

כלכלה, חברה ומדיניות פנים

מענקי הזקנה בשנות ה־50 וה־60

אברהם דורון

מבוא

המאמר הזה עוסק בהסדרי הבטחת הכנסה, שאמורים היו לדאוג לקיומם של קשישים - ותיקים ועולים חדשים - שבתקופה הראשונה לפעולתה של מערכת הביטוח הלאומי בארץ, בשנות ה־50 וה־60, הוצאו מן הכיסוי האוניברסלי בתוכנית ביטוח הזקנה של הביטוח הלאומי. המאמר דן במאבקים המוסדיים והפוליטיים שהביאו לידי הנהגת ההסדר הנפרד והמפלה להבטחת קיומן של קבוצות הקשישים האלה, דרכי הפעלתם בפועל של ההסדרים הסלקטיביים שנוצרו למענם, וניתוח השלכותיהם של ההסדרים האלה על רווחתה של אוכלוסיית הקשישים הזאת.

רוב ההסדרים הנפרדים והמפלים לקבוצות הקשישים שהמאמר דן בהם בוטלו באמצע שנות ה־70. אבל הוויכוח על הדרתן (Exclusion) של קבוצות מוגדרות באוכלוסייה מן ההסדרים האוניברסליים של מדינת הרווחה, ובתוך כך הוויכוח על אוניברסליות לעומת סלקטיביות במערכת הביטוח הלאומי, מוסיף להעסיק את הציבור בארץ. הוויכוח הזה אמנם לבש צורה ופשט צורה עם השנים, אבל הוא לא פסק לגמרי משום שהוא משקף את התנגדותן הבסיסית של קבוצות חזקות באוכלוסייה לעצם קיומה של מדיניות הרווחה האוניברסלית.

הוויכוח הנמשך נוגע במהותו לתפקיד המדינה בת זמננו בדאגה לביטחון הסוציאלי והכלכלי של כלל האוכלוסייה. מסוף המאה ה־19 ועד ימינו הלך והתרחב תפקיד המדינה בתחום הזה וסביבו התגבשה מידה רבה של הסכמה פוליטית וחברתית.¹ ואולם קונסנזוס שכזה עדיין לא נוצר בסוגיה אם הדאגה הזאת לביטחון סוציאלי צריכה להול על כלל האוכלוסייה או שמא ראוי לה להתמקד בקבוצות הנוזקות בלבד, ואף לא בשאלה הנובעת ממנה - האם יש ליישם את המדיניות הסלקטיבית בנקודת הנגישות של השירות באמצעות בחינה קפדנית של אמצעים או הכנסות. האם הסדרי הביטחון הסוציאלי מטעם המדינה לאוכלוסייה הקשישה צריכים להיות מכוונים לכלל האוכלוסייה או לקשישים הנוזקים בלבד? והאם הסדרים סלקטיביים לביטחון סוציאלי

1. D. E. Ashford, *The Emergence of the Welfare State*, Oxford 1986

לפי עקרון הנוקפות ולפי מבחני אמצעים יש בהם כדי לשפר את מצבה של האוכלוסייה הקשישה ולצמצם את מצוקתה הכלכלית והחברתית?

הקשישים שהודרו מן ההסדר האוניברסלי

מראשית ימיה אימצה לה מערכת הביטוח הלאומי בישראל את עקרון האוניברסליות. חוק הביטוח הלאומי הראשון שנחקק ב־1953 קבע אפוא שבתוכנית לביטוח זקנה ושאיירים יכללו כל תושבי ישראל מבני 18 ומעלה, אבל כבר בחקיקה ראשונית ויסודית זו נפרצה פְּרִצה בעקרון האוניברסליות – החוק הוציא מכלל הכיסוי של ביטוח הזקנה שני סוגי בני־אדם: תושבי ישראל שמלאו להם 67 שנים ב־18 בנובמבר 1953, יום קבלת החוק בכנסת, ועולים חדשים שעלו ארצה לאחר קבלת החוק בכנסת והם בני 60 (גברים) או 55 (נשים).² כך נקבעה אפליה בכיסוי הביטוח הלאומי כלפי אוכלוסיית קשישים חלשה.

האפליה כלפי תושבי ישראל שביום קבלת החוק בכנסת היו בני גיל מסוים היתה שרירותית למדי. החוק עבר בכנסת בתאריך מקרי לחלוטין, ואתרע מזלם של תושבי הארץ שבאותו יום כבר מלאו להם 67 שנים והחוק לא חל עליהם. אפלייתם של העולים החדשים היתה מחושבת יותר, ומתחילה התכוון המחוקק להוציא מתחולת הביטוח עולים שכבר היו קשישים ביום שעלו ארצה ונעשו תושבי ישראל. גם כאן וגם כאן היו השיקולים כלכליים: מתכנני התוכנית באותם ימים ביקשו להימנע מלהטיל על התוכנית החדשה לביטוח זקנה, שהיתה בעיניהם תוכנית ביטוחית, את נטל תשלום הקצבאות לקבוצה באוכלוסייה שהיתה מבוגרת מעל גיל מסוים ולכן לא יכלה כבר להשתתף במימונה פרק זמן מספיק ולתרום לכיסוי העלות הצפויה של תשלום קצבאותיהם.

המחוקק הסכים אמנם לכלול בתוכנית ביטוח הזקנה את תושבי הארץ הקשישים עד גיל 67, גיל גבוה למדי כשמדובר בתוכנית ביטוחית. החוק אף הבטיח לקשישים שביום קבלת החוק היו בני 62 עד 67 את הזכות לקבל קצבת זקנה כעבור זמן קצר יחסית – שלוש שנים בלבד, אבל בגישה הליברלית הזאת לא היה כדי לכפר על הפגיעה שנפגעו הקשישים שלא נכללו בתוכנית. אמנם מבחינת גודלה מדובר בקבוצה שמנתה ב־1953, כשנחקק חוק הביטוח הלאומי בכנסת, כ־29,000 בני־אדם בלבד; אבל הקבוצה הזאת גדלה במהירות, גם אם מביאים בחשבון את שיעורי התמותה הגבוהים בתוכה, ובאמצע שנות ה־60 כבר מנתה קרוב ל־50,000 נפש, שכן עם השנים התוספו אליה עולים חדשים שכבר היו קשישים מדי בבואם ארצה. ההחלטה הותירה אפוא מחוץ למסגרת הדאגה לעת זקנה קבוצת קשישים שהביטוח הלאומי לא יכול היה לסייע להם כשנקלעו למצוקה כלכלית, ולא נותר להם אלא לפנות ולבקש תמיכת סעד.

מתכנני הביטוח הלאומי הכירו היטב את בעייתם של הקשישים שהודרו מתוכנית ביטוח הזקנה. השאלה עלתה על סדר היום בכל חומרתה בשנים 1956–1957,

2. 'חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד – 1953', רשומות: ספר החוקים, 137 (27 בנובמבר 1953).

משהתקרב מועד תשלום קצבאות הזקנה לאוכלוסייה שנכללה בחוק, ובייחוד משהוחל בתשלום קצבאות הזקנה הראשונות באפריל 1957. הקשישים שלא נכללו בביטוח הזקנה התדפקו אף הם על דלתות המוסד לביטוח לאומי ותבעו להיכלל בין הזכאים לקצבת זקנה. בשל ריבוי פניותיהם של הקשישים ומצוקתם הכלכלית של הפונים נאלצו המוסד לביטוח לאומי והמוסדות האחרים שהיו מופקדים על הדאגה לרווחת האוכלוסייה לחפש פתרון לבעיה החברתית שנוצרה בשל הדרתם של הקשישים האלה מביטוח הזקנה.

החיפוש אחר פתרון

בשל לחצם של הקשישים שפנו אל המוסד לביטוח לאומי החליטו ראשי המוסד לנקוט יוזמה כדי לאפשר סיוע גם לקשישים שהחוק לא חל עליהם, אף-על-פי שמן הבחינה הפורמלית לא היו בתחום אחריותם. מנכ"ל המוסד, ד"ר גיורא לוטן, הציע להקים קרן לתשלום פנסיות סוציאליות לקשישים נצרכים שלא נכללו בביטוח הזקנה מפאת גילם. בקרן היו אמורים להיות ארבעה שותפים עיקריים: משרד הסעד, מלב"ן, הסוכנות היהודית והרשויות המקומיות. כל אחד מן השותפים הפוטנציאליים האלה נשא באותה תקופה במידת מה בנטל הסיוע לקבוצות אוכלוסייה נזקקות, ובהן גם הקשישים: משרד הסעד היה ממונה מטעם השלטון המרכזי על רווחתן של כל קבוצות האוכלוסייה השרויות במצוקה; מלב"ן - המוסד לטיפול בעולים נחשלים מיסודו של הג'וינט - קיבל עליו את הטיפול בעולים נחשלים לפי הסכם משנת 1949 בין ממשלת ישראל ובין הג'וינט. לפי לשון ההסכם היה תפקידו של מלב"ן לדאוג לשיקום וסידור מוסדי (Institutional Care and Rehabilitation) של עולים נחשלים שהוגדרו 'hard core'³; על הסוכנות היהודית הוטל לטפל בעולים חדשים בשנים הראשונות לשהייתם בארץ; והרשויות המקומיות היו ממונות במישרין על הסעד לתושביהן הנזקקים. ד"ר לוטן הניח, שבפעולה משותפת של ארבעת הגורמים העוסקים ממילא בהגשת סיוע לאוכלוסייה הנזקקת יהיה אפשר למצוא פתרון למצוקתם של הקשישים שלא היו זכאים לקצבה מן המוסד לביטוח לאומי.⁴

כבר בשנים 1955-1956 ניסה המוסד לביטוח לאומי להניע את ארבעת הגורמים האלה להנהיג את תוכנית הפנסיות הסוציאליות כדי שאפשר יהיה להתחיל בתשלום קצבאות סוציאליות באפריל 1957, באותו מועד שבו יתחיל הביטוח הלאומי לשלם את קצבאות הזקנה.

כפנייתו אל הנהלת ג'וינט-מלב"ן התבסס ד"ר לוטן על העובדה שעם התחלת תשלומי קצבאות הזקנה למבוטחי הביטוח הלאומי עמד מלב"ן לקבל מן המוסד

3. J. Neipris, 'Some Origins of Social Policy in a New State: The Formation of Policy Concerning New Immigrants', Ph.D. Dissertation, University of California, Berkeley 1965, pp. 161-162

4. 'פנסיות סוציאליות לזקנים נצרכים מעל לגיל הביטוח', עלון המוסד לביטוח לאומי, ב (29 בנובמבר 1956).

במוסדותיו. לוטן הציג אפוא למלב"ן להשתמש בכסף הזה לתשלום הפנסיות הסוציאליות.⁵

השיחות עם משרד הסעד בעניין הפנסיות הסוציאליות לקשישים נצרכים החלו עוד ב-1955 ונמשכו כל שנת 1956. לפי האומדנים שהציג ד"ר לוטן בשיחות האלה עתידים היו משרד הסעד והרשויות המקומיות לחסוך כ-1.6 מיליון ל"י בזכות 'הכספים שישתחררו' מאפריל 1957 ואילך, משיוחל בתשלום קצבאות הזקנה למבוטחי הביטוח הלאומי, ושני הגופים האלה לא יידרשו עוד לתמוך בהם. לדעת לוטן 'הסכום שישתחרר מתקציב משרד הסעד והסכום שיינתן ע"י המוסד לביטוח לאומי למלב"ן יגיע יחד לכ-2,100,000 ל"י לשנה'. את הסכום הזה הציג אפוא לוטן ליחד לפנסיות הסוציאליות בשיעורי קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי.⁶

על סמך האומדנים האלה היה ד"ר לוטן סבור שסכום שכזה - קצת יותר משני מיליון ל"י - יספיק לתשלום הפנסיות הסוציאליות לאוכלוסיית היעד כפי שהגדירה מבין הקשישים הנוקטים. אבל הנתונים שבידי משרד הסעד לא היו ברורים די הצורך וראשי המשרד התקשו להחליט. מכל מקום, לוטן הציג להקים קרן גאמנות שאליה יעבירו משרד הסעד, הרשויות המקומיות ומלב"ן את הקצבותיהם מן הכספים שישתחררו, וממנה ישולמו הפנסיות הסוציאליות. אישור הפנסיות ייעשה על-ידי ועדות שימנו המוסדות המשתתפים במימון. המוסד לביטוח לאומי היה מוכן להעמיד לרשות התוכנית את המנגנון שלו אם יתבקש לעשות כן.⁷

למרות השיחות שנמשכו כל שנת 1956 בין הגורמים השונים בנושא הפנסיות הסוציאליות לא חלה בעניין התקדמות של ממש. אמנם הנושא לא ירד מסדר היום אבל התברר שלא יהיה אפשר לשלם את הפנסיות הסוציאליות לקשישים באותו מועד שבו ישולמו קצבאות הזקנה הראשונות למבוטחי הביטוח הלאומי באפריל 1957.

