

"משכיל אל דל"

(על עוני, תפקיד המדינה ותפקיד הקהילה)

בשנים האחרונות חל צמצום משמעותי בהיקף תשלומי ההעברה המיועדים למטרות רווחה. צמצום זה נעשה כחלק מתוכניות כלכליות, על רקע המשבר הכלכלי החמור שבו היתה שרויה המדינה. מהלכים דומים לצמצום המעורבות של המדינה בענייני רווחה נעשו בכל המדינות המפותחות.¹

ההכרח לקצץ נעשה על רקע של אכזבה מסוימת ממדיניות הרווחה שהיתה נהוגה בישראל ובמערב אירופה. בזמן שמדיניות הרווחה המסורתית התבססה על העברת כספים מסיבית לאוכלוסיות בעלות הכנסות נמוכות, החלה להישמע הטענה שמהלך זה לא הקטין את היקף העוני, ואולי אף תרם להגדלתו.² יתכן שהסיבה לכך היא שדווקא העברת הכספים היוותה תמריץ להישאר במצב המאפשר את קבלת ההטבות, ומכאן שדווקא צמצום תקציבי הרווחה יאלץ את העניים לחלץ את עצמם ממצבם הקשה.

תהיות אלה בדבר דרכה של מדינת הרווחה מחייבות בחינת סוגיה זו מהזווית התורנית.

א. קו העוני

בהיעדר מדיניות רווחה מגובשת של ממשלת ישראל, סובב השיח הציבורי במדינה סביב נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כתחליף למדיניות. לכאורה, נתוני הלמ"ס בדבר מספר העניים מהווים מדד למצב העוני בישראל, ומדיניות רווחה אמורה לתת את אותותיה על מדד זה. אולם, עיון מעמיק יותר במדד זה, מעלה את השאלה: מה מודד את קו העוני?

במדינת ישראל נקבע קו העוני על 50% מההכנסה החיצונית לאדם בודד, ומי שנמצא מתחת לקו העוני מוגדר עני. מדד זה משקף בעצם את הפערים בחברה, דהיינו את חוסר השוויון ולא את המחסור של הפרט. רוצה לומר, מדד זה אינו מודד מחסור או מצוקה, אלא את גודל הפער בין העניים למעמד הבינוני.

ד"ר דניאל גוטליב³ מבנק ישראל, הדגים את ההבדל שבין קו העוני הנוכחי למדד עוני מוחלט באופן הבא: בשנת 1997 (למנינים) כ-16% מהאוכלוסיה היו מתחת לקו העוני. אילו קו העוני של שנת 1997 היה נקבע כקו עוני קבוע, והיה מעודכן רק בהתאם למדד, הרי שעד שנת 2001 היה מספר העניים יורד ל-13% וזאת בזמן שעל פי שיטת המדידה הנוכחית מספר העניים עלה בתקופה זו ל-19%.

1. ד"ר יצחק אדה, "גלובליזציה, צדק ורווחה", בתוך: צדק חברתי ומדיניות כלכלית במדינה יהודית, 2004, עמ' 84, תרשים 3.

2. לדוגמה, על פי נתוני משרד הרווחה, כאשר חוקק חוק הבטחת הכנסה, בראשית שנות ה-80 היו זכאיות לקצבה כ-10,000 משפחות, בזמן שבראשית שנות ה-2000 היו זכאיות לקצבה מעל 150,000 משפחות:

3. ד"ר דניאל גוטליב, עקרונות למדיניות למאבק בעוני, אתר האינטרנט של בנק ישראל, 2003, עמ' 23, ציור 2.

