם המפרנס נפשות אחרות).

ענה בא האוצר ותובע להסיר את מקבלי דמי אבטלה מרשימת הנהנים מההטבה, בנימוק שבניגוד למקבלי הגמלאות האחרות, מקבלי דמי אבטלה אינם עובדים. כיוון ששאר מקבלי הגמלאות מנועים אף הם מלעבוד, הנימוק אינו נהיר לנו. ההצעה נראית כחלק מהמאמץ הכולל לקצץ בעלות גמלאות הבטחת הכנסה וכהמשך המגמה של "מלחמה במובטלים".

3. ההצעה השלישית היא למעשה יישום של החלטת ממשלה מספר 2197 מאוגוסט 2000. היא קובעת שעל שרי השיכון והאוצר לקבוע כללים חדשים לסיוע בשכר דירה. כיום, גמלת הבטחת הכנסה אינה נלקחת בחשבון בחישוב הזכאות לסיוע בשכר דירה. ענה בא האוצר וטוען כי מקבלי גמלת הבטחת הכנסה נהנים מ"הכנסה פנויה" גדולה יותר מהרבה שכירים, שכן בנוסף לגמלה הם זכאים לכל מיני הטבות - כמו סיוע בשכר דירה.

יצוין, כי הטענה בדבר "הכנסה פנויה" משמשת רבים ממתנגדי מדיניות הבטחת הכנסה. הללו נוהגים להציג חישוב של הערך הכספי של ההטבות להן זכאים מקבלי הבטחת הכנסה. בפועל, שיעור המיצוי של חלק מן ההטבות הללו הוא נמוך - והדבר נכון במיוחד לגבי סיוע בשכר דירה (גל וגורדון, 2000: 117).

באמצעות קיצוץ זה מבקש האוצר "לחסוך" כארבעים מיליון ש"ח.

3. ההצעה האחרונה אינה מתעטפת במילים מיותרות: ההצעה היא פשוט "להפחית סכום של 300 מיליון ש"ח מקצבאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי", וזאת במסגרת קיצץ כללי שמטרתו לשחרר כספים לתקציב הביטחון.

הצעת התקציב מציינת כי ראש הממשלה ושר האוצר, "בהתייעצות עם מנכ"ל הביטוח הלאומי", יהיו מוסמכים להחליט איפה לקצץ.

אם תאשר הכנסת את הצעת התקציב כמות שהיא, ובכללה ארבע ההצעות הנ"ל, תהיה זאת פגיעה משמעותית ביותר במערכת הביטחון הסוציאלי.

מקורות

בר, מיכל. 2000. "בירוקרטיה, פוליטיקה ו"הבטחת הכנסה": תהליך קביעת המדיניות של חוק הבטחת הכנסה בישראל". *ביטחון סוציאלי* 58, עמ' 54-75.

גוטליב, דניאל. 2001. "מרווחה לעבודה": הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל: תמונת מצב והמלצות מדיניות. ירושלים: בנק ישראל.

גורדון, דליה ותמי אליאב. 1992. *משפחות חד הוריות* 1991. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

גל, ג'וני ואברהם דורון. 2000. "גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודות עוני: הניסיון הישראלי". *ביטחון סוציאלי* 58, עמ' 113-132.

דורון, אברהם וג'וני גל. 2000. "מערכת הבטחת הכנסה בפרספקטיבה בין-ארצית משווה". *ביטחון סוציאלי* 58, עמ' 5-27.

דורון, אברהם ורלף מ. קרמר. 1992. *מדינת הרווחה בישראל*. תל אביב: עם עובד.

[ועדת תמיר]. 2001. המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת: דו"ח ביניים מוגש לשר העבודה והרווחה. (אוגוסט).

המוסד לביטוח הלאומי. 1991. *סקירה שנתית* 1990.

המוסד לביטוח הלאומי. 1992. *סקירה שנתית* 1991/2.

המוסד לביטוח הלאומי. 1994. *סקירה שנתית* 1993/4.

המוסד לביטוח הלאומי. 2000. *סקירה שנתית* 1998/9.

המוסד לביטוח הלאומי. 2001. *סקירה שנתית* 2000.

ערד, ישראל. 1996. *תרומת המוסד לביטוח לאומי לקליטת העלייה, 1990-1994*. סקר מספר 137. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

מאיר, אסתר. 1993. *התנועה הציונית ויהודי עיראק, 1941 - 1950*. תל אביב: עם עובד.

