

# שינויים ברשת הביטחון הסוציאלית: אפשר לעשות זאת אחרת

ד"ר שרית בן שמחון-פלג

עו"ד רייצ'ל פרנקו

נובמבר 2003

## מבוא

בשנים האחרונות קיצצה ממשלת ישראל שוב ושוב במרכיביה השונים של רשת הביטחון הסוציאלית, כפי שהיא מגולמת בקצבאות המוסד לביטוח לאומי. הקיצוצים הגדולים ביותר נערכו באפריל 2002, במסגרת מה שכונה בשם תוכנית "חומת מגן כלכלית", ובדצמבר אותה שנה, באמצעות חוק ההסדרים. שנה מאוחר יותר, קיצצה הממשלה שוב בקצבאות, במסגרת מה שכונה בשם "התוכנית להבראת כלכלת ישראל", בעיקר באמצעות אי עדכון הקצבאות עד ליום 31.12.2005, ועדכון לאחר אותו מועד לפי מדד המחירים לצרכן ולא לפי השכר הממוצע במשק (אליו צמודות היום רוב הקצבאות).

שני גלי הקיצוצים נעשו בנימוק של גירעון עמוק בתקציב. בשני גלי הקיצוצים טענו דוברי הממשלה כי בישראל, "תשלומי ההעברה" גדלו בקצב מהיר משאר סעיפי התקציב הממשלתי, עד כדי כך שממשלת ישראל אינה יכולה עוד לעמוד בהם.

שני גלי הקיצוצים אושרו בכנסת, בעקבות החלטות ממשלה, מבלי שיתקיימו דיונים מקדימים רציניים במסגרות הראויות לכך – מועצת המוסד לביטוח לאומי, או ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, ומבלי שיקדמו להם הליכים המתבקשים לפני ביצוע מהלכים מרחיקי-לכת שכאלה – למשל, בדיקה של ההשלכות הצפויות על חלקי אוכלוסייה שונים, או בדיקה של ההשלכות הצפויות על הקשר בין האזרחים ובין הממשל.

שני גלי הקיצוצים נעשו תוך התעלמות מכך שחלק גדול מהכספים שהמוסד לביטוח לאומי משלם במסגרת גמלאותיו וקצבאותיו אינם "תשלומי העברה" במובן הצר של המילה, דהיינו, העברה של כספי ממשלה לגורמים עסקיים או פרטיים, אלא תשלומים חודשיים שהמוסד לביטוח לאומי משלם לאזרחים שנמצאו זכאים להם, וזאת לאחר שאזרחים אלה שילמו במשך שנים חלק משכרם למוסד זה, למען המטרה הספציפית של קבלת קצבאות וגמלאות אלה. במילים אחרות, "תשלומי העברה" במקרה דנן הם בחלקם כספים שנצטברו כתוצאה מתשלומים חודשיים ייעודיים של אזרחים, ואשר הממשלה (באמצעות המוסד לביטוח לאומי) הופקדה על חלוקתם לאזרחים, במועדים ובתנאים שנקבעו בחוק.

הקלות הבלתי נסבלת שבה הצליחה הממשלה להשיג את הסכמת הכנסת לקיצוצים אלה מעלה מספר תהיות: האם תשלומי האזרחים למוסד לביטוח לאומי הם בבחינת מס ככל המיסים, שבתקבוליו יכולה הממשלה לעשות כאוות נפשה – להגדיל או להקטין את הקצבאות, לבטלן כליל, לדחותן, לשחוק אותן וכיו"ב? האם העובדה שהאזרחים משלמים למוסד לביטוח לאומי, מדי חודש בחודשו, סכומים הנקובים במדויק, לצורך מימון של קצבאות מוגדרות היטב, אינה מעניקה להם זכות כלשהי על כספים אלה? האם הממשלה יכולה לפגוע בכספים שעליהם למדו האזרחים להסתמך?

## משמעותה של רשת הביטחון הסוציאלית

רשת הביטחון הסוציאלית מהווה את הגרעין של מדינת הרווחה בת זמננו. התפקיד החברתי של רשת הביטחון הסוציאלית הוא לשמש משענת ומקור להכנסה חלופית בכל אותם מקרים שהדרך העיקרית להשגת הכנסה, באמצעות עבודה, נפגעת לפרקי זמן קצרים או ארוכים יותר, או לצמיתות<sup>1</sup>. רשת הביטחון הסוציאלית כוללת בין השאר, ביטוח אבטלה, ביטוח נכות, קצבאות זקנה וקצבאות ילדים.

רשת הביטחון הסוציאלית מתקיימת בעיקר במדינות מערביות. היא התפתחה כמענה לצורך של כלל האוכלוסייה בביטחון כלכלי וחברתי כלשהו במסגרת כלכלה קפיטליסטית. בשונה ממערכת סעד, המיועדת לספק רק את המינימום הנדרש לקיום, והמותנית בהגדרת נזקקות, מאופיינת רשת הביטחון הסוציאלית באוניברסאליות ומבוססת על תפיסת זכאות של אזרחי המדינה לקצבאות אלה כחלק מהגדרת אזרחותם במדינה. רשת הביטחון הסוציאלית בנויה על העיקרון, שבעת פעילות כלכלית מפרישה המבוטח/ת חלק מהכנסותיו/ה כדמי ביטוח. מכוח תשלומים אלה, "קונים" האזרחים את הזכות לקבל

גמלאות המחליפות את השכר בשעה שהם נמצאים במצבים המוגדרים בחוק, כגון נכות זמנית או קבועה, אבטלה זמנית, פרישה מעבודה בגיל פנסיה וכיו"ב.

לקצבאות הביטוח הלאומי יש, לכן, גוון ביטוחי ברור. האזרחים, אשר הפרישו משכרם במהלך שנות עבודתם, למדו להסתמך על סכומים אלה כעל שלהם. שינוי, קיצוץ והקפאה של קצבאות אלה יש בהם לא רק משום הפרה של התחייבויות והסכמים מצד המדינה כלפי אזרחיה, אלא גם פגיעה בזכויות קנייניות.

בנוסף, כאשר מבצעים שינויים מרחיקי לכת במדיניות הרווחה, ללא התייעצות עם מומחים, נציגי ציבור ונציגי הקבוצות החברתיות הצפויות להיפגע מאותם שינויים, יש בכך משום פגיעה בכללי המשחק המקובלים בדמוקרטיה מתוקנת.

מסמך זה מבקש לבחון האם יכולה הייתה ממשלת ישראל לנהוג אחרת. לשם כך נבחן את התהליכים שקדמו לביצוע שינויים דומים - במערכת הפנסיה ו/או ברשת הביטוחון הסוציאלי - במדיניות רווחה אחרות. כפי שנראה, נדירים הם המקרים שבהם לא לוו השינויים בדיון ציבורי בעל שקיפות גבוהה. בנוסף נבחן גם שני מקרים, בארצות הברית ובהונגריה, שבהם הייתה מעורבות משמעותית של המערכת המשפטית.

