

הרצאה שנתית לזכרו של ארנולף מ. פינס ז"ל

מדינת הרווחה במשבר -  
האם יש מוצא לבעיותיה?

חברת פרלמן



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

תשמ"א

947

361.65 X

פרלמן, רוברט

מדינת הרווחה במשבר-האם יש מוצ

21, 18

1981

SW1 1015444 000 003



JSW101544412035

## ה ק ד מ ה

אני שמוח מאד להזדמנות שניתנת לנו לפרסם את החוברת השניה בסדרה של הרצאות הזכרון השנתיות על שם ד"ר ארנולף מ. פינס. סדרת הרצאות זכרון זו נוסדה ע"י הג'וינט בישראל והוכרו עליה בפברואר 1979, ביום השנה לפטירתו של ד"ר ארנולף מ. פינס בדרך של הקמת קרן בבית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד באוניברסיטה העברית בירושלים.

הקרן הנושאת את שמו של ד"ר פינס המנוח מאפשרת לבית הספר להזמין מדי שנה איש בולט מהקהילה העוסקת בחינוך, בהוראה, במינהל ובמחקר בתחומים השונים של העבודה הסוציאלית בעולם ובארץ, לכהן כעמית אורח בבית הספר ולהרים תרומה לקידום החינוך בתחומי ההדרכה והפיקוח בעבודה הסוציאלית בישראל.

האורח של קרן פינס בשנת תשמ"ב היה פרופ' רוברט פרלמן, מחנך בעבודה סוציאלית באוניברסיטת ברנדייס בארה"ב. ההרצאה שלו, השניה בסדרת הרצאות הזכרון השנתיות, ניתנה ביום 4 לפברואר 1981, יום השנה השלישי לפטירתו של ד"ר פינס.

ראוי להדגיש כאן שבית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד אסיר תודה לחבריו ומוקיריו הרבים של ד"ר פינס שהודות למאמציהם התאפשרה הקמת הקרן וציון שמו באמצעות הרצאות זכרון שנתיות אלה. נדיבות הלב שבאה לביטוי בדרך זו מזכירה לנו את המורשה של ד"ר פינס המנוח שהשתקפה לאורך חייו בתחושת המחויבות שלו להושיט עזרה לזולת ולעשות את מקצוע העבודה הסוציאלית לכלי יעיל להושתט עזרה כזו. אנו משוכנעים, לכן, שקרן פינס ופעולותיה אכן תשמש נר זכרון נאות לזכרו של ד"ר פינס וגם נר לרגליהם של העובדים הסוציאליים ולעובדי מרכזים קהילתיים בישראל ותלווה אותם בעבודתם המקצועית.

פרופ' אברהם דורון  
מנהל ביה"ס

בתפקידו כיועץ לבית הספר ברוואלד וכמורה לפיקוח בעבודה סוציאלית הותיר חותם כל יימחה על הצוות ועל התלמידים. התעניינותו הבלתי נלאית במקצועו הובילה אותו לחנוך פרויקטים ותוכניות רבים בבית ספר ברוואלד ובבתי ספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטאות אחרות.

עוד שנים רבות ימשיך ג'וינט-ישראל לקצור את הפירות המניבים של הזרעים שטמן. הסגל שהקים ושעזר לאמן אותו והאנשים, שאותם בחר להפיח חיים בתוכניות הרבות - תוכניות שבעיצובם נטל חלק פעיל על מנת שייחפכו לשירותים חיוניים ומתפקדים - כל אלה ימשיכו לפרוח ולשגשג ולמלא את ייעודם, ובכך יחוו לו מצבה חיה.

השפעתו תהיה תמיד ניכרת בתנועת המתנ"סים שהוא היה מיוזמיה וממקימיה ושבזכותו שגשגה והתפתחה ורוחו עוד תמשיך לפעם בתוכנית על שם ד"ר יוסף י. שורץ ובאש"ל - האגודה לתכנון ופיתוח שירותים למען הזקן בישראל. לא במהרה יימחה רושמו מהינכום ומאימונם של העובדים הסוציאליים, בזכות תרומתו לפיתוח תוכניות הלימודים ובזכות פעילותו החינוכית בכיתת הלימודים.

אפילו בימי מחלתו הקודרים ביותר לא חדל לשאת בעול על מנת להבטיח שישראל תהיה מקום טוב יותר לגור בה. חייהם של אלפי אנשים, שמעולם אף לא הכירו את ארני, הופרו והועשרו כתוצאה ממאמציו הבלתי נדלים.

יהי זכרו ברוך וימשיך לשמש כמאור לממשיכים בדרכו.

זאב חיימוביץ  
מנהל ג'וינט-ישראל

או קרה משהו בדרך אל מה שנראה היה כהתרחבות אינסופית. למן אותה שנה (1974) החלה מחצית מכלל המדינות הנזכרות לעיל לגלות סימנים של עצירה ואפילו ירידה קלה בשיעור של אותו חלק מכלל התוצר הלאומי שהוקדש לשירותים החברתיים; המחצית האחרת של מדינות הרווחה התמידה במגמת עליה, אם כי אחדות מהן בקצב מתון יותר. אמנם אין זו אלא אמת מידה אחת, אולם היא מצביעה על נסיגה בגידול המתמיד שהיה מנת חלקה של הרווחה החברתית בשלושת הרבעים הראשונים של המאה.

לו היתה זו רק הפוגה או נסיגה זמנית בהתפתחותה של מדינת הרווחה, לא היה בתופעה זו משום ענין רב. אולם אם - כפי שאני מאמין - יש בה כדי להצביע על שינוי בסיסי, אזי יש מקום לדאגה. שכן, יהיו הסרונותיה של מדינת הרווחה אשר יהיו, היא הקלה על מכאובם של מיליוני בני אדם - זקנים, עניים, מובטלים, חולים, נכים, אלמנות ויתומים. שירותיה של מדינת הרווחה הבטיחו להם בטחון ואושר-מה. (זאלד, 1977; דורון, 1980).

מהן הסיבות לצמצום התמיכה בתכניות רווחה? שני ההסברים העיקריים נובעים מאותם גורמים עצמם שהביאו לעלייתה של מדינת הרווחה: המצב הכלכלי והאידיאולוגיה השלטת. מדינת הרווחה הכתה שורש ופר-זה רק במדינות שהגיעו לרמה גבוהה של ייצור כלכלי, אשר תוצאותיו מחד - צורות חדשות של מצוקה חברתית, ומאידך - משאבים נוספים אשר בעזרתם ניתן לטפל במצוקה זו. מדינת הרווחה צמחה וניזונה מן הגידול והשגשוג אשר יצרו עורפי שפע, אותם יכלו הממשלות לחלק לאזרחי המדינה שניזוקו מפגעי החברה המתועשת (קליין, 1975).

צמיחה כלכלית זו נעצרה בשנות השבעים ולאחריה באו סטגנציה, אינפלציה ואבטלה גדולה. המיתון הביא ללחצים גדולים על הממשלות לצמצם את הוצאותיהן. בו בזמן גרם המתח ההולך וגואה בין המעצמות הגדולות להגדלת תקציבי הבטחון. הבעיות הכלכליות הוחמרו על ידי אינפלציה שהעמיקה את המחסור - מחד, וצמצמה את המשאבים הכס-פיים שבעזרתם אפשר להתמודד עם המחסור - מאידך. (זאלד, 1977; קליין, 1975).

התרחשויות אלה בחזית הכלכלית קרו בעת ובעונה אחת עם הגורם השני לנסיגה: התקפות אידיאולוגיות ופוליטיות על מדינת הרווחה שמצאו את ביטויין בהתקוממויות של משלמי המיסים ובביקורת מסוג חדש כלפי מדינת הרווחה מצד החוגים האינטלקטואלים. קודם לכן הסכימו כולם שמטרתם של שירותי הרווחה היא להקטין את פערי העוני ואי-השוויון ולהבטיח איכות חיים נאותה והוגנת לכל בני האדם. אולם, כפי שנתאר להלן שינוי התמורות החברתיות במרוצת 25-30 השנים האחרונות את

היסודות אשר עליהם נשענה, ככל הנראה, תחושת סולידריות זו. מכל מקום, בשנות השבעים הפכה מדינת הרווחה לסוגיה פוליטית טעונה-מתח ומטרה להתקפות עזות, הן משמאל והן מימין, בארצות רבות. הרצינות והעוצמה של הביקורות הללו מעמידות בסימן שאלה את מטרות היסוד ואת האמצעים שבהן נוקטת המדיניות החברתית המודרנית.

כאשר מתבוננים בכל התופעות הללו במכלול אחד - המשברים הכלכליים, הלחצים לקיצוץ בתקציבים הממשלתיים, ההתקפות האידיאולוגיות על השירותים החברתיים - אין הן נראות כבנות-חלוף. תופעות אלה ראויות, לדעתי, לעיון מדוקדק והדבר הראשון שעלינו לעשותו הוא ללמוד לזהות כמה מצבים העשויים להשפיע על הפוליטיקה ועל קווי המדיניות שייקבעו ב-5 עד 10 השנים הקרובות.

יש לצפות, כי יופעלו לחצים חזקים וממושכים לצמצום עלות השירותים החברתיים. הדרכים להשגת צמצום כזה רבות ומגוונות: תיתכן הצבעה פרלמנטרית חופשית על קיצוץ בהקצבות או על ביטול תכניות מסוימות; הממשלות יכולות להניח לאינפלציה שתעשה עבורן את המלאכה בשקט, תוך שהיא מכרסמת בכוח הקנייה של הכנסות הפרט או של תקציבי ה-רשויות, אשר אותן ניתן לצמצם על ידי כך שאין מגדילים אותם או שמגדילים אותם בשיעור הנמוך משיעור האינפלציה. דרך נוספת להק-טנת העלות היא להניא צרכנים משימוש בשירותים, או לקבוע דמי שימוש בשירותים, דבר הפוגע בדרך כלל בלקוחות חסרי האמצעים והעניים ביותר.

