

## **שירותים בעין לעומת קצבאות: מה ניתן ללמוד מתשלומי העברה מותנים (Conditional Cash Transfers)?**

במאמר קלאסי מסוף שנות השבעים (דורון, 1979) בחן אברהם דורון לעומק את הסוגיה של שירותים בעין מול קצבאות כספיות. הוא הצביע על הנחות היסוד השונות העומדות מאחורי הבחירה באופן ההתמודדות עם בעיות חברתיות ועל ההשלכות הכרוכות בה. במאמר הוא מזהיר מפני המגמה ההולכת ומתרחבת בקרב קובעי המדיניות להעדיף פיתוח שירותים חברתיים כאמצעי להתמודדות עם מצוקה על פני תשלום קצבאות כספיות, אשר מותרות בידי מקבל הקצבה את חופש הבחירה כיצד לעשות שימוש במשאב זה. דורון מדגיש את ההשלכות החברתיות מרחיקות הלכת (והשליליות לעתים) של העדפת שירותים בעין על פני תשלום קצבאות. בין היתר הוא מזהיר מפני אלה: הדגש הניתן לשיקול הדעת הפרופסיונלי בקביעת זכאות לשירותים בעין; אי הוודאות בנוגע להשלכות החלוקתיות של השירותים הללו; מגבלות היעילות היעדית (Target Efficiency) שבאות לעתים קרובות לידי ביטוי בהפעלת שירותים חברתיים; הקושי של שירותים חברתיים להתמודד עם הצורך בשינוי ובהתאמתם לצרכים חדשים.

אף שחלה התרחבות מסוימת של מערך תשלומי העברה בשנים שעברו מאז פרסום מאמרו של דורון, ניכר שבשנים האחרונות נפלו אזהרותיו על אוזניים ערלות ושהעמדה הדומיננטית, שהתגבשה בקרב קובעי המדיניות בישראל, היא שיש להעדיף להקצות משאבים להרחבת שירותים חברתיים על פני מתן קצבאות כספיות, במיוחד כשמדובר באוכלוסיות מודרות בעלות הכנסה נמוכה. עמדה זו באה לידי ביטוי ברור וחד משמעי, למשל, בדיון אודות הקיצוץ בקצבאות הילדים והבטחת הכנסה למשפחות עם ילדים, אשר נערך במחצית הראשונה של העשור האחרון. בתקופה זו הוצגה הטענה שעדיף לספק את השירותים החברתיים החיוניים לילדים מאשר לתת תשלומי העברה להורים, שמשמעותם העברת האחריות לבחירת המענה לידי ההורים. כך, למשל, הוצגה ההחלטה לספק ארוחות חמות לילדים בבתי הספר כדרך התמודדות ראויה יותר עם אי יציבות תזונתית בקרב ילדים מאשר העברת כסף להורים בדמות קצבאות ילדים. ההנחה המשתמעת בבירור מדיון זה היתה שלא ניתן לסמוך על ההורים שיעשו שימוש מושכל בסיוע הכספי המוענק להם, ועל כן יש להעדיף לספק לילדים שירות (במקרה זה ארוחות חמות).

עמדה זו בקרב קובעי מדיניות וחוקרים בישראל, הדוגלת בהעדפת שירותים חברתיים על פני תשלום קצבאות, תאמה את העמדות שרווחו בשנות התשעים בקרב מעצבי מדיניות חברתית בגופים בינלאומיים בעלי השפעה, דוגמת הבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומי. גופים אלה, אשר ביקשו להשפיע על המדיניות הכלכלית והחברתית במדינות שונות בעולם, נטו לדגול בצמצום ההוצאה הממשלתית בתחום החברתי ובמיקוד ההוצאה החברתית בשירותים המיועדים לאוכלוסייה הנזקקת על פני תשלום קצבאות.

