



הפקולטה למדעי החברה

ביה"ס ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

## **מדיניות הרווחה בישראל**

**מתי נבחרת מדיניות המטיבה דווקא עם העשירים, ומדוע?**

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית

בהנחיית פרופ' מומי דהן

מוגשת על-ידי :

אלי מורגנשטרן

040922817

ירושלים, אוגוסט 2017

## **תודות**

לפרופ' מומי דהן על ההנחיה וההכוונה, מתוך נקודת מבט ייחודית על המדיניות הציבורית בישראל. בהרצאות, בפגישות ובשיחות המסדרון.

לד"ר לימור סמימיאן-דרש על השיטתיות, בהוראה ובהכוונה של הכתיבה האיכותנית.

לבית הספר למדיניות ציבורית אשר העניק לי את האפשרות לראות ולהבין את נבכייה של המדיניות הציבורית, על מעלותיה, אתגריה ואף חסרונותיה. התורה שלמדתי בבית הספר מלווה אותי באשר אני פונה.

לרעייתי מיכל, משפחתי וחברי הקרובים, אשר הטיבו להקשיב במשך חודשים ארוכים לרעיונות והצעות, לתיאוריות וטענות, ובעיקר, היו שותפים לריגוש שבחידוש, להלם שבהפתעה, ולשמחה שבהשלמה.

## תקציר

מדיניות הרווחה בישראל עברה שינוי בעשרות השנים האחרונות ממדיניות המאפיינת מדינות סוציאל-דמוקרטיות למדיניות המאפיינת מדינות ליברליות. בתמונת המאקרו של הוצאות הממשלה על פני השנים ניתן לראות את מגמת השינוי הכוללת צמצום ההוצאות הממשלתיות ובכללם הוצאות הרווחה, וכן מעבר ממדיניות אוניברסלית לסלקטיבית, מרשת ביטחון חברתית המעניקה רמת רווחה בסיסית לכלל האזרחים בצורה אוניברסלית, למדיניות של טיפול ממוקד בעוני, על ידי הטבות סלקטיביות הניתנות בכפוף למבחני הכנסה. האם הליברליזם אכן מסביר את שינוי המדיניות בישראל בשנים אלו?

הנחת הליברליזם מאותגרת במאמר זה על ידי שתי שאלות מרכזיות, האחת, סקרים ומחקרים שנעשו בישראל מראים שהתפיסות החברתיות כלפי עניים ועוני נוטים דווקא לצד הסוציאל-דמוקרטי ולא לצד הליברלי, בדומה לתפיסות האירופאיות, למה אם כן המדיניות הממשלתית שונה מהתפיסה החברתית?

השנייה, מדוע בסוגיות מדיניות מסוימות המדיניות הממשלתית בישראל מנוגדת לחלוטין למגמה הרווחת? במקרי המבחן שבמחקר זה מדיניות הממשלה מנוגדת לשתי המגמות, היא כוללת הרחבה של הוצאות רווחה, וכן שינוי של הטבות ממשלתיות לאוניברסליות הניתנות גם לעשירים, ללא הבחנה בין רמות הכנסה השונות של המקבלים. האם ניתן להסיק מכך שהליברליזם אינו הסבר מספק למדיניות הממשלה בעשורים האחרונים?

במחקר זה אני מבקש להראות כי מדיניות הרווחה בישראל מושפעת משלושה תהליכים חברתיים שונים התלויים זה בזה. התהליך האחד הוא הפניית ההאשמה במצוקת העניים אל העניים עצמם, והפניית תקציבי המדינה למקומות בהם האשמה מיוחסת למדינה או החברה. השני, מעבר ממדיניות רווחה כמענה לצרכים כלכליים אל מדיניות רווחה כפיצוי על סבל ללא קשר לצרכים כלכליים, התהליך השלישי הוא, זיהוי העניים עם קבוצות המיעוטים העוינים, החרדים והערבים, והעברת תקציבי הרווחה לקבוצת הרוב האהודה. שלושת התהליכים מזינים זה את זה, מצד אחד האשמת העניים במצבם הכלכלי נובעת מזיהוי העניים עם הקבוצות העוינות, מצד שני, העוינות נובעת במידה רבה מתפיסת המיעוטים כעניים המנצלים את משאבי הרוב. המעבר מתמיכה בעוני לפיצוי על הסבל, מוזן גם הוא מהתהליכים האחרים, התנגדות לתמיכה במיעוטים העניים המלווה בתמיכה בפיצוי קבוצות מצוקה המזוהות עם קבוצת הרוב.

## תוכן עניינים

|         |                                                                |
|---------|----------------------------------------------------------------|
| 3.....  | תקציר                                                          |
| 5.....  | מבוא                                                           |
| 5.....  | רקע – מדינת הרווחה במאה העשרים ואחת                            |
| 7.....  | סקירת ספרות                                                    |
| 7.....  | מדיניות רווחה – בין נאו-ליברליות לסוציאל-דמוקרטיות             |
| 8.....  | האחריות לעוני – מעבר מאחריות המדינה לאחריות העניים             |
| 10..... | מטרת מדיניות הרווחה – מעבר מטיפול בבעיה כלכלית לפיצוי על מצוקה |
| 11..... | זיהוי העניים עם קבוצות עוינות                                  |
| 12..... | שאלת המחקר                                                     |
| 13..... | מקרי המבחן                                                     |
| 13..... | הטבות לניצולי שואה                                             |
| 14..... | משפחות שכולות                                                  |
| 15..... | חינוך חובה בגנים לילדים בגילאי 3-4                             |
| 19..... | מתודולוגיה                                                     |
| 19..... | בחירת הפרוטוקולים                                              |
| 21..... | ניתוח הפרוטוקולים                                              |
| 21..... | מגבלות המחקר                                                   |
| 23..... | ממצאים                                                         |
| 23..... | מעבר מרווחה כרשת ביטחון סוציאלית לרווחה כ"פיצוי"               |
| 27..... | זיהוי האשמים במצוקה                                            |
| 33..... | עוינות כלפי קבוצות מיעוט                                       |
| 38..... | סיכום                                                          |
| 39..... | רשימת מקורות                                                   |
| 42..... | נספח א': שיעור קצבאות ביחס לתוצר 1985 - 2014                   |
| 43..... | נספח ב': מכתב שר הביטחון אהוד ברק למשפחות השכולות              |

## רקע – מדינת הרווחה במאה העשרים ואחת

מדיניות הרווחה החלה במדינות המערביות במהלך המאה העשרים, כרשת ביטחון חברתית אשר נועדה לאפשר רמת חיים בסיסית לכל אזרח במדינה. מדיניות הרווחה עברה שינויים רבים לאורך שנותיה, ועדיין נתונה לשינויים במדינות רבות. חוקרים רבים עוסקים בזיהוי והבנת הגורמים לשינויים בין מדיניות הרווחה במדינות שונות ובין מדיניות הרווחה המשתנית בתוך המדינות לאורך השנים. למרות קיומם של שינויים רבים ומתמשכים במדיניות הרווחה, ניתן לאפיין את מגמות המדיניות בצורה קטגורית לאורך הזמן בתוך המדינות, ובין מדיניות באופן כללי. בתוך המדינות המגמה הכללית היא החלשות של רשת ביטחון סוציאלית רחבה שאפיינה את מדינת הרווחה במאה הקודמת, לטובת מדיניות כלכלית ניאו-ליברלית המצמצמת את המעורבות הממשלתית באספקת שירותים חברתיים. בין המדיניות קיימת חלוקה כללית הנובעת מאותה תפיסת מדיניות, בין מדיניות ניאו-ליברליות כדוגמת ארצות הברית אשר בנוסף למדיניות של ממשלה צרה, כוללת גם טיפול ממוקד בעוני, לעומת מדיניות סוציאל-דמוקרטית כדוגמת המדינות הסקנדינביות אשר נוטה לממשלה רחבה ושירותים חברתיים אוניברסליים (כהן ואחרים, 2010).

מבחינה מושגית, מדיניות הרווחה מאופיינת על ידי חלוקת ההכנסות בכמה רמות. ברמת שיעור ההוצאה הציבורית מתוך התוצר, בין הוצאה ציבורית מצומצמת בשיעורים של 30% במדינות ניאו-ליברליות להוצאה רחבה בשיעורים של 50% ויותר במדינות סוציאליות. ברמה השנייה, שיעור ההוצאה הציבורית על רווחה מתוך התוצר, למרות הקשר בין ההוצאה הציבורית להוצאה על רווחה, הקשר אינו הכרחי, שכן ניתן להגדיל את ההוצאה הציבורית ללא הגדלת הוצאות הרווחה, כגון בהגדלת הוצאות הביטחון ללא שינוי בהוצאות הרווחה, וכן להפך. ברמה השלישית, אופי ההטבות הכלכליות בתוך מדיניות הרווחה, בין מדיניות רווחה אוניברסלית, למדיניות רווחה סלקטיבית. במדיניות אוניברסלית המדינה מעניקה שירות לאזרחיה, ללא קשר למצבם הכלכלי, לעומת מדיניות סלקטיבית המותנית במבחן הכנסה. בישראל המדיניות האוניברסלית כוללת לדוגמה, שירותי בריאות הניתנים לכל חולה באשר הוא ללא קשר למצבו הכלכלי, או קצבאות ילדים הניתנות ללא מבחן הכנסה. במדיניות הסלקטיבית ניתן למצוא את קצבאות הנכות או הזקנה המותנות במצבו הכלכלי של הדורש.

## מדיניות הרווחה בישראל

מדיניות הרווחה בישראל עברה שינוי בעשורים האחרונים ממדיניות המאפיינת מדינות סוציאל-דמוקרטיות למדיניות מאופיינת ניאו-ליברליזם, בכל שלושת הרמות. היקף הוצאות הממשלה ביחס לתוצר פחת בין השנים 1995 ל-2010 מסדר גודל של 52% לסביבות ה-43% (דהן וחזן, 2011). שיעור ההוצאה על רווחה ביחס לתוצר פחת בין השנים 1984 ל-2014 משיעור של 4.3% מהתוצר לשיעור של 2.7% בלבד בשנת 2014. בתוך התקציבים המוקצים לקצבאות מגמת שינוי בהתפלגות בין הקצבאות האוניברסליות לסלקטיביות, כאשר בשנת 1985 שיעור הקצבאות הסלקטיביות מתוך כלל הקצבאות עמד על 57.7% מול שיעור של 47.9% בשנת 2014 (ראה תרשים בנספח א'). אחד הגורמים המרכזיים לשינוי המגמות הוא הפחתה חדה בקצבאות הילדים בשנת 2003, קצבה

אוניברסלית אשר היוותה חלק משמעותי מהתקציב הממשלתי המוקצה לרווחה (ביטוח לאומי, 2015).

בניגוד למגמות המתוארות, במספר מקרים יושמה מדיניות הפוכה של הגדלת קצבאות והרחבתם ממדיניות סלקטיבית למדיניות אוניברסלית. במחקר זה אני מבקש לבחון מהם הגורמים לקביעת מדיניות חריגה המנוגדת לכאורה לסביבת המדיניות של אותה תקופה. במחקר זה אתייחס לשלושה מקרים חריגים, בהם הוגדל סך התקציב ובוטל מבחן ההכנסה כך שההטבה תוענק בצורה אוניברסלית. מקרי המבחן שונים זה מזה באופיים, ועל כן מאפשרים נקודת מבט כוללת, ולא החלטת מדיניות חד פעמית המושפעת מסיטואציה פוליטית זו או אחרת. המכנה המשותף בכל המקרים הוא הטבה כלכלית שהייתה קיימת קודם עם מבחן הכנסה, שינוי המדיניות הרחיב את אוכלוסיית הזכאים על ידי ביטול מבחן זה. מקרים אלו מעוררים סקרנות מיוחדת בהינתן שההרחבה הפנתה תוספת משאבים דווקא לאוכלוסיות החזקות, שכן האוכלוסיות החלשות היו זכאיות להטבות אלו גם לפני ביטול מבחן ההכנסה. בעוד במדיניות שהחלה כאוניברסלית, ניתן להבין את התפיסה העומדת בבסיס ההחלטה, כרשת ביטחון חברתית כללית, או אף שיפור מצבם של העניים על ידי הטבה אוניברסלית, מקרי המבחן קרובים להעברת הטבות כלכליות ייעודיות לאוכלוסיות עשירות.

מבנה העבודה כולל סקירה של הספרות התיאורטית, כולל הגישות הניאו-ליברליות והסוציאל-דמוקרטיות לאופי מדיניות הרווחה והיקפה, השינויים בתפיסת האשמה בעוני, המטרות השונות המושגות באמצעות מדיניות הרווחה, וכן השפעת המתחים האתניים והסקטוריאליים על המדיניות. בחלק השני מוצגים מקרי המבחן שבעבודה זו, כולל רקע כללי קצר, ושינוי המדיניות הספציפי אליו התייחסתי בעבודה זו. בחלק השלישי מוצגת המתודולוגיה למחקר, שיטת הבחירה והניתוח של הפרוטוקולים המשמשים בסיס לעבודה זו. בחלק הרביעי מוצגים הממצאים העולים מתוך ניתוח הפרוטוקולים בהתאם לסקירת הספרות.

## סקירת ספרות

### מדיניות רווחה – בין ניאו-ליברליות לסוציאל-דמוקרטיות

בעשורים האחרונים חלו ברוב מדינות המערב שינויים כלכליים וחברתיים אשר השפיעו על אופייה של מדינת הרווחה. השינוי המרכזי הוא החלשות משמעותית של רשת הביטחון הסוציאלית שאפיין את מדינת הרווחה המודרנית, על ידי אימוץ מדיניות כלכלית ניאו-ליברלית המכוונת להקטנת המעורבות הממשלתית באספקת שירותים חברתיים (כהן ואחרים, 2010). השינויים בתפיסת הרווחה באים לידי ביטוי בצמצום התקציבים המוקצים למטרות רווחה, וכן בהפרטה של שירותים ציבוריים והפעלתם על ידי המגזר העסקי. כך למשל ביטוחי הבריאות והפנסיה בארצות הברית עברו תהליך של מעבר מתקציב ציבורי להפרשות המעסיקים, דבר שהוביל לירידה באחוז המועסקים המבוטחים, ובפרט, צמצום הנגישות לשירותים אלו דווקא לאוכלוסיות החזקות ולא לחלשות (Hacker, 2004).

השינוי במדיניות הרווחה כולל שתי מגמות מרכזיות, מגמה של צמצום הוצאות הממשלה ותשלומי העברה, וכן מגמה של מעבר מאוניברסליות לסלקטיביות, כלומר, מעבר ממערכת רווחה אוניברסלית המעניקה רשת ביטחון לכלל האוכלוסייה, למערכת רווחה סלקטיבית הממוקדת באוכלוסייה הענייה. המונחים אוניברסליות וסלקטיביות בעבודה זו מתייחסים להגבלת מדיניות על ידי מבחן ההכנסה, כאשר מדיניות סלקטיבית פירושה מדיניות המוחלת על פי מבחני הכנסה, או קצבאות המוענקות לבעלי הכנסה נמוכה, לעומת מדיניות אוניברסלית אשר אינה תלויה במבחן הכנסה. בשני המקרים ייתכנו מגבלות אחרות המגדירות את קהל המוטבים, כך למשל, הטבת חינוך חינוך, כל עוד אינה מותנית במבחן הכנסה, היא הטבה אוניברסלית, למרות שהיא מוגבלת להורים לילדים (גבאי ולבון, 1996).

מחקרים הבוחנים את הגורמים לשינוי המדיניות מאוניברסליות לסלקטיביות, מייחסים משקל רב לתפיסות כלכליות ניאו-ליברליות, המשפיעות על מעצבי המדיניות. העמדה הניאו-ליברלית מבוססת על הנחה בסיסית לפיה מדיניות סלקטיבית נכונה יותר מבחינת שיקולי עלות תועלת, שהרי במחיר הענקת שקל אחד לכל אזרח בישראל, ניתן לתת חמישה שקלים לכל אזרח עני (Kidd, 2015). מנגד, בעלי עמדות סוציאליסטיות תומכים באוניברסליות, למרות השיקול הכלכלי, ישנם מחירים רבים למדיניות הסלקטיביות כמו עצם הגדרת המוטבים כ"נזקקים", דבר המביא לפגיעה בדימוי העצמי שלהם ופגיעה עתידית ביכולתם לצאת מהעוני בכוחות עצמם. בנוסף, הסלקטיביות מחייבת מערכת ביורוקרטית לבדיקת הזכאות של כל אחד מהמוטבים, מערך המטיל עלות עודפת על החברה, אשר בנוסף לכך גורמת לירידה במיצוי הזכויות של הזכאים. נוסף לביקורות אלו, קיימת ביקורת כלכלית נוספת על העיוותים הכלכליים הנגרמים כתוצאה מהסלקטיביות, כמו למשל פגיעה בתמריצים לעבודה כאשר הגדלת ההכנסות פוגעת בזכאות לקצבה. כך לדוגמה, קצבה של 1,000 ש"ח הניתנת לבעלי הכנסות נמוכות מ-5,000 ש"ח לחודש תגרום לפרט בעל הכנסות של 4,500 ש"ח בחודש להימנע משיפור הכנסתו, שכן הגדלת השכר ב-500 ש"ח תגרום לירידה של 1,000 ש"ח בהכנסותיו. (כהן ואחרים, 2010, דורון, 1997, גל, 2007).