הסיבה לכך היא, שבשנים אלו עלתה רמת ההכנסות של כל אזרחי המדינה, אולם, הפער ברמת ההכנסות, בין העניים לשאר האוכלוסייה - גדל. במילים אחרות, בשנים 1997 עד 2001 עלתה רמת החיים של כל אזרחי המדינה, עניים ושאינם עניים, אולם, רמת החיים של מי שאינו עני עלתה יותר מזו של העניים, ולכן מדד העוני, המודד חוסר שוויון, הראה גידול במספר העניים. קו העוני אמור למדוד את היקף העוני, או את המצוקה הכלכלית, אולם, מוטמעת בו גם השקפת עולם, החורגת מטיפול בבעיית העוני.

מדד חוסר השוויון מניח שחוסר שוויון הוא בעיה - אך מדוע? ודאי שעל פי תפיסות קומוניסטיות וסוציאליסטיות חוסר השוויון הוא בעיה, גם אם לשכבות החלשות לא חסר דבר, אולם, על פי הגישה היהודית הרי שמטרת מדיניות הרווחה שונה בתכלית⁴.

ב. מטרת מדיניות הרווחה היהודית

בהלכה היהודית החובה לתמוך בעניים מוגדרת כ"די מחסורו" של העני. מחסור זה איננו אובייקטיבי, אלא תלוי בצרכיו האישיים של העני. כפי שכתב הרמב"ם (ה' מתנות עניים ז, ג):

לפי מה שחסר העני אתה מצווה ליתן לו, אם אין לו כסות מכסים אותו, אם אין לו כלי בית קונין לו... אפילו היה דרכו של זה העני לרכוב על הסוס ועבד רץ לפניו והעני וירד מנכסיו קונין לו סוס לרכוב עליו ועבד לרוץ לפניו שנאמר "די מחסורו אשר יחסר לו"...

ההלכה אינה מציבה כיעד את סגירת הפערים הכלכליים באוכלוסייה, אלא את הפתרון למצוקה הסובייקטיבית. כאשר יתכן שאדם אמיד שירד מנכסיו יהיה במצוקה גדולה יותר מזו של אדם השומר על רמת חיים נמוכה באופן קבוע.

מסתבר שחוסר שוויון גורם לתחושת מצוקה חריפה יותר כאשר מדובר בפער בתוך תת-הקבוצה, אך לא כשמדובר בפער בין קבוצות באוכלוסייה. ישאל הקורא את עצמו מה היה מפריע לו יותר, שבסביון ישנן ברכות שחיייה פרטיות בזמן שלו אין בריכה, או שהוא היחיד בשכונה שאינו יכול לרכוש מזגן?

אלא שנחלקו הראשונים מי זכאי לתמיכה בהיקף כזה. הרמב"ם לא הזכיר תנאי סף תמיכה בהיקף כזה, ומשמע מדבריו שחובה לתת לכל אדם הנמצא במצוקה די מחסורו. בניגוד לכך, כתב הטור (יו"ד סי' רנג):

יש לו מאתיים זוז - אפילו אינו נושא ונותן בהן, או שיש לו חמישים שנושא ונותן בהן - לא יטול מהצדקה כלל...

כלומר, לדעת הטור רק אדם שאין לו מאתיים זוז זכאי לתמיכה די מחסורו, אבל מי שיש לו יותר, גם אם עדיין חסר לו - אינו זכאי לתמיכה. והטור הוסיף וכתב (שם):

ויש אומרים⁵ שכל אלו השיעורים לא נאמרו אלא בימיהם... אבל האידנא שאין כל זה, יכול ליטול עד שיהיה לו קרן כדי להתפרנס מן הרווח.

כך הובא גם בשו"ע (יו"ד רנג, ב), שהוסיף: "ודברים של טעם הם".

4. אמנם, הראי"ה קוק (בהקדמה לספר שבת הארץ) הגדיר וראה בעולם ללא בעלות, כדוגמת שנת שמיטה - אידיאל, אולם, גם לדבריו לא מדובר ב"חלוקה צודקת" של הרכוש, אלא בהיעדר בעלות. וראה בהרחבה במאמרו של הרב עזריאל אריאל בגיליון זה, פרק א סעיף 2-3.