ב-9 באפריל 1957 התכנסו כל הגורמים שעסקו בנושא לישיבה בראשות שר הסעד. נושא הדיון נקבע להיות 'הנהגת מתן תמיכה מוגדלת לזקנים בלתי מבוטחים בקצבת הזקנה של הביטוח הלאומי'. מר מ' ברסלע, מנכ"ל משרד הסעד, הציג את הנתונים על מספר הקשישים הנתמכים שאינם זכאים לקצבאות מטעם הביטוח הלאומי ועל העלות המשוערת של תשלומי התמיכה המוגדלים בעבורם. הוא ציין שעד כה לא מצא המשרד את המקורות לכיסוי ההוצאה הנדרשת כולה. לפיכך הציג ברסלע להקטין את ההוצאה המשוערת לסכום של 2.3 מיליון ל"י, שיושג בשתי דרכים: האחת, לדרות את תחילת תשלומי התמיכה המוגדלת לחודש יוני 1957 ולהגביל בכך את ההוצאה לתקופה של 10 חודשים בלבד בשנת הכספים השוטפת; והאחרת, להקטין את שיעורי התמיכה ב-10 אחוזים לעומת שיעורי קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי.

לביטוח לאומי 500,000-600,000 ל"י לשנה בתורת קצבאות זקנה לקשישים שחכו

5. מכתב מאת ד"ר ג' לוטן אל ש' פסמן, 20 בדצמבר 1956, ארכיון הגיועס בירושלים [להלן: א"ג], תיק 135/6, מס' 1.

6. ש.ס.

7. ש.ס.

את המשאבים הנתוצים למימוש הצעתו ביקש מר ברסלע להשיג מכמה מקורות לפי החלוקה הזאת: משרד הסעד - מיליון ל"י, מלב"ן - 600,000 ל"י, הסוכנות היהודית - 400,000 ל"י והרשויות המקומיות - 300,000 ל"י. בדיון על מקורות המימון התברר שהאוצר קיצץ מתקציב משרד הסעד 550,000 ל"י - הסכום שעמד לרשות המשרד לצורך הטיפול בקשישים - עקב הצמצום במספר הקשישים שהמשרד תמך בהם עד תחילת תשלומי הקצבאות של הביטוח הלאומי. סגן שר הסעד הודיע על כך גם בכנסת וטען ש'בלי סכומים אלה אי אפשר לייסד קרן [למענקי זקנה]'.⁸ לכן נאלץ משרד הסעד לחפש מקורות מימון אחרים לתשלום התמיכה המוגדלת לקשישים בסעיפי תקציב אחרים של המשרד.

בדיון על ההצעות הביעו כמה משתתפים את דעתם שראוי להימנע מקיצוץ התמיכה לקשישים, שממילא אינה גדולה. מקצת המשתתפים גרסו שאפשר לחסוך בעלות התוכנית כולה, בלי להקטין את סכומי התמיכה, על ידי החמרת תנאי הזכאות וסינון קפדני יותר של הזכאים. הדיון הסתיים בהחלטה עקרונית שלא להקטין את שיעורי התמיכה, הכול בתנאי שכל הגורמים ימלאו אחר מכסת ההשתתפות הכספית שלהם לפי הצעתו של מנכ"ל משרד הסעד.⁹

המאבק להקמת הקרן למענקי זקנה

לאחר ההסכמה העקרונית שהושגה בישיבה עם שר הסעד הוחל במשאומתן המעשי להקמת הקרן. משרד הסעד ביקש שתהיה זו קרן 'למתן מענק סוציאלי מוגדל לזקנים הנתמכים בקביעות על ידי לשכות הסעד', אבל ההגדרה המצמצמת הזאת לא התקבלה על דעת השותפים האחרים ולבסוף נקבע בהסכמת הכול השם 'קרן מיוחדת למענקי זקנה'. הוחל גם בחיבור תקנון הקרן, שבו יוגדרו תנאי הזכאות למענקים, ייקבעו סדרי המנהל להפעלת הקרן, דרכי ניהולה וניהול כספיה ודרך ביצוע התשלומים. על כל הפרטים האלה פרצו ויכוחים בין הגורמים המעורבים וחילוקי דעות מהותיים התגלעו ביניהם.

חילוקי הדעות מקורם במאבקי כוח על שליטה ויוקרה בין השותפים בקרן המוצעת אבל גם בסוגיות מהותיות חשובות. הקושי הראשון התעורר בשאלה מי ישלוט בקרן. משרד הסעד טען שניהול כספי הקרן כולה ראוי להיות בשליטתו הבלעדית (ופירוש הדבר שליטה בקרן כולה) אבל השותפים האחרים התנגדו לכך בתוקף. עניין אחר שעורר פולמוס נראה לכאורה כשאלה של יוקרה, אבל לאמתו של דבר מדובר כאן במאבק על עמדת כוח: משרד הסעד התנגד למנות את המוסד לביטוח לאומי בין מקימי הקרן, שמא יזכה הביטוח הלאומי ביוקרה שמשרד הסעד עצמו ביקש לזכות בה בשל תשלום מענקי הזקנה. אבל השותפים האחרים בקרן עמדו על כך שהמוסד לביטוח לאומי, או לפחות נציגו, ישתתף בהנהלת הקרן.

8. דברי הכנסת, 22, 11 במרס 1957, עמ' 1293.

9. זכרון דברים מישיבה בראשותו של שר הסעד, 9 באפריל 1957, א"ג' 135/6, מס' 1.

ואולם גובה המענק שישולם לקשישים היה העניין החשוב ביותר שהיה שנוי במחלוקת. בתחילה אמורים היו שיעורי המענק להיות שווים לשיעורי קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי, אבל בלחץ האוצר ובהסכמת משרד הסעד סוכם שהמענקים יהיו נמוכים כ-10 אחוזים מקצבאות הביטוח הלאומי. בדיון לחצו משרדי האוצר והסעד להקטין עוד יותר את המענקים מסיבות תקציביות, אבל לכך התנגדו השותפים האחרים ובעיקר נציגי מלב"ן. לדברי מר' ש' פסמן, מנהל ג'וינט בארץ, 'כל התוכנית מעניינת אותנו אך ורק מנקודת האפשרות של סידור זקנים מבין העולים מחוץ לכותלי מוסדות, ודבר זה אפשרי אם המענק יתקרב למענק שמקבלים הזקנים המבוטחים מן הביטוח הלאומי. גם הסכום שנותן המוסד לביטוח לאומי מאפשר בקושי גדול קיום מינימלי, בייחוד לאותם הזקנים שאין להם עזרה ממקורות אחרים'. בשל עמדתו של משרד הסעד בעניין זה העלה מר' פסמן את האפשרות שמלב"ן יהיה 'נאלץ לעשות סידור יחד עם הסוכנות בקשר למתן מענק דרך המוסד לביטוח לאומי לסוג מסוים של זקנים מבין העולים'¹⁰.

המשא-ומתן בין הגורמים על הקמת הקרן למענקי זקנה נמשך יותר משנה ונקלע למבוי סתום בשלהי הקיץ של 1957. הקשישים המבוטחים בביטוח הלאומי החלו לקבל את קצבאות הזקנה כמתוכנן בחודש אפריל 1957. הכוונה להתחיל לשלם מאותו מועד ואילך גם את הפנסיות הסוציאליות לקשישים שלא נכללו בביטוח הזקנה לא יצאה אל הפועל. גם המועד המאוחר יותר להתחלת תשלומי הפנסיות האלה - חודש יוני - חלף ולא הסתמנה שום התקדמות בעניין. ובסוף הקיץ של אותה שנה עדיין לא נראה באופק שום סימן שהקרן עומדת לפעול בקרוב ולשלם את המענקים לקשישים הנזקקים. המאבק על משאבים ועל עמדות כוח ויוקרה בין הגורמים המעורבים ניטש על גבה של קבוצת אוכלוסייה חלשה ביותר וחסרת אמצעי קיום.

משרד הסעד מילא תפקיד מרכזי במשא-ומתן על הקמת הקרן. במשא-ומתן בין מנכ"ל משרד הסעד ובין שר האוצר והחשב הכללי, מר' ד' בן-דרור, הוברר למנכ"ל ש'אין כל נטייה מצד האוצר לקחת על עצמו התחייבות על מתן הקצבה למטרה זו, מאחר שזה יעמיס התחייבות נוספת על האוצר.¹¹ אחד הקשיים העיקריים שעמדו לפני המשרד היה אפוא הקושי התקציבי שבגיוס המשאבים הנדרשים לתשלום מענקי הזקנה המוגדלים ברמה שהבטיח המוסד לביטוח לאומי למבוטחיו, וכפי שדרשו השותפים האחרים בקרן המיוחדת למענקי זקנה, מלב"ן והסוכנות היהודית.

בעניין השליטה בקרן ובכספיה דרשו השותפים הפוטנציאליים שהקרן תהיה - כדבריה של הגברת ד' אלינר, נציגת הסוכנות - 'בלתי תלויה מהמוסדות [המשותפים] ולא תהא לאף גוף עדיפות לגבי גוף שני'. כנגד הדרישה הזאת טען מנכ"ל משרד הסעד שאין הוא 'מסכים להפוך את הקרן לאקסטריטוריאלי',

10. מכתב מאת ש' פסמן אל מ' ברסלע, 8 באוגוסט 1957, שם.

11. זכרון דברים מפגישת הוועדה הבין-מוסדית בדבר הענקת עזרה לזקנים שאינם נהנים מהחוק לביטוח זקנים, 14 במאי 1957, גנזך משרד העבודה והרווחה [להלן: מע"ר], תיק 1219 / 6032.

ההתנגדות היא עקרונית. הפעולה ... צריכה להישאר במשרד הסעד.¹² מאחר שלא היה אפשר ליישב את חילוקי הדעות האלה החליטו הגורמים לפעול בנפרד ולזנוח לפי שעה את רעיון הקמת הקרן. בפגישה עם עיתונאים ב־1 באוקטובר 1957 מסר מנכ"ל משרד הסעד, מר ברסלע:

המשא־ומתן שהתקיים בין משרד הסעד, לבין הסוכנות היהודית, מלבין והרשויות המקומיות להקמת קרן משותפת נכשל כיוון שהסוכנות היהודית ומלבין עמדו בתוקף על כך שההפרש בין מכסת הביטוח הלאומי לבין מכסת התמיכה של משרד הסעד יהיה סמלי וקטן. משרד הסעד לא קיבל ההצעה מחשש שהדבר יטיל עליו התחייבויות גדולות, וכן מחשש התגברות לחץ הוקנים שעד עכשיו לא פנו ללשכת הסעד.

בעקבות כשלון המשא־ומתן גברו הדרישות שמלבין והסוכנות יתחילו לשלם מענקי זקנה לקשישים שבטיפולם באורח עצמאי באמצעות הביטוח הלאומי. מנכ"ל מלבין, ש' פסמן, הודיע למנכ"ל משרד הסעד ש'לאור החלטתכם ניאליץ לעשות סידור יחד עם הסוכנות בקשר למתן מענק דרך המוסד לביטוח לאומי לסוג מסוים של זקנים מבין העולים'.¹³ הדעה שהתגבשה היתה שאם מלבין והסוכנות היהודית יחלו בתשלומי המענקים בנפרד ייאליץ גם משרד הסעד לשלם מענקים דומים לקשישים שבטיפולו, ועד מהרה יגיע לכלל מסקנה שכדאי לו לשוב אל תוכנית הקרן המשותפת. כצפוי אכן החליט משרד הסעד להתחיל מיד בתשלומי סיוע מוגדלים לזקנים בשיעורים שקבע המשרד 'ובאופן שהסיוע המוגדל יגיע לזקנים עוד לפני החגים'.¹⁴ ראשי המוסדות האחרים החליטו אפוא גם הם, כל אחד בנפרד, לפרש לפי דרכם את הנסיבות החדשות ולפעול באורח עצמאי ולהתחיל בתשלומי מענקים בהיקף מצומצם מאוד לקשישים הנזקקים שבטיפולם.

