



”אין דבר כזה”

על הסטנדרט הישראלי לקיום בסיסי (בכבוד) וקצבת הבטחת הכנסה

כתיבה: עו”ד משכית בנדל

כתיבה ומחקר: עו”ס איריס זילכה, עו”ד שרלוט פרודמן

עריכה לשונית: נגה קדמן

מקבלי קצבה של הבטחת הכנסה הם האוכלוסייה הענייה ביותר בישראל. תחולת העוני¹ בקרב משפחות המקבלות הבטחת הכנסה היא 64.5%². תחולת העוני בקרב ילדים החיים במשפחות אלה עומדת על 83%³.

קצבת הבטחת ההכנסה נמוכה מקו העוני ב-50% בממוצע בכל הנוגע למשפחות עם שני ילדים ומעלה.⁴ משום כך, רק 14.2% מקרב מקבלי הבטחת ההכנסה נחלצים מעוני בעזרתה.⁵

מבוא

קצבת הבטחת ההכנסה היא אחד הרכיבים המרכזיים במערך הביטחון הסוציאלי בישראל, בהיותה רשת הביטחון הבסיסית ביותר במצבים של מצוקה כלכלית חריפה. היא מהווה גם השלמה לגמלאות ולקצבאות אחרות, כשאלה אינן מגיעות לסף המינימום שקובע החוק.⁶

נייר עמדה זה מתייחס לאופן שבו נקבע היום גובהה של קצבת הבטחת הכנסה – נגזרת שרירותית של סכום שרירותי שנקבע על ידי הממשלה, ואשר נתון לשינויים שרירותיים כמו קיצוצים והעלאות, שנקבעים על בסיס יחסי הכוח הפוליטיים. זאת, בניגוד לחובתה של המדינה לבסס את גובה הקצבה על תשתית עובדתית ומנומקת, הבוחנת את האופן שבו משמשת הקצבה לשם הבטחת קיום בכבוד של מקבליה.

גובהן של קצבאות המתיימרות לספק את הנדרש לשם קיום, אמור לנבוע מהגדרת הצרכים – ולו הבסיסיים ביותר – של אנשים החיים בעוני, ומקביעה של סטנדרט מנומק **כלשהו** הנדרש לשם קיום, ואפילו לשם הישרדות גרידא.⁷ במדינה המבקשת לכבד את זכות האדם לכבוד אנושי, רצוי גם שיהיה קשר מנומק **כלשהו** בין הסטנדרט לשם קיום ובין רמת החיים של כלל החברה בה הוא חי, על מנת לשמור על כבוד האדם מחוסר האמצעים. זוהי הגישה המקובלת על חוקרי עוני, גישתו של האיחוד האירופי⁸ ועמדת המוסד לביטוח לאומי.⁹

¹ עוני כהגדרתו המקובלת בישראל. בישראל נהוג למדוד עוני לפי קו העוני היחסי, שעומד על מחצית החציון של ההכנסה הפנויה לנפש תקנית. ר' הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה (2008), דוח הצוות לפיתוח מדדי עוני נוספים.

² גוטליב, ד. אנדבלד, מ. ברקלי, נ. הלר, א. טולדנו, א. (מאי 2013), **עמדת הביטוח הלאומי ותיאור ההשלכות החברתיות של הצעות מרכזיות בחוק ההסדרים ל-2013/2014**, נצפה בתאריך 1.9.13,

http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Pages/hesderim2013-2014.aspx

³ שם.

⁴ כאשר ההורה מתחת לגיל 55. החישוב כולל הכנסות מהקצבה והטבות נוספות למקבליה, לרבות סיוע בשכר דירה. כן הוכללו קצבאות ילדים (לפני הקיצוץ בחוק ההסדרים לשנת 2013-2014 בקצבאות אלו). המוסד לביטוח לאומי (ספטמבר 2013), דוח שנתי 2012, לוח 5, עמ' 34.

⁵ מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי (נובמבר 2012), דוח שנתי לשנת 2011. תרשים 4 – מימדי העוני והפערים החברתיים, עמ' 16.

⁶ השלמת ההכנסה מיועדת למבוטחים שיש להם הכנסה מסוימת מעבודה או מקצבה, אך הכנסתם נמוכה מן התקרה שקבע המחוקק. במקרה זה מושלמת הכנסתם לגובה תקרת הבטחת ההכנסה. לדוגמה, קשישים שמקור הכנסתם היחיד הוא קצבת זקנה, יקבלו תוספת של השלמת הכנסה.

⁷ מושג זה מכונה **Guaranteed Minimum Income ; Adequate Income; (MIS) Minimum Income Standard** ועוד. הגדרת מונחים אלו תלויה במידה רבה בעמדות עקרוניות, פוליטיות ואידאולוגיות, שמהן נגזרות החלטות כלכליות, כמו גם שאלות אמפיריות לגבי אופן כימות המונח ומה הוא כולל: התבססות על סל צריכה ועל הוצאות ממוצעות (בהשוואה לחלק מן האוכלוסייה או כולה), נגזרות של מדדים אחרים כדוגמת קו העוני (באופנים השונים שבו הוא נקבע), השכר הממוצע ועוד. הסטנדרט הבסיסי ביותר יכלול את האמצעים החיוניים להישרדות, כדוגמת מזון, ביגוד, דיור ובריאות בסיסיים, כאשר סטנדרטים אחרים כוללים גם את האמצעים להתפתחות ולהשתתפות בחיים הציבוריים, כדוגמת הוצאות על חינוך, פנאי, תקשורת ותרבות.

⁸ ר' פירוט בה"ש 41 420.

הזכות לקיום בסיסי בכבוד הוכרה בישראל כחלק מהזכות לכבוד האדם.¹⁰ עם זאת, מדינת ישראל מסרבת בעקביות להגדיר במדויק את תוכנה של זכות זו ולכמתה, ומנתקת במכוון את רמות קצבאות הקיום שהיא מעניקה, ממדדי רמת החיים של כלל האוכלוסייה. זאת, למרות (ויש יטענו: כיוון) שברי גם לה שגובה קצבאות הקיום אינו מאפשר קיום בכבוד.

לאחרונה פנתה האגודה לזכויות האזרח למשרד האוצר, בבקשה לקבל לידיה מידע בדבר האופן שבו נקבע הסכום לקיום בסיסי והיחס בין סכום זה לבין גובה קצבאות הקיום. תשובת משרד האוצר לשאלות אלה הייתה "אין" וגם "אין דבר כזה". היינו, תחשיב של הנדרש לשם קיום בסיסי אינו קיים ואין כל קשר בין גובה הקצבאות ובין הזכות התיאורטית לקיום בסיסי, אף על פי שהקצבאות אמורות להיות נדבך מרכזי בהגשמתה של זכות זו.¹¹

במהלך שנות השבעים והשמונים המוקדמות, על רקע ביקורת מקצועית ותסיסה חברתית, המדינה דווקא ניסתה להגדיר את צרכי הקיום ולקבוע את גובה הקצבאות ביחס אליהם, ואף עשתה זאת בהצלחה לא מועטה. אולם, במסגרת הליכים משפטיים שיתוארו להלן, טענה המדינה כי אי אפשר לקבוע סף מינימום לקיום. זאת, אף על פי שעובדתית מדובר בטענה שגויה, על רקע ניסיון של מדינות רבות בעולם, וניסיונה של מדינת ישראל עצמה.

להלן, נסקור בקצרה את האופן שבו נקבע גובה קצבת הבטחת ההכנסה עד לימינו אלה, נתאר את התייחסות בתי המשפט בישראל לסוגיית גובה הקצבה ביחס לזכות לקיום בכבוד, ונפרט מנגנונים שונים בעולם לקביעת גובהן של קצבאות קיום. נבקש לטעון כי על מדינת ישראל חלה חובה לקבוע מודל לקביעת גובה הקצבה, וזאת מבלי לצדד במנגנון כזה או אחר. זאת, בתנאי שהמנגנון שייבחר ינבע מהגדרה של סטנדרט מנומק, שקוף וניתן לבקרה להבטחת הזכות לקיום בכבוד.

מערך הביטחון הסוציאלי

מערך ביטחון סוציאלי הוא מערכת הגנה כלכלית-חברתית, שמדינות רבות הקימו על מנת לתת סיוע פרטני, זמני או קבוע, במצבי משבר וקושי מסוגים שונים (בהכללה – מצבי מצוקה אישיים, רפואיים ו/או כלכליים), ולשם הגשמת יעדים חברתיים ולאומיים (כדוגמת עידוד ילודה ושילוב בעלי מוגבלויות).¹²

⁹ ר' המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2012, בעמ' 24. במסגרת פרק זה של הדוח נסקרים גם המדדים השונים לקביעת רמת חיים.

¹⁰ ר' רע"א גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה (3) 360,375 וכן בג"ץ 161/94 אטרי נ' מ"י תק-על (1)94, 1283; בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש-ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503; בג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729 (2004); בג"ץ 366/03 עמותת מחוייבות לשלום וצדק חברתי נ' ממשלת ישראל (פ"ד מיום 12.12.05); בג"ץ 7245/10 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' משרד הרווחה (פורסם בנבו, 04.06.2013) וכן סקירת פסיקה בפסקאות 35-36 בבג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (פסק דין מיום 12.2.28), להלן: בג"ץ חסן. כן ר' אהרן ברק, פרשנות במשפט, פרשנות חוקתית (תשנ"ד) 422, אהרן ברק, "כבוד האדם כזכות חוקתית", הפרקליט, מא (תשנ"ד) 271, 280. במסמך זה ייעשה שימוש במונח קיום בסיסי, או לחילופין קיום מינימלי.

¹¹ בקשה לפי חוק חופש המידע: קצבאות ילדים וקיום בסיסי – סכום ותחשיב, 27.6.13 (להלן – "בקשת המידע לגבי אופן קביעת גובה הקצבאות") ותשובתה של גבי אנט קליימן, הממונה על חופש המידע במשרד האוצר, מיום 9.9.13 (להלן – "תשובת האוצר לגבי אופן קביעת גובה הקצבאות").

