

## התכניות 'מרווחה לעבודה': מקורותיהן ההיסטוריים והאינטלקטואליים

אברהם דורון

התכניות 'מרווחה לעבודה' (Welfare to work או Workfare) זוכות בתקופה האחרונה לתמיכה רחבה ברוב המדינות בעלות מערכות מפותחות של שירותי רווחה וביטחון סוציאלי. הכוונה במאמר זה לבחון את מהותן של התכניות האלה, לעמוד על מקורותיהן ההיסטוריים והאינטלקטואליים ולנסות לראות מהן ההשלכות הצפויות של אימוץ והפעלה של תכניות מסוג זה על הרווחה של קבוצות האוכלוסייה החלשות, שתכניות אלה מיועדות להן. מהי אפוא מהותן של התכניות החדשות 'מרווחה לעבודה'? הכוונה לתכניות רווחה וביטחון סוציאלי המגישות סיוע להבטחת הקיום של מובטלים ושל קבוצות נזקקים אחרות. גמלאות סיוע אלה הוגשו עד לאחרונה כזכות שאדם רכש לו בתכניות ביטוח סוציאלי, כגון ביטוח אבטלה, או כזכות חברתית של אזרחות בתכניות הבטחת הכנסה. אדם שזכאי לקבלת גמלאות סיוע אלה יקבל אותן אם קיים את תנאי הזכאות שנקבעו, ולא יידרש לתת תמורה בעבור הסיוע. העיקרון המאפיין את התכניות 'מרווחה לעבודה' הוא התניה קשוחה של מתן גמלאות הסיוע בקבלת עבודה כלשהי המוצעת במסגרת התכנית, אם בשוק החופשי או במסגרת עבודה בקהילה או השתתפות בתכנית הכשרה האמורה להכין את האדם לכניסה ולקליטה מחדש בשוק העבודה. הזכות לקבלת הגמלה אינה תלויה עוד במילוי תנאי הזכאות בלבד, אלא מותנית גם במתן תמורה בצורת עבודה שוות ערך פחות או יותר בעד הגמלאות (דיון רחב יותר בהגדרת התכניות 'מרווחה לעבודה' נמצא בתוך: Lodemel and Trickey 2001). התכניות 'מרווחה לעבודה' זוכות כאמור לתמיכה רחבה בקרב הכוחות הפוליטיים המרכזיים הפועלים בחברתנו. קבוצות הימין השמרניות והנאו־שמרניות תומכות בתכניות אלה בגלל הסיבות הבאות: הן מעוניינות להפחית את מספר האנשים התלויים בתמיכה של כלל המקבלים את גמלאות הסיוע, אם מדובר בקבלת דמי אבטלה או בגמלאות הבטחת הכנסה; הן רוצות להעניש את המובטלים ואת העניים שאינם עובדים, אינם מתפרנסים בכוחות עצמם ונזקקים לגמלאות הסיוע; והם רוצים לאלץ את הנזקקים לסיוע להיכנס לשוק העבודה ולקבל את העבודות המוצעות בפלח השוק הנמוך ביותר המשלם שכר עבודה נמוך ביותר. גם קבוצות סוציאלי־דמוקרטיות ליברליות תומכות בתכניות 'מרווחה לעבודה', אם כי מסיבות אחרות. לדעתן, אם תכניות אלה מיושמות היטב, הן עשויות לשפר את מצבם

הכלכלי ואת מעמד החברתי של אלה שאינם מועסקים ונוקקים לקבלת גמלאות הסיוע. קבלת עבודה כלשהי עשויה להביא לדעתם להעלאת כבודם העצמי של הנוקקים, והיא יכולה לשמש צעד ראשון ופתיח כניסה לעבודה קבועה. מבחינה זו, הגישה הסוציאל-דמוקרטית שונה בתכלית מזו של השמרנים; הגישה השמרנית מעוניינת בראש ובראשונה בהפחתת מספר הנוקקים לסיוע ובחיסכון בכספי הציבור, ואילו הגישה הסוציאל-דמוקרטית מעוניינת להשתמש במשאבים נוספים כדי להשקיע בחינוך, בהכשרה מקצועית ותעסוקתית של הנוקקים ובהספקת שירותי עזר שונים כמו טיפול בילדים כדי לאפשר להם להיקלט בשוק העבודה. במקום ה־workfare הדגש בגישה זו הוא על learnfare.

למרות ההבדלים המהותיים בין שתי הגישות הללו, ההפעלה של תכניות 'מרווחה לעבודה' בנויה ברוב המקרים על אילוף וכפייה של הנוקקים לקבל עבודה כלשהי המוצעת להם במסגרת התכנית כתנאי לקבלת הסיוע. השקעה בהון האנושי של הנוקקים, בחינוך ובהכשרתם המקצועית או בהספקת שירותי עזר אחרים נעשית בצורה מזערית וקמצנית בלבד. לפיכך המבקרים הרדיקלים של התכניות 'מרווחה לעבודה' מכנים אותן slavefare; משום שהן יוצרות מעין צבא של מחוסרי עבודה עניים המגויסים לעבודות בתחתית הסולם של שוק העבודה. העבודה במסגרת תכניות אלה היא לדעתם פרי לא רק של לחץ ושל כפייה, אלא גם תוצאה ישירה של האיום מפני אבדן אמצעי הקיום המינימליים. טקטיקות הכפייה וההפחדה האלה מזכירות את הטקטיקות שהשתמשו בהן בבתי המחסה והעבודה, או כמו שהן כונו – ה'בסטיליות' של חוקי העניים של המאות השמונה עשרה והתשע עשרה (Powell 1998).

### המקורות ההיסטוריים של חוקי העניים האנגליים בתכניות 'מרווחה לעבודה'

אחד המקורות העיקריים של ה־workfare בחברה המודרנית הוא חוק העניים האנגלי החדש משנת 1834. שלושה יסודות עיקריים היו מונחים בבסיס חקיקה זו, ואלה הם: (1) הרתעה, כלומר הרצון להרתיע אנשים עניים מלפנות ולבקש סיוע מן הכלל כאשר הם נתונים במצבים של מצוקה; (2) הענשה, שימוש בסנקציות ובאמצעים שהיה בהם כדי לפגוע במעמד האישי והחברתי של מבקשי הסיוע; (3) גישה פטרנליסטית לעניים ולמובטלים, דהיינו נקיטת מדיניות מרתיעה ומענישה מתוך הנחה שבכוחה לתקן את ההתנהגות הלקויה של העניים והמובטלים הנופלים כמעמסה על הכלל. קווי מדיניות אלה של הגשת סיוע לאנשים במצוקה התבססו על תאוריה שהניחה כי הגורם המרכזי למצוקה כלכלית שאנשים נקלעו אליה מצוי בהם עצמם ובהתנהגות הפגומה שלהם. התרופה לכישלון אישי זה נמצאה לדעת המתכננים של החקיקה החדשה במדיניות שנקבעה בה.

שני אמצעי ההרתעה העיקריים של מדיניות זו היו השימוש בבתי מחסה ועבודה לעניים, ה־Workhouse והעיקרון של Less eligibility. במקרה הראשון נעשה הדבר על ידי התניית מתן הסיוע במבחן של כניסה לבית מחסה או עבודה לעניים, ה־Workhouse test. עניים שביקשו סיוע נאלצו להוכיח את נזקקותם בנכונות שלהם להיכנס לבית מחסה כזה, ורק

בתוכו יכלו לקבל את האמצעים הדרושים למחיה. ה־Workhouse, בית המחסה או העבודה לעניים, נתפס כמוסד מרתיע ומעניש כאחד, שכן אנשים נאלצו להיות בו בתנאי חיים מחמירים מאוד. ההנחה היתה שמעצם האיום לכניסה לבית המחסה יימנעו אנשים במצוקה מלבקש סיוע אלא במקרים קיצוניים בלבד. הנכונות להיכנס למוסד הזה העידה כי אדם המבקש סיוע חסר את היכולת ואת החוסן המוסרי להתקיים מחוצה לו. אופיו של מבחן הכניסה לבית המחסה היה מרתיע והיה בו גם יסוד מעניש, שכן הוא פגע במעמדו האישי והחברתי של האדם; אדם שנכנס לבית המחסה איבד את הזכויות האזרחיות שלו והופרד מבני משפחתו (על תנאי החיים ב־Workhouse ראו: Longmate 1974).

העיקרון של Less eligibility פירושו היה כי בשום מקרה לא יעלה הסיוע למובטלים ולעניים על שכר המינימום שיוכל אדם להשתכר בשוק העבודה. ההנחה בבסיסו של עיקרון זה היתה כי עבודה, אף בשכר הנמוך ביותר, תהיה תמיד עדיפה מבטלה או מקבלת סיוע. לדעת המופקדים על אכיפת חוקי העניים האלה, כל פרוטה הניתנת כסיוע ועשויה לשפר את מצבו של הנזקק ולעשותו טוב מזה של אדם עובד יהיה בה כדי לתרום לבטלה ולהתנהגות מופקרת. אמצעי ההרתעה והענישה שהשתמשו בהם האוכפים היו בעיניהם התרופה לכך והדרך הראויה לתקן את ההתנהגות של העניים (King 1999, pp. 227-228).

מקצת עקרונות אלה של מדיניות הושפעו מתורת מלתוס ונבנו על התאוריות שפיתחו מיטב הוגי הדעות של התקופה – הן בכלכלה הן במדעי המדינה. הבולטים בהם היו בנתהם (Bentham), ריקרדו (Ricardo), צ'דוויק (Chadwick) ונסאו סניור (Senior). לדעתם, עוני – או בלשונם Pauperism – הוא מחלה המשפיעה על כל החברה משום שהוא פוגע בנכונות לעבודה ובחריצות של כלל האוכלוסייה העובדת וגורם להידרדרותה המוסרית. הכוונה שלהם היתה להחזיר לעובדים העניים את הנכונות ואת המוטיבציה לעבודה. להשגת מטרה זו הם היו מוכנים להשתמש באמצעים מחמירים והם דאגו להכללתם בחוקי העניים החדשים ובדרכי הפעלתם. הדגש בגישה שלהם היה על מוטיבציה אישית. בטענותיהם נעלמו כמעט לגמרי הסיבות הכלכליות והחברתיות הרחבות יותר של העוני. הם לא טרחו להבין את הגורמים לאבטלה לאשורם (סיבות מבניות, שינויים טכנולוגיים, בעיות אבטלה הקשורות במחזור עסקים וכדומה), ולכן לא יכלה התרופה המענישה והמרתיעה של חוקי העניים שהם העלו לתת מענה לבעיות העוני והמצוקה הכלכלית של העניים ושל רבים בקרב האוכלוסייה העובדת. לעומת זאת, התרופה שהם הציעו פגעה פגיעה נוספת במצבן הקשה ממילא של קבוצות אוכלוסייה חלשות אלה (Cowherd 1977, pp. 283-286).

