

# מה מייחד את מדינת הרווחה בישראל?

ד"ר ג'וני גל

בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית  
ע"ש פאול ברוואלד  
האוניברסיטה העברית בירושלים

ההרצאה השנתית לזכרו של ד"ר ארנולף מ. פינס ז"ל

א' ניסן, תשס"ז  
20 במרץ 2007

ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית  
ע"ש פאול ברוואלד

האוניברסיטה העברית בירושלים

האוניברסיטה העברית בירושלים  
הרשות לספריות  
הספריה לחינוך ועבודה סוציאלית

## מרצים בהרצאות לזכרו של א. מ. פינס

תשל"ט – ישראל כץ  
תשמ"מ – ארנולד גורין  
תשמ"א – רוברט פרלמן  
תשמ"ב – דוד בר-גל  
תשמ"ג – אורי ינאי  
תשמ"ד – ברנרד ריסמן  
תשמ"ה – ג'רלד ב. בוביס  
תשמ"ו – ראובן כהנא  
תשמ"ז – פליס דוידזון פרלמוטר  
תשמ"ח – הלל שמיד  
תשמ"ט – אלפרד כץ  
תש"ן – בארי צ'קוואי  
תשנ"א – הווארד ליטווין  
תשנ"ב – ארמנד לאופר  
תשנ"ג – ראלף מ. קרמר  
תשנ"ד – אלכס ויינגרוד  
תשנ"ה – דניס ר. יאנג  
תשנ"ו – בורטון א. וייסברוד  
תשנ"ז – ברדפורד ה. גריי  
תשנ"ח – יעל ישי  
תשנ"ט – לסטר סולומון, סטיבן רתגב סמית  
תש"ס – ג'פרי ר. סולומון  
תשס"א – מיכאל ג'. אוסטין  
תשס"ב – אליעזר יפה  
תשס"ג – יוסי תמיר  
תשס"ד – דיוויד פ' גילספי  
תשס"ה – בני גידרון  
תשס"ז – יחזקאל האזנפלד

## מה מייחד את מדינת הרווחה בישראל?

ד"ר גיוני גל

בתחילת דבריי היום, אני רוצה להודות למשפחת פינס, למרגוט, לדני ולשאר בני המשפחה על ההזדמנות הזו להרצות במסגרת הרצאות פינס ולהצטרף לשורה ארוכה ומכובדת מאוד של חוקרים מהארץ ומחו"ל שהציגו בפורום זה.

במהלך השנים האחרונות, בהן עמדתי בראש תוכנית שוורץ, נוכחתי להכיר מקרוב את פועלם של מרגוט ודני ושל אנשי הגיוינט – ארנון, צבי ואחרים, במסגרת הקרן על שמו של ארני פינס ולהעריך את תרומתם הרבה לפעילות בית ספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית בכלל, ולתוכנית שוורץ לניהול מלכ"רים בפרט. לא מעטים הם התלמידים המצטיינים בתוכנית והחוקרים הפועלים במסגרת בית הספר, אשר נסתייעו בקרן על מנת לקדם את פועלם האקדמי. על כך, אתם ראויים לתודות כולנו.

הפעילות הזו של נאמני הקרן מעידה לא רק על רצונם הטוב של בני המשפחה ואנשי הגיוינט אלא גם על המורשת הנמשכת של ארני פינס, גם היום - 29 שנים לאחר מותו. אני לא זכיתי להכיר אישית את ארני, אבל פועלו למען העבודה הסוציאלית וההכשרה לעבודה סוציאלית, למען העם היהודי, ולמען נושאי רווחה בישראל ובמקומות אחרים ידועים לי היטב. ככל שאני לומד יותר את מעשיו, כך מתבררת לי ביתר שאת החשיבות בקיום הקרן ובפעילות המיועדת לשמור על מורשתו של ארני.

אני מקווה שנושא ההרצאה שלי היום, על אף שאיננו בתחום המחקר והפעילות האקדמית הישירה של ארני, מתקשר היטב לנושאים, אשר העסיקו אותו במהלך חייו ובוודאי במהלך התקופה, בה שהה בישראל כמשנה למנהל גיוינט ישראל. בהרצאה זו אני מבקש לסכם סיכום ביניים את תחום העניין האקדמי העיקרי שלי בשנים האחרונות על מנת לשאול שאלה פשוטה למדי: מה מייחד את מדינת הרווחה בישראל? בהמשך דברי, אני אעסוק, בין היתר, באחד

מהמאפיינים הייחודיים של מדינת הרווחה בישראל והוא התמודדותה עם תופעת העלייה ההמונית של יהודים אליה ועם הצרכים של אותם האנשים, כאשר ביקשו להיקלט בארץ. נדמה לי שבדיון זה, אני נוגע בנושא שהיה קרוב במיוחד לליבו של ארני.

כאמור, במוקד ההרצאה הזו עומדת מדינת הרווחה בישראל, ובאופן ספציפי – מערכת הביטחון הסוציאלי, אשר מהווה ציר מרכזי שבת. את הטענה המרכזית של ההרצאה, ניתן כבר בשלב זה להציג בקווים כלליים: אני סבור שמדינת הרווחה בישראל דומה, במובנים רבים, למדינות רווחה אחרות. דבר זה לא צריך להפתיע – המדובר במדינה מתועשת מפותחת, בעלת משטר דמוקרטי ליברלי ושוק חופשי משוכלל. החברה הישראלית מתמודדת עם בעיות חברתיות מגוונות, ואזרחיה חשופים לסיכונים חברתיים, אשר נובעים ממגבלותיו של שוק חופשי במשק מפותח בעידן הגלובליזציה. זאת ועוד, בעבר ואולי אפילו יותר בהווה (בגלל מאפייני הגלובליזציה), מדינת הרווחה בישראל הושפעה ומושפעת על ידי דרכי הפעולה והפתרונות המוסדיים, שאומצו במדינות רווחה אחרות על מנת להתמודד עם האתגרים, אשר השוק מציב בפניהן. אולם, לצד הדמיון – הן באתגרים והן במענים – מדינת הרווחה בישראל ייחודית במובנים שונים ממדינות רווחה אחרות. דבר זה קשור בשני אתגרים, אשר בהיקפם (לכל הפחות) לא קיימים באף מדינת רווחה אחרת. האתגרים הם אתגר ההגירה ההמונית ואתגר האיום הצבאי. אולם, הייחודיות של מדינת הרווחה בישראל איננה נובעת רק מעצם קיומם של האתגרים – מבחינת היקפם, התמשכותם ובכך שהם קיימים בעת ובעונה אחת, אלא – בעיקר בזכות האופן אשר בו היא בחרה להתמודד עם האתגרים הללו והשלכות הדבר על מוסד מדינת הרווחה בכללותו. אם לומר זאת במלים פשוטות – אופן ההתמודדות של מדינת הרווחה בישראל עם הצורך לקלוט עולים רבים יחד עם מציאות של קונפליקט צבאי מתמשך עם שכנותיה, הוא אשר מייחד את מדינת הרווחה בישראל. בכך ובהשלכות של הייחודיות הזו, אני מבקש לדון היום.

**אימוץ פרספקטיבה משווה בחקר מדינת הרווחה בישראל**  
נקודת הראות שאמץ בהרצאה זו היא נקודת ראות השוואתית. הרעיון של השוואה בין מדינות רווחה צמח במקור ככלי ללמידה בינארצית (Clasen, 1999). דהיינו ההשוואה שימשה אמצעי ללמוד ממדינות רווחה אחרות על מנת להנהיג מדיניות בתחום זה או אחר. האמת היא כמובן שתהליך זה החל הרבה קודם להקמת מדינות רווחה (Heclø, 1974), אולם הוא מאפיין בוודאי את מחקרי ההשוואה הראשונים בתקופת מדינת הרווחה. עם השנים, לא רק שגדל מספר מדינות הרווחה, אלא שהשתכללו מאוד אמצעי המחקר (במיוחד בעקבות התרחבות השימוש במחשבים) ומקורות המידע הפכו לאמינים ועשירים יותר. התהליכים הללו אפשרו את השימוש באמצעי זה על מנת לבנות מודלים תיאורטיים, אשר נועדו להסביר את השוני ואת הדמיון בין מדינות רווחה ובין מאפייני המדיניות החברתית באותן המדינות. עבודותיהם החלוציות של הרולד ווילנסקי (Wilensky, 1975) ושל ריצ'ארד טיטמוס (Titmuss, 1974) ובעקבותיהם – יוסטה אספינג אנדרסן (Esping-Andersen, 1990), ולטר קורפי (Korpi, 1980), פרנק קסטלס (Castles, 1993), ג'ון סטיבנס (Stephens, 1979) וג'ייין לויס (Lewis, 1992) הביאו להתרחבות ניכרת מאוד במחקר המשווה בין מדינות רווחה החל משנות השמונים של המאה העשרים. עמיתי, אברהם דורון (1987), ג'ק חביב (1999), מיכאל שלו (1992), וזאב רוזנהק (1998) אימצו את הגישה הזו גם בארץ והצביעו על חשיבות השימוש בכלים השוואתיים על מנת להבין טוב יותר את המתרחש אצלנו. במקביל, ולא פחות חשוב, הם ואחרים השכילו להיעזר בחקר המקרה הישראלי על מנת לתרום להבנה התיאורטית של מדינת הרווחה כתופעה חברתית כללית (למשל, Rodgers (with Doron & Jones, 1979). אגב, משמח מאוד הוא שמספר החוקרים הצעירים, אשר אימצו את

נושא מדינת הרווחה ואת הגישה הזו, כתחום מחקרם האקדמי הולך ומתרחב כל הזמן.