¹² לשם הנוחות, מדינות שבהן קיים מערך ביטחון סוציאלי רב-תחומי יכוונו כאן מדינות רווחה, על אף השוני והגיוון ביניהן, ועל אף שלא תמיד הן מגדירות עצמן כך.

התפיסה העומדת בבסיס מערכות אלה היא מוסרית ופרגמטית כאחד: מחד גיסא, היא מבטאת סולידריות וחמלה כלפי הפגיעים בחברה, ורצון לקדם שוויון ומוביליות חברתית בין פרטים בחברה שנסייבות חייהם שונות ומגוונות ולהגן על כבודם של חריגים בה, מתוך אמונה שזהו חלק בלתי נפרד מחוסנה של חברה הומאנית. מאידך גיסא, מטרת רשת הביטחון הסוציאלי היא לעודד שיקום של אנשים ונשים במצבי מצוקה וקושי ולאפשר את השתלבותם הפעילה בחיי החברה ובשוק העבודה, על מנת להקטין את הצורך בתמיכת המדינה בהם בטווח הרחוק ולשם חיזוק כלכלתה.

מערך ביטחון סוציאלי כולל, לרוב, תמיכה כספית ומתן סיוע באמצעות שירותים. במובנו הרחב, מערך ביטחון סוציאלי יכול לכלול שירותי בריאות, חינוך, סיוע בדיוור ומערך קצבאות הכולל לעתים גם ביטוח פנסיוני מטעם המדינה. סבסוד מוצרי צריכה בסיסיים ועוד. הקצבאות הכספיות מתחלקות לשני סוגים: סיוע כספי הניתן לאנשים מסוימים על בסיס מבחנים מסוגים שונים, וקצבאות אוניברסליות, הניתנות לכל תושב/ת שלא על בסיס מבחני הכנסה, כדוגמת קצבאות ילדים וזקנה בישראל.

מערכת הקצבאות, העומדת במוקד נייר זה, היא נדבך משמעותי במערך התמיכה הסוציאלי של מדינת ישראל. היא ממומנת באמצעות תשלומי המבוטחים ומעסיקיהם, הנגבים ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי, וכן באמצעות מימון ישיר, חלקי או מלא מאוצר המדינה (כדוגמת המימון להבטחת הכנסה). הגורם האחראי על בחינת הזכאות של המבקש/ת ועל תשלום הכספים לזכאים, באופן רציף או חד פעמי, הוא המוסד לביטוח לאומי, על בסיס חוק הביטוח הלאומי¹³ וחוקים נוספים, ולענייננו – חוק הבטחת הכנסה.¹⁴

הבטחת הכנסה

קצבת הבטחת הכנסה שייכת לקבוצת קצבאות המוגדרות על ידי המוסד לביטוח לאומי כ"קצבאות קיום", ובהן דמי מזונות וקצבאות נכות כללית, זקנה ושארים. אלה אמורות לספק למבוטח/ת את האמצעים הכספיים לצרכים **חיוניים** – אם כי צרכים אלה, כמתואר בהמשך, אינם מוגדרים באופן חד משמעי.

הזכאות לקצבה מזכה גם בהטבות נוספות כדוגמת הנחה בנסיעה בתחבורה ציבורית, זכאות מסוימת לדיוור ציבורי, אגרת טלוויזיה, הנחה בחשמל, זכאות להנחות נוספות על שירותים מוניציפליים. כן היא מקנה והנחות ופטורים מתשלומי השתתפות עבור טיפולים רפואיים ותרופות בקופות חולים.

קצבת הבטחת הכנסה משלימה את הקצבאות האחרות במקרים שבהם סכומן נמוך מהמינימום שנקבע בחוק. זוהי הקצבה הבסיסית ביותר: מטרתה המוצהרת, כהגדרת דברי ההסבר לחוק, היא:

" [...] להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בכוחם לספק לעצמם הכנסה הדרושה לקיום, את המשאבים הדרושים לסיפוק צרכיהם החיוניים. גמלה לפי חוק

¹³ חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995.

¹⁴ חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980. להלן: **חוק הבטחת הכנסה**.

זה תהיה הכנסתם היחידה של מי שאינם יכולים כלל לעבוד ולקיים עצמם, ותשלום הכנסה הנופלת מן הרמה הדרושה לקיום [...] מגמת החוק המוצע היא [...] לבסס את הזכות להבטחת הקיום וכללי הזכאות לה בחוק שיבטא בצורה ברורה את האחריות הממלכתית להבטחת קיום לכל כדי למנוע מצוקה כלכלית בקרב קבוצות חלשות באוכלוסייה".¹⁵

הזכאות לקבלת הבטחת הכנסה נבחנת ביחס ל"משק בית" ומשתנה בהתאם להרכבו.¹⁶ היא מותנית בשני מבחנים מהותיים: מבחן הכנסות, שהוא בחינת האמצעים הכלכליים העומדים לרשות משק הבית; ומבחן תעסוקה, שמשמעותו שעל המבקש/ת להיות "דורש עבודה", כלומר זמין ומוכן לעבוד בעבודה שיציע לו שירות התעסוקה, אלא אם החוק פוטר אותו מכך.¹⁷ נוסף על אלה, קובע החוק תנאים של גיל ותושבות. אם כן, מקבלי קצבת הבטחת הכנסה הם מי שמערכת הביטוח הלאומי ושירות התעסוקה קבעו, על בסיס עובדתי, שהם בעלי הכנסות שאינן מגיעות לסכום מינימלי, אם בכלל, ושהם מוכנים ורוצים לעבוד, אלא ששירות התעסוקה לא מצא עבורם אפשרות להשתלב בשוק העבודה או שהם אינם מסוגלים להשתלב בו.

נתונים על הקצבה ומקבליה

בשנת 2012, מדי חודש קיבלו כ-103,800 משפחות בממוצע קצבת הבטחת הכנסה בישראל.¹⁸ נכון לחודש אוגוסט 2013, גובה הקצבה נע בין 1,697 ש"ח לחודש ליחיד ל-4,269 ש"ח למשפחה לחודש, בכפוף לגודל משק הבית ולגיל העומדים בראשו. ברבעון הראשון של שנת 2013 עמד גובה גמלת הבטחת ההכנסה הממוצעת על 2,069 ש"ח, שהם 23.3% מהשכר הממוצע לשכיר במשק בשנה זאת.¹⁹ מן הגמלאות מנוכים דמי בריאות בגובה 101 ש"ח לחודש, כך שסכומן נטו נמוך יותר.

מבין מקבלי הקצבה, 52% הם יחידים או זוגות, ו-48% הם יחידים או זוגות עם ילדים. 26% ממקבלי הקצבה הם עולים, ו-74% הם ישראלים ותיקים. 65% הם דורשי עבודה, ו-14% עובדים בשכר נמוך, המזכה בהשלמת הכנסה. השאר הם הורים לילדים עד גיל שנתיים, מכורים לסמים ואחרים.²⁰

¹⁵ הי"ח הבטחת הכנסה, התש"ס-1979, 1417, עמ' 2.

¹⁶ יחידת הזכאות בחוק הבטחת הכנסה היא 'משק בית', שכוללת את הקטגוריות הבאות: אדם בודד, אדם בודד וילד או ילדים, זוג, זוג עם ילד וזוג עם שני ילדים ומעלה.

¹⁷ יש מקרים בודדים שבהם החוק פוטר ממבחן התעסוקה. כך למשל אמהות לילד מתחת לגיל שנתיים, מכורים לסמים ועוד.

¹⁸ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2012, עמ' 83.

¹⁹ חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 תוספת שנייה. וכן: המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי אפריל-יוני 2013, כרך מ"ג (2) פרק 4: הבטחת הכנסה, טבלאות 4.42 ו-4.43.

²⁰ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי, 2011. פרק 3: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות.

http://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/2011/Documents/havtahathachnasa.pdf, נצפה בתאריך 19.8.13.

קשישים שאין להם הכנסות למעט קצבת הזקנה ו/או הכנסות אחרות עד לתקרה הקבועה בחוק, מקבלים קצבה להשלמת הכנסה. 187,000 קשישים, שהם כמעט רבע ממוקבלים קצבאות זקנה ושארים, מקבלים קצבה זו.²¹

נכון לשנת 2012 חיו במשפחות המקבלות הבטחת הכנסה 129,475 ילדים, שהם כ-5% מכלל הילדים בישראל.²² על פי חוק הבטחת הכנסה, גם משק בית שבו יותר משני ילדים מקבל גמלת הבטחת הכנסה כאילו היו בו שני ילדים בלבד. דבר זה פוגע קשות במשפחות שבהן יותר משני ילדים, הנתמכות בקצבה. תחולת העוני בקרב ילדים החיים במשפחות המקבלות קצבת הבטחת הכנסה עומדת על 83%.²³ תחולת העוני הכללית בקרב ילדים בישראל עומדת על 28% והיא מן הגבוהות ביותר ביחס למדינות ה-OECD.²⁴

חלק ניכר ממקבלי הבטחת ההכנסה נתמכים בה לאורך מספר שנים. מדובר, אם כן, במקרים רבים במשקי בית שמתקשים למצוא מקורות הכנסה עצמאיים ושתלויים בסיוע המדינה לתקופות ארוכות.²⁵ למרות מרכזיותה במערך הביטחון הסוציאלי, חלקה היחסי של קצבת הבטחת ההכנסה בכלל הקצבאות שמשלם המוסד ביטוח הלאומי – קטן מאד: היא מהווה רק 3.8% מכלל התשלומים הללו.²⁶

נסיונות לקביעת מינימום למחיה והתאמת גובה הקצבאות אליו

בעבר נעשו בישראל ניסיונות רציניים לקבוע את גובה הקצבאות על בסיס אמפירי ואף לבססן בפועל על תוצאות בחינה זו, בהצלחה לא מועטה. הדבר נעשה על רקע מחאה ציבורית ותסיסה חברתית, בשילוב ביקורת קשה על ישראל בהשוואה למדינות העולם, כמתואר להלן.