מורגנשטיין, ברנדה ומרים שמלצר. 2000. "השינויים באפיונים של מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון: הפוטנציאל לתעסוקה". *ביטחון סוציאלי* 58, עמ' 28-53. (התפרסם גם כ: *דפי עיון, מס' 14*. 2001. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון).

מרומ. 1997. מדיניות חברתית בישראל בשנות החמישים והששים והתהוות העוני. עבודת מ.א., האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית.

משרד האוצר. 2001. הרכב תקציב המדינה לשנת 2002. <http://www.mof.gov.il.dover> 12.9.2001.

סבירסקי, ברברה. 2000. *מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה: תכנית הממשלה לצמצום תשלומי הבטחת הכנסה*. תל-אביב: מרכז אדוה.

סבירסקי, שלמה. 1995. "העלאה המונית: על בואם של יהודי עיראק בשנות ה-50". בתוך סבירסקי, שלמה, *זרעים של אי שוויון*. תל אביב: ברירות.

סבירסקי, שלמה. 2001. "האידיאולוגיה של "מדינה קטנה" והמדיניות התקציבית בישראל". *ביטחון סוציאלי* 59, עמ' 19-46.

פרנקל, עמי. 2001. *דמי אבטלה בישראל: מגמות ושינויים בחקיקה - 1985 - 2000*. תל אביב: מרכז אדוה.

קטן, יוסף. 2000. "מקבלת הבטחת הכנסה להשתלבות בעבודה: מעבר קל ובטוח או גשר צר מאוד". *ביטחון סוציאלי*, 58, עמ' 151-172.

Abramowitz, Mimi. 1996. *Under Attack, Fighting Back: Women and Welfare in the United States*. New York: Monthly Review Press.

Edelman, Peter. 1997. "The Worst Thing Bill Clinton Has Done." *The Atlantic Monthly* (March).

Haskins, Ron, Isabel Sawhill and Kent Weaver. *Welfare Reform: An Overview of Effects to Date*. Brookings Policy Briefs, 25.2.2001. <http://www.brookings.edu/wrb/publications/pb/pb01.htm>.

Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹ זהו נייר שני בסדרת פרסומים, שמוציא מרכז אדוה, הסוקרים את התפתחות החקיקה הסוציאלית בישראל בעשורים האחרונים. קדם לו נייר מקביל על שחיקת ביטוח האבטלה (ינואר 2001). הקוראת המתעניינת מופנה לקריאה נוספת בגיליון מיוחד של כתב העת *ביטחון סוציאלי* מס' 58 מנובמבר 2000, המוקדש כולו להיבטים שונים של ביטוח הבטחת הכנסה בארץ ובעולם. ברצוננו להודות לגב' דבורה בדר, גב' בתיה כהן וגב' עירית עמיאל מאגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, וכן לגב' מרים שמלצר ולגב' תמר הרון מאגף גמלאות ארוכות מועד במנהל המחקר של המוסד, על הסיוע שהגישו לנובניסיונו להבין את סבך החקיקה בתחום הבטחת ההכנסה בישראל. עם זאת, האחריות על תוכנו של מסמך זה הנה של המחברים ומרכז אדוה בלבד.

² יש להבחין בין גמלת הבטחת הכנסה הניתנת על ידי המוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה לבין תמיכה, המכונה אף היא "הבטחת הכנסה", שמעניק משרד הדתות כתמיכה בתלמידי ישיבות. סטודנטים במסודות להשכלה גבוהה ותלמידי ישיבות אינם זכאים לגמלת הבטחת הכנסה על פי החוק (ר' סע' 3 (4) לחוק וכן סע' 6 (א) לתקנות הבטחת הכנסה, 1982). חיבור זה עוסק בגמלת הבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה בלבד.

³ ס"ח 991, התשמ"א, 30.

⁴ ס"ח 249, התשי"ח, 103.

⁵ החוק מתייחס לתושבי ישראל ולא רק לאזרחיה - ר' ס' 2 לחוק, העוסק בתנאי הזכאות.

⁶ ר' סעיפים 5(ב) 71- לחוק וסעיף 9 לתקנות הבטחת הכנסה (התשמ"ב 1982-).

⁷ ר' סעיף 5 (א) לחוק.

⁸ בטבלה זו "נקודת קצבה" מתייחסת לקצבת ילדים. השיעור הנקוב בטור האחרון, המתייחס למקבלי קצבת זקנה או שארים, הנו השיעור המשולב המקסימלי של קצבת זקנה/שארים וגמלת הבטחת הכנסה.

