

עופר אריאן, ישראל ומדינת הרווחה. ירושלים: מוסד ביאליק, 2015.  
174 עמ'.

## אסא מרון

ספרו של עופר אריאן, "ישראל ומדינת הרווחה", עוסק באחת התופעות המרכזיות להבנת המציאות הפוליטית-כלכלית בדמוקרטיה המפותחות ומציע הסבר לכשליה של מדינת הרווחה הישראלית. הספר מספק לקורא המתעניין מבוא לסוגיות מפתח הנוגעות להתפתחות ולשינוי במדינת הרווחה – גוף ידע שאינו זוכה לייצוג הולם בשיח הציבורי למרות חשיבותו הפוליטית. שני הפרקים הראשונים של הספר עוסקים בהתפתחות מוסדותיה של מדינת הרווחה באירופה ובארצות הברית מראשית המאה ה-20. הפרקים דנים ברכיביה ובמאפייניה היסודיים של מדינת הרווחה ואף נוגעים בחלק מן השינויים שהתחוללו בה משנות ה-70 ואילך. אריאן מדגיש כי מדינת הרווחה היא תופעה המתפתחת ומתקיימת במסגרת הקפיטליזם ומגלמת שאיפה לשנות (באופן שולי או מהותי) את השלכותיו הלא רצויות של השוק. ואולם, אף שהוא מצביע על כך שקיימת שונות מהותית בין מדינות רווחה,<sup>1</sup> הספר מציע לקורא הסבר חלקי באשר לגורמים האחראים לעיצוב משטריה השונים של מדינת הרווחה. אריאן נותן קדימות

1 אריאן מודע כמובן לקיומם של מודלים שונים של מדינת הרווחה, אך הוא בוחר להתעלם מאמות המידה המקובלות בספרות המשווה להערכת מידת הדה-קומודיפיקציה (de-commodification) שיוצרות הזכויות החברתיות של האזרחות במדינות שונות. אני מוצא שהמושגים המופיעים בעמודים 53–54 מבלבלים מעט, בייחוד לאור קיומם של מושגים חלופיים ומוסכמים העומדים על ההגיגות המובחנים של מדינת הרווחה: היגיון ליברלי או שירי (residual), שמרני (conservative or corporatist) ואוניברסלי (universal or redistributive). עבודתיהם פורצות הדרך של ריצ'רד טיטמוס (Titmuss), וולטר קורפי (Korpi) ויוסטה אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen) הן מרכזיות כאן.

\* ד"ר אסא מרון, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת חיפה.  
דואר אלקטרוני: [asamaron@soc.haifa.ac.il](mailto:asamaron@soc.haifa.ac.il)

תאורטית להכרעות ערכיות בעיצובה של מדינת הרווחה. לדוגמה, הוא טוען כי "השקפת עולם חברתית" היא שקובעת באיזו מידה מדינת הרווחה תמתן את אי־השוויון שהשוק יוצר (עמ' 63–64). ואולם, אידאולוגיה לבדה אינה מספקת הסבר משכנע לשאלה מדוע "פוליטיקה נגד שווקים" התפתחה באופן שונה והובילה לגיבוש פתרונות ומוסדות מובחנים בהקשרים היסטוריים ופוליטיים שונים.

הפרק השלישי והאחרון בספר מתמקד במקרה הישראלי (עמ' 87 ואילך), ומפורטת בו טענתו המרכזית של אריאן: בעיותיה הרבות של מדינת הרווחה הישראלית נובעות מהעדר מדיניות רווחה מגובשת, מושכלת ועקיבה (ובכך היא חורגת, לטענתו, מן הנורמה המקובלת במדינות אחרות). על אף קיומם של משאבים, תקציבים, תשתיות וכוח אדם מקצועי ממשכה אפוא ישראל לתחוק "איים" של רווחה (אריאן מכנה אותם "מערכי רווחה"): מנגנוני רווחה המתקיימים ללא כוונת מכוון ברורה, ותועלתם בצמצום אי־שוויון ועוני או ביצירת צדק חלוקתי מוטלת בספק. אריאן מסביר כי העדר מדיניות רווחה מפורשת ומגובשת נובע מסיבות שונות, כגון חוסר יכולת או חוסר נכונות להתמודד עם גידול מתמיד בתקציב הרווחה, הפוליטיקה של תקציב הביטחון, חששם של פוליטיקאים מאובדן העוצמה שסיפקה להם שליטה ישירה על משאבים והאופן שבו קובעי מדיניות החליטו עם הקמת המדינה שלא לקרוא תיגר על מערכת הרווחה בתקופת היישוב, שהתאפיינה בביזור ארגוני ובדפוסים פרטיקולריסטיים של הספקת שירותים. כך שימרה המדינה סוכנויות מעין מדינתיות, כגון קופות החולים של ההסדרות הכללית או הקרן הקיימת לישראל, שהתאפיינו במדיניות לא אוניברסלית ובהדרה של קבוצות שונות. אף על פי שסיבות אלו נכונות וחוקרים ישראלים אף דנו בהן (אף על פי שאלו כמעט אינם מוזכרים בספר), חסר בספר הסבר רחב יותר לסיבות שהובילו לעיצובו של מערך רווחה משובר (fragmented) בישראל מלכתחילה.