בסוף שנות החמישים הוזמן ארצה פרופ' פיליפ קליין, מומחה מטעם המנהל לסיוע טכני של האו"ם, על מנת לסייע לממשלת ישראל בגיבוש מדיניות הסעד.²⁷ פרופ' קליין כתב דוח ביקורת חריף ביותר, לפיו **"בשטח 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"**.²⁸ אחת ההמלצות העיקריות של הדוח

²¹ המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי אפריל-יוני 2013, כרך מ"ג (2) פרק 1: תשלומי גמלאות לפי ענף. עיבור מנתוני

טבלה 1.71, מקבלי גמלאות לפי ענף.

²² בשנים 2002-2010 ירד בכ-45% מספר הילדים עד גיל 17 החיים במשפחות המקבלות הבטחת הכנסה – מ-242,717 ב-2002 ל-129,475 ב-2011 על רקע ההקשחה בתנאי הזכאות לקצבה, למרות שמספר הילדים העניים גדל משמעותית בתקופה זו. לקט נתונים מתוך שנתון ילדים בישראל-2012, המועצה הלאומית לשלום הילד, עמ' 19.

²³ שם, שם.

²⁴ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי לשנת 2012, לוח 3א, עמ' 56.

²⁵ שיחה עם ד"ר דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, ביום 12.9.13. בחוק הבטחת הכנסה המקורי נקבע כי מי שמקבל הבטחת הכנסה מעל תקופה מסוימת יקבל קצבה גבוהה יותר, אך בשנת 2003 חלו שינויים בהסדר זה.

²⁶ המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי אפריל-יוני 2013, כרך מ"ג (2) פרק 1: תשלומי גמלאות לפי ענף. במספר מקבלי הקצבה חלה ירידה עקבית משנת 2003. המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי, 2012, עמ' 46.

²⁷ הפרק נכתב על בסיס: דורון, א. (2005), "סקירת התפתחות ספי הכנסת מינימום במערכת הבטחת הכנסה הישראלית, התפתחויות בעבר ומבט לעתיד", **חברה ורווחה**, גליון 4. ניתן לראות גרסה אינטרנטית של המאמר באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/03/hit888appendix2.pdf>.

²⁸ פרופ' פיליפ קליין, שירותי הסעד בישראל, דוח היועץ למנהל סוציאלי לידי משרד הסעד מטעם מנהל הסעד הטכני של האו"ם, ספטמבר 1958. קליין כתב בדוח שלו כי הוא מתלבט אם לכנות את מדיניות הרווחה של ישראל "טרגדיה או חרפה". בפגישה עם בן גוריון, סיפר לו קליין כי שמע מגורמים רבים בממשלה ומפי אנשי מקצוע בכירים במערכת

הייתה [...] 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". על רקע הדוח החרף שהגיש קליין לממשלת ישראל, והביקורת הקשה שמתח על הנעשה במדינה בתחום הסעד, הוזמן על ידי משרד הסעד מומחה נוסף, פרופ' הרולד סילבר. אלא שאף הוא חזר על ממצאי דוח קליין.

הדוחות של קליין וסילבר עוררו דיון ציבורי, ובשנת 1963 מינה שר הסעד ועדה ציבורית – "הוועדה לקביעת צרכיו של הנזקק" – כדי שתקבע את רמת המינימום למחיה ותבסס מודל לחישוב גובה קצבאות הסעד.²⁹ על חברי הוועדה נמנו נציגי משרדי הממשלה, אנשי אקדמיה ונציגי ציבור, אשר ישבו על המדוכה במשך שלוש שנים. אחת ההחלטות העקרוניות שקיבלה הוועדה הייתה לקבוע את התקציב הנחוץ למינימום מחיה, באמצעות בחינה של סל צריכה הדרוש לרמת מחיה זו, וזאת על פי המקובל בקרב חוקרי עוני מרכזיים.³⁰ נציגי האוצר בוועדה התנגדו לכך נחרצות, והציעו לקבוע כי נקודת המוצא תהיה סל צריכה יחסי, ביחס לסל שהיה נהוג בסקטורים מסוימים במשק. עמדתם לא התקבלה.

בהתאם למנדט שקיבלה, קבעה הוועדה את צרכי המזון המינימליים של משפחות, תוך התבססות על דפוסי צריכה קונקרטיים של משפחות בשני העשירונים התחתונים (מעט בדומה למודל הגרמני שייסקר בהמשך), ותוך סטנדרטיזציה תזונתית מומלצת שנתקבלה על ידי ועדת התזונה של מועצת הבריאות בישראל (בדומה למדד הקנדי לעוני המבוסס על סל הוצאות)³¹. אלה תורגמו לערך כספי, ולו נוספו רכיבים של הוצאות על בריאות, לבוש, חינוך וכו' (לא כולל הוצאות על דיור), באופן יחסי להוצאות על מזון: מכיוון שההוצאה על מזון היוותה 53% מכלל תקציב ההוצאה על צריכה בקבוצת ההתייחסות שנבחרה, אחוז ההוצאות הנוספות נקבע כ-47% הנותרים.

כתוצאה מעבודת הוועדה נקבעה רמת המינימום למחיה, לפי קבוצות גיל שונות ובגדלי משפחה שונים. הכנסת המינימום למחיה, על פי המלצות הוועדה, הייתה צריכה להיות כ-45% מהשכר הממוצע במשק, למשפחה עם שני ילדים (ובהתאם לגילאי הילדים).³²

משמעות התאמת קצבאות הסעד למדד שקבעה הוועדה הייתה הכפלת גובה קצבת הסעד דאז, והממשלה לא הייתה מוכנה להקצות את המשאבים שהיו דרושים לכך. אולם, הייתה הסכמה

הסעד כי "אצלנו לא מתים מרעב ברחובות". "לא", אמר קליין לבן גוריון, "הם מתים מרעב בקרנות הרחוב". שושנה מרום, "מסוציאליזם למדינת סעד סוציאליסטית", **הארץ**, 11.9.03.

²⁹ הוועדה הגדירה את המנדט שניתן לה כקביעת "סל צרכיו של הנזקק", ומציאת "מדד לחישוב מכסת התמיכה המבוססת על סל התצרוכת של הנזקק" ו"מודל מסוים של תקציב משפחה העשוי לספק צרכים מינימאליים בחברתנו". דורון, א. (2005), "סקירת התפתחות ספי הכנסת מינימום במערכת הבטחת הכנסה הישראלית, התפתחויות בעבר ומבט לעתיד", **חברה ורווחה**, גליון 4 עמ' ראשון למאמר.

³⁰ דורון, א. (2005), "סקירת התפתחות ספי הכנסת מינימום במערכת הבטחת הכנסה הישראלית, התפתחויות בעבר ומבט לעתיד", **חברה ורווחה**, גליון 4, עמ' 2. פרופ' דורון מונה את ראונטרי (Rowentree) בוורידגי (Beveridge) ואורשנסקי (Orshansky).

³¹ בקנדה מדד רמת חיים הנקרא (MBM) 'Market Basket Measure'. מדד זה מבוסס על "סל" הוצאות בסיסי המעודכן אחת לשנה, והוא כולל עלות מזון (על בסיס אמות מידה לתזונה בריאה והולמת שנקבעים על ידי גוף מקצועי), ביגוד והנעלה, תחבורה (ציבורית – כאשר זו קיימת, או אחזקת רכב צנוע שעה שאין תחבורה ציבורית זמינה), דיור בסיסי (ההוצאה החציונית על דיור הכולל שניים-שלושה חדרים וכן הוצאות על חימום, חשמל ומים) והוצאות חיוניות נוספות. הסל מחושב בהתייחס להבדלים בעלות הסל בין הפרובינציות השונות ולאופי הישוב (כפרי או עירוני). לפירוט ר' : <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/2010005/mbm-mpc-eng.htm>.

³² מעניין לציין שהוועדה לא הספיקה לפרסם את המלצותיה: שר האוצר, שלאוזנו גונבו מסקנותיה, פירז אותה ימים ספורים לפני שהגישה את הדוח שלה, אשר פורסם מאוחר יותר. שיחה עם פרופ' אברהם דורון, 10.9.13.

כללית שיש צורך דחוף להעלות את מכסות התמיכה, ושהדבר ייעשה בהדרגה בשנים הבאות. ואכן, לקראת סוף שנות הששים הוגדלו בהדרגה מכסות הסעד.

בתחילת שנת 1971, על רקע הסערה שעוררו בארץ הפגנות הפנתרים השחורים, הקימה ראש הממשלה דאז, גולדה מאיר, ועדה בראשות מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, שמטרתה הייתה לסקור את השירותים החברתיים בישראל, לגבש מסקנות לגביהם ולהציע הצעות לקידום. **ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה** התכנסה במשך שנתיים וחולקה לעשרה צוותים בנושאים שהוגדרו כבעלי נגיעה מיוחדת למצוקת ילדים ובני נוער, ובהם הבטחת הכנסה, חינוך, שיכון ושירותי קהילה. בראש הוועדה שדנה בהבטחת הכנסה עמד הממונה על אגף התקציבים באוצר, וחבריה היו נציגי המוסד לביטוח לאומי, משרד הסעד ומשרד העבודה. צוות הוועדה בחן את סוגיית רמת ההכנסה המינימלית המובטחת (Guaranteed Minimum Income) לכל משפחה בישראל, כזו שתספק קיום הולם, על בסיס סל הצריכה שנקבע על ידי הוועדה לקביעת צרכי של הנוקק והצמדתו לשכר הממוצע במשק, בגין אותו רציונל שתיארנו לעיל. המלצת הצוות הייתה שרמת הכנסה כזו למשפחה בת שני ילדים צריכה לעמוד על כ-40% מהשכר הממוצע במשק. רף זה נקבע על בסיס ההנחה שהמדינה מספקת צרכים שונים באמצעות מערכות תמיכה חברתיות אחרות, כגון סיוע בדיוור, שירותי חינוך ובריאות, ותוספת תמיכה למשפחות מרובות ילדים באמצעות קצבאות ילדים.