⁹ השכר החודשי הממוצע במשק לפי חוק הביטוח הלאומי עומד כיום על 6,964 ש"ח. ערך נקודת קצבת ילדים הנו כיום 171 ש"ח. (הנתונים המעודכנים נמסרו על ידי ענף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי).

¹⁰ חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה - 1995, ס"ח התשנ"ה, 207 ונוסחיו הקודמים.

¹¹ ס"ח 999, התשמ"א, 77.

¹² ס"ח 1145, התשמ"ה, 112.

¹³ ס"ח 1190, התשמ"ו, 213.

¹⁴ ס"ח 1212, התשמ"ז, 83.

¹⁵ ס"ח 1219, התשמ"ז, 136.

¹⁶ ס"ח 1378, התשנ"ב, 44.

¹⁷ ס"ח 1390, התשנ"ב, 147; הצ"ח 2090, התשנ"ב, 86.

¹⁸ תיקון עקיף לחוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994, ס"ח 1497, התשנ"ה, עמ' 66, סעיף 38. צעד דומה נעשה גם לגבי חוק המזונות (הבטחת תשלום), חוק מס מקביל וחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה ור' הצ"ח 2299, התשנ"ד, עמ' 588.

¹⁹ ס"ח 1646, התשנ"ח, 99.

²⁰ ס"ח 169, התשנ"ח, 237. הגדרת ילד בחוק מסתמכת על ההגדרה המקבילה בסעיף 238 בפרק ביטוח זקנה ושארים, בחוק הביטוח הלאומי. הגדרה זו כוללת גם צעירים, שמלאו להם 21 שנים ובלבד שהם מסיימים לימודים תיכוניים, משרתים שירות חובה בצה"ל, מתנדבים וכיוב. זאת, בעוד שהגדרת ילד בחוק משפחות חד-הוריות נסמכת על הגדרתו בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי, הגדרה צרה יותר, שתקרת הגיל בה הנה 18 שנים בלבד.

²¹ ס"ח 1681, התשנ"ח, עמ' 310. (ר' סע' 9 (ג) סיפא לחוק). יוזם התיקון: ח"כ יורי שטרן.

²² ס"ח 1704, התשנ"ט, 100.

²³ ס"ח 1772, התשס"א, 122. עפ"י סעיף 9 לחוק וסעיף 10 לתקנות הבטחת הכנסה מ-1982 נחשב רכב פרטי לנכס, שמופקת ממנו הכנסה בסכום שאינו נמוך מסכום הגמלה, שהייתה משתלמת לולא היה ברשותו של תובע הגמלה רכב כאמור. יוזמי התיקון לחוק, ממפלגות העולים מחבר העמים ומהמפלגות הערביות (נודלמן, שטרן, חטיב, אלסנע ואח') מייצגים מגזרי אוכלוסייה, שבהם רבים הם בעלי ההכנסה הנמוכה, המחזיקים רכב ישן וקטן, עובדה שמנעה מהם זכאות לגמלת הבטחת הכנסה.

תחולת התיקון נקבעה לאוקטובר 2001, אך חוק ההסדרים התשס"א-2001 דחה את תחולתו לאוקטובר 2002 (ר' ס"ח 1786, התשס"א, 238).

²⁴ ס"ח 1792, התשס"א, עמ' 396.

²⁵ בהצעת משרד האוצר לחוק ההסדרים לשנת 2002 כלולה הצעה להוציא את דמי האבטלה מן הרשימה.

²⁶ היות שברובם המכריע של המקרים מדובר בנשים, ייעשה בסקירת תיקון זה שימוש במין נקבה. שיעור האבות החד-הוריים, הנזקקים לסיוע בהבטחת הכנסה, נאמד באחוזים בודדים.

²⁷ ר' פרטים 7 ו-8- בטבלה שבתוספת לסעיף 5 לחוק, המפרטת את שיעורי גמלת הבטחת הכנסה והמובאת בשלמותה בעבודה זו.

²⁸ סכום זה הנו תולדה של חישוב, המותווה בסעיף 12 לחוק, והעוסק בניכויים לצורך חישוב ההכנסה הקובעת. יצוין, כי סכום ההכנסות מעבודה (או מגמלאות מחליפות שצר), שעל פיו נקבע גובה הגמלה למרבית הקטגוריות של זכאות לגמלה על פי החוק, נקרא בחוק "סכום קובע" (ר' סע' 7 לחוק וסע' 9 לתקנות הבטחת הכנסה, 1982). הפרשנות הנקוטה בידי המוסד לביטוח לאומי בעניין, היא שהחוק לא קבע "סכום קובע" לגבי אמהות

חד-הוריות ולפיכך נוהגים אנשי המוסד לדבר בהקשר זה על "תקרת הכנסה מזכה מעבודה", המצוינת לעיל, והמחושבת באמצעות הנוסחה, שמתווה ס' 12 לחוק. לענין חישוב הגמלה ר' גם גל ודורון, 2000, עמ' 118.

