

בניטחון סוציאלי

כתב עת בנושאי רווחה וביטחון סוציאלי

מדינת הרווחה בישראל ובעולם

חוברת מיוחדת לכבודו של פרופ' אברהם דורון

ביטחון סוציאלי

כתב-עת בנושאי רווחה וביטחון סוציאלי

מדינת הרווחה בישראל ובעולם

חוברת מיוחדת לכבודו של פרופ' אברהם דורון

עורכים-אורחים: ג'וני גל

ואשר בן-אריה

יוצא לאור מטעם

המוסד לביטוח לאומי

ירושלים • כסלו תש"ס • נובמבר 1999

חוברת 56

דבר העורכים-אורחים

חוברת מיוחדת זו מוקדשת לכבודו של פרופ' אברהם דורון עם פרישתו לגמלאות. בחוברת מקובצים 15 מאמרים מפרי עטם של מיטב המומחים בתחום המדיניות החברתית וחקר מדינת הרווחה בארץ ובעולם. כל המאמרים נכתבו במיוחד לקראת כנס בינלאומי, שנערך לכבודו של פרופ' דורון ביוני 1998. הכנס נערך כיוזמה משותפת של בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד באוניברסיטה העברית, המוסד לביטוח לאומי והמועצה הלאומית לשלום הילד. החוברת לא היתה רואה אור לולא הכנס הזה. ברכה מיוחדת מגיעה למכון ברוקדייל, לאיגוד העובדים הסוציאליים, למרכז הלברט ללימודים קנדיים באוניברסיטה העברית ולמועצה הבריטית לתרבות ואמנות, אשר סייעו ותרמו לקיום הכנס. אנו מבקשים להודות גם לחברי הוועדה המארגנת של הכנס, פרופ' אלן בורובסקי, גב' דליה גורדון ופרופ' אורי ינאי, על תרומתם הרבה להצלחת הכנס ולפרסום חוברת זו. תודה מיוחדת לעירא כהנמן, שתרגמה את המאמרים, ולרפאל יוליוס, שערך אותם והביאם לדפוס.

מטרת פרסום המאמרים היא כפולה. ראשית, להוסיף דעת ומידע על מדיניות הרווחה ומדינת הרווחה בכלל ועל מדינת הרווחה בישראל בפרט. שנית, לחזק את הדיון הציבורי והעיסוק המחקרי בנושאים השונים הקשורים למדיניות החברתית, דרך עיצובה וההשלכות השונות שלה על חיי האזרחים.

לאחר ההקדמה, שבה סוקר אורי ינאי את דרכו ומשנתו החברתית של פרופ' דורון תוך התייחסות ספציפית לסוגיות של זכויות האזרח ולמאמרים שנכללו בחוברת, באים המאמרים, שחולקו לשלושה מדורים. במדור הראשון נסקרות גישות שונות למדינת הרווחה. אברהם דורון מציג את חמישים שנות עיצוב מדיניות הרווחה בישראל מזווית ראייה של משתתף. איאן גוף מציג את הטיעונים השונים בעד ונגד מדינת הרווחה וג'ון קרייר ואיאן קנדאל מגיבים על מאמרו של גוף. ג'וליה אוקונור עוסקת בסוגיות של שוויון בין המינים.

במדור השני מוצגות סוגיות ספציפיות של מדינת הרווחה הישראלית. ג'ק תביב מתאר את התפתחותה של מדינת הרווחה הישראלית תוך סקירת מספר סוגיות מפתח. ג'וני גל עוסק בערכים ובגמלאות קטגוריות בישראל. זאב רחנהק מתייחס לסוגייה הספציפית של מדיניות הרווחה כלפי עובדים זרים והדרתם. אשר בן-אריה מנתח את התרומה הפוטנציאלית של חברי הכנסת לעיצוב מדיניות הרווחה. יעל ישי עוסקת בניתוח האופי של תהליך עיצוב מדיניות הרווחה בישראל.

המדור השלישי מוקדש להתפתחות מדינת הרווחה. פרנק קסטלס מנתח את התפתחות מערכות הביטחון הסוציאלי במדינות ה-OECD ובישראל. ארני לייטמן עוסק בסוגייה של הפרטה, מסחור וגלובליזציה והשפעתה על מדינת הרווחה. מרטין ריין דן בהיבטים תיאורטיים של דומיננטיות, תחרות ועיצוב מחדש מבחינת מדינת הרווחה. וים ון אורשוט מתייחס לשאלה של מיקוד גמלאות הביטוח הסוציאלי. יו קקלו, שמאמרו חותם את שורת המאמרים, מתייחס לשאלה כיצד תעוצב מדיניות הרווחה בעתיד.

כמי שרואים ככבוד יוצא דופן את היוחסן תלמידיו של פרופ' אברהם דורון אנו מאמינים, שחוברת זו, המשקפת את הערכים, הסוגיות ותחומי העניין של פרופ' דורון, מהווה ציון-דרך בחקר מדינת הרווחה בישראל. אנו בטוחים, שהמאמרים המובאים כאן מעלים תרומה חשובה לגוף הידע בתחום.

תקוותנו, שהמאמרים האלה יהוו בסיס לדיונים, לויכוחים ולמחקרים נוספים. אם אכן כך יהיה, יהיה זה שכר נאה לעמלנו ולעמל כותבי המאמרים. אולם יותר מכל יהיה זה שכר נאה לעמלו של אברהם דורון.

ג'וני גל ואשר בן-אריה

★

"ביטחון סוציאלי" מופיע פעמיים בשנה, בחורף ובקיץ.

מאמרים יש להגיש בשלושה עותקים, מודפסים ברווח כפול, על צד אחד של הדף. יש לצרף תמצית של המאמר באנגלית, וכן את שם המחבר ואת שם המאמר באנגלית. המאמרים מועברים לשיפוט אנונימי של אנשי מקצוע.

מען המערכת: "ביטחון סוציאלי", מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, שדרות רייצמן 13, ירושלים 91909.

הדעות וההערות המובעות במאמרים הן של המחברים והאחריות לתוכן הדברים מוטלת עליהם בלבד.

המערכת:

גב' עירא כהנמן (יו"ר)

לאה אחדות

ד"ר ג'וני גל

פרופ' אברהם דורון

פרופ' יעל ישי

חזקיה ישראל

שלמה כהן

פרופ' יוחנן שטסמן

פרופ' אריה שירום

פרופ' משה סקרון

חורך:

רפאל יוליוס

ISSN 0334-231X

"ארי" מבשרת ציון
ודפוס אחוה, ירושלים

תוכן העניינים

5		עבודתו האקדמית של פרופ' אברהם דורון
7	אורי ינאי	דברי מבוא
		גישות שונות למדינת הרווחה
11	אברהם דורון	חמישים שנות עיצוב מדיניות ביטחון סוציאלי: מסע של משתתף
22	איאן גוף	נימוקים נורמטיביים ונימוקי תוצאה לטובת מדינת הרווחה
36	גיון קרֶייר, איאן קנדל	מדינות רווחה, צרכים אנושיים אוניברסליים ודווחה אנושית אובייקטיבית: פרספקטיבות של מדעי החברה וראייה סוציו-לגלית
55	ג'וליה סי אוקונור	ייצוגן של סוגיות השוויון בין המינים במדינות הרווחה הליברליות
69	ג'ק חביב	מדינת הרווחה בישראל סוגיות והתפתחויות במדינת הרווחה הישראלית
79	ג'וני גל	ערכים, גמלאות קטגוריאליות ומורשות קטגוריאליות בישראל
97	זאב רוזנהק	מהגרי עבודה במדינת הרווחה הישראלית: מגמות הדרה והכלה
113	אשר בן-אריה	האם הכנסת משפיעה? השפעת חברי הכנסת ה-13 על עיצוב המדיניות החברתית בישראל
126	יעל ישי	דמוקרטיה למען העם? קביעת מדיניות הרווחה בישראל
138	פרנסיס ג' קסטלס	סוגיות בהתפתחות מדינת הרווחה הגנה חברתית בתקופה שלאחר המלחמה - הניסיון של ה-OECD
161	ארני סי לייטמן	הפרטה ומסחור בהקשר גלובלי
175	מרטין ריין	שליטה, מאבק ועיצוב מחדש
193	ז'ים ון אורשוט	מגבלות המיקוד: על הסיבות מרובות המישורים לאי-מיצוי זכויות
209	יו הקלו	העתיד של יצירת מדיניות חברתית
227		רשימת מחברי המאמרים המתפרסמים בחוברת
V-XV		Summaries of the Main Articles

עבודתו האקדמית של פרופ' אברהם דורון

פרופ' אברהם דורון נולד בפולין בשנת 1929 ועלה ארצה בשנת 1946. בשנים 1948-1950 הוא שירת בצה"ל והשתתף במלחמת השחרור בקרבות על ירושלים.

פרופ' דורון קיבל את הכשרתו המקצועית בבית-הספר הירושלמי לעבודה סוציאלית, שפעל בזמנו ליד משרד הסעד ובפיקוחה של האוניברסיטה העברית. הוא המשיך בלימודיו בסוציולוגיה ובהיסטוריה כללית באוניברסיטה העברית. את לימודיו לתואר מוסמך הוא עשה באוניברסיטת שיקגו בארצות-הברית וקיבל את הכשרתו מבכירי המורים בעבודה סוציאלית שם, ביניהם שרלוט טאול והלן פרלמן. את עבודת הדוקטור הוא כתב בבית-הספר הלונדוני לכלכלה ולמדע המדינה בהדרכת החוקרים והוגי הדעות החשובים של מדינת הרווחה, הפרופסורים ריצ'רד טיטמוס ובריאן אייבל-סמית.

פרופ' דורון היה בין העובדים הראשונים של המוסד לביטוח לאומי ולקח חלק פעיל בעבודות ההכנה לפתיחת המוסד באפריל 1954. בשנים הבאות הוא הניח את היסודות לפעולות השיקום המקצועי במסגרת ענף הביטוח לנפגעי עבודה ועמד בראש השירות הזה עד לסיום עבודתו במוסד.

בשנת 1963 הצטרף פרופ' דורון לסגל ההוראה של בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד באוניברסיטה העברית בירושלים ועם הזמן היה לאחד מבכירי המורים וחברי הסגל האקדמי של בית-הספר. במשך 35 שנות עבודתו בבית-הספר הטביע פרופ' דורון את חותמו הבולט בתחומים השונים של ההוראה, המחקר והפעילות הציבורית.

פרופ' דורון היה לחלוץ החקר של המדיניות החברתית בארץ והתמקד במחקריו בבחינת פעילותם של שירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי ותרומתם לרווחת האוכלוסייה. הוא היה בין הראשונים שהתריע במחקריו ובפרסומיו על תופעת העוני וההיקף הרחב שלה במדינת ישראל. פרופ' דורון רואה בתופעת העוני כישלון של החברה שלנו. לדבריו, שום חברה אינה צריכה להרשות קיום של עוני ופערים חברתיים גדולים בתוכה, קל וחומר בחברה הישראלית שעריץ נמצאת בשלבי התפתחות. המחיר החברתי שהחברה הישראלית משלמת בגלל קיום העוני והפערים במדינת ישראל בממדיהם הקיימים הוא גבוה מאוד.

בעבודתו פרופ' דורון שם את הדגש על חקר השורשים של המדיניות החברתית בישראל. הוא בחן את המקורות של הסדרי הרווחה שאפיינו את היישוב היהודי בארץ-ישראל לפני קום המדינה ואת השפעתם של הסדרים אלה על התפתחותם של שירותי הרווחה לאחר הקמת המדינה. כמנ-כן בחן והעריך את השינויים שהתרחשו במדיניות הרווחה בארץ לאור ההתפתחויות במדינות המפותחות באירופה. בעבודותיו עמדו לנגד עיניו הערכים של צדק חברתי, השאיפה לשוויוניות, הדאגה לפרט והעזרה לחלש וההגנה עליו. בהקשרים אלה לא היסס להתריע על חולשות ועיוותים במערכת הרווחה בישראל.

עמדותיו אלה של פרופ' דורון מוצאות את ביטויין בספריו ובמאמריו הרבים. בין אלה ראוי לציין את ספריו "מדינת הרווחה בעידן של תמורות" ו"בזכות האוניברסליות - האתגרים של המדיניות החברתית בישראל", שיצאו לאור בהוצאת מאגנס ואת ספרו על "מדינת הרווחה

בישראל", שכתב יחד עם פרופ' רלף קרמר מאוניברסיטת קליפורניה בברקלי ואשר פורסם במסגרת ספריית אשכולות של הוצאת עם עובד ומכון אשכול של האוניברסיטה העברית. פרופ' דורון הרחיב את אופקי הדעת של דורות תלמידיו בבית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש ברוואלד בנושאים של המדיניות החברתית בקורסים שהוא לימד וממשיך ללמד. באמצעות פרסומיו, המשמשים חומר קריאה ולימוד, הוא השפיע על כלל תלמידי בתי-הספר לעבודה הסוציאלית באוניברסיטאות בארץ ועל תלמידים בחוגים השונים הלומדים בהם על מדיניות הרווחה בישראל ובמסגרת של השוואה חוצה ארצות. בין תלמידיו יש רבים הממשיכים את דרכו וחלקם אף משמשים כדור ההמשך של מורים וחוקרים בבית-הספר ע"ש ברוואלד ובאוניברסיטאות אחרות בארץ.

בשנת 1987 קיבל פרופ' דורון את פרס יצחק קנב על חקר מדיניות הביטחון הסוציאלי והרווחה בישראל ובשנת 1998 הוענק לו "אות ברוואלד" כהוקרה על תרומתו המיוחדת לפיתוח ההוראה והמחקר בתחום הרווחה החברתית במדינת ישראל.

דברי מבוא

המאמרים המתפרסמים בחוברת זו של "ביטחון סוציאלי" מבוססים על הרצאות שנישאו בסמינר בינלאומי בנושא "עתידה של מדינת הרווחה: פרספקטיבה בינלאומית וישראלית". הסמינר הבינלאומי, שהתקיים באוניברסיטה העברית בירושלים, הוקדש לפרופ' אברהם דורון, לרגל פרישתו הפורמלית מן ההוראה באוניברסיטה. השתתפה בו קבוצה של אנשי מקצוע ידועי שם, שתרומתם הניכה אסופה זו. פרופ' דורון ערך מחקרים רבים, שהתמקדו באוכלוסיות שונות, מחקריו עסקו בחיי האדם "מן העריסה ועד לקבר". בין היתר הוא חקר את התפתחותו של ביטוח האימהות, את סוגיית הארוחות לילדי בתי-הספר, מענקים לתלמידי בתי-הספר התיכוניים, תנאי המגורים של משפחות עובדות עם ילדים, בעלי שכר נמוך, המובטלים, הקשישים - וזו רק רשימה חלקית של מחקריו. בבסיס מחקריו עמדה תמיד השאלה מי נושאים באחריות לרווחתם, לתנאי החיים ולרמת החיים של האוכלוסייה כולה וכמיוחד של קבוצות פחות חזקות בתוכה. לפרופ' דורון יש השקפות ברורות בעניין תפקידה של מדינת הרווחה, והתמורות שהתרחשו בה בשנים האחרונות והוא משמיע את דעותיו בגלוי וחולק אותן עם אחרים, בכתביו ובהוראתו. מאמרו המופיע בחוברת זו מציג בבהירות את דעותיו וערכיו. הוא תומך באורח חד-משמעי בחברה שוויונית יותר, המגלה דאגה מיוחדת לחלשים ולנזקקים שבין חבריה. לטענתו, תפקיד המדינה "קידום הסולידריות החברתית, חיזוק הלכידות החברתית ולהביא לידי שיזור ושילוב של המעמדות המקופחים לתוך הזרם המרכזי של חיי החברה." (עמ' 12), תוך "תערוכת של עקרונות ביטוח סוציאלי ושל הרחבה פרוגרסיבית של הזכויות הסוציאליות של האזרחות." (עמ' 13). במאמרו זה פרופ' דורון מודה, שתמיד היתה לו "כמיהה נאיבית משהו לעולם טוב יותר ו[אמונה], שניתן להשיג את הדבר באמצעות מדיניות חברתיות פרוגרסיביות." (עמ' 11). לטענתו, מדינות הרווחה בחברות מתועשות רבות במערב מעולם לא השיגו מטרה זו. לדבריו, "מן הראוי לזכור גם כמה מן הכישלונות הבולטים שלה. הפוליטיקה של מדינת הרווחה ודרכי המדיניות הקשורות בה נכשלו בייחוד בכל הנוגע להשפעה על דפוס התחלקות ההכנסות, העושר והעוצמה בחברות הקפיטליסטיות." (עמ' 14).

ראייתו של פרופ' דורון קודרת, אבל תקפה. היא משקפת מחויבות שאין לה קץ לרווחה. ככל שהמחויבות שלו חזקה יותר, כך הוא מציב יותר אתגרים בפני החברה והמערכת הפוליטית, וכך ביקורתו ישירה ונוקבת יותר. פרופ' דורון מצביע על משבר בערכים פוליטיים, במנהיגות ובמחויבות חברתית. אם לצטט ממאמרו, "את שורשיה של מהפכת-הנגד הנוכחית נגד מדינת הרווחה אכן ניתן למקם אפוא בחטא הקדמון של כישלונה לשנות את דפוסי התחלקות העושר והעוצמה בחברות קפיטליסטיות בשעה שהיה באפשרותה לעשות זאת." (עמ' 14). זוהי טענה ברורה המבטאת, ראשית דבר, ציפייה לשינוי בהתחלקות העושר והסמכות בחברה, ושנית - עדות על כך שמדינת הרווחה שלאחר המלחמה נכשלה בדבר זה.

פרופ' דורון מבליט בכתביו את המתח הקיים בין שני ערכים חברתיים מרכזיים: "שוויון" ו"חופש". פוליטיקאים אמנם נוטים לכרוך במלל נאומיים הפומביים את השניים זה בזה ולחייב את עצמם גם לשוויון וגם לחופש כלכלי, אבל שני מושגים אלה אינם מתלכדים. למעשה, הם מהווים קטבים נוגדים של רצף מופשט: קיים מתח מתמיד, בלתי מתפשר, בין השגת שוויון חברתי, סוציאלי, ובין השגת חופש כלכלי, שעקרון היסוד שלו הוא יוזמה חופשית.

הקפיטליזם הטהור מבוסס על עקרונות של שוק חופשי ומעודד רק מעט מעורבות של המדינה באמצעות מיסוי ואמצעים נוספים של חלוקת משאבים מחדש. לעומתו, השגת שוויון בהכנסות מבוססת על חיפוש אחר צדק חלוקתי, המתבצע באמצעות מכשירים מינהליים לחלוקת ההכנסה מחדש, שנועדו להשיג חברה צודקת יותר ואיזון של העושר, ואולי גם של העוצמה. ככל שמעוניינים להשיג רמה גבוהה יותר של שוויון חברתי-כלכלי, כך דרושה מעורבות רבה יותר מצד המדינה.

ואכן, ממצאי מחקרים מלמדים אותנו, שאותן מדינות אשר אימצו אסטרטגיה רדיקלית יותר של ליברליזציה, מצליחות יותר בשמירה על רמת התעסוקה, אך משלמות מחיר גבוה יותר מבחינת אי-השוויון והעוני. לעומת זאת, המדינות שאינן מתגמשות בנקל ואינן משתנות באופן רדיקלי, משלמות את המחיר של אבטלה רחבת ממדים. דוגמה לכך הן חלק ממדינות אירופה הקונטיננטלית (Esping Andersen, 1996, p. 25).

"הלייבור החדש" בבריטניה מוצא את עצמו היום במלכוד. מצד אחד הוא מחויב לאידיאולוגיית הרווחה המסורתית שלו, ומצד שני הוא מנסה לשנות את הדימוי המסורתי שלו ולפתח כלכלה תוססת בנוסח "בריטניה הנועזת" ("Cool Britannia"). כתחליף ל"מתחיבות לרווחה" פרסמה ממשלת בריטניה ב-1998 מסמך מדיניות (Green Paper), המציג שמונה עקרונות לרפורמה ברווחה. כותרתו: "שאיפות חדשות עבור מדינתנו: חוזה רווחה חדש" ("New Ambition for our Country: A New Contract for Welfare"). כוונת המסמך "לבנות את מדינת הרווחה מחדש על מוסר עבודה: הבטחת תעסוקה למי שמסוגל לעבוד וביטחון כלכלי למי שאינו מסוגל לעבוד". נראה, שהמחויבות המסורתית של הלייבור בתחום הרווחה נשחקה.

עיצוב מדינת הרווחה לאחר המלחמה לווה במאמצים לקדם הבטחת "זכויות" רווחה וזכויות סוציאליות בסיסיות. אך יש לשאול לא רק האם זכויות סוציאליות אלה אכן קיימות, אלא גם מה טבען, עד כמה הן יציבות ואיתנות בסביבות המשתנות ללא הרף.

דבורקין (Dworkin, 1977, p. 98) מבחין בין זכויות "מופשטות" לזכויות "קונקרטיות". זכויות מופשטות, כגון זכות הדיבור בעניינים פוליטיים, "אינן מביאות בחשבון זכויות אחרות, מתחרות, ולא קשור להן תג של מחיר. זכויות קונקרטיות, לעומת זאת, משקפות את ההשפעה של תחרות כזאת... בשפת הכלכלה". יישומן עולה כסף, אשר ממשלות אינן מוכנות היום לשלמו, ביחוד כאשר אי אפשר להגדיר את היקף הצרכים החברתיים ולתקצב אותם.

ריימונד פלנט (Plant, 1992, p. 18) מאמץ גישה דומה ומבחין בין זכויות אזרחיות, פוליטיות וסוציאליות. זכויות אזרחיות הן אלה המבטיחות את האדם מפני כפייה ותקיפה; זכויות פוליטיות מבטיחות הצבעה חופשית והשתתפות פוליטית; זכויות סוציאליות מבטיחות סטנדרטים של בריאות, של חינוך ושל רווחה. לפי פלנט, זכויות מסוג זה כרוכות בהקצאת משאבים, ולפיכך הן תלויות במימון. אילוצים תקציביים וקיצוצים כספיים חותרים תחת זכות זו ושוללים את קיומה. פלנט טוען, שבלא משאבים מספיקים, אין ל"זכויות סוציאליות" ערך מעשי, ואף לא ערך חוקי, אם ממשלות אינן חפצות או אינן יכולות להקצות את המשאבים הדרושים להבטחתן.

ניתן לטעון, שהמושג הקרוב ביותר לזכות היא "זכאות". ניתן לתבוע זכאות, שהיא מנהלית מטבעה, ואף אפשר לנסח אותה בטיעון חוקי; אך זכאות אינה תחליף לזכות. ניתן לבטלה כל אימת שמתקבלת החלטה פוליטית או מינהלית לעשות כן, או כאשר אולו המשאבים. מספר "זכויות" מסורתיות מקבלות הגדרה חדשה כ"זכויות מופשטות", מפני שאף ממשלה אינה מוכנה

עוד להבטיח אותן, קרי לממנן.¹ אולם, בה בשעה שממשלות נוטות להגביל זכויות חכאיות בתחום הרווחה, הציבור עשוי למצוא מקור חדש לזכויות כאלה ולהיעזר בהן בתור מנוף להשגתן.

דומה, שעתה צומחת דרך חלופית לקביעת דגם חדש של מדינת רווחה, המבטיחה זכויות רווחה חכאיות סוציאליות. שלא כמו המודל המסורתי, שבו מרבית השינויים בחקיקת הרווחה נבעו מלחץ ציבורי קבוצתי או פוליטי, הסוג החדש של הזכויות מקורו מחוץ למשטר, למדינה. היה זה ארכימדס שאמר, כמסופר, שאם יתנו לו עוגן מחוץ לתבל, הוא יוכל להסיט את כדור הארץ ממסלולו. אפשר שאנו עדים לצמיחתן של מדינות רווחה מסוג חדש - שהסטנדרטים שלהן מובטחים מבחוץ, כלומר בנורמות ובזכויות הנקבעות בידי גופים בינלאומיים שמחוץ למדינה הבודדת.

החלטות בינלאומיות, הסכמים ואמנות נחתמו כדי לייסד חברה דואגת אוניברסלית, אשר תבטיח זכויות אדם חכאיות סוציאליות בסיסיות לכל. הבעיה היא, שבמונחים חוקיים (או לגליסטיים) אין לזכויות מסוג זה ערך רב. במרבית המדינות זכויות כאלה חייבות להיחקק בחוק המדינה על-מנת שתהיינה בעלות תוקף מקומי, או שצריך לתקף אותן או לבסס אותן בבתי-משפט, לעתים כתקדימים.

דוגמה אחת לצמיחת זכויות רווחה ניתן לראות באמנת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1966). הזכויות הראשונות באמנה זו הן הגדרה עצמית (סעיף 1) ואחריות של המדינה לשקוד על קידומה הכלכלי, החברתי והתרבותי, תוך שיתוף פעולה בינלאומי ללא אפליה (סעיף 2). סעיף 3 באמנה מתייחס לאיסור אפליה בין גברים לנשים. סעיף 6 קובע את הזכות לעבוד, ואילו סעיף 7 קובע את הזכות לתנאים צודקים ונוחים לעבוד, כולל זכות להתארגנות קולקטיבית של פועלים במקומות עבודה (סעיף 8).

הזכות לביטחון סוציאלי מפורשת בסעיף 9 של האמנה, כשאחריה מופיעות בסעיף 10 שלה זכויות המשפחה. סעיף 11 קובע את הזכות לרמת חיים גאוה, ואתריה הזכות לקבלת הרמה הגבוהה ביותר של שירותי בריאות (סעיף 12) ואת הזכות לחינוך (סעיף 13).

אמנת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות היא דוגמה למסמך בינלאומי המבטיח את הזכות לעבוד, לרמת-חיים גאוה ולסטנדרטים גבוהים של בריאות ושל חינוך. ישראל אישרה אמנה זו באוקטובר 1991.

אנשי המקצוע ערים גם לקיומם של אמנות ומסמכים בינלאומיים נוספים, כגון הצהרת האו"ם על זכויות הילד. ראוי לא רק לצטטו, אלא גם להבטיח שימוש יישום של עקרונותיו ברמה המקומית. כאלה הם גם הכללים שקבע ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) והמתייחסים לעבודת נשים וילדים ופועלים זרים.

החלטות, הסכמים ואמנות בינלאומיים אינם מכריחים ממשלה לקיים את הנאמר בהם ואין בכוחם לחייב אותה לכך. שום אדם אינו יכול לדרוש במדינתו זכויות רווחה בהתבססו על מסמך בינלאומי כזה. אולם הם בהחלט קובעים אמת-מידה. לאחר שממשלה מאשרת מסמך בינלאומי כלשהו, היא מקבלת אותו, לפחות בעיקרון, כמסמך מנחה. עיקרון המתקבל בהסכם או באמנה

1 בישראל היינו עדים לאחרונה כיצד "זכויות" כביכול, או זכאיות שהובטחו לאימהות חדר-הוריות, עולים חדשים וחיילים משוחררים, קוצצו או בוטלו בשל העדר תקציב, תוך מתאה קלושה או ללא תגובה מצד הציבור. יתרה מזו, חוק ביטוח בריאות ממלכתי יושם רק בחלקו, אף-על-פי שהציבור משלם עבור הזכויות הכלולות בחוק זה.

בינלאומית עשוי אף לעורר תהליך פוליטי וחקיקה ברמה הלאומית. כל ממשלה המאשררת הצהרה, החלטות שנתקבלו בכנס בינלאומי או באמנה בינלאומית, חייבת לשוב ולדווח, מדי פרק-זמן, על המאמצים והפעולות שהיא עושה במטרה ליישם אותן ברמה הלאומית, המקומית. אם אדם או קבוצה המרגישים שזכויות שנקבעה במסמך בינלאומי, בהסכם או באמנה, שאישררה ממשלתם, אינה מיושמת ברמה הלאומית, הם רשאים לפנות לפורום בינלאומי ולבקש את התערבותו. דבר זה היה לעניין שבשגרה בבית-הדין האירופי, הכופה על מדינות אירופה מתן זכויות שהוסכם עליהן באיחוד האירופי.

דומה, שבית-הדין האירופי מוצף בפניות של יחידים וקבוצות המבקשים להבטיח את זכויותיהם האישיות, הפוליטיות והסוציאליות. החלטות בית-הדין משמשות קווים מנחים ותקדימים עבור ממשלות אירופיות.

בשעה שאנו עדים לשקיעתה של מדינת הרווחה שלאחר המלחמה או לשחיקתה, להצטמצמות הזכויות לסיוע המדינה בכסף או בעין בשל מכשולים העומדים בפני מימון ציבורי של תוכניות רווחה, דומה שאנו עדים גם לתחילתו של סוג חדש של מדינת רווחה, שהזכויות בה נקבעות על-פי אמות-מידה והנחיות בינלאומיות. קווים מנחים אלה אינם נעוצים ברעיון האזרחות, הצדק החברתי או השוויון, אלא בזכויות אדם בסיסיות, שהסטנדרטים שלהן נקבעים בידי ארגונים בינלאומיים.

אם ראייה זו נכונה, אזי מדינת הרווחה לא נכשלה, הגם שהבסיס שלה אולי השתנה. דומה, שאנו עומדים בפני מעבר ממדינת רווחה המושתתת על אזרחות לסוג חדש של מדינת רווחה המבוסס על זכויות אדם ועל זכויות חברתיות אוניברסליות.

רבים מן המאמרים הרואים אור בקובץ זה עוסקים בסוגיות של מדיניות סוציאלית ושל שירותי רווחה. אחדים מהם נוגעים בשינויים במדינת הרווחה המסורתית, ואילו אחרים דנים בקצה. הטענה במבוא זה היא, שבעוד שדיונים כאלה אמנם תקפים ויש להמשיך בהם, אפשר שאנו עדים לניצנים של מדינת רווחה מסוג חדש, הנקבעת על-פי סטנדרטים ומחויבויות בינלאומיים, שאולי יובטחו או ייכנסו לתוקף בלחץ גופים בינלאומיים והשפעתם.

התבוננות במדינת הרווחה בפרספקטיבה כזאת עשויה לפתוח מערכת חדשה של סוגיות ושל דיונים, שיתמקדו ב"זכויות" אדם, ב"זכויות" אזרחיות וב"זכויות" רווחה אוניברסליות.

אורי ינאי

בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד
האוניברסיטה העברית בירושלים

ביבליוגרפיה

- Esping-Andersen, G. (1996), "After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy", in: Esping-Andersen, G. (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*, London: Sage, pp. 1-31.
- Dworkin, R. (1977), *Taking Rights Seriously*, London: Duckworth.
- Plant, R. (1992), "Citizenship right and welfare", in: Coote, A. (ed.) *The Welfare of Citizens: Developing New Social Rights*, London: Institute for Public Policy Research and Rivers Oram Press, pp. 15-30.

חמישים שנות עיצוב מדיניות ביטחון סוציאלי: מסע של משתתף

מאת אברהם דורון*

מבוא

במבט לאחור על אירועים אלה אני ער באופן חד למאבקים שליוו את ההתפתחויות הללו, להצלחות ולכישלונות, לשינויים הכבירים ולשיפור בתנאי החיים שהתרחשו במשך השנים הללו בחברות שלנו. אולם, מאחר שהתנסיתי בשינויים הללו אני גם ער מאוד לבסיס הרופף שלהם, לנטייתם להתנגד לשינוי, לתנודות המטוטלת מקיצוניות אחת לשנייה העוברת עליהם בקביעת מסלול ההתפתחות של הרווחה החברתית בחברות שלנו.

השינויים שהתחוללו במדיניות חברתיות, בייחוד אלה שהתרחשו בשנים האחרונות, ימלאו תפקיד חשוב בעיצוב פני החברות שלנו במאה הבאה. כולנו היינו עדים למפנה החד, מתמיכה מוסכמת על הכל לייסודה של מדינת רווחה ולהרחבתה, בשנות ה-50 וה-60, למהפכת-הנגד כלפיה בשנות ה-80 וה-90. בשנים אלה התרחקנו מן התמיכה באוניברסליות של ההסדרים הקולקטיביים בביטחון הסוציאלי, בבריאות, בחינוך ובשירותים החברתיים האישיים, לעבר הסלקטיביות, ההתמקדות שלהם

התקשיתי מאוד בכתיבתו של מאמר זה והתלבטתי כיצד אנצל את ההזדמנות ומה אומר בהתכנסות זאת. בסופו של דבר החלטתי לנסות לתאר את מסעי שלי במדיניות החברתית, מסע שעשיתי במהלך הקריירה שלי. התחלתי ללמוד ולעבוד בתחום הביטחון הסוציאלי בשנות ה-50 המוקדמות. באותם ימים היתה בי כמיהה נאיבית משהו לעולם טוב יותר והאמנתי, שניתן להשיג זאת באמצעות מדיניות חברתיות פרוגרסיביות. מאז חלפו כמעט חמישים שנה. אני מכיר תודה על ההזדמנות שהיתה לי לצפות במאבקים, בעימותים, בפשרות ובמה שהתרחש בפועל בכל הנוגע ליישומה של המדיניות בתחום זה. היום נפלה אפוא בחלקי זכות להיזכר באחדות מן ההתפתחויות ובאחדים מן האירועים שהתרחשו במהלך התפתחותה של מדינת הרווחה בכלל, ובישראל בפרט, במשך שנים אלה.

* בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

כתוצאה מכך מספרים גְּלִים והולכים של בני-אדם עובדים מוצאים את עצמם במקומות עבודה הנעשים יותר ויותר לא- בטוחים, עם הגנה מועטת מפני התנהגותם הנוקשה של מעסיקים רבים.

בניגוד לתקופות קודמות, שבהן הגידול בשפע שיצרה ההתפתחות הכלכלית והחברתית, העלה את רמת-החיים של כולם, הצמיחה הכלכלית הממושכת של התקופה האחרונה לא הביאה אתה צמצום של פערים כלכליים ושל דפוסי אי-שוויון, אלא להפך, הרחיבה את אי-השוויון שכבר היה קיים בהתחלקות ההכנסות, בסטטוס החברתי ובעוצמה. היא הביאה גם לעלייה תלולה בהיקף העוני ולהחמרה בתנאי החיים של קבוצות האוכלוסייה הסובלות מקשיים כלכליים.

אשר לארגון הסדרי ההגנה החברתית, הפרדיגמה הדומיננטית שאומצה בתקופה שלאחר המלחמה קיבלה את מודל הביטוח הסוציאלי, המכונה אצלנו הביטוח הלאומי, כאבן-פינה של מדינת הרווחה המודרנית. הבסיס של פרדיגמת הביטוח הסוציאלי לא היה עקרון הביטוח עצמו, אלא תפיסת הסולידריות החברתית שהונחה ביסודו. הכוונה היתה לספק באמצעותו גמלאות לכל, לעובדים ולבני מעמדות הביניים כאחד, ללא מבחן אמצעים בנקודת השימוש. המטרה היתה הרבה יותר מאשר לספק הגנה חברתית אוניברסלית בלבד. הכוונה היתה להשיג מטרות חברתיות חשובות נוספות, כגון קידום הסולידריות החברתית, חיזוק הלכידות החברתית ולהביא לידי שיזור ושילוב של המעמדות המקופחים לתוך הזרם המרכזי של חיי החברה.

התפנית שאנו עומדים בפניה היום היא בכיוון של ספקנות גוברת לגבי חיוניותו ותקפותו של מודל הביטוח הלאומי ושיבה למודל מסורתי יותר של הגנה חברתית,

בנוקמים בלבד והשימוש המוגבר במבחן אמצעים.

העמדות של הציבור ומצב הרוח הכללי התרחקו מן האופטימיות שהזינה את האמונה, שבאמצעות מדיניות התערבות פעילה של ממשלות והנדסה חברתית נוכל לעשות את החברות שלנו מקומות טובים יותר לחיות בהם ובדרך זו לשפר את רווחתה של האוכלוסייה כולה. במקום זאת, שורר בזמננו חוסר אמון כמעט מוחלט בממשלות וביכולתן לטפל באופן יעיל בבעיות החברה הניצבות בפנינו. זוהי תפנית חדה ממה שהיינו רגילים לכנות בשם מהפכת הציפיות העולות, שאפיינו את ימי הפריחה של מדינת הרווחה, אל הפסימיות הנוכחית, של הציפיות היורדות, ואפילו הפחד הגובר ממה שהעתיד צופן עבורנו. נראה, שאת מקומה של האמונה בקידמה ובעתיד טוב יותר תפסו נבואות של הרס וחורבן.

בזירה הפוליטית התזוזה היתה מפוליטיקה שהיתה מעוגנת בתודעה מע- מדיית ומחילוקי הדעות הקשורים לכך, שקבעה במידה רבה את אופי ההסדר שלאחר מלחמת העולם השנייה, דהיינו את כינונה של מדינת הרווחה וחיזוק המימד החברתי של מעמד האזרחות. תזוזה זו לזוטה בשקיעת כוחה של תנועת העבודה הסוציאלי- דמוקרטית ושיבה למדיניות המבוססת על יסודות אתגיים, על מעמד מסורתי, על זכויות יתר דתיות ולאחרונה גם הבדלים לפי מין.

יתר על כן, במונחים של פוליטיקה מעמדית, המעמדות הדומיננטיים החדשים של עולם העסקים הצליחו לבסס מחדש את מעמדם ואת כוחם והביאו לקצו את ה"מודוס ויוונדי" שנוצר קודם לכן עם איגודי העובדים. תוך-כדי הישענות על הרטוריקה של השוק החופשי בדבר זכותה של ההנהלה לנהל, הם חזרו לתפקיד התקיף יותר, הסמכותי והפטרנליסטי של הניהול.

עקרונות ביטוח סוציאלי ושל הרחבה פרוגרסיבית של הזכויות הסוציאליות של האזרחות. בסופו של דבר הן יצרו באוכלוסייה כולה תחושה של ביטחון כלכלי, שהיתה לה גם חשיבות פסיכולוגית ולא רק חומרית. בניגוד לתקופה שבין שתי המלחמות, ההסדרים הסוציאליים החדשים מנעו חזרה לכלכלת שוק בלתי מרוסנת ולהעדר הגנה סוציאלית שהביאו על-פני השנים, ובייחוד בזמן השפל הגדול של שנות ה-30, לתוצאות כה קשות לאוכלוסייה העובדת, הן בזמן שהיתה מועסקת והן בזמנים של אבטלה (Logue, 1979).

הדור שהתנסה במצוקות אלה בשנים שבין המלחמות היה מסוגל אפוא להעריך את הישגיה של מדינת הרווחה ואת פעולתן של המערכות האוניברסליות החדשות להגנה סוציאלית. העובדה, שבני-אדם שוב לא הושארו לחסדי תהפוכותיהם של כוחות השוק ונהגו ממידה גדולה יותר של שוויון כצרכנים נחשבה בעיני בני דור זה הישג חשוב מאוד. האמונה, שעתה יש באפשרותם לסמוך על הבטחה קולקטיבית של הכנסה בסיסית בזמנים של צורך, בלי שיהיה עליהם לפנות לעזרתן של הרשויות השנואות של חוקי העניים או של גופי סעד ציבוריים אחרים, נעשתה עבורם מקור לגאווה ושימשה כתוצאה מכך בסיס לתמיכה נאמנה בשינויים החברתיים והפוליטיים שהם הצליחו לחולל.

אולם, עצם ההצלחה בהבטחת ביטחון כלכלי רב יותר ובחיסול, לפחות באופן חלקי, של המצוקה החומרית, שינתה גם את סדר-היום הציבורי והביאה להצטמצמות התמיכה במדינת הרווחה. בני הדור הצעיר יותר, שנולדו אל תוך הסדרי הביטחון הסוציאלי המשופרים, סברו, שהצרכים החומריים שנראו בעלי חשיבות עליונה בעיני בני הדור הקודם, הם הרבה פחות דחופים. הם

המבוסס על גמלאות סעד הבנויות על עקרון הצורך והזדקקות למבחני הכנסה ואמצעים (Clasen, 1997).

השינויים במדיניות שהתרחשו זה מקרוב מרמזים, שמודל הביטוח הסוציאלי עשוי למלא בשנים הבאות תפקיד קטן והולך בהספקת הגנה חברתית. המגמות הרווחות מובילות לדחיקה לשוליים של תוכניות הביטוח הסוציאלי הקיימות עקב הפגיעה בעקרון הביטוח העומד ביסודן והשימוש הגובר במבחני אמצעים והכנסה בתוכן. דומה, שההמצאה החברתית החשובה של ביטוח סוציאלי, שהופיעה לקראת סוף המאה ה-19 כמכשיר חדש להספקת הגנה חברתית לכל על בסיס השותפות המשולשת בין ממשלות, מעסיקים ומועסקים, ללא הזדקקות לשיטות המכתימות של הגבלת מתן הגמלאות לעניים ולנוזקים בלבד, הגיעה לסוף דרכה (Erskine, 1997).

נראה, שנסיגות מובהקות אלה מן החשיבה שהיתה מקובלת לאחר המלחמה על ביטחון סוציאלי ורווחה חברתית זמן ההסדרים שהיתה לגביהם הסכמה כללית ואשר נוסדו כתוצאה מן האמונות שרווחו אז, הן בחלקן תוצאה של ההצלחה של הסדרים אלה ובאותה מידה הן תופעה של כישלונם הברור של אחדים מן ההסדרים החשובים הללו, שאותן אנסה לבחון בהמשך ביתר העמקה.

הביטחון הסוציאלי - קורבן הצלחתו

מערכות ההגנה הסוציאלית המקיפות שהוקמו בתקופה שלאחר המלחמה הצליחו להרחיב את הכיסוי שלהן ולהחילו על כל האוכלוסייה ולהבטיח רצפת הכנסה מובטחת לכל. מערכות אלה עוגנו בתערובת של

לפגוע במעמד המועדף של האמידים או להעמיד בפניהם דרישות נוספות.

כל זה בא אל קצו עם בואם של המשברים הכלכליים בשנות ה-70 וה-80. על-מנת להמשיך ולקיים את מערכות ההגנה הסוציאלית שהוקמו בשנים הקודמות, נאלצו מדינות הרווחה, לראשונה מאז תום המלחמה ובעקבות הקיפאון הכלכלי, לפגוע במצב העדיף, יחסית, של קבוצות האוכלוסייה העשירות. את שורשיה של מהפכת-הנגד הנוכחית נגד מדינת הרווחה אכן ניתן למקם אפוא כחטא הקדמון של כישלונה לשנות את דפוסי התחלקות העושר והעוצמה בחברות קפיטליסטיות בשעה שהיה באפשרותה לעשות זאת. כפועל-יוצא מכך, בשעה שהנסיבות אפשרו זאת, כפי שקרה בעשור האחרון, הכוחות המתנגדים למדינת הרווחה לא היססו להשתמש בעמדות הכוח האיתנות שלהם כדי להזיז את מחוגי השעון אחורנית ולחזור לדפוס המסורתי של צמצום ההוצאות הציבוריות לרווחה ולדפוס של הגנה סוציאלית מינימלית לפי המתכונת שהיתה מקובלת לפני המלחמה ואשר התבססה על מסורת הסעד ומבחני האמצעים.

בתקופה הראשונה אחרי המלחמה היתה סברה, שאין כל סיכוי שמהפכת נגד כזאת תתרחש. ההנחה היתה, שיהיה זה בלתי אפשרי לשים לאל את השינויים שהתחוללו ואת הרפורמות שנעשו כתחום הרווחה החברתית והביטחון הסוציאלי. צעדים להשבת העבר נראו בלתי מתקבלים על הדעת, להלכה או למעשה, בגלל המסגרות החברתיות החדשות שיצרה מדינת הרווחה (Crosland, 1963). כמועד כה מאוחר כמו שנות ה-80 עדיין הניחו, שמדינת הרווחה היתה למוסד מרכזי וחלק אינטגרלי של חברות קפיטליסטיות מתקדמות שלא ניתן לבטלו (Therborn and Roebroek, 1986).

התקשו לרחוש הערכה לשפע היחסי ולביטחון הכלכלי, שסיפקה מדינת הרווחה. משום כך היה להם הרבה יותר קל לתת עדיפות בהעמדת עניינים אחרים על סדר-יומם הפוליטי, תוך הקדשת תשומת לב מועטת למדינת הרווחה.

הביטחון הסוציאלי - קורבן הכישלון שלו

בצד עצם הצלחתה של מדינת הרווחה להבטיח ביטחון כלכלי רב יותר לאוכלוסייה ולחסל, לפחות באופן חלקי, מצוקה חומרית, מן הראוי לזכור גם כמה מן הכישלונות הבולטים שלה. הפוליטיקה של מדינת הרווחה ודרכי המדיניות הקשורות בה נכשלו בייחוד בכל הנוגע להשפעה על דפוס התחלקות ההכנסות, העושר והעוצמה בחברות הקפיטליסטיות. בעיקרו של דבר, הדפוס הלא-שוויוני הקיים של התחלקות ההכנסות נשאר בלי שחל בו שינוי. כתוצאה מכך לא נפגע גם הסטטוס קוו הכלכלי והחברתי ומשום כך גם נשאר שלם בסיס העוצמה הפוליטית של אלה המתנגדים להסדר הפשרה של לאחר המלחמה, שסייע לייסודה של מדינת הרווחה ולהתפתחותה על-פני השנים.

למרות שכוחות אלה מעולם לא השלימו עם השינויים החברתיים שנבעו מהסדרי הרווחה שהוצעו לאחר המלחמה, הם הסכימו לקבל אותם ולפעול במסגרתם כל עוד הצמיחה הכלכלית המהירה והשפע הלאומי המוגבר של שנות ה-50 וה-60 אפשרו להם לשמור על מעמדם הכלכלי המועדף. היו אלה הפירות של צמיחה כלכלית מואצת באותה תקופה שאפשרו לחלק מחדש את העושר העודף שנוצר לחלקים גדולים יותר של האוכלוסייה, בלי

בהרבה - 23% (Bradshaw and Chen, 1997). תוצאות מחקר שנערך בעשרים ממדינות האיחוד האירופי, שהשתמש במדדי עוני סובייקטיביים, כגון כיצד אנשים מעריכים את רמת-החיים של משפחותיהם, מלמדות, שהגידול נטו במספר בני האדם העניים במדינות אלה בעשור האחרון היה במוצע 43% (Heikkila and Sihvo, 1997)

הן לפי המדדים האובייקטיביים והן לפי המדדים הסובייקטיביים, הנתונים הזמינים מעידים לא רק על המשך קיומו של העוני, אלא גם על כך שהוא אף גדל במדינות הרווחה המתקדמות. הנתונים בוודאי מדאיגים משום שהם מצביעים על חוסר יכולתן של מדינות הרווחה להגשים את מטרתן העיקרית - מניעת עוני והבטחת הכנסה גאוה לכל. יתר על כן, נראה שהמגמות הקיימות מצביעות על כך, ששיעורי העוני אינם צפויים לרדת בשנים הבאות.

והיה עוד מחדל של מדינת הרווחה בכישלונה להבין את מצב הרוח המשתנה של האוכלוסייה, במיוחד בקרב הצעירים, בכך שלא גייסה את תמיכתם למען חברה הומנית ושוויונית יותר, שהיא לב-לבה של חברת הרווחה. הכוחות הפוליטיים הסוציאלי-דמוקרטיים התומכים במדינת הרווחה איבדו משום מה את אמונם ואת ביטחונם לנוכח ההתקפה של הניאור-שמרנים על מדינת הרווחה. במקום להפריך את הרעיונות הפשטניים שהטיפו להם מתנגדי מדינת הרווחה, שחזרה למדיניות של שוק חופשי בלתי מרוסן תפתור את הבעיות החברתיות והכלכליות של החברות שלנו, קיבלו התומכים במדינת הרווחה במידה רבה את הטיעונים השמרניים ואת סדר-היום שהם קבעו.

כדי להתגבר על כישלונות אלה ולמנוע

אולם, המציאות מראה שההישגים העיקריים של מדינת הרווחה כפי שנתפסו בימי השיא שלה נשחקים במהירות. התופעות שאנו עדים להן עתה הן הכפפה גוברת והולכת של מרבית תחומי החיים להשפעת כוחות השוק, לשליטה גוברת של מניע הרווח, לפערים גדלים בהתחלקות ההכנסות, למידה גוברת במהירות של ריבוד מעמדי ולמעורבות פעילה של ממשלות במתן סיוע לקידומן של מגמות מדיניות אלה (Hattersley, 1996).

כישלון בולט נוסף של מדינת הרווחה טמון באי-יכולתה לחסל את העוני בצורה הבסיסית שלו באמצעות הבטחת הכנסה הולמת לכל. דבר זה נכון גם בצורות המעודנות והמגוונות יותר של מצוקה הנוגעת לחיי הפרט והמשפחה. הטיעון החזק ביותר בעד מדינת הרווחה היה מטרתה לחסל את העוני והמצוקה הכלכלית. ההבטחה היתה, שהעוני יחוסל לחלוטין בחברות התעשייתיות המתקדמות, או לפחות שהיקפו יצומצם עד למינימום. למרות הצלחתה של מדינת הרווחה לספק ביטחון כלכלי רב יותר, העוני - כולל התופעה של "העובדים העניים" - נשאר למעשה בעיה מרכזית בכל מדינות הרווחה המתקדמות.

הנתונים של סקרי ההכנסות של LIS (Luxembourg Income Survey) מראים, שמאז שנות ה-70 המאוחרות ועד שנות ה-90 המוקדמות היה גידול בשיעורי העוני כמעט בכל המדינות שנכללו בהם. השוואה בין עשרים מדינות מתועשות מראה, שבמוצע 14% בערך ממשקי-הבית במדינות אלה חיו בעוני, כלומר עם הכנסה שהיא פחות מ-50% מן הממוצע לאחר תשלומי העברה ומיסוי ישיר. בארצות אחדות, כגון בריטניה וארצות-הברית, שיעורי עוני אלה הגיעו לרמות גבוהות

העיקריים בישראל באותן שנים היתה הדבקות באידיאולוגיה ציונית-סוציאליסטית, שהדגישה את ערכי האחריות הקולקטיבית, עזרה הדדית ושוויוניות. לרפורמות החברתיות לפי הדגם של תוכנית בוורידג', שהנהיגה באותם ימים בבריטניה ממשלת הלייבור כחלק מתהליך בניית החברה מחדש ושיקומה לאחר המלחמה, היתה השפעה רבה מאוד על עיצוב החשיבה של המנהיגות הישראלית. כתוצאה מכך הוחלט, זמן קצר לאחר קום המדינה, להקים ועדה בין-משרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי, בראשות יצחק קנב, והוטל עליה להכין תוכנית ביטוח סוציאלי למדינת ישראל. בדו"ח שלה המליצה הוועדה להקים בהדרגה מערכת מקיפה של הגנה חברתית, אשר התבססה על הפרדיגמה של ביטוח סוציאלי.