באוקטובר 1972 יושמה המלצת הוועדה בדבר הבטחת רמת הכנסה מינימלית למשפחות במצוקה וגובה קצבת הסעד עלה מאז בהדרגה עד שהגיע לרמות המומלצות על ידי הוועדה. בשנת 1972 הוא עמד על 37.3% מהשכר הממוצע במשק ובשנת 1974 עמד על-2.2% 42.2 מהשכר הממוצע במשק. מלחמת יום כיפור והשפעותיה הכלכליות, כמו גם הרפורמה בקצבאות הילדים מ-1975, הביאו לשינויים בגובה הקצבאות במהלך שנות השבעים, אולם לקראת סופו של עשור זה גובה תמיכת הסעד למשפחה של זוג הורים עם שני ילדים היה קרוב לסף המינימום שקבעו הוועדות.

חוק הבטחת הכנסה

שינוי דרמטי ביותר חל עם חקיקת חוק הבטחת הכנסה בשנת 1980, אשר נכנס לתוקף בינואר 1982. חוק זה העביר את האחריות לקביעת הזכאות לגמלאות ואת חלוקתן בפועל מלשכות הרווחה³³ לידי המוסד לביטוח לאומי.³⁴ הוא סימן מעבר משיטה של תשלומי סעד שהתבססו על קריטריונים עמומים ושהיו תלויים באילוצים ובשיקולים של לשכות הרווחה המקומיות, למערכת הבטחת הכנסה ממלכתית ומסודרת, באחריות המוסד לביטוח לאומי. ולא פחות חשוב – החוק

³³ משנת 1977 שינו לשכות הסעד את שמן ללשכות הרווחה (במקביל, "משרד הסעד" אוחד עם "משרד העבודה" למשרד המשולב "משרד העבודה והרווחה". בשנת 2007 שונה שם המשרד ל"משרד הרווחה והשירותים החברתיים" ולשכות הרווחה נקראות מאז "לשכות לשירותים חברתיים".

³⁴ מקום המדינה ועד לשנת 1980, הסיוע הסוציאלי לאזרחים חסרי הכנסה ומעוטי הכנסה התבצע באמצעות לשכות הסעד השייכות לרשות המקומית. הסיוע הכלכלי הותנה בקבלת סיוע פסיכו-סוציאלי מעובדי לשכת הסעד, כשהתפיסה השלטת הייתה שהסיבה להיעדר האמצעים הכלכליים היא קשיים אישיים של הפרט, ושלצד הסיוע הכלכלי לאדם יש להניע אותו לשפר את דפוסי ההתמודדות שלו עם קשייו. כריכת ההטבות החומריות בטיפול הפסיכו-סוציאלי זכתה לביקורת עזה בשנות הששים והשבעים, אך שנים רבות עברו עד שהמצב השתנה. להרחבה ר' גל, ג' (2005), **ביטחון סוציאלי בישראל**. ירושלים: מאגנס.

קבע, הלכה למעשה, **זכות** לקיום מינימלי באחריות המדינה ובמימונה, תוך קביעה והגדרה של כללים ברורים לזכאות ולמימוש הזכות.³⁵

המנגנון לקביעת גובה הגמלה

לקראת חקיקתו של חוק הבטחת הכנסה נערכה עבודת הכנה ארוכה ורצינית. הוצעו עקרונות שונים לקביעת גובה גמלת המחיה הבסיסית והדרכים לחישובה, כאשר ברקע עומדות המלצות הוועדות שנסקרו לעיל. רמת הגמלאות באותה עת עמדה על כ-40% מגובה השכר הממוצע במשק. מנגנון העדכון שנבחר היה הצמדה לשכר הממוצע במשק, במטרה ליצור הלימה בין רמת החיים של כלל החברה ובין רמת החיים של אנשים החיים בעוני, ועל מנת למנוע היווצרות פערים גדולים מדי ולשמור על כבודם של המתקיימים מקצבאות. ההחלטה על שמירת הנגזרת של 40% מן השכר הממוצע, אף על פי שהיו שגרסו כי זו אינה מספקת וכי יש להגדילה, נבעה משיקולים פרגמטיים ופוליטיים, על רקע לחצים של משרד האוצר, שאיים שלא יאפשר לחוק לעבור אם תוצאתו תהיה הגדלת עלותן של הקצבאות לאוצר המדינה.³⁶

שינויים בגובה הקצבה באמצעות חקיקה חפוזה בחוק ההסדרים ובהוראות שעה

מאז נקבע המנגנון לקביעת גובה הקצבה בחוק הבטחת הכנסה נעשו בו מספר שינויים מהותיים, בניגוד לעקרונות היסוד שנקבעו בחוק. שינויים אלו נעשו ללא בחינה של השלכותיהם ארוכות הטווח, ובדרך כלל גם ללא אפשרות לדיון אמיתי ומעמיק, ציבורי ומקצועי, בשינויים ובהשפעתם ארוכת הטווח על מטרות חוק הבטחת הכנסה, ועל אופייה של מדינת ישראל כמדינת רווחה.

בחוק ההסדרים לשנת 2003-2004 נעשו שינויים מרחיקי לכת במנגנון שנקבע בחוק הבטחת הכנסה. הוחלט לשנות את המנגנון שנקבע בחוק, וגובה השכר הממוצע בשנת 2002 נקבע בחוק ונקרא "הסכום הבסיסי".³⁷ כן הוחלט כי החל משנת 2006 יוצמדו הקצבאות – ובכלל זה קצבת הבטחת הכנסה – למדד המחירים לצרכן. באופן זה נותק הקשר היחסי בין הכנסתה הממוצעת של כלל האוכלוסייה לבין הכנסתם של מקבלי/ות קצבאות הבטחת הכנסה.³⁸

גובה הקצבה בפועל מחושב כאחוז שרירותי של הסכום הבסיסי. גובה האחוז נתון לשינויים שרירותיים אף הם והוא נקבע ללא כל התייחסות לצרכים שהקצבה אמורה לספק ובשונה מן

³⁵ על המהפכות בחוק ר' : דורון, א. (2005) "סקירת התפתחות ספי הכנסת מינימום במערכת הבטחת הכנסה הישראלית, התפתחויות בעבר ומבט לעתיד", **חברה ורווחה**, 4; אינס-קניג, א. בן-שלום, י. סבטו, י. (2004) "שינויים חברתיים וביטחון סוציאלי בישראל", **ביטחון סוציאלי**, 67, עמ' 9-38.

³⁶ שיחה עם פרופ' אברהם דורון, 10.9.13.

³⁷ חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003 ו-2004) התשס"ג-2003. ה"סכום הבסיסי" הוא מה שהיה שכר הממוצע בשנת 2002. בנוסף התקבלה החלטה שלא לעדכן אותו עד שנת 2006 ומשנת 2006 כאמור, להצמידו למדד המחירים לצרכן, כיוון שההנחה הייתה, על בסיס הניסיון הכלכלי, שמדד המחירים יגדל פחות מאשר השכר הממוצע. עם זאת, הניסיון בעשר השנים האחרונות הוכיח כי המדדים עלו באופן דומה. הסכום הבסיסי בשנת 2002 עמד על 6,964 ש"ח בשנת 2006, ועומד על 8,487 ₪ ברבעון הראשון של שנת 2013.

באמצעות חוקי ההסדרים נעשים גם שינויים בהטבות שניתנות מכוח הזכאות לקצבת הבטחת הכנסה. לדוגמא, בחוק להבראת המשק הישראלי שאושר ב-29.5.09 בוטלו ההנחות עבור ביקורים אצל רופאים מומחים למקבלי קצבת הבטחת הכנסה עד גיל 65 ולקבוצות נוספות באוכלוסייה.

³⁸ ר' פסקה 10 לפסק דינו של הנשיא ברק בבג"ץ 366/03 **עמותת מחוייבות לשלום וצדק חברתי נ' ממשלת ישראל** (פ"ד מיום 12.12.05). יש לציין כי ההצמדה למדד המחירים לצרכן לא פגעה בפועל במקבלי הקצבאות, אלא שמדובר בכלי שאינו קונסיסטנטי, ושאינו מספק **כמנגנון עדכון** לשם הגשמת מטרתה המקורית של **ההצמדה** לשכר הממוצע.

האופן בו נקבע אחוז זה כתוצאה מעבודת הוועדות שקדמו לחקיקת חוק הבטחת הכנסה. כיום, גובה הקצבה מחושב בטווח שבין 20% ל-52% מן הסכום הבסיסי.

כל השינויים האלה נעשו ללא בסיס אמפירי ובהיעדר תשתית עובדתית בסיסית לקבלת ההחלטות, תוך התעלמות ממסקנותיהם של הגופים השונים שבחנו את הסוגיה ובניגוד למקובל בארצות רווחה אחרות.

דבר זה עולה בבירור גם מתשובת משרד האוצר לבקשת מידע בנוגע לאופן שבו נקבע גובה קצבת הבטחת הכנסה, לפיה אין סטנדרט לקיום בסיסי בכבוד ולפיכך אין כל קשר בין קיום בכבוד וגובה קצבאות הקיום.³⁹

מנגנונים לקביעת גובהן של קצבאות קיום בעולם⁴⁰

מדינות האיחוד האירופי לא קבעו מדד מחייב לקיום בכבוד, אלא הותירו את הסוגיה לשיקול דעתן של המדינות החברות; עם זאת, האיחוד האירופי קבע כי כחלק מן ההכרה בזכות לסיוע סוציאלי, תכניות להבטחת קיום מינימלי צריכות להבטיח אפשרות לחיים בכבוד אנושי,⁴¹ וכי בקביעתן יש לקחת בחשבון את רמת החיים ואת יוקר המחיה של משקי בית מסוגים שונים ובגדלים שונים, באמצעות שימוש במדדים הולמים.⁴²

מרבית מדינות הרווחה בעולם מנסות בעשורים האחרונים להתמודד עם שאלת ההגדרה של קיום בכבוד וההלימה של תכניות התמיכה הסוציאליות שלהן, ובפרט מערך הקצבאות, לסטנדרטים של קיום בכבוד. כחלק מהתמודדות זו אומצו שיטות מגוונות לקביעת גובה קצבאות הקיום (המקבילות במידה רבה לקצבת הבטחת הכנסה בישראל). ישנן אמנם מדינות, כמו ישראל, שבהן לא אומצה שיטה כלשהי ומדובר בסכום שרירותי הנקבע במידה רבה על בסיס מערכות הכוח הפוליטיות; אולם בחלק ניכר מן המדינות קיים מנגנון מושכל, מנומק ומבוסס אמפירית, לקביעת גובה הקצבה ולעדכונה. בשני העשורים האחרונים ערכו מדינות רווחה רבות שינויים במערך הקצבאות שלהן, כשחלקם עלו כדי רפורמות מקיפות. להלן נתאר מספר מנגנונים המייצגים את המגוון הקיים.