²⁹ ס"ח 1475, התשנ"ד, 256.

³⁰ ס"ח 1526, התשנ"ה, 326.

³¹ ר' דברי שני יושבי ראש של ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, ח"כ עמיר פרץ מתאריך 19 ביולי 1994, בדברי הכנסת, חוברת ל"ט, עמוד 9608, וח"כ יוסי כץ מתאריך 30 במאי 1995, בדברי הכנסת, חוברת ל"ב, עמוד 9121.

³² המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 1995/96, עמ' 149.

³³ ר' למשל דברי ח"כ גוז'נסקי במליאה, דברי הכנסת, כרך 139, עמוד 9612.

³⁴ ר' דברי הכנסת, כרך 139, עמוד 9608.

³⁵ בנוסף לתיקונים שבוצעו בחוק הבטחת הכנסה, נכללו בשני החוקים לצמצום ממדי העוני צעדים נוספים. כך, למשל, במסגרת החוק של 1994 הועלתה רמת הכנסת המינימום המובטחת לקשישים, לאלמנים/ות, למשפחות חד-הוריות (כהגדרתן בחוק משפחות חד-הוריות) ולמשפחות של מקבלי קצבת נכות כללית עם ילדים.

בחוק המשלים של 1995 הועלתה רמת הבטחת הכנסת המינימום לנכים בלא ילדים ולמשפחות החד הוריות האחרות. רמת הכנסת המינימום המובטחת לנכים הושוותה לזו המובטחת לקשישים ולשאיירים, ולכל המשפחות החד-הוריות הובטחה קצבה זהה פחות או יותר (הקצבה המובטחת לאלמנות גבוהה ב-7% בקירוב מזו המובטחת לשאר המשפחות החד הוריות). כן הועלתה התוספת לקצבה בגין כל אחד משני הילדים הראשונים של נכה מ-5% ל-10% מהשכר הממוצע. שאר אוכלוסיית מקבלי הקצבאות והגמלאות, למעט המשפחות החד הוריות ומשפחות שראשן מעל גיל 46, לא זכתה בתוספת לקצבה: מדובר ביחידים ובזוגות בגיל העבודה, עם ילדים או בלעדיהם, המקבלים הבטחת הכנסה בשיעור הרגיל או המוגדל. הגמלה בשיעור המוגדל, המובטחת למשפחות אלה, נמוכה כיום מזו המובטחת למשפחות, המכוסות בחוקים לצמצום ממדי העוני (ר' המוסד לביטוח לאומי 2000, 84; המוסד לביטוח לאומי 2001, 85).

³⁶ זאת על ידי תיקון התוספת לסעיף 5 לחוק.

³⁷ על פי חוק משפחות חד-הוריות, הורה יחיד הנו תושב ישראל, אשר בהחזקתו ילד, הנמצא עמו והוא אינו נשוי ואין אדם הידוע בציבור כבן זוגו. ייתכנו מצבים, שבהם ההורים עדיין נשואים פורמאלית, אך אינם מתגוררים יחדיו, ואינם נכנסים לגדר חוק משפחות חד-הוריות (הכוונה לנשים החיות בנפרד מבעליהן, נשים נטושות ונשים שבעליהן במאסר או במעצר). לתיקון זה, יש לציין, הייתה השפעה של ממש על גודל הגמלאות לקבוצת אוכלוסייה זו. כך, על פי נתונים שמסר יו"ר ועדת העבודה והרווחה, ח"כ יוסי כץ, בעת הדיון במליאה ב-30 במאי 1995, יחיד פלוס ילד יקבל גמלה גדולה בכ-46 אחוזים (1654 ש"ח במקום 1131 ש"ח) ויחיד פלוס שני ילדים גמלה מוגדלת בכ-50 אחוזים (2071 ש"ח במקום 1382 ש"ח). (דברי הכנסת, כרך 147, עמ' 9121)

³⁸ ק"ת 4316, התשמ"ב, 590.

³⁹ ק"ת 4309, התשמ"ב, 516.

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205

Fax. 03-5602205, Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871

e-mail: advainfo@netvision.net.il