

## סקירת התפתחות ספי הכנסת מינימום במערכת הבטחת הכנסה הישראלית

### משבר הסדרי הסעד

בסוף שנות ה-50 התחולל בישראל משבר חמור בהסדרי הסעד שאמורים היו להבטיח את אמצעי הקיום המינימליים לקבוצות אוכלוסייה במצוקה. המשבר נחשף בעקבות דו"ח של פרופ' פיליפ קליין, מומחה מטעם המינהל לסיוע טכני של האו"ם, שהוזמן על ידי משרד הסעד כדי לסייע לממשלת ישראל בגיבוש מדיניות הסעד שלה. פרופ' קליין כתב דו"ח ביקורת חריף ביותר על הסדרי הגשת הסעד בארץ (\*). הדו"ח קבע בין היתר שב"שטח הטיפול במשפחה והסיוע הכספי (relief) שהם מהווים אבני יסוד לשירותים סוציאליים, קיימים ליקויים וחסרונות רציניים עד כדי כך, ששטחים אלה מפגרים בעשרות שנים אחרי הישגי המדינה בשטחים אחרים" (שם, עמ' 8). אחת ההמלצות העיקריות של הדו"ח הייתה ש"יש להעלות את מכסות הסיוע הכספי לאלה שזכותם לסיוע זה אושרה. המכסות צריכות להיות מותאמות לנהוג בימינו, בשים לב לצרכים במזון, דיור, לבוש וצרכים מקובלים אחרים. לשם כך עומדים לרשותנו נתונים מדעיים שנאספו על ידי גופים ישראלים רשמיים בשטח התזונה. נתונים אלה צריכים לשמש יסוד לחישוב תקציב המזון" (שם, עמ' 17-18).

מומחה נוסף, פרופ' הרולד סילבר, שהוזמן אף הוא על ידי משרד הסעד לבחון מחדש את הסדרי הגשת הסעד, חזר למעשה בלשון מתונה יותר על ממצאי דו"ח קליין, וסיכם את רשמיו בלשון הבאה:

"It is my impression that the program of public assistance in Israel is at a low level in terms of relief standards, clarity of purpose strengths and conviction of leadership, numbers and qualifications of staff" (\*).

### הועדה לקביעת צרכיו של הנזקק

הדו"חות של קליין וסילבר עוררו דיון ציבורי בממשלה, בכנסת ובציבור הישראלי בכללו, דבר שהוביל את הממשלה בתחילת שנות ה-60 לבחון מחדש את מדיניות הסעד שלה ולקבוע מהם הסכומים הדרושים כדי להבטיח את המינימום הנחוץ לקיום לקבוצות האוכלוסייה במצוקה. במטרה זו מינה שר הסעד בשנת 1963 ועדה ציבורית – "הועדה לקביעת צרכיו של הנזקק" – בראשות ד"ר ישראל כץ, מנהל ביה"ס לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית. הועדה מנתה 19 חברים שכללו קשת רחבה ומגוונת של נציגים מכל משרדי הממשלה בעלי עניין בנושא, כולל נציגי משרד האוצר, נציגים מן האקדמיה, נציגים מהשלטון המקומי ונציגי ציבור.

השר הטיל על הועדה לקבוע "סל צרכיו של נזקק" וכן "מדד לחישוב מכסת התמיכה המבוססת על סל התצרוכת של נזקק". כלומר, הוטל על הועדה לקבוע את רמת מינימום למחיה שתשמש לקביעת מכסות תמיכת הסעד, או במונחים של ימינו, את רמת הגמלאות של הבטחת

הכנסה. ואכן, הועדה הגדירה את משימתה כהכנת "מודל מסוים של תקציב משפחה העשוי לספק צרכים מינימליים בחברתנו" (\*).

