

ג'וני גל ביטחון סוציאלי בישראל

י"ל מאגנס. 2004. 172 עמודים.

ורדה לבנון*

בשנת 1942 פורסם בבריטניה דוח בוורידג', אשר הניח את יסודותיה של מדינת הרווחה המודרנית. בדוח זה הובעה בראשונה ההכרה בזכות להגנה סוציאלית בזכות אזרחית בסיסית במדינה הדמוקרטית. לא עוד דאגה פטרנליסטית וסלקטיבית לעניים, כפי שהיה נהוג במערכות הסעד עד אותה תקופה, אלא רשת ביטחון מדינית, שתבטיח מינימום של דאגה לכל אזרח.

כפי שמתאר ג'וני גל בספרו, ברוח הדוח הזה כוננה מדינת הרווחה בישראל, שהציבה לעצמה כמטרת על לספק הגנה לאוכלוסייה במשך כל שלבי החיים (from cradle to grave), באמצעות מערכת של ביטחון סוציאלי. למערכת זו יש מספר יעדים, וביניהם מניעת עוני, חלוקה מחדש של משאבים ועידוד החזרה אל שוק העבודה. מסקנתו הכללית של גל היא שכיום, כחמישים שנה לאחר היווסדה, יעדיה של מדינת הרווחה הישראלית מומשו רק בחלקם. אומנם המערכת מספקת פתרונות להתמודדות עם אירועים פתאומיים, כמו פטירת מפרנס או אובדן תעסוקה, אך היא אינה מצליחה לבלום תופעות כמו תחולת עוני גבוהה וגידול באי-שוויון. אם כן, התהליך הנסקר בספר הוא תהליך שחיקתה של מדינת הרווחה.

בפרק המבוא מציין המחבר, שלמרות חשיבותה של מערכת הביטחון הסוציאלי ולמרות השפעתה הרבה על חייהם של בני אדם בישראל, דל הידע הקיים על מבנה מערכת זו, על מאפייני תוכניותיה ועל אופן התפתחותן, הן בקרב קובעי המדיניות והן בקרב אנשי המקצוע והציבור הרחב. מטרתו של הספר היא להוות מקור מקיף ומעודכן, שיוכל לספק מידע על התוכניות השונות ועל ניתוח התהליכים, שליוו את התפתחותה של המערכת מימי המנדט ועד ימינו. גישתו של מחבר הספר היא היסטורית ומרחבית, ובאמצעותה נבחנות באופן ביקורתי המערכות המיועדות להבטחת ביטחון הסוציאלי של קבוצות אוכלוסייה שונות בחברה הישראלית. זאת משום שלדבריו של גל, "לא ניתן להבין את המבנה ואת אופן התפקוד של התוכניות העוסקות בביטחון סוציאלי בהווה וכן את השלכותיהן על רמת החיים של הקבוצות השונות בחברה מבלי להבין את ההתפתחות ההיסטורית שהובילה להיווצרותן הנוכחית" (ע' 2). בחינה היסטורית זו מלמדת כי מערכות הביטחון הסוציאלי, שפותחו במרבית המדינות המתועשות לאחר מלחמת העולם השנייה, אינן בעלות מבנים מאורגנים ומסודרים שנועדו לממש יעדים שהוגדרו מראש. במבט לאחור יהיה נכון יותר לקבוע שהמערכות הקיימות הן תוצאתם של תהליכים פוליטיים שבמהלכם הן עוצבו ושל הקשרים חברתיים שבמסגרתם הן אומצו. כדוגמה לכך מציין גל את עידוד הילודה (היהודית, יש להדגיש - ו"ל) בישראל כמניע לאימוץ חלק מתוכניות הביטחון הסוציאלי בשנות החמישים והשישים.

הספר כולל שמונה פרקים, המאורגנים על-פי תוכניות הביטחון הסוציאלי השונות. החומרים האמפיריים והתאורטיים מתבססים על מחקרים מתחומי המדיניות הציבורית ומדינת הרווחה, שנערכו במהלך השנים על-ידי המחבר עצמו ועל-ידי חוקרים כמו אברהם דורון,

* אוניברסיטת תל-אביב

יוסף קטן ואחרים. הנתונים המוצגים בספר לקוחים בעיקר מסקרי המוסד לביטוח לאומי. הספר מצטרף לכמה ספרים אחרים שסקרו את התפתחותה של מערכת הרווחה הישראלית, ביניהם רווחה מתקתקת (מ' אבנימלך וי' תמיר, 2002) ומדינת הרווחה בישראל (א' דורון ור' קרמר, 1992). הממצאים העדכניים המפורטים בספר זה מהווים תרומה חשובה לספרות המחקרית שפורסמה עד כה בנושא.