צריך לזכור, כי ישנם כוחות הפועלים מחוץ לטווח שליטתנו, אשר יפעילו לחצים להמשך הרחבתן של התכניות החברתיות. החשוב שבהם הוא, כנראה, הגידול במספר הקשישים, ובעיקר במספרם של בני ה-80 ומעלה הזקוקים לעזרה גדלה והולכת בשירותי בריאות ולסיוע חברתי רב יותר. גם מספרן של משפחות חד-הוריות נמצא בעליה והן תזדקקנה הן לסיוע כלכלי והן לשירותי סיעוד ושקום. נוסף לכך, מספרן הגובר והולך של נשים המצטרפות לשוק העבודה יגביר את הדרישה למסגרות טיפול בילד ולשירותים אחרים. על שינויים דמוגרפיים אלה איננו יכולים להשפיע בקלות, ולכן נראה לי הגיוני יותר שנתרכז בתחום הגישות הציבוריות ותהליכי קבלת ההחלטות הפוליטיות.

אם נפנה, איפוא, אל הפוליטיקה שמאחורי הנסיגה במדינת הרווחה, נגלה בראש ובראשונה שאנו מגששים באפילה. עד לאחרונה, היה הניתוח הפוליטי של הרווחה החברתית בספרותנו מוגבל ומצומצם הרבה יותר מים הפרסומים הקיים אודות ההיבטים המוסריים, הבעיות המינהליות ותוצאות יישומם של השירותים החברתיים. עם זאת, נולד בשנים האחרונות מונח חדש - Welfare Backlash - תגובת-נגד שלילית לרווחה, וצו

ניצניה של ספרות חדשה (היידנהיימר, 1975; וילנסקי, 1976; ינוביץ, 1976; הובר, 1978; מילר, 1978; לוג, 1979; דורון, 1980; למן, 1980).

יש, כמובן, להיזהר משימוש בהכללות אודות מצבם של השירותים החברתיים במדינות העולם, השונות כל כך זו מזו בגודלן, בארגון ובמסורות הפוליטיים, וכן במבנה החברתי שלהן, כמו, למשל, שלוש המדינות המופיעות בספר הטלפונים הבינלאומי תחת האות I: איטליה, ישראל ואירלנד. אפשר ללמוד רבות מניתוח ההבדלים הקיימים בין הארצות השונות בתחום זה (היידנהיימר, 1975), אך יש גם קווי דמיון מהותיים בדינמיקות הפוליטיות שנסתמנו בשנים האחרונות ברבות מבין הארצות שניתן לכנותן מדינות רווחה. לאמיתו של דבר, ההתקפות הפוליטיות על תכניות הרווחה דומות בתוכנן בכל הארצות (וילנסקי, 1976).

הטיעונים נחלקים לשלושה תחומים עיקריים. ראשית, מבקרים את השירותים החברתיים על שהם בלתי-יעילים בהשגת מטרותיהם. נושאי הביקורת הם: שגשוגה של המכונה הביורוקרטית, אישיותה ורשלנותה, וצמיחתם של מקצועות המשרתים את עצמם. בניסוח פחות חריף ניתן לומר, שעצם קיומם של תכניות ושירותים המנוהלים בידי ביורוקרטים ואנשי מקצוע יצר "צרכים" חדשים, ובעוד שהבעיות הרציניות יותר מוצאות את פתרונן ומספרן הולך ופוחת עם הזמן, גדל מספר הבעיות החמורות פחות, אך המורכבות יותר, החורגות מתחומי הידע והמיומנויות שיש בידינו כיום (גלזר, 1971).

שנית, נשמעת כיום ההצהרה הברורה והישירה: "איני רוצה לשלם מיסים גבוהים יותר רק כדי לתמוך בשירותים החברתיים". הצהרה זו נובעת מן ההרגשה כי המערכת גדלה יותר מדי, מעל ומעבר לנדרש, היא בולעת חלק גדול מדי מהכנסתו השוטפת של משלם המסים ובכך מונעת ממנו להשתמש בכספי הכנסתו כראות עיניו.

שלישית, קיימת טענה בסיסית למדי שמדינת הרווחה מחלישה את המוסדות החברתיים ומערערת ערכים החיוניים לחברה אחראית ולכל-כלה יצרנית, וזאת משום שהיא נוטלת על עצמה חלק גדול מדי מן ה-אחריות שהיא, באורח מסורתי, בתחום התפקידים המוטלים על המשפחה ועל ארגונים וולונטריים, כמו קבוצות דתיות, שכנים וחברים. נוהגים גם להאשים את השירותים החברתיים הציבוריים בשחיקתם של מקורות תמיכה, סיוע ומחויבויות שונות, כפי שניתן להסיק משתי הדוגמאות הבאות: בישראל שמעתי את הטענה כי השירותים החברתיים הגבירו, ולא הקטינו, את תלותם של הנזקקים להם ועודדו את תחושת ה"מגיע לי". בארצות הברית נשמעים קולות נגד הסיוע הניתן למשפחות אשר בראשן עומדות נשים, שכן מועלית הטענה שהסיוע משחרר את הגברים - או מעודד אותם להשתחרר - מאחריותם כלפי משפחתם ואף הורס את מוסר העבודה.

ענין זה הוא בעל חשיבות מרובה נוכח המשקל והחשיבות שמייחסים ערכי המסורת היהודית למשפחה ולצורות הוולונטריות של עזרה הדדית. משמעות מיוחדת נודעת לערכים אלה בתפוצת הגולה, שכן נקשר הדבר לדאגתה הגוברת והולכת של הקהילה היהודית האמריקאית לעתיד המשפחה היהודית ולתלותם הגוברת של ארגונים יהודיים קהילתיים במקורות מימון ציבוריים.

עובדים סוציאליים ועובדים אחרים בתחום הבריאות והרווחה חייבים לבדוק נקודות אלה בתשומת לב רבה. אמנם הן נוצלו בידי דמוגים, אך יחד עם זאת הועלו כמה ביקורות הראויות לבחינה ולעיון, שכן הן הושמעו מפי אנשים אחראים הפועלים למען חברה הומאנית והוגנת. אין לבטל ביקורות כאלה בהבל פה או בטיעונים שחוקים. יש לבדוק אותן ברוח אמרתו של אברהם השל: "העיקרון שיש לזכרו הוא, כי שומה עלינו לדעת את אשר אנו רואים, ולא לראות את אשר אנו יודעים" (השל, 1962). מכל מקום, אין בכוונתי לדון כאן במעלותיהן של הביקורות הללו, אלא לנסות ולהבין אל מי הן מופנות, מדוע, ומהן השלכותיהן הפוליטיות.

נסיוננו להגיע אל בהירות הראייה שעליה המליץ השל הוא מובן מאליו, אך יחד עם זאת יש לזכור שכל אחד מאיתנו רואה דברים, כדוגמת ה-נושאים הנדונים כאן, מבעד לאספקלריה המיוחדת לו, מבעד למסגרת מושגיו ורעיונותיו הוא. אני מאמין שלא הקדשנו תשומת לב מספקת לבעיותיה ולתפקידה הפוליטי של מי שהרולד וילנסקי מכנה "שכבת הביניים". הכוונה היא למעמד העובד, היציב, ולשכבות התחתונות של המעמד הבינוני. לפי עניות דעתי, קטע נרחב זה של אוכלוסיית כל המדינות המתועשות גדל במימדיו ובהשפעתו מאז מלחמת העולם השנייה והפך גורם חיוני בהחלטות המתקבלות, ואשר תתקבלנה בעתיד, בקשר למדינת הרווחה.

× כדי להבהיר את עמדותי, הרשוני להזכיר כי בראשיתה נשענה מדינת הרווחה על תחושה של הסכמה כללית ושל סולידריות חברתית. בעיקר אמור היה הדבר לגבי הקבוצה העניה ביותר בחברה. כאשר מטרות הראשונה של השירותים החברתיים היתה מתן עזרה למשפחות הסובלות מעוני ומדלות (לוג, 1979).

× היתה זו מדיניות של חלוקה מחדש של הכנסות (Income Redistribution) שזכתה בתמיכה נרחבת, בין השאר, משום שפעלה לעקירת פחדיו של האדם שמא יאבד את מקום עבודתו, או שמא תתערער בריאותו ויגיע למצב של עוני ומצוקה. אמצעי הרווחה הראשונים הופנו, איפוא, לאותם נצרכים שנמצאו כבר במצוקה ועל כן היוו השירותים הללו מעין מזיגה בין פעילות אלטרואיסטית ובין מענה לצרכיו של מעמד העובדים, חסר הבטחון הסוציאלי, השואף להתגונן בפני הסיכונים של שוק העבודה.

בהדרגה התרחבו תוכניות הרווחה והחלו להקיף מלבד השכבה העניה ביותר גם קבוצות אוכלוסיה רחבות הרבה יותר. במרוצת הזמן ארעו שתי התפתחויות חשובות שציינו את התפתחותם הגדולה והרצופה של ה-שירותים החברתיים: ראשית, החל תהליך התמחות בתחומים מוגדרים של השירותים החברתיים, ובעקבותיו נרקמו תכניות ספציפיות המכוונות ללקוחות ולצרכנים ספציפיים בהתאם לצורכי גילם, מצבם הכלכלי או התעסוקתי וכיו"ב. להתפתחות זו ישנן, כמובן, השלכות פוליטיות שכן מפלגות פוליטיות, ארגוני צרכנים, מערכות בירוקרטיות ובמיוחד בוחרים אינם בעד או נגד מדינת רווחה, כאילו היה גורם מונוליטי. היפוכו של דבר, רובם תומכים או מתנגדים לקווי מדיניות מוגדרים או לתכניות ספציפיות כמו: שירות למפגרים, שירותים לילודות לפני ואחרי הלידה, ארוחות חמות לקשישים בודדים וכיו"ב. אין ספק שבארה"ב משקפים התקציבים שהוקצבו לתכניות כאלה, באופן כללי, את הפעילות הפוליטית ואת כוחן של קבוצות הבוחרים שמאחוריהן. השינוי הגדול שחל בהתפתחות התכניות החברתיות הוא העתקת המטרות: מחלוקה מחדש של משאבים והקצאתם לעניים לעבר פיזור ההכנסה על פני משך חייו של היחיד ושל המשפחה, בעיקר באמצעות גמלאות, וכן לסדר חברתי שבו תומכים הבריאים בחולים ובנכים. יש, כמובן, יסוד של חלוקה צודקת של הכנסות גם בהסדרים חדשים אלה, אולם הנקודה החשובה היא שההטבות מופנות עתה אל רוב בני האדם, לא רק אל העניים. לדוגמא, שלוש התכניות היקרות ביותר במדינות הרווחה הן: גמלאות, ביטוח בריאות וקצבאות ילדים או משפחות, ולא הסיוע הישיר הניתן לאלה הנמצאים מתחת לקו העוני. בארצות הברית, למשל, סיוע מכספי ציבור, המבוסס על מחסור כלכלי ועל הכנסה, היווה פחות מ-חמישית מכלל ההוצאות על רווחה חברתית מאז מלחמת העולם השנייה (בטאון הביטוח הלאומי, 1980).

