

רשת ביטחון סוציאלי וחורים גדולים בה: המדיניות כלפי תכניות הבטחת הכנסה

גיוני גל¹ ונטע אחדות²

מערכת הביטחון הסוציאלי מהווה מרכיב מרכזי במדינת הרווחה בכל החברות המתועשות המתקדמות. היא מספקת גמלאות כספיות לפרטים ולמשפחות כתמיכה בעת הפסקת הכנסה מעבודה או בעת מצוקה כלכלית או חברתית. מערכת זו היא הגדולה והעיקרית בהיקפה הכספי לעומת יתר המערכות המרכיבות את מדינות הרווחה – ההוצאה הציבורית על תשלומי העברה של הביטחון הסוציאלי מטעם המוסד לביטוח לאומי מהווה כ-40 אחוז מסך-כל ההוצאה החברתית (קופ, 2005). סך-כל התשלומים הסתכם בשנת 2004 ב-42.8 מיליארד ש"ח, כמעט שמונה אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי באותה שנה (המוסד לביטוח לאומי, 2005א).

מערכת הביטחון הסוציאלי נועדה לספק מענים לסיכונים חברתיים שונים ולענות על צורכיהן של אוכלוסיות יעד מגוונות ועל כן היא כוללת תכניות שונות, שהבטחת הכנסה היא אחת מהן. התכנית להבטחת הכנסה אמנם איננה הגדולה ביותר מבין תכניות הביטחון הסוציאלי, אולם חשיבותה רבה. היא מספקת מענה לכל אותם יחידים ומשפחות, הסובלים מאי-ביטחון כלכלי זמני או קבוע, ואינם מכוסים על-ידי תכניות ביטחון סוציאלי אחרות, או שהמענים המסופקים על-ידן אינם מספיקים על מנת להתמודד עם המחסור של הנמנים על אותה קבוצה (גל, 2004). באמצע שנת 2005 הסתייעו בתכנית הבטחת הכנסה כ-145,000 משפחות (המוסד לביטוח לאומי, 2005ב).

תכנית הבטחת ההכנסה חדשה בישראל, באופן יחסי. היא אומצה רק בשנת 1980 אולם מאז נערכו בה שינויים רבים, אשר המשמעותיים ביותר

¹ פרופ' גיוני גל, בית-הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים; מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

² גבי נטע אחדות, מנהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, ירושלים.

מתוכם נערכו בראשית שנות האלפיים. בניגוד לשינויים שאומצו במהלך שנות השמונים והתשעים, אשר נטו להיטיב עם מקבלי הגמלאות ולהרחיב את כיסוי התכנית, המגמה של המדיניות בראשית שנות האלפיים הייתה הפוכה – בתקופה קצרה של כשנתיים אומצו שינויים רבים בתכנית, אשר פגעו קשות במרכיבים רבים שלה. הזכות לקבלת גמלאות נשללה מחלק מאוכלוסיית היעד של התכנית וכן צומצמה במידה ניכרת רמת הגמלאות לחלק אחר של הזכאים. הקיצוצים פסחו רק על מעטים מבין מקבלי הגמלה. על אף שתכנית זו לא הייתה היחידה שנערכו בה שינויים בתקופה זו, ניכר כי השינויים בולטים בחומרם לעומת שינויים שחלו במרכיבים אחרים של מדינת הרווחה ושל מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל. השינויים הללו מסמנים לפיכך תפנית חדה במדיניות החברתית בישראל בראשית שנות האלפיים. הבנה טובה יותר של המהלך עשויה להאיר את התהליך של קביעת המדיניות בתחום רחב וחשוב זה. הפרק נועד לתאר ולהסביר את השינויים שנערכו בתכנית הבטחת הכנסה בראשית שנות האלפיים, תוך הדגשה של שני מישורים עיקריים, המישור של השיח הפוליטי והמישור של מבנה המערכת התחקית. הטענה המרכזית היא, ששינוי משמעותי ויזום באופי השיח הפוליטי והיחלשותן של נקודות וטו, שהיו חיוניות בתהליך החקיקה בכנסת, אפשרו לקובעי המדיניות, להנהיג שינויים מרחיקי לכת בתכנית הבטחת הכנסה בתקופה של משבר כלכלי וביטחוני. הפרק פותח בהסבר המהות של תכניות "רשת הביטחון", אשר תכנית הבטחת הכנסה היא חלק מהן (סעיף 1). לאחר מכן מוצג בסעיף 2 הרקע ההיסטורי לקבלת ההחלטה לאמץ בישראל את התכנית. מאפייני התכנית שהונהגה בשנת 1980 מתוארים בסעיף 3 וסעיף 4 סוקר את התפתחות התכנית דרך השינויים שנערכו בה מאז אימוצה, ובמיוחד – השינויים שנערכו בראשית שנות האלפיים. סעיף 5 מציג מסגרת תיאורטית להסבר השינויים שחלו בתכנית בשנות האלפיים. הפרק מסתיים בסיכום קצר.

1. תכניות "רשת הביטחון": מה הן ומה מטרתן?

על אף קיומן של תכניות ביטחון סוציאלי, המתמקדות בצורכיהן של קבוצות מגוונות באוכלוסייה בעלות צרכים ספציפיים – דוגמת מובטלים, אנשים עם מוגבלות, קשישים ומשפחות עם ילדים – כל מדינות הרווחה ערות לעובדה שחיים בתוכן יחידים ומשפחות, הסובלים מאי-ביטחון

כלכלי זמני או קבוע (Ditch, 1999) אנשים אלו אינם מכוסים על-ידי תכניות הביטחון הסוציאלי המוגדרות באופן ברור, או שהמענים המסופקים על-ידי אותן תכניות אינם מספיקים על מנת להתמודד עם המחסור של הנמנים על אותה קבוצה (גל, 2004).

על מנת להתמודד עם צרכיו של מי שנקלע למצוקה כלכלית, שאיננו יכול להיעזר בכוחותיו (משאבים קודמים או פעילות בשוק העבודה) או גם בתכניות ביטחון סוציאלי אחרות (המיועדות לבעלי צרכים ספציפיים ומוגדרים) על מנת להיחלץ מהמצוקה, קיימות במרבית מדינות הרווחה תכניות ביטחון סוציאלי כלל-ארציות, הממלאות פונקציה של "רשת ביטחון" (Eardly, Bradshaw, Ditch, Gough & Whiteford, 1995; Heikkiln & Keskitalo, 2001). מדובר ברשת מגן אחרונה, שנועדה לספק את הסיוע של הציבור למי שנקלעו למצבי מצוקה ואינם יכולים לקיים את עצמם (דורון וגל, 2000). חשיבותה של המערכת הזו בכך שהיא מבטאת את מחויבותה החברתית של מדינת רווחה למנוע, בכל מקרה, מצב שבו לאדם החי באותה חברה לא תהיה אפשרות לחיות ברמת חיים מינימלית לכל הפחות (Shlakman, 1972). למרות שהאוכלוסייה המסתייעת בתכניות מהסוג הזה מכונה לעיתים אוכלוסייה שיונית או שולית, מספרם הרב, באופן יחסי, של האנשים הנעזרים בתכניות הללו מלמד על מרכזיותן במערכת הביטחון הסוציאלי.

תכניות רשת הביטחון התפתחו במרוצת השנים במדינות הרווחה השונות וכיום מרבית המדינות המפותחות מכירות בצורך לקיים רשת מגן והן גם מפעילות בתוכן מערכות כאלה, המכונות בשמות רבים. בישראל מכונה התכנית "הבטחת הכנסה" ובמדינות אחרות היא ידועה בשמות שונים, כגון: "Social Assistance", "Income Support" או "Welfare Payments" (דורון וגל, 2000).

התפקיד שרשת הביטחון ממלאת תלוי כמובן בקיומן של מערכות רווחה אחרות, המספקות שירותים בעין לכלל האוכלוסייה או לחלקים נרחבים ממנה. הוא תלוי גם בקיום מערכות לאומיות המספקות שירותי בריאות וחינוך לכל, דיור בעלות נמוכה לזקוקים לכך ועוד. לכל אלה משמעות רבה לגבי תפקידה של רשת המגן ומידת היעילות שלה בטיפול בבעיות המצוקה של האוכלוסייה בטיפול (דורון וגל, 2000). רשת ביטחון הפועלת במשולב עם מערך של שירותי בריאות, חינוך ושיכון מפותח היא בעלת הסיכויים הרבים ביותר לסייע לאלה הנתונים במצוקה כלכלית לקיים רמת חיים נאותה, ובכך היא עשויה לשפר את סיכוייהם

של אלה האחרונים להיחלץ מעוני (Sainsbury & Morissens, 1999). לעומת זאת, תכניות רשת הביטחון, התומכות במעוטי האמצעים ללא סיוען של המערכות האחרות, הן כאלה שמידת האפקטיביות שלהן פחותה. עם זאת, הן נושאות במלאכת התמיכה באופן בלבדי, ולכן מקבלות משמעות רבה יותר בהעדרן של מערכות רווחה נוספות הפועלות בזירה.

תכניות רשת ביטחון מהוות מרכיב חיוני במערכת הביטחון הסוציאלי במדינת הרווחה. בעידן של אבטלה רבה והתרחבות הנזקקות, כפי שאירע ברבות ממדינות הרווחה במהלך שנות התשעים, יש לתכניות הללו משנה חשיבות בהתמודדות עם צורכיהם של אנשים בגיל העבודה. מדובר במיוחד באנשים אשר אין להם אפשרות ממשית למצוא תעסוקה ויחד עם זאת הם אינם זכאים לסיוע של מערכות ביטחון סוציאלי אחרות, כגון ביטוח אבטלה, מפאת התמשכות תקופת אבטלתם. בחינה של התפתחות מערכת זו במדינות הרווחה השונות בשנים האחרונות מצביעה על שתי מגמות דומיננטיות (Aust & Arriba, 2005). מחד גיסא, במדינות המעטות שחסרו את התכניות הללו, נעשו צעדים ניכרים להכנסת רובד זה של הגנה חברתית אל תוך מערכת הביטחון הסוציאלי הכללית. על כן, באותן מדינות הרווחה, שלא היו בהן תכניות ממלכתיות וכלל-ארציות מסוג זה עד לסוף שנות השמונים, החל תהליך של אימוץ תכניות רשת ביטחון. הנהגת תכנית ה-RMI בצרפת בשנת 1989, כמו גם אימוץ תכניות באמצעות הרשויות המחוזיות בספרד והרשויות המקומיות באיטליה וביוון במהלך שנות התשעים, מצביעות על מגמה זו (Matsaganis, Ferrera, 2004; Capucha, Moreno, 2003; Paugam, 2003; Sotiropoulos, 2004).

מאידך גיסא, במדינות רבות, אשר בהן היו קיימות תכניות מסוג זה, הונהגו שינויים בתכניות, אשר מגמתם העיקרית הייתה הקשחה מסוימת של תנאי הזכאות, ובאופן מיוחד – ניסיון ליצור זיקה ברורה והדוקה יותר בין קבלת גמלאות לבין מאמץ קונקרטי וברור של הנזקק לשוב ולהשתלב בשוק העבודה. ביטול תכנית ה-AFDC בארצות-הברית ואימוץ תכנית TANF תחתיה והנהגת תכניות רווחה לעבודה הוא המקרה הקיצוני במובן זה (Corbett, 2003). אולם גם במדינות אירופאיות, דוגמת דנמרק ופינלנד, אומצו שינויים בתכניות רשת הביטחון, אשר נועדו לחייב את מקבלי הגמלאות לעשות מאמצים משמעותיים יותר לחפש עבודה או לחילופין להשתלב בתכניות של הכשרה מקצועית (Aho & Virjo, 2003; Halvorsen & Jensen, 2004). מגמה דומה עברה על תכנית הבטחת

הכנסה בישראל בראשית שנות האלפיים, אולם נראה כי השינויים בתכנית הישראלית היו דרמטיים יותר ופגיעתם הייתה קשה יותר מאלו אשר אומצו במרבית מדינות הרווחה האחרות.

2. הבטחת הכנסה בישראל: רקע היסטורי

תכנית רשת הביטחון הישראלית, חוק הבטחת הכנסה, נחקקה בשנת 1980. אמנם גם בשנים שקדמו לכך הייתה קיימת מערכת של תשלומי סעד, שסיפקה סיוע לנזקקים, אולם מערכת זו סבלה ממגבלות חמורות. עד לחקיקת החוק, צורכי הנזקקים טופלו במסגרת לשכות הסעד המקומיות ובאמצעות עובדים סוציאליים. הזכאות נקבעה על-ידי עובדים סוציאליים ועל-ידי עובדי רווחה אחרים ותנאי הזכאות לא עוגנו בכל מסגרת חוקית אחידה ומחייבת. המערכת התאפיינה במשך מרבית שנות קיום המדינה ברמה נמוכה במיוחד של גמלאות ובפערים גדולים בין רשויות מקומיות שונות, ברמת הטיפול, בסדירות הטיפול ובנגישות לגמלאות (ינאי ודורון, 1987).

המחצית הראשונה של שנות השבעים הייתה תקופה של פעילות מוגברת בתחומים חברתיים רבים וניתן לראות בה תקופה שבמהלכה הוקמה הלכה למעשה מדינת הרווחה בישראל. בתחום של הבטחת קיום לאוכלוסייה הנזקקת, כמו בתחומים אחרים של הביטחון הסוציאלי, חלו שלוש תמורות משמעותיות בתקופה זו. ראשית, נמשך תהליך, שהחל עם חקיקת חוק הביטוח הלאומי בשנת 1953, של הוצאת קבוצות אוכלוסייה מוגדרות מתחום אחריותה של מערכת הסעד – הנהגת חוק ביטוח אבטלה, ביטוח נכות כללית, עדכון ושיפורן של קצבאות הזקנה והנהגת קצבאות ילדים אוניברסליות תרמו תרומה משמעותית להעברת אוכלוסיות רבות ממערכת הסעד לתכניות אחרות של ביטחון סוציאלי (אביזוהר, 1978).

שנית, הפגנות הפנתרים השחורים בירושלים ובשאר חלקי הארץ בשנים 1971 ו-1972 ופרסום דו"ח ראשון על עוני בישראל מטעם חוקרי המוסד לביטוח לאומי, בראשית שנת 1971, הפנו את תשומת הלב הציבורית לנושא הפערים החברתיים והעוני (רוטר ושמאי, 1971). הקמת ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה יצרה הזדמנות מחודשת לבחינת המדיניות בתחום זה. מבין הצוותים השונים שהוקמו במסגרת ועדה זו היה גם צוות שעסק בנושא הבטחת הכנסה. צוות זה נתן ביטוי

ברור בהמלצותיו לתחושת אי-שביעות הרצון הגוברת בקרב חוגים מקצועיים ואקדמיים שונים ממבנה ומתפקוד מערכת הסעד הקיימת יחד עם תביעה לשינוי מקיף ומרחיק לכת במערכת זו. בין היתר, הצוות המליץ על כך שתקבענה רמות הכנסה מינימליות, אשר מתחתן לא תיפול הכנסת משק בית ואף הציע רמות מינימום מהסוג הזה. הצוות המליץ כי משפחות חסרות הכנסה כלשהי או בעלות הכנסה הנמוכה מההכנסה המינימלית ייהנו מקצבה משפחתית להשלמת הכנסה. זאת ועוד, הוצע כי תכנית זו להשלמת הכנסה תבוא במקומן של התכניות הקיימות ושכל הקצבאות לצורך זה ישולמו מטעם המדינה וירוכזו במרכז תשלומים אחד (דו"ח הצוות בנושא הבטחת הכנסה, ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, 1973).