הגישה ההשוואתית בחקר מדינות הרווחה זוכה לביקורת לא מעטה בשנים האחרונות, בעיקר מצד אלה המבכים את הנטייה בקרב חוקרים בתחום זו להדגיש את הדמיון בין מדינות רווחה, או לכל הפחות בין סוגים שונים של מדינות רווחה, וזאת – על חשבון ההתמקדות בתהליכים ובמאפיינים אשר דווקא מייחדים ומבדילים ביניהן ( Bambra, 2005; Kasza, 2002). בעוד שאני לא מקבל את ההצעה של גישות ביקורתיות אלה לזנוח לחלוטין את המחקר המשווה בתחום זה, המסר שבביקורת זו כי יש לשלב מחקר עומק הבוחן את הייחודי שבמדינות רווחה לצד המשותף, אני מוכן בהחלט לאמץ. על כן, אני אשתדל היום לנקוט בגישה ביניים. תחילה, אנקוט בגישה השוואתית, וזאת על מנת להצביע הן על הדומה והן על השונה במאפייני מדינת הרווחה בישראל. על סמך דיון זה, אבקש לנסות לזהות ולהסביר את הייחודי במדינת הרווחה בישראל באמצעות ניתוח המעוגן בהקשר הספציפי של מדינת ישראל.

מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי במדינת ישראל הוקמו, כפי שבוודאי ידוע לכם, כבר בעשור הראשון לאחר הקמת המדינה. מערכות אלה התבססו, במידה לא מועטה, על תשתית שנבנתה במסגרת ההסתדרות והמחלקה לעבודה סוציאלית של הועד הלאומי עוד בימי המנדט ( Lowenberg, 1993). דו"ח קנב, שהונח על שולחנה של שרת העבודה והביטוח העממי, גולדה מאיר, בחודש ינואר 1950 הציע מסגרת מקיפה למערכת הביטחון הסוציאלי של המדינה הצעירה (דרון, 2001; קנב, 1950). כבר אז המערכת שנוצרה נשענה על למידה בינארצית רבה. מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי של ההסתדרות הושפעו מאוד מהניסיון שנצבר בקרב איגודים מקצועיים במערב אירופה. כך, למשל, ניתן לזהות בבירור את השפעת ביקורם של ראשי תנועות העבודה בכינוסי האינטרנציונל הסוציאליסטי במהלך שנות העשרים על עיצובה של קרן חוסר עבודה של ההסתדרות, מעין תוכנית

ביטוח אבטלה, שהוקמה על ידי הארגון בראשית שנות השלושים (גל, 2002). קנב עצמו הושפע כמובן רבות על ידי תוכנית בוורידג', אותה תוכנית ששימשה מפת דרכים להקמת מדינת הרווחה בבריטניה ובמדינות אחרות בשנים הראשונות לאחר מלחמת העולם השנייה. כמי שחווה (כמו רוב עמיתי אני מניח) את חווית העיכוב בפרסום מאמרים וספרים, אני רק יכול לתהות (ולקנא) כיצד הצליח קנב, שישב בארץ ישראל בימי מלחמת העולם השנייה, להוציא לאור כבר ביוני 1943 גרסה מקוצרת בעברית של הדוח (קניבסקי, 1943) המקורי (299 עמודים אורכו), אשר הוגש לפרלמנט בווסטמינסטר בחודש נובמבר 1942, שמונה חודשים בלבד קודם לכן (Beveridge, 1942).

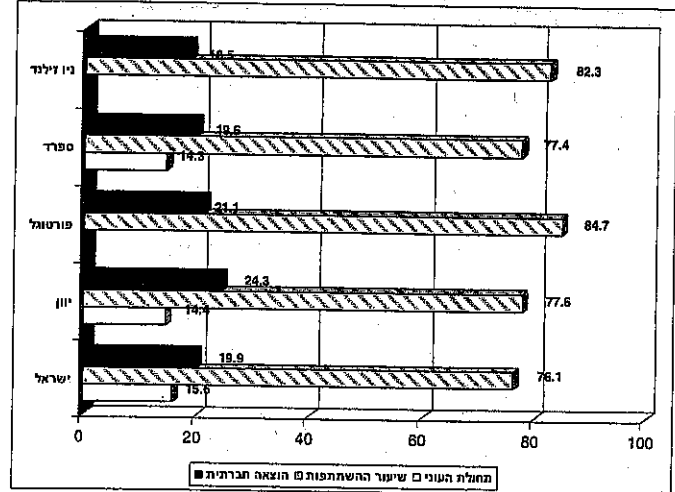
במהלך שנות החמישים וראשית שנות הששים, הדגם הבריטי המשיך לעמוד כנגד עיניהם של מעצבי המדיניות החברתית בישראל (אם כי, השפעה אמריקאית בתחומים שונים הורגשה כבר בשנים הללו במידה רבה הודות למאמצי ארגון הגיוניט (ראה, למשל, את גולנדר ובריק, 2005; Doron, 1994). הדבר בא לידי ביטוי ברור באופן עיצוב תוכניות הביטוח הלאומי, כגון תוכניות קצבאות הזקנה וביטוח נפגעי העבודה, כמו גם בעיצוב המוסדי של המוסד לביטוח לאומי. בראשית שנות השבעים, בעת הקמת מדינת הרווחה האוניברסאלית בישראל, נדמה כי חלק מתוכניות הרווחה והביטחון הסוציאלי שאומצו כאן הושפעו יותר מהמודל הסוציאלי-דמוקרטי, אשר הונהג במלוא היקפו במדינות סקנדינביה באותן השנים (אביזוהר, 1978). ביטוח אבטלה וקצבאות הילדים הן דוגמאות להשפעה זו. לעומת זאת, ניכר כי בשנות התשעים ובעשור הנוכחי, הלמידה הבינארצית בישראל התמקדה יותר בצד השני של האוקיינוס האטלנטי. הדבקת השם "תוכנית וויסקונסין" לתוכנית הרווחה לעבודה שהונהגה בישראל בשנים האחרונות, מבטאת היטב מגמה זו.

אין להתפלא, אם כן, שבמרכיביה הבסיסיים ובמאפיינים המבניים של רבים מתוכניותיה, מדינת הרווחה בישראל דומה למדינות רווחה רבות אחרות. הנטייה לאמץ

מאפייני תוכניות שאומצו במדינות שונות במהלך השנים, משמעותה שמערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי בישראל לא נשענות על דגמים ממדינת רווחה אחת בלבד, אלא ניתן למצוא בהן השפעות מגוונות של תהליך הלמידה הבינארצי, כאשר קובעי המדיניות בישראל נשענו על הנעשה במדינות אחרות בעת אימוץ תוכניות רווחה חדשות. זאת ועוד, היות ומדינת הרווחה בישראל הוקמה לאחר מיסוד מרבית מדינות הרווחה האחרות, קובעי המדיניות כאן יוכלו ללמוד לא רק מהצלחותיהן של מדינות רווחה אחרות אלא, לעיתים קרובות, גם להיזהר מכישלונותיהן.

לצד בחינת הדמיון בתוכניות הביטחון הסוציאלי בישראל לאלו של מדינות רווחה אחרות שהשפיעו עליה, ניתן לעמוד על הדומה שבין מדינת הרווחה בישראל לבין מדינות רווחה אחרות גם על ידי השוואה שאיננה מקיפה את כל מדינות הרווחה, אלא רק מדינות רווחה שמאפייני המשק הכלכלי שלהן דומים לאלו של ישראל. ואכן, כאשר ההשוואה מתמקדת במדינות רווחה, אשר דומות לישראל ברמת התפתחותן הכלכלית וברמת החיים של תושביהן, המימדים המשותפים שבין מדינת הרווחה הישראלית לבין מדינות רווחה אחרות ברורים במיוחד. במקרים הללו, קיימים קווי דמיון מפתיעים בין מדינת הרווחה בישראל לבין מדינות הרווחה אחרות, כגון ניו זילנד, ספרד, פורטוגל ויוון אשר התוצר המקומי לנפש בהן (מדד נוח להשוואת רמת התפתחות כלכלית-ורמת חיים ממוצעת) דומה לזו של ישראל. התמקדות במדד זה, הגם שהיא פשטנית במידת מה, אומרת לנו דבר מה על המשאבים הקיימים בידי קובעי המדיניות והמגבלות הכלכליות הניצבות בפני מי שמבקשים לעצב את מדינת הרווחה. בחינת פרמטרים אחדים הקשורים במדינת הרווחה ובתפקודה מחזקת, נדמה לי, את הטענה בדבר הדמיון שבין מדינת הרווחה בישראל לבין מדינות רווחה אחרות. כפי שניתן לראות בתרשים 1, שיעור ההוצאה חברתית כאחוז מהתמ"ג, שיעור ההשתתפות בשוק העבודה, והיקף האוכלוסייה הענייה במדינות הללו דומים למדי למדדים הללו במקרה הישראלי.

