

יוני 2003

קביעת המינימום לקיום בכבוד – סקירה השוואתית

ד"ר גיוני גל

בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית

הרעיון של קביעת סכום כסף המאפשר לאדם או למשפחה קיום מינימלי בכבוד איננו חדש והוא מהווה חלק אינטגרלי מהתפיסה הבסיסית העומדת ביסוד מדינת הרווחה המודרנית. מבין התפקידים הנתפסים כמרכזיים במדינת הרווחה נכלל זה של הבטחת מינימום לקיום בתחומים מרכזיים שונים בחייו של האדם (דורון, תשמ"ז). הבטחת מינימום זה נעשה באמצעות שירותים המסופקים על ידי המדינה וכן באמצעות גמלאות כספיות, המיועדות למי שאין בידיו את האמצעים המספיקים על מנת לרכוש בשוק את המוצרים החיוניים לקיום מינימלי (דורון וגל, 2000).

הספקת גמלאות המיועדות להבטיח קיום מינימלי לבני אדם בחברה נתונה מחייבת קביעה חברתית באשר לרמת הקיום המוגדר כמינימלי באותה חברה. ואכן מזה שנים רבות, נעשים מאמצים במדינות שונות על מנת להגדיר באופן רשמי וברור את האמצעים הכספיים הנדרשים על מנת להבטיח רמת חיים מינימלית בכבוד באותן החברות. אחד הניסיונות הראשונים והמוכרים ביותר בהקשר זה נעשה בארצות הברית בראשית שנות הששים על ידי כלכלנית במנהלת הביטחון הסוציאלי בשם מולי אושנסקי, אשר קבעה את מה שמכונה ה - Poverty Threshold (Fisher, 1992).

עדות לחיוניותו של מכשיר זה בתהליך עיצוב מדיניות חברתית ניתן למצוא הן בעובדה שהוא קיים במדינות רבות והן בתביעה לאמצו באותן מדינות בהן הוא אינו קיים. כך, למשל, בראשית שנות התשעים המליץ האיחוד האירופאי לכל המדינות החברות בו לאמץ מינימום לקיום בכבוד (להלן - **מק"כ**) (EC, 1992). בעקבות המלצה זו, הרעיון זכה גם לתמיכתה ל ועדה לצדק חברתי, שהוקמה על ידי מפלגת הלייבור בבריטניה ואשר פעלה באותן השנים (Commission on Social Justice, 1994).

הגדרה פורמלית של מק"כ נמצאת בדו"ח מקיף על השימוש במכשיר זה בעשר מדינות שונות, אשר נערך לאחרונה על ידי החוקר הבריטי ג'ון וייט-ווילסון (1998). וייט-ווילסון הגדיר את המינימום לקיום בכבוד כך (עמ' 1):

“a political criterion of the adequacy of income levels for some given minimum real level of living, for a given period of time, of some section or all of the population, embodied in or symbolized by a formal administrative instrument or other construct”.

בהגדרה זו מבקש וייט-ווילסון להדגיש את היותו של המינימום לקיום בכבוד קביעה ערכית הזוכה להכרה פורמלית מצד השלטון. קביעה זה אמורה לשקף תפיסות חברתיות בעלות תמיכה קונצסואלית רחבה לגבי הצרכים המינימליים הסבירים של החיים בתוך אותה חברה.

כאמור, המגמה לקבוע מק"כ רווחת במדינות שונות מזה שנים רבות. עם זאת, אופן התגבשות המק"כ משתנה ממדינה למדינה. בחלק מהמדינות, היוזמה להנהגת מק"כ באה מגורמים ממשלתיים. כך הדבר היה בשבדיה ובארצות הברית. במדינות אחרות, כגון פינלנד, היוזמה למק"כ בא מתוך גופים המופקדים על הפעלת מערכת הביטחון הסוציאלי ואשר שאפו למצוא בסיס אמפירי לקביעת גובה הגמלאות. במקרים אחרים, המק"כ היה תוצר של הסכמה בין הממשלה לבין האיגודים המקצועיים והוא קשור להסכם בדבר מערכת היחסים בין העובדים לבין השלטון. המק"כ בצרפת נוצר בתחילתו באופן זה. לבסוף, במקרים אחדים נראה כי היוזמה להנהגת מק"כ באה מתוך גורמים חוץ-ממשלתיים, בדרך כלל אקדמיים. גורמים אלו אימצו שיטות מגוונות לקביעת קו מינימום לקיום ורק לאחר מכן הצליחו להביא לידי אימוץ קו זה על ידי הממשלה.