בפרק הראשון, שבו מפורטים מונחי היסוד של מערכת הביטחון הסוציאלי, מונה המחבר כמה דרכים להבחנה בין דפוסי השונים של המערכת. הדרך הראשונה המוצעת מתבססת על שלושה עקרונות הקצאה, המשמשים בסיס למערכת הביטחון הסוציאלי: צורך, ביטוח ופיצוי. בדרך זו אפשר להבחין בין התוכניות השונות לביטחון סוציאלי, על-ידי זיהוי עקרונות ההקצאה הדומיננטיים בכל תוכנית ותוכנית. זאת באמצעות בירור השיטות שעל בסיסן נקבעים הזכאות, מטרותיה המוצהרות של התוכנית, גובה הגמלאות ואופי השירותים שהתוכנית מציעה.

דרך אחרת להבחנה בין התוכניות השונות מתמקדת בתנאים לזכאות בתוכניות השונות. גישה זו, שאותה מאמץ המחבר בארגון פרקי הספר ובפירוט התוכניות, מתמקדת בשיטת קביעת הזכאות בכל תוכנית ותוכנית. גישה זו מבחינה בין ארבעה דפוסים: דפוס הסעד, דפוס הביטוח הסוציאלי, דפוס הקצבאות הקטגוריאליות ודפוס הרווחה הנלווית לעבודה. התוכניות הנסקרות לאורך פרקי הספר מסווגות על-פי שיטה זו. כך, למשל, התוכנית להבטחת הכנסה בישראל, המופעלת על-ידי המוסד לביטוח לאומי, מתבססת על דפוס הסעד. דפוס זה פועל על-פי עקרון הנוקשות, שבו קבלת הקצבה או הגמלה מותנית במבחן אמצעים או במבחן הכנסה, המגדירים את מידת הנוקשות של הפרט. דוגמה נוספת היא תוכניות המבוססות על דפוס הקצבאות הקטגוריאליות, הפועלות על-פי עיקרון שייכותו של אדם לקטגוריה חברתית. עצם ההשתייכות מקנה זכאות לגמלה, בלא התניה במבחן אמצעים או בתשלומי ביטוח. התנאי היחיד שהאדם צריך לעמוד בו הוא שאכן יוכר כשייך לקטגוריה החברתית המזכה בקצבה. דוגמות לתוכניות מסוג זה בישראל הן קצבאות הילדים, הקצבאות לנכי צה"ל ומענק הלידה.

פרקו השני של הספר מוקדש לתיאור התפתחותה של מדינת הרווחה בישראל, אשר בדומה לדגם האירופי, היא האחראית להפעלת תוכניות הביטחון הסוציאלי. הפרק עוקב אחר התהליכים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים, שליוו את התפתחותה של מדינת הרווחה מאז ימי המנדט, ומפרט במיוחד שינויים שחלו מאז שנות השבעים ועד היום. כך, למשל, הצורך לקלוט כחצי מיליון עולים חדשים מסוף 1989 עד סוף 1992, יחד עם הצמיחה הכלכלית והיציבות הפוליטית באותה תקופה, הביאו לגידול בכמות המשאבים שהוקצו לנושאי רווחה. תחילת שנות האלפיים בישרה מגמה הפוכה: מיתון כלכלי מתמשך, עלייתה של מפלגת הליכוד לשלטון והתחדשות המאבק האלים בין מדינת ישראל לפלסטינים, כל אלה חיזקו מגמות נאו-ליברליות בקרב בכירי האוצר, אגב שימוש ברטוריקה אמריקאית השוללת את מדינת הרווחה. כתוצאה מכך, מערכת הביטחון הסוציאלי מהווה כיום יעד מרכזי לקיצוצים, שמשמעותם היא הרחבת המצוקה בשכבות אוכלוסייה רבות.

מן הפרק השלישי ועד הפרק השישי מוצג תיאור מפורט של כל תוכניות הרווחה – לקשישים, לאנשים בעלי מוגבלויות, למובטלים ולמשפחות עם ילדים. מבנה הפרקים דומה למדי: בכל פרק מוצגת התפתחות התוכנית ומצבה בהווה, ולבסוף אף ניתנת הערכה ביקורתית באשר למידת ההצלחה שבה נתנה מענה לצרכיה של אוכלוסיית היעד שלה.

