

# ביסטחון סוציאלי

## כתב עת בנושאי רווחה וביטחון סוציאלי

- הקדמה לחוברת 52
- מווינה לירושלים: בחיפוש אחר ראיות. הערות מקדימות לדיוני כנס המחקר הבינלאומי השני של ISSA
- היסוד המוסרי של מדינת הרווחה לעומת המנגנון
- תמריצים במדינת הרווחה: לקראת איזון חדש בין יעילות לצדק חברתי
- הביטוח הסוציאלי לקראת המאה העשרים ואחת
- הדילמות התאומות של הרווחה החברתית: אוניברסליות לעומת הועדה, תמיכה לעומת תלות
- האם יש דרכים טובות יותר לפרוס את העוגה? מדינות הרווחה האירופיות על פרשת-דרכים
- מדיניות של פיקוח על ההוצאה הציבורית בתחום הבריאות באמצעות תמריצים: ניתוח משווה של מדינות נבחרות של ה-OECD

# **ביטחון סוציאלי**

**כתב-עת בנושאי רווחה וביטחון סוציאלי**

**יוצא לאור מטעם  
המוסד לביטוח לאומי**

**ירושלים • תמוז תשנ"ח • יולי 1998  
חוברת 52**

## בחוברת זו

שילה ב' קמרמן, המוכרת לקוראי "ביטחון סוציאלי" ממאמרים קודמים שנדפסו בכתב-העת, מקדימה לשורת המאמרים המובאים בחוברת הערות מספר לנושאים שנדונו בכנס ההתאחדות הבינלאומית לביטחון סוציאלי שנערך לפני חודשים אחרים בירושלים.

יורן הנריק פיטרסן דן בשני נושאים העומדים בבסיסה של מדינת הרווחה המודרנית, כפי שהיא נתפסת בעיני רוב בני האדם: היסוד המוסרי, או מה מניע את התנהגותם של משלמי המס למדינת הרווחה ושל אלה הנהנים ממנה; פגיעותה של מדינת הרווחה והיותה נתונה לכרסום הדרגתי עקב המתח הבסיסי הקיים בין מנגנון קבלת ההחלטות ובין האידיאה המוסרית שלאורה הוקמה מדינת הרווחה.

פילים דה יונג דן במאמרו באיזון החדש בין יעילות לצדק חברתי, שלו נועדו לתרום התמריצים שיוצרות תוכניות הרווחה החברתית. המחבר עומד על הסכנה שבחוסר תכנון וקורא לגישה מאוזנת, שהוא מכנה בשם יעילות של צדק חברתי. שנטל יזבכי מתווה את קווי ההתפתחות של הביטוח הסוציאלי במאה העשרים ואחת ומצביעה על הקשיים והבעיות הכרוכים בו תוך שהיא מעלה מספר שאלות, כגון: האם הביטוח הסוציאלי אחראי לקשיים כלכליים או שהוא קורבנם; האם דמי הביטוח המוטלים על מעסיקים הם גורם לאכטלה; האם הביטוח הסוציאלי פוגע בתמריצים הכלכליים ועוד.

אוניברסליות לעומת הוצעה ותמיכה לעומת תלות הן "הדילמות התאומות" של הרווחה הסוציאלית, טוען דאגלס פֶּשְׁרוֹב, ודילמה היא "ברירה קשה בין שני דברים מנוגדים", וכאשר שתי דילמות כגון אלה קשורות זו בזו בתחום המדיניות הסוציאלית, יש לצפות בעתיד לזיכוכת פוליטי מתמשך על גודלן ועל צורתן של התוכניות לרווחה סוציאלית.

כאשר מייפל סישון מדבר על העוגה ומתכוון ליכולתן של מדינות אירופה להמשיך ולקיים את מדינות הרווחה שלהן, הוא עושה זאת מתוך נקודת מבט כלכלית, אך טוען, שיש לגשת לשאלה זו תוך השוואה של מדינות האיחוד האירופי עם מודל מתאים מחוצה להן, למשל ארצות-הברית. רק אז יהיה אפשר להשיב עליה תשובה נורמטיבית.

קסניה שייל-אלדונג, שמאמרה חותם את שורת מאמרי החוברת, עוסקת במדיניות של פיקוח על ההוצאה הציבורית בתחום הבריאות באמצעות תמריצים ומשווה לשם כך בין מדינות נבחרות של ה-OECD, בניסיון לענות על השאלה באיזו מידה הושגו התוצאות המצופות מתמריצים אלה.

★

"ביטחון סוציאלי" מופיע פעמיים בשנה, בחורף ובקיץ. מאמרים יש להגיש בשלושה עותקים, מודפסים ברוח כפול, על צד אחד של הדף. יש לצרף תמצית של המאמר באנגלית, וכן את שם המחבר ואת שם המאמר באנגלית. המאמרים מועברים לשיפוט אנונימי של אנשי מקצוע.

מען המערכת: "ביטחון סוציאלי", מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, שדרות ויצמן 13, ירושלים 91909.

הדעות וההערות המובעות במאמרים הן של המחברים והאחריות לתוכן הדברים מוטלת עליהם בלבד.

המערכת:

גב' עירא כהנמן (יו"ר)

לאה אחדות

פרופ' אברהם דורון

פרופ' יעל ישי

שלמה כהן

פרופ' יוחנן שטסמן

פרופ' אריה שירום

פרופ' משה סקרן

העורך:

רפאל יוליוס

ISSN 0334-231X

"ארי" מבשרת ציון

ודפוס אתוח, ירושלים

## תוכן העניינים

5	שלמה כהן	הקדמה לחוברת 52
7	שילה ב' קמרמן	מוינה לירושלים: בחימוש אחר ראיות. הערות מקדימות לדיוני כנס המחקר הבינלאומי השני של ISSA
12	יורן קנריק פיטרסן	היסוד המוסרי של מדינת הרווחה לעומת המנגנון
27	פיליפ ר' דח יונג	תמריצים במדינת הרווחה: לקראת איזון חדש בין יעילות לצדק חברתי
42	שנטל יוזבי	הביטוח הסוציאלי לקראת המאה העשרים ואחת
53	דאגלס ג' בֶּשְׂרוֹב, בחשתתפות ג'ניפר אָהרֶלָה וקארן נ' גארדינר	הדילמות התאומות של הרווחה החברתית: אוניברסליות לעומת הזעדה, תמיכה לעומת תלות
83	מייכל קישון	האם יש דרכים טובות יותר לפרוס את העוגה? מדינות הרווחה האירופיות על פרשת-דרכים
111	קסניה שייל-אדלונג	מדיניות של פיקוח על ההוצאה הציבורית בתחום הבריאות באמצעות תמריצים: ניתוח משווה של מדינות נבחרות של ה-OECD
139	אורי ינאי, רוני קאופמן, סופי ששון, גיוני גל	סקירת ספרים חדשים
149	אריה וולף, עו"ד	חקיקה ופסיקה סוציאלית
157		רשימת מחברי המאמרים המתפרסמים בחוברת זו

## הקדמה לחוברת 52

מערכת "בטחון הסוציאלי" שמחה להגיש לציבור חוברת מיוחדת, הכוללת לקט נבחר של מאמרים שהוצגו בכנס המחקר הבינלאומי של ההתאחדות הבינלאומית לביטחון סוציאלי (ISSA), אשר התקיים בירושלים בחודש ינואר 1998. הכנס זכה להתעניינות רבה והשתתפו בו כ-170 מומחים למחקר ולמדיניות סוציאלית מכל רחבי תבל. זהו שיעור השתתפות גבוה באירועים מסוג זה.

נושאו הכללי של הכנס היה "השלכות התמריצים לעבודה ומיקוד תשלומי העברה על מערכת הביטחון הסוציאלי", והוא נחלק לשלושה תחומים עיקריים:

1. מיקוד תשלומי העברה לקבוצות אוכלוסייה שונות;

2. שימוש בתמריצים בביטחון הסוציאלי;

3. סוגיות תיאורטיות ואיריאולוגיות בביטחון הסוציאלי כיום.

בכל תחום התקיימה ישיבת מליאה, שבה הציג את הנושא מומחה מן השורה הראשונה ולאחר מכן התקיימו ישיבות מקבילות, שבמסגרתן הוצגו מחקרים, עבודות ספציפיות והדגמת ניסיון של מדינות שונות בתחום הנדון.

ההרצאות שנישאו בישיבות המליאה וממצאי המחקרים השונים שהוצגו בישיבות המקבילות הצטיינו ברמה גבוהה, ואין ספק שהיתה כאן הזדמנות חד-פעמית להחלפת מידע בינלאומי, ללימוד מניסיון של מדינות אחרות, ומעל הכל - ניתנה במה מקצועית לחוקרים מישראל להציג את הפעילות המחקרית הענפה המתנהלת בישראל בנושאי הביטחון הסוציאלי.

בגלל אילוצים שונים לא יכולנו לכלול בחוברת זו, בתרגום לעברית, את כל החומר הרב שהוצג בכנס, משום כך הסתפקנו בהרצאות שנישאו בישיבות המליאה, אשר נועדו להציג סקירה מקצועית והשוואות בינלאומיות על כל אחד מן התחומים הנדונים.

בישיבות המקבילות שהוקדשו לכל תחום נפרשה יריעה מחקרית ומקצועית רחבה ומפורטת על הנעשה בו במדינות שונות. ההרצאות כולן, לרבות אלה שהוצגו בישיבות המקבילות, הוכנסו לאינטרנט, כדי שתהינה בהישג יד של כל חוקר וזמינות לכל המתעניין בנושא.

ארגון הכנס הופקד בידיה האמונות של גב' ברנדה מורגשנטיין, מנהלת אגף במינהל המחקר והתכנון, שהשכילה בתבונה רבה ובמסירות להוציא אל הפועל, בשיתוף צוות עובדי מינהל המחקר והתכנון, משימה כה נכבדה ומורכבת.

לכל מי שנתן יד למלאכה נתונה תודתי.

שלמה כהן

סמנכ"ל מחקר ותכנון

# מווינה לירושלים: בחיפוש אחר ראיות

הערות מקדימות לדיוני כנס המחקר הבינלאומי השני של ISSA

מאת שילה ב' קמרמן\*

במערכת), מן הבעיות החברתיות (חברה מזדקנת; העלייה במספרן של המשפחות החד-הוריות שיש בהן רק אם) ומן הבעיות האידיאולוגיות (הוויכוח בעניין ההפרטה).  
הודגשו שלושה נושאי-גג:

1. הצורך ליישב מדיניות כלכלית עם מדיניות חברתית ולהבהיר את השפעותיהן ההדדיות;
2. הצורך לשמור על ביטחוננו של הציבור בביטחון הסוציאלי ועל אמונו בעתידו;
3. הצורך לזהות את אותם היבטים של ביטחון סוציאלי הדורשים שינוי ולחשוב על אסטרטגיות אפשריות, הן כדי לענות על צרכים חדשים והן כדי לענות על צרכים קיימים.  
הדו"ח שלי הסתיים בקביעה, ש"המסר הכולל של המפגש הוא... שהביטחון הסוציאלי ימשיך להתקיים. הוא אינו מצוי במשבר, אבל עליו להתאים את עצמו לשינויים הכלכליים, והחברתיים החדשים. סולידריות ולכידות חברתית הן תוצאות חשובות של הביטחון הסוציאלי ואין להמעיט מערכן. משימה חשובה עבור המחקר בעתיד היא לספק ראיות חזקות יותר ליתרונות הרבים של הביטחון הסוציאלי

לפני קצת יותר משלוש שנים היו לי הזכות והעונג לשמש מדווחת (rapporteur) במפגש המחקר הבינלאומי הראשון של ISSA, שהוקדש לנושא "ביטחון סוציאלי - עת להגדרה מחדש". באותו מפגש נדונו שלוש שאלות:

1. מה ידוע על ההשפעה של ההוצאה לביטחון סוציאלי על התחרות בין משקים לאומיים במשק גלובלי?
2. מה ידוע על ההשפעות של הביטחון הסוציאלי על התנהגות הפרט (עבודה, פרישה מעבודה, נישואין, פריון, לידות מחוץ לנישואין) ועל היווצרותם של דפוסי תלות בגמלאות סוציאליות?
3. מה ידוע על עלויות ועל גמלאות מיועדות, לעומת גמלאות אוניברסליות, ומה משתמע מכך מבחינת מספיקותה של ההגנה הניתנת לנצרכים?

הובעה דאגה מן הבעיות הכלכליות (כיצד לשלם עבור הביטחון הסוציאלי לאור המגמות הדמוגרפיות הקיימות ומגמות שוק העבודה), מן הבעיות הפוליטיות (כיצד להשיג תמיכה ציבורית ולהבטיח אמות

\* בית הספר לעבודה סוציאלית, מתקרים בינלאומיים, אוניברסיטת קולומביה, ניו-יורק.

(שם, עמ' 17). הוא טוען, שיש צורך לקצץ את ההוצאות לפנסיה (ובמידה פחותה גם את ההוצאות לדמי אבטלה), אבל הוא מביא רק המלצות מעשיות מעטות חוץ מאשר לכלול אותן בהכנסה הניתנת למיסוי, ובמשתמע הוא מעורר את סוגיית ההוצעה.

בעבר הוצעה היתה יותר סוגייה שעניינה קביעת האיזון במדיניות החברתית בין גמלאות הביטוח הסוציאלי (גמלאות אוני-ברסליות שאינן תלויות במבחן הכנסות) ובין גמלאות של תמיכה סוציאלית (סלקטיביות או מותנות במבחן אמצעים). הסוגייה שבה ועלתה לאחרונה מחדש במדינות אחדות בהקשר של הקטנת ההוצאות על פנסיות על-ידי הבטחת גמלת יסוד (מינימום) רק לאלה הנזקקים לכך מבחינה כלכלית; ושל הגבלת הקצבה הקשורה לשכר רק למה שהגמלאים זכאים לו על סמך דמי הביטוח ששילמו הם (ומעסיקהם).

הוצעה על-פי מבחן הכנסות והגבלת הגמלאות לעניים היו מקובלות במידה רבה מאוד במדינות האנגלו-אמריקניות ובמדינות שהלכו בעקבות מודל הביטחון הסוציאלי האנגלו-אמריקני; יש ראיות רבות לתוצאותיה השליליות של אסטרטגיה כזאת במדינות אלה. היא נושאת עמה סטיגמה ולעתים קרובות גם מעוררת טינה עזה מצד אלה שהם כמעט-עניים ומצד עניים עובדים, והיא עלולה להוביל להתפרקות הלכידות והסולידריות של החברה. הוצעה יוצרת לעתים קרובות תמריצים מעוותים. כך, לדוגמה, יש בה משום תמריצים שליליים לצאת לעבודה כאשר דמי אבטלה או גמלאות הסעד הסוציאלי גבוהים מן השכר הזמין. דבר זה עלול להוביל להסתייעות בגמלאות לטווח רחוק או ל"תלות". הוצעה עלולה אף להוביל לתמריצים שליליים לנישואים, למשל כאשר מדובר בגמלאות המיועדות לאימהות בודדות. דבר זה עלול

ולסייע למדינות להכריע בין אלטרנטיבות כדי לשלם עבור יתרונות אלה" (ISSA, 1995).

שתיים מתוך שלוש השאלות המרכזיות האלה עומדות במוקד של כנס זה: השפעת תיהם של תמריצים על ההתנהגות, העלויות של הוצעה (targeting) ויתרונותיה. השאלה היא, מה עוד למרנו כשנים שתלפנו בינתיים? מה אנו יודעים היום?

הראיות להצלחתו של הביטחון הסוציאלי ממשיכות להיות מוצקות מאוד. כפי שסיכס הכלכלן טימותי סמידנינג בדו"ח שהכין בשנת 1997 על "עוני בארצות מפותחות" (Smeeding, 1997), הביטוח לגיל זיקנה הפחית את שיעורי העוני בקרב הקשישים ברחבי העולם המתועש וביטוח האבטלה הוריד את שיעורי העוני של ילדים במשפחות שהעומד בראשן מובטל. יחד עם זאת, תלויות ועומדות מספר בעיות: כיצד לשלם עבור קצבות זיקנה בחברות שבהן הקשישים מאריכים ימים וחיים תקופות זמן ארוכות יותר מבעבר לאחר שפרשו מן העבודה, ושבהן שיעורי הילודה הם נמוכים; וכיצד לחנך את הציבור בכל הנוגע לערכן ולחשיבותן של גמלאות אלה.

גוסטה אֶספינג-אֶנְדֶרְסֶן, החוקר את מדינת הרווחה מנקודת מבט השוואתית, הדגיש במאמר שהציג אשתקד בכנס של ה-OECD על עתידה של המדיניות הסוציאלית (Esping-Andersen, 1997), שהבעיה המרכזית של המדיניות הסוציאלית הניצבת עכשיו בפני מדינות ה-OECD, הן העלויות של קצבות הזיקנה, ובמיוחד אותו מרכיב של הפנסיות הציבוריות הקשור להכנסות מעבודה. הוא ציין, שכתוצאה מכך "בבריטניה, בצרפת, באיטליה, בשוודיה, ביפן ובמדינות נוספות מערכות הפנסיה הקשורות להכנסה מעבודה כבר תוקנו או שהן נמצאות עתה בתהליך של רפורמה."

כיוצרי תמריצים. לדוגמה, למרות שקצבות ילדים או קצבות משפחה משולמות כבר שנים רבות, שיעורי הפריזון ממשיכים לרדת בכל רחבי אירופה המערבית. בדומה לכך, למרות זמינותן של גמלאות תלויים או של גמלאות לבני-זוג הקשורות לקצבות זיקנה - המספקות לבני-זוג "נסיעת חינוך" על הגימלה - שיעורי הנישואין והנישואין בשנית ממשיכים לרדת, ושיעורי ההש"ת תפוח של נשים בכוח העבודה עולים. לכל היותר אולי ניתן לטעון, שבמקום שיש נטייה להתנהגות זו או אחרת, התמריצים עשויים לאשר את דבר קיומה של המגמה; אך במקום שאין נטייה כזאת, לתמריצים הניתנים בצורת גמלאות כספיות יש השפעה מועטה בלבד (או שהן אינן גדולות מספיק).

מן ההתפתחויות שחלו לאחרונה עולה תמונה מעורבת: הדאגה לעלויות נראית גדולה מן הדאגה להתנהגות נהפכת לבעיה המעוררת ויכוח כאשר היא קשורה קשר חזק לעלויות גבוהות יותר. לפיכך, מרבית המדינות הפכו את כיוון המגמה שציינה אותן בראשית שנות ה-80, כאשר הנהיגו גילי פרישה מוקדמים יותר (מ-65 ל-60) וחזרו עתה ל-65, או שהן קובעות גיל גבוה יותר כגיל המזכה בקצבה מלאה. כך הדבר באיטליה, ביפן ובניו-זילנד. בשוודיה ובארצות-הברית אנו שומעים על הצעות לשלב עבודה חלקית ופנסיה חלקית והצעות מסוג זה כבר מיושמות. גרמניה קיצצה את דמי האבטלה שלה בהורידה את רמות הגימלה של ביטוח האבטלה עבור אלה שאין להם ילדים. היא אף הגבילה את משך קבלתן של גמלאות הסיוע למובטלים, שניתנו עד כה כל עוד התובע היה מובטל, לתקופה של שנה אחת לכל היותר. צרפת האריכה את הוותק בעבודה הדרוש לקבלת פנסיה מלאה מ-37.5 ל-40 שנה, והעלתה את בסיס השכר

להתפתח לבעיה במדינות שבהן זוכות לעדיפות המשפחות מן הדגם המסורתי. לעומת זאת, גמלאות אוניברסליות, כגון תשלומי דמי מזונות להתזקת הילד וקצבות ילדים או קצבות משפחה, מגינים מפני תוצאות כאלה. הדוגמה הנזכרת לעתים קרובות - מערכת הביטחון הסוציאלי המיועדת של אוסטרליה - איננה חלופה מתאימה, מפני שהיא דוגמה יחידה במינה של מערכת נדיבה, יחסית, שיש לה היסטוריה ארוכה מקובלת מאוד על החברה.

ה"עלויות" של ההועדה כוללות את אלה שהזכרתי זה עתה. "היתרונות" שבהועדה - מיקוד ההוצאות במקום שזקוקים להן ביותר - ניתנים להשגה באמצעות אס-טרטגיות אחרות, במיוחד באמצעות הועדה במסגרת אוניברסלית. דוגמאות לגישה כזאת הן: כלילת הגמלאות בהכנסה הניתנת למיסוי; הענקת תוספות משלימות לגמלאות אוניברסליות המותנות במבחן הכנסה; הועדה לקבוצות מיוחדות על-פי צורך במקום על-פי הכנסה (לקשישים מאוד, למשל), או אם מעדיפים - מבחן הכנסות, אבל רק ברמות גבוהות של הכנסה ובלי מבחן נכסים.

סוגיית התמריצים המעוותים שגמלאות הביטחון הסוציאלי יוצרות ממשיכה לעורר ויכוחים. דמי האבטלה נתפסים בעיני אחדים כמגדילים את משך האבטלה (ואת עלותם של דמי האבטלה), מפני שגמלאות נדיבות עלולות להיות גבוהות מן השכר הזמין; זמינותן של גמלאות, המוענקות בעת פרישה מוקדמת נתפסות כיוצרות תמריץ לפרישה מוקדמת. ואף-על-פי כן, יש ראיות רבות המצביעות על כך, שגם כשעושים מאמצים מכוונים להביא להתנהגות כזאת או אחרת, למאמצים אלה יש רק השפעה מוגבלת



מדינות התנאים לקבלת גמלאות נכות). הטיפול הסיעודי לטווח ארוך מתגלה יותר ויותר כצורך חיוני חדש. גרמניה ואוסטריה יצרו ביטוח סיעוד לטיפול לטווח ארוך, ואילו בישראל תוכנית כזאת כבר פועלת כמה שנים. שוודיה ובריטניה הגדילו את קצבות הסיעוד שלהן. עוד מדינות אימצו לעצמן תוכניות מתקדמות של דמי מזונות, או תמיכת מינימום מובטחת בילדים. מספר מדינות מעניקות להורים חופשה ממושכת בתשלום לאחר הלידה, לפעמים מתוך דאגה להתפתחותו של הילד ולקשרי האם-ילד, ולפעמים מתוך דאגה לשיעורי האבטלה הגבוהים. מעניין הדבר, שכאשר ייסדה דנמרק את מדיניות החופשה ה"חינוכית" שלה, המכסה הן את אלה שיש להם תינוקות שאך זה עתה נולדו, הן את אלה המטופלים בילדים, הן את אלה האחראים לגידול הילדים והן את אלה שיש להם עניין בטיפוח כישוריהם, יותר ממחציתם של אלה שנטלו את החופשה באו משורות המובטלים. בארצות-הברית המליצו רבים לחזק תוכניות קיימות להכשרה מקצועית עבור עובדים מבוגרים יותר ולהעניק גקודות זיכוי ממס עבור העסקה והכשרה של עובדים מבוגרים יותר - המלצות שיהיו אפקטיביות רק אם יהיו מקומות עבודה זמינים (Kosterlitz, 1997).<sup>1</sup>

לסיכום: אין ספק, שהביטחון הסוציאלי מגלה כושר הסתגלות ומתאים את עצמו לנסיבות. זוהי מערכת דינמית; היא התאימה את עצמה בעבר לשינויים כלכליים וחברתיים

לפנסיה מ-10 השנים הטובות ביותר ל-25 השנים הטובות ביותר. שוודיה הנמיכה את שיעורי ההחלה של גמלאות ביטוח המחלה, דמי האבטלה, וגמלאות ההורות מ-90% ל-75% מן השכר הקודם, אבל חזרה בה לאחרונה והגדילה אותן שוב ל-80% החל מ-1 בינואר 1998. גם שוודיה הגבילה את גמלאות הפרישה המוקדמת שלה באמצעות העברת ניהולן למערכת ביטוח הבריאות, במקום למערכת גיל הזיקנה. איטליה העלתה את גיל הפרישה ואת הוותק בעבודה הדרושים לקבלת פנסיה מלאה. מספר מדינות אימצו את נוסחת הערכון, שלפיה קצבות זיקנה מעודכנות בהתאם לשיעור עליית האינפלציה. בארצות-הברית, בבריטניה ובהולנד, למשל, הוטלו הגבלות על הזכאות לקבלת קצבות נכות.

אולם כל אלה אינם אלא שינויים ב"שוליים"; וריאציות שלהם כבר נצפו לפני כן. המערכות הבסיסיות נשארו כשהיו, ולא נגעו בהן. יתר על כן, למרות קיצוצים אלה, הגמלאות נשארות, באופן כללי, נדיבות. מה שסיכמו פלוג וקוויסט (Ploug and Kvist) ב-1994 עדיין נכון היום: "עד כה לא בוצעו שום שינויים יסודיים".

יחד עם זה, יש גם מספר גמלאות חדשות, וניתנת הכרה לצרכים חדשים. כך, לדוגמה, במספר מדינות נעשו זמינות קצבות נכות מוקדמות או חלקיות, שתיהן כדי להגן על העובד המבוגר יותר (בגילים 55-64) ועל הקשיש יותר המובטלים תקופה ממושכת (לעומת זאת, בו-זמנית הוחמרו במספר

1. גם ה"הפרטה" נבחנה, לעתים קרובות תוך הזכרת המודל של צ'ילה. אבל ניתוח מן העת האחרונה של המדיניות הסוציאלית בצ'ילה (Montecinos, 1997) הצביע על כך, שהחקיקה בעניין הרפורמה בפנסיה בצ'ילה, שהובילה לקיצוצים נרחבים בחינוך ובבריאות בשנות ה-80, הביאה לעלויות מינהליות גבוהות מאוד (בגלל העלויות הגבוהות של הקרנות הפרטיות המרוכות המנהלות את ההשקעות של כספי הפנסיה), לכיסוי נמוך של העניים ושל העצמאיים (רק 54% מן העובדים משלמים דמי ביטוח) ולהקטנת הפנסיות עבור הנשים יותר מאשר בתוכנית הקודמת, שמומנה בעזרת תשלום שוטף. מאמר מוקדם יותר שהופיע ב-*Wall Street Journal* (מיום 8 בדצמבר 1997) מספק אישור נוסף לבעיות אלה.

לחיזוק אמונו של הציבור בביטחון הסוציאלי ולהגנה עליו מפני התקפות לא מוצדקות, שטמונה בהן סכנה. מטלה חשובה עד מאוד לאלה מבינינו המכירים בערכו של הביטחון הסוציאלי ומעריכים אותו היא לחנך את הציבור - הן את פקידי הממשלה והן את האוכלוסייה בכללותה - בכל הנוגע לערכו של הביטחון הסוציאלי ולתועלת הצומחת ממנו, ולא רק בעניין העלויות שלו.

וממשיכה להתאים את עצמה גם היום. יהיה זה מן המועיל לקבל אי-אלה הערכות שיטתיות על ההשפעות של התאמות אלה לסוגיהן, הן ברמה הלאומית והן ברמה הבינלאומית - על עלויות, על תובעים ומקבלים. אולם, ההצלחה היתה קטנה יותר, במיוחד במדינות אחדות, מבחינת האמון ביושרה של מערכות הביטחון הסוציאלי ובביטחון בה לגבי העתיד. ראיות להסתגלות מוצלחת היו יכולות להועיל

---

## ביבליוגרפיה

- Esping-Andersen, G. (1997), "Socioeconomic change and social policy", in: *Family, Market, and Community*, Paris, France: OECD.
- ISSA (1995), *Social Security Tomorrow: Permanence and Change*, Geneva, Switzerland: ISSA.
- Kosterlitz, J. (1997), "When we're 64", *National Journal*, Sept. 27.
- Montecinos, V. (1997), "Chile's innovation in social welfare", prepared for the Carnegie Council on Ethics and International Affairs, New York, N.Y.: October 30-31.
- Ploug, N. and Kvist, J. (eds.) (1994), *Recent Trends in Cash Benefit in Europe*, Copenhagen: Danish National Institute of Social Research.
- Smeeding, T. (1997), *Financial Poverty in Developed Countries*, UNDP.

# היסוד המוסרי של מדינת הרווחה לעומת המנגנון

מאת יורן הנריק פיטרסן\*

"המדיניות החברתית המודרנית של מדינת הרווחה העריכה פחות מדי את הנחותיו המוסריות של הביטחון הסוציאלי, ממש כמו שהעריכה יתר על המידה את היכולת הסוציו-טכנית של מדינת הרווחה. אנשי התיאוריה המודרניים של מדינת הרווחה ראו במדיניות החברתית פתרון טכנוקרטי לבעיות השירות שיצרו כלכלת השוק והדמוקרטיה של הליברלים, או את הניצחון הגואל של הקונסטלציה הקפיטליסטית הפרלמנטרית. שתי האסכולות הדוגלות ברווחה ("welfarism") לא השכילו להכיר לא במהותה המוסרית והתרבותית של מדינת הרווחה ולא בהנחות המוסריות והתרבותיות של מערכת הביטוח הסוציאלי. זאת ועוד, אפילו "הפולטיקאים של הרווחה" הנמנים עם הפלג הסוציו-טכני המתון, נשבו במידה זו או אחרת בקסמן של האסכטולוגיה "החילונית" ושל הישועה המשתמעות ממושג הרווחה. מאחר שה"רווחה" היתה אמורה להחממש כבר בעולם הזה באמצעות ארגונים גדולים שהוקמו למטרה זו, אוטופיית הרווחה לא הותירה מקום רב להנחותיה המוסריות והתרבותיות של מדינת הרווחה." (Koslowski and Føllesdal, 1997, pp. 348-349).

---

## הנושאים

---

מאמר זה עניינו במדינת הרווחה, כפי שהיא נתפסת באופן אינטואיטיבי בעיני רוב בני האדם בלי להשקיע מאמצים עקרים לפתח הגדרה מושגית שלה. המאמר עוסק בשני נושאים עיקריים וביחסיהם הגומלין שביניהם. הנושא הראשון הוא היסוד המוסרי של מדינת הרווחה, דהיינו אותם היבטים מוסריים של מה שמניע את ההתנהגות, הן הפרטית והן הקיבוצית, של המשלמים מכספם למדינת הרווחה ושל הנהנים ממנה, ואשר היעלמותו, כך ניתן לטעון, מסכנת את כושר עמידתה של המדינה הזאת. "מוסרי" בהקשר זה פירושו אותם מניעים של בן אדם

החורגים מן האינטרס האישי הצר שלו או שלה. במוקד עומדות אמות-המידה המנחות את ארגון החברה, את החקיקה שלה ואת הבנייתם של מוסדותיה החברתיים.

הנושא השני הוא פגיעותה של מדינת הרווחה, שניתן לייחסה לכך שהיא ממוקמת בשדה של מתחים בין כוחות מניעים מנוגדים. הכוונה במיוחד לקיומו של המתח הבסיסי שבין מנגנון קבלת ההחלטות הקולקטיבית מצד אחד ובין האידיאה המוסרית של חברת הרווחה, מצד שני. במתח הזה טמונה סכנה של כרסום הדרגתי בערכים המושרשים בלב-לבה של מדינת הרווחה.

הדיון בשני נושאים אלה כאחד חשוב, מפני שמדינת הרווחה המפותחות נעשות

---

\* האוניברסיטה של אוֹרְנְהוּ, דנמרק.

המוסרי, אשר למעשה מאפשרים את עצמאותנו מפני שהם מסדירים את החובות ההדדיות נשאים לא ברורים.

רק מרחק קטן מפריד בין תצפיות אלה ובין געגועים לאיזה תור זהב קדם-מודרני - לקהילה מוסרית שאולי לא התקיימה מעולם ואשר אילו היתה קיימת, היתה משתקת ומציבה מחסומים: תור זהב זה נהרס, כך אומרים, בידי הכוחות שיצרו את המודרניות. כך או כך, יש ויכוח האם הקהילות הקדם-מודרניות והקטנות - שנשלטו בידי בעלי סמכות שניתנה להם מלמעלה - אכן תפסו את הבעיה של חובה מוסרית באופן שונה מן החברות המאופיינות בניידות חברתית והמייחסות חשיבות גדולה לזכויות כלכליות ופוליטיות. בקהילה הכבולה בידי המסורת, החובות המוסריות היו מוחשיות על-פי טבען, מכוונות כלפי "אחרים" קונקרטיים, מוגבלות בהיקפן וחקוקות בלב. ציפו מהן, שהקוד המוסרי יישמר בקפדנות. במובן ידוע היתה זו חובה קלה, מפני שמבני הסמכות אכן ניצלו את כללי המשחק החברתי ההרדי, ומפני שהיה ידוע מי הם "האחרים" ושגם הם מתנהגים על-פי אותו קוד.

המודרניות מרחיבה את היקף יישומו של הקוד המוסרי אל מעבר למשפחה ומחילה אותו על, קרוביה ועל הקהילה המקומית. בו-זמנית, הייחודיות של הקוד מידלדלת, והמניע העיקרי ביסודה של החובה נעשה לא ברור, משום שמבנה הסמכות נעשה מטושטש. כאשר בני אדם ומוסדות מעשה ידי אדם סומכים רק על עצמם, הקוד המוסרי נתון בסכנה. אדם ומוסד המסוגלים להתייחס לעצמם בלבד, בהחלט אינם מסוגלים לקבוע נורמות כלליות. נוסף על כך, גוברת אי-הוודאות באשר לאופן שבו צריך לנהוג באחרים, מפני שמספרם של "האחרים" הרלוונטיים גדל והולך. ככל שמתרחב

מעורבות יותר ויותר בהסדרת החיים המוסריים והממשלה נוטלת על עצמה את האחריות לקביעת הכללים הקושרים זה לזה גורלות של בני-אדם.

## האדם המודרני

המודרניות היא פרי הרנסנס שהוליד וטיפת את האדם הבונה את עצמו, המרוכז בעצמו, המרוצה מעצמו, העומד על שלו והבוטח בעצמו. לאחר שנחלץ מכבלי המסורת, האדם המודרני הציג את עצמו כמשוחרר לחלוטין מכל מה שנחשב קודם לכן מוכן מאליו, מתוך יוהרה בכל הנוגע לכוח היצירה הריבוני שלו. בהיותו לא כבול בידי מצב אמיתי או מדומה כלשהו ואף לא כבול כתפיסתו את עצמו כנברא, האדם המודרני חש שהוא יכול לבנות לעצמו את סוג העולם החברתי שהוא מעוניין בו: חיים המבוססים על גאווה בעצמו, בלי ליפול למעמסה על כתפי "אחרים" - ובשום אופן לא על "הזולת". פרויקט האינדיווידואליזם והאוטונומיה יצא לדרך.

האדם המודרני מוצא את עצמו לעתים קרובות במצב מביך כשהוא מחליט החלטות יומיומיות. משוחרר ממסורות ומכבלים הוא מרגיש חופשי לאמץ לעצמו אורח חיים משלו תוך התעלמות מזולתו. אולם מאחר שהוא חי בהקשר כלכלי ובהקשר פוליטי מסובכים ביותר, ומאחר שהוא מוגדר כאדם רק עקב קיומם של בני אדם אחרים - ביסודו של דבר הוא תלוי במעשיהם של אחרים. כתנאי לכך שהקהילה תוכל לתפקד כקהילה. החיים קשורים ללא הפרד בקשרי-תלות הדדיים. המתח בין פרויקט השחרור ובין התלות הבסיסית באחרים גורם בלבול בכל הנוגע לחובות החברתיות שבסופו של דבר מאפשרות את חירותו. כללי המשחק, הקוד

קבוצות הלא הן המֶלֶט המלכד את החברה והמאפשר לאדם המודרני להימנע מלהיות הקורבן של אָנוּמִיָה. הקבוצות של המרחב האינטימי אפשרו את המשך קיומו של הקוד המוסרי. אולם, תצפיות העלו, שבמאבק התחרות על הפקת תועלת ועל קבלת טובות־הנאה מן הממשלה עשוי היה להיווצר קשר בין הקבוצות הללו ובין המדינה עצמה. דבר זה שינה בהדרגה את הבנת טיבה של המערכת הפוליטית, מפני שהכוח המניע מאחורי הפוליטיקה הפך להיות אינטרס-עצמי שאינו כבול בחובות לאחרים - בדומה לכוח המניע את הכלכלה שאין בה כל "צופה חסר פניות".

אבל נניח תיאור קצר ותמציתי זה של המודרניות ושל מה שהיא מחוללת כמות שהוא. מנקודת ראות מוסרית, הגרעין של חברת הרווחה חזק מאוד.

### השומרונים הטוב

יִהוּא חָפֵץ לְהַצְטַדֵּק וְאָמַר עַל יְשׁוּעַ: יָמִי הוּא רֵעִי. וַיַּעַן יְשׁוּעַ וַיֹּאמֶר: אִישׁ אֶחָד יָרַד מִירוּשָׁלַיִם לִירִיחוֹ וְנָפַל בְּיַד שׂוֹדְדִים וְהֵם הִסְשִׁיטוּהוּ וְגַם פָּצְעוּהוּ וַיַּעֲזְבוּ אוֹתוֹ בֵּין חַיִּים לְמוֹת וַיֵּלְכוּ לָהֶם. וַיָּקֶר הַמֶּקֶרָה כִּי יָרַד כֹּהֵן אֶחָד בְּדֶרֶךְ הַהוּא וַיִּרְא אוֹתוֹ וַיַּעֲבֹר מֵעָלָיו. וְכֵן גַּם אִישׁ לֹוּי פָּגַע בְּמִקּוֹם וַיִּגַּשׁ וַיִּרְא אוֹתוֹ וַיַּעֲבֹר מֵעָלָיו. וְאִישׁ שׁוֹמְרוֹנִי הוֹלֵךְ בְּדֶרֶךְ וַיִּבֹא עָלָיו וַיִּרְא אוֹתוֹ וְהָמוּ רַחֲמָיו. וַיִּגַּשׁ אֵלָיו וַיַּחֲבֹשׂ אֶת פָּצְעָיו וַיִּסּוּכֶם בְּשֶׁמֶן וַיִּיץ וַיַּעֲלֵהוּ עַל בַּהֲמַתּוֹ וַיּוֹלִיכֵהוּ אֶל הַמֶּלֶךְ וַיְכַלְכְּלוּהוּ. וְלִמְחַרְתָּ כִּנְסָעוֹ הוֹצִיא שְׁנֵי דִינָרִים וַיִּתֵּן לְבַעַל הַמֶּלֶךְ וַיֹּאמֶר: כִּלְכַל אוֹתוֹ וְאֵת אֲשֶׁר תּוֹסִיף עוֹד לְהוֹצִיא עָלָיו אֲנִי בְּשׁוֹבִי אֶשְׁלַמְנוּ לָךְ. וְעַתָּה, מִי מֵאלֹהֵי הַשְּׁלוֹשָׁה הֵיחָד בְּעֵינֶיךָ הִרְצֵ לְנוֹפֵל בְּיַד הַשׂוֹדְדִים? וַיֹּאמֶר: 'הַעוֹשָׂה עִמּוֹ אֶת הַחֶסֶד'. וַיֹּאמֶר יְשׁוּעַ: 'לָךְ וְעָשָׂה כֵן גַּם אַתָּה.' (הַבְּשׂוּרָה עַל-פִּי לֹקֶס 30-37. תְּרַגּוּם פֶּרְנָץ דְּלִיטְשׁ).

אבן-הפינה המוסרית של מדינת הרווחה היא נרטיב הידוע לכולנו. משל השומרונים הטוב

המעגל שבו כלולים כל אלה שאדם מרגיש כלפיהם מחויבות, מתמעטים הקווים המנחים המקובלים לארגונו של הקוד המוסרי האחראי לחובות אלה.

השאלה העיקרית עבור המודרניות היא כיצד אפשר לחיות בחברות המעוגנות בשוק ובמדינה - בשעה שהשוק נשען בעיקרון על התנהגות אנוכית, ואילו המדינה - על סמכות בעלת כוח כפייה - ולהמשיך ולטעון, שדווקא מוסדות אלה אינם משחררים את האדם מאחריות לחובות כלפי ה"אחרים", שחייהם כרוכים בחייו של כל פרט וחייו שלו כרוכים בחייהם? איך אפשר להשאיר מקום לאינטימיות, לאֵמון, לדאגה, לאותנטיות, להדדיות, לאהדה ולאוטונומיה בתוך התחום הגדול שבו שולטים הפוליטיקה והכלכלה, ולפיכך שולטים בו חישובים לא אישיים ואינסטרומנטליים? עולם שאין בו מקום להתבטאויות ריבוניות הוא עולם עקר, מכיוון שנהרסים בו הקשרים הלא-אינסטרומנטליים המשתמעים מן התלות ההדדית האונטולוגית בין בני אדם.

כאשר ההיגיון של השוק חודר אל המרחב האינטימי, מובנן של החובות כלפי "אחרים" נוטה להתעמעם. אם קשרי המרחב האינטימי מתפוגגים, הקשרים עם המרחבים הרחוקים יותר נוטים להתרופף גם הם. מדובר בהגינות לעומת חישוב תועלתני של עלויות ורווח, בזכות לעומת יתרון.

כאשר "הצופה הדמיוני ונטול הפניות" של אדם סמית, הפילוסוף של המוסר, אינו מציב מחסום בפני החישוב האינסטרומנטלי הכלכלי של אדם סמית, אבי כלכלת השוק, האדם חייב לחפש אפשרויות אחרות. הסוציולוג דורקהיים יצר בהקשר זה את המושג של קבוצות מתווכות (Intermediate groups), הפועלות בשדות המתח, שגבולותיו נקבעים על-פי שוק אינדיווי-דואליסטי מובהק ומדינה כופה ומרוחקת.

עומד בחוקף על מושג חיים נוסף: החובה, הנובעת מן העובדה ש"חיי שכנך" נתונים בידך. החובה לקשור את עצמך לחיים מתוך אחריות ותוך היענות למה שהוטל עליך ולמה שקיבלת על עצמך. כישלון לעמוד בחובות פירושו עבירה, מפני שלהיות אחראי פירושו לעמוד באופן פוטנציאלי כנאשם.

החובה לחיים מתוך אחריות היא חלק של הנרטיב הנוצרי הבסיסי. היא נובעת מראיית החיים עצמם כמתנה שהעניק הבורא, שהוא גם בוזמנית מקור הסמכות של הדרישה מבני אדם.

### הפירוש הפילוסופי של ק"א לוגסטרופ

ניתן לפרש את אבן הפינה גם על בסיס אנושי טהור. זהו הרעיון המרכזי של הפרשנות הפילוסופית שנותן התיאולוג והפילוסוף הדני ק"א לוגסטרופ (K.E. Løgstrup) להבנת החיים האנושיים והמוסר האנושי הטמונים בדרשות של ישו. זוהי גירסה חילונית של המוסר הנוצרי. בלי להיכנס לפרטים, נקודת המוצא של לוגסטרופ נרמזת בהעמדתו זו כנגד זו את שתי המסורות המוסריות הדומיננטיות, זו הטלאולוגית וזו הדיאונטולוגית מצד אחד והפרספקטיבה האונטולוגית מצד שני: "עיקר מהותה של הדרישה המוסרית נובע מן המושגים הבסיסיים של החיים, שאין בידי האדם לשנותם, כלומר שחייך שלך אחוזים ומסובכים באלה של אחרים. הדרישה היא לדאוג לאותו חלק מחייו של האחר שהושאר לרחמך עקב ההסתבכות האנושית" (Løgstrup, 1996, p. 20).

ניתוחו של לוגסטרופ הוא ניתוח חילוני, מכיוון שהציווי לאהוב את שכנך נתפס כ"טבעי". אמנם טוענים, שבני אדם נשמעים

מלמד אותנו מה הן עובדות החיים הבסיסיות ביותר. חיינו חשופים לסכנות, והחיים הם חיים של תלות הדדית. כמו אותו איש בדרכו היורדת מירושלים, גם אנו כולנו עלולים ליפול בידי שודדים, להיפגע מתהפוכות החיים ולמצוא את עצמנו תלויים באחרים. כל אחד מאתנו הוא הגורל של זולתו. אבל יש לנו תפיסה מוזרה ולא מודעת לנו של "אי שייכות" לעולמם של אחרים.

תפיסה זו משקפת את המתח הבסיסי שבין שני הפרויקטים החברתיים הגדולים של המודרניות. מן הצד האחד הפרויקט של האינדיווידואליזם והאוטונומיה הנובעים מן הרֶגֶנס, ומן הצד השני הפרויקט של מדינת הרווחה ששורשיה בסוף המאה הקודמת, שהיתה תקופה של מתחים חברתיים גוברים - פרויקט המעודד הדדיות, תלות הדדית, חיי קהילה וסולידריות. אולם הרגשת הסולידריות הושמה בסד משחר ימיה מכיוון שהיה עליה להתמודד עם מושגי היסוד של המודרניות - אוטונומיה, אינדיווידואליזם ואנונימיות.

משמעותה של הקהילה נתונה כל העת בסכנת כליה. אבל פירוש הדבר כליה של מה שהפרויקט, מדינת הרווחה, צריך להוציא לפועל. כמעט אי אפשר - ובוודאי לא בלי קשיים - לעגן במדינה או בשוק, פרויקט, שמכוון לתלות הדדית ולסולידריות, מפני ששני הסדרים מוסדיים אלה מעודדים אנונימיות.

דבר זה מסביר מדוע אין לנו הרגשה של השתייכות לעולמם של האחרים. אבל הנרטיב פורץ פנימה ומושך אליו תשומת לב. הוא קוטע בהכרח את רצף החשיבה האינטלקטואלי. עם פריצתו, כל דיון אינטלקטואלי מגיע א מיד לקצו מיד, מפני שברגע שמבינים את פירושו, נוכחים לדעת שהנרטיב מוכרח להיות אמת. בהתרומו מעל ליחסיות שקבעה ההיסטוריה, הנרטיב

מזו, במידה שבני אדם יכולים להרגיש אֶמְפַּתִּיָּה כלפי החלש והעני, או במידה שיש ביכולתם לראות את עצמם בדמיונם, באחד הימים, חלשים או זקוקים לעזרה, יש ביכולת ייחודית זו כבר לעורר בהם מודעות לאפשרות הקשה, שגם הם ייהפכו להיות בעתיד תלויים באחרים, יהיה מצבם בהווה בטוח ככל שיהיה - כלומר, לחשוב במונחים של נורמות ההדדיות. בני אדם בכל המקומות ובכל הזמנים נוכחו לדעת, שעל בני אדם כמוהם עלולים לבוא זמנים קשים, אסונות, מחלות, כפיות טובה, וכיצד כולם, עם הזמן, בהכרח מזדקנים, מתעייפים, נעשים חולים, חלשים, מכווערים - מידרדרים באופן כלשהו. כאשר הם צופים נסיבות כגון אלה או מתנסים בהן, יש בכך משום תזכורת, שעלול לבוא יום וגם הם יזדקקו לעזרה מאחרים בלא שיהיה לאל ידם להתזירה. עקב כך הם עשויים להיעשות ערים לסיכונים המביאים להישענות המיוחדת במינה על הנורמה של הדדיות." (Gouldner, 1973).

### "צעִיף אִי-הִידִיעָה"

גישה רביעית לבסיס המוסרי של מדינת הרווחה היא תיאוריית הצדק, שפותחה בידי הפילוסוף ג'ון ראולס (John Rawls). מושג המפתח שלו הוא קבלת החלטות מאחורי צעיף אי-הידיעה. הרעיון הוא, שהקור המוסרי בא לידי ביטוי מאחורי צעיף של אי-ידיעה מכיוון שהוא נובע מהחלטה קולקטיבית אשר מתקבלת בנסיבות שבהן שום איש או אישה אינם יודעים מה יהיו מצבם או מעמדם בחברה, כאשר יוסר הצעיף. האם יהיו עשירים או עניים, חזקים

לציווי הודות להתגלות הנוצרית, למרות שציות אינו עולה בקנה אחד עם הטבע האנושי. לוגֶסְטְרוֹפּ משיב על כך, שחלקה האחרון של הטענה נכון בדיוק כמו שחלקה הראשון אינו נכון. הציווי הוא טבעי מפני שהוא נובע מן הכוח שהוא צל לכל אדם כלפי בני אדם אחרים עקב התלות ההדדית המאפיינת, ביסודו של דבר, את מושגי הקיום האנושי - כלומר, טיעון אונטולוגי.<sup>1</sup>

### אֶמְפַּתִּיָּה

גם גישתו של הפילוסוף הדני אָרִיךְ קלאבון (Erich Klawonn) המוצגת במונוגרפיה החדשה שלו על יסודות המוסריות, היא חילונית (Klawonn, 1996). גם הוא טוען לזכותה של מוסריות העומדת מעל תהפוכות התרבות, מעל עמדות טובייקטיביות וכו'; דהיינו, זהו קוד מוסרי כתנאי ראשון לחיי חברה אנושיים. מושג המפתח שלו הוא הזדהות מתוך אֶמְפַּתִּיָּה. במילים פשוטות, ניתן לפרש זאת כיכולת אנושית להזדהות עם "האחר", כך ש"העולם של אחרים" מופנם אל תוך המציאות האינדיווידואלית של היחיד ולתוך הפירוש והמובן הניתנים לעולם. הכרתי שלי את מציאותם של "אחרים" היא תנאי-מקדים מוחלט ואֶ-היסטורי לקיומם יחד של בני אדם. פירוש הדבר, שההתנסויות החיוביות והשליליות של האחר נעשות רלוונטיות להתנהגותו של היחיד האינדיווידואלי. האֶמְפַּתִּיָּה כוללת בחובה הרגשת חובה לדאוג לאחרים.

רעיון דומה מובע בדבריו של הסוציולוג א"ו גולדנר (A.W. Gouldner): "יתרה

1. בטענו טיעון אונטולוגי זה לוגסטרוֹפּ חושף את עצמו לביקורת כמי שעושה את הטעות הטבעית בהסיקו את מה ש"חייב להיות" על סמך מה ש"קיים". הדיון בסוגיה פילוסופית זה חורג מגבולות מאמרנו.

הפעולות הנעשות כדי למלא את החובה לשמור על "חיי שכנך" משתנות בהתאם לנסיבות, לזמן ולאדם. הן אינן נקבעות על-פי חוק או אידיאות. במובן זה הן שונות לחלוטין ממה שמשמע ממוסר של מערכת המעוגן בחוק או ברעיון, הקובעים את הקשרים כלפי "האחרים" מחוץ למציאות הבהירה והממשית. כללי החוק או האידיאה הם אמצעי הגנה במקרה שהקשר הישיר נכשל.

אם לוגיקת צודק בטענתו שהציווי לאהוב הוא הציווי הטבעי מכולם, אך בו-בזמן גם הלא טבעי מכולם, מפני שהטבע שלנו הורש אותו, אך הטבע שלנו גם אינו נוטה לציית לו, פירוש הדבר הוא שכני-האדם לכודים בתוך עצמם, כפי שאמר לופטר. אנוכיים. אף-על-פי שיש לנו הבנה מוקדמת מהו הנכון ומה אינו נכון, איננו חוסכים כל מאמץ ומשתמשים בתחבולות כדי להבטיח לעצמנו את מקומנו תחת השמש.

### על הפוליטיקה

כאשר המרחב האינטימי נחלש, האדם מופנה למוסר של המערכת, שהוא יוצא חלציה של הפוליטיקה. כאשר השחקנים היחידים אינם קשורים זה לזה בקשרי אהבה, ברגשות, באמפתיה, במשמעויות משותפות וכו', מתעוררת בעיה מביכה. הסוכן היחיד המסוגל לספק אז קוד מוסרי הוא, כך נראה, רשות כופה, אבל זה אינו קביל עבור הפרויקט של האינדיווידואליזם והאוטו-נומיה. אי-קבילות זו הצמיחה שני קווי מחשבה: זה של ראולס והגישה של בחירת הציבור.

התיאוריה של בחירת הציבור מרחיבה את עקרונות השוק ואת השימוש במתודולוגיה כלכלית מן התחום הכלכלי של החברה

או חלשים, בעלי זכויות או מקופחים. הדבר העיקרי הוא, כמובן, להבטיח אי-משוא פנים כלשהו אצל אלה המעורבים בכך. בני אדם אינם נוטים להתייחס למצבם בעתיד, מפני שאינם מה וכיצד יהיה.

מה שניתן להסכים עליו פה אחד במצב משוער זה הוא לבי-לכה של מדינת הרווחה - ההעדפות המוסריות שלפני מעשה, שאין להן קשר לאינטרסים אינדיווידואליים שלאחר מעשה. מאחר שכל פרט נוטה להימנע מסכנה, בני האדם מסכימים לחלוקת האחריות בין היחידים, הקהילות והמדינה כמו גם לחלוקת הזכויות והחובות. מקבלי החלטות החוששים מסיכונים מסכימים על קוד שהוא הוגן והאשר מגן על האדם היחיד מפני סיכוני החיים. התוצאה מכך היא התלכדות של האינטרס העצמי ושל הסולידריות. האינטרס העצמי מתועל לאפיק של אלטרואיזם.

### המוסר של עולם-החיים ומוסר המערכת

בין הגישות דלעיל יש הבדלים ברורים וגלויים לעין. גישתו של ראולס עומדת בפני עצמה, משום שהרעיון של "אהב את שכנך" מוקד אצלו למושג של צדק. כאשר היחס אל "האחר" מוכפף לרעיון של צדק, הוא נעשה משועבד לרעיון בדבר הזכויות של "האחר", ואילו "לאהוב את השכן" פירושו, אהבת הזולת לשם עצמו. במילים אחרות, הגישות השונות מעניקות משקל שונה למוסר של עולם-החיים (lifeworld) ולמוסר המערכת, שהם פורמליים ומופשטים מטבעם.

המוסר של עולם-החיים משקף מוסריות שיש בה התייחסות ל"אחרים" קונקרטיים במציאות המידית הנתונה של החיים.



## הדיאלקטיקה החברתית של האנוכיות

אנו מגיעים עתה לתחום נוסף של מתיחות: הדיאלקטיקה החברתית של האנוכיות. זהו המתח, מצד אחד, בין המוסר, הערכים והאידיאלים של חברת הרווחה המעוגנים בנראטיב של השומרני הטוב, האידיאה של ביטויי הריבונות והספונטניים של החיים, הדטרמיניזם האונטולוגי של חיי אנוש, מושג האמפתיה והמחשבה על צדק שיופק בעזרת קבלת החלטות מאחורי צעיף אי-הידיעה; מצד שני, המנגנון, האינטרסים, גילוייה של מציאות המבוססת על תחרות בין מפלגות פוליטיות, קבלת ההחלטות הפוליטיות המוטות, הנובעות מאינטרסים מאורגנים, האופק קצר הטווח של הפוליטיקאים, המידע הלא מושלם של השחקנים והאשליות הנפוצות בכל הנוגע לחלקים המנצחים והמפסידים של המשחק הפוליטי.

## אידיאות ומוסר כצעיף?

למרות שאי אפשר להתכחש לכך, שכוונה נטולת אינטרס ומניע אצילי היו כוחות דוחפים מאחרי התפתחותה של מדינת הרווחה, ניתוחים היסטוריים מהימנים מראים, שמרבית ההטבות שנעשו זמינות במהלך השנים לקבוצות גדולות יותר או קטנות יותר של האוכלוסייה, ומדיניות מס הביאו בהכרח להסדר חברתי טוב יותר. על-פי רוב טענות מסוג זה הן הצדקות שלאחר מעשה.

לאמיתו של דבר, הצעדים הללו ננקטו בעקבות תביעות פוליטיות שהעלו קבוצות אוכלוסייה שונות שלטשו את עיניהן לרווח מירי. כאשר קבוצות אחרות היו מסוגלות

לתחום הפוליטי. ראולס נוטה להעדיף תחליף ליכולתה הכופה של המדינה. מטרתם של התיאורטיקנים של בחירת הציבור ושל ראולס היא לרסן את האנוכיות.

הגישה של בחירת הציבור מאמצת את כללי המשחק עבור התנהגות חברתית המוסדרת באמצעות חוקה. כאשר משווים שיטה זו לתמריצים האנוכיים, ניתן לראות, שחוקה משרתת את אותה מטרה כמו זו שלמענה קשר אודיסאוס את עצמו אל התורן כדי שלא יימשך אחר שירת הסיפונות. האנוכיות צריכה להיות מתועלת לתוך אלטרואיזם באמצעות חובות חוקתיות. ניתן לבטוח בכללים יותר מאשר בבני אדם. "חברה מוסרית" תלויה יותר בכללים טובים, לא בשחקנים טובים. כאשר השחקנים אינם יודעים, או מזניחים במתכוון את מה שהוא הגון ויאה, חייבים להפנותם לכללי המשחק הטובים. אלא שהבעיה היא, שהשחקנים עצמם הם אלה הקובעים את החוקים.

נקודת המוצא של ראולס גם היא מכירה בהצטמצמותו של המרחב האינטימי, המותירה רק מקום מועט לגילויי היענות לאחרים רחוקים. בעוד שהתיאוריה של בחירת הציבור מחליפה את רעיון החוקה, כלומר, את כללי המשחק של מדינה בעלת סמכות כפייה. ראולס רואה במושג החובה תחליף שלמעשה רוקן מכל מניע של התנדבות: עיקרון דיאונטולוגי מופשט של צדק. קישור יחד של בני אדם לא רק באמצעות "הרגלים של הלב", אלא באמצעות הכבוד שהכל רוחשים למושג הצדק, שפותח מאחורי צעיף אי-הידיעה. אבל כאשר "הרגלים של הלב" מוקרבים למען עקרונות מופשטים, כאשר חשיבה באה במקומה של האמפתיה, כיצד ינווטו בני אדם את דרכם בכל הנוגע לחובות המוסריות שלהם בחברה חילונית?

בסיפור השומרוני הטוב כנקודת המוצא שלו. אם השומרוני הטוב מנסה, לאחר שובו העירה, לעורר בציבור גל של רגשות כדי להניע את הרשויות להתערב בשוד משום שהוא הפרת סדר, הוא הופך את עצמו לשומרוני פוליטי. כאשר השומרוני הטוב מנסה להשפיע על סדרי החברה, הצו של "אָהב את שכנך" נכתב כאידיאה, שבוודאי אינה יכולה להשיג - כשהיא לעצמה ובכוחה שלה בלבד - את האהבה. אפשר שהשומרוני הטוב אף שכח לגמרי את האדם שנפל לידי השודדים, והוא מעסיק את עצמו רק בבעיית הסדר החברתי.

כאשר "אָהב את שכנך" מצומצם לאידיאה או לעיקרון, איש אינו משיג את האהבה. אולם הנקודה היא, שאם "אָהב את שכנך" נהפך לאידיאה, למרות שלא באמת אוהבים את השכן, אחדים מוכרחים להתנהג כאילו הם אכן אוהבים אותו. לעשות שימוש בכלל הזהב כאידיאה מופשטת פירושו לבסס סדר חברתי, שבו כמה בני אדם מתנהגים כאילו הם אוהבים את שכניהם, בידעם היטב שאינם אוהבים אותם. מבחינה פוליטית עלינו לארגן את החברה שלנו כאילו מאפינת אותנו סימפטיה הדדית, בהניחנו מראש את הידיעה הוודאית שאין זה כך.

בהסתמך על הטיעונים הקודמים נוכל לפרט עתה את הדיאלקטיקה החברתית של האנוכיות. למרות שהכוחות המניעים שמאחרי התפתחותה של מדינת הרווחה הם במידה רבה אנוכיים יותר מאשר מוסריים, תוצאות התהליך עשויות לעלות בקנה אחד עם מניע מוסרי. ככל הנראה הצליחה מדינת הרווחה להשיג באמצעים לא מוסריים הרבה ממה שהשקפה מוסרית שואפת אליו: צמצום תחולתו של העוני, החלשה של התהליכים של דחייה חברתית, חלוקה קבילה פחות או יותר של ההכנסות,

לקצור רווחים פוליטיים או יתרונות כלכליים באמצעות תמיכה בתביעות כאלה, הונח הבסיס לפשרה. התערבות באמצעות מדיניות חברתית היתה לעתים קרובות תוצר לוואי של פשרות גדולות יותר, שהיו להן מטרות אחרות; לא אחת היא נעשתה על רקע של מאבק התחרות שבין מפלגות פוליטיות, כתוצאה של פעילויות של קבוצות אינטרסים מאורגנות המשיגות את מטרתיהן. אף-על-פי כן, היא עדיין מתוארת לעתים קרובות כנובעת ממוסריות גבוהה יותר, שמטרתה ראויה והדוחקת הצדה מניעים אינטרסנטיים צרופים.

אם דבר זה נכון, האידיאה והמוסר משמשים בפוליטיקה כיסוי לאינטרסים אנוכיים. כלומר, לפנינו טענה מדעית-חברתית, שמוסר ופוליטיקה שייכים לשני תחומים נפרדים. מדעי החברה אינם בודדים בדעה זו. גם התיאולוגיה רואה את שני העולמות כאילו הם נפרדים, משום שהפוליטיקה עניינה בהסדרים קולקטיביים (העולם המערכת), ואילו המוסר שייך במובן רדיקלי לקטיגוריה של יחסי פְּנים אל פְּנים (עולם החיים), ומפני שהמוסר מכריח את הפוליטיקה לגלות יתר דמיון. אולם לוגיקטורופ (ובמידת מה גם קלאבון) מעלה את השאלה, האם כאשר כותבים את הקוד המוסרי לשם שימוש חברתי, אי אפשר באותה מידה להכניס נימוקים מוסריים לשיח הפוליטי בלי רדיקליזם ובלי רגשנות? האם אפשר, ככלות הכול, לתעל את האנוכיות לאלטרואיזם? זוהי השאלה.

## מוסר ופוליטיקה

מי שמבקש לקבוע את הכל על ידי חוקים סופו מגרה מידות רעות יותר משהוא מתקן אותן.<sup>2</sup>

לוגיקטורופ הבהיר את הסוגייה בהשתמשו

2. ברוך שפינזוה, מאמר תיאולוגי-מדיני, פרק כ' (תרגום חיים וירשובסקי), ירושלים: הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס, האוניברסיטה העברית, עמ' 213.

התפתחה מערכת של סולידריות מינהלית, שצמצמה את הבסיס של הסולידריות בתור העיקרון המוסרי של מדינת הרווחה לכדי נורמה מינהלית. שפע התקנות עוד הירבה את מקרי התלות והוסיפם להמון הזכויות והגמלאות. במדינת הרווחה של היום, המאמץ המוגבר להעביר את האחריות למגזר הציבורי הגיע לשיאו באנונימיזציה של האחריות. האנונימיות וההנחה, שהאחריות לאחרים מוטלת על הממשלה, יש בהן סכנה של שחרור האדם היחיד מלקיחת אחריות אישית לאחרים. במידה הולכת וגוברת נראה הדבר כאבסורד להעמיד פנים שמישהו בכלל אחראי באופן אישי.

### המנגנון של קבלת החלטות פוליטיות

טבעו של המנגנון הדמוקרטי של קבלת החלטות מתאים יותר לניהול האינטרסים של אדם לגבי חלוקה במשחק של סכום־אפס מאשר לפנייה להעדפות מוסריות, שמאמצים אותן מאחרי צעיף של אי־דיעה, לדוגמה. אף־על־פי שהמנגנון תומך עד גבול ידוע במוסר של עולם החיים, הוא נוטה לעבר קיום עצמאי בעולם המערכתי, שבו "השכן שלך" שוב אינו מופר כיצור אנושי כמוך; אלא נראה יותר כלקוח או כתלוי, ושבו חיים של אחריות משתנים והופכים להיות חיים המבוססים על ציפייה שה"אחרים" יעשו משהו:

"אי ההלימה בין מטרה מוסרית המונעת בידי צדק ובין המציאות של בוחרים וסוכנים מונעים בידי אינטרסים הניבה תוצאות שבוודאי ניתן היה לחזותן מראש בעזרת בדיקה מדעית זהירה יותר. כאשר הדינמיקות הפוליטיות המאפיינות את הדמוקרטיה המודרנית מקבלות כוח, אין זה מפתיע

ביטחון אישי, "יישור" ההכנסה במשך החיים, צמצום המתחים החברתיים, לכידות חברתית רבה יותר וכו'.

תוצאות אלה, הנובעות מכללים המעוגנים בחוקים ובתקנות - המספקות למרבית האזרחים סיבות טובות להישמע להם - תואמות במובן כלשהו את דרישות המינימום של המוסריות. מנקודת מבט זו מוסדותיה של מדינת הרווחה מחזקים את ההתייחסות והדאגה ל"אחר" בפרשנות החיים של האדם היחיד. לפיכך עד גבול ידוע מדינת הרווחה היא ניצחונן של האנושות ושל הציוריליזציה; אבל היא אינה חסרת בעיות.

מערכת אחת של בעיות המעוררת את הדיאלקטיקה החברתית של אנוכיות קשורה לעמדות האינדיווידואליות לגבי "עולם החיים" ולגבי העולם המערכתי. מערכת בעיות אחרת נובעת מן המנגנון הפוליטי עצמו.

### אחריות מערכתית

כאשר המדינה/המערכת נוטלת על עצמה את האחריות למה שאילולי כן היה אחריותי שלי, שוב אינני מרגיש שמוטלת עלי חובה כלפי אנשים ממשיים החיים במציאות. החובה היתה כתובה כדי שיצייתו לכללים, שתוכנם המוסרי הולך ונעלם. אדם מתפתה להתחמק מאחריות מופשטת ולא אישית.

נגישות אוניברסלית לגמלאות ולזכויות המובטחות בידי הממשלה בוודאי מבטאת חיזוק של הרגשת החובה כלפי זרים לגמרי. אבל בכך טמונה גם סכנה יסודית שאם האחריות לדאגה לאלה שאינני מכיר מוטלת על הממשלה, אזי אין זו הדאגה שלי. החובות כלפי אחרים שוננו והיו לחובה של בעלי תפקיד, כאשר תוך־כדי התהליך נחלשת האחריות האישית כלפי אחרים.

בעיניהם... מדיניות זו של להבטיח תמיד יותר ממה שהיריב מבטיח פירושה, שהדאגה אינה מותאמת לצורך ודבר זה בתורו עלול לרמוז, שהרוב התובע את קיום ההבטחות הופך להיות מקבלים פסיביים, שאינם מרגישים שהם חייבים לתרום, אלא רואים זאת כדבר מובן מאליו שהכל יינתן להם. הם מתפתחים למעמד של פרזיטים התובעים לחם ושעשועים - והם אכן מקבלים אותם." (Rhode, 1960).

רוהדה טען לפני 35 שנה, שהצמא לפריווילגיות בנות-השגה הוא כה חזק, עד שנסיבות בלתי צפויות מראש והשפעותיהם של המוסדות ל"הגנה חברתית" אימו להטביע את הציבור בבאר במשך שלושה עשורים.

### מנגנון ואידיאה

רוהדה מבחין בין האידיאה של מדינת הרווחה וערכיה מצד אחד ובין המציאות שלה מצד שני והוא טוען, שהמנגנון נוטה לנתק את עצמו מן האידיאה.

זו הסיבה להשערה, שלפיה מעבר לאותה נקודה - והבעיה היא שאיש אינו יודע היכן היא נקודה זו - שעד אליה ניתן לתאר את מדינת הרווחה כניצחונן של האנושיות ושל הדמוקרטיה, משתרע שטח מסוכן: המדינת הגועשת, מדינת הפרודיה המסבסדת, המדינה המפקחת.

הדיאלקטיקה החברתית של אנוכיות המשתמעת מכך פירושה מצד אחד חיזוק של הדרישות המינימליות של המוסריות, ומצד שני הפיתוי לנטוש את הנתיב הישר והבטוח. מתח זה מרשים עוד יותר כאשר מדינת הרווחה מקיפה את כל אזרחיה באופן אוניברסלי, כאשר הסדרי הרווחה מאורגנים בידי המגזר הציבורי ורק בידי, וכאשר

שמאמצים לתקן תוצאות כלכליות לכיוון של חלוקה שוויונית יותר הופכים להיות כיסוי למאמצים המונעים בידי אינטרסים להשיג יתרון חלוקתי. בחסות החלוקה-מחדש של מדינת הרווחה נתנה לנו הפוליטיקה המונעת בידי אינטרסנטים של הדמוקרטיה המודרנית את "המדינה הגועשת" (churning state), שאמנם יש בה חלוקה-מחדש, אבל במידה רבה אין לה קשר למטרות "הלגיטימיות" של מדינת הרווחה, ואשר נהפכה, באופן פחות או יותר גלוי, למשחק של סכום-שלילי בין קבוצות אינטרסים מתחרות." (Buchanan, 1991, p. 245).

החוקר הדני, פיטר פ' רוהדה (Peter P. Rohde), תיאר בצורה תמציתית עוד בשנת 1960 את הסיכון הטמון במדינת הרווחה. הוא ראה במדינה זו הסדר-מעבר בין תקופה קודמת, שהצטיינה בעוני יחסי ובאי-שוויון מוחלט, ובין תקופה בעתיד, שיהיה בה שפע מוחלט ושוויון יחסי. אולם, מדינת הרווחה במעבר נאלצה להתמודד עם איומים הן מצד ההיצע והן מצד הביקוש:

"... במשך שנים רבות התנהל בין המפלגות הפוליטיות של המדינות הדמו-קרטיות מירון, שבו התאמצו כל המפלגות לקנות את חסדו של ציבור הבוחרים בהבטחה להעניק לו עוד ועוד הטבות סוציאליות, כלומר - הרחבה מתמדת של מדינת הרווחה. התחרות על הבוחרים שבשוליים עלולה להשפיע בצורה שלילית על המאמצים להרחיב את הדאגה ולהפוך את המאמצים הללו לצורה של שוחד. ניתן לכנות השחתה זו של עצם האידיאה של מדינת הרווחה בשם 'מדינת שירות'... הנהנים ממדינת השירות אינם צריכים לחשוש משום צורה של כפייה, אלא להיפך, משום שקבלתם את השוחד הופכת אותם לאדוני המצב. הם יכולים לעורר ביום הבחירות תחרות בין המפלגות - שינסו למצוא חן

הגיתן לו הוא, שאחריות אינדיווידואלית מוחלפת באחריות ממשלתית.

---

### הדילמה שמציבים המספרים הגדולים

---

מעשיו של היחיד מתרחשים ב"קבוצה הגדולה", היא החברה בכללותה. לפיכך ה"אחרים" נעשים לא־אישיים, חסרי פנים. השכן מוסתר מאחורי גלימה של אנונימיות. בהקשר זה הדבר הרציונלי עבור האדם היחיד הוא לנהוג על־פי "הכללים הקטנים של הפיקחות", ולא להישמע לכללי המשחק, שמניחה מראש מדינת הרווחה. להישמע פירושו להיות טיפש. מוטב להתנהג באופנים הדומים למה שאדם סבור שהם התנהגותם של אחרים. אנו לכודים בדילמה של המספרים הגדולים, המתעוררת היכן שבני אדם פועלים בקבוצות גדולות עד כדי כך, שאין ביכולתנו לשלוט על ההתנהגות ועל הציות של אחרים לכללים. אנו מסנוורים, כך שאיננו מודים בכך שהמשחק נוגע "לך ולי". קשר שמטבעו הוא אישי והדדי נהפך לאינטראקציה בין יחיד לטבע (המערכת החברתית). ככל שבני אדם תלויים יותר זה בזה בגלל מעגל הולך ומתרחב תמיד של חובות, כך מתמעטים הקווים המנחים המקובלים לארגונו של קוד מוסרי, שבכווח להיות אחראי לחובות אלה.

---

### הסקיזופרַנְיָה של היחיד

---

היחיד אינו רואה זיקה בין הרומן הגדול של פרויקט מדינת הרווחה ובין הסיפור הקצר של חיי היומיום השגרתיים. הזיקה בין תשלומי מס להוצאות על גמלאות, שאין עליה עוררין ברמת המאקרו, אינה זוכה

מדינת הרווחה ממומנת במידה רבה רק בעזרת מיסוי כללי. מאפיינים אלה מעצימים את הלחץ על הלגיטימיות של מדינת הרווחה והם עושים אותה פגיעה. להיותה של מדינת הרווחה פגיעה יש כמה וכמה סיבות.

---

### המבוכה המוסרית של מדינת הרווחה

---

התפתחותם של מגזרי החינוך, הבריאות והחברה של מדינת הרווחה פירושה, שהמדינה הפכה להיות, במידה לא קטנה, הנושאת והמסדירה של החובה המוסרית, בלי שתהיה ברשותה הלשון המוסרית המעוגנת במרחב האינטימי והמשקפת את האחריות המוטלת על היחיד עצמו לעמוד בדרישה המתייחסת ל"אחרים". הלשון של מדינת הרווחה הופכת להיות משום כך לשון של זכויות ושל זכאויות, בעוד החובות הולכות ונעלמות. כאשר החשיבה במונחים של זכויות וזכאויות באה במקומה של חשיבה במונחים של חובות, הדבר משקף את חדירתה של הכלכלה לתוך הפוליטיקה ואת פלישתה של המדינה למרחב האינטימי. ההגמוניה הגוברת של הכלכלה הפוליטית שעבדה את הקוד המוסרי להנחות ולתחומי ההשפעה של השוק ושל המדינה. העובדה, שאנו נתונים תחת חובה מוסרית בחיינו החברתיים, מוחלפת באידיאה שיש לנו תביעה זה מזה הנובעת מהיותנו השחקנים הראשיים במנגנון הפוליטי. כאשר חובות מוסדרות באופן פוליטי, היחידים נוכחים לדעת, שחובות מתמלאות ללא מעורבות פעילה מצדם. זכויות וגמלאות מתבססות יותר ויותר כחלקים של התרבות ושל הפירוש לחיים, כך שהיחידים רואים את עצמם כנושאי הזכויות. הרגלים ונורמות משתנים עם הזמן. המובן של הקוד המוסרי והפירוש

אוניברסלית בלי להחליש את הבסיס של מדינת הרווחה. זוהי תביעה מהתנהגותו של כל יחיד שאם ה"אחרים" יתנהגו גם הם כמוהו, יהיה בכך כדי להבטיח את כושר עמידתה של מדינת הרווחה. אולם דרישה זו להתנהגות מוסרית מקבלת רק תמיכה חלשה מן התמריצים הכלכליים של השוק ושל המנגנון הפוליטי. ואם ממירים נורמות חברתיות בתמריצים כלכליים כקווים-מנחים להתנהגות נאותה, יש לזכור שבקבוצה גדולה קשה לפתח נורמות ולקיים אותן.

הבעיה העיקרית היא, שבחיי היומיום שלנו אין דבר המעורר אותנו או המאלץ אותנו "לחשוב מה צריך לעשות", תוך התחשבות בשברירותם של ההסדרים של מדינת הרווחה. נעשינו אנונימיים בתלות ההדדית שלנו ומעורבים במשחק נגד "המערכת". את מקומו של "אָהב את שכנך" תפס משחק חתול ועכבר עם הרשויות. להפיק תועלת בעזרת פיקחות על חשבון "המערכת" נחשב ניצול של יצור אנונימי ובוודאי שאינו נתפס כניצול של עמיתינו המוכרים לנו.

דרך מחשבה זו פירושה, שלא ניתן להפריד לחלוטין בין נושא הלגיטימיות לנושא ההסתגלות לשם הישרדות, מאחר שחֶסֶר במישור הלגיטימיות לעתים קרובות מצביע גם על ליקויים במבנה. השאלה המעניינת עבור הכלכלה, מדע המדינה והפילוסופיה החברתית היא, האם מדינת הרווחה שאנו רגילים אליה נוטה מטבעה ליצור אשליות אצל בני אדם, והאם ניתן לצמצם אשליות אלה בעזרת עיצוב שונה של ההסדרים החברתיים, כולל המבנה המוסדי של הביטחון הסוציאלי.

מדינת הרווחה מעלה, מעצם טבעה, תביעה לריסון-עצמי ובו־זמנית לנדיבות - אשר יחידים רציונליים אינם מסוגלים לעמוד בה. אנו תומכים במדינת הרווחה באופן

להכרה מצד היחיד, אם המימון נשען על מיסוי כללי.