הבנת השוני במדיניות הרווחה בין מדינות ובין תקופות תוסבר על ידי גישה זו, בהבדלי תפיסה עקביים, במדינות ניאו-ליברליות ההוצאה הציבורית תקטן, הוצאות הרווחה יקטנו וכן תהיה העדפה למדיניות סלקטיביות של טיפול ממוקד בעוני. לעומת זאת מדינות בעלות מאפיינים סוציאליסטיים יותר, ההוצאה הציבורית תגדל, הוצאות הרווחה יגדלו ויאופיינו באוניברסליות. גישה זו מסבירה את שיעור ההוצאה הציבורית בארצות הברית מול מדינות סקנדינביה, ארצות הברית המאופיינת במדיניות ליברלית, נוטה לצמצום ההוצאה הציבורית, שיעור ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר עומד על כ-30% בלבד, ומדיניות הרווחה כוללת מעט תשלומי העברה אוניברסאליים. לעומת זאת, במדינות הסקנדינביות המאופיינות במדיניות סוציאל-דמוקרטית ההוצאה הציבורית עומדת על כ-50% ומעלה מהתוצר, ושיעור גבוה של תשלומי העברה אוניברסליים (Esping-Andersen, 1990).

בהשוואה בין שיעור ההוצאה הציבורית בישראל מול מדינות אחרות, שיעורי ההוצאה קרובים להוצאה הציבורית בארצות הברית. מיקומה של ישראל כיום הוא תוצאה של שינוי ממושך על פני העשורים האחרונים. בשנותיה הראשונות של המדינה, מדיניות הרווחה ושיעור ההוצאה הציבורית שייכו אותה יותר לצד הסוציאל-דמוקרטי, לעומת המדיניות במאה העשרים ואחת המביאה אותה לצד הניאו-ליברלי. בהתאמה לגישה זו, אנו מוצאים בישראל ביטוי לשתי המגמות, צמצום ההוצאה הציבורית וחיזוק המרכיב הסלקטיבי בתשלומי ההעברה (Gal, 1998). מהשוואה בין השנים 1985 ו-2014 שנערכה על ידי הביטוח הלאומי, נמצאה ירידה בשיעור הקצבאות מ-4.3% מהתמ"ג ל-2.7%, וכן ירידה מחלק יחסי של 57.7% המוקצה לקצבאות אוניברסליות ל-48.3% בלבד (ביטוח לאומי, 2015, ראה תרשים בנספח א').

במקרי המבחן שבמחקר זה, המדיניות מנוגדת לשתי המגמות המתוארות. בשלושת המקרים הנבחנו להלן, הממשלה הגדילה את סך הוצאות הרווחה וכן עברה ממדיניות סלקטיבית לאוניברסלית. מחקר זה עוסק בשאלה, מה המניעים לשינוי הגישה ביחס למקרים אלו? על פי הגישה המייחסת את מדיניות הרווחה לתפיסות סוציאליות מול ניאו-ליברליות, אימוץ מדיניות ניאו-ליברלית בישראל אמור היה לשמור על עקביות ולהביא לתוצאות דומות גם במקרים אלו. מקרי המבחן מלמדים כי גישה ניאו-ליברלית לבד אינה מעניקה הסבר מקיף לשינויים ולהחלטות במדיניות הרווחה בישראל.

### **האחריות לעוני – מעבר מאחריות המדינה לאחריות העניים**

גישה נוספת להסברת השוני במדיניות הרווחה בין מדינות ובין תקופות שונות היא שינוי בתפיסת האשם בבעיית העוני. על פי גישה זו, במדינות בהן העמדה הציבורית מייחסת את הגורמים לעוני לנסיבות שאינן באחריות העניים, ההוצאה הציבורית תגדל, לעומת מדינות בהן העמדה הציבורית מאשימה את העניים במצבם, בהן ההוצאה הציבורית תקטן. במדינות בהן ייחוס האשמה אינו כלפי העניים, התפיסה החברתית היא שהעוני נובע מנסיבות חברתיות, סביבתיות, מדיניות ממשלתית או אף מזל רע, לאור זאת ההוצאה הממשלתית ומדיניות תהיה מדיניות מרחיבה. לעומת זאת במדינות בהן העמדה הציבורית מייחסת את האשמה לעניים עצמם, בגלל עצלות, בטלה או רצון לנצל את המשאבים הציבוריים מדיניות הרווחה תהיה מצומצמת. גישה זו תואמת את תיאוריית ההבניה החברתית, לפיה הגדרת בעיות חברתיות אינה משקפת תיאור מצב אובייקטיבי, אלא

תבנית חשיבה ותפיסה חברתית המשפיעים על בחירת המדיניות (להט ואחרים, 2007).

בהתאם לגישה זו, במחקר שערכו אלסינה ואנגלטוס (Alesina & Angeletos) בארצות הברית ובאירופה, נמצא כי בארצות הברית העמדה הציבורית מייחסת את העוני לבחירות גרועות וחוסר מאמץ, בעוד באירופה העמדה הציבורית נוטה לתלות את העוני בחוסר מזל או בנסיבות חברתיות שאינן בשליטת הפרטים. תפיסות אלו מאפשרות הסבר לשוני בשיעור ההוצאה הציבורית, בארצות הברית ההשקעה ברווחה מצומצמת מתוך תפיסה שהעניים צריכים לשפר את מצבם בכוחות עצמם, ובאירופה ההשקעה ברווחה מורחבת מתוך תפיסה שהעניים לא יכולים להשפיע על מצבם הכלכלי (Alesina & Angeletos, 2005).

שינוי התפיסה כלפי העוני מאפיין גם את ההתפתחות ההיסטורית של מדיניות הרווחה בתוך ארצות הברית עצמה. רוז ובאומגרטן (Rose & Baumgarten) בחנו את היחס לעוני בארצות הברית מאז שנות ה-60 במאה העשרים ועד לשנים הראשונות של המאה העשרים ואחת, בהקבלה לירידה בתקציבי הרווחה לאורך שנים אלו. הם מראים כי בשנות ה-60 נתפס העוני כתוצאה של נסיבות וחוסר מזל, בשנות ה-70 המאוחרות החלה מגמת שינוי בדעת הקהל אשר הביאה לייחוס הגורמים לעוני לפעולות של העניים עצמם, שינוי שהגיע עד כדי זיהוי הרווחה הממשלתית כאמצעי רמאות של העניים, להשגת אמצעים כלכליים בלי עבודה (Rose & Baumgartner, 2013).

שינוי התפיסה החברתית לגבי העוני מושפע במידה רבה ממסגור העוני על ידי קובעי המדיניות. במקרה של דבורה סטון (Deborah Stone) היא מראה כי שינוי דעת הקהל מושפע במידה רבה מהתנהגות הפוליטיקאים, אשר משתמשים ב"סיפור סיבתי" בו הם מגדירים את הגיבורים, את הנבלים ואת החפים מפשע, באופן אשר יתמוך בתפיסתם לגבי הפתרון הראוי (Stone, 1997). ביטוי לסיפור סיבתי בהקשר זה בארצות הברית הוא תיאור של רונלד רייגן בשנת 1976, במהלך קמפיין הבחירות לנשיאות, רייגן הזכיר שוב ושוב את לינדה הריס, אישה משיקגו עם "80 שמות, 30 כתובות, 12 מספרי ביטוח לאומי המקבלת קצבאות זקנה כנגד ארבעה בני זוג מתים" (Rose & Baumgartner, 2013).

ישנן מספר מקבילות ישראליות לסיפור סיבתי בישראל, כך למשל אמירות של בנימין נתניהו בתפקידו כשר אוצר, ביחס לאוכלוסיות הערביות והחרדיות, וכן ביחס למגזר הציבורי במספר הזדמנויות. בראיון רדיו בשנת 2003 אומר נתניהו כך: "קצבאות הילדים הרגילו אוכלוסיות שלמות בציבור הערבי ובציבור החרדי בעיקר, להביא לכך שמה שבן אדם עושה, עבודתו היא בעצם ילדים. הוא עושה ילדים ואחר הוא יגדל ילדים שתפקידם הוא לעשות ילדים." (כלכליסט, 2015). בהקשר של המגזר הציבורי חזר נתניהו שוב ושוב על משל "השמן והרזה" המייחסת את ההוצאה הציבורית לחזקים המנצלים את החזקים, כאשר ה"שמן" הוא ההוצאה הציבורית היושב על כתפי ה"רזה" – המגזר הפרטי (The Marker, 2003).

על פי גישה זו, ניתן לצפות כי מגמת השינוי במדיניות הרווחה בישראל תבוא לידי ביטוי גם בשינוי תפיסתי לגבי אשמת העניים במצבם, נצפה למעבר בין האשמת הסביבה או הנסיבות להאשמת העניים. בניגוד לציפייה, מחקרים וסקרים שונים שנעשו בעשורים האחרונים מראים את ההיפך, העמדות הציבוריות בישראל מייחסות את העוני לסביבה ולא מאשימות את העניים במצבם. בסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2005 נמצא כי 69% מהנשאלים סבורים שהעוני אינו

באשמת העניים, מספר קרוב למחזיקים בעמדה זו במדינות מערב אירופה (דהן וחזן, 2011). במחקר שערכו כהן מזרחי ויובל בשנת 2010, נמצא כי העמדה הציבורית בישראל רואה במדינה אחראית מרכזית למצבם של האוכלוסיות החלשות, בהתאם למחקרים קודמים שנערכו בנושא (כהן ואחרים, 2010). גם בקרב נבחרי ציבור עולים ממצאים דומים, העוני מיוחס לסיבות מבניות ולא לעניים עצמם (להט, 2009). לאור ממצאי המחקרים השונים, מתברר קושי בהבנת המניעים לשינויי המדיניות בישראל, מדיניות שאינה מתואמת עם ניא-ליברליות, או עם תפיסה חברתית עקבית.

במחקר זה אני מבקש להוכיח כי למרות ממצאי המחקרים הקודמים, הירידה בהוצאה הציבורית ובהיקף ההשקעה ברווחה מתואמת עם העמדות לגבי אשמת העניים במצבם. מחקר זה בוחן את הטענות הללו על דרך השלילה, במקום הטענה "מדיניות צמצום בתשלומי ההעברה נובעת מייחוס האשמה לעניים", אטען את הטענה ההפוכה: "מדיניות הרחבה בתשלומי ההעברה נובעת מייחוס האשמה למדינה". על מנת להבהיר את הטענה ההפוכה על אשמת המדינה, אני מציע להגדיר רמות שונות של אשמה. שאלת האשמה לא מצטמצמת לאשמת העני "כן/לא", השאלה היא "מי אשם?". מגוון התשובות האפשריות כולל בנוסף לעני או המדינה עוד רמות שונות של אשמה, ניתן להניח את התשובות השונות על סקאלה רציפה, בין קצוות של אשמת העני לאשמת המדינה, כמפורט בתרשים הבא:



הטענה היא כי ככל שההאשמה קרובה יותר לאשמת המדינה, תגדל ההקצאה הציבורית לטובת הקבוצה, ככל שההאשמה תתרחק מאשמת המדינה, תקטן ההקצאה הציבורית.

ייחוס האשמה למדינה או לחברה יכולה לבוא לידי ביטוי בהאשמה של יצירת המצוקה או העוני על ידי פעולות ביוזמת המדינה, נמצא התייחסויות של האשמה ישירה, כמו חיילי צה"ל אשר נשלחו על ידי המדינה להילחם, האשמה בטיפול לא הוגן באוכלוסייה במצוקה, כגון האשמת המדינה בהפעלת ביורוקרטיה מכבידה או השפלה במסגרת הטיפול בקבוצה, או אף אשמת המדינה כ"אסירת תודה", חובת תודה המחייבת תגמול במידה דומה מאוד לאשמה (שושנה, 2006). על בסיס טיעונים אלו, ההסבר לשינויים במדיניות הרווחה בישראל דומה להסבר השינויים בעולם, גם בישראל נמצא מתאם בין התפיסה החברתית כלפי מקור האשמה במצבם של העניים לבין מדיניות הרווחה כלפיהם, כאשר זיהוי האשם כולל טווח רחב יותר של אפשרויות.

### מטרת מדיניות הרווחה – מעבר מטיפול בבעיה כלכלית לפיצוי על מצוקה

בפרק הקודם הצגתי את התמה הקושרת בין תפיסת האשמה בעוני לבין רמת התמיכה במדיניות רווחה, על פי תמה זו הירידה בהוצאה הציבורית על רווחה בארצות הברית מוסברת על ידי השינוי בתפיסה החברתית בשאלת האשמה, על ידי האשמת העניים במצבם הכלכלי. בדומה לכך, הצגתי

את הטענה כי ניתן להסביר גם את צמצום מדיניות הרווחה בישראל על פי השינוי בתפיסה לגבי אשמת העניים במצבם. עם זאת, יש קושי בזיהוי העמדה הציבורית בישראל בבחינה ישירה של העמדות כלפי העניים, העמדה מתגלה בהקשר של מדיניות רווחה מרחיבה, כאשר הנימוקים להצדקת המדיניות המרחיבה כוללים זיהוי או הטלת האשמה בבעיות על המדינה, והבחנתם מהמקרים בהם העניים אשמים במצב.

בהינתן השינוי בייחוס האשמה לעניים, מדיניות הרווחה בישראל דורשת הסבר נוסף לאור חוסר העקביות בין מקרים שונים של קבלת החלטות. למעשה, במקרה של עקביות במגמת הצמצום, ההסבר של שינוי התפיסה כלפי העניים היה מספק, הטענה היא שהאשמת העניים והתמיכה בהם מתואמים. בפועל, הסבר זה לא מספק, שכן במקרים מסוימים מדיניות הממשלה סותרת את מגמת הצמצום, למה אם כן, חלק מהעניים מואשמים במצבם וחלק אחר לא מואשם במצבו? המענה המוצע בפרק זה הוא זיהוי שינוי בהגדרת ה"מטרה" אליה מכוונת המדיניות, ממדיניות שמטרתה טיפול בבעיה כלכלית למדיניות שמטרתה טיפול במצוקה. במקרים של טיפול בבעיה כלכלית, העניים מזוהים כאשמים במצבם, במקרים של טיפול במצוקה, האשמה לא מופנית כלפי הסובלים אלא לאפיקים אחרים.

ברמה הראשונית ניתן להבחין בין שתי מטרות מדיניות השונות, במחקר של בן אריה (בן אריה, 2006) הוא מגדיר זאת כמעבר בין מדיניות של מענה למצוקה חומרית, למדיניות של מענה למצוקה שאינה חומרית. כך למשל חל גידול בעשורים האחרונים בהקצאה ובשירותי הרווחה הניתנים לפגעי אלימות וקרבות, במקביל לקיטון בתחומים האחרים, בדגש על נוער בסיכון או נפגעות אלימות במשפחה. השירותים הניתנים לאוכלוסיות נועדו לטפל בסבל, ולא בבעיה כלכלית. בהבחנתו של בן אריה מדובר אמנם במטרת מדיניות שונה, אך שתי המטרות שייכות לקטגוריה של הענקת רשת ביטחון סוציאלי לאזרחי המדינה.

גיוני גל (גל, 2007) מציע הבחנה רדיקלית יותר בין מטרות המדיניות, על ידי זיהוי מטרה נוספת של "פיצוי" על אובדן או סבל. טענה זו מתייחסת למספר שינויי מדיניות כולל ההטבות למשפחות השכולות הנבחנות במחקר זה, וכן חוק נפגעי הפוליו, או הטבות הניתנות לניצולי שואה. הטענה היא כי מדיניות זו אינה חלק מרשת הביטחון הסוציאלית של המדינה, אלא מדיניות שונה של פיצוי והשלמת החסר כנגד האובדן או הסבל, ללא קשר למידת ההגנה הסוציאלית הנדרשת למוטבים. גל מציין כי הצעה זו לא זוכה להתייחסות מעמיקה במחקר, לא מצאתי בחינה אמפירית של הטענה בספרות. במחקר זה אני בוחן את הטענה על פי ניתוח הנימוקים הניתנים על ידי המחקרים בעת שינויי המדיניות, כאשר שינוי המטרה כולל פיצוי מורחב, לא רק על פגיעה או אובדן, אלא אף על נשיאה בנטל של שירות צבאי או תשלומי מיסים.