תופעה זו של הסטת הדגש אפשר להסביר, חלקית, בירידה שחלה במספר האנשים החיים מתחת לקו העוני במדינות העשירות יותר (גלברייט, 1976). במקום השכבה העובדת מוכת העוני של המאה ה-19, יש עתה פער והבדלים ברורים וגלויים לעין בין מספר גדול של אנשים הנהנים מתעסוקה קבועה, ועד לעת האחרונה גם מרמת חיים גבוהה, לבין קבוצת העובדים חסרי המקצוע ובעלי השכר הנמוך, הנמצאים במצב של אבטלה כרונית או זמנית. שכבת הביניים מצפה ממדינת רווחה כי תבטיח אותה מפני התדרדרות למצב של מצוקה כלכלית וגם תסייע בידה במקרה של מחלה או של בעיות אחרות העולות לדלדל, ואפילו לחסל, את משאביה הכספיים. קבוצה קטנה - כ-10 עד 20 אחוזים מכלל האוכלוסיה, כולל רבים מבין הקשישים - היא ענייה. חבריה זקוקים למדינת הרווחה כדי שתקל על דלותם הכואבת, בהווה. (הובר, 1978; דוניסון, 1978; מטרס, 1975).

הנחת היסוד שלי היא, כי אף שיש מכנה משותף כלשהו בין הקבוצות הללו, יש לראות את הדברים נבוחה ולהכיר בעובדה, כי האינטרסים של הקבוצות השונות הלכו והתרחקו אלה מאלה במרוצת הזמן.

חיסול העוני לא זו בלבד שלא הושג, אלא מעולם לא היה בגדר התחייבות של ממש מצד מדינת הרווחה, לפחות לא עד כמה שהדברים אמורים לגבי ארה"ב ומספר ארצות אחרות (ווטס, 1979; מילר וריין, 1975). אלטרואיזם כלפי העניים והמאבק למען "חברה מוסרית" - אשר ריצ'רד טיטמוס ואחרים היו נושאי דברה הנלהבים - מילאו, כך נדמה לי, תפקיד קטן יותר במדיניות הרווחה מאשר האינטרס העצמי של המעמד הבינוני עצמו. כפי שניסח זאת אחד החוקרים: "פעולות אלטרואיסטיות שהורות הן כה נדירות, עד שאינן יכולות לשמש בסיס בר קיימא למדיניות חברתית. בני האדם מוכנים לתת, אך תוך ציפיה לקבלת תמורה" (פינקר, 1971). זו גישה שאינה נעימה ואולי אף צינית, יתכן גם שתפישוה זו מושפעת יותר מדי מנסיובי האמריקני. מכל מקום, אני סבור שאם ברצונו לבנו להבין את הרווחה הפוליטיות המשתנות הנושבות סביב מדינת הרווחה עלינו לבחון בדקדקנות את מצבה של שכבת הביניים, שכן דרישות לקביעת תקרות-מס, לצמצום תקציבים ולקיצוץ בשירותים החברתיים קנו להן שביטה גם בקרב קבוצה זו. בני המעמד הזה נהנים מחלק הארי של התקציבים והתכניות החברתיות; הם גם הקבוצה הגדולה ביותר של משלמי מיסים ובוחרים. יש, לכן, הסיבות עליונה לתפישתם את האינטרסים שלהם ביחסיהם עם מדינת הרווחה.

דפוסית ניתוח אלה שימשו את אברהם דורון בכותבו על ישראל, ואת דוד דוניסון, בכותבו על בריטניה, ושניהם הגיעו למסקנות דומות (דורון, 1980; דוניסון, 1978). שניהם שותפים לדעה, כי התמיכה המוסרית במדינת הרווחה התמוטטה. דורון טוען, כי בישראל הדור שידע בנעוריו קשיים כלכליים נהנה עתה מרווחה יחסית כאשר חוסר הבטחון שהיה מנת חלקו בעבר נשכח זה מכבר מליבו, בין השאר בגין ההגנה שמע-ניקות לו התכניות החברתיות. הנוער של היום, שלא ידע מציאות אחרת, מתיחס אל השירותים החברתיים המודרניים של ישראל כאל גורמים קבועים ומובנים מאליהם, ורואה ב"התקדמות הגדולה בחינוך, בבריאות, בשירותי דיוור, בביטוח הלאומי ובשירותים חברתיים אחרים" מציאות קיימת, דור זה ער יותר לחסרונות ולמגבלות מאשר להישגים.

השגשוג הכלכלי בישראל, ממשיך דורון, החליש את מושג הסולידריות (כמובנו המקורי), אשר בה טמון סוד כוחה של מדינת הרווחה, בעיקר בקרב השכבות הבינוניות החדשות ששוב אינן רואות עצמן "שותפות לגורלן של השכבות הפחות מבוססות באוכלוסיה" ושוב אינן מזדהות עם מדינת הרווחה.

דוניסון מתאר את המצב לאור הקשיים הכלכליים בבריטניה ומציין כי בראש דאגתם של "בעלי מקצועות והכנסות בינוניים" עומדת עתה הבעיה של חזרה אל רמת הכנסותיהם המקורית לפני שכרסמו בה האינפלציה ועליות המיסים - יותר מאשר חלוקת הכנסות נכונה, היסול העוני או שינוי לקראת שוויוניות רבה יותר. אני מסכים עם שני ה- חוקרים הללו ששכבת הביניים דואגת עתה יותר לבעיותיה היא מאשר לצרכיהם של העניים ביותר בחברה, אך יחד עם זאת איני סבור שרגש האלטרואיזם של בני שכבה זו גווע או שהם הפנו את גבם אל העניים, כפי שדורון ודוניסון מתארים. אולם בעיקר אינני מסכים עם מסקנתם שהתמיכה במדינת הרווחה התמוטטה לחלוטין בקרב שכבות העובדים והמעמד הבינוני.

לדעתי, לפחות מנקודת הראות של ארה"ב, יש למעמד הבינוני אינטרס מובהק בשירותים החברתיים. יתירה מזו, יתכן שניתן לרתום את האינטרס הזה ולהפעילו לצורך הגנה על העניים.

הענין הציבורי בגורלם של העניים בארה"ב פחת אמנם מאז שהגיע ל- שיאו לפני 15 שנה (מילר 1979), אבל עדיין קיימת דאגה כנה לגורלם של אנשים הנמצאים בתנאים מיוחדים של מצוקה. כאן מתגלים הערכים האמריקניים החשובים. אמריקנים רבים רואים את האחריות הציבורית לבעית העוני כקשורה לגילולו של האדם השרוי במצוקה וכן לסיבות המשוערות והגלויות לעוניו. הבה נמחיש את האמור.

מחקר שנעשה לאחרונה בנושא "למי צריך לעזור?" הראה, כי יש ענין גדול יותר במתן תמיכה למבוגרים נכים מאשר למבוגרים עניים, בעיקר אם אלה כשרים עדיין לעבוד מבחינת גילם, וכן בהגשת סיוע רב יותר לעניים קשישים מאשר לעניים המצויים מתחת לגיל 65 (קוק 1979). קרוב למחצית מכלל הציבור הביע לפני שנים אחדות תמיכה במשפחות חסרות-אב, אפילו אם משמעותה מיסים גבוהים יותר, וכל זאת למרות התחושה שעלותן של התכניות הללו גבוהה מדי, שכן נתמכים רבים מסוג-גלים בעצם לעבוד (למן, 1980). תכנית גדולה ויקרה של הספקת מזון לעניים, למשל, ממשכה להתפתח ולהתממש, וב-1980 הוצאו 10 מיליארד דולרים על כרטיסי מזון ל-20 מיליון בני אדם. בקצרה, התמיכה בהיבטים מסוימים הקשורים בעוני במדינת הרווחה נחלשה, אולי, בארה"ב, אך אין זה מדויק לומר שהיא "התמוטטה".

מה שברור הוא, כי המעמד הבינוני קשור קשר אמיץ אל ההטבות שהוא מקבל ממדינת הרווחה ואף היה רוצה לקבל הגנה רבה יותר, כגון ביטוח בריאות. ממלכתי. דומני שקיימת אמביוולנטיות בסיסית בקרב המעמד הבינוני בקשר לתכניות הרווחה. מחד מרעיעים בני מעמד זה לפוליטיקאים המבקשים להוריד את המיסים, מבלי להתייחס לתוצאות, והם תומכים

בהצעות לקבוע תקרות להוצאות הממשלה. תלונותיהם והתקפותיהם על תכניות הרווחה אינן פוסקות, והן טעונות בדרך כלל ברגשות חזקים נגד קבוצות הריגות, כמו אימהות לא נשואות, ובנימות גזעניות נגד קבוצות אתניות. מאידך, תומך המעמד הבינוני בהמשך קיומה של מדינת הרווחה. שום פוליטיקאי שפוי לא ידבר בגלוי על קיצוץ בגמלאות המשו-למות על ידי הביטוח הלאומי, או במערכת המסועפת של שירותים למשוהררי צבא ארצות הברית. ואכן, כמעט מחצית המשפחות בארה"ב (44 אחוזים) מקבלות סוג זה או אחר של הטבה מכספי הציבור (מילר, 1979) ואין איש אומר: "קחו בחזרה את הכסף שאני מקבל".

משני טינים מוקדם, איפוא, לדבר על התמוטטות התמיכה בתכניות הרווחה בארה"ב: מצד אחד קיימת עדיין שאיפה ממשית לעזור לאלה הסובלים ביותר ממצוקת העוני, למרות ששאיפה זו מוגבלת על ידי המושגים האמריקניים של אינדיבידואליזם ואחריות אישית; מצד אחר, נראה כי האזרחים בני המעמד הבינוני רוצים בהמשך התכניות וההטבות אשר להן הם זוכים עתה, אף על פי שהם מודאגים בקשר לעלות ומוחים בקול על חוסר היעילות של המערכות הביורוקרטיות הציבוריות.