לקבל גימלה ולשלם עבורה נתפסים כשתי תופעות נפרדות. היחיד גם רואה את עצמו בתפקיד של משלם מס ומצדד בהפחתות מס. אותו יחיד רואה את עצמו כנהנה מגמלאות ומצדד בהעלאת רמת הגמלאות. אין כל מנגנון הקושר זו לזו את רמת המאקרו ואת רמת המיקרו. הדבר נעשה בעייתי עוד יותר כאשר נותנים את הדעת על התיאוריה של בחירת הציבור, לפיה שילוב של גמלאות ספציפיות ושל מסים כלליים פירושו אֶ-סימטריה יסודית בקבלת החלטות פוליטיות. אֶ-סימטריה זו יוצרת לחץ חזק להתרחבות נמשכת של ההוצאה הממשלתית, ונטייה זו בולטת על רקע טבען של ההחלטות הרצופות על הוצאה. אֶ-סימטריה פירושה, שהתאמות בביטחון הסוציאלי, במובנן הרחב ביותר, הן גמישות מאוד כלפי הגמלאות הגדולות, אך מאוד לא גמישות ולא נוחות לשינוי כשמדובר בצמצומן.

מדינת הרווחה - לפחות מן הסוג הקיים בדנמרק - מניחה מראש, שהמקבלים המידיים, שברור שמטרידה אותם מספיקותן של הגמלאות, צריכים לתת את דעתם גם על ההשלכות של המספיקות על היעילות של הכלכלה, על העלויות של המשאבים ועל הנטל הכלכלי; כמו־כן, המשלמים הישירים צריכים לזכור, שבתקופות קודמות הם נמנו עם קבוצת מקבלי הגמלאות ושבתקופות העתידות לכוא הם עלולים לשוב ולהיות תלויים. לפיכך, עליהם לגלות דאגה נאותה לקשיש, לחולה, למוגבל, למוכטל, לדחוי וכו'.

זכויות וחובות, צניעות ונדיבות, נכונות לשלם וריסון השימוש, חייבים להיות ארוגים יחד באופן הדוק, אם רוצים שמדינת הרווחה תוכל להתקיים. כל אחד חייב להתנהג כך, שניתן יהיה להכליל את התנהגותו ולעשותה

מינהל והמומחים של המערכת. מדינת הרווחה נתונה במעגל קסמים, שמציינת אותו דינמיקה מסוכנת.

אם לא מזכירים לנו ברזמנית את התפקידים המשתנים שלנו כמשלמים וכמקבלי גמלאות, אנו מתנהגים לסירוגין פעם בתפקיד אחד ופעם בשני. אנחנו, כל אחד בפני עצמו, סכיזופרניים. כולם מתנהגים באופן דומה למה שכולם מאמינים שהיא ההתנהגות של ה"אחרים". אי רצון לשלם מאפיין את המשלמים ורצון לצבור נכסים מאפיין את מקבלי הגמלאות הפוטנציאליים, מפני שהאדם היחיד אינו מכיר בכך, שאי רצונו לשלם או נטייתו הרכושנית באים על חשבון שכנו, ושאי הרצון לשלם ויצר הרכושנות של השכן באים על חשבון כל פרט אחר. הגימלה של האחד היא חשבון המס של השני, או, לעתים קרובות, חשבון המס של אותו אדם עצמו.

סכיזופרני ביום הבחירות (ובסקרי דעת-קהל), אבל בחיי היומיום אנו מתנהגים על-פי שני התפקידים הנפרדים שלנו כמשלמים וכמקבלי גמלאות.

"רק לאזרחים מעטים יש מוטיבציה לגלות נאמנות ואי-אנוכיות במובנים אלה. הרוב רואים בכך רק גילוי מובהק של אי יכולתן של הרשויות הציבוריות. והמסקנה הרציונלית היא, כנראה, לא להפגין סולידריות באמצעות הימנעות מניצול המערכת, אלא להיפך, להתנהג כמו האחרים. הכללים הם אותם כללים בשביל כולם. ואם כל אחד מנצל את המערכת באותה מידה, איש איננו מרומה, חוץ מן הטיפשים והתמימים, כמובן. אבל האם לא יהיו האחרונים מרומים תמיד? אזרחים רבים טוענים ברוח זו. ככל שהתהליך מתפתח, גדל מספרם. וכאשר, בסופו של דבר, נשארים רק הטיפשים והתמימים, המערכת מתפוצצת." (Andersen, 1984, p. 192)

### הפיכות התפקידים

בני אדם נלכדים לעתים קרובות במלכודת התלות. אין בכוחם להימלט בכוחות עצמם מאבטלה או מתלות בתשלומי העברה. במידה רבה אותם בני אדם נחשפים לתלות ואף נכלאים בה. נוצר קיטוב שמשתמע ממנו סיכון של סיווג האוכלוסייה על-פי הפרשנות העממית של המציאות ל"הם" ול"אנחנו". נשכחת לגמרי העובדה, שרובנו מחליפים מפעם לפעם את תפקידינו. פירוש הדבר, שעוסקים פחות ב"לחשוב מה לעשות": האם לגלות נדיבות בהיותנו המשלמים, או ריסון בהיותנו המקבלים.

בהקשר זה נוכל לחזור לקו המחשבה של לוגקסטרופ, ש"אָהב את שכנך" נכתב כעיקרון או כאידיאה. לעשות שימוש באידיאה אינו מניח מראש לא את קיומה של אהבה ולא

העלמת הכנסות, התחמקות ממס, הסתכנות מוסרית, רמאות גלויה, הונאת הביטוח, כלכלת השוק השחור וכדומה הם כעת מעשים של יומיום. שיעורים גבוהים של מס שולי וגמלאות נדיבות - שהם פועל-יוצא של התנהגותנו במנגנון הפוליטי - עולים בקנה אחד עם הקוד המוסרי או עם ההסדר שמדינת הרווחה מניחה מראש שהוא יקר יותר. דומה, שרמת גבוהה יותר של מס מעודדת פחות את רגש החובה כלפי מי שאיננו מכירים, ומעודדת יותר את ההרגשה, שהעלויות הנתפסות והממשיות עשו את האופציה של "נסיעה על חשבון אחרים" מושכת יותר עבור אלה היכולים לנצל אותה. מתירו של הציות לקוד המוסרי עלה. כתוצאה מכך, פחת הביקוש. שינויים אַנדוֹגֵנִים בהרגלים, בנורמות ובהתנהגות מתפתחים עם הזמן לא רק אצל מקבלי גמלאות פוטנציאליים, אלא גם אצל אנשי

של עצמם ואינם מסוגלים ליצור מחדש, בחוזק הנדרש, את הנחות היסוד המוסריות שלהם: שאלה שיש להם כיסוי ביטוחי על-פי תחושת האחוריות שלהם ושקיימת תרבות שבה אנו מבטיחים את צורכי היסוד ומארגנים את חייו שלנו." (Koslowski, 1997, p. 337).

"אי אפשר להבטיח רק באמצעות החוק והעונשים שלו שהעמדות והמנהגים המוסריים, שקיומם הונח מראש כתנאי לכך שהביטוח הסוציאלי יוכל לפעול אכן יתקיימו. המדינה החברתית, או מדינת הרווחה, מניחה מראש שקיימת תרבות של ניהול חיים, שבו מודע ליחיד האופן שבו הוא או היא מנהלים את חייהם והמבטיח דברים בסיסיים לעתיד. היא מניחה מראש שקיימות תרבות ומוסריות, שלפיהן היחיד אחראי לחייו ומארגן אותם. אולם המדיניות החברתית איננה יכולה ליצור תנאים כאלה ולקיים אותם באמצעות ארגון וניהול טכנוקרטיים בלבד." (Koslowski, 1997, p. 347).

"מדיניות חברתית מודרנית, המותאמת באופן בלעדי לטכנולוגיה חברתית, התעלמה מן ההנחות המוסריות והתרבותיות המוקדמות של המדינה שהודגשה בתיאור ריה חברתית הפוסט-מודרנית שהותאמה למוסר ולתרבות. היא הניחה מראש וקיבלה כדבר מובן מאליו, את התנאים התרבותיים הדרושים להבטחת קיומנו במלואו - תנאים אלה הם התרבות שבה היחיד דואג לעצמו ומנהל את חייו באופן אחראי. אולם תנאים אלה אינם מתקיימים מעצמם, אלא הם מניחים מראש את קיומה של תרבות עבור האופן שבו אנו בוחרים לנהל את חייו, תרבות שצריך לשמור עליה ולטפחה והחייבת להיות רצויה לבני האדם החיים לפיה." (Koslowski, 1997, p. 348).

עתידה של מדינת הרווחה תלוי רק במידה

שכן כלשהו. אבל מה שנותר הוא יכולת ההפיכות של התפקידים, כמו שזה מובע בכלל הזהב: מה שהיית רוצה שחבריך יעשו למענך (דהיינו אילו היית במקומם), עליך לעשות למענם. ה"אילו היית במקומם" המשתמע הוא אלמנט של דמיון, ואילו "עליך לעשות למענם" הוא ההישג.

"הפיכת אָהב את שכנך מהישג לאידיאה מניחה מראש, שההישג כולל בתוכו את מרכיב הדמיון, כלומר את היכולת להיפוך התפקידים. אולם הפעולות שמחולל היפוך התפקידים הן שונות. ההישג פירושו מעשים הנעשים ביחס של פנים-אל-פנים, ואילו כשמדובר באידיאה, זוהי פעילות שהנושא שלה הוא הסדר החברתי." (Løgstrup, 1996, p. 53).

אולם הבעיה היא, שההסדרים המוסדיים, המלכודות והקיטוב כמו פורסים צעיף על היפוך התפקידים.

## האם לפנינו בעיה תרבותית?

מדינת הרווחה היא פגיעה משום שהתנאים שהוזכרו לעיל משנים בהדרגה את התרבות. האיום על המשך קיומה של מדינת הרווחה בטווח הארוך הוא כמידה רבה בעיה של התרבות יותר מאשר בעיה של כסף.

"המשבר במדינה החברתית (כלומר, במדינת הרווחה) הוא מעל לכל משבר בהנחות היסוד המוסריות והתרבותיות של מדיניות הביטוח הסוציאלי. מדיניות חברתית, המותאמת לטכנולוגיה חברתית העריכה הערכת חָסר את התנאים התרבותיים והחברתיים הדרושים להספקת ביטחון סוציאלי. היום הולך ומתגלה, שמוסדותיה של חברת הרווחה, שהוקמו כמוסדות חברתיים-טכניים פונקציונליים, חותרים תחת היסודות המוסריים-תרבותיים



---

## חזות קשה

---

המחשבות שלעיל נושאות אופי של רשימה של נבואות שחורות. הן אינן מלוות ב"עובדות אמפיריות קשות", שמדעי החברה המודרניים מעדיפים. אין זה קל להוכיח באופן משכנע ובעזרת שיטות מקובלות עד כמה סביר שהלגיטימיות של מדינת החברה מונחת על כף המאזניים, אולם אם נמתין עד שתימצא "הוכחה" ניצחת לכך שאכן חל שינוי, בדרך כלל יהיה מאוחר מדי להתערב. איש אינו יכול להקיף את תקופתו. וכאשר ה"הוכחה" תהיה זמינה, ההווה כבר יהיה לעבר. אז כבר יהיה כמובן מאוחר מדי. לפיכך יש צורך לתת את הדעת לסכנות המאיימות על מדינת הרווחה, גם אם יהיה נחוץ לבסס את ההרהורים על התרשמיות ועל חששות. אם לא נישמר מפני דינמיקה מסוכנת, קיימת סכנה שמדינת הרווחה תכרסם את היסודות של עצמה.

מעטה בשאלה האם ניתן יהיה לממן אותה. הנטייה לחשוב במונחים של "הם" ו"אנחנו", "אני" ו"האחרים", "אני" ו"המערכת" עלולים לא רק לגרום עבור היחיד בעיה של רווחה, אלא כרוכה בכך גם היחלשות של הלכידות החברתית, ותהיה הגדרתה קשה ככל שתהיה. נורמות חדשות הולכות ומתפתחות. דבר זה יוצר בעיה חברתית של קבלה ולגיטימיות. התחמקות מתשלום מס, העלמת הכנסות, הכלכלה השחורה, הימור מוסרי, רמאות גלויה וכו' הם רק קצה הקרחון. הסכנה היסודית טמונה בהסדרים המעודדים פסיביות ותלות, המשפיעים על המנטליות של האוכלוסייה והיוצרים דינמיקה מסוכנת, המשנה בהדרגה את התרבות. בימים עברו בני אדם היו מעוגנים בתרבות שבה הם חיו. היום היחידים נתפסים במידה גוברת והולכת כצרכנים וכמצביעים, בעוד שתפקידם כסוכנים של מוסר מקבל משקל קטן והולך.

---

## ביבליוגרפיה

---

- Andersen, B.R. (1984), *Kan vi bevare Velfærdsstaten?*, Copenhagen: Amtskommunernes og Kommunernes Forskiningsinstitut.
- Buchanan, J.M. (1991), *The Economics and Ethics of Constitutional Order*, Ann Arbor, Mich.: The University of Michigan Press.
- Gouldner, A.W. (1973), *For Sociology*, London: Lane Publishers.
- Klawonn, E. (1996), *Udkast til en teori om moralens grundlag*, Odense: Odense University Press.
- Koslowski, P. and Føllesdal, A. (1997), *Restructuring the Welfare State*, Berlin, Heidelberg, New York: Springer Verlag.
- Løgstrup, K.E. (1956), *Den Ethiske Fordring*, Copenhagen: Gyldendals Forlag.
- Løgstrup, K.E. (1978), *Skabelse og Tilintetgørelse, Metafysik IV*, Copenhagen: Gyldendals Forlag.
- Løgstrup, K.E. (1996), *Ethiske Begreber og problemer*, Copenhagen: Gyldendals Forlag.
- Petersen, J.H. (1996), *Vandringer i Velfærdsstaten*, Odense: Odense University Press.
- Rawls, J. (1972), *A Theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Rhode, P. (1960), "Velfærdsstat og Åndsliv", *Perspektiv*, 8: 5-12.

# תמריצים במדינת הרווחה: לקראת איזון חדש בין יעילות לצדק חברתי

מאת פיליפ ר' דה יונג<sup>1</sup>

לארבע חמישיות מן השונות בין המדינות בסך הכל בממוצע הן החלק העיקרי של תשלומי ההעברה גם במדינות שההוצאה בהן נמוכה וגם באלה שההוצאה בהן גבוהה (שם, עמ' 152);

(2) בהוצאה הציבורית, ההסדרים הקיימים לכיסוי היבטים שונים של "אי-כושר לעבוד (כגון: נכות, מחלה, ...) פגיעה בעבודה וחולי תעסוקתי הם גורם חשוב במיוחד בקביעת ההבדלים (...). המבנה הדמוגרפי ומאפייני הסיכון של האוכלוסייה נראים פחות חשובים מבחינת ההבדלים בין המדינות בתחום ההוצאה." (עמ' 158). מממצאים אלה משתמע, שיש בכוחם של מאפיינים מוסדיים לגרום במידה רבה הבדלים בינלאומיים בהוצאה על רווחה חברתית. היקף הכיסוי הביטחי ותנאי הזכאות לגמלה מגדירים את מבני התמריצים, המניעים את אלה המעורבים בכיצוע הביטוחים החברתיים - עובדים, מעסיקים, אנשי מינהל ואחרים.

מאמר זה עוסק בתמריצים שיוצרות תוכניות הרווחה החברתית. הוא פותח בתיאור התוצאות המזיקות של תכנון לא

## מבוא

מחקר של הארגון לפיתוח ולשיתוף פעולה כלכלי (OECD), שנערך לאחרונה, משווה את ההוצאה הציבורית על גמלאות כספיות המשולמות לאוכלוסייה בגיל העבודה ב-22 מדינות. בשנת 1992 ההוצאה, כאחוז מן התמ"ג, נעה מ-1.2% ביפן ל-3.2% בארצות-הברית, ל-7% בצרפת ובקנדה ועד לכמעט 13% בפינלנד ובהולנד (MacFarlan and Oxley, 1996). חלק מהבדלים אלה נובע מהבדלים בהגדרות, כגון דרך הטיפול במס המוטל על גמלאות. אולם חלק גדול יותר מהם ניתן להסביר בהבדלים בכללי הזכאות, באופן יישומם של כללים אלה ובטיב התמהיל הציבורי-פרטי במימוןן של תוכניות הגמלאות.

שתי תכונות משותפות למדינות אלה ראיות לציון מיוחד:

(1) "תשלומי ההעברה הקשורים לביטוח סוציאלי הם חלק הארי של כלל העברות ההכנסה. הם תופסים שני שלישים מכל תשלומי ההעברה בכל המדינות ואחראים

\* האוניברסיטה על שם אַנסמוס, רוטרדם, ומכון א"מ מאירס ללימוד החוק, אוניברסיטת לידן, הולנד.

כיום מקובל מאוד להניח, שמערכות המשלמות גמלאות משפיעות על התנהגותם של המשתתפים בכוח העבודה:

- "הן מפחיתות את נכונותם לעבוד של אלה שמקבלים גמלאות להבטחת הכנסה שזמינותן אפשרית לזמן ממושך, כגון דמי אבטלה וקצבות נכות;

- הן מחלישות את התמריץ להשקיע בחיפוש עבודה.

- הן שוחקות את התמריץ, למי שיש לו מקום עבודה, להיות חרוץ ולהתאמץ, שכן תוכניות ההעברה הציבוריות מבטיחות הכנסה במקרה של אובדן מקום העבודה, בעוד שהמסים הנגבים לשם כיסוי עלותה של ההכנסה המובטחת מפחיתים את התשואה הנקייה לעבודה." (Haveman, 1996, pp. 10-11).

בדומה לכך, הסדרי הרווחה הסוציאלית משנים גם את האופן שבו מעסיקים מנהלים את עסקיהם. כאשר עלות העבודה שאיננה בבחינת שכר מועלית כדי לממן גמלאות, או כשהשכר הגולמי עולה כדי לפצות את השכירים על הפגיעה בשכרם הנקי הנובעת מן ההפרשה לדמי ביטוח סוציאלי, דרישת הפריזן בייצור גדלה, והביקוש לעבודה (בייחוד בשכר נמוך ועבודה לא מיומנת) פוחת. מחוץ להשפעות מצרפיות אלה, התנהגות המיקרו של מעסיקים עלולה להשתנות אף היא, שכן הם עשויים למצוא דרכי מילוט, הממומנות באופן קולקטיבי, כחלופה לתהליכי פיטורין יקרים התובעים זמן רב ולתשלום פיצויי פיטורין.

נוסף על כך, יש צד שלישי גדול ומגוון, שהוא בעל עניין בהסדרי מדינת הרווחה. הוא כולל את "שומרי-הסף" של הביטוח הסוציאלי ושל תוכניות הסיוע הסוציאליות, הקובעים את תנאי הזכאות לגמלה ואת שירותי השיקום או השירותים לחיפוש עבודה; אנשי מקצוע, שהכנסתם נובעת

מספיק של מדינת הרווחה. אבל, שינוי התכנון כדי לשפר את מבנה התמריצים, עלולים להביא להפסד היתרונות של מדינת הרווחה. גישה מאוזנת דורשת אפוא לטפל במה שניתן לכנות בשם יעילות של צדק חברתי. דבר זה ייעשה בפרק השלישי. הפרק הרביעי מתמקד בסיכון המוסרי (moral hazard) כמושג האנליטי המרכזי באבחון בעיות התמרוץ, שמהן סובלות תוכניות ההעברה המיועדות לגיל העבודה במדינות אחדות יותר מאשר מדינות אחרות, כפי שניתן לראות במחקר של ה-OECD שנוכר לעיל. הפרק החמישי מסכם את האמור.

ניתן לחלק כל קבוצת תוכניות של מדינת רווחה לשני חלקים: החלק האחד כולל תוכניות שיש בהן סיכון מוסרי-התנהגותי פוטנציאלי, כגון ביטוח בריאות, מחלה, אבטלה ונכות; החלק השני כולל תוכניות שיש בהן סיכונים דמוגרפיים, כגון קצבות זיקנה ושארים ושבהן הסיכון המוסרי זניח. מאמר זה יעסוק אפוא רק בסוג הסיכונים הראשון, למרות העובדה שתמריצים עשויים למלא תפקיד גם בתכנון ביטוחים המכסים סיכונים מן הסוג השני. לפיכך, מאחר שמאמר זה עוסק בסיכון המוסרי כמושג המרכזי, הוא מוגבל בטיפולו בתמריצים יחד עם זאת, הוא מנסה להתמקד באותו חלק של מדינת הרווחה שבו יש בכוחם של שיפורים במבנה התמריצים להשיג את התמורה הנקייה הגדולה ביותר.

## השפעות שליליות

ההנחה, שתמריצים הם חשובים היא נקודת המוצא של כל ניתוח כלכלי של התנהגות אנושית. בהקשר של גמלאות כספיות, הניתוח הכלכלי בדרך כלל מוביל לפירוט של השפעותיהן השליליות על ההתנהגות.

גל חדש של העלאה בשיעורי דמי הביטוח, בעלות העבודה ובדרישות הפריון.

כוחות אקזוגניים נוספים, כלכליים או מוסדיים, עשויים גם הם להפעיל מלכודת זו. כך לדוגמה, גידול בתעסוקה עשוי להצטמצם עקב תנודות מחזוריות, שינויים טכנולוגיים מבניים או תחרות בינלאומית גוברת. וחשוב מזה, התוצאות המזיקות של מנגנון זה עלולות להתחזק כאשר היקף הגמלאות גדל כתוצאה מעלייה במידת הנדיבות של תוכנית או הנגישות אליה.

מאז שנות ה־70 המוקדמות מדינות הרווחה האירופיות סובלות ממלכודת הביטחון הסוציאלי. בעת המיתון העמוק של שנת 1982 נעשו המדינאים ערים להשפעותיה ההרסניות. אבל אז כבר נהפכה מדינת הרווחה ל"מדינת זכאות", שבה לאזרחים יש אינטרסים משוריינים חזקים. התוצאות היו הרסניות: מסים על תשלומי שכר של המעסיקים היקשו מאוד על העסקה משתלמת של עובדים בעלי פרוץ נמוך; מקומות העבודה שלהם הועברו לשוק הלא־רשמי, או למדינות שבהן השכר נמוך. בהולנד, למשל, מספר גדול של צעדים לעידוד תעסוקה - גמלאות חלקיות, סובסידיות לשכר, הגנה על מקום העבודה - שכולם יועדו במפורש לעובדים מוגבלים, הוכיחו את עצמם כבלתי יעילים לחלוטין. כל עוד היה עודף היצע של עובדים מחליפים מיומנים במצב בריאות תקין, המעסיקים לא הביעו עניין להשתמש בסובסידיות אלה. בדומה לזה, שכירים מיותרים שיכלו להשיג בנקל זכאות לקצבות נכות בדרך כלל העדיפו פרישה מוקדמת עם גמלאות נכות על־פני סיכוני ההשתתפות בכוח העבודה.

השימוש הלא נאות בקצבות נכות, כמו

מהעסקה במערכות מדינת הרווחה; פוליטיקאים ועובדי המגזר הציבורי השואבים כוח פוליטי אם מהגדלת רמת הגמלאות או מהפחתת נטל המס.

למערכת התמריצים שבתוכה פועלים כל הגורמים האלה, יש השפעה מכרעת על יציבותה לטווח ארוך של מדינת הרווחה. ניסיוןן של מדינות רווחה אירופיות מלמד, שקיומן נתון בסכנה בגלל מספר סוגים של דינמיקות הרסניות - שכולן מונעות ממערכות תמריצים לא הולמים.

סוג אי־היציבות הראשון הוא קשר מקורר־כלכלי, שניתן לכנותו בשם "מלכודת הביטחון הסוציאלי" (Van Praag and Halberstadt, 1980). מלכודת זו נכנסת לפעולה כתוצאה מהלם אקזוגני, כמו, למשל, עלייה תלולה בהיצע העבודה - כפי שקרה בעבר בעקבות הצטרפות ילדי גל הילודה הגדול לשוק העבודה בשנות ה־70 המוקדמות, וירידת התעסוקה עקב משבר הנפט ב־1973. כתוצאה מכך גדלו גם האבטלה הרשמית וגם מספר העובדים המיותרים בכוח העבודה המבוגר יותר, שהסתתרו מאחורי רישומים של נכות ופרישה מוקדמת.<sup>1</sup>

גידול חד בהיקף מקבלי הגמלאות מחייב קביעת שיעורים גבוהים יותר של דמי ביטוח; אך כאשר שיעורים גבוהים אלה מכבידים על תשלום השכר של המעסיקים, יש צורך לפצות עליהם בפריון גדול יותר. דרישות הפריון עולות, מספר העובדים בשוליים שאינם ניתנים להעסקה גדל. אלה יחפשו לעצמם הגנה בתוכניות אבטלה ונכות, או שמעסיקהם יאלצו אותם לעשות זאת. בכך יגדל היקף מקבלי הגמלאות, תוך שהוא מזין

1. הנתונים שמביאים אארטס ואחרים (Aarts et al., 1996) בלוח מס' 1 מראים, כיצד תפחו בשנים 1970-1975 רשימות הנכות בהולנד וכשוודיה ואף בארצות־הברית בתגובה לאיום של אבטלה (רשמית) מסיבית.

אחדות היא שרירותית ורק משרתת אינטרסים אישיים. בדומה לכך, הדינמיקה הראשונה מובילה לכך, שקבוצה גדולה למדי של אנשים בגיל העבודה, המקבלים גמלאות ארוכות מועד, תלויה במספר הולך ופוחת של משלמי דמי ביטוח. מלכודת שנייה היא אפוא כלכלית-פוליטית כמו שמתארים אותה פירסון וטָבֵּלִינִי (Persson and Tabellini, 1994). האחרונים טוענים, שאם המצביע הממוצע הופך להיות ממשלם (נקי) של דמי ביטוח למדינת הרווחה למקבל (נקי) ממנה, הרוב הפוליטי יצביע עבור מדיניות, שמקדמת חלוקה מחדש של ההכנסות על חשבון צמיחה כלכלית. לאחר מהפך זה ניצחון בבחירות אפשרי רק עם דגל החלוקה מחדש, דבר המחזק עוד את מעמד המקבל (הנקי) של המצביע הממוצע. תוצאתו של מנגנון זה היא חלוקה שוויונית יותר של ההכנסות שלאחר מסים ותשלומי העברה, אך של חלוקה לא שוויונית יותר של ההכנסות (ראשוניות) שלפני מסים ותשלומי העברה.

מלכודת שלישית נוצרת עקב התנהגות מעסיקים בתחום שכירת עובדים ופיטוריהם וזאת התנהגות ההתפתרות של העובדים (Saint-Paul, 1995). אם, כתוצאה מתקנות ההגנה על מקום העבודה עלות הפיטורין גבוהה, יש למעסיקים תמריץ להישען על עזיבה מרצון במקום על פיטורים כדי לצמצם את כוח העבודה. דבר זה הופך את הביקוש לעובדים לפונקציה עולה של מספר ההתפתרויות. אך ההתפתרויות ממקום עבודה הן מעטות כאשר האבטלה גבוהה והסבירות למצוא מקום עבודה אחר נמוכה. במודל כזה, ירידה אקזוגנית בביקוש לעובדים בעקבות הלם מקרו-כלכלי או שפל מחזורי להקטנת

היו דמי אבטלה או פרישה מוקדמת נדיבים, הוקל לאחר שניתנה לנציגי העובדים והמעסיקים האחריות לניהול הביטוחים הסוציאליים. אך לעצמאות הניהולית שלהם לא היתה מקבילה בצורת אחריות כספית, מכיוון שהיה באפשרותם להעביר את הפירות הפיננסיים של מדיניותם הליברלית לקופות מרכזיות, שגם אותן ניהלו נציגי המעסיקים והעובדים, שיכלו לחשב שיעורים אחידים של דמי הביטוח על בסיס שוטף.

התוצאה היתה אבטלה מסיבית לטווח ארוך, חלקה חבויה מאחורי נכות או פרישה מוקדמת.<sup>2</sup> למרות קיצוצים בשיעורי דמי הביטוח הסטטוטוריים, אשר תוקנו ברוב המקרים באמצעות תוספות שהושגו במשא ומתן קיבוצי, הגמלאות האפקטיביות נשמרו ברמות גבוהות, יחסית, מפני שלא נמצאו חלופות פוליטיות ניתנות ליישום. בדומה לכך, למרות שינויים בכיוון של החמרת קריטריוני הזכאות, הנהלים האדמיניסטרטיביים של הענקה גמישה של גמלאות נמשכו פחות או יותר כשהיו.

בסיכום, עד שנות ה-90 נכשלו הניסיונות לחסל את מלכודת הביטחון הסוציאלי. הסיכוי לגידול נוסף בהיקף קצבות הנכות והזיקנה עקב הזדקנות האוכלוסייה, במצורף עם הצורך הפיסקלי לצמצם את גירעונות התקציב ועם התגברות התחרות הבינלאומית, עוררו מודעות נוקבת לכך, שמדינת הרווחה נקלעה למשבר ושיש לנקוט צעדים דרסטיים יותר.

למשבר זה יש גם מימד סוציולוגי: הסולידריות בין עובדים למקבלי גמלאות ובין הדורות העוקבים, שעליה מבוססת תוכניותיה של מדינת הרווחה, נשחקת כאשר אנשים חשים, שחוקצאה של גמלאות

2. ב-1994 שיעור האבטלה הרגיל של ה-OECD המתייחס להולנד היה 7%. לפי הגדרת אבטלה נרחבת על-פי ה-OECD, שיעור האבטלה בהולנד כולל נכות ופרישה מוקדמת, היה 27% (OECD, 1994, p. 63).

אבל כאשר הביטוח מסופק מכוח השתתפות חובה - לפי חוק - בכפוף לחוזה ביטוח סוציאלי אחיד, בניגוד לביטוח פרטי התפור בהתאם למאפייני הסיכון של היחיד, חלה פגיעה ברווחת הפרט אם החוזה הסטטוטורי סוטה מזה שבו היה אדם בוחר בהעדר כפייה.<sup>4</sup>

מצד שני, ביטוח סוציאלי חובה מספק ביטחון במידה ששווקים פרטיים נכשלים לספקו. כשל שוקי הביטוח הפרטי לכסות סיכונים הכנסה ובריאות באופן קביל מבחינה חברתית קשור לשני מאפיינים כלליים שלהם: גודל וניחנות לחיזוי מראש. כך, לדוגמה, כיסוי סיכונים שלובים זה בזה, כגון אלה הקשורים לאבטלה או לאינפלציה, הם גם הן לא ניתנים לחיזוי וגם מסיביים, ולפיכך אינם ניתנים לביטוח באופן פרטי. כיסוי אוניברסלי של סיכונים הקשורים לבריאות, כגון הסיכון של גרימת עלויות יתר של טיפול רפואי, או הסיכון של איבוד הכושר להשתכר עקב נכות, יכול להיות מסופק רק באמצעות ביטוח סוציאלי. מטעמים ברורים, בני אדם הזקוקים לטיפול מתמיד, החולים הכרוניים או המוגבלים מלידה אינם ניתנים לביטוח באמצעות השוק הפרטי.

שווקים פרטיים צפויים להיכשל גם בגלל ברירה שלילית (adverse selection) וסיכון מוסרי (moral hazard). שתי תופעות ידועות היטב אלה נובעות מאפשרות מוגבלת לחזות נזקים מבוטחים בגלל העדר מידע מצדו של המבטח על התנהגות הסיכון של הלקוחות הנוכחיים, או הצפויים. אם

ההתפטרות מרצון וכתוצאה מכך - לירידה אנדרוגנית בביקוש לעובדים.

בקובעו שיש קשר סיבתי בין הגנה על מקום עבודה ובין התקיימותה של אבטלה גבוהה מתמשכת, מודל זה עשוי לתרום להבנת המצב הנוכחי במדינה כמו צרפת. אבל אופיו החלקי גלוי לעין. כאשר עלות הפיטורין גבוהה יש למעסיקים אמצעים אחרים מאשר הישענות פסיבית על התפטרות מרצון של העובדים. הם יכולים להשתמש בביטוח נכות או בתוכניות מסובסדות, לא־אקטואריות, של פרישה מוקדמת כדי להיפטר מעובדים מיותרים ולמנוע הוצאות על פיטורים. דבר זה מחזיר אותנו למעגל הקסמים הראשון - מלכודת הביטחון הסוציאלי - ומראה כיצד מלכודות אלה ואחרות פועלות זו על זו כדי לערער את יציבותה של מדינת הרווחה.<sup>3</sup>

## היעילות של צדק חברתי

כלי הניתוח המצביעים על ההשפעות השליליות של מדינת הרווחה יכולים לשמש גם כדי לציין את השפעותיה החיוביות. ראשית, מכיוון שכמעט כל אחד חושש מן הסיכון שיאבד את מקור פרנסתו בגלל מחלה, נכות, זיקנה, מוות או אבטלה, ביטוח כנגד אובדן הכנסה יוצר עודף אשר פָּר מכנה אותו בשם "הערך של הוודאות" (Barr, 1993). לפיכך, ביטוח מרצון מניב תמורה חד־משמעית, או במילים אחרות, עומד במבחן היעילות של פֶּארֶטו (Pareto).

3. דרך נוספת של מעסיקים לעקוף את התקנות ואת הזכויות המרכיבות את מדינת הרווחה, אשר נעשית סופר־לרית יותר ויותר, היא להשתמש בחוזי עבודה גמישים. דבר זה מעורר את השאלה, כיצד צריכות מערכותיה של מדינת הרווחה להשתנות על מנת להסתגל להסדרים גמישים מסוג זה.

4. אילו התוספת לרווחה המצרפית של הנהנים מתחזה הביטוח הסוציאלי האחד היתה גדולה מהפסד הרווחה המצרפי, המרוויחים היו יכולים לפצות את הנפגעים והחזה עדיין היה יעיל כמובן של Hicks-Kaldor. לשם המחשה אמפירית ראה: Aarts and de Jong, 1996.

בדומה לאסונות טבע כגון שטפונות והוריקנים, או מגפות, כמו איידס. אסונות מסוג זה אינם ניתנים לחיזוי, ולפיכך קופות פרטיות אינן יכולות לכסות אותם כשהם מתרחשים. שלישית, מבטחים פרטיים נרתעים מלהציע פוליסות ביטוח, (1) המכסות נזקים הניתנים להשפעה מהתנהגות המבוטח בדרכים שאינן גלויות לעיניהם של המבטחים (סיכון מוסרי); או (2) המבטחות פרטים שאין אפשרות לעמוד באופן מהימן על מאפייני הסיכון שלהם (ברירה שלילית).

הביטוח הסוציאלי הוא יעיל לא רק מפני שהוא מכסה את הביקוש לוודאות באופן כללי ומפני שהוא ממלא חללים שהותירו כשלי השווקים הפרטיים. הוא עשוי להיות יעיל גם בשל השפעות מיקרו ומקרו דינמיות נוספות. ראשית, קיימת התפיסה הקיינסיאנית של הגמלאות התומכות בביקוש המצרפי בתקופה של מיתון. לאור נחשול תיאוריות צד ההיצע, השמות דגש על התמריצים השליליים הטמונים בזכאויות לגמלה (ואשר הוצגו בתמציתיות כשתוארה מלכודת הביטחון הסוציאלי), יש להעמיד טיעון מסודתי זה כנגד המסים הדרושים למימון של גמלאות אלה, שעלולים להיות מעוותים במיוחד בתקופת מיתון.

השפעה חיצונית חיובית שנייה של התחלקות ההכנסות הראשוניות הישירות של צמצום העוני ושל אי-השוויון בהכנסות שלאחר מסים ותשלומי העברה. דבר זה מעודד לכידות חברתית בחברות חילוניות ושוויוניות, ששחררו את עצמן מן הכוח המטיל משמעת של המעמד והכנסייה. עבור מדינת הרווחה המודרנית מערכות ההעברה עשויות להיראות כביטוח כפול: הן מגינות על האזרחים הן מפני סיכונים הכנסה ספציפיים והן נגד סיכון כללי יותר של התפוררות חברתית. בעלי הכנסה גבוהה

למבטח אין מידע מלא על מאפייני הסיכון ההטרוגניים של לקוחות פוטנציאליים, שיעור הפרמיה ההתחלתי ייקבע כממוצע של הפרמיה המתאימה לקבוצות בעלות סיכון גבוה ולקבוצות בעלות סיכון נמוך. תהליך הברירה השלילית מתבטא בכך, שכדאי לפרטים בסיכון גבוה לרכוש כיסוי מלא בשיעור הפרמיה הממוצעת, בעוד שלפרטים בסיכון נמוך לא יהיה כדאי לרכוש ביטוח (מלא). מצורה זו של בחירה עצמית משתמעת התאמה מתמדת של שיעור הפרמיה, שלא הוגדרה היטב מראשיתה, עד שהמבטחים הפרטיים יכשלו והשוק יקרנס.

סיכון מוסרי מתרחש כאשר הכיסוי הביטוחי מביא לעלייה בתוחלת ההפסד למבטח בעקבות שינוי התנהגות הסיכון של המבוטח. ככל שהיקף הכיסוי רחב יותר, קטן יותר מאמץ המבוטח למנוע הפסדים או להפחיתם. במקרה הקיצוני של כיסוי מלא, העלות הישירה למבוטח של גרימת הפסדים נתפסת כאפס. בהעדר עונש כספי מוחש ניתן להגביל אפוא את הנטייה להגדיל את צריכת הפנאי (בתוכניות ביטוח אבטלה או נכות) או את צריכת השירותים הרפואיים (במסגרת ביטוח בריאות) רק באמצעות תמריצים חברתיים או מוסדיים, שכן תמריצים כספיים אינם קיימים. כתוצאה מכך, כאשר למבטחים פרטיים אין המידע הדרוש כדי לפקח על התנהגותו של המבוטח, או כאשר איסוף מידע כזה הוא יקר מדי, המבטחים לא יטו להציע כיסוי מלא.

בסיכום, כאשר מדובר בסיכונים חברתיים, שווקים פרטיים אינם יכולים להציע כיסוי אוניברסלי. ראשית, עצם גודלן של מספר זכאויות - לדוגמה, הכנסה בסיסית לכל אזרח ותיק - עושה את המימון המצרפי על בסיס שוטף לאפשרות הריאלית היחידה. שנית, תופעות מקרו-כלכליות, כגון אבטלה ואינפלציה, הן סיכונים הכרוכים זה בזה,

חלוקת ההכנסה מחדש, אלה שאין להם הון פיזי או נגישות לשוק האשראי יכולים לצבור הון אנושי, וכך לעודד צמיחה כלכלית.

### בעיית הסיכון המוסרי

המינימום שאדם יכול להסיק מן הסקירה הכוללת שהובאה לעיל על כלכלת מדינת הרווחה הוא, שמערכת הגמלאות יוצרת מבנה של תמריצים אשר משפיע על ההתנהגות בכיוונים מנוגדים. דוגמה מובהקת לכך הוא הרעיון של נטילת סיכון גוברת בחסות הגנתה של מדינת הרווחה. כפי שאומר זאת סין בלשונו הצבעונית (Sinn, 1996, p. 260): "ביטוח סוציאלי... גורם לבני אדם לדלג מעל תהומות מסוכנים, שאילולא כן היו עוצרים את מאמציהם הכלכליים. למעשה הוא מסוגל לעשותם להוטים יותר מדי לקפוץ. מרשת הביטוח שהביטוח הסוציאלי מספק עלול להשתמע, למעשה, שבני אדם אינם מתאמצים מספיק להצליח, שהם נעשים רשלניים ועושים קיצורי-דרך מסוכנים מדי בנתיבי החיים התלולים. זוהי בעיית הסיכון המוסרי שמגבילה את השימושיות של כל תווה ביטוח", פרטי כציבורי.

בעוד שהברירה השלילית באה על פתרונה באמצעות ההשתתפות הכפויה בחוזה ציבורי, בעיית הסיכון המוסרי עלולה להחמיר עקב הביטוח הסוציאלי. "הסבר טריוויאלי אחד הוא, שממשלות נוטות לארגן מערכות של גמלאות דווקא באותם תחומים, שבהם הסיכון המוסרי (...) כבר חלחל עד כדי כך שארגוני ביטוח פרטיים מעדיפים לא להיכנס אליהם." (Lindbeck, 1994, p. 8). תחומים אלה הם סיכונים, אשר מטעמים חברתיים מוגדרים במונחים התנהגותיים רחבים. דוגמאות חשובות הן: (1) ביטוח

מוכנים יותר לשלם את חלקם במימון תשלומי ההעברה כאשר הם עומדים על ההשפעות השליליות, כגון פשיעה וקבצנות, הנובעות מן הפעילות נטולת הכבלים של שוק העבודה והשווקים האחרים.

נימוק שלישי לטובת מדינת הרווחה מודגם בעזרת ביטוח האבטלה, מכיוון שביטוח זה מאפשר למקבלים לחפש עבודה עד שנוצרת הלימה יעילה בין דורש העבודה ובין המעסיק. באופן כללי יותר, הגנה מפני אובדן הכנסה מעודדת התנהגות של לקיחת סיכונים, מפני שהכישלונות מרופדים ברשת ביטוחן סוציאלית (Sinn, 1996). מאחר שנטילת סיכון מגדילה את תוחלת ההכנסה, מופקת תועלת נוספת מן הביטוח הסוציאלי. אולם למרבה האירוניה, ככל שאנשים מעזים יותר, כך יהיה גדול יותר פער ההכנסות בין המצליחים לנכשלים. לפיכך, כאשר ביטוח סוציאלי מעודד נטילת סיכונים וצמיחה כלכלית, הוא גם יביא לחלוקה פחות שוויונית של הכנסות לפני מס. התיאוריה של סין (Sinn, 1996) מתנגשת עם הסיפור שסיפרו פרסון וטַבֵּלִינִי, שלפיו חלוקה-מחדש מזיקה לצמיחה כלכלית (Persson and Tabellini, 1994). אולם שתי התיאוריות מתארות את הפרדוקס שהוא ממהותה של מדינת הרווחה: חלוקה-מחדש מובילה להגדלת אי-השוויון בין ההכנסות הראשוניות.

השקפתו של סין, לפיה חלוקה-מחדש מועילה לצמיחה כלכלית, קיבלה תמיכה מצד כלכלנים בני זמננו אחרים, הטוענים, שחלוקה-מחדש עשויה לפצות על העדר שכלולים בשוקי ההון. במודלים שלהם עושר התחלי קובע את הנגישות לחינוך ולעיסוקים הדורשים מיומנות; בהעדר הלוואות או מענקים, בני אדם עניים נשארים עניים מפני שהם אינם יכולים להרשות לעצמם לרכוש השכלה מספקת. אולם, באמצעות



בסולם המשתרע מביטוח עצמי מלא עד כיסוי מלא - ומידת הזהירות שהמבוטח נוקט כדי להקטין את תוחלת ההפסד. הזהירות כוללת הן פעולות מניעה, הקטנת ההסתברות להפסד, ובמונחים רפואיים - פעולות ריפוי המפחיתות את מידת ההפסד.

### 1. השתתפות עצמית

מבחינה תיאורטית, סיכון מוסרי קיים כאשר המבוטח יכול לבחור את מידת הזהירות שהוא נוקט, אך המבטח אינו יכול לצפות במדויק את רמת הזהירות הנבחרת. ניתן להראות, שבמצב כזה, כיסוי לא מלא - המכונה השתתפות עצמית (Co-insurance) הוא הדבר האופטימלי. "המידה שבה רצוי להפחית כיסוי ולכפוף את המבוטח לסיכון תלוייה בתמריץ הנוצר למבוטח לנקוט זהירות, התלוי מצדו בעלות למבוטח של נקיטת זהירות." (Shavell, 1979, p. 541). רמת הכיסוי האופטימלית מושגת כאשר העלות השולית של נקיטת זהירות משתווה לתמורה השולית מהקטנת תוחלת ההפסד.

לפי פיתוח תיאורטי זה אין לכסות באופן מלא סיכונים המכילים מרכיב של סיכון מוסרי. זאת ועוד, מידת ההשתתפות בביטוח צריכה להשתנות בהתאם לאדם ולסיכון. התנאי הראשון מתמלא בביטוחים סוציאליים המכסים הפסד של הכנסות, אבל עם שיעור החלפה שהוא קטן מאוד, כפי שהדבר נעשה בדרך כלל. בתור לקח מעשי, אסור שהשלמות לגמלאות הסטטוטוריות, המושגות בהסכמים קיבוציים, תהיינה גבוהות במידה שתכסה במלואם את אובדני השכר עקב בריאות לקויה או אבטלה. אולם המלצה כללית זו משאירה ללא תשובה את השאלה מהי הרמה האופטימלית של שיעור

אבטלה ותמיכה ציבורית, אשר מאפשרים לנהנים לבחור את מידת המאמץ שישקיעו בחיפוש עבודה הולמת; (2) קצבות מחלה וביטוח נכות, שהתגמול הניתן באמצעותם תלוי בכושר ההשתכרות (השירוי) של התובעים, שקשה להגדירו ולחרוץ משפט לגביו; (3) ביטוח בריאות, שבו החולים כפופים לשיפוטם של אנשי רפואה מקצועיים, שעלול להיות להם אינטרס כספי בטיפול יתר.

הקשיים בניהולן של תוכניות כאלה נגרמים בשל נוכחותם של מרכיבים התנהגותיים בהגדרתם של סיכונים אלה. במידה ידועה מרכיבים אלה הם חלקים מהותיים של סיכונים כמו אבטלה ובריאות. גם כאשר ההגדרות מדויקות - למשל, כשמשמשים ברשימה מפורטת של מחלות ואובדנים לקבלת זכאות לקצבת נכות, כפי שנעשה בביטוח הנכות של הביטחון הסוציאלי האמריקני - תמיד נשארים אזורים אפורים, שבהם ההחלטות אם להעניק גמלאות מתבססות על שיפוטם, שאפשר להתווכח עליהם.

אפשר להשתמש בסיכון המוסרי כבמושג מפתח לניתוח בעיות של תמריצים המאיימות על מדינת הרווחה מבפנים והמקיימות את המלכודות שתוארו קודם. על-מנת לשנות את מבנה התמריצים השליליים בכיוון נוח יותר לטיפול, אדם יכול לעיין בספרות התיאורטית של כלכלת ביטוח ולהתכוון באופנים שבהם חברות ביטוח פרטיות מתמודדות עם סיכון מוסרי כדי למצוא פתרונות מעשיים יותר.

התיאוריה מתחילה עם מסגרת מיקרו-כלכלית פשוטה, שבה פרט הנתון בסיכון של איבוד כל הכנסתו, או חלקה משיא את תוחלת התועלת שלו.<sup>5</sup> משתני ההחלטה להשגת אופטימום הם מידת הכיסוי -

5. החיבורים הקלאסיים הם: Pauly, 1968, 1972, ו-Shavell, 1979.

ביטוח הנכות בשוודיה מבחין בין ארבע קטיגוריות וסף הנכות המינימלי הוא 25%; ואילו גרמניה מבחינה בין שתיים, כשהסף הוא 50%.

גמלאות חלקיות אינן רק אמצעי ביטוחי לפצות על אובדן כושר השתכרות, אלא אפשר להשתמש בהן גם כדי לעודד עבודה בכך שמרשים לאלה המסוגלים לעבודה, כלשהי, אך ברמות השתכרות נמוכות, לעשות זאת ויחד עם זה לקבל גמלה חלקית. למעשה, הנהגתה של מסנת סמיכה בת שבע קטיגוריות נכות בביטוח הנכות ההולנדי ב-1967 באה לקדם מטרות שיקום באמצעות עידוד עבודה חלקית. מכאן שגמלאות חלקיות נועדו לעזור לעובדים עם מוגבלויות למצוא תעסוקה הולמת. אולם, הענקת גמלאות מלאות לאלה שהם נכים בצורה חלקית היתה לעניין שבשגרה בהנחה, שקיים מחסור בהודמנויות תעסוקה. למרות תיקוני חוק מאוחרים יותר, שדחו שיקולים כאלה של שוק העבודה, 75% ממקבלי קצבות הנכות בהולנד המשיכו בסוף 1995 לקבל קצבה המבוססת על נכות מלאה.

גם בשוודיה ובגרמניה גדל חלקם של המקבלים קצבות נכות מלאות. בשנת 1995, 85% מן המקבלים השוודים ו-95% מן הגרמנים (לעומת 67% ב-1965) הוגדרו כמוגבלים באופן מלא.

מה שעולה בבירור מניסיון של גרמניה, שוודיה והולנד הוא, שללא קשר למבנה המינהלי שבו תוכניות ההעברה לנכות

ההחלפה. חישובים שנעשו ב-OECD עבור שנת 1995 מראים, ששיעורי ההחלפה של דמי האבטלה ברמות השכר הממוצע משתנים במידה רבה ממדינת רווחה אירופית אחת לשנייה ונעים מ-15% באיטליה ל-83% בשוודיה.<sup>6</sup>

התנאי השני המכתיב את מידת ההשתתפות בביטוח, המשתנה בהתאם להתנהגות הפרט, קשה הרבה יותר ליישום, חרף מאשר כשמדובר במשך ההענקה של הטבה התלויה בהתנהגותו הגלויה לעין של מקבל ההטבה. אבל במקרה כזה, הקושי של המבטח לצפות בהתנהגותו של הנהנה בא על פתרונו ובעיית הסיכון המוסרי ניתנת לטיפול ישירות באמצעות הפסקת הגמלה כעונש על התנהגות שאינה זהירה.

דרך נוספת להנהיג השתתפות בביטוח, ברמת הפרט, היא לאפשר קבלת גמלאות חלקיות, כפי שנעשה בתוכניות נכות אחדות. תוכנית ביטוח הנכות ההולנדית היא מקרה מעניין. היא יחידה במינה בכך שהיא מבחינה בין שבע קטיגוריות שונות של נכות, מ-15-25 אחוזי נכות עד 80%-100%. במילים אחרות, כל מי שיש לו כושר השתכרות שיווי מעבודה של יותר מ-20% מן השכר הקודם זכאי לגמלה חלקית בלבד. מאידך גיסא, דרגת הנכות המינימלית המעניקה זכאות לגמלאות היא רק 15%. מאז שנת 1994 כושר מוגדר על-פי זרם ההכנסות מכל עבודה ההולמת את כשריו השווייץ של האדם כאחוז מהשתכרותו הרגילה לפני הנכות.<sup>7</sup>

6. ראו: MacFarlan and Oxley, 1996, p. 160. שיעורי ההחלפה הנוכחים בטקסט הם הכנסות גולמיות מגמלה בשלושת חודשי האבטלה הראשונים כאחוז מהשכר הגולמי בתעסוקה הקודמת. מדדים מסכמים של זכאות מלאה לדמי אבטלה, בממוצע לטיפוסי משפחה בעלי שיעורי שכר שונים, ולאחר שקלול לפי משך קבלת הגמלה, מעלים תמונה שונה. מדדים אלה משתנים מ-20% באיטליה ל-71% בדנמרק.

7. לפני 1994 רק תעסוקות שהלמו את ההכשרה ואת היסטוריית העבודה האישיות היו נלקחות בחשבון. אך מאז, מתוך מאמץ להקטין את זרם המצטרפים החדשים לרשימות הנכות, לא רק הורחבה ההגדרה של עבודה מתאימה, אלא שגם ההגדרה הרפואית של הנכות נעשתה מחמירה יותר לפי הכללים החדשים, שכן הקשר הסיבתי בין פגם והינזקות ובין נכות חייב להיבחן באופן אובייקטיבי.

פרמיה נמוכה יותר ברמת הכיסוי האופטימלי.

אשר לתכנון האופטימלי של ביטוח כנגד אובדן הכנסות, מודל זה לא רק קובע שיעורי החלפה פרטניים, אלא גם שיעורי דמי ביטוח אקטואריים המשתנים מפרט לפרט. ניתן להעמיד את קביעת דמי הביטוח על-פי ניסיון העבר (experience rating), כפי שכוונה סוג מימון זה, מול מודל המימון הסולידריסטי המסורתי של ביטוח סוציאלי מחליף שכר. ביטוחים סוציאליים מאגמים (pool) סיכונים לאובדן הכנסות ברמה הלאומית או המגזרית, ותוחלת ההפסד המצרפית מחולקת להכנסה המצרפית הממוסה, כדי לקבל שיעור ממוצע של דמי ביטוח המשולמים על בסיס שוטף (pay as you go). בתוכניות הגמלאות מחליפות שכר מימי ביסמארק נשמר קשר כלשהו בין גובה הפרמיה לגובה השכר המכוסה. אולם הקשר בין גובה פרמיה להסתברות התרחשות האירוע הביטוחי, שהוא עניין סטנדרטי בביטוח פרטי, מוקרב על מזבח הצדק החברתי. יתר על כן, תוכניות של גמלאות בשיעור אחיד מן הסוג של בְּנוֹרְדֵג' אפילו מקריבות את הקשר שבין גובה הפרמיה לגובה השכר המכוסה לטובת סולידריות בהכנסה. יהיה הדבר הוגן מבחינה חברתית כאשר יהיה, הוא אינו הוגן מן הבחינה האקטוארית, או מבחינת היעילות. בתוכנית מימון סולידריסטית שיעורי דמי הביטוח אחידים בקרב קבוצות נרחבות והתשואה לפרט על זהירות היא אפס. מכך משתמע, שמימון סולידריסטי מחמיר את בעיית הסיכון המוסרי.

מסקנה זו מעבירה אותנו אל לב-לבה של התחלופה (trade-off) הקיימת בין צדק

פועלות, לאפשרות להעניק גמלאות חלקיות היתה רק השפעה מוגבלת על החלטות כאלה. לא ברור באיזו מידה גורמים כמו התחשבות במצבו של שוק העבודה - כלומר שימוש בביטוח הנכות כבדמי אבטלה נדיבים - או בעיות של הערכה מחלישים את נטייתם של "שומרי-הסף" להעניק גמלאות חלקיות. אך בכל שלוש המדינות מרבית התובעים קצבת נכות או שהם מוגדרים כמוגבלים באופן מלא או שהם נפלטים מן התוכנית.

דרך שלישית להנהגת השתתפות בביטוח היא להפוך את רמת הכיסוי לתלויה במידת הדיוק שבה ניתן להעריך את הנזקים. לדוגמה, ניתן לא לכלול תלונות על לחץ (Stress) בכיסוי המיועד למחלות או בביטוח הנכות, או שניתן להקטין את ההענקות המכסות אובדן השתכרות מחמת לחץ, או לקצר את משך הענקתן.<sup>8</sup> לחלופין, ניתן לשלב את שני האחרונים, כך שאפשר יהיה ליישם את הכלל הקובע, שמוגבלויות שסיבתן איננה ניתנת להערכה באופן אובייקטיבי מותרות לנכה כושר שיווי כלשהו. באופן כזה תוענק לבעלי נכויות סובייקטיביות לכל היותר גמלה חלקית.

## 2. קביעת שיעור דמי ביטוח על-פי ניסיון העבר

חלק טבעי של המודל המיקרו-כלכלי של התנהגות במצבי סיכון היא ההנחה, שביטוח מסופק באמצעות חברות פרטיות בתנאים של תחרות מושלמת. במקרה זה, הפרמיות נתפרות כך שתכסינה את תוחלת ההפסד ברמת הפרט והעלות לפרט של נקיטת זהירות נוספת מתאזנת במדויק בדרך של קביעת

8. דרך נוספת ליישם שיעורי החלפה פפרטניים היא ליצור דיפרנציאציה לפי מידת הגמישות של היצע העבודה. "נימוק היעילות הכלכלית (כלומר, לטפל טיפול שונה בבעלי נסיבות שונות) הוא, שהעיוותים החבויים בכל מערכת העברה תלויים בהיצע העבודה של קבוצות שונות, ולפיכך אלה שהיצע העבודה שלהם גמיש יותר (כגון משתכרים משניים במשק בית) מקבלים העברות פחות נדיבות". (Gramlich, 1989, p. 194).

וצודק יותר מבחינה חברתית מאשר ברמת העובד הבודד. אם מאגמים סיכונים ברמת המעסיק, ניתן להשיג חסכוניות בעלות, שכן ניתן לחשב פרמיות באופן מהימן יותר וניתן להשיג יתרונות לגודל בעזרת מאמצי ניהול לפיקוח על נזקים. במספר מדינות החברות ב-OECD מעסיקים אחראים לכיסוי אובדן השכר מחמת תאונות עבודה ומחלות. דוגמה מעניינת היא תוכנית פיצוי העובדים בארצות-הברית (ראו Aarts and De Jong, 1997). בגרמניה, בששת השבועות הראשונים למחלה, המעסיק משלם את גמלאות המחלה. תקופות דומות של השתתפות המעסיק בביטוח הונהגו לאחרונה בהולנד ובשוודיה.

השתתפות עצמית וקביעת שיעורים על-פי ניסיון העבר עשויים גם לקדם יעילות בביטוח אבטלה. כאשר דמי האבטלה ממור מנים באמצעות קופות קולקטיביות, מעסיקים עשויים להשתמש בדמי האבטלה באופן אסטרטגי, כגון להתחמק בעזרתם מן העלויות של תעסוקה זמנית או עונתית, או כחלופה זולה לפרישה מוקדמת, אם הזכאות לדמי אבטלה עולה עם הגיל ועם הניסיון בעבודה. הנהגת תקופה של השתתפות עצמית עשויה להרתיע משימוש בלתי נאות כזה. מאותו טעם, תוכניות ביטוח אבטלה ברמת המדינה בארצות-הברית, ממומנות בחלקן באמצעות פרמיות הנקבעות על סמך התנהגות הפיטורין של המעסיקים בעבר.

חיוב מעסיקים לשאת במלוא העלות של מדיניותם בתחום מניעת סיכון, היעדרות מן העבודה, פיטורי עובדים מיותרים ושיקום עשוי לפעול כתמריץ לשיפור המדיניות ולצמצום שימוש לא נאות בדמי אבטלה. אך מודעות גדולה יותר לסיכון עלולה גם להרתיע מעסיקים מלשכור עובדים אשר "משדרים" אותות של סיכונים אבטלה או בריאות והמוערכים לפיכך כנטל כספי עבור

חברתי ליעילות. השתתפות עצמית וקביעת שיעורי דמי הביטוח על-פי ניסיון העבר הן שני אמצעים של ביטוח פרטי העשויים לחזק את יכולת הקיום של ביטוחים סוציאליים, מפני שהם מעמתים את המבוטחים עם מלוא העלויות החברתיות של התנהגותם הלא-זהירה. אך יישום מלא של תמריצים אלה אינו עולה בקנה אחד עם הסיבות העיקריות לכינונו של הביטוח הסוציאלי ויבטל את יתרונות היעילות והצדק החברתי שבו. שינויים במדינת הרווחה חייבים להיעשות אפוא תוך שימוש זהיר בכלים אלה ובכלים חלופיים, המעודדים אצל המבוטחים התנהגות שיש עמה זהירות.

### 3. תמריצי מעסיקים

מידת הזהירות שהמבוטח נוקט בביטוח סוציאלי מחליף שכר תלויה לא רק במוסריותו, אלא גם במוסריות של שותפים נוספים, שעשוי להיות להם אינטרס בשימוש בתוכניות אלה לתועלתם הם. תפקידם של המעסיקים כבר הוזכר: כאשר הם רוצים לרענן או להקטין את כוח האדם שלהם, הם עשויים להעדיף לפטר את העובדים שלהם באמצעות תוכניות נכות או פרישה מוקדמת; או לגלגל - אם יש להם אפשרות לעשות זאת - את עלויות הפיטורים הכרוכות בכך על קופות המאגמות את הסיכונים ברמה הלאומית. השימוש הלא נאות בקופות אלה כמו היו תוכניות אבטלה סמויה, מוקל באמצעות טיפול מינהלי גמיש וגמלאות נדיבות. במילים אחרות, אם מבנה המימון של ביטוחים סוציאליים מאפשר לגלגל את העלות, בעיית הסיכון המוסרי עלולה להתפשט גם למעסיק.

ברמת המעסיקים ניתן להשתמש בהשתתפות בביטוח ובקביעת שיעור דמי הביטוח על-פי ניסיון העבר באופן יעיל יותר

המעסיק. גם כאן הדילמה היא, שיעילות מושגת על חשבון הרעה בהזדמנויות ההעסקה של עובדים פגיעים.

#### 4. תמריצים מינהליו

הפיכת המעסיקים למבטחים, כלומר, הטלת האחריות על המעסיקים למימון הזכאויות הסטטוטוריות ולניהולן, פירושו הפרטה חלקית של מינהל הביטוח הסוציאלי שהיה נהוג לנהלו כמונופול ציבורי. זוהי אופציה בעלת סיכוי רק אם הסיכונים המכוסים מאפשרים מימון פרטי, כלומר אם הם מתרחשים באופן בלתי תלוי במידה מספקת ואם הביטוח נקבע כביטוח חובה כדי למנוע ברירה שלילית. כמובן שממעסיקים, במיוחד הקטנים יותר, עשויים לרצות, או עשויים להיות חייבים על-פי חוק, לבטח ביטוח משנה את התחייבותם לתשלום גמלה אצל מבטח פרטי.

האטרקטיביות של הספקה פרטית, תחרותית, של חלק מן הביטוח הסוציאלי היא בכך, שהיא שוברת את המעמד המונופוליסטי של מינהל הביטוח הסוציאלי הציבורי. בניגוד למבטחים פרטיים או למעסיקים המבטחים את עצמם, אנשי מינהל ציבורי אינם ניצבים במישרין בפני התוצאות הכספיות של מדיניות ההענקה שלהם. ובמידה שהארגון המינהלי מאפשר לעובדי השטח שלו שיקול דעת, הוא יכול להתגמש שלא כדין כדי להימנע מעימות עם התובעים. כאשר עובדי השטח פועלים על-פי מדיניות של הימנעות מעימותים, הם ישקיעו מעט מדי בהערכה קפדנית ובפיקוח על הנהגים ובכך יחמירו את בעיית הסיכון המוסרי.<sup>9</sup>

באופן אידיאלי אפוא, הספקה פרטית של

ביטוח סוציאלי חובה באמצעות מעסיקים יוצרת מערכת המווסתת את עצמה אשר כוללת ריסונים ואיזונים שהם נחוצים כדי לטפל בכל מקורות הסיכון המוסרי. בסביבה תחרותית למעסיקים יש אינטרס להקטין עלויות, כולל אלה של ביטוח החובה. מבטחים פרטיים מתחרים עם מעסיקים על חושים בהציעם פוליסות ביטוח הגזורות לפי מידה והמדגישות פיקוח על הפסדם כדי שהפרמיות יישארו נמוכות. אולם מבטחים פרטיים ומעסיקים יכולים לשאת הפסדים רק אם הם יוצרים עבור העובדים שלהם תמריצים לנקוט זהירות. לפיכך, שמעסיקים מבטחים את עצמם בעצמם, ובין שהם מבטחים ביטוח משנה את ההתחייבויות שלהם לתשלום גמלאות אצל מבטחים פרטיים, כוחות תחרותיים מעודדים יצירת תמריצים, הן עבור המעסיק והן עבור העובדים, המפקחים על ההפסדים.

אולם הספקה פרטית של ביטוח סוציאלי אפשרית רק במקרים מוגבלים, כגון אובדן שכר עקב מחלה זמנית, נכות מתמדת, או טיפול רפואי קצר מועד, אבל מוציאה מכלל זה את הסיכונים החשובים של עוני, אבטלה וסיעוד. כמו-כן, במקרים אלה הערכות סובייקטיביות הן בלתי נמנעות. מינהל גמיש, שהוא התוצאה הטבעית, ולפעמים גם המודעת, של מבנה ארגוני וחוקי רופף, כרוך במספר גדול של משגים במתן הזכאות. מאידך גיסא, מינהל נוקשה, שעשוי לנבוע מכללי זכאות חמורים מדי, ופיקוח קפדני באותה מידה על עובדי שטח המיישמים את הכללים, עלולים להיות כדוכים במספר גדול של טעויות דחיה. הצורה האידיאלית של מינהל ציבורי היא זו המגיעה לאיזון בין נוקשות לגמישות והמזערת את מספר הטעויות בשני הסוגים הללו.

9. על החלופה שבין סיכון מוסרי לפיקוח ראו: Aarts and de Jong, (1997).

כזאת, ושביצועה יהיה נתון לפיקוח פרלמנטרי. במקום שהשוק נכשל, היגוי פוליטי חייב לפעול ככוח מטיל משמעת כדי להשיג את המטרות שנקבעו. מנגנון מינהלי יכול להשתמש בשני כלים חלופיים כדי לבצע שליחות הנקבעת מבחינה פוליטית וכדי ליישמה מלמעלה למטה. הדרך המסורתית היא להוציא הנחיות מפורטות המותירות בידי עובדי השדה שוליים צרים ביותר לשיקול דעת. מבנה מסורתי כזה חושף את עובדי השטח לדילמות מעשיות שצצות כאשר צריך ליישם תקנות נוקשות של שחור ולבן לקבוצה מגוונת של תובעים.

בתור חלופה ניתן להעניק למינהלי גמלאות מקומיים סכום קבוע המכסה גם את ההוצאה על הגמלאות וגם עלויות מינהליות. הם יכולים להשתמש בתקציבם השנתי כדי לתרגם מדיניות לאומית מוגדרת באופן רחב למונחים של נסיבות מקומיות מיוחדות. זאת ועוד, תקצוב מאפשר למנהלים ציבוריים להאציל משימות למעסיקים פרטיים. בהולנד, לדוגמה, למשרדי סעד ציבוריים מקומיים מותר עתה לסכם עם סוכנויות עבודה מסחריות זמניות על קבלת מספר מוסכם של מובטלים. כתוצאה מכך שירות התעסוקה הציבורי ההולנדי צריך להתחרות עתה עם סוכנויות פרטיות על חוזים עם אנשי מינהל הגמלאות.

דרך אחת להתקדם בכיוון של תכנון אידיאלי כזה היא לעודד ברירה עצמית של אלה שסביר ביותר שיקבלו מענקי גמלאות. ניתן לעשות זאת באמצעות שידור אותות של נוקשות לתובעים הפרוטנציאליים אגב סיכון של דחייה בלתי הוגנת (ראו Parsons, 1991). ניתן לעשות זאת גם באמצעות מדיניות המדגישה שיקום והמתייחסות לתלות בגמלה כאל מצב מעבר. דוגמה טובה היא תוכנית ביטוח הנכות הגרמנית.<sup>10</sup> ראשית, השיקום הוא חובה וסכומים גדולים מוקדשים להחזקת תשתית שיקום מקיפה. שנית, עובדים הסובלים מירידה לצמיתות של 50% לפחות בכושר ההשתכרות שלהם, זכאים למעמד של "נכים קשים" (בעלי מוגבלות חמורה). עובדים במעמד זה מקבלים תופשה מיוחדת ונהנים מהגנה מפני פיטורים כדי למנוע תלות בגמלה. שלישית, להמשך ההעסקה לאחר הופעת הנכות ולשיקום חובה של מקבלי הגמלה ניתנת תמיכה בשיטת מְקָסָה (quota) הדורשת ממעסיקים שיש להם יותר מ-15 עובדים להעסיק נכה קשה אחד על כל 16 מקומות עבודה, או לשלם פיצוי חודשי בגין כל מקום עבודה לא מאויש על-פי המְקָסָה. רביעית, קצבות נכות מלאות מחליפות רק 60% מאובדן ההכנסות - שהם רמת פיצוי בינונית בהשוואה למדינות כמו שוודיה או הולנד.

הניסיון הגרמני מראה, שאפילו כאשר המאפיינים הטכניים של הסיכון המבוטח מאפשרים ניהול פרטי, ניהול ציבורי של הביטוח הסוציאלי עשוי להיות יעיל באותה מידה. תגאי הכרחי לכך שניהול ציבורי יעודד התנהגות זהירה אצל לקוחותיו הוא, שאלה האחראים מבחינה פוליטית יסכימו למשימה

## מסקנות

במאמר זה סיכון מוסרי משמש מושג היסוד לניתוח מספיקותם של תמריצים הניתנים באמצעות תוכניות של גמלאות כספיות לאוכלוסייה בגיל העבודה. היקף הסיכון

10. השוואה של המדיניות בתחום הנכות בגרמניה, הולנד, שוודיה, ארצות-הברית וכריטיניה מובאת אצל Aarts et al., (1996). ב-1995 היו בגרמניה 47 מקבלי קצבות נכות ל-1,000 עובדים. בארצות-הברית היו 64, כשוודיה - 106, בהולנד - 142 (Aarts et al., 1998).

פרטית של ביטוח סוציאלי. חובה היא אטרקטיבית כשיטה המווסתת את עצמה ואשר יש לה איזונים וריסונים - אך רק כאשר שוק ביטוח סוציאלי כזה הוא פתוח ושקוף. זאת ועוד, הספקה פרטית כרוכה בעלויות עסקה גבוהות, כגון שיווק ובוררות.

לחלופין, ניתן לעודד הקצאה יעילה של גמלאות ביטוח סוציאלי על-ידי מונופול ציבורי באמצעות הענקת תקציב לסניפים המקומיים, שיכסה הן את הגמלאות והן את הוצאות הניהול. תקציבים כאלה חייבים לשקף תנאים מקומיים משתנים, להוציא אלה שאנשי מינהל מקומיים עלולים לנצלם למניפולציות המונעות השאה של התקציב. הקושי בפתרון זה הוא אובדן האחידות במדיניות ההענקה.

השאלה האחרונה היא, האם העלות החברתית המלאה של בריאות לקויה ואבטלה ניתנים להפחתה באמצעות שיפור מבנה התמריצים בדרכים שתוארו לעיל. שינוי בכיוון של יעילות מוגברת מייצר מנצחים ומפסידים. משלמי מס ייהנו ומקבלי קצבאות יפגעו, אבל אלה המעדיפים תעסוקה מתמשכת או פריסה מהירה מחדש על-פני תלות בגמלה ינצחו גם הם. אם משקל הרווחה המצטברת למנצחים יהיה גדול ממשקל ההפסד המצטבר למפסידים משינוי כזה, יושג איזון טוב יותר.

המוסרי הוא פונקציה של נדיבותן של הזכאויות, של גמישותם של כללי הזכאות ושל החומרה שבה כללים אלה מיושמים. הוצאה גבוהה לרווחה סוציאלית, שיעורי תעסוקה נמוכים ומסים גבוהים על שתלומי השכר של מעסיקים הם סימפטומים בעלי קרבה לבעיית הסיכון המוסרי.

כדי לרסן את הסיכון המוסרי ניתן להשתמש בארבעה מכשירים. השתתפות עצמית בביטוח וקביעת שיעור דמי הביטוח על-פי ניסיון העבר עשויים לעודד התנהגות שקולה וזהירה, הן מצד עובדים מבוטחים והן מצד מעסיקים, באמצעות עימותם עם התוצאות הכספיות של התנהגות הסיכון שלהם. הגדרה מדויקת של הסיכונים המכוסים ויישום קפדני של הגדרות אלה הם שתי דרכים נוספות לצמצום הפסד הרווחה הכרוך בסיכון מוסרי. המרכיב המשותף לכל אלה הוא, שהם מגבירים יעילות בכך שהם מאלצים את העובדים והמעסיקים לשאת בחלק גדול יותר של הסיכונים על חשבון הקטנת הסולידריות בתחום ההכנסות.

יש להעמיד מינהלנים המיישמים כללי זכאות שהוגדרו באופן פוליטי במצב שיחייב אותם להתמודד עם התוצאות הכספיות של מדיניות ההענקה שלהם. אשר לסיכונים שניתן לבטחם באופן פרטי, אפשר לבחור בין שוק ובין מערכת ביורוקרטית. הספקה

## ביבליוגרפיה

- Aarts, J.M. Burkhauser, V. and de Jong, P.R. (1996), *Curing the Dutch Disease. An International Perspective on Disability Policy Reform*, Aldershot, U.K.: Avebury.
- Aarts, J.M. and de Jong, P.R. (1996), "The cost of coercion", paper presented at the Congress of the International Institute of Public Finance, Tel Aviv.
- Aarts, J.M. and de Jong, P.R. (1997), "Privatization of social insurance and welfare state efficiency", paper presented at this ISSA Congress.
- Aarts, J.M., Burkhauser, V. and de Jong, P.R. (1998), "Convergence: A comparison of European and United States disability policy" (to be published).

- Barr, N. (1993), *The Economics of Welfare State*, 2nd Edition, London: Weidenfeld and Nicholson.
- Brandolini, A. and Rossi, N., (1996), "Income distribution and sustainable growth in industrial countries", working paper, originally prepared for an I.M.F. Conference on "Income distribution and sustainable growth" in June 1995.
- Gramlich, E.M. (1989), "Economics' view of the welfare system", *American Economic Review, AEA Papers and Proceedings*, pp, 189-196.
- Haveman, R. (1996), "Reducing poverty while increasing employment: A primer on alternative strategies, and a blueprint", *OECD Economic Studies*, 26: 7-42.
- MacFarlan, M. and Oxley, H. (1996), "Social transfers: Spending patterns, institutional arrangements and policy responses", *OECD Economic Studies*, 27: 147-194.
- Linbeck, A. (1994), "Uncertainty under the welfare state: Policy-induced risk", *OCFEB Research Memorandum 1403*, Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Organization for Economic Cooperation and Development (1994), *Economic Surveys: The Netherlands*, Paris: OECD.
- Saint-Paul, G. (1995), "The high unemployment trap", *Quarterly Journal of Economics*, 110: 527-550.
- Parsons D.O. (1991), "Self-screening in targeted public transfer programs", *Journal of Political Economy*, 99(4): 859-876.
- Pauly, M.V. (1968), "The economics of moral hazard: Comment", *American Economic Review*, 58(1): 531-536.
- Pauly, M.V. (1974), "Over insurance and public provision of insurance", *Quarterly Journal of Economics*, 88(1): 44-62.
- Persson, T., and Tabellini, G. (1994), "Is inequality harmful for growth?", *American Economic Review*, 84(3): 600-621.
- Shavell, S. (1979), "On moral hazard and insurance", *Quarterly Journal of Economics*, 93(4): 541-562.
- Sinn, H.W. (1996), "Social insurance, incentives and risk taking", *International Tax and Public Finance*, 3(3): 259-280.
- Van Praag, B. and Halberstadt, V. (1980), "Towards an economic theory of non-employability: A first approach", in: Roskamp, K.W. (ed.), *Public Choice and Public Finance*, Paris.



# הביטוח הסוציאלי לקראת המאה העשרים ואחת

מאת שנטל יוזבי\*

## מבוא

או "סופג" אחוז כלשהו מן התמ"ג: הסכומים הנגבים בתור מסים ודמי ביטוח מוחזרים למעגל הכלכלה בצורת גמלאות של הביטוח הסוציאלי ובעקיפין - בתור עלות הפעלתם של המוסדות המנהלים אותן.

הבעיה האמיתית היחידה היא, שאין קשר מידי או ישיר בין מה שאדם משלם ובין מה שהוא מקבל. אולם זו למעשה השתקפות של עצם מטרתו של הביטוח הסוציאלי - ליישם מנגנונים המבטיחים סולידריות. מרביתם של אלה המכוסים משלמים בשלבים ידועים של חייהם יותר מכפי שהם מקבלים, אך בשלבים אחרים הם מקבלים יותר ממה שהם משלמים, ביחוד בתקופות פרישה ואבטלה או כאשר הם תולים במחלה כרונית.

מקורם העיקרי של הקשיים, שהביטוח הסוציאלי ניצב בפניהם, הוא בעובדה, שקשיים אלה מתעוררים בהקשר חברתי-כלכלי העושה את הביטוח הסוציאלי בעת ובעונה אחת גם דרוש יותר ויותר וגם קשה יותר למימון. סתירה נכבדה זו מעוררת קשיים רבים ומשמשת חומר למחשבה, שניגע בהן

מערכות הביטוח הסוציאלי נתקלות עתה בכל העולם בבעיות כספיות המתעצמות והולכות, המעוררות ביקורת מתמדת וגוברת. מאשימים אותן בעיקר כפוגעות בכושר התחרות של מעסיקים וכתוצאה מכך בהחמרת האבטלה. כמו-כן טוענים, שהן פוגעות במוטיבציה לפעילות כלכלית ובכוחה התיוני של הכלכלה בכך שהן מספקות תמריצים שליליים לעבוד ולחסוך. הן אף מובילות לניצול לרעה ולהתנהגות תלויתת וחסרת אחריות.