## ניסיונות לשנות את רשת הביטוחון הסוציאלי -- בריטניה, קנדה, צרפת, גרמניה וארצות הברית

**בריטניה**, מרבית השינויים ברשת הביטוחון הסוציאלי יזומים על ידי הממשלה, אולם היא מקיימת דגם התייעצותי קודם להגשת הצעת החוק לדיון בפרלמנט. שלושה גופים, מלבד הממשלה, נוטלים חלק בתהליך גיבוש הצעת החוק, החל מטיטוטת הממשלה הראשונית (Green Paper) ועד לגיבוש ההצעה המוגשת לפרלמנט (Paper White): הוועדה המייעצת לענייני ביטוחון סוציאלי (the Social Security Advisory Committee) שהיא ועדה בלתי תלויה; האקטואר הממשלתי (יחידה עצמאית ובלתי תלויה העוסקת בניתוח וחיזוי מצבים כלכליים ומעניקה שירותים למשרדי הממשלה השונים)<sup>2</sup>; ועדת הרווחה של הפרלמנט<sup>4</sup>. למרות שתפקידם של גופים אלה הוא ייעוצי בעיקרו, חשיבותם מכרעת בגיבוש הצעת החוק הסופית. ה-Social Security Advisory Committee יוזמת התייעצות ציבורית שבמהלכה היא פונה לגופים ציבוריים שונים הנוגעים בדבר כגון ארגונים חברתיים, ועדי עובדים ואף מכוני מחקר. בנוסף, הוועדה פותחת ערוץ התייעצותי באמצעות האינטרנט, הפתוח בפני כלל הציבור, ואשר דרכו יכולים האזרחים לבטא את השגותיהם על הצעת החוק החדשה<sup>5</sup>. הממשלה חייבת לקחת בחשבון את המלצות הוועדה בעת גיבוש טיוטת החוק הסופית, כאשר המלצות ה-Committee Advisory Security Social מוגשות לחברי הפרלמנט בצמוד לטיטוטת החוק הסופית.

כל שינוי ב-National Insurance Scheme (מערך הביטוח הסוציאלי) נעשה לאחר דיון מעמיק בוועדת הפרלמנט הרלוונטית המלווה בהגשת דו"ח מפורט לפרלמנט ותהליך חקיקה הכולל שלוש קריאות בשני בתי הפרלמנט<sup>6</sup> (וזאת בשונה מהמתרחש בישראל, שבה חוק ההסדרים מועבר בהליך חקיקה מזורז במקביל לחוק התקציב, וכאשר הדיון המקדים העיקרי מתקיים רק בוועדת הכספים ולא בוועדת העבודה והרווחה).

**בקנדה**, בשונה ממדינות רבות אחרות, נודעת חשיבות פוליטית רבה לגיבוש קונסנזוס סביב קיצוצים ושינויים ברשת הביטוחון הסוציאלי. בשנים האחרונות עוברת מערכת הפנסיה הקנדית שינוי מעמיק, האמור להסתיים השנה (2003). בקנדה, בעלת המבנה הפדראלי, מרגע שהממשלה מגבשת הצעת חוק כמעט שאין משא ומתן ברשות המחוקקת. כיוון שכך, מושקע מאמץ רב בהשגת תמיכתן של הפרובינציות השונות בהצעת החוק לקיצוצים תקציביים לפני שהצעת החוק של הממשלה מוגשת לפרלמנט<sup>7</sup>.

עד לשנת 1966, קצבאות הפנסיה היו בתחום פיקוחה של כל פרובינציה. בשנת 1966, עם כינון ה-CCP (The Canada Pension Plan), העבירו מרבית הפרובינציות את השליטה בקצבאות לממשל הפדראלי. עם זאת, הפרובינציות ממשיכות להיות מעורבות בניהול הפנסיה, כיוון שכל שינוי ב-CCP חייב לקבל את אישורן<sup>8</sup>. הסכמה על שינויים נבנית לאורך זמן בדיונים בדרגים השונים, כך שעם פרסום השינויים והקיצוצים כבר לובנו מרבית הבעיות בין דרגים פוליטיים שונים.

במסגרת השינויים במערכת הפנסיה התקיימו בשנת 1996 התייעצויות ציבוריות בכל הפרובינציות. בדיונים אלה השתתפו אזרחים המייצגים קבוצות שונות באוכלוסיה: פנסיונרים, נציגי עובדים, נציגי האוכלוסייה הצעירה ועוד. הדיונים היו פתוחים, וכל אחד יכול היה להגיש את הצעותיו והשגותיו<sup>9</sup>. רק לאחר קיום כל הדיונים וגיבוש התמיכה בשינויים המוצעים, ניסח הממשל המרכזי באוטוה את הצעת החוק והביאה להצבעה בפרלמנט. המשתתפים השונים אשר אפיינו את התהליך כגון: **שקיפות, התייעצות, שיתוף הציבור והדרגים הפוליטיים השונים** סייעו לגבש את הצעת החוק תוך פשרות וגיוס תמיכה ציבורית.

**צרפת** מייצגת דגם נוסף של משא ומתן הקודם לביצוע שינויים ברשת הביטחון הסוציאלית. רשת הביטחון הסוציאלית הצרפתית בנויה משני נדבכים: הנדבך הראשון, המתקרא Securite Sociale, מהווה מערכת ביטוחית הקושרת בין ההפרשות שהפרישה/העובד/ת משכרו/ה במרוצת תקופת עבודתו/ה לבין הקצבאות המוענקות לו/ה. החלק השני, המתקרא Sociale Solidarite, ממומן מכספי מיסים ונועד לתמוך באותם האנשים אשר לא יכלו להפריש כספים במהלך עבודתם<sup>10</sup>. הנדבך הביטוחי (Securite Sociale) מנוהל בשיתוף בין נציגי העובדים ונציגי המעסיקים, ללא התערבות הממשלה (כך הוחלט בשנת 1945, עם הקמת מערכת הביטחון הסוציאלית)<sup>11</sup>. הנדבך הלא-ביטוחי (Solidarite National), מנוהל על ידי הממשלה.

העובדה כי ה- Securite Sociale מנוהל בדרך של שיתוף בין נציגי העובדים ונציגי המעסיקים העניקה עד היום משקל חשוב לאיגודים המקצועיים בדיונים לגבי כל שינוי במערכת הביטוח הסוציאלית<sup>12</sup>. מבנה השליטה הספציפי גרם לכך כי כל דיון ברשת הביטחון הסוציאלית נכרך בדיון ביחסי עבודה ובדיון על ניהול ה- Securite Sociale. במקרים מסויימים, כגון במהלך הקיצוצים של 1993, התפשרו האירגונים על סעיפים מסויימים בתמורה להמשך ניהול ה- Securite Sociale<sup>13</sup>.

בשנות השמונים החלו ממשלות צרפת השונות להציע קיצוצים ברשת הביטחון הסוציאלית, בטענה כי אלה דרושים על מנת למנוע קריסה של המערכת. ההחלטות בנוגע לקיצוצים המיועדים התקבלו באופן ריכוזי על ידי הממשלה, כמעט ללא התייעצות או משא ומתן עם קבוצות האוכלוסייה השונות ועם קבוצות האינטרסים השונות. בשונה ממה שמקובל לחשוב, ארגוני העובדים בצרפת נחשבים לחלשים ומפורדים (מספר החברים בארגונים אלה נמוך ביחס לחברות באיגודים מקצועיים במדינות אחרות באירופה). עם זאת, למרות חולשתם היחסית, ארגוני העובדים הצרפתיים נחשבים לבעלי יכולת להניע מספר רב של אנשים ולהביא להשבתה של המשק<sup>14</sup>.

