

# בטחון סוציאלי

## כתב עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

נגלה ונסתר במדיניות סוציאלית • דפוסי העוני בישראל — ממצאים ראשונים • מענקי התיקרות 1962 — נסיון של שירות סלקטיבי להבטחת הכנסה • שכבות מעוטות הכנסה בישראל • התחשבות בצרכים אינדיבידואליים במסגרת הביטוח הסוציאלי • התחלקות ההכנסה האישית בישראל — המגמות בשנות השישים • מימון בחשבון צובר ובחשבון שוטף — אספקטים כלכליים, שבונאיים וחברתיים • מדיניות שכר ותופעות עוני • כמה בעיות משפטיות בסוגיית הסעד למעוטי יכולת

911

המוסד לביטוח לאומי  
מנהל לקה לתיעוד  
ג'י.ש. ד"ר ג. לוטן, ירושלים

# בטחון סוציאלי

כתבי-עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

המוסד לביטוח לאומי  
ירושלים \* שבט תשל"א \* פברואר 1971  
חוברת 1

כתב-עת זה נועד לשמש במה לליבון בעיות, המעסיקות את המחשבה הסוציאלית בחברתנו. אחת מהן, המעיקה גם על התורה הישראלית, היא בעיית-העוני, המזדקרת על רקע חברת הרווחה. עיקר המאמרים להלן נוגעים בבעייה זו, בנסותם לזרות עליה אור מהיבטים שונים: יעדיה של המדיניות הסוציאלית ודרכי מימושה; דפוסי העוני והתחלקות החכנסה בישראל; מדיניות שכר וניתוח מבנן ומצבן של שכבות מעוטות הכנסה; הצרכים האינדיבידואליים במסגרת הביטוח הסוציאלי; בדיקת המדיניות הממשלתית להבטחת הכנסה מתוך אספקט היסטורי (מענקי ההתייכרות — 1962); סקירה על בעיות משפטיות בסוגיית הסעד למעוטי יכולת, וכן דיון בשיטות המימון במסגרת הביטוח הסוציאלי.

חברתנו אינה כספר החתום: יש להעמיק חקור בבעיותיה, להכיר ללא משוא-פנים את חולשותיה ועיוותיה, ולפרוץ את מעגל ההשלמה עם הקיים והשיגרה. מסועפים ומנוגדים הם השבילים והאפיקים, המוליכים לפתרון הבעיות הסוציאליות. כמו כן, שונות הן הגישות מבחינה סוציאלית, משפטית וכלכלית-משקית, שנועדו להגשים מטרה זו. מסיבות אלה מובן הוא הצורך הפנימי להרחיב את הדיון בנושאים אלה, לתת לקראת פתרונות לאו דווקא קונבנציונאליים, להעלותם ולהבליטם בכל חריפותם, ואם נצליח במידה כלשהי — הרי זו תרומתנו הצנועה.

אנו תקווה שבמה זו תשמש, אף בהוצאותיה הבאות, אכסניה נכבדה להבעת הערכות ודעות בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי.

\* \* \*

המערכת:

משה לוי (יו"ר)

ד"ר אברהם דורון

פרופ' יצחק זמיר

אלחנן גפני

ד"ר אריה ניצן

רפאל דוטר

העורך: חיים אופז

דפוס:

המקור בע"מ י"ם

## תוכן העניינים

### עמודים

5	מאת ד"ר ישראל כ"ץ	נגלה ונסתר במדיניות סוציאלית
17	מאת רפאל רוטר ונירה שמאי	דפוסי העוני בישראל — ממצאים ראשוניים
29	מאת ד"ר אברהם דורון	מענקי התייקרות 1962 — נסיון של שירות סלקטיבי להבטחת הכנסה
43	מאת ד"ר אריה ניצן	שכבות מעוטות הכנסה בישראל (זקנים ושאיירים מקבלי הטבות סוציאליות)
50	מאת ד"ר גיורא לוטן	התחשבות בצרכים אינדיבידואליים במסגרת הביטוח הסוציאלי
55	מאת רפאל רוטר ונירה שמאי	התחלקות ההכנסה האישית בישראל — המגמות בשנות השישים
63	מאת עמוס מילר	מימון בחשבון צובר (Funding) ובחשבון שוטף — אספקטים כלכליים, חשבונאיים וחברתיים
68	מאת אהרן אפרת	מדיניות שכר ותופעות עוני
75	מאת דן שניט	כמה בעיות משפטיות בסוגיית הסעד למעוטי יכולת
85	מאת גב' אוליב סטיבנסון	בעיותיו של הפרט במערכת הבטחון הסוציאלי
90	בעריכת ד"ר אריה ניצן	ההתפתחויות האחרונות בבטחון הסוציאלי בעולם
I—V		Summary of the Main Articles

ברכותי למוסד לביטוח לאומי להופעת כתב־העת "בטחון סוציאלי", המיועד לדיון בנושאי הבטחון הסוציאלי והרווחה החברתית.

השירותים הסוציאליים וההסדרים להגנת האדם ולהבטחת מעמדו במערכות הכלכלה והעבודה מתרחבים יותר, ויחד עם זאת נעשים אף מורכבים יותר. לעתים נוצרים שיבושים ואי־הבנות בין מטרות הבטחון הסוציאלי לבין המבנה של השירותים. קיים, לסיכך, צורך להעמיק הבנתנו בכל הנוגע למטרותיו של הבטחון הסוציאלי, ולהסדרים ולמבנה המוסדי של שירותי הרווחה. יש גם צורך בולט להאיר את המרכיב הערכי של מדיניותנו הסוציאלית ודרכי הגשמתה.

אני מאחל לכתב־העת החדש, שיתרום תרומתו לליבון הבעיות והתמורות החברתיות, הכלכליות והטכנולוגיות, המעצבות את חיינו, ולהכוונת מדיניותנו הסוציאלית בדרך הנכונה.

בברכה

יוסף אלמוגי

שר העבודה



# נגלה ונסתר במדיניות סוציאלית

מאת ד"ר ישראל כ"ץ \*

"כשהייתי בת 12 ארגנתי את בנות כיתתי בבית הספר של הרובע השישי במילווקי באגודה לגיוס כספים לקניית ספרי לימוד. לא משום שהייתי פילאנטרופית, אלא משום שהתמרמרתי. היתה זו שיטה, לפיה נתנו לילדים ספרי-לימוד חינם, אם הצהירו שהם עניים. אני ראיתי את מבחן האמצעים כבלתי הוגן".

(מדברי גולדה מאיר, ראש הממשלה, בראיון עם קנת הריס, "אובסרבר", לונדון, 17.1.1971).

\* \* \*

מהם האמצעים להגשמתה, ומה מסתמן ב"מפת" הפעילות של השירותים הסוציאליים בישראל?

ההנחה היא, שאנו מעוניינים להרבות עושרנו ורווחתנו, ולחלקם כך שיוקטנו פערים בשליטה על משאבים חומריים ולא-חומריים באוכלוסייה. היעד הוא להתערב בתהליכים ובמגמות במשק ובחברה, הפועלים ברצף של שוויון — אי-שוויון בחלוקת ההכנסה בכסף ובהטבות שבעין. מדובר במשאבים, הנתונים לשליטתו של האדם, ועל ידם הוא ממצה את "החיים הטובים". ההנחה היא, איפוא, כי כיוון התערבותה של המדיניות הסוציאלית נטוי להקטנת אי-השוויון ולא להגדלתו. למטרה זו צידוקים לאומיים, פוליטיים, בטחוניים, מוסריים, חברתיים ואף משקיים. היא מתיישבת עם היעד הכלכלי של צמיחה משקית מוגברת. יתירה מזו, מימוש היעד הסוציאלי אף מותנה, כנראה, במימוש היעד הכלכלי, וזאת משום שחלוקתם של משאבים מותנית בקיומם של משאבים, וצמיחה משקית מבטיחתם. הזיקה שבין היעד הסוציאלי לבין היעד הכלכלי תופסת גם מבחינות אחרות; אין להניח וקשה לצפות, למשל, שאותן קבוצות באוכלוסייה, ה-

ארציבאלד מאקליש העיר פעם, כי את ה"תשובות למדנו, את כולן למדנו, אך את הש"אלה לא מצאנו. מטרת השורות הבאות היא לכוון את הדעת לשאלות בנושאים של מדיניות סוציאלית ולא להוסיף תשובות. התשובות המצויות רבות מאוד, והריהן משתקפות בכוחם ובגבולותיהם של השירותים החברתיים למיניהם. אין ספק, כי המעשה במדיניות הסוציאלית הוא רב ומשגשג. שירותים סוציאליים מתרחבים ועלותם דוהרת. ולא רק ה"שירותים מתרחבים ומסתעפים. אף המחקר בהם שופע ומעמיק. והמחקר נבחן גם הוא בשאלות שהוא מתייחס אליהן. ערכו מותנה בהחלטה על "מה לחקור" (ומה ייעשה בממצאים). מכאן חשיבותן של שאלות חדשות ואולי אף ישנות. אפשר שמצויות שאלות שנשתתקו מרוב שימוש, ואף על פי כן נגיי-עתן לבעיותינו אקטואלית מאוד.

עניינה של מדיניות — בעקרונות הקובעים פעולה מכוונת למטרות.

שאלותינו מתייחסות למטרה ולפעולה שנועדה למימושה:

מהי מטרת המדיניות הסוציאלית הישראלית?

\* חמנחל הכללי של המוסד לביטוח לאומי.

נהנות היום יותר מן האחרות מנתחים גדולים יותר של ההכנסה והשירותים, יסכימו ל"חלו" קה מחדש" של עושרנו ורווחתנו. ולקבוצות אלה דווקא הכוח הפוליטי כבד- המשקל בקביעתה של המדיניות בכלל, ושל המדיניות הסוציאלית בפרט. דומה, לכן, כי סיכוי לשיפור בחלוקת משאבים מחודשת כלשהי טמון בחלוקה מתוקנת של משאבים שנפיק בעתיד; אלה שבכות ולא בפועל. ה" כוונה היא למשאבים חדשים ונוספים, שיעמ" דו לרשותנו כפרי התפוקה המשקית הנוספת. במלים אחרות, קלושים יותר הסיכויים לתקן בקיים; טובים יותר הסיכויים לחלוקה מתוקנת של יכולה הצפוי של הצמיחה הכלכלית. עם זאת כבר הוכח שהצמיחה הכלכלית אינה מבטיחה, בכוח עצמה, חלוקה מחודשת של השגיה — משאביה. כשנקבע, למשל, שמת- צית ההכנסה החציונית למשפחה מהווה אמת- מידה להגדרת עוני בארה"ב, התברר, כי אחוז המשפחות העניות באוכלוסיה לא פחת בה במשך עשרים השנים האחרונות, וזאת למרות הצמיחה הכלכלית העצומה, שבה נתברכה ארה"ב בתקופה זו. מצבן האבסולוטי של המשפחות העניות שופר בדרך כלל, אך מצבן היחסי באוכלוסיה במימד האחד, לפחות, של רמת ההכנסה הכספית, כלל לא השתפר.

\* \* \*

קדוע היטב, שלא ניתן כמעט לבטל זכות או הטבה קיימת לסקטור כלשהו באוכלוסיה; קיים, אולי, סיכוי לווסת ולכוון חלוקתן של הטבות חדשות שטרם הוענקו. ניתן, אולי, לעצב כיוון חדש בחלוקת המשאבים לקראת חלוקתם המתוקנת בימים שיבואו. מכאן ה" חשיבות העצומה לקביעתו של כיוון לתהליכים ולמגמות במשק ובתברה. אף אם "החלוקה מ" חדש" אינה מתבצעת לאלתר, נראה, כי קבי- עתו של הכיוון המתאים במדיניות הסוצי- אלית הוא תנאי הכרחי לסיכוי של "רת" היסטריבוציה". צמיחה כלכלית מואצת מג- בירה, לכן, את כוחו של הסיכוי למדיניות החותרת להקטין פערים, אף שאין בכוחה

להבטיחו. מאידך, גם חלוקה חדשה של הט- בות שבהתהוות, היא סבוכה וקשה. היענות לחביעה המוכרת ל"שמירת ההפ- רשיות" שבהטבות, לעולם אינה מקטיגה פערים. ומי שמנסה להגדיל שכרם של בעלי- שכר נמוך יותר, יחשוף עצמו לדרישות בעלי- השכר הממוצע והגבוה ל"פיצוי סביר", לשם שמירתה של "ההפרשות המוסכמת". מכאן, שתוספת בהטבות לקבוצות בעלות הכנסה נמוכה, אינה משפרת בהכרח את רמת הכנסתן היחסית באוכלוסיה. רבות הדוגמאות לכך: בשנים 1969 — 1959 שילמנו למשפחות מרובות ילדים (4 ילדים ויותר) קיצבת מש- פחה בגין ילדיהן, שהסתכמה ב-231 מיליון ל"י בערך. קיצבה זו הינה הטבה כספית, שנועדה לסייע למשפחה לקיים רמת חיים הלימה בהתחשב במספר ילדיה, או בגודל הוצאותיה בגין הילדים. סביר היה להניח, כי הפנייה זו של משאבי כסף בסך רבע מיליארד לירות בקירוב, תשפר את רמת החיים במשפחות הגדולות. אכן, אין ספק כי הטבה כספית זו שיפרה את מצבן הכל- כלי, אך דווקא מצבן הכלכלי של המשפחות הקטנות שופר יותר בעשור הנדון; הנאו- תיזון — ההטבות מצמיחת המשק — היו גדולות יותר. ב-1959 היתה ההוצאה לצריכה לנפש במשפחות הגדולות (6 נפשות ויותר) 64% מן ההוצאה הממוצעת לנפש בקרב כלל המשפחות בישראל (2 נפשות ו- יותר). למרות פיצויין של המשפחות הגדולות (ב-231 מיליון ל"י), בתקופה של 10 שנים, נפלה ההוצאה לצריכה לנפש במשפחות ה- גדולות ל-43% מן ההוצאה לנפש בין כלל המשפחות בישראל ב-1969. לא היה איפוא בכוחו של הפיצוי — קיצבת המשפחה, שניתן למשפחות הגדולות, להיטיב את מצבן היחסי. יתר על כן, הקיצבה אף לא שמרה על רמת הצריכה לנפש במשפחה הגדולה ביחס לזו שבמשפחה הממוצעת. דוגמה אחרת לקוחה ממערכת הסעד במדינה. מן הדעת, שתמיכות הסעד והעלאתן בשנים 1968/69 — 1963/64 תרמו לעלייה בהוצאה

הריאלית של משפחות הסעד במדינה (בת-קופה זו עלתה ההוצאה הריאלית הממוצעת, לשנה, במשפחות נתמכות סעד ב-1.3% לנפש, לאחר הניכוי של עליית המחירים. הטבה זו בתמיכות סעד הסתכמה ב-153 מיליון ל"י לערך. במשך השנים הנ"ל, ובהקשר לכך נשאלת השאלה: מהי משמעותה העלייה ברמת הוצאותיהן של משפחות הסעד בתקופה זו? מנקודת ראות של פערים בהכנסה אין לפרשה בצורה משמעותית ללא השוואת השיפור לזה שנסתמן בעלייה בהוצאה הריאלית הממוצעת לשנה, בקרב משפחות שבירים עירוניות. אצלן נרשמה עלייה ב-5% הוצאה הממוצעת לשנה, ב-1.3% הפער שבין שתי קבוצות אלה גדל, וביניהן אף לא נשמרה ההפרשיות; היא גברה למרות הפיצוי, בסך 153 מיליון ל"י בערך, שהוענק למשפחות הסעד באמצעות תמיכות הסעד המוגדלות.

\* \* \*

החלוקה-מחדש של משאבי העתיד אף היא אינה ניתנת על מגש של כסף, המונח בפני מתווי המדיניות. עוצמתן של קבוצות אינטרסנטיות מסודרות וחזקות אינה פועלת רק על המתכונת הקיימת של חלוקת המשאבים. גדולה גם עוצמת ציפיותיהן של הקבוצות הללו לעלייה נוספת ומואצת של רמת חייהן בעתיד. הציפיות הריהן תולדתה ומתניעתה כאחת של "חברת השפע", וציפיות מיתרגמות למעשים, למי שבכוחו לעשות.

הדוגמאות שהובאו אינן חייבות להפתיע. לא רק קיצבאות של ביטוח סוציאלי או תמיכות סעד משפיעות על החלוקה, והחלוקה-מחדש של ההכנסה. אחת התגליות בשנים האחרונות היא, שדפוסי הצמיחה המשקית, ההסדרים הקיימים לחלוקה מחדש של ההכנסה והתקדמות השירותים הסוציאליים בעין, אין בכוחם להקטין במידה ניכרת פערים שבהכנסה. מדיניות השכר וההכנסות, התמורות האחרות מעבודה והמדיניות הפיסקאלית עושות את שלהן. יחד עם השירותים הסוציאליים למיני-

הם הם מהווים את המדיניות הסוציאלית בפעולתה, ומשמשים כזרועותיה המבצעות. כל הזרועות פועלות, בין אם הן מכוונות למטרה אחת, ובין אם כיווני פעולתן אינם מתואמים מתנגשים או הפוכים. התייחסות לזרוע אחת בלבד עלולה להטעות. תוספת הטבות של מאות מיליונים לשירותים סוציאליים אינה רלוונטית למצבה היחסי של קבוצה נחשלת באוכלוסיה, הנתנית מהשירותים, אם לא נדע גם מה נתווסף למשאביהן של קבוצות אחרות, באמצעות הזרועות האחרות של המדיניות הסוציאלית. התוספת הנראית בתחום אחד עלולה לשמר או אף להגדיל פערים קיימים בין הקבוצות, משום שנתווספו תוספות ב-תחומים אחרים של הטבות לקבוצות אחרות. לעתים התוספות האחרות סמויות, אך גם מה שנסתר, פועל וקיים.

האם מטרת המדיניות להקטין פערים בחלוקת המשאבים?

הנתונים המתפרסמים בדפים הבאים, בכתב-עת זה, מעלים טיעונים להצגת השאלה ו-החמרתה. האם אפשר להניח, כי המטרה של הקטנת פערים אומנם קיימת, אך בהיעדר גישה כוללת למדיניות הסוציאלית, המקיפה רכיבים שונים שאין להפרידם, מיטשטשת ומתעוותת מטרה זו? אם כן, אולי חסרה לנו תוכנית חברתית לאומית מקיפה וכוללת-נית, הקובעת פעולה מתואמת, ושלבי פעולה למימוש המטרה? בהקשר לתהיות אלה מתעוררות שאלות נוספות: מה טיבה של ה-סטטיסטיקה שבידינו? מדוע טרם הצלחנו להפיק סטטיסטיקה חברתית-כלכלית שוטפת על היבטיה השונים של חלוקת המשאבים בין קבוצות האוכלוסיה השונות: במערכות הכנסה והרכוש; בתחומי הבריאות, השיכון והחינוך; בנושאי חוק ומשפט (חקיקה ועזרה משפטית), שירותים קהילתיים וטיפול סוציאלי? אלי?

\* \* \*

במסגרת המדיניות הכלכלית, הכוללת, כמובן, גם רכיבים חברתיים, קבענו לנו יעדים, ש-



מידת מימושם (וכליו) נבדקת ונבחנת בצורה שוטפת במערכות המימשל ובקרב הציבור. קיים מאמץ מאורגן להעמיד נתונים מהימנים ככל האפשר לצורכי הדיון וקביעת התחלטות. ובבואנו להגן על תקציב המדינה ולהסבירו מודגשות מטרותיה של המדיניות הכלכלית:

- "המשך הגידול המהיר של התוצר הלאומי תוך תעסוקה מלאה;
- הפנייה מבוקרת של מקורות במשק לסיפוק צורכי הבטחון;
- מניעת הידרדרותו של מאזן התשלומים ע"י בלימת קצב הגידול של היבוא והגדלת היצוא ויבוא ההון;
- קצב גידול מואט בצריכה הפרטית וברמת החיים;
- הגברת קצב ההשקעות;
- שמירה על היציבות היחסית בשכר ובמחירים".

ואנו מוסיפים ומסבירים שהמודד המרכזי להתקדמותנו הכלכלית הינו מאזן התשלומים; היעד הוא בהפחתת הגרעון שבו נתון מאזן זה, דהיינו: הקטנת הפער בין היבוא ליצוא<sup>1</sup>. מהן מטרותינו הסוציאליות? אנו מסבירים שאנו בעד קידום סוציאלי ומדגישים, שחלקם היחסי של השירותים הסוציאליים בתקציב האזרחי של המדינה (אחרי הפחתת הוצאות הבטחון והחזרת החובות) גדל בעשור ה-1 אחרון מ-30% ב-1960/61 ל-45% ב-1970/71 והוא אף ממשיך לגדול<sup>2</sup>. האם נודעת משמעות לגידול זה מבחינת מאזנים חברתיים והקטנת פערים? מהם המודדים

החברתיים החשובים, שעל פיהם נדע את כיוונה ועוצמתה של התקדמותנו החברתית? האם גרצה, למשל, להקטין פערים ברמות הכנסה? האם נשאף להגדיל ההכנסה הפנויה של החמישון התחתון של כלל המשפחות העירוניות בישראל מ-5.6% מסך ה- הכנסה (1968/69) ל-6.6%? האם נבקש להקטין את צפיפות הדיור בקרב אלה המתגוררים בצפיפות של 3.0 נפשות ומעלה לחדר? ומאחר שבין המשפחות אשר ראשיהן נולדו בישראל, לא רק שלא נצטמצם משקלן של המשפחות הגרות בצפיפות של 3.0 נפשות ומעלה, אלא אף עלה מ-9.1% ל-10.5% בשנות השישים, האם מסיבה זו נרצה לשפר במיוחד את תנאי הדיור של קבוצה זו? וכך בחינוך ובממדים אחרים של רמת החיים, הנבנית, למעשה, מן ההנאה שמקורה בהטבות שונות, הכוללות את שירותינו הקהילתיים, את הסיכויים לניעות חברתית ואת האפשרות הניתנת לנו להשתתף בקביעת החלטות, הקובעות את גורלנו (במינהל השיירות החברתיים ובמישור הפוליטי). והרי רמת החיים נקבעת גם במעמד וביוקרה החברתית, המוענקים לקבוצות השונות באוכלוסיה שאנו נמנים עליהן. "מקרי סעד", למשל, מקופחים יחסית יותר מבחינת יוקרתם החברתית לעומת החקלאים וקבוצות אחרות הפעילות במשק. אלה ואלה נהנים מתמיכות ממשלתיות.

הראשונים נעזרים ב"תמיכת סעד" והאחרונים בסובסידיות למיניהן. נראה, כי אף אם יוגדלו תמיכות הסעד במידה ניכרת, יישארו "מקרי הסעד" נחותים מבחינת מעמדם ויוקרתם החברתית.

1 "תקציב המדינה לשנת 1971/72", בהוצאת שירות הפרסומים במרכז החסברה, משרד החינוך והתרבות, גליון מס' 8, ירושלים (כ"ב בטבת תשל"א, 19.1.1971).

2 כנ"ל (1).

3 רפאל רוטר, נירה שמאי

"התחלקות הכנסה האישית בישראל — המגמות בשנות השישים; בטחון סוציאלי, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.

4 נ' ברוך, מידע אישי, סקר שטרס פורסם.

בסיכום, מהן, איפוא, מטרותינו ויעדינו לגבי חלוקת המשאבים החומריים והלא-חומריים הקובעים את רמת חיינו ואיכותם?

היכן אותה סטטיסטיקה חברתית, המצביעה בצורה שוטפת על "מאזן השירותים וההסדרים הסוציאליים (כלכליים)", לגבי החומיה השונים של המת-החיים בקבוצות השונות של האוכלוסיה? היכן הנתונים המראים אם אמנם תוקנו "גרעונות" חברתיים, דהיינו — אם הוקטנו פערים בין צרכים וסיפוקם, בין קבוצות ובין אזורים טריטוריאליים במדינה? מהם המודדים החברתיים שאמצונם להנחות-תינו במדיניות הסוציאלית ובמינהלה?

### שאלות על אמצעים להגשמת מטרות:

אילו נתמקדה בעייתנו הסוציאלית רק ב-העלאת רמת ההכנסה של מעוטי ההכנסה בנקודת זמן מסוימת, היה עניינה של המדינה-נויה הסוציאלית קל ופשטני יחסית. להלכה לפחות לא היה קשה לתקן את הפער ברמות חיותן של קבוצות נחשלות ו"מסודרות". אך לא כך הדבר.

ראשית, גודל ההכנסה בנקודת זמן אחת בלבד אינה משמעות לגבי הבעיות שלפנינו. סטודנט במשפטים, בכלכלה או בתנדסה אוויר-רית, אשר סיים את לימודיו ב-1971, עלול להימנות בין בעלי ההכנסה הנמוכה במדינה. מן הדעת, שרמת הכנסתו תשתפר ב-1972 וסביר להניח שהיא תעלה באורח ניכר למדי באמצע שנות השבעים. לא כך הוא מצבן ולא כאלה הם סיכוייהן של השכבות מעוטות ההכנסה. המדיניות הסוציאלית תייבת להתייחס לרמת ההכנסה בטווח החיים של בני-האדם; להוות ולעמיד, לצריכה מיידית, לחסכון ולשקעות וכו'. יתר-על-כן, עניין לה גם בהכנסה הצפויה (והסיכויים

להכנסה) של הילדים. רמת החיים תיראה היטב בשנות השמונים והתשעים. ואף באלה לא די. כבר צויין, כי לרמת החיים ממדים נוספים לרכיב ההכנסה. שיכון, בריאות, חינוך, הניעות החברתית, השירותים הקהילתיים וסוגים נוספים של הטבות "החיים הטובים", קובעים את מקומו של האדם בחברה, במשקה ובתרבותה. המדיניות הסוציאלית מתייחסת, איפוא, לרמת החיים בהווה, (בעבר) ובעתיד. נושאה הוא מורכב מאוד. בחירת האמצעים לתיקון ולשיפור (וקביעת המטרות, כמובן) היא, לכן, סבוכה בהרבה מן ההצטרות, התביעה, או אף המימוש של "תמיכת סעד מוגדלת לעניים ורק לעניים" או אף מתיקון הפער בהכנסות. מילר<sup>5</sup>, בלומברג ואחרים מציעים ממדים אחדים של פערים או של אי-שוויון להתייחסותנו. הממדים משקפים סוגים שונים של קיפוח או קיפוח-יחסי של בני-האדם בחברה המודרנית. לרוב, הקיפוח אינו במימד אחד בלבד, ואלה שישה ממדים, שנגיעתם רבה לבעייתיות החברתית ולמדיניות הסוציאלית החותרת לפתרונה:

### מימד ההכנסה בכסף

מימד זה חשוב ומרכזי ואמנם הוא מוכר על-דינו כבעל משקל מיוחד. במשק המודרני, הרווחה נקנית לרוב בשוק, ובחברת השפע — על אחת כמה וכמה. עוצמה במימד זה מעניקה לבעליה את הכוח לבחור בין תחליפים שונים של הנאות חומריות ולא-חומריות ב-חייו. שליטה בכסף מרחיבה, בדרך כלל, את חירותו של האדם כשם שתמחסור בו מיצר אותה.

### מימד הרפוש

למרות דבריהם של חז"ל ובעלי חוכמת חיים, נכסים אינם מוכרים בדרך כלל כצורה שרצוי להיפטר ממנה. נהפוך הוא: בני אדם חותרים

5 ראה גם: ס' מ' מילר ופ' רובין,

BASIC BOOKS, INC., PUBLISHERS NEW YORK / LONDON (1970) (באנגלית)

להרבות נכסיהם. ואכן, הקשיש שדירתו — רכושו, והוא מתקיים מקיצבת זיקנה — רמת חייו משופרת מזו של הקשיש, החייב בדמי שכירות משום שאינו בעל-בית. חסכוניותו ונכסיו של אדם מגינים עליו מבחינה מוחשית-פיסית ומבחינה נפשית כאחת.

מימד השירותים הפסיכיים-הקהילתיים, כגון, בריאות, שיכון וכדומה

מחקר במבנה שירותי-הבריאות במדינות שונות מלמדנו, כי יש במבנה זה, כדי להפלות לטובה או לרעה קבוצות שונות באוכלוסיה, הזכאיות לשירותי בריאות. אולם מעוטי ה-הכנסה אינם תמיד המופלים לטובה או לרעה, ועל כל פנים, אין הם היחידים המשתייכים לחוג המועדף או המקופח. שכן מצויות משפחות ברמת הכנסה ממוצעת, החיות באיזור, שבו נחותים שירותי בריאות, המצויים ב-הישג ידה של האוכלוסיה המקומית. במפעל השיכון כשירות בסיסי, מסתמנים גם כן הבדלים או פערים מבחינת ההנאה הנובעת ממנו, אך לא רק העניים בהכנסה או כל העניים דווקא, חיים במצוקת שיכון. הנזקקות לשיכון לפי נורמות מינימליות המקובלות בישראל, קיימת בקרב אוכלוסיה שהיקפה גדול משיעור הנזקקים לתמיכה כלכלית של הסעד. 15% בערך מכלל המשפחות שהתגוררו ב-צפיפות של 3 נפשות ויותר לחדר, היו ברמת הכנסה של 1,000 — 800 ל"י לחודש ב-1969.<sup>6</sup>

מימד החינוך והסיכויים לניעות חברתית

החינוך על הישגיו וגבולותיו, וההשלכות הנובעות מהם, מוכרים ומודגשים מאוד ב-ישראל. לעתים קרובות, ואולי דווקא אצלנו, קיימת הגזמה בהערכת כוחו לתיקון פערים כלכליים וחברתיים. וכאשר מוגדר הוא כחינוך של מערכת החינוך בלבד, זה שב"בית הספר" בעיקר (בלי הבית, הקהילה וכו') — על אחת כמה וכמה.

מימד ההשתתפות הפוליטית בקביעת החלטות (במדיניות וכדומה) ביצוע

הביורוקרטיזציה הגוברת בארגונים השונים (משקיים, פוליטיים, חברתיים) והמגמות לניכורן של קבוצות שוליות באוכלוסיה מבלי-טות חיוניותו של מימד זה. יש הגורסים, למשל, כי למרות פיגורה היחסי של ארה"ב בהקצאת משאבים מן התוצר הלאומי הגולמי למימון הבטחון הסוציאלי, בהשוואה למדינות תעשייתיות אחרות, רב חלקה של "הפוליטיזציה" של ההחלטות, הקובעות את תנאי החיים של אזרחיה. מעלה זו מוצגת כקרן אור אצל אלה הרואים, בדרך-כלל, בחומרה ובדאגה את ההתפתחויות במדיניות הסוציאלית האמריקאית.

מימד המעמד החברתי והכבוד העצמי

ידועות קבוצות באוכלוסיה, שרמת חייהן אינה מן הנמוכות ביותר, אך הן סובלות מצורות שונות של "קיפוח" ביוקרה חברתית, ומכאן, לעתים, גם מראייה עצמית פוגמת.

בעייתם — בניכורם ובתחושת "סטיגמה" חברתית המשפיעים על יחסם לחברה, למוסדותיה, למשימותיה ועל יחסם אל עצמם (ה"עניים"). אלה ומקרי הסעד במיוחד, המ-קבלים או החייבים לקבל את עזרת הציבור באמצעות תמיכות סעד, הם לרוב הנגועים ב"סטיגמה".

ב"חברה ההישגית" הם אינם מצליחים "להשיג". דומה, כי השליטה על היוקרה הנמוכה או השלילית — אשר ביד הנתמכים — ה-מוענקת להם על-ידי סביבתם, מבוססת על חשדות והאשמות כנגדם. בעיני רבים, אין הנזקקים מוכנים לעבוד ולהיות "יצרנים". הם רוצים לחיות על חשבוננו של האזרח, משלם המסים, ולהיות ניוונים מעמלו.

מתקבל הרושם, כי בחוגים רבים גדלה אמנם ההבנה, בשנים האחרונות לפחות, כי "העניים" אינם רק עניים, משום שהם נהנים

דווקא ממצבם ואין ברצונם לשפרו. רבים מסכימים שלא העניינים אשמים בעוניינם. מאי דך, אפשר שפועל גורם חדש ונוסף, המטפח גישה שלילית לנזקקי הסעד; העניינים הם הוכחה חותכת לכשלונן של מערכות החינוך, העבודה, הבריאות, הבטחת ההכנסה ועוד. אחרי הכל, הסעד הוא לעתים קרובות התחנה האחרונה, שבה מצטבר ה"משקע", לאחר שהמערכות השונות של שירותי הרווחה כשלו. ואולי קל יותר לראות בנזק את ה"נכשל" ואת ה"כשלון", מאשר לייחס כשלונות ל"מערכתנו הסוציאלית במדינת הרווחה? מאי דך, מצויות קבוצות שרמת הכנסתן גמוכה ביותר, אך היוקרה המוענקת להן, ראייתן העצמית וכבודן העצמי שמורים להן ועימתן לטובה.

\* \* \*

מן הדעת שאפשר להוסיף לששת הממדים ואף לשנות מיבנם.

מחסור-יחסי עלול לאפיין מימד אחד, ממים אחדים, או את כולם בחייה של קבוצה מסויימת באוכלוסייה. דומה, שקיימים קשרים וזיקות בין הסוגים השונים של המחסור היחסי מסוג זה, או בין המחסור בממדים השונים. לא יקשה, למשל, לאתר את העניינים בהכנסתו וברכושו, שאינם ממצה זכויותיו בחוק, משום שאינם יכול ליהנות מסעד משפטי (בדרך כלל, חייב הוא להיות מוענק לאנשים כמותו כשירות קהילתי. יעוץ משפטי לא יוכל לקנות בסקטור הפרטי). יתר-על-כן, הוא גר ב"שכונת עוני, שאחד מאיפיוניה הם תשירותים העירוניים הנחותים (איסוף אשפה, תאורה ברחובות). רמת חינוכו גמוכה והוא מתקיים מתמיכות סעד. בתו-ילדתו, משכבה מעוטת יכולת, זכאית לארוחה חמה, חינוך אין כסף, במסעדת בית-סיפרה. היא מסרבת לאכול את הארוחה משום שהיא חוששת, שמא יודע לחבריה, כי היא משוחררת מ"תשלום בעד הארוחה, שהרי משפחתה "מקרה סעד". היא מתמרמרת, אינה רוצה להצהיר שהיא ענייה. אפשר שתקום ותארגן את בנות

כיתתה לגיוס כספים למימון ארוחותיהם של בני העניים, כדי שלא ידרשו להצהיר עוד על עוניינם, לשם קבלת ארוחותיהם בחינם. אך אפשר שלא תעשה כן. ואולי תתנכר ל"בעייתה או לכיתתה, לבית-סיפרה, ללימודיה ולכל מה שמוצג ע"י לימודים אלה... להתתייחסות לסוגים השונים של המחסור היחסי ולצירופיהם — השלכות מרחיקות לכת על עיצובה של המדיניות הסוציאלית. גישה כזו, שהיא כוללנית יותר, תשפיע על קביעת המטרות — מזה, ועל בחירת האמצעים להגשמתן — מזה. ראייה רב-ממדית של העוני, למשל, אינה מתירה עוד את ההסתפקות בציור קווי-עוני לצורך "קביעת צרכיו של נזקק" (צרכים פיסיוולוגיים של מינימום תזונה, מינימום כסות, קורת-גג וכו'?).

הגישה הרב-ממדית מעמידה תנאים ומבחינים חמורים יותר למטרות ולאמצעים של המדיניות הסוציאלית. היא מחייבת שימדיניות וכליה (תקציבים, שירותים סוציאליים, הסדרים) ייוחסו לדרישותיהם של כל החמדים — המרכיבים של רמת החיים; ולא לאחד בלבד.

גישה כזו מחייבת בחירה בדוקה היטב של הכלים, הטיב והמבנה של השירותים הסוציאליים להגשמת המדיניות. שירות סוציאלי, שרוב כוחו בתיקון בסוג אחד של מחסור יחסי, עלול לפגום במאמץ לתקן סוג אחר במערכת הרב-ממדית. המלחמה בעוני ב"ארה"ב הדגימה את האפשרות לנחול נצחון-נות בקרב במימד אחד של "מלחמה", כאשר אותם "נצחונות" הנחילו תבוסה בממדים האחרים.

הוחלט, למשל, לשפר את רמת חייהן של משפחות עניות רבות והובטח התקציב להתגדר לתרמת-הכנסתן — בעין, באמצעות חלוקתן של חבילות מזון. עם זאת, נקבע כי יש לציין על כל חבילה, שהמוצר לחלוקה הוא "באיכות נחותה". ההסדר גבע, בין היתר, מן ה"מאמץ להרתיע את העניים מ"ליהנות" מן

החלוקה, ולהבטיח תמריץ ליציאתם לעבודה — לשיקומם.

אין ספק, כי חלוקת המזון העלתה את "רמת-ההכנסה" של המשפחות. נמצא עם זאת, ש-ההסדר פגע במעמדן, ביוקרתן ובכבודן העצמי.

ההסדר החמיר, למעשה, את נחשלותן של המשפחות במימד אחר של מחסור יחסי — ב"תנאה" מיוקרת חברתית, שחשיבותו ניכרת וקובעת ברמת חייו של האדם (ובאיכות חייו), ובכוחו וברצונו להעלותה במשך הזמן.

\* \* \*

הראייה הרב-ממדית של מחסור יחסי (ושל הבטחת הגנה מפני פגיעה ברמת-החיים והעלאתה) מכוונת לשאלות אחדות: אם מטרות המדיניות הסוציאלית אמנם מתייחסות לממדים השונים שברמת החיים, האם מוקצים משאבים מתאימים והלימים למימוש המטרות? האם מובטח שהשירותים הסוציאליים, כליה המובהקים של המדיניות הסוציאלית, פועלים במאורגן ובתיאום בהתייחסותם לממדים השונים? במלים אחרות, האם פעולתם של השירותים היא בבחינת "פעולה מתקנת", לגבי כלל הממדים של "החיים הטובים" או רק לגבי אחד, או אחדים מהם?

ואפשר שהם טובים בהתערבותם במימד אחד של הבעייתיות החברתית-כלכלית, ובו בזמן פוגעים בהם בממדים אחרים שבה? ומאחר שהמשאבים מוגבלים יחסית — וכנראה תמיד יהיו כך, משום שרווחה מגבירה את הציפיות להגדלתה מעבר למשאבים הקיימים למימושן — איך נחלק את המשאבים בין הממדים השונים לשם תיקון המחסור היחסי, המסתמן לגביהם בקבוצות השונות של האוכלוסייה? האם נשקיע יותר בחינוך או נגדיל את הקצבה לשיפור רמת-ההכנסה של קבוצה נחשלת? ואולי רצוי להגדיל את ההשקעה בשיכון דווקא, משום שילדים רבים במשפחות מרובות ילדים "נושרים" מן החינוך, כי אין לרשותם מקום מתאים בביתם להכנת

השיעורים? ואולי ניטיב לנהוג אם נחלק לעניים חבילות מזון או תלושי מזון לחנויות ה"שופרסל", משום ש"רבים מהם מבזבזים כספים על מותרות כגון טלוויזיות וכו'? רבות השאלות המתחייבות והמוצגות. בחלקן, הן שאלות של בורות, הנובעות מאמונות מעוותות למיניהן; בחלקן הן שאלות ענייניות, שטרם ניתנו להן תשובות מלאות ומהימנות לצורכי עיצובה של מדיניות סוציאלית מתוקנת. למשל, השאלה — מהו ה"צרוף" הטוב ביותר של שירותים והסדרים לתיקון בממדים השונים של רמת החיים — היא בוודאי אחת מן השאלות המרכזיות בהלכה ובמעשה של המדיניות הסוציאלית ומינהלה בשנות השבעים.

אין ספק, שיש מקום ואף הכרח לפעול יותר לגבי מימד זה או אחר אצל קבוצה זו או אחרת באוכלוסייה; הכל לפי מתסוריה היחסיים המיוחדים לה. ומן הדעת, שפעולה לגבי מימד אחד משפיעה גם על מימד אחר ברמת חייה של הקבוצה (לאור הזיקה, למשל, שבין חינוך לרמת הכנסה). דומה, כי השירותים וההסדרים חייבים אמנם להתייחס למיכלול כולו ולא להתעלם מחלק ממנו, אך יש מקום לנוסחה אנדות הצרופים הדרושים של שירותים מבחינת טיבם, היקפם, עוצמתם ומועד פעולתם. ואם "נוסחת צרופים" בדוקה של שירותים דרושים טרם נודעה, מתעוררת שאלה מרכזית אחרת: לאור מוגבלותם של המשאבים, הלא ניטיב לעשות אם נכוונם ל"עניים בלבד"; אלה שמחסורם היחסי בולט בכל הממדים כאחד; בהכנסה, ברכוש, בחינוך, בסיכויי גיעות חברתית, ביוקרתם בחברה ובעיני עצמם. ואף אם ננהג כך באמצעות שירותים מובהקים ל"עניים בלבד", אשר עלולים אמנם לפגוע ביוקרת מקבליהם, עדיין ייתכן שיצאו זוכים. הפניית שירותים סוציאליים של סעד ל"עניים בלבד", תאפשר חסכון במשאבים המופנים היום גם לאלה שאינם "נוזקים". חסכון זה יכוון או לתיגבור ניכר בסעד לעניים; בהכ-

אין אלה שירותים גדולים ומתפתחים. הם שוליים ברשת השירותים החברתיים. עם זאת, ניתן עדיין לגרוס כך לגבי העבר וההווה, אך אפשר שעם נכונות גוברת באוכלוסיה להילחם ב"עוני" ישתנו פני הדברים. בעתיד, וב-עזרת משאבי העתיד, יסכימו הקבוצות המסוגלות יותר באוכלוסיה להפריש נתח גדול יותר מחלקם בהכנסה ובהנאה מן "החיים הטובים" למען ה"נזקקים", וזאת בתנאי ש-הנזקקים יהנו מהקצאת משאבים — שירותים נוספים, והם בלבד!

\* \* \*

עתידינים וסתם מתכננים, הנוטלים מכוח ה-נבואה, בבואם להתייחס למדיניות הסוציאל-לית, חייבים לתת דעתם על שלוש מגמות לפחות, שקיומן אינו נתון בספק.

אלו הן מגמות בדמוגרפיה, ברווחיה ובנוקיה של הטכנולוגיה המתקדמת, וב"דמוקראטי-ציה" של תביעות וציפיות ל"חיים טובים יותר".

יגדל מספרם היחסי של בני האדם, שיזדקקו לשירותים חברתיים-סוציאליים רבים יותר, מבלי שיהיו פעילים במשק, והם בבחינת "נטל" על האוכלוסיה העובדת והמוגדרת כ"יצרנית". ילדים, זקנים, חולים, נכים, מובטלים סמויים ולא סמויים רבים יותר יחסית, יהיו ג' "מעמסה" על שיכמם של העובדים שמספרם היחסי באוכלוסיה יקטן. למען ה-"לא-פעילים" אף ייתבעו שירותים נוספים ויקרים יותר.

בזיקה לכך מן העניין לציין, כי שיעור מקבלי קיצבאות זיקנה ושאיירים מן הביטוח הלאומי מתוך השייכים לכוח העבודה האזרחי עלה מ-8% ב-1960/61 ל-11% בקירוב ב-1965/6 ול-15% בקירוב ב-1970/71. השיעור ימשיך ויעלה עד ל-17.4% ב-1975/76.

מספר הילדים ה"מכוסים" בביטוח הלאומי גדל מ-91 אלף ילד ב-1960/61 ל-910 אלף ב-1970/71.

נסה, בשיכון, בחינוך וכו'. כך יוצאו מעוטי היכולת מנחשלותם הכלכלית לפחות, וממיי-לא תוגבר יוקרתם וישופר מעמדם החברתי.

בלשון אחרת, יוקל על מתווי המדיניות ו-אדריכלי השירותים הסוציאליים לדאוג ל-"עניים בלבד", ואילו הקבוצות ה-"לא-עניות" ידאגו לעצמן, ויקנו רווחתן בשוק.

