

דעת קהל ומערכת הביטחון הסוציאלית בישראל

מאמרו של פיטר טיילור-גובי (טיילור-גובי, 2009), המתפרסם בגיליון זה של ביטחון סוציאלי, מפנה זרקור להיבט של מערכת הביטחון הסוציאלית ומדינת הרווחה, אשר איננו זוכה לתשומת לב רבה בשיח האקדמי והציבורי העוסק בביטחון סוציאלי בישראל – עמדות דעת הקהל ביחס למערכת זו. אף שיש שימוש נרחב בסקרי דעת קהל בישראל בהקשרים פוליטיים מגוונים (במיוחד לעת בחירות) וביחס לשאלות הנוגעות למדיניות חוץ וביטחון, השימוש בכלי זה בכל הנוגע למדינת הרווחה מצומצם הרבה יותר. יחד עם זאת, בתקופה האחרונה פורסמו מחקרים אחדים השופכים אור חדש על עמדות הציבור בישראל ביחס לסוגיות הליבה של מדינת הרווחה – העדפות בנוגע לסוגי שירותים חברתיים ואוכלוסיות יעד, סדרי עדיפויות בנוגע להוצאה הציבורית, נכונות לממן את מערכות מדינת הרווחה ואף דיון בסוגיות רחבות יותר כגון היחס לעוני, לפערים חברתיים ואי שוויון ותחושת שותפות הגורל והאחריות בהקשר של מדינת הרווחה (ראו, למשל, כהן, מזרחי ויובל, 2008; Shalev, 2007). ככלל, ממצאי המחקרים הללו מצביעים על תמיכה של ממש במערכות מדינת הרווחה בישראל, אף שרמת התמיכה משתנה בהתאם להשתייכות הקבוצתית של הנשאלים ובהתאם למוסד או למערכת הספציפית שנשאלו המשתתפים אודותיהם. המגבלה העיקרית של המחקרים הללו היא שהם מצלמים את עמדות הציבור בנוגע למדינת הרווחה ברגע נתון, אך אין בידינו עדיין מחקרים הבוחנים את השינויים בעמדות הללו על פני זמן.

ניתן כמובן לשאול אם יש כלל חשיבות רבה למחקרים הבוחנים את עמדות הציבור בנוגע למדינת הרווחה, מעבר להקשרים אקדמיים טהורים או לרצון לבחון את דעת קהל בנקודת זמן זו או אחרת. נדמה ששאלה זו מתחדדת במיוחד לאור העובדה שנושאים הקשורים למדיניות חברתית אינם עומדים, בדרך כלל, במרכז השיח הציבורי בישראל. למעט במהלך תקופות קצרות וביחס לנושאים מאוד ספציפיים (כגון, קצבאות ילדים), נראה שאין קובעי המדיניות חשים צורך רב במיוחד להתחשב בדעת הקהל בעת גיבוש המדיניות בתחומים הללו, וממילא מאפייני המדיניות החברתית נקבעים בעיקר במסגרות בירוקרטיות, כגון המוסד לביטוח לאומי, משרד הרווחה ומשרד האוצר, כאשר פרטי המדיניות והשלכותיה אינם נהירים לרוב רובו של הציבור.

אולם גישה זו לוקה בחסר והיא קצרת ראייה. לאורך זמן, אופי מדינת הרווחה, על ההסדרים והמוסדות המרכיבים אותה, קשורה מאוד בתמיכה ציבורית ובנכונות הציבור להמשיך במימון המערכות הללו. די לזכור בהקשר זה שלמרות היותה מדינת רווחה דלה מבחינת ההוצאה ונדיבות הקצבאות בה, מדינת ישראל עדיין מקדישה כמחצית מסך תקציבה (ללא החזר חובות) להוצאה חברתית (חורב וקופ, 2009). ספק אם הוצאה ברמה זו (או גבוהה יותר) במשטר דמוקרטי יכולה להימשך ללא תמיכה ציבורית רחבה ומוצקה באחריות המדינה על רווחת תושביה באמצעות השירותים החברתיים שהיא מספקת. זאת ועוד, עדות מוחשית לחשיבות דעת הקהל גם בתחום מדינת הרווחה אפשר למצוא בהיסטוריה הפוליטית הקרובה של מדינת ישראל. היא מלמדת שפגיעה, הנתפסת כבלתי הוגנת, במערכות מרכזיות של מדינת הרווחה ובאוכלוסיות המזוהות כראויות לסיוע שלה יכולה בהחלט להביא לידי תגובה חריפה של הציבור ולהסרת תמיכה פוליטית במי שנוהג באופן זה. נדמה שהבחירות בשנת 2006 מעידות על כך.