אבל אם ברצוננו לקבל תמונה מלאה על מצבו של המעמד הבינוני, אנו זקוקים לעדשות רחבות יותר מאלה שמספקים השירותים החברתיים. רבים האנשים, ולא רק בארה"ב, החשים כי הם עומדים וגבם אל הקיר. עליות המיסים והאינפלציה שחקו את הכנסותיהם. נכון הוא שהעניים סובלים מן האינפלציה יותר מכולם, כפי שהוכח בישראל על יסוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לפיהם העשירון התחתון הוא זה שנפגע בשנתיים האחרונות בצורה הקשה ביותר. אולם יחד עם זאת, אף נכון הוא כי העובדים השכירים והמעמד הבינוני הנמוך נפגעו גם הם פגיעה קשה על ידי האינפלציה.

לא היינו ערים במידה מספקת למצבה הכלכלי האמיתי של אותה אוכלו-סיה רחבה, הנתונה בין שכבת העניים לשכבת העשירים. את מצבם הכלכלי של אנשים אלה לא ניתן לאמוד לפי סכום הכסף שהם מקבלים תמורת עבודתם; מצבם הוא סך כל רווחיהם בתוספת הטבות ציבוריות בכסף או בשירותים, פחות מיסים מסוגים שונים ונגיסת האינפלציה. בתכנון החברתי המיועד לכלל האוכלוסייה יש לקחת, איפוא, בחשבון דרגות שכר, מיסים ואינפלציה, כי הם הקובעים למעשה לאיזו כמות של מזון, ביגוד, דיור, תחבורה וכו' תזכה המשפחה, הלכה למעשה.

לדעתי, ישנה גם סיבה נוספת לכך שהעובדים ובני המעמד הבינוני הנמוך בארצות רבות דואגים וזועפים. מדאיגים אותם קצב השינוי החברתי והיקפו. מספר דוגמאות תבהרנה נקודה זו: ההתקדמות הטכנולוגית המהירה מציגה דרישות מקצועיות גדלות והולכות ומובילה, תכופות,

לאבטלה או לפרישה מאונס. תפקידי נשים וגברים וכן דפוסי ההתנהגות המינית המקובלת בחברה השתנו מהר מדי. מוסדות דתיים איבדו מכוחם והחלה נהירתם של כפריים חסרי מקצוע הן בארה"ב והן באירופה אל הערים, והללו מתחרים עם יושביהן על תעסוקה ושירותים, דבר הגורר אחריו אנטגוניזם, בעיקר בעיתות משבר ומיתון.

המהירות שבה מתרחשים השינויים הללו וממדי התפשטותם מאיימים על שכבת הביניים. אינני מצדיק את תגובותיהם הנזעמות, המוצאות ביטוי לא רק בפוליטיקה, אלא גם באלימות ברחוב, אולם קוצר ראות הוא שלא להבין כי אלה תגובות המבטאות, לפחות בחלקן, חוסר ביטחון עמוק. היו אלה תסכולים דומים שסללו בזמנו את הדרך לעליית הנאציזם. כיום הם מתבטאים בארצות הברית בבחירת פוליטיקאים שמרניים ודמוגוגיים ובקנאות דתית, ואילו בצרפת, בארגנטינה ובארצות אחרות – באנטישמיות. בקצרה, המצוקה הכלכלית, נוסף לתחושת חוסר היציבות החברתית, משפיעה על שכבת הביניים הרחבה, שהיא – כפי שמסתבר – גם השמרנית ביותר. לעניים אין מה להפסיד, חוץ מאשר את דלותם, ואילו העשירים מסכנים מעט מאד – אולי רק מעוץ קיץ נוסף. אלה המצויים בתווך מרגישים כי מה שיש להם – ובמקרים רבים אין בידם הרבה יותר ממה שיש לעניים – נתון בסכנה ועל כן הם מתפרצים, בין השאר, נגד מדינת הרווחה, אפילו בניגוד לאינטרס הטוב ביותר שלהם עצמם.

חוקרים שבדקו את "תגובת-הנגד השלילית לרווחה" אומרים, כי התוצאות משתנות מארץ לארץ, והן תלויות בגורמים שונים, כמו: המסורות הפוליטיות והאידיאולוגיות; כוחן של המפלגות הליברליות והסוציאל-דמוקרטיות, וכן עוצמתם של האיגודים המקצועיים; רמת ההטרוגניות החברתית; ומידת הריכוזיות של הממשלה. על אף כל ההבדלים הללו, הגיעו החוקרים אל המסקנה הבאה: כאשר שכבת הביניים, המתבוננת כלפי מעלה אל העשירים ממנה וכלפי מטה אל העניים, סבורה שמימון השירותים החברתיים והקצאתם אינם שווים ואינם צודקים, יפנו חבריה אל אידיאולוגיות המתנגדות למדינת הרווחה (וילנסקי, 1975; היידנהיימר, 1975).

חוקרים אחדים מתארים את אשר עתיד לקרות, לדעתם, בשלב הבא של מדינת הרווחה. דורון צופה כי ישראל תצמצם את הוצאותיה על סעד ורווחה. אולם אותן שכבות הנמצאות במצוקה יותר מן האחרות לא תושפענה מכך לרעה. מכל מקום, אלה שדרשו קיצוצים, ובעיקר שכבות הביניים, עתידים לחוש על בשרם את צמצום ההטבות והשירותים מהם הם נהנים עתה. הוא חוזה שחיקה בגישה הכללית שעיצבה את דמות השירותים בישראל עד כה וסלקטיביות רבה יותר וקיצוב זהיר יותר של המשאבים ההולכים ומתדלדלים.

תסריט שונה לגמרי, לגבי ארה"ב, מציג בפנינו חוקר, הצופה רק קיצוצים שוליים בתקציבי הרווחה, למרות המילים הרמות והנאומים הנמלצים שהושמעו בשנים האחרונות. לדעתו, לא תשתנה המדיניות החברתית הבסיסית, וכי "העובדה שרשת הביטחון פרושה, היא שמעודדת את ההתקפה" (לוג, 1979). אולם הוא מוסיף גם שההתקפה עצמה מרמזת על כך שמדינת הרווחה מתקרבת אל קצה גבול של יכולת ההתפשטות שלה.

הערה אחרונה זו קולעת כנראה, אל האמת ועל כך מצביעה גם העובדה, כי תקציבי הרווחה באותן מדינות הרווחה שהזכרתי בפתח דברי עברו כבר את שיאייהם. מוקדם מדי לדעת אילו תכניות תישארנה ברמתן הנוכחית, אילו תקוצצנה ואילו תורשינה להתפתח. מה שחשוב עוד יותר – אילו קבוצות חברתיות וכלכליות ירויחו או יפסידו משינויים אלה. דורון אולי צודק לגבי ישראל, והחוקר האמריקאי לוג מנחש אולי נכונה את העתיד לקרות בארצות הברית. אני רק מקווה, כי התפתחויות אלה אכן תחקרנה ותיבדקנה בארצות אלה ובאחרות, שכן זהו נושא חשוב למחקר.

אולם בנבואות לא סגיי, אנחנו צריכים לפתח אסטרטגיות על מנת להתמו-דד בעזרתן עם הלחצים המסתמנים כבר עתה במדינת הרווחה.

הרשוני להתחיל את פרק מסקנותי באיזכור הבעיה שבה פתחתי. אנו נמצאים עתה בעיצומה של תקופת כרסום כלכלי חמור, אשר יגביל – לפחות לזמן מה – את המקורות הכספיים הציבוריים הזמינים לשירותים החברתיים ואשר יחייב החלטות והכרעות כואבות. במקביל, יש ביקורת חריפה על כך שעלות השירותים גבוהה מדי, שהם בלתי יעילים ושהם נטלו על עצמם תפקידים ואחריות אשר מוטב היה להשאירם בידי המש-פחה ובדידי גופים וולונטריים שמחוץ לממשלה.

המקצוע שלנו יכול לתרום אך מיזער לשיפור המצב הכלכלי הכללי, אולם ישנם רעיונות ששומה עלינו לבדוקם כדי לענות, במובן הפוליטי, לביקור-רות המוטחות כלפי מדינת הרווחה. אני רוצה להציע כאן מספר הצעות הנוגעות לסדרי עדיפויות למה שאכנה הצמדה, מונח שאבתי מה-לכסיקון הישראלי למיסים ולשיפור השירותים.

בהביטנו אחור אל היעדים שהינחו את מדינת הרווחה בראשיתה, אנו רואים, כי השכבה המקופחת ביותר של האוכלוסיה קיבלה, בצדק, את דרגת העדיפות הגבוהה ביותר. מבלי להתכחש למחויבות זו, סבורני, כי מוטל עלינו עתה להיות ערים יותר לבעיות ולצרכים, כלכליים כ-חברתיים, המעיקים על שכבת הביניים בחברה. אין, כמוזן, קו ברור המפריד בין שכבת הביניים לבין השכבה העניה; הכמעט-עניים ואלה

המצויים בחלקה התחתון של שכבת הביניים ניצבים לעתים תכופות בפני קשיים רציניים, בעיקר אם אינם עומדים בקני-המידה הכלכליים המג-דירים באופן רשמי מיהו עני והמוכים את הנוקק בסוגי הסיוע השונים. לכן טוען אני, שקובעי המדיניות והמתכננים החברתיים צריכים להעניק תשומת לב גדולה יותר לקבוצת ביניים זו, ובעיקר לאלה המצויים בשכבה הגבוהה אך במעט מזו המוכרת כנצרכת וכענייה באופן רשמי.

