

מוריה אבנימלך ויוסי תמיר רווחה מתקתקת: הכלכלה והפוליטיקה של הרווחה בישראל. הקיבוץ המאוחד, קו אדום, 2002. 237 עמודים.

דפנה כספי-דרור*

הספר פותח בהצגת חוסר שביעות הרצון הרווח בציבור לגבי האופן שבו מתנהלת מדיניות הרווחה בישראל. לאחר מכן נעשה מאמץ לבחון את ההקשר הכלכלי והפוליטי של מדיניות הרווחה הישראלית, למן כינונה ועד ימינו. לאורך פרקי הספר מנסים החוקרים להתחקות אחר הגורמים והתהליכים שהביאו, לטענתם, לכישלון בבניית חברה צודקת ושוויונית.

הטענה המרכזית בספר היא שחמישים שנות פעילותה של מדיניות הרווחה הישראלית העמיקו את אי-השוויון והפערים החברתיים-כלכליים, הרחיבו את העוני ופגעו בסולידריות החברתית, למרות שהוקצו משאבים רבים לתשלומי קצבות ולשירותים חברתיים, ולמרות התערבותה העמוקה של הממשלה במשק. הן בפתיה והן לכל אורך הספר מעלים המחברים את השאלות והדילמות העומדות בבסיס מדינת הרווחה בכלל, ובמדינת הרווחה הישראלית בפרט.

בהגדרה רחבה, מטרתה של מדינת הרווחה היא שימוש יעיל במקורות וחלוקתם הצודקת, תוך כדי שמירת חופש הפרט. מכאן עולה הדילמה בין יעילות לצדק ובין צמיחה לשוויון. דילמה זו, הטמונה בעצם הגדרתה של מדינת הרווחה, הולכת ומתעצמת לנוכח פעילותם של שני כוחות, המנוגדים זה לזה, כביכול, מבחינת האינטרסים ומערכת השיקולים המניעה אותם: הכוחות הכלכליים, מן העבר האחד, והכוחות החברתיים, מן העבר האחר. שני כוחות אלה משחקים במגרש הפוליטי, וההכרעות המתקבלות בנוגע למדיניות הרווחה מושפעות לא פעם מכללי המשחק הפוליטיים (לדוגמה, מראייה קצרת טווח של פוליטיקאים, ממערכת צרה של שיקולים ואינטרסים ומנגישות מוגבלת למידע בלתי תלוי).

בספר מתועדים השינויים הרבים שעברה מדיניות הרווחה בישראל מאז חקיקת חוקי הסעד בשנות החמישים ועד ימינו. למעשה, אפשר לחלק את התפתחותה של מערכת הרווחה הישראלית לתקופות אחדות:

בעשור הראשון למן קום המדינה, הושתתה התוכנית לביטחון סוציאלי על עקרונות אוניברסליים, שבוצעו בהדרגה ונהפכו לבסיס של מערכת הרווחה הישראלית. רעיון הביטוח הלאומי הוא ביסודו רעיון של ביטחון סוציאלי לכל, הבא לבסס את הרווחה החברתית על סולידריות לאומית. מערכת הרווחה שהחלה להתבסס התאפיינה בגישה אוניברסלית, שוויונית, מתוך דגש על חלוקה מחדש ביחס לשכבות החלשות.

העשור הבא, שנות השישים, התאפיין בתהליכי מיסוד ופורמליזציה של מערכת הביטוח הלאומי, בצד ההשפעה הפוחתת של האידאולוגיה של תנועת הפועלים, שיפור במצב הכלכלי, הרחבת תוכניות הסעד וגידול בקצבות (לדוגמה, ב־1965 – הורחבה החלתה של קצבת הילדים).

העשור השלישי התאפיין בשינוי במוקדי הכוח, בהעמקת אי-השוויון והפערים החברתיים, ובהתגברות המתח העדתי. הפעילות בתחום הרווחה התרחבה על רקע תוכניות

* אוניברסיטת תל-אביב

המלחמה בעוני בארצות־הברית של שנות השישים ופרוץ המשברים הכלכליים הקשורים במשבר הנפט העולמי. בתקופה זו הונהגה תוכנית ביטוח האבטלה, הושלמה האוניברסליזציה של קצבות הילדים והועלתה רמתן במקביל להגמשת עקרון הביטוח במרבית התוכניות הקיימות.

העשור הרביעי התאפיין בירידה בחוסנה של מדינת הרווחה עם התחזקות האידאולוגיות הימניות ומפלגות הימין. גברה ההתנגדות למדיניות רווחה אוניברסלית גם מצד מפלגות הימין וגם מצדו של השמאל, שאיבד את תמיכת הפועלים בו. בצד המשברים הכלכליים שחוה המשק הישראלי, גברה התחושה שמדינת הרווחה מצויה במשבר (תקופת תאצ'ר ורייגן), ועל רקע מלחמת לבנון חל צמצום בהקצאות לתוכניות ציבוריות בחינוך, בבריאות וברוחה. בשנים אלה חלה נסיגה מעקרון האוניברסליות לכיוון העיקרון הסלקטיבי, ובין השאר הוגבר השימוש במבחני הכנסות לקביעת זכאות וקוצו קצבות שונות.