5. סמ"ק, רמח; מרדכי בבא בתרא, תק; אור זרוע בבא בתרא א, יד.

על פי שתי השיטות, מטרת המדיניות איננה לצמצם את הפערים הכלכליים באוכלוסיה, אלא לפתור את בעיית המצוקה. רוצה לומר, ההלכה אינה שמה לה למטרה לצמצם את מספר העשירים, אלא את מספר העניים. כאשר עוני נמדד לכל השיטות גם בכלים סובייקטיביים - די מחסורו האישי של העני.

מתוך הגדרת מטרה זו, יש לגזור את הצעדים להשגתה. ברור שלא ניתן לגזור מהנחיית ההלכה, מדיניות רווחה לאומית באופן פשטני, כיוון שמדינה אינה יכולה לקבוע קריטריונים אובייקטיביים למצוקה סובייקטיבית. אבל בהחלט ניתן לגבש מדיניות רווחה ברוח זו.

ג. מתן יכולת להתקיים בכבוד

הרמב"ם (ה' מתנות עניים י, ז) הגדיר מהי הצדקה הנעלה ביותר:

שמונה מעלות יש בצדקה זו למעלה מזו, מעלה גדולה שאין למעלה ממנה זה המחזיק ביד ישראל שמך ונותן לו מתנה או הלואה או עושה עמו שותפות או ממציא לו מלאכה כדי לחזק את ידו עד שלא יצטרך לבריות לשאול, ועל זה נאמר "והחזקת בו גר ותושב וחי עמך" כלומר החזק בו עד שלא יפול ויצטרך.

כלומר, הטוב ביותר הוא לתת לעני כלים שיאפשרו לו להתפרנס בכוחות עצמו, ולא ליצור תלות בקבלת מתנות חנם.

מחקרים הוכיחו כי רמת ההשתכרות תלויה באופן מובהק ברמת ההשכלה⁶. דווקא מדינה המחזיקה בידיה כלים שלטוניים רבי עוצמה, חייבת לפעול באופן זה, ולהעניק לילדים באזורי מצוקה השכלה שתאפשר להם להתפרנס בכבוד בבגרותם. כמו כן, ניתן לפתח תוכניות קיימות של הכשרה מקצועית למבוגרים, הכשרה שתיתן להם יכולת להשתלב בשוק העבודה שהדרישות בו משתנות לעיתים תכופות.

סוגיה נוספת, המשפיעה עמוקות על היכולת להתקיים בכבוד היא סוגיית העובדים הזרים. מחקרים מראים קשר מובהק בין מספרם של העובדים הזרים למספר המובטלים⁷. מספרם של העובדים הזרים במדינת ישראל גבוה ביחס למקובל במערב, ועומד על מעל 10%. עובדים אלה הדורשים שכר נמוך מאד, מגדילים את היצע העובדים חסרי ההשכלה, ומורידים את השכר. התוצאה המיידית היא שעובד ללא השכלה אינו יכול להתפרנס בכבוד מעבודת כפיים, כיוון שהשכר שיקבל מאפשר קיום בסין ולא קיום בכבוד בישראל.

העובדים הזרים המובאים כדי לעבוד בתחומים מוגדרים - סיעוד, חקלאות, בניין - עוברים בהדרגה לתחומים נוספים - ניקיון, תחזוקה, סידור ועוד, ודוחקים בהדרגה את רגליהם של אזרחי המדינה מתחומים אלה. כך שייתכן שיש לשקול הפסקה מוחלטת בהבאת עובדים זרים, וזאת כיוון שלא ניתן למנוע מהעובדים הזרים לנטוש את מקום העבודה שלשמו הובאו, לעבור לתחומים אחרים, ולחייב הבאת עובדים זרים נוספים וחוזר חלילה.

6. ד"ר דניאל גוטליב, אסנת פלד וניצה קסיר, מדיניות לעידוד תעסוקה, אתר האינטרנט של בנק ישראל, 2002, עמ' 3, לוח 9.

פרופ' מומי דהן (ייעלית אי-השוויון הכלכלי), בתוך: ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק, תל אביב, עמ' 601 ואילך) הראה שבשנות ה-90 גדל הפער בשכר הנובע מהבדלים ברמת ההשכלה.

7. ד"ר דניאל גוטליב, שם, עמ' 7, דיאגרמה 2.

העדפת ישראלים בעבודה על פני עובדים זרים, מעוגנת בהלכה כפי שפסק הרמב"ם (הל' מתנות עניים, י, יז):

ציוו חכמים שיהיו בני ביתו של אדם עניים ויתומים במקום העבדים, מוטב לו להשתמש באלו וייהנו בני אברהם יצחק ויעקב מנכסיו...
ברור ששליטה בתחום זה נתונה כולה בידי המדינה, ולכן תחום זה חייב להישאר באחריותה.

ד. די מחסורו

במקרים שבהם אין אפשרות להעמיד את העני על רגליו הוא, ישנה מצווה לתמוך בו. כאמור לעיל, ההלכה מחייבת לתת לעני "די מחסורו" הסובייקטיבי. כך מובא גם בגמרא (כתובות סז, ב), וכך פסק הרמב"ם (הל' מתנות עניים ז, ג) והשו"ע (יו"ד רנ, א).

הרב שלמה אבינר כתב שרק צורך נפשי חזק ביותר, על רקע ירידה ברמת חיים הוא בגדר "די מחסורו", וזאת בניגוד למצוקה על רקע של פערים כלכליים, שאינה מזכה את העני בתמיכה⁸. אולם, בהחלט ניתן לראות את הדברים גם אחרת, ולקבוע שמצוקה באשר היא מזכה בתמיכה, גם אם היא על רקע קנאה בעשירים. ואכן, גם ההצעות⁹ לקבוע קו עוני מוחלט ולא יחסי, כוללות בסל המוצרים הנדרש מוצרים הנפוצים בציבור בהיקף נרחב (למשל 75%), זאת, מתוך הנחה שמחסור במוצר נפוץ כל כך יוצר תחושת מצוקה.

הרמ"א (יו"ד רנ, א) כתב שהחובה לתת לעני "די מחסורו" חלה על הציבור ולא על כל יחיד: ונראה דכל זה בגבאי צדקה, או רבים ביחד, אבל אין היחיד מחוייב ליתן לעני די מחסורו, אלא מודיע צערו לרבים, ואם אין רבים אצלו יתן היחיד, אם ידו משגת.

כך פסקו גם הט"ז והש"ך (יו"ד רנ, א). הב"ח (שם) וערוך השלחן (יו"ד רנ, ד) חלקו על כך, וסברו שזו חובה המוטלת על כל יחיד.

הלכות אלו נאמרו לגבי מערכת רווחה קהילתית, ויישומן במערכת רווחה של מדינה יוצר קושי גדול. מערכות מדינתיות מבוססות על קריטריונים אחידים, וזאת, כדי למנוע מהפקידים הממונים לחלק את כספי הציבור שלא לצורך או חמור מכך למקורביהם. חלק גדול מהביקורת על מדיניות הרווחה בישראל מתמקד בכך שהכספים ניתנים גם למי שכלל אינו זקוק להם, אף שהוא נכלל בקריטריונים, כאשר ברור שקיומם של קריטריונים גורם לכך שהציבור מתאים את עצמו אליהם כדי לזכות בהטבות.

זאת ועוד, נתינת "די מחסורו" של עני מחייבת היכרות עמוקה עמו, שהרי יש להכיר את צרכיו האמיתיים. בלתי אפשרי להטיל חובה כזו על מדינת ישראל במצב החברתי הנוכחי.