טענתו של אריאן באשר לאי־גיבושה של מדיניות רווחה כוללת היא נכונה מנקודת מבט נורמטיבית. מעולם לא נוצר בישראל מסמך מכונן שיבטיח דפוס אוניברסלי ונדיב של הספקת שירותים בכסף ובעין לתושבי ישראל ולאזרחיה, ואכן ראוי שהדבר ייכתב גם אם רק לצורך ההצהרה הפוליטית. עם זאת, היעדרו של מסמך כזה אינו ההסבר, אלא הסימפטום, וההתמקדות בו (בהיעדרו) מקשה על הקורא לזהות את האינטרסים, את הכוחות ואת התהליכים שכווננו (וממשיכים לכוון) את מדינת הרווחה. הטענה שראוי שישראל תגבש מדיניות רווחה מושכלת ותפעיל אותה באופן עקיב ומתוך מחויבות לזכויות החברתיות של האזרחות, היא לגיטימית וחשובה כמובן, אך היא אינה מציידת את הקורא בהבנה מה היא מדיניות וכיצד היא מעוצבת. הספר מציג תפיסה רציונלית ופורמלית מדי של תהליכי עיצוב המדיניות ומעניק תפקיד חשוב מדי להכרעות ערכיות על בסיס אידאולוגיה ורעיונות (ראו בפרק השני), בזמן שהוא מתעלם מן המאבקים (בעבר ובהווה), מן האינטרסים ומן השחקנים המעצבים את מדינת הרווחה. אריאן כותב כך: "מדיניות ציבורית, ולא בהכרח כזו הנוגעת לרווחה, עניינה גיבוש כלל משאבים מחד גיסא, וקביעתם של יעדים למימוש מאידך גיסא. במלים אחרות, מדובר בשורה

של החלטות הנוגעות למכלול משאבים ייעודי, ומגדירות את סוגי המשאבים ואת דרכי השימוש בהם – זאת נוכח מטרות מוסכמות המהוות בו זמנית העילה והמטרה שלשמן נעשה השימוש במשאבים" (עמ' 40). עיצוב מדיניות מתואר כהליך מסודר שבו מעצבי מדיניות יושבים בצוותא, מחליטים החלטות בצורה מוסכמת ורציונלית – כלומר בשאיפה להתאים בין מטרות מגובשות וברורות לבין משאבים זמינים – ופועלים כדי לתרגם וליישם את ההחלטות האלה למדיניות. אריאן טוען כי בהעדר תהליך כזה לא תנוסח "מדיניות רווחה לאומית" ולא יתאפשר להצדיק ולהעריך את תפוקתם של "מערכי הרווחה הלאומיים" (אותה מדיניות שהתפתחה באופן "ספונטני").

נקודת המבט הזאת היא בעייתית, כיוון שהיא מסתירה מן הקורא את מהותה הפוליטית של מדינת הרווחה. מדיניות רווחה היא תוצר של מאבקים, פשרות והסדרים בין שחקנים וקבוצות בעלי אינטרסים שונים בכלכלה הפוליטית (ארגוני עובדים, מעסיקים, מפלגות פוליטיות, ביורוקרטים וארגוני מדינה) והקואליציות הנוצרות ביניהם. עיסוק במדיניות כאוסף של הכרעות מודעות – או היעדרן – מספק אפוא תמונה חסרה של הדינמיקה העומדת בבסיסה של מדינת הרווחה. מדינת הרווחה היא זירה מרכזית למאבק על "מי יקבל מה" ולמי הסמכות לקבוע זאת. משאבים אינם מוקצים בקבלת החלטות מסודרת וחסרת פניות, ושחקנים נאבקים על שליטה במשאבים כדי לתעל אותם למטרות רצויות (עבורם). בהתאמה, מטרות אינן מוסכמות ושחקנים שונים פועלים כדי לקדם קווי מדיניות ותכניות המשרתות אינטרסים שונים ולעתים אף מנוגדים.