מתן עדיפות גבוהה יותר לשכבה האמורה אינו עומד בסתירה לדאגתנו המסורתית למקופחים ביותר. לאמיתו של דבר, תפקידנו - כפי שאני רואה אותו - הוא לדאוג לכך שצורת ניסוח המדיניות ויישום התכניות יתישבו עם שני יעדים אלה. "הצמדה" אני קורא לפיתוח של קשרים הדוקים בין האינטרסים וההשפעה של המעמד הבינוני מצד אחד, לבין צורכי העניים, מצד אחר. "הצמדה" כזו ניתנת לביצוע, בחלקה, על ידי ניצול האמביוולנטיות של שכבת הביניים הרוצה בהטבות שמעניקה לה מדינת הרווחה על אף התנגדותה לגובה המיסים ולסוגים מסוימים של תכניות המיועדות לעניים בלבד. סבורני, כי את האינטרס הממשי מאד שלהם בשירותים החברתיים ניתן לרתום לעזרת האנשים המקופחים ביותר, על ידי ניצול כל הזדמנות להכליל שירותים הניתנים לעניים בלבד במערכת השירותים הכלליים, הזמינים לכל. משמעות הדבר היא צמצום עד למינימום של הסלקטיביות המבוססת על הכנסה. משמעות נוספת היא, שיש לחזק את השירותים והמנגנונים האוניברסליים. בביקור שערכתי לאחרונה באחת מערי הפיתוח, הופתעתי לטובה לשמע ההסבר שניתן לי, מדוע מתכננים במכוון אכלוס מעורב בבתים החדשים: המטרה, כך הוסבר לי, היא להבטיח שבני שכבת הביניים, שהם בעלי כושר ביטוי והבנה פוליטית, יקבעו את רמת הציפיות מן השירותים הציבוריים. זהו בדיוק העיקרון שעליו אני ממליץ. שירותים המיועדים אך ורק לעניים חשובים להתקפות פוליטיות ולקיצוצים. לעומת זאת, סביר להניח, כי שירותים המיועדים לאוכלוסייה כולה יזכו להגנתן של קבוצות בעלות השפעה גדולה יותר בחברה, מפני שיש להן עניין ישיר ואינטרס ברור בהם. חוקר אחד כבר אמר דבר דומה מאד, כאשר הציע שהאפקטים הגלויים של הקצאת משאבים לנצרכים יצומצמו עד למינימום (זאלד, 1977).

גישה זו מניחה מראש, כי בני האדם פועלים בהתאם לאינטרסים שלהם, אף כי תומך אני בדעה שאלטרואיזם עדיין ממלא תפקיד שאין להתעלם ממנו בחישובינו הפוליטיים. לטווח קצר, אנשים עשויים שלא לפעול באורח הגיוני כאשר מדובר באינטרסים שלהם עצמם. למעשה, בתחום כה מורכב כתחום השירותים החברתיים, לא תמיד ברור מה נועד לטובת מי. מכל מקום, נראה לי, במבט לטווח ארוך, כי הרוב הגדול במדינות דמוקרטיות הוא שעיצב את מדינת הרווחה באופן שתשרת את האינטרסים שלו.

אינני בא לומר שכל בני האדם יתמכו בכל התכניות החברתיות. כפי שכבר ציינתי לעיל, תמיכה פוליטית במדינת הרווחה ככלל היא אשליה. למעשה חל גידול במספרם, וכנראה גם בהשפעתם, של ארגונים המכוונים לנושא ספציפי אחד ושל קבוצות צרכנים הפועלות באופן בלעדי למען ישישים, יוצאי צבא, נשים, נכים וכיו"ב. יש חוקרים הטוענים, כי הרעש שמקימות קבוצות מתחרות אלה מביא לשיתוקה הפוליטי של מדינת הרווחה (ינוביץ 1976). אבל אם תגברנה ההתקפות על תכניות היסוד ועל האינטרסים המשותפים לכל הקבוצות הללו, הן עשויות להשתכנע להתאחד במקום לפעול בנפרד.

האמביוולנטיות של המעמד הבינוני נוגעת גם לרמת המיסוי שהם מוכנים לישול על עצמם יחסית להטבות שהם רוצים לקבל. יצוין, כי הרגישות הפוליטית היא לא רק לגבי סכום המס, אלא גם לגבי צורתו - עד כמה גלוי המס לעין הוא גורם חשוב מבחינה זו. יש הוכחות לכך שעלייה במס הכנסה, אפילו הוא פרוגרסיבי, מעלה דרישה לקיצוץ בתקציבים, שכן עליה כזו היא מוחשית וגלויה. בעיקר כאשר היא מופיעה בצורת ניכויים מכאביים על גבי תלוש המשכורת. אותו סכום מיסים המיועד למימון שירותים חברתיים - כולל שירותים עבור שכבות המצוקה - אבל בצורת מיסים פחות גלויים, כגון מס קניה או מס ערך מוסף, חשוף פחות להתקפה, ומיסים עקיפים. אלה אינם בהכרח כה רגרסיביים כפי שחשבו פעם.

נקודה זו של מיסים גלויים או חסויים הביאה לא אחת לתוצאות מוזרות, לעיתים אף מנוגדות, באירופה ובאר"ב. מיסים רבים באירופה, המיועדים לתמיכה בביטוח הלאומי, משולמים על ידי המעסיק, אחר כך מוסיפים אותם אל הוצאות הייצור של המפעל, ולבסוף הם נגבים מן הצרכן, אולם העובד אינו מתנסה בתחושה של הפסד הכנסה ישיר. בארה"ב, לעומת זאת, עם הדגש החזק שלה על אינדיבידואליזם ועל הסתמכות-עצמית, דרשו העובדים לשלם את מיסי הביטוח הלאומי שלהם ישירות וכאופן גלוי ממשכורותיהם, שכן מבחינתם, פירוש הדבר, שהם יכולים לצפות לתמורה, שהרי שילמו מכספם עבור זאת. באורח כללי, ניתן לומר, שתמיכה בתכניות רווחה ואיסטרטגית הצמדה עשויות להיות יעילות ביותר באמצעות מיסים עקיפים.

כאן אנו מגיעים אל נושא האפקטיביות של השירותים החברתיים, ובהקשר לכן חיובים אנו להעמיק לחקור בשאלה אילו תכניות מצליחות להשיג את היעדים שהוצבו בפניהן. כמו כן יש לשפר ולהרחיב את השימוש במחקר כמכשיר להכוונת התהליכים של קביעת המדיניות, הקצאת הכספים והביצוע היומיומי. אולם יחד עם זאת מתחייב אף שינוי בעמד-תנו, בה התבצרו כאנשי מקצוע וכמתכננים. אני מאמין, כי חובה עלינו לישול את היוזמה ולהמליץ אלו תכניות מבין הקיימות ניתן לבטל, אם



R

C

E

I

C

C

F

I

I

אינן מועילות עוד, ואלו הוצאות אפשר לצמצם בלי לפגוע בצרכני ה-  
שירות. כולנו יודעים שיש אפשרויות כאלה.

מלבד זאת, חייבים אנו לחנך את הציבור ואת הפוליטיקאים ביחס להיבט  
אחר של ההערכה והשיפוט בתחום החברתי. אי אפשר להעריך את כל  
התכניות על בסיס כמותי או כלכלי גרידא, כלומר באופן המאפשר לראות  
כמה עולה להחזיר מישהו לעבודה, או כמה חסכה פעולתו של שירות  
מסוים למשלם המיסים. יש שירותים, כגון שירותי סיוע וסיעוד לקשישים  
ולחולים, שאין להם תפוקה ברורה בצורת מרפא או שיקום; מעצם הגדר-  
תם הם מיועדים להקל על חייהם של הצרכנים ויש להעריך על יסוד  
הגדרה זו.

ולבסוף, אנו מגיעים אל מה שבעיני הוא המורכב, אך גם החשוב בנושאים  
הנוגעים למדינת הרווחה: היכן יש להציב את הגבולות להיקפה ולתחום  
פעולתה של מדינת הרווחה. במלים אחרות מהו המקום שצריכה מדינת  
הרווחה לתפוס ביחסינו הבינאישיים והבינקיהילתיים. שירותים חברתיים  
ציבוריים אמורים להגדיל את מידת האושר והביטחון, ולמנוע, או לפחות  
להקל, על המצוקה והדלות. אבל כל אלה הן גם ממטרותיה של המשפחה  
ושל גופים וולונטריים רבים. מתי מביאה מדינת הרווחה יותר תועלת  
מנזק בפעולתה למען יעדים אלה? האם החטאנו את המטרה בהתלהבותנו  
להגן על עצמנו מפני הצד האפל של ההתפתחות הכלכלית? אני מעדיף  
לחשוב, כי אנו מגשימים בנסינונו למצוא את הדרכים הטובות ביותר  
שבחן ניתן יהיה לשלב את התמימות והעוצמה של עזרה אלטרואיסטית  
עם המשאבים הגדולים והאפשרויות הנרחבות של ממשלה דמוקרטית.  
אני מאמין שיהיה עלינו להתמודד עם האיזון הזה בד בבד עם המשך  
פעולתנו הרצופה והעיקשת לקידום התפקיד החיוני אשר השירותים  
החברתיים הציבוריים אכן ממלאים בחיי כולנו.

## REFERENCES

- Cook, F.L. (1979), *Who Should be Helped? Public Support for Social Services*, Sage Publications.
- Donnison, D. (1978), "The Discovery and Development of Knowledge," Lecture at the XIX Congress of Schools of Social Work, Jerusalem.
- Doron, A. (1980), "Social Policy in Israel in the Eighties," *Netivei Irgun U'Minhal* (Organization and Management) (in Hebrew).
- Galbraith, J.K. (1976), *The Affluent Society*, Houghton Mifflin.
- Glazer, N. (1971), "The Limits of Social Policy," *Commentary*, September, 1971.
- Heidenheimer, A.J., Hecl, H. and Adams, C.T. (1975), *Comparative Public Policy: The Politics of Social Change in Europe and America*, Macmillan.
- Heschel, A.J. (1962), *The Prophets*, Harper and Row, p. xi.
- Huber, J. (1978), "The Politics of Public Assistance: Western Europe and the United States" in J.M. Yinger and S.J. Cutler, ed., *Major Social Issues*, The Free Press.
- International Labour Office (ILO) (1979), *The Cost of Social Security, Ninth International Inquiry, 1972-1974*, Geneva.
- Janowitz, M. (1976), *Social Control of the Welfare State*, Elsevier.
- Klein, R. (1975), "Social Policy and Public Expenditure 1975," The Centre for the Studies in Social Policy, London.
- Leman, C. (1980), *The Collapse of Welfare Reform: Political Institutions, Policy, and the Poor in Canada and the United States*, The MIT Press.
- Logue, J. (1979), "The Welfare State: Victim of Its Success," *Daedalus*, Fall 1979.
- Matras, J. (1975), *Social Inequality, Stratification and Mobility*, Prentice-Hall.
- Miller, S.M. (1979), "Social Policy on the Defensive in Carter's America," *New Society*, Vol. 50, No. 891, September 1979.
- Miller, S.M. and Rein, M. (1975), "Can Income Redistribution Work? ", *Social Policy*, Vol. 6, No. 1, March-June 1975.
- New Society*, (1980), "Are the Local Authority Social Services Being Bled Dry? ", Stuart Weir and Robin Simpson, 10 July 1980.
- Pinker, R. (1971), *Social Theory and Social Policy*, Heinemann.
- Social Security Bulletin*, "Social Welfare Expenditures, Fiscal Year 1978," Vol. 43, No. 5, May 1980.
- Watts, H.W. (1979), "Why, and How Well, Do We Analyze Inequality" in Yinger and Cutler, *Major Social Issues*, The Free Press.
- Wilensky, H.L. (1975), *The Welfare State and Equality*, The University of California Press.
- Wilensky, H.L. (1976), *The 'New Corporatism', Centralization and the Welfare State*, Sage Publications.
- Zald, M.N. (1977), "Demographics, Politics, and the Future of the Welfare State," *Social Service Review*, Vol. 51, No. 1, March 1977.