החברה הישראלית היא חברה מגוונת הכוללת תתי חברות שונות כל כך, עם צרכים ייחודיים השונים באופן מהותי. זאת ועוד, הפערים הכלכליים בחברה מקשים על קביעת קריטריונים אחידים שיספקו את מחסורם של כל הנצרכים.

רק כאשר מדובר בצורך אובייקטיבי הניתן להוכחה - נכות, מחלה, זקנה וכדומה - ניתן לתת מענה הקרוב ל"די מחסורו". אמנם, גם במקרים כאלה, ישנם צרכים סובייקטיביים, כמו למשל, יכולת נפשית לעבוד, מקצוע שאינו דורש עבודה פיזית, לכן יש לשקול את היקף וסוג התמיכה הניתנת.

8. הרב שלמה אבינר, "קו העוני", ישע ימינו, תשס"א, עמ' 33.

9. ד"ר דניאל גוטליב, עקרונות למדיניות למאבק בעוני, אתר האינטרנט של בנק ישראל, 2003, עמ' 3.

נראה, שהאחריות לכך שהעני יקבל די מחסורו חייבת להישאר בידי **קהילת הרווחה**, במקום שבו היא קיימת. ובמקביל, חובה על המדינה לעודד הקמת קהילות נוספות כאלה, שיוכלו לשאת על כתפיהן את עול האחריות החברתית שהמדינה אינה יכולה לשאת.

ה. די קיומו

בהלכה מוזכרת גם רמת תמיכה נמוכה יותר, כך במשנה (פאה ח, ז):

אין פוחתין לעני העובר ממקום למקום מכר בפונדיון מארבע סאין בסלע. לן - נותנין לו פרנסת לינה, שבת - נותנין לו מזון שלוש סעודות.
כאן מדובר על צורכי הקיום המינימאליים בלבד. הרמב"ם (ה' מתנות עניים ז, ח, וכן נפסק גם בשו"ע יו"ד רנ, ד) יישב את הסתירה:

אין פוחתין לעני העובר ממקום למקום מכיכר אחד הנמכר בפונדיון כשהיו החטים ארבע סאין בסלע וכבר ביארנו כל המידות, ואם לן נותנין לו מצע לישן עליו וכסת ליתן תחת מראשותיו, ושמן וקטנית, ואם שבת נותנין לו מזון שלוש סעודות ושמן וקטנית ודג וירק. ואם היו מכירין אותו - נותנין לו לפי כבודו.

כלומר, כיוון שהחובה לתת די מחסורו הסובייקטיבי של העני מחייבת היכרות מעמיקה עמו, לכן, עני העובר ממקום למקום שאין אפשרות לברר האם הוא באמת עני ומהו "די מחסורו", זכאי רק לתמיכה אחידה המאפשרת קיום.

מה נכלל ביכולת קיום? ראשית לכול, מזון. המזון המפורט בשו"ע אינו המינימום לקיום, אלא המינימום לקיום בריא, ולכן הוא כולל גם דג וירק. גם המהרי"ק (שו"ת מהרי"ק סי' קכח) הדן בשאלת הפניית כסף לבית הכנסת או לעניים, העדיף את האפשרות השנייה בנימוק הבא:

דגבי עניים, אף על גב שיש להם ספק לגלגל בחיי צער קצת או אפילו יהיה להם די הספק בדרך ממוצע - מכל מקום ברבות הטובה להם תחת ליטרא ירק לפעם יוכלו לקנות ליטרא דגים או ליטרא בשר להבריא גופם.

דהיינו, אף שהעניים אינם עומדים למות ברעב, תוספת תקציב תאפשר להם קיום בבריאות, ולכן עדיף לתת לעניים תקציב נוסף לרכישת מזון טוב יותר.

צורך נוסף המוזכר בשולחן ערוך הוא מחסה - מקום לישון. אין הכוונה לכך שכל עני מקבל דירה, אלא רק מחסה ללינת לילה¹⁰.