תרשים 1: השוואה בין מדינות רווחה בעלות תוצר דומה, 2000



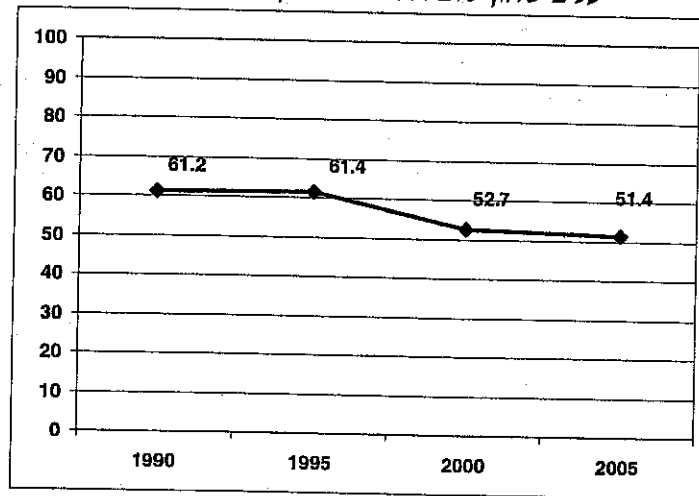
תרגיל זה במציאת קווי דמיון בין מדינת ישראל לבין מדינות רווחה אחרות נועד להפריך את הטענה המובלעת לעיתים קרובות בדיון על מדינת הרווחה בישראל, אשר ממנה משתמעת כאילו מדינת הרווחה בישראל שונה וייחודית מכל שאר מדינות הרווחה. ברור הוא כי אין הדבר כך גם כתוצאה מסוג הבעיות והסיכונים עמם אנחנו מתמודדים, גם בגלל המגבלות הפיסקאליות התוחמות את הפעילות במגזר הציבורי, וגם כתוצאה מההשפעות הבינארציות, שרק את הישירות שבהן הזכרתי כאן.

אולם, אין קווי הדמיון הללו צריכים להסתיר מעינינו את העובדה כי במובנים שונים אכן מדינת הרווחה בישראל שונה וייחודית ולכך אני מבקש להידרש עכשיו. רמז ראשון לייחודיות של מדינת הרווחה בישראל באה לידי ביטוי בבחינת הדפוסים של תוכניות המהוות חלק ממערכת הביטחון הסוציאלי, דהיינו המערכת המספקת לאוכלוסייה הגנה חברתית מפני אותן סכנות בחיי האדם שקשורות בהפסקת

המעסיקים, הם מקור המימון. תוכניות דוגמת קצבאות ילדים, קצבאות לנכי צה"ל ומענק לידה הן דוגמאות לתוכניות הפועלות על פי דפוס זה.

מערכת הביטחון הסוציאלית בישראל הייתה אמורה, על פי חזונו של קנב, לוטן ושאר מעצביה, להיות מערכת הנשענת בעיקר על דפוס הביטוח הסוציאלית. דבר זה היה אמור להבטיח, בין היתר, את הבסיס המימוני של המערכת ואת התמיכה העממית בה (דורון, 2006). לכן זה לא מקרה שהמוסד העיקרי המזוהה עם מערכת זו – הוכתר בשם "המוסד לביטוח לאומי". אולם, בפועל דפוס הביטוח הסוציאלית לעולם לא היה דומיננטי במערכת זו. בחינה על פני זמן מלמדת, כפי שניתן לראות בתרשים 2, כי דווקא ההוצאה הגדולה בעבור קצבאות הביטחון הסוציאלית מיועדת לתוכניות המבוססות על דפוס הקצבאות הקטגוריאלי. על אף שחלה ירידה מסוימת על פני זמן, גם היום כמחצית מסך ההוצאה על ביטחון סוציאלית מוקדשת לתוכניות קטגוריאליות.

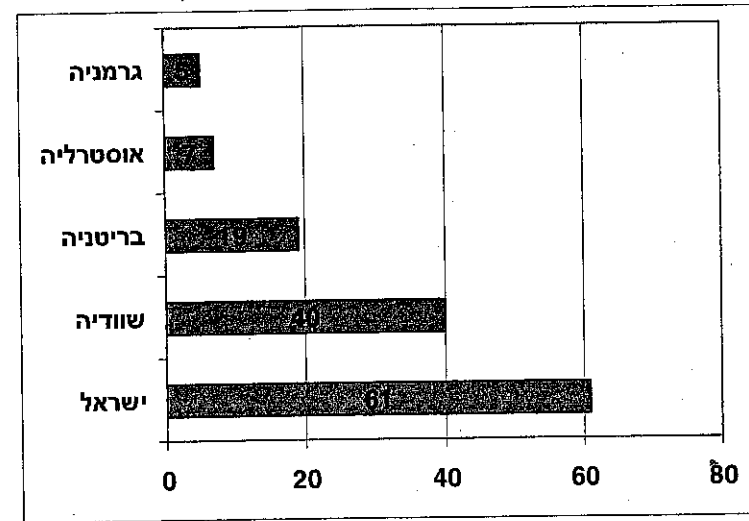
תרשים 2: ההוצאה על קצבאות קטגוריאליות מתוך סך ההוצאה על ביטחון סוציאלית בישראל, 1990 - 2005



הכנסה זמנית או קבועה או במצוקה כלכלית וחברתית (גל, 2004). מקובל להבחין בין דפוסי תוכנית ביטחון סוציאלית שונים או במילים אחרות - ניתן לסווג את תוכניות הביטחון הסוציאלית לשלושה סוגים על פי תנאי הנגישות, מקורות המימון וההשלכות החלוקתיות שלהן. הדפוס הראשון הוא דפוס הסעד, מה שמכונה לפעמים "סלקטיביות". תוכניות הפועלות על פי דפוס זה מכוונות למי שסובל מנוקקות כלכלית. במילים אחרות, רק מי שמוכיח את נוקקותו באמצעות עמידה במבחן אמצעים יהיה רשאי לקבל סיוע מתוכניות אלה. מקור המימון של תוכניות הפועלות על פי דפוס זה הוא תקציב המדינה הרגיל (גוף, 1995). הדוגמה הבולטת לתוכניות מסוג זה במדינת הרווחה בישראל היא כמובן תוכנית הבטחת הכנסה. דפוס שני של תוכנית ביטחון סוציאלית הוא דפוס הביטוח הסוציאלית. בתוכניות המתבססות על דפוס זה, הנגישות לקצבאות איננה מותנית בהוכחת נוקקות אלא בעיקר בכך שאדם עמד במה שמכונה - תקופת אכשרה, קודם לתביעה לקבלת קצבאות בתוכנית ביטחון סוציאלית. זוהי תקופה אשר במהלכה האדם השתלב בשוק העבודה ושילם דמי ביטוח לאומי (Clasen, 1997). המימון בתוכניות הללו מתחלק בדרך כלל בין המדינה, המעסיקים והמבוטחים. תוכניות כגון קצבאות זקנה אוניברסליות, ביטוח אבטלה ודמי לידה הן דוגמאות לסוג זה של תוכניות. הדפוס השלישי של תוכניות ביטחון סוציאלית, ומה שיעניין אותנו באופן מיוחד כאן, הוא הדפוס של קצבאות קטגוריאליות (Gal, 1998) או מה שמכונים לעיתים (דורון, 1987) תוכניות סטטוטוריות. אלה תוכניות אשר מעניקות גמלאות לאדם בעיקר על בסיס השתייכותו לקטגוריה חברתית מבלי שהוא מתבקש להוכיח נוקקות, כמו בתוכניות סעד, ומבלי שהוא צריך להוכיח ששילם את חלקו במימון מערכת הביטחון הסוציאלית במהלך תקופת האכשרה, כמו במקרה של תוכניות ביטוח סוציאלית. במילים אחרות, מבחני אמצעים או תקופת אכשרה אינם מהווים תנאי מרכזי לקביעת זכאות במקרים הללו. בתוכניות קטגוריאליות, המדינה, ולעיתים גם

בהשוואה למדינות רווחה אחרות, ניתן לראות כי ההוצאה על תוכניות מהסוג הקטגוריאלי במדינת הרווחה בישראל, היא הוצאה גדולה במיוחד (ראה תרשים 3). לפי הספירה שלי, יש לא פחות מ-18 תוכניות ביטחון סוציאלי שונות במדינת הרווחה הישראלית, המופעלות באחריות המוסד לביטוח לאומי ומשרדי ממשלה שונים הפועלים על פי דפוס זה.