חוקרים במדינות שונות עמלו רבות כדי להבין את יסודות התמיכה הציבורית במדינות רווחה. מאמץ מחקרי זה נשען על סקרי דעת קהל הבוחנים עמדות לאורך תקופות זמן וכן על השימוש בכלים מחקרניים אחרים, כגון קבוצות מיקוד וגישות איכותניות מגוונות. הגישה הרווחת, אשר באה לידי ביטוי במאמרו של טיילור גובי, היא שלצד תמיכה מתמשכת ונכבדת במערכותיה המרכזיות של מדינת הרווחה חלים שינויים של ממש בתמיכה זו – באופן שבו מוגדרים היעדים הרצויים של מדינת הרווחה ובדרך שבה מתייחסים אזרחיים למאפייניהן של המערכות המרכיבות אותה. שינויים אלה משקפים, לדעת החוקרים, תמורות בשלושה מניעים עיקריים – הדדיות (Reciprocity), הוגנות (Fairness) ואמון (Trust) – העומדים בבסיס יחס הציבור למרכיבי השונים של מדינת הרווחה. הדדיות היא הנטייה לשתף פעולה ולהתחלק עם אחרים, גם אם הדבר כרוך במחיר אישי. במקביל, הדדיות מניחה גם שאלה הכופרים בערכים המשותפים ייענשו (Fong, Bowles & Gintis, 2006). הוגנות, לעומת זאת, נתפסת כתחושה שבמערכות הרווחה שורר שוויון הזדמנויות מבחינת נגישות למשאבים חברתיים משותפים וחלוקה צודקת של הנטל. אמון מתייחס הן להערכה רציונלית-קוגניטיבית של יכולתם של מוסדות לממש את ייעודם והן לתחושה שהמוסדות ועובדיהם אכן דואגים לצורכי מקבל השירות ומחזיקים באמונות דומות לו (Taylor-Gooby, 2008). אם כן, הטענה המקובלת בקרב חוקרים בתחום זה היא שהתייחסותם של אזרחים במדינות הרווחה למערכות השונות הפועלות במסגרת זו קשורה לאופן שבו הם חשים שמהמערכות הללו אכן ממשות את ציפיותיהם ביחס למניעים הללו. ככל שהציפיות ממומשות באופן מלא יותר, אזי גם התמיכה במוסדות מדינת הרווחה תהיה רבה ויציבה יותר. התגברות התחושה שדבר זה לא מתמש תוביל לירידה בתמיכה במוסדות הללו או במאפיינים ספציפיים שלהם.

בחינת האופן שבו המניעים הללו באים לידי ביטוי במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל בשנים האחרונות מעוררת חשש שחלות תמורות במענה שמערכת הביטחון הסוציאלי נותנת לציפיות שיש ממנה. ומכאן עולה החשש שהתמורות הללו עשויות לערער את התמיכה המוצקה במערכת הביטחון הסוציאלי. בהקשר של הדדיות, התוכנית המממשת בצורה הטובה ביותר את עקרון ההדדיות במערכת הביטחון הסוציאלי היא תוכנית הבטחת הכנסה, המספקת רשת ביטחון לאלה שאינם מסוגלים לפרנס את עצמם. התוכנית מעבירה משאבים מידי הציבור לידי אלה הנזקקים ביותר לעזרת הכלל, אך מתנה את קבלת הסיוע הזה בכך שמקבליו יעשו כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ובכך לקיים את הערך החברתי החשוב של דאגה לפרנסתם באמצעות עבודה. בשנים האחרונות חלו תמורות בתוכנית זו. תמורה אחת, הנוגעת לחיזוק ממד ההדדיות בתוכנית זו, היתה חידוד הדרישה שמקבלי קצבת הבטחת הכנסה יעשו כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה. מבחן התעסוקה בתוכנית זו הוחמר, ובאזורים שונים בארץ הופעלה תוכנית רווחה לעבודה (תוכנית ויסקונסין), המתנה קבלת קצבה בהשתתפות פעילה ויוזימית בתוכנית המעודדת השתלבות בשוק העבודה. לעומת זאת, ניכר שבמקביל נערכו בתוכנית הבטחת הכנסה שינויים, אשר עשויים לערער את ממד ההדדיות בה, והם אלה שהביאו לירידה חדה בערך הסיוע הניתן במסגרתה. בפועל, מאז ראשית העשור הנוכחי קצבת הבטחת הכנסה איננה מאפשרת עוד קיום מינימלי בכבוד לאלה הנזקקים לה. הכנסתם של המקבלים אותה רחוקה מאוד מקו העוני הרשמי. משמעות הדבר היא שאין המערכת ממלאת את תפקידה כמספקת רשת ביטחון סבירה לאלה הזקוקים לה ביותר.

