

# מבט בינלאומי משווה על רשת הביטחון האחרונה בישראל<sup>1</sup>

מאת מיכל קורא<sup>2</sup>, ג'וני גל<sup>2</sup> ורפאלה כהן<sup>3</sup>

מאמר זה מציג ממצאי מחקר משווה בפרספקטיבה בינלאומית, המתמקד בתוכניות רשת ביטחון, המספקות הכנסה מינימלית למשפחות וליחידים החסרים הכנסה מספקת לקיום סביר. במסגרת המחקר נבחנו מאפייני תוכניות מסוג זה בשמונה מדינות רווחה ובישראל. ממצאי המחקר מצביעים על כך שלתוכניות במדינות השונות מאפיינים בסיסיים דומים, אך יש הבדלים רבים בהיבטיהן השונים. המאפיינים האלה משפיעים על היקף האוכלוסייה המכוסה באמצעות התוכנית, על ההוצאה הכרוכה בהפעלתה, על שיעורה של הגמלה ועל האפקטיביות שלה בהתמודדות עם עוני. בחינת תוכנית הבטחת הכנסה, שהיא רשת הביטחון במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל, מצביעה על כך שעלות התוכנית הישראלית אינה יוצאת דופן לעומת מדינות אחרות, ואילו היקף מקבלי הגמלאות במסגרתה גבוה באופן יחסי ליתר המדינות. דבר זה משקף, ככל הנראה, בעיקר את הכוללניות של התוכנית בישראל ואת מיקומה המרכזי במערכת הביטחון הסוציאלי. התוכנית הישראלית ליברלית ביחסה למרכיבים שונים של הונם ורכושם של מבקשי הגמלאות, אבל היא מחמירה במיוחד ביחס לבעלות על רכב (אשר שוללת זכאות לגמלה) ובנטייתה לשלול גמלאות במקרה של אי עמידה בתנאי הזכאות. הגמלאות המשולמות בתוכנית הישראלית אינן נדיבות, וזאת במיוחד לאחר השינויים שנערכו בתוכנית בשנים 2002-2003. על רקע זה ובהתחשב בממדי העוני בישראל, האפקטיביות של תוכנית הבטחת הכנסה היא מצומצמת למדי.

---

## מבוא

---

מערכת הביטחון הסוציאלי, ובאופן מיוחד תוכנית הבטחת הכנסה, עמדו במרכז שורה של שינויים מרחיקי לכת שאימצו קובעי המדיניות בישראל בראשית שנות ה-2000. גם

---

<sup>1</sup> מאמר זה מבוסס על מחקר שנערך במימון המוסד לביטוח לאומי. המחברים מבקשים להודות לנטע אחדות, ללאה אחדות ולמרים שמלצר על סיוען.

<sup>2</sup> בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

<sup>3</sup> מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

במדינות רווחה אחרות אנו עדים לשינויים שנעשו בתוכניות רשת הביטחון האחרונה, דוגמת הבטחת הכנסה הישראלית, בשנים האחרונות. מאמר זה מבקש לאמץ פרספקטיבה בינלאומית משווה על מנת לעמוד מקרוב על מאפייני תוכנית הבטחת הכנסה בישראל, כפי שזו מצטיירת לאחר השינויים שנערכו בה בשנים האחרונות, ולבחון אותה באמצעות השוואה לתוכניות דומות לה במדינות רווחה אחרות. במובן זה המאמר הנוכחי נשען על גישה מחקרית שאומצה במאמר קודם של דורון וגל (2000), אם כי כאן נוספו עוד כלי מחקר, והדיון כולל גם התייחסות לשינויים בתוכנית רשת הביטחון בישראל ובמדינות אחרות, שאומצו במהלך העשור האחרון ואשר לא נידונו במאמר הקודם.

באופן ספציפי יותר מאמר זה מציג ממצאי מחקר משווה מקיף של תוכניות רשת הביטחון האחרונה משמונה מדינות רווחה, המייצגות סוגים שונים של משטרי רווחה (בריטניה, ארצות הברית, צרפת, איטליה, שוודיה, דנמרק, ספרד, גרמניה). ההשוואה מתמקדת בזיהוי המשותף והשונה בין רשתות ביטחון המיועדות לאנשים בגיל העבודה, ומטרתה להרחיב את ההיכרות וההבנה של מכשיר מדיניות זה. מלבד זאת ההשוואה משמשת אותנו כאמצעי לבחינת רשת הביטחון בישראל ומיצובה בפרספקטיבה בין ארצית. כל ניסיון להשוות בין תוכניות רשת ביטחון מחייב הגדרה ממוקדת של סוגי התוכניות הנכללות בה. בספרות מקובלות שתי גישות – המרחיבה והמצמצמת. הגישה המרחיבה כוללת את כל התוכניות המבוססות על מבחני אמצעים, תוך הכללת קצבאות קטגוריאליות שונות הניתנות על בסיס מבחני הכנסות (Gough et al., 1997). הגישה המצמצמת, שאומצה במחקר זה, כוללת רק את התוכניות הממוקדות באוכלוסייה הענייה ביותר והניתנות על בסיס כללי – General Assistance (Kuivalainen, 2004). מדובר בתוכניות המספקות קצבאות כספיות המיועדות להבטיח הכנסה מינימלית לאלה שזוהו באמצעות מבחני אמצעים כחסרי הכנסה המאפשרת קיום סביר. התוכניות מיועדות לאנשים בגיל העבודה, שאינם מוגדרים כבעלי מוגבלות פיזית או נפשית, אשר הסיבות שבגללן אין להם הכנסה מספקת רבות ומגוונות. ברצוננו לציין שאין המחקר עוסק בתוכנית מס הכנסה שלילי, הנוהגת כיום במספר מדינות. תוכנית זו אמנם מהווה חלק מרשת הביטחון לאנשים בגיל העבודה, אבל משום שהיא מיועדת לאנשים עובדים בלבד, היא נמצאת מעבר לגבולות מחקר זה. היא גם מספקת תוספות שכר שבדרך כלל הן מעבר למה שמוגדר באותה מדינה כהכנסה מינימלית לקיום.

המחקר גם אינו עוסק באלה שפרשו משוק העבודה מפאת גילם ועל כן עשויים להיות זכאים לקצבאות המיועדות לקשישים. אכן ברוב המדינות תוכניות רשת הביטחון לאחר גיל פרישה מאופיינות ברמת קצבאות נדיבה יותר ובכללי זכאות מקלים. המאמר גם איננו דן בתוכניות המיועדות לספק גמלאות לאלה הסובלים ממוגבלות ועל כן נגישותם לשוק העבודה מצומצמת.

במספר מרכזי מחקר במדינות אירופה שונות הוחל בשנים האחרונות בניסיון להשוות בין תוכניות מעין אלה, כדי ללמוד על השוני ועל הדמיון ביניהן (Eardley, Bradshaw, Ditch, Gough & Whiteford, 1995; Kuivalainen, 2004; OECD, 1998; Saraceno,

(Taylor-Gooby, 2004; 2002). בישראל, כאמור, נעשה ניסיון ראשוני לבחון את התוכנית הישראלית בהשוואה לתוכניות רשת ביטחון אחרות, אבל המידע מעודכן לראשית שנות התשעים, והקיף רק חלק ממאפייני התוכניות (דורון וגל, 2000). המאמר שלפניכם נשען על מגוון רחב של מקורות, ובכלל זה מאגרי מידע של ארגונים בינלאומיים העוסקים בנושא: Missoc (מאגר נתונים של האיחוד האירופי); סדרת ה- Wages and Benefit (ארגון ה-OECD); מקורות משניים מעודכנים, ואף ריאיונות והתכתבויות עם משרדי רווחה ומערכות ביטחון סוציאלי במדינות השונות. הנתונים על ישראל נמסרו מהמוסד לביטוח לאומי. חמשת המשתנים שבאמצעותם השווינו בין רשתות הביטחון השונות: (1) הגדרות יעד "מינימום לקיום" בתוכניות; (2) קהלי היעד; (3) מבחני הזכאות; (4) נדיבות הקצבאות; (5) האפקטיביות של רשתות הביטחון בהתייחס לעוני. ההשוואה מתמקדת הן בהיבטים כמותיים והן בהיבטים איכותניים של נושאים אלה.

---

## רשת הביטחון ומקומה במערכת הביטחון הסוציאלי

---

ההכנסה הכלכלית משוק העבודה מהווה בחברות המודרניות מקור ראשון ועיקרי להבטחת כלכלתו ורווחתו של הפרט. יחד עם זאת התפתחה שורה של תוכניות שנועדו לתת מענה לנטל הכלכלי הכרוך במצבי חיים שונים שאינם מאפשרים לאדם המשך עבודה סדיר (אבטלה, נכות, זקנה, הורות וכדומה). תוכניות אלה הן **רובד מגן** ראשון של מערכת הביטחון הסוציאלי (Kuivalainen, 2004). על אף קיומן של תוכניות רובד המגן הראשון, יש יחידים ומשפחות שעדיין חסרים משאבים מספיקים כדי לכלכל את עצמם. אנשים אלה נתונים במצבי חיים, שאין תוכניות רובד המגן הראשון מכסות אותם או, לחילופין, הפתרונות שהן מציעות לא מחלצים אותם ממחסור כלכלי. בשביל מצבים אלה נבנתה רשת הביטחון, שתפקידה להתמודד עם מצוקתם הכלכלית והחברתית של אנשים אלה (Eardly et al, 1995; Heikkiln & Keskitalo, 2001). הדימוי של רשת ביטחון שאול כמובן מעולם הלוליינות, והכוונה היא לאותה רשת שאמורה למנוע את נפילתו אל הקרקע של ההולך על חבל, אם הוא מועד ומאבד את שיווי משקלו. זה גם מצבם של הנקלעים למצוקה כלכלית שאינם יכולים להסתייע בכוחותיהם הם וגם לא להיעזר, מסיבות כאלה ואחרות, ברובד המגן הראשון (Shlakman, 1972). תוכניות רשת ביטחון מהוות אפוא מגן **אחרון** שנועד להבטיח את צורכי הקיום של קבוצות אוכלוסייה שאינן יכולות לקיים את עצמן ללא סיוע מבחוץ. מדובר בקצבאות כספיות שונות המותנות במבחני אמצעים ומיועדות להבטיח רמת מינימום של הכנסה ליחידים ולמשפחות שאין להם כל הכנסה או שהכנסתם נופלת מהסף שנקבע כמינימום לקיום (דורון וגל, 2000; Kuivalainen, 2004).

ייחודה של רשת הביטחון בכך שבשונה מתוכניות הביטחון הסוציאלי של רובד המגן הראשון אין היא מבטחת מפני סיכון מוגדר, אלא מספקת הגנה מפני מגוון המצבים אשר תוצאתם העדר הכנסה מספיקה. כמו כן, בשונה מקצבאות שנועדו להקל על ההתמודדות עם הנטל הכלכלי הכרוך במצבי חיים שונים, הרי שרשת הביטחון נועדה להבטיח הגנה ספציפית מפני עוני (Standing, 2003). שיעור האוכלוסייה הזוכה לתמיכת רשתות אלה והיקף ההוצאה הציבורית עליהן שונים מאוד בכל מדינה (גל, קורא וכהן, 2006). סדרי הגודל הם אלה: בארצות הברית נתמכים בידי רשת הביטחון כ-1.9 אחוז ממשקי הבית בגיל העבודה; במדינות מרכז אירופה – צרפת וגרמניה – שיעור הנתמכים עומד על כ-3.5 אחוז, בדנמרק ובשוודיה על 4 ו-4.4 אחוז בהתאמה, ואילו בבריטניה הוא מגיע ל-5.4 אחוז. היקפי ההוצאה על רשת הביטחון כאחוזים מהתמ"ג (תוצר מקומי גולמי) (OECD, 2004b) עומדים על 0.03 בספרד, 0.1 בארצות הברית, 0.8 בדנמרק ו-1.3 אחוז בבריטניה. בישראל 4.9 אחוז מהאוכלוסייה בגיל 20-65 נתמכים בידי רשת הביטחון בהוצאה כוללת של 0.75 אחוז מהתמ"ג. לפערים אלה בין המדינות סיבות רבות ובהן הבדלים במצב המשק ושיעור התעסוקה ופערים ברמת הכיסוי וההגנה שמספקות הרשתות לאוכלוסיות שונות בתוכן. יש גם הבדלים הנובעים ממבנה מערכת הביטחון הסוציאלי ומחלוקת האחריות בין רובד המגן הראשון לאחרון.

---

## רקע היסטורי

---

תוכניות רשת הביטחון הן המשכן הישיר של תוכניות הסעד שהתפתחו במדינות הקפיטליסטיות במאות האחרונות (Axinn & Levin, 1975). מקורן של תוכניות רשת הביטחון במדיניות שנגקטה כלפי עניים ומחוסרי עבודה בתקופות שקדמו למיסוד מדינת הרווחה. מדיניות זאת ביקשה להבטיח רמת חיים מינימלית לנזקקים לפי שיקול דעת הגופים המסייעים, אך ללא התחייבות וללא מתן זכות לתמיכה (Lødemel, 1997). הניסוח הפורמלי הראשון של הגישה הזאת היה בחוק העוני של אנגליה, שנחקק ב-1601 וקבע מסגרת חוקית להענקת סיוע חומרי או תעסוקה לעניים (Englander, 1998). חוק העוני נוסח מחדש ב-1834, ונקבעו בו שני עקרונות מרכזיים המתקיימים עד היום בתוכניות רשת הביטחון: עקרון הזכאות הפחותה ועקרון חובת העבודה. העיקרון הראשון אומר, שהסיוע המוענק במסגרת התוכנית לעולם יהיה נמוך משכרו של השכיר בעל השכר הנמוך ביותר, וזאת כדי להרתיע מובטלים פוטנציאליים מהעדפת סיוע על פני פרנסה בשוק העבודה (Brown, 1990). העיקרון השני (חובת העבודה) מחייב את מקבל התמיכה לבצע עבודות עבור הגוף התומך. עד סוף המאה התשע-עשרה היו חוקי העניים ההסדר החברתי

היחיד (מלבד הסדרים וולונטריים למיניהם) לסיוע חומרי למחוסרי אמצעים ברוב המדינות האירופיות. הסדרי התמיכה האלה נשאו אופי כופה ואכזרי, שכלל תיוג ושלילת זכויות, ולעתים אף חייבו את הנתמכים להתגורר במוסד עבודה (Work House) (Lødemel, 1997). כך, למשל, בשוודיה ובפינלנד נשללה ממקבלי תמיכה הזכות לבחור לרשויות השלטון, ואילו החוק הדני משנת 1824 שלל ממקבלי סיוע את הזכות להינשא, אלא בקבלת היתר מהרשות להקלת העוני. תופעת העוני נתפסה בתקופה ההיא כתוצר של כישלון אישי ותכונות אישיות שליליות, והסדרי התמיכה נתפסו כמכשיר לחינוך מחדש של העניים לערכי עבודה (Kuivalainen, 2004).

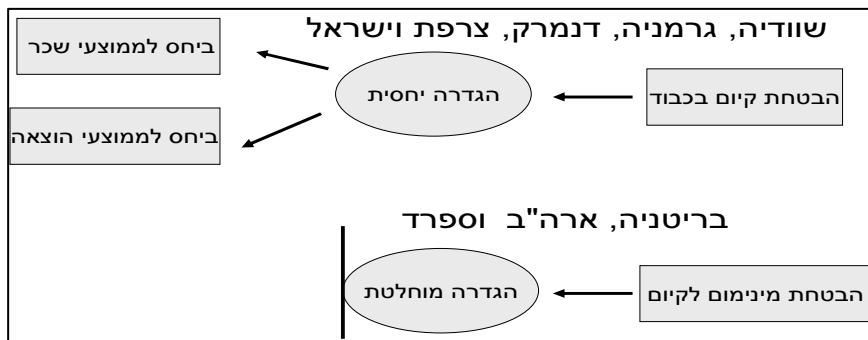
עם התפתחותה של מדינת הרווחה, התפתחו הסדרים חדשים של תמיכה סוציאלית והבטחת הכנסה, נוסדה מערכת הביטוח הסוציאלי והתפתחו תוכניות שונות שנועדו להגן על האוכלוסייה מפני הנטל הכלכלי הכרוך במצבי חיים שונים. במקביל נוסדו תוכניות רשת הביטחון שנועדו להבטיח הגנה כללית מפני עוני. תוכניות רשת הביטחון נחשבות לדגם המודרני של חוקי העניים ומציינות את המעבר מסיוע על בסיס שיקול דעת של המסייע לעיגון קולקטיבי של זכויות חברתיות. עם התפתחותה של מדינת הרווחה חלו גם שינויים במטרות התמיכה. התמיכות נעשו נדיבות יותר ונועדו לענות על צרכים חברתיים ולא רק להבטיח רמת מינימום לקיום פסי (Kuivalainen, 2004). חשוב להדגיש את השונות הרבה בתקופות שבהן אימצו המדינות השונות התפתחויות אלה: בריטניה היתה בין המדינות הראשונות שהנהיגו רשת ביטחון מקיפה; כבר בשנת 1948. בשוודיה ובצרפת הונהגו תוכניות מסוג זה רק בשנות השמונים של המאה הקודמת, ובספרד חל השינוי רק בשנות התשעים של אותה מאה. באיטליה, לעומת זאת, אין עדיין רשת ביטחון המקיפה את כלל האוכלוסייה (Kuivalainen, 2004).

בשני העשורים האחרונים ניתן לזהות שתי התפתחויות משמעותיות בתוכניות רשת הביטחון במדינות הרווחה השונות: (1) הונהגו רשתות ביטחון במקומות שבהם הן חסרו, כגון פורטוגל וספרד (Matsaganis et al., 2003). (2) הודגשה חובת העבודה בתוכניות השונות – הוחמרו הדרישות להוכחת חיפוש עבודה פעיל; הנתמכים נדרשו לעבוד או להשתתף בתוכניות **השבה לעבודה** בתמורה לקבלת הסיוע; הוחמרו הסנקציות במקרה של אי עמידה בדרישות מבחן העבודה (Hanesch & Baltzer, 2001; Kuivalainen, 2004). חוקרים שונים מתארים התפתחות זו כשינוי במשוואת הזכויות והחובות של נתמכי רשת הביטחון. בזמן שהדרישות מהנתמך (בעיקר בכל הקשור לעבודה) הולכות ומתרחבות, רמת הקצבאות, משך הזכאות ומערך השירותים הנלווים מצויים במגמה של צמצום (Lødemel & Trickey, 2000).

## הגדרת יעד מינימום לקיום בתוכניות רשת ביטחון

בעוד מניעת עוני והבטחת מינימום לקיום הן עיקרון המשותף למרבית המדינות (Eardley et al., 1996), הרי שאופן הגדרת אותו המינימום וקביעת רמת המחיה הנדרשת משתנים מהותית ממדינה למדינה. הגישות נעות ממינימליזם המסתפק בהבטחת הישרדות חומרית עד לגישת **הבטחת קיום בכבוד** ביחס לרמת החיים המקובלת בחברה. כפי שנראה בתרשים 1, בבריטניה מוגדרות מטרות רשת הביטחון כסיוע חומרי; בשוודיה ובגרמניה לעומתה מצוין במפורש, שרשת הביטחון נועדה להבטיח את רמת המחיה הרווחת באוכלוסייה או כזו המאפשרת קיום בכבוד (Kuivalainen, 2004). הביטוי המעשי של גישות אלה משתקף באופן חישוב המינימום לקיום (חישוב הקצבה). כאשר מוגדר מינימום ביחס לרמת החיים באוכלוסייה, יוגדר גם חישוב הקצבה באופן יחסי: השיטה השוודית והגרמנית קובעות את הקצבה באופן יחסי להוצאה המקובלת על סל של מוצרים ושירותים, כגון ההוצאה למזון, לדיור ואפילו לפנאי. בצרפת ובדנמרק המינימום נקבע ביחס לרמת שכר מסוימת במשק. לעומת זאת בבריטניה, בארצות הברית ובספרד החישוב אינו יחסי. בארצות הברית ניתן להבחין בדוגמה הקיצונית ביותר – חישוב ערך תלושי המזון (המהווים מרכיב מרכזי של רשת הביטחון האחרונה) מתבסס על עלותו של סל מוצרים המוגדר כמספק מבחינה פיסיית תזונתית.

### תרשים 1: שונות בהגדרת יעד מינימום ושיטות לחישוב הקצבה



מהניתוח עולה שניתן להבין את יעדי תוכניות רשת הביטחון, גם כאשר אין הם מוצגים באופן מפורש: אופן חישוב המינימום חושף את המטרות והתפקיד המיוחס לרשת הביטחון. חשוב להדגיש שההפרדה בין הגישות (הגישה המינימליסטית והגישה להבטחת קיום בכבוד) אינה דיכוטומית, והגדרות המינימום ואופן חישובו יכולים לנוע על רצף

שאלה הם קצוותיו. לעתים באותה מדינה ניתן לזהות שינוי על פני רצף זה, כפי שקרה בישראל בשנים האחרונות. עד ינואר 2006 היתה הגדרת המינימום לקיום הגדרה יחסית (לשכר), אלא שמאז ינואר 2001 הוקפא השכר הממוצע לצורך חישוב הקצבה, ובכך נותק למעשה הקשר בין גובה הקצבאות לרמת החיים של כלל האוכלוסייה. בינואר 2006 נותק רשמית הקשר בין גובה הקצבאות לרמת השכר, ונקבע שעדכון הקצבאות ייעשה על פי מדד המחירים בלבד (המוסד לביטוח לאומי, 2006)

---

### קהל היעד של תוכניות רשת הביטחון ואוכלוסיות שאינן זכאיות להגנה

---

במדינות שנבדקו נמצאו עקרונות משותפים להגדרת קהל היעד המוגן ברשת הביטחון: אדם שאינו מסוגל לקיים את עצמו וגם אינו מכוסה בידי תוכניות אחרות או שהכנסתו (משכר או מקצבאות אחרות) אינה מספיקה כדי לקיים את עצמו. אלא שהגנה זו אינה מובטחת בהכרח לכלל האוכלוסייה. בכל מדינה יש אוכלוסיות שאינן מוגנות מטעמים שונים, ושכיחים במיוחד החריגים הקשורים באזרחות או בתושבות. לחריגים אלה יש כמובן השפעה בעלת משמעות מיוחדת, בעיקר בעידן זה המתאפיין בהגירה מואצת של בני אדם בין מדינות (דורון וגל, 2000). תוכניות רשת הביטחון שונות זו מזו בסוגי ההחרגות ובהיקף האוכלוסייה הנותרת ללא כיסוי. את הכיסוי המקיף ביותר מצאנו ברשת הביטחון השוודית והבריטית; כל שוהה חוקי במדינות אלה זכאי ליהנות מהגנת הרשת. הדוגמה הקיצונית ההפוכה נמצאה בארצות הברית, שבה כלל אין רשת ביטחון כללית, אלא רק מענה חלקי למשפחות עם ילדים, וגם זאת לאחר הוכחת תושבות חוקית של חמש שנים.<sup>4</sup> בתווך מצויות גישות ביניים: המערכות הגרמנית והדנית מיועדות לאזרחים ומספקות רשתות ביטחון לזרים בתנאים מופחתים, ואילו רשת הביטחון בצרפת דורשת הוכחת תושבות של חמש שנים במדינה כתנאי מקדים או לחילופין אישור לתושבות ארוכת טווח. בספרד דרישת התושבות קשורה למגורים רצופים של שלוש-חמש שנים במחוז מסוים, ובישראל הזכאות להגנת רשת הביטחון מותנית בתושבות של שנתיים, למעט עולים, שזכאים להשתתף בתוכנית לאחר שנת תושבות אחת. מהגרי עבודה, שבדרך כלל אינם זכאים למעמד של תושבות בישראל, מוחרגים למעשה גם מההגנה של רשת הביטחון.

סוג אחר של החרגות מהגנת רשת הביטחון נוגע לגיל המינימום לזכאות. במדינות שבהן נהוגה הגבלת גיל, ההגבלה נעה מגיל 18 (בריטניה) עד גיל 25 (ספרד וצרפת).

---

<sup>4</sup> מתוך האתר של: <http://www.cbpp.org/1-22-02tanf2.htm> Center on Budget and Policy Priorities;

למגבלת הגיל יש משמעות בעיקר בשני מצבים: צעירים שאינם גרים יחד עם הוריהם באותו משק בית וצעירים המצויים בגיל ביניים שבו אין הם נחשבים ילדים תלויים אך גם לא מבוגרים הזכאים לקצבה בזכות עצמם. חשוב לציין שבכל המדינות שנבדקו ילדים זכאים לתמיכה במסגרת חבילת הסיוע הניתנת להוריהם. למשתנה הגיל עשויות להיות עוד משמעויות מעבר לשאלת הזכאות הפורמלית לקצבאות רשת הביטחון. גם במדינות שבהן הזכות לסיוע אינה מותנית בגיל מינימום, צעירים מתועלים לתוכניות סיוע נפרדות, השונות מיתר התוכניות בגובה הקצבאות ובדרישות הזכאות. ברוב המדינות ניתן לזהות מגמה של הקשחת תנאי הנגישות של צעירים לרשת הביטחון. הקשחה זו מתבטאת בהפחתת רמת הקצבאות ובמתן דגש חזק לתמריצי עבודה ולפעולות השבה לעבודה (Kuivalainen, 2004). מגמה זו באה לידי ביטוי גם בישראל במתן קצבאות מופחתות (80 אחוז מהשיעור הרגיל) לצעירים בני 20-25 ובדרישה למאמץ מוגבר להשתלבות בעבודה. כתנאי לקבלת הקצבה.

---

## מבחני זכאות לקצבאות

---

שני המבחנים העיקריים, המופיעים בתוכניות רשת הביטחון שנבדקו, הם מבחן האמצעים, הבודק את היקף ההכנסות והרכוש העומדים לרשותו של מבקש התמיכה, ומבחן העבודה, שנועד לוודא כי אין למבקש התמיכה אפשרות לקיים את עצמו במסגרת שוק העבודה הפורמלי. על אף הדמיון במטרות הכלליות של מבחנים אלה, ניכרת שונות רבה במבנה המבחן ובמרכיביו. הבדלים אלה משקפים הנחות וקביעות ערכיות שונות בדבר חלוקת נטל האחריות להבטחת הקיום בין הפרט, המשפחה והמדינה ובדבר מערכת האיזונים הראויה בין תמריץ להשתלבות בעבודה לבין שמירה על רמת קיום בכבוד. מבחן אמצעים הוא, כאמור, אחד מסימני ההיכר המרכזיים של רשת הביטחון, בהיותו הכלי שבאמצעותו מייעדים את הסיוע לאוכלוסייה המצויה בעוני או בסכנת עוני. מבחן האמצעים בודק אם האמצעים העומדים לרשותו של אדם משכר, מרכוש או מקצבאות סוציאליות נמוכים מהרצפה שהוגדרה כמינימום לקיום. אם נמצא האדם זכאי, היקף הסיוע נקבע על פי ההפרש שבין האמצעים העומדים לרשותו לבין רצפת האמצעים שהוגדרה כמינימלית לקיום. אף שמבחן האמצעים במדינות השונות מושתת על עקרונות דומים, התפתחו בכל מדינה הגדרות שונות לבחינת היקף האמצעים העומדים לרשות מבקש הקצבה (דורון וגל, 2000; Kuivalainen, 2004).



### מבחן אמצעים – סוגי משאבים ודיסרגרד (Disregard)

נמצא שמבחני האמצעים שונים זה מזה בשלוש סוגיות מרכזיות: הסוגייה הראשונה מתייחסת לסוגי המשאבים הנכללים במבחן. ניתן להתייחס להכנסות מעבודה בלבד או לכלול גם את דירת המגורים, הרכב, חסכונות וקצבאות סוציאליות אחרות. הסוגייה השנייה עוסקת בשאלה באיזו מידה מובאים ההכנסות, החסכונות והרכוש במניין המשאבים של התובע. ניתן לחשב את ההכנסה, החיסכון והרכוש בשלמותם או לנקוט כלפיהם דיסרגרד, כלומר לא להביאם בחשבון ולא לדרוש מהתובע לכלות את כל רכושו וחסכונותיו, כלומר להשתמש בהם לצורכי המחיה, לפני שיוגדר זכאי לקצבה. הסוגייה השלישית קשורה בהגדרות גודל המעגל המשפחתי למשאביו נלקחים בחשבון (יחידת המשאבים – Resource unit). ניתן להתייחס למשאביו האישיים של תובע הקצבה או לכלול גם את משאביהם של בני המשפחה המורחבת ברמות קרבה שונות (בן זוג, הורים מבוגרים, אחים, ילדים).

### תרשים 2: המדיניות כלפי סוג רכוש והכנסות

	שכר		שווי רכוש		רכב	דירת מגורים
	חסכונות		חסכונות			
שוודיה	■	■	■	■	◻	■
בריטניה	◻	◻	◻	◻	◻	◻
גרמניה	◻	◻	◻	◻	◻	◻
צרפת	◻	◻	◻	◻	◻	■
דנמרק	◻	◻	◻	◻	◻	◻
ארה"ב	◻	◻	◻	◻	◻	◻
ישראל	◻	◻	◻	◻	■	◻

כלול	◻	לא כלול	◻	כלול חלקית	◻
------	---	---------	---	------------	---

תרשים 2 מציג את מרכיבי מבחן האמצעים במדינות שונות. מן התרשים עולה שהמדיניות בנוגע לדירת המגורים שונה בין המדינות: בבריטניה, בארצות הברית ובישראל דירת המגורים אינה מובאת כלל במניין האמצעים; בשוודיה לעומתן הדירה מובאת בחשבון

במלוא ערכה. ביתר המדינות יש הסדרים שונים: בגרמניה דירת המגורים אינה מובאת בחשבון, כל עוד ערכה סביר. בצרפת מופחת אחוז מסוים מהקצבה (בין 12-16 אחוז) בהתאם לגודל הדירה ומאפייני מקבל הקצבה,<sup>5</sup> ואילו בדנמרק אין ערך דירת המגורים נכלל במניין האמצעים, אך ניתן לדרוש מהמשפחה לקחת הלוואת משכנתה על בסיס הדירה, לפני שהתובע יהיה זכאי לקצבה. המשאב השני שנבדק הוא המדיניות הנהוגה כלפי אחזקת רכב; הממצאים ההשוואתיים בנושא זה מגוונים: בישראל אחזקת רכב פרטי שוללת את הזכאות לקצבה (למעט במקרים של נכות). בגרמניה, בדנמרק ובשוודיה, בדומה לישראל, הרכב הפרטי נכלל במניין ההכנסות. עם זאת, במדינות הללו לא מתחשבים בערך הרכב כשהוא משמש כאמצעי הגעה לעבודה או להכשרה. בבריטניה ובצרפת לא כוללים את ערך הרכב במניין ההכנסות, ובארצות הברית ההתייחסות מעורבת: בעשרים ושלוש מדינות נכלל הרכב במבחן האמצעים, ואילו בשאר המדינות לא מתחשבים בערך הרכב.

רכוש כגון דירות, עסקים, קרקעות וחסכונות נכלל תמיד במבחן האמצעים, אך אופן ההתייחסות לרכוש שונה מאוד בין המדינות שנבדקו. בחלק מהמדינות עצם קיום הרכוש מהווה עילה לשלילת זכאות. כך, למשל, בבריטניה חיסכון בנקאי מעל 8,000 ליש"ט מהווה עילה לשלילת הקצבה. על פי אותו עיקרון, גם בגרמניה, בצרפת ובדנמרק רכוש מעל תקרה מסוימת שולל את הזכאות. בישראל הרכוש עצמו אינו מהווה עילה לשלילת זכאות לקצבה. מבחן האמצעים הישראלי מתייחס להכנסה פירותית מרכוש, כגון שכר דירה, דמי חכירה, ריבית על חיסכון ורווחים על מניות, ומקוז אותה ביחס של אחד לאחד מגובה הקצבה. גם ברכוש, בדומה לשכר, מפעילות מדינות לעתים **מדיניות של דיסרגרד** (disregard): בבריטניה לא כוללים בחישוב הרכוש של תובע הקצבה את 3,000 הליש"ט הראשונים, ואילו כל סכום בין 3,000 ל-8,000 ליש"ט מתורגם להכנסה המופחתת מגובה הקצבה. בארצות הברית **הדיסרגרד** מתייחס לסוג החסכונות. בעוד חסכונות רגילים נכללים במלואם במבחן האמצעים, הרי תוכניות חיסכון מסוג (Individual IDA Development Accounts), שהשימוש בהן אפשרי אך ורק למטרות השכלה, דיור ופתיחת עסקים קטנים, פטורות ממבחן האמצעים. בישראל נהוג **הדיסרגרד** מנכסים פיננסיים שהיקפם עד 3 או 4 פעמים השכר הממוצע בהתאם להרכב המשפחה.

המדיניות כלפי רכוש ומידת הקשיחות של מבחן האמצעים מבטאות את התפיסות הערכיות והפוליטיות שעומדות מאחורי רשת הביטחון בכל הנוגע לחלוקת האחריות בין הפרט למדינה. הדיון הפוליטי נסוב על השלב שבו המדינה צריכה לסייע לנזקקים; השאלה הנשאלת היא אם נדרש מהנזקק לכלות את כל רכושו לפני מתן הקצבה או שיינתן לו סיוע גם כשנשארים ברשותו משאבים מסוימים. חלק מהדיון נוגע גם לבעיית מלכודת החיסכון (savings trap), ומצביע על ההשלכות השליליות של הכללת חסכונות במבחן האמצעים, מה שסותר את המגמה לעידוד החסכון (Alcock & Pearson, 1999).

<sup>5</sup> כלל זה תקף גם לאנשים שהדירה אינה בבעלותם, אך הם רשאים לגור בה ללא תמורה. כמו כן תקף הכלל במקרה של אנשים הזכאים לקצבת דיור.

המדיניות כלפי שכר מעבודה במבחן האמצעים מעלה את הדילמה המרכזית של רשתות הביטחון המבקשות ליצור איזון ראוי בין הרצון להבטיח רמת חיים לנתמכים שאינם עובדים לבין המאמץ ליצור תמריצים להשתלבות בעבודה. כאשר כל ההכנסה משכר מעבודה נכללת במניין ההכנסות של התובע, עלול להיווצר תמריץ שלילי ליציאה לעבודה. יש חשש שבעלי זכאות לתמיכה יעדיפו את קבלת הקצבות על פני יציאה לעבודה, אשר כרוכה לא רק בתשלום מסיים שונים, אלא שגם השכר עבורה עלול לשלול מהם את הקצבה או להפחיתה במידה ממשית. זוהי תופעת **מלכודת העוני**, המתארת מצב שבו "שיעור המס השולי האפקטיבי" – השילוב שבין מסיים לביטול הגמלאות – מגיע ל-60 אחוז ויותר (לדיון נרחב בסוגייה זו, ראו גל ודורון, 2000). מטרת ה**דיסרגרד** מהכנסה מעבודה היא לשמר את התמריץ החיובי ליציאה לעבודה. ככל שרמת ה**דיסרגרד** גבוהה יותר (חלק גדול יותר משכר העבודה אינו נכלל במבחן האמצעים), כדאיות היציאה לעבודה עולה, שכן השכר יכול לשפר את מצבו הכלכלי הכולל של מקבל הקצבה. אלא שרמת ה**דיסרגרד** גבוהה משמעותה פתיחת פער גדול בין ההכנסות העומדות לרשות אלה שעובדים לבין אלה שאינם עובדים. יתרה מכך, עקב מגבלות התקציב הגדלת ה**דיסרגרד** נעשית במקרים רבים על ידי צמצום קצבאות רשת הביטחון. בהנחה שמצב של אי עבודה לא בהכרח מצביע על בעיית מוטיבציה, אלא יכול להיות תולדה של מגוון בעיות אישיות או מבניות, הרי שהטיה מוגזמת של המדיניות למתן תמריצי עבודה עלולה לבוא על חשבון נתמכים המנועים מלעבוד ואף לסכן את היכולת להבטיח לקבוצה זו ביטחון סוציאלי וקיום בכבוד.

הניתוח המשווה מגלה שרוב המדינות, למעט שוודיה וספרד, נוקטות מדיניות של **דיסרגרד** מהכנסות משכר מעבודה עד תקרה מסוימת. מדיניות זו כוללת אחד או יותר מהמרכיבים האלה: (1) **דיסרגרד** קבוע; כלומר: חלק מסוים של הכנסה לא נלקח בחשבון. בבריטניה פטור סכום קבוע מהשכר השבועי (חמישה ליש"ט לשבוע ליחיד ועשרה ליש"ט לזוג), ובדנמרק פטור סכום קבוע משכר שעת עבודה (DKK 11.5) ומדרבן את העובד לעבוד עוד שעות. (2) **דיסרגרד** יחסי; כלומר: חלק מסוים מההכנסות לא נלקח בחשבון. (3) **דיסרגרד** מדורג ומוגבל בזמן; בצרפת ה**דיסרגרד** מוגבל לתקופה מרבית של חמישה-עשר חודש, כשבמהלך שלושת החודשים הראשונים לאחר החזרה לעבודה זכאי מקבל הקצבה למלוא השכר ולמלוא הקצבה, ובחודשים שלאחר מכן הקצבה מופחתת בהדרגה. (4) מנגנון משולב המורכב מ**דיסרגרד** קבוע ויחסי. מנגנון זה מונהג במדינות מסוימות בארצות הברית וכך גם בישראל. כך, למשל, במדינת מישיגן לא נכללים 200 הדולר הראשונים של השכר במניין ההכנסות (דיסרגרד קבוע) וכן 20 אחוז מכל הכנסה נוספת (**דיסרגרד** יחסי). ביתר מדינות ארצות הברית ה**דיסרגרד** הקבוע נע בין 0 ל-250 דולר, וה**דיסרגרד** היחסי נע בין 0 ל-100 אחוז מכל הכנסה נוספת. בישראל (עד שנת 2003) נהג **דיסרגרד** קבוע בסכום השווה ל-13 אחוז מהשכר הממוצע ליחיד, 17 אחוז מהשכר הממוצע למי שאינו יחיד ו**דיסרגרד** יחסי של 40 אחוז מכל הכנסה נוספת. ביוני

2003 הופחתו סכומים אלה לחמישה אחוז ושבעה אחוז בהתאמה מהשכר הממוצע, והדיסרגרד היחסי הועמד על 30-40 אחוז מהשכר הנוסף (בהתאם להרכב המשפחה).

### מבחן האמצעים – הגדרת יחידת המשאבים

הגדרת יחידת המשאבים תוחמת את היקפו של המעגל המשפחתי שמשאביו נלקחים בחשבון בחישוב מבחן האמצעים. משמעות הדבר היא שהזכאות לקצבה ניתנת רק אם סך האמצעים (שכר ורכוש) העומדים לרשות כלל הפרטים הכלולים ביחידת המשאבים נמוך מהתקרה המזכה בקצבאות רשת הביטחון. ההגדרה של גודל יחידת המשאבים משקפת למעשה את חלוקת האחריות בין המדינה למשפחה בתמיכה בפרט – ככל שחובת התמיכה המשפחתית רחבה יותר, כך מצומצמת יותר אחריות התמיכה של המדינה (Kuivalainen, 2004), ואכן **אחריות קרובים** היתה בעבר מאפיין מרכזי של תוכניות סעד במדינות רבות (דורון, תשמ"ז).

### תרשים 3: מעגלי יחידת המשאבים



מקור - Missoc 2004

תרשים 3 מציג בצורה גרפית את השונות בין המדינות. כפי שניתן לראות, בכל המדינות שנבדקו במחקר זה, למעט דנמרק, נכללת ביחידת המשאבים המשפחה הגרעינית של תובע הקצבה (בן/בת זוג וילדים תלויים). הסיבה לכך שבדנמרק בן הזוג אינו נכלל ביחידת המשאבים נעוצה בעקרון הזכאות האינדיבידואלית להגנת רשת הביטחון. בגרמניה ובספרד, להבדיל מהמדינות האחרות, יחידת המשאבים רחבה יותר מהמשפחה

הגרעינית וכוללת גם בני משפחה בדרגות קרבה מרוחקות יותר, החולקים ביניהם את משק הבית.

### מבחן העבודה

מבחן העבודה (Work test) הוא סימן היכר שני של רשת הביטחון המיועדת לאנשים בגיל העבודה. מבחן זה, הנהוג ברוב המדינות, דורש במתכונתו הבסיסית ממבקש הגמלה להירשם בשירות התעסוקה הממלכתי, להיות פנוי להצעות עבודה ולעתים אף להוכיח חיפוש אקטיבי של עבודה (Eardley et al 1996, Hanesch & Baltzer 2001). בשנים האחרונות התווספו למבחן העבודה במדינות רבות תוכניות השבה לעבודה (Welfare to Work; Activation Policies). תוכניות אלה מחייבות את נתמכי רשת הביטחון לעבוד או להשתתף בתוכנית עבודה בתמורה לקבלת הקצבה (Lødemel & Trickey, 2000). התוכניות האלה ממוקדות בדרך כלל באוכלוסיות ספציפיות, כגון מובטלים צעירים ואנשים הנתונים באבטלה ממושכת.

מבחן העבודה הוא אחד העקרונות המלווים את הסדרי הסיוע לעניים עוד מראשיתם במאות החמש-עשרה והשש-עשרה (Kuivalainen, 2004; Polanyi, 1944). רשת הביטחון מיועדת, כאמור, לספק סיוע לאנשים שאינם יכולים לקיים את עצמם. מהגדרה זו עולה שהזכות לסיוע תלויה לא רק בהוכחת העדר משאבים מספיקים לקיום מינימלי (הנבחן במבחן האמצעים), אלא גם בהוכחת העדר אפשרות להשיג אמצעים, כלומר העדר אפשרות לפרנסה מעבודה. נובע מכך שהמטרה הראשונה של מבחן העבודה היא לוודא שתמיכת רשת הביטחון תינתן רק לאלה שמצב אי התעסוקה שלהם נתפס כלגיטימי. המטרה השנייה היא לספק כלים ותמריצים לשילוב מחדש בשוק העבודה, (OECD, 2004a). העקרונות הכלליים של מבחן העבודה דומים בכל המדינות, אבל דרכי יישומו שונות מאוד. בכל מדינה יש הגדרות שונות ביחס לדרישות המבחן, לאוכלוסיות הפטורות ממבחן העבודה ולסנקציות המופעלות במקרה של אי עמידה בדרישותיו.

תנאי המבחן משקפים את הציפיות מנתמכי רשת הביטחון לפעול כדי להשתלב בעבודה; הם גם מבטאים את תפיסת המדינה בנוגע לתהליכים שאמורים להחזיר את הנתמכים למעגל העבודה. המבחנים מגדירים אם מוכנות והיענות להצעות עבודה של שירות התעסוקה הן הוכחה מספקת או שמא נדרשות עוד פעולות, כמו חיפוש עבודה עצמאי ופעיל (ראו לוח 1 להלן). חלק מהמדינות מחייבות במסגרת מבחן העבודה השתתפות בהכשרה וכן עבודה יזומה, כמקובל בתוכניות ההשבה לעבודה. במקרים רבים דרישות מבחן העבודה משתנות בהתאם לגיל הנתמכים ולמשך תקופת האבטלה שלהם. כך, למשל, בשוודיה, בבריטניה ובדנמרק נדרשים צעירים המובטלים לאורך זמן (מתחת לגיל 25 בשוודיה ובבריטניה ומתחת לגיל 30 בדנמרק) להשתתף בתוכניות השבה לעבודה. נתמכים אחרים, לעומתם, נדרשים למבחן עבודה מצומצם בלבד (רישום בשירות תעסוקה או הוכחת חיפוש עבודה פעיל). בצרפת, ובדומה לכך גם בספרד ובאיטליה, קבלת

קצבאות מותנית בחתימה על חוזה אישי שבו מוגדרות הזכויות והחובות של מבקש התמיכה והמדינה. דרישות החוזה מכוונות לשילוב חברתי כולל, אשר השתלבות בעבודה היא מרכיב אחד ממנו (Hanesch & Baltzer, 2001). בבריטניה נתמכים המוגדרים ככשירים לעבודה מנותבים לתוכנית נפרדת של מחפשי עבודה (Jobseekers Allowance). נתמכים אלה נדרשים לחתום על חוזה של חיפוש עבודה ולהיות פנויים לעבודה כתנאי לקבלת הקצבאות. לעומתם נתמכים הזכאים לקצבאות דרך התוכנית Social Assistance אינם נדרשים לעמוד כלל במבחן העבודה. חובת ההשתתפות בתוכניות השבה לעבודה (תוכנית הניו דיל למשל) חלה על צעירים מתחת לגיל 18 ועל צעירים בני 18-24 המובטלים שישה חודשים ויותר. בנוגע לבני 25 ומעלה, חובת ההשתתפות חלה רק במקרים שבהם האבטלה נמשכת שנה ויותר. בארצות הברית תוכניות ההשבה הן רחבות וחלות על רוב נתמכי הרשת. נהוג לראות בתוכניות אלה את הדגם המחמיר ביותר, שכן משך התמיכה בהן מוגבל לתקופה של עד חמש שנים.<sup>6</sup> בישראל הופעלה לראשונה תוכנית השבה לעבודה ב-1 באוגוסט 2005. התוכנית הוגדרה כניסוי המופעל בארבעה מרכזי תעסוקה – ירושלים, אזור חדרה, נצרת ונצרת עילית, אשקלון ושרדור – ויועדה למקבלי הבטחת הכנסה המחויבים במבחן עבודה. בשונה ממבחן העבודה המסורתי (הדורש רישום בשירות התעסוקה וחובת היענות להצעות עבודה), התוכנית מחייבת נוכחות במרכז התעסוקה והשתתפות בתוכנית אישית בהיקף של עד ארבעים שעות בשבוע. מתכונת התוכנית שנויה במחלוקת ומצויה (בעת כתיבת מאמר זה) בהליכי עיצוב ושינוי.

### לוח 1: סוגי דרישות מבחן העבודה

תוכנית השבה לעבודה	הוכחת חיפוש עבודה פעיל	רישום בשירות התעסוקה	
	חובת חיפוש	חובת רישום	גרמניה
		חובת רישום	דנמרק
לצעירים עד גיל 25	חובת חיפוש	חובת רישום	שוודיה
מבחן עבודה לא חל על נתמכי רשת הביטחון			
למשפחות עם ילדים	-	-	ארה"ב
חתימה על חוזה אישי לשילוב חברתי	תלוי בחוזה האישי	אין חובת רישום	צרפת
חתימה על חוזה אישי לשילוב חברתי	תלוי בחוזה האישי	אין חובת רישום	ספרד
חתימה על חוזה אישי לשילוב חברתי	תלוי בחוזה האישי	אין חובת רישום	איטליה
מוגבלת לאזורי הניסוי	-	חובת רישום	ישראל

מקור: Hanesch & Baltzer 2001

<sup>6</sup> מתוך Study of the TANF Application Process, US department of Health and Human Services <http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/ifr/>

השוונות במבחן העבודה במדינות שנחקרו באה לידי ביטוי גם בסוגי האוכלוסיות הפטרורות מחובת המבחן. בעוד בעלי מוגבלויות פיסיקות ונפשויות זכאים לפטור במדינות רבות, המדיניות כלפי הורים לילדים מגוונת למדי. בכריטניה הורים יחידים שלהם ילדים מתחת לגיל שש-עשרה פטורים ממבחן עבודה, ובמספחה (עם ילדים) שבה שני ההורים מובטלים מבחן העבודה חל רק על הורה אחד. בצרפת פוטרים באופן מינהלי משפחות חד הוריות ממבחן עבודה. בשוודיה פטרורות ממבחן עבודה משפחות חד הוריות שבהן יש ילד מתחת לגיל שנה (Kuivalainen, 2004), ובדנמרק פטור ממבחן עבודה הורה הנדרש לשמור על ילדיו, למשל כשהרשות המקומית לא מצאה מקום לילד במעון.<sup>7</sup> בגרמניה הפטור חל על הורים לשני ילדים או על הורה לילד מתחת לגיל ארבע (Kuivalainen, 2004). בארצות הברית, בספרד ובאיטליה, שבהן יש מערכת מבוזרת של תוכניות רשת ביטחון, סוג האוכלוסיות הפטרורות ממבחן עבודה משתנה בהתאם לכללים הספציפיים החלים בכל אזור ואזור. בישראל פטורים ממבחן עבודה אם נשואה או הורה יחיד (אב או אם) שבהחזקתם ילד שטרם מלאו לו שנתיים.<sup>8</sup>

בנוסף להבדלים בדרישות מבחן העבודה ובאוכלוסיות הפטרורות, נבדלות המדינות במדיניות הפעלת הסנקציות במצבים של אי עמידה בדרישות המבחן. מבחן העבודה מלווה בדרך כלל בשורה של סנקציות המופעלות כלפי מי שאינו עומד בדרישות (סירוב לקבל עבודה, הימנעות מריאיונות עבודה, איחורים, לבוש מרושל ועוד). הסנקציות נעות על פני רצף שנע מהפחתה חלקית של הקצבה ועד לשלילתה המוחלטת (ראו לוח 2). בגרמניה הסנקציה מוגבלת, והפחתת הקצבה משאירה לנתמך שנכשל במבחן העבודה מינימום מסוים (Hanesch & Baltzer, 2001). בשוודיה, בכריטניה ובדנמרק הסנקציה היא הדרגתית; בשלב הראשון הקצבה מופחתת, ורק לאחר מכן היא נשללת לתקופה זמנית (Hanesch & Baltzer, 2001; Kuivalainen, 2004). בארצות הברית ובישראל שלילת הקצבה היא מלאה, אך לתקופה מוגבלת, ואילו בספרד אדם שנכשל במבחן העבודה עלול לאבד לצמיתות את הגנת רשת הביטחון (Hanesch & Baltzer, 2001). חשוב לציין שהמדינות נבדלות גם באופן הפעלת הכללים ולא רק בהגדרות הפורמליות, אבל במחקר מסוג זה קשה יותר לזהות הבדלים מעין אלה.

## לוח 2 : סנקציות למקרים של אי עמידה בדרישות

סוג סנקציה	הפחתת קצבה	הפחתה הדרגתית עד שלילת קצבה	שלילה זמנית	שלילה מוחלטת
מדינות	גרמניה	שוודיה דנמרק בריטניה	ארה"ב ישראל	ספרד

<sup>7</sup> מכתב מ-Ministry of Social Affairs, Copenhagen, מיום 29 בנובמבר 2005.

<sup>8</sup> כמו כן פטרורות ממבחן העבודה עוד קבוצות, כמו מטפל בן משפחה חולה (ילד, בן זוג או הורה), ילד נטוש או יתום, אישה הרה, מכור לסמים או לאלכוהול, דר רחוב, לומד באולפן, מי שנמצא בשיקום מטעם המוסד לביטוח לאומי ואסיר משוחרר לאחר מאסר של שישה חודשים רצופים לפחות. המוסד לביטוח לאומי (2004), מערכת הביטוח הלאומי בישראל, פברואר 2004, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים.

## נדיבות הקצבאות

שאלת היכולת להבטיח אמצעים מספיקים למחיה ולאפשר קיום בכבוד תלויה במידת הנדיבות של הקצבאות שרשת הביטחון מספקת לנתמכיה. מסיבה זו העיסוק בסוגיית הנדיבות והשוואת רמות הקצבה הנהוגות במדינות שונות תופסים מקום מרכזי במחקר ובשיח סביב רשתות ביטחון (Kuivalainen, 2004). יש לציין שהשיח עוסק בטענה שהקצבאות לא נדיבות די הצורך, אך גם בטענה ההפוכה שהקצבאות נדיבות מדי, טענה שמלווה את הסדרי הסיוע עוד מראשיתם. כאמור התמיכות הראשונות, שניתנו במסגרת חוקי העניים, הופעלו על בסיס עקרון הזכאות הפחותה (Less eligibility), האומר ששיעור הסיוע יהיה נמוך משכרו של השכיר בעל השכר הנמוך ביותר, וזאת כדי לאלץ יציאה לעבודה (Brown, 1990; Lødemel 1997). גם בשנים האחרונות נשמעת הטענה שקצבאות "נדיבות מדי" יוצרות השלכה שלילית על מוסר העבודה ועל הביצועים הכלכליים של המשק. על פי טענה זו עובדת קיומה של חלופה לתעסוקה, בצורה של קצבה, פוגעת בתמריצי התעסוקה ומפחיתה את שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה. עקב כך מספר העובדים קטן (בעיקר משרות בשכר נמוך), כושר המיקוח של העובדים גדל, ועל פי עקרונות היצע וביקוש עלות העבודה במשק מתייקרת. ההתנגדות לקצבאות "נדיבות" נובעת ממניע נוסף הקשור בניסיון המתמיד להפחית את היקפי ההוצאה הציבורית. הוצאה ציבורית גדולה המופנית לרווחה נתפסת בקרב חוגים שונים כמעכבת צמיחה כלכלית. אל מול טענות אלה נשמעות גם טענות נגדיות הרואות בהוצאה ציבורית לרווחה השקעה חברתית התורמת להעלאת הפריון ולביצועים הכלכליים (קלאסן, 2005). גישה זו, המדגישה את התפקיד הכלכלי בנוסף לזה החברתי של רשת הביטחון, מציינת את תרומת ההוצאה הציבורית בסעיף הקצבאות לפיתוח ההון האנושי, הגדלת הניידות החברתית והמקצועית, הרחבת אפשרויות הבחירה התעסוקתיות, שמירה על כוח הקנייה של הציבור ומודרניזציה של תהליכי הייצור (קלאסן, 2005). אין ספק שלשיח זה ולעמדות הדומיננטיות הנשמעות במסגרתו השפעה על רמת הקצבאות ועל הלגיטימציה לעריכת שינויים בגובהן. בהתאם לכך, הפגיעה בקצבאות הבטחת הכנסה בישראל, בשנים 2004-2002, הוצגה כ"מחיר" שיש לשלם כדי לאפשר צמיחה כלכלית של המשק (משרד האוצר, 2002).

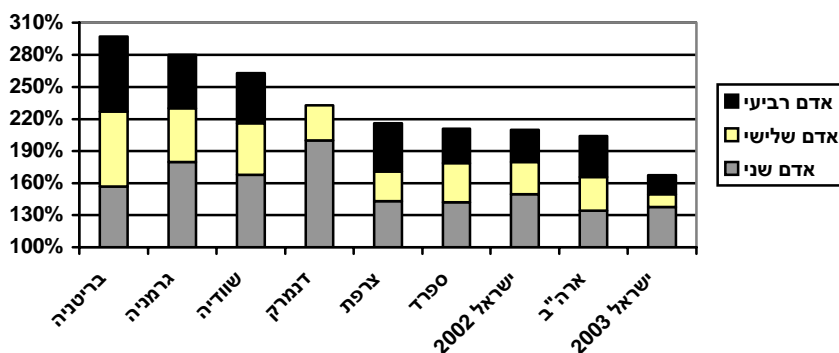
הממצאים האמפיריים מצביעים על שונות רבה ברמת הנדיבות של רשת הביטחון במדינות השונות. רמת הנדיבות נבדקה במחקר זה תוך התייחסות למשתנים מספר: (1) גובה קצבת בסיס ליחיד (ראו תרשים 7); (2) סולם השקילות שלפיו מחושבת הקצבה לכלל יחידת המוטבים (שיעור התוספת היחסית בגין בן/בת זוג וילדים תלויים); (3) האפשרות לקבל תוספות מעבר לגמלת הבסיס (קצבאות דיור וילדים, למשל); (4) מדיניות המס על קצבאות. ארבעה משתנים אלה קובעים את סך כל הקצבה האפקטיבית העומדת לרשות נתמכי רשת הביטחון. לרמת הנדיבות קשורים עוד שני משתנים: משך הזמן



שהקצבה עומדת לרשות נתמכי רשת הביטחון וקימו של מנגנון הצמדה המאפשר לשמור על ערכן הריאלי של הקצבאות.

בכל המדינות שנכללו במחקר זה נמצא שגובה הקצבה משתנה בהתאם לגודל המשפחה ולהרכבה (יחידת המוטבים). יחד עם זאת, המשקל (סולם השקילות) שמייחסים לכל יחיד ביחידת המוטבים שונה מאוד בין מדינה למדינה. במחוזות מסוימים בספרד עומד שיעור הקצבה עבור בן זוג על עשרה אחוז מקצבת יחיד, ואילו בגרמניה מגיע שיעור זה ל-80 אחוז. תרשים 4 ממחיש את הפערים בסולמי השקילות בין המדינות השונות. ניתן לראות שמשפחה בת ארבע נפשות בכריטיניה תהיה זכאית ל-300 אחוז בקירוב מהקצבה של יחיד, בארצות הברית ל-200 אחוז ובספרד בין 121 ל-211 אחוז מקצבת יחיד. בישראל חוללו הקיצוצים של התוכנית הכלכלית הרעה בשיעור התוספת הניתנת בגין בני משפחה, וזו ירדה מ-210 אחוז בשנת 2002 ל-167 אחוז בשנת 2003. שינוי זה מיקם את ישראל במקום האחרון מבחינת שיעור התוספת הניתנת בגין בני משפחה.

תרשים 4: שיעור התוספת בגין בני משפחה (באחוזים מקצבת יחיד)

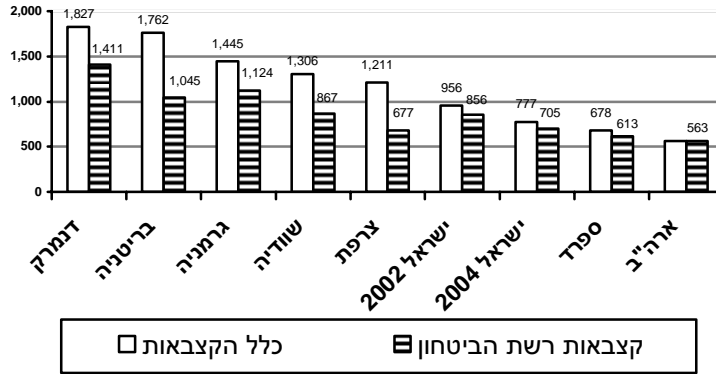


ההכנסה הפנויה העומדת לרשות נתמכי רשת הביטחון מושפעת גם מהזכאות לקצבאות נלוות הניתנות, במדינות מסוימות, בנוסף לקצבת רשת הביטחון. כך, למשל, בדנמרק, בספרד, באיטליה, וגם בישראל קצבאות המשפחה והילדים ניתנות בנוסף לקצבאות הבטחת ההכנסה. לעומת זאת בכריטיניה, בצרפת, בשוודיה ובגרמניה הקצבאות הנוספות נחשבות להכנסה ומופחתות מקצבת הבטחת הכנסה. ניתן לציין שקצבאות דיור ניתנות כתוספת לתוכנית הבטחת הכנסה בכל המדינות שמופיעות במחקר, למעט ספרד וארצות הברית. עם זאת, בישראל הזכאות לתמיכת רשת הביטחון אינה מלווה בהכרח בזכאות לסיוע בדיור, ובפועל שיעור הנהנים מסיוע בתחום הדיור בקרב מקבלי הבטחת

הכנסה הוא קטן באופן יחסי, ומגיע ל-30 אחוז בלבד (אחדות וגורדון, 2004). משתנה אחרון המשפיע על ההכנסה הפנויה העומדת לרשות נתמכי הרשת הוא מדיניות המיסוי וההפרשות הסוציאליות החלה על הקצבאות. בחלק מהמדינות קצבאות רשת המגן חייבות במס, ובאחרות הן פטורות ממנו ומהפרשות. יש להזכיר שהמחקר לא התייחס לתוכנית מס הכנסה שלילי המספקת תוספות שכר לעובדים שהכנסתם המשפחתית אינה עוברת סף מסוים. מדיניות המיסוי נבחנה רק בהתייחס לשאלה אם הקצבאות חייבות במס או פטורות ממנו. בדנמרק ובספרד קצבאות רשת הביטחון מחויבות במס ואילו ביתר המדינות שנסקרו הן פטורות. בישראל גמלת הבטחת הכנסה פטורה מתשלום מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי. יחד עם זאת מנוכים ממנה דמי ביטוח בריאות.

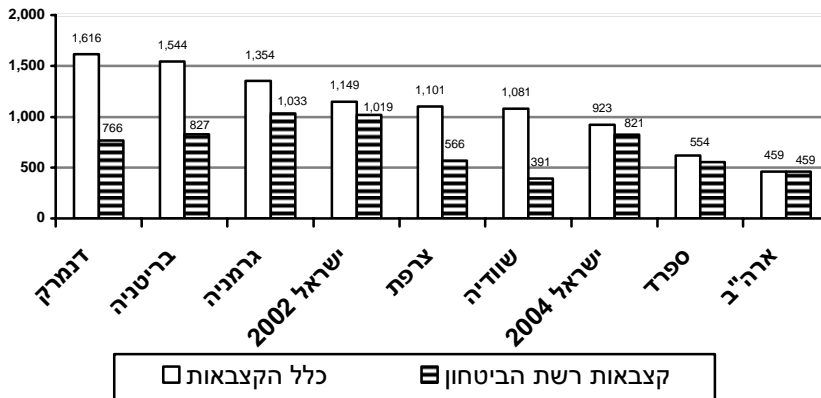
תרשימים 6,5, ו-7 מסכמים את ארבעת המשתנים שלעיל ומציגים את ההכנסה הפנויה (לאחר מס והפרשות) מקצבת הבטחת הכנסה, לרבות הכנסה מקצבאות נלוות, העומדת לרשות משפחות משלושה דגמים: משפחה דו הורית עם שני ילדים; משפחה חד הורית עם שני ילדים; יחיד. נקודת המוצא בשלושת הדגמים היא שהפרטים הבוגרים מחוסרי תעסוקה ואינם מקבלים דמי אבטלה וכי גיל הילדים הוא ארבע ושש. העמודה השמאלית בכל תרשים משקפת את כלל ההכנסה הפנויה העומדת לרשות המשפחה (כולל קצבאות משפחה ודיוור), ואילו העמודה הימנית מציינת את ההכנסה מקצבת רשת הביטחון. ההכנסות בתרשימים 6,5 ו-7 מוצגות במונחים מקובלים של כוח קנייה – PPP (Purchasing Power Parity). שיטת ההשוואה במונחי PPP, בשונה מהשוואה במונחי מטבע (דולר או יורו), מאפשרת לנטרל הבדלים בכוח הקנייה של קצבאות, הנובעים מפערים ברמת המחירים שבין המדינות. בתרשים 8 מוצגת הקצבה באמצעות מדד שיעור התחליף (replacement) שהיא מספקת. מדד זה מציין את היחס שבין ההכנסה הפנויה מקצבאות רשת הביטחון להכנסה הפנויה מעבודה (מחושב לפי השכר הממוצע של פועל ייצור).

**תרשים 5: הכנסת המינימום לקיום במשפחה דו הורית עם שני ילדים בני 4 ו-6 (2002 ב-PPP)**



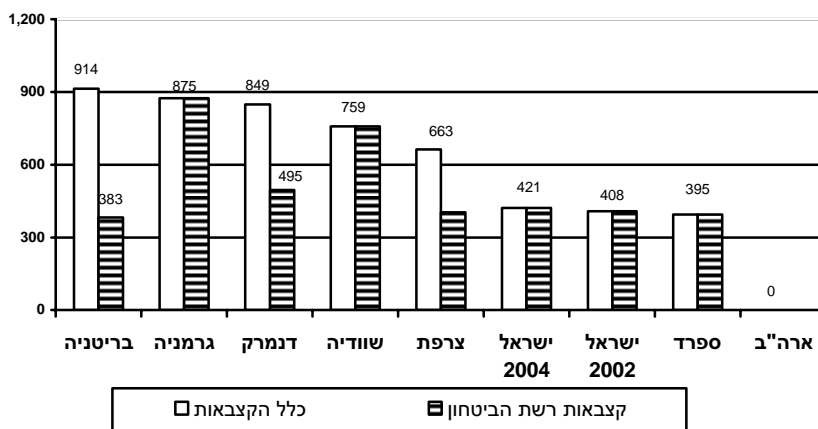
מקור: עיבוד נתוני OECD 2002; הנתונים על ישראל – מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי

**תרשים 6: הכנסת המינימום לקיום במשפחה חד הורית עם שני ילדים בני 4 ו-6 (2002 ב-PPP)**



מקור: עיבוד נתוני OECD 2002; הנתונים על ישראל – מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי

**תרשים 7: הכנסת המינימום לקיום ליחיד (2002 ב-PPP)**



\*מקור: עיבוד נתוני OECD 2002; הנתונים על ישראל – מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי

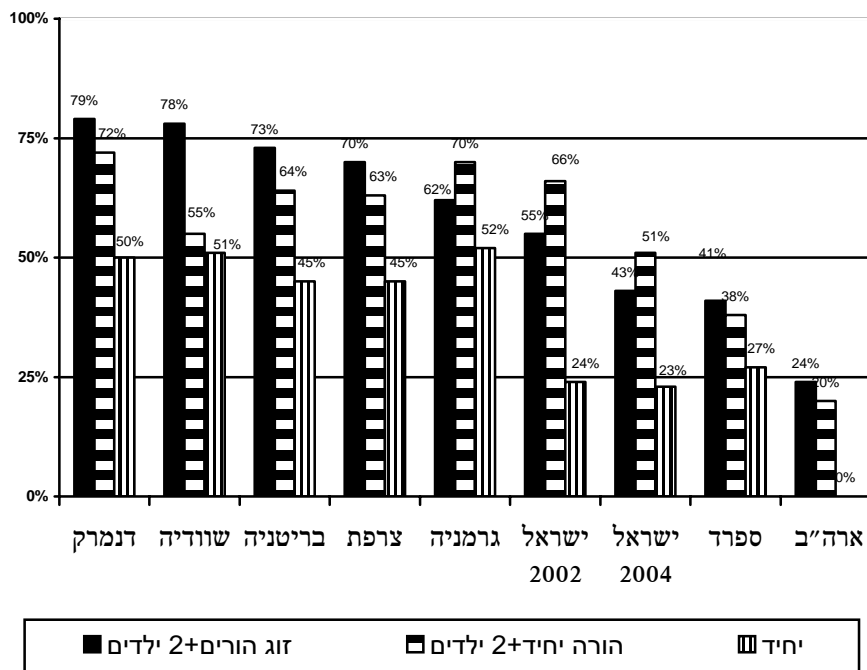
התרשימים ממחישים את הפערים ברמת הקיום שמספקות רשתות הביטחון במדינות השונות: רמת הקיום המסופקת למשפחה דו הורית עם שני ילדים בארצות הברית (תרשים 5) עומדת על פחות משליש מזו המסופקת בדנמרק ובברטיניה ועל פחות ממחצית מזו המסופקת בגרמניה, בשוודיה ובצרפת. בישראל רמת הקצבאות נמוכה מזו המקובלת במדינות מרכז אירופה וסקנדינביה (כמחצית ההכנסה המסופקת בברטיניה, בשוודיה ובגרמניה) וגבוהה במקצת מההכנסה המסופקת בספרד ובארצות הברית. עוד עולה מהתרשים, שרמת הקצבאות בישראל בשנת 2004 נמוכה ב-19 אחוז מרמת הקצבאות בשנת 2002.

דירוג המדינות ביחס למשפחות חד הוריות (תרשים 6) זהה לזה של הדו הוריות, למעט שוודיה וצרפת. בעוד רמת הקצבאות השוודית למשפחה דו הורית גבוהה מזו הצרפתית, הרי שרמת הקצבאות הצרפתית למשפחה חד הורית גבוהה מזו השוודית. מיקומה של ישראל בדירוג הנדיבות השתנה באופן מהותי בין השנים 2002-2004. בשנת 2002 היתה ישראל מדורגת במקום הרביעי (לפני צרפת ושוודיה) מבחינת נדיבות הקצבאות למשפחות חד הוריות. ואילו בשנת 2004 נסוגה ישראל למקום השישי, כשרמת הקצבאות בה גבוהה רק מזו של ספרד וארצות הברית.

השוואת דירוג המדינות ביחס ליחידים (תרשים 7) לזה של משפחות דו וחד הוריות מעלה, שבעוד דנמרק מתאפיינת ברמת הנדיבות הגבוהה ביותר כלפי משפחות (דו הוריות וחד הוריות), ברטיניה היא הנדיבה ביותר כלפי יחידים. ארצות הברית, לעומת זאת, אינה

מספקת כל הגנה ליחידים, שכן רשת הביטחון מיועדת למשפחות עם ילדים בלבד. ישראל מדורגת במקום השישי, מיקום עקבי בשלושת דגמי המשפחה שנבדקו. ההשוואה שהוצגה לעיל התייחסה לערך הכספי המוחלט של קצבאות רשת הביטחון. חשוב מאוד להשוות את רמתן גם במונחים יחסיים, שכן שאלת היכולת של הרשת להבטיח קיום בכבוד נמדדת, כאמור, ביחס לרמת החיים המקובלת באותה חברה. ככל שהמרחק בין רמת הקיום שמספקות הקצבאות לרמת הקיום המקובלת באותה חברה גדול יותר, היכולת של הרשת למנוע הדרה ושוליות חברתית פוחתת (Kuivalainen, 2004). תרשים 8 מציג את הנדיבות היחסית של רשתות הביטחון באמצעות מדד שיעור התחליף (replacement). מדד זה מציין את היחס בין ההכנסה הפנויה מקצבאות רשת הביטחון להכנסה הפנויה מעבודה ומכאן גם שמו. שיעור התחליף מחושב לפי השכר הממוצע של פועל ייצור.

### תרשים 8: שיעור התחליף – הכנסת המינימום מול השכר הממוצע של פועל הייצור בשלושה דגמי משפחה



מקור: עיבוד נתוני OECD 2002; הנתונים על ישראל – מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי

דירוג המדינות לפי נדיבותן היחסית (שיעור התחליף) אכן מעלה תמונה השונה במקצת מהדירוג המוחלט (על פי PPP). בעוד בריטניה וגרמניה מספקות קצבאות בעלות כוח קנייה גבוה יותר מהקצבה השוודית, הרי שבמונחים יחסיים הקצבה השוודית נדיבה יותר. בדומה לכך גם הקצבה הניתנת בצרפת נדיבה יותר במונחים יחסיים מהקצבה הניתנת בגרמניה. גם במקרה זה אין מצבה של ישראל משופר, במיוחד בעקבות השינוי בתוכנית בראשית שנות ה-2000. שיעור התחליף של התוכנית בישראל בשנת 2004 נע בין 23 ל-51 אחוז מהשכר הממוצע בלבד (בהתאם למבנה המשפחה), והוא נמוך מזה של רוב המדינות שנסקרו במחקר זה.

מידת הנדיבות של רשת הביטחון מושפעת, כפי שצינינו, עוד משני משתנים: (1) משך הסיוע המרבי; (2) הליך עדכון הקצבאות. משך הסיוע המרבי בודק אם התמיכה של רשת הביטחון מוגבלת בזמן ואם כן, בכמה זמן. יש מדינות כמו דנמרק, שוודיה, בריטניה וגרמניה (וכן ישראל), שבהן הסיוע ניתן ללא מגבלת זמן, ובלבד שתנאי הזכאות מתקיימים. בצרפת ובספרד משך הסיוע נקוב בזמן, אך ניתן לחדשו במקרה הצורך. בארצות הברית, לעומת זאת, הסיוע מוגבל על פי חוק פדרלי לתקופה מירבית של 60 חודשים (חמש שנים), ובחלק מהמדינות תקופת הסיוע אף קצרה יותר ועומדת על 24 חודשים בלבד. משמעות קיומה של מגבלת זמן היא שכל מי שמיצה את תקופת זכאותו, נותר ללא כל הגנה חברתית, גם כאשר הוא מחוסר עבודה וחוסר אמצעים.

המשתנה השני הוא הליך עדכון הקצבאות. להליך זה חשיבות מיוחדת בהבטחת ערכן הריאלי של הקצבאות בטווח הארוך. השינוי התדיר ברמת החיים ובערך הכסף גורמים, בהעדר הליך עדכון הולם, לשחיקת הקצבאות ולהפחתת האפקטיביות של רשת הביטחון בהבטחת קיום ובמניעת עוני. ניתן לזהות שני הליכי עדכון עיקריים: הצמדה למדד (למשל מדד מחירים או מדד שכר) ועדכון באמצעות החלטה פוליטית. מחקרים שהשוו את התפתחות הערך הריאלי של קצבאות בשיטות עדכון שונות מצאו, שקצבאות מוצמדות מועדות פחות לשחיקה ושומרות על ערכן הריאלי בצורה טובה יותר מאלה המעודכנות על פי החלטה פוליטית (Nelson, 2004a). האפקטיביות במניעת עוני מושפעת גם מסוג המדד שהקצבאות מוצמדות אליו. שתי שיטות ההצמדה המקובלות הן הצמדה למדד מחירים, השומר על כוח הקנייה של הקצבאות, והצמדה למדד שכר, השומר על ערכן ביחס להכנסה של הכלל. כיוון שעוני מוגדר באופן יחסי לשכר החציוני, הצמדה למדד השכר אפקטיבית יותר במניעת עוני מאשר הצמדה למדד המחירים. הדוגמה הבריטית ממחישה זאת היטב: בין השנים 1970-1980 חלה עלייה בערכן הריאלי של הקצבאות במונחים של כוח קנייה, אף על פי כן פחתה באותן שנים האפקטיביות שלהן בצמצום העוני (Nelson, 2004a).

הממצאים בנוגע להליך העדכון מעלים שבכל המדינות, למעט ארצות הברית, נהוג הליך עדכון פורמלי המתרחש אחת לשנה. הליך עדכון כהחלטה פוליטית מקובל בבריטניה ובספרד (Nelson, 2004a). ביתר המדינות יש מנגנוני הצמדה: בשוודיה, בצרפת ובגרמניה העדכון הוא על פי מדד המחירים, כאשר בגרמניה כוללים בעדכון גם שינויים

בהרגלי הצריכה ובעלות המחיה, ואילו באיטליה ובדנמרק העדכון קשור לשינויים בשכר במשק. בארצות הברית אין הליך עדכון מרכזי השומר על ערכן של קצבאות רשת הביטחון. עדכון הקצבאות מצוי בסמכות המדינות השונות, אך הסבירות לביצועו נמוך, שכן מקורות המימון הפדרליים לתוכנית אינם מוצמדים למדד כלשהו ונשחקים על פני הזמן. 9 בישראל היה עדכון הקצבאות, עד ינואר 2006, קשור בשכר הממוצע (על פי הגדרתו בחוק הביטוח הלאומי), אבל במסגרת הקיצוצים במערכת הביטחון הסוציאלי הוקפא השכר הממוצע (על פי רמתו בדצמבר 2001), ובינואר 2006 בוטל לחלוטין מנגנון ההצמדה לשכר, ובמקומו הונהג מנגנון הצמדה למדד המחירים (המוסד לביטוח לאומי, 2006). שינוי זה ניתק את הקשר בין רמת המחיה של כלל האוכלוסייה לרמת המחיה שמספקות קצבאות רשת הביטחון.

---

### האפקטיביות של רשת הביטחון בצמצום העוני

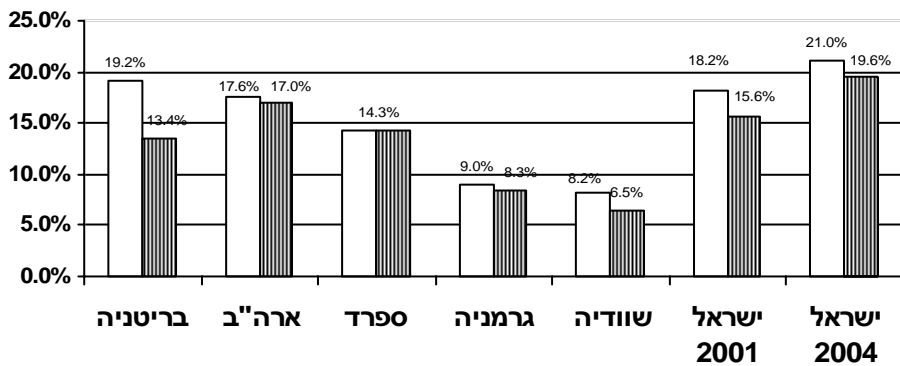
---

תפקידה של רשת הביטחון הוא להבטיח הגנה מפני עוני ולפעול לצמצומו ולהקלתו (Standing, 2003). האפקטיביות של רשת הביטחון נמדדת ביחס להצלחתה למלא את תפקידה ולהשפיע על תחולת העוני (שיעור האוכלוסייה שהכנסתה נמוכה מקו העוני) ועל עומק העוני (המרחק הממוצע מקו העוני) (Holsch & Kraus, 2004). האפקטיביות של רשת הביטחון תלויה במשתנים מספר: (1) נדיבות הקצבאות; (2) היחס בין רמת הקצבאות לרמת המחיה באוכלוסייה (קצבאות בגובה כספי אחיד יכולות להביא לצמצום עוני ברמות שונות עקב פערים ברמת המחיה הכללית בין המדינות); (3) רמת הכיסוי המציינת את שיעור האוכלוסייה הזכאית להגנה מתוך כלל האוכלוסייה הנזקקת; ריבוי של קבוצות שאינן מוגנות (מטעמי אזרחות, תושבות, גיל וכד') מפחית מהיכולת של רשת הביטחון להביא לצמצום תחולת העוני ולהקלתו; (4) שיעור מיצוי הזכות לתמיכת רשת הביטחון; משתנה זה מתייחס לפער שבין אלה הזכאים פורמלית לתמיכה לאלה המקבלים אותה. חשש מסטיגמה, חסמים בירוקרטיים והעדר מידע הם חלק מהסיבות שיכולות להוביל לשיעורי מיצוי נמוכים. על פי הערכות ארגון ה-OECD שיעור המיצוי של קצבאות רשת הביטחון במדינות ה-OECD, נע בין 40 ל-80 אחוז בלבד (Hernanz et al., 2004). יש שתי גישות מרכזיות לבדיקת אפקטיביות של קצבאות בהפחתת עוני: ניתוח דגמים תיאורטיים של סוגי משפחה וניתוח סקרי הכנסות (Bradshaw et al., 1996; Eardley et al., 1996; Gough et al., 1997). בגישה הראשונה מוגדרים טיפוסי משפחה (יחיד, חד הוריי+ילד ומשפחה דו הורית), ונחקרת ההשפעה הצפויה של הקצבאות על מצבם ביחס לקו העוני (מעל קו העוני, מתחתיו, המרחק ממנו). הבעייתיות בשיטת בדיקה

<sup>9</sup> מתוך האתר של : <http://www.cbpp.org/1-22-02tanf2.htm> Center on Budget and Policy Priorities

זו היא שהיא מספקת תמונה על האופן שבו המערכת אמורה לפעול ולא על התוצאות בפועל. כפי שצוין לעיל, גורמים שונים עלולים להביא לפער משמעותי בין תרומתה התיאורטית של רשת הביטחון לצמצום העוני לבין תרומתה בפועל (Sainsbury & Morissens, 2002). בגישה השנייה (ניתוח סקרי הכנסות) נבדקת ההשפעה בפועל של הקצבאות על נתמכי רשת הביטחון עצמם. הניתוח מתבסס על ה- Luxembourg Income Study (LIS), מאגר נתונים הכולל מידע מפורט על הכנסות משקי בית, לרבות הכנסה מקצבאות בעשרים מדינות שונות ויותר. מאגר זה, המכיל נתונים בני השוואה, מאפשר לערוך ניתוחים השוואתיים בנושאים של אי שוויון, חלוקת הכנסות ועוני, כמו גם לבדוק, כפי שנעשה במחקר זה, את ההשפעה של סוגי קצבאות שונים על תחולת העוני. בדיקת התרומה של קצבאות רשת הביטחון להפחתת עוני נבחנה במחקר זה בשיטה השיוויונית (Holsch & Kraus, 2004; Nelson, 2004b; Sainsbury & Morissens, 2002). בשיטה זו משווים את שיעור האוכלוסייה מתחת לקו העוני, לאחר מסים ותשלומי קצבאות מרובד ראשון (ראו עמודה ימנית בתרשים 9), לשיעור האוכלוסייה מתחת לקו העוני לאחר כל הקצבאות לרבות קצבאות רשת הביטחון (ראו עמודה שמאלית בתרשים 9). הירידה בשיעור העוני (ההפרש בגובה העמודות בתרשים) מבטאת את התרומה הסגולית של רשת הביטחון.

**תרשים 9: שיעור העוני לפני ואחרי קצבאות רשת הביטחון**



□ שיעור עוני לפני קצבאות רשת הביטחון    ▨ שיעור עוני אחרי קצבאות רשת הביטחון



מהתרשים עולה שיש פערים גדולים ברמת האפקטיביות של רשתות הביטחון במדינות שנבדקו. הנתונים מצביעים על אפקטיביות גבוהה של רשת הביטחון הבריטית, המאפשרת ל-30 אחוז בקירוב מהאוכלוסייה הענייה (לאחר קצבאות הרובד הראשון) לעלות מעל לקו העוני, בהשוואה ל-3.5 אחוז בלבד בארצות הברית ו-0 אחוז בספרד. בישראל חלה מאז 2001 עלייה בשיעורי העוני (מ-15.6 אחוז ל-19.6 אחוז) ושחיקה ברמת האפקטיביות של הרשת בחילוף אנשים מעוני (מ-14 אחוז ל-7 אחוז בלבד).

---

## סיכום

---

ממצאי המחקר המשווה המוצגים במאמר זה מלמדים, שלמרות הדמיון העקרוני בין המאפיינים הבסיסיים של תוכניות רשת ביטחון במדינות הרווחה שונות, התוכניות נבדלות זו מזו במאפיינים רבים ומגוונים. ההבדלים בין התוכניות באים לידי ביטוי ביעדיהן, במבנה שלהן ובאופן ניהולן, בתנאי הזכאות, בסנקציות המוטלות על אלה שאינם עומדים בתנאים הללו, בנדיבות הגמלאות ובגמלאות הנלוות להן. הבדלים אלה משקפים את מורשת המדינות הנידונות, כמו גם את מאפייני מערכת הביטחון הסוציאלי בכל אחת מהמדינות. בשל ההבדלים בין התוכניות וההבדלים במאפייני שוק העבודה, המבנה החברתי ותנאי המשק במדינות השונות, משתנה מידת האפקטיביות של התוכניות ממדינה למדינה.

בחינה של תוכנית הבטחת הכנסה בישראל לעומת התוכניות במדינות האחרות מצביעה על כך שעלות התוכנית הישראלית אינה יוצאת דופן לעומת מדינות אחרות והיקף מקבלי הגמלאות במסגרתה גבוה באופן יחסי. דבר זה משקף, ככל הנראה, בעיקר את הכוללניות של התוכנית בישראל ומיקומה המרכזי במערכת הביטחון הסוציאלי. במובן זה התוכנית הישראלית דומה לתוכנית הבריטית (ואין זו יד המקרה; הרי מערכת הביטחון הסוציאלי בבריטניה שימשה השראה לתוכנית הישראלית) יותר מאשר לתוכניות של מדינות אחרות. מבחינת מאפייני התוכנית הישראלית, היא ליברלית ביחסה למרכיבים שונים של הונם ורכושם של המבקשים גמלאות, אבל היא מחמירה במיוחד ביחס לבעלות על רכב (אשר שוללת זכאות לגמלה) ובנטייתה לשלול גמלאות במקרה של אי עמידה בתנאי הזכאות. הגמלאות המשולמות בתוכנית הישראלית אינן נדיבות בהשוואה בינלאומית, וזאת במיוחד לאחר השינויים שנערכו בתוכנית בשנים 2002-2003. בשל כך האפקטיביות של תוכנית הבטחת הכנסה בהתמודדות עם העוני הרב בישראל מצומצמת למדי.

## מקורות

- אחדות, ל', גורדון, ד' (2004). **הסיוע הממשלתי במימון שכר דירה: מי נהנה וכמה?**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- גל, ג', קורא, מ', כהן, ר' (2006). **רשת הביטחון האחרונה בפרספקטיבה בינלאומית משווה**. דו"ח עבור המוסד לביטוח לאומי.
- דורון, א' (תשמ"ז). **מדינת הרווחה בעידן של תמורות**. ירושלים: מאגנס.
- דורון, א', גל, ג' (2000). מערכת הבטחת הכנסה בפרספקטיבה בין-ארצית משווה. **ביטחון סוציאלי, 58**, 5-27.
- המוסד לביטוח לאומי (2004). **סקירה שנתי 2003/2002**. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון.
- המוסד לביטוח לאומי (2006). **סקירה שנתי 2005**. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון.
- משרד האוצר (2002). **חומת מגן כלכלית חברתית, המדיניות הכלכלית לשנים 2002-2003**. ירושלים: משרד האוצר.
- קלאסן י' (2005). הערך הכלכלי של מדיניות חברתית והתפקיד האקטיבי של קצבאות פסיביות, **ביטחון סוציאלי, 68**, עמ' 9-24.
- Alcock, P., & Pearson, S. (1999). Raising the poverty plateau: The impact of means-tested rebates from local authority charges on low income households. *Journal of Social Policy*, 28:3, 497-516.
- Axinn, J., & Levin, H. (1975). *Social welfare*. New York: Dodd, Mead & Co.
- Bradshaw, J., Kennedy, S., Kilkey, M., Hutton, S., Corden, A., Eardley, T., Holmes, H., & Neale, J. (1996). *Policy and the employment of lone parents in 20 countries: [the EU report]*. York, England: University of York. Social Policy Research Unit.
- Brown, J.C. (1990). *Victims or villains*. London: Joseph Rowntree Memorial Trust.
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I., & Whitford, P. (1995). *Social assistance schemes in the OECD countries*. Heslington, York: University of York.
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I., & Whitford, P. (1996). *Social assistance in OECD countries: Synthesis Report*. London: HMSO
- Englander, D. (1998). *Poverty and poor law reform in 19th Century Britain, 1834-1914*. London: Longmann.
- Hanesch, W., & Balzter, N. (2001). *Activation Policies in Minimum Income schemes, The Role of Social Assistance as Means of Social Inclusion and Activation. A comparative study on minimum income in seven European countries*. Helsinki: STAKES.
- Heikkilä, M., & Keskiälä, E. (2001). *Social assistance in Europe*. Helsinki: STAKES.
- Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). *Take Up of Welfare Benefits in OECD Countries, A Review of the Evidence*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 17.

- Holsch, K. & Kraus, M. (2004). Poverty alleviation and the degree of centralization in European schemes of social assistance. *Journal of European social policy* 14 (2): 143-164.
- Kuivalainen, S. (2004). *A comparative study on last resort social assistance schemes in six European countries*. Academic Dissertation, STAKES, Research report 146.
- Lødemel, I. (1997). *The welfare paradox: Income maintenance and personal social services in Norway and Britain, 1946-1966*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Lødemel, I., & Trickey, H. (Ed) (2000). *An Offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.
- Matsaganis, M., Ferrera, M., Capucha, L., Moreno, L. (2003). Mending nets in the South: Anti-poverty policies in Greece, Italy, Portugal and Spain. *Social Policy and Administration*, 37.6, 639-655.
- MISSOC. (2004). *Social protection in the EU member states and the European Economic Area*. Luxembourg: EU.
- MISSOC (2004). *Tables: Guaranteeing sufficient resources*. Luxembourg: EU.
- Nelson, K. (2004a). *The formation of minimum income protection*. Working paper No. 373, Luxembourg Income Study Working Paper Series.
- Nelson, K. (2004b). Mechanisms of poverty alleviation: anti poverty effects of non means-tested and means-tested benefits in five welfare states. *Journal of European Social Policy*. 14 (4): 371-390.
- OECD (2004a). *Benefits and wages*. Paris: OECD.
- OECD (2004b). *SOCX*. Paris: OECD.
- OECD (1998). *The battle against exclusion*. Paris: OECD.
- Polanyi, K. (1944). *The great transformation: The political and economic origins of our time*. Beacon Press: Boston.
- Sainsbury, D., & Morissens, A. (2002). *European Anti-Poverty Policies in the 1990s: Toward a Common Safety Net?*. Luxembourg Income Study Working Paper No. 307.
- Saraceno, C. (2002). *Social assistance dynamics in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Shlakman, V. (1972). The safety-net function in Public Assistance: A cross-national exploration. *Social Service Review*, 46:2, 193-212.
- Standing, G. (2003). (ed.), *Minimum income schemes in Europe*. Geneva: ILO.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New risks and new welfare: The transformation of the European welfare state.*, Oxford: Oxford University Press.