תרשים 3: ההוצאה על קצבאות קטגוראליות כ- % מסך ההוצאה על ביטחון סוציאלי במדינות רווחה שונות, 1995



הממצא שלפיו קיימת דומיננטיות של קצבאות קטגוראליות במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל משמעותית מכמה סיבות. ראשית, משמעות הדבר היא שמערכת הביטחון הסוציאלי בישראל אוניברסאלית מאוד, אם אנחנו מבינים את מושג זה במובן שהנגישות לתוכניות מגוונות בישראל איננה מותנית בהכרח נזקקות על כל המשתמע מכך. על אף שהנגישות לתוכניות קטגוראליות מותנית כמובן בעמידה בתנאים שונים, נדמה כי מאפיין זה של המערכת הישראלית

עשוי לעודד מיצוי רב יותר של קצבאות מאשר במדינות רווחה, דוגמת ארצות הברית, שבהן השימוש במבחני אמצעיים נפוץ הרבה יותר. שנית, האדם לא חייב להיות חלק משוק העבודה המקומי למשך זמן על מנת להיות זכאי לקבל סיוע בתוכניות השונות, וגם זה בניגוד למדינות, כמו גרמניה, שבהן יש דגש רב על השימוש בדפוס הביטוח הסוציאלי. שלישית, משמעות הדבר היא שחלק קטן באופן יחסי ממימון מערכת הביטחון הסוציאלי מקורו בתשלומי מעסיקים ועובדים, דבר המאפיין מערכות הנשענות על העיקרון של ביטוח סוציאלי, ועל כן למדינה תפקיד מרכזי במימון מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל (קורא, 2004). במובן הזה, מדינת הרווחה בישראל שונה מאוד ממדינות אירופאיות, שבהן קיים דגש ניכר מאוד על תוכניות ביטוחיות (Clasen, 2001).

מהן הסיבות לנטייה זו להעדיף קצבאות קטגוראליות במדינת הרווחה בישראל ומה זה אומר עלינו? ניתן לשער שישנן סיבות אחדות להעדפה הברורה של קובעי המדיניות במדינת הרווחה בישראל על פני זמן להעדיף את השימוש בקצבאות קטגוראליות על פני דפוסים אחרים של תוכניות ביטחון סוציאלי.<sup>1</sup> כאן אני רוצה לטעון שהנטייה להעדיף את הדפוס הקטגוריאלי על פני דפוסים אחרים בתוכניות ביטחון סוציאלי משקפת את עוצמתם המתמשכת של ערכים מסוימים בקרב מעצבי המדיניות בישראל ויכולתם של גורמים פוליטיים

<sup>1</sup> אחד הגורמים לתופעה זו היא, מה שמכונה בספרות המקצועית – מורשות

מדיניות. במקום אחר ניסיתי להראות שהנטייה לאמץ דפוס מסוים של תוכנית ביטחון סוציאלי מושפעת מהחלטות קודמות. במילים אחרות, החלטה מוקדמת להנהיג תוכניות על בסיס דפוס זה עיצבה את גישתם של קובעי המדיניות בשלבים מאוחרים יותר של עיצוב מדינת הרווחה ותרמה לאימוץ דפוס דומה בחמשך הדרך (גל, 1999).

למערכת הביטחון הסוציאלית תפקיד מרכזי בהתמודדות מדינה קולטת עם צורכיהם של מהגרים ( ; Mentz, 2004 Morissens & Sainsbury, 2005). דבר זה נכון בכל מדינות הרווחה והוא נכון במיוחד במדינה כמו ישראל, אשר בה לא רק שמספר העולים הוא גדול אלא שאין מרכיב סלקטיבי במתן אישור להגר אליה זולת זהותם הלאומית של הבאים. במלים אחרות, בשונה ממדינות הגירה אחרות כגון ארצות הברית, אוסטרליה וקנדה, על פי חוק השבות במדינת ישראל לא ניתן להתנות את קצב הגעתם או עצם הגעתם של מהגרים במצבם הבריאותי, ברמת הכנסתם או בכישוריהם בשוק העבודה. מדינת ישראל גם איננה יכולה להתנות את הגעתם בערבויות של בני משפחה המתגוררים במדינה הקולטת ( Espenshade & Huber, 1998; Freeman & Birrell, 2001; Fix & Laglagaron, 2002).

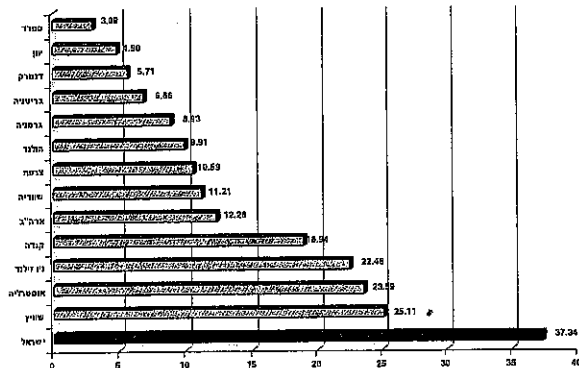
לדרך שבה מערכת הביטחון הסוציאלית מתייחסת למהגרים ותנאי הזכאות העומדים במרכז תוכניותיה השפעה מכרעת על האופן שבו היא מתמודדת עם צרכיה של אוכלוסייה זו (Dörr & Faist, 1997). עקרונית, אין כמובן סיבה ששיעורי הגירה גדולים יביאו דווקא לידי העדפת דפוס הקצבאות הקטגוריאליות במערכת ביטחון סוציאלית על פני דפוסים אחרים. ואכן ישנן מדינות רווחה המתמודדות עם צרכיהם של מהגרים באמצעות מערכת ביטחון סוציאלית, הנשענת על עקרונות של ביטוח סוציאלית (כפי שקיים במדינות קולטת מהגרים באירופה דוגמת גרמניה) או מערכת ביטחון סוציאלית הנשענת על עקרונות של סעד, כמו במקרה האמריקאי. אולם לשתי השיטות הללו מגבלות אשר, בהקשר הישראלי, הופכות להיות בלתי מתקבלות על הדעת. אם מערכת הביטחון הסוציאלית מתבססת בעיקרה על העיקרון הביטוחי, אזי הנגישות של מהגרים לתוכניות מותנית בקיום תקופת אכשרה, שהיא כאמור שהות למשך זמן מסוים בשוק העבודה המקומי ותשלום דמי ביטוח סוציאלית. ברור הוא כי משמעות הדבר היא מניעה בפועל של נגישותם של מהגרים למערכות ביטחון סוציאלית לפחות בתקופה הראשונה לאחר הגעתם. במקרה של

וקבוצות אינטרס לשמר ולתחזק את המחויבות הערכית הזו. במלים אחרות, הדומיננטיות של קצבאות קטגוריאליות קשורה קשר הדוק לאופן התייחסותה הערכית של החברה הישראלית לשני מאפיינים ייחודיים שלה – העלייה והקונפליקט הערבי-הישראלי. שני המאפיינים הללו ייחודיים, לכל הפחות – בהיקפם, לחברה הישראלית.<sup>2</sup> יחס ערכי זה אל התופעות הללו השפיעה השפעה מכרעת על אופן ההתמודדות החברתית עם התופעות הללו, כפי שהוא בא לידי ביטוי במערכת הביטחון הסוציאלית.

### עלייה ומדינת הרווחה בישראל

תחילה לעניין העלייה. על אף שהגירה היא תופעה הקיימת במדינות רווחה רבות והיקפה לעיתים גדול, הפער בין היקפי ההגירה לישראל ולמדינות רווחה אחרות ניכר מאוד. כפי שניתן לראות בתרשים 4, שיעור המהגרים, דהיינו התושבים שנולדו מחוץ לישראל, גדול לאין שיעור אצלנו לעומת זה שבמדינות רווחה אחרות.

תרשים 4: שיעור המהגרים במדינות רווחה שונות, 2000



<sup>2</sup> טענה דומה בעניין מדינת הרווחה בישראל, הועלתה כבר בשנת 1985 על ידי רבקה בר-יוסף (Bar-Yosef, 1985).



קצבאות זקנה, אשר בגלל עלותן, תקופה האכשרה בהן היא ארוכה, משמעות הדבר היא חסימת הגמלה בפני מהגרים מבוגרים רבים. גם תוכניות סלקטיביות, הפועלות על בסיס עקרונות הסעד, דהיינו מבחן שמתנה את הנגישות אליהן בהוכחת נזקקות, בעיתיות. ביסוס מערכת ביטחון סוציאלי על עקרון זה אומר כי הנגישות אליה תצומצם רק למיעוט מקרב המהגרים, ורק לנזקקים ביותר. זאת ועוד, שימוש באמצעי זה כמרכיב מרכזי במערכת הביטחון הסוציאלי יוביל לסטיגמטיזציה ולהדרה של הנמנים על אוכלוסייה זו וסביר שגם יביא לשיעורי אי מצוי גבוהים ( Smolensky, Reilly & Evenhouse, 1995 ).

בהתחשב במרכזיותה של העלייה באתוס הציוני המכוון של מדינת ישראל, בתמיכה הקונזנסואלית כמעט לה זוכה תפיסה זו בדעת הקהל, כמו גם בעוצמתם של הכוחות הפוליטיים התומכים בעידוד העלייה, לא קשה להבין מדוע מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל לא יכלה להישען על העקרונות הללו, לפחות בכל הנוגע לעולים. אימוץ האפשרות למנוע נגישות לסיוע מעולים, בגלל העדר תקופת השתתפות בשוק העבודה המקומי או התניית סיוע בהוכחת נזקקות, מתנגש עם האתוס הציוני של קליטת עליה. אמנם תהליך התאמת מערכת הביטחון הסוציאלי לצרכיהם של עולים תוך העדפת הגישה הקטגוריאלי לא היה פשוט ואוטומטי והוא התאפיין במאבקים פוליטיים ארוכים, מורכבים וקשים (ראה, לדוגמא, את דורון, 1997). אולם, בסופו של דבר, התוצאה הייתה ברורה וחד משמעית - דגש קטגוריאלי בטיפול בעולים.