אריאן מציג את קצבות הילדים, את הפנסיה ואת מערכת הבריאות בישראל כדוגמאות למערכי רווחה שבהעדר מדיניות רווחה לאומית אפשרו למקבלי החלטות בישראל "לרתום משאבים שיועדו לרווחה לצורך קידום תועלות פוליטיות צרות, ולהסיט משאבים מיעד אחד למשנהו באין מפריע" (עמ' 45). לעתים נדמה כי אריאן מאמץ את התפיסה המקובלת, שלפיה "פוליטיקה" היא האופן (הפסול) שבו פוליטיקאים עושים שימוש ציני במשאבים ציבוריים כדי לקדם אינטרסים אישיים ומפלגתיים על פני מטרות אידאולוגיות. ואולם, ההתמקדות ב"פוליטיקה הקטנה" בא על חשבון "הפוליטיקה הגדולה" של מדינת הרווחה, כלומר האופן שבו מערכות נפרדות של רווחה הופנו מראשיתן לקבוצות שונות וסיפקו להן הגנה שונה מן הסיכונים של השוק, או במילים אחרות – יצרו רמות שונות של דה-קומודיפיקציה (de-commodification). אמנם קיימת גישה בחקר מדינת הרווחה הישראלית הגורסת כי זו הוקמה במתכונת סוציאלי-דמוקרטית, כלומר מתוך שאיפות אוניברסליות לצמצום אי-שוויון, אך קיימת גם גישה אחרת, ביקורתית יותר, המציעה ניתוח המתמקד בפרקטיקה של עיצוב המדיניות החברתית ותוצאותיה (מעבר לרטוריקה של מעצבי מדיניות) ונעזר בנקודת מבט משווה. גישה זו מגלה כי מדינת הרווחה הישראלית נולדה עוד קודם להקמת המדינה כמנגנון של בנייה אומה (nation-building), שצמח כדי לאפשר את ההתיישבות היהודית בפלסטינה של ראשית המאה ה-20, ודפוסים דואליים ושמרניים המשיכו לאפיין את מדינת הרווחה גם בהמשך. אם נאמץ השקפה זו, ההיסטוריה של קצבות

הילדים, הפנסיה ושירותי הבריאות מספקת דוגמה מאלפת לאופן שבו מדינת הרווחה משקפת אינטרסים לאומיים, מפלגתיים ומעמדיים. אריאן מודע לכך, אך הוא עדיין רואה בתכניות הרווחה האלה חריגה מ"מדיניות רווחה", הנובעת מכך שפוליטיקאים פועלים לקידום אינטרסים אישיים ומגזריים. למעשה, תכניות אלו משקפות היבטים מרכזיים של האזרחות ושל יחסי מדינה-חברה: המחויבות ההיסטורית של המדינה לאוכלוסייה היהודית, המאפיינים השמרניים שיצרה הסתדרות העובדים הכללית בפנסיה כדי לדאוג לאנשיה ולתומכיה (אגב הדרתם של לא־יהודים ושל יהודים לא־אשכנזים) והשימוש בקופת החולים הכללית כדי להבטיח חברות רחבה בארגון העובדים. תרומה מרכזית לגישה זו היא עבודתם של החוקרים מיכאל שלו וזאב רוזנהק המראה כיצד נוצרה ומוסדה מדינת רווחה דואלית בישראל, ומנגנונים שונים מספקים בה שירותים שונים בכסף ובעין לקבוצות חברתיות שונות. האם אני טוען שזה טוב? בהחלט לא, אך כדי להתמודד עם דפוסים לא רצויים אלו ראוי להישיר מבט לעבר הגורמים שיצרו אותם ותמכו בהמשכותם, גורמים שהשפעתם ניכרת גם בשנת 2017.