סביר להוסיף ולשאול, האם לא תיאות החברה להקצות משאבים רבים יותר מהתוצר הלאומי-מי לשכבות שהן באמת מעוטות הכנסה ו-אמצעים, לכשתדע שהמשאבים אינם "מת-פורים" עוד בין כלל האוכלוסיה?

אמת, נסיון העבר וההווה אינו מעודד הצגתה של השאלה. השירותים הסוציאליים הגדולים, המפותחים והמתפתחים, לא העקמו למען ה-"עניים בלבד". החינוך הגבוה לא נבנה למען נחשלים מבחינה חברתית-כלכלית, והוא ה-דין לגבי החינוך היסודי. הביטוח הסוציאלי, המהווה זרוע עצומה בהיקפה, ברשת השירותים וההסדרים להבטחת הכנסה, לא נבנה, ואינו בנוי למען העניים. הוא נבנה כדי להגן על כלל האוכלוסיה, ובעיקר על "המעמד הבינוני" שבה. תפקידו להגן מפני העוני. השירותים הרפואיים הגדולים לא ניבנו, ואינם מיועדים, ל-"עניים בלבד". הס-תדרויות עובדים גדולות לא הוקמו למען עניים ועיקר פעולתן לא למען עניים. "לקו-חותיהם" המובהקים של השירותים שצוינו אינם ממעוטי-ההכנסה דווקא. בין השירותים וההסדרים הסוציאליים הבולטים מצויים כאלה, המסייעים לעתים יותר ל-"לא-עניים" (חינוך גבוה), ולעתים יותר ל-"נזקקים" (קיצבת הזיקנה ב"ביטוח הלאומי", חינוך קדם-יסודי לכל, אישפוז לידה לכל הנשים היולדות, ארוחות תמות לכל תלמידי בית-הספר).

מכל מקום, אף אחד מהשירותים הסוציאליים הגדולים אינו מכוון פעולתו לגבי "עניים בלבד". מאידך, שירותי סעד למיניהם מוגד-רים כשירותים ל-"עניים בלבד". בדרך כלל,

שיעורים אלה מבטאים "ריבוי טבעי" וגם הרחבת הזכאות של קבוצות אוכלוסיה אלה לתשלומי הביטוח הסוציאלי.<sup>7</sup>

כאמור, יוגברו התביעות להרחבת השירותים הסוציאליים, ומן הדעת שאף ההיענות לתביעות תגדל. כמו כן סביר, שתוגבר גם התנגדותם של חוגים רבים ל"שאת בעול" מימון העלות הדוהרת של השירותים למען ה"לא-פעילים במשק".

הטכנולוגיה המתקדמת תגביר משאבים ו-תחרום לפתרון בעיות, אשר בעבר לא ניתן היה לפותרן. השתלת אברים, כגון כליות ולבבות, תביא לייסוד שירותים סוציאליים חדשים, שמימונם ייתבע במידה הולכת וגוברת. מאידך, כבר ידוע היטב שרווחי הטכנולוגיה נקנים במחיר. שוב לא יינתן להתעלם מנזקיה. זיהום הסביבה: המים, האוויר וכו' הם מנזקיה המוחשיים והנראים לעין (והם נרשמים במכשירים מתוחכמים). נתבע גם מחיר מנזקים, שטרם נרשמים באותם מכשירים והם גלויים פחות לעין (הגברת "התחרות" בחברה ההישגית והשלכותיה על יחסים חברתיים, "הפגיעה" במשפחה כגורם מחנך, העבריינות לסוגיה וכו'). אלה ואלה יחייבו הקמתם של שירותים חברתיים נוספים להגנתה של האוכלוסיה.

"הדמוקראטיזציה" בתביעות ובציפיות ל"חיים טובים עוד יותר" תחזק, דהיינו, תיגבר גם התביעה למיצויים של שירותים חברתיים משופרים. האם רק בעלי אמצעים, למשל, זכאים לכליות מלאכותיות בשעת הצורך? ומי שאביו לא "חלם" שבנו חייב בחינוך גבוה, יתבע מבנו (ומהאוניברסיטאות) להבטיח לו מקום במיכללה. ומי שראה בביטוח הסוציאלי לעת זיקנה הישג חברתי-כלכלי נשגב, כשזה העניק לו קיצבת זיקנה לעת זיקנה, אשר ערכה 12% מהשכר הממוצע, יתבע קיצבה הלימה יותר, כפי שמקבלים אחרים ש"הלך להם".

מגמות אלו מכוונות כולן להרחבה ניכרת של השירותים הסוציאליים לכל האוכלוסיה, ועל כל פנים לטובת בעלי-האמצעים, שי-יכלו לקנות שירותים. הן מובילות ל"התפוצצות" בעלות השירותים הסוציאליים. ה"מימון שיידרש יעלה, כנראה, הרבה מעבר לחזוי בתוכניות התומש והעשור, המתבססות בעיקר על "נסיון העבר"

ומי ישלם המחיר?

התשובה לשאלה תיקבע בטיבה של המדיניות הסוציאלית.

אין ספק שמעוטי ההכנסה יתקשו לשלמו; הם בוודאי לא יוכלו לשלמו אפילו תמורת השירותים לעצמם. שירותיהם ידרשו מימון של אחרים; של בעלי הכנסות גבוהות יותר. אין גם ספק, ש"בעלי ההכנסות הגבוהות" ואף ה"ממוצעות" יצליחו יותר לסלק את החשבון. החיים מלמדים שרבים מהם יעדיפו, ויהיו מוכנים לשלם את המחיר בעד שירותים שיקנו למען עצמם בלבד, אם יינתן להם לקנותם בשוק (ואולי אף בברכת המדינה). הם ירצו לקנות את הכליות והלבבות לשתיהם להם — ולעצמם, כשם שיחתרו לקנות לעצמם ביטוח פרטי על סוגיו השונים, לכיסויים של מירב סיכוני החיים. והרי ביטוח פרטי הוא טוב למדינה, בהגבירו את ה"חסכון" ב"משק", ולכן יש לעודדו בניכוי מס ועוד. אולם מבחינה חברתית הוא רע, בבואו לשמש תחליף לביטוח סוציאלי, החותר לביטוחה של כל האוכלוסיה בעזרת כלל האוכלוסיה, וזאת לעומת הביטוח העסקי, שאינו מבטח את אלה שסיכוניהם החברתיים גדולים יותר, ואינו עודד להם לבטח את עצמם. למעשה, הריהו ביטוח פתוח לאלה שאינם נחשלים. חיזוקו ותיגבורו של הסקטור הפרטי-העסקי בשירותים הסוציאליים ייתבע על-ידי "הקבוצות המסודרות" מבחינה כלכלית במידה גוברת והולכת, משום שהוא "טוב יותר ויעיל

7 המוסד לביטוח לאומי, תכנית החומש (טרם פורסם). ירושלים (1971).

יותר" מן "הסקטור" הממלכתי, הביורוקראטי יותר, ש"אינו מאפשר" במידה מספקת "בחירה חופשית" של "שירותים מבוקשים" וכו'. ו- אכן, "ביטוח מנהלים" הוא טוב יותר מ"ביטוח לאומי" — למי שיכול להתקבל אצלו... (כידוע, הביטוח העסקי, המעוניין ב"רווחיות" אינו נוטה לבטח אנשים שאינם יכולים לשלם את ה"פרמיה" הדרושה, ואשר הם בעלי "סיכונים" גדולים מדי מבחינת הרווחיות ה- עסקית כגון, גשם, נכים, מעוטי הכנסה וכו'). במלים אחרות, עם הדמוקראטיזציה בציפיות ל"חיים טובים עוד יותר", לשירותים רבים וברמה גבוהה יותר, ועם "קפיצת העלות" של השירותים הסוציאליים, תיגבר הנטייה אצל רבים, שהם בעלי קול זכות הכרעה, לפצל את השירותים הסוציאליים לשתי חטיבות לפחות: ל"לא-עניים" מזה ול"עניים" מזה!

ומן הדעת, שתסתמן אז אף הנכונות לעשות קצת יותר למען "העניים" במחיר "ההשתת- ררות" מהם ומהנטל המונח עליהם על אלה ש"אינם עניים" (למשל, "קו העוני" יועלה מ-70 ל"י לחודש ל-80 ל"י לחודש, צמוד למדד המחירים, אך לא לשכר הממוצע).

\* \* \*

השאלה היא: מהם האמצעים שנבחר למי- מושה של מדיניות סוציאלית? מהם הכלים? היהיו שירותים והסדרים נפרדים למעוטי הכ- נסה? האם הפיצול של מערכת שירותים לכל-האוכלוסיה: לשירותים והסדרים ל"אלה שאינם מעוטי הכנסה" מצד אחד, ול"עניים" מצד אחר, תשפר באמת את מצבם היחסי של השכבות הנחשלות? האם בפרספקטיבה של עבר, הווקה ועתיד קיים באמת סיכוי, ש- "הקבוצות המסודרות" יותר יוותרו על חלקן במשאבי העתיד למען מעוטי היכולת, אם וכאשר ייעשו הסדרים מיוחדים ל"עניים בלבד"? או, האפשר שיגדלו סיכוייהם של מעוטי-ההכנסה ליהנות מחלק גדול יותר של המשאבים רק אם יישארו צמודים לחלק אינטגרלי של "כלל האוכלוסיה" (דהיינו,

לאלה שאינם "מעוטי הכנסה"), המעלה בק- ביעות את רמת חייו, ציפיותיו, תביעותיו והצלחותיו ליהנות מ"חיים הטובים יותר" של חברת השפע? האם לא דרושה להם "הצמדה" זו כשם שבעלי מקצוע אחד, שרמת הכנסתם גמוכה יותר, חותרים בכל כוחם להישאר צמודים למקצוע שמעליהם (מורים רוצים להיצמד למהנדסים).

האם הפיצול לפי המתכונות שצוינו לא יוביל לכך שהקבוצות המסודרות יצליחו אמנם ל- קנות שירותים רבים ומשופרים, ואילו העניים יהנו ממערכת שירותים מיוחדת ומאופיינת ברמתה הגמוכה? יהיו אלה שירותים לעניים בלבד, ולא לשימושה של האוכלוסיה ה- מסודרת.

עם זאת, האם אפשר להבטיח כי בשירותים הסוציאליים-לכל, נטה את ההסדרים כך, שהטבותיהם של הנחשלים יהיו גדולות יותר, יחסית, מהטבותיהם של ה"לא-נחשלים"? אם נרצה בכך, האפשר להבטיח יעד זה מבלי להביא לפיצול החברה ולפיצול רשת השי- רותים הנתבעת על-ידה? אכן, לנו נראה, שרק על-ידי הימנעות מפיצולים אלה ניתן להע- לות, באמת, נחשלים מנחשלותם במציאות הפוליטית, הכלכלית והחברתית של מדינה דמוקראטית מודרנית. איך ייבנו, איפוא, ה- שירותים למיניהם בממדים השונים של רמת החיים, למימוש המטרה של הקטנת פערים? קיימות תשובות מהיימנות רבות. עדיין יש מקום לבקש תשובות נוספות, והן בהישג ידו של מי שמבקשן באמת.

שאלות על מה שמסתמן בשירותים הסוציאליים בישראל.

נראה, כי בדומה למדינות לא-מעטות אחרות, טרם הגדרנו כיאות וכנדרש, מהי מטרה- תה האמיתית של המדיניות הסוציאלית. טרם בדקנו ובחנו היטב אם קיימת מטרה מחייבת, שכליה — השירותים וההסדרים החברתיים — משתלבים למימושה בתחומי



החיים והתורה השונים, ולמעשה, לא קבענו מודדים מספיקים, שבעזרתם ניתן לנו לבחון גרעונות ומאזנים של שירותים חברתיים במכלול הצרכים והאפשרויות הניצבים בפנינו, לצורך קידום חברתי מבוקר ומכוון (במידה שרצוי ואפשר לכווננו).

המתבונן היטב ברשת השירותים החברתיים — והיא גדולה ועניינה — נוטה לשאול: האם לא הרבינו להקים ולהפעיל שירותים סוציאליים למיניהם כתחליף לקביעתה של מדיניות סוציאלית ממלכתית? האם איננו מתפשרים באמצעות השירותים הקיימים תשובות לשאלות חברתיות, משניות, חלקיות ומקוטעות, ולא תשובה לאחת משאלות היסוד — שאלת הפערים בשליטה על משאבים בישראל?

האם איננו "מכשילים" רבים משירותינו ה-סוציאליים משום שלא העמדנו לרשותם דווקא את האמצעים המינימליים הדרושים להם לפעולה משמעותית? והכוונה כאן היא רק לאמצעים הלקוחים מאותו חלק שבתוצר הלאומי העומד לרשות השירותים הסוציאליים (למשל, השקעות גדולות יחסית בחינוך גבוה מזה, לעומת השקעות קטנות יחסית בחינוך קדם-יסודי, יסודי, וב"טיעוני טיפוח" מזה; השקעות בחינוך מזה, לעומת השקעות בבטחון קיום מזה; שיכון לעולים, לעומת שיכון למשפחות מרובות ילדים ומשפחות ילדות-ישראל וכדו').

ואחרון, האם איננו קרבן לאמונה שמדיניות סוציאלית עניינה, בעיקר, בשירותים הסוציאליים, כפי שאלה מוגדרים על פי מבנה הממשלה והמימסד של שירותי הרווחה, או שעניינה הראשוני הוא בהתערבות מחושבת, רב-ממדית, אך מתואמת ועל פי יעדים, בהתפתחות החברתית-הכלכלית של המדינה? גישה אחת, הראשונה, תגדיר "מדיניות סוציאלית מתקדמת" לפי היקף המשאבים הנוספים, המוקצים מדי שנה לכל אחד משרדי הממשלה הסוציאליים. לעומתה, תתעלה הגישה השנייה מעל המערכת המבנית הקיימת של משרדים וארגונים, ותבחן את טיבה של המדיניות הסוציאלית לאור השגיה בשיפור חלוקת ההכנסה (בזיקה לכל הזרועות הקובעות את החלוקה, כגון — מערכות השכר והמחירים, מדיניות פיסקאלית ותשלומי העברה), ובשיפור חלוקתם של משאבי השיכון, החינוך וכדומה.

האפשר שהגישה האחרונה דווקא תוביל בהכרח אף לשינויים דרושים במבנה הממשלה, בתחום החברתי ובמערכת השירותים הסוציאליים? והאם לא תחייב גם מאמץ מאורגן להגדיר בפירוש יעדים הדרכי הגשמתם מתואמות, ואולי גם לקיים ולטפח בקרה ציבורית, כדי שהאוכלוסיה תתייחס אז בקביעות לסימון השנתי המפורש של שינויים ב"מאזן החברתי", לקראת הקטנתו של "הגהעון הסוציאלי" בישראל?

# דפוסי העוני בישראל - נמצאים ראשונים

מאת דפאל רוטר \* ונירה שמאי \*\*

במאמר זה מובאים ממצאים ראשונים של מחקר מקיף על דפוסי העוני בישראל, הנערך עתה במסגרת האגף למחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי.<sup>1</sup> המחקר נועד לאתר את השכבות הנחשלות באוכלוסיה בישראל, ללמוד על היקפן, הרכבן, רמת חייהן, וכן לאמוד את תרומת התכניות השונות לבטחון סוציאלי למען רווחתן של השכבות הללו. מחקר זה נמצא עדיין בראשיתו ובשלב זה נוכל להביא רק אי-אלו ממצאים ראשונים וארעיים. נתרכז בעיקר בשאלה, בה מתלבטים כל הגורמים העוסקים בבטחון סוציאלי: מי הם העניים החיים עמנו בישראל ומה מספרם?

דוד את המושג עוני.<sup>2</sup> רוב ההגדרות שנוסחו, התבססו על קביעת רמה מינימלית של צרכים, במונחים של "סל-מצרכים" מסוים, וכל מי שהכנסתו אינה מספיקה לרכישתו נחשב לעני. הצרכים שעל "סל" זה לספק הוגדרו תחילה ברמה המינימלית, העשויה לספק את הצרכים הפיזיולוגיים התכרחיים לשמירת כושר עבודתו ובריאותו של האדם.<sup>3</sup> הגדרה זו הורחבה לאחר זמן ולפיה נדרש, כי "הצרכים המינימליים" ייקבעו ברמה גבוהה יותר, אשר תביא בחשבון גם את הנורמות החברתיות המקובלות בדבר סגנון חיים סבי-

## 1. מושג העוני

בעצם העמדת השאלה בדבר מספר "העניים" קבועה ההנחה, כי ניתן לחלק את האוכלוסיה לשניים: אלה שהם "עניים" ואלה "שאינם עניים". במלים אחרות: אנו מניחים בזאת, כי העוני הוא תכונה מוגדרת וניתנת למדידה, לפיה ניתן למיין כל אדם לאחת משתי הקבוצות הללו. הספרות עשירה בנסיונות כנים להגדיר ולמ-

- \* מנהל האגף למחקר ותכנון במוסד לביטוח לאומי.
- \*\* מנהלת היחידה למחקר בסיסי ותכנון לזמן ארוך באגף למחקר ותכנון.
- 1 המחקר נערך במסגרת המחלקה למחקר בסיסי ותכנון לזמן ארוך. תודת המחברים נתונה למרכזת המחקר ממחלקה זו, גב' ח' בירנבאום, שערכה את הנתונים לצורך כתיבת המאמר.
- המחקר מתבסס בעיקרו על ממצאי "סקר הוצאות המשפחה 1968/69", שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ואשר במימונו נטל חלק המוסד לביטוח לאומי. הממצאים מתייחסים לראשית 1969, אלא אם כן צוין אחרת במאמר זה.
- 2 סיכום מאלף על הבעיות המושגיות ועל בעיות המדידה של "צרכים מינימליים" ניתן למצוא במאמר N.N. Franklin "The Concept and Measurement of Minimum Living Standards," International Labour Review, Volume 95, No. 4; April 1967.
- 3 לדוגמא ראה, B.S. Rowntree, "Poverty: A Study of Town Life, London 1902

רים. ההכנסה המינימלית צריכה, איפוא, לספק לא רק צרכים פסיכולוגיים המבטיחים קיום וכושר עבודה, אלא גם את הצרכים החברתיים המינימליים. משפחות המוגדרות בהתאם לכך כעניות, אינן סובלות בהכרח מרעב או מתת-תזונה. הגדרות אלה נותנות, אולם, מושג כללי על כוונת מנסחיהן, אך רחוקות הן עדיין מלהיות אופרכיות. הן מותירות כר נרחב לפרשנות ולשיפוט בדבר סוגם, כמותם ואיכותם של המצרכים שיש לכלול ב"סל", ולפיכך קשה גם לקבוע באורח חד-משמעי את גובהה של ההכנסה המינימלית, הדרושה לרכישת "סל מצרכים" זה. אך גם אם הצלחנו לצמצם את טווח השיפוט ע"י אימוץ מושגים וטכניקות מתקדמים יותר, אל לנו לשכוח מגבלות אחרות של המושג עונני, המוגדר כרמת חיים, תחורגת במידה רבה מן הרמה השכיחה והמקובלת בתנאי הזמן והמקום. יתכן כי אדם המוגדר כ"עני" בחברה האמריקנית מקיים רמת חיים, העשויה לשייכו לבעלי הכנסה בינונית בישראל או לבעלי הכנסה גבוהה יחסית בהודו. מי שיוגדר כ"עני" בישראל כיום, יתכן, כי הוא מקיים רמת חיים, שהיתה משייכת אותו לשכבה מבוססת בישוב היהודי לפני 50 שנה.

---

## 2. החשיבות הנודעת לקביעת קו-העוני

---

אולם, אל לנו להסיק מן האמור לעיל, כי הקשיים והמגבלות שהזכרנום, הופכים כל מאמץ להגדרת "צרכים מינימליים" ו"קו-עוני" לנסיון עקר מראשיתו. אם מסתפקים בהגדרת עבודה אופרטיבית, היכולה להועיל בקביעתה ובניהולה של מדיניות, הרי שרבים מן הספקות והקשיים הנ"ל מאבדים במידה רבה מחשיבותם. הגדרה כמותית מסוג זה עשויה להיות בעלת ערך רב למרות היותה שרירותית במובנים רבים.

ראשית, מחקרים ומדידות בכיוון זה הושפיים את היקפן של השכבות החיות מתחת לסטנדרטים המינימליים שנקבעו, דבר המסייע לגיוס משאבים לתוכניות השונות, הנועדות לצמצום העוני.

שנית, זיהויין של השכבות העניות באמצעות מחקרים אלה עשוי לעזור בקביעת יעדים מפורשים במסגרת המדיניות הכלכלית והסוציאלית, כגון: העלאת תעריפי השכר הנמוכים ביותר, צמצום האבטלה עד שיעור מינימלי נתון, העלאת שיעורי גימלאות מסוימות במערך התכניות לבטחון סוציאלי, והוספת תכניות חדשות לצורך השלמתו של מערך זה.

שלישית, הגדרה אופרטיבית של קו-עוני עשויה אף לסייע באבחון הגורמים והנסיבות לקיום העוני ובאיתור משקלם היחסי של כל אחד מהם. המידע שיושג הודות לפעולות אלה יוכל לעזור בבחירת המדיניות האופטימלית, כלומר במציאת אותה קומבינציה של אמצעים שתשיג את צמצומו המקסימלי של העוני באמצעותו של תקציב נתון.

ולבסוף, הגדרה אופרטיבית כזאת עשויה ליתן בידינו אבן-בוחן למדידת התקדמותנו בהשגת היעדים שהוגדרו: כמו כן, עתידה היא לאפשר לנו להעריך כלי-מדיניות שונים למלחמה בעוני, ובהתאם לממצאים שיתקבלו, לפעול לשיכלולים ולשיפורים.

---

## 3. גישות אופרטיביות לקביעת קו-העוני

---

בספרות המקצועית ניתן להבחין בקיומן של מספר גישות אמפיריות שונות לסוגיה זו. נתרכז להלן בשלוש מהן: הגישה הראשונה, שהיא הפשוטה והברורה מכולן, מציעה להתבונן בהתפלגות האוכלוסיה לפי גובה ההכנסה, ולקבוע את קו-העוני בנקודה מסוימת ומוגדרת על התפלגות זו.

אחד מנציגייה הידועים של גישה זו הינו הכלכלן האמריקני ויקטור פוקס, שהציע להגיד את קו-העוני כרמת ההכנסה, המתאימה למחצית ההכנסה החציונית.<sup>4</sup>

הגישה השנייה עושה שימוש בחוקים שנמציאו תוך חקירת דפוסי הצריכה של משפחות. מולי אורשגסקי, למשל, מן המינהל לביטוח סוציאלי בארה"ב מתבססת על מחירו המינימלי של מזון, המספק תזונה מינימלית, כפי שנקבע ע"י מומחים לתזונה ולכלכלת בית במשרד החקלאות של ארה"ב. מחיר זה מוכפל במקדם 3 תוך הנחה שההוצאה למזון מהווה שלישי מהכנסתה של משפחה מעוטת-הכנסה בארה"ב. ביסוד הנחה זו מונח הרעיון, כי משפחה בעלת הכנסה מעין זו תוציא על מצרכי מזון סכום כספי, שיאפשר לה לרכוש מזונות בכמות ובהרכב, התואמים תקנים מקובלים בתחום התזונה.<sup>5</sup> עבודתה של ג'ני פודולק מן הלשכה לסטטיסטיקה של קנדה, מהווה דוגמה נוספת לגישה זו.<sup>6</sup> היא מרחיבה את "הסל" עליו היא מבססת את קו-העוני, וכוללת בו נוסף על מזון גם לבוש, דיור ומצרכים חיוניים אחרים. משפחה נחשבת ענייה, לפי הגדרתה, אם היא מוציאה 70% או יותר מהכנסתה על "סל" זה של מצרכים חיוניים.

הגישה השלישית היא זו של התיקצוב, על פיה יש לבדוק כל אחד ואחד מסעיפי התקציב המשפחתי ולקבוע את כמותו ואיכותו של כל מצרך מבחינת הרמה המינימלית, הדרו-

שה לקיום המשפחה בתנאים החברתיים ה"שוררים כיום. סטנדרטים אלה נקבעים תוך התייעצות עם מומחים בכל שטח ושטח, או באמצעות ניתוח של דפוסי הצריכה השונים של המשפחות, במגמה לקבוע "נקודות רוויה", או נקודה מוגדרת אחרת על עקומת-אנגל של המצרך. בהתאם לכך מתוקצבת רשימת המצרכים, על כמותם ואיכותם, לפי מחירי השוק, ומתקבלת ההכנסה המינימלית, המגדירה את קו העוני. לכל אחת מגישות אלה יתרונות וחסרונות בהשוואה לדעותיה, אך אף אחת מהן אינה פטורה מתכנסת יסוד השיפוט ומקביעה ערכית ב"נקודה זו או אחרת. כאמור, אין בכך כדי לפסול אותן ולהופכן לעקרונות.

המחלקה למחקר בסיסי באגף לתכנון ומחקר של המוסד לביטוח לאומי, שוקדת עתה על מחקר שיטתי, הנועד לקבוע את קו העוני בישראל תוך התבססות על שיקולים ועקרונות שיטתיים ככל האפשר. הגישה שאומצה ב"מחקר זה דומה ביסודה לגישה השנייה המוזכרת לעיל, אך מאחר שמחקר זה הוא עדיין בראשיתו לא ניתן לדווח בשלב זה על ממצאיו. למרות זאת, כדי להעניק לקוראים אוריינטציה ראשונית על דפוסי העוני בישראל, עובד באורח ארעי קו-עוני, המושתת ביסודו על הגישה הראשונה הנ"ל, כפי שנוסחה על ידי ויקטור פוקס. להלן תתבסס, איפוא, הסקירה ונתונייה על קו-עוני ארעי זה, ובמידת הצורך יתקנו ויעודכנו הממצאים עם השלמת המחקר הבסיסי.

Victor R. Fuchs, "Redefining Poverty and Redistributing Income" — The Public Interest, 4 No. 8, Summer 1967.

Mollie Orshansky — "Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile," Social Security Bulletin, January 1955, "Who's Who Among the Poor: A Demographic View of Poverty," Social Security Bulletin, July 1965, "Recounting the Poor: A Five-Year Review," Social Security Review, April 1966.

John I. Clark, "Conceptual Problems in Determining Objective Criteria for a Minimum Living Standard," Background Paper Prepared for the Study Group for Social Security Research, ISSA, September 1970.

כלומר ברמה הגבוהה ב-35% מרמתו של "קו-העוני".

### סולם האקויוולנציה

באיזה שיעור יש להגדיל הכנסתו של זוג, המצוי על קווי-העוני המוזכרים לעיל, כאשר מתווספת עוד נפש אחת, אם רוצים לשמור על רוחת המשפחה ברמתה המקורית? על שאלה זו נועד סולם האקויוולנציה להשיב. כדי שהתשובה תנוסח במספרים טהורים משתמשים ביחידות של "מבוגר סטנדרטי". מספר המבוגרים הסטנדרטיים במשפחה בת 2 מבוגרים מוגדר כ-2 ומהווה בסיס לסולם זה. כל נפש נוספת מגדילה את מספר היחידות של "מבוגר-סטנדרטי" במשפחה ביחס שבין מספר הל"י הדרושות למשפחה, כדי לשמור על רמת חייה עם גידולה בנפש זו, לבין מספר הל"י הדרושות למבוגר סטנדרטי במשפחה בת 2 מבוגרים. לדוגמה: ההכנסה "למבוגר סטנדרטי" על קו-העוני היא ברמה של 100 ל"י ( $100 = 2 : 200$ ). אם נניח שנפש נוספת מחייבת את המשפחה להגדיל את הכנסתה ב-70 ל"י, כדי לשמור על רמת חייה, הרי שנפש זו שקולה ל-0.7 של "מבוגר סטנדרטי", ומשפחה כזאת בת 3 נפשות, מונה בסולם "המבוגרים הסטנדרטיים" — 2.7 יחידות. לצורך סקירה זו אומץ סולם שרירותי (ראה לוח א'), התואם פחות או יותר את המגמות שנסתמנו במחקרים דומים בחו"ל<sup>7</sup>.

בדומה לארצות אחרות הוגדרו לצורך עבודה זו שני קווי-עוני אלטרנטיביים לישראל: האחד תוחם את המשפחות "העניות", והשני, הגבוה יותר, כולל גם משפחות מעוטות הכנסה המצויות "על סף-העוני". בהקשר לשרטוט קווי-העוני מתעוררות שתי שאלות: מהי רמת ההכנסה המינימלית בה יש להעביר את הקו, ומהי ההכנסה האקויוולנטית למשפחות בעלות גודל והרכב שונים?

### רמת "קו-העוני" ו"קו-סף-העוני"

"קו-העוני" נקבע לצורך סקירה זו ברמה המתאימה ל-40% לערך מן ההכנסה הפנויה החציונית של משפחה בת 4 נפשות ואילו "קו סף העוני" נקבע ברמה המתאימה למחצית לערך מן ההכנסה הפנויה החציונית. בתור בסיס לקביעת רמה זו נבחר זוג מבוגרים ללא ילדים. לפי ממצאי סקר הוצאות המשפחה 1968/69 היתה ההכנסה הפנויה החציונית ל"מבוגר סטנדרטי" כ-250 ל"י לחודש, שהם כ-500 ל"י לזוג מבוגרים המשמש בסיס לחישוב. כעניים הוגדרו לפיכך אותם זוגות שהכנסתם הכספית הפנויה לא הגיעה ב-1968/69 ל-200 ל"י לחודש<sup>8</sup>. "קו-סף-העוני" לגבי זוג מבוגרים נקבע ברמת הכנסה פנויה של 270 ל"י לחודש לזוג,

7 נתונים אלה תואמים את רמת הצרכים המינימליים, כפי שנקבעה ב"וועדה לקביעת צרכיו של הנזקק", שמונתה ב-1963 ע"י שר הסעד. ועדה זו, שפעלה בראשותו של ד"ר ישראל כץ, קבעה של צרכים מינימליים בשיעור של 65 ל"י לנפש בקירוב במשפחה ממוצעת. אם נתאים את רמתו של סל זה לתנאי 1968/69, בהתאם להתפתחות השכר הממוצע, כי אז ישווה הסכום הנ"ל ל-210 ל"י לזוג לחודש.

8 במחקרים מפורטים מסוג זה נוהגים להבחין בין הנפשות השונות לא רק לפי גודל המשפחה, אלא גם לפי גיל, מין איזור וכדו'. אולם במסגרת זו הסתפקנו בטבלה המציינת באורח ישיר את גודל המשפחה בלבד, אך בצורה עקיפה מתבטא בה ההרכב הממוצע, לפי גיל, של המשפחות בגודלן השונה. כמו כן, הובאו לצורך השוואה סולמות שונים מחו"ל.

לוח א' — הסולם של "מבוגר סטנדרטי" למשפחות בנות גודל שונה

Nicholson <sup>10</sup>	Morgan <sup>10</sup>	David <sup>10</sup>	Rowntree <sup>10</sup>	U.S.A. B.L.S. <sup>9</sup>	ישראל	גודל משפחה בנפשות
1.08	1.36	1.34	1.35	1.34	1.20	1
2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2
2.62	2.68	2.81	2.51	2.70	2.70	3
3.17	3.18	3.30	3.10	3.30	3.30	4
3.67	3.68	3.80	3.60	3.75	3.80	5
4.14	4.07	4.16	4.10	4.19	4.20	6
4.61	4.42	4.54	4.54	4.69	4.60	7
5.08	4.76	4.92	4.98	5.20	4.90	8

המשפחה, שכן הוצאות שונות הן קבועות או גדלות רק במעט עם גידול המשפחה. שנית, במשפחות גדולות, גידול הילדים הצעירים מכביד פחות (בממוצע) על תקציב המשפחה מאשר המבוגרים. תופעה זו משתקפת בלוח ב', המציין את משקלה השולי של כל נפש במשפחה, במונחים של "מבוגר סטנדרטי".

הלוח הנ"ל מלמדנו, כי אמנם אין הסולם שאומץ סוטה מן המגמות השכיחות בממצאי המחקרים החשובים שנערכו בארצות אחרות. המגמה הבולטת היא, שכל נפש המתווספת למשפחה דורשת השלמת הכנסה בסכום, ה"נמוך מהכנסתה הממוצעת לנפש של המשפחה. עובדה זו קשורה בעיקר בשתי תופעות: ראשית, יש בכלכלת הבית יתרונות לגודל

לוח ב' — משקלה של נפש שולית במונחים של מבוגר סטנדרטי

Nicholson	Morgan	David	Rowntree	U.S.A. B.L.S.	ישראל	גודל משפחה
1.08	1.36	1.34	1.35	1.34	1.20	1
0.92	0.64	0.66	0.65	0.66	0.80	2
0.60	0.70	0.80	0.50	0.70	0.70	3
0.50	0.50	0.50	0.60	0.60	0.60	4
0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	5
0.50	0.40	0.40	0.50	0.50	0.40	6
0.50	0.40	0.40	0.50	0.50	0.40	7
0.50	0.40	0.40	0.50	0.50	0.30	8

המקור: ראה הערות ללוח א'

9 Table 127 Handbook of Labor Statistics 1967 B.L.S. Washington, S.C.  
10 The Cost of a Child, Christopher Bagely M.A., Dif. Joc. Administration. Institute of psychiatry, London S.E. 5.

## בהתאם לנתוני הלוחות הנ"ל נתקבלו קווי-העוני כמפורט בלוח ג'.

לוח ג' — "קווי העוני" במונחי הכנסה כספית פנויה מינימלית (בל"י לחודש)

גודל המשפחה בנפשות	"קו העוני"	"קו סף-העוני"
1	120	162
2	200	270
3	270	364
4	330	445
5	380	513
6	420	567
7	460	621
8	490	661

מן הראוי לציין, כי במבנה הסולמות של שתי המערכות הללו, ניתן למצוא מספר הבדלים, אם כי בדפוסן הן דומות למדי.

### ג. שכר נמוך

בשנת 1969 נע השכר ההתחלתי לפי התערי- פים הרשמיים של הסתדרות העובדים הכללית בין 13 ל-15 ל"י ליום, שהן כ-330 ל"י לחודש. בסכום זה, ללא תוספות ומענקים סוציאליים, ניתן לקיים משפחה בת 3 — 4 נפשות על "קו-העוני" או משפחה בת 2 — 3 נפשות בלבד ברמה של "סף העוני". משפחות גדולות מאלה, המת- קיימות ממשכורת חודשית מעין זו, יכולות להימנע ממצוקה רק בעזרת מפרנסים נוס- פים במשפחה או בסיוען של קיצבאות ומענ- קים סוציאליים.

אם נוסיף לשכר זה את תוספת המשפחה לאשה לא-עובדת (10 ל"י), את קיצבת ילדי עובדים (12.5 ל"י לכל ילד), ואת קיצבת משפחות מרובות ילדים (שיעורי התוספות לפי שנת 1969), כי אז יתברר לנו, שהעובד

## 5. קווי-העוני בהשוואה לגורמות אחרות

בטרם נבדוק את מספר העניים לפי הגדרתו של כל קו וקו, נשווה תחילה את קווי-העוני לסטנדרטים אחרים המקובלים במשק (ראה לוח ד').

### א. מכסות הסעד

מכסות הסעד לנצרכים עירוניים, שנכנסו לתוקפן באפריל 1970, מתאימות ברמתן ל- 60 עד 70 ל"י למבוגר סטנדרטי<sup>11</sup>, והן גמו- כות, איפוא, ב-30 עד — 40 אחוזים מרמתו של קו-העוני, כפי שהוגדר לעיל.

ב. קיצבת הזקנה של המוסד לביטוח לאומי קיצבה זו, כולל הטבה סוציאלית, המוענקת לאותם פנסיונרים שאין להם כמעט כל הכנסה נוספת, הועמדה באפריל 1970 על רמה של 80 — 90 ל"י ל"מבוגר סטנדרטי"<sup>12</sup>.

11 מכסות הסעד ב-1969 מתאימות ברמתן ל-50 עד 60 ל"י למבוגר סטנדרטי. למן חודש ספטמבר 1970 הועלו המכסות פעם נוספת לרמה המתאימה ל-70 עד 80 ל"י ל"מבוגר סטנדרטי".  
12 בראשית 1970, קיצבת הזקנה (כולל הטבה סוציאלית) התאימה ברמתה ל-70 עד 80 ל"י למבוגר סטנדרטי. מספטמבר 1970 היא הועלתה פעם נוספת לרמה, המתאימה ל-85 עד 95 ל"י למבוגר סטנדרטי. אולם בהקשר לכך, יש לזכור כי במקביל לעלייה זו עלו גם רמת המחירים וההכנסה של האוכלוסייה הפעילה מבחינה כלכלית.

השכיר, יוכל בסכום זה לקיים משפחה מעל "קו-העוני" רק אם מספר ילדיו לא יעלה על 2 — 3, ומעל הרמה של "סף העוני" רק עם ילד אחד (3 נפשות).

לוח ד' — "קווי העוני" בהשוואה לנורמות מקובלות (בל"י לחודש)

מספר הנפשות במשפחה	"קו-העוני"		מכסות סעד (אפריל 1970)	קיצבות זקנה ושאימים (1969)	שכר נמוך <sup>15</sup>	גרעון (-) או עודף (+) מעל לקו-העוני		
	"עוני"	"סף-העוני"				מכסות סעד	קיצבת זקנה	שכר נמוך
1	120	162	90	104	330	-30	-16	+210
2	200	270	141	161	340	-59	-39	+140
3	270	364	178	202	353	-92	-68	+83
4	330	445	209	235	365	-121	-95	+35
5	380	513	239	269	378	-141	-111	-2
6	420	567	287	282	390	-133	-138	-30
7	460	621	335	295	404	-125	-165	-56
8	490	661	385	310	419	-105	-180	-71

ד. הניכויים האישיים ממס-ההכנסה  
ההשוואה בין קווי-העוני, כפי שהגדרנום לעיל, לבין הניכויים האישיים מן ההכנסה החייבת במס מעוררת עניין במידה שהניכויים הללו נועדים להבטיח צרכים מינימליים, בהם אין המסוי פוגע. מלוח ה' ניתן ללמוד

כי קו-הניכויים האישיים עובר בדרך כלל בין קו-העוני לבין הקו של "סף העוני" (להוציא משפחות בנות 3 — 4 נפשות, אשר עבורם סכום הניכוי נמוך במקצת מהמכסה של קו-העוני).

לוח ה' — "קווי-העוני" בהשוואה לניכויים אישיים במס-הכנסה

גודל המשפחה	"קו העוני"	"קו סף-העוני"	ניכויים אישיים מן ההכנסה החייבת במס <sup>16</sup>
1	120	162	142
2	200	270	208
3	270	364	250
4	330	445	292
5	380	513	375
6	420	567	458
7	460	621	542
8	490	661	625

- 13 מכסות אלה הן למשפחה עירונית, כולל קיצבת משפחות מרובות ילדים.  
14 מכסות אלה הן למשפחה עירונית, כולל קיצבת משפחות מרובות ילדים והטבה סוציאלית.  
15 כולל תוספת משפחה, קיצבת ילדי עובדים וקיצבת משפחות מרובות ילדים.  
16 הובאו כאן בחשבון הניכויים האישיים המינימליים. ניכוי תושב, אשה לא עובדת וניכוי בגין ילדים. לא הובאו בחשבון ניכויים מיוחדים אחרים.



סיכומו של דבר :

קו-העוני, כפי שהוגדר לעיל, שורטט לפי עקרונות דומים לאלה שהוצעו ע"י חוקרים כויקטור פוקס, ברמה דומה לזו שהוצעה בשעתו בארץ ע"י הוועדה הציבורית לבדיקת צרכיו של הנוקס, אך נמוכה במקצת, מזו שנקבעה ב-1959 בארה"ב. מאידך גבוהה רמה זו במקצת מקיצבת הזקנה של הביטוח הלאומי (כולל הטבה סוציאלית), גבוהה ב-מידה רבה ממכסת הסעד ונמוכה לא במעט מרמת הניכויים האישיים של מס-ההכנסה (במיוחד עבור משפחות מרובות ילדים).

משפחות עירוניות בשנת 1969, נתקיימו 68.4 אלף משפחות ברמת הכנסה, שמתחת לקו-העוני. המשפחות העניות היו, איפוא, כ-11% מכלל המשפחות בארץ. מספר הנפשות במשפחות אלה הסתכם ב-253 אלף, שהן כ-11% מכלל הנפשות בישראל (2.25 מיליון).

63.4 אלף משפחות נוספות — 10.3% — חיו באותה עת על סף-העוני ובסך הכל היו באותה שנה כ-132 אלף משפחות מעוטות הכנסה, לפי הגדרת הקווים הנ"ל, וכולן יחד מנו כ-519.2 אלף נפש. ניתן איפוא לומר, כי, למעשה, כל משפחה חמישית וכמעט כל נפש רביעית באוכלוסיה העירונית חיה בעוני או בתנאי מצוקה שעל סף-העוני. הנתונים הללו מובאים בלוח ו', תוך השוואתם למספר המשפחות המצויות מתחת לקו מכסות הסעד (1970).

## 6. כמה עניים ?

נבחן עתה את היקף העוני בישראל לפי הקווים שהגדרנו לעיל<sup>17</sup>. מתוך כ-614 אלף

לוח ו' — המשפחות העניות ומשקלן באוכלוסיה

"עוני + סף עוני"	"סף-עוני"	"עוני"	מכסות סעד	סה"כ	
מספרים מוחלטים (באלפים)					
131.8	63.4	68.4	31.9	614.1	משפחות
519.2	266.2	253.0	113.2	2,226.0	נפשות
ב אחוזים					
21.5	10.3	11.1	5.2	100.0	משפחות
23.3	12.0	11.4	5.1	100.0	נפשות

עות של לשכות הסעד. אחד ההסברים לכך הוא מציאותן של שכבות נזקקות נרחבות, הנמנעות מלפנות ולבקש תמיכות סעד. יתכן, כי הדבר נובע מתדמיתו של שירות זה בעיני הציבור, הרואה לעתים קרובות את ההזדקקות לשירותי סעד כפוגע ברגשותיו ובכבודו.

מן הלוח הנ"ל ניתן אף להסיק, כי מתחת לקו מכסות הסעד (1970) חיו ב-1969 כ-32 אלף משפחות, אשר מנו כ-113 אלף נפש, שהם כ-5% מכלל המשפחות העירוניות. מספר זה גדול בעשרות אחוזים ממספר המ-שפחות, שנהנו באותה שנה מתמיכות קבו-

17 כל הממצאים מתייחסים לאוכלוסיה העירונית בשנת 1968/69 (למעט מזרח ירושלים), כפי שנסקרה ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בסקר חוצאות המשפחה.

## 7. העוני בישראל ובארה"ב

העוני נקבע שם ב-1959 ברמה שהתאימה למחצית החציון לגבי משפחה בת 4 נפשות ומתחתיו היו אז 22% מתושבי ארה"ב. לעומת זאת נקבע קו-העוני אצלנו ברמה של 40% לערך מן החציון המקביל בישראל, כלומר ברמה גמוכה יותר ב-20%. אילו היינו קוב-עים בישראל את הקו ברמה היחסית של ארה"ב ב-1959, כלומר 127 ל"י ל"מבוגר סטנדרטי" ואילו היינו במספר פרטים נוספים<sup>18</sup> מתאימים את הטבלה שלנו לזו האמ-ריקאית, כי אז היה הקו הישראלי תוחם גם כן 21 עד 22 אחוזים מכלל הנפשות. המסק-נה היא, איפוא, שאין הבדל משמעותי בת-חולת העוני בין ארה"ב לישראל.