ואולם לאחרונה נראה שחל שינוי של ממש בגישה זו. מגמה מרתקת, שמקורה במדינות שונות באמריקה הלטינית, תרמה ככל הנראה למהפך בעמדות הללו ולאיימוץ גישה שונה לסוגיית השירותים לעומת קצבאות. במרכז של מגמה זו אימוץ תוכניות המכונות Conditional Cash Transfers (CCT's). תוכניות מהסוג הזה מופעלות כיום ברבות ממדינות אמריקה הלטינית ואף במדינות שונות באסיה ובאפריקה. ניסויים חברתיים המבוססים על עקרונות ההפעלה של ה-CCT's הוקמו גם בארצות הברית ובטורקיה.

ה-CCT's הן תוכניות המספקות קצבאות למשפחות החיות בעוני, כשקבלת הקצבה מותנית בפעולה של המשפחות שמטרתה קידום רווחת הילדים. פעולה כזו יכולה לכלול, בין היתר, הבטחת נוכחות של הילדים בבית הספר, ביקורים סדירים במערכות טיפול בתינוקות או שימוש בתוספי מזון. תוכניות ה-CCT's הגדולות והידועות ביותר הן זו הפועלת כבר משנת 1997 במקסיקו (*Oportunidades*) וזו שהוקמה בידי הנשיא לואל בברזיל – *Bolsa Família* (Rawlings, 2006; Molyneux, 2006). היקפי התוכניות גדולים מאוד. כך, למשל, בברזיל עמד מספר המשפחות המכוסות בידי התוכנית על 44 מיליון בשנת 2006 (Hall, 2006). אוכלוסיות היעד של הקצבאות הן כאמור משפחות החיות בעוני קשה, והן משולמות בדרך כלל לאמהות. מטרה מרכזית של התוכניות היא התמודדות עם עוני בטווח הקצר, דבר שבא לידי ביטוי בתשלום קצבאות שמעלות את רמת הכנסתן של משפחות הסובלות ממצוקה כלכלית קשה. אך לצד מטרה זו התוכניות מבקשות להתמודד גם עם עוני בטווח הארוך יותר על ידי תגבור ההון האנושי של הילדים. הנחת היסוד כאן היא שניתן לשנות את התנהגותן של המשפחות באמצעות מערכת הביטחון הסוציאלי. כך, למשל, היעד בחלק מהתוכניות הוא שיפור מצבם הבריאותי של הילדים. בתוכניות אלה הקצבה מותנית בביקורים סדירים במרפאה של הורים לילדים קטנים. בתוכניות אחרות המגמה היא להתמודד עם בעיות של תעסוקת ילדים או העדר השכלה, ועל כן קבלת הקצבה מותנית בנוכחותם של ילדים בבתי הספר.

תוכניות ה-CCT החלו להתפתח בסוף שנות ה-90. היוזמה לתוכניות באה מהממשלות המקומיות, אבל בשנים האחרונות הן פרחו במרבית מדינות אמריקה הלטינית ואף זכו לסיוע רב ממדינות אירופיות ומגורמים בינלאומיים. על אף הקושי בהערכת תוכניות מסוג זה, מחקרי ההערכה שנערכו מצביעים על הצלחות מרשימות למדי בכל הקשור להתמודדות עם מצוקות כלכליות מיידיות של משפחות עניות, להגדלת הצריכה במשפחות

הללו, לשיפור מצב בריאותם ותזונתם של ילדים במדינות השונות ולהשתתפותם במערכת החינוך (Hall, 2006; Rawlings, 2006). זאת ועוד, יש נתונים אחדים המצביעים על כך שהתוכניות תורמות במידה מסוימת להצטמקות הפערים החברתיים העמוקים במדינות אמריקה הלטינית (Soares et. Al., 2007). יחד עם זאת, לא חסרות בעיות ביישום התוכניות (Álvarez, Devoto, & Winters, 2008). ברור שאין תוכניות מסוג זה יכולות להביא לידי שינוי של ממש בפערים החברתיים ובתחולת העוני במדינות הללו, בלי שיעשו שינויים משמעותיים אחרים במבנה החברתי ובמישור המקרו-כלכלי.