הדו"ח פורסם בתחילת שנת 1950, בשעה שישראל היתה נתונה בנסיבות כלכליות קשות מאוד ובתנאים של צנע חמור, שנבעו ממלחמת העצמאות הממושכת, העלייה ההמונית והאיומים מתמידים על הביטחון הלאומי. למרות קשיים אלה התקבל הדו"ח על דעת חלקים גדולים של האוכלוסייה מתוך אופטימיות רבה ואמונה שהיה זה צעד גדול קדימה לקראת בניית עתיד טוב יותר ובטוח יותר. באותם ימים הייתי סטודנט לעבודה סוציאלית בירושלים ואני זוכר היטב את ד"ר גיורא לוטן, המרצה שלנו למדיניות חברתית (שהיתה לו יד בהכנת הדו"ח), שהציג בפני הסטודנטים את הדו"ח בגאווה באומרו, שיישמו בפועל יפתור עם הזמן את מרבית הבעיות הסוציאליות שניצבו בפני ישראל. כמיהתנו, התמימה משהו, לעולם טוב יותר עודדה אותנו להאמין בהבטחה גדולה זו.

נדרשו, כמובן, מספר שנים עד שהוקמה והופעלה מערכת הביטחון הסוציאלי, כפי

גידול נוסף של העוני והרחבת אי-השוויון, נראה שחיוני להמשיך דווקא במדיניות ההתערבות של מדינת הרווחה בלי ההיבטים החיוביים שלה. בהעדר מדיניות מסוג זה הסכנה הצפויה היא חזרה לתנאים של אי-צדק, שאפיינו את התקופה שלפני המלחמה, של חברה מעמדית מרובדת מאוד ולא-שוויונית. נראה, שבקבוצות אוכלוסייה גדולות, ובכלל זה קבוצות האוכלוסייה הצעירות יותר, ממשיכה להתקיים השאיפה לקידום חברה שוויונית יותר. הבעיה היא, שבנסיבות הקיימות המאבק למען חברה טובה יותר נראה כאילו איבד את דרכו. בהקשר זה נכשלה משום מה מדינת הרווחה בפנייתה ל"לבבות ולמוחות" של בני-אדם.

הניסיון הישראלי

התפתחותה של מדינת הרווחה בישראל החלה מיד לאחר השגת העצמאות. בשנות קיומה הראשונות, שנות ה-50 וה-60, התפתחות זו היתה בעיקר תהליך שזכה להסכמה כללית, בין כחלק מבניית האומה ובין כמענה לדרישות שגברו להבטחת ביטחון סוציאלי לאוכלוסייה על רקע אי-הביטחון של התפתחות תעשייתת מהירה. בשנים שלאחר מכן הוכרו בהדרגה צרכים חברתיים נוספים כראויים להתערבות ציבורית והוכנו תוכניות חברתיות חדשות כדי לטפל בהם.

כך פותחה מערכת רחבה של שירותים סוציאליים בתחומי הבריאות, החינוך, השיכון, הביטחון הסוציאלי והשירותים הסוציאליים האישיים. בעקבות זאת רכשה ישראל לעצמה, באמצע שנות ה-70, את המאפיינים היסודיים של מדינת רווחה מודרנית.

מה שאפיין את הכוחות הפוליטיים

איבדו את משמעותם בעיני חלקים נרחבים של החברה הישראלית. העובדה, שהמערכת הצליחה להבטיח רמת הכנסה מינימלית לכל, וששוב אין בה בני-אדם ללא הגנה בעתות מצוקה, כמו שהיה בעבר הלא רחוק, כנראה איננה מרשימה אפילו את קבוצות האוכי-לוסייה החלויות יותר מאחרות בהסדרים הקולקטיביים של ביטחון סוציאלי.

הצמיחה הכלכלית המהירה והשפע היחסי שהיא הביאה למרבית בני האדם בישראל עשו את הישגיה של מדינת הרווחה רלוונטיים פחות לשאיפות ולמשאלות הלב של מספר גדול של קבוצות המרכיבות את החברה הישראלית. קבוצות האוכלוסייה הצעירות יותר, שנולדו אל תוך שפע יחסי זה של החברה ומדינת הרווחה שלה, מתייחסות למערכת הביטחון הסוציאלי כאל דבר מובן מאליה. קשה להן לתפוס, שזו הופיעה רק בתקופה האחרונה ושעד להקמתה חברות התקיימו בלעדית. משום כך קשה להם להבין את החשיבות שהיתה לה בעיני דור המכוגרים. הם אף מתקשים להבין, שהישגים אלה ניתנים לשינוי ואפשר לבטל אותם ושיכולה להיות לכך השפעה רצינית על הרווחה שלהם.

נראה, שגם קבוצות האוכלוסייה בעלות ההכנסה הנמוכה, שהן הן אלה שהרוויחו יותר מכל ממערכת ההגנה החברתית, נמנעות משום מה לתת לה את תמיכתן. למרות שהמערכת האוניברסלית של גמלאות הביטחון הסוציאלי הובילה לשילובן המוגבר של שכבות אלה לתוך הזרם המרכזי של חיי החברה, עצם השילוב הזה כנראה גרם להן להתעלם מן העובדה, שמדינת הרווחה ומערכת ההגנה הסוציאלית שלה הן שסללו את דרכם לשילוב זה ולהצלחתו.

השכבות החלשות הן העתידות להפסיד יותר מכולן בגלל הקיצוצים בהוצאה

שחזה אותה הרווחה, במלואה. ההישג העיקרי של המערכת, שהגיעה לפיתוחה המלא בשנות ה-70, היה הרחבתה הפרוגרסיבית וההכללה בה של מגוון רחב של תוכניות שיש בה כדי לכסות את האוכלוסייה כולה ולהגן עליה מפני מרבית הסיכונים של אבדן הכנסה. הקמתה של מערכת הגנה זו תרמה רבות לתחושת הביטחון האישי ולשיפור איכות החיים של מרבית האוכלוסייה בישראל. היא גם הביאה למידת מה של חלוקה מחדש של ההכנסות לטובת קבוצות אוכלוסייה חלשות ושינוי הדפוס הקיים של אי-השוויון. כל זה הושג במסגרת מערכת אוניברסלית מאוד, שנמנעה במודע מן השימוש המסורתי במבחני אמצעים.

כמו במדינות אחרות, התהליך הפוליטי שהוביל להקמתה של מערכת ביטחון סוציאלי זו ולמיסוד שלה בגרעין המרכזי של מדינת הרווחה היה, לפחות בחלקו, תוצאה של פוליטיקה בעלת תודעה מעמדית של תנועת העבודה הישראלית. אין זה אומר, שבשלבים רבים בהתפתחותה של המערכת נעדרו מהם ויכוחים פוליטיים נוקבים וחילוקי דעות. כל אלה נסבו בעיקר על פרטים מעשיים של התוכניות הגדונות, ולא למהות שלהן. אף-על-פי שהיתה התנגדות מצד מעמדות הביניים לכמה תוכניות, בדרך כלל היה קונסנזוס בסיסי באשר לתפקיד ההתערבות של המדינה כמספקת רצפה רחבה של ביטחון סוציאלי לכל. הישגים אלה של מדינת הרווחה הביאו לשינוי מרחיק-לכת בחיי החברה הישראלית כולה.

מדינת הרווחה הישראלית - קורבן הצלחתה

הישגיה של מדינת הרווחה בישראל ושל מערכת הביטחון הסוציאלי המקיפה שלה

בראש תנועת העבודה, ושהובילה באופן מודע ליצירתו של בסיס הכוח הנוכחי של המעמד הקפיטליסטי החדש (רוזנפלד וכרמי, 1978). היום מעמד חדש זה משתמש בעמדות הכוח שהשיג זה מקרוב כדי לסובב את מחוגי השעון לאחור ולקצץ במערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי שהוקמו לאחר מאבקים קשים משנות ה-50 עד שנות ה-70.

במשך העשור האחרון הובילו המעמד הקפיטליסטי החדש ותומכיו את מהפכת הנגד, שהביאה בסופו של דבר לנפילתה של מפלגת העבודה מעמדת הכוח שלה ולקריסת ההסתדרות. גם סירובו של המעמד הקפיטליסטי הזה לשאת בנטל מדינת הרווחה עומד מאחורי האסטרטגיה של צמצום הוצאות הרווחה ושל שיבה לדפוס ההגנה המינימלית המבוססת על סלקטיביות, מיקוד בעניים בלבד ושימוש במבחני אמצעים.

הישגיה העיקריים של מדינת הרווחה הישראלית, שהושגו ברובם לפני 1973 - שנת מלחמת יום כיפור - נתונים עתה בסכנה שהם יישחקו בהדרגה. תחומי חיים נוספים עוברים יותר ויותר לשליטתם של כוחות השוק. הדפוס הלא-שוויוני של התחלקות ההכנסות הגיע לשיא חסר תקדים. ישראל, שנחשבה פעם אחת החברות השוויוניות, היא עתה אחת החברות הלא-שוויוניות ביותר. דפוס התחלקות ההכנסות בה הוא היום פחות שוויוני מן המצוי בכל החברות המערביות המתקדמות, פרט לארצות-הברית.

נראה, שקבוצות המעמד הבינוני האמידות והקבוצות החזקות יותר בקרב אוכלוסיית העובדים נוטות להמעיט יותר ויותר בערכה של מערכת ההגנה האוניברסלית, ששוב אינה ממלאת את ציפיותיהם הגדולות. רצפת ההגנה הנמוכה המובטחת לכל במסגרת מערכת הרווחה האוניברסלית של המדינה

לביטחון סוציאלי, או מן המדיניות הנוכחיות שכוונתן לפרק, באופן חלקי או מלא, את מערכות הרווחה שהוקמו לאחר מאבק ממושך וקשה. אולם נראה, שעצם ההצלחה של מדינת הרווחה הביא להפסקת תמיכתן של קבוצות אלה בפוליטיקה בעלת התודעה המעמדית, שאפשרה את הקמתה. דווקא בקבוצות אלה, הפוליטיקה בעלת התודעה המעמדית שתמכה במדינת רווחה אוניברסלית ליסטית מפנה את מקומה יותר ויותר למעורבות ותמיכה במדיניות הפרטיקולר-ריסטית שהיא בעלת אופי צר של זהות עדתית, פונדמנטליזם דתי או לאומנות קנאית.

מדינת הרווחה הישראלית - קורבן כישלונה

גם בישראל, כמו במדינות אחרות, חשוב להתבונן בכישלונותיה של מדינת הרווחה. בניגוד למדינות אחרות, הכישלון של הפוליטיקה ושל המדיניות בישראל לא היה בכך שהשאירו את התחלקות העושר והכוח הקיימים ללא שינוי, אלא בכך שהן יצרו בעצמן וחיזקו את בסיס הכוח של מעמד קפיטליסטי חדש. ישראל לא היתה חברה שוויונית בזמן הקמתה. אולם, המעמד הקפיטליסטי שלה היה קטן למדי וסבל מחולשה ארגונית. המנופים העיקריים של העוצמה הפוליטית והכלכלית היו בידי ארגונים שונים של תנועת העבודה ובידי ההסתדרות - הכוח המאורגן של איגודי העובדים. היו שטענו, שהתחלקות ההכנסות בתקופה ההיא בארץ היתה שוויונית מאוד, אך ספק הוא אם אכן יש הרבה תמיכה עובדתית בטענה זו.

היתה זו ההנהגה הפוליטית של המדינה שעמדה במשך אותן ארבעים וכמה שנים גם

לאובדן התמיכה בה מצד מפלגות פוליטיות וקבוצות שתמכו בה באופן מסורתי. גם הטענות הפשטניות של הכוחות הניאור-שמרניים נגד מדינת הרווחה תרמו לערעור תמיכה זו במידה לא מעטה.

אם לשפוט את הדברים לאור תוצאות הבחירות שנערכו בישראל בשנים האחרונות, נראה שסדר-היום השמרני, הכולל את תקיפת מדינת הרווחה, זוכה לתמיכה רבה, למרות ההשפעות המצערות מאוד שיש למדיניות אלה על תנאי החיים של קבוצות אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה. ככל שהדבר נשמע פרדוקסלי, בחברה דמוקרטית כמו ישראל יכול היה ראש הממשלה נתניהו להבטיח מהפכה תאצ'ריסטית ובכל זאת לזכות בתמיכה פוליטית ממרבית קבוצות האוכלוסייה המקופחות של החברה הישראלית.

הבעיות הקריטיות שלנו

ההיסטוריה נוטה לשחק משחק מכאיב באמונות שלנו. לפני חמישים שנה כמעט, כאשר התחלתי את המסע שלי במדיניות הביטחון הסוציאלי, מרביתנו - כולל אני עצמי - האמנו בקידמה. מרעיון זה השתמע שדפוס השינוי שיצא אז לדרך יוביל לשיפור עניינינו החברתיים וניהפך ממדינה מושכת פחות למדינה מושכת יותר. ולא זו בלבד, האמנו שהשינויים במדיניות החברתית ובהגנה הסוציאלית ימשכו אך ורק בכיוון אחד ויהיו בלתי הפיכים (Pollard, 1968). הניסיון בשני העשורים האחרונים מלמד, כפי שניסיתי להראות במאמר זה, עד כמה טעינו כאמונתנו זו.

קשה להבין את הפולחן בן-ימינו של שוק חופשי ואת האמון שאנו נותנים באוטופיה מודרנית זו, למרות העדויות של התקופה הלא כל כך רחוקה, למשל שנות ה-30,

עודדה קבוצות אלה ליצור לעצמן מערכות הגנה נפרדות. בהתחלה נועדו מערכות נוספות אלה לשמש כהשלמה של המערכות האוניברסליות הדלות. אבל עם הזמן הפכו מערכות נפרדות אלה את מדינת הרווחה ושירותיה למשהו שאינו נחוץ להן, משום שמערכת ההגנה הנפרדת שלהן ממלאת את צורכיהן בצורה מספקת.

מדינת הרווחה הישראלית גם עשתה רק מעט מאמצים כדי לחסל את העוני. אף-על-פי שמדינת הרווחה הרחיבה את שדה ההגנה הסוציאלית שלה, חשוב לראות את המגבלות של ההישגים בתחום זה. ההצלחה העיקרית שלה היתה בביטול העוני המוחלט באמצעות הבטחת רמת הכנסה מינימלית לכל. אולם היא נכשלה בעניין הפחתת תחולתו של העוני היחסי, אשר גדל והלך בהתמדה בשני העשורים האחרונים. בשנת 1969 חיו 11% מן המשפחות בישראל בעוני (רוטר ושמאי, 1971). ב-1990 עלה שיעור העוני בקרב המשפחות בישראל ל-14.3%, וב-1996 הוא הגיע ל-16% (המוסד לביטוח לאומי, 1997). ניתן לזקוף חלק ממגמה זו לנסיבות הפוליטיות והכלכליות של המציאות הישראלית המשתנת במהירות. אולם אי-אפשר להתעלם מכישלונן של מדיניות הרווחה, שנועדו לרסן את כוחות השוק ולכוונם מחדש במסעם המוביל להגדלת העוני, ומאיי-היכולת של מערכת ההגנה הסוציאלית (תשלומי ביטוח לאומי ומסים עקיפים) לחלץ מעוני לא יותר מאשר מחצית מן המשפחות, שהכנסתן הכלכלית נמוכה מזו של קו העוני.

אין ספק, שהתקיימותו המתמשכת של העוני, שיעוריו הגדלים והרחבתו של אי-השוויון תרמו כולם לאכזבה הגדלה ממדינת הרווחה. לאי מילוי הבטחותיה ותקוותיה של מדינת הרווחה היתה בהכרח השפעה חשובה על שינוי מצב הרוח של האוכלוסייה והביאה

במיוחד את זרעי ההרס של האומות החדשות שקמו זה מקרוב והקימו לאחרונה את מדינותיהן והנתונות עדיין בתהליך הקשה של בניית אומה. הדבר נכון במיוחד לגבי מדינת ישראל, שעדיין נתונה בעיצומו של תהליך ההיתוך של קבוצות המהגרים השונות שבאו אליה, לעם אחד.

למרות הסכנות האלה, כפי שהן נראות היום, איננו יכולים להניח שלא תהיה פגיעה נוספת במדינת הרווחה ושלא יהיו קיצוצים נוספים במדיניות ההגנה החברתית שלנו. יחד עם זאת, אסור לנו לחשוב, שהתקדמות נוספת ושיפורים במצב עניינינו החברתיים אינם אפשריים. את השטחים, שנראה כאילו הם אבודים עתה, ניתן יהיה לשוב ולכבוש בעתיד. חשוב לזכור, שכל השינויים, טובים או רעים, גם הם ניתנים לשינוי. תחושת האחריות החברתית ששלטה בחשיבה של ההוגים החברתיים ושל קובעי המדיניות בעבר הלא רחוק ניתנת להשגה מחדש ועלינו להאמין שאין הדבר מעבר להישג ידנו, אלא נמצא בתחום האפשרי.

העומדות בסתירה בולטת לאמונה זו. מחיר הסבל האנושי העלול לנבוע מן הניסיונות לדבוק באוטופיה זו יכול להיות עצום. ניסיונות דומים במאה ה-20 לעצב את החברה ברוח רעיונות חובקי עולם מסוג זה, כמו הצורה שקיבלו הרעיונות הקומוניסטיים בברית-המועצות, או כמו שיטות דומות במדינות אחרות, לא רק נכשלו, אלא גם גרמו טרגדיה אנושית ואסונות בקני מידה גדולים מאוד (Gray, 1998). מפחיד לחשוב על המחיר שאנו עלולים לשלם בעתיד הלא רחוק על האימוץ חסר ההבחנה שאנו מאמצים בימינו את האוטופיה של שוק חופשי.

הנסיגה הנוכחית מן הדפוס הסולידריסטי של מדינת הרווחה מצביע אולי על ניצחון הכוחות המתנגדים למדיניות רווחה מתקדמות. אולם זניחת מדיניות סולידריתסטיות כאלה עלולה להיות ניצחון פירוס. בנטישתן טמונה סכנה של התפוררות חברתית ואי-יציבות שתהיה לה השפעה מורגשת על החברה כולה. הן נושאות בחובן

ביבליוגרפיה

המוסד לביטוח לאומי (1997), סקירה שנתית 1996/97, ירושלים: מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי. רחנפלד, ה', כרמי, ש' (1978), "ניכוס אמצעים ציבוריים ומעמד בינוני תוצר המדינה", מחברות למחקר ולביקורת, 1.

רוטר, ר', שמאי, נ' (1971), "דפוסי העוני בישראל - ממצאים ראשוניים", בטחון סוציאלי, 1: 17-28. Bradshaw, J. and Chen, J. (1997), "Poverty in the UK: A comparison with nineteen other countries", *Benefits*, vol. 13.

Clasen, J. (1997), "Social insurance: An outmoded concept of social protection?" in: Clasen, J. (ed.), *Social Insurance in Europe*, Bristol: The Policy Press.

Crosland, C.A.R. (1963), *The Future of Socialism*, New York: Schocken.

Erskine, A. (1997), "The withering of social insurance in Britain", in: Clasen, J. (ed.), *Social Insurance in Europe*, Bristol: The Policy Press.

Gray, J. (1998), *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*, London: Granta Books.

Hattersley, R. (1996), "Back to the future", *The Guardian*, September 28.

Heikkila, M. and Sihvo, T. (1997), "Concepts of poverty and exclusion in Europe", *Scandinavian Journal of Social Welfare*, vol. 6, No. 2.

- Logue, J. (1979), "The welfare state: Victim of its success", *Daedalus*, vol. 108.
- Pollard, S. (1968), *The Idea of Progress, History and Society*, London: C.A. Watts.
- Therborn, G. and Roebroek, J. (1986), "The irreversible welfare state: Its recent maturation, its encounter with the economic crisis, and its future prospects", *International Journal of Health Services*, vol. 16, No. 3.

נימוקים נורמטיביים ונימוקי תוצאה לטובת מדינת הרווחה

מאת איאן גוף*

רלטיביזם פילוסופי, השולל כל אפשרות לנסח באופן קוהרנטי מטרות אוניברסליות, ועל אחת כמה וכמה מוצדקות, ואשר מציע צורה חזקה של פלורליזם בחיים הציבוריים ובמדיניות החברתית.

במבקריה ה"תוצאתיים" של מדינת הרווחה אפשר להיתקל בכל גיליון של ה-*Economist*. מדינת הרווחה, כך נטען שם, פוגעת בעבודה, בחסכונות, בחדשנות ובהנעה. דרך ההנמקה היא לפעמים כולל-נית ולפעמים ספציפית לשלב הנוכחי של הכלכלה העולמית. בכל מקרה, מדינות הרווחה של היום אינן הולמות עשייה כלכלית טובה; הן מזיקות לפריון ולתחרות-תיות של מפעלים ושל מדינות. כישלונות בהספקה של המדינה, בפיקוח ובחלוקה מחדש מעניקים תמיכה לצורות מינימליסטיות של התערבות וידונו את מערכותיה האקסטנסיביות המסורתיות של מדינת הרווחה להתנוונות איטית.

במאמר זה רצוני להסתמך הן על הטיעון המוסרי והן על הטיעון הנוגע לתוצאות, כדי להגן על מדינת הרווחה, שאותה אגדיר, בקצרה ובאופן נחרץ, כערובה הציבורית

מבוא

ניתן לחלק את הנימוקים לטובת מדינת הרווחה לנימוקים מוסריים ולנימוקים של תוצאה. הראשונים פונים למטרות-העל המוסריות, כגון שוויון או צדק; ואילו האחרונים - לתוצאות המיטיבות עם המשק או עם מערכות-משנה אחרות של החברה. בשנים האחרונות הופנו שתי צורות ההצדקה לטובת מדינת הרווחה נגדה. ניתן לחלק את הביקורת המוסרית על מדינת הרווחה לשני מחנות: האחד מערער על עצם תרומתה של מדינת הרווחה לערכים המוסריים; השני מכחיש שקיימים ערכים מוסריים קוהרנטיים כלשהם שלפיהם ניתן להעריך אותה או הסדרים חברתיים אחרים. שתי הדוגמאות הבולטות של המחנה הראשון הן "שוחר החופש" (Libertarian) ו"חסיד חיי השיתוף" (Communitarian). הראשון טוען, שמדינת הרווחה שוללת את זכויות הפרט, פוגעת בחירות ויוצרת תלות; השני טוען, שהיא מערערת את קשרי השיתוף וההרדיות המשפתתית ויוצרת תלות. וברקע, כרעש לוואי-מתמיד, מצויה צורה חזקה של

* המחלקה למדעי המדינה והמדיניות, האוניברסיטה של כאת', כאת', בריטניה.

הדרושים להשתתפות ביקורתית בצורת החיים - יכולת למקם אותה, לבקר אותה, ואם נחוץ - לפעול כדי לשנות אותה. אנו מזהים תנאים מוקדמים אוניברסליים אלה כבריאאות גופנית ואוטונומיה. אוטונומיה של סוכנות - היכולת לבצע הכרעות מתוך ידיעה על מה שצריך לעשות וכיצד לעשות זאת - נפגעת כאשר יש חסר בשלוש תכונות: בריאות הנפש, כשרים קוגניטיביים והזדמנויות להשתתפות בחיים החברתיים.

בהכירנו בכך, שניתן למלא צרכים אנושיים משותפים אלה בהרבה דרכים שונות באמצעות מגוון אינסופי כמעט של מספקים ספציפיים, נעבור עתה לזיהוי אותם מאפיינים של מספקי צרכים, התורמים בכל מקום לבריאות גופנית משופרת ולאוטונומיה רבה יותר (Doyal and Gough, 1991, ch. 8). לאלה אנו קוראים בשם "מאפייני ספקים אוניברסליים", או, בקיצור, "צרכי ביניים". אנו מקבצים מאפיינים אלה ב-11 קטגוריות: מידה מספקת של מזון מזין ומים, מגורים מתאימים ומגינים, סביבת עבודה לא מסוכנת, סביבה פיזית לא מסוכנת, טיפול רפואי נאות, ביטחון בתקופת הילדות, יחסים ראשוניים בעלי משמעות, ביטחון פיזי, ביטחון כלכלי, פיקוח על הילודה והיריון בטוחים, חינוך בסיסי הולם וחוצה-תרבויות. תשעה מאלה מתאימים לכל בני האדם. אחד מהם עניינו הצרכים המיוחדים של ילדים, ועוד אחד - עניינו הצרכים המיוחדים של נשים ללדת בביטחה. כל האחר-עשר חיוניים כדי להגן על הבריאות ועל האוטונומיה של בני אדם על-מנת לאפשר להם להשתתף במידה המירבית בצורת החיים שלהם, ותהיה זו אשר תהיה.¹

תיאוריית הצרכים שלנו, כפי שפותחה עד

לזכויות למשאבי הרווחה האנושית בכלל ולסטנדרטים מינימליים של רווחה בפרט.

הטיעון המוסרי: צרכים אוניברסליים ומדינת הרווחה

1. תיאוריה של צרכי האדם

אפתח בהבאה תמציתית של הטיעונים שהעלינו לן דויאל ואני בספרנו *A Theory of Human Need* (Doyal and Gough, 1991). המילה "צורך" משמשת כאן במפורש או במובלע כדי לציין קטגוריה מיוחדת של מטרות, שלדעתנו ניתן לעשותן אוניברסליות. צרכים במובן זה מוצגים בדרך-כלל כנבדלים מ"רצונות", שגם הם ניתנים לתיאור כמטרות, אך הנובעות מהעדפותיו המיוחדות של היחיד ושל סביבה תרבותית.

טענה זו בדבר האוניברסליות של צרכים נשענת על ההנחה, שאם צרכים אינם באים על סיפוקם באמצעות "מספק" נאות, התוצאה תהיה נזק רציני מאיזשהו סוג מוגדר ואובייקטיבי. אנו מגדירים נזק רציני כהעדר יכולת יסודי בחיפוש של היחיד אחר הזון הטוב - לא רגשות סובייקטיביים מותנים כמו חרדה או עצבות. דרך אחרת לתיאור נזק כזה היא מכשול בפני השתתפות מוצלחת בחיי החברה. אנו בונים תפיסת-עצמי של היכולות שלנו באמצעות למידה מאחרים. השתתפות בצורה כלשהי של חיים ללא הגבלות שרירותיות רציניות היא מטרה בסיסית של כל בני האדם.

לפיכך, צרכים בסיסיים כוללים, לכל הפחות, את אותם תנאים מקדימים אוניברסליים המאפשרים השתתפות בצורת החיים המקובלת של היחיד. לכל היותר, הם כוללים את התנאים האוניברסליים המקדימים

1. מן הגישה שלנו יתברר, שיש הרבה מן המשותף בינה ובין רעיונותיו של סן בעניין תפקודים ויכולות. לדעת סן (Sen, 1992, pp. 4-7), תפקודים מרכיבים את "הווייתו של האדם" ומאחר שהתפקודים הם בעלי ערך פנימי,

נורמטיבי ולקשור אותו לטיעונים לטובת מדינת הרווחה. רע ככל שהדבר יכול להיות, אפשר לקבל את הרעיון של צורך אנושי אוניברסלי בלי לקבל שהכרח הוא לעשות משהו בעניין. ועדיין נחוץ לנמק מדוע יש לעבור מן ה"יש" של צורך אנושי אל ה"הכרח" לספק אותו.

בקצרה, אנו מפתחים קישור זה בשלבים שלהלן (Doyal and Gough, ch. 6):

1. חברות בקבוצה חברתית כלשהי מרמזת על חובות וזכויות.

2. לייחס חובות למישהו מניח מראש שהוא אכן מסוגל לבצע את החובות האלה.

3. הייחוס של חובה מקפל בתוכו, באופן הגיוני, שבעל החובה זכאי לרמה של סיפוק צרכים שתאפשר לו או לה ליטול על עצמם חובה זו.

4. במקרה שהקבוצה החברתית גדולה, דבר זה כולל חובות דומות כלפי זרים, שאת הצרכים שלהם איננו רואים באופן ישיר ושאינן בכוחנו כיחידים לעשות דבר כדי לספקם. דבר זה ידרוש תמיכה בסוכנויות היכולות לפעול כדי להבטיח את האמצעים הדרושים לסיפוק צרכיהם של זרים. זו פחות או יותר ההגדרה שלי למדינת הרווחה.

5. אולם, מחויבות זו לתמיכה במבני רווחה אינה יכולה להיעצר בגבולותיה של איזו מדינה שהיא. הרעיון של צרכים אנושיים

כה, היא סובסטנטיבית או "אינטרניזית" (Hewitt, 1992, ch. 10). אולם, יש לה גם מימד פרוצדורלי. אנו מזהים תנאים מקדימים אוניברסליים פרוצדורליים וחומריים לשם שכלול מילוי הצרכים (Doyal and Gough, 1991, chs. 7 and 11). אלה הן תכונות של מערכות חברתיות, לא של יחידים. תנאים מקדימים פרוצדורליים נוגעים ליכולתה של קבוצה לזהות צרכים וסיפוקי צרכים נאותים באופן רציונלי וקביעת קדימות לספקי צרכים וסיפוק הצרכים של קבוצות שונות. כיצד ניתן להשיג זאת באופן הטוב ביותר לנוכח אי-הסכמה רדיקלית לגבי האינטרסים הנתפסים והצרכים של קבוצות שונות? כדי לענות על כך אנו נעזרים בחיבוריהם של הֶבֶרְמַס (Habermas) ושל רֶאוּלְס (Rawls), כדי להתוות אי-אלה תנאים מקדימים, תקשורתיים וחוקתיים, הדרושים כדי להביא לסיפוק צרכים אופטימלי במעשה. הֶבֶרְמַס מתווה תיאוריה של יכולת תקשורתית, המדגישה את חשיבותם, בשביל הפתרון הרציונלי של ויכוחים - כולל ויכוחים על סיפוק צרכים - של ההבנה הטובה ביותר הזמינה ושל ויכוח דמוקרטי אמיתי. דבר זה כולל, אנו ממשיכים וטוענים, הסתייעות בדיעה "מן הניסיון" מלמטה לצד ידיעה "מקודדת" (codified) כאשר מזהים מספקים ספציפיים ומדיניות לשיפור מדינת הרווחה.

על יסודות אלה אנו יכולים לבנות מימד

המשך הערה 1:

הם יוצרים יחד מצבים של רווחה. יכולות מציינות את קבוצת התפקודים שהיא בת כיצוע עבור אותו אדם - היכול לבחור. אבל מה הם תפקודים אלה? רשימתו של סן כוללת: להיות מאושר, להיות מסוגל לבחור, להיות בבריאות טובה, יכולת להשיג מזון ומחסה הולמים, ליהנות מכבוד עצמי, להיות מסוגל להופיע בציבור ללא בושה, להשתתף בחיי הקהילה. אף-על-פי שאנו אולי מכבדים ערכים אלה, זוהי רשימה מוזרה למדי. היא כוללת מצבים סובייקטיביים (להיות מאושר) ומצבים אובייקטיביים (להשיג מזון הולם) ומצבים הניתנים להכללה מבחינה תרבותית (להיות בבריאות טובה) יחד עם ערכים ליברליים מיוחדים (להיות בעל יכולת לבחור). אין זה מובן מאליו שכל אלה הם בעלי חשיבות "מהותית" בהגדרת מהו טוב מבחינה החברה. אני סבור, שסן זקוק לתיאוריה של צרכים כדי לחזק את רעיון התפקודים שלו.

קבוצות שונות מתנגשים זה בזה, כיצד ניישב ביניהם בשמו של הצורך? דרובר וקראנס מסתמכים על הפרמס כדי לטעון, שקבוצה יכולה לבטא צרכים שהם בני-הפיכה לאוניברסליים, ולפיכך "אמיתיים" במובן זה שבסיטואציית דיבור אידיאלית יכול להיות קונסנזוס משותף. אולם יואיט (Hewitt, 1993) טוען, שדבר זה דורש רקע משותף כלשהו כדי להעמיד את "ראש-הגשר לתרגום" בין תנועות חברתיות שונות, הדוגלות בהעדפות ובאינטרסים תרבותיים שונים.² אבל אם מסכימים על כך, הדבר מערער את העדיפות הניתנת לסובייקטיביות ולאוטנטיות. גם ברמה הגלובלית נראה, שאין כל דרך לטפל באפשרות קיומו של סך-כל הצרכים המוגדרים כאופן חברתי. כמילים אחרות, צרכים "עבים" מחזירים אותנו בדרך אחרת לבעיות המבוססות היטב של רצונות, העדפות ותועלת.

ביקורת שנייה טוענת, שתיאוריות של צורך אוניברסלי מבוססות על מושג אינדיווי-דואליסטי של סוכנות. כך טוענים טאו ודרובר (Tao and Drover, 1997), כאשר הם מעמידים מושג סיני של צורך מול המושג "המערבי" שלנו. הם מעריכים את העובדה, שאנו מדגישים את הבסיסים החברתיים של אוטונומיית היחיד, את העובדה שהאינדיווי-דואליות מושרשת ביחסי התפקידים שלו. אולם, הם טוענים, שאיננו מעיינים ברעיון זה לעומקו ושהוא "יושב" באופן לא נוח לצד הרעיון של אוטונומיה ביקורתית, שעלולה להיות כרוכה בו עקירה של היחידים עצמם משורשיהם ויציאה נגד תרבות המוצא שלהם. אבל עשינו זאת במתכוון. כתור אלטרנטיבה הם מציגים שורה נוקשה של חמישה יחסים עיקריים של הקונפוציאניות: "האב צדיק ומגן, האם אוהבת ודואגת, האח

אוניברסליים מובילה ללא רחמים להבטחה גלובלית לסיפוקם. היא מעניקה תמיכה חזקה לרעיונות בני זמננו על קוסמופוליטיות, הרואה בעולם כולו קהילה פוליטית פוטנציאלית (Held, 1995; Jones, 1998).

2. ביקורות והסתייגויות

אני מבקש לפנות עתה לארבע תגובות ביקורתיות על הספר שלנו. ראשית, דרובר וקראנס (Drover and Kerans, 1993) תוקפים את הרעיון ה"רזה" שלנו בדבר צורך אנושי ומציגים אלטרנטיבה "עבה". הבנה "עבה" של צורך מגסה להבין את האופן, שבו בני אדם מכנים את הצרכים שלהם בהקשר תרבותי מוגדר. היא נסמכת על שיטות פרשניות כדי לתפוס את כל המיוחדות של צורך בהקשר היומיומי שלו. גישה זו היא יותר היסטורית, סובייקטיבית ואוטנטית. היא מכירה בתפקידן של תנועות חברתיות, המערערות ב"תהליך הגשת התביעות" על הגדרות של מומחים "מלמעלה" צורך מהו ונאבקות לתת שם לצרכים שלהן באמצעות פעולה חברתית. לטענתן, גישה זו נמנעת מן השימוש לרעה במושג הצורך, שביססו המומחים והיא תפעל כמתקנת של צורות שונות של אימפריאליזם תרבותי, שהזניח את ריבוי הדיונים, המעניקים משמעות וחשיבות מוסרית לחייהם של יחידים בתרבויות שונות.

אולם, תיאור "עבה" כזה סובל ממספר חולשות, שאותן סיכם היטב סופר (Soper, 1993). אם עלינו להעניק את מלוא ההכרה למגוון התביעות בעניין צרכים, מה מציל את הגישה שלהם מלהיות סתם דיווח על מאבק של רצונות ואינטרסים? אם, כפי שבטוח כמעט לגמרי, הצרכים, שכוננו במשותף, של

2. אנו והוא טוענים, שצרכים אנושיים משוחפים בצורתם ה"רזה" בדיוק מספקים רקע כזה.

סליים של ספקים נשענות על שני יסודות: ראשית, הידיעה הטכנית הטובה ביותר שניתן למצוא המבטאת קשרים סיבתיים בין בריאות פיזית לאוטונומיה וגורמים נוספים. שנית, ידיעה אנתרופולוגית משווה על המנהגים הנוהגים בהרבה תרבויות, תת-תרבויות, מדינות ומערכות פוליטיות בעולם של ימינו. גם מדעי הטבע וגם מדעי החברה, כולל מדיניות חברתית, ממלאים את תפקידם בקביעה הרציונלית של המדיניות למתן מענה על צרכים. אולם, כאשר מזהים ומשפרים ספקים ספציפיים, ידיעה מן הניסיון המבוססת ב"עולם החיים" היא חיונית. ברמה הראשונית, הידיעה המקודדת של מדעי הפיזיקה והחברה אינה נתונה לוויכוח. ברמה האחרונה, באופן אידיאלי שתי צורות הידיעה היו צריכות להיכנס לדו-שיח בתוך סיטואציה של תקשורת שהיא לא כופה ולא פורמלית ככל האפשר. מדיניות חברתית, בתור דיסציפלינה אקדמית, מקיפה את שתי צורות החקירה; אבל אין פירושו של דבר, שהביסוסים האפיסטמולוגיים השונים שלהן אינם ניתנים להבחנה זה מזה.

ואחרון אחרון, וְתִרְלִי (Wetherly, 1996) מאשים את התיאוריה שלנו באי-קוהרנטיות כאשר היא מזהה את אמות-המידה של סיפוק צורך בסיסי. אילו רמות של בריאות פיזית ושל אוטונומיה דרושות כדי להבטיח השתתפות חברתית בעלת מינימום של פגיעה? אנו דוחים הן את אמת-המידה ה"מינימלית" והן את אמת-המידה ה"נאותה" או ה"מספיקה" לטובת אמת-המידה ה"אופטימלית". בשקפה את ההבחנה בין אוטונומיה אישית לאוטונומיה ביקורתית, היא נחלקת לשניים: "אופטימום ההשתתפות" ו"האופטימום הביקורתי". האחרון כולל את אותן רמות של בריאות ושל יכולות של בריאות ואלה הקוגניטיביים, הרגשיים והחברתיים, אשר מאפשרים השתתפות מכרעת בצורת החיים

הגרול ידירותי, האח הצעיר מגלה כבוד, והבן - מגלה יחס של בן". באתיקה זו של יחסים "היחידים לעולם אינם מופרים כישויות נפרדות" (Tao and Drover, 1997, p. 10). אבל זה מרחיק לכת יותר מדי. מי שנולדים, סובלים, אוהבים ומתים הם בני אדם יחידים. כמו שהיא צריכה להימנע מאינדיווידואליזם שאינו מבוסס, כך תיאוריה אמינה של צורך חייבת להימנע מקונסטרוקציוניזם חברתי.

שלישית, על תיאוריות "רזות" של צורך, כמו זו שלנו, ניתן למתוח ביקורת בגלל שהן רזות מדי מכדי לשמש מדריך למדיניות. ניתן להשיג אובייקטיביות ואוניברסליות רק במחיר של רמת הפשטה גבוהה כל כך של חברות, תרבויות וצורות מציאותיות של סיפוק, עד שהתיאוריה שוב אינה מסוגלת לשמש מנחה מעשי להספקת רווחה. אנו מתייחסים לשאלה זו במפורש בחלק השלישי של ספרנו. בין צרכים אוניברסליים ובין מספקים ספציפיים מבחינה חברתית אנו מציעים "מאפיינים אוניברסליים של ספק". כפי שאומר זאת סופר: "אלה מספקים אמת-מידה להתייחסות, שבעזרתה ניתן להתוות רמות של חסך בקבוצות מיוחדות ולהגן על אסטרטגיות רווחה ספציפיות כמבוססות מבחינה אובייקטיבית, ולא כמונעות מבחינה אתנוצנטרית" (Soper, 1993, p. 74). במובן זה, התיאוריה שלנו, גם אם אינה "עבה", היא בוודאי יותר עבה משהיא רזה! אבל, סופר טוען, שדבר זה מבריש פנימה טענות אובייקטיביות מפוקפקות, במיוחד בנוגע לתנאים המוקדמים לאוטונומיה ביקורתית. דבר זה מסתבך עוד יותר, כאשר אנו עומדים בתוקף על תפקידה של הידיעה מתוך ניסיון "מלמטה" בזיהוי של ספקים ספציפיים.

אינני חושב, שלביקורת זו יש על מה לסמוך. הדרכים לזיהוי מאפיינים אוניבר-

מיטב הידיעות, שניתן להפנות אליו פנייה בינלאומית. התיאוריה שלנו היא יחסית מבחינת הזמן, אבל מוחלטת מבחינת המרחב.

אם בדחיות אלה של הביקורת על התיאוריה שלנו יש ממש, אוכל לטעון, שהנימוק לטובת תפיסה חזקה, המבוססת על זכויות ובעלת טווח רחב של מדינת הרווחה הוא עדיין בתוקפו. קיומם של צרכים אנושיים אוניברסליים מצדיק תמיכה במבנה מסגרת מוסדי, המבטיח הספקה הולמת של משאבים כדי לתת את המענה האופטימלי (המוגבל) שלהם. אולם, ברמה הבינלאומית אנו מרחיקים לכת מעבר למדינות הרווחה הטובות ביותר. ככל שקשה לדמיין זאת במעשה, יש להכליל מחויבות זאת לגבי כל בני האדם בעולם, בכפוף רק להבטחת סיפוק הצרכים של הדורות הבאים.

הטיעון לטובת התוצאה: מדינת הרווחה משתלמת (לפעמים)

בסוף סקירת הביקורת שלו על התיאוריה שלנו על הצורך, וְתִרְלִי מעלה את ההשערה, שהיא תומכת במודל "השקעה" של מדינת הרווחה מן הסוג שהמליצה עליו הוועדה לצדק חברתי (Commission on Social Justice) בבריטניה בשנת 1994. דבר זה בוודאי נרמז במודל שלנו של ייצור חומרי (Doyal and Gough, 1991, pp. 231-241), אבל אינו נאמר במפורש. בחלקו השני של מאמר זה רצוני להתייחס לסוגיה של מדיניות חברתיות וביצוע כלכלי, במיוחד לתחרותיות הניתנת להצדקה בין עמים. בכך אני מסיט את תשומת הלב לטיעון הדוגל בתוצאה לטובת - ונגד - מדינת הרווחה, אבל אחזור בהמשך להרהר באחדים מן הקשרים

שאדם כחר לעצמו. אולם, בפועל אנו ממשיכים להציב אפשרות שלישית, "האופטימלית" מוגבלת: הרמה הטובה ביותר של סיפוק צרכים המושגת היום בעולם או רמה אפשרית טובה יותר (Doyal and Gough, 1991, pp. 160-161). אנו טוענים, שהרמות השוויוניות הנוכחיות של בריאות ואוטונומיה מספקות דוגמה מעשית של אופטימום מוגבל זה.

סופר וְתִרְלִי מבקרים אמת-מידה מוצעת זו בהסתמך על נימוקים דומים. סופר טוען, שאמת-מידה זו עלולה אף להיות גבוהה מדי, מפני שהפזרנות בשימוש השוויוני באנרגיה ובמוסדות החברתיים-כלכליים אינה ניתנת להכלה על בני האומות האחרות בעולם או על בני הדורות הבאים. ככל שהדבר נכון, הוא נכלל בהגדרה שלנו על האופטימום המוגבל. אולם דבר זה מעורר סוגיה קשה. צמצמנו את המוקד שלנו מדאגה לדרישות האוניברסליות עבור השתתפות חברתית הפוגעת באופן מינימלי בכל מה שהוא בר-אוניברסליות על-פני זמן ומקום למעשה (Soper, 1993, p. 78). דבר זה מעורר סוגיות רבות מדי ממה שניתן יהיה לטפל בהן כאן. אבל בסופו של דבר מ"תייב" צריך להשתמע "יכול". אם, עקב תיעוש בעבר, גידול האוכלוסייה והידרדרות הסביבה נוכל להשיג פחות מאשר סיפוק אופטימלי ניתן להכללה של צרכים בסיסיים - שיהיה כך. לעולם נחיה בעולם של מגבלות. ותירלי ממשיך וטוען, שדבר זה מכניס מחדש יחסיות. אמת-המידה של אופטימום מוגבל נשארת יחסית - מבחינה היסטורית, ולפיכך גם מבחינה חברתית ותרבותית" (Wetherly, 1996, p. 58). אבל ה"לפיכך" אינו גובע מכך. המושג של צורך אנושי, שאנו מפתחים, הוא פתוח מבחינה היסטורית לשיפור מתמשך של ההבנה שאפיין את התהליך האנושי. אבל בכל נקודת-זמן יש מצבור של

מציינת את מערכת היחסים המסודרת בין השחקנים (קבוצות או יחידים) במערכת חברתית; התפוררות חברתית משפיעה על יחסי עימות או על היחסים האנומיים שלהם (Gough and Olafsson, 1999). דוגמאות להתפוררות חברתית כוללות סכסוך חברתי רחב, אי-שוויון, פשיעה, עוני והדרה חברתית. לתוצאות הרווחה של מדינות רווחה, יחד עם שוקי העבודה שלהן והמערכות המשפטיות, עשויה להיות השפעה חשובה על פרוץ הייצור, תחרותיות וצבירה באמצעות ערוץ זה.

שנית, מדינות רווחה כוללות מערכת נרחבת של תוכניות ספציפיות ושל מוסדות להבטחת נגישות לאותם ספקים הנחשבים דרושים כדי להבטיח רמות קבילות של סיפוק צרכים. הם חלק מרכזי של מנגנון השלטון ומטילים דרישות כספיות כבדות וכרוכים בהם חקיקה נרחבת, יישום ביורוקרטי והעסקה מקצועית וציבורית. הקשר בין המדיניות החברתית של מדינה ובין הכלכלה חשוב ובעל פוטנציאל של סכסוך. ברמה זו עלינו לתת את הדעת על התוצאות של תוכניות חברתיות אינדיווידואליות לגבי המשק.

שלישית, דבר זה מצדו דורש תשומות כספיות נכבדות, אם בצורת מיסוי או באמצעות הלוואות. למאמצים כספיים אלה, כך מניחים במידה רבה של סבירות, יש השלכות נוספות על היצע ההון והעבודה ועל צמיחת הפריון של המשק.

לוח מס' 1 מציג סיכום סכמתי של הקשרים המנותחים ביתר אריכות במקום אחר (Gough, 1996; Gough, 1999). כאן אציג רק את המסקנות שלי.

ראשית, התיאוריה הכלכלית מנבאה במידה רבה שלמאמץ הכספי האדיר של מדינות הרווחה בנות-ימינו תהיה השפעה שלילית על גידול הפריון ועל אינדיקטורים

בין שני חלקיו של המאמר. אסתמך על עבודות אחרות (במיוחד על Gough, 1994, 1996, and 1999), שבהן הטיעונים והראיות מוצגים בפירוט רב יותר.

ההיבט של ביצוע כלכלי שאדון בו הוא צמיחת הפריון. אם המטרה הכלכלית העיקרית של מדינה היא לייצר הכנסה ריאלית גבוהה וגדלה עבור האזרחים שלה, אזי היכולת לעשות כן תלויה במידת פרוץ הייצור שבה משתמשים לגבי משאביה של המדינה (עבודה והון). אצל פפאלר ואחרים (Pfaller et. al., 1991) השורשן זאת לתחרותיות המבנית או הביסית של אומות - יכולתן לספק הכנסות גבוהות וגדלות לנפש כאשר הן חשופות לתחרות זרה. מחוץ לנסיבות יוצאות מן הכלל סביר להניח, שקיומן של רמות סבירות של תחרות מבנית הוא אילוץ חריף על המדיניות הכלכלית והחברתית הלאומית. "צבירה" ממשיכה להיות תכונה מרכזית של שילוב מערכות בעולם הקפיטליסטי הבת-רעשייתי המודרני. ההשפעה של מדיניות חברתיות לאומיות על היתרון התחרותי של מדינות היא אפוא חלק מכריע של הטיעון התוצאתי בעד או נגד מדינת הרווחה.

ניתן לעקוב אחר ההשפעות של מדינות הרווחה על פרוץ וצבירה בשלושה ערוצים: באמצעות המאמץ הכספי שלהן, באמצעות ההשפעות של תוכניות חברתיות ספציפיות, ובאמצעות תוצאות הרווחה שלהן. אדון בהן בסדר הפוך (Gough, 1996).

ראשית, אם מגדירים מדינות רווחה באופן גס כמוסדות להבטחת סיפוק צרכים אנושיים (אחדים) ברמה (כלשהי), אזי התוצאות המשוערות שלהן הן בעלות משמעות. במידה שהן משפיעות על הרמות של סיפוק צרכים ותוצאות רווחה, הן משפיעות על רמות של אינטגרציה חברתית ושל לכידות חברתית. אינטגרציה חברתית

לוח מס' 1. רווחה ותחרותיות - סיכום נקודות נבחרות

היבט של מערכת הרווחה	השפעה על תחרותיות של מדינה	חובית
	שלילית	
1. מאמץ כספי	1.1 לקיחת הלוואות דוחקת החוצה השקעות	1.4 השפעות מקור-כלליות מייצבות של ההוצאה החברתית
	1.2 היטלי ביטחון סוציאלי מעודדים ייצוא הון	
	1.3 מסים ישירים מפחיתים את היצע העבודה	
2. תוצאות הרווחה		2.1 עלויות של בריאות לקריה
		2.2 עלויות של חינוך דל
		2.3 עלויות של פשיעה
		2.4 עלויות אכיפה כתוצאה מאי-שוריון
3. תוכניות חברתיות	3.1 פנסיות שוטפות מפחיתות היסכון	3.6 כשלי שוק, כגון ביטוח אבטלה, שירותים לחולים כרוניים, מעודדים הספקה קולקטיבית מטעם המדינה
	3.2 פנסיות מפחיתות את היצע העבודה	3.7 אי-הסדרה של דיור מובילה לנסיגה בצדק ולהגברת הצריכה
	3.3 אבטלה או דמי מחלה או שתיהן מפחיתות את היצע העבודה	3.8 תמיכה בהעסקת נשים
	3.4 שכר מינימום והגנה תעסוקתית מציבים מכשולים בפני שכירת עובדים	3.9 שיפור הון אנושי באמצעות חינוך והכשרה
	3.5 יעילות פנימית גמוכה יותר של השירותים החברתיים של המגזר הציבורי	

נוספים של תחרותיות. אולם, המסקנה של שורה רחבה של מחקרים ברמת המקרו היא, שאין אישוש עקבי לא לסרספקטיבה של הלימה ולא לזו של אי-הלימה. אטקינסון (Atkinson, 1995) סקר את המחקרים חוצי-המדינות העיקריים שבדקו את הרגרסיה של ההוצאה על תשלומי העברה לביטחון סוציאלי, כחלק מן התמ"ג, על שיעורי הצמיחה הכלכלית. ארבעה מתוך תשעת המחקרים גילו קשר שלילי (אי-הלימה), שלושה - קשר חיובי (הלימה) ושניים - קשר לא מובהק.

