

מסגור מחודש של אזרחות חברתית: אמון, אי שקט ורפורמת מדינת רווחה¹

פיטר טיילור-גובי²

זוהי אחריותן של הממשלות להפחית ולפקח על עוצמתם של לחצי כוחות השוק, אשר מעמידים בני אדם במצבים שבהם יש להם פחות חירות ... לעשות בחירות מוסריות ולנהוג באופן אלטרואיסטי אם ירצו בכך.

ריצ'ארד טיטמוס, Richard Titmuss, *The Gift Relationship*, 1971

מדינות הרווחה ברחבי אירופה חוות רפורמות מרחיקות לכת במישורים הפיסקאליים, המסחריים והתרבותיים בתגובה ללחצי תהליך הגלובליזציה, למעבר לשוק העבודה הפוסט-תעשייתי ולשינויים בדפוסי המשפחה. הממשלות מבקשות להבטיח ששירותים חברתיים יישאו תרומה גדולה יותר לתחרותיות הלאומית, יפעלו ביעילות רבה יותר מבחינת העלויות וייענו יותר לדרישות הצרכנים. מענה חשוב אחד הוא הרחבת מדיניות, השמה דגש רב יותר על אחריות אישית, עושה שימוש נרחב יותר בשוק ובמגזר הפרטי ומתאפיינת בדפוסי ניהול חדשים בחלוקת המשאבים החברתית. כל אלה נשענים על ההיגיון האינדיווידואלי של הפרט.

מאמר זה סוקר מגמות אלה, ובוחר את המקרה הבריטי בתור אתר חשוב (ובעל מודעות עצמית גבוהה) של פיתוח תוכניות כגון אלה, שמוציא אותן לפועל בהתלהבות רבה יותר מזו של מדינות רווחה אחרות באירופה. מחקרים אודות אינדיווידואליזם רציונלי ואינטראקציה חברתית מלמדים שגישת השחקן הרציונלי עשויה לקדם חלוקה אופקית מחודשת הקשורה לעקרון ההדדיות, אך תורמת הרבה פחות לחלוקה אנכית מחודשת, שעשויה לסייע לקידום הכללה החברתית של אלה שאינם מסוגלים לייצר תמורה שוות ערך. גישה זו גם גורמת

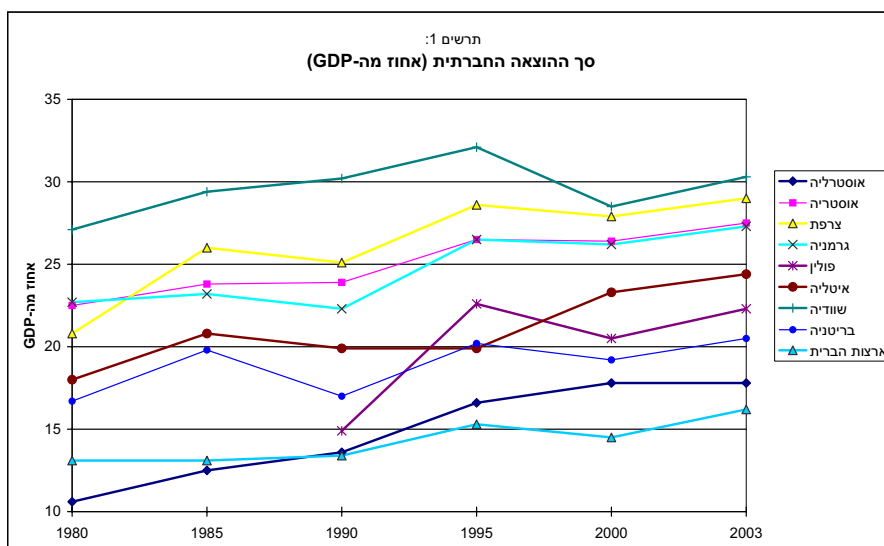
1 הרצאה לזכרו של ריצ'ארד טיטמוס (Richard Titmuss), האוניברסיטה העברית, ירושלים, 3 ביוני 2008. אני מבקש להודות ל-ESRC (Economic and Social Research Council) (מענקים 001-25-336, 002-27-065, ו-1867-22-000) ולקרן האנגלו-גרמנית (תוכנית רווחה בת קיימא וצמיחה בת קיימא) על סיוען בהוצאתה לפועל של עבודה זו, וכן לרוז מרטין (Rose Martin), אנדרו וואלאנס (Andrew Wallace), סטפן מאו (Steffen Mau) וכריסטוף בורקהרד (Christoph Burkhard) על סיועם הנדיב.

2 בית הספר למדיניות חברתית, סוציולוגיה ומחקר חברתי באוניברסיטת קנת שבבריטניה.

נזק לאמון המוסדי, המבוסס על התחייבויות הנובעות מערכים משותפים. עדויות ממחקרי עמדה, קבוצות מיקוד וריאיונות אישיים מצביעות על כך שקווי המדיניות החדשים מעמידים בסימן שאלה את התמיכה ברווחה המכלילה (inclusive welfare) ובאמון המוסדי, אף על פי שהם עשויים לשפר את ביצועיהן האובייקטיביים של מערכות הרווחה. הרפורמות במודל הבריטי, אשר ננקטות מסיבות טובות בנסיבות קשות, שוחקות לטווח הארוך את האזרחות החברתית ואת התמיכה האלקטורלית בהיבטים חשובים של מדינת הרווחה האירופית.

משברים וגמישות במדינות הרווחה

כפי שנידון כבר בהרחבה במקומות אחרים, מדינות הרווחה במערב אירופה התפתחו בנסיבות כלכליות, פוליטיות וחברתיות מעודדות (צמיחה ממושכת, תעסוקה מלאה, תמיכה עממית שחיברה בין מעמדות הביניים לבין מעמד הפועלים, תלות נמוכה ויציבות משפחתית) במהלך שנות ה-50, ה-60 וה-70 של המאה ה-20. לאחרונה השתנו נסיבות אלה, ומדינות הרווחה ניצבות מול אתגרים לא פשוטים בכל שלושת המישורים, ואולם חרף הלחצים הן המשיכו להתפתח, גם אם בקצב נמוך יותר ועם תנודות, כפי שמוצג בתרשים 1.



העמידות שהפגינו מדינות הרווחה הושגה באמצעות פיתוחן והתאמתן של מערכות הרווחה לאתגרים החדשים. בנושא זה היו לממשלות ארבעה יעדים עיקריים:

○ לתת מענה לצרכים החברתיים, אשר הטווח והאינטנסיביות שלהם התרחבו, עם התווספותם של סיכונים חברתיים חדשים ועם הופעתן של דרישות חדשות בנוגע להוצאה החברתית, עקב הזדקנות האוכלוסייה והבשלת קרנות הפנסיה (Armingeon & Bonoli, 2006; Taylor-Gooby, 2004).

○ להבטיח שהמדיניות תמשיך ליהנות מתמיכתם של שחקנים חברתיים ראשיים ושל ציבור הבוחרים (Castles, 2004; Pierson, 2001; Schmidt, 2002).

○ למקסם את תרומתה של מדיניות הרווחה לתחרותיות הבינלאומית בעולם פתוח וגלובלי יותר, שבו השווקים הכלכליים הלאומיים נתונים לתחרות קשה יותר, שבו ספקולציות פיננסיות עלולות לערער (וגם ערערו בפועל) את המדיניות הפיסקאלית ושבזכות השליטה של הממשלות בשווקים הכלכליים הלאומיים שלהן מצומצמת יותר מאשר בעבר (Jessop, 2004; McNamara, 1998; Sharpf & Schmidt, 2000).

○ להגביר את מידת היענותה של מערכת הרווחה לדרישותיו של ציבור האזרחים המיודע היטב והמאתגר במידה הולכת וגוברת את מערכות מדינת הרווחה (Giddens, 1998; Norris, 1999).

הלחצים עלולים לעורר קשיים הקשורים לדרישה לרווחה גדולה יותר אך במחיר זול יותר, לצורך ההכרחי בתחרותיות ובהיענות לדרישות הציבור, לצורך לקבוע סדר עדיפויות בהקצאת משאבים ולספק מענה טוב יותר לצרכים. הבעיות האלה מופיעות באופנים שונים בכל מדינות הרווחה האירופיות, למרות השונות של מערכותיהן הפוליטיות (Huber & Stephens, 2001).

במאמר זה נבחן גישה אחת, המתוארת לעתים בכותרת הדרך השלישית או מדינת ההשקעה החברתית, אשר התפתחה באופן מיוחד בבריטניה. מדינה זו היא הדוגמה הבולטת ביותר באירופה למדינת רווחה ליברלית, ועקב כך היא נתפסת לעתים קרובות כחריגה בהשוואה ליתר המדינות האירופיות. היא נסמכת יותר על מבחני אמצעים, יש לה מערכת ביטחון סוציאלי מוגבלת יותר שבה הקצבאות נדיבות פחות, והיקפו של המגזר הפרטי בתחומי מדינת הרווחה רחב יותר מאשר ברוב מדינות אירופה האחרות. המדיניות של השנים האחרונות העמיקה למעשה את ההבדלים האלה. עם זאת, ממשלות בריטניה מימין ומהשמאל המתון פיתחו גישה המתאימה את המודל האנגלו-סקסי המוגבל של מדינת הרווחה לסביבה האירופית, ומציעה פתרונות לבעיות המתוארות לעיל. מרכיבי הגישה זו היו אטרקטיביים מספיק כדי שיתייחסו אליהם בכובד ראש במדינת הרווחה הקורפורטיסטית ביותר – גרמניה. בשיח הגרמני כונתה גישה זו *המרכז החדש*

(*Neue Mitte*), אם כי לא נראה שהיתה לה השפעה נרחבת על המדיניות בפועל (Busch, 1999; Hudson et al., 2008).

מאמר זה נחלק לארבעה פרקים. במסגרתם תידון גישת הדרך השלישית והנחות היסוד שלה. לאחר מכן ייבחן האופן שבו ההנחות האלה עשויות להוביל למסגור מחודש של אורחות הרווחה בכל הקשור לחלוקה אופקית מחודשת הנשענת על הדדיות, לחלוקה אנכית מחודשת המבוססת על הכלה חברתית ולאמון אזרחי במוסדותיה של מדינת הרווחה. המאמר יבחן גם את ההתפתחויות המקבילות במדינות הרווחה האירופיות, ויציג עדויות בדבר התגובות לרפורמות בבריטניה בתור מחקר משמעותי. המוקד במאמר יהיה על הסכנה שקווי המדיניות החדשים יענו על היעדים שנקבעו להם בטווח הקצר, ובכך יזכו בתמיכתם של מעצבי המדיניות, אך יגרמו לשחיקה בהכלה החברתית ובלגיטימיות הפוליטית של מדינת הרווחה.

הדרך השלישית ואינדיווידואליזם

התפתחות הרעיונות המונחים ביסודה של הדרך השלישית נידונה בהרחבה במקומות אחרים (Blair, 1998; Driver & Martell, 2006; Giddens, 1998). כאידיאולוגיה פוליטית צמחה גישה זו על רקע ההבנה במפלגת הלייבור הבריטית, שאין זה סביר שגישתה הסוציאל-דמוקרטית המוגבלת המסורתית תבטיח ניצחון אלקטורלי מול הגישה מוכוונת השוק יותר, המזוהה עם הגברת תאצ'ר (Commission on Social Justice, 1994).

הטיעון המרכזי הוא, שבכלכלה פוסט תעשייתית שעברה גלובליזציה, על קווי המדיניות להיות מוכוונים להבטיח רמה גבוהה של תחרותיות בינלאומית. מתוך כך יש לרסן את הוצאות הרווחה (והמסים ועלויות העבודה הנלווים להן) ולכוון אותן לשירותים היכולים לשפר את האיכות והאטרקטיביות של כוח העבודה. יש לנהל את מגוון השירותים שמציעה מדינת הרווחה באופן שיבטיח יעילות מבחינת העלויות, ויחד עם זאת יוכל לתת מענה למשתמשי השירותים ולהבטיח את המשך התמיכה הציבורית בחברה בלתי שוויונית במידה גוברת והולכת. הדרך השלישית סברה שיש להעצים אנשים, לעודד אותם ליטול על עצמם אחריות גדולה יותר לתוצאות ולספק להם הזדמנויות לעשות כן.

המטרות של היענות לצרכים, לגיטימיות, תחרותיות ואחריות מושגות באופן זה במסגרת של הוצאות נמוכות יותר ומערכת ליברלית יותר. בפועל, המתואר לעיל מוביל למתן דגש על אקטיבציה של כוח העבודה, על ריסון הוצאות ועל שימוש מוגבר במגזר הפרטי

ובמערכות ניהול חדשות בתוך המגזר הציבורי, לצורך השגת היעדים האלה. האידיאולוגיה של שוויון הזדמנויות במסגרת כלכלה מצליחה יותר, עם שירותים המותאמים במידה רבה יותר לדרישות מאשר לאינטרסים של הספקים, החליפה את זו של שוויון בתוצאות ותמיכה רבה באנשי מקצוע בתוך מגזר ציבורי נרחב בתחום השירותים החברתיים.

נוסף על הזיקה למרכז החדש (Neue Mitte) השפיעו הרעיונות האלה גם על מדיניות האיחוד האירופי ששרטטה את הקווים המנחים של אסטרטגיית התעסוקה האירופית: מתן דגש לאמצעים להגדלת שיעור האוכלוסייה המשתתפת בשוק העבודה; שיפור גמישותו של כוח העבודה והרחבת ההכשרה והחינוך; מיקוד מדויק יותר ויעיל יותר מבחינת העלויות של קווי המדיניות האלה (EU, 2006, p. 2). הם ניכרים גם בדגש המושם על "הדינמיות הכלכלית" ועל "משורות רבות יותר וטובות יותר", הבא ליד ביטוי בהצהרתה של המועצה האירופית בליסבון משנת 2000, ויש בהם דמיון לגישותיו של ארגון ה-OECD בתחומים הללו (Casey, 2004).