This approach presupposes that people act in line with their self-interest, though I insist that altruism still plays a role that should not be overlooked in our political calculations. In the short run, people may not act rationally in terms of their own interests. Indeed it may not always be utterly clear, in so complex an area as the social services, where one's best interests lie. In the long run, however, it seems to me, the large majority in democratic countries have shaped the Welfare State to serve their interests.

This is not to say that all people will support all social programs. As I noted earlier, political support for the Welfare State as a whole is an illusion. In fact there has been an increase in the number and probably the influence of single-issue organizations and consumer groups with the purpose of lobbying specifically for the elderly, veterans, women, the disabled and the like. Some writers argue that the clamor from these competing groups results in political paralysis of the Welfare State. (Janowitz, 1976) But if the attacks on the basic programs and fundamental interests that these groups hold in common increase, they may be persuaded to hang together rather than separately.

Middle mass ambivalence also has to do with the level of taxes they are willing to accept in relation to the benefits they want. But it is not only the amount of taxes but their form that is politically sensitive. Visibility of taxes is important. There is evidence that rising income taxes, even if they are progressive, lead to demands for cutting budgets because they are so easily seen and felt, particularly when they appear as painful deductions on pay checks. The same amount of taxes going to support social services — including services for the poor — but in the form of indirect, less visible taxes, such as a sales tax or a value added tax, is less vulnerable to attack, nor are these taxes necessarily as regressive as they once were thought to be.

Tax visibility has worked with curious, sometimes opposite effects in Europe and the United States. Many taxes that support social security in Europe are paid by the employer and then added on to the production cost of enterprises, and ultimately shifted back to the consumer, but the worker does not experience them as a direct loss of income. In the United States, with its strong emphasis on individualism and self-reliance, employees have wanted to pay their social security tax directly and visibly out of their wages because it meant they could look forward to receiving something for which they had paid. On the whole,

however, support for welfare programs and a strategy of linkage can work best through indirect taxes.

We come now to the matter of the effectiveness and the efficiency of the social services. Surely we must improve the research that is concerned with understanding which programs achieve the goals set for them, and we must improve the utilization of research to guide policy choices, financial allocations, and daily practice. But there is something about our stance as practitioners and planners that also needs changing. I believe that as professionals in this field we should take the initiative and recommend which programs should be eliminated if they have outlived their usefulness and where expenses can legitimately be reduced without harm to the beneficiaries of services. We all know that there are opportunities to do this.

But along with this we must also educate the public and the politicians concerning one aspect of evaluation. Not all programs can be judged on a strict accounting basis in the sense that one can see how much it costs to get someone back to work or how much a service outcome saved the taxpayer. Some services, for instance those that help and comfort the old and the sick, cannot be expected to produce cures or rehabilitation; they are inherently designed to make life more livable and decent and must be evaluated on that basis.

Finally, we come to what is to me the most perplexing and also the most important of the issues that swirl around the Welfare State: where should we set the limits on its scope and reach, not in terms of size or expenditures, but of the space the Welfare State should occupy in our personal and communal relationships? Public social services are expected to increase happiness and security and prevent or relieve misery, but these are also among the purposes of the family and of many voluntary efforts. When does the Welfare State do more good than harm in working toward these goals? Have we overshot the mark in our zeal to protect ourselves from the darker side of economic progress? I prefer to think that we are going to find the best ways to combine the warmth and strength of altruistic helping with the great resources and capabilities of democratic government. I trust we shall have to struggle with that balance and that tension while we strive to enhance the vital role that the public social services have, in fact, come to play in all our lives.

the services in Israel and more selectivity and the rationing of diminished resources.

A quite different scenario is offered for the United States by a writer who anticipates only minor cuts in social welfare expenditures, despite the rhetoric of recent years. The basic social policies, he believes, will be maintained, noting that "it is the fact that this security net is in place that emboldens the attack." (Logue, 1979) But he adds that the attack itself signals that the Welfare State is approaching its limits.

This last comment — that the Welfare State is reaching the limits of its growth — may well be the case, as indicated by the peaking of social expenditures among the Welfare States to which I referred at the beginning of this talk. It is too early to know with certainty which programs will be held to their present levels, which will be cut, and which will still increase and, more important, which social and economic groups of people will lose or gain by these adjustments. Doron may be right in his prediction for Israel, and the American I quoted may be guessing correctly for the United States. I hope that the unfolding of these events will be studied in these and other countries; it is an important subject for research.

But we ought to do more than predict; we should develop strategies to apply to the stresses that are now apparent in the Welfare State. Let me begin my conclusion by recalling the problem with which we started. We are in a severe economic crunch that will for some time restrict the public funds available for social services and that will require painful choices. At the same time there is sharp criticism that the services are too costly and inefficient, that they are really not effective, and that they have encroached upon functions and responsibilities that would be better left to the family and to voluntary efforts outside of government.

There is little this profession can do about the general economic situation, but there are ideas we should be considering in order to respond, in a political sense, to the criticisms of the Welfare State. I want to offer several suggestions that have to do with **priorities**; with what I shall call **linkage**, to borrow a phrase from Israel's lexicon; with **taxes**; and with **improvement of services**.

In looking back at the goals that historically have guided the Welfare State, we saw that very justifiably the most deprived segment of society was given a high priority. Without relaxing that commitment, I am suggesting that we must become more sensitive to the problems and needs — economic and social — that burden the middle group in society. There is, of course, no sharp line that divides the two groups; the almost-poor and the lower end of the middle mass are often in serious difficulties, especially if they fail to meet the financial tests that define who is officially poor and, therefore, eligible for various kinds of assistance. I am saying, then, that policy-makers and social planners should give more attention than has been given in the past to the middle group, particularly to those just above the people who are officially considered in need.

Giving them a higher priority is not incompatible with our traditional concern for the most disadvantaged. Indeed, it is our job, as I see it, to make these objectives more compatible in the way policies are formulated and programs implemented. This is what I call linkage: developing close ties between the interests and influence of the middle mass on one side and the needs of the poor on the other. In part this can be done by taking advantage of the ambivalence of the middle group. They want the benefits they derive from the Welfare State, despite their objections to the level of taxes and to certain kinds of redistributive programs geared to the poor. I think their interest, their very real stake in the social services can be harnessed to help the most deprived people by using every opportunity to include services used by the poor in the general services available to everyone.

This means minimizing selectivity based on income and means tests and strengthening universal provisions and mechanisms. Recently on a visit to one of the development towns, I was struck by the explanation that there had been deliberate mixing of income groups in the new housing in order to make sure that the more vocal, politically skilled middle group would set the level of expectations for the public services. This is the same principle I am recommending. Services addressed specifically to the poor are vulnerable to political attack and dismemberment; while universal services are more likely to be defended by the more influential groups in society because they have a stake in them. One writer said much the same thing when he suggested that the explicit redistribution effects of the social services should be minimized. (Zald, 1977)

At the same time, however, the middle group supports the main features of the Welfare State. No sane politician would talk openly about reducing the levels of Social Security retirement benefits or cutting the large program of services for war veterans. Indeed, almost half the households in the United States (44 percent) receive some kind of public cash transfer payment, (Miller, 1979) and no one appears to be saying "take back the money I am receiving."

On two grounds, then, it is too soon to speak of a collapse of support for Welfare State programs in the United States: one, there continues to be a widespread desire to help the most poverty-stricken, though this is limited by Americans' ideas about individualism and personal responsibility; and two, the middle mass of citizens appear to want the programs and benefits they currently receive, though they are restless about the cost and vocal about the inefficiency of public bureaucracies.

But if we are to get a full picture of the situation of the middle mass, we need a wider lens than the social services provide. Many of these people, not only in the United States, feel pushed to the wall. Rising taxes and inflation have eroded their incomes. Of course it is true that the poorest people have suffered the most from inflation, as demonstrated a few weeks ago in Israel when the Central Bureau of Statistics announced that the lowest income decile has been the hardest hit by inflation for the past two years. But it is none the less true that the employed workers and the lower middle class have also been badly hurt by inflation.

We have not been as sensitive as we should have been to the real economic situation of the large population sandwiched between the rich and the poor. Their condition is not simply determined by the amount of money they derive from employment; it is the result of earnings plus public benefits in cash or services minus taxes of various kinds and then minus the bite that inflation takes out of their family income. Wage levels, taxes, and inflation, therefore, must be taken into account in social planning for the bulk of the population, for that is what determines how much food, clothing, housing, transportation etc. they can provide for their families.

But there is another reason, I suggest, why the working class and the lower middle class in many countries are anxious and angry. The pace and extent of social change have upset them. A few examples will make

the point. Technological advances demand ever higher skills of them and often lead to unemployment or unwanted retirement. The roles of men and women and socially accepted sexual behavior have altered too rapidly for them. Religious institutions have declined. Unskilled, rural people from the south of the United States and the south of Europe flooded into northern cities and competed with them for jobs and services, which generated antagonisms, particularly in times of recession.

The speed and pervasiveness of such changes threaten the middle mass. I do not justify their angry responses, which find their way not only into politics but into street violence. But it would be foolish not to understand these reactions, at least in part, as expressions of insecurity. It was such frustrations that played into the hands of the Nazis. Today they are expressed in the United States in the election of the most conservative and demagogic politicians and in religious fanaticism, and in France, Argentina and other countries in anti-Semitism. In short, economic distress on top of what they experience as social instability have affected the large middle group of society, which, after all, is the most conservative. The poor have nothing to lose but their poverty, and the rich have little to risk but a second summer home. Those in the middle feel that what they have — and for some it is not much more than the poor have — is in jeopardy and, among other things, they lash out at the Welfare State, even in opposition to their own best interests.