הדיון בקיצוצים ברשת הביטחון הסוציאלית החל, כאמור, בשנות השמונים. בשלב זה עוד נעשו ניסיונות לקיים דיון ציבורי נרחב לגבי עצם הצורך בקיצוצים ולגבי תוכנם. בשנת 1987 ארגנה ממשלת שיראק דיון ציבורי נרחב באמצעות גוף שהוקם במיוחד למטרה זו, ה- Etats Generaux de la Securite Sociale. הממשלה ביקשה לבצע את השינויים תוך התייעצות והתחשבות בקבוצות אינטרסים שונות. בשנת 1993 ביקשה הממשלה ליישם את השינויים. ראש הממשלה דאז, בלאדור, נקט בגישה לא-עימותית ותוכנית הקיצוצים גובשה רק לאחר משא ומתן מעמיק עם אירגוני העובדים<sup>15</sup>. השינויים המוצעים כללו שני מרכיבים: האחד, קיצוצים בקצבאות הזיקנה; השני, הארכת תקופת העבודה הנדרשת לזכאות לפנסיה, מתקופה של 37.5 שנה לתקופה של 40 שנה, והקמתה של קרן מיוחדת למימון קצבאות לא-הפרשיות, אשר תמומן ממיסים. הצעת החוק לקיצוצים ברשת הביטחון הסוציאלית הועמדה להצבעה ב- Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse, המורכבת מנציגי העובדים והמעסיקים. להצבעה לא היה כל תוקף משפטי מחייב, אך היא הבהירה

למשלה כי אין התנגדות גדולה בקרב וועדי העובדים השונים לשינויים המוצעים. כך, ביולי 1993 העבירה ממשלת צרפת שינויים במערכת הפנסיה אשר נגעו במיוחד לסקטור הפרטי, אך השאירה בידי נציגי העובדים והמעבידים את ניהול קרנות הפנסיה. בנוסף, יישום השינויים נפרש על פני עשר שנים על מנת לאפשר תקופת הסתגלות. כתוצאה מכך, הועברו הקיצוצים כמעט ללא התנגדות. עם זאת יש לזכור כי הקיצוצים של 1993 נגעו למגזר הפרטי בלבד, המאורגן פחות מן המגזר הציבורי.

בקיץ 1995 הכריזה ממשלת הימין-מרכז בראשות אלן ז'ופה על כוונתה לבצע קיצוצים נוספים ברשת הביטחון הסוציאלית. העובדה שהממשלה יצאה מחוזקת מהבחירות, ביחד עם דרישות האיחוד המוניטארי האירופי מן המדינות החברות בו לעמוד בקריטריונים פיסקאליים נוקשים, הובילו את ממשלת ז'ופה להציע את הקיצוצים. הפעם לא נעשה ניסיון לקיים משא ומתן בנוגע לתוכנם של השינויים ואלו נשמרו בסוד עד ליום הצגתם בפרלמנט. בפני הפרלמנט הוצגה התכנית כמסמך כוונות כולל לשינוי מבני במערכת הביטחון הסוציאלית ולשינוי במבנה קרנות הפנסיה ובשליטה בהן. התוכנית של ז'ופה כללה הצעה להנהיג ביטוח בריאות ממלכתי אחיד למגזרים השונים, שינויים במבנה הקצבאות ובזכאות, מיסים חדשים (גם על קצבאות) והקפאת חלק מן הקצבאות למשך כשנה. בנוסף, הוצע לבטל את שיתופם של נציגי העובדים והמעסיקים בניהול מערך הביטחון הסוציאלית<sup>16</sup>. בתגובה, הצרפתים יצאו לרחובות וארגוני העובדים (בעיקר עובדי הרכבות והרכבות התחתיות) השביתו את המשק. ארגוני העובדים זכו לתמיכה גדולה בציבור. בעקבות ההתנגדות הציבורית נסוג ז'ופה מתוכניותיו לגבי קרנות הפנסיה אך העביר את שאר הקיצוצים, באופן חד צדדי על ידי תקנות חירום וחקיקה פרלמנטרית<sup>17</sup>. זמן קצר לאחר מכן, בבחירות לפרלמנט בשנת 1997, איבדה ממשלת ז'ופה את השלטון.

בימים אלה ממש מנסה ממשלת צרפת, בראשותו של ז'אן-פייר ראפרן (Raffarin), לבצע שינויים (המכונים "תוכנית Fillon", על שם שר הפנים פרנסואה פילון) בתחום הביטחון הסוציאלית, כאשר השינויים הראשונים שנערכים הינם בתחום הפנסיה של עובדי המגזר הציבורי. השינויים כוללים קיצוץ בקצבאות והשוואת תקופת העבודה הנדרשת לזכאות לפנסיה לזו של עובדי המגזר הפרטי -- 40 שנה. התוכנית אינה כוללת את ביטול הפנסיה התקציבית. להבדיל מן הדרך בה נקט ז'ופה בשנת 1995, ראפרן קיים התייעצויות שונות לפני פרסום התוכנית, והוא גם נהנה מתמיכה גדולה יותר בתוך הפרלמנט. עם זאת, הציבור הצרפתי התנגד בתחילה לתוכנית המוצעת. על פי התוכנית המקורית, אמורים היו עובדי המגזר הציבורי לא רק לעבוד זמן רב יותר עבור פנסיה קטנה יותר, אלא גם לאבד את מעורבותם בניהול מערכת הפנסיה. בעקבות העלאת ההצעות על ידי ראפרן ופילון, באפריל 2003, סער הרחוב הצרפתי. ארגוני העובדים הצליחו לארגן כמה הפגנות ענק ושבתות, שנתמכו על ידי רוב הציבור הצרפתי. למרות העובדה שרוב גדול בציבור הצהיר כי הוא מכיר בנחיצות השינויים על מנת לייצב את מערכת ה-Securite Sociale, לנוכח השינויים הדמוגרפים העוברים על החברה הצרפתית, הרוב התנגד להארכת משך תקופת העבודה הנדרשת לצורך פרישה לתקופה של 40 שנה, החל משנת 2008 ולתקופה של 42 שנה, החל משנת 2020.

ביוני 2003 התחולל מאבק ברחוב הצרפתי ובפרלמנט הצרפתי. אם בחודשים שקדמו לדיון על התוכנית הביע הציבור הצרפתי תמיכה בעצם הצורך בשינויים, הרי שבמרוצת הזמן הועלו תהיות הן לגבי תוכן השינויים והשפעותיהם על איכות החיים של העובד הצרפתי והן לגבי הלגיטימיות של התוכנית. רבים בציבור הצרפתי חששו כי השינויים יאלצו אותם לעבוד יותר ויותר שנים תמורת פנסיה מצומצמת. עוד הועלתה הטענה כי הממשלה לא קיבלה בבחירות מנדט לבצע שינויים כה מרחיקי לכת. יש לציין עוד כי צרפתים רבים חשו כי הנשיא שיראק - שמינה את ראפרן איש הימין לראש ממשלתו - נבחר לתפקידו ללא תחרות מן השמאל, וכי רבים הצביעו עבורו בעיקר כדי למנוע את עליית הימין הקיצוני של לה-פן לשלטון<sup>18</sup>.