### **זיהוי העניים עם קבוצות עוינות**

תמה נוספת להסברת השינויים במדיניות הרווחה בין מדינות ותקופות שונות היא בחלוקה האתנית של החברה. כאשר יש מתיחות אתנית בין קבוצת הרוב לקבוצת המיעוט, ושיעור המיעוט האתני בקרב העניים גבוה תהיה ירידה בהשקעה ברווחה. במקרים בהם אין מתיחות אתנית, או שאין מתאם בין הזהות האתנית לבין העוני, תהיה עלייה בהשקעה ברווחה. כך לדוגמה בארצות הברית בה קיימת מתיחות אתנית בין לבנים לשחורים, וכן שיעור גבוה של שחורים בקרב העניים, יש ירידה

בתמיכה במדיניות הרווחה (Gilens, 1999). מדובר למעשה בתנאים מצטברים :

**מתיחות אתנית + שיעור גבוה של מיעוט אתני בקרב העניים = ירידה במדיניות הרווחה**

המתיחות בין הקבוצות השונות בישראל אינה מתיחות אתנית מוגדרת. בישראל קיימת מתיחות סקטוריאלית, המורכבת בעיקר ממתיחות בין חרדים לחילונים, ובנוסף, מתיחות אתנית בין יהודים לערבים. למעשה, קבוצת הרוב בישראל כוללת חלוקות פנימיות נוספות, כגון אשכנזים מול מזרחיים, או רמות דתיות משתנות, כולל דתיים לאומיים, מסורתיים וחילונים. יחד עם זאת, הגדרת המיעוט מול הרוב בהקשר של עוני, מתייחסת בעיקר לחרדים וערבים. אייל ברגר, במסגרת מחקר בבית הספר למדיניות ציבורית, בדק האם העמדה כלפי מדיניות רווחה מושפעת מאזכור של החרדים או הערבים לפני שאלה על מדיניות הרווחה. ברגר מצא כי אזכור קבוצת החרדים לפני דיון על עמדות בנוגע למדיניות רווחה משפיעות על רמת ההתנגדות למדיניות רווחה, אך באזכור של הערבים בצורה דומה, לא נמצאה עלייה בהתנגדות (ברגר, 2014). מחקרו של ברגר מלמד על מקרים של מתיחות סקטוריאלית גבוהה מהמתיחות האתנית.

בהמשך לאמור בפרקים הקודמים, במחקר זה אני מבקש לחבר בין שלושה תהליכים המזינים זה את זה, אשר יחדיו מעצבים את מדיניות הרווחה בישראל. מעבר ממדיניות שמטרתה צמצום העוני, למדיניות שמטרתה פיצוי על מצוקה, תהליך זה מתקיים כתהליך משלים להאשמת העניים במצבם, שני התהליכים מכוונים לשינוי מערכת היחסים בין ה"טובים" ל"רעים". ביחס לעניים, המדינה היא בצד של ה"טובים", העניים בצד של ה"רעים", לכן יש לצמצם את ההטבות לאוכלוסייה זו, לעומת זאת ביחס לניצולי השואה או ההורים הצעירים, האוכלוסיות הללו נמצאות בצד ה"טובים", בעוד המדינה המואשמת במצוקתם, נמצאת בצד ה"רעים" שני התהליכים הקודמים מושפעים בצורה ישירה מהגדרת ה"טובים" וה"רעים" הנובעת מהמתחים הסקטוריאליים בחברה הישראלית, העניים מזוהים עם קבוצות המיעוטים שאינן אהודות החרדים והערבים. תהליך אלו מתאחדים למדיניות המביאה המביאים לצמצום התמיכה בעניים, בה בעת הרחבה והגדלה של התמיכה בקבוצות מצוקה אחרות.

## **שאלת המחקר**

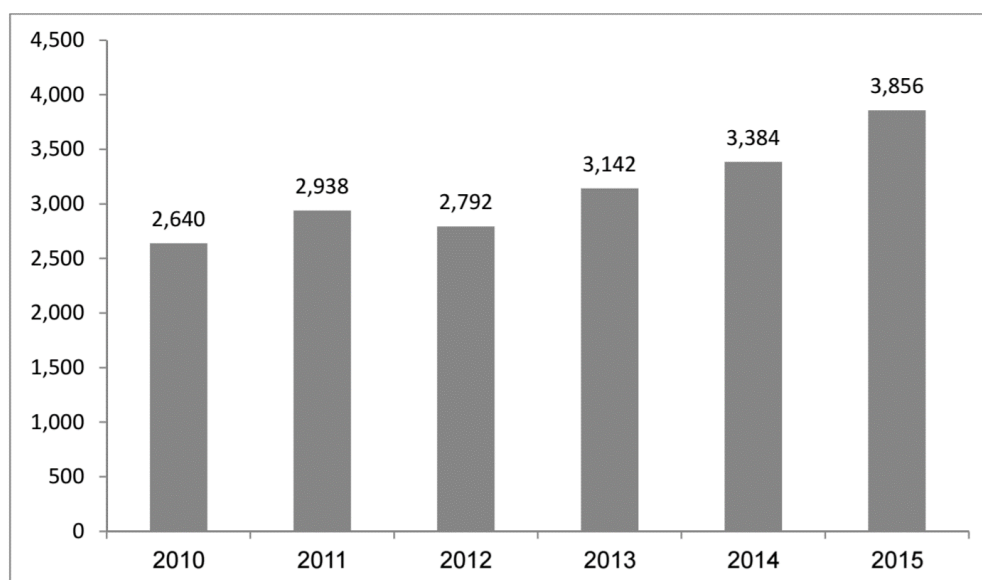
מהם הגורמים המשפיעים על עיצוב מדיניות הרווחה בישראל? האם מדיניות הרווחה בישראל מושפעת משינויים בין תפיסות עולם סוציאל-דמוקרטיות לתפיסות נואו ליברליות? מדוע במקרים מסוימים נבחרת מדיניות רווחה אוניברסלית ומרחיבה, בניגוד למגמה הכללית של מדיניות סלקטיבית ומצמצמת?

## מקרי המבחן

### הטבות לניצולי שואה

ניצולי שואה המתגוררים בישראל זכאים לקצבאות והטבות שונות, המבוססים על חקיקה ראשית, משנית ואף הלכות בתי המשפט. ההטבות לאוכלוסיית ניצולי השואה הולכות וגדלות עם השנים בניגוד למגמת הצמצום בהוצאות הממשלה ובקצבאות האחרות. בין השנים 2010 ל-2015 חל גידול מתמשך בסך התקציב המוקצה לניצולי שואה המשקף גידול נומינלי של 46% בין תחילת התקופה לסופה (ראה תרשים מס' 1). הגידול הממוצע לניצול שואה גבוה עוד יותר שכן מספר ניצולי השואה בישראל פחת בשנים אלו, כך למשל מספר הזכאים בינואר 2013 עמד על כ-91 אלף, לעומת כ-79 אלף.

**תרשים מס' 1 – התפתחות התקציב המקורי של הרשות לזכויות ניצולי שואה במיליוני ש"ח**  
(משרד האוצר, 2015)



אחד משינויי המדיניות המרכזיים ביחס לניצולי שואה, אשר הביא לגידול משמעותי בהוצאה הממשלתית הוא שינוי התנאים לקבלת מענק חד שנתי לניצולי השואה. במסגרת חוק הטבות לניצולי שואה נזקקים התשס"ז – 2007, נקבע מענק השנתי של 3,600 ש"ח המיועד לניצולי שואה שאינם זכאים לקצבה חודשית קבועה. בחוק המקורי שאושר בשנת 2007 הוגבל מענק זה לניצולי שואה העומדים במבחן הכנסה, מספר שנים לאחר מכן, בשנת 2013, בוטל מבחן ההכנסה והזכאות הורחבה גם לאוכלוסיות בעלי הכנסות גבוהות יותר. ביטול מבחן ההכנסה נעשה על ידי חקיקה, בהצעת חוק המוגדר כתיקון מספר 4 לחוק ההטבות, הפכה ההטבה מסלקטיבית לאוניברסלית. כפועל יוצא מתיקון החקיקה, גדל מספר הזכאים מ-18,000 איש ל-80,000 איש. העלות התקציבית הוערכה ב-223 מיליוני ש"ח בשנה (משרד האוצר, 2015). מנתוני ביצוע התקציב בפועל (טבלה מס' 1) ניתן ללמוד על הגידול התקציבי בפועל בין השנים 2013 ו-2014 הנובע משינוי החקיקה.

# טבלה מס' 1: ביצוע תקציב חוק הטבות לניצולי שואה<sup>1</sup>

| שנה  | תקציב במיליוני ש"ח |
|------|--------------------|
| 2011 | 30                 |
| 2012 | 30                 |
| 2013 | 81                 |
| 2014 | 322                |
| 2015 | 525                |
| 2016 | 633                |

שינוי המדיניות כלל שלבים נוספים מעבר לתיקון מס' 4 לחוק כאמור, המלמד מעט על עמדות המחוקקים ביחס לחוק זה. בנוסח החוק המקורי שאושר בשנת 2007 הוגדרה מטרת החוק כסיוע לנזקקים, כפי שבאה לידי ביטוי בנוסח החוק. שם החוק נקבע ל"חוק ההטבות לניצולי שואה נזקקים", בפרק ההגדרות נקבעה הגדרה לנזקקים: "ניצול שואה נזקק" – אדם הזכאי לגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א – 1980. תיקון חקיקה מס' 2 לחוק אשר אושר שנה מאוחר יותר ב-3 במרץ 2008 מוחק את המילה "נזקקים" בשם החוק, וכן קובע כי המילים "ניצול שואה נזקק" ו"הטבה" מסעיף 1 לחוק, יימחקו. בתיקון זה לא נעשו שינויים בתנאי הזכאות להטבה השנתית, אם כי נוספו בו סעיפים אחרים שאינם תלויים במבחן הכנסה. שינויי החקיקה מלמדים כי המעבר מסלקטיביות לאוניברסליות אינו מהלך חד פעמי, אלא תוצאה של שינוי ממושך שמטרתו ברורה מתחילת הדרך. במחקר זה בחנתי את הנימוקים המוצגים בצורה פורמלית על ידי מקבלי ההחלטות לביטול מבחן ההכנסה שנעשה בשנת 2013.

## משפחות שכולות

מדיניות הממשלה בטיפול במשפחות שכולות נבנתה זמן קצר לאחר קום המדינה, במסגרת חוק חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), תשי" – 1950. החוק קובע את הסיוע הניתן למשפחות החללים, כאשר הסיוע כולל שיקום והשתלבות בשוק העבודה בתקופה שאחר האובדן, וכן תגמול חודשי קבוע למשפחה לכל ימיה. בניגוד למגמה הכללית של הקטנת תשלומי ההעברה, תקציב אגפי השיקום במשרד הביטחון נמצא במגמת גידול מתמשכת (ראה להלן תרשים 2). אחד הגורמים לעלייה בתקציב הוא ביטול מבחן ההכנסה בתגמולי המשפחות השכולות, אשר אושר בחקיקה בשנת 2007, והביא להגדלת ההוצאה התקציבית באגף זה.

בדברי ההסבר שצורפו לחקיקה המקורית פורטו מטרות החוק:

לעזור למשפחות חיילי צה"ל שנפלו במלחמת השחרור להיקלט במערכת חייה

<sup>1</sup> על פי נתוני משרד האוצר, תקנות מס': 25013501, 25020103, 25020105 אתר פסקלי דיגיטלי  
<https://public.tableau.com/profile/mof.budget#!/vizhome/3582/sheet4>

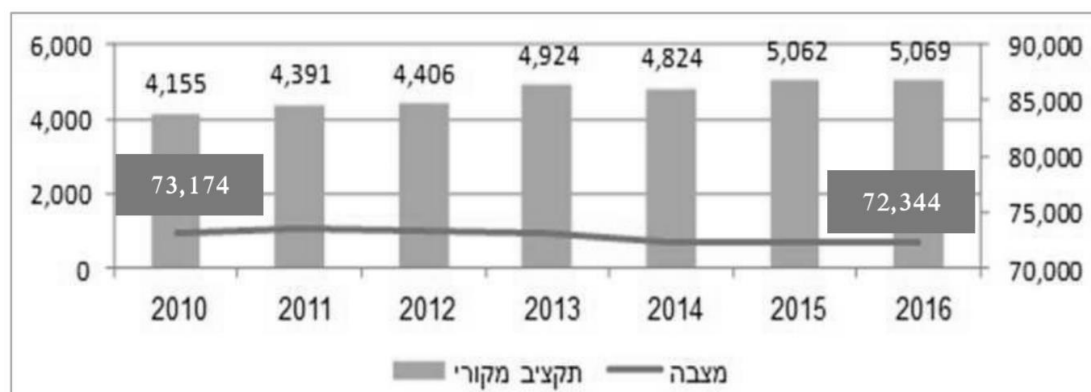
הכלכליים של המדינה, לאחר שראש משפחתם נפל. עזרה זו ניתנת בשתי דרכים: על ידי תשלום תגמולים חודשיים ועל ידי שיקום, כלומר יצירת מקור פרנסה קבוע.

עד לשינוי החקיקה בשנת 2007 כלל החוק הפרדה בין אוניברסליות לסלקטיבית. ההפרדה הוגדרה בסעיף 15 לחוק וקבעה כי 75% מהגמלה תהיה סלקטיבית על ידי מבחן הכנסה, כלומר, סכום בסיסי קבוע ניתן לכל המשפחות השכולות, מעבר לסכום זה ככל שהכנסות המשפחה נמוכות יותר התגמול החודשי גדול יותר. סכום התגמול הקבוע בתקופה הסמוכה לשינוי עמד על סך של 1,065 ש"ח בחודש. התוספת המותנית במבחן הכנסה משתנה על פי הכנסות המשפחה, גובה ההטבה המרבית עמד על סך של 5,607 ש"ח בחודש.

בדומה לחוק ההטבות לניצולי שואה, גם בחוק זה ביטול מבחן ההכנסה נעשה לאחר תהליך שנמשך על פני מספר שנים. תחילת התהליך בשנת 2004 כאשר שר הביטחון שאול מופז הקים ועדה ציבורית בראשות פרופ' יעקב נאמן לבחינת הנושא. מסקנות הוועדה כללו המלצה לביטול מבחן ההכנסה ומעבר לתשלום הסכום המרבי לכלל ההורים השכולים. מאוחר יותר אומצו המלצות אלו על ידי הממשלה ואושרו בתיקון מס' 28 לחוק בדצמבר 2007. מספר המשפחות השכולות הרשומות באותה העת עמד על כ- 8,000, אליהם מצטרפים כ-1,000 משפחות נפגעי פעולות איבה, הזכאים לתגמול מכוח חוק זה. אומדן העלות התקציבית הנובעת משינוי החקיקה עמד על סך של כ-115 מיליוני ש"ח, בחלוקה של 100 מיליוני ש"ח למשפחות השכולות, ו-15 מיליוני ש"ח למשפחות נפגעי פעולות האיבה (ועדת העבודה, 2007, משרד האוצר, 2009). במסגרת מחקר זה אבחן את הנימוקים של השרים וחברי הכנסת לתיקון מס' 28 לחוק, המבטל את מבחן ההכנסה.

## תרשים 2: תקציב אגפי השיקום במשרד הביטחון

(מקור: משרד האוצר, 2016)



## חינוך חובה בגנים לילדים בגילאי 3-4

אחד השירותים הממשלתיים המרכזיים במדינות המערביות הוא שירותי החינוך. האחריות על תחום החינוך נמצאת בידי הממשלה ובמימונה ברמות משתנות. במדינת ישראל נהוגה שיטת "חינוך חובה" אשר הסדרתה החוקית החלה עם הקמת המדינה בחוק לימוד חובה, תשי"ט 1949. החוק משית על המדינה את האחריות לחינוך תושבי המדינה בטווח גילאים מוגדר. האחריות כוללת מרכיבים שונים, המרכיב הבסיסי הוא חובת החינוך עצמה, במסגרת זו המדינה אחראית לחינוכו

של כל ילד בישראל במוסדות חינוך מוכרים על ידי המדינה, כולל סמכויות אכיפה כלפי הורים סרבנים. מרכיב נוסף הוא מימון הלימודים, מחויבות המדינה לחינוך כוללת את חובת המדינה לשאת בעלויות החינוך בטווח הגילאים שהוגדר. בנוסף החוק המקורי תחולת חינוך חובה הוגדרה לגילאים 5-13. בשנת 1984 אישרה הכנסת את תיקון מספר 16 לחוק הכולל הקדמת גיל חינוך חובה לגיל 3.

תיקון החקיקה המתואר מהווה מקרה ייחודי ביחס למדיניות החינוך הנהוגה בעולם. בבדיקה שנערכה על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2007, נמצא כי מדינת ישראל היא היחידה מתוך 24 מדינות מערביות שנבדקו אשר מחילה את חוק חינוך חובה בגיל מוקדם כל כך. רוב המדינות מנהיגות חינוך חובה מגיל 6, במדינות בודדות החובה מוחלת בגיל 5, מדינת ישראל מקדימה את המוקדמות בשנתיים נוספות. עם זאת, בצד מימון ההוצאות, ישראל אינה ייחודית, ישנן מדינות נוספות המשתתפות במימון לימודים בגילאים אלו (וייסבלאי, 2007).

למרות ששינוי החקיקה אושר בשנת 1984, מועד יישום החוק נדחה שוב ושוב, יישום ראשוני שלו החל בשנת 1999 בצורה מדורגת. יישום החוק בוצע באמצעות צווים של שר החינוך המחילים את החוק על היישובים המפורטים בהם, כאשר לרוב מדובר ביישובים במעמד כלכלי-חברתי נמוך במיוחד (וורגן, 2009). נכון לשנת 2011 השתתפה המדינה בהוצאות החינוך של 73% מהילדים בגילאים אלו, בשיעורים משתנים. המדינה מימנה את הוצאות החינוך של יישובים בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, ביישובים המוגדרים כאזורי עדיפות לאומית וכן בסבסוד על פי מבחני הכנסה בגנים המפוקחים על ידי משרד החינוך, כפי מפורט להלן (טרקטנברג, 2011).