Researchers who have studied "welfare backlash" say that the outcome will differ from country to country depending on such factors as their political and ideological traditions, the strength of liberal and social democratic parties and trade unions, the degree of social heterogeneity, and the extent to which government is centralized. Cutting across these national differences, they reach this conclusion: **when the middle mass, looking up at the affluent and down at the poor, perceive the financing and distribution of social services to be inequitable, they will resort to anti-Welfare State ideologies.** (Wilensky, 1975; Heidenheimer, 1975)

Several writers have projected what they think will happen in the next phase of the Welfare State. Doron expects that Israel will reduce its expenditures on social welfare, but that the most distressed sectors of the population will not be adversely affected by this. However, those who have been demanding cuts, especially the middle classes, will paradoxically see their own benefits and services reduced in the future. He foresees an erosion of the universal approach that has thus far shaped

put it, "exclusively altruistic acts occur so rarely that they cannot serve as a viable basis for social policies. Men are disposed to give in expectation of a return." (Pinker, 1971) This may be an unpleasant, even a cynical view. It may, in addition, be a perception that is unduly colored by my American experience. Nevertheless, I suggest that if we want to understand the changing political winds that are blowing around the Welfare State, we must look carefully at the situation of the middle mass, for demands for tax-ceilings, budget-cutting, and retrenching the social services have gained ground in this group. They are the consumers of the biggest share of the social programs and expenditures, and they form the largest bloc of taxpayers and voters. Their perceptions of their interests vis-a-vis the Welfare State are, therefore, of critical importance.

This line of analysis has been utilized by Avraham Doron, writing about Israel, and by David Donnison, writing about Britain, with similar conclusions. (Doron, 1980; Donnison, 1978) They share the view that ideological support for the Welfare State has "crumbled." Doron argues that the generation in Israel that experienced economic hardship in their youth between the two World Wars has been enjoying relative prosperity and is forgetting their earlier insecurities; in part, precisely because of the protection given them by social programs. Today's youth, never having known anything else, take Israel's modern social services for granted as permanent fixtures in their lives, and look upon "the great improvements in education, health, housing services, social security and other social services" as an existing reality; they are more aware of its drawbacks and limitations than its achievements.

Increased prosperity in Israel, Doron continues, has weakened the original sense of solidarity undergirding the Welfare State, especially among the new middle classes who no longer think of themselves as "sharing a common fate with the least fortunate sections of the population," and no longer identify with the Welfare State.

Donnison describes the situation under Britain's economic difficulties and points out that people with "middling skills and incomes" are now more concerned with recovering the real income they have lost through inflation and rising taxation than they are worried about redistributing resources, reducing poverty, or moving toward greater equality.

I find myself in agreement with these two writers that the middle group is now more concerned with their own problems than with those of the

poorest people in society, though I do not think their altruism is dead or that they have turned their backs on the poor to the extent that Doron and Donnison imply. But I disagree with their conclusion that support for the Welfare State has crumbled with the working class and the middle class.

I suggest that at least from the perspective of the United States, the middle mass has a strong stake in the social services. Moreover, it may be possible to harness this interest and put it to work for the protection of the poor.

Public interest in the welfare of the poor has receded in America from the high point it reached 15 years ago, (Miller, 1979) but there continues to be a genuine concern for poor people under particular circumstances. Here American values are important; many Americans view public responsibility for poverty in the light of a person's age and the presumed or apparent reasons for his being poor. Let me illustrate.

A recent study, "Who Should Be Helped?", showed that there was greater interest in giving support to disabled adults than to poor adults, especially if they were of working age, and more aid to the poor elderly than to poor adults under 65. (Cook, 1979) However, support for fatherless families, even if it meant higher taxes, was expressed by nearly half the public a few years ago, though again this was qualified by a feeling that the costs of such programs are too high because many people on relief are capable of working. (Leman, 1980) A large and costly program of providing food to the poor has continued to expand, and in 1980 \$10 billion were spent on food stamps for 20 million people. In short, support for the poverty-related aspects of the Welfare State in the United States may have weakened in some respects, but it would be inaccurate to say that it has crumbled.

What is very clear, however, is that the middle mass is deeply attached to the benefits it receives from the Welfare State, and indeed would like even more protection, such as national health insurance. There is, I believe, a basic ambivalence in the middle mass concerning social welfare programs. On the one hand, they respond positively to politicians who want to cut taxes regardless of the consequences and they support proposals to set ceilings on government expenditures. Their complaints about the public assistance program continue, usually mixed with strong feelings about unmarried mothers and about race and ethnicity.

While we strive to achieve that clarity of vision that Herschel recommends, it is nevertheless true that each of us sees issues, such as those under discussion, through a particular framework of ideas and assumptions. Let me make my approach explicit. I believe that we have not paid sufficient attention to the problems, the perceptions, and the political role of what Harold Wilensky called "the middle mass," that is, the stable, employed working class and the lower layers of the middle class. This large segment of the population in all of the highly industrialized countries has grown in size and influence since World War II and is now crucial, I believe, to the decisions that are being made and will be made about the Welfare State.

To explain this position let me recall that the Welfare State from its beginnings rested on a consensus and a feeling of social solidarity, especially with regard to the poorest group in society. Historically, the first purpose of the social services was to help families suffering from poverty. (Logue, 1979) This was a policy of income redistribution and it gained wide support, in part, because it dealt with the typical worker's fears of losing his job or his health and falling into destitution. In directing social assistance to those already in that condition, the early welfare measures were a mixture of altruism toward those in distress and self-interest on the part of an insecure working class anxious to protect itself from the risks to which they were constantly exposed in the labor market.

Gradually these programs were extended upward and outward from the poorest part of society to a much larger population. Over time, two important changes took place in what has been a tremendous, uninterrupted expansion of the social services. First, they have become more and more specialized, with specific programs addressed to clients, patients, and consumers according to their age, their illness, their occupation, their economic condition, etc. This has its political implications.

In the rough and tumble of politics, there is no such thing as the Welfare State; it is an abstraction. Political parties, consumers' organizations, bureaucracies, professions, and especially voters, are not for or against the Welfare State as though it were something monolithic. On the contrary, they support or oppose very specific policies and programs for the most part — services for the mentally retarded, pre- and post-natal care, hot meals for the isolated elderly. Certainly in the

United States, the fortunes of these programs reflect, roughly, the political activity and strength of the constituencies behind them.

The other big change that has taken place in the development of social programs is **the shift in purpose from redistributing resources to the poor, on the one hand, to spreading income over the life-cycle of the individual and the family, mostly through pensions, and to having the healthy provide help to the sick and disabled.** There is, of course, an element of redistribution in these newer functions, but **the important point is that the benefits now go to most of the people, not just to the poor.** Thus, the three most expensive programs in Welfare States are pensions, health insurance, and family or child allowances, not direct aid to the poverty-stricken. In the United States, for example, public aid based on financial need and income eligibility has constituted less than one-fifth of all social welfare expenditures since World War II. (Social Security Bulletin, 1980)

This shift in focus can be explained partly by the reduction in the number of people living in poverty in the richer nations. (Galbraith, 1976) Instead of the impoverished working class of the 19th Century, there is now a visible distinction and a gap between the large numbers of people who are stably employed and, until recently, were enjoying a rising standard of living and, on the other hand, an unskilled, low-wage group subject to intermittent and often chronic unemployment. The middle mass looks to the Welfare State for security against their slipping into economic distress, and for help with illness and other problems that can strain or even exhaust their resources. The smaller group — perhaps 10 to 20 percent of the population — including many of the elderly, are poor; they need the Welfare State to alleviate their present painful poverty. (Huber, 1978; Donnison, 1978; Matras, 1975)

My basic assumption is that while there is some common ground between these groups, it is politically realistic to recognize that their interests have diverged more and more with the passage of time. The elimination of poverty has not occurred, nor was it ever a serious commitment of the Welfare State, at least in the United States and a number of other countries. (Watts, 1979; Miller and Rein, 1975) Altruism toward those in poverty and the striving for a "moral community," which Richard Titmuss and others so movingly advocated, it seems to me, have for some years played less of a part in the politics of welfare than the self-interest of the large middle group. As one writer

from them by charging fees, which usually hurts the poorest consumers (New Society, 1980).

Another reality is that there are forces at work, beyond our control, that will exert pressures for the continued growth of social programs. Probably foremost is the increase in the number of the elderly, and especially of those living into their eighties and nineties, with increasing needs for health and social supports. One-parent families are on the rise and will require both financial aid and supportive and remedial services. And the steady increase in the number of women entering the labor force will expand the demand for child care and other services. These demographic changes we cannot easily affect. It seems sensible therefore to concentrate our attention in the arena of public attitudes and political decision-making.

If we turn then to the politics of Welfare State retrenchment, we discover first that we are in territory for which there are few good maps. Until recently, political analysis of social welfare was much more limited than the torrent of writing about the moral issues, the administrative problems, and the outcomes of the social services. In the last few years, however, we have a new term — welfare backlash — and the beginnings of a new literature. (Heidenheimer et al., 1975; Wilensky, 1975; Wilensky, 1976; Janowitz, 1976; Huber, 1978; Miller, 1978; Logue, 1979; Doron, 1980; Leman, 1980)

There are, of course, grave risks in generalizing about the situation of social services in countries as different in size, political organization and tradition, and social structure as, for example, three countries that appear in the international telephone book under "I" — Israel, Ireland, and Italy. There is much to be learned from the study of cross-national differences in this field (Heidenheimer, 1975), but there are also substantial similarities in the political dynamics of recent years in many of the countries that can be called Welfare States. In fact, the political attacks on welfare programs have been very similar in content from country to country. (Wilensky, 1976) The arguments fall under three main headings:

First, social services are criticized for being inefficient and ineffective in accomplishing their goals. Here the targets are the proliferation and the sloth of bureaucracies and the growth of self-serving professions. A more charitable argument is that the very existence of service programs

manned by bureaucrats and professionals generates new "needs" and, as the more serious problems are reduced over time, the lesser but more complex ones exceed our existing knowledge and skill. (Glazer, 1971)

Second, there is the straightforward statement, "I don't want to pay higher taxes to support social services." This stems from the feeling that the system has grown too big and is swallowing too much of the taxpayer's current income, thus depriving families of the right to buy what they want with the money they earn.

Third, in many ways, most basic is the charge that the Welfare State weakens social institutions and undermines values that are crucial to a responsible society and a productive economy. By taking on too much of the responsibility traditionally carried by the family, by voluntary organizations such as religious groups, and by friends and neighbors, the public social services are accused of eroding these sources of compassion, help, and obligation. Two examples: in Israel I have heard it said that social services have increased, not decreased, peoples' dependency and have encouraged a feeling of "It's owed to me." In the United States, supports for female-headed families are sometimes condemned on the ground that they discourage or relieve fathers from carrying out their family responsibilities and that they destroy the work ethic.