ניתן להבין שינויים אלה בגישה כלפי מדינת הרווחה במספר אופנים. אופן אחד מדגיש את הנחות היסוד של גישה זו בנוגע לדרך שבה אנשים פועלים בחברה. גישה הדרך השלישית רואה בני אדם כאינדיווידואלים הפועלים בעיקר באופן פרו-אקטיבי ותחרותי, העורכים בחירות רציונליות ושקולות כדי להשיג את היעדים החשובים להם והמגיבים בחיוב לתמריצים. המתואר לעיל עלול להיות מנוגד לנקודת מבט חברתית יותר, הרואה את בני האדם כראש ובראשונה כיצורים חברתיים, המושפעים בהתנהגותם מנורמות ומערכים מבוססים מבחינה תרבותית, ואשר מבקשים לבטא את הזהויות החברתיות שלהם במסגרת מערכת ערכים מסוימת (Hargreaves-Heap et al., 1992). בעוד הניסיון השכיח מלמד שביכולתנו לבצע בחירות רציונליות ובה בעת להגיב בחיוב להשפעות חברתיות, הרי מגמות מדיניות ספציפיות שמות את הדגש על התנהגות אחת ולא על האחרת.

תגובה אחת היא לטעון שהתמקדות בפעולה האינדיווידואלית מנוגדת לרעיון של אספקה קולקטיבית, המגולם בשירותי מדינת הרווחה, וגם לעקרונות המדיניים הדמוקרטיים החיוניים בהתפתחותן של מדינות רווחה (Titmuss, 1971; Huber & Stephens, 2001). עם זאת, נראה שבני האדם יכולים לחתור למטרות משותפות ובה בעת לקדם יעדים אישיים. מדינת רווחה המכילה פעולה אינדיווידואלית רציונלית לא בהכרח מהווה דבר והיפוכו.

מדינות רווחה מחלקות מחדש את השליטה על משאבים. דפוס החלוקה מחדש המאפיין את מדינות הרווחה הקיימות נבחן לעתים בשני ממדים: העברות אופקיות לאורך תקופת החיים של האינדיווידואלים, לעתים תכופות באמצעות תוכניות ביטוח סוציאלי; העברות

אנכיות בין קבוצות עשירות לבין קבוצות עניות יותר, לעתים תכופות באמצעות מבחני אמצעים וצורות מיקוד אחרות. כדי שמדינת הרווחה תצליח, על האזרחים לקבל את הלגיטימיות של שני היבטי החלוקה מחדש. עליהם להאמין ביכולתה של הממשלה לבצע את החלוקה מחדש בהתאם לקווים שבהם הם תומכים, והכרחי שיאמינו שהיא "תספק להם את הסחורה", כאשר יהיו פגיעים. קבלה של חלוקה מחדש ברמה האופקית והאנכית ותמיכה עקרונית במערכת הרווחה הן גורמים חיוניים להצלחתה של כל מדינת רווחה. חשש אחד העולה בהקשר של גישת הדרך השלישית, עם לוגיקת השחקן הרציונלי שלה, נוגע להשפעתה על ההנחות הללו.

העדפה רציונלית, חלוקה מחדש ואמון

ספרות מקצועית רחבת היקף מתארת את הקשרים שבין הבחירה הרציונלית של היחיד לבין היכולת לשאוף להדדיות ולחלוקה האנכית מחדש, העומדת ביסודן של מערכות הרווחה. רוב המחקרים והמאמרים מבוססים על תורת המשחקים, עם תוספות מהפסיכולוגיה האבולוציונית, ניתוחי התנהגות במצבים שבהם בני האדם נדרשים לקבל החלטות המשפיעות על הקבוצה, כגון התחלקות במשאבים ציבוריים כמו מים או מלאי דגים, ועבודות בנושאי התנהגות בהקשרים אחרים.

עבודות בנושא תורת המשחקים, מהניתוח הראשוני של אקסלרוד של משחקי דילמת האסירים (Axelrod, 1981) ועד עבודות מאוחרות יותר בנושאי אולטימטום ומשחקי השקעות (לדוגמה, Camerer & Thaler, 1995; Fehr & Gächter, 2000; Gintis et al., 2005; Rothstein, 2005; Sally, 1995), מלמדות שיחידים הדואגים לעצמם מסוגלים לפתח בכל זאת אינטראקציות משותפות והדדיות, כשיש להם עניין משותף לעשות זאת. לא תמיד יחידים בוחרים ברווח מידי קצר מועד, כשהוא עומד בניגוד לשיתוף פעולה לצורך השגת מטרות משותפות ארוכות מועד. קשר או תקשורת בין אלה המעורבים ואינטראקציות חוזרות ונשנות מחזקים את הנטייה הזו לשיתוף פעולה. כפי שאוסטרום (Ostrom) ו-ווקר (Walker) הסיקו מסקירתם: "מלבד היסודות הנורמטיביים של התנהגות אמינה, ידיעת ה'אחר', אינטראקציות חוזרות ונשנות והסיכוי הגדול לאינטראקציות עתידיות הם אינדיקטורים מנבאים טובים, הן לאמינות והן ליחסי אמון" (2003, עמ' 18).

עבודה אחרת של היינריך ועמיתיו, על משחקי אולטימטום שנערכו בעבור פרסים אמיתיים ב-15 חברות קטנות ב-12 מדינות, מאמתת את ההשקפה הזו: "אקסיומת האנוכיות [נסיגה מעסקה לצורך קידום תועלות אישיות מידיות] אינה זוכה לאישור אף

באחת מבין החברות שנבחנו" (Henrich et al., 2004, p. 49). פר (Fehr) וגצ'ר (Gächter) הסתמכו על הטיעון הזה כשקבעו, ש"יש כיום מעט חילוקי דעות בקרב עורכי המחקרים הניסויים בנוגע לעובדות המתייחסות להתנהגות המתאפיינת בהדדיות. נראה גם שמתחילה להתגלות הסכמה כללית שהנטייה להטיל עונשים בגין התנהגות מזיקה חזקה יותר מהנטייה להעניק גמול בגין התנהגות חברית" (2000, עמ' 162). גם גינטיס ועמיתיו (Gintis et al., 2005) מדגישים את האפשרות, ש"אלטרואיזם חזק" הוא גורם חשוב בדרך שבה יחידים הדואגים לעצמם מבססים נורמות לצורך ניהול האינטראקציות שלהם, כך שעל פעולות הגורמות נזק לאינטרס התועלת המשותפת יוטל עונש. הטיעונים הללו מקבלים חיזוק מהפסיכולוגיה האבולוציונית, אשר מראה שקהילות של בעלי חיים, מעטלפים ועד יונקים עילאיים, מפגינות חלוקה מחדש של משאבים למען התועלת של הקבוצה בכללותה, ונוקטות אמצעים לצורך אכיפת הנורמה הזו כנגד חברים הפועלים ממניעים אנוכיים מידיים (Boyd & Richardson, 2002; Sober & Wilson, 1998; Trivers, 1971).

ההבחנות האלה עולות בקנה אחד עם הסברים של הפסיכולוגיה החברתית בתחומים הכוללים הקצאה של סחורות ציבוריות (Ostrom, 2002), משא ומתן על שחר, תגמול בגין מיומנויות בין אישיות וחברתיות רכות (Fehr & Gächter, 2000) ובחינה מתי אנושים מעדיפים לנהל משא ומתן באמצעות הסכמים בלתי שלמים, בניגוד להסכמים נוקשים וקפדניים (Molm et al., 2003). כל הטיעונים הללו תומכים בהשקפה שגישה אינדיווידואלית רציונלית כלפי האינטרסים של היחיד עולה בקנה אחד עם ההדדיות בקרב קבוצה חברתית, ולכן גם עם הקצאה מחדש אופקית, אשר מאז ומתמיד היוותה את עמוד השדרה של מערכות רווחה חברתיות. אין הכרח שהפעלת לחץ על יחיד תחייב אותנו לקיצוניות נוסח הובס (Hobbes), בסגנון של מלחמת הכול בכול. יחד עם זאת מציעה הדרך השלישית תמיכה חלשה הרבה יותר בחלוקה מחדש אנכית המכוונת להכלה של קבוצות חוץ שברור שאין להן דבר מה לתרום. ככל שהדיון מתמקד יותר במדינת הרווחה, נוטים הפרשנים להדגיש את חשיבותו של האלטרואיזם של היחיד כמוטיב הראשי של בעלי אמצעים לתמוך בחלוקה מחדש אנכית (Goodin & Ware, 1980). הטענה שמערכות, המבוססות על שחקנים בעלי רציונל אישי ועל שווקים, יפגעו באלטרואיזם, הובעה באופן תקיף בידי טיטמוס, במיוחד בעבודתו בנושא תרומות דם.

מענה חשוב בנושא זה ניתן בעבודותיו של לה-גרנד (Le Grand, 2003, 2007), הטוען שניתן לתכנן מוסדות שיהיו גם חסונים וגם יעניקו ליחידים אשר דואגים לעצמם מוטיבציה אלטרואיסטית. דוגמה לכך היא מענקי התמיכה לרופאי משפחה לצורך שיפוץ מחודש של משרדיהם; רופאים אלטרואיסטים עשו בהם שימוש כדרך לשפר את השירות, ואלה המונעים בידי אינטרס אישי השתמשו בהם כדרך להשביח את ערך הנכס שלהם. באופן דומה, הענקת סובסידיה לתשלום חלקי של שכר הלימוד באוניברסיטאות תגדיל את

ההזדמנויות של אנשים שדואגים לאחרים לרכוש השכלה, אך תעניק גם תמריץ אמיתי לאנשים הדואגים לעצמם. הטיעון המרכזי הוא שמדינת הרווחה יכולה להכיל הן יחידים רציונליים הדוגלים בהדדיות, אשר יתמכו בחלוקה מחדש בין כל אלה התורמים לשירותים הציבוריים, והן יחידים אלטרואיסטים אשר מעוניינים לכלול אחרים על בסיס צורך פשוט, אך הדבר דורש עיצוב מיומן של המוסדות.

אמון חברתי נחקר גם הוא מנקודות ראות שונות. גישות אינדיווידואליסטיות בדרך כלל מבינות אמון כמונחים של ניכוי התנהגות האחר במצבים שבהם אין ביכולתו של אותו אחר לשלוט בהתנהגות זו (Dasgupta, 1988; Gambetta, 1988). יצירת אמון היא עניין של התאמת התמריצים המנחים את פעולתו של נותן האמון ושל זה שבו ניתן האמון. עבודתו רבת ההשפעה של הרדין (Hardin, 2006, p. 6) מקדמת אף יותר את המוטיב הזה באמצעות הדגשת רעיון האמינות: אמון קשור ל"אינטרס בעטיפה"; למקבל האמון יש עניין להביא בחשבון את האינטרסים של נותן האמון, ולכן האינטרסים שלו עטופים באלה של האדם הזוכה לאמון. האמור לעיל מרמז שאמון נמשך לאורך זמן: מקבל האמון מעריך את התמשכות הקשר, ויש לו תמריץ שלא לפגום בו לצורך תועלת מידית.

גישות חברתיות יותר מדגישות בדרך כלל את הערכים המשותפים המאפשרים למקבל האמון לעסוק בפעולות אקספרסיביות, כמו הערכת ההתחייבות לאינטרסים של נותן האמון (Calnan & Rowe, 2005; Hoggett et. al., 2006; Poortinga & Pidgeon, 2003). פרשנות זו נתמכת בעבודות סוציולוגיות, אשר מנתחות יחסי אמון (Calnan & Moellering, 2006; Standford, 2004; Rothstein, 2005) של הפסיכולוגיה החברתית (Eiser et. al., 2002; Metlay, 1999).

לוגיקת השחקן הרציונלי נסמכת על התאמה של האינטרסים באמצעות הבטחת קיומו של מבנה תמריצים הולם עבור הספקים. אזרחים יכולים להביע אמון בשירות, מכיוון שהם יודעים שהספקים והמנהלים שלהם נענים ליעדים שנקבעו או לאיתותי הביקוש ב"שווקים למחצה" (quasi-market). עם זאת, גישה זו מתעלמת מהיבטי הערך של האמון, כלומר מכך שהאמון כרוך גם באמונה שהאדם שבו בוטחים חולק עמנו ערכים משותפים ומחויב לאינטרסים שלנו באופן פעיל. מערכת תמריצים המניחה התנהגות רציונלית אינה נסמכת על התחייבויות אינדיווידואליות או על ערכים משותפים, אלא על תגובות של התייחסות עצמית לפרסים או לעונשים, ולכן היא נשענת על רציונל אינדיווידואלי ולא על אינטרפרטציות חברתיות של מושג האמינות.

בבסיס המודלים השונים של ההדדיות, ההכלה והאמון עומדות גישות שונות להבנת התנהגותם של אנשים בחברה. אצל אלה הדוגלים בהשקפת השחקן הרציונלי האינדיווידואלי ההדדיות מבוססת על תועלות אישיות משותפות, וזהו היסוד לנורמות התנהגות אשר מבססות מסגרת לחלוקה מחדש בתוך הקבוצה ולהענשת אלה השואפים

להיות חלק מהקבוצה, בלי להיות במצב המאפשר תרומה בעת המתאימה. עבור אלה המאמצים גישה חברתית יותר, תפקיד המוסדות כשומרים, אוכפים ומפיצי ערכים הוא מכריע. נראה שהתנהגותם של אנשים מושפעת מהערכים שמוסדות חברתיים מפיצים אותם ותומכים בהם, באמצעות הטמעת מנהגים תרבותיים וחברתיים של קבוצה אחרת ובאמצעות סוציאליזציה. המבנה המוסדי מאפשר גם הזדמנויות לבטא זהות ייחודית ולקיים עם אחרים דו-שיח בנושא ערכים.

השאלה שהטרידה את טיטמוס (1979) היתה קשורה לאופן שבו המוסדות החברתיים מעצבים ערכים. הוא העריך תרומת דם רצונית, מכיוון שהיא מעניקה ומרחיבה את ההזדמנויות לאלטרואיזם, בניגוד לאגואיזם של השוק. אם הערכים הם אינדיווידואליסטים באופן טהור, כל שעלינו לעשות כדי לשמר את ההכלה הוא להבטיח שהפעולות הנדרשות מתוך ערכי ההכלה שחלק מהאנשים מאמינים בהן אינן עומדות בסתירה ישירה לפעולותיהם של אותם בעלי ערכים הנובעות מאינטרסים אישיים, אינדיווידואליים. אם ערכים נוצרים ונשמרים במוסדות ציבוריים, אנו נדרשים גם למסגרת מוסדית שבתוכה אנשים יוכלו לבטא תמיכה באחרים ולשאוף אליה. החשש של טיטמוס היה שהמסחור של תרומות הדם יקשה הרבה יותר לבטא ולאכוף נורמות של הכלה חברתית באמצעות תרומות דם, מכיוון שתוך כדי שעושים זאת, קשה הרבה יותר להראות שאדם תומך בערך מסוים. אין כל סיבה שאלטרואיסט לא יוכל להמשיך לתרום דם. קשה יותר להראות בעצם הפעולה של תרומת הדם שאדם נוהג באופן אלטרואיסטי.