למעשה, המדיניות המחמירה שנקבעה בחוק העניים החדש לא בוצעה אף פעם כלשונה. היא לא הופעלה באחידות במקומות השונים כל המאה התשע עשרה משום שלא היה בה מענה לבעיות האבטלה והמצוקה שנבעו ממנה. רשויות השלטון המקומי חיפשו תמיד דרכים לעקוף את ההוראות המחמירות ולהגיש למובטלים סיוע מחוץ לבתי המחסה כדי לטפל במקרים כמו תת־עסוקה ואבטלה עונתית. בלונדון ובערים אחרות מצאו לכך פתרון – מובטלים ומבקשי סיוע אחרים יקבלו אותו מחוץ לבתי המחסה בתמורה לעבודה (Fraser 1976, pp. 14, 17). במקומות רבים אימצו את השיטה הזו של הגשת הסיוע מהר למדי כמענה

לבעיות המצוקה והעוני. לקראת סוף המאה התשע עשרה הכשירה ממשלת בריטניה את השיטה הזאת בהוציאה הוראה המסמיכה את הרשויות המקומיות להעסיק את המובטלים המבקשים סיוע בעבודות ציבוריות מקומיות שונות (King 1999, pp. 230-231). המאבק לשינוי ולריכוך ההוראות המרתיעות והמענישות של חוק העניים החדש נמשך כל המאה התשע עשרה, והגיע אל שיאו בוועדה המלכותית לבדיקת חוקי העניים שפעלה בעשור הראשון של המאה העשרים (Report of the Royal Commission on the Poor Law, 1909). ואולם גם הדוגלים ברפורמה לא הסכימו לנטוש את ההנחות העיקריות של חוק העניים החדש מ־1834 בדבר אחריותם האישית, המכריעה, של העניים למצוקתם. כפועל יוצא מכך גם במדיניות החדשה שהתגבשה נקבעו (כתנאי לקבלת סיוע) תמריצים לעבודה שהתרכזו בהתנהגות האישית של המובטלים ושל העניים מבקשי הסיוע. במדיניות שנתקבלה נשאר בתוקפו הצירוף של גורמים כלכליים ומוסריים כקובע את ההתייחסות לבעיות העוני. השיטה של הגשת הסיוע מחוץ לבתי המחסה בתמורה לביצוע של עבודות מטעם הרשויות המקומיות הוסיפה להתקיים גם במאה העשרים. היא פסקה לחלוטין רק אחרי מלחמת עולם השנייה, עם ביטולם של חוקי העניים. את המאבק בשיטה זאת של הגשת סיוע למובטלים בשנות העשרים והשלושים ניהלו בעיקר האיגודים המקצועיים. האיגודים מצאו שלעתים קרובות ניצלו הרשויות המקומיות את השיטה לרעה, והעסיקו באמצעותה מובטלים ומבקשי סיוע אחרים כאשר היה אפשר להעסיק בעבודות אלה עובדים בשכר רגיל.

### ההתייחסות לחובת העבודה בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה

התכניות 'מרווחה לעבודה' של זמננו, המכוונות למקבלי גמלאות הבטחת הכנסה למיניהן, שונות באופיין מאלה שהתקיימו במאה התשע עשרה. ואולם כמה מהנחות היסוד של מדיניות הסיוע לעניים מן התקופה היא נשארו מעוגנות גם בתכניות של ימינו, ואלה הבולטות בהן: ראשית, ההנחה הבסיסית היא שאנשים שנקלעו למצבי מצוקה ונזקקים לסיוע, משהו פגום באופיים ובהתנהגותם, ולפיכך הם צריכים בראש ובראשונה לשנות את דרכיהם. הנחה זו מתעלמת מן הסיבות המבניות להיווצרותם של אבטלה ושל עוני ומתרכזת ביחיד בהסבר אינדיבידואליסטי כגורם להיקלעות למצבי מצוקה. יתרה מזאת, עמדה זו קשורה קשר הדוק אל הגישה המותחת ביקורת על הגמלאות המשולמות לנוקמים ומטילה את האשמה ביצירת תמריצים שליליים לעבודה על מערכת זו. לפי עמדה זו, מערכת הגמלאות היא היוצרת את התמריצים השליליים לעבודה שבעקבותיהם מתהווה תרבות התלות והעוני בקרב מבקשי הסיוע ומקבליו.

שנית, ההנחה הסמויה הרווחת בבסיס מרביתן של התכניות 'מרווחה לעבודה' היא שתקופות ארוכות של אבטלה והתקיימותם של המובטלים בתקופות אלה על גמלאות סיוע גורמות להידרדרותם המוסרית ולדמורליזציה שלהם. אף כי מחקר שדה לא סיפק די הוכחות לאמתותה של הנחה זו, היא מנחה במידה רבה את קובעי המדיניות בהתייחסותם לבעיותיהם של המובטלים ושל מקבלי הסיוע.

שלישית, בהעלאת הרעיונות של 'מרווחה לעבודה' ניתן דגש רב לחובות המוטלות על הנזקקים מקבלי הסיוע או החובות שיש להטיל עליהם כתנאי לקבלת הסיוע. את מקום הזכויות החברתיות של אזרחות שהיו עד לתקופה האחרונה הבסיס למתן גמלאות הסיוע למובטלים ולעניים תופסת בימינו הגישה של החובות המוטלות עליהם.

הנחה נוספת – המגמה השולטת בחברה של כלכלת שוק היא שהמדיניות החברתית צריכה להימנע מכל פגיעה בפעולתם החופשית של כוחות השוק ובתהליכים הטבעיים של שוק העבודה. המדיניות 'מרווחה לעבודה' משקפת את המגמה הזאת ומכוונת לסייע לכוחות השוק בשילוב המובטלים ומקבלי הסיוע בפלחי שוק העבודה הנמוכים שהם יכולים להיקלט בתוכם (King 1999, pp. 232-233).

מדיניות הרווחה הבריטית שהתגבשה מאז מלחמת עולם השנייה היתה רגישה מאוד לבעיית תמריצים שליליים לעבודה. קובעי המדיניות חששו שמא יתרגלו מקבלי גמלאות אבטלה והבטחת הכנסה במשך תקופות זמן ארוכות לתרבות של בטלה. בוורידג', בתכניתו הידועה משנת 1942, המליץ על התניית מתן גמלאות סיוע למובטלים בהשתתפות בקורסים להכשרה, וצייץ שהשתתפות כזאת תוכל למנוע התרגלות לבטלה ותשמש גם אמצעי לשיפור הכישורים להשתכרות. הוא חשש שמא ייווצרו תמריצים שליליים לעבודה בקרב אנשים שיתקיימו על גמלאות תקופות זמן ארוכות. טענתו היתה שבני אדם עשויים להסתגל לנסיבות כאלה ולהסתפק כל חייהם בקבלת הגמלאות לקיום (Beveridge 1942, p. 58). ארנסט בוויץ, המדינאי של הלייבור ומנהיג פועלים שהיה שר העבודה בתקופת המלחמה, חיווה אף הוא דעה דומה ואמר שאדם הנשאר מובטל שלא מרצונו תקופת זמן ארוכה מתאים את עצמו בהדרגה לרמה נמוכה יותר של פעילות רוחנית וגופנית (בתוך: King 1999, p. 234).

למרות רגישותו של הנושא, סוגיית השתתפותם של מקבלי גמלאות העבודה לא נעשתה גורם קובע ומנחה את מדיניות מתן הסיוע. רק עם התפוררות הקונסנזוס כלפי מדינת הרווחה בשנות השבעים והשמונים עלתה סוגיה זאת מחדש, ובעצמה רבה, לרומו של השיח הפוליטי. את הדחף לגבש מדיניות חדשה ותקיפה יותר בנושא העלו ממשלות השמרנים, בראשותם של הגברת מרגרט תאצ'ר ושל ג'ון מיג'ור, וכן הממשלה של הלייבור החדש של טוני בלייר. עוד בתחילת שנות התשעים תהה ראש הממשלה מיג'ור באיוו מידה תשלום גמלאות למובטלים, בלי להציע להם או לדרוש מהם פעילות בעבודה בתמורה, משרת היטב את האינטרסים שלהם ושל החברה כולה. ב־1995 אימצה לעצמה ממשלת השמרנים את המדיניות של 'מרווחה לעבודה' והחלה בהפעלת תכניות שונות של workfare (King 1999, p. 249).

גם ועדה מיוחדת של בית הנבחרים הבריטי שעסקה בנושא באמצע שנות התשעים היתה בדעה שיש צורך לבחון מחדש וביסודיות את הגשת הסיוע למובטלים. העמדות שהובעו בוועדה היו בהן משום תפנית ברורה לכיוון של התניית מתן הגמלאות בתמורה כלשהי של עבודה. ברוח של הוועדה הדגישו חבריה כי תשלום גמלאות למובטלים ללא מתן הכשרה מתאימה או עבודה מערער את כושרם של האנשים לעבודה בכלל וכי תשלום גמלאות לאנשים שאינם עובדים יש בו בזבוז של כספי ציבור ובזבוז של משאבי אנוש. מומחי כלכלה שנשאו דברים לפני הוועדה נקטו אף עמדות קיצוניות יותר וטענו שתשלום גמלאות אבטלה

הוא סובסידיה לבטלה ורק מביא לגידול בתופעה של התבטלות (בתוך: King 1999, pp. 238-239).

אף שדחתה הוועדה את ההצעות להנהיג מעין חובה חוזית של עבודה בתמורה לגמלאות הסיוע, היא העלתה שורה של טענות בעד הרעיונות של השיטה 'מרווחה לעבודה'. הטיעונים היו מוסריים, פיסקליים ופסיכולוגיים. מבחינה מוסרית נטען כי יהיה זה מן הראוי לצפות שמקבלי גמלאות הסיוע יהיו מחויבים בצורה מעין חוזית להשתתף בפעילות בעבודה בתמורה לגמלאות. מבחינה פיסקלית, מחויבות כזאת עשויה להרתיע אנשים שגמלאות הסיוע אינן מיועדות להם לבקש ולקבל גמלאות כאלה שהם אינם זכאים להן. ומבחינה פסיכולוגית הטענה היתה כי שיטה של חובת עבודה תאפשר להם לרכוש הרגלי עבודה ואת הכישורים הדרושים לכך, תחזיר את המוטיבציה שלהם לעבוד ותסייע בקליטתם מחדש בשוק העבודה (King 1999, p. 239).

עם עלייתה של ממשלת הלייבור החדשה לשלטון - בראשותו של טוני בלייר - היא העמידה את הנושא של רפורמה בשירותי הרווחה, ה-welfare reform, כיעד מרכזי של פעולתה. במסגרת הרפורמה הזאת קיבל הנושא של 'מרווחה לעבודה', או ה-welfare to work, עדיפות ראשונה במעלה. המטרה היתה להעמיד את אתיקת העבודה (the work ethic) כמרכיב מרכזי של מדינת הרווחה. לשם השגת מטרה זו הופנתה תשומת הלב לצורך להדגיש מחדש את האחריות המוטלת על הפרט ואת החובות המוטלות עליו כמבקש סיוע מן הכלל. מדיניות הגשת הסיוע נדרשה להיות אקטיבית יותר ולא להישאר פסיבית בכל הנוגע להקפדה על האחריות האישית של מבקש הסיוע והחובות שלו להתאמן לעבוד ולחזור למעגל העבודה.

הצידוק שנתן בלייר למדיניות ממשלתו היה כי הזכויות המוענקות לאזרחים משקפות גם את החובות המוטלות עליהם. באמירותיו הרבות בנושא הוא הדגיש כי 'החובה' היא במהותה מושג של הלייבור (an essential labour concept), והיא קשורה בלבו של המאמץ ליצירת קהילה וחברה חזקה. לדבריו, מערכת הרווחה שהתפתחה בעבר הביאה לעידוד התלות, הורידה את ההערכה העצמית של אנשים ומנעה מהם הזדמנויות. מדינת הרווחה החדשה צריכה לעודד עבודה ולמנוע תלות. הבסיס של החברה האזרחית המודרנית מעוגן באתוס של אחריות הדדית וחובות. הבסיס החדש של הגשת רווחה לדברי בלייר יתבסס אפוא על זכאותו של אדם לקבל דבר רק אם הוא תורם בעדו (King 1999, pp. 251-252).

שימת הדגש בחובות המוטלות על כל אזרח באה לידי ביטוי גם ברעיונות של 'הדרך השלישית' כמו שהציגה הסוציולוג הבריטי אנטוני גידנס. כידוע, 'הדרך השלישית' משמשת מעין כסות אידאולוגית למדיניות הלייבור החדש של בלייר. לדעת גידנס, העיקרון האתי של הפוליטיקה החדשה צריך להיות שאין זכויות ללא חובות (No rights without responsibilities). תשלום דמי אבטלה למשל חייב לדעתו להיות קשור במחויבות לחיפוש אקטיבי של עבודה. אמנם גידנס מדגיש שעניין החובות חייב לחול על כלל האזרחים ולא על מקבלי גמלאות הרווחה בלבד, אבל הפירוש המעשי של גישה זו במדיניותו של בלייר השתקף עד כה בעיקר בענייני הרווחה (Giddens 1998, pp. 65-66).

צעד מרחיק לכת של ממשלת בריטניה להשגת היעדים האלה היה נקיטת מדיניות בעלת מידה רבה של כפייה כלפי מבקשי גמלאות אבטלה והבטחת הכנסה כדי לאלץ אותם לצאת לעבודה במסגרת התכניות של 'מרווחה לעבודה'. מידה זאת של כפייה שנקטה ממשלתו של בלייר לא היה לה סיכוי שתתקבל על הדעת שנים מועטות בלבד קודם לכן. אמנם לוו צעדי כפייה אלה בהשקעת משאבים ניכרים בשיפור כישורי התעסוקה של קבוצות אוכלוסייה נזקקות, ואולם ככלל, מדיניות זו משקפת את התנתקותו של הלייבור החדש מן המסורת האינטלקטואלית הארוכה שאפיינה את עמדותיו בנושאי הרווחה ומן העמדות הסוציאל-דמוקרטיות שהיו מקובלות בו (ראו למשל: Deacon 1998).

המדיניות שהתקבלה בבריטניה נועדה בכירור לאלץ את המובטלים ואת מקבלי הבטחת הכנסה לחזור ולהיכנס לשוק העבודה, אפילו בעבודות שמקבלים בעדן שכר נמוך מאוד. במדיניות זו, כמו במדיניות של חוקי העניים מן המאה התשע עשרה, יש מרכיב חשוב של הרתעה והענשה. המובטלים אינם נדרשים עוד להיכנס לבתי המחסה או לעבודה לעניים כדי לזכות בסיוע, אבל אי-קבלת התנאים של עבודה או תעסוקה המוצעים להם במסגרת המדיניות של 'מרווחה לעבודה' גוררת אחריה, כמו בעבר, אבדן הזכות לקבלת הסיוע. זוהי בוודאי צורה מסוימת של הענשה שיש בה יסוד מוסרי של רצון לשנות ולתקן בדרך זו את ההתנהגות הלקויה של המובטלים והנוקקים. לדעתו של קינג, השימוש בסנקציות של התניית קבלת גמלאות בקבלת סוג כלשהו של תעסוקה מוצעת ושלילת גמלאות הסיוע לאלה שאינם מוכנים לקבל את סוגי התעסוקה המוצעים יש בהם כדי לפגוע במעמד של המובטלים והנוקקים האחרים ולהוריד את מעמד האזרחות שלהם לדרגה שנייה, נחותה מזו של כלל האזרחים (King 1999, pp. 256-257).

### התפתחויותיהם של הרעיונות 'מרווחה לעבודה' בארצות הברית

הרעיון 'מרווחה לעבודה' זכה בשנים האחרונות לתמיכה רחבה מאוד בארצות הברית. את התמיכה הזאת אפשר לתלות גם בעצם הדבר שהזכויות החברתיות של אזרחות - כמו שמצאו את ביטוין באירופה, בפיתוח של מערכת רחבה של שירותי רווחה וביטחון סוציאלי - לא זכו אף פעם למידה גבוהה של הכרה ושל התפתחות בארצות הברית (Esping-Andersen 1990). יתרה מזאת, גם הבסיס החלש של זכויות אלה נשחק בשנים האחרונות בעקבות ה-welfare backlash, תגובת הנגד השלילית, שהתפתחה נגד מדינת הרווחה (Hirschman 1991). הנושא של מצוקה כלכלית ושל עוני בקרב מובטלים ונוקקים אחרים לא נתפס שם, על פי רוב, כבעיה מבנית הנובעת מאופי פעולתו של המשק הקפיטליסטי, אלא הוצג כבעיה אינדיבידואליסטית של עצלנות, בטלה וכישלון אישיים. גישה זאת קיבלה חיזוק עם התגברות האמונה בדבר קיומה של תרבות העוני והתלות (welfare dependency), הנובעת ישירות מתשלומי גמלאות רווחה לקבוצות האוכלוסייה הנזקקות. הנהוג לדרוש תמורה בצורת השתתפות בעבודה מאת מובטלים ונוקקים המבקשים סיוע

היה נפוץ מאוד בארצות הברית כל ההיסטוריה שלה. הדבר קשור במורשת ההיסטורית הבריטית שהטביעה במידה רבה את חותמה על התפתחות מדיניות הרווחה באמריקה. הפרקטיקה הזאת קיבלה חיוק מיוחד בעשור של שנות התשעים של המאה הקודמת, עם התגברות הפוליטית של כוחות ימין רדיקליים שהעמידו בראש הדרישות שלהם לשינוי עריכת רפורמה בשירותי הרווחה, את ה־welfare reform. בבסיס הדרישות האלה לרפורמה היו רעיונות ה־workfare, דהיינו התביעה להתניית מתן סיוע למובטלים ולנוזקים אחרים בהשתתפות בעבודה של מבקשי הסיוע.

כאמור, הרעיונות שבסופו של דבר באו לידי ביטוי בתכניות 'מרווחה לעבודה' צמחו רובם ככולם בגישות של הימין הרדיקלי נגד מדינת הרווחה. אתרטון סיכם את חמש הטענות המרכזיות של גישות אלה (ראו: Atherton 1989, Glennerster and Midgley 1991), ואלה הן: (1) מדינת הרווחה פטרנליסטית ואנטי־ליברטריאנית ביסודה. היא משתמשת בכוחה להעברת משאבים מקבוצה אחת לקבוצה אחרת באוכלוסייה, והדבר הזה בעצם עושה אותה משטר של מעין רודנות כלכלית. במקום הגישה הסוציאל־דמוקרטית הליברלית, המדגישה את זכויותיהם של העניים ושל החלשים, הימין הרדיקלי מתמקד בזכויות של אלה שמדינת הרווחה כופה עליהם תשלום מסים כדי לסייע לעניים ולסבסדם; (2) מדינת הרווחה לא זו בלבד שאיננה יעילה אלא שהיא למעשה counterproductive, דהיינו מביאה אתה תוצאות הפוכות מאלה שנצפו ממנה, ויש בהן כדי לפגוע בטובת הכלל; (3) מדינת הרווחה יקרה מדי, דהיינו עלותה גבוהה מאוד, ותוצאות פעולותיה אינן מצדיקות זאת. לדעת המעלים טענה זו, למרות ההשקעה של משאבים פיסקליים גדולים, מדינת הרווחה לא הביאה לשיפור בבעיות החברתיות ואף חלה בהן הרעה; (4) לדעתם, מדינת הרווחה בנויה על יסודות מוטעים של הנדסה חברתית, ואלה מובילים לתכנון מרכזי שבסופו של דבר עלול להביא להנהגתו של משטר סוציאליסטי; (5) מדינת הרווחה נכשלה בדרכיה לחזק בקרב האזרחים את אתיקת העבודה, להגדיל את יכולתם של האנשים להתקיים קיום עצמאי ולעמוד ברשות עצמם, ובעיקר להחזיר את הרעיון של חובת ההדדיות, דהיינו את החובה החברתית של מקבלי הסיוע לתת תמורה בעד סיוע שהם מקבלים מידי הכלל.

את הגישות האלה פיתחו שני אנשים בעלי עמדות אידאולוגיות שמרניות מובהקות: צ'רלס מארי (Murray) ולורנס מיד (Mead). לפרסומים של שניהם היתה השפעה חזקה מאוד בכל הנוגע לרפורמה של שירותי הרווחה, בייחוד בארצות הברית. מארי, בספרו *Losing Ground*, שהתפרסם עוד באמצע שנות השמונים, הציע לבטל לחלוטין את מערכת הרווחה משום שלדעתו דווקא אותה מערכת שנועדה לעזור לעניים היא היוצרת את תרבות התלות על ידי הענשת החרוצים והמתפקדים כראוי ומתן פרס לאלה שהתנהגותם אינה ראויה (Murray 1984). טענה דומה טען מיד; לדעתו, הנזק הנגרם על ידי תכניות הרווחה מקורו לא רק בגמלאות שהן משלמות, אלא בעצם נתינתן בזכות (entitlements), ללא זיקה לדרכי ההנהגות של מקבליהן. גמלאות אלה מבטיחות את ההכנסה של מקבליהן ומאפשרת להם להתמיד בהתנהגותם הפגומה בלי לתת עליה דין וחשבון לחברה (Mead 1986, p. 65). כאמור, ספרו של מארי התפרסם באמצע שנות השמונים, בנקודת השיא של שלטון



הנשיא רייגן ובשיא השפעתו הפוליטית על החברה האמריקנית. את השגותיו של מארי על מדיניות הרווחה הוא פירט בספרו, ואלה עיקרי הדברים: למרות הגידול הניכר בהוצאות לרווחה, התחולה של עוניי ושל התנהגות אנטי-סוציאלית גדלה; לדבריו, אין קשר בין הגידול בהיקף העוניי ובין המצב הכלכלי משום שבתקופה שהוא עסק בה חל שיפור בנסיבות הכלכליות; הגידול באבטלה חל בקרב אוכלוסיית השחורים משום ששחורים צעירים בחרו להתנתק משוק העבודה; הגידול במשפחות חד-הוריות בקרב נשים שחורות צעירות חל כי גברים ונשים שחורים בגיל צעיר לא מצאו סיבה מספקת להינשא. בסיכומו של דבר, הוא טען שתופעות שליליות אלה הן תוצאה של התמריצים המעוותים של מדיניות הרווחה שהונהגה מאז 1965. השגות אלה סיפקו את הצידוק של סמכות מדעית כביכול למדיניותו של הנשיא רייגן לצמצם את ההוצאה הציבורית לשירותי הרווחה ולהפחית את תשלומי הרווחה לנוקמים. בדיעבד, הספר היה למעין ספר תנ"ך חדש לשלטונו של רייגן (Katz 1989, p. 153).

אף שהמבקרים את ההשגות של מארי מצאו שרובן שגויות (ibid., pp. 153-156), הן זכו לתהודה רבה בקרב הציבור באמריקה. יתרה מזאת, מארי קיבל עזרה ותמיכה נדיבה מאוד מאת חוגים שמרניים בעלי השפעה כדי לזכות בכרטיס כניסה לרשתות התקשורת הציבוריות והאקדמיות ולהפיץ בהן את רעיונותיו (ibid., p. 152). ואולם שנות השמונים כנראה לא היו בשלות לקבלת הרעיונות של מארי. עם זאת, השגותיו על מדיניות הרווחה הכינו את הקרקע להתפתחויות העתידיות בשנות התשעים. מארי לא הסתפק ברפורמות המחמירות של תשלומי הרווחה שהתקבלו. הוא חזר לאחרונה על דעותיו וטען מחדש כי קיומו של Underclass גדול בארצות הברית, בחברה שיש בה שפע רב והזדמנויות, הוא תוצאה של מדיניות חברתית הרסנית המעודדת זאת, בגלל מה שהוא מכנה דמוקרטיה מגנה או Custodial democracy (Murray 1999).

ממשיך דרכו של מארי במתקפה על מדיניות הרווחה היה כאמור לורנס מיד. את היעד למתקפה שלו על מדיניות הרווחה הוא ראה במתירנות של מדיניות הרווחה, דהיינו בכך שתכניות הרווחה הקיימות מאפשרות תשלום גמלאות בלי לדרוש ממקבליהן כל תמורה בעדן. המתירנות הזאת נובעת מן ההסברים הסוציולוגיים הנפוצים על עוניי המתעלמים מן החשיבות של סמכותיות בגישה לבעיית העוניי ומן המחויבות שיש לדרוש ולהטיל על הענייים המקבלים סיוע. את הבעיות החברתיות של אבטלה, עוניי, פשע הישגים נמוכים ברמת ההשכלה והחינוך וכדומה בחברה האמריקנית אין לתלות לדעתו במבנה החברתי או בתנאים הכלכליים, אלא בתכניות הרווחה של הממשלה המגנות על האנשים מפני הסיכונים ובתגמולים הניתנים לסיפוק על ידי הפעילות הפרטית בשוק החופשי. המחסום העיקרי העומד לפני הענייים בכניסה לזרם המרכזי של חיי החברה ובהתקבלות בו אינו מבנה חברתי לא הוגן, אלא התפקוד הלקוי של הענייים עצמם וכישלונם בהתמודדות עם בעיות הטמונות בהם עצמם (ibid., pp. 158-159).

הנחת היסוד של מיד, כמו זו של שמרנים אחרים, היא שבעיית העוניי נובעת מן הרמה הנמוכה של תעסוקה בקרב הענייים. הרציונל שפיתח מיד ל-workfare הוא כי את דלותם של אנשים בגיל העבודה אין לתלות בחוסר מקומות עבודה או בשכר נמוך, אלא במספר

שעות העבודה המצומצם שהם מועסקים בהן למעשה. אמנם תכניות לשיפור כישורי התעסוקה שלהם או להשלמת השכר הנמוך רצויות, אבל אינן יכולות לבוא במקום הצורך להגדיל את מספר השעות שהם מקדישים לעבודה. הפתרון הדרוש לבעיה זו הוא אפוא התניית תשלומי גמלאות הרווחה לעניים במחויבות ברורה ומפורשת לצאת לעבודה בהיקף גדול יותר של שעות (Mead 1997).

לדעת מיד, כישלונם של מבוגרים עניים בתפקוד תקין כהורים נובע לא מהכנסתם הנמוכה בלבד ומהפיכתם לנזקקים, אלא גם מן התרבות המתפתחת בקרבם ומסגנון החיים שלהם ושל בני משפחותיהם. הדבר מתבטא בשיעורים גבוהים של נטישת הגברים את המשפחות שלהם ושל כישלון של הילדים בבתי ספר ואחר כך בעבודה. התוצאה היא שהילדים הגדלים במשפחות שההורים לא עבדו בהן עבודה סדירה נכשלים אחר כך בחייהם כמבוגרים (ibid., p. 5).

הציר המרכזי בטענותיו של מיד הוא התעלמותו מן המחסור במקומות עבודה במשק היכולים לקלוט את כל מבקשי העבודה ובכלל זה את העניים. ייתכן אף שהוא לא האמין כלל בקיומו של מחסור כזה. אם כן, טענותיו אינן פועל יוצא ממציאיות אמפירית, אלא בעיקרן בעלות אופי מוסרי. עוני ומדיניות הרווחה המכוונת לעניים הם בעיות פוליטיות ומוסריות. לפי תפיסתו, עצם היותו של אדם אזרח אין בו די להבטיח את זכויותיו החברתיות או האחרות. אדם צריך להרוויח את זכויותיו יום-יום על ידי התנהגות אחראית וקומפלטית. התנהגות אחראית פירושה הנכונות לקבל כל עבודה ששוק העבודה יכול להציע. תפיסת המחויבות בעיני מיד אסימטרית מאוד במהותה. הוא מפרט בבירור מהי חובת העניים לכלל החברה, אבל אינו אומר מהי מנגד המחויבות של השלטון לאנשים העניים. בסופו של דבר השוק לדעתו הוא הפוסק האחרון בדבר ערכו של האדם (Katz 1989, pp. 164-165).

הקרקע האידאולוגית והתאורטית שהכינו מארי, מיד ודומיהם נשאה בסופו של דבר פרי בנכונות שהתגבשה להגשים רעיונות אלה של 'מרווחה לעבודה' כמו שהם הטיפו להם. רעיונות אלה הוכרו לקראת סוף שנות השמונים כבעיה חברתית בעלת חשיבות הדורשת נקיטת צעדי מדיניות חדשים. צעדים ראשוניים, מתונים יחסית, של התניית הגשת סיוע בהשתתפות בעבודה של מקבליהם נקבעו בחוק הסיוע למשפחות שהתקבל ב-1988 (The Family Support Act). בחוק זה הושם דגש חדש בחשיבות העבודה של אנשים המקבלים תשלומי רווחה. בהתאם לכך נקבע בו כי אחד מראשי משפחה במשפחה דו-הורית המבקשת סיוע נדרש להשתתף בעבודה במגזר הפרטי או הציבורי 16 שעות בשבוע לפחות כתנאי לקבלת הסיוע. בעת חתימה על החוק הדגיש הנשיא רייגן כי החוק החדש מציין את ראשיתה של רפורמה בתשלומי הרווחה, וזו תוביל להשתחררות מן התלות ברווחה (welfare dependency). רייגן הוסיף ואמר: 'אנו מצפים מכם [משפחות מקבלי הסיוע] כמו שאנחנו מצפים מעצמנו ומאלה שאנחנו אוהבים, שאתם תמלאו את חלקכם בנטילת אחריות לחייכם ולחיי הילדים שאתם מביאים לעולם זה' (Moynihan 1997, pp. 26-27).

רעיונות אלה מצאו את הדם לא רק בקרב הימין השמרני, אלא גם בקרב החוגים הליברליים (במובן האמריקני) בציבור, ובהם קלינטון, שבלט כמועמד לנשיאות מטעם המפלגה

הדמוקרטיה. את מסע הבחירות שלו פתח קלינטון בנאום באוניברסיטת ג'ורג'טאון באוקטובר 1991, ובו הוא הציג את תשלומי הרווחה – כמו שאנו מכירים אותם – לקצמם, בכל מסע הבחירות שלו (ibid., p. 29).

הימין הרדיקלי, שהגדיל את כוחו באמצע שנות התשעים, אף הרחיק לכת, וב'חוזה עם אמריקה' (Contract with America) שהציע הרוב הרפובליקני בקונגרס של ארצות הברית תפסה הרפורמה של תשלומי הרווחה מקום מרכזי. המוקד של הרפורמה שהבטיחו הרפובליקנים להעביר במאה הימים של שלטונם בבית הנבחרים היה 'להוריד את התלות [של הנוקיים] בממשלה, להתקיף את בעיית הלידות מחוץ לנישואין (illegitimacy), לתבוע ממקבלי תשלומי הרווחה להיכנס לתכניות עבודה, ולהקטין את היקף ההוצאה לרווחה' (The Personal Responsibility Act [Welfare reform]).

אחת המטרות העיקריות של יזמת חקיקה זאת היתה להפחית את שיעורי הלידות מחוץ לנישואין (Reducing illegitimacy), שכן 'הממשלה צריכה לעודד אנשים לעבוד, ולא להביא לעולם ילדים מחוץ לנישואין'. הדרישה היתה להפסיק את תשלומי הרווחה כדי למנוע בדרך זו סבסוד של לידות מחוץ לנישואין. לפי טענה זו, תשלומי הרווחה, ה-welfare payments, הם גורם המעודד לידות כאלה והם גם הגורמים בכך לפגיעה בילדים (child abuse). כדי למנוע פגיעה כזו בילדים יש לבטל את תשלומי הרווחה. בהקשר הזה נטענו בגלוי טענות שאובות מן הדרוויניזם החברתי. לפי גרסתם, הפסקת תשלומי הרווחה יהיו חיי לדיהן של נשים לא נשואות, הנתמכים על ידי תשלומי הרווחה, בלתי נסבלים, והדבר ישפיע על נשים כאלה שלא להביא לעולם ילדים מחוץ לנישואין (Moynihan 1997, p. 30). טענות אלה ודומות להן שהועלו היו בעלות ממד גזעני ברור למדי. בעיית הגזע ממלאת תפקיד מרכזי בפוליטיקה בארצות הברית. ייצוג היתר של השחורים בין מקבלי תשלומי הרווחה, ובעיקר הייצוג הזה של אימהות שחורות בגיל צעיר עם ילדים מחוץ לנישואין, קבע במידה רבה את הנטייה של הרוב הלבן באוכלוסייה, ובייחוד של אלה בקרב הימין הרדיקלי, להתייחס לשאלת הרפורמה בתשלומי הרווחה מתוך פרספקטיבה גזענית. ההקשחה של העמדות כלפי תשלומי הרווחה והרצון לבטל תשלומים אלה – או להקטיןם לפחות – ולמנוע בדרך זו סבסוד של לידות מחוץ לנישואין בקרב אימהות שחורות מילאו תפקיד לא מבוטל ביזמת הרפורמה של תשלומי הרווחה.

בסופו של דבר הצליחו הכוחות הרפובליקניים השמרניים בקונגרס להעביר את מה שהם כינו 'רפורמה בתשלומי הרווחה'. הרפורמה כללה ביטול אותו חלק של חוק הביטחון הסוציאלי משנת 1936 שהיה גולת הכותרת של חקיקת ה-New Deal של הנשיא רוזוולט ועל פיו פעלה תכנית תשלומי הרווחה הידועה בשם AFDC: Aid to Families with Dependent Children. החקיקה שהתקבלה ביטלה למעשה את עקרון האחראיות שקיבל עליו בומנו הממשל הפדרלי להגשת סיוע לעניים, ובייחוד לילדים עניים. התכנית שהתקבלה במקומה היתה זו של 'סיוע ארעי למשפחות במצוקה', ה-TANF: Temporary Assistance to Needy Families, והיא העבירה את האחראיות להגשת סעד למדינות השונות. החקיקה החדשה הדגישה את

האופי הארעי של כל תשלומי הרווחה בקבעה שמשפחה יכולה לקבל את התשלומים האלה חמש שנים לכל היותר. עוד אסרה החקיקה מתן תשלומים בעד ילדים נוספים שנולדו מחוץ לנישואין למשפחות נזקקות.

אמנם לא היתה תמימות דעים בממשל של הנשיא קלינטון בנוגע לפרטי חקיקת הרפורמה שהתקבלה בקונגרס ביזמה של מתנגדיו הרפובליקנים מן הימין הרדיקלי, שלא לפי דעתו. ואולם מסיבות של חישובי כדאיות פוליטית בלבד ניאאות קלינטון בסופו של דבר לחקיקה. אחד מפקידי הממשל הבהיר כי הבית הלבן לא התאמץ מאוד לשמור על זכאות העניים לתשלומי הרווחה מפני שמאמץ כזה היה יכול לגרום קשיים יותר מאשר הוא היה שווה לו במונחים פוליטיים (צוטט בתוך: Moynihan 1997, p. 34). לסנטור מויניהן היתה ביקורת חריפה מאוד על החקיקה שנתקבלה, והוא תיארה כ'היפוך אורוליאני של האמת' כי למעשה מה שמתואר כרפורמה אינו אלא חיסול של תשלומי הרווחה (ibid., p. 44).

הרפורמה 'מרווחה לעבודה', שהתקבלה ב־1996, היא דוגמה מובהקת של סוג חקיקה מרתיעה ומענישה. כמו מה שהיה מקובל במאה התשע עשרה היא מכוונת במפורש להרתיע אנשים במצוקה לפנות לכלל ולבקש סיוע. שני הקווים המרתיעים המרכזיים המאפיינים את החקיקה החדשה הם הגבלת משך הזמן שאדם יוכל לקבל בו סיוע והחובה להשתתף בעבודה או בתכניות הכשרה המוצעות לו. לפי תנאי הרפורמה, כל אדם צריך להתמודד עם כך שבמקרה הטוב הוא יוכל להיות זכאי לקבלת סיוע של תשלומי רווחה במשך תקופה מרבית של חמש שנים בלבד כל ימי חייו. אחרי תקופה של חמש שנים, או אפילו תקופה קצרה יותר במדינות מסוימות, יישאר האדם ללא הגנה של הכלל במקרה שייקלע למצוקה. זאת ועוד, כל זמן שאדם מבקש ומקבל סיוע חלה עליו החובה לקבל עבודה המוצעת לו כתנאי לקבלת הסיוע או להשתתפות בתכנית הכשרה לעבודה (King 1999, pp. 285-286).

הרפורמה הזאת בתשלומי הרווחה, שנתקבלה בעיקר ביזמה של הימין הרפובליקני הרדיקלי, זכתה לתמיכה ניכרת בקרב הציבור האמריקני, ובכללו החוגים הליברליים. בסקר עמדות שנערך ב־1998 נמצא כי שמונים אחוזים מן המרוויינים במדגם מייצג של כלל האוכלוסייה הביעו תמיכה ברפורמה ובמטרותיה (Liebschutz 2000, pp. 2-5). ההצלחה שזכתה הרפורמה לרשום לזכותה היא בהפחתה מרשימה בהיקף המקבלים של תשלומי הרווחה. ב־1998, שנתיים מיום קבלת הרפורמה, ניסה הנשיא קלינטון ברטוריקה שלו לומר כי הבאנו את תשלומי הרווחה לסיימם וסללנו את הדרך למערכת רווחה הבנויה על עצמאות, על כבוד ועל ערך העבודה (White House, Office of the Press Secretary, 1998). במבט לטווח ארוך יותר השאלה שנשארה פתוחה היא עד כמה הביאה היציאה ממעגל מקבלי תשלומי הרווחה גם להשתחררותם ממצוקה כלכלית ולשיפור בתנאי החיים של קבוצות האוכלוסייה העניות. הרטוריקה של קלינטון ושל אחרים אינה נותנת מענה מלא לשאלה הזאת. עדיין שרירה וקיימה הסכנה כי השארת קבוצות אוכלוסייה חלשות ועניות ללא הגנה לטווח ארוך של רשת ביטחון סוציאלי עלולה להביא להנצחת הקיום של מעמד העניים או אפילו להיווצרותו של מעמד חדש כזה בעתיד הקרוב.

הדוגמה המעשית הבולטת של המדיניות מרווחה לעבודה על פי הרפורמה האמריקנית

הנ"ל היא התכנית המוכרת בשם 'תכנית ויסקונסין'. המטרה הראשונה והעיקרית של התכנית שהופעלה במדינת ויסקונסין היתה הוצאת אנשים ממעגל מקבלי גמלאות סעד והשמתם בעבודה. על פי התכנית הזאת, כל נזקק לסעד הופנה לאחד המסלולים הבאים: עבודה בשוק הפתוח, השמה במקומות עבודה ניסיוניים או עבודת שירות בקהילה. בראש סדר העדיפויות של התכנית היתה השמת אנשים בעבודה. ואולם הבטחת הכנסה מספקת לקיום לאנשים שהוצאו ממעגל הנתמכים היתה משנית בלבד בסדר העדיפויות של התכנית. עיקרון נוסף שהנחה את התכנית היה חיזוק אחריות ההורים כלפי ילדיהם. גם עיקרון זה קיבל למעשה עדיפות נמוכה בדרכי הפעלת התכנית. בזכות הצלחתה של מדינת ויסקונסין להוציא באמצעות תנאיה המחמירים של התכנית רבים מן האוכלוסייה הנזקקת ממעגל הנתמכים, היא היתה למקום שאפשר ללמוד ממנו בנושא זה ולחקות את התכנית שלה במקומות אחרים בעולם. שמה של תכנית ויסקונסין יצא עד למרחוק, ובכלל זה גם למדינת ישראל, וגם ממנה יצאו שליחים כדי ללמוד מניסיונה של ארצות הברית (על כך ראו: שביב תשנ"ט; דורון 2000).

### התפתחותם של הרעיונות 'מרווחה לעבודה' בארץ

שני גורמים עיקריים הביאו בשנות התשעים של המאה העשרים להעלאת הדיון ברעיונות של העברת מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה ושל מובטלים אחרים 'מרווחה לעבודה' לרומו של סדר היום הלאומי בארץ. גורם אחד קשור בגידול הנמשך בשיעורי האבטלה ובעקבות זאת במספר מקבלי דמי אבטלה ובעלייה מהירה מאוד של מספר מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה – מכ־32 אלף בראשית שנות התשעים לכ־125 אלף לקראת סוף העשור; גורם אחר קשור בהשפעת ההתפתחויות בארצות הברית בנושא הרפורמה בתשלומי הרווחה שתוארה לעיל, הדיווחים על ההצלחה, להלכה או למעשה, של הרפורמות שדווח עליהן בהפחתה של מספר מקבלי תשלומי גמלאות אלה והחזרתם למעגל העבודה והנטייה הרווחת בשנים האחרונות בישראל לאמץ ללא היסוס רעיונות אמריקניים ולנסות ליישםם בארץ.

ואולם השאלה אם להגיש סיוע כספי למובטלים ולקבוצות נזקקות אחרות בעתות מצוקה או אם לדאוג לקיומם על ידי הספקת עבודה או אף אם להתנות את מתן הסיוע בקבלת עבודה מוצעת, השאלה הזאת יש לה היסטוריה ארוכה בהתפתחות היישוב היהודי בארץ ישראל ובמדינת ישראל. החשיבות שיוחסה לערך העבודה באידאולוגיה הציונית הסוציאליסטית ששלטה בארץ שנים ארוכות הביאה לכך שהמדיניות שנקטו מוסדות היישוב בתקופת המנדט ואחר כך ממשלות ישראל היתה העדפת הספקת עבודה למובטלים ולנזקקים במקום הגשת סיוע כספי. שאלה זו הוכרעה בשנות השבעים בלבד, אחרי ויכוחים קשים לטובת הנהגת ביטוח אבטלה ותשלום דמי ביטוח אבטלה, ועוגנה בחוק הבטחת הכנסה בראשית שנות השמונים. שני מעשי חקיקה אלה קבעו למעשה לראשונה, בתנאים מוגדרים, את הזכויות של קבוצות אלה באוכלוסייה לקבל סיוע כספי מטעם המדינה כמעין זכות חברתית של אזרחות (על כך ראו: דורון 1968; דורון וקרמר 1992; וגל 1992)

בעיות האבטלה והצורך לדאוג למובטלים שנקלעו למצבי מצוקה קשים העסיקו את היישוב היהודי בארץ מראשיתה של ההתיישבות הציונית. התכניות והמפעלים שפותחו ונועדו להתמודד עם האבטלה ועם המצוקה שנבעה ממנה שמו דרך קבע את הדגש במציאת עבודה למובטלים ולא במתן סיוע כספי לחסרי תעסוקה. עמדה זו, שראתה בעבודה ערך מרכזי ושללה מתן תשלומים לקיום ללא עבודה, תפסה מקום מרכזי בתפיסת העולם של מפא"י ושל תנועת העבודה בישראל. ברל כצנלסון העלה בזמנו על נס את מה שהוא כינה 'המעבר מסיוע לעבודה' (כצנלסון, 1936). קרן חוסר עבודה שייסדה ההסתדרות בשנות השלושים שמה לה למטרה להגיש עזרה לחברים בעתות של משבר קודם כול על ידי יצירת עבודה למובטלים, ובאין אפשרות כזו על ידי מלווה נגד התחייבות אישית (קניבסקי 1942, עמ' 77). גולדה מאיר (אז מאירסון) הדגישה כי מראשית ייסוד הקרן היא משמשת 'לא קרן עזרה למחוסרי עבודה, כי אם קרן ליצירת עבודה' (מאירסון 1939). ב־1953, בהיותה שרת העבודה בממשלת ישראל, היא חזרה על עמדה זאת והבהירה שהיא רואה בתעסוקה למובטלים – כדרך לטיפול בבעיה – אמצעי טוב ויעיל מביטוח אבטלה.

שרי עבודה בממשלות ישראל שבאו אחריה בשנות החמישים והשישים חזרו והביעו דעות דומות. מרדכי נמיר הביע את דעתו ב־1958; הוא ראה בתשלום גמלאות כספיות למובטלים 'סכנה [של] ההשפעה החינוכית השלילית על חלק ניכר מן העולים החדשים העלולים להתרע מן הקושי בעבודה גופנית, אם תוצע להם האלטרנטיבה של סיוע כספי, יהא אפילו בסכום צנוע'. גיורא יוספטל טען ב־1960 ש'אין אנו חושבים שהשיטה הנכונה היא כי תשלום כסף ללא תמורה [...] כי תשלום תמיכה בכסף ללא תמורה עלול להפוך את המובטלים למחפשי תמיכה נצחיים'. ויגאל אלון, בהיותו שר עבודה, חזר וטען ש'אין טעם בקצבה בעד לא עבודה' (דורון וקרמר עמ' 125-126). ועדות שונות של משרד עבודה שעסקו בסוגיה זו בשנות השישים חזרו והדגישו ש'עדיף להבטיח הכנסה על ידי הספקת עבודה במקרים שבהם היא חסרה ולהימנע ממתן תמיכות אשר אינן קשורות בביצוע עבודה כלשהי כתמורה על ידי מקבלי התמיכות' (ועדת מסר עמ' 2).

לאחר דיונים וויכוחים ממושכים התקבל בסופו של דבר ב־1972 חוק ביטוח אבטלה שהבטיח, כזכות, תשלום דמי אבטלה למובטלים בתקופות של אבטלה זמנית, חיכוכית או מחזורית. החוק נכנס לתוקפו בתקופה של תעסוקה מלאה, ולפיכך מספר התובעים והמקבלים של תשלומי דמי אבטלה נשאר נמוך מאוד כל שנות השבעים. ואולם הוויכוחים על תשלום דמי אבטלה לא פסקו גם לאחר שהופעלה התכנית. בשנות השמונים, משהורע מצבו של המשק הישראלי, החרפו הוויכוחים וגדלו שיעורי האבטלה. הנושא לא ירד מאז מסדר היום הלאומי, ופוליטיקאים, כלכלנים ותעשיינים שבו וייחסו לתשלומי דמי ביטוח אבטלה יצירה של תמריצים שליליים לעבודה והגדלה מלאכותית של מספר המובטלים.

בשנות השמונים והתשעים התברר שהחברה הישראלית, על חלקיה השונים, התקשתה להסתגל לרעיון של תשלום גמלאות כספיות למובטלים ללא תמורה של עבודה מצדם. הביקורת על תשלומי דמי אבטלה גברה עם השנים והוקמו ועדות שונות למצוא דרכים להבטיח את המוטיבציה של המובטלים לחזור לעבודה 'למרות קיומו של ביטוח אבטלה'.

למעשה, כל הצמרת הפוליטית, הכלכלית והתעשייתית וכן ראשי המנהל הציבורי באוצר, בבנק ישראל ובמשרדי ממשלה אחרים נעשו שותפים לעמדה שהיה בה כדי לשלול את הלגיטימיות של תשלומי גמלאות כספיות למובטלים.

כדוגמה, חבר הכנסת וירשובסקי מתח ביקורת על ניצול לא הוגן של תשלומי דמי אבטלה וטען שהחוק 'נהפך לאמצעי להשתמטות מעבודה' (בתוך: גל 1992, עמ' 126). חבר הכנסת עמור הציג לחייב מובטלים 'לעבוד תמורת דמי האבטלה' (זרחיה, הארץ, 12 בפברואר 1991). ראש הממשלה יצחק רבין אף הרחיק לכת וטען שנושא האבטלה נחשף לו 'בכל ערוותו'. לדבריו, 'חלק גדול מהאבטלה איננה אבטלה אלא מקצוע של מובטלים', ולפיכך 'לא יכול להיות מצב שבו אי אפשר לכפות על אדם לצאת לעבודה' (דבר, 7 במאי 1993). דעות דומות השמיעו אף אנשי שמאל מובהקים; הם טענו כי ממשלה חכמה היתה 'מחייבת כל מובטל לעבוד בעבודות יזומות עד אשר תימצא לו עבודה' (קינן, ידיעות אחרונות, 28 באוגוסט 1992). אלי ישי, שר העבודה והרווחה מטעם ש"ס, חזר על עמדות דומות וטען ש'מתן תעסוקה [...] נותן למובטלים כבוד, מאחר שהם מקבלים שכר תמורת עבודה, ולא תמורת בטלה. התעסוקה מקנה המשך הרגלי עבודה במקום להיכנס לשגרה של חיי בטלה' (פישביין, הארץ, 6 באפריל 2000).

במסמך שהגישה התאחדות התעשיינים עוד ב-1984 לשר העבודה והרווחה היא טענה ש'חוק ביטוח אבטלה מהווה גורם אנטי מוטיבציוני לעבוד בעבודות המצויות' ותבעה נמרצות להחמיר בתנאים המזכים בתשלום דמי האבטלה (גל 1992, עמ' 128). בדוחות בנק ישראל משנות השמונים והתשעים ניתנה גושפנקה מקצועית שחוק ביטוח אבטלה אכן מעודד חוסר עבודה ובכך מגדיל את ממדי האבטלה (שם). אנשי האוצר טענו כל השנים שיש לחייב כל מובטל לקבל כל עבודה שהוצעה לו, ורק כאשר אין עבודה בנמצא יהיה המובטל זכאי לתשלום דמי אבטלה (שם). רק לאחרונה התריע הממונה על התקציבים באוצר על הניצול לרעה של דמי האבטלה ויצירת תרבות של אי-עבודה ו'שקבלת דמי אבטלה הפכה לנורמה בקרב אוכלוסיות מסוימות [...] שיש באפשרותן למצוא עבודה' (בסוק, הארץ, 24 בדצמבר 1999).

בתגובה לדעות אלה הוכנסו בשנות השמונים והתשעים כמה תיקונים בחוק ביטוח אבטלה, ובהם הוראות מחמירות שהגבילו מאוד את הזכאות לקבלת דמי אבטלה. מלבד זאת, בשירות התעסוקה ננקטו צעדים מנהליים שונים להקשות על המובטלים לקבל אישורים על היות אדם מובטל ולקבל את הגמלה. הוראות חוקיות ומנהליות אלה ביטלו למעשה את מקצת מטרותיו המקוריות של החוק לספק הגנה למובטלים כמו שנתקבלו בחקיקה בשנות השבעים. את המדיניות הזאת של שחיקת ביטוח האבטלה הנהיגו כל הממשלות שכיחנו בשני העשורים האלה (פרנקל 2001), ואולם נקיטת כל הצעדים האלה לא הביאה לשינוי בעמדות השליליות בנוגע לתשלום גמלאות כספיות למובטלים בלי לחייב אותם בעבודה תמורתן.

גישות אלה באו לידי ביטוי אף ביתר חומרה כלפי מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה. גמלאות אלה החליפו בראשית שנות השמונים את תמיכות הסעד שהגישו עד אז לשכוח הרווחה של הרשויות המקומיות. תפקידן לשמש מעין רשת מגן אחרונה להבטחת הקיום המינימלי לקבוצות נזקקות שאינן מסוגלות להתפרנס בכוחות עצמן. אוכלוסיית מקבלי

הגמלאות אינה הומוגנית בהרכבה; יש בה עולים ותיקים, צעירים ומבוגרים, משפחות רגילות ומשפחות חד-הוריות. סיבות שונות מקנות לאנשים אלה את הזכאות להבטחת הכנסה; יש שלא נמצאה למקצתם עבודה, אחרים אינם ניתנים להשמה בעבודה בשל בריאות לקויה, בשל מוגבלויות חברתיות או משום היותם מבוגרים או אימהות עם ילדים צעירים; בקרב אלה הזכאים להבטחת הכנסה יש המכורים לסמים או לאלכוהול או חולים במחלות שונות (על מאפייני אוכלוסייה זו ראו: מורגנשטיין ושמלצר 2000).

הגידול המהיר בהיקף במספר מקבלי הגמלאות האלה בעשור האחרון הגביר את הנטייה שרווחה ממילא בקרב פוליטיקאים ובקרב פקידי האוצר לנקוט גישה מתמירה כדי להחזיר את האנשים האלה למעגל העבודה. במצב האבטלה הקיים במשק ולמקרא המאפיינים של אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה ברור שסיכויי ההשתלבות של חלקה הגדול של אוכלוסייה זו בעבודה אינם גדולים, ואולם למרות זאת, הגישה הרווחת היא להטיל את האשמה על אנשים אלה עצמם על היותם נזקקים ועל העדפה שלהם להיות תלויים בקיומם בקבלת הסיוע של הכלל.

בעיני רבים מקובעי המדיניות, יש באוכלוסייה הזאת מי שמעדיף לקבל הבטחת הכנסה ולא לעבוד, והממשלה חייבת להילחם בתופעה זו (בסוק, 22 בדצמבר 1999). יתרה מזאת, הם טוענים כי 'מדובר במצב בלתי נסבל, לא מוסרי ומעמיס על הקופה הציבורית' (בסוק, הארץ, 11 באוגוסט 2000). לפיכך יש להגביר את המחויבות לעבודה ולתעסוקה בקרב אוכלוסייה זו ויש להעמיק את מאמצי המערכת לשלב את מקבלי הבטחת הכנסה בעבודה בלי להירתע מנקיטת אמצעים עד כדי אילוץ וכפייה על מנת להחזירם למעגל התעסוקה.

### התגובות בישראל לרפורמות בתשלומי הרווחה בארצות אחרות

העמדות הרווחות בצמרת השלטון בישראל הכשירו את הקרקע לקראת המידע על הרפורמה בתשלומי הרווחה בארצות הברית ובארצות אחרות. התגובה הבולטת למידע על הרפורמה באה לידי ביטוי בלהיטות לבצע רפורמה דומה גם בארץ וללכת בעניין זה בעקבות הנעשה בארצות הברית. הלהיטות הזאת נמצאה בעיקר בקרב פקידי האוצר. כדי לא לבזבז זמן יצאה בדחיפות משלחת סיור לחוץ-לארץ ללמוד את השינויים שנעשו במערכות הביטחון הסוציאלי ובתשלומי הרווחה.

על הרקע הרעיוני-האידיאולוגי של אנשי האוצר בצוות הסיור ומטרות הלימוד שלו אפשר ללמוד מן המבוא של הדוח שהוגש בעקבותיו. את הדוח כתבה עובדת של אגף התקציבים, והוא אמור להביע את דעתה האישית בלבד, אבל העובדות המוצגות בו מדברות בעד עצמן. הבעיה שהעסיקה את הצוות לדעת כותבת הדוח היתה מעין סוגיה של כיצד

להתמודד עם ההשפעות הישירות הבלתי רצויות שיוצרת מערכת הביטחון הסוציאלי בקרב הנזקקים לה: הפחתת הנכונות לעבוד והתרחקות משוק העבודה תוך יצירת תלות בקצבאות קיום לאורך זמן, החלשת התמריץ להשקיע בחיפוש עבודה במקרה של אבדן מקום עבודה ושחיקת התמריץ לשמור על מקום עבודה.



אם כן, הגישה שהדריכה אותם היתה במודלים המכוונים

להפחית את התמריצים השלייליים שיוצרת מערכת הביטחון הסוציאלי ולעודד הקצאה יעילה של גמלאות באמצעות התנייתן בהשתתפות בתעסוקה. זאת בהתאם לגישה בסיסית לפיה יש להתייחס אל חלוקת התעסוקה במשק כאמצעי מדיניות מרכזי במסגרת מדיניות חלוקת הכנסות (שביב תשנ"ט).

בסיכום ובהמלצות של הדוח נאמר כי אין ספק בדבר הצורך בשינוי מהותי במערכת הביטחון הסוציאלי בארץ כמו הרפורמות שנעשו בארצות השונות שנסקרו. השינוי הרצוי הוא שימת דגש על פיתוח כוח עבודה וחידוש הקשר בין מתן תמיכה כספית לעבודה, זאת ע"י מעבר ממערכת ביטחון סוציאלי אוניברסלית למערכת ביטחון סוציאלי דיפרנציאלית. כדגם מוצלח של תכנית רפורמה כזאת צוינה התכנית שהונהגה במדינת ויסקונסין בארצות הברית (שם); על תכנית ויסקונסין ראו: דורון 2000; קטן 2000).

בעקבות הדוח ובעקבות לחץ האוצר מינה שר העבודה והרווחה ועדה 'לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלאות קיום מתמשכות'. הוועדה היתה אמורה לתכנן פרויקט ניסיוני שמטרתו לשלב את המובטלים, ובעיקר את מקבלי גמלאות הבטחת ההכנסה בעבודה לטווח ארוך באמצעות מרכזי תעסוקה (מורגנשטיין ושמלצר 2000). לדעת אנשי האוצר, הרפורמה שהתבקשה הוועדה להציע אמורה היתה להתבסס על 'תכנית ויסקונסין' אף כי היתה התנגדות של משרד העבודה והרווחה 'בשל הקונטרסיות השליליות שנוצרו לתכנית' (פישביין, הארץ, 6 באפריל 2000).

הוועדה הזאת הגישה את הדוח שלה באוגוסט 2001. בדוח הוועדה הומלץ להתחיל בשורה של ניסויים מבוקרים 'לקראת רפורמה במדיניות הטיפול בהשבה לעבודה, בזהירות ולאחר היערכות יסודית הראויים לנושא' (המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת [ועדת תמיר], אוגוסט 2001). ואולם עוד לפני שהוגש הדוח של הממשלה היא אישרה תכנית שהכין משרד העבודה והרווחה 'לטיפול בגרעין הקשה של המובטלים, כאלה שאינם עובדים שנה ויותר ואשר מקבלים גמלת הבטחת הכנסה', ובכללה שורה של צעדים שיש בהם גם השקעה בכישורי המובטלים וגם הטבות שונות שיינתנו למשתתפים שישמשו תמריץ לחזרה לעבודה. לפי הערכת מגישי התכנית, אפשר יהיה להשיב באמצעותה לעבודה כ-32 אלף מובטלים ממקבלי הגמלאות. השאלות שנשאו בלי מענה בנוגע לתכנית זו הן עד כמה יופעלו לחץ וכפייה על מקבלי הגמלאות להשתתף בה; אם אכן יש מקומות עבודה פנויים – במשק בכלל ובמקומות המגורים של המובטלים שהתכנית מתייחסת אליהם בפרט – המסוגלים והמוכנים לקלוט את המובטלים האלה; ואם השכר ותנאי עבודה האחרים בעבודות שיוצרו למשתתפי התכנית אכן יעלו את רמת ההכנסה שלהם מעל לרמת הגמלאות הקיימת ויוציאו אותם ואת משפחותיהם מהמצוקה הכלכלית שהם מצויים בה. המלצות ועדת תמיר והתכנית שהכין משרד העבודה והרווחה בעת כתיבת דברים אלה עדיין מחכות לביצוע.

## דיון וסיכום

המקורות ההיסטוריים והאינטלקטואליים של התכניות 'מרווחה לעבודה' שהובאו במאמר זה מראים שלמרות השינויים הפוליטיים והחברתיים הגדולים שהתחוללו בעולמנו במאתיים השנים האחרונות, הרעיונות והעמדות כלפי המובטלים והנוקדים האחרים לסיוע של הכלל השתנו אך מעט. הם מוסיפים להתקיים בימינו בעצמה גדולה יותר או קטנה יותר בארצות שונות, ואפשר למצוא את סימניהם בכל רוחבה של הקשת הפוליטית. אולי מפליא הדבר, אבל כמו שתואר במאמר, אפשר למצוא דמיון רב בגישות לנושא זה בין הימין הרדיקלי בארצות הברית למפלגות הפועלים דוגמת הלייבור החדש בבריטניה ולכוחות העיקריים בפוליטיקה בישראל, ובכללם מפלגת העבודה. ההיצמדות לרעיונות אלה בולטת במיוחד בתאוריות הכלכליות ובכונות להרתיע, להעניש ולהפלות לרעה את הקבוצות החלשות ביותר באוכלוסייה על ידי קבוצות העילית שהשלטון מצוי בידן.

המודלים הכלכליים הדומיננטיים הרווחים בעולמנו מוסיפים להיות צמודים לסוג של פונדמנטליזם של השוק הטוענים שהאבטלה הקיימת היא תמיד אבטלה מרצון. מודלים אלה מניחים שהשווקים תמיד מביאים לאיזון בין ההיצע לביקוש וכך גם לאיזון בשוקי העבודה. התערבות הממשלות בשוק העבודה באמצעות ביטוח אבטלה ועל ידי תשלומי סיוע למובטלים ונוקדים אינה מסוגלת לפתור את בעיית האבטלה, ולא זו בלבד אלא שהיא אף עלולה להחמיר אותה. לכן המענה לבעיות האבטלה איננו תשלום גמלאות כספיות למובטלים, אלא מה שמכונה בתקופה האחרונה 'הגמשת שוק העבודה', או בלשון פשוטה, הורדת רמת השכר ותנאי עבודה אחרים. האיזון בין ההיצע של כוח עבודה לביקוש לעובדים ימצא תמיד את איזונו ברמת השכר הנתונה. האבטלה, ככל שהיא קיימת, היא אפוא פועל יוצא מרמת שכר גבוהה מדי.

קבוצות העילית השליטות בארץ ובעולם הושפעו השפעה עמוקה מן הפונדמנטליזם הכלכלי הזה. לפיכך הן אימצו להן את העמדה שלפיה האבטלה של רבים ממקבלי גמלאות אבטלה או הבטחת הכנסה היא תוצאה של חולשת אופי הפרט או של כישלון של התנהגות אישית ולא תוצאה של פעולות השוק או של המדיניות הכלכלית-החברתית של הממשלה. הפגם נמצא במובטלים עצמם ולא בסדרי החברה והכלכלה בכללותם. ביסודו של דבר, קבוצות העילית השליטות רואות בחוסר הביטחון הלא מבוקר שיצר השוק עניין שבתחום אחריותו של הפרט, ואין להטיל את האחריות לתוצאותיו על הכלל.

ברור שגישות אלה הן קרקע פורייה לקליטת הרעיונות של 'מרווחה לעבודה' והרצון של קובעי המדיניות להפעיל אותן הלכה למעשה, ללא שימת לב אם הן אכן תואמות את המציאות הקיימת ואם יש בידן לפתור את בעיית המצוקה הכלכלית, החברתית והאישית של קבוצות האוכלוסייה של המובטלים והנוקדים.

ואולם התכניות 'מרווחה לעבודה' אינן יוצאות מנקודת מוצא כלכלית בלבד. ברעיונות אלה היה בעבר ועדיין יש יסוד מוסרני חזק מאוד. הבולט בגישה המוסרנית הטמונה ברעיונות 'מרווחה לעבודה' הוא היעדר התייחסות מספקת למצוקה הכלכלית של המובטלים ושל

הנוקקים האחרים ובמקום זאת שימת דגש בעובדה שהם אינם עובדים. עצם הדבר שקבוצות אנשים אלה אין להן אולי די כסף לספק מזון וצרכים בסיסיים אחרים שלהם ושל בני משפחתם נדחק כלא חשוב, העיקר הוא שחסרים להם הערכים הנכונים בנוגע לעבודה ולתעסוקה. הגישה הבסיסית הטמונה ברעיונות אלה היא חוסר הנכונות להבין שאנשים יכולים להיות חלק מן הקהילה והחברה שהם חיים בה גם אם אינם מועסקים בעבודה שיש עמה תמורה (ראו גם: Bashevkin 2000, p. 29).

התכניות 'מרווחה לעבודה' וכוונתן לשנות בלחץ או בכפייה את ההתנהגות של אנשים יוצרות לכן בהכרח דיפרנציאציה ברורה בין קבוצות שונות של אנשים במסגרת אותה קהילה אורחית ופוליטית. רעיונות אלה כוללים הכתבה של צורות התייחסות וטיפול שונים לקבוצות האזרחים החלשות ביותר בתוך הקהילייה הלאומית. הרצון לכפות על קבוצות חלשות אלה את החובות של עבודה וגם חובות אחרות מביא לשינוי במרקם היחסים שבין קבוצות אלה ובין כלל הקהילה שהם חיים בה ובין מוסדות הממשל והמדינה. דבר זה הוא המביא בסופו של דבר להיווצרותן ולהתהוותן של קבוצות אזרחים בעלי מעמד נחות, של ה־Underclass, שתומכי רעיונות של 'מרווחה לעבודה' רוצים כביכול למנוע.

יישומן של התכניות 'מרווחה לעבודה' הלכה למעשה בארצות שונות ובישראל מסמלת אפוא שינוי רדיקלי ותפנית חדה במדיניות החברתית כלפי קבוצות האוכלוסייה במצוקה כמו שזו התגבשה בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה. במקום הדאגה להבטחת הקיום הנאות בעתות מצוקה של קבוצות אוכלוסייה החלשות על ידי תשלומי גמלאות כספיות של מערכות ביטחון סוציאלי שסימלו את מדיניות החברתית עד לתקופה האחרונה, הדגש במדיניות החדשה, שהוכתרה בשם 'רפורמה של תשלומי הרווחה', הוא בהשמה בעבודה ללא קשר אם עבודה זו עשויה להבטיח את הקיום הנאות של אנשים ומשפחות אלה או את מעמדם האזרחי.

אמנם אין במדיניות זו חזרה גלויה ל־work test וסגירת המובטלים ונוקקים אחרים בבתי מחסה או בבתי עבודה, ה־workhouses של המאה התשע עשרה, אבל יש בה קווי דמיון, כגון ניסיון לכפות עבודה בכל תנאי על קבוצות המובטלים והנוקקים באוכלוסייה. בבסיסה של הגישה החדשה יש בבירור אלמנט אוטוריטרי חזק מאוד (ראו גם: Dahrendorf 1999; Livingstone 25 September 1998), שעל פיו המדינה אינה מוכנה עוד לשלם גמלאות כספיות כדי לאפשר לאנשים להתקיים בעתות של מצוקה, אבל היא נכונה לצוות ולכפות עליהם מה לעשות בתקופות אלה. לכן אין מדובר כאן ברפורמה של מדינת הרווחה, אלא בנסיגה ממנה ובניסיון לחזור לתקופה מוקדמת יותר של התייחסות לקבוצות החלשות באוכלוסייה שמדינת הרווחה שאפה להתנתק מהן.

## מקורות

- בסוק, מוטי, 22 בדצמבר 1999. 'מקבלי החלטות', הארץ.
- בסוק, מוטי, 24 בדצמבר 1999. 'מילגרום: קבלת דמי אבטלה נהפכה לנורמה', הארץ.
- בסוק, מוטי, 11 באוגוסט 2000. 'תוכנית: סרבני הסבה מקצועית לא יקבלו הבטחת הכנסה', הארץ.
- גל, ג'וני, 1992. 'תולדות ביטוח האבטלה בישראל', בטחון סוציאלי, 38, עמ' 119-134.
- דורון, אברהם, 1969. 'המאבק על ביטוח אבטלה במדינת ישראל', מולד, ב, 10 (220), עמ' 439-448.
- דורון, אברהם ורלף קרמר, 1992. מדינת הרווחה בישראל, מערכת הביטחון הסוציאלי במבחן המדיניות והביצוע, עם עובד-מכון לוי-אשכול האוניברסיטה העברית, תל אביב וירושלים.
- דורון, אברהם, 2000. "מסעד לעבודה": איום על רשת המגן במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית, בטחון סוציאלי, 57, עמ' 37-58.
- המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת [ועדת תמיר], אוגוסט 2001.
- ועדת מסר, ועדת בוחן לבעיית הנהגת ביטוח אבטלה, 1961.
- זרחיה, צבי, 12 בפברואר 1991. שיחה עם ח"כ שאול עמור על הצעתו לחייב מובטלים לצאת לקטיף ולשמירה בבתי הספר, הארץ.
- כצנלסון, ברל, תש"א. נטל מרצון, הוצאת קרן חוסר עבודה, תל אביב, עמ' 3-9.
- מאירסון, גולדה, תש"א. 'עוד שלב', בתוך: ברל כצנלסון (עורך), נטל מרצון, הוצאת קרן חוסר עבודה, תל אביב, עמ' 30-38.
- מורגנשטיין, ברנדה ומרים שמלצר, 2000. 'השינויים באפייני מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון: הפוטנציאל התעסוקתי', בטחון סוציאלי, 58, עמ' 28-53.
- פישביין, עינת, 6 באפריל 2000. 'יורחבו העבודות היוזמות בחפירות ארכיאולוגיות ובגנים לאומיים', הארץ.
- פישביין, עינת, 6 באפריל 2000. 'תכנית לשלילת קצבאות עבודה', הארץ.
- פרנקל, עמי, 2001. דמי אבטלה בישראל: מגמות ושינויים בחקיקה 1985-2000, מרכז אדוה, תל אביב.
- קטן, יוסף, 2000. 'מקבלת הבטחת הכנסה להשתלבות בעבודה: מעבר קל ובטוח או גשר צר מאד', בטחון סוציאלי, 58, עמ' 151-172.
- קינן, עמוס, 28 באוגוסט 1992. 'עניינים קטנים שהם באמת רומו של עולם', ידיעות אחרונות, המוסף לשבת.
- קניבסקי, יצחק, 1942. הביטוח הסוציאלי בארץ-ישראל, הישגיו ובעיותיו, הוצאת בריאות העובד, תל אביב.
- שביב, מרב, תשנ"ט. מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה: דוח סיור מקצועי בחו"ל, משרד

האוצר, אגף התקציבים, ירושלים.

7 במאי 1993. 'רביץ: הסגר חשף את האבטלה במלוא ערוותה - כמקצוע של המובטלים', דבר.

Atherton, Charles, 1989. 'The Welfare State: Still on Solid Ground', *Social Service Review*, 63, pp. 167-179.

Bashevkin, Sylvia, 2000. *Road Testing the Third Way: Welfare Reform in Canada, Britain and the United States*, The Halbert Centre for Canadian Studies, The Hebrew University, Jerusalem.

Beveridge, William, 1942. *Social Insurance and Allied Services, A Report by Sir William*, Her Majesty's Stationery Office, London, reprinted 1962.

Cowherd, Raymond Gibson, 1977. *Political Economists and the English Poor Laws, A Historical Study of the Influence of the Classical Economists on the Formation of Social Welfare Policy*, Ohio University Press, Athens.

Dahrendorf, Ralf, 1999. 'The Third Way and Liberty', *Foreign Affairs*, 78 (5), pp. 13-17.

Deacon, Alan, 1998. 'The Green Paper on Welfare Reform: A Case for Enlightened Self-interest?', *The Political Quarterly*, 69 (3), July-September, pp. 306-311.

Esping-Andersen, Gosta, 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

Fraser, Derek, 1976. *The New Poor Law in the Nineteenth Century*, St. Martin's Press, New York, NY.

Giddens, Anthony, 1998. *The Third Way, The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Malden, MA.

Glennerster, Howard & James Midgley (eds.), 1991. *The Radical Right and the Welfare State, An International Assessment*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.

Hirschman, Albert O., 1991. *The Rhetoric of Reaction - Perversity, Futility, Jeopardy*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA.

Katz, Michael B., 1989. *The Undeserving Poor, From the War on Poverty to the War on Welfare*, Pantheon Books, New York, NY.

King, Desmond, 1999. *In the Name of Liberalism, Illiberal Social Policy in the United States and Britain*, Oxford University Press, Oxford.

Liebschutz, Sarah F., 2000. *Managing Welfare Reform in Five States, The Challenge of Devolution*, Rockefeller Institute Press, New York, NY.

Livingstone, Ken, 25 September 1998. 'There Are More Than Three Ways', *New Statesman*, p. 84.

- Lodemel, Ivan ,& Heather Trickey, 2001. 'A New Contract for Social Assistance', in: Ivan Lodemel & Heather Trickey (Eds.), *An Offer You Can't Refuse, Workfare in International Perspective*, The Policy Press, Bristol, pp. 1-38.
- Longmate, Nornan, 1974. *The Workhouse*, Temple Smith, London.
- Mead, Lawrence M., 1986. *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, Free Press, New York, NY.
- Mead, Lawrence M., 1997. *From Welfare to Work - Lessons from America*, IEA Health and Welfare Unit, London: IEA (Institute of Economic Affairs) Health and Welfare Unit, *Choice in Welfare*, No. 39.
- Moynihan, Daniel Patrick, 1997. *Miles To Go, A Personal History of Social Policy*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Murray, Charles, 1984. *Losing Ground*, Basic Books, New York, NY.
- Murray, Charles, 1999. *The Underclass Revisited*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, DC.
- Powell, Fred, 1998. 'Workfare: Deconstructing Welfare Reform', *European Journal of Social Work*, 1, 3, pp. 361-362.
- Report of the Royal Commission on the Poor Laws and the Relief of Distress*, London 1909.
- The Personal Responsibility Act [Welfare reform], WWW. house, gov/house/Contract/persrspd.txt.
- The White House, Office of the Press Secretary (August 4, 1998), *Remarks by the President on Welfare Reform*.