במחקר אשר בחן את המצב במדינות רווחה שונות, מצא וייט-ווילסון כי מגוון רחב באופן מדידת המק"כ ובהשפעה של המק"כ על אופן קביעת גובה הגמלה הבסיסית המשולמת לנוזקים חסרי הכנסה.

אופן מדידת מק"כ :

במדינות הרווחה השונות, בהן קיים מק"כ במובן זה או אחר, נעשה שימוש בשיטות שונות באשר לאופן קביעתו. היות ותהליך עיצוב המק"כ הוא, בדרך כלל, תהליך המתמשך על פני זמן והנתון להשפעות פוליטיות ומדעיות שונות, אין המדובר לרוב בשיטות "טהורות" וחד משמעיות אלא שיטות מדידה צורתן הנוכחית משקפות את ההשפעות הללו.

ככלל, ניתן להצביע על שלושה כיוונים מרכזיים במדידת המינימום לקיום בכבוד במדינות השונות. הכיוונים הללו הם: מדידת סל המורכב על ידי מומחים; קביעת מק"כ המשקף דפוסי התנהגות ותפיסות של אוכלוסיות ספציפיות; ומק"כ הנשען בעיקר על הרעיון של יחסיות לעומת רמת הכנסה באותה חברה.

בחלק מהמדינות הקו נקבע על בסיס סל של הוצאות משפחות, שכולל מרכיבים מגוונים ואשר נמדד באופנים שונים. ההחלטה בדבר הכללת מרכיבים אלו או אחרים בסל היא החלטה של מומחים שונים המעריכים את צורכי האוכלוסיה הנזקקת ואת דפוסי התנהגותה. קשיים בזיהוי אותם הצרכים והרכבת סל המתאים לאוכלוסיות מגוונות (מבינה תרבותית, גילאית, דמוגרפית וגיאוגרפית) הביאו להתבססות הסל, שהורכב בארה"ב בשנות הששים (ואשר עדיין משמש אמצעי לקביעת זכאות וגובה הגמלה בתוכניות שונות במדינה זו) על מכפלת של עלויות מזון בלבד (Fisher, 1992). כך הדבר גם בניו זילנד מאז סוף שנות השמונים (Veit-Wilson, 1998). לעומת זאת, המלצה של ועדת מומחים שהוקמה במסגרת האקדמיה למדעים בארצות הברית המליצה לאחרונה לעשות שימוש בסל מעודכן המבוסס על מזון, ביגוד, ומגורים וכן סעיף

כוללני בעבור הוצאות נוספות כדרך מועדפת להרכבת סל לצורך קביעת מק"כ (Citro & Michael, 1995).

גישה שנייה, מבקשת להשען במידה רבה הרבה יותר על הציבור בעת קביעת המק"כ. גישה זו מנצלת מידע שנאסף באופן שיטתי בציבור (בדרך כלל יחד עם דעת מומחים) על מנת לקבוע את המינימום לקיום בכבוד באותה חברה. דרך אחת בהקשר זה היא להשען על נתונים העולים מתוך סקרי הוצאות או הכנסות של האוכלוסיה (או חלק ממנה) על מנת לזהות את דפוסי הצריכה ואת עלויות הצריכה. שיטה זו שימש את הממשלה הגרמנית (Veit-Wilson, 1998). דרך אחרת היא להעזר בסקרי דעת קהל על מנת לברר מה הם לדעת הציבור האמצעים המינימליים הנדרשים לבני אדם בחברה בזמן נתון על מנת להתקיים בקיום מינימלי. הן בשבדיה והן בבלגיה המק"כ נשען במידה זו או אחרת על סוג זה של מידע, אם כי שיטות איסוף הנתונים שונות בכל אחת מהמדינות (Deleek, Van Der Bosch & De Lathouwer, 1992; Hallerod, 1995).

קבוצה שלישית של מדינות אימצו גישה, הנשענת בעיקרה על קביעת שיעור זה או אחר מתוך ההכנסה או השכר המקובלים באותה חברה או מתוך גמלת ביטחון סוציאלי (כגון פנסיה לעת זקנה) על מנת לקבוע את המק"כ (Veit-Wilson, 1998). גישה זו משמשת לקביעת מק"כ במדינות כגון אוסטרליה, הולנד, נורבגיה, פינלנד וצרפת.

ברור הוא כי אם קיים מק"כ יש הכרח להתאים אותו לשינויים ברמת החיים ובדפוסי הקיום בחברה נתונה. במדינות השונות קיימות שיטות אחדות לעדכון ושינוי המק"כ על פני זמן. עם זאת, במרבית המדינות הצמדה של המק"כ לשכר הממוצע או למחירים היא השיטה המועדפת.

תפקיד המק"כ :

הגדרת קו, הקובע את המינימום לקיום בכבוד עשוי לשמש למעשה למטרות שונות באותן המדינות בהן הוא קיים. קו המינימום לקיום בכבוד יכול לשמש כאמצעי לקביעת גובהן של גמלאות ביטחון סוציאלי המיועדות להבטיח קיום מינימלי, הוא מהווה לעיתים כלי לבחינת מידת המספיקות של הגמלאות הללו, ובחלק מהמדינות הוא משמש כמכשיר לזיהוי אוכלוסיות עניות ומצוקותיהן ולמדידת היקף האוכלוסיות הללו מכלל האוכלוסייה.

באשר לשימוש במק"כ בהקשר של קביעת גובה גמלאות, וייט-ווילסון (1998) ואחרים (Heikkila, Fridberg & Keskitalo, 2001) מצאו כי אכן הוא שימש במרבית המדינות שנבחנו כאמצעי לקביעת גובה גמלאות ה-"social assistance" (המקבילות לגמלת הבטחת הכנסה) וגם סייע בקביעת גובהן של גמלאות המיועדות להבטיח הכנסה לזקנים ולמובטלים. חשיבות מיוחדת יש למק"כ כאמצעי לקביעת גובה גמלאות או לחילופין לקביעת רמת ההכנסה המזכה אדם או משפחה בגמלה (מבחן האמצעים) באותן מדינות אשר בהן הגמלאות הללו הן בעלות אופי מקומי או אזורי וקיים חופש בחירה רב למדי לרשויות מקומיות בהפעלת מערכות הסיוע לנזקקים (ארצות הברית, גרמניה, הולנד, פינלנד, שבדיה). עם זאת, גם במדינות אשר בהן קביעת גובה

הגמלה והפעלת המערכת היא בידי רשות ממלכתית מרכזית נעשה שימוש במכשיר זה לקביעת גובה גמלאות שונות (אוסטרליה, צרפת, נורבגיה).

מקורות

דורון, א. וגל, ג'. (2000). מערכת הבטחת הכנסה בפרספקטיבה בין-ארצית משווה. *בטחון סוציאלי*, 58, 5-27.

Commission on Social Justice (1994). *Social Justice*. London: Vintage.

Deleeck, H., Van Den Bosch, K. & De Lathouwer, L. (1992). *Poverty and the Adequacy of Social Security in the EC*. Aldershot: Avebury.

Fisher, G.M. (1992). The Development and History of the Poverty Thresholds, *Social Security Bulletin*, 55:4, 3-14.

Hallerod, B. (1995). Making ends meet: Perceptions of poverty in Sweden. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 4, 174-189.

Heikkila, M., Fridberg, T. & Keskitalo, E. (2001). *Social Assistance in Europe*. Helsinki: STAKES.

Veit-Wilson, J. (1998). *Setting Adequacy Standards*. Bristol: Policy Press.