#### **המחאה החברתית – ועדת טרכטנברג**

בשנת 2011 התעוררה בישראל מחאה חברתית אשר הוציאה מאות אלפי מפגינים לרחובות במחאה על "יוקר המחיה" ו"הנטל הכלכלי" המוטל על מעמד הביניים. בהשפעת המחאה, מינה ראש הממשלה בנימין נתניהו "ועדה לשינוי כלכלי חברתי" הידועה בשם "ועדת טרכטנברג", על שם פרופ' מנואל טרכטנברג שעמד בראשה. אחד הנושאים המרכזיים בדיוני הוועדה היה חוק חינוך חובה ועלויות הלימודים המוטלות על הורים לילדים בגילאי 3-4. בדיקת הוועדה העלתה כי אוכלוסיית הילדים בטווח גילאים זה מונה כ- 300,000 ילדים. מימון עלויות החינוך לאוכלוסייה זו מתחלק לשלוש קבוצות, האחת במימון מלא של המדינה, השנייה מסובסדת באופן חלקי והשלישית במימון מלא של ההורים.

**קבוצה א' – מימון מלא:** סך הילדים בקבוצה זו 105 אלף, שהם כ-35% מהאוכלוסייה בגילאים אלו. בקבוצה זו כלולים יישובים בהם הוחל חוק חינוך חובה על פי צווי שר החינוך. יישובים אלו כוללים יישובים בדירוג רמת רווחה חברתית-כלכלית נמוכה, אשכולות סוציאקונומיות 1-2 מתוך 10. כמו כן, זכאים למימון מלא יישובי קו עימות, אזורים המוכללים בתכנית שיקום שכונות ויישובים באזורי עדיפות לאומית.

**קבוצה ב' – סבסוד חלקי:** סך הילדים בקבוצה זו כ-115 אלף, שהם כ-38% מהאוכלוסייה בגילאים אלו. ביישובים בהם לא חל חוק חינוך חובה הופעלה מערכת שכר לימוד מדורג, המסבסדת את עלות הלימודים במוסדות המפוקחים על ידי משרד החינוך. שכר הלימוד המלא בגנים אלו על כ-770 ש"ח

לחודש, כאשר להורים זכאות לסבסוד על פי רמת ההכנסה חודשית, הסבסוד המקסימאלי עמד על 90% וניתן עבור הכנסה ממוצעת לנפש הנמוכה מ-1,299 ש"ח לחודש. הסבסוד הממוצע במסגרות אלו עמד על כ-32%.

**קבוצה ג' – טיפול ביתי או מימון פרטי:** סך הילדים בקבוצה זו מוערך ב-80 אלף, שהם כ-27% מהאוכלוסייה בגילאים אלו. קבוצה זו כוללת ילדים השוהים בביתם או במוסדות פרטיים, במימון מלא של ההורים. הנתונים לגבי קבוצה זו מדויקים פחות, בגלל חוסר מעורבות של הרגולציה.

מסקנות הוועדה כוללות המלצה להחיל את חוק חינוך חובה על כלל האוכלוסייה, ללא מבחן הכנסה. עלויות החלת החוק נאמדו בסך של 1.8 מיליארדי ש"ח בשנה, כאשר סבסוד של קבוצה ב' נאמד בעלויות של כ-1.3 מיליארד ש"ח, ו-0.5 מיליארדי ש"ח למימון קבוצה ג'. המלצות אלו אומצו ואושרו בהחלטת ממשלה בראשית שנת 2012, על פי נתוני ביצוע התקציב לשנים העוקבות ניתן ללמוד על גידול מדורג בהוצאות משנת 2011 עד לשנת 2014 של 1.4 מיליארדי ש"ח בהוצאות לגני טרום חובה (טבלה מס' 2).

מקרה זה מהווה מקרה מבחן נוסף של מעבר בין מדיניות סלקטיביות למדיניות אוניברסלית. ככלל, מעבר מקצבה סלקטיבית לאוניברסלית מטיב בעיקר עם האוכלוסייה החזקה, שכן האוכלוסייה החלשה הייתה זכאית להטבות לפני השינוי, השינוי מצרף את האוכלוסייה החזקה למעגל המוטבים. למרות זאת, מקרה חינוך חובה גם ביחס להטבות אוניברסליות אחרות. לרוב, מעבר לאוניברסליות מסייע גם לאוכלוסייה החלשה על ידי הסרת ביורוקרטיה והעלאת רמת מיצוי הזכויות בקרב האוכלוסיות החלשות. במקרה חינוך חובה, ההטבה לחזקים מובהקת יותר, שכן ביישובים ברמה סוציאקונומית נמוכה הוחל חינוך חובה ללא מבחן הכנסה גם לפני השינוי. קיים שוני נוסף בין מקרה זה למקרים האחרים המקשה על ההשוואה ביניהם, שוני כתוצאה מהבחנה בין קצבאות לבין הטבות אחרות, בעוד מקרי המבחן האחרים מהווים תשלומי העברה הכלולים בקצבאות הנמדדות על ידי הביטוח הלאומי, מימון הוצאות החינוך אינו תשלום העברה, ולא נכלל במדדים אלו. יחד עם זאת שיקולי המדיניות דומים לשיקולים במדיניות של קצבאות, ולכן שיקולים אלו תורמים להבנת שיקולי מקבלי ההחלטות במקרים דומים.

**טבלה מס' 2: ביצוע תקציב גני טרום חובה<sup>2</sup>**

| שנה  | תקציב במיליוני ש"ח |
|------|--------------------|
| 2010 | 1,531              |
| 2011 | 1,651              |
| 2012 | 2,072              |
| 2013 | 2,915              |
| 2014 | 3,078              |

<sup>2</sup> על פי נתוני משרד האוצר, תכנית מס': 202511, אתר פיסקלי דיגיטלי  
<https://public.tableau.com/profile/mof.budget#!/vizhome/3582/sheet4>

## מתודולוגיה

על מנת לבחון את הגורמים המשפיעים על שינויים במדיניות הרווחה בישראל, השתמשתי בשיטת מחקר איכותנית תוך מיקוד בניתוח טקסטים של פרוטוקולים רשמיים מדיונים במליאת הכנסת ובוועדות הכנסת. עיקר העבודה מתבסס על ניתוח של 8 פרוטוקולים מדיונים במליאת הכנסת וכן 4 פרוטוקולים מדיוני ועדות הכנסת סביב אישור שינויי החקיקה או שינויי המדיניות של מקרי המבחן במחקר זה. בנוסף, השתמשתי בתיעוד של ראיונות ומכתבים של חברי הכנסת והשרים בהקשר של מקרי המבחן.

קבוצת המחקר בעבודה זו היא חברי הכנסת והשרים, בעלי מעמד פורמלי באישור הליכי חקיקה וקביעת מדיניות. בהליך קביעת המדיניות יש משתתפים נוספים מלבד המחוקקים עצמם, כגון דרגי המקצוע במשרדי הממשלה, ארגוני מגזר שלישי ומוזמנים פרטיים המשתתפים בוועדות הכנסת. במחקר זה התמקדתי בעמדות חברי הכנסת והשרים בלבד, מתוך כוונה לבחון את השיקולים הפוליטיים בקבלת החלטות המדיניות, במנותק מסוגיות אחרות שאינן רלוונטיות למחקר זה.

## בחירת הפרוטוקולים

ניתוח העמדות של חברי הכנסת והשרים נעשה על פי ניתוח הפרוטוקולים בדיונים הרלוונטיים לשינויי המדיניות של מקרי המבחן. על מנת להגדיר את הפרוטוקולים הרלוונטיים למחקר, סרקתי מספר רב של פרוטוקולים מדיוני מליאת הכנסת ומדיוני וועדות הכנסת בתקופות הסמוכות לשינויי המדיניות הנבחרים. לאור ריבוי המידע, גיבשתי מסגרת שיטתית להגדרת הפרוטוקולים לבחינה, על בסיס הליך החקיקה בישראל.

הליך החקיקה רגיל כולל את השלבים הבאים:

1. הנחת הצעת החוק בפני הכנסת
2. בהצעות חוק פרטיות - דיון במליאת הכנסת והצבעה על אישור החוק בקריאה טרומית
3. דיון במליאת הכנסת והצבעה על אישור החוק בקריאה ראשונה
4. דיון במליאת הכנסת ובחירת הוועדה בכנסת אשר תהיה אחראית לקידום החקיקה
5. דיון בוועדת הכנסת הנבחרת בשיתוף הדרגים המקצועיים והצבעה על נוסח להגשה לקריאה שנייה ושלישית
6. דיון במליאת הכנסת והצבעה על אישור החוק בקריאה שנייה ושלישית

בשניים מתוך שלושת מקרי המבחן המדיניות נקבעה בהליך סדור, ולכן סריקת הפרוטוקולים נעשתה בהתאם להליכי החקיקה הללו. חוק ההטבות לניצולי שואה וחוק משפחות חיילים שנספו במערכה כוללים את כל שלבי החקיקה, הפרוטוקולים שנבחנו הם המקבילים לשלבי החקיקה: דיון במליאה לקראת קריאה ראשונה, דיון בוועדת הכנסת הרלוונטית וכן דיון במליאה לקראת קריאה שנייה ושלישית. הדיונים האחרים בתהליך החקיקה נמצאו טכניים ולא רלוונטיים למחקר, לכן לא התייחסתי אליהם במסגרת הניתוח.

בחוק ההטבות לניצולי שואה, הוספתי לניתוח פרוטוקולים נוספים, מתהליך חקיקה מאוחר יותר, הרלוונטיים לניתוח. מקרה המבחן מתייחס לתיקון מס' 4 אשר אושר בתחילת שנת 2014. מספר

חודשים מאוחר יותר הוגש תיקון מס' 5 לחוק, יחד עם הטבות נוספות לניצולי שואה. תיקון מס' 5 הוגש על ידי אותה ממשלה תוך פרק זמן קצר, במסגרת הדיונים על תיקון זה עלו התייחסויות רבות גם לתיקון הקודם, תיקון מס' 4. לאור זאת, הוספתי את הפרוטוקולים מדיונים אלו, להבנת שיקולי השרים וחברי הכנסת ביחס להטבות לניצולי שואה והאוניברסליות שלהם.

במקרה המבחן של חינוך חינוך לגילאי 3-4 שינוי המדיניות נעשה בהחלטת ממשלה ללא שינוי חקיקה, לכן אין אפשרות לסריקה שיטתית דומה למקרים האחרים. במאמץ להבין את שיקולי הממשלה בשינוי המדיניות, פניתי לפרוטוקול ישיבת הממשלה בה אושר שינוי המדיניות, אך הפרוטוקול הניתן לעיון הציבור לא מספק מידע רלוונטי, הוא כולל את רשימת המשתתפים בדיון, נוסח ההחלטה ונתונים טכניים נוספים. בהינתן המגבלות האמורות סרקתי את הדיונים במליאת הכנסת בחודש שלאחר החלטת הממשלה, וכן דיונים בוועדות הכנסת אשר עסקו ביישום החלטת הממשלה, הפרוטוקולים הרלוונטיים מפורטים להלן.

בנוסף על סריקת הפרוטוקולים, הוספתי מספר מקורות חיצוניים שאינם תיעוד רשמי של הכנסת, על מנת להשלים את התמונה. המקורות כוללים מכתב רשמי של שר הביטחון למשפחות השכולות לאחר אישור החקיקה, דו"ח ועדת טרכטנברג הכולל סקירה של המחאה החברתית אשר עמדה בבסיס החלטת הממשלה להרחבת מימון חינוך חינוך, וכן ראיון של ראש הממשלה בנימין נתניהו בו הוא מתייחס למניעים לשינוי המדיניות.

רשימת הפרוטוקולים ממליאת הכנסת ומהוועדות שנסקרו ותועדו בעבודה זו :

#### **חוק הטבות לניצולי שואה**

1. הצעת חוק הטבות לניצולי שואה (תיקון מס' 4) (הגדלת הסיוע לניצולי שואה), התשע"ד – 2013, קריאה ראשונה, ישיבה 82 של הכנסת ה-19, כ"ב בכסלו התשע"ד (25 בנובמבר 2013), בתוך דברי הכנסת חוברת ז' פרוטוקול מס' 165, משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, כ' בשבט התשע"ד (21 בינואר 2014)
2. הצעת חוק הטבות לניצולי שואה (תיקון מס' 4), התשע"ד – 2014, קריאה שנייה ושלישית, ישיבה 113 של הכנסת ה-19, י' באדר א' התשע"ד (10 בפברואר 2014), בתוך דברי הכנסת חוברת יח
3. הישיבה-135 של הכנסת ה-19, י"ט באייר התשע"ד (19 במאי 2014) בתוך דברי הכנסת חוברת כז ישיבה קלה
4. הישיבה-142 של הכנסת ה-19, י"א בסיון התשע"ד (9 ביוני 2014) בתוך דברי הכנסת חוברת כז ישיבה קלה

#### **חוק משפחות חיילים שנספו במערכה – ביטול מבחן הכנסה**

6. הצעת חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 28), התשס"ז – 2007, קריאה ראשונה, ישיבה 147 של הכנסת ה-17, י' באב תשס"ז (25 ביולי 2007), בתוך דברי הכנסת חוברת לו

7. דיון ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בהצעת חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) (תיקון – ביטול מבחן הכנסה להורים שכולים), התשס"ז-2007, פרוטוקול מס' 298 כ"ה בחשוון התשס"ח (06.11.2007)
8. הצעת חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 28), התשס"ז-2007, קריאה שנייה ושלישית, ישיבה – 171 של הכנסת ה-17, י' בכסלו התשס"ח (20 בנובמבר 2007), בתוך דברי הכנסת חוברת ז'.
9. מכתב אהוד ברק למשפחות השכולות מתאריך 24 בדצמבר 2007, לאחר אישור הצעת החוק המבטלת את מבחן ההכנסה (ראה נספח ב').

### **חינוך חובה**

10. ישיבה 306 של הכנסת ה-18, י"ד בטבת התשע"ב (9 בינואר 2012), בתוך דברי הכנסת חוברת יא
11. ישיבה 314 של הכנסת ה-18, א' בשבט התשע"ב (25 בינואר 2012), בתוך דברי הכנסת חוברת יג
12. יישום חוק חובה חינוך לגילאי 3-4, ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 562, כ' בשבט התשע"ב (13 בפברואר 2012)
13. יישום חוק חינוך חובה חינוך לגילאי 3-4 - ישיבת המשך, ועדת החינוך, התרבות והספורט פרוטוקול מס' 579, ו' באדר התשע"ב (29 בפברואר 2012)

### **ניתוח הפרוטוקולים**

ניתוח הפרוטוקולים התבסס על התיאוריה המעוגנת בשדה, הכוללת איסוף נתונים בשדה המחקר ומיפויים לפי תמות מרכזיות. המבנה התיאורטי נבנה על ידי קישור בין הספרות המחקרית הקיימת לבין התמות המקודדות מתוך הטקסט. בשלב הראשון סרקתי את הפרוטוקולים בתקופת שינויי המדיניות על מנת להגדיר את הפרוטוקולים הרלוונטיים למחקר. לאחר בניית אוסף הפרוטוקולים הרלוונטיים סרקתי כל אחד מהם בנפרד והוצאתי את כל ההתייחסויות של הדוברים הכוללות נימוקים לאישור המדיניות. בשלב הבא השווייתי בין ההתייחסויות השונות במקרי המבחן השונים וקידדתי אותם לקטגוריות שונות. מתוך הקידוד עלו שלוש תמות מרכזיות, אותן השווייתי לתמות המקובלות בספרות. התמות שנמצאו כוללות: שימוש בהטבה כלכלית כמענה למצוקה שאינה עוני, שאלת "מי אשם" ביחס למצוקה של קבוצת מושאי המדיניות, וכן שיוך של הקבוצה לאוכלוסייה אהודה או עוינת. בניתוח הטקסטים מצאתי התייחסות נרחבת למצוקות של קבוצות המוטבים, במנותק ממצבם הכלכלי, התייחסות לשאלת האשמה, החל מניכוי מושאי המדיניות מאשמה במצבם ועד האשמה ישירה של המדינה, וכן התייחסות לשיוך מושאי המדיניות לקבוצת הרוב האהודה והפרדה ביניהם לבין קבוצות המיעוט העוינות.

### **מגבלות המחקר**

המחקר כולל מספר מגבלות הנובעות ממקרי המבחן שבחיתי, וכן מהשימוש בפרוטוקולים כמקור המידע לניתוח. מקרי המבחן במחקר זה מבוססים על מדיניות של ביטול מבחני הכנסה ומעבר למדיניות אוניברסלית. שלושת מקרי המבחן הם מקרים של הרחבה תקציבית והגדלת הטבות לאוכלוסייה, מטבע הדברים, חברי הכנסת מהקואליציה או האופוזיציה יתמכו בהרחבה תקציבית והגדלת תמיכות, יש קושי מסוים בהסקת מסקנות לגבי עמדת אותם חברי כנסת במקרה של הקטנת התמיכות. מגבלה נוספת נובעת מהשימוש בפרוטוקולים, במסגרת המחקר השתמשתי אמנם בפרוטוקולים רשמיים המפורסמים באתר הכנסת, למרות זאת, כיון שהתיעוד אינו שכתוב מדויק של כל מילה הנאמרת בדיונים, הפרוטוקולים תלויים במידה רבה בניסוחים שבחרו הקלדנים. הניסוח בפרוטוקולים לא משקף בהכרח את הניסוח של הדוברים, ועל כן עלולים להיווצר שגיאות בניתוח הטקסטים.

