

עיצוב מדיניות הרווחה בישראל, 2000-2005

אברהם דורון¹

שורה של גורמים השפיעו על עיצוב מדיניות הרווחה של ישראל מאז תחילת שנות אלפיים. בין הגורמים העיקריים היו השינויים הפוליטיים-אידיאולוגיים, שהתחוללו בארץ בשנים 2000-2005; השינוי הרדיקלי שהתחולל באופי משטר הרווחה שהיה נהוג במדינת ישראל; השינויים הארגוניים שהונהגו במבנה מערכות הרווחה בשנים אלה; השינויים הפרוגרמטיים, שהוכנסו בחלק גדול של תכניות הרווחה, במטרה לשנות לטווח הארוך את אופיים ומהותם; והקיצוצים הנרחבים שנעשו במרבית תכניות הרווחה והביטחון הסוציאלי, שהופעלו מטעם המדינה. כל אלה קשורים זה בזה, וביחד הם פעלו ופועלים להביא לתמורות מרחיקות לכת באופייה של החברה הישראלית ובתנאי החיים בה של קבוצות רחבות באוכלוסייה. מטרת מאמר זה לתאר את השינויים הללו ולבחון את משמעותם החברתית.

1. השינויים הפוליטיים והדמוגרפיים

התמורות העיקריות במדיניות הרווחה של ישראל בשנות האלפיים נבעו בראש ובראשונה מן השינויים הפוליטיים-האידיאולוגיים שהתחוללו בה. הביטוי הבולט של השינויים האלה משתקף בתפנית החדה במאזן הכוחות הפוליטיים בחברה הישראלית. הדינמיקה של התפנית הזאת קשורה בשתי תופעות מרכזיות: האחת – הקואליציה המסורתית של מפלגות המרכז בראשות מפלגת העבודה איבדה את התמיכה האלקטורלית שלה בקרב רובה של האוכלוסייה. כתוצאה מכך הגיעו לשלטון בשנים אלה קואליציות ממשלתיות בעלות אופי ימני קיצוני, הנחשות בדעתן לשנות שינוי יסודי את פני המשק והחברה הישראלים.

¹ פרופ' אברהם דורון, בית-הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

היעד המוצהר של הקואליציות האלה היה להתאים את המשק הישראלי ליסודות התפיסה הכלכלית הניאו-ליברלית בצורתה הקיצונית, לשנות מיסודן את הגישות הקולקטיביסטיות, שרווחו באופן מסורתי בחברה הישראלית, ולהמירן בערכים של אינדיבידואליזם כלכלי וחברתי בנוסח של הימין הרפובליקני השורר בארה"ב. התופעה האחרת, המקבילה לכך, הייתה של ירידה חדה בתמיכה בערכים סוציאל-דמוקרטיים וכפועל יוצא מכך, ההיחלשות הגוברת של הכוחות הפוליטיים והחברתיים התומכים במדינת הרווחה.

שינויים אלה באו לביטויים המעשי באימוץ ללא סייג על-ידי הממסד הפוליטי והכלכלי, שעלה לעמדות בכורה במסגרת הקונסטלציה הפוליטית שהתהוותה. ממסד זה זכה לתמיכה של קהיליית העסקים ושל מרבית הכלכלנים בעולם האקדמי, השותפים על פי רוב לגישות ולערכים האנטי-קולקטיביסטיים של הכלכלה הניאו-ליברלית. מה שמאפיין את הגישה הניאו-ליברלית היא השאיפה לצמצם את המרחב הציבורי ואת התפיסה של האינטרס הציבורי הקולקטיבי המארגן אותו. קווי הפעולה העיקריים המאפיינים את הגישה הזאת הם: ממשלה קטנה, דומיננטיות של כוחות השוק או תפיסה פונדמנטליסטית של פעולת הכוחות האלה (Market fundamentalism), אינדיבידואליזם כלכלי, צמצום מדינת הרווחה וקיצוץ ההוצאה הציבורית בכלל וההוצאה לשירותי הרווחה בפרט, דה-רגולציה, הפרטה וצמצום המרחב הציבורי בכללותו.

מה שקרה בחברה הישראלית, בעיקר מראשית שנות האלפיים, אבל בתהליך שהחל כבר קודם לכן, שהיא אימצה לעצמה את עיקרי האידיאולוגיה הניאו-ליברלית בצורתה הרדיקלית, במתכונת שניתן למצוא אותה בקצהו הפוליטי הימני של החברה האמריקנית. תפיסת עולם זאת חדרה בכל עוצמתה כמעט לכל הרבדים של החברה הישראלית. היא בולטת במישור הפוליטי ושולטת הלכה למעשה בקרב המנהיגות של מפלגות הציר המרכזיות במערכת המפלגתית בארץ. התפיסה הזאת התחזקה גם על-ידי שימוש ברטוריקה המכוונת נגד מדינת הרווחה, הלקוחה מן הלקסיקון של הימין האמריקני והיא הפכה לשולטת באמצעי התקשורת, כולל העיתונות הכתובה וכלי התקשורת האלקטרוניים.

במקביל להתפתחויות אלה ראוי לציין את הירידה התלולה בכוחם המאורגן של ארגוני העובדים, כדוגמת ההסתדרות, החלשת המחויבות למדינת הרווחה של מנהיגי מפלגות העובדים במרכז ושמאלה מן המרכז

של המפה הפוליטית, ואובדן התמיכה והלגיטימיות של מדינת הרווחה בתוך חלקים רחבים של כלל אוכלוסייה בישראל. גם בצמרת המנהיגה של מפלגת העבודה, שהייתה בזמנו אחראית על הנהגה והרחבה של מערכות הביטחון הסוציאלי בישראל, שררה עד לאחרונה מידה רבה של הסכמה רעיונית עם הגישות הניאו-ליברליות של הקואליציה הימנית בניצוחו של שר האוצר נתניהו – אלה דרשו לצמצם או אולי אף לפרק או להפריט את מרבית תכניות הרווחה והביטחון הסוציאלי.

להתפתחויות הפוליטיות והאידיאולוגיות האלה חשוב להוסיף את המגמות בהתפתחויות של הכלכלה והמשק הישראלי בתקופה הנסקרת. מאז המחצית השנייה של שנות התשעים של המאה הקודמת נמצאה מדינת ישראל במצב של מיתון כלכלי נמשך, שהביא בשנים הנסקרות לקיפאון כמעט מוחלט של הצמיחה במשק. האבטלה עלתה בשנים אלה בצורה תלולה ושיעוריה עברו את עשרה האחוזים מכוח העבודה במשק. המיתון הנמשך, שהחל להישבר ב-2004, היה בחלקו תוצאה של המצב המעין מלחמתי שישראל נמצאת בו מאז פרוץ ההתקוממות של האוכלוסייה הערבית בשטחים. אולם, הוא נבע גם מניהול של מדיניות מקרו-כלכלית של מוניטריזם קשיח וממדיניות פסקלית של גירעונות נמוכים. כל אלה הביאו ללחצים קשים על תקציבי הממשלה, שגרמו לנקיטת צעדים של קיצוץ חוזר ונשנה בהוצאות הממשלה בכלל ובהוצאות לרווחה ולביטחון סוציאלי בפרט.

היבט חשוב נוסף, בעל השפעה על ההתפתחויות במדיניות הרווחה, קשור בממד הדמוגרפי. קובעי המדיניות נדרשו בתקופה הנסקרת להקדיש את תשומת לבם לגידול איטי אבל נמשך של האוכלוסייה הזקנה. הארכת תוחלת החיים מילאה בהקשר זה תפקיד חשוב והדבר בא לביטוי בגידול של אוכלוסיית הזקנים בכלל ובמיוחד של הזקנים בגיל המכונה הגיל הרביעי, דהיינו קשישים בני 80 ומעלה (בן-ישראל ובן-ישראל, 2004). התפתחויות אלה העלו את הצורך לבחון את הסוגיות של מידת ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילאים גבוהים, את הבעיות של גיל הפרישה מעבודה בכלל ושל גברים ונשים באופן נפרד, ואת הצורך להתמודד עם בעיות שנוצרו עקב התפתחויות אלה במערך הביטוח הפנסיוני, של קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי ושל ביטוח הסיעוד, המכוון בעיקרו לאוכלוסיית הקשישים.

התופעות הדמוגרפיות האחרות שעלו לסדר היום הפוליטי היו של גידול משפחות מרובות ילדים בכלל ובמיוחד הגידול של משפחות אלה

במגזרים מסוימים של האוכלוסייה, לדוגמה בקרב קבוצת האוכלוסייה החרדית. שיעורי הילודה הגבוהים בקרב קבוצת אוכלוסייה זו הפכו למוקד של ויכוח חברתי-פוליטי, שחרג מנושאי מדיניות הרווחה בלבד וגלש לתחומים רחבים יותר של אחריות חברתית לגבי הדור הצעיר הגדל במשפחות אלה.