באופן דומה, מנקודת מבטו של היחיד הרציונלי, ניתן להבטיח אמון במוסדותיה של מדינת רווחה באמצעות תמריצים מוסדרים בין המנהלים ואנשי המקצוע המספקים את השירותים לבין האזרחים והמשתמשים. מנקודת מבט נורמטיבית יותר, אספקת שירותים חברתית עשויה להציע הזדמנויות להפצתם ולקביעתם של ערכי מחויבות ואכפתיות. היא עשויה גם לחזק ערכים כגון אלה, כל עוד ספקי השירותים נמצאים בעמדה המאפשרת להם לבטא אותם באופן המתייחס למשתמשים בתור אינדיווידואלים, וגם להבטיח הכלה של קבוצות חלשות במספר גדול יותר. כל עוד ברור שהשירות אמור להיות מסופק באמצעות כלי לוגי של תגובה לתמריצי השוק וליעדים מרכזיים (בתוך מסגרת של סנקציות), ההזדמנויות הללו מוחמצות. במקרה זה נראה שהספקים מושפעים בעיקר בידי מעצבי המדיניות, ולא בידי צורכי משתמשי השירות. אמון רציונלי המבוסס על הערכת האופן שבו יתבטא השירות בתגובה למבנה התמריצים בא, במידה הולכת וגוברת, במקום ביטחון בערכיהם ובמחויבותם של הספקים.

דם, אשר מיוצר מחדש באמצעות תהליכים טבעיים, הוא דוגמה מוגבלת לתהליך זה שמתרחש במדינת הרווחה הבריטית. בהמשך נבחן קצבאות המצריכות הטלת מסים ומערכות יחסים חברתיים במסגרת שירותים חברתיים יקרים ומשמעותיים שהמדינה נותנת, כדי לחקור את השפעות הרעיונות האינדיווידואליים יותר על האזרחות החברתית.

גישת הפעולה הרציונלית של היחיד ברפורמת מדינת הרווחה האירופית

המוטיבים המרכזיים הרלוונטיים למדינות רווחה אירופיות הם אקטיביזציה (הפעלה של מחוסרי עבודה), אילוץ עלויות והפרטה ואימוץ מערכות ניהול ציבוריות חדשות. המכנה המשותף לרפורמות הללו הוא דגש על רמת מעורבות גבוהה יותר של ספק השירות האינדיווידואלי, המנהל או המשתמש, כשחקן רציונלי העורך בחירות אינדיווידואליות שקולות לצורך השגת התוצאות. המתואר לעיל מוביל למידה רבה יותר של אחריות, ובה בעת גם להרחבה של ההזדמנויות באמצעות חינוך והכשרה ולעשיית שימוש מוגבר בתחרות ובתמריצים של השוק.

אקטיביזציה (הפעלה) היא מוטיב מפתח בקווי המדיניות בשוק העבודה באירופה, אך היא מתקדמת בקצב שונה במדינות שונות. היא התנהלה בקצב מהיר יותר בבריטניה הליברלית, באמצעות ביטול של דמי האבטלה על בסיס ביטוחי, התקדמות לעבר מערכת המטפלת בכל מחוסרי העבודה ללא קשר לנסיבות הפיטורין או לסטטוס המקצועי שלהם, ומספקת שיטה לניהול טיפול (case management) עבור כל הפונים לקבלת קצבאות. מדיניות זו הרחיבה את מבחן התעסוקה לקבוצות רחבות יותר של פונים, כגון הורים יחידים שילדיהם הגיעו לגיל מסוים ונכים, ופיתחה מבנה הטבות לצורך תמיכה בעובדים בעלי שכר נמוך (Barbier & Ludwig-Mayerhofer, 2004). רגולציה של שוק העבודה היתה מוגבלת מאז ומתמיד, ולמעשה גברה במקצת הודות להנחיות של האיחוד האירופי (לוח 1). בגרמניה, מדינה בעלת אופי קורפורטיסטי וקונצנזואלי, התנהל התהליך בקצב איטי יותר: קוצצו הפרשות לצורך פרישה מוקדמת, צומצמו קצבאות שהוענקו לקבוצות מסוימות, במיוחד לצעירים, ואומצו תוכניות ממוקדות. הונהגה שיטה של ניהול טיפול, ואוחדו קצבאות ביטוח וסעד, חרף התנגדותם התקיפה של איגודי העובדים. עם זאת, לא הונהגה מדיניות של סבסוד התעסוקה כחלק מהמשא ומתן בין השותפים להסדרים בשוק העבודה. במקביל צומצמה במידה מסוימת מידת הרגולציה של שוק העבודה והתפתחו קטגוריות חדשות של עבודות במשרות חלקיות (Hudson et. al., 2008).

בצרפת, גם היא מדינה קורפורטיסטית, אך בעלת משטר נשיאותי וריכוזי עם מרכיבים קונצנזואליים, צומצם היקף הפרישה המוקדמת, אוחדו מערכות קצבאות וקוצצו דמי הביטוח הלאומי, הונהגה שיטה קפדנית של ניהול הטיפול, קוצרה תקופת הזכאות לקצבאות אבטלה, הונהגו קצבאות המגדילות את הכנסתם של בעלי שכר נמוך באמצעות מס הכנסה שלילי (Taylor-Gooby, 2005), חל צמצום של רגולציה כדי לסייע

למובטלים, והדיונים הדרו צדדיים בנושא הנהגת שבוע עבודה בן 35 שעות קידמו גמישות (Pochet, 2001).

לוח 1

מאפייני משקים במדינות שונות באירופה

בריטניה	שוודיה	ספרד	איטליה	גרמניה	צרפת	
מגזר היצור, אחוז מה-GDP (תוצר מקומי גולמי)						
21	22	19	22	23	16	1995
13	20	16	18	23	13	2005
תעסוקה בשירותים, אחוז מהתעסוקה הכוללת						
71	71	61	59	61	69	1995
76	76	65	65	68	73	2005
תעסוקה, אחוז מהאוכלוסייה בגילאי העבודה						
72	76	67	59	73	63	2007
שיעור ההשתתפות של נשים, אחוז מהאוכלוסייה בגילאי העבודה						
66	76	46	43	62	60	1995
69	76	58	51	67	65	2005
השקעות זרות ישירות, 2006, מיליארדי דולרים						
140	28	20	17	43	81	זרם השקעות נכנסות
80	24	90	42	80	115	זרם השקעות יוצאות

מקורות: מגזר היצור ותעסוקה OECD (2008a)
 שיעורי השתתפות: OECD (2007, לוח 20)
 סחר ו-GDP OECD: (2008b)
 השקעות זרות ישירות: OECD (2007, עמ' 62)

במדינות הנורדיות, בעלות השווקים הכלכליים הקורפורטיסטים והמתואמים מאוד ובעלות ממשלות שמאל המבטיחות שבמסגרתו של המשא ומתן הפוליטי יכוסה טווח רחב של אינטרסים, היתה אקטיבציה באמצעות ניהול טיפול ותמיכה בעת המעבר לעבודה מאפיין מרכזי של ניהול שוק העבודה לאורך תקופה ארוכה. עם זאת, במדינות הללו רוסן הגידול בקצבאות, והונהגו קצבאות מופחתות חדשות, עם דרישות יציאה לעבודה, עבור קבוצות כגון צעירים. מדד ה-OECD מצביע על צמצום הרגולציה בשוק העבודה. דנמרק, והולנד במיוחד, צוינו בדוחותיהם של ה-OECD ושל האיחוד האירופי בתור מובילות ב-flexicurity – מערכות המגבירות את הניידות בשוק העבודה באמצעות צמצום התקנות המקשות על המעבר בין משרות, תוך הענקת תמיכה באמצעות קצבאות נגישות ושירותים אחרים שיקלו על אנשים תוך כדי התניידות (Schmid, 2005; EU, 2005).

הגבלות על ההוצאה וההפרטה ניכרות ברפורמה בתחום הפנסיה, המהווה את הנתח הגדול ביותר מכלל ההוצאה הציבורית. כל המדינות האירופיות הנהיגו רפורמות משמעותיות לנוכח התמורות הדמוגרפיות שמבשרות על עלייה גדולה בהוצאות. רוב המדינות, שנהוגות בהן תוכניות ביטוח סוציאלי ממלכתיות, מילאו תפקיד ראשי בהבטחת הכנסתם של קשישים לאחר פרישה מעבודה והנהיגו מנגנונים לצורך התמודדות עם הלחצים הדמוגרפיים, בדרך כלל באמצעות ביצוע התאמות בנוסחאות הפנסיה, כך שיתחשבו במאזן הדמוגרפי בין העובדים לבין הפנסיונרים (Hinrichs, 2001). בבריטניה צמצמו הרפורמות, בשנות ה-90 של המאה ה-20, וארגנו מחדש את מערכת קצבאות הזיקנה הממלכתית, ונעשה מאמץ להרחיב עוד יותר את המגזר הפרטי שהיה גדול כבר באותה עת. הרפורמות הללו נתקלו בקשיים, כשהפחיתה המדינה את הסובסידיות למגזר הפרטי והפעילה בחוסר שיקול דעת הולם אמצעים להסרת הפיקוח הממשלתי, פעולות שפגעו קשות במוניטין של הגופים הפעלים בתחום זה (Taylor-Gooby & Mitton, 2008). המדיניות הנוכחית מבקשת להשיב את הרפורמות על כנן, ולהמשיך להרחיב את האספקה הפרטית (Hills, 2004). התחזיות מורות שכשלושה רבעים מהפנסיונרים יסתמכו עד לשנת 2025 על קצבאות זיקנה סלקטיביות, כך שההשפעה בפועל של השינוי תהיה הקטנת התחייבויות ההוצאה הממלכתית, וככל הנראה גם הרחבה של המגזר הפרטי (Clark & Emmerson, 2003).

בשוודיה קוצצו הפנסיות הממלכתיות בשנות ה-90 המוקדמות של המאה ה-20, ופותחה מערכת שבה היחידים מסתמכים על שילוב של פנסיות ממלכתיות ופנסיות אישיות. בגרמניה קוצצו הפנסיות הממלכתיות, צומצמו ההבדלים בין תוכניות ביטוח ממלכתיות שונות, וניסיונות להנהיג תוכניות חדשות במימון אישי זכו לתגובות פושרות. הדפוס דומה גם בצרפת, שבה הרפורמות דומות באופן כללי, אף על פי שהפנסיות נותרו ברמות גבוהות יותר (Palier, 2004).

הניהול הציבורי החדש (New Public Management) היה מוטיב בעל השפעה מרכזית בניסיונות להגיע ליעילות גדולה יותר מבחינת העלויות ולהיענות גדולה יותר בקרב המגזר הציבורי. אלה המוטיבים המרכזיים של גישה זו:

- הפרדה בין הממנים לבין ספקי השירותים והנהגה של שווקים למחצה, ולעתים של ספקים שאינם המדינה;
- פירוק של מנגנון הבירוקרטיה הגדול ליחידות נפרדות ובדרך כלל מתחרות, כשהתמריצים הם איוון בין היעילות מבחינת העלויות לבין מידת ההיענות, כדי לזכות להערכה מצד הלקוח, ולא למקסם את התקציב (Niskanen, 1971) או להשיג יעדים מקצועיים (Klein, 2005);

○ שימת דגש על הבחירה, כדי להבטיח הערכה לעמדותיהם של משתמשי השירות (PMSU, 2006);

○ הנהגת מערכות ניהול כדי להבטיח שהתקציבים יהיו מרוסנים ושמורים היטב בהתאם לסטנדרט הרצוי ושהשירותים ינוהלו כהלכה.

ספרות מקצועית חוצת מדינות ובעלת משקל משרטטת את ההתפתחות של הניהול הציבורי החדש (Flynn, 2007; Hudson & Lowe, 2004; Kettl, 2000; Pollit & Bouckaert, 2004). יש הבדלים גדולים בהיקפה ובמאפייניה של רפורמה. באופן כללי הרפורמות המהירות ביותר היו אלה שהונהגו במדינות הרווחה הליברליות והסוציאל-דמוקרטיות יותר, בעלות מערכות השלטון הרוביות (בריטניה, ניו זילנד, שוודיה, דנמרק), אף שמדינות פדרליות אחדות (ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה) הנהיגו גם הן שינויים משמעותיים. המדינות הקורפורטיסטיות נטו לגלות ברפורמות הכלכליות שלהן (Kettl, 2000; Peters, 1996; Pollit & Bouckaert, 2000) יותר רפיון ותלות בנתיב (path-dependency). אלה הן המדינות שהתקדמו בקצב איטי גם בהקשר של הרפורמות בשוק העבודה. מדינות הרווחה הליברליות, ובמידה מסוימת גם הסוציאל-דמוקרטיות, היו גם אלה בעלות הנטייה הרבה ביותר לפתח שווקים פנימיים ולהתיר כניסה של ספקים פרטיים שיתחרו ברשויות הממלכתיות (Pollit & Bouckaert, 2000).

בתחום הבריאות, לדוגמה, פיצלה בריטניה את ה-NHS (שירותי הבריאות הממלכתיים שלה), בעבר המעסיק היחיד הגדול ביותר במערב אירופה, ל-400 גופים ויותר. אלה פועלים בשוק פנימי תחרותי, שיש בו דריסת רגל מסוימת למגזר הפרטי, ומציעים מערכות חדשות ליידוע האזרחים בדבר צעדים שביכולתם לנקוט לשיפור בריאותם ובדבר האיכויות של הגופים השונים, קביעת יעדים מרכזית והחלטית, תקנות איכות והנהגה של ספקים פרטיים בשטחים ספציפיים. כרגע מציגה הממשלה מערכת שתאפשר למטופלים לבחור בין בתי החולים והמרפאות. בשוודיה מוחל ביזור של הניהול, מוצעות אפשרויות בחירה למטופלים, ומרפאות ממלכתיות מתחרות עם הספקים הפרטיים בתחומים מסוימים (Timonen, 2003). בגרמניה הקורפורטיסטית והדוגלת בקונצנזוס כפו הרפורמות תקנות מחמירות יותר של טיפול, ואכפו מערכת תשלומים ארצית שאמורה לרסן את העלויות על פי קבוצות בעלות דיאגנוזות דומות, אך המבנה הארגוני נותר ללא שינוי (Hudson et. al, 2008).