סקירה נוספת של מחקרים ערך אספינג-אנדרסון (Esping-Andersen, 1994), הפעם על אלה המשתמשים בהגדרה רחבה יותר של המאמץ של מדינת הרווחה - סך-כל הרמות של הוצאה חברתית כחלק מן התמ"ג. גם המחקרים האלה גילו תמהיל של השפעות חיוביות, שליליות ולא מובהקות על התפוקה הלאומית. לאור הקביעה הנפוצה, שמדינת הרווחה המודרנית מערערת את הצמיחה והתחרותיות, ממצאי-כפירה אלה ראויים לתפוצה נרחבת יותר.

נוספים של תחרותיות. אולם, המסקנה של שורה רחבה של מחקרים ברמת המקרו היא, שאין אישוש עקבי לא לסרספקטיבה של הלימה ולא לזו של אי-הלימה. אטקינסון (Atkinson, 1995) סקר את המחקרים חוצי-המדינות העיקריים שבדקו את הרגרסיה של ההוצאה על תשלומי העברה לביטחון סוציאלי, כחלק מן התמ"ג, על שיעורי הצמיחה הכלכלית. ארבעה מתוך תשעת המחקרים גילו קשר שלילי (אי-הלימה), שלושה - קשר חיובי (הלימה) ושניים - קשר לא מובהק.

קרוב לוודאי, שממצאים אלה יבואו לידי פתרון ברמה השלישית של מערכות רווחה - התוכניות החברתיות הספציפיות שהחליטה עליהן ואשר יישמה אותן מדינת הלאום. בנקודה זו עלינו לעבור מתיאוריה ברמת המקרו ונתונים מצטברים כדי להתמקד במה שאטקינסון (Atkinson, 1995) מכנה בשם "המבנה העדין" (fine structure) של תוכניות חברתיות ספציפיות. הטווח של ההשפעות האפשריות רחב מאוד וכולל את ההשפעות של תוכניות פנסיה על היסכון ותעסוקה, את אלה של הסדרת שוק העבודה על יצירת מקומות עבודה, וקידום הפריון, ואת ההשפעות של חינוך, הכשרה ושירותים חברתיים אחרים על ההון האנושי. קשה לסכם זאת בקצרה. אני מסיק, שיש ראיות הן לקשרים חיוביים והן לקשרים שליליים בין תוכניות ספציפיות של מדינת רווחה ובין תחרותיות. כישלונות ואי-יעילות של המדינה שולטים בכישלונות ובאי-יעילות של השוק. אין זו מלאכה קלה להכין דף מאזן, למרות שטיעונים רבים בדבר אי-הלימה אינם ניתנים לסקירה.

מה שמרשים ביותר הוא אפשרות קיומם של קשרים כאלה. בסוף סקירתו על ההשפעה הכלכלית של מדינות רווחה, אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 1994, p. 725) מסכם: "לא ניתן להבין את ההשפעות של מדינת רווחה בנפרד מן המסגרת המוסדית-פוליטית שהיא מושרשת בה... עשוי להיות קיים איזון בין שוויון ובין יעילות בארצות, שבהן מדינת הרווחה גדולה ורבה בה החלוקה-מחדש, אבל מערכת המשא-ומתן הקולקטיבי שלה אינה מסוגלת להבטיח מיתון בשכר ויחסי עבודה יציבים ולא מתנגשים".

בקצרה, ההשפעה הכלכלית של מערכות רווחה תהיה שונה לפי המשטר של מדינת הרווחה. ההשפעה של מדינות חברתיות על תחרותיות תלויה

ברמה השנייה של תוצאות הרווחה, תיאוריות כלכליות מוסדיות חדשות מתחרות עם תיאוריות ניאו-קלאסיות. האחרונות טוענות, שיש איזון בין איכות ליעילות. לפי הראשונות, חברות שוויוניות יותר מסוגלות לתמוך ברמות של שיתוף פעולה ואמון, שאינן זמינות בחברות מפולגות יותר מבחינה כלכלית; כך הן מסייעות להתפתחותן של צורות של תיאום הפועל במשותף או כאלה שהושגו במשא-ומתן, לצד תחרות וצורות של שליטה (Gough, 1994). ריגר ולייבפריד (Rieger and Leibfried, 1998) טוענים, שלנוכח לחצים לגלובליזציה, אפילו המדינות הגדולות ביותר מפעילות טווח מצומצם יותר של אמצעי מדיניות כלכלית. מדינת רווחה כמעט אוניברסלית היא עתה רלוונטית יותר לתפקוד כלכלי. בשמשה בתור "מסנן ובולם זעזועים", הביטחון שהיא מספקת מפחית את ההתנגדות לשינוי ולהתגמשות אצל עובדים וקבוצות אחרות ודוחה התפוררות חברתית ותסיסה פוליטית. נערכו מספר בדיקות השוואתיות על הקשר בין רמות שוויון ותפקוד כלכלי בין מדינות וכולן גילו קשר חיובי (Glyn and Miliband, 1994; Per-sson and Tabelini, 1994; Kenworth, 1995; Deininger and Squire, 1996). כל הראיות ההשוואתיות הקיימות תומכות בתאוריית ההלימה, הקושרת צמיחה עם תוצאות גבוהות של רווחה.

אנו עומדים אפוא בפני חיזויים תיאורטיים מתנגשים: הקונסנזוס הוא, שהוצאות רווחה גבוהות עלולות להיות לא מועילות לתחרותיות, ואילו תוצאות גבוהות של רווחה עשויות להיות מועילות. לצד זה קיימים הממצאים מראיות חוצי-מדינות: היתרון התחרותי של מדינה אינו קשור בדרך זו או אחרת למאמץ רווחה, בעוד שיש ראיות ברורות לקשר חיובי עם תוצאות רווחה (בצורה של שוויון רב יותר).

שטופתו בתוך משטרי הרווחה הליברליים, מתגייסות כדי לפעול נגד פתרון זה.

הבעיות העומדות בפני משטרי רווחה שמרניים, שהן אופייניות לשש החברות הראשונות בקהילייה האירופית ולמדינות דרום-אירופה, הן שונות מאוד. בעיות אלה הן: תשלומי העברה גבוהים והולכים והשפעותיהם: היטלי ביטחון סוציאלי גבוהים ועלויות העבודה שהן אינן שכה, שלא תמיד ניתן לפצות עליהם בפריזן גבוה; עידוד שלילי של מגזרי שירות חדשים, המביאים לשיעורי השתתפות נמוכים בתע-סוקה, במיוחד בקרב נשים וצעירים; אי-גמישות כלשהי בשוק העבודה; כלכלה סמויה נרחבת החותרת תחת גביית המס (במיוחד בדרום אירופה); ועד הסכם מאסטריכט - גירעונות במגזר הציבורי וחוב גדל והולך (Esping-Andersen, 1996). במדינות אלה אחדים מן הפתרונות המומ-לצים נושאים פרי. הפתרונות המומלצים הם סלקטיביות ברגולציה של שוק העבודה, העמדת תקרה לקצבות-ביטוח (כמיוחד פנסיות בעתיד, כמו באיטליה), והסטת ההוצאה החברתית לעבר מטרות פרודוק-טיביסטיות יותר. הדילמה היא, שפתרונות אלה מאיימים על האינטרסים של המגזר המאורגן רבי-הכוח של המשק ועל המודל המשפחתי/המפרנס של רווחה, אשר מחזק את בסיסו של המשטר. למשפחות בתור יחידות מקבלות החלטה יש עניין לתמוך ברווחה נדיבה ולהבטיח מקומות עבודה, אף-על-פי שמדיניות אלה מדירות נשים רבות ואנשים צעירים מנגישות לאותם מקומות עבודה, ומזכאות לגמלאות בזכות עצמם.

במדינות רווחה סוציאל-דמוקר-טיות, דוגמת שוודיה ודנמרק, ההוצאה הלאומית הן על תשלומי העברה והן על שירותים חברתיים היא גבוהה, האבטלה

במוסדותיה של מדינת הלאום, במיוחד במוסדות שוק העבודה שלה ובמבנים המשפחתיים שלה. כל סוג משטר יוצר מערכת שונה של בעיות עבור, או איומים על, התפקוד הכלכלי הלאומי; אלה יוצרים פתרונות-מדיניות מומלצים שונים, אבל אלה יוצרים מצדם דילמות או סתירות נוספות. אסיים פרק זה בהעלאת השערה על צורותיהם של קשרים אפשריים אלה במשטרי הרווחה השונים של אספינג-אנדרסן.

במשטרי רווחה ליברליים, כגון ארצות-הברית, ובעשור האחרון גם בריטניה וניו-זילנד, איומי הרווחה העיקריים על תח-רותיות אינם אלה של תמריצים שליליים, פגיעה בשוק החופשי, חלוקה מחדש מטעם המדינה, רגולציה של השוק וסוגיות מובילות אחרות בדיונים המתקיימים בהווה בהקשר של מדינת הרווחה. האיום השליט הוא של אי-שוויון והשפעותיו: אי-יציבות בביקושים, בסיס השכלה מאיכות גרועה והתפוררות חברתית (גם אם זו מקוזזת, באופן בולט בארצות-הברית, ברמות העסקה גבוהות יותר). פתרון-המדיניות המומלץ, כמעט באופן אוניברסלי, הוא של השקעה בהש-כלה ובהכשרה כדי לשפר את בסיס המיומ-נויות ולקדם מגזרים בעלי פריזן גבוה של המשק. הדילמה היא, שהשכלה ברמה גבוהה אינה יכולה להתקיים יחד עם עוני ארוך-טווח, "תת-מעמד" גדל והולך או התפוררות רחבה של הקהילה. משטרים אלה בוודאי צריכים להגדיל את כל הצורות של ההוצאה החברתית - על תשתית, שירותים חברתיים ותשלומי העברה - על-מנת לממש הישגים אלה בתחרותיות. הרמות הנמוכות של הוצאות המדינה והעדרם של איומים רציניים של אי-הלימה בתחום זה מספקים את מרחב התמרון הכלכלי כדי שדבר זה יקרה. אולם, הקואליציות של אינטרסים,

"רווחת סבתות" פוחת, עלול ליצור לחץ לשירותים נוספים מטעם המדינה. בעת ובעונה אחת, שיעור הילודה הפוחת יוצר אוכלוסייה המזדקנת במהירות והמעמידה תביעות גדולות יותר לתשלומי העברה. הפתרון שוב מצביע לעבר אוריינטציה פרודוקטיביסטית יותר של מדיניות ממשל-תית. אבל דבר זה ידרוש מסים גבוהים יותר העלולים לערער את האופי של מימון עצמי של צורות נוכחיות של רווחה המשוקת באופן פרטי.

שלוש מסקנות עולות משרטוט קצר וספקולטיבי זה. ראשית, משטרי רווחה שונים חושפים תצורות שונות של תוצאות על תפקוד ועל תחרותיות מבנית. בעיה במשטר אחד עשויה להיות הפתרון במשטר אחר. שנית, ולמרות תוצאה זו, המטרה הכללית שכולם צריכים לכוון את עצמם אליה היא מדינת רווחה המעניקה משקל הולם לשיקולים "פרודוקטיביסטיים". במובן זה דפוס הרווחה הסקנדינבי הוא המתקרב ביותר לפתרון רציונלי של דילמות אלה. שלישית, בכל המשטרים קואליציות חזקות של אינטרסים תתנגדנה לצעדים לסיגול מערכות הרווחה שלהן לדרישות התחרותיות של מדינות במשק הגלובלי החדש. יש די הרבה תלות-במסלול בהתפתחותן של מדיניות רווחה המקבלות חיזוק מן האופן שבו מוסדות מעצבים את מבנה האינטרסים בחברה ואת יצירתן של קואליציות פוליטיות הנובעות מכך. פרספקטיבה מוסדית זו מזהירה מפני יישום בסיטונות של תרופות פלא ניאו-ליברליות במודל החברתי האירופי או במודל הנורדי. ההוכחה לכך חלשה יותר מכפי שכלכלנים רבים מבחינים (Korpi, 1996), ורבות מן המדיניות אינן ניתנות להעברה ממילא.

היתה נמוכה עד שנות ה-90, שיעורי ההשתתפות, במיוחד של נשים, ממשיכים להיות גבוהים מאוד, ואי-השוויון והעוני הם נמוכים יחסית. האיום על משטר זה היום בא משיעורי מיסוי שהם כבר גבוהים ואשר עולים באופן מתמיד עקב גידול העלויות של שירותים המסופקים באופן קולקטיבי - התוצאה של העסקה נרחבת בשירותים שהם בעלי פרוץ נמוך תמורת שיעורים טובים יחסית של שכר. הפתרונות המומלצים כוללים קיצוצים אחדים בתשלומי העברה והרחבה של שווקים למחצה ושל הספקה פרטית במגזר השירותים. בהשוואה לשני סוגי המשטר הקודמים, רבות מן המדיניות עומדות הכן למען מדינת רווחה פרודוקטיביסטית - ואמנם הרעיון פותח בשוודיה. הדילמה הנשארת היא, שכדי לשחרר משאבים להשקעה נוספת בהון אנושי יהיה צורך בקיצוצים נוספים בתשלומי העברה, אשר עלולים לערער את המוסדות הקורפורטיסטיים ואת קביעת המדיניות הקונסנזואלית, שהמערכת נשענת עליהם בחלקה.

יפן וכלכלות השוק החדשות של מזרח אסיה, דוגמת טיוואן, הונג-קונג, סינגפור ודרום קוריאה, עשויות לייצג משטר רווחה רביעי (אבל ראו Esping-Andersen, 1997). הן משלבות רמות נמוכות של הוצאה חברתית לאומית עם חלופות מתפקדות בחברה העסקית, במשפחה ובשוק הפרטי. מידה גבוהה של ביטחון בתעסוקה, חלוקה שוויונית יחסית של הכנסות, ורמות מס נמוכות, הן מאפשרות והן מעודדות רמות גבוהות של חיסכון, אשר תורמות לביטחון ולצמיחה הכלכלית. האיומים הבסיסיים על מערכת מוצלחת כנראה זו נובעים מהשפעותיה של הצמיחה על תעסוקת נשים, על תפקודי טיפול במשפחה ועל שיעור הילודה. הנטל הכפול הגדל והולך המוטל על נשים, במיוחד כאשר ההיצע של

מערכת הרווחה, מטרותיה ומוסדותיה - ובין משטר הרווחה הרחב יותר. לא כל השילובים של הסדרים מוסדיים הם אפשריים או רציונליים מבחינה כלכלית; למעשה, ניתן למצוא בפועל רק קבוצה קטנה של שילובים. משטרי הרווחה המצליחים ביותר הם אלה המשלבים רמות נאותות של סיפוק מובטח של צרכים עם השקעה בהון אנושי וחברתי. בכך יש כאן חיזוק מה לטיעון שפוליטיקה של צורך אנושי כרוכה במדינת רווחה פרודוקטיביסטית (Gough and Doyal, 1989).

ואחרון אחרון, את מערכות הרווחה התחרותיות המעשיות ניתן לדרג לפי הקריטריונים הנורמטיביים הקודמים שלנו. קנגס (Kangas, 1998) מספק מעט הוכחות השוואתיות המאפשרות עדכון של הנתונים שלנו (Doyal and Gough, 1991, pp. 287-297). הוא משתמש בנתונים על עשר מדינות כדי לחשב מדד "ראולסי" של רמות החיים האמיתיות של העניים ביותר, שיש בו כמה דמיונות למדד שלנו של סיפוק צרכים. הוא מראה, שעל-פי מרבית המדדים המדינות הנורדיות הן הגבוהות ביותר, ואילו ארצות-הברית היא הנמוכה ביותר. הוא מסכם: "שאיפה רציונלית למזער את הסיכון להגיע לסוף הדרך בתנאים עלובים בכל אחד משלושת השלבים של מעגל החיים תרחוף את זה שטרם נולד לעבר המדינות הנורדיות (במיוחד לשוודיה), שבה ניתנת לילדים נקודת ההתחלה הטובה ביותר, שבה לבני אדם במצב עלוב מוצעות הזדמנויות פתוחות יחסית לשפר את מצבם, ושבה תקופת השקיעה של החיים אפורה פחות מאשר במרבית המדינות האחרות. במדינות הנורדיות רמות נמוכות של אי-שוויון משר-לבות ברמות גבוהות של הזדמנות שווה". במילים אחרות, מבין המודלים השונים של מדינות רווחה תחרותיות, המשטר הליברלי

סיכום: מוסרנות לעומת תוצאתיות?

ניתן להסיק ממה שנאמר למעלה ארבע מסקנות. ראשית, ההכרה בכך שקיימים צרכים אנושיים אוניברסליים ושניתן לבנות טיעון חזק למען סיפוקם המשותף יוצרים בסיס מוסרי איתן למדינת הרווחה. הערובה המוסרית של ספקי צרכים לזרים מאפשרים להם להשתתף ולמלא את החובות של אזרחות טובה. אין זה רק שזכויות פירושו גם חובות, כפי שתומכים רבים של הקהילתיות מדגישים היום, אלא שהחובות המשותפים של חברות בחברה מניחות מראש זכויות לסיפוק צרכים בסיסיים. רק המדינה יכולה להבטיח זכויות אלה באמצעות השימוש שהיא עושה בכוח לגיטימי (גם אם הדבר אינו אומר שהמדינה תספק ישירות את ספקי הצרכים הנאותים). אין חלופה מובנת מאליה לערובה של המדינה לרווחת אזרחיה, אף-על-פי שיימשך לעד הוויכוח על הדרך הטובה ביותר להשיג את הדבר.

שנית, הטיעון התוצאתי לטובת מדינת הרווחה חזק יותר מכפי שמשערים. מזעור אי-השוויון, העוני וההדרה, והחיפוש אחר סולידריות ולכידות חברתית ממשיכים לתרום לפתרון עימותים וללגיטימיות של מערכות. הם מגדירים תכונות של המודל החברתי האירופי, בייחוד של הזן הנורדי שלו. התיאוריה והראיות מציעים, שרמות גבוהות יותר של רווחה תורמות לתחרותיות כלכלית כאמצעות הון אנושי וחברתי משופר. מדינות קפיטליסטיות עם מערכת רווחה אפקטיבית וצודקת צפויות להיות תחרותיות במידה הניתנת לקיום יותר מאשר מדינות שאין בהן מערכת כזאת.

שלישית, הטיעון התוצאתי תלוי בפעולת הגומלין שבין מדינת הרווחה בתור שכזאת -

לטיעון המוסרי שהועלה בחלקו הראשון של המאמר: שמדינות רווחה מקיפות וחוקות מתאימות יפה לסיפוק צרכים ורווחה אנושיים אובייקטיביים. מדינת הרווחה הפרודוקטיביסטית, שהמתקרב אליה ביותר הוא המודל הנורדי, נשארת הנעלה ביותר הן מבחינה מוסרית והן מבחינת התוצאות.

מצליח פחות. כך, ככל הנראה, גם מדינות דרום אירופה, בעוד שיכולת ההתקיימות לטווח הארוך של המודל של מזרח אסיה טרם נבחן. דבר זה משאיר את המודל החברתי האירופי ואת דוגמאות המופת הנוכחיות שלו, כגון הולנד ודנמרק. הטיעון התוצאתי המשווה מעניק תמיכה

ביבליוגרפיה

- Atkinson, A.B. (1995), "The welfare state and economic performance", Welfare State Programme Discussion Paper 109, STICERD, LSE, May.
- Bowles, S. and Gintis, H. (1994), "Efficient redistribution in a globally competitive economy", paper prepared for Colloquium on Social Justice and Economic Constraints at the Université Catholique de Louvain, June 3.
- Deininger, K. and Squire, L. (1996), "Measuring income inequality: A new database", *World Bank Economic Review*, September.
- Doyal, L. and Gough, I. (1991), *A Theory of Human Need*, London: Macmillan.
- Drover, G. and Kerans, P. (1993), "New approaches to welfare theory: Foundations", in: Drover G. and Kerans, P. (eds.), *New Approaches to Welfare Theory*, Aldershot: Edward Elgar.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity.
- Esping-Andersen, G. (1994), "Welfare states and the economy", in: Smelser, N.J. and Swedberg, R. (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, pp. 711-732.
- Esping-Andersen, G. (1996), "After the Golden Age: Welfare state dilemmas in a global economy", in: Esping-Andersen, G. (ed.), *Welfare States in Transition*, London: Sage.
- Esping-Andersen, G. (1997), "Hybrid or unique? The Japanese welfare state between Europe and America", *Journal of European Social Policy*, 7(3): 179-190.
- Glyn, A. and Miliband, D. (eds.), (1994), *Paying for Inequality: The Economic Cost of Social Injustice*, London: Rivers Oram Press.
- Gough, I. (1994), "Economic institutions and the satisfaction of human needs", *Journal of Economic Issues*, 28(1): 25-65.
- Gough, I. (1996), "Social welfare and competitiveness", *New Political Economy* 1(2): 209-232.
- Gough, I. (1997), "Social aspects of the European model and its economic consequences?", in: Beck, W., van der Maesen, L. and Walker, A. (eds.), *The Social Quality of Europe*, The Hague: Kluwer Law International, pp. 79-96.
- Gough, I. (1999), "Social welfare and competitiveness: Social versus system integration?", in: Gough, I. and Olafsson, G. (eds.), *Capitalism and Social Cohesion: Essays on Exclusion and Integration*, London: Macmillan.
- Gough, I. and Doyal, L. (1989), "Socialism, democracy and human needs", in: Alcock, P., Gamble, A., Gough, I., Lee, P. and Walker, A. (eds.), *The Social Economy and*

- the Democratic State: A New Policy Agenda*, London: Lawrence and Wishart, pp. 246-275.
- Gough, I. and Olafsson, G. (eds.)(1999), *Capitalism and Social Cohesion. Essays on Exclusion and Integration*, London: Macmillan.
- Held, D. (1995), *Democracy and the Global Order*, Cambridge: Polity Press.
- Hewitt, M. (1992), *Welfare, Ideology and Need: Recent Perspectives on the Welfare State*, Hemel Hempstead: Harvester-Wheatsheaf.
- Hewitt, M. (1993), "Social movements and social need: Problems with postmodern political theory", *Critical Social Policy*, 13(1): 52-74.
- Jones, D. (1998), "Ambassadors of cosmopolitanism" (unpublished paper).
- Kangas, O. (1998), "Distributive justice and social policy models: Rawls in international comparison", University of Turku, Finland: Department of Social Policies, Occasional Paper.
- Kenworth, L. (1995), "Equality and efficiency: The illusory tradeoff", *European Journal of Political Research*, 27: 225-254.
- Korpi, W. (1996), "Eurosclerosis and the sclerosis of objectivity: On the role of values among economic policy experts", *Economic Journal*, 106: 1727-1746.
- Persson, T. and Tabellini, G. (1994), "Is inequality harmful for growth?", *American Economic Review*, 84: 600-621.
- Pfaffner, A., Gough, I. and Therborn, G. (eds.)(1991), *Can the Welfare State Compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries*, London: Macmillan.
- Rawls, J. (1972), *A Theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Rieger, E. and Leibfried, S. (1998), "Welfare state limits to globalization", *Policies and Society*, 26(3): 363-390.
- Sen, A. (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford: Clarendon Press.
- Soper, K. (1993), "The thick and the thin of human needing", in: Drover, G. and Kerans, P. (eds.), *New Approaches to Welfare Theory*, Aldershot: Edward Elgar, pp. 69-81.
- Tao, J. and Drover, G. (1997), "Chinese and western notions of need", *Critical Social Policy*, 50: 5-25.
- Wetherly, P. (1996), "Basic needs and social politics", *Critical Social Policy*, 16(1): 45-65.

מדינות רווחה, צרכים אנושיים אוניברסליים ורווחה אנושית אובייקטיבית: פרספקטיבות של מדעי החברה וראייה סוציו-לגלית

מאת ג'ון קרייר, איאן קנדל**

הטיעונים עשויים להיות בסופו של דבר בסיסיים למדי. ניתן לקשור אותם ישירות למרכיב יסודי במאמר של גוף - ההבחנה בין מה שכונה הגדרה "רזה" להגדרה "עבה" של צורך.

הגדרה "רזה" של צורך שואפת לזהות את מה שהוא משותף, אובייקטיבי ואוניברסלי. ההנחה היא, שהתוצאה, הגם שהיא מופשטת יחסית, בגלל יישומה האוניברסלי, מספקת בסיס מוסרי איתן להקצאה של משאבים שלא באמצעות השוק (ראו, למשל, Drover and Kerans, 1993, p. 11; Soper, 1993, p. 70). לפיכך, מרכיב מפתח בטיעון של גוף למען "מדינות רווחה רחבות וחזקות" נשען על התיאוריה האוניברסליטית של צורך שפיתח יחד עם לן דויאל (Doyal and Gough, 1991), ואשר תואר כ"ניסיון המתוחכם והמלא ביותר להגן על הגדרה אוניברסלית של צרכים." (Soper, 1993, p. 70). הגדרות "עבות" של צורך אנושי מוזהות עם הקשרים תרבותיים, משאבים זמינים,

מבוא

המאמר שתרגם איאן גוף לאסופה זו, "נימוקים נורמטיביים ונימוקי תוצאה לטובת מדינת הרווחה", מוביל למסקנה העמוקה ורבת העוצמה, ש"מדינות רווחה נרחבות וחזקות טובות לסיפוק הצרכים ולרווחה אנושית אובייקטיבית". נטייתנו המידית היא להסכים למסקנה זו לאחר שכבר הגענו למסקנה דומה פחות או יותר בתחום המצומצם יותר של מעורבותה של המדינה בתחום הבריאות (ראו Carrier and Kendall, 1998, pp. 154-158, 228-268, 314-330), בייחוד מאחר שרבים מנושאי המפתח ומן הסוגיות העיקריות הם רלוונטיים לשני הטיעונים. אולם, לא זו בלבד שהניתוח שלנו את הטיעון המצדד בשירותי בריאות אוניברסליסטיים היה פחות גורף מאשר הטיעון של גוף למען "מדינות רווחה רחבות וחזקות", אלא שהמסקנות שלנו היו פחות נחרצות. ואמנם, ההבדלים בין

* המחלקה למדיניות רווחה, בית-הספר הלונדוני לכלכלה ומדיניות חברתית, לונדון, בריטניה.
** אוניברסיטת פורטסמות', פורטסמות', בריטניה.

(2) רווחה אנושית אובייקטיבית;

(3) צרכים אנושיים אוניברסליים.

בעקבות אלה נציג את (4) פרספקטיבה סוציו-לגלית, שבה נסקור אחדות מן הדרכים שבהן ניגשו בתי-המשפט בבריטניה לסוגיות הקשורות להגדרת הצורך - ונספק הקשר לטיעונים למען מדיניות חברתית בפתרון "בעולם האמיתי" של "תהליך העלאת התביעות" (Doyal and Kerans, 1993, p. 22) המכוון אל "ספקים" (Doyal and Gough, 1984, p. 33) ואל ההקצאה הנתונה לוויכוח שלהם ואל "דרכי ההספקה" שלהם (Soper, 1993, p. 69).

מדינות רווחה רחבות וחזקות

להגדיר את "מדינות רווחה" הוא עניין בעייתי בפרטנציה והוא הוכר ככזה לפני שנים רבות ובאופן הברור ביותר בדאגתו של ריצ'רד טיטמוס לערך של "הפשטה שאינה ניתנת להגדרה" זו (Titmuss, 1968, p. 124). אנו עצמנו עסקנו בטיעון זה, כאשר הצענו, שתוקפם של הגיתוחים של "מדינות רווחה" עלול להתערער במידה רבה אם המוקד של גיתוח כזה מוגדר בצורה מבלבלת או בצורה גרועה (Carrier and Kendall, 1986, pp. 316-324). לרוע המזל, המאמר של גוף כולל אי-עקיבות בהגדרותיה של "מדינת הרווחה" כחלק מטיעוניו. די בשלוש דוגמאות להגדרות שנתן ל"מדינות רווחה":

(הגדרה 1): מוסדות להבטחת סיפוקם של צרכים אנושיים (אחדים) ברמות (אחדות).

(הגדרה 2): הבטחת זכויות הציבור לאמצעים של רווחה אנושית בכלל ולרמה מינימלית של רווחתיות בפרט.

(הגדרה 3): סוכנויות שבכוון לפעול כדי

כוחות וחובות של חקיקה ו"האקלים המוסרי של היום" - הנחת היסוד היא, שצורך חייב להיות קשור בסופו של דבר להקשרים חברתיים והיסטוריים מוגדרים (Drover and Kerans, 1993, p. 12).

הדאגה העיקרית שהועלתה בקשר עם הגדרה "רוח", אובייקטיבית ואוניברסלית של צרכים אנושיים היא, שניתן להגיע אליה רק במחיר של דרגה כה גבוהה של הפשטה מן האופנים הספציפיים והמכתיבים של סיפוקם עד שהתיאוריה של צורך שוב אינה משמשת מדריך מעשי כלשהו להספקת רווחה (Soper, 1993, p. 73).

הדאגה העיקרית שהועלתה בקשר עם הגדרות "עבות", סובייקטיביות, וספציפיות מבחינה תרבותית של צרכים אנושיים היא, שהן יהיו נתונות לוויכוח ברמה האינטלקטואלית ונתונות לביקורת ברמה המעשית והתוצאה תהיה שהמושג של צרכים אנושיים "יעשה בו שימוש חופשי עד לשמצה" (Soper, 1993, p. 69) "ושימוש ממושך ואף מבלבל ברמה של מעש הרווחה הסוציאלית בידי המגוון הרחב ביותר של קבוצות." (Doyal and Gough, 1984, p. 8). בעיני חסידי הגישה ה"רוח", אם המושג המארגן העיקרי של מושג הצורך נתון לוויכוחים ולבלבול כאלה, אזי בעצם טבעם של המוסדות והפעילויות של הרווחה קיימות אי-יציבות ואי-קביעות מהותיות.

טענתנו במאמר זה היא, שהגדרות "עבות" של צורך הן מרכיב אינטגרלי של הפעילויות הביצועיות של מדינת הרווחה - ושהטיעון לטובת "מדינת רווחה רחבה" חייב להיות בסופו של דבר טיעון "עבה" - טיעון שהוא קשור להקשר חברתי והיסטורי מוגדר. המאמר שלנו מתמקד קודם כל בשלושת המושגים המארגנים של גוף:

(1) מדינות רווחה רחבות וחזקות;

קרי שעל הטיעונים המוסריים והתוצאתיים להתמודד אתו אינו הטיעון לטובת מדינת רווחה כלשהי, שתענה על צרכים אנושיים אחדים ברמות ידועות, שכן זה היה חלק מכמעט-קונסנזוס ארוך-טווח עבור כל "החברות התעשייתיות" - שצריכה להיות מחויבות למודל השירי של רווחה ממלכתית. האתגר הוא האם כוחם של טיעונים אלה מגביל את המדינה לפעולות רווחה "חלשות ומוגבלות", במקום שתהיה משהו "חזק יותר ורחב יותר".

מסקנות: בלב-לבו של ויכוח זה עומדת הסוגיה החשובה של קטגוריות ושל קטגוריזציה. אופיין המשתנה של ההגדרות של גוף ל"מדינת רווחה" ממקד את תשומת הלב בסוג של "מדינת הרווחה", שאפשר להצדיק אותו בעזרת הטיעונים המוסריים והתוצאתיים שלו - שכן לטיעונים מסוג זה יש שני ממדים מכריעים: ראשית, היתרונות והחסרונות הפנימיים של הטיעונים עצמם; שנית, התוצאות הנובעות מן הטיעונים, כלומר ה"כוח" היחסי וההיקף של פעולות מדינת הרווחה, שניתן להצדיק בעזרת טיעונים אלה.

רווחה אנושית אובייקטיבית

הטיעון התוצאתי של גוף נשען על מסורת מבוססת בתיאוריה של הרווחה - תגובות המבוססות על ראיות לאותו חלק של העמדה האנטי-קולקטיביסטית הליברלית, המאופיין כמודל הנטל הציבורי של רווחה (ראו, למשל, Harris, 1990 על Barnett, 1986). מודל זה של נטל ציבורי רואה ב"הוצאת הציבור על רווחה" - במיוחד ההוצאה שמטרתה חלוקה מחדש - "נטל ומכשול לצמיחה ולהתפתחות הכלכלית" (Titmuss, 1968, pp. 124-125). גוף ממשיך במסורת

להבטיח את האמצעים לענות על צורכיהם של זרים.

אף-על-פי, שהגדרות אלה אינן סותרות זו את זו, הן אינן זהות. באופן מיוחד, בעוד שאפשר לראות בכל ההגדרות האלה הגדרות המתייחסות למדינת הרווחה, ניתן לכלול אותן בתוך מודלים שונים של מדינות רווחה. ניתן לומר על מדינת הרווחה המינימלית בנוסח חוקי העניים במאה ה-19 בבריטניה, שהיא סיפקה את המוסדות הדרושים לסיפוקם של "צרכים אנושיים אחדים ברמות ידועות" (הגדרה 1).

הגדרה 2 מעבירה אותנו אל מעבר למודל שירי זה של מדינת רווחה, אבל אפשר לומר, שהיא אכן הוקמה (לפחות בבריטניה) באמצעות הפעולות שהיו בתוקף בשנות ה-30 - בוודאי בעזרת הסדרים אחדים שהיו פחות מאוניברסליסטיים בעת שנוצרו.

מהגדרה 3 אולי משתמע סוג של "מדינת רווחה רחבה וחזקה", שכדי להגן עליה נעשה שימוש בטיעונים של גוף. יחד עם זאת, הרשויות הבריטיות המופקדות על חוק העניים לא היו אטומות לגמרי או בלתי נענות ל"צרכים של זרים" (ראו, למשל, Turnbull, 1973).

לפי דעתנו, הגדרות ומודלים של רווחה ממלכתית הם מרכיב חשוב במיוחד בטיעונים נורמטיביים אלה. כפי שגוף מרמז, קבלתן של ביקורות מוסריות ותוצאתיות (con-sequentialist) המכוונות אל "מדינות רווחה" תדון את המערכות המסורתיות הרחבות של מדינת הרווחה של אירופה להתנוונות איטית". אולם, "התנוונות של רווחה ממלכתית" אינה זהה ל"היעלמות רווחה ממלכתית", אף-על-פי שזה יכול היה להיראות (לפחות בטווח הארוך יותר) כמו שיבה לצורה כלשהי של מדינת רווחה מינימלית (המודל השירי של רווחה ממלכתית). לרגע זה לפחות, האתגר העי-

ממלכתית למשהו "חלש" ו"מוגבל", אינה מבוססת היטב, ה"ממצאים האגנוסטיים" הנוגעים ל"רווחה כלכלית" חושפים מגבלה ברורה של הטיעון התוצאתי של גוף לטובת משהו "חזק יותר ורחב יותר", משום שטענה זו נשענת על צורה של תיאוריה של אקראיות (קונטינגנטיות) - הודאה באי ידיעה אילו גורמים במשטרי רווחה קשורים לייצור ותומכים בו. בעוד שהתוצאה היא גורלית לטענות ה"אוניברסליסטיות" הפשוטות יותר של "נטל ציבורי", היא אינה תומכת בקשר שאין עליו עוררין בין ביצוע כלכלי ובין רמות גבוהות של הוצאות מדינה על רווחה חברתית.

אולי זו משימה בלתי אפשרית לחפש ולהשיג קשר ישיר בין פריזם כלכלי לרווחה, מפני שהמשתנים המתערכים רבים מדי ומגוונים מדי מכדי שאפשר להצמיד ערכים לתרומתם לשפר מדינות רווחה. עוד בשנת 1967 שילב טיטמוס מגבלה זו של תיאוריה מסבירה (הבעיות הסובבות "משתנים מסבירים") לתוך חלק מטענתו הנורמטיבית לטובת רווחה ממלכתית אוניברסליסטית. לטענתו, מגבלה זו הובילה אותנו לאי-היכולת שלנו לפענח ולזהות במידת דיוק כלשהי את הסוכנויות הגורמות את "אי-הרווחה הנגרמת באופן חברתי... (ה)... עלויות החברתיות ואי-הביטחון החברתי, שהם התוצר של חברה עירונית-תעשייתית המשתנה במהירות". אחר-כך קשר טיטמוס את הקשיים המושגיים שלנו לבעיות ביצוע מוחשיות עם מסקנותיו, שלא יכולנו, בהזדמנויות הרבות שהיינו יכולים לעשות זאת, "לכנות בשם ולהאשים באופן חוקי" את הסוכנים של אי-הרווחה. דבר זה מוביל לבעיה מוסרית: האם להרשות ש"העלויות החברתיות של המערכת יישארו במקום שהן נופלות עליו" (על אי-אלו בני אדם, משקי-בית וקהילות), או לספק "שירותים סוציא-

זו ונשען על עבודתו שלו (כולל Pfaller, Gough and Therborn, 1991) ועל עבודותיהם של אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 1994) ושל אטקינסון (Atkinson, 1995). עבודתו של אספינג-אנדרסן מגלה "תערובת של השפעות חיוביות, שליליות וחסרות משמעות על התפוקה הלאומית". לרישום המתעד את ההשפעות ה"חיוביות" וה"לא חשובות" יש חשיבות.

הביקורת הליברלית והאנטי-קולקטיביסטית ("הנטל הציבורי של רווחה") היא במידה רבה משהו מסוג הטענה, ש"כל הכרבורים הם לבנים" - זהו טיעון נגד "מדינות רווחה רחבות וחזקות", שיש לו יישום אוניברסלי. קביעה "נפוצה מאוד" המושמעת באופן ברור ונחרץ היא, ש"מדינת הרווחה המודרנית מערערת צמיחה ותחרותיות". כמובן שדרוש רק "ברבור שחור אחד" כדי לסתור את הטענה - כלומר, נחוצה לנו רק חברה אחת אשר שילבה על-פני תקופה ממושכת תפקוד כלכלי טוב יחסית עם משטר רווחה ממלכתי של ממש והתוצאות הקשורות לכך של איכות חיים, כדי לסתור את הקשר הפשוט, שמציג "מודל הנטל הציבורי". מספר ניתוחים (כולל אלה שהזכיר גוף) איתרו מספר "ברבורים שחורים". המסקנה ברורה - תביעת "הנטל הציבורי" נגד רווחה ממלכתית אינה נתמכת מספיק בראיות. כפי שגוף מסכם: "טענות רבות של אי-הלימה (incompatibility) אינן עומדות במבחן הבדיקה", ובוודאי ניתן להסיק מסקנות דומות גם לגבי טענות של אי-הלימה מתייחסות ל"רווחה חברתית" ול"חופשה" (ראה, למשל, Carrier and Kendall, 1998, pp. 258-263).

אבל אם הטענה ה"אוניברסליסטית" בדבר נטל ציבורי המגביל את פעולותיה של רווחה

ב"מבנים פוליטיים לאומיים ומוסדיים" וב"התנהגותם של שחקנים פוליטיים קולקטיביים", אם להשתמש בלשונו של אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 1994, p. 726).

טענתו של גוף, בהיותה "רוח" ו"אוניברסליסטית", היא חסרת חשיבות - היא אינה יותר מאשר טענה לטובת המודל השירי של רווחה ממלכתית. היא מקבלת משקל אם היא "משמינה", אבל עדיין אין זה ברור שהיא מספקת את הבסיס לתמיכה ב"מדינות רווחה רחבות וחזקות" בלי הניתוח הרציונלי "המושרש יותר והיחסי" וטיעונים מן הסוג שפיתח טיטמוס (דהיינו, מגבלותיה של המערכת החוקית).

צרכים אנושיים אוניברסליים

"בדברה על צרכים, תאוריית הרווחה מכוונת אותנו לעובדה, שהיא עוסקת לא ברצוי אלא בדברים החיוניים, לא באופציות, אלא במה שהכרחי, לא במה שהיה נחמד אילו היה, אלא במה שחובה לספק." (Soper, 1993, p. 69).

אם רווחה פירושה תובה לספק, אזי יש לשער, שהתביעות הנובעות מכך למשאבים מוגבלים חייבות להתבסס על קריטריונים של זכאות שהם מוסכמים - "איזה מכנה משותף שכל בני האדם נוטלים בו חלק." (Doyal and Gough, 1984, p. 9). קריטריונים כאלה יכולים להתייחס לצורך בשורה של משאבים - הכנסה בכסף או שירותים בעין, כגון טיפול רפואי או חינוך. במושגים הנובעים מכך ("עבים") ניתן לראות כמעניקים לגיטימציה לטווח מיוחד ולהיקף מיוחד של רווחה ממלכתית בזמן ובמקום ידועים. בהקשר של תיאוריית רווחה נורמטיבית דבר זה מעלה את השאלה,

ל"ימים". היו אלה הטווח, המורכבות והתפוצה של "אי-רווחות מסיבות חברתיות" אלה, הקשורות ל"סיבתיות שאינה ניתנת לזיהוי", שיצרו את הבסיס לטענתו של טיטמוס בעד מדינת רווחה רחבה, המקופלת בתוך "שירותים אוניברסליסטיים לא מפלים". היתה זו טענתו, שהאחרונה הציעה לנו את התקווה הגדולה ביותר למזער את אותן נסיבות שבהן "העלויות החברתיות של המערכת" נשארות במקום שנפלו בו (ראו Titmuss, 1968, pp. 133-134). אבל בעוד שהטענה של טיטמוס מציעה לנו צידוק למדינת רווחה אוניברסליסטית, אין זה ברור שהטענה התוצאתית של גוף אכן מובילה אותנו רחוק, במיוחד לאור מסקנתו, ש"יש ראיות הן לקשרים חיוביים והן לקשרים שליליים בין תוכניות רווחה ממלכתיות ובין תחרותיות".

מסקנות: לתיאוריית רווחה מסבירה, אספינג-אנדרסן הדגיש את חשיבותה של גישתו המושרשת של פולני (Polanyi, 1995), שאותה תיאר כך: "השראה חשובה ביותר לתיאורטיקנים מאוחרים יותר של מדינת הרווחה, מפני שהיא מקדמת ניתוח רציונלי מושרש, יחסית, של הקשר כלכלה-מדינת רווחה. סוג זה של ניתוח מאפשר לנו להבין מדוע ההשפעות השוויוניות או הכלכליות של מדינות רווחה תלויות כל כך בסוג של מדינת הרווחה" (Esping-Andersen, 1994, p. 726. ההדגשה במקור).

טענה זו בעד אופן מושרש, יחסית, של ניתוח ניתן לתרגם לתיאוריית רווחה נורמטיבית, כמו הטענה לטובת בניית הצדקות "עבות" עבור "מדינות רווחה רחבות וחזקות". אין זה אומר, שהטיעונים הנובעים מכך הם כה טעוני-הקשר שאינם בני-העברה לזמנים אחרים ולמקומות אחרים; להיפך, הרבה ניתן להעברה. אולם הפוטנציאל לניתנות-להעברה יהיה תלוי

וריאציה על תיאוריית "צורכי הביניים" של דויאל וגוף (Doyal and Gough, 1991, ch. 8), עם "חמשת הענקים" שלו ועם "שמונה הסיבות הראשונות לצורך", שהאחרונים הם "כה כלליים וכה אחידים שהם מתאימים בבירור לביטוח חובה" (ראו Beveridge Report, paras. 310-319, 456). לוח מס' 1 מצביע על אחדים מן הקשרים שבין הניתוח של גוף ודויאל מצד אחד ובין בוורידג' מצד שני. תחומים אחדים תואמים זה את זה יותר מאחרים, ואפשר לראות בכך אינדיקציה נוספת לאופי "העבה" של ההנחות העומדות ביסודם של ניתוחים מסוג זה.

בהעדרם של "קשרים ראשוניים בעלי משמעות" ושל "ביטחון פיזי" במודל של בוורידג' ניתן לראות הכרה בכך, שבעוד שנושאים אלה עשויים להיות חיוניים ולא רק רצויים, הם חורגים אל מחוץ לטווח של "פעולות של רווחה ממלכתית" שיש להבטיחן במידה ממשית. בוורידג' חיפש במיוחד רציונאל לגבולותיה של מדינת הרווחה בזהותו צרכים וסיכונים ה"מת-אימים לביטוח מרצון" (כגון: שריפה, גנבה, תאונה. Beveridge Report, 1942, para. 312). טענה זה לטובת ביטוח מרצון היא אחת מתרומותיו של טיטמוס לנימוקים המוסריים התומכים ב"מדינות רווחה רחבות וחזקות". טיטמוס הצביע על המגבלות של ביטוח מרצון בעזרת הטענה המבוססת היטב על ראיות נגד היעילות של השוק באמצעות חקר-מקרה של נושא תרומות הדם והשימוש בשוק חופשי לגיוס תרומות דם. עבודה זו היתה מקובלת מאוד והשפיעה על המדיניות ועל המעש גם מחוץ לבריטניה.

טיטמוס הסתמך על עבודתם של אראו ואחרים (Arrow et al., 1963), כדי לבנות טענה חזקה בעד הגבלות על בחירתו של הצרכן ועל הריבונות שלו בשוקי הטיפול

האם אפשר להמשיג צרכים אנושיים במונחים של "רמות של בריאות ואוטונומיה הניתנות להכללה לכל בני האדם בכל התרבויות". (Doyal and Gough, 1984, p. 9. ההדגשה שלנו); כלומר, להגיע להגדרה "רזה" של צורך, אשר מתייחסת "לקטגוריה מיוחדת של מטרות, שמאמינים שהן ניתנות-להכללה" ואשר יכולות לתמוך ב"מסגרת מושגים מוסרית אוניברסליסטית". (Gough, 1997, p. 86). גוף מסכם את הטענה של דויאל וגוף (Doyal and Gough, 1991) במאמר שתורם לקובץ זה. הטענה מתקבלת על הדעת, אבל בעייתית. במיוחד ההנחה הבסיסית, לפיה חברות בקבוצה חברתית כלשהי פירושה התחייבויות וחובות, נשמעת בנקודת מוצא הגיונית, אבל היא יכולה להקיף בבירור טווח רחב מאוד של התחייבויות וחובות כאלה - הליברלים היו מצמצמים את שתיהן למינימום, ובאופן זה היו שומרים על התחייבויות מינימליות של הקבוצה לפרט. לפיכך, בציר הראשון של הטענה זיהינו את הבסיס המוסרי של איזוהי שהיא רווחה קהילתית (ממלכתית) מינימלית, לא-מסחרית, כופה - אבל לא יותר מזה.

1. תיאוריית רווחה ישנה

האם המושג של צרכים אנושיים "נרחח או הושמט ברמת התיאוריה" (Doyal and Gough, 1984, p. 8), או שקביעה זו נשענת על דחייה או השמטה של תרומות קודמות לוויכוח. רוגמה היסטורית קלאסית אחת היא בוורידג'. הוא בוודאי עסק בעקביות המושגית של "התוכנית לביטחון סוציאלי" שלו, אשר ביישומה "צריכה לשלוט בה אחדות בתכנון" (Beveridge Report, 1942, para. 454). בעשותו כך צפה בוורידג' מראש (באמצע המאה)

לוח מס' 1. השוואה בין ניתוחי צרכים

צורכי הביניים של דויאל וגוף (ראו (Doyal and Gough, 1991, ch. 8	שמונה הסיבות העיקריות לצורך ר"חמש הענקים" של בוורידג' (Beveridge Report, paras. 311 and 456)
ביטחון כלכלי	אבטלה, "בטלה"
עבודה וסביבה פיזית לא מטוננת	נכות
ביטחון כלכלי	אובדן פרנסה
ביטחון כלכלי	פרישה מעבודה
ביטחון כלכלי	צורכי נישואין של אישה
	הוצאות קבורה
ביטחון בילדות	ילדות
טיפול רפואי נאות, לידה בטוחה	מחלה פיזית או אי-כושר, "מחלה"
השכלה בסיסית ובין-תרבותית נאותה	"בערות"
אוכל מזין ומים במידה מספקת	"חסר"
מגורים מגינים נאותים	"מצוקה"
יחסים ראשוניים בעלי משמעות	
ביטחון פיזי	

אוניברסליסטיים) יכולים לקבל מענה באמצעות פעילויות רווחה ממלכתיות (למשל, יחסים ראשוניים בעלי משמעות). שנית, שדרוש משהו יותר ממושג "אוניברסליסטי" של צורך כדי לטעון בתמיכה בתזוזה אל מעבר למדינת רווחה שיורית של רשת ביטחון למשהו "חזק יותר" ו"רחב יותר". למשל, יש לקבוע באופן ברור מה הן המגבלות היחסיות של המרכיבים הלא-ממשלתיים בתחום הסוציאלי של הרווחה (כגון טענתו של טיטמוס בדבר המגבלות של שוק הטיפול הרפואי).

לפי רעתנו, הטענה בדבר מגבלות השוק היא טענה חזקה, ועשויה להיות לה רלוונטיות מתמשכת לאורך תקופת זמן ארוכה ובתרבויות שונות. לפי שעה עיקרי טענותיו של טיטמוס בעניין הדם נשאים תקפים (ראו, למשל, Martlew, 1997, esp. pp. 52-53; Le Grand, 1997). בדומה לכך, הטענה המקבילה של בוורידג', המתייחסת לצרכן הפנסיה (Beveridge Report, 1942), לא רק נוסחה מחדש וכאופן

הרפואי. הפגיעות, הנובעת מכך שצרכן הטיפול הרפואי חייב לסמוך על האתיקה ועל המומחיות של איש המקצוע הרפואי ולהתמודד באומץ עם אי-הוודאויות הבלתי נמנעות של צריכת טיפול רפואי סיפקה בסיס להתערבות המדינה בטיפול הרפואי מעבר לשירותים של "שירות רפואי לפי חוק העניים". דבר זה הוא מפני שבסופו של דבר הכנסה גבוהה יותר אינה ערובה לטיפול רפואי אתי ומומחה וברור שאינו יכול לעשות מאומה כדי לצמצם את אי-הוודאויות של הטיפול הרפואי - האם אני זקוק לו, לכמה אזדקק, לכמה זמן אזדקק לו, כמה זה יעלה לי, ומה תהיינה התוצאות?