³⁹ ר' הי"ש 11.

⁴⁰ הפרק נכתב על בסיס מחקר שנערך עבור האגודה לזכויות האזרח על ידי:

Miss Charlotte Rachael Proudman, PhD candidate, Cambridge University, LL.B Law (Hons), called to the Bar (2010, Lincoln's Inn), M.Phil (Cantab, distinction).

מדובר במחקר השוואתי שמבוסס הן על מידע שנתקבל מחוקרים של תחום הרווחה בעולם והן על מקורות אינטרנטיים. לפיכך, בחלק מהמקרים מדובר במידע בסיסי, ובמידה מסוימת הצהרתי במובחן מבחינת היישום בפועל והתאמתו לצרכים בעולם המציאות. נוסף על כך, אין הכותבים מתיימרים לקבוע כי שיטה אחת עדיפה על האחרת. כל אתרי האינטרנט המופיעים בפרק זה נצפו במהלך חודש ספטמבר 2013.

⁴¹ "Adequate income support: Recognise the individual's basic right to resources and social assistance sufficient to lead a life that is compatible with human dignity as part of a comprehensive, consistent drive to combat social exclusion."

The EU Commission Recommendation adopted in October 2008: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008H0867:EN:HTML>. para 4(a).

⁴² "[...] when the resources necessary to lead a life of dignity are determined, living standards and price levels by type and size of household in the Member State concerned should be taken into account using the appropriate national indicators." *Ibid*, para. 4(a)(ii).

בחלק מן המדינות נהוגה שיטה של הצמדת סכום הקצבה לגובה שכר המינימום ו/או לגובה הפנסיה הממלכתית. כך למשל נוהגות **מלטה**, **הולנד** ו**לוקסמבורג**.⁴³ האופן שבו נקבעים שכר המינימום והפנסיה ויחס הקצבאות אליהם משתנה ממדינה למדינה, ובחלק מן המדינות גובהם נבחן גם ביחס לקו העוני ולמדדים נוספים.

הולנד, למשל, ערכה רפורמה בשירותי הרווחה בשנת 2004.⁴⁴ את גובה קצבת הקיום היא קבעה כנגזרת של שכר המינימום, וקיים קשר יחסי בין גובה שכר המינימום (שממנו נגזרת הקצבה) לבין מדד של קיום "סביר" של משפחה ממוצעת שבה מפרנס אחד. **בפורטוגל** קצבת הקיום הבסיסית לאדם זהה לגובה הפנסיה הממלכתית, והיא גדלה בהתאם להרכב המשפחה.⁴⁵ **בפינלנד** הקצבה יחסית לפנסיה הממלכתית. בשנת 1988 הוכפלה הנגזרת משיעור של 44% לשיעור של 80% מהפנסיה, על רקע תוצאות סקר רשמי של רמת חיים בחמישון הסוציו-אקונומי התחתון של האוכלוסייה.⁴⁶

בכמה מדינות גובה קצבת הקיום הוא נגזרת של **סל צריכה והוצאות** משפחתי, והוא שקוף ומנומק. על מדינות אלה נמנות **שבדיה**, **ליטא**, **קפריסין** ו**גרמניה**. **בליטא** הזכות לביטחון סוציאלי מעוגנת בחוקה. לאחר קבלת העצמאות מברית המועצות לשעבר ערכה ליטא רפורמה מקיפה בשירותי הרווחה שלה,⁴⁷ וכיום גובה הקצבה לאדם הוא נגזרת של עלות סל מוצרים מוסכם. **בקפריסין** נקבע גובה הקצבה על בסיס סקר שנערך אחת לשנה ובוחן הוצאות של משפחות שונות באזורים שונים.⁴⁸ בשנת 2013 הכריזה ממשלת קפריסין על רפורמה במערכת הרווחה ועל כוונתה

⁴³ Adequacy of Minimum Income in the EU, EAPN explainer, 2010:

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201004/20100413ATT72649/20100413ATT72649EN.pdf>, p. 13.

במלטה למשל, הקצבה מהווה 80% מגובה שכר המינימום ואילו בדנמרק למשל, הקצבה צמודה לסכום דמי האבטלה וגובהה נע 60%-80 ממנו, בהתאם להרכב המשפחה. ר' (בהתאמה):

Vassallo, M. (2009), *Malta: Minimum Income Schemes*, European Commission.

Anker et al. (2009), *Overview and Analysis [of?] Minimum Income Schemes in Denmark*, European Commission

⁴⁴ Blommesteijn, M. and Mallee, L. (2009), *The Netherlands: Minimum Income Schemes*, European Commission.

⁴⁵ Baptista, I. and Cabrita, J. (2009), *Portugal: Minimum Income Schemes*, European Commission.

⁴⁶ פינלנד ערכה רפורמה במערכת הרווחה שלה בשנת 2011: הסכום המינימלי לקיום מהווה נגזרת של גובה הפנסיה הממלכתית, קצבאות הקיום מוצמדות למחר המחירים לצרכן, הולמותן של קצבאות הרווחה תיבחן כל ארבע שנים ביחס לרמות השכר הכלליות

Adequacy of Minimum Income in the EU, EAPN explainer #2, 2010:

<http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/adequacyexplainer-2010-en-web.pdf>, p. 41.

⁴⁷ Nordic Council of Ministers (2002), *Standard Budgets and Household Economy*, Ekspressen Tryk and Kopicenter.

Lazutka, R. and Poviliunas, A. (2009), Lithuania: Minimum Income Schemes, *European Commission*:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en&newsId=1416&moreDocuments=yes&tabId=1&eName=newshttp://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/adequacyexplainer-2010-en-web.pdf> p.21.

וכן :

Adequacy of Minimum Income in the EU, EAPN explainer, 2010:

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201004/20100413ATT72649/20100413ATT72649EN.pdf>, p. 13.

⁴⁸ ש.ס. וכן ר' :

Government of Cyprus, Household Budget Survey, press release, 31.10.2008:

<http://www.moi.gov.cy/moi/pio/pio.nsf/6645bc8e70e73e2cc2257076004d01c1/dd8a213e2dc1ff0ac22574f3003bbeef?OpenDocument>

לקבוע "הכנסה מינימלית מובטחת" לכל אזרחיה. גובה ההכנסה יתחשב ברכיבי צריכה שונים ובהם דיור, מזון, ביגוד, חשמל ומוצרים חיוניים נוספים.⁴⁹

בשבדיה קבועה הזכות לרמת חיים הולמת בחקיקה. כבר בשנת 1976 פיתחה "הרשות לצרכנות" השבדית תקציב לדוגמה, שממנו נגזר סטנדרט ההכנסה המינימלית. תקציב זה הוגדר כסכום שנדרש למשפחה לשם קיום רמת חיים "סבירה", דהיינו, מעל המינימום הנדרש לקיום בסיסי. הקצבה שמקבלת משפחה משלימה את הכנסתה עד לגובה הסטנדרט. השיטה שמשמשת לקביעת הסטנדרט מתבססת על בחינת דפוסי הוצאות של משפחות בהרכבים שונים, ועל סקר מדגמי לבחינת עלותם של מוצרי צריכה בחנויות נבחרות. הסקר כולל עלויות של מזון, ביגוד, הנעלה, מוצרי היגיינה, מוצרים מתכלים וכן הוצאות על פנאי ותקשורת (עיתונים, רדיו, טלוויזיה וטלפון). כן הוא כולל התייחסות לאורך חיי המוצרים ולכמויות הנדרשות מהם. הרשות המקומית, מצידה, אחראית על מתן סיוע בדיור, בהוצאות על חשמל, בתחבורה למקום העבודה, בביטוח בית, בשמרטפות ובדמי חבר בארגון עובדים. זאת, על בסיס אמות מידה מקומיות הקשורות לסטנדרט הממלכתי.⁵⁰ נוסף על כך, משמש הסטנדרט כאמת המידה לקביעת הרמה לסיוע סוציאלי אחר הניתן על ידי רשויות שונות.⁵¹ הסטנדרט מעודכן כל שלוש שנים על ידי גוף ממלכתי,⁵² ומוצמד למדד המחירים לצרכן. האופן הפרטני שבו מחושב התקציב הסטנדרטי שקוף לציבור ומנומק. הדוגמה מאירת העיניים ביותר לאופן שבו נקבע מנגנון מקצועי, שקוף ומנומק לקביעת גובה קצבת הקיום הבסיסית ביחס להגדרת הזכות לקיום בכבוד, נלמדת **מגרמניה**.

בחודש פברואר 2010 פסל בית המשפט הפדרלי לחוקה של גרמניה החלטה של ממשלת גרמניה לשינוי מבנה קצבאות הקיום והאופן שבו הן חושבו.⁵³ בית המשפט פסק כי החלטת הממשלה אינה חוקתית, בהיותה נוגדת את הזכות לקיום מינימלי בכבוד. הוא הוסיף כי אופן חישוב גובה הקצבה אינו עומד במבחנים שקבע בית המשפט, בעיקר בכל הנוגע לתחשיב הקצבה עבור ילד כאחוז שרירותי מקצבת אדם בוגר, ובשל הפחתה והשמטה בלתי מוסברות מן הקצבה של רכיבים בגין צרכים חיוניים.