השוואת הממצאים המוזכרים לעיל עם נתונים מקבילים בארה"ב עשויה ליצור את הרושם, כי תחולת העוני בישראל היא באורח יחסי מצומצמת יותר (ראה לוח ז'): אחד מכל תשעה אנשים מוגדר בישראל כעני, ואילו בארה"ב מוגדר בתור שכזה כל אדם חמישי (ב-1959) או כל אדם שישי (ב-1966). אולם רושם זה הינו מוטעה ביסודו ונובע בעיקרו מן העובדה, שקבענו בישראל את קו-העוני ברמה גמוכה יותר, בהשוואה לארה"ב. קו-

לוח ז' — אחוז המשפחות והנפשות בעלות הכנסה פנויה, הפחותה מקווי-העוני וסף-העוני בישראל ובארה"ב

"קו סף-העוני"		"קו העוני"					אחוז המשפחות
ישראל 1968/69	ארה"ב 1964	ישראל — אוכלוסייה עירונית 1968/69	ארה"ב (כל האוכלוסייה)				
			1966	1964	1962	1959	
22	27	11	18	20	22	24	אחוז המשפחות
23	26	11	15	18	20	22	אחוז הנפשות

המקור: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census Statistical Abstract of the United States 1968

יורד בהתמדה מן הרמה של 24% ב-1959 עד 18% לערך ב-1966. מגמה זו נובעת מ-שיטת העדכון של קו-העוני במרוצת הזמן. העדכון נערך ע"י הערכה מחדש של "סל הצרכים" לפי המחירים השוטפים, ומאחר שרמת ההכנסה עולה משנה לשנה בשיעור גדול בהרבה משיעור עליות המחירים, הולך ופוחת, במונחי ההכנסה החציונית, ערכו של "סל הצרכים המינימליים" ה- מגדיר את קו-העוני. התוצאה הטבעית, כמו-בן, היא יציאתן של קבוצות אוכלוסין מת-חומו של קו-העוני. מן הראוי לציין, כי היה זה ויקטור פוקס<sup>19</sup>, שהציע לעדכן את קו-

מסקנה זו מוצאת את ביטויה אף בהשוואה שלהלן: בישראל נקבע קו-סף-העוני ברמה העולה אך במעט על הרמה היחסית של קו-העוני בארה"ב (1959). קו-סף-העוני ביש-ראל מותאם לרמה של 51% מהחציון (עבור משפחה בת 4 נפשות), ואילו בארה"ב קו-העוני היה ב-1959 ברמה של 50% מן החציון. לא יפלא איפוא, כי קו-סף-העוני תוחם בישראל אוכלוסייה גדולה במקצת (23%), בהשוואה לארה"ב ב-1959 (22%). בהקשר לכך יש להזכיר את מגמת הירידה ה- מסתמנת בתחולת העוני בארה"ב. מן הנתונים הרשמיים מתברר, כי אחוז המשפחות העניות

18 הגדלת משקלו של בודד במונחי מבוגר סטנדרטי, למשל.  
19 ראה שם, ה"ש 4.

העוני מדי שנה בשנה על ידי כיוולו מחדש לרמה המתאימה למחצית החציון של משפחה בת 4 נפשות. שיטה זו עשויה היתה להבטיח, כי תהליך העלייה הכללית ברמת החיים, ממנו נהנית כלל האוכלוסיה, לא תשנה, כשלעצמה, את הגדרת העוני אלא אם יחולו שינויים יחסיים בהתחלקות ההכנסה.

### 8. המשפחות העניות לפי גודלן

נתוני הלוח הבא (ח) מציינים, כי תחולת העוני בקרב המשפחות הגדולות (6 נפשות ויותר) ובין המשפחות הקטנות (2 — 1 נפשות) גדולה פי שניים עד שלושה בהשוואה למשפחות הבינוניות (5 — 3 נפשות). המשפחות הגדולות, שמרביתן מרוכות ילדים, מהוות רבע לערך מכלל המשפחות העניות, ואילו הבודדים והזוגות הנשואים ללא ילדים מהווים מחצית לערך ממניין העניים.

מבין המשפחות מרוכות הילדים קרוב ל-40% חיו בעוני או על סף-העוני. דפוסיים דומים לאלה נמצאו בארה"ב. באזורי מטרופולין ב-1966 היתה תחולת העוני אצל משפחות גדולות בשיעור של 16% בערך בהשוואה ל-7% בקרב משפחות קטנות (5—3 נפשות) ו-11% אצל משפחות בגות 2 נפשות.

### 9. המשפחות העניות לפי גילו של ראש המשפחה

לוח ט' מציג את התפלגותן של המשפחות העניות לפי גילו של ראש המשפחה; על פי הנתונים מתברר, כי סיכוייה של משפחה להימנות בין עניי ישראל גדול פי שניים—שלושה במשפחות, שראשן בן 55 שנה ויותר, בהשוואה למשפחות, שראשן בן 35—54 שנה. כל זקן שלישי, שגילו 65 שנה ויותר, חי בעוני או על סף-העוני.

לוח ח' — המשפחות העניות לפי גודל המשפחה

גודל המשפחה בנפשות	כל המשפחות	מכסות סעד 1970	"קו העוני"	"קו" סף העוני"	משפחות עניות — או הנמצאות על סף העוני
מספרים מוחלטים (באלפים)					
כל המשפחות	614.1	31.9	68.4	63.4	131.8
1 — 2	208.2	16.7	32.5	26.0	58.5
3 — 5	318.1	7.9	18.7	20.6	39.3
+ 6	87.8	7.3	17.2	16.8	34.0
באחוזים					
כל המשפחות	100.0	5.2	11.1	10.3	21.5
1 — 2	100.0	8.0	15.6	12.5	28.1
3 — 5	100.0	2.5	5.9	6.5	12.3
+ 6	100.0	8.3	19.6	19.1	38.7

לוח ט' — המשפחות העניות לפי גילו של ראש המשפחה

משפחות עניות או הנמצאות על סף העוני	"קו סף העוני"	"קו העוני"	מכסות סעד 1970	כלל המשפחות	גילו של ראש המשפחה
מספרים מוחלטים (באלפים)					
131.8	63.4	68.4	31.9	614.1	כל המשפחות
25.8	14.2	11.6	4.3	119.3	עד 34 שנה
43.0	25.5	17.5	7.1	269.8	35 — 54
63.0	23.7	39.3	20.5	225.0	55 ויותר
אחוזים					
21.5	10.3	11.1	5.2	100.0	כל המשפחות
21.6	11.9	9.7	3.6	100.0	עד 34 שנה
15.9	9.4	6.5	2.6	100.0	35 — 54
28.0	10.5	17.5	9.1	100.0	55 ויותר

כלית של משפחתו. כל משפחה שלישית מסוג זה הינה ענייה או מצויה על סף-העוני, ואמנם היוו משפחות אלה כמחצית מ-32 אלף המשפחות, שחיו בתנאי עוני או ברמת הכנסה הנמוכה ממכסת הסעד. עם זאת ראוי להדגיש את התופעה המצויה גם בארה"ב ובארצות אחרות המעידה, כי 60% — 70% לערך מן המשפחות, שחיו בעוני או על סף-העוני, הן משפחות של עובדים שכירים או עצמאיים, אשר שכרם והכנסתם לא הגיעו כדי סיפוק צרכיהם המינימליים.

אמנם יש להניח, כי חלק מראשי המשפחות הללו מוגבל בכושר עבודתו או עובד בעבודה חלקית. אולם רבים מהם בריאים ומועסקים, ולמרות זאת נבצר מהם למלא בשכרם הנמוך את צורכי המשפחה, ולצאת מתחום העוני או סף-העוני.

תחולת העוני בישראל לפי גילו של ראש המשפחה דומה גם היא בדפוסייה לממצאי ארה"ב; מבין המשפחות, הגרות באזורי מט-רופולין, ואשר ראשן הוא למטה מגיל 34, היו ב-1966 10.3% עניות (9.7% בישראל); מבין ראשי המשפחות שגילם 35 — 54 היתה שם תחולת העוני 7.1% (6.5% בישראל); ואילו בין המשפחות שראשן בן 55 ויותר היו בארה"ב 12% עניים המהווים שיעור נמוך יותר מאשר בישראל — 17.5%.

10. המשפחות העניות לפי המעמד בעבודה של ראשן

כמצופה, אבטלתו של ראש המשפחה מהווה את אחד הגורמים המרכזיים לנחשלות הכל-

לוח י' — המשפחות העניות לפי המעמד בעבודה של ראשן

משפחות עניות או הנמצאות על סף-העוני	"קו סף-העוני"	"קו-העוני"	מכסות סעד 1970	כלל המשפחות	מעמדו של ראש המשפחה
מספרים מוחלטים (באלפים)					
131.8	63.4	68.4	31.9	614.1	כל המשפחות
71.3	41.1	30.2	12.5	395.5	עובד שכיר
18.8	9.8	9.0	3.4	103.2	עובד עצמאי
41.7	12.5	29.2	16.0	115.4	אינו עובד

מספחות עניות או הנמצאות על "סף-העוני"	"קו סף-העוני"	"קר-העוני"	מכסות סעד 1970	כלל המספחות	מעמדו של ראש המשפחה
ב א ח ו ז י ם					
21.5	10.3	11.1	5.2	100.0	כל המשפחות
18.0	10.4	7.6	3.2	100.0	עובד שכיר
18.2	9.5	8.7	3.3	100.0	עובד עצמאי
36.1	10.8	25.3	13.9	100.0	אינו עובד

### 11. משפחות של הורה אחד

מן הנתונים הארעיים והחלקיים ניתן להי-ווכח, כי תחולתו של העוני בקרב משפחות של הורה אחד גדולה במיוחד. בראשן של כ-18 אלף משפחות עניות (26% מכלל המשפחות העניות וכ-3% בלבד מבין המשפחות באוכלוסיה כולה) עומדת אשה. ניתן, איפוא, להיווכח, שכל משפחה רביעית מסוג זה היא ענייה וכל שלישית נמצאת על סף-העוני. חלק ניכר מן המשפחות הללו הוא כנראה של גרושות ואלמנות, המתקיימות מקיצבאות ומדמי מזונות.

### 12. סיכום

אף כי החומר המובא כאן, מהווה חלק בלבד מממצאים ראשוניים של מחקר זה, בכל זאת, ניתן באמצעותו לקבל אוריינטציה ראשונית על ממדי העוני והרכבו. הנתונים המצויים בו מפנים את תשומת הלב למספר כיוונים בהם רצוי להתרכז מוקדם ככל האפשר, כדי להשיג שיפורים במערך הכולל לבטחון סוציאלי.

#### א. הקיצבאות לילדים

מן הראוי להזכיר, כי בתחום זה הוכנסו שיפורים חשובים ב-1970: הגדלת קיצבאות לילדיהם של יוצאי-צבא, הכללת הילד השלישי של עצמאיים בחוג הזכאים, הגדלת קיצבת ילדי עובדים עבור הילד השני והשלישי, והגדלות מתונות בשיעורי הקיצבאות למשפחות מרובות ילדים. על השפעתם ותרומתם של שיפורים חשובים אלה לצמצום העוני ניתן יהיה ללמוד רק כעבור זמן.

#### ב. קיצבאות הזקנה

ממצא מדאיג הוא היקפו הניכר של העוני בקרב הזקנים. קבוצה זו תלויה בעיקרה בשיעורי הקיצבה מן המוסד לביטוח לאומי, המצויים כיום מתחת לרמתו של קו-העוני, לאחר שנשחקו במשך 16 השנים האחרונות. בנושא זה דרוש, כמובן, "בדק-בית" יסודי בהקדם האפשרי. יש לקוות, כי יחד עם זאת יוגדלו גם מכסות הסעד, שהוצמדו לאחרונה ברמתן לשיעורי קיצבאות הזקנה.

#### ג. אלמנות, יתומים וגרושות

גם בקרב קבוצה זו תחולתו של העוני מדהימה בהיקפה. שיפור קיצבת השאירים של הביטוח הלאומי, והבטחת דמי-מזונות לגרושות גטושות, היתה מסייעת גם בשטח זה לצמצום ניכר בהיקף העוני.

#### ד. העובדים העניים

מפתיעה שכיחותו הניכרת של העוני בקרב קבוצות עובדים שכירים ועצמאיים מעוטי שכר והכנסות. ב-1970 ננקטו כמה פעולות להטבת מצבם: הוסעל מענק מיוחד לבעלי שכר נמוך (בשיעור יומי של 1 ל"י); ניתן מענק התייקרות מיוחד לשכבה זו מספטמבר 1970, בעוד שהרוב מבין ציבור השכירים נאלץ לספוג לפי שעה את ההתייקרויות; כמו כן, מתכננים עתה מתן הקלות לעצמאיים מעוטי הכנסה. פעולות אלה הן ביעודן חלקיות וארעיות, וקשה עדיין להעריך את השפעתן על צמצום העוני בשכבה זו.

אלה הם, כאמור, כמה מגמות בלבד, עליהן מרמזים ממצאינו. אין, כמובן, לראות בכך תכנית בסיסית למלחמה בעוני, שכן חייבים אנו להמתין להשלמת המחקר.

# מענקי התייקרות 1962 - נסיון של שירות סלקטיבי להבטחת הכנסה

מאת ד"ר אברהם דורון \*

מאמר זה עוסק בשני מענקי התייקרות, ששולמו ב-1962 לקבוצות בעלות הכנסה נמוכה בקרב האוכלוסייה בישראל. למעשה, מדובר כאן בשני שירותים שנועדו לפצות באופן סלקטיבי קבוצות נבחרות באוכלוסייה, אשר נפגעו מביטול שירותים אוניברסליים, שהוענקו עד אז לכלל האוכלוסייה. מענק התייקרות הראשון בא לפצות את קבוצות העובדים, בעלי ההכנסה הנמוכה, על ביטולו של תשלום תוספת היוקר לכלל העובדים, לאחר הפיחות בראשית שנת 1962. מענק התייקרות השני נועד לפצות את בעלי ההכנסה הנמוכה על ביטול הסובסידיה ללחם, שהממשלה החליטה עליו בקיץ 1962, ואשר הביא להתייקרות ניכרת במחירו של מצרך חיוני זה.

בעבודה זו נערך נסיון לבדוק את מידת היעילות החברתית של שירות סלקטיבי, כפי שמצא את ביטויו בשני מענקי התייקרות, לעומת שירות אוניברסלי, אשר גם הוא נועד להבטיח הכנסה לאוכלוסייה בעלת רמות הכנסה נמוכות. לצורך מטרה זו נבחנו ארבעה אספקטים עיקריים של מענקי התייקרות הללו, כפי שהם משתקפים בשאלות הבאות:

1. מה היו היעדים החברתיים המוצהרים של שני מענקי התייקרות.
2. באיזו מידה הושגו או לא הושגו יעדים אלה.
3. מה היתה תרומת המענקים לרווחתם או לאי-רווחתם של בעלי ההכנסה הנמוכה.
4. באיזו מידה אימת או סתר הנסיון שנרכש בעקבות תשלום מענקי התייקרות את ההנחות המקובלות לגבי שירותים סלקטיביים לעומת אוניברסליים.

נבחן להלן את שני האספקטים הראשוניים לגבי כל אחד משני מענקי התייקרות בנפרד, ואילו את האספקטים הנוספים נבחן לגבי שני המענקים ביחד.

---

\* ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.  
1 בהכנת עבודה זו סייע בידי מר ראובן שטיינר, מן המחלקה למחקר ולסטטיסטיקה במוסד לביטוח לאומי, שעסק באיסוף ובעיבוד הנתונים עליהם מתבססת הסקירה.

## א. מענק ההתייקרות הראשון

### 1. הרקע והגורמים לקביעת המדיניות של תשלום המענק

ההחלטה לשלם מענק התייקרות זה נתקבלה לאחר זיכוח פוליטי וחברתי חריף, שהתנהל בישראל בחודשים מרץ ואפריל 1962. גל ההתייקרות, שחל מיד לאחר הפיחות של הלירה הישראלית, בפברואר אותה שנה, העלה את התביעה לתשלום תוספת יוקר בחודש אפריל, כדי לפצות את העובדים על עליית המחירים. תביעה זו נתקלה בהתנגדותם של שר האוצר דאז, לוי אשכול ו"ל, ושל החוגים הכלכליים השונים במדינה. בעיני המתנגדים עלול היה תשלום תוספת היוקר לפגוע במדיניות הכלכלית של הממשלה, לאחר הפיחות, ולהביא לערעור היציבות הכלכלית היחסית, אשר עליה ביקשה הממשלה לשמור.<sup>2</sup> התביעה לתשלום תוספת היוקר נתמכה על ידי מפלגת הפועלים המאוחדת, מפלגת אחדות העבודה, וכן על ידי חוגים חשובים ממפא"י, בעיקר מפעילי ההסתדרות. ואמנם בעקבות תמיכה זו הביאה התנגדותו של שר האוצר לתשלום התוספת, למשבר יחסים בתוך מפא"י עצמה, וכן בינת לבין אחדות העבודה, שגציגיה אף איימו לפרוש מן הקואליציה הממשלתית, אם תוספת היוקר לא תשולם במלואה לכל העובדים השכירים.<sup>3</sup>

במסגרת הוויכוחים הקדחתניים, שהתנהלו אז בצמרת הפוליטית של מפלגות הפועלים בארץ, הועלו לראשונה הצעות שונות לשלם את תוספת היוקר באופן סלקטיבי לעובדים בעלי הכנסה גמוכה בלבד. שר האוצר דאז תמך בצורת תשלום זו ואף איים לפרוש מתפקידו

אם דעתו לא תתקבל. וכך, לאחר דיונים ממושכים, הכריעה צמרת מפא"י בישיבה מיוחדת של המרכז, שכונס למטרה זו, בעד תשלום מענק מיוחד במקום תוספת היוקר, באופן סלקטיבי, לעובדים השכירים, המטופלים במשפחות עם ילדים, ואשר שכרם אינו עולה על 350 ל"י לחודש. החלטה זו, אשר בה נקבע בין היתר, כי המענק לעובדים אלה ישולם על ידי הממשלה, נתקבלה לאחר מכן על ידי מפלגות הקואליציה, והיתה למדיניות ממשלתית רשמית.<sup>4</sup>

הנימוק העיקרי למדיניות זו מצא את ביטויו בדעה, כי יש למנוע תשלום תוספת יוקר כללית לכל עובד שכיר במשק, משום שתוא יפגע קשות במדיניות הכלכלית של הממשלה. אולם יחד עם זאת, הכירו בעלי דעה זו בעובדה, כי העובדים השכירים בעלי הכנסה המועטה נפגעו באורח חמור מעליית המחירים, ולכן יש למצוא דרך לפצותם. מבין ההצעות השונות, שהועלו לשם כך, כמו תשלום מקדמות ע"ח תוספת היוקר וכו', נתקבלה ההצעה של תשלום מענק התייקרות. לדעת המציעים עשוי היה המענק הסלקטיבי לפצות בצורה נאותה את העובדים השכירים שהכנסתם מועטה, על ההתייקרות שחלה בעקבות הפיחות, וזאת במחיר זול יחסית למשק. למרות שנמצאו עוררים על הנחה זו, נתקבלה מדיניות זו כפשרה, המבטיחה שמירה על רווחת האוכלוסיה במסגרת המדיניות הכלכלית.

### 2. תכני המדיניות שנקבעה

כזכאם למענק זה, שנועד, כאמור, לפצות באופן סלקטיבי שכירים בעלי הכנסה נמוכה בלבד,<sup>5</sup> נקבעו סוגי העובדים הבאים:

1. עובדים שכירים בעלי משפחה עם ילד

2 ראה "תוספת היוקר תערער היציבות", "הארץ" 4.3.62.

3 "הארץ", 5.3.62, 7.3.62, 9.3.62, 15.3.62.

4 "הארץ", 15.3.62, 16.3.62, 19.3.62, 23.3.62, 25.3.62.

5 החלטה מס' כל/95 של ועדת חשרים לענייני כלכלה, מיום 1.4.62.

אחד, אם שכרם הכולל ושכר נשותיהם גם יחד, לא עלה על 300 ל"י לחודש. 2. עובדים שכירים בעלי משפחה עם 2 ילדים ומעלה, אם שכרם הכולל ושכר נשותיהם גם יחד לא עלה על 350 ל"י לחודש.

בקביעת השכר הכולל של העובדים הובאו בחשבון: שכר היסוד, תוספת הוותק, תוספת המשפחה ותוספות היוקר. מאידך, לא נכללו בחישוב השכר הכולל: תמורה בעד שעות עבודה נוספות, תשלום בעד פרמיות ותשלומים אחרים בעד פריזון עבודה. קביעה זו נתקבלה על פי דרישת ההסתדרות, שטענה כי תשלום תוספת היוקר לא כלל את מרכיבי השכר הללו (תשלום בעד שעות נוספות ופרמיות), ואם אמנם יילקחו הם בחשבון, כדי להכילם בין הגורמים הקובעים את מענק ההתייקרות הרי שהדבר יהפך לתקדים להכללת סכומים אלה בחישוב תשלומים סוציאליים שונים בעתיד.

מענק ההתייקרות נקבע בשיעור של 3% מן השכר הכולל, והוא שולם באמצעות המעבידים וקרנות החופשה המסוגלות להסתדרות העובדים. האחריות לביצוע התשלום הוטלה על המוסד לביטוח לאומי והמימון בא מאוצר המדינה.

המעבידים נתבקשו לשלם את המענק בבת אחת — בעד כל שלושת החודשים: אפריל, מאי ויוני 1962 — ובראשית חודש מאי יחד עם תשלום שכר העבודה לחודש אפריל. ההחלטה לשלם באופן חד-פעמי את המענק נתקבלה בחלקה מתוך רצון להעניק לעובד זכאי את הפיצוי הכספי המלא בעד ההתייקרות, וזאת בדרך שלא תכביד על המעבידים. אולם השיקול העיקרי לתשלום המענק כולו בבת אחת ובמועד מוקדם היה פוליטי, ומגמתו — לשלם את המענק, מהר ככל הניתן אפשרי ובסכום המתקבל על דעת הזכאי לו. תשלום חד-פעמי בחודש מאי הבטיח, איפוא,

לעובד תוספת הכנסה של 20 לירות בקירוב, וזאת בשעה שהתנהל עדיין ויכוח על מידת יעילותו של המענק הסלקטיבי כפיצוי בעד ההתייקרות.

על פי ההגדרות הקובעות את אוכלוסית הזכאים למענק ההתייקרות הוערך על ידי מחלקת המחקר של המוסד לביטוח לאומי אומדן של יותר מ-200 אלף מפרנסים, אשר יהיו זכאים לקבלו. לפי נתון זה ובהנחה, כי התשלום הממוצע לעובד יהיה 7 ל"י לחודש, נאמדה ההוצאה בסך של 1.5 מיליון ל"י לחודש או בין 4.5 — עד 5 מיליון ל"י לכל התקופה של שלושת החודשים.

בגלל העדר נתונים מספיקים לא היה המוסד לביטוח לאומי בטוח במידת נכונות אומדניו. לפי סברתו הם היו זהירים מדי, והתוצאה עלולה היתה להיות גבוהה יותר. במכתבו של ד"ר ג' לוטן, המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי, אל החשב הכללי נאמר כלהלן: "אין אנו יכולים, כמובן, לקבל את כל הנתונים לכך שהסכום הדרוש וההוצאות המינימליות לא יעלו על הסך של 4.5 מיליון ל"י. לפי האומדנים שהגשנו בשעתו לשר האוצר עלול סכום זה להגיע אף ל-6 מיליון ל"י". אף על פי כן, הוגש האומדן לוועדת הכספים של הכנסת, שהחליטה על הקצבת סכום של 4.5 מיליון ל"י לצורכי תשלום המענק.

### 3. כיצד בוצע תשלום המענק

שאלה זו עוררה את התעניינותנו, שכן בקשנו לבחון באיזו מידה בוצע תשלום המענק לפי האומדנים המוקדמים ביחס להיקף ההוצאה ומספר הזכאים לו, ובאיזו מידה הוא אמנם מילא את היעדים החברתיים שנקבעו לו. בטרם ננסה להשיב על שאלות אלה נסב את תשומת הלב לעובדה, כי חומר מועט בלבד בנושא זה נאסף ונשמר במוסד לביטוח לאומי, ולכן התקשינו במציאת התשובות המתאימות.

6 תזכיר של ד"ר א' ניצן למנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי מיום 27.3.62.



לוח 1 : מענק החתייקרות לפי הגופים, שבאמצעותם שולם לזכאים

תשלום ממוצע לעובד בל"י	סה"כ שולם באלפי ל"י	מס' העובדים	הגופים שבאמצעותם שולם המענק
19,05	940	49,340	המעבידים
19,70	250	12,690	הממשלה?
25,45	630	24,750	קרנות ביטוח
20,15	23	1,140	סניפי המוסד לביטוח לאומי
20,95	1,843	87,920	סה"כ
—	39	—	דמי עמילות לקרנות ביטוח
—	12	—	הוצאות מינהל
—	1,894	—	סה"כ

בקירוב, לעומת אומדן שנע בין 4.5 מיליון ל"י עד 6 מיליון ל"י. גם אם נצא מן התנחה, כי האומדנים המקוריים סטו כלפי מעלה, כפי שאנשי האוצר ניסו לפרש את הפער, הרי עדיין קשה להשתחרר מן הרושם, כי המענק לא שולם לחלק ניכר למדי מבין העובדים הזכאים.

העובדה שהפתיעה את היוזמים והמבצעים של תשלום המענק במוסד לביטוח לאומי היה הפער העצום שנתגלה בין האומדנים המוקדמים לבין הנתונים שנתקבלו כתוצאה מביצוע התשלום. נתברר, כי המענק שולם עבור כ-88 אלף עובדים בלבד, כלומר הוא ניתן ל-44% מן האומדן של 200 אלף זכאים. סך כל ההוצאה הסתכמה ב-1.894 מיליון ל"י

לוח 2 : מענק החתייקרות לפי האומדן, וביצוע התשלום הלכה למעשה

הביצוע באחוז מן האומדן	הביצוע	האומדן	
44	87,920	200,000	העובדים:
31,5 — 42	1,894,000	4,5—6 מיל'	ההוצאה

בין תל-אביב לבין יפו, המכסות, למעשה, איזור גיאוגרפי דומה. בסניף המוסד בתל-אביב שולם המענק ל-7.9% מן העובדים, בעוד ששיעור מקבלי המענק בסניף היפואי הגיע ל-3.4% בלבד. אמנם אפשר להניח, כי בנצרת גבוה למדי אחוז העובדים בעלי השכר הנמוך, בהשוואה לממוצע הארצי, אולם לגבי הפער הקיים בין אזורים אחרים בארץ קשה למצוא לעובדה זו הסבר הגיוני. המסקנה המשתמעת, איפוא, היא, כי המענק שולם בצורה בלתי שווה על ידי המעבידים ללא כל יחס נכון לשיעור הזכאים לקבלו.

המענק שולם בממוצע ארצי ל-11.8% מכלל העובדים השכירים, עליהם קיבל, באותה עת, המוסד לביטוח לאומי דיווח מן המעבידים. אולם גוסף לשיעור הנמוך של מקבלי המענק בפועל, נתגלתה הפתעה אחרת, גדולה עוד יותר, שבאה לביטוי בחלוקה הבלתי שווה של שיעור העובדים, שקיבלו את המענק במקומות שונים בארץ. אף כי הממוצע הארצי היה כאמור, 11.8% הרי בנצרת שולם המענק ל-53.3% ואילו ברחובות, ברמלה ובכפר סבא הוא שולם ל-25% לערך מכלל השכירים. ההבדל הבולט ביותר בין מקבלי המענק נמצא

7 הממשלה כמעסיק של עובדים ובעיקר בעבודות יזמות למיניהן באמצעות שירות התעסוקה.

לוח 3 : תשלום מענק ההתייקרות הראשון לפי דיווחים של סניפי המוסד לביטוח לאומי

הסניפים	מספר העובדים עליהם מדווח הסניף	מספר העובדים, אשר בעדם שולם המענק	אחוז העובדים, אשר בעדם שולם המענק (מכלל השכירים)
כל הסניפים	687,000	81,300	11.8
ירושלים { מעבידים רגילים	65,000	5,600	8.6
	75,000	13,700	—
ממשלה	180,000	14,300	7.9
תל-אביב	100,000	9,100	9.1
חיפה	16,000	2,900	18.1
באר שבע	15,000	2,800	18.7
חדרה	21,000	3,600	17.1
טבריה—צפת	67,000	2,300	3.4
יפו	13,000	3,000	23.1
כפר סבא	11,000	2,100	19.1
נהריה — עכו	3,000	1,600	53.3
נצרת	16,000	2,800	17.5
נתניה	19,000	1,900	10.0
עפולה	23,000	3,100	13.5
פתח-תקווה	31,000	6,700	21.6
רחובות	9,000	2,400	26.7
רמלה	23,000	3,400	14.8
רמת גן			

ענק לעובדים הזכאים, הדבר הועלה על ידי אנשי המוסד לביטוח לאומי ומנהל המוסד ציין זאת במכתבו לחשב הכללי :

"... לא אעלים ממך שמכחינה מעשית לא נראה לי הסדר זה ; הוא מאפשר למעביד להוציא כספים על השכונ אוצר המדינה מבלי לתת על כך פירוט למוסד, אשר ישא בהוצאות...".<sup>8</sup>

אולם מתוך שיקולים משלו, עמד משרד האוצר על החלטתו שלא לדרוש מן המעבידים — התובעים להחזיר את הסכומים ששילמו ל- עובדיהם — כל פירוט שמי של מקבלי המ- ענק. אך בכל זאת, הוסכם עם הביטוח הלאומי, כי התשלומים ייבדקו אצל המעבידים על ידי מפקחי מס-ההכנסה והביטוח הלאומי, במסגרת מדגמי הבדיקה השיגרתיים שלהם, לפי כרטיסי מס-ההכנסה של העובדים. לפי הנתונים שבידי המוסד לביטוח לאומי בוצעו בזמנו רק בדיקות מועטות כאלה.

מסתבר, כי לאורך כל התקופה, בה שולמו המענקים, לא נעשתה כל בדיקה בשדה, ש-

כאמור, נתכוונו יומי המענק לשלמו באופן חד-פעמי בתחילת חודש מאי, כדי לפצות ב- הקדם האפשרי את העובד הזכאי לו בגלל ההתייקרות. אולם למעשה רק חלק קטן מן המענקים שולמו במאי 1962, מרביתם ניתנו למעבידים במשך תקופת הקיץ של שנת 1962, ואילו ביצוע התשלום נמשך במשך כל אותה שנה והסתיים רק בסוף פברואר 1963. הנתו- גים המצויים בידי המוסד לביטוח לאומי, מציינים רק את מועד העברת המענק לידי המעבידים בעד עובדיהם, אך אין לנו כל מידע מתי שולם המענק לעובדים, ואם אמנם הוא הגיע אליהם במלואו.

לפי החלטת האוצר נקבע, כי המוסד לביטוח לאומי יחזיר למעביד את הכספים אשר אותם הוציא לתשלום המענק וזאת על פי רישום הסכום הכולל, אך ללא פירוט שמות העובדים, להם שולם המענק. החלטה זו צמצמה, למעשה, כל אפשרות של בדיקה, אם אמנם שולם המ-

8 4.4.62, תיק המוסד לביטוח לאומי מס' 1361.

תוכל לקבוע באיזו מידה שילמו המעבידים את המענק לעובדיהם. אולם בין עובדי המוסד לביטוח רווחת הדעה, כי חלק גדול מן המענקים לא הגיע לידי העובדים בעדם קיבלו המעבידים את סכומי המענק. לפי דעתם, סטה מענק זה, במקרים רבים מיעדו המקורי ותפק, למעשה, להיות מענק למעבידים. הדבר בולט במיוחד לגבי עובדים ארעיים ויומיים למיניהם, שהיו זכאים ב-1962 לתשלום מענק בשיעור של 10 עד 25 אגורות ליום. לפי הנוהג המקובל נקבע לעובדים אלה ע"י מעבידיהם שכר יומי כולל מבלי שיוכלו הם לבדוק, אם אכן נוסף מענק ההתייקרות לשכרם. לעומת זאת יכול היה המעביד לדרוש את החזרת המענק מן המוסד לביטוח לאומי אפילו אם הוא כבר נכלל בשכר הכולל, שהוסכם עליו עם העובד. בעייה נוספת שנתגלתה ביחס לתשלום המענק נבעה מגישותיהם של שני המוסדות -- משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי -- שיהיו אחראים לקביעת המדיניות ולביצועה. היוזמה לתשלום המענק, כפי שנוכחנו לדעת, באה מטעם האוצר מתוך שיקולים של מדיניות כלכלית. אולם מיד לאחר שנקבע, כי תשלום המענק יכוסה מכספי האוצר נצבה לפני משרד זה המטרה לצמצם את ההוצאה הכרוכה בכך עד למינימום האפשרי. יעדו של האוצר להקטין את ההוצאה הציבורית נעשה, איפוא, לחשוב יותר ממטרת המענק -- לתרום לרווחת האוכלוסיה הזכאית לקבלו על פי המדיניות שנקבעה. גישה זו של האוצר, בלטה, כמוזכר לעיל, בהחלטתו לזוותר על פרוט שמי בהגשת תביעותיהם של המעבידים להחזרת תשלומי המענק. לאחר שהושג האפקט הפיזי הרצוי, בדבר פיצוי העובדים שהכנסתם נמוכה, איבד האוצר כל עניין בביצוע התשלום הלכה למעשה, ובבדיקה ממשית -- אם אמנם הגיע הוא לכל האוכלוסיה הזכאית ומילא בכך את יעדו החברתי. עדות מעניינת לכך היא החלטת האוצר למנוע את פרסום הנתונים על ביצועו של תשלום המענק, כאשר נתגלתה, כי המענק מצא את דרכו רק לחלק קטן מבין העובדים הזכאים.

מעניינת היתה גישתו של המוסד לביטוח לאומי לנושא זה. ההחלטה, כי תשלום המענק יבוצע על ידי המוסד נתקבלה בחוסר רצון על ידי עובדיו. עובדה זו נבעה בחלקה מן החשש שמא תיפגע תדמיתו של המוסד, כאשר הוא יתחיל בהענקת תשלום סוציאלי סלקטיבי על פי עקרון הנזקקות. אנשי המוסד לביטוח לאומי לא היו מעוניינים, שהמוסד יהיה קשור בתשלומים, הנערכים על פי בדיקת אמצעים. נתלווה לכך החשש מפני קבלת אחריות לתשלומים שאינם נתונים במסגרת רגילה, אלא באחריותו של משרד האוצר. כמו כן גרתע המוסד מן התנאים, שהאוצר עלול היה להכתיב לו לגבי ביצועם של תשלומי המענק, שכן עשויים הם לעמוד בסתירה לנוהלים קיימים שהמוסד פעל על פיהם. אולם בעיקר נתעורר החשש, שמא ינסה האוצר להטיל את עול המימון של מענק ההתייקרות על המוסד לביטוח לאומי. לפיכך הוקדש חלק גדול ממאמצי המוסד להבטחת החזרתם של הכספים אל קופתו ממשרד האוצר, ללא עיכובים והשחיתות. ניתן, איפוא, להבין כי תשומת הלב לעניין זה החלישה את דאגת המוסד לביצוע נכון של המענק, כדי שיגיע לכל הזכאים לו, וכך קיבל היעד החברתי במדיניות זו חשיבות משנית במעלה.

## ב. מענק ההתייקרות השני

### 1. הגורמים לקביעת המדיניות

מענק זה שולם בעד תקופה של 5 חודשים מאוגוסט ועד דצמבר 1962. על תשלום המענק הוחלט לאחר העלייה במחיר הלחם בעקבות ביטול הסובסידיה הממשלתית. מטרתו המוצהרת היתה לפצות את האוכלוסיה, בעלת ההכנסת הנמוכה על ההתייקרות שחלה במחיר הלחם במשך התקופה, אשר בעדה לא ניתן פיצוי באמצעות תשלום תוספת היוקר החדשה

(אשר אותו צריך היה להעניק רק בחודש ינואר 1963).

ביטול הסובסידיה ללחם ב-1962 היווה בזמנו חלק מן המדיניות הכלכלית של הממשלה, שנועדה לצמצם את היקף ההוצאה הממשל-תית והציבורית. במסגרת מדיניות זו החליטה הממשלה לבטל חלק ניכר מן הסובסידיות, שהעניקה למצרכים שונים, אשר שימשו ל-צריכה יום-יומית. סובסידיות אלה הסתכמו בסך של כ-180 מיליון ל"י לשנה, כשחלקה של הסובסידיה ללחם, מגיע באותה תקופה ל-38 מיליון ל"י לשנה (לפי אומדניו של מש-רד האוצר). למרות שהתחלטה על ביטולה של סובסידיה זו נתקבלה במסגרת המדיניות הכללית של הממשלה, הוסיפו להצדקתה שורה של נימוקים בעלי משמעות חברתית רחבה יותר.

הנימוק העיקרי היה, כי סובסידיה כללית ל-מצרך חיוני כמו לחם, שגיתנה באופן אוני-ברסלי לעשיר ולעני גם יחד, היא דרך בלתי יעילה לתמיכה ציבורית באוכלוסיה בעלת רמת הכנסה נמוכה. שכן אין כל הצדקה למתן סובסידיה לקבוצות אוכלוסיה אמידות, שאינן זקוקות לעזרה מסוג זה, מה עוד שבזכות מחירו הנמוך של הלחם, משתמשים בו להזנת עופות ובעלי חיים אחרים, ויש בכך משום בזבוז כספי הכלל. לעומת זאת, ניתן לסייע לאותה אוכלוסיה, שרמת הכנסתה נמוכה באמצעות תמיכה סלקטיבית, המוענקה אך ורק לגזקקים לה ביותר, ומשום כך עשויה היא להיות יעילה וזולה הרבה יותר. ביטוי לכך נתן נגיד בנק ישראל בכותבו:

"סובסידיה למצרכים הנצרכים על ידי שכבות העם היא צורה בזבזנית ביותר של עזרה סוציאלית, היות והיא תומכת ללא אפליה גם בבעלי יכולת ונח במעוטי אמצעים. לבן הגיטי יותר מבי חינה סוציאלית להקדיש אמצעים לעזרה כספית ישירה לחתנים הזקוקים לה, האז תושגנה תוצאות

הרבה יותר יעילות בסכום קטן יותר"<sup>9</sup>. דעה זו זכתה בעת הזאת לתמיכה רבה בקרב החוגים הכלכליים, שסמכו ידם על ביטול ה-סובסידיות במגמה להשוות את המחירים בא-רץ לערכה הריאלי של הלירה הישראלית לאחר הפיחות. כמו כן, היו לה גם תומכים בחוגים אחרים. הלך רוח דומה בעד שירות סלקטיבי ביטא כותב המאמר הראשי ב"הארץ", שתמך בביטול הסובסידיה ללחם:

"... מענק היוקר הוא בבחינת סובסידיה סלקטיבית. יתרונה הוא במתן פיצוי על התייקרות רק לסוגים מסוימים של האוכלוסיה, אשר פגיעת היוקר בהם כה קשה עד שאין הציבור מוכן להשי-לים עמה" . . . שיטת מענקי היוקר מאפשרת קיום מידה פבירה של צדק חברתי מבלי לפגוע בכושר התחרות של סחורותינו בשוק הארץ"<sup>10</sup>.

אולם על אף התמיכה הרבה נתעוררה התנג-דות לא מעטה לביטול הסובסידיה, ולהחלפתה במענק התייקרות סלקטיבי לבעלי הכנסות נמוכות. מתנגדים לכך צמחו אף בצמרת מפא"י עצמה, שהתלבטה בשאלה — באיזו מידה מהווה מענק התייקרות מכשיר אפקטיבי לתמיכה באוכלוסיה ענייה. אולם מרבית ה-מתנגדים היו אנשי מפ"ם ואחדות העבודה. התנגדותם של שרי אחדות העבודה, יגאל אלון וישראל ברייהודה<sup>11</sup>, נבעה בחלקה מן האמונה, שיש להתמיד בסובסידיה ללחם כשי-רות אוניברסלי, על מנת לשמור על מחיר נמוך של מצרך זה. מניע אחר להתנגדותם היה החשש, שמא עלול התשלום הסלקטיבי לפגוע בכבודה של האוכלוסיה, שידבק עליה חותם של מקבלת סעד, ובעיקר שמא מענק התייקרות לא יבטיח את מלוא הפיצוי בעד העלאתו של מחיר הלחם. דעה זו ביטא בכנסת איש מפ"ם, חבר הכנסת ויקטור שם טוב, ב-אומר:

"המענק שאתם נותנים באמצעות הביטוח הלאומי יש בו לא רק עלבון לשכירים, מפני שהוא בא

9 דוד הורוביץ, "מתעתועי המחשבה הכלכלית בישראל", "הארץ" 8.7.62.

10 "הארץ", 13.7.62.

11 "מעריב", 11.7.62.

להפוך אותם בפיטונות למקבלי מענקים, אלא גם איננו נותן את מלוא הפיצוי בעד התייקרות הלחם ומוצרי החלב<sup>12</sup>.

אולם טענות המתנגדים נידחו על ידי קובעי המדיניות, שתמכו רובם הגדול בביטול ה-סובסידיה. שר המסחר והתעשייה דאז, פנחס ספיר, שהיה מיוזמיה של מדיניות זו הבטיח כדלקמן:

ישנעלה את מחיר הלחם וינתן פיצוי לכל המשתתפים עד 500 ל"י לחודש, תוך שימוש בפבניקה שתכטיח את קבלת הכסף בכבוד, כפיצוי לשכר ולא בתמיכה או כסובסידיה... " 13

המעניין הוא כי דברים אלה של שר המסחר והתעשייה נאמרו בשעה שהיתה כבר בידי הממשלה האינפורמציה על כשלון הביצוע של מענק ההתייקרות הראשון.

## 2. תכני המדיניות שנקבעה

המדיניות שנתקבלה קבעה לה כמטרה — לשלם מענק התייקרות סלקטיבי לשלושה סוגי אוכלוסיה<sup>14</sup> כדלקמן:

עובדים שפירים: בקבוצה זו נכללו עובדים בעלי משפחה עם ילדים, ועובדים שנשותיהם אינן עובדות גם ללא ילדים, אם שכרם החודשי הכולל (יחד עם שכר נשותיהם, במידה שהן עובדות) אינו עולה על — 500 ל"י לחודש, או — 20 ל"י ליום. שיעור המענק נקבע ל-2.4% מן השכר החודשי הכולל, אך לא יותר מ-1.20 ל"י לנפש לחודש. סכומי המענק שולמו על ידי המעבידים יחד עם תשלום השכר או המשכורת לעובדיהם, והוחזרו להם (למעבידים) לאחר מכן על ידי המוסד לביטוח לאומי.

עובדים עצמאיים וחברי קיבוצים ומושבים שיתופיים: בקבוצה זו נכללו בעלי משפחה עם ילדים שסווגו ע"י המוסד לביטוח לאומי כעובדים עצמאיים, אם הכנסתם לא עלתה על

סך של — 250 ל"י לחודש. גם חברי קיבוצים ומושבים שיתופיים נכללו במסגרת זו, אך בתנאי שגם הכנסתם לא עלתה על הסכום הנקוב לעיל. שיעור המענק לקבוצה זו נקבע ל-2.4% מן ההכנסה, אך לא יותר מ-1.20 ל"י לנפש לחודש. לקבוצה זו שולם המענק ישי-רות על ידי המוסד לביטוח לאומי.

מקבלי קיצבאות: בקבוצה זו נכללו כל מקבלי הקיצבאות של הביטוח הלאומי, כולל מקבלי קיצבאות זקנה ושאיירים, מקבלי קיצבאות משפחות מרובות ילדים, מקבלי קיצבאות נכות ותלויים בביטוח נפגעי עבודה, מקבלי פנסיה מקרן פנסיה או ממעביד, וכן נתמכי סעד. שיעורי המענק נקבעו כלהלן: למקבלי קיצבאות של הביטוח הלאומי — בסך 1.50 ל"י לחודש לנפגע; לנתמכי סעד — בסך 1.70 ל"י לחודש לנפש; ולמקבלי פנסיה ממ-קורות אחרים מאשר הביטוח הלאומי — בסך של 2.4% מן ההכנסה, אך לא יותר מ-1.20 ל"י לנפש. תשלום המענקים הללו בוצע ישי-רות על ידי המוסד לביטוח לאומי (או על ידי לשכות הסעד).