מה שברור על-פי חלק מ"תיאוריית הרווחה הישנה" הוא, שגם מושג אוניברסליסטי של צורך חייב לקבל את השלמתו משיקול של נושאים ביצועיים, אם הוא אמור לשמש רציונאל לפעילות רווחה ממלכתית כלשהי. למשל, אנו יכולים לציין כדבר ראשון, שלא ברור כיצד אחרים מן הצרכים שלא ניתן להם מענה (גם אם הם

טיביסטית קיצונית כדי להבחין, שקיים ידע טכני רב (למשל, בענייני בריאות), הנתון, במידות משתנות, לוויכוח ולחילוקי דעות (במיוחד כשמדובר בסוגיות של בריאות הנפש). אפילו "הסביבה הפיזית הלא-מסור-כנת" המוחשית יותר היתה שגויה במחלוקת חריפה, למשל, ביחס לרמות הבטוחות של חשיפה לקרינה, מאז שהיתה לנו תעשייה חשובה של אנרגיה גרעינית (ואמנם, הגבור-לות "הרשמיים" של בטיחות היו נתונים להגדרות מחדש חשובות). דבר זה מעורר את השאלה, האם צורך זה - סביבה פיזית לא מסוכנת באמת - יכול להיות נתון להגדרה מוסכמת ולפיכך להיענות באופן אוניברסלי כלשהו כחברה תעשייתית?

חשיבותו של הידע המומחה זכתה להכרה ב"תנאים הפרוצדורליים המקדימים" של גוף ודיואל כהכרחיים ל"קידומו של סיפוק צרכים" אשר כולל את "הזיהוי הרציונלי של צרכים" הכרוך ב"פנייה למאגר של ידע מקודד, בראימות חיצוני, למשל, ידע על תזונה, גידול ילדים או פיקוח סביבתי" (ראו Gough, 1994, p. 29). אבל הפיכתם לבני-ביצוע של "זיהויים רציונליים של צורך" נראית כמניחה מידה של הסכמה מקצועית (ובין-מקצועית), שאינה תמיד נראית לעין; ואי-הסכמה מסוג זה אינה רק עניין של תחרויות תוך-מקצועיות ובין-מקצועיות, אלא משקפת לעתים קרובות גם את אי-הוודאויות, שהן חלק בלתי נפרד מהרבה "מאגרים של ידע מקודד" ואכן עשויות להשתלב בטענה לטובת רווחה קהילתית (ממלכתית) ולא מסחרית חובה, כמו בטענה בעניין השאלה, האם טיפול רפואי הוא מוצר צריכה קונוונציונלי (ראו לעיל וגם Titmuss, 1968, pp. 147-146). יתרה מזו, כאשר אנו מעיינים בכך, שמן "הלידה הצרכים שלנו בבריאות וברווחה, בחינוך ובתעסוקה מוגדרים בשבילנו בידי רופאים, עובדים

אפקטיבי בידי טיטמוס כעבור רבע המאה (Titmuss, 1974, chs. 7 and 8), אלא אף קיבלה תיקוף מתמשך בבריטניה, ראשית עקב הבעיות של בעלי פנסיה תעסוקתית שסמכו על החריפות העסקית ועל הסטנדרטים האתיים של רוברט מקסוול; ושנית, עקב ההכרה במכירה המוטעית המסיבית של פנסיות אישיות בבריטניה בשנות ה-80. ואף-על-פי כן, קשה גם שלא להגיע למסקנה, שאלה הן טענות "חזקות אבל עבות". הן ספציפיות מבחינה תרבותית ומתייחסות באופן ברור ביותר למבנה חברתי (פרישה מעבודה עקב גיל), שלא לדבר על תנאים דמוגרפיים ספציפיים כמו גם על מבנים וטכנולוגיות (היכולת להשתמש בדם אדם בשירותי עירוים בקנה מידה רחב). למשל, קרוב לוודאי שאי אפשר לשלול את הפוטנציאל של תחליפי דם מלאכותיים להפחתת הצורך בדם של בני אדם ואת חשיבותן של הטענות נגד "שווקים של דם אדם". חייבים להפוך את המושג של "אדישות-לצרכים הקשורה לחברה צרכנית" (Soper, 1993, p. 69) לדיון יומיומי על, למשל, הבעיות הממשיות של הצרכן בטיפול הנוכחי בבריאות ושל שוקי הפנסיות.

2. תיאוריית רווחה חדשה

האם אפשר לפתח מושג אוניברסלי של צורך בלי לעבור מ"צריך" אל "יש" - האם ה"יש" האובייקטיבי, האוניברסלי והמכוון (של צורך אנושי) יכול להימנע מן הסובייקטיביות של טענות "הצריך"? בעיה זו בולטת מאוד בטענות של גוף ודיואל בהסתמכותם על הידע הטכני הזמין הטוב ביותר המבטא קשרים סיבתיים בין בריאות פיזית, למשל, ובין אוטונומיה וגורמים אחרים, כדי לבסס את ה"מאפיינים של הספק האוניברסלי" שלהם. אין צורך לאמץ גישה סובייק-

פרספקטיבות סוציו-לגליות

"גובר השימוש בחוק כדי להיכנס לחללים שהיו עד כה מחוץ להסדרה המשפטית" (Drover and Kerans, 1993, p. 29).

הדוגמאות הסוציו-לגליות שלנו לקוחות מתחומי הבריאות, הטיפול הסוציאלי, השיכון והחינוך. בכל תחום נקראו בתי המשפט לפסוק על צרכים אינדיווידואליים היכן שהרשויות הציבוריות של מדינת הרווחה, ובמקרה אחד מוסד פרטי, מנעו משאבים מצורכי היחיד; האחרון סיפק הכרה בכך ש"תביעות לרווחה נעשות נגר מוסדות שאינם המדינה" (Drover and Kerans, 1993, p. 3) (לסיכום המקרים ראו לוח מס' 2).

לתוצאה של כל המשפטים היתה יכולה להיות השפעה דרמטית על סגנונות החיים, על סיכויי החיים ואף על עצם החיים של אחדים מן התובעים. כל המקרים מספקים לנו תובנה בדבר התוצאות של ערעורים באמצעות מערכת המשפט על דחייה מינהלית מדרג נמוך של צורך. הם משמשים המחשה להחלטות בחילוקי דעות על משאבים ואילו צרכים זוכים להכרה ונתפסים כלגיטימיים בתהליך זה של קבלת החלטות. האם ההכרעה בעניינים שבמחלוקת תומכת בטיעונים המוסריים והתוצאתיים של גוף, או מציבה בפניהם אתגר?

במקרה של R v. Cammridge Health Authority, Ex parte B, ביטל בית המשפט העליון את סירובה של רשות הבריאות לבצע השחלה שנייה של מוח עצמות בילדה בת 11 (הילדה B), אבל בעקבות ערעור נהפכה ההחלטה על פיה עוד באותו יום. האם יכולה מניעת כזאת של משאבים להיכלל בתוך המסגרת של גוף על אוטונומיה והזכות לטיפול רפואי? הפקיד הנוגע בדבר (מנהל

סוציאליים, עורכי-דין, מפקחי בריאות הציבור, מנהלי בתי-ספר - מומחים בניהול צרכים" (Ignatieff, 1984, p. 137), אזי יהיה זה בלתי אפשרי להפריד את "הזיהוי הרציונלי של צורך" מ"תנאים מוקדמים פרוצדורליים", המקיפים קבלת החלטות מקצועית רציונלית על "סיפוק צרכים", מקצועית למחצה, מינהלית וברמת עובדי הרחוב. דיווחים סובייקטיביסטיים על צורך אינם ניתנים לצמצום לחלקים הניצבים במשרדים לקבלת קהל של ביורוקרטיות של ביטחון סוציאלי, שיכון, חינוך או טיפול רפואי, אלא במקום זאת הם עצם החומר שממנו עשויים שיקול דעת מקצועי, אמפתיה, הגישה הלא-שופטת של אנשי מקצוע ואחריותם להקצאת משאבים מצומצמים. כל זה לא בא להכחיש את האפשרות של "ההבנות הטובות ביותר" שהן יהיו "איכשהו ההבנות העבות הטובות ביותר" - כאלה שהן ניתנות להבנה וניתנות להצדקה בהקשרים הסוציאליים והתרבותיים שלהם.

מסקנות. מה הן ההשתמעויות עבור כלילת "הצרכים האנושיים והאנושיים-אוניברסליים" כמרכיב של תיאוריית רווחה גורמטיבית? שוב אין זה ברור, שמושג "אוניברסליסטי" מסוגל לתמוך הרבה יותר מאשר בטענה לטובת המודל השיוורי, במיוחד מפני שקשה מאוד לשכלל את המושג ולעשותו בר-ביצוע בלי "לעבות" אותו (ולחננים מרכיבים סובייקטיביים). יתר על כן, כמו "רווחה אנושית", גם "צרכים אנושיים" מספקים טענה ממשית יותר, כאשר הם קשורים להקשר חברתי ומשולבים בניתוח אופרציוני קונטקסטואלי מן הסוג שהשתמשו בו בוורידג' וטיטמוס בזיקה למוסדות ביטוח מרצון.

לוח מס' 2. הבנות חברתיות-חוקיות של צורך

ההחלטה	הסוגיה	המשאב/אזור השירות	המקרה
הדחייה של רשות הבריאות אושרה	המשאב נמנע	רפואה רשות הבריאות	R v. Cambridge HA, Ex parte B (March 1995)
החלטת רשות מקומית אושרה; משאבים רלוונטיים להערכת צורך	המשאב נמנע	שירותים סוציאליים	R v. Gloucestershire County Council and Another, Ex parte Barry (March 1997)
החלטת רשות מקומית אושרה; משאבים רלוונטיים להערכת צורך	המשאב נמנע	שירותים סוציאליים	R v. Sefton (April 1997)
החלטת בחינה מחדש: התעלמות מהחלטת הממשלה המרכזית	המשאב נמנע	רפואה רשות הבריאות	R v. Fisher (September 1997)
צורך מקומי; הזכות לעבור אושרה: הבנק הפסיד £12,000	צרכים חברתיים דחופים והתופש לאהוב: מי מפסיד?	מגורים מסובסדים	Polonski v. Lloyds Bank Mortgages Ltd. (May 1997)
אושר - שכר לימוד בבית-ספר פרטי נחשב צורך מתקבל על הדעת	שכר לימוד בבית-ספר פרטי כצורך ביתי סביר	הוכרז על פשיטת רגל 'חינוך	In re Payant (May 1998)
רשות החינוך פעלה באופן לא חוקי; יש חובה לספק ולא כוח לספק - משאבים לא רלוונטי	המשאב נמנע	חינוך לימוד בבית	R v. East Sussex County Council, Ex parte Tandy (May 1998)

דעה רפואית אחרת היתה שמסלול של תיראפיה חלופית "היה מאפשר (לילדה B) ... ליהנות ממספר שבועות או חודשים של חיים נורמליים לפני התקדמות המחלה", בעוד שמסלול נוסף של כימותיראפיה אינטנסיבית והשתלה שנייה "פירושה היה מספר שבועות או חודשים לא נעימים ומכאיבים בבית-חולים וכל הסיכויים הם ש-B לא היתה עומדת בהם." (WLR, 16 June 1995, p. 903).

בהליכים לבדיקה משפטית חוזרת הגיעו השופטים למסקנה, שהפקיד לא התחשב בילדה וברצונותיו של אביה; שטעה בתארו את הטיפול כניסיוני; שלא הסביר כיאות את העדיפויות התקציביות של הרשות ונטען שלא בצדק שעלות הטיפול היא כל הסכום

בריאות הציבור ברשות הבריאות) הגיע למסקנה, שהטיפול המוצע, לאור הנחיות מחלקת הבריאות, היה ניסיוני ("הרופאים שעמם שוחחתי היו עקיבים בעצתם שהטיפול המוצע לא היה סטנדרטי ולא הוערך באופן פורמלי". ראו *The Weekly Law Report (WLR)*, 16 June 1995, p. 904), לא היה שימוש הולם במשאבי הרשות המצומצמים, והוא לא היה לטובתה של הילדה. אשר לאחרונה, יש לציין, שהרופא שהיה אחראי לטיפול בילדה מאז אובחנה מחלתה לראשונה; הגיע למסקנה ש"לא יהיה זה נכון להטיל על החולה [הילדה B] את כל הסבל והטראומה האלה... (הקשורים לטיפול המוצע)... כאשר הסיכויים להצלחה היו כה נמוכים." (WLR, 16 June 1995, p. 903).

ברור שאיזה מושג אוניברסלי יחסית יסייע לפתור דילמה זו.

במשפט *R v. Gloucestershire County Council and Another, Ex parte Barry*, נאלצה המחלקה לשירותים סוציאליים לצמצם את שירותיה שהוענקו למר בארי (בספטמבר 1994) בגלל צמצום בהקצבת הממשלה המרכזית לרשות המקומית, למרות שלא היה שינוי כלשהו בצורך שלו, שזכה להכרה רשמית, בספטמבר 1992 ולהערכה נוספת, שאישרה את ההכרה הקודמת, באוגוסט 1993. הערעור נגד צמצום השכירות זכה לתמיכה מצד לורד לוי (Lord Lloyd), ששאל: "כיצד מסייעים משאבים למדוד את הצורך?" והמשיך בהעירו שזו לא היתה יכולה להיות כוונת הפרלמנט "שרשות מקומית תוכל לומר, ש'מאחר שאין לנו משאבים מספיקים, אנו עומדים לצמצם את הצרכים שלכם'. הצרכים נשארו בדיוק כפי שהיו. הם לא יכלו להיות מושפעים מיכולתה של הרשות להיענות להם... ואף הפרלמנט לא היה יכול להתכוון לכך, שיהיה סטנדרט שונה למדידת צורכיהם של הנכים בברמונדסי (Bermondsey) ובכיכר בלגרייב (Belgrave Square)" (Law Report, *The Times*, 21 March 1997, p. 34).

כחלק מדעת הרוב, שתמך בהחלטה של המחלקה לשירותים סוציאליים, אמר לורד קלייד (Lord Clyde), ש"נחוצ" ו"צרכים" הם ביטויים יחסיים, ומשום כך "כשנקבעו הקריטריונים היה צריך להתאים את חומרנו של מצב לזמינותם של המשאבים" ושתרגיל כזה עולה בקנה אחד עם "החוויה הביתית היומיומית של דברים שאין לאדם". לורד ניקולס (Lord Nicholls) טען ברוח דומה, שבעוד שגורם חשוב אחד בהחלטה הוא "האם נכותו של אדם כלשהו הכתיבה צורך בסיוע ובאיזו רמה", מה שמהווה "רמת חיים

(£75,000), בעוד שהסכום שנדרש בפועל היה מוגבל ל-£15,000 (WLR, 16 June 1995, p. 898). ערעור הרשות על החלטה זו נתקבל בנימוק שהיה ברור שמנהל בריאות הציבור היה ער לרצונות המשפחה; שתיאור הטיפול כניסיוני היה מוצדק ("הוא היה, לכל הדעות, בחזית מדע הרפואה"); שהרשות לא יכלה באופן סביר להגביל את שיקוליה לשלב ראשון של ההוצאה; וש"היה זה לא מציאותי לחלוטין לדרוש שהרשות תבוא לבית המשפט עם חשבונותיה ותבקש להמחיש שאם סופק טיפול זה ל-B, אזי יהיה חולה C שייאלץ להישאר ללא טיפול. שום רשות חשובה אינה יכולה לנהל את ענייניה בדרך שתרשה המחשה כזאת." (WLR, 16 June 1995, p. 906)

במיוחד ולזונטי לציין, שהצורך עשוי להיות מוכר ולהיענות במגזר הפרטי, באופן הברור ביותר בארצות-הברית. הערות השופטים על עובדה זו מעניינות: "לרופאים אחדים שם (בארצות-הברית) דעה אחרת מזו שביטאו הרופאים האנגלים והם סבורים שהיה סיכוי ממשי שטיפול נוסף היה מצליח. אבל לרוע המזל, טיפול רפואי בארצות-הברית אינו ניתן חינם ואינו זול. עלות הטיפול בידי מומחים אלה בארצות-הברית היא, לפחות בעיניים אנגליות, גבוהה מאוד." (WLR, 16 June 1995, p. 900-901).

מכאן נובעות שתי מסקנות. ראשית, שדעת מומחה מושפעת באופן ברור מן ההקשר הכלכלי והחברתי, ומעוררת שוב את עניין האובייקטיביות והאוניברסליות של הגדרות הצורך הנשענות על דעה כזאת. שנית, ברור ששילוב של רווחה קהילתית (ממלכתית) ושל משאבים שאינם אינסופיים מציגים דילמה הקשורה לאתיקה ולאפקטיביות של טיפול רפואי ושאינו זה

מיוחד לשימוש בה בגלל מחירה הגבוה. הפקיד הראשי של רשות הבריאות סירב לאשר את המרשם מפני שלרשות לא היה מספיק כסף. בבית המשפט לערעורים (2 בספטמבר 1997) סיכם כבוד השופט דייסון (Mr Justice Dyson): "זה לא היה מקרה של רשות בריאות המעיינת במדיניות לאומית הכלולה בחוזר וחורגת ממנה. הרשות התנגדה למדיניות והחליטה להתעלם ממנה. זה היה דבר שהיא לא היתה רשאית לעשות." (Law Report, *The Times*, 3 September 1997, p. 36).

במקרה זה היה נזק אפשרי לתולה ממניעת בתה אינטרפרון, אבל בית המשפט לא הורה לרשות לרשום את התרופה - אלא לקיים את הנוהל הנכון של קבלת החלטות. קבלת ההחלטות אמנם הושארה בידיהם של הרופאים ועובדי הציבור, אבל היתה דרישה לקיים "תהליך נאות". דבר זה מדגיש שוב את החשיבות של הסדרי נוהל ומעורר את השאלה, האם "הזכות לתהליך נאות" יכולה להיות צורך. המקרה ממחיש כנראה הן הכרה של הממשלה המרכזית בצורך קליני והן את הבעיה של סוכנויות, הסובלות ממצוקה כספית והמבקשות להתחמק מלהיענות לצרכים כאלה באמצעות קיצוב ובנימוקים של מחסור במשאבים.

בשני המקרים הבאים אנו חורגים אל מחוץ, אוברים לשוליים, של מדינת הרווחה. במשפט *Polonski v. Lloyds Bank Mortgages Ltd.* סיכם כבוד השופט ג'ייקוב (Mr Justice Jacob): "בית המשפט לא הוגבל לשקול עניינים כספיים גרידא כאשר הפעיל את שיקול דעתו והחליט על מכירתו של רכוש ממושכן. הוא היה זכאי להביא בחשבון צרכים חברתיים דחופים ולבחון את כל הסיבות שנתן הבעלים לרצונו למכור רכוש ממושכן בזמן שערכו של הרכוש לא יספיק

קבילה" ואת הצורך בשירותים "אינו ניתן להערכה סבירה בלי שתהיה התחשבות כלשהי בעלות של סיפוקם." (Law Report, *The Times*, 21 March 1997, p. 34).

רעיונות אלה חזרו על עצמם במידה כזו או אחרת במשפט נגד עיריית ספטון (R v. Sefton (Ex parte Help the Aged and others)), שעניינו הספקת שירותים לעזרה ביתית. גם כאן היתה הפסיקה, שהרשות המקומית היתה רשאית להביא בחשבון את המשאבים שלה, הכספיים והאחרים, בשעה שהעריכה האם האדם אכן נזקק - במקרה זה אדם שביקש דיור לפי פסקה 1(21) של חוק הסיוע הלאומי משנת 1948. השופט הלורד ג'ובט (Lord Justice Jowett), שתמך בהחלטה, הפנה אל פסק-הדין R v. Gloucestershire County Council and Another, Ex parte Barry, וציין, ש"ההנמקה היתה, שצורך אינו מושג מוחלט ויש לשקול אותו בהקשר של כל הגורמים הרלוונטיים, אשר משאביה של הרשות המקומית הם אחד מהם." (Law Report, *The Times*, 21 March 1997, p. 36).

בפסק הדין R v. North Derbyshire Health Authority, Ex parte Fisher הוצגה רשות הבריאות כמפעילה מדיניות שלמעשה היתה מנוגדת לזו שנכללה בחוזר של שירות הבריאות הלאומי, ובעשותה כך פעלה שלא כחוק וצריך לדרוש ממנה להנהיג במקומה מדיניות התואמת את זו הכלולה בחוזר. במקרה זה החולה (מר פישר) אובחן כלוקה בטרשת נפוצה (דצמבר 1989), וכשהופנה לבית-החולים Royal Hallamshire (דצמבר 1989) הוערך בידי נוירולוג מומחה כמתאים לקבלת התרופה פְּתָה אינטרפרון. התרופה סומנה ב"קו אדום" בידי רשות הבריאות, כלומר דרוש אישור

של התובע, החלטות בית המשפט במקרה זה ובפסק הדין Payatt מעניינות בגלל ההתחשבות הרחבה למדי בצורך חברתי, שהוכר כאילוץ לגיטימי המוטל על ארגון פרטי הפועל למטרות רווח ועל כונס הנכסים. למרות שלא היתה התייחסות ישירה לוויכוחים המסורתיים על מדיניות חברתית, אפשר לומר שהחלטות מציגות ראיות נוספות למעמד המובחן של הדיוור ושל החינוך, ש"אינם מוצרי צריכה קונוונציונליים".

המקרה האחרון שלנו מחזיר אותנו לזירה המסורתית של מדיניות חברתית. בפסק הדין R v. East Sussex County Council, Ex parte Tandy, הוחלט, שכאשר רשות חינוך מקומית מבצעת את חובתה הסטטוטורית לספק חינוך הולם לילדים בגיל חינוך חובה, היא אינה זכאית להביא בחשבון את זמינותם של המשאבים כאשר היא מחליטה מהו סוג החינוך ההולם. "חובה על-פי חוק אינה אמורה להצטמצם לרמה של סמכות להפעיל שיקול דעת." (Law Report, *The Times*, May 21, 1998). דבר זה נבע מחשובה שניתנה להורים באוקטובר 1996, לפיה בגלל סיבות כספיות יקטן מספר השעות המירבי של שיעורי עזר, לפי פסקה 298 בחוק החינוך משנת 1993, מחמש שעות שבועיות לשלוש. בהחלטת הערעור טען השופט, ש"רשות החינוך הביאה בחשבון גורם שאינו רלוונטי, דהיינו המחסור במשאבים בלבד, כאשר החליטה להקטין את מספר השעות של שיעורי עזר, ושהחלטה נתקבלה לשם השגת מטרה החורגת מן העניין, דהיינו צמצום בהוצאות, ודבר זה אינו סביר" (All England Law Reports (AELR), 3 (June, 1998, p. 769).

בית המשפט לערעורים, ברוב קולות, הפך את ההחלטה על פניה בנימוק, שהיה זה לגיטימי מצד רשות החינוך להביא בחשבון

לסילוק הערכות התלויה ועומדת, ולא היה סיכוי שהבעלים יוכל לשלם את החוסר. (Law Report, *The Times*, 6 May 1997). ההדגשה שלנו).

הבנק טען, שלא במפתיע, שרק צורך חברתי קיצוני יוכל להכריע את הכף נגד האינטרסים של הבנק, ושכוונתה המוצהרת של התובעת לשפר את מצבה החברתי "היתה סוג של סחיטה". אולם השופט אמר, שזו דרך לא הוגנת לתאר את מה שרצתה לעשות, ושמה שרצתה היה "להפעיל את זכותה, שאינה נתונה בספק, לחיות היכן שרצתה"; ושהיא העלתה "סיבות טובות מאוד לרצונה לעקור ממקומה" (האיזור שבו התגוררה היה איזור "די קשה"), והתובעת התגהגה במהלך השנים "באופן אחראי מאוד מבחינה כספית, כמיטב יכולתה." (Law Report, *The Times*, 6 May 1997).

כמעט בדיוק שנה אחר-כך (בעניין Payatt), אב שהיה אחראי לתשלום שכר הלימוד בבית-ספר פרטי פשט את הרגל, וכאן הגדיר בית-המשפט את התשלום של שכר לימוד לבית-ספר פרטי כצורך ביתי סביר לפי פסקה 2(310) של חוק פשיטת רגל, 1986 (Insolvency Act, 1986). הטענה במקרה זה היתה, שאם לא ישולם שכר הלימוד, יפגע עתידה של הילדה אם תוצא מבית-הספר בשנת בחינות הבגרות שלה. כונס הנכסים בפשיטת רגל אמר, לרוע מזלם של האב ושל הילדה, ששכר הלימוד עבור ילדים בבית-ספר פרטי אינו חלק מהוצאות מותרות. בית המשפט לערעורים לא הסכים והרחיב בכך את הגדרת הצורך לתשלום עבור שכר לימוד בבית-ספר פרטי. (Law Report, *The Times*, 4 May 1998).

בעוד שבמשפט Polonski v. Lloyds Bank Mortgages Ltd. היתה הרווחה הממלכתית הקונוונציונלית מעורבת בחלקה באמצעות תשלומים לכיסוי החזרי המשכנתא

כמעוררים צורך; הם אולי רצויים, אבל בשום מובן רגיל הם אינם צרכים." (שם, עמ' 776).

בעוד שניתן למצוא אסמכתאות לכך שמדיניות חברתיות חולקות על "מובן צר" זה של מה שמתכוונים לו ב"צורך", ניתן למצוא אחרות המראות, שהגדרות כאלה של "צורך" והגדרות נלוות של "עוני" נותרו בעייתיות ושנויות במחלוקת. לפי שעה, ובמקרים אלה, מזכירים לנו לפחות את מה שנראה כהגדרה סובייקטיבית ופתוחה יחסית של צורך בחוק אחר ובהגדרה "אובייקטיבית" מדויקת יחסית של צורך בחוק אחר.

מסקנה. מה אומרת לנו הפרספקטיבה הסוציו-לגלית שלנו על הוויכוחים על מדיניות חברתית הנוגעים לרווחה אנושית ולצורך אנושי ועל "המקרה התוצאתי" של גוף? כל המקרים התרחשו בבריטניה וכמובן הוכיחו את החשיבות של החלטות בעניין הקצאת משאבים בחברה זו, את ההקשר התרבותי שלה ואת תהליכי פתרון הוויכוחים שלה. דבר זה מוביל אותנו לשורה של מסקנות. הראשונה והברורה מכולן היא, שהמקרים כפופים לוויכוחים על משאבים ועל קונפליקטים המתעוררים בהקשר של מחסור (בעיה מובהקת של הוצאות ציבוריות. ראו במיוחד Calabresi and Bobitt, 1978). שנית, "צורך" נתפס כמושג לגיטימי בהקשר המשפטי. אפילו הבנק, שמטרתו למקסם רווחים, הודה, ש"מקרים קיצוניים של צורך חברתי" יכולים להכריע את הכף לעומת האינטרסים הכספיים שלו. שלישית, השאלה כיצד לפרש "צרכים" ולתרגמם למעשים היא בעייתית ושנויה במחלוקת. רביעית, ההנמקה ששימשה כדי להכריע בחילוקי דעות היא "הנמקה עבה", והטיעונים שנפרשו הם בחלקם בבירור טיעונים הקשריים. חמישית, הטענות מכירות במתח הקיים בין תפיסות של צורך, שהן פתוחות בפוטנציה, או

את המחסור במשאבים. אולם, הערעור לבית הלורדים הצליח מכיוון ש"חינוך הולם, על-פי המובן של פסקה 298 לחוק, פירושו סטנדרט שייקבע אך ורק על-פי שיקולים חינוכיים, דהיינו יעילות והתאמה לגילו של הילד, יכולתו, נטייתו וצרכיו; אין בחוק דבר המרמז שהזמינות של משאבים כספיים רלוונטית לשאלה מהו 'חינוך הולם'; רשות מקומית אינה רשאית להימנע מביצוע חובה שבחוק בנימוק שהיא מעדיפה להשתמש במשאבים הזמינים שלה למטרות אחרות." (*The Weekly Law Report*, 5 June, 1998, p. 884).

אולי מעניין לציין, שהפסיקה התבססה בחלקה על ההשקפה, שרשות החינוך המקומית חייבת, לפי חוק, "לדאוג לכל ילד חולה בנפרד ולא לילדים חולים כקבוצה." (*All England Law Reports*, 3 June, 1988, p. 775). הנושא נוגע לא רק ל"סוגיות השוויון" הרחבות יותר של הקצאת משאבים לילדים, ובמסגרת זו להקצאה לילדים חולים; אלא ל"סוגיות הצדק" הספציפיות יותר - האם צרכים אינדיווידואליים נענים במידה נאותה. נוסף על כך, פסק הדין *R v. Gloscester-shire County Council and Another, Ex parte Barry* (1997) (ראה לעיל) מילא במקרה זה תפקיד בפסיקה של בית הלורדים. במיוחד נאמר, שהחוק במקרה של *R v. Tandy* "מגדיר במפורש מה הכוונה ב"חינוך הולם" בהתייחסו לקריטריונים חינוכיים אובייקטיביים לגמרי." (*All England Law Reports*, p. 776). עניין זה הועמד בניגוד לחובה לפי החוק לענות על "צרכים" של נכים, שבעניינם נטען, שהעדרן של מספר גמלאות שפורטו "בוודאי לא היה אמור לעורר 'צורך' בשום מובן צר של המילה. לפיכך קשה לדבר על מחסור ברדיו, או בחופשה או בפעילות פנאי

שבהן 'צורך' נשאר חלק מן ה'שיח היומיומי'. (Doyal and Gough, 1984, p. 7).

לכאורה נראה, שקיימת סתירה בלב-לבו של הפרויקט של גוף (ושל דויאל). במאמצייהם להקים "מסגרת מושגית מוסרית ואוניברסליסטית" ולטעון למען "מדינות רווחה חזקות ונרחבות", כלל לא ברור, שהם אכן הצליחו לנסח מחדש את המושג של צורך באופן הנמנע מ"נפילה לתוך סובייקטיביזם" ואת "אי-הנכונות (כך!) ואי-המוסריות של נימוקים רלטיביסטיים" (Doyal and Gough, 1984, p. 9, and p. 32). אולם, ככל שעלה בידם להפחית את האלמנטים הסובייקטיביים במושג שלהם על צרכים אנושיים, כך גם עלה בידם להפחית את כוחם של הנימוקים, הנובעים מכך, לתת רציונאל להרבה יותר מאשר למודל השירי - שהיא מדינת רווחה "חלשה ומוגבלת".

נראה, שהטענה לטובת "חיזוק" ו"הרחבה" של מדינת הרווחה משתכללת כאשר הטיעונים "מתעבים" (מבוססים על יותר ניתוחים 'מושרשים, יחסיים') כמו, למשל, "תיאוריית הרווחה הישנה" של בוורידג' ושל טיטמוס על המגבלות של המערכת המשפטית ושל ביטוח מרצון. הפרספקטיבה הסוציו-לגלית שלנו מאשרת את חשיבותה של גישה "מושרשת, יחסית" כזאת המעניקה לגיטימציה לגבולות שבין צרכים שיש לתת להם מענה ובין אלה היכולים להישאר ללא מענה. מאחר שההנמקה המשמשת להכרעה במקרים של חילוקי דעות נובעים היא "הנמקה עבה", הטיעונים הנפרשים הם בבירור הקשריים.

בעוד שאחרים זיהו את ההגדרות "הרזות" ו"העבות" של צורך כנקודות על-גבי רצף (Drover and Kerans, 1993, p. 11), נראה שגוף (ודויאל) נעלו את עצמם בתוך גישה דיכוטומית של "או/או". מוצעות כאן שתי

תפיסות של אילוצי משאבים; ואין זה מפתיע, שפקידים ציבוריים החייבים במתן דין-וחשבון מתחילים באילוצי המשאבים במקום בפרספקטיבה הפתוחה של צורך.

אולם האופרציונליזציה של צורך הנובעת מכך אינה רק עניין של משאבים כלכליים, אלא היא תערובת מורכבת מאוד של אילוצי משאבים, ידע מקצועי, דמיון מינהלי גמיש והנמקה אתית/מוסרית. ההנחות היו של מניעת נזק צפוי, מתן מענה לאסונות לא צפויים, זכותם של בני אדם ליהנות מחופש מלחץ, זכאות לתמיכה ולעזרה המבוססות על משאבי הקהילה והצורך להגן על התלוי ועל הפגיע - ילדים, קשישים, בני אדם בעלי מוגבלות והחולים.

צרכים, עימותים וקונסנזוס

"למרות כוחה שמטבע של המילה צרכים, צרכים הם משהו חמקמק. לבני אדם יש לא רק צרכים, אלא יש להם גם רעיונות על הצרכים שלהם; יש להם עדיפויות; יש להם מידות של צורך, ועדיפויות ומידות אלה קשורות לא רק לטבעם האנושי, אלא גם להיסטוריה שלהם ולתרבותם. מאחר שהמשאבים תמיד מצומצמים, חייבים לקבל החלטות קשות. אני חושד, שהחלטות אלה יכולות להיות רק הכרעות פוליטיות. הן נתונות לאיזו שהיא הבהרה פילוסופית, אבל רעיון הצורך והמחויבות להספקה קהילתית כשהם לעצמם אינם מציעים קביעה ברורה של קדימויות או מידות. ברור, שאיננו יכולים, ואיננו צריכים, לתת מענה לכל צורך באותה מידה, או לכל צורך במידה העליונה." (Walzer, 1983, pp. 66-67).

"(קיימות)... בעיות קונקרטיות של ביטוי ושל הגנה על אי אלה מדיניות חברתיות,

הצמצום או על השפע של המשאבים. אפשר שעלינו לחפש צרכים אלה בשוליים של אותם תחומים שניסחו צרכים קבילים ולשאול את השאלה הפשוטה - האם יש להכניס את הצרכים השוליים אל תוך הגבולות הלגיטימיים? תהא התשובה אשר תהיה, ההצדקה שתינתן לדחייה או לסיפוק תוכל להיבחן כדרך להערכת צרכים חדשים וכאלה, שרשויות ציבוריות שוב אינן צריכות לתת להם מענה.

ובכן, "לא רק ש'הצרכים' וה'מצבים' שונים, הם גם נראים בצורות שונות", כפי שהזכיר לנו טיטמוס לפני שנים רבות (Titmuss, 1958, p. 40). ההשקפות השונות יכולות להתקיים, ולהתקיים אלה בצד אלה, לפחות בחלקן, באמצעות החלוקה החברתית של רווחה. הן גם ניתנות לפתרון במובנים אחדים בנקודות זמן אחדות, כפי שהדגמנו באמצעות מימד אחד של החלוקה החברתית - תפקידם של בתי המשפט. כאן יש, כמובן, קשר חזק עם הטענה של גוף המרכיב הסובייקטיבי, החשוב מאוד, של מושג מפתח כמו צורך אנושי הוא המספק את הרציונאל לתנאים המקדימים של גוף לאופטימיזציה (חופש אזרחי ופוליטי והשתתפות פוליטית). תנאים מקדימים אלה גם מספקים את האמצעים, שבעזרתם אנו יכולים לחיות ולעבוד עם המושג הסובייקטיבי של צורך אנושי. איננו יכולים, כמובן, לפסול את האפשרות שנשתמש בחירויות אלה כדי להשתתף בהגדרה מחדש של צורך אנושי וניעשה אחראים פחות מבחינה חברתית לאותם צרכים, באופן שאנחנו (ואינן גוף) נמצא כקביל פחות מהסדרי הרווחה המוכרים לנו היום. אבל יש ראיות אמפיריות רבות - הן מזמננו והן היסטוריות - לכך ש"תור לא-זהב של רווחה" כזה לא בנקל יבוא לכלל קיום. עבור אלה הרוצים למנוע מצב כזה יהיו פעולות פוריות יותר לעשותן מאשר

חלופות מתחרות: או מושג של צורך שהוא אובייקטיבי, אוניברסליסטי, בריהכללה ומועיל, או מושג של צורך שהוא סובייקטיבי, חסר תועלת, שניתן "לגרשו", מכל בחינה מעשית, "מאוצר המילים שלנו" (Doyal and Gough, 1984, p. 6). הניסוח האחרון מגלה משהו מן "עריצות הטבועה" (Soper, 1993, p. 71) של "צרכים אנושיים משותפים, אובייקטיביים ואוניברסליסטיים". יחד עם זאת, התיאוריה הממשית "האובייקטיבית" שלהם זקוקה, ככל הנראה, "להשלמה בעזרת תיאוריה פרוצדורלית" (Gough, 1997, p. 84). מדוע דרושה להם "תיאוריה פרוצדורלית"? בלי ספק, מפני שיש "אי הסכמה בלתי פוסקת וויכוחים על האסטרטגיות, הספקים והמדיניות התורמים יותר מכל לסיפוק הכולל של צורך". (Gough, 1997, p. 84). נראה, שאפילו במסגרת "אתית ומושגית אוניברסליסטית" המושג של צרכים אנושיים ימשיך לשמש "באופן מתמיד אם גם מבלבל ברמת המעש של הרווחה החברתית של קבוצות שונות מאוד." (Doyal and Gough, 1984, p. 8). מה שמשמע מכך הוא, שההגדרה ה"רוזה" תדרוש מידה רבה של "עיבוי", אם עליה לספק רציונאל בר-קיום לפיתוח ולביצוע של תוכניות רווחה ממלכתיות "חזקות ורחבות".

ה"נפילה לתוך סובייקטיביות" מייצגת לא יותר מאשר הערה שנאמרה מזמן, שה"מצב שבו מתעוררים סוגים שונים של צורך, ושבם הם מופרים כ'צרכים', השתנה וימשיך להשתנות." (Titmuss, 1958, p. 40). זוהי הכרה בטבעו של שינוי חברתי, שבו חברות, או ליתר דיוק קבוצות לחץ, מפלגות פוליטיות, אנשי מינהל, אנשי מקצוע, מחוקקים ואחרים בונים וכונים מחדש מושגים שונים (ולעתים מתחרים) של צורך בתגובה, למשל. לקשרים נורמטיביים משתנים בין פרטים ובין דעות משתנות על

אם אנו מתארכים את "מדינות הרווחה המודרניות" בתחילתה של המאה הנוכחית, יהיה עלינו לומר, ששורשיהן היו סותרים בלא יוצא מן הכלל, ושמרכיבי המפתח שלהן - בריאות, ביטחון סוציאלי, דיור וחינוך - המשיכו להיות המוקד של עימות במשך רוב ההיסטוריה שלהן - תוך הפסקות קצרות יחסית של "כמעט-קונסנזוס". רעיונות של "צורך", כמו רעיונות של מחויבות חכאות ושל זכויות ואחריות, "הם מורכבים ואינם מובנים במלואם למומחים, דבר שניתן לצפות לו מאחר שהם חלק מחייהם הפרטיים של בני אדם." (Pinker, 1992, p. 282).

בסיכום, תגובתנו למאמרו של גוף התבססה במיוחד על ארבעה נושאים. ראשית, אנו מאמינים שהזיקה שיצר גוף בין המקרה המוסרי והתוצאה הנובעת של החלטות מבוססות על צורך היא מסגרת חדשנית וראויה לאימוץ בניתוח פעולות של היענות לצרכים. הוא מבהיר את המקור המושגי, המבוסס על ערכים, והאינטלקטואלי של צורך ומאפשר לאנשי הביצוע "לקבוע מחיר להחלטותיהם". שנית, ניתן להשתמש ב"תיאוריית הרווחה הישנה" בתוך מסגרת חדשנית זו והיא אף תישאר מרכיב חיוני בטענות לטובת רווחה ממלכתית שהיא יותר מאשר מינימלית ושיוויונית. שלישי, המושג של צורך, כפי ששימש בוויכוחים על מדיניות חברתית ובמעשה, נשאר תקף, למרות הבלבולים והקונפליקטים הקשורים בו. רביעית, הדוגמאות הסוציולוגיות שלנו מתוך סיטואציות של חיים מציאותיים מצביעות על כך, שבמעש, ויכוחים אדמיניסטרטיביים על מדינת הרווחה בין תובעים ובין ספקים, בגלל שוויכוחים אלה מתרחשים בהקשר מוגדר של משאבים מצומצמים, מוליכים לקבלת החלטות "עבה". עמדה לא נוחה ותועלתנית זו עשויה ללכת נגד האי-

לחפש אחר דמות דמיונית של "צרכים אנושיים אוניברסליים באמת" ו"אתיקה אוניברסליסטית" (Gough, 1997, p. 82) כבסיס למוסדות חברתיים פעילים ומעשיים כמו שירות בריאות ממלכתי אוניברסלי, למשל.

אין כל ספק, שהחלקים הסובייקטיביים הבעייתיים של מושגים רבים של צורך אנושי מספקים שטח נרחב מאוד לעימותים פוטנציאליים הנראים בעלי פוטנציאל לשתק, אם לא להרוס, את המימוש של המושג המשמש את תוכניותיה של הרווחה הממלכתית - ולפיכך גם לסכן במובן כלשהו את עתידה של "מדינת הרווחה". מצד שני, מוסד ממשי של רווחה ממלכתית כמו שירות הבריאות הלאומי, שרד במשך מחצית המאה, למרות שהיה נתון להתקפות של קונפליקטים כאלה. אולי מפני ש"מיליוני בני אדם רגילים" למדו באופן מעשי כיצד ליישב בין ה"שונות של צרכיהם" כמו גם ליישב בין ה"שונות של העקרונות, הרצונות והאינטרסים שלהם". את היישוב האחרון אין לייחס לאימוץ של אף "שיטות של מקימי שיטות אחדות או תיאוריות של הכרעות הגיוניות, אלא... (הישענות)... על תערובת של תבונה, רגש והרגל והלקחים מן הניסיון." (Pinker, 1995, p. 85).

על-פי קריאה זו, מושגים שהם "ספציפיים מבחינה חברתית, היסטורית ותרבותית", אינם כל כך "פגיעים" (Gough, 1997, p. 82) כמו שהם בני-קיום. להיפך, המושג של צורך הוא גמיש (יחד עם מוסדות רווחה קשורים) דווקא משום שהוא משמש, גם אם באופן "מבלבל" או "לא מדויק" בשיח היומיומי. יתר על כן, העימות האמיתי שאנו מתנסים בו בניסיון להבין צרכים ופעולות רווחה הקשורות להם, פשוט עשוי להיות חלק ממה שהו הוא מרכיב הכרחי של חופש ודמוקרטיה (Pinker, 1995, p. 87). שכן,

שאנו אומרים הן על "צורך" והן על "מדינת רווחה" וגם אם מה שאנו אומרים יש לו רלוונטיות מחרץ ל"עכשיו ואנגליה", איננו יכולים להתחמק מן המסקנה, שכאשר אנו מתרחקים ממקום מיוחד זה בזמן ובחלל, משהו ממה שאנו אומרים עלול לאבד משהו מן הרלוונטיות שלו. במונח זה הטיעון המוסרי והתוצאתי לטובת "מדינת רווחה רחבה וחזקה" חייב להיבחן, להיבדק מחדש ולהיבנות מחדש שוב ושוב באופן מתמיד.

לא נחדל מן החקירה
והסוף של כל חקירותינו
יהיה להגיע למקום שממנו התחלנו
ולהכיר את המקום בפעם הראשונה.
T.S. Eliot, *Little Gidding*

דיאלוג הקאנטיאני של ההגדרה ה"רזה". ואף-על-פי כן, קרוב לוודאי ש"עובי" יהיה ההגדרה, האתיקה, והתוצאות אשר אנשי הביצוע, תובעים ואקדמאים ייטבו לחיות אתן בעתיד הנראה לעין.

"ההיסטוריה היא עכשיו ואנגליה" היתה מסקנתו של משורר אחד (T.S. Eliot, *Little Gidding*) ואנו יכולים לומר אותו דבר גם על "מושג הצורך" ועל הטענות לטובת "מדינת רווחה רחבה וחזקה". אין זה מרמז על עליונותה מבחינה תרבותית של הגדרה מערבית של צורך, או של מדינת רווחה, שלפיה ניתן למדוד את כל האחרות. אלא זוהי הכרה בכך, שהניהול וההכנה של מושגים אלה יש להן לפחות "היסטוריה" בבריטניה. היסטוריה מיוחדת זו מיידעת מה

ביבליוגרפיה

- Arrow, K.T. (1963), "Uncertainty and the welfare economics of medical care", *American Economic Review*, 53(5): 941-973.
- Atkinson, A.B. (1995), "The welfare state and economic performance", Welfare State Program Discussion Paper 109. London: STICERD (LSE).
- Barnett, C. (1986), *The Audit of War: The Illusion and Reality of Britain as a Great Nation*, London: Macmillan.
- Beveridge Report (1942), *Social Insurance and Allied Services*, London: Cmd. 6404, HMSO.
- Calabresi, G. and Bobbitt, P. (1978), *Tragic Choices*, New York: Norton.
- Carrier, J. and Kendall, I (1986), "Categories, categorization and the political economy of welfare". *Journal of Social Policy*, 15: 315-335.
- Carrier, J. and Kendall, I. (1998), *Health and the National Health Service*, London: The Athlone Press.
- Doyal, L. and Gough, I. (1991), *A Theory of Human Need*, Basingstoke: Macmillan.
- Doyal, L. and Gough, I. (1984), "A theory of human needs". *Critical Social Policy*, 10: 6-38.
- Drover, G. and Kerans, P. (1993), "New approaches to welfare theory: Foundations", in: Drover, G. and Kerans, P. (eds.). *New Approaches to Welfare Theory*, Aldershot: Edward Elgar.
- Esping-Andersen, G. (1994), "Welfare states and the economy", in: Smelser, N.J. and Swedberg, R. (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton: Princeton University Press.
- Gough, I. (1994), "Economic institutions and the satisfaction of human needs". *Journal of Economic Issues*, Vol. XXVIII, No. 1, pp. 25-66.

- Gough, I., (1997), "Social aspects of the European model and its economic consequences", in: Beck, W. van der Maesen, and Walker, A. (eds.), *The Social Quality of Europe*, The Hague: Kluwer Law International.
- Gough, I. (1998), "Normative and consequentialist arguments for the welfare state". paper given at International Seminar in honor of Professor Abraham Doron: The Future of the Welfare State: International and Israeli perspectives, June 1998. Hebrew University of Jerusalem [תרגום המאמר של גוף לעברית מתפרסם בחוברת זו של ביטחון סוציאלין].
- Harris, J. (1990), "Enterprise and Welfare States: A Comparative Perspective", *Transactions of the Royal Historical Society*, London.
- Ignatieff, M. (1984), *The Needs of Strangers*, London: Chatto and Windus.
- In re Payatt (Law Report, *The Times*, 4 May 1998).
- Le Grand, J. (1997), "Afterword", in: Titmuss, R. *The Gift Relationship* (with new chapters edited by Oakley, A. and Ashton, J.), London: LSE.
- Martlew, V. (1997), "Transfusion medicine towards the millennium", in: Titmuss, R. *The Gift Relationship* (with new chapters edited by Oakley, A. and Ashton, J.), London: LSE.
- Pfaller, A., Gough, I. and Therborn, G. (eds.), *Can the Welfare State Compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries*, London: Macmillan.
- Pinker, R. (1992), "Making sense of the mixed economy of welfare", *Social Policy and Administration*, 26 (4): 273-284.
- Pinker, R. (1995), "Golden Ages and welfare alchemists", *Social Policy and Administration*, 29(2): 78-90.
- Polonski, v Lloyd's Bank Mortgages Ltd. (Law Report, *The Times*, 6 May 1997).
- Polanyi, D. (1959), *The Great Transformation*, New York: Rinehart.
- R v Cambridge Health Authority, Ex Parte B. (*The Weekly Law Reports*, 16 June 1995, pp. 898-907).
- R v East Sussex County Council, Ex Parte Tandy (Law Report, *The Times*, 21 May 1998; *The Weekly Law Reports*, 5 June 1998, pp. 884-892.; *All England Law Reports*, 3 June 1998, pp. 769-777).
- R v Gloucestershire County Council and Another, Ex parte Barry (Law Report, *The Times*, 21 March 1997, p. 34).
- R v North Derbyshire Health Authority: ex parte Fisher (Law Report, *The Times*, 2 September 1997).
- R v Sefton Metropolitan Borough Council, Ex parte Help the Aged and Others (Law Report, *The Times*, 27 April 1997, p. 36).
- Soper, K. (1993), "The thick and thin of human needing", in: Drover, G. and Kerans, P. (eds.), *New Approaches to Welfare Theory*, Aldershot: Edward Elgar.
- Titmuss, R.M. (1958), *Essays on the Welfare State*, London: George Allen and Unwin.
- Titmuss, R.M. (1968), *Commitment to Welfare*, London: George Allen and Unwin.
- Titmuss, R.M. (1974), *Social Policy: An Introduction*. London: George Allen and Unwin.
- Turnbull, M. (1973), "Attitude of government and administration towards the 'Hunger Marches' of the 1920's and 1930's", *Journal of Social Policy*, (Part 2): 31-42.
- Walzer, M. (1983), *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. Oxford: Blackwell.

ייצוגן של סוגיות השוויון בין המינים במדינות הרווחה הליברליות

מאת ג'וליה ס' אוקונור*

ההקשר שבתוכו מתנהלים הייצוג של סוגיות השוויון בין המינים והחשיבה הקשורה לכך של המדינות בנוגע למינים בכל מדינות ה-OECD, כולל השתיים שיידונו כאן. ההשלכות שלה יעמדו במוקד הפרק השלישי.

ייצוגן של סוגיות השוויון בין המינים: מסגרת לגיתוח

חלק נכבד מניתוח מדינת הרווחה התרכז בחפקיד שהמפלגות הפוליטיות והאיגודים המקצועיים ממלאים בהשפעה על תוצאות המדיניות, ואלה הן מרכיב מרכזי בכל הסבר. אבל אלה נותנות רק חלק מן ההסבר בנוגע לסוגיות השוויון בין המינים. המסגרת המוצעת כוללת חמישה מרכיבים: התגייסותה של תנועה חברתית והאוריינטציה שלה, גיוס תנועות אנטי-פמיניסטיות, תצורת המפלגות הפוליטיות, מבנה ההזדמנות הפוליטי וההקשר והמורשת המוסדיים.

מבוא

במהלך העשור האחרון נערכו מחקרים רבים על מבני-המסגרת של המדיניות החברתית בתוך מדינות ובין מדינות אחרות, במונחים של החשיבה על המינים וכיצד חשיבה זו השתנתה לאורך זמן. אולם, רק מעט תשומת לב ניתנה לשאלה כיצד הוצגו הסוגיות של שוויון בין המינים באופן פוליטי. באופן מיוחד ניתנה תשומת לב מעטה בלבד להתגייסותן של תנועות לשוויון בין המינים ולאוריינטציה שלהן בהקשר של מבנים מוסדיים לאומיים והיסטוריים ספציפיים. זהו נושאו של מאמר זה, המתווה מסגרת לבריקת אופן ייצוגן של סוגיות השוויון בין המינים. מסגרת זו מוצגת בקווים כלליים בפרק הבא ואחריו יתואר אופן היישום שלו בניתוח הדרך שבה הוצגו הסוגיות של שוויון בין המינים בארצות-הברית ובאוסטרליה בשני העשורים האחרונים. הבניה מחדש של מדינות הרווחה היא חלק בלתי נפרד של

* המוצעה הכלכלית והחברתית הלאומית, דבלין, אירלנד.