פרק זמן ארוך, בשנים 1956 ו־1957, ניטש מאבק על הנהגת התוכנית לתשלום מענקי הזקנה לקשישים הנזקקים, אבל בזירה הפוליטית לא בא הדבר לידי ביטוי הולם. רק בשלהי 1957, משהחל להתברר היקף התוהו־וּבוהו שנוצר בשל החלטתם של הגורמים לפעול בנפרד, עלה הנושא לדיון מיוחד בוועדת השירותים הציבוריים של הכנסת. ב־24 בדצמבר 1957 הועלתה על סדר יומה של הוועדה 'בעיית הקצבה לזקנים מעל גיל הפנסיה'. ד"ר לוטן, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, השתתף בישיבת הוועדה ותקף בחריפות את מר ברסלע, והאשים את משרד הסעד בכשלון המשא־ומתן עם יתר הגורמים מפני שנסוג מן העמדה שהוסכם עליה. לדבריו משרד הסעד הוא האשם בעצם הדבר שמכלל 7000 הזקנים הנזקקים שהיו יכולים לקבל את התמיכה המוגדלת לפי התוכנית המקורית המוסכמת רק 1700 מקבלים אותה. בסיכום דבריו אמר לוטן: 'עוד לא היתה תוכנית אשר לביצועה עמד כל־כך הרבה כסף מעל לנתון מאשר

12. ש.ם.

13. מכתב מאת ש' פסמן אל מ' ברסלע, 8 באוגוסט 1957, א"ג' 135/6, מס' 1.

14. מכתב מאת מ' ברסלע אל מרכז השלטון המקומי, 13 בספטמבר 1957, מע"ד 6032/1219.

לתוכנית זו. משרד הסעד היה מוכן לשלם מחיר גבוה מאוד על הזכות לא לשתף פעולה עם הגורמים, והמחיר הגבוה ביותר זהו הסבל של אלפי זקנים.¹⁵ מר ברסלע דחה כמובן את האשמותיו של ד"ר לוטן. חברי הוועדה הגיבו בחומרה על הדברים שהושמעו באוזניהם והחליטו להטיל על ועדת משנה קטנה של שלושה חברים לבדוק את הנושא. בעקבות הלחצים הגוברים בוועדת הכנסת ומחוצה לה החלה מתגבשת לאט-לאט פשרה שתאפשר לממש את ההסכם המקורי על תוכנית מענקי הזקנה מן הקיץ של 1957.

בדיונים הקדחתניים שהתנהלו בראשית שנת 1958 בין הגורמים המעורבים החלו להסתמן קווי ההסכם להפעלה משותפת של התוכנית לתשלום מענקי זקנה. בנושאים שהיו שנויים במחלוקת התגבשו ההסכמות האלה: אשר לגובה מענקי הזקנה הוצעה פשרה ולפיה יהיו שתי דרגות של מענקים – 27 ל"י או 35 ל"י לחודש ליחיד ו-42 או 50 ל"י לזוג, הכול לפי מצבו הסוציאלי של הזקן. בעניין ניהול הקרן הוצע שאת הקרן ינהלו מנהלי המוסדות המשתתפים בה או באי כוחם, ויכל האדמיניסטרציה תתנהל עליידי משרד הסעד מבלי להטיל כל הוצאה כספית על הקרן.

משרד הסעד הוסיף להתנגד בכל תוקף לאזכור שמו של המוסד לביטוח לאומי בשמה של הקרן ועמד על דעתו ששמה יהיה 'הקרן למענקי זקנה, מיסודם של משרד הסעד, הסוכנות היהודית, מלב"ן והמרכז לשלטון מקומי'. לפי דרישתם של השותפים האחרים הסכים משרד הסעד שד"ר לוטן עצמו, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, יכהן כחבר בהנהלת הקרן אבל לא בתור בא כוחו של המוסד לביטוח לאומי.¹⁶ אשר לתשלום המענקים עדיין החזיקו השותפים לקרן בדעתם שמשרד הסעד איננו ערוך מן הבחינה המנהלית לבצע את התשלומים. לפי דרישתם ובייחוד לפי דרישת מלב"ן הוסכם שהתשלומים ייעשו בעזרת המיכון של המוסד לביטוח לאומי.¹⁷

המאבקים האלה באשר למהותה של תוכנית המענקים ולאופן ניהול הקרן נמשכו עד חודשי הקיץ של 1958 ומנעו את החתימה על ההסכם. ועדיין נותרו שלושה עניינים שעייכבו את השגת ההסכם: שיתופו של המוסד לביטוח לאומי בהנהלת הקרן; זכות החתימה בהוראות התשלום של הקרן; וביצוע התשלומים באמצעות המיכון של המוסד לביטוח לאומי. גם בנושאים אחרים שנגעו לדרכי הגשת הבקשות למענקים והטיפול בהן לא היתה תמימות דעים. בסופו של דבר הוסכם שעל אלה יוחלט מאוחר יותר בהנהלת הקרן כשזו תתחיל לפעול.

כך קרה שלמעלה משלוש שנים עברו מאז הוחל בדיונים על הצורך לדאוג לקיומם של קשישים נזקקים שלא נכללו במסגרת חוק הביטוח הלאומי עד שהוסכם על הקמת הקרן למענקי זקנה ותחילת פעולתה. הממשלה לא קיבלה עליה באמצעות הקרן שום אחריות ישירה לדאוג להבטחת קיומם של הקשישים הנזקקים. ההסכם להקמת הקרן היה מעין חוזה בין כמה מוסדות פרטיים למחצה ומשרד ממשלתי להשתתף בתקציב

15. הכנסת, פרוטוקול משיבת ועדת השירותים הציבוריים מס' 9/ג, 24 בדצמבר 1957.

16. זכרון דברים משיבת הנהלת הקרן למענקי זקנה, 5 ביוני 1958, מע"ד 6032/1219.

17. מכתב מאת ל' הורוביץ אל מ' ברסלע, 29 במאי 1958, שם.

הקרן ולחלק מכספיה מענקים לזקנים נזקקים כפי שתקבע הנהלת הקרן בלי שום מחויבות לדאוג לכל הקשישים הנזקקים. מלכתחילה היה ברור שהמשאבים שהועמדו לרשות הקרן אין די בהם לספק מענקי זקנה, אפילו בשיעורים הנמוכים שהוסכם עליהם, לכל הזקנים שהיו מוכרים כנצרכים בלשכות הסעד המקומיות. לכן עמדה הקרן מראשית קיומה לפני החלטות אכזריות – איך לחלק את המשאבים המוגבלים שבידה לאוכלוסיית היעד.

הקרן למענקי זקנה בפעולתה

לפי ההסכם החלה הקרן לפעול בניהולו של משרד הסעד, שנקבע להיות הנאמן של הגורמים השותפים בה. לצורכי ההפעלה המעשית מינתה הנהלת הקרן ועדות מחוזיות, ועליהן הוטל לטפל באישור הבקשות למענקי זקנה שהוגשו על-ידי לשכות הסעד. הוועדות המחוזיות פעלו בשלושת המשרדים המחוזיים של משרד הסעד והורכבו מנציגי ארבעת המוסדות השותפים בקרן או באי כוחם. ליושב-ראש הוועדה המחוזית מונה נציג משרד הסעד.

תפקידן העיקרי של הוועדות המחוזיות היה לבדוק את שאלוני הבקשה למענקים, לעשות בירורים נוספים בפרטי הבקשה, להחליט על מתן המענק לפי אחד משני השיעורים או לדחות אותה. הוועדות המחוזיות העבירו את החלטותיהן אל המשרד הראשי של משרד הסעד. לא ברור די הצורך אם הנהלת הקרן בדקה שוב את החלטות הוועדות המחוזיות או קיבלה אותן בלא ערעור, מכל מקום הנהלת הקרן היתה מוסמכת לשוב ולדון בהחלטות ובהמלצות שהועברו אליה לפי שיקולים תקציביים ואחרים.

הזכאות לקבל מענקי זקנה מטעם הקרן נקבעה לקשישים נזקקים שהיו בני 65 ומעלה (גברים) או בני 60 ומעלה (נשים) בעת הגשת הבקשה, ולא קיבלו קצבת זקנה מן הביטוח הלאומי. המענק נקבע בשני שיעורים: שיעור א', הגבוה יותר, בסך 35 ל"י ליחיד ו-50 ל"י לזוג; שיעור ב', הנמוך יותר, בסך 27 ל"י ליחיד ו-42 ל"י לזוג. נקבע שהמענק בשיעור א' יינתן לקשישים נזקקים שאין להם כל הכנסה ממקור אחר פרט לתמיכה מלשכת הסעד, והמענק בשיעור ב' יינתן לקשישים נצרכים שקיבלו תמיכת סעד חלקית, קטנה במקצת משיעור התמיכה הרגילה.¹⁸ ואולם בנסיבות ששררו לא היו הכללים ברורים ולכן שררה מידה רבה של מקריות בהחלטות איוזה שיעור יש לקבוע לכל מבקש.

כמה קשיים עיקריים עמדו לפני הקרן למענקי הזקנה בימים הראשונים לפעולתה: כללי-הניהול המורכבים, תנאי הזכאות המחמירים והמשאבים המוגבלים שעמדו לרשותה לעומת מספרם הרב של הקשישים מבקשי המענק. לפי כללי הניהול שנקבעו עבר כל טופס בקשה לקבלת מענק זקנה כמה תחנות או שלבים עד לקבלת ההחלטה.

18. משרד הסעד, תקנון לפי סעיף ה' של ההסכם על הקמת הקרן למענקי זקנה, 5 ביוני 1958, א"ג' 135/6, מס' 2.

בשל ריבוי התחנות והדיון בכל תחנה, התארך והסתבך מאוד תהליך ההחלטה. תנאי הזכאות היו מחמירים מאוד מלכתחילה. הוחלט להעניק את המענקים ירק לזקנים שאין להם כל מקורות הכנסה אחרים ושכל קיומם היה תלוי בתמיכת השירות הסוציאלי בלבד.¹⁹ מ' ברסלע, מנכ"ל משרד הסעד ויושב ראש הנהלת הקרן, תבע להקפיד שהמענק יינתן רק על סמך חקירה סוציאלית יסודית בכל מקרה ובאופן אינדיווידואלי בהתאם לצורך.²⁰ היה ברור גם שמספר הזקנים הנצרכים גדול מן הצפוי, וגם בלא תנאי הזכאות המחמירים הקרן חסרה את המשאבים להיענות לבקשות של כולם.

למרות הקשיים הרבים בהפעלת הקרן שולם המענק בחודש נובמבר 1958 ל-4500 'יחידות בקשה' שהקיפו 6170 זקנים. בשל לחצם הנמשך של הזקנים הנוזקים מבקשי המענק והלחץ המקביל מצד לשכות הסעד והעובדים הסוציאליים התרחבה עם הזמן פעולת הקרן, וב-1960 שולמו מענקים לכ-8000 יחידות בקשה. ואולם הקרן לא יכלה להיענות לכל הזקנים הנוזקים שהתדפקו על דלתותיה. ד"ר קורץ, מנכ"ל משרד הסעד, נאלץ להודות בשנת 1961 שמספר המענקים העומדים לרשות הקרן מצומצם 'וללא יחס לצרכים הדחופים ביותר'.²¹ באותה העת נערמו במחוזות למעלה מאלפיים בקשות למענקים שטרם דנו בהן מחמת חוסר תקציב.²²

עם הזמן אף נשחקו המענקים שאושרו. שיעור מענקי הזקנה נקבע לראשונה בשנים 1957-1958. למרות ההתייקרויות הניכרות שחלו בשלהי שנות ה-50 ובראשית שנות ה-60 עלו שיעורי המענק עליה מזערית בלבד ולא הדביקו את העלייה במדד יוקר המחיה. הזקנים מקבלי המענק לא קיבלו אפוא פיצוי נאות על הירידה הניכרת והנמשכת שחלה בכוח הקנייה הראלי שלהם.

הקרן הוסיפה להתמודד עם שורה ארוכה של קשיים גם בהמשך שנות ה-60. הבעיות העיקריות היו, כאמור, המחסור החמור במשאבים מול המספר הרב של קשישים נוזקים; ידו הקפוצה של האוצר בהקצאת משאבים למען אוכלוסיית הקשישים הנוזקים; היסוסיה של הסוכנות היהודית אם להוסיף ולהיות שותפה בקרן או לפרוש ממנה; חוסר יכולתה של מלב"ן להגדיל את השתתפותה במימון הקרן; הלחץ הגדל בזירה הפוליטית ובדעת הקהל למען היענות נדיבה יותר לצורכיהם של הקשישים; והקשיים הארגוניים והמנהליים בחלוקת המשאבים המוגבלים של הקרן לזקנים מבקשי המענקים.

בד בבד עם השינויים במדיניות הסעד לאוכלוסייה הנוזקת בכללותה²³ שהתחוללו בשנות ה-60 ולמרות הקשיים הרבים אירעו גם שינויים במדיניות מתן מענקי הזקנה.

19. מכתב מאת ח' יפת אל ראש העיר תל-אביב, ח' לבנון, 27 באוגוסט 1958, שם.
20. פרטוקול משיבה במשרד הסעד, 17 באפריל 1958, מע"ר 6032/1219.
21. מכתב מאת ד"ר מ' קורץ אל הרב י"מ אברמוביץ, סגן ראש העיר תל-אביב, 8 בפברואר 1961, שם.
22. זכרון דברים משיבה במשרד הסעד בהשתתפות מנהלת השירות למען הזקן ומנהל הביקורת במשרד מבקר המדינה, 17 במאי 1961, שם.
23. א' דורון ור' קרמר, מדינת הרווחה בישראל, תל-אביב 1992.