מתוך הנסיון שנרכש ממענק ההתייקרות ה-ראשון, החליט משרד האוצר, שלא להסתמך יותר על אומדניו של המוסד לביטוח לאומי, ולכן הכין באורח עצמאי אומדנים זהירים יותר על האוכלוסיה הזכאית למענק לפי ההגדרות שנקבעו. לפי אומדנו של אגף ה-תקציבים באוצר עלה מספר הזכאים לקבלת המענק על מיליון נפש. פרוט הקבוצות הזכאיות העיקריות מצוי בלוח 4.

אומדן ההוצאה החודשית נקבע ל-1.5 — 1.6 מיליון לירות. מאחר שהובאו בחשבון, מלבד אלה שפורטו בלוח 1, אף קבוצות נוספות של זכאים מבין חברי קיבוצים ומושבים שיתופיים, מקבלי פנסיות וכדו', נאמד סכום ההוצאה לכל תקופת תשלום המענק — דהיינו 5 חודשיים — ב-7.5 — 8 מיליון ל"י. אומדן זה,

12 דברי הכנסת, כרך 34, ישיבה 159 של הכנסת החמישית, 18.7.62, עמוד 2755.

13 דברי הכנסת, כרך 34, ישיבה 159 של הכנסת החמישית, 18.7.62, עמודים 2756—57.

14 המוסד לביטוח לאומי, חוזר מענק התייקרות מס' 2, 115/62, מיום 26.8.62.

לוח 4 : אומדן הזכאים למענק התייקרות לפי סוגי האוכלוסיה, מספר המשפחות והנפשות בכל סוג, וההוצאה החודשית המשוערת

ההוצאה המשוערת לחודש	מספר הנפשות	מספר משפחות עובדים	סוגי האוכלוסיה
760,000 ל"י	660,000	227,000	עובדים שכירים <sup>15</sup>
160,000 ל"י	120,000	40,000	עובדים עצמאיים
370,000 ל"י	239,000	129,000	מקבלי קיצבאות <sup>16</sup>
1,290,000 ל"י	1,019,000	396,000	ס"ה

הסתכם ב-4.5 ל"י לחודש. סך כל המענקים, שהוענקו לקבוצה זו במשך כל תקופת התש"ל, היה 3.6 מיליון ל"י, לעומת האומדן שנקבע בסך 3.8 מיליון ל"י. תשלום המענק בוצע, איפוא, בשיעור של 94% מן האומדן הכספי, ובשיעור של 92% ממספרם המשוער של משפחות העובדים הזכאים.

השאלה העיקרית הניצבת לפנינו זהה לזו, שהועלתה לגבי המענק הראשון: באיזו מידה הגיעו תשלומי המענקים, ששולמו למעבידים, לידי משפחות העובדים, שהיו זכאים לקבלם. אמנם יש להניח, כי הממשלה כמעסיק שילמה את המענק לכל העובדים הזכאים. אולם מה עלה בגורל המענקים, שאלפי מעבידים פרטיים היו צריכים להוסיפם לשכר עובדיהם, שהכנסתם נמוכה, בשיעורים של כמה לירות לחודש או כתוספת של 10—24 אגורות לשכרם היומי של עובדים יומיים וארעיים?

לגבי כל תשלום של גימלה המבוצע על ידי גורם חוץ, כמו המעבידים במקרה שלפנינו, מתעוררת השאלה — אם אמנם הוא ניתן בהתאם למדיניות שנקבעה, מבחינת שיעורו ויעדו. על יסוד הנסיון שנרכש מן המענק הראשון, הציע המוסד לביטוח לאומי לדרוש מן המעבידים להגיש רשימה שמית של מקבלי המענק עם פירוט שיעורו כל חודש. שכן ב-אמצעותה אפשר יהיה לבדוק אם אמנם שילם המעביד את המענק שהגיע לעובדיו. אולם

הן ביחס למספר הנפשות הזכאיות והן ביחס לסכומי ההוצאה המשוערים נראה היה זהיר מאד בעיני אנשי המוסד לביטוח לאומי, אשר לפי הערכתם צריך היה מספר הזכאים להיות גדול במידה רבה יותר, מן האומדן של משרד האוצר.

### 3. ביצוע תשלום המענק

ננסה לבחון להלן באיזו מידה הגיע מענק התייקרות לאותן משפחות, שהיו זכאיות לקבלו. בדומה למענק התייקרות הראשון גם הפעם נתקלה בדיקה זו בקשיים רבים, שכן המוסד לביטוח לאומי ניהל רק רשימות מעטות לגבי תשלום המענק, ומתוך הנתונים הקיימים אפשר היה לבדוק רק את מספר המענקים, ששולמו בתוך הקבוצות השונות של הזכאים:

#### עובדים שכירים

במסגרת קבוצה זו שולם מענק התייקרות, מדי חודש בחודשו, עבור כ-209 אלף משפחות עובדים, על ידי המעבידים הפרטיים ועל ידי הממשלה כמעביד פרטי. כמו כן שילמה הממשלה את המענק עבור כ-17 אלף עובדים בעבודות יזומות. התשלום הממוצע, ששולם על ידי המעבידים הפרטיים היה — 4. ל"י לחודש, ואילו זה ששולם לעובדים, שהועסקו על ידי הממשלה, כולל עבודות יזומות,

15 כולל עובדים בעבודות יזומות.

16 כולל נתמכי סעד ומקבלי מענקי זקנה.

המקור: פרטי הוצאה למענק התייקרות הלחם, אגף התקציבים, האוצר.

האוצר לא קיבל דרישה זו אלא החליט להסי-  
תפק אך ורק בדרישתו מן המעביד לרשום את  
תשלום המענק בטופס 101 של מס ההכנסה.  
סרובו של האוצר נבע, כנראה, מרצונו למנוע  
מן המעבידים עבודה מינהלית נוספת הכרוכה  
בתשלום המענק. אולם יחד עם זאת, יש סימ-  
נים המעידים, כי אולי היו לו שיקולים אח-  
רים, שהניעוהו לא להקפיד בביקורתו, אם  
אמנם מגיע המענק למשפחות הזכאיות ל-  
קבלו.

מן המידע שהתווסף במשך הזמן ברור לנו  
כיום, כי אילו נדרשו המעבידים להחתים כל  
עובד בנפרד על קבלת מענק ההתייקרות  
ולהגיש רשימות שמיות בצרוף חתימות העוב-  
דים, כי אז היה אחוז מקבלי המענק בפועל  
נמוך הרבה יותר מכפי שדיווחו עליו המעבי-  
דים. עדות לכך הוא תשלום המענק לנשים  
עובדות בחרושת ובמלאכה שבוצע ב-1969.  
מענק שנועד לנשים עובדות בחרושת ובמלא-  
כה, בעלות הכנסה נמוכה, הוטל גם כן על  
המעבידים, אך במקרה הנדון נדרשו הם להח-  
תים כל עובדת בשעת קבלת המענק, על  
טופס מתאים, שכן רק על פי הגשתו למוסד  
לביטוח לאומי הוחזרו להם סכומים אלה.  
והנה נתברר, כי ביצועו של תשלום המענק  
על ידי המעבידים, לפי שיטה זו, חל על 8%  
בלבד משיעור הנשים הזכאיות, לפי האומדן

שנקבע. ואמנם לאחר נסיון של 9 חודשים  
הוחלט להפסיק את תשלום המענק, מאחר  
שהגורמים המטפלים נוכחו לדעת, כי הוא לא  
הגשים כל מטרה חברתית.

מידע אחר שהצביע על תשלום לא-שווה של  
מענק ההתייקרות, על ידי המעבידים השונים,  
נתקבל תוך בדיקתם של תשלומי המענק על  
ידי הסניפים השונים של המוסד לביטוח לאו-  
מי. כל סניפי המוסד יחד שילמו בממוצע  
את המענק ל-27.3% מכלל העובדים השכי-  
רים, אולם הנתונים מעידים על סטיות רצי-  
ניות מממוצע זה באזורי הארץ השונים. ב-  
סניף יפו, למשל, שולם המענק רק ל-18%  
מכלל העובדים השכירים בעוד שבסניף רמלה  
הגיע שיעור מקבלי המענק ל-53%. קשה,  
איפוא, להבין סטייה כה רצינית — האחת  
כלפי מעלה והשנייה כלפי מטה — כאשר  
משווים שיעורים אלה לממוצע שנתקבל בשאר  
סניפי המוסד.

השוני בחלוקת תשלומי המענק בין סניפי  
המוסד בולט גם תוך עריכת השוואה לתשלום  
המענק הראשון, דבר המעיד על המקריות  
שבדבר (ראה לוח 5). מן הדוגמאות הל-  
לו ניתן להסיק, כי תשלום המענק בוצע ב-  
צורה לא שווה על ידי המעבידים הפרטיים  
השונים, ולכן קשה לדעת באיזו מידה הגיע  
תשלום המענק לעובדים הזכאים.

לוח 5 : תשלום מענק ההתייקרות השני לפי נתוני הסניפים של המוסד לביטוח לאומי

הסניפים	מספר העובדים עליהם דיווח הסניף	מספר העובדים בעדם שולם המענק	אחוז העובדים שבעדם שולם המענק מכלל העובדים
כל הסניפים	719,000	196,300	27.3
ירושלים {	65,000	—	—
	75,000	—	—
תל-אביב	185,000	61,000	33.0
חיפה	105,000	22,000	21.0
באר שבע	18,000	4,000	22.0
חדרה	17,000	6,000	35.2
טבריה — צפת	23,000	6,000	26.1
יפו	70,000	13,000	18.6
כפר סבא	15,000	5,500	31.7
נהריה — עכו	12,000	5,000	41.7

הסניפים	מספר העובדים עליהם דיווח הסניף	מספר העובדים בעדם שולם המענק	אחוז העובדים שבעדם שולם המענק מכלל העובדים
נצרת	4,000	1,300	32.5
נתניה	18,000	5,500	30.6
עפולה	20,000	4,000	20.0
פתח-תקווה	25,000	7,200	28.8
רחובות	32,000	10,500	32.8
רמלה	5,300	10,000	53.0
רמת-גן	2,500	10,000	40.0

**עובדים עצמאיים**

בקבוצה זו שולם המענק ל-8,800 עובדים לחודש בממוצע, בסך 3.10 ל"י לעובד עצמאי. התשלום לעובדים עצמאיים בוצע ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי על סמך בקשה אישית של הזכאי. סך כל המענקים, שניתנו לקבוצה זו במשך כל תקופת התשלום, הסתכם ב-137 אלף לירות, לעומת האומדן המקורי בסך 800 אלף לירות (17% בלבד מן האומדן שנקבע). אשר למספר המשפחות שזכו למענק ההתייקרות מסתבר, כי הם היוו רק 22% מן האומדן. מן הראוי לציין כי מקבלי המענק, מכלל העובדים העצמאיים הרשומים במוסד, היוו רק 7% לעומת כ-27% מכלל העובדים שזכו לו. עובדה זו נובעת מן ההגבלה שנקבעה, לפיה זכאים עובדים עצמאיים לקבל את המענק רק אם הכנסתם מגיעה עד 250 ל"י לחודש. מבין כ-91 אלף עובדים עצמאיים, שהיו רשומים בשנת 1962/63 במוסד לביטוח לאומי (הנתון אינו כולל חברי מושבים ומושבי עולים, המוגדרים כעובדים עצמאיים), נמנו כ-42 אלף איש, ש-הכנסתם היתה נמוכה מ-250 ל"י לחודש. אף על פי כן, רק חלק קטן מהם קיבל את מענק ההתייקרות.

הואיל והמענק שולם במקרה זה ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי, הרי אין ספק

שהוא אמנם הגיע לידי הזכאים. אולם בקבוצה זו התגלתה במלוא חומרתה המיגבלה של שירות סלקטיבי, הפועל על פי בדיקת אמצעים אינדיבידואלית. מאחר שקבלת המענק הותנתה בהצהרה על הכנסה נמוכה, זכה לו, למעשה, רק אחד מכל חמישה שהיו, כמשוער, זכאים לקבלו. אין בידינו אינפורמציה מי מבין העובדים העצמאיים, פנו וקיבלו את המענקים. אולם סביר להניח, כי דווקא הנזקקים ביותר, במסגרת קבוצת אוכלוסיה זו, לא פנו אל המוסד ולא קיבלו את המענק.

**מקבלי קיצבאות**

בקבוצה זו שולם המענק לכל מקבלי קיצבאות זקנה ושאיירים, ולמקבלי קיצבאות משפחות מרובות ילדים ללא כל מבחן של הכנסות. המענק ניתן להם ישירות בתוספת לקיצבה החודשית, ששולמה להם על ידי המוסד לביטוח לאומי. הסכום שהוענק, למשל, למקבלי קיצבאות זקנה ושאיירים היה בשיעור של 130% מן האומדן, והסתכם ב-850 אלף ל"י לעומת האומדן בסך 650 אלף ל"י.

המענק שולם גם לקבוצות נבחרות מבין מקבלי קיצבאות מענף ביטוח נפגעי עבודה, ומבין מקבלי תשלומים מקרן ההשוואה, ופנס-



אינדיבידואלי, אלא לפי השתייכות לקבוצה מוגדרת. היתרון של אוניברסליות סלקטיבית כזאת הוא, איפוא, ברור וגלוי לעין.

## ג. התרומה לרווחת האוכלוסייה או לאי-רווחתה

כמוזכר לעיל, היתה מטרתם החברתית המוצהרת של שני מענקי ההתייכרות לפצות קבוצות אוכלוסייה, בעלות הכנסה נמוכה, על ההתייכרות שחלה כתוצאה ממדיניות הכלכלית של הממשלה כמו: פיחות המטבע או ביטול הסובסידיה ללחם. קביעת מטרה זו הושגה על ההנחה, כי בהשוואה ליתר שכבות האוכלוסייה עלולים דווקא בעלי-הכנסה הנמוכה להיפגע באורח קשה יותר מן התהליכים הכלכליים, שיפקדו את המשק הישראלי כתוצאה מן הצעדים הנ"ל, שננקטו על ידי הממשלה. במלים אחרות: מענקי ההתייכרות הללו נועדו למנוע ירידה ברמת חייהן של קבוצות אוכלוסייה, שהכנסתן נמוכה, והשאלה המתעוררת כאן היא — האם הושגה מטרה זו.

מבחינת ביצועו של תשלום המענקים אפשר לומר במידה רבה של ודאות, כי מטרתה המוצהרת של המדיניות הושגה רק במידה מועטה. מענק ההתייכרות הראשון שולם, לפי האומדן, רק ל-44% מאלה שהיו זכאים לקבלו, ואילו מענק ההתייכרות השני הגיע אמנם, לפי האומדן, ליותר מ-90% מן העובדים השכירים, אך גם לגביו, כמו לגבי קודמו, מונעת צורת התשלום באמצעות המעבידים לקבוע בוודאות, אם ובאיזו מידה מצאו המענקים את דרכם אל העובדים, אשר אליהם נועדו הם באמת ובתמים. אם נקבל את דעתם הפסימית של אנשי המוסד לביטוח לאומי, הרי מענקים אלה היו יותר מענקים למעבידים מאשר לעובדים בעלי הכנסה נמוכה. אולם אם נאמץ אף את הדעה האופטי-

יונרים מקרנות פנסיה. התשלום לקבוצות אלה בוצע ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי (פרט לפנסיונרים). התשלום הוצא לפועל על פי מבחן הכנסות מסוים, כשהיוזמה לביצועו יצאה מן המוסד לביטוח לאומי או מקרן הפנסיה, ולא מן האיש הזכאי למענק. לקבוצות אלה שולמו הסכומים כלהלן:

מקבלי קיצבאות נפגעי עבודה 37 אלף ל"י

מקבלי תשלומים מקרן השוואה 10 אלף ל"י

פנסיונרים 8 אלף ל"י

סה"כ 55 אלף ל"י

נוסף לכך, שולם המענק למקבלי מענקי זקנה מטעם משרד הסעד, וכן לנתמכי הסעד, שלא קבלו את המענק מכל מקור אחר. אין בידינו נתונים על סכום ההוצאה הכללית של תשלומים אלה על ידי משרד הסעד. אולם ברור לנו, כי התשלום הגיע לכל אחד ממקבלי מענק הזקנה, שכן הוא בוצע במרוכז בירו שלים וכל אדם קיבל 1.70 ל"י לחודש. שונה התמונה לגבי נתמכי סעד, שכן התשלום בוצע על ידי לשכות הסעד ברחבי הארץ. אמנם ניתנה ללשכות הסעד הוראה על ידי המשרד הראשי להוסיף את המענק למכסות התמיכה, אך בכל זאת נתון היה הדבר במידה רבה לשיקול דעתה של כל לשכה ושל כל עובד סעד. מסיבה זו קשה לדעת בברור כמה נתמכי סעד זכו למענק ההתייכרות זה.

מן התאור הנ"ל ניתן להסיק, כי פרט, אולי, לנתמכי הסעד הגיע המענק לכל אדם ומשפחה שהשתייך לאחת הקבוצות של מקבלי קיצבאות. הדבר בלט במיוחד לגבי תשלום המענק למקבלי קיצבאות זקנה ושאיירים וכן למקבלי קיצבאות משפחות מרובות ילדים ומענקי זקנה. אף כי תשלום המענק היה סלקטיבי במהותו, הרי הפך הוא להיות ל"תשלום אוניברסלי בתוך שלוש הקבוצות המוגדרות הללו. פרוש הדבר, כי ההעדפה הסלקטיבית נעשתה לא לפי מבחן הכנסות

## ד. מבחן השיטה הסלקטיבית בתשלום מענקי ההתייקרות

במדינות שונות כמו באנגליה וגם בישראל מתנהל כיום ויכוח חברתי על יתרון שתי השיטות — האוניברסלית לעומת הסלקטיבית — להענקת שירותים סוציאליים. שני מענקי ההתייקרות הגדונים משמשים דוגמא לשיטת מענק סלקטיבית ומאפשרים לנו, הודות לנו, סיון שנרכש, לעמוד על מידת האפקטיביות או על העדר יעילותה של שיטה זו.

הנימוק העיקרי להעדפת השיטה הסלקטיבית הוא, כאמור, הבטחת רמה גבוהה של גימלאות לנזקקים בלבד, תוך הוצאה ציבורית נמוכה יחסית, דבר שאי אפשר להשיגו לפי השיטה האוניברסלית. לנימוק זה נודעת חשיבות רבה יותר בימי לחץ כלכלי, כאשר נולד הצורך לצמצם, בין היתר, את ההוצאה הציבורית על שירותים סוציאליים כפי שארע אצלנו בשנת 1962 ובעצם הימים הללו. מסיבה זו תומכים בשיטה הסלקטיבית לא רק הממונים על שמי-רת הקופה הציבורית, כי אם גם חוגים חברתיים נרחבים יותר. הטענה העיקרית נגד שיטה זו מתייחסת לעובדה, כי היא פועלת לפי עקרון הנזקקות ומבטיחה גימלאות רק לאלה היכולים להוכיח שהם עניים, או שאין להם הכנסה מספקת. שיטה זו מצריכה, איפוא, צורה כלשהי של בדיקת אמצעים, המרתיעה אנשים רבים, החיים בתנאי מצוקה, למלא את הוראות השירות הסלקטיבי ולקבל את המענק. נימוק אחר נגד הסלקטיביות מסתמך על הטענה, כי שיטה זו יוצרת, למעשה, מעמד נבדל של אנשים, שהקו המאפיין אותם הוא העוני. עצם העובדה שמקבלי השירות הסלקטיבי הם עניים, מביאה בסופו של דבר לסתף בתוכנו ובטיבו של השירות, שכן אין באפשרותם של נזקקים אלה, מבחינת כושרם ויכולתם, לעמוד על זכויותיהם ולשמור על ערכו של השירות<sup>21</sup>.

במידה שניתן לשפוט מן הנסיון שנרכש, הרי שמבחינת צמצום ההוצאה הציבורית השיג

מית ונסמוך את ידינו על דיווחם של המעבידים, הרי גם בדרך זאת גיווכה בעליל, כי חלק גדול מבין הזכאים לא קיבל את תשלום המענקים (הכוונה היא, בעיקר, למענק ההתייקרות הראשון). ניתן, איפוא, לסכם ולומר, כי תרומת המענקים לרווחתה של אוכלוסית העובדים השכירים, היתה קטנה ביותר.

תרומה דלה זו בולטת ביתר שאת במענק ההתייקרות השני לגבי האוכלוסיה הלא שכיחה. רק 8,800 משפחות קיבלו את המענק, וזאת למרות העובדה, שבין העובדים הלא שכירים מצויות קבוצות האוכלוסיה המקוריות ביותר. אף לפי האומדן הזהיר של האוצר רק 22% מן המשפחות הזכאיות קיבלו את המענק. הוא אמנם שולם למשפחות אלה באורח ישיר, ולכן אין כל מקור לדאגה, שמא לא הגיע אל יעדו הנכון, אולם יש לזכור את שיעור הזכאים המועט שנהנה ממנו.

יחד עם זאת ראוי לציין, כי על אף תרומתם המועטה לרווחת האוכלוסיה, בעלת ההכנסה הנמוכה, השיגו מענקים אלה יעדים אחרים אשר להם ייחסו, כנראה, מתווי המדיניות הסוציאלית בישראל חשיבות רבה. יעד חשוב היה, כמובן, צמצום ההוצאה הציבורית, שכן לעומת הסובסידיה היקרה ללחם הסתכם מענק ההתייקרות השני בסכום קטן יחסית של כ-6 מיליון ל"י, ובזכותו לא שולמו תוספות היו-קר, באפריל וביוני 1962, אשר היו כנראה גוררות אחריהן העלאת מחירים ניכרת. אולם תרומתם העיקרית של מענקי ההתייקרות מצאה את ביטויה בתחום הפוליטי. באמצעותם ניתן היה לבצע מדיניות כלכלית בלתי פופולרית תוך שכנוע האוכלוסיה והתנועות הפוליטיות השונות, שאכן היא מבוצעת ללא פגיעה בשכבות הדלות אשר בחברה הישראלית. מדיניות זו של תשלום המענקים — כפי שביצועה מעיד על כך — היתה, לכן, יותר צעד של הפגנה פוליטית לשם השגת יעדים כלכליים מסוימים, וזאת בשעה שהיעדים החברתיים המוצהרים היו משניים מלכתחילה ולא היו בעלי משקל ממדרגה ראשונה בעיניהם של מתווי המדיניות.

המענק הסלקטיבי את מטרותו. אשר לגובה הגימלאות, הרי שמלכתחילה נקבעה רמה נמוכה למדי של מענקים, ומכאן ניתן ללמוד, כי סלקטיביות אינה מבטיחה בהכרח שיעור גבוה של גימלאות, כפי שטוענים אנשי ההלכה והמעשה, התומכים בשיטה זו. אשר לדרך השימוש בשירות סלקטיבי, מאשר הנסיון את הטענה, כי אנשים רבים, הנתונים במצוקה כלכלית, נמנעים לבקש עזרה משיי-רות זה, כאשר הוא פועל על פי עקרון הנזקקות. בגלל תשלום המענק על ידי המעבידים אין אנו יודעים באיזו מידה הרתייע עקרון הנזקקות את העובדים השכירים. אמנם צורת תשלום זו על כל מגרעותיה אינה ייחודית לשירות סלקטיבי וניתן להפעילה גם בשירות אוניברסלי, אולם לגבי השירות הסלקטיבי יש בשיטה זו — של תשלום המענק על ידי המעבידים על פי מבחן הכנסות — משום מגרעת נוספת; העובדה שהתשלום בוצע באורח בלתי שווה על ידי המעבידים מוכיחה בעליל, כי שירות הניתן על פי מבחן הכנסות אינדיבידואלי מביא בהכרח לארביטריות ואי-שוויון. למרות התוכחות בדבר כשלונם של מענקי ההתייקרות למלא את יעדם החברתי המשיכו מתווי המדיניות הסוציאלית לא-מץ להם במשך השנים את השיטה הסלקטי-

בית ללא התנגדות כלשהי או ביקורת רצינית. שיטה זו איפשרה לבצע מדיניות סוציאלית שמרנית, שלא עלה בידה לתרום לשיפור רמת חייהן של קבוצות מקופחות באוכלוסיה הישראלית.

אמנם יש לחזור ולהדגיש, כי אין נסיונם של מענקי ההתייקרות שולל לגמרי את השיטה הסלקטיבית. הוא רק מוכיח את חוסר האפקטיביות החברתית שלה, כאשר היא מבוצעת באמצעות מבחן אמצעים אוניברסלי. תשלום מענק ההתייקרות השני למקבלי הקיצבאות השונות, ללא מבחן הכנסות אינדיבידואלי, אמנם גילה לנו כי סלקטיביות, כאשר היא מיועדת לקבוצות אוכלוסיה מוגדרות, יכולה להיות יעילה מאוד. הנחה זו מקבלת את אישורה מן העובדה, שכל מקבלי הקיצבאות (זקנה, שאירים ומשפחות מרובות ילדים) קיבלו את מלוא התשלום במועדו (המענק במקרה זה היה סלקטיבי, אך שיטת התשלום בוצעה באורח אוניברסלי בחוץ מסגרות חברתיות מוגדרות ושלמות). הנסיון אימת כאן את הדעה המקובלת במחשבה החברתית של ימינו, בדבר הצורך להעדיף קבוצות מקופחות באוכלוסיה, אולם אך ורק בצורת העדפה חיובית ולא בדרך השלילה, כדוגמת המענק לעניים בלבד, על פי מבחן אמצעים.

17 ראה על ויכוח זה במקורות חבאים :

- 1) Richard M. Titmuss, "Universal and selective social services" In **Commitment to Welfare**, London, Allen & Unwin, 1968.
- 2) P.R. Kaim-Caudle, "Selectivity And The Social Services", *Lloyds Bank Review*, April 1969.
- 3) Arthur Seldon, "Crisis In The Welfare State, *Encounter*, December 1968.

# שכבות מעוטות הכנסה בישראל

## זקנים ושאיירים מקבלי הטבות סוציאליות

מאת ד"ר אריה ניצן \*

כל חברה המבקשת להושיט עזרה למעוטי יכולת ולכל סוגי הנזקקים, המצויים בתוכה חייבת, כמובן, לאתרם תחילה לפי קריטריונים שונים. כפי שמסתבר אין פעולה זו קלה כלל ועיקר, וכרוכה היא בסקרים ובמחקרים יסודיים. במסגרת סקירה זו ננסה לבחון קבוצה אחת מבין הנזקקות, הנחשבת לאחת ה"חלשות" ביותר מבחינה כלכלית וסוציאלית. כוונתנו לזקנים ושאיירים מקבלי הטבות סוציאליות. אמנם ידוע, כי מבין אלה יש המתקיימים ברווחה, ומקבלים את קיצבתם בזכות היותם מבוטחים בביטוח הלאומי. אולם רבים מתוכם, שאותרו בישראל עם הנהגת ההטבה הסוציאלית למקבלי קיצבת זקנה ושאיירים, אין להם ולנשותיהם — מלבד קיצבה זו — הכנסה העולה על סכום, השווה לקיצבת זקנה ליחיד.

מחמת מצבה הקשה של שכבה זו נתעורר העניין לבחון, בין מקבלי קיצבאות הזקנה והשאיירים — אלו הן אותן קבוצות המשנה הפגיעות ביותר, ומהם תנאי חייהן, בהשוואה לקבוצות האחרות. חומר על כך מצוי במחקר, שנערך ע"י ד"ר ג' לוטן וד"ר א' ניצן, בסיועם של משרד הבריאות, החינוך, והסעד של ארה"ב. אמנם מטרתו העיקרית של מחקר זה היתה לקבוע האם השיגה שיטת ההטבות הסוציאליות, שהונהגה ע"י הביטוח הלאומי, את המטרות שיועדו לה, וזאת מבחינה סוציאלית-כלכלית, וגם מבחינת האספקטים הארגוניים, הקשורים בהפלתה. יחד עם זאת היתה זו גם הזדמנות נאותה להשגת מידע מגוון על התנאים הכלכליים והסוציאליים של מקבלי הקיצבאות, ובמיוחד של אלה המקבלים הטבה סוציאלית.

### היקף הבעייה

לגברים בגיל 65 ומעלה ולנשים בגיל 60 ויותר.

מספר המקבלים קיצבאות זקנה הגיע באותה שנה ל-95,000, אך במחקר יוצגו רק כ-80,400<sup>2</sup>, ומהם 35,300 (44%) הוכרו כבעלי הכנסה נמוכה, הזכאים להטבה סוציאלית,

בראשית שנת 1968 היו בישראל כ-217,000 קשישים, שגילם — בצרוף תנאי זכאות גוסים — מקנה להם קיצבת זקנה. הכוונה היא

\* מנהל המחלקה למחקרים מיוחדים במוסד לביטוח לאומי.

1 Dr. G. Lotan and Dr. A. Nizan — Supplementary Benefits To Old Age and Survivors Pensioners, Jerusalem, February, 1970.

2 ההבדל בין היקף המיוצגים במדגם לבין מספר מקבלי הקיצבה נובע מן הסיבות הבאות: המדגם נבחר על יסוד מקרים משנה קודמת; קיבוצים ומושבים לא נכללו במסגרת הסקר.

### המתווספת לקיצבה<sup>3</sup>.

באותו פרק זמן היו כ-26,200 אלמנות, מקב-  
לות קיצבאות שאירים, ומהן 10,800 (40%)  
קיבלו גם הטבה סוציאלית.

במחקר זה נכללו, איפוא, כ-46,000  
יחידות משפחה שזכו להטבות סוציאליות.  
נתונים מעודכנים עד לאמצע שנת 1970  
מעידים, כי מספרם של מקבלי ההטבות ה-  
סוציאליות מבין מקבלי קיצבאות הזקנה הר-  
גילות הסתכם ב-46,000 לערך, ומבין מקבלי  
קיצבאות השאירים — ב-16,000 לערך.

לא לה יש להוסיף כ-20,000 מקבלי הטבות  
סוציאליות מבין מקבלי קיצבאות זקנה מיו-  
חדות, לא גבייתיות. קיצבאות אלה שולמו  
ע"י המוסד לביטוח לאומי לקשישים, שלא  
היו מבוטחים במסגרתו של חוק הביטוח ה-  
לאומי.

קשה עוד יותר לאמוד את מספר הנפשות,  
התלויות ממש בהכנסותיהם של מקבלי ההט-  
בה הסוציאלית, אך לא נהא, כנראה, רחוקים  
מן המציאות אם נניח, כי 150,000—160,000  
נפש לערך תלויים בהם וחיים ברמתם.

### המקורות שהיוו בסיס למחקר

במסגרת המחקר נבדק אחוז מסוים מבין  
המקבלים הטבות סוציאליות בשכבות דמו-  
גרפיות וכלכליות שונות, תוך התבססות על  
נתונים מתיקיהם של מקבלי הקיצבאות, ועל  
סקר מקיף, שנערך באמצעות ביקורי בית,  
לפי מדגם מייצג (המדגם נבחר בנפרד למ-  
קבלי הטבות סוציאליות, ובנפרד לאלה שלא  
קיבלו אותן). כמו כן הושתת המחקר על  
פרופורציות מדויקות של מקבלי הקיצבה  
לפי ותק בארץ ובהתאם לסוג הביטוח, (כלו-  
מר, לשכיר, עצמאי או נתמד).

הסקר בשדה בוצע בראשית 1968 והקיף  
1,200 יחידות משפחתיות, שהשיבו על הש-  
אלון, ומהן 700 מקבלי הטבות סוציאליות  
ו-500 אחרות.

### איתור השכבות מקבלות ההטבות הסוציאליות

מבין המקבלים קיצבאות זקנה נתרכזו מעוטי  
ההכנסה, בעיקר בקבוצות הבאות:

א. אלה שקיבלו, לפני הגיעם לגיל הקיצבה,  
תמיכה ממוסדות סעד או מבני משפחה;

ב. יוצאי אסיה ואפריקה;

ג. עולים שעלו ארצה בשנים האחרונות;

ד. מקבלי קיצבאות זקנה מעל גיל 75.

שיעור המקרים, שקיבלו הטבות סוציאליות  
(דהיינו, הוכרו כבעלי הכנסה נמוכה), מבין  
מקבלי קיצבאות הזקנה שהיו נתמכים, הגיע  
ל-71% לעומת 19%, למשל, מבין אלה, ש-  
היו שכירים, בעת הגשת התביעה, ו-28%  
מבין העצמאיים.

מבין יוצאי אסיה ואפריקה, מקבלי קיצבאות  
הזקנה, היו 73% מקבלי הטבות סוציאליות,  
לעומת 31% מבין יוצאי אירופה המזרחית  
ו-11% מבין יוצאי אירופה המערבית וארה"ב.  
עובדה זו קשורה במידה מסוימת עם רמת  
ההשכלה של מקבלי הקיצבה: מבין המקרים  
ללא השכלה היו 75% שזכו להטבות אלו.  
אולם שיעורם ירד בהדרגה בהתאם לשנות  
הלימוד עד הגיעו ל-15% בלבד אצל אלה,  
שלמדו 12 שנים ויותר.

בין מקבלי קיצבאות הזקנה, שעלו ארצה  
לאחר קום המדינה עבר מספר מקבלי ההטבות

3 הקיצבה נעה באותו פרק זמן בין 79 ל"י ליחיד לבין 154 ל"י למקבל קיצבה עם 3 תלויים; ההטבה  
הסוציאלית נעה בין 25 ל"י ליחיד לבין 81 ל"י למקבל קיצבה עם 3 תלויים.

על 50%, לעומת 24% בלבד בין אלה שעלו לפני 1948.

כמו כן בולט השוני לפי גילם של מקבלי קיצבאות הזקנה: מבין גילאי 75 ומעלה, מספר מקבלי ההטבות היה 50% ומעלה, ל-

עומת שליש או פחות מבין אלה שגילם נמוך יותר.

תמונת מקבילה, ואולי אף מודגשת יותר, מוצאים אנו בין המקבלות קיצבאות שאירים.

אחוז מקבלי הקיצבה, הזוכים גם להטבות סוציאליות לפי קבוצות שונות

מקבלי קיצבאות שאירים	מקבלי קיצבאות זקנה	ה ק ב ו צ ה
		ה מ י ן
—	33.3	גברים
41.0	36.6	נשים
		ה ג י ל
28.9	—	עד 59
43.3	31.4	60 — 64
54.2	33.0	65 — 69
54.5	38.2	70 — 74
62.2	50.6	75 ויותר
		סוג המבוטח
26.6	19.4	שכיר
32.7	28.4	עצמאי
80.9	71.1	נתמך
		מ ו צ א
24.2	40.7	ילידי ישראל (יהודים)
66.9	73.1	אסיה ואפריקה
33.1	31.2	אירופה המזרחית
8.2	11.2	אירופה המערבית וארה"ב
88.5	90.0	ישראל, ללא יהודים
		השכלה — שנות לימוד
69.5	75.0	ללא השכלה
45.7	50.2	עד 4 שנות לימוד
—	46.8	" ח ד ר "
36.5	35.1	עד 8 שנות לימוד
9.7	21.8	עד 12 שנות לימוד
10.5	15.1	עד 12 שנות לימוד ויותר

## תנאי חייהם של הזקנים מקבלי ההטבות הסוציאליות

בגפם בעת עריכת המחקר. אחוז דומה גר עם בן זוג או עם בן זוג וילדים. 20% אחרים התגוררו עם מבוגרים אחרים, קרובים ושאינם קרובים.

בנושא זה ניכר הבדל בין הגברים והנשים. מבין הגברים רק 15% גרו לבד ואילו מבין הנשים הגיע שיעור הגרות בגפן ל-50% ויותר.

משק הבית

שליש ומעלה מבין מקבלי ההטבות הסוציאליות, שהם כ-12,600 זקנים וזקנות, גרו

הרכב משק הבית של מקבלי הטבות סוציאליות לפי מינם

נשים		גברים		ס"ה		ההרכב
%	מספר	%	מספר	%	מספר	
100.0	18,666	100.0	16,647	100.0	35,313	סך-הכל
54.3	10,115	15.1	2,514	35.7	12,629	גרים לבד
43.3	8,100	84.6	14,077	62.8	22,177	אינם גרים בגפם
2.4	451	0.3	56	1.5	507	לא ידוע

תיחן של מקבלי הקיצבה, שאינם זוכים לה-טבה סוציאלית; כ-80% מבין מקבלי ההטבות נמצאו בקבוצות ההכנסה עד 250 ל"י לחודש.

הכנסתן הממוצעת (לפי שיטת החציון) של משפחות-המקבלים הטבות סוציאליות הגיעה ל-137 ל"י, ואילו של המשפחות האחרות ל-251 ל"י לחודש. לפי הממוצע האריתמטי — בו ניכרת השפעת הסכומים הגבוהים יותר — יחסית — מתקבלים ממוצעים גבוהים יותר: 288 ל"י למשפחותיהם של מקבלי הטבה סוציאלית ו-563 ל"י לאחרות.

קיים, כמובן, הבדל בין הכנסותיהם של הקשישים הגרים לבד או רק עם בני זוגם ועם ילדים עד גיל 14, לבין אלה הגרים במשקי בית "מעורבים", כלומר — עם מבוגרים אחרים, אשר גם להם עשוי להיות מקור הכנסה, הכלול בהכנסת המשפחה.

מעניין לציין, כי בסקר אחר, שנערך בשנת 1966<sup>4</sup> לגבי כלל הזקנים היהודים בגיל 65 ומעלה, נמצא, כי שיעור הגרים לבד היה מבין הגברים 6% בלבד ומבין הנשים — 25%. ברור, איפוא, כי בין מקבלי ההטבות הסוציאליות היה חלקם של הגרים לבד, על כל ההשלכות שבדבר, גדול יחסית. נוסף על כך, ניכר הבדל מסויים בין הגרים בגפם מבין יוצאי אסיה ואפריקה (32%) לבין אלה שעלו מאירופה ומאמריקה (37%). אחוז גבוה יותר מצוי בין הזקנים ילידי ישראל (46%) וכן בין הלא יהודים (41%).

רמת ההכנסה \*

משפחותיהן של מקבלי ההטבה הסוציאלית מתחלקות לפי הכנסותיהן הכוללות כלהלן: 60% מהן נכללות בקבוצות ההכנסה, הנופלת מ-150 ל"י לחודש, לעומת 24% בין משפחות

4 Ministry of Social Welfare. Investigation of The Family Life Living Conditions and Needs of The Non Institutionalized Urban Jewish Aged 65+ In Israel, March 1970.

5 הפרטים על רמת-ההכנסה מבוססים על תשובות הנשאלים עם כל המגבלות הכרוכות בכך. ההכנסה מתייחסת לכל בני-הבית.

**משפחות מקבלי-קיצבאות זקנה, אשר לחן מוענקת הטבה סוציאלית  
ומשפחות שאינן זוכות לה, לפי רמת ההכנסה**

קבוצת ההכנסה בל"י לחודש	מקבלי הטבה סוציאלית	שאינם מקבלים הטבה סוציאלית
ס"ה במספרים	35,313	45,110
ס"ה באחוזים	100.0	100.0
עד 150	61.1	24.0
151—250	18.5	20.7
251—350	3.3	19.9
351—500	4.5	14.4
501 ויותר	12.6	16.5
לא ידוע	—	4.5

ממקורות הכנסה נוספים, בעיקר מפנסיות מקצועיות, משכר עבודה, מפיצויים מגרמניה, משכר דירה או מריבית. מאידך, בקרב מקבלי ההטבה שגרו בגפם היה המרכיב העיקרי של ההכנסה (80% ממנה) — מקיצבת הבני-טוח הלאומי, כולל ההטבה. גם אצל אלה שגרו עם בן-זוג היוותה קיצבת הביטוח הל-אומי, הכנסה עיקרית קבועה, אם כי גובהה של הכנסה זו טושטש במקצת עקב תשלוי-מים חד-פעמיים ניכרים, אותם קיבל חלק מן המשפחות הללו (כתוצאה מכך גדל סעיף ה"הכנסות החד-פעמיות"). מרבית ההכנסה (60%) של מקבלי ההטבה, שהתגוררו במש-פחות "מעורבות" הובאה עד ידי בני-הבית, נוסף על מקבל ההטבה עצמו, ואילו חלקה של קיצבת הביטוח הלאומי הסתכמה ב-27% בלבד מהכנסתה הכוללת של המשפחה.

**עבודה ופרישה**

מעטים מבין מקבלי ההטבה הסוציאלית עבדו או חיפשו עבודה, וזאת בהתאם לתנאים, המזכים אותם לקבל את ההטבה. חלק ניכר גם לא עבד אפילו פעם אחת בארץ: כשליש מן הגברים ו-80% מן הנשים. הסיבה העיק-רית לכך היתה "בריאות לקויה". רק 10% מן הגברים ו-3% מן הנשים הודיעו, כי הפ-סיקו לעבוד בגלל יציאה לפנסיה. אולם כפי שהסתבר סיבה זו של "בריאות לקויה" נומ-קה במקרים רבים, כדי לחפות על הקשיים,

מבין מקבלי ההטבה הסוציאלית, שאינם גרים במשפחות "מעורבות", כלולות כמעט כל ה-משפחות (96%) בקבוצת הכנסה עד 250 ל"י לחודש, ואילו בין "המעורבות" רק מח-ציתן מצויות בקבוצות הכנסה אלה. האבחנה לפי מינו של מקבל ההטבה מעיד על מצב חמור יותר בין הנשים מאשר בין הגברים. בין מקבלי ההטבה, הגברים, שגרו לבד או עם בני זוגם וילדיהם עד גיל 14, היו 62% בקבוצות ההכנסה עד 150 ל"י, ואילו בין הנשים מקבלות ההטבה, אשר גרו במשפחות לא "מעורבות", לא עלתה ההכנסה בקרב 90% מהן על 150 ל"י לחודש.

**מקורות ההכנסה**

פרט לקיצבאות מן הביטוח הלאומי, נהנו רק מספר מועט של משפחות, מקבלות הטבה סוציאלית, ממקורות הכנסה אחרים: 20% מהן נעזרו ע"י קרובים, שאינם גרים עמם באותו בית; 11% מן המשפחות קיבלו עזרה כלשהי מבני בית אחרים, שהתגוררו עמם יחד, ו-10% נסתייעו ע"י ההסתדרות (מ"דור-לדור"), שסיפקה להם הכנסה נוספת. רק משפחות מעטות ביותר זכו לתוספת ממקו-רות אחרים, כגון משכר עבודה, מפנסיות שקבלו ממקום עבודתם, מפיצויים מגרמניה וכו'.

מקבלי הקיצבה, שאינם מקבלים הטבה סוצ-יאלית, נהנו בדרך כלל במידה רבה יותר



**הכנסה ממוצעת של מקבלי הטבה סוציאלית לפי הרכב  
המתגוררים בבית ולפי מקור ההכנסה**

אחרים	הגרים עם בן-זוג	הגרים לבד	ס"ה	
421	336	116	288	ס"ה בל"י (לחודש)
100.0	100.0	100.0	100.0	ס"ה באחוזים
27.2	42.0	80.2	40.3	ביטוח לאומי
9.7	51.3	—	21.2	הכנסה חד-פעמית
0.7	2.0	4.3	1.6	פנסיה שלא מביטוח לאומי
0.9	0.4	4.4	1.2	פיצויים מגרמניה
60.7	2.0	9.4	35.0	קרובים
0.8	2.3	1.7	0.7	אחר

מהן הודיעו, כי לא היתה להן עזרה כלשהי בעת מחלתן, לעומת 7% מבין כלל הגברים מקבלי ההטבה הסוציאלית. מן הראוי לציין, כי בין יוצאי אסיה ואפריקה היה שיעורם של מקבלי ההטבה, שלא זכו לטיפול בעת מחלתם, נמוך יותר מאשר אצל יוצאי אירופה ואמריקה.