לאורך דפי הספר מציגים המחברים בצורה בהירה את האירועים והתהליכים שעיצבו את מערכת הרווחה הישראלית. כך, לדוגמה, בפרק השני (פוליטיקה ופופוליטיקה) מוצגת סקירה מרתקת של האירועים המרכזיים שהשפיעו על דמותה של מערכת הרווחה, למן קום המדינה ועד עתה. בעוד פרקים אחרים בספר עוסקים בסוגיות ייחודיות הקשורות לאופן התפתחותה של מערכת הרווחה, הפרק הרביעי עוסק בתופעת העוני, וסוקר את האופן שבו התגבשה מדידת העוני ואת מגבלותיה של מדידה זו. הוא דן בשימוש הציני הנעשה לא פעם בדוח העוני שהמוסד לביטוח לאומי מפרסם מדי שנה, ובפולמוס הרווח בין המצדדים בתפיסה הרואה את העניים כאחראים למצבם, לבין הרואים בעניים את קורבנותיה של המערכת הכלכלית. בפרק זה עולה גם דילמה מרכזית נוספת הניצבת לפני מערכת הרווחה – אם להביא לצמצום תחולת העוני בחברה, או לרכו מאמצים בצמצום עומק העוני. בפרק החמישי מתמקד הדיון בעוני החרדי, תופעה שהיא ייחודית במידה רבה לחברה הישראלית ומציבה דילמות נוספות לפני מעצבי המדיניות החברתית. החוקרים עצמם מפרטים בסוף הפרק את המלצותיהם לשילוב האוכלוסייה החרדית במשק ובשוק העבודה. לנוכח עיסוקו המוגבר (והמוצדק) של הספר בסוגיית העוני בכלל ובקרב הציבור החרדי בפרט, בולט העדר הדיון במצבה של האוכלוסייה הערבית בישראל. למעשה, אין בספר כל אזכור לבעיות הכרוכות בשילוב האוכלוסייה הערבית במערכת הרווחה, חרף תחולת העוני הגבוהה במגזר זה ונחיתותו הכלכלית־חברתית של המגזר הערבי בישראל. נוסף על כך, המחברים דנים בהרחבה במערכת הפנסיה, בחוק ביטוח בריאות, במאבק הנכים ובמקום שתופסת המדיה בהעלאתם של נושאים חברתיים על סדר היום הציבורי, כמו גם באופן שבו היא מטפלת בנושאים אלה. מרבית הסוגיות נדונות בספר באופן יסודי, אם כי לגבי חלק מהנתונים חסר מאוד אזכור המקור, והקורא עשוי לתהות לגבי רמת מהימנותם של הנתונים המוצגים (לדוגמה, חלק מהנתונים על הציבור החרדי בפרק החמישי). המחברים מציגים לאורך פרקי הספר את השינוי המהותי שחל ברעיון שעליו התבססה מדיניות הרווחה בישראל מאז כינונה ועד שנות התשעים. תפיסת הזכאות משתנה ומתעצבת מחדש, מזכאות המבוססת על תרומה למדינה, לזכאות המבוססת על אזרחות, ולאחרונה אף על שהייה בארץ שחלה גם על עובדים זרים. מכאן שיעדיה של מדינת הרווחה צריכים להיבחן מחדש על רקע השינויים הדמוגרפיים באוכלוסייה, שינוי בהרכב המשפחה, התרחבות הגירת העבודה ותהליכי הגלובליזציה. כל אלה ואחרים מניעים את המחברים לקרוא באפילוג "לפרוץ מהתמונה" ולפתח חשיבה שונה ומחודשת על המדיניות החברתית.

חרף הרושם המתקבל מקריאת הספר, על הקושי הרב במציאת נקודת האיזון בין פעולות המשרתות את יעדי הצמיחה לבין אלה החותרות לצמצום הפערים ואי־השוויון בחברה, החוקרים מעלים את המלצותיהם, הן בנוגע לסוגיות ייחודיות (כגון פעולות הנדרשות לשם הגברת שיעורי ההשתתפות של הציבור החרדי בשוק העבודה) והן בנוגע לצורך בהיערכות מחודשת מבחינת יעדיה של מדינת הרווחה והצורך להתאים את עצמה ולהסתגל למציאות משתנה. בפרק החמישה־עשר מסכמים המחברים את התחומים הדורשים שינוי תפיסה מהותי בבסיסה של מערכת הרווחה הישראלית, וביניהם הצורך בהשקעה נרחבת בחינוך כמנוף לצמיחה ולצמצום פערים; ביסוס תוכניות המסייעות במעבר מרווחה לעבודה, מבלי לפגוע באלה שאין ביכולתם להשתלב בשוק העבודה; וצמצום מספר העובדים הזרים, תוך כדי עיגון זכויותיהם במערכת החקיקה. אלה ועוד הם חלק מן ההמלצות והנושאים שהחוקרים סבורים כי ראוי שייבחנו מחדש תוך כדי שינוי תפיסה מהותי, על מנת להגביר את יעילותה של מערכת הרווחה, הן בתפקידה בצמצום אי־השוויון החברתי־כלכלי, והן בתפקידה כ"מקפצה" (בלשון המחברים) שתאפשר לפרטים למצות את יכולתם ושאיפותיהם. הספר תורם תרומה משמעותית לדיון במדיניות החברתית ולהבנת האירועים והתהליכים שהובילו להתגבשות דמותה הנוכחית. הבנה כזאת הכרחית על מנת לגבש ולעצב באופן ענייני ומושכל את יעדיה ואופן פעילותה של מדיניות הרווחה. מכאן שספר זה עשוי לשמש הן חוקרים ומעצבי מדיניות והן את כלל הציבור המשמש כצרכן של מדיניות הרווחה.