לגבי מלבוש, נפסק ברמב"ם (ה' מתנות עניים ז, ו) ובשו"ע (יו"ד רנא, י):

עני שאין מכירין אותו ואמר רעב אני האכילוני - אין בודקין אחריו שמא רמאי הוא אלא מפרנסין אותו מיד. היה ערום ואמר כסוני - בודקין אחריו שמא רמאי הוא; ואם היו מכירין אותו, מכסין אותו לפי כבודו מיד ואין בודקין אחריו.

כלומר, בזמן שנתנית אוכל אינה מותנית בבדיקת זכאות, נתינת מלבוש מחייבת בדיקה כזו.

10. יש להודות כי מציאת פתרון מעשי לבעיית מחוסרי הדיוור היא קשה ביותר, כיוון שמדובר בהוצאות ענק, כך שלא ניתן להעניק אותן לכלל האוכלוסיה, והענקת דיור לעניים בלבד מהווה תמריץ להישאר עני.

מודל זה של תמיכה אחידה מתאים למערכת רווחה ממלכתית, היכולה לתמוך בצרכים אחידים ואובייקטיביים¹¹.

כפי שמופיע במשנה, כדאי לקיים תמיכה זו על ידי אספקת מוצרים. לחילופין, ניתן לקיים תמיכה כזו על ידי הוזלת מוצרים בסיסיים ביותר (מזון - לחם, גבינה, חלב, ביצים, ירקות מסוימים, דיוור - חשמל ומים בכמות מינימאלית), על ידי הסרת המיסוי המוטל עליהם, פיקוח על המחירים או סבסוד. נתינת מוצרים מצמצמת את אפשרויות הניצול, שהרי אדם אינו מרוויח דבר מעוניו, כיוון שמחיר המוצרים שווה לכול. כמו כן, קשה לנצל תמיכה זו לרעה, כיוון שאין מדובר בכסף, אלא במוצרים שהצורך האנושי בהם מוגבל.

סיכום

היחלשותה של מדינת הרווחה בארץ ובעולם מחייבת דיון תורני בשאלת יעדי מדינת הרווחה והדרכים למימושם.

בניגוד לתפיסה הסוציאליסטית - הרואה בפערים הכלכליים את שורש הרע, ובצמצום את המדד להצלחת מדיניות רווחה - ההלכה מציבה מטרה שונה לחלוטין. על פי ההלכה, מטרת המדיניות היא להשלים את החסר לעני, כאשר נחלקו ראשונים האם זכאות לתמיכה כזו מותנית ברמת עוני אובייקטיבית. להלכה נפסק בשו"ע שעני שאין לו די נכסים כדי להתפרנס - זכאי לצדקה.

הטוב ביותר הוא לתת לעני את התמיכה שתאפשר לו להשתקם ולצאת ממעגל העוני. הכוונה לסיוע ברכישת מקצוע, בהלוואה בתנאים נוחים וכדומה. לאור העובדה שהשכלה מקצועית הפכה לגורם בעל השפעה גדולה על יכולת ההשתכרות, נמצא שהחובה לספק השכלה מקצועית איכותית לעניים מוטלת בעיקר על כתפי המדינה, שהרי רק למדינה יש יכולת כלכלית לממן תוכניות חינוכיות ארוכות טווח.

במקביל, מוטלת חובה על הציבור לסייע לעני במצוקתו, ולתת לו די מחסורו. נראה שחובה זו אינה יכולה להיות מוטלת על כתפי המדינה, החייבת לפעול באופן אחיד, אלא דווקא על כתפי הקהילה. מכאן, ברורה החשיבות שבטיפוח קהילות מגובשות שיקחו על עצמן אחריות חברתית. למדינה נשאר האחריות לספק צרכים בסיסיים ביותר, כלומר צרכים שאינם תלויים בהקשר הנפשי, התרבותי והחברתי שבו חי העני.



11. יש לציין שהבחנה דומה מופיעה במאמרו של הרב אבנר, שם, עמ' 29.