תופעה אחרת שזכתה לתהודה מיוחדת בסדר היום החברתי הייתה זו של משפחות חד-הוריות – מספרן גדל מאד בתקופה הנסקרת, גם בקרב האוכלוסייה הכללית ובפרט בקרב קבוצות העולים החדשים מברית-המועצות לשעבר ומאתיופיה. מרביתן של המשפחות החד-הוריות הן נשים עם ילדים בגיל רך, שרובן נתונות במצוקה כלכלית. הן נאלצות להתקיים מהכנסה נמוכה משום שיכולת ההשתכרות שלהן נמוכה ומפני שקשה לשלב עבודה מחוץ לבית עם ניהול משק בית ואחריות משפחתית. לשינויים שנבעו מכך במבנה של המשפחות ומשקי הבית היו השלכות על הסדרי הרווחה והביטחון הסוציאלי, כאשר המדינה ושירותי הרווחה נדרשו להתערב ולמלא את החסר בהכנסה ובמילוי הצרכים הבסיסיים של משפחות אלה.

2. השינוי באופי של משטר הרווחה

השינוי החשוב במדיניות הרווחה בתקופה הנסקרת היה במפנה הרדיקלי כלפי משטר הרווחה שהיה מקובל בישראל. במקום משטר רווחה, שהיה בנוי על התפיסה הסוציאל-דמוקרטית המסורתית, שהתבססה על תורת קיינס – הקואליציות השלטוניות של מחצית העשור הראשון של שנות האלפיים בחרו במוצהר לשנות את משטר הרווחה הזה ולהתאימו לאוריינטציה המכוונת לתמוך בכוחות הפועלים בשוק החופשי והמעודדים תחרות כלכלית בלתי מופרעת. במקום תמיכה במשטר, שראה במדיניות רווחה מקיפה בסיס לשיפור המצב הכלכלי של כלל האוכלוסייה, בחרה הקואליציה השלטונית במשטר, שרואה בפעולה בלתי מופרעת של כוחות השוק את היסודות של משטר כלכלי-חברתי רצוי. לפי הגישה הזו, שאומצה על-ידי הממשלה, הרפורמות שנתקבלו במדיניות הרווחה נועדו לסייע לפעולה הבלתי מופרעת של כלכלת שוק חופשי, במקום שמשטר הרווחה הקודם, שהיה מקובל בישראל, הווה לדעת גורמי שלטון גורם מפריע לפעולה הרצויה של המשק (Taylor-Gooby et al, 2004).

מה שמאפיין את משטר הרווחה שהתפתח בישראל מאז תחילת שנות האלפיים הוא נטישה גלויה של היסודות הסוציאל-דמוקרטיים שלו. היסודות הסוציאל-דמוקרטיים, שכללו הפעלה של מערכת מקיפה של שירותי רווחה וביטחון סוציאלי, שכיסו שורה רחבה של סיכונים של אובדן הכנסה וסיפקו גמלאות כספיות ושירותים חברתיים לאנשים בקבוצות האוכלוסייה שנקלעו למצבי מצוקה. הזכאות לגמלאות ולשירותים, בחלק ניכר של תכניות הרווחה האלה, הייתה בנויה על זכויות שנבעו ממעמד האזרחות ועל יסודות של ביטוח סוציאלי כפי שאלה התגבשו על פני השנים. השירותים והגמלאות, שהוגשו בתכניות רווחה השונות, לא הותנו על פי רוב במבחני אמצעים או הכנסות בנקודת הנגישות והשימוש. תהליך איטי של שינוי באופיין של יסודות אלה החל כבר מאז שנות השמונים, אולם, השבירה החדה שלהן התחוללה בכל העוצמה מתחילת שנות האלפיים.

המעבר החד ממשטר שהיה בחלקו הגדול בעל אופי סוציאל-דמוקרטי למשטר רווחה בעל אופי ליברלי, לפי הדגם האמריקני, נבע מן העוינות הבלוטת שגילתה הקואליציה השלטונית השלטת למדינת הרווחה. לעוינות הזאת היו שותפים מפלגות הציר המרכזיות, הליכוד ושינוי והצטרפה אליהם גם מפלגת העבודה. הבדלי הגישה בין מפלגות אלה, במידה שהם בכלל התגלו, היו זעירים ביותר ובאו יותר לביטוי ברטוריקה מאשר במעשה. הבסיס האידיאולוגי לעוינות זאת ינק את מקורו מן הרדיקליזציה הימנית הכללית העוברת על החברה הישראלית (דורון, 2005 [1]). הוא גם נבע מן השאיפה החזקה הרווחת בחברה הישראלית להידמות לארה"ב של אמריקה ולהעתיק לתוכה, בין יתר המאפיינים של התרבות האמריקנית, גם את משטר הרווחה הנהוג בה. עוינות זו למשטר הרווחה נתמכה בחוזקה גם מן הצמרת הכלכלית בתעשייה ובפיננסים וכן מרובו של הממסד הכלכלי בתוך העולם האקדמי, כאשר זה האחרון סיפק לגיטימציה לעוינות זו במסווה של צידוק מדעי, שאמור היה להיות אובייקטיבי.

משטר הרווחה הליברלי, לפי הדגם האמריקני שהממסד השלטוני השליט בחר לאמץ אותו, התאפיין בכוונתו המוצהרת לצמצם את אחריות המדינה לרווחת האוכלוסייה, להחזיר לשוק הפרטי תכניות רווחה שהמדינה הייתה אחראית ליצירתן ולהפעלתן קודם לכן, ולהתאמתן מחדש ומסחרן של חלק גדול של פעולות המדינה בתחומי הרווחה. בהתאם למגמה זו פעלו השלטונות בארץ בתקופה הנסקרת באופן נמרץ

לצמצם את האוניברסליות של תכניות רווחה רבות, הן מבחינת הכיסוי שלהן והן מבחינת נגישות לגמלאות ולשירותים שלהם, כפי שאלה התגבשו בשנים קודמות במערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי בארץ. צעדי המדיניות שננקטו היו מכוונים להגביל ככל שהדבר ניתן את השירותים והגמלאות לקבוצות העניות והחלשות בלבד בקרב האוכלוסייה ולהתנות את הנגישות אליהם במבחני אמצעים והכנסות מחמירים (דורון, 1997). המדיניות שזכתה לעדיפות הייתה לעודד את הכוחות הפועלים בשוק הפרטי להיכנס ולפעול בהפקה ובהספקה של שירותי הרווחה, במגמה שאלה יחליפו את הייצור וההפקה של שירותי הרווחה שהופעלו ישירות על-ידי המדינה.

החיבוק של משטר הרווחה הליברלי על-ידי הממסד השלטוני התבטא בכרסום רציני של המגמות השוויוניות והאוניברסליות, שהיו מן הקווים הבולטים של משטר הרווחה ששרר בישראל. המגמות השוויוניות, שהיו טמונות בתפיסות של משטר הרווחה הסוציאלי-דמוקרטי, ניסו על פני השנים לפעול להעלאת הרמה של קבוצות חלשות באוכלוסייה ובכך להאיץ את האינטגרציה של קבוצות אלה בזרם המרכזי של חיי החברה. מגמות אלה בתחום החינוך, רכישת ההשכלה והכשרה מקצועית, למשל, הביאו להעלאת הכישורים התעסוקתיים של קבוצות האוכלוסייה בתחתית הסולם הריבוני ובכך שיפרו את יכולתם להיקלט בפלחים התחרותיים והמבטיחים שכר גבוה יתר של שוק העבודה (Huber & Stephens, 2001). המגמות האלה אולי לא קבלו את התמיכה הראויה ונעשו במידה בלתי מספקת במסגרת הפעילות של משטר הרווחה ששרר, אולם הן נשחקו ואיבדו כמעט את תוקפן במסגרת צעדי המדיניות השונים, שננקטו במסגרת משטר הרווחה הליברלי החדש. המשטר החדש עשה במיטב יכולתו כדי ליישם בצורה קיצונית אינדיבידואליזם חברתי ופילוסופי, הרואה ביחיד, ובו בלבד, את המטרה הלגיטימית של המדיניות שלו ושלל את התפיסה של סולידריות חברתית ושל אחריות חברתית של נשיאה משותפת בעול (אבינרי, 2003).

פן נוסף של שינוי במשטר הרווחה היה בהכנסה הדרגתית לתוך מערכת שירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי שורה של יסודות קליינטליסטים, הדומים באופיים למצוי במשטרי הרווחה הדרום-אירופיים (Ferrera, 1996). יסודות קליינטליסטים אלה קשורים בגלוי או בסמוי בפטרונז' של מפלגות פוליטיות, הקובע את אופי חלוקת הטבות שונות לאוכלוסייה. מערכת הרווחה והביטחון הסוציאלי הפכה בתהליך

זה לאפיק של מדיניות רווחה, לפיה קבוצות אוכלוסייה מסוימות זכו בנתח של שירותים חברתיים ושל גמלאות כספיות מתוך זיקה ברורה שלהן לפטרונוזי של מפלגות פוליטיות ומתוך ידיעה ברורה, שקבוצות אלה ישלמו על כך בתמורה, במסגרת המאבק על קולותיהם בזירה האלקטורלית.