ההפגנות קראו לפתוח מחדש את הדיון ב"תוכנית פילון". הממשלה הצרפתית, מצידה, הודיעה כי התוכנית תצא אל הפועל למרות ההתנגדות. ביום 15 ביוני ארגנה הממשלה הפגנת תמיכה בשם "הרוב הדומם התומך בתוכנית" לדבריה. הממשלה גם פתחה בהחתמת עצומת תמיכה בתוכניתה. ראפרן טרח לשגר מכתב "אישי" לכל בתי האב בצרפת על מנת לנסות להעביר את הרחוב הצרפתי לצדו. למרות המחאה הציבורית הנרחבת, עמדה הממשלה על דעתה כי היא תעביר את תוכניתה. בעקבות הפגנת כוח זו של

הממשלה, נחלש עם הזמן המאבק הציבורי בצרפת. הממשלה הצליחה לפלג את הציבור הצרפתי וליצור אנטגוניזם נגד הארגונים המקצועיים שנלחמו בקיצוצים המוצעים. הממשלה אף הצליחה לבודד את אחד הארגונים הגדולים ביותר, ה-CFDT, עוד בתחילת המאבק, כאשר הבטיחה את תמיכתו בתוכנית<sup>19</sup>.

אנשי כלכלה ואינטלקטואלים, כמו גם מפלגות השמאל, קראו תיגר על טענת הממשלה לפיה התכנית המוצעת היא הכרח השעה וכי אין לה שום חלופה. השמאל, ובעיקר ארגוני העובדים הגדולים, רשמו הצלחה כאשר גרמו לפתיחה מחדש של הדיון בתוכנית ובתכניה. בעוד שתנועת המחאה ברחוב נחלשה, ניתן היה לשמוע בתקשורת ובפרלמנט ביקורות ואלטרנטיביות. לקראת הדיון בהצעת החוק, הגישו חברי פרלמנט 9,000 הסתייגויות, בתקווה להאריך את הדיון ולדחות את ההצעה. למרות כל אלה, הועבר החלק הראשון של תוכנית פילון, זה הנוגע לפנסיה במגזר הציבורי, בפרלמנט הצרפתי ביולי 2003.

הדיון בתוכנית ראפרן לבש צורה של עימות, כאשר ארגוני העובדים מטילים ספק בלגיטימיות של התוכנית המוצעת ובסמכותה של הממשלה המכהנת לבצע קיצוצים, ומנגד, הממשלה מערערת על סמכותם של ארגוני העובדים להשביח את המשק ולפעול נגד פרלמנט נבחר. הקיצוצים ברשת הביטחון הסוציאלית הועברו בחקיקה - ולא תוך משא ומתן והשגת הסכמה.

**בגרמניה**, שבה הנהיגה הממשלה השנה קיצוצים ושינויים ברשת הביטחון הסוציאלית, נוהגת שיטה של דיון ציבורי נרחב. הצעות חוק הנוגעות לרשת הביטחון הסוציאלית מועברות לארגוני עובדים ולנציגי המעסיקים, עוד לפני שהליך החקיקה הרשמי מתחיל, על מנת לאפשר להם לגבש עמדה בנושא<sup>20</sup>. חשיפת ההצעות לשינויים לפני התחלת תהליך החקיקה הרשמי גם מאפשרת לאותן קבוצות להפעיל לחץ להכנסת שינויים בהצעת החוק הממשלתית. מצד שני, הדיון המקדים מאפשר לממשלה לבדוק מהם סלעי המחלוקת העיקריים העתידים לעלות בעת תהליך החקיקה ולהתכונן לקראתם.

במקביל לאפיק הפעולה הלא-רשמי, מתקיים דיון רשמי במועצה החברתית המייעצת, גוף המורכב מנציגי העובדים, המעסיקים, משרד האוצר ואנשי אקדמיה מתחום מדעי החברה. נציגים אלה ממונים אחת לארבע שנים מאז שנת 1957. אנשי המועצה מעודכנים באופן שוטף בנוגע להצעות חוק חדשות הנוגעות לקצבאות ומגיישים דו"ח שנתי בנושא רשת הביטחון הסוציאלית. על מעמדה של המועצה מעידה העובדה שנציגי ממשלה מגיעים באופן קבוע לישיבותיה ונחשפים לעמדות נציגי העובדים, המעסיקים ואנשי אקדמיה<sup>21</sup>.

בנוסף למועצה החברתית המייעצת, הממשלה ממנה גם ועדות מומחים אד-הוק לדיון בנושאים ספציפיים הנוגעים לשינויי החקיקה המוצעים. ועדות אלה מורכבות לא רק ממומחים אקדמיים ומנציגי עובדים ומעסיקים, אלא גם מנציגי ארגונים חברתיים, כגון אירגוני נשים וקבוצות אינטרס אחרות. השפעתם של אנשי האקדמיה ואנשי המקצוע באותן ועדות אד-הוק ניכרת היטב בשינויים שנעשו ברשת הביטחון הסוציאלית במהלך שנות התשעים (בשנת 1992 ובשנת 1999)<sup>22</sup>.

ההתדיינות במוסדות השונים הביאה לצמצום הקונפליקטים ולחיפוש משותף אחר פתרונות לבעיות הניצבות לפתחה של רשת הביטחון הסוציאלית.

הדיון שהתקיים בשנה האחרונה (2003) בגרמניה נסוב סביב תוכניתו של ראש ממשלת גרמניה, גרהרד שרדר (Schroder), הנקראת "אגינדה 2010". במסגרת התוכנית, ביקשה הממשלה לקצץ בפנסיה התקציבית ולהאריך את משך שנות העבודה הנדרשות לרכישת זכאות לפנסיה. כמו כן, הממשלה ביקשה לקצץ בתקופת הזכאות לדמי אבטלה, להפריט את הביטוח הרפואי ולשנות את הכללים הנוהגים ביחסי עובד-מעביד, על מנת להקל על המעבידים לפטר עובדים. שרדר הכריז על התוכנית במרץ 2003, ועורר התנגדויות הן בתוך מפלגתו והן מחוצה לה. על מנת להעביר את תוכניתו נזקק שרדר לתמיכת רוב חברי הפרלמנט על שני בתיו, אך בעיקר לתמיכת חברי מפלגתו ומפלגת הירוקים, החברה השנייה בקואליציה. מפלגתו של שרדר, ה-SPD, קיימה דיון מיוחד בתוכנית והחליטה לתמוך בה, לאחר ששרדר איים לא פעם בהתפטרות. אך התמיכה התאפשרה רק לאחר משא ומתן ממושך בין אגף השמאל ב-SDP לבין תומכי שרדר, ואשר במהלכו הוכנסו

שינויים בתוכנית המקורית, כגון דחיית יישום השינויים בפנסיה וצמצום הפגיעה במובטלים<sup>23</sup>. מעט לאחר מכן הביעה גם מפלגת הירוקים תמיכה בתוכנית. כך, מנע מעצמו שרדר את הצורך להסתמך על תמיכתן של מפלגות האופוזיציה. שרדר נפגש גם עם האיגודים המקצועיים הגדולים, פגישה שלוותה במתח רב ולא הביאה להתדיינות רצינית. עם זאת, איגוד עובדי תעשיית האנרגיה והכימיקלים בחר לתמוך בתוכנית, משום שלדבריהם "עדיפים קיצוצים ורפורמות קלות תחת ממשלת שמאל מאשר קיצוצים כואבים יותר תחת ממשלת ימין"<sup>24</sup>.