השפעת הרפורמות: חקר המקרה הבריטי

הקצב והאופי של הרפורמות משתנים בין מדינות הרווחה השונות. המוטיבים הכוללים – של ריסון בהוצאה הממלכתית, אחריות מוגברת של היחיד על ידי הפרטת הפעילות בשוקי העבודה באמצעות תמריצים והזדמנויות וההנהגה של ניהול יותר מבוזר, יוזמתי, אחראי, נענה ויעיל בעלויות – משתקפים ברוב המדינות האירופיות. הגישות הללו מיועדות לאפשר לממשלות להאט את עלויות העבודה ולהציע כוח עבודה אטרקטיבי וגמיש יותר במסגרת התחרות הבינלאומית, לרסן את העלויות המיועדות להתמודד עם סיכונים ועם הביקושים החברתיים המתגברים, לספק שירותים שנותנים מענה טוב יותר לביקושים של אזרחים רבים יותר ולהדגיש את אספקת האפשרויות כחלק מאסטרטגיית הלגיטימציה כדי להשיג את תמיכתם של האזרחים.

בריטניה מספקת מקרה מעניין שבאמצעותו ניתן לבחון את השינויים בדפוסי אספקת שירותי הרווחה והשפעתם על אזרחי מדינת הרווחה. כפי שניתן לראות בתרשים 1, ההוצאה על רווחה בבריטניה נמוכה באופן יחסי, מערכות הפנסיה והקצבאות שלה פחות נדיבות, ויש בה מערכת ביטוח בריאות זולה יחסית למדינות אירופיות גדולות אחרות. אי לכך ניתן היה לצפות שהלחצים ליעילות מבחינת העלויות ואילווצי ההוצאות יהיו מועטים יותר והדרישה ליצירת מסגרת חדשה לאזרחות החברתית תהיה פחות מידית מאשר במדינות אחרות. אולם למעשה השינויים בבריטניה היו מהירים במיוחד מסיבות הקשורות בכלכלה הפוליטית של המדינה ובהסדרים החוקתיים שלה. לממשלות בבריטניה היכולת לבצע רפורמות במהירות רבה יותר מזו של רוב המדינות האירופיות האחרות.

גורמי הרקע המניעים רפורמות הם רבי חשיבות כמעט בכל מדינות הרווחה. המאפיינים הייחודיים של בריטניה הניעו אותה לפתח את הפתרון של השחקן הרציונלי בהתלהבות יתרה, אף שעל פי כל היגיון אובייקטיבי היו הלחצים המידיים לשינוי אמורים להיות מצומצמים יותר. גישה זו, שהשפעתה על הרפורמות ברחבי אירופה נרחבת, נוהגת באופן ברור במיוחד בהקשר של בריטניה.

ההסדר בין המדיניות הציבורית לבין השוק הקפיטליסטי נחשב על פי רוב ליברלי בבריטניה יותר מאשר בשווקי הכלכלה האירופיים העיקריים האחרים. על פי סוסקי (Soskice, 1999) זוהי כלכלת שוק ליברלית ולא כלכלת שוק מתואמת. היחסים התעשייתיים מבוססים על גמישות תחרותית ולא על גמישות בונה (Teague & Grahl, 1992). מדינת הרווחה של בריטניה היא ליברלית ולא קורפורטיסטית או סוציאל-דמוקרטית (Esping-Andersen, 1990). ההטיה הליברלית התחזקה בזכות התפתחות פוליטיות בשנים האחרונות, אך גם עקב תהליכי מעבר לחברה פוסט תעשייתית, אשר

פעלו מתחת לפני השטח. כל הגורמים האלה מתקדמים באופן יחסי בבריטניה, כך שאף שעלויות המימון של הסדרי הרווחה המסורתיים מתונות, הכוחות הפוליטיים שעשויים היו לצאת להגנתם נחלשו. בשל כך כלכלתה של בריטניה פתוחה לתחרות בינלאומית יותר מאשר כלכלותיהן של המדינות האירופיות האחרות, ועמדה זו זוכה להערכה רבה מצדם של פוליטיקאים ומעצבי מדיניות.

בריטניה (שהכריזה בעבר שהיא "הסדנה של העולם") איננה עוד כלכלה יצרנית בעיקרה (לוח 1). חלה ירידה חדה בתרומתו של המגזר היצרני לתמ"ג, ועמו מעבר חד של כוח העבודה לתעסוקה במגזר השירותים. בריטניה הופכת יותר ויותר לחברה פוסט תעשייתית ממורכזת עבודה, עם שיעור גבוה של אוכלוסייה המשתתפת בשוק העבודה. שיעור ההשתתפות הגדול של הנשים בשוק העבודה מהווה אינדיקציה לשינויים החברתיים, שהולכים יד ביד עם קווי המדיניות שתוארו קודם לכן.

מדינות אחרות מקרב השווקים הכלכליים האירופיים הראשיים התנסו אף הן בשינויים דומים: צרפת, בירידה בהיקפו של הייצור; שוודיה, בתעסוקה במגזר השירותים בהשתתפותן של הנשים בשוק העבודה; שוודיה וגרמניה, בשיעור התעסוקה של האוכלוסייה. עם זאת, אף אחת מהן אינה משתווה לבריטניה מבחינת קצב השינויים בכל התחומים. התזוזות הכלכליות, הפוליטיות והחברתיות, אשר מהוות את הכוח המניע ליצירת המסגרת המחודשת לאזרחות החברתית, הן בעלות עוצמה רבה במיוחד במדינה זו.

המגמה בבריטניה, כמו גם במקומות אחרים, היתה הענקת עדיפות לגמישות ולתחרותיות. לדוגמה, לאחרונה בחן משרד האוצר הבריטי את הביצועים הכלכליים ארוכי הטווח במדינה וטען ש"לאורך העשור האחרון היתה תזוזה זו [התרחבות מגזר השירותים] מקיפה בבריטניה יותר מאשר בכל מדינה אחרת מקרב מדינות ה-G7. משמעותה של הגמישות הכלכלית של בריטניה היא שבעוד שחלקה בסחר הסחורות העולמי ירד מבחינת הצמיחה של השווקים הכלכליים המתעוררים, הרי היא המדינה היחידה ממדינות ה-G7 שהשיגה נתח גדול יותר בסחר השירותים הגלובלי... הגמישות בשוק המוצרים מוגברת באמצעות שווקים תחרותיים בעלי תקנות הולמות. משטר התחרות של בריטניה זוכה בדרך כלל לדירוג גבוה בהשוואות הבינלאומיות" (HM Treasury, 2008c, p. 5). קרן המטבע הבינלאומית טוענת באופן דומה ש"הממלכה המאוחדת ספגה כראוי את הזעזועים המקומיים והעולמיים, הודות לגמישות הכלכלית ולעמדותיהם התקיפות של קווי המדיניות המקרו כלכליים והפיננסיים" (IMF, 2007).

החשיבות הרבה המיוחסת לגמישות ולתחרותיות והחולשה היחסית של מוקדי כוח אחרים, כגון איגודים מקצועיים ואינטרסים אזוריים, מניעות את מעצבי המדיניות, החשופים מאוד לציווי הגלובליזציה. על חשיבותה של הפתיחות הגלובלית ועל הצלחתם

של קווי המדיניות, להפוך את בריטניה לאטרקטיבית למשקיעים זרים, מעיד הזרם הנכנס של ההשקעות הזרות, שהוא גבוה יותר מזה של כל מדינת OECD אחרת, למעט בלגיה וארצות הברית, ומסתכם בקצת יותר מחמישית מהסכום הכולל של ההשקעות בכל המדינות החברות ב-OECD (OECD, 2007f, p. 62). הופכת להיות רווחת במיוחד הטענה שהשינויים החברתיים מושפעי הגלובליזציה מצמצמים את יכולתה של הממשלה להתערב בהצלחה וליצור סביבה שבה הגמישות והיעילות מבחינת העלויות של שוק העבודה (שעל פי הטענה מהוות את עוצמות המפתח ליישום הגישות החדשות) מתוגמלות באופן מיוחד. התוצאה היא שמעצבי המדיניות החברתית מושפעים במידה רבה מתיאוריית האינדיווידואל הרציונלי של הגורם האנושי.

בריטניה, בזכות המסגרת החוקתית שלה, מתאימה באופן מיוחד להפעלה מהירה של רפורמות אלה. כפי שצינו ליפהרט ואחרים, מערכת הבחירות בשיטה הרובית (first-past-the-post) של וסטמינסטר מאפשרת לממשלה, מרגע שנבחרה, להפעיל את תוכניתה עם הפרעות מועטות מצדם של שותפים חברתיים, בתי משפט, רשויות אזוריות או כוחות אחרים (Lijphart, 1999). התפתחויות שונות, כולל הצלחתה של הממשלה השמרנית בשנות ה-80 של המאה ה-20 להקטין את השפעתם של האיגודים המקצועיים ושל הניו-לייבור בהמשך התהליך הזה ובהגבלת אגף השמאל שלו בשנות ה-90, חיזקו את הרשות המבצעת. ראשי הממשלה האחרונים הובילו רחוק אף יותר את תהליך מרכזו הסמכויות, באמצעות החלשת הסמכות המוגבלת של הבית העליון ושל השלטון המקומי והקמה של גופים כגון ה-Prime Minister's Strategy Unit (היחידה לאסטרטגיה של ראש הממשלה; משנת 2002), שעומדים תחת פיקוחם הישיר (Baldock, Gray, & Jenkins, 2003). התוכניות הללו הובנו והוצגו בידי מעצבי המדיניות והפוליטיקאים בכל הקשת הפוליטית כמודרניזציה וארגון מחדש של האספקה באופן שיענה על האתגרים הכלכליים והחברתיים, ולא כתגובה מדודה לנסיבות.

ריכוז הכוח במודל של וסטמינסטר נוטה להשפיע על ההליך הדמוקרטי בכיוון מיוחד. שמידט מציינת שבמערכות הנהנות מקונצנזוס רחב יותר, הדיאלוג הפוליטי עוסק ברובו במשא ומתן ובהענקת הבטחות מחודשות לשחקנים השונים, אשר השקפותיהם צריכות לעלות לדיון ולעבור התאמות כדי להתקדם בתהליך ולהפוך אותו לבר ביצוע (Schmidt, 2002). השחקנים הללו ייטלו על עצמם באופן חלקי את תפקיד העברת המידע אודות המדיניות המוסכמת לציבור בוחרים, ויגייסו את תמיכתם. בשיטה הרובית (majoritarian), הישירה יותר, הממשלה חופשית להתמיד בתוכניתה בלי להשיג הסכמה כללית בקרב בעלי העניין, אך עליה להצדיק את קווי המדיניות שלה לפני ציבור הבוחרים. דיאלוג פוליטי הוא יותר הליך של תקשורת מסוג של "מעלה-מטה" (top-down). הדמוקרטיה בבריטניה היא הריכוזית ביותר מבין כל הדמוקרטיות של אירופה. הדיונים הפוליטיים מתמקדים במדיניות עקבית וקוהרנטית באופן יחסי, כך שהלוגיקה של

הרפורמה יכולה להיות מובנית מתוך אותו הדיאלוג, והדיונים אודותיה יכולים לשקף נקודות מבט פוליטיות שונות (Swank, 2003; Willets, 1998). הצהרותיהם של מעצבי המדיניות והניתוחים האקדמיים כאחד מעידים על כך שלוגיקת השחקן היחיד הרציונלי היא זו השלטת בבריטניה.

הרפורמות של מדינת הרווחה בבריטניה היו מהירות. מאז שנת 1990 עשו ממשלות בריטניה את הפעולות האלה:

- הן ערכו שינוי קיצוני במערכת הקצבאות, ביטלו את דמי האבטלה הביטוחיים וארגנו מחדש את שיטת הביטחון הסוציאלי למחוסרי עבודה, כדי ליצור מערכת קצבאות חדשה לחלוטין, הפועלת באמצעות ניהול טיפול מקיף.
 - הן הבנו מחדש את מעורבותה של המדינה בשוק העבודה, כדי לקדם תמריצים לעובדים בעלי שכר נמוך, כולל הנהגתם של שכר מינימום מעוגן בחוק (1999), מערכת משמעותית של זיכויי מס (משנת 1998) ותוכנית רווחה לעבודה המכונה New Deal (משנת 1998), העומדת במרכז מדיניותה של הניו-לייבור.
 - הן ארגנו מחדש את מערך הטיפול בילדים כמו גם את הטיפול בקשישים סיעודיים, והרחיבו באופן משמעותי את זכויות התעסוקה של הורים ושל אחרים.
 - הן ערכו רפורמה בפנסיה, כשהרחיבו את תפקיד הסקטור הפרטי וקיצצו במחויבויות של המערכת הממלכתית.
 - הן נטלו על עצמן את הארגון המחודש והמשמעותי ביותר של מערכת שירותי הבריאות הממלכתית, מאז הקמתה בשנת 1945, כאשר במוקד עומד הניסיון לקדם את ההיענות וההתייעלות בעלויות.
- בהמשך תידון התגובה הציבורית לרפורמת מדינת הרווחה בבריטניה.

עמדות בנוגע למדינת הרווחה בבריטניה: חלוקה מחדש, הכלה ואמוץ

הטענה שהשינויים במדינות הרווחה הלכו יד ביד עם שינויים בעמדות הציבור, בכל הקשור להיבטי הכלה החברתית של הרווחה, מקבלת חיזוק של ממש בממצאי סקרי דעת הקהל.