המאמר מתבסס על פרויקט רחב יותר בנושא "המינים ומדיניות חברתית במדינות רווחה ליברליות": Julia S. O'Connor, Ann Shola Orloff and Sheila Shaver (1999), *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.

1. התגייסותה של תנועה חברתית והאוריינטציה שלה

האוריינטציה של תנועה חברתית עניינה האסטרטגיה הפוליטית שנוקטת תנועה לשוויון בין המינים בכל הנוגע למדינה. המונח "תנועה לשוויון בין המינים" משמש כאן לציון התנועות לשוויון האישה במובן של שוויון בין המינים, שעל-פי רוב מזהים אותה עם התנועה הפמיניסטית. באף מדינה אין רק תנועה אחת כזאת. בהשתמשנו במונח "תנועה פמיניסטית" אנו מכירים בכך, שלמונח "פמיניזם" יש טווח נרחב של משמעויות. כך, בכל המדינות תנועת הנשים כוללת מגוון של תנועות בעלות דגשים דומים, אבל גם שונים. המונח "פמיניזם" משמש כאן כדי לציין הן חוקרים והן פעילים המכירים במגדר כבמנגנון הקנייה בסיסי בחברות ימינו. אין ניתוח פמיניסטי אחד ויחיד של מדינת הרווחה והבדלים גדולים בהדגשים ובמלצות של מדיניות מתבלטים בניתוחים שהתפרסמו. פרספקטיבות ליברל-יות, סוציאליסטיות ורדיקליות, שתי הראשונות מקבילות למסורות אנליטיות ופוליטיות בעלות ותק במדינות מערביות, הן המסורות העיקריות של הפמיניזם מאז שנות ה-60 עד ימינו. ענייננו כאן אינו בקביעת כינויים מוחלטים, אלא באיתור קווי-המפתח של תנועת הנשים, שעוררו הד בשתי המדינות מאז שנות ה-60. בעוד שכל המחקרים הפמיניסטיים מעניקים עדיפות לנושא המגדר והשגת שוויון בין המינים, הם שונים מאוד אלה מאלה בהסברים שהם נותנים למקורו של אי-השוויון בין המינים ובפתרונות המוצעים; כמו-כן קיימים הבדלים בהדגשים בתוך האסכולות (Dale and Foster, 1986; Williams, 1989). חשובות במיוחד הן שתי שאלות מפתח כאשר לאוריינטציות של התנועות לשוויון

בין המינים כלפי המדינה: האם המדינה נתפסת כמדכאת נשים במהותה, או שהיא משאב פוטנציאלי? אם המדינה היא אכן משאב, האם השתתפות במוסדות המדינה בפיתוח וכיישום של מדיניות היא הגישה האפקטיבית ביותר, או שניתן להשיג שינוי בצורה אפקטיבית יותר באמצעות לחץ מבחוץ?

2. התגייסותן של תנועות אנטי-פמיניסטיות

בעוד שתנועות כאלה מאופיינות לעתים קרובות כמתנגדות לשוויון באוריינטציה שלהן, הן תמיד מדגישות את השוויון במצע שלהן - הדגש הוא על שוויון, אבל בהקשר של הבדל ושל תפקידים מסורתיים של המינים, הוא כולל את חלוקת העבודה המסורתית בין המינים.

3. התצורה של מפלגה פוליטית

מונח זה משמש לציון הכוח היחסי של מפלגות שמאל, מרכז וימין. תצורה זו קרוב לוודאי שתשפיע על הייצוג של סוגיות השוויון בין המינים, הן באופן ישיר במונחים של עמדות המפלגה, והן, מה שחשוב יותר, במונחים של השפעתה על ההקשר שבו תנועות חברתיות וקבוצות מייצגות סוגיות אלה. יש ראיות רבות לכך, שמפלגות בקצה השמאלי של הקשת הפוליטית - מפלגות סוציאל-דמוקרטיות והלייבור - נוטות להיות אוהדות יותר לסוגיות של שוויון בין המינים מאשר מפלגות בצד הימני שלה, בעוד שמפלגות המרכז תופסות מקום ביניים. תופעה זו עולה מן הניתוחים של מדינות אלה ושל מדינות אחרות (Lovenduski, 1986; Randall, 1987; Katzenstein and Mueller, 1987; Kaplan, 1992; Lovenduski and

עם בעלי-ברית ועם קבוצות תמיכה מעניין אותנו מבנה ההזדמנויות הפוליטיות שבפניו ניצבות התנועות לשוויון בין המינים והתנועות האנטי-פמיניסטיות.

5. ההקשר והמורשת של המוסדות

דוגמאות לכך הן המבנה האחדותי או הפדרלי של הממשלה, מידת הריכוזיות של הממשלה, הפוטנציאל לקביעת מנגנון מדיניות על-ידי המערכת הביורוקרטית ומבנה המסגרת של יחסי עבודה.

הייצוג של סוגיות השוויון בין המינים במדינת הרווחה הליברלית

נשתמש עתה במסגרת זו כדי לנתח את ייצוגן של סוגיות השוויון בין המינים בארצות-הברית ובאוסטרליה על-פני שני העשורים האחרונים. יש ראיות רבות להשפעות ליברליות על מקורן והתפתחותן של מדינות רווחה אלה (Esping-Andersen, 1990; O'Connor, Orloff and Shaver, 1999). במדינות רווחה ליברליות התערבות הממשלה בכל הנוגע להספקת שירותים חברתיים כפופה באופן ברור לשוק ומושם דגש חזק על ההכנסה ועל מבחן אמצעים כתנאי לנגישות לגמלאות. דבר זה עומד בניגוד למדינת הרווחה הסוציאל-דמוקרטית הטיפוסית, כפי שמדגימות אותה המדינות הנורדיות, ואשר מאפיינים אותה אוניברסליות של הזכויות החברתיות, תפקיד חזק למדינה ושילוב של מדיניות חברתית וכלכלית. חלוקה לפי מינים בין הציבורי לפרטי היא תכונה מרכזית של האידיאולוגיה הליברלית. בעוד שכל מדינות הרווחה מציגות כמה מרכיבים של שסע בין

(Randall, 1993). אולם יש הבדלים חוצי-לאומים במחויבותן של מפלגות לשוויון בין המינים, שהן בעלות גוון פוליטי דומה, ויש השתנות על-פני זמן של המפלגות הבודדות. חשוב גם להכיר בכך, שתווית זהה אין פירושה בהכרח אוריינטציה דומה. לעתים קרובות מסווגים מפלגות ליברליות כמפלגות מרכז, אבל את המפלגה הליברלית האוסטרלית נכון יותר לסווג כמפלגה שמרנית ימנית מתונה. עובדה זו משתקפת בחבירתה המתמדת ל"מפלגת ה-Country", הממורקמת בקצה הימני הקיצוני של הקשת הפוליטית לפי אמות מידה תוך-לאומיות (Castles and Mair, 1984). יש מקום להוסיף הערת-אגב על מפלגת הלייבור האוסטרלית (ה-ALP), החברה באינטר-נציונל הסוציאליסטי, ואשר לפי סיווג בינלאומי היא מפלגת "שמאל מתון", אבל בפועל ממוקמת במרכז, יחסית למפלגות שמאל מתון אחרות. ביחס למפלגות האמריקניות, הדמוקרטית והרפובליקנית, קיימת הסכמה כללית לגבי שיוכן לימין ולמרכז-ימין במונחים של הפוליטיקה של ארצות-הברית (Castles and Mair, 1984). ואף-על-פי כן, חייבים להכיר בכך, שמפלגות אלה הן קואליציות של אינטרסים מגוונים מאוד ושרבגוניות זו מתבטאת לעתים קרובות בהתפלגויות תוך-מפלגתיות בשאלת השוויון בין המינים. למרות הכרתנו במורכבות זו אנו טוענים, שהתצורה של המפלגות הפוליטיות היא בעלת תפקיד מכריע לגבי אופיו של מבנה ההזדמנויות הפוליטיות שבתוכו פועלים הסניגורים של השוויון בין המינים.

4. מבנה ההזדמנויות הפוליטיות

אנו משתמשים במושג זה, שפיתח סידני טארו, כדי לציין גישה למוסדות המדינה, ליציבות של בריתות פוליטיות ואת היחסים

בארצות-הברית. קיים הבדל גם בהישגי השוויון בשוק העבודה בשתי המדינות: בעוד שארצות-הברית נחלה הצלחה יחסית בצמצום ההפרדה בין המינים בתעסוקה, נחלה אוסטרליה הצלחה יחסית בצמצום הפערים המבוססים על הבדלי המינים בשכר. הרווחים של הראשון נוטים להיות גדולים יותר עבור אלה שבקצה הגבוה של קשת התעסוקה, בעוד שאלה של האחרון נוטים להתפרס באופן רחב יותר (O'Connor, 1999).

ארצות-הברית: תנועת הנשים כ"קבוצת אינטרסים מתוחכמת"

לאן מתאימה ארצות-הברית במונחים של המסגרת בת חמש הנקודות שהוצגה לעיל? יש בה הן תנועה חזקה לשוויון בין המינים והן תנועה אנטי-פמיניסטית חזקה. הארגון הלאומי של הנשים "NOW" (National Organization of Women) נוסד ב-1966, לפחות בחלקו מתוך תסכול שגרם הכישלון ליישם מדיניות של שוויון בין המינים בעקבות הדו"חות של ועדות פדרליות ומדינתיות ושל כוח המשימה (Task Force) (Force EEOC). חשוב במיוחד היה הכישלון של הוועדה להזדמנויות שוות בתעסוקה, (Equal Employment Opportunity Commission), לאכוף את הסעיפים בנושא המינים בחוק זכויות האזרח מ-1964. הארגון הלאומי של הנשים ריכוז הרבה ממאמציו למלחמה בהפליה על רקע מיני בתעסוקה באמצעות פעולה חוקית. תנועת הנשים בארצות-הברית היא אחת התנועות בעלות הפרופיל הציבורי הגבוה ביותר בעולם, אולם התוצאות של מדיניות השוויון בין המינים היו מקיפות פחות מאשר במספר מדינות שבהן התנועות האלה חלשות

המשפחה מצד אחד ובין המדינה והשוק מצד שני, חריפותו של השסע הזה שונה במדינות הרווחה השונות והפרדה ברורה מזהה כמאפיין של מדינות הרווחה הליברליות. באופן העולה בקנה אחד עם אוריינטציית המדיניות הליברלית שלהן, אופיינו ארצות-הברית ואוסטרליה על-פי ההכרה בהבדלים בין המינים ועל-פי ההבחנה בין הפרטי לציבורי, שהיתה בפועל הבחנה בין המינים (Jenson, 1986; Shaver, 1987; Orloff, 1991). אולם, כל אחד משתי המדינות אופיינה גם על-פי הזן שלה של הגיון מדיניות זה, ובתקופה הנוכחית גם על-פי התרחקות ממנו, או לפחות של שינויו.

בשתי המדינות היתה, במידת מה, מאז שנות ה-60, תזוזה בחשיבה, שהתבטאה בהתרחקות מעיצוב מדיניות המבוסס על הבדל בין המינים, אבל אופיו של השינוי בשתייהן שונה מאוד. לדוגמה, הניתוח של הבטחת ההכנסה, של ההשתתפות בשוק העבודה, החקיקה החברתית וההספקה של שירותים סוציאליים הקשורה לכך וזכויות ההולדה מצביעים על מחויבות, בארצות-הברית של שנות ה-90, לדמיון מבחינת המינים. היא רואה בנשים, כמו בגברים, עובדים, אבל מתבססת על מודל מסורתי של עובד ממין זכר; כלומר, להכרה בדמיון המינים אין מנגנון מקביל של פיצוי על ההבדל בתנאים, כגון הבדלים באחריות לטיפול באנשים תלויים. גם אוסטרליה התרחקה מראיית הנשים כתלויות בגברים לעבר נייטרליות פורמלית של המינים, שבה הנשים מטופלות כאזרחים עצמאיים, אבל הטיפול באחרים הוא עדיין בסיס להגשת תביעות. למרות גידול רב בשני העשורים האחרונים, השתתפות הנשים בכוח העבודה עודנה נמוכה בהרבה מאשר בארצות-הברית ונוטה להיות יותר חלקית וליהנות יותר מתמיכה ציבורית בטיפול בילד מאשר

השנים האחרונות, יש מקום לשאול האם העדר ההישענות על הממשלה כמנגנון להשגת שוויון בין המינים, כפי שזיהתה אותו מריאן סאואר (Sawer, 1991) בהשוואה שערכה עם אוסטרליה, היא מאפיין מהותי של תנועת הנשים בארצות-הברית, או תגובה ריאליסטית למבנה ההזדמנויות הפוליטיות.

התנועה לשוויון בין המינים בארצות-הברית מעולם לא היתה מעורבת אחת והאסטרטגיה השלטת בה השתנתה עם הזמן (Costain and Costain, 1987; Davis, 1991), אף-על-פי שליברליזם פמיניסטי תמיד היה הגרעין של גיוס נשים בארצות-הברית. המוקד העיקרי של הפמיניזם הליברלי הוא על אי-שוויון הקשור להפליה מינית ולעמדות הקשורות בכך. דבר זה מוביל לשימת דגש על מדיניות של אנטי-הפליה ושל שוויון הזדמנויות, שמטרתן להגדיל את ייצוגן של הנשים בפוליטיקה ובמוסדות ציבוריים ופרטיים, בעיקר ברמות הגבוהות. מאז אמצע שנות ה-80 היה גיוון רב יותר בתנועה בארצות-הברית ובמוקדה הארגוני. דבר זה משתקף בפעילויות הנמשכות והנרחבות המתקיימות ברמת השטח (כגון: מרכזים לטיפול במקרי אונס וחנויות ספרים לנשים) יחד עם פעילות פוליטית של הזרם המרכזי (Harder, 1990; McGlen and O'Connor, 1995, pp. 300-301). נוסף על כך, היה שפע של התארגנויות בקרב נשים בעלות מקצוע וגדל מספר הארגונים לנושא מיוחד סביב סוגיית הזכות להפלה, השלום ופירוק הנשק האטומי. הרב-גוניות משתקפת גם בפמיניזם בריזיהרי בצדה הימני של הקשת הפוליטית, השונה מאוד מכל ארגון פמיניסטי מסורתי והדוגל באוריינטציה לחופש ולשוק חופשי (Klatch, 1990).

כמו במדינות אחרות, גם כאן היתה

יותר. מאידך גיסא, זכויות האזרח בארצות-הברית חזקות כמו, ואף חזקות יותר, מאשר בכל מקום אחר במדינות ה-OECD והירידה בהפליה בתעסוקה בארצות-הברית בשלושת העשורים האחרונים היתה בין הגדולות בכל מדינות ה-OECD. דבר זה אינו מבטל את קיומם של פערי שכר גדולים על בסיס מגדרי ואת קיומה של תקרת זכוכית המגבילה את שיעור הנשים בעמדות הבכירות ביותר. סתירות גלויות אלה מעוררות את השאלה בדבר ההלימה בין האסטרטגיות של ההמון לאלה של העילית. לפני שנעיין בכך ניתן את דעתנו על תפקידה של התנועה נגד שוויון ועל התהפוכות בגורלה שלה ושל תנועת השוויון על-פני זמן, בזיקה לתצורת המפלגות הפוליטיות ולמה שקשור לכך - מבנה ההזדמנויות הפוליטיות.

התנועה נגד שוויון היתה פעילה במיוחד בעת תהליך האשרור של התיקון לחוק הזכויות השוות בשנים 1973-1982 באמצעות הארגונים Eagle ו-Stop ERA Forum. היא ממשיכה להיות פעילה לא רק סביב סוגיית ההפלה, אלא גם בעניין תפקידה של המדינה כלפי המשפחה - למשל, אחד ממרכיביה, ה-Concerned Action for America Family, נלחם באופן פעיל נגד חוק החופשה המשפחתית והרפואית (Family and Medical Leave Act) עד שאושר בשנת 1993. במהלך כל תקופת רייגן-בוש נהנתה התנועה נגד שוויון ממבנה הזדמנויות פוליטיות נוח בהשוואה לתנועה לשוויון בין המינים. לעומת זאת, הממשל של קלינטון סיפק מבנה הזדמנויות חיובי יחסית לתנועה לשוויון הנשים, לפחות במונחים של הזדמנות ונגישות שוות לעמדות השפעה. הביטוי הברור ביותר לכך הוא השתתפות נשים בקבינט ובמשרות בכירות בממשל. לאור אורכה של החוקת המפלגה הרפובליקנית בשלטון, במשך עשרים וחמש

WEAL, Equity Action League), או WEAL, שנוצרה ב-1968 בעקבות התפלגות מן ה-NOW. במשך התקופה המעצבת של השנים 1966-1972 התנועה התרכזה במחאה ובפעולה באמצעות אליטות פוליטיות. בתקופת התגבשות השגרה, 1972-1977, ננקטה שורה של טקטיקות, שכללו תיקון החוקה, שתדלנות בקרב המחוקקים ומחאה פוליטית. בתקופה ההתמסדות, מ-1978 ואילך, שתדלנות בקרב המחוקקים היתה הטקטיקה המועדפת יחד עם שימת דגש על מדיניות אלקטורלית, ביחוד מאז שנת 1980. קוסטיין וקוסטיין, שכתבו באמצע שנות ה-80, הגיעו למסקנה, שמפלגות פוליטיות השיקו במידה רבה למדי להצלחות ולכישלונות של תנועת הנשים. לטענתם, המאפיינים של המערכת הפוליטית האמריקנית, ביחוד המנגנון המבוזר מאוד של קבלת ההחלטות, הארגון המבוזר מאוד של המפלגות הפוליטיות והגיוון של העדפותיהם הפוליטיות, מסכלים את מאמצייה של התנועה החברתית לשנות את המדיניות (שם, עמ' 208-209), וההישגים שהשיגה תנועת הנשים הושגו בעיקר באמצעות "קבוצת האינטרסים המתוחמת", אשר הלגיטימיות שלה מבוססת על הפגנת תמיכה חזקה של רמת השטח בעמדות שהומלצו. בתור טקטיקה דבר זה מאפשר נגישות אל קובעי המדיניות בווינגטון. במקביל לכך, רבים מהישגי השוויון החשובים ביותר של תנועת הנשים בארצות-הברית הושגו באמצעות בתי-המשפט, כמו למשל החלטות בענייני זכות ההפלה, נגד אפליה והורמנויות שוות.

הגם שאין לפקפק בחשיבותן של פעולה משפטית ושל שתדלנות, חשוב להכיר בכך, שהמפלגה הפוליטית שבשלטון השפיעה במידה רבה על ההיקף והאפשרויות לפעילות למען שוויון בין המינים לא רק

מתיחות מתמדת בין אלה שדגלו בשוויון חוקי פורמלי ובין אלה שהעדיפו חקיקה מגינה, שהכירה בשוני במצבם של שני המינים (Freeman, 1987). הבדל זה בא לידי ביטוי מוחשי בעמדות המנוגדות שננקטו לגבי התיקון לחוק הזכויות השוות (ERA) שנתקבל בקונגרס ב-1977, אך לא זכה לתמיכתן של מספיק מדינות כדי להבטיח את אישורו ב-1982 ומשום כך לא הצליח להיכלל בחוקה. הפיצול בין הדוגלים בשוויון בין המינים בנושא ה-ERA ממחיש את מורכבותן של הסוגיות הקשורות בשוויון לעומת שוני. התנגדו לו אחדים מן הדוגלים בשוויון, שחששו שהוא יבטל חקיקה מגינה. תמיכה ב-ERA עולה בקנה אחד עם הפניית המוקד בארצות-הברית לעבר זכויות אזרחיות במקום לעבר זכויות חברתיות. למרות כישלון האשרור של ה-ERA, החשיבה שעליה הוא מבוסס - דמיון בין המינים - נחשבת עתה מסגרת מובנת מאליה למדיניות ציבורית בארצות-הברית.

לאחר כישלון ה-ERA ב-1982, המוקד של התנועה לשוויון הנשים נעשה מגוון יותר. בשנות ה-80 היתה גם התגייסות גוברת סביב נושא הייצוג הפוליטי. היעד של הבאת יותר נשים להיבחר למשרה ציבורית לא הוכתרה תחילה בהצלחה. יחד עם זאת, שיעור הנשים המחזיקות במשרה ברמה של המדינה וברמה הלאומית גדל מ-4.3% בשנים 1981-1983 ל-10.3% בתקופת השנים 1993-1995 (Center for the American Woman and Politics, 1993).

קוסטיין וקוסטיין (Costain and Costain, 1987) זיהו שלוש תקופות במונחים של הגישה השלטת להשגת השפעה פוליטית בידי תנועת הנשים בתמינו בארצות-הברית, כפי שהיא מיוצגת עתה על-ידי הארגון הלאומי של הנשים (NOW) ועל-ידי הליגה להשגת שוויון לנשים (Women's)

מעטים מאוד. בניגוד לכך, אוריינטציה לעבר זכויות מוצאת הקשר פורה לא רק במסורת המדיניות, אלא גם בקיומם של ארגונים רבים התומכים בזכויות.

אוסטרליה: ברית בין ממשלת מפלגת הלייבור האוסטרלית, תנועת הנשים ותנועת העבודה

בניגוד לארצות-הברית, באוסטרליה לא היתה תנועה חזקה נגד-שוויון ובמשך תקופה ארוכה, משנות ה-70 עד שנות ה-90 הראשונות, נהנתה התנועה לשוויון בין המינים מסביבה פוליטית אוהדת יחסית. היום בתנועה האוסטרלית לשוויון הנשים יש שלושה מרכיבים עיקריים: ארגונים ברמת השטח, נשים בתנועת העבודה והשדולה של נשים נבחרות ציבור (Women's Electoral Lobby, או WEL). הארגון האחרון, שנוסד ב-1972, הוא ארגון על-מפלגתי והוא מתמקד בהעלאת סוגיות של שוויון הנשים - טיפול בילדים, שכר שווה, שוויון הזדמנויות וזכויות הולדה - על סדר-היום הפוליטי. הוא זכה מיד למקום בולט הודות לאסטרטגיית הבחירות האפקטיבית שלו באותה שנה. בחירות אלה החזירו לשלטון את מפלגת הלייבור לאחר 23 שנים של ממשלת קואליציה של המפלגה הליברלית ומפלגת ה-Country. מאחר שלממשלה החדשה היתה מחויבות חזקה לסוגיות של שוויון הנשים, אחדות מן התביעות של שדולת הנשים נבחרות ציבור זכו להצלחה מידית, ביחוד התביעות לייצוג רב יותר של נשים בממשלה ובפקידות (Sawer, 1995). בעוד ששדולת הנשים קיבלה תשומת-לב רבה בגלל הצלחתה שזכתה להבלטה, חשוב להכיר בכך, שהרבה מן ההצלחה של התנועה לשוויון נשים באוסטרליה, ביחוד במונחים

באמצעות הרכבו של בית-המשפט העליון ומינניים בכירים אחרים, אלא גם באמצעות תמיכה או העדר תמיכה במערכות המדיניות הביורוקרטית המעטות הקיימות בארצות-הברית, כגון הלשכה לענייני נשים (Stetson, 1995) והוועדה להזדמנויות שוות בתעסוקה. תקופת רייגן-בוש היתה תקופה של הגבלות בכל התחומים האלה עבור התנועה לשוויון נשים, ויחד עם זה היתה נוחה יחסית לתנועה נגד שוויון וחפפה בזמן להזדהותה של המפלגה הרפובליקנית עם האנטי-פמיניזם. התפתחויות אלה חיזקו את תזוזת תנועת הנשים לעבר שתדלנות בקונגרס, ששלטו בו הדמוקרטים. הופעת פער מינים בהזדהות עם המפלגה והצבעה למפלגה הדמוקרטית נקשרו לפעילות נרחבת למדי של הדוגלים בשוויון בין המינים בתוך מפלגה זו. דבר זה משתקף בתוצאות מערכות הבחירות האחרונות.

האוריינטציה השלטת של תנועת הנשים למען שוויון בארצות-הברית היתה באופן עקבי פמיניסטית ליברלית, וכזו היתה גם האסטרטגיה שלה. אבל בעוד שהיא נחלה רק מעט הצלחה בהשגת הישגים כלכליים לכל, היתה לה הצלחה גדולה יחסית בתחום ההזדמנויות השוות ובתחום המאבק באפליה, דבר שהועיל במיוחד לנשים המשכילות יותר ולחזוקן של זכויות האזרחות. דומה, שהישגים אלה הם בטוחים יחסית, מאחר שהם עולים בקנה אחד עם המסגרת של המדיניות הכוללת ועם המסורת, אף-על-פי שהן אינן חופשיות מהתקפות, כפי שמעיד נושא ההפלה. במונחים של העדר הצלחה ביחס לסוגיות של שוויון לכל, כגון שוויון השכר, ראוי לציין שהמסגרת המבוזרת במידה גבוהה מאוד של מערכת יחסי עבודה יצרה מחסומים מוסדיים ותנועת העבודה החלשה והשוקעת הראתה שבני-ברית בתחום זה הם

ובגיוסן של כמה פמיניסטיות פעילות לשורות הפקידות, ושני דברים אלה החזיקו מעמד, אם גם ברמות משתנות של תמיכה, בתקופת שלטוןן של ממשלות הקואליציה שקמו לאחר ממשלת ויטלאם (Watson, 1991; Sawyer, 1990). הרבה מזה חזר על עצמו גם ברמת המדינות בתוך אוסטרליה והתוצאה היא, שבאוסטרליה קיימת מערכת נרחבת של מנגנון מדיניות ביורוקרטי הקשור למינים. אחדים מצעדים אלה קיבלו חיזוק ברמה הפדרלית בתקופת השנים 1983-1996, שבמהלכן שוב היתה מפלגת הלייבור האוסטרלית בשלטון ברמה הפדרלית. תוכנית תקציב הנשים (Woman's Budget Program), שהונהגה ב-1985-1984, ומ-1987 ואילך כונתה בשם "Women's Budget Statement", ראויה לציון מיוחד - היא חייבה מחלקות ומוסדות ברמה הפדרלית להמציא דין-וחשבון מפורט על ההשפעות של הפעילויות שלהם על נשים שנועד להיכלל במסמך שהופץ מטעם ראש הממשלה בליל התקציב (Sawyer, 1990, p. 228). דבר זה הגביר את האפקטיביות של הדרישה שהועלתה ב-1983 לפיה כל הצעות הקבינט חייבות לכלול הודעה על ההשפעה שתהיה להן על הנשים (שם). ה-Women's Budget Statement מילא תפקיד חינוכי חשוב ביצירת רגישות בקרב הפקידים והציבור להשלכות של תוכניות, שהן נייטרליות לכאורה מבחינת המינים, על המינים. במקום להפגין נייטרליות חויבו מחלקות לספק ניתוח פרטני של תוכניות שאינן קשורות למינים, כגון תוכניות שוק העבודה וצעדי מיסוי (שם, עמ' 229-231). תוכנית זו בוטלה ב-1996 בידי הקואליציה של הליברלים ומפלגת ה-Country.

ההסכם בין מפלגת הלייבור האוסטרלית ובין המועצה האוסטרלית של האיגודים המקצועיים (Australian Council of

של הישגים, כגון שכר-שווה, שנהגו ממנו נשים רבות, הוא סיפור של פעולה מתואמת של גורמים שונים. היו מעורבים בכך לא רק נשים שנבחרו ופמיניסטיות בפקידות - ה"פמוקרטיות" ("femocrats") - אלא גם הארגון המצליח של נשים בתנועת האיגודים המקצועיים והלחץ והביקורת על הפמיניסטיות בתוך שורות הפקידות מצד התנועות ברמת השטח.

אוסטרליה איננה יחידה במינה בכך שיש לה מפלגת לייבור חזקה יחסית ותנועת איגודים מקצועיים, אולם קיימים כמה מרכיבי-מפתח, בייחוד מבנים מוסדיים, אשר במשולב עם תצורת המפלגות הפוליטיות יצרו באוסטרליה, במהלך שנות ה-70 וה-80, אווירה אוהדת להישגים בתחום השוויון לכל. ממשלתו של גוף ויטלאם בשנים 1972-1975 היתה ממשלת הלייבור הראשונה לאחר רבע מאה כמעט. עניינה בסוגיות של שוויון בין המינים עלה בקנה אחד עם הכרה מצד המפלגות הדמוקרטיות והלייבור במדינה כולה באותה תקופה בחשיבותו של השוויון בין המינים בהקשר של המחויבות הרחבה יותר לשוויון. התנועה לזכויות האזרח בארצות-הברית סייעה להרים את הפרופיל של סוגיות השוויון בתקופה זו ברחבי העולם המערבי. עניינה של ממשלת ויטלאם בסוגיות השוויון בין המינים שיקפה גם אינטרסים אלקטורליים - מפלגת הלייבור האוסטרלית זכתה באורח מסורתי רק בהצלחה מעטה באופן יחסי בקרב הנשים. אינטרסים אלה הובלטו עקב הפעילויות של שדולת הנשים נבחרות ציבור.

הישגים נכבדים הושגו בתקופת שלטונו של ויטלאם הן מבחינת התוכניות החברתיות באופן כללי והן באופן ספציפי בנוגע למיסודה של הדאגה לסוגיות של נשים בממשלה ובפקידות הפדרלית. דבר זה התבטא בהקמתו של מנגנון מדיניות

הריכוזית, שהיתה המקור להישגים הרבים של שוויון בין המינים לכל, התפרקה למעשה באוקטובר 1991. בסוף שנת 1991 הונהג משא-ומתן מפעלי, למרות הכרזה קודמת של הוועדה ליחסי עבודה בתעשייה, לפיה ה"דבר מעמיד במצב נחות יחסית אותם חלקים של כוח העבודה, שבהם יש יתרון לנשים." (IRC, 1991, p. 56; מצוטט אצל Lee, 1994:190). בהכירה בכך, מערכת ההענקה (Award System) נשארה על כנה על-מנת לספק רשת ביטחון כדי להגן על אלה שאינם יכולים להגיע להסכמים בני-ביצוע עם מעסיקים ולהבטיח שיישמרו הכללים של ארגון העבודה הבינלאומי שעניינם שכר מינימום, שכר שווה לעבודה בעלת ערך שווה וצמצום כוח העבודה (Lee, 1994, p. 190). למרות התחייבויות אלה של ממשלת הלייבור, הובעה דאגה רבה מצד הסניגורים של השוויון בין המינים. הרבה מדאגה זו כוון כלפי מתויבות הממשלה להגביר את הגמישות של שוק העבודה והחשש שדבר זה יקבל קדימות על-פני סוגיות השוויון. המדיניות הכלכלית שמה דגש על ריסון תקציבי ועל גמישות רבה יותר של שוק העבודה בתור צווי-מפתח של מדיניות לאומית תוך סילוקם של שיקולים אחרים (Pusey, 1991). זה היה הרציונל למשא-ומתן המפעלי.

בעוד שמפלגת הלייבור האוסטרלית כבר פגעה באופן חמור במודל המוצלח באמצעות הנהגת המשא-ומתן המפעלי, הותקפו אחדים מן ההישגים האחרים של שנות ה-70 וה-80 כמעט מיד לאחר הבחירות שהביאו להקמת הקואליציה השמרנית ב-1996; למשל, בוטל ה"Women's Budget Statement", תקציבו של המשרד למעמד האישה קוצץ במידה רבה והיקף סמכויותיו צומצם. לפחות חוקרת אחת גילתה תזוזה חזרה, בראשית פעילותה של הקואליציה, למרכיבים של המודל הזיכרי

(Trade Unions, או ACTU), שקיבל תוקף ב-1983, כלל התחייבות להגן על ההכנסות של הביטחון הסוציאלי ועל אלה של בעלי שכר נמוך מפני התוצאות של שינוי מבני. למרות הביקורת שנמתחה בהתחלה, לפיה ההסכם מיסד אי-שוויון בשכר בין המינים, בתקופת ההסכם, עד שנת 1993, הצטמצם מאוד פער השכר בין המינים. הוא היה קשור גם בהישגים אחרים בתחום השוויון בין המינים.

בנתחה את ההצלחה היחסית של תנועת הנשים באוסטרליה מבחינת השפעה על מדיניות הממשלה בשנות ה-70 וה-80 מריאן סאואר טוענת (Sawer, 1991, p. 260), שארבעה גורמים עושים את המצב באוסטרליה יחיד במינו: (1) המסורת הפוליטית האוסטרלית, שבה פנו תנועות חברתיות רדיקליות באופן אוטומטי לממשלה כדי שתספק את דרישותיהן; (2) חלון ההזדמנויות שנפתח עקב היבחרן של ממשלות רפורמיסטיות ברמת המדינות וברמה הלאומית בזמן שהמרץ הפוליטי של תנועת הנשים האוסטרלית היה בשיאו; (3) העדר אופוזיציה אפקטיבית - ארגונים אנטי-פמיניסטיים לא רכשו את אמונם של ארגונים פוליטיים של הזרם המרכזי (אמון שהושג במידה רבה בארצות-הברית); (4) קיומה של מערכת ריכוזית לקביעת השכר.

מה שעושה את המצב באוסטרליה בלתי רגיל במרביתה של תקופת השנים 1970-1990 הוא התרחשותם של ארבעת הגורמים האלה בעת ובעונה אחת. דבר זה יצר מבנה הזדמנויות פוליטיות נוח יחסית עבור התנועה לשוויון הנשים, אבל חשוב להכיר בכך, שהדבר היה נכון באופן עקבי בתחומים אחדים ולא באחרים. בעוד שמנגנון המדיניות הביורוקרטי לשוויון בין המינים נשאר שלם בתקופת כהונתה של ממשלת הלייבור האוסטרלית, מערכת המשא-ומתן

ויטלאם לממשלת פרייזר, ב-1975, שלא הביאה עמה התקפה ישירה על השינויים שהנהיג הלייבור בתחום השוויון בין המינים, אף-על-פי שהביא לנסיגה גדולה בנוגע למערכת הבריאות הלאומית, ה-Medibank, ובנוגע לשירותים חברתיים אחרים (Mishra, 1990, pp. 79-80). למרות שללא ספק היתה לשינויים אלה השפעה על המינים, לא היה ערעור על השינויים המיוחדים בשוויון בין המינים שהנהיג הלייבור. השינוי ההוא שיקף את תפיסת מקומה של ממשלת הלייבור, שהיתה בשלטון רק שלוש שנים, בידי ממשלת הליברלים-Country, בעוד שהשינוי של 1996 בא בעקבות שלטונה של ממשלת לייבור מאז 1983. כתוצאה מכך, הטיעון של מיסוד השינויים בתקופה הקודמת אינו בעל משקל בתור הסבר להתנהגות השונה של הקואליציה של הליברלים ומפלגת ה-Country בשתי התקופות. האם יש ליחס את ההבדל להשפעה הגדולה יותר של ההבניה מחדש בשנות ה-90, ובמיוחד להשפעתה על ההקשר הפוליטי? בעוד שתיאורו של מישרה (Mishra, 1990) את ההבניה מחדש באוסטרליה בשנות ה-80 מצביע על השפעות סוציאלי-דמוקרטיות מתמידות כמתנות את ההבניה מחדש הבוטה יותר בארצות-הברית בתקופת רייגן ובבריטניה בתקופת תאצ'ר, השפעה זו פחתה מאוד בשנות ה-90. מפלגת הלייבור האוסטרלית כבר אימצה שורה חשובה של מדיניות בתגובה להבניה מחדש של שנות ה-80 המאוחרות ושנות ה-90 המוקדמות (Pusey, 1991).

ההבניה מחדש ניכרת בשורה ארוכה של התפתחויות, שאף אחת מהן לא היתה ייחודית לתקופה זו, אבל כולן ניכרו לעין באופן חד במהלך שנות ה-80 וה-90; לדוגמה, שינוי טכנולוגי מהיר, צמיחה של

של המפרנס (Mitchell, 1997). היא מצביעה על פעולה כמו הנהגת תשלום החזר מס משפחה (Family Tax Rebate), המשולם למפרנס העיקרי כבר בתקציבה הראשון, התחייבויות לבטל חלקים ממבנה התמיכה בטיפול בילד וקיצוצים בחלקים אחרים.

שינויים אלה מלמדים, שהישגים הקשורים להצלחה יחסית של תנועת הנשים האוסטרלית, שזיהתה מריאן סאואר, נתונים תחת התקפה רצינית. הם מלמדים גם, שכאשר הישגים בתחום השוויון בין המינים מתנגשים במטרות כלכליות, השוויון בין המינים נדחק למקום השני. דבר זה מתרחש למרות שקיימת שורה של יחידות ביורו-קרטיות למדיניות שוויון בין המינים והייצוג המוגבר של סניגורי השוויון בין המינים בפקידות ובפרלמנט. בעוד שהשינויים במהלך שנות ה-70 וה-80 בסוגיות הנוגעות למגדר מרמזים על אפשרות לתרחיש של מדיניות "ידידותית לנשים" באוסטרליה, ראייה ארוכת טווח יותר מראה, שאין להתייחס למיסודן של הצלחות אלה כאל דבר שהוא מובן מאליו. ראייה ארוכת טווח כזו מציעה, שהאוריינטציה של תנועת הנשים, לפנות לממשלה על-מנת שתספק את דרישותיה, מביאה להישגים רק בהקשר של מבנה הזדמנויות פוליטיות וכלכליות נוח.

ההתגייסות והאוריינטציות של תנועה חברתית בהקשר של הבניה מחדש

ראוי לציין, שהשינוי האחרון ביותר בממשלת אוסטרליה חולל שינוי ניכר במספר תחומי מדיניות, ובכלל זה בשוויון בין המינים. דבר זה עומד בניגוד למעבר מממשלת הלייבור לקואליציה, כלומר ממשלת

ומן הימין החדש, כישלונן הגלוי של מדינות הרווחה לפתור בעיות אחדות, ההקשר הגלובלי המשתנה והתביעה הנקשרת לכך של אי-יעילות הפתרונות הלאומיים נקשרו לאובדן האמון בפתרונות קולקטיביים. לכך היתה השפעה על הקיצוצים, אבל השפעה רבה יותר על התרחבות. מה שמעניין אותנו בתחומי השוויון בין המינים אינו התרחבות התוכניות המסורתיות וגם לא קיצוצים, אלא הרחבה ומיקוד מחדש של המסגרת של המדיניות החברתית בעידן של קיצוצים. רבות מן המדיניות הרלוונטיות היו כוללות הבניה מחדש של מערכת היחסים מדינה-שוק-משפחה, אך זה בדיוק היה התחום אשר פוליטיקה של גירעון ייעדה לקיצוץ. למדיניות יזומה שהמליצו עליהן הדוגלים בשוויון בין המינים היה מוקד כפול, שעשה את אימוצן בעייתי במיוחד בהקשר של מדיניות גירעון, דבר זה אף הוחמר במספר מדינות עקב שמרנות פוליטית. במדיניות אלה היה לא רק מרכיב של חלוקה-מחדש, אלא גם מרכיב של הגדרה מחדש. להגדרה מחדש זו היו מספר ממדים: הגדרה-מחדש של היקפה של המדיניות הציבורית, שכרוכה בה הכרה בטיפול בבני אדם תלויים, שנחשב בעבר אחריותם של הפרט והמשפחה בתור סוגיה ציבורית. נקשרה לה ההגדרה-מחדש של "עובד" ממפרנס ממין זכר ללא אחריות לטיפול, למקבל שכר בעל אחריות לטיפול. בקצרה, דבר זה כרוך בהגדרה-מחדש של חלוקת האחריות בין המדינה-השוק-המשפחה. זהו תהליך נמשך ומעורר ויכוח במידות שונות במדינות שונות ועל-פני זמן.

סיכום

כמדינות רווחה שיש בהן השפעות ליברליות חזקות, ארצות-הברית ואוסטרליה הן כרים

תעסוקה לא-סטנדרטית, גירעונות ממשלתיים גדולים, שיעורים פוחתים של גידול הפריזן, קיפאון בהכנסה הריאלית, ובאוסטרליה - אבטלה גבוהה, ובמיוחד אבטלה ארוכת-טווח. באמצע שנות ה-80 החלו שתי המדינות להגיב על סוגיות אלה והדבר השתקף בתפוקת מדיניות, כולל ההבניה מחדש של תוכניות חברתיות. בתור הצדקה של המדיניות יזומה המגבילות מבחינה פיסקלית הצביעו לעתים קרובות על הגלובליזציה, במיוחד האיום על התעסוקה שהציבה התחרות הגוברת של המשק שנעשה גלובלי והשור-קים הפיננסיים שנעשו גלובליים. הדגש על השווקים הפיננסיים שנעשו גלובליים נקשר במספר מדינות, בהן אוסטרליה, לדגש הרב שהושם על רמות אשראי והשפעתן על העלות של החזרת החוב החיצוני ועל יציבות המטבע. טיעונים אלה הועלו כדי לתמוך בטיעונים לטובת העדר בחירה במדיניות הפנים.

התצורה של ההשפעות שזוהו לעיל, ביחוד העיסוק בשמרנות פיסקלית, טיפחו סביבה שאינה אוהדת להיענות לצרכים חדשים באמצעות הרחבת תוכניות. אולם, ההבניה מחדש של השוק הכלכלי, ובמיוחד של שוק העבודה, שאפיינה את שנות ה-80 והי-90, העלתה צרכים חדשים ששינו את האיוון המסורתי של מדינה-שוק-משפחה. השתתפות גשים בכוח העבודה המשיכה לגדול ודבר זה השתקף בגידולם של משקי-בית עם שני מפרנסים ועם מפרנס-מטפל אחד. אולם שוק העבודה, שרבות מנשים אלה משתתפות בו, שונה מאוד באופיו מזה שבפניו עמד פועל התעשייה המסורתי ממין זכר.

למרות שינויים אלה בהרכבו של כוח העבודה, שינוי מפצה במסגרת המדיניות החברתית היה נתון להגבלות עקב ההקשר הפוליטי והכלכלי החדש. השילוב של אתגר לפרדיגמה הקניסיאנית מצד חוקרים שמרניים

התנועות לשוויון בין המינים בשתי המדינות יש מקום לשאול האם אחת משתי אסטרטגיות אלה מצליחה יותר מחברתה להביא לשינוי במדיניות הממשלה בנוגע לשוויון בין המינים ובטיפוח לטווח ארוך של זכויות האזרחות. הצלחתה של התנועה האוסטרלית להביא לשינוי בסוגיות הנוגעות למינים במהלך שנות ה-70 וה-80 מלמדת, שהיה ערך רב לאסטרטגיה שנבחרה, אבל על אחדים מן ההישגים, ביחוד בתחום השכר, נוצר איום, בשנים המאוחרות יותר של ממשלת הלייבור, עקב הנהגת משאומתן מפעלי. היפוך מתואם של מדיניות גלויות יותר בנוגע לשוויון בין המינים נראה כבירור בתקופת ממשלת הקואליציה שנבחרה בשנת 1996. דבר זה מבליט את העובדה, שיש חשיבות להימצאות מפלגה פוליטית בשלטון וגם את העובדה, שאף אחד משינורים אלה לא התמסד בתור זכויות אזרחות מובנות מאליהן. כאשר ההקשר הכלכלי משתנה, או כאשר השתנתה המפלגה שבשלטון, יחזמות אלה של מדיניות נעשו מיותרות.

בניגוד לאוסטרליה, התמקדה התנועה בארצות-הברית במידה מרובה בקידומן של זכויות אזרחות באמצעות החלטות של בתי-המשפט ושתדלנות מחוץ למפלגות הפוליטיות. לא זו בלבד שזכויות אזרח ציבוריות קשות יותר להיפוך, משום ששינוי כזה כרוך באתגר חוקי, אבל כאשר הם תוקפים את המסגרת הקיימת של מדיניות, הם הולכים בנתיבה של האידיאולוגיה השלטת של הליברליזם והאוריינטציה של זכויות הפרט של מסגרת המדיניות בארצות-הברית.

הבדל נוסף בין ארצות-הברית לאוסטרליה הוא אוריינטציית ההמונים והאליטה כלפי ההישגים שהושגו. זו אינה כמובן הבחנה ברורה, אבל השוואה של הפעולה החיובית בעניין שוויון השכר ובעניין שוויון התעסוקה מצביע על הבדל חשוב ביניהם. הראשון

פוריים לחקירת התועלת של המסגרת שהוצעה לניתוח ייצוגן של סוגיות השוויון בין המינים. מסקירה זו של ההתפתחויות מאז שנות ה-70 עולה באופן ברור, שכל חמשת המרכיבים של המסגרת הם חיוניים לניתוח שלם. במונחים של התגייסות ואוריינטציה של תנועה חברתית אנו מגלים אוריינטציות סותרות: התנועה האמריקנית תפקדה כמו קבוצת אינטרסים בעלת השפעה ואפקטיבית מחוץ למערכת הפוליטית, בעוד שהתנועה האוסטרלית שאפה להשפיע על מערכת המדיניות הפוליטית והציבורית באמצעות השתתפות בברית עם מפלגת הלייבור בממשלה ועם תנועת העבודה. אין זה בא לומר, שהתנועה לשוויון בין המינים, בכל אחת משתי המדינות, הייתה, או שעודנה, עשויה מעור אחד, אלא שמן הראוי להכיר את האסטרטגיה השלטת שנבחרה.

אף-על-פי שהושפעה מן התנועה לשחרור האישה בארצות-הברית בשנות ה-60, אימצה לעצמה התנועה האוסטרלית אסטרטגיה של גיוס למצב המיוחד של אוסטרליה, שכללה את קיומם הבו-זמני של ארבעת הגורמים שזיהתה סאואר (Sawer, 1991) בכל הנוגע לאוריינטציות ולכוח של התנועה בהקשר של בחירתן של ממשלות רפורמיסטיות, העדרה של אופוזיציה אפקטיבית וקיומה של מערכת קביעת שכר ריכוזית.

התנועה האמריקנית הסתגלה גם היא למבנה ההזדמנויות שלה, שכלל מערכת מבוזרת מאוד של יחסי עבודה בתעשייה, תנועת איגודים מקצועיים חלשה וסביבה פוליטית עוינת יחסית בתקופת נשיאותם של ניקסון, פורד, רייגן ובוש. תקופות שלטונם של נשיאים אלה לא רק היו עוינות לתנועת השוויון בין המינים, אלא גם גילו אהדה לתנועה נגד שוויון. דבר זה נכון במיוחד לתקופת הנשיאות של רייגן-בוש.

לאור האסטרטגיות השונות מאוד שנקטו

השוויון בין המינים בשתי המדינות, למרות השפעות ליברליות חזקות בעבר ובהווה. כשמנתחים את תהליך ההגדרה מחדש של חלוקת האחריות בין מדינה-שוק-משפחה ואת הערעור עליה, התגייסות של מפלגה פוליטית היא רק אחת מהשפעות. להתגייסות של תנועה חברתית עשויה להיות חשיבות רבה, אך יש לנתח בתוך גישה רב-ממדית המכירה לא רק במבנה של מפלגות פוליטיות, בגיוס ובהשפעה, אלא גם במבנה ההזדמנויות הפוליטיות והאילוצים או ההזדמנויות הנקשרים למבנים המוסדיים ובדפוסי התגובה של מדיניות. כל אלה בתורם מושפעים מן ההקשר הכלכלי.

מיטיב עם בני אדם באמצעות קשת התעסוקה, ואילו שוויון הטיפול בין גברים לנשים, לדוגמה, בעת הקבלה לעבודה או הקידום, רלוונטי יותר לאלה המצויים בקצה העליון של קשת התעסוקה. ייתכן מאוד, שההישגים של אליטה יציבים יותר וקשים יותר לערעור בגלל קהל הכותרים שאתו הם מיטיבים בראש ובראשונה.

בעוד שבמאמר זה הוגבל הניתוח לשתי מדינות רווחה, שבהן יש ראיות לקיומן של השפעות ליברליות חזקות, הן בעבר והן בתקופה הנוכחית, ניתן ליישמו באותה מידה גם בניתוח ייצוגן של סוגיות במשטרים אחרים ובסוגים אחרים של סוגיות. הניתוח ממחיש שונות רבה בייצוגן של סוגיות

ביבליוגרפיה

- Castles, F. and Mair, P. (1984), "Left-right political scales: Some 'expert' judgments", *European Journal of Political Research*, 12(1): 73-88.
- Center for the American Woman and Politics (1993), *Fact Sheet*, November.
- Costain, A.N. and Costain, W.D. (1987), "Strategies and tactics of the women's movement in the United States: The role of political parties", in: Katzenstein, M.F. and Mueller, C.M. (eds.), (1987), *The Women's Movements of the United States and Western Europe: Consciousness, Political Opportunity, and Public Policy*, Philadelphia: Temple University Press, pp. 196-214.
- Dale, J. and Foster, P. (1986), *Feminists and State Welfare*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Davis, F. (1991), *Moving the Mountain: The Women's Movement in America Since 1960*, New York: Simon and Schuster.
- Esping-Andersen, G. (ed.) (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Freeman, J. (1975), *The Politics of Women's Liberation*, New York: McKay.
- Harder, S. (1990), "Flourishing in the mainstream: The U.S. women's movement today", in: Rix, S.E. (ed.), *The American Woman, 1990-1991*, New York: Norton.
- IRC (Australian Industrial Relations Commission) (1991), *National Wage Case*, Canberra, April.
- Jenson, J. (1986), "Gender and reproduction: Or, babies and the state", *Studies in Political Economy*, 20: 9-45.
- Katzenstein, M.F. and Mueller, C.M. (eds.) (1987), *The Women's Movements of the United States and Western Europe: Consciousness, Political Opportunity, and Public Policy*, Philadelphia: Temple University Press.
- Kaplan, G. (1992), *Contemporary Western European Feminism*, London: Allen and Unwin.