איגודי העובדים לא הצליחו להוציא את הגרמנים לרחובות ואחרי כמה הפגנות קטנות הודיעו ראשיהם על ביטול מסע ההפגנות. בעקבות זאת הוסט הדיון חזרה מן הרחובות למסדרונות הפרלמנט. תוכניתו של שרדר התקבלה בבונדסטאג ביום 17 באוקטובר. עם זאת יש לציין, כי התהליך המורכב של דיונים המקדים כל מעשה חקיקה אפשר לקיים משא ומתן הן בתוך המפלגות עצמן (ולראיה – המחלוקת בתוך מפלגת השלטון של שרדר, שהביאה לשינוי סעיפים בהצעת החוק המקורית), הן בשני בתי הפרלמנט והן בוועדות הקבועות והמשתנות. מורכבותו של תהליך החקיקה נועדה למנוע "מחטפי" חקיקה.

**בארצות הברית**, שרשת הביטחון הסוציאלי שלה היא המצומצמת מכל אלה שסקרנו עד כה, יש פיקוח ציבורי הדוק, המונע ביצוע שינויים בעלי אופי של מחטף. רשת הביטחון הסוציאלי שם בנויה על חוק הביטוח הסוציאלי משנת 1935 ומחוק ביטוח רפואי, ה-Medicare משנת 1965. עבודתה של מערכת הביטוח הסוציאלי לוותה תמיד על ידי ועדות מייעצות. ועדות אלה נהגו להתחלף כל ארבע שנים עד לשנת 1994, שבה הוחלט על הקמת ועדה מייעצת קבועה בת 7 חברים<sup>25</sup> בוועדה זו יש ייצוג לנציגי המגזר השלישי. כל שינוי במערכת הביטחון הסוציאלי או ב-Medicare חייב להיעשות בחקיקה<sup>26</sup>.

לוועדה המייעצת, כמו גם לחבר הנאמנים של מערכת הביטחון הסוציאלי, תפקיד חשוב בעיצוב רפורמות, למשל בתחום קצבאות הזקנה, בהיותם מייצגים את מגוון הקשת הפוליטית. תפקידם לגבש קונסנזוס בנוגע למשך וקצב השינויים המוצעים. לדו"ח השנתי המוגש על ידי חבר הנאמנים על מצב קצבת הזקנה ((social security, נודע תפקיד חשוב בכך שהוא מהווה נקודת מוצא המוסכמת על כולם לדיון בענייני מדיניות. גם למסורת השדלנית (lobbying) האמריקאית השפעה חשובה על עיצוב מערכת הביטחון הסוציאלי<sup>27</sup>.

## **מערכת המשפט ורשת הביטחון הסוציאלי -- מקרים מהונגריה ומארה"ב**

שינויים ברשת הביטחון הסוציאלי נדונים לא רק בפרלמנטים ובארגונים חברתיים בעלי עניין, אלא גם במערכת המשפט.

מנקודת ראות משפטית, השאלה המרכזית העולה בכל פעם שמנסים לערוך שינויים ברשת הביטחון הסוציאלי, היא האם העובדה שאנשים הפרישו בשנות עבודתם, חודש בחודשו, חלק משכרם למימון הקצבאות – בישראל, אלו הם דמי ביטוח לאומי שהמוסד לביטוח לאומי גובה מן העובד וממעסיקו – מקנה לעובד זכות קניינית על הקצבאות.

כפי שנראה להלן, מערכת המשפט ההונגרית סברה שכן, ואילו מערכת המשפט האמריקנית סברה שלא; אך לפחות משפטן ידוע אחד בארצות הברית הביע דעה שונה מזו של בתי המשפט בארצו.

**בית המשפט העליון בהונגריה**  
הונגריה מהווה מקרה בוחן מעניין בנושא הפגיעה ברשת הביטחון הסוציאלי. במשך תקופה ארוכה התקיימה בהונגריה רשת ביטחון סוציאלי בעלת מאפיינים ביטוחיים מחד

ואלמנטים של מדיניות רווחה הנסמכים על סולידאריות חברתית מאידך. לאחר התפוררות הגוש הסובייטי מצאה עצמה הונגריה במצב של גירעון תקציבי עמוק. הממשלה פנתה לבנק העולמי בבקשת סיוע. הבנק העולמי נענה לבקשה אך התנה את סיועו בכך שממשלת הונגריה תבצע קיצוצים עמוקים בתקציבה. בהתאם לכך החליטה ממשלת הונגריה בקיץ 1995 על שורת קיצוצים, שכללה פגיעות חמורות ברשת הביטחון הסוציאלית: פגיעה בקצבאות ילדים, בדמי מחלה, בחופשות לידה ועוד. החקיקה החדשה הועברה בחטף, כמעט ללא שום דיון מוקדם או דיון ציבורי. השינויים הללו ביטלו את הבסיס האוניברסאלי של רשת הביטחון הסוציאלית והסבו אותה למערכת סעד המבוססת על מבחני "נזקקות".

בתגובה הוגשו עתירות לבית המשפט החוקתי. העותרים טענו כי תוכנית הקיצוצים ביטלה או שינתה בן לילה קצבאות, שתפסו מקום חשוב בתחשיבי התקציב המשפחתי של משפחות רבות. טענה נוספת הייתה כי שינויים אלה פגעו במעמד החוקתי של רשת הביטחון הסוציאלית ובזכויות הנרכשות של האזרחים<sup>28</sup>.

בית המשפט העליון בהונגריה הכיר בכך שעל המדינה ליהנות ממרווח פעולה גדול בכל הנוגע להנהגת שינויים ברשת הביטחון הסוציאלית, בהתאם למצב המשק. עם זאת, הוא פסק כי זכותה של המדינה להנהיג שינויים אינה בלתי מוגבלת<sup>29</sup>.

בית המשפט מצא לנכון לציין כי בית המחוקקים יכול להשיג את הסכמת החברה ואת שיתוף הפעולה שלה בביצוע שינויים ברשת הביטחון הסוציאלית, אך ורק אם היא בוחרת לפעול באופן התואם את תחושת הצדק החברתי והמוסרי של החברה<sup>30</sup>.

בית המשפט קבע כי הממשלה אינה יכולה לפגוע ברשת הביטחון הסוציאלית כאוות נפשה וקבע אמות מידה לשפיטת מידת החוקיות של פגיעות מוצעות, תוך שהוא מתמקד בשלוש סוגיות: הגנה על זכויות נרכשות, אינטרס ההסתמכות (Reliance Interest) והוודאות המשפטית (Legal Certainty). בעקבות טענות אלה נענה בית המשפט לעותרים ופסק כי אכן חלק מן הקיצוצים היו בלתי חוקתיים.