### מעבר מרווחה כרשת ביטחון סוציאלית לרווחה כ"פיצוי"

בהשוואה בין מדיניות הרווחה של מדינות שונות ושל תקופות שונות בתוך המדינה, הספרות המחקרית מצביעה על הקשר בין עמדה ציבורית המייחסת את האשמה במצבם לעניים עצמם לבין צמצום התמיכה הציבורית במדיניות רווחה מרחיבה, וכן להפך (Alesina & Angeletos, 2005). מדיניות הרווחה בישראל מצביעה על סתירה לכאורה להנחה זו, שכן מדיניות הרווחה מצטמצמת, בעוד העמדות הציבוריות לא מייחסות את האשמה בעוני לעניים עצמם. במחקר זה אני מבקש להוכיח כי המדיניות בישראל מתואמת עם תפיסת אשמת העניים במצבם כמתואר בספרות, כאשר העמדות בישראל מתגלות דרך אירועים של הרחבת מדיניות הרווחה, המשליכים על התפיסה לגבי שיקולים במדיניות מצמצמת. הבחינה נעשית דרך נימוקי המחקרים במקרים של מדיניות מרחיבה, מתוך הנחה כי המחקרים משקפים במידה רבה את דעת הקהל הציבורית.

במקרי המבחן המפורטים להלן, המחקרים מסבירים את התמיכה על ידי האשמת המדינה בסבלם של המוטבים. בפרק זה אתייחס לשינוי במטרת מדיניות הרווחה, המהווה בסיס לפרק הבא של השינוי בזיהוי האשמים בסבל. העברת האשמה במצבם של המוטבים אל המדינה עוברת דרך שלב מקדים, אותו מגדיר בן אריה כמעבר ממדיניות רווחה כמענה לעוני חומרי, למדיניות רווחה של מענה למצוקה (בן אריה, 2006), גויני גל (גל, 2007) מגדיר זאת כמעבר ממדיניות רווחה של רשת ביטחון סוציאלית, למדיניות רווחה שמטרתה פיצוי על סבל ואובדן. במקרי המבחן שבמחקר זה שינויי המדיניות כוללים בראשונה הגדלת ההטבות לקבוצות היעד, ובנוסף מעבר מסלקטיביות לאוניברסליות. במבט חיצוני, השינוי השני מפתיע יותר מהרחבה התקציבית, שכן החלטה על מעבר לאוניברסליות משמעותה הטבה ישירה לאוכלוסיות חזקות, שכן האוכלוסיות החלשות קיבלו את ההטבה גם לפני השינוי. מדיניות מיטיבה עם אוכלוסיות חזקות נראית כמדיניות תמוהה, המחקרים נדרשים לתמיהה זו ומשיבים עליה, כפי שאציג בניתוח. המכנה המשותף להתייחסויות בכל מקרי המבחן הוא מעבר מטיפול בעוני לטיפול במצוקה.

בתיקון מס' 28 לחוק חיילים שנספו במערכה, בוטל מבחן ההכנסה למשפחות שכולות ונקבע כי כל המשפחות השכולות יקבלו את התגמול החודשי המקסימלי, ללא קשר למצב הכלכלי. ב-24 לדצמבר 2007 שלח שר הביטחון דאז אהוד ברק מכתב להורים השכולים בו הוא מעדכן על שינוי החקיקה (ראה נספח א'), הוא כותב כך:

משפחות יקרות,

אני שמח לבשר לכן כי מליאת הכנסת אישרה את "הצעת חוק חיילים שנספו במערכה..." לפיה יבוטל "מבחן ההכנסה" אשר קבע עד היום את גובה התגמול החודשי המשולם להורים השכולים.

בהתאם לתיקון זה לחוק, ישולם לכלל ההורים השכולים תגמול חודשי אחיד אשר יעמוד על גובה התגמול המירבי...

זהו שינוי משמעותי ביחס לתגמול החודשי המשולם כיום להורים השכולים ואנו מקווים כי יש בו מן המעט כדי להקל עליכם בהתמודדות היום-יומית.

מכתבו של ברק מלמד על בהירות הסוגיה העומדת על הפרק, בעוד בשינויי חקיקה אחרים כלולים סעיפים רבים המאפשרים ערפול של שיקולי המדיניות, ביטול מבחן ההכנסה למשפחות השכולות מוגדר בצורה ברורה כהרחבת התגמול למשפחות שאינן במצוקה כלכלית. ברק מנמק את הצורך בשינוי הזה כאמצעי להקל על המשפחות בהתמודדות היום-יומית, כלומר ההטבה הכלכלית נועדה לתת מענה להתמודדות המשפחות השכולות עם האובדן והשכול, ההטבה לא קשורה למחסור חומרי.

הצעת החוק לביטול מבחן ההכנסה למשפחות השכולות החל כהצעת חוק פרטית שהוגשה על ידי חברי כנסת ממפלגת הליכוד אשר היו באופוזיציה באותה תקופה, לאחר קידום הצעת החוק הפרטית צירפה הממשלה הצעת חוק ממשלתית כתחליף להצעה הפרטית ואיחדה את הצעות החוק. בפועל הצעת החוק המאוחדת זוכה לתמיכה משותפת של הממשלה ושל האופוזיציה. בדיון שהתקיים במליאת הכנסת ב-25.7.2007 מסביר חבר הכנסת גדעון סער מהאופוזיציה את החשיבות המיוחדת לתיקון חקיקה זה:

אבל אני רוצה דווקא לשבח את הממשלה, שבמקרה הזה לא מנעה מחברי הכנסת להוביל את הנושא. בסופו של דבר, **מה שחשוב לכולנו הוא שאותו מבחן הכנסה להורים שכולים, שיש בו דבר שמקומם את הנפש מבחינה מוסרית, יחלוף מן העולם.** אני מאמין שהיום אנחנו עושים את הצעד הראשון בכיוון הזה, ולכן אני רוצה שוב לשבח את חברת הכנסת לימור לבנת, שבעצם היתה הראשונה באלה שהגישו את שלוש הצעות החוק האלה והעלו את הנושא לסדר-יומה של הכנסת.

אני מקווה שגם המשך קידום הליכי החקיקה יהיה מהיר מאוד, כך שכבר בתחילת כנס החורף, דהיינו בחודש אוקטובר, נוכל להעלים את מבחן ההכנסה הזה מן העולם.

החוק המקורי כלל מבחן ההכנסה, היות ומטרתו לטפל במצוקה הכלכלית של המשפחות השכולות, כפי שמפרטת הצעת החוק ודברי ההסבר המצורפים אליה. התייחסות למבחן ההכנסה כפגם מוסרי מלמדת על שינוי תפיסתי, לא עוד תגמולים המיועדים לסייע לשרידות הכלכלית של המשפחה השכולה, אלא סיוע כלכלי כמענה למצוקתן הכלכלית של המשפחות השכולות.

עד כה ראינו את ההתייחסות לביטול מבחן ההכנסה כדבר ראוי המקל על מצוקת המשפחות השכולות, ללא פירוט מהי המצוקה והקשר שלה להטבה. בדיון במליאת הכנסת על אישור הצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית שהתקיים ב-20 בנובמבר 2007 מפרט חבר הכנסת יצחק גלנטי את מטרת התמלוגים למשפחות אלו:

חברי הכנסת, עוד בתחילת דרכה הכירה מדינת ישראל **במחויבותה לתמוך במשפחות של חיילי צה"ל אשר נפלו במהלך שירותם הצבאי.** הצעת החוק המונחת היום לפניכם מביאה בשורה גדולה להורים השכולים ומחזקת את המחויבות הזאת של המדינה.

דברים ברוח זו נאמרים על ידי חבר הכנסת מגלי והבה במליאת הכנסת במסגרת אישור ההצעה בקריאה הראשונה ב-25 ביולי 2007:

ואמרתי שאת הכספים שמיועדים למשפחות שכולות ממבחן ההכנסה, שאנחנו צועדים בדרך הנכונה לבטל אותם היום, לא יהיה אפשר לעקל, אלא רק לתת אותם

לאותן משפחות, בלי לעשות את כל ההבחנות שנעשו בעבר, **כדי לסייע מעט לאותן משפחות לקבל את מה שמגיע להן, דבר שהוא מובן מאליו....** אני שמח שכל ההצעות האלה, של חברת הכנסת לימור לבנת, של חברי כנסת אחרים, שלי וגם של הממשלה, מתאחדות סביב נושא אחד, שיש לו חשיבות שאין כדוגמתה. **כבודן של המשפחות השכולות והאובדן שלהן הם בהחלט לא עניין סחיר שצריך להתמקח עליו.**

גלנטי ווהבה מדגישים כי התגמולים למשפחות השכולות נועדו לקיים את חובת המדינה כלפי משפחות חיילי צה"ל אשר נפלו בשירות הצבאי. כאמור, התגמולים לא נועדו לספק מענה לעוני, הם נועדו לתת כבוד למשפחות השכולות, ולמלא את חובת המדינה כלפי משפחות אלו. מכיוון שכך, ברור שאין הצדקה לתלות את ההטבה במבחן הכנסה, כי הכבוד או המחויבות ראויים לכל משפחה שכולה, ללא קשר למצבה הכלכלי.

בדיון במליאת הכנסת בתאריך ה-21 בנובמבר 2007, לקראת ביטול מבחן הכנסה בקריאה שנייה ושלישית מחדד חבר הכנסת יצחק הרצוג את מטרת התמלוג כ"הבעת הוקרה":

אני ניצב כאן בשם ממשלת ישראל כדי לומר לכם, נציגי המשפחות השכולות – ליושב-ראש הארגון, אלי בן-שם, שהשתתף בכמה וכמה דיונים בנושא הזה, לכל מה שאתם מייצגים ולכל מה שמבטא אתוס הלאומי שלנו, ממשלת ישראל מאוד גאה בכך שהחוק הזה עבר היום בהסכמה כל כך רחבה... כפי שכבר נאמר, **אין בכך משום פיצוי על הכאב; יש פה הבעת הוקרה ורצון להקל, להתחשב, להבין.** מי ייתן ולא תדעו עוד צער ועם ישראל לא ידע עוד צער.

הדברים הנאמרים על ידי הרצוג מדגישים עוד יותר את הדברים ש"לא נאמרו" על ידי אף אחד מהדוברים. לכל אורך הדיונים אין אף אזכור של מצבם הכלכלי של המשפחות השכולות, כפי שאומר הרצוג התגמולים נועדו להביע הוקרה והתחשבות בקרבן של המשפחות השכולות, אין בו משום פיצוי על הכאב, כי אין בו די בשביל לפצות, אבל יסודו בהתייחסות המדינה לכאב.

נושא חינוך חינוך שונה ממקרה התגמולים למשפחות שכולות. בדיון אודות המשפחות השכולות או ניצולי השואה קל לזהות את המצוקה, ההורים לילדים בגילאי 3-4 לא מזוהים אינטואיטיבית ככאלה. על מנת להשלים את ההקשר והיחס לקבוצה זו, יש לציין את עיתוי שינוי המדיניות והרקע שהוביל לשינוי זה. בקיץ שנת 2011 התעוררה בישראל "המחאה החברתית" אשר עסקה במצבם הכלכלי של "מעמד הביניים". במסגרת המחאה התקיימו הפגנות סוערות ברחבי המדינה, אשר הגיעו לשיאם ב-3 בספטמבר 2011 בהפגנות ענק בהן השתתפו כ-400 אלף איש. בעקבות המחאה מינה ראש הממשלה בנימין נתניהו את "ועדת טרכטנברג" - הוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופסור מנואל טרכטנברג. המלצות הוועדה כללו בין היתר את ההמלצה לספק חינוך חינוך לילדים בגילאי 3-4 בצורה אוניברסלית, כאמצעי להתמודדות עם יוקר המחיה. המלצות הוועדה אומצו בהחלטת ממשלה ב-8 בינואר 2012.

שינוי המדיניות במימון חינוך חנים לגילאי 3-4 שימש למעשה כמעבר מהטבה סלקטיבית להטבה אוניברסלית, למרות שלא הוגדר ככזה. טרם אישור החלטת הממשלה מימנה המדינה את הוצאות

החינוך לאוכלוסיות החלשות על פי אשכולות סוציאקונומיים וסבסוד מדורג, החלטת הממשלה ביטלה את הסלקטיביות, והרחיבה את המימון לאוכלוסיות החזקות. למעשה, הממשלה יישמה מדיניות גרסיבית לכל דבר, כאשר האוכלוסיות החזקות זכו למימון תוספתי של 100%, אוכלוסיית הביניים עברה ממימון חלקי למימון מלא – גידול ממוצע של כ-68%, והאוכלוסיות העניות גידול של 0%.

שר החינוך גדעון סער בדיון שהתקיים בוועדת החינוך ב-13 בפברואר 2013 מתייחס לשינוי המדיניות, תוך התייחסות ישירה להרחבת ההטבה לאוכלוסיות החזקות יותר, בין הדברים הוא אומר כך:

אנחנו כן יודעים לומר, וזה יוצג פה במספרים, שהרוב המכריע של ילדי ישראל בגילאים הרלוונטיים, דהיינו 3, 4, ייהנו מהשירות הזה חנים בשנה הבאה, והחשבון הוא פשוט: **יש כשליש, יש כאלה שכבר נמצאים במסגרות כאלה, איפה שהחוק הוא חל מכוח צו, אם זה על-פי אשכול סוציו אקונומי, אם זה לפי שיקום שכונות וכדומה, והוא כבר נהנה היום משירות חנים.**

שר החינוך מודע לכך שההטבה לא מכוונת לאוכלוסיות במצוקה כלכלית, הנימוק לשינוי המדיניות מוסבר על ידו במסגרת אותו דיון:

קודם כל, הוא חשוב בנושא יוקר המחיה של המשפחות הצעירות - עבורם זה אלפי שקלים לילד, ואם יש יותר מילד אחד, אז יותר מכך, בשנה, וזה ללא ספק שינוי מאוד משמעותי להרבה מאוד משפחות צעירות במדינת ישראל, **ומשפחות צעירות הן בדרך כלל גם פחות מבוססות**, וזה דבר שיורגש.

... שבסופו של דבר המהלך, המשמעות שלו היא עלייה בשיעור ההשתתפות בגני הילדים בגילאים הרלוונטיים, המשמעות היא הישגים לימודיים יותר טובים, ויש לזה השלכה אחר כך לצמצום פערים חברתיים, לרמת חיים בהמשך, לאיכות חיים וכדומה, **לכן זה מהלך חברתי מובהק, ולא רק בהיבט של הקלת הנטל על ציבור ההורים.**

סער מתחיל בנימוק של הצרכים הכלכליים של ההורים, הוא משתמש בהגדרה "פחות מבוססות", הגדרת ביניים שאינה עוני, אך יש בה מחסור וצורך בתמיכה כלכלית. סער לא מסתפק בנימוק הכלכלי, בהמשך הדברים הוא מסביר את החשיבות של המהלך החברתי, תוך הפרדה מודעת מהצרכים הכלכליים של ההורים. בשונה מהמשפחות השכולות וניצולי השואה בהם יש התייחסות ישירה למצוקות שלהם, אצל אוכלוסיית ההורים התיאור לא מתייחס למצוקה ישירה, למרות זאת, הנימוק לסיוע הכלכלי אינו מצוקה כלכלית אלא מצוקה באופן כללי ואלמנטים חברתיים נוספים.

בהטבות לניצולי השואה מגדירים חברי הכנסת את אוכלוסיית היעד כאוכלוסייה במצוקה, ללא קשר למחסור חומרי, בדומה לאמירות בדיונים אודות המשפחות השכולות. בדיון במליאת הכנסת בתיקון מספר 5 לחוק ההטבות לניצולי שואה שהתקיים ב-14.05.19 מתייחס שר האוצר יאיר לפיד לשינוי החקיקה שלפניו ולשינוי הקודם, הוא מפרט את המצוקה של ניצולי השואה, אשר הטבות כלכליות משמשות כמענה לעולם שנחרב בשואה, בלי קשר למצבם הכלכלי של הניצולים, הוא אומר

כשאנחנו מדברים על האנשים שניצלו מן השואה אנחנו לפעמים שוכחים שאולי חייהם ניצלו, אבל החיים שלהם הסתיימו – החיים שלהם כפי שהם הכירו אותם וכפי שהם התכוננו אליהם. באבחה אחת חדה עולמם קרס.... **החוק שמוצג היום בפני הכנסת לא יוכל לתקן את מה שנשבר לתמיד, אבל הוא לפחות מנסה.**

הצעת החוק מקצה תקציב של מיליארד שקלים בשנה לטובת ניצולי השואה. מיליארד השקלים האלה מתווספים ל-835 מיליוני השקלים שהוקצו לחמש השנים הקרובות בהחלטה קודמת שהבאנו בפניכם...