הדדיות, מסים והוצאת כספים

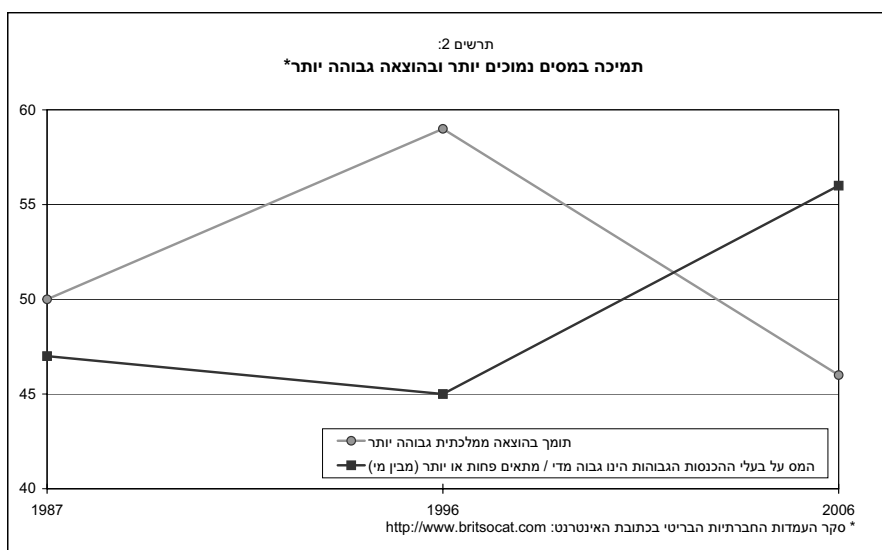
מחקרים כמותיים ואיכותיים מהתקופה האחרונה מצביעים על חשיבותה של ההדדיות בעמדות כלפי רווחה חברתית. בניתוח משני של סקר העמדות החברתיות בבריטניה של שנת 2004 מצא ספטון, שמחצית האוכלוסייה ויותר תומכת בהדדיות: "יש תמיכה כללית בעיקרון של מדינת הרווחה כמערכת התומכת באנשים כשהם זקוקים לעזרה – בין אם יש להם די כסף לשלם ובין אם לאו – ואשר מפזרת את העלויות של מעשה זה בהתאם ליכולתם של אנשים לשלם." הנאמר לעיל בא ביחד עם תמיכה בטענה שיש "תרעומת כלפי אלה הנתפסים כמנצלים את המערכת בכך שאין הם תורמים את שהם יכולים לתרום במידה מתקבלת על הדעת ואשר מוציאים יותר ממה שהם צריכים באופן סביר" (Sefton, 2005, p. 27).

מוטיבים מרכזיים דומים עולים מניתוח מקבץ של שאלות אודות עמדות כלפי מסים וקצבאות, אשר לוקחות בחשבון עקרונות מוסריים של זכות וזכאות. מלבד התמיכה של הרוב בהדדיות, המחקר מזהה שתי קבוצות אחרות, שכל אחת מהן מהווה כרבע מהמדגם. אלה הם **האינדיווידואליסטים המחוספטים**, המאמינים שעל בני אדם לסמוך רק על עצמם ולהיות אחראים לספק את הצרכים שלהם ושעל המדינה למלא תפקיד מינימלי, **הצדיקים**, התומכים בחלוקה מחדש על בסיס של צרכים (Sefton, 2005, p. 23).

חוקרים איכותניים מספקים עוד תובנה אחת בנוגע לאופן שבו מסגור האינטרסים החברתיים מנקודת מבט אינדיווידואליסטית מגביל הדדיות. הדג'ס מסתייע בקבוצות מיקוד ובריאינונות עומק כדי לבחון את הבנת המושגים הגינות ורווחה. המודל שהתגלה היה שילוב של הכלה והדדיות. על אנשים לקבל עזרה כשהם זקוקים לה, בתנאי שעשו כל מאמץ כדי לעזור לעצמם, אך את עלויות מערכת הרווחה צריך לחלק פחות או יותר על פי היכולת לשלם. יש ביקורת רבה בנוגע לאספקת השירותים. יש כאלה התובעים קצבאות שאינם זכאים להן או שאינם אמורים להיות זכאים להן, ועליהם להיענש. ההסבר הנפוץ ביותר לסיבה שבעטייה מישהו אינו זכאי לסיוע מתייחס להעדר התרומה ל"קופה" המשותפת, כשיש ביכולתו של האדם לעשות זאת (Hedges, 2005, p. 5). עם זאת, ההיקף והתכולה של הדדיות כזו הם מוגבלים ביותר.

ביחס למסים ולהוצאה חברתית, רוב האנשים רואים בהם תחומים בלתי תלויים, ואינם מצליחים לקשור בין השניים. מס הוא עניין לא נעים, ובאופן כללי מסים הם מושא לתרעומת. אבל הוצאה על רווחה מספקת שירותים זוכה להערכה. הניתוק התפיסתי זוכה לאישור בעבודה אחרת. מחקר שנערך בידי Fabian Society ומסתמך על סקר ארצי ועל ריאיונות איכותניים מגיע למסקנה הזו: הצימוד התפרק במוחם של האנשים, הן בינם לבין המסים שהם משלמים והן בין המסים הללו לבין השירותים הציבוריים שאליהם הם מוזרמים (Commission on Taxation and Citizenship, 2000). סקר העמדות

החברתיות הבריטי שואל שאלות נפרדות על מסים ועל הוצאות. שיעור המרוויינים שהיו מעוניינים בהגדלת ההוצאות על בריאות ורווחה, ולא בקיצוץ או בשימור שלהן ברמה קבועה, נע סביב המחצית, מאז החל הסקר בשנות ה-80 המוקדמות. השיעור עלה בין השנים 1987 ל-1996, ולאחר מכן ירד חזרה (תרשים 2). בניגוד לכך, הקבוצה הגדולה ביותר מקרב ציבור הבוחרים סבורה שהמס גבוה מדי, במיוחד עבור בעלי השכר הנמוך והבינוני. עמדה זו שוררת אפילו בקרב אלה התומכים בהוצאות רווחה גבוהות יותר. נקודה זו מרשימה במיוחד, כשאנו מתמקדים בהשקפות בנוגע למסים בקרב בעלי ההכנסות הגבוהות. אחוז אלה התומכים בהוצאה גבוהה יותר, ובה בעת סבורים שהמס גבוה מדי או שהוא בדיוק בגובה ההולם אפילו עבור בעלי השכר הגבוה, אמנם ירד במקצת במהלך שנות ה-80 של המאה ה-20 מ-45 אחוז בשנת 1987, אבל עלה ל-56 אחוז בשנת 2006. רוב האנשים, לא באופן בלתי סביר, מעוניינים במסים נמוכים יותר ובהוצאה גבוהה יותר בעת ובעונה אחת. הם מוותרים בהתמדה על תמיכה כלשהי בחלוקה מחדש שבה בעלי ההכנסות הגבוהות מעבירים מהונם ליתר קבוצות ההכנסה. נראה שההדדיות בין אלה התורמים לאלה המקבלים הטבות ושירותים קטנה.



התפיסות בבריטניה בנוגע לעוני ולאי שוויון השתנו במידה רבה מאז שנות ה-80 של המאה ה-20. חלק גדול מהשינוי התרחש בעשור האחרון. עליית ההכנסה הממוצעת

משתקפת ללא ספק בעובדה שאנשים חשים שהם נמצאים במצב טוב יותר.³ בשנת 1986 טענו 24 אחוז מהמרוויינים בסקר העמדות החברתיות בבריטניה (British Social Attitudes), שהם מרגישים שהם "חיים בנוחות", כש-26 אחוז טענו שחיהם "קשים או קשים מאוד". עד שנת 1994 היו הנתונים הסטטיסטיים המקבילים 29 אחוז ו-21 אחוז בהתאמה, ואילו עד שנת 2006 התרחבה קבוצת החיים בנוחות באופן חד ל-41 אחוז, ושיעורם של הנתונים בקשיים ירד ל-14 אחוז (Taylor-Gooby & Martin, 2008, p. 239). שיעור החושבים על זוג מחוסרי עבודה כעל "עניים באמת" ירד מ-12 אחוז לארבעה אחוזים, ובנוגע לזוג קשישים מקבלי קצבאות חלה ירידה מ-19 אחוז לתשעה.

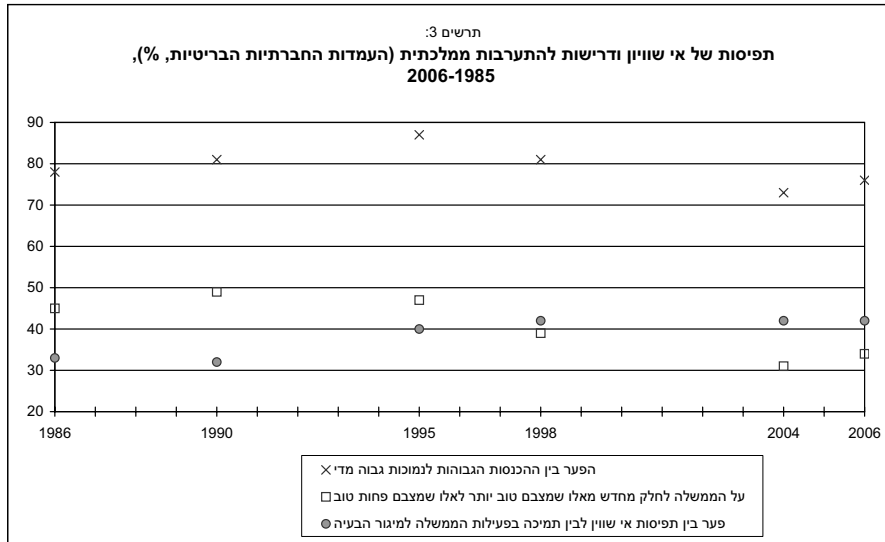
השינויים הללו עשויים לשקף חוויה של צמיחה בקרב הרוב. אין הם מרמזים על כך שאנשים אינם מכירים עוד בעוני ובאי השוויון כסוגיות של צדק חברתי. לדוגמה: בשנת 1987 הצהירו 79 אחוז שהפערים בין ההכנסות הגבוהות לנמוכות היו גדולים מדי. שיעור זה עלה ל-87 אחוז עד 1995, אך ירד ל-76 אחוז עד שנת 2006. שיעור השותפים להשקפה ש"האנשים הפשוטים אינם מקבלים את חלקם ההוגן בעושר הלאומי" עלה במקצת מ-64 אחוז ל-66, ואז ירד במידת מה ל-55 אחוז במהלך אותה התקופה.

תפקידה של הממשלה

ניתוח של נתוני סקר העמדות החברתיות בבריטניה (British Social Attitudes Survey) מאמצע שנות ה-80 של המאה ה-20 ואילך מראה, ששלושה רבעים ויותר (בין 73 ל-85 אחוז) מהאוכלוסייה מאמינים שאי השוויון מהווה בעיה, ויותר ממחצית (בין 55 ל-64 אחוז) גורסים שזוהי סוגיה של צדק חברתי. התחושות של אי נחת מאי השוויון גברו במהלך שנות ה-90 המוקדמות של המאה העשרים, ומאז נחלשו במקצת (תרשים 3). נראה שמה שהשתנה הוא דעתם של האנשים על האופן שבו יש לטפל בנושא. התמיכה בכך שהמדינה תתערב ותטפל באי השוויון מצומצמת יותר לאורך התקופה, ונראה שהיא נמצאת במגמת ירידה: שיעור המצהירים בבריטניה ש"הממשלה אחראית להפחתת הפערים בהכנסות" ירד מ-62 אחוז בשנת 1987 ל-43 אחוז בשנת 2004; התמיכה בהשקפה ש"על הממשלה להוציא יותר על קצבאות עבור העניים" ירדה מ-55 אחוז ל-35 בין השנים 1987-2006; התמיכה בהשקפה ש"על הממשלה לחלק מחדש את ההכנסות מאלה הנמצאים במצב טוב יותר לאלה הנמצאים במצב פחות טוב" ירדה מ-45 אחוז ל-34. לאורך אותה תקופה (Johns & Padgett, 2008; Taylor-Gooby & Martin, 2008).

3 הדין אודות נתוני העמדות שואב את השראתו מעבודתם של פיטר טיילור-גובי (Peter Taylor-Gooby) ורוז מרטין (Rose Martin), שמומנה בידי הקרן האנגלו גרמנית.

כשהשאלה מנוסחת באופן המכסה התערבויות תקיפות יותר, התמיכה הכללית במדיניות נחלשת.



תרשים 3 מדגים איך התרחבו הפערים בין התפיסות של אי השוויון לבין התמיכה בפעילות הממשלתית לצורך מיגור הבעיה. למרות התנודתיות, המגמה הכללית היא של עלייה מ-33 ל-42 אחוז. באופן דומה הראו ריאיונות איכותניים וקבוצות מיקוד שנערכו בידי פל, רוז וספנסר (Pahl, Rose, & Spencer, 2007), שרוב האנשים מודעים היטב לעלייה במידת אי השוויון. עם זאת, נראה שכיום הם נוטים לחשוב במונחים של הבדלים בסגנון החיים יותר מאשר במונחי הכנסה, ולהבין שינויים חברתיים במונחים של אינדוידואליות ובחירה ולא במונחים של אי שוויון מעמדי. הממשלה הפכה כמעט בלתי רלוונטית לאי השוויון, מכיוון שהוא נתפס כעניין של דפוסי צריכה, בחירות אישיות ושאיפות.

פרויקט הסקר החברתי הבינלאומי (International Social Survey) כולל שאלות, הן בנוגע לתפיסות אי השוויון והן בנוגע לאמונות בדבר השאלה אם זהו תפקידה של הממשלה לטפל בסוגיה. אך למרבה הצער הוא כלל מדינות אירופיות מעטות בלבד במהלך התקופה. במזרח גרמניה הדאגה בנוגע לאי השוויון נעה בין 76 אחוז ל-72, והתמיכה בהתערבות ירדה מרמה של 61 אחוז ל-47. הנתונים התואמים באוסטריה הם 81 אחוז ו-84 אחוז, לעומת 80 אחוז ו-69 אחוז (International Social Survey Programme, 2008). בסקר החברתי האירופי התשובות לשאלה "האם על הממשלה להקטין את הפערים ברמות ההכנסה" מורות על ירידה הדרגתית של התמיכה בין השנים

2002-2006, מ-62 אחוז ל-57 בקרב אלה שרואיינו בבריטניה. התמיכה ברעיון שהסוגיה היא אכן מאמץ אישי ושיש להגביל את תפקידה של הממשלה להבטחת העובדה ש"זירת המשחקים" תהיה שווה לכל השחקנים ("חשוב שההתייחסות לבני האדם תהיה שוויונית ושהם ייהנו משוויון הזדמנויות"), התחזקה מ-66 אחוז ל-73 (European Social Survey, 2008).

במקביל לירידת התמיכה בהתערבות, משייכים את העוני במידה הולכת וגדלה ליחידים. סדרת שאלות נפוצות שבהן נהוג להשתמש בסקרים בינלאומיים בוחנת את ההסברים הפופולריים לעוני (ראו שירות נתונים כלכליים וחברתיים [Economic and Social Data Service], 2008, לצורך שאלונים ופרטים נוספים). בשנת 1994 ייחסו 29 אחוז מהמרואיינים בסקר העמדות החברתיות בבריטניה (British Social Attitudes Survey) עוני ל"חוסר צדק בחברה", 48 אחוז קשרו אותו לגורמים כמו "חוסר מזל" או "כורח בלתי נמנע בחברה המודרנית", ו-15 אחוז בלבד ייחסו אותו למאפיינים אישיים כגון "עצלות או העדר כוח רצון". עד לשנת 2006 נתפסה העצלות כגורם עיקרי אצל 27 אחוז, וחוסר הצדק ירד ל-21 אחוז. חוסר מזל עמד על שיעור דומה של 44 אחוז. אם עוני הוא עניין של פגמים אישיים ולא של חוסר צדק או פעילות של הקפיטליזם המודרני, התערבות ממלכתית עלולה להיראות כבלתי הולמת.

עבודת קבוצת המיקוד שערכנו, אודות תפיסות ההגינות בחברה, העידה לעתים קרובות על מתן דגש לשוויון הזדמנויות, ולא לשוויון תוצאות, בתור המרכיב הראשון שהוזכר, כשהוצגה לפני המשתתפים שאלה מקדימה אודות התפיסה שלהם בדבר "חברה הוגנת". התשובות האופייניות נוסחו במונחים של "הזדמנויות עבור כולם": "לכל אדם יחיד יש גישה לכל חלק של החברה אם הוא מעוניין או שיש לו צורך בכך." "עליך להרוויח את רמת החיים שלך, לא? ... [אבל]... בחברה שוויונית יש להעניק לך את ההזדמנות" (Martin, 2007, p. 1). עם זאת, בשעה ששוויון הזדמנויות זוכה לתמיכה מסוימת כמעט אצל כל המרואיינים, יש הבדלים ביניהם בחשיבות שהם מייחסים לעניין. פירושים אלה של הגינות נתמכים בתקיפות גדולה בהרבה אצל המשיבים מקרב המעמד הבינוני: "שוויון בתוצאות נדון בהרחבה ובאהדה גדולות בהרבה בקרב קבוצות מעמד הפועלים, עם הסכמה כללית רחבה בהרבה מאשר בקרב המעמד הבינוני בנוגע למעלות של שוויון בתוצאות" (Martin, 2007). גם כאן נראה שמשימתה של הממשלה היא להגדיל את ההזדמנויות, במקום לחלק מחדש את ההכנסות, ולהבטיח תוצאות שוות ערך.

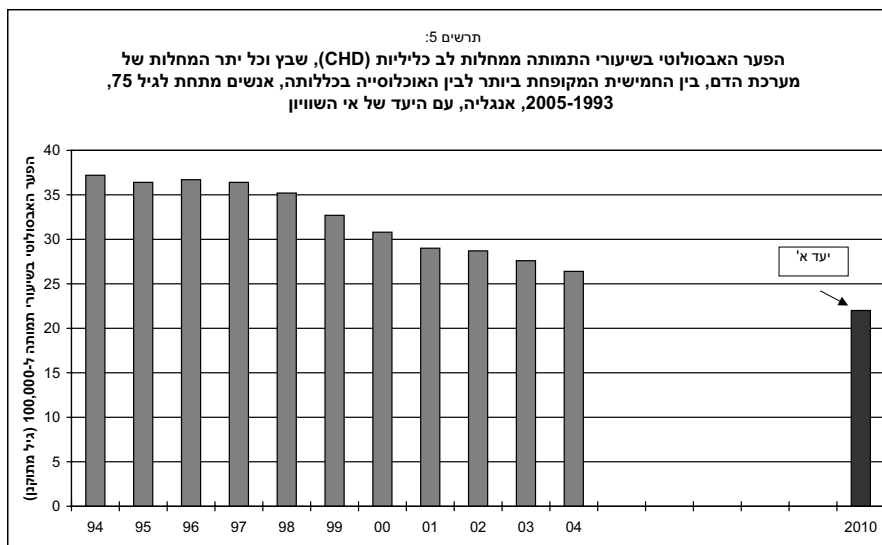
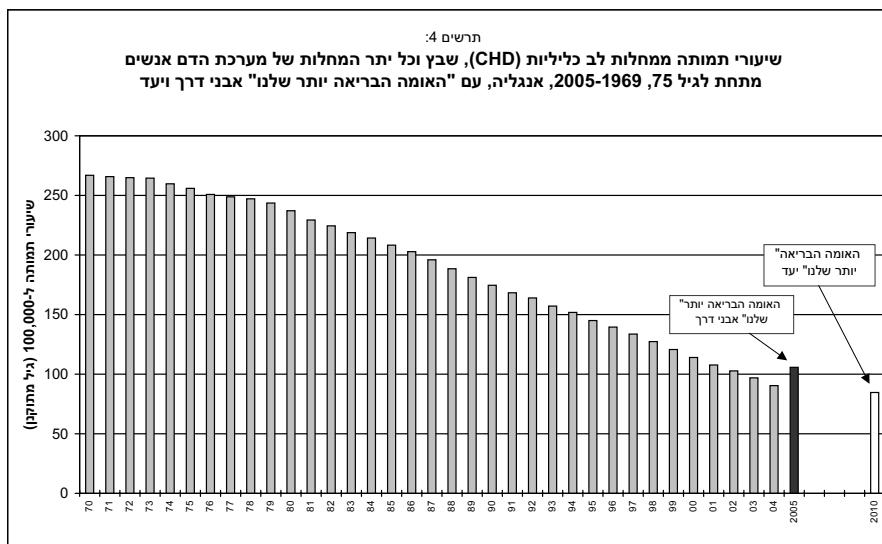
דפוסי העמדות בנוגע להדדיות ולהכלה חברתית מורכבים. ההשקפה שעניינה של מדינת הרווחה הוא ההדדיות בעיקר מבוססת היטב בקרב אלה שיש ביכולתם לתרום, אף שיש אינדיקציה מסוימת לכך שמגבלות ההדדיות נתפסות באופן מחמיר יותר. רוב האנשים בבריטניה אינם מבינים את הקשר ההדוק בין עמדותיהם ביחס להוצאות חברתיות לבין מסיים. התמיכה בהתערבות הממשלתית לצורך ביצוע חלוקה מחדש ולצורך המסים

הנושאים בעלויותיה הולכת ונחלשת. לא ניתן להציג קשר סיבתי כלשהו בין סביבת המדיניות לבין העמדות שבהן מחזיק הציבור. עם זאת, יש סימנים לכך שהתמיכה במרכיב ההכלה של האזרחות החברתית הולכת ונחלשת בתקופה שבה הרעיונות של פרו-אקטיביות אישית, אחריות והזדמנויות שולטים בעיצוב המדיניות.

אמוץ וערכים

קשה למצוא עדויות למידת האמוץ הניתן בשירותי הרווחה החברתיים. נראה שסקרים בינלאומיים אינם מכסים את נושא מתן האמוץ בשירותים, בניגוד למתן אמוץ בממשלה באופן כללי או מתן אמוץ באזרחים אחרים (ראו לדוגמה את Delhey & Newton, 2003). דרך אחת להתקדם היא להתבונן בניסיון של שירותי הבריאות הממלכתיים בבריטניה. יש בהם עניין מיוחד, מכיוון שהם שירות חברתי מרכזי הזוכה להערכה רבה ומתנסה ברפורמות ניהוליות חדשות רחבות היקף, שהן לאמיתו של דבר הרפורמות מרחיקות הלכת ביותר שנערכו במגזר כלשהו בבריטניה. הוא זכה גם בתוספות גדולות של משאבים, כך שהרפורמות התרחשו באווירה נעימה באופן יחסי. אבל יש ניגוד בולט בין ההישגים לבין התגובות הנפוצות.

ממבט ראשון מתקבל רושם שהתוצאות חיוביות. הממשלה קבעה מספר יעדים לשירות, שהחשובים בהם נוגעים לזמני ההמתנה לטיפול ולשיעורי התמותה ממחלות לב וסרטן. התרחשו שיפורים משמעותיים. היעד של חיסול זמני ההמתנה העולים על שלושה חודשים, במקרה של חולים הנזקקים למרפאות חוץ, הושג ביעילות עד סוף שנת 2005. עד לחדשים הראשונים של שנת 2006 התקצרו זמני ההמתנה עבור חולים הזקוקים לאשפוז לשישה חודשים לכל היותר כמעט בכל המקרים. זהו הישג חסר תקדים עבור שירות המספק טיפול רפואי, הניתן למעשה בחינם ואשר באופן מסורתי חלות עליו מגבלות של דחייה, ועונה על הביקוש. שיעור התמותה הכוללת ממחלות לב, שבץ ומחלות נלוות ירד מ-141 ל-100,000 (מתחת לגיל 75) בשנים 1995-1997 עד השנים 2002-2004, ושיעור התמותה מסרטן ירד מ-141 ל-122 מקרי מוות ל-100,000. פערי אי השוויון, על פי מדדי בריאות ומחסור, בין החמישון התחתון לבין האוכלוסייה בכללותה ירדו מ-37 אחוז ל-28 עבור גורם המוות הראשון, ומ-21 אחוז ל-19 עבור גורם המוות השני. למעשה זהו הישג של היעד לשנת 2010 (HM Treasury, 2007). ניתן לטעון באופן סביר שהירידה בתמותה ממחלות לב וסרטן מהווה במידה רבה חלק ממגמה ארוכת טווח, הקשורה בניסיון, בתזונה ובפרמקולוגיה. ואולם טיעון זה משכנע פחות בנוגע לפערי אי השוויון בבריאות, שם המגמה אינה מבוססת באופן ברור כל כך (תרשימים 4 ו-5). ההישגים הללו חשובים, ואולי אף ראויים לתשומת לב רבה יותר מזו שהם זוכים לה בדיון הציבורי.



ניתן להדגים את הצלחתה של שיטת הניהול החדשה בשירותי הבריאות הממלכתיים באמצעות השוואות אזוריות. הרפורמות הופעלו במהירות הרבה ביותר באנגליה, כשוויילס וסקוטלנד כאחת מקבלות את המימון הנוסף, אך מחליטות שלא ליישם את המטרות בשוק הפנימי. רוב המחקרים מסכימים שביצועיה של אנגליה היו טובים יותר; למעשה רשימות ההמתנה בוויילס דווקא גדלו (Auditor- Bevan & Hood, 2006;

מדגיש את הקושי לבסס אינדיקטורים משביעי רצון לאחר העברת הסמכויות, ומגיע למסקנה שבצפון אירלנד, סקוטלנד וויילס אין פעילות רבה יותר, רמת בריאות טובה יותר של האוכלוסייה או רמות גבוהות יותר של שביעות רצון ציבורית... ההבדלים המרשימים ביותר בין השנים 1996-2002 מתבטאים בהצטמצמות רשימות ההמתנה באנגליה (2005, 7552; ראו גם את Le Grand, 2007; Propper et. al., 2007). נראה שניהול חדש, הנשען על תמריצים חזקים, משנה את התנהגותם של אלה המספקים את השירות בטווח הקצר.

בהקשר זה, עדות דעת הקהל מהווה הוכחה מרשימה. תרשים 6 מציג את מדד IPSOS-MORI של האספקה לציבור על פני תקופה. לאורך זמן, אלה המאמינים שהשירותים הציבוריים ישתפרו מעטים יותר מאלה המאמינים שהם יהפכו לגרועים יותר. עם זאת, התמיכה העממית בהשקפה שעל פיה שירותי הבריאות הממלכתיים ישתפרו פחתה לאורך זמן, עם סטייה מסוימת בתקופות של פרסום רב על גידול ההוצאות בשנת 2002 ובתקופת הבחירות בשנת 2005. המתואר לעיל עומד בניגוד לעדות בדבר אספקה משופרת. המשמעות היא שתפיסות רווחות בדעת הקהל אינן מובלות אך ורק בידי מגמות באיכות השירות, חרף העובדה ששיעור גבוה מהאוכלוסייה בא במגע עם שירותי הבריאות.



רמז אחד מגיע דרך העדויות של סקר העמדות. מידת האמון במנהלי השירות, כמרכיב מרכזי ברפורמה, נמוכה ממידת האמון בצוות המקצועי, אשר מידת הפיקוח שלו על האספקה נשחקה. שאלה אודות אמון שנשאלה בסקר של שנת 2002 העלתה ש-77 אחוז

מהאחיות ו-66 אחוז מהרופאים בבתי החולים זכו לאמון, כי האינטרסים של החולים, ברוב הפעמים, זוכים אצלם לעדיפות על פני הנוחות של בית החולים; רק 21 אחוז בלבד ממנהלי בתי החולים זכו לאמון דומה (Page, 2004). עבודות כמותיות דומות מצביעות על חששות שהשירות שפותח לאחרונה אינו מעמיד את המטופל בראש. מובאות מסקר איכותני גדול⁴ שנערך בדרום אנגליה בשנת 2007 (Wallace & Taylor-Gooby, 2008) ממחישות את הנקודה:

וכל הבעיות עם הניהול וסוג המבנה שלו, ואני חושבת שזה כבר לא בעניין הבריאות, זה בעניין המספרים. זה לא בעניין אכפתיות ודאגה, זה לא בעניין הבריאות (סוזן, המעמד הבינוני, אם לילדים).

בתי החולים האלה מנוהלים על ידי מנהלים, והעניין הוא שזה לא גרם לאנשים להרגיש טוב יותר או נוח יותר. כל מה שהם רוצים זה לזכות בהתייחסות ובקצת התחשבות, קצת כבוד, בית חולים נקי, ושיטפלו בהם במהירות, ו... הם מציבים מטרות, ולא הבחנתי שאני מרגיש יותר מאושר, כשאני משתמש בבתי החולים (פיניאס, מעמד בינוני, ללא ילדים).

בעבר היו לשירותי הבריאות הממלכתיים ערכים – הם העמידו את המטופל בראש וטיפלו כמו שצריך, אבל עכשיו, כנראה, הערכים הם העברת ניירת, דו"חות על גבי דו"חות, עניינים מסוג כזה... לא, הם צריכים לשקול את זה טוב טוב. לחשוב על האנשים ועל כל המערכת ובשביל מה היא נוצרה. הם שכחו לגמרי את הערך של שירותי הבריאות הממלכתיים, שהוא לטובת האנשים (רונלד, מעמד הפועלים, אב לילדים).

המרוויינים אינם מאמינים שהאינטרסים של אלה המנהלים את שירותי הבריאות שאורגנו מחדש תואמים את האינטרסים של משתמשי השירות. מבחינתם מערכת התמריצים והמטרות, שתכננו מעצבי המדיניות לצורך השגת תכלית זו, נתפסת כנכשלת בתפקידה, מכיוון שאינה נוהגת על פי הערכים של השירות המסורתי. הנושאים האלה נוגעים לאכפתיות ולמחויבות כלפי החולים, ולא להסתכלות כלפי מעלה, אל סדרי העדיפויות הניהוליים. האינדיקציה היא שאמון דורש יותר מאשר התאמת התמריצים של המנהלים למטרותיהם של מעצבי המדיניות. המידה שבה ספקי השירות נתפסים כמגלמים את הערכים של המשתמשים נראית חשובה אף היא. הגישה הניהולית החדשה לא מצליחה לתת מענה לכך.

4 שמונה קבוצות מיקוד הופעלו באזורים מנוגדים במחוזות הפנימיים ובדרום מזרח, לצורך בחינת העמדות כלפי צדק חברתי, הגינות, שוויון ואספקה חברתית בשנים 2007-2008. הקבוצות היו מאוזנות, כך שיכללו מספרים שווים של מבוגרים וצעירים, בני המעמד הבינוני ומעמד הפועלים ומספרים שווים של נשים וגברים. העבודה מומנה בידי הקרן האנגלו-גרמנית. רוז מרטין היתה בעלת תרומה מרכזית לניתוח.

סיכום: האם להשליך את התינוק ביחד עם המים?

הניסיון של בריטניה ממחיש עניין כללי יותר. רפורמות של מדינות רווחה במספר רב של מדינות ביקשו לאזן בין כלכלה תחרותית לבין יעדים חברתיים. המתח שבין מתן מענה לטווח מתרחב של צרכים לבין הבטחה שמערכת הרווחה תורמת לכלכלה לאומית תחרותית ומצליחה הולך וגובר, בשל שינויים כלכליים, פוליטיים וחברתיים, הקשורים עם הפוסט-תעשייתיות והגלובליזציה. פתרון אחד, הצובר פופולריות במספר מדינות אירופיות, הוא השילוב של אקטיביזציה של שוק העבודה, ריסון עלויות, הגדלת האספקה הפרטית ושיטת הניהול החדש, המבוססת בסופו של דבר על לוגיקת השחקן הרציונלי.

קווי המדיניות הללו הופעלו, בהתלהבות רבה יותר או פחות, במספר מדינות, וביעילות הרבה ביותר – בבריטניה. לוגיקת השחקן הרציונלי אינן מזיקות בהכרח לרווחה הממלכתית, כפי שרמזו פרשנים אחדים. לאמיתו של דבר, מגוון של עבודות תיאורטיות ומעשיות מצביע על כך שהתנהגות המאמצת אינטרס עצמי נאור, המתאים להיבטי ההדריות של מדינות רווחה, תהווה קרוב לוודאי מושא לשאיפה עבור השחקנים הרציונליים. עם זאת, הכללתם של אלה אשר אין זה מובן מאליו שיש ביכולתם להעניק תרומה שוות ערך מסובכת יותר. נראה שהאמור לעיל תואם לקביעה שאף שאנשים נותרים מוטרדים בנוגע לאי השוויון, הם נוטים להאמין הרבה פחות שעל הממשלה לטפל בסוגיה. הקצבאות נטו להפוך נדיבות פחות, וחלה תזוזה במדיניות לכיוון של הנעת בעלי ההכנסות הנמוכות להשתתפות בשוק העבודה, כשהמדינות הקורפורטיסטיות מתקדמות בקצב הנמוך ביותר.

האמוץ במדינת הרווחה, ההכרחי ללגיטימיות הפוליטית של המערכת הכוללת, עלול להישחק בעקבות הרפורמה. חקר המקרה של שירותי הבריאות הממלכתיים בבריטניה מעיד ששיפורים ממשיים בביצועים אינם מובילים להתלהבות ציבורית רבה יותר מהשירות, כפי שעשוי להציע המודל הפשוט של השחקן הרציונלי. לאמיתו של דבר, יש עדויות אחדות לכך ששיטת הניהול החדש פוגעת באמוץ, מכיוון שאין היא נותנת מענה לחששות הציבור.

הנקודה האחרונה עוסקת ביכולתה של הגישה החדשה לתת מענה לבעיות הללו. בעיני עצמה, הגישה החדשה מוצלחת. העדויות לשיפורים בהתייחס למטרות, בעקבות אימוץ הלוגיקה של השוק, שכנעו את התומכים במשרד האוצר הבריטי בלוגיקת השחקן היחיד הרציונלי כמוטיב המרכזי של עיצוב המדיניות (Deakin & Parry, 2000). גישה זו מייחסת משקל נמוך יותר לראייה רחבה יותר, הרואה את חשיבותם של ההיבטים החברתיים של האמוץ, הנבחנים באמצעות נתוני עמדה רכים יותר. יש אפשרות שתוכנית הרפורמה, שנקטה מסיבות טובות מאוד, עשויה להצליח בטווח הקצר בקידום ייעול

העלויות של מערכות הרווחה, אך לשחוק את הלגיטימציה הפוליטית ולכן גם את תמיכתו של ציבור הבוחרים באזרחות המכילה והאוניברסלית של מדינת הרווחה.

לא סביר להניח שהלחצים שהובילו לכיוון הנוכחי של רפורמת מדינת הרווחה יפחתו. מעצבי המדיניות יצטרכו להבטיח שמערכות הרווחה יהיו יעילות יותר ולוודא שעלויות העבודה המוגדלות, הנובעות מהוצאה חברתית גבוהה יותר, מוצדקות בעידן של שווקים תחרותיים העוברים תהליכי גלובליזציה, ובמקביל יצטרכו להיות קשובים לצורכי ציבור הבוחרים כדי לשמור על תמיכה פוליטית. כאן טענו שגישה אחת, הבאה לידי ביטוי במעבר של המדינה מהתערבות ישירה לגיבוש תמריצים והזדמנויות, גישת הדרך השלישית עלולה להביא לידי כך שמשמעות האזרחות החברתית תצטמצם יותר ויותר להדדיות בין אלה שביכולתם לתרום במערכת המאופיינת במידת אמן נמוכה. איך הממשלות יכולות לקיים מדינות רווחה המאופיינות בהכלה?

מספר כותבים טענו שהאינדיווידואליזם, המשקף את הזרם המרכזי בשווקים הכלכליים הניאו קלאסיים, ואשר נדון לעיל, מצריך איזון באמצעות נתינת אמן רב יותר בשיתופיות (communitarianism) החברתית ובהשתתפות הפוליטית. נקודת השקפה אחת היא שהבסיס הטוב ביותר להכלה חברתית ולאמן חברתי הוא הון חברתי, המטופח באמצעות רשת קשרים הדוקים אך לא בלבדיים בתוך הקהילה. פוטנס מבקש להראות שהון חברתי עמיד הוא אשר קידם צמיחה (באמצעות אמן ואפשרו של קשרים מסחריים) ואינטגרציה חברתית (באמצעות פישור בין קבוצות שונות) במספר חברות מצליחות (Putnam, 1993, 2000). העדויות האמפיריות בדבר חשיבותו של ההון החברתי אינן ברורות (Hall, 1999; Tarrow, 1996). כותבים אחדים הצביעו על האפשרות שצורות מסוימות של הון חברתי מחזקות ככל הנראה את המחסומים המונעים את הכלתן של קבוצות חוץ. נטען שהון חברתי בחברות המודרניות הוא התוצאה ולא האות המבשר של מערכות רווחה המאופיינות בהכלה החברתית שלהן (Rothstein, 2005). אמנם קווי מדיניות המתוכננים לקדם הון חברתי עשויים להיות לעזר בהרחבת היקפה של ההדדיות (Aldridge & Halpern, 2002), אבל לא ברור כיצד הון חברתי, מעבר לרמת הקהילה המקומית, אמור להתפתח בעולם הנשלט במידה גוברת והולכת בידי השוק.

תפקיד ראשי בעיצוב המדיניות הציבורית ממלאות צורות ההשתתפות המרובות: הצבעות, קבוצות מיקוד, פעילויות ייעוץ, road-shows, קמפיינים באמצעי התקשורת (הנערכים בנוגע לכל יוזמה חדשה במגוון דרכים שבהן הספקים מבקשים לתקשר ולהיפגש עם משתמשי השירות), אתרי אינטרנט, שאלונים, דואר אלקטרוני, מסרונים לטלפון הסלולרי, קבוצות משתמשים וכד'. יחד עם זאת, נראה שהאמצעים האלה מוגבלים מבחינת יכולתם להשיג את מעורבותם של האזרחים, במיוחד את זו של חברי הקבוצות החלשות יותר, ולאפשר להם להציג ביעילות את האינטרסים שלהם. דיונים אודות דמוקרטיה ורווחה שמים דגש על הענקת אפשרות למשתמשי השירות, במיוחד לחברי הקבוצות החלשות או

הפגיעות יותר, להעלות את האינטרסים שלהם לפני הספקים וגם באמצעות שיח חברתי רחב יותר.

ליסטר (Lister, 2003) מעלה נימוקים לטובת ההרחבה של "הסולידריות בהבדלים" לאורך קבוצות חברתיות, כדי לאפשר פיתוח קווי מדיניות יעילים בתחום המגדר. בקט (Beckett, 2006) תומך בגישה זו באמצעות הבלטת החשיבות של "קשרים מגשרים" המאפשרים לקבוצות פגיעות שונות לפתח מאבק משותף כנגד תהליכי שלילת הכוח. אליסון (Ellison, 1997) מצביע על האפשרויות ל"מעורבות הגנתית" של משתמשי השירות, כאשר האינטרסים שלהם מאוימים. ברספורד (Beresford, 2003) ולוסון (Lawson, 2007) מעודדים את המעורבות של משתמשי השירות הפגיעים ביותר כבעלי עניין מלאים באספקה, עם זכות להשתתפות בניהול. אלסטב (Elstub, 2008) מנתח את תהליכי הדמוקרטיה הדיונית (deliberative democracy) בקרב קבוצות במגזר ההתנדבותי. האואל ופירס (Howell & Pearce, 2001) טוענים שהאינדיווידואליזם הליברלי מחליש את יכולתן של קבוצות בחברה האזרחית להתאגד ולפתח שיח אופוזיציוני כלפי פעולות השלטון.

בעוד הגישות הללו עשויות לקדם היענות רבה יותר כלפי רגשות המשתמשים ולהעלות את רמת האמוץ הציבורי, כשהן עולות יפה, לא ברור כיצד הן מיישבות בין צמיחה להכלה. האמור לעיל מוביל לטענה שהמרכיב החסר באזרחות חברתית הוא השתתפות ברמה בסיסית יותר, שבה נבחנים סדרי עדיפויות ואופן הטיפול בנושאים שונים העומדים על סדר היום. מספר כותבים, שהחשוב בהם הוא הברמס (Habermas, 1987), טענו שהמודרניזציה משחררת את היחידים מכבליה של החברה המסורתית, אך בה בעת גם לוכדת אותם בתוך האינטרסים המנוגדים של תפקידי השוק של העובד, הצרכן, המנהל, הבעלים ומשלם המסים, המצביע והאזרח. האינטרסים הקשורים עם כל תפקיד מונעים את המחזיק בהם מלהתבונן בדברים מזווית ראייה כוללת ולהשתתף בדיון רחב אודות אינטרסים משותפים. האמור לעיל מוביל לדרישות לאזרחות המקיפה את החברתי והפוליטי ולדמוקרטיה המתאפיינת בדו שיח רחב יותר.

השאלה אם ההנחות של הברמס (Habermas) בדבר "סיטואציה של דיבור אידיאלי" (ideal speech situation) בנות מימוש, למעט תחת נסיבות חריגות, נתונה לוויכוח. עם זאת, התקדמות יכולה להיעשות באמצעות עידוד להשתתפות פוליטית רבה יותר של כל בעלי העניין בתהליכים הפוליטיים, כולל הקבוצות החלשות והפגיעות יותר, ובבריטניה, של המהגרים משוללי זכויות האזרח ושל התושבים הלא מתועדים. התקדמות כזאת תהיה כרוכה בהשקעה בהשכלה אזרחית, במעבר ממסגרות חוקתיות המעניקות יתרון לקבוצות חזקות, כפי שקורה במערכת הבריטית, באימוץ מנגנונים לשחיקת האינטרסים המקושרים למוסדות מעוררי מחלוקת, כמו שימור מנגנונים של העברת זכויות מיוחדות, באמצעות מיסוי על ירושות. אמנם אין ביטחון ששינויים אלה ישובו ויחזקו את ההיבטים של

האזרחות החברתית, אך הם יאפשרו לאזרחים לחוש מעורבים בקבלת החלטות על בסיס ידע רחב יותר בנוגע לעדיפויות חברתיות ולתרומות, הטבות, תמריצים ועונשים הולמים, שיהיו זמינים עבור קבוצות שונות. הדברים הללו עשויים גם להרחיב את גבולות ההדדיות, באשר יכולתם של אלה השייכים לקבוצות הפנימיות להגדיל את היתרון שלהם תצומצם, להרחיב את ההכלה החברתית באמצעות יצירת הזדמנויות רבות יותר לתרומה ולהשתתפות של קבוצות חיצוניות ולבנות אמון באמצעות מעורבות חברתית. האינדיווידואליזם של השוק ימשיך ככל הנראה להוות כוח חזק בכל חברה פוסט תעשייתית שעוברת תהליכי גלובליזציה. השינויים הללו יאפשרו לשאלת האיזון בין צמיחה לבין אינטגרציה חברתית לחדור אל הדיון הפוליטי לאורכה של החברה.