הביטוי הבולט של השינוי הזה היה מידה של ליברליזציה, הרחבה והגמשה של תנאי הזכאות למענקים. בעיקר הוגמשו נוהלי תפעול הקרן ותנאי הזכאות. בין היתר נקבע ש'הכנסה משכר עבודה ומתמיכת בנים עד כרי שני שליש מגובה המענק בשיעור א' לא תיחשב כהכנסה שתובא במניין בהחלטה למתן המענק; כמו כן נקבע שלשכות הסעד יורשו להגיש בקשות למענקים גם ל'זקנים שמסיבות שונות לא נמנו עם הנתמכים על-ידי לשכות הסעד, אולם הודקקותם הוכחה ללשכה'.²⁴ במסגרת תהליך הליברליזציה הזה הוחלט גם לנהוג לפנים משורת הדין בקשישים זקנים מאוד: הנהלת הקרן החליטה לאשר מענקי זקנה לבני 100 שנה בלי צורך באימות הזכאות.²⁵ זו היתה בוודאי מחווה רצויה, אף שמספרם של הזקנים האלה היה קטן ביותר.

תנאי הזכאות החדשים שהונהגו היה בהם בוודאי כדי להקל במידת מה על הקשישים מבקשי המענקים, אבל לא היה בהם משום מפנה רדיקלי במדיניות כלפי הזקנים שהיו אוכלוסיית היעד של תוכנית המענקים. במסגרת תנאי הזכאות המוגמשים עדיין נשאר שיקול הדעת הרחב ביותר בידי לשכות הסעד ובידי הוועדות המחוזיות בכל הקשור למתן המענקים.

במחצית הראשונה של שנות ה-60 הלך וגדל מספר הקשישים בקרב העולים החדשים שבאו באותה תקופה ארצה ומפאת גילם לא נכללו בביטוח הזקנה של הביטוח הלאומי. לדוגמה, בשנים 1962-1963 היו הזקנים כשישה אחוזים מכלל העולים, אבל 'הרבה יותר מ-30% מתוך 6% הנ"ל היו נזקקים'.²⁶ בסקר שנעשה בשנת 1965 נמצא שבשנים 1955-1960 היו העולים 30 אחוזים ממקבלי המענק. 'חלקם של העולים משנת 1961 ומעלה הגיע ל-40% ומשקלם בקרב מקבלי המענק בשנים 1963 ומעלה הוא מכריע'.²⁷

בעקבות התפתחויות אלה הלך וגדל בהתמדה מספרם של מקבלי המענקים: 12,500 יחידות ב-1963-1964, 13,500 יחידות בשנת 1964-1965, ושיא של 15,000 יחידות בשנת 1965-1966.²⁸ באותו הזמן החלו גם לשקול בכובד ראש את עתידה של הקרן.

קיצוב המענקים

כפי שראינו, מתחילת פעולתה נאלצה הקרן למענקי זקנה להתמודד עם המשאבים המוגבלים שעמדו לרשותה לעומת מספרם הרב של הקשישים הנזקקים מבקשי המענקים. הבעיה היתה קשה ביותר משום שאיש לא ערער על עצם הדבר שחשוב

24. הנחיות לקביעת מענקי זקנה, מאי-יוני 1965, מע"ר 1219/6032.

25. מכתב מאת ד"ר מ' קורץ אל שר העבודה יגאל אלון, 4 ביולי 1966, ש.ם.

26. מכתב מאת ד' אלינר, מנהלת האגף לשירותים סוציאליים בסוכנות, אל הנהלת הקרן למענקי זקנה, 17 במרס 1964, ש.ם.

27. משרד הסעד, השירות לזקן - המחלקה למחקר, סקר זכאות למענקי זקנה - תוצאות ראשונות, ש.ם.

28. הנהלת הקרן למענקי זקנה, ישיבה מיום 24 במאי 1965, ש.ם.

לספק לקשישים האלה מענה למצוקה שהם שרויים בה. ואולם הדבר נבצר מכוחה של הקרן.

כדי למצוא פתרון למצב הזה ולהגיע לידי איוון בין המשאבים המוגבלים ובין הצרכים הרבים של הקשישים הנזקקים נאלצה הקרן לנקוט שורה ארוכה של אמצעי קיצוב (Rationing devices). אמצעי הקיצוב שהונהגו נועדו לסנן ולהגביל את מספרי הקשישים הנזקקים הזכאים לפנות אל הקרן ולבקש מענק. אמצעי הקיצוב הונהגו גם על מנת למנוע מן הקרן להיקלע למשבר שבו לא תוכל למלא את המחויבות שקיבלה עליה כלפי הקשישים שאושר להם המענק. טקטיקות הקיצוב שננקטו היו אפוא לגורם המרכזי שאפשר לקרן להמשיך בפעולותיה, אף שלא היה גלוי לעין תמיד:

מניעת מידע: הטקטיקה הראשונה שנקטה הקרן היתה מניעת מידע מסודר ומהימן מאוכלוסיית היעד של הקשישים הנזקקים. מ' ברסלע, מנכ"ל משרד הסעד ויושב-ראש הקרן, טען שיש לנהוג זהירות במסירת המידע על המענקים, 'אחרת עלולים אנו להסתבך בהתחייבויות שהן למעלה מכוחותינו'. הוא אף הוסיף שאם 'יעבירו שמועה בין הלשכות [על מתן המענקים] יועברו עוד 5000 בקשות'.²⁹ כל שנות קיומה לא פרסמה הקרן מידע זמין לציבור על פעולותיה: מי זכאי למענקי זקנה, מהם תנאי הזכאות, איך מבקשים את המענק, איפה ומתי אפשר לעשות זאת וכדומה. גם לשכות הסעד, שהיו אמורות להפעיל את השירות, קיבלו את המידע הזה במשורה. רק לקראת אמצע שנות ה-60 החל משרד הסעד לפרסם בהוראות התע"ס (תקנון לענייני סעד) בגלוי ובבירור את ההנחיות ללשכות הסעד על פעולותיה של הקרן. ברור שבשל המחסור במידע מהימן בקרב אוכלוסיית היעד נגרמה מידה רבה של מקריות וחוסר שוויון בחלוקות המענקים לקשישים הנזקקים.

הדרה והעדפה: שתי טקטיקות נוספות לקיצוב המענקים הנהיגה הקרן: האחת - הדרה (Exclusion) של קטגוריות מסוימות של זקנים מתחום פעולתה; והאחרת - העדפה של קבוצות מסוימות של זקנים נזקקים מקבוצות זקנים נזקקים אחרות. מלכתחילה אימצה הנהלת הקרן מדיניות ולפיה רק זקנים נזקקים שהיו בטיפול לשכות הסעד וקיבלו מהן תמיכה כלכלית לקיומם זכאים לבקש מענקי זקנה. כך הונהגה אפליה גלויה כלפי קשישים שהיו שרויים במצוקה דומה אבל לא קיבלו לפני כן תמיכה כלכלית מן הלשכות.³⁰ עדיפות בהענקת מענקי זקנה ניתנה גם למטופלי מלב"ן והסוכנות היהודית. מלב"ן והסוכנות יכלו להגיש בעבור הקשישים שבטיפולן בקשות לקבלת מענק גם אם אלה לא היו נתמכי לשכות הסעד. הקשישים האלה הועדפו גם בהחלטות על מתן המענק, אם בדרך של קביעת מכסות מיוחדות בעבורם ואם על-ידי העדפתם גם אם לא היו בתנאים סוציאליים שווים למועמדים אחרים.³¹

29. פרוטוקול משיבת הנהלת הקרן למענקי זקנה, 2 ביולי 1958 ו-29 ביולי 1958, א"ג' 135/6, מס' 2.

30. משרד מבקר המדינה, דין-וחשבון שנתי מס' 11 לשנת 1960, ירושלים 1961, עמ' 226.

31. לעיל, הערה 18.

אפשר להסביר את העדפתם של הזקנים מן הקטגוריות האלה מתוך מבנה הקרן והמקורות הכספיים שלה. מלבן והסוכנות השתתפו במימון חלק ניכר ממשאבי הקרן ברוב שנות פעילותה, ולכן רק טבעי היה ששני המוסדות האלה ידאגו שהמטופלים שבאחריותם יזכו לעדיפות מה בחלוקת כספי הקרן. יתרה מזאת, אחד המניעים החשובים בהחלטת מלבן להשתתף בקרן מקורו במדיניות הארגון להוציא זקנים רבים ככל האפשר ממוסדותיו ולאפשר להם לחיות חיים עצמאיים בקהילה. הוצאת הזקנים מן המוסדות היתה אפשרית רק בתנאי שיובטחו לזקנים האלה אמצעי קיום מינימליים בקהילה, ומענקי הזקנה נועדו לספק את אמצעי הקיום האלה. מניעי הסוכנות היהודית בהשתתפותה בקרן היו דומים מאוד; גם הסוכנות היתה מעוניינת להוציא זקנים קשישים מבתי העולים ולהעבירם מהר ככל האפשר לחיים בקהילה.

תנאי הזכאות: בתקנון הקרן נקבעו אמנם תנאי הזכאות למענקי זקנה,³² אבל לא ניתן להם פומבי. התנאים לא היו ברורים כל צורכם לעובדי לשכות הסעד שהיו אמורים להגיש את הבקשות לזקנים הנצרכים שבטיפולם, ואף לא לחברי הוועדות המחוזיות שהחליטו על מתן המענקים או דחו את הבקשות. לפיכך פירשו הוועדות המחוזיות את התקנות כל אחת בצורה קצת שונה, מה שהביא תוצאות שונות.³³ בהיעדר כללי זכאות ברורים ניתן למעשה שיקול דעת רחב ביותר לעובדי לשכות הסעד להחליט למי מן הזקנים שבטיפולם לבקש מענק זקנה. לעובדי לשכות הסעד הזקנה בכך כוח עצום לקבוע למי מן הזקנים יובטחו אמצעי קיום מינימליים. כך אירע שתנאי הזכאות למענקי הזקנה, במתכונת שבה נקבעו והופעלו, הקימו מחסומי נגישות גבוהים ומפלים. הזקנים הנזקקים היו צריכים להיות שרויים במצוקה כלכלית קשה כדי לזכות במענק, אבל עצם הדבר שהיו נתונים במצוקה שכזאת לא היה בו כדי להבטיח שיזכו במענק. להרגשת הנחיתות והסטיגמה שגלוותה לעצם הצורך להיות נתמך לשכות הסעד התוסף עוד יסוד של שרירותיות, שנבע מן הערפול בתנאי הזכאות ומשיקול הדעת הרב של עובדי הלשכות.

קביעת מכסות: תנאי הזכאות היו אמורים להבטיח שמענקי הזקנה יגיעו אל הזקנים הנצרכים שלמענם נוצר השירות. ואולם למרות תנאי הזכאות המחמירים שנקבעו מצאה הנהלת הקרן שלא יהיה באפשרותה לספק מענק לכל הזקנים הנזקקים הממלאים אחר תנאי הזכאות. היא נאלצה אפוא לחפש אמצעי קיצוב נוספים ומשלימים: האמצעי שנבחר היה קביעת מכסות מענק למקומות שונים ולקטגוריות שונות של זקנים. המכסות נקבעו בדרך-כלל על-ידי ועדת משנה של הנהלת הקרן לפי אחוז הנצרכים הגרים בכל מחוז. את האישור הסופי לחלוקת המכסות נתנה הנהלת הקרן.³⁴

קיצוב המענקים למהוות לפי מכסות היה כנראה כורח המציאות, אבל המכסות שנקבעו לכל גורם לא התקבלו בקלות ובלא ערעור. כמעט בכל מקום התלוננו על

32. שם.

33. מכתב מאת "פרנק אל המנהל הכללי וסגן המנהל הכללי לשירותים מוניציפליים, 27 באוקטובר 1961, מע"ר 6032/1219.

34. זכרון דברים משיבת הנהלת הקרן, 1 במרס 1959, א"ג' 135/6, מס' 2.

אפליה וקיפוח בגובה המכסה המוקצבת. בלחצן של השותפות לקרן, מלבין והסוכנות, היה צורך לקבוע מכסות מיוחדות לכל מיני קטגוריות של זקנים, כגון יוצאי מוסדות ועולים חדשים.