לסיכום, התגייסותו של אריאן לכתוב ספר נגיש לציבור הרחב, שמטרתו לקדם אוריינות אזרחית לסוגיה החשובה של מדינת הרווחה, ראויה לכל הערכה. נכון היה להציע לקורא נקודת מבט פוליטית יותר, וזה בעיניי חסרונו המרכזי של הספר: אי-הדגשת אופייה הפוליטי של מדינת הרווחה, שכן מדינת הרווחה היא בראש ובראשונה תופעה פוליטית. מדובר באוסף של מנגנונים המשפיעים באופן מהותי על חלוקת המשאבים בחברה הקפיטליסטית ועל סיכויי החיים של קבוצות ושל יחידים. הספר אינו עוסק כלל בשאלה מי הם השחקנים המעורבים בעיצובה של מדיניות חברתית בישראל, ולעתים נדמה לקורא כי מדובר בקבוצה קוהרנטית המתאפיינת בתפיסות ובאינטרסים זהים. זה כמובן אינו המצב, וכדי להבין מדוע לא ניתן למעשה לעצב כיום מדיניות רווחה מקיפה המתייחסת ברצינות ובאחריות לסיכונים חברתיים ולצורך בהשקעה חברתית כדי להתמודד עמם עלינו לעמוד על השינויים שהתחוללו במדינה בעשורים האחרונים. כוונתי היא למדינה כארגון או כמערך של ארגונים ומוסדות (ולא כמילה נרדפת לחברה או ללאום), שאינו פועל באופן קוהרנטי וכולל שחקנים שונים (פוליטיקאים, מפלגות וארגונים ביורוקרטיים) הפועלים לקידום מטרות מדיניות שונות. מאז שנות ה־80 מתבסס בישראל פרויקט נאו־ליברלי, המשנה במהותו את יחסי הכוחות בין השחקנים המדינתיים: התחזקות ניכרת של משרד האוצר ובנק ישראל מצד אחד, והיחלשות של משרדי הממשלה החברתיים (חינוך, רווחה, בריאות), המוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה ועוד מן הצד האחר. לא רק ביורוקרטים "חברתיים", אלא גם פוליטיקאים מגלים כי תחומי מדיניות מרכזיים, המשפיעים במישורין או בעקיפין על המדיניות החברתית, עוברים דה־פוליטיזציה ומנוהלים בידי ביורוקרטים מומחים במשרד האוצר ובבנק ישראל. התפתחויות אלו משנות מן היסוד את "חוקי המשחק" של המאבק על אופייה ועל עתידה של מדינת הרווחה, באופן המספק הזדמנויות רבות יותר לשחקנים התומכים בצמצום מעורבותה של המדינה בחלוקה מחדש של שירותים וטובין.

לנוכח שינוי יחסי הכוחות בתוך המדינה, המדיניות החברתית – בניגוד גמור למדיניות הכלכלית – סובלת מהעדר סמכות פוליטית שתפרוס עליה את חסותה. בזמן שמשרד האוצר פועל בנחישות כדי לאכוף מדיניות פיסקלית זהירה (ככל הנראה זהירה מדי), המדיניות החברתית מוכפפת לציוויים כלכליים נוקשים באופן ההופך אותה למדיניות לא אחראית ולא זהירה. הדבר מתבטא בחסימה של יוזמות שונות להרחבת המדיניות החברתית לנוכח קיצוצים וצרכים גדלים (למשל האופן שבו פעל משרד האוצר כדי לחסום יוזמות חקיקה להרחבת שעות החינוך בבתי הספר בשנות ה־90), בהשפעה רבה על עיצובם של דפוסי המימון וההספקה של שירותים חברתיים (למשל, האוצר פעל לצמצום המימון הציבורי של שירותי הבריאות לאחר החקיקה ההיסטורית של חוק ביטוח בריאות ממלכתי בשנת 1994 והפעיל את מלוא סמכותו בקביעת צביונה של מדיניות מרווחת־לעבודה, "תכנית ויסקונסין", בין השנים 2005–2010) וכן בנקיטת צעדים לא מספקים כדי להתאים את המדיניות החברתית הקיימת לנוכח הגידול בסיכונים העתידיים (צו ההרחבה על הכיסוי הפנסיוני במשק משנת 2008 מציע פתרון חלקי ורעוע בלבד לעובדים שיפרשו בשנים הקרובות משוק התעסוקה, בייחוד לנוכח התרחבות צורות העסקה חלקיות וזמניות; צעדי המדיניות הננקטים כדי להתמודד עם עוני של ילדים ופערים בהישגים חינוכיים הם רעועים עוד יותר). ראוי לציין כי לצד אכיפה נחושה של מדיניות מוניטרית, בנק ישראל מקדם בשנים האחרונות (בייחוד בעקבות המחאה החברתית של 2011) גישה התומכת בהגדלת ההוצאה החברתית, והוא רואה בה השקעה חברתית (social investment) שתאפשר להגדיל את ההון האנושי ולצמצם עלויות עתידיות על הדרה משוק התעסוקה. תפקידו המרכזי של בנק ישראל בקידום תכנית מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי") מדגים את האינטרסים שלו בתחום מדיניות זה.

אם ברצוננו להנגיש את הידע על מדינת הרווחה בישראל לאזרחיה, חיוני שנדע להסביר את הדינמיקה המתקיימת בתוך המדינה. לתפיסתי, זו היא הזירה החשובה ביותר לניתוח אופן ההתמודדות (או חוסר ההתמודדות) עם סיכונים חברתיים ישנים וחדשים ולהבנת השלכותיהם על קבוצות שונות של אזרחים בישראל של שנת 2017.