תלונות מסוג זה נוטות להתעלם מעובדה, שלעתים קרובות איננה מובנת אל נכון - במתכוון או שלא במתכוון - אך חייבים להזכירה: הביטוח הסוציאלי אינו מורכב ממוסדות שמטרתם "לזלול" את ההכנסה הלאומית. אין הוא אלא מערכת של מנגנונים לחלוקה מחדש של ההכנסות: מן הבריא לחולה, מבני אדם עובדים לגמלאים, וכך הלאה. בניגוד לטענות רבות מאוד, הביטוח הסוציאלי איננו "בולע"

\* אוניברסיטת פייר מנדס פראנס, גרנובל צרפת. המאמר, המבוסס על הרצאת המחברת בכנס ISSA שנערך בירושלים בימים 25-28 בינואר 1998, והוא פורסם ב-51/2 *International Social Security Review*, (1998).

גברה מאוד עם גידולם של האבטלה ושל קצב התחרות הבינלאומית. לא ניכנס לפירוט הטיעונים הנוגעים לדבר,<sup>1</sup> אך נתייחס לקשרים בין דמי הביטוח הסוציאלי ובין עלות משאבי האנוש ולהשפעות של צמצום דמי הביטוח.

דמי ביטוח ועלויות משאבי אנוש. השוואות בינלאומיות מעלות בבירור, שהמדינות המאופיינות בעלויות הגבוהות ביותר של משאבי אנוש אינן דווקא אלה שבהן דמי הביטוח המוטלים על מעסיקים הם הגבוהים ביותר. כשמתבוננים במדינות שהן מפותחות במידה דומה מבחינה כלכלית, כגון אלה שבמערב אירופה, ניתן לראות, שבמדינות שבהן דמי הביטוח המוטלים על יזמים הם גבוהים במיוחד, השכר נמוך יחסית. בעניין זה שתי השוואות הן בעלות משמעות במיוחד.

השוואה הראשונה היא זו שבין צרפת וספרד מצד אחד ובין דנמרק מצד שני. בעוד שבדנמרק יזמים משלמים דמי ביטוח נמוכים מאוד, השכר שם גבוה בהרבה מאשר בצרפת ובספרד, וגם המסים בדנמרק, ביחוד מס ההכנסה המוטל על יחידים - גם הם גבוהים בהרבה.

שנית, ניתן להשוות בין הולנד ובין פינלנד ושוודיה: הרמה הנמוכה של דמי ביטוח המוטלים על מעסיקים בהולנד נובעת מן העובדה, שאת חלק הארי של דמי הביטוח משלמים העובדים. אולם, השכר הגולמי גבוה בהרבה מאשר בפינלנד ושוודיה, שבהן לעומת זאת המעסיקים הם המשלמים את עיקר דמי הביטוח. המעסיקים בפינלנד ושוודיה אינם מקופחים בהשוואה לעמיתיהם בהולנד, שכן העלות הגבוהה של

כאן רק "על קצה המזלג" בתשובה לשאלות אלה: האם הביטוח הסוציאלי אחראי לקשיים כלכליים, או שהוא הקורבן שלהם? לאן אנו ממשיכים מכאן?

### האם הביטוח הסוציאלי אחראי לקשיים כלכליים, או שהוא קורבנם?

נראה ברור למדי, שברחבי העולם לא המדינות, שבהן הביטוח הסוציאלי הוא המפותח ביותר, הן שכולטות בתפקוד הכלכלי הגרוע ביותר. כמובן, לא המדינות, שבהן הביטוח הסוציאלי עדיין נמצא בחיתוליו הן שכולטות כמתפקדות מן הבחינה הכלכלית באופן הטוב ביותר.

אולם בעולם הניצב בפני הבעיה המחמירה של אבטלה והנאלץ יותר ויותר להתמודד עם הדרישות הנובעות מן התחרות הבינלאומית, הביטוח הסוציאלי מוצג לעתים קרובות כנטל: לדמי הביטוח המוטלים על המעסיקים יש, לכאורה, השפעה שלילית על התעסוקה, ואילו גמלאות הביטוח הסוציאלי פוגעות בתמריצים הכלכליים.

לאחר שיוצגו הטיעונים מסוג זה ויידונו ביתר הרחבה, המאמר יסתיים במסקנה, ששינוי כלכלי מגביר את הצורך בביטוח סוציאלי.

### 1. האם דמי הביטוח המוטלים על המעסיקים הם גורם לאבטלה?

למעשה, מאז הולדתו של הביטוח הסוציאלי, הצביעו על דמי הביטוח המוטלים על המעסיקים כמכבידים ביותר על עלויות העבודה וכתורמים לאבטלה. ביקורת זו

1. הצגת הטיעונים ודין בהם ראה: Euzéby, 1995; ILO, 1983.

אחדים מן התומכים בהפחתת עלות העבודה מעוניינים בו. הניסיון גם מלמד, שבאותה מידה יזמים יכולים לנצל את ההפחתה בעלויות החברתיות והפיסקליות כדי לחלק חלק גדול יותר מן הרווחים, כדי להגדיל השקעות פיננסיות, או כדי להיכנס לאפיקי ייצור ספקולטיביים. גם עלייה בפריון אין פירושה בהכרח הפחתה של עלויות או של מחירים. הדבר תלוי גם באיכות הניהול של המפעל, באקלים החברתי השורר בו ובמשתנים נוספים ש"אין להם מחיר", כלומר בגורמים כגון איכות המוצרים והמוניטין שלהם, שיפור מערכי השיווק והשירות הניתן ללקוח לאחר המכירה, כיבוד וקיצור של מועדי הספקה. אך מעל לכל, כתוצאה מן הדרישות של התחרות הבינלאומית, הדחף לתחרותיות נעשה במידה רבה צו עליון המכתיב תעסוקה כפועל יוצא של אסטרטגיות משאומתן, בלא תלות בתמריצים אשר הצעדים להפחתת עלות העבודה מציעים. גם אם תחרותיות היא אמצעי למנוע גידול באבטלה, היא בוודאי אינה מתאימה כדי לצמצם אבטלה במידה רבה, מכיוון שמשמע ממנה גידול בפריון, אשר הופך את הייצור לפחות ופחות תלוי במשאבי אנוש.

- תמריצי גיוס. אלה נוגעים בעיקר לעלותו של כוח עבודה בעל כישורים גמורים, המושפע במיוחד מאבטלה, שמקורה בקידמה טכנולוגית והתחרות עם מדינות בעלות הכנסה נמוכה. לעתים קרובות עלות זו נחשבת בעיני מעסיקים גדולה מדי ביחס לפריונם של עובדים כאלה. לפיכך, לעתים קרובות מומלץ להקטינה באמצעות הפחתת דמי הביטוח הסוציאלי הקשורים בה. מדינות כמו בלגיה וצרפת גקטו אמצעים מסוג זה. אבל יעילותם מוגבלת למדי לנוכח מתקפת המחץ של המכונות התופסות את מקומו של כוח העבודה האנושי.

דמי הביטוח שלהם מקוזזת באמצעות שכר נמוך בהרבה.

השוואות בינלאומיות של דמי ביטוח אינן רלוונטיות אפוא מפני שהן מתמקדות במרכיב אחד בלבד של עלות משאב האנוש. זהו מכלול שלם, ללא קשר הבחנה בין שכר לדמי ביטוח ויש לבחון אותו ולערוך השוואות בעניינו בתור שזכה.

השפעות הפחתה של דמי הביטוח הסוציאלי. ניתוח ההשפעות הצפויות של ההפחתה בדמי הביטוח הסוציאלי במונחים של תוצאות תעסוקתיות מצביע עך אחידות בולטות ועל מספר סתירות. להפחתה כזו יש ארבע תשובות עיקריות:

- תחלופה. זה עשויה להתרחש כאשר, אם העבודה נעשית זולה יותר, יזמים מחליפים מכונות בעובדים, או לפחות מאיטים את הקצב שבו הם מחליפים עובדים במכונות. אולם, במשקים הנפתחים במהירות למסחר בינלאומי, הרעיון שבאמצעות האטת השקעות ומודרניזציה בייצור אפשר לעודד תעסוקה הוא רעיון מסוכן. מוטב לשים את הדגש על השלמה שבין השקעה לתעסוקה. אם מכונות מאפשרות לייצר יותר ויותר עם פחות ופחות עובדים, האם לא סביר יותר שיתקצרו שעות העבודה במקום שתגבר האבטלה?

- תחרותיות. הפחתת עלות העבודה עשויה להוביל לירידת מחירי המוצרים, או לגידול ברווחים, דבר שיאפשר ליזמים לפתח את יכולתם לממן את פעולותיהם בעצמם ולהכניס מודרניזציה. שני המקרים מעודדים גידול בפריון ובהיקף המכירות והייצור. ניתן לציין כדרך אגב, שמטרת המודרניזציה עומדת בניגוד לעידוד הרצוי לתפוקה, אשר

פרישה); הקושי שהתנסו בו מדינות, שבהן שיעורי הילודה נמוכים ואשר השיגו רמת חיים גבוהה, לשמור על שיעורים גבוהים של צמיחה כלכלית וההשפעה של הקידמה הטכנולוגית, המאפשרת לייצר יותר ויותר עם פחות ופחות עובדים, בלי להפחית את שעות העבודה במידה המאפשרת להילחם ביעילות בגורמים הטכנולוגיים המביאים לאבטלה.

## 2. האם הביטוח הסוציאלי פוגע בתמריצים הכלכליים?

לנוכח הקשיים הפיננסיים שמערכות הביטוח הסוציאלי ניצבות בפניהם במרבית המדינות, הצעות ניאור-ליברליות - להפחתת הגמלאות ולהפרטת הביטוח הסוציאלי - עשויות לזכות בתמיכה גוברת. אולם הטיעונים, שגמלאות הביטוח הסוציאלי פוגעות בצמיחה כלכלית בהפחיתן את התמריצים לעבודה ולחסוך, רחוקים מאוד מלהיות מוכחים.<sup>3</sup>

אשר לתמריצים לעבוד, הטענה היא, שהביטוח הסוציאלי מפחית את עלות הזמן שלא מקבלים עבורו שתלום לעומת עלות הזמן אשר מקבלים עבורו תשלום, הן בשל רמות המס ורמי הביטוח המשפיעות על ההכנסה מעבודה, והן בשל רמת הגמלאות המאפשרות לנהגים מהן לקבל הכנסה בלי לעבוד. מיסוי העבודה ו"הסובסידיות הניתנות על אי עבודה" מעודדים, כך נטען, להחליף את זמן העבודה בזמן פנאי וזאת בצורות שונות, כגון: אבטלה מרצון, היעדרות בגין מחלה קלה או מדומה, או פרישה מוקדמת מחיים פעילים.

אשר לחסכוניות - מערכות הפנסיה הציבורית המבוססות על עקרון התשלום

- ביקוש. לאמצעים המיוערים להפחתת עלויות העבודה יש השפעות שונות על הביקוש. לדוגמה, הפחתה הן של השכר והן של דמי הביטוח המוטלים על מעסיקים מביאה לירידת כוח הקנייה של משקי בית, וכתוצאה מכך לירידה בצריכה ובפעילות של יזמים. ירידה זו היא ישירה כאשר מפחיתים את דמי הביטוח המוטלים על מעסיקים תוך-כדי צמצומן של גמלאות אחדות (שיעורן או משך הענקתן) והיא עקיפה כאשר הפחתת העלויות מביאה לגלגול עלויות המימון של הביטוח הסוציאלי על משקי בית (בצורת הגדלה של דמי הביטוח של שכירים או של עצמאיים, או בצורת הגדלת המסים הישירים או העקיפים).

מעבר להשפעות המידיות, שעשויות להיראות חיוביות, הפחתת דמי הביטוח הסוציאלי משחררת תגובת שרשרת, שאחדים מן המרכיבים שלה עשויים לנטרל זה את זה, כך שהתוצאה הנקייה במונחי תעסוקה תהיה תלויה במספר פרמטרים ובגודלם היחסי. ממצאיהם של מספר מחקרים אקונומטריים שהעריכו את השלכותיהם של צעדים מסוג זה מראים, שההשפעות הן מועטות ביותר.<sup>2</sup>

יתר על כן, הרמה הגבוהה של עלויות משאבי האנוש, שהיא אופיינית למדינות מפותחות, היא מרכיב חיוני של רמת-החיים של האוכלוסיות שלהן, כך שהשפעתן של עלויות אלה על האבטלה צריכה להיבחן בפרספקטיבה נכונה. במידה רבה ניתן לתלות את האבטלה בסיבות אחרות, כגון: גידולה של האוכלוסייה הפעילה (עקב גידול תעסוקת הנשים, וגודלן של קבוצות הגיל הנכנסות לשוק העבודה בהשוואה לאלה המגיעות לגיל

2. לעניין זה ראה Euzéby, 1994.

3. להצגת הספרות הנוחבת בסוגיה זה על נושאים אלה ראה: Danziger, Havemann and Plotnik, 1981; Barr, 1992.

- הן סוג הפנסיות הבטוח ביותר, ולפיכך הן המתאימות ביותר למלא את תפקיד הביטוח הסוציאלי.<sup>5</sup>

- החסכוניות שכבר נצברו בקרנותיהן של בריטניה, של ארצות-הברית ושל יפן, מעודדות ספקולציה פיננסית ותגועות של הון בינלאומי, כולל כל הסיכונים המשתמעים מכך מבחינת שיעורי החליפין, שיעורי הריבית והתנהגות שוק המניות.

- הפעילות הכלכלית ברוב המדינות סובלת מצריכה לא מספקת יותר מאשר מחוסר חסכוניות. התאוששות בהתנהגות הצרכן היא הגורם הסביר ביותר להמרצת השקעה וצמיחה כלכלית.

### 3. גידול הצורך בביטוח סוציאלי

ראשית, הביטוח הסוציאלי צריך לתת מענה להזדקנות הדמוגרפית, שיש לה השלכות חשובות על קצבות הזיקנה ועל הספקת טיפול רפואי, וגם לאי היציבות של מבני המשפחה (היות שבעיות עוני קשורות להיפרדות של זוגות). בעת ובעונה אחת, הביטוח הסוציאלי הוא קורבנה של האבטלה הרבה יותר מכפי שהוא גורם לה, מכיוון שהאבטלה מתבטאת הן באובדן תקבולים והן בעלות גוברת של תשלומי דמי אבטלה, אך יותר מכל יש להכיר בכך, ששינויים כלכליים הכרוכים בקידמה טכנית ובגלובליזציה כלכלית יביאו קרוב לוודאי לגידול דרמטי בצורך בביטוח סוציאלי.

החיים הכלכליים הולכים ונעשים מאופיינים יותר ויותר בתחרות בינלאומית גוברת הקשורה לגלובליזציה וגם בהתפתחויות טכנולוגיות מהירות, העושות

השוטף (pay as you go) הן שמשמשות יעד להתקפותיהם של הכלכלנים הניאו-ליברליים. מערכות כאלה מבטיחות קצבת זיקנה הממומנת מניכויים מהכנסותיה של האוכלוסייה העובדת. מטעם זה, למקבלי הגמלאות יש צורך קטן יותר להכין רזרבה לימי זיקנה, דבר המביא להתמעטות החיסכון ולהקטנת ההשקעה והצמיחה הכלכלית.

בלי ספק יש גרעין של אמת בטיעונים אלה, אך יש לסייגם בזהירות המתאימה: לדמי האבטלה היה רק תפקיד זניח בגידולה המרשים של האבטלה, שנצפה מאז אמצע שנות ה-70 במדינות מפותחות רבות. לסיבות האבטלה שנדרונו לעיל יש שורשים חזקים וישירים יותר: מספרם של אלה שהם מובטלים זמן ממושך (יותר מ-12 חודש), המקבלים רק מעט כגמלה, גדל מאוד, וזו הסיבה העיקרית לגידול העוני במדינות רבות. זאת ועוד, בתקופות של אבטלה גבוהה הקצבאות המשולמות למובטלים תורמות תרומה מועילה לשמירת רמת הצריכה ולפעילות יזמית וכתוצאה מכך הן גם מסייעות למנוע הידרדרות נוספת של מצב התעסוקה.

אשר להשלכות על החיסכון של מערכות קצבת הזיקנה, המבוססות על עקרון התשלום השוטף, רוב המחקרים האמפיריים שנערכו בנושא העלו רק ממצאים סותרים ולא סופיים.<sup>4</sup> לפיכך דומה, שההשלכות הללו מעטות למדי. יחד עם זאת, גם אילו היה זה נכון שמערכות הפנסיות המבוססות על תשלום שוטף מחלישות את הנטייה לחיסכון, לא היה בכך די על-מנת להצדיק את החלפתן בתוכניות הממומנות באופן פרטי מן הטעמים האלה:

4. ראה: Cartwright, 1984; Atkinson, 1987.

5. ראה במיוחד: Beattie and McGillivray, 1995; idem, 1996; Singh, 1996.

והמשפחה והוא גורם נכבד בחיי החברה והכלכלה. משום כך יש לו היבטים רבים מאוד. להלן ניגע רק בעיקריים שבהם.

### 1. דמוגרפיה

חייבים להבין אל נכון מה הן הסיבות לירידת שיעור הילודה, שיש לה השלכות רציניות מבחינת מימון קצבות הזיקנה והאופציות השונות לניהולו (בייחוד בשנים 2005-2010, כשבני הדור של גל הילודה שנולד בתום מלחמת העולם השנייה יתחילו להגיע לגיל פרישה). פירוש הדבר לתת את הדעת לאורחות החיים במדינות המתועשות, למעמד שחברות אלה נותנות לילדים ולאמצעים לקידום סביבה נוחה יותר למשפחה ולהבאת ילדים לעולם. עידוד הבאת ילדים לעולם הוא מטלה עדינה ביותר, מכיוון שקשה להשפיע על מוטיבציה בתחומים כה יסודיים כמו פריון. מה שיש לפתח הוא - עמדתה של החברה בכללותה כלפי ילדים. פירוש הדבר קביעת מדיניות משותפת בתחומים שונים: מדיניות כלפי המשפחה, מתן חופש בחירה מלא לנשים עם ילדים באשר לדרך המועדפת בעיניהן לארגן את חיי העבודה שלהן (לדוגמה, לקיחת חופשה זמנית מעבודה וקבלת עזרה כספית של ממש, נגישות להכשרה מקצועית והזדמנות לחזור לחיי עבודה, או המשכת העבודה באמצעות ארגון מחדש של שעות העבודה ושירותים קולקטיביים, שמספרם מספיק ושהם נוחים); תכנון ערים ומדיניות בינוי (לא עוד תכנון הסביבה האורבנית רק במונחים של מבוגרים, אך גילויי דאגה אמיתית לנוק שגורמים התחבורה, העדר שטחים ירוקים ומגרשי משחקים וכדומה); ומדיניות לתעסוקת נוער (האבטלה לעתים קרובות שכיחה מאוד בקרב צעירים ויש לה השפעה שלילית על שיעורי הילודה).

את הייצור פחות ופחות תלוי בעובדים. בסך הכל, שתי התופעות בוודאי נושאות תועלת, אך בעוד שהן מביאות לשיפור כללי ברמת החיים, הן גם מביאות לאי ודאות ולדחייה. מכל מקום, בעוד שיש מי שמרוויח (בייחוד הצרכנים ככלל) מן התחרות, יש גם מי שמפסיד ממנה, למשל, אלה הנעשים מיותרים עקב סגירתם של מפעלים, בנייתם מחדש או העתקתם למקום אחר; אלה המיומנים רק מעט מאוד ואלה שאין שימוש רב במיומנויות שלהם, או המיושנים; איכרים שחוויתיהם שוב אינן עומדות בתחרות, ועובדים שנותרה להם רק עבודה לא מובטחת (עובדים זמניים או בהיקף חלקי וכיוצא בזה). הביטוח הסוציאלי הוא לפיכך מנגנון חיוני המאפשר למרוויחים לעזור למפסידים (באמצעות ביטוח אבטלה ותמיכה סוציאלית לסוגיה). עד שאפשר יהיה לגבור על האבטלה בהצלחה, או לארגן את המסחר החופשי באופן שהתחרות הבינלאומית תיעשה פחות לא אנושית, יהיה על הביטוח הסוציאלי למלא תפקיד מכריע של הקלה לנפגעים מן הגלובליזציה ומן התחרות הבינלאומית.

סביר מאוד, שגורמים המאיימים להפר את שיווי המשקל של מימון הביטוח הסוציאלי ואשר חושפים אותו לביקורת באשר לעצם הלגיטימיות שלו, ימשיכו להפעיל את השפעתם הנכבדה גם לאחר שנת 2000. לפיכך יש להשקיע מאמצים כדי להגן על הביטוח הסוציאלי מפני קיצוץ נוסף, ובמקרים אחרים גם מפני התפרקות, כדי להביאו להסתגל טוב יותר להקשר הכלכלי והחברתי שבו הוא פועל.

### לאן הולכים מכאן?

בארצות שבהן הביטוח הסוציאלי מפותח מאוד, הוא קשור קשר הדוק לחיי הפרט

## 2. דאגה לקשיש הנתמך

הגידול במספר הקשישים הנתמכים הוא אחד האתגרים העיקריים שיהיה על מערכות הביטוח הסוציאלי להתמודד עמם. כידוע, תמיכת המשפחה ועזרה ביתית הן באופן כללי הדרכים העדיפות ביותר להתמודדות עם מצבים אלה, הן במונחים אנושיים והן במונחים כספיים, אף יותר מסידור במוסד רפואי או אחר. פירוש הדבר בעיקר, שיש לסייע לבני משפחה הנותנים עזרה ולתמוך בהם לא רק בשירותי ייעוץ ובשירותי בית, אלא גם במחן אפשרות לקבלת מחליף על-מנת לאפשר להם מנוחה לפרקי-זמן משתנים (יום, סוף שבוע, שבוע או חופשה של חודש). דבר זה יספקו שירותי הטיפול הביתי, מרכזי יום, או כל הסדר זמני אחר.

יש להנהיג ולהרחיב צורות שונות של גמלאות ותמיכה כספית כדי לעודד מתן תמיכה מצד המשפחה. הדבר כולל קצבאות מתוך הכרה בעבודה המבוצעת, פיצוי כספי על הפחתת העבודה או הפסקתה וכיסוי של הביטוח הסוציאלי למטפלת. המטלה של טיפול בפועל בבית בקשיש הנתמך כוללת יצירה או פיתוח של שירותי בית רפואיים וחברתיים, אשפוז בבית, עזרה לניהול הבית, שירותי עזרה ביתיים, הספקת ארוחות, שירותי ליווי לקשיש הנתמך כשהוא יוצא מביתו, ביקורים פשוטים כדי לארח לחברה וכיוצא בזה.

## 3. מימון הביטוח הסוציאלי

במספר גדול של מדינות יהיה צורך להבטיח, ששיטות המימון תותאמנה טוב יותר לאופי ולתנאי הזכאות לגמלאות שונות של הביטוח הסוציאלי. לפיכך, יש לממן מדמי ביטוח רק גמלאות המיועדות לפצות על אובדן, זמני או קבוע, של הכנסה מעבודה (קצבות ביטוח מחלה יומיות, קצבות זיקנה, דמי אבטלה

המשולמים לעובדים שאיבדו את מקום עבודתם). לעומת זאת, גמלאות שאין להן כל קשר להבטחת הכנסה (טיפול רפואי, קצבות משפחה, דמי אבטלה לדורשים עבודה בפעם הראשונה) מתאימות יותר למערכת של סולידריות לאומית ושל מימון ציבורי.

לנוכח הביקורת המוטחת בביטחון הסוציאלי והבעיות הפיננסיות הניצבות בפניו, יהיה מועיל גם לצאת בתוכניות מידע שתפרסמנה את יתרונותיו של הביטוח הסוציאלי לעומת אי ביטוח או תוכניות ביטוח פרטיות.

## 4. הסתגלות לצרכים חברתיים הקשורים לאי-יציבות המשפחה

זוהי בעיה ארוכת טווח - במיוחד במדינות המתועשות - וכל הסדר חייב שתהיה בו אינדיווידואליזציה של זכויות אחדות בביטחון הסוציאלי. המערכת של זכויות נגזרות - המאפשרת למבוטחים לכטח את התלויים בהם מפני מחלותיהם ומותם - איננה מתאימה עוד. היא מורכבת מדי ובלתי מספקת, בייחוד כשמדובר בקצבאות שאֵרים, או כאשר נתמך נישא בשנית, ועוד יותר כאשר יש שורה מתמשכת של נישואין וגירושין החוזרת שוב ושוב. בתחום הבריאות יש להפוך את מערכת הזכויות האישיות הקשורות ליחידים - שקל הרבה יותר לנהל אותן, והמבוססות על עקרון הסולידריות ברמה הלאומית, לא רק על הכנסה מעבודה - למערכת כללית. במרבית המדינות המתועשות ננקטו צעדים לשמור על זכותם של בני-זוג שאינם עובדים לכיסוי רפואי במקרה של גירושין או פרידה, ולהעניק זכאות כזאת לזוגות החיים יחד. הפיכת הזכות לקבלת טיפול רפואי לזכות אוניברסלית פירושה שבמדינות רבות מאוד תהיה התקדמות שאין להתכחש לה. בתקופת שפע, המתאפיינת יותר ויותר באי-יציבות

המוכללים בצרפת). דבר זה אמור להביא להקטנה בגידול שיעור דמי הביטוח הסוציאלי המשולמים למערכות פנסיה ציבוריות, או לפחות להביא להאטתו.

## 5. התאמת ההגנה החברתית לפרופיל החדש של שוק העבודה

יש לשקול הצעות שונות. אלה נוגעות בעיקר לשלושה היבטים מרכזיים: ביטחון הקיום כדי להתמודד עם בעיית הדחייה החברתית הקשורה לאבטלה הגוברת ולהתגברותם של התעסוקה הלא־ודאית ושל אי־השוויון החברתי; הגנה על העצמאיים, שמצבם נעשה פגיע בהרבה עם התגברות קבלנות המשנה ואי־היציבות המונטרית, ומעורבותו של הביטוח הסוציאלי בקידום התעסוקה ובשיתוף מספר עובדים במשרה אחת (job-sharing).

נראה, שחיוני ביותר להבטיח הכנסת מינימום או לשפר אותה. אמנם יש לספק סיוע חומרי לנזקק, אך ב־בזמן אין להפיל אותו למלכודת הסעד, ויש למנוע את התפשטות העבודה המזדמנת שלאחר שעות העבודה הרגילות. האם יש להתנות את הענקת הגמלאות במאמציו של מקבל הגמלאות למצוא עבודה או לתת עבודה בתמורה? האם יש להעדיף הכנסה בסיסית לא־מותגית (בצורת קצבה אוניברסלית)? ניתן ללמוד מניסיונה של צרפת להבטיח הכנסת מינימום מתעסוקה (RMI), שהיה בה משום חידוש מפני שהיא משלבת סיוע חומרי עם חוזה המחייב את המקבל לצאת לעבודה, אך שלא הצליחה לסייע לאנשים להיכנס למעגל התעסוקה, מפני שאין מספיק מקומות עבודה. שיטה זו הובילה להנהגת חוזים לא מותגים ולתשלום קצבאות במשך תקופה שאינה מוגבלת והתגלתה כמסורבלת ויקרה להפעלה. אשר להכנסה הבסיסית, שנועדה

משפחתית ובאי־ביטחון חומרי, יש להעניק זכאות כזאת לפרט ויש להעניקה חינום למי שחי מתחת לסף העוני.

ארגון של מערכות קצבות הזיקנה בשלושה נדבכים - רובד אוניברסלי ראשון, של סכום קבוע (הניתן רק לתושב), רובד חובה שני, הקשור להיקף העבודה ולסדירותה ורובד פרטי שלישי, הניתן לבחירה חופשית - הוא הארגון הרצוי. ניתן לשלב את הקצבה המשולמת במסגרת הרובד הראשון עם זכאויות, שרוכשים יחידים ובני־זוגם בשני הרבדים האחרים (כולל מנגנון להשתתפות בזכאויות ברובד השני). דבר זה יהיה זמין לאלמנים ולאלמנות חסרי משאבים מעל גיל 55 (על־פי רוב אלה הן נשים). הוא יחליף הסדרים המכסים סיכון כזה במרוצת החיים הפעילים (קצבאות שאָרים, תמיכה סוציאלית או הבטחת הכנסת מינימום). פתרון כזה יפשט את הדברים ויקל על המערכת הציבורית של קצבות שאָרים. הרובד הראשון יציע באופן זה הכנסת מינימום לזוגות קשישים שלא עבדו, או שלא עבדו תקופה ממושכת די הצורך במשך חייהם. בני אדם פעילים הרוצים לעבוד פחות ולקחת חופשה של כמה חודשים מעבודתם, או לעסוק בעבודה שאין בצדה תשלום, יוכלו לעשות זאת כשהם יודעים בוודאות, שבגיל זיקנה תהיה להם הכנסת מינימום לקיום בלי שיאלצו לשעבד לשם כך את משאביהם שלהם, או את משאבי ילדיהם. לפיכך יגלו עתה נטייה רבה יותר "לפנות מקום" למובטלים. כל אחר יינה. הפעיל - מכיוון שיוכל לעבוד פחות ולהתמסר למשפחה, או לפעילויות חברתיות ותרבותיות; והמובטל - מכיוון שיהיה לו קל יותר להיכנס לשוק העבודה. על־פי ההיגיון, קצבה זו בעלת השיעור האחד צריכה לקבל את מימונה ממסים (כמו בדנמרק) או מניכויים מכל סוגי ההכנסה (כמו דמי הביטוח הסוציאלי



והקידמה הכלכלית. מטעם זה דומה, שמבחינה פוליטית ופיננסית מציאותי יותר לבחור בפתרון ביניים, כלומר, הבטחת רמה של הכנסת מינימום ללא דרישה נלווית לצאת לעבודה, אשר תוקצה באופן אוטומטי למי שמשאביו נמוכים ממחצית שכר המינימום המקובל ואשר אינה מתבטלת כאשר הוא מקבל הכנסה נוספת, כך שהתמריץ לעבוד נשמר (חוץ מכך שתמריץ זה יהיה נתון למיסוי). פתרון זה מתבסס על ההנחה, שזכויות הביטוח הסוציאלי שנדונו לעיל תיהפכנה בעת ובעונה אחת לאוניברסליות.

- הרחבת הכיסוי של הביטוח הסוציאלי והחלתו גם על עצמאיים הן גם כן בעלות קדימות גבוהה. תוכניות ביטוח אבטלה מכסות, בדרך כלל, עובדים שכירים בלבד. הדבר חל גם על ביטוח תאונות עבודה, כשבתחילה הוגבל רק לעובדים שכירים, אך בהמשך הוא נעשה זמין כאפשרות גם לעצמאיים. מצבם של העצמאיים נעשה בטוח פחות ופחות. גוברת תלותם בקבלני משנה (למשל, מפעילי רכב הובלה בדרכים, בעלי מקצוע ועובדי תקשורת) והם נעשים פגיעים יותר לתנודות שאינן ניתנות לשליטה בשערי החליפין של המטבע המקומי. הממדים הקטנים של בתי העסק שלהם מונעים מהם פעמים רבות מלעמוד בקצב התפתחות השווקים, או להפיק תועלת מן הביטחון שמספקים אפיקי ייצור חלופיים במצב של אי יציבות כלכלית. לעומת זאת, עובדים שכירים במספר תעשיות, שיש להן חשיבות היסטורית סמלית, מקבלים שכר יתר או הגנת יתר. אם רוצים למצוא דרך לצאת מאבטלה רחבת היקף, להמריץ יוזמות פרטיות ולעודד מובטלים להתאמץ ולעשות למען עצמם בכוחם הם, יש לעשות את מעמד העובד העצמאי מושך יותר. פתרון טוב יהיה להעניק לעצמאיים את הזכות לקבל דמי אבטלה, או להקים תוכנית דמי אבטלה

להיות זכות לא מותנית המשולמת לפרט במשך כל חייו (ושהיא סמל לשמירה על המסורת המשותפת) - זוהי אפשרות מעניינת בהיותה צורה שונה של חלוקת הכנסה ותעסוקה. במיוחד, הדבר נראה אמצעי מעניין לצמצום האבטלה, המאפשר לעובדים לעבוד בזמנים שהם בוחרים לעשות זאת ולפתח פעילויות המייצרות קשרים חברתיים (עזרה ביתית לקשיש, ביקור חולה המאושפז בבית-חולים, סיוע לתעסוקה של מי שהוא דחוי מבחינה חברתית, מתן עזרה לילדי בית-ספר המגלים קשיים, טיפול בילדים, שמירה על איכות הסביבה וכיוצא בזה). באמצעות מתן אפשרות הבחירה לפרט אם לעבוד ובאיזו סדירות, ההכנסה הבסיסית תפחית במידה ממשית את היצע העבודה ותאפשר לענות הן על צורכי המעסיקים והן על צורכי העובדים בגמישות תעסוקתית. הבטחת רמת מינימום של ביטחון חומרי תעודד את המובטלים לעשות למען עצמם בכוחם הם, ולפיכך תהפוך לרווחיות צורות עבודה אחדות שפריון נמוך, במיוחד את אלה המועילות מבחינה חברתית. דבר זה בהכרח יניב מקומות עבודה נוספים ויביא לחלוקה טובה יותר של מקומות עבודה ושל הכנסות ולהערכה רבה יותר לפעילויות המתבצעות למען האינטרס הציבורי. יחד עם זאת, יש להכיר גם בכמה קשיים, שמתנגדיה של הצעה זו מצביעים עליהם: הסכנה שההשפעה הצפויה על שוק העבודה לא תתגשם, מכיוון שהגמלה נמוכה מדי; הסכנה, שאם לעומת זאת הגמלה תוגדל ותהיה מספקת, הדבר יתגלה כבעל עלות גבוהה מדי לחברה וייהפך לתמריץ שלילי רציני לעבודה; הסכנה, שהחברה תתפצל לשתי קבוצות, כשסביר מאוד שמקבלי הגמלאות ימצאו את עצמם עוסקים בפעילויות בעלות ערך מועט ביותר, או תקועים בבית; והסכנה, שיואטו החדשנות

לארגן באופן שונה את זמני העבודה ואת תקופות אי הפעילות, כדי להבטיח תמורה בפריון שתפצה על כך. הרי אין לקבל כדבר תקין - והדבר בוודאי גם יקר מאוד במונחים של עלויות בריאות - שעל אנשים אחדים יוטל עומס עבודה ככד מדי, בשעה שאחרים מובטלים, או שמונעים מהם לצאת באופן זמני ממקום עבודתם מחשש שיאבדו את זכויותיהם לביטוח סוציאלי, או שלא יוכלו לחזור למקום עבודתם כשירצו בכך. הצעדים שלהלן, שמרכיבים לדון בהם בצרפת, בגרמניה ובבלגיה, הם רצויים מאוד: קביעת שיעורי דמי ביטוח לאומי שונים לפי מספר שעות העבודה (הצעה שהציע לפרלמנט האירופי ראש הממשלה הקודם של צרפת, מישל רוקאר); צמצום מספר שעות העבודה הנדרשות לצורך כשירות לזכאות - במגמה לשפר את ההגנה על תעסוקה זמנית, מתן ערובות נוספות לעבודה בפרקי-זמן לא רצופים והגדלת שיעור דמי הביטוח הסוציאלי המוטל על שעות נוספות כתמריץ שלילי למעסיקים וכדי לעודד יצירת מקומות עבודה. צעדים מסוג זה ימננו במידה רבה את עצמם. מתן עבודה למספר גדול של מובטלים יפחית את עלותם של דמי האבטלה ויגדיל את ההכנסות של תוכניות ההגנה הסוציאלית. במקרים אחדים ניתן יהיה להשתמש בחלק מן הסכומים שנועדו להפחתת עלויות העבודה (פטור מדמי ביטוח, ופרמיות או סובסידיות לשכירת עובדים) לעידוד גיוסים של עובדים בעלי מיומנות נמוכה.

הצעות אלה מדגימות את הצורך להבטיח איזון בין סולידריות בעולם העבודה ובין סולידריות לאומית, לטובת האחרונה. הן מיועדות לחזק את האופי הסולידריסטי של הביטוח הסוציאלי ולעודד את צמיחתו של משטר חדש של ביטוח סוציאלי, שייטיב להסתגל גם לטכנולוגיה חדשה וגם להקשר החברתי הכלכלי הנוכחי.

מיוחדת עבורם. דמי האבטלה יכולים להיות בשיעור אחיד ולהינתן במשך תקופה מוגבלת בלבד (בין שישה חודשים לשנה), שהוא הזמן הדרוש ליזם הנתון בקשיים להשתקם או לעבור למסלול ייצור שונה. כנראה שיש להגביל את דמי האבטלה בתקרה כדי למנוע ניצול לרעה, כפי שיש לעשות גם לגבי דמי הביטוח שייגבו לשם מימנם כדי להימנע מהענשת יזמים דינמיים יותר. בדומה לכך רצוי יהיה להחיל על העצמאיים כיסוי שיטתי מפני תאונות עבודה ומחלות תעסוקתיות כדי לעשות את מעמדם של העצמאיים דומה יותר לזה של מקבלי עובדים שכירים.

- קידום התעסוקה ותמריצים לשיתוף משרה (job-sharing) הם חיוניים עתה ביותר. תוכניות הביטוח הסוציאלי מילאו עד עתה תפקיד בפיתוח תעסוקה או בהבטחתה, בהעניקן פטורים ובהפחיתן את דמי הביטוח הסוציאלי בזיקה לתוכניות השמה והסבה מקצועית לעובדים שנקלעו לנסיבות קשות (המובטלים, מקבלי גמלה להבטחת הכנסה מינימום, דורשי עבודה בפעם הראשונה). יש לשמור על תפקיד זה או להרחיבו במספר מדינות, בייחוד באלה ששיעורי האבטלה בהן גבוהים. ניתן להשיג את הדבר גם בעזרת הטלת מס שיחליף לפחות חלק מדמי הביטוח הסוציאלי המוטלים על המעסיקים לשם מימון גמלאות המשולמות מתוקף סולידריות לאומית, פתרון שיקטין את עלויות העבודה, ישפר או ישמור על התחרותיות בין יזמים וישפיע לטובה על התעסוקה. אולם אין לשכוח את התפקיד של הביטוח הסוציאלי בשיתוף משרות; ובפיתוח הסדרים שיאפשרו לעובדים לעבוד בזמנים לפי בחירתם. על מנת להבטיח מקומות עבודה קיימים וליצור חדשים, אין לנתק את הביטוח הסוציאלי מן השינויים הדרושים בתחום שיתוף המשרות. יש צורך במתן תמריצים ליזמים להפחית את מספר שעות העבודה, גם אם פירוש הדבר

הגיעה השעה להתייחס לעקרון ההפרש שניסח ג'ון ראולס (John Rawls), אשר לפיו אי-שוויון חברתי מוצדק רק במידה שהוא מסייע לשפר את רמת החיים של מי שנופל במידה הגדולה ביותר מאחרים. אין לצמצם את הרווחה הקולקטיבית רק לשם צבירת עושר חומרי. כמו-כן, אין לטפח אותה באמצעות דחייה חברתית גוברת.

## ביבליוגרפיה

- Atkinson, A.B. (1987), "Income maintenance and social insurance", in: Auerbach, A. and Feldstein, M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 2, Ch. 13, Amsterdam: North Holland.
- Barr, N. (1992), "Economic theory of the welfare state: A survey and interpretation", *Journal of Economic Literature*, pp. 741-805.
- Beattie, R. and McGillivray, W. (1995), "A risky strategy: Reflections on the World Bank report, *Averting the Old Age Crisis*", *International Social Security Review*, 3-4: 5-22.
- Beattie, R. and McGillivray, W. (1996), "Rejoinder", *International Social Security Review*, 3: 17-20.
- Cartwright, W.S. (1984), "Saving, social security and private pensions", *International Social Security Review*, 2: 123-138.
- Danziger, S., Havemann, R. and Plotnick, R. (1981), "How income transfer programmes affect work, saving and the income distribution", *Journal of Economic Literature*, September, pp. 975-1028.
- Euzéby, A. (1995), "Reduce or rationalize social security contributions to increase employment", *International Labour Review*, 2: 227-241.
- Euzéby, Ch. (1994), "Taxation, employment and environment: Fiscal reforms for reducing unemployment", *European Economy*, 56: 149-190.
- ILO, (1983), *Financing Social Security: The Options: An International Analysis*, Geneva.
- Singh, A. (1996), "Pension reform, the stock market, capital formation and economic growth: A critical commentary on the World Bank's proposals", *International Social Security Review*, 3: 21-43.

# הדילמות התאומות של הרווחה הסוציאלית: אוניברסליות לעומת הועדה, תמיכה לעומת תלות

מאת דאגלס ג' בֶּשְׂרוּבִי

בהשתתפות ג'ניפר אָהרֶלָה וקארן נ' גארדינר

## מבוא

ברחבי העולם המפותח כולו גוברת אי הנחת לנוכח הגידול בהוצאה הציבורית על רווחה והתגברותה של התנהגות תלוית, שהוא מעודד לכאורה. בשל כך מומחים רבים בתחום המדיניות החברתית וממשלות לאומיות מעריכים עתה מחדש את תוכניות הרווחה הסוציאלית. בעיקרו של דבר הם שואלים שתי שאלות הקשורות זו לזו: (1) האם צריך להגביל את הגידול בהוצאה הכוללת על רווחה סוציאלית באמצעות מעבר מתוכניות אוניברסליות לתוכניות מיועדות יותר? (2) האם צריך לצמצם התנהגות תלוית בדרך של הצבת גבולות או תנאים לתמיכה ממשלתית?

מרבית המדינות המפותחות כבר אימצו לעצמן שילוב של צעדים להועדת גמלאות ולצמצום תלות, לא פעם לאחר מחלוקת פוליטית רצינית. נראה, שצעדים אלה כבר

בלמו (או האטו) את גידול ההוצאה, לפחות באופן זמני. אולם, הצעדים שנקטו עד כה היו צנועים, יחסית, בהשוואה למה שדרוש כדי למנוע גירעונות כבדים בעתיד - לאור הזדקנות האוכלוסיות ועלייתם של צרכים חברתיים אחרים בעשורים הבאים.

לפיכך, בעתיד הנראה לעין המדינות המפותחות צריכות לצפות לוויכוח פוליטי מתמשך על גודלן ועל צורתן של התוכניות לרווחה סוציאלית. כפי שיוצע בהמשך, ישררו שתי ברירות מנוגדות באופן קוטבי: (1) אוניברסליות לעומת הועדה (Targeting); (2) תמיכה לעומת תלות.

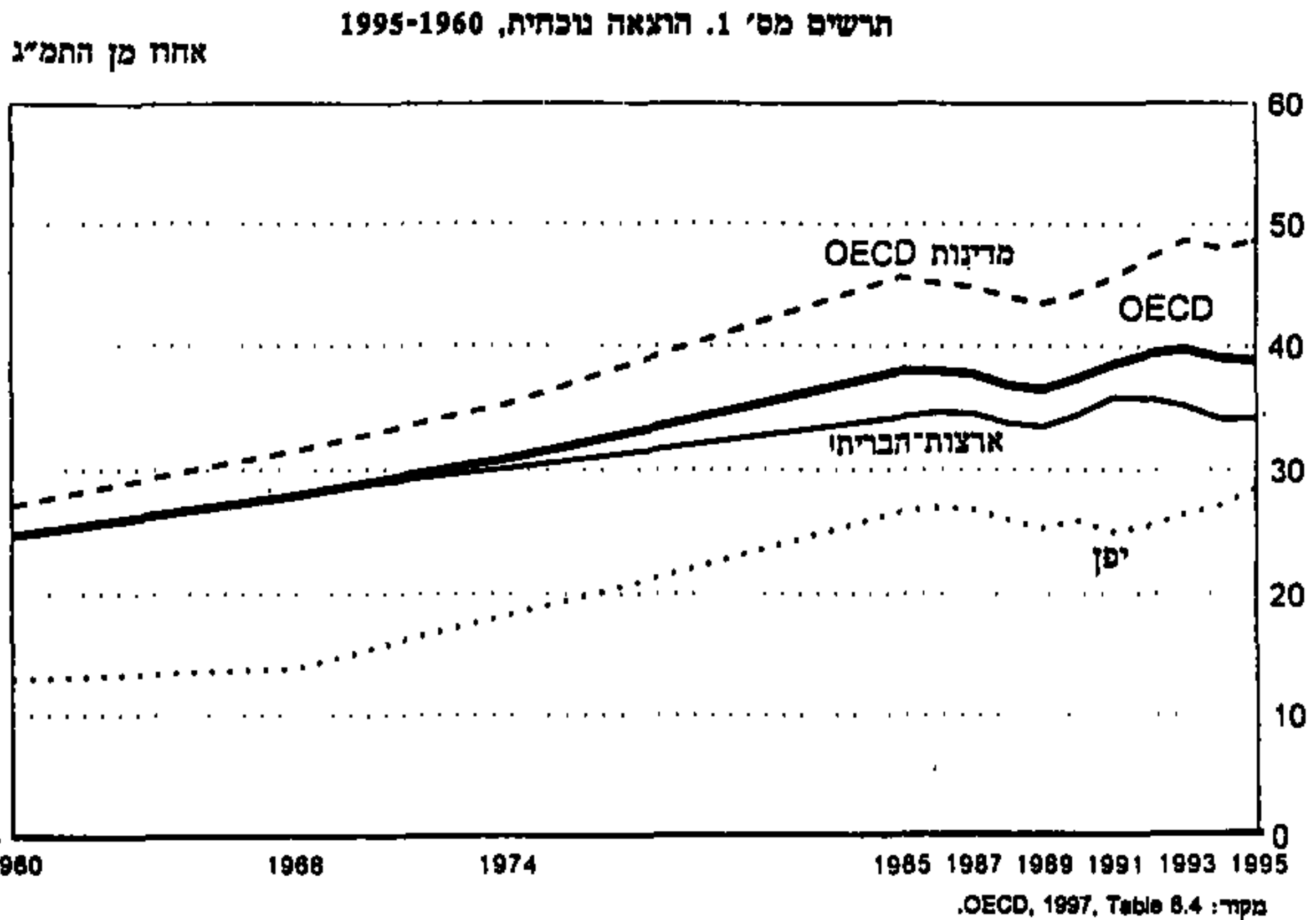
מפני ששאלות אלה מציעות אופציות הזוכות לאותה מידה של הערכה ויחד עם זה אינן ניתנות ליישוב ביניהן, הן מכונות במאמר זה "דילמות תאומות". בהיותן חלופה של שני עקרונות תקפים, הן מציגות בתמציתיות את ההגדרה המילונית של דילמה: "ברירה קשה בין שני דברים מתנגדים".<sup>1</sup>

אחת הדילמות הידועות ביותר מתרחשת

\* האוניברסיטה של מרילנד, ארצות-הברית.

1. כך על-פי א' אבן שושן (תשל"ה), המילון החדש ועל-פי א' אבניאן (עורך ראשי) (1997), מילון סמיר. המונח הלוגי "דילמה" מוגדר כך: אם A, אז B; אם C, אז D. יש לבחור בין A ל-C. לפיכך נבעות מכאן התוצאות B או D.





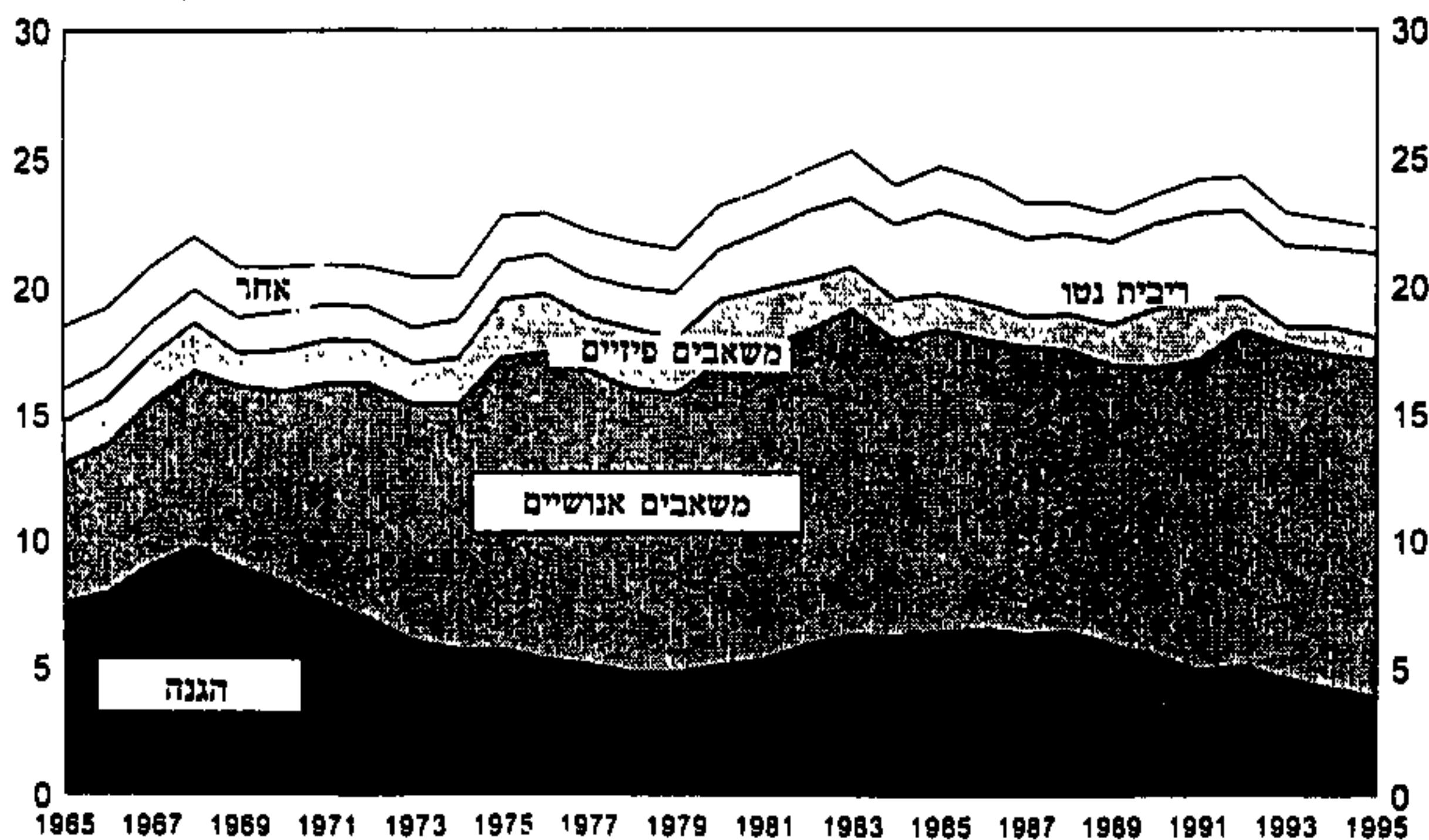
שאפשר לראות בתרשים מס' 2, ב-1968 הוצאה המשולבת על הגנה ועל רווחה סוציאלית (שנקראה הוצאה על "משאבים אנושיים") הגיעה ל-16.7% מן התמ"ג, ל-9.7% ול-7.0%, בהתאמה. ב-1996 גדל הסכום הכולל של השתיים רק בשש עשיריות האחוז, ל-16.8% מן התמ"ג (U.S. Office of Management and Budget, 1997, Table 3.1). אבל הפרופורציות יותר מאשר התהפכו. הוצאות ההגנה קטנו ל-3.6% מן התמ"ג, ואילו הרווחה הסוציאלית גדלה ל-13.2%. במילים אחרות, ירידה של 30 שנה בהוצאות הצבאיות (כחלק מן התמ"ג), למרות שלא היתה אחידה, אפשרה לארצות-הברית להכפיל את ההוצאה על רווחה סוציאלית בלי להגדיל את חלק התמ"ג המוקצה לשני הסעיפים גם יחד.<sup>4</sup>

מגמה בין השנים 1960-1985; ההוצאות כאחוז מן התמ"ג גדלו ביותר מכפול. ב-1985 הן הגיעו ל-26.6% מן התמ"ג ומאז הן גדלו רק ב-1.9 נקודות האחוז.

בארצות-הברית ההוצאות לא גדלו באופן דומה כמו באירופה וביפן. ההוצאות בארצות-הברית כאחוז מן התמ"ג גדלו בין השנים 1960-1985 בעשר נקודות האחוז בערך ומאז נשארו פחות או יותר קבועות. רבים עשויים לפרש אי-גידול זה כסימן לכך שארצות-הברית לא הגדילה את ההוצאה הסוציאלית שלה בתקופה זו במידה רבה. אף-על-פי שנתון שההוצאה גדלה במדינות רבות באירופה הרבה יותר מאשר בארצות-הברית, סיבה חשובה לכך שההוצאה בארצות-הברית לא גדלה היא, שהחיסכון שהושג עקב הצמצום בהוצאה הצבאית נוצל למימון תוכניות רווחה סוציאלית. כפי

4. יש הרואים בכך סוג של "דיווידנד של שלום" ארוכת טווח, אך למעשה משתקפת כאן העובדה, שכלכלת ארצות-הברית גדלה במהלך המלחמה הקרה יותר מזו של ברית-המועצות, ולפיכך יכלה להקטין את החלק של כלכלתה הלאומית המוצא על הצבא.

תרשים מס' 2. ההוצאה הפדרלית בארצות-הברית, 1965-1995, לפי סוגים אחד מן התמ"ג



מקור: U.S. Office of Management and Budget, 1997.

הצגה: משאבים אנושיים כוללים ביטוח סוציאלי ושירותי בריאות, הבטחת הכנסה, היטוי, הכשרה מקצועית וחברה אחרים.

שחלו לאחרונה בכל מדינה, אפילו סיכום קצר של ההתפתחויות בכל מדינה יהיה בו כדי להגיע למידתו של ספר שלם. במקום זה אציג ראשי פרקים של המגמות הרחבות שציינו את התוכניות - אבל יש לזכור, שהתהליך רחוק מלהיות אחיד. במדינות אחדות נעשו קיצוצים של ממש, לפחות בגידול המתוכנן של התוכניות, בעוד שבמדינות אחרות נעשה הרבה פחות.

קצבות זיקנה. מספר מדינות העלו את גיל הפרישה ואת מספר שנות העבודה לקבלת פנסיה מלאה, שינו את הנוסחה לחישוב הגמלאות ואת העדכונים של יוקר המחיה, כדי להפחית את ערכן של הפנסיות, ואפילו התנו את הזכאות במבחן אמצעים. צרפת, לדוגמה, הגדילה ב-1993 את משך תקופת התשלום של דמי ביטוח לשם קבלת פנסיה מלאה מ-37.5 ל-40 שנה, וכתוצאה מכך עלה גיל הפרישה המתאים לקבלת פנסיה מלאה מ-60 ל-65. נוסף על כך בוטלה הפרישה המוקדמת, וערך הפנסיות הוקטן

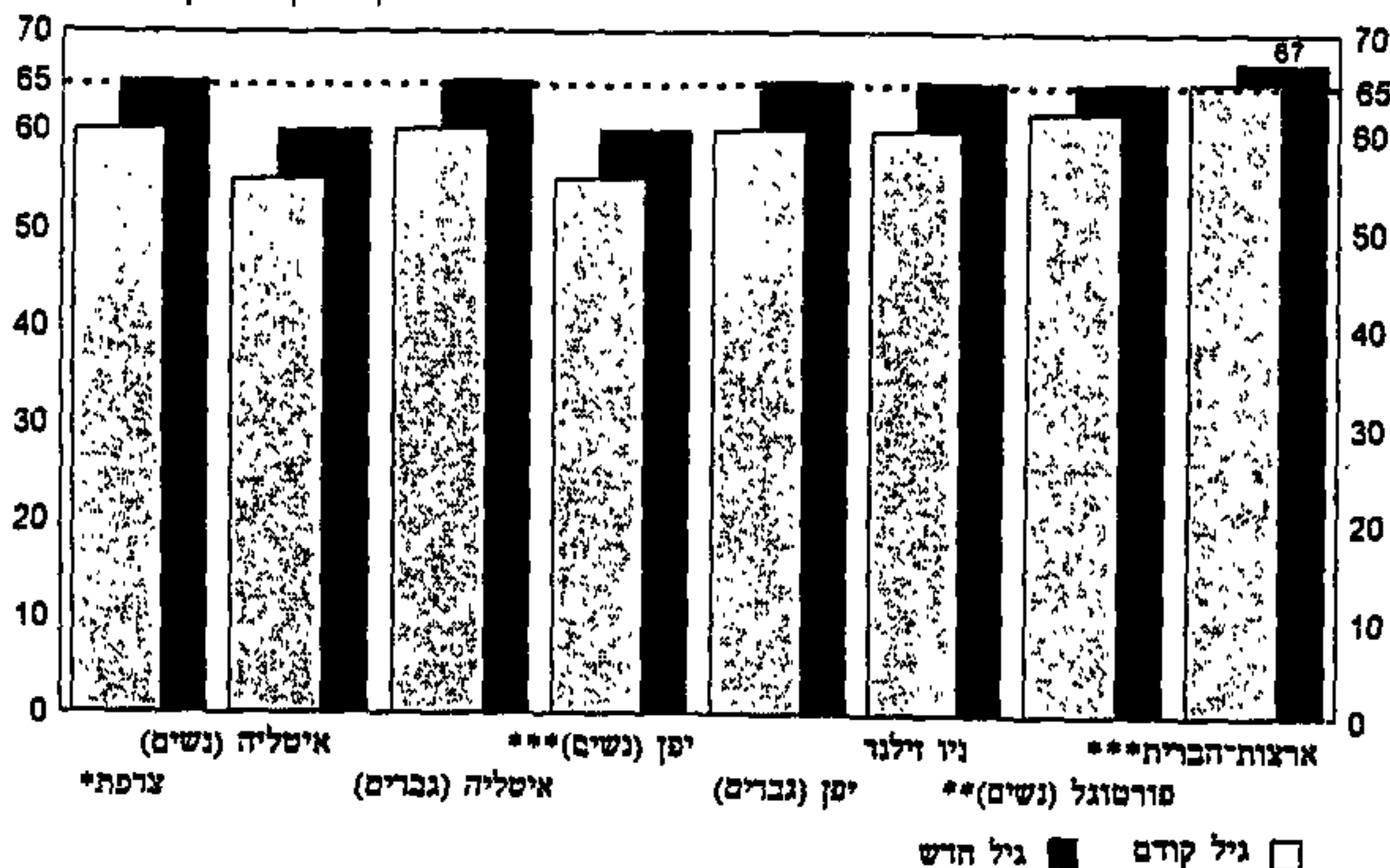
## קיצוצים שבוצעו לאחרונה

מאז אמצע שנות ה-80 הגידול בהוצאה התמתן מאוד, ובמדינות רבות הוא אף פסק. לאחר שגדלה ב-13 נקודות האחוז בין השנים 1960 ל-1985, ההוצאה במדינות ה-OECD התייצבה פחות או יותר בעשור הבא ונעה בתקופה זו בין 38% ל-39% מן התמ"ג (ראה תרשים מס' 1). במדינות האירופיות החברות ב-OECD ההוצאות המשיכו לגדול, אך בקצב קטן כדי מחצית מקצב הגידול בעשור הקודם, והן התנדנדו יותר מאשר במקומות אחרים, בחלקו בגלל תנאים כלכליים (ב-1985 ההוצאות היו גבוהות רק ב-3.1 נקודות אחוז יותר מאשר ב-1985, בעוד שבעשור הקודם הן גדלו בשבע נקודות אחוז בערך).

אחת הסיבות העיקריות לכך שההוצאה התייצבה היא, שמדינות רבות קיצצו את תוכניות הרווחה הסוציאלית שלהן. לא זה המקום להציג דו"ח מפורט על ההתפתחויות

## תרשים מס' 3. גילים לקבלת קצבת זיקנה

גיל פרישה לקבלת קצבת זיקנה מלאה



מקור: International Social Security Review, 1996, Table 1.  
 \* הגיל החדש משקף את התקן שהגדיל את ספרי השנים החדש לפנסיה מלאה.  
 \*\* הושחה לגיל הגברים.  
 \*\*\* השינויים שהוצגו ב-2013 וב-2016 (יפן, גברים) וב-2030 (ארצות-הברית).

א ב ט ל ה . מספר מדינות הגבילו את משך זמן הענקת הגמלאות, הורידו את ערכן, הגדילו את משך תקופת התשלום של דמי הביטוח המקנה זכאות, האריכו את תקופות ההמתנה ודרשו מן המקבלים לעסוק בפעילות ויות (כמו לימודים או הסבה מקצועית) בעת היותם מובטלים. דנמרק, לדוגמה, הגבילה ב-1993 את תקופת דמי האבטלה לחמש שנים (עד אז לא היתה מגבלת זמן), העלתה את גיל המינימום המזכה בגמלאות, ביטלה את האפשרות של הארכת משך קבלת הגמלאות באמצעות השתתפות בתוכנית להכשרה מקצועית והתנתה קבלת דמי האבטלה לאחר שנתיים בהשתתפות בתוכנית לימודים או הסבה מקצועית (Gersing, 1995, pp. 16-17).

ביטוח נכות ומחלה. מדינות אחדות החמירו את תנאי הזכאות, הגבילו את משך הענקת הגמלאות, ערכו בדיקות תקופתיות

והועמד על ממוצע 25 שנות ההשתכרות הטובות ביותר של העובד, במקום על 10 (ISSA, 1996a, pp. 125-126).

טיפול רפואי. מספר מדינות קבעו תקרה לתקציבים של משרד הבריאות, הטילו קיצוב על שימוש בשירותים יקרים, הגבילו את מספר המיות בבתי-החולים, קבעו לוחות מחירים והגדירו מחדש מה הם השירותים ה"גרעיניים". איטליה, לדוגמה, ניסתה לפקח על ההוצאה על תרופות בדרך של הגבלת מה שהיה לפני כן שימוש חופשי בהן. מאז 1993 נדרש באיטליה כל אדם, בלי קשר לגילו, לשלם עבור תרופות הנקנות שלא לפי מרשם. תרופות למחלות שאין בהן סכנת חיים ניתנות ללא תשלום רק לילדים מתחת לגיל 10 ולמבוגרים מעל גיל 60. כל השאר חייבים לשלם 50% מעלותן. רק תרופות "חיוניות", או מצילות חיים, עודן ניתנות חינם (ISSA, 1996d, p. 81).



הגבילו את הגדלת העלויות. בשוודיה, לדוגמה, גדל מספר הילדים למטפל במעונות היום ממוצע של 12-15 ילדים ל-16.5 ילד, ובאחדים מהם ל-24. בעת ובעונה אחת, התשלומים שההורים משלמים "גדלו באופן תלול בשנים האחרונות, והם עשויים להיות שונים מאוד מעירייה לעירייה." (The Swedish Institute, 1996, p. 2).

- רווחה (או תוכנית גמלאות למשפחות חד-הוריות). מדינות אחדות קיצצו את התשלומים המיועדים לאימהות חד-הוריות, הטילו מגבלות זמן ודרישות עבודה ונקטו צעדים נוספים כדי לעודד עבודה ולסכל לידות נוספות. ב-1996 הטילה ממשלת ארצות-הברית מגבלה של שנתיים על קבלת הגמלאות לפני שהמקבלים אמורים להתחיל לעבוד, כמו גם מגבלה של חמש שנים על משך קבלת גמלאות במשך החיים (אולם עדיין תלויה ועומדת השאלה האם באמת יטילו המדינות הבודדות מגבלות זמן אלה, או שישתמשו במשאבים הכספיים שלהן כדי להימנע מכך). נוסף על כך, על מנת לקבל גמלה, אימהות כגיל העשרה חייבות עתה לגור בביתן של הורה או של אפוטרופוס (Greenberg and Savner, 1996).

ניתן, כמובן, להתווכח על חשיבותם של קיצוצים אלה. רבים מהם קטנים והובילו מספר חוקרים למסקנה, שנעשו רק שינויים שוליים. אך נראה, שמציאותי יותר לראות בקיצוצים אלה, למרות גודלם האמיתי, מבשרים של שינויים יותר גדולים, שכמעט ודאי הוא שייעשו.

הענקת הגמלאות, ערכו בדיקות תקופתיות לקביעה מחדש של המעמד הרפואי של המקבלים והקטינו את ערך הגמלאות. הרפורמות הידועות ביותר נעשו בהולנד, והן תידונה בהמשך. מדינות אחרות ריסנו אף הן את תוכניות המחלה והנכות שלהן. שוודיה, לדוגמה, הנמיכה ב-1990 את רמת הפיצוי לאחר שנה אחת מתוך לשוק העבודה, מ-90% ל-70% משכרו בעבר של המקבל; עשתה את המעסיקים אחראים מבחינה כספית לדמי מחלה לחודש אחד; הגבילה את דמי המחלה לסיבות רפואיות בלבד; ביטלה את הכיסוי לפגיעות בעבודה וביטלה פרישה מוקדמת מעבודה בגלל סיבות של שוק העבודה (ISSA, 1997, pp. 76-78).

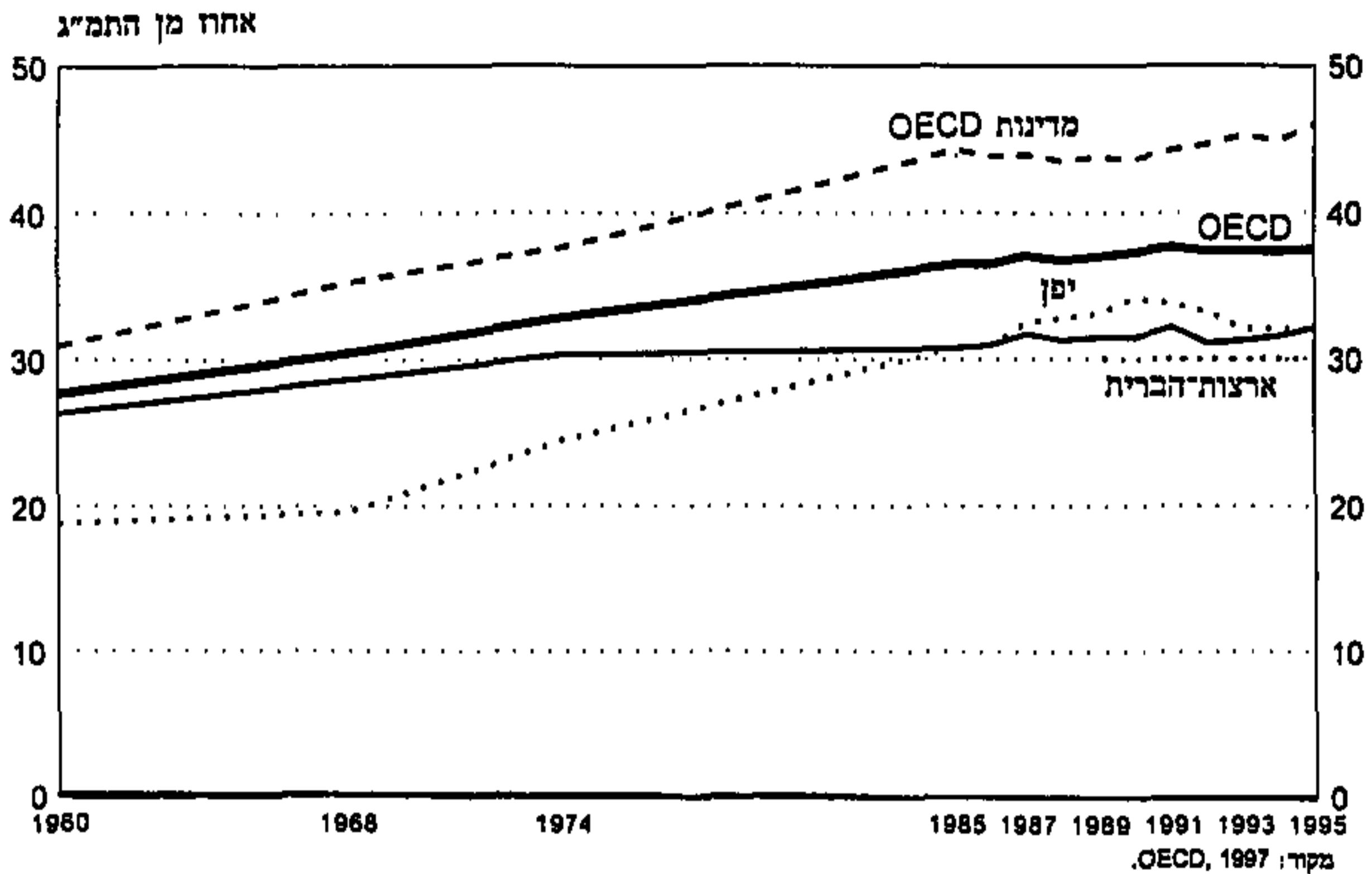
- חינוך. מאחר שחלק גדול והולך של אוכלוסיותיהן לומד בקולג'ים ובאוניברסיטאות, הפחיתו מדינות מספר את ההוצאה לסטודנט או זנחו את המסורת של לימודים חינוך. ביולי 1997 הכריזה ממשלת הלייבור החדשה של בריטניה על קצו של החינוך האוניברסלי הגבוה חינוך. במקום זאת על הסטודנטים לשלם עד 1,690 דולר לשנה (תלוי בהכנסת המשפחה) עבור לימודים (David, 1997, p. 11). רק 30% מן הסטודנטים, מן הרקע העני ביותר, יהיו פטורים לחלוטין מחובת תשלום שכר לימוד.<sup>5</sup> נוסף על כך, מענקים אוניברסיטאיים להוצאות מחיה כפופים עתה במידה רבה יותר למבחן אמצעים.<sup>6</sup>

- טיפול בילדים. מדינות אחדות קיצצו את הסובסידיות לטיפול בילדים, היתנו מתן גמלאות במבחן אמצעים או

5. United Kingdom Department of Education and Employment, <http://www.coi.gov.uk/coi/depts/GDE/coi3445d.ok>

6. ראיון בטלפון בין ג'ניפר אהרלה מן "המכון האמריקני לעסקים" (The American Enterprise Institute) ובין ג'ון ראסל, משגרירות בריטניה וצפון אירלנד בארצות-הברית, וושינגטון הבירה, 21.11.97.

תרשים מס' 4. תקבולי מס, 1960-1995



מס' 4). כתוצאה מכך מדינות רבות נקלעו לגירעונות גדולים (ראה תרשים מס' 5). לאחר 1985 המסים כאחוז מן התמ"ג גדלו בכל מדינות ה-OECD רק בנקודת אחוז אחת בערך, כמו ההוצאה.

למרות שהמסים במדינות ה-OECD גדלו במידה הרבה יותר גדולה ובקצב מהיר יותר מאשר בכל מקום אחר, גם בהן המסים לא עמדו בקצב גידולן של ההוצאות. במדינות האירופיות של ה-OECD גדל שיעור המס בשנים 1960-1985 ב-13 נקודות אחוז בערך, מ-31% ל-44% מן התמ"ג, אך ההוצאה גדלה ב-18.5 נקודות האחוז. הגידול במס הואט לאחר 1985. בין 1985 ל-1995 הגידול בשיעורי המס, בהשוואה ל-25 השנים הקודמות, קטן ב-65% - ועלה רק ב-1.8 נקודות האחוז, ל-46% מן התמ"ג.

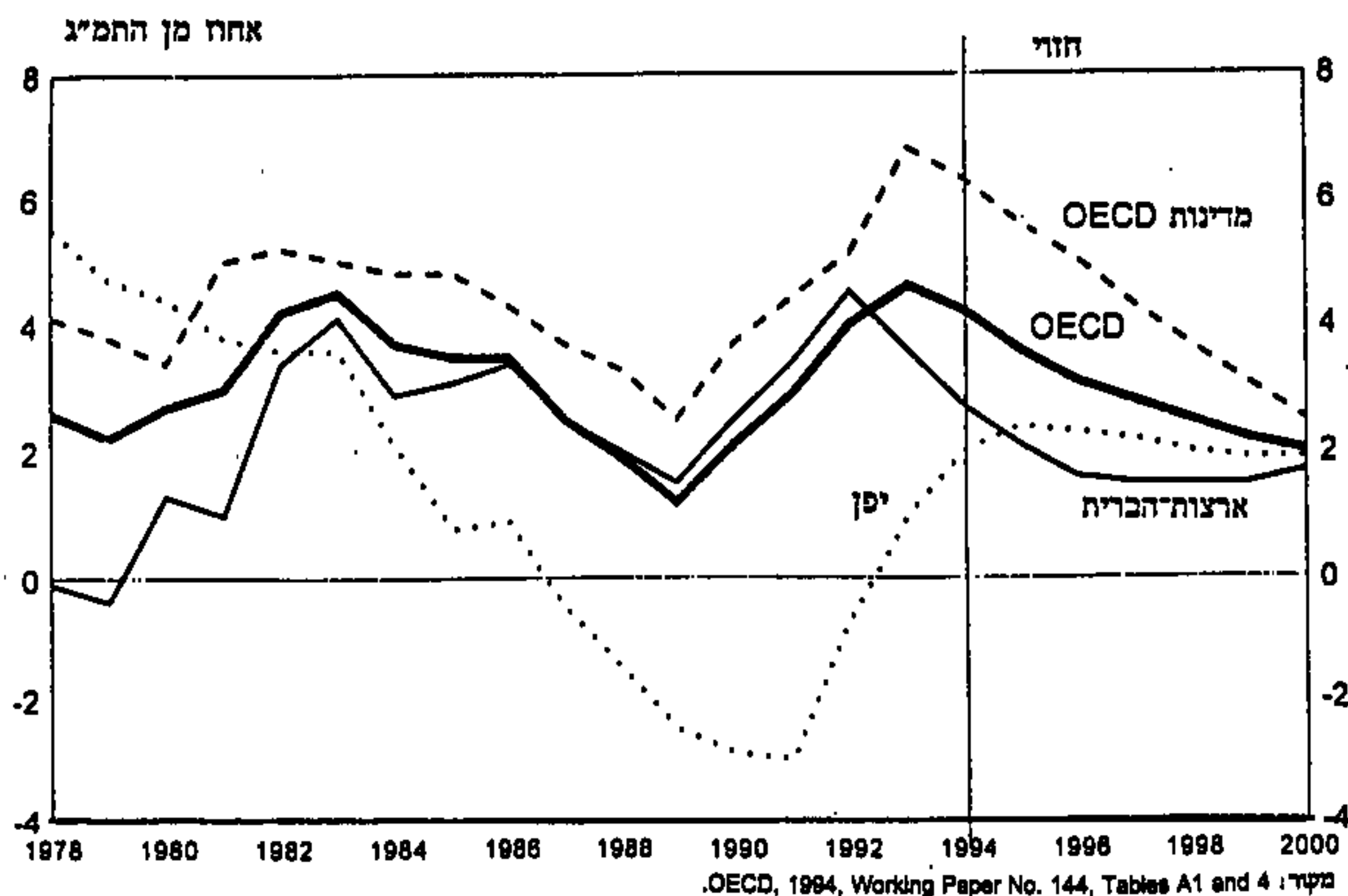
המסים בארצות-הברית התייצבו בשנות ה-70 ברמה של 30% מן התמ"ג, ונשארו פחות או יותר ברמה זו גם היום. כאמור לעיל, הדבר נובע בחלקו מהפחתה בריזומנית

## תקרת המס

על מנת לקבוע האם ההקטנה הנוכחית של ההוצאות היא הפוגה זמנית בגידולן של התוכניות הממשלתיות לרווחה סוציאלית, או זהו דבר-מה קבוע יותר, יש להבין את סיבוי-תיה. רוג'ר פרימן ממכון הובר (Hoover Institute) טוען: "ברור עתה, שמגמת הגידול בהוצאה הממשלתית למטרות פנים הואטה מאוד במחצית השנייה של שנות ה-70. הדבר נבע פחות מכוונותיהם של מנהיגינו הפוליטיים מאשר מחוסר כסף" (Freeman, 1981, p. 103). הבסיס של מסקנתנו זו גלוי לעין בהיסטוריה שמן הזמן האחרון של שיעורי המס.