סחבת ביורוקרטית: אחת הטקטיקות המרכזיות, אם גם הסמויות, לקיצוב מענקי הזקנה היתה הסחבת הביורוקרטית ('Bureaucratic Disentitlement', בלשונו של החוקר האמריקני מ' ליפסקי³⁵). בעזרת הטקטיקה הזאת עלה בידי הקרן לשלול בכל מיני דרכים, לתקופות קצרות וארוכות, ולפעמים לחלוטין, את זכות הזקנים הנצרכים לקבל את המענק. כל שנות פעילותה הראתה הקרן יצירתיות רבה בהמצאת דרכי סחבת ומחסומים ביורוקרטיים שונים ומשונים: השהיית הטיפול בבקשות, עיכוב תשלום המענקים שאושרו, הקפאת תשלומי המענקים, החזרת שאלוני הבקשה לבדיקה מחודשת, בדיקות חוזרות של הזכאות למענקים ועוד. כל אלה נעשו ביועין ומנעו למעשה מן הזקנים הנצרכים את המענק שהיו זקוקים לו למחייתם והיו זכאים לקבלו.

סקר מקבלי המענקים

כל השנים עסקה הקרן בסוגיית הבדיקה החוזרת ונשנית של הזכאות למענקים. הררישה לשוב ולבדוק לעתים מוזמנות אם חל שיפור במצבם הכלכלי של מקבלי המענק לא ירדה מסדר יומה של הנהלת הקרן. עצם הדבר שמדובר בזקנים, שרובם בני גיל מופלג והסיכוי שחל שיפור במצבם הכלכלי קטן מאוד, לא שינה את עמדתם של ראשי הקרן. העיסוק בכך נבע במידת מה מן המשאבים המצומצמים שעמדו לרשות הקרן, אבל המופקדים על הקרן ראו בכך גם אמצעי יעיל של קיצוב, שרצוי להרבות להשתמש בו כדי למנוע מזקנים בעלי הכנסה קטנה נוספת להוסיף ולקבל את המענקים.

הדיונים הרבים על הצורך במעקב הולידו בסופו של דבר תוכנית לעריכת סקר כללי של מקבלי המענקים. להחלטה לכצע את הסקר חברו כמה גורמים: לחצו של האוצר, נכונותם של השותפים בקרן לממן את הסקר הכללי, ובעיקר הסברה שבסקר שכזה יהיה אפשר לגלות זקנים רבים מקבלי מענקים שאינם זכאים להם עוד. אנשי האוצר סברו שכך יהיה אפשר להקטין את ההוצאה על תשלום המענקים, ולפי גרסת שותפים אחרים בקרן - להשתמש בכספים שייחסכו כדי להגדיל אולי את גובה המענקים או לאשר מענקים למבקשים נוספים שהתדפקו על דלתות הקרן. ד"ר קורץ, מנכ"ל משרד הסעד, ביטא היטב את ספקנותו בעניין הסקר כשאמר שהוא 'מסכים בצורך חיוני בבדיקה [כזאת], אפילו כדי ל"גרש את הדיבוק" בלבד'.³⁶

35. M. Lipsky, 'Bureaucratic Disentitlement in Social Welfare Programs', *Social Service Review*, vol. 58, no. 1 (March 1984)

36. זכרון דברים מישיבת הנהלת הקרן, 1 בינואר 1964, מע"ד 6032/1219.

הדבקות ברעיון המעקב והסקר מלמדת על אחד המאפיינים הקבועים בכל תוכנית של גמלאות כספיות המותגות בנוקקות ובמבחני אמצעים. במקום להקדיש את עיקר הדאגה לשיפור השירות לזקנים הנצרכים ולהגדלת המענקים הוצומים שקיבלו, יתודה עיקר דאגתם של הממונים על תוכנית מענקי הזקנה לביורורים אם אמנם אין זקנים שיש להם הכנסה נוספת כלשהי כדי לשלול מהם את המענק.

לאחר הכנות מרובות הוחל במאי-יוני 1965 בעריכת הסקר, והמבצע נמשך עד אמצע שנת 1966. ד"ר קורץ פנה בעניין זה אל כל מנהלי המחלקות הסוציאליות בערים ואל לשכות הסעד בשאר היישובים וביקש את סיועם בעריכת הסקר. בפנייתו ציין קורץ שהסקר יעשה 'תוך כדי בדיקת זכאותם של זקנים למענק זקנה מוגדל [ההדגשה במקור]', ופירט את מטרות הסקר: 'איתור הזקנים הזכאים למענק מוגדל לפי הנחיות הקרן; אימות הנתונים האישיים של מקבל המענק; אימות מצבו הכלכלי; אימות המצב הכלכלי של בניו; [ו]קביעת שיעור המענק'. ד"ר קורץ הדגיש ש'פעולה משותפת של כל לשכות הסעד, הלשכות המחוזיות שלנו והשירות לזקן תבטיח ביצוע תקין של הסקר וסיומו המוקדם יאפשר העלאת שיעור המענק לזקנים הזקוקים לו'.³⁷

ההנחיות האופרטיביות לביצוע הסקר היו מפורטות יותר והדגישו את בדיקת הזכאות לקבלת המענק. בהנחיות האלה נקבע שהסקר נועד ל'בדיקת זכאות למענק זקנה בלשכת הסעד'. לפי ההוראות 'כל נתמך יוזמן אל לשכת הסעד המטפלת בו לשם אימות הנתונים המזכים אותו במענק זקנה'; העובד הסוציאלי בלשכה 'יבדוק ויאמת את הפרטים הרשומים בשאלון הנתמך ויעדכן אותם ע"י רישום התוספות והשינויים'; 'העובד הסוציאלי יערוך ביקור בית אצל כל נתמך שלא הופיע בלשכה, תוך הזמן שנקבע לכך ואצל אלה שהדבר דרוש אף לאחר השיחה בלשכה'; העובד הסוציאלי 'יבקש מסמכים, עדויות והוכחות אחרות להשלמת האינפורמציה אודות הנתמך', ויעביר בסוף כל יום עבודה את 'כרטיסי האימות' שנבדקו אל מנהל הלשכה. ההוראות האלה ואחרות מלמדות שהסקר לא היה אלא מבצע חדש לבדיקת אמצעים קפדנית מאוד של כל מקבלי המענק.

מתוך 14,600 מקבלי מענק היו באפריל 1966 בידי מבצעי הסקר נתונים מלאים על 11,300 איש שעברו את כל שלבי הסקר. אשר ליתר 3300 מקבלי המענק - 940 כבר הלכו לעולמם, אחרים עדיין היו נתונים בשלבי ביצוע שונים של הסקר ורק 450 איש טרם התייצבו. העיבודים המפורטים נעשו אפוא על 76 אחוזים ממי שקיבלו את המענק במרס 1966. לאחר בדיקת תוצאות הביניים העריכו מארגני הסקר שעם סיומו יופסק המענק לכשמונה אחוזים מאוכלוסיית הסקר.³⁸ ההשערה שממצאי הסקר יגלו מספר רב של זקנים מקבלי מענקים שאינם זכאים לו לא התאמתה. גם להנחתם של אנשי האוצר שממצאי הסקר יאפשרו להקטין את ההוצאה על תשלום המענקים לא נמצאו תימוכין. לעומת זאת, לאחר הסקר אפשר היה להעלות את גובה המענק

37. מכתב מאת ד"ר מ' קורץ אל מנהלי המחלקות הסוציאליות ולשכות הסעד, 1 ביוני 1965, המרכז לתיעוד על שם ד"ר ג' לוטן, תיק 2-2154-1/553, מכל 78.

38. לעיל, הערה 27.

למספר ניכר של זקנים מן השיעור הנמוך לשיעור הגבוה, האסטרטגיה של משרד הסעד זכתה אפוא למידה של הצלחה ובעקבותיה חל שיפור במצבם הכלכלי של מקצת הזקנים.

ההתפתחויות בקרן בשנות ה-60

ההתפתחויות החשובות בקרן למענקי זקנה מאז שנות ה-60 המוקדמות קשורות בתחילת הדיונים על המשך פעילותה. כבר ב-1962 הכין חבר הכנסת י' שערי הצעה לתיקון חוק הביטוח הלאומי שנועדה לבטל את הגבלת הגיל בתוכנית ביטוח הזקנה של הביטוח הלאומי, ובכך לשים קץ לאפליה השוררת בין קבוצות קשישים שונות. ועדת העבודה בחרה בוועדת משנה מיוחדת שבראשה עמד חבר הכנסת מ' כרמל לדון בהצעת חבר הכנסת שערי, וזו הסיקה את המסקנות האלה:

מן הבחינה הסוציאלית היה זה רצוי להכליל בביטוח הלאומי את הזקנים תושבי הארץ, שהיו ביום 18 בנובמבר 1953 בגיל 67 שנים ומעלה, ואת העולים החדשים שהיו בני 60 ומעלה בעת עלותם ארצה. אך הואיל וענין זה, הנוגע ל-40,000 איש בערך, היה מעלה את ההוצאה השנתית של המוסד לביטוח לאומי ביותר מ-28 מיליון ל"י והיה מעלה בשיעור ניכר את דמי הביטוח - אין הוועדה רואה אפשרות לבצע את הדבר בשלב זה. אולם, יהיה עוד צורך לשוב לענין זה במועד מאוחר יותר.³⁹

חבר הכנסת שערי לא אמר נואש ובראשית 1964 שב והעלה הצעה דומה לבטל את האפליה הקיימת כעת כלפי העולים החדשים בתחום הביטוח הלאומי. אבל גם הפעם נדחתה ההצעה והווסרה מסדר יומה של הכנסת.⁴⁰ לקראת סוף 1962 נערך בלשכת שר העבודה דיון בסוגיית הרחבתם של מענקי הזקנה כדי לכלול בהם את כל העולים.⁴¹ אבל התקדמות ממשית בנושא לא היתה.

עוד התפתחויות שאירעו במהלך השנים הבאות סללו בהדרגה את הדרך לשינוי במדיניות לגבי הזקנים שהיו אוכלוסיית היעד של תוכנית המענקים: הגידול במספר העולים שזה מקרוב באו בקרב אוכלוסיית הזקנים מקבלי המענקים, העלאה הדרגתית של שיעורי תמיכת הסעד לאוכלוסייה הנזקקת ושל שיעורי מענקי הזקנה, הגידול בהשתתפות הממשלה במימון מענקי הזקנה וצמצום מקביל בהשתתפות הגורמים האחרים בקרן, ואי-נוחות שגברה עם הזמן בקרב קובעי המדיניות בשל ההסדר המפלה כלפי הזקנים הנצרכים שבין העולים החדשים.

39. דברי הכנסת, 36, 28 במרס 1963, עמ' 1737.

40. דברי הכנסת, 39, 26 בפברואר 1964, עמ' 1220-1224.

41. סיכום הפגישה עם שר העבודה, 20 בספטמבר 1962, המרכז לתייעוד על שם ד"ר ג' לוטן, תיק 2-2154-1/553, מכל 78.

עם הגידול במספרם של העולים הקשישים הפכה הקרן למענקי זקנה לדואגת בעיקר לזקנים נזקקים מבין העולים החדשים. בשנות ה-60 הראשונות שהתאפיינו בעלייה מוגבלת זכתה הדאגה לעולים לתשומת לב רבה יותר מבשנים קודמות. יתרה מזאת, אנשי מחלקת הקליטה בסוכנות החלו לטעון שרבים מבין העולים היו רגילים לקבל פנסיה בארצות מוצאם. הפנסיה המהווה ביטחון מינימלי שהופסק עם עלייתם ארצה בתקופה בה הם עוברים משבר מבחינה חומרית ונפשית גם יחד, גורמת לא פעם להרגשת קיפוח, התמרמרות ואכזבה.⁴² ביטויי הדאגה האלה היו קשורים קשר אמיץ בניצנים הראשונים של העלייה מברית-המועצות במסגרת איחוד המשפחות. אמנם העלייה הזאת היתה מוגבלת מאוד בהיקפה, אבל היתה לה השפעה מכרעת על שינוי המדיניות כלפי הזקנים הנוזקים שלא היו זכאים לקצבה מן הביטוח הלאומי. המסקנה מן ההתפתחויות האלה היתה אפוא שיש להביא לידי שינוי ושיפור בגובה המענקים ובנהלים לקבלתם.⁴³

שני תהליכים נוספים התרחשו בשנות ה-60 הראשונות והשפיעו על עתידה של תוכנית המענקים. האחד הוא השינוי ההדרגתי במדיניות הסעד, שהביא לידי העלאה ניכרת בשיעורי התמיכה שניתנו לנזקקים, ובמקביל הועלו בהדרגה גם שיעורי המענקים ששולמו לזקנים הנוזקים. כך אירע שבאמצע שנות ה-60 הגיעו שיעורי תמיכת הסעד ומענקי הזקנה לרמה שווה. התהליך האחר קשור בשחיקה נמשכת והולכת בערכן היחסי של קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי.⁴⁴ גם בשל כך נעלם באמצע שנות ה-60 ההבדל הגדול שהיה קיים בשנות ה-50 בין שיעורי מענקי הזקנה ששילמה הקרן למענקי זקנה ובין קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי.