בית המשפט קבע כי החלטת הממשלה בנוגע לגובה הקצבה צריכה להתבסס על הליך אמפירי, שקוף, מנומק, הגיוני וסביר, וכי על גובה הקצבה להלוו את הצרכים בעולם המציאות. הביקורת השיפוטית נגעה, אם כן, עד לשורש השיטה שבה חושבו הקצבאות, ואף קבעה במידה רבה את

⁴⁹ "President announces guaranteed minimum income for all citizens", Cyprus Mail, 26.7.2013: <http://cyprus-mail.com/2013/07/26/president-announces-guaranteed-minimum-income-for-all-citizens/>

⁵⁰ ביקורת מרכזית על מודל זה נוגעת להחרגתן של הוצאות חשובות כדוגמת דיור, תחבורה וחשמל מהסטנדרט הכללי והותרתן לשיקול דעתה של הרשות המקומית.

⁵¹ לפירוט על אופן עריכת הסקר וקביעת הסטנדרט ר' :

Nordic Council of Ministers (2002), *Standard Budgets and Household Economy*, Ekspressen Tryk and Kopicenter.

⁵² The National Board for Consumer Affairs (Konsumentverket).

⁵³ *Hartz IV* Bundesverfassungsgericht [BVerfG] [Federal Constitutional Court], 1 BVL 1/09, 1 BVL 3/09, 1 BVL 4/09 of 9 Feb. 2010.

פסק הדין מוכר בכינוי: *Hartz IV*.

השיטה שתיבחר (על בסיס צרכים וסקר הוצאות בגינם), את מאפייניה המקצועיים, וכן את המבחנים המשפטיים שבה יהיה עליה לעמוד.⁵⁴

במסגרת פסק הדין, דן בית המשפט בהגדרה של גרמניה בחוקה הגרמנית כ"מדינה סוציאלית". הוא קבע כי מעבר לחובת המדינה לבסס שיטה לקביעת גובה הקצבאות לפי הכללים שהתווה, על שיטה זו להלום את הקבוע בחוקה ובאמנות זכויות האדם הבינלאומיות, ואת החובה הנגזרת מהן להבטיח קיום בסיסי בכבוד.

בהמשך, פירש בית המשפט הגרמני את **תוכנה** של הזכות לקיום בסיסי בכבוד, וקבע כי היא כוללת לא רק אמצעים פיזיים לקיום כגון מזון, ביגוד, צורכי הבית, דיור, חימום, מוצרי היגיינה ובריאות, אלא גם את האפשרות לקחת חלק בחיי החברה, בתרבותה ובחיים הפוליטיים.

בעקבות החלטת בית המשפט נקבעה שיטה חדשה לקביעת גובה הקצבה, בהתבסס על מחקר שהתבצע באוניברסיטת בוכהם (Bochum) ופורסם ביוני 2013. במסגרת המחקר נערך סקר הוצאות (שנקבע כי יערך אחת לחמש שנים) בקרב כ-60,000 משקי בית גרמניים, ללא הכללתם של משקי הבית הנתמכים בקצבאות.⁵⁵ המחקר בחן אמפירית את ה**הוצאותיהן** של משפחות עם ילדים ואת ההכנסות הנדרשות לכיסוי הוצאות אלה בהשוואה למשפחות ללא ילדים, וכן את ההבדל בדפוסי ההוצאות על ילדים בטיפוסי משפחות שונים, ובין ילדים בגילאים שונים.

בעקבות המחקר נקבעה הקצבה הסטנדרטית לאדם בוגר בודד ולילדים בגילאים שונים כסכום השווה לממוצע ההוצאות על צרכים חיוניים בקרב 15% מהעשירונים החברתיים-כלכליים התחתונים של משקי הבית בגרמניה. הקצבה מכוונת לתת מענה להוצאות על מזון, ביגוד, בריאות, חשמל, כמו גם להוצאות על תחבורה, בידור ותרבות. היא אינה כוללת הוצאות על דיור וחימום הבית, שממומנות על ידי הרשות המקומית על בסיס הוצאה בפועל (המוגדרת "סבירה").⁵⁶

על חובת המדינה לקבוע סטנדרט לקיום בכבוד ועל הקשר שבינו לבין גובה קצבת הבטחת ההכנסה

כאמור, הבטחת הכנסה היא הקצבה שאמורה להבטיח את המינימום הנדרש לשם קיום במצבי מצוקה כלכלית, קצרי טווח או מתמשכים. בשל כך, היא אמורה להיות קשורה רעיונית ועניינית לסטנדרט כלשהו לקיום שהמדינה קבעה – בין אם מדובר בקיום **בסיסי** (להישרדות פיזית) ובין

⁵⁴ בית המשפט אף קבע כי מנגנון הקצבאות חייב לכלול אפשרות למתן סיוע מיוחד בגין מצוקה חריפה ופתאומית. סעיף זה זכה לכינוי "hardship clause".

⁵⁵ Bittner, C. (2011) "Casenote – Human Dignity as a Matter of Legislative Consistency in an Ideal World: The Fundamental Right to Guarantee a Subsistence Minimum in the German Federal Constitutional Court's Judgment of 9 February 2010" German Law Journal, Vol. 12 No. 11 : http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol12-No11/PDF_Vol_12_No_11_1941-1960_Bittner%20FINAL.pdf

וכן :

Statistisches Bundesamt, "Sample survey of income and expenditure (EVS), What does the sample survey of income and expenditure describe?" (2013):

https://www.destatis.de/EN/Meta/abisz/Einkommens_Verbrauchsstichprobe_e.html

⁵⁶ Federal Ministry of labour and social affairs, social security at a glance, preface "The Federal Republic of Germany is a democratic and social federal state." Article 20 (1) of the German Basic Law Article 20 (1) of the German Basic Law": http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a998-social-security-at-a-glance-total-summary.pdf?__blob=publicationFile. p. 32.

אם הוא כולל אלמנטים הנחוצים לשם קיום **בכבוד**, כאשר המדינה מכירה בו כזכות. על תוכנו של המושג "קיום בכבוד" יש דיון ארוך שנים גם במדינת ישראל. דיון זה מתרחש בציבור, בתקשורת ובעיקר באקדמיה, ובמידה מסוימת גם בבתי המשפט. מה כולל סטנדרט זה, מה הוא הראוי, הרצוי והנכון היא כאמור שאלה שמעסיקה מדינות רווחה רבות ברחבי העולם, ויש בנושא כתיבה אקדמית ענפה, ישראלית וזרה. במסגרת נייר זה לא נתעכב על הדיון בנושא, אלא נתאר את התייחסותה של **ישראל** לחובתה להגדיר מהו קיום בכבוד, ואת מחדלה לעשות כן.

הזכות לביטחון סוציאלי מעוגנת באמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, אשר נחתמה ואושררה על ידי ישראל, וקובעת כי "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכותן של כל אדם לביטחון סוציאלי, לרבות ביטוח סוציאלי [...] ובזכות של כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור בני משפחתו, לרבות מזון, מלבושים ודיוור נאותים ולשיפור מתמיד בתנאי קיומו [...]".⁵⁷

מדינת ישראל הכירה בזכות לקיום בכבוד, עת חוקקה את חוק הבטחת הכנסה. באופן מפורש הוכרה הזכות לקיום בסיסי בכבוד, כנגזרת של הזכות לכבוד האדם, על ידי בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק. זאת, בשורה ארוכה של פסקי דין, שחלקם עוסקים ישירות בקצבת הבטחת הכנסה כנדבך מרכזי בהגשמתה של זכות זו.⁵⁸

"גמלת הבטחת הכנסה הניתנת לפי החוק היא אמנם רק אחד מהמנגנונים המבטיחים את ההגנה על זכותו של האדם לקיום בכבוד, אך יחד עם זאת, יש לה מקום מרכזי בהגנה על הזכות. כגמלה מחליפת הכנסה, נועדה היא לאפשר לזכאים לה לרכוש את הדרוש להם לצורך מחייתם הבסיסית והמינימאלית. בהעדר אמצעי אחר, כגון תלושי קנייה או אספקה ישירה של מצרכים חיוניים, אין לה תחליף. חיוניותה וחשיבותה כה גדולה, עד שספק בעיני אם אין לה השלכה גם על הגנה ושמירה על זכויות אדם אחרות, כגון הזכות לחיים" (פסקה 37 לפסק דינה של הנשיאה ביניש בבג"ץ חסן).

פסק הדין המרכזי בסוגיה, שהתייחס ישירות לקשר שבין **גובה** קצבת הבטחת הכנסה והזכות לקיום בכבוד, ניתן במסגרת דיון מאוחד במספר עתירות שתקפו את הפגיעה הקשה בקצבת הבטחת הכנסה בשנת 2003, והוא מכונה "בג"ץ **הקיום בכבוד**".⁵⁹ בשנת 2002 צומצם באופן דרסטי היקף הקצבאות במסגרת חוק ההסדרים,⁶⁰ והוחלט על ביטולן של הטבות שהוקנו למקבלי הבטחת הכנסה. העותרים – אנשים פרטיים וארגוני זכויות אדם, ובהם האגודה לזכויות האזרח – טענו כי השינויים בהיקף הקצבאות ובהטבות הנלוות הם בלתי חוקתיים, בכך שהם פוגעים פגיעה קשה בזכות לקיום בכבוד של מקבלי קצבת הבטחת הכנסה.⁶¹ העותרים טענו, בין השאר, כי למדינה **חובה לקבוע סטנדרט לקיום בכבוד**, וזאת על בסיס עקרונות המשפט החוקתי והמנהלי

⁵⁷ אמנה בינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות 1966, ס' 9 וס' 11(1), נוסח עברי על בסיס כתבי אמנה 1037, כרך 32, עמ' 205.

⁵⁸ ר' הי"ש 10.

⁵⁹ בג"ץ 366/03 **עמותת מחוייבות לשלום וצדק חברתי נ' ממשלת ישראל** (פ"ד מיום 12.12.05) ("בג"ץ קיום בכבוד").

⁶⁰ חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002.

⁶¹ בג"ץ 888/03 **בלה רובינובה נ' שר האוצר**. (להלן – "בג"ץ רובינובה").