על מנת לאפשר את שילובם המהיר והיעיל של עולים במערכת הביטחון הסוציאלי ננקטו מספר פעולות מלבד השימוש בדפוס הקטגוריאלי במערכת הביטחון הסוציאלי. מוסדר מעמדם המשפטי של העולים במערכת זו מיד עם בואם ארצה. כתוצאה מכך, עולים לישראל המגיעים ארצה על פי חוק השבות זכאים לקצבאות במרבית תוכניות הביטחון הסוציאלי וההתייחסות אליהם דומה לזו של תושבים ותיקים במדינה. היות ותוכניות ביטחון סוציאלי הנשענות בעיקר על

הדפוס הביטוחי או על דפוס הסעד מציבות מכשולים בפני נגישותם של עולים (כפי שהוסבר לעיל), נעשו שינויים אחדים בהן במהלך השנים, במיוחד בתוכנית ביטוח אבטלה ובהבטחת הכנסה, שיועדו להקל על נגישותם של עולים (גל, 2004; קורא, גל וכהן, 2007).

אולם עיקר ההתמודדות עם צרכיהם של עולים במסגרת מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל היא כאמור באמצעות תוכניות קטגוריאליות. בהקשר זה, אפשר להבחין בין תוכניות קטגוריאליות על פי האופן בו הן מתייחסות לעולים. בעניין זה ניתן להבחין בין שלוש רמות של תוכניות - תוכניות המיועדות ספציפית לעולים; תוכניות המיועדות לכלל האוכלוסייה, אך הונהגו על מנת להתמודד עם בעיות ספציפיות של אוכלוסיות של עולים; ותוכניות קטגוריאליות כלליות, אשר לא נועדו ספציפית לעולים, אולם בפועל מקלות מאוד על נגישותם של הנמנים על אוכלוסיית העולים.

הדוגמה הבולטת לסוג הראשון של תוכניות היא תוכנית המכונה קז"מ (קיצבאות זקנה מיוחדות). היא באה להתמודד עם המגבלה של תקופת אכשרה ארוכה במיוחד המהווה תנאי זכאות בקצבאות הזקנה הרגילות, שרבים מהעולים אינם יכולים לעמוד בו בגלל הגעתם לארץ בגיל מבוגר מדי. תוכנית קצבאות זקנה מיוחדות מספקת קצבאות זקנה לעולים זקנים הזהות לקצבאות הזקנה הרגילות של זקנים בכלל. היא מיועדת לעולים אשר בגלל גיל עלייתם לא צברו תקופת זכאות ואשר אינם מקבלים פנסייה ממדינת מוצאם. אמנם יש מגבלה של הכנסה עליונה מעבודה, המהווה תנאי לקבלת גמלה זו, אך תקרה זו גבוהה במיוחד ועל כן איננה מיועדת להתנות את הזכאות בנוזקות אלא למנוע את נגישות לבעלי הכנסה גבוהה במיוחד. בפועל, קצבה זו מהווה מקור הכנסה עיקרי לרבים מהקשישים מקרב העולים. דוגמה אחרת לסוג זה של תוכנית היא תוכנית, שאומצה בראשית שנות התשעים, והיא סל קליטה (גל ולשם, 1999). סל הקליטה מספק סיוע כספי המיועד לעזור לעולה בתקופת ההתארגנות הראשונה בארץ. הסיוע ניתן כדמי מחיה בתקופת הלימודים באולפן (כשישה חודשים) וכולל שכר דירה עבור החודשים הראשונים בישראל.

סל קליטה מיועד לעולים מארצות "מצוקה", אשר אינם שוהים במרכז קליטה.

תוכניות מהסוג השני הן תוכניות קטגוריאליות, אשר אומצו על מנת להתמודד עם צרכיהם של עולים, אולם הן פתוחות לכלל האוכלוסייה. מענק הלידה, אשר הונהג כבר באמצע שנות החמישים, היא דוגמה טובה לסוג זה של תוכנית. מענק לידה מספק קצבה לכל יולדת בבית חולים, כאשר הקצבה אמורה לכסות חלק מהעלויות הראשונות הכרוכות בטיפול בתינוק. כאשר הונהגה תוכנית זו מטרתה הייתה להתמודד עם ההשלכות השליליות של לידת תינוקות על ידי עולות חדשות במעברות. המענק היווה תמריץ כספי לאמהות ללדת בתנאים הבטוחים יותר של בית החולים ועל כן התנאי היחיד לקבלת הקצבה הוא לידה במסגרת בית חולים. הסיפור דומה גם במקרה של חוק משפחות חד-הוריות, אשר אומץ בראשית שנות התשעים. ברור הוא כי המניע העיקרי לחקיקת החוק, הכולל תשלום מענק לימודים, היה הרצון להתמודד עם צרכיהן של משפחות חד הוריות מקרב העולים מברית

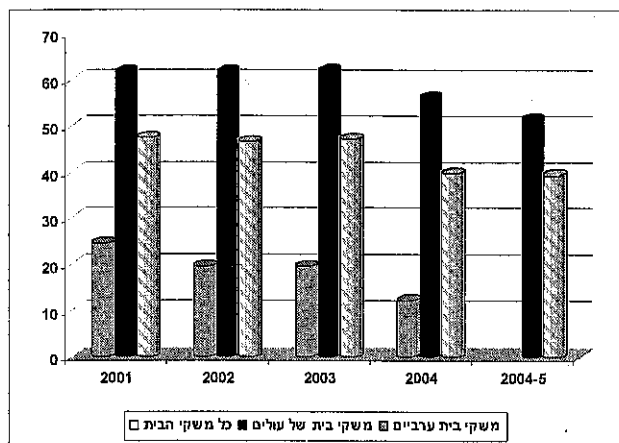
המועצות לשעבר ומאתיופיה (Ajzenstadt, & Gal, 2001). לבסוף, ישנן תוכניות קטגוריאליות מרכזיות במדינת הרווחה בישראל אשר אינן מיועדות, ספציפית, לעולים מצד אחד, וגם לא נוצרו על מנת להתמודד בעיקר עם צרכיהם של עולים מהצד השני (אם כי, בהחלט יתכן וצרכיהם של עולים היו שיקול משמעותי בהחלטה לאמץ את התוכניות הללו). למרות זאת, עצם היותן של התוכניות הללו קטגוריאליות, מאפשר נגישות לגמלאות, המסופקות באמצעות התוכניות הללו, לעולים. הדוגמה הבולטת לתוכניות מסוג זה היא כמובן תוכניות קצבאות הילדים, אשר מאז שנת 1975 היא מנותקת לחלוטין מכל צורך בהוכחת נזקקות (מלבד תקופה קצרה במהלך המחצית השנייה של שנות השמונים) ומכל צורך להוכיח שהות בשוק העבודה ותשלום דמי ביטוח לאומי (אופיר ואליאב, 2005). בפועל, כל משפחת עולים המגיעה לארץ ואשר בה ילדים מתחת לגיל 18 זכאית מייד עם בואה לקצבאות ילדים.

השלכות המאמץ המכוון לאפשר את שילובם המהיר של עולים במערכת הביטחון הסוציאלי ניכרות היטב. ראשית, ברור למדי כי המאפיינים המוסדיים של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל אכן מעודדים השתלבות מהירה של העולים המגיעים לארץ, בתוכניות ביטחון סוציאלי (ראה, למשל, את מחקרם של אליאב ואחרים, 1994). ממצאי מחקר המשווה בין שיעורי קבלת קצבאות ביטחון סוציאלי של עולים וותיקים, שערכתי עם רוני בר-צורי במסגרת מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, מצביעים על כך בבירור (גל ובר-צורי, 2007). כפי שניתן לראות מלוח 1, 81% ממשקי הבית של עולים (הכוונה לעולים שהגיעו לאחר שנת 1990) מקבלים קצבאות מסוג זה או אחר. שיעור זה גבוה במקצת משיעור משקי הבית בקרב וותיקים. זאת ועוד, קבלת קצבאות במסגרת תוכניות מסוימות כגון קצבאות זקנה והבטחת הכנסה, גבוהה במיוחד יחסית לוותיקים. נכון הוא, כמובן, שהדבר קשור במאפיינים הסוציו-דמוגרפיים והכלכליים של משקי הבית של עולים, אולם נדמה לי שצרכים בלבד אינם יכולים להסביר את שיעורי הקבלה הגבוהים הללו.