השימוש הקליינטליסטי של מערכות רווחה וביטחון סוציאלי למען מטרות פוליטיות אלקטורליות נעשה בעיקר על-ידי הנהגת הסדרים מיוחדים, שעקפו את המערכת המדינתית-המנהלית הרגילה במתן הטבות רווחה שונות. אחת הדרכים המקובלות להשגת יעד זה הייתה הקצאת משאבים לרשות שלטונית, שאין זה מתפקידה הרגיל לספק שירותי רווחה או לחלק גמלאות ביטחון סוציאלי. לרשות השלטונית הזאת הוענקו סמכויות של שיקול דעת לחלק את המשאבים שהוקצו לה, על פי רוב לפי ההעדפות הפוליטיות של אלה העומדים בראשה. הדוגמה לכך היא, למשל, הקצאת המשאבים למשרד הדתות או ליחידה השלטונית שבאה במקומו, לצורך מתן גמלאות כספיות של הבטחת הכנסה לאנשים ולמשפחות, שאינן זכאיות לגמלאות אלה לפי הכללים הרגילים שנקבעו בחוק הבטחת הכנסה. ההסדר הזה עקף את המוסד לביטוח הלאומי, המופקד על חלוקה של משאבים מסוג זה לכלל האוכלוסייה.

דרך מקובלת נוספת לשימוש קליינטליסטי כזה הייתה בהקצאת משאבים לעמותות שונות המספקות, או אמורות לספק, שירותי רווחה שונים לקבוצות נבחרות באוכלוסייה. בתקופה הנסקרת נוספו עשרות רבות, או אולי מאות עמותות כאלה. לכאורה מדובר באגודות וולונטריות שהיו אמורות לגייס את משאביהם מן הציבור, כדי להגיש שירות באותם מקרים שאין המדינה מספקת אותן. למעשה עיקר הפריחה בגידול של העמותות באה מכך שחלק גדול מהן קבלו את כל, או את רוב משאביהן, מקופת המדינה (וייץ, 2002; דורון, 2003). ההקצאה של המשאבים לעמותות אלה נעשתה בחלק גדול של המקרים כדי לעקוף את המערכת המדינתית הרגילה ולאפשר לגופים בעלי זיקה פוליטית, במידה שאלה היו העומדים מאחרי העמותות, להשתמש במשאבים אלה לצורכי מתן שירותי רווחה וחינוך שונים לפי שיקולי פטרונוזי פוליטי שלהם.

לשינויים הנ"ל, שהתחוללו במשטר הרווחה במדינת ישראל, היו בבירור השלכות חשובות על אופייה של החברה הישראלית. הגילויים של השלכות אלה במובנים של גידול בהיקף העוני והמצוקה הכלכלית והגדלת אי-השוויון ניכרים כבר בהווה והם עתידים להתגלות בכל חוזקם

בשנים הבאות. המשמעות של המעבר ממשטר רווחה סוציאלי-דמוקרטי למשטר רווחה ליברלי נוסח אמריקה הוא בהפחתה גורפת של אחריות המדינה בדאגה שלה לרווחת אזרחיה. הפחתה כזו פוגעת בהכרח במידת הסולידריות והלכידות החברתית, הטמונה בדאגה הקולקטיבית לרווחת כל האזרחים. חשוב להוסיף כי למגמות הקליינילסטייות שהתגלו עשויות להיות אף השפעות רציניות באשר לאופי האוניברסלי והשוויוני של צורת התפקוד האחידה של מוסדות המדינה בכלל ושל שירותי הרווחה בפרט. התוצאה העלולה לנבוע מכך הוא חיזוק הנטיות של פיצול והתבדלות הרווחות בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה.

3. השינויים הארגוניים במבנה מערכות הרווחה

מאז ראשית שנות האלפיים נעשו כמה שינויים ארגוניים חשובים במבנה מערכת שירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי שהשפיעו בהווה, ובוודאי ימשיכו להשפיע בשנים הבאות, על עיצוב מדיניות הרווחה בארץ. אחד השינויים האלה, שזכה לתשומת לב מועטת בציבור, היה החלטת הממשלה בקיץ 2003 לפרק את משרד העבודה והרווחה, שהוקם לאחר המהפך הפוליטי ב-1977. משרד העבודה והרווחה הוקם על בסיס של איחוד בין שני משרדי ממשלה, משרדי העבודה והסעד, שפעלו קודם לכן כל אחד כיחידות נפרדות. המשרד החדש הוקם אחרי דיונים וויכוחים ציבוריים ממושכים בממשלה, בכנסת, בתוך המפלגות ובעיתונות, שנמשכו במשך תקופה של קרוב ל-10 שנים. השקת המשרד החדש נעשתה בשעתו בקול תרועה גדולה והוא נתפס בזמנו כגולת הכותרת של הרפורמות שביצעה הממשלה בראשותו של מנחם בגין לאחר המהפך. לעומת זאת, פירוק משרד העבודה והרווחה נעשה ב-2003 בקול דממה דקה, כמעט ללא תהודה ציבורית, בהחלטה שהתקבלה במידה רבה בהסתר על-ידי מספר מצומצם של פקידים במשרד ראש הממשלה ובאוצר המדינה, ומבלי שהציבור הרחב היה בכלל מודע לשינוי שהתחולל.

הקמת משרד העבודה והרווחה זכתה בשעתו למידה רבה של הסכמה ותמיכה ציבורית. השינוי הארגוני שנעשה אז במבנה משרדי הממשלה סימל למעשה את הניצחון של זרם המחשבה הטכנוקרטי ששרר בכל גווני הקשת הפוליטית וברובו הגדול של העולם האקדמי. השינוי היה מעין ביטוי לפולחן שרווח אז בחיים הפוליטיים והביורוקרטיים ושראה

בהכנסת שינויים ארגוניים במבנה הממשלה דרך לפתרון של בעיות חברתיות מורכבות. גם כאן, כמו במקרים רבים אחרים של שינויים ארגוניים, האכזבה לא איחרה לבוא. התברר ששינוי ארגוני בלבד אינו מספיק כדי להתמודד עם בעיות עבודה ורווחה סבוכות. התברר גם, שהאיחוד הארגוני בין שני המשרדים לא צלח ושני חלקי המשרד המשיכו לפעול למעשה כיחידות נפרדות. כבר באמצע שנות ה-90 נשמעו דעות שאין צידוק להמשיך לקיים את משרד העבודה והרווחה במתכונתו המאוחדת (דורון, 1995).

שני דברים קרו בפירוק משרד העבודה והרווחה. האחד – אותו חלק מן המשרד, שהווה בזמנו את משרד העבודה, הועבר למשרד המסחר והתעשייה, שהפך למשרד התמ"ת – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. המוסד לביטוח הלאומי, שהיה במקורו בפיקוחו של משרד העבודה ושל שר העבודה, נשאר במשרד הרווחה באחריותו של שר הרווחה. במבנה הארגוני החדש משרד הרווחה חזר למעשה לפעול במתכונת של משרד הסעד הקודם בשינוי חשוב שנוספה לו ולשר הרווחה האחריות על המוסד לביטוח לאומי. אף כי מדובר כאן לכאורה על שינויים ארגוניים בלבד הרי המשמעות הפוליטית והחברתית שלהם מסמלת במידה רבה מהפך בגישה לעיצוב מדיניות הרווחה במדינת ישראל.

לשינויים הארגוניים האלה משמעות פוליטית וחברתית חשובה מאד, שספק רב אם ניתנה לה תשומת לב מספקת בציבוריות הישראלית. באופן מסורתי תפקידו של משרד העבודה היה לייצג את האינטרסים של העובדים, לשמור ולהגן על זכויותיהם, כפי שאלה נקבעו בתחיקת העבודה, להבטיח את הבטיחות בעבודה, לפעול לאכיפת חוקי העבודה, לפקח על פעולותיו של שירות התעסוקה, לדאוג להכשרה מקצועית של עובדים ולהרחבת הזדמנויות התעסוקה, ועוד. עד למהפך הפוליטי של 1977 משרד העבודה היה במשך כל השנים בשליטה של שרים מטעם תנועת העבודה. לאחר המהפך עבר משרד העבודה והרווחה החדש, ברוב השנים, לשליטה של שרים מטעם מפלגות חרדיות, פרט לתקופה קצרה שבה אורה נמיר כיהנה כשרת העבודה והרווחה. כתוצאה מכך, הסתמנה בקרב הציבור הדעה, שהנושאים של עבודה ושל הפעלה ואכיפה של חוקי העבודה לא זכו להתייחסות הראויה בתוך משרד העבודה והרווחה תחת השליטה הפוליטית של השרים החרדים. הדרישות שהועלו בקשר לכך היו

לשקול מחדש את מיקומם הארגוני של התפקידים ואף את הקמתו מחדש של משרד העבודה כמשרד עצמאי (ראו למשל: כרמי, ינואר 2003). ההחלטה שנתקבלה הייתה, כאמור, להעביר את מגוון הנושאים שבעבר משרד העבודה היה מופקד עליהם ממשרד העבודה והרווחה למשרד התמ"ת. החלטה זו שיקפה לא רק שינוי ארגוני גרידא אלא שינוי בעל אופי פוליטי במהותו. משרד התמ"ת נתון באופן מסורתי לשליטה של בעלי התעשייה – המעסיקים. מבחינה פוליטית, ההחלטה הייתה לכן להפקיד את האינטרסים של העובדים בידי התעשיינים שהם, לפי טבע העניין, נמצאים ברוב המקרים בצד השני של מתרס, העשוי להתנגש ישירות עם אינטרסים של העובדים. שינוי ארגוני זה מסמל לכן אובדן עמדת כוח חשובה לאוכלוסייה העובדת. סכנה הטמונה באובדן עמדת כוח זו היא שנושאי העבודה והאינטרסים של העובדים במיקומם החדש, יוכפפו לאינטרסים של בעלי התעשייה עם כל ההשלכות הנובעות מכך. השינוי הזה טמן לכן בתוכו הפרה בולטת של האיזון שבין העבודה להון, שעליו התריעה כבר לא מזמן פרופ' רות בן-ישראל, חוקרת משפט העבודה בישראל (ביאור, 23 באפריל 2001).