From the perspective of Jewish values and traditions, this is a serious issue, considering the importance accorded to the family and to voluntary forms of social assistance. The issue may be especially significant in the Diaspora; it is clearly related to the rising concern in the American Jewish community about the family and the growing dependence of Jewish communal agencies on public moneys.

Social workers and others in the field of health and welfare ought to examine these points carefully. While they have been exploited by demagogues, they do contain some valid criticisms made by responsible people who have a commitment to a decent, humane society. Their criticisms cannot be treated as straw men to be pushed over with outworn and complacent arguments. We ought to examine them in the way Abraham Heschel urged when he wrote, "The principle to be kept in mind is to know what we see, rather than to see what we know." (Heschel, 1962) However, it is not my intention to debate these criticisms on their merits but rather to try to understand to whom they appeal, why, and what are the political implications.



The number of countries fitting that description has risen steadily. By the mid-1970s there were 23 such states (ILO, 1979), including Israel and the United States.\*\*\* Though there were important differences in the way these countries developed their social programs (Heidenheimer, 1975), they had one feature in common: everything about the social services seemed to be expanding — the number of people reached by programs, the scope of services, the amount of money being redistributed, and the cost in taxes. All of these went up, year after year. For example, by 1974 half of the countries we have defined as Welfare States were devoting not just 10 percent of their resources to social programs, but 15 percent — one-seventh of their goods and services were flowing through these programs (ILO, 1979).

Then something happened on the way to what seemed like endless expansion: the rocket seemed to peak, to sputter, to falter. By 1974 half of the countries to which we referred showed a levelling-off or a slight decline in the share of the national product going into social services; the other half of the countries continued to increase, some at a slower rate. This is only one measure, but it indicates a retreat from the continual growth of social welfare in the first three-quarters of this century.

If this were simply a temporary pause or set-back in the development of the Welfare State, it would be a matter of only passing interest. But if, as I believe, this may represent a basic change, there is indeed something to be concerned about. For whatever the shortcomings of the Welfare State, the pain of millions of people — the old, the poor, the unemployed, the widowed, the sick, the incapacitated — has been lessened and their happiness and security enhanced by the benefits and services of the Welfare State. (Zald, 1977; Doron, 1980)

What are the reasons for the decrease in support for welfare programs? The two main explanations can be located in the very factors that were so important in the rise of the Welfare State: the economy and the prevailing ideology. The Welfare State took root and flourished only in countries that had achieved a high level of economic productivity, which generated both new kinds of social distress as well as the resources with which to address them. The Welfare State rested on the

\*\*\* In addition there were six Communist countries and Chile that devoted more the 9 percent of their GNP to social services.

Growth State, which produced a surplus that governments could redistribute to people at risk from the hazards of industrialization (Klein, 1975).

This economic growth came to a halt in the 1970s and was followed by stagnation, punishing inflation, and much unemployment. The recession has brought strong pressures on governments to reduce their expenditures. At the same time, increasing tension among the big powers has led to demands for larger defense budgets. The economic troubles were intensified by an inflation that simultaneously increased human want and decreased the financial resources for coping with it. (Zald, 1977; Klein, 1975)

These events on the economic front coincided with the second reason for retrenchment: ideological and political attacks on the Welfare State expressed in tax-payers' revolts and a new anti-welfare criticism among intellectuals. Previously there had been a consensus of sorts that the purpose of the social services was to reduce poverty, lessen inequality, and guarantee a decent quality of life for all people. We shall see shortly that the social changes of the past 25 or 30 years have altered the foundations on which this sense of solidarity presumably rested. In any event, in the 1970s the Welfare State became a highly politicized issue in many countries and the object of attacks from both Right and Left. These criticisms have taken on a seriousness and an intensity that challenge the basic ends and means of modern social policy.

Taken together, economic dislocations, pressures to cut government budgets, and ideological attacks on the social services do not seem to be fleeting events. I believe, therefore, that they merit careful study. My inclination is to take the political approach. The first thing to do is to recognize several realities that will affect policies and politics in the next five to ten years.

We must expect continued, forceful efforts to cut the cost of social services. This can be done in a variety of ways. There can be open parliamentary votes to reduce appropriations or to eliminate particular programs. Governments can let inflation do the job quietly as it eats away at the purchasing power of the cash benefits of individuals or at agency budgets, which can be cut by keeping them stationary or increasing them at a rate less than the rate of inflation. Another means of reducing costs is to discourage use of services or to obtain income

## A WORD OF THANKS

The American Jewish Joint Distribution Committee (JDC) has attained its fund raising goal of \$100,000 to establish the Dr. Arnulf M. Pins Memorial Fund for an Annual Visiting Lectureship in Social Work Education and Supervision at the Paul Baerwald School of Social Work, at the Hebrew University in Jerusalem.

The Visiting Lectureship, now in its second year, was made possible, in a large measure, by the JDC and members of its Board of Directors who provided the bulk of the funds.

Additional assistance was received from the Memorial Foundation for Jewish Culture, board members of the Council on Social Work Education of the Jewish Welfare Board, and of the National Conference of Jewish Communal Service. Individual members of these agencies and numerous other individuals also contributed generously to the Fund.

To all who helped, JDC would like to express its sincere thanks and appreciation for creating this fitting, utilitarian memorial to Arnie's memory, ensuring that the work he initiated and advanced will benefit generations to come.

Henry Taub  
President

Ralph I. Goldman  
Executive Vice President

American Jewish Joint Distribution Committee

## THE WELFARE STATE UNDER STRESS: HOW WILL IT COPE?\*

Robert Perlman

Arnie Pins is much in our thoughts and feelings today. He was a vital person, a leader in his profession, and a master-builder. His work in Israel and in the United States stands as eloquent evidence of his contribution to the welfare of people in two countries.

I knew Arnie Pins and I experienced the dynamism he brought to his work. As I move around this country, I feel the dynamism he transmitted to other people. I see the legacy he left — the services he helped to build, the institutions he helped create, but most important the people he inspired. For it is the men and women he touched and moved, their service to people in Israel, and their teaching of young professional workers in the years ahead that will honor him more fully than we can today.

I am grateful for the privilege of being the second Arnulf M. Pins Visiting Professor. I appreciate the opportunities to learn and to work here and to form many warm friendships. In following my friend Arnold Gurin, I want to recall a point he made when he spoke on this occasion a year ago. He drew attention to a shift in emphasis in social work toward a greater interest in the politics of the social services. In that vein, I have chosen to speak about the changing situation of the Welfare State, which appears to be under stress.\*\* I want to examine why this is so and whether there are ways to protect the very important contributions the social services have made to modern society.

What is the Welfare State? Step by step with the emergence of industrial society during the past century there has been a rapid growth of public programs, with the purpose of providing minimum standards of income, health, and housing to all citizens as a political right (Wilensky, 1975; Logue, 1979). That description captures the essence of the Welfare State, but I would add one further requirement, namely that the public programs concerned with social welfare account for a substantial part of the nation's economy. We shall assume that in a Welfare State at least 10 percent of its gross national product is distributed in this way.

\* Arnulf M. Pins Memorial Lecture, Paul Baerwald School of Social Work, The Hebrew University of Jerusalem, February 4, 1981.

\*\* I want to acknowledge the valuable help of Mr. Peter Schweig, Librarian of the Paul Baerwald School, in collecting materials for this paper.

As consultant to the Baerwald School, and teacher of social work supervision, he left a permanent imprint on the staff and students. His intense pre-occupation with his profession led to the launching of numerous projects and programs at Baerwald and schools of social work in other universities. JDC-Israel will reap the bountiful harvest he sowed for many years to come. His living monument is the cadre he left behind to carry on his work; the people he selected to breath life into the many programs he helped shape and turn into vital, functioning services.

His impact will echo and re-echo through the community center movement which he was so instrumental in developing and through his leadership in ESHEL, the Association for the Planning and Development of Services to the Aged. His influence will long be felt in the education and training of social workers through the development of curricula, and through his active teaching in the classroom.

Even in the darkest days of his illness, he labored to the end to ensure that Israel would be a better place to live in. The lives of scores of thousands of people who never knew Arnie have been made richer by his labors.

May his memory be a blessing — and a light for others to follow.

Zev Hymowitz  
Director  
JDC-Israel

## INTRODUCTION

The Dr. Arnulf M. Pins Annual Memorial Lecture was instituted on the first anniversary of his death in February 1979, when an address was delivered by Dr. Israel Katz, Minister of Labor & Social Affairs. On that occasion the American Jewish Joint Distribution Committee announced the establishment at Hebrew University of the Dr. Arnulf M. Pins Annual Visiting Lectureship Program in Social Work Education and Supervision.

This endowment fund permits the Paul Baerwald School of Social Work to invite, on an annual basis, a social work expert to serve as a visiting professor. The designated purpose of the program is to further the professional teaching and practice contribution of the late Dr. Arnulf M. Pins in the areas of social work education and supervision.

The first Visiting Professor was Arnold Gurin of Brandeis University. The 1981 A.M. Pins Visiting Professor was Robert Perlman of Brandeis University who delivered The Pins Memorial Address on February 4, 1981.

We are grateful to the many friends of Arnie Pins who have made this living memorial possible. Through their generosity, Arnie's rich legacy of commitment to social work and to his people will be the inheritance of future social workers and community center directors and personnel in Israel.

Professor Abraham Doron  
Director  
Paul Baerwald School of Social Work

חתימת השואל באותיות ברורות

יחזור עד

13

1991 אוג' 15

ד 289 89

האוניברסיטה העברית בירושלים  
 ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פ.ברוואלד  
 פרסום זה, שיש להחזירו תוך פרק הזמן  
 הנקוב בתקנון, הוטל ביום:

8 - יוני 1984

11 דצ' 1984

18 יולי 1987

15 אפר' 1991

1 אפר' 1991

105 1112 51

16-01-1996

18-01-1996

ARNULF M.PINS MEMORIAL LECTURE

THE WELFARE STATE UNDER STRESS;  
 HOW WILL IT COPE ?

ROBERT PERLMAN



PAUL BAERWALD SCHOOL OF SOCIAL WORK  
 THE HEBREW UNIVERSITY OF JERUSALEM

1981

האוניברסיטה העברית בירושלים  
 ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברואלד