

## הטיעון נגד השימוש במבחני אמצעים

אברהם דורון<sup>1</sup>

המאמר דן בנסיגת המדיניות החברתית מהגישה האוניברסלית לגישה סלקטיבית יותר, כדי להגביל את ההטבות ואת השירותים לקבוצות אוכלוסייה עניות ונזקקות בלבד. אחד מכלי המדיניות המרכזיים שהממשלה משתמשת בהם כדי להשיג מטרה זו הוא מבחני האמצעים (Means Testing). ואולם השימוש במבחני אמצעים עלול להכשיל דווקא את אלה הנדרשים לעבור אותם. התניית קבלתן של גמלאות רווחה שונות במבחני אמצעים עלולה לפגוע דווקא באנשים העובדים למחייתם וליצור תמריצים שליליים לעבודה.

השימוש הגובר במבחני אמצעים לצורך מתן שירותי רווחה איננו המענה היעיל או ההוגן למשימות החברתיות המוטלות על מערכת הרווחה. מדיניות זו מביאה בהכרח להגדלת חסמי הנגישות לשירות ומוסיפה רובד בירוקרטי, המקשה על הגשת התביעה לשירות ועל מיצוי הזכויות של הנזקקים לו. יתר על כן, מבחני אמצעים יוצרים חיכוך יתר בין השירות לבין הפונים אליו – חויית תסכול של הנזקקים, המתקשים למצוא את זכויותיהם, לצד תחושת כישלון של נותני השירות, המתקשים למלא את המשימה שהוטלה עליהם. הכרחי אפוא להתייחס לבעייתיות הכרוכה בשימוש במבחני האמצעים, לאופיים השונה של המבחנים ולהשלכותיהם החברתיות.

**מלות מפתח:** מבחני אמצעים, מדיניות חברתית, אינטגרציה חברתית, מדיניות רווחה בישראל

## מבוא

מגמת מדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי של מדינת ישראל בשנים האחרונות היא למקד את המשאבים המוקצים ולכוונם לקבוצות אוכלוסייה חלשות ועניות בלבד. מגמה זו מדגישה

1 בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

את נסיגת המדיניות החברתית מהגישה האוניברסלית לגישה סלקטיבית יותר – צמצום ההטבות והשירותים שהיו נגישים לכול בתוקף מעין זכות חברתית של אזרחות והגבלתם לקבוצות אוכלוסייה עניות, חלשות ונזקקות בלבד.<sup>2</sup>

הטעם העיקרי של מגמה זו הוא רצון הממשלה להילחם בדרך זו בבעיות האי-שוויון בחברה הישראלית ולצמצם את הפערים החברתיים והכלכליים באמצעות מיקוד שירותיה לאוכלוסיות חלשות. אתגר זה ניצב גם על סדר יומן של הממשלות בארצות רבות אחרות (Glennerster & Hills, 1998; Hills, 2004; Rothstein, 1998, 2001). הביטוי המעשי של מגמה זו בארץ הוא המאמץ לצמצם את ההוצאה הציבורית לרווחה בכפוף למדיניות הכלכלית והפיסקלית של הממשלה השואפת להגביל את היקף פעולותיה (דורון, 2003). הטעם כאן הוא להסתפק ב"ממשלה קטנה", ברוח קווי החשיבה הניאו ליברליים המנחים אותה. אחד מכלי המדיניות המרכזיים שהממשלה משתמשת בהם כדי להשיג מטרות אלה הוא מבחן האמצעים, שנועד לצמצם את ההטבות ואת השירותים שהיא מגישה לאזרחים (Deacon, 1981).

בדיון במגמות אלה יש לשים לב לכשלים הטמונים בשימוש במבחני אמצעים ככלי מדיניות מועדף. התנייתן של הטבות או גמלאות רווחה שונות במבחני אמצעים עלולה לפגוע דווקא באנשים שעובדים קשה, כדי להשתכר למחייתם. מבחנים אלה עלולים לייצר תמריצים שליליים לעבודה ולהיות גורם המעניש התנהגות הראויה לעידוד. התרופה, לכאורה, שמדיניות מבחני האמצעים מציעה לבעיות החברתיות והפיסקליות, עלולה אולי להזיק יותר מהמחלה שהיא נועדה לרפא (זרחיה, 2016א; שראל, 2016; Biggs, 2013; Beresford, 2011). המאמר נועד לבחון את המהות המיוחדת של מבחן האמצעים ככלי מדיניות מועדף, את המשמעות החברתית של השימוש בו ואת קוצר ידו בהשגת יעדי המדיניות שהציבה הממשלה.

## מהותו של מבחן האמצעים

מבחן האמצעים הוא בעצם מכלול של מבחנים שונים שנועדו לכדוק את האמצעים העומדים לרשותו של אדם, המבקש מהכלל הטבה מוגדרת או שירות רווחה מסוים, ולהעריך על פיהם את זכאותו. הנטייה הרווחת היא להתייחס למושג הכללי הרחב של מבחן אמצעים בלי להבחין בין סוגים שונים ונבדלים של מבחנים.

2 ביטוי מובהק למגמה זו ניתן לראות, לדוגמה, בעמדת ח"כ אלי אלאלוף שהיה יו"ר הוועדה למלחמה בעוני בישראל וכיהן לאחרונה (2015-2016) כיו"ר ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, הפועל בעקיבות להתנות את מתן קצבאות הביטוח הלאומי במבחני הכנסות (זרחיה, 2016ב).

מבחן אחד עשוי לכלול שני סוגי מבחנים השונים באופיים ובמהותם: למשל מבחן אמצעים (Means Test), הבוחן את כלל האמצעים שברשותו של האדם, ומבחן הכנסות (Income Test), הבוחן רק את הכנסתו השוטפת. יש מבחן אמצעים אישי (Individual Means Test), הבוחן את האדם כפרט העומד ברשות עצמו, ומבחן אמצעים משפחתי (Family Means Test), הבוחן את המשפחה כולה כיחידה עצמאית. במקרים מרחיקי לכת יכול המבחן את המשפחה המורחבת או את משק הבית שאדם חי בו, הכולל לא רק בני משפחה (Household Means Test) (Mutual Information System on Social Protection, 2013). לכל אחד מסוגי המבחנים האלה יש כמובן משמעות חברתית וכלכלית שונה.

בשנות ה-30 של המאה הקודמת התנהל מאבק חריף במיוחד נגד מבחן האמצעים של משק הבית שנהג בבריטניה. טענו נגדו שהוא גוזר תלות משפילה של מבקשי סיוע בהוריהם, בבניהם או אף באנשים זרים לחלוטין, שגרו באותו משק בית. בעקבותיו החליטו משפחות רבות בשכבות אוכלוסייה נזקקות לגור בנפרד, כי כך הוטב מצבן הכלכלי, אבל הן שילמו על כך מחיר כבד של שבירה ופיצול (Mitton, 2004). רק ב-1941, כשהתמנה חבר מפלגת הלייבור, ארנסט בוויין, לשר העבודה בממשלת הקואליציה המלחמתית, הוא החליט על ביטולו של המבחן. הייתה זו אחת מהחלטותיו החשובות (Deacon, 1982).

גם בימינו ניטש מאבק חריף נגד השימוש במבחן אמצעים משפחתי. אחת הטענות העיקריות המופנות כלפיו היא שהוא טומן בחובו תמריצים שליליים ליציאה לעבודה (ראו ירון, 2017, כתבה על דוח זליכה). למשל: בתוכנית ביטוח נכות כללית בביטוח הלאומי, המיועדת לנכים עם כושר עבודה מוגבל, הזכאות לגמלה מותנית במעין מבחן אמצעים, המתבסס על הכנסת הנכה, על השתכרותו ועל מצבו המשפחתי. אם יש לו ילדים, הוא מתבסס גם על מספרם ועל גילם (המוסד לביטוח לאומי, ללא תאריך). מחאת הנכים בשנים 2015-2017 (ראו לדוגמה ברזילי, 2016) על הגמלאות הנמוכות ששולמו להם התמקדה במבחנים אלה ועוררה את השאלה אם לנכים כדאי לצאת לעבודה (עמית, 2017). בכל מבחני האמצעים האלה לסוגיהם הגורם הקובע את מידת חומרתם הוא הגדרת האמצעים או ההכנסות המובאים במניין המשאבים העומדים או היכולים לעמוד לרשותו של האדם המבקש סיוע או הטבה כלשהי. הגורם הקובע יכול גם להתייחס למשאבים שאינם נחשבים כאלה או אינם מובאים בחשבון במלואם או בחלקם. המושג "אמצעים" (means) הוא מושג המפתח בכל הנוגע לטיבו ולמהותו של המבחן הנידון.

גורם מרכזי אחר המנחה את מבחני האמצעים לסוגיהם הוא, לא רק היקף האמצעים או ההכנסות העומדים לרשותו של האדם או מחסורם, אלא גם הסיבה למצב המחסור והנזקקות שאדם נקלע אליו. על פי רוב המחסור במשאבים הוא תנאי הכרחי, אבל לא מספיק לקבלת ההטבה. אדם המבקש סיוע כלכלי להבטחת קיומו צריך, לא רק להוכיח שהוא סובל ממחסור או ממצוקה כלכלית, אלא גם לשכנע שהסיבות לכך מוצדקות. לחלופין אדם יכול להידרש

ולהוכיח שהוא חלק מקבוצה באוכלוסייה שההשתייכות אליה הופכת אותו נזקק הזכאי להטבה או לשירות המיועדים לאותה קבוצה (ראו למשל המוסד לביטוח לאומי, 2008).

### בדיקת האמצעים

החלטה על הפעלת שירות רווחה או מתן הטבה כלשהי על בסיס מבחן האמצעים דורשים כמובן לבדוק את האמצעים העומדים לרשותו של האדם, על מנת לקבוע את זכאותו לסיוע המבוקש. ניתן להתייחס לבדיקה זו כאל הליך מנהלי-טכני פשוט ותו לא. אבל לא אלה פני הדברים. הבדיקה עצמה, תכניה ואופן ביצועה קובעים במידה רבה את רוח השירות. והרוח הזאת עלולה להדביק תג נחיתות על קבוצות האוכלוסייה של מקבליה ולהפוך אותו לגורם פוגעני ומכתיים.<sup>3</sup>

הבירור של פרטי ההכנסות שמסרו מבקשי הגמלה חורג לעתים מן הצורך באימות רגיל ודורש חקירה מפורטת של גורמים המתמחים בנושא. המוסד לביטוח לאומי מחזיק מערך חקירות מיוחד לעניין זה. בקשות לגמלה מועברות לחקירה כזאת, אם המידע שמסר מבקש הגמלה טעון, לדעת הפקיד המוסמך של המוסד, אימות נוסף או שיש לדעתו ספק בדבר זכאותו של מבקש הגמלה או חשש שביקש גמלה שלא כדין. פעולות החקירה כוללות ביקורים, מעקבים, תצפיות ודליית מידע משכנים ומאנשים שהמבקש בא איתם במגע. חקירות כאלה דורשות זמן, 20 יום בממוצע. יש לכך השפעה על משך הזמן הכולל של הטיפול בתביעה עד מתן ההחלטה; החוויה החוזרת ונשנית של סחבת ובירוקרטיה (רוזנברג, 2016).

בדיקת האמצעים מחייבת את השירות להשיג מהפונה פרטים רבים עליו, על מקורות הפרנסה שלו, על התעסוקה שלו או על אפשרויות התעסוקה שלו. כשמבחן האמצעים נערך על כלל האמצעים שברשותו של הפונה, אפשר שידרשו ממנו להמציא מידע על בני משפחתו ועל קרובים היכולים לסייע לו כלכלית ופרטי מידע אישיים דומים. כלומר: הפונה נדרש להיחשף ולגלות על עצמו פרטים אינטימיים שבדרך כלל הוא נוהג לשמור עצמו (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2018). חשיפה כזו כרוכה, או עלולה להיות כרוכה, בפגיעה בכבודו ובהרגשת עצמאותו של האדם. רבים מעדיפים לשמור לעצמם את הפרטים האישיים על חייהם ועל מעמדם, על אחת כמה וכמה במצבי מצוקה ומשבר. הדרישה להיחשף בעת בקשת סיוע כלשהו פוגענית ומרתיעה במהותה (דורון, 1985). ואם עורכי בדיקת האמצעים חסרי רגישות או בוטים, הם פוגעים בכבודו העצמי של הנבדק, מגבירים את תחושת

3 הכלכלן הראשי לשעבר במשרד האוצר, מיכאל שראל, שהתייחס לסוגיה זו קבע ש"מבחן הכנסות יקבע סטיגמה של מסכנים על למקבלי הקצבאות" (זרחיה, 2016ב).

הכישלון שלו בחברה המדגישה את מעמדו הכלכלי העצמאי של אדם ועלולים גם להרתיע אנשים מהניסיון למצות את זכותם ולהשתמש בשירות.<sup>4</sup>

זאת ועוד, המשאבים העומדים לרשותו של האדם עשויים להשתנות תדיר. אם השירות נחוש לדבוק ביעדו המוצהר ולהקצות את הסיוע לנזקקים אך ורק לפי הגדרתו, עליו לחזור ולערוך לעתים מזומנות את בדיקת האמצעים. כל בדיקת אמצעים כרוכה בעלות גבוהה למערכת עצמה, וגבוהה במיוחד לאלה הנדרשים לחזור ולהתמודד איתה שוב ושוב.

### השימוש במבחני אמצעים

בתקופה האחרונה הפך השימוש במבחני אמצעים, כאמור, אמצעי נפוץ בארצות רבות, וישראל בתוכן. בדבריו לקראת סיום תפקידו הדגיש פרופ' שלמה מור יוסף, ששימש מנכ"ל הביטוח הלאומי, את המתקפה על מערכת הגמלאות האוניברסלית, והצביע על הנסיגה מאוניברסליות לסלקטיביות שהתחוללה בשנים 1984-2012 (המוסד לביטוח לאומי, 2017). תוכניות רווחה המותנות במבחני אמצעים החלו לתפוס נפח גדול יותר בארצות ה-OECD (Gugushvili & Hirsch, 2014). גם חוקרים אחרים מצאו נסיקה בשימוש במבחנים אלה (Marx & Nelson, 2013).

בארצות אנגלוסקסיות, כמו בריטניה ואוסטרליה, שנוהגים בהן משטרי רווחה ליברליים, המעוגנים בכלכלה המדינית האירופית הקלאסית, רווח מאוד השימוש במבחני אמצעים (Esping-Andersen, 1990). ואולם ברוב מדינות אירופה היקף הגמלאות הכספיות המותנות במבחן הכנסות קטן, פחות מ-10% מכלל הגמלאות האלה. המצב בישראל שונה: היקף הגמלאות המותנות במבחני הכנסות מתקרב למחצית מכלל הגמלאות, 47.5% מהסך הכולל לפי הנתונים ל-2012 (המוסד לביטוח לאומי, 2016).

נסקור כאן לדוגמה מספר תוכניות ביטחון סוציאלי מרכזיות במערכת הרווחה הישראלית, הנשענות על מבחני אמצעים. נבחן איזה סוג של מבחן אמצעים מופעל בכל אחת מהן, איך מוגדרים האמצעים שבידי מבקש גמלת הסיוע, המובאים בחשבון במבחן הזה, ואת מידת נוקשותה של בדיקת האמצעים וחדירתה לפרטיותו של המבקש.

**הבטחת הכנסה:** תוכנית גמלאות זו מעוגנת בחוק הבטחת הכנסה-1980, ומופעלת בידי המוסד לביטוח לאומי. ב-2016 הגיע ל-91,000 מספר בתי האב בישראל שקיבלו את הגמלה (המוסד לביטוח לאומי, 2017). במהותה זוהי תוכנית שיורית וסלקטיבית. היא מיועדת להבטיח את קיומם של אנשים ומשפחות, הנופלים מהרשת של יתר תוכניות הביטחון

4 ברטור דניאל בלייק (Daniel Blake), שזכה ב-2016 בפרס דקל הזהב בפסטיבל הסרטים בקאן, מיטיב הבמאי הבריטי קן לואץ' לתאר את חוסר האונים שחווה גיבור הסרט בתהליך בדיקת האמצעים שכפתה עליו מערכת הרווחה הבריטית, לאחר שביקש את סיועה, ואת השלכותיה הקשות.

הסוציאלי, ואין בכוחם להשתכר למחייטם (גל ודורון, 2000). מעבר למבחן תושבות, הזכאות לקבלת הגמלה מותנית במבחן תעסוקה ובמבחן אמצעים (לוי, 2014). הגדרת האמצעים בגמלה זו רחבה מאוד. מבחן האמצעים הוא מבחן הכנסות משפחתי. נכללים בו תובע הגמלה וכן זוגו, ובמקרים מסוימים גם בני משפחה אחרים. במבחן מובאות בחשבון כל ההכנסות האפשריות, מעבודה, מרכוש ומכל מקור אחר. כשיש בעלות על נכס, מחושבת ההכנסה ממנו לפי שוויו והערכת תשואתו.<sup>5</sup>

**גמלת סיעוד:** תוכנית ביטוח סיעוד היא אחת תוכניות הרווחה הבסיסיות בישראל. היא מופעלת בידי המוסד לביטוח לאומי מכוח חוק ביטוח סיעוד. התוכנית מיועדת לקשישים בלבד, כלומר לאנשים שהגיעו לגיל פרישה מעבודה, המוגבלים בתפקודם היומיומי והתלויים בעזרת הזולת בביצוע הפעולות הבסיסיות. אף שלפי הגדרתה זוהי תוכנית ביטוח במסגרת מערכת הביטוח סוציאלי, האמורה להיות אוניברסלית במהותה, הזכאות לקבלת גמלת סיעוד מותנית במבחן אמצעים. לפי מחקר שערך בנק ישראל חיו בשנת 2015 בישראל כ- 226,000 קשישים נזקקי סיעוד, המונים 7.2% מהאוכלוסייה (כהן-קוביץ', רמות והרן רוזן, 2017). מספר הזכאים לגמלת סיעוד ב-2017 עמד על 169,222 (המוסד לביטוח לאומי, 2017), ולא כלל קשישים החיים במוסדות או כאלה שרמת הכנסתם עלתה על זו שנקבעה במבחן האמצעים. לפי כללי התוכנית מבחן האמצעים הנוהג בה הוא מבחן הכנסות משפחתי, ומחושבות בו כל ההכנסות של הקשיש מבקש הגמלה ושל בן או בת זוגו בלבד. אבל כשגמלת הסיעוד ניתנת בכסף, ולא כמקובל בעין, המבחן הוא מבחן הכנסה של משק הבית, ונבחנת בו גם ההכנסה של בן המשפחה המטפל בקשיש והמתגורר עמו. הגדרת האמצעים במבחן זה רחבה מאוד וכוללת הכנסה מעבודה שכירה או עצמאית, הכנסות משכר דירה והכנסות מתשלומי קצבאות סוציאליות בארץ או בחו"ל (המוסד לביטוח לאומי, 2008), להוציא מספר קצבאות סוציאליות מוגדרות המשולמות לניצולי שואה.

**סידור מוסדי לקשישים סיעודיים:** קשישים הזקוקים לסידור מוסדי ואין ביכולתם לממן את עלותו יכולים לפנות למשרד הבריאות, כדי לקבל סיוע חלקי (קורא וצ'רניחובסקי, 2007). האחריות הכלכלית למימון האשפוז מוטלת על הקשיש ועל משפחתו. הסיוע שנותן משרד הבריאות אינו מעוגן בחקיקה מיוחדת, והגשתו מותנית במבחן הכנסות משפחתי, הכולל את הקשיש עצמו, את בן הזוג ואת ילדיו הבגירים. ועדות סיווג הפועלות בלשכות הבריאות המחוזיות של המשרד קובעות על פי מבחן ההכנסות את גובה ההשתתפות של כל אחד מבני המשפחה ואת היקף סיועה של המדינה (משרד הבריאות, 2017).

5 על דיון נרחב במבחן האמצעים הנערך בתוכנית מסוג זה ראו קורא ועמיתים, 2007.

### הרקע הפוליטי של מדיניות השימוש במבחני האמצעים

בחירת מדיניות חברתית המבוססת על שימוש במבחני אמצעים משקפת מבחינה פוליטית את הגישה השמרנית המסורתית למדיניות הרווחה – שירותי רווחה המציעים סיוע רק לנזקקים ולעניים, ולא שירותים וסיוע לכול, שאינם לוקחים בחשבון את המצב הכלכלי של מקבליהם. לפי גישה זו סיוע מטעם הכלל, המדינה, נועד להילחם במצוקה הכלכלית ולעזור לעניים, ובהחלתו על כלל האזרחים יש יסוד ברור של חלוקה מחדש של העושר הלאומי (Glennerster, 1995).

דוגמה מובהקת לתפיסה זו ניתן למצוא בעמדת המפלגה השמרנית בבריטניה כלפי תוכנית בוורידג' ב-1942. התוכנית כללה מתן קצבת זקנה אוניברסלית אחידה לכול, ללא קשר למצבו הכלכלי של המוטב וללא מבחן אמצעים (Deacon, 1982). השמרנים התנגדו, ושניים ממנהיגי הבולטים של המפלגה, מקלאוד ופאוואל (Macleod & Powell, 1952, p. 5), קבעו עיקרון שאין לתת שירותי רווחה ללא מבחן אמצעים:

The question which therefore poses itself is not should a means test be applied to a social service, but why should any service be provided without a test of need.

עמדה זו הייתה חלק מסדר יומה של המפלגה השמרנית במהלך רוב התקופה שאחרי מלחמת העולם השנייה. היא תפסה מקום בולט במיוחד במדיניותה של ממשלת מרגרט תאצ'ר, שהתנגדה לאוניברסליות והרחיבה בתקופת כהונתה את השימוש במבחני אמצעים (Kavanagh, 2011).

### הרקע המחקרי למדיניות השימוש במבחני אמצעים

אחד הטיעונים המרכזיים להצדקת מדיניות רווחה סלקטיבית, המרבה להשתמש במבחני אמצעים, הוא הרצון להילחם בבעיית העוני והאי-שוויון חברה הישראלית. מצדיקי מדיניות זו טוענים שמיקוד שירותי הרווחה וההטבות בקבוצות האוכלוסייה החלשות בלבד יעיל וצודק יותר. ואולם על קוצר הראייה הטמון במדיניות הסלקטיבית מצביע בכירור מחקרם פורץ הדרך של קורפי ופלמה (Korpi & Palme, 1998). הם מצאו שבאורח פרדוקסלי, ולמרות ההנחות הקודמות, דווקא "ככל שאנחנו מנסים למקד יותר את הגמלאות לעניים, כך קטן הסיכוי שנצליח לצמצם את העוני ואת האי-שוויון"<sup>6</sup>. ממצאי מחקרם והעמדה שגיבשו בעקבותיו השפיעו עמוקות במשך השנים על הגישות לשימוש במבחני אמצעים. מאז עבר אמנם זמן, הנסיבות השתנו, ולאחרונה יש המערערים על תקפות עמדתם (Marx, Salanauskaitė, & )

<sup>6</sup> "The more we target benefits at the poor, the less likely we are to reduce poverty and inequality."

(Verbist, 2013), אבל גם לדעתם של אלה המיקוד תלוי בנסיבות הייחודיות ובגודל ההוצאה לרווחה במדינות מסוימות.

### הרקע הפופוליסטי למדיניות השימוש במבחני אמצעים

המודעות הגוברת לעוני ולאי-שוויון הפושים בחברה שלנו מביאה לתמיכה הולכת וגוברת של הציבור הרחב וגורמים פוליטיים שונים בהרחבת השימוש במבחני אמצעים. המדיניות המתגבשת בהקשר זה והזוכה לגיבוי ציבורי היא להתנות מתן גמלאות כספיות והטבות אחרות מטעם הציבור במבחני אמצעים למיניהם. על פניה מדיניות כזאת נראית פרוגרסיבית במהותה, משום שהיא מבטיחה לכאורה הפניה מדויקת יותר של הסיוע הציבורי לקבוצות האוכלוסייה החלשות וצמצום העוני והאי-שוויון. ואולם התמיכה הפופוליסטית במדיניות זו מתעלמת מהכשלים הרעיוניים והמעשיים המובנים בשימוש במבחני אמצעים, ואולי אין לה כלל הכלים להבינם. השאלה שהציבור הרחב שב ושואל היא למה אנשים ברמות הכנסה גבוהות מקבלים שירותים וגמלאות שאין הם זקוקים להם ולמה לא להעביר את הכספים המוקצים להם לאלה הנזקקים להם באמת. שאלה זו ודומות לה נמצאות במרכז הוויכוח הפופוליסטי, ולא קל לתת להן תשובות המניחות את דעתו של הציבור הרחב.

אבל גם הפופוליסטים מכירים בגבולות ההתערבות של המערכת ובגבולות יכולתה למנוע הטבות מאלה המחויבים לשאת בעול מימונה. אנשים ברמות הכנסה גבוהות קנו את ההטבות שהם מקבלים באמצעות מסי האזרח ודמי הביטוח הלאומי וביטוח הבריאות ששילמו במהלך חייהם. האם אפשר לשלול גמלאות אלה או לקצצן, אחרי שאנשים שמילאו את חובתם האזרחית רכשו להם מעין זכות קניינית עליהן בגין תשלומיהם?

זאת ועוד, שלילת הגמלאות מבעלי הכנסות גבוהות או קיצוצן יניבו תשואה קטנה בלבד. בעלי הכנסות גבוהות זוכים אמנם לפרסום רב באמצעי התקשורת, אבל בעצם זוהי קבוצה קטנה יחסית, והמשאבים שייחסכו לא יוכלו לחולל שינוי מרחיק לכת ברמת הסיוע שניתן להגיש לקבוצות החלשות והנזקקות באוכלוסייה.

יתר על כן, הפופוליסטים הדוגלים במבחני האמצעים אינם מודעים כלל לעלותם. עריכת מבחן אמצעים היא, כאמור לעיל, תהליך מורכב. עלותו המנהלית, כולל הקפדה על הפעלתו ההוגנת ומניעת השימוש בו לרעה, עשויה להיות גבוהה מאוד ולבלוע נתח גדול ממשאבי התוכנית, הכספיים והאחרים. עלות זו, שלא תמיד מובאת בחשבון כשבונים את התוכנית, בהכרח נחשפת כשמוציאים אותה אל הפועל.

## השימוש במבחני אמצעים ושוויון

מדיניות חלוקתית (redistributive) היא אחד היעדים של מדינת הרווחה בת זמננו (Hills, 2004; Titmuss, 1958). מוסכם שיש מתאם ברור בין גידולה של מדינת הרווחה להרחבת השוויון (Smeeding, 1997). מתנגדיה טוענים כלפיה שהעיקרון האוניברסלי שעליו היא מושתתת – מתן שירותים והטבות בלי להתנותם במצבו הכלכלי של המוטב – דווקא מצמצם את האפקט החלוקתי-השוויוני שלה. לכן הם דורשים להרחיב את השימוש במבחני אמצעים שידגיש אפקט זה.

הבעיה היא ששימוש נרחב יותר במבחני אמצעים עשוי להשפיע אך מעט על מידת האי-שוויון בחברה שלנו. האפקט החלוקתי של תוכניות רווחה או מידת הפרוגרסיביות שלהן תלויים בגורמים שונים, ולא רק בשימוש במבחני אמצעים לקראת מתן השירות או ההטבה. בראש ובראשונה הם תלויים בגורמים הכלליים שלהן, כמו יעדיהן המוצהרים, מי נושא בנטל מימון, דרך יישומן, כמו גם היקפן ויעילותן הייעודית. היקף התוכנית הוא הקובע בסופו של הדבר את ערכה החלוקתי. תוכנית שעלותה הציבורית נמוכה לא יכולה למלא תפקיד מרכזי בצמצום האי-שוויון. לאלה יש להוסיף את המגבלות המוכנות במבחני האמצעים שדובר עליהן לעיל.

## מבחני אמצעים כאסטרטגיה במאבק פוליטי

התמיכה בהרחבת השימוש במבחני האמצעים היא למעשה מעין אסטרטגיה פוליטית, החותרת תחת אושיותיה של מערכת הרווחה החברתית. מערכת הרווחה, על התוכניות השונות שהיא מציעה, הן ביטוי לציווי ההומני של הבטחת זכויות חברתיות של אזרחות לכלל האוכלוסייה במסגרת המדינתית הלאומית שאנו חיים בה. היא נועדה לקדם הלכה למעשה את הערכים של דאגה לחלש, הוגנות, שוויון וסולידריות חברתית, המהווים בסיס לחיים המשותפים של הקהילה הלאומית. בה בעת, היוזמות להרחבת השימוש במבחני אמצעים פועלות בגלוי או בסמוי נגד השאיפה להגשים ערכים אלה ונגד מערכת רווחה חברתית המיועדת לשרת את כלל האזרחים (דורון, 1985).

הניסיון מראה שהמגמה היא לשבור את עקרון האוניברסליות, המנחה את השירות למען כלל האזרחים, ולהרחיב את השימוש במבחני אמצעים כהתניית נגישות לשירות, עד כדי מחיקת אופיין של התוכניות שנועדו לשרת את כלל האזרחים. בסופו של תהליך כזה תוכניות אלה משנות את ייעודן והופכות תוכניות המיועדות לעניים בלבד (van Oorschot, 2002). אז מאבדים האזרחים את העניין בתוכנית שאינה משרתת אותם עוד ומסירים את התמיכה בה. אסטרטגיה כזאת, על פי רוב מבית היוצר של כוחות שמרנים, נועדה מלכתחילה להחליש את תוכניות הרווחה האוניברסליות שבאו לשרת את הכלל. החלשת התוכניות היא רק אמצעי לטשטוש התכלית שלמענה נוצרו. טשטוש התכלית המקורית מוביל בסופו של הדבר לשינוי מהותה או לחיסולה למעשה (Parramore, 2012).

היוזמה של התניית הנגישות לשירות במבחני אמצעים נועדה לכאורה לחסוך בהוצאה הציבורית. היא פונה לנטייה הרווחת בציבור לתמוך בחיסכון בכספים השייכים לו. אולם שכר החיסכון המושג בדרך זו, אם בכלל, עלול לעלות בהפסדו. תוצאתו עלולה להיות לא יצרנית (counter productive) ולהביא לאובדן תחושת הביטחון האישי שהרשת מספקת לרווחת הפרט והכלל כאחד. את מקום התרומה להגברת הסולידריות חברתית תופסת כאן תחושת הפירוד והניכור.

### הטיעונים נגד השימוש במבחני אמצעים

מגמת ההרחבה של מבחני האמצעים בתוכניות רווחה וביטחון סוציאלי למיניהן עוררה דיון ציבורי סוער אצל המתנגדים להם, ובהם עובדי השדה, כלכלנים וחוקרים אחרים של מערכות הרווחה. המשתתפים בדיון זה סיפקו שורה ארוכה של טיעונים בדבר מגבלותיה של מדיניות חברתית המתבססת על מבחני אמצעים והכשלים המובנים בהם. אביא כאן מספר טיעונים מרכזיים בשיח.

**תמריצים שליליים לעבודה ולחיסכון:** התניה של קבלת גמלאות במבחני אמצעים עשויה להעניש דווקא את האנשים שהפגינו התנהגות נורמטיבית, ועשו מאמץ יומיומי לתחזק את מצבם הכלכלי ולשמור על מעמדם החברתי. מבחני אמצעים עלולים להפלות בין אותם אנשים שטרחו לחסוך ליום סגריר לבין אלה שלא עשו זאת ולשלול מהם בכוא היום את הזכות לקבלת גמלה. מצב כזה עשוי לשדר לאנשים רבים, בעיקר לצעירים ביניהם, מסר מטעה שלא כדאי להתאמץ ולחסוך, ולגרום להגדלת כלל ההוצאה הציבורית במקום להקטין אותה (Biggs, 2011).

**מיסוי:** שימוש במבחני אמצעים עשוי להגדיל למעשה את נטל המס ולהיות מעין מיסוי סמוי או מובלע (implicit taxation), המוטל על מקבלי גמלאות המותנות במבחני הכנסות (Biggs, 2011). בעוד המדיניות המוצהרת היא שאיפה להקטין את שיעורי המסים הישירים המוטלים על הציבור, מבחני הכנסות עלולים באורח פרדוקסלי להגדיל את שיעורי המס השולי המוטל דווקא על קבוצות האוכלוסייה הנזקקות, המקבלות גמלאות במערכת הרווחה (Hills, 2004). שלילת גמלה מאנשים המשתכרים מעל לרמת הכנסה מסוימת פירושה למעשה שמטילים עליהם מס שולי גבוה, היכול להגיע ל-100%. המס הזה מובלע באופיו, ולכן לא תמיד הוא נתפס ככזה, אבל משמעותו כמעין מיסוי ברורה, וודאי יש לו השפעה שלילית על תמריצים לעבודה ולחיסכון.

**מלכודת הסלקטיביות:** בעיה אחרת בהרחבת השימוש במבחני האמצעים, שלא תמיד זוכה לתשומת לב מספקת, היא היווצרות של מעין מלכודת סלקטיביות (selectivity trap). הפוגעת בלגיטימיות של תוכניות המבוססות על השימוש במבחנים אלה. כאמור, הגמלאות והטבות הרווחה השונות באירופה מאורגנות במידה רבה על בסיס אוניברסליות ושימוש

מועט במבחני אמצעים. אין בהן אותה הבחנה ברורה המאפיינת את הגמלאות המותנות במבחני אמצעים, הנופלות למלכודת הסלקטיביות. מלכודת זו מוכרת היטב בארצות הברית. משמעותה זיהוי תוכניות מסוג זה כתוכניות המגישות סיוע לעניים מרודים. זיהוי התוכניות עם האוכלוסייה הענייה והלגיטימיות הנמוכה שלהן בקרב קובעי מדיניות ואזרחים מקשים מאוד לחרוג מהן ולהחיל את הזכאות גם על אנשים שאינם חיים בעוני מרוד (van Oorschot & Roosma, 2017).

**העדר צידוק למבחני אמצעים:** רבים מתובעי הגמלה גורסים שקבלתה היא זכות חברתית של אזרחות, זכות המגיעה מתוקף היותם חברים בקהילה הלאומית-המדינית (דורון, 2013) או הודות למסים השונים ששילמו לאורך השנים. בהקשר זה הם עשויים לתפוס את מבחני האמצעים כמעשה פוגעני ולא לגיטימי של השלטונות. בעת כהונתו כשר הבריאות, אמר זאת יעקב ליצמן בגלוי; למבחני האמצעים ולבדיקת ההכנסות של ילדי הורים סיעודיים, המבקשים את השתתפות המדינה בהוצאות הסידור מוסדי של הוריהם, הוא קרא מעשה שוד. שלמה מור-יוסף, בהיותו מנכ"ל הביטוח הלאומי, הביע דעה דומה והציע לבטל לחלוטין את בדיקת האמצעים מגיל מסוים של תובעי גמלאות הסיעוד (לינדר-גנץ, 2016).

## דיון וסיכום

במאמר זה ביקשתי להציג את הבעייתיות הטמונה בהרחבת השימוש במבחני אמצעים על סוגיהם השונים כתנאי למתן שירותי רווחה וביטחון סוציאלי ולהראות שפעמים רבות אין מדיניות זו מאפשרת למלא ביעילות ובהגינות את המשימות החברתיות המוטלות על מערכת הרווחה. הטיעונים בעד השימוש במבחני אמצעים והרחבתם, הזוכים בתמיכה ציבורית, לובשים על פי רוב פנים של רצון להיטיב עם אנשים הנזקקים לסיוע של הכלל או רצון לייעל את המערכת. טועניהם אומרים שההתניה של קבלת שירות במבחן אמצעים נועדה לתעל אך ורק לנזקקים ביותר את המשאבים המוקצים למטרה זו. בטיעונים מיטיבים אלה יש כדי להטעות. לעתים ההטעיה מכוונת ונעשית מטעמים אידיאולוגיים או פוליטיים, ולעתים היא נעשית בלי משים, כי לא מבינים את משמעות הטיעונים או לא מתעמקים בה. יש לומר אפוא שאין השימוש במבחני האמצעים תומך במטרות שהתומכים בהם מבקשים להשיג (Beresford, 2013).

הבעיה המרכזית של הרחבת השימוש במבחני אמצעים היא שמדיניות זו ודרך החלתה אינן ראויות ולא יעילות, כאמור. ברור שהתניית שירות כלשהו במבחן אמצעים דורשת בהכרח להגביה את מחסומי הנגישות לשירות ואפשרויות השימוש בו. אחד האתגרים הכבדים ששירותי הרווחה נדרשים להתמודד איתם הוא מניעת ההקשחה הבירוקרטית של הטיפול בלקוחותיהם. הרחבה או הוספה של שימוש במבחני אמצעים מוסיפות עוד רובד בירוקרטי, המקשה על הגשת השירות לקהל היעד ועל מיצוי זכויותיו. מצב זה מביא לחיכוך יתר במפגש

בין עובדי השירות למבקשי העזרה, המעורר קושי אצל שני הצדדים – תחושת תסכול של הנזקקים לשירות, המתקשים למצות את זכויותיהם, ותחושת כשל של עובדי השירות, המתקשים למלא את המשימה שהוטלה עליהם. הקושי גדול במיוחד בקרב הקבוצות החלשות ביותר באוכלוסייה, שהשימוש במבחני אמצעים נועד לספק את צרכיהן ולהיטיב את מצבן.

הרחבת השימוש במבחני אמצעים אינה הוגנת. לכאורה מבחן האמצעים אמור למנוע את מתן השירות או את ההטבה לאנשים בעלי הכנסות גבוהות. לכן כל מבחן כזה נדרש לקבוע רף הכנסה עליון, החורץ את הזכות לקבל את השירות. קביעת רף כזה בעייתית, משום שתמיד יש בה יסוד שרירותי. לעתים קרובות הרף הזה שולל את הזכות לגמלה מאנשים שהכנסתם נוגעת בו כמעט. כך המבחן פוגע באנשים שאינם בהכרח אמידים, ולמעשה זקוקים לשירות המסוים שנשלל מהם.

הרחבת השימוש במבחני אמצעים גם טומנת בחובה את הסיכון של הפללת כלל האוכלוסייה האמורה להיות זכאית לשירות או להטבה המותנים במבחן. הסיכון כאן כפול: מוטבי השירות חווים את הקושי האינהרנטי לדווח שוב ושוב על שינויים, זעירים ברובם, החלים בהכנסותיהם או במצבם הכלכלי. אי דיווח כזה עשוי לעתים קרובות לבטל את הזכות לקבלת הגמלה או חלק ממנה, ולהפוך את האדם לעבריין לכאורה המשתמש לרעה בזכותו. ואילו הציבור הרחב, שלא יכול לראות אלא רק חלק מהתמונה, עלול לקבל את הרושם שמוטבי השירות משתמשים בו לרעה ולפקפק בעצם הלגיטימיות שלו. כך הופך השימוש במבחני אמצעים מגורם המיטיב עם קהל היעד לגורם הפוגע במשימה החברתית שהשירות נועד למלא.

היתרון הגדול של מתן שירותים ללא התנייתם במבחן אמצעים הוא כמובן בכך שהם משרים תחושת סולידריות בקרב כלל האוכלוסייה. תחושת הסולידריות חיונית לשמירה על הלכידות החברתית ולמניעת הגורמים המפלגים בין אנשים על בסיס הכנסה או מעמד חברתי. משימתה של מערכת שירותי הרווחה במדינת הלאום בת זמננו היא לשמור על תחושת הסולידריות כחלק מן החיים האזרחיים ולחזק אותה. הרחבת השימוש במבחני האמצעים מחבלת במשימה זו ובעצם מעמיקה את החלוקה המעמדית הרווחת.

במאמר זה דנתי בהרחבת השימוש במבחני אמצעים במדינת הרווחה, והצגתי שורה של טיעונים נגד מגמה זו. אולם אין להתעלם מהמגמה הרחבה יותר השלטת בזירת מדיניות הרווחה והקובעת את הדיון הציבורי בנושא. בעצם מתנהל כאן מאבק בין הגישה הסלקטיבית לגישה האוניברסלית. רוח התקופה תומכת בחזרה לגישה השמרנית המסורתית הסלקטיבית, הגורסת שעל המדינה להתמקד במתן שירותי רווחה לנזקקים ולעניים בלבד. העיקרון הפוליטי השמרני ממלא תפקיד חשוב בניסיון להחזיר לאחור את גלגלי הזמן ולצמצם או אף לבטל את אחריות המדינה לרווחת כל אזרחיה. טיעוני בדבר הסכנה הטמונה בהרחבת השימוש במבחני אמצעים הם רק היבט אחד, אף כי חשוב, במאבק נגד הנסיגה מהאוניברסליות.

המגמה הרווחת להרחיב את השימוש במבחני אמצעים דורשת לבחון לעומק אם הם כלי ראוי לטיפול בבעיות חברתיות העומדות ברומו של סדר היום הציבורי. על בחינה זו להתייחס לא רק לבעייתיות הכרוכה בשימוש במבחני האמצעים, אלא גם לסוגים השונים של מבחנים אלה ולהשלכותיהם החברתיות. המשימה העיקרית של בחינה כזאת היא לזהות את הגורמים העלולים להעמיק את הפילוג בחברתנו על צורותיו השונות. אם המטרה העומדת לנגד עינינו היא להגביר את הסולידריות ולקדם את הלכידות בחברה, חיוני לשקול מחדש את השימוש במבחני אמצעים ולצמצם בכך את פגיעתם בתפקוד מערכת הרווחה.

## מקורות

ברזילי, ש' (2016). קצבת הנכות: מאבק של יותר ממיליון וחצי ישראלים. **כלכליסט** (9.9.16). אוחזר מ-

<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3697493,00.html>.

גל, ג' ודורון, א' (2000). גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודות עוני. **ביטחון סוציאלי**, 58, 113-132.

דורון, א' (1985). **מדינת הרווחה בעידן של תמורות**. ירושלים: הוצאת מאגנס.

דורון, א' (2003). מדינת הרווחה בעידן של צמצומים: מבט מתחילת המאה ה-21. **חברה ורווחה, כג**, 294-275.

דורון, א' (2013). קידום רעיון האזרחות החברתית כמאבק על צדק חברתי. **ביטחון סוציאלי**, 92, 75-95.

המוסד לביטוח לאומי (2008). **ביטוח סיעוד – חוברת הסברה 33**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, הסברה ויחסי ציבור.

המוסד לביטוח לאומי (2016). **ידיעון הביטחון הסוציאלי בעולם, 4**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון. אוחזר מ-

<https://www.btl.gov.il/Publications/Yedion/Pages/Yedion072016.aspx>.

המוסד לביטוח לאומי (2017). **ירחון סטטיסטי מז/12**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

המוסד לביטוח לאומי (ללא תאריך). **נכות כללית – כמה מותר לי להרוויח מעבודה על מנת שאוכל להמשיך ולקבל את קצבת הנכות?** אוחזר מ-

<https://www.btl.gov.il/Simulators/NehutIndex/Pages/Calculator.aspx>.

זרחיה, צ' (2016א). תשלום קצבאות לפי מבחן הכנסה הוא רעיון פופוליסטי, גרוע ומזיק. **דה מרקר** (12.9.2016, עמ' 28).

זרחיה, צ' (2016ב). הצעה דרמטית בכנסת: לבטל קצבאות לבעלי הכנסות גבוהות – יש להם מספיק כסף. **דה מרקר** (11.9.16, עמ' 14).

ירון, ל' (2017). תיקון היסטורי, בעירבון מוגבל. **הארץ** (14.5.17, עמ' 3).

כהן-קובץ, ג', רמות, ת' והרן רוזן, מ' (2017). **הביטוח הסייעודי בישראל**. ירושלים: בנק ישראל, חטיבת המחקר.

לוי, ע' (2014). **תיאור גמלת הבטחת הכנסה ואומדן שווי ההטבות הנלוות למקבלי הגמלה – עדכון**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

לינדר-גנץ, ר' (2016). ליצמן: הכנסת היד של המדינה לכיס ילדיו של הורה סיעודי היא שוד. **דה-מרקר** (6.7.16, עמ' 8).

משרד הבריאות (2017), **סיוע במימון האשפוז לסייעודיים ותשושי נפש**. אוהזר מ-  
<https://www.health.gov.il/Subjects/Geriatrics/GeriatricHospitalization/Pages/InpatientNursingAssistance.aspx>.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2018). **הנחיות להכנת מבחני הכנסה תשע"ט**. ירושלים: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המחלקה למסדות ציבור. אוהזר מ-

<https://www.molsa.gov.il/Shachar/Training/Documents/%D7%97%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%AA%20%D7%94%D7%A0%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%9C%D7%94%D7%9B%D7%A0%D7%AA%20%D7%9E%D7%91%D7%97%D7%A0%D7%99%20%D7%94%D7%9B%D7%A0%D7%A1%D7%94.pdf>

עמית, ח' (2017). מסתמן: הגדלת קצבאות הנכות על חשבון פטורים ממס לנכים, **דה מרקר** (30.4.17, עמ' 6).

קורא, מ' וצ'רניחובסקי, ד' (2007). **קווים לרפורמה בניהול ובמימון של הטיפול הממושך בקשישים בישראל**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

קורא, מ', גל, ג' וכהן, ר' (2007). מבט בינלאומי משווה על רשת הביטחון הסוציאלי האחרונה בישראל. **ביטחון סוציאלי**, 74, 43-69.

רוזנברג, מ' (2016). **ממצאים עיקריים על פעולות אגף החקירות – 2015**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

- שראל, מ' (2016). להעניש את מי שעובד וחוסך. *דה מרקר* (20.9.16, עמ' 35).
- Beresford, P. (2013). Why means testing benefits is not efficient or fair. *The Guardian* (14.1.2013). Retrieved from <https://www.theguardian.com/social-care-network/2013/jan/14/means-testing-benefits-not-efficient-fair>.
- Biggs, A. (2011). Means testing and its limits. *National Affairs*, 9, 97-112.
- Deacon, A. (1981). 'Thank you, God, for the means-test man.' *New Society*, 56, 519-520.
- Deacon, A. (1982). An end to the means test? social security and the attlee government. *Journal of Social Policy*, 11, 289-306.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Glennerster, H. (1995). *British social policy since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Glennerster, H. & Hills, J. (Eds.). (1998). *The state of welfare, the economics of social spending*. Oxford: Oxford University Press.
- Gugushvili, D. & Hirsch, D. (2014). *Means-tested and universal approaches to poverty: International evidence and how the UK compares* (CRSP Working paper 640). Loughborough: Centre for Research in Social Policy.
- Hills, J. (2004). *Inequality and the state*. Oxford: Oxford University Press.
- Kavanagh, D. (2011). *Thatcherism and the end of the postwar consensus*. BBC British History. Retrieved from [http://www.bbc.co.uk/history/british/modern/thatcherism\\_01.shtml](http://www.bbc.co.uk/history/british/modern/thatcherism_01.shtml).
- Korpi, W. & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institution, inequality and poverty in Western countries. *American Sociological Review*, 63, 661-87.
- Macleod, I. N. & Powell, J. E. (1952). *The social services: Needs and means*. London: Conservative Political Centre.
- Marx, I. & Nelson, K. (Eds.). (2013). *Minimum income protection in flux*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Marx, I., Salanauskaite, L., & Verbist, G. (2013). *The paradox of redistribution revisited: And that it may rest in peace?* (Discussion Paper No. 7417). Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Mitton, L. C. E. (2004). *Objectives and outcomes of means testing under the British welfare state* (Doctoral dissertation). London: London School of Economics and Political Science.
- Mutual Information System on Social Protection (2013). *Overview of means testing in MISSOC countries*. Brussels: MISSOC.
- Parramore, L. S. (2012). 6 reasons Joseph Stiglitz and other top economists think means testing medicare and social security is a destructive idea. *AlterNet* (31.12.12). Retrieved from <https://www.alternet.org/news-amp-politics/6-reasons-joseph-stiglitz-and-other-top-economists-think-means-testing-medicare>.
- Rothstein, B. (1998). *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2001). The universal welfare state as a social dilemma. *Rationality and Society*, 13, 213-233.
- Smeeding, T. (1997). *Financial poverty in developed countries* (Working Paper Series No. 115). Luxembourg: Luxembourg Income Studies (LIS).
- Titmuss, R. M. (1958). *Essays on the welfare state*. London: George, Allen, & Unwin.
- van Oorschot, W. (2002). Targeting welfare: On the functions and dysfunctions of means-testing in social policy. In P. Townsend & D. Gordon (Eds.), *World poverty: New policies to defeat an old enemy* (pp. 171-193). Bristol: The Policy Press.
- van Oorschot, W. & Roosma, F. (2017). The social legitimacy of targeted welfare and welfare deservingness. In W. van Oorschot, F. Roosma, B. Meuleman, & T. Reeskens (Eds.), *The social legitimacy of targeted welfare: Attitudes to welfare deservingness* (pp. 3-37). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.