באשר למוסד לביטוח לאומי, ההחלטה המקורית שנתקבלה בשנות החמישים הייתה לקבוע את מקומו כמוסד בעל מעמד עצמאי, הפועל בפיקוחו הכללי של שר העבודה (בר-ניב, 1954). ההחלטה הייתה מבוססת על ההנחה, שתפקידו של הביטוח הלאומי לדאוג לכלל האוכלוסייה ובאופן מיוחד לאוכלוסייה העובדת. מוסדות הביטוח הסוציאלי מסוגו של הביטוח הלאומי הוקמו מבחינה היסטורית כחלק ממערך הדאגה להבטחת הביטחון הסוציאלי של העובדים ובמשך הזמן התרחב הכיסוי שלהם לכלל האוכלוסייה. מוסדות אלה הופרדו בכוונה תחילה משירותי הסעד, שהגישו סיוע לעניים, כדי להבטיח שהגמלאות הביטוחיות יוגשו בזכות בעלת אופי קנייני, וכדי למנוע בדרך זו הכתמה של מקבלי הגמלאות כזוכים לתמיכה ציבורית או למתנת חסד של הכלל. ההחלטה למקם את האחריות הפרלמנטרית והפיקוח על המוסד לביטוח הלאומי לא בידי שר הסעד אלא בידי שר העבודה הייתה לכן בנויה על התפיסה של הבדלה בין האחריות לדאגה לעניים ובין הדאגה לביטחון הסוציאלי של האוכלוסייה העובדת.

עמדות אלה לא נתקבלו בישראל בקלות. במשך שנים המשיך משרד הסעד לנהל מאבק עקבי נגד המוסד לביטוח הלאומי. ראשי משרד הסעד, שהיו מופקדים עד לתחילת שנות השמונים על הגשת תמיכות הסעד

לאוכלוסייה הנוקדת, תמכו באופן גלוי בסלקטיביות ובצמצום הגמלאות שהוגשו לכלל האוכלוסייה באמצעות הביטוח הלאומי. אנשי משרד הסעד חשבו להשיג בדרך זו משאבים רבים יותר לתחומי הפעולה של משרדם. המאבק הזה לא נעלם לגמרי אבל נחלש במידה רבה, כאשר משרד הסעד נטמע בתוך משרד העבודה והרווחה. והנה בלי כל דיון ראוי לשמו הועברה השליטה על הביטוח הלאומי למשרד הרווחה, ולמה שהיה פעם משרד הסעד. למעשה הועברה השליטה באופן פרסונלי לאותם האנשים, ששלטו פעם במשרד הסעד ולחמו באופן עקבי למען הסלקטיביות ונגד הגישה האוניברסלית של הביטוח הלאומי.

מגמה זו תאמה אמנם את המדיניות של הממשלה ואת הרצון של משרד האוצר להנהיג מדיניות סלקטיבית אבל היא נתונה לחילוקי דעות קשים בקרב חלקים גדולים של החברה הישראלית. המגמות הסלקטיביות קבלו לגיטימציה כאשר השליטה על הביטוח הלאומי הופקדה בידי התומכים במדיניות זו במשרד הרווחה. המשמעות של השינוי הארגוני בכך שהוא טומן בתוכו משמעות מרחיקת לכת, משום שהיא עשויה לשנות לחלוטין את אופיו של הביטוח הלאומי. מטרת הביטוח הלאומי בעיני מייסדיו, בעולם ובארץ, הייתה לנתק את הדאגה לביטחון סוציאלי של האוכלוסייה מהזדקקותה לסעד ולהבטיח את גמלאות הביטוח הלאומי כזכות מוקנית בחוק ללא התניה של הזכות הזאת בנוקדות ובמבחני אמצעים פוגעים ומכתימים. הפקדת השליטה על הביטוח הלאומי בידי משרד הרווחה (או הסעד לשעבר) עשויה להחזיר אותנו לתקופה קדומה יותר בדאגה של המדינה להבטחת הרווחה והביטחון הסוציאלי של האזרחים.

למרות האמור לעיל, חשוב להבהיר, כי התפקוד של משרד העבודה והרווחה במשך השנים שהוא פעל במתכונתו המאוחדת לגבי שני הנושאים האלה, של עבודה ושל ביטוח לאומי, היה רחוק מלהיות משיביע רצון. במצב שהמשרד תיפקד היה נחוץ לעשות בו שינוי. אולם, נראה, שהשינוי הארגוני והפוליטי שנעשה הוא לא השינוי שביכולתו לתרום לקידום הרווחה והביטחון הסוציאלי של תושבי מדינת ישראל. השינוי שבוצע הוא רק ביטוי נוסף למגמות האידיאולוגיות של הממסד השלטוני להפחית את האחריות של המדינה לרווחת התושבים ולהחזיר אותה לעידן של תמיכות הסעד ואולי ליצור מעין מהדורה מודרנית לחוקי העניים במקום מערכת ביטחון סוציאלי מתקדמת יותר שפעלה.

4. השינויים הפרוגרמטיים שהוכנסו בתכניות הרווחה

במקביל לשינויים הארגוניים, שתוארו לעיל, התקבלה במחצית העשור הראשון של שנות האלפיים שורה של שינויים פרוגרמטיים בתכניות רווחה וביטחון סוציאלי, שכוונו לשנות בטווח הארוך באופן רדיקלי את אופיין של תכניות אלה. החשובים בין השינויים הפרוגרמטיים האלה הם השינויים במנגנונים של שמירת ערך גמלאות הביטוח הלאומי לטווח הארוך, השינויים במבנה של קצבאות הילדים, ערעור נוסף של בסיס המימון העצמאי של מערכת הביטוח הלאומי, והמגמה הגורפת של הפרטה של תכניות רווחה שונות.

א. שמירת הערך של גמלאות הביטוח הלאומי. אחד המבחנים החשובים בהם נמדדת כל מערכת של ביטחון סוציאלי הוא מידת ההצלחה שלה לשמור על כוח הקנייה ועל הערך היחסי של הגמלאות, שהיא משלמת למבוטחים, ביחס לרמת החיים הרווחת בקרב האוכלוסייה הכללית. בהעדר מנגנון יעיל של התאמה ועדכון גמלאות ביחס לעלייה ברמת החיים של האוכלוסייה עלולות הגמלאות להישחק במהירות ולאבד את ערכן מבחינת כוח הקנייה שלהן ואת ערכן היחסי גם יחד. שחיקה כזו עלולה לפגוע באופן קשה במיוחד בקבוצות האוכלוסייה שגמלאות הביטוח הלאומי משמשות להן כמשענת עיקרית לקיומן (דורון, 1985; Munnel & Soto, 2005).

על מנת להבטיח את ערכן המלא של גמלאות הביטוח הלאומי בישראל הן הוצמדו מאז תחילת שנות ה-70 לשכר הממוצע במשק. ההצמדה לשכר הממוצע נועדה לשמור על כוח הקנייה של הגמלאות ולהבטיח גם את ערכן היחסי, ביחס לעלייה ברמת החיים של האוכלוסייה, המשתקפת בעלייה ברמת השכר הריאלי. השימוש במנגנון עדכון זה הבטיח את הדינמיות המלאה של גמלאות הביטוח הלאומי. אולם, ב-2003 החליטה הממשלה לבטל את הצמדת הגמלאות לשכר הממוצע במשק ולהתאימן בעתיד רק לעליית המחירים. גם העדכון וההתאמה הזאת ייעשו בשנים הקרובות בתנאי שהמדד יעלה בשיעור של 5 אחוזים לפחות בשנה (המוסד לביטוח לאומי, 2003, עמ' 80).

ההחלטה העקרונית שהממשלה קבלה הייתה לנתק את שיעורי הגמלאות, שבוטאו עד כה באחוזים מן השכר הממוצע במשק, ולבטא אותם בעתיד במונחים של "סכום בסיסי", כאשר סכום זה בלבד יעודכן לפי עליית המחירים. בהחלטה זו יש למעשה חזרה למצב הקשה שהיה

קיים בשנות החמישים והששים. באותן שנים קצבאות הזקנה, למשל, בוטאו בסכומים בסיסיים בלבד ועודכנו לפי עליית המחירים. הסדר זה הביא לשחיקתן המהירה מאוד של הגמלאות הן בכוח הקנייה שלהן ובעיקר בערכן היחסי בהשוואה לרמת החיים של כלל האוכלוסייה. הסדר זה גרם בזמנו לפגיעה קשה בתנאי החיים של מקבלי הקצבאות: קצבאות הזקנה, שנקבעו בחוק שהתקבל ב-1953 בסכום בסיסי של 15 ל"י לחודש לזקן בודד, היוו בזמנו 25 אחוז מהשכר הממוצע במשק. שיעורן של קצבאות הזקנה נשחק במהירות והקצבאות הראשונות ששולמו ב-1957 לבודד ירדו לכדי 17 אחוז מן השכר הממוצע, ובשנת 1965 ל-10 אחוזים בלבד מן השכר הממוצע.