לוח 1: שיעור ההשתתפות בתוכנית ביטחון סוציאלי של משקי בית של ותיקים ושל עולים, 2004

| עולים | ותיקים |                            |
|-------|--------|----------------------------|
| 81.8  | 80.3   | כלל תוכניות ביטחון סוציאלי |
| 30.3  | 23.0   | זקנה                       |
| 40.7  | 47.1   | ילדים                      |
| 10.0  | 5.3    | הבטחת הכנסה                |
| 4.6   | 2.4    | אבטלה                      |

**תרשים 5: השפעת תשלומי העברה ומיסים ישירים על ירידה בתחולת העוני בקרב כלל האוכלוסייה, משקי בית של עולים ושל**



**ערבים, 2001 - 2005**

אולם תוצאות חיוביות של התמודדות מדינת הרווחה, בעיקר באמצעות המערכת הקטגוראלית שלה, עם צורכיהם של עולים חדשים, אינן נטולות מחיר. למחיר שאנחנו משלמים בעבור האפקטיביות של מערכת זו תג כספי ותג חברתי. בחינת העלות הכספית הכרוכה בהתמודדות עם עלייה איננו נושא שמרבים לדבר עליו בחברה הישראלית והסיבות לכך אולי מובנות. אולם נדמה לי שכדאי שנהיה, לכל הפחות, מודעים לדבר כאשר אנחנו מבקשים לבחון מדיניות ותוצאותיה. המחקר בעניין זה מצומצם ביותר (בלשה, 2004) ומסיבות שונות קיים קושי בהערכת ההשלכות הפיסקאליות של העלייה. במסגרת המחקר שתיארתי קודם, אשר נערך במסגרת מרכז טאוב, מצאנו כי החלק היחסי של תמיכות בכלל ושל קצבאות הביטוח הלאומי בפרט, שמקבלים משקי בית של עולים מתוך כלל התשלומים והתמיכות במשק, עמד על 22.0% בשנת 2004. בשנה זו, חלקם של משקי הבית של

דרך אחרת לבחון את תוצאות המדיניות ביחס לעולים היא על ידי בחינת השפעת מערכות הביטוח הסוציאלי על מצבם הכלכלי של עולים. גם כאן התוצאות החיוביות מרשימות למדי. נתוני המוסד לביטוח לאומי מצביעים על כך שלמרות ההשלכות הכלכליות השליליות המיוחסות בדרך כלל להגירה, בשנים האחרונות תחולת העוני בקרב עולים נמוכה במקצת מזו של כלל האוכלוסייה (המוסד לביטוח לאומי, 2006). למדינת הרווחה, בדמות מערכת המס הישיר ומערכות הביטוח הסוציאלי, תרומה רבה במיוחד לתוצאה זו. תרשים 5 משקף היטב את התרומה של מדינת הרווחה לשיפור מצבם הכלכלי של העולים. הגם שהקיצוצים במערכת הביטוח הסוציאלי פגעו באפקטיביות של מערכת זו בהעלאת משקי בית מעל לקו העוני, עדיין בולטות שתי תופעות מהנתונים שבתרשים. ראשית, שיעור הירידה בעוני קרב עולים כתוצאה מהתערבות מדינת הרווחה מעל חמישים אחוזים במהלך השנים האחרונות. משמעות הדבר היא שמערכות מדינת הרווחה מעלות יותר ממחצית משקי הבית החיים בעוני בקרב אוכלוסיית העולים מעל לקו העוני. ושנית – הצלחה זו גדולה במידה ניכרת מזו שבקרב כלל האוכלוסייה ובקרב האוכלוסייה הערבית במיוחד.

עולים מתוך כלל האוכלוסייה עמד על 19.4% בלבד, כך שחלקם של העולים במערכת זו גדולה משיעורם באוכלוסייה. אמנם המימון לקצבאות ולתמיכות הללו מקורו כמובן גם בתשלומיהם של עולים בצורה של מסים ודמי ביטוח לאומי, אולם השתתפות זו במימון נמוכה באופן יחסי ועל כן ברור מאוד כי העלויות בעבור עולים גבוהות בהרבה מרמת השתתפותם של אלה במימון מערכת הרווחה. במלים אחרות, להישגים בהתמודדות מערכת הביטחון הסוציאלי עם צורכי העולים מחיר כלכלי ניכר והוא מוטל במידה רבה על כלל האוכלוסייה.

למאמץ זה מחיר נוסף והוא קשור בפערים בין אוכלוסיות שונות בחברה הישראלית. בחלק זה, אני נשען על מחקר שערכו עליזה לוי מאוניברסיטת חיפה וחיה שטייר מאוניברסיטת תל אביב לפני שנים אחדות ( Lewin & Stier, 2002). הן בחנו את השפעתן של קצבאות על עוני בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות בחברה הישראלית. ממצאיהן מאשרים את התרומה הניכרת של מערכת הביטחון הסוציאלי לשיפור מצבם של עולים בישראל, אולם, בה בעת, הן מוצאות כי למבנה מערכת הביטחון הסוציאלי וההתייחסות המיוחדת לעולים השלכות שליליות בעבור אוכלוסייה מודרת אחרת והיא האוכלוסייה הערבית. כאשר מחזיקים קבוע את המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים השונים של הנמנים על אוכלוסיות שונות, מתברר כי מערכת זו אפקטיבית במיוחד בעבור עולים אך הרבה פחות אפקטיבית בעבור ערבים. מסקנותיהן של החוקרות היא שבעוד מדינת הרווחה בישראל מסוגלת, באמצעות תוכנית מיוחדת שונות, לפצות עולים על מחיר ההגירה ולאפשר להם לצמצם את הפערים בינם לבין הותיקים, היא הזניחה את האוכלוסייה הערבית. סדר העדיפויות בחברה הישראלית, המוכתב על ידי ערכים ומחוזק על ידי כוחות פוליטיים שונים, קבע באופן ברור שיש להקדיש מאמצים לאפשר את שילובם המהיר והמוצלח של עולים בחברה הקולטת, אולם נראה כי דבר זה נעשה על חשבון הקדשת משאבים לאוכלוסיות אחרות.

**הסכסוך הערבי-ישראלי ומדינת הרווחה בישראל**  
קטגוריאליות, כאמצעי המבקש לתת ביטוי לערכים רווחים בחברה הישראלית, באה לידי ביטוי במערכת הביטחון הסוציאלי לא רק בהקשר של ההתמודדות עם עלייה. הדבר מוצא ביטוי גם, וביתר שאת, בכל הקשור להתמודדות עם צרכיהם של מי שנפגעו בעת שירות צבאי בעבור המדינה וברצון החברה לפצות את מי שסבלו כתוצאה מהקונפליקט המתמשך בין ישראל לבין שכנותיה, שסיכנו את חייהם או אפילו תרמו מזמנם למען מטרה זו. מגמה זו קיימת בחוקים ותוכניות שונים, כגון תוכנית נפגעי פעולות איבה, חוק המשפחות השכולות, תגמול מילואים, והתוכנית לחיילים משוחררים.<sup>3</sup>

תוכנית נכי צה"ל היא הדוגמא המובהקת ביותר לסוג זה של תוכניות המיועד להתמודד עם השלכות הקונפליקט. תוכנית קטגוריאלית זו אומצה כבר בשנת 1949, זמן קצר לאחר הקמת המדינה והיא תוכנית הביטחון הסוציאלי הראשונה שנחקקה על ידי מדינת ישראל. החוק אומץ עם סיומה של מלחמת העצמאות, שמספר הנפגעים בה היה רב ביותר. מראשית דרכו הוא היה, לדבריו של ראש הממשלה בן-גוריון, "חוק של חוב, נכון יותר – על חלק מהחוב, שאנו חייבים לאלה, שבגופם עזרו לשחרר האומה והמולדת" (הישיבה השבעים-ושש של הכנסת הראשונה, תשי"ט, עמ' 1573). על מנת לפצות את הנפגעים על פגיעתם בעת השירות הצבאי החוק מבטיח קצבה בסיסית, המחושבת על פי מידת הפגיעה הרפואית באדם ורמת השכר המשולמת לבעלי דרגה מסוימת בשירות הציבורי. הקצבה היא קטגוריאלית בכך שהיא אינה נקשרת ישירות למצבו הכלכלי או לכושר השתכרותו של הפרט

<sup>3</sup> לדיון באופן שבו נעשה שימוש בגישה זו בעבר, במסגרת תוכנית קיצבאות יוצאי

צבא (קיי"צ), ראה Rosenhek, Z. (1999). The exclusionary logic of the

welfare state. *International Sociology*, 14:2, 195-215

הנפגע. היא גם איננה תלויה בצבירת תקופת אכשרה כל שהיא. נוסף על הקצבה, התכנית כוללת מגוון שירותי שיקום רפואיים ומקצועיים, הלוואות לצרכים שונים ונגישות לשירותי רווחה אישיים. לבסוף, התכנית מבטיחה סיוע כספי מיוחד לנכי צה"ל שאין להם כל מקור הכנסה אחר (נכט וקלייף, תשט"ז). במרוצת השנים חלו שינויים רבים בחוק הנכים, במיוחד בעקבות מלחמות נוספות – שהביאו לגידול ניכר במספר הנפגעים הזכאים לסיוע על פי החוק. בשנת 1959 הוכנסו לחוק תקנות רבות שהותקנו בשנים קודם לכן והוא הורחב במידה ניכרת. המגמה הדומיננטית של השינויים הללו הייתה ליברליזציה של החוק, הרחבת הכיסוי שלו גם לנפגעים בנסיבות שלא כוסו בעבר, למשל נפגעים בדרך לשירות צבאי, ושיפורים בגובה הגמלאות ובמגוון השירותים שהתכנית מספקת (דנציגר, 1978).

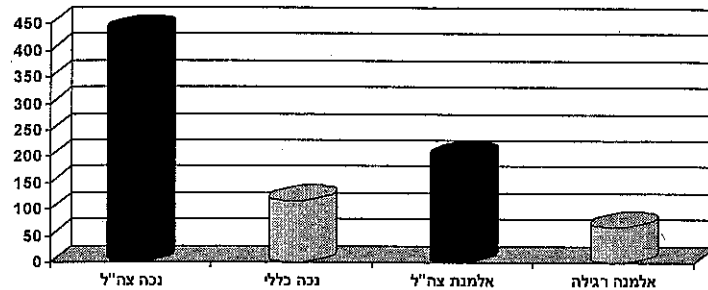
לא רק תוכנית נכי צה"ל אלא מרבית התוכניות המיועדות לאוכלוסיות הנפגעות כתוצאה מהקונפליקט הפכו לנגישות ולנדיבות יותר במהלך השנים והמרכיב הקטגוריאלי שבהן הודגש. היות והתוכניות הללו מיועדות, בחלקן הגדול, לחיילים ברור הוא כי אין טעם להתנות את הזכאות בהן בצבירת תקופת אכשרה. מרבית המועמדים לזכאות לעולם לא עבדו קודם לשירותם הצבאי. אמנם בחלק מהתוכניות הללו היה קיים בעבר מבחן נזקקות, אולם תנאי זה היה תמיד שולי למדי ועם השנים – הוא כמעט ונעלם לחלוטין. תהליך זה הוא עדות ברורה לעוצמתה הנמשכת של התפיסה כי השירות הצבאי הוא חובה אזרחית כללית החיונית להמשך קיומה וביטחונה של המדינה (פרי, 1999), ולפעילותם האפקטיבית של קבוצות אינטרס המסוגלות להישען על ערכים בסיסיים, כמו ערך של שירות למען המולדות, במאבקיהם (ישי, 1987; לרון, 2002). הטיעון שאין זה סביר שאת הנגישות לסיוע כספי בעבור אדם שנפל באירוע טרור, או שאחד מבני משפחתו נפל בקרוב, יתנו בהוכחת נזקקות הוא טיעון שמתקשים מאוד קובעי מדיניות לעמוד בו.

כתוצאה מהתהליכים הללו, התוכניות קטגוריאליות המיועדות למי ששירתו שירות צבאי, נפגעו בעת שירותם הצבאי או עקב פעולה עוינת הן מקיפות, נגישות ונדיבות במיוחד. בתוכנית להורים שכולים משולמת קצבה אוניברסלית לכל הורה שכול, דבר המייחד אותה מתוכניות דומות במדינות רווחה אחרות (גל, 1999b). התוכנית לנפגעי פעולות איבה בישראל, המבוססת על תוכנית נכי צה"ל, היא נגישה ומקיפה יותר מאשר התוכניות האחרות המעטות בעולם המספקות סיוע המיועד ספציפית לנפגעי פעולות טרור (ינאי, 2007; רימרמן, טל-כץ ואברמי, 2007). ביטוי בולט למגמה זו הוא כמובן חוק נכי צה"ל. הסיוע הכספי והחומרי ומערך הסיוע הפסיכוסוציאלי בחוק זה מספקים לנפגע מערך מקיף במיוחד, הנועד להקל על המצוקה הנובעת מפגיעתו. רמת הגמלאות והיקף הסיוע הנלווה בתוכנית זו מעמידים אותה בשורה הראשונה של תוכנית לנפגעים כתוצאה משירות צבאי במדינות הרווחה (Gal & Bar, 2000).

בדומה לתחום העלייה גם לשימוש בכלים קטגוריאליים על מנת להתמודד עם השלכות הקונפליקט מחיר. מחיר זה בא לידי ביטוי, ראשית כל, במימד התקציבי. על מנת להמחיש את מחיר הכרוך בהתמודדות עם ביטחונם הסוציאלי של מי שנפגעו משירות צבאי באופן זה או אחר, חישבנו (עמית, אודי מנירב ואנוכי) את חלקו של ההוצאה בעבור תוכניות הקשורות בשירות צבאי, הן מתוך סך ההוצאה על ביטחון סוציאלי והן מתוך התמ"ג. כפי שניתן לראות בתרשים 6, שיעור ההוצאה על תוכניות אלו מסך ההוצאה על ביטחון סוציאלי אמנם ירד בשנים האחרונות אך הוא עדיין מהווה כעשירית מסך ההוצאה. במונחים של אחוז מהתוצר, יש לומר, ניכרת יציבות רבה בהוצאה זו והיא עומדת מזה שנים רבות על קצת יותר מאחוז מהתוצר. לצורך השוואה, ההוצאה על תוכניות ביטחון סוציאלי המיועדות לפיצוי בהקשר הצבאי (נכי צה"ל, משפחות שכולות, שירות מילואים ונפגעי פעולות איבה) עולה על ההוצאה בעבור תוכנית, כגון הבטחת הכנסה, ביטוח אבטלה וביטוח סיעוד.

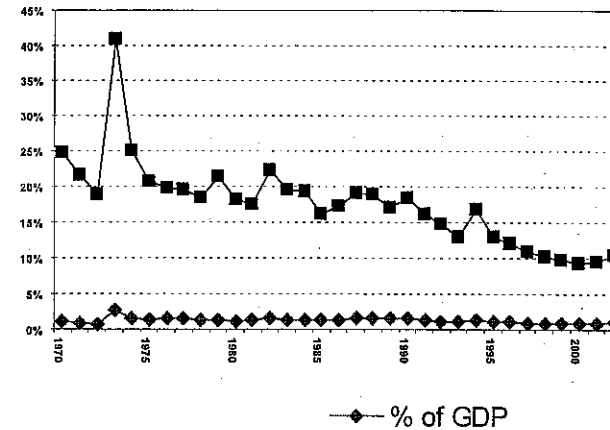
המחשה לפערים הללו ניתן למצוא בשתי הדוגמאות הבאות. ראשית, בתרשים 7 מוצג סך הסיוע הכספי החודשי המועבר לנכים קשים, מי שסובלים ממוגבלות של 100%, מוגבלים בתנועתם ואינם עובדים. בעוד שערך התשלומים המשמשים כפיצוי לנכה צה"ל עומד על כארבע פעמים השכר הממוצע, הקצבאות המשולמות לנכה כללי במסגרת הביטוח הלאומי מגיעות לסכום השווה לקצת מעל לשכר הממוצע במשק בלבד.

תרשים 7: השוואת הגמלאות המשולמות לנכים ולאמנות



תמונה דומה משתקפת מהשוואת מצבן של אלמנות האמהות לילדים. אלמנת צה"ל תזכה לפיצוי בשיעור העומד על כפעמיים השכר הממוצע ואילו אלמנה שזכאית לסיוע במסגרת תוכניות הביטוח הלאומי תהיה זכאית לסיוע בהיקף של שני-שליש מהשכר הממוצע בלבד. אין כמובן בנתונים הללו כדי להלין על מי שמקבלים פיצוי מהמדינה בעבור אובדן ופגיעה במסגרת שירות צבאי. סבלם מאפשר לנו לשבת כאן ולדון במערכת הביטחון הסוציאלי בבטחה. כל מה שאני מבקש להמחיש את הפערים בין נפגעים שונים במערכת הביטחון הסוציאלי בהקשר של.

תרשים 6: ההוצאה על תוכניות ביטחון סוציאלי הקשורות במלחמה מסך ההוצאה על ביטחון סוציאלי ומהתמ"ג, 1970-2004



ראינו כי הרצון לפצות את הנפגעים בשירות צבאי מיטיב עם הזכאים לקבל סיוע זה אולם הנדיבות, אשר מאפיינת קצבאות המשולמות במסגרת התוכניות הללו, יוצרת לעיתים פערים ניכרים בין הזכאים לקצבאות הללו לבין מי שסובלים מאותה פגיעה אולם אינם זכאים לסיוע במסגרת התוכניות הללו בגלל נסיבות הפגיעה. מצב זה חמור במיוחד היות והטיפול באוכלוסיות הזכאיות לסיוע במסגרת תוכניות הקשורות לשירות צבאי, הוא בדרך כלל בידי גורמים שונים ובמסגרת חוקים נפרדים ממי שמטפלים באוכלוסיות הסובלות מפגיעה אולם אין הדבר קשור לשירות צבאי. התוצאה היא התפתחות מקבילה של מערכות טיפול שונות מבלי שקיימת בקרה על מידת הפער בין אופני הטיפול באוכלוסיות הללו.

## סיכום

בהרצאתי זו ביקשתי לעמוד על מאפיינים אחדים של מדינת הרווחה בישראל. על אף השינויים המשמעותיים אשר נערכו במדינת הרווחה בישראל בשנים האחרונות, מוסד זה ממשיך לשמש האמצעי המשמעותי ביותר למימוש זכויותיהם החברתיות של תושבי ישראל ולהתמודדות עם הסיכונים החברתיים אליהם הם חשופים. חמש השנים האחרונות הוכיחו גם כי יסודותיה של מדינת הרווחה בישראל, והתמיכה לה היא זוכה, איתנים דיו על מנת להדוף גם את הניסיונות העקשנים ביותר להביא לחיסולה.

תהליכי למידה בינארצית, כמו גם הצורך להתמודד עם בעיות וסיכונים הדומים ברובם לאלו הקיימים בחברות קפיטליסטיות אחרות, תרמו לדמיון רב בין מדינת הרווחה בישראל לבין מדינות רווחה אחרות. למדנו הרבה מהנעשה במדינות רווחה אחרות ועל כן מערכות ותוכניות מרכזיות שונות במדינת הרווחה בישראל נבנו על פי דגמים, אשר התקיימו במקומות אחרים.

אולם, הדגש בהרצאה זו היה דווקא על השונה ועל המיוחדת. ואכן יש מה שמייחד את מדינת הרווחה בישראל. זיהיתי את ההתמודדות עם אתגרי העלייה והקונפליקט הצבאי כמה שמייחדים את מדינת הרווחה בישראל ממדינות רווחה אחרות. בחנתי כאן את האופן שבו התפתחו מערכות מדינת הרווחה בישראל על מנת להתמודד עם האתגרים הללו. ביקשתי לאפיין את אופן ההתמודדות עם האתגרים הללו ולהדגיש את השימוש בכלים קטגוריאליים לעשות זאת. אני מקווה שהצלחתי גם להסביר מדוע לדעתי אומצו כלים אלו על פני אחרים. התוצאה היא שמדינת הרווחה בישראל היא, יותר מכל מדינת רווחה אחרת שאני מכיר, "מדינת רווחה קטגוריאלית".

לאימצן של תוכניות ביטחון סוציאלי מהסוג הקטגוריאלי השלכות מגוונות. ביחס לשני התחומים שדנתי בהם היום - קליטת העלייה וההתמודדות עם מי שנפגעו כתוצאה מהקונפליקט - ישנן השלכות חיוביות ושליליות כאחד. ניסיתי כאן לבחון גם את התוצאות הברוכות של

אימוץ מדיניות זו וגם את המחירים הכרוכים בכך. הממצאים שהצגתי מצביעים על האופן שבו מדינת הרווחה בישראל, ומערכת הביטחון הסוציאלי באופן מיוחד, נרתמו למאמץ לקדם ערכים מרכזיים של החברה הישראלית. קטגוריאליות משמשת אמצעי רב עוצמה בהתמודדות עם צרכיהן של אוכלוסיות המזוהות עם הערכים המרכזיים של החברה הישראלית. מדינת הרווחה הישראלית מספקת מענים לצרכיהם של הנמנים על אוכלוסיות אלה בצורה המבטיחה טיפול מקיף וכוללני והמסיר את החסמים בדמות הסטיגמה הכרוכה במיקוד על בסיס הכנסה ובדמות החובה להוכיח השתייכות ארוכת זמן לשוק העבודה המקומי. על אף מגבלות שונות, טיפול מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל בעולים ובנפגעים כתוצאה מהקונפליקט הלאומי הוא אפקטיבי למדי. אולם, נדמה כי מאפיין מרכזי זה של מדינת הרווחה בישראל תורם לא רק לשיפור במצבם של העולים ונפגעי הקונפליקט אלא גם תורם לקיטוב שבפערים שבין מי שמזוהים עם ערכיה המרכזיים של המדינה, ועל כן הם נהנים ממדינת הרווחה הקטגוריאלית, לבין מי שאינם מזוהים על הערכים הללו. לאלה האחרונים אין נגישות לחלק מתוכניותיה הנדיבות יותר של מערכת הביטחון הסוציאלי וחלקם בסך המשאבים המוקצים לנושאים חברתיים מועט. התוצאה היא, ככל הנראה, קיטוב בפערים שבין אוכלוסיות המזוהות כראויות לבין מי שאינן מוגדרות באופן זה. בחינה מעמיקה של סוגיה זו עשויה לשמש אפיק מעניין וחשוב למחקרים עתידיים.

כאן ביקשתי רק לשרטט את המאפיינים הקטגוריאליים של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל. אני מקווה שדברי תרמו במעט להבהרת משמעות המושג "מדינת הרווחה בישראל".

## מקורות

גל, ג' ולשם, א. (1999). "סל קליטה" – לקחים למערכת הביטחון הסוציאלי. *חברה ורווחה, י"ט: 1, 99 – 120*.

דורון, א. (1987). *מדינת הרווחה בעידן של תמורות*. ירושלים: מאגנס.

דורון, א. (1997). מענקי הזקנה בשנות ה-50 וה-60. *עינונים בתקומת ישראל, 7, 300 – 326*.

דורון, א. (2001). 50 שנים לפרסום התוכנית לביטוח סוציאלי בישראל – דו"ח ועדת קנב. *עבודה, חברה ומשפט, ח': 2, 43 – 68*.

דנציגר, ג' (1978). *סקירת קונספציות בתחיקת שיקום*. ירושלים: בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

חביב, ג' (1999). סוגיות בהתפתחות מדינת הרווחה הישראלית. *ביטחון סוציאלי, 56, 69 – 78*.

ינאי, א. (2007). נפגעי איבה בישראל: אתגרים בהגשת טיפול וסיוע. *ביטחון סוציאלי*.

ישי, י' (1987). *קבוצות אינטרס בישראל*. תל אביב: עם עובד. המוסד לביטוח לאומי (2006). *סקירה שנתית 2005*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

לרון, מ. (2002). "משפחות יקרות" – מאבק ההורים השכולים לשינוי שיטת התגמולים בישראל. ירושלים: האוניברסיטה העברית.

נכט, מ. וקליין, מ. (תשט"ז). *דיני שיקום*. תל אביב: החברה הישראלית לפרסום ספרי חוק.

אביזוהר, מ. (1978). *כסף לכל*. תל אביב: יריב.

אופיר, מ. ואליאב, ת. (2005). *קצבות הילדים בישראל: מבט היסטורי וראייה בינלאומית*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

אליאב, ת., זיפקין, א., טולידנו, א., נאון, ש., ענבר, ל., פריאור, ר. ושמלצר, מ. (1994). *עולים חדשים המקבלים קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

בלשה, ש. (2005). *התפתחות ההשפעה הפיסקאלית של עולי אתיופיה על ציד הזמן*. ירושלים: בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית.

גולנדר, ח. ובריק, י. (עורכים) (2005). *שליחות של חסד ואחוות אחים: סיפורו של מלביין-ג'וינט בישראל 1949-1975*. ירושלים: אשל.

גוף, א. (1995). גמלאות מותנות במבחני אמצעים בפרספקטיבה משווה. *ביטחון סוציאלי, 43, עמ' 24 – 44*.

גל, ג' (1999). ערכים, גמלאות קטגוריות ומורשות קטגוריות בישראל. *ביטחון סוציאלי, 56, 79 – 96*.

גל, ג' (1999). תגמולים להורים שכולים: בחינת המצב הקיים וחלופות אפשריות. ירושלים: משרד הביטחון, אגף השיקום.

גל, ג' (2002). האמנם נטל מרצון? באר שבע: הוצאת אוניברסיטת בן-גוריון.

גל, ג' (2004). על מטוטלת ביטוח האבטלה בישראל, 1972 – 2003. *ביטחון סוציאלי, 67, 109 – 143*.



Beveridge, W. (1942). *Social insurance and allied services*. London: HMSO.

Castles, F. (1993). *Families of nations: Patterns of public policy in western democracies*. London: Sage.

Clasen, J (ed.) (1997). *Social insurance in Europe*. Bristol: Policy Press.

Clasen, J. (ed.) (1999). *Comparative social policy*. Oxford: Blackwell.

Clasen, J. (2001). Social insurance and the contributory principle: A paradox in contemporary British social policy. *Social Policy and Administration*, 35:6, 644-657.

Doron, A. (1994). The effectiveness of the Beveridge model at different stages of socio-economic development: The Israeli experience. In J.Hills, J.Ditch & H. Glennerster (eds), *Beveridge and social security* (189-202). Oxford: Oxford University Press.

Dörr, S. and Faist, T.(1997). Institutional conditions for the integration of immigrants in welfare states: A comparison of the literature on Germany, France, Great Britain, and the Netherlands. *European Journal of Political Research*, 31, 401-426.

Espenshade, T.J. and Huber, G.A. (1998). Antecedents and consequences of tightening welfare eligibility for U.S. immigrants. In H. Kurthen, J.Fijalkowski, & G.G.Wagner (eds.), *Immigration, citizenship, and the welfare state in*

פרי, יי (1999). יחסי חברה--צבא בישראל במשבר. *מגמות, לט*, 399--375.

קורא, מ. (2004). שינויים במבנה מדינת הרווחה – מביטוח סוציאלי לשירות ממשלתי. *ביטחון סוציאלי*, 67, 62-82.

קורא, מ., גל, גי וכהן, ר. (2007). מבט בינלאומי משווה על רשת הביטחון האחרונה בישראל. *ביטחון סוציאלי*.

קנב, י. (1950). *תוכנית לביטוח סוציאלי בישראל*. ירושלים: משרד העבודה והביטוח העממי.

קניבסקי, י. (1943). *תכנית באוארגי*. תל אביב: ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ-ישראל.

רימרמן, א., טל-כץ, פטריסיה, ואברמי, ש. (2007). נפגעי איבה בישראל וארצות הברית: סקירה השוואתית ולקחים לעתיד. *ביטחון סוציאלי*, 73, 41-68.

Ajzenstadt, M. & Gal, J.(2001). Appearances can be deceptive: Gender in the Israeli welfare state. *Social Politics*, 8:292-324.

Bambra, C. (2005). Cash versus services: ' Worlds of welfare' and the decommmodification of cash benefits and health care services. *Journal of Social Policy*, 34:2, 195-213.

Bar-Yosef, R. (1985). Welfare and integration in Israel. In S.N.Eisenstadt and O. Ahimeir (eds.), *The welfare state and its aftermath* (247-261). London: Croom Helm.