בשנים 1960-1985 המיסוי ברוב המדינות לא עמד בקצב גידולה של ההוצאה. בכל מדינות ה-OECD, המס עלה רק ב-8.8 נקודות אחוז מן התמ"ג, בעוד שההוצאה גדלה ב-13.4 נקודות האחוז (ראה תרשים

תרשים מס' 5. גירעונות חזויים, 2030-1995



שתיטה לקבוע את רמת ההוצאה, לא להיפך. מדי פעם, כפי שאירע בימי מלחמת העולם השנייה, מצב חירום מיוחד מעורר נכונות להעלאת מסים, וההוצאה היא הכוח המניע. אך לאחר שנקבעת רמת המיסוי החדשה, היא נוטה להיעשות קבועה, או כמעט קבועה, ולאחר מכן ההוצאה נקבעת במידה רבה על-פי הכמות שתצליח מערכת המס לגבות. (Friedman, 1972, p. 68)

כלכלנים רבים היו אומרים, ש"תקרת מס" פוליטית זו משקפת מציאות יסודית: תוכניות ממשלתיות בהכרח מעוותות את ההיצע והביקוש. בעוד שרמה כלשהי של הוצאה ממשלתית היא חיונית, מבחינה כלכלית - מרביתן של מערכות המס הממשלתי ותש-לומי ההעברה אינם יעילים מטבעם. בשלב כלשהו הוצאה נוספת מביאה לתשואה שו-לית פוחתת, ובסופו של דבר נופלת למעמסה על כתפיו של המשק הלאומי כולו.

לדוגמה, כאשר צוות ה-OECD עשה הדמיה של תרחישים מקרו-כלכליים שונים עבור תקופת השנים 1993-2000, הוא הגיע

בהוצאות ההגנה (כאחוז מן התמ"ג), כשהסכום המופחת נוצל למימון התרחבות גדולה בהוצאה על רווחה סוציאלית עד אמצע שנות ה-80, שבהן גדלו גם הוצאות ההגנה וגם הגירעונות.

בדומה לאירופה, גם יפן הגיעה ב-1985 להתייצבות רמת המס. בין 1960 ל-1985 המסים כאחוז מן התמ"ג גדלו ב-12 נקודות האחוז, ל-30.8% מן התמ"ג. בעשר השנים הבאות המסים גדלו רק ב-1.2 נקודות אחוז ונעו בין 30.8% ל-32% מן התמ"ג.

הפירוש שאני נותן להתייצבות זו במסים הוא, שבמשך התקופה כולה הממשלות של רוב מדינות ה-OECD לא יכלו להעלות את המסים במידה מספקת כדי לממן הוצאות גדולות יותר. במילים פשוטות, המציאות הפוליטית הגבילה את חלק ההכנסה הלאומית שניתן היה לגבות כמס מקבוצה אחת ולהעבירו לקבוצה אחרת (או להחזירו למשלמי מסים). כך תיאר זאת חתן פרס נובל בכלכלה, מילטון פרידמן: "כעניין פוליטי, אני סבור שבטווח הארוך רמת המיסוי היא

השכר בזמן אינפלציה והקטינה את גמלאות הרווחה הסוציאלית, כולל קצבות ויקנה ובריאות. כתוצאה מכך ירדה בשנים 1993-1995 ההוצאה מ-53.2% מן התמ"ג ל-49.5%. גם מדינות נוספות קיצצו בהוצאה. באותה תקופה הקטינה שוודיה את ההוצאה הממשלתית מ-67.4% מן התמ"ג ל-64% ממנו, והולנד: מ-55.6% ל-52.1% מהתמ"ג.

אינני טוען, שמדינות ה-OECD באמת הגיעו ל"תקרות המס" הכלכליות או הפר-ליטיות שלהן. לא אסתכן אפילו בניחוש מה רמתן היום של תקרות כאלה. הן בוודאי הרבה מתחת ל-90% מן התמ"ג, אך האם הן 40%, 50% או 60% מן התמ"ג, או אף יותר - דבר זה חורג מיכולת ההערכה שלי. הן בוודאי שונות ממדינה למדינה, ומזמן לזמן, בהתאם לגורמים כלכליים, חברתיים ותרבותיים שונים. הנקודה היחידה שאני מעלה היא, שיש תקרות כאלה - ולפי שעה לפחות הממשלות של מדינות מפותחות רבות סבורות, כנראה, שהן הגיעו לתקרות שלהן.

רצוני לומר באופן ברור: בעוד שהמצביעים אולי עדיין משתוקקים לתוכניות רווחה סוציאלית נדיבות, יש להם הרבה פחות רצון להסכים למסים הגבוהים יותר הדרושים כדי לממןן.<sup>8</sup>

למסקנה, שקירוב תקציבים לאומיים למצב של איזון רב יותר באמצעות מסים גבוהים יותר יהיה יקר יותר במונחים של תמ"ג, של אינפלציה ואבטלה, מאשר אם ייעשה הדבר באמצעות קיצוץ ההוצאה. כפי שהסבירו זאת, "גידול במס נוטה להגביר אינפלציה ול-פיכך מביא להשפעות שליליות על נכסים ריאליים, על ביקוש פרטי ועל עלויות הטיפול בחוב הממשלתי" (Leibfritz, et al., 1994, p. 20).

למדינות אינדוידואליות קשה הרבה יותר לקבל חוסר יעילות מסוג זה בגלל הגל-בליזציה של הכלכלה. המסחר הבינלאומי נהפך למרכיב גדול יותר בכל הכלכלות הלאומיות, ומאחר שההון, ואפילו העבודה, הפכו להיות ניידים יותר, מדינות המתחרות זו בזו מנסות להקטין את העלות של מוצריהן ושל שירותיהן בדרך של הורדת המסים והקטנת ההוצאה הציבורית.

לחץ נוסף על מדינות אירופיות רבות מקורו באמות-המידה של המדיניות הפיסקלית של הסכם מאסטריכט בעניין איחוד המטבע האירופי (אשר מגבילות את החוב המתמשך ל-60% מן התמ"ג ואת הגירעון התקציבי השנתי ל-3% מן התמ"ג על מנת להגביל אינפלציה, ריבית ושערי חליפין).<sup>7</sup> ב-1992, לדוגמה, אימצה לעצמה איטליה תקציבים נוקשים, ביטלה את שיטת ערכון

7. "כתנאי להתקבל כחבר ב"איחוד המטבע האירופי" (European Monetary Union, או בקיצור EMU), האמנה דורשת מן המדינות החברות להתור לייעדים ברורים מבחינת גירעון התקציבי, החוב הלאומי שלהן, האינפלציה, שיעורי הריבית ושערי החליפין. מאחר שלגודלו של הגירעון התקציבי יש השפעה רבה על האינפלציה, הריבית ושערי החליפין, המועצה והוועדה נוקטות שיטות פיקוח מיוחדות... לפי שיטת הגירעון העודף (excessive deficit), המוקד הוא החוב הלאומי הכולל והמתמשך של מדינה כאחוז מן התמ"ג שלה וגם הגירעון התקציבי כאחוז מן התמ"ג. היעדים שנקבעו בפרוטוקול האמנה הם 60% מן התמ"ג כשמדובר בחוב נמשך, ו-3% כשמדובר בגירעון התקציבי השנתי". ראה באינטרנט, אתר האיחוד האירופי, מדיניות כלכלית ומונטרית: <http://europa.eu.int/pol/emu/en/info.htm#epi>.

8. כך ניסח זאת פרימן לגבי ארצות-הברית: "סקרי דעת קהל מגלים העדפה לצמצום גדול הממשלה, אך מגלים רק התלהבות מעטה לקיצוצים דרסטיים בשירותים מקומיים ספציפיים ובגמלאות, חוץ מאשר אולי בסעד ציבורי. סביר להניח אפוא, שהנטיות לצמצום הגידול הממשלתי חימשכנה, אך הסיכוי שייעשו קיצוצים רציניים מוטל בספק." (Freeman, 1981, p. 104).

## גירעונות ארוכי טווח

איי-התאמה ארוכת טווח זו בין ההוצאה למיסוי השתקפה כמובן בגירעונות התקציביים שנתגלו לאחרונה במדינות מפותחות. אך כפי שעולה מתרשים מס' 5, השילוב של קיצוץ בתוכניות כפי שתואר לעיל, גידול-מה במסים וכמובן צמיחה כלכלית, הביאו לגירעונות פוחתים (Leibfritz, et al., 1994). כתוצאה מכך, אפשר שנמנע משבר תקציבי מידי. לפי האומדנים של ה-OECD, הגירעונות של מדינות ה-OECD יורדו מ-3.6% מן התמ"ג ב-1995 ל-2% בשנת 2000. הגירעון במדינות האירופיות של ה-OECD צפוי לקטון מ-5.6% ל-2.5% מן התמ"ג; בארצות-הברית - מ-2.1% ל-1.7%, וביפן - מ-2% ל-1.9% מן התמ"ג (Leibfritz, et al., 1994, Table 4).

אולם הקלה זו בגירעון לטווח קצר אינה אלא השקט שלפני הסערה. התחזיות ארוכות הטווח - המניחות שלא יחולו שינויים יסודיים במדיניות או בתנאים הכלכליים, אך המביאות בחשבון את הזדקנות האוכלוסייה - עגומות הרבה יותר. בניסוח בוטה, "הפיכת שְׁעָרָן של האוכלוסיות לאפור" במרבית המדינות המפותחות תביא לכך שהגירעונות הנוכחיים ייראו מתונים.

הגילאים האמצעיים במדינות המפותחות גדלים - בגלל תוחלת חיים ארוכה יותר, שיעורי ילודה נמוכים יותר, חוסר הפרופורציה של מספר המזדקנים היום, הדור של התפוצצות הילודה שלאחר המלחמה, ובמדינות אירופיות - העדר הגירה גדולה. כתוצאה מכך יגדל מאוד בעשורים הקרובים חלקה היחסי של האוכלוסייה המקבלת קצבות זיקנה וברוב המדינות הדבר יטיל מעמסה נוספת על התקציבים הלאומיים, מפני שהן

לוח מס' 1. ההוצאה על קצבות זיקנה (כאחוז מן התמ"ג)\*

המדינה	אחוז מן התמ"ג ב-1995	אחוז מן התמ"ג ב-2050
אוסטריה	8.8	14.9
איטליה	13.3	20.3
איסלנד	2.5	5.2
אירלנד	3.6	3.0
בלגיה	10.4	15.1
בריטניה	4.5	4.1
גרמניה	11.1	17.5
דנמרק	6.8	11.5
הולנד	6.0	11.4
יפן	6.6	16.5
נורווגיה	5.2	11.5
ספרד	10.0	19.1
פורטוגל	7.1	16.5
פינלנד	10.1	17.7
צרפת	10.6	14.4
שוודיה	11.8	11.2

\* התחזיות ניתנות במחירי 1989 ומניחות שמדיניות ההוצאה הממשלתית ומדיניות המסים הנוכחית נמשכות. הנתח נוספת היא, שכל המשקים חזרו לנתיב הצמיחה לטווח בינוני שלהם ושאינן אבטלה מחזורית. צמיחה כלכלית לטווח בינוני נקבעת על-פי הגידול החזוי של האוכלוסייה בגיל העבודה ובהנחה של שיעור צמיחה של פרוץ העבודה של 1.5% לשנה, כשיעורי ההשתתפות הם קבועים (Roseveare et al., 1996, Tbl. 3).

לוח מס' 2. ההוצאה הציבורית על בריאות (כאחוז מן התמ"ג)\*

המדינה	אחוז מן התמ"ג ב-1995	אחוז מן התמ"ג ב-2050
איטליה	6.3	8.0
ארצות-הברית	6.4	9.3
בריטניה	5.8	7.0
גרמניה	6.1	7.5
יפן	5.1	6.2
צרפת	6.9	8.5

\* המקור: Leibfritz et al., 1995, Table 3. התחזיות מבוססות על אומדנים של ה-OECD לגבי שינויים דמוגרפיים ועל ההנחה שהוצאה לנפש על בריאות גדלה באותו שיעור כמו הפריזן (1.5% לשנה).

הפנסיה (הביטחון הסוציאלי) ובהוצאות הבריאות (Medicare). הביטחון הסוציאלי יגדל, לפי אומדן, מ-5% מן התמ"ג ב-2005, ל-6% ב-2020 ול-7% ב-2040. לפי החזוי, ה-Medicare יגדל מהר יותר: מ-4% מן התמ"ג ב-2005, ל-6% ב-2020 ול-8% ב-2040 (Congressional Budget Office, 1997, Table 5).

כמעט בכל מדינות ה-OECD גידול חזוי זה בהוצאה הציבורית על קצבות זיקנה ובריאות יוביל לגירעונות חסרי תקדים בזמן שלום. כפי שמזהיר הכלכלן האמריקני הרט סטיין לגבי התקציב בארצות-הברית: "כשאנו מביטים 20 שנה קדימה, אנו רואים תקופה שבה, כפי שהדברים עומדים היום, יהיו לנו לא רק רזרבות פדרליות, אלא גירעונות עצומים, הפעם בגלל 'שאיבה' מוגברת של האוכלוסייה המזדקנת מן הביטחון הסוציאלי וה-Medicare" (Stein, 1997, p. 59).

ה-OECD אומד את הגירעונות בעתיד לאור ארבע הנחות.<sup>9</sup> לשם פשטות אשתמש

התחייבות ממשלתית חסרת מימון (כלומר, משלמי המסים בעתיד הם שיצטרכו לממן אותן).

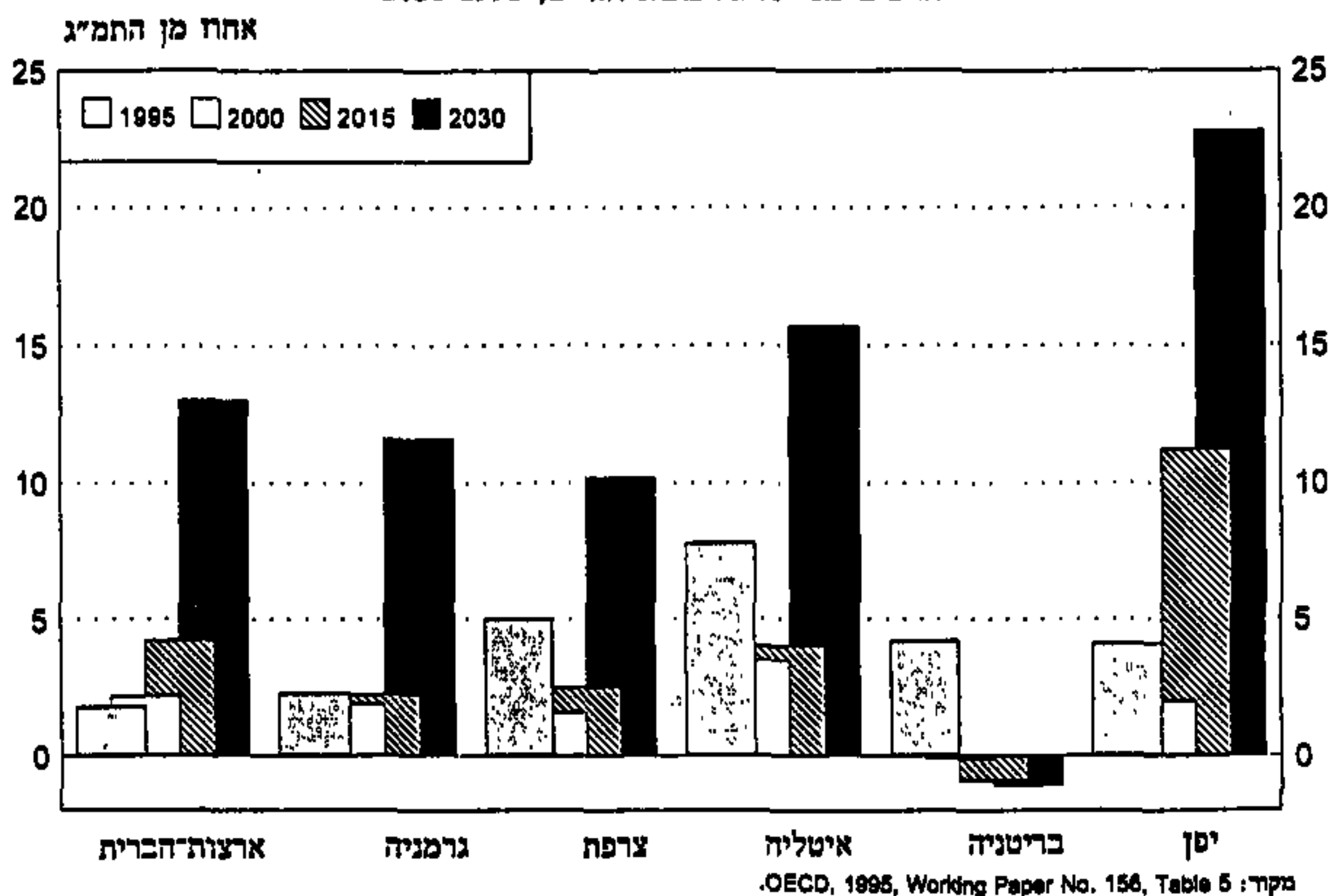
בהנחה, שיימשכו המדיניות והמגמות הנוכחיות, בשנת 2050, במרבית מדינות ה-OECD, ההוצאה על קצבות זיקנה כאחוז מן התמ"ג כמעט תוכפל. כפי שלוח מס' 1 מראה, מרבית המדינות תמצאנה את עצמן מול התחייבויות פנסיוניות בגובה של 15% בערך מן התמ"ג; אחדות תגענה כמעט ל-20%. רק באוסטריה, באירלנד, בבריטניה ובארצות-הברית יגיעו ההתחייבויות הפנסיוניות לפחות מ-10% מן התמ"ג שלהן. ביפן ההוצאה הפנסיונית צפויה לגדול ב-150%.

ההוצאה הציבורית על בריאות תגדל גם היא עם הזדקנות האוכלוסיות. לפי ההערכה, ב-2030 תגיע ההוצאה הציבורית לבריאות ברבות ממדינות ה-OECD ליותר מ-20%, ובארצות-הברית - ל-45% (ראה לוח מס' 2) (Leibfritz, et al., 1995, Table 3).

כמו באירופה, גם אוכלוסייתה המזדקנת של ארצות-הברית תביא לעלייה בהוצאות

9. ארבע ההנחות החלופיות הן: (1) שיעורי הריבית הריאלית לאחר שנת 2000 נשארים קבועים כשמדובר בחוב "ישן" שהצטבר עד שנת 2000, ואילו הריבית על חוב "חדש" שיווצר לאחר שנת 2001 הוא שיעור הריבית הממוצע בשבע המדינות הגדולות; (2) שיעורי הריבית הריאלית ושיעורי הצמיחה נשארים יציבים מ-2000 עד 2030; (3) שיעורי הריבית על החוב "הישן" מתקרבים לאט לשיעורי החוב "החדש" עד שלא ישאר הבדל ביניהם; (4) אותן הנחות של חלופה (3), אלא שנעשה שימוש בשיעורי הריבית שהם ספציפיים לכל מדינה, במקום בשיעורים ממוצעים של ריבית השוק (Leibfritz, et al., 1995, pp. 16-17).

תרשים מס' 6. גירעונות חזויים, 2030-1995



כמו ה-OECD, ה-CBO נשען על הנחות שונות בהעריכו את הגירעונות התקציביים.<sup>10</sup> בהנחה, שההוצאה לפי שיקול דעת גדלה בקצב האינפלציה ושהחוב הלאומי משפיע על צמיחת המשק, ה-CBO צופה, שהגירעון יגדל מ-2% מן התמ"ג ב-2005 ל-3% ב-2010, יוכפל ויעלה ל-6% בשנת 2020, יוכפל שוב ל-12% ב-2030 ויגיע ל-31% מן התמ"ג ב-2040 (בהנחות על מדיניות שונה ובהנחות כלכליות שונות, ה-CBO פיתח תחזיות נמוכות כדי 2%, 8%, 5%, 3% ו-11% מן התמ"ג, בהתאמה).

תחזיות אלה מתבססות, כמובן, על התנאים ועל המדיניות הנוכחיים. תמיד ייתכן שהתמ"ג יגדל מהר מן הצפוי ויספק עוגה גדולה יותר לחלוקה.<sup>11</sup> זה בוודאי עשוי

בתרחיש הראשון שלו, שבו שיעורי הריבית נשארים יציבים. בהנחה זו, הגירעון בגרמניה ב-2030 יהיה 11.6% מן התמ"ג, הצרפתי - 10.2% מן התמ"ג, האיטלקי - 15.7% והיפני - 22.8% מן התמ"ג. בבריטניה צפוי עודף קטן השווה ל-1.1% מן התמ"ג, במידה רבה בגלל הפרטה של מערכת הפנסיה שלה בעידן תאצ'ר. אולם כבר יש מי שמביע דאגה, שהמערכת הפרטית תזדקק לערבות ציבורית (ראה תרשים מס' 6) (Leibfritz, et al., 1995, Table 5).

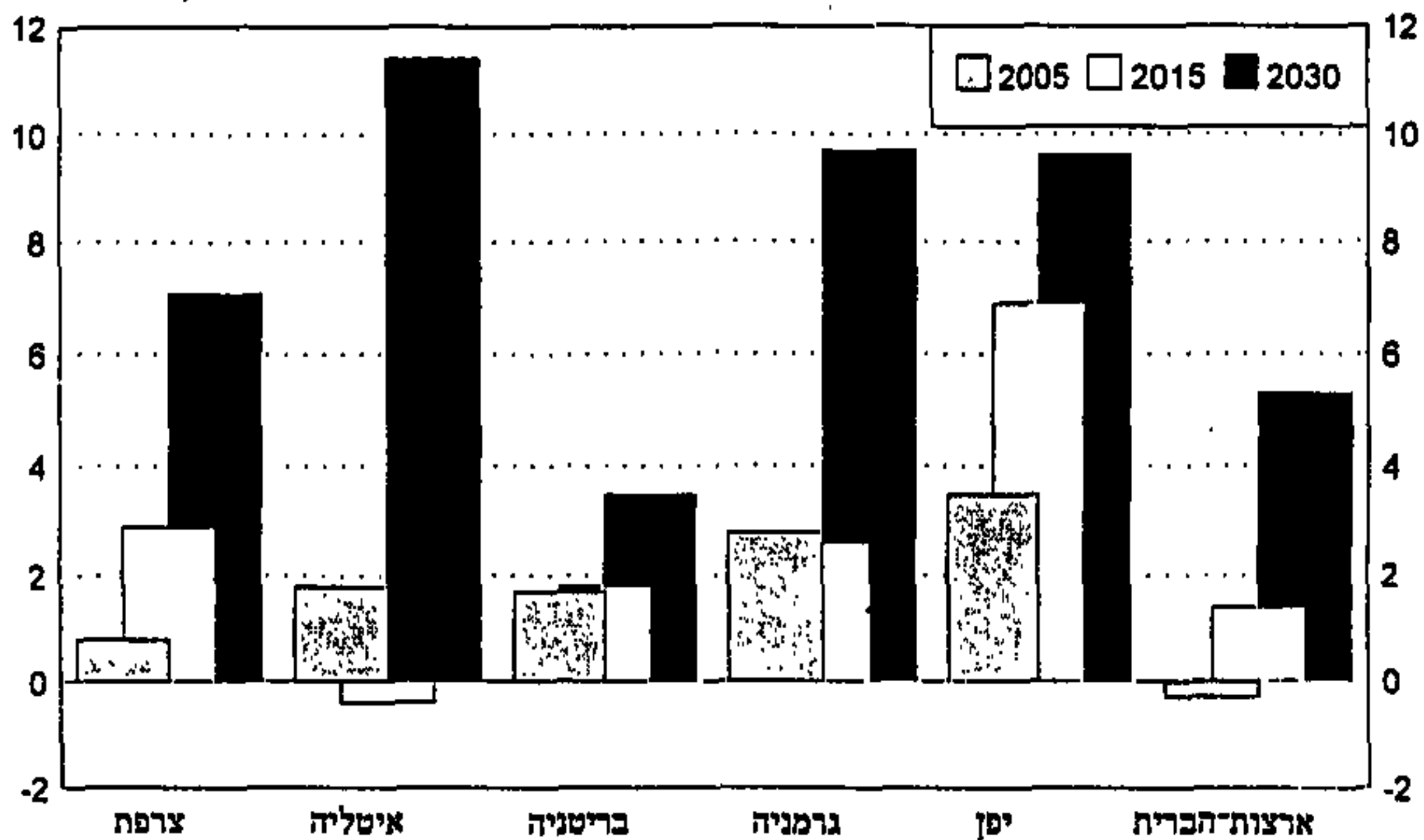
ארצות-הברית עומדת גם היא בפני גירעונות מסיביים ארוכי טווח. משרד התקציבים של הקונגרס (CBO) בארצות-הברית מעריך, שהתקציב של ארצות-הברית יהיה מאוזן ב-2002 ויתחיל לעלות לאחר 2007.

10. מומחי משרד התקציבים של הקונגרס (CBO) אומדים את גידול ההוצאה בשני אופנים: (1) בהתבסס על אינפלציה, (2) בהתבסס על צמיחה כלכלית. על סמך שתי הנחות אלה הם עושים הדמיה של חסרים בתקציב בלי משוב כלכלי, כגון כיצד החוב ישפיע על המשק עם משוב כלכלי (Congressional Budget Office, 1997, Section 3).

11. שימו לב, שאינני קובע, שלא ניתן לקיים (מבחינה כספית) את תוכניות הרווחה הסוציאלית בגלל חולשה כלכלית. למרות הלחץ הנוכחי של תקציבים לאומיים, העולם המפותח עשיר יותר מכפי שהיה אי פעם. הבעיה היא, שהתיאבון שלו להוצאה סוציאלית פשוט גדל אף מהר יותר משגדל עושרו הלאומי.

## תרשים מס' 7. הגידול הנדרש במסים כדי לשמור על החוב הנקי קבוע

אחוז מן התמ"ג



מקור: OECD, 1996, Working Paper No. 168, Table 8.

7.1%, בהתאמה; באיטליה - ב-1.8% וב-11.4%; ביפן - ב-3.5% וב-9.6%; בבריטניה - ב-1.7% וב-3.5%, ובארצות-הברית - ב-0.3% וב-5.3% (תרשים מס' 7). בניתוח נוסף, המתבסס על הנחות שונות במקצת, משרד התקציבים של הקונגרס מעריך, שעל מנת לשמור על תקציב מאוזן בארצות-הברית, המסים הפדרליים (בנבדל ממסי המדינה והמסים המקומיים) יצטרכו לעלות מ-21% מן התמ"ג ב-1996 ל-29% בקירוב בשנת 2050 (Congressional Budget Office, 1997, Section 3).

עד כמה סביר שיהיה גידול במס בסדר גודל כזה? רוברט גרינסטיין, מנהל בכיר של המרכז ל"קדימויות תקציב ומדיניות" (Cen-ter on Budget and Policy Priorities), בדבריו על המצב בארצות-הברית, סיכם זאת כך: "הצעות יקרות לתוכניות חברתיות

היה להיות הפתרון הטוב ביותר, אף-על-פי שאם הכלכלנים צודקים, הדבר יחייב סטייה גדולה מן המדיניות הנוכחית במדינות רבות (הגירה מערב אירופית<sup>12</sup> ומדיניות חקלאית הן רק הדוגמאות הבולטות ביותר).

מכל מקום, בהעדר צמיחה חסרת תקדים, ריסון גירעונות לטווח רחוק אלה ידרוש שילוב כלשהו של גידול המס וקיצוץ בהוצאה (ויש לקוות, שגם צמיחה כלכלית מהירה יותר). לשם פשטות, אני מתייחס למסים ולהוצאה בנפרד, למרות ששינוי באחד מהם יקטין את הצורך לנקוט פעולה בשני.

כמה מיוסווי נוסף יידרש? ה-OECD העריך את רמתו של המיסוי הנוסף שיידרש כדי לשמור על החוב הלאומי הנקי ברמתו הנוכחית: המס בגרמניה יצטרך לגדול ב-2.8% ב-2005 מן התמ"ג, וב-9.7% ב-2030. בצרפת המס יצטרך לעלות ב-0.8% וב-

12. בארצות-הברית העלויות הקשורות לאוכלוסייה המזדקנת ולירידת שיעור הילודה קוזו בחלקן בידי מיליוני מהגרים צעירים יותר בגיל העבודה. אולם, לרוב העמים האירופיים יש מדיניות הגירה נוקשה, ולפיכך הם אינם יכולים לסמוך על זמינות של מאגר נרחב של עובדים חדשים.



## צרכים שלא מולאו

הזדקנות האוכלוסייה היא רק התביעה המדידה ביותר הצפויה בעתיד ממדינת הרווחה המודרנית. בחברות פוסט-תעשייתיות מתבגרות יש שלל צרכים נוספים הנכפים על הרווחה הסוציאלית, הנובע משינויים חברתיים, כלכליים וטכנולוגיים שונים. אציין את הדוגמאות הבולטות ביותר:

- עלויות בריאות. אלה כנראה תגדלנה הרבה יותר מן התחזיות דלעיל, המבוססות רק על הזדקנות האוכלוסייה. התקדמות הטכנולוגיה הרפואית תהיה יקרה יותר מן הטיפולים הנוכחיים, ותגברנה הציפיות לנגישות לטכנולוגיה זו.

כפי שתרשים מס' 8 מראה, עלויות הבריאות (הציבוריות והפרטיות במשולב) כבר גדלו מאוד בארצות-הברית ובמדינות אירופיות רבות. בין 1960 ל-1992 ההוצאה הכוללת על בריאות כחלק מן התמ"ג גדלה בארצות-הברית מ-5.3% ל-14%, ביפן מ-3% ל-7%, בגרמניה מ-4.8% ל-8.3%, ובבריטניה מ-4% ל-7%. בכל המדינות האירופיות של ה-OECD גדלה ההוצאה על בריאות כאחוז מן התמ"ג במרוצת אותן שנים ב-110%: מ-3.8% ל-8% (Oxley and MacFarlen, 1994, Table 1).

- סיעוד לקשישים, כולל טיפול סיעודי בבית, בוודאי יגדל עם עליית האחוז של בני 75 ומעלה ברוב המדינות. ההתפוררות הנמשכת של החברה והתפרקות המשפחה עוד יוסיפו לביקוש להספקה ציבורית של טיפול סיעודי.

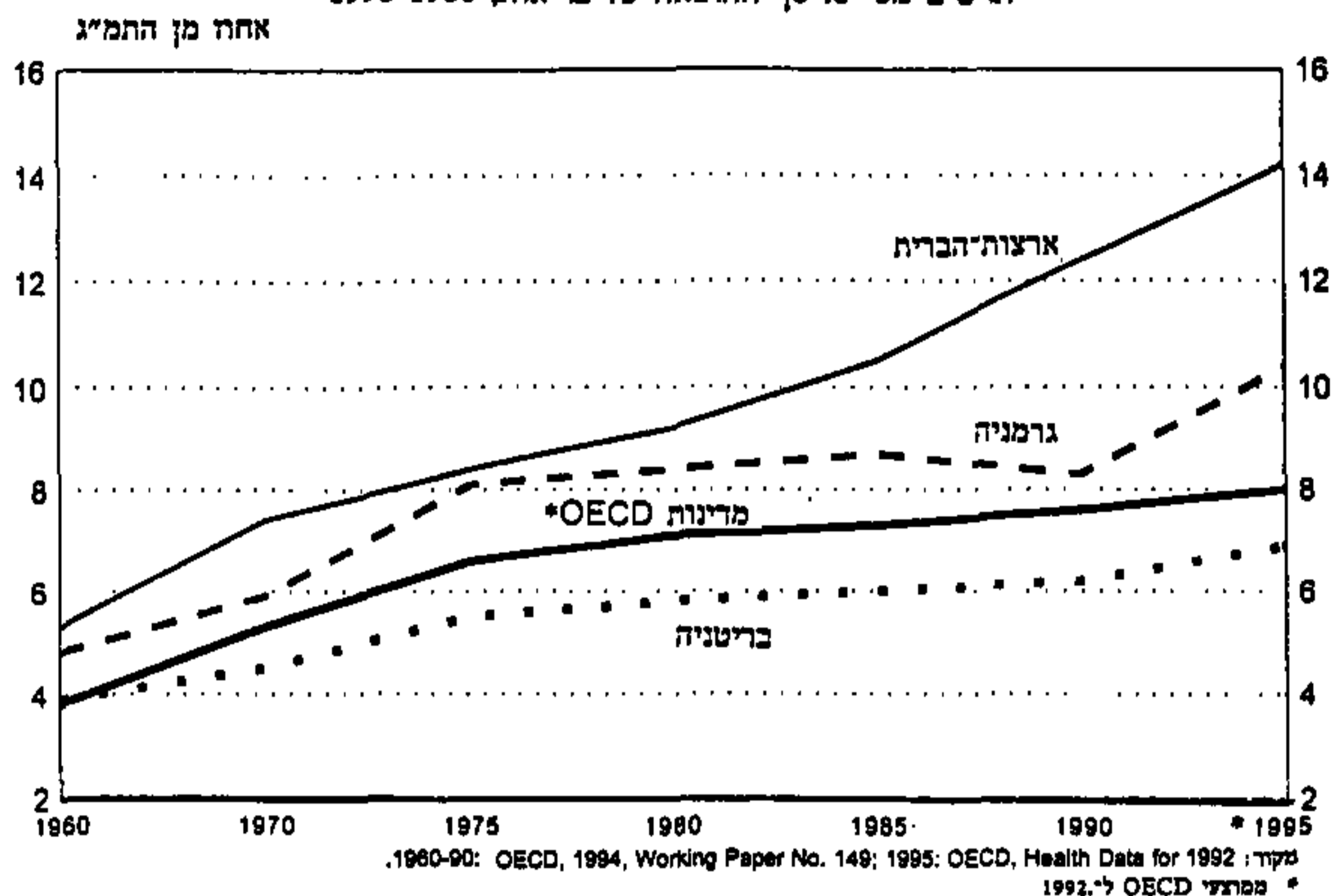
- עלויות טיפול בילדים. אלה תגדלנה ככל שאימהות רבות יותר לילדים קטנים תעבודנה מחוץ לבית וככל שהורים

אוניברסליות חדשות קרוב לוודאי שיהיו חייבות להיות מלוות בהעלאות מס. בעוד שהעלאות מס כלשהן הן בגדר האפשר, סביר להניח, שתהיינה מגבלות פוליטיות באשר לגודלן האפשרי של העלאות אלה. (Greenstein, 1991, p. 453).

ללא העלאות גדולות כאלה במס, ידרשו קיצוצים חריפים בהוצאה, כדי להימנע מגירעונות מאיימים כאלה. תנו דעתכם להוצאות על הפנסיות: כלכלני ה-OECD עשו הדמיות של תרחישים חלופיים כדי להתאים את תחזיות הבסיס דלעיל שישקפו אחדות מסוגיות המדיניות הנדונות במדינות החברות. תרחיש לפרישה מאוחרת יותר, שהעלה בהדרגה את גיל הפרישה ל-70, יכול לקזז ברובו את הלחץ הדמוגרפי על ההוצאה לפנסיות ברוב המדינות. תרחיש של בלימת העלות, כגון הגבלת ההוצאה על פנסיה לשיעור גידולו של התמ"ג לאחר 2015, גם הוא יפחית את לחצי התקציב, אך לא באותה מידה. תרחיש של מבחן אמצעים, כגון הגבלת הפנסיות לאחר 2010 רק לבעלי הכנסות נמוכות, גם הוא יפחית את ההוצאה צאות. תרחיש של עדכון השכר, כגון הצמדת כל תשלומי הפנסיה לשכר, יחריף את לחצי העלות ב-2-3 נקודות האחוז מן התמ"ג, בממוצע.

כלכלני ה-OECD מכירים בכך שרפורמות מסוג זה עלולות להיראות קיצוניות, אך הם מציגים את "היקף הרפורמה של הפנסיות שידרש להשגת תוצאות פיסקליות משמעותיות." (Roseveare, et al., 1996, p. 7). למעשה, הבעיה גדולה אף יותר מכפי שהתחזיות מעלות. בפני המדינות המפותחות ניצבים (או מתפתחים) צרכים חברתיים שלא קיבלו מענה. מתן מענה להם - באמצעות הרחבתן של תוכניות קיימות או יצירת תוכניות חדשות - יביא לחריגה גדולה של ההוצאה הרבה מעבר לחזוי.

תרשים מס' 8. סך ההוצאה על בריאות, 1960-1995



הלידות ב-1995 היה מחוץ לנישואין, לעומת 5% ב-1960. חלקן של לידות בגיל העשירה שהיו מחוץ לנישואין גדל בשנים אלה מ-15% בערך ל-75% (U.S. Department of Health and Human Services, 1995, Table 1-3; Ventura, et al., 1997, Table 14). ב-15 המדינות של הקהילה האירופית חלקן של הלידות מחוץ לנישואין גדל מ-5.1% ב-1960 ל-23.4% ב-1994, כלומר גידול של 143% (ראה לוח מס' 3), (European Communities, 1997, Table E-4).

לא ניסיתי לקמת את המימון הדרוש להתחייבויות הללו של התוכניות, אך אני מקווה, שהשורה התחתונה ברורה: חברות פוסט-תעשייתיות ניצבות בפני צורכי רווחה אדירים שאחדים מהם משתקפים רק באופן עמום בתחזיות הרשמיות.

כיצד יתמודדו הממשלות עם צרכים אלה? אם נתעלם מגידול שאין לו תקדים בתמיג (שיקבל אולי דחיפה מהורדת ההגבלות על הגירה), ומהחלשה בעלת סבירות נמוכה

ותומכים בתוכנית ידחפו ל"איכות" גבוהה יותר של טיפול.

עלויות הינוך והכשרה. אלה תגדלנה ככל שבמשקים המונעים בעזרת טכנולוגיה של רוב המדינות המפותחות יגבר הביקוש לעובדים משכילים יותר. דבר זה יכול נגישות רחבה יותר להשכלה גבוהה כמו גם להסבה מקצועית, כאשר אזרחים בכל הגילים יבקשו להמשיך את לימודיהם בקולג', וכאשר עובדים מבוגרים יותר בתעשיות שוקעות יבקשו לרכוש מיומנויות חדשות עבור המשק החדש.

תוכניות להבטחת הכנסה ותמיכה סוציאלית. אלה תצטרכנה להתרחב כדי לענות על הגידול המתמשך, שלדעת רוב המומחים יהיה בלידות שמחוץ לנישואין באוכלוסיות הצעירות והחסוכות (deprived). לאימהות צעירות, חרדהוריות, בעלות רמות נמוכות של השכלה פשוט אין כושר ההשתכרות הדרוש לקיום משפחה.

בארצות-הברית, לדוגמה, שליש מכל

לוח מס' 3. לידות מחוץ לנישואין כאחוז מכלל הלידות\*

המדינה	אחוז מן התמ"ג ב-1995	אחוז מן התמ"ג ב-2050
אוסטריה	13.0	27.4
איטליה	2.4	8.1
אירלנד	1.6	22.7
ארצות-הברית	5.3	32.2
בריטניה	5.2	33.6
גרמניה	7.6	16.1
דנמרק	7.8	46.5
ספרד	2.3	10.8
פורטוגל	9.5	18.7
צרפת	6.1	37.2
שוודיה	11.3	53.0
15 מדינות האיחוד האירופי	5.1	23.4

\* המקור: U.S. Department of Health and Human Services, 1995, Tbl. 1-3; Ventura, et al., 1997, Table 14; European Communities, 1997, Tbl. E-4.

ההכנסה כדי לאפשר מסים גבוהים יותר על תשלומי השכר של המעסיקים והטילה לחץ עצום על צמצום תוכניות הכפופות לשיקול דעת [לא-מזכות], כולל תוכניות לעניים. אל לנו להתעלם מהשפעת תחלופה זו כשאנו מדברים בזכות התוכניות האוניברסליות. יש לאזן את התועלת הפוחתת מהן כנגד עלותן, המתבטאת בדחיקה החוצה של מאמצי סיוע אחרים." (מצוטט אצל: Greenstein, 1991, p. 457-458).

באופן מקביל ל"דחיקה החוצה" סאוהיל מתארת מה קורה למימונה של תוכנית ההשכלה השלישונית ברבות ממדינות ה-OECD. במהלך העשור האחרון במדינות אחרות כמעט הוכפל מספרם של בני 18-21 שנרשמו לקולג'ים ולאוניברסיטאות. לדוגמה, בין 1985 ל-1995 גדל השיעור בבריטניה מ-15% בערך ליותר מ-30%; בנורווגיה - מ-9% ל-18%; בצרפת - מ-20% בערך ל-35%; בספרד - מ-15% ל-25% בארצות-הברית נשאר שיעור ההרשמה בתקופה זו פחות או יותר קבוע - סביב 35% (David, 1997, pp. 4, 11).

כלפי רמות מיסוי גבוהות יותר, תקבולי הממשלות לא יספיקו כדי להמשיך ולקיים את האופי האוניברסלי של תוכנית הרווחה הסוציאלית הנוכחית, שלא לדבר כבר על מילוי הצרכים החדשים שתוארו לעיל. בניסוח חריף יותר, אם התוכניות האוניברסליות ימשיכו להתקיים ללא שינוי, הן ירוקנו לחלוטין את מדינת הרווחה הסוציאלית המודרנית.

אפילו היום יש צרכים אמיתיים להוצאה נוספת בכל אחד מן התחומים שזכרו לעיל. אבל בגלל שלתוכניות המעין-אוניברסליות הנוכחיות יש מונופול על ההוצאה, מרבית המדינות השקיעו פחות מדי במילוי צרכים אלה. כפי שמוזהירה הכלכלנית האמריקנית, איזבל סאוהיל (I. Sawhill): "שימו לב מה קרה מאז שנות ה-60 המוקדמות. תוכניות הביטוח הסוציאלי התרחבו במידה דרמטית. אכן, הביטוח הסוציאלי ו-Medicare היו האחראים לכל הגידול [בארצות-הברית] בהוצאה הפדרלית כאחוז מן התל"ג מאז. בגלל התנגדות הציבור לשלם מסים גבוהים יותר, התרחבות זו הצריכה הורדה של מס

בתוכניות חברתיות חדשות, או פשוט כדי לקיים את רמות התמיכה הנוכחיות של התוכניות הקיימות. במילים אחרות, מדובר בהקצאה של משאבים מוגבלים בתוך משפחת הרווחה הסוציאלית.

לפיכך, אין הדבר צריך להפתיע שמדינות מפותחות רבות מנסות להנהיג רפורמה במערכת הרכות הביטחון הסוציאלי שלהן בדרך של (1) הגדלת המידה שבה התוכניות יועדו לנוזק-קים; (2) הטלת תמריצים או עונשים כספיים כדי להפחית התנהגות תלותית בסיוע ממשלתי. דבר זה מביא אותי לשתי הדילמות הנזכרות בכותרתו של מאמר זה: "אוניברסליות לעומת הועדה" ו"תמיכה לעומת תלות". המסך המאמר יתייחס לשתיים אלה, זו אחר זו.

### אוניברסליות לעומת הועדה

כאשר הונהגו התוכניות האוניברסליות לראשונה, הן היו מענה הרבה יותר מושך לצורכי הרווחה הסוציאלית משהן היום. הן היו פחות יקרות משהן היום, מפני שהגמלות נטו להיות קטנות יותר והוענקו לפחות בני אדם (התוכניות נפרסו על-פני שנים רבות ואף עשורים). הן גם היו פחות רגרסיביות, מפני שהמעמד הבינוני לא תפס חלק כה גדול באוכלוסייה הלאומית כמו היום. לפיכך היה זה טבעי לטפח תוכניות אוניברסליות בנימוק שהן בונות סולידריות חברתית, שהן מונעות הטבעת סטיגמה על מקבליהן, שעלות הני-הול שלהן נמוכה משל תוכניות אחרות מסוגן, ושהן מבטיחות שמספר גדול של מצביעים יתמוך בתוכניות הסיוע של הממשלה.<sup>13</sup>

אפילו כאשר מדינות מתקשות לשלם את העלויות של ההרשמה המוגברת, הן מהססות לנטוש את התחייבותיהן ארוכות הטווח להעניק השכלה גבוהה חינם. דבר זה מביא לעתים קרובות להפחתת ההוצאה לסטודנט. "בסקר שעומד לצאת לאור על השכלה גבוהה בעשר מדינות עשירות, ה-OECD מדווח, שהגידול בביקוש הביא לירידה ביחס סגל/סטודנטים, לצפיפות יתר ולאי אחידות רבה באיכות ההוראה והלימודים." (David, 1997, pp. 11-12).

בריטניה מספקת דוגמה טובה. גם כאשר גדלה ההוצאה הציבורית להשכלה גבוהה בעשרים השנים האחרונות ב-45%, ההוצאה לסטודנט קטנה ב-40%, מכיוון שגם ההרשמה גדלה בצורה תלולה מאוד (David, 1997, p. 11). זו הסיבה מדוע, כפי שתואר לעיל, הכריזה ממשלת הלייבור בבריטניה על ביטול ההשכלה הגבוהה חינם ביולי 1997. בנובמבר 1997 פתחו סטודנטים באוניברסיטת טאוט הגרמנית בשביתות ובהפגנות נגד מה שתיאר העיתון *Washington Post* כ"קיצוצים חריפים בהוצאה" ו"כיתות צרות מעל המידה". לדברי העיתון, במקומות אחדים מספר הסטודנטים גדול ממספר הפרופסורים ביחס של 600 ל-1 (Drozdiak, 1997, p. A39, col. 2).

בהקשר זה, קיצוץ התוכניות האוניברסליות אינו בא להתעלם מצרכים חברתיים, וגם לא כדי לחסוך את כספו של משלם המסים. אדרבה, הוא נעשה כדי ליצור מימון זמין להגדלת ההוצאה לנפש על המקבלים הנזקקים ביותר לתוכניות קיימות, לתמיכה

13. וילסון טוען: "שיקול חשוב בהערכת תוכניות ציבוריות המיועדות לקבוצות מיוחדות (המוגדרות במונחים של גזע, מוצא אתני או מעמד) הוא מידת התמיכה הפוליטית שתוכניות אלה מקבלות, בייחוד בתקופות שבמשק יש צמיחה מעטה, אם בכלל, או ירידה בצמיחה. בתנאים כלכליים כאלה, ככל שהתוכניות הציבוריות נתפסות בעיני בני החברה הרחבה כמועילות רק לקבוצות אחרות, כך קטנה מידת התמיכה שהתוכניות הללו זוכות לה". וילסון קובע בפשטות: "במשק הנתון בקיסאון כלכלי הרבה פחות צפוי שתתנהגנה תוכניות המותגות במבחן אמצעים, או שתוכניות אלה תזכינה לקבל תמיכה ממושכת." (Wilson, 1987, pp. 188.) (124)

גם להתכווץ הרבה, מפני שקבוצות של לקוחות מקיפות כל תוכנית בגדר תיל ובעמדות של מכונות ירייה." (Rauch, 1997, p. 26).

תופעה זו מוסכרת בעזרת התיאוריה של בחירה ציבורית. קבוצה המקבלת גמלה מיוחדת תיטה יותר להתארגן מבחינה פוליטית למען המשך קיומה מאשר הציבור בכללותו, הרואה רק במעומעם את האינטרס שלו בעניין. (Buchanan, 1987). כפי שמתאר את הדבר דו"ח של ה-OECD: "זכאיות רבות רכשו לעצמן את המעמד של זכויות קנייניות וביטולן עלול להיתקל בהתנגדות מאחר שהעלויות של קיצוץ התוכניות נוטות להיות גלויות לעין וליפול על כתפיהן של קבוצות מיוחדות, בעוד שהתועלות ממסים מופחתים או שיעורי ריבית נמוכים יותר נפרסות בין רבים." (Leibfritz, et al., 1994, p. 21).

הדוגלים בתוכניות רווחה והמומחים לרווחה סוציאלית, בכך שאינם משכילים את הציבור בכל הנוגע למציאות הכספית של האוניברסליות, ראויים גם הם לחלק מן ההאשמה (או השבחה) על הכישלון לתקן את תוכניות הרווחה הסוציאלית. לאמיתו של דבר, הם לקחו חלק במעין משחק מחבואים פוליטי.

למרות האופי של מעין רווחה ושל חלוקה מחדש המציין תוכניות אוניברסליות רבות, בארצות הברית "מכרו" למצביעים את הרעיון, שהגמלאות נרכשו בזכות בידי המקבלים אותן, ולא שהן צורה של תמיכה ממשלתית. כפי שטוען רוברט גרינסטיין בהסבירו מדוע כה פופולרית מערכת קצבות הזיקנה בארצות הברית: "סיבה אחת לכך שהביטחון הסוציאלי נהנה מתמיכה פוליטית כה חזקה היא, שרוב האמריקנים רואים בגמלאות אלה משהו שנרכש בזכות, לא נדבה." (Greenstein, 1991, p. 446).

אלא שתוכניות אוניברסליות לא רק יוצרות גירעון תקציבי נכבד, הן גם רגר-סיביות במידה קיצונית. הן מספקות סכומים אדירים של עזרה למעמד הבינוני כאשר צורכיהם של החלשים הרבה יותר דחופים. מדוע, אם כך, היה לתוכניות האוניברסליות כוח עמידה כזה?

ראשית לכול, לגישות האוניברסליות עדיין יש סמכות מוסרית רבה. ובצדק. רבים רואים בהן הישג שהושג במאמצים רבים במאבק למען צדק חברתי - בצורת קצבות זיקנה אוניברסליות, טיפול רפואי ודמי אבטלה - שיש לשמור עליו בכל מחיר. רגש זה אף מטופח בעזרת התומכים בהועדה כאשר הם נראים מגלים דאגה מעטה לאלה שנשארו מחוץ לתוכניות שהועדו.

יתרה מזו, הירידה הזמנית בגירעונות הלאומיים בלי ספק הובילה למידה כלשהי של שאננות. איכשהו, נראה שרבים סבורים, שאם נמשיך לדרוש, עם התאמה כאן והתאמה שם, הבעיה תיעלם. אבל, כפי שניסיתי להראות, יידרש מאמץ הרבה יותר יסודי אם רוצים שמדינות תוכלנה להרשות לעצמן את מערכות הרווחה הסוציאלית שלהן.

אבל הגורם החשוב ביותר מכולם במניעת רפורמה הוא קיומן של קבוצות מקבלים גדולות, וחזקות מבחינה פוליטית. רוג'ר פרימן מסביר: "התוכניות הסוציאליות בונות את קבוצות הלקוחות שלהן, המתארגנות למען הצלחה פוליטית והלוחמות ככל יכולתן כדי שהכסף ימשיך לזרום בקצב שאינו נחלש ואם אפשר, אף מתגבר." (Freeman, 1981, p. 103).

ג'ונתן ראויץ, כותב מאמרים אמריקני, מביא תיאור ציורי של המצב: "ממשלה אינה יכולה לגדול הרבה, מפני שהבוחרים מתנגדים להעלאת מסים (והאליטות מתנגדות לגירעונות), אבל היא אינה יכולה

אפוא פשוט למדי: הן עולות פחות, ולפיכך מותרות כספים זמינים למטרות חברתיות אחרות, דחופות יותר. אולם למרות הצורך הכלכלי הברור לרסן הוצאות על תוכניות אוניברסליות, תוכניות מיועדות מעוררות דאגה אתית רצינית, ולפיכך גם דאגה פוליטית. הועדה היא מכשיר מדיניות קהה הנוטה לכלילת חסר ולכלילת יתר (over- and under-inclusion). אין קווים בהירים לקבוע מי זקוק לעזרה, ומי לא. הפוליטיקה היא הקובעת לעתים קרובות "מי מקבל מה." (Lasswell, 1958). זאת ועוד, החלופה - החלטה על כל מקרה ומקרה בנפרד - אינה מהימנה, מעניקה שיקול דעת רב מדי לביורר-קרטים ועלולה להיות יקרה עד כדי אימה.

תנו את דעתכם, לדוגמה, על הזכאות לקצבות זיקנה. מדינות אחדות מצויות עתה בתהליך של העלאת הגיל שבו יהיו הקצבאות זמינות, על-פי רוב מ-60 ל-65, ונשמעות קריאות להעלותו עוד יותר. הנימוק לעשות זאת הוא, שיש להעלות את גילי הפרישה כך שישקפו את תוחלות החיים הארוכות יותר ואת הבריאות הטובה יותר של הקשישים. מנקודת מבט של התקציב, רפורמה זו כבר הגיעה שעתה מזמן. אבל מה שעשוי להיות גיל פרישה סביר עבור עובדי הצווארון הלבן, עלול להיות מאוחר מאוד עבור עובדי הצווארון הכחול - ביחוד אלה שעדיין מצפים מהם לעבוד עבודות כפיים. ההעלאות האחרונות של גיל הפרישה וגם ההבדלים בין מדינות, המשקפים את הסובייקטיביות שב-קביעת גיל פרישה "לאומי", הוצגו בתרשים מס' 3 לעיל.

מכל מקום, מדינות מתפתחות נזהרות: מרגע שהמעמד הבינוני מתרגל לקבל גמלאות במסגרת תוכנית מיוחדת, מרבית הממשלות מצאו, שקשה מאוד לבצע אפילו קיצוצים שוליים בתוכנית.

רק המציאות המהממת שתוארה לעיל החלה לשנות דינמיקה פוליטית זו. תחזיות של גידול, שלא ניתן לקיימו, בתוכניות האוניברסליות - בשילוב עם שורה ארוכה של צרכים חברתיים חדשים שחייבים להתייחס אליהם - ערערו הן את הסמכות המוסרית והן את הכוח הפוליטי של תוכניות אוניברסליות. אסביר למה אני מתכוון.

תוכניות אבטלה, פנסיה ובריאות אוניברסליות היו בבחינת "בנים בכורים", אם אפשר לומר כך, ומשום כך הן נתקלו רק במעט תחרות מתוכניות רווחה סוציאלית אחרות. במשך עשורים רבים לא היתה לדוגלים בהן חובה מוסרית לתת את הדעת על המימון הזמין לתוכניות אחרות, שעשויות לייצג צרכים חברתיים גדולים יותר. אך עתה, כפי שניסיתי להראות, דינזאורים אלה של מדינת הרווחה של המאה ה-20 שוב אינם מתחרים אך ורק בתוכניות צבאיות, לדוגמה, אלא עם תוכניות סוציאליות אחרות<sup>14</sup> - כגון טיפול רפואי מתקדם, סיעוד, טיפול בילד, חינוך והכשרה מורחבים ותוכניות גְדלות להבטחת הכנסה ולתמיכה סוציאלית לאימהות חד-הוריות (כמציאות זו, במקום לבנות סולידריות חברתית, התוכניות האוניברסליות עלולות להיות בקרוב הגורם של פילוג חברתי).

הטיעון לטובת גמלאות מיועדות הוא

14. לייבפריץ, תזרנטון וביבי טוענים: "הכוחות המניעים מאחורי הוצאה ממשלתית גבוהה יותר ומסים גבוהים יותר היו בעיקר הוצאות סוציאליות, במיוחד דמי אבטלה, קצבות זיקנה, קצבות נכות והוצאה על בריאות. במדינות רבות גדלו גם תלושי השכר במיגזר הציבורי ותשלומי הריבית על החוב הממשלתי. לעומת זאת, ההוצאה הממשלתית על השקעות בחשית, בחינוך ובמחקר ופיתוח (מו"פ), הנחשבים לעתים קרובות מעודדי צמיחה, פחתה במדינות רבות כאחוז מן התמ"ג." (Leibfritz, et al., 1997, p. 13).

ממדים. לא זו בלבד שקובעי המדיניות צריכים לקבוע את הצרכים היחסיים של מקבלים שונים של תוכנית נתונה אחת, אלא הם צריכים גם לשקול את צורכי המקבלים (או המקבלים הפוטנציאליים) של תוכניות אחרות של רווחה סוציאלית, שיש להושיט להם סיוע מאותו תקציב מוגבל.

אין זה עוזר, שהועדה היא לעתים קרובות תהליך פוליטי נמרץ. דומה, שלעתים קרובות מדי הקשישים בארצות-הברית זוכים בתחרות על מימון - לא מפני שהם הנזקקים ביותר, אלא מפני שמשקלם יכול להכריע בקלפי.

לבסוף, כמעט כל תוכנית מיועדת יוצרת תמריצים להתנהגות תלוית. תוכניות מיועדות אחרות עלולות ליצור תמריצים הרי-אסון, כפי שיתואר להלן.

### תמיכה לעומת תלות

הגמלאות המיועדות נועדו לאלה הזקוקים להן באמת. תוכניות למלחמה בעוני, לדוגמה, מיועדות ל"זקוקים באמת", אם להשתמש במונח רווח בארצות-הברית (*truly* "needy"). אך מה אם זמינותו של הסיוע היא עצמה מובילה בני אדם לאמץ להם אותה התנהגות דווקא אשר הסיוע אמור לשפר?

הנה הבעיה: כאשר הסיוע מבוסס על תנאי או על התנהגות, ובני אדם מסוגלים לשנות את התנהגותם כדי שתתאים לתנאי

הכנסה היא שיטה שכיחה אחרת של הועדה. אך גם זו אינה אמצעי מושלם. אנשים בלי הכנסה, או עם הכנסה נמוכה משל אחרים, אינם עניים בהכרח - קחו, למשל, גמלאים, סטודנטים ובני אדם שזה עתה פתחו עסק חדש. ולהפך, אנשים עשויים להיראות כמו אמידים מבחינה כספית, אך בפועל יש להם צרכים גדולים יותר - קחו, למשל, את אלה שיש להם משפחות גדולות, צרכים רפואיים לא רגילים או שאין להם בן או בת זוג שעוזרים לפרנס את המשפחה.

לפיכך, תוכניות מיועדות סובלות בהכרח ממה שהסטטיסטיקאים מכנים בשם "טעויות מסוג I ומסוג II"<sup>15</sup>. הן אמנם משאירות בחוץ רבים כאלה הזקוקים לסיוע - בעוד שהן כוללות רבים שאינם זקוקים לו. מבקר החברה השמרני צ'רלס מאריי ניסח זאת בחריפות, אך במדויק: "כל כלל אובייקטיבי המגדיר זכאות לתוכנית העברה סוציאלית מוציא מגדרו באופן שאינו רציונלי בני אדם אחדים." (Murray, 1984, p. 211).

לא חשוב עד כמה התוכניות המיועדות יפותחו וייושמו בזהירות; אי אפשר למנוע מהן לפגוע באנשים "חפים מפשע". אולם, ככל שהזכאות מורחבת כדי לכלול את אלה שבחוץ, אם אפשר לומר כך, רב הסיכוי שהיא תכלול מספרים גדולים מאוד של מקבלים בעלי צורך מועט בעזרה. מכאן נובעת הדילמה של המדיניות.

מה שמוסיף ומסבך את התהליך הוא, שקבלת ההחלטות צריכה להתרחש בשני

15. "טעות מסוג I נעשית כאשר דוחים את השערת האפס כשהיא נכונה. טעות מסוג II נעשית כאשר מקבלים את השערת האפס בשעה שההשערה החלופית נכונה" (Mendenhall, et al., 1990, p. 430). (טעויות אלה נקראות לפעמים גם "חיובים כוזבים" ו"שליליים כוזבים"). לפי מילון ובסטר לשפה האנגלית, "השערת האפס" היא "ההנחה, שכל-הבדל נצפה בין שני מדגמים של אוכלוסייה סטטיסטית הוא מקרי לחלוטין ואינו נובע מסיבה שיטתית". במקרה זה, השערת האפס תהיה, שהאדם אינו זקוק לסיוע (*Webster's Third New International Dictionary*, Springfield, Mass., 1971).

חלקם של העובדים ההולנדים בגיל 15-44 המקבלים קצבת נכות היה גדול בערך פי שלושה מאשר במדינות אירופיות אחרות של ה-OECD. באותה שנה כינה ראש הממשלה לופֶרס (Lubbers), בהתייחסו לגידול זה בתביעות לקצבות נכות, את הולנד בשם מדינה "חולה" (Aarts and de Jong, 1996, p. 61). לופֶרס "הדגיש את הצורך בשינוי רדיקלי בתרבות ההולנדית בנוגע להיעדרות מעבודה ולתביעות בגין נכות והכריז, שיתפטר אם מספרם של מקבלי קצבת נכות יגדל ליותר ממיליון." (Aarts and de Jong, 1996, p. 61).

דומה שהקונסנזוס הוא, שקצבות הנכות ההולנדיות פשוט היו נדיבות מדי וגיתנות להשגה בקלות רבה מדי. הגמלה המחליפה היתה גבוהה (70% משכר הברוטו האחרון) ולא הוגבלה בזמן. הכיסוי לא היה תלוי בהיסטוריית העבודה (Aarts and de Jong, 1996, p. 23). עובד המקבל קצבת נכות לא היה חייב לקבל עבודה שאינה הולמת את הכשרתו ואת היסטוריית העבודה שלו (Aarts and de Jong, 1996, p. 23). הערכות הנכות לא נעשו בידי רופאים, ולפיכך, לפי האנס אריֶין, "שכירים נהגו לקבוע בעצמם... האם הם חולים או לא בלי התערבות של רופא." (Ariens, 1997, p. 17). הוא הוסיף ואמר, ש"בעוד שמדינות אחרות ערכו בדיקה מחדש של בני אדם ושל המחלות שלהם, וחזרו ושילבו אותם בתהליך העבודה, מתן הקצבאות בהולנד נפסק רק עם הפרישה מעבודה או מוות." (Ariens, 1997, p. 17). במובנים אחרים תוכנית הנכות היתה לצורה של פרישה מקודמת מעבודה.

ב-1993 החלה הממשלה לנקוט צעדים כדי "לרפא" את המחלה ההולנדית. על-פי

הזכאות, הסיוע נוטה לעודד בדיוק אותן בעיות שהוא אמור להקל.<sup>16</sup> כפי שהוהיר דו"ח של ה-OECD: "מלכודות של תלות הן התוצאה הלא מכוונת של מרבית תוכניות הביטחון הסוציאליות." (OECD, 1991); הציטוט לפי (Gilbert, 1995, p. 77).

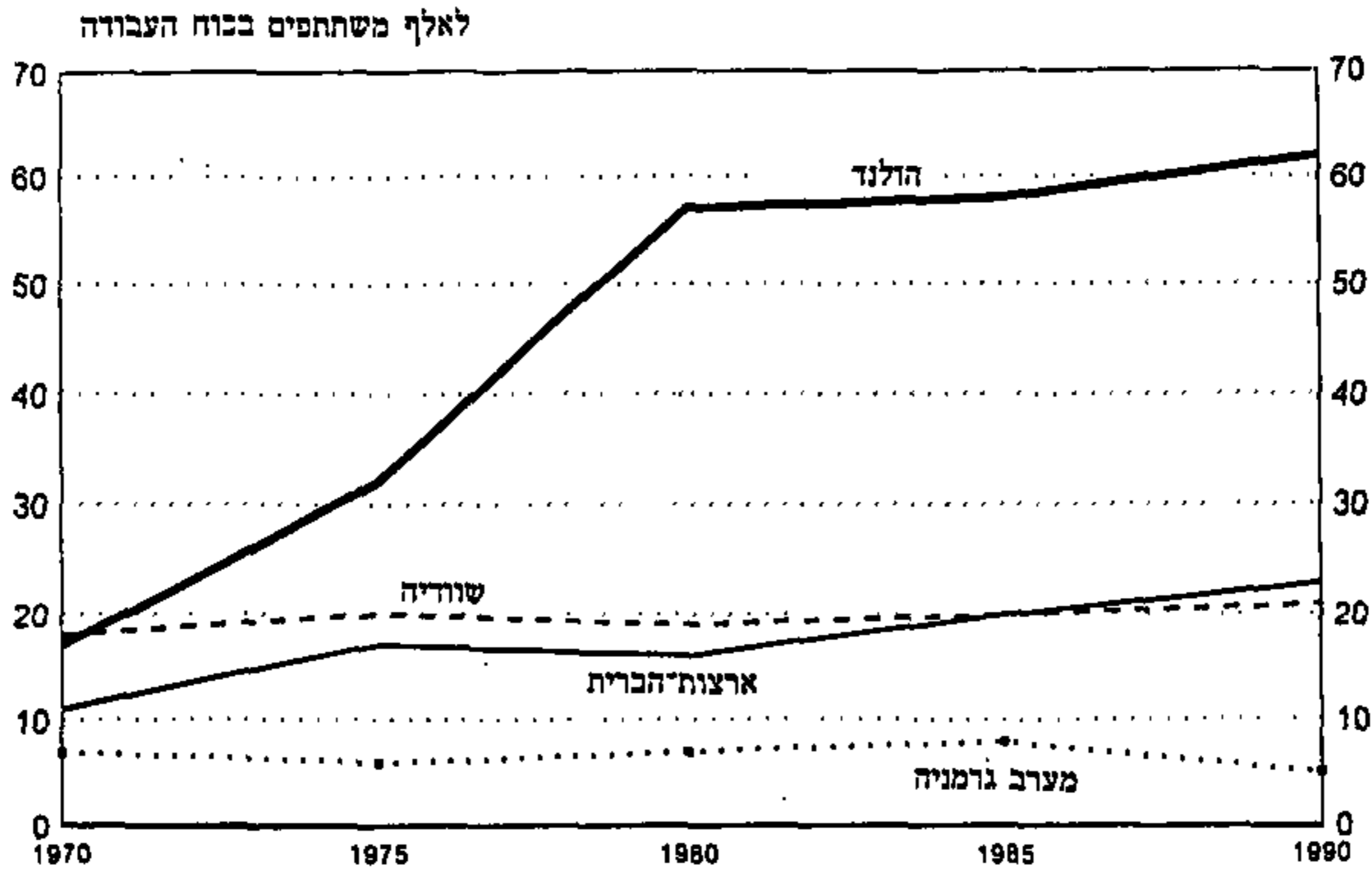
אם התמורה מספיק גדולה, מקבלים פוטנציאליים רבים נענים לתמריצים הגלומים בתוכניות המיועדות בכך שאינם עובדים, או שהם מנמיכים את הכנסתם (המדווחת), או משנים את מעמדם האישי או את תנאי המגורים שלהם. במובנים אחרים, הסכנה של שינוי ההתנהגות החריפה, מפני שנחלשו הקשרים הקהילתיים והמוסדיים. קהילה של משפחות חזקות, לדוגמה, נוטה פחות להיענות לתמריצים כספיים המיועדים לעודד לזוגות להתגרש - או לא להתחתן מלכתחילה.

אפשר שהדוגמה הידועה ביותר לתלות שמצמיחה הממשלה נוגעת לתשלומים בגין נכות בהולנד, המכונים "המחלה ההולנדית". בין 1970 ל-1990 עלה אחוז העובדים המקבלים דמי נכות מ-5.5% ל-15.2%, דהיינו גידול של פי שלושה. כשמדובר בבני הגילים 15-44, האחוז גדל מ-1.7% ל-6.2% - פי 2.6. מתוך 5.5 מיליון עובדים בהולנד ב-1994, יותר מ-900,000 קיבלו קצבות נכות (ISSA, 1996b, p. 25). לפי דו"ח של ה-OECD: "ככל שגדל המספר, ירד הגיל הממוצע של המקבלים וחלקם של הזכאים מטעמי מצוקה פסיכולוגית גדל מ-21% ל-27%... כאשר כוללים הוצאה נוספת לרווחה, כל 100 הולנדים מועסקים תמכו ב-86 מקבלי סיוע סוציאליות." (OECD, 1991, p. 27); מצוטט לפי (Gilbert, 1995, p. 70). כפי שאפשר לראות בתרשים מס' 9,

16. צ'רלס מאריי מכנה זאת אחד החוקים של התוכניות הסוציאליות: "כל העברה סוציאלית מגדילה את הערך הנקי של הימצאות במצב שהביא לביצוע העברה." (Murray, 1984, p. 212).



תרשים מס' 9. מקבלי קצבאות נכות בגילים 15-44, 1970-1990



מקור: Ph. R. de Jong (1997), "Social Policy and the Labor Market", *International Studies in Social Security*, Table 3.3.1

הקצבאות שוב אינן לא מוגבלות בזמן. לאחר שלוש שנים מצבן נבחן מחדש (Aarts and de Jong, 1996, p. 61).

על-פי המועצה המפקחת של הביטחון הסוציאלי ההולנדי, הפחיתו שינויים אלה בתוכניות את מספרם של מקבלי קצבת נכות. המועצה מצאה, ש"47% מכל המקבלים שמצבם נבחן מחדש עד כה, או איבדו את קצבתם לגמרי, או שזו הוקטנה... ניתן לזקוף את הקטנת מספרן של... התביעות לקצבה כמעט לחלוטין לזכות החקיקה החדשה באופן כללי." (ISSA, 1996b, p. 28). יתרה מזו, מחקר שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה העלה, ש"שיעורי ההיעדרות מעבודה בתחום העסקים ירדו מ-6.7% ב-1993 ל-5.5% ב-1994, ירידה של 19% כמעט." (ISSA, 1996b, p. 30).

נראה, שגם תוכניות הנכות של מדינות אחרות כוללות תמריצי עבודה שליליים דומים. אבל מכיוון שהתוכניות שלהן לא היו נדיבות כל כך, השינויים בהתנהגות

החוק לצמצום התביעות לקצבת נכות, לדוגמה, הממשלה הטילה "חלק גדול יותר של העלות הכספית על המעסיק ועל השכיר." (ISSA, 1996b, p. 28). היא דרשה מן המעסיקים "לשלם קנס לקרן נפרדת עבור כל אחד מן המועסקים שלהם הנכנס לרשימת מקבלי קצבות הנכות... הקרן נותנת בונוס לכל מפעל המעסיק מקבל קצבת נכות במשך שנה אחת לפחות." (Aarts and De Jong, 1996, p. 63). עבודה שוב אינה חייבת להיות הולמת את הכשרתו של המקבל. עובד נכה חייב עתה לקבל "כל עבודה שניתן לבצעה, בלי קשר לרמות השכלה, מיומנות, תעסוקה קודמת ומצב שוק העבודה." (ISSA, 1996b, p. 26). אבחון עצמי של מוגבלויות שוב אינו מותר. החוק "קובע שהקשר בין המוגבלות ובין העדר כושר לעבוד צריך להיות ישיר ולהיקבע באופן אובייקטיבי." (ISSA, 1996b, p. 27). עבוד עובדים מתחת לגיל 50, קצבאות נכות תלויות עתה בגיל העובד ובתעסוקה קודמת.

בארצות-הברית מחליפים לא יותר מ-50%-70% משכר המובטל לפני מס, תלוי במדינה, עם תקרות שהמדינה קובעת, הנעות מ-200 דולר בערך עד 400 דולר לשבוע. חשוב יותר הוא, שדמי האבטלה מוגבלים בזמן בלי רחמים: עובד מובטל יכול להינות מדמי אבטלה במשך 26 שבועות, ואם נחרץ, במשך 13 שבועות נוספים במסגרת תוכנית דמי האבטלה המורחבים, עד למקסימום של 39 שבועות. לאחר מכן, הגמלאות האחידות הזמינות היחידות הן תלושי מזון, שניתן להמירם במוצרי מזון, ששוויים הממוצע נע מ-199 דולר ליחיד עד 397 דולר למשפחה בת ארבע נפשות. נוסף על כך, עשויות להיות זמינות גמלאות רווחה קצרות מועד.

מספר חוקרים הגיעו למסקנה, שהמקבלים דמי אבטלה אכן נענים לתמריצים. בסכמו מחקרים אחדים שהעריכו את ההשלכות של השכר המחליף ושל הגבלות הזמן על שיבה לעבודה, ציין פאול דקר מן ה-Matematica Policy Research (MPR), ש"למרות שסדר-הגודל המדויק של התגובה אינו ודאי, סביר להניח, שההתארכות במשך האבטלה הממוצע היא קרוב לוודאי בין 0.5 שבועות ל-1.5 שבועות לכל גידול של עשר נקודות האחוז בשיעור ההחלפה." (Decker, 1997, p. 296). הוא מצא גם, שהגידול הפוטנציאלי במשך הענקת דמי ביטוח האבטלה האריך את קבלתם. מחקר שנערך לאחרונה העלה, שגידול של שבוע

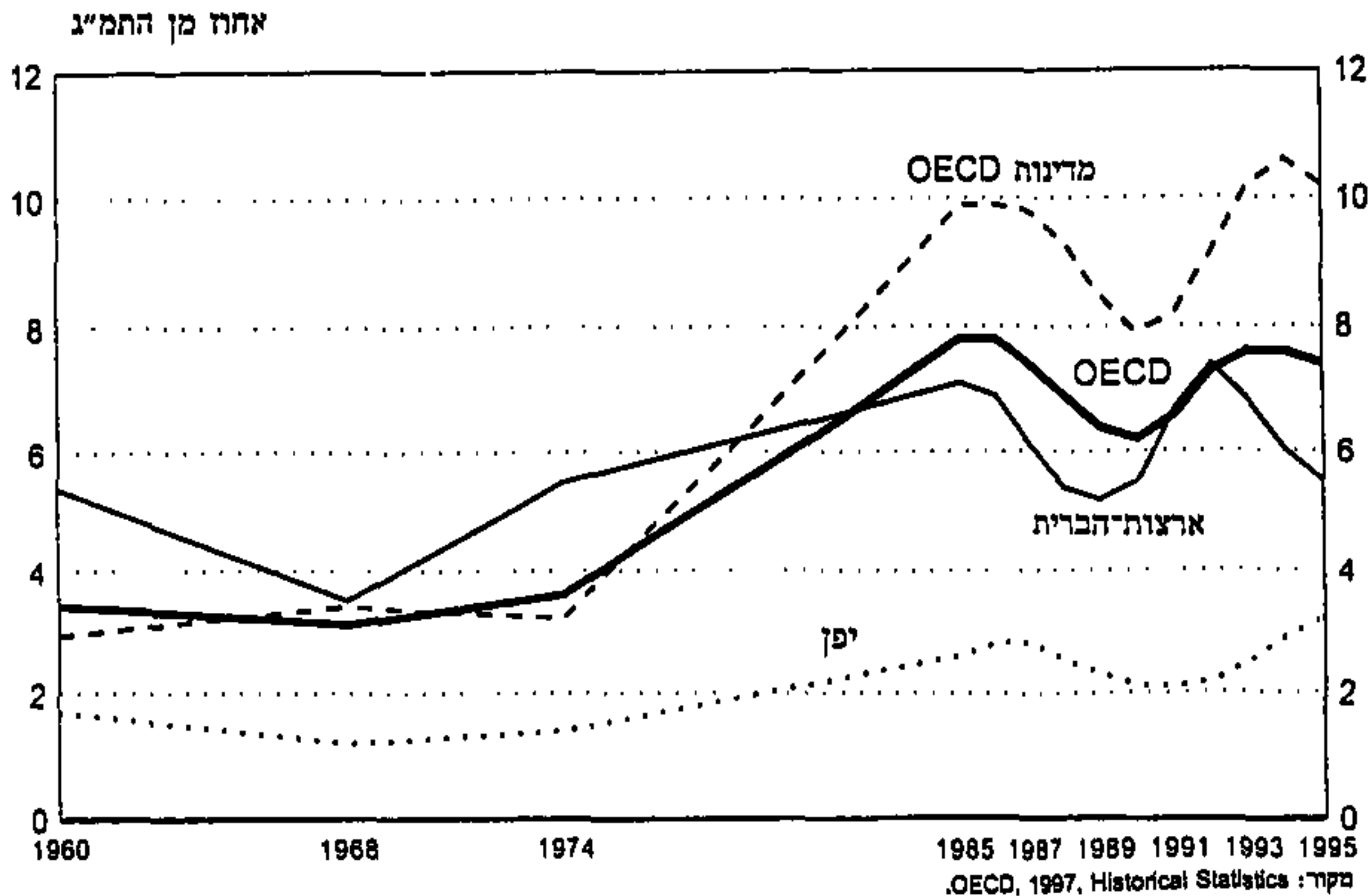
הנלווים לכך לא היו כה דרמטיים. לארצות-הברית לדוגמה, יש תוכנית צנועה בהרבה.<sup>17</sup> ואף-על-פי כן, מאז סוף שנות ה-50 הגיל הממוצע של מקבל קצבת נכות אמריקני ממין זכר ירד בעשר שנים. ב-1957 הגבר הממוצע שקיבל ביטוח נכות היה בן 59.4, ב-1995 - הוא היה בן 49.7. בעוד שרק 3% מן המקבלים ב-1960 היו בשנות ה-30 שלהם, ב-1995 היו 15.5% בגיל זה - גידול של פי חמישה (Social Security Administration, 1996, Table 5. D4).