הועדה בחרה לקבוע את התקציב הנחוץ למינימום למחיה באופן אבסולוטי על פי הדרך שנסללה על ידי חלוצי חקר העוני לדוגמת ראונטרי (Rowntree) בבריטניה ב-1901 (\*), ובוורידגי (Beveridge) ב-1942 (\*), ואורשנסקי (Orshansky) בארה"ב (\*). בתחילת שנות ה-60. יצוין כי נציגי משרד האוצר התנגדו לקביעה אבסולוטית של סל צריכה הדרוש למינימום מחיה והציעו במקומו לקבוע סל צריכה יחסי, יחסית לשכר הנהוג בסקטורים שונים, לפי שורה של סקטורים הקיימים במשק.<sup>1</sup>

לשם כך החליטה הוועדה לקבוע תחילה את צרכי המזון המינימליים של משפחות, שהם המרכיב העיקרי בסל הצריכה של משפחות במצוקה. לצורך קביעת מרכיב המזון בסל הצריכה הועדה התבססה על היסודות הבאים:

א. היא החליטה לאמץ לה כבסיס לצריכת המזון את דפוסי הצריכה הקונקרטיים של משפחות בקרב אוכלוסיות ברמות הכנסה נמוכות. כקבוצת התייחסות היא בחרה את שני העשירונים הנמוכים של אוכלוסיית השכירים העירוניים בהנחה שאלה קרובים לאוכלוסייה הנתמכת ברמתם הכלכלית וברקע הדמוגרפי ועל כן בדפוסי הצריכה שלהם. ב. היא בחרה סטנדרט תזונתי מקובל כבסיס מדעי לקביעת סל צריכת המזון. כסטנדרט תזונתי בחרה הועדה את הסטנדרט המומלץ לתושבי ישראל שנתקבל על ידי ועדת התזונה של מועצת הבריאות בישראל ב-1965. מאחר וסטנדרט זה לא היה סטנדרט מינימלי וכלל שולים רחבות מעל הגבול של תת-תזונה, החליטה הועדה להסתפק ב-90 אחוז של הסטנדרט הזה בלבד.

ג. הועדה בדקה את סל המזונות שנצרך למעשה על ידי המשפחות באוכלוסייה ששימשה לה בסיס להתייחסות ומצאה כי סל המזונות שנצרך דורש תיקונים קלים על מנת שהוא יספק את הצרכים התזונתיים ההכרחיים. התיקון של הסל נעשה בהתאם להמלצות של המומחית לתזונה, ד"ר שרה בבלי.

ד. עם התיקון של הסל לפי קצובות מומלצות של אבות מזון התקבל סל מזונות ששיקף את דפוסי הצריכה של המשפחות ברמות הכנסה נמוכות שגם ענה לדרישות תזונתיות על פי הסטנדרט המדעי שהתקבל. הועדה תרגמה את הסל שהתקבל לשפת המחיר שלו. המחיר של המזון בלבד בסל הצריכה לנפש לפי המחירים בשנת 1963/64 היה 35.20 ל"י לחודש.

לאחר מכן, הועדה ניסתה גם לבחון ולקבוע את יתר המרכיבים של סל הצריכה ברמת המינימום כגון לבוש, בריאות, חינוך וכדומה (לא כולל את ההוצאות לדיור) אך מצאה שאין בידיה דרך לקבוע את הצרכים המינימליים בתחומים אלה. לכן, הועדה החליטה – כפי שהדבר נעשה בסל המינימום שנקבע בארה"ב על ידי אורשנסקי – לקבוע את עלות יתר הצרכים לפי היחס שבין ההוצאה למזון לבין ההוצאה ליתר הצרכים. מאחר ונמצא שההוצאה למזון היוותה כ-53% מכלל תקציב ההוצאה לצריכה בקבוצת התייחסות שנבחרה, נקבעה ההוצאה לכל יתר הצרכים בשיעור של 47% הנותרים.

הועדה ביצעה עבודתה במשך תקופה ארוכה של כשלוש שנים. בסיכום, הועדה קבעה את רמות המינימום למחיה לפי סלי המינימום שהיא בחרה לפי קבוצות גיל שונות וכן קבעה את

ההוצאה לנפש לרכישת הסל תוך לקיחה בחשבון את החיסכון בהתאם לגודל המשפחה וקבעה את המחיר של הסל לנפש בגודלי משפחה שונים. **שיעורי התמיכה לפי מכסות המינימום למחיה בהמלצות הועדה היו צריכות להיות בקרבת 45% מן השכר הממוצע למשפחה עם שני ילדים** (תלוי בגילאי הילדים).

בשנת 1967 בעת מסירת הממצאים של הועדה לקביעת צרכי הנזקק, לא היה בכוחו של משרד הסעד להגדיל את סכומי התמיכה כדי לספק למשפחות הנזקקות את סלי מינימום לצריכה שנקבעו על ידי הועדה. ביצוע מיידי של הגדלה כזו הצריך הכפלת מכסות הסעד שהיו נהוגות בתקופה ההיא. תמיכות הסעד שהיו נהוגות במחצית הראשונה של שנות ה-60 למשפחה של זוג עם שני ילדים, היו בשיעור נמוך מ-20% של השכר הממוצע. הממשלה לא הייתה מוכנה להקצות את המשאבים שהיו דרושים להגדלה זו של התמיכות. אולם, הייתה הסכמה כללית שיש צורך דחוף להעלות את מכסות התמיכה ושהדבר ייעשה בהדרגה בשנים הבאות ואכן הוחל בהגדלה כזו של מכסות הסעד עוד לקראת סוף שנות ה-60.

### ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה

השלב הבא בקביעת סף המינימום הדרוש כדי לספק את צרכי המינימום לקיום של משפחות במצוקה נעשה בצוות של הבטחת הכנסה שפעל במסגרת "ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה". ועדה זאת הוקמה בתחילת שנת 1971 והוטל עליה לסקור את השירותים החברתיים בישראל ולגבש מסקנות לגביהם ולהציע הצעות לקידום(\*). ראש הממשלה, גבי גולדה מאיר עמדה בעצמה בראש הועדה ומרכז של הועדה היה ד"ר **ישראל כץ** שכיהן אז כמנכ"ל המוסד לביטוח לאומי.

הועדה הוקמה בהשפעת המודעות שגדלה בחברה הישראלית באותו זמן לפערים החברתיים, לבעיות המצוקה ותחושת הקיפוח החריפה בקרב אוכלוסיית העולים מארצות ערב, ובהקשר של תופעת הפנתרים השחורים שנתפסו כאיום על יציבות של החברה והמשטר במדינת ישראל.

עבודת הועדה נמשכה כשנתיים והיא בוצעה מתוך תפיסה רחבה ורב מימדית של תופעת המצוקה והעוני בחברה הישראלית (עמ' 4). הועדה חולקה לעשרה צוותים בנושאים שהוגדרו כבעלי נגיעה מיוחדת למצוקת ילדים ובני נוער, ובהם הבטחת הכנסה, חינוך, שיכון ושירותי קהילה. הרכבם של הועדה ושל הצוותים עוצב מתוך גישה בינתחומית בהיבטים שונים תוך גיוון בתחומי המקצוע ובמוסדות מהם הגיעו חברי הועדה. הועדה מציינת כי "מבנה הוועדה ודרכי פעולתה תרמו תרומה משמעותית לטיב העבודה. העימות, שנסתמן לרוב בין בעלי מקצועות שונים, בין מומחים ממוסדות שונים, ואולי, במיוחד, זה שבין 'נציגי המימשל' לבין מורים וחוקרים מן האוניברסיטאות, העשירו מאוד את דיוני הוועדה וצוותיה" (עמ' י"א).

בראש הצוות להבטחת הכנסה עמד ד"ר **בן עמי צוקרמן**, סגן ממונה על הכנסות המדינה באוצר. עוד היו חברים בוועדה: **מר עמירם סיוון**, סגן הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר; **מר נסים ברוך**, מנהל חברה לייעוץ ומחקר כלכלי חברתי; **מר רפאל רוטר** וגבי **נירה שמאי**, מהמוסד לביטוח לאומי; **מר ברוך יפה נוף**, ממשרד הסעד; הגבי **זוהר קהתי** ממשרד העבודה; וגבי **רחל שוורץ**, מהמחלקה לשירותים סוציאליים בעיריית אשקלון.

הצוות ניתח את סוגיית רמת ההכנסה המינימלית אשר בשילוב עם קצבאות הילדים תבטיח רמת הכנסה מובטחת (a guaranteed minimum income) לכל משפחה נזקקת בישראל. לאחר שהצוות ניתח את סוגיית הגדרת העוני וקביעת רמת ההכנסה המינימלית, ההמלצה העיקרית של הצוות הייתה "שרמת ההכנסה המינימלית למשפחה בת שני ילדים בשנת 1973 תקבע בערך בגובה של 40% מן השכר הממוצע במשק. סכום ההכנסה יותאם מדי שנה לשינויים שיחולו בשכר הממוצע" (\*). (ההדגשה הוספה, א.ד.).

להלן גובה ההכנסה מינימלית למשפחות בגדלים שונים כפי שנקבע על ידי הצוות:

גודל המשפחה	ההכנסה המינימלית למשפחה	באחוז מן השכר הממוצע
זוג + ילד	304 ל"י	33%
זוג + 2 ילדים	367 ל"י	40%

מקורות: א. ההכנסה המינימלית לקיום – ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, דו"ח הצוות להבטחת הכנסה, אוקטובר 1972, עמ' 13. ב. השכר הממוצע – שנתון סטטיסטי לישראל 1973, מס. 24, עמ' 345.

קביעת סף מינימום זה שילבה כנקודת מוצא מרכיב אובייקטיבי של סל צריכה שנקבע בשעתו על ידי הועדה לקביעת צרכי הנזקק, ומרכיב יחסי של הצמדה לשכר הממוצע במשק, שנועד למנוע הדרה חברתית של קבוצות חלשות באוכלוסייה ולאפשר להן ליהנות מהעליה הכללית ברמת החיים בחברה.

למסקנות הצוות הייתה גם חשיבות מיוחדת בכך שקביעת סף המינימום שיקפה הסכמה בין-מקצועית ובין-משרדית ובכך שקיבלה גם גושפנקא של מליאת הועדה, שכללה אנשי מקצוע מתחומים וממשרדים נוספים, וכן מהאקדמיה, והובעו בו בחשבון ההשקפות הערכיות והמקצועיות השונות תוך התמודדות עם הרב-מימדיות של בעיית העוני.

המלצת הצוות בדבר הבטחת רמת הכנסה מינימלית למשפחות במצוקה שהתקבלו באוקטובר 1972 התקבלו בזמנו על ידי משרדי הממשלה והופעלו הלכה למעשה כמפורט בלוח הבא:

לוח 1, מכסות תמיכת הסעד למשפחה עם שני ילדים בסכומים ובאחוז מן השכר הממוצע 1974-1972

מועד	שכר במשק	מכסת הסעד לזוג + שני ילדים	באחוז מן השכר הממוצע
אפריל 1972	857 ל"י	320 ל"י	37.3
אפריל 1973	1053 "	413 "	39.2
מרץ 1974	1327 "	560 "	42.2

מקור: מרגיורי הוניג ואחרים, מערכת התמיכות בישראל ערב פיחות נובמבר 1974 ואחריו, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1975, עמ' 23.

חשוב לשים לב שהמלצות הצוות באשר לסכומי הכנסות המינימום המובטחים התקבלו לפני פרוץ מלחמת יום כיפור. המלחמה ותוצאותיה הכלכליות, כמו הפעלת תכנית החירום הכלכלית ב-1974, הפיחות הגדול במטבע של נובמבר 1974, הרפורמה בקצבאות הילדים ב-1975, ועוד, הביאו לשינויים וסטיות שונים במשך העשור של שנות ה-70 בהספקה של מכסות אלה הלכה למעשה. אולם, לקראת סוף שנות ה-70 מכסות תמיכות הסעד למשפחה של זוג הורים עם שני ילדים עמדו על (או קרוב לכך) לרמת סף המינימום שנקבע במהלך עבודתן של הועדות.

### חוק הבטחת הכנסה

שלב נוסף בקביעת תקציב של סל צריכה לשם סיפוק צרכי המינימום לקיום היה בהכנת חקיקת חוק הבטחת הכנסה. בתכנית שהוכנה במחצית השנייה של שנות ה-70 (הצעת תכנית\*) לקראת החקיקה הוצעו העקרונות לקביעת הרמה של גמלת המחיה הבסיסית להבטחת קיום והדרכים לחישובה בהתאם לתוואי שהציב צוות הבטחת הכנסה בוועדת ראש הממשלה. המגמה של עקרונות אלה הייתה להביא "להאחדת המדיניות במערכת להבטחת קיום ולשיפור במצבן של קבוצות אוכלוסייה החלשות ביותר".

עבודת ההכנה לקחה בחשבון הן את סף המינימום שנקבע על ידי ועדת ראש הממשלה לילדים ובני הנוער במצוקה כתחום שאין לרדת ממנו והן את רמת גמלאות הבטחת הכנסה רמת גמלאות המחיה (תמיכות הסעד) שהיו קיימות באותה תקופה. מכיני ההצעה ציינו ש"גם אם רצוי היה להעלות רמה זו נראה שהדבר לא ניתן בנסיבות הקיימות" (עמ' 47). בתכנית הוצעו שתי רמות של גמלת המחיה הבסיסית, האחת – גמלה טווח ארוך, ושניה לטווח קצר. הגמלה לטווח ארוך מיועדת למי שצפוי להימצא במצוקה כלכלית לאורך זמן והגמלה לטווח קצר מיועדת לזכאים בעלי סיכוי סביר לשוב לשוק העבודה תוך תקופת זמן קצרה. (הצעת התכנית, עמ' 48-50, \*).

חוק הבטחת הכנסה התקבל ב-1980 ונכנס לתוקפו ב-1982. בחוק נקבעו הרמות של גמלת המחיה הבסיסית לקיום כפי שאלה הומלצו על ידי המציעים ומתכננים של גמלאות הבטחת הכנסה. בחקיקת חוק הבטחת הכנסה היה משום השלמת המהלך שהחל עם הקמת הועדה לקביעת צרכיו של הנזקק, שהוקמה על רקע כשלון מערכת הסעד בשנות ה-50, והמשיך בוועדת ראש הממשלה שקבעה את סף המינימום ואת העקרונות של הספקת הגמלה להבטחת הכנסה. החוק סימן מעבר משיטה של תשלומי סעד מכתמים, שהתבססו על קריטריונים עמומים והיו תלויים באילוצים מקומיים, למערכת הבטחת הכנסה ממלכתית ומסודרת, המבוצעת על ידי המוסד לביטוח לאומי כנדבך אינטגרלי של מערכת הביטחון הסוציאלי. הקיצוץ הדרסטי ברמת גמלאות הבטחת הכנסה כפי שהתקבלו בתכנית של הממשלה ב-2002 מעמיד בסכנה את המשך קיומה של רשת המגן האחרונה (ה-safety net) שנועדה להבטיח את הקיום בכבוד של משפחות במצוקה והוא עשוי להוריד רבבות משפחות אל מתחת לרמת המינימום הנחוצה לקיום בחברתנו.

## מקורות

פרופ' פיליפ קליין, שירותי הסעד בישראל, דו"ח היועץ למנהל סוציאלי ליד משרד הסעד מטעם מנהל הסעד הטכני של האו"ם, ספטמבר 1958.

עמרם בלום ואפרים מילוא, דין וחשבון על עבודת הועדה לקביעת צרכיו של נזקק, ירושלים: משרד הסעד, 1967.

י"ב בן חיים, עוני בישראל ומדינתו, ירושלים: משרד האוצר, אגף התקציבים, 29 בינואר 1984 מ.מ. 324.

ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, דין וחשבון מוגש לראש הממשלה, ירושלים: יוני 1973.

ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, דו"ח הצוות לעניין הבטחת הכנסה, ירושלים: אוטובר 1972.

אברהם דורון וציפי זיסקינד, גמלאות להבטחת קיום – הצעת תכנית, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ולתכנון, יוני 1978.

Harold Silver, Public Assistance in Israel, A report to the Council of Jewish Federations and Welfare Funds, Detroit, Michigan, 1962.

B. Seebom Rowntree, Poverty – A Study of Town Life, London: Macmillan, 1901.

William Beveridge, Report on 'Social Insurance and Allied Services', London: HMSO, Cmd. 6404, 1942, Reprinted 1962.

Mollie Orshansky, Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile, Social Security Bulletin, Vol. 28, No.1, January 1965.

---

<sup>1</sup> אנשי האוצר שינו מאוחר יותר את דעתם, ובשנות ה-80 הם ותבעו לקבוע את סל הצריכה "לפי היבט המוחלטות", דהיינו האם יש בידי משק הבית באופן האבסולוטי אמצעים לקיים את עצמו באופן סביר או מניח את הדעת. ראו: י"ב בן חיים, עוני בישראל ומדינתו, ירושלים: משרד האוצר, אגף התקציבים, 29 בינואר 1984 מ.מ. 324.