שימת דגש חזק יותר על ההשתתפות הפוליטית תסייע לאזן את הביטחון בלוגיקה האוטומטית למחצה של ידו הנעלמה של השוק, המקודמת בידי האינדיווידואליזם הכלכלי. התפתחויות כגון אלה מצריכות הכלה של כל הקבוצות המושפעות במישרין מקווי המדיניות החברתית של המדינה, הן בעת הדיונים בתוצאות והן בעת קבלת ההחלטות בדבר הכיוון של קווי המדיניות הללו. בסופו של דבר רפורמת מדינת הרווחה היא עניין של דמוקרטיה.

מקורות

טיטמוס, ר"מ (1979). יחסי תשורה. תל אביב: עם עובד.

Aldridge, S. & Halpern, D. (2002). *Social capital*. Performance and Innovation Unit, UK Government Cabinet Office.

Alexander, R. (1987). *The biology of moral systems*. New York: Aldine.

Alesina, A. & Glaeser, E. (2004). *Fighting poverty in the US and Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Alvarez-Rosette, A., Bevan, G., Mays, N., & Dixon, J. (2005). Effect of diverging policy across the NHS. *British Medical Journal*, 331, 946-950.

Appleby, J. & Alvarez-Rosette, A. (2005). A class act: Public responses to NHS reform. In A. Park (Ed.), *British Social Attitudes*, 22nd report. London: Sage.

- Armingeon, K. & Bonoli, G. (2006). *The politics of post-industrial welfare states*. London: Routledge.
- Auditor-General for Wales (2006). *NHS waiting times follow-up report*, <http://www.wao.gov.uk/reportsandpublications/reportsandpublications.asp> consulted 25.2.08.
- Axelrod, R. (1981). The evolution of cooperation. *Science*, 211(4489), 1390-1396.
- Baggott, R. (2007). *Understanding health policy*. Bristol: Policy Press.
- Barbier, J. & Ludwig-Mayerhofer, W. (2004). Introduction: The many worlds of activation. *European Societies*, 6:4, 423-436.
- Bartlett, W., Roberts, J., & Le Grand, J. (1998). *A revolution in social policy*. Bristol: Policy Press.
- Barzelay, M. (2001). *The new public management*. Oxford: Blackwell.
- Begg, I., Muffels, R., & Taskoglu, P. (2002). *Social exclusion in European welfare states*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bevan, G. & Hood, C. (2006). Have targets improved performance in the English NHS? *British Medical Journal*, 332, 419-422.
- Blair, T. (1998). *The Third Way: New politics for the new century*. London: Fabian Society.
- Boyd, R. & Richerson, P. (2002). Group beneficial norms can spread rapidly in a cultural population. *Journal of Theoretical Biology*, 3:2, 287-296.
- Britsocat (2008). *British social attitude survey data*, <http://www.britsocat.com/> consulted 1.2.08.
- Busch, A. (1999). *The "Neue Mitte" in Germany*: <http://users.ox.ac.uk/~busch/papers/neumitte.pdf> consulted 10/5/06.
- Calnan M. & Sanford E. (2004). Public trust in health care. *Quality and Safety in Health Care*, 13:1, 92-97.

- Calnan, M. & Rowe, R. (2005). *Trust relations in the NHS*. SCARR Working Paper no 14 <http://www.kent.ac.uk/scarr/publications/> consulted 26.02.08.
- Camerer, C. & Thaler, R. (1995). Ultimatums, dictators and manners. *Journal of Economic Perspectives*, 9:23, 209-219.
- Casey, B. (2004). The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy. *Journal of European Public Policy*, 10: 3, 329-352.
- Castles, F. (2004). *The future of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Clark, T. & Emmerson, C. (2003). Privatising provision and attacking poverty? The direction of UK pension policy under New Labour. *Journal of Pension Economics and Finance*, 2:1, 67-89.
- Commission on Social Justice (1994). *Social justice: Strategies for national renewal*. London: Vintage.
- Dasgupta, P. (1988). Trust as a commodity. In D. Gambetta (Ed.), *Trust: Making and breaking co-operative relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dawkins, R. (1976). *The selfish gene*. Oxford: Oxford University Press.
- Deakin, N. & Parry, R. (2000). *The Treasury and social policy*. Basingstoke: Macmillan.
- Delhey, J. & Newton, K. (2003). Who trusts? *European Societies*, 5, 93-137.
- Departmental Report 2003*, CM 5904. HMSO, London.
- Dixit, A. (2002). Incentives and organisations in the public sector. *Journal of Human Resources*, 37, 696-727.
- Driver, S. & Martell, L. (2006). *New Labour*. Cambridge: Polity Press.
- Eiser, R., Miles, S., & Frewer, L. (2002). Trust, perceived risk and attitudes towards food technologies. *Journal of Applied Social Psychology*, 32:11, 2423-2434.

- Enthoven, A. (2002). *Introducing market forces into health care*. London: Nuffield Provincial Hospitals Trust.
- EU (2002). *Employment in Europe, 2002*. Luxembourg: Office for the Official Publications of the EC.
- EU (2005). *Lisbon action plan*, SEC 192.
- Fehr, E. & Gächter, S. (2000). Fairness and retaliation: The economics of reciprocity. *Journal of Economic Perspectives*, 14:3, 159-181.
- Flynn, N. (2007). *Public sector management*. London: Sage.
- Gambetta, D. (1988). *Trust: Making and breaking co-operative relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way*. Cambridge: Polity Press.
- Gintis, H., Bowles, S., Boyd, R., & Fehr, E. (2005). *Moral sentiments and material interests*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hall P. (1999). Social capital in Britain. *British Journal of Political Science*, 29: 3, 417-461.
- Hardin, R. (2002). *Trust and trustworthiness*. New York: Russell Sage.
- Hargreaves-Heap, S., Hollis, M., Lyons, B., Sugden, R., & Weale, A. (1992). *The theory of choice*. Oxford: Blackwell.
- Healthcare Commission (2007a). *State of healthcare 2006*. Available at http://www.healthcarecommission.org.uk/_db/_documents/State_of_Healthcare_2006_English_tagged_200701023846.pdf consulted 16.11.07.
- Healthcare Commission (2007b). *The views of hospital inpatients in England: Key findings from the 2006 survey*. Available at http://www.healthcarecommission.org.uk/_db/_documents/Inpatient_survey_-_briefing_note.pdf consulted 16.11.07.
- Henrich, J., Boyd, R., Bowles, S., Camerer, C., Fehr, E., Gintis, H., & McElreath, R. (Eds.). (2004). *Foundations of human sociality*. Oxford: Oxford University Press.

- Hills, J. (2004). Heading for retirement? National insurance, state pensions, and the future of the contributory principle in the UK. *Journal of Social Policy*, 33:3, 347-371.
- Hills, J. & Stewart, K. (Eds.). (2005). *A more equal society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*. Bristol: Policy Press.
- Hinrichs, K. (2000). Elephants on the move. *European Review*, 8:3, 353-378.
- HM Treasury (2007) DH PSA Performance Table. http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_reporting/public_service_performance/dep_psa/psa_doh.cfm consulted 12.12.07.
- Hoggett, P., Mayo, M., & Miller, C. (2006). Private passions, the public good and public service reform. *Social Policy and Administration*, 40:7, 758-73.
- Huber, E. & Stephens, J. (2001). *Development and crisis of the welfare state*. Chicago: Chicago University Press.
- Hudson, J. & Lowe, S. (2004). *Understanding the policy process*. Bristol: Policy Press.
- Hudson, J., Hwang, G., & Kuhner, S. (2008). Between ideas, interests and institutions: Analysing Third Way welfare reform programmes in Germany and the United Kingdom. *Journal of Social Policy*, 37:2, 207-230.
- Ipsos Mori (2004). *Public perceptions of the NHS*, <http://www.ipsos-mori.com/polls/2004/nhs-tracker.shtml>, consulted 21.11.07.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity Press.
- Kettl, D. (2000). *The global public management revolution*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Kings' Fund (2007). *Briefing: Health and ten years of Labour Government* http://www.kingsfund.org.uk/publications/briefings/health_and_ten.html#section8 consulted 12.12.07.

- Kings' Fund (2007). *Our future health secured?* London: Kings' Fund.
- Klein, R. (2005). Transforming the NHS: The story in 2004. In M. Powell, L. Bauld & K. Clarke (Eds.), *Social policy review 17*. Bristol: The Policy Press.
- Lane, J. (2000). *The New Public Management: An introduction*. London: Routledge.
- Le Grand, J. (2003). *Motivation, agency and public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Le Grand, J. (2007). *The other invisible hand*. Princeton: Princeton University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in 36 countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lodemel I. & Trickey H. (2000). *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.
- Marlier, E., Atkinson, A., Cantillon, B., & Nolan, B. (2006). *The EU and social inclusion* Bristol: Policy Press.
- McNamara, K. (1998). *The currency of ideas: Monetary politics in the European Union*. Ithaca: Cornell University Press.
- Metlay, D. (1999). Institutional trust and confidence: A journey into a conceptual quagmire. In G. T. Cvetkovich & R. E. Löfstedt (Eds.), *Social trust and the management of risk*. London: Earthscan.
- Moellering, G. (2006). *Trust*. Oxford: Elsevier.
- Molm, L., Takahashi, N., & Peterson, G. (2002). In the eye of the beholder: Procedural justice in social exchange. *American Sociological Review*, 68:1, 128-152.
- MORI (2006). *Understanding patient attitudes to the NHS*. London: IPSOS-MORI.
- Norris, P. (Ed.), (1999). *Critical citizens*. Oxford: Oxford University Press.

- OECD (2004). Employment protection regulation and labour market performance. In *Employment Outlook 2004*. Paris: OECD.
- OECD (2005). *Employment Outlook 2005*. Paris: OECD.
- OECD (2007). *OECD in figures, 2007*. Paris: OECD.
- OECD (2008a). *OECD factbook*. www.sourceoecd.org/factbook, consulted 27.02.08.
- OECD (2008b). *International trade indicators 2008*. www.oecd.org, consulted 30.1.08
- ONS (2005). *Focus on inequality*.
<http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=1005>, consulted 26.2.08
- Ostrom E. & Walker J. (Eds.), (2002). *Trust and reciprocity: Interdisciplinary lessons for experimental research*. New York: Russell Sage Foundation.
- Page, B. (2004). *Understanding and perception of the NHS*. MORI.
- Palier, B. (2005). France. In P. Taylor-Gooby, (Ed.), (2005). *Ideas and welfare state reform in Western Europe*. London: Palgrave.
- Peters, B. G. (1996). *The future of governing: Four emerging models*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Pierson, P. (Ed.). (2001). *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- PMSU (2006). *The UK approach to public sector reform*.
http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work_areas/public_service_reform.aspx, consulted 21.2.08.
- Pochet, P. (2001). *Social pacts in Europe: New dynamics*. Brussels: ETUI/OSE.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform. A comparative analysis*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Poortinga, W. & Pidgeon, N. (2003). Exploring the dimensionality of trust in risk regulation. *Risk Analysis*, 23:5, 961-973.

- Propper, C., Sutton, M., Whitnall, C., & Windmeijer, F. (2007). Did 'targets and terror' reduce waiting times in England for hospital care?, *CMPO*, University of Bristol, WP 07/179.
- Propper, C., Wilson, D., & Burgess, S. (2006). Extending choice in English health care. *Journal of Social Policy*, 35:4, 537-558.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Richards, N. & Coulter, A. (2007). *Is the NHS becoming more patient-centred?* London: Picker Institute, London.
- Rothstein, B. (2005). *Social traps and the problem of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sally, D. (1985). Conversations and co-operation in social dilemmas: A meta-analysis 1958-92. *Rationality and Society*, 7, 58-92.
- Scharpf, F. & Schmidt, V. (Eds.), (2000). *Welfare and work in the open economy: Diverse responses to common challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmid, G. (2005). Social risk management through transitional labour markets. *Socio-Economic Review*, 4:1, 1-33.
- Schmidt, V. (2002). *The futures of European capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Scruggs, L. (2004). *Comparative welfare states dataset*.
<http://www.sp.uconn.edu/~scruggs/wp.htm>
- Soskice, D. (1999). Divergent production regimes: Co-ordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s. In H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks, & J. Stephens (Eds.), *Continuity and change in contemporary capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Swank, D. (2005). Globalisation, domestic politics and welfare state retrenchment in capitalist democracies. *Social Policy and Society*, 4, 183-195.
- Tarrow, S. (1996). Making social science work across space and time. *American Political Science Review*, 90, 389-397.
- Taylor-Gooby, P. (Ed.), (2004) *New risks, new welfare.*, Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (Ed.), (2005). *Ideas and welfare state reform in Western Europe*. London: Palgrave.
- Taylor-Gooby, P. & Mitton, L. (Forthcoming). Much noise, little progress: The UK experience of privatisation. In D. Béland & B. Gran (Eds.), *Social policy puzzles: Reconsidering the public-private dichotomy for health and pension policies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Taylor-Gooby, P. & Martin, R. (2008). Sympathy for the poor, or why New Labour does good by stealth. In A. Park et al. (Eds), *British social attitudes: the 24th Report*. London: Natcen.
- Timonen, V. (2006). *Restructuring the welfare state*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Titmuss, R. (1971). *The gift relationship*. London: Allen and Unwin.
- Toynbee, P. (2007). Comment article, *Guardian Newspaper*, 24.5.07.
- Trivers, R. (1971). The evolution of reciprocal altruism. *Quarterly Review of Biology*, 46, 35-57.
- Wallace, A & Taylor-Gooby, P. (2008). *Public values and public trust*, paper presented at SPA annual conference, July, University of Birmingham.
- Wilson, E. (1975). *Sociobiology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.