בית המשפט קבע כי בית המחוקקים לא צריך היה להסתפק בשקילת הנחיצות הכלכלית של הקיצוצים. היה עליו לשקול גם את ההגנה שהחוקה מעניקה לאימהות, למשפחות ולילדים; כל אלה, ביחד עם הזכות לחיים, היו צריכים להילקח בחשבון. ביטול קצבת הילדים ומענק הלידה הפרו את האיזון שבין מחויבות המדינה להגן על חיים ועל האוטונומיה של האם, וכיוון שכך הביטול הוא בלתי חוקי. בית המשפט גם הצביע על הפגיעה האפשרית של קיצוצים תקציביים בזכויות חברתיות המעוגנות בחוקה. לדעת בית המשפט, בית המחוקקים, בבואו להחליט על קיצוצים, חייב להבטיח כי הקצבאות לא תרדנה מן הרמה המינימאלית הנדרשת לשם הבטחת הזכויות הללו<sup>31</sup>.

בית המשפט גם הצביע על הצורך של בית המחוקקים להבטיח כי הקיצוצים הנעשים אינם עומדים בניגוד לעקרונות חוקתיים בסיסיים כגון האיסור על אפליה, זכות הקניין, ודאות משפטית (Legal Certainty) ואינטרס ההסתמכות (Reliance Interest).

לעיקרון הוודאות המשפטית חשיבות מרכזית, בהיותו הבסיס התיאורטי להגנה על זכויות חברתיות נרכשות. מדובר ביכולתו של האזרח לדעת מה מצב הטבותיו בכל רגע נתון. האזרח מסתמך על ידע זה בבואו לכלכל את צעדיו לעתיד. עקרון זה הוא בעל חשיבות מיוחדת בכל הנוגע לפעילות על פני זמן של רשת הביטחון הסוציאלית: ממנו נגזר הספק באשר למידת החוקיות של שינוי קצבאות שעליהן ניבנו ציפיות לתקופות זמן ארוכות, וזאת בן לילה, בלא הצדקה מספקת ומבלי לאפשר תקופת הסתגלות<sup>32</sup>. לדברי בית המשפט העליון בהונגריה, רשת הביטחון הסוציאלית, והציפיות המתלוות אליה, אסור שתהיה חשופה לשינוי משמעותי בין לילה וללא סיבה מספקת. צידוק מיוחד נדרש לשינוי שאינו מאפשר תקופת הסתגלות<sup>33</sup>. בית המשפט קבע כי בית המחוקקים, בבואו לשנות את קצבת הילדים, בלא לאפשר תקופת הסתגלות, התעלם מן העובדה שקצבה זו, שמקבליה קיבלו באופן סדיר, הייתה מרכיב חשוב בתחשיב ארוך הטווח של התקציב המשפחתי בכל הנוגע להולדת ילדים, גידולם וחינוכם. הקצבה, הגם שהיא לא כיסתה את מלוא ההוצאות הללו, הבטיחה יציבות מסוימת, שאפשרה עריכת תחשיבים ארוכי טווח.



תוכנית הקיצוצים פגעה בדרישה החוקתית לוודאות משפטית, משביטלה או שינתה את הקצבה, תוך מתן תוקף מיידי לשינוי או לביטול.

לדברי בית המשפט ההונגרי, העובדה שאנשים משלמים ממשכורתם עבור ביטחון סוציאלי יוצרת תחושה אישית של זכות, הנסמכת גם על האמונה בכך שהמדינה תערוב לקצבות ותגן על ציפיות לגיטימיות -- ובכך תבטיח את היציבות של המערכת. ההגנה חשובה במיוחד כאשר מדובר בציפיות העומדות לפני מימוש, דהיינו, כאשר הפרט מגיע לגיל או למצב שבו הוא זכאי לקצבה; ההגנה דרושה עוד יותר כאשר מדובר במצב שבו הזכות כבר מומשה והפרט נהנה מרשת הביטחון הסוציאלי<sup>34</sup>. בית המשפט פסק כי קצבאות הניתנות לתקופות קצרות וקצובות, כגון קצבת ילדים, צריכות ליהנות מקדימות בהגנה, לא רק משום שמדובר בילדים, אלא משום שמדובר בפגיעה בביטחון של אנשים האמורים לקבל את הקצבה בעתיד הקרוב<sup>35</sup>.

כאשר מדובר בקצבאות הניתנות על פני תקופות ארוכות, יש הצדקה רבה יותר להנהגת שינויים לאור שינוי בנסיבות הכלכליות. במקרה הזה, הבסיס לבחינת חוקיותם של קיצוצים הוא האם יש לקצבה הנדונה מרכיב כלשהו של ביטוח: במידה ויש לקצבה מרכיב ביטוחי הרי שחוקיות הקיצוצים נבחנת לאור הפגיעה בזכות הבסיסית לקניין. במידה ואין לקצבה מרכיב ביטוחי הרי שחוקיות הקיצוצים נבחנת לאור עיקרון הוודאות המשפטית שהוזכר לעיל.

בית המשפט ההונגרי סבר כי אם נלקחו מאנשים "טובין" בחוק, לצורך ביטחון סוציאלי, אזי החוק חייב להבטיח לאנשים אלה רמה של ביטחון סוציאלי שתהיה ברת השוואה לביטחון המגולם ברכוש. ההגנה על ה"טובין" הנ"ל חייבת להימשך עד למועד שבו האזרח יכול לממש את זכאותו לשירות או לקצבה, ומכאן נובע שמרכיב זה של ביטחון סוציאלי אינו יכול להתבטל. עם זאת, אין מקום לדבר על הלימה מדויקת בין התשלומים ששולמו ובין ההטבות שמקבלים, וזאת משום אופן הפעולה (נכסים לא מהוונים), אופייה הסולידארי של רשת הביטחון הסוציאלי ומרכיב הסיכון ארוך הטווח החל על האזרח המשלם<sup>36</sup>. כאשר מדובר במערכת ביטוחית חובה, זכאי המבוטח לצפות ליציבות של מערכת, דהיינו, הוא זכאי לצפות כי המדינה לא תפגע ב"טובין" שלו.

לבסוף -- לדברי בית המשפט ההונגרי, החוקה מעניקה הגנה לרכוש משום שהיא רואה בואת האמצעי המסורתי של הבטחת בסיס כלכלי לאוטונומיה של הפרט. הרוב המכריע של האזרחים כיום אינו נמנה עם הפנסיונרים המסוגלים להתקיים מרכושם-הם. דהיינו, הם אינם יכולים להסתמך על נכסים שלהם-עצמם כדי להשיג ביטחון חברתי-כלכלי בתקופה שאינם עובדים או לעת הגיעם לגיל פרישה מעבודה. מלכתחילה, הם חיים כך שהם משקיעים חלק משכרם בביטחון סוציאלי, והפירות של השקעות אלה -- קצבאות הביטוח הלאומי -- ממלאים את התפקיד של רכוש מובן הצר של המילה: הענקת ביטחון חברתי וכלכלי. כאשר השקעות אלה של הפרטים מנוכות משכרם על פי חוק, החוק הוא זה שצריך להבטיח לפרטים ביטחון כלכלי וחברתי המקביל לביטחון המוענק על ידי רכוש.

### בית המשפט העליון בארצות הברית

בארצות הברית נתבקשו בתי המשפט לדון בעתירות של אזרחים אשר טענו כי פגיעה בקצבת הזקנה (social security) מהווה פגיעה בזכות קניינית.