באותן שנים התחולל גם שינוי מהותי בהשתתפות הממשלה במימון פעולות הקרן. בזמן ייסודה של הקרן הגיע חלקה של הממשלה, ובכלל זה משרד הסעד והרשויות המקומיות, לכדי 66 אחוזים מתקציבה של הקרן. תקציב הקרן גדל מאז 1957-1958 פי חמישה ויותר, אבל חלקה של הממשלה בתקציב הזה גדל מאוד לעומת חלקם של השותפים האחרים. השתתפות הממשלה והשלטון המקומי בהוצאות הקרן הגיעה באמצע שנות ה-60 ל-90 אחוזים בקירוב, ובאותו הזמן ירד חלקם של שאר השותפים - מלבין והסוכנות, לכ-12 אחוזים. התפתחויות אלה העלו על סדר היום את השאלה אם יש עוד מקום להוסיף ולנהל את הקרן במתכונתה המקורית.

42. מכתב מאת א' ציגל, ראש מחלקת הקליטה בסוכנות, אל ד"ר מ"א קורן, מנכ"ל משרד הסעד, 9 בפברואר 1967, מע"ד 6032/1219.

43. 'בעיות זקנים - עולים חדשים, לקראת ישיבת הנהלת הקרן למענקי זקנה', הצעת גבי אלינר, 31 במאי 1965, שם.

44. א' דורון ור' קרמר, מדינת הרווחה בישראל.

תקציב הקרן למענקי זקנה וחלקם של הגורמים השותפים בתקציב

1966-1965		1959-1958		
%	ל"י	%	ל"י	
69.4	6,780,000	56.0	910,098	משרד הסעד
18.0	1,580,000	11.0	179,603	מרכז השלטון המקומי
8.6	750,000	16.4	268,377	הסוכנות היהודית
4.0	350,000	16.6	271,841	מלב"ן-ג'וינט
	8,760,000		1,629,918	סך הכל

מקור: נספח הטבלאות למכתבו של ד"ר מ"א קורץ לא' ציגל, ראש מחלקת הקליטה בסוכנות, מיום 29 במרס 1967, מע"ר, 6032/1219.

בשל התפתחויות שתוארו לעיל אירעו ב-1966 כמה תפניות בדרכי המימון והפעולה של הקרן. בתחילה הוחלט ש'בהתאם למוסכם בין הממשלה והסוכנות היהודית מקבלת על עצמה הסוכנות את מימון מענקי הזקנה לזקנים זכאים שעלו ארצה אחרי 1948', אבל 'פעולות הקרן ימשיכו להתבצע ע"י השירות למען הזקן במשרד הסעד'.⁴⁵ פרטי ההסדר הזה הניחו בעיות רבות בלא פתרון, ובדצמבר 1966 הודיע משרד האוצר למשרד הסעד שלקראת התקציב לשנת הכספים 1967-1968 תפורק הקרן למענקי זקנה.⁴⁶

לפיכך הודיע ד"ר קורץ: 'א) כל מי שנכלל בקרן עד 31.3.67 ימשיך לקבל התשלומים מהקרן למענקי זקנה; הממשלה תממן מתקציבה את כל ההוצאה הכרוכה בתשלומים אלה. (ב) עולים חדשים יקבלו במשך שנתיים לבואם ארצה תשלום זה על חשבון הממשלה, לאחר מכן בהשתתפותה לפי הסיווג שנקבע לכל רשות מקומית'.⁴⁷ ההחלטה על המדיניות החדשה התקבלה בברכה במלב"ן מפני ששחררה את הארגון מגטל ההשתתפות במימון הקרן. מר' טרוב, מנכ"ל ג'וינט בארץ, הביע את שביעות רצונה של מלב"ן על שהממשלה תקבל עליה מאפריל 1967 את האחריות המלאה על הקרן.⁴⁸

45. מכתב מאת ד"ר מ"א קורץ אל מר גלעדי, גזבר הסוכנות היהודית, 2 בפברואר 1966, מע"ר 6032/1219.

46. מכתב מאת סגן הממונה על התקציבים, א' אגמון, אל ד"ר מ"א קורץ, 25 בדצמבר 1966, ש.ם.

47. מכתב מאת ד"ר מ"א קורץ אל מ' טרוב, 13 בפברואר 1967, ש.ם.

48. מכתב מאת מ' טרוב אל ד"ר מ"א קורץ, 21 בפברואר 1967, ש.ם.

ואולם מר ציגל, ראש מחלקת הקליטה של הסוכנות, הביע את החשש שהחלטה לבטל את מענק הזקנה ובמקום זה לתת תמיכות לזקנים מהווה הרעה גיכרת במעמדו והרגשתו של הזקן ונסיגה מהמדיניות שהתוונו לפנינו עם הקמת הקרן. הוא הוסיף שאם לגבי הקשישים הוותיקים מהווה החלטה הרעה במעמדם ובמצבם, על אחת כמה וכמה לגבי העולים.⁴⁹ עיקר דאגתם של אנשי הסוכנות ושל רבים אחרים מקובעי המדיניות היתה נתונה לעולים הזקנים שהחלו באים באותה העת מברית-המועצות. מר ציגל דן בכך במפורש בפנייתו אל ד"ר קורץ:

בעת פגישתנו באמצע יוני 1966 בה נידונה בעיית מענקי הזקנה לעולי ברה"מ הדגשנו בפניך כי מתן המענקים בצורה מהירה וקבועה ללא בדיקת הזדקקות [ההדגשה שלי, א"ד] לעולים מארצות בהן קיבלו פנסיה יכול להוות רק שלב ראשון בהרחבת היריעה בשטח זה. במשך הזמן, עקב הממדים המצומצמים של העלייה והאחוז הנמוך של העולים מארצות אסיה ואפריקה, ניתן יהיה להגיע לשוויון במתן המענקים לכל העולים.⁵⁰

בדבריו הציע מר ציגל במפורש להפלות לטובה, לפחות לתקופת ביניים, את העולים הזקנים מברית-המועצות לעומת העולים הזקנים שבאו בשנים קודמות ומענקי הזקנה ניתנו להם רק לפי מבחני נזקקות קפדניים. רעיונות דומים העלו גם אישים אחרים: ד"ר לוטן הציע הצעה ברוח דומה עוד באמצע 1966: 'עולה אשר בארץ מוצאו התפרנס מקצבת הביטוח הסוציאלי ושהוכיח לשיעור רצונה של הקרן שעקב עלייתו ארצה נפסק תשלום הקצבה ושאינו ביכולתו להשיג המשך התשלום ושאינו זכאי לקצבה מהמוסד לביטוח לאומי ולא לתשלום ממוסד אחר ואין לרשותו אמצעי קיום מספיקים אחרים - יהיה זכאי למענק'.⁵¹

בהצעתו לא דרש ד"ר לוטן לבטל את בדיקת האמצעים אצל העולים הזקנים מברית-המועצות (הכוונה היתה בעיקר אליהם אם כי הדבר לא נאמר במפורש, משום שעולים זקנים מארצות אסיה ואפריקה לא קיבלו קצבאות ביטוח סוציאלי בארצותיהם), אבל היה בה משום מתן העדפה וקדימות לעולים האלה בקבלת המענקים. הנהלת הקרן אישרה את ההצעה. גם אנשי הסוכנות נתנו את דעתם על הבעיה הזאת ומר ציגל הבהיר ש'בתזכיר בעניין עלייה וקליטה, אשר הוגש ב-9.1966 ע"י הנהלת הסוכנות למוסד לתיאום, הובאה הדרישה להשוואה מלאה בשטח זה של כל העולים, דבר שהנו אחד היסודות החיוניים לקליטה טובה'.⁵²

כשל ההתפתחויות האלה הואצו הדיונים על עתיד תוכנית מענקי הזקנה. בין יוזמי הפעולה למען השינויים בלט גם הפעם ד"ר לוטן, ובהכוונתו החלו להתגבש במוסד כל מיני תוכניות. בשורה של דיונים עם שר העבודה ועם אנשי אגף התקציבים באוצר נבדק הרעיון לתכן תוכנית חדשה לקצבאות זקנה לעולים.

49. לעיל, הערה 42.

50. שם.

51. מכתב מאת ד"ר לוטן אל ד"ר מ"א קורץ, 5 ביולי 1966, מע"ר 6032/1219.

52. לעיל, הערה 42.

משהסתיימו הברורים האלה כונסה פגישה בין שר האוצר ובין אנשי המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה ואגף התקציבים, ו'שר האוצר אישר את ההצעה לפיה יקבלו עולים חדשים שאינם זכאים לקצבאות זקנה או קצבאות אחרות מארץ מוצאם – קצבאות זקנה והטבה סוציאלית, באמצעות הביטוח הלאומי על חשבון האוצר'. כמו כן הוחלט בפגישה ש'עולים ותושבים ותיקים המקבלים עתה מענק זקנה ממשרד הסעד יקבלו להבא קצבת זקנה מהביטוח הלאומי כמו עולים חדשים, ו'כדי להקטין את העול הכספי הקשור במתן קצבה והטבה סוציאלית במקום מענק זקנה – ייעשה המעבר מתשלומים ממשרד הסעד לתשלומים על-ידי המוסד לביטוח לאומי בשני שלבים שנתיים – שלב אחד ב'1.4.68 והשלב השני ב'1.4.69'.⁵³

בהחלטות שהתקבלו בפגישה עם שר האוצר הקיץ הקץ לכאורה על אפלייתם של הזקנים, ותיקים ועולים חדשים, שלא נכללו בביטוח הזקנה לפי חוק הביטוח הלאומי. פירושן של ההחלטות היה למעשה ביטול הסדר מענקי הזקנה באמצעות משרד הסעד, העברת הטיפול להבטחת קיומם של כל הזקנים לידי המוסד לביטוח לאומי וביטול תנאי הנוקשות והשימוש במבחני אמצעים לקבלת קצבאות הזקנה. ואולם במציאות לא כך היה הדבר, ונכונו עוד מאבקים רבים עד שהמדיניות החדשה בוצעה הלכה למעשה.

ההסדר החדש והפעלתו

במרס 1968 הודיע יושב-ראש ועדת הכספים של הכנסת, חבר הכנסת ישראל קרגמן, על ההסדר החדש במליאת הכנסת:

עתה שמח אני שביכולתי להודיע לכנסת, על דעת שר הסעד ושר העבודה, שהמקבלים מענק באמצעות משרד הסעד יקבלו החל מחודש ספטמבר 1968, במקום מענק זה, קצבת זקנה מיוחדת בשיעור שווה לקצבת הזקנה המשתלמת על-ידי המוסד לביטוח לאומי למבוטחים בו, ובדרך שבה משתלמות ההטבות למבוטחי המוסד לביטוח לאומי. אני רוצה לציין בסיפוק את ההשוואה שחלה עקב הודעתי, וגם את הצורה בה תשתלם הקצבה הזאת. ברצוני לציין שכל עולה חדש אשר אינו מקבל גמלה בארץ מוצאו יוכל לקבל גמלה במוסד לביטוח לאומי.⁵⁴

מליאת הכנסת אישרה את ההודעה וזו היתה להתלפת הכנסת.

ביולי 1968 הודיע אגף התקציבים באוצר שאכן הוחל בפעולות לביצוע ההחלטה.⁵⁵ אבל למרות הודעתו של יושב-ראש ועדת הכספים, שבה דובר על הפיכת

53. זכרון דברים מפגישה בלשכתו של שר האוצר, 4 בדצמבר 1967, המרכז לתייעוד על שם ד"ר ג' לוסן, תיק 1-2154-1/550, מכל 77.
54. דברי הכנסת, 51, 27 במרס 1968, עמ' 1653.
55. מכתב מאת ע' מילר, אגף התקציבים, אל חבר הכנסת ש' רוזן, יושב-ראש ועדת השירותים הציבוריים, 8 ביולי 1968, תיקי ענף זקנה ושאירים, המוסד לביטוח לאומי.