- Klatch, R. (1990), "The two worlds of women of the new right", in: Tilly, L. and Gurin, P. (eds.), *Women, Politics and Change*, New York: Russell Sage, pp. 529-552.
- Lee, J.-A. (1994), "Women and enterprise bargaining: The corset of the 1990s?", *Australian Journal of Public Administration*, 53(2): 189-200.
- Lovenduski, J. (1986), *Women and European Politics: Contemporary Feminism and Public Policy*, Amherst, Mass.: The University of Massachusetts Press.
- Lovenduski, J. and Randall, V. (1993), *Contemporary Feminist Politics: Women and Power in Britain*, Oxford: Oxford University Press.
- McGlen, N.E. and O'Connor, K. (1995), *Women, Politics, and American Society*, Englewood, Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Mishra, R. (1990), *The Welfare State in Capitalist Society, Policy and Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*, Toronto: University of Toronto Press.
- Mitchell, D. (1997), "Family policy in Australia: A review of recent developments", Graduate program in public policy", Canberra: Australian National University, Discussion Paper 50.
- O'Connor, J.S., Orloff, A.S. and Shaver, S. (1999), *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Orloff, A.S. (1991), "Gender in early U.S. social policy", *Journal of Policy History*, 3: 249-281.
- Pusey, M. (1991), *Economic Rationalism in Canberra*, Melbourne: Cambridge University Press.
- Randall, V. (1987), *Women and Politics: An International Perspective*, Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Sawer, M. (1990), *Sisters in Suits. Women and Public Policy in Australia*, Sydney, Australia: Allen and Unwin.
- Sawer, M. (1991), "Why has the women's movement had more influence in Australia than elsewhere?", in: Castles, F. (ed.), *Australia Compared: People, Policies and Politics*, Sydney: Allen and Unwin, pp. 258-277.
- Sawer, M. (1995), "Femocrats in glass towers? The Office of the Status of Women in Australia", in: Stetson, D.M. and Mazur, A. (eds.), *Comparative State Feminism*, London: Sage Publications, pp. 22-39.
- Shaver, S. (1987), "Design for a welfare state: The Joint Parliamentary Committee on Social Security", *Historical Studies*, 22(8): 411-431.
- Stetson, D.M. (1995), "The oldest women's policy agency: The Women's Bureau in the United States", in: Stetson, D.M. and Mazur, A. (eds.), *Comparative State Feminism*, London: Sage Publications, pp. 254-271.
- Tarrow, S. (1983), "Struggling to reform: Social movements and policy changes during cycles of protest", Ithaca, N.Y.: Center for International Studies, Western Societies Occasional Paper no. 15.
- Watson, S. (1990), "The state of play: An introduction", in: Watson, S. (ed.), *Playing the State Australian Feminist Interventions*, London: Verso, pp. 3-20.
- Williams, F. (1989), *Social Policy: A Critical Introduction: Issues of Race, Gender and Class*, Cambridge, U.K.: Polity Press.

סוגיות והתפתחויות במדינת הרווחה הישראלית

מאת ג'ק חביבי

מבוא

שהתפתחה כוללים (Esping-Andersen, 1990; Liebrich and Pierson, 1995):

1. מחויבות למטרות חברתיות של הבטחת נגישות מינימלית למשאבים ולקידום מידה סבירה של שוויון, שוויון הזדמנויות וצדק אופקי.

2. אמונה, שהחברה צריכה להתערב במידה שבה הפרטים מבטחים את עצמם מפני סיכונים חברתיים.

3. שימת דגש על חשיבותם של השירותים החברתיים בסל הצריכה החברתית ועל התפקיד אשר החלטות ציבוריות ממלאות בהשפעה על רמת ההוצאות על מצרכים אלה, בהתבסס על שיקולים של הוצאת כסף והשקעה בהון אנושי.

עניינים אלה מובילים מצדם אל:

1. תוכניות לחלוקה מחדש של ההכנסה - תשלומי העברה ומסים פרוגרסיביים.

2. תוכניות להטלת ביטוח סוציאלי חובה.

3. תוכניות לממן ולסבסד בעזרת כספי ציבור שירותים חברתיים בסיסיים על-מנת להבטיח

לאחר יותר מחמישים שנה לקיומה של מדינת ישראל הגיעה העת לבחון לאן הגענו במונחים של התפתחות מדינת הרווחה בישראל. אין טוב מלדון בסוגיה זו בהקשר של מחווה מיוחדת לכבוד פרופסור אברהם דורון, שתרים כה הרבה לדיון המתמשך בנושא התפתחותה של מדינת הרווחה בישראל (דורון, 1991; תשנ"ה; דורון וקרמר, 1992). אתחיל בכך שאציג את המסגרת המושגית לחשיבה על מדינת הרווחה ומספר סוגיות שעניינן כיצד אנו מסתכלים במדינת הרווחה. מסגרת מושגית זו תשמש אותנו לניתוח סלקטיבי של ההתפתחויות שהיו במדינת הרווחה בישראל.

כאשר בוחנים את מדינת הרווחה הישראלית חייבים לשאול מה הם עקרונות המפתח של מדינת הרווחה, ומה הם הקריטריונים שבעזרתם יש להעריך ולנתח את התפתחותה.

יסודות המפתח של מדינת הרווחה כפי

* ג'ונס-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה, ירושלים.

המתפרסם כאן. אולם, השוואות ברמה זו עלולות להטעות.

1. הן אינן מתחשבות בהבדלים בין הצרכים, דבר המשתקף באופן הישיר ביותר בהבדלים במבנה הגילים, אבל גם בהבדלים בשיעורי אבטלה, במבנה המשפחה או בעוני ובאי-שוויון לפני העברות המס. בישראל, לדוגמה, מבנה הגילים צעיר בהרבה והדבר משפיע על הצורך שלה בהוצאה חברתית כוללת.

2. מה שנכלל בהוצאה החברתית כאשר עורכים השוואות כאלה, והאם זה כולל את מלוא הטווח של הבטחת הכנסה, בריאות, חינוך ושירותים חברתיים. בישראל ההוצאות על חינוך גבוהות יחסית ונמוכות יותר בתחומים אחרים.

3. התפקיד היחסי של הספקה ציבורית של ביטוח סוציאלי ושל ביטוח רפואי, לעומת הספקה של מערכת הרווחה במסגרת העבודה. בישראל מערכות של ביטוח סוציאלי הקשורות לעבודה, כמו גם תשלומים לביטוח בריאות, לדוגמה, ממלאים תפקיד חשוב.

4. גילן של המערכות והבשלתן. בישראל, שהיא מדינה צעירה, תוכניות פנסיה, לדוגמה, טרם הגיעו להבשלה, ודבר זה שומר על רמת הוצאות נמוכה, למרות שגמלאות הפנסיה הפוטנציאליות הן גבוהות. לרוע המזל, טרם נערך ניתוח רציני של רמות ההוצאה היחסיות בזמן כלשהו בישראל, שניסה לעסוק בגורמים שונים אלה.

גם ההערכה של מדינת הרווחה בהתבסס על תוצאות היא מורכבת. המידה שבה מטרות מושגות לא רק משקפת את המשאבים המוקצים, אלא גם קובעת אותם בדיאלקטיקה החברתית והפוליטית המתמשכת. לפיכך, למידה שבה חברות מפקחות

נגישות וכדי להשפיע על רמת הצריכה של מוצרים אלה.

4. תוכניות להספקה ציבורית של שירותים חברתיים על-מנת להבטיח שוויון של נגישות אליהם ושל הסטנדרטים שלהם.

בזמן שמיישמים תוכניות מן הסוגים האלה מתעוררות מספר סוגיות אסטרטגיות הקשורות לשאלה כיצד אנו מיישמים את העקרונות הללו (OECD, 1996; ISSA, 1998):

1. גישות סלקטיביות לעומת גישות אוניברסליות.

2. זכאויות לעומת גמלאות מתוקצבות.

3. מידה של תחרות בהספקת השירותים.

4. מידה של הדגשה על תשלומי משתמשים במטרה לפקח על עלויות ועל תמריצים על-מנת למנוע שימוש לא הולם.

5. מידה של הדגשה על הממשלה בתור ספק השירותים, בניגוד למגזר ההתנדבות או למגזר הפועל למען רווח (הפרטה).

דבר זה מוביל אותנו לגישות חלופיות להערכת מדינת הרווחה. אנו יכולים להבחין בין מאמצים להעריך את מדינת הרווחה משלוש נקודות מבט:

1. המידה שבה הגישות והאסטרטגיות הפרוגרמטיות השונות הללו ננקטות.

2. סך-כל המשאבים המוקדשים לתוכניות רווחה חברתיות, כפי שמשתקף בתקציבים ציבוריים ובמשאבים לאומיים ביחס לתל"ג.

3. השגת התוצאות המיוחלות.

נעיר על נקודות המבט האלה באופן סלקטיבי.

השוואות כלליות אחדות בין מדינות כאשר להוצאות על רווחה חברתית ביחס לתל"ג כלולות במאמרו של פרופ' קסטלס,

מיעוט ערבי גדול על רקע של שאיפות לאומיות שונות.

- הבדלים דרמטיים בין קבוצות אתניות ולאומיות בחינוך, בגודל המשפחה ובהשתתפות נשים בכוח העבודה, היוצרים אי־שוויון בין קבוצות אתניות ובחברה בכללותה. לגורמים אלה היו מספר השלכות:

1. הצורך להקצות, בתקופות־זמן שונות, משאבים גדולים במיוחד לשילוב העולים ויצירת סוגיה מתמדת של הקצאת משאבים בין עולים לוותיקים.

2. סוגיית השוויון בין קבוצות אתניות חשובה מאוד, בד־בכר עם המתיחות בין כור ההיתוך ובין הגישה הרב־תרבותית להבדלים אתניים.

3. היווצרות רמות גבוהות של עוני ושל אי־שוויון עקב השונות הגדולה בהון האנושי ובגודל המשפחות באוכלוסייה. דבר זה הוחמר עקב העובדה שחלקים של האוכלוסייה קיבלו שילומים מגרמניה, ואילו קבוצות פליטים אחרות לא קיבלו.

4. היווצרותה של דינמיקה מורכבת בין האוכלוסיות היהודית והערבית ומתיחות סביב שאלת השוויון בין המיעוט הערבי לרוב היהודי. דבר זה הסתבך בגלל הסכסוך המתמשך בין ישראל לשכנותיה הערביות, בעוד המיעוט הערבי נקרע בין שני הצדדים. העובדה, שמסיבות מובנות המיעוט הערבי לא נדרש לשרת בצבא, ובדרך־כלל גם אינו משרת, הובילה לבעיות מורכבות של זכויות מובחנות, המבוססות על פיצוי על השירות בצבא.

2. מסוציאליזם למדינת הרווחה

גורם נכבד שני שהשפיע על התפתחותה של מדינת הרווחה היה שורשיה הסוציאליסטיים

על תפוקות חברתיות ועל התהליכים, שבאמצעותם מיוצרות תדמיות של תפוקות, יש תפקיד חשוב בהתפתחותן.

הכישלון להשיג תוצאות מיוחלות עלול להוביל לשתי פרשנויות חלופיות, שעשויות להיות להן השלכות סותרות:

(1) גדרשים משאבים רבים יותר למילוי מטרות אלה.

(2) משתמשים במשאבים באופן בלתי יעיל, ומשום כך יש לקצץ בהוצאות.

זאת ועוד, כאשר משווים בין מדינות יש לקשור הבדלים בתוצאות להבדלים בצרכים ובתנאים הקיימים בבסיס, שלא תמיד יש עליהם נתונים. נוסף על כך, יש להעריך תפוקות חברתיות ביחס לתפוקות כלכליות. תנאים כלכליים משפיעים על היכולת ועל הרצון להשקיע במטרות חברתיות.

בוחות המשפיעים על מדינת הרווחה

נעבור עתה לניתוחו של המבנה החברתי בישראל ולשאלה כיצד הוא השפיע על אתגרים מיוחדים העומדים בפני מדינת הרווחה הישראלית.

1. המבנה החברתי של ישראל

ישראל ניצבת על פרשת־דרכים של ארבעה אתגרים חברתיים נכבדים, הנעשים חשובים יותר ויותר בכל החברות המודרניות, אך יש להם ממדים חשובים ביותר בישראל:

- שיעורי הגירה גדולים.

- הטרוגניות תרבותית וחברתית גדולה מאוד של האוכלוסייה.

- יחסים בין הרוב היהודי של ישראל ובין

בטיפול במטרות חברתיות במערכת כלכלית המבוססת על עקרונות שוק. רמת ההבנה הציבורית של הבחנות אלה מוגבלת ביותר, וקובעי מדיניות רבים שותפים לבלבול זה. הכישלון להבחין הבחנות אלה בצורה נמרצת יותר פירושו שתגובת-היתר כלפי הסוציאליזם גלשה גם לתגובת-יתר כלפי מדינת הרווחה.

הישגים ובעיות

על רקע זה אנו יכולים להעלות את השאלה מה השיגה מדינת הרווחה הישראלית. במונחים רחבים, למרות האתגרים החשובים מאוד, הצליחה ישראל להימנע מאחדות מן הצורות הקיצוניות יותר של התנוונות חברתית, שאפיינה חברות מפותחות רבות, עם שיעורים נמוכים יחסית של סטייה ועם מבנה משפחה חזק.

דבר זה התאפשר במידה רבה הודות למדיניות הרווחה החברתית של ישראל:

- הספקת רשת ביטחון בסיסית, שסייעה למנוע אחדות מן הצורות החמורות יותר של מצוקה, דוגמת התופעה של מתוסרי בית.

- פיתוחה של מערכת ביטחון סוציאלי המספקת הגנה בסיסית מפני מחסורים חמורים.

- הבטחת נגישות רחבה לשירותי בריאות.

- הזמינות של שירותי רווח חברתיים גְּנָרִים, המכסים את מלוא הטווח של הצרכים ברמה המקומית.

- מערכת חינוך משותפת לכל השכבות בחברה, במקום מערכות לרבדים שונים, כפי שהתפתחו במדינות רבות.

- התפתחותו של מגזר התנדבות חזק ודינמי. מאידך גיסא, הכתם הבולט ביותר במפה

של ישראל. לאידיאולוגיה של הדמויות המובילות בהקמתה של מדינת ישראל היו מקורות סוציאליסטיים חשובים. אכן, ישראל הגדירה את עצמה כמדינה סוציאליסטית, ומפלגת העבודה (ולפניה מפא"י), ששלטה בפוליטיקה הישראלית בעשורים הראשונים, הגדירה את עצמה כמפלגה סוציאליסטית. היו לכך השפעות חשובות על התפתחותה של מדינת הרווחה, אך בדרכים מתנגשות.

המקורות הסוציאליסטיים של המדינה תרמו מצד אחד למחויבות לעקרונות של שוויון ומצד שני לפעולה קולקטיבית למען מטרות אלה. הם תרמו גם להתפתחותם של המושגים של סולידריות חברתית כערך חברתי. עקרונות אלה באו לידי ביטוי ברמות הגבוהות של התערבות והשפעה בכלכלת השוק.

אולם, לשורשים הסוציאליסטיים היו גם השלכות שליליות יותר על מדינת הרווחה. אחת מאלה שימשה כדי להסוות בעיות חברתיות קיימות. לפי ההגדרה, במדינה סוציאליסטית חייבים להיות שיעורים נמוכים של עוני ורמה גבוהה של חלוקה שוויונית של הכנסות. ואמנם, זו היתה התדמית של ישראל בעיני עצמה בשני העשורים הראשונים לקיומה.

עם התערערות האידיאולוגיה הסוציאליסטית בעולם והדגש הגובר על כלכלת שוק, האידיאולוגיה הסוציאליסטית איבדה את רוב תומכיה בישראל ונעשתה יותר ויותר מטרה לביקורת כגורם שלילי מרכזי בהתפתחות כלכלתה של ישראל ואפילו נושא ללעג. בעת ובעונה אחת, לא נעשתה מספיק הבחנה בין הסוציאליזם כמשטר כלכלי ובין המטרות החברתיות של הסוציאליזם. דבר זה הוביל לכישלון להבחין בין הסוציאליזם למדינת הרווחה ולהצבת מחסום דגשי ואינטלקטואלי בפני בחינה הגיונית יותר של תפקידה של המדינה

פרספקטיבה השוואתית על שיעורי העוני ואי-שוויון בישראל, לפיה, בניגוד למה שהיה מקובל לחשוב, השיעורים היו גבוהים מאוד ובין הגבוהים ביותר במדינות המפותחות. ממצאים נוספים שימשו משקל נגד לדימויים השגורים של העניים ולטענות שלא מגיע להם והצביעו על האחוז הגבוה של קשישים ושל עניים עובדים. ואחרון אחרון - גילוי השיעורים הגבוהים במיוחד של עוני בקרב ילדים הגביר מאוד את הדאגה הציבורית ואת האהדה לעניים (Habib, 1974). תנועת המחאה, שנודעה בשם "הפנתרים השחורים", שם ששאלה מארצות-הברית, הצליחה להוציא אלפי אנשים להפגנות ציבוריות כדי למחות נגד העוני, אי-שוויון והפערים העדתיים בישראל. השילוב של קולות העניים עם הנתונים על העוני היה חזק מאוד והוביל להחלטתה של ראש הממשלה דאז, גולדה מאיר, להקים ועדה לבחינת מצבם של בני נוער וילדים במצוקה (ועדת ראש הממשלה לנוער במצוקה, 1973). עבודתה של הוועדה ואוירת הדאגה שנוצרה לבעיותיה החברתיות של ישראל הביאו לתקופה של הרחבה רבה של תוכניות להבטחת הכנסה ושל תוכניות לשירותים חברתיים. במחצית הראשונה של שנות ה-70 הונהגה תוכנית נדיבה של קצבות ילדים ונחקק חוק לביטוח נכות כללית ולביטוח אבטלה; קצבות הזיקנה הוגדלו וננקטו צעדים נוספים בנושא. התוצאה היתה ירידה גדולה בממדי העוני בתקופה זו (Habib, 1974).

הניסיון של תקופה זו מצביע על התפקיד החשוב אשר הפיקוח החברתי והמידע על התוצאות יכולים למלא בהשפעה על התפתחותה של מדינת הרווחה. אולם, בעת ובעונה אחת הוא מצביע גם על החשיבות של פרדיגמות, שבעזרתן אנו מנתחים אסטרטגיות של מדיניות חברתית. לפיכך,

החברתית של ישראל הוא השיעור הגבוה של אי-שוויון ועוני. לפיכך ישראל לא הצליחה להתגבר על ההבדלים הגדולים ברמות חינוך ובגודל המשפחה, שהם המקור לפערים אלה, או לצמצם במידה מספקת את הפערים שבין קבוצות אתניות יהודיות ואת אלה שבין יהודים לערבים.

שנית, בישראל יש היום דאגה רבה מהתגברות הסטייה החברתית ומידת האלימות במשפחה, בבתי-הספר ובחברה הרחבה יותר בעשור האחרון, ומהאצת תהליכי ההתפוררות החברתית.

אף-על-פי שישראל הצליחה להיכנס לשורות העולם המפותח עם מגזר היי-טק משגשג, היא סבלה במהלך כל שנות ה-80 מקיפאון כלכלי, וגם היום היא סובלת מתקופה של קיפאון. כוחות השוק יצרו עוד יותר אי-שוויון ופחות ביטחון במקום העבודה.

ציוני-דרך בהתפתחותה של המדיניות החברתית מאז שנות ה-70

אעיר עתה מספר הערות על דפוסים בהתפתחותה של המדיניות החברתית תוך התייחסות למספר תקופות קריטיות (המרכז לחקר המדיניות החברתית, שנים שונות; המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית; דורון וקרמר, 1992).

העשור של שנות ה-70 היה נקודת מפנה חשובה. בתקופה זו התרחש שינוי חשוב בתודעה החברתית של ישראל. גרם לכך שילוב של גורמים: לראשונה פורסמו נתונים על עוני בישראל והופיעה תנועת מחאה גדולה, שצמחה מחוגי העניים. הנתונים פורסמו מטעם מחלקת המחקר של המוסד לביטוח לאומי, מחלקה שהוקמה כאשר התמנה ד"ר ישראל כ"ץ למנכ"ל המוסד (רוטר ושמאי, 1971). נתונים אלה סיפקו

ויכוח זה עתיד היה להידחות זמנית במשך שנות ה-90 עם תחילת בואו של גל העלייה הגדול מברית-המועצות לשעבר, שהחל ב-1989 ואשר הביא ארצה בערך 770,000 עולים. למאמץ להתמודד עם אתגר יוצא-דופן זה היו שתי השלכות סותרות. מצד אחד, נדרשה הקצאת משאבים גדולים ומצד שני הדבר הוביל לצמיחה כלכלית מהירה, שחילצה את ישראל מתקופה ממושכת של קיפאון. האבטלה גדלה מ-9% ב-1989 ל-11% ב-1993, אבל ירדה ל-6% ב-1996.

למרות העיסוק הרב בעלייה הגדולה, היתה זו תקופה של התפתחויות חשובות במדיניות החברתית, שהיתה בעלת אופי פרדוקסלי במקצת. מצד אחד, היתה זו תקופה של יחמות חשובות חדשות; מצד שני, היתה זו גם תקופה של מאמץ מתמשך לקצץ בהוצאה הציבורית ולהנהיג שינויים באסטרטגיה. היוזמות החשובות כללו:

1. הנהגת ביטוח בריאות ממלכתי ב-1995, שקידם מאוד את הפרוגרסיביות ואת השוויון במערכת הבריאות (גרוס, רוזן ושירום, 1999).

2. השיפורים בתוכניות להבטחת הכנסה התמקדו בצמצום העוני, ביחוד בקרב משפחות חדי-הוריות ובאוכלוסייה הערבית.

3. יישומו של חוק החינוך המיוחד, שנחקק ב-1988, ואימוץ חוק לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, בשנת 1998.

4. התרחבות גדולה של ההוצאות על חינוך, ולקראת סוף התקופה התחייבויות רבות יותר להארכת יום הלימודים ולהרחבת חוק חינוך חובה לשנים שלפני בית-הספר.

יתרה מזו, היתה זו תקופה של עליות גדולות בשכר היחסי של העובדים בשירותים החברתיים, בתחומי הבריאות, החינוך והשירותים החברתיים, שייצג שינוי בסיסי

השאלה העיקרית היתה המידה שבה יש לטפל בסוגיות הללו באמצעות מערכות אוניברסליות לעומת סלקטיביות. דבר זה נצפה תחילה כאיזון בין יעילות כלכלית ובין דאגה רחבה יותר לסטיגמה ולסולידריות חברתית. אולם, ניתוחים חדשים שנערכו במהלך תקופה זו הראו, שכאשר הם נותחו כיאות, מערכות אוניברסליות עשויות להתגלות גם כיעילות יותר מבחינה כלכלית (Bruno and Habib, 1976; Habib, 1979). ניתוח זה היה אמור לסלול את הדרך לאימוצה של מערכת חדשה של קצבות ילדים, שמומנו במידה רבה מביטול פטורים ממס בגין ילדים, שהיו הרבה פחות פרוגרסיביים (הוועדה לרפורמה במסים, 1975).

לאחר מכן, ולאחר תקופה ארוכה של צמיחה כלכלית מהירה, נכנסה ישראל לתקופה של קיפאון כלכלי קשה, עם אינפלציה תלת ספרתית ואבטלה גדולה, שהוחמרה עוד יותר בשל העובדה שהשכר הריאלי המשיך לעלות. דבר זה הוביל להעלאה בתשלומי ההעברה יחסית לתל"ג, אבל לא יחסית לשכר. יתר על כן, בתגובה לכך נעשו מאמצים להוריד את רמות הפנסיה וקצבות הילדים יחסית לשכר, ואלה הביאו לחשיפת פערים בעוני ובאי-שוויון (Achdut and Bigman, 1987).

במהלך תקופה זו צצה בקרב האליטה הכלכלית בישראל האמונה, שהיו כמה גורמים מבניים בסיסיים הקשורים לאינפלציה, לגודלו של המגזר הציבורי ולשיעורי המס, אשר מונעים את הדינמיקה של צמיחה. אמונה זו הובילה לאינטרס ארוך-טווח להפחית את ההוצאות החברתיות כחלק מן המאמץ לחולל שינוי מבני. אכן, האטת הצמיחה, שהחלה בסוף שנות ה-70, היתה עתידה להימשך כל שנות ה-80, ובסוף העשור הגיע שיעור האבטלה בישראל ל-9%.

בלי להעלות את המסים. מכאן משתמע על-פי ההגדרה צמצום בהוצאות. יתרה מזו, הגדלת משקלן של ההוצאות החברתיות בתקציב הממשלתי עושה אותן יותר ויותר מטרה נוחה. הן גדלו מ-31.7% ב-1980 ל-45.2% ב-1990 ול-52.8% ב-1998. במשך תקופה זו עצמה ירדו הוצאות הביטחון מ-39% ל-23%, וזה היה גורם מקל. כאחוז מן התל"ג גדלה ההוצאה החברתית מ-17.7% ב-1980 ל-25.1% ב-1998. לרוע המזל, אין נתונים עקביים על שנות ה-70. נוסף על כך, עניינים אלה ניזונו מן העובדה, שלאחר 1996 חזרה ישראל לתקופה של צמיחה איטית ואבטלה גבוהה, שהגיעה ליותר מ-9% ב-1999. אמנם, הושג שיעור אינפלציה נמוך של קרוב ל-4%, אבל במחיר של שיעורי ריבית גבוהים מאוד.

אם לא תחזור ישראל לצמיחה כלכלית תוך שמירה על אינפלציה נמוכה, יימשך הלחץ להגביל ולהפחית את ההוצאות החברתיות. כך, מעבר לביקורת ספציפית כלשהי על מדינת הרווחה, אידיאולוגיות כלכליות חדשות ותנאים כלכליים הם מקור לחץ נכבד על ההוצאות החברתיות. כאלה הם הדברים, אף-על-פי שמבחינה פוליטית כנראה אפשר לגבות בישראל מסים כדי לתמוך בהוצאה ציבורית גדולה יותר. אבל, הדאגה להשלכות על תמריצים לצמיחה נשארת הגבלה חשובה לגבי גישה חלופית זו. אולם, מעבר לכל השיקולים הללו דומה שיש דאגה בסיסית רבה שאינה עומדת לעתים קרובות במוקד הדיון הציבורי הישיר. דאגה זו מתמקדת בשאלה של מידת הפיקות, שיש לחברה על המגמה של ההוצאות החברתיות. יש דאגה רבה מאוד, בייחוד בחוגים כלכליים, בשאלה האם ההוצאות החברתיות יוצאות יותר ויותר מכלל שליטה והן מושא לדינמיקה, שתוביל להגדלות מתמידות. קשורה לכך היא האמונה,

במעמדו היחסי של השכר במקצועות אלה. מצד שני, היתה זו תקופה שבה נעשו מאמצים מתמידים להנהיג קיצוץ בהוצאות החברתיות. מאמצים אלה התמקדו לא רק ברמות הממשיות של הגמלאות, אלא דווקא באסטרטגיות לטיפול במטרות השונות. השינויים באסטרטגיה התמקדו באלה:

1. מאמצים להנהיג יותר גמלאות מיועדות וסלקטיביות, בניגוד לגמלאות אוניברסליות.
2. מאמצים למנוע ולהפחית זכאויות לטובת תוכנית עם תקציב מוגבל.

3. מאמצים להרחיב שירותים במקום הבטחת הכנסה.

4. מאמצים לשפר את ההספקה הפרטית של שירותים ולצמצם את ההספקה הציבורית ומאמצים קשורים לשיפור התחרות בהספקת שירותים חברתיים.

רוב המאמצים האלה לא הצליחו והיוזמות, למרות שרבות מהן הציעה הממשלה, נכשלו בכנסת. יוצא מן הכלל חשוב אחד הוא תהליך ההפרטה של הספקת שירותים חברתיים, שהתרחב במספר תחומים. השני היא רפורמה גדולה במערכת הפנסיות הקשורה לעבודה ובמערכת הפנסיה של עובדי השירות הציבורי, עם המעבר ממסגרות פנסיוניות המבוססות על ערבות ומימון הדדי בין זכאים למערכות פנסיוניות המבוססות יותר על עקרונות של גמלה מצטברת ועל חשבונות אישיים.

המניע למאמצים אלה לצמצם את השירותים החברתיים בשנות ה-90 היתה הדאגה המתמדת מפני מחסומים מבניים של צמיחה. אולם, הם קיבלו דחיפה נוספת מאימוצם של עקרונות של "הכלכלה החדשה", שהובילו להגבלה חוקית ממשית של גודל הגירעון ומאמץ להקטין את האינפלציה ל"רמות אירופיות" (2%-3%),

שלילית ביותר. לדעתו הן מובילות לדינמיקה של הסלמת עלויות. הרפורמה הנהיגה אסטרטגיה של בלימת עלויות המבוססת על שיטת הקפיטציה, כאשר גודל הכיסוי נקבע בחלקו בעזרת נוסחה, אבל במידה רבה גם על-פי שיקול דעתה של הממשלה תוך התחשבות בגידול האוכלוסייה ובשינויים טכנולוגיים. אולם, משרד האוצר הטיל ספק ביעילות האסטרטגיה לאור קיומם של לחצים פוליטיים להגדיל את הכיסוי. לפיכך, הוא עשה מאמצים מתמידים לשנות את עקרונות השיטה, שהצליחו בחלקם, על-מנת להשיג פיקוח רב יותר על העלויות. משום כך, הסוגיה המכרעת לא היתה הרמה של הוצאות הבריאות, שלא עלתה במידה רבה מאז הרפורמות, אלא דווקא שאלת הפיקוח (בן-נון, 1999; גרוס, רוזן ושירום, 1999).

במידת מה דומה שקיים איזון בין הנכונות להקצות משאבים לשירותים החברתיים ובין המידה שבה משאבים אלה מוגנים מפני בדיקה מחודשת מתמדת בתהליך של קביעת עדיפויות לאומיות.

סיכום

אין כל ספק, שגברה אי-הוודאות באשר להתפתחות חברתית העתידית של החברה. דבר זה נובע בחלקו ממגמות כלכליות וחברתיות שנראות כמחמירות אחדות מן הבעיות המונחות ביסוד בעיותיה של החברה. בחלקו הדבר נובע מאי-הוודאות באשר למדיניות הרווחה החברתית. אידיאולוגיות ותנאים כלכליים חדשים, אידיאולוגיות חברתיות משתנות, העדרו של דיון ציבורי המבוסס על מידע, התגברות האופי הפרוע והאקראי של תהליך קביעת המדיניות והחקיקה - כל אלה מעוררים

שמידות החופש לביטוי עדיפויות בין המטרות החברתיות מצטמצמות במידה רבה בגלל דינמיקה זו. טיעון זה קשור במיוחד לגידולן המהיר של ההוצאות באחדות מתוכניות הזכאות החשובות, כגון נכות, ולהתרחבותם של עקרונות הזכאות לעוד ועוד תוכניות להבטחת הכנסה ואפילו לתוכניות של שירותים בעין.

גורם שני הוא הדאגה הגוברת לאחריותם של תהליך החקיקה ושל תהליכי קבלת ההחלטות בתוך הממשלה. שינויים בשיטת הבחירות הישראלית בתוך ובין המפלגות תרמו לעצמאות הגוברת של חברי הכנסת ולירידתה של המשמעת המפלגתית. נוסף על כך, שינויים אלה הובילו להתרבותן ולחיזוקן של מפלגות קטנות, שהביאו ליצירת ממשלות קואליציוניות מורכבות יותר ותהליכים מורכבים יותר בין כותלי הכנסת. תוצאה ישירה אחת היא הקושי הגובר של הממשלה להטיל משמעת על הקואליציה שלה, ולפיכך גם ליישם את החלטותיה. שנית, הדבר תרם לריבוי יוזמות פרלמנטריות, שרכות מהן היו מוצלחות, להרחיב את הסיוע הכספי הקיים ולהנהיג גמלאות חדשות. גורם תורם, שהוא גם תוצאה, הוא הופעתן של סיעות פוליטיות ושל מפלגות על בסיס עדתי. מצד אחד, התפתחויות אלה תרמו להתרחבותן של גמלאות חברתיות שונות. מצד שני, אין היגיון כלכלי לטבעו של כיוון זה או להתרחבותו והתפתחויות אלה מחזקות מאוד את הדאגה בעניין הפיקוח.

דוגמה מעניינת לכך שסוגיית הפיקוח היתה בעלת חשיבות מרכזית היא המימון של מערכת הבריאות. ב-1995 יצר חוק ביטוח בריאות לראשונה זכאות מוגדרת באופן ברור לגמלאות בריאות. הוא גם ביטל תחרות מחירים בין ספקי הבריאות. משרד האוצר התייחס לשתי התפתחויות אלה בצורה

7. עלינו להגיע למבנה אלקטוראלי ופוליטי שיעודד קבלת החלטות רציונלית.

בעת ובעונה אחת, בישראל קיימת, לדעתי, תמיכה כללית חזקה בעקרונותיה של מדינת הרווחה. על כך מעידה, למשל, העובדה שבוויכוח הציבורי המתנהל בישראל, סוגיות של ניצול לרעה של השירותים החברתיים, או של השפעתם על יצירת תלות, לא באו לידי ביטוי, בניגוד לתפקיד הנכבד שמילאו סוגיות אלה בדיון שהתנהל לאחרונה במדינות רבות במערב.

יתר על כן, מנקודת ראות היסטורית, בישראל יש היום הכרה רבה יותר בבעיות של עוני ושל אי-שוויון, והרבה פחות פקפוק במהימנותם של הנתונים. בדומה לכך, לא היתה התנגדות רצינית לשימוש הנמשך בהגדרה יחסית של עוני, המותאמת לגמרי לרמת החיים הממוצעת. לאחרונה, יותר ויותר אישים פוליטיים חשובים ומפלגות פוליטיות הכירו בפער החברתי כבסוגיה נכבדה ובעלת עדיפות לאומית. ואחרון אחרון, התגובה נגד יעילות ההוצאות הציבוריות לא היתה חמורה באותה מידה כמו שהיתה במספר מדינות מערביות, ואשר נחלשה עקב שינויים שהיו בשנים האחרונות במכונות הצרכן של שירותים אלה.

שיעורי העוני הגבוהים ואי-השוויון בישראל הם בבירור אחד הפגמים הרציניים של מדינת הרווחה הישראלית ומציגים איום אמיתי על ההתפתחות החברתית החיובית של החברה הישראלית כמו גם על הקטנת הפערים בין קבוצות עדתיות ובין ערבים ליהודים. יש לתת עדיפות גבוהה להבהרה מתמדת של הסיבות מדוע שיעורים אלה הם כה גבוהים ולמדיניות לצמצומם. שאלה מכרעת אחת היא "מדוע הצליחה ישראל לצמצם את העוני ואי-השוויון בשנות ה-70 כשהתל"ג היה נמוך בהרבה, ולא בשנות ה-

שאלות על טבען ויעילותן של החלטות שתתקבלנה בעניין מדיניות הרווחה הסוציאלית.

לדעתי, בתנאים אלה עלינו לתת עדיפות למאמצים לשכלל את דרך קבלתן הרציונלית של ההחלטות:

1. עלינו לטפח את החינוך בנוגע להצדקת מדינת הרווחה ולהבחין בינה ובין הסוציאליזם ולהגדיל את התחכום של ניתוח אסטרטגיות חברתיות.

2. עלינו לטפח באופן רחב יותר את השאלה היסודית של מטרות חברתיות ושל האיזון בין צריכה פרטית לחברתית.

3. עלינו לשפר את ידיעותינו על מגמות חברתיות ועל הסיבות המונחות בבסיסן וכיצד ניתן להשפיע עליהן.

4. עלינו להתייחס ברצינות רבה לביקורות נגד מדינת הרווחה. כל אלה שיש להם מחויבות למטרות חברתיות חייבים להתייחס לביקורות על מדינת הרווחה בתחום של-הם: להבין את ערכי היסוד ואת ההנחות המונחות ביסודן של ביקורות אלה ולהתייחס אליהן במישרין.

5. עלינו לעשות כל מה שביכולתנו כדי להגביר את היעילות של מערכת הרווחה החברתית ואת המידה שבה מאפיינים אותה הרצון ללמוד מן הניסיון ולשנות.

6. עלינו להשקיע הרבה יותר בזמינות של ניתוחי מדיניות ביחס לסוגיות המפתח של האסטרטגיות העומדות בפנינו בפיתוחה של המדיניות החברתית. עלינו לטפל ברצינות בבעיית הפיקוח על הדינמיקה ועל המגמות בהוצאותיה של הרווחה החברתית - עד כמה היא בעיה וכיצד לטפל בה באופן שהוא תומך בעשייה ויצירתית.

90, כשהתל"ג, וגם ההוצאות על השירותים החברתיים, היו הרבה יותר גבוהים?".

מדינת הרווחה הישראלית השיגה הצלחות חשובות בתנאים יוצאי-דופן. כדי לשמור על מה שהושג ולהתקדם הלאה, עלינו לזכור, בקצרה, שאין זו רק שאלה של אופי האתגרים, אלא כיצד אנו מתמודדים אתם. רווחה חברתית היא עניין רציני. היא דורשת דיאלוג אמיתי המסתמך על ידיעה והמתנהל במחשבה ובתבונה.

ביבליוגרפיה

- בן-נן, ג' (1999), "ההתפתחויות העיקריות בעלויות סל השירותים ומקורות מימון במהלך ארבע שנות הפעלתו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי", ביטחון סוציאלי, 54 : 35-52.
- גרוס, ר', רחן, ב', שירום, א' (1999), "מערכת הבריאות בישראל בעקבות החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי", ביטחון סוציאלי, 54 : 11-34.
- דורון, א' (1991), "המפנה במדיניות הביטחון הסוציאלי בישראל: השפעת השינוי האידיאולוגי", ביטחון סוציאלי, 36 : 15-26.
- דורון, א' (תשנ"ב), הזכות האוניברסלית, ירושלים: הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס.
- דורון, א', קרמר, ר"מ (1992), מדינת הרווחה בישראל, תל-אביב: עם עובד.
- הוועדה לרפורמה במסים (1975), הצעות לרפורמה במסים הישירים (ועדת בן-שחר), ירושלים: משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה.
- המוסד לביטוח לאומי (1981-1996), סקירה שנחית, ירושלים.
- המרכז לחקר המדיניות החברתית (שנים שונות), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, ירושלים.
- ועדת ראש הממשלה לילדים ונוער במצוקה (1977), דין-וחשבון הוועדה, ירושלים.
- רוטר, ר', שמאי, ג' (1971), "דפוסי העוני בישראל - ממצאים ראשוניים", בטחון סוציאלי, 1 : 17-28.
- Achdut, L. and Bigman, D. (1987), *The Anatomy of Changes in Poverty and Income Inequality under Rapid Inflation: Israel 1979-1984*, Jerusalem: The National Insurance Institute, Discussion Paper #38.
- Bruno, M. and Habib, J. (1976), "Taxes, family grants and redistribution", *Journal of Public Economics*, V: 57-59.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Habib, J. (1974), *Children in Israel (Some Social, Education and Economic Perspectives)*, Jerusalem: The Henrietta Szold Institute - National Institute for Research in the Behavioral Sciences.
- Habib, J. (1979), *An Integrated Approach to Taxes and Transfers*, Jerusalem: The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel.
- ISSA (International Social Security Association) (1998), *Summing up the Evidence: The Impact of Incentives and Targeting in Social Security*, Conference Volume, Jerusalem, January 25-28.
- Kruger, A. et. al. (eds.) (1993), *Public Services Under Stress: A Canadian-Israeli Policy Review*, Jerusalem: Magnes Press, pp. 38-50.
- Liebfried, S. and Pierson, P. (eds.) (1995), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- OECD (1996), *Social Expenditures Statistics of OECD Member Countries (Provisional Version)*, Paris.

ערכים, גמלאות קטגוריאליות ומורשות קטגוריאליות בישראל

מאת ג'וני גלי*

מבוא

נושא המאמר הזה הוא תפקידן של גמלאות קטגוריאליות במדינת הרווחה הישראלית. במילים אחרות, מאמר זה מנסה להסביר מדוע תוכניות של גמלאות שאינן דורשות ממקבליהן להוכיח את נזקקותם או לענות על תנאי ביטוח סוציאלי, ממלאות תפקיד מכריע במידה מפתיעה במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית. אכן, נראה, שכתוצאה מגורמים שונים גמלאות קטגוריאליות, היינו כאלה הניתנות בהתאם להשתייכות לקטגוריות מוגדרות, ממלאות במדינת הרווחה הישראלית תפקיד הרבה יותר חשוב מאשר במדינות רווחה אחרות, שהן שוויוניות ואוניברסליות יותר.

במוקד הדיון יעמוד התפקיד שערכים ממלאים בתהליך קביעת המדיניות במדינות רווחה. הטענה, שערכים משפיעים על מדיניות חברתית אינה מקורית כמובן. כעבודת חלוץ שנכתבה באמצע שנות ה-70, בדקו אברהם דורון וראלף קרמר

האידיאולוגי של קביעת המדיניות החברתית במדינת הרווחה הישראלית. במחקרים מוקדמים רבים שעסקו במדינות רווחה היתה נטייה רווחת להתמקד בערכים לאומיים בתור משתנה מכריע בהסבר המדיניות החברתית (Rimlinger, 1971; King, 1973; Gronbjerg, Street and Suttles, 1978; Ashford, 1986). אולם, מזה מספר שנים הרעיון שערכים לאומיים משפיעים על קביעת מדיניות ומסייעים להבחין בין מדינות רווחה נתקל, ובצדק, בספקנות גוברת והופרך מבחינה אמפירית (Skocpol, 1992, pp. 15-23). ואף-על-פי כן, מוצע כאן להמשיך בדרכם של דורון וקרמר ושל מספר חוקרים בני ימינו (Reich, 1988; Weir, 1992; George and Wilding, 1994) ולחזור ולבדוק את תפקידם של ערכים בעיצוב מדיניות. אלא, שלא כמו השימוש הקודם במשתנה זה, מאמר זה אינו מתמקד בערכים לאומיים, שהיה מקובל להניח, שהם אופייניים לחברה

* כיתהספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
המחבר מבקש להודות לשולי ברמלי על סיועה בעיבוד ובניתוח הנתונים הכמותיים לצורך מאמר זה.

גמלאות קטגוריאליות במדינות רווחה

כאמור, עניינו של מאמר זה הוא אחד משלושת סוגי התוכניות העיקריים המצויים במערכות הממלכתיות של הביטחון הסוציאלי (ראה לוח מס' 1). שלושת סוגי תוכניות אלה נבדלים זה מזה בטכניקות שהן נוקטות כדי לקבוע זכאות להיכנס לתוכנית. אולם, שיטות שונות אלה של הערכת זכאות משקפות גם גישות שונות ללקוחות, לצרכים שלהם, לזכויות ולאחריות (Titmuss, 1968).

שלושת סוגי התוכניות הם: סעד, ביטוח סוציאלי וגמלאות קטגוריאליות (Atkinson, 1989). תוכניות סעד הן אלה אשר הזכאות להן מבוססת על הערכת הנוקקת של אדם, ואשר בהן מובאים בחשבון הכנסה ומשאבים אחרים. מבחן אמצעים או מבחן הכנסות הם המכשירים שבעזרתם הערכה זו מתבצעת. לעומת זאת, תוכניות הביטוח הסוציאלי אינן דורשות כתנאי לקבלת זכאות כל בחינה אישית של צורכי האדם. אולם, הזכות לגמלה בתוכנית ביטוח סוציאלי מותנית בתשלום דמי ביטוח לקופת ביטוח סוציאלי. רק מי שיש לו היסטוריה מוכחת של תשלומי ביטוח במשך תקופה שנקבעה מראש, זכאי לגמלאות. כתוצאה מכך, תוכניות של ביטוח סוציאלי כוללות תקופת אכשרה כתנאי לזכאות (International Labor Organization, 1984). לבסוף, הסוג

שלמה. במקום זאת, הדגש כאן יהיה על ערכים ואידיאולוגיות של קובעי מדיניות ספציפיים, אשר מנסים לקבוע מדיניות בהקשר חברתי ופוליטי מוגדר. במילים אחרות, במאמר זה ייעשה ניסיון לחקור באיזה אופן נורמות וערכים של מקבלי החלטות מרכזיים והמאמצים של קבוצות אינטרסים המזדהות עם ערכים אלה השפיעו בשאלה אילו גמלאות של הביטחון הסוציאלי אכן הונהגו, מתי אירע הדבר ומדוע קיבלו גמלאות אלה את צורתן. במיוחד ייקשר טיבה של המדיניות שאומצה למה שניתן לכנות בשם "מורשת המדיניות הקטגוריאלי" של מדינת הרווחה הישראלית.

כדי לבצע משימה זו המאמר יתחיל במספר הגדרות; לאחר מכן יוצגו ממצאים של מחקר כמותי על ההתפתחות ההיסטורית של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל; אחרי זה המאמר מתמקד באחד הממצאים של ניתוח זה. הממצא מדגיש מאפיין יחיד במינו של מערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית בהשוואה למדינות רווחה אחרות, הוא התפקיד המרכזי שתוכניות של גמלאות שאינן כפופות למבחן אמצעים או להוכחת תשלום קודם למערכת הביטוח הסוציאלי ממלאות במדינת הרווחה הישראלית. חלקו האחרון של המאמר מוקדש לניסיון להסביר ממצא זה באמצעות בדיקת תפקידם של הערכים בתהליך קבלת ההחלטות וההקשר של מורשת מדיניות שבו עוצבה המדיניות.

לוח מס' 1. הבחנה בין סוגי תוכניות ביטוח סוציאלי (על-פי תנאי הזכאות העיקריים)

תשלום דמי ביטוח כתנאי	תשלום דמי ביטוח כתנאי	כולל מבחן אמצעים
תוכניות סעד (הבטחת הכנסה)	-	כן
קצבאות קטגוריאליות (קצבות ילדים; נכי מלחמה)	ביטוח סוציאלי (קצבות זקנה; ביטוח אבטלה)	לא כולל מבחן אמצעים

קטגוראליות תלויות תמיד בהשתייכות של פרט לקבוצה ספציפית של בני-אדם שהוגדרה מבחינה חברתית (Stone, 1984). תכונה זו נועדה להדגיש, שהחלטה מי הם האנשים שיש להקצות להם נתח מן המשאבים החברתיים של הכלל בלי שהר- ויהו זאת במאמצים שלהם, או בלי שביטחו את עצמם מפני סיכונים ספציפיים, היא החלטה חברתית. בהחלטה זו יש בדרך-כלל שני שלבים. הראשון הוא החלטה פוליטית, הקובעת מי היא קבוצת האנשים ש"מגיע להם". החלטה זו מקבלים, בדרך-כלל, קובעי מדיניות בזירה הפוליטית והיא תלויה באופן שבו הם מזהים קבוצות של אלה ש"מגיע להם". השלב השני מתרחש בזירה הביורוקרטית (אף-על-פי שהוא יריך לקבל, בדרך-כלל, את אישורם של מקבלי ההחלטות הפוליטיים). במהלך שלב זה נקבעות הגדרות מינהליות מדויקות וכך נקבעים המאפיינים המיוחדים, אשר לפיהם ניתן להגדיר בבירור מי שייך לקבוצה שנקבעה לפני-כן.

מרכיב נוסף הראוי להדגשה בהגדרה זו הוא עניין ההתניה. בעוד שהגמלאות הקטגוראליות מנסות להתמקד בצרכיו של היחיד, צרכים אלה אינם מבוססים על הערכה של מצבו הכספי הספציפי של היחיד. בגלל סיבות שונות, ההנחה היא, שבממוצע לכל מי ששייך לקבוצה הראויה יש צרכים כספיים הקשורים במישרין למאפיינים המאפשרים לו להשתייך לקבוצה זו ומשום כך אין צורך בעריכת מבחן אמצעים אישי. אולם, לא צריך להשתמע מכך, שהזכאות לקצבאות קטגוראליות היא נטולת תנאים. התנאים המגדירים את השתייכותו של אדם לקבוצה של בני-אדם שמגיעות להם גמלאות עשויים להיות מגוונים למדי ולעתים קרובות הם כוללים יותר מתנאי אחד. בעוד שהם אינם כוללים מבחן אמצעים או בדיקה של היסטוריית תשלום דמי ביטוח, הם יכולים

השלישי, גמלאות קטגוראליות, שונה משני הסוגים הקודמים של תוכניות הביטחון הסוציאלי בכך שתוכניות מסוג זה אינן דורשות כתנאי לזכאות לא הוכחת נזקקותו של אדם ולא עבר של תשלום דמי ביטוח. הזכות לגמלה נקבעת בראש וראשונה על-פי השתייכותו של אדם לקבוצה או לקטגוריה חברתית מוגדרת.

מאמר זה מתמקד בסוג השלישי של תוכניות הביטחון הסוציאלי. בספרות המקצועית, גמלאות קטגוראליות מופיעות תחת שמות שונים (השכיחים ביותר הם "Universal Benefits", "Demogrants", "Social Allowances", "Basic Insurance", "Universal Insurance", "Citizenship Benefits", "Categorical Entitlements"). דורן (תשמ"ה, עמ' 71-72) תיאר גמלאות אלה כ"גמלאות סטטוטוריות" וניסה להדגיש בדרך זו את עקרון היסוד של תוכניות אלה - שהסטטוס המיוחד של מקבלי גמלאות אלה מעניק להם זכויות המובטחות בחקיקה. אך יהיה המונח שמשמשים בו אשר יהיה, כולם מתייחסים למגוון של תוכניות ביטחון סוציאלי שאינן כפופות למבחן אמצעים ואינן דורשות תשלום דמי ביטוח, שניתן למצוא אותן במדינות רוחה רבות והכוללות קצבאות ילדים, פנסיות בסיסיות אוניבר-סליות, גמלאות נכות, קצבאות לנכי מלחמה, מענקי אימהות, גמלאות לנפגעי תאונות עבודה ומענקי קבורה.

בניסוח פורמלי יותר: "גמלאות קטגוראליות הן גמלאות בכסף המשולמות מטעם המדינה לבני-אדם השייכים לקבוצות מוגדרות מבחינה חברתית, בלי קשר למצבם הכלכלי הספציפי או לתשלום קודם של דמי ביטוח למערכת ביטחון סוציאלי." (Gal, 1998, p. 77).

הגדרה זו מנסה להדגיש, שגמלאות

לכלול הוכחת גיל, הורות, מקום מגורים במדינה במשך תקופה מוגדרת מראש, הערכת היכולת לתפקד בשוק העבודה כמו במקרה של גמלה עקב תאונה בעבודה, גמלאות נכות וגמלאות לטיפול בנכה; או, במקרה של מענקי אימהות בישראל - הן הקריטריון של הלידה עצמה והן שהיא תיעשה בבית-חולים (בניגוד ללידה בבית). בקיצור, גמלאות קטגוריאליות תמיד תלויות בתנאי, אבל לא בהיסטוריה של תשלום דמי ביטוח או של אמצעים כספיים.

כאמור לעיל, הגמלאות הקטגוריאליות לובשות צורות מגוונות במדינות רווחה שונות והן מנסות לענות על מגוון רחב של צרכים וסיכונים. יחד עם זאת, דומה שאפשר להבחין בין שלושה תפקידים שונים שגמלאות קטגוריאליות ממלאות, ובין שלושה סוגים של גמלאות קטגוריאליות שניתן לזהותן על-פי התפקיד שהן ממלאות. שלושת התפקידים הם:

1. הבטחת ההכנסה. גמלאות קטגוריאליות להבטחת הכנסה מספקות הכנסת מינימום לאנשים אשר מסיבות שונות אינם מסוגלים להבטיח לעצמם קיום באמצעות עבודה בשכר. אולם, אי-כושר זה אינו נובע מנסיבות הנתפסות כמצדיקות פיצוי כלשהו לאדם הנזקק. מאחר שגמלאות אלה נועדו למלא בראש וראשונה תפקיד של רשת ביטחון, הן קשורות בדרך-כלל לעיקרון של "זכאות פחותה" (low eligibility), שלפיו הסיוע המוצע נמוך מן הסכום שמשכר השכיר בעל השכר הנמוך ביותר. גמלאות אלה נוטות להיות נמוכות ובשיעור אחיד ולעתים קרובות הן נקשרות להערכה פורמלית של כושרו של המקבל לעבוד למחייתו. גמלת הנכות הכללית היא דוגמה לסוג כזה של גמלה קטגוריאלית במדינת הרווחה הישראלית.