הדברים של שר האוצר לפיד נאמרים כחלק מהנוהל לפיו הדיון בקריאה הראשונה בהצעת חוק ממשלתית נפתח בדברי הסבר של השר הרלוונטי. על פי תקנון הכנסת הנאום צריך להיות קצר ולכלול הנמקה של הצעת החוק (תקנון הכנסת, 2017). במקרים אחרים, השרים מציגים בעיקר את הצדדים הטכניים של הצעת החוק, הסעיפים השונים וההשלכות שלהם. בהצעת חוק זו לפיד מקדיש את רובו המוחלט של הנאום לתיאור הסבל שעברו ניצולי השואה במלחמה, ההיבטים הטכניים תופסים משפטים בודדים בנאום. המסר העולה מהדברים, בדומה לציטוט החלקי המובא כאן, שהקצבאות לניצולי השואה נועדו לנסות לתקן את חייהם של הניצולים אשר נשברו במלחמה, מצוקה שאינה תלויה במצבם הכלכלי.

### זיהוי האשמים במצוקה

עד כה הצגתי את המעבר משימוש באמצעים חומריים כמענה למצוקה חומרית אל שימוש באמצעים כלכליים כמענה למצוקות אחרות שאינן חומריות, בפרק זה אציג את שאלת ייחוס האשמה או האחריות למצוקה בקביעת המדיניות. לצורך הדיון אשתמש בהגדרות "אשמה" ו"אחריות" כמקבילות, למרות השוני ביניהן, מאחר וההבחנה במחקר זה מתייחס לשאלה מי הוא האחראי למצוקה ולא לשאלה איזו אחריות מוטלת עליו. בסקירת הספרות הצגתי את המתאם שבין האשמת העניים במצבם הכלכלי לבין ההתנגדות למדיניות הרווחה. אם נצייר את הטיעון כמשוואה נקבל את טענה א' בצורה הבאה:

$$\text{טענה א': ייחוס האשמה בעוני לעניים} = \text{הוצאה ציבורית נמוכה}$$

במבט ראשון, מדיניות הרווחה בישראל סותרת את המשוואה הזו, שכן בישראל שיעור ההוצאה הציבורית בישראל נמוך, אך אין ייחוס של האשמה בעוני לעניים. בפרק זה אני מבקש להוכיח כי המשוואה נכונה גם בישראל, לאחר טרנספורמציה לוגית פשוטה. בשלב ראשון אטען כי הקישור בין רמת ההוצאה הציבורית לבין ייחוס האשמה לעניים נכון לא רק ברמת המאקרו של שיעור ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר, אלא גם ברמת המיקרו בהחלטת מדיניות ספציפית. כך למשל בקצבאות ילדים, נקבל את טענה ב' הבאה:

## טענה ב': ייחוס האשמה בעוני להורים = קצבאות ילדים נמוכות

לאחר קבלת המעבר מטענת המאקרו לטענת המיקרו, לפיה מדיניות רווחה מסוימת מוגבלת או מצומצמת בגלל ייחוס האחריות למצוקה לעניים, נתרגם את המשוואה לצידה החיובי, אשר משמעותה מדיניות רווחה מורחבת כאשר האחריות מיוחסת למדינה ולא לעניים. למעשה, אין הבדל בין הטענות למעט ניסוי הטענה מחדש על דרך החיוב, נקבל את טענה ג'-1 הבאה:

### טענה ג'-1: ייחוס האשמה בעוני למדינה = קצבאות ילדים גבוהות

ניקח את אותה טענה בדיוק למקרה המבחן של מעבר לחינוך חינם, המתייחס לקבוצת אוכלוסייה דומה ביותר לאוכלוסיית קצבאות ילדים שבטענה ב', ונקבל את טענה ג'-2:

### טענה ג'-2: ייחוס האחריות למצוקת ההורים למדינה = מימון ציבורי גבוה לחינוך

על פי ניתוח זה, במקרה של הגדלת המימון הציבורי לחינוך, נצפה כי הנימוקים לשינוי המדיניות יכללו הטלת האחריות למצוקה על המדינה או החברה. ניתן לעשות את אותה טרנספורמציה לוגית גם למקרים של ניצולי השואה והמשפחות השכולות. ייחוס האחריות למדינה או לחברה מתבסס על הפרק הקודם, של המעבר מטיפול בעוני לטיפול במצוקה, קל יותר להאשים את המדינה במצוקות של אוכלוסיות אלו מאשר האשמה שלה בעוני שלהם. בשלב הראשון מובחנים קבוצות אלו משאר העניים, בעוד העניים ככלל אחראים לגורלם, קבוצות אלו סובלות ממצוקה שאינה עוני, בשלב השני, תיחוס האשמה באותה מצוקה, למדינה. כאשמה מרכזית במצוקתן של הקבוצות הללו, המדינה מחויבת לטפל במצוקה.

במקרי המבחן המוצגים להלן, נראה שקובעי המדיניות מצדיקים את הרחבת התקציבים והגדלת התמיכה בהסרת האשמה מהעניים או המוטבים. בחירת האשם המחליף לעני מגוונת, בניתוח הטקסטים נמצא שיש מנעד רחב של אפשרויות לייחוס האשמה, החל מסילוק האשמה משולחן הדיונים ועד לאשמה מלאה של המדינה, כמפורט בתרשים הבא:



תיקון מספר 4 בחוק ההטבות לניצולי שואה מרחיב את הזכאות למענק שנתי חד פעמי מקבוצה מצומצמת של 18,000 איש על פי מבחן הכנסה, לקבוצה מורחבת של 80,000 איש ללא מבחן הכנסה. תיקון מספר 5 מגדיל את ההטבה האוניברסלית של ניצולי השואה, וכולל גם הקלה במבחן ההכנסה לצורך קבלת קצבת סיעוד לניצולים. התמיכה בהצעות החוק מוסברת בכך שניצולי השואה לא אשמים במצוקתם, המדינה נדרשת לתמוך בהם מנימוקים המדורגים על פני הסקאלה בגלל הנסיבות שהרעו להם, או מפני שהמדינה הרעה להם ומחובתה לתקן זאת.

בדיון שהתקיים במליאת הכנסת בתאריך ה-19 במאי 2014 התקיימה הצבעה בקריאה הראשונה על הצעת חוק להגדלת הסיוע לניצולי שואה (תיקוני חקיקה), במסגרת דיון זה מסביר חבר הכנסת משה גפני ממפלגת יהדות התורה, את תמיכתו בחוק למרות היותו באופוזיציה :

העם היהודי – ואמרת את זה פה קודם וכמה שניסיתי לא יכולתי שלא להזדהות אתך – העם היהודי חייב, מדינת ישראל על אחת כמה וכמה חייבת לניצולי השואה, לעשות הכול על מנת להקל על סבלם, ולצערנו הרב **זה לא נעשה עד לפני כמה שנים. לא נעשה בכלל או נעשה מעט מאוד באופן חמור....** שאנחנו לא יכולים לתאר את זה, **לא יכולים לתאר את מה שנעשה בגטאות, את מה שעשתה החיה הנאצית לעם ישראל, והחובה שלנו היא לתקן את העוול הזה.**

גפני בדבריו בעיקר מסיר את האחריות מעל השולחן, הוא מציין את מצוקתם של ניצולי השואה המיוחסת ל"חיה הנאצית", אשמה שאינה במגרש שלנו. יחד עם זאת, גפני רומז גם לעוולה של המדינה, הטיפול בניצולים לא נעשה כראוי, דבר המחייב תיקון של העוול.

באותו דיון חברת הכנסת יפעת קריב מחמירה את השיפוטיות כלפי אשמת המדינה :

הלוא אנחנו מתקנים ומסדרים את סדרי העדיפויות שהממשלות הקודמות יצרו. כסף היה שם לטובת ניצולי שואה, רק שהוא לא היה בסדרי העדיפויות הנכונים. הדאגה לניצולי שואה זו לא רק החובה המוסרית של ממשלת ישראל, זו חובה של כולנו, של כל החברה. **אנחנו מתקנים עוולות של הרבה מאוד שנים, ובעצם מתקנים את הביורוקרטיה**, שאם חבר הכנסת פרוש היה יושב פה הייתי אומרת לו שגם כשהוא היה בקואליציה וגם כשהוא היה סגן שר הוא יצר אנחנו מתקנים.

קריב משתמשת במונח "עוול", מונח שחוזר על עצמו גם בדברי רבים מהדוברים האחרים, קריב אף מגדילה לעשות בייחוס העוול בצורה ישירה לממשלות הקודמות בכללם גם חבר הכנסת פרוש. כך גם חבר הכנסת אלעזר שטרן בדיון ב-16 במאי אומר : "צריך לעשות חשבון נפש, בחוק הזה ממשלת ישראל, שר האוצר, כנסת ישראל, אנחנו מתקנים את אותו סוג של עוול." הדוברים השונים חוזרים על התפיסה לפיה יש אחריות למדינה על מצבם של הניצולים בגלל טיפול לא ראוי לאורך השנים.

מול ההגדרה הרכה יחסית של "עוול", חבר הכנסת מיקי רוזנטל מייחס אשמה ממשית למדינה, הוא מאשים המדינה בהתעמרות וניצול של ניצולי השואה, במסגרת דיון בכנסת לאישור החקיקה בקריאה שנייה ושלישית ב-9 ביוני 2014 הוא אומר :

**לסיים אחת ולתמיד את ההתעמרות ההולכת – שנמשכה שנים – באנשים שעברו את השואה. מדינת ישראל התייחסה לרוב ניצולי השואה באופן מחפיר, באופן נצלני, באופן לא הגון; התעמרה בהם במשך שנים.** והצעת החוק הזאת באה מאוחר מדי, אבל טוב מאוחר מאשר בכלל לא, ואני מודה לכם בשם אלה שעוד חיים. תודה רבה.

בחלוקת התייחסויות על פני הסקאלה, ניתן למקם את העמדות שהוצגו עד כאן לגבי אחריות המדינה בטווח שבין אשמת הנסיבות לבין אשמת המדינה, בסולם עולה, גפני, קריב ושטרן, ואחרים רוזנטל. בצד הקיצון של הסקאלה ניתן למקם את עמדת שר האוצר יאיר לפיד באותו דיון של אישור החקיקה בקריאה שנייה ושלישית :

70 שנה אחר כך אף אחד לא רוצה להרוג את ניצולי השואה, אבל רבים מהם מרגישים שאנחנו נותנים להם למות, כי לא רק הרוע הורג, גם האדישות הורגת. והלילה הוא הלילה שבו יש לנו את ההזדמנות, בעוד כמה רגעים, לשנות את הכול. אנחנו יכולים לומר להם שאכפת לנו, שאנחנו מבינים ושלא שכחנו.

התייחסות שר האוצר לפיד חשובה במיוחד בניתוח זה, לאור העובדה שהאחריות על ניצולי השואה נמצאת במשרד האוצר, ושינויי החקיקה קודמו על ידי שר האוצר. לפיד בפנייתו לחברי הכנסת לאישור הצעת החוק משתמש בהשוואה מרומזת בין פעולת ההריגה שנעשתה בשואה לפעולת האדישות באי תקצובם. עמדתו של לפיד קיצונית ביחס לעמדות המחוקקים האחרים, אם כי החוט המקשר בין העמדות השונות על פני הסקאלה הוא ההסכמה על אשמתה או אחריותה של המדינה כלפי אוכלוסייה זו.

בשונה ממקרה מניצולי השואה בו אחריות המדינה נובעת מטיפול לא מספק, אחריות המדינה במקרה המשפחות השכולות אינטואיטיבית יותר, שכן משפחות השכול אבדו את בני משפחתם במסגרת שירותם הצבאי לטובת המדינה. יחד עם זאת, נושא המשפחות השכולות לכשעצמו מהווה "סיפור סיבתי", כפי שמגדירה זאת סטון (Stone, 1997), סיפור של סיבה ותוצאה שאינם בהכרח תיאור עובדתי של המציאות. התפיסה הקיימת, כמו גם המבוטאת בדברי המחוקקים בדיונים השונים, מתייחסת למשפחות השכולות כהורים לחיילים שנהרגו בפעילות מבצעית הרוואית. תדמית זו לא משקפת במדויק את הנתונים העובדתיים, על פי נתוני משרד האוצר, בשנת 2007 עת שינוי המדיניות שבענייננו, רק 11% מהמשפחות שהוכרו כשכולות באותה שנה היו משפחות חללים שנהרגו בפעילות מבצעית, השאר, משפחות חיילים שנהרגו בתאונות דרכים, מחלות, התאבדויות ועוד. (אוצר, 2009).

בתיקון מס' 28 לחוק חיילים שנספו במערכה, בוטל מבחן ההכנסה למשפחות שכולות ונקבע כי כל המשפחות השכולות יקבלו את התגמול החודשי המקסימלי, ללא קשר למצבם הכלכלי. הצעת החוק שאושרה במליאת הכנסת איחדה שלוש הצעות חוק, שתיים פרטיות של חברת הכנסת לימור לבנת ושל חבר הכנסת יואל חסון, אליהן צורפה במשך הצעת חוק ממשלתית. בדיון שהתקיים במליאת הכנסת ב-20 בנובמבר 2007 לקראת אישור החוק בהצעה שנייה ושלישית מציין חבר הכנסת זבולון אורלב את המתבקש, לפיו אחריות המדינה למשפחות השכולות נובעת מהאובדן בזמן הלחימה של חיילי צה"ל:

היום קבענו שאין צורך לעמוד במבחן ההכנסה, ובעצם ביטלנו את מבחן ההשפלה. ביטלנו את מבחן האי-צדק; לבנים שלחמו לא ערכו שום מבחני הכנסה. חיילי צה"ל נלחמים כתף אל כתף כשוויים. בנופלם, הם ומשפחותיהם – כולם שווים בעינינו.

בניסוח המילולי של הטקסט, אין אמנם אמירה מפורשת המאשימה את המדינה במצוקת המשפחות השכולות, אך יש התייחסות לכך שהתגמול ניתן למשפחות של החיילים הלוחמים, כאשר ברור שהעיסוק הוא בחיילי צה"ל הפועלים בשליחות המדינה. בנוסף אורלב מגדיר את מבחן ההכנסה כהשפלה, ייחוס המרמז על אשמתה של המדינה במצוקה של המשפחות, לא המצוקה

המרכזית שלהם, אך המדינה משפילה אותם, ועל כן יש בה אשמה המחייבת פיצוי.

חברת הכנסת לימור לבנת שהגישה את הצעת החוק הפרטית לפני הצעת הממשלה, מתייחסת בדיון במליאת הכנסת ב-25 ביולי 2007 לחובתה של המדינה לתקן את ה"עיוות", היא משתמשת במונח "עוול" מונח מוכר מחוק ההטבות לניצולי שואה, המשייך את האשמה למדינה, היא אומרת כך :

גברתי היושבת-ראש, חברי חברי הכנסת, אני מבקשת לברך היום על השלמת ההתחלה של **תיקון עיוות גדול ועוול גדול** שהיו במשך שנים רבות, שבהן היה מבחן הכנסה, **מבחן משפיל**, שאינו במקומו, למשפחות שכולות שבניהן נספו במערכה או בפעולות איבה. **המבחן הזה, כפי שאמרתי, שהיה נהוג במשך שנים ארוכות, גרם לאותן משפחות שכולות עוגמת נפש גדולה מאוד והשפלה רבה מאוד, שלא הגיעו להן....** וכדי שהחל בשנת התקציב 2008 נוכל לדעת כולנו שבא הקץ לעיוות הזה ולא יהיה עוד מבחן הכנסה למשפחות שכולות של חללי צה"ל ונפגעי פעולות איבה.

התיאור של לבנת מייחס את מצוקת המשפחות למדיניות הממשלה, אין כאן התייחסות לשיטתו, אבל יש כאן עוול, אשר עליו מוסיפה המדינה חטא כאשר היא משפילה את המשפחות. בעניין לשים לב לניסוח של האשם בעיוות ובעוול, לבנת לא מאשימה את המדינה כישות, היא מאשימה את המדינה כמדיניות, היא מדברת על המבחן שהיה "נהוג", כביכול המבחן אינו מעשה ידיה של הממשלה אלא התנהגות שהחלה בעצמה. מיקום העמדה בסקאלת האשמות, העמדה קרובה יותר להאשמת הנסיבות, מאשר האשמה ישירה של המדינה.

מול עמדתה של ליבנת, חבר הכנסת מגלי והבה מתמקם מימין ללבנת בעוד לבנת מדברת על מדיניות ש"גרמה" להשפלה ועגמת נפש, והבה מדבר על "גזירה". באותו דיון במליאת הכנסת אומר והבה את הדברים הבאים :

מבחן ההכנסה והבאתו למשפחות השכולות באותן שנים, לא לפני הרבה זמן, בזמן הרפורמה הכלכלית, **עשה עוול** למשפחות השכולות. העוול הזה נמשך כמובן תקופה ארוכה, עד ימינו... אני מקווה שהממשלה תביא את ההצעה הזאת מהר מאוד, ואנחנו נקפיד **לבטל את הגזירה הזאת באמצעות החקיקה הנוכחית ונגאל את המשפחות השכולות מהייסורים שסבלו מהדבר הזה עד עכשיו.**

בתחילת דבריו והבה מתייחס למדיניות כישות נפרדת, היא זו שעושה את העוול. אך בהמשך דבריו הוא מדבר על "ביטול הגזירה" של מבחן ההכנסה, הגדרת מבחן ההכנסה כ"גזרה" היא החמרת ההאשמה, משמעות המילה גזרה על פי מילון אבן שושן (ערך גזרה) "פקודה שיש בה איסור או הגבלה או נְגִיֶשָה", כלומר, מבחן ההכנסה בעצמו הוא הגזירה, ולא התוצאות שנגרמו ממנו. בדומה לליבני, גם והבה מתייחס אל המדיניות כישות נפרדת, כאשר חברי הכנסת המתקנים שייכים ליישות אחרת.