הפסיקה הידועה ביותר ניתנה בשנת 1960, כאשר בית המשפט העליון דחה את עתירתה של אישה שביקשה לקבל את קצבת הזקנה של בעלה, שבהיותו קומוניסט, גורש מארצות הברית בשנת 1956<sup>37</sup>. בהכרעת רוב -- חמישה נגד ארבעה -- פסק בית המשפט כי הסכומים שהצטברו כתוצאה מתשלומי האיש אינם מקנים "זכות קניינית", וכי עצם הניכוי החודשי מן השכר של דמי ביטוח לאומי אין בו כדי ליצור קשר חוזי בין האזרח לממשלה<sup>38</sup>. בית המשפט סבר כי ייחוס לאזרח של זכות קניינית על כספי קצבת הזקנה תמנע ממערכת הביטוח הלאומי "את הגמישות ואת האומץ הדרושים לה כדי להסתגל לתנאים המשתנים ללא הרף"<sup>39</sup>.

פסיקה זו הנחתה את בתי המשפט בארצות הברית מאז ועד היום. עם זאת, זמן קצר לאחר הפסיקה, בשנת 1964, יצא צ'ירלס רייך (Reich), פרופסור למשפטים מאוניברסיטת ייל שבארצות הברית, נגד העמדה של בית המשפט. רייך ביסס את טיעונו על הגידול שחל בהיקפה של המדינה ובהיקף פעולותיה, לרבות היקף הכספים שהיא מעתירה על האזרחים במסגרות שונות ובהן ה- social security. גידול זה מחייב, לדעתו, התבוננות מחודשת על עצם מושג הקניין. רייך טען כי מן הראוי לכלול במושג זה לא רק את הרכוש שהפרט צובר בפועל במסגרת העסק הפרטי שלו, או במסגרת עבודתו כשכיר, אלא גם התחייבות של המדינה לשלם תשלומים כאלה או אחרים לאזרחיה. על רקע זה יצא רייך נגד התפיסה שהנחתה את בית המשפט במקרה הנ"ל, ולפיה כספים שהממשלה מעתירה על אזרחיה הם בבחינת "כספים על תנאי", שהמדינה רשאית בכל עת להחרימם, בשם האינטרס של המדינה<sup>40</sup>.

רייך סקר מקרים שונים שבהם פסקו בתי המשפט בארצות הברית לטובת המדינה, כאשר אזרחים עתרו בבקשה לקבל תשלום זה או אחר ממנה. אולם קצפו יצא בעיקר על המקרה של שלילת קצבת הזקנה מן העובד הקומוניסט: "אין עוד תשלום כלשהו, מהתשלומים שהממשלה מעתירה על אזרחיה, שהוא אישי או אינדיווידואלי יותר מקצבת הזקנה. אין עוד תשלום המהווה באופן ברור יותר חלופה כפויה לקניין פרטי -- שהרי הסכום שנוכה מדי חודש בחודשו משכר העובד ומכספי המעסיק יכול היה לשמש להגדלת השכר של העובד או להגדלת חסכונו המעסיק. אין עוד תשלום שהבריות כה נוטים להסתמך עליו, או כה נוטים להתייחס אליו כאל קניין. אין עוד תשלום שהוא חיוני יותר לעצמאות ולכבודו של הפרט. ועם זאת, לפי התפיסה השוררת בקונגרס ובבתי המשפט, גבר או אישה שעבדו במלוא חייהם, אינם נהנים מכל זכות שאי אפשר לנטלה מהם בשם מדיניות ציבורית זו או אחרת".<sup>41</sup>

רייך טען עוד כי בית המשפט העליון בארצות הברית, בהחליטו להעמיד את האינטרס הציבורי אל מול האינטרס של פרט אחד - במקרה זה, העובד שגורש לבולגריה בשל דעותיו הפוליטיות -- עיוות את משמעות האינטרס הציבורי, שכן הוא שכח להביא בחשבון את השלכות פסיקתו על כלל מקבלי קצבת הזקנה בארצות הברית. מה שעמד באותו משפט על כף המאזניים היה, לדברי רייך, הביטחון של ה- social security, כמו גם כל הערכים החברתיים הגלומים בהבטחה, כי אלה מאיתנו המגיעים לגיל פרישה יוכלו ליהנות מבסיס קיום יציב, מכובד ועצמאי<sup>42</sup>.

רייך סיים באומרו כי מן הראוי להחיל את מושג הקניין על הזכאות לדמי אבטלה וקצבת זקנה. תכליתם של תשלומים אלה היא לשמר את יכולתו של הפרט לקיים את עצמו, להשתקם ולהיות שותף בעל ערך במשפחה ובקהילה. בעקרון, תשלומים אלה מהווים חלק מן הנחלה של הפרט בקהילה. רק כאשר יהפכו תשלומים אלה לזכויות, תוכל מדינת הרווחה להשיג את היעד של הבטחת בסיס מינימאלי לכבודו של הפרט ולרווחתו, בחברה שבה אף אחד לא יכול להיות אדון מלא על גורלו<sup>43</sup>.

## אפשר לעשות זאת אחרת

הקיצוצים שממשלת ישראל עשתה ברשת הביטחון הסוציאלית - בתכנית "חומת מגן כלכלית" משנת 2002, בחוק ההסדרים לשנת 2003 ובשתי התוכניות "להבראת כלכלת ישראל" בשנת 2003 (האחת כבר אושרה, השנייה תועלה להצבעה בכנסת בדצמבר 2003) -- פוגעים בשכבות רחבות של האוכלוסייה בישראל. הן פוגעות במעמד הבינוני, המועסק במגזר הציבורי ונהנה מזכויות פנסיה, ובשכבות מעוטות משאבים, המסתיעות בקצבאות המוסד לביטוח לאומי על מנת להתקיים בכבוד. למרות היותן של התוכניות הנ"ל תוכניות מרחיקות לכת הן מבחינת השינויים המבניים שהן מבקשות להכניס במדינת הרווחה, הן בקיצוצים העמוקים בקצבאות, והן בשינוי הערכי שהן מחוללות ביחס ובמחויבות שבין המדינה לאזרחיה, הרי שהצעות החוק, שגובשו במשרדי האוצר, הועברו במהירות שאינה תואמת את השלכות של אותן תוכניות, ובלא התייעצות עם המוסד לביטוח לאומי, עם ההסתדרות ועם ארגונים חברתיים.

אפשר לעשות זאת אחרת. לשם כך, דרוש להכיר בחשיבותם של **שקיפות** תהליך גיבוש הקיצוצים והשינויים, **ההתייעצות** עם גופים מקצועיים, אקדמיים ועם קבוצות האוכלוסיה אשר יושפעו באופן ישיר מן השינויים המוצעים, וקיום **דיון ציבורי מקדים** להגשת הצעת החקיקה. להלן מספר הצעות המתבססות על החומר שסקרנו במסמך זה:

1. **דיון מקדים**: מן הדין שכל הצעת חוק אשר השלכותיה על מדיניות הרווחה בישראל הינן כה מרחיקות לכת, תיבחן לעומק במרכז מפלגת השלטון ובקרב מפלגות הקואליציה, קודם להעלאתה לדיון בכנסת. כמו כן, יש לשתף בדיונים המקדימים גם את הגופים המקצועיים בממשלה ומחוצה לה, כמו גם את הארגונים החברתיים הרלבנטיים - איגוד העובדים הסוציאליים, ארגונים חברתיים וכיו"ב. הדיונים המקדימים צריכים לאפשר הכנסת שינויים בתוכן הצעת החוק.