למרות ריבוי הפרטים והנתונים לגבי מקבלי הגמלאות השונות, לגבי אוכלוסיות בסיכון ולגבי גובה התשלומים הניתנים, הארגון הפנימי הדומה של הפרקים מקל את הקריאה. הניסוח ברור וענייני, ומאפשר לקוראים לקבל תמונה מפורטת לגבי כל תוכנית בנפרד, ובזמן גם להתוודע אל המערכת בכללותה.

הפרק השביעי דן ברשת הביטחון, המוגדרת כ"מערכת גמלאות בכסף הממוקדת ביחידים ובמשקי בית שאין להם הכנסה כלשהי או הם בעלי הכנסה נמוכה מאד, שאינה מספיקה לקיום" (דורון וגל, 2000). בחינה היסטורית של התפתחות רשת הביטחון מעלה כי ראשיתה בתוכניות הסעד בתקופת המנדט. בהקשר לכך היה מעניין ללמוד כי הדרישה להקים את המחלקה לעבודה סוציאלית של הוועד הלאומי, כדי לספק שירותי סעד, הייתה נושא מרכזי במצעה של רשימת הנשים שנבחרה לאספת הנבחרים של היישוב היהודי בשנות השלושים. במהלך השנים חלו שינויים ותהפוכות ברעיון הסעד, והוא הוחלף בגישה ובפרקטיקה של הבטחת הכנסה. כניסתו של חוק הבטחת הכנסה לתוקף, בשנת 1982, היא ציון דרך משמעותי בהבשלתה של מערכת הביטחון הסוציאלית בישראל.

הפרק השמיני והאחרון הוא החשוב והמעניין ביותר, שכן כאן המחבר בוחן את תוצאותיה של מדיניות הרווחה הישראלית, על-ידי בדיקת השפעותיה על קבוצות אוכלוסייה שונות. מהפרק אנו למדים שלמרות הבשלתן של התוכניות השונות, מדינת הרווחה הישראלית אינה מצליחה לשמור על רווחת חיים נאותה של חלקים ניכרים באוכלוסייה. ההוצאה על ההגנה החברתית בישראל היא נמוכה לעומת מדינות אחרות, דבר המביא לגידול בשיעורי העוני, בעיקר בקרב האוכלוסייה הערבית והחרדית. נוסף על כך, למרות שמתבצעת חלוקה מחדש של המשאבים, ישראל מתאפיינת באי-שוויון רב בחלוקת ההכנסות. מצבם הכלכלי הגרוע של רבים מהקשישים מעיד על כישלונה של המערכת בהבטחת רמת חיים סבירה בתקופת הזקנה.

עם זאת, לאחר קריאת הספר נותרת התחושה שגל היה יכול לצעוד צעד נוסף ולנסות להציג את ההתפתחויות ההיסטוריות באופן מאתגר יותר. אפשר ואף רצוי לשאול מדוע קבוצות מסוימות מקופחות במידת ההגנה החברתית שהן זוכות לה? אילו אידאולוגיות עמדו לנגד עיניהם של מעצבי המדיניות בחקיקת חוקי ההגנה הסוציאלית, המיטיבים עם אוכלוסיית העולים החדשים, לדוגמה, לעומת האוכלוסייה הערבית, שלא זכתה מעולם במענה הולם לצרכיה? האם זהו מקרה שהספר אינו מזכיר את אוכלוסיית מהגרי העבודה, שרבים מחבריה שוהים תקופות ממושכות בישראל ואינם זוכים בהגנה סוציאלית כלשהי? דיון ביקורתי נוקב יותר, הדן במשמעויותיה ובהשלכותיה של התפתחות המערכת, היה יכול להוסיף נדבך חשוב להבנת הסוגיה ולעורר את הדיון הציבורי הנחוץ.

ניכר שהספר נכתב מתוך כאב וביקורת על מצבה העגום של מערכת הרווחה בישראל, והוא מומלץ מאוד למתעניינים ב"פרקטיקה" של מדיניות הרווחה. מושגי המפתח מוגדרים בבהירות, וכן מסייעים לקריאה הטבלות המציגות אירועים מרכזיים בהתפתחותה של המערכת ותרשימי הנתונים לגבי תוצאותיה.

מקורות

אבנימלך, מוריה ותמיר יוסי (2003). רווחה מתקתקת. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
אברהמי, דורון, וגל, ג'וני (2000). מערכת הבטחת הכנסה בפרספקטיבה בין-ארצית משווה. ביטחון סוציאלי, 58, 5-27.
אברהמי, דורון וקרמר, רלף (1992). מדינת הרווחה בישראל. תל-אביב: עם עובד.