**דיוור וציוד בית**

מקבלי ההטבה הסוציאלית גרו בדרך כלל בדירות של 1—2 חדרים: כמחציתם התגוררו בצפיפות של נפש לחדר, ואילו 11% בצפיפות של יותר מ-2 נפשות לחדר. מצבם היה, איפוא, גרוע יותר מזה של הזקנים מקבלי הקיצבה, שלא קיבלו את ההטבה: רק 2% מהם חיו בצפיפות של 2 נפשות ויותר לחדר. מבחינת השירותים בדירה נתקיימו גם בקרב מקבלי ההטבה הסוציאלית תנאי הסטנדרד המינימליים; כמעט לכולם היה מטבח, חשמל ומים זורמים, אך רק ל-80% מהם היו בתי שימוש בתוך הבית, עובדה המעידה על דיוור במשכנות עוני.

אשר לציוד הבית המקובל: רדיו, מקרר חשמלי, כיריים לבישול על חשמל או על גז — הרי רק לשני שלישי ממקבלי ההטבה הסוציאלית היו כל הפריטים הללו, לעומת 90% מבין מקבלי קיצבאות הזקנה האחרים.

שנתקל בהם העולה הקשיש, בנסיונותיו להשיג עבודה.

אחוז גבוה יחסי מבין אלה שלא עבדו ביש-ראל הם עולים מאסיה ומאפריקה. כמו-כן גבוה ביניהם שיעור העולים ארצה בגיל גבוה, ואחוז געדרה ההשכלה או ההכשרה המקצועית. רק 4% מבין מקבלי ההטבה הסוציאלית נמנו כחברים בקרן פנסיה (כ-40% מהם חברים בה 10 שנים ויותר ו-23% — פחות מ-9 שנים).

**טיפול רפואי**

רק 28% מבין מקבלי ההטבה הסוציאלית (38% מן הגברים ו-20% מן הנשים) נהנו משירותים מלאים של קופות החולים, וכל זאת לעומת 72% בין מקבלי קיצבאות הזקנה, שלא נהנו מהטבה סוציאלית. רבים ממקבלי ההטבה זכו אמנם לסידורים חלקיים אם בנות בניהם שהיו חברים בקופת חולים, ואם הודות לעזרת המוסד לביטוח לאומי, שסייע בידם על יסוד הסכם עם רשויות מקומיות מסוימות. אולם יחד עם זאת, 24% מהם עדיין נשארו ללא כל שירות רפואי (מחקר שנערך על כלל הזקנים היהודים בישראל מצא, כי 13% מהם לא היו מבוטחים או זכאים לטיפול רפואי).

מבין כלל מקבלי ההטבות היה קשה יותר מצב הנשים, שרובן אלמנות בודדות. 26%

רבים מן הקווים המאפיינים את מצבם של מקבלי ההטבה הסוציאלית, בין הזקנים מקבלי הקיצבאות, מאפיינים גם את מצב האלמנות מקבלות ההטבה הסוציאלית. נציין ל-הלן כמה מהם: 57.8% מכלל האלמנות מקבלות ההטבה גרו בגפם. שני שלישי מהן התקיימו על הכנסה של פחות מ-150 ל"י לחודש (מבין האלמנות שלא קיבלו הטבה סוציאלית הסתכם שיעור זה ב-14% בלבד). ההכנסה הממוצעת של אלמנה, המקבלת הטבה סוציאלית, היתה 298 ל"י ומקורה בקיצבאות הביטוח הלאומי ובעזרת קרובים המתגוררים באותו בית. 4.4% מבין האלמנות, מקבלות ההטבה, הועסקו בעבודה כלשהי ו-2.5% חפשו עבודה. אחוז זה גבוה במקצת מבין מקבלות ההטבה, הזוכות גם לקיצבת זקנה, והסיבה לכך נעוצה בעובדה, ששליש מבין מקבלות ההטבה היו מתחת לגיל 60. רק ל-57% היה ביטוח רפואי מלא, ואילו ל-10% לא היה כל ביטוח מעין זה. אין ספק, כי מצבן הקשה של האלמנות, מקבלות ההטבה הסוציאלית, נעוץ אף בעובדה, שמחציתן לא רכשו כל השכלה, ו-12% מהן למדו 1-4 שנים בלבד. אחוז האלמנות מקבלות ההטבה הסוציאלית, שהיה ברשותן רדיו, מקרר חשמלי או כיריים לבישול על גאז או חשמל היה נמוך לעומת האלמנות האחרות: כ-70% אצל הראשונות לעומת 92%-98% בקרב האחרונות. מעטות מאד מבין מקבלות ההטבה ציינו, שיש להן מכונות כביסה (6%) או טלפון (7%).

תוך בחינת מצבם של מקבלי ההטבות הסוציאליות נחשפת אחת הקבוצות העניות בישיראל. זוהי קבוצה בת 80,000 יחידות משיפחה, מעוטות הכנסה, הכוללת אחוז ניכר של קשישים בגיל גבוה, שהתקיימו על תמיכות שונות עוד לפני גיל הפנסיה. רבים מהם נעדרי השכלה, יוצאי אסיה ואפריקה, שעלו ארצה לאחר קום המדינה. שיעור גדול מהם לא עבד כלל בארץ, בעיקר הנשים, ולא רכשו זכויות לפנסיה מקצועית. קשישים רבים חיים, לדוב, בבדידות, ללא ביטוח רפואי מלא או אף חלקי, וללא עזרה מקרובים או שכנים בעת מחלתם. בולט במיוחד מצבן הקשה של הנשים ובעיקר האלמנות שביניהן, אשר לא זכו לעבוד ואין להן כל הכנסה פרט לתשלומי הביטוח הלאומי. אין ספק, כי הגדלה ניכרת בשיעורי קיצבאות הזקנה והשאירים עשוי לשפר גם את מצבם של מקבלי ההטבה הסוציאלית, אך בכך לא די; יש להבטיח להם ביטוח בריאות מלא, לעודד את הנשים בכללן לעבוד, כדי שלא תיוותרנה בעת צרה תלויות בתמיכות ממשלתיות בלבד. אמנם יש להניח, כי במשך הזמן יופחת חלקם של נעדרי ההשכלה וירבו בעלי ההכשרה המקצועית, אך יחד עם זאת אין להמתין, אלא לפעול למען שילוב העולים החדשים ויוצאי ארצות המזרח בעבודות מקצועיות, ששכר יפה בצידן.

# התחשבות בצרכים אינדיבידואליים במסגרת הביטוח הסוציאלי

מאת ד"ר גיורא לוטן \*

טוח הסוציאלי לבין שירותי הסעד בקשיים רבים, שכן על אף כל המאמצים שהושקעו בתחום זה לא הצליחו ברוב ארצות העולם, ובכללן ישראל, להתגבר על אחת מבעיות היסוד של שירותי הסעד, הבאה לידי ביטוי בדעה, שההזדקקות לשירותים אלה גוררת אחריה, לפחות בעיני הנזקק — וכנראה אף בעיני חלק ניכר מן החברה — פגיעה במעמדו החברתי של הפונה בבקשת סעד. השקפה זו גובעת ממסורת בת מאות בשנים, הרואה בנזקק לסעד אביון, שאינו יכול לשאת את עצמו מבחינה כלכלית, ולכן נזקק לעזרת הזולת. אמנם הדתות השונות מחייבות את בעלי האמצעים לקיים מצוות סעד כלפי העני; אולם לא עלה בידן להקנות למעוטי היכולת מעמד שווה-ערך ליתר בני החברה.

מסורת ארוכה זו מושתתת על הערכת העצמאות הכלכלית, ומשתלבות בה גישות שונות, שהתפתחו במרוצת השנים, וביניהן אותה גישה המבקשת ל"גונן" על החברה בפני תביעות העני, להענישו על אי-הצלחתו בחיים, ולהחדיר בו את ההכרה כי מי שמכבד את עצמו מעדיף לסבול מאשר להזדקק לעזרת הזולת.

אולם במשך הזמן נחוו המדינות המתקדמות את הגישות המיושנות, כדוגמת הנ"ל, ואימצו את הדעה, כי על פי רוב, לא אשמת הפרט היא הזדקקותו לשירותי סעד, כי אם אשמת

## גישת הביטוח הסוציאלי וגישת הסעד

הביטוח הסוציאלי נוצר לכאורה, כדי לספק אמצעים כספיים לכיסוי ההוצאות, הכרוכות בסיכונים ובצורכיהם הטיפוסיים של המוני המבוטחים במצבים ובמקרים שונים (כגון, זקנה, מות-המפרנס, תאונת-עבודה, אמהות, החזקת ילדים במשפחות גדולות), ולא דווקא כדי למלא את הצרכים האינדיבידואליים ה"חורגים" מן המסגרת הכללית.

סיפוק צרכים אלה — במידה שהפרט אינו יכול למלאם — הופקד בדרך כלל בידי שירותי הסעד, הבנויים על העקרון של טיפול אינדיבידואלי ומתן עזרה מיוחדת, הדרושה באותו מקרה מסוים.

חלוקת התפקידים והסמכויות לצורך מילוי יעדים אלה לזוטה בהכשרת העובדים בשירות הביטוח הסוציאלי ובשירותי הסעד. לרוב העובדים בשירות הביטוח הסוציאלי ישנה הכשרה מסוימת בתחומי המינהל; לאחדים מהם אף בקבלת קהל ובראינו, ואילו העובד הטיפוסי בשירותי הסעד הוא העובד הסוציאלי, בעל הכשרה ונסיון בדרכי הטיפול ב"אדם, ובעל ידע בפסיכולוגיה ובסוציולוגיה. בכל זאת, נתקלת חלוקת התפקידים בין הבי-

\* המנהל הכללי לשעבר של המוסד לביטוח לאומי.

החברה, וכי לנצרך הזכות להעזר על ידה. אולם יחד עם זאת, דעות קדומות עדיין מוש- רשות עמוק בתודעת הפרט, ואלפי אנשים במדינות מסותחות סובלים בשקט ממצוקת עוני, ונמנעים מקבלת עזרה שערכה מבוטל לפעמים, לעומת אובדן המעמד הכרוך בכך. על מידת השפעתה של דעה קדומה זו ביש- ראל אין לנו ידיעות מספיקות, ולכן נבצר מאתנו לדעת אם היא רווחת בקרב העדות השונות במידה שווה אם לאו.

אהדת הציבור לביטוח הסוציאלי גובעת, כב- יכול, מן השוויון שבהענקת זכויות לעשיר ולעני גם יחד, מבלי שההזדקקות לכך גוררת אחריה אובדן המעמד בחברה. אולם די בהב- את אימרה אירונית של אנטול פרנס — "החוק שווה כלפי כולם; לעשיר ולעני אסור לגנוב לחם ולישון תחת הגשר" — כדי להציג לפנינו את האבסורדיות של עקרון- השוויון לגבי בני-אדם, הנתונים במצבים לא שווים. מסתבר, כי מול עקרון זה, המונח ביסוד הרעיון של הביטוח הסוציאלי, והמש- מש לנו מקור גאוה, עומד וקיים כלל פסיכו- לוגי, לפיו שואף האדם להשתייך אל הרוב ולא להימנות עם המיעוט, המובדל מן הרוב מחמת מצב שלילי כלשהו. אמנם טוב ונעים להשתייך לקבוצת העשירים, והאדם משלים ברצון עם השתייכותו למיעוט זה, אולם אם עומד הוא בפני הבחירה בין השתייכות ל- מיעוט הנזקקים לבין הרוב, שאינו תלוי ב- עזרת הזולת — הבחירה היא, כמובן, חד- משמעית.

לא כאן המקום לתאר את כל הנסיונות, ש- נערכו ונערכים גם היום בעולם, כדי להתגבר על המכשולים הנ"ל. אולם לעת עתה עלינו להשלים עם העובדה, שטרם נמצא "נתיב הזהב", המפשר בין עקרון הביטוח הסו- ציאלי לבין עקרון העזרה האינדיבידואלית במסגרת שירותי הסעד.

במדינות רבות ניסו לאחד את שני סוגי השירותים תחת קורת גג אחת, ולכנות את המבנה בעל "הגג המשותף" בשם, שלא יגלה לעוברי האורח את זהותם של

הגרים בצל קורתו, המשתייכים למעמדות שונים. אולם מי שנכנס לבית פנימה נוכח מיד לדעת מהו טיב דייריו. פתרון זה ננקט בעת האחרונה בארה"ב ובאנגליה, אם כי המשיכו להבחין במדינות אלה בין ביטוח סוציאלי לבין העזרה המשלימה של הסעד. לאמיתו של דבר, אין ההבדל בין גישה זו לבין קודמתה מתבטא אך ורק בשאלת ה- השתייכות לרוב או למיעוט, אלא גם מן המסקנות, הגובעות מהשתייכות זו: אין בוד- קים את מצבו הכלכלי-הסוציאלי של האדם, המשתייך לרוב, כי אם מעניקים לו ללא בדיקה את המגיע לו. אולם לגבי אלה, ה- משתייכים לסוג השני — כלומר למיעוט, מעניקים את המגיע רק לאחר שבודקים את מצבם לפי השיטה הנקראת — מבחן אמצעים (Means Test), אך גם כאן נתקלים בהתנג- דותם של הנזקקים לבדיקה, שכן רק מחוסרי אמצעים צריכים לעבור אותה, והרי הבריות אינן גוטות לגלות לזולת את מצבן הכלכלי- הסוציאלי, שיש בו משום חדירה לתחום חיי- הן הפרטי, ולו גם מחשש של אובדן מעמדן בחברה.

---

### התחשבות בצורכי הפרט — חוק הביטוח הלאומי

---

אנו תקווה, כי במסגרת המוסד לביטוח לאומי בישראל, מצאנו לפחות פתרון מסוים לחלק מן הבעיית, כאשר הנהגנו בשנת 1965 את "ההטבה הסוציאלית", לגבי המקבלים קיצבת זקנה ושאיירים, המהווה את הכנסתם העיקרית. לעומת הפתרון שנמצא באנגליה ובארה"ב, אין בעל הקיצבה, הזכאי להטבה סוציאלית, צריך לפנות לרשות מינהלית אחרת, כדי לזכות בה, כי אם גזקק הוא לאותה רשות, ממנה הוא מקבל את הקיצבה. הודות לכך אין הוא הופך על ידי כך לבן המיעוט, אלא נשאר עם הרוב הנהנה מן הקיצבה. אמנם

## העובד העני

אחת הבעיות הבולטות ביותר בתחום זה נוגעת לעובד העני (The Working Poor).

הכוונה היא לאדם, אשר מפאת ריבוי ילדיו או מחמת שכרו הנמוך — הכנסתו נשארת מתחת ל"קו העוני". בישראל אפשר לקבוע את קו העוני לפי מכסות התמיכה בנצרכים כפי שקבע אותן לאחרונה משרד הסעד, או על פי ממצאיה של ועדת כץ.

לדעת הכל, אין זה רצוי, שהעובד יפנה לשיירות הסעד בבקשה להשלים את שכרו, לפחות עד לאותן מכסות הניתנות על ידי שירותים אלה. מסיבה זו אין כלל לתמוה, כי שיעור העובדים המשלמים את הכנסותיהם ע"י שירותי הסעד, נופל בהרבה מן המספר המשוער של העובדים הזכאים להשלמה זו. אין בידינו נתונים בדוקים על שיעור העובדים השייכים לסוג זה. ניתן לשער, כי חלק מהם נמצא בין עובדי "המשקם", בעלי המשפחות הגדולות (שמספרם אינו רב), הנאלצים להסתפק ברמת שכר, המהווה רק 5/8 משכרו של עובד בלתי-מקצועי, המועסק בעבודה רגילה.

מצבו של העובד העני משקף את הפרובלם מטיקה, המאפיינת את המשפחות מרובות הילדים. בנקודה זו מתנגשות מגמותיו של ההסדר הכללי (אוניברסלי) עם אלה של ההסדר הסלקטיבי. כידוע יתרונו של הסדר כללי הוא בכך, שאינו מתייב שימוש בקריטריונים כלכליים או סוציאליים; מאידך, הקיצבה ל"משפחות מרובות ילדים אינה מספיקה, לעתים קרובות, כדי להעלות את הכנסת המשפחה (כולל שכר העבודה) עד ל"קו העוני".

נכון הוא, כי הדורש את ההטבה הסוציאלית חייב למלא טופס נוסף, בו הוא מצהיר על הכנסותיו, אולם כל זה נשאר במסגרתה של אותה רשות, ללא הזדקקות לביקורי בית ולשיטות אחרות, שנועדו לבדוק את נכונות הצהרתו.

מחקר שנערך במסגרת המוסד לביטוח לאומי, כמעט שלא גילה מקרים, בהם הססו מבוטחים לדרוש את ההטבה בגלל אופיה הסוציאלית. עוד לפני הנהגת ההטבה הסוציאלית התחשב המוסד לביטוח לאומי בתנאים אינדיבידואליים, המאפיינים סוגים מסוימים של מבוטחים לשם קביעת זכאותם לגימלאות שונות. שירות השיקום המקצועי לנפגעי עבודה ולאחרונה השירות לאלמנות וליתומים מהווה דוגמא בנושא זה. כידוע, לא ניתנים שירותים אלה לכל נפגע בעבודה ולכל אלמנה ויתום, אלא רק בתנאים מסויימים, שקיזום נבדק ע"י פקידי השיקום של המוסד. מן הראוי להזכיר, כי פקיד השיקום, שהוא בעל הכשרה לעבודה סוציאלית, מבצע את רוב הפעולות הקשורות בשיקום המקצועי, והנשאות אופי אינדיבידואלי. גם בדיקת פרישתו החלקית מן העבודה של התובע קיצבת זקנה שייכת לסוגיה זו, וספק אם השינוי של חוק הביטוח הלאומי — הבא לוותר על בדיקת הפרישה ולהמירה בבדיקת ההכנסות — לא יכביד על המוסד ועל המבוטחים; שכן בדיקת הפרישה, על אף חוסר הנוחות המלווה אותה לעתים, היא הרבה יותר פשוטה והגיונית מאשר בדיקת ההכנסות. אם קריטריון כספי קובע את הזכות לגימלה (ולא לתוספת בלבד), הרי משתמשים אנו בעקרונות הסעד ונוטשים את עקרונות הביטוח הסוציאלית.

קיצבת הזקנה היא התמורה בעד הפסד הכנסה מן העבודה, אך לא נועדה היא להוסיף הכנסה, אשר הזכות לה מותנית בגובה הכנסותיו של המבוטח.

## הטבה סוציאלית לקיצבת ילדים

גם כאן המוצא, לדעתנו, הוא בהענקת הטבה סוציאלית למשפחה מסוג זה במסגרת הביטוח הלאומי, בשיעור נאות, שיש בו כדי להבטיח את ההכנסה הדרושה עד ל"קו העוני". צעד זה לא יגרור אחריו פגיעה במעמד העובד, מאחר שאף במקרה זה — כדוגמת ההטבה הסוציאלית לקיצבת זיקנה — המדובר הוא בתוספת, שתוענק ע"י אותו מוסד.

אמנם נכון הדבר, כי בניגוד להסדר הקיים של מתן הטבה סוציאלית, נוסף לקיצבת הזיקנה, עלולה תוספת מכספי הציבור לטובתו של בעל השכר הנמוך לגרום לכך, שהמעביד לא יגדיל מסיבה זו את שכר העובד, אולם סכנה זו ניתן למנוע אם ייקבע, שהתוספת הנ"ל תגיע רק לאותם עובדים, שעל אף היותם נהנים משכר תעריפי בעבודתם — הכנסתם אינה מגיעה למינימום מסוים. בהצעה זו יש משום פתרון רק לבעל משפחה גדולה, ששכרו נמוך, אך אין בה כדי לפתור את בעיית העובד, הנאלץ לעבוד עבודה חלקית בלבד מחמת מחלה או חולשה גופנית, ולגביו לא נותרה הברירה אלא לפנות לשי-רותי הסעד. הקושי בהצעה זו נעוץ בדרך הביצוע. התוספת תינתן אמנם בעד הילד הרביעי ובעד כל ילד שלאחריו, אולם מן הדין הוא, כי שיעורה ייקבע כך, שהשכר יחד עם התוספות יגיעו עד "קו העוני" בלבד. מבחינה עקרונית ניצבת שוב לפנינו שאלה חברתית, שפתרונה עדיף במסגרת הביטוח הלאומי, מאשר במסגרת שירותי הסעד.

אין אנו מעלים על הדעת, שהביטוח הסוציאלי יכול לבוא במקום שירותי הסעד. הביטוח הסוציאלי הוא בעיקרו מכשיר לחלוקת הכנסות, ואינו מיועד לטפל במקרים אינדיבידואליים, שדרך הטיפול בהם היא אישית ואינה כרוכה במתן הטבה בכסף. הביטוח הסוציאלי טרם הגיע לסוף דרכו, שכן שורת הסיכונים האופייניים, המכוסים על ידו עדיין אינה שלמה. מצויים עוד מספר סיכונים שכיחים

למדי, אשר טרם מצאו את פתרונם במסגרת הביטוח הסוציאלי, ולחלק מהם אף לא נמצא פתרון במסגרת אחרת כלשהי. נזכיר כאן לדוגמא את עזרת המטפלת או האחות, אשר לה נזקקים קשישים גלמודים וחולים. בארצות אחרות ממלא משימה זו שירות הבריאות, אולם בישראל, מאחר שאין משרד הבריאות נוטל על עצמו תפקיד זה, מן הראוי להטילו על הביטוח הלאומי, תוך שינוי החוק. על פי החוק יש לקבוע, כי זקן גלמוד, המקבל קיצבת זיקנה והטבה סוציאלית, יהא גם זכאי לתוספת קיצבת שתיועד לחשלום עבור מטפלת, שתועסק על ידי מוסד מוכר, ותסייע לנזקק בהיקף ובמשך זמן, כפי שייקבעו על ידי רופא המוסד. דוגמאות אחרות בכיוון זה אפשר למצוא בענף ביטוח נכות ואבטלה, אשר ייכללו בחוק בעתיד הקרוב. אחת הי-גימלאות החשובות ביותר בביטוח הנכות תהיה, לפי המשוער, הזכות לשיקום מקצועי או אף לשיקום כלכלי של הנכה.

עדיף לכל הדעות לשקם את הנכה מאשר להסתפק בתשלום קיצבת נכות. לפי נסיונו של הביטוח הסוציאלי בארה"ב — מורכבות הן דרכי שיקומו של הנכה: בתקופת השיקום יש צורך במתן דמי-מחייה למשתקם ולמשפחתו. הוא הדין כאשר מתברר, כי לא שיקום מקצועי אלא שיקום כלכלי — כלומר, הקמת תו והחזקתו של מזונן, בית מלאכה, או חנות — היא הדרך המתאימה להחזרת המשתקם לעצמאות כלכלית.

אחת הדרכים בתחום ביטוח האבטלה, שהי-כיחה את יעילותה בחו"ל, היא הכשרת המובטל לתעסוקה, כדי שיוכל למצוא לו מקום עבודה. נסיוננו בארץ הוכיח, כי לעתים יש להקנות למובטל-מבוגר קרוא וכתוב, כדי להגדיל את סיכוייו למצוא עבודה מתאימה. יתכן, כי המובטל יזדקק גם לתקופת עבודה בתנאים "מוגנים", כמו באגודת "המשקם" או באחד מבתי המלאכה, כדי להרגילו לתנאי עבודה רגילים. במקרים אלה תתעורר, כמובן, בעיית ארגונית — האם יינתנו השירותים האינדיבידואליים ע"י הביטוח הלאומי, שירות

התעסוקה, או שמא ע"י שירותי הסעד? שאלה זו אינה פשוטה כלל ועיקר, שכן לכל אחד מן הגופים הללו יתרונות משלו. לרשות שירותי הסעד עומד צוות של עובדים סוציאליים בעלי הכשרה מתאימה, המטפלים בבעיות מסוג זה. אשר לביטוח הלאומי — ה"פנייה למוסד זה אינה גוררת אחריה סטיגמה והכספים הדרושים לטיפול הנדון ימצאו ברשותו. הנסיון מלמד, כי עדיף על פי רוב, שהמוסד, המממן את הפעולה, גם יבצע אותה. אפשר להוסיף כהנה וכהנה דוגמאות שיצביעו

על יתרונות פעולותיו של הביטוח הסוציאלי, במסגרת זכויות סטאטוטוריות, שייקבעו בהוק הביטוח הלאומי.<sup>2</sup>

ברור הוא, כי מזיגה מסוימת בין שירותים, המיועדים לכלל המבוטחים לבין אלה הדרושים רק לחלק מהם, דורשת עיון יסודי ועקרונות בין אנשי הסעד לבין עובדי הביטוח הסוציאלי. מן הדין הוא, כי ההכרעה לא תיפול על פי קריטריונים כספיים או פוליטיים, אלא בהתאם לשיקולים המונחים על ידי טובת הציבור כולו, והפרט הנוגע בדבר.

---

2 השווה — T.H. Marshall, The Role of the Social Services, Oxford University Press

במאמרו זה הגיע מרשל למסקנות דומות כלהלן:

"העיקר הוא אינטגרציה במסגרת הביטוח הסוציאלי, בתחום השירותים הסוציאליים על ענפיהם השונים, בתוך כל אחד מהם, ובשילוב עם הכלכלה הלאומית. אינטגרציה זו תוצא לפועל במקרים מסויימים, על ידי הקמת יחידות מינהליות, ובמקרים אחרים על-ידי תכנון מסגרת משותפת לביצוע המשימה. גורל השירותים הסוציאליים בעתיד יותנה במידת התפתחותם של התהליכים האינטגרטיביים, ואי-אפשר יהיה להעריך מגמות כלשהן במדיניות הסוציאלית. מבלי לשלב בתמונה זו גם מדיניות כלכלית וחינוכית".

# התחלקות ההכנסה האישית בישראל -

## המגמות בשנות השישים

מאת רפאל רוטר ונירה שמאי

סקר הוצאות המשפחה, שנערך על ידי הלשכה לסטטיסטיקה ב-1968/69, נותן בידינו הזדמנות חשובה ללמוד על המגמות שנסתמנו בהתחלקות ההכנסה האישית בישראל בשנים האחרונות. כמו כן מאפשר הסקר הנ"ל לערוך השוואה מעודכנת בין אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה לבין זה, המצוי בארצות אחרות. סקירה זו מוקדשת לשני נושאים אלה ומוגבלת להתפלגות גודל ההכנסה של המשפחות.<sup>1</sup>

בשתי השנים הללו משום ששתיהן עמדו בסימן של גאות כלכלית ותעסוקה מלאה,<sup>2</sup> ודילגנו על שינויי-התחלקות בהכנסה שאפיינו את מחזור העסקים והשפל של השנים 1966 ו-1967. בדיקת השינויים במשך 5 שנות המחזור מעניינת כשלעצמה, כאשר באים לבחון אילו שכבות באוכלוסיה פגיעות יותר לשפל כלכלי ומי נושא יותר, באורח יחסי, בנטל של מיתון כלכלי. אולם מאחר שאנו מעוניינים במגמות הפועלות לטווח ארוך, נתרכז לצורך ההשוואה בקצותיה של תקופה זו בלבד.

### 2. המגמות בהתחלקות ההכנסה האישית, ברוטו

לוח א' מלמדנו, כי אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה, ברוטו, של כלל המשפחות העירוני-ניות המשיך לגדול גם בסוף שנות השישים.

### 1. המגמות בשנות החמישים

על התחלקות ההכנסה בישראל כבר נכתב רבות.<sup>3</sup> עבודות היסוד בתחום זה מכסות בעיקר את שנות החמישים וראשית שנות השישים, ומתן ניתן ללמוד, כי בראשית שנות החמישים הצטיינה ישראל בהתחלקות ההכנסה השוויונית ביותר בין המדינות המנהלות ומפרסמות סטטיסטיקות בתחום זה. עם זאת הצביעו מחקרים אלה על היווצרות מגמה של גידול מהיר באי-השוויון בישראל בשנות החמישים ובראשית שנות השישים. כתוצאה ממגמה זו הלכו ונצטמצמו ההבדלים בין צורת התפלגותה של ההכנסה האישית בישראל לבין זו המצויה במדינות המפותחות. נבחן להלן את ההתפתחויות, שחלו בשנות השישים האחרונות ונתרכז במיוחד בהתחלקות ההכנסה בשנת 1968/69, תוך השוואתה לזו שקדמה לה ב-5 שנים (1963/64). בחרנו

1 הדברים המובאים להלן כוללים ממצאים ראשוניים של מחקר מקיף יותר, הבוחן את הבדלי ההכנסה לפי תכונות נוספות ומאספקטים אחרים.

2 רשימה מקיפה של עבודות אלה מופיעה בדו"ח הוועדה לבדיקת חלוקת ההכנסה הלאומית בישראל. ירושלים, דצמבר 1966, עמ' 295 — 292.

3 שיעור האבטלה בשנים אלה היה נמוך יחסית בישראל ונע בין 3 ל-4 אחוזים מכוח העבודה האזרחי בארץ.



יש לציין, כי הגידול באי-השוויון בשנים האחרונות היה בשיעור קטן, וכי האטה בקצב גידולו נמשכה. ראוי גם לתשומת לב ההבדל בין השינוי שחל בהתחלקות ההכנסה מ-1954 עד 1963/64 לבין השינוי שחל מ-1963/64 עד 1968/69. בתקופה הראשונה חלה הירידה בחלקם של העשירונים הנמוכים, ביחוד על חשבון הגידול בחלקו של החמי-שון העליון, שהעלה את חלקו בסך ההכנסה מ-38% ב-1954 ל-42.6% ב-1963/64. ב-שנים האחרונות היו אלה בעיקר החמישוניים: השלישי והרביעי, שהגדילו את חלקם בסך ההכנסה על חשבון הירידה בחלקו של החמי-שון התחתון.

חלקו של החמישון התחתון מסך ההכנסה האישית, ברוטו, המשיך לרדת. ב-1954 נטל חמישון זה 7 אחוזים מכלל ההכנסה האישית של המשפחות העירוניות, ב-1963/64 הוא נטל 5.1 אחוזים, ואילו ב-1968/69 ירד חלקו ל-4.7 אחוזים בלבד. מגמה דומה נרשמה גם לגבי החמישון השני: הוא נטל 13.9% מ-ההכנסה האישית, ברוטו, ב-1954, 11.8% ב-1963/64, ו-11.4% ב-1968/69; לעומתם הגדילו החמישוניים העליונים את חלקם בסך ההכנסה. מגמה זו מוצאת את ביטוייה בגידול מדד אי-השוויון של לורנץ מ-0.33 ב-1959/60 ל-0.36 ב-1963/64, ול-0.37 ב-1968/69.<sup>4</sup>

לוח א' — האחוז מסך ההכנסה האישית הכספית, ברוטו, שנתקבל על ידי כל חמישון של המשפחות העירוניות ומדד אי-השוויון של לורנץ (1950 — 1968/69)

1968/69	1963/64	1959/60	1954	1950	
4.7	5.1	—	7.0	—	חמישון תחתון
11.4	11.8	—	13.9	—	חמישון שני
17.2	17.0	—	18.2	—	חמישון שלישי
24.0	23.5	—	22.9	—	חמישון רביעי
42.7	42.6	—	38.0	—	חמישון עליון
0.37	0.36	0.33	0.29	0.23	מדד אי-השוויון של לורנץ <sup>5</sup>

המקור:

**1950:** "סקר הוצאות המשפחה 1950" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בסקר נכללו משפחות (למעט בודדים) בערים עם 10,000 תושב ויותר, שנחקרו לגבי הכנסתם החודשית. מדד אי-השוויון הותאם לפי אומדן להגדרות האחידות של שאר הסקרים, דהיינו: הכנסה על בסיס שנתי של כל המשפחות לרבות בודדים בכל הישובים העירוניים. הסקר מבטא את התחלקות ההכנסות בעיקר בקרב "הישוב הוותיק", שכן העולים החדשים שזרמו אותה עת ארצה בהמוניהם היו מרוכזים ברובם במחנות עולים ובישובים קטנים ורק מעטים נקלטו כבר בסקטור העירוני.

**1954:** סקר צרכנים עירוניים 1954, לפי מ. זנדברג — "חלוקת ההכנסות של האוכלוסייה היודית", רבעון לכלכלה, ינואר 1960, עמ' 71.

**1959/60:** "סקר הוצאות המשפחה 1959/60" — ל.מ.ס. — הסקר התייחס למשפחות שכירים בישובים עם 10,000 תושב ויותר, ולכן היה צורך להתאים, על פי אומדן, את מדד אי-השוויון להגדרות האחידות הנ"ל.

4 יש להדגיש, כי כל הנתונים מתייחסים להכנסה שנתית ברוטו, כולל תשלומי העברה. אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה ברוטו בלי תשלומי ההעברה הינו, כמובן, גדול יותר.  
5 להבטחת השוואתיות מחושבים כל המדדים מתוך התפלגות עשירונים.

1963/64: "סקר החסכון 1963/64" — ל.מ.ס. ובנק ישראל. על פי נתונים שלא פורסמו מעיבוד מיוחד לפי יחידות משפחה. מדד אי-השוויון, שחושב על פי יחידות חקירה, הוא: 0.37.

1968/69: "סקר הוצאות המשפחה 1968/69" — ל.מ.ס. על פי עיבוד מיוחד, שהוזמן ע"י המוסד לביטוח לאומי.

העשור 0.30—0.31, וגבוה במידה רבה יותר מאשר בראשית העשור 0.28. הנתונים השנתיים לגבי אי-השוויון בקרב השכירים (לפי סקרי ההכנסות של הל.מ.ס.) לשנים האחרונות, מאפשרים לנו לעקוב אחרי ההתפתחויות האחרונות ביתר פירוט. נתונים אלה מראים, כי במשך המחצית השנייה של העשור פעלו מגמות סותרות. מן השנים 1965—1964 לשנים 1966—1967 נרשמה עלייה תלולה באי-השוויון, ממדד של 0.30 עד 0.31

### 3. המגמות בהתחלקות ההכנסה האישית, ברוטו, של משפחות השכירים

מגמות דומות נמצאו גם לגבי הקבוצה של משפחות השכירים העירוניות. מדד אי-השוויון של לורנץ היה בסוף שנות השישים 0.32, כלומר — ברמה גבוהה במקצת מאשר באמצע

לוח ב' — מדד אי-השוויון של לורנץ להתחלקות ההכנסה האישית בין משפחות השכירים העירוניות

שנת חסר	מרכז התקופה אליה מתייחסים הנתונים	ה מק ו ר	מדד אי-השוויון של לורנץ <sup>6</sup>
1950/51	סוף 1950	"סקר הוצאות המשפחה 1950/51 של הל.מ.ס. (מותאם להגדרות אחידות)	0.19
1954	1954	"סקר צרכנים עירוניים" — מ. זנדברג	0.26
1959/60	סוף 1959	"סקר הוצאות המשפחה 1959/60" — הל.מ.ס. (מותאם להגדרות אחידות).	0.28
1963/64	אמצע 1963	"סקר הוצאות המשפחה 1963/64" — ל.מ.ס.	0.30
1963/64	ראשית 1964	"סקר החסכון" — ל.מ.ס. ובנק ישראל	0.31
1965	ראשית 1965	"סקרי הכנסות" — ל.מ.ס.	0.30
1966	ראשית 1966	"סקרי הכנסות" — ל.מ.ס.	0.33
1967	ראשית 1967	"סקרי הכנסות" — ל.מ.ס.	0.36
1968	ראשית 1968	"סקרי הכנסות" — ל.מ.ס.	0.34
1968/69	סוף 1968	"סקר הוצאות המשפחה 1968/69" — ל.מ.ס.	0.32
1969	ראשית 1969	"סקרי הכנסות" — ל.מ.ס.	0.32
1969/70	סוף 1969	"סקרי הכנסות" — ל.מ.ס.	0.32

6 המדדים המופיעים כאן שונים לעתים, במקצת, מהמקוריים שפורסמו. המדדים לכל הסקרים הותאמו, לפי אומדן, להתפלגות ההכנסה בקרב כל משפחות השכירים (כולל בודדים), בכל הישובים העירוניים (לרבות ישובים עירוניים קטנים). לצורך פירוט יתר ראה מקור והערות ללוח א'.

#### 4. המגמות בהתחלקות ההכנסה האישית הפנויה

מנקודת ראות של רווחת המשפחות מעניינת עוד יותר התחלקות ההכנסה הפנויה של המשפחות (הכנסה ברוטו פחות מסי-הכנסה), כולל הערך הזקוף של השרותים בעין, אשר הסקטור הציבורי מספק למשפחות. גתון זה חסר עדיין ל-1968/69, ולכן נוכל להביא רק את התחלקות ההכנסה הכספית הפנויה (לוח ג'). גראה כי התחלקות זו מצטיינת במגמות דומות לאלו שהבחנו, לגבי ההכנסה ברוטו. אי-השוויון בהכנסה הפנויה המשיך אף הוא לגדול בשנות השישים המאוחרות. החמישון התחתון נטל ב-1968/69 5.6% מסך ההכנסה הכספית הפנויה, לעומת 5.9% ב-1963/64 ו-7.7% ב-1954. מקדם אי-השוויון של לורנץ עלה מ-0.30 ב-1959/60, ל-0.32 ב-1963/64 ול-0.33 ב-1968/69.

למדד שיא של 0.36 בראשית 1967. היתה זאת השפעת השפל הכלכלי והאבטלה ההמונית שפגעה בישראל (כמו בארצות אחרות) באורח יחסי יותר בקבוצות מעוטות ההכנסה, ולפיכך הגדילה את אי-השוויון ואת הפערים הכלכליים בחברה. מאז 1967 עם ההתאוששות הכלכלית נוטה אי-השוויון לרדת. כבר בראשית 1968 ירד המדד ל-0.34 ובסוף שנת 1968 הגיע ל-0.32. נתונים ראשונים לראשיתה ולסופה של 1969 מצביעים על התייצבות אי-השוויון ברמה זו (0.32). את הירידה מ-1967 ל-1968/69 יש להבין, לפיכך, כחזרתו של מדד אי-השוויון לרמה המתאימה למצבו של משק פעיל בתע-סוקה מלאה, אחרי "ההפרעה" במגמה זו בתקופת המיתון. יש להדגיש עם זאת, כי מדד אי-השוויון נוטה להתייצב — לפי הג-תונים האחרונים שבידנו — בשנת 1969, ברמה גבוהה במקצת מזו של תקופת הגאות 1963—1965 וברמה גבוהה במידה ניכרת מזו של ראשית העשור.

לוח ג' — האחוז מסך ההכנסה האישית הכספית הפנויה, שנתקבל על ידי כל חמישון של המשפחות העירוניות ומדד אי השוויון של לורנץ (1950 — 1968/69) <sup>7</sup>

1968/69	1963/64	1959/60	1954	1950	
5.6	5.9	—	7.7	—	חמישון תחתון
12.7	13.3	—	14.9	—	חמישון שני
18.2	18.3	—	18.8	—	חמישון שלישי
24.6	24.1	—	23.3	—	חמישון רביעי
38.9	38.4	—	35.3	—	חמישון עליון
0.33	0.32	0.30	0.27	0.21	מקדם אי-השוויון של לורנץ

המשך הירידה בחלקם של החמישונים התחתונים. אך בעוד שלגבי ההתפלגות, לפי ה-הכנסה ברוטו היו אלה החמישונים השלישי והרביעי שהגדילו את חלקם, הרי שבהתפלגות לפי ההכנסה הפנויה הגדילו את חלקם — החמישונים הרביעי והעליון. ניתן איפוא לומר, כי מסי-ההכנסה הם פרו-

מן הראוי לציין כאן פעם נוספת, כי הגידול באי-השוויון שחל בהתחלקות ההכנסה הפנויה בשנות השישים המאוחרות גם הוא היה איטי יחסית בהשוואה לעלייה המהירה שגרשמה בשנות החמישים. מעניין עם זאת להשוות את השינויים בהתפלגות ההכנסה, ברוטו ונטו, בין 1963/64 ל-1968/69: בשתיהן מסתמן

7 המקור: ראה הערות ללוח א'.

גרסיביים, וכי תרמו ב-1968/69 להקטנת אי-  
השוויון בהתחלקות ההכנסה כמו בעבר, אולם  
בקרב משפחות השכירים נכרו מגמות דומות, כפי שמצביעים הנתונים הבאים:

יחד עם זאת הם לא שינו את מגמת הגידול  
שחל באי-השוויון בהכנסה ברוטו.  
מקרב משפחות השכירים נכרו מגמות דומות, כפי שמצביעים הנתונים הבאים:

השנה	מדד אי השוויון של לורנץ
1950	0.18
1954	0.22
1959/60	0.25
1963/64	0.27
1968/69	0.28

משפחה, הנערכים בכמה מדינות. בסקרים אלה  
מגדירים, לרוב, את המושגים הנמצאים בשי-  
מוש בתאום עם ההגדרות האחידות המומלצות  
ע"י האו"מ. דבר זה מבטיח מידה מסוימת  
של אחידות בנתונים ולכן נבסס את ההשוואה  
כאן על נתונים אלה. אך כפי שעוד נראה,  
גם בנתונים אלה לא מעטים הם ההבדלים,  
המחייבים זהירות כאשר ניגשים לערוך הש-  
וואות מעין אלה.

ההשוואה בלוח ד' חושפת מספר תופעות  
מעניינות: ראשית, מבליט הלוח פעם נוספת  
את הממצא הידוע, לפיו אי-השוויון בהתחל-  
קות ההכנסה האישית, גדול יותר בארצות  
המתפתחות. במדינות אלה, המיוצגות בלוח  
זה ע"י מקסיקו, הודו וציילון, נע מדד אי-  
השוויון של לורנץ בין 0.44 לבין 0.50, לעומת  
0.30 עד 0.40 ברוב המדינות המפותחות המ-  
יוצגות ע"י ארה"ב, קנדה ובריטניה. מן הדין  
להדגיש, כי כל המדדים מחושבים כאן על  
פי יחידות משפחה, והם נמוכים מן המדדים  
המחושבים בכל ארץ, לפי יחידות נישום או  
מפרנסים בודדים. שנית, אם נשווה את הת-  
חלקות ההכנסות בישראל של שנות החמישים  
לזו שהיתה קיימת בחו"ל, יתברר לנו, כי  
ההתחלקות בישראל היתה שוויונית יותר מא-  
שר במדינות התעשייתיות, המפותחות ביותר.  
באותה תקופה בלטה ישראל כיוצאת דופן  
בשוויוניותה הגבוהה יחסית. מדד אי-השוויון  
בישראל היה 0.22 ב-1950 ו-0.28 ב-1954,

## 5. אי השוויון בישראל ובמדינות אחרות

עריכת השוואה בין המדינות השונות לגבי  
אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות מצריכה, כ-  
ידוע, זהירות רבה, שכן הגדרת יחידות המש-  
פחה, הגדרת ההכנסה, הגדרת האוכלוסיה ומי-  
דת כסויה עשויים להיות שונים מארץ לארץ,  
והרי לכל אלה ישנה השפעה רבה על הממ-  
צאים.