במקרה המבחן של חוק חינוך חובה, שינוי המדיניות כולל את הרחבת המימון לחינוך לגילאי 3-4, על ידי שינוי ההטבה לאוניברסלית. במקרה זה בפרוטוקולים שנסקרו לטובת עבודה זו קיימת התייחסות מצומצמת מאוד לשאלת האשמה. על מנת להבין למי מיוחסת האשמה, נדרשת הרחבת

היריעה ובחינה במקומות נוספים. הטבת חינוך חננים נעשתה במסגרת אימוץ דו"ח ועדת טרכטנברג, אשר מטרתו הפחתת יוקר המחיה המוטל למעמד הביניים. ניתן לקבל תחושה על העמדות הציבוריות ביחס לאשמה במצבם של מעמד הביניים, מתוך הסקירה הפורטת בדו"ח. כך בפרק "שרשי המחאה" במבוא לדו"ח הוועדה, כותבים חברי הוועדה כך :

המקור השני למחאה הוא תחושה עמוקה של אי צדק, הממוקדת בשני היבטים שונים בתכלית זה מזה, בשני קצוות ההתפלגות. הראשון קשור להגדלת אי השוויון כתוצאה ממה שקרה בקצה העליון של ההתפלגות, ובפרט לאלה אשר נראה כי "התעשרו על חשבוננו". **תחושה זו מועצמת לאור החשד כי המדינה תרמה לאי השוויון בכך שהיא עומדה מנגד, ושכללי המשחק של כלכלת השוק לא היו מספיק הוגנים, כיוון שהביאו לריכוזיות יתר, לריבוי של מונופולים, להפקת רווחים פרטיים לא מידתיים מניצול של אוצרות טבע, וכדומה. ההיבט השני של התחושה של אי צדק מופנה כלפי אלו אשר אינם שותפים מספיק בנשיאת הנטל, הן בשל השתתפותם המועטה בתעסוקה, והן בשל הימנעותם משירות לכלל ובפרט משירות צבאי. מגזרים אלה הנם גם העניים ביותר, אך תחושת הסולידריות שהייתה מתחייבת נפגמת ואף מתהפכת, כיוון שבחלקו הגדול העוני נגרם כתוצאה מאי השתלבות במשק ובחברה.**

במאמץ להתחקות אחר המניעים של המחוקקים בשינויי המדיניות, אין מקום להסיק מסקנות מדו"ח הוועדה אשר פורסם על ידי כותבים אחרים שאינם המחוקקים עצמם. עם זאת, הדו"ח יכול לסייע בהבנת מונחים וביטויים של המחוקקים, כאשר רוח התקופה וההתייחסות היא לאותם סוגיות ציבוריות, בדו"ח ובהחלטות. הציטוט לעיל מקורו בחלק הסקירה של העמדות הציבוריות בתקופת המחאה החברתית, הדו"ח מזהה שני אשמים בבעיה, המדינה והמיעוטים. בפרק זה העיסוק הוא באשמת המדינה, בפרק הבא תהיה התייחסות לאשמת המיעוטים – חרדים וערבים.

בהמשך לרקע המתקבל מקריאת הדו"ח, ניתן לקרוא את דברי השר לאיכות הסביבה גלעד הראדן בדיון שהתקיים במליאת הכנסת ב-9 לינואר 2012, יום לאחר אישור החלטת הממשלה על החלת חינוך חננים לגילאי 3-4, הוא אומר כך :

אותה מחאה חברתית שמפלגת העבודה, ובצדק, צידדה בה, והצביעה על קשיים של שכבות באוכלוסייה, שכן, הן לא בהכרח השכבות החלשות ביותר, אבל גם להן יש קשיים, ויש חשיבות לשמור על אותו מעמד ביניים ועל חוסנו כמי שיוצא לעבודה ומשלם מסים ומשרת בצבא, ופה באמת היה המבחן של ראש הממשלה והממשלה – האם אנחנו כן נעשה כל שביכולתנו כדי ליישם את דוח-טרכטנברג...

ארדן מעניק לנו את הקשר שבין מדיניות הממשלה לבין המחאה החברתית, הוא מציין כי שינוי המדיניות נועד לתת מענה למחאה החברתית ולדו"ח ועדת טרכטנברג. ארדן מציין בדבריו קושי כלכלי של מעמד הביניים אשר חשיבותו רבה בהיותו מעמד עובד, משלם מסים ומשרת בצבא. ארדן לא מאשים את המדינה, הוא גם לא מאשים את המיעוטים, אך אם נשווה את הדברים שלו לדברים הנאמרים בדו"ח הוועדה, הוא מתייחס לשני האשמים המרכזיים, המדינה והמיעוטים. הוא לא מפרט מי מבין השניים, אם המדינה בגביית המיסים המוגברת, או המיעוטים שאינם עובדים ואינם משרתים בצבא, אך שני האשמים נמצאים בתוך דבריו.

בדברים של ארדן, כמו גם בדברים של הדוברים האחרים בנושא החינוך, נעדרת התייחסות להאשמת העניים עצמם במצבם, או במדויק יותר, אין הטלת אחריות באף צורה על ההורים לילדים, בעצם הבאתם לעולם והטלת הוצאות גידולם על המדינה. דברים אלו עומדים בניגוד בולט לדברים שאומר בנימין נתניהו בתפקידו כשר אוצר בשנת 2003 ביחס לקצבאות ילדים: "קצבאות הילדים הרגילו אוכלוסיות שלמות בציבור הערבי ובציבור החרדי בעיקר, להביא לכך שמה שבן אדם עושה, עבודתו היא בעצם ילדים. הוא עושה ילדים ואחר הוא יגדל ילדים שתפקידם הוא לעשות ילדים" (כלכליסט, 2015).

### **עוינות כלפי קבוצות מיעוט**

בפרקים הקודמים סקרתי את הסיבות לאישור הרחבה של קצבאות והטבות ממשלתיות, כמו גם מעבר מסלקטיביות לאוניברסליות, כאשר קבוצת המוטבים מובחנת כקבוצה הסובלת ממצוקה ולא מעוני. כמו כן, נימוק מרכזי להצדקת התמיכה בקבוצות אלו הוא הטלת אשמה על המדינה במצוקתם של קבוצות אלו. בפרק זה אתייחס למאפיין נוסף בעל נוכחות בולטת בנימוקי המחוקקים במסגרת ההצדקה למדיניות, והיא, הבחנת זהות המוטבים מקבוצות המיעוט העוינות. ההנחה היא כי מדיניות הרווחה תהיה חיובית יותר כלפי קבוצות הרוב האהודות, ושליטת יותר כאשר ההטבות מזוהות עם קבוצות המיעוט העוינות במדינה, במקרה זה החרדים והערבים.

אחת התמות המקובלות בספרות המחקרית להבנת הפער בין מדיניות הרווחה במדינות שונות, היא, מידת המתח בין קבוצות אוכלוסייה שונות. אלברטו אלסינה (Alberto Alesina) מראה את המתאם בין רמת המתח בין האוכלוסיות במדינה ובין הירידה בתמיכה במדיניות רווחה, כאשר זיהוי העניים עם המיעוטים העוינים מביא להתנגדות ציבורית להטבות לעניים (Gilens, 1999). מחקרים דומים נערכו אף בישראל, כמו מחקרם של דהן וחזן (דהן וחזן, 2011) ומחקרו של אייל ברגר (ברגר, 2014) המזהים את הקשר בין רמת המתיחות הסקטוריאלית בישראל לבין ההתנגדות למדיניות רווחה מרחיבה.

בדומה למבנה הניתוח בפרקים הקודמים, הניתוח בפרק זה מבוסס על בחינת נימוקי המחוקקים להצדקת מדיניות מרחיבה ואוניברסליות, מתוך הנחה כי ההצדקה החיובית מלמדת על תפיסת הרווחה הכללית בקרב המחוקקים והשפעתה גם במקרים של התנגדות למדיניות מרחיבה אחרת. כרקע לניתוח הפרוטוקולים בפרק זה, אניח כהנחת יסוד שאזכור נושא השירות הצבאי או השתתפות בעולם העבודה מרמז על המתיחות עם אוכלוסיות המיעוט, לאור אי השירות של החרדים והערבים בצה"ל ורמת ההשתתפות הנמוכה שלהם בשוק העבודה. סימוכין להנחה זו ניתן לקבל מהמבוא לדו"ח ועדת טרכטנברג, באותו קטע שהוזכרו בפרק הקודם:

**...ההיבט השני של התחושה של אי צדק מופנה כלפי אלו אשר אינם שותפים**

**מספיק בנשיאת הנטל, הן בשל השתתפותם המועטה בתעסוקה, והן בשל**

**הימנעותם משירות לכלל ובפרט משירות צבאי. מגזרים אלה הנם גם העניים**

**ביותר, אך תחושת הסולידריות שהייתה מתחייבת נפגמת ואף מתהפכת, כיוון**

**שבחלקו הגדול העוני נגרם כתוצאה מאי השתלבות במשק ובחברה.**

בהינתן הנחת היסוד, נעבור לניתוח מקרי המבחן בהקשר זה. במקרה התמיכה במשפחות שכולות, אוכלוסיית היעד בעצם הגדרתה שייכת לאוכלוסיית הרוב האהודה, זו המשרתת בצבא, המובדלת מהמיעוטים החרדים והערבים. עם זאת, זיהוי ההטבה עם הקבוצות האהודות באוכלוסייה מתקבל גם מהדברים שלא נאמרים בפרוטוקולים. בדיונים במליאת הכנסת אין התייחסות להשפעת ההטבה על משפחות נפגעי פעולות האיבה, יש התייחסות קצרה בוועדות הכנסת. הדגש הניתן למשפחות חללי צה"ל מול ההתעלמות ממשפחות נפגעי פעולות האיבה תואמת את המתואר בספרות, בחירה באוכלוסיות הרוב האהודה, והתעלמות מאוכלוסייה כללית שאינה אהודה באותה מידה.

ביטויים לזיהוי המשפחות השכולות עם הקבוצה האהודה קיימים גם בצורה מפורשת בצורות שונות. כך למשל הדברים שאומר חבר הכנסת זבולון אורלב בדיון במליאת הכנסת בתאריך ה-21 בנובמבר 2007, לקראת אישור חוק לביטול מבחן הכנסה בקריאה שנייה ושלישית:

היום קבענו שאין צורך לעמוד במבחן ההכנסה, ובעצם ביטלנו את מבחן ההשפלה. ביטלנו את מבחן האי-צדק; **לבנים שלחמו לא ערכו שום מבחני הכנסה. חיילי צה"ל נלחמים כתף אל כתף כשווים.** בנופלים, הם ומשפחותיהם – כולם שווים בעינינו.

השימוש במונח "בנים" מרמז על תחושת השייכות והפופולריות של החיילים המשרתים בצה"ל, כחלק מהקבוצה האהודה. גם תיאור הלוחמה כתף אל כתף מלמד על השייכות לקבוצה האהודה. דברים דומים אומר גם חבר הכנסת יצחק הרצוג בהמשך לאותו דיון:

אדוני היושב-ראש, חברות וחברי הכנסת, אני ניצב כאן בשם ממשלת ישראל כדי לומר לכם, נציגי המשפחות השכולות – ליושב-ראש הארגון, אלי בן-שם, שהשתתף בכמה וכמה דיונים בנושא הזה, **לכל מה שאתם מייצגים ולכל מה שמבטא האתוס הלאומי שלנו, ממשלת ישראל מאוד גאה בכך שהחוק הזה עבר היום בהסכמה כל כך רחבה.** אני מברך את חברת הכנסת לימור לבנת, את חבר הכנסת זבולון אורלב, את הפרופסור יעקב נאמן, את שרי הביטחון בכל התקופה הזאת, מנכ"לי משרד הביטחון, שרי האוצר, ראש הממשלה – שתמך מאוד בהסדר; אני מברך גם את שר הביטחון אהוד ברק, שבכהונתו זאת הגיע החוק הזה לסיומו ולחקיקתו.

כפי שכבר נאמר, אין בכך משום פיצוי על הכאב; יש פה הבעת הוקרה ורצון להקל, להתחשב, להבין. מי ייתן ולא תדעו עוד צער ועם ישראל לא ידע עוד צער.

התמיכה במשפחות השכולות זוכה לתמיכה רחבה בזכות היותה חלק מהאתוס הלאומי, כאשר המשפחות השכולות הן המייצגות את האתוס הזה.

במקרה המבחן של מימון חינוך חובה, זיהוי המוטבים עם קבוצת הרוב פחות אינטואיטיבית ממקרה המשפחות השכולות, אולי יש מקום להניח דווקא את ההפך, הטבות התלויות בילדים מזהות לרוב דווקא עם החרדים והערבים בעלי הילודה הגבוהה, בדומה לקצבאות ילדים. לאור זאת, מעקב אחר התמודדות מקבלי ההחלטות עם זיהוי קבוצת המוטבים והשתייכותם לקבוצות הרוב או המיעוט מעוררת עניין מיוחד. בניתוח הטקסטים להלן, אציג את המאמץ של המחוקקים



**ביותר בישראל, האוכלוסייה החרדית והערבית, אז מדד גייני הוא מצוין, במקום טוב באמצע. הבעיה הייחודית היא לא המעמד הבינוני.**

**המעמד הבינוני מרגיש שהוא מממן את שני הסקטורים שצינתי. זה מה שהם חושבים, ולא תמיד הם טועים.** לכן חשבתי שיש צורך לטפל בשלוש הבעיות האמיתיות שהם העלו: הטענה על מחיר הדיור, יוקר הטיפול בילדים קטנים של משפחות עובדות ויוקר המוצרים והשירותים. לגבי יוקר הדיור, לא הייתי זקוק למחאה כדי לטפל בנושא.

למען הסר ספק, אומר ראש הממשלה בראיון חג לעיתון TheMarker, מדיניות חינוך חנם נועדה להפחית את עלויות הטיפול בילדים קטנים של מעמד הביניים, זאת על מנת להחזיר לקבוצה זו את הכספים שלקחו ממנה האוכלוסיות הבעייתיות, הסקטורים הממומנים על ידי מעמד הביניים.

בדומה לנתניהו, חבר הכנסת אלקס מילר מצהיר גם הוא בצורה ישירה מיהם הטובים ומי הם הרעים. במסגרת הדיונים בוועדת החינוך שבראשותו, מבקש מילר לצמצם את ההטבה לאוכלוסיות הפופולריות בלבד. בדיון שהתקיים ב-13 בפברואר 2012 שואל מילר את שר החינוך "האם חשבתם להפעיל סוגייה בסדרי עדיפויות של מי שבאמת עובד, ואם הוא צריך את הפתרון המיידי?". בדיון שהתקיים שבועיים מאוחר יותר באותה ועדה, ב-29 בפברואר, מבהיר מילר מה הם סדרי העדיפויות הראויים:

...כי לפי מה שאני הבנתי, שאכן משרד החינוך רוצה לתקצב את כל המשפחות שכביכול, לפי מה שאני מבין, העדיפות לאלה שעובדים. **הייתי מצפה גם לאלה שמשרתים בצבא, זה דבר שכביכול אנחנו נדון גם בעתיד, אבל זה מה שיש.**

מילר מצטרף לנתניהו בנימוק מדיניות ההטבה של חינוך חובה, הנימוק הוא סיוע לאוכלוסיית מעמד הביניים, העובדת והמשרתת בצבא, אוכלוסיות אלו הן הראויות להטבות כלכליות, הטבות שיחזירו להם את שנקלח מהם על ידי קבוצות המיעוט שלא כדין.

לאחר הזיהוי הטבעי של משפחות השכולות בקבוצות האהודות, ולאחר האמירות החדות בנוגע למדיניות חינוך חנם, נותר לנו לנתח את מקרה המבחן של ההטבות לניצולי השואה. במקרה זה השיוך לקבוצת הרוב האהודה נראה מנותק מהמציאות, שכן ניצולי השואה לא משויכים בצורה ברורה לרוב האהוד, ברור שישנם ניצולים רבים גם בקבוצת המיעוט החרדית. באופן די מפתיע, גם ההטבה לניצולי השואה משוייכת על ידי חברי הכנסת לקבוצת הרוב, תוך הבחנה שלהם מקבוצות המיעוט באופן די מאולץ. בדיון במליאת הכנסת ב-19 למאי 2014 מתייחס חבר הכנסת אלעזר שטרן להעדפותיו של שר האוצר בבחירת האוכלוסיות הנתמכות: "אני מוכרח לומר, אולי דווקא בגלל שמדי פעם, שר האוצר, חושבים שיש מגזרים שאתה נהנה אולי לפזר שם כסף – אני חושב שזאת זכותנו". שטרן מגדיר את אוכלוסיית ניצולי השואה כ"מגזר" מועדף, לא ברור מה מקור ההעדפה החברתית, אך ההעדפה קיימת, ושטרן מגדיר אותה כלגיטימית.