2. מימון הוצאות נוספות. גמלאות קטגוריאליות למימון הוצאות נוספות מכסות הוצאות שנגרמו לקבוצות מיוחדות באוכ-לוסייה, שהן בעלות צרכים מיוחדים. הדוגמה השכיחה ביותר של סוג כזה של גמלה היא כמובן קצבות ילדים או קצבות משפחה, שכמותן ניתן למצוא כמעט בכל מדינות הרווחה. מענקי אימהות, מענקי קבורה וגמלאות להורה יחיד הם דוגמאות נוספות לסוג זה של גמלה. מכיוון שהן נועדו למימון הוצאות נוספות ולהשלים הכנסה שהתקבלה באמצעות עבודה או באמצעות תוכניות אחרות של ביטוח סוציאלי, גמלאות אלה נוטות להיות נמוכות.

3. פיצוי. גמלאות קטגוריאליות מפצות מנסות לספק לבני-אדם פיצוי במקרים של אובדן מקום העבודה, מוות או אובדן כושר השתכרות. גמלאות אלה הן יחידות במינן בכך שהן קשורות לנסיבות מיוחדות (כגון שירות בצבא או עבודה), שבהן אירע האובדן, ולא רק בהיקף הפגיעה. יחידים שנגרמו להם אובדן או נזק בנסיבות אלה נתפסים כזכאים במיוחד לפיצוי מן החברה (Bolderson, 1974). כתוצאה מכך גמלאות מסוג זה הן, בדרך-כלל, אחידות ובעלות רמה גבוהה יחסית, או יחסיות להכנסה הקודמת של הזכאי. אי-כושר לעבוד עקב תאונה שאירעה במקום העבודה, אובדן כושר כתוצאה משירות בצבא או פגיעות כתוצאה מפעולות איבה מזכות אדם בקצבה קטגוריאלית מפצה.

גמלאות קטגוריאליות בסוגים שונים של מדינות רווחה

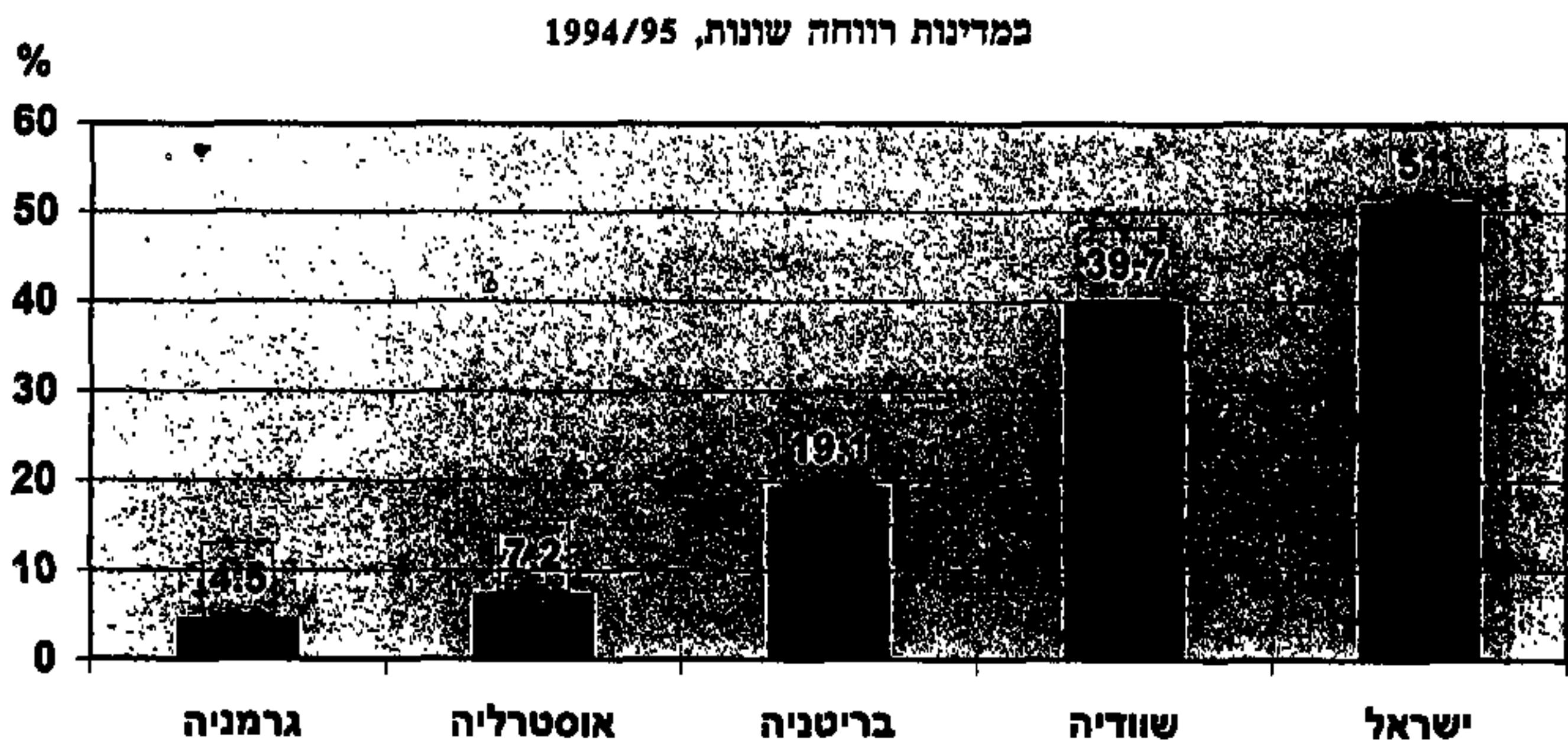
מרבית מדינות הרווחה כוללות במערכות הביטחון הסוציאלי שלהן, תוכניות המבוססות על כל שלושת הסוגים היסודיים

למבחן אמצעים ולתשלום דמי ביטוח, יש תפקיד מרכזי יותר. אחת מכל חמש ליש"ט המוצאות בכריטניה על גמלאות מוקדשת לגמלאות מסוג זה. אולם, בהשוואה לכל מדינות הרווחה האלה, בישראל גמלאות קטגוריאליות ממלאות תפקיד חשוב עוד יותר במערכת הביטחון הסוציאלי. קצת יותר ממחצית ההוצאה על ביטחון סוציאלי מוצא על גמלאות שאינן מחייבות לא הוכחת נזקקות ולא תשלומים קודמים של דמי ביטוח לקופת הביטחון הסוציאלי.

על פניו, ההסבר להבדל בתפקידן היחסי של הגמלאות הקטגוריאליות במרבית מדינות הרווחה המתוארות בתרשים הוא ברור למדי. את התפקיד המוגבל של תוכניות אלה במדינת הרווחה הגרמנית ניתן לקשור לעיקרון הביסמרקי השליט במערכת הביטחון הסוציאלי שלה (Clasen, 1997). במילים אחרות, זכאות, כמעט בכל תוכניות הגמלאות במערכת הביטחון הסוציאלי הגרמנית, מותנית בכך שאדם בוטח בעבר בידי המדינה ויש לו עבר משביע רצון של תשלום דמי ביטוח (Bonoli, 1997). גם במקרה של אוסטרליה ההסבר פשוט למדי -

של תוכניות הביטחון הסוציאלי (דהיינו, ביטוח סוציאלי, סעד וגמלאות קטגוריאליות) ותוכניות המכילות יסודות של יותר מסוג אחד משלושת הסוגים. יחד עם זאת, ניתן להבחין בין מדינות רווחה שונות לפי התפקיד היחסי, שכל אחד משלושת הסוגים ממלא במערכת הביטחון הסוציאלי. במילים אחרות, ניתן לזהות את העקרונות המנחים העיקריים בתוכניות הביטחון הסוציאלי הספציפיות במדינת רווחה, לסווג אותן לפי סוג התוכנית ולהעריך את תפקידו היחסי של כל סוג במערכת כמכלול. תרשים מס' 1 מציג השוואה של התפקיד שגמלאות קטגוריאליות ממלאות במספר מדינות רווחה. כפי שאפשר לראות בתרשים, תפקידן של הגמלאות הקטגוריאליות משתנה במידה רבה במערכת כות שונות של מדינת רווחה. בעוד שבמדינת הרווחה השוודית גמלאות קטגוריאליות מהוות יותר משליש מכל ההוצאה על ביטחון סוציאלי, במערכות של גרמניה ואוסטרליה לגמלאות אלה יש תפקיד שולי בכיסוי של הביטחון הסוציאלי והן מהוות פחות מעשירית מכל ההוצאה. לעומת זאת, בכריטניה, לגמלאות אלה, שאינן כפופות

תרשים מס' 1. אחוז ההוצאה על קצבאות קטגוריאליות מסך כל ההוצאה על ביטחון סוציאלי



הנהיגה גמלאות רבות יותר הקשורות לשכר, כיסוי רחב יותר של צרכים ועדכון טוב יותר של רמות הגמלאות (דורון, תשנ"ה). ואף-על-פי כן, מדינת הרווחה הישראלית נראית קרובה יותר לדגם הליברלי של מדינת רווחה מאשר לכל משטר אחר של מדינת רווחה בסיווג של אספינג-אנדרסן (Esping-An-) (dersen, 1990). זאת ועוד, מקבלי ההחלטות בישראל בעשור וחצי האחרונים היו מחויבים באופן ציבורי לקיצוץ הוצאות הרווחה ולשימת הדגש על הספקה אינדיווידואלית של צרכים באמצעות השוק (גל, 1994). במילים אחרות, שלא כמו הדגם של מדינת הרווחה הסוציאל-דמוקרטית, שניתן לצפות ממנה שתאמץ תוכניות של גמלאות קטגור-יאליות התואמות את מטרותיה האוניברסל-ליסטיות, אין סיבה גלויה לכך שגמלאות קטגוריאליות ימלאו תפקיד מרכזי במדינת הרווחה הישראלית. אולם, הממצאים שלנו מצביעים על כך, שהתפקיד שגמלאות קטגוריאליות ממלאות גדול במקרה של ישראל הרבה יותר מכפי שהן ממלאות בדגם של מדינת הרווחה שלפני הדגם שלה היא הוקמה - מדינת הרווחה הבריטית. ואכן, תפקיד הגמלאות הקטגוריאליות בישראל גדול אף מזה שגמלאות אלה ממלאות באב-טיפוס של מדינת הרווחה הסוציאל-דמוקרטית - שוודיה. ברור, שהדגשה זו של הגמלאות הקטגוריאליות בישראל דורשת הסבר.

התפקיד המשתנה של גמלאות קטגוריאליות במדינת הרווחה הישראלית

על-מנת להכניס מעט סדר בתפקיד שמילאו גמלאות קטגוריאליות במדינת הרווחה הישראלית, חושב תפקידן של הגמלאות

בעוד שעניין דמי הביטוח אינו רלוונטי במדינת רווחה זו, לא כך מבחן האמצעים. אכן, זוהי מדינת רווחה שהדגישה באורח מורשתי שימוש רחב במבחן אמצעים, כדי לקבוע זכאות לגמלאות. כתוצאה מכך, הזכאות למעט מאוד תוכניות של ביטחון סוציאלי נקבעת אך ורק על-פי השתייכות לקבוצה מוגדרת מבחינה חברתית. במקום זאת היא נקבעת גם על סמך הוכחת צורך. לעומת זאת, במקרה השוודי אופייה הסוציאל-דמוקרטי של מדינת הרווחה מיתרגם להעדפה בולטת של תוכניות גמלאות אוניברסליות שהן גמלאות קטגוריאליות. קצבות זיקנה אוניברסליות הן הדוגמה המובהקת לכך. בעוד שיש במערכת השוודית גם תוכניות הקשורות להכנסה, שבהן תשלום קודם של דמי ביטוח הוא תנאי ראשוני לזכאות, הרבה מן ההוצאה על ביטחון סוציאלי מוקדש לגמלאות קטגור-יאליות, שהבסיס העיקרי לזכאות בהן היא תושבות, ולא הוכחת נזקקות או תשלום קודם של דמי ביטוח (Castles, 1994).

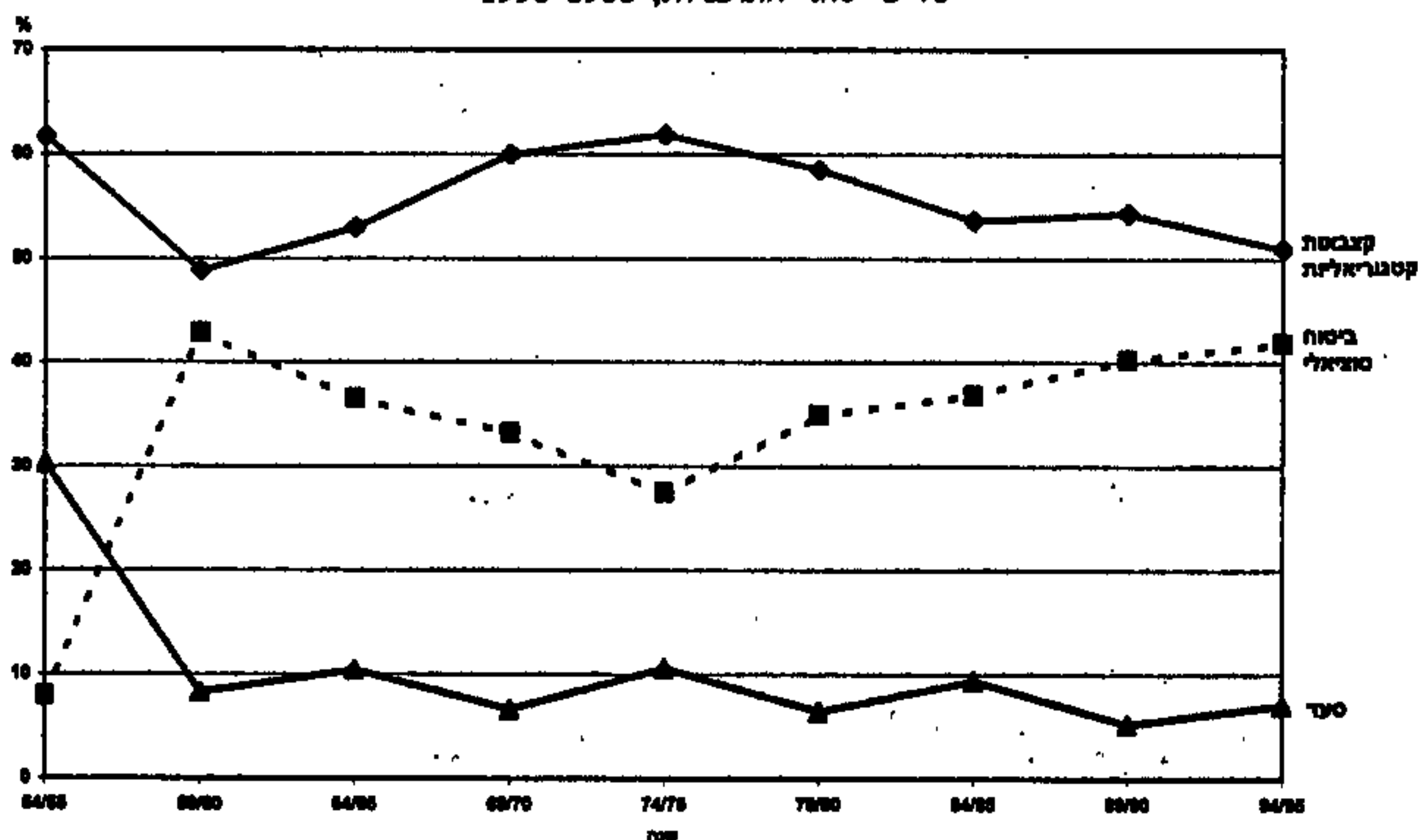
אולם הממצאים הנוגעים למקרה הישר-אלי מתמיהים יותר. מדינת הרווחה הישראלית משלבת היצמדות למודל הביטוח הסוציאלי של בּוֹוֹרִידְג' עם שימת דגש על הספקת סעד לעניים. רמות הגמלה הן נמוכות יחסית וכמו בריטניה, ישראל שמה דגש רב על הספקת ביטוח סוציאלי באמצעות מנגנונים של השוק החופשי, במיוחד באמצעות קיומן הנפרץ של פנסיות מעבודה לקשישים ותוכניות של המדינה שנועדו לשמש רשת ביטחון וחוספת השלמה (top up); (Doron and Kramer, 1991); (Evans, 1998). בהתחלה, כאשר הוקמה מערכת הרווחה הישראלית, בשנות ה-50, היא אמנם הושתתה באופן ברור על הדגם של בוורידג', אבל בשנות ה-70 היא התקרבה יותר ויותר לדגם הסוציאל-דמוקרטי כאשר

נתונים על תוכניות של ביטחון סוציאלי, המחשה לאי-רלוונטיות של הגוף המינהלי האחראי באופן פורמלי להפעלת תוכנית היא תוכנית הגמלאות לשירות מילואים, המספקות ביטחון סוציאלי למי שנפגע מאובדן הכנסה בשעה שהוא משרת במילואים. בשנים האחרונות, האחריות לניהולה של גמלה זו עברה מן המוסד לביטוח לאומי למשרד הביטחון. אולם, התפקיד שלה וכל מאפייניה נשארו כפי שהיו. בתור שכאלה, כלולות בקטגוריית הגמלאות הקטגוראליות כל הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי שאינן מחייבות תקופת אכשרה או מבחן אמצעים כתנאי לזכאות. נוסף על כך, יש כמה תוכניות אחרות של גמלאות שהן בעלות מאפיינים דומים, אבל מסופקות מטעם משרד הביטחון, משרד הקליטה ומשרד האוצר. בתרשים מס' 2, תחת הכותרת של תוכניות

הללו מאז הקמת מערכת הביטחון הסוציאלי באמצע שנות ה-50. בתרשים מס' 2 מתואר חלקה היחסי של ההוצאה המוקדשת לכל אחת משלוש התוכניות של מערכת הביטחון הישראלית במשך תקופה של ארבעים שנה. שלא כמו במרבית המחקרים שעסקו במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל, הנתונים המוצגים כאן מתייחסים לאחוז של כלל ההוצאה על ביטחון סוציאלי שהוציאו משרדי הממשלה השונים והמוסד לביטוח לאומי. העניין שלנו אינו בגמלאות המוגדרות באופן פורמלי כתוכניות של ביטחון סוציאלי רק מפני שהן מסופקות על-ידי המוסד לביטוח לאומי, אלא בכל גמלה המנסה למלא את הפונקציה של הספקת ביטחון סוציאלי לתושבים ישראלים. ברור, שפונקציה זו איננה, ולא צריכה להיות, התחום היחיד של הגמלאות המנוהלות בידי המוסד לביטוח לאומי. אכן, כשמנסים לאסוף

תרשים מס' 2. ההוצאה על ביטחון סוציאלי בישראל

על-פי סוגי התוכניות, 1955-1995



שלא כמו השתנות גורלם של שאר סוגי הגמלאות, התפקיד היחסי של הגמלאות הקטגוריאליות נשאר פחות או יותר יציב במשך התקופה. נראה, שגמלאות אלה מילאו תפקיד נכבד מאוד במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית מאז הקמתה. אמת, עם הזמן השתנה חלקה של ההוצאה על הגמלאות הקטגוריאליות ואף ירד במשך השנים. אף-על-פי כן הוא נשאר גדול מאוד ותפס יותר ממחצית מכל ההוצאה החברתית על ביטחון סוציאלי. הסבר לתופעה ראוייה לציון זו מחייב לבדוק ביתר יסודיות את התוכניות של גמלאות קטגוריאליות ספציפיות, מאפייניהן ואופן התפתחותן.

בסך-הכל, ישראל אימצה מאז הקמתה ב-1948 עד שנת 1995 20 תוכניות של גמלאות קטגוריאליות. כפי שאפשר לראות בלוח מס' 2, התוכניות הראשונות אומצו בערך שנה לאחר קום המדינה והן יושמו מטעם מגוון של גופים ממשלתיים, ביניהם משרדי הביטחון, הקליטה והאוצר. אולם, רובן מסופקות במישרין על-ידי המוסד לביטוח לאומי, למרות שגוף זה נועד מלכתחילה לספק רק תוכניות של ביטוח סוציאלי.

מתוך עשרים התוכניות לגמלאות קטגוריאליות, 12 נותנות פיצוי על אובדן מקום עבודה או על אובדן עקב שירות מסוג זה או אחר. הבולטות מבין אלה הן התוכניות המסופקות לנכי צה"ל, או למשפחות של חללי מלחמה והגמלאות המוענקות לנפגעים בתאונות עבודה. שש תוכניות נוספות של גמלאות קטגוריאליות מיועדות למימון הוצאות נוספות של קבוצות ספציפיות באוכלוסייה (בעיקר הורים עם ילדים), ואילו שתי תוכניות אחרות, נכות כללית וסל קליטה, ממלאות תפקיד של הבטחת הכנסה. התפלגות ההוצאה על שלושת הסוגים של הגמלאות הקטגוריאליות לאורך זמן מוצגת בתרשים מס' 3.

הביטוח הסוציאלי, כלולות תוכניות של גמלאות הדורשות מן הפונים תשלום קודם של דמי ביטוח במשך תקופת אכשרה מינימלית כתנאי לזכאות. במקרה הישראלי אלה כוללות ביטוח זיקנה, שארים, אבטלה, סיעוד ולידה. לעומת זאת, גמלאות סעד הן אלה שבהן משתמשים במבחן אמצעים או הכנסה בתור האמצעי העיקרי לקביעת זכאות. במקרה הישראלי הן כוללות הבטחת הכנסה (ולפני אימוצה - תמיכות סעד), השלמת הכנסה לקשישים ודמי מזונות.

בתרשים מס' 2 מתוארים באופן גרפי התפקידים המשתנים שמילאו שלושת סוגי הגמלה במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל. מגמה מאוד ברורה אחת היא ירידת חלקה של ההוצאה המוקדשת לתוכניות סעד במהלך התקופה, משיא של שליש בקירוב מכל ההוצאה לפחות מעשירית ב-1995. לעומת זאת, תפקידן של תוכניות הביטחון הסוציאלי גדל במידה דרמטית מ-8% ב-1955 ליותר מ-40% ב-1995. היפוך תפקידים זה נובע בחלקו מכך, שתוכניות הביטחון הסוציאלי הראשונות נחקקו ב-1953, רק שנתיים לפני מערכת הנתונים הראשונה בתרשים. הדבר נובע גם מכך, שבמשך השנים הועברו זכאים רבים מתוכניות סעד לתוכניות הביטוח הסוציאלי החדשות שהונהגו, עקב שינויים שנעשו בתוכניות קיימות ואימוץ תוכניות ביטוח חדשות, כגון ביטוח אבטלה וסיעוד (גל, 1992; בן-צבי, 1994). ואחרון אחרון, זוהי השתקפות של הדמוגרפיה המשתנה של החברה הישראלית, ובמיוחד של הגידול הדרמטי במספר הקשישים הזכאים לקצבת זיקנה. כך, בעוד שבשנת 1957 היו רק 6,172 מקבלי קצבות זיקנה ושארים, באמצע שנת 1998 מספר המקבלים גמלה זו הגיע ל-616,731 (המוסד לביטוח לאומי, 1998, עמ' 38).

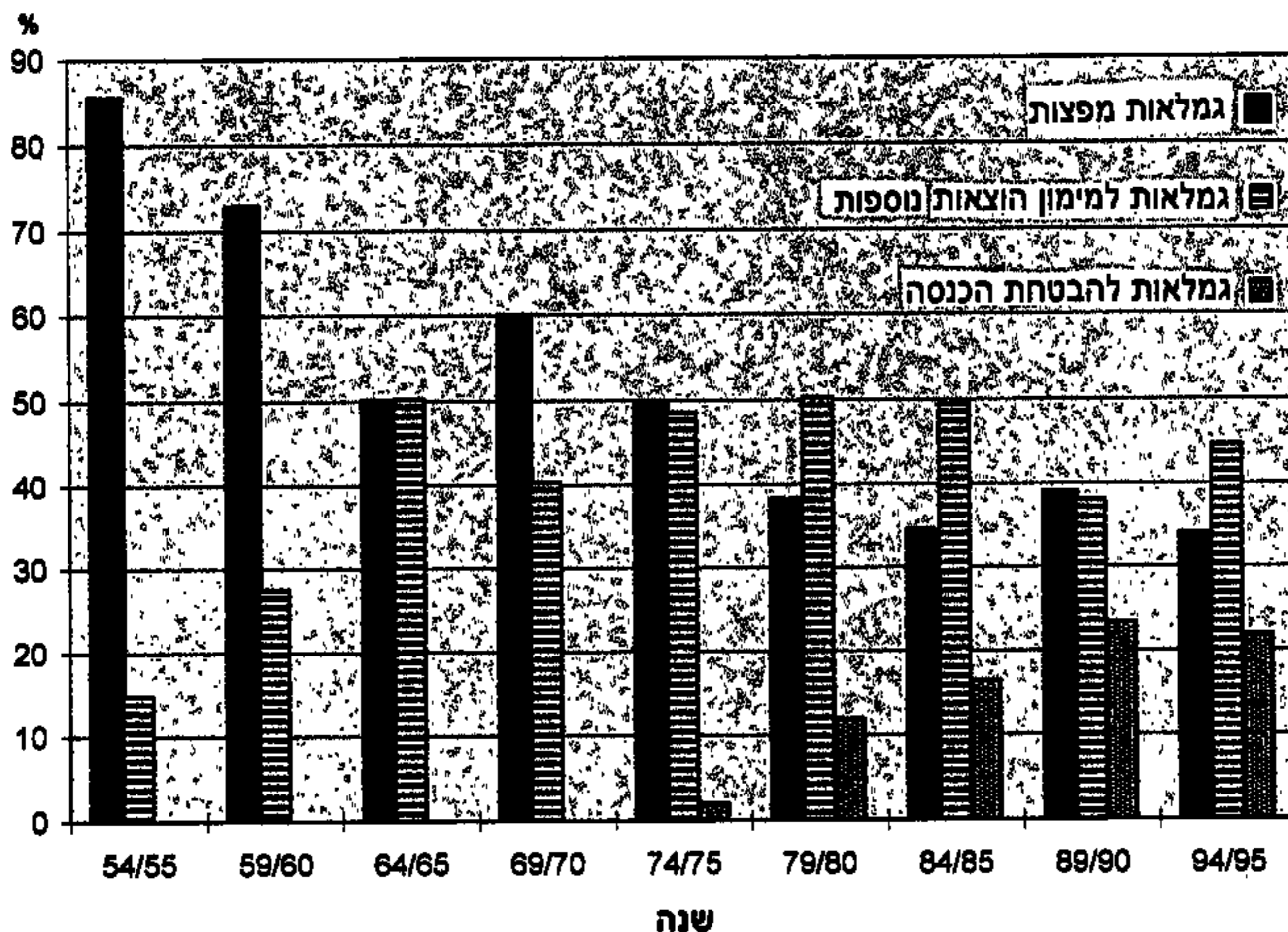
לוח מס' 2. קצבאות קטגוריאליות במדינת הרווחה בישראל

שנת תחילת הקצבאות	משרד הביטחון	שנת תחילת הקצבאות	שם הקצבאות
מפצה	משרד הביטחון	1949	נכי צה"ל ומשפחות הנופלים
מפצה	ביטוח לאומי	1949	נפגעי פעולות איבה
מפצה	משרד הביטחון	1952	מילואים
מפצה	ביטוח לאומי	1954	נפגעי עבודה
מפצה	משרד האוצר	1954	נפגעי הנאצים
מפצה	משרד האוצר	1957	נרדפי הנאצים
מפצה	ביטוח לאומי	1970	קצבות יוצאי-צבא (קיי"צ)
מפצה	ביטוח לאומי	1973	אסירי ציון
מפצה	ביטוח לאומי	1981	נפגעי תאונות
מפצה	ביטוח לאומי	1986	חסידי אומות העולם
הוצאות נוספות	ביטוח לאומי	1954	מענק לידה
הוצאות נוספות	ביטוח לאומי	1959	קצבות ילדים
הוצאות נוספות	ביטוח לאומי	1975	ניידות
הוצאות נוספות	ביטוח לאומי	1979	שירותים מיוחדים
הוצאות נוספות	ביטוח לאומי	1981	ילד נכה
הוצאות נוספות	ביטוח לאומי	1992	משפחות חד-חוריות
הבטחת הכנסה	ביטוח לאומי	1974	נכות כללית
הבטחת הכנסה	משרד הקליטה	1989	סל קליטה

מאפילה לפעמים הגמלה מן הסוג של השלמת הכנסה, הדבר נובע אך ורק מהשפעתן של קצבות הילדים בפרקי הזמן שבהם אלה הוענקו לכל המשפחות עם ילד אחד או יותר ולא הוגבלו במבחן אמצעים או במבחן הכנסה (גורדון ואליאב, 1997). בעוד שגמלאות קטגוריאליות מן הסוג של השלמת הכנסה (קצבות ילדים, במיוחד) קיימות ברוב

על-מנת להבין טוב יותר את תפקידן של הגמלאות הקטגוריאליות במדינת הרווחה הישראלית נראה, שיהיה זה מועיל להתמקד בגמלאות קטגוריאליות מפצות, מפני שגמלאות אלה לא רק מהוות את המספר הגדול ביותר של התוכניות, אלא במשך רוב התקופה הן גהנו מחלק הארי של ההוצאה. אכן, בעוד שעל תפקידה של גמלה זו

תרשים מס' 3. חלוקת ההוצאה על קצבאות קטגוריאליות לפי סוגים, 1955-1995



נתונה בהן. שלא כמדינות רווחה אחרות, ישראל היתה מעורבת בעימות צבאי מתמשך עם שכנותיה ודבר זה הביא לגידולה של אוכלוסיית הזכאים לגמלאות ממערכת הביטחון. מספר מקבלי הקצבאות הללו גדל מ-6,031 בשנת 1953 ל-67,631 בשנת 1997 (להב, 1998, נספח 1).

אולם דומה, שהתפקיד המרכזי של הגמלאות הקטגוריאליות המפצות במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית אינו נובע רק מן הגידול במספר הנפגעים וההרוגים. כפי שמלמדים הנתונים, חלקה של ההוצאה המוקדש לגמלאות קטגוריאליות מפצות בהשוואה לגמלאות קטגוריאליות אחרות ירד עם השנים, אולם מספרן של תוכניות הגמלאות המפצות המשיך לגדול. יתרה מזאת, בתקופה זו תנאי הזכאות לגמלאות אלה נעשו בהדרגה יותר ויותר ליברליים,

מדינות הרווחה, נראה שגודלן של גמלאות קטגוריאליות מפצות, הנספח שלהן והמגוון שלהן הם יחידים במינם במקרה הישראלי.

מאפיין גלוי וברור של גמלאות מפצות הוא, שבמשך העשור הראשון לאחר הקמת המדינה ההוצאה על גמלאות אלה תפסה יותר מ-70% מכל ההוצאה על הגמלאות הקטגוריאליות, ובין שליש למחצית מכל ההוצאה על ביטחון סוציאלי. ברור, שאחד ההסברים לכך הוא התפקיד המרכזי שמילאו הגמלאות לנכי צה"ל ולמשפחות של חללי מלחמה בהוצאה על ביטחון סוציאלי במהלך תקופה זו ובשנים שבאו אחריה. אין ספק, שחלקה של ההוצאה על ביטחון סוציאלי המוקדש לגמלאות הקטגוריאליות המפצות במדינת הרווחה הישראלית, בהשוואה למדינות רווחה אחרות, הושפע מן הנסיבות הצבאיות המיוחדות שהחברה הישראלית

כות בתשלום דמי ביטוח. יתר על כן, בדרך כלל הם החליטו לאמץ סוג ליברלי ונדיב יותר של גמלאות קטגוריאליות - אלה מן הסוג המפצה, במקום בסוג הנוקשה יותר של גמלה קטגוריאלית להבטחת הכנסה.

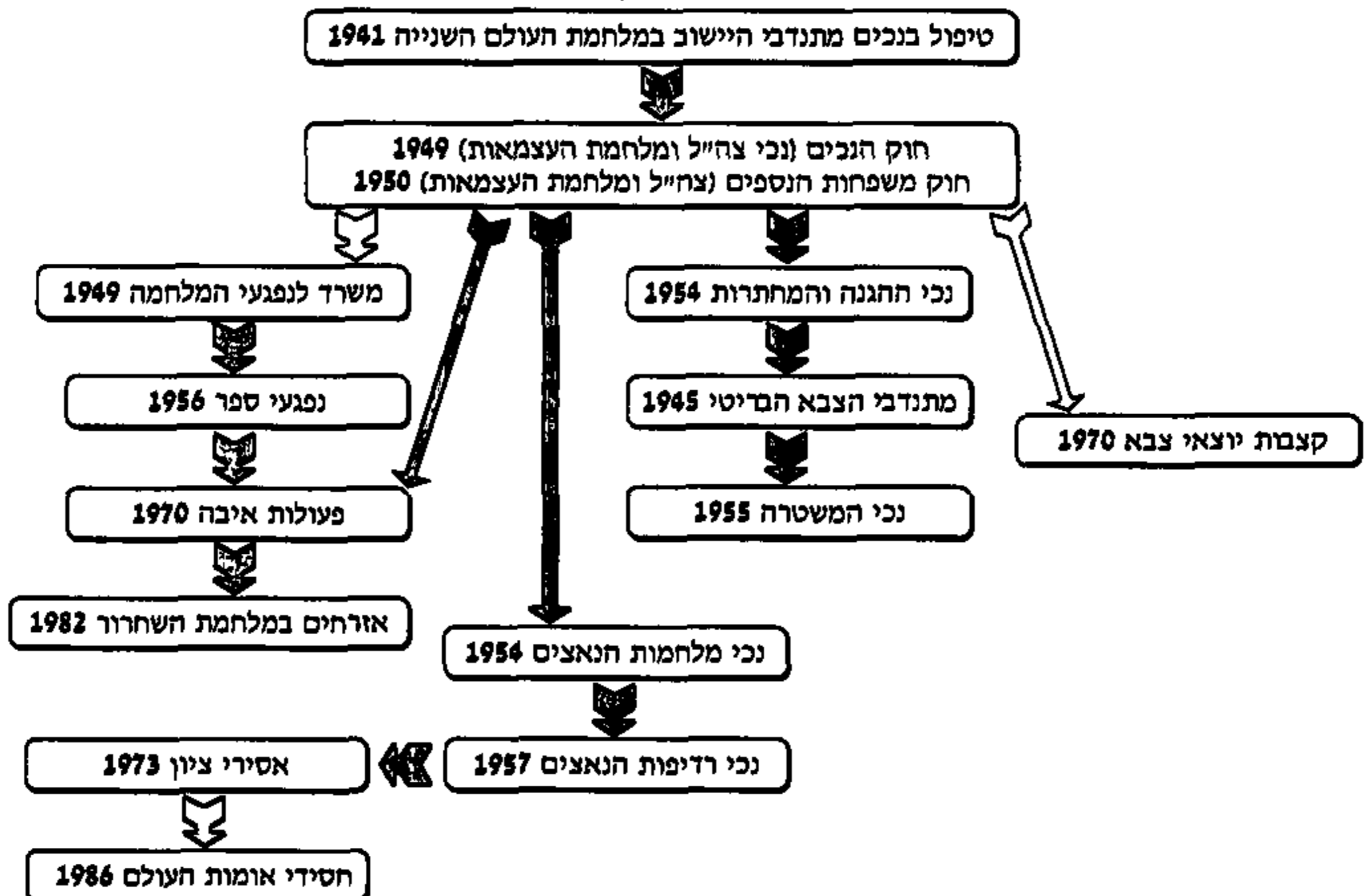
בדיקה קפדנית של הדיונים ושל הפעילות הציבורית סביב תהליך האימוץ של תוכניות של גמלאות חדשות במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית והנהגת שינויים בתוכניות קיימות מלמדת על התפקיד המכריע שמילאה המורשת של המדיניות ההחלטות הראשוניות בעניין אופיין של תוכניות הגמלאות, המסגרות המוסדיות שנבעו מהחלטות אלה וקבוצות האינטרסים שנוצרו עקב תהליך זה מילאו תפקידים חיוניים בעיצוב מענים לצרכים של ביטחון סוציאלי לאורך הדרך (Skocpol, 1992; Pierson, 1993). ואמנם, אפשר להתוות את הנתונים של המורשות השונות של המדיניות.

תרשים מס' 4 מציג נתיב כזה. בשנת 1949

הכיסוי שלהן הורחב ורמות הגמלה עלו. מכאן, שלא ניתן לייחס את תפקידו של סוג זה של תוכנית גמלאות אך ורק לגידול במספרם של מקבלי תוכנית בודדת, אלא גם להנהגת תוכניות נוספות מסוג זה ולהקלת התנאים של תוכניות קיימות, כך שיקיפו קבוצות אוכלוסייה נוספות.

ניתן לראות בעצם החשיבות של התפקיד שהגמלאות הקטגוריאליות המפצות ממלאות במדינת הרווחה הישראלית השתקפות של מעין "מורשת של מדיניות קטגוריאלית". במילים אחרות, אצל מקבלי ההחלטות היתה נטייה לאורך זמן לאמץ את הגישה שנקטה לגבי צרכים קודמים ולבחור בגמלאות קטגוריאליות בתור אמצעי לטיפול בצורכי הביטחון הסוציאלי של קבוצות אוכלוסייה מוגדרות מאוד. בכל מקרה כזה, כאשר עמדו בפני הצורך לטפל בצרכים של קבוצות חברתיות אלה, בחרו מקבלי ההחלטות בישראל במודע ובאופן ברור בגמלאות שאינן כפופות למבחן אמצעים ואינן כרו-

תרשים מס' 4. התפתחות המורשת הקטגוריאלית (פיצוי על שירות)



גם לגמלאות שהוענקו לכל מי שנפגע בפעור-
לות טרור המכוונות נגד מדינת ישראל.

חשוב לציין, שהזכויות והגמלאות שהוענקו לקבוצות השונות לא היו בהכרח זהות לגמלאות המוענקות לנכי צה"ל. אולם, הנימוק המצדיק את הענקת הגמלאות בכל אחד מן המקרים האלה, כמו גם המבנה הבסיסי של תוכנית הגמלה שאומץ, נקשרו במפורש לגמלאות נכי צה"ל בידי מקבלי ההחלטות ושדולות כאחד. כך, לדוגמה, ב-1952 התמקדה הביקורת הציבורית על הצעת חוק של הממשלה לפיצוי יוצאי מלחמת העולם השנייה הנכים, שנלחמו בנאצים בצבאות זרים, בהבדלים שבין החוק המוצע ובין החוק שנחקק ב-1949, אשר סיפק פיצוי לנכי מלחמת העצמאות. למרות טענתה של הממשלה, שהחוק המוצע התבסס במידה רבה מאוד על החקיקה משנת 1949, ההבדלים בין שני החוקים עוררו קול צעקה מצד ארגוני יוצאי צבא וחברי כנסת וקריאות להענקת זכויות שוות לכל יוצא צבא נכה.¹ בסופו של דבר קריאות אלה הביאו לשינוי החוק. אחד התיקונים הברורים ביותר היה זה הנוגע לאחריות המיניסטריאלית לניהול התוכנית.² בעוד שמלכתחילה הציעה הממשלה שמשרד העבודה יהיה אחראי ליישום החוקי, כאשר הובאה הטיוטה הסופית של החוק לאישור הכנסת, הועברה האחריות המיניסטריאלית למשרד הביטחון, שבידו מופקד כאמור ניהול הגמלאות של יוצאי הצבא הנכים ממלחמת העצמאות.³ אף-על-פי שהחקיקה הסופית לא העניקה זכויות

סיפק חוק הנכים שנחקק אז ליוצאי צבא נכים ממלחמת העצמאות גמלאות נדיבות יחסית ולא מותנות במבחן אמצעים, צמודות למש-כורות בשירות המדינה ולדרגת הפגיעה. נוסף על כך, הן כללו מגוון גדול של שירותים רפואיים ושיקום תעסוקתי, הלוואות לעסקים ולבית ונגישות לשירותים סוציאליים אישיים ולייעוץ. לבסוף, הן סיפקו סיוע מיוחד ליוצאי צבא נכים שאין להם מקור הכנסה נוסף (דנציגר, 1978; נכט, תשט"ז, עמ' 17-25).

החלטה זו על האופן הטוב ביותר לטפל בצרכים של יוצאי צבא נכים ממלחמת העצמאות הניעה תהליך, שכלל בסופו של דבר לא רק כל מי שנפגע בעת השירות בצבא או במשטרה לאחר קום המדינה, אלא גם קבוצות נוספות בחברה. באלה כלולים משפחות של מי שנפלו בעת שירותם בצבא וכל יהודי שנפגע בפעולות המחותרות בתקופת המנדט הבריטי, או בעת ששירת, בזמן מלחמת העולם השנייה, בצבא הבריטי או בצבאות אחרים שלחמו בנאצים. נוסף על כך, הגמלאות ליוצאי צבא היוו בסיס לגמלאות לקורבנות אזרחיים של רדיפות הנאצים, שלא היו זכאים לפיצויים מן הגרמנים, ללא-יהודים שהושיטו עזרה ליהודים בתקופה הנאצית, ליהודים שנרדפו עקב פעילותם הציונית במדינות כמו ברית-המועצות בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה, ואף למשפחות עם ילדים שאחד מ-בניהן שירת בכוחות הביטחון. לבסוף, הגמלאות שסופקו ליוצאי צבא נכים שימשו בסיס

1. ראה לדוגמה מכתב מארגון יוצאי הצבא הנכים במדינת ישראל לשר הביטחון, פנחס לבון מיום 2.4.1951 ובו הדרישה, שיוצאי צבא נכי המלחמה בנאצים יטופלו במשרד הביטחון, ולא במשרד העבודה, ארכיון צה"ל וכוחות ההגנה 222849/73. נוסף על כך, ראה הערות של חברי הכנסת ריפחין ווילנסקה בדיון הכנסת על החוק, דברי הכנסת 15, 27.2.1954, עמ' 950-955.

2. ראה נאומו של חבר הכנסת הרצל ברגר באותו דיון בשנת תשט"ז.

3. הנוסח המלא של החוק מופיע אצל Nacht, M. and Keyff, M. (1955), *Rehabilitation Laws*, Tel Aviv: The Israeli Company for Law Books.

התפקיד של ערכים ושל קבוצות אינטרסים

המאפיין הברור ביותר של כל הקבוצות החברתיות שקיבלו גמלאות קטגוריאליות מפצות במסגרת מדינת הרווחה הישראלית מאז קבלת העצמאות הוא, שכולם נקשרו לערכים המרכזיים מאוד שהם יקרים ללבן של האליטות ששלטו בחברה הישראלית בתקופה זו. ערכים אלה כללו את הציונות, הגנה צבאית על המדינה, המאבק נגד הנאצים ומוסר העבודה (Eisenstadt, 1967). דבר זה נכון בעיקר לגבי תוכניות הקשורות במישרין, או גם בעקיפין, לשירות בצבא. הן משקפות את התפיסה שישראל היא "עם אוהז בנשק" ושהשירות בצבא הוא חובה כללית ואזרחית חיונית שהיא מכרעת להמשך קיומה של המדינה (Ben-Eliezer, 1995). לפיכך, כל מי שנפגע במהלך הגנה פעילה על המדינה או עקב התקפות עליה ראוי לפיצוי מלא. ראש הממשלה הראשון, דוד בן-גוריון, ניסח תפיסה זו במבוא לחוק יוצאי צבא נכים כשכתב: "אינני יודע בתולדות עמנו שיאי-גבורה ותפארת-אדם נישאים מאלה שנתגלו בחייהם ובמותם של הבחורים בבקעת הירדן, בעמק יזרעאל, ברמות הגליל, בערבות הנגב, בהרי ירושלים, בחיפה ובתל-אביב... המדינה מילאה חובותיה לכל אלה שנפגעו בגופם במלחמת-הקוממיות. מובן, שהיו וישנם דברים שאין ביכולת המדינה לעשות: כשם שהמדינה לא יכלה להחזיר לאמהות ולאבות שכולים בניהם היקרים שנפלו בקרב, כך אין ביכולתה של המדינה להחזיר לנכים אבריהם

שוות לגמרי ליוצאי מלחמה נכים שהשתתפו במאבק בנאצים, המבנה ועקרונות הפעולה של החוק החדש היו דומים לזה של החוק משנת 1949. העובדה, שהאחריות ליישום החוק הופקדה עתה בידי משרד הביטחון, נתנה ליוצאי המלחמה בנאצים הרגשה, שמעמדם בחברה שווה, לפחות ברמה הפורמלית, לזה של נכי מלחמת השחרור.

תהליך דומה התרחש בשנת 1969 בעת הדיון על פיצוי נפגעי פעולות איבה, כגון התקפות טרור (ינאי, 1993). בהתחלה העלתה הממשלה הצעה שביקשה לבסס את הפיצוי לנפגעי פעולות טרור על התוכנית לנפגעי תאונות עבודה.⁴ המשמעות היתה, שהגמלאות יתבססו על אחוז מהכנסתו הקודמת של הקורבן ושניהול התוכנית יהיה באחריותו של המוסד לביטוח לאומי, ולא של משרד הביטחון. אולם, בעת הדיון על החוק המוצע ביקרו חברי כנסת המייצגים את תושבי יישובי הספר, שהיו אז רוב הנפגעים של התקפות כאלה, בחריפות את עמדת הממשלה. חבר הכנסת עוזי פיינרמן אמר: "יהיה זה צודק והגיוני להשוות את הגמלאות הניתנות לנפגעי הספר לגמלאות הניתנות לנפגעי צה"ל".⁵ כאשר הובא החוק בפני הכנסת לאישור סופי, הוא היה שונה מאוד. בעוד שהמוסד לביטוח לאומי נקבע כאחראי לביצועו, הזכויות שהוענקו מכוח החוק לנפגעי טרור היו תמונת ראי של אלה שהוענקו לחיילים נכים מכוח חוק הנכים. ניתן לראות אפוא, שגם במקרה של יוצאי צבא נכי המלחמה בנאצים וגם במקרה של קורבנות אזרחיים מפעולות טרור, חוק הנכים מ-1949 נתפס בבירור כנקודת המוצא שעמה הושוו החוקים המאוחרים יותר.

4. הצעות חוק, 880, 26.9.1969, עמ' 7-11.

5. דברי הכנסת 56, 23.12.1969, עמ' 286.

גם למורשת הוקי העניים, שהשפיעה על מקבלי החלטות במדינות רווחה ליברליות רבות, לא היתה השפעה רבה על החקיקה הישראלית בתחום הביטחון הסוציאלי. בעוד שמערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית תוארה לעתים קרובות כאוניברסליסטית, אוניברסליזם זה היה שונה במידה רבה, ביחוד בשנים הראשונות, מן המורשת הסוציאל-דמוקרטית שהשתרשה מאוד במדינות סקנדינביה.

במשך תקופת המנדט ואף מאוחר יותר, לאחר הקמת המדינה, אפיינו את הדמוקרטיה הישראלית פרטיקולריזם או קליינטליזם (Eisenstadt and Roniger, 1984, pp. 195-199). במילים אחרות, מנהיגים פוליטיים, ביחוד אלה הקשורים למפלגה השלטת - מפא"י - השתמשו במשאבים החומריים של המדינה כבאמצעי לתגמול קבוצות ספציפיות בחברה על תרומתן לטובת הכלל (כפי שהגדירו אותה האליטות הנוגעות בדבר), או בתור אמצעי לקיום בריתות פוליטיות (Horowitz and Lissak, 1978). כפי שציין שלו, במידה רבה שימשה גם מערכת הביטחון הסוציאלי למטרה דומה (Shalev, 1992, pp. 240-244). קליינטליזם זה היה שונה מאוד מן הקליינטליזם שאפיין את מדינות הרווחה בדרום אירופה, שהוא בעל אופי בוטה יותר של הענקת טובות הנאה תמורת הצבעה ברמה המידית או האישית (Ferrera, 1996). תוכניות הביטחון הסוציאלי הפרטיקולריסטיות בישראל לא היו חלק מחילופים ישירים של גמלאות תמורת הצבעה ואף לא היו סמויות או לא תוקיות. ואכן, הן שולבו במבנה האוניברסליסטי המתפתח של מערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית. מדינת הרווחה הישראלית, במיוחד בעשורים הראשונים לקיומה, נטתה למה שאפשר לכנות באופן הטוב ביותר כצורה של "אוניברסליות קטגוריאליזם". שלא

הקטועים והנפגעים. אולם נדמה לי שלא אגזים אם אומר, שהמדינה עשתה כל המאמצים האפשריים לתקן מה שניתן לתקן בידי אדם ולשקם מה שניתן לשיקום..." (נכט, תשט"ז, עמ' 7).

בעוד שהצרכים של הקבוצות החברתיות המזוהות עם קבוצת ערכים זו היו מחייבים כשלעצמם, ההצדקה להענקת גמלאות מפצות התחזקה עקב העובדה שלעתים קרובות העלו אותה קבוצות אינטרסים מאורגנות היטב המייצגות קבוצות אלה. פעולות השדולה של קבוצות אלה והפעילות הפרלמנטרית של בני-בריתן בכנסת, בשם הערכים שכה יקרים ללבם של קובעי המדיניות, סללו את הדרך לחקיקה מהירה למדי של חוקים המחייבים את המדינה לספק גמלאות ביטחון סוציאלי כדי לענות על צורכיהן של קבוצות חברתיות המזוהות עם ערכי היסוד. זאת ועוד, פעילויות שדולה אלה אפשרו לתומכים בחוקים הללו להתגבר על ניסיונותיה של הממשלה לקבוע תקרה לעלויות הכספיות של התוכניות האלה באמצעות הגבלת היקפם של החוקים או מידת הנדיבות שלהם. אולי אין זה מפתיע, שבפועל הזכאות לתוכניות קטגוריאליזם מפצות נדיבות אלה הוגבלה בפועל ליהודים, ואילו ערבים הודרו מהן.