חלק ניכר מן הסטטיסטיקות הרשמיות על  
התחלקות ההכנסה, המתפרסמות בעולם, מבו-  
סס על נתוני מס-ההכנסה בכל ארץ. לכאורה,  
אפשר היה לקוות, כי נתונים אלה יהיו דומים  
מבחינת ההגדרות והמושגים, ולפיכך יוכלו  
הם לשמש בסיס אחיד לעריכת השוואה בין  
כלל המדינות. למעשה אין הדבר כך, שכן  
לעתים קרובות קיימים הבדלים בחוקי מס-  
ההכנסה של המדינות השונות. הבדלים אלה  
עשויים להתייחס להגדרתו של נישום, או ל-  
סוגי ההכנסות החייבים או הפטורים ממס,  
ואשר אותם כוללים בסיכומים הסטטיסטיים.  
גם הטיפול בנישומים, הפטורים ממס, עשוי  
להיות שונה מארץ לארץ. לעתים כוללים הנ-  
תונים רק את הנישומים או היחידות ש-  
"ברשת", ולעתים מוסיפים עליהם אומדנים  
גם ליחידות שאינן ברשת.  
מבטיחים, אולי, יותר הם הנתונים מסקרי-

בשנות השישים, ובעיקר בשלהי עשור זה, אינה בולטת ביתר שוויוניות. בהשוואה למדינות תעשייתיות ומפותחות אחרות בעולם, אולי בהשוואה לכמה מדינות, מבין אלה, היא יותר שוויונית אך לגבי האחרות שוב אין ההבדלים מובהקים. לפיכך, אותן הצהרות, המעלות על גס את העובדה, כי ישראל נוטלת שיה עולמי בשוויוניות, הן אנאכרוניסטיות, ובראשית שנות השבעים אין להן כל כיוון. לממצא זה משמעות יתר תוך השוואת המגמות המסתמנות בישראל עם אלה הקיימות בכמה מן המדינות המפותחות.

לעומת המגמה לגידול אי-השוויון, שנרשמה בישראל, מצביעים הנתונים לארה"ב ולקנדה על יציבות עם מגמה קלה לירידה באי-השוויון.

בקנדה ירד מדד אי-השוויון מ-0.32 ב-1951 ל-0.30 ב-1965, ובארה"ב נרשמה מגמה דומה המעידה, כי מדד אי-השוויון ירד מ-0.35 ב-1950, ל-0.34 ב-1960 ול-0.33 ב-1966. הנתונים בבריטניה מצביעים אמנם על גידול באי-השוויון אך בממדים זעירים בלתי משמעותיים (מ-0.36 ב-1951 ל-0.37 ב-1964, כלומר — גידול ב-0.01 בלבד במשך 14 שנים לערך). אם תימנך מגמה זו בישראל ולעומתה תתמיד המגמה ההפוכה במדינות המשוות, גם בשנות השבעים, כי אז תתהפך הקערה על פיה וישראל עלולה למצוא את עצמה במחנה אחד עם המדינות הפחות שוויוניות מבין הארצות המפותחות.

בהשוואה ל-0.32 עד 0.36 בארה"ב, קנדה ובריטניה. אולם בשנות השישים איבדה ישראל את הבכורה במידת השוויוניות, כפי שמצטייר הדבר מן ההשוואות הבאות: —

נערוך תחילה השוואה על בסיס התפלגותן של הכנסות המשפחות, כולל יחידות של בודדים. לפי התפלגות זו היה מדד אי-השוויון בישראל ב-1968/69 0.354 וב-1963/64 0.347, גדול יותר מאשר בארה"ב (0.337 ב-1960), ונמוך רק במעט מזה של בריטניה (0.356 ב-1951/52, 0.368 ב-1964). אם נביא בחשבון, כי נתוני בריטניה כוללים גם את האוכלוסיה הלא-עירונית (שהכללתה נוטה לרוב להגדיל את אי-השוויון), יהיה יתרונה של ישראל על בריטניה קטן עוד יותר ואולי אף יתבטל לגמרי.

השוואה אחרת בלוח ד' היא על בסיס התפלגותן של משפחות בנות 2 נפשות לפחות, כלומר — ללא בודדים. הוצאת הבודדים מן התפלגות מקטינה בכל המדינות את אי-השוויון, אך אינה משנה במידה רבה את הדרוג הבינלאומי. בישראל מדד אי-השוויון למשפחות, בלי בודדים, הוא 0.332 (ב-1968/69), וגבוה יותר מאשר בקנדה (0.297 ב-1965) ובארה"ב (0.328 ב-1966). על פי השוואה זו, זעיר מאד הוא ההבדל בין ישראל לארה"ב, ויתכן כי הוא גובע מן העובדה שהנתונים של ארה"ב כוללים גם את האוכלוסיה הכפרית. על כל פנים, החומר המצוי בידנו מעיד, כי התחלקות הכנסות ברוטו בישראל,

לוח ד' — האחת מִסְדֵּה הַכִּנְסָה הַאִישִׁית בְּרוֹטוֹ, שְׁנוֹקֵבֶל עַיִי כֹל חֲמִישׁוֹן וּמִדָּ אִי-הַשְׁוִיָּוִן  
 שֶׁל לוֹרֵץ בִּיִּשְׂרָאֵל וּבְאַרְצוֹת נֶחֱמָרוֹת

צִיָּלוֹן	הַיָּזוּ	מְקִסִּיקוֹ		בְּרִיטַנְיָה		קַנָּדָה		אֲרֵיב		יִשְׂרָאֵל (מִשְׁפָּחוֹת עִירוֹנִיּוֹת)		חֲמִישׁוֹן וְחִזְרוֹן		
		כָּל הַמִּשְׁפָּחוֹת כּוֹלֵל בְּחֻדָּיִם	כָּל הַמִּשְׁפָּחוֹת עִירוֹנִיּוֹת כּוֹלֵל בְּחֻדָּיִם	כָּל הַמִּשְׁפָּחוֹת כּוֹלֵל בְּחֻדָּיִם	כָּל הַמִּשְׁפָּחוֹת לֹא חֻקְלָאִיּוֹת לְמַעַט בְּחֻדָּיִם	כָּל הַמִּשְׁפָּחוֹת לְמַעַט בְּחֻדָּיִם	מִשְׁפָּחוֹת עִירוֹנִיּוֹת כּוֹלֵל בְּחֻדָּיִם	בְּלֵי בְּחֻדָּיִם	כּוֹלֵל בְּחֻדָּיִם					
1952/53 (15)	1960 (14)	1963 (13)	1957 (12)	1964 (11)	1951/52 (10)	1965 (9)	1951 (8)	1966 (7)	1960 (6)	1960 (5)	1968/69 (4)	1968/69 (3)	1963/64 (2)	1954 (1)
5	4.0	3.6	4.4	5.1	5.4	6.6	6.1	5.4	4.9	5.5	5.9	4.7	5.5	7.0
9	8.1	6.8	6.8	10.2	11.3	13.3	12.9	12.4	12.0	12.0	12.1	11.4	11.8	13.9
12	11.9	10.9	9.9	16.6	16.6	18.0	17.4	17.7	17.6	17.2	17.0	17.2	17.0	18.2
20	18.4	20.1	17.4	23.9	22.2	23.5	22.4	23.8	23.6	23.3	23.1	24.0	23.5	22.9
54	57.6	58.5	61.4	44.2	44.5	38.6	41.1	40.7	42.0	42.0	41.9	42.7	42.6	38.0
מִדָּ אִי-הַשְׁוִיָּוִן														
0.436	0.470	0.482	0.498	0.368	0.356	0.297	0.319	0.328	0.342	0.337	0.332	0.354	0.347	0.284
שֶׁל לוֹרֵץ 10														

10 כֹּל הַמְדָּדִים מְחוּשְׁבִים כִּאֵן עַיִיפֵּה הַתְּפִלּוֹת לַחֲמִישִׁיּוֹנִים. לִכֵּן הֵם נִמְנָקִים מִהַמְדָּדִים, שְׂאוֹשְׂרֵי עַיִיפֵּה עֲשִׂירוֹנִים אֹן הַתְּפִלּוֹת מְפֹרֶטוֹת יָחֵד.

הַמְקוּרִי : רֵאָה פְּרוֹט בִּנְסֵפֶת.

+

X

נספח ללוח ד'

המקור: ישראל — טור 4 נתקבל מעיבוד מיוחד בו נכללו רק משפחות עם 2 או יותר נפשות.  
"Trends In the Income of Families and Persons in the U.S. 1947 to 1960".

ארה"ב — טור 5

U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, Washington D.C. 1963.

"Statistical Abstract of the United States 1968" — U.S. Department of Commerce, Bureau of Census, Washington, D.C. 1968.

ארה"ב — טור 6-7

J.R. Podoluk -- "Some Comparison of the Canadian — U.S. Income Distributors (1969).

קנדה — טור 8-9

Eleventh General Conference of the International Association for Research In Income and Wealth.

Incomes In Postwar Europe: A study of Policies, Growth and Distribution (Geneva 1967)  
Chapter 6, p. 15

בריטניה — טור 10-11

Economic Survey of Latin America, 1968 part one.

מקסיקו — טור 12-13

Some Aspects of the Latin American Economy towards the end of the Nineteen-Sixties,  
doc. E. ICN 121825 pp. 1—26.

Junnar Myrdeel: Asian Drama (New York, Panteon 1968) volume III, Appendix 14, p. 2185.

הודו — טור 14

Central Bank of Ceylon; Survey of Ceylon's Consumer Finances (Colombo 1954) cited  
in Myrdeel: Asian Drama of cit. volume III, appendix 14, p. 2183.

צילון — טור 15

# מימון בחשבון צובר (FUNDING) ובחשבון שוטף - אספקטים כלכליים, חשבונאיים וחברתיים

מאת: עמוס מילר \*

---

א. כללי

---

במסגרת הדיונים השונים על מימון הביטוח הסוציאלי הועלו לאתרונה מספר פעמים (בביטוח אבטלה, בביטוח פנסיה וכו') הבעיות הכרוכות במימון התכנית, כלומר - המימון הצובר (Funding) - מלא או חלקי - כנגד המימון השוטף (Pay as you go). נבחן להלן שתי שיטות אלה, זו כנגד זו, מבחינה חשבונאית, כלכלית וחברתית.

התשלומים והרבית לבין הגימלאות (לגבי אותם אנשים) הוא בבחינת תנאי-מפתח במימון מון תכניות לפי שיטה זו. בשיטת המימון בחשבון שוטף אין היסכון ואין צבירה בכלל. סך הגימלאות השוטפות ממומן על-ידי תשלומי החייבים בדמי-ביטוח ושווה לתשלומים אלה. במקרה זה השוויון היסודי מותנה בכך, שהתשלומים בתקופה פלוגית שווים לגימלאות באותה תקופה, גם אם המשלמים ומקבלי הגימלאות הם אנשים שונים.

אין ספק, שלא גובה התשלומים (Contributions) הדרושים, הוא המבדיל בין שתי שיטות המימון. ניתן להוכיח, כי בתנאים מסוימים של התפתחות דמוגרפית, מערכת גימלאות (Benefits), השווה בשתי השיטות, מחייבת גם שוויון במערכת התשלומים. ההבדל העקרוני, הקיים אף בתנאים כאלה, יודגם ויובלט (במקרה של קרן פנסיה), גם כאשר אין כל הצטרפות מצד חברים חדשים לתכנית. תכנית הממומנת בשיטת צבירה מלאה תוכל

נקדים ונאמר, כי כל תכנית ביטוח-כוללת במשק פועלת בהכרח במימון שוטף, וכי ה'הבדלים' הניכרים בין שתי השיטות נעוצים דווקא בתחום החברתי והכלכלי-חברתי, בעוד שבתחום הכלכלי גרידא אין הבדל מכריע בין שתי השיטות. לצורך הבהרתם והבלטתם של ההבדלים הקיימים בין השיטות ולשם פשטות הניתוח, נניח שהמאזן המסחרי והמאזן השוטף של המשק מאוזנים. מצב זה, מן הדין שיהיה צפוי לאורך זמן בכל משק, גם אם באופן זמני אין הוא קיים.

אמנם יתכן, כי קיימות שיטות ביניים, המ'שלבות את שני הסדרי המימון, אולם שתי השיטות הללו - מימון שוטף ומימון צובר - מהוות, למעשה, שני קצוות, שהשוואתם מבליטה את הצדדים העקרוניים השווים וה'שונים'. בשיטה הצוברת מחושבים הסכונות תיהם של המבוטחים, בתוספת הרבית על אותם הסכונות, כדי לכסות את הגימלאות, אשר להם זכאים המבוטחים. תאום זה בין

---

\* מנחל המחלקה לניירות ערך בבנק הפועלים.



## ב. המכניזם של שיטות המימון-הבדלים חשבונאיים:

### 19. המכניזם של המימון בשיטה צוברת

פרט או קבוצה יכולים להעביר הכנסה מת-קופה לתקופה ע"י שינויים סימטריים בנכסים המצויים ברשותם או בידי גורמים אחרים במשק. אם נראה את תכנית הביטוח כמשתרעת על שתי תקופות — תקופת חיטון ותקופת תשלום גימלאות — יהיה התהליך של העברת ההכנסה וצריכתה מתקופה לתקופה סימטרי בין שתי תקופות ובין שתי קבוצות כלהלן:

1. בתקופה הראשונה חוסכים המבוטחים מכספם. כלומר — חלק מהכנסתם אינו נצרך, כי אם מושקע על ידם ברכישת נכסים — אגרות חוב, תעודות חיטון, נכסים פיזיים וכו' — מגורמים אחרים במשק, המשתמשים בכסף המגיע לידם, לצריכה או ליצירת נכסים פיזיים חדשים.

2. בתקופה השנייה קיים תהליך הפוך: המבוטחים מוכרים לאחרים את הנכסים שברשותם, ומשתמשים בכסף לתצרוכתם, ואילו האחרים מפרישים מהכנסתם השוטפת לרכישת אותם נכסים, ונמנעים באותה שעה מלצרוך את מלוא הכנסתם.

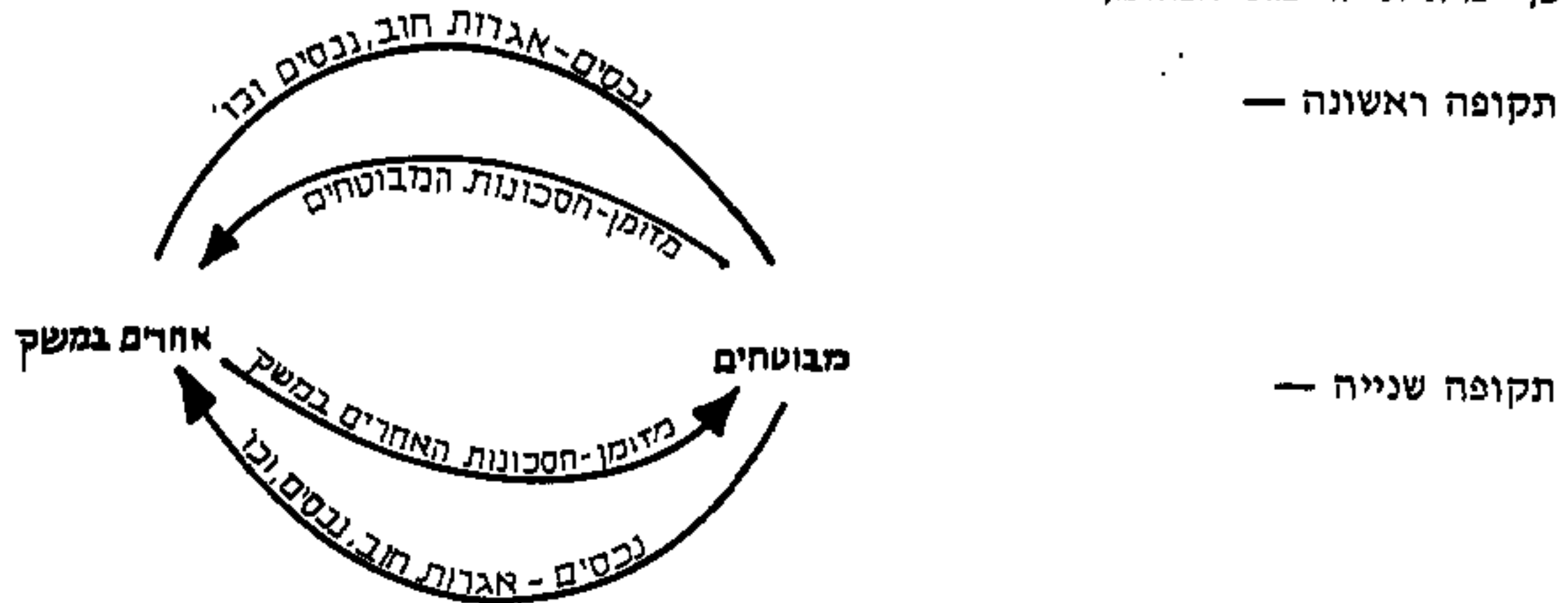
באמצעות הטבלה והדיאגרמה ניתן להציג את התהליך כלהלן:

פעולות האחרים במשק		פעולות המבוטחים	
<u>חיטון שלילי (מקבלים):</u>		<u>חיטון והשקעה (משלמים):</u>	
(1) מקבלים תוספת להכנסה	(1) אין צורכים את מלוא ההכנסה	(1) אין צורכים את מלוא ההכנסה	(1) אין צורכים את מלוא ההכנסה
(2) מוכרים נכסים למבוטחים	(2) מוכרים נכסים למבוטחים	(2) רוכשים נכסים בכספי החיטון	(2) רוכשים נכסים בכספי החיטון
<u>חיטון והשקעה (משלמים):</u>		<u>חיטון שלילי (מקבלים):</u>	
(1) קונים נכסים מן המבוטחים	(1) מוכרים את הנכסים	(1) מוכרים את הנכסים	(1) מוכרים את הנכסים
(2) חוסכים ומעבירים חלק מן ההכנסות למבוטחים	(2) חוסכים ומעבירים חלק מן ההכנסות למבוטחים	(2) משתמשים בסכום המתקבל	(2) משתמשים בסכום המתקבל

להמשיך את קיומה, ולמלא את כל התחייבויותיה באמצעה היא. הפרשות המבוטחים בסועל בתוספת הרבית יספיקו כמתוכנן לכסות את מלוא הגימלאות המגיעות למבוטחים. לעומת זאת, אותה תכנית, הממומנת בחשבון שוטף, "תפשוט את הרגל", שכן הפרופורציה בין המקבלים והמשלמים תשתנה בהדרגה, ככל שיהיו יותר מקבלי גימלאות, עומס התשלומים ילך ויגדל עד שיגיע היום בו לא יהיו כל משלמים, אלא רק מקבלים, ואז תתרוקן התכנית מתוכנה, כלומר — "תפשוט את הרגל". מכאן משתמעת מסקנה עקרונית הקובעת, כי תכנית ביטוח סוציאלית בחשבון שוטף יכולה להתקיים אך ורק אם ניתן להבטיח מכוח חוק או הסדר מוסדי אחר, זרם שוטף של הכנסות, ואיזון בין תשלומים לגימלאות. מטרה זו תושג ע"י חוק או הסכם, המחייבים הצטרפות שוטפת של מבוטחים, ו/או עריכת שינויים בשיעורי התשלומים, ו/או בשיעורי הגימלאות, ו/או מתן סובסידיה מתאימה לתכנית זו ממקורות חיצוניים. יש להגות, כי בדרך כלל ניתן להסתפק בהסדר, המבטיח הצטרפות שוטפת של מבוטחים עם מתן אפשרות לשנות את שיעור רי התשלום. אולם כאשר הסדר מעין זה אינו מובטח, אי אפשר לקיים תכנית ביטוח על יסודות בריאים, אלא במימון לפי שיטת הצ'בירה.

1 בפרק זה נשתמש במלים חיטון והשקעה במובנם הפופולרי ולא במובנם הכלכלי המדויק.

כך נראית זרימת המזומן והנכסים:



ברת נכסים מתקופה לתקופה, אלא רק חלוקה מחדש של ההכנסות במשק מקבוצות המש-תלמים לקבוצת מקבלי-הגימלאות. תהליך זה משתקף בטבלה ובדיאגרמה כ-להלן:

2. המכניזם של המימון בשיטה השומפת לעומת זאת, בדרך המימון לפי שיטת החשבון השוטף מתמשכות בעת ובעונה אחת תקופת החיסכון ותקופת קבלת הגימלאות; אין הע-

**פעולות האחרים במשק**

חיסכון (משלמים):

1) משתמשים בסכום המתקבל מן (1) אין צורכים את מלוא ההכנסה. האחרים במשק.

**פעולות מקבלי הגימלאות**

חיסכון שלילי (מקבלים):



מעות למכירת נכסים מידו האחת לידו הש-נייה, ואין ביכולתו, בדרך של קנייה ומכירה, להעביר נכסים מתקופה לתקופה. במובן זה מאבדת, איפוא, הטכניקה של שיטת הצבירה את המשמעות, שעסקנו בה קודם לכן.

המשק אמנם מסוגל להגדיל ולהקטין את היקף הנכסים הפיזיים שברשותו, כלומר - לחסוך ולממש חיסכון, אך טכניקה זו אינה אקויוולנטית להעברת נכסים מתקופה לת-קופה ע"י הפרט, ואפשרויותיה מוגבלות ללא כל קשר לצרכיה של תכנית ביטוח סוציאלי. הפרט או כל קבוצה קטנה יחסית במשק, יכו-לים לחסוך מהכנסתם ולהשקיע לבטחונם הסוציאלי ככל שירצו, בלי לגרום לשינויים כלכליים מכריעים במשק, אולם כנגד זאת,

**ג. המכניזם של שיטות המימון - בחינה כלכלית:**

1. תכנית כוללת כמימון שוטף ככל שהתכנית כוללנית יותר ומקיפה יותר אנשים במשק, כן הולך ונעלם ההבדל בין "מבוטחים" לבין "אחרים במשק". במקרה הקיצוני ביותר, כאשר התכנית מקיפה את כל המשק, נעלמת הבחנה זו לחלוטין, ועמה נעלמת האפשרות הטכנית של העברת הכנסה מתקופה לתקופה. אם גסתכל על כלל המשק כיחידה אחת - נוכל להבין, כי אין הוא מסוגל לסחור עם עצמו, שהרי אין כל מש-

אפשרויותיו של המשק לחסוך ולהשקיע בלי לגרום להרס כלכלי ע"י אינפלציה (או דפ-לציה) הן מוגבלות יחסית, ויחד עם זאת, אין כל קשר בין האפשרויות בתחום זה לבין צורכיהן של תכניות הביטוח הסוציאליות. במקביל לכך יכול הפרט למכור מנכסיו או למסרם ככל שירצה, ואילו המשק בכלל יכול לממש בשנה מסוימת רק את הפחת השנתית המצטבר על הנכסים (או בלשון הכלכלנים רק את ההשקעה השלילית האפשרית). ושוב, אין כל סיבה להניח, כי צרכי המימון של תכניות הביטוח הסוציאליות יהיו דווקא שווים לשיעור זה של הפחת האפשרי.

המסקנה הנובעת מדיוננו היא, כי תכנית ביטוח סוציאלית, המקיפה את כל האנשים במשק או את רובם, לא תוכל להתבסס על הסדרים של העברת הכנסות מתקופה לתקופה, כי אם תהא בהכרח — ללא כל קשר ליסוד האידיאולוגי שלה — מושתתת בהכרח על הסדר של חלוקת ההכנסות מחדש, במסגרתה של כל תקופה ותקופה בנפרד. בתנאים אלה אין ההבדל בין מימון בשיטת הצבירה לבין מימון בחשבון שוטף נעוץ בטכניקה של המימון, אלא רק בהסדרים התברתיים המקנים זכות לגימלה, ובמכניזם של ההתפתחות המשקית, המבטיח "שיהיה מה לחלק".

## 2. הבטחת התפוקה והזכות הלגיטימית לגימלה

מימון בשיטת הצבירה מחייב את הפרט לחסוך מכספו עוד לפני שהוא זוכה לגימלה, וכאשר יסודות החיסכון האחרים במשק קבועים ועומדים, מגדילה תכנית הביטוח את החיסכון, את ההשקעה ולאחר זמן אף את התפוקה. הגימלאות ישתלמו לזכאים לכך לא באמצעות מימוש נכסים, כי אם בעיקר מן התפוקה המוגדלת שנגרמת, בין השאר, ע"י החיסכון וההשקעה.

אמנם אין להבין מכאן, שהסכום המשתלם כגימלאות זהה לתפוקה המוגדלת — וקרוב לוודאי שאין זה כך — אך חשובה האבחנה העקרונית: מקבלי הגימלאות גרמו ישירות,

על ידי חסכונם בעבר, לגידול בתפוקה ויש להם על-כן "זכות לגיטימית" לחלק מן ההכנסה הלאומית כיום. לאבחנה זו נודעת חשיבות חברתית עקרונית, כפי שנראה להלן.

שיטת המימון השוטף מניחה, כי החיסכון וההשקעה הדרושים בכל תקופה, מובטחים בדרך אחרת — ולא דווקא על-ידי חיסכון סוציאלית. תכנית הביטוח גורמת לחלוקה מחדש של ההכנסה וזאת, לכאורה, ללא קשר לחיסכון ולהשקעה של התקופה הקודמת. אולם, למעשה, אין הדבר כך. הבטחת היקף התפוקה והחיסכון הדרוש לכך נעשית רק על פי האמצעים, העומדים כיום לרשות ה"חברה, אך ללא קשר לאותה שיטה בה בוצע הדבר. אלה שהם כיום מקבלי גימלאות, השתתפו בעבר ביוזעין או שלא ביוזעין בהשקעה וביצירת התפוקה הקיימת, כאילו היתה כבר נהוגה שיטת החישוב הצובר. במלים אחרות: אם נקבע היקף החיסכון, הדרוש למשק, חייב הדור הנוכחי לעמוד בו, כדי להבטיח את היקף התפוקה בעתיד. האמצעים לכך שונים — חיסכון סוציאלית, חיסכון חובה באמצעות מסווי, חיסכון וולנטרי וכו', אך בכל מקרה ומקרה הדור הנוכחי, הוא הנושא בעומס החיסכון והוא הגורם המרכזי לגידול התפוקה בעתיד. מבחינה כלכלית, הדרך בה מושג סכום החיסכון הדרוש היא בעלת חשיבות משנית בלבד, ואם חיסכון יוצר "זכות לגיטימית" לגבי חלק מן התפוקה, כי אז "הזכויות הלגיטימיות" של הדור הנוכחי שוות בכל שיטה, אשר בה ימומן הביטוח הסוציאלית בין שהיא שיטה צוברת, או מסווי או כל דרך אחרת.

מבחינה מסוימת, במסגרתו של ניתוח כלכלי גרידא, ניתן להצביע על-כך, ששיטת המימון בשיטה צוברת נחותה בהשוואה לשיטת המימון בחשבון שוטף. בשיטה צוברת, היקף החיסכון לביטוח סוציאלית, קבוע יחסית מתקופה לתקופה, בעוד שהמדיניות הכלכלית מחייבת בדרך כלל שינויים בהיקף החיסכון, כלומר: גידולו בזמן אינפלציה והקטנתו בזמן מיתון. כדי לנהל מדיניות כלכלית בריאה

חייבת הממשלה לדאוג, שאלמנטים נוספים יפעלו במשק, כמו: חסכון חובה, עידוד חיובי ושליילי לחיסכון וולונטרי וכו'. מבחינה זו, אין החיסכון הסוציאלי כשלעצמו מספיק, ובהקשר לאמצעים אחרים אין הוא בהכרח דומיננטי. לעומתו, החשבון השוטף מעניק לחברה יתר-גמישות בקביעת גודל החיסכון הדרוש למשק ובהפעלת החיסכון הסוציאלי בכיוון זהה לחיסכון האחר.

לפי קו טיעון דומה, אין כל הכרח, כי החלו-קה מחדש של ההכנסה, הנקבעת ע"י הגימ-לאות בשיטת הצבירה, תהא מספקת. כמו כן, לא מחויב המציאות הוא, כי אלה שרכשו את זכותם לגימלאות, הם הזקוקים לקבל תשלומי העברה. אולם אין ספק, כי על המדינה לדאוג להפעלת אמצעים נוספים, כדי לחלק את ההכנסות בדרך הרצויה לחברה ולא באורח אוטומטי, כפי שנקבע ע"י תכניות הביטוח הסוציאלי בלבד.

---

#### ד. שיטות המימון – הבחינה החברתית

---

היתרונות הבולטים של המימון בשיטת הצ-בירה ניכרים בתחום החברתי. בשיטה זו רוכש הפרט לעצמו, באופן ישיר, את הזכות

לגימלה תמורת תשלומיו, וממילא הגימלה היא "רכוש" – זכות מוקנית אשר בעלותו עליה ברורה, ואינה ניתנת לנטילה בדומה לכל רכוש אחר. בשיטת המימון השוטף נרכשת הזכות לגימלה באמצעות הסדרים חברתיים, וזכותו האישית של הפרט אינה ישירה כמו בשיטה הצוברת, כי אם מותנית בקיום ההס-דרים החברתיים. בשיטה הצוברת הגימלה היא "זכות" ולא "סעד" או "חסד" או "הטבה חברתית", כפי שהיא עלולה להתפרש בשיטת המימון השוטף. אספקט "רכושי" זה מהווה יתרון פסיכולוגי לפרט ולמעמדו בחברה, ו-ממילא משמש הוא, כמובן, יתרון לדרך המי-מון בשיטה זו, כאשר הגימלאות ניתנו "כז-כות שגרכשה", אשר בעדה כבר שולם בעבר. יתרונות דומים קיימים אף לגבי ממשלת יש-ראל, שכן מדינה כשלנו, השואפת להיות מדינת רווחה ולקיים רמת פיתוח נאותה, מת-לבטת בשאלת גיוסם של אמצעים כספיים רבים, הדרושים להשגת מטרות אלו. פנייה לציבור לרכוש זכויות בתכנית ביטחון סוצ-יאלי עדיפה מכל הבחינות על פנייה לאמצעי חיסכון בלתי מוגדר או למסוי גרידא. קל יותר מבחינה פסיכולוגית, לפרט ולכלל, ל-שאת בעולו של חיסכון – שהוא חסכון-חובה – כאשר צמודות לו זכויות וכאשר "הכסף חוזר אל המשלם" בצורה ישירה וברורה לכול.

X

## נודיניות שכר ותופעות עוני

מאת: אהרן אפרת\*

מי יילחם בעוני? מה תפקידו של האיגוד המקצועי ושל הפועל המאורגן בחזית זו? נראה לי, כי נושא זה טעון בדיקה בימינו אלה. בסקירה זו אגע רק בצלע אחת של הנושא הכאוב.

המלחמה בתופעות העוני, בחברות הרווחה של המדינות המתועשות, היתה לנושא שבאופנה — למדינאים בעת בחירות ולעתונאים לעת מצוא. בארצות הנחשלות והבלתי-מפותחות, אין תופעות העוני מהוות נושא לטיפול מסוג זה, מאחר שהעוני המנוון, החולי ושאר פגעי הבריאות של השפל הסוציאלי — הם כמעט נחלת הכלל. עיקר בעייתן של המדינות המפגרות, המוכות בעוני ובפיגור חברתי — הוא בפיתוחן המשקי והכלכלי, ובמאבקם הקשה של העובדים על זכות ההתארגנות החברתית-המקצועית.

נדירים הם המקרים בהיסטוריה, היכולים להעיד, כי קידמה סוציאלית, תחיקה סוציאלית, השגים בשכר או בתנאים סוציאליים באו לעובדים ביוזמת השלטון, או המחוקק הממלכתי, מכוח המעביד או המדינה.

כי מקור הורחן, צמיחתן ושגשוגן של מערכות אלה, הוא באיגוד המקצועי. אין כל שחר לטענה, אף נוכח המציאות הישראלית, כי האיגוד המקצועי מגביל את מאבקיו רק למען ציבור העובדים המאורגן. טענה זו היא שטחית בעיקרה ומתעלמת משרשי הבעייה ומעובדות היסטוריות גלויות ונכוחות.

מאידך, נכונה העובדה, שקיומו ומאבקו של האיגוד המקצועי כמסגרת להתארגנות המונית של העובדים השכירים — מצמצם בהכרח את תחומי העוני כתופעה אכזרית, המלווה בכל מקום את הצבר ההון במשטר הרכושני. ביתר שאר אמור הדבר לגבי המציאות הישראלית, שבה ההסתדרות הכללית, לא זו בלבד שנטלה על עצמה את המשימה של ארגון פועלים להגנה על שכרם וזכויותיהם, אלא מילאה וממלאת תפקיד ראשון במעלה בארגון שירותים סוציאליים — שי-

### תפקידו ההיסטורי של האיגוד המקצועי

מבחינה היסטורית יש משום אי-צדק בהשקפת זכותו הגדולה של האיגוד המקצועי במאבקיו מזה 200 שנה — מאז המהפכה התעשייתית, שפקדה את המדינות, בהן הוא פועל כיום באורח חופשי ודמוקרטי, נגד העוול החברתי ומצוקת העוני, ולמען צמצום ממדי-הם.

התחיקה הסוציאלית כולה, על גווניה השונים, בין שהיא מתייחסת למערכת השכר ובין שהיא פועלת ללא זיקה אליו — באה לעולם בזכות מאבקיו של האיגוד המקצועי ושלוחותיו בכל ארצות תבל. אין שיעור לשלל הדוגמאות בהיסטוריה או להשגיהן של מערכות הבטחון הסוציאלי, המוכיחות בעליל,

\* סגן יו"ר המרכז לבטחון סוציאלי, הסתדרות העובדים הכללית.

סוציאליים, דמוקראטיים ופרלמנטריים, המת-נהלים על דמותה החברתית בעתיד, והמשיי-מה העיקרית מוטלת, בלי-ספק, על ההס-תדרות הכללית, המייצגת גם את מדיניות השכר וגם שטחים נרחבים בשדה המדיניות הסוציאלית.

עם הקמת המרכז לבטחון סוציאלי בהס-תדרות העובדים הכללית, נקבע כאחד מיעדיו הטיפול הנמרץ בתופעות העוני, המכרסמות בשולי החברה. שוכנענו כי יש להטות אוזן קשבת יותר לטענה החוזרת ונשנית, כי אמנם חלו התפתחויות בחברה הישראלית, שהשי-מיטו מידי ההסתדרות את הטיפול הישיר בשכבות חברתיות מסוימות.

### המיגבלות של מדיניות השכר

יש מידה מסוימת של צדק בטענת הפעילים בתחום הסעד במדינה — העובדים הסוציא-ליים ואנשי הביטוח הלאומי — כי רמת הי-שכר הקיימת בדרגים הנמוכים של העובדים השכירים חוסמת את הדרך לתיקון עיוותים רבים למקבלי קיצבאות סעד וקיצבאות סוצ-יאליות אחרות. מדיניות שכר זו נקוטה כבר בהסכמים הקיבוציים החלים על השכירים בענפי הטכסטיל, המזון והחקלאות, ויש לה השפעה חוזרת שלילית גם על רמת השכר של המועסקים בעבודות יזומות — עובדי "המ-שקם" — וגם על הקיצבאות הסוציאליות השונות.

גם בעיתות מלחמה ומתח בטחוני, ואולי עוד ביתר שאת בתקופות אלה, חובת ההסתדרות היא לעמוד בשער, במאבק על שיפור השכר בדרגות הנמוכות, כדי למנוע תנאי מצוקה מאותן שכבות, ההולכות ונשחקות בקצב גיי-דולו המהיר של הפער בין ההכנסות, במקביל להתעשרותם המהירה של יחידים, ותוך הא-צת המגמות האינפלציוניות במשק הישראלי. שלוש הטבלאות הלקוחות מחוברת של י

רותי הרפואה הציבורית, מפעלי העזרה הי-דדית — ובנקיטת יוזמה מסועפת לתחיקה סוציאלית מתקדמת. אין כל ספק בכך, כי ההסתדרות הכללית, אשר חוט השדרה שלה הוא האיגוד המקצועי, היא המסד לכל נסיון חברתי ולכל התקדמות סוציאלית של כלל האוכלוסיה במדינה.

ההסכמים הקיבוציים, שהושגו ע"י האיגוד המקצועי, הביאו 72.5% מכלל אוכלוסיית ישראל לתחומיו של ביטוח הבריאות באמ-צעות קופ"ת, ו-80% ומעלה של השכירים — לתחומיהם של הביטוח מפני מחלות ובי-טוח הפנסיה על צורותיו ושיטותיו השונות. אף מפעלו הגדול של המוסד לביטוח לאומי בא למדינה בזכות השגיו של העובד המ-אורגן.

### המלחמה בעוני אינה עניין "ל"אופנה"

מכל האמור לעיל מתקבלת מסקנה ברורה: אין להשאיר גם את המלחמה בעוני כ"מקצוע של אופנה" בידי מתקני-עולם וריפורמטורים שונים, העושים הון פוליטי מטיפולם בנושא זה — כי אם חובה להעמיס משימה זו על מעמד העובדים המאורגן, אשר ביוזמתו וב-כוח השפעתו על מוסדות המדינה יתווה דרך נכונה להצלחת גדולות גם בחזית זו. אין להתעלם מן העובדה, כי בצד ההשגים העצומים בקליטת העלייה ובקידומה הכל-כלי והחברתי של המדינה — קיים עוני בי-ישראל. בהקשר לכך מקבל אני את גירסתו של י" קנב, החוקר והמתכנן הוותיק והמנוסה בישראל: — "ישראל שפיתחה שירותי חינוך, שירותי בריאות ושירותים סוציאליים גר-תבים, איגנה מדינת עניים. נמנעו בה תופעות של רעב, אך יש עוני בקרבה. מדינת ישראל היא מדינת-פיתוח וחברת-רווחה ב-התהוותה (Welfare State In Making)". במדינה מעין זו נודע משקל עצום למאבקים

שיעור ההוצאה לנפש לפי גודל המשפחה, והשלישית מדגימה את חלקן של קיצבאות הילדים במסגרת הכנסותיהן של המשפחות, המשתכרות בין 300—400 ל"י לחודש.

קנב, הדגה במשפחות מצוקה, מדגימות ב" מקצת את המצב בתחום זה. אחת מתייחסת להתפלגות ההכנסה החודשית במשפחות שבי" רים לפי קבוצות הכנסה. השנייה מציגה את

1. התחלקות משפחות השכירים לפי קבוצות הכנסה<sup>1</sup>

קבוצת הכנסה (לפי חישוב חודשי)	1968 (באחוזים)
עד — 333 ל"י	13.8
334—416 ל"י	6.4
417—499 ל"י	6.7
500—666 ל"י	18.9
667—833 ל"י	15.9
834—1041 ל"י	13.8
1042—1666 ל"י	18.3
1667—2083 ל"י	4.0
2084+ ל"י	2.2

נתוני הטבלה מעידים, כי רמת הכנסתן של 27% ממשפחות השכירים בישראל, אינה מגעת אף ל-500 ל"י לחודש.

2. ההוצאה החודשית לנפש לפי גודל המשפחה

גודל המשפחה	ההוצאה לתצרוכת לנפש <sup>2</sup> 1968/69 (ל"י)
סך כל המשפחות	232
נפש אחת	506
2 נפשות	385
3 נפשות	304
4 נפשות	262
5 נפשות	182
6 נפשות ויותר	112

הטבלה חושפת, בתחום ההוצאה לנפש, פער נרחב ביותר בין המשפחות הגדולות בנות 6 נפשות לבין הקטנות יותר.

3. חלקה של קיצבת הילדים בקבוצות השכר של 300—400 ל"י לחודש<sup>3</sup>

מספר הילדים	תשלומים חודשיים	התשלום כאחוז מ-300 ל"י	התשלום כאחוז מ-400 ל"י
1	12.50	4.2	3.1
2	25.00	8.3	6.2
3	37.50	12.5	9.4
4	50.00	16.7	12.5
5	63.75	21.2	15.9

1 שנתון סטטיסטי לישראל 1969.  
 2 סקר הוצאות המשפחה 1968/69 — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
 3 אמנם כתוצאה מ"עיסקת החבילה" הועלו, אמנם, שיעורי הקיצבאות לילדים, אך עם זאת ירד גם ערכו הריאלי של השכר, הנע בין 300—400 ל"י לחודש.

מספר הילדים	תשלומים חודשיים	התשלום כאחוז מ-300 ל"י	התשלום כאחוז מ-400 ל"י
6	78.75	26.2	19.7
7	95.00	31.7	23.7
8	112.50	37.5	28.1
9	130.00	43.3	32.5
10	147.50	49.2	36.9

כמו כן מתברר, מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כי בין ראשית 1969 לראשית 1970 עלה השכר החודשי הריאלי ב-1.7% בלבד.

על משמעותם של נתונים אלה ניתן לעמוד אם משווים אותם עם הנתונים המקבילים לגבי עליית הפריון במשק. מסתבר, איפוא, כי התוצר לשעת עבודה בשנת 1968 גדל במשק הישראלי ב-3% ובשנת 1969 ב-6.5%, כלומר — בעוד שהתוצר לשעת עבודה במשק עלה בתקופת השנים 1968—1969 ב-9.7%, הרי שהשכר הריאלי לשעת עבודה באותה תקופה ירד ב-1.1%.

תופעה נוספת הראויה לציון, היא הפער הניכר בקצב עליית השכר (הנומינלי) בענפי המשק השונים. בין 1968 ל-1969 עלה השכר הנומינלי הממוצע לגבי שכיר בענף הבנייה ב-9.9% ובתעשייה — ב-6.6%. לעומת זאת, היתה בחקלאות עלייה נומינלית של 1.8% בלבד (שמשמעותה ירידה במונחים ריאליים), ובשירותים ממשלתיים, ציבוריים ועסקיים — 2.2%. בענפים אחרים, כגון מסחר וכספים, תחבורה ושירותים אישיים, נסתמנה עלייה בשיעור של כ-0.5%.

### ירידת חלקו של השכר בהכנסה הלאומית, וחלקם של השכירים בצריכה

על פי הדו"ח של בנק ישראל לשנת 1969 היה חלקן של ההכנסות מן השכר, כולל ה-

בתנאים השוררים בשנים האחרונות ובשיטה הקיימת בהסתדרות, אין לצפות, לצערנו, מדיניות השכר, שתשמש גורם קובע בשידוד המערכות הסוציאליות למען שכבות האוכלוסיה מעוטות השכר, הגובלות עם חיי עוני. מסיבה זו, הנוהג של השלמת ההכנסות באמצעות מענקי התייקרות, הניתנים ע"י האוצר, או בעזרת הטבות סוציאליות והעלאת קיצבאות הסעד והביטוח הלאומי, הולך ונחלש יותר ויותר ויותר במדיניות הכלכלית והסוציאלית.

מבלי להסיק עדיין מסקנות מרחיקות לכת בהקשר לכך, מן הראוי להזכיר כמה תופעות שהועלו לאחרונה על הפרק:

### השכר הריאלי והנומינלי ב-1968/9

השנים 1968—1969 עמדו בסימן של קיפאון ברמת השכר הריאלי. על פי חישוב שנערך בבנק ישראל ופורסם בדו"ח לשנת 1969, התברר כי השכר החודשי הממוצע במשק גדל במונחים נומינליים ב-3.2% בשנת 1968 וב-4.6% ב-1969. אולם אם מביאים בחשבון את עליית המחירים, הרי שהשכר החודשי הריאלי גדל ב-1% בלבד ב-1968 וב-2% ב-1969. יתירה מזו, הדו"ח הנ"ל מראה, כי השכר לשעת עבודה ירד ב-1968 ב-1.7% במונחים ריאליים, ואילו ב-1969 הוא עלה ב-0.6%. משתמע, איפוא, כי במשך השנתיים הנ"ל ירד השכר לשעת עבודה ב-1.1%.