על רקע השחיקה המהירה והמתמשכת של הקצבאות בתקופה הנ"ל ואחרי מאבק ציבורי ממושך אומצה מדיניות של הצמדת הקצבאות לשכר הממוצע (דורון, 1998). המדיניות הזאת התקבלה בכוונה למנוע בעתיד מצב של פיגור כה גדול ברמת חייהן של קבוצות האוכלוסייה החלשות, שקיומן תלוי בקצבאות הביטוח הלאומי, לעומת רמת החיים של כלל האוכלוסייה. ההחלטה של הממשלה לבטל את ההצמדה של הגמלאות לרמת השכר מחזירה אותנו למצב של שחיקה מהירה ברמת הקצבאות, כפי שהייתה קיימת לפני תיקוני החוק שהתקבלו בשנות השבעים. לפי הערכה של המוסד לביטוח לאומי על פי המדיניות החדשה קצבת הזקנה ליחיד תדרדר בהדרגה עד לרמה של 11 אחוז מהשכר הממוצע ב-2020 לעומת 16 אחוז ב-2001. תהליך דומה יתרחש גם לגבי קצבאות הנכות, הבטחת הכנסה ועוד (המוסד לביטוח הלאומי, 2003). ביולי 2005, בעקבות לחץ של מפלגת העבודה, הוחזר אומנם חלק מן הקיצוץ שנעשה בקצבאות אלה בשנים קודמות, אולם ביטול ההצמדה של הקצבאות לרמת השכר, דהיינו לרמת החיים של כלל האוכלוסייה, נשאר בעינו. במצב זה הקצבאות לקשישים ימשיכו ויישחקו גם בשנים הבאות (בסוק, 30 במרס 2006).

מדיניות זו של ניתוק ההצמדה של הקצבאות מהשכר הממוצע לא התקבלה בהיסח דעת אלא במודע ובידיעה ברורה, שהיא עתידה לפגוע בתנאי החיים של קבוצות האוכלוסייה החלשות. הממונה על אגף התקציבים באוצר אף התגאה על כך, שדאג לשינוי בשיטת ההצמדה של הקצבאות לשכר הממוצע: "עיקרנו זאת מהשורש" הוא אמר וראה בכך הישג שיביא לקיצוץ עתידי בהוצאה הציבורית (ארלוזורוב, 5 במאי 2004). הוא רק התעלם מן המחיר שהחברה הישראלית תצטרך לשאת עם

הזמן מהשארית חלקים גדולים של האוכלוסייה בפיגור אחרי רמת החיים של מרבית האוכלוסייה.

ב. השינויים במבנה של קצבאות הילדים. תשלומי קצבאות הילדים תפסו מקום מרכזי בשיח הפוליטי שהתנהל בישראל על מדיניות הרווחה בשנים הראשונות של עידן שנות האלפיים. בסופו של ויכוח זה החליטה הממשלה לא רק לקצץ באופן משמעותי בשיעורי הקצבאות ששולמו למשפחות עם ילדים אלא גם לשנות את המבנה הבסיסי שלהן (דורון, 2005 [2]). מאז 1959, השנה בה הונהגו לראשונה תשלומי קצבאות הילדים, ובגלגולים השונים שתשלומים אלה עברו מאז, המבנה שלהן היה בנוי על סקלה עולה, שהבטיחה תשלום קצבה גבוהה יותר לכל ילד נוסף במשפחה. המדיניות שהתקבלה שינתה מבנה זה מיסודו.

המבנה שהתקיים לאורך השנים היה בנוי על נקודות זיכוי, כאשר המספר של נקודות הזיכוי הוענק לפי גודל המשפחה ולפי מקומו הסידורי של הילד במשפחה. לפי מבנה זה משפחות גדולות יותר קבלו יותר נקודות זיכוי לילד שלישי ולכל ילד נוסף שבא אחריו. בדרך זו חלק ניכר מתשלומי הקצבאות מוקדו במשפחות גדולות, שהן גם לפי טבע העניין בעלות הכנסה נמוכה. כך גם הפכו קצבאות הילדים למכשיר חשוב לצמצום הפערים הכלכליים בין משפחות קטנות ובין משפחות גדולות. מאחר שמשפחות מרובות הילדים התרכזו בעיקר בקבוצות אוכלוסייה מוגדרות, כמו האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית, הפכו הקצבאות למשענת כלכלית חשובה למשפחות בקבוצות אוכלוסייה אלה. בשנים האחרונות גברה הדעה השלילית נגד צורה זו של תשלומי קצבאות הילדים. העמדה השלילית שאבה את מקורה מן הטענה, שהסדר הקיים נוטה לעודד ריבוי ילדים במשפחות בעלות הכנסה נמוכה, שאין בכוחן להבטיח תנאי גידול והתפתחות נאותים לילדים הגדלים בתוכן. יתר על כן גברה הטענה, שתשלומי הקצבאות מעודדים השתתפות נמוכה במעגל העבודה של ההורים במשפחות אלה, המעדיפים להסתפק בקצבאות כמקור מרכזי לפרנסת המשפחה. התגובה השלילית (ה-Backlash) נגד צורה זו של תשלומי קצבאות הילדים הגיעה לנקודת רתיחה עם ההגדלה הניכרת של שיעורי הקצבאות לילד החמישי ולכל ילד נוסף לפי היוזמה החקיקתית הפרטית של ח"כ הלפרט מהסיעה החרדית בשנת 2000. כתוצאה של חקיקה זו הוגדלו בצורה דיספרופורציונית שיעורי קצבאות הילדים לילד חמישי ולכל ילד נוסף במשפחה. כבר לפני חקיקת חוק הלפרט שיעור הקצבה לילד חמישי במשפחה היה גדול פי 3.6

מזה של קצבת הילד הראשון או השני. על פי חוק הפרט, שיעור הקצבה לילד החמישי גדל להיות לפי 5.0 מזה של הילד הראשון או השני. כתוצאה מן ההגדלה הזו, לה התנגד הציבור הרחב, ובעיתוי שהדבר נעשה בשעת צורך לצמצם את ההוצאה הציבורית, נסללה הדרך להחלטת הממשלה לשנות שינוי רדיקלי במבנה הקצבאות (דורון, 2005, [2]). השינוי שהתקבל קבע שיעור אחיד של קצבת ילדים לכל ילד ללא קשר למקומו הסידורי במשפחה. המשמעות המעשית של שינוי זה במדיניות הייתה קיצוץ ניכר מאד בהכנסה שהובטחה למשפחות מרובות הילדים באמצעות הקצבאות המוגדלות שהם קבלו. כדי להקל על מצבן של משפחות אלה ולאפשר להן להסתגל בהדרגה לקיצוץ בהכנסתן הוחלט לפרוס את הקיצוץ לאורך מספר שנים. עם זאת ראוי לציין, שבתשלום קצבאות ילדים בשיעורים אחידים נשאר עדיין יסוד מסוים, אף כי מצומצם, של הטבה למשפחות גדולות בגלל הגורם של חיסכון בגודל, דהיינו העלות הפוחתת של כל נפש נוספת במשפחה. במבט רחב יותר ברור, שבמדיניות שהתקבלה בולטת הנטייה להתעלם מהמצוקה הכלכלית שרוב משפחות מרובות הילדים בישראל סובלות ממנה וכן מהעדר שימת הלב לחשיבות של צמצום הפערים ביניהן ובין יתר המשפחות בחברה הישראלית.

ג. פגיעה בבסיס המימון של הביטוח הלאומי. המדיניות של הורדת מסים ושל שמירה על גירעונות נמוכים בתקציב, שהממשלה נקטה בה בשנות האלפיים, הגבילה בהכרח את יכולתה להמשיך ולהקצות את המשאבים הדרושים להפעלת תכניות הרווחה השונות. הממשלה המשיכה למעשה לנקוט באסטרטגיה של שחיקת בסיס המשאבים למימון שירותי הרווחה בכלל ושל תכניות הביטוח הלאומי בפרט. אסטרטגיה זו באה לידי ביטוי בולט במדיניות של הקטנה נמשכת של המשאבים, שניתן לביטוח הלאומי לגייס באופן עצמאי, על-ידי גביית דמי ביטוח בכלל ובמיוחד את חלקם של דמי הביטוח מן המעסיקים (דורון, 1999).

פרט להכבדה בגביית דמי הביטוח הלאומי בשנים 2002-2003, במטרה לצמצם את הגירעון בתקציב המדינה, המשיכה הממשלה בשנות האלפיים במדיניות של הפחתת תשלומי דמי הביטוח הלאומי ובמיוחד של דמי הביטוח של המעסיקים (המוסד לביטוח לאומי, 2004). מאז המחצית השנייה של שנות ה-80 הממשלה הפחיתה את תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים והעתיקה בכך את כובד המשקל של מימון התכניות הביטוחיות ממימון עצמי לתלויות במימון מטעם אוצר המדינה

(קורא, 2004). דמי הביטוח הלאומי של המעסיקים היו בשיעור של 15 אחוז בשנות ה-80 והם ירדו ל-6 אחוזים בלבד בשנות ה-2000. מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, יגאל בן-שלום, ציין, כי מאז הפעלת מדיניות זו הופחתו דמי הביטוח של המעסיקים בסכום כולל של 130 מיליארד ש"ח (זרחיה, 16 בפברואר 2005). בדיון על תקציב המדינה לשנת 2005 הובטחה הנחה נוספת למעסיקים בתשלום של דמי הביטוח בסך כולל של 9 מיליארד שקל עד 2009 (סיני, 25 במרס 2005). אובדן חלק כה גדול של המשאבים על-ידי הביטוח הלאומי הביא לא רק להגברת תלותו באוצר המדינה אלא גם ללחץ גובר לקיצוץ בגמלאות שהוא משלם למבוטחים. הקיצוץ שנעשה בגמלאות הקטין את האפקטיביות של התכניות בהבטחת הביטחון הסוציאלי והכלכלי של המבוטחים.