מענק הזקנה של משרד הסעד לקצבת זקנה מיוחדת שתשולם על-ידי המוסד לביטוח לאומי בתנאים שווים לאלה של קצבאות הזקנה הרגילות, לא כך נעשו הדברים במציאות. לפי ההסדר החדש הועברו אמנם לידי המוסד לביטוח לאומי תשלומי גמלאות לזקנים שהיו לפני כן בטיפול משרד הסעד ולשכות הסעד, אבל למעשה נוצרו שלוש קטגוריות שונות של זקנים שלכל אחת מהן נקבעו תנאי זכאות שונים. הקטגוריות החדשות העניקו גושפנקה רשמית לאפליה מסוג חדש בין עולים חדשים לעולים ותיקים. ואלה הקטגוריות החדשות שנוצרו לפי מינוח המוסד לביטוח לאומי:

גמלת זקנה ושאיירים (גמזו"ש): גמלה או קצבת זקנה מיוחדת לעולים. לקצבה זו היו זכאים עולים חדשים שעלו לישראל לאחר 31 באוגוסט 1967 ולא נכללו בביטוח הזקנה לפי חוק הביטוח הלאומי. העולים האלה נעשו זכאים לקצבת זקנה בהגיעם לגיל קצבת הזקנה כמוגדר בחוק בלי צורך בנזקקות ובבדיקת אמצעים. התנאי היחיד לקבלת הגמלה היה שאין הם מקבלים פנסיה לפי חוק או הסכם עבודה בארץ מוצאם. לכאורה הוסברה הזכאות לגמלה זו באופן זכויות הפנסיה של העולים עקב עלייתם ארצה, אבל למעשה לא הותנה תשלום הגמזו"ש באיבוד הזכויות לפנסיה, וגם עולה שלא היה זכאי לפנסיה בארץ מוצאו היה זכאי לקבלה כאן.

קצבת זקנה מיוחדת לוותיקי היישוב (קז"ם): מאמצע 1969 היו זכאים לקצבה זו זקנים שהיו תושבי ישראל לפני 18 בנובמבר 1953 ולא נכללו בשעתו בביטוח הזקנה לפי חוק הביטוח הלאומי. הקצבה הזאת שולמה למי שנולדו לפני 1886 וב-1969 כבר היו בני 83 ומעלה, ואף היא לא הותנתה בנזקקות ובמבחן אמצעים, אבל היא לא שולמה למי שקיבלו פנסיה מכוח חוק אחר כלשהו של המדינה.⁵⁶

קצבת זקנה מיוחדת (קז"ם): לגמלה זו היו זכאים כל מי שעלו לישראל לפני 1 בספטמבר 1967 והיו זכאים לקבל מענקי זקנה ממשרד הסעד, כלומר זקנים נזקקים שעמדו במבחני האמצעים. ד"ר קורץ, מנכ"ל משרד הסעד, טען אמנם שבהסדר הזה בוטלה אפלייתם של עולי רוסיה ומי שקיבלו פנסיות ממשלתיות בארצות מוצאם, אבל למעשה הניח ההסדר החדש את האפליה הזאת בעינה. לדברי קורץ 'היום כל אחד, מבלי להתחשב אם קיבל פנסיה או לא, אם הוא זכאי, הוא מקבל מענק זקנה. זכאי - פירושו מי שאין לו רכוש ואינו סמוך על שולחן בניו או בנותיו. וזאת - לפי קביעת לשכת הסעד המקומית'.⁵⁷

הממונה על הנושא באגף התקציבים של האוצר, ע' מילר, הבחין היטב ביסוד המפלה שבקצבה הזאת ואף כינה אותה במפורש 'קצבה מפלה'.⁵⁸ בתחילה נשאר

56. 'כך, 'כלים חדשים בביטוח סוציאלי להפחתת העוני בישראל', סעד: דו-ירחון לעניינים סוציאליים, 1 (ינואר 1970), עמ' 12.

57. 'מישיבת המועצה למען הזקן שליד משרד הסעד', דברי ד"ר מ"א קורץ, סעד, 6 (נובמבר 1968), עמ' 13.

58. ע' מילר, עקבות בחול: עיונים בכלכלה חברתית, רמת-גן 1974, עמ' 113.

אפילו שיעורי הקצבאות בשתי דרגות כפי שהיה מקובל במענקי הזקנה (קצבת זקנה מיוחדת⁵⁹). תשלום הקצבאות האלה נעשה מתוך תקציב משרד הסעד אף-על-פי שהביצוע 'מבחינה טכנית', כלשון שר הסעד, הוטל על המוסד לביטוח לאומי.⁶⁰ הסדר קו"ם זה הפלה גם את תושבי המדינה שעלו לאחר 18 בנובמבר 1953 ובעת עלייתם היו בני למעלה מ-60 (55 לגשים). תושבים-עולים אלה היו היחידים שנשארו מחוץ למעגל ההסדרים החדשים, וכדי לקבל גמלה כלשהי היה עליהם לפנות אל לשכת הסעד. במוסד לביטוח הלאומי הכירו באפליה לא מוצדקת זו, ובחוזר שנשלח למנהלי הסניפים נאמר: 'אין אפשרות כספית לכלול את כל הציבור הזה בבת אחת. לכן הוחלט שבשלב הראשון יינתנו הקצבאות רק לציבור הנוקב ביותר, ולפי זה נקבעו ההנחיות לקביעת הוצאות. המוסד לא יעשה פרסום פומבי לאפשרות הגשת בקשות חדשות. מאידך, כל פונה יקבל את מלוא האינפורמציה: כדי להקל במידת מה את חומרת המדיניות המפלה נאמר בחוזר שיש סיכויים שתוך השנים הבאות יימצא המימון שיאפשר להעניק לכל הקבוצה הזו קצבת זקנה מיוחדת, לפי הכללים שנקבעו לגבי תושבים שעלו לאחר 31.8.67'.⁶¹

בהדרגה שולבה גם קבוצת תושבים-עולים זו במעגל הזכאים לקצבת הזקנה המיוחדת אבל זכאותם הוסיפה להיות מותנית בנוקקות ובמתן הכנסות. הכלל שקבע המוסד לביטוח לאומי בעניין זה היה ש'כאשר הזכות לגש"ם (גמלה שלא מן המניין) מותנית בהכנסה, לא יהיה המבחן חמור ממבחן ההכנסה המזכה לתמיכת שירותי הסעד של המדינה'.⁶² גם בעניין מבחן ההכנסות חלו עם הזמן כמה הקלות. עוד ב-1970 נקבע ש'זכאותם של בני קו"ם [שלא לוותיקי היישוב] בעיקר תיבחן לפי הכנסה שאינה כוללת תמיכת ילדו או נכדו של אחד מבני הזוג'.⁶³

הקץ להסדרים המפלים

רק באמצע שנות ה-70, שבע שנים לאחר שיושבי-ראש ועדת הכספים הודיע בכנסת על הסדר קצבאות הזקנה המיוחדות, הגיעה לקצה האפליה בכל צורותיה כלפי הקשישים מבין העולים שלא היו זכאים לפי חוק הביטוח הלאומי. הסיבות שהביאו בסופו של דבר לידי חיסול ההסדרים המפלים היו פרוזאיות מאוד. הקשישים

59. קצבת זקנה מיוחדת (קו"ם), חוזר זקנה ושאיירים מס' 140, 17 בספטמבר 1968, תיקי ענף זקנה ושאיירים, המוסד לביטוח לאומי.
60. סקירת שר הסעד, ד"ר יוסף בורג, בכנסת על פעולת משרדו, 28 ביולי 1970, סעד, 5 (ספטמבר 1970), עמ' 5.
61. קצבת זקנה מיוחדת (קו"ם), חוזר זקנה ושאיירים מס' 146, 14 בפברואר 1969, תיקי ענף זקנה ושאיירים, המוסד לביטוח לאומי.
62. 'גמלאות שלא מן המניין (גש"ם) - ציון דרך', חוזר זקנה ושאיירים מס' 179, 9 ביוני 1971, תיקי ענף זקנה ושאיירים, המוסד לביטוח לאומי.
63. 'קצבת זקנה מיוחדת (קו"ם) - התאמת הגדרות וטיפול תזר', חוזר זקנה ושאיירים מס' 165, 28 ביוני 1970, תיקי ענף זקנה ושאיירים, המוסד לביטוח לאומי.

באוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית התמעטו בדרך הטבע ומספרם הלך וקטן. העלייה בשנים האלה בכלל, ועלייתם של קשישים בפרט, היתה קטנה יחסית. הנטל התקציבי שבביטול ההסדרים המפלים לא מילא אפוא תפקיד חשוב כל־כך בתקופה הזאת כבתקופות הקודמות. לכן אפשר היה לבטל את חלוקתם של הקשישים לקטגוריות וליצור קטגוריה אחת של קשישים עולים הזכאים לקצבת זקנה מיוחדת. אמנם הזכאות של עולים קשישים לקצבה נשארה קשורה במבחן מטוים של הכנסות, כולל הכנסות מפנסיה ומעבודה, אבל הכללים האלה נעשו ליברליים ולא הקימו מחסומי נגישות לקבלת קצבה כבשנים קודמות. כך הסתיימה סוף־סוף פרשת הדרתה ואפלייתה של אוכלוסיית הקשישים הנצרכים, שהחלה עם חקיקת חוק הביטוח הלאומי ב־1953, פרשה שגרמה סבל רב לאוכלוסייה זו בשנות חייה האחרונות.

סיכום ומסקנות

גנסה כעת לסכם כמה סוגיות חשובות שנידונו במאמר, להעריך את התוכנית ואת דרכי הפעלתה ואת השפעותיה על אוכלוסיית היעד שלה; וכן נסכם את המסקנות שאפשר להסיק מן הניסיון הזה לעצב מדיניות חברתית העוסקת באוכלוסיות נזקקות בימינו.

לאור תיאורה של התוכנית לתשלום מענקי זקנה ודרכי הפעלתה קשה להימנע מהערכה ביקורתית כלפי מרכיביה המרכזיים. הביקורת קשורה לעצם הדרתם של הזקנים הנזקקים מן ההסדר האוניברסלי של הביטוח הלאומי, למדיניות שהתוכנית גיבשה והפעילה הלכה למעשה, לפרקטיקה המוסדית־המנהלית הנבדלת שהתפתחה בשל התוכנית ולדרך שבה הסתיימה פעילותה של התוכנית ותשלום המענקים הועבר בסופו של דבר אל המוסד לביטוח לאומי.

ההחלטה להשאיר קבוצת זקנים בני גיל גבוה, הן תושבים ותיקים והן עולים חדשים, מחוץ להסדר האוניברסלי להבטחת קיומה של האוכלוסייה הקשישה בארץ היא שפגעה קשות ברווחתן של קבוצות זקנים אלה ודנה אותן למצוקה. אוניברסליות פירושה בראש ובראשונה כיסוי כללי, כלומר נטילת אחריות מצד המדינה על כל אדם באוכלוסיית היעד; שנית, אחריות אוניברסלית אינה עושה הבחנה בין מעמדם הכלכלי של בני־אדם מבחינת נגישות השירות והשימוש בו. מתן גמלה אינו מותנה בבדיקת אמצעים או הכנסות; ושלישית, מבחינת סוג ההגנה המובטחת – על השירות להבטיח לכל אדם הזכאי לקבלו 'רצפה' של הכנסה (A floor of income), כלומר מינימום של אמצעי קיום שאין לרדת ממנו – אבל אפשר להעלותו. בשירות אוניברסלי הרצפה המובטחת אינה מונעת מאדם להוסיף עליה הכנסות אחרות ולשפר כך את רמת חייו.

במובן הזה אין האוניברסליות זונחת את המטרות החלוקתיות הטבועות ביסודן של תוכניות הביטוח הסוציאלי הפועלות במדינת רווחה, אלא היא פועלת להשגתן ברכים אחרות, שאין בהן פגיעה או סטיגמטיזציה של מקבלי הגמלאות: אין צורך שאדם יצהיר שהוא עני או שיהיה עני באמת, ואין צורך במבחני אמצעים או הכנסות.

השגת המטרות החלוקתיות או השגת צדק ושוויון בחלוקה יכולה להיעשות – והיא גם נעשית בשירותים אוניברסליים – בשורה של דרכים אחרות, אפקטיביות באותה מידה.⁶⁴

הממשלה אמנם הלכה כברת דרך ארוכה להבטיח את אוניברסליות הכיסוי של הקשישים, והכלילה בביטוח הזקנה את תושבי הארץ הזקנים שטרם מלאו להם 67 שנים בעת חקיקת החוק בכנסת, אבל היא הוציאה מן הכיסוי את כל מי שכבר עברו את הגיל הזה. מחוץ לכיסוי נשארו גם עולים חדשים שביום בואם ארצה כבר מלאו להם 60 שנה. כך הודרה מן ההסדר האוניברסלי לביטוח זקנה קבוצה גדולה של תושבים ותיקים וקבוצות גדולות של עולים זקנים שעלו ארצה ברבות השנים וחסרו אמצעי קיום נאותים.

יתרה מזאת, הממשלה לא טרחה לתכנן הסדרים תלופיים שיהיה בהם כדי לדאוג לקבוצות הזקנים המודרות, והיא התמקדה מן האחריות הישירה לדאוג לרווחתם של הזקנים שהוצאו מן ההסדרים האוניברסליים, והניחה את הדאגה הזאת למעין הסדר וולונטרי למחצה שהופעל בשיתוף גופים חוץ-ממשלתיים. כך קיבלה עליה הקרן למענקי זקנה, שהממשלה אמנם השתתפה בה, את האחריות להבטחת קיומה של קבוצת זקנים גדולה במקום הממשלה.