2. **דיונים בוועדות הכנסת ובוועדות מומחים**: הצעת חוק אשר נועדה לשנות את מהות מדיניות הרווחה, ראוי שתזכה לדיון מפורט ומעמיק בוועדות הכנסת, ובמיוחד בוועדת העבודה והרווחה. במקרים מסוימים, יש להטיל על ועדת העבודה והרווחה להקים תתי-ועדות אשר יעסקו באופן ממוקד, ובסיועם של אנשי מקצוע, בבחינת סעיפי הצעת החוק והשלכותיהם. מן הראוי שהוועדה תיעזר במחקרים ממקורות החיצוניים למשרד האוצר. בנוסף, ראוי שהצעת החוק תיבחן בוועדת חוק, חוקה ומשפט על מנת לבדוק את מידת חוקיותה.

3. **יישום הדרגתי של התוכנית**: בין תפקידי ועדת העבודה והרווחה יש למנות את קביעת הזמן הרצוי שבו יכנס החוק החדש לתוקף. יש לקחת בחשבון כי קיצוצים נרחבים בכספים שאזרחים למדו לסמוך עליהם למען קיומן היום-יומי, מחייבים לתת פרק זמן מספיק להיערכות לחיים ללא אותם כספים. את השינויים המוצעים יש להפעיל באופן הדרגתי על פני שנים.

4. **שקיפות ונגישות גבוהים**: ישנה חשיבות מרכזית לאופן שבו מתנהל הדיון בהצעת החוק: יש להעדיף שקיפות ונגישות למידע על פני דגם עימותי שבו "המדינה" מתעמתת עם ארגוני העובדים או נציגי השכבות החלשות. על כן מן הראוי לחשוף בפני הציבור כולו את טיוטת הצעת החוק, כבסיס לדיון ציבורי.

5. **...ואולי ישנן חלופות אפשריות?** ומעל לכל -- גם במקום שבו יש הסכמה רחבה על כך שיש צורך בשינויים ברשת הביטחון הסוציאלית -- יש לאפשר השמעת דעות אלטרנטיביות לגבי שינויים אלה. מן הראוי לדאוג לכך שהשינויים המוצעים לא יפגעו בתשתית יחסי האימון שבין המדינה לאזרחיה וביכולתם של כל אזרחי המדינה לחיות חיים של כבוד במדינת ישראל.

{הערות}

<sup>1</sup> אברהם דורון ורלף מ. קרמר, *מדינת הרווחה בישראל*, תל אביב: עם עובד, 1992, עמ' 1

<sup>2</sup> ר' רקע ומידע על המוסד לביטוח לאומי וקצבאות רשת הביטחון הסוציאלית באתר האינטרנט: [www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il) {חזרה}

<sup>3</sup> [www.gad.gov.uk](http://www.gad.gov.uk). יחידת האקטוארים הממשלתית בבריטניה הינה יחודית בכך שהיא מהווה יחידה ממשלתית בלתי תלויה, המספקת שירותים למשרדי הממשלה השונים תמורת תשלום. בישראל, לעומת זאת, יושבים האקטוארים במשרד האוצר ומספקים לו שירותי חיצוני כלכלי.

<sup>4</sup> Emmanauel Reynaud (ed.), *Social Dialogue and Pension Reform*, Geneva: International Labour Office, 2000, p.2.

6. Emmanuel Reynaud (ed.), *Social Dialogue and Pension Reform*, Geneva: International Labour Office, 2000, p. 17-18.
7. Douglas R. Arnold, Michael J. Graetz and Alicia H. Munnell (eds.), *Framing the Social Security Debate -- Values, Politics and Economics*, Washington, D.C.: National Academy of Social Insurance, 1998, p. 274.
8. Ibid.
9. Douglas R. Arnold, Michael J. Graetz and Alicia H. Munnell (eds.), *Ibid.*, p.276.
10. Guiliano Bonoli, *The Politics of Pension Reform -- Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 123-124.
11. [www.observatoire-retraites.org/versionanglaise/frenchsystem/Introduction.htm](http://www.observatoire-retraites.org/versionanglaise/frenchsystem/Introduction.htm)
12. Guiliano Bonoli, *Ibid.*, p.123.
13. Guiliano Bonoli, *The Politics of Pension Reform -- Institutions and Policy Change in Western Europe*, 127.
14. Bernhard Ebbinghaus and Anke Hassel, "Striking deals: concentration in the reform of continental European welfare states", *Journal of European Public Policy*, 7:1 March 2000, pp. 44-62.
15. Guiliano Bonoli, *The Politics of Pension Reform -- Institutions and Policy Change in Western Europe*, p. 138.
16. Guiliano Bonoli, *Ibid.*, p. 145.
17. Guiliano Bonoli, *Ibid.*, p. 146.
18. "One strike and you'll be out?", *The Guardian*, Wednesday June 11, 2003 [www.guardian.co.uk/france/story](http://www.guardian.co.uk/france/story)
19. *Liberation*, 15.5.2003.
20. Emmanuel Reynaud (ed.), *Social Dialogue and Pension Reform*, Geneva: International Labour Office, 2000.
21. Emmanuel Reynaud (ed.), *Ibid.*, pp. 41-44.
22. Emmanuel Reynaud (ed.), *Ibid.*
23. "Schroder faces day of reckoning", *The Guardian*, Special Reports -- Germany, 30.5.2003.
24. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.4.2003.

<sup>26.</sup> Emmanuel Reynaud (ed.), *Social Dialogue and Pension Reform*, Geneva: International Labour Office, 2000, p. 27.

<sup>27.</sup> Emmanuel Reynaud (ed.), *Social Dialogue and Pension Reform*, Geneva: International Labour Office, 2000, p.3.

<sup>28.</sup> Laszlo Solyom and Georg Brunner, *Constitutional Judiciary in a New Democracy: The Hungarian Constitutional Court*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000, in: "On Social Security Benefits", p. 530.

<sup>29.</sup> Ibid. p. 538.

<sup>30.</sup> Ibid, p. 549.

<sup>31.</sup> Ibid., p. 531.

<sup>32.</sup> Ibid., p. 531.

<sup>33.</sup> Ibid., p. 539.

<sup>34.</sup> Ibid., p. 540.

<sup>35.</sup> Ibid., p. 531.

<sup>36.</sup> Ibid., p. 532.

<sup>37.</sup> *Flemming v Nestor*. See discussion in: Charles A. Reich, "The New Property", *The Yale Law Journal*, Vol. 73/5, April 1964.

<sup>38.</sup> Reich, 1964, p. 769.

<sup>39.</sup> שם:שם.

<sup>40.</sup> שם, עמ' 768.

<sup>41.</sup> שם, עמ' 769.

<sup>42.</sup> שם, עמ' 775.

<sup>43.</sup> שם, עמ' 786.

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@bezeqint.net](mailto:advainfo@bezeqint.net)