במרבית המדינות, דמי אבטלה מציבים את הסיכון הגדול ביותר של תמריץ שלילי לעבודה. כפי שמציין דו"ח של ה-OECD: "יש קונסנזוס רחב לכך, ששיעורי האבטלה לאורך זמן במדינות השונות קשורים לנדיבותה של הבטחת ההכנסה הזמינה למובטל." (OECD, 1997a, p. 27). זוהי בעיה מיוחדת במדינות האירופיות החברות ב-OECD, שבהן שיעורי האבטלה הם בני שתי ספרות מאז 1985, לעומת ארצות-הברית שבה השיעור נמוך ב-40% (ראה תרשים מס' 10).

מרבית הכלכלנים מאמינים, לדוגמה, שסיבה עיקרית לכך ששיעור האבטלה בארצות-הברית נמוך בהרבה מזה שבמדינות האיחוד האירופי (ה-OECD) היא, שדמי האבטלה באמריקה מוגבלים בצורה חריפה (יש כמובן, סיבות נוספות, כגון עלות העבודה הגבוהה באירופה). דמי האבטלה

17. כדי להיות זכאי לקצבת ביטוח נכות, אדם חייב היה לעבוד - הכמות תלויה בגיל. עובד בשנות ה-30 לחייו היה חייב לעבוד 5 שנים. סוכנות של המדינה קובעת את הנכות על-פי הערכה האם האדם עוסק בפעילות שיש עמה רווח של ממש (substantial gainful activity, או SGA), שבדרך כלל נקבעת על-פי ההכנסה. אם אדם עוסק בפעילות שיש עמה שכר כזה, הוא אינו נחשב נכה. אם אינו עוסק בפעילות כזאת, אזי יש לבדוק את מידת חומרתה של המוגבלות שלו. אם זו עולה בקנה אחד עם רשימה רפואית ואם היא מתקיימת במשך שנה לפחות, הקצבאות מוענקות. לפי חקנות שנחקבלו ב-1980, מקבלי הקצבה חייבים להיבדק מדי שלוש שנים. חוק הרפורמה בקצבות נכות מ-1984 (The Disability Benefits Reform Act, 1984) היה מספר שיפורים רפואיים שיבואו כתוצאה מהפסקת מתן הקצבאות (U.S. Congress, House Committee on Ways and Means, 1996, pp. 40-41; Social Security Administration, 1996).

תרשים מס' 10. אבטלה, 1995-1960



והוצאתם של אלה שעזבו את מקום עבודתם (מרצונם). מדינות אחדות אף התנו קבלת דמי אבטלה בעבודה בפרויקטים ממשלתיים או בהשתתפות בפעילויות הקשורות לעבודה (ISSA, 1996c, Table 1).

הפחתת השפעתם של התמריצים השלי-ליים לעבודה של תוכניות להבטחת הכנסה ולרווחה סוציאלית קיבלה אפוא קדימות בארצות מפותחות רבות. כפי שתיאר ניל גילברט, מאוניברסיטת קליפורניה, בספרו *Welfare Justice*: "באמצע שנות ה-90 נהפכה שביעות רצון שקטה לאי-שביעות רצון גלויה מהסדרי הרווחה הקונוונציו-נליים. באירופה המליץ ה-OECD, לעבור ממדיניות רווחה "פסיבית", שפגעה ביוזמה, למדיניות שתחזק את מוסר עבודה." (Gilbert, 1995, p. ix).

דבר זה מביא אותי לדילמה השנייה שבכתרת מאמר זה: אם תמריצים או תמריצים שליליים (כלומר עונשים) אמורים

אחד במשך הגמלה האריך את משך הקבלה ב-0.1 עד 0.5 שבועות (Decker, 1997, p. 297). למרות שהשפעות פרטניות אלה אינן נראות גדולות, כשמכפילים שבוע אבטלה נוסף במספר כל המובטלים במדינה, ההפסד בפעילות הכלכלית הנובע מכך נעשה ממשי.

כשהדוגמה האמריקנית לפנייהן - ולאוד מה שמחקר מקומות העבודה של ה-OECD ב-1994 מכנה בשם "שיעורים גבוהים שאי אפשר להסכים עמם של אבטלה מבנית" (OECD, 1997a, p. 26) - קיצו מדינות אירופיות רבות לאחרונה חלקים שונים מתוכניות האבטלה שלהן (OECD, 1997a, p. 28). שלוש מדינות הגבילו את משך ההענקה (בלגיה, בריטניה, דנמרק). שלוש הקטינו את סכום הגמלה (אירלנד, גרמניה, שוויץ). מדינות רבות הקשו יותר על קבלתם של דמי האבטלה בהקשיחן את תנאי הזכאות (לדוגמה, באמצעות הארכת משך תשלום דמי הביטוח, העלאת הגיל המינימלי

באמצעות קבלת הצעות עבודה שלא היו מוכנים לקבל בזמן שעדיין קיבלו גמלאות. (Corson and Dynarski, 1990, p. 60). בקרב עובדים שמיצו את גמלאותיהם, הסיכוי לחזור לעבודה היה הגבוה ביותר שבוע או שבועיים לאחר שקיבלו את ההמחאה האחרונה (9%) וירד ל-4% בסביבות השבוע הרביעי. המחברים הגיעו למסקנה, ש"ההסתברות לתעסוקה מחדש יורדת באופן תלול לאחר נקודה זו (בין 2% ל-3%), כפי שניבאו המודלים התיאורטיים." (Corson and Dynarski, 1990, pp. 68-69).

נראה אפוא, שדמי אבטלה מוגבלים בזמן מעודדים עובדים למצוא עבודה מוקדם יותר מאשר היו עושים אילו כן. אולם, חלק ניכר מן העובדים בהכרח יפגע, אם מפני שאינם יכולים למצוא עבודה או מפני שהם יאלצו לקחת עבודה המכניסה פחות כאשר יסתיים הזמן.

תרשים מס' 11 ממחיש את הבעיה במונחים חד-משמעיים. ל-37% בערך ממקבלי דמי אבטלה אין עבודה בנקודת החתך של 26 שבועות. עבודתם של קורסון ודיינרסקי מראה, שהרוב - 75% - עדיין היו מחוסרי עבודה חודש לאחר שקיבלו את התשלום האחרון, וכאלה היו 60% כעבור חודשיים.<sup>20</sup>

קורסון ודיינרסקי השוו את המאפיינים של מקבלי הגמלאות שמצאו עבודה עם אלה שמיצו את גמלאותיהם. הם מצאו, שבאופן כללי אלה שלא מצאו עבודה נטו יותר להיות שחורים, היספאנים, נשים, עובדים מבוגרים

להצליח בצמצום תלות, הם חייבים "להכאיב". אך אם יכאיבו באמת, הם יזיקו למקבלי לים ולמקבלים בכוח שאינם יכולים לשנות את התנהגותם.<sup>18</sup> אפילו תוכניות המחייבות לעבוד ישאירו אחדים מאחור - מפני שיהיו בני אדם שיסרבו או לא יהיו מסוגלים למלא את דרישות התוכנית.<sup>19</sup> צ'רלס מאריי מכיר במציאות זו: "ככל שפחות סביר שהתנהגות הלא רצויה תשתנה מרצון, כך סביר יותר שתוכנית להמרצת שינוי תגרום נזק נקי." (Murray, 1984, p. 216).

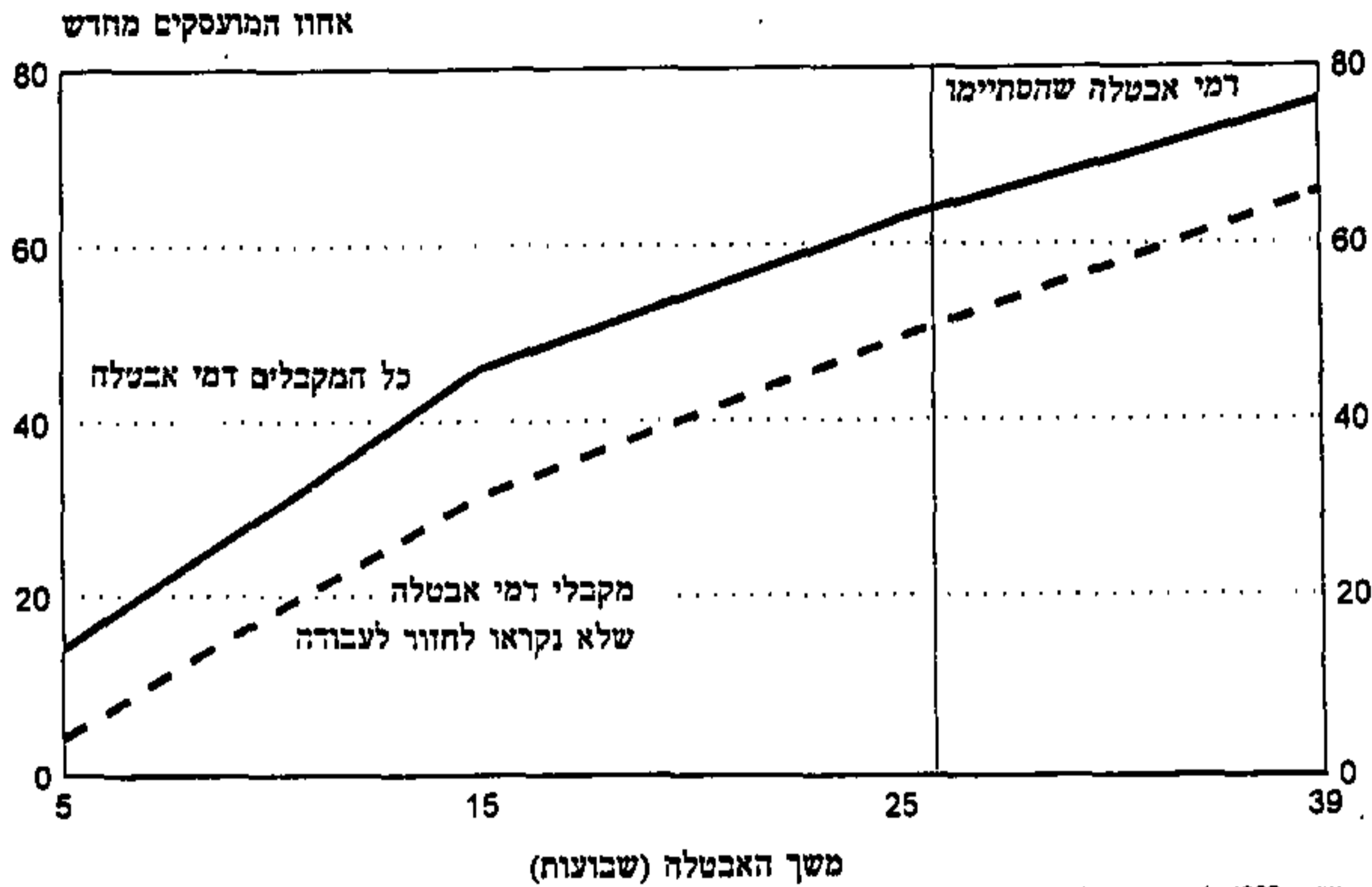
תוכנית ביטוח האבטלה בארצות-הברית מרגימה את הדילמה של גמלאות מוגבלות בזמן. בעוד שמובטלים רבים מגיבים על מגבלת הזמן ומוצאים עבודה, רבים אחרים אינם עושים זאת. לפי מחקר של ה-MPR שנערך ב-1990, 63% ממקבלי דמי אבטלה מצאו עבודה בשבוע ה-25. כשהתקרב גבול השבוע ה-26 (הגבול החוקי בזמן המחקר), גדל במהירות אחוז המקבלים שיצאו מן האבטלה והחלו לעבוד. לדברי וולטר קורסון ומארק דיינרסקי, מחברי דו"ח ה-MPR, "בהקשר של מודלים תיאורטיים של חיפוש עבודה צוין, שהסבירות להעסקה מחדש אמורה להיות רבה יותר בפרק הזמן שמיד לפני ואחרי מיצוי מלוא הזכויות לגמלאות. סיבה אחת לגידול הצפוי היא, שמיצוין המלא של הגמלאות מביא לירידה חדה ברמת החיים בזמן האבטלה, דבר המעודד את העובדים לחזור לעבודה מהר יותר באמצעות חיפוש עבודה נמרץ יותר או

18. זו הסיבה שבגללה קרא דיגבי אנדרסון לספרו בשם *This Will Hurt* (Anderson, 1995).

19. להערכת להרתה פאוטי (LaDonna Pavetti), מן ה-Urban Institute, 35% מכל מקבלי ה-AFDC יעברו את מגבלת חמש השנים. בערך שני שלישים מן הנשים שלמדו פחות מחשע שנים תעבורנה לפי התחזית מגבלה זו, וכך יעשו גם 45% מאלה שאין להם ניסיון בעבודה בזמן האחרון, 43% מן הנשים שלא נישאו מעודן ו-43% מן הנשים שיש להן שלושה ילדים יותר (U.S. Congress, House Committee on Ways and Means, 1996, Table 8-48).

20. מחקר ה-MPR פורסם ב-1990. למרות שארצות-הברית נהנית היום משיעורי אבטלה נמוכים, כשנת הכספים 1993 מיצו 2.1 מיליון מקבלים, או 35% ממקבלי הגמלאות בין מרס 1994 למרס 1995 את זכותם לגמלה (U.S. Congress House Committee on Ways and Means, 1996, p. 342).

תרשים מס' 11. יציאה מאבטלה לעבודה - מקבלי דמי אבטלה בארצות-הברית הכפופים למגבלת זמן



לחזור לעבודתו הקודמת. קורסון ודיינרסקי מצאו, שעובדים שציפו שיקראו להם לשוב נטו פחות מכולם למצות את הגמלאות. ההסתברות למיצוי גמלאות היתה 12% עבור אלה שציפו שיקראו להם לשוב, לעומת 35% עבור אלה שלא ציפו לכך. המחברים סיכמו: "כאשר יש לעובד תאריך מוגדר לשוב לעבודה הדבר מפחית את ההסתברות למיצוי ב-65% בקירוב, לאחר קיזוז ההבדלים האחרים." (Corson and Dy-narski, 1990, p. 33).

יש כאלה שיגיבו על האמור לעיל בטענה, שיש לפתח תהליך כלשהו של סינון כדי לפטור מחומרת תוצאותיו של קיצוץ הסיוע את אלה שאינם מסוגלים לשנות את התנהגותם. לרוע המזל, אין עדות לכך שניתן לפתח שיטות סינון מהימנות. כפי שראינו, אפילו תוכניות נכות, שקרוב לוודאי עוסקות בתנאים מדידים יותר מאשר "הכושר להיות מועסק", סובלות מבעיות של כלילת יתר וכלילת חסר.

יותר ועובדים בשוקי עבודה חלשים. אחדים לא יכלו למצוא עבודה בגלל אופי עיסוקיהם, כגון עובדים שנעקרו ממקומם או שעבדו בעבודות עונתיות.

ההתפלגות של אלה שמיצו את מלוא זכותם היתה גם היא דו-אופנתית (bi-modal): עובדים בלי תעודת בית-ספר תיכון ואלה שסיימו קולג' מיצו את גמלאותיהם יותר ממסיימי בתי-ספר תיכוניים ומאלה שלמדו זמן מה בקולג'. לדברי המחברים, כאלה שנשרו מבית-ספר תיכון מתקשים למצוא עבודה בגלל המיומנויות הנמוכות שלהם; כוגרי קולגיים מתקשים, מפני שדרוש להם זמן עד שהם מוצאים עבודה מתאימה. נשים מובטלות שיש להן בן-זוג עובד גם הן היו צפויות למצות את גמלאותיהן, כפי הנראה מפני שהכנסתן של העובד השני אפשרה להם להיות בדרגות יותר לפי עבודה חדשה.

אפשר, שהגורם הגדול ביותר של מיצוי הגמלאות היה האם העובד מצפה שיקראו לו

עלול לערער את תקפותה של גישת "האהבה הקשה" שלהם ("tough care"). השמאל לא רצה לדון באפשרות זו מפני שהעניינים עלולים להיראות פחות "ראויים לקבל".

### סיכום

בשנים הבאות, נטען במאמר, קביעת מדיניות סוציאלית תהיה כרוכה במידה גוברת ב־(1) בחירה בין צרכים מתחרים שיכריעו מי יקבל אילו גמלאות, (2) החלטה כיצד להגביל את נטייתו של הסיוע הממשלתי ליצור תלות. על תהליך זה של קבלת החלטות יהיה צורך לחזור פעמים רבות בשנים שיבואו, מפני שצרכים, משאבים, עמדות וכוחות פוליטיים משתנים. למעשה, הוא צפוי להיות שולט על תכנון הרווחה הסוציאלית לעתיד הנראה לעין.

מאמר זה כינה את שתי השאלות העומות ביסודן של החלטות מסוג זה - אוניברסליות לעומת הועדה ותמיכה לעומת תלות - בשם דילמות תאומות, מפני שמשתי-תפים להן אלמנטים מקבילים: שאיפה לספק הכנסה ותמיכה סוציאלית לסובלים מחסך (או לאלה שהם פחות אמידים), הצורך להגביל את מידת הסיוע כדי לפקח על עלויות ולצמצם תלות, והטעויות שאין להימנע מהן של כלילת יתר וכלילת חסר.

מפתה להניח, ששתי שאלות אלה ניתנות לניתוח אובייקטיבי של עלות/תועלת. ואכן, כלכלנים פיתחו תיאוריות (ומודלים אקונומטריים) כדי להביא לשיא את היעילות הכלכלית של מדיניות חברתית מיועדת.<sup>21</sup> אולם, למרות שאני מעריך מאוד

אחרים הציעו סוג כלשהו של סיוע שיורי או מופחת, או שובר קנייה, עבור אלה שמיצו את הגמלאות שלהם (כאמור, בארצות-הברית, לאחר שנגמרה גמלת האבטלה, המשפחה עדיין זכאית לקבל תלושי מזון ולפעמים היא זכאית גם לקבל תשלומי רווחה מוגבלים). אבל שוב - על-מנת לשנות את התנהגות התלות, המקבל חייב להרגיש את התוצאות. לפיכך, אולי יש להגביל איכשהו את הגמלאות ואולי אף להדביק להן סטיגמה.

למרות שהיינו רוצים שיהיה ההפך, אותה משוואה נוקשה נכונה גם כשמדובר בשורה ארוכה של תוכניות סוציאליות: בני אדם ש־אינם מגיבים על תמריצים שליליים (או על עונשים) לסיכול תלות חייבים לסבול מבחינה כספית.

לא קל לקבל מציאות כזאת. רק מעטים מאתנו רוצים לראות את עמיתנו האזרחים סובלים, גם אם התנהגו בחוסר אחריות, ואפילו אם המשמעת של דרישות העבודה או מגבלת זמן היו יכולים לשפר את חייהם של רבים אחרים. אולם, זוהי חלופה בלתי נמנעת. המדיניות היתה עשויה להיות טובה יותר אילו הכירו כל הצדדים באמת זו והתייחסו אליה באופן ישיר ככל האפשר. רק בדרך זו, לדוגמה, יהיה הצורך ב"רשת ביטחון" גלוי לעין.

אחד הכישלונות המייאשים של הוויכוח על רפורמה ברווחה בארצות-הברית הוא אי-הצלחתם של הימין ושל השמאל לעסוק בסוגיית מפתח זו: יש מקבלים שלא יהיו מסוגלים להתמודד עם האחריות החדשה שתוטל עליהם ויאצו לקבל עונש - אפילו עד כדי איבוד כל הגמלאות שלהם. הימין לא רצה לדון באפשרות כזאת, מפני שהדבר

21. הכלכלן ג'ורג' א' אַקרלוף מאוניברסיטת קליפורניה תיאר את הוויכוח על מדיניות הרווחה הסוציאלית כשתי חלופות, בין תמיכה סוציאלית ובין שיעורי מס שוליים, כחלופה משולשת - בין שני משתנים אלה ובין תיוג.

המבקשים להגן על התוכניות הנוכחיות חייבים להכיר בכך, שחורף מצמיחה כלכלית מסיבית, גירעונות תקציביים צפויים ושיעורי תלות גבוהים מאיימים לקעקע את אושיותיהן של כל תוכניות הרווחה הסוציאלית. ואלה הנמצאים בצד השני חייבים להכיר בקשיים הכרוכים בהועדה ובנחיצותם של תמריצים (או עונשים) בתוכניות, אשר מכאיבים לאלה שאינם מגיבים עליהם - כמו גם בנחיצותו של סוג כלשהו של רשת ביטחון. פתיחות כזאת יכולה להוביל למדיניות טובה בהרבה מזו שיש לנו היום. אבל היא תדרוש מידה רבה של אחריות מצד האליטות הפוליטיות והאינטלקטואליות - דבר שהוא נדיר מאוד בימים אלה. אבל אינני רואה כל דרך אחרת להתייחס לסוגיות היסוד המורכבות והתברתיות, ששתי הדילמות מעוררות - ולפיכך אין גם למדינות הרווחה המודרניות שום דרך אחרת לעבור לשלב הבא בהתפתחותן.

גישות כאלה, לא דנתי בהן במאמר זה, מפני שרציתי להדגיש את הדילמות המוסריות והחברתיות חובקות הכל המעורבות.

הנה טענתי בקצרה: ברור כמעט לגמרי, שהן הועדה והן צעדים נגד תלות הם חיוניים לעתידה של מדינת הרווחה הסוציאלית. לאמיתו של דבר, בלי צעדים כאלה קשה לראות כיצד התמיכה הפוליטית בתוכניות רווחה סוציאלית לא תמשיך להיחלש. יחד עם זאת, שניהם מחייבים ויתורים מוסריים וחברתיים מן הדרגה העליונה.

במאמר זה אינני מציע פתרונות לשתי דילמות תאומות אלה. ככלות הכול, אלה הן דילמות במובן האמיתי ביותר של המילה. אבל יש עמי עצה: גילוי לב רב יותר בוויכוח על המדיניות.

אם מדינות מפותחות ומתפתחות אמורות ליישב משהו כמו התאמה סבירה בין עקרוןנות מנוגדים אלה, שני המחנות בוויכוח צריכים להיות פתוחים יותר באשר לחסרונות הבלתי נמנעים של גישותיהם. אלה

(המשך הערה 21).

אָקְרֶלוֹף מציג משוואות כדי למדל חלופות אלה ומגיע למסקנה על סמך ניתוחו הכלכלי, שיש נקודה אופטימלית, שבה הסכום המחולק מחדש ומועבר מעובדים מיומנים לעובדים לא מיומנים - מגיע לשיאו ממוקדם בכסוף למגבלה שכל חלוקה גדולה יותר מחדש תגרום לעובדים מיומנים לעבור מעבודות קשות לקלות (תמריץ שלילי לעבוד). אָקְרֶלוֹף היה אומר, שהמפתח להביא את מדיניות ההעברה לאופטימום הוא לפתח מערכת מס שתביא לשיא את התועלת עבור שלוש קבוצות: הבלתי מיומנים המיועדים, הבלתי מיומנים הלא מיועדים והמיומנים (Akerlof, 1984, pp. 45-68).

## ביבליוגרפיה

- Aarts, L. and De Jong, PH. (1996), "The Dutch disability program and how it grew", in: Aarts, L., Burkhaner, R. and de Jong, Ph. (eds.), *Curing the Dutch Disease*, Aldershot, U.K.: Avebury.
- Akerlof, G.A. (1984), *An Economic Theorist's Book of Tales*, New York, N.Y.: Cambridge University Press.
- Anderson, D. (1995), *This will Hurt*, New York, N.Y.: National Review.
- Ariens, H. (1997), "To rigorously combat the dutch disease", *Social Security World*.
- Buchanan, J.M. (1987), *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*, Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press.
- Congressional Budget Office (1997), "The long term budget outlook", in: *Long-Term Budgetary Pressures and Policy Options*, Washington, D.C.
- Corson, W. and Dynarski, M. (1990), *A Study of Unemployment Insurance Recipients and Exhaustees: Findings From a National Survey*, Washington, D.C.: U.S. Department of Labor.
- Crook, C. (1997), "The future of the state", *The Economist*, September 20, p. 7.
- David, P. (1997), "Inside the knowledge factory", *The Economist*, October 4.
- Decker, P. (1997), "Work incentives and disincentives", in: O'leary, Ch. and Wandner, S. (eds.), *Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues*, Kalamazoo, Mich.: Upjohn Institute.
- Drozdiak, W. (1997), "German students take to the streets", *The Washington Post*, November 27.
- European Communities, (1997), *Demographic Statistics*, Luxembourg.
- Freeman, R.A. (1981), *A Review and Summary of "The Wayward Welfare State"*, Stanford, Calif.: Hoover Institution Press.
- Friedman, M. (1972), *An Economist's Protest*, Glen Ridge, N.J.: Thomas Horton and Co.
- Gersing, A. (1995), *Structural Unemployment in Denmark*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, Economics Department, Working Paper No. 183.
- Gilbert, N. (1995), *Welfare Justice*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Greenberg, M. and Savner, S. (1996), "A detailed summary of key provisions of the temporary assistance for needy families block grant of H.R. 3734", Washington, D.C.: Center for Law and Social Policy, August.
- Greenstein, R. (1991), "Universal and targeted approaches to relieving poverty: An alternative view", in: Jencks, Ch. and Petersen, P. (eds.), *The Urban Underclass*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- ISSA (1990a), "France: priority for employment", *International Social Security Review*, 2/2.
- ISSA (1996b), "Netherlands: Serious steps to resolve longstanding problems", *International Social Security Review*, 29/2.
- ISSA (1996c), "Developments and trends in social security 1993-1995: Broadbased retrenchment developments", *International Social Security Review*, 49/2.
- ISSA (1996d), "The reform of health systems: Equity, efficiency and quality of care", *International Social Security Review*, 49/2.
- ISSA (1997), "Sweden: Sickness and work injury insurance: A summary of developments", *International Social Security Review*, 50/1.



- Lasswell, H.D. (1958), *Politics: Who Gets What, When and How*, New York, N.Y.: Meridian Books.
- Leibfritz, W., Roseveare, D. and Van den Noord, P. (1994), *Fiscal Policy, Government Debt, and Economic Performance*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, Economic Department Working Paper No. 144.
- Leibfritz, D. Roseveare, D. and Wurtzel, E. (1995), *Aging Population, Pension Systems and Government Budgets: How Do They Affect Saving?*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, Economics Department Working Paper No. 156.
- Leibfritz, W., Thornton, J. and Bibbee, A. (1997), *Taxation and Economic Performance*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, Economic Department Working Paper, No. 176.
- Mendenhall, W., Wackerly, D. and Scheaffer, R. (1990), *Mathematical Statistics with Applications*, 4th ed. Boston, Mass.: PWS-KENT Publishing Company.
- Murray, Ch. (1984), *Losing Ground*, New York, N.Y.: Basic Books.
- OECD (1991), *Shaping Structural Change: The Role of Women*, Paris.
- OECD (1997a), *Implementing the OECD Jobs Strategies: Member Countries Experience*, Paris: May.
- OECD (1997b), *Historical Statistics: 1960-1995*, Paris.
- Oxley, H. and MacFarlan, M. (1994), *Health Care Reform: Controlling Spending and Increasing Efficiency*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, Economics Department Working Paper, No. 149.
- Rauch, J. (1997), "Days of apathy", *The American Enterprise*, Nov/Dec.
- Roseveare, D., Leibfritz, W., Fore, D. and Wurtzel, E. (1996), *Populations, Pension Systems and Government Budgets: Simulations for 20 OECD Countries*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, Economics Department Working Paper, No. 168.
- Social Security Administration (1996), *Social Security Disability Benefits*, SSA Publications No. 05-10029, May.
- Stein, H. (1997), "Washington's coffers are about to overflow: How should conservatives react?", *The American Enterprise*, 8, Nov/Dec.
- The Swedish Institute (1996), "Fact sheets on Sweden: Child care", August.
- U.S. Congress, House Committee on Ways and Means (1996), *1996 Green Book*, 104th Congress, 2nd Session, November.
- U.S. Department of Health and Human Services, (1995), *Report to Congress on Out-of-Wedlock Childbearing*, Washington, D.C.: Government Printing Office.
- U.S. Office of Management and Budget (1997), *Historical Tables*, Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Ventura, S. et al., (1997), "Advance report of final natality statistics: 1995", *National Center for Health Statistics Monthly Vital Statistics Report*, 45/1 supp. June 10.
- Wilson, W.J. (1987), *The Truly Disadvantaged*, Chicago, Il.: The University of Chicago Press.

# האם יש דרכים טובות יותר לפרוס את העוגה? מדינות הרווחה האירופיות על פרשת-דרכים

מאת מייכל סישון\*

השלייליים המיוחסים להם, נתפסים כאיום על הצמיחה הכלכלית. שיעורי האבטלה הגבוהים והמתמידים שנצפו באירופה מוצגים לעתים קרובות כסימפטומים מערכתיים (סיסטמיים) לאי-הצלחתם של המשקים האירופיים לנצל את מלוא הפוטנציאל הכלכלי שלהן, לנוכח שיעורי גידול שהיו נמוכים מאלה האופטימליים בשני העשורים האחרונים. מדינות הרווחה האירופיות נראות בעיני מבקריהן כלא מסוגלות לעמוד

---

מבוא: האם תוכל אירופה להמשיך ולקיים את מדינות הרווחה שלה?

---

המערכות הממלכתיות להגנה סוציאלית, או מדינות הרווחה, באירופה, ניצבות בפני אתגר:<sup>1</sup> ההיקף הכספי של ההעברות הסוציאליות, ולפיכך גם הרמות הדרושות של המסים ודמי הביטוח, כמו גם התמריצים

---

\* האגף לכספים, אקטואריה וסטטיסטיקה, המחלקה לביטוחן סוציאלי, משרד העבודה הבינלאומי, ז'נבה, שווייץ.

הדעות המובעות במאמר זה הן של המחבר ואינן משקפות בהכרח את הארגון. תודה נאמנה על ההערות לטיוטה קודמת ועל סיוע נתונה לאן דרואין (Anne Drouin), קולין גיליון (Colin Gillion), וולפגנג שולץ (Wolfgang Scholz), דניס להטוליס (Denis Latulippe), ג'ון טרנר (John Turner), ז'אן ויקטור גרואט (Jean Victor Gruat), רוג'ר ביטי (Roger Beattie), וורנר זנגברגר (Werner Sengenberger) ממשרד העבודה הבינלאומי (ILO); מוניקה קוויסטר (Monika Queisser) וחום הופנגרדנר (Tom Hoopengardner) מן הבנק העולמי (World Bank); ג'ק קרול (Jack Carroll) מווינגטון; דמטריוס פלקנוס (Demetrios Pelekanos) מן המחלקה לביטוח סוציאלי של קפריסין (Department of Social Insurance, Cyprus); ניקולס בר (Nicholas Barr) מ-LSE; פטר שרר (Peter Scherer) מן האיחוד האירופי (EU) ורון מקגילבריי (Warren MacGillivray) מ-ISSA. קז'ישטוף הגנמאייר (Krzysztof Hagemeyer) ממשרד העבודה הבינלאומי בבודפשט ביצע את "בדיקת העומק" האחרונה של הטיוטה השנייה, וקרונה פל (Karuna Pal) ניקתה כרגיל את הטיוטה. אולם האחריות לטעויות עובדתיות או מושגיות היא של המחבר בלבד.

1. לא נעשה כאן כל ניסיון להגדיר במדויק את המונח מדינת רווחה, אבל הכוונה כאן היא למכלול המוסדות הציבוריים והפרטיים, או לסעיפי החוק המספקים או המווסתים, במישרין או בעקיפין, את העברת ההכנסות בכסף או בעין למשקי בית פרטיים. פירוש הדבר בעיקר הוא, שמדינת הרווחה, או המערכות הממלכתיות להגנה סוציאלית כוללות במיוחד את תוכניות הפנסיה, תוכניות לטיפול בבריאות, תוכניות לדמי אבטלה ולגמלאות קצרות מועד, הענקת גמלאות משפחה וסיוע סוציאלי. קיימים הבדלים ברורים בכל הנוגע למבנה המדויק ולאופי של מדינות הרווחה הלאומיות שבמסגרת האיחוד האירופי, ובמיוחד בין הגירסה של מרכז-אירופה ואירופה המערבית, הגירסה הבריטית והגרסה הסקנדינבית. הבדלים אלה זוכים כאן להכרה, אך אינם בעלי חשיבות מרכזית לטיעונים שיועלו להלן.

התמ"ג המוקצה כהכנסה פנויה למשקי-בית שאינם מעסיקים עובדים באירופה ובארצות-הברית דומה מאוד, אבל יש ביניהן הבדלים מבחינת ההשפעות החלוקתיות של ההקצאה הגלובלית של ההכנסה למשקי-הבית.

מאמר זה נכנס לטריטוריה שהיא חדשה או שטרם מופתה ונועד לעורר דיון ומחשבה. הוא מעלה השערות יותר מאשר מספק תשובות נחרצות לשאלה היסודית האם כלכלות השוק המפותחות באירופה יכולות להרשות לעצמן את הרמה הנוכחית השוררת בהן של הוצאה סוציאלית, והאם הן יכולות להמשיך ולקיים אותה מבחינה פוליטית.

הטענה המועלית כאן היא, שיש סיבות טובות להאמין, שרמות גבוהות של הוצאה חברתית באירופה לא רק יכולות להמשיך ולהתקיים מבחינה פיננסית, אלא אף עשויות להיות יעילות מבחינה כלכלית, מפני שהן מסייעות לקיים רמות פריון גבוהות וכך להקטין את מספר השעות שאוכלוסיות אירופיות חייבות לעבוד. אבל, באופן פרדוקסלי, יעילות מקרו-כלכלית לא בהכרח הופכת את מערכות ההגנה הסוציאלית האירופיות לקבילות מבחינה פוליטית, או לבנות-קיום מבחינה חברתית. עקב אי-הצלחתן להתמודד עם אבטלה, הן עשויות להגיע כמעט עד קצה גבול קבילותן הפוליטית.

אולם, יש צורך באזהרה: את הנתונים והמספרים המופיעים בטקסט ובלוחות יש לפרש בזהירות מה, מאחר שהיה הכרח לשלוף אותם ממקורות שונים (משרד העבודה הבינלאומי, EUROSTAT, OECD ועוד) ולפיכך אפשר שאין ביניהם התאמה מלאה. בגלל מגבלותיהם של הנתונים, יש לראות בממצאים אומדנים ולא עובדות בדוקות. דרוש מחקר מפורט יותר של כמה מן התופעות כדי שהממצאים והפירושים יהיו מהימנים יותר.

בהשתמעויותיהן הכלכליות (non-afford-able). הערכות אלה, או הפירושים הניתנים, עלולים לזעזע את הבסיס האמיתי של מדינות הרווחה האירופיות: קבילותן מבחינה פוליטית.

את הדחיפה למאמר זה נתנה אחת השאלות המרכזיות של המדיניות החברתית האירופית בימינו: האם תוכל אירופה להמשיך ולקיים את מדינות הרווחה שלה?

לשאלה זו אי אפשר להשיב תשובה נורמטיבית לחלוטין וניתן לגשת אליה רק בדרך של השוואת מדינות הרווחה של האיחוד האירופי (European Union), או בקיצור (EU) עם משהו כר-השוואה מחוץ לו. ארצות-הברית נבחרה לשמש נקודת בסיס חיצונית כזאת. כאשר בוחנים את ההבדלים בין תפיסות הרווחה של ארצות-הברית לאלה של אירופה מתברר עד מהרה, שהשוואה של מדינת הרווחה כשלעצמה אינה מספיקה וצריך לערוך השוואה בין המערכות הכלכליות-חברתיות בשלמותן; כלומר, כל המערכת של ייצור המוצרים והשירותים במשקים הכלכליים והדפוסים של התחלקות ההכנסה בהם.

הרעיון של אי-היכולת לעמוד בהשתמעויות הכלכליות (non-affordability) נבחן כאן ומודגם, שניתן לתרגם רעיון זה כמעט לגמרי לשאלות של תפיסות פוליטיות נכונות ומוטעות ולהעדפות פוליטיות משתנות. מאמר זה מציע השערה חלופית לקשר הקלאסי בין מדינת רווחה ותעסוקה הנוגע לטבעם של יחסי-הגומלין בין הכלכלה למדינות הרווחה. בעיקרו של דבר, המסקנה היא שמדינות הרווחה משני צדי האוקיינוס האטלנטי הן רק מכשיר אחד בשורת האמצעים של המדינה לחלוקת ההכנסה הלאומית בין בעלי ההון לעובדים, ושהתוצאה החברתית הכללית, כלומר חלק

אשר בהכרח מצמצמות את יכולת הקיום הכלכלי של יזמים לנוכח התחרות הבינלאומית; הן מאלצות יזמים לאמץ טכנולוגיות ייצור עתירות הון, או לעבור לאזורים נמוכי עלות, דבר המשפיע מצדו באופן שלילי על הביקוש לעובדים.

הרמות הגבוהות של האבטלה הנובעות מכך נחשבות סימן לכך, שהמשק בכללותו מתפקד מתחת לרמות האופטימליות של ניצול היכולת. התגובות ההתנהגותיות, המיקרו-כלכליות, של הזכאים לגמלאות ההגנה הסוציאלית מחזקות, כך מניחים, את התוצאות המקרו-כלכליות השליליות. רמות הגמלה נחשבות מספקות תמריצים שליליים. כאשר רמות הגמלה גבוהות, בני אדם אינם מחפשים באופן פעיל משרות בשכר נמוך, המציעות שכר קרוב לרמותיה של הגמלה להגנה סוציאלית או אף נמוך ממנה. מקובל לחשוב, שדבר זה מביא לאי השתתפות גבוהה הנגרמת בשוק העבודה באופן מלאכותי, בהיותה ממומנת בעזרת תשלומי העברה שונים של ההגנה הסוציאלית (כגון: תמיכת סעד, דמי אבטלה, גמלאות נכות וגמלאות פרישה מוקדמת). ההוצאה החברתית הגדלה כתוצאה מכך משפיעה מצדה באופן שלילי על מעמדו התחרותי של המשק בכללותו, ולפיכך מחמירה את תוצאותיהן המקרו-כלכליות השליליות של המערכות הלאומיות להגנה סוציאלית.

הטיעון הוא כמובן תר-צדדי. הוא מתעלם, למשל, מן ההשפעות החיוביות של תשלומי ההעברה על ייצוב הביקוש המצרפי למוצרים ולשירותים במשק. אך לא זה נושא המאמר.

להבחנה, שההוצאה החברתית גבוהה מדי, יש שני היבטים: האחד - ההיבט הסטטי - הוא, שרמת ההוצאה החברתית הנוכחית כבר עתה אינה בת-קיום; השני - הדינמי - הוא, שההתפתחויות הדמוגרפיות

## שני הממדים של המשך קיום: קבילות פוליטית ויכולת עמידה בהשתמעויות כלכליות

מדינות הרווחה האירופיות ייכולות להמשיך להתקיים כל עוד הן "קבילות" מבחינה פוליטית ויכולות לעמוד בהשתמעויותיהן הכלכליות. על פניו ניתן היה לחשוב, שההיבט הראשון של היכולת להמשיך להתקיים מותנה בשני. אולם הסוגיה סבוכה יותר. לעמידה בהשתמעויות הכלכליות אין הגדרה ברורה, והרעיון מתערפל עקב פרשנויות פוליטיות או דימוי פוליטי, וירטואלי ומוטטה, של המציאות. אי-היכולת הנתפסת של עמדיה בהשתמעויות כלכליות מזעזעת את הקבילות הפוליטית באותה מידה כמו אי היכולת האמיתית לעמוד בהשתמעויות אלה.

יש להבהיר ביתר פירוט את שני הממדים של היכולת להמשיך להתקיים, אולם תחילה יש להציג בפירוט את גרעינו של האתגר הניצב בפני מערכות ההגנה הסוציאלית האירופיות בנות זמננו.

### 1. האתגר: אי-היכולת לכאורה של מדינות הרווחה האירופיות לעמוד בהשתמעויותיהן הכלכליות

הטענה בדבר אי-היכולת של רמות ההגנה הסוציאלית במדינות אירופה לעמוד בהשתמעויותיהן הכלכליות מתבססת על-פי רוב על שני נימוקים: האחד מקרו-כלכלי, והשני מיקרו-כלכלי. לפי הנימוק המקרו-כלכלי, הוצאה חברתית גבוהה דוחפת לשיעורים גבוהים של דמי הביטוח הסוציאלי ולשיעורי מס גבוהים. דמי ביטוח סוציאלי גבוהים מביאים (יחד עם עלויות חברתיות אחרות הנגרמות, כך נטען, גם בעקבות חקיקה נדיבה בתחום העבודה) לעלויות עבודה גבוהות,

לחלוקת הכנסה, אשר באופן כללי מחלקים מחדש הכנסה מתת-קבוצות "מממנות" בחברה (על-פי רוב בני החברה הפעילים) לתת-קבוצות "נהנות" של האוכלוסייה (דהיינו, החולים, הקשישים, הנכים, המובטלים, העניים). כמו-כן, אין סיבה טובה להאמין שבשוקי עבודה רופפים תשלומים גבוהים להגנה סוציאלית באמת מגדילים את העלות הכוללת של העבודה. קרוב לוודאי שהם ממומנים, במישרין או בעקיפין, מהכנסתה של האוכלוסייה התורמת ומשלמת המס. לפיכך, ההוצאה הסוציאלית, למעשה, רק מודדת את מידת החלוקה מחדש, הפורמלית והישירה, של ההכנסה באמצעות מערכות ההגנה הסוציאלית.<sup>2</sup> מלכתחילה אין סיבה להאמין, שמערכות ההגנה סוציאלית אינן בנות-קיום כל עוד רוב מכריע של כל תת-הקבוצות החברתיות מסכים לרמה זו של חלוקה מחדש ולהפחתות המתחייבות מכך של הכנסה ורווחים באמצעות תשלומים ומסים ואינו מנסה, בדרכים שונות, להתחמק ממס.

הבה נניח, שקיימת חברה אירופית המממנת את מערכת ההגנה הסוציאלית שלה באמצעות חלוקה מחדש של 30% מן התמ"ג שלה. נניח עוד, שבגלל תחרות עולמית נוקשה אותה חברה נאלצת להפחית את עלות העבודה הכוללת שלה ואת רמות הרווח שלה ב-30% בערך, ולפיכך התמ"ג, בסך הכל, מתכווץ ב-30%. אם הסולידריות החברתית ממשיכה להתקיים גם לאחר התפוכות החברתיות השמתמעות מהפחתה בגודל זה, אין כל סיבה מלכתחילה שהחברה לא תוכל להמשיך לחלק מחדש 30% בערך מן הרמה הנמוכה יותר של התמ"ג באמצעות מערכת ההגנה

והכלכליות העתידיות באירופה תגרומנה "התפוצצות" של ההוצאה החברתית, שתה-פוך, לפחות בטווח הארוך, את מערכות ההגנה הסוציאליות הנוכחיות לבלתי ניתנות לקיום.

סימולציות של מודלים הראו, שאין בסיס חזק להניח, שאפילו על-פי הנחות שמרניות למדי באשר לצמיחה, שההוצאה החברתית האירופית - אף-על-פי שהיא גדלה במידת מה במהלך שני או שלושת העשורים האחרונים - עשויה להגיע להתפוצצות, אם תישמר כפי שהיא רמת התעסוקה הנוכחית במשקים האירופיים, או במשק של האיחוד האירופי בכללו, ואם אפשר יהיה להעביר משאבים מקטיגוריות שונות של ההוצאה החברתיות לקטיגוריות אחרות, כגון מגמלאות משפחה שזקוקים להן פחות ומהוצאה על חינוך, לגמלאות זיקנה (השווה Cichon, 1996, 1997). שינויים קטנים יחסית במבנה הגמלה אף יאפשרו לשמור על ההוצאה ברמתה הנוכחית.

לפיכך הטענה הסטטית, שמדינות הרווחה האירופיות הן כבר עתה יקרות מכפי שהן יכולות להרשות לעצמן, נראית יותר כשאלה עקרונית והיא תידון כאן כעניין בעל קדימות בסעיפים שלהלן.

2. סולידריות, קבילות סוליטית ויכולת עמידה בהשתמעויות כלכליות

א. על סולידריות וקבילות פוליטית

כדבר ראשון יש צורך בהבהרה בסיסית: המונח "הוצאה חברתית" (social expenditure) הוא מטעה במקצת. מערכות ההגנה סוציאלית הן, למעשה, מנגנונים

2. דבר זה כולל העברות של שווי ערך להכנסה באמצעות גמלאות בעין (כגון שירותי בריאות), אך בדרך כלל אינו כולל הטבות מס (כגון לנכים, לקשישים או למשפחות עם ילדים).

הדרך הרציונלית היחידה לטפל בביקורת מסוג זה היא לנסות לבסס - ככל שניתן - את העובדות האמיתיות בדבר היכולת לעמוד בהשתמעויות הכלכליות של מדינות הרווחה. לפיכך, באופן אידיאלי, צריך למצוא הגדרה ליכולת זו מאחר שבכלכלה ובמדיניות סוציאלית - שלא כמו במתמטיקה - אין נכון ולא נכון נורמטיביים מוחלטים, ניתן לגשת להגדרה כזאת רק בעזרת מייצג (proxy).

המבחן המכריע ליכולתן או לאי יכולתן של מדינות הרווחה לעמוד בהשתמעויותיהן הכלכליות יהיה חשיפתן לסוג של מבחן אופטימליות שלילי, כלומר, לנסות למצוא תשובות לשאלה האם מצבם של המשק והחברה יהיה טוב יותר בלי מערכת הגנה סוציאלית, עם הגנה פחותה, או עם מערכת הגנה אחרת. "מצב טוב יותר" אינו מושג מדויק ביותר ודורש הבהרה. אי אפשר למדוד אותו אך ורק בעזרת רמות מוחלטות של התמ"ג. התמ"ג כשהוא לעצמו הוא מדד לא מספיק לרווחה יחסית או מוחלטת. כל 15 המשקים הלאומיים של האיחוד האירופי, כמו גם המשק הגדול והמאוחד הצומח, מייצרים רמות תמ"ג לנפש שהן גבוהות בכמה מאות אחוזים מרמות קיום המינימום הלאומיות לנפש, אך דבר זה אין פירושו שרווחתם של כל התושבים מובטחת באופן אוטומטי.

בבית, כאשר פורסים ומחלקים את העוגה, אין זה חשוב מה היה גודלה לפני שפרסו אותה. מה שחשוב לילדים הוא כמה יקבלו ממנה. אבל הם מבינים שני דברים: האחד, לאופן שבו אתה פורס את העוגה שלפניך אין כל השפעה על גודלה. אבל הדבר השני הוא,

הסוציאלית, או במילים אחרות: להמשיך לחלק את העוגה באותו אופן כמו קודם.

הקביעה מהו גבול הסולידריות בחברה נתונה (אשר לפי הניסיון ההיסטורי משתנה עם הזמן) אינה חוק טבע. גבולות אלה ניתן לבחון רק מבחינה פוליטית. הם משקפים תפיסות וערכים חברתיים בסיסיים יותר מאשר פרמטרים כלכליים. מה שאנו רואים באירופה הוא, שגבולות אלה משתנים כנראה. נטל המימון נעשה כנראה יותר ויותר "לא קביל"<sup>3</sup>. הסיבות לכך רבות ונוגעות לתפיסות יסוד כמו שינוי ערכים חברתיים, שאינן יכולות להידון במסגרת מאמר זה. אולם העובדה היא, שבכל חברה יש גבולות לסולידריות, ולפיכך לרמה הקבילה של חלוקה מחדש, או במונחים קונקרטיים יותר - לקבילות של שיעורי מס ותשלומי חובה יש גבולות. אי הקבילות (של נטל המימון) מוצגת לעתים קרובות כמסווה של ביקורת כלכלית המצביעה על התוצאות המקורו והמיקרו-כלכליות של הגנה סוציאלית שצוינו לעיל, תוך ציון האבטלה כתוצאה השלילית החמורה שחוכרים לה איומים של הגירה כלכלית.

ב. מייצג למושג יכולת העמידה בהשתמעויות הכלכליות

התפיסה, שמערכות ההגנה הסוציאלית הן מכשול בפני תפקוד כלכלי אופטימלי, מזיקה מאוד לקבילותן הציבורית. קבילות ציבורית, ולא עובדות כלכליות, היא המציינת את קו הגבול בין רמות ההוצאה הסוציאלית שניתן לקיימן ובין רמות שלא ניתן לקיימן, ולפיכך גם את רמות ההגנה הסוציאלית.

3. בעשור וחצי האחרונים אי-השוויון בשכר באירופה ובארצות-הברית גדל במידה רבה, בין היתר כתוצאה מתעסוקה בשכר נמוך הנוכרת והולכת. התפתחויות אלה הביאו להתרחבות התפלגות ההכנסות (השווה: ILO, 1996a).

השומר, שלפחות כל בני החברה או כמעט כולם יישארו מחוץ לעוני?

(3) כמה חייבת האוכלוסייה לעבוד עבור ההכנסה לנפש?

אם, על בסיס התשובות לשאלות אלה, יש סיבות להאמין שמצבם של האירופים היה טוב יותר במערכת אחרת, אזי המסקנה תהיה שהמערכת אינה יכולה עוד לעמוד בהשתמ- עויות הכלכליות הנובעות מן המבתן המוחלט דלעיל.

בשל העדרו של עולם אידיאלי עם משק אידיאלי ועם מערכת אידיאלית של הגנה סוציאלית, לא ניתן לערוך את המבחן בסבי- בה נורמטיבית מוחלטת. אפשר לתת רק תשובות מקורבות בעזרת השוואה. לפיכך, תפקודה הנוכחי של מערכת ההגנה הסוצ- יאלית האירופית יוצג בהשוואה למערכת האמריקנית. המערכת האמריקנית, אשר לפי אמות-מידה אירופיות בוודאי איננה מאופיינת במערכת הגנה סוציאלית נדיבה יתר על המידה, מספקת נקודות מוצא להתייחסות לאינדיקטורים חברתיים וכלכ- ליים. בעיניים קונוונציונליות - לפחות כמו אלה של אירופה השמרנית - מערכת ההגנה הסוציאלית בארצות-הברית מספיק כחושה כדי שתוכל להמשיך להתקיים מבחינה כספית וכלכלית. ניתוח ההשפעות החלו- קתיות של הגישה האמריקנית להגנה סוציאלית צריך לספק אפוא אינדיקציות מועילות לשאלת יכולתן של המערכות האירופיות לעמוד בהשתמעויותיהן הכל- כליות.

מאחר שהשוואה זו כוללת את תפקודן של מדינות הרווחה הלאומיות בהקשר הכלכלי שלהן, אי אפשר להגביל את הניתוח לאינדיקטורים שהם תוצר מערכת ההגנה הסוציאלית עצמה. מערכות ההגנה הסוציאלית, או מדינת הרווחה האירופית, הן רק חלק ממודלים סוציו-כלכליים לאומיים,

שבהחלט עשויה להיות לכך השלכה על גודלה של העוגה הבאה ועל החלק שיקבלו ממנה. אם לא יקצו חלק הוגן מספיק להוריהם, דהיינו לאלה שיספקו את העוגה הפוטנציאלית הבאה, אזי קיימת סבירות מה שלא תהיה עוגה נוספת בעתיד הנראה לעין. אי שקט חברתי ליד שולחן הקפה ייצור תמריצים שליליים נוספים להספקת העוגה הבאה. אין דרך ליהנות מן העוגה אם יש אי שקט חברתי. ההורים למדו - בתהליך ארוך של ניסוי וטעייה - ששלום חברתי ליד שולחן הקפה אינו חלוי בגודלה המוחלט של העוגה, כל עוד הפריסה והחלוקה הוגנות וכל עוד איש אינו נשאר רעב.

בפרק שלו בדוח האחרון על ההתפתחות בעולם כתב ניק פֶר: "בסופו של דבר מה שחשוב הם בני האדם" (World Bank, 1996, ch. 4). במילים אחרות, הרווחה, או באופן כללי יותר רווחת בני האדם, היא שצריכה להיות מטרתה של כל מדיניות כלכלית. כדי לפשט במקצת את הדברים, יכולת העמידה בהשתמעויות הכלכליות נמדדת כאן אך ורק במונחים של רווחה כלכלית של בני אדם. בהקשר זה "בני אדם" הם 90% מן האוכלוסייה שאינם מעסיקים, או שאינם גרים במשקי בית של מעסיק נוכחי או מעסיק קודם. עד כמה טוב - במונחים כלכליים - ליחידים באירופה במשקים שלהם (שהם עשירים לפי כל קנה-מידה) - דבר זה איננו תלוי דווקא בגודלו המוחלט של התמ"ג הלאומי לנפש, אלא בעיקרו של דבר, אך ניתן לצמצמו, לשלושה ממדים, כלומר לענות על שלוש שאלות בסיסיות:

- (1) כמה מרמתו הכוללת של התמ"ג מוקצה כהכנסה פנויה לרוב האוכלוסייה החיה במשקי בית של שכירים (דהיינו בערך 90% מן האוכלוסייה) - והאם זהו המירב שהם יכולים לקבל?
- (2) האם ההכנסה הפנויה מחולקת באופן

עובדות יסוד, שיש להן נגיעה ישירה לטיעונים שיידונו להלן. כידוע לכולנו, יש הרבה מאוד הבדלים נוספים בין חברות ומשקים, שניאלץ לפסוח עליהם כאן. כמו-כן, העובדות נתונות ברמת מצרף (אגרגציה) גדול מדי ודרוש מחקר נוסף כדי לנתח אחדים מן ההיבטים ההתחלקותיים הבסיסיים. נתוני התמ"ג בהשוואה זו מבוטאים באָקו (Ecu) והתקבלו לאחר פעולת המרה של יחידות המטבע הלאומיות לפי שערי החליפין ב-1994.

עובדה מס' 1. התמ"ג לנפש באיחוד האירופי נמוך ב-23% בערך מזה שבארצות-הברית.

אולם, הממוצע האירופי משקף שונות גדולה. כשמביאים בחשבון את ארבע המדינות הגדולות באיחוד האירופי (איטליה, בריטניה, גרמניה וצרפת), יתרונה של ארצות-הברית מגיע ל-22%, ובהשוואה למשק הגדול ביותר שבמדינות האיחוד האירופי, גרמניה, הוא יורד לפחות מ-3.3%<sup>4</sup> משקים קטנים יותר, כמו אלה של דנמרק ולוקסמבורג, אף עולים על ארצות-הברית בערך התמ"ג לנפש.

אולם, אין פירוש הדבר שהפריון של העובדים האמריקניים גדול מזה של עמיתיהם האירופיים. קודם כל הוא משקף את העובדה, שבממוצע (לנפש בכלל האוכלוסייה) האמריקנים עובדים יותר מעמיתיהם האירופיים. כפי שאפשר לראות בלוח מס' 1, בארצות-הברית ההשתתפות הכוללת בכוח העבודה גבוהה יותר מאשר באירופה (להוציא בריטניה), שיעור התעסוקה של כוח העבודה גבוה יותר, ומספר שעות העבודה השבועיות בפועל למועסק הרבה יותר גדול מאשר באיחוד

כלומר מכל מבנה של ייצור התפוקה הלאומית, השיתוף בעבודה והתחלקות ההכנסה בין בני חברה נדונה. לפיכך ניתוח תפקודן של מערכות לאומיות להגנה סוציאלית פירושו בהכרח ניתוח המבנה והתפקוד של המערכות הסוציו-כלכליות בכללותן.

תרגיל זה מנסה לגזור קודם כל את האינדיקטורים הכלכליים והחברתיים המרכזיים, ואחר כך לשפוך מעט אור חדש על אינדיקטורים מרכזיים של תפקוד המודל הסוציו-כלכלי האירופי לעומת המודל האמריקני, שיש להם השלכות אפשריות על מושג היכולת לעמוד בהשתמעויות הכלכליות ועל קבילותן של שתי מערכות ההגנה הסוציאלית. שלוש השאלות האלה יידונו בפרק העוקב.

---

### מאפיינים מרכזיים ואינדיקטורים לתפקודם של המודלים הסוציו-כלכליים של אירופה וארצות-הברית

---

בלוחות מס' 1 ו-2 סוכמו בקיצור המאפיינים העיקריים של המודלים הסוציו-כלכליים של אירופה, לעומת מודל של ארצות-הברית, במונחים של רמות תעסוקה, תמ"ג ואינדיקטורים של פריון גולמי וגם של רמות החלוקה מחדש באמצעות מערכת ההגנה הסוציאלית הממלכתית.

#### 1. שלוש עובדות יסוד

ההבדל בין המודל הסוציו-כלכלי האירופי ובין זה האמריקני מואר כאן בעזרת שלוש

---

4. השוואת התוצאות עם אזורים שונים בארצות-הברית עשויה להניב תובנות חשובות על ההבדל בין ארצות-הברית לאיחוד האירופי בתפוקה הלאומית ובפריון, אך דבר זה תורג בכירור ממסגרת מאמר זה.



לוח מס' 1. אינדקסות של פרוץ גולמי ושל התאגדות הכוחות, ארצות-הברית והאיחוד האירופי, 1994

המדינה	סך-כל האוכלוסייה העבודה (מיליון) <sup>1</sup>	סך-כל האוכלוסייה (מיליון) <sup>1</sup>	המועסקים (מיליון) <sup>2</sup>	המועסקים לנפש (אֶק) <sup>1</sup>	שיעור ההשתתפות במועסקים (אֶק)	אחוז במועסקים העבודה (אֶק)	הת"ג לנפש (אֶק)	הת"ג למועסק (אֶק)	מספר השעות שעובד (אֶק)	לשעת עבודה (אֶק)	צמיחה ציבורית על הגנה סוציאלית כאחוז מן התמ"ג (1993)	הוצאה לא-ציבורית על בריאות על הגנה סוציאלית כאחוז מן התמ"ג (1993)	הוצאה ציבורית על הגנה סוציאלית כאחוז מן התמ"ג (1993)	הוצאה לא-ציבורית על בריאות על הגנה סוציאלית כאחוז מן התמ"ג (1993)	אומדן והוצאה
ארצות-הברית	260.60	132.80	124.80	21751.00	50.96	93.98	42683.06	45419.16	17.91	23.35	15.60	7.52	23.12	23.12	23.12
אוסטרליה <sup>7</sup>	8.00	3.70	3.50	20819.00	46.25	94.59	45014.05	47586.29	11.24	35.61	25.80	2.76	28.56	28.56	28.56
איטליה	57.30	23.20	19.90	14720.00	40.49	85.78	36355.86	42384.72	11.22	25.24	25.00	1.87	26.87	26.87	26.87
אירלנד	3.60	1.40	1.20	12253.00	38.89	85.71	31507.71	36759.00	10.10	23.33	20.00	1.78	21.78	21.78	21.78
בלגיה	10.10	4.20	3.70	19009.00	41.58	88.10	45712.12	51889.43	9.49	38.53	27.00	0.90	27.90	27.90	27.90
בריטניה	58.40	28.80	25.10	14709.00	49.32	87.15	29826.58	34223.33	14.27	19.82	23.40	1.10	24.50	24.50	24.50
גרמניה	81.50	39.60	34.90	21185.00	48.59	88.13	43600.44	49472.13	12.98	31.40	28.30	2.40	30.70	30.70	30.70
דנמרק	5.20	2.90	2.50	23768.00	55.77	86.21	42618.48	49437.44	11.83	38.65	30.96	1.21	32.17	32.17	32.17
יפן	10.40	4.00	3.80	7739.00	38.46	95.00	20121.40	21180.42	12.09	12.31	17.20	1.10	18.30	18.30	18.30
לוקסמבורג	0.40	0.21	0.21	29266.00	52.75	99.53	55480.57	55744.76	16.70	33.71	30.96	0.60	31.56	31.56	31.56
ספרד	39.20	15.70	12.30	10391.00	40.05	78.34	25944.41	33116.03	10.90	18.33	22.50	1.20	23.70	23.70	23.70
פורטוגל	9.90	4.80	4.50	7376.00	48.48	93.75	15213.00	16227.20	17.55	8.08	16.40	2.68	19.08	19.08	19.08
פינלנד	5.10	2.50	1.90	16125.00	49.02	76.00	32895.00	43282.89	12.69	24.45	35.40	1.70	37.10	37.10	37.10
צרפת	57.90	25.50	22.10	19347.00	44.04	86.67	43929.07	50687.39	12.00	31.00	28.70	2.30	31.00	31.00	31.00
שוודיה	8.80	4.30	4.00	18866.00	48.86	93.02	38609.49	41505.20	13.41	27.06	38.00	1.90	39.90	39.90	39.90
האיחוד האירופי, סך-כל	371.20	167.91	146.31	16644.49	45.23	87.14	36795.90	42228.39	12.41	26.28	26.91	1.89	28.22	28.22	28.22
כאחוז מארצות הברית	142.44	126.44	117.24	76.52	88.77	92.72	86.21	92.97	69.31	112.54	172.48	25.08	122.08	122.08	122.08

מקורות הנתונים:  
 1.1 Eurostat (1994), *National Accounts (19-0 - 1994)*; World Bank (1996), *World Development Report 1996, Basic Indicators*, Table 1.1  
 2. ILO, *Bulletin of Labour Statistics*  
 3. OECD (1994), *New Orientations for Social Policy*, Paris  
 4. נתוני התעסוקה פרויקטים ל-1992. ILO, *Bulletin of Labour Statistics*, Geneva  
 5. אומדני התעסוקה מבוססים על נתוני התשתות של משרד העבודה והביטחון.  
 6. אומדני המבוססים על נתוני משרד העבודה והביטחון והביטחון.  
 7. נתוני זמן עבודה על-פי OECD (1996) *Employment Outlook*, Paris  
 8. נתוני זמן עבודה על-פי OECD (1996) *Employment Outlook*, Paris

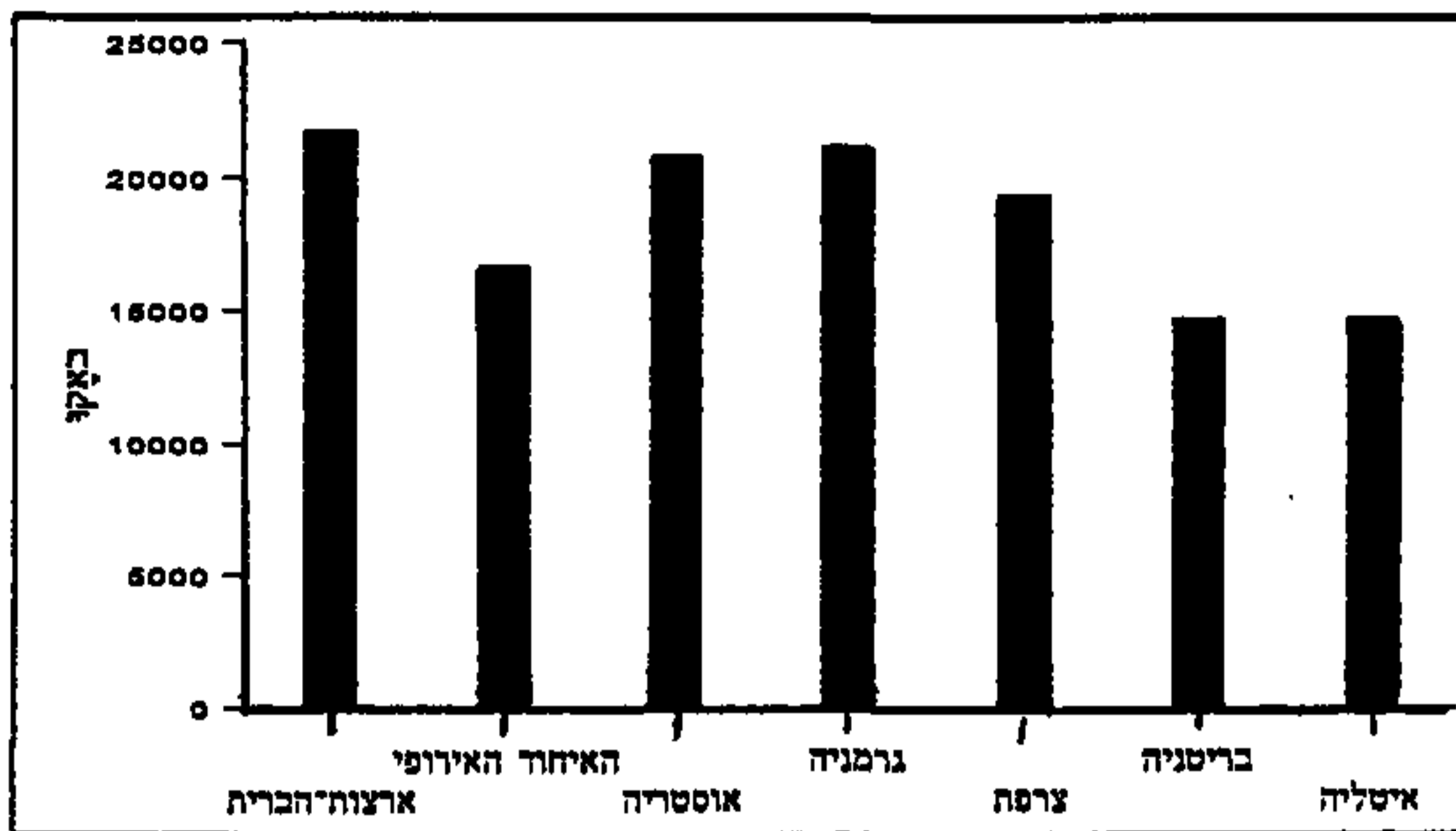
מקורות הנתונים

## לוח מס' 2. אומדן הפיצוי והפריון בארצות-הברית ובאיחוד האירופי, 1994

המדינה	חלק התמ"ג המשולם כפיצוי לשכיר	חלקם של העצמאים בכלל התעסוקה <sup>א</sup>	פיצוי לשכיר (אָקו) <sup>ב</sup>	אומדן הפיצוי לשעת עבודה מעלות הסוציאלית (אָקו)	פיצוי לשעה (אָקו)	הפיצוי לשעה המנוכה מעלות ההעברה הסוציאלית (אומדן)(אָקו)
ארצות-הברית	0.61	8.93	30171.95	23196.19	15.51	11.93
אוסטריה <sup>5</sup> , <sup>7</sup>	0.52	9.32	27255.22	19471.13	20.39	14.57
איטליה	0.43	26.21	24470.09	17894.98	14.57	10.65
אירלנד	0.49	18.07	21894.51	17125.89	13.90	10.87
בלגיה <sup>4</sup> , <sup>6</sup>	0.54	14.29	32389.61	23352.91	24.05	17.34
בריטניה	0.55	12.74	21413.65	16167.31	12.40	9.36
גרמניה	0.55	9.29	29777.95	20636.12	18.90	13.10
דנמרק	0.52	9.19	28418.89	19276.53	22.22	15.07
הולנד <sup>4</sup>	0.52	10.31	24275.53	16407.83	17.42	11.77
יוון <sup>6</sup>	0.32	32.97	10017.33	8184.16	5.82	4.75
לוקסמבורג	0.58	10.06	35825.56	24519.02	21.67	14.83
ספרד	0.45	21.27	18843.31	14377.45	10.43	7.96
פורטוגל	0.48	22.30	10087.46	8162.78	5.03	4.07
פינלנד	0.51	12.82	25469.58	16020.37	14.38	9.05
צרפת	0.52	10.74	29357.30	20256.53	17.96	12.39
שוודיה	0.59	10.10	27332.84	16427.04	17.82	10.71
האיחוד האירופי, סה"כ	0.51		25071.18	17831.86	15.31	10.89
באחוז מארצות-הברית			83.09	76.87	98.68	91.29

מקורות והערות:

1. Eurostat (1994), *National Accounts (19-0 - 1994)*; World Bank (1996), *World Development Report 1996, Basic Indicators*, Table 1.
2. ILO, *Bulletin of Labour Statistics*.
3. OECD (1994), *New Orientations for Social Policy*, Paris.
4. נתוני התעסוקה מתייחסים ל-1992.
5. נתוני התעסוקה מתוך: ILO, *Bulletin of Labour Statistics*, Geneva.
6. אומדני התעסוקה מבוססים על נתוני ההשתתפות של משרד העבודה הבינלאומי.
7. אומדנים מבוססים על נתוני משרד העבודה הבינלאומי.
8. אומדן על בסיס 50% מן התעסוקה בחקלאות ועוד עצמאיים במגורים לא חקלאיים. המקורות: ILO (1995), *Employment and Yearbook of Labour Statistics*, Geneva.
9. החישובים מבוססים על בסיס חלקו של הפיצוי לשכיר בחמ"ג שלו (סך כל התעסוקה פחות העסקה עצמית).



תרשים מס' 1. תמ"ג לגולגולת בארצות-הברית ובאיחוד האירופי (מדינות נבחרות), 1994

עובדה מס' 3. חלק השכר בתמ"ג באיחוד האירופי נמוך ב-16% מזה שבארצות-הברית.

נתוני החשבונאות הלאומית בארצות-הברית ובאירופה מלמדים, שחלקו של התמ"ג המוקצה ל"פיצוי שכירים באמצעות יצרנים מקומיים" גבוה בארצות-הברית בהרבה מזה שברוב המדינות האירופיות (OECD, 1996b). פריט זה בחשבונאות הלאומית (כולל שכר גולמי ותשלומים אחרים לשכירים או עבור שכירים, כגון תשלום דמי הביטוח הסוציאלי), זהה לעלות העבודה הממוצעת ליחידת תוצר (Hofmann, 1996). אינדיקטור זה מגלה פחות שונות בין המדינות מאשר, למשל, מספר שעות העבודה או התמ"ג לנפש.

אומדנים נוספים מראים, שעלות העבודה הממוצעת ליחידת תוצר גבוהה יותר בארצות-הברית. מכיוון שתהליך הייצור עצי-עבודה יותר מאשר באירופה, ולא בגלל גובה גובה הפיצוי לשעת עבודה. על סמך הסטטיסטיקה של החשבונאות הלאומית, ב-1994 חושב כאן אומדן של סך-כל הפיצוי לשעת עבודה ולמועסק (להוציא

האירופי. העובדה האחרונה נכונה לכל אחת ממדינות האיחוד האירופי, למרות שיש הבדלים נכבדים בין המדינות החברות באיחוד. התוצאה של מספר שעות עבודה נמוך יותר באירופה בממוצע לנפש, היא עובדה מס' 2.

עובדה מס' 2. התמ"ג לשעת עבודה (כלומר, הפריזן לשעת עבודה) גבוה באיחוד האירופי ב-13% מאשר בארצות-הברית.

במילים אחרות, העובדים האירופיים מייצרים (בממוצע) יותר בשעה מעמיתיהם האמריקניים. הפריזן לשעה בארבע המדינות הגדולות גבוה אף ב-15% מאשר בארצות-הברית. הממוצעים גם הפעם מכסים על שונות גדולה, המשתרעת מפורטוגל, שבה הפריזן לשעה הוא רק שליש בערך מן הרמה בארצות-הברית עד מדינות כמו אוסטריה ובלגיה, העולות על הרמה בארצות-הברית עד כדי שני שלישים.

הפסקה הבאה מלמדת, שהפריזן הגבוה לשעה אינו מיתרגם בהכרח לשכר גבוה יותר לשעה בכל אחת ממדינות אירופה.



תרשים מס' 2. אומדן התמ"ג לשעת עבודה בארצות-הברית ובאיחוד האירופי (מדינות נבחרות) ובארצות-הברית, 1994

רווחים), למסים עקיפים (פחות סוכסידיות) ולפחת. חלקו של ה"רווח" בתמ"ג בארצות-הברית הוא 20% בערך, בעוד שחלקו באיחוד האירופי הוא בסדר גודל של 25% בערך.

## 2. סיכום ופרשנות

סיכום המקיף 16 משקים תמיד מסתכן בפישוט יתר. אולם, באופן טנטיבי ניתן לומר, שהאירופים עובדים פחות מאשר האמריקנים. פירוש הדבר הוא, שפחות אירופים מועסקים, ואלה המועסקים נוטים לעבוד פחות שעות לשנה או לשבוע. אולם האירופים באופן כללי (בייחוד במערב אירופה) פוריים יותר לשעת עבודה. פער הפריזון בין מדינות בעלות הכנסה גבוהה באיחוד האירופי (כלומר אוסטריה, בלגיה, גרמניה, דנמרק, פינלנד, צרפת) מצד אחד, ובין ארצות-הברית מצד שני הוא פער של ממש והוא גדול דיו כדי לפצות על פריזון נמוך יותר במדינות עם הכנסה נמוכה יותר (בעיקר יוון, ספרד ופורטוגל) ובכך למשוך

עצמאים. ראה לוח מס' 2). גם כאשר מחלקים אותו למספר גדול יותר של שעות עבודה, סך-כל הפיצוי למועסק ולשעה (כולל תשלומי ביטחון סוציאלי ושאר הטבות) גבוה בארצות-הברית רק במעט מן הערך הממוצע באיחוד האירופי. אך נתון זה נמוך יותר מן הנתון המשולב המתייחס לארבע המדינות הגדולות, והוא נמוך במידה ניכרת מאשר ברוב מדינות אירופה המערביות. את העובדה האחרונה נוטים לפרש לעתים קרובות כגילוי של חסרונה ההתחרותי של אירופה המערבית, לעומת ארצות-הברית, בלי להתחשב בעובדה שבשל כך שייצור שהוא עצים הן יותר וכתוצאה מכך פריזון עבודה גבוה יותר, עלות העבודה ליחידת תוצר (כלומר, חלק השכר בתמ"ג) באירופה (וגם במדינות הנחשבות בעלות עלות עבודה גבוהה יותר, כגון גרמניה, אוסטריה ומדינות סקנדינביה) נמוכה יותר בממוצע מאשר בארצות-הברית.

החלק שאינו שכר בתמ"ג מוקצה, לפי ההגדרות של סטטיסטיקות החשבונאות הלאומיות, ל"עודף תפעולי" (דהיינו



תרשים מס' 3. חלק השכר בתמ"ג (עלות העבודה ליחידת תוצר) באיחוד האירופי (מדינות נבחרות) ובארצות-הברית, 1994

אולם, לא חלקו של השכר הגולמי בתמ"ג ולא חלקו של הרווח הגולמי אומרים הרבה על קבילותם של המודלים הסוציו-כלכליים על מועסקים או על מעסיקים אירופיים או אמריקניים. גם אלה וגם אלה נוטים לשפוט את המערכות שלהם על-פי כושרן לייצר הכנסה נקייה. הפיסקה שלהלן משווה את המודל הסוציו-כלכלי האירופי וזה האמריקני המבוססים על דפוסי ההקצאה של ההכנסה הנקייה וחלוקתה לכל האנשים שאינם יזמים עצמאיים, ובמונחים מקרו-כלכליים פירוש הדבר, למעשה, הקצאת הכנסה לגורם הייצור "עבודה".

את הממוצע באיחוד האירופי אל מעל לרמה האמריקנית. פריון גדול יותר זה מיתרגם לפיצוי גדול יותר לשעת עבודה בכל מדינות אירופה, שבהן הפריון גבוה יותר מאשר בארצות-הברית. תוצאה זו עולה בקנה אחד עם התיאוריה הכלכלית הקלאסית.<sup>5</sup> בסך-הכל, במשק האמריקני עלות העבודה ליחידת תוצר גבוהה יותר מאשר באירופה, וחלקו של הרווח הגולמי, ככל הנראה, קטן יותר. למעשה, פירוש הדבר הוא, שחלק גדול יותר מן התמ"ג מועבר למועסקים בארצות-הברית מאשר באירופה. תוצאה זו סותרת במידת מה את הדעה הקדומה המקובלת.

5. הפיצוי האירופי הממוצע לשעת עבודה ממש זהה לרמה האמריקנית ומצביע על כך שהבדלים בשכר אינם פונקציה ישירה של הבדלים בפריון.

מתחלקת בקרב הקבוצה של לא-עצמאים, ובייחוד האם החלוקה מחדש אפקטיבית מבחינת צמצום העוני.

הסעיפים שלהלן יעסקו בשאלות אלה. תחילה תימדד הקצאת ההכנסה הגלובלית למשקי-בית של לא-עצמאים. לאחר מכן ייאמד חלקה של ההכנסה המוקצית באמצעות מערכות של תשלומי העברה סוציאליות, וכדבר שלישי תנותח השפעתה של הקצאת ההכנסה הגלובלית על האינדיקטור המרכזי של אי-שוויון כלכלי, כלומר העוני.

#### 1. הקצאת ההכנסה הגלובלית ללא עצמאים

לוח מס' 3 מצרף את חלקו של השכר הנקי בתמ"ג ואת חלקה בתמ"ג של ההוצאה החברתית הכוללת בארצות-הברית ובאיחוד האירופי בכללו ובמדינות החברות בו. חלקו של השכר הנקי מחושב באמצעות הפחתת חלקם בתמ"ג של המסים על הכנסה אישית (המיוחסת ללא-עצמאים<sup>6</sup> וחלקם בתמ"ג של דמי הביטוח הסוציאלי מחלקו בתמ"ג של הפיצוי הגולמי לשכירים. להכנסה הנקייה המתקבלת כתוצאה מכך הוסף אומדן ההוצאה החברתית הציבורית המיועדת להקצאה למשקי-בית שכירים. הפירוש הניתן כאן לכל ההוצאות הציבוריות הוא העברת הכנסה, בכסף או בעין.

התוצאה של החישוב מראה, שחלק התמ"ג המוקצה כהכנסה נקייה לקבוצת הלא-עצמאים גדול בארצות-הברית יותר מאשר באיחוד האירופי בכללו ויותר כמעט גם מכל אחת מן המדינות החברות בו.

## התוצאות החלוקתיות של המודלים הסוציו-כלכליים השונים

ההבחנות והפרשנויות הכלכליות דלעיל קשורות לאינדיקטורים מרכזיים של ההשפעות החברתיות של המודלים הסוציו-כלכליים. השוואתן של תוצאות חברתיות אך ורק במונחים של ההוצאה החברתית הכוללת והאבטלה כפי שנמדדו באופן רשמי אינה מכסה את מלוא התוצאות החברתיות והחלוקתיות שלהן. אם נתעלם לרגע מן ההשפעות הלא-כספיות של האבטלה ויתרון הפנאי של המערכות האירופיות, ניתן יהיה לטעון, שמה שחשוב בסוף היום לכל הפרטים שאינם עצמאיים או תלויים בעצמאים (קבוצה הכוללת עובדים מועסקים, עובדים לא מועסקים, גמלאים ומקבלים אחרים של תשלומי העברה של הביטחון הסוציאלי; המונח "שכירים" או משקי-בית של שכירים משמש בהמשך ככינוי מקוצר של קבוצה זו) במדינות הללו הוא שתי השאלות היסודיות הראשונות שהועלו בפרק השני, אך במילים שונות במקצת:

(1) כמה מכלל התמ"ג המיוצר או מסך ההכנסה הנוצרת במדינה בכל תקופת-זמן מוקצה להם באמת (או למשקי-הבית שבהם הם מתגוררים) אם בצורת שכר או בצורת תשלומי העברה אחרים, והאם מנקודת המבט של הלא-עצמאים זוהי הקצאה אופטימלית, או אולי הם היו יכולים לקבל יותר במערכת אחרת של חלוקה-מחדש.

(2) כיצד הקצאת ההכנסה הגלובלית דלעיל

6. חלקם הכולל של המסים על הכנסה אישית בתמ"ג כמופחת בחלקם של העצמאים בכוח העבודה כולו. זה כמובן פשטני, מכיוון שקרוב לוודאי ששיעור המס הממוצע של השכירים שונה משיעור המס הממוצע של העצמאים. אולם הסטטיסטיקות של ה-OECD, המספקות את הבסיס לתרגיל זה, אינן מאפשרות לבודד את המסים על ההכנסה האישית של המועסקים מאלה של העצמאים.

## לוח מס' 3. סך-כל הקצאת ההכנסה הכוללת ללא-עצמאים באיחוד האירופי ובארצות-הברית, 1994

המדינה	חלק התמ"ג המשולם כפיצוי לשכירים	מסים על הכנסה אישית של שכירים כ-% מן התמ"ג	דמי ביטוח סוציאלי כ-% מן התמ"ג	שכר נקי של שכירים כ-% מן התמ"ג	תשלומי העברה של הביטוח הסוציאלי לשכירים כ-% מן התמ"ג	הכנסה נקייה של שכירים פלוס תשלומי העברה כ-% מן התמ"ג
ארצות-הברית	60.5	8.9	7.0	44.6	14.2	58.8
אוסטריה <sup>5,7</sup>	51.9	7.6	15.0	29.3	23.4	52.7
איטליה	42.6	7.8	13.0	21.8	18.4	40.2
אירלנד	48.8	9.7	5.4	33.7	16.4	50.1
בלגיה <sup>4,6</sup>	53.5	12.4	15.5	25.6	23.1	48.7
בריטניה	54.6	8.2	6.1	40.3	20.4	60.7
גרמניה	54.6	9.4	15.4	29.8	25.7	55.4
דנמרק	52.2	25.2	1.6	25.4	28.1	53.6
הולנד <sup>4</sup>	51.7	8.3	19.3	24.1	27.1	51.1
יוון <sup>6</sup>	31.7	3.0	14.7	14.0	11.5	25.5
לוקסמבורג	57.8	8.7	12.0	37.1	27.8	64.9
ספרד	44.8	6.4	13.8	24.6	17.7	42.3
פורטוגל	48.3	4.8	8.7	34.8	12.7	47.5
פינלנד	51.3	15.3	12.1	23.9	30.9	54.8
צרפת	51.7	5.5	19.1	27.1	25.6	52.7
שוודיה	59.2	16.8	13.9	28.5	34.2	62.6
האיחוד האירופי, סה"כ						
כ-% מארצות-הברית	50.7	8.4	13.7	28.6	22.7	51.3

מקורות והערות: כמו בלוחות מס' 1 ו-2.

שיפוצה במלואו באמצעות תשלומי העברה הסוציאליים הגבוהים יותר שבאירופה. כך, במבט ראשון דומה שיש הבדל גדול בין ההקצאה הכוללת של ההכנסה הנקייה ללא-שכירים בארצות-הברית לזו שבאיחוד האירופי (כלומר, 7.5 נקודות אחוז מן התמ"ג). אולם חישוב ההכנסה הנקייה בארצות-הברית מנופח בהשוואה לחישובים האירופיים. הסיבה לכך היא, שאזרחי ארצות-הברית צריכים לשלם חלק הרבה יותר גדול של עלות הטיפול הרפואי שלהם בעזרת ביטוח פרטי הממומן באופן פרטי, או להשתתף בעלות באופן ישיר מכיסם.<sup>7</sup> אם

תוצאה זו נוגדת במידת מה את האינטר-איציה. מצד אחד, ניתן לזקוף אותה לחלקו הגדול יותר של השכר הגולמי בתמ"ג בארצות-הברית, הנובע בעיקר מרמת התעסוקה הגבוהה יותר שלה; ומצד שני, למסים ולדמי הביטוח הסוציאלי הנמוכים כהרבה, המנוכים מן השכר הגולמי של מועסקים בארצות-הברית. כתוצאה מכך, ההבדל בין חלקו של השכר נטו בתמ"ג בארצות-הברית ובין זה המקביל לו באיחוד האירופי אף גדול יותר מן ההבדל בין חלקיהם של השכר הגולמי. ההבדל בין חלקיהם של השכר הנקי גדול מדי מכדי

7. Schneider, et. al., 1992, p. 11. לפי מקור זה, 53.4% מכל עלויות הבריאות בארצות-הברית ממומנים באופן פרטי או באמצעות ביטוח פרטי או בדרך של השתתפות בתשלום. החלק המתאים באיחוד האירופי הוא רק 23.2%.

כנראה מזכה בגמלאות. השפעת תחלופה זו תידון ביתר פירוט בסעיף שלהלן. יש אף סימנים לכך, שחלקה של ההכנסה הנקייה מהון בתמ"ג נמוך בארצות-הברית יותר מאשר באיחוד האירופי, וכדי להיות על הצד הבטוח, ניתן לומר, שחלקיהם של הרווח הנקי בארצות-הברית ובאיחוד האירופי בתמ"ג הם באותו סדר גודל. נתוני ה-OECD מאפשרים לערוך רק אומדן גס של המסים המוטלים על הון, אולם אילו הנחנו שהמסים על הון שווים לסך-כל המיסוי במדינה לאחר ניכוי דמי הביטוח הסוציאלי, מס ההכנסה על שכירים ומסים ישירים, כי אז חלקו של הרווח בתמ"ג בממוצע אירופי היה 18%, ואילו בארצות-הברית - 16% מן התמ"ג.<sup>8</sup> אלה נראים כמו חלקים נאים למדי של עוגות מספיק גדולות.

## 2. משפט של ההעברה הסוציאלית הכוללת

בנקודה זו יש לפתח אינדיקטור חדש לחלוקה הכוללת. אין זה מספיק לבחון את ההיקף ואת ההשפעה של העברות ישירות של ההכנסה בכסף ובעין באמצעות מערכת המס וההעברה הסוציאלית. הטענה כאן היא, שהמודל הסוציו-כלכלי של ארצות-הברית פיתח בנוסף להעברות סוציאליות ישירות, מערכת של העברות סוציאליות עקיפות בהשתמשו בשוק העבודה בתור אמצעי לחלוקת הכנסה מחדש - או על דרך ההיפוך - זמדינות הרווחה האירופיות הביאו לדיכוייה של פונקציה זו של שוק העבודה.

הדרך האמריקנית להקצאת ההכנסה נקבעת במידה רבה על-פי הפריון הנצפה הנמוך, יחסית, של המשק האמריקני בהשוואה לזה של האיחוד האירופי באופן כללי, ובייחוד של המשקים בעלי הפריון

היינו מניחים, ש-70% בערך מן ההוצאה הפרטית הכוללת לבריאות בארצות-הברית ובאיחוד האירופי ממומנים באמצעות תשלום עצמי וביטוח בריאות פרטי הממומן באופן פרטי, ושהשאר מכוסה באמצעות ביטוח באחריות המעסיקים, אזי תושבי ארצות-הברית היו מוציאים מהכנסתם הנקייה על טיפול רפואי הממומן באופן פרטי בין 4% ל-4.5% מן התמ"ג יותר מעמיתיהם האירופיים. כאשר דבר זה מובא בחשבון, הפער בין ההכנסה הנקייה שלאחר מסים והעברות של משקי בית של לא-מעסיקים בארצות-הברית ובין הממוצע באיחוד האירופי היה קטן לשלוש נקודות אחוז בערך מן התמ"ג וכמעט לאפס בהשוואה למרבית המשקים האירופיים הגדולים, כמו צרפת וגרמניה. ניתן לסכם ולומר, שבמונחים של ההקצאה הגלובלית ההכנסה הפנויה שלאחר מסים של חלק ההכנסה הנקייה בתמ"ג, מצבם של משקי-הבית האמריקניים של לא-מעסיקים כנראה טוב קצת יותר מזה של עמיתיהם באיחוד האירופי וכמעט זהה לזה של מרבית משקי הבית המקבילים במשקים הגדולים של אירופה המערבית.

ההבדל המכריע בין שני דפוסי ההקצאה - שניתן לקשור אותו לקבילותם הציבורית של תשלומי העברה ציבוריים גלויים - הוא, שה-מערכת הסוציו-כלכלית האירופית נשענת במידה הרבה יותר גדולה מזו הנצפית שב-ארצות-הברית על העברות גלויות באמצעות מערכות הביטחון הסוציאלי על מנת לספק הכנסה לאלה, שאינם מסוגלים לתרום או שאינם נחוצים כדי לייצר את התמ"ג הלאומי. מצד שני, המערכת האמריקנית נשענת במידה הרבה יותר גדולה על הספקת מקומות עבודה גם לבני אדם, אשר המודל האירופי היה

8. דבר זה חושב על-פי נתוני ה-OECD (OECD, 1996b, 1996d), כמו גם האומדנים בלוח מס' 3.



10.6% בערך מן התמ"ג של ארצות-הברית הולכים לייצוא, בעוד שהאחוז המקביל באיחוד האירופי הוא 28% (OECD, 1996b). בסביבה התחרותית בתוך האיחוד האירופי חברות נוטות להפחית את עלות העבודה ליחידת תוצר בדרך של הקטנת כוח העבודה שלהם ושימוש בטכנולוגיות המגדילות את פרויקט העבודה. רמות שכר ועלויות עבודה גבוהות כנראה מאיצות הבניה מחדש התוסכת עבודה כמשק בכללותו, ובכך דוחפים כלפי מטה את עלות העבודה ליחידת תוצר, ובאופן משתמע גם את התעסוקה.

אם מניחים, שלא קיים מכשול אמיתי המונע מן המשק האמריקני העשיר להשתמש באותן טכנולוגיות עתירות הון כמו העמיתים האירופיים היעילים ביותר, אזי בחירת הטכנולוגיה היא בחירה אימפליציטית לטובת "בתעסוקה רבה" מן הדרוש כשמדובר בארצות-הברית ובחירה לטובת תעסוקה פחותה מזו ה"אפשרית" במקרה של אירופה. נטען כאן, שבחירה זו היא באופן משתמע - אם גם אולי שלא במתכוון - בחירה של מדיניות סוציאלית הכורכת במנגנון של ההגנה הסוציאלית שימוש או אי-שימוש בשוק העבודה, או במילים אחרות - משתמשת או אינה משתמשת בשוק זה כבמנגנון לתלוקה מחדש של הכנסה. באירופה הבחירה במדיניות סוציאלית זו מתבטאת בשימוש במערכות של הגנה סוציאלית ובחוקים המגינים על העובדים, אשר גורמים לפליטת עבודה בעלת פרויקט נמוך משוק העבודה, באמצעות תשלום מן הקופה הציבורית<sup>9</sup> ואינם מאפשרים נגישות

הגבוה יותר במרכז אירופה ובצפונה. לדבר זה יש שלושה הסברים אפשריים:

(1) המשק האמריקני נשען פחות על הון ויותר על טכנולוגיות עתירות עבודה כדי לייצר את כל מוצריו ושירותיו, והדבר הביא לפריזן עבודה נמוך יותר מאשר במשקים האירופיים העיקריים, אך גם יוצר תעסוקה רבה יותר, בייחוד בקרב עובדים בעלי מיומנויות נמוכות יחסית, או:

(2) המשק האמריקני משתמש בטכנולוגיות דומות לאלה של המשקים האירופיים, אך מעדיף מסיבה כלשהי להעסיק כוח אדם נוסף, או:

(3) המשק האמריקני מייצר סל שונה לחלוטין של מוצרים ושירותים בהשוואה לסל האירופי, אשר דורש מערכת טכנולוגיות שונה, שהיא במקרה גם עצימת עבודה יותר מאשר המערכת האירופית.

ניתן לשלול את הסבר (2) מכיוון שכאשר נתונה טכנולוגיה שנבחרה, אין סיבה טובה לכך שמשקים יעסיקו עובדים רבים מכפי שדרוש באופן מוחלט. אם גם מניחים עוד, שהצורך של האוכלוסייה האמריקנית במוצרים ובשירותים אינו שונה ביסודו מזה של האוכלוסייה האירופית, אזי ניתן להניח שאימוצה של מערכת טכנולוגיות מסוימת הוא תוצאה של בחירה גלויה או משתמעת או של העדר לחצי תחרות חיצונית חזקה דיה.

הדבר האחרון היה מאפשר למשק האמריקני לתפקד בעלות עבודה גבוהה יותר ליחידת תוצר מזו של עמיתיהם באירופה. אינדיקציה ללחצים תחרותיים קטנים יותר על המשק האמריקני היא, שרק

9. סלה-אי-מרטין (Sala-i-Martin, 1994) הגיע על סמך מודל כלכלי תיאורטי אלגנטי למסקנה דומה: "...הרעיון העיקרי הוא, שהביטחון הסוציאלי הוא דרך להוציא את הקשישים מעבודתם, כלומר זו דרך לחמץ פרישה. הסיבות לכך שחברות בוחרות לעשות זאת היא, שהתעסוקה המצרפית גבוהה יותר כאשר הקשישים אינם עובדים". אין במודל שלו שום דבר שימנע הרחבה למערכות סוציאליות של חשלומי העברה בכסף, ולפיכך ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם ממצאיו של מאמר זה.

סכום החלוקות-מחדש, הגלויה וסמויה, היא האומדן של סך כל החלוקה-מחדש של ההכנסה במשק<sup>11</sup> (באמצעות תעסוקה סוציאלית ומערכת ההעברה הגלויה של ההגנה הסוציאלית).

חישובה של החלוקה מחדש הסמויה מבוסס על ההנמקה הזאת; אילו היתה ארצות-הברית מאמצת לעצמה דחף להגיע לפיריון גבוה דומה לזה של מרבית המדינות האירופיות, היא היתה יכולה להגיע לרמת הפיריון הגבוהה של המדינה המשמשת בסיס להשוואה. עקב כך, היא היתה יכולה או להפחית, בתיאוריה, את רמת התעסוקה ולהמשיך לייצר אותו תמ"ג. היא היתה יכולה גם להשיג הקטנה בחלקו של השכר הנקי בתמ"ג, בהנחה שגם רמת הפיצוי הנקי לא תעלה על הרמות של אירופה. ההנחה כאן היא, שארצות-הברית היתה יכולה להגיע לאותו חלק של השכר הנקי בתמ"ג כמו זה של המדינה האירופית היעילה ביותר המש-משת בסיס להשוואה. אילו אימצה לה ארצות-הברית אסטרטגיה כזאת של פיריון גבוה, סביר מאוד שהיתה נזקקת לסגנון אירופי של מדינת רווחה על רמות הגמלה הגבוהות שלה, מצד אחד, על-מנת לגרום לשכר סף גבוה לעבודה, ומצד שני כדי לקיים באופן פוליטי רמות גבוהות יותר של אבטלה.

המדינה ששימשה מדינת השוואה בתרגיל זה היא אוסטריה.<sup>12</sup> ההבדל בין חלקו של

למקומות עבודה שאינם מוגנים, אך מספקים תשלומי העברה במקום עבודות ששכרן נמוך. בארצות-הברית בחירה זו מתבטאת בכך שלא מספקים מערכת הגנה סוציאלית היוצרת שכר סף לעבודה מעל קו העוני ובכך שלא כופים תקנות עבודה, שמדכאות במידה רבה נגישות לתעסוקה שאינה קבועה.

במשקים המתוכננים הקודמים הפונקציה החברתית של שוק העבודה, כלומר התופעה דלעיל של "תעסוקה רכה מן הדרוש", יושמה ביוזמת מפעלים של המגזר הציבורי ונקראה בשם "תעסוקה סוציאלית". המונח שאל מכאן.<sup>10</sup>

יש להביא בחשבון חלוקה-מחדש סמויה זו באמצעות שוק העבודה כאשר משווים את הרמה הכללית של חלוקת ההכנסה מחדש במערכת ההגנה הסוציאלית האירופית עם זו האמריקנית. לוח מס' 4 מתאר מתודולוגיה האומדת את הרמה הכוללת של חלוקת ההכנסה מחדש במשקים הגדולים של אירופה ושל ארצות-הברית. ראשית, ההוצאה החברתית "הרשמית" הכוללת במונחים של חלק מן התמ"ג (כלומר, החלוקה מחדש הגלויה והמפורשת באמצעות מערכות תשלומי ההעברה להגנה סוציאלית) נאמדה על-פי נתונים של ה-OECD, ולאחר מכן מחושבת החלוקה-מחדש הסמויה הנובעת מפער הפיריון בין המשקים הלאומיים ובין המדינה האירופית היעילה ביותר (כאן אוסטריה).

10. המחבר הוזהר בידי חבריו ועמיתיו, ששימוש במונח "תעסוקה סוציאלית" יעורר תגובות עוינות מיותרות. אבל לאחר שנות עבודה רבות בביטחון הסוציאלי של אירופה המזרחית, הוא לא הצליח לעמוד בפיתוי. המונח "תעסוקה סוציאלית" הוא גם תיאור תמציתי של אופציה של מדינות עבוד מדינות הרווחה האירופיות לצמצום האבטלה תוך קיום הרמה הכוללת של ההוצאה החברתית. ראה גם הפרק "סיכום ומסקנות: מדינות הרווחה האירופיות על פרשת-דרכים מושגית".

11. החלוקה מחדש של ההכנסה הכוללת מוגבלת כאן לחלוקה מחדש הקשורה לשוק העבודה ולחלוקה מחדש במסגרת הגנה סוציאלית. זהו פישוט מובן מאליו, מכיוון שקיימים מנגנונים אחרים של חלוקה מחדש בחברה, שהיה צורך להשאירם מחוץ לגבולות הניתוח של מאמר זה (לדוגמה אולי מערכות הדיור והחינוך).

12. ניתן לראות גם את רמת הפיריון האוסטרית כמייצגת (proxy) של הפיריון הפוטנציאלי בגרמניה, שהוא עדיין, קרוב לוודאי, מעוות בגלל השפעות האיחוד בין שני חלקי המדינה.

לוח מס' 4. אומדן סך כל החלוקה מחדש בארצות-הברית ובאיחוד האירופי, 1994

(תמ"ג באָקו)

המדינה	הכנסה נקייה של שכירים כ- % מן התמ"ג מותאם להוצאה מן הכיס על בריאות	הכנסה נקייה משכר משוערת לפי פרוץ ושכר באוסטריה = חלק השכר הנקי באוסטריה בתמ"ג	אומדן החלוקה מחדש הסמריה באמצעות תעסוקה סוציאלית כ- % מן התמ"ג	העברות סוציאלי לית ציבוריות כ- % מן התמ"ג	אומדן סך כל חלוקת ההכנסה מחדש כ- % מן התמ"ג
ארצות-הברית	39.3	27.4	11.9	15.6	27.5
אוסטריה <sup>5, 7</sup>	27.4	27.4	0.0	25.8	25.8
איטליה	20.5	27.4	-6.9	25.0	18.1
אירלנד	32.5	27.4	5.1	20.0	25.1
בלגיה <sup>4, 6</sup>	24.9	27.4	-2.4	27.0	24.6
בריטניה	39.5	27.4	12.1	23.4	35.5
גרמניה	28.1	27.4	0.7	28.3	29.0
דנמרק	24.6	27.4	-2.8	31.0	28.2
הולנד <sup>4</sup>	22.5	27.4	-4.9	30.2	25.3
יוון <sup>6</sup>	13.2	27.4	-14.2	17.2	3.0
לוקסמבורג	36.7	27.4	9.3	31.0	40.2
ספרד	23.8	27.4	-3.6	22.5	18.9
פורטוגל	32.9	27.4	5.5	16.4	21.9
פינלנד	32.8	27.4	-4.6	35.4	30.8
צרפת	25.5	27.4	-1.9	28.7	26.8
שוודיה	27.2	27.4	-0.2	38.0	37.8
האיחוד האירופי, סה"כ	27.2	27.4	-0.1	26.5	26.3

מקורות: כמו בלוחות מס' 1 ו-2. החישובים של המחבר.

הערות: 1. למקור ראה לוח מס' 3.

הערות שוליים: כמו בלוחות מס' 1 ו-2.

נפרדים עבור כל מדינה החברה באיחוד האירופי ועבור האיחוד בכללותו. כל חלקי השכר הנקי בתמ"ג מתוקנים פה להפרשיות בעלות הטיפול הרפואי המכוסה מכיסו של מקבל הטיפול. בהקשר זה ראוי לציין, שהתמ"ג עלול לא

השכר הנקי בארצות-הברית לחלקו של השכר הנקי באוסטריה מוגדר אפוא כחלוקה סמויה מחדש של ההכנסה באמצעות שוק העבודה,<sup>13</sup> או במילים אחרות, כ"עלות העקיפה" של התעסוקה הסוציאלית. לצורך ההשוואה נערכו חישובים

13. ניתן להסביר את המנגנון של דרך הנמקה זו כך: אם מניחים שארצות-הברית היתה יכולה להגיע לרמת הפריון של אוסטריה, אזי, בהנחה של רמה קבועה של תמ"ג, פרוץ גבוה יותר זה לשעה היה מוביל לרמות תעסוקה נמוכות יותר. עתה יש לחשב את סך-כל השכר הנקי, דהיינו את סכום הפיצוי התיאורטי לכוח העבודה המועסק של המדינה ברמת התעסוקה החדשה ובשכר הגבוה יותר של המדינה שעמה עורכים את ההשוואה. זוהי הנחה שמרנית, מכיוון שהעובדים האמריקניים עלולים שלא להיות מסוגלים להגיע לרמות שכר זהות לאלה של האירופים ברמות פריון זהות. ניתן להתייחס להבדל בין הפיצוי החדש לכל המועסקים (ברמות פריון גבוהות יותר וברמות תעסוקה נמוכות יותר) ובין סך-כל סכום הפיצוי הישן כאל הסכום המחולק מחדש באופן סמוי בשל פריון נמוך.

מחדש בערך 27.5% מן התמ"ג לנפש באמצעות מערכת ההעברה הסוציאלית כולה, כאשר החלוקה מחדש העקיפה באמצעות שוק העבודה (כלומר, תעסוקה סוציאלית) מסבירה בערך 43% של החלוקה מחדש כולה. הרמה הכוללת של חלוקת ההכנסה מחדש כמעט זהה לזו של האיחוד האירופי כולו, ובייחוד לזו של מדינות כמו גרמניה, דנמרק וצרפת, ונמוכה מזו של בריטניה ושל שוודיה.

החלוקה מחדש באמצעות שוק העבודה מממלאת רק תפקיד זעיר בגרמניה ובצרפת. ההשפעות השליליות העקיפות של החלוקה מחדש באמצעות שוק העבודה שחושבו עבור מספר מדינות מצביעות על כך, שמערכת ההגנה הסוציאלית מפצה בחלקה על רמות נמוכות מאלה של אוסטריה, המשולמות היום במספר משקים. נראה, שהרמה הכוללת של החלוקה מחדש באיחוד האירופי נמוכה במקצת מזו שבארצות-הברית, אולם אין להדגיש יתר על המידה הבדל זה בגלל שולי טעות אפשריים, שמקורם במגרעות הנתונים.

ניתן לסכם כאן, שהמשק האמריקני מצא דרך לחלק מחדש, למטרות סוציאליות, בערך את אותו חלק של התמ"ג כמו הממוצע באיחוד האירופי. אולם, בגלל השימוש בתעסוקה סוציאלית, החלוקה מחדש פחות גלויה לעין.

ההנמקה המקרו-כלכלית מאחורי ההשערה דלעיל תיבדק ביתר פירוט במסגרת שלהלן.

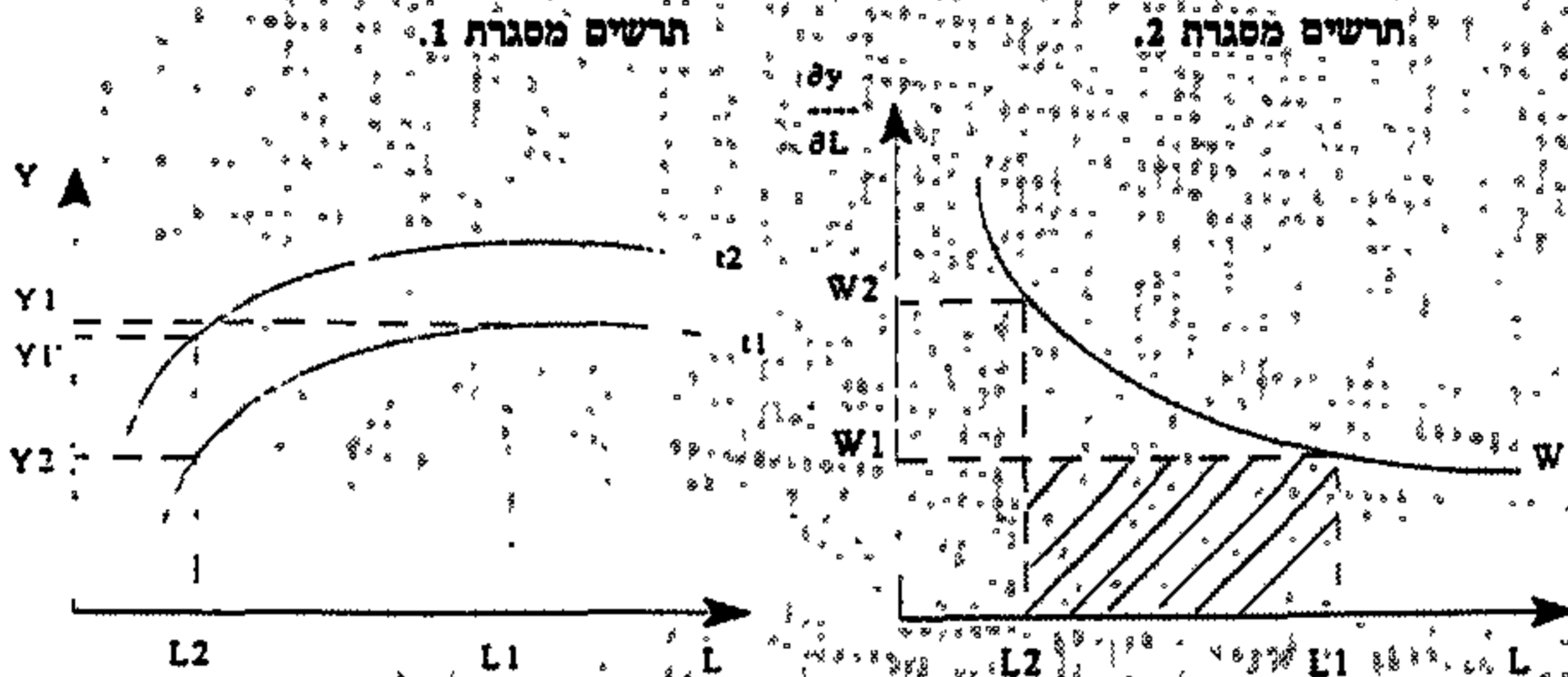
להישאר קבוע, אם ארצות-הברית תעבור (על דרך ההשערה) לטכנולוגיות פרודוקטיביות יותר. אסטרטגיה זו עשויה להביא לגידול של התמ"ג הודות לפריון גדול יותר, אם שוקי הייצוא יהיו מסוגלים לקלוט את המוצרים הנוספים. מצד שני, התמ"ג עלול אף לרדת, מכיוון שלא-העסקה של עבודה בעלת פריון נמוך יש השפעה שלילית ישירה על התמ"ג (כלומר, בהנחה שרבים ממקומות עבודה אלה נמצאים בסוג כלשהו של ענפי שירות, אבטלה נוספת של עבודה בעלת פריון נמוך מקטינה את התמ"ג בדיוק בסכום של השכר הגולמי הכולל של קבוצה זו). כדי להימנע מוויכוח על השוואת רמות מוחלטות של תמ"ג במדינות שונות ומן הוויכוחים המש-תמעים על שער החליפין, יושוו רק הרמות היחסיות של חלוקת ההכנסה מחדש בארצות-הברית ובאיחוד האירופי. המדד היחסי של סך כל חלוקת הכנסה מחדש והרכבה הוא שקובע את רמת ההגנה הסוציאלית בחברה, לא הסכומים המוחלטים לנפש<sup>14</sup> (הדומים לרמה האמריקנית במדינות רבות החברות באיחוד האירופי, אשר הפריון בהן גבוה).

התוצאה של התרגיל מדהימה ומובילה לפרשנות, שתיקרא להלן "המשפט של ההעברה הסוציאלית הכוללת": חלוקת ההכנסה מחדש המתבצעת באמצעות מערכת ההגנה הסוציאלית נמוכה בארצות-הברית ב-41% בערך מזו שבאיחוד האירופי. אולם, נוסף על המערכת הגלויה של ההעברות הסוציאליות, ארצות-הברית מש-תמשת בשוק העבודה כבמנגנון העברה סמוי. לפי אומדנים אלה ארצות-הברית מחלקת

14. למרות זאת יש לציין בהקשר זה, שאילו היו מפחיתים מן התמ"ג האמריקני את עלות התעסוקה הסוציאלית כפי שנאמדה כאן (עלות זו מגדילה את התמ"ג האמריקני, ואילו ההעברות האירופיות אינן מגדילות את התמ"ג), אזי ההבדל הנוטר מן הרמה האירופית הממוצעת היה נזקף במלואו לשיעורי ההשתתפות השונים בכוח העבודה. לאחר ניכוי עלות התעסוקה הסוציאלית, התמ"ג האמריקני לנפש זהה, למעשה, לזה של מדינות אירופה העשירות יותר.

**מסגרת: תרגיל בהנמקה מקרו-כלכלית\***

תרשים-המסגרת מס' 1 מתאר את התמ"ג (Y) במשק נתון כפונקציה של עבודה (L), כשכל שאר התשומות נשמרות קבועות - לפי שעה גם ההיקף והמבנה של ההון ושל הטכנולוגיות שבשימוש. תרשים-מסגרת מס' 2 הוא הנגזרת הראשונה של תרשים-מסגרת מס' 1, כלומר התפוקה השולית של העבודה  $dY/dL$ , אשר בסביבה תחרותית חייבת, לפי התיאוריה הכלכלית הקלאסית, להיות שווה לשכר הריאלי (W).



נניח, שקיים משק, הפועל בטכנולוגיה נתונה (המיוצגת בתרשים-מסגרת מס' 1 באמצעות הקו  $t1$ ) ברמת תעסוקה מלאה או כמעט מלאה  $L1$ . העסקת  $L1$  מייצרת תפוקה כוללת  $Y1$  ושכר ממוצע  $W1$ . ניתן לפרש מצב זה, המתואר באמצעות  $(Y1, L1, W1)$ , כפרשנות פשטנית של המקרה האמריקני (של תעסוקה גבוהה).

נניח עתה, שיהיו כמשק מנגנונים שיאפשרו או יאלצו להוריד את רמת התעסוקה ל- $L2$  ללא שינוי בטכנולוגיה. זו יכולה להיות, למשל, תוצאה של רמת הכנסת מינימום המובטחת בידי המדינה, המבטיחה לכל אחד הכנסה שתהיה שווה לפחות לקו העוני. דבר זה עלול למנוע התאזנות מלאה של ההיצע והביקוש בשוק העבודה, מכיוון שכתוצאה מכך עובדים עלולים לסרב לעבוד עבור פחות משכר סף הוגן, שיהיה גבוה במקצת מרמת הכנסת המינימום המובטחת בידי המדינה. זו יכולה להיות גם התוצאה של "הקטנת מווסתת בהיצע העבודה", למשל עקב גיל פרישה רשמי נמוך. מכל מקום, השכר הממוצע יגדל ל- $W2$ , סך-כל השכר המשולם כמשק ישתנה מ- $W1 \times L1$  ל- $W2 \times L2$ , ו- $L1-L2$  עובדים ייפלטו מן העבודה (או מספר שעות העבודה הכולל יקטן בהתאם). ניתן להניח, שהחברה הסבול צעד כזה רק כאשר העובדים המובטלים  $L1-L2$  מקבלים תשלומי העברה כלשהם, כלומר חלק כלשהו משכרם הקודם, כלומר  $T = tr^* [(L1-L2) \times W1]$  ש"שתיק אותם". השטח המוצלל בתרשים-המסגרת מס' 2 מציין את היקף השכר שצריך להחליף בתשלומי העברה. אם נתעלם לצורך התרגיל הזה ממספר השפעות של חלוקת דרכנסה, ניתן לצפות לכך, שכוח העבודה החדש  $L2$  יקבל תשלומי העברה אלה כל עוד השכר החדש הגבוה יותר פחות החלק של תשלומי ההעברה  $ws^*T$ , שעליו לממן משכרו, יהיה גבוה יותר מהכנסתו משכרו הקודם, כלומר:

$$L2 \cdot W2 - ws^*T > L2 \cdot W1 \quad (1)$$

השאלה האם ניתן להשיג יחס זה תלויה בצורתן של העקומות  $t1$  ו- $w1$  ובכונותם של שחקנים כלכליים אחרים (בעיקר המעסיקים) לקבל תמ"ג נמוך יותר בחמורה למספר מנגנונים המצמצמים באופן אפקטיבי את סך-כל התעסוקה. מעסיקים צפויים להתנגד לצעד כזה, מכיוון שלפי מודל פשטני זה ההון שלהם קבוע

\* רעיון המסגרת וחלק מן הטקסט לקוחים מהערותיו של תום הופנגארדנר (Tom Hoopengardner) לטיוטה הראשונה של מאמר זה, המסקנות וההנחות הן של המחבר.

במידה רבה, וחסכמה ל-Y נמוך יותר כשהשכר גבוה יותר פירושה יהיה גם להסכים של לפחות מניצול אופטימום היכולת, ומכאן גם לפחות מאשר רווחים אופטימליים.

אך הניסוי השכלי הנעשה במאמר הנוכחי הוא זה: ניתן שהיתה למשק ברירה גלויה או משתמעת לעבור לטכנולוגיה אחרת המשתמשת בהון רב יותר, בארגון טוב יותר של הייצור או בהכשרה משופרת של כוח העבודה. דבר זה יעלה את המשק לעקומת תפוקת שוליים גבוהה יותר,  $t_2$ . בהעסיקו את כוח העבודה L2 המשק יוכל לייצר  $Y_1'$  שיהיה גבוה מ-Y2. פירוש הדבר הוא, שחלק מאובדן התפוקה והרווחים, שיהיה כרוך בתזוזה פשוטה כלפי מעלה של עקומת הטכנולוגיה  $t_1$ , ניתן לסיצור באמצעות הישג פריץ. אם לעקומת התפוקה השולית החדשה יש אותו שיפוע כמו לעקומה הישנה (כלומר, היא רק מבטאת תזוזה כלפי מעלה בגודל קבוע של  $t_1$ ), אזי הנגזרת הראשונה של עקומות  $p_1$  ו- $p_2$  תהיה שווה. פירושו של דבר זה יכול להיות, שאף-על-פי שהתפוקה הממוצעת לשעת עבודה גדלה, אין הכרח שהשכר יצטרך לגדול באותה מידה. פירוש הדבר, שניתן יהיה לייצר  $Y_1'$  ברמת שכר כוללת של  $L_2 \times W_2$ , כלומר, תזוזה טכנולוגיה לעבר פריץ גבוה יותר תניב גידול רווחים בלי להגדיל בהכרח את השכר. ניתן לתאר זאת במצב השורר במדינות אירופה, שבהן הפריץ גבוה, כלומר  $(Y_1', L_2, W_2)$  עם:

$$Y_1' < Y_1$$

$$L_2 < L_1$$

$$W_2 > W_1$$

לפחות מבחינה תיאורטית אפשר היה להגיע לרמת תפוקה של  $Y_1' = Y_1$  עם כוח עבודה L2, אשר דה-פקטו מבטא גידול בפריץ הממוצע לשעה בהשוואה למצב ההתחלתי (בארצות-הברית)  $(Y_1, L_1, W_1)$ . ההשפעה הישירה הראשונה תהיה, שכוח העבודה המועסק הקטן יותר (L2) ימצא במצב טוב יותר בממוצע כל עוד נשמר היחס (1) דלעיל. מצבו של החלק המובטל החדש של כוח העבודה L1-L2 יהיה גרוע יותר אם שכרו הקודם היה גבוה יותר מתשלומי ההעברה שהוא מקבל עתה. אפשר שיהיה כך, ואפשר שלא. הדבר תלוי בסכום תשלומי העברה, אשר כוח העבודה המועסק L2 והמעסיקים יהיו מוכנים לממן משכרם ומרווחיהם.

לפי ההיגיון המקורי-כלכלי הקלאסי, המשק יעשה יעיל יותר אם יעבור מטכנולוגיה  $t_1$  ל- $t_2$ , מכיוון שאפשר יהיה לייצר אותה תפוקה במספר שעות עבודה קטן יותר. הטענה כאן היא, שמשק שיש לו ברירה אך איננו עובר לטכנולוגיה יעילה יותר מקבל החלטה משתמעת לטובת תעסוקה רבה יותר. אולם את התעסוקה הנוספת הזאת יש לממן באמצעות שכר ממוצע נמוך יותר, ובמידת מה אולי עם רווחים שהם נמוכים מן הרווחים המקסימליים האפשריים. זהו מרכיב של חלוקה מחדש עקיפה באמצעות שוק העבודה, הנובע מבחירה במתכוון בפריץ נמוך יותר. ניתן לראות בסוג זה של חלוקה מחדש "תעסוקה סוציאלית".

דבר זה עשוי שלא להיות ברור מאליו. כיצד יכולה תעסוקה נוספת לכלול צורה של חלוקה מחדש? כיצד ייתכן, לדוגמה, ששכרו של איש מקצוע מיומן מאוד כמשק בעל פריץ נמוך יהיה נמוך יותר משכרו של איש מקצוע בעל כישורים דומים כמשק בעל פריץ גבוה? התשובה היא, שבמקרה השני העובד המיומן מאוד יכול להגיע לתפוקה שולית גבוהה יותר, מכיוון שכל הארגון של מקום עבודתו מאפשר לו להיות סודה יותר ולשאת ולתת על שכר גבוה יותר. ולהיפך, על מנת להגיע לאותה תפוקה כמו במשק בעל פריץ גבוה ועל מנת להשיג את אותו השכר, איש המקצוע השני צריך לעבוד שעות רבות יותר. לכך תהיה השפעה ישירה או עקיפה נוספת מבחינת התעסוקה. כמרכיב אפשר שיתחלק בעבודתו עם איש מקצוע אחר וכך יקבל שכר נמוך יותר, או שיקנה שירותים גלויים (החל מגינון, טיפול-יום ושמרטפות, יעוץ מס וכ"ו) ובדרך זו יפצה על משהו מן הזמן הפנוי שאיבד.

איש המקצוע במשק בעל פריץ נמוך סייד, לדוגמה, את ביתו בעזרת סייד הגר בסמוך לו, בעוד שאיש המקצוע במשק בעל פריץ גבוה, שלרשותו זמן פנוי רב יותר והעומד בפני שכר סף גבוה יותר של הסייד ייגש לתנות לחומר בניין, יקנה את החומר ויסייד את הבית כמו ידיו. יש לכך השפעה נוספת. איש המקצוע במשק בעל פריץ נמוך יסייע להגדלת התמ"ג במדינתו באמצעות פיצוי הסייד, אך במשק בעל פריץ גבוה רק החומר יגיע לחישובי התמ"ג. איש המקצוע בעל הפריץ הנמוך יותר מחלק מחדש חלק מהכנסתו לסייד השכן, ואילו סייד זה במשק בעל פריץ גבוה בוודאי יהיה מובטל ויקבל גמלת פנסיה מוקדמת או גמלת נכות

או דמי אבטלה איש-המקצוע בעל תודעת העלות העושה זאת בעצמו יממן אותו כאמצעות דמי ביטוח סוציאלי או מסים גבוהים יותר. כאשר לוקחים את ארצות-הברית ואת האיחוד האירופי (או את המשקים הגדולים כאירופה המערבית) המייצגים את המקרים (Y1, L1, W1) ו-(Y1', L2, W2) בהתאמה, אזי ההשפעות של משפט התעסוקה הסוציאלית צריכות להתבטא כסטטיסטיקות של שוק העבודה. למעשה, ניתן לגבות את המשפט כעובדות אמפיריות. לוח-מסגרת מס' 1 מראה שבי-1993-1994 השתמשה אירופה בממוצע ברבע מאוכלוסייתה כדי לתת שירות לכל האוכלוסייה, ואילו בארצות-הברית שליש שלם הועסק בשירותים. ההבדלים בין המשקים האירופיים בעלי הפריץ הגבוה (כגון אוסטריה וגרמניה) ובין זה האמריקני בעצמות "השירות" של המשק מעניינים במיוחד. אילו היו מוסיפים לכוח העבודה עובדים נוספים במגזר השירותים המשתכרים ברמה של שכר עוני, החמ"ג לנפש באוסטריה, כבלגיה, בגרמניה, בדנמרק ובצרפת היה קרוב לוודאי עולה על החמ"ג לנפש בארצות-הברית.

לוח-מסגרת מס' 1. עתירות עובדי השירותים בשוק העבודה של האיחוד האירופי ושל ארצות-הברית, 1994/1993

המדינה	סך כל האוכלוסייה <sup>1</sup> (מיליונים)	סך כל המועסקים (מיליונים) <sup>2</sup>	סך כל המועסקים תעסוקה כמגזר השירותים כ-% מכלל המועסקים	תעסוקה כמגזר השירותים כ-% מכלל האוכלוסייה
ארצות-הברית	260.6	123.06	89.61	34.4
אוסטריה <sup>3</sup>	0.8	3.6	2.0	25.0
איטליה	57.3	20.0	11.9	20.8
אירלנד	3.6	1.1	0.6	16.7
בלגיה <sup>4</sup>	10.1	3.8	2.5	24.8
בריטניה	58.4	25.3	17.9	30.7
גרמניה	81.5	36.1	21.5	26.4
דנמרק	5.2	2.6	1.8	34.6
הולנד <sup>5</sup>	15.4	6.7	4.9	31.8
יוון <sup>6</sup>	10.4	3.7	1.9	18.3
לוקסמבורג	0.4	0.19	0.13	32.5
ספרד	39.2	11.9	7.0	17.9
פורטוגל	9.9	4.5	2.5	25.3
פינלנד	5.1	2.0	1.3	25.5
צרפת	57.9	22.0	15.2	26.3
שוודיה	8.8	3.9	2.8	31.8
האיחוד האירופי, סך-כ	371.2	147.39	93.93	25.3
כ-% מארצות-הברית	142.44	119.77	104.82	73.6
האיחוד האירופי, המדינות הגדולות	255.10	103.40	66.50	26.1
כ-% מארצות-הברית	97.9	84.0	74.2	75.8

מקורות: (1) כמו בלוח מס' 2. ILO (1995), Yearbook of Labour Statistics, Geneva (2).  
 הערות שוליים: כמו בלוחות מס' 1 ו-2.

שהוכן לאחרונה (OECD, 1996e), המבוסס במידה רבה על ממצאי פרויקט ההכנסות של לוקסמבורג (LIS). נראה, שלפי מדד זה של ספירת נפשות, העוני בארצות-הברית נשאר גבוה לפחות פי שניים מזה של מדינות אירופה העשירות יותר - גם לאחר תיקון של רמות העוני באמצעות העברות של הגנה סוציאלית. על-פי השוואה של שיעורי העוני באירופה ובארצות-הברית לפני תשלומי העברה ולאחריהם, מערכת ההעברות של ההגנה הסוציאלית בארצות-הברית נותרה חסרת הצלחה בהקטנת פער העוני, כלומר, בהקטנת סך-כל הפערים בין הכנסות של פרטים שהן נמוכות מקו העוני ובין קו העוני. בעוד שבכל מדינות אירופה שנבחרו, מערכת ההגנה הסוציאלית סוגרת את פער העוני כדי 84% לפחות, "שיעור ההצלחה" בארצות-הברית נמוך מזה ב-25% לכל הפחות.

שיעורי העוני אצל בני אדם בגיל הפעיל בארצות-הברית הם גם כפולה של השיעורים במדינות אירופה האמורות, דבר שעשוי לשמש אינדיקטור לקיומו של מספר נכבד של עניים עובדים. פירוש הדבר, שמערכת ההגנה הסוציאלית לא רק שאינה מסוגלת לתקן את מספר העניים באותה מידה שמצליחות לעשות זאת מדינות אירופה, אלא שגם שוק העבודה מספק רק הכנסות מתחת לקו העוני למספר גדול של בני אדם. לעוני יש עלויות גבוהות מאוד בכל הנוגע ללכידות החברתית של חברה. העובדה שבארצות-הברית שני אחוזים שלמים מכל אוכלוסיית הגברים כלואה בבתי-כלא בכל נקודת זמן שהיא עשויה לשמש אינדיקטור לשחיקתה של הלכידות החברתית.<sup>16</sup> במילים אחרות, למרות שחלקי העוגות

3. ההשפעה החברתית של דפוסים שונים של הקצאת הכנסה ושל חלוקת הכנסה מחדש

אולם, הקצאה כללית של ההכנסה ברמה גבוהה יותר או ברמה שווה או כמעט שווה למשקי בית של לא-מעסיקים וגם לרמה דומה של חלוקת הכנסה מחדש אינן מובילות באופן אוטומטי לתוצאות חברתיות דומות. במסגרת הכוללת של ההקצאה וחלוקה-מחדש של ההכנסה הפנוריה, הקשר בין החלוקה מחדש האופקית (כלומר, חלוקה מחדש בין קבוצות בעלות הכנסה שווה) ובין החלוקה מחדש האנכית (כלומר, חלוקה מחדש בין קבוצות בעלות הכנסה שונה) הוא שקובע את התוצאות החברתיות של הקצאת ההכנסה הכוללת ושל מערכת החלוקה מחדש.

המבחן המכריע של תוצאותיו החברתיות של מנגנון החלוקה מחדש של מדינה הוא השיעור שאליו הוא מצמצם או מגביל את רמת העוני. המודל הסוציו-כלכלי האירופי שמר על רמות עוני נמוכות. השוואות בינלאומיות של רמות העוני "מעוגנות" מבחינה מושגית בהגדרה של קווי עוני בני-השוואה. למעשה, אי אפשר לבנות קווים מוחלטים אחידים המבוטאים ביחידות מטבע, ולפיכך השוואות בינלאומיות נוטות להגדיר עוני יחסי במונחים של אחוז מסוים של החציון של ההכנסה לנפש. לוח מס' 5 משווה את התפתחותם של שיעורי העוני המחושבים כמספר בני האדם, שהכנסתם לנפש נמוכה מ-50% מן ההכנסה הלאומית הממוצעת לנפש<sup>15</sup> בחקופה שבין אמצע שנות ה-80 לראשית שנות ה-90 של המאה. הנתונים לקוחים ממסמך של ה-OECD,

15. עוני בכל קבוצת גיל נמדד תוך התייחסות לסולם שקילות למבוגר, שלפיו הצרכים הבסיסיים של ילדים בגילים שונים הם רק חלק מקו העוני של מבוגר.

16. המקור: דברים אמר ל' סאמס (L. Summers), סגן שר האוצר של ארצות-הברית, לפי ה-*International Herald Tribune* מ-2-1 בפברואר 1997.



לות מס' 5. שיעורי העוני לפני ואחרי תשלומי העברה, והצמצום בפער העוני באמצעות תשלומי העברה סוציאליים בארצות-הברית ובמדינות נבחרות של האיחוד האירופי

המדינה, השנה	שיעורי העוני לפני ואחרי תשלומי העברה כאחוז מכל תושבי המדינה	צמצום פער העוני באמצעות תשלומי העברה של ההגנה הסוציאלית כאחוז מפער העוני
ארצות-הברית, 1991	31.6	22.7
בריטניה, 1986	37.2	13.0
גרמניה המערבית, 1983	26.2	8.0
דנמרק, 1992	36.6	5.5
הולנד, 1991	30.2	7.7
צרפת, 1984	38.4	11.9
שוודיה, 1992	43.3	6.0

מקור: OECD.

\* שיעורי העוני לפני מס לחשלומי העברה המבוססים על רמות הכנסה לפני העברות סוציאליות של יחידים, ושיעורי העוני לאחר תשלומי העברה מבוססים על רמת ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה הסוציאלית.

האיירופי. הם נכונים לגבי 10 מתוך 15 המדינות החברות בארגון (אוסטריה, איטליה, בלגיה, גרמניה, דנמרק, הולנד, לוקסמבורג, פינלנד, צרפת ושוודיה). כאשר מדרגים אותן לפי מידת הפיריון לשעת עבודה, אירלנד ובריטניה מצטרפות לקבוצה דלעיל במרחק מה, ואילו יוון, ספרד ופורטוגל מגלות רמות גבוהות בהרבה של פיריון.

העובדות דלעיל עולות בקנה אחד עם ההסבר הזה: המודל האירופי נשען על פלישת עודפי עבודה ועבודה מעוטת פיריון משוק העבודה באמצעות תשלומי העברה סוציאליים גבוהים, דבר שאפשר להשיג או לקיים רמות פיריון גבוהות.<sup>18</sup> פיריון גבוה

הנמסרים לשכירים ולתלויים בהם באירופה ובארצות-הברית הם כמעט שווים, חיתוך העוגה בארצות-הברית גראה הוגן פחות מזה שבאירופה.

### בתור סיכום ומסקנות: מדינות הרווחה האירופיות על פרשת דרכים מושגית

מאז משבר הנפט של שנות ה-70 המוקדמות מאפיינים את המודל הסוציו-כלכלי האירופי ארבעה מרכיבים עיקריים: פיריון גבוה ורמות גבוהות יחסית, אבטלה גבוהה ורמות הוגנות של תשלומי העברה סוציאליים.<sup>17</sup> מאפיינים אלה אינם אחידים בכל מדינות האיחוד

17. באמצעות גמלאות הגנה סוציאלית הממונות במימון ציבורי.

18. פרשנות זו למעשה הופכת על-פיו את הטיעון שדמי אבטלה גבוהים (וגמלאות נוספות של הגנה סוציאלית, כמו קצבת פרישה מוקדמת) מעודדים יציאה זמנית או מחמדת משוק העבודה. לפיו, על הגמלאות להיות גבוהות במידה שתאפשר לסלוט משוק העבודה כנגד הטבה סוציאלית את עודף העובדים, שני כיוונים אלה של בעיה זו של "הביצה והתרנגולת" עולים בקנה אחד עם העדות האקונומטרית (הגם שהיא רופפת), אשר מוצאת קשר בין משך השימוש בגמלאות ובין רמתן (כפי שמצוטט, לדוגמה אצל Gillion, 1996). משוואות אקונוטריות קובעות רק את מידת הסימולטניות של שתי תופעות או יותר, אך לעולם אינן יכולות לקבוע שקיים קשר סיבתי.

ההגנה הסוציאלית, הממומנים בעזרת מיסוי ודמי ביטוח סוציאלי. המשק האמריקני מחלק מחדש פחות באמצעות מסים ודמי ביטוח סוציאלי, אבל המערכת הסוציאלית כלכלית מוסיפה לפחות את הפרש בעזרת חלוקה מחדש סמויה באמצעות פרויזן נמוך המוביל לתעסוקה גבוהה מן הדרוש מבחינה תיאורטית. תופעה זו הוגדרה כאן כ"תעסוקה סוציאלית".

פירושו של הדבר במילים אחרות הוא, ש-40% מן המערכת הכוללת של חלוקת ההכנסות מחדש בארצות-הברית מורכבים מחלוקה מחדש של ההכנסה באמצעות עבודה, בעוד שהמשקים האירופיים בעלי הכנסה הגבוהה נשענים באופן בלעדי כמעט על חלוקה מחדש ישירה של ההכנסה. למרות שרמות סך כל החלוקה מחדש בארצות-הברית למעשה שוות, או אף גבוהות יותר, מאלה האירופיות, המערכת האמריקנית הצליחה פחות בכל הנוגע לביעור העוני - אך בארצות-הברית העניים שלפני תשלומי ההעברה נוטים לעבוד, בעוד שבאירופה הם נוטים להיות מובטלים.

בוויכוח המתנהל עתה בשאלת יכולתן של מדינות הרווחה לעמוד בהשתמעויותיהן הכלכליות נראה, שהמודל הסוציאל-כלכלי האמריקני נחשב בר-קיום מבחינה כלכלית וכספית - תהיה הגדרת הדבר גמישה כאשר תהיה. הרמות הכוללות של החלוקה מחדש באיחוד האירופי ובארצות-הברית נראות בעלות אותו סדר גודל. משקי-בית של לא-מעסיקים מקבלים באירופה קצת פחות הכנסה פנויה, אך עליהם לעבוד הרבה פחות. מצבם של המעסיקים באירופה נראה טוב קצת יותר, אך העוני בארצות-הברית נשאר גבוה מאשר באירופה. בסיכומו של

מחזק מצדו את קיומן של רמות שכר גבוהות, אשר מעודדות מצדן - לאור התחרות הבינלאומית - דחפים נוספים לפריון. רמות פרויזן גבוהות לשעת עבודה הן סימן ליעילות גבוהה של כוח העבודה המועסק, והן מאפשרות מספר ממוצע נמוך יחסית של שעות עבודה. רמות תעסוקה נמוכות יותר במונחים של המספר הכולל של שעות עבודה הן בעיקרון סימן של הצלחה. אך המספר של שעות עבודה אינו מחולק באופן שווה, והריכוז הגובר של העבודה בידי עובדים בעלי פרויזן גבוה יותר מובילים להוצאתן של קבוצות שלמות של עובדים אל מחוץ לשוק העבודה.

"המודל האמריקני", מאידך גיסא, נשען על פרויזן נמוך (יותר) ורמות שכר נמוכות (יותר), אבטלה נמוכה ותשלומי העברה נמוכים. שוב אין ספק, שרמות נמוכות וזמינות של תשלומי העברה (למשל באמצעות תמיכה סוציאלית ודמי אבטלה) מגדילות את רמת התעסוקה. סכומי גמלה מתחת לרמות קו העוני מאלצים בני אדם להיכנס לצורה כלשהי של תעסוקה, בייחוד למקומות עבודה שבהם הפריון נמוך. לתעסוקה נוספת זו יש בהכרח השפעה על התמ"ג. ניתן להניח, שמרביתם של מקומות עבודה אלה הם במגזר השירותים, והם נכנסים לחישוב התמ"ג בשווה-הערך של השכר הגולמי הנמוך שלהם.<sup>19</sup> דבר זה מסביר במידת מה, מצד אחד, את ההבדל בערכים הממוצעים המוחלטים של התמ"ג בין ארצות-הברית ובין האיחוד האירופי. מצד שני, הוא מסביר את הפריון האמריקני שהוא נמוך יחסית.

באירופה בערך 26% מן התמ"ג מחולקים מחדש באמצעות תשלומי העברה של

19. כלומר, שכרם נכנס לשני הצדדים של דו"חות התמ"ג, בצד העלות לפיצוי השכירים ובצד ההוצאה להוצאה הפרטית על צריכה (United Nations, 1968).

האמריקני) נחשבים קבילים, למרות עוני גבוה יותר.

אבטלה משמשת גורם מעורר להשוואת שני המודלים של הרווחה אפילו כאשר ההבדלים באבטלה אינם קשורים כלל, או רק מעט מאוד, להבדלים בעוני. רמות אבטלה מתמידות מסמנות כישלון, אשר מצדו מפחית את הנכונות לממן את המערכת הכושלת, דבר האמור ליצור אבטלה, במישרין ובעקיפין, וכך דוחף כלפי מעלה את ספירת של העלות. הקבילות הקטנה של המודל מפחיתה את המשאבים הדרושים להזנת מנגנוני החלוקה מחדש באירופה. משאבים פוחתים דורשים מצדם, בטווח הבינוני עד הארוך, הורדה של רמות הגמלה. רמות גמלה יורדות יגדילו את העוני ויפגמו ביכולת התחרות של מדינות הרווחה האירופיות. שיווי המשקל הפוליטי הרופף, הנושא עליו את המודל, מתחיל להתערער. כיום כולנו עדים לתהליך זה.

האבטלה ודחיקתו מבחינה חברתית של מאגר מתמיד ונגדל של בני החברה אל מחוץ לפעילות הכלכלית, ולפיכך גם מהגשמת חיים שהם בעלי משמעות חברתית, הופך להיות בלתי קביל מטעמים אתיים - גם אם ניתן לטפל בנזק זה מבחינה כספית וכלכלית בעזרת המערכת הסוציאלית של תשלומי ההעברה.

נראה, שהדרך ההגיונית לצאת מזה עבור אירופה הוא להגיע לחלוקה טובה יותר של נטל העבודה הקיים במשקים הפוסט-תעשייתיים שלה. אם האירופים אינם יכולים להרשות לעצמם לזוותר על רמות הפריון שהושגו, והם רוצים לקיים רמות כוללות נמוכות יותר של עלות עבודה ליחידת תוצר, ובעת ובעונה אחת לקיים גם רמות עוני נמוכות באמצעות מערכות יעילות של תשלומי העברה, אזי נראה, שהתשובה היחידה לבעיית האבטלה בעתיד הנראה לעין

דבר נראה, שהאירופים לא היו נעשים אמידים יותר במונחים של הכנסה בלבד, אילו היו עוברים למערכת חלוקה מחדש בסגנון האמריקני, ולפיכך - בהתבסס על הגדרתנו המחמירה את היכולת לעמוד בהשתמעויות הכלכליות - נראה שמדינות הרווחה הנוכחיות באיחוד האירופי שוות (בממוצע) למערכת האמריקנית מבחינת יכולת זו. אם המודל הסוציו-כלכלי האמריקני ואתו מערכת ההגנה הסוציאלית שלו הם בני-קיום מבחינה כלכלית, אזי דבר זה נכון גם לגבי המודל האירופי.

יכולת העמידה בהשתמעויות הכלכליות עולה בקנה אחד עם המסקנה דלעיל, שכמות השכר ותשלומי ההעברה האירופיים נתנו דחיפה לשיעורי פריון ממוצעים גבוהים לשעה ולפיכך גם דחפו לשימוש יעיל יותר בגורם הייצור בעבודה. הצד הלכוי של המערכת הוא, שהתוספת בזמן הפנאי איננה ניתנת להקצאה שווה, שנוצרה אבטלה מתמדת ועמה דחייה חברתית גוברת של אלה הנמנים עם שוק העבודה שפריונם נמוך יותר.

המשך קיומן של מדינות הרווחה נעשה אפוא עניין של קבילות פוליטית. קבילות פוליטית היא שיווי משקל לא יציב. כל עוד החברה משלימה, מצד אחד, עם רמות גבוהות של אבטלה ומצד שני עם רמות גבוהות של תשלומי העברה, שיווי משקל זה מחזיק מעמד. אולם בדימוי הפוליטי של העולם - התפיסות הן הגורם הקובע. דמי ביטוח סוציאלי גבוהים ומסים גבוהים נתפסים כתוצאה של כישלון מודל החלוקה-מחדש האירופי, גם כשהם מוטלים על רמות שכר גבוהות יחסית ולמרות שהביאו שיעורי עוני נמוכים, יחסית. רמות שכר נמוכות יותר עם היטלים סוציאליים נמוכים יותר (כמו במודל החלוקה-מחדש

מבחינת התוצאה החברתית בעיקרו של דבר אין זה רלוונטי האם תעסוקה סוציאלית מיושמת באמצעות תעסוקה ציבורית או באחריות ציבורית במגזר השירותים, או שהיא נוצרת באמצעות מנגנוני שוק עבודה ליברליים, כל עוד האחרונים מלווים מנגנון לשמירת האוכלוסייה העובדת מחוץ למעגל העוני. אך רמות תעסוקה גבוהות יותר באירופה יהיה צורך לממן, אם ישירות ואם בעקיפין, בעזרת שיתוף בהכנסות.

ההשוואה בין המערכות הסוציו-כלכליות של ארצות-הברית ושל אירופה מלמדת, שקיימות דרכים שונות לחתוך את העוגה. אבל יש סיכוי טוב לכך ששני הנתחים שיקבלו העובדים והתלויים בהם (דהיינו שכר נקי ותשלומי העברה) יסתכמו יחד לאותו החלק.

היא לממן מקומות עבודה נוספים בעזרת ההכנסות הקיימות. יש מספר דרכים שבהן ניתן להשיג זאת, באמצעות שימוש אמריקני בשוק העבודה עם השלמות הכנסה בסגנון אירופי, שתינתנה לתעסוקות בעלות פרויקט נמוך, או מימון עבודות שירות חדשות במגזרי החברה והבריאות באמצעות מערכות ההגנה הסוציאלית, כלומר - סוג חדש של תעסוקה סוציאלית. כל עוד אירופה שומרת על מתן קדימות לעוני נמוך וכל עוד שיעורי הצמיחה באירופה אינם מגלים שיפור של ממש, עומדת לפני אירופה ברירה מוגדרת היטב: או להסכים לאבטלה ולשמור על רמות שכר גבוהות ועל תשלומי העברה סוציאליים גבוהים, או להחליף חלק מהכנסתה הפנויה ומתשלומי ההעברה הסוציאליים שלה במימון תעסוקה (סוציאלית) נוספת. המדיניות הסוציאלית האירופית ניצבת על פרשת דרכים גורלית.

## ביבליוגרפיה

- Cichon, M. (1996), "Can Europe afford the future financing of its welfare states?".  
 Cichon, M. (1997), "The ageing debate in social security: Barking up the wrong tree?",  
 in: ISSA, *Protecting Retirement Incomes - Options for Reform*, Geneva.  
 Cichon, M. and Hagemeyer, K. (1995), *Social Protection Expenditure: A Review of  
 Macro-Economic Issues, Social Protection in Europe: Financing and Coverage*,  
 Geneva: ILO.  
 Commission of the European Communities (1994), *Social Protection in Europe 1993*,  
 Luxembourg.  
 EUROSTAT (1996a), *National Accounts 1970-1994*, Luxembourg.  
 EUROSTAT (1996b), *Social Protection Expenditure and Receipts, 1980-1994*, Luxem-  
 bourg.  
 EUROSTAT (1996c), *Labour Force Survey, Results 1994*, Luxembourg.  
 Gillion, C. (1996), *Labour Market Changes and Social Security, Western Europe, 1975-  
 1995*, draft, Geneva: ILO.  
 Hofmann, C. (1996), *Deutsche Wettbewerbsvorteile*, Bundesarbeitblatt, Bonn.  
 ILO (1985), *Economically Active Population 1950-2025*, Geneva.  
 ILO (1996a), *World Employment 1996/1997*. Draft, Geneva: August.  
 ILO (1996b), *Bulletin of Labour Statistics*, 2-3, Geneva.  
 Latulippe, D. (1996), *Effective Retirement Age and Duration of Retirement in the  
 Industrial Countries Between 1950 and 1990*, Issues in social protection: Discussion  
 paper 2, Geneva: ILO.

- McFate, et. al. (1995), *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy*, New York.
- OECD (1996a), *Social Expenditure Statistics of OECD Member Countries*, Provisional version, Geneva.
- OECD (1996b), *Historical Statistics, 1960-1994*, Paris.
- OECD (1996c), *Employment Outlook*, Paris: July.
- OECD (1996d), *Revenue Statistics, 1965-1995*, Paris.
- OECD (1996e), Document DEELSDA/ELSA/SP (96)5/AN of 18 October.
- Sala-i-Martin, X. (1994), *A Positive Theory of Social Security*, Discussion paper No. 1025, September, Centre for Economic Policy Research.
- Schneider, et. al. (1992), "Basys Beretungsgesellschaft", *Gesundheitssysteme im internationalen Vergleich*, Augsburg.
- United Nations, (1968), *A System of National Accounts*, New York.
- World Bank (1996), *From Plan to Market: World Development Report 1996*, Washington: IBRD.

# מדיניות של פיקוח על ההוצאה הציבורית בתחום הבריאות באמצעות תמריצים: ניתוח משווה של מדינות נבחרות של ה-OECD

מאת קסנדיה שייל-אדלונגי

המבוססים על השוק יכולים לתרום לפתרון הדילמות של מימון שירותי הבריאות. דבר זה נכון באותה מידה הן לגבי תוכניות של שירותי בריאות לאומיים והן לגבי תוכניות ביטוח בריאות לפי חוק.

השאלה איננה טיפול משלים פרטי או טיפול משלים ציבורי - שהרי תוכניות פרטיות משלימות את התוכניות הציבוריות כבר שנים רבות - אלא מה ההיקף של כוחות השוק שצריכים לבוא במקומה של מערכת הפיקוח של המדינה. התחרות בין קופות חולים ובין ספקים של שירותי בריאות מתחילה לתפוס את מקומן של התקנות הממשלתיות; חולים נעשים צרכנים ועלויות נהפכות למחירי שוק. מגמות אלה משקפות את עליית כוחם של תמריצים המבוססים על השוק בתור האסטרטגיה המועדפת להכוונת התנהגותם של מממנים ושל ספקים.

במאמר זה מנותחים התמריצים העיקריים, המבוססים על השוק, תמריצים המיועדים

---

## מערכות בריאות: בין כלכלת שוק למדיניות חברתית

---

במרבית המדינות המערביות המתועשות מדיניות של רווחה חברתית ומדיניות של קידום כלכלת שוק נתפסות כאויבות קלסיות. על-פי השקפה זו, תפקידה של מדיניות חברתית להתערב על-מנת לתקן את התוצאות שאינן רצויות של כלכלת שוק. אולם, השווקים שוב אינם נחשבים סותרים את המטרות של רווחה חברתית. היום "השוק" נתפס פחות כאויב ויותר כחלק בלתי נפרד וכוח מניע במדיניות החברתית.

בעוד שבבנק העולמי ובמוסדות כלכליים מרכזיים אחרים מתגהל ויכוח לוחט בשאלה כיצד להיטיב לפתור את בעיות המימון של תוכניות ביטוח הזיקנה,<sup>1</sup> התפתח, ללא ויכוחים רבים, בתחום של מדיניות הבריאות קונסנזוס בינלאומי לפיו פתרונות

---

\* הארגון הבינלאומי לביטוח סוציאלי (ISSA) זנבה, שוייץ.  
1. הטיעונים הפוליטיים והמדעיים מוצגים בתוך World Bank, 1994. ראו גם Beattie and McGillivray, 1995.

לוח מס' 1. התוצאה על בריאות כאחוז מן התל"ג ושיעורי הגידול השנתיים של התוצאה זו במדינות OECD נבחרות

המדינה	התוצאה על בריאות כ-% מן התל"ג, 1992	שיעור הגידול השנתי הממוצע 1990-1992
אוסטרליה	8.8	4.1
איטליה	8.5	5.9
ארצות-הברית	14.0	4.8
בלגיה	8.2	5.2
בריטניה	7.1	4.8
גרמניה	8.7	4.3
צרפת	9.4	6.8
קנדה	10.1	4.8
שווייץ	9.3	4.6

מקור: OECD Health Data File, 1995.

בפועל, במספר מדינות מתועשות, קביעת מדיניות בריאות משתלבת יותר ויותר בבעיות של כלכלת השוק הרחבה יותר, במיוחד אלה מהן שמעורבים בהן קונפליקטים של אינטרסים כלכליים של מגזרים ושל ארגונים בעלי השפעה.

כפי שאפשר לראות בלוח מס' 1, מערכות בריאות הן גורם בעל חשיבות רבה בכלכלה ובצמיחה. בלוח מס' 1 מוצגים ההוצאה על בריאות כאחוז מן התוצר הלאומי הגולמי ושיעורי הגידול השנתיים של ההוצאה על בריאות באחדות ממדינות ה-OECD (Abel-) (Smith, 1996, p. 18). חלקו של התל"ג המוקדש להוצאה על בריאות נע מ-14% בארצות-הברית ל-7.1% בבריטניה, ואילו שיעורי הגידול השנתיים הגיעו ל-6.8%.

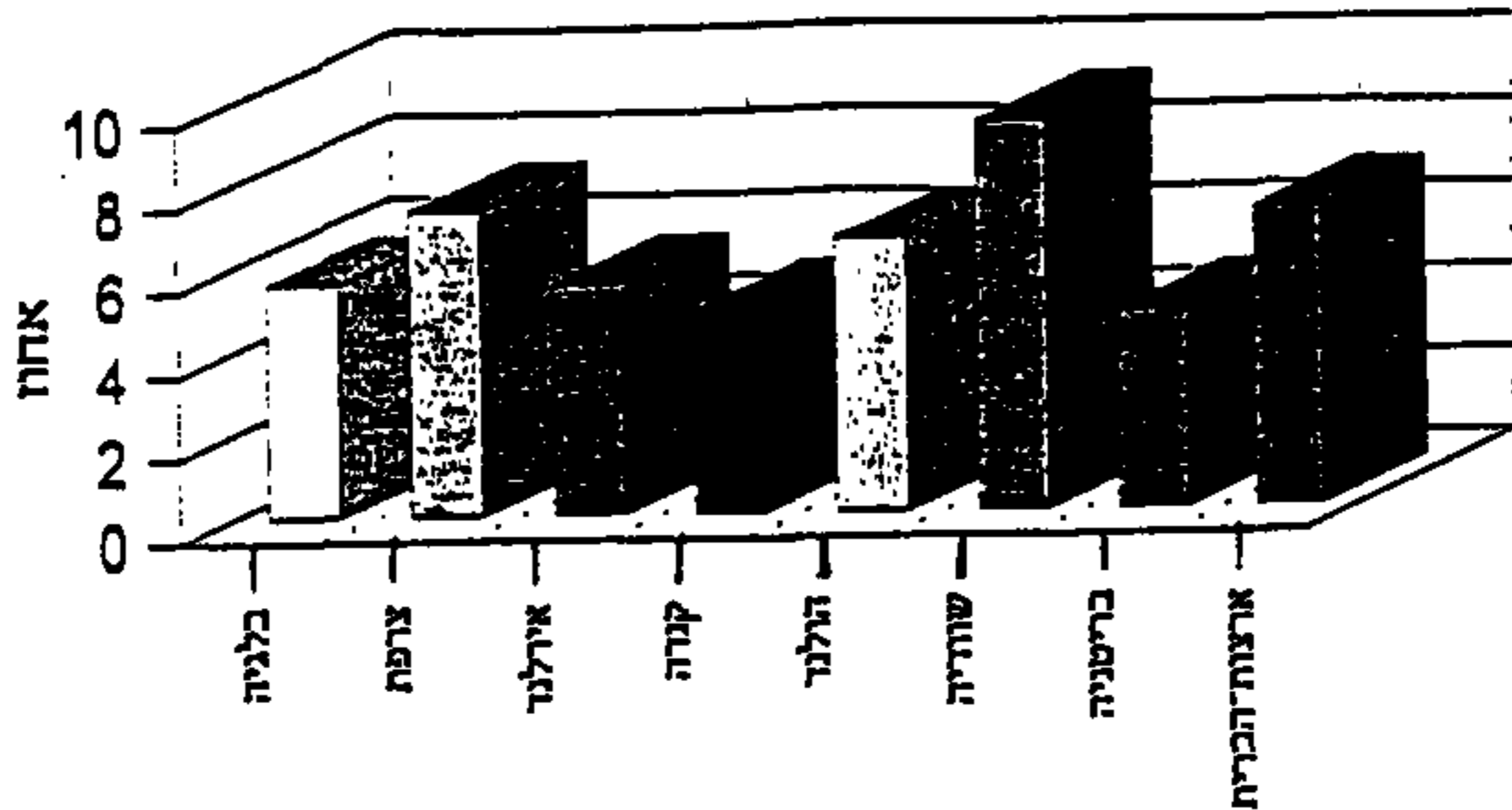
לתחום הבריאות נודעת חשיבות רבה גם עבור מדיניות התעסוקה. בגרמניה, לדוגמה, מגזר הבריאות גדל אף מהר יותר משיעור הגידול הממוצע של האבטלה; מספר המועסקים הוא בערך 42 מיליון (Sach-) (verständigenrat, 1996, p. 232) או 12%

להכוונת התנהגות מממנים וספקים של שירותי בריאות, שהונהגו במערכות הבריאות של מדינות החברות ב-OECD. לאחר שיתואר כל אחד מן התמריצים ויוסבר כיצד הם אמורים לפעול כדי לפקח על העלויות, תידון השאלה באיזו מידה אכן הושגו התוצאות המצופות מתמריצים אלה.

יש מספר סיבות להתרחקות הגוברת של המדינה מן התחום של מדיניות בריאות. סיבה אחת<sup>2</sup> היא אולי בכך, שהמוקד של מדיניות הבריאות עבר מפחית בעיות הבריאות של האוכלוסייה למטרות כלכליות ברמת המקרו, כולל משמעותן של הוצאות הבריאות בכלכלה בכללותה; השלכותיו של הביקוש לשירותי בריאות על מדיניות התעסוקה הלאומית. סיבות נוספות להתרחקות זו של הממשלות הלאומיות עשויות להיות ההכרה בכך, שבמהלך התפתחותם ההיסטורית, מוסדות בריאות נעשו עצמאיים עד כדי כך שפיקוח פוליטי עליהם נעשה קשה ואף בלתי אפשרי.

2. לניתוח התפתחות נוספות במדינות רווחה מחקמות ראו, Rieger, 1997.