מגמה שלישית שהלכה והתגבשה בתקופה זו הייתה התביעה להפרדה בין התפקיד של הבטחת קיום לבין הטיפול הסוציאלי במערכות הרווחה המקומיות. עד לתקופה זו עסקו עובדים סוציאליים ועובדי רווחה אחרים הן בקביעת זכאות לתמיכות סעד והן במתן שירותים חברתיים שונים. זאת ועוד, הזכאות לסיוע חומרי הותנתה לעיתים קרובות בנכונות הנזקק להשתתף בתכנית טיפולית. תפיסה זו של אופן תפקוד מערכת הרווחה זכתה לביקורת הולכת וגוברת. בדומה לעמיתיהם במדינות אחרות, גם גורמים מקצועיים רבים בישראל הגיעו למסקנה כי שילוב זה בין שתי הפונקציות, זו של סעד וזו של הטיפול הסוציאלי, פוגע בתפקוד הלשכות והעובדים הסוציאליים שבהן, אינו מאפשר מתן מענים הולמים ומגוונים לאוכלוסיות נזקקות ובולם את ההתפתחות המקצועית של העובדים בלשכות (וייס, 2000). על כן, שתי ועדות מקצועיות (ועדת קטן וועדת זלצברג), שהוקמו על-ידי משרד הסעד במחצית הראשונה של שנות השבעים, המליצו על הפרדה בין הפונקציות הללו. העובדים הסוציאליים יועסקו אך ורק בטיפול סוציאלי בעוד מערכת התשלום להבטחת קיום תהיה מופרדת לחלוטין ובלתי מותנית בטיפול הסוציאלי.

במהלך המחצית השנייה של שנות השבעים הוחל בתהליך מואץ של שינוי מערכת הסעד. בעקבות ההמלצות של הוועדות הציבוריות שעסקו בעניין הונהגה ההפרדה כניסוי במספר מקומות בארץ. במקביל, הוחל בעבודת מחקר ובניסוח של הצעה מפורטת לחוק הבטחת הכנסה, אשר נועד לבוא במקום תמיכות הסעד הקיימות (בר, 2000). הצעה זו גובשה במסגרת תכנית מפורטת אשר פורסמה על-ידי המוסד לביטוח לאומי בשנת 1978 (דורון וזיסקינד, 1978). איחוד משרדי העבודה והסעד

והקמת משרד העבודה והרווחה בהנהגתו של ד"ר ישראל כ"ץ האיצו את התהליך הזה. ואכן באוקטובר 1979 אושרה בקריאה ראשונה בכנסת הצעת חוק הבטחת הכנסה וגרסתו הסופית של החוק אושרה בנובמבר 1980.

חוק הבטחת הכנסה הביא עימו שינויים מרחיקי לכת הן במערכת שירותי הרווחה האישיים והן במערכת הביטחון הסוציאלי. החוק השלים את תהליך ההפרדה בין מתן סיוע כלכלי לנזקקים ובין מתן שירותים של טיפול סוציאלי-אישי במסגרת לשכות הסעד (וייס, 2000). הפעלת החוק העבירה למעשה את האחריות להבטחת הכנסה של האוכלוסייה הנזקקת מן המחלקות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות לידי השלטון המרכזי, באמצעות המוסד לביטוח לאומי. בכך הגיע לסיומה מדיניות אשר שילבה מתן תמיכות סעד עם שירותי טיפול סוציאלי (דורון וקרמר, 1992).

חוק זה המיר את תכניות הסעד ואת ההטבה הסוציאלית (תשלומי סעד לזקנים נזקקים), שהיו נהוגות בעבר ושלא הקנו זכות חוקית ישירה לקבלת גמלת קיום, ושיושמו בנפרד ביישובים שונים על פי תנאי זכאות ורמות גמלה שונות, בזכות חוקית לתביעת גמלת קיום על פי קריטריונים אחידים עבור כלל האוכלוסייה. תכנית הבטחת הכנסה שיקפה את המעבר ממערכת הפועלת על פי עקרונות של חסד למערכת המבוססת על זכות חוקית. מעשה החקיקה העמיד את המערכת הזו על בסיס חוקי, איתן וברור, כאשר הקריטריונים לזכאות ורמת הגמלאות המשולמת היו לפומביות ונהירות לכל. המעבר הסופי מאחריות מקומית של מערכות הרווחה להפעלת התכנית לאחריות לאומית, כאשר הגורם המפעיל הוא המוסד לביטוח לאומי, שם קץ להתמשכות תופעות של אי-שוויון בנגישות לתכנית ובגובה הגמלאות ששולמו במסגרתה, אשר היו מנת חלקה של מערכת זו בעבר (גל, 2004).

3. חוק הבטחת הכנסה 1980: רציונל ומטרות

תכנית הבטחת הכנסה היא התכנית המרכזית הממלאת את הפונקציה של רשת ביטחון במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל (דורון וגל, 2000). בניסוח המקורי של החוק נקבע, כי כל תושב ישראל אשר מלאו לו 18 שנה זכאי לגמלה להבטחת הכנסה, אם הוא בעל הכנסה נמוכה דיה (על פי הגדרת החוק) ומתקיימים בו תנאים נוספים ובעיקר – אי-יכולתו לעבוד

או להתפרנס למחייתו מפאת מחלה, נכות, פגיעה בעבודה, השתתפות בהכשרה מקצועית, או העדר הצעות עבודה בלשכת התעסוקה, ההולמות את מצב בריאותו ואת כושרו הגופני, העסקה בשכר נמוך, הגעה לגיל פרישה, אימהות בהעדר אב לילדים קטנים, השגחה תמידית על בן זוג חולה וכדומה (המוסד לביטוח לאומי, 1991). נקודת המוצא של התכנית היא כי הגמלאות לא תמלאנה תפקיד זה באופן עצמאי אלא במשולב עם המערכת הרחבה יותר של השירותים החברתיים, כגון: שירותי תעסוקה והכשרה מקצועית, שירותי רווחה הנלווים לעבודה, חינוך, בריאות, שיכון, שירותי הרווחה האישיים ושירותים קהילתיים נוספים (דורון וזיסקינד, 1978).

בחוק נקבעו תנאי זכאות, אשר על תובע הגמלה לעמוד בהם: ראשית, פרנסה מעבודה היא תנאי לקבלת הבטחת הכנסה – כל אדם התובע גמלת הבטחת הכנסה נדרש להוכיח שעשה כל אשר ניתן על מנת להשיג עבודה. רישום בלשכה המקומית של שירות התעסוקה הממלכתי משמש הוכחה כי האדם עשה מאמץ כזה. רק אנשים אשר שירות התעסוקה לא מסוגל למצוא עבורם עבודה, זכאים לגמלאות הבטחת הכנסה (דורון וקרמר, 1992). מי שאינו מוכן לקבל עבודה שהוצעה לו באמצעות שירות התעסוקה יחשב כ"סרבן עבודה" וזכאותו לגמלה תישלל עקב כך. מבחן העבודה אינו חד-פעמי, ונכונותו של האדם לקבל עליו כל עבודה המוצעת לו נבדקת באופן קבוע כל עוד הוא מבקש לקבל גמלה. עם זאת, החוק קובע סוגים מסוימים של אנשים שהתנאי של פרנסה מעבודה אינו חל עליהם, או שלא נדרש מהם להוכיח את נכונותם לעבוד כתנאי לקבלת גמלה: אימהות חד-הוריות לילדים עד גיל שנתיים, אלמנות, אנשים המקדישים את רוב זמנם לטיפול בבן-הזוג או בילדם החולה, הזקוקים להשגחה תמידית.

שנית, הבטחת הכנסה היא תכנית סלקטיבית, המיועדת אך ורק למי שהכנסותיו אינן מגיעות לסכום הקבוע בחוק כרמת הכנסה מספקת לקיום מינימלי. על מנת לזהות את מידת הנזקקות נערך מבחן אמצעים, המתייחס להכנסותיה של המשפחה כולה ולרכוש אשר בבעלותה. לצורך כך נקבע בחוק סכום קובע, אשר רק מי שסך הכנסותיה של משפחתו אינו מגיע לאותו סכום זכאי לקצבה מלאה (גובה הקצבה נקבע בהתאם לסך הכנסותיה של המשפחה). בדומה למבחן העבודה, גם מבחן האמצעים אינו אירוע חד-פעמי המצטמצם למועד הכניסה לתכנית, ועל כן

ההכנסות והאמצעים שבידי משפחה הזכאית לגמלת הבטחת הכנסה נבדקים מחדש במועדים קבועים על-ידי מערכת המוסד לביטוח לאומי. שלישית, במגמה לעודד אנשים לצאת לעבודה, לא מובאת בחשבון הכנסה עד סכום מסוים לצורך קביעת הזכאות לגמלה (disregard income). מרכיב זה בחוק מהווה תמריץ לעבודה בכך שאיננו כולל במניין המשאבים של האדם הכנסות מסוימות שהוא משיג מעבודה. בנוסף למאפיינים אלה, החוק הסדיר את זכות הערר של הפרט התובע גמלה לגבי ההחלטה שהתקבלה בעניינו. בעבר תלונה על אי-קבלת תמיכות סעד טופלה במסגרת ועדות ערער, שמונו והופעלו ישירות על-ידי משרד הסעד, ואשר לא היה ניתן לערער על קביעתן ברשות חיצונית. הביקורת על תפקודה הלקוי של מערכת זו הייתה רבה. עם חקיקת החוק החדש נקבע, כי אדם החש נפגע מאופן הטיפול בפנייתו לקבלת סיוע במסגרת חוק הבטחת הכנסה, זכאי לערער גם למערכת שיפוטית חיצונית – לבית דין לעבודה.

לבסוף, שינוי נוסף וחשוב שאומץ במסגרת החוק היה קביעת שתי רמות של גמלה – רגילה ומוגדלת. הגמלה הרגילה נועדה לנזקקים באופן זמני, אשר מניחים לגביהם כי ישובו לשוק העבודה תוך תקופת זמן קצרה. לעומת זאת, הגמלה המוגדלת נועדה למי שסיכוייהם להשתלב בשוק העבודה קטנים ועל כן הישענותם על גמלאות הבטחת הכנסה צפויה להיות ארוכת טווח. עד לשנת 2002, גמלה רגילה ליחיד נקבעה בשיעור של 20 אחוז מהשכר הממוצע ואילו גמלה מוגדלת בשיעור של 25 אחוז. הגמלה הרגילה למשפחה בת ארבע נפשות נקבעה על 40 אחוז מהשכר הממוצע ואילו הגמלה המוגדלת הייתה במקור 47.5 אחוז מהשכר הממוצע והועלתה בשנות התשעים ל-49.5 אחוז.

4. השינויים בחוק הבטחת הכנסה

א. תקופה ראשונה: 1982-2001

מאז חקיקת החוק נעשו שינויים רבים בתכנית הבטחת הכנסה. בעשור הראשון לקיומו לא חלו שינויים מרחיקי לכת בעקרונות היסוד של החוק, בתנאי הזכאות לגמלה, או ברמתה. השינויים שהונהגו בחוק במהלך שנים אלה נועדו בדרך-כלל לפתור בעיות של אוכלוסיות ספציפיות, שלא נמצא להם מענה מספק במסגרת החוק המקורי או בעיות שהתעוררו עם הפעלתו השוטפת (המוסד לביטוח לאומי, 1992). לעומת זאת במהלך

העשור השני לאחר חקיקת החוק נעשו שינויים משמעותיים יותר, אשר רובם נועדו להיטיב עם אוכלוסיית הזכאים לגמלה זו, הן מבחינת היקף הכיסוי של האוכלוסייה במסגרת התכנית והן מבחינת שיטת עדכון הגמלה ופרמטרים שונים של מבחן האמצעים והתעסוקה שהיו נהוגים במסגרתה. חלק מהשינויים הללו באו לידי ביטוי בחוקים אחרים, אשר כללו בתוכם התייחסות מפורשת לחוק הבטחת הכנסה. לוח 1 מרכז את השינויים שנעשו בחוק, לפי השנה בה נערך השינוי, תחום השינוי ומהותו.

לוח 1. השינויים בחוק הבטחת הכנסה: 2001-1982

שנה	תחום השינוי	השינוי
1983	אוכלוסיית הזכאים	הוספת זכאים בשל אי-כושר לעבוד או אי-השמה בעבודה: (א) אישה המקבלת קצבת נכות כעקרת בית; (ב) אסיר המועסק מחוץ לבית-הסוהר במסגרת ריצוי גזר דינו.
1984	עדכון גובה הגמלה	הגמלאות להבטחת הכנסה עודכנו מידי חודש במלוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן, גם כאשר כלל השכירים במשק לא מקבלים פיצוי על התייקרות זו ³ .
1986	אוכלוסיית הזכאים	הגדרה מחדש של מצבים בהם הזכאות לגמלה נקבעת בנפרד לתובע ולבן זוגו, במגמה למנוע ניצול לרעה של החוק מחד (לפיכך הוכנס תנאי שבני הזוג לא יתגוררו תחת קורת גג אחת), וכדי להגדיל את מספר המקרים המאפשרים תביעה נפרדת של אחד מבני הזוג (בני זוג אשר אינם חיים תחת קורת גג אחת למעלה משנה).
1986	אוכלוסיית הזכאים	(א) הענקת זכאות לגמלה לאישה נשואה לאדם שמלאו לו 65 שנה (ולא רק לאישה שהייתה נשואה לאדם המקבל קצבת זקנה על פי חוק); (ב) אישה שהייתה נשואה לאדם שמלאו לו 65 ונתאלמנה.
1986	מבחן ההכנסות	לסוגי ההכנסה שאינם נלקחים בחשבון בעת קביעת הזכאות וחישוב הגמלה הוספו דמי המזונות, שהתובע משלם לאשתו או לילדיו, קצבת השירותים המוענקת לנכים ותשלומים שהקונגרס הציוני משלם לחסידי אומות עולם.
1987	עדכון גובה הגמלה	החזרה של שיטת עדכון הגמלה על פי השכר הממוצע במשק.

³ שיטת עדכון גובה ההכנסה המינימלית המובטחת עד דצמבר 1984 הייתה על פי שני הקריטריונים הבאים: (א) הצמדת גובה הגמלה לשכר הממוצע במשק כאשר משולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. (ב) קיום מנגנון עדכון אוטומטי שוטף בהתאם לשנוי מדד המחירים לצרכן, כאשר המחירים עולים ביותר מ-5 אחוזים (המוסד לביטוח לאומי, 1985).

1987	מבחן תעסוקה	הפטור ממבחן תעסוקה הוגבל לאם לילדים קטנים (ילד אחד עד גיל חמש או מספר ילדים שלקטן מבניהם טרם מלאו עשר שנים) הנמצאים עמה ובהחזקתה (ולא רק בהחזקתה כפי שהיה בעבר).
1987	מבחן ההכנסות	דמי המזונות שנפסקו על חשבון הילדים ייחשבו כהכנסה לצורך קביעת הזכאות ורמת הגמלה.
1987	אוכלוסיית הזכאים	הגדרת הזכאים הורחבה: (א) הגדרת "האלמנה" שונתה, כך שהיא כוללת גם אישה המקבלת קצבת שאירים על פי חוק, או קצבת תלויים מענף נפגעי עבודה מכוח היותה הידועה בציבור (יש להדגיש כי האלמנה פטורה ממבחן תעסוקה וזכאית לשיעור המוגדל של הגמלה רק אם היא אם לילד הגר עמה ונמצא בהחזקתה). (ב) הגדרת "בן זוג" כוללת גם איש ואישה שלא נשואים זה לזה, אך שחיים חיי משפחה במשק בית משותף (זאת בתנאי שהאישה היא אם לילד מבן הזוג, או שלאחד מבני הזוג משולמת או שולמה תוספת תלויים בעד בן הזוג השני). (ג) "יחיד" הוגדר כאדם שאין לו בן זוג, לפי ההגדרה החדשה של בן זוג, ולא כפי שהיה נהוג בעבר כאדם שאינו נשוי קודם לכן.
1987	אוכלוסיית הזכאים (עולים חדשים)	הגמלה בשיעור מוגדל תשולם לעולים חדשים בחודש ה-25 לעלייתם ארצה אם קיבלו תמיכה כספית ממשדד הקליטה או מהסוכנות במשך לפחות 12 מתוך 24 החודשים מיום עלייתם ארצה.
1987	חישוב הגמלה – הכנסה שאינה נלקחת בחשבון (disregard)	ההכנסה מעבודה או מפנסיה שאינה נלקחת בחשבון לצורך חישוב רמת הגמלה תוגדל מ-14 ל-17 אחוז מהשכר הממוצע להרכבי משפחה שאינם יחידים (ההכנסה שאינה נלקחת בחשבון ליחיד לא שונתה).
1990	חישוב הגמלה – הכנסה שאינה נלקחת בחשבון (disregard)	(א) הכנסה מעבודה או מפנסיה ברמה של 13 אחוז מהשכר הממוצע איננה נלקחת בחשבון בעת קביעת הזכאות לאישה נשואה ללא ילדים העומדת בתנאי החוק, המאפשרים לה להגיש תביעה באופן נפרד מבן זוגה. (ב) לרשימת סוגי ההכנסות שאינם נלקחים כלל בחשבון לצורך קביעת הזכאות ורמת הגמלה הוספו הסוגים הבאים: גמלאות אסירי ציון מהסוכנות, גמלת סיעוד והכנסה משכר דירה של התובע (בתנאי שהוא עצמו שוכר דירה, והכנסתו משכר דירה אינה עולה על שכר הדירה שהוא משלם).
1992	אוכלוסיית הזכאים (עולים חדשים)	עולים חדשים יהיו זכאים לתבוע גמלה להבטחת הכנסה לאחר שהות של שנה אחת בארץ במקום שהות של שנתיים, שהייתה נהוגה בעבר.
1992	חוק משפחות חד-הוריות: מבחן	(א) הפטור ממבחן תעסוקה חל לאחר שינוי זה על הורים יחידים שבהחזקתם ילד שטרם מלאו לו

<p>שבע שנים (קודם לכן הפטור חל על אם לילד אחד שטרם מלאו לו חמש שנים, ועל אם למספר ילדים, שלקטן מביניהם טרם מלאו עשר שנים). זאת ועוד, על פי שינוי זה הפטור חל גם על גבר שהוא הורה יחיד.</p> <p>(ב) הגמלה בשיעור המיוחד (שיעור מוגדל עם תוספת של 2.5 אחוזים מהשכר הממוצע לכל אחד משני הילדים הראשונים), ששולמה רק לאלמנה עם ילדים, משולמת גם להורים יחידים אחרים.</p>	<p>תעסוקה, ושיעור הגמלה</p>	
<p>(א) ב-1994 הועלתה הרמה של הכנסת המינימום המובטחת לקשישים, לאלמנים/ות, למשפחות חד-הוריות לפי הגדרת חוק משפחות חד-הוריות. כמו כן, הועלתה רמת הכנסת המינימום המובטחת למשפחות של המקבלים קצבת נכות כללית עם ילדים ולמקבלים גמלה להבטחת הכנסה במשפחות שגיל העומד בראשן מעל 45.⁴</p> <p>(ב) ב-1995 הועלתה רמת הכנסת המינימום המובטחת לנכים בלא ילדים ולמשפחות החד-הוריות האחרות. במועד זה רמת הכנסת המינימום המובטחת לנכים השוותה לזו המובטחת לקשישים ולשאיירים.⁵</p> <p>(ג) ב-1995 הוחל בתשלום הגמלה בשיעורה המוגדל גם למשפחות חד-הוריות אשר לא הוגדרו כהורים יחידים בחוק משפחות חד-הוריות (כגון נשים נפרדות, נשים נטושות ונשים שבעליהן במאסר או המעצר), לרבות העלאת התוספת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים ל-10 אחוזים מהשכר הממוצע. צעדים אלה הביאו להשוואת הגמלה כמעט לכל המשפחות החד-הוריות (האוכלוסייה השירית – למעט המשפחות החד-הוריות ותובעים בגיל 45 ומעלה – לא זכתה בתוספת לקצבה, למעט הגדלת התוספת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים מ-5 ל-6 אחוזים השכר הממוצע).</p>	<p>החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות</p>	<p>1994/1995</p>

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, שנים שונות.

⁴ רמת הכנסת המינימום המובטחת הועלתה לקשישים ולאלמנים/ות בשיעור של 7 אחוזים. בנוסף, התוספת בגין הילד הראשון והשני, שמקבלות משפחות עם ילדים – במסגרת הגמלאות המוענקות לקשישים ושאיירים הזכאים להשלמת הכנסה – הגדלה מ-5 או 7.5 אחוזים מהשכר הממוצע (בהתאם לסוג המשפחה) ל-10 אחוזים ממנו.

⁵ הכנסת המינימום הועלתה ב-7 אחוזים למקבלי קצבת נכות כללית, ובכל השוותה להכנסת המינימום המובטחת לקשישים ולשאיירים.

התיקונים הראשוניים בחוק הבטחת הכנסה בשנת 1983 ובשנת 1986 הגדילו את היקף הכיסוי של החוק על-ידי הוספת קבוצות אוכלוסייה נוספות לרשימת הזכאים מסיבות של אי-כושר לעבוד או אי-השמה בעבודה (למשל אסירים המועסקים מחוץ לבית-הסוהר במסגרת ריצוי גזר דינם). הרחבת הכיסוי נועדה גם לאפשר לעולים חדשים נגישות קלה יותר להבטחת הכנסה – כך נקבע בשנת 1987 כי גמלה בשיעור מוגדל תשולם לעולים חדשים מיד עם כניסתם למערכת, במידה שבשנתיים שקדמו לכך קיבלו תמיכה כספית ממשרד הקליטה או מהסוכנות. בעקבות העלייה ההמונית בראשית שנות התשעים חל שינוי נוסף, ונקבע כי עולים חדשים יהיו זכאים לתבוע גמלה להבטחת הכנסה לאחר שהות של שנה אחת בארץ. כתוצאה משינוי זה הצטרפו למערכת הבטחת הכנסה עשרות אלפי משפחות של עולים חדשים, שהגיעו ארצה בגל העלייה הגדול של השנים 1990-1991 ושהו בארץ פחות משנתיים (המוסד לביטוח לאומי, 1993). מהלך נוסף בהקשר של הרחבת שיעור הכיסוי בתקופה זו נועד לאפשר לשני בני זוג לתבוע גמלה בנפרד.

ההאצה הגדולה בשיעור האינפלציה בשנות השמונים הביאה לשינויים בשיטת עדכון גובה גמלת הבטחת הכנסה בעשור זה. השינויים הללו נשארו בתוקף עד לאחר בלימת האינפלציה ובשנת 1987 אומצה מחדש שיטת ההצמדה לשכר הממוצע במשק כפי שהייתה נהוגה בעת אישור חוק הבטחת הכנסה, בתחילת שנה ובכל עת ששולמה תוספת יוקר לשכירים. מטרתם של כלל השינויים אשר נערכו בשיטת עדכון הגמלה בתקופה הנדונה הייתה לשמר במידה רבה את ערכן הריאלי ואת כוח הקנייה של הגמלאות ולמנוע את שחיקתן. כך היה גם כאשר שכרם של כלל השכירים במשק הופחת ב-15 אחוז במסגרת התכנית לייצוב המשק – הכנסתם של מקבלי הבטחת הכנסה לא נפגעה.

בשנים 1986-1990 חלו שינויים אחדים גם במבחן ההכנסות בחוק. השינויים נועדו לאפשר למקבלי הגמלה להגדיל את הכנסתם החודשית בלי לפגוע בזכאותם לגמלה בשיעור מלא תוך עידוד השתלבותם בשוק העבודה בהיקף רחב יותר, גם אם הדבר אינו מביא לחיסכון מיידי בהוצאה הממשלתית על תשלום הגמלה. כך, למשל, בשנת 1987 נקבע כי ההכנסה מעבודה או מפנסיה שאינה נלקחת בחשבון לצורך חישוב רמת הגמלה, תוגדל מ-14 ל-17 אחוז מהשכר הממוצע להרכבי משפחה שאינם יחידים (ההכנסה שאינה נלקחת בחשבון ליחיד לא שונתה).

חוק משפחות חד-הוריות, שנתקבל בכנסת במרץ 1992, הביא למספר שינויים בחוק הבטחת הכנסה. ראשית, נקבע כי מבחן התעסוקה חל משנת 1992 על הורים יחידים שבהחזקתם ילד שטרם מלאו לו שבע שנים. קודם לכן הפטור חל על אם לילד אחד, שטרם מלאו לו חמש שנים, ועל אם למספר ילדים, שלקטן מבניהם טרם מלאו עשר שנים. שנית, הגמלה בשיעור המיוחד (שיעור מוגדל עם תוספת 2.5 אחוזים מהשכר הממוצע במשק לכל אחד משני הילדים הראשונים), ששולמה עד שנה זו רק לאלמנה עם ילדים, שולמה גם להורים יחידים אחרים (רווקות, גרושות ואלמנים, המוסד לביטוח לאומי, 1992). כתוצאה משינויים אלה הורחב מעגל הזכאים לשיעור המוגדל של הגמלה להבטחת הכנסה. על פי חוק זה, משפחות חד-הוריות שההורה היחיד בהן גרושה/רווקה החלו לקבל גמלה בשיעור מוגדל מיד עם הצטרפותן למערכת, גם אם לא שהו בה תקופה של שנתיים.

החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) והחוק לצמצום ממדי העוני – צעדים משלימים (יוני 1995) הנהיגו שינוי משמעותי ביחס לרמת הגמלאות המובטחת למשפחות מעוטות יכולת (המוסד לביטוח לאומי, 1995). הועלתה רמת הכנסת המינימום המובטחת לקשישים, לאלמנים/ות, ולמשפחות חד-הוריות לפי הגדרת חוק משפחות חד-הוריות. כמו כן, הועלתה רמת הכנסת המינימום המובטחת למשפחות של המקבלים גמלה להבטחת הכנסה במשפחות שגיל העומד בראשן מעל 45. בשנת 1995 הוחל בתשלום הגמלה בשיעורה המוגדל גם למשפחות חד-הוריות אשר לא הוגדרו כהורים יחידים בחוק משפחות חד-הוריות (כגון נשים נפרדות, נשים נטושות ונשים שבעליהן במאסר או במעצר), לרבות העלאת התוספת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים ל-10 אחוזים מהשכר הממוצע.

ב. תקופה שנייה: 2002-2004

בשנות האלפיים הראשונות חלה תפנית חדה במגמת השינויים בחוק, והתכנית להבטחת הכנסה עברה טלטלה עזה בעקבות שורה של שינויים שהוכנסה בחוק. לוח 2 מרכז את השינויים, מועדם, תחום השינוי ומהותו.

לוח 2. השינויים בחוק הבטחת הכנסה: 2004-2002

שנה	תחום השינוי	השינוי
2002	שיטת עדכון הגמלה	הקפאה של הצמדת הגמלאות לשכר הממוצע במשק בין השנים 2002-2005. משנת 2006 ואילך – ההצמדה למדד המחירים לצרכן בלבד.
2002	גובה הגמלה	הפחתה רוחבית של גובה הגמלה ב-4 אחוזים במסגרת הוראות השעה לתקופה מרץ 2002 עד דצמבר 2006.
2002	רמת הגמלה	ביטול המעבר מהשיעור הרגיל לשיעור המוגדל למי ששהה שנתיים במערכת.
2003	גובה הגמלה	(א) הגמלה בשיעור הרגיל פחתה ב-8 עד 20 אחוז, בהתאם להרכב המשפחה, והגמלה בשיעור המוגדל (בתקופת במעבר) או הגמלה ב"שיעור המיוחד" למשפחות חד-הוריות פחתה ב-10 עד 23 אחוז. (ב) הפגיעה העמוקה ביותר הייתה במשפחות עם ילדים ונעה בין 16 ל-23 אחוז בגובה הגמלה. (ג) הגמלה למצטרפים חדשים בני 46-54 ירדה בשיעורים בין 32 ל-14 אחוז, בהתאם להרכב המשפחה. (ד) תובעים יחידים שלא מלאו להם 25 שנה או זוגות ללא ילדים שלשני בני הזוג לא מלאו 25 שנה יהיו זכאים רק ל-80 אחוז מהגמלה ה"מופחתת", למעט חריגים המצוינים בחוק.
2003	רמת הגמלה	(א) החוק מבחין, על פי שינוי זה, בין זכאים לגמלה שמלאו להם 55 שנה לבין אלה שלא מלאו להם 55 שנה. הגמלה למי שנמנים עם הקבוצה הראשונה נותרה ללא שינוי לכל הרכבי המשפחה, והם זכאים לגמלה בשיעור המוגדל (כפי שהייתה עד לינואר 2003), ללא הבחנה בין מצטרפים חדשים לזכאים קודמים. ההבחנה בין מצטרפים חדשים ובין זכאים קודמים רלוונטית רק למי שלא מלאו לו 55 שנה; לכל המצטרפים החדשים ולכל הזכאים הקודמים לשיעור הרגיל תשולם גמלה בשיעור הרגיל אך מופחת, ולכל הזכאים הקודמים לשיעור המוגדל תשולם גמלה בשיעור המוגדל המופחת. (ב) בוטלה הזכאות לשיעור המוגדל לבני 46-54.
2003	מבחן ההכנסות ⁶	(א) ההכנסה מעבודה או מפנסיה אשר אינה מובאת בחשבון לצורך קביעת הזכאות ורמת הגמלה (disregard income) הוקטנה, מ-13 ל-5 אחוזים

⁶ השינויים במבחן ההכנסות הם לזכאים שטרם מלאו להם 55 שנה: שיעורי הקיזוז מהגמלה למי שמלאו לו 55 שנה נותרו ללא שינוי והסכומים הקובעים שהיו נהוגים לא בוטלו לאוכלוסייה זו.

<p>מהשכר הממוצע עבור יחידים, ומ-17 ל-7 אחוזים כשמדובר בשאר הרכבי משפחה. (ב) שיעורי הקיזוז מהגמלה על כל שקל נוסף מעבר להכנסה מעבודה אשר אינה מובאת בחשבון יהיו בין 60 ל-70 אחוז, בהתאם להרכבי משפחה⁷ (ג) ה"סכומים הקובעים" בוטלו ורמת ההכנסה מעבודה השוללת גמלה תיגזר, לכל הרכב משפחה, מהסכומים המרביים החדשים של הגמלה, מהסכומים החדשים של ההכנסה שאינה נחשבת ומשיעורי הקיזוז החדשים.</p>		
<p>(א) שירות התעסוקה אינו רשאי להגדיר תובע גמלת הכנסה כמי שאינו ניתן להשמה באופן זמני או לצמיתות⁸ (ב) פטור ממבחן תעסוקה לאימהות לילדים קטנים שונה, וכעת ילד קטן מוגדר כמי שלא מלאו לו שנתיים, ולא כפי שהיה נהוג בעבר כמי שטרם מלאו לו שבע שנים. (ג) אלמנות לילדים עד גיל 18 אשר לא היו חייבות מבחן תעסוקה חייבות לאחר השינוי בהתייבבות במידה שאין בהזקתן ילד שלא מלאו לו שנתיים (כלומר, מצבה של אלמנה לעניין מבחן תעסוקה הושווה למצבה של אם לילדים קטנים).</p>	<p>מבחן התעסוקה</p>	<p>2003</p>
<p>אישור החוק לשילוב מקבלי גמלאות בשוק העבודה: הנהגת תכנית חדשה של "מרווחה לעבודה", אשר במסגרתה יועבר הטיפול במבחן התעסוקה משירות התעסוקה למרכזי תעסוקה בהפעלת גופים פרטיים.</p>	<p>תכנית מהל"ב</p>	<p>2004</p>

המקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, שנים שונות.

השינוי הראשון שהתרחש בתקופה האמורה נוגע לשיטת עדכון הגמלה שהייתה נהוגה משנת 1987 ועד 2002. במסגרת שינוי זה חלה נסיגה מהתפיסה של שמירת רמת החיים היחסית של מקבלי הגמלאות באמצעות הצמדתן לשכר הממוצע במשק והוחלט על הקפאת הגמלאות בשנים 2002-2005 ומ-2006 על הצמדתן לעליית המחירים בלבד (המוסד לביטוח לאומי, 2004).

⁷ 60 אחוז להורה יחיד; 62.5 אחוז לזוג עם שני ילדים ויותר; 67.5 אחוז ליחיד או לזוג בשיעור המוגדל ולזוג עם ילד אחד בשיעור הרגיל; 70 אחוז לשאר הרכבי המשפחה.

⁸ לפי חוק ההסדרים 2003, מי שהוגדר כבלתי ניתן להשמה לצמיתות וגילו יותר מ-55 יישאר במערכת כזכאי לגמלה ללא צורך כלל להתייבב בשירות התעסוקה. הזכאים לגמלה אשר הוגדרו כבלתי ניתנים להשמה לצמיתות שגילם נמוך מ-55 הופנו לשירות התעסוקה בהדרגה.

השינוי השני נגע לגובה הגמלה. בעת חקיקת חוק הבטחת הכנסה נקבע תשלום בשתי רמות: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל, כאשר הגמלה בשיעור המוגדל הייתה שווה בערכה לרמת הכנסת המינימום שהובטחה למקבלי קצבאות אחרות של המוסד לביטוח לאומי, כגון קשישים, שאירים, נכים ומקבלות דמי מזונות. הגמלה בשיעור הרגיל עמדה על 80 אחוז מרמת הגמלה בשיעור המוגדל. במהלך השנים התרחבה אוכלוסיית הזכאים לרמת הגמלה בשיעור המוגדל, בעיקר בעקבות חקיקת שני חוקים שאומצו במהלך שנות התשעים – חוק משפחות חד-הוריות והחוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות. בשנת 2002 בוטל המעבר מהשיעור הרגיל לשיעור המוגדל למי ששהה שנתיים במערכת הבטחת הכנסה. ביחס לגובה הגמלה נערך קיצוץ עבור כל הרכבי המשפחה (פרט להרכב משפחה של יחיד) עבור מי שקיבל את השיעור הרגיל של הגמלה או עבור מצטרפים חדשים. לוח 3 מציג את גובה הגמלה טרם הקיצוץ (2002) ולאחריו (2003) עבור הרכבי משפחה שונים לזכאים שטרם מלאו להם 55 שנה. מהלוח ניתן לראות כי הנפגעים העיקריים מן הקיצוץ הם משפחות עם ילדים. כך למשל, הופחתה הגמלה בשיעור של כ-17 אחוז לזוג עם ילד ובשיעור גבוה מזה לזוג עם שני ילדים (כ-20 אחוז). למרות שרמת הגמלה המיוחדת המוענקת למשפחות חד-הוריות לא בוטלה לחלוטין, גם כאן עומק הקיצוץ היה משמעותי, כאשר המינימום המובטח לקיום להורה יחיד עם שני ילדים הופחת בכ-22 אחוז. גם מי שהיו זכאים לשיעורה המוגדל של הגמלה נפגעו מצעדים אלה. כך למשל הכנסתה של משפחה ובה זוג הורים וילד אחד או שניים נפגעה בשיעור הנע בין 21 ל-23 אחוז בעקבות קיצוץ זה.

ביחס לשתי הרמות של הגמלה, חוק הבטחת הכנסה במתכונתו החדשה מותיר, לטווח הארוך, שני שיעורים של גמלה – גמלה בשיעור הרגיל וגמלה בשיעור המוגדל, אולם מבחין משנת 2003, בין זכאים לגמלה שמלאו להם 55 שנה לבין הצעירים מהם. בפועל, המשמעות של תיקונים אלה היא שברבות השנים כל מי שטרם מלאו לו 55 שנה יהיה זכאי רק לשיעור הרגיל המופחת. לעומת זאת, כל מי שמלאו לו 55 שנה לא נפגע מצעדים אלה היות שכלל השינויים המתייחסים לפרמטרים של מבחן ההכנסות ורמת הגמלה אינם מוכלים על אוכלוסייה זו. ביחס למשפחות חד-הוריות, אשר גיל התובע הוא פחות מ-55 שנים, חלה הפחתה בשיעור הגמלה – אלה יקבלו גמלה בשיעור מיוחד (עם תוספת עבור שני הילדים הראשונים) אך מופחת.

לוח 3. שיעור הגמלה לזכאים עד גיל 55 לפני הקיצוץ ולאחריו

הרכב משפחה	בשקלים לחודש		הפרש בשקלים	הפרש באחוזים
	2003	2002		
א. זכאים חדשים לתכנית ולמי שלפני הקיצוץ קיבלו את השיעור הרגיל⁹				
יחיד	1,393	1,393	0	0.0
זוג	2,089	1,915	174	8.3
זוג עם ילד	2,507	2,089	418	16.7
זוג עם שני ילדים	2,925	2,333	592	20.2
הורה יחיד עם ילד	2,789	2,333	456	16.3
הורה יחיד עם 2 ילדים לפחות	3,485	2,716	769	22.1
ב. זכאים קודמים אשר היו זכאים לשיעור המוגדל¹⁰				
יחיד	1,741	1,567	174	10.0
זוג	2,612	2,089	523	20.0
זוג עם ילד	3,029	2,333	696	23.0
זוג עם שני ילדים	3,574	2,716	731	21.0
הורה יחיד עם ילד	2,789	2,333	456	16.0
הורה יחיד עם 2 ילדים לפחות	3,485	2,716	769	22.0

מקור: המוסד לביטוח לאומי (2004), סקירה שנתית 2002-2003.

באשר למבחן ההכנסות אומצו שלושה שינויים בתקופה זו. הראשון מתייחס להכנסה מעבודה או מפנסיה, אשר אינה מובאת בחשבון בעת קביעת הזכאות לגמלה וחישוב גובה הגמלה. זו הוקטנה בשיעור הנע בין 8 ל-10 אחוזים מן השכר הממוצע עבור הרכבי משפחה שונים (המוסד לביטוח לאומי, 2004). השינוי השני מתייחס לשיעור הקיזוז מהגמלה על

⁹ הלוח מתייחס ל: (א) מי שקיבל בעבר את השיעור הרגיל של הגמלה, ולאחר השינוי – שיעור רגיל אך מופחת. (ב) הורים יחידים אשר קיבלו בעבר את השיעור המיוחד של הגמלה, ולאחר השינוי – שיעור מיוחד אך מופחת.

¹⁰ הלוח מתייחס לזכאים קודמים אשר קיבלו את השיעור המוגדל של הגמלה, ולאחר השינוי – שיעור מוגדל אך מופחת.

כל שקל נוסף מעבר להכנסה מעבודה אשר אינה מובאת בחשבון. שיעור קיזוז זה נע משנת 2003 ואילך בין 60 ל-70 אחוז בהתאם להרכב במשפחה (המוסד לביטוח לאומי, 2004). השלישי מתייחס ל"סכומים הקובעים"¹¹, אשר בוטלו, ומשנת 2003 ואילך רמת ההכנסה מעבודה, השוללת גמלה, נגזרת לכל הרכב משפחה, מהסכומים המרביים החדשים של הגמלה, מהסכומים החדשים של ההכנסה שאינה נחשבת ומשיעורי הקיזוז החדשים.

עד ינואר 2003 הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה הוגדרה באמצעות עילות זכאות רבות. מקרב אוכלוסיית תובעי הגמלה היו כאלה, המחויבים בהתייצבות תדירה בשירות התעסוקה, והיו מי שפטורים מהתייצבות זו על פי חוק. הפטור ממבחן תעסוקה ניתן לקבוצות זכאים שונות ומסיבות מגוונות. אימהות לילדים קטנים עד גיל שבע, אלמנות עם ילדים, מכורים לסמים או לאלכוהול, אסירים משוחררים ומי שטיפלו בבן משפחה חולה (המוסד לביטוח לאומי, 2004). אולם, גם עבור מי שלא ניתן להם פטור על פי חוק מאחת הסיבות המוזכרות, נקבעו מועדי התייצבות בתדירות משתנה וזאת על פי יכולתם להשתלב באופן פעיל במעגל העבודה. היכולת הזו נקבעה באמצעות ועדות ההשמה, הפועלות במסגרת שירות התעסוקה. מי שהוגדר כמסוגל להשתלב בשוק העבודה נדרש להתייצב אחת לשבוע ומי שנראה כי אינו יכול להשתלב בשוק העבודה כלל, אם מפאת גיל או מצב בריאותי, נדרש להתייצב לעיתים תכופות פחות. כך למשל, יש כאלה שנדרשו להתייצב אחת לשנה והוגדרו כבלתי ניתנים להשמה זמנית או לצמיתות מסיבות שונות. על פי תיקוני החקיקה בחוק הבטחת הכנסה שנכנסו לתוקפם בשנת 2003, שירות התעסוקה אינו רשאי יותר להגדיר תובע גמלה להבטחת הכנסה כבלתי ניתן להשמה זמנית או לצמיתות (המוסד לביטוח לאומי, 2004). כמו כן, תיקון מרכזי נוסף נגע לאוכלוסיית האימהות לילדים קטנים, אשר בעבר היו פטורות ממבחן תעסוקה במידה ולילדן הקטן לא מלאו 7 שנים. על פי התיקון, הפטור ממבחן התעסוקה ניתן רק לאימהות אשר לילדן הקטן לא מלאו שנתיים. באופן דומה, מצבה של אלמנה לעניין מבחן התעסוקה השווה למצבה של אם לילדים קטנים, בעוד שטרם התיקון (עד ינואר

¹¹ ה"סכום הקובע" נקבע כמגבלת ההכנסה הכוללת של המשפחה מעבודה ומגמלה להבטחת הכנסה. לדיון מפורט ראה: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, 2003.

2003) אלמנות עם ילדים עד גיל 18 היו פטורות מהתייצבות בשירות התעסוקה, ללא קשר לגיל הילדים (המוסד לביטוח לאומי, 2004).

צעד נוסף במגמה זו היה ההחלטה להפעיל ניסוי על פי רעיון "הרווחה לעבודה" בישראל החל בשנת 2005 (דורון, 2000; קטן, 2000). ניסוי זה, המכונה תכנית מהל"ב, נשען על המלצות ועדה בינמשרדית אשר פעלה בין השנים 2000-2001 (דו"ח ועדת תמיר, 2001). באמצעות שינוי בהגדרת מבחן התעסוקה, שבחוק הבטחת הכנסה, חויבו מקבלי הגמלה באזורים שונים בארץ להתייצב מדי יום במרכזי תעסוקה, המופעלים על-ידי חברות מסחריות, ולקחת חלק בפעולות שונות המיועדות לעודד מעבר מרווחה לעבודה (בייניש, 2005).

כתוצאה מהשינויים שנערכו בתכנית הבטחת הכנסה בתקופה קצרה זו, הגמלה להבטחת הכנסה הופחתה בשיעור ממוצע של כ-20 אחוז עבור 70 אחוז מהאוכלוסייה הזכאית לה (המוסד לביטוח לאומי, 2003). הקיצוץ העמוק בגמלה פגע בעיקר בזוגות עם ילדים ובמשפחות חד-הוריות. בנוסף לכך, השינויים בפרמטרים של מבחן ההכנסות פגעו ביכולתן של מקבלי גמלות לשמור על גובה הגמלה בעת המעבר לשוק העבודה. זאת ועוד, התיקונים במבחן התעסוקה, ובמיוחד ביטול הפטור ממבחן תעסוקה לאימהות לילדים קטנים, שטרם מלאו להם שבע שנים, צמצמו את הנגישות לתכנית זו.

משמעותם של השינויים שנערכו בתקופה קצרה זו הייתה ירידה במספר מקבלי גמלות הבטחת הכנסה. מספר המקבלים ירד משיא של 155,488 בשנת 2003 ל-145,082 בשנת 2004. במקביל לכך, רמת הגמלות ששולמו לזכאים הגיעה לשפל חסר תקדים. כך למשל, בעקבות השינויים שאומצו, סכום הגמלה למשפחה ובה שני מבוגרים ושני ילדים, כמו גם להורה יחיד עם שני ילדים, עמד על 2,240 ש"ח לחודש. הירידה החדה בסכום הגמלה עוררה ביקורת ציבורית ואף שימשה עילה לפנייה לבית המשפט הגבוה לצדק מצד ארגונים חברתיים, בטענה כי המדובר בסכום הנמוך מהנדרש לקיום מינימלי בכבוד (המוסד לביטוח לאומי, 2004; מונדלק, 2004). הירידה החדה ברמת הגמלה ששולמה לאימהות חד-הוריות הביאה לשביתת שבת מתמשכת מחוץ למשרד האוצר בירושלים של אימהות חד-הוריות מכל רחבי הארץ. עמדה זו אף זכתה לגיבוי מקצועי (בנק ישראל, 2004; Romanov & Zussman, 2004).

5. דיון: מדוע חלה תפנית חדה בתכנית הבטחת הכנסה בראשית שנות האלפיים?

השינויים שנערכו בחוק הבטחת הכנסה בשנים 2002-2004 היוו חלק ממגמה כללית במדיניות החברתית של ממשלת ישראל בתקופה זו. בשנים הללו נעשו שינויים מרחיקי לכת במערכות שונות של מדינת הרווחה בישראל ובכלל זה במערכת הביטחון הסוציאלי, כאשר הפגיעה העמוקה ביותר חלה בתכניות הביטוח הלאומי, המבטחות הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה. השינויים במדינת הרווחה כללו קיצוץ רוחבי בהוצאות רווחה, הטלת נטל כספי גדול יותר על האזרחים למימון הוצאות בתחומים החברתיים, הקשחת הנגישות לתכנית ביטחון סוציאלי, פגיעה בגובה הגמלאות ובתקופת הזכאות לתכניות שונות ועוד. על אף הגידול במצוקה בקרב אוכלוסיות מגוונות בתקופה זו, צומצמה ההוצאה החברתית מסכום של 109 מיליארד ש"ח בשנת 2001 ל-97.7 מיליארד ש"ח בשנת 2004. בעוד הוצאה חברתית זו היוותה 21.3 אחוז מתמ"ג בשנת 2001, היא ירדה ל-18.6 אחוז ממנו ב-2004 (קופ, 2005). הקיצוץ במערכת הביטחון הסוציאלי היה חד במיוחד. בנוסף על תכנית הבטחת הכנסה, תכנית ביטוח אבטלה וקצבאות הילדים נפגעו בצורה משמעותית. גם בתכניות אחרות של מערכת הביטחון הסוציאלי חלה ירידה ברמת הגמלאות או אומצו שינויים, אשר הקשו על הנגישות או צמצמו את תקופת הזכאות. היקף התשלומים של המוסד לביטוח לאומי ירד מ-45.4 מיליארד בשנת 2001 לרמה של 42.7 מיליארד בשנת 2004 (המוסד לביטוח לאומי, 2005א). מתוך סכום זה, ההוצאה על תכנית הבטחת הכנסה ירדה מ-3.5 מיליארד ש"ח בשנת 2001 ל-2.9 מיליארד ש"ח בשנת 2004 (המוסד לביטוח לאומי, 2005ב).

א. משבר כלכלי וביטחוני

הקיצוץ בהוצאות על שירותים חברתיים בתקופה זו התרחש בצל היחסים המתדרדרים עם הרשות הפלשתינאית, בדמות האינתיפאדה השנייה. התחדשות המאבק האלים עם הפלשתינאים הביאה בעקבותיה לירידה בהשקעות, בתזירות ובצריכה הפרטית. זו הצטרפה לגורמים אחרים, כגון האטת הסחר העולמי והמשבר החריף בתחום הטכנולוגיה העלית, אשר תרמו למיתון כלכלי עמוק שפקד את המשק בשנים הללו. בשנים 2001-2003 הצמיחה במשק הישראלי הייתה שלילית או מועטה

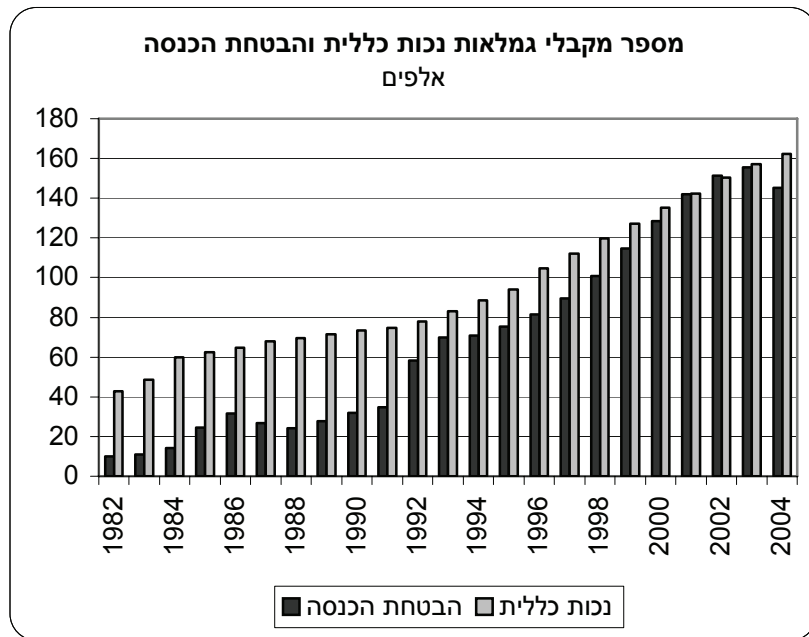
ביותר. התוצר לנפש ירד מ-18,400\$ לאדם בשנת 2000 ל-15,900\$ בשנת 2002. במקביל, הגירעון הציבורי התרחב. כתוצאה מהצטמקות זו של המשק, חלה התרחבות חדה בשיעור המובטלים, אשר הגיע לשיעור שיא של 10.7 אחוזים מכוח העבודה האזרחי בשנת 2003 (בנק ישראל, 2004). ואילו השכר הממוצע ירד במידה ניכרת, במיוחד זה שבמגזר הפרטי. במקביל לאלה, תחולת העוני גדלה בתקופה זו לכדי 19.3 אחוז מכלל המשפחות ול-30.8 אחוז מכלל הילדים בישראל (המוסד לביטוח לאומי, 2004).

מיתון כלכלי מתמשך וחריף זה, ועמו הירידה בגביית המסים והעלייה בהוצאות הביטחון, יצר לחץ רב מאוד על קובעי המדיניות לצמצם את הוצאות הממשלה בתחומים לא-ביטחוניים. את זה הם ביקשו לבצע באמצעות צמצום ההוצאות בעבור פעילות הממשלה וקיצוץ בתשלומי העברה. תכנית הבטחת הכנסה הפכה למוקד מרכזי של הפגיעות במערכת הביטחון הסוציאלי בתקופה זו. בהתחשב בפונקציה המרכזית, שמלאה תכנית זו כרשת ביטחון אחרונה ובעובדה שתכנית זו היוותה רק כשבעה אחוזים מסך התשלומים של המוסד לביטוח לאומי בסוף שנות התשעים ובראשית שנות האלפיים (המוסד לביטוח לאומי, 2001), על פניה תמוהה החלטה לערוך דווקא בה שינויים כה דרמטיים. הרי, אם המצוקה הכלכלית הייתה רבה כל כך ומטרת הקיצוצים הייתה לצמצם בהוצאות על ביטחון סוציאלי, עדיף היה להתמקד בתכניות, הגוזלות משאבים רבים יותר, שהן פחות חיוניות לקיום הבסיסי של התושבים הנזקקים. זאת ועוד, בניגוד לתכניות ביטחון סוציאלי אחרות, כגון ביטוח אבטלה, תכנית הבטחת הכנסה לא שימשה מטרה לפגיעות בשנים שקדמו לתפנית זו. ההיפך הוא נכון. המגמה הכללית בעשור שקדם לתחילת שנות האלפיים הייתה של הרחבת כיסוי התכנית ומידת נדיבותה.

ב. גידול בעלויות תכנית הבטחת הכנסה

כיצד ניתן, אם כן, להסביר את הפגיעה הקשה בתכנית הבטחת הכנסה? ניכר כי שינויים בהיקף התשלומים ובאוכלוסיית מקבלי הגמלאות בתכנית זו, שימשו גורם אחד אשר דרבן שינוי במדיניות. על אף שחלקה של תכנית הבטחת הכנסה בסך ההוצאות עבור ביטחון סוציאלי לא היה גדול במיוחד, ההוצאה על תשלומי הבטחת הכנסה גדלה בצורה ניכרת במהלך שנות התשעים. אם בשנת 1990 ההוצאה עמדה על 670 מיליוני ש"ח (במונחי 2004) בלבד, בשנת 2001 היא הגיעה ל-3.7 מיליארד ש"ח.

גידול זה בהוצאה קשור בשינויים בנדיבות הגמלה המשולמת לכל משפחה, אך יותר מכך – בגידול במספר מקבלי הגמלה. כפי שניתן לראות באיור, מספר מקבלי הגמלה עלה בצורה ניכרת מ-31,818 בשנת 1990 ל-142,011 בשנת 2001 (המוסד לביטוח לאומי, 2005). לפי ממצאיהן של מורגנשטיין ושמלצר, הוכפל שיעור מקבלי הבטחת הכנסה מתוך כלל האוכלוסייה הבוגרת בגיל העבודה במהלך שנות האלפיים, מ-2 אחוזים בשנת 1991 לכדי 4.4 אחוזים בשנת 1998 (מורגנשטיין ושמלצר, 2000, עמ' 36).



גורמים שונים תרמו, ככל הנראה, לגידול החד במספר מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה בתקופה זו. תופעה זו איננה מפתיעה בתקופות של משבר כלכלי ושינויים דמוגרפיים משמעותיים, כגון הגירה המונית (Heikkilä & Keskitalo, 2001) ואכן בחינת מאפייני מקבלי הבטחת הכנסה על פני שנות התשעים מצביעה על כך, שהגידול הניכר במספר מקבלי הגמלאות

במחצית הראשונה של תקופה זו קשור, במידה רבה, במימוש הזכאות לגמלה בקרב העולים החדשים, אשר התקשו להשתלב בשוק העבודה בשנים הראשונות לעלייתם. גם מגבלות מבניות של שוק העבודה תרמו באופן משמעותי לגידול במספר מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה במהלך תקופה זו. מגבלות אלו כללו הצטמקות של מקומות העבודה בראשית שנות התשעים (כתוצאה מקשיי קליטתם של עולים רבים כל כך), בסוף שנות התשעים ובראשית שנות האלפיים (כתוצאה ממשברים כלכליים), וכניסה מסיבית של עובדים זרים אל שוק העבודה, אשר התחרו על מקומות העבודה בקצה התחתון של סולם ההכנסות. השתלבות העובדים הזרים והצטמקות שוק העבודה תרמו באופן מיוחד לכך שסיכוייהם של בעלי השכלה נמוכה וכישורים מעטים (או מיושנים) למצוא עבודה קטנו (פלוג, קסיר וריבון, 2000). השינויים בחקיקה בשנות התשעים, אשר הרחיבו את כיסוי התכנית והגדילו את גובה הגמלאות לחלק מהזכאים, תרמו אף הם לגידול במספר מקבלי הגמלאות. השיפורים במאפייני החוק, במנגנון ההצמדה שבו (Romanov & Zussman, 2004), והוספת תמיכות נלוות למקבלי גמלאות, כמו גם מאפייני מלכודות העוני הגלומים בתכנית זו מראשית דרכה (גל ודורון, 2000), הקטינו את האטרקטיביות של "השכר האלטרנטיבי" המוצע למקבלי הבטחת הכנסה המצטרפים לשוק העבודה (גוטליב, 2001). זאת במיוחד נוכח רמות השכר הירודות המוצעות בשוק העבודה הישראלי לבעלי השכלה נמוכה.

יחד עם זאת, ראוי לשים לב כי הגידול המרשים בעלות של התכנית להבטחת הכנסה ובמספר מקבלי הגמלאות לא היה ייחודי לתכנית זו בלבד. כך, למשל, גם בתכנית נכות כללית, המספקת גמלאות לאנשים עם מוגבלות, אשר אינם מכוסים על-ידי תכניות המיועדות לקבוצות נכים ספציפיות, חל תהליך דומה. תשלומי הגמלאות בתכנית זו עלו (במונחי 2004) מ-2.13 מיליארד ש"ח בשנת 1990 ל-5.97 מיליארד ש"ח בשנת 2001 (המוסד לביטוח לאומי, 2005). כפי שניתן לראות באיור בעמוד קודם, מספר מקבלי הגמלה צמח מ-73,492 בשנת 1990 ל-142,440 בשנת 2001. אפילו בתכנית קצבת הזקנה חל גידול משמעותי על פני עשור זה, כאשר מספר מקבלי הגמלאות גדל מ-450,829 בשנת 1990 ל-677,018 בשנת 2001. בתקופה זו עלות התשלומים עלתה מ-8.49 ש"ח ל-16.09 מיליארד ש"ח. למרות הגידול בשתי התכניות הללו, הפגיעות במערכת הביטחון הסוציאלי בראשית שנות האלפיים כמעט ופסחו על שתיהן. בעקבות מחאות ארגוני הנכים, הגמלאות לחלק ממקבלי נכות כללית אף

גדלו בתקופה זו (זיו, 2004 ; Rimmerman & Herr, 2004). במלים אחרות, הגידול החד במספר מקבלי הבטחת הכנסה ועימו העלייה בעלות התכנית, ולא היו מגמות אלו ייחודיות מספיק על מנת להסביר את התפנית החדה שחלה במדיניות בתחום זה.

נראה כי המשבר הכלכלי והגידול הניכר במספר מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה ובעלות תכנית זו – כל אלו היוו גורמי רקע לתפנית במדיניות ביחס לתכנית הבטחת הכנסה בראשית שנות האלפיים. דומה כי אימוץ המדיניות החדשה ויישומה קשורים לשני גורמים אחרים – הראשון מתמקד במישור המוסדי ואילו השני בדפוסי השיח הפוליטי והרעיוני.

אימוץ השינויים בתכנית הבטחת הכנסה (כמו גם במרכיבים אחרים של מערכת הביטחון הסוציאלי) התרחש הודות לסיטואציה פוליטית ומוסדית יוצאת דופן, אשר יצרה תנאים נוחים לשינוי רדיקאלי בסטטוס-קוו בתחומים הללו בתקופה זו. במהלך תקופה קצרה יחסית בראשית שנות האלפיים, נהנו שר האוצר ומפלגתו מנסיבות פוליטיות ומוסדיות ייחודיות, אשר אפשרו לו לממש יוזמות בתחומי הביטחון הסוציאלי. ספק אם ניתן היה להוציאם לפועל במצב אחר.

ג. היחלשות נקודות וטו

המפתח להבנת הקשר הפוליטי והמוסדי הזה נמצא בתיאוריות העוסקות בנקודות וטו ובמה שג'ורג' טסבליס מכנה "שחקני וטו" (Tsebelis, 2002). תיאוריות אלו מבקשות להסביר את הגורמים ליציבות או לשינוי בתחום המדיניות והן היו לכלי מרכזי בהסבר תהליכי היציבות והשינוי במדיניות החברתית במדינות שונות בשנות השמונים התשעים (Bonoli, 2001; Immergut, 1992; Korpi & Palme, 2003). התיאוריות הללו שימשו נקודות מוצא לחוקרים אשר הסבירו, מחד, מדוע נתקלים קובעי מדיניות בחלק ממדינות הרווחה בקשיים רבים כל כך במאמציהם להביא לשינוי משמעותי בתכניות רווחה וביטחון סוציאלי. מאידך הם סייעו להסבר, מדוע, על אף המגבלות הפוליטיות והמוסדיות השונות, הצליחו קובעי המדיניות במדינות רווחה אחרות להביא לידי אימוץ רפורמות מרחיקות לכת בתחומי רווחה שונים. במרכז ההסבר עומדת הטענה, כי קיימות נקודות וטו מבניות וקבוצות וטו פוליטיות, אשר יש בכוחן לעכב ואף למנוע חקיקה, המיועדת להביא לשינויים במדיניות בתחום זה או אחר שהם בניגוד לדעתם של הנמנים על קבוצות חברתיות שונות. ככל שמספר

נקודות הווטו רב יותר, דהיינו ככל שקיימים שלבים רבים יותר בתהליך קביעת המדיניות, אשר בהם יש צורך לזכות בהסכמת השולטים באותם השלבים, אזי סביר להניח, כי יקשה על קובעי המדיניות לאמץ מדיניות המשנה באופן משמעותי את המצב הקיים. במלים אחרות, ככל שיש יותר נקודות וטו, ריכוז העוצמה בידי הממשלה ומרחב התמרון שלה פוחתים.

נקודות הווטו הן תוצר, ראשית, של המבנה המוסדי של המערכת הפוליטית. כך, למשל, במשטר פדראלי יהיו יותר נקודות וטו מאשר במשטרים שאינם בעלי מבנה פדראלי. מערכות פוליטיות בעלות מבנה פרלמנטארי ייטו לאפשר ריכוז עוצמה רב יותר בידי הממשלה לעומת מערכות שיש בהן דגש על פיקוח הדדי של רשויות השלטון השונות. מבנה פרלמנטארי המורכב מבית מחוקקים אחד יאפשר קבלת החלטות מהירה יותר מאשר מערכת של שני בתי מחוקקים בעלי סמכויות חקיקתיות. מערכות פרלמנטאריות, אשר בהן תהליך החקיקה הוא פשוט ומהיר ושאינו בהן עוצמה רבה מדי לוועדות פרלמנטאריות, יעניקו עוצמה רבה יותר לממשלה מאשר בתי מחוקקים אשר בהם קיים תהליך מורכב של אישור חוקים ושבהם יש לוועדת פרלמנטאריות השפעה רבה בתהליך החקיקה (Mattson, Ström, 1995). מערכת פוליטית בעלת רמת תחרותיות מועטה בין המפלגות תקל על הנהגת שינויים במדיניות יותר מאשר מערכת תחרותית מאוד, אשר בה קובעי המדיניות יחששו מחקיקה לא פופולארית, שעשויה לגרור ירידה בתמיכה בדעת הקהל ותגובת נגד בבחירות. במקביל, קיומן של קבוצות וטו, אשר יש בידן עוצמה מספקת (בזכות כוח הארגון, שליטתן על משאבים או זיהוין עם ערכים מרכזיים), עשוי להוביל לבלימת חקיקה המנוגדת לאינטרסים של אותן הקבוצות (Riesman, 1969). בהקשר הספציפי של מדינת הרווחה, קבוצות הווטו המשמעותיות ביותר הן קואליציות של קבוצות התומכות במדינת הרווחה, ובמרכזן איגודים מקצועיים (Bonoli, 2001).

טסבליסי מרחיב את הדיון ברעיון של נקודות וטו ומתמקד בשחקני וטו, יחידים או מוסדות, אשר יש בידם עוצמה רבה בתהליך החקיקה ושינוי המדיניות (Tsebelis, 2002). ככל שמספר שחקני הווטו רב יותר וככל שהמרחק האידיאולוגי ביניהם גדול יותר, כך יקשה על שינוי רדיקאלי במדיניות. טבליסי מדגיש במיוחד את תפקידם של אותם שחקני וטו, אשר הם יוזמי תהליך שינוי המדיניות וקובעי סדר היום הפוליטי. לשחקן הקובע את סדר היום יש יתרון גדול בכך שהוא יכול

להניע תהליכים. בהכירו את מערכת האילוצים הקיימים ואת המשאבים העומדים לרשותו, יש סיכוי סביר שיצליח להגשימם (McKelvey, 1976). גם כאשר המערכת הפוליטית רווית נקודות וטו או שיש בה מספר רב של שחקני וטו, יש בידי שחקני וטו אמצעים שונים כדי להתמודד עם נקודות הווטו, בבואם לקבוע את סדר היום ולהביא לידי חקיקה משמעותית. אסטרטגיות מעקף (bypass strategies) הן הכלי אשר באמצעותו ממשלות שואפות להשיג את היעדים שלהן למרות המגבלות הקיימות במבנה השלטוני הקיים או על אף התנגדותן של קבוצות שונות, הפועלות באמצעות המערכת המחוקקת ומחוצה לה (Obinger, Leibfried & Castles, 2005). משא ומתן בין הממשלות לבין קבוצות הווטו הוא האמצעי המאפשר לממשלות לעקוף את התנגדותן של קבוצות וטו בתחום המדיניות החברתית (Bonoli, 2001). בזירה הפרלמנטארית שחקני וטו יכולים לעקוף נקודות וטו על-ידי שינויים בנוהלי החקיקה או באופן הגדרתם של חוקים (Tsebelis, 2002).

בדומה למדינות רווחה אחרות, גם במדינת ישראל ניסיון להביא לשינוי חד במדיניות החברתית אילץ את קובעי המדיניות להתמודד עם נקודות וטו שונות בתהליך עיצוב המדיניות. אימוץ מדיניות, המבקשת לפגוע פגיעה משמעותית במערכות רווחה וביטחון סוציאלי, מחייב קבלת החלטה במסגרת הממשלתית. אם הדבר כרוך בשינוי חקיקה, אזי נדרשת גם השגת הסכמת הכנסת לשינוי זה. משרד העבודה והרווחה והמוסד לביטוח לאומי שימשו בעבר מוקד חשוב לבלימת מדיניות בלתי רצויה במסגרת הממשלה, והשר הממונה על משרד העבודה והרווחה והמופקד על המוסד לביטוח לאומי ייצג, באופן מסורתי, עמדה המתנגדת לכל פגיעה במערכות הרווחה אשר באחריותו. על כן, יוזמות של משרד האוצר להביא לשינוי במדיניות החברתית בשנות התשעים, שנועד להביא לצמצום בעלויות או להקשחת תנאי הנגישות לגמלאות או לשירותים, נתקלו בהתנגדותם של השרים המופקדים על משרד העבודה והרווחה ועל המוסד לביטוח לאומי. זאת ועוד, עוצמתם הפוליטית של השרים הללו אפשרה להם, לעיתים קרובות, אף להביא לידי מדיניות חברתית אוהדת בתקופה זו.

גם לאחר קבלת החלטה בתחום המדיניות החברתית במישור הממשלתי, כל שינוי הכרוך בחקיקה בתחומי הרווחה מחייב את הממשלה לקבל את אישור הוועדה המופקדת על נושא זה – ועדת העבודה, הרווחה והבריאות – קודם לאישור סופי של השינוי בחקיקה

על-ידי הכנסת (Sager, 1985). ועדת העבודה, הרווחה והבריאות שימשה נקודת וטו משמעותית ביותר בתהליך קביעת המדיניות בתחומים הנוגעים למדינת הרווחה, על מערכותיה השונות (בן-אריה, 1999). הנוהל המקובל בדיוני ועדה זו היה שנציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים ומוסדות השלטון האחרים (כגון המוסד לביטוח לאומי) ואף נציגי ארגונים אחרים בעלי עניין יציגו את עמדתם קודם לקבלת החלטה. התהליך אפשר למוסדות השלטון ולארגונים המתנגדים למדיניות הממשלתית להפעיל לחץ על מנת לבטל, להשהות או למתן חקיקה לא רצויה. לחצים אלו נשאו פרי, לעיתים קרובות, בזכות הרכב הוועדה. בראש ועדת העבודה, הרווחה והבריאות עמדו, בדרך-כלל, חברי כנסת המזוהים עם נושאים חברתיים ובעלי עמדות עצמאיות בתחום זה. יושבי ראש הוועדה והחברים בה נטו לראות את עצמם אנשי המגן של אוכלוסיות חלשות מפני פגיעה. על כן, גם אם רוב חברי הוועדה ייצגו את המפלגות המשתייכות לקואליציה הממשלתית באופן פרמאלי (Hazan, 2001). המגמה הרווחת בוועדה הייתה התנגדות לכל חקיקה הפוגעת בתחומי הרווחה (מ. בוטון, תקשורת אישית, 15.10.2005). ועדה זו אכן בלמה ניסיונות שונים לאמץ מדיניות שנועדה להביא לשינוי לרעה בחוקים חברתיים בשנות השמונים והתשעים (Doron, 2002).

בניגוד לכך, בשנות האלפיים נחלשו מאוד נקודות הווטו, אשר הקשו על מדיניות המיועדת לצמצם מרכיבים שונים במערכות מדינת הרווחה. תהליך זה התבטא במישורים שונים: במישור הפוליטי, שרי האוצר זכו בתקופה זו לגיבוי רב מצד ראש הממשלה, במיוחד בממשלה אשר הוקמה לאחר הבחירות לכנסת ה-16, שנערכו בינואר 2003. בעקבות הבחירות הללו, הוקמה ממשלה רחבה, שבמרכזה תנועת הליכוד, אשר זכתה לתמיכה נרחבת בציבור (40 מנדטים ביחד עם מפלגת ישראל בעלייה). מפלגות המייצגות עמדות חד-משמעיות מנוגדות למדיניות הפגיעה בתכניות חברתיות זכו לתמיכה פחותה מבעבר, הן לא שותפו בקואליציה הממשלתית ועוצמתן בכנסת הייתה מועטה באופן יחסי. זאת ועוד, בתפקיד שר האוצר הוצב בנימין נתניהו, אשר נהנה מעוצמה פוליטית רבה הן בזכות כוחו במפלגת הליכוד והן בזכות הגיבוי המוחלט שהעניק לו ראש הממשלה, אריאל שרון, בכל הקשור להנהגת מדיניות חברתית-כלכלית. נתניהו, אשר הגיע לתפקיד שר האוצר מצויד בתפיסה חברתית וכלכלית מגובשת, ודגל בשינוי רדיקלי של המדיניות הקיימת, פעל במידה רבה של חופשיות על מנת לקבוע את סדר היום בתחומים הללו (דורון,

2005). במובן זה, נתניהו היה לשחקן וטו אשר בידי היכולת לעצב את סדר היום הכלכלי והחברתי בתקופה זו.

במישור הממשלתי, ניכר כי חל תהליך מואץ של שחיקת מעמדו של המשרד העיקרי המופקד על ביצוע המדיניות החברתית – משרד העבודה והרווחה. אמנם גם בעבר משרד זה היה משרד חלש באופן יחסי והוא הופקד בדרך-כלל בידי מפלגות קטנות השותפות בקואליציה הממשלתית, אולם ניכר כי בראשית שנות האלפיים, מעמדו של משרד האוצר בקביעת המדיניות החברתית הלך וגדל ואילו מעמדו של משרד העבודה והרווחה ויכולתו לשמש נקודת וטו בתהליך זה הלך והצטמצם. דבר זה הגיע לשיא, כאשר בעת הקמת הממשלה החדשה בפברואר 2003, הוחלט על פיצול שני מרכיבי משרד זה ועל העברת חלק ניכר מתפקידי המשרד, הקשורים בתחומי התעסוקה, למשרד אחר, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. האחריות על משרד הרווחה (ובכלל זה – המוסד לביטוח לאומי) הופקדה בידי זבולון אורלב, אשר ייצג את המפד"ל, שותפה זוטרה בקואליציה הממשלתית הרחבה (דורון, 2004א). גם במעמד המוסד לביטוח לאומי חלה שחיקה משמעותית בשנים הללו. לא זו בלבד שהגיבוי הפוליטי למוסד זה, בדמות שר העבודה והרווחה, נשחק בעקבות הפגיעה במעמד משרדו אלא שהמוסד לביטוח לאומי סבל משורה של פעולות, אשר הביאו לידי היחלשותו ופגיעה באוטונומיה החלקית שהייתה לו מאז הקמתו. הפגיעה בעצמאות הניהולית הפיננסית של המוסד כתוצאה מהתלות הגדלה במקורות מימון ממשלתיים והגברת הפיקוח הניהולי של משרד האוצר, כמו גם התביעות לאיחוד גביית דמי הביטוח הלאומי ומס הכנסה, הקטינו את מרחב התמרון הפוליטי של המוסד לביטוח לאומי אל מול קובעי המדיניות הפוליטיים והפקידות הבכירה במשרד האוצר (קורא, 2004). ניכר כי בראשית שנות האלפיים, השפעתו הממשית של מוסד זה על המדיניות החברתית הלכה והתמעטה (דורון, 2004ב). במלים אחרות, שתי נקודות וטו מרכזיות, אשר בעבר שימשו בלם למדיניות המבקשת לפגוע בתכניות ביטחון סוציאלי, נחלשו במידה רבה מאוד.

במישור הפרלמנטרי, קובעי המדיניות אימצו מנגנון עוקף על מנת להתמודד עם נקודת הווטו בדמות ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (Doron, 2002). המכשיר העיקרי במאמץ זה היה חוק ההסדרים במשק המדינה. חוק זה, אשר הונהג לראשונה בשנת 1985, נועד להביא לאישור הכנסת קובץ של חוקים ותיקוני חקיקה, אשר הממשלה ביקשה

לאשרם כחלק מעיצוב המדיניות הכלכלית ובמקביל לחוק התקציב. הייחוד בחוק ההסדרים הוא בהיותו מועבר כיחידה שלמה לוועדת הכספים של הכנסת, כאשר מרכיביו אינם מובאים לאישור הוועדות הנושאות של מוסד זה (נחמיאס וקליין, 1999). הצעדים המרכזיים הקשורים בשינויים בחוק הבטחת הכנסה בראשית שנות האלפיים אכן אומצו באופן זה, כאשר הם נכללו בחוק ההסדרים לשנים 2002 ו-2003. משמעות הדבר היא, שהשינויים בחקיקה בתחום זה לא הובאו כלל לדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת אלא נכללו כמרכיב אחד במכלול גדול מאוד של נושאים, אשר הובאו לאישור ועדת הכספים לקראת אישור התקציב. ועדה זו התאפיינה תמיד בשיתוף פעולה הדוק עם משרד האוצר. תהליך זה לא רק מנע דיון מקיף בסוגיות הקשורות בהבטחת הכנסה (ובנושאים אחרים) אלא עקף את נקודת הווטו הפרלמנטרית העיקרית, אשר חסמה בעבר ניסיונות קודמים להביא לשינוי לרעה בחקיקה החברתית.

לצד ההצלחה בנטרול או בעקיפת נקודות הווטו הפוליטיות והפרלמנטריות בתקופה זו, המאמץ להנהיג מדיניות קיצוצים בתחום הבטחת הכנסה לא נבלם גם על-ידי קבוצות וטו חוץ-פרלמנטריות. בניגוד למצב במדינות רווחה אחרות, האיגוד המקצועי לא היווה גורם מעכב בהקשר זה. לא זו בלבד שההסתדרות נחלשה מאוד במהלך שנות התשעים, אלא שבתקופה של משבר כלכלי ואבטלה גואה, שאפיינו את ראשית שנות האלפיים, עיקר מעייניה הופנו למניעת פגיעה בשכרם ובתנאי עבודתם של העובדים, ולצמצום הניסיונות לפטר עובדים ולפגוע בתנאי הפנסיה של הגמלאים. במוקד המאבק של ההסתדרות היו מרכיבי המדיניות הכלכלית, אשר ביקשו להגמיש את שוק העבודה ולצמצם את מצבת העובדים, ולפגוע בתנאי העבודה במגזר הציבורי. המשא ומתן הפוליטי בין הממשלה לבין ההסתדרות עסק בעיקרו בנושאים הללו ולא בתכניות ביטחון סוציאלי, ובכלל זה – בתכנית הבטחת הכנסה.

המאבק בפגיעות בתכנית הבטחת הכנסה חסר גם את תמיכתן של קבוצות וטו אחרות בעלות עוצמה. קבוצת וטו משמעותית, הסתדרות הגמלאים, ניהלה מאבק עיקש ומצליח כנגד הניסיונות לפגוע בתשלומי ההעברה לקשישים, ואילו מטה המאבק של הנכים, לאחר שסיים בהצלחה מאבק בנושא קצבאות נכות כללית, היווה מכשול קשה שמנע כל פגיעה בנכים. לעומת אוכלוסיית הזקנים והנכים, ההתנגדות לפגיעות בתכנית הבטחת הכנסה לא נשענה על קבוצת וטו בעלת עוצמה. אמנם

ארגונים חברתיים, השותפים לקואליציות התומכות במדינת הרווחה, הביעו התנגדות חריפה לצעדי הפגיעה, אולם הם חסרו את הכוח הפוליטי למנוע את אימוץ המדיניות. גם פניות למערכת המשפטית בעניין זה נדחו (מונדלק, 2004).

ד. שינויים בשיח אודות הבטחת הכנסה

הצלחתם של קובעי המדיניות, להביא לידי שינוי חד במדיניות ביחס לתכנית הבטחת הכנסה בראשית שנות האלפיים, הייתה תוצאה לא רק של היחלשות נקודות וטו אלא גם נבעה משינוי בשיח הפוליטי בתקופה זו, בכל הנוגע לתכנית זו. הנחות בדבר תפקידו המרכזי של השיח (Discourse) בתהליך עיצוב המדיניות תופסות מקום הולך וגדל בקרב חוקרי מדיניות חברתית בשנים האחרונות. שמידט היא אחת החוקרות המובילות בתחום זה, הרואה בשיח את "המרכיב החסר בהסבר שינוי מדיניות במדינת הרווחה" (Schmidt, 2002, p. 169). שיח מתייחס לשורה של מושגים הקשורים זה בזה ומאפשרים לנו להבין את העולם החברתי כמכלול (Levitas, 1998). השיח כולל מושגים וטיעונים נורמטיביים, המיועדים להצדיק מדיניות מסוימת ותהליך אינטראקטיבי של יצירת מדיניות והעברת המסרים המרכיבים אותה לקהלים שונים. השיח נוטה לכלול הן הסברים כלכליים מוצקים והן טיעונים נורמטיביים משכנעים. חשיבותו של השיח הפוליטי במובן זה נובעת מכך שהוא יוצר את ההצדקה לשינוי במדיניות הן בעיני קובעי המדיניות והן בעיני דעת הקהל. במלים אחרות, השיח מציב בזירה הציבורית רעיונות, אשר באמצעותם קובעי המדיניות עשויים לזכות בלגיטימציה לשינויים במדיניות. הלגיטימציה חיונית מפני שהיא מסייעת בידי קובעי המדיניות לגייס הסכמה רחבה בקרב גורמים שלטוניים למדיניות המוצעת וחשוב מכך – היא מסייעת להם להתגבר על המכשולים הפוליטיים והמוסדיים, אשר היו עשויים למנוע את אימוץ המדיניות החדשה (Schmidt, 2001). הצלחתם של קובעי מדיניות בהנהגת מדינות מסוימות, להתגבר על נקודות וטו ולהתמודד בהצלחה עם ניסיונותיהם של גורמים המתנגדים לשינוי מדיניות חברתית, נבעה מיכולתם לגבש תמיכה רחבה בקרב האליטות הפוליטיות ובקרב דעת הקהל. זאת הודות ליכולתם לעצב את השיח באופן שונה מבעבר ולגייס ערכים ונורמות מקובלים בחברה, המוצגים באופן המגבה את המדיניות החדשה. השינויים המשמעותיים במדיניות החברתית בבריטניה, הן תחת ת'אצ'ר והן בעידן של היינו

לייבור", מוצגים כדוגמה לחשיבות השיח בתהליך של שינוי מדיניות. לעומת זאת, אי-הצלחתם של קובעי המדיניות בצרפת, להנהיג שינויים במדיניות החברתית בשנות התשעים, מוצגת כתוצאה של חוסר יכולתה של האליטה הפוליטית לגבות את מאמציה לשינוי במדיניות החברתית בגישה הציבורית כלפי מדינת הרווחה ומרכיביה (Hall, 1993; Levitas, 2001; Schmidt, 1998). השיח החדש בתחום המדיניות החברתית במדינות שונות, אשר שימש בסיס לשינוי במדיניות בשנות התשעים, נגע במיוחד לקשר שבין רווחה ועבודה ולתפקיד מדינת הרווחה בעידוד שילובם של המסתטייעים במערכות הרווחה בשוק העבודה. על כן, כפי שטוענות אוסט ואריבה, המדיניות ביחס לתכניות הבטחת הכנסה, המיועדות לאנשים בגיל העבודה, מהווה מרכיב מרכזי בהסברים הללו (Aust & Arriba, 2005).

בחינה של השיח הפוליטי בישראל, בהקשר של תכנית הבטחת הכנסה בסוף שנות התשעים ובמחצית הראשונה של שנות האלפיים, מצביעה על כך שהוא התאפיין בשני מוטיבים מרכזיים. מוטיבים אלה סייעו ככל הנראה רבות לגיבוש תמיכה ציבורית, הן בקרב קובעי המדיניות והן בדעת הקהל, סביב המגמה לפגוע במרכיבים של התכנית ולקצץ בזכויות הזכאים. המוטיבים נשענו הן על טענות כלכליות, מפיהם של אנשי מקצוע בתחום הכלכלי, והן על ערכים מרכזיים בשיח החברתי בישראל, ובהם – מרכזיותה של העבודה (Harpaz, 1990).

המוטיב הראשון התמקד בהדגשת המשבר הכלכלי, אליו נקלע המשק הישראלי בראשית שנות האלפיים. מסר מרכזי, אשר אפיין את שתי הממשלות בראשותו של אריאל שרון, היה כי המשק נמצא בתקופה של משבר עמוק וכי רק צעדים כלכליים חריפים יאפשרו היחלצות מהמשבר והימנעות מהידרדרות קשה עוד יותר. השמות שניתנו לתכניות הכלכליות השונות, אשר אומצו בתקופה זו, משקפים היטב את השאיפה להבהיר את חומרת המצב ולהצדיק את הצורך בנקיטת צעדים כלכליים יוצאי דופן בחומרתם. התכנית הכלכלית, אשר אומצה באפריל 2002, זמן קצר לאחר המבצע הצבאי המכונה "חומת מגן", כונתה "חומת מגן כלכלית-חברתית" ואילו כותרת התכנית, שאומצה במרץ 2003, הייתה "תכנית להבראת כלכלת ישראל". במסמכים הללו נטען בתוקף, כי ההתפתחויות הכלכליות והביטחוניות, אשר תרמו למשבר "עלולות לסכן את יציבות המשק ואף להביאו על סף משבר פיננסי וכלכלי" (משרד האוצר, 2002, עמ' 4).

המסר הזה, בו הודגשה הסכנה האורבת לפתחו של המשק הישראלי כתוצאה מהעדר צמיחה וגידול בגירעון התקציבי, שימש הצדקה למדיניות אשר במרכזה קיצוץ חד בסעיפי הוצאה שונים של הממשלה. הפגיעה ברמת גמלאות הביטוח הלאומי הוצדקה כאמצעי להתמודד עם המצב הקשה הזה "לנוכח המשך הירידה בתוצר לנפש בשנת 2002, והצורך בהמשך נקיטת מדיניות פיסקלית אחראית במטרה להקטין את אי-הוודאות הכלכלית ושמירת היציבות במשק..." (משרד האוצר, 2003, עמ' 5). טענה זו הסתמכה לא רק על קיומו של המשבר אלא גם על ממצאים אשר הצביעו על גידול ניכר בהוצאות על ביטחון סוציאלי, ובאופן מיוחד על הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים, ועל כך שנתח גדול של תקציב המדינה הוקדש למימון תשלומי ההעברה. גישה זו, הרואה בקיצוץ בהוצאות על תשלומי העברה ובכלל זה הבטחת הכנסה צעד הכרחי לנוכח המשבר, זכתה לתמיכה הולכת וגוברת בתקופה זו בקרב גורמים מקצועיים שונים, וביניהם בנק ישראל, אשר הצביע גם הוא על הצורך לבלום את הגידול בנטל התקציבי של מימון הקצבאות (בנק ישראל, 2003).

לצד המאמץ להצדיק את הקיצוץ ברמת הגמלאות ואת הנגישות אליהן, בצורך לצמצם את ההוצאה הציבורית, ניכר גם מוטיב מרכזי שני במאמצים של קובעי המדיניות, ובמיוחד אצל שר האוצר בממשלתו השנייה של אריאל שרון – בנימין נתניהו, שהתמקד בביקורת ערכית על מערכת הקצבאות, ובאופן מיוחד על תכנית הבטחת הכנסה. מוטיב זה הבחין באופן חד בין קשישים ונכים, אשר אינם בעלי כושר עבודה, לבין מקבלי גמלאות אחרות, בעלי כושר עבודה ומועמדים פוטנציאליים להשתלב בשוק העבודה. הטענה הייתה, כי המבנה של תכנית הבטחת הכנסה, גובה הגמלאות, והתמיכות הנלוות יצרו מצב בו אין למקבלי הגמלאות מוטיבציה של ממש להשתלב בשוק העבודה. התוצאה היא שגדל מספר האנשים בגיל העבודה, אשר אינם משולבים בשוק העבודה אלא מתקיימים על גמלאות. מכאן שלא זו בלבד שמערכת הביטחון הסוציאלי איננה מסייעת לצמצם את ממדי העוני אלא שהיא אף מגדילה פערים ואת תחולת העוני, היות שהיא ממלכדת אנשים במערכת הרווחה. הטיעונים שהועלו כנגד תכנית הבטחת הכנסה התבססו במידה מסוימת על נתונים לגבי הגידול הרב במספר מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה במהלך שנות התשעים, ועל ממצאים מן ספרות המחקרית, שהצביעו על מגבלות שונות בתכנית זו (אבנימלך ותמיר, 2002; גל ודורון,

2000; זוסמן ורומנוב, 2001). יחד עם זאת, ניכר כי הטענות בדבר התפתחותה של "תרבות התלות" וההשלכות המוסריות השליליות הנלוות לכך נשענו בעיקר על תפיסות העולם השמרניות, שרווחו מאוד בארצות-הברית ובמדינות אחרות בשנות השמונים והתשעים (Mead, 1986). גישות אלה זכו לתמיכה הולכת וגוברת בקרב קובעי המדיניות בישראל בסוף שנות התשעים ובראשית שנות האלפיים ועמדו במרכז השיח הפוליטי, בכל הקשור למדינת הרווחה בתקופתו של נתניהו בתפקיד שר האוצר (גל, 2002). התפיסות הללו ביקשו להבליט את ההשלכות החמורות של תכנית הבטחת הכנסה בעבור הפרט – חוסר מעש ונטייה לנצל לרעה את מערכת הרווחה, ובעבור הכלל – בזבוז משאבים ציבוריים ללא השגת תועלת במאבק בעוני.

בשורה של מסמכי מדיניות והתבטאויות בתקשורת בשנים 2002-2004 חזר שר האוצר נתניהו על הטענה, כי "לממדי העוני ולפערים בין קבוצות שונות יש כמה הסברים וכולם מוליכים למסקנה, שחייבים לעבור מתרבות של קצבאות ותמיכה ממשלתית לתרבות של עבודה ועצמאות... יותר ויותר אנשים מבינים עכשיו שהניסיון לטפל בעוני באמצעות תשלומים ומסים מוצה. הוא פשוט נכשל" (נתניהו, 28.12.2003). הפגיעות בתכנית הבטחת הכנסה ובתשלומים הנלווים הוצגו לא רק כאמצעי לחסוך במשאבים אלא בעיקר כדרך לצמצם את הכדאיות של השהייה מחוץ לשוק העבודה ולעודד את השתלבותם בעבודה של מקבלי גמלאות. הנהגת תכנית מהלי"ב הוצגה כצעד משלים לכך, בהיותה מכוונת לסייע למעבר מהיר יותר של מקבלי הגמלאות אל שוק העבודה.

ניכר כי הטענות בדבר אי-נכונותם של מקבלי גמלאות להשתלב בשוק העבודה והבטלה שאפיינה אותם זכו להד חיובי בקרב הציבור הישראלי, מפני שהן נשענו על הנטייה המסורתית להאדיר את ערך העבודה והעצמאות. זאת ועוד, הטענות הללו השתלבו היטב בדעות שליליות רווחות לגבי מובטלים ובתחושה כי הגמלאות נדיבות מדי לאנשים בגיל העבודה. ידיעות על מגמה רווחת של ניצול לרעה של מערכת הבטחת הכנסה ואי-דיווח אמת על הכנסה מעבודה בקרב רבים ממקבלי גמלאות בעיתונות ובפרסומים שונים סייעו בגיוס תמיכה בצעדים הללו ובהחלשות ההתנגדות אליהן (ראה, לדוגמה את פרל, 2003). לפיכך, אם כתוצאה מהדומיננטיות של סוגיות ביטחוניות הקשורות באינתיפאדה, אם כתוצאה מחולשתם של הארגונים המייצגים את נפגעי המדיניות הזו ואם בגלל תמיכה רחבה ביעדי המדיניות זו, הפגיעות בתכנית הבטחת

הכנסה לא עוררו מחאה ציבורית נרחבת וגם לא מצאו ביטוי של ממש במערכת הבחירות בסוף שנת 2003 (שלו ולוי, 2004). ניכר כי הצגת תכנית הבטחת הכנסה כתכנית בזבזנית, המעודדת בטלה, והצדקת הקיצוץ בה, כאמצעי הן לעודד שילוב מובטלים בשוק העבודה והן כפעולה שתשפר את המצב הכללי על-ידי צמצום ההוצאה הציבורית, הקלו מאד על מאמצי קובעי המדיניות להתגבר על המכשולים שהיו עשויים להכשיל שינוי כה דרמטי במדיניות החברתית.

6. סיכום

אימוצה של תכנית הבטחת הכנסה בשנת 1980 סימן את סופו של תהליך ההתבססות של מדינת הרווחה בישראל, אשר התרחש במהלך שנות השבעים. עם חקיקת חוק הבטחת הכנסה נוסף למערכת הביטחון הסוציאלי בישראל רובד חיוני של רשת ביטחון, אשר הבטיח הגנה מסוימת לכל מי שלא יכול לספק לעצמו ולבני משפחתו הכנסה מספקת באמצעות שוק העבודה או באמצעות תכניות ביטחון סוציאלי. אימוץ תכנית זו גם ביסס את הנגישות לרשת ביטחון על זכות חוקית ברורה והביא לידי אחידות ברמת הגמלאות ובתנאי הזכאות בכל הארץ. זאת ועוד, התכנית ניתקה סופית את הקשר בין טיפול סוציאלי לבין הבטחת קיום מינימלי.

במהלך חצי יובל השנים מאז חקיקת החוק הונהגו בתכנית שינויים לא מעטים. אולם, בעוד שמרבית השינויים, שאומצו בשנות השמונים והתשעים, תרמו להרחבת הנגישות לתכנית ולשיפור רמת הגמלאות שבה, השינויים שאומצו במהלך שנתיים בראשית שנות האלפיים הפכו מגמה זו על פיה. השינויים האחרונים הקשו על הנגישות לתכנית והביאו לידי קיצוץ של ממש ברמת הגמלאות, המסופקת למשפחות עם ילדים, הנשענות על הבטחת הכנסה.

פרק זה ביקש לעמוד על הגורמים אשר הביאו לתפנית החדה במדיניות ביחס לתכנית הבטחת הכנסה בשנים 2002-2004. הרקע למדיניות זו הוא המשבר הביטחוני והכלכלי, אליו נקלעה החברה הישראלית בתקופה זו. במהלך המשבר נעשו מאמצים רבים להורדת הוצאות המדינה, כאשר אחד המוקדים של מדיניות זו היה מערכות מדינת הרווחה. עם זאת, נראה כי תכנית הבטחת הכנסה נפגעה באופן חמור יותר במהלך זה מאשר רבות מהתכניות האחרות של מדינת

הרווחה. דבר זה מפתיע בהתחשב בכך שתכנית זו איננה יקרה במיוחד והיא מספקת רשת מגן חיונית לאוכלוסיות הנוזקות.

בחינה של הגורמים, אשר השפיעו על החלטת קובעי המדיניות לערוך שינויים מרחיקי לכת דווקא בתכנית הבטחת הכנסה, מצביעה על כך שהדבר קשור, ראשית, להתרחבות הניכרת במספר הנעזרים בתכנית זו במהלך שנות התשעים ובגידול הרב בעלות התכנית. אולם חשוב מכך, נראה כי התפנית ביחס להבטחת הכנסה נבעה מכך, שקובעי המדיניות הצליחו ליצור שיח פוליטי, אשר העניק להם לגיטימציה במאמציהם לפגוע בתכנית זו. שיח זה, אשר ביטא היטב את תפיסות העולם הכלכליות והחברתיות של המנהיגות הכלכלית באותה עת, הדגיש את היותו של המשק במשבר ואת הצורך לפעול בצורה נמרצת על מנת לצמצם הוצאות. יחד עם זאת, הוא הצביע על ההשלכות השליליות של תכנית הבטחת הכנסה על המשק ועל הפרטים הנוזקים לתכנית. באופן סציפי, הוא הדגיש את סכנת היווצרותה של תרבות של תלות בגמלאות התכנית ואת העדר המוטיבציה להשתלב בשוק העבודה בקרב מקבלי הגמלאות. שיח זה תרם תרומה משמעותית להחלשת ההתנגדות הציבורית והפרלמנטארית לצעדי המדיניות הללו. במקביל לכך, הצלחת אימוץ המדיניות קשורה להתמעטותן של נקודות וטו משמעותיות, אשר בעבר מנעו פגיעה במערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי. דבר זה בא לידי ביטוי בפירוק משרד העבודה והרווחה, בהיחלשותו של המוסד לביטוח לאומי, ובהתמקדות ההסתדרות במאבק בפגיעה בעובדים השכירים ובגמלאים. זאת ועוד, המאמץ לשינוי המדיניות ביחס להבטחת הכנסה לווה באימוץ אסטרטגיות שונות, אשר אפשרו לקובעי המדיניות לעקוף את נקודות הווטו הפוליטיות, שבעבר כן מנעו פגיעה בתכניות חברתיות. אסטרטגיה מרכזית בהקשר זה היא השימוש בחוק ההסדרים, אשר סייע בידי הממשלה להימנע מדיון מעמיק בשינויים בתכנית הבטחת הכנסה במסגרת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. שילוב זה בין שיח פוליטי נוח, המעניק לגיטימציה למדיניות חברתית, והשימוש באסטרטגיות, אשר אפשרו לעקוף נקודות וטו במערכת הפוליטית, הוא המסביר את התפנית החדה במדיניות ביחס לתכנית הבטחת הכנסה בראשית שנות האלפיים בישראל.

מקורות

- אביזוהר, מ'. (1978). *כסף לכל*. תל-אביב: יריב.
- אבנימלך, מ', תמיר, י'. (2002). *רווחה מתקתקת*. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- בוטון, מ'. (15.10.2005). היועץ המשפטי לשעבר של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. תקשורת אישית.
- בייניש, א'. (2005). יישום 'תכנית ויסקונסי' בישראל – היבטים משפטיים. *עבודה, חברה ומשפט*, י"א, 154-121.
- בן-אריה, א'. (1999). האם הכנסת משפיעה? השפעת חברי הכנסת ה-13 על עיצוב המדיניות החברתית בישראל. *ביטחון סוציאלי*, 56, 125-113.
- בנק ישראל. (2003). *דו"ח בנק ישראל 2002*. ירושלים: בנק ישראל.
- (2004). *המשק והמדיניות הכלכלית*. ירושלים: בנק ישראל, מחלקת המחקר.
- בר, מ'. (2000). ביורוקרטיה, פוליטיקה ו"הבטחת הכנסה": תהליך קביעת המדיניות של חוק הבטחת הכנסה בישראל. *ביטחון סוציאלי*, 58, 75-54.
- גוטליב, ד'. (2001). "מרווחה לעבודה": הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל, ירושלים: בנק ישראל:
<http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum047h.pdf>
- גל, ג'. (2002). מדיניות חברתית בישראל – השינוי בשיח הציבורי. *מפנה*, 27-25.
- (2004). *ביטחון סוציאלי בישראל*. ירושלים: מאגנס.
- גל, ג', דורון, א'. (2000). גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודת העוני: הניסיון הישראלי. *ביטחון סוציאלי*, 58, 131-113.
- דו"ח הצוות בנושא הבטחת הכנסה. ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, 1973.
- דו"ח ועדת תמיר. (2001). *המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים בישראל, המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת*, דו"ח ביניים, מוגש לשר העבודה והרווחה.
- דורון, א'. (2000). "מסעד לעבודה": איום על רשת המגן במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית. *ביטחון סוציאלי*, 57, 58-37.
- (2004). שירותי הרווחה האישיים בישראל – שינויי המנהיגות והשלכותיהם על עיצוב המערכת. *ביטחון סוציאלי*, 65, 32-11.

- (2004ב). שינוי מעמדו של המוסד לביטוח לאומי. *ביטחון סוציאלי*, 67, 61-39.
- (2005). תאציר, הגרסה הישראלית. בתוך ר' רוזנטל. (עורך). *שורש הדברים*, 274-256, ירושלים: כתר.
- דורון, א'., גל, ג'. (2000). מערכת הבטחת הכנסה בפרספקטיבה בין-ארצית משווה, *ביטחון סוציאלי*, 58, 5-27.
- דורון א'., זיסקינד, צ'. (1978). *גמלאות להבטחת קיום: הצעת תכנית*, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- דורון, א'., קרמר, ר'. (1992). *מדינת הרווחה בישראל*. תל-אביב: עם עובד.
- המוסד לביטוח לאומי. (1991). *סקירה שנתית 1990*, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- (1992), *סקירה שנתית, 1991-1992*, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- (1993), *סקירה שנתית, 1992-1993*, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- (1994), *סקירה שנתית, 1993-1994*, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- (1995), *סקירה שנתית, 1994-1995*, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- (2004), *סקירה שנתית 2002-2003*, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- (2005א), *סקירה שנתית 2004*, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- (2005ב), *רבעון סטטיסטי אפריל-יוני 2005*, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- וייס, ע'. (2000). השלכות חוק הבטחת הכנסה על תפקוד המחלקות לשירותים חברתיים: האם התממשו הציפיות? *ביטחון סוציאלי*, 58, 96-76.
- זוסמן, נ'., רומנוב, ד'. (2001). הגמלה להבטחת הכנסה והשפעתה על היצע העבודה ועל העלמת הכנסות. *רבעון לכלכלה*, 48: 4, 607-645.
- זיו, נ'. (2004) אנשים עם מוגבלויות – בין זכויות חברתיות לצרכים קיומיים. בתוך י'. רבין, שני י'. (עורכים). *זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל*, 813-854, תל-אביב: רמות.
- ינאי א'., דורון, א'. (1987). הפעלת "חוק הבטחת הכנסה" ורווחתה של אוכלוסייה שהייתה בטיפול הלשכות לשירותים חברתיים. *חברה ורווחה*, ז', 343-331.
- מונדלק, ג'. (2004). חמישים שנה להפעלת חוק הביטוח הלאומי: החגיגות יתקיימו בבית המשפט, *ביטחון סוציאלי*, 67, 83-108.

מורגנשטיין, ב', שמלצר, מ'. (2000). השינויים באפיונים של מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון: הפוטנציאל לתעסוקה. *ביטחון סוציאלי*, 58, 28-53.

משרד האוצר. (2002). *המדיניות הכלכלית לשנים 2002-2003*. ירושלים: משרד האוצר.

— (2003). *תכנית להבראת כלכלת ישראל*, ירושלים: משרד האוצר.

נחמיאס, ד', קליין, ע'. (1999). *חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

נתניהו, ב'. (28.12.2003). לא יהיה עוד קצבאות. *The Marker*.

פלוג, ק', קסיר, נ', ריבון, ס'. (2000). אבטלה והשכלה בישראל: על מחזורי עסקים, שינויים מבניים ושינויים טכנולוגיים, 1998-1986. *רבעון לכלכלה*, 3, 47: 274-415.

פרל, מ'. (2003). *בעיניים פקוחות*, תל-אביב: כתר.

קופ, י' (עורך). (2005). *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2005*, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

קורא, מ'. (2004). שינויים במבנה מדינת הרווחה – מביטוח סוציאלי לשירות ממשלתי. *ביטחון סוציאלי*, 67, 62-81.

קטן, י'. (2000). מקבלת הבטחת הכנסה להשתלבות בעבודה: מעבר קל ובטוח או גשר צר מאוד. *ביטחון סוציאלי*, 58, 129-155.

רוטר ר', שמאי, נ'. (1971). דפוסי העוני בישראל: ממצאים ראשוניים. *ביטחון סוציאלי*, 1, 1-31.

שלו, מ', לוי, ג'. (2004). המנצחים והמפסידים של 2003: אידיאולוגיה, מבנה חברתי ושינוי פוליטי. בתוך א' אריאן, שמיר, מ'. (עורכים). *הבחירות בישראל 2003*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 247-276.

- Aho, S., Virjo, I. (2003). More selectivity in unemployment compensation in Finland: Has it led to more activation or increased poverty? In G. Standing. (Ed.). *Minimum income schemes in Europe* (193-218), Geneva: ILO.
- Aust, A. & Arriba, A. (2005). Towards Activation? Social Assistance reforms and discourses. In P. Taylor-Gooby (Ed.). *Ideas and welfare state reform in Western Europe*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.

- Bonoli, G. (2001). Political institutions, veto points, and the process of welfare state adaptation. In P. Pierson (Ed.). *The new politics of the welfare state*, 238-264. Oxford: Oxford University Press.
- Corbett, T. (2003). The new face of welfare in the US: From income transfers to social assistance? *Social Policy and Society*, 2:2, 113-122.
- Ditch, J. (1999). Full circle: A second coming for social assistance. In J. Clasen (Ed.). *Comparative social policy: Concepts, theories and methods*, 114-135. Oxford: Blackwell.
- Doron, A. (2002). Social welfare policy in Israel: Developments in the 1980s and 1990s. In D. Nachmias & G. Menahem (Eds.), *Public policy in Israel*, 153-180. London: Frank Cass.
- Eardly, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. and Whiteford, P. (1995). *Social assistance schemes in the OECD countries*. Heslington: University of York.
- Hall, P.A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25:3, 275-296.
- Halvorsen, R. & Jensen, P.H. (2004). Activation in Scandinavian welfare policy. *European Societies*, 6:4, 461-483.
- Harpaz, I. (1990). *The meaning of work in Israel*. New York: Praeger.
- Hazan, R.Y. (2001). *Reforming parliamentary committees: Israel in comparative perspective*. Columbus: Ohio State University Press.
- Heikkilä, M. & Keskitalo, E. (Eds.) (2001). *Social Assistance in Europe*. Helsinki: Stakes.
- Immergut, E.M. (1992). Institutions, veto points, and policy results: A comparative analysis of health care. *Journal of Public Policy*, 10:4, 391-416.
- Korpi, W. & Palme, J. (2003). New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare states regress in 18 countries, 1975-95. *American Political Science Review*, 97:3, 425-446.
- Levitas, R. (1998). *The inclusive society? Social exclusion and New Labour*. Houndmills: Macmillan.

- 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*, 27:6, 639-655.
- Mattson, I., Storm, K. (1995). Parliamentary Committees. In H. Doring (Ed.). *Parliaments and majority role in Western Europe*, 249-307. Frankfurt: Campus Verlag.
- McKelvey, R.D. (1976). Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory*, 12, 472-482.
- Mead, L. (1986). *Beyond entitlement: The social obligations of citizenship*. New York: Free Press.
- Obinger, H., Leibfried, S. & Castles, F.G. (2005). Bypasses to a Social Europe? Lessons from federal experience. *Journal of European Public Policy*, 12:3, 545-571.
- Paugam, S. (2003). *The Revenue Minimum d'Insertion (rmi) in France: The limits of a progressive social policy*. In G. Standing (Ed.). *Minimum income schemes in Europe* (29 – 54). Geneva: ILO.
- Riesman, D. (1969). *The lonely crowd*. New Haven: Yale University Press.
- Rimmerman, A. and Herr, S.S. (2004). The power of the powerless: A study on the Israeli disability strike of 1999. *Journal of Disability Policy Studies*, 15:1, 12-18.
- Romanov, D. and Zussman, N. (2004). Income maintenance allowances in Israel – ideal vs. actual. *Israel Economic Review*, 2:1, 69-90.
- Sager, S. (1985). *The Parliamentary System of Israel*. Syracuse: Syracuse University Press.
- Sainsbury, D. and Morissens, A. (1999). *European anti-poverty policies in the 1990s: Towards a common safety net?* Luxembourg: LIS.

- Schmidt, V.A. (2001). The politics of economic adjustment in France and Britain: When does discourse matter? *Journal of European Public Policy*, 8:2, 247-264.
- (2002). Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment? *Comparative Political Studies*, 35:2, 168-193.
- Shlakman, V. (1972). The safety-net function in Public Assistance: A cross-national exploration. *Social Service Review*, 46:2, 193-212.
- Sotiropoulos, D.A. (2004). The EUs impact on the Greek welfare state: Europeanization on paper? *Journal of European Social Policy*, 14:3, 267-284.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players*. New York: Russell Sage Foundation.