הישראלי, וכן על בסיס המשפט הבינלאומי, ובפרט האמנה הבינלאומית לזכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות ועקרונות מאסטריכט שאומצו על ידי הוועדה לאמנה.⁶²

בהתאם, הורה בית המשפט למדינה להשיב "[...] מדוע לא יקבעו סטנדרט לקיום אנושי בכבוד כמתחייב מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו".⁶³ בתשובתה טענה המדינה כי לא חיוני וגם לא ניתן לקבוע סטנדרט כזה, וזאת למרות שהעותרים צירפו דוגמאות ומספר חוות דעת לאופן שבו ניתן לעשות זאת. המדינה טענה כי היא עומדת בחובתה להבטיח קיום בסיסי, ואף למעלה מכך – קיום בכבוד, באמצעות "רשת ביטחון", הכוללת רכיבי סיוע שונים של שירותים ושל כסף (כדוגמת קצבאות הילדים).⁶⁴ היא נמנעה מלכמת את רכיביה של רשת הביטחון, ולהוכיח כיצד רשת זו מספקת מענה לקיום בכבוד על פי מודל ה"מחסור הקיומי", שבו הסכימה המדינה להכיר כמגדיר את היקף הזכות לקיום בכבוד.⁶⁵ היה ברור כי המדינה מעולם לא בדקה אמפירית את מכלול הרכיבים ב"רשת הביטחון" ואת חלקה של קצבת הבטחת ההכנסה, או של כל רכיב אחר, ברשת זו, וכי אין בידיה מידע המוכיח – אפילו לה עצמה לצרכים פנימיים – שהיא מספקת מענה לחובתה להבטיח לתושביה קיום בכבוד.

כשהתחלף ההרכב שדן בעתירה, ויתר בית המשפט על דרישתו שהמדינה תבסס את עמדתה על עובדות ולא תותיר אותה כללית, הצהרתית ועמומה. בכך התחמק בית המשפט מהתמודדות עם השאלה המהותית שנדונה בהליך, ושנותרה ללא מענה עד היום. בפסק דינו קיבל בית המשפט את עמדת המדינה ביחס ל"מודל המחסור הקיומי" לו היא מחויבת (ושאף אותו סירבה לכמת, כאמור), והגדיר קיום בכבוד כקיום חומרי מינימלי, המשמש להישרדות פיזית בלבד וכולל מזון ומשקה, מקום מגורים, תנאי תברואה "נסבלים" ונגישות לשירותי בריאות בסיסיים.⁶⁶ זאת, בניגוד חריף לתוכנה של הזכות לתנאי חיים נאותים, שקובעה באמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, עליה חתומה ישראל. בית המשפט דחה את העתירות על יסוד הקביעה כי אפילו הפגיעה בקיום מינימלי זה, לא הוכחה על ידי העותרים.⁶⁷

בפסקי דין מאוחרים יותר התייחס בית המשפט העליון לחובת המדינה לוודא שמערך הרווחה, ובכללו קצבת הבטחת ההכנסה, מספק קיום בסיסי בכבוד, אך הוא מעולם לא דן באופן שבו יש לבחון אם המדינה עומדת בחובתה זו. בפסק דין שנגע לתנאי הזכאות להבטחת הכנסה נקבע: **"נקודת המוצא לדיוננו היא כי מוטלת על המדינה חובה לקבוע מהם תנאי הקיום המינימאליים ולגזור את מערך הרווחה בהתאם לכך [...]"**. אלא שכיוון שהסוגיה לא נתקפה ישירות במסגרת ההליך האמור, נמנע בית המשפט מלדון בה, וקבע כי **"[...] לצורך הדיון שלפנינו, אנו מניחים כי כך אכן נעשה לשם קביעת מערך הרווחה הכולל הניתן על ידי המדינה, ובמסגרתו גם חוק**

⁶² The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, EC 13/2000/12.

⁶³ בג"ץ רובינובה, צו על תנאי מיום 5.1.04.

⁶⁴ בג"ץ רובינובה, תצהירי תשובה מטעם המשיבים מיום 16.2.04 ומיום 11.5.04.

⁶⁵ תוכנו המדויק של מודל זה אף הוא לא הובהר באופן קוהרנטי. ככלל, הוא מתייחס להבטחת קיום חומרי לשם הישרדות פיזית - מזון (שאיכותו אינה ברורה), קורת גג (כלשהו), ביגוד ונגישות לשירותי בריאות בסיסיים.

⁶⁶ פסקה 16 לפסק דינו של הנשיא ברק בבג"ץ קיום בכבוד.

⁶⁷ בניגוד לדעתו החולקת של השופט א. לוי בדעת מיעוט, אשר חלק הן על הגדרת תוכן הזכות והן על תוצאת פסק הדין. על פסק הדין נכתבה ביקורת רבה, בשל עקרונות בעייתיים רבים שהוא מעגן. להרחבה ר' : בניש, א. (2010) **"בג"ץ ומחיה בכבוד: אפשר גם אחרת"**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

א. חסקל, <http://www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/196.aspx>, וההפניות הניתנות בו למאמרים נוספים, וכן: חסקל, א. ודגני, י. (2006) "מהותה של הזכות לקיום בכבוד בישראל כזכות לקיום בתנאים מינימליים או אולי כזכות לקיום בתנאי מחיה נאותים?", **הארץ דין ג (2)**.

הבטחת הכנסה, מבוסס על קביעה זו. אנו יוצאים, אפוא, מתוך ההנחה שמכלול הסדרי הרווחה הניתנים בישראל מספקים את ה"סל" הנדרש לשם קיום מינימאלי בכבוד. בתוך "סל" שירותי הרווחה, גמלת הבטחת ההכנסה תופסת את המקום המרכזי" (פסקה 46 לפסק הדין בבג"ץ חסן, ההדגשות הוספו).

אלא שמתשובת המדינה לשאלות שהפנתה אליה האגודה לזכויות האזרח מתברר כי להנחה זו של בית המשפט בבג"ץ חסן לא היה יסוד במציאות, שכן המדינה לא קבעה סטנדרט לגבי תנאי קיום מינימליים, ומערך הקצבאות – לרבות קצבת הבטחת הכנסה – לא נגזר משום סטנדרט שכזה.

בית הדין לעבודה, שלו הסמכות לדון בתביעות כנגד המוסד לביטוח לאומי, נדרש פעמים רבות להתייחס לגובה קצבת הבטחת ההכנסה, בעיקר בהקשר של סיוע כספי שהגישו בני משפחה למקבל הקצבה.⁶⁸ במספר פסקי דין קבע בית הדין כי "[...] הגמלה המשתלמת לזכאי היא בהחלט בסכום נמוך, והיא אכן מינימלית [...] הדרישה לנגוס בגמלה בשל סיוע צנוע וולנטרי לא קבוע של קרובים אין לה הגיון כלכלי או חברתי. היא מתעלמת מגובהה של הגמלה לעומת הצרכים האלמנטריים החיוניים של משפחה, שספק אם הם יכולים לבוא על סיפוקם בסכום הגמלה".⁶⁹

גם בית הדין הארצי לעבודה התייחס לסוגיה, בקבעו כי "[...] ספק אם שיעורה של גמלת הבטחת הכנסה ליחיד אכן מאפשר קיום מינימאלי. לפיכך לא יפלא שבמצב דברים זה פונים מבקשי אותה גמלה לקרובי משפחה שיסייעו בידם לחיות קיום מינימאלי בכבוד. לאור האמור על המחוקק לשקול, האם אין מקום להגדיל את גובה גמלת הבטחת הכנסה [...]".⁷⁰ בהתייחסו לפסק דין זה אמר שר הרווחה, מר מאיר כהן, כי "בעתיד יהיה על המדינה להגדיל את גובה קצבת הבטחת הכנסה לאנשים שיוכח כי אינם יכולים לעבוד ולכלכל את עצמם". עם זאת, פתרונו של שר הרווחה הוא "[...] עד אז אפעל בטווח המיידי להחרגת מתן סיוע משפחתי למקבלי הבטחת הכנסה".⁷¹

לאחרונה פורסם פסק דין של בית הדין לעבודה בתל אביב, שקיבל את תביעתה של אם חד הורית שזכאותה לקצבה נשללה בשל סיוע כספי שקיבלה מהוריה. פסק הדין קבע שאפילו לעמדת הנתבע (המ"ל) אין די בקצבת הבטחת הכנסה בגובה היום לשם קיום בכבוד. לפיכך, על המוסד לביטוח לאומי לבצע בדיקה פרטנית על מנת לקבוע אם כלל ההכנסות של מקבל הקצבה, ובכללן סיוע מן המשפחה, מגיעות לסף הנדרש לשם קיום בכבוד.⁷²

אם כן, בתי המשפט, לאורך השנים ובערכאות שונות, נמנעו מקביעה עקרונית המחייבת את המדינה להתייחס לגובה הקצבאות, בין השאר כיוון שבמרבית העתירות שהובאו לפניהם הם לא נדרשו לכך. אלא שגם כאשר התייחסו בתי המשפט לסוגיה, ולו במסגרת הערות אגב בפסקי דין שקבעו כי הקצבאות ככל הנראה אינן מאפשרות קיום בכבוד, בחרה המדינה להתעלם מן האמירות שהופנו אליה.

⁶⁸ סיוע שהמוסד לביטוח לאומי רואה בו הכנסה שמעל רף מסוים יש בה כדי לשלול את הזכאות לקצבה.

⁶⁹ עב"ל (ארצי) 681/07 אהרון בנישו נ' המוסד לביטוח לאומי 14 (פורסם בנבו, 06.07.09).

⁷⁰ עב"ל (ארצי) 6682-03-12 אבי בן אברהם נ' המוסד לביטוח לאומי, עמ' 2 (פורסם בנבו, 04.07.13) (ההדגשה הוספה).

⁷¹ מיקי פלד, "סיוע מהמשפחה לא ימנע קבלת הבטחת הכנסה מביטוח לאומי", כלכליסט, 3.8.13.

⁷² ב"ל (ת"א) 9128-01-12 פלונית נ' המוסד לביטוח לאומי (טרם פורסם, 13.8.13).

התנערות מרכיבי רשת הביטחון הסוציאלי – ניתוק הקשר שבין גובה קצבת הבטחת ההכנסה וקצבאות הילדים

כאמור, בחוק הבטחת הכנסה נקבע כי משפחות שבהן יותר משני ילדים מקבלות גמלה בסכום זהה לזה שמקבלת משפחה עם שני ילדים. הרציונל לכך היה כי במשפחות שבהן יותר משני ילדים, קצבאות הילדים ישלימו את החסר. כלומר, מהותית ובאופן עקבי, **קצבת הבטחת הכנסה וקצבת הילדים נחשבו לשני נדבכים בלתי נפרדים בהבטחת קיומן הבסיסי של משפחות עניות שלהן מספר ילדים**.⁷³ עמדתה הרשמית של המדינה הייתה תמיד כי קצבאות הילדים הן רכיב חשוב ברשת הביטחון הסוציאלי.⁷⁴ עם השנים הקשר הזה נשחק, ובדיון על הקיצוץ האחרון בקצבאות הילדים, באמצעות חוק ההסדרים לשנת 2013-2014, הוא נעלם כליל מן השיח.⁷⁵ זאת, אף על פי שההיגיון מחייב כי המדינה תוכיח כיצד קיצוץ אחד מן הרכיבים ברשת הביטחון, משופה בהגדלת רכיב אחר.

במסגרת מענה לבקשת מידע לגבי אופן קביעת גובה קצבאות הילדים,⁷⁶ נענתה האגודה כי אין הסבר לגובה הקצבה. יתרה מזאת, בנייר עמדה של אגף התקציבים באוצר, שצורף לתשובה, נכתב כי קצבאות הילדים **כלל אינן חלק ממערך הביטחון הסוציאלי**. עמדה זו של אגף התקציבים באוצר עומדת בניגוד מוחלט למתואר לעיל, בניגוד מוחלט למקובל במדינות רווחה בעולם ובניגוד לעמדת המדינה הרשמית בבג"ץ לגבי תכולת רשת הביטחון הסוציאלי, כמתואר לעיל.

סיכום

כמתואר, עמדתם הרשמית של מוסדות המדינה והנהגתה היא כי קיימת בישראל זכות לקיום בסיסי בכבוד; אלא שהמדינה מסרבת לעגן זכות זו, או כל זכות חברתיות אחרת, בספר חוקי היסוד שלה. היא מעולם לא הגדירה מהי אותה זכות עמומה: מה היא כוללת בדיוק, באיזה אופן נקבע תוכנה וכיצד יש לכמתה. למרבה הצער, מערכת המשפט הישראלית אפשרה למוסדות המדינה להתחמק מחובתן זו.

השיח הציבורי בישראל בנוגע לקצבאות הקיום, ובפרט לגבי קצבת הבטחת הכנסה, מתמקד בדרך כלל בצורך לעודד תעסוקה ולצמצם את התלות בסיוע במדינה. אלא שבמסגרת שיח זה מוצגים מקבלי הקצבאות, במפורש או במשתמע, כעצלנים – שאינם רוצים לעבוד, כרמאים – שמציגים מצג שווה כאילו אינם יכולים לעבוד, כחסרי אחריות – שהביאו ילדים לעולם אך אינם יכולים לדאוג לצרכיהם, וככלל – כטפילים על גב החברה היצרנית, שנאלצת לשאת בעול פרנסתם ופרנסת ילדיהם. מכאן קצרה הדרך למסקנה שיש לצמצם באופן דרסטי את התמיכה בהם, על מנת **לכפות** עליהם למצוא מקורות הכנסה עצמאיים. באמצעות קידום שיח זה, מתעלמת המדינה מן הכשלים והחסמים המובנים בשוק העבודה ומהאפליה נגד קבוצות שונות בחברה הישראלית

⁷³ דורון, א. זיסקינד, צ. **גמלות להבטחת קיום**, הצעת תכנית, האגף למחקר ולתכנון, המוסד לביטוח לאומי, תשל"ח. עמ' 49.

⁷⁴ ר' דיון בבג"ץ **הקיום בכבוד**, בעמ' 12-13.

⁷⁵ אך יש לו זכר בעמדת המוסד לביטוח לאומי בנוגע לקיצוץ האחרון בקצבאות הילדים. ר' עמדת הביטוח הלאומי ותיאור ההשלכות החברתיות של הצעות מרכזיות בחוק ההסדרים ל-2013/2014, מנהל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, מאי 2013.

⁷⁶ ר' ה"ש 11.

במסגרת שוק זה. גם ההנחה שעבודה בישראל מחלצת מעוני ומצורך בסיוע היא בלתי מבוססת, ועל כך יעידו כמעט שני שלישים מן המשפחות העניות שהן משפחות עובדות,⁷⁷ והעובדים הנתמכים בקצבת הבטחת הכנסה להשלמת שכרם מעבודה. עידוד תעסוקה הוא מטרה מבורכת וראויה, אך היא אינה ניתנת להשגה באמצעות דחיפת אנשים אל סף רעב. לשם צמצום העוני, יש להגדיל את היקפם ואת מימונם של כלים יעילים ומכבדים לעידוד (במובחן מכפייה) עבודה של אנשים הנתמכים בקצבאות.

בעת הטלת הגזירות, שעיקרן פגיעה באחד הרכיבים של רשת הביטחון, המדינה מכחישה בדרך כלל את עומק הפגיעה, ומנמקת זאת בכך שהיא משפה את הנפגעים באמצעות הגדלת רכיב אחת ברשת זו (שגם רכיביה המסורתיים, מסתבר, נמצאים תחת איום). כך, למשל, הקיצוץ האחרון בקצבאות הילדים נומק, בין השאר, בכך שמנגד הורחבו הסדרי חינוך חנם לגיל הרך ומימון הצהרונים לילדי נשים עובדות. אלא שכאמור, טענות מסוג זה אינן ניתנות להפרכה או לביסוס, שכן שיעורם של הרכיבים ביחס לסל הביטחון הסוציאלי אינו ידוע והם אינם מכומתים. גם הנגישות אליהם והרלוונטיות שלהם לכלל נתמכי הקצבאות לא ברורה.

מנגד, הנתונים המובהקים ביותר נוגעים לעוניים של הנתמכים בקצבאות קיום. אין מחלוקת כי קצבת הבטחת הכנסה, שבמוקד נייר זה, אינה נותנת מענה לחובת המדינה להבטיח את הזכות לקיום בכבוד. יש אף ספק רב אם בקצבה זו יש כדי להבטיח הישרדות ללא הישענות על מקורות סיוע אלטרנטיביים, כדוגמת עזרה משפחתית וצדקה.

למדינה עומדת החובה להגדיר את תוכנה של הזכות לקיום בכבוד, ולגזור מכך מנגנון שיבטיח כי קצבאות הקיום מאפשרות את מימושה של זכות זו. כלומר:

תנאי מקדים לבחירת שיטה לקביעת גובה הקצבאות, הוא הגדרה מדויקת של היקפה של הזכות לקיום בכבוד ושל תוכנה. השיטה שתיבחר לקביעת גובה הקצבאות חייבת להיות מכוונת להגשים את הזכות כפי שתוגדר על ידי המדינה, גם אם יאומץ מודל צר ומצומצם.

כל שיטה שתיבחר חייבת להיות מבוססת על בחינה ועל כימות מקצועיים של צרכים, בהתאם לתוכן הזכות, ועל הגדרת "סל צרכים" לשם קיום בכבוד. בין היקף צרכים אלה ועלותם ובין גובה הקצבה בפועל יש לבסס קשר הגיוני, שינבע מהחובה להבטיח קיום בכבוד כפי שיוגדר. לשם כך, על השיטה להתבסס על מנגנון אמפירי המושתת על עובדות, ולהיות מנומקת, עקבית, שקופה ונתונה לבקרה ציבורית ומשפטית. כן, עליה לכלול מנגנון עדכון גמיש מספיק, כדי למנוע שחיקה של הקצבה והיווצרות פערים גדולים בין מקבליה ובין כלל האוכלוסייה, כתוצאה משינויים שיחולו בחברה ובמשק.

השפל אליו הגיעה קצבת הבטחת הכנסה, במקביל לעלייה התלולה במימדי העוני – אינו מקרי. זוהי תוצאה של מדיניות ממשלתית עקבית וארוכת שנים של התנערות מן ההכרח לערוך חשיבה כוללת ואסטרטגית בנוגע לאופני המאבק בעוני, בניגוד בולט לנעשה בעולם, ותוך הפקרה של הציבור החי בעוני בישראל.

בישראל של 2013 העוני והפערים החברתיים הגוברים הם בין האתגרים החברתיים הגדולים ביותר. מן הנתונים עולה כי המדינה אינה מתמודדת עמם בהצלחה. על כן, יש לערוך חשיבה

⁷⁷ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2012, עמ' 64.

מחודשת בסוגיה ותכנון אסטרטגי רב-תחומי וארוך טווח לצמצום העוני. היוזמות הספורדיות למאבק בעוני מסתכמות במתן פתרונות נקודתיים למצבי קצה של "חוסר ביטחון תזונתי", שעצם קיומו הוא ההוכחה להיעדר מדיניות רווחה אמיתית בישראל. פתרונות אלה מנציחים את המצוקה ואת התלות בחסדים, במובחן ממימוש הזכות לקיום בכבוד **על ידי המדינה**, שהיא המחויבת להבטחתה, תוך שמירה על כבוד האדם.

כחלק מכך עומדת חובה לקבוע מנגנון לקביעת גובה קצבאות הקיום. נייר עמדה זה, כאמור, אינו מתיימר לקבוע את השיטה המדויקת שבה יש לבחור לשם קביעת גובה קצבאות אלו; לשם כך יש בישראל מומחים עתירי ידע, ועומד לרשותה הניסיון העשיר שנאסף במדינות העולם. הדבר אפשרי, והוא נעשה בהצלחה במדינות אחרות, וגם בישראל עשו זאת בעבר. על ממשלת ישראל חלה החובה להיענות לאתגר ולא להסתפק בפתרונות שטחיים וחסרי תוחלת, הפוגעים בזכויות האדם.