נסות הגבוהות — היו 52.7% מכלל הכנסות אלה. מלבד השפעתו של גודל המשפחה על הפער הכלכלי הקיים, ניכר גם הבדל רב בתנאי חייהן של המשפחות, בהתאם לארצות מוצאן. מתוך סקר הוצאות המשפחה לשנת 1968 — 1969 מתברר, כי הכנסתה הממוצעת (ברוטו) של משפחה עירונית שראשיתה הם יוצאי אסיה-אפריקה, מגיעה ל-759 ל"י לחודש, וזאת לעומת הכנסה ממוצעת של 1,076 ל"י לחודש — ממנה נהנית משפחה, שמוצאה מאירופה או מאמריקה — והכנסה ממוצעת של 1,182 ל"י, המאפיינת משפחות שראשיתן נולדו בישראל. אם נסב את תשומת הלב לנתונים המעידים, כי משפחה יוצאת אסיה-אפריקה מונח בממוצע 4.6 נפשות, לעומת 2.9 נפשות בקרב יוצאות אירופה-אמריקה, ו-3.5 נפשות אצל ילידי הארץ, כי אז יתברר לנו, שההכנסה לנפש בקרב המשפחות, שמוצאן מאסיה או מאפריקה, מגיעה אך ורק למחצית הכנסתה של המשפחה, שראשיתה הם יוצאי אירופה-אמריקה או ילידי ישראל.

### רמת החיים והמסים

אחד הקווים האופייניים לישראל בשנים האחרונות הוא המסוי המוגבר, המתבטא בכך, שהתשלומים למס ההכנסה, היטלי בטחון, וגביות הביטוח הלאומי גדלו בקצב מהיר יותר מאשר תוספת השכר. בין השנים 1967 — 1968 עלו סך כל ההכנסות מן השכר במשק הישראלי ב-12.6% במונחים נומינליים, אך תשלומי מס-ההכנסה מן השכירים גדלו ב-21.2%, וגביות דמי הביטוח הלאומי — ב-19.5%. אותה תופעה חזרה ונשנתה ב-1969. בין שנה זו לבין קודמתה (1968) גדלו סך ההכנסות מן השנה ב-11.7%, אך תשלומי מס-ההכנסה מן השכירים עלו ב-16.8% והגביות של דמי הביטוח הלאומי — ב-20.1%.

הכנסות הפרטיות, במשק הישראלי כדלקמן: ב-1966 — 71.2%; 1967 — 66.3%; 1968 — 63.0% וב-1969 — 62.6% (שיעור זה כולל גם את שכרם של חברי הקואופרטיבים). אשר לשנת 1970, אף הנתונים המוקדמים מצביעים על ירידה נוספת — אמנם לא גדולה — במשקלו של השכר בהכנסה הלאומית. מן הראוי לציין, כי מגמה זו של ירידת השכר בהכנסה הלאומית הביאה לירידת חלקם של השכירים בצריכה הפרטית, ועל כן מעידים הנתונים הבאים: בעוד שגידולו של השכר החודשי הריאלי הסתכם ב-1968 — 1969 ב-3%, גדלה בתקופה זו הצריכה הפרטית לנפש באוכלוסיה כולה ב-18%. מכאן ניתן להבין, כי הגורם המכריע לגידול הצריכה הפרטית היה העלייה שחלה בצריכתם של העצמאיים, ולא בצריכתו של ציבור השכירים.

### גידול הפער בהכנסות

ממדיו של חוסר השוויון החברתי בישראל נתרחבו בתקופה האחרונה, אם כי לא הגיעו עדיין לאותה רמה האופיינית למדינות קפיטליסטיות וותיקות. אם נחלק את משפחות השכירים לקבוצות של עשירונים ניווכח לדיע, כי חלקו של העשרון הנמוך ביותר הגיע בשנת 1968 ל-1.7% בלבד מכלל הכנסות השכירים, ואילו העשרון העליון ריכז בידו 23.7% מכלל הכנסות השכירים. במלים אחרות, הפער בין העשרון העליון לתחתון הוא פי 13 בערך.

זאת ועוד, אם מחלקים את כלל משפחות השכירים בישראל לשלוש קבוצות, מתבלטים היחסים הבאים: 38% מן השכירים, שהם בעלי ההכנסות הנמוכות, קיבלו בשנת 1968 11.8% מכלל הכנסות השכירים; 40% מן השכירים — בעלי ההכנסות הבינוניות — ריכזו בידם 35.5% מכלל הכנסות השכירים, ואילו ל-30% מבין השכירים — בעלי ההכנסות

מיליון ל"י לערך, אולם הפיצוי המוצע על ידי הממשלה מגיע רק לשליש מן הסכום הנדרש.

## הדאגה לדמות החברה הישראלית

כל החרד לדמות החברה הישראלית ולכוח עמידתה במשימות הקשות להבטחת בטחוננו הלאומי-הפיסי ועצמתנו הכלכלית, אינו יכול לשקוט על שמריו, נוכח התרופפות בטחונן הסוציאלי של שכבות אוכלוסיה נרחבות ב- תוכנו.

באמצעים הפיסקליים הנרחבים, שננקטו ע"י הממשלה להבטחת צורכי הבטחון ב-1970, טמונה סכנת-פגיעה חמורה נוספת ברמת חיי-הן ובאפשרות קיומן הכלכלי של קבוצות חברתיות מעוטות שכר והכנסה.

הקפאת שכר ונסיונות של עיקור ההתייקרות מן המדד לצורך תשלום חוספת היוקר, המת-חייבת מן העלייה במחירים, שחלה בעקבות העלאת המסים העקיפים ומביטול הסובסידיות — מעלים את החשש מפני נסיגה סוציאלית חמורה.

נכונותו של האוצר להעמיד סכום של כמה עשרות מיליוני ל"י, כדי להעניק פיצוי על ההתייקרות לשכירים ולמעוטי הכנסה, וכן למקבלי קיצבאות ולנתמכי סעד, מעלה סימני שאלה כבדים לגבי עצם השיטה של המרת הכנסה מעבודה במענקים סוציאליים. במיוחד תלויה ועומדת השאלה — האמנם נוכח הפער הסוציאלי הקיים, והעלול להעמיק עוד יותר בתקופה זו, יסתפקו — ההסתדרות, הממשלה וגורמי החברה והמשק השונים — אך ורק בהענקת פיצוי לנזקקים במזומנים בלבד, אם בצינורות השכר או באמצעות המענקים ה-סוציאליים? מתברר, כי יש מיגבלות במדי-ניות השכר — שיש לקחתן בחשבון בהתווית החכניות למלחמה בעוני.

"קנב מעלה את הרעיון להקים בישראל "רשות לשיקום משפחות מצוקה", שתפעיל מערכת אמצעים בתחום השיכון, ובמערכות הבריאות, השיקום המקצועי והחינוך. רשות

אשר לשנת 1970, ניתן לאמוד — על פי נתונים מוקדמים — את הגידול בסך ההכנסות מן השכר ב-12%—13% במונחים נומי-נליים; אך לפי האומדן התקציבי, יגדלו השנה סך תשלומי מס-ההכנסה מן השכירים ב-24%, ואילו הגביות של דמי הביטוח ה-לאומי יעלו ב-80% ויותר (מ-1.9% ל-3.3% מהשכר).

תקציב המדינה לשנת 1970/71 התבסס על הסכם כולל מצד שלושה גורמים: הממשלה, המעבידים ונציגי העובדים, והביא ליציבות בשיעורי המסים, המחירים והשכר. עם זאת, נסתמנה בפרטי ההסכם נטייה בולטת לפצות בדרכים שונות את השכירים מעוטי הכנסה, הן על ידי העדפות קלות בתשלומי-שכר (במזומנים במקום אגרות-חוב, ובתוספות לשכר התחלתי), והן ע"י הטבות סוציאליות שונות. אולם מגמה זו נתבטלה בעקבות מדי-ניות המסים, שהופעלה באוגוסט 1970, כאשר נטל המסים העקיפים הרס בין לילה את יצי-בות המחירים, שהיתה קיימת בסל התצרוכת הרגיל של המשפחה הממוצעת.

כידוע, החליטה הממשלה לגבות מסים עקי-פים בסדר-גודל של 315 מיליון ל"י בחישוב לחצי-שנה, דהיינו, 630 מיליון ל"י לשנה. העלייה בהוצאות המשפחה נאמדת באורח רשמי ב-40 עד 45 ל"י לחודש, ולמעשה היא תגיע ליותר מזה. אם השכירים לא יקבלו פי-צוי בשכר יהיה גידול זה בשיעור המסים כרוך בירידה ניכרת של השכר הריאלי ושל רמת חייהם. האוצר הבטיח סכום של 30 מיליון ל"י (בחישוב לשנה מלאה) בתור פיצוי לבעלי שכר והכנסה נמוכים, אלא שה-חישובים מראים, כי פיצוי זה לא יענה על המתרחש בשוק המצרכים. משפחה ממוצעת בעלת אמצעים מוגבלים תפסיד כתוצאה מ-הגדלת המסים העקיפים סכום של 25 עד 30 ל"י בממוצע, גם לאחר הפיצוי. מספר המש-פחות מעוטות האמצעים, אשר אף לדעת ה-ממשלה הן זכאיות לקבל פיצוי על ההתייק-רות, נאמד לפי רמת השכר ב-200 אלף. כדי לפצות משפחות אלה יש צורך ב-70 עד 80

היא ההשקעה הרנטבילית ביותר. קיים, אי-פוא, צורך עליון: בהכוונת אפיקי המחשבה לביצוע משימה זו, בנקיטת יוזמה כלכלית וחברתית גרחה, בתכנון פעולה מתואמת בין הגורמים השונים של ההסתדרות, המשק והאיגוד המקצועי, לצורך התווית מדיניות השכר, ובהפעלת תכניות מקיפות — על ידי ההסתדרות והגורמים הממשלתיים — בשטחי השיכון, החינוך, השיקום המקצועי ושירותי הבריאות — אשר לעומתם יהוו ההטבות והמענקים הסוציאליים במזומנים רק גורם זמני ומוגבל במשקלו היחסי.

זו, שתהא משותפת לממשלה, לסוכנות היהודית ולגורמי ציבור שונים, תציב לה כמטרה עיקרית — לחסל מוקדי-עוני רגישים ומו-כרים, וליצור בסיס כלכלי-חברתי שיאמת את ההנחה, כי העוני אינו בבחינת מארה, העוברת בירושה — לא בתוך המשפחה, לא במסגרת העדה, ולא באיזור גיאוגרפי מסוים. חלילה לנו להסכים להפוגה כלשהי בקידום דמותה של חברתנו בתקופת מלחמה. על אחת כמה וכמה אל לנו להשלים עם נסיגה בתחום זה ועם דחיית הפתרונות לאחר המלחמה. טיפוח "התוצר" האנושי — זו שא-לת מפתח לקיומנו — וההשקעה בנכסי אדם

# כמה בעיות משפטיות בסוגיית הסעד למעוטי יכולת

מאת: דן שניט \*

הסעד למעוטי יכולת הינו נושא מורכב, המחייב בדיקה משולבת בתחומים רבים. ניתוחן של בעיות הכרוכות בהגשת סעד לנזקקים, באמצעות מחקר משפטי דוגמתי, המנותק מן המציאות ומבעיותיה המורכבות, יהיה, בדרך הטבע, לוקה בשטחיות ובחוסר תכליתיות. רק מחקר משפטי, הנשען על המרכיבים הרבים, המונחים ביסוד החיים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים, יוכל למלא את התקוות שתולים במחקר שימושי, העשוי להביא בעקבותיו תמורות חיוביות בכיוון הרצוי. אין בכוונתה של רשימה זו למצות את מכלול הבעיות המשפטיות, הנובעות מן ההסדר המשפטי הפוזיטיבי אשר בסוגייה זו, כי אם לדון אך ורק בכמה מהן, ואף זאת מבלי להתייחס למרכיבים האחרים של הנושא הנדון.

זוהי מדינה אשר בה כל אחד מקבל לפחות די-מחסורו, ואם אינו יכול לקבל את המי-נימום הזה על ידי עבודה או שירות, צריכה המדינה או החברה לדאוג לו<sup>2</sup>. מתוך הש-קפה מקובלת זו על אופי המשטר החברתי בישראל, נגזרת בהכרח המסקנה — כי יש להכיר בזכותם של מעוטי היכולת להסתייע ברשויות המדינה והחברה, כדי למלא את צרכיהם החיוניים<sup>3</sup>. נשאלת איפוא השא-לה: האם מעוגנת הכרה זו בהגדרה קונסטי-טוציונית של זכויות הנזקקים לסעד ביש-ראל?

---

## א. האם קיימת בישראל הכרה קונסטיטוציונית — בזכות לסעד?

---

במסגרת הדיון שנערך במליאת הכנסת בה-צעת חוק המזונות וחוק שירותי הסעד — השתמשו המתווכחים במושג "מדינת-סעד", כאשר התייחסו למשטר החברתי של מדינת ישראל: "אם כן, מה פירוש מדינת סעד?"

---

\* הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

1 אין רשימה זו מתייחסת לשאלות העוסקות בתחום תמיכת הסעד, שיקום ותגמולים מכוח דינים ספציפיים, כגון: חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), והתקנות שהותקנו בעקבותיו; חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט—1959 (נוסח משולב), והתקנות שהותקנו בעקבותיו; חוק נכי המלחמה בנאצים, תשי"ד—1954, והתקנות שהותקנו בעקבותיו, ועוד.

2 מדברי סגן שר הסעד דאז י' ש' רוזנברג (דברי הכנסת, כרך 99, תשט"ז, עמ' 1995).

3 השווה עם תוכן הצהרת האו"ם מ-1948; "כל אחד יש לו הזכות המלאה לרמת חיים מספיקה, לבריאותו ולשלומו שלו ושל משפחתו, לרבות מזון, מלבוש, טיפול רפואי, ושאר השירותים הסוציאליים".

בהקשר זה ניתן להצביע על קיומם של מספר דפוסים משפטיים, השונים זה מזה במהותם. על פי אחד הדפוסים המקובלים קיימת הכרה קונסטיטוציונית מלאה בזכות האזרחים, העונים על דרישות ותנאים מוקדמים המוגדרים בחוק, ליהנות מתמיכת סעד. בהתאם לכך, יוצא האזרח הנזקק ידי חובתו על ידי הוראת השתייכותו לקטגוריה זו של אנשים, אשר נתונה להם, כאמור, הולמים את הדרישות שהוגדרו בחוק. משהוכיח האזרח את דבר נזקקותו, כנדרש בחוק, מובטחים לו סיוע וטיפול על פי ההיקף והמהות הקבועים אף הם בחוק<sup>4</sup>. מול סטטוס משפטי זה ניצבת העמדה המנוגדת, לפיה אין כל זכות משפטית מוכרת לסעד, והענקתו היא עניין ש"בצדקה (Charity). בתוור, בין שני מצבים קוטביים אלה, מצויים הנזקקים במדינת ישראל: מחד, אין הכרה עקרונית בזכותם המשפטית של אזרחים, העונים על דרישות שנקבעו בחוק, לקבלת סעד באורח אוטומטי בהתאם להיקף ולמהות, הקבועים והמוגדרים בחוק או בתקנות; מאידך, מוטלת חובה על הרשויות המקומיות (ליתר דיוק לשכות הסעד של הרשויות המקומיות), להגיש סעד לכל נזקק<sup>5</sup>. על פי ההסדר המשפטי בישראל, מותנה ה-

סעד, המוגש על ידי לשכת הסעד, בשני מרכיבים עיקריים:

- (א) הכרת הלשכה בנזקקותו של הפונה.  
 (ב) שיקול הדעת לגבי היקף ומהות הסעד המוגש לאזרח, אשר הוכרה נזקקותו.  
 ככל שרוב יותר שיקול הדעת המופקד בידי הלשכה לגבי שני מרכיבים אלה, כן מתחזקת וגוברת ההכרה, שאין לסעד זכות חוקית מוגדרת. לעומת זאת, צמצומו של שיקול הדעת, עד כדי הפיכתו למיניסטריאלי, שקול כנגד הכרה גוברת בזכות האזרח לסעד (אם לא מבחינה פורמלית, הרי לפחות מבחינה מטריאלית)<sup>6</sup>. מן הראוי לציין, כי יש להגביל את שיקול דעתה של הלשכה לגבי שני מרכיבים במקביל, ואין להסתפק בהגבלת שיקול הדעת לגבי מרכיב אחד בלבד. שהרי אם נגבילו במידה ניכרת אך ורק לגבי קביעת נזקקותו של הפונה, אך במקביל לכך נותר שיקול דעת רחב ללשכת הסעד, לגבי היקף ומהות הסעד המוענק לנזקק — נהא עדיין רחוקים מלקבוע בכך זכות משפטית מוגדרת וברורה לסעד<sup>7</sup>; שכן מה תועיל לאזרח הוראת השתייכותו, אם יחד עם זאת אין מטילים על הרשות המוסמכת את החובה להעניק סעד בהתאם לאופי ולמידה שהוגדרו בחוק? הע-

4 השווה עם המצב המשפטי באנגליה:

"On Proof Of Need The Duty Of The National Assistance Board To Give Assistance Arises Automatically", Halsbury's Laws Of England,<sup>3</sup> vol 27, p. 455.

5 תקנות שירותי הסעד (דרכי טיפול בנזקקים), תשי"ח—1958; תקנה 2.

6 יש להבחין עקרונית בין שני סוגים של שיקול דעת: אחד נוגע לעצם שאלת הזכאות והשני מתייחס לאספקטים המקצועיים, הקשורים בדרכי הטיפול בנזקק. בהקשר לכך מתייחס האמור לעיל לשיקול הדעת מן הסוג הראשון. אצל חלק מן העובדים הסוציאליים רווחת הדעה, כי אין להפריד בין שני סוגיו של שיקול הדעת, וכי קביעת הזכאות צריכה גם היא להחריף לפי אמות מידה מקצועיות. מבלי לנקוט עמדה בקשר לגישה זו, ברור כי המשמעות, הנובעת מהיות ההכרה בזכות לסעד, תלויה בשיקול דעת — היא העדר הכרה בזכות קונסטיטוציונית לסעד.

7 ידוע, כי משרד הסעד נוטה להכיר בנתיצותם של קריטריונים מגובשים ואחידים לקביעת הזכאות, החיקף ומהות הסעד, המוגש ע"י לשכת הסעד. אולם דרך חלוקתו של תקציב הסעד — הממומן מתקציב הרשויות המקומיות, בהשתתפות תקציבית של משרד הסעד, לפי מפתח מסוים, ולא מתקציב ממשלתי מרכזי — מהווה מכשול להגדרת הזכויות כמוזכר לעיל. שכן הכרה חוקית מלאה בקיומה של זכות לסעד פירושה — במסגרת ההסדר הקיים — נטל כספי על הרשויות המקומיות, אשר ספק אם מסוגלות הן לעמוד בו.

מחוק שירותי הסעד תשי"ח—1958, ומן ה- תקנות, שהותקנו לביצוע החוק, אנו למדים, כי מושג המפתח להגשת סעד בישראל הוא "נזקקות" <sup>10</sup>. סטאטוס מוכר של נזקק מהווה תנאי הכרחי להגשת סעד על ידי לשכת הסעד. בהעדר הכרה מצד הלשכה, כי אמנם נמנה האזרח על אוכלוסית הנזקקים, חסומה בפניו הדלת לקבלת סעד. כיצד קובעים אם אזרח הוא בבחינת נזקק או לאו? המחוקק בישראל העדיף להימנע מהגדרה עקרונית אחידה, ותחת זאת פיצל את הנזקקים לקבוצות משנה <sup>11</sup>. לעומת זאת, קבץ המחוקק האנגלי עיקרון כללי אחיד לכל הנזקקים לסעד:

"Every person in Great Britain of or over the age of sixteen whose resources are insufficient to meet his requirements shall be entitled subject to the provisions of this act, to benefit as follows:" <sup>12</sup>

הנזקקות באנגליה נקבעת על פי מבחנים כלליים אובייקטיביים, המיועדים לבחון באיזו מידה תואמים האמצעים העומדים לרשות האזרח, את צרכיו, כפי שהוגדרו בתקנות <sup>13</sup>. מבחני הנזקקות בישראל מותחים קו ברור בין שתי חטיבות עיקריות של נזקקים. הקו

דר הגדרה כנ"ל נותנת ביד הרשות את האפשרות לצאת ידי חובתה ע"י סיוע, שאינו תואם את צרכיו של הנזקק.

העובדה, כי ההסדר המשפטי בישראל אין בו משום הכרה בזכויות סעד קונסטיטוציוניות של האזרחים, מביאה לידי החלשת מעמדו של האזרח הנזקק בשתי דרכים:

(א) ביחסים שבינו לבין הרשות; באזרח טבעי חזקה יותר עמדתו של האזרח ביחסיו עם הרשות, כאשר תביעתו נשענת על זכות קונסטיטוציונית מוגדרת, מאשר מותנית היא בשיקול דעתה ורצונה הטוב של הרשות.

(ב) ובתחום הביקורת השיפוטית כלפי החלטות הרשות המוסמכת.

יש הגורסים, כי במערכת היחסים של האזרח עם רשויות המינהל, נוטל האזרח על עצמו סיכון, כאשר בוחר הוא, בעת מחלוקת, בדרך של עימות משפטי במקום פשרה, שכן עשויה הרשות להתנכל לזכויותיו במסגרת הסמכויות החוקיות המוקנות לה <sup>8</sup>. מובן מאליו, כי סיכון זה רב יותר לגבי נזקק, אשר נוכח מצבו, הינו פגיע על כל צעד ושעל. נוסף לכך, מצומצמת תהיה ההתערבות השיפוטית בשיקול דעתה של הרשות המוסמכת, כאשר התביעה המשפטית אינה מתבססת על זכות חוקית מוכרת <sup>9</sup>.

8 ראה J.F. Handler, 'Controlling Official Behavior In Welfare Administration; Cal. L. Rev., Vol. 54, p. 479, 485—489.

9 על נטיית הבג"צ, שלא להתערב בשיקול דעתה של הרשות המוסמכת, ראה לדוגמא:

(א) בג"צ 29/48 אברמוביץ נ. גוברניק, פ"ע א', 407.

(ב) בג"צ 311/60 מילר בע"מ נ. שר התחבורה, פד"ו ט"ו (3), 1989.

10 סע' 2 (א) לחוק שירותי הסעד: "רשות מקומית תקיים לשכת סעד לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם...". (ההדגשה שלי, ד' ש').

11 תקנה 2 לתקנות שירותי הסעד (דרכי טיפול בנזקקים); "לשכת סעד תגיש סעד לכל נזקק הפונה אליה בבקשה לכך...". (ההדגשה שלי, ד' ש').

12 ראה לעניין זה, תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), תשל"ל—1970.

13 Ministry of Social Security Act — 1966, part 2, section 4(1), Law Reports (Statutes) 12 1966, p. 323.

14 הרשות המוסמכת באנגליה רשאית להתנות הגשת סעד לנזקקים בתנאים מסוימים כמו: רישום לעבודה; האבטלה לא נגרמה בגין סכסוך עבודה מסחרי, והשיבה לעבודה תלויה במבקש עצמו,

התוחם ביניהן מבוסס על מה שמכונה בספר-רות המקצועית העוסקת בסעד — אלמנט "האשמה". קיימת מסורת, המגלה נטייה או-הדת להענקת סעד לאותן קטיגוריות של אנשים, אשר נזקקותם נובעת מסיבות, שאינן מצויות בשליטתם (כמו: זקנים, קטינים, עוורים, חולי-נפש וכד'). מאידך, מסויגת יותר המדיניות להגשת סעד לשאר הנזקקים, ומ-לווה בחשד וברגשות מעורבים<sup>14</sup>.

המחוקק בישראל מגדיר קטיגוריות אחדות של אנשים, אשר כושרם הוגבל מסיבות אוב-ייקטיביות, כדוגמת המקרים המוזכרים לעיל. כל מי שכושרו הוגבל בשל הסיבות האמו-רות והוא נמנה על אחת מן הקטיגוריות ש-הוגדרו בתקנות, יחשב כנזקק<sup>15</sup>.

במקביל מוכרת נזקקות מחמת מחסור: "נזקק מחמת מחסור הוא אדם שאינו מסוגל, לדעת לשכת הסעד, להשתכר כדי מחיית התלויים בו<sup>16</sup>. בתקנות החדשות הקובעות מבחני נזקקות הושמטו באורח שיטתי המלים: "הכ-נסה כדי מחיה", המופיעות בתקנות המקבי-לות משנת תשכ"ב (אשר בוטלו ע"י התק-נות החדשות). השמטה זאת נעשתה הן לגבי הגדרתם של נזקקים מחמת עיוורון, מום גופני או שכלי, גיל וכיוצ"ב, והן לגבי הגדרת נזקקים מחמת מחסור.

נשאלת, איפוא, השאלה — מה טעם ראה מתקין התקנות להשמיט מלשון התקנות ה-חדשות את הדרישה, כי נזקקות תהיה מוש-תתת על שני יסודות ולא על יסוד אחד בל-בד. יסוד אחד הוא מום גופני, או שכלי או חוסר יכולת להשתכר מכל סיבה אחרת, וה-יסוד השני הוא העדר הכנסה כדי מחיה ב-פועל<sup>17</sup>. אין מניעה, כי מי שכושר השתכרותו מעבודה מוגבל מן הסיבות שמנינו לעיל, יהנה מהכנסה מספקת לצרכיו מרגטה כל-שהי, או יהיה בעל רכוש רב ערך. הקושי בולט ביחס להגדרת נזקק מחמת מחסור. מח-סור מלמד על העדר אמצעים מספיקים בין שמקורם בעבודה ובין שמקורם ברווחים מ-הון או מרכוש. מכאן אתה למד שנוזקק מחמת מחסור, אשר יש לו הכנסות ממקור כלשהו כדי מחייתו, הינם דבר והיפוכו. לגבי נזקקים מחמת הגבלות גופניות ונפשיות, אין הניגוד הנ"ל אמנם מצוי, אך מאידך מתקשה אני לרדת לסוף דעתו של מתקין התקנות, ולהבין מה טעם ראה לכרוך ביחד — נזקקים מחמת מחסור עם מוגבלים מחמת מום גופני או שכלי במידה זהה עם בעלי יכולת כלכלית. לעניות דעתי היטיב לעשות המחוקק האנגלי אשר אימץ מבחן נזקקות אחיד<sup>18</sup>, מעבר למיונים ולקטיגוריות אשר אבד עליהם הכלח<sup>19</sup>.

וכיוצ"ב, ראה לעניין זה:

Sections 10 — 12, Ministry of Social Security Act — 1966 (Supra., Note 13).

14 ראה בקשר לכך: (א) J.M. Wedemeyer & P. Moore, The American Welfare System; The Law Of The Poor, 1966, p. 3.

(ב) אברהם זורון, על הזכות לסעד; אמות 1965, חוברת י"ח, עמ' 20.

15 תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות); תש"ל—1970.

16 תקנה 7, תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), תש"ל—1970.

17 בתקנות הסעד (מבחני נזקקות), תשכ"ב—1962 מופיעים שני היסודות הנזכרים בהגדרות של נזקקות. לצד מבחן הנזקקות המיוחד (עיוורון, מום גופני, מום שכלי וכיוצ"ב) מופיע מבחן "ההכנסה כדי מחיה". מבחן נוסף זה הושמט בתקנות החדשות מתש"ל.

השווה תקנה 3 לתקנות מתשכ"ב: "נזקק מחמת מצב בריאות הוא אדם אשר לפי תעודה של מוסד רפואי מוסמך אינו מסוגל בגלל מחלתו לעבוד, ולשכת הסעד נוכחה שאין לו הכנסה כדי מחייתו" — עם תקנה 2 לתקנות מתש"ל: "נזקק מחמת מצב בריאות הוא אדם אשר לפי תעודה מאת רופא, המניחה את דעתו של מנהל לשכת הסעד, מוגבלת יכולתו לעבוד או לדאוג לענייניו או לענייני התלוים בו".

18 ראה לעיל, ה"ש 12.

19 במקרה הטוב, יכול לשמש המיון לקטיגוריות של נזקקים בתקנות הישראליות, משום אינדיקציה נוספת לחוסר האמצעים של הנזקק הפונה בבקשה לסעד.

המציאות מלמדת, כי חרף השמטת המבחן ב"דבר "העדר הכנסה כדי מחייה" בתקנות החדשות, ממשיך מבחן זה לשמש אבן בוחן להענקת סעד על ידי לשכות הסעד (בין שמדובר בתמיכה או בצורת טיפול אחרת). זהו גם המבחן השולט בהוראות התע"ס, בד"ב הנחיות לביצוע התקציב של השירות למשפחה.

להלן גידון בשני המבחנים המופיעים בעת מתן השירות לנוקמים הפונים לעזרת לשכת ה"סעד: א. היות הנוקק בלתי מסוגל לכלכל עצמו, ב. העדר הכנסה ממקור אחר כלשהו — כדי מחייה.

#### מבחן א'

השתייכות לאחת הקטיגוריות המגויות בתקנות 1 עד 4 לתקנות בדבר מבחני נזקקות מתש"ל — עשויה, לכאורה, לשמש הוכחה לגבי אי-יכולתו של הנוקק להשתכר למחייתו מעבודתו. מהי המשמעות של המלים: "בלתי מסוגל להשתכר למחייתו" בקשר עם הגדרת נזקקות מחמת מחסור? נראה, כי הכוונה היא למי שמחמת הליקויים הגופניים והנפשיים המנויים בתקנות 1 עד 4 הנ"ל אינו מסוגל לעבוד ולהשתכר למחייתו, וכ"תוצאה מכך חסרים לו אמצעים לסיפוק צרכיו וצורכי התלויים בו<sup>20</sup>. האם יתכן, כי מי שאינו מוגבל מסיבות גוף או בריאות, יחשב כבלתי מסוגל להשתכר למחייתו לפי תקנה 7 לתקנות הנוקקות משנת תש"ל? התשובה לכך כרוכה בפירוש שניתן למלה "מסוגל". המחוקק ומתקין התקנות לא ניסחו

כללים, אשר יבהירו מתי יחשב אדם "כבלתי מסוגל" להשתכר למחייתו. בהעדר כללים, מה תוכן גיתן למילת-מפתח זו, המגדירה מיהו גזקק מחמת מחסור? האם ההגדרה ה"מופיעה בסעיף 5(2) לחוק לתיקון דיני משפחה (מזונות): "...על אף מאמציו, אינו יכול לספק את צרכיו..."<sup>21</sup> מתיישבת עם המלים "בלתי מסוגל" שבתקנות הנוקקות לצורכי סעד? ס' 5(2) לחוק המזונות הנ"ל, כורך בחוסר היכולת מצבים שמקורם באבטלה כפונה. עם זאת נראה, כי מגסת התקנות לא התכוון להרחיק לכת עד כדי כך, ולהחיל את המונח "בלתי מסוגל" על מצבים של אבטלה גרידא.

הנחה זו מתבססת על אופיו של המושג "מסוגל", שהוא סובייקטיבי על פי משמעותו ואינו בעל אופי אובייקטיבי; בעוד שאבטלה במובנה המקובל מותנית בראש ובראשונה בתנאים אובייקטיביים (הנוגעים למצב התעסוקה בשוק העבודה), הרי המושג "מסוגל" משמש כאינדיקטור ליכולתו של הפרט במובן הסובייקטיבי<sup>22</sup>. עם זאת אין להתעלם מן העובדה, כי קשה להפריד בין המרכיבים הסובייקטיביים והאובייקטיביים, הכרוכים במצבים של אבטלה או העדר פרנסה כדי מחייה. רבים הם מקרי הגבול, אשר בהם קשה לקבוע אם האזרח אינו מועסק, מאחר שאין הוא משיג עבודה בהתאם לכישוריו — בגלל המצב בשוק העבודה — או משום שהוא לוקה במיגבלה אישית מיוחדת, הפוסלת אותו מלעבוד. קושי נוסף גובע מהעדר קריטריונים מנחים,

20 השווה עם הגדרות תלויים נזקקים בחוקים הבאים:

א. סעיפים 5 ו-74 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח—1968.

ב. סעיף 1 לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשכ"ט—1959 (נוסח משולב).

ג. סעיף 1 לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), תש"י—1950.

21 סעיף 5(2), חוק לתיקון דיני משפחה (מזונות), תשי"ט—1959.

22 סיוע לחנתה זו ניתן לשאוב מן החגדרה: אדם שאינו מסוגל להשתכר למחייתו — כפי שחיא מופיעה בסעיף 1 לחוק הנכים (תגמולים ושיקום) וחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), לעיל ה"ש 20.

"אדם שאינו מסוגל להשתכר למחייתו — הינו אדם שאינו מסוגל להשתכר למחייתו מחמת גילו או מחלתו או ליקויו הגופני או השכלי".



אשר לאורם ניתן לשקול אם המבקש מסוגל לעבוד ולהתפרנס, כדי מחייתו (כאשר יש עבודה בנמצא). אני נוטה לקבל את הדעה, כי מן הנמנע הוא לקבוע אם האדם " מסוגל " להתפרנס, במשמעות האמורה, על פי כללים אחידים מוגדרים מראש. יש צורך בשיקול דעת מקצועי של העובד הסוציאלי, לגבי כל מקרה ומקרה בנפרד. אולם לא די בכך, שכן יש להנחות שיקול דעת זה בקריטריונים קבועים מראש, אשר בלעדיהם עשויים עובדים סוציאליים שונים לגבש דעות סותרות לגבי מקרים בעלי נתוני רקע דומים. אין הדעת סובלת, כי אותו אדם יקבל תמיכה בלשכת סעד אחת, ואילו בקשתו זו תידחה בלשכה אחרת. יתר על כן, קשה עוד יותר להשלים עם האפשרות, כי בלשכת סעד אחת ימצאו עובדים סוציאליים, אשר בגלל העדר כללים מנחים, ינקוט כל אחד מהם עמדה שונה משל זולתו.<sup>23</sup>

מבחן ב'

מהם המבחנים לפיהם קובעים אם יש לפונה בבקשת סעד הכנסה כדי מחייתו? באנגליה

נוקטים במבחן האמצעים, (Means Test) ובודקים אם אלה, העומדים לרשות האזרח, מתיישבים עם צרכיו.<sup>24</sup> זו היא גם המדיניות הנקוטה לגבי חלק מן התוכניות להגשת סעד בארצות הברית.<sup>25</sup> מאידך ראוי לציין, כי מבחנים שאינם מוגדרים די-צורכם, מונעים גישה אחידה ובלתי-שרירותית מטעם הרשות המוסמכת.<sup>26</sup> המצב המשפטי בישראל לוקה בהקשר זה, הואיל וקיימת שתיקה מצד המחוקק לגבי הקריטריונים, לפיהם יש לבחון את אמצעיו הכלכליים של הפונה בבקשה לתמיכת סעד. לשכות הסעד מונחות על ידי הוראות התע"ס (תקנון לענייני סעד), אשר משרד הסעד מוציא מפעם לפעם. הנחיות אלה מותירות נקודות רבות בלתי ברורות די-צרכן, ובכך נותר "שטח הפקר" רחב להחלטות חסרות-יסוד איתן.<sup>27</sup> מה גם שהאופי המחייב של הוראות אלה אינו חד-משמעי.<sup>28</sup> נדון להלן בכמה בעיות הנובעות מהעדר הגדרה ברורה ואחידה לגבי המבחן — "הכנסה כדי מחייה":

1. האם זכות למזונות, מכוח הדין האישי או

23 באנגליה, כמוזכר לעיל, הזכאות לתמיכת סעד היא תוצאה ישירה של אי-סיפוק צרכי הקיום. היות המבקש "מסוגל" לעבוד, כדי להשתכר למחייתו, אינה מהווה כשלעצמה מכשול בפני ההכרה בזכותו לסעד. אולם הרשות המוסמכת זכאית להתנות את מתן התמיכה לנזקק ברישומו בלשכת העבודה, ובקבלת העבודה המוצעת לו — (Ministry of Social Security Act — 1966, Section II). לדעתי עדיף הסדר זה, שכן מונע הוא אפשרות לאפלייה שמקורה בהפעלת שיקול דעתם של עובדים שונים, שעמדותיהם בנושא הנדון עשויות להיות מגוונות.

24 ראה: (A) Ministry of Social Security (Determination of Need) Regulations, 1966.

(B) Ministry of Social Security Act — 1966, Second Schedule.

Wedemeyer & Moore, (Supra, Note 15), p. 9.

25

קיימת ביקורת חריפה לגבי נוהלים, הכרוכים בהפעלת המבחנים לבדיקת האמצעים כמו: ביקורי בית במפתיע, חקירת שכנים וכד'. ראה על כך לדוגמא: G. Hoshino, 'Simplification of the Means Test and its Consequences; Social Service Review. Vol. 41, 1967 pp. 237—249.

26 ראה על כך: (A) G. Hoshino (Supra, Note (22) (B) W.C. Bentrup. 'What Is Wrong with the Means Test? Public Welfare, Vol. 23, 1965 pp. 235—242.

בניגוד לאותה שאלה של היות הפונה "מסוגל" להתפרנס, אשר לגביה מתן שיקול דעת מקצועי מצד העובדים הסוציאליים הינו בגדר דבר חיובי, אין, לדעתי, לראות בדרך החיוב מתן שיקול דעת בשאלה עובדתית אובייקטיבית מסוג זה של אמצעי-ההכנסה.

27 על שיקול הדעת הרחב, המסור ללשכת הסעד בנדון, ראה לדוגמא: הוראה מס' 100/66 (לפרק 3 בתע"ס), הוראות משנה מספר 1.214, 1.215 — המתייחסות לחישוב הכנסת בנים במסגרת חישוב הכנסות המשפחה.

28 על האופי המחייב של הוראות התע"ס לומדים, לכאורה, מהוראת תקנה 4 (א) (1) לתקנות שירותי הסעד, תקנות ארגון לשכת סעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד) תשכ"ד—1963;

"אלה תפקידי מנהל: מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד על פי דין ובהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הסעד" (ראה השגות לגבי מידת החיוב בפרק ג' של מאמר זה).

מכוח החוק לתיקון דיני משפחה (מזונות), תשי"ט—1959, מבטלת את פטאפוס הנוקקות?

התשובה לשאלה זאת אינה אקדמית כלל ועיקר. רבים המקרים בהם יש לפוגים ללשכת הסעד — זכות לגבות מזונות מקרובי משפחה, אלא שלמעשה אין הם מקבלים מהם תמיכה כלשהי. אם נראה "הכנסה כדי מחייה" ככוללת זכות לגבות מזונות, משמע שגם אם למבקש לא סופקו המזונות, אשר אותם חייבים לספק לו, אין הוא בגדר 'נוקק'. לשון אחרת: אדם גטול כל הכנסה עלול שלא לקבל סיוע מלשכת הסעד, אם הוכח, שמוטלת חובה על קרובי משפחתו להזינו.

מהו איפוא הפתרון שיש לאמצו? ניתן למצוא סימוכין המגלים פנים לכאן ולכאן. על פי סעיף 6(א) לחוק שירותי הסעד, תשי"ח—1958, אפשר להגיע למסקנה, לפיה אין בזכות למזונות, כדי לגרוע מסטאטוס "הנוקקות". "במידה שנוקק לא תבע מזונות מחייב, או לא גבה אותם, זכאים שר הסעד או רשות מקומית לתבוע ולגבות אותם בשם 'הנוקק' על פי הרשאתו או אף ללא הרשאתו, אם הוא קטין או חולה-נפש או נמצא בטיפול סוציאלי של לשכת סעד" (ההדגשות שלי, ד.ש.). מסעיף זה משתמע, לכאורה, כי מכירים בנזקקותו של אדם גם אם לא תבע מזונות המגיעים לו, או לא גבה אותם. יחד עם זאת, משתלבת יפה הוראת הסעיף הנ"ל עם ההסבר, לפיו הוראות הסעיף מכוונות רק כדי לדון בהענקת מעמד משפטי למשרד הסעד או לרשות מקומית בתביעת מזונות מצד אנשים, המבקשים את סיועם או המקבלים טיפול בלשכת הסעד — וזאת מבלי לקבוע הוראות מהותיות לגבי נזקקות. לפי הסבר זה אין ליחס לשימוש במילה 'נוקק' — ביחסי הקשר עם תביעת המזונות (בסעיף 6 הנ"ל) — משום הוכחה, כי מוטלת על הלשכה חובה להכיר בנזקקותו של אדם הזכאי למזונות. אסמכתא לגישה, כי זכות למזונות מהווה

מקור, שיש לקחתו בחשבון, ולכן גורעת היא מנזקקותו של המבקש, ניתן למצוא, הן בהתייחס לטה שנתקבלה בבג"צ, והן בהוראות התע"ס של משרד הסעד. בבג"צ עלי פתור אל הווייל נגד משרד הסעד<sup>29</sup>, נקבע מפורשות, כי גם אם אין למשפחת העותר בפועל הכנסה כדי מחסורה, "יכלו האשה והילדים להגיש תביעה למזונות נגד אבי האשה לפי חוק לתיקון דיני משפחה (מזונות), תשי"ט—1959". מקרה זה בא ללמדנו, כי לפי הבג"צ זכות למזונות גורעת מזכות לסעד. במקביל לכך מצויה בין הוראות התע"ס של משרד הסעד, הוראה מפורשת, הקובעת כי גם אם אין הבנים תורמים בפועל מעבודתם להכנסות ה-משפחה, יש לחשב, לפחות 20% מהכנסתם (לאחר ניכוי מסוים), כחלק מהכנסות המשפחה<sup>30</sup>. מכאן ניתן ללמוד, כי זכות למזונות מבנים גורעת מזכות לסעד, גם כאשר הבנים אינם מקציבים מכספם לקיום המשפחה.

מכל מקום, היחס בין הזכות למזונות מחד, לבין שאלת הנוקקות מאידך — אינו ברור די צרכו, ובגלל חוסר בהירות זו נוצר פתח לקבלת החלטות שרירותיות בלשכות הסעד, שיש בהן כדי להפלות בין פונה אחד למשנהו.

2. מהן ההשלכות שיש לרכוש, שאין מפיקים ממנו הכנסה לגבי קביעת הנוקקות?

נביא לדוגמא פונה, שאין לו הכנסה מעבודה או מרכוש, אך יש לו נכסים בעלי ערך ניכר כגון: דירה יקרה, אוסף בולים או מטבעות רבי ערך, ועוד. לגבי מקרה זה נשאלת השאלה — באיזו מידה יש לחייב את הפונה בבקשה לסעד למכור אותו חלק מגכסיו, שיאינו משמש לצרכיו השוטפים, וזאת כדי לממן את הוצאות מחייתו? המחוקק לא קבע קריטריונים הקובעים, כיצד יש להעריך את האמצעים, השייכים לפונה לסעד, ובאיזה אופן משפיע הרכוש על שאלת הנוקקות. לכאורה, ניתן לפתור בעייה זו בקלות יחסית, ע"י שימוש בטיעון הפורמלי, כי רכוש

29 בג"צ 30/70 עלי פתור אל הווייל נגד משרד הסעד ומנהל לשכת חסעד באר שבע (לא פורסם).  
30 ראה לעיל, ח"ש 27.

אין פירושן הכנסה, ולכן אין להתייחס אליו כאשר בוחנים את שאלת הנזקקות. אך לגופו של עניין, מן המפורסמות הוא, כי רכוש ניתן לתרגם לכסף, אשר בו יכול הנזקק להשתמש כמקור לכיסוי הוצאות מחייתו, ובנסיבות מסוימות גם כמקור ליצירת הכנסה. אי לכך, העדר מבחנים מוגדרים בסוגייה זו מהווה פירצה, המזמינה החלטות שרירותיות ובלתי-צודקות.

3. מהו היחס בין הנחיות משרד הסעד לגבי הנפשות הבנים, שיש לחשבם כמקור הכנסה למשי- פחה הנזקקת<sup>31</sup>, לבין הוראות החוק לתיקון דיני משפחה (מזונות), תשי"ט—1959?