דמי הביטוח מהווים את בסיס המימון של התכניות הגבייתיות-הביטוחיות שהמוסד לביטוח לאומי מופקד על הפעלתן. הפחתה שיטתית של תשלום דמי הביטוח של המעסיקים ערערה את בסיס המשאבים עליהם תלוי קיומה של מערכת הביטוח הלאומי. היא גם ערערה במידה רבה את העצמאות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי, שהפך להיות תלוי בהקצאת משאבים מתקציב המדינה, כדי שיוכל להמשיך ולקיים את התחייבויותיו כלפי המבוטחים. כתוצאה מכך נפגעה גם התמיכה בתכניות אלה לאחר שהציבור הפסיק לראות בהן מענה אמין לבעיות הביטחון הסוציאלי שלו.

הפחתה של תשלום דמי הביטוח הלאומי בכלל ושל המעסיקים בפרט לא נעשתה במקרה. בעיני אחד המבקרים היא מבטאת את העמדה האידיאולוגית והכוחנית של האוצר. לדעתו האוצר רואה בקיום מס חברתי ייעודי, כדוגמת דמי ביטוח לאומי, שהכנסותיו מיועדות מראש למטרות מוגדרות, סכנה ממשית למעמדו המונופוליסטי בקביעת מדיניות כלכלית-חברתית של המדינה. האוצר היה מעדיף אולי לבטל את המסים הייעודיים למיניהם, כולל דמי ביטוח בריאות, כדי לאפשר לממשלה להחליט לפי שיקוליה וראות עיניה באיזה מידה להקצות את המשאבים למימון תשלום הגמלאות או למימון שירותי הבריאות (פלוצקר, 25 במרס 2005; קורא, 2004).

ברור שבנסיבות הקיימות, של קשיים פיסקליים בהם המדינה נתונה, אין זה רצוי והמדינה גם אינה יכולה לוותר על מקור ההכנסות הנובע מגביית דמי הביטוח (Hills, 2004). לכן החלופה שהאוצר בחר בה היא הגברת השליטה שלו על כספי הגבייה של הביטוח הלאומי. לפי המדיניות

שננקטה על-ידי האוצר דמי הביטוח הפסיקו למעשה, לפחות בחלקם, לשמש את מטרתם הייעודית והפכו יותר ויותר לסוג של מס רגיל, המשרת את הצרכים התקציביים של המדינה תוך טשטוש הדרגתי של ההבדל בינם ובין מסי הכנסה אחרים. הדבר נעשה בדרכים שונות של הכפפת הביטוח הלאומי לשליטת אגף התקציבים של האוצר, בדרך של מינוי חשב מטעם האוצר כדי לפקח על הוצאות המוסד, ועל-ידי הניסיון לקדם את איחוד הגבייה של הביטוח הלאומי עם זה של מס הכנסה (סיני, 12 ביוני 2002; סיני, 25 בנובמבר 2003). מגמות אלה של האוצר והמדיניות הננקטת על-ידו הופכות על פיהן את הבסיס המוסדי והערכי של מערכת הביטוח הלאומי ואת הנחות היסוד לפעולתו, שהונחו בזמנו על-ידי המחוקק הישראלי.

ד. ההפרטה של שירותי הרווחה. קו מדיניות נוסף, שאפיין את מדיניות הרווחה בשנות האלפיים, הוא ההפרטה מהירה של שורה ארוכה של שירותי רווחה, שנוהלו עד כה ישירות על-ידי גופים שלטוניים. מה שהדריך מדיניות זו של הפרטה היה הפונדמנטליזם הקפיטליסטי, מעין אמונה בלתי מסויגת בשוק חופשי בלתי מרוסן, שנתמך באופן נמרץ על-ידי שר האוצר נתניהו ופקידי משרדו. אולם, קו זה זכה גם לתמיכה בקרב חלק ניכר של פקידיים במשרדי ממשלה המופקדים על הפעלת שירותי הרווחה, שראו בהפרטה פתרון לקשיי הניהול של שירותים שהם היו צריכים להתמודד אתם.

בין שירותי הרווחה הבולטים שהופרטו בצורה זו או אחרת היו שירותי הביטוח הפנסיוני, שהועברו רובם ככולם לידיים של חברות ביטוח פרטיות ושינו בכך לגמרי את פני ההסדרים לביטחון סוציאלי של האוכלוסייה הזקנה. נעשתה גם הפרטה של מרכיבים מסוימים, עד כה לא מרכזיים, של שירותי הבריאות, במתכונת של שירותי בריאות משלימים שונים, המופעלים על-ידי קופות-החולים. גם נתקבלה החלטה של הממשלה להקים קופת-חולים פרטית (אף כי הדבר לא בוצע עד לכתובת שורות אלה), שתפעל לשם עשיית רווח ותתחרה עם קופות-החולים הציבוריות האחרות, שכולן הוקמו בעבר, וממשיכות לפעול בהווה, כמוסדות שלא לשם עשיית רווח.

במקביל לכך הופרטו הלכה למעשה, או נמצאים בתהליך מואץ של הפרטה, הפונקציות של הייצור, ההפקה וההספקה של שורה של שירותים בתחום הטיפול הסוציאלי האישי, כמו מוסדות לטיפול בילדים, השירותים המוסדיים למפגרים, שירותי אומנה של ילדים, המשפחותונים

ועוד. ההפרטה בתחום שירותי הרווחה הטיפוליים האלה נעשתה מבלי שהיא זכתה לדיון גלוי ופתוח בציבור ומבלי שנבחנו ההשלכות שלה על הרווחה של האוכלוסיות אליהן שירותים אלה מיועדים. המנהל הכללי של משרד הרווחה יכול היה על כן להכריז באחד המפגשים הפומביים, ללא כל היסוס ותוך הדגשה של הישג, שמשרדו הוא אחד ממשרדי הממשלה המופרטים ביותר.

מלבד ביצוע ההפרטה הלכה למעשה של השירותים הנ"ל החליטה הממשלה להפריט את שירותי בתי-סוהר על-ידי הקמה של בתי-סוהר פרטיים, ואף הצהירה על כוונתה להפריט את החברה למתנ"סים. מקרים אלה עוררו ויכוח ציבורי ואף התנגדות ניכרת. ראוי לציין, שלצעדים אלה לא הייתה כמעט התנגדות מצד גורמים הפועלים בזירה הפוליטית, כמו המפלגות או הכנסת. חברי הכנסת אף אישרו בחודש מרס 2004 את החוק המאפשר הקמת בית-סוהר פרטי ראשון בישראל. ההתנגדות לצעדי הפרטה אלה באה בעיקר מחוגים שונים באקדמיה ומן החברה האזרחית, שראו בצעדי הפרטה אלה פגיעה ביסודות המשטר הדמוקרטי.

הטיעונים שהועלו נגד הקמת בתי-סוהר פרטיים היו שענישה וכליאה של בני אדם הוא ביטוי מובהק של סמכות המדינה להפעיל אמצעי כוח וכפייה שלטוניים כלפי אזרחיה. על כן הפרטה מלאה של בתי-סוהר, כפי שמתכוונת הממשלה לבצע, שקולה להפרטה של הצבא, המשטרה או של מערכת בתי משפט. לדעת המתנגדים, אין מקום להעביר סמכויות שלטוניות כאלה לידי גורמים פרטיים. יתר על כן, הקניית כוח של ענישה לגופים פרטיים, שהפקת רווחים הוא בראש מעייניהם, עלולה להביא לכך ששיקולי רווח יתערבבו בשיקולי ענישה לגיטימיים ויגברו עליהם. שירות בתי-הסוהר אף הביע את חששו, כי הפרטה מסוג זה תוביל להפחתה חדה בזכויותיו של האסיר ובתנאיו (פלד, 21 במאי 2000; ספיר, 19 בינואר 2004; קרא, 25 במרס 2004; יועז, 18 במרס 2005).

ההצעה להפריט את החברה למתנ"סים עוררה אף היא התנגדות רבה בציבור הרחב. אפילו עיתון 'הארץ', שתמך באופן נלהב וכמעט ללא סייג במדיניות של קפיטליזם פונדמנטליסטי של שר האוצר נתניהו, פרסם מאמר מערכת, שיצא בקריאה "לא להפריט את המתנ"סים" (1 במרס 2005). מה שמאפיין את החברה למתנ"סים היא האידיאולוגיה המוצהרת שלה לספק את שירותיה לכלל האוכלוסייה ובמיוחד לקבוצות אוכלוסייה החלשות, שהכנסתן אינה מאפשרת להן צריכת שירותים חברתיים ותרבותיים בשוק החופשי מארגונים פרטיים הפועלים למטרות רווח.