התוכניות הללו זוכות לתמיכה רבה בארגונים בינלאומיים, ובראשם הבנק העולמי. בניגוד לעבר, השימוש בתשלומי העברה במקום אספקת שירותים מוצג כיתרון ברור של תוכניות ה-CCT's. יש העדפה ברורה לשלם קצבאות על פני הישענות בלבדית על שירותים בעין. הנימוקים לכך דומים להפליא לטענות שהעלה אברהם דורון במאמרו לפני שלושה עשורים כמעט. לאורה רולינגס, חוקרת בכירה במוסד זה, מסבירה את הדברים כך:

"קצבאות מאפשרות להתמודד עם בעיות של א-סימטריות במידע על ידי כך שהן מעניקות למשקי בית את שיקול הדעת באשר להקצאת הקצבה בעבור צורכי משק הבית עצמו. תשלום קצבאות גם מונע היווצרותם של שווקים משניים ועיוותי מחירים הנובעים מאספקת מוצרים. שיטה זו מאפשרת מיקוד אפקטיבי יותר, וזאת משום שתשלומי העברה מצמצמים את טווח הטעויות בזיהוי אוכלוסיית היעד. ככלל, תשלומי העברה יעילים יותר משום שהעלויות הנלוות נמוכות יותר, וניתן להעביר את המשאבים ישירות למשקי הבית, בלי שיושקעו משאבים בצידוד, טענה ביקורתית המושמעת תדיר כנגד תוכניות רווחה לעבודה. לבסוף, השימוש בקצבאות מאפשר לקובעי המדיניות להתאים את גובה תשלומי ההעברה על פני זמן בין אוכלוסיות" (Rawlings, 2006, p. 146-7).

ברור שהטענה בדבר היתרונות של תשלום קצבאות איננה באה לבטל את הצורך בהפעלת מערך שירותים חברתיים מפותחים, מקיפים ונגישים לכול. גם במקרה של ה-CCT's ההצלחה קשורה בכך שמערך מעין זה קיים כדי לאפשר לתלמידים ללמוד בבתי ספר ולאימהות לגשת למרפאות עם תינוקותיהן. אין ספק שלא ניתן להתמודד בהצלחה עם מצוקות חברתית ולקדם צדק חלוקתי ללא מערך משוכלל של שירותים חברתיים. אך אל מול הטענה העולה לעתים קרובות בשיח הישראלי, שצמצום קצבאות והעדפת שירותים חברתיים נשענים על אקסיומה כלכלית ברורה ובלתי ניתנת לערעור, כדאי לקחת בחשבון לא רק את דבריו של אברהם דורון בעבר אלא גם את הניסיון הבינלאומי ואת דעות חוקרי הבנק העולמי בהווה.

ג'וני גל

העורך הראשי

---

**מקורות**

---

- דורון, א' (1979). גימלאות כספיות לעומת שירותים בעין. *חברה ורווחה*, ב:2, 157-167.
- Álvarez, C., Devoto, F., & Winters, P. (2007). Why do beneficiaries leave the safety net in Mexico? A study of effects of conditionality on dropouts. *World Development*, 36:4, 641-658.
- Hall, A. (2006). From *Zero* to *Bolsa Família*: Social policies and poverty alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, 38, 689-709.
- Molyneux, M. (2006). Mothers at the service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme. *Social Policy & Administration*, 10:4, 425-449.
- Rawlings, L. B. (2006). A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes. *International Social Security Review*, 58:2-3, 133-161.
- Soares, S., Osório, R. G., Soares, F. V., Medeiros, M., & Zepeda, E. (2007). *Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon inequality*. Brazil: International Poverty Center, Working Paper 35.