תרשים מס' 1. מועסקים במגזר הבריאות כאחוז מאלה שהם פעילים מבחינה כלכלית



OECD, בכישלונה של המדיניות להגיע להתאמה בין מגמות ההכנסה וההוצאה, עקב מורכבותה של מערכת הבריאות או עקב קשיים להביא לפשרות פוליטיות בין קבוצות אינטרסים כלכליים ופוליטיים רבות השפעה עדיפות שניתנה להשגת מטרת אחרות של מדיניות חברתית, כגון צמצום האבטלה.<sup>3</sup>

כאשר התפתחו מערכות בריאות והיו למגזרים כלכליים חשובים, החליטו ממשלות לאומיות להגביר את הפיקוח עליהן באמצעות כוחות השוק עצמו. הן עושות זאת בעיקר באמצעות עידוד או מתן אפשרות להשתמש בתמריצי פיקוח שונים על העלות, אשר משפיעים על התנהגות כלכלית, ואשר פעולתם דומה מאוד לזו של הנחות מס וקנסות בענפי כלכלה אחרים (OECD, 1994, pp. 29ff; Jonsson, 1996, pp. 33 ff.).

בהקשר זה, תמריצים לפיקוח על עלות המבוססים על השוק פועלים את פעולתם בלא הצורך בהתערבות נוספת מצד המדינה. על-פי תיאוריית ההתנהגות המונעת משי-

בקירוב מכל האנשים הפעילים מבחינה כלכלית. מגזר הבריאות נחשב ענף שירות עתיר עבודה של מעמד הביניים עם מרכיב טכנולוגי נכבד (Sachverständigenrat, 1996, p. 213).

תרשים מס' 1 מציג השוואה בינלאומית של מספר המועסקים במגזר הבריאות כאחוז מכלל הפעילים מבחינה כלכלית במדינות נבחרות של ה-OECD (Sachverständige-) (rat, 1996, p. 225). הנתונים הנוספים, שעליהם מתבסס התרשים, מופיעים בלוח ב-בנספח. מן התרשים עולה, שב-1992 אחוז זה נע במדינות אלה מ-4.8% בבריטניה ל-9.3% בשוודיה.

לוח מס' 1 מציג בעיה של מימון הוצאות גדולות והולכות על מערכת הבריאות הציבורית מתקציב ממשלתי. למשל, בגרמניה בשנת 1996, לאחר מספר שלבים של תהליך רפורמה, שכל אחד מהם הוערך כבעל תוצאות משביעות רצון, נותר גירעון של 6.3 מיליארד מארקים בקירוב (DOK, 1997, p. 433). ניתן לתלות גירעונות גדלים והולכים אלה, שנצפו כמעט בכל אחת ממדינות ה-

3. ההפניה כאן אינה לשוק התעסוקה במגזר הבריאות, אלא גם לתקנות בתחום של מדיניות שוק התעסוקה (כגון צעדים לפרישה מוקדמת), העשויה להניב צמצום של הכנסות או אובדן תקבולים במגזר הבריאות או שניהם.



- לחסל חוסר יעילות;

- לנצל במלואו את הפוטנציאל הכלכלי.

ההנחה העומדת ביסודו של הפיקוח על עלותם של שירותי הבריאות באמצעות תמריצים היא, שלמשתתפים יש אינטרס להשיג או את הרווח הגדול ביותר האפשרי (כשמדובר בספק) או מחיר נמוך (כשמדובר בקונה), דהיינו לפעול בהתאם לעקרונות השוק. אולם, כאשר חושבים במונחים של "שוק בריאות" שבשליטת "כללי השוק", המביאים לאיזון בין ההיצע לביקוש באמצעות פרמטרים של מחיר ורווח, יעילות תפקודו של השוק הופכת להיות שיקול משני.

למעשה, ב"שוק הבריאות" קיימת יעילות רק במידה מוגבלת מאוד. פרמטר השוק העיקרי - המחיר - בדרך כלל אינו פתוח למשא-ומתן חופשי מצד הביקוש, בעוד שהמימון הציבורי של התשלומים לספקי השירות הוא בדרך כלל קבוע. זאת ועוד, התכונות העיקריות של שוק זה הן היווצרות מונופולים, עמימות, איסור פרסום של ספקים, אי ידיעה, העדר ידיעה אצל הצרכנים על המוצר הרצוי ועל מוצרים חלופיים והשפעת גורמים שאינם קשורים לשוק. ואף-על-פי כן עדיין דרושה מידה מוגבלת מאוד של יעילות, מסיבות של מדיניות, כגון הפיכת שירותי הרפואה ל"ניתנות להשגה" מבחינה כספית, כדי להבטיח נגישות שוויונית לטיפול רפואי.

התמריצים שיצרו התחדות והמרכיבים של כלכלת השוק מובילים להתפתחות, שגם אם הן נחשבות הצלחה שאין עליה עוררין מנקודת מבט כלכלית, עלולות להיות לא רצויות מבחינה פוליטית. למשל, אחת "התר-פעות הלא רצויות" העיקריות היו הגידול הלא מרוסן של שוק הבריאות, שנמשך עשרות שנים. למרות ששוקים אחרים שואפים

קולים כלכליים והנשלטת בידי השוק, תמריצים מסוג זה לפיקוח על העלות אמורים להשפיע על ה"שחקנים" בשוק לקבל החלטות המבוססות על שיקולים של רווח או הפסד כספיים. שיקולים שאין להם קשר לתוצאות פיננסיות, או הנוגדים אותן, כגון כללי מוסר או שיקולים חברתיים, לא יובאו בחשבון, יושמו תחת פיקוח או יוכפפו למניעים פיננסיים.

### המטרות של תמריצים לפיקוח על עלות במדינות OECD נבחרות

הן בשירותי הבריאות הממלכתיים והן בתוכניות הביטוח הסוציאלי, התמריצים לפיקוח על העלות מיועדים במידה רבה לכווץ ולהסביר את "שוק הבריאות" כדי להשיג את המטרות האלה:

1. להגביל את ההוצאה הציבורית הכוללת לבריאות לגודל ההכנסה של מערכת הבריאות;
  2. להגביל את שיעור הגידול בשוק הבריאות לשיעור הגידול של הכלכלה בכללותה;
  3. לשפר את צורות תשלום תשלומי ההעבר;
  4. לעודד את פתרון הקונפליקטים בין צדדים שונים במערכת הבריאות בידי הצדדים עצמם.
- לנוכח מצבן הכספי הקשה של מערכות בריאות רבות, נראה שהגבלת סך כל ההוצאה תקבל עדיפות ראשונה. אולם, לעתים קרובות יש צורך לחלק מטרה זו של הגבלת ההוצאה חלוקת משנה למרכיבים (Jonsson, 1996), כגון:

- להקל את נטל התשלומים המוטל על כתפי המעסיקים כדי לאפשר להם לעמוד טוב יותר בפני אתגרים של גלובליזציה ותחרות;

מבוססים על כוחות שוק לפיקוח על העלות, הן על צד ההיצע והן על צד הביקוש. אולם, על-מנת שיהיו מבוססים על כוחות השוק, צריך שיהיו להן תוצאות כספיות מבחינת השחקנים הפועלים בשוק. השחקנים הראשיים שבמרכז הבמה של שוק הבריאות הם:<sup>4</sup>

- החולים;
  - קופות החולים;
  - רופאים ובתי-חולים;
  - ספקי תרופות ושירותים.
- ככלל, חולים, קופות חולים ומשלמים אחרים (כגון מעסיקים) אמורים להימצא בצד הביקוש, ואילו ספקי תרופות ובתי-חולים אמורים להימצא בצד ההספקה. הרופאים אמורים להימצא בשני הצדדים, מאחר שהם גם "מספקים" שירותים וגם קובעים את הביקוש באמצעות האבחנה הרפואית שהם קובעים והמלצות טיפול אחרות.
- בסעיפים שלהלן יתואר מבחר תמריצים עיקריים לפיקוח על העלות המבוססים על כוחות השוק אשר מכוונים אל השחקנים דלעיל במערכות בריאות גדולות של מדינות ה-OECD.

#### 1. תמריצים לפיקוח על עלות המכוונים לחולים

התמריצים העיקריים לפיקוח על עלות המכוונים לחולים במדינות ה-OECD הם:

- השתתפות בעלות (cost sharing);
- גמלאות מחלה בכסף, המשכת תשלום השכר (או תשלום פיצוי) ותקופות המתנה;
- הנחה בגין אי-תביעה, הבנייתה של הספקת גמלאות, ושירותים;

להגיע לשיעור גידול כזה, שהוא בלי ספק סימן להצלחה הכלכלית של הספקים, שוק הבריאות חייב לעמוד תחת פיקוח באופן כזה ששיעור הגידול לא יעלה על ההכנסות שלו, או שיישאר דומה לשיעור הגידול של המשק בכללותו, כדי להבטיח את המימון.

הצעדים הננקטים לשם השגת מטרה זו כוללים תמריצים המיועדים להגביל כל התרחבות של ההספקה (בנפח או בסל שירותים). נוסף על כך, ההספקה צריכה להיות זמינה במחירים נמוכים יותר היכן שמותרת תחרות רבה יותר (כגון בין קופות החולים ובין ספקים). ואחרון אחרון, יש לשכנע את הצרכנים לעשות שימוש נכון ומושכל בשיירות בריאות במימון ציבורי ככל האפשר. לשיפור בתשלומי העברה הקשורים במימון שירות בריאות יש לפעמים השלכות על התמריצים לספקים מתחרים. התקווה כאן היא לשפר את האיכות באמצעות ארגון ושיטות טיפול יעילות יותר.

יישוב קונפליקטים של אינטרסים בין הצדדים עצמם (צרכנים, ספקים, המדינה) במערכת בריאות בדרך כלל אינו מוגדר כמטרה. אולם, הדבר משתמע היכן שמבקשים להגיע לאיזון בין אינטרסים כלכליים באמצעות מנגנוני שוק. כך ניתן להניח לדינמיקת השוק המווסתת את עצמה "להסתדר" עם הלחץ הגובר, אשר אנשי השדולות רבי ההשפעה מפעילים על פוליטיקאים.

#### הנהגה שיטתית של תמריצים לפיקוח על עלות במערכות בריאות של מדינות OECD נבחרות

במערכות בריאות ניתן להנהיג תמריצים

4. בניתוח שלהלן הפוליטיקאים אינם נחשבים "שחקנים". ההנחה היא, שפוליטיקאים יכולים לקבוע רק את תנאי המסגרת (למשל, מידת התחרות); הם אינם יכולים להמשיך את ההתערבות הלאה.

ממלכתי, ובין שהיא מבוססת על ביטוח מחלה על-פי חוק.

כפי שאפשר לראות בתרשים מס' 2, חלקה של כל השתתפות בעלות כאחוז מן ההוצאה הכללית על בריאות במדינות ה-OECD גדול למדי.

הנתונים שעליהם מבוסס התרשים מופיעים עם בלוח א שבנספח.

בשנת 1992 חלק זה נע מ-24.5% בשווייץ ועד 3% ביוון. בגרמניה (על כך ראו Litsch and Schröder, 1997, p. 123).

החסכונות בהוצאה הציבורית על בריאות בדרך כלל תואמים את הסכומים הנגבים. בגרמניה, לדוגמה, מצפים לכך, שהגדלת התשלום המוטל על המשתמש ב-5 מארקים, שנכנסה לתוקף ביולי 1997, תתרום 4.3 מיליארד מארקים לכיסוי הגידעון במערכת ביטוח בריאות (Baum, 1997, p. 366).

אבל האם יש להשתתפות בעלות, נוסף להשפעתה על ייצור הכנסה, גם השפעה על התנהגותם של צרכנים? במילים אחרות, האם הסדרי ההשתתפות בתשלום משמשים רק כסוכנים של חלוקה מחדש של נטל העלות בין התקציב הציבורי ובין משקי הבית הפרטיים? או אולי יש להם גם תפקידים של פיקוח?

- הגבלות על החופש לבחור ברופא ובבית-חולים..

#### א. השתתפות בעלות

השתתפות בעלות כוללת מספר דרכים שבהן החולים נושאים בחלק מנטל המימון של הגמלאות שהם משתמשים בהן:

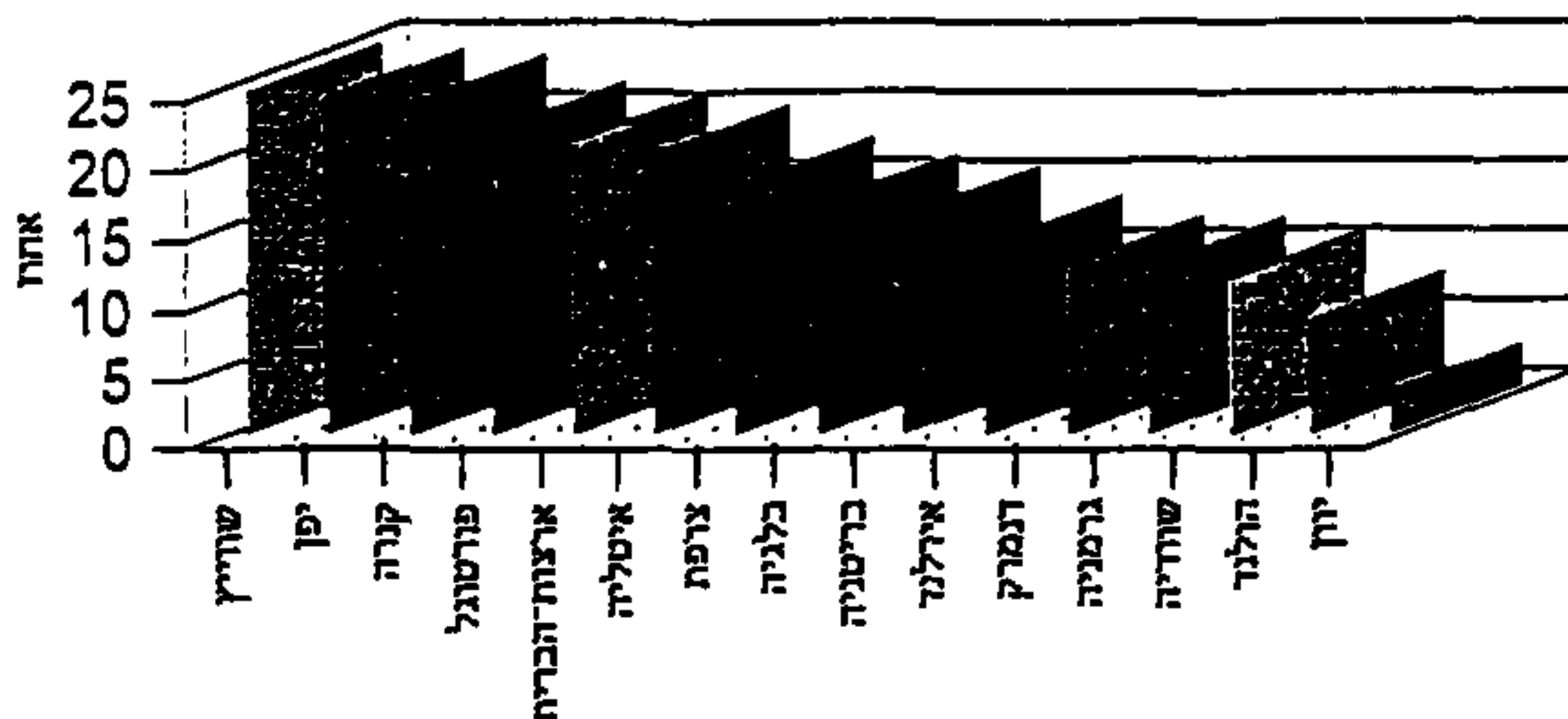
- השתתפות בתשלום או דמי שימוש, שהמבוטח משלם בעת קבלת השירות;

- "השתתפות בביטוח" (co-insurance), דהיינו סכומים מוגדרים או אחוז מן התשלום עבור שירותים מכוּסֵּים, שהם באחריות המבוטחים;

- "תשלומים ישר מן הכיס", שאותם חולים משלמים ישירות עבור שירותים שהביטוח אינו מכוסה.

צורה נוספת של השתתפות היא מסי בריאות או מס כללי, כשמדובר במימון ציבורי; כשמדובר במגזר הפרטי - היא מורכבת מתשלומים לקופת חולים פרטית או תשלומים ישירים. אולם שלוש הצורות דלעיל של השתתפות בעלות מצד המש-תמש, משתרשות והולכות בין שמערכת הבריאות במדינה נתונה היא שירות בריאות

תרשים מס' 2. השתתפות בעלות ההוצאה על בריאות, 1992



תראפויטיות, ולא סביר שלהשתתפות בתש"לום תהיה השפעה ישירה.

אולם 19% מן השוק מורכבים ממוצרים שאינם חיוניים מבחינה תראפויטית, או שהם בעלי השפעות מפוקפקות. כאן צריך להגיע להכוונה נאותה יותר באמצעות הסדרי השתתפות בעלות, בתנאי שהסדרים אלה יהיו מובנים כהלכה. אולם באף אחת מן המדינות שנבדקו אין הבחנה נאותה כזאת בהסדרי ההשתתפות בתשלום.

בתחום זה יש רק מרכיב אחד המתייחס לכמות, שהונהג באוסטריה ובגרמניה. נקבעו שיעורים שונים לתשלומים הנגבים מן המשתמש, או נדרשת השתתפות בעלות לפי גודלה של כמות התרופות.

#### ב. דמי מחלה, המשכת תשלום המשכורת ותקופות המתנה

כלא קשר למערכות הבריאות הקיימות, כמעט בכל מדינות ה-OECD יש לא רק הסדרי פיצוי על אובדן שכר (גמלאות שבדרך כלל ניתנות באמצעות המעסיקים מכוחם של חוקי העבודה או של הסכמים קיבוציים בעקבות משא-ומתן), אלא גם תוכניות לדמי מחלה המופעלות באמצעות תוכניות ביטוח הבריאות הקיימות.

כמעט בכל המדינות שנבדקו תשלומים אלה כפופים לתקופת המתנה; במילים אחרות, הכללים מיועדים לתמרץ בצורה שלילית תביעת דמי מחלה בגין אובדן הכנסה במקרי מחלה קלה. לוח מס' 3 מציג תמונה כללית של ההסדרים התקפים במדינות נבחרות.

ללא ספק מצופה, שהשפעת החמריץ להביא בחשבון היעדרות מפאת מחלה, שניתן לו חיזוק בהסדרי פיצוי על אובדן שכר, תתמתן באמצעות תקופות ההמתנה או ניכויים מן ההכנסות מעבודה במקרים של היעדרות קצרה מחמת מחלה קלה. לפיכך

הנתונים הזמינים מגלים, שהשתתפות בעלות משפיעה לעתים קרובות לא רק על רמת ההוצאות לשירותים רפואיים (כולל דני-טליים), אלא גם על הספקת תרופות ועל שהייה בבית-חולים. לוח מס' 2 מציג את ההסדרים הנהוגים במדינות OECD נבחרות.

באף אחת ממדינות אירופה שנבדקו לא היתה להשתתפות צרכנים בעלות שירותי הבריאות השפעה של ממש של "הכוונת שוק". ההשתתפות הוחלה על כל סוג של שירות בריאות בשיעורים אחידים ועקב כך שימשה מכשיר מימון יותר מאשר תמריץ להתנהגות. נראה, שהיא כן משפיעה על ההחלטה האם לעשות שימוש ראשוני בשי-רות בריאות או לא. לדוגמה, השתתפות בתשלום צפויה להיות בעלת השפעה רבה יותר על החלטת החולה האם לקבוע תור לרופא. את ההחלטות שלאחר מכן בעניין דרך הריפוי והתרופות, ברוב המקרים מקבל הרופא בשביל החולה.

אפשר להשיג אפקט של הכוונת שוק (כמובן של שיפור כמותי או איכותי) אם אפשר לפתח אצל חולים דפוסי התנהגות "גמישים" לגבי סוגים של שירותי בריאות שהם חיוניים יותר או פחות. ניתן להדגים את אפקט ההכוונה האפשרי באמצעות הדוגמה של שוק מוצרי התרופות האירופי, (Litsch and Schröder, 1997, p. 122 ff. Schneider,) שבו ההוצאה על מוצרי תרופות (Schneider, 1995, p. 556; הנתונים מתייחסים לשנת 1992) מגיעה בממוצע ל-16% מכל ההוצאה על בריאות.

בערך 4% מן התרופות הנקנות היו חיר-ניות. להשתתפות בתשלום לא יכולה להיות כל השפעה בנתח זה.

שבעים ושבעה אחוזים משוק התרופות מורכבים ממוצרים המתאימים לסימני מחלה ספציפיים; לפיכך הם שימושיים למטרות

## לוח מס' 2. הסדרי השתתפות בעלות במדינות אירופיות נבחרות, 1995

המדינה	מרכיב ההשתתפות בעלות		
	תשלומים רפואיים	תשלומים לריפוי שיניים	תשלומים לבית-חולים
	תשלומים רפואיים	תשלומים לריפוי שיניים	תשלומים בעין (הספקת תרופות)
אוסטריה	-	50-25 אחוזים	9 מארקים ליום, מקסימום 28 יום
איטליה	100 מארקים לגילאי 60-10	-	-
אירלנד	-	תותבות: קטנות	220 מארקים לרבעון (רק למבוטחים בעלי הכנסה גבוהה; 85 מארקים אם המחלה כרונית עד 75%
בלגיה	עד 25%	כמו לתשלומים רפואיים	17 מארקים ליום
בריטניה	-	20% עד 675 מארקים. 9 מארקים לבדיקות מעקב	100% לתשלומים מיוחדים
גרמניה (כ-1.7.97)	20% תרופות עד	תותבות: 55%	17 מארקים או 14 יום
דנמרק	-	60-55 אחוזים	רק במרפאות פרטיות לא רשומות
הולנד*	-	חלק מעלות התותבות	-
יוון	-	תותבות: 25%	-
ספרד	-	-	-
צרפת	35%	30%	35% (ב-30 הימים הראשונים)
שוודיה	48-15 מארקים	75-30 אחוזים לפי גובה התשלום הנתבע	15 מארקים ליום

\* בהולנד הונהג ב-1.1.1997 מרכיב של השתתפות במימון בגובה 20% על מספר גמלאות (כגון גמלאות רפואיות להספקת תרופות).

מקור: Federal Ministry of Labour and Social Affairs (1996), Euroatlas, Bonn.

6), זהו האחר שעשוי להיות מושפע מתמריצים המבוססים על תקופות המתנה.

ג. הנחות בגין אי־תביעה, הבניית הגמלאות והשירותים המוצעים

תמריצים לפקח על הוצאות המכוונים לצרכני השירותים קיימים גם בהנחות הניתנות בגין אי־תביעה ובהבניית הגמלאות והשירותים שמציעות קופות חולים ביטוחיות.

הנחות הניתנות בגין אי־תביעה, שהן או החזרים כספיים על פרמיות או בונוסים בסכום קבוע, הניתנים למבוטחים שאינם מגישים שום תביעה במשך השנה, מציינות בעיקר את הביטוח הפרטי. בדרך כלל אין למצוא אותן בשירותי בריאות ממלכתיים או בתוכניות בריאות המאורגנות על בסיס ביטוחי. רק מערכות בריאות המבוססות במידה רבה מאוד על ביטוח פרטי (כמו בשווייץ) נוהגות לתת הנחות בגין אי הגשת תביעה. סוג כזה קיים גם בחשבונות חיסכון רפואיים, שניתן למשוך מהם דמי ביטוח של מבוטח ששולמו לקרן להוצאות רפואיות ולהשתמש בהם למטרות אחרות, אם לא השתמשו בהם במשך השנה לצרכים רפואיים.

אחת מקופות החולים הסטוטוריות בגרמניה (AOK) מנסה עתה להנהיג הנחות מסוג זה. אולם על רקע הוויכוחים החריפים הניטשים בעניין, הצעה זו מעוררת התנגדות מצד קופות חולים אחרות החוששות שתיאלצנה לממן את ההנחות של ה-AOK בגין אי־תביעה באמצעות תוכנית של תשלומי פיצוי על סיכון לקופות־חולים סטוטוריות (ראה, בין השאר, *Stuttgarter Zeitung*, מיום 10.8.97).

מידת השפעתן של הנחות בגין אי־הגשת תביעה אמורה להיות דומה לזו של תקופות המתנה. האפשרות לקבל החזר על חלק מדמי

החליטו רוב המדינות שנבדקו להנהיג 3 ימי המתנה לפני שהפיצוי על אובדן שכר מתחיל. אולם דבר זה עלול ליצור תמריץ להציג את המחלה כאילו היא רצינית יותר על־מנת לקבל גמלאות.

אולם גם הסדרים אלה נראים כהסדרים כספיים יותר מאשר מכשירי הכוונה, מכיוון שהם מתייחסים באופן שווה למחלה קצרת מועד ולמחלה ממושכת. אין זה סביר, שמחלות רציניות יותר הנמשכות יותר מ־3 ימים תתקצרנה בגלל אובדן הכנסות מעבודה.

גם כך, היעדרות כמשך 3 ימים או פחות בשל מחלה חייבת להיות מושפעת מן ההסדרים החדשים, והתוצאה המקווה - פחות היעדרות, ולפיכך חיסכון בהוצאה - צריכה להתממש. יחד עם זה יש לזכור, שבמערכות של ביטוח סוציאלי הממומנות בעזרת דמי ביטוח, תקופות המתנה מגדילות אובדני הכנסה של תוכניות ביטוח מחלה (וגם של תוכניות אחרות, כגון ביטוח פנסיוני וביטוח אבטלה).

מאחר שהסדרי הפיצוי על אובדן שכר מבוססים בעיקר על חוק העבודה ועל הסכמים קיבוציים שבעקבות משאומתן, כל חיסכון על גמלה זו ייכנס בעיקר לקופותיהם של המעסיקים ולא לתקציב הציבורי. לפיכך יש לראות בהם תמריץ מוגבל להורדת עלויות שכר נלוות.

בלוח מס' 4 מוצג סיכום כולל כמותי של מחלות קצרות־מועד כאחוז מכל המחלות. הוא מראה מה התפלגות של אי־הכושר לעבודה לפי משך אי־הכושר ביחס לכל המקרים ואת סך־כל הימים האבודים מחמת מחלה ב-AOK), אחת מקופות החולים הגדולות בגרמניה.

מקרים של מחלה קצרת מועד תופסים את החלק הגדול ביותר מכל מקרי המחלה (28.5%). אולם מקרים אלה מסבירים רק 4% מכל הימים האבודים (AOK, 1997, p.)

## לוח מס' 3. הסדרים להענקת גמלאות מחלה כספיות ופיצוי על שכר

המדינה	דמי מחלה	תקופת המתנה	פיצוי על שכר
אוסטריה	לאחר הפיצוי על אובדן שכר: מקסימום 60% מן ההכנסה ברוטו מעבודה (תקרה: 5375 מארקים לחודש) במשך 78 שבועות	3 ימים	אין מידע
איטליה	מקסימום 66.6% מההכנסות ברוטו מעבודה, מקסימום שנתיים	3 ימים	ההכנסות מעבודה במשך 3 חודשים לפחות.
אירלנד	לאחר תקופת המתנה 145 לשבוע בלא הגבלת זמן	3 ימים	הסדרים שונים בהתאם להסכמים קיבוציים
בלגיה	לאחר הפיצוי על אובדן שכר 60% מההכנסות ברוטו מעבודה במשך שנה	יום אחד	100% מן ההכנסות מעבודה במשך חודש
בריטניה	כשאין פיצוי על אובדן שכר: 100 מארקים	3 ימים	במשך עד 28 שבועות, 118 מארקים לבעל הכנסות שבועיות מעבודה של 130 מארקים לפחות ברוטו
גרמניה	לאחר הפיצוי על אובדן שכר: 78 שבועות בכל 3 שנים כלשהן	ראה הכללים לגבי פיצוי על השכר	100% מההכנסות הברוטו מעבודה במשך 6 שבועות; הפסדת חופשה בת יום אחד בגין 5 ימי המחלה הראשונים
דנמרק	לאחר הפיצוי על אובדן שכר 100% מההכנסות ברוטו מעבודה, מקסימום 655 מארקים לשבוע עבור 52 שבועות ב-18 חודש כלשהם	רק לעצמאים	100% מההכנסות הברוטו מעבודה במשך שבועיים
הולנד	לאחר הפיצוי על אובדן שכר 70% מההכנסה ברוטו מעבודה (מקסימום 225 ליום) עבור שנתיים	יומיים	100% מן ההכנסות מעבודה במשך 6 שבועות
יוון	לאחר תקופת המתנה: סכום המשתנה לפי מספר התלויים, מקסימום 34 מארקים ליום עבור עד 720 יום	3 ימים	50% מן ההכנסות מעבודה במשך חודש אחד לכל היותר
ספרד	לאחר תקופת המתנה: 60% מההכנסות ברוטו מעבודה (מן היום ה-21: 75% - מקסימום 18 חודש	3 ימים	ההפרש בין דמי המחלה ובין ההכנסות מעבודה
צרפת	לאחר הפיצוי על אובדן שכר: 50% מההכנסות ברוטו מעבודה, מקסימום 62 מארקים ליום	3 ימים	90% מההכנסות הנטו מעבודה במשך 30 יום; שני שלישים מההכנסות הברוטו עד 90 יום
שוודיה	עבור הימים 2-14 של המחלה: מקסימום 90% מההכנסות ברוטו מעבודה, מן היום ה-15	יום אחד	אין מידע

מקור: Federal Ministry of Labour and Social Affairs (1996), Euroatlas, Bonn.

לוח מס' 4. אי-כושר לעבוד לפי משך אי-הכושר ב-(AOK) בגרמניה, 1996

משך אי-הכושר לעבודה	אחוז המקרים	אחוז הימים האבודים מחמת מחלה
3-1 ימים	28.5	4.0
4-7 ימים	27.3	9.7
8-14 ימים	21.5	15.8
15-21 ימים	8.4	10.4
22-28 ימים	4.2	7.2
29-42 ימים	4.4	10.4
תקופה ממושכת	5.7	42.6

מקור: AOK, "Krankenstand in allen Bereichen rückläufig", *Blickpunkt*, 2/7, (1997), p. 6.

מיוקארדיה), אך לא "מחלות קלות". בתוכן ניות אלה מחלות "שיריות" אינן מכוסות, והן מייצגות במידה רבה הפרטה של ההוצאה על בריאות.

ד. הגבלת החופש לבחור רופא או בית-חולים

הגבלת החופש לבחור רופא או בית-חולים יוצרת תמריצים להפחתת סוגיהם ונפחם של תשלומים בגין שירותי בריאות. באמצעות שימוש במודלים של רופא המשפחה בתור "שומר-הסף". במערכות אלה המבוטח מונחה בידי "שומר-סף", כגון רופא מש-פחה, המקבל החלטות עבור החולה בכל הנוגע להפניה למומחים, לבתי-חולים וכיוצא בזה.

חיסכון בעלות ניתן להשגה כאשר למבוטח יש היסטוריה של פנייה למספר רופאים בעניין אותה מחלה. במקרה כזה תפ-קידו של "שומר-הסף" למנוע כפילות וריבוי של פרוצדורות של קביעת אבחנה ושל טיפולים. "שומר-סף" עשויים להיות יעילים גם בבית-החולים, שם יש באפשרותם לפקח על הטיפול בחולים המטופלים במספר מחלקות.

הצלחתם של הסדרים מסוג זה תלוייה במידה רבה בצורות התשלום הניתן ל"שומר-הסף" (Schneider et al., 1995, p. 145).

הביטוח ששולמו בדרך של הימנעות מהגשת תביעה לגמלה אמורה להיות בעלת השפעה ולהביא להפחתת עלות, כאשר מדובר במחלות קלות, אך לא במקרים של מחלות קשות. שלא כמו חיסכון, המושג באמצעות מתן הנחות בגין אי-הגשת תביעה, החיסכון הנובע מתקופות המתנה עובר לקופות החולים או לתקציב המדינה.

התמריצים המוצעים בצורת הנחות בגין אי-הגשת תביעה מקובלים בשירותים רבים המוצעים בתוכניות ביטוח. ניתן לעודד לדוגמה ריפוי עצמי, או הימנעות מפנייה לשירותי רופאים, באמצעות מידע המיועד והמכוון לחולה עצמו. תוכניות ביטוח ומספר ארגונים לשמירת הבריאות (HMO) באר-צות-הברית מידעים חולים על ספרים, קורסים, "קווים חמים" וכיוצא באלה ועל אפשרויות של טיפול עצמי ולקיחת תרופות עצמית. בארצות-הברית הניבו גישות אלה חיסכון לארגון הגדול ביותר מבין ה-HMO שאינו למטרות רווח (Kaiser Permanen-te), כששיעור העלות-תועלת הוא 1:2-4 (ראו על כך, Bonvie and Hildebrandt, 1997, p. 150).

תוכניות ביטוח מיוחדות ל"פגיעה חמורה" או לאסון (שם, שם) מנסות את שיטת ההנחות בגין אי-תביעה; הן מכסות רק מחלות רציניות (כגון אוטם שריר הלב או



לספקים בעלי אופי ביטוחי, כך שיאפשר להן לענות על צורכיהם של המבוטחים. דבר זה עלול להוביל להתפתחויות שאינן רצויות מנקודת המבט של מדיניות חברתית, כגון סלקציה של סיכונים הנותנת עדיפות למשיכת מבוטחים בגיל צעיר יחסית ולמבוטחים בריאים בקבוצות ההכנסה הגבוהות יותר. אפשר שהשינוי אף לא יביא להפחתת עלויות בגלל תקציבי שיווק גדולים, לדוגמה.

בעוד המבנים בעלי ההשפעה בתחרות בין קופות החולים עלולים להגביל את התחומים שבהם הדבר אפשרי, לוח מס' 5 מראה מה הם התחומים שבהם הוא אפשרי ואלה מוצגים בנפרד לפי היותם מרכיבי הכנסה או הוצאה.

בצד ההוצאה מופיעות האפשרויות לנהל משא-ומתן על הסכמים עם ספקי שירות, לעשות סלקציה של סיכונים ולהשפיע על ההוצאה המינהלית, ואילו בצד ההכנסה ניתן להגדיל את מספר החברים וניתן לעצב את מבני דמי הביטוח באופן תחרותי.

מאחר שהמימון הציבורי הוא בדרך כלל קבוע - לפחות במערכות בריאות שאינן מופרטות במידה בולטת, כמו מערכות הביטוח הסוציאלי - הדרך היחידה להגביל עלויות היא לשאת ולתת על הסכמים עם ספקי שירותים. הסכמים כאלה, או חוזים, נפוצים בצורות שונות של הטיפול המנוהל (כגון HMO, המודלים של "שומר-הסף" וכו'). החוזים בדרך כלל כוללים תמריצים המיועדים להפחתת הנפח (Bonvie and Hilderbrandt, 1997, p. 150) של הגמלאות ומציינים את השיעורים שישולמו עבורן על-מנת לפקח על העלויות. הסיכוי להגיע לתוצאה כזאת גדול יותר כאשר ההסכמים משקפים החלטות משותפות של קרנות ושל "ספקים" (כגון רופאים, בתי-חולים ושאר מוסדות המספקים טיפול) לגבי השימוש בתת-מערכת של מערכת הבריאות.

תשלום שפחות או יותר ממריץ "שומר" זה להגביל את השירותים שיינתנו לחולה. נוסף על כך, נחרץ להעריך גם את טווח הגמלאות הזמין ל"שומר-הסף" על-מנת שאפשר יהיה להגיע למסקנות מדויקות בעניין החיסכון המושג באמצעות הגבלת החופש לבחור ברופא או בבית-חולים.

הסדרים מסוג זה יש בעיקר בארגונים לניהול טיפול (managed-care organizations) בארצות-הברית, אך מנהיגים אותם גם במדינות ה-OECD, כגון גרמניה ושווייץ.

## 2. תמריצים לפיקוח על העלות המיועדים לקופות חולים

תמריצים לפיקוח על עלויות קופות החולים ומממנים אחרים מיועדים בראש ובראשונה להפחתת עלות הגמלאות ועלויות מנהליות. הם אמורים להביא ליצירת מנהלית (Flörke, 1997, p. 152) רבה יותר, להקטין את דמי החבר או את עלויות השכר הנלוות ולמנוע נסיקה של ההוצאה על שירותי בריאות.

אפיק חשוב להשגת מטרות אלה הוא לאפשר תחרות בין קופות חולים סטטוטוריות ובין קופות פרטיות. דבר זה יוצר תמריצים לחזק ככל האפשר את הצלחת היזמות של הארגונים, אבל הוא אינו מביא בהכרח למבנים יעילים יותר להספקת טיפול לאוכלוסייה - למרות שמטרות אלה יכולות להיות מטרות בוזמניות. בתהליך זה של הבאת הצלחת היזמות לאופטימום האפשרי, ניתן לצפות לכך שארגונים יפחיתו את העלויות שלהם עצמם, שמספר החברים בהם יגדל ושיפותחו מבנים מתחרים של דמי ביטוח.

אולם, שינוי זה בגישה משנה את תפקידן של קופות החולים כלפי המבוטחים (Flörke, 1997, p. 152). הקרנות שוב לא תהיינה "מרכזים לביקוש" של מימון שירותי בריאות; הן תהיינה "ספקיות" של תשלומים

## לוח מס' 5. תחומי התחרות הפתוחים לקופות חולים

הוצאה	הכנסה
הסכמים עם ספקי שירותים (טיפול מנוהל, HMO וכו')	גידול מספר המבוטחים (שיווק, שירותים)
בחירת הסיכונים	מבני דמי הביטוח (השתתפות בתשלום וכו')
הוצאה מינהלית	

מטרות המדיניות החברתית של הביטוח החברתי, אף-על-פי שקופות החולים פועלות במיטב כושר היוזמות שלהם. דחיית קבוצות אחדות של בני אדם כתוצאה מסלקציה של סיכונים אינה מניבה לא שיפור באיכותו של הטיפול ולא שימוש טוב יותר בפורטנציאל.

צמצום ההוצאה על-ידי צמצום ההוצאה המינהלית אמור להיות דבר קשה, יחסית, להשגה. ההוצאה המינהלית של קופות חולים סטטוטוריות נעה עתה בין 7 ל-8 אחוזים במוצע מכל ההוצאות (ראה על כך, בין היתר, Sozialversicherungsanstalt Finland, 1996) לעומת 20% במגזר הביטוח הפרטי (AOK Bundesverband, 1995). ראו בנושא זה, (Wieniger, 1997), שבו קיום רזרבות למקרה הצורך ופריטים דומים מגדילים מאוד את העלות. במערכת הפועלת בשווייץ, שמציינת אותה מידה רבה של הפרטה, ניתן למצוא את מצב הביניים - 11% (Neue Züricher Zeitung מיום 23.4.97).

אולם ההוצאה המינהלית של קופות החולים הסטטוטוריות שאינן עומדות בתחרות הגוברת, גדלה בשנים האחרונות. תולים את הדבר בהוצאה ההולכת וגוברת על פרסום ושירותים ללקוחות (Wieniger, 1997). הנהגת צורות חדשות של תשלומים לרופאים (כגון תשלום עבור שירות או

הסיכוי להגיע לחיסכון בעלות גדול הרבה יותר כאשר הסכמים אלה בין התוכניות ובין הספקים נוטים להעדיף טיפול משולב, מערך-כות המספקות לספקים תגמולים המבוססים על תמריצים וגישות של ניהול-אירוע (case-management).

אלמנטים של טיפול מנוהל שתפקידם להפחית עלויות הונהגו עד כה בעיקר במערכות בריאות בארצות-הברית. אולם אלמנטים אלה כבר הופיעו גם במספר גדל והולך של מדינות נוספות החברות ב-OECD, לא רק במערכות ביטוח סוציאלי קונוונציונליות (כגון בקופות חולים סטטוטוריות בגרמניה), אך גם במערכת מופרטת במידה רבה כמו זו בשווייץ.

בחירת סיכון - היא תוצאה שכיחה של תחרות וכך גם של תמריצים לפיקוח על העלות. במדינות רבות נעשים מאמצים להתנגד למגמה זו באמצעים כגון התוכנית הגרמנית ליצירת שוויון במבנה הסיכונים; אך למרות זאת קשה למנוע בפועל את בחירת הסיכון.

לפיכך תוכניות לביטוח מחלה במספר אזורים בעלי מבנה חברתי ומבנה גילי מיוחדים, ואשר יש בהם צפיפות רבה של רופאים (ברלין, לדוגמה), שוקלים את האפשרות לא להוציא פוליסות חדשות, כדי להימנע מקבלת בני אדם בעלי סיכון גבוה (Ulzer, 1997). בעזרת אמצעי זה ובאמצעות דרכים נוספות להימנע מסיכונים עוקפים את

חדש כדי לדכא ניסיון מצד הקופות המתחרות להגדיל את דמי הביטוח. כאשר מוגדל שיעור דמי הביטוח, חובה להגדיל גם את מרכיב ההשתתפות בעלות. אמצעי זה נועד להפוך את הקרנות הנוגעות בדבר לבלתי מושכות בעיני מבוטחים.

לוח מס' 6 מציג את תמונת השינויים במספר המבוטחים בשלוש קופות החולים הגדולות בגרמניה, בעקבות הנהגת החופש לבחור קופת חולים.

מן הלוח עולה, שקופת החולים אשר בה שיעור דמי הביטוח היה הגבוה ביותר (הקופה המקומית הכללית עם 13.82%) איבדה 3.8% מחבריה, ואילו קופות החולים ה"זולות" יותר הגדילו את מספר חבריהן עד 3.4%. אולם, כאמור, מידת השפעתם של מעברים אלה של מבוטחים על מגמות העלות הכלליות במגזר הבריאות עדיין טעונה בדיקה.

בצד ההכנסה ניתן למצוא תחומי תחרות חדשים בין הקרנות במבני דמי הביטוח. לדוגמה, תחום ההנחה בגין אי-הגשת תביעה וההשתתפות בעלות.

ההוצאה נקבעת בעקיפין על-פי קביעת דמי הביטוח, אולם רק בגרמניה וביפן קופות החולים מסוגלות לקבוע בעצמן את דמי הביטוח באופן בלתי תלוי. במספר ארצות אחרות (כגון אוסטרליה, בלגיה, צרפת, לוקסמבורג והולנד) מופעל פיקוח באמצעות תקצוב גלובלי (Schneider, 1995, p.)

תשלום לכל מקרה, דמי קפיטציה וכו') עלולה גם היא לנסות לרחוף את העלות כלפי מעלה. לפי שעה אין נתונים זמינים בסוגיה זו.

מספר שירותים הונהגו על-מנת להגדיל את מספר החברים. בהקשר זה ניתן להעלות את השאלה האם המטרה של "ייעול הספקת הגמלאות" אמנם תופסת את מקום הבכורה בתחרות, והאם התחרות על הבטחת מספרים גדולים של מבוטחים אינה מביאה לעלויות נוספות (כגון על שיווק ושירותים), אשר בסופו של דבר מוסיפות עוד על העלויות של מערכת הבריאות.

בגרמניה הטילה הממשלה פיקוח על מגמות אלה. כמות הפרסום נחשבה גדולה מדי (עלות הפרסומות גדלה עד כדי 36.5% מדי (Ulzer, 1997), ולבסוף נקבע בחוק סכום שנתי מקסימלי של 6 מארקים למבוטח להוצאה על פרסום.

אשר לעלויות הנובעות מגמלאות ומשירותים נוספים, יש לתת את הדעת ולהתייחס בכובד ראש לשאלה האם עלויות אלה מניבות צמצום בהוצאה הכללית של מערכת הבריאות, או שמא הן רק מובילות למעבר של מבוטחים מקופה אחת לשנייה. זאת ועוד, במדינות אחדות נצפו מספר קופות חולים שהעלו באורח סימולטני את שיעורי דמי הביטוח. משתמע מכך שהן מגלגלות את העלות על משלמי דמי הביטוח.

לאחרונה הונהג בחוק הגרמני אמצעי

לוח מס' 6. נידות של מבוטחים בין קופות מסוגים שונים

קופת החולים	שיעור דמי החברות	% השינוי במספר החברים 1997-1995
קופה של יזמים	12.64	+ 3.4
קן של איגוד תעסוקתי	13.17	+ 1.5
קופה מקומית כללית	13.82	- 3.8

מקור: Federal Ministry of Health (1997), *Arbeits und Sozialstatistik*, Bonn

בעקבות גידול במספר הרופאים (Sach-verständigenrat, 1996, pp. 163 ff.).

תרשים מס' 3 מציג את מגמות הגידול במספר ביקורי הרופאים לאדם ואת גידול מספר הרופאים ל-1,000 תושבים בקנדה, בדנמרק, בצרפת, בגרמניה, באיטליה ובשוודיה ב-1980-1992. מן התרשים עולה כבירור, שגידול במספר הרופאים בדרך כלל מוביל לגידול במספר ביקורי הרופאים אף-על-פי שמספר זה עשוי להיות מושפע מגורמים אחרים, כגון התפתחותה של מערכת הבריאות, מבנה מגזר הבריאות או מידת ההפרטה. לדבר זה יש סימוכין בשוודיה, שבה גידול אפסי במספר הרופאים לווה בגידול של 2.4% במספר הביקורים.

הביקוש לשירותי בריאות המקבל את השראתו מן ההיצע, משתנה לא רק לפי מידת צפיפותם של הרופאים באופן כללי, אלא

(139), המיועד לקופות החולים; דמי החבר, וכך גם נפח ההוצאה, נקבעים בחוק.

3. תמריצים לפיקוח על עלות המכוונים לרופאים ולבתי-חולים

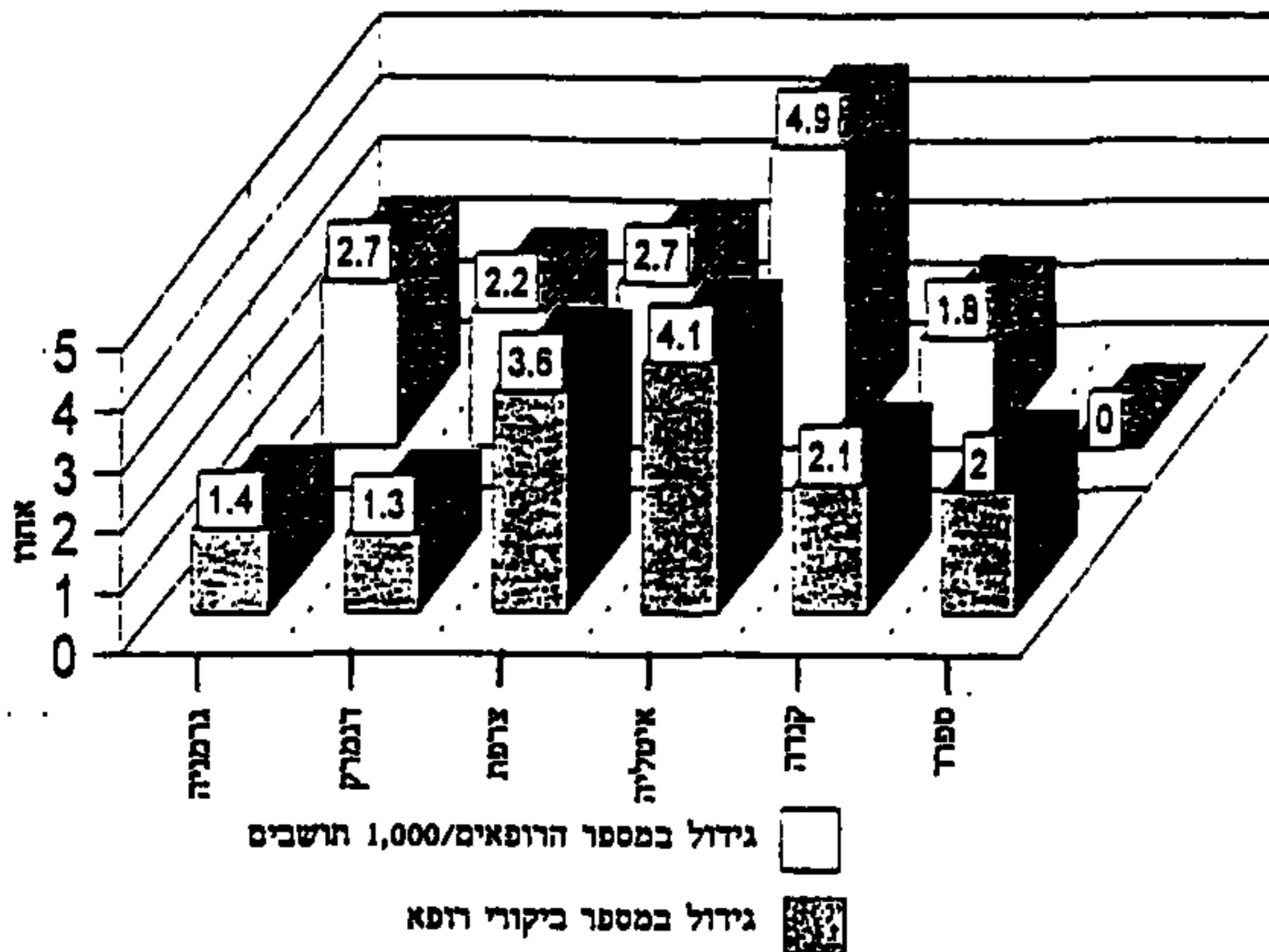
תמריצים לפיקוח על העלות המכוונים לרופאים ולבתי-חולים ניתן למצוא במיוחד בצורות השונות של הטיפול המנוהל שצוין לעיל. אפשר להבחין בין שני סוגים:

- תחרות בין רופאים והספקת רופאים ומדיניות הקצאה;
- שיטות תשלום.

א. תחרות בין רופאים, הספקת רופאים ומדיניות חלוקה

קשה יותר לפקח על שוק הבריאות כאשר הגידול בביקוש לשירותי רופאים נוצר

תרשים מס' 3. מגמות גידול במספר הרופאים ובמספר ביקורי הרופאים, 1980-1992



מקור: עיבוד של המחברת מבוסס על: Schneider et al. (1995), *Gesundheitssysteme im internationaln Vergleich*, Augsburg.

בעיקר לפי צפיפות המומחים. (ראה על כך BMA, 1980).

לפיכך לא ניתן להניח, שגידול במספר הרופאים יניב תחרות רבה יותר. שתסייע להפחתת עלויות. אם אכן מתקיימת תחרות, אפשר יהיה לראות די בנקל כיצד השפעות המפחיתות הכנסה מתקזזות עקב גידול בנפח, או בביקוש. כמעט כל מדינות ה-OECD שנבדקו במסגרת זו מנסות להשפיע על ההוצאה על רופא באמצעות מדיניות המיועדת לצמצם את מאגר הרופאים, לקבוע מה יהיו סוגי הרופאים שיקבלו הכשרה ולהנחות היכן יעבדו.

בכל מערכות הבריאות שנבדקו מלאי הרופאים והתחלקותם מושפעים גם מחוזים של רופאים עם מערכות בריאות או עם ארגונים לניהול טיפול. במערכות שלא מסוג הארגונים לניהול הטיפול הדרישות מרופא מתייחסות בדרך כלל רק לנתונים פורמליים, להכשרה שלו מעבר לכך ולגודל הפרקטיקה. HMO וסוגים דומים של ארגונים מביאים בחשבון גם תביעות משפטיות בגין מתן שירות לקוי, שיעור תמותה, עומס עבודה, תורים, שביעות-רצון של החולים וכיוצא בזה (Bonvie and Hildebrandt, 1997, p. 151). כל זה יוצר תמריץ המכוון להבטיח איכות כהשלמה לתמריצים של שיטות תשלום.

### ב. שיטות תשלום

סוגי התשלום לרופאים ולבתי-חולים משמשים בדרך כלל תמריצי מפתח לפיקוח על עלויות במערכות בריאות. ניתן להבחין בשיטות התשלום האלה:

- תשלום עבור שירות;

- תשלום קפיטציה;

- תשלום לכל מקרה, או תשלומים כוללניים;

- משכורות

- תקצוב.

לוח מס' 7. מציג את שיטות התשלום העיקריות לרופאים כלליים, למומחים ולבתי-חולים במדינות נבחרות החברות ב-OECD. בהסדרים של תשלום עבור שירות, הספקים הנבחרים מקבלים תשלום עבור כל פריט אינדיווידואלי הכלול בגמלה המסור-פקת. גובה התשלום נקבע במשאומתן חופשי, נכלל בלוח תשלומים רשמי, או מותנה בהשגת מטרות ספציפיות (כמקובל בבריטניה, למשל).

הסדרי התשלום-עבור-שירות מניעים רופאים להגדיל את הכנסותיהם באמצעות הספקת גמלאות נוספות, וכך הם מביאים לגידולו של הנפח כולו. היעדים (שנקבעו בהסדר) מחזקים מוטיבציה זו ברגע שיעד מושג (למשל, של מדיניות בריאות). אך אין תמריץ לתזור על הגמלה פעם נוספת (Schneider, 1995, p. 79). במרבית מדינות ה-OECD המכוסות במסגרת עבודה זו, הסדרי התשלום עבור שירות נהוגים כשיטת תשלום לרופאים כלליים ולמומחים.

הסדרי תשלום קפיטציה מצויים לעתים קרובות במדינות, שבהן יש שירותי בריאות ממלכתיים, כמו דנמרק, אירלנד ואיטליה. אך ניתן למצוא אותם גם בארגונים לניהול טיפול בארצות-הברית. בדרך כלל, תשלומי הקפיטציה נהוגים במקום תשלומים בצורות אחרות. בעיקרון, תשלום קפיטציה משולם עבור כל חולה "רשום", ללא קשר לשאלה האם פנה, ובאיזו תדירות, לקבלת שירותי רופא. בדנמרק, באיטליה ובבריטניה, לכל רופא יש 1,500-1,000 חולים רשומים.

תשלומי קפיטציה מובילים למצבים, שבהם רופאים מונעים להשתמש בכמות

לוח מס' 7. סוגי התשלומים לרופאים כלליים, למומחים ולבתי חולים  
במדינות נבחרות החברות ב-OECD

המדינה	סוג התשלום	
	מומחה	רופא כללי
איטליה	משכורת, תשלום עבור שירות	קפיטציה, תשלום עבור שירות
אירלנד	תשלום עבור שירות. משכורת	קפיטציה. תשלום עבור שירות
ארצות-הברית	תשלום עבור שירות. תשלום לכל מקרה	תשלום עבור שירות, קפיטציה ותשלום לכל מקרה, משכורת
בלגיה	תשלום עבור שירות	תשלום עבור שירות
בריטניה	משכורת	תשלומים בסיסיים, וגם קפיטציה ותשלום עבור שירות עם שיעורים מיוחדים
גרמניה	תשלום עבור שירות	תשלום עבור שירות, תשלום לכל מקרה
דנמרק	תשלום עבור שירות	קפיטציה ותשלום עבור שירות
צרפת	תשלום עבור שירות, תשלום לכל מקרה	תשלום עבור שירות, תשלום עבור מקרה
קנדה	תשלום עבור שירות	תשלום עבור שירות

מקור: OECD, 1994; Schneider et al., 1997.

"קבוצות הקשורות לאבחון", או ה-DRG המשולמים בארצות-הברית לבתי-חולים. תשלומים כאלה ניתנים גם עבור הטיפול, שירותי התיאום והתיעוד הנעשים בידי רופאים בעלי פרקטיקה מבוססת בגרמניה ובצרפת. הסדרי התשלום עבור כל אירוע נהוגים בעיקר במגזר בית-החולים. הם קיימים בבלגיה, בצרפת, באירלנד, בבריטניה ובארצות-הברית.

תשלומים אלה נוטים לעודד הנחיות טיפול סטנדרטיות וגישות של "ניהול מק-רה", או "ניהול מחלה", כלומר, שימוש בהסדרים מיוחדים (Schönbach, 1997, p. 49) בין משלמים לספקים הקובעים מה טיב

הקטנה ביותר של משאבי אבחון וריפוי, והחולים מנסים להשיג את היקף התשלומים עבור שירות הקטן ביותר האפשרי. השפעות אלה יוצרות על העלויות לחץ כלפי מטה, אך עלולות להיות להן השפעות מזיקות על איכות הבריאות או על מעמדה. ניתן לעמוד בפני השפעות אלה באמצעות שילוב תשלום הקפיטציה עם צורות תשלום נוספות, כגון תשלומים עבור שירות.

הסדרי התשלום-עבור-כל-אירוע (fee per case) כרוכים בתשלומים עבור כל השירותים הדרושים לטיפול במקרה של מחלה, והם נועדו לכסות את כל חבילת הטיפול. דוגמה לצורת תשלום זו היא

גם להשיג יעילות. אולם כאשר התקציבים הדוקים מדי (כפי שקורה, לדוגמה, במספר מדינות שבהן יש שירותי בריאות ממלכתיים), עלולות להיות לכך תוצאות לא רצויות מנקודת מבט של הבריאות, כגון תורים ארוכים לטיפול חיוני.

#### 4. תמריצים לפיקוח על העלות המכוונים לספק מוצרי תרופות ושירותים

גם במגזר מוצרי התרופות ניתן למצוא מספר הסדרים המיועדים לפקח על העלויות בצד ההוצאה. אלה כוללים רשימות "חיוביות" (מותרות) ו"שליליות" (אסורות), קביעה ממי לכתית של המחירים, תקצוב ופיקוח על מכירות של מוצרי תרופות באמצעות רוקחים. הם גועזו להשפיע על המחירים ועל נפח המכירות בשוק מוצרי התרופות.

לוח מס' 8 מציג את התמריצים השונים לפיקוח על העלויות במגזר מוצרי התרופות התקפים במדינות נבחרות של ה-OECD. מלות מס' 8 עולה כבירור, שכמעט ככל מדינות ה-OECD שנבדקו, רשימות חיוביות נחשבות אמצעי פיקוח נאות על עלות. מותר לספק רק תרופות המופיעות ברשימות אלה. עבור כל שאר התרופות על החולה לשלם מכיסו. רשימות חיוביות נותנות עדיפות למתן מרשם לתרופות הכלולות בהן, אך אין להן השפעה על הנפת. עשויה להיות להן השפעה על מחירי תרופות שאינן כלולות בהן במידה שבתרופות אלה יש אותם סוגים של חומר פעיל.

לעומת זאת, בהולנד שוק מוצרי התרופות מפוקח באמצעות רשימות שליליות. מחירי מקסימום, הוצאת תרופות אחרות מן הגמלאות הזמינות וקביעת מחירי מקסימום לאחרות מצופים להשפיע על קביעת המחירים בידי ספקיהם של מוצרי תרופות.

הקפאות מחירים וקביעת מחירים בידי המדינה נהוגות בבלגיה, באירלנד

הטיפול הטיפוסי בקבוצות מחלה ספציפיות. הנחיות מסוג זה בדרך כלל מזמינות תראפיות שמרניות והזנחת צורות טיפול חדישות יותר. שלא כהסדרי התשלומים עבור שירות, הסדרי התשלום עבור כל מקרה אינם מעודדים רופאים להגדיל את הנפח, אולם סוג זה של תשלום לא יפחית את העלויות במידה שמניחים שיפחית, אלא אם כן מבני המחיר של חבילות התשלום עבור כל מקרה ייקבעו בקפדנות רבה.

התשלום לרופא באמצעות משכורת מקובל לגבי רופאים בעלי פרקטיקה מבוססת באיטליה, באירלנד ובבריטניה. באף אחת ממדינות אלה רמת המשכורת אינה תלויה בגמלאות המסופקות; היא מבוססת על סולמות השכר בשירות הציבורי. למעשה, כמעט אין זה אפשרי להגדיל או להקטין גמלאות במערכת המבוססת על משכורת, אולם תמריצים להפחית עלויות ניתנים מדי פעם באמצעות תשלומים נוספים והסדרי שעות נוספות (לדוגמה, עבור טיפול אמבולטורי במקום טיפול קבוע באיטליה).

בנוסף על פיקוח על המחירים ועל כמות המרכיבים בהוצאה על בריאות, סכום ההוצאה עשוי להיות מושפע גם מהסדרי התשלום הגלובלי. במדינות שנבדקו ניתן למצוא תקצוב - צורת תשלום גלובלי - בעיקר בתחום של מימון בית-החולים.

תקציבים, בין שהם קבועים ובין שהם גמישים, ניתנים לבנייה באופן שגלישה של העלות (מעבר למתקצב) היא בלתי אפשרית, או אפשרית רק בנסיבות מוגדרות בדיוק. ניתן לקבוע את התקציב ללא קשר לטבעה של הגמלה או ליעילותה, או לפי יעילותה או הצלחת הטיפול של בית-החולים.

חישוב התקציב מבוסס לעתים קרובות על משאבים זמינים. תקציבים מסוג זה בעיקרו של דבר מציעים תמריץ להסתדר עם המשאבים הזמינים, וכאשר התקציב בנוי כהלכה -

לוח מס' 8. תמריצים לפיקוח על עלויות במגזר מוצרי הרפואה במדינות OECD נבחרות

התמריץ	המדינה
רשימה חיובית	אוסטריה, איטליה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, יפן, צרפת, קנדה, שוודיה
רשימה שלילית	הולנד
מחירי מקסימום	הולנד
הקפאות מחירים	אירלנד
קביעת המחיר בידי המדינה	בלגיה, בריטניה
תקצוב	גרמניה
הטלת תשלום כדי לפקח על הנפח	אוסטריה, גרמניה
מכירת מוצרי הרפואה באמצעות סוכנים שאינם רוקחים (רופאים, טיפול מנוהל, הזמנה בדואר וכו')	ארצות-הברית, יפן, שווייץ

מקורות: OECD (1994), *The Reform of Health Care Systems. A Review of Seventeen OECD Countries*, Paris; Schneider (1995), *Gesundheitssysteme im internationalen Vergleich*, Augsburg.

תחומים שאינם קשורים להוצאה, כגון תנודות בעלות ושיפור היעילות. השפעתם של התמריצים שנדונו מוצגת בתמציתיות בלוח מס' 9.

ניתן למיין את ההשפעות של תמריצים במגזר הבריאות לפי הקטיגוריות האלה:

- הגבלת המחיר;
  - הגבלת נפח השירותים;
  - חלוקה מחדש של גטל העלות;
  - הגבלה כללית של ההוצאה ויעילות מוגברת.
- אף-על-פי שבאופן תיאורטי ניתן לשחזר את השפעתו של כל תמריץ על העלות, המורכבות ותופעות הלוואי מקשות למדוד את ההשפעות במונחים כמותיים. (ראו על כך (Propper and Bartlett, 1997, pp. 27 ff.).
- ההשפעה הסופית של תמריצים תלויה בשילוב ביניהם. כמדין חשוב להביא בחשבון את הקריטריונים או באיזה אופן נקבעים מחירים, נפחים ותקציבים. לבסוף, נוסף על השפעותיו של כל תמריץ על עלות יות, חשוב להביא בחשבון היבטים איכריים, כגון, נגישות לגמלאות הבריאות. הוכח באופן אמפירי (Evans, 1997),

ובבריטניה. באחדות ממדינות ה-OECD האחרות יש אפשרות להשפיע על קביעת המחירים באמצעים עקיפים.

בגרמניה ההוצאה על מוצרי הרפואה מתוקצבת; אסור להוצאה לעלות מהר יותר מאשר התקבולים בשנים רציפות.

אשר למכירת מוצרי הרפואה, במספר מדינות נעשים ניסיונות לחסוך את סכום השוליים בין מחירים סיטוניים לקמעוניים בדרך של הגבלת המכירות הנעשית באמצעות רוקחים. בארצות-הברית, לדוגמה, מונעים 33% מן המחירים הסיטוניים ו-22% מאלה הקמעוניים באמצעות חלוקת מוצרי הרפואה באמצעות ה-HMO. מכירתם הישירה של מוצרי הרפואה באמצעות הרופאים היא הנוהג המקובל גם ביפן ובשווייץ.

### השפעות של תמריצים לפיקוח על עלות במערכות בריאות במדינות OECD נבחרות

ההשפעות המוכרות של התמריצים שנדונו מכסות לא רק את המרכיבים השונים של ההוצאה על בריאות (מחיר ונפח), אלא גם



## לוח מס' 9 השפעות של תמריצים לפיקוח על עלות במערכות בריאות

השפעות	התמריץ
הגבלות מועטות על נפח הגמלאות; העברת עלויות למגזר הפרטי	השתתפות בעלות
הגדלת נפח הגמלאות וכתוצאה מכך חיטכון של מעסיקים במקרים אחדים	גמלאות מחלה כספיות, תשלומים לפיצוי, תקופות המתנה
הגבלת נפח הגמלאות	הנחה בגין אי-תביעה
הגבלת נפח הגמלאות (ההשפעה על העלות תלויה בשיטת התשלום)	הגבלת החופש לבחור רופא/בית-חולים
יעילות מוגברת (ההשפעה על העלות תלויה בין היתר בברירת הסיכונים)	תחרות בין קופות חולים
הגבלת ההספקה/חלוקה	מדיניות לקביעת הספקת הרופאים
הגדלת נפח הגמלאות	הסדרי תשלום עבור שירות
הגבלת נפח הגמלאות	תשלום לפי קפיטציה
הגבלת מחירים ואולי גם הגבלת נפח הגמלאות	הסדרי תשלום לכל מקרה
הגבלת כלל ההוצאות; השפעות עקיפות: הגבלת נפח הגמלאות, סטנדרטים נמוכים יותר של גמלה	תקצוב
נייטרליות מבחינת עלות או הגבלת כלל ההוצאה	משכורות
לעומת הסדרי תשלום עבור שירות	רשימות חיוביות/שליליות
הגבלת מחיר מוצרי תרופות; אי השפעה על הנפח	הקפאות מחירים/קביעת המחיר בידי המדינה/מחירי מקסימום
הגבלת מחירי התרופות	תשלומים נוספים לשם פיקוח על הנפח
הגבלת נפח הגמלאות	מכירת מוצרי תרופות באמצעות סוכנים שאינם רוקחים
חיטכון על שולי הרווח המסחרי	

נות, שבהן רמות ההוצאה על בריאות נמוכות מן הממוצע (כגון, בריטניה), הזק יותר הפיקוח של המדינה הנעשה באמצעות קביעת מחירים, למשל, או רשימות חיוביות. אולם בהשוואה מסוג זה יש להביא בחשבון גם הבדלים איכותיים וארגוניים בין מערכות, כגון קיום תורים לשירותי בריאות ממלכתיים. השפעותיהם של תמריצים אינדיווידואליים ניתנות לסיכום כך:

1. הגבלת מחירים. הגבלת מחיריהם של שירותי בריאות ניתן למצוא ברשימות חיוביות/שליליות, הקפאות מחירים, קביעת המחיר בידי המדינה, מחירי מקסימום ומכירת מוצרי תרופות בידי גורמים שאינם רוקחים. השפעתה של הגבלת המחירים על צמצום

שיש קשר בין החלטות תיראפויטיות של ספקי גמלה ובין התשלום שהם מקבלים. אך לא ברור באיזו מידה ההתנהגות של רופאים, שמוטלת עליהם אחריות ציבורית, לדוגמה, ניתנת להשפעה באמצעות הנעות כספיות בלבד, כך שיבנו את דפוסי התנהגותם כדפוסיים דומים לאלה של יזמים פרטיים בלי להתפשר לגבי האחריות האתית והמוסרית שלהם (ראו על כך גם Stone, 1997, pp. 533 ff.).

הפנייה הנרחבת ביותר לתמריצים בעלי אוריינטציה לכלכלת שוק (לדוגמה, בארגונים לניהול-טיפול) מציינת מדינות, שבהן רמת ההוצאה על בריאות היא הגבוהה ביותר (ראה לוח מס' 1 לעיל) - ארצות-הברית, קנדה ושווייץ. במערכות הבריאות של מדי-

למבוטחים מוסדות מאורגנים ובעלי כוח לייצג אותם כלפי הממשלה. אולם, בארצות-הברית האגודה האמריקנית של הגמלאים (AARP) היתה פעילה מאוד בנושאי בריאות והצליחה לארגן מבוטחים ולחמה כנגד העמקה נוספת של ההשתתפות הנפגעים בעלות של ה-Medicare.

השפעותיה של הפחתת העלות הנובעות מהסדרי השתתפות בעלויות על תקציבי המדינה אינן אלא קטנות, אך הן משמעותיות במונחים של השתתפות בהוצאה על בריאות שמבוטחים צריכים לעמוד בה.

4. הגבלה כללית של ההוצאה ושיפור היעילות. התמריצים להגביל את ההוצאה כולה כוללים תקצוב והנהגת אלמנטים תחרותיים. במדינות המכוסות כאן ניתן למצוא תקצוב בתחומים של מימון בית-החולים ושל הגבלת ההוצאה של קופות-חולים וההוצאה על מוצרי תרופות.

לתקצוב יש משמעות רק כאשר סכום ההוצאה שנקבע קטן מן הסכום המוצא בהעדר תקציב. ההגבלות הנובעות מכך המתייחסות לגמלאות, לתורים או להקצבה חייבות להידון ולהישפט לפי שיפור היעילות. אולם בדיקות שנערכו בסוגיה זו (Rothgang, 1996, p. 745) במערכות בריאות בבריטניה ובגרמניה מעלות, שהתקצוב:

- אינו אפקטיבי מבחינת ייצוב האיכות;

- נייטרלי בכל הנוגע ליעילות;

- אפקטיבי מבחינת ייצוב שיעורי דמי הביטוח, אם הוא קשור להכנסה מתשלום החובה.

הנהגת מרכיבי תחרות בין קופות החולים אמורה להביא הן להורדת העלות והן להגברת היעילות. אף-על-פי שההזדמנויות למשאומתן בארגונים לניהול טיפול (וכך, כמובן במבני התשלומים), אשר נפת-

העלות תלויה בשאלה האם יש או אין תקציב הוצאה. ניתן לצפות לצמצום ההוצאה בעקבות הגבלת המחירים רק אם אין תקצוב. אם יש תקצוב, לא סביר שההוצאה תפחת; אולם כאן הגבלת מחירים עשויה להביא לשיפור האיכות.

במקומות שאין בהם תקצוב, להגבלת המחירים עשויה להיות השפעה כמצמצמת עלות, בתנאי שאין השפעה על הנפח אשר תקוז את החיסכון. אולם בעיקרו של דבר השאלה המכרעת היא האם הגבלת המחירים מובילה לשיפור ביעילות.

2. הגבלת נפח השירותים. מרבית מדינות ה-OECD הנהיגו תמריצים בצורת הגבלות על נפח השירותים שניתן לספק. אלה מצויים בתחומי דמי המחלה, הפיצוי על אובדן שכר, תקופות המתנה, הנחות בגין אי-הגשת תביעה, הגבלת החופש לבחור רופא או בית-חולים, המדיניות לגבי היצע הרופאים וההקצאה, תשלום לפי קפיטציה.

במקומות שבהם תמריצים מסוג זה מכונים למבוטחים, הפחתות העלות הנובעות מכך נושאות צורה של חיסכון למעסיקים. במקומות שבהם תמריצים אלה מכוונים לרופאים ולבתי-חולים, הם יובילו בעיקרו של דבר להורדת רמות הטיפול, אלא אם כן תגבר בעת וכעונה אחת היעילות.

3. חלוקה מחדש של נטל העלות. את התמריץ העיקרי בתחום החלוקה מחדש של נטל העלות ניתן למצוא בהשתתפות בעלות. אמצעי זה פותח מקור מימון "חדש" להוצאה על בריאות. זאת ועוד, הוא מכוון ל"נקודת ההתנגדות החלשה ביותר" - החולה או המבוטח.

דומה, שגישה זו היא יעילה, בחלקו בגלל קיומן של קבוצות אנשים חזקות במגזר הבריאות. באף אחת מן המדינות המכוסות כאן, למעט יוצא מן הכלל אחד, אין

ועל המדיניות החברתית לעתים קרובות אינן מסוגלות לאמץ תקנות המפחיתות עלויות, למרות שהן טוענות את ההיפך. הן מוגבלות עקב הכורח לחלק "סוכריות" אלקטורליות, כדי לשוב ולהיבחר ולעתים קרובות הן נרתעות מלהכריז על קיצוץ, או לפחות על שיעור גידול איטי יותר, במגזר הבריאות. לחצים אלה מביאים לא אחת להחלטות להרחיב את קשת הגמלאות, הדוחפות את העלות כלפי מעלה.

נוסף על כך, במספר מדינות היחה קיימת, לפחות בעבר, סכנה שעודפים המצטברים בתחום הבריאות יועברו למגזרים אחרים של המדיניות החברתית. למשל, בגרמניה ב-1977 (Bogs et. al., 1992, p. 561) נדרשו קופות החולים להעביר יותר מ-6 מיליארד מארקים לתוכנית ביטוח הפנסיה.

כך, לא התוצאות המושגות בעזרת תמריצים המבוססים על כלכלת שוק, ולא אלה המושגות בעזרת החלטות של מדיניות ציבורית נראות אידיאליות למטרת הפיקוח על העלות במגזר הבריאות. על-מנת להגיע לפיקוח אמיתי על העלות יש למצוא שילוב נאות בין שני סוגי אמצעים אלה.

כדי להשיג פיקוח על העלות ניתן להעדיף תמריצים המבוססים על שוק כדי לסייע לפקח על העלות במגזר-משנה פרטיקולריים של מערכת הבריאות, שבהם קל יותר לכוון התנהגות כלכלית. גם כך יהיה נחוץ להעמיד את שוקי הבריאות תחת פיקוח מתמשך על מנת למנוע את ההשפעות השליליות של מנגנונים מתחרים, כגון רחייית קבוצות אוכלוסיה מיוחדות וניסיונות להעביר מבוטחים מקופה אחת לאחרת. על-מנת שפיקוחים מסוג זה יהיו אפקטיביים, יש להפעילם באמצעות הממשלה.

דבר זה נכון גם לגבי הבטחת סטנדרטים של איכות בגמלאות הבריאות ויישום של סטנדרטים אתיים ומו-

חות מכוח התחרות, עשויות להוביל לחסכוניות, נחוץ לאזן אותם לעומת "על-יות" נוספות הנובעות מגורמים כגון שיווק ושירותי מינהל. הפרסום מגדיל את העלות - דבר שבוודאי לא היה קיים אילו לא התחרות. גם את תוצאותיה של יעילות מוגברת יש לשקול לעומת הגידול הסביר בסלקציית הסיכונים.

### האם התמריצים המבוססים על שוק משיגים את מטרות המדיניות?

מן האמור לעיל עולה, שבגלל התלות ההדדית ביניהם וריבוי תופעות הלוואי בצד, כגון, השפעות לא רצויות של חלוקה מחדש וברירת סיכונים, יש מקום לשקול שימוש בתמריצים המבוססים על שוק רק כדי לקדם השפעות פרטיקולריות (כגון הגבלת נפח).

אולם, ההישג של צמצום כללי של ההוצאה על בריאות באמצעות התמריצים דלעיל, המבוססים על השוק, נראה למעשה בלתי אפשרי, כדרך שנראית גם המדידה הכמותית של תוצאותיהם. בוודאי ניתן להגיע לצמצום כלשהו של העלות, אך לא במידה שקובעי המדיניות מעוניינים בה.

האם השפעתה של המדינה, המופעלת באמצעות תקנות סטטוטוריות, אפקטיבית אפוא יותר מן התמריצים המבוססים על השוק והמיועדים להשפיע על התנהגויות מתוך מניעים כלכליים? קשה לענות על שא-לה זו, מפני שאי אפשר לדעת כיצד היה המצב מתפתח אילו התמריצים היו מעטים יותר והתקנות הסטטוטוריות היו רבות יותר. אולם, ברור, שברבות ממדינות ה-OECD, הרשויות המופקדות על הבריאות

בין קבוצות אינטרס על בסיס לא-פוליטי. המשאומתן עם קבוצות אנטרסים אחרות מועבר אל כתפיהן של קופות החולים. דוגמה אחת היא הסרת ההגבלות מעל ספקי ספקי שירותי בריאות בניהול משאומתן על הסכמים.

אולם, הדרך להגיע במסגרת התמריצים להתנהגות על בסיס השוק שנדרונו לעיל, לשוויון בין שיעור גידולו של שוק הבריאות ובין זה של הכלכלה היא עקיפה בלבד. באמצעות קביעת מחירים ותקצוב על סמך המידע הזמין לא ניתן לקבוע באיזו מידה המטרה המיוחדת אכן מושגת.

### הערות סיכום

ניתוח זה של מדיניות השימוש בתמריצים המבוססים על שוק לשם פיקוח על העלות, מוביל אותנו למסקנות העיקריות האלה:

- פיקוח על העלות של ההוצאה הציבורית על בריאות באמצעות התמריצים דלעיל המבוססים על שוק נראה למעשה בלתי אפשרי. אולם התמריצים עשויים להיות מתאימים להשגת סוגי התנהגות מתאימים של תת-שווקים של מערכת הבריאות יותר מכפי שמתאימות לכך החלטות של מדינות.

- שימוש בתמריצים האמורים במערכת בריאות הבגיה לפי קווים של כלכלת שוק מוביל מצד אחד לחופש בחירה גדול יותר של מבוטחים לגבי מידת הכיסוי שלהם, קופת החולים וכיוצא בזה; אך מאידך גיסא הוא עלול להוביל להגבלת החופש לבחור רופא ובית-חולים.

סריים, כגון שוויון הנגישות למערכת הבריאות, הפחתת שיעורי התמותה או המליחמה במחלות מיוחדות, שקשה להבטיח אותם באמצעות התמריצים שתוארו.<sup>5</sup>

מטרת-המשנה המיוחדת במסגרת המטרה הכללית יותר של "הקטנת ההוצאה הציבורית על בריאות" - הפחתת הנטל המוטל על המעסיקים, מניעת אי-יעילות וניצול מלא של הפוטנציאל הכלכלי - גם הן בנות השגה באמצעות תמריצים המבוססים על שוק רק במידה מועטה ביותר. כך, לדוגמה, הנטל על כתפי המעסיקים מופחת רק באמצעות הסדרים של תקופות המתנה, שהחיסכון בצדם כנראה קטן מאוד.

העניין בשיפור היעילות ובניצול מלא של הפוטנציאל הכלכלי במסגרת התמריצים דלעיל, אינו אלא אימפליציטי. לעתים קרובות רק מקורים להשיג אותם, לדוגמה כשמציגים תקציב (אך מסתפקים בתקווה). יוצא מן הכלל אחד הוא התמריץ הנוצר באמצעות הנהגת מסגרת של תחרות בין קופות החולים. אולם יש לבחון את הגידול במידת היעילות שמושג באופן זה בהקשר של השפעות שליליות על העלות.

ההישענות על מבוטחים כמקור הכנסה נוסף לכיסוי עליות הבריאות באמצעות הסדרים של השתתפות בעלות בוודאי מקלה את הנטל על חקציבים ציבוריים, אך אינה מובילה לצמצום כללי. לא נראה שהשתתפות בעלות מכוונת את התנהגותו של הצרכן, מלבד אולי את זו של בעלי ההכנסות הנמוכות בלבד.

הנהגת מסגרת של תחרות בין קופות החולים אף נותנת אפשרות ליישב עימותים

5. על שאלות אלה, באופן כללי, ראו, בין היתר, Nolan, 1996, p. 81.

אוכלוסייה מפנות את מקומן יותר ויותר לטיפול אופטימלי במונחי יזמות והסדרים סטטוטוריים כתוצאה ממנגנוני שוק.

- מנקודת מבט נורמטיבית ניתן לשאול באיזו מידה הנהגת התמריצים דלעיל, המבוססים על שוק, מסיטה אותנו מחשיבותן של מטרות המדיניות, כגון שוויון הנגישות לשירותי בריאות. במדינות רבות מציינים את ההיבטים האלה ברטוריקה הפוליטית; אך רק לעתים רחוקות הם מוצאים ביטוי בחקיקה או בתמריצים.

- נקודות מבט נורמטיביות מתייחסות בראש וראשונה למטרותיהם של התמריצים לפיקוח על עלות: האם במקום להגביל את העלות לא מוטב לאפשר להוצאה הציבורית לגדול עם הזמן (על כך ראו Aaron, 1996, p. 47) בהתאמה, למשל, למגמת ההכנסות מעבודה - כדי לאפשר למבוטחים לזכות בחלק מן ההתקדמות המושגת בדיוק כפי שגמלאים נהנים מעדכוני גמלתם? ביסודו של דבר, כל צעד לקביעת ההוצאה על בריאות מציב בעיה אתית.

- מנקודת המבט האתית והמוסרית, ההשפעות הכלכליות על החלטותיהם של הרופאים - הן באמצעות סטנדרטיזציה של שיטות הטיפול והן בדרך של מתן קדימות מצד הרופאים לשיקולים כלכליים לעומת צרכים חברתיים ורפואיים - מוטלות בספק.

- כשמנהיגים תמריצים, שאלות של איכותן של גמלאות הבריאות נדחקות לעתים קרובות לשוליים, כפי שקורה גם לסיבות העומדות ביסודן של מגמות התקבולים וההוצאה, כגון התקדמות הרפואה, מגמות דמוגרפיות או ירידת התקבולים מחמת אבטלה והסדרי פרישה מוקדמת. אי אפשר להתגבר על בעיות מבניות אלה של מערכת הבריאות באמצעות תמריצים.

על סמך ההשוואה הבינלאומית מתברר, שהמדינות אשר מציינים אותן במידה בולטת תמריצים של כלכלת-שוק (בייחוד ארצות-הברית) הן אלה שעלויות הבריאות בהן הן הגבוהות ביותר.

- התמריצים השכיחים ביותר - השתתפות בעלות והנהגת תחרות בין ספקים - אינם מובילים להגבלת העלות, אלא לגלגול העלות על המבוטחים ולדחיקת רגלם של העניינים הנזקקים.

התמריצים שמשמשים בהם בארגונים לניהול טיפול (כגון פרוצדורות טיפול סטנדרטיות) מתייחסים בראש וראשונה לפרוצדורות תראפויטיות שמרניות, תוך התעלמות רבה משיטות הטיפול החדישות. גישה זו היא בלי ספק כלכלית וחוסכת עלות, אך היא עלולה לעורר בעיות אתיות.

- התוצאות של התמריצים הנחקרים ניתנות למדידה במונחים כמותיים רק בקושי רב ביותר וגם כך על השכון המורכבות שלהם ותופעות הלוואי שלהם. יש חשיבות גם לקריטריונים, אשר לפיהם נקבעים המחירים, הנפח והתקציבים.

- הנהגת תמריצים המבוססים על שוק כוללת יותר מאשר היבטים טכניים טהורים בלבד: משתמעת ממנה גם בחירה פוליטית מפורשת. החלטות שהיו מתקבלות בעבר ברשות הפוליטית מואצלות עתה לשחקנים, וכך מואצלים עתה לאחרים היבטים של מדיניות הבריאות הקודמת. דבר זה מוביל לחלוקה מחדש של האחריות במגזר הבריאות.

- הישענות רבה יותר על תמריצים המבוססים על שוק משנה את התוכן ואת שיטות העבודה של מדיניות הבריאות. מטרת מדיניות הבריאות המבוססות על

## ביבליוגרפיה

- Abel-Smith, B. (1996), "The escalation of health care costs: How did we get there?", in: OECD, *Health Care Reform, The Will to Change*, Paris.
- Aaron, H. (1996), "Thinking about health care finance. Some propositions", in: OECD, *Health Care Reform. The Will to Change*, Paris.
- AOK (1997), "Krankenstand in allen Bereichen rucklaufig", *Blickpunkt*, 2/7.
- AOK, Bundesverband, (1995), *Zahlen und Fakten auf einen Blick*, Bonn.
- Beattie, R. and McGillivray, W. (1995), "A risky strategy: Reflections on the World Bank report *Averting the Old-age Crisis*", *International Social Security Review*, 3-4: 5-22.
- "Beitragserhöhungen nicht von der Politik verursacht?", *DOK*, 13 (1 July 1997): 433.
- Baum, G. (1997), "Dritte Stufe der Gesundheitsreform: Richtungsentscheidungen für mehr Eigenverantwortung", *Arbeitgeber*, 11/49.
- Bonvie, H. and Hildebrandt, H. (1997), "Managed Care Elemente im berufsgenossenschaftlichen Heilfahren", *Sozialer Fortschritt*, 6/7.
- BMA (1980), "Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Umfang/Struktur des ambulanten ärztlichen Leistungsvolumens und Arztdichte", *Reihe Forschungsberichte*, Vol. 25, Bonn.
- Bogs, H., Herder-Dorneich, P., Scheuch, E. and Wand Wittkamfper, G. (1992), *Gesundheitspolitik zwischen Staat und Selbstverwaltung - Zur Ordnungspolitik des Gesundheitswesens*, Cologne.
- Evans, R. (1997), "Going for the gold. The redistributive agenda behind market-based health care reforms". *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 22, No. 2, April: 427-465.
- Flörke, D. (1997), "Die kollektive Selbstschädigung durch Verfolgung des eigenen Vorteils - die gesetzlichen Krankenkassen in der Wertbewerbsfalle", *Die Krankenversicherung*, May-June.
- "Gesundheitskosten in zehn Jahren verdoppelt", *Neue Züricher Zeitung*, 23.4.1997.
- Jonsson, B. (1996), "Making sense of health care reform", in: OECD, *Health Care Reform. The Will to Change*, Paris.
- Litsch, M. and Schroder, H. (1997), "Zuzahlungserhöhung um weitere 5 DM: Auswirkungen im Arzneimittelbereich", *Sozialer Fortschritt*, 5/97.
- Nolan, B. (1996), "Affordability versus quality effectiveness and equity: Is there a trade-off?" in: OECD, *Health Care Reform. The Will to Change*, Paris.
- OECD, (1994), *The Reform of Health Care Systems*, Paris.
- Propper, P. and Bartlett, W. (1997), "The impact of competition on the behaviour of National Health Service Trusts", in: Flynn, R. and Williams, G. *Contracting for Health - Quasi-Markets and the National Health Service*, Oxford.
- Rieger, E. (1997), "Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtstaat", working papers AB I No. 15 Mannheim: Mannheim University.
- Rothgang, H. "Auf dem Weg zur Effektivitäts - und Effizienzsteigerung? Der Umbau des Sozialstaats' in der gesetzlichen Krankenversicherung", *Zeitschrift für Sozialreform*, 11/12: 725-754.
- Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, (1996), *Sondergutachten, Gesundheitswesen in Deutschland - Kostenfaktor und Zukunftsbranche*, Vol. 1, Baden-Baden.

- Schneider, M. et al. (1995), *Gesundheitssysteme im internationalen Vergleich*, Augsburg.
- Schönbach, K. (1997), "Marktorientierung der Krankenkassen auf der Grundlage von Gesundheitszielen", *Arbeit und Sozialpolitik*, 3-4.
- Sozialversicherungsanstalt Finnland, (1996), *Statistisches Taschenbuch*, Helsinki.
- Stone, D. (1997), "The doctor as a businessman: The changing politics of a cultural icon", *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 22, No. 2, April.
- Ulzer, A. (1997), "Konkurrenz der deutschen Krankenkassen", *Soziale Sicherheit*, 2.
- Wieniger, P. (1997), "Eine vergleichende ökonomische Analyse zwischen sozialer Krankenversicherung und privater Krankenversicherung", *Soziale Sicherheit*, Februar.
- World Bank (1994), *Averting the Old-age Crisis*, Washington.

## נספח

לוח א. השתתפות בעלות - אחוז מכל ההוצאה על בריאות  
במדינות OECD נבחרות, 1992

השתתפות בעלות	מדינה
20.2	איטליה
13.7	אירלנד
21.1	ארצות-הברית
16.6	בלגיה
15.8	בריטניה
12.0	גרמניה
12.1	דנמרק
8.1	הולנד
3.0	יוון
24.2	יפן
21.9	פורטוגל
17.8	צרפת
23.8	קנדה
11.1	שוודיה
24.5	שווייץ

מקור: M. Schneider et al. (1995), *Gesundheitssysteme im internationalen Vergleich*, Augsburg, p. 540

לוח ב. מועסקים בשירות הבריאות כאחוז מהאוכלוסייה הפעילה כלכלית  
במדינות OECD נבחרות, 1992

מועסקים בשירות הבריאות כאחוז מהאוכלוסייה הפעילה מבחינה כלכלית	המדינה
5.4	אירלנד
7.2	ארצות-הברית
5.6	בלגיה
4.8	בריטניה
6.6	הולנד
7.4	צרפת
4.9	קנדה
9.4	שוודיה

מקור: OECD (1996), Health Data Version # 3.6 (1996), based on Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Sondergutachten 1996, *Gesundheitswesen in Deutschland - Kostenfaktor und Zukunftsbranche*, Baden-Baden, 1996, Vol. 1, p. 225



# סקירת ספרים חדשים

עורך המדור: ג'וני גל

Jochen Clasen (ed.), *Social Insurance in Europe*, Bristol: Policy Press, 1997. 278 pages.

לידתו של ספר זה ביוזמתו של חוקר גרמני צעיר, יוכן קלאסן, שקבע את מקום מושבו בסקוטלנד. ייתכן שהעובדה, שקלאסן התנסה אישית בשתי מערכות ביטחון סוציאלי, היא שדירבנה אותו לכנס באנגליה, בקיץ 1996, סמינר בינלאומי מעט משתתפים, שבו השתתף כותב סקירה זו. הסמינר הזה היה תוויה יוצאת-דופן לא רק בשל העבודות שהוצגו בו, אלא, ובעיקר, בשל השיחות והדיונים שנערכו לצדו. שיחות אלה גיבשו את המתכונת של הספר ואת עיקרי הדברים המובאים בו.

הספר של קלאסן מתאר את התמורות שהיו בשנים האחרונות בתוכניות הביטוח הסוציאלי באירופה. בפרקי הספר נסקרים השינויים שחלו במדיניות ובתוכניות הביטוח הסוציאלי בדנמרק, בשוודיה, בגרמניה, בצרפת, בשווייץ, בבריטניה, בפורטוגל, ביוון, בהונגריה ובצ'כיה. חוקרים העוסקים במדיניות רוחה הציגו את ההתפתחויות בארצותיהם והדברים מובאים בספר זה. עליהם הוסיף העורך הקדמה וסיכום חשובים.

אירופה עברה תמורות רבות בעשור האחרון והיא עדיין נמצאת בתהליך של שינוי מזוהז המתבטא, בין השאר, בכניסת חלק מן המדינות שבה לאיחוד האירופי. משום כך לא ניתן לבודד את התמורות שחלו בביטוח הסוציאלי משינויים במערכת החברתית, הערכית והפוליטית-כלכלית בכל אחת מן המדינות שנסקרו.

בהקדמה לספר עומד קלאסן על סוגיית הקשר הקיים בין הביטוח הסוציאלי לביטחון הסוציאלי. כבסיס לדיונו הוא מציג אחדות מן הגישות והעקרונות החברתיים המסורתיים שעיצבו את מערכת הביטחון הסוציאלי באירופה. אשר לתהליכים המתהווים עתה, הוא מציע, מבחינה מושגית, רצף אידיאולוגי שיש לו ביטוי גם בהסדרי הביטחון הסוציאלי.

בצדו האחד של הרצף ניצבות כיום מדינות המבקשות להרחיב את רשת ההגנה של הביטוח הסוציאלי ולהחילו על הכל. לדעת המצדדים בהרחבת הכיסוי, עדיף היה לנתק את הביטחון הסוציאלי מזיקה לעבודה או למעביד וראוי להציע מגוון זכויות על בסיס אזרחותו של אדם או תושבותו (החוקית) במדינה. גישה כזו תקיף, למשל, בני אדם המטפלים בבן משפחה מוגבל ובשל כך אינם מועסקים כשכירים או כעצמאים. כיום נפגעות זכויותיהם בביטוח הסוציאלי.

בקצה השני של הרצף ניצבים כיום כל אלה המבקשים לצמצם את מעורבות המדינה ואת תפקידו של הביטוח הסוציאלי ככלי להבטחת הביטחון הסוציאלי. לדידם, יחידים וקבוצות עובדים המבקשים להבטיח את עתידם הכלכלי יוכלו לרכוש ביטוח מתאים באמצעות הביטוח הפרטי. חברות פרטיות יתחרו על שוק ביטוח שיעודד היצע ביטוחים מגוון ומתאים. תפקיד

המדינה יתמצה רק בהבטחה סלקטיבית של מינימום למחיה לאותם יחידים ומשפחות שאינם כלולים בביטוח זה או שיעמדו במבחני אמצעים ויוכיחו מצוקה ומחסור קשים במיוחד.

מטרת הספר לבחון את ההתפתחויות שהיו בשנים האחרונות בתחום הביטוח הסוציאלי בעשר ממדינות אירופה. לפיכך, הוא כולל עשר עבודות של חוקרים שונים, המתארים, כל אחד בנפרד, את התהליכים המתרחשים בתחום הביטוח הסוציאלי בארצו. לכל מדינה יש גישה חברתית ומסורת שונה בתחום זה. מדובר במדינות בעלות מסורת "ליברלית", "שמרנית", "סוציאל דמוקרטית", או שהן מצויות במעבר בין גישות אלה. קלאסן מזהה גם גישה של האזור ה"לטיני" של אירופה ולו הוא מייחס מסורת נבדלת בתחום הביטוח הסוציאלי.

מטרה נוספת של הספר היא להציג מידע על ההבדלים בין המדינות באירופה בכל הקשור למערכת הביטוח הסוציאלי ולהציג את הדמיון וההבדלים במערכות אלה תוך דיון בעתידם לאור שינוי האיזון בין מערכת הביטוח הסוציאלי ובין התפתחותם של דגמים שונים של ביטוח סוציאלי באירופה.

לכל אחת מעשר המדינות המוצגות בספר יוחד פרק נפרד. כל פרק נפתח בתיאור המבנה, ההשתייכות הארגונית ומבחר של תוכניות הביטוח הסוציאלי הנהוגות בכל מדינה. לפירוט זה נלווה תיאור של נושאי הדיון הציבורי המלווה כל אחת ממדינות אירופה בתחום הביטוח הסוציאלי בכלל, והביטוח הסוציאלי בפרט.

כך, למשל, בדנמרק ובשוודיה משתנים הקשר והזיקה בין תוכניות שונות לביטוח סוציאלי, היוצרות שלוש רמות: בבסיסן נמצאות תוכניות ביטוח אוניברסליות לכל; מעליהן - תוכניות תעסוקתיות, שהן פרי משא ומתן בין עובדים למעבידים; הרמה העליונה היא זו של תוכניות פנסיה פרטיות.

לדעת מחברי הפרקים, לא מדובר בהכרח בצמצום מדינת הרווחה הסקנדינבית, אלא בעיצוב חלקים ממנה מחדש. מי שנפגע כתוצאה מתהליך זה הם בעיקר השכירים מן המעמד הבינוני. כך, למשל, פרישה מוקדמת לגמלאות ("פנסיה מוקדמת") שוב אינה משתלמת כבעבר ואלה הפורשים לפני שצברו את מלוא זכויותיהם - הכנסתם נופלת. שינויים אלה נגזרים מן הנסיבות והכוונה היא, שיחשלו את התוכניות החברתיות ויחזקו אותן לקראת העתיד.

בצרפת ובגרמניה יש לתוכניות הביטוח הסוציאלי משמעות מיוחדת בשל מעורבות עובדים ומעבידים בהנהגתן. תפקיד המדינה הוא, לעתים, רק לבקר ולפקח על הסדרים אלה. בבסיסם מונח עקרון ה"סולידריות" בין עובדים, המוכנים לביטוח הדדי בתוך מקומות העבודה שלהם, בשיתוף המעביד - הכל על-פי המסורת שעיצב בזמנו ביסמארק. אלא שבצרפת הביטוח הסוציאלי עובר שינויים רבים, חלקם ארגוניים וחלקם עקרוניים; כגון צמצום נטל דמי הביטוח על המעבידים והעברת רוב הנטל לעובדים. נוסף על כך, רוח הכלכלה הליברלית, המנשבת היום, נוטה להתנות זכאות לחלק מן הגמלאות במבחן הכנסות.

גם אנגליה שינתה בעשרים השנים האחרונות את מאפייני הביטוח הסוציאלי שלה. הגבול, שהיה קיים בין תוכניות ביטוח ובין הבטחת הכנסה, שוב אינו ברור כבעבר. בעיה מיוחדת מציבה תוכנית ביטוח סיעוד וכמוה גם תוכניות אחרות הנסמכות על סבסוד מצד הממשלה.

קלאסן טוען, שההיסטוריה הגועשת של מדינות דרום אירופה דוגמת פורטוגל ויוון, יצרה בהן חלל ומשום כך קשה להשוות את מערכת הביטוח הסוציאלי בהן לאלה של צפון אירופה. במדינות אלה עדיין אין מערכת ביטוח סוציאלי מקיפה, מפני שניסיונות חקיקה כשלו בשל

אינטרסים פוליטיים נוגדים ומאמצים, תמימים כלשהו, להבטיח שמערכת הביטוח הסוציאלית תממן את עצמה ללא סיוע מאוצר המדינה.

ייתכן שהדבר נובע מכך, שרבים מן האזרחים במדינות אלה עדיין גרים באזורים כפריים ומתפרנסים מחקלאות זעירה יחסית. בולט הדבר, שמעמדן של הנשים בכלכלה מעין זו מורכב עוד יותר והכיסוי הביטוחי המוצע להן הוא חלקי ולקוי. התופעה קיימת גם בהונגריה, שבה רוב העוסקים בחקלאות הן נשים.

בעיה מיוחדת להתפתחות הביטוח הסוציאלית במדינות מזרח אירופה היא נטייתה של האוכלוסייה להשתמש מתשלום מס בכלל, ודמי ביטוח סוציאלית בפרט, נטייה שהשתרשה בעידן הקומוניסטי של מדינות אלה. נוסף על כך, חלק נכבד מן הכלכלה שם עדיין "אפור" ומתנהל במזומן. לדברי המחברים המשתתפים בספר אין דרך להעריך את היקף הכנסותיו של המבוטח או לשלוט עליהן ועל רקע זה ספק אם ניתן לבסס במדינות אלה תוכנית ביטוח סוציאלית מקיפה ומודרנית.

בין המגמות המעניינות הנדונות בספרו של קלאסן היא הנטייה הקיימת בכמה מדינות באירופה (למשל צ'כיה) ליצור כיווני חלוקה-מחדש בעלי מגמה אנכית ברורה, כשבעלי הכנסות בינוניות, ובעיקר המעמד הבינוני החדש, מסבסדים באורח מקיף ביותר את מערכת הביטוח הסוציאלית. הדבר אינו מוסיף לפופולריות של תוכניות אלה.

נוסף על כך, על אירופה, כמו על כל מדינות המערב המתועשות, עוברות תמורות שסימנן הזדקנות האוכלוסייה, אבטלה רחבה יחסית של בני אדם בגיל העבודה ותופעות נוספות. כל אלה מקשים על איזונה של מערכת הביטוח הסוציאלית באירופה. המגמה הכללית היא לצמצם את הזכויות הניתנות בתוכניות הביטוח השונות, ובראשן תוכניות לביטוח מובטלים, תוכניות פרישה ועוד. הנטייה היא לעורר עובדים ומעבידים להתארגן בתוכניות ביטוח פרטיות בנוסף על הביטוח הסוציאלית, הנסמך ברובו על אוצר המדינה.

ספרו של יוכן קלאסן הוא תרומה של ממש למי שמבקש ללמוד על התמורות העוברות על מדינות אירופה השונות בכל הנוגע לתוכניות הביטוח הסוציאלית שלהן. התמורות נגזרות לא רק משינויים פוליטיים וכלכליים, אלא גם מתהליכים של שינוי חברתי וערכי, העובר על מדינות אירופה. עם יצירת האיתוד האירופי גם נחלשת ההזדהות של הפרט עם הקולקטיב החברתי שאליו הוא משתייך והמדינה אינה מבקשת לכפות תוכניות שהציבור, לדעתה, אינו מבקש לעצמו.

טענה נוספת היא, שהמגמה בצמצום הביטוח הסוציאלית נגרמת גם מלחצים חיצוניים של ארגונים בינלאומיים, כגון קרן המטבע הבינלאומית, המעורדת מדינות, בעיקר מדינות חדשות או כאלה שכלכלתן עוברת שינויים, להקטין את הוצאותיהן על יעדים חברתיים, כולל לביטחון סוציאלית, תוך המלצה מפורשת שהמגזר הפרטי יעסוק בנושא זה, ולא המדינה. מנגד, כמוסד לביטחון סוציאלית, השוק הפרטי חשוף לחולשות ולמגרעות רבות, שהבולטת שבהן היא מעשי ההונאה של מעבידים בקרנות הפנסיה של עובדיהם, כפי שאכן אירע באנגליה.

הפרק המסכם מעלה את היתרונות שבקיומו של ביטוח סוציאלית, המאורגן ומוסדר בידי המדינה, דבר המבטיח עוצמה, יציבות, אמינות וכיסוי תקציבי. ביטוח כזה בידי המדינה מבטיח גם רגישות לבני אדם חסרי הכנסה (ביניהם סטודנטים, עקרות בית או כאלה המטפלים בבן משפחה סיעודי), לבעלי הכנסות נמוכות ולאחרים שתרומתם הכספית לביטוח זעומה.

העובדה, שאירופה מצויה בתהליך של איחוד עוד מוסיפה משקל לכך שהביטוח הסוציאלית

יאורגן בידי המדינה, אשר תבטיח רצף של זכויות למי שעוברים, לצורך פרנסתם ממדינה אחת לאחרת באירופה ועוברים בכל מדינה זכויות חלקיות בלבד. רק ארגון מקיף של זכויות אלה יבטיח לעובד מקבץ של זכויות שצבר בכל אחד מפרקי התעסוקה שלו.

העורך נטל על עצמו אתגר גדול ומורכב שהוא עומד בו לפעמים. ראשית, ספק אם ניתן לשרטט את מורכבות מערכת הביטחון הסוציאלי של כל מדינה, כולל הרקע ההיסטורי, הרעיוני והארגוני שלה, בפרק קצר אחד. משום כך, תיאור מערכת הביטחון הסוציאלי בכלל, והביטוח הסוציאלי בפרט, יוצאים נפסדים במדינות שבהן מערכת זו מעוכבת ומסוככת. ספק גם אם ניתן לתאר עובדות אלה בצורה סכמטית, שהרי לא כל התוכניות נופלות לתוך סכמה אחת כזו ומכאן שהחלק התיאורי יוצא קטוע משהו וחלקי בלבד, וספק אם הטיעונים המובאים מקבלים את מלוא הצדקתם מנוסח הדברים הקצר.

יתרה מזו, הספר אינו עומד על התהליכים המתגבשים עתה ביצירת מדינת הרווחה הכלל-אירופית, כיצד מושפעים ומשפיעים תהליכים אלה על מערכת הביטחון הסוציאלי של כל אחת מן המדינות החברות באיחוד האירופי ושל המדינות המבקשות להצטרף אליו.

הספר כתוב בסגנונות שונים ויחד עם זאת נוצרת בו שלמות אחת. מאידך גיסא, חסרה, בצד כל פרק המתאר מדינה, רשימת מקורות מעודכנת. בספר מובאת רשימה ביבליוגרפית אחת, בסופו, והיא כוללת את כל הפריטים המאזכרים בו. לפיכך, המבקש ללמוד על מערכת הביטחון הסוציאלי בארץ כלשהי יצטרך לעבור על הרשימה שבסוף הספר, כדי לאתר בה את הפריטים השייכים למדינה המעניינת אותו.

רק חלק מן הנושאים והדיונים שעלו בסמינר מופיעים בספר. אבל הדבר אינו מפחית מחשיבותו של הספר עבור המתעניין במדיניות רווחה, במדינת הרווחה, בתחום הביטחון הסוציאלי (ובעיקר בביטוח הסוציאלי), בתהליכים העוברים על אירופה, מזרחה ומערבה, ובתפקידם ומעמדם של ארגונים בינלאומיים ואירופיים בקביעת מדיניות זו. כל אלה מצויים בספר זה שהוא מעט המבקש להחזיק את המרובה.

סקר: אורי ינאי

בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד  
האוניברסיטה העברית בירושלים

אלישבע סרן, העצמה ותכנון קהילתי - תיאוריה ופרקטיקה של פתרונות חברתיים אנושיים, תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד (בסיוע הקרן למחקר ופיתוח של האוניברסיטה העברית), 1997.

מה היה קורה אילו מאות אנשי מקצוע, במיוחד עובדים ומתכננים קהילתיים במסגרת פרויקט שיקום שכונות, היו פועלים כסוכני העצמה (empowerment), ולא כ"מומחים גייטרליים" העובדים לפי הנחיות מעסיקהם, אנשי מנגנון השיקום והפוליטיקאים המקומיים? האם היינו עדים אז לשיתוף אמיתי של תושבים (ולא על בסיס של קואופטציה) וליצירת תשתית רחבה של פעילים ותושבים שהם ערים לזכויותיהם החברתיות, בעלי יכולת חשיבה ביקורתית ופעולה

פוליטית? האם במקום התארגנויות שכונתיות אנמיות היינו עדים להקמת ארגונים וולונטריים חזקים ועצמאיים, ארגונים של סינגור והעצמה קהילתיים? במידה שהיו קמים ארגונים אלה, הם היו יכולים להיות מחסום בפני התהליך שהוביל למתן שירותים לקהילה בחסד במקום בזכות. ספרה של אלישבע סדן אינו עוסק ישירות בשאלות ההיפותטיות האלה. הוא עוסק בהרחבה בהצגת גישת ההעצמה כגישה אלטרנטיבית לגישה המסורתית, שלפיה פעלו ועדיין פועלים מרבית אנשי המקצוע הנותנים שירותים לאנשי קהילות במצוקה. כאן, לראשונה בספרות המקצועית בישראל בתחום העבודה הקהילתית, מוצגת פרדיגמה מבוססת ומנומקת לפעילות מקצועית לשינוי חברתי ברמת הפרט והקהילה. אחת מהנחות היסוד של הגישה היא, שהמקור לחוסר האונים וחוסר התפקוד של פרטים וקבוצות אינו בפרט, אלא בחברה ובמוסדותיה ובכללם השירותים החברתיים ואנשי המקצוע המועסקים בהם. לעתים קרובות הפתרונות החברתיים הניתנים מכשילים העצמה, מפני שהם נגועים באפליה, כדעות קדומות, בהדבקת סטיגמה ובהאשמת הקורבן. הנחת יסוד נוספת היא, שהקמה מחדש של קהילות וארגונים קהילתיים יכולה להיות פתרון חברתי ואישי. כך מתאפשרת התמודדות עם הבעיות שהפרט לבדו אינו יכול להן ומוקמת חשתית ראויה ליצירת תחושות של שליטה על החיים ויכולות חדשות בקרב חברי הקהילה.

האם גישת ההעצמה, כפי שהיא מוצגת בספר, כוללת תכנים חדשים, או שאינה אלא עטיפה חדשה ורעננה, אקטואלית ומתאימה לרוח הזמן, של תכנים קודמים בנושא פעילות מקצועית לשינוי חברתי? מה משמעותו הייחודית של המושג "העצמה" שהספר עוסק בבחינתו ומה הם מקורותיו? בסקירה היסטורית קצרה, המוצגת בתור הקדמה לספר, המחברת מתארת כיצד המושג "העצמה", שהיה שגור בשנות ה-60 בפי רדיקלים חסידי מסר המהפיכה החברתית, הפך להיות בשנות ה-90 מושג פופולרי בקרב פוליטיקאים, מנהלי חברות עסקיות ואנשי מקצוע. מהפך זה מדגיש את חשיבות הדיון הנרחב במושג ובמשמעויותיו ואת הצורך בהגדרה ברורה על-מנת למנוע את הפיכתו לקלישאה ולריקונו מתוכן. כך, לדוגמה, המחברת מציינת את הנטייה הנפוצה להציג את גישת ההעצמה כתהליך פסיכולוגי או פוליטי בלבד, בעוד שייחודו דווקא בשילוב בין הפסיכולוגי לפוליטי, בין פיתוח מודעות ביקורתית לפרקסיס של הקמת ארגונים קהילתיים והפעלתם כבסיס כוח להשפעה על יחסי הכוחות בחברה.

הגדרתו של תהליך ההעצמה, כמעבר ממצב של חוסר אונים למצב של שליטה רבה יותר בחיים, כגורל ובסביבה, מעידה על כך, שגישת ההעצמה, כפי שהיא מוצגת בספר, אינה גישה רדיקלית הדוגלת בשינוי חברתי מבני, אלא גישה המדגישה את החיפוש אחר המשמעות כנותן טעם לחיי האדם (בעקבות הוגי דעות כמו ויקטור פרנקל, קרל רוג'רס ומרטין בובר).

מבנה הספר ותוכניתו הולמים את מטרתו, "להעניק לקוראים ידע על העצמה ועל מידת הרלבנטיות שלה לחייהם האישיים והמקצועיים". החלק הראשון עוסק בפיתוח תיאוריה של העצמה וכדין במשמעותו של השינוי המעצמי. חלק זה כולל שלושה פרקים. הפרק הראשון דן במרכיב הפוליטי והסוציולוגי של ההעצמה. הפרק העיקרי בחלק זה, הפרק השני, דן באופן מקיף ויסודי בשלושה תהליכים של העצמה - הפרטני, הקהילתי והמקצועי - השזורים זה בזה ומהווים את המכלול הייחודי של הגישה.

העצמה פרטנית היא השינוי האישי, האינטימי. העצמה קהילתית היא השינוי הקהילתי והחברתי ופרקטיקה מקצועית מעצימה היא השינוי התפקודי והארגוני המעודד את התגשמות שניהם.

הדיון בהעצמה פרטנית מדגיש, בין היתר, את הדיאלוג בין איש המקצוע לאנשי הקהילה ובינם לבין עצמם במסגרת קבוצתית - כאמצעי להעצמה ולפיתוח מודעות ביקורתית. הדיון בהעצמה קהילתית מדגיש את חשיבות הקמתם והפעלתם של ארגונים קהילתיים כאמצעים חשובים להעצמה וכולל גם דיון בסוגיות מיוחדות הקשורות בהעצמת אוכלוסיות מיעוטים, נשים ואוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים. הדיון בהעצמה כפרקטיקה מקצועית מדגיש את תפקידם הקריטי והאקסקלוסיבי של אנשי המקצוע ביזום תהליך שיטתי של העצמה וקיומו ואת העקרונות ושיטות הפעולה להבטחת התגשמותו.

הפרק השלישי הוא תיאורטי בעיקרו ומתמקד בהצגת תיאוריית הסטרוקטורליזציה של גידנס כבסיס לפיתוח תיאוריה הקשרית (קונטקסטואלית) של העצמה. החלק השני של הספר מדגיש את השימוש בגישה בהקשר של תכנון קהילתי. כארבעת הפרקים הכלולים בחלק זה מוצגת באופן שיטתי אסטרטגיה לעשייה מקצועית מעצימה של מתכננים חברתיים הפועלים בקהילה. בפרק הרביעי נדונה הפרקטיקה של תכנון קהילתי כעשייה שהיא משותפת למספר מקצועות העוסקים בתכנון ובהתערבות בקהילה. שני הפרקים הבאים דנים בתהליכי העצמה פרטנית וקהילתית, בהקשר של תכנון קהילתי, וכוללים סימנים לזיהוי התגשמותם ולהערכת הצלחת ההתערבות ותוצריה. במיוחד מעניין הדיון המובא בפרק השביעי והאחרון, המשלב ניתוח של תהליך מקצועי של תכנון חברתי רציונלי עם תהליך של עידוד העצמה לפרקטיקה מקצועית אחת ובכך, לדברי המחברת, מיישם את לקחי הספר. פרק זה אקטואלי במיוחד למתכננים חברתיים היום, לנוכח המתקפה של קבלנים ואילי גדל"ן החומדים להשתלט על שטחים ושכונות ואינם נרתעים מנישול תושבים ורמיסת ערכים בסיסיים של שמירה על הסביבה והטבע.

הספר עמוס בתיאוריות, בהגדרות ובמידע, אך למרות זאת קריאתו מרתקת ומעניינת. ניתן לייחס זאת לאופטימיות, להתלהבות ולאמונה העולים מכל אחד מדפי הספר, לגבי הכוחות והפוטנציאל לשינוי חברתי הטמונים בהעצמתם של יחידים וקהילות, גם אצל אלה שמתייחסים אליהם בדרך כלל כאל "רב־בעייתיים" או כחסרי תקנה. הספר עונה על צורכי אנשי המקצוע לכיוונים חדשים ויעידו על כך הפופולריות הרבה שהספר זוכה לה בקרב סטודנטים ועובדים סוציאליים רבים והאהדה שהם מביעים לערכים ולאידאולוגיה המבוטאים בו.

כחלק מן הדיון בגישת ההעצמה מועלות שאלות רבות ומעניינות הקשורות לאפשרויות היישום של הגישה הלכה למעשה. אחת השאלות החשובות היא: האם עובדים מקצועיים יכולים לשמש סוכני העצמה לפני שהם עצמם עברו תהליכי העצמה ורכשו מיומנויות העצמה, כגון: פיתוח מודעות ביקורתית, התנסות בשינוי יחסי כוחות ופיתוח מיומנויות פוליטיות וארגוניות? בהמשך לשאלה זו מתעוררות שאלות כגון: אילו תנאים יגרמו לעובדים אלה לרצות ולאמץ את גישה ההעצמה הלכה למעשה? מי ישמש סוכן העצמה עבורם ואיך תתבצע ההכשרה?

שאלה מהותית נוספת שעולה היא, האם אנשי מקצוע הנותנים שירותים לפרט ולקהילה, יקבלו את רשות מעסיקיהם לפעול כסוכני העצמה ולעודד הקמת התארגנויות קהילתיות עצמאיות? שאלה זו, המכונה בספרות העבודה הקהילתית "סוגיית הנאמנות הכפולה", היא קריטית במיוחד בשירותי הרווחה, שרובם מעדיפים טיפול פרטני ורואים בהתארגנות פוליטית של לקוחות איום ומכשלה.

התמונה המצטיירת מן המקרים המובאים בספר (וממחקרים נוספים שנערכו לגבי עובדים

קהילתיים) באשר לדרך ההתמודדות של עובדים עם "סוגיית הנאמנות הכפולה" למעסיק או ללקוח מציירים תמונה עגומה. בדרך כלל העובדים נוטים לעבר נותני לחמם, ולא לעבר ציבור לקוחותיהם.

בסיכום הספר מובעת התקווה, שקובעי המדיניות ומנהלי השירותים הציבוריים יאמצו את גישה ההעצמה ושתפותח מדיניות חברתית מעצימה. למרבית הצער, בימים אלה של קיצוץ בשירותי הרווחה ובזכויות חברתיות תקווה זו נראית בגדר חלום רחוק. אפשר שיותר מציאותי לצפות שמקור השינוי יהיה לא מ"למעלה", אלא מ"מלמטה". לצורך זה יש להדגיש את מימד העוצמה הפוליטית שנכלל במושג ההעצמה ולחשוב על דרכים שבהן אנשי מקצוע המועסקים בארגונים קהילתיים וולונטריים, ילמדו יותר על אסטרטגיות וטקטיקות להשגת עוצמה וכוח פוליטי. האסטרטגיות יצטרכו לכלול גם העצמה של חברי הקהילות שלמענן הם פועלים ואשר בדרך כלל אינם משולבים מספיק בארגונים.

למי מיועד הספר? חלק גדול מתכני הספר רלוונטיים מאוד לכל העוסקים במתן שירותי אנוש, בעבודה קהילתית, כמו גם בעבודה חברתית ולפעילים בארגונים קהילתיים. הלשון המקצועית והאקדמית שבה הספר כתוב עשויה להגביל במעט את יכולתם ליהנות מן הכלול בו. יחד עם זה, זהו ספר חובה לאנשי מקצוע, במיוחד לעובדים סוציאליים ולמתכננים קהילתיים, העוסקים בפועל בנושא ההתערבות לשינוי ברמת הפרט וברמת הקהילה או הלומדים או מלמדים אותו.

סקר: רוני קאופמן

המחלקה לעבודה סוציאלית ע"ש שפיצר  
אוניברסיטת בן-גוריון, באר-שבע

הלל שמיד (עורך), המינהל הקהילתי - מגמות ותמורות, תל-אביב: הוצאת ידיעות אחרונות, ספרי חמד, 1987, 639 עמודים.

רוחות חדשות נושבות במוסדות הממשל המקומי בעשורים האחרונים. בחברות מערביות רבות גוברת והולכת הגישה הניהולית הביזורית על הגישה הריכוזית הישנה יותר. הדבר בא לידי ביטוי בנכונות הממשל המקומי להכיר ביכולת האזרחים לבטא את צורכיהם ולשתף אותם בתהליך קבלת ההחלטות למציאת המענים. מגמה זו לא פסחה על החברה הישראלית והביטויים לכך הם המינהלים הקהילתיים הרבים, שצמחו לאחרונה בארץ.

המינהל הקהילתי הוא מסגרת ציבורית לקידום מעורבות אקטיבית של הקהילה ותושביה בדרך של שיתופם בתכנון, בניהול ובביצוע התהליכים החברתיים, הפיזיים והאורבניים המתרחשים בקהילתם. בהתחשב בריבוי הפונקציות המוטלות על המינהל הקהילתי, במבנה הארגוני הלא-קונוונציונלי שלו (המורכב מאנשי מקצוע ונציגי תושבים) ובסביבה מורכבת ומשתנה שבה הוא צריך לתפקד, תהליך הקמתו והפעלתו הוא מורכב ומלווה בקשיים ודילמות. במקראה זו מועלות, מנותחות ומטופלות סוגיות ודילמות הקשורות לרעיון המינהל הקהילתי, הן ברמה התיאורטית והן ברמה היישומית. כמרכן, מוצגים ונדונים בה גם מודלים שונים של

ביזור בממשל המקומי במספר מדינות בעולם ובערים שונות בישראל. המקראה מורכבת משני כרכים ובהם 16 פרקים.

בפרק הראשון המחברים מתארים את יסודותיו, מהותו ואת הרציונל של המינהל הקהילתי. מתוארות גם דילמות הקשורות בהתפתחות המינהל הקהילתי ויחסיו עם הרשויות העירוניות. הפרק השני בוחן תפיסות ודגמים של קהילות, כאשר נקודת המוצא של המושג "קהילה" מתייחסת בראש ובראשונה למפגש בין הפרט לסביבתו. המשך מציג מחבר הפרק אסטרטגיות שונות לשינוי ולהעצמה קהילתיים.

הפרקים השלישי עד החמישי מציגים מודלים קיימים של ביזור הממשל המקומי: הפרק השלישי מציג את הניסיון המצטבר של מינהלים במדינות כמו איטליה, יפן, ארצות-הברית, בריטניה, ודן במשמעויות ובלקחים שהם דלונטיים למציאות הישראלית. הפרק הרביעי מתייחס למודלים השונים שהתפתחו בישראל בהתאם לאופי המיוחד של הערים השונות.

בפרק החמישי מתואר באופן מפורט המודל הירושלמי, תוך התייחסות למיזוג שנערך בין המינהלות השכונתיות בשנת 1992 ובין המרכזים הקהילתיים.

הפרקים השישי והשביעי מהווים מסגרת תיאורטית ארגונית ומושגית לניתוח המבנה הארגוני ויחסי הגומלין בין המינהל הקהילתי ובין הסביבות החיצוניות שבהן הוא פועל.

מכאן ואילך הפרקים עוסקים בהיבטים יישומיים הקשורים במינהל הקהילתי. הפרקים השמיני עד האחד-עשר דנים בתהליכים יישומיים תוך-ארגוניים: הפרק השמיני דן בתהליך הבחירות למינהל הקהילתי ומצביע על הסכנות והחולשות של תהליך זה וגם על התוצרים הנובעים ממנו. בפרק התשיעי המחבר מציג את הבסיס המשפטי להנהלה הציבורית הנבחרת ופעילותו, תוך שימת דגש מיוחד בסוגיית יחסי העבודה בין המינהל הקהילתי ובין הרשות המקומית. בפרק העשירי מובא ניתוח של עבודת הצוות המקצועי במינהל הקהילתי. מוצגים מושגים, כגון האצלת סמכויות ותרומתה לאפקטיביות הארגונית, ההבחנה בין קבוצה לצוות, תפיסת תפקיד והגדרת תפקיד. דיון מיוחד מוקדש להבנת המינהל הקהילתי כארגון לומד תוך התייחסות לתרבות הארגונית המאפיינת אותו. בפרק האחד-עשר מובאת סקירה מקיפה של הספרות בנושא תכנון אסטרטגי וגם התייחסות ליישום והתאמה של התכנון האסטרטגי למינהל הקהילתי, תוך התחשבות בסוגיות העיקריות של מינהל זה.

פרקים שנים-עשר עד שישה-עשר דנים בתהליכים וביישומים חוץ-ארגוניים: פרק 12 מתייחס לתהליך גיוס המשאבים במינהלים ממקורות לא-ממשלתיים לאור הקיצוצים שנערכו במערכות הרווחה. המחבר מציג אסטרטגיות וטכניקות לגיוס משאבים ורשימת קרנות ונוהלי העבודה עם קרנות אלה. פרק 13 מתייחס לשיווק המינהל הקהילתי תוך התייחסות לקהל היעד של הארגון, תכנון השיטות והכלים המשמשים כדי להגיע לקהלי היעד תוך-כדי הדגשת התועלת של השירותים המשווקים. דגש רב למדי מושם על חשיבות השירות האיכותי כמנוף שיווקי. בפרק 14 מוצעים קריטריונים להגדרת המרחב של המינהל הקהילתי ונדונות שאלות הקשורות בריכוזיות ובביזור הסמכויות בנושאים הפיזיים והשפעתם האפשרית על עיצוב המערך העירוני. בפרק 15 מתוארים המבנה והתפקידים של המטה בארגונים ויש בו התייחסות מיוחדת לתפקידי המטה - פיקוח, תכנון, בקרה, ייעוץ והכוונה של יחידות השדה הנמצאות במגע ישיר עם לקוחות הארגון. פרק 16 מתייחס למשמעויות הפיתוח הכלכלי בהקשר הקהילתי ולתפקידו של המנהל הקהילתי בעידוד הפעילות הכלכלית ברמה השכונתית. מוצגות אסטרטגיות פעולה לקידום



הפיתוח הכלכלי והקהילתי ומוצעים פרויקטים בעלי חשיבות כלכלית שהמינהל הקהילתי יכול ליישם על-מנת לפתח את הקהילה.

תרומתה העיקרית של המקראה היא בכך, שהיא מהווה מאגר כולל וערכני בנושא המינהל הקהילתי - בארץ ובעולם. המתעניינים בנושא ימצאו עניין ותועלת במידע העשיר ההמוצג בה. הנשכרים ביותר מן המקראה יהיו כמובן אלה העוסקים בנושא במישרין, כגון מנהלים, צוותים מקצועיים, נבחרי ציבור, עובדים קהילתיים ועובדי רשויות מקומיות. עבור קהל קוראים זה המקראה תשמש מסגרת התייחסות לצמצום הפערים הקיימים בשטח בין ההלכה למעשה. הפרקים מנוסחים בצורה בהירה ומובנת ומלווים תרשימים המקלים על הבנת החומר. עורך המקראה ומחברי הפרקים השונים הם מבכירי החוקרים והתיאורטיקנים בתחום זה בארץ. יחד עם זאת, ראוי לציין שרוב הכותבים מייצגים את החלק הפורמלי המקצועי של המינהלים הקהילתיים, כגון: אנשי האקדמיה, מנהלים, יועצים ארגוניים. רק פרק אחד נכתב בשיתוף עם יושב-ראש נבחר של מינהל קהילתי.

דווקא מפני שהמקראה הזאת היא מקיפה כל כך מתעוררת ציפייה ליותר פרקים שנכתבו מנקודת מבטם של הנציגים הלא-פורמליים השייכים לעבודת המינהל הקהילתי, כגון פעילי שכונה, חברי ועדות ותושבי השכונות.

סקרה: סופי שוין

המחלקה לעבודה קהילתית, האגף לנוער וחברה  
עיריית ירושלים

## עיון ראשון

גדי יציב, לכסיקון חברתי, תל-אביב: ספריית המינהל, מהדורה שנייה, 1998. 258 עמ'.

מושגי מפתח במדעי החברה - מאבטלה ועד לתת-מעמד - מובאים בלקסיקון ייחודי זה, פרי עטו של סוציולוג. מובאים כאן 162 ערכים מרכזיים בתחום מדעי החברה מזווית ראייתו הייחודית והחדה של המחבר, בקצרה ובאופן ברור ובהיר, תוך ניסיון לשקף הן את המידע העדכני ביותר הקיים, תוך הבאת התייחסותו של המחבר לעמדות העיקריות הנוגעות לנושא הנדון. כך, למשל, המושג "עוני" מוגדר כך: "העדר יכולת לסיפוק צרכי החיים המינימליים, מזון, לבוש וקורת גג". אולם, לצד גישה אבסולוטית זו, מוצגת גם התפיסה היחסית של עוני המגדירה אותו תוך התייחסות לרמת החיים המקובלת בחברה בזמן נתון. בהמשך הערך, מוצגת התפתחות הדיון במושג ונבחנות טענות הקשורות בהסבר תופעת העוני. המחבר קושר בין עוני ובין מאפייני החברה הקפיטליסטית, שבה פועל שוק חופשי, ותוקף את העמדות הטוענות, שהתמודדות עם עוני יכולה להיעשות באמצעות גישות כלכליות המסתמכות באופן בלעדי כמעט על מנגנוני השוק החופשי.

לקסיקון זה יכול לשמש כלי עזר יוצא מן הכלל לסטודנטים הלומדים במגוון של תחומים במדעי החברה.

ענת מאור (עורכת), נשים הכוח העולה, תל-אביב: ספריית פועלים 1997. 329 עמ'.

ספר זה, בעריכתה של חברת הכנסת ענת מאור, בא לבחון את מיקומן של הנשים בשוק העבודה בישראל מהיבטים שונים. המאמרים שבספר מתמקדים בבעיית תקרת הזכוכית, הם אותם מחסומים שאינם נראים המונעים מנשים קידום בתחום העבודה. במקביל מוצגות דרכים שבאמצעותן ניתן לנפץ את תקרת הזכוכית על-מנת לקדם את השוויון בין המינים גם בתחום מרכזי זה שבחינוך.

בשערים השונים של הספר נדונים נושאים, כגון: פערי השכר בין נשים לגברים, מעמדן של הנשים במקום העבודה, דפוסי התפתחות הקריירה של נשים ומצבן של נשים במגזרים שונים של החברה (במגזר הערבי, בקיבוץ, בפריפריה ועוד). הספר מביא מספר עמדות בנושא נשים ועבודה וגם צרור של נתונים על מצבן של הנשים בעבודה, זכויותיהן ומידע על גורמים העשויים לסייע לקידומן.

גם נושא הביטחון הסוציאלי של הנשים עולה במספר מקומות בספר, בין היתר במאמרם של עו"ד אלכס ספינרד וא' דויטשר, העוסק בזכויות נשים בהיריון ובלידה.

אשר בן-אריה ויפה ציונית (עורכים), ילדים בישראל: שנתון סטטיסטי 1997, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד, 1997. 326 עמ'.

זו הפעם השישית ברציפות שיוצא לאור שנתון סטטיסטי זה, העוסק בהיבטים שונים של חייהם של ילדים בישראל. מאז פרסומו הראשון, היה השנתון לכלי חשוב במיוחד במאמצים להרחבת המידע על ילדים בישראל ובמאבק למען שיפור תנאי החיים שלהם בחברתנו.

חשיבותו של השנתון היא בכך, שבין דפיו מרוכז מידע מגוון ומעודכן העוסק בשורה ארוכה של תחומי חייהם של ילדים בישראל. העובדה, שהשנתון יוצא לאור מזה מספר שנים מאפשרת השוואה מעניינת וחשובה של נתונים שונים לאורך השנים, דבר המקל על מעקב אחר שינויים המתרחשים במצבם של ילדים בישראל. במקביל, הכללת נתונים על ילדים במדינות רווחה אחרות מאפשרת לראות את המתרחש בישראל בפרספקטיבה רחבה יותר.

הנושאים הכלולים בספר מגוונים מאוד והם קובצו יחד תחת מספר כותרות: המאפיינים הדמוגרפיים של אוכלוסיית הילדים; ילדים עולים; משפחות, משקי בית ותנאי גדילה של ילדים; ילדים החיים מחוץ למשפחה; ילדים וחינוך; ילדים ועולם הפנאי; ילדים עם צרכים מיוחדים; ילדים ובריאות; ילדים ותאונות; ילדים בעולם העבודה; ילדים בעולם המשפט; ילדים העוברים על החוק; ילדים כקורבנות עבירה; ילדים במצבי מצוקה; ילדים בישראל ובעולם.

עורך המדור

# חקיקה ופסיקה סוציאלית

הסקירות במדור זה נכתבו בידי אריה וולף, עו"ד

---

## חוק עבודת נשים (תיקון מס' 16), התשנ"ח-1998

---

החוק התקבל במליאת הכנסת ב-9 בפברואר 1998. בסעיף 6 לחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, בסעיף קטן (ג) שבו, נאמר: "(ג) עובדת שילדה בלידה אחת יותר מילד אחד ושניים מהם חיו שבעה ימים לפחות, ובתום חופשת הלידה של שנים עשר שבועות היה בחיים ילד שנולד באותה לידה, זכאית להאריך את חופשת הלידה בשבועיים נוספים". עתה בא התיקון לחוק וקבע, שיש להאריך את חופשת הלידה של עובדת, שילדה יותר מילד אחד, בשבועיים ומבטל את הסייג הקבוע היום בסעיף מאחר שאין לו הצדקה הגיונית. עלות החוק מוערכת בשבע מאות אלף ש"ח לשנה. את ההצעה לתקן את החוק כאמור העלתה בשעתו חברת הכנסת נעמי חזן (מר"צ).

---

## הצעת חוק הדיור הציבורי, התשנ"ח-1998

---

הצעת חוק של חברי הכנסת רן כהן וענת מאור (מר"צ), שבח וייס (עבודה), מקסים לוי (גשר) ורומן ברונסמן (ישראל בעלייה). הדיור הציבורי הוא אחד המכשירים החשובים לצמצום ממדי העוני בישראל. כאשר המדינה אינה מרחיבה את מלאי הדיור הציבורי, מונצחים הפערים בין אלה שיש בידיהם אמצעים לרכוש דירות בשוק החופשי ובין אלה שאין ידם משגת לעשות כן. לפיכך, מכירת דירות ציבוריות במחיר מסובסד, תוך חידוש מלאי הדירות הציבוריות, הם צעדים חברתיים חשובים ונכונים, שיאפשרו לפתור את מצוקת הדיור של משפחות רבות ויבלמו את העלייה במחירי הדירות ובשכר הדירה. בהתאם להצעת החוק, דיירים המתגוררים חמש שנים לפחות בדיור ציבורי יוכלו לרכוש את הדירות הציבוריות שבהן הם מתגוררים במחיר מסובסד. התנאי לזכאות, לצורך רכישת דירה, יהיה לא רק שהזכאי מתגורר בדירה הציבורית חמש שנים לפחות, אלא גם שאין כבעלותו, או כבעלות בן-זוגו או ילדו, דירה או מקרקעין אחרים. מחיר הדירה לצורך רכישתה, בהתאם להצעה, יהיה מחירה בשוק החופשי, בניכוי אחוזים בשל השנים שבהן התגורר אדם בדירה, וגם בניכוי דמי המפתח ששילם, אם שילם, בעד מגוריו בדירה הציבורית. עוד מוצע, להעניק זכות זו גם לדייר ממשיק, שהוא בן-זוגו של זכאי שנפטר, וגם ילדו או

אפוטרופסו, אם אלה התגוררו עם הזכאי בדירה הציבורית שנתיים לפחות לפני פטירתו של הזכאי. גם זכאות הדייר הממשיך מותנית, כמובן, בכך שאין כבעלותו, או כבעלות קרובו, דירה או מקרקעין אחרים.

עוד מוצע, שרכישת דירה מחברות לדיור ציבורי שאינן כבעלות המדינה, תזכה אותן בפיצויים מן המדינה בשל הנזק שנגרם להן.

לדעת חברי הכנסת המציעים, קבלת החוק המוצע תעלה לאוצר המדינה, במהלך השנים הראשונות להפעלתו, בערך שמונים מיליון ש"ח, שימומנו, בשנת 1998 מתקציבו של משרד הבינוי והשיכון ומן הרזרבות שבתקציב המדינה, ובשנים הבאות מכספים שיוקצבו למטרה זו בתקציב המדינה.

לדעת משרד האוצר, סך כל עלות החוק שונה:

1. 38.4 מיליארד ש"ח, מהם 28.2 מיליארד ש"ח בשל הנחות, סיוע לרכישת הדירה (לא כולל אשראי) ועמלות מכירה.

2. המצאת פתרונות דיור חדשים לזכאים לדיור ציבורי המצטרפים בארבע השנים הראשונות על-פי הקריטריונים הקיימים - תעלה 10.2 מיליארד ש"ח.

3. סך כל העלות התקציבית הישירה (ללא מתן אשראי), בארבע השנים הראשונות - תעלה 13.8 מיליארד ש"ח.

לעלות זו יש להוסיף 2.6 מיליארד ש"ח בכל שנה לאחר גמר מכירת הדירות הקיימות.

### הצעת חוק הגנת הדייר בדיור ציבורי, התשנ"ח-1998

הצעת חוק של חברי הכנסת תמר גוז'נסקי, האשם מחמיד וסאלח סלים (רק"ח), גדעון עזרא ושאול עמור (ליכוד), אלי גולדשמיט (עבודה), מקסים לוי (גשר), נסים דהן (ש"ס) ונעמי חזן (מר"צ).

בדירות של חברות לדיור ציבורי מתגוררות כיום יותר ממאה אלף משפחות. המונות יותר משלוש מאות אלף נפש.

המתגוררים בדיור ציבורי נתקלים בקשיים רבים בבואם למצות את זכויותיהם כדיירים. קשיים אלה עלולים להחריף על רקע החלטת הממשלה להפריט את ניהול החברות לדיור ציבורי. מטרתה של הצעת חוק זו לקבוע את חובות החברה לדיור ציבורי כלפי הדיירים ולהבטיח את זכויות הדיור של דייר ממשיך.

לדעת המציעים, עלותה של הצעת חוק זו חמישים מיליון ש"ח לשנה, והיא תמומן מהרזרבה הכללית.

לדעת משרד האוצר, כתוצאה מקבלת החוק לא יתפנו יותר דירות לאכלוס זכאים לדיור ציבורי, דבר שיחייב המצאת פתרונות דיור חדשים לזכאים לדיור ציבורי. עלות המצאת פתרונות דיור אלה - תעלה 2.6 מיליארד ש"ח בשנה.

---

### הצעת חוק איסור אפיית לילה (תיקון מס' 4) (ביטול החוק), התשנ"ח-1998

---

הצעת חוק של חבר הכנסת אליעזר זנדברג (צומת).  
 חוק איסור אפיית לילה, התשי"א-1951, אוסר על אפיית לילה בין השעות 22.00 בלילה ל-06.00 בבוקר.

הגיונו של החוק היה בכך, שהאפייה בלילה מזיקה לבריאות העובד ויש לה השפעה רעה על כל אורח החיים של העובד, ומכיוון שהיא אינה הכרחית לקיום ההספקה נקבע, שיש לאסור את האפייה בלילה.

נוכח התקדמות החקיקה הסוציאלית לעניין ההגנות הניתנות לעובד ולאור הסתירה שבין הוראות החוק והוראות חוק יסוד: חופש העיסוק, מציע חבר הכנסת זנדברג לבטל את החוק ולאפשר אפייה גם בלילה.

---

### הצעת חוק שירות בטחון (תיקון מס' 8) (מתן טיפול רפואי לחייל שנמצא בלתי כשיר לשירות), התשנ"ח-1998

---

הצעת חוק של חבר הכנסת אורי אור (עבודה).  
 לפי המצב החוקי הקיים היום, חיילים שנמצאו לא כשירים מבחינה רפואית לשירות ביטחון, בין בצורה ארעית ובין לצמיתות, משוחררים משירותם הצבאי, דבר המעורר אצל בני משפחותיהם תחושה קשה, כאילו בעשותו כך מסיר צה"ל מעצמו את האחריות כלפיהם. לפיכך מוצע, מטעמים חברתיים, מוסריים וערכיים, ועל-מנת להקל על החייל ועל משפחתו את המעבר לטיפול רפואי אזרחי, לראות בחייל מי שמשרת בצה"ל בהתנדבות, לתקופה שלא תעלה על מאה ושמונים יום. הדבר יאפשר לחייל להמשיך את הטיפול הרפואי במסגרת הצבא, אם הוא מעוניין בכך.

---

### הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 27) (קיצבת זיקנה למבוטח משתכר), התשנ"ח-1998

---

הצעת חוק של חברי הכנסת אהוד ברק ויוסי כץ (עבודה), אמנן רובינשטיין וענת מאור (מר"צ), שאול עמור (ליכוד), יורי שטרן (ישראל בעלייה) ופיני בדש (צומת).  
 על-פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה - 1995, הגיל לקצבת זיקנה הוא שבעים שנה לגבר ושישים וחמש שנה לאישה, אולם למבוטח שאין לו הכנסה העולה על הכנסה מירבית הנקובה בחוק, הגיל לקצבת זיקנה הוא שישים וחמש שנים לגבר ושישים שנה לאשה. מבוטח בגיל זה, שיש לו הכנסה העולה על ההכנסה המירבית, כלומר - הכנסה עודפת, זכאי לקצבה חלקית בסכום השווה לקצבת הזיקנה שהיתה משתלמת לו אלמלא היתה לו הכנסה עודפת, בניכוי מלוא הסכום שבו עלו הכנסותיו בפועל על ההכנסה המירבית.

בהתחשב במס ובתשלומי חובה החלים על הכנסתו של המבוטח, מוצע, שהקצבה היחסית תחושב כך שמסכום הקצבה ינוכו רק שישים אחוזים מן ההכנסה העודפת.

### הצעת חוק הבטחת הכנסה (תיקון מס' 13) (רכב מנועי), התשנ"ח-1998

הצעת חוק של חברי הכנסת מיכאל נודלמן ויורי שטרן (ישראל בעלייה), טלב אל סנע ותאופיק חטיב (מד"ע), נואף מסאלחה (עבודה), אחמד סעד (רק"ח) ווליד צאדק חג יחיה (מר"צ). מוצע, שרכב ששנת ייצורו קודמת בחמש שנים ומעלה ליום הגשת התביעה - לא ייחשב נכס לעניין חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.

לפי סעיף 9 לחוק והתקנות שהותקנו לפיו, נחשב רכב מנועי "נכס" שמופקת ממנו הכנסה בסכום הגמלה להבטחת הכנסה. לפיכך, אדם שיש לו רכב כלשהו אינו זכאי להבטחת הכנסה, למעט רכב של נכה מוגבל בניידות וטרקטור לגבי מי שמשקו החקלאי מושבת. מוצע לתקן את ההוראה הקיימת ולקבוע שרכב ששנת ייצורו חמש שנים ומעלה לפני מועד הגשת התביעה לגמלה, ושנפח מנועו אינו עולה על 1,300 סמ"ק, לא ייחשב נכס לעניין קביעת הזכאות לגמלה ושיעורה, ובלבד שאין לזכאי ולבן-זוגו יותר מרכב מנועי אחד.

### הצעת חוק הבטחת הכנסה (תיקון מס' 14) (חיסכון), התשנ"ח-1998

הצעת חוק של חבר הכנסת יורי שטרן (ישראל בעלייה). הזכאות לגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, ושיעורה, נקבעים בהתחשב ברכושו ובהכנסותיו של התובע גמלה, ואם יש לו בן-זוג - גם בהכנסתו של בן-זוגו. מוצע לקבוע, שהכנסה שיש לזכאי מחיסכון המופקד במוסד בנקאי לא תיחשב הכנסה לצורך קביעת הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה ושיעורה אם סכום החיסכון, לגבי זכאי שהוא יחיד, אינו עולה על השכר הממוצע כפול ארבעה ולגבי זכאי שיש לו בן-זוג או שבהחזקתו ילד, אינו עולה על השכר הממוצע כפול שש.

בחישוב ההכנסה של התובע גמלה לפי החוק מנוכה, בין היתר, סכום השווה לארבעים אחוזים מן השכר הממוצע מהכנסה מעסק ומשלת יד או מעבודה. מוצע להגדיל את סכום הניכוי מארבעים לשישים אחוזים ובכך לתת תמריץ נוסף ליציאה לעבודה. לדעת חבר הכנסת שטרן, עלות הצעת החוק מתקציב המדינה בערך שלושים וחמישה מיליון ש"ח. המימון יבוא מסעיף הרזרבה הכללית בתקציב המדינה.

### הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 117), התשנ"ח-1998

הצעת חוק של הממשלה.

לפי סעיף 7 (9א) (ז) לפקודת מס הכנסה רואים מענק פרישה כהכנסה שהעובד מתקבל בעת הפרישה, גם אם אינו מושך את הסכומים מקופת הגמל. יחד עם זאת, הסעיף קובע, שסכומים העומדים בקופת גמל לקצבה לזכותו של עובד שפרש, לא יראו אותם כאילו נתקבלו בידי העובד

אם נשארו בקופת הגמל, וזאת אם הודיע העובד בעת פרישתו על רצונו להמשיך להשאירם בקופת הגמל למטרת תשלום קצבה.

העובד רשאי לחזור בו מבקשתו זו ובנסיבות אלה רואים בסכומים אלה מענק פרישה וחלות ההוראות האלה: אם לא קיבל העובד מענק בעת פרישתו, הוא זכאי לפטור כאילו מדובר במענק פרישה. אם קיבל העובד מענק בעת פרישתו, תופחת תקרת הפטור באופן יחסי לגובה מענק הפרישה הפטור שקיבל.

במקרים שבהם התקבל המענק בין השנה השישית ובין השנה העשירית שלפני חזרתו מהודעתו בעת הפרישה, יוקטן סכום המענק שיוכא בחשכון בעשרים אחוזים לכל שנה, דהיינו, גובה הפטור שניתן גדול יותר ככל שפער הזמן בין קבלת המענק ובין מועד החזרה מן ההודעה גדול יותר, ומשחלפו עשר שנים ומעלה, ניתן למשוך את כל הסכום שנמצא בקופת הגמל לקצבה פטור ממס.

מוצע לבטל כפל הטבה זה.

יודגש, שאין בתיקון כדי לפגוע בתקרת הפטור על המענק שקיבל העובד בעת פרישתו. מוצע לקבוע, שתחולתו של סעיף זה תהיה לגבי סכומים העומדים בקופת גמל לקצבה לזכותו של עובד שפרש, אשר לגביהם הודיע העובד בעת פרישתו, לאחר תחילת החוק, שרצונו להמשיך ולהשאירם למטרת תשלום קצבה.

#### הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 25) (מענק לימודים), התשנ"ח-1998

הצעת חוק של חברי הכנסת יהודה לנקרי (גשר) ויוסי כץ (עבודה).  
סעיף 74 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, קובע זכאות למענק לימודים להורה יחיד בשיעורים המפורטים בסעיף, שהם: שמונה-עשר אחוזים מן השכר הממוצע לילדים שמלאו להם שש שנים וטרם מלאו להם אחת-עשרה שנים, ועשרה אחוזים מן השכר הממוצע לילדים שמלאו להם אחת-עשרה שנים וטרם מלאו להם ארבע-עשרה שנים.  
מוצע לקבוע זכאות למענק לימודים כאמור גם להורה שיש לו ארבעה ילדים והוא זכאי לגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה, או לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום), וגם להורה הזכאי לקצבת נכות, זיקנה או שאירים לפי חוק הביטוח הלאומי, וזאת בהתחשב בכך שמשפחות מעוטות יכולת מתקשות לרכוש, מדי שנה, ספרי לימוד וציוד למידה בסיסי לילדיהן.  
מוצע, שהמענק יהיה בשיעורים הניתנים להורה יחיד והוא ישולם מאוצר המדינה.

#### הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 26) (זכאות עולה נכה), התשנ"ח-1998

הצעת חוק של חברי הכנסת יוסי כץ (עבודה) ורומן ברונפמן (ישראל בעלייה).  
בהתאם לחוק הביטוח הלאומי, נכה עולה זכאי לקצבת נכות בתוך שנתיים מן היום שבו נעשה עולה. לצורך זכאותו זו הוא נבדק בתוך עשרים ואחד חודש מאותו יום.  
מוצע לזכות את הנכה העולה בקצבת נכות כבר בתוך שנה מן היום שבו נעשה עולה ולצורך זה, להיבדק כבר אחרי שישה חודשים מאותו יום.

---

### חוק עבודת נשים (תיקון מס' 127), התשנ"ח-1998

---

הצעת חוק של חברי הכנסת תמר גוז'נסקי, עזמי בשארה, האשם מחמיד, סאלח סלים ואחמד סעד (רק"ח), נעמי חזן (מר"צ) ומרינה סולודקין (ישראל בעלייה), שנתקבלה כחוק כמליאת הכנסת ב-19 במאי 1998.

סעיף 7 ה (1) בחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, מתיר לעובדת בהיריון להיעדר מעבודתה ללא ניכוי משכרה, אם ההיעדרות היא לצורך פיקוח רפואי או בדיקות רפואיות שגרתיות הקשורים בהיריון, הנעשים בתחנה לכריאות האם והילד. מוצע לאפשר לעובדת בהיריון להיעדר מעבודתה ללא ניכוי משכרה גם אם הפיקוח הרפואי או הבדיקות הרפואיות השגרתיות נעשים בידי רופא נשים.

---

### חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת בן-זוג), התשנ"ח-1998

---

הצעת חוק של חברי הכנסת אפי אושעיה, יוסי כץ ואדיסו מסאלה (עבודה) ואברהם הירשזון (ליכוד), שנתקבלה בכנסת כחוק ב-19 במאי 1998.

לפי המצב החוקי הקיים היום, עובד אינו זכאי לימי היעדרות בשל מחלת בן-זוגו, בעוד שהוא זכאי בשל מחלת ילדו [לפי חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ילד), התשנ"ג-1993, או הורהו לפי חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה), התשנ"ד-1993].

המקרים שבהם בני-זוג חולים במחלה השוללת מהם את כושר התפקוד היומיומי שכיחים מאוד. במצב החוקי הקיים נבצר מבן-הזוג להיעדר מן העבודה כדי לטפל בבן-זוגו, למרות שלרשותו מכסת ימי מחלה.

לפיכך נקבע, שיש לאפשר לעובד להיעדר מן העבודה גם בשל מחלת בן-זוגו.

---

### הצעת חוק פיצויי פיטורין (תיקון מס' 18) (שריון סכומים ששולמו לקופת גמל לקיצבה), התשנ"ח-1998

---

הצעת חוק של חבר הכנסת יוסי כץ (עבודה).

בסעיף 26 לחוק פיצויי פיטורין, התשכ"ג-1963, נקבעו הוראות לעניין סכומים משוריינים, וזו לשונו:

"סכומים משוריינים -

26. (א) סכומים ששולמו במקום פיצויי פיטורים לפי סעיף 14, או שהופקדו לפי סעיף 20 או לפי סעיף 21, או ששולמו לקופת גמל לתשלום פיצויי פיטורים -

(1) אינם ניתנים להחזרה, להעברה, לשעבוד או לעיקול; הוראה זו לא תחול על סכום ששולם או הופקד כאמור בעד עובד שבינתיים חדל לעבוד בנסיבות שאינן מזכות אותו בפיצויי פיטורים, אלא אם הסכום מיועד גם לביטוח קיצבה ולא נקבע בהסכם קיבוצי או בהסכם אחר שהוא ניתן להחזרה או להעברה;



(2) אינם חלק מנכסי המעביד במקרה של פטירה, פשיטת רגל או פירוק, במידה שתביעות העובדים לפי חוק זה לא סולקו.

(ב) הוראות סעיף זה יחולו גם לגבי ריבית והפרשי הצמדה שנוספו על סכומים כאמור".  
לאחרונה החלו נושים להטיל עיקול על כספים ששולמו לקרנות הפנסיה בנימוק שהגנת סעיף 26 לחוק אינה חלה על כספים ששולמו לקופת גמל לקצבה.  
מוצע להחיל במפורש את ההגנה מפני עיקול או שעבוד גם על כספים ששולמו לקופת גמל לקצבה, כדי להבטיח את שמירת הביטחון הסוציאלי של העובד ובני משפחתו.

## רשימת מחברי המאמרים המתפרסמים בחוברת זו

פרופסור, המחלקה לכתבי-עת, ספריית מדעי הבריאות, האוניברסיטה של מרילנד, בולטימור, ארצות-הברית.	דאגלס פֶּשְׁרוֹב
פרופסור, האוניברסיטה על שם אַראסמוס, רוטרדם, ומכון א"מ מאיירס למחקרי משפט, אוניברסיטת לידן, הולנד.	פיליפ דה יונג
פרופסור למדעי הכלכלה, אוניברסיטת פֶּיר מַנְדֶס סְרָאנס, גֶרְנוּבֶּל, צרפת.	שֶׁנְטֵל יוֹזֶפִי
מנהל האגף לכספים, אקטואריה וסטטיסטיקה, ארגון העבודה הבינלאומי, ז'נבה, שווייץ.	מייקל סישון
פרופסור למדיניות סוציאלית, האוניברסיטה של אוֹדֶנְזָה, דנמרק. פרופסור, בית-הספר לעבודה סוציאלית, מחקרים בינלאומיים, אוניברסיטת קולומביה, ניו-יורק, ארצות-הברית.	יוֹרְן הֶנְרִיק פִּיטְרֶסן שילה ב' קמרמן
הארגון הבינלאומי לביטחון סוציאלי (ISSA), ז'נבה, שווייץ.	קֶסְנֶיה שִׁיל-אֶלְלוֹנְג
	<b>סקירות ספרים</b>
פרופסור, בית-הספר ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.	אורי ינאי
המחלקה לעבודה סוציאלית ע"ש שפיצר אוניברסיטת בן-גוריון, באר-שבע.	רוני קאופמן
המחלקה לעבודה קהילתית, האגף לנוער וחברה, עיריית ירושלים.	סופי ששון

## חברה ורווחה - רבעון לעבודה סוציאלית

כרך י"ח, מס' 1, שבט תשנ"ח, פברואר 1998

חוברת מיוחדת: שירותי בריאות הנפש: מגמות ותמורות

### תוכן העניינים

הקדמה - שירותי בריאות הנפש בישראל לקראת שנת אלפיים	אורי אבירם ויגאל גינת
מיסוד ואל-מיסוד - ארגון שירותים אזורי לבריאות הנפש כתחליף	אבנר אליצור
יחידת מיון והשהיה לצמצום אפוזים כרוניים חוזרים	יוסף לריה ומיכה נוימן
שיקום פסיכוסוציאלי במדינת ישראל: נקודת מפנה?	מקס לכמן
פסיכיאטריה ורפואה ראשונית בישראל	בנימין מעוז
ביטויים של מצוקות נפשיות בקרב יהודי אתיופיה בישראל	רפאל יונגמן, שרה מינוצ'ין-איציקסון, נילי זילבר וממויה זרח
ביטויי מצוקה נפשית אצל חרדים: הבניה נרטיבית והתערבות נרטיבית רגישת תרבות	אליעזר ויצטום ויהודיה גודמן
מלחמות ומחירן הנפשי: היבטים שונים של טראומה נפשית בקרב חיילים ואזרחים בחברה הישראלית	יובל נריה, זהבה סלומון, קרני גינזבורג, רחל דקל, דני אנוך ואבי עורי
גמילה בשלוש שיטות דטוקסיפיקציה ובדיקת תוצאות כעבור שנה	דפנה לוינסון
מדיניות ושירותים בתחום בריאות הנפש בישראל - הרפורמה המתוכננת לאור חוק ביטוח בריאות ממלכתי	אורי אבירם והדס רזן
קובץ מאושפזים ארצי ככלי ליישום הרפורמה בתחום בריאות הנפש בישראל	מרים פופר
התמודדות ב"התמודדות" - אקטיביות מול פאסיביות	רופא צביאל
רב שיח על הרפורמה בשירותי בריאות הנפש	יגאל גינת, מרדכי שני, דן מיכאלי, גבי שפלר ואורי אבירם
משתנים לניבוי אשפוז פסיכיאטרי חד-פעמי	חניתה ברמן ונילי זילבר

### תמציות באנגלית

להזמנות: האגף למחקר ולתכנון, משרד העבודה והרווחה

יד חרוצים 10, תלפיות, ירושלים

טלפון 02-6708174