ביטוי נוסף למיקומם של ניצולי השואה בקבוצת הרוב, הפופולרית יותר, נמצא בדברים שאומרת באותו דיון חברת הכנסת יפעת קריב ממפלגת יש עתיד, מפלגתו של שר האוצר:

אני רק רוצה לומר שהתוכנית שאנחנו מאשרים היום מגדילה את התקציב במיליארד שקלים לטובת ניצולי השואה, משנה את סדרי העדיפויות ומוסיפה תקציבים היכן שזה נדרש, **וזה מבחינתי חלק מהדרישה לשוויון בנטל בחברה הישראלית**. אז משפט אחרון: אני בטוחה שהיום כולנו נצביע יחד פה-אחד לתקן את העוולות, נשנה את ההיסטוריה ונעשה משהו גדול למען מדינת ישראל. תודה.

קריב משתמשת בביטוי "שוויון בנטל", ביטוי המייצג את המאבק המתמשך בין החברה החילונית לחברה החרדית בישראל לגבי השירות הצבאי. הצידוק לתמיכה בניצולי שואה עובר דרך הפרדה שלהם מקבוצות המיעוט, הם חלק מהשוויון בנטל, קבוצות המיעוט לא.

מחקר זה עוסק בהבנת מדיניות הרווחה בישראל, תוך התייחסות למספר שאלות מרכזיות: מהם הגורמים המשפיעים על הבחירה של מקבלי ההחלטות בין מדיניות מרחיבה למדיניות מצמצמת? בין מדיניות אוניברסליות למדיניות סלקטיביות? בתפיסה המחקרית קיימת הבחנה בין מדינות בעלות נטייה נאו-ליברלית למדינות הנוטות לסוציאל-דמוקרטיות, במסגרת המחקר אני מראה כי תפיסה זו בפני עצמה לא נותנת הסבר למדיניות הרווחה בישראל, הכוללת החלטות מדיניות בולטות המנוגדות למגמת המדיניות הרווחת. תפיסה מחקרית נוספת מסבירה שינויי מדיניות בשינויי דעת הקהל לגבי האשמים במצבם של העניים, גם תפיסה זו לא מאפשרת הסבר מספק למדיניות הרווחה הישראלית, כאשר סקרים ומחקרים בישראל מצביעים על סולידריות ולקייחת אחריות של המדינה למצבם של העניים, לעומת מציאות של צמצום היקף הקצבאות ותשלומי הרווחה בפועל.

המודל להבנת מדיניות הרווחה בישראל המוצע במחקר זה כולל חיבור של שלושה תהליכים המתלכדים לכדי מהלך עקבי אחד המאפיין את מדיניות הרווחה בעשורים האחרונים. התהליכים כוללים הפרדה בין עניים המזוהים כאשמים במצבם, לעומת קבוצות אחרות בהן המדינה היא המזוהה כאשמה במצוקתן. תהליך שני הוא שינוי מטרת מדיניות הרווחה ממדיניות של רשת ביטחון סוציאלית למדיניות של פיצוי על סבל ואובדן, ללא קשר למצוקה הסוציאלית. התהליך השלישי הוא הטיה סקטוריאלית הנוצרת מהמתחים החברתיים במדינה, הטיה זו מתעדפת מדיניות רווחה התומכת באוכלוסיית הרוב האהודה, על פני מדיניות רווחה התומכת באוכלוסיות המיעוט החרדית והערבית, שאינן אהודות.

העבודה מתבססת על ניתוח נימוקי המחקרים לשינויי מדיניות, כפי שנאמרו במליאת הכנסת ובדיוני הוועדות. הסתמכות על דברי המחקרים במהלך שינוי המדיניות, מאפשרת הבנה קרובה במיוחד לשיקולים הגלויים המניעים את מקבלי ההחלטות, כאשר הדברים נאמרים במסגרת שינוי המדיניות, בצורה ישירה, תוך ידיעה של הדוברים כי הדברים מתועדים ומפורסמים. יחד עם זאת, יתרונה של שיטת הבדיקה הוא גם חסרונה, הנימוקים הגלויים לקביעת המדיניות אינם בהכרח גם הנימוקים הסמויים, בוודאי שאינם מלמדים על השיקולים ה"לא מודעים". בנוסף, המחקר מתבסס על ניתוח פרוטוקולים אשר נכתבו ופורסמו על ידי הכנסת, אלו מטבעם אינם משתבשים כל מילה הנאמרת בדיונים, כתוצאה מכך עלולות ליפול טעויות בהבנת הדברים.

מחקר זה בוחן את שיקולי המדיניות בישראל, במקרים של הרחבת מדיניות הרווחה ומעבר לאוניברסליות. מחקרי המשך אפשריים לתחום זה כוללים בחינת משתנים נוספים לשינויי מדיניות, האם יש הבדל בין מדיניות רווחה של תשלומי העברה לבין מדיניות רווחה של שירותים? למשל, האם יש תמיכה גבוהה יותר למימון חינוך חינוך לילדים על פני העברת קצבאות ילדים ישירות להורים. בנוסף, יש מקום לבחון את התקיימות מסקנות מחקר זה במדינות אחרות, האם ניתן לזהות שימוש במדיניות רווחה במטרה לפצות על סבל או אובדן במקומות אחרים בעולם, וכן האם נעשית הבחנה בין עניים לבין קבוצות מוטבים אחרות.

Alesina, A. & Angeletos, G. M., (2005), "Fairness and redistribution", *American Economic Review*, 960-980

Esping-Anderson, G., (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton

Gal, J., (1998), "Categorical benefits in welfare states: Findings from Great Britain and Israel". *International Social Security Review*, 1/98, 73-102

Gilens, M., (1999), *Why Americans hate welfare: Race, media, and the politics of antipoverty policy*, University of Chicago Press, Chicago

Hacker, J.S., (2004), "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States" *American Political Science Review*, 98, 60-243

Kidd, S., (2015), "The Political Economy of "Targeting" of Social Security Schemes" *Pathways' perspectives*, 1, 1-16

Rose, M., & Baumgartner, F. R. (2013), "Framing the Poor : Media Coverage and U.S. Poverty Policy, 1960 – 2008", *The Policy Studies Journal*, 41(1), 22-53

Stone, D.A., (1997), *Policy paradox: The Art of Political Decision making*, W.W. Norton, New York

בן אריה, א., (2006), "המצוקה פנים רבות לה: על התפתחות תפיסת המצוקה בישראל", **ביטחון סוציאלי**, 72, 39-58

ברגר, א., (2014), **מדוע הסיוע לעניים בישראל נמוך?**, האוניברסיטה העברית, ירושלים

גבאי, י. ולבון, א., (1996), "אוניברסליות וסלקטיביות בתשלומי העברה בישראל", **הרבעון לכלכלה**, 43(4), 701-733

גל, ג., (2007), "על החשיבות של מיצוי זכויות", **ביטחון סוציאלי**, 73, 5-9

גל, ג., (2007), "האם פיצוי הוא רצוי במערכת הביטחון הסוציאלי?", **ביטחון סוציאלי**, 75, 5-8

המוסד לביטוח לאומי, (2015), **דו"ח שנתי 2014**, ירושלים

- דהן, מ. וחזן, מ., (2011), **סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה**, האוניברסיטה העברית, ירושלים
- דורון, א. (1997), "הביטוח הלאומי במאבק על האוניברסליות", **ביטחון סוציאלי**, 49, 25-39
- כנסת ישראל, (2007), **ישיבה 147 של הכנסת ה-17**, 25.7.2007, ירושלים
- כנסת ישראל, (2007), **ישיבה 171 של הכנסת ה-17**, 20.11.2007, ירושלים
- כנסת ישראל, (2012), **ישיבה 306 של הכנסת ה-18**, 9.1.2012, ירושלים
- כנסת ישראל, (2012), **ישיבה 314 של הכנסת ה-18**, 25.1.2012, ירושלים
- כנסת ישראל, (2013), **ישיבה 82 של הכנסת ה-19**, 25.11.2013, ירושלים
- כנסת ישראל, (2014), **ישיבה 113 של הכנסת ה-19**, 10.2.2014, ירושלים
- כנסת ישראל, (2014), **ישיבה 135 של הכנסת ה-19**, 19.5.2014, ירושלים
- כנסת ישראל, (2014), **ישיבה 142 של הכנסת ה-19**, 9.6.2014, ירושלים
- כנסת ישראל, (2012), **פרוטוקול מס' 562 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט**, 13.2.2012, ירושלים
- כנסת ישראל, (2012), **פרוטוקול מס' 579 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט**, 29.2.2012, ירושלים
- כנסת ישראל, (2007), **פרוטוקול מס' 298 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות**, 6.11.2007, ירושלים
- כנסת ישראל, (2007), **פרוטוקול מס' 165 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות**, 21.01.2014, ירושלים
- כנסת ישראל, (2017), **תקנון הכנסת: החלטות בענייני נוהל כללי האתיקה והחלטות ועדת האתיקה**, ירושלים
- וורגן, י., (2009), **דחיית היישום של חוק לימוד חובה לגילאי 3 – 4**, כנסת ישראל: מרכז המחקר והמידע, ירושלים
- וייסבלאי, א., (2007), **חינוך חינוך לגיל הרך: סקירה משווה**, כנסת ישראל: מרכז המחקר והמידע, ירושלים
- טרכטנברג, מ., (2011), **דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי**, ירושלים

כהן, נ. ומזרחי, ש. ויובל פ., (2010), "ישראל: מדינת הרווחה, מדיניות ציבורית ודעת הקהל", **ביטחון סוציאלי**, 82, 47-77

כלכליסט (2015), **נתניהו ב-2003: "קצבאות ילדים מוגדלות יביאו אותנו להתמוטטות"**; **נתניהו ב-2015: הקצבאות הוגדלו**, כלכליסט 20.11.15  
(02.07.2017) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3673988,00.html>

להט, ל. ומנחם, ג. וקטן, י., (2007), "גורמים המשפיעים על עמדות ראשי הרשויות בישראל ביחס לעוני", **סוציולוגיה ישראלית**, 1, 71-101

להט, ל. (2009), "אשמת הפרט או החברה? תפיסותיהם של מעצבי המדיניות בישראל בנוגע לעוני", **ביטחון סוציאלי**, 80, 59-102

משרד האוצר, (2015), **הצעת תקציב לשנות הכספים 2015-2016 ודברי הסבר מוגשים לכנסת העשרים: משרד האוצר**  
[http://mof.gov.il/budgetsite/statebudget/budget2015\\_2016/ministeriesbudget/ministeriesbudg](http://mof.gov.il/budgetsite/statebudget/budget2015_2016/ministeriesbudget/ministeriesbudg)  
et/doclib/ozar\_prop.pdf (29.8.2016)

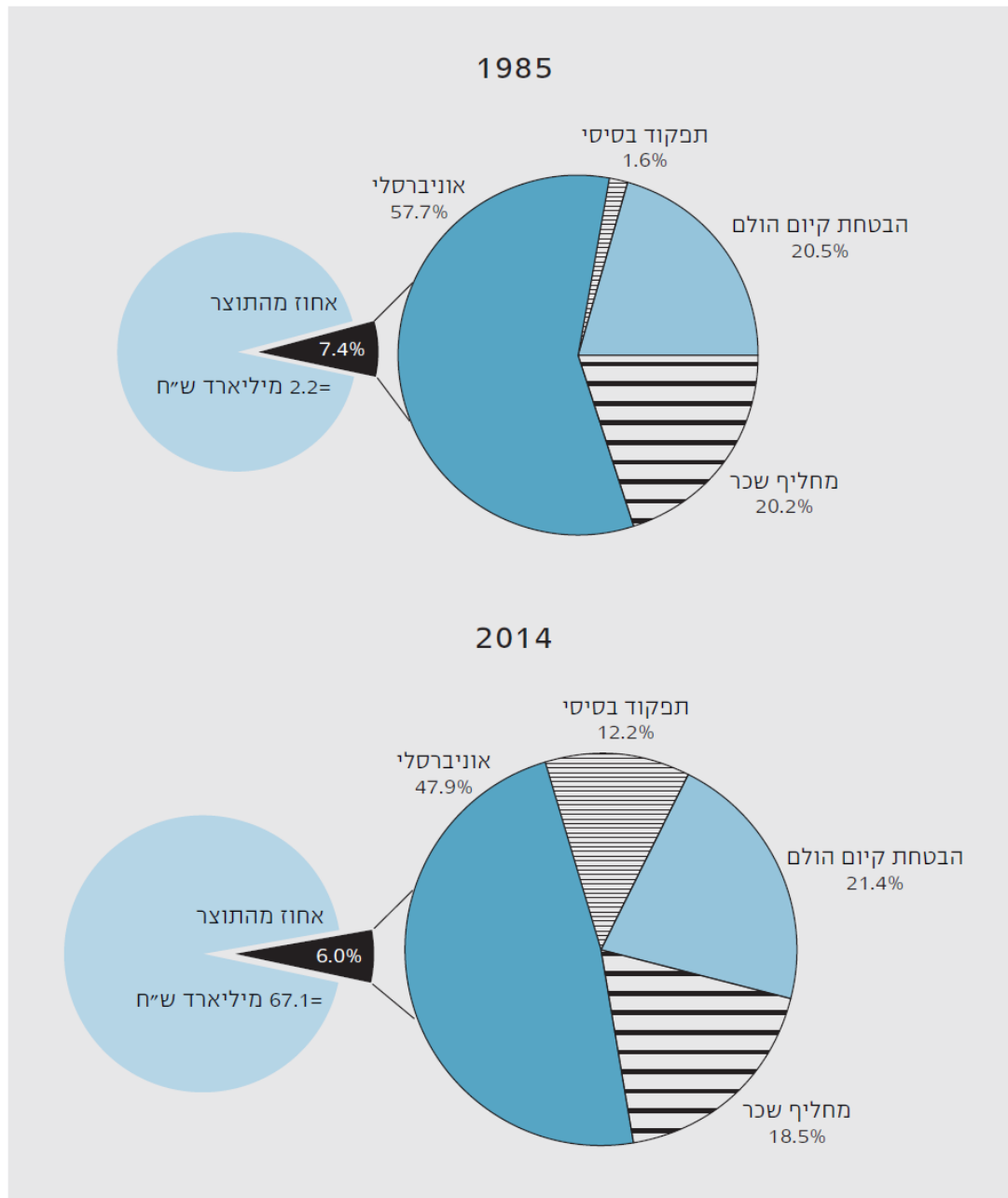
משרד האוצר, (2009), **הצעת תקציב לשנות הכספים 2009-2010: ביטחון נושאים לא מסווגים**  
<http://www.mof.gov.il/budgetsite/statebudget/budget2009/ministeriesbudget/safety/document>  
s/safety2.pdf (19.9.2016)

משרד ראש הממשלה, (2012), **החלטת ממשלה מס' 4088**, 8.1.2012

רולניק, ג', (2003), **נתניהו מציג: השמן והרזה**, TheMarker, 18.03.2003  
(02.07.2017) <http://www.themarker.com/markets/1.158398>

נספח א': שיעור קצבאות ביחס לתוצר 1985 - 2014

תקציב הביטוח הלאומי לפי אשכולות הגמלאות (אחוז מהתוצר), 1985 ו-2014



מקור: המוסד לביטוח לאומי, (2015), דו"ח שנתי 2014, ירושלים

נספח ב': מכתב שר הביטחון אהוד ברק למשפחות השכולות

  
מדינת ישראל  
משרד הביטחון

MINISTER OF DEFENCE BUREAU

לשכת שר הביטחון

הקריה, ט"ו      טבת      תשס"ח  
24      בדצמבר      2007  
קס:לשכת      השר-201207-14539

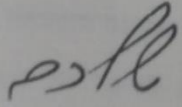
**משפחות יקרות,**

אני שמח לבשר לכן כי מליאת הכנסת אישרה את "הצעת חוק חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 28), התשס"ז 2007", לפיה יבוטל "מבחן ההכנסה" אשר קבע עד היום את גובה התגמול החודשי המשולם להורים השכולים. בהתאם לתיקון זה לחוק, ישולם לכלל ההורים השכולים תגמול חודשי אחיד אשר יעמוד על גובה התגמול המרבי.

תחולת תיקון החוק הינה החל מתגמול חודש ינואר 2008 אשר ישולם ב-1 לפברואר 2008.

זהו שינוי משמעותי ביחס לתגמול החודשי המשולם כיום להורים השכולים ואנו מקווים כי יש בו מן המעט כדי להקל עליכם בהתמודדות היום-יומית.

אנו רואים עצמנו מחויבים לפעול למען רווחת המשפחות השכולות ונמשיך לסייע לכן ככל הניתן - בכבוד, בהוקרה וברגישות.



בברכה חמה,

א. ב. א.  
אהוד ברק  
שר הביטחון