פרופ' זאב צחור, נשיא המכללה האקדמית ספיר בשדרות, הוסיף לכך שהמתנ"סים בפריפריה הם הכתובת לאנשים במצוקה, שמחפשים פעילות תרבותית באזורים שהפעילות הזאת חסרה. הסכנה הטמונה בהפרטה שלהם היא לכן שאוכלוסיות קשות היום לא יוכלו לצרוך את השירותים האלה ומצבן עלול להתדרדר עוד יותר (סיני, 27 בפברואר 2005; שמיד, מרס 2005).

מעבר להתייחסות לנושא הספציפי של הפרטת שירות רווחה זה או אחר הועלו בהקשר זה לסדר היום הציבורי השאלות, שנגעו לעצם האפקטיביות והיעילות של הפרטות האלה. לפי מה שהתגלה במציאות, ההפרטה של שירותי רווחה מחליפה לעתים קרובות שירות מונופוליסטי של גוף שלטוני בשירות מונופוליסטי של גורם פרטי. המרה כזו של מונופול אחד באחר אין בה כל יתרון לציבור או לפרט הנזקק לשירות. המצב שנוצר במקרים אלה הוא שחלק גדול מן המשאבים המוקצים למטרת הספקת השירות מועברים לרווחי הבעלים. יתרה מזאת, העלות הנמוכה יותר, המושגת לכאורה בהפעלת השירות המופרט, היא פעמים רבות תוצאה של העסקת עובדים ברמות מיומנות נמוכות יותר או על-ידי ניצול של עבודה זולה ושליטת הזכויות הסוציאליות של העובדים המועסקים במסגרות המופרטות. ספק אם סוגיות אלה זכו להרהור נוסף של הגורמים הקובעים לגבי מדיניות ההפרטה, כאשר הממשלה נמצאת לפי אחד הפרשנים "בסחרור של הפרטה" ו"הפרטה חסרת מעצורים" (ליבוויץ', 4 באפריל 2005).

5. הקיצוצים הנרחבים בתכניות רווחה וביטחון סוציאלי

נוסף לשינויים הפרוגרמטיים שהוכנסו מאז תחילת שנות האלפיים בתכניות רווחה וביטחון סוציאלי שתוארו לעיל נעשו בשנים אלה גם קיצוצים נרחבים ועמוקים במרבית הקצבאות של הביטוח הלאומי. המוסד לביטוח לאומי דיווח שסדרת הפגיעה בקצבאות המשולמות על-ידו "לא פסחה אף לא על אחת מהאוכלוסיות הזכאיות לקצבה". עומק הקיצוצים בלט בקצבאות המיועדות לאוכלוסייה בגיל העבודה, כגון דמי אבטלה, גמלאות הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים. בשנים 2002-2003 קוצצו קצבאות הביטוח הלאומי בסכום שעלה על 5.5 מיליארד ש"ח. בשנתיים אלה ירד היקף הגמלאות מ-9.4 אחוזים מן התוצר ל-8.9 אחוזים ממנו (המוסד לביטוח לאומי, 2004, עמ' 29).

מדיניות הקיצוצים לא פסחה אפילו על תשלומי מענק הלידה, שנועדו לסייע לאימהות יולדות לרכוש ציוד ראשון לנולד. תשלומי מענק הלידה הונהגו לראשונה בשנת 1954. המענק היה במשך השנים די צנוע בגודלו אבל הוא סימל את מחויבותה של המדינה לעזור למשפחה בנקודת זמן חשובה במסלול חייה, בעת שהביאה ילד לעולם. גולדה מאיר, שכיחנה כשרת העבודה בעת הנהגת תשלומי המענק וראתה בו סימן מובהק למחויבות המדינה לרווחת האוכלוסייה, טרחה להיות בבית-חולים הדסה בירושלים, כדי למסור בעצמה ליולדת את ההמחאה של מענק הלידה בעבור התינוק הראשון שנולד מספר דקות לאחר חצות ביום בו חוק הביטוח הלאומי נכנס לתוקפו (לוטן, 1964, עמ' 23). גם במענק צנוע זה החליטה הממשלה לקצץ. מענק הלידה לילד השני הוקטן מסכום השווה ל-20 אחוז של השכר הממוצע ל-9 אחוזים ממנו (ל-6 אחוזים בתקופה שבין יולי 2003 לינואר 2004) ואילו המענק לילד שלישי ואילך הוקטן ל-6 אחוזים בלבד (המוסד לביטוח לאומי, 2004, עמ' 46).

לכאורה, הקיצוצים הנרחבים האלה נבעו מן המצוקה הכלכלית שהמדינה נקלעה אליה בשנים אלה. אולם, נראה שהשיקולים שהנחו את הממשלה במדיניות הקיצוצים שלה היו אידיאולוגיים בעיקרם והם שיקפו את גישה העוינת של הממסד הפוליטי והכלכלי למערכת הקצבאות של הביטוח הלאומי. שר האוצר נתניהו הדגיש פעמים רבות את גישתו השלילית לתשלומי הגמלאות. הוא חזר על טענתו על הגידול העצום שחל בתשלומי הקצבאות לאנשים בגיל העבודה, למרות שלא היה לכך בסיס איתן במציאות. דבריו ש"מדיניות הקצבאות מגדילה את העוני ואת אי-השוויון" (בסוק, 11 באפריל 2005) שיקפו יותר ערכים אנטי קולקטיביסטיים, שהנחו את מדיניותו, מאשר את האפקט האמיתי של תשלומי הגמלאות על רווחת הקבוצות החלשות באוכלוסייה.

הקיצוץ בגמלאות הביטוח הלאומי היה לפיכך חלק אינטגרלי של המדיניות המכוונת לצמצם את מדינת הרווחה ולהקטין את ההוצאה הציבורית בכלל ובפרט את ההוצאה לביטחון סוציאלי ולשירותי הרווחה. אפילו בנק ישראל, בדו"ח שלו לשנת 2004, הסתייג ממדיניות זו ככל שהיא נגעה לקיצוץ בקצבאות ולהשפעתה השלילית בתחום החברתי (בנק ישראל, 2005). לפי דו"ח זה הקיצוץ החד בתשלומי העברה ובזכאות לקצבאות גרם להרחבת שיעורי העוני (גולדשטיין, 4 באפריל 2005). המשמעות החברתית של מדיניות הקיצוצים בקצבאות הייתה באופן ברור שלילית בהשפעתה על הרחבת ממדי העוני והרחבת הפערים

הכלכליים בחברה הישראלית, כפי שהדבר בא לביטוי בנתוני דו"ח העוני לשנת 2004 (המוסד לביטוח הלאומי, 2005).

6. סיכום ודיון

השנים במחצית העשור הראשון של שנות האלפיים היו, כפי שראינו, שנות רזון וצנע למדיניות הרווחה בישראל. בשנים אלה התרחש מאמץ אידיאולוגי ומעשי מכוון של הכוחות הפוליטיים בשלטון, לשנות באופן רדיקלי את פני מערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית מכפי שהיא התפתחה במשך תקופת זמן ארוכה. באקלים העיון כלפי מדינת הרווחה, שנוצר עוד בשנות התשעים, לא ניתן היה לצפות שהממסד השלטוני ימשיך בשנות האלפיים להרחיב את המדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי. ההנחה הייתה שבנסיבות שנוצרו ניתן יהיה אולי לשמור על הקיים. אולם התברר שלהנחה זו לא היה בסיס במציאות.

התוצאה היא, שהמדיניות שננקטה הסיגה לאחור את כל מערכות שירותי הרווחה של מדינת ישראל ובמיוחד את מערכת הביטוח הלאומי. במקום לשמור על היסודות האוניברסליים של אותן תכניות רווחה וביטחון סוציאלי, צעדי המדיניות שננקטו כווננו להפוך שירותים אלה למיינמליסטיים בלבד, לשירותים אשר יינתנו רק על פי תנאים קפדניים יותר ויותנו במבחני הכנסה או באמצעים מחמירים. מלבד הקיצוצים והשינויים הפרוגרמטיים השונים, שהוכנסו בתכניות רבות, המדיניות שאומצה הפכה את מערכות שירותי הרווחה להיות שוליות בעיקרן. המגמה הדומיננטית שהנחתה את המדיניות הייתה לצמצם, ככל האפשר, את מדיניות הרווחה ששמה לה למטרה לדאוג לרווחת כלל האוכלוסייה ולמקד את ההתערבות בעניים והמרודים בלבד, או בלשון אחרת, ליצור מעין מהדורה מודרנית של חוקי העניים.

התפנית החדה במדיניות הרווחה לוותה בצעדים יזומים של השלטונות, באמצעות שופרות התעמולה התקשורתיים שלה, ובמיוחד של אלה הקשורים במשרד האוצר, כדי לרכוש תמיכה רחבה יותר של הציבור למדיניות שאומצה. המאמץ ההסברתי שנעשה כוון להזין את הציבור בנתונים ובעמדות על הצדדים השליליים, ועל השימוש לכאורה לרעה, שהתלוו להפעלת תכניות הרווחה ולתשלומי הביטוח הלאומי. כפי שצוין, חלק גדול של המידע והנתונים שהופצו בדרכים אלה היו בעלי אופי מגמתי ומטעה. כמו כל מסע תעמולתי, גם המסע נגד שירותי הרווחה

והקצבאות של הביטוח הלאומי השאיר משקע מסוים בקרב הציבור הרחב ותרם לחיזוק העמדות השליליות נגד מדיניות הרווחה. הדבר צלח גם משום שהעמדות השליליות כלפי מדינת הרווחה זכו זה מזמן לתמיכה די רחבה בקרב הממסד הכלכלי, בקהיליית העסקים ובקרב רבים מבין הכלכלנים באקדמיה ובעולם הפיננסי.