הפרקטיקה המנהלית שגובשה בתשלום מענקי הזקנה היתה מתמירה ביותר והקשתה מאוד – במידת מה במכוון ובמידת מה בשל סחבת ביורוקרטית – על הזקנים הנוקקים לקבל את המענק שהיה חיוני להבטחת קיומם. הכללים האלה ביטאו את הסלקטיביות בצורתה המתמירה. את ביטויה המובהק של הסלקטיביות המחמירה ושל הפרקטיקה המנהלית המפלה אפשר לראות בבדיקות האמצעים הקפדניות והחוזרות שהופעלו כלפי הזקנים הנוקקים מבקשי המענק ובהאצלת סמכויות רחבות ביותר לעובדי לשכות הסעד. בשל שיקול הדעת הרחב והיעדר הנחיות מפורטות נוצרה בהכרח מידה רבה של אי שוויוניות בהפעלת התוכנית כלפי אוכלוסיית היעד. זקנים במצבים שווים או דומים זכו להתייחסות שונה במקומות שונים בארץ.

מה שבלט מבחינה מהותית בפעולת הקרן היה עצם הדבר שהמענקים היו נמוכים מאוד ולא הספיקו אפילו לקיום צנוע ומצומצם (אף שבכמה פרקי זמן עלו המענקים על תמיכת הסעד). אף-על-פי-כן לא היססו קובעי המדיניות לעשות הכול כדי למנוע מן הזקנים האלה הכנסה נוספת, אפילו הכנסה קטנה ביותר. הסתירה הזאת במדיניות היתה גלויה לעין; מצד אחד לא הספיק המענק שניתן לזקנים כדי מחייתם, ומצד אחר לא הותר להם להשלים את הכנסתם עד למינימום ממקור אחר כלשהו. המדיניות המחמירה הזאת הוגמשה במידת מה בשנות ה-60, אבל העיקרון נותר בעינו.

הערכה ממצה של תוכנית מענקי הזקנה עשה ד"ר מ"א קורץ, מנכ"ל משרד הסעד, המשרד הממונה מטעם הממשלה על הפעלתה. משהסתיימה התוכנית אמר עליה ד"ר קורץ את הדברים האלה:

64. א' דורון, בזכות האוניברסליות, ירושלים 1995; א' דורון, 'הביטוח הלאומי במאבק של האוניברסליות', ביטחון סוציאלי, 49 (1997).

במשך השנים עשינו הרבה דברים שאינם צודקים. יושבים פה האנשים שהיו הסנדקים של הקרן והם יודעים זאת. לא פעם אישרו הוועדות, שמגיע לאדם בזקק מענק זקנה, אבל האישרים לא בוצעו, כי לא היה לנו תקציב. לא רק שמי שזקק למענק עבר 'ויה דולורוזה' עד שהגיע לאישור, אלא גם מי שאושר לו המענק לא קיבל אותו. ... מצאתי לנכון להביא סעיף מענקי הזקנה כסעיף ראשון, כדי שכל אלה שעברו מדורי ייסורים ומתח ידעו שהעניין מצא את פתרונו.⁶⁵

ההערכה הביקורתית של התוכנית לא תהיה שלמה אם לא ניתן את הדעת על הגורמים הפוליטיים-המבניים העיקריים שהשפיעו על מדיניות התוכנית למענקי זקנה ועל דרכי הפעלתה. בין הגורמים האלה אפשר למנות את ידה הקפוצה של הממשלה בכל הנוגע להוצאה הציבורית בתחומי הרווחה, את היעדרה של התייחסות ראויה לשמה מצד הממסד הפוליטי למצוקתן של קבוצות חלשות באוכלוסייה, ואת הפרגמנטציה של ההסדרים המוסדיים שאמורים היו לדאוג לרווחת קבוצות האוכלוסייה השרויות במצוקה. הגורמים האלה השפיעו בדרך זו או אחרת על מדיניות הרווחה והסעד של התקופה ברוב התחומים, ובעיקר בתחומי השירותים שמשרד הסעד היה מופקד עליהם. הגורמים האלה, כפי שאפשר להיווכח, לא פסחו גם על המדיניות שנקטה כלפי הזקנים הנוזקים.

ההחלטה לסיים את פעילותה של הקרן ולהעביר את הטיפול בזקנים הנוזקים אל המוסד לביטוח לאומי יש בה משום מפנה חשוב לטובה במדיניות החברתית כלפי הזקנים שלא נכללו בביטוח הזקנה של הביטוח הלאומי. עם זה קשה להתעלם משתי תופעות צורמות שהתלוו לשינוי במדיניות: האחת קשורה במניעים שחוללו את השינוי, והאחרת נוגעת בצורת הפעלתה של המדיניות החדשה.

זמן רב נמשכו הדיונים על הצורך להקל על הזקנים הנוזקים, הן התושבים הוותיקים והן העולים החדשים, בקבלת מענקי הזקנה. ההקלות שהיה מדובר בהן נגעו להגמשת מבחני האמצעים המחמירים שהיו תנאי לקבלת המענק או אפילו לביטולם של המבחנים האלה לחלוטין, והן להעלאת שיעורי המענקים כדי להשוותם לשיעורי קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי. מענקי הזקנה אכן הועלו בשנות ה-60 והתקרבו לשיעורי קצבאות הזקנה, אבל המניע העיקרי שהביא בסופו של דבר לידי העברת תשלומי המענקים אל הביטוח הלאומי היה קשור דווקא בעלייתם של זקנים רבים מברית-המועצות (ומארצות רווחה אחרות).

מקצת הזקנים שעלו מן הארצות האלה איבדו בבואם לישראל את הפנסיות שהיו זכאים להן בארצות מוצאם ונותרו חסרי אמצעי קיום. ברור שהיה צורך לדאוג להבטחת הכנסה חלופית לזקנים האלה בארץ, ואולם קשה להבין או להצדיק את העדיפות שניתנה לקבוצת עולים זו לעומת הזקנים הוותיקים והעולים שבאו בשנים

65. לעיל, הערה 57.

קודמות מארצות אחרות. הממסד הפוליטי התעלם זמן רב מצורכי קיומם של הזקנים הנזקקים, אבל התברר שכאשר הממסד רוצה בכך - למשל כשמדובר בעולים מברית-המועצות שהממשל רוצה ביקרם - הוא מסוגל לגייס את המשאבים הנחוצים וליצור הסדרים מוסדיים מתוקנים. לא כך פעלה הממשלה כשהיה מדובר בקבוצות זקנים אחרות, והדבר מלמד בעליל על הגישה המפלה שהממסד הפוליטי של אותה תקופה היה נכון לנקוט כלפי קבוצות זקנים מעליות שונות.

השינוי במדיניות בא לידי ביטוי בהעברת תשלום מענקי הזקנה אל המוסד לביטוח לאומי ובעקבותיו נכללו כל הזקנים בהסדר החדש ושופרו התנאים לקבלת הגמלאות. ואולם האפליה שהיתה מעוגנת במדיניות הקודמת נותרה בעינה עוד תקופה ממושכת. רק העולים שבאו ארצה לאחר 1 בספטמבר 1967 נכללו בהסדר החדש שהקנה להם את הזכות לקבל גמלה בלי תנאי וכלי מבחן אמצעים. אשר לעולים הזקנים שבאו ארצה לפני מועד זה, זכותם לקבל את הגמלה החדשה נשארה במתכונת הקודמת והיתה מותנית במבחני אמצעים. היה בכך משום מיסוד מחודש של הסדרים מפלים כלפי קבוצות עולים זקנים שבאו בתקופות שונות ומאוצות שונות. האפליה הזאת בין קבוצות אורחים התאפשרה מפני שכל ההסדרים החדשים כקודמיהם לא היו מעוגנים בחקיקה אלא נעשו לפי הסכמים בין רשויות השלטון הממונות. קשה להעלות על הדעת שהאפליה היתה נשארת בעינה אילו הובאו ההסדרים שהוסכם עליהם אל בית המחוקקים כדי לתת להם גושפנקה חוקית.

האם אפשר להסיק מפרשת תוכנית מענקי הזקנה שתוארה במאמר על המדיניות החברתית של זמננו? החברה הישראלית של שנות ה-90 שונה מאוד ממה שהיתה בשנות ה-50 וה-60, שבה התגבשה והופעלה תוכנית תשלום מענקי הזקנה, לכן יהיה זה פשטני מדי לנסות ולגזור גזרה שווה בין שתי התקופות האלה. ההסדרים המוסדיים לביטחון סוציאלי שהתוספו ומוסדו עם השנים במדינת ישראל מתוקנים יותר ומשופרים מאלה שהיו נהוגים בתקופה הקודמת. הקבוצות החלשות יותר באוכלוסייה בימינו, ובכלל זה קבוצות מקרב אוכלוסיית העולים שזה מקרוב באו, יש להן אפשרויות רבות יותר להשתתף השתתפות פעילה בחיים הפוליטיים ולהשפיע על גורלן.

ואולם באקלים הפוליטי ששרר בשנים האחרונות בישראל גברו הקולות השוללים את מדינת הרווחה ומבקשים להתנער מהסדרים אוניברסליים לביטחון סוציאלי שאינם מותנים במבחני אמצעים או הכנסות. הניסיון של מענקי הזקנה מלמדנו שמדיניות של הדרה סלקטיבית, שימוש במבחני אמצעים ופרקטיקה מוסדית-מנהלית נבדלת לעניים או בעלי הכנסות מועטות, אינם כלים אפקטיביים למדיניות חברתית ואינם יעילים כשמבקשים להבטיח את קיומן ולשפר את רווחתן של קבוצות אוכלוסייה חלשות החסרות עוצמה פוליטית.

הסלקטיביות והשימוש במבחני אמצעים הקשורים בהם ביטוי מובהק של התפקיד המרפד של הסדרי הרווחה והביטחון הסוציאלי. הנסיונות למקד לכאורה את תשלומי הגמלאות בקבוצות אוכלוסייה חלשות כדי לשפר כך את מצבן לוקים בדרך-כלל בסעויות אופסיות נפוצה מאוד, שיסודה בהתעלמות מן הממד הפוליטי של הסלקטיביות.

כל תוכנית סלקטיבית המתמקדת בעניים ובחלשים בלבד יש בה כדי להעביר את הדאגה לקבוצות האלה למקום התואם את עוצמתן הפוליטית הנחותה. ההשערה שהסדרים סלקטיביים מסוגלים לשפר את מעמדן של קבוצות אוכלוסייה חלשות, חסרות עוצמה פוליטית, אין לה בסיס במציאות. הכללתן של הקבוצות החלשות בהסדרים אוניברסליים אין בה כדי לשנות את חולשת הכוח של הקבוצות האלה, אבל לפחות יש בה כדי להבטיח שהן לא יופלו לרעה לעומת כלל האוכלוסייה והקבוצות החזקות שבה.

במסגרת התפקיד המרבד של מדינת הרווחה כרוכה הסלקטיביות בהכרח בהקמתם ובמיסודם של מנגנונים מוסדיים נפרדים המיועדים לקבוצות אוכלוסייה חלשות בלבד. המנגנונים האלה יכולים לפעול במסגרת שירותי המדינה הרגילים, במוסדות מדינתיים למחצה (כדוגמת הקרן למענקי זקנה) או במוסדות חוץ-מדינתיים. ואולם מה שמאפיין את כולם הוא שהם מפתחים פרקטיקה מנהלית נבדלת, שמדעת או שלא מדעת אינה פועלת לקידום רווחתה של אוכלוסיית הלקוחות. הפרקטיקה המנהלית הנבדלת מאפשרת הקצאה דיפרנציאלית של משאבים וכללי זכאות שאינם מיטיבים עם קבוצות האוכלוסייה החלשות; היא מקימה מחסומי נגישות חברתיים, כלכליים ופיסיים שמקשים על האוכלוסיות החלשות למצות את זכויותיהן; והיא מביאה בהכרח לידי מיצוי נמוך של הזכויות לגמלה ויוצרת סטיגמטיזציה של האוכלוסיות הנוזקות בעצם הפרדתן מן הכלל.

לסיכום, המסקנות שאפשר להסיק מן הניסיון של התוכנית לתשלום מענקי זקנה לקשישים נזקקים על בסיס של סלקטיביות ושימוש במבחני אמצעים מחמירים, אין בהן כדי להצביע על יעילות או אפקטיביות יתרה בהשגת המטרה - הבטחת הגמלאות לקבוצות אוכלוסייה חלשות. לפיכך אין בניסיון הזה משום עידוד כלשהו לשוב ולהשתמש בדגם שכזה של מדיניות חברתית. באווירה השוררת אצלנו, שבה יש השוקלים בכובד ראש לשוב ולהנהיג נסיונות סלקטיביים שכאלה או דומים להם, ראוי לה לפרשת מענקי הזקנה לשמש תמרור אוהרה שאין לזלזל בו.