ההעדפה של גמלאות קטגוריאליזם מפצות על-פני ביטוח סוציאלי, גמלאות סעד או אפילו גמלאות קטגוריאליזם מינימליות יותר של הבטחת הכנסה, כמו במקרה של קבוצות כאלה במדינות רווחה אחרות, נראית קשורה למאפייני המערכת הפוליטית בישראל, במיוחד בשנים שבהן היא עוצבה. שלא כמו במדינות רווחה רבות במרכז אירופה ובדרומה, ישראל מעולם לא הושפעה ממורשת הרווחה הביסמרקית, שהעדיפה ביטוח סוציאלי ופתרונות השומרים על המעמד לצורכי קבוצות אלה.

משתקף בחלק ההוצאה שהוקדש לתוכניות אלה של גמלאות במשך ארבעים השנים ויותר מאז הוקמה בישראל מערכת ביטחון סוציאלי. אפשר גם להבדיל אותה משפע התוכניות שאינן כוללות מבחן אמצעים או בדיקת היסטוריית תשלום של דמי הביטוח של הפונים כתנאי לזכאות בתקופה זו.

במאמר זה הוצג הסבר למאפיין ייחודי זה של מדינת הרווחה הישראלית. הוצע, שלמורשות של מדיניות, לערכי אליטה ולאינטרסים שלה היתה השפעה גדולה מאוד על ההחלטה להעדיף תוכניות של ביטחון סוציאלי המבוססות על המתכונת של גמלה קטגוריאלית כאמצעי למילוי הצרכים של אי אלה קבוצות אוכלוסייה. מ-1949 ואילך תוכניות של גמלה קטגוריאלית, במיוחד אלה המעניקות גמלאות נדיבות יותר כאמצעי לפיצוי המקבלים, הוענקו לאלה המשתייכים לקבוצות שזוהו עם ערכי היסוד של האליטות הקובעות בחברה הישראלית. בעזרת תיאורו של נתיב אחד כזה של מורשת של מדיניות הראינו כיצד הערך הנערץ של שירות בצבא למען המדינה שימש בסיס להנהגת תוכניות לגמלה קטגוריאלית נדיבה לאלה שסבלו בשמו של ערך זה. תפקיד נכבד בתהליך האימוץ של התוכניות לגמלאות אלה מילאו קבוצות אינטרסים, שהזדהו עם ערך זה ואשר היה בידן לתבוע פיצוי על סמך תוכניות של גמלה קטגוריאלית מפצה, שאומצו לפני כן. במקרה המיוחד של שירות בצבא, חוק הנכים של 1949, שסיפק גמלאות קטגוריאליות מפצות לנכי צה"ל ממלחמת העצמאות, שימש נקודת מוצא לדיונים על חקיקה בתחום הביטחון הסוציאלי.

יש להתבונן בנטייתם של מקבלי החלטות, במיוחד בעשורים הראשונים לקיום המדינה, להנהיג תוכניות של גמלה קטגוריאלית, בהקשר הפרטיקולריסטי של המערכת הפר-

כמו האוניברסליות הסוציאל-דמוקרטית, שביקשה להעניק גמלאות שוות למגזרים נרחבים של החברה כאמצעי להשגת אינטגרציה רבה יותר, צורה זו של אוניברסליות רצתה לספק גמלאות אוניברסליות לקבוצות מוגדרות מאוד כדרך לגמול להן על שירותים שנתנו או כפיצוי על אובדן שגורם עקב שירות בשם הערכים החברתיים המועדפים. בעוד שגם קבוצות אחרות זכו בתקופה זו לגמלאות אוניברסליות, הנגישות לתוכניות של גמלאות אלה היתה מוגבלת עקב תנאי זכאות מחמירים, בייחוד בנוגע לתקופת האכשרה המינימלית שבמהלכה שולמו כספים לקופת הביטוח הסוציאלי, ורמות הגמלה היו בדרך-כלל נמוכות מאוד. באותו זמן, קבוצות בחברה שסבלו מצרכים אחרים, כגון קשישים מובטלים וחסרי אמצעים, או מאובדנים דומים לשל אלה המקבלים גמלאות קטגוריאליות מפצות עקב סיבות אחרות, כגון הנכים הרגילים, סבלו למעשה מהתעלמות, היו נתונות למבחני אמצעים או עבודה חמורים, או קיבלו גמלאות קטנות במיוחד.

רק מאוחר יותר, בעיקר בשנות ה-70, החלו לחלחל בהצלחה לתהליך קבלת ההחלטות רעיונות של אוניברסליות לא-פרטיקולריסטית, הביאו להקמתה של מערכת ביטחון סוציאלי שוויונית וצודקת יותר.

סיכום

ניתן להבחין בין משטרים של "ביטחון סוציאלי" במדינות רווחה על-פי הסוגים השליטים של תוכניות הביטחון הסוציאלי שלהם. כשמדובר במדינת הרווחה הישראלי, היא מאופיינת בבירור בכך שתוכניות הביטחון הסוציאלי מסוג הגמלאות הקטגוריאלי יאליות ממלאות בה תפקיד מרכזי. דבר זה

צרכים אחרים סבלו בדרך-כלל מהתעלמות או הצליחו לקבל רק גמלאות מינימליות שהותנו בתנאי זכאות מחמירים. בעוד ששינויים במדינת הרווחה הישראלית בעשורים מאוחרים יותר הובילו לאימוצן של תוכניות נוספות, תנאי זכאות ליברליים יותר, ורמות גמלה גבוהות יותר, השפעת "האוניברסליות הקטגוריאלי" של השנים המוקדמות עדיין ניתנת לזיהוי בנקל במערכת הביטחון הסוציאלי וממשיכה להבדיל בין מערכת הרווחה הישראלית ובין מערכות רווחה אחרות.

ליטת הישראלית בתקופה זו. כפי שקרה בתחומים אחרים של פעילות ממשלתית, מערכת הביטחון הסוציאלי נתפסה כאפיק של מדיניות קליינטליסטיות, שלפיהן קבוצות בחברה ש"מגיע להן" קיבלו פיצוי על שירותים שניתנו בשם הערכים היקרים ללבה של האליטה. התוצאה היתה הקמת מערכת ביטחון סוציאלי, שניתן לתארה כמבוססת על הרעיון של "אוניברסליות קטגוריאלי". כך, גמלאות קטגוריאליות נדיבות יחסית הוענקו לכל מי ששייך לקבוצה ש"מגיע לה", ואילו בני-אדם עם

ביבליוגרפיה

- בן-צבי, ב' (1994), "חוק הסיעוד - הישגים והשלכות בלתי צפויות ביישומו", בטחון סוציאלי, 39: 110-121. גורדון, ד', אליאב, ת' (1997), "אוניברסליות מול סלקטיביות בהענקת קצבאות ילדים ותוצאות מגבלות הביצוע", ביטחון סוציאלי, 50: 75-84.
- גל, ג' (1992), "תולדות ביטוח אבטלה בישראל", בטחון סוציאלי, 38: 119-134.
- גל, ג' (1994), "מסחור מדינת הרווחה והפרטתה - השלכות לגבי ישראל", חברה ורווחה, ט"ו (1): 7-24. דורון, א' (תשמ"ה), מדינת הרווחה בעידן של תמורות, ירושלים: מאגנס.
- דורון, א' (תשנ"ה), "דגם הביטחון הסוציאלי של בוורידג' והניסיון הישראלי", בתוך: דורון, א', בזכות האוניברסליות, ירושלים: מאגנס, עמ' 137-149.
- דנציגר, ב' (1978), סקירת קונצפציות בתחיקת שיקום של נפגעי צה"ל (1949-1978), ירושלים: בית-הספר לעבודה סוציאלי ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי (1998), סקירה שנתית 1997-1998, ירושלים.
- ינאי, א' (1993), "הסיוע לאזרחים נפגעי פעולות איבה", בטחון סוציאלי, 40: 35-53.
- להב, א' (1998), 50 שנות שיקום, תל-אביב: משרד הביטחון, אגף השיקום.
- מואב, י' (1982), מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל בשנים 1976-1980, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- נכט, מ' (תשט"ז), דיני שיקום, תל-אביב: החברה הישראלית לפרסום ספרי חוק.
- Ashford, D.E. (1986), *The Emergence of the Welfare States*, Oxford: Basil Blackwell.
- Atkinson, A.B. (1989), "Social insurance and income maintenance", in: Atkinson, A.B. (ed.), *Poverty and Social Security*, New York: Harvester Wheatsheaf, pp. 104-124.
- Ben-Eliezer, U. (1995), "A nation in arms: State, nation and militarism in Israel's first years", *Comparative Studies in Society and History*, 37: 264-285.
- Bolderson, H. (1974), "Compensation for disability", *Journal of Social Policy*, 3(3): 193-211.
- Bonoli, G. (1997), "Classifying welfare states: A two-dimensional approach", *Journal of Social Policy*, 26(3): 351-372.
- Castles, F.G. (1994), "Comparing the Australian and Scandinavian welfare states", *Scandinavian Political Studies*, 176(1): 31-46.
- Clasen, J. (1997), "Social insurance in Germany: Dismantling or reconstruction?", in: Clasen, J. (ed.), *Social Insurance in Europe*, Bristol: Policy Press, pp. 60-83.

- Doron, A. and Kramer, R.M. (1976), "Ideology, programme and organizational factors in public assistance: The case of Israel", *Journal of Social Policy*, 5(2): 131-149.
- Doron, A. and Kramer, R.M.(1991), *The Welfare State in Israel*, Boulder, Col.: Westview.
- Eardly, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. and Whiteford, P.(1996), *Social Assistance in OECD Countries*, London: HMSO.
- Eisenstadt, S.N. (1967), *Israeli Society*, London: Weidenfeld and Nicolson.
- Eisenstadt, S.N. and Roniger, L. (1984), *Patrons, Clients and Friends*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Mass.: Policy Press.
- Evans, M. (1998), "Social security: Dismantling the Pyramids", in: Glennerster, H. and Hills, J. (eds.), *The State of Welfare*, Oxford: Oxford University Press, pp. 257-307.
- Ferrera, M. (1996), "The 'Southern Model' of welfare in Southern Europe", *Journal of Social Policy*, 6(1): 17-37.
- Gal, J. (1998), "Categorical benefits in welfare states: Findings from Great Britain and Israel", *International Social Security Review*, 51(1): 73-102.
- George, V. and Wilding, P. (1994), *Welfare and Ideology*, New York: Harvester Wheathsheaf.
- Gronbjerg, K., Street, D. and Suttles, G.D. (1978), *Poverty and Social Change*, Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Horowitz, D. and Lissak, M. (1978), *The Origins of the Israeli Polity: Palestine under the Mandate*, Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- International Labor Organization (1984), *Introduction to Social Security*, Geneva: International Labour Office.
- King, A. (1973), "Ideas, institutions and the policies of governments: A comparative analysis: Part III", *British Journal of Political Science*, 3: 409-423.
- Pierson, P. (1993), "When effect becomes cause: Policy feedback and political change", *World Politics*, 45: 598-628.
- Reich, R.B. (1988), "Introduction", in: Reich, R.B. (ed.), *The Power of Public Ideas*, Cambridge, Mass.: Ballinger, pp. 1-12.
- Rimlinger, G.V. (1971), *Welfare and the Political Economy in Israel*, Oxford: Oxford University Press.
- Shalev, M. (1992), *Labour and the Political Economy in Israel*, Oxford: Oxford University Press.
- Skocpol, T. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Stone, D.A. (1984), *The Disabled State*, Philadelphia: Temple University Press.
- Titmuss, R.M. (1968), "Universal and selective social services", in: Titmuss, R.M., *Commitment to Welfare*, London: Allen and Unwin, pp. 113-123.
- Weir, M. (1992), *Politics and Jobs*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

מקורות לנתונים הכלולים בתרשימים ובלוחות:

אוסטרליה:

Australian Bureau of Statistics (1997), *1997 Year Book Australia*, Canberra: Australian Bureau of Statistics.

גרמניה:

Federal Statistical Office (1996), *Statistical Yearbook 1996*, Wiesbaden: Federal Statistical Office.

בריטניה:

Department of Social Security (1996), *The Government's Expenditure Plans*, London: Department of Social Security.

ישראל:

הנתונים נאספו מתוך דוחות שנתיים וספרי תקציב שפרסמו משרד מבקר המדינה, משרד האוצר, המשרד לקליטת העלייה, משרד הביטחון, המוסד לביטוח לאומי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד העבודה והרווחה וגם: מראב, י' (1982).

שוודיה:

NOSOSCO (1995), *Social Security in the Nordic Countries*, Copenhagen: Nordic Social Statistical Committee.

מהגרי עבודה במדינת הרווחה הישראלית: מגמות הדרה והכלה

מאת זאב רוזנהקי

מאז עבודתו החלוצית של מרשל (Marshall, 1950) על הקשר שבין הדי-נמיקה של אזרחות למיסודן של זכויות חברתיות, היתה מדינת הרווחה לאתר מחקר מרכזי עבור חקר תהליכי הכלה והדרה וההיווצרות של הייררכיות חברתיות. בשנים האחרונות ניתנת תשומת לב גוברת למעמדן של קבוצות חברתיות כפופות - בעיקר נשים ומיעוטים אתניים - במדינת הרווחה. מאמצים תיאורטיים ואמפיריים חשובים הושקעו בבחינת תהליכי ההדרה וההכלה של קבוצות כאלה במדינת הרווחה, הגורמים האידיאולוגיים והמבניים המונחים בבסיסם של תהליכים אלה וההשפעה שלהם על שילובן הפוליטי והכלכלי של הקבוצות הללו (למשל, Quadagno, 1994; O'Connor, 1996; Sainsbury, 1996). כיוון שמושג הזכויות החברתיות הלך והתפתח מבחינה היסטורית יחד עם התרחבותה של האזרחות והתגבשותה של מדינת הלאום, העובדים המהגרים מהווים מקרה מעניין במיוחד

מבוא

מאז 1993 גויסו והובאו לישראל במספרים גדולים עובדים זרים, כדי למלא את מקומם של העובדים הפלסטינים מן השטחים. במקביל נכנסו לארץ באופן ספונטני מספרים גדלים והולכים של מהגרים השוהים ועובדים בישראל ללא אשרה. היום מתגוררים בישראל בערך 80,000 עובדים מהגרים בעלי אשרה ובין 50,000 ל-100,000 עובדים ללא אשרה, וכולם מועסקים בעיסוקים שהם הפחות מושכים בשוק העבודה המשני. תנאי ההעסקה והחיים של מהגרי עבודה אלה, כמו גם המשמעות החברתית והפוליטית של הימצאותם בישראל, הופכים להיות מוקדים חשובים של תשומת לב ציבורית. מאמר זה בוחן כיצד המדינה הישראלית מתמודדת עם תופעה חדשה זו, ומתמקד בפוליטיקה של הדרה (exclusion) והכלה (inclusion) של מהגרי עבודה במדינת הרווחה.

* המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
מאמר זה הוא חלק מפרויקט מחקר על הגירת עבודה לישראל שמבצעים במשותף המחבר ופרופ' אריק כהן, ובתמיכת מרכז הרווי ל' סילברט ללימודי ישראל באוניברסיטה העברית בירושלים, האגודה הישראלית לקרנות מחקר בחינוך וקוץ רבסון במכון ירושלים לחקר ישראל. תודה מגיעה לאריק כהן, למיכאל שלו ולורד ריניצקי-סרוסי, על הערותיהם לטיוטות קודמות של המאמר.

שירותים חברתיים, תוך ניתוח הפוליטיקה התוך-מדינתית של ניסוח המדיניות ויישומה.

מדינת הרווחה והגירת עבודה

זרמי העובדים המהגרים אל המדינות המערביות המתועשות עוררו שאלות חשובות בעניין תפקודה של מדינת הרווחה והקשרים בינה ובין תהליכים פוליטיים, כלכליים וחברתיים של הכלה. סוגיה מרכזית מתייחסת לתהליכים הפוליטיים הקובעים האם ובאיזו מידה עובדים מהגרים זכאים לזכויות חברתיות. בגלל הקשר ההדוק בין צמיחתה של מדינת הרווחה להתגבשותה של מדינת הלאום, הנגישות לשירותים חברתיים ולהטבות סוציאליות נוסחה בדרך-כלל במונחים של חברות בקולקטיב הלאומי. חיבור זה מבטא את הזיקה הקיימת בין שני המרכיבים הבסיסיים של האזרחות: זהות וזכויות (Soysal, 1996). אולם, נוכחותם של עובדים מהגרים הציבה אתגר יסודי בפני חיבור זה והקשתה יותר ויותר לקיים את עקרון הסגירה (closure) כגורם-מפתח בתפקודה ובלגיטימציה של מדינת הרווחה (Freeman, 1986; Faist, 1994; Soysal, 1995; Bommers, 1994). האתגר הפוליטי נעשה בעל משמעות גדולה אף יותר כאשר, בעיקר כתוצאה מתהליכים של איחוד משפחות, צורכי הקיום והרפרודוקציה של האוכלוסייה המהגרת עלו לראש סדר-היום הציבורי.

המגמה הכללית במערב היתה לקיחה הדרגתית מצד המדינות של אחריות לתנאי החיים של תושביהן שאינם אזרחים, ושל הכלה של אוכלוסיות אלה בתוך מדינת הרווחה. יש, כמובן, הבדלים גדולים בין המדינות השונות, בין קטיגוריות החוקיות

לניתוח. ההימצאות שלהם ושל משפחותיהם במדינות המערביות מציבה אתגר יסודי בפני אופייה המריר של מדינת הרווחה. בשל כך, מעמדם של המהגרים במערכת ההתחלקות של הזכויות החברתיות התגלה אפוא כנושא חשוב בניתוח הדינמיקה של מדינת הרווחה ובחקר הכינון של קטיגוריות מובחנות של חברות בקולקטיב.

מטרתו של מאמר זה לחקור את הפוליטיקה של ההדרה וההכלה של עובדים מהגרים במדינת הרווחה בהקשר של משטר ההגירה השולט בישראל, שמאפיין בסיסי שלו הוא ההגבלה של הגירת לא-יהודים. טענתי היא, שבעוד שהמדיניות המיושמת מאופיינת בפרקטיקות של הדרה, קיימות גם מגמות אחדות של הכלה הנראות סותרות את ההנחות הבסיסיות של משטר ההגירה הישראלי. מתיחות זו מנותחת תוך התייחסות לעימותים בין סוכנויות מדינתיות שונות הנוגעים להענקת שירותים חברתיים לעובדים הזרים. כך, במקום להתייחס למדינה כאל מנגנון הומוגני, כמקובל בספרות, ייבחנו דפוסי הפעולה השונים של סוכנויות מדינתיות שונות והאינטרסים המוסדיים השונים העומדים בבסיסם. המשגה זו של המדינה כישות הטרוגנית שופכת אור על המורכבות של הפוליטיקה של ההכלה וההדרה של מהגרי עבודה במדינת הרווחה.

לפני בחינת המקרה הישראלי תוצג מסגרת אנליטית המתייחסת לזיקה בין הדינמיקה של מדינת הרווחה ובין שילובם של עובדים-מהגרים. לאחר מכן יידונו החלפתם של עובדי גבול פלסטיניים בעובדים-מהגרים והאתגרים שתהליך זה מעמיד בפני המדינה הישראלית. בהמשך תיעשה הערכה באיזו מידה עובדים-מהגרים - הן בעלי אשרה והן מתוסרי אשרה - נכללו בתחומים שונים של ביטחון סוציאלי ושל

שאושרה בקליפורניה ב־1994, השוללת ממהגרים לא־חוקיים נגישות לשירותים החברתיים הבסיסיים ביותר (Smith and Tarallo, 1995). יתר על כן, יהיה זה נאיבי לטעון, שהכלת המהגרים היא מוחלטת, או שהנגישות שלהם בפועל למשאבים שמדינת הרווחה מחלקת זהה לנגישות שממנה נהנים האזרחים. פרקטיקות הדרה לא־פורמליות שונות מצמצמות את נגישותם הממשית לשירותים חברתיים ומגבילות את סיכוייהם לממש את זכויותיהם החברתיות הפורמליות (Dorr and Faist, 1997; Schuck, 1987).

למרות מגבלות אלה בתהליכי ההכלה, היתה להענקת זכויות סוציאליות למהגרים השפעה גדולה על השתלבותם בחברות המארחות. מאחר שתחום הרווחה הוא אחת הזירות החשובות ביותר שבהן מכוננת וממומשת החברות בקולקטיב, הכלתם במדינת הרווחה לא רק תרמה לשיפור סיכויי החיים שלהם, אלא היתה גם בעלת משמעות פוליטית רחבה ועיצבה מחדש את מעמדם בחברה. החלת הזכויות החברתיות על העובדים המהגרים פירושה מתן הכרה ולגיטימציה מצד המדינה לנוכחותם ומתן תוקף לאחריותן של סוכנויות הרווחה שלה לתנאי חייהם. מרגע שאוכלוסיות אלה מוגדרות כבעלות זכויות בתחום חלוקת המשאבים החברתיים, נפתחת הדרך להכרה בהם כמשתתפים לגיטימיים בחיים הציבוריים. במילים אחרות, הכלתם במדינת הרווחה אפשרה לעובדים מהגרים לקחת חלק בזירה הפוליטית ולהעלות תביעות מן המדינה המנוסחות בשפת הזכויות (Miller, 1981; Freeman, 1992; Schmitter, 1992). בכך שעשה את המדינה אחראית לכל תושביה, תהליך ההכלה במדינת הרווחה נותן לגיטימציה ומעודד העלאת תביעות מצד מי שאינם אזרחים ומרמז בכך על שינוי בסיסי בניסוח ובמימוש

השונות שאליהן משייכים את המהגרים, ובין סוגים שונים של תוכניות רווחה. אבל למרות הבדלים אלה אפשר לקבוע, שכל מדינות הרווחה המערביות מעניקות למהגרים זכויות חברתיות חשובות לגבי תוכניות של ביטחון סוציאלי ונגישות לשירותים חברתיים - כגון חינוך ושירותי בריאות (Heinelt, 1993; Faist, 1995a; Dorr and Faist, 1997). במקרים אחדים, במיוחד בארצות־הברית, גם מהגרים לא־חוקיים נהנים מנגישות כלשהי לשירותי רווחה בסיסיים (Schuck, 1987; Marcelli and Heer, 1998).

מעמדם של העובדים המהגרים במדינת הרווחה משתפר במידה רבה כאשר הם זוכים למעמד של תושבים קבועים - מעמד שיש לרוב העובדים־האזרחים לשעבר המתגוררים היום באירופה. למרות שלא הוענקה לתושבים אלה אזרחות פורמלית ולפיכך הם אינם נהנים מזכויות פוליטיות מלאות, הם זכאים לזכויות חברתיות שהן זהות למעשה לאלה של האזרחים (Hammar, 1990; Faist, 1995b; Dorr and Faist, 1997). חוקרים אחדים פירשו מגמה זו של הכלה כסימן לחשיבותה ההולכת ופוחתת של האזרחות הלאומית בקביעת ההתחלקות של זכויות חברתיות והנגישות הלגיטימית למשאבי הכלל (Soysal, 1994; Jacobson, 1996).

יש להדגיש, שקביעות אלה אין פירושו שתהליך ההכלה אינו נתקל בהתנגדות פוליטית עזה. אכן, הדבר היה לסוגיה מרכזית בפוליטיקה של מדינות הרווחה. כוחות פוליטיים בעלי משקל מתנגדים להענקת זכויות חברתיות למהגרים, בהציגם אותם כגוזלים את מקומות העבודה ואת משאבי הרווחה של בני הלאום וכנטל על כתפיהן של המדינות המארחות (Castles, 1986; Faist, 1994; Schonwalder, 1996). גישה זו מומחשת באופן ברור בהצעה 187

המוצגת כאן משתמע, שהמדינה היא מערכת מוסדית הטרזוגנית החשופה בכוח לאי עקביות פנימית. בניתוח שלהלן של המקרה הישראלי אראה כיצד המתיחויות הפנימיות והעימותים האלה בתוך המנגנון המדינתי מתפקדים יחד עם העקרונות הדומיננטיים של משטר ההגירה כגורמים מכריעים בפוליטיקה של ההכלה וההדרה של מהגרי עבודה.

עובדי גבול פלסטיניים, עובדים מהגרים ומשטר ההגירה הישראלי

העסקתם של עובדים שאינם אזרחים איננה תופעה חדשה בישראל. מגזרים כלכליים חשובים תלויים בהעסקת לא-אזרחים מאז שנות ה-60 המאוחרות, כאשר לאחר מלחמת 1967 שולבו עובדי גבול פלסטיניים מן השטחים שנכבשו בשוק העבודה המשני ככוח עבודה זול ולא מוגן (Semyonov and Lewin-Epstein, 1987). מצב זה החל להיות לא יציב כתוצאה מהתפתחות חשוד בה בסכסוך הישראלי-פלסטיני: פריצת ההתקוממות הפלסטינית (האינתיפאדה) בסוף שנת 1987. כתוצאה משביחות תכופות שארגנה המנהיגות הפלסטינית ועקב סגרים שהטילה ממשלת ישראל, זרימת העובדים הפלסטיניים נעשתה לא רציפה ולא ודאית. כתוצאה מכך נוצר מחסור בידים עובדות שהביא כנראה להעלאות ברמת השכר בענפים הכלכליים שבהם התרכזו העובדים הפלסטיניים, ביחוד בנייה וחקלאות (בנק ישראל, 1990, עמ' 75). בשלב זה עמדה ממשלת ישראל בהצלחה בלחצם של המעסיקים להתיר הבאת עובדים זרים ובמקום זאת הציעה תוכניות סבסוד שונות כדי למשוך עובדים ישראליים למגזרים אלה בלי להעלות את עלות

של מושג החברות הפוליטית (Soysal, 1994).

עד כה התייחסתי למגמות כלליות המאפיינות את מדינות הרזוחה המערביות. אולם חשוב להכיר בכך, שהפוליטיקה של הכלה והדרה מתנהלת בתוך הקשרים חברתיים ופוליטיים ספציפיים. גורם-מפתח בעיצובם של תהליכים אלה הוא מה שגארי פרימן (Freeman, 1992) מכנה בשם "משטרי הגירה". מושג זה מתייחס למכלול של מטרות, סוכנויות, עקרונות מוסדיים ותהליכים - כולל פרקטיקות פורמליות ולא-פורמליות - שמדינות משתמשות בהם כדי לטפל בזרמי הגירה. הוא כולל את הניסוח והיישום הן של מדיניות ויסות ופיקוח על כניסת מהגרים פוטנציאליים לטריטוריה הלאומית והן מדיניות הנוגעות למעמד הכלכלי, החברתי והפוליטי של המהגרים הנמצאים בה.

משטרי הגירה נוטים להיות עקביים ויציבים, יחסית. יחד עם זאת, הניתוח של אופני הפעולה של משטרים אלה יכול לגלות תמונות מורכבות של מתיחויות ועימותים פנימיים, המשתקפים בגישות ובפרקטיקות המגוונות של סוכנויות מדינתיות שונות. כפי שהראתה קלוויטה (Calavita, 1992) בניתוח שלה את מדיניות ההגירה בארצות-הברית, המדינה לא בהכרח מתפקדת כישות מונוליתית. סוכנויות מדינתיות שונות, שיש להן תחומי פעולה ולקוחות שונים, מפתחות מגוון של אינטרסים מוסדיים, אידיאולוגיות ודפוסי פעולה שונים ולעתים אף סותרים. יתרה מזו, אחדים מאלה לפעמים אף סוטים מן העקרונות הדומיננטיים של משטר ההגירה. טענה זו אין פירושה שהמדינה אינה קיימת בתור מערך מוסדי, או שהיא רק אוסף של סוכנויות ללא היגיון פעולה משותף (Evans, Rueschemeyer and Skocpol, 1985; Calavita, 1992). מן התפיסה

היתר. אמנם קשה לקבוע במדויק את מספר העובדים הזרים ה"לא-חוקיים", אך האומדן המהימן ביותר הוא בין 50,000 ל-100,000². בין העובדים ללא-אשרה מצויים זרים הנכנסים למדינה באשרות תייר ונשאים לעבוד, ועובדים ברישיון הנעשים "לא חוקיים" לאחר שחלף מועד תום האשרה או כתוצאה של הפרת תנאי האשרה בכך שהם מחליפים מעסיק.

החלפתם של עובדי גבול פלסטיניים, שנסעו מדי יום או שבוע ממקומות מגוריהם למקומות העבודה בישראל וחזרה ממנה בעובדים מהגרים השוהים בארץ תקופות זמן ממושכות, יצרה מצב חדש. ראשית, בעוד שצורכי הקיום והרפרודוקציה של העובדים הפלסטיניים ומשפחותיהם - כגון דיור, שירותי בריאות וחינוך - נענו במקום מגוריהם בשטחים, הימצאותם בתוך ישראל של אוכלוסייה גדולה של תושבים שאינם אזרחים דורשת פיתוח הסדרים מוסדיים כדי לספק שירותים אלה. יתרה מזו, לאור ההקשר הפוליטי של המפגש בין עובדי גבול פלסטיניים ובין החברה המארחת, הסיכויים להתיישובתם בישראל היו למעשה אפסיים. לעומת זאת, כשמדובר בעובדים מהגרים, הסיכוי שהם ומשפחותיהם יתיישבו באופן קבוע בארץ גבוה למדי. מאחר שצמיחתם הפוטנציאלית של מיעוטים לא-יהודיים חדשים נראית בעיני חוגים רחבים בחברה הישראלית כאיום על אופיה היהודי של ישראל, החשש בכל הנוגע

העבודה למעסיקים (משרד העבודה והרווחה, 1990).

באופן פרדוקסלי המצב החמיר עוד יותר לאחר חתימת הסכמי אוסלו בין ישראל לאש"פ ב-1993. תהליך השלום הביא בעקבותיו שורה של פעולות טרור בתוך ישראל שביצעו ארגונים פלסטיניים המתנגדים לתהליך. על-מנת למנוע פעולות כאלה וכרסום צפוי בתמיכת דעת הקהל הישראלית בהסכמים, נקטה הממשלה מדיניות של הטלת סגר מוחלט על הגבולות שבין ישראל לשטחים, שגרם מחסור חמור בכוח העבודה בענפי הבנייה והחקלאות (בנק ישראל, 1994, עמ' 180). בענף הבנייה המצב החמיר עוד יותר עקב ההגירה הגדולה מברית-המועצות שהחלה ב-1989, אשר כתוצאה ממנה ענף זה התנסה ברמה גבוהה של פעילות, שדרשה כוח-עבודה יציב. בתנאים אלה הגבירו ארגוני המעסיקים את לחצם על הממשלה ודרשו לפתור את הבעיה באמצעות הבאתם של עובדים זרים (משרד מבקר המדינה, 1996, עמ' 478).

הנסיבות האלה הביאו את הממשלה לשנות את מדיניותה ולהתיר גיוס עובדים בתוך-לארץ (Bartram, 1998). מספר רישיונות העבודה לעובדים זרים שאושרו למעסיקים זינק מ-10,000 בקירוב ב-1993 ל-70,000 ב-1995, הגיע לשיא של 100,000 בקירוב ב-1996 וירד ל-80,000 בערך ב-1998.¹ נוסף על כך, מספרים גדולים של עובדים זרים שוהים ומועסקים בארץ ללא

1. ראה: "עובדים זרים בישראל - תמונת מצב סטטיסטית ל-1997", מסמך פנימי, ירושלים: הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה, יוני 1998.

2. "עובדים זרים בישראל - תמונת מצב סטטיסטית ל-1997", מסמך פנימי, ירושלים: הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה, יוני 1998; "סטטיסטיקה של עובדים זרים - הנתונים הקיימים בלשכה", דו"ח פנימי, ירושלים: הלשכה הרמכזית לסטטיסטיקה, נובמבר 1996. הנרשא הזה הוא טען במיוחד מבחינה פוליטית היות שהוא קשור לפניקה המוסרית המתפתחת סביב עניין נוכחותם של עובדים מהגרים בישראל. פוליטיקאים אחרים הפיצו בהקשר זה מספרים מרקיעי שחקים, כאילו מצויים בארץ 200,000 ואף 300,000 עובדים זרים "בלתי חוקיים", ומספרים אלה עוררו רעש גדול בכלי התקשורת (גלובס, 28.10.97; הארץ, 6.9.96, 14.11.96).

מהגרים לא־יהודים יתיישב בישראל לא באה בחשבון. אולם שתי התפתחויות שהתרחשו בעת האחרונה הפכו אפשרות זו לריאלית. ראשית, זרם ההגירה העצום מברית־המועצות לשעבר הביא עמו מספר גדול של לא־יהודים, אשר זכאים להגר לישראל במסגרת חוק השבות מכוח קשריהם המשפחתיים עם יהודים. ההתפתחות השנייה נוגעת לנושאו של מאמר זה: נוכחותם הנמשכת של עובדים מהגרים, בעלי ומחוסרי אשרה כאחד.

ברוח משטר ההגירה הישראלי, ייבוא העובדים הזרים נתפס כפתרון זמני למחסור בכוח עבודה, שנגרם עקב הסגרים שהוטלו על השטחים הכבושים. נוכחותה המתמדת של אוכלוסייה זו בארץ נתפסת בדרך כלל כתופעה שלילית ביסודה, שמחובת המדינה לחסל. לפיכך מטרתה המוצהרת של המדינה היא להקטין את מספר העובדים המהגרים בישראל, ובמיוחד למנוע מהם להתיישב כאן דרך קבע. למטרות אלה יש ביטוי בכך שהגיוס של עובדים מהגרים מבוסס על מכסות שהממשלה קובעת, על רוטציה ועל איסור חמור על איחוד משפחות. במקרה של העובדים המהגרים ללא־אשרה, מטרת המדינה היא למנוע את כניסתם ולגרש לארצותיהם את אלה שכבר חיים ועובדים בישראל.⁴ יחד עם זאת, מגבלות רציניות מונעות יישום יעיל של מדיניות זו.

כישלון מאמציה של המדינה למנוע את נוכחותם של עובדים מהגרים העלה שאלות חשובות באשר להספקת שירותים חברתיים ולהענקת זכויות סוציאליות לאוכלוסייה זו. לאור אופיו המחמיר של משטר ההגירה של

להתיישבותה של אוכלוסייה זו היתה לסוגיה חשובה בסדר־היום הציבורי.

עצם הימצאותם של מהגרי עבודה בארץ עומד בסתירה ליסודותיו של משטר ההגירה הישראלי, שעיקרון חשוב ביותר שלו הוא ההבחנה והפורמלית בין יהודים ללא־יהודים.³ בעוד שהגירה יהודית מקבלת עידוד וסיוע פעיל מסוכנויות מדינתיות ומעין־מדינתיות, ההגירה של לא־יהודים נחסמת באופן מחמיר. עיקרון זה משתקף במישורים האידיאולוגי, המוסדי וזה של המדיניות. בראייה היסטורית, הפרויקט הציוני של בניית מדינה ולאום הושתת על גלי הגירה יהודית. הגירתם של יהודים לישראל עדיין נחשבת - אם גם פחות מבעבר - מרכיב חשוב ביותר של האידיאולוגיה הציונית וצידוק לקיומה של המדינה. בהתאם לכך, למהגרים יהודיים מוענקת אזרחות באופן אוטומטי מיד עם הגיעם לישראל, ומופעלות תוכניות מיוחדות למתן סיוע חברתי וכלכלי כדי להקל על השתלבותם. זאת ועוד, שורשיה של מדינת הרווחה בתקופת טרום־המדינה והדינמיקה שנוצרה לאחר מכן קשורות קשר חזק לאופיה של ישראל כחברת מתיישבים ולתהליך של בניית מדינת לאום יהודית. כך, אחד הגורמים הבסיסיים שהשפיעו על התפתחותה של מערכת הרווחה היה המטרה לקדם את שילובם החברתי, הכלכלי והפוליטי של מהגרים יהודיים (Rosenhek, 1998).

לעומת זאת, כשמדובר בלא־יהודים, מדיניות ההגירה מגבילה מאוד. למעשה, עד לאחרונה האפשרות שמספר גדול של

3. הבחנה זו מתבטאת, בין היתר, בטרמינולוגיה שמשתמשים בה בישראל לגבי כניסת בני אדם לתוכה. המונח "עלייה", בעל הקונוטציה החיובית, שמור להגירת יהודים, ואילו הגירת לא־יהודים מצוינת במונח הנייטרלי "הגירה".

4. "הצעת החלטה לממשלה בנושא עובדים זרים", הגיש לממשלה שר העבודה והרווחה, אוגוסט 1996.

מובילים, מצדם, להופעתם של צרכים מובחנים בשירותים חברתיים. כחלק ממאמציה של המדינה למנוע התיישבות קבע של עובדים מהגרים, במקרה של אלה שהובאו באופן מאורגן המדיניות היא למנוע את גיוסם של זוגות נשואים. יתר על כן, יש איסור מוחלט על איחוד משפחות. כתוצאה מכך, אוכלוסיית העובדים המהגרים בעלי אשרה מאופיינת בהעדר כמעט מוחלט של משפחות עם ילדים. לפיכך, צורכי הקיום העיקריים של עובדים אלה קשורים להספקת דיור ושירותי בריאות לאוכלוסייה מבוגרת. לעומת זאת, כשמדובר במהגרים ספונטניים ללא אשרה, אין למדינה יכולות מוסדיות כדי למנוע הגירת זוגות נשואים, נישואי זוגות חדשים במדינה ולידת תינוקות. מכיוון שכך, באוכלוסייה זו יש מספר גדול יחסית של משפחות עם ילדים. עקב המבנה הדמוגרפי הזה צורכי הקיום והרפרודוקציה של מהגרים אלה כוללים שירותי בריאות הן למבוגרים והן לילדים וחינוך. כפי שנראה להלן, יש הבדלים גדולים בהסדרים המוסדיים המיועדים להספקת שירותים חברתיים לשתי האוכלוסיות האמורות.

1. עובדים מהגרים בעלי אשרה

העיקרון הבסיסי המנחה את המדיניות בארץ לגבי עובדים מהגרים בעלי אשרה הוא לקיים מינימום של מעורבות ישירה של המדינה בתנאי חייהם (ינאי ובורובסקי, 1998). גילוי ברור של עיקרון זה הוא סירובה של ממשלת ישראל לחתום עם המדינות השולחות על הסכמים דו-צדדיים כדי להגיע אתן להסדרה פורמלית של הנהלים לגיוס עובדים זרים ולהעסקתם. ממשלת ישראל דוחה את דרישות המדינות השולחות בסוגיה זו מפני שחוזים בינלאומיים כאלה עשויים להגדיר מבחינה משפטית את אחריות המדינה

ישראל כלפי לא-יהודים ניתן היה לצפות, שתימנע לחלוטין מן העובדים המהגרים הכניסה למדינת הרווחה. ואכן, המדיניות החברתית כלפיהם מצטיינת בפרקטיקות הדרה נוקשות. אולם, המעניין הוא, שכמה סוכנויות מדינתיות מאמצות ומיישמות, ולו באופן חלקי, פרקטיקות של הכלה. קיומן של מגמות סותרות אלה מחייב לראות במדינה מנגנון הטרוגני ולחקור את המתיחות והעימותים בין סוכנויות מדינתיות שונות בסוגיית מעמדם של העובדים המהגרים במדינת הרווחה הישראלית. עימותים ומתיחות אלה מתהווים בעיקר בשני צירים: הציר האנכי הוא זה שבין הרמה המרכזית לרמה המקומית של מנגנון המדינה; הציר האופקי הוא זה שבין הדרגים המקצועיים והביורוקרטיים של סוכנויות שעליהן מוטל לספק שירותים חברתיים - כגון משרד הבריאות ואגף הרווחה במשרד העבודה והרווחה - ובין הסוכנויות הפועלות כמבצעות את עיקרי משטר ההגירה הישראלי וכשומרי-סף - כגון משרד הפנים והמינהלת לעובדים זרים במשרד העבודה והרווחה. בפרקים שלהלן יתוארו במפורט עימותים אלה והאינטרסים המוסדיים שביסודם.

הדרה והכלה של עובדים מהגרים במדינת הרווחה הישראלית

בתיאור המנגנונים הנוגעים לסיפוק צורכי הקיום של העובדים המהגרים יש להבחין קודם כל בין העובדים שיש להם היתרי שהייה ועבודה ובין אלה החיים והעובדים בישראל ללא אשרה. בין שתי אוכלוסיות אלה יש הבדלים חשובים מבחינת המאפיינים הדמוגרפיים וההסדרים המוסדיים המעצבים את תנאי העסקתם וחייהם. הבדלים אלה

בייחוד בענף הבנייה, העובדים מתגוררים בתנאים קשים מאוד של צפיפות יתר וחסרים אפילו שירותים סניטריים מינימליים.⁶

במחצית הראשונה של שנת 1995, לדוגמה, הצליחה המחלקה לאכיפת חוקי העבודה לבדוק את תנאי הדיור של 1,895 עובדים בלבד. כ-75% מן המקרים הוגדרו תנאי הדיור כבלתי מספיקים. אף-על-פי שהמשרד מוסמך לבטל היתרים של מעסיקים העוברים על התקנות להעסיק עובדים זרים, פעולת ענישה כזאת מעולם לא נעשתה (משרד מבקר המדינה, 1996, עמ' 494). דבר זה מצביע על הנכונות המוגבלת של מנגנון האכיפה של המדינה למנוע ממעסיקים להפר את התקנות.

המצב דומה בכל הנוגע לחובתם של המעסיקים להסדיר לעובדיהם ביטוח בריאות מקיף. מעסיקים רבים מספקים לעובדים שלהם ביטוח בריאות המכסה רק שירותים רפואיים מוגבלים, וכך הם משלמים פרמיות נמוכות יותר לחברות הביטוח הפרטיות.⁷ יתר על כן, נמסר שבמקרים רבים חברות ביטוח מציעות למעסיקים פרמיות מחלות אם עובדיהם אינם פונים לקבלת טיפול רפואי לעתים קרובות (האגודה לזכויות האזרח, 1997, עמ' 9; רופאים לזכויות אדם, 1997). מאחר שגם במקרים אלה המעסיקים מפחיתים משכרם של העובדים את מלוא הסכום של דולר בערך ליום לביטוח הבריאות שלהם, הוזלות אלה ממלאות תפקיד של תמריץ כלכלי המעודד את המעסיקים לא לשלוח את עובדיהם לקבל טיפול רפואי תוך הורדת רמתם של שירותי

להעסקתם של העובדים ולתנאי חייהם ולעשותה כתובת לתביעות של הממשלות של המדינות השולחות ושל העובדים המהגרים. זאת ועוד, ניתן היה לפרש את ההסכמים כמאשרים את האימוץ הפורמלי מצד המדינה של יבוא העובדים הזרים ומעניקים לו לגיטימציה.⁵

ברוח מדיניותה להימנע ממעורבות ישירה הגדירה המדינה את סיפוק הצרכים הבסיסיים של העובדים - דיור וביטוח בריאות - כאחריותו הבלעדית של המעסיק והגבילה את תפקידה לקביעת מספר תקנות. בכתב ההתחייבות שהמעסיקים חותמים עליו עם שירות התעסוקה כדי לקבל היתר להעסיק עובדים זרים נאמר, שהם אחראים לספק להם תנאי דיור נאותים וביטוח בריאות פרטי המקביל לכיסוי הניתן לתושבי ישראל בתוכנית ביטוח הבריאות הממלכתי. יחד עם זאת, המדינה מסרבת לנקוט אמצעי פיקוח יעילים כדי להבטיח שהמעסיקים אמנם ימלאו את חובותיהם לפי החוק. כשמדובר במגורי העובדים, לדוגמה, משרד העבודה והרווחה אמור לבדוק את תנאי המגורים שהמעסיקים מספקים ולאמת שהם אכן ברמה נאותה. נוסף על כך שלא נקבעו קריטריונים ברורים להגדרת תנאי דיור נאותים, המשרד לא הקים מנגנון פיקוח מתאים לאכיפת התקנות (משרד מבקר המדינה, 1996, עמ' 493), ורק שישה פקחים מן המחלקה לאכיפת חוקי העבודה מפקחים על תנאי הדיור של העובדים הזרים בכל הארץ (State of Israel, 1997, p. 32). לפיכך אין זה מפתיע, שבמקרים רבים,

5. מכתב מראש חטיבת החיאום, משרד החוץ, לאגודה לזכויות האזרח בישראל ולקו לעובד, 6.2.95; ראיון עם סקיד בכיר במשרד האוצר, 26.2.97; ראיון עם סקיד במשרד החוץ, 7.12.97.

6. מכתב מן האגודה לזכויות האזרח בישראל וקו לעובד לשרת העבודה והרווחה, 16.1.95; ראיון עם סקיד בכיר בעיריית תל-אביב, 8.12.96.

7. דנה אלכסנדר, האגודה לזכויות האזרח בישראל; מנהלת חברת ביטוח פרטית כסמינר על הנושא "עובדים זרים בישראל: זכויות אדם והיבטים כלכליים", ירושלים, 5.11.96; רן צפריר, מנהל שירותי קבלת חולים, בית-חולים איכילוב, תל-אביב ביום עיון על הנושא "עובדים זרים ומערכת הבריאות לאן?", תל-אביב, 28.5.98.

אשר לסיבות שהביאו לדחיית ההצעה. ניתן היה לצפות לכך, שהנימוק העיקרי יהיה שמערכת הבריאות הציבורית בישראל, שכבר שקועה ממילא במשבר כספי עמוק, תידרש לשאת בנטל הכספי אם תוכנית ביטוח הבריאות הממלכתי תורחב גם לעובדים המהגרים. אבל לא זה היה הנימוק. גם במשרד הבריאות וגם במשרד האוצר הבינו היטב, שמנקודת מבט תקציבית הכלתה של אוכלוסייה צעירה יחסית ובריאה בתוכנית ביטוח הבריאות הממלכתי לא תהיה מעמסה כלכלית והיא אף תוכל לסייע בהקטנת גירעונות המערכת.¹⁰ הסיבות לדחיית ההצעה היו בעלות אופי פוליטי רחב וקשורות לדפוס היחסים, או העדר היחסים, שהמדינה מבקשת למסד עם העובדים המהגרים. הנימוק העיקרי היה, שלצעד של הכלה כזה, שמשמעת ממנו הכרה דהיוריה מצד המדינה בזכויותיהם החברתיות של מהגרי העבודה, עלולות להיות השלכות על מעמדם החוקי והפוליטי.¹¹ הכרה כזאת היתה עומדת בסתירה לעקרונותיה הבסיסיים של מדיניותה של המדינה, השואפת למנוע מיסוד של יחסים מחייבים עם המהגרים ושל אחריות על תנאי חייהם.¹²

בתחום התוכניות של ביטחון סוציאלי, המדינה מקבלת על עצמה אחריות מוגבלת

הבריאות שיש לעובדים המהגרים גישה אליהם. אף-על-פי שעובדות אלה ידועות היטב לפקידים של משרד העבודה והרווחה ושל משרד הבריאות, רק לאחרונה הודיע מנכ"ל משרד הבריאות שיוקם צוות מיוחד לפיקוח על תוכניות ביטוח הבריאות המסופקות לעובדים זרים (הארץ, 18.3.98).

המחשה מעניינת של הפוליטיקה של הדרת העובדים הזרים ממדינת הרווחה הישראלית הוא הוויכוח על ההצעה לכלול אותם בתוכנית ביטוח הבריאות הממלכתי. את ההצעה הגישו מספר ארגונים לא-ממשלתיים העוסקים בהגנת הזכויות של עובדים מהגרים, ולמרות שזכתה לתמיכת הדרג המקצועי של משרד הבריאות, בסופו של דבר היא נדחתה.⁸ ראשית, מן הראוי לפנות אל מקורות התמיכה בהצעה מצד חלק ממנגנוני המדינה. השיקולים העיקריים נשאו אופי מקצועי-ביורוקרטי, בייחוד החשש מפני האיום על בריאות הציבור הישראלי הטמון בקיומה של אוכלוסייה לא קטנה שאינה מכוסה בביטוח בריאות הולם.⁹ לפי גישה זו, יש לספק ביטוח בריאות מקיף לעובדים מהגרים בראש ובראשונה כדי להגן על לקוחותיו של המשרד - האוכלוסייה הישראליית - ולמנוע מצב בעייתי מנקודת המבט של ההיגיון המוסדי של משרד הבריאות.

8. מכתב מן האגודה לזכויות האזרח בישראל וקו לעובד לשרת העבודה והרווחה, 6.1.95; האגודה לזכויות האזרח בישראל, דו"ח שנתי, יוני 1996-מאי 1997, עמ' 54.
9. ראיון עם פקיד בכיר במחלקת שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, 28.8.97; ד"ר יצחק ברלוביץ, ראש מינהל רפואה, משרד הבריאות, ביום עיון: "עובדים זרים ומערכת הבריאות לאן?", תל-אביב, 28.5.98.
10. ראיון עם פקיד בכיר במשרד האוצר, 26.2.97; ראיון עם פקיד במחלקה המשפטית של משרד הבריאות, 10.4.97.
11. ראיון עם פקיד בכיר במשרד האוצר, 26.2.97; ראיון עם פקיד במחלקה המשפטית של משרד הבריאות, 10.4.97; ראיון עם ראש המינהל לעובדים זרים, משרד העבודה והרווחה, 6.10.97.
12. כאמצעי לגצל את הרווחים הפוטנציאליים של הביטוח של אוכלוסייה זו ולשפר את המצב הכספי של מערכת הבריאות הציבורית בישראל ולמנוע בעת ובעונה אחת את ההשלכות הפוליטיות של הכלתה בתוכנית סטטוטורית, נשקלת עתה תוכנית להסמך קופות תולים ציבוריות לבטח עובדים זרים בתוכניות פרטיות (ראיון עם פקיד במחלקה המשפטית של משרד הבריאות, 10.4.97; ראיון עם פקיד בכיר במחלקת שירותי בריאות הציבור, משרד הבריאות, 28.8.97).

כזה עלול לעודד את העובדים המהגרים להעלות תביעות, ולתת לגיטימציה לצמיחתה בבוא העת של פוליטיקה של זכויות ודרישות לחברות בקולקטיב סביב הנושא של הגירת עבודה בישראל. החלופה שהמדינה מאמצת היא להגדיר את ההספקה של השירותים הסוציאליים כשייכת לתחום הפרטי של יחסי עובד-מעסיק ולהשאיר את הנושא מתוך לתחום הפוליטי של הגדרה ומימוש של זכויות ושל יחסים בין המדינה לאוכלוסייה המתגוררת בתחומה. כתוצאה ממדיניות זו העובדים המהגרים בעלי אשרה נשארים ביסודו של דבר מודרים ממדינת