ההתפתחויות האלה במדיניות הרווחה מצביעות על כמה תופעות מדאיגות שמצאו להן מקום במדינת ישראל. האחת היא ההתנערות של הממשלה מההתחייבויות שהיא קבלה על עצמה בתחום הרווחה והביטחון הסוציאלי, כלפי קבוצות גדולות באוכלוסייה ובמיוחד כלפי הקבוצות החלשות. כתוצאה מהתנערות זאת חלקים ניכרים של האוכלוסייה נקלעו למצבים של מצוקה כלכלית ועוני. יתרה מזאת, המגמות השליליות של המדיניות הזאת הביאו לתחושה של חוסר תקווה ואף של ייאוש בקרב רבים לגבי האפשרויות לשיפור מצבם.

התופעה האחרת היא היווצרות חוסר אמון כלפי הממשלה, שתקיים את ההתחייבויות שהיא קבלה על עצמה בתחומי חיים רבים ולא רק בתחום מדיניות הרווחה. הדבר נובע בעיקרו מערעור תחושת הביטחון הסוציאלי בקרב קבוצות גדולות באוכלוסייה. תחושת הביטחון הסוציאלי היא אחד הגורמים המרכזיים בארגון החיים החברתיים ובשמירה על יציבות המשטר החברתי הכלכלי הקיים. התערעורת תחושת הביטחון הסוציאלי וחוסר האמון במשטר החברתי, שהוא גורר אחריו, הוא מרשם בטוח לפגיעה ביציבותו של כל משטר ובוודאי של משטר הרוצה לשמור על אופיו הדמוקרטי. במצב שנוצר סכנה כזאת היא מוחשית מאד, וחשוב לומר שהיא אורבת בפתח ביתנו.

לסיכום, חשוב לציין, כי האירוע המרכזי בעיצוב מדיניות הרווחה של מדינת ישראל בשנות האלפיים היה המעבר ממשטר רווחה אירופי, בעיקרו בעל אופי סוציאלי-דמוקרטי, למשטר רווחה ניאו-ליברלי בנוסח של אמריקה תחת השלטון הרפובליקני השמרני. מעבר זה הושפע לא במעט מן השאיפה של חלק מן הממסד הפוליטי-כלכלי השליט להידמות במובנים רבים לאמריקה. המציאות היא שמדינת ישראל רחוקה מלהיות אמריקה. הבחירה בדגם של משטר הרווחה האמריקני עלולה להוביל אותנו למצב בו מצויות בו כמה ארצות באמריקה הלטינית, שגם הן בחרו לאמץ לעצמן את החיבוק האמריקני. חשוב שנהיה ערים להתפתחויות האלה ונדע לפעול כדי למנוע את האפשרות שמדינת ישראל תיקלע למצבים בהם נמצאות ארצות אלה.

מקורות

- אבינרי, ש'. (2003). על סולידריות ומדיניות כלכלית. *אופקים חדשים*, 9. ארלוזורוב, מ'. (2004). צריך לפרק את המינהל ולמכור את קרקעות המדינה (אורי יוגב, הממונה הפורש של אגף התקציבים). *הארץ*, 5 במאי.
- ביאור, ח'. (2001). זכויות יתר של המעביד מחזירות אותנו למאה ה-19. *הארץ*, 23 באפריל.
- בן-ישראל, ר', בן-ישראל, ג'. (2004). *מי מפחד מהגיל השלישי*. תל-אביב: עם עובד וירושלים: אשל, האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל.
- בנק ישראל. (2005). *דו"ח בנק ישראל 2004* (פרק ד': רווחה חברתית). ירושלים.
- בסוק, מ'. (2005). נתניהו: תוך עשור נהיה מהמובילים ברמת החיים. *הארץ*, 11 באפריל.
- (2006). האוצר: הכנסות הקשישים נפגעו ב-2001-2004 בכ-40 אחוז. *הארץ The Marker*, 30 במרס.
- בר-ניב, צ'. (1954). *חוק הביטוח הלאומי*. תל-אביב: המשפט. הוצאת יבנה.
- גולדשטיין, ת'. (2005). בנק ישראל: המשק יצמח השנה ב-4 אחוזים. *ידיעות אחרונות*, 4 באפריל.
- דורון, א'. (1985). *מדינת הרווחה בעידן של תמורות*. ירושלים: הוצאת מאגנס.
- (1995). *משרד העבודה והרווחה: האיחוד שלא היה*, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- (1997). הביטוח הלאומי במאבק על האוניברסליות, *ביטחון סוציאלי*, 49, אפריל.
- (1998). הנהגת תשלומי ההטבה הסוציאלית, שבירת האוניברסליות במערכת קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי. *עיניים בתקומת ישראל*, 8, עמ' 398-423.
- (1999). מדיניות רווחה בישראל – התפתחויות בשנות ה-80 וה-90. בתוך: נחמיאס, ד', מנחם, ג'. (עורכים). *המדיניות הציבורית בישראל*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- (2003). משטר הרווחה במדינת ישראל: מגמות השינוי והשלכותיהן החברתיות. סוציולוגיה ישראלית, ה(2).
- (2005) [1]. תאצ'ר, הגרסה הישראלית, על הרדיקליזציה הישראלית של הימין הכלכלי. בתוך: רוזנטל, ר'. (עורך). שורש הדברים, עיון מחודש בשאלות עם וחברה, ירושלים: כתר הוצאה לאור.
- (2005) [2]. שחיקתה של מדינת הרווחה בישראל בשנים 2000-2003: המקרה של קצבאות ילדים. עבודה, חברה ומשפט, י"א.
- המוסד לביטוח לאומי. (2003). ההשלכות של תכנית ההבראה למשק הישראלי על המוסד לביטוח לאומי. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון, מרס.
- (2004). סקירה שנתית 2002-2003, ירושלים: מינהל המחקר והתכנון, אפריל.
- (2005). ממדי עוני והפערים בהכנסות 2004, ממצאים עיקריים, ירושלים: מינהל המחקר והתכנון, אוגוסט.
- וייץ, ג'. (2002). קנו לעצמכם מתנה לחג. כל העיר, 15 באפריל.
- זרחיה, צ'. (2005). הפחתת הפרשות המעסיקים תקטין תקציב הביטוח הלאומי ב-3 מיליארד ש"ח. הארץ, The Marker, 16 בפברואר.
- יועז, י'. (2005). עתירה לבג"ץ נגד הפרטה של בתי-הסוהר. הארץ, 18 במרס.
- כרמי, ע'. (2003). משרד עבודה עם שיניים. הארץ, 12 בינואר.
- לוטן, ג'. (1964). עשר שנות ביטוח לאומי – רעיון והגשמתו, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, המחלקה ליחסי ציבור.
- ליבוביץ, א'. (2005). סיפור מההפרטה, הארץ, 4 באפריל.
- סיני, ר'. (2002). סניף של האוצר, הארץ, 12 ביוני.
- (2003). הביטוח הלאומי: מנסים להשתלט על כספנו; האוצר: "נחסוך מיליונים. הארץ, 25 בנובמבר.
- (2005). הבנקים יקבלו יותר מ-150 מיליון שקלים בשנה מכספי הביטוח הלאומי. הארץ, 25 במרס.
- (2005). 'הפרטה פירושה סגירה' אומרים הארגונים החברתיים. הארץ, 27 בפברואר.
- ספיר, י'. (2004). אסירים כחומר גלם. הארץ, 19 בינואר.
- פלד, י'. (2000). בית-סוהר זה לא עסק. הארץ, 21 במאי.
- פלוצקר, ס'. (2005). שליטה לא בריאה. ידיעות אחרונות, ממון, 25 במרס.

- קורא, מ'. (2004). שינויים במדיניות הרווחה בישראל – מביטוח סוציאלי לשירות ממשלתי. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע.
- קרא, ב'. (2004). החשש: זכויות האסיר ותנאיו ייפגעו. *הארץ*, 25 במרס.
- שמיד, ה'. (2005). מפריטים נגד עצמם. *הארץ*, מרס.
- Ferrera, M. (1996). The southern model of welfare capitalism. *Journal of European Social Policy*, 6(1).
- Hills, J. (2004). Heading for retirement? National insurance, state pensions and the future of the contributory principle in the UK. *Journal of Social Policy*, 33(3), July.
- Huber, E., Stephens, J.D. (2001). Welfare state and production regimes in the era of retrenchment, in Pierson, P. (Ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Munnell, A.H., Soto, M. (2005). *What does price indexing mean for social security benefits?* Boston: Center for Retirement Research at Boston College.
- Taylor-Gooby, P., Larsen, T. & Kananen, J. (2004). Market means and welfare ends: The UK welfare state experiment, *Journal of Social Policy*, 33(4), October.