במלים אחרות: כיצד מתיישבת הסמכות לשיקול דעת, המוקנית ללשכת הסעד מכוח הנחיות משרד הסעד, עם העובדה, שחבות במזונות של קרובי משפחה (כולל בנים כלפי הורים) הינו עניין שבסמכותו הבלעדית של בית המשפט?<sup>32</sup> אין הדעת סובלת, כי לשכת הסעד תשים עצמה במקומו של בית המשפט ותהפוך לפרשן מוסמך לאותן הוראות, בדבר מזונות שחבים בנים לתוריהם. מכאן נובע, כי במסגרת שיקול דעתה של לשכת הסעד יכולה היא לזקוף לחשבון הכנסותיו של ראש משפחה, הפונה בבקשת תמיכה, את הכנסותיהם של בניו, אף כי יתכן, שבית המשפט היה פוטר אותם בנסיבות המקרה מחובת המזונות, או היה עושה

זאת בשיעור שונה לחלוטין מזה שקבעה הלשכה. יש, לכן, להסב את תשומת הלב לכך, כי בין פעולות הלשכה, בעת הערכת מקורות ההכנסה של הפונה, לבין הוראותיו של חוק המזונות הנ"ל, עשוי להיווצר חוסר הרמוניה, שישמיט את הבסיס החוקי משיקול דעתה של הלשכה בגלל היותו מנוגד להחלטת בית-המשפט.

### ג. מהי מהות החובה של הגשת סעד לנזקקים?

"לשכת סעד תגיש סעד לכל נזקק הפונה אליה בבקשה לכך. בתקנה זו, סעד אינו כולל סידור קבע במוסד ושיקומו של נזקק"<sup>33</sup>. מהגדרה זאת משתמע, כי שיקומו של נזקק וסידורו באורח קבע במוסד — אינם בבחינת שירותים שהלשכה חייבת לספקם לנזקקים, שכן הגשתם טעונה בפועל אישור משרד הסעד ולגביהם אין די בסטאטוס של "נזקק" כדי להבטיחם. כאשר אין באפשרותה של תמיכת הסעד לפתור את בעיותיו הבסיסיות של הנזקק — ולשם כך נחוצה תכנית שיקום, אשר תיצור תנאים מתאימים בעתיד, שיאפשרו את עצמאותו במילוי צרכיו — מותנה הדבר ברצונה ובאפשרויותיה של הלשכה ה-

31 ראה סימוכן לעיל, ה"ש 27.

"בתור הכנסת משפחה נחשבת:

1.213 הכנסה מעבודה של בן/בת, שטרם מלאו לו 20 שנה, לאחר ניכוי של — 95 ל"י;

1.214 הכנסה מעבודה של בן/בת, שמלאו לו 20 שנה, לפי 50—20 אחוז מיתרת הכנסתו, לאחר ניכוי של — 95 ל"י;

1.215 ההוראות בסעיפים 1.213 ו-1.214 אינם מתייחסים לבנים/בנות הגרים במשק בית נפרד. על הלשכה להחליט בכל מקרה ומקרה, לפי שיקול דעתה, ובכפיפות לחוק המזונות".

לגבי קטינים (מתחת לגיל 18), הסמוכים על שולחן הוריהם — קיימת הוראה, שהכנסותיהם ישמשו לפי הנסיבות, לקיום משק הבית ולסיפוק צורכי הקטין עצמו.

ראה סעיף 23 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב — 1962.

החלטת לשכת הסעד עשויה ליצור, בנסיבות מסוימות, גם חוסר הרמוניה עם הוראת-חוק זה.

32 על פי סעיפים 5 ו-6 לחוק לתיקון דיני משפחה (מזונות), תשי"ט—1959, יחליט בית המשפט בהעדר הסכם בין הצדדים על המזונות — בהתאם לתנאים המוגדרים בסעיף 5 לחוק. היקף המזונות יקבע על פי הנסיבות, כמוגדר בסעיף 6 לחוק.

33 תקנה 2, תקנות שירותי הסעד (צורכי טיפול בנזקקים), תשי"ח — 1958.

אחר־אית<sup>34</sup>. מבלי להתייחס באופן ערכי למצב זה ברור, כי יש למתוח קַן גבול בין מרכיבי הסעד, שהלשכה חייבת להושיט לכל נזקק, לבין אלה, שהענקתם היא עניין של רצון טוב. אולם לא נוכל להסתפק בהבחנה זו שבין השירותים "הוולונטריים", לבין אלה, אשר לגביהם מוטלת חובת הלשכה לספקם, מבלי שנגדיר את תוכנה של חובה זו.

למרבה הפלא, ככל שנתפוך בהוראות החוקים והתקנות לא נמצא פתרון משביע רצון לגבי השאלה — מהי מהות החובה המוטלת על לשכת הסעד, כאשר הפונה בבקשה לסעד מוכר כנזקק? המחוקק לא קבע אמות מידה לגבי היקף ומהות הסעד לו זכאי אזרח, שגז־קקותו הוכרה ע"י הלשכה. מסיבה זו, גם אם יוצאים אנו מתוך הנחה, כי קיימת במש־פט הישראלי זכות לסעד<sup>35</sup>, תהיה זכות זאת מרוקנת מתוכן, בהעדר הגדרות מחייבות לגבי היקף ומהות הסעד, שיש להגיש לנז־קקים.

מקור לגיסוח כללים בהקשר זה, משמשות הוראותיו והנחיותיו של מנכ"ל משרד הסעד ללשכות הסעד, (הוראות תע"ס)<sup>36</sup>. הנחיות אלו מתייחסות לגובה המכסות, שיש לשלם לגנתמכים, סוגי השירותים והתעריפים המו־כרים ע"י משרד הסעד לכיסוי הוצאות אלה.

גם אם בפועל רואות עצמן הלשכות, כחייבות לפעול בהתאם לכללים ולמכסות שקבע מש־רד הסעד<sup>37</sup>, עדיין תלויה ועומדת השאלה: האם קיים בסיס משפטי לכך? כמקור משפטי עקיף עשוי לשמש חוק התקציב, הקובע בין השאר, את תקציב משרד הסעד ואת היקף ההשתתפות של משרד הסעד בתקציבי הסעד של הרשויות המקומיות. בנסיבות אלה עשויה סטייה מהנחיות משרד הסעד לגבי מכסות התשלומים לנזקקים לשמש עילה למשרד ה־סעד להפסיק את השתתפותו בתקציב הסעד של הרשות המקומית, וזהו ללא ספק אמצעי כפייה יעיל, לפחות לגבי חלק מבין הרשויות המקומיות. לגבי רשויות מקומיות גדולות ו־מבוססות, אשר בתקציב הסעד שלהן משתתף משרד הסעד בשיעור נמוך — ניתן לצפות מהן למידה גדולה יותר של עצמאות במדי־ניות המופעלת על ידן. אסמכתא אחרת ל־אופיין המחייב של הוראות משרד הסעד, בדבר היקף ומהות הסעד, אפשר למצוא לכ־אורה בהוראות התקנה, הדנה בתפקידי מנהלה של לשכת הסעד<sup>38</sup>: "מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד על פי דין ובהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הסעד". אולם הסקת מסקנה מהגדרה זו חייבת להביא בחשבון את ההסתייגות ה־באה: הכותרת של התקנות, בהן כלולה הת־

34 אשר לנוהל בדבר הספקת שירותים אלו, ראה תקנה 3, לתקנות לעיל, ה"ש 33. בפועל כפופה הלשכה בעניין זה לאישור מתאים ממשרד הסעד, המספק את עיקר המימון למטרה זאת.

35 זוהי זכות אשר אודותיה לומדים, כמצוין לעיל, בדרך עקיפין מהטלת החובה על לשכת הסעד להגיש שירותיה לכל נזקק.

36 ראה לדוגמא הוראות והודעות מספר 202/69 (לפרק 3 בתע"ס) מ־1 לספטמבר 1969. "סעד — צרכים בסיסיים (הגדלת מכסות התמיכה לעזרה כלכלית)", ומספר 100/66 (לפרק 3 בתע"ס) "הנחיות לביצוע התקציב של השירות למשפחה".

37 דוגמא לכך (אם כי אין די בה, כדי ללמוד על הנוהג) אפשר למצוא בהחלטתה של ועדת ערער בירוחם, שהובאה במסגרת תע"ס, הוראות והודעות מספר 107/66 (לפרק 1 בתע"ס) מיום 30 לספטמבר 66.

"מהות הערער — ערר על דחיית בקשתו של שכיר בעל משפחה מרובת ילדים להגדלת התמיכה. מימצאי הוועדה — התמיכה ניתנת לפי הוראות משרד הסעד, והלשכה מביאה בחשבון... (ההדגשה שלי ד' ש'). החלטת הוועדה — לדחות את הערער. לשכת הסעד נתבקשה...".

38 תקנה 4(א)(1) לתקנות ארגון לשכת הסעד, (לעיל, ה"ש 28).

## ד. הערות מסכמות

יעילותם של שירותי הסעד מותנית בראש ובראשונה בכושרם של העובדים בלשכות ובשירותים המיוחדים האחרים, וביעילות ה- פיקוח והארגון של משרד הסעד. נוסף לכך, מותנית היעילות בקיומם של אמצעים וכלים מתאימים, העומדים לרשות העובדים, שהופ- קדו על השירותים. בין הכלים הללו יש לכ- לול גם את המסגרת החוקית, הקובעת דפו- סים ונוהלי עבודה מתוקנים. אין להניח, כי הסדר חוקי, ולו הטוב ביותר, יכול לבוא במ- קום שיקול דעתו המקצועית של העובד ה- סוציאלי. ההיפך הוא הנכון; אין למצוא תחליף לשיקול דעת זה בדמותן של הגדרות בחוק. ביחוד אמורים הדברים לגבי תחום- הסעד, המושתת על מקרים, שמעצם טיבם כרוכים הם בנסיבות גמישות ומשתנות<sup>39</sup>. יחד עם זאת, אין להשלים עם המצב הנוכחי בו שאלות, הנוגעות לשורש זכויות-היסוד של האזרח, תשארנה ללא קביעת מסגרת המעוגנת בחוק.

קנה האמורה, מעידה, כי הכוונה היתה לנסח הוראות, שתכליתן — קביעת דפוסים לארגון תפקידיהם של מנהל הלשכה וועדת הסעד. בהקשר לכך נכללה הוראה הקובעת, כי מנהל הלשכה נתון במילוי תפקידו לפיקוח באמ- צעות הוראות והנחיות של משרד הסעד. מכאן ועד למסקנה, כי פיקוח זה מתבצע על-ידי הוראות — אשר תקבענה את היקף ומהות הזכויות של נתמכי הסעד — ארוכה עדיין הדרך.

ברם, גם אם נתעלם מן הדברים, שיש בהם כדי להטיל ספק באופי המחייב של ההוראות בדבר מהות הסעד, יהיה זה תמוה ביותר להיווכח, כי מרכיב חיוני בהגדרת זכויות בסיסיות של האזרח ניזון מצינור של הור- אות מנהליות פנימיות של מערכת המינהל הציבורי, ואינו מעוגן בהוראות חקיקה מת- אימות. במהלך עניינים תקין, טבעי הוא, כי זכויות כה חשובות, כמו היקף ומהות הסעד, לה זכאי אזרח נזקק, תקבלנה הגדרתן מן המחוקק ולא תשארנה כעניין פנימי של מערכת המינהל.

39 ראה בקשר לכך מאמרו של :

W. Vacey, 'The Development of Policy; (Reprinted from Training Service In Public Assistance).

# בעיותיו של הפרט במוערכת הבטחון הסוציאלי

מאת גב' אוליב סטיבנסון\*

להלן מובאים קטעים נבחרים מאחת ההרצאות, שניתנו על ידי גב' סטיבנסון, ביום 25.3.70, בבית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, באוניברסיטה העברית בירושלים.

לאחר סקירה היסטורית על התפתחות השירותים הסוציאליים באנגליה, תוך איזכורן של שיטות העבודה למתן שירותים בכסף ושירותים סוציאליים אישיים, ותוך הדגשת החתירה המתמדת לריכוז השירותים במסגרת ממשלתית מרכזית, כפי שהושג ב-1966, אמרה גב' סטיבנסון, בין השאר:

לאותה רשת של בטחון כיוון שהקיצבאות הגבייתיות אינן מספיקות לקיומם, מצב זה קיים — כפי שאני מבינה — גם בישראל. אין ספק בכך, כי חשיבות רבה נודעת להענקת שירות יעיל לקשישים אלה, אם כי לא בתחום זה מתמקדות הבעיות החריפות ביותר של האינדיבידואליזציה, וזאת אף על פי שישנם נושאים בעלי ערך, המתייחסים לרווחת הקשישים בתחום השירותים הסוציאליים האישיים.

הקשיים הרציניים ביותר מתעוררים בהקשר לשתי הקבוצות העיקריות האחרות, המקבלות גימלאות משלימות: המובטלים והמשפחות היתומות, ללא ראש משפחה. אחוז זעיר בלבד מתובעים אלה יוצר קשיים, ולפי הערכה רק כ-5—10 אחוזים משיעורם הכולל של

## כללי

ניתן לתאר בעיות אלה כבעיות של האינדיבידואליזציה בתחום שיטה ביורוקרטית. בעיות אלה מתעוררות כתוצאה מן המתרחשות הקיימת — כדברי התיאולוג טיליך — בין הצדק "הטבעי-היוצר" במקורו לבין הצדק "היחסי"; הראשון דן בצרכים המיוחדים של הפרט והשני — עניינו באידיאות של חלוקה אקוויטבילית (כלומר: צדק משווה) לכלל. שיטת הגימלאות המשלימות פורשת רשת של בטחון כספי שבתוכה ניצודים אנשים, אשר לגביהם צורות שונות אחרות של ביטוח ומתן גימלאות אינן ברי-שימוש. שיעור גבוה — 75% לערך מהווים הקשישים, הזקוקים

\* גב' אוליב סטיבנסון מכהנת כמרצה למדעים חברתיים באוניברסיטה של אוקספורד באנגליה, ובין יתר תפקידיה שמשה כעובדת סוציאלית, כיועצת לבטחון סוציאלי, וכחברה בוועדה לגימלאות משלימות. בארץ בקרה גב' סטיבנסון על פי הזמנת המוסד לביטוח לאומי, ושמשה לו יועצת בביצוע תכניות שונות, ובעיקר בבדיקת האפשרות להנהגת השיטה של "גימלאות משלימות" (Supplementary Benefits).

לפרזיטים, החיים על חשבון המדינה. מאידך, עובדים סוציאליים רבים, המייצגים את הגישה הליברלית של המעמד הבינוני, נוטים לראות אנשים אלה כמסכנים, נעדרי כושר הסתגלות או במידה מסוימת כבלתי אחראים למעשיהם. אף על פי שמבחינה אישית מעדיפה אני את הגישה הליברלית ולא את זו הנוטה לנקוט בדרך של הענשה, איני סבורה, כי ניתן באמצעות אחת מהן לפתור את הבעייה. אם ניתן לקבוע דרגה מסוימת של אי-כושר לעבודה מבחינה נפשית או גופנית — לא נותרת כל בעייה אדמיניסטרטיבית — שהרי האדם לא ידרש להרשם לעבודה. אולם אין ללמוד מכאן שלא נותרו בעיות סוציאליות או פסיכולוגיות, המחייבות בכל זאת תשומת לב נכבדה. המיניסטריון נוטל על-עצמו אח-ריות ליחידות השיקום בעבודה, העוסקות בעיקרן באנשים שארעו להם תאונות או שחלו במחלות ממושכות או שנפלטו מעבודתם. בדרך זו מצליחות יחידות אלה "לסנן" את המובטלים, שיש להם סיכויים טובים לשיקום, והוועדה לגימלאות משלימות מטפלת באותם אנשים שגימלת האבטלה אינה קיימת יותר עבורם, ואשר במהלך הדברים מהווים הם אגוז קשה לפיצוח בהציגם קשיים מעל המשוער.

המועצה לעזרה סוציאלית הקדישה תשומת לב לעובדה, שמחלה נפשית בדרגה מסוימת, מהווה לעתים קרובות גורם רלבנטי לאבטלה מרצון. אולם ההתפתחות האחרונה במדעי החברה האירה את הבעייה באור נוסף והציגה ביעה על העובדה, כי מלבד גורמים אישיים ברורים — נפשיים ופיזיים גם יחד — שיש להביאם בחשבון במסגרת הבעייה הנדונה, קיים הצורך בברור נוסף בתחום היחסים המשפחתיים, המתח בעבודה, הנורמות ה-סוציולוגיות של הסביבה והאינסטייב הכלכלי.

#### יחסים משפחתיים

מן המידע המצוי בידינו מתברר, כי עמדת האשה כלפי עבודת בעלה עשויה להוות גורם

מקבלי הגימלאות המשלימות מהווה מיטרד לאדמיניסטרציה. מן הראוי להדגיש עובדה זו, שכן אלה הם אנשים, אשר בהם העובדים הסוציאליים מטפלים או צריכים לטפל, והם מהווים למעשה את המוקד לפעולותיה של העבודה הסוציאלית. מנקודת מבטה של תכנית הגימלאות המשלימות, הרי אנשים אלה — אם להשתמש במלים בוטות — הם "העיסה של השיטה" המכוונת בראש ובראשונה להתמודד עם מספר גיכר של הערכות ישירות יחסית לגבי הענקת זכויות.

מי הם תובעים אלה? בעיקרם אין הם — אם על יסוד ידיעה או הערכה — עונים על דרישות השיטה, בהתאם לאחת משלוש ה-אפשרויות הבאות:

1. מובטלים היכולים להשיג עבודה אילו רצו בכך (הזרגון הרשמי מתייחס ל-"מחוסרי עבודה מרצון").
2. אותם תובעים שאינם יכולים או רוצים להשתמש בהענקותיהם.
3. אלה המנסים לתונות את השיטה.

## המובטלים מרצון

הוועדה נושאת באחריות סטאטוטורית, כדי להבטיח שאנשים המסוגלים לעבוד לשם מחייתם וקיום משפחתם לא יקבלו גימלה משלימה. אכן, זהו כלל המחייב בחברה בעלת ערכים מוסריים או ערכי עבודה, הטבועים בתחיקה ובמוסר, שיסודו בעזרה עצמית. זוהי בעייה רגשית הרווחת בישראל במידה רבה מן הרגיל, אולי עוד יותר מאשר בבריטניה הגדולה. שיטת הגימלאות המשלימות חייבת, איפוא, לפעול כדי לשכנע את הבריות לעבוד ורק בשלב אחרון ניתן לתובעם על אי-עשותם זאת. אין ספק בכך, כי החברה ביהסה לאנשים אלה, היא בתוך תוכה דו-ערכית (אמביוולנטית).

לעתים קרובות מתייחסים אליהם כאל "נרת-עים מעבודה" או כ"מסתתרים" הנחשבים

קובע ובעל משמעות עדינה יותר מאשר הי-  
אינפורמציה הגלויה על-פניה, הנמסרת על-  
ידה לעובדים הסוציאליים. היא יכולה, למשל,  
להעדיפו כילדה הבכור במשפחה או להיות  
תלויה בו במידה בלתי-רגילה מעל המשוער,  
ואילו מאידך עשוי הוא להיות בעל רצון עז  
לשמש בתפקיד האם. ניתן, איפוא, להניח,  
כי רצונם הגלוי של אנשים מעין אלה ליהנות  
מן התפקיד הנשי עלול לעורר חרדה בקרב  
העובדים הסוציאליים. הבנת המשחק האמו-  
ציונאלי בסיטואציות אלו אינה צריכה אמנם  
לסבכנו בבעיות הקשות, המעורבות באותן  
תכניות, הקשורות בדאגתנו לילדים. לא כל  
"האבות שאינם נתמכים" שואפים להיות  
אמהות, ואם התשובה חיובית או שלילית —  
לא ניתן בנסיבות מסוימות להתגבר על ה-  
קשיים המעשיים.

#### מתיחות בעבודה

הטיפול במשפחה, במסגרת העבודה הסוצי-  
אלית השוטפת, מותיר מחוץ למרכז התעניי-  
נות את העובדה, כי לגבי האדם הממוצע  
משפיע באורח מכריע, משלח-ידו (תפקידו  
בעבודה) על סיפוקו האישי ועל הערכתו ה-  
עצמית. נודעת, איפוא, חשיבות רבה להכרת  
הקשיים בהם נתקל המובטל מרצון תוך הת-  
ייחסות לאופי עבודתו ולקשריו עם עמיתיו  
בעבודה.

#### הנורמות של הסביבה

מובן מאליו, כי גישות אינדיבידואליות ל-  
עבודה משתנות בהתאם למסורות החברתיות.  
גישתה של חברה מסוימת לגבי מהות העבודה  
עשויה לזרות אור על מידת סטיותיהם של  
בני-האדם, ולבחון אם אמנם תתקבל התנה-  
גותם על דעת הקבוצה, אשר אליה הם  
משתייכים.

#### האינסטייב הכלכלי

נקודה זו היא רלבנטית בעיקרה כלפי עובדים  
מסוימים בלתי מאומנים עם משפחות גדולות,  
אשר לגביהם שיעור הגימלאות המשלימות

עולה על השכר או על ההענקות המשפח-  
תיות. מסבה זו נהוגה הוראה הידועה כ"הפסק  
שכר" — שאינה אהודה על עובדים סוציא-  
ליים — ואשר על פיה לא יוכל האדם, המש-  
תיך לקטיגוריה זו, לתבוע את מלוא הגימלה  
שהיה זכאי לה, וכנגד זאת יקבל תשלום  
שיתבסס על הישוב שכרו הקודם. העובדים  
הסוציאליים דוחים שיטה זו בטענה שגימלאות  
משלימות מחושבות כאמצעי קיום יסודי, הי-  
דרוש למניעת העוני, אך מאידך מועלית ה-  
טענה, כי לא יהא מן הצדק בעובדה, כי אדם  
עובד יהיה עני יותר מאשר בעת היותו  
מובטל. זוהי בעייתם של בעלי השכר הנמוך,  
המעמידה את הוועדה לגימלאות משלימות  
בפני דילמה רצינית. בהקשר לכך ראוי לציין,  
כי לוועדה זו אין הסמכות בנסיבות כלשהן  
להשלים שכר או לתת הענקות מסוג כלשהו  
לאנשים עובדים. "הפסק השכר" הוא פחות  
נוקשה בתחולתו מאשר ניתן היה להניח מ-  
ראש, ומהוראות הקיימות מבטיחות, כי הפער  
בין הגימלה לבין ההכנסה האפשרית יהיה  
קטן למדי.

### תובעים שאינם יכולים או רוצים להזדקק להענקות

בתחום זה מתנגשים בצורה חריפה ביותר  
בעיותיהם של אנשים מסוימים עם אידיאלים  
אקוויטביילים של הצדק (השוויוני). מתן שי-  
רות סוציאלי בלב ונפש משול לסניגה, שלא  
ניתן להמירה בכל מחיר. אולם מהותו ויעודו  
עלולים להיפגע אם אשה מגלה פתאום, כי  
לשכנה ניתן יותר כסף או שווה-כסף, מאשר  
לה עצמה. זוהי אחת הבעיות, אשר עמה  
צריך העובד הסוציאלי בממלכה המאוחדת  
להתמודד, ומן הדין הוא שיתקיים הקונפ-  
ליקט בין הצדק ההיולי לבין הצדק היחסי  
בקרב העובדים הסוציאליים עצמם, ובין הי-  
אחרים החולשים על השירותים הסוציאליים,



הפתרונות האפשריים יהיו תשלומים, שיסוֹ-  
 דם בשיקול דעת, נתונים בידי העובדים ה-  
 סוציאליים. הצעה אחרת היא, שהפקיד העוסק  
 במתן גימלאות משלימות יוכשר לבצע תש-  
 לומים כאלה, שיסודם בשיקול דעת על פי  
 המלצתו של העובד הסוציאלי. כל זה מחייב  
 עיון קפדני בשאלת עריכתם של השירותים  
 הסוציאליים בבריטניה, כדי שיוכלו לשאת  
 באחריות הכרוכה בדבר. אולם יחד עם זאת  
 נודעת אף השיבות להשפעה ארוכת-הטווח  
 על התכנית להוצאת תחום חשוב של קבלת  
 החלטות ממסגרת שיקול הדעת "הפוזיטיבי"  
 של האדמיניסטרציה, החולשת על מתן הגימ-  
 לאות המשלימות, שעה שיישמר בידה "שיקול  
 הדעת השלילי", במקרה של מובטל, למשל,  
 שניתן לסרב לו ולא לזכותו בהענקות.

## אלה המנסים להונות את השיטה

תובעים מסוג זה משתייכים אמנם לקטיגוריה,  
 שתוארה לעיל אולם הם מציגים בעיות שיש  
 להן קשר עם חוסר הגינות, בין שהיא קיימת  
 או בין שיש חשד סביר לקיומה. בין הדוגמ-  
 אות השכיחות לכך, ניתן לציין: רווחים  
 שלא הוצהר עליהם מעל הגבול המותר;  
 זניחה פיקטיבית תוך עשיית קנוניה, כלומר  
 — אשה תובעת הענקה על-יסוד הטענה, כי  
 בעלה זנח אותה ואינו נושא במחירתה, וכן  
 קיומם של חיי אישות ללא הצהרה. נקודה  
 אחרונה זו, המעסיקה במידה רבה את העוב-  
 דים הסוציאליים, מחייבת הבהרה: חוק ה-  
 בטחון הסוציאלי מ-1966 קובע כי אשה ה-  
 חיה עם גבר כאשת-איש יכירו בה כאשתו.  
 אם הגבר מועסק בעבודה כלשהי, לא תוכל  
 האשה לתבוע גימלה משלימה עבור המשפ-  
 חה (אלא אם כן קבעה הוועדה, כי יש לכך  
 נסיבות מיוחדות). אם הוא מובטל, זכאי הזוג  
 לאותו שיעור גימלה כפי שזכאי לכך זוג  
 נשוי — שיעור הנמוך במקצת מזה המיועד

בעייה זו מתעוררת במיוחד תוך שימוש ב-  
 סמכות של שיקול-דעת למתן הענקות מיוח-  
 דות. רוב ההוראות המסדירות מתן גימלאות  
 הן גוקשות, ואילו השיטה של מתן הענקות  
 משלימות מהווה צרוף של תנאי זכאות מיו-  
 חדים וסמכויות של שימוש בשיקול-הדעת.  
 ישנם כאלה הטוענים שהענקת סמכויות כאלה  
 אינה רצויה. אין אני שותפה לדעה זו ואף  
 איני מבינה כיצד יכול עובד סוציאלי לאמץ  
 השקפה כזאת, שכן סמכות זו של שימוש  
 בשיקול דעת מאפשרת טיפול במצבים אינדי-  
 בידואליים מורכבים ומיוחדים במינם — ה-  
 משמשים הוכחה ממשית לצורך באינדיבידו-  
 אליזציה. דרכי הביצוע הופכות, איפוא, לה-  
 יות בעלות משמעות מכריעה. מטעמים מע-  
 שיים, הסמכות הפוזיטיבית לשימוש בשיקול  
 דעת — שהיא בעלת משקל נכבד ביותר  
 לגבי העובדים הסוציאליים בממלכה המאו-  
 חדת — מיועדת למתן מענק חד-פעמי  
 (לצרכים בלתי-רגילים). זוהי הסמכות ה-  
 דרושה להכישת צרכים חיוניים ביותר, כמו:  
 בגדים, רהיטים וחומרי הסקה, וכן להשגת  
 מימון לכיסוי חובות ולצרכים שונים, העשו-  
 יים להתעורר בעתיד, כאשר הגימלה הבסי-  
 סית אינה מכסה אותם.  
 החשש הבולט של פקיד, העוסק במתן גימ-  
 לאות משלימות הוא שהשימוש בסמכויות  
 שיקול-הדעת אינו רק עניין של "מידת ה-  
 הגינות" כלפי התובעים השונים, כי אם כרוך  
 הוא בחשש "שאם נותנים לאחד, עשוי אתה  
 להיות מוצף בבקשות סיוע מרבים אחרים".  
 מבלי להתייחס להנחה, כי ניתן, כמובן, להפ-  
 ריז בהדגשתו של חשש זה, נראה לי חשוב  
 הכלל, שאין להפתית בערכו של שיקול הדעת,  
 למשל, לגבי תשלום עבור חומרי הסקה ו-  
 צרכים אחרים, הקשורים בניהול הבית.  
 אולם כל עוד ולאדמיניסטרציה — העוסקת  
 במתן גימלאות משלימות — שמורה הסמ-  
 כות והחובה לשיקול בדעתה לגבי "לקוחות"  
 שהסתבכו בקשיים כספיים, מידת האמון ה-  
 קיימת בין העובדים הסוציאליים לבין הפקי-  
 דים היא בעלת משמעות עצומה. על פי אחד

לשני אנשים לבדם. המטרה שמאחורי החוק מובנת, אם האשה הנשואה אינה במצב גרווע יותר, אולם האמפליקציות לגבי מימוש תוכנה של הוראת החוק מורכבות ורגישות, כאשר בני הזוג מכחישים קיומם של מגעים ביניהם. יש להבין כי ההוראה חלה רק בעת שקיים משק בית משותף ואין היא חלה, למשל, כאשר היתסים מקריים בלבד. אולם בין שני סוגי היתסים — הקשר התמידי הסטבילי ו- היתסים באקראי — ישנו מרחב מגוון של אפשרויות, המעוררות את אותן סיטואציות, המעסיקות לעתים תכופות את העובדים הסוציאליים. יתר על כן, במסגרת הנשואין, גם אם חיי האישות הם יחסים סטביליים, יתכן, כי האשה וילדיה לא יקבלו מן הגבר עזרה כספית מספקת.

נקודות אלה הן מורכבות מדי כדי שניתן הפעם את דעתנו עליהן. אולם על פי החוק, התלת הכללים של חיי האישות — כמו הביקורת הקיימת לגבי צורות אחרות של מירמה — מחייבת עריכת חקירות הנחשבות לבלתי-הוגנות מנקודת מבטו של העובד הסוציאלי. קשה לחזות מראש תכנית ללא קביעת גבולות. לזכאות מכל סוג. הנקודות העומדות לדיון משתייכות לארבעה סוגים, בהתאם ל-שאלות הבאות: האם הגבולות הקיימים ש-הונחו בחוק הם הגיוניים בעיקרם; האם ניתן להפעילם; באיזו מידה ניתן להוציאם לפועל בהתמדה; מהו הטווח אשר עדיו ניתן לעיין בשאלת רווחתם של התובעים, כאשר מוצאים אותם בלתי-הוגנים?

בעייה זו של שימוש לרעה אינה מוגבלת למשפחות ללא ראשי-משפחה; אולם קבוצה זו מעמידה קשיים מיוחדים מחמת היתסים האישיים האינטימיים, הקשורים קשר הדוק עם שאלת הזכאות.

החשדות בדבר שימוש לרעה גיחנות, כאמור, לניפוח, ואם הוא אמנם קיים, הרי פועל הדבר

בכיוון הפוך לגבי תובעים חפים מפשע. מאז 1964 חל גידול רב במספר המשפחות ללא ראשים הזכאיות לגימלאות משלימות — 70% בקירוב לגבי נשים שחיו בנפרד מבעליהם, ו-20% בקירוב לגבי אמהות לא-נשואות. אין כל סיבה להקיש ממצב זה על שימוש לרעה, ויהיה זה יותר נכון לראות בכך מגמה חברתית, המשתקפת בסטטיסטיקה, והראויה למחקר נוסף.

אולם לאותה עובדה, הקובעת כי על פי השיטה הקיימת מן הראוי להקדיש מאמצים כלשהם, כדי למנוע את השימוש לרעה, יש אמפליקציות ניכרות לגבי רווחת החברה: ראשית, יש בכך, כדי להכשירנו לקביעת תחזיות מוצדקות, שאינן נתונות למשפטים קדומים, ואשר יש בכוחן להבחין בין עובדה לבין התרשמות, ולחדור אל עומק הבעיות תוך גיצול מירבי של הגישות השונות כלפי התובעים; שנית, מצויים, ללא ספק, מספר תובעים, הגוהגים לרמות בהיותם נתונים בקשיים כספיים. זניחה פיקטיבית ניתן לתכנן בהיות בני הזוג שקועים בחובות כבדים, מבלי שימצאו לעצמם מוצא אחר. כמובן, חיי אישות בלתי מוצהרים עלולים לנבוע מחוסר בטחון זה של האשה מבחינה כספית או מקשינו של בן-הזוג בגלל היותו תומך במשפחה אחרת. לסיכום, מבקשת אני להדגיש את הנושא ה-עיקרי: ההחלטה הבריטית ליטול מתחום ה-עבודה הסוציאלית את הקיום לפי הכנסה, ולחלק את ביצועו של תפקיד זה בין המימשל המרכזי והמקומי, יאפשרו כיסוי אוניברסלי, שהוא בעיקרו אקוויטבילי ונטול כל סטיגמה על אף בדיקת האמצעים.

צללי העבר מעיבים, ויש עדיין לבצר הרבה מן השיפורים, בעיקר במשרדים המקומיים. אולם קיים שוני רב בין אלה שנעזרו על-ידי הסיוע הציבורי כפי שהיה בשנת 1940, לבין אלה המקבלים גימלאות משלימות כיום.

# ההתפתחויות האחרונות בביטוח הסוציאלי בעולם (סקירה)<sup>1</sup>

במרוצת השנים האחרונות חלו במדינות שונות התפתחויות ניכרות בתחום הביטוח הסוציאלי: מספר המבוטחים גדל; היקף הביטוח הורחב מבחינה גיאוגרפית, וסיכונים נוספים נכללו במסגרתו; הדרישות להקניית הזכאות נעשו ליברליות יותר, והגימלאות שולמו בשיעורים גבוהים. כמובן, שיש לבחון תמורות אלה על רקע השינויים הדמוגרפיים והכלכליים, שארעו במשך השנים הללו. במדינות רבות נרשמו מחד – שיעורים נמוכים בתמותת תינוקות, ומאיזדך – תוחלת חיים גבוהה יותר; כמו כן, גדל היחס בין האוכלוסיה הבלתי-פעילה לבין הפעילה, והפתרון לעובדה אחרונה זו מצא, לרוב, את ביטויו בהגדלת מקורות ההכנסה לכיסוי הקיצבאות לזקנים והתוספות המשפחתיות. אולם יחד עם זאת, נמצאו אף מדינות, כדוגמת מספר ארצות אפריקניות, שפעלו בעקבות תמורה זו בדרך של צמצום היקף הגימלאות.

נביא להלן תמצית השינויים העיקריים שחלו במשך השנים 1967–1969:<sup>2</sup>

## הרחבת היקף הביטוח

לאורך תקופה זו נמשכה המגמה להקיף במסגרת הביטוח הסוציאלי יותר ויותר אזרחים. במספר מדינות הוחלט להכליל במסגרתו, לא רק את הישוב העירוני, כי אם גם את האוכלוסיה הכפרית – החקלאית (בספרד ובצ'ילה לגבי כל ענפי הביטוח, בצרפת – ביטוח נפגעי עבודה, בפורטוגל – ביטוח רפואי). בשנת 1967 החליטה גרמניה המערבית להרחיב את ביטוח הזקנה והאבטלה על כל מקבלי המשכורת החודשית ובכללם אנשי "הצווארון הלבן", שלא נכללו קודם לכן במסגרתו, מאחר שמשכורתם עלתה על סכום קבוע מסוים. בהולנד החילו את גימלאות דמי-המחלה על כל השכירים, ולא רק על המשתכרים פחות מ"תקרה מסוימת", ובבלגיה הורחב ביטוח בריאות ונכות על כלל האוכלוסיה.

## תשלומי גימלאות

התפתחות נוספת הראויה לציון היא הצמדת הקיצבאות למדד-המחירים לצרכן או למדד-השכר (בלגיה, קנדה, איטליה); מגמה דומה מסתמנת באנגליה ובארצות-הברכה. בכמה ארצות, בהן קיימת פנסיה צמודה לשכר, צומצמה התקופה שלפני הפרישה, אשר היוותה בסיס לחישוב השכר, אליו הוצמדה הפנסיה (באיי-טליה, למשל, לתקופה של שלוש שנים).

## ביטוח זקנה

כדי לפתור במידה כלשהי את מצוקת העוני, השוורת במיוחד בקרב זקנים, נקבע במספר מדינות תשלום לקשישים בגיל מסוים, המבטיח להם הכנסה מינימלית בסיסית ללא קשר לזכאות. הגרכשת על ידי הביטוח (בבלגיה, ובדומה לכך גם בקנדה ובדנמרק, מובטחת

1 נערכה על ידי ד"ר אריה ניצן, מנחל המתלקה למחקרים מיוחדים במוסד לביטוח לאומי.  
2 ראה הדו"ח של פ' פישר: Developments and Trends in Social Security, 1967–1969.

הכנסה מינימלית; בארצות הברית מוענק תשלום קיצבה לבני 72 ומעלה ללא בדיקת אמצעים). דרך אחרת לפתרון בעיית העוני אצל זקנים באה לביטוי במתן הטבות סוציאליות, נוסף לקיצבה הרגילה, לאחר בדיקת אמצעים (קנדה, צרפת, אנגליה וישראל).

בעיית הפנסיה הצמודה לשכר ולהכנסה של לפני הפרישה, אשר נועדה לשמור על מקומו של הפורש מן העבודה במסגרת ההיררכיה הסוציאלית (בה היה נתון כאשר היה פעיל מבחינה כלכלית), העסיקה את מתכנני הביטוח הסוציאלי בארצות שונות. בחלק מהן העלו את אחוז הפנסיה על יסוד השכר שלפני הפרישה. כך, למשל, יקבלו (כמצופה באיטליה בשנת 1976), פנסיונרים שצברו 40 שנות תשלומי ביטוח — 80% מהכנסתם ה- ממוצעת בשלוש השנים, בהם היתה להם ההכנסה הגבוהה ביותר. במדינות אחרות קיימת נטייה להבטיח לפנסיונרים בסוף 1970 75% מהכנסתם.

מן הראוי לזכור בהקשר לכך, כי במספר ארצות שינו את גיל הפרישה הרשמי. בארצות גרמניה העלוהו מ-55 ל-60 לגבי הגברים ומ-50 ל-55 לגבי הנשים. מאידך — צומצם גיל הפרישה בכמה מדינות: בקנדה מ-70 ל-65; בתורכיה מ-60 ל-55 לגבי גברים ומ-55 ל-50 לגבי נשים. בגרמניה המערבית נתגבשה הדעה לקבוע את גיל הפרישה תוך גמישות מסוימת סביב הגיל 65.

#### ביטוח משפחה

אחד הגורמים להגדלת הקיצבאות המשפחתיים תיות בכמה מדינות, נבע מן הרצון למנוע ירידה בשיעור גידולה של האוכלוסיה (כדוגמת צרפת — בה הגדילו את שיעור התוספת עבור הילד השלישי והרביעי — ובולגריה בה הגדילו במידה ניכרת את התשלום עבור הילד השני והשלישי).

כמו כן, חלו שינויים ללא קשר עם מצבה הדמוגרפית של המדינה: נורבגיה, למשל, הגדילה את הקיצבאות ואף החילה אותן על הילד הראשון. דנמרק הצמידה את התוספת

היוקר למדד יוקר המחיה, ואיטליה החילה אותה על קבוצות מסוימות של עצמאיים. בבולגריה מעניקים כיום תוספת משפחה עבור עלמה עד גיל 25, הממלאת את מקום האם שנפטרה, במשפחה שיש בה לפחות ילד אחד.

#### ביטוח אבטלה

במספר ארצות הוארכה התקופה, בה מש- תלמים דמי-אבטלה (בשוודיה, לדוגמה, הא- ריכוז בתנאים מסוימים, עבור מחוסרי עבודה בני 60 ומעלה). כמו כן, הושקעו יתר מאמצים למניעת אבטלה על ידי יצירת מקורות תעסוקה חדשים, תוספת כלים וציוד למקומות העבודה השונים, אשר באמצעותם ניתן להקנות מקצוע למובטל, ולשלב במעגלי העבודה הפעילה וכדו'.

במסגרת מאמצים אלה החליטו מספר מדינות, כדוגמת שוודיה, לשתף פעולה עם גופים מיוחדים, שתפקידם — הקניית מקצוע ויישום הלומד בעבודה. בצרפת חל שילוב פעולה בין ביטוח האבטלה לבין הרשות הלאומית לתעסוקה. כמו כן, הציעה ממשלת צרפת עזרה כספית לאלה שנאלצו לרכוש מקצוע חדש ולהשתלב בעבודה אחרת. דנמרק סייעה למחוסרי העבודה על ידי כיסוי הוצאות הג- סיעה לאלה שחיפשו עבודה מחוץ למקום מושבם.

#### ביטוח נפגעי עבודה

במספר ארצות (אלג'יריה, ברזיל, אירלנד, יפאן) הומרה שיטת הביטוח הפרטי במערכת הביטוח הסוציאלית. התפתחות מעניינת חלה בהולנד, בה שולבו שלושה ענפים שהיו נפרדים קודם לכן (ביטוח רפואי, נכות ותא- נות עבודה) לחטיבה אחת המכונה "ביטוח אי-כושר לעבודה". שילוב זה מאפשר תש- לום זהה ללא התחשבות באותם גורמים שהביאו להעדר הכושר.

#### מגמות במימון

כמעט בכל תוכניות הביטוח הסוציאליות חל גידול בהוצאות הריאליות ובחלקן בתוצר

הראשונות והממשלות נאלצו להשלים עם הגרעון שנוצר באותן תכניות, שלא כיסו את עצמן (למשל, עבור הפנסיות הממשלתיות, המחייבות בדיקת אמצעים: באוסטריה, צרפת, שוויצריה, ואנגליה). בהקשר לכך יצויין, כי איטליה מעיינת עתה באפשרות הנהגתו ב־ שלבים של מימון ממשלתי מלא, שיכסה את הוצאות הביטוח הסוציאלי. אולם תלות היתר בממשלה, הביאה, כמובן, להגברת הת־ ערבותה בתחומי השונים של הביטוח הסוצ־ יאלי (בצרפת ובגרמניה המערבית), ובמיוחד בכל הנוגע להשקעות הכרוכות בהפעלתו.

יחד עם זאת הועלתה בכמה מדינות (בצרפת, למשל) האפשרות — לכסות הפסדיו של ענף ביטוח אחד מעודפיו של ענף ביטוח שני (אם הם, כמובן, בנמצא), בטרם פונים לעזרת הממשלה. האותחים ברעיון זה רואים בביטוח הסוציאלי יחידה אחת, שאינה ניתנת לחלוקה.

ניתן, איפוא, לסכם ולומר, כי על אף הקשיים הפיננסיים חלה במדינות רבות התפתחות ני־ כרת בתחומי הביטוח הסוציאלי במשך שלוש השנים האחרונות. המגמה המסתמנת היא הרחבת ענפי הביטוח השונים על כל שכבות האוכלוסייה, תוך שאיפה לתרום בדרך זו למאבק המתנהל נגד העוני.

הלאומי הגלמי. במדינות רבות גדלו ההוצ־ אות הארגוניות אף יותר מן ההוצאה לגימ־ לאות (ביחוד בארצות המתפתחות), ואילו הנהגת מחשבים אלקטרוניים לשם היסכון בהוצאות, לא הביאה עדיין לתוצאות חיו־ ביות כלשהן. כדי להתגבר, איפוא, על העול הכספי ניסו המדינות לצמצם את הוצאותיהן — מחד, ולהגדיל את הכנסותיהם — מאידך. בצרפת ובגרמניה המערבית צמצמו מצד אחד גימלאות משפחתיות מסוימות, ומצד אחר העלו את מחיר התרופות (גם בבלגיה וב־ אנגליה). אולם צעדים אלה נתקלו בהתנג־ דות הציבור והוכחו כבלתי מספיקים.

כדי להגדיל את ההכנסות פעלו המדינות, בעיקר, בארבע הדרכים הבאות:

א. הגדלה או ביטול ה־"גג" לגביית דמי הביטוח (גרמניה המערבית, איטליה, אר־ צות הברית, צ'ילה).

ב. הגדלת שיעורי דמי־הביטוח (שוויצריה, צרפת, גרמניה המערבית).

ג. נקיטת אמצעים להגדלת ההכנסה מן ההשקעות.

ד. פנייה אל הממשלה להגדיל את תמיכתה. במקרים רבים לא הועילו שלוש הדרכים