נראה שגם ביחס להוגנות מאפיינים אחדים של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל עשויים לערער את התחושה הבסיסית שהיא מבטיחה שוויון הזדמנויות בנגישות אליה מקיימת חלוקה צודקת של הנטל ועל ידי כך מספקת קשר סביר בין התרומה של האזרחים לבין התמורה שהם מקבלים. יותר מכול, העיקרון של ביטוח סוציאלי נועד להבטיח את מימוש תחושת ההוגנות; כלומר: האזרחים יודעים שבעבור תרומתם למערכת לאורך זמן, תבטיח המערכת את רמת חייהם בעת צרה (כאשר אין הם מסוגלים להתפרנס בשוק העבודה). נראה שעיקרון זה הופר באופן בוטה בשנים האחרונות במיוחד בתחום של ההגנה על אלה שאינם יכולים להתפרנס עקב פיטורין. החסמים הרבים אשר הונהגו בתוכנית ביטוח אבטלה, תקופת הזכאות הקצרה מאוד בתוכנית זו והירידה המתמשכת בגובה דמי האבטלה – כל אלה שחקו מאוד את ההגנה שמערכת הביטחון הסוציאלי מספקת לאלה שפוטרו מעבודתם (גל, 2004). בהקשר זה לראות בחיוב את ראשיתה של מגמה הפוכה בעת האחרונה, אשר באה לידי ביטוי בצמצום תקופת האכשרה בתוכנית.

גם ביחס למניע האמון ניכר שמערכת הביטחון הסוציאלי ניצבת מול אתגרים ציבוריים מורכבים בכל הקשור לדעת הקהל. בדומה למערכות אחרות במגזר הציבורי בישראלי, גם מערכת הביטחון הסוציאלי מתמודדת עם קושי בהבטחת אמון הציבור בה. דבר זה בא

לידי ביטוי בממצאי מחקר שערכו מזרחי, ויגודה-גדות וכהן בשנת 2007, ואשר התמקד באמון הציבור במוסד לביטוח לאומי (Mizrahi, Vigoda-Gadot & Cohen, in press). ממצאי המחקר מצביעים על כך שרמת האמון הממוצעת במערכת זו נמוכה יחסית, 2.47 בסולם שבין 1 (העדר אמון) ל-5 (אמון מוחלט).

נקודת המוצא של מאמר זה היא, שבדומה לתושבי מדינות רווחה אחרות, עמדותיהם של אזרחי מדינת ישראל בנוגע למדינת הרווחה ולמערכת הביטחון הסוציאלי נשענות על תחושות של ההדיות, הוגנות ואמון. אם אכן כך הדבר, תמורות אחדות שחלו במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל במהלך העשור האחרון צריכות להדאיג את אלה המעוניינים להבטיח את התמיכה הציבורית הרחבה במערכת זו. בהנחה שתמיכה ציבורית במערכת הביטחון הסוציאלי חיונית, ראוי למצוא דרכים להבטיח את חיזוק תחושות ההדיות, ההוגנות והאמון של הציבור בכל הקשור למערכת זו.

ג'וני גל

העורך הראשי

מקורות

גל, ג' (2004). על מטוטלת ביטוח האבטלה בישראל, 1972-2003. ביטחון סוציאלי, 67, 143-109.

טיילור-גובי, פ' (2009). מסגור מחודש של אזרחות חברתית: אמון, אי שקט ורפורמת מדינת רווחה. ביטחון סוציאלי, 79, עמ' 48-11.

חורב, ט', קופ, י' (עורכים). (2009). הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2009. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

כהן, נ', מזרחי, ש' יובל, פ' (2008). מדינת הרווחה, מדיניות ציבורית ודעת הקהל: ישראל 2008. באר שבע: המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, בית הספר לניהול ע"ש גילפורד גלייזר, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

Fong, C. M., Bowles, S., & Gintis, H. (2006). Strong reciprocity and the welfare state. In S. C. Kolm & J. M. Ythier (Eds.), *Handbook of the*

economics of giving, altruism and reciprocity: Vol. 2 (pp. 1440-1464). Amsterdam: Elsevier.

Mizrahi, S., Vigoda-Gadot, E., & Cohen, N. (in press). Trust, participation and performance: The case of the Israeli National Insurance Institute. *Public Management Review*.

Shalev, M. (2007). The welfare state consensus in Israel: Placing class politics in context. In S. Mau & B. Veghte (Eds.), *The welfare state, legitimacy and social justice* (pp. 193-213). Aldershot UK: Ashgate.

Taylor-Gooby, P. (2008). Trust and welfare state reform: The example of the NHS. *Social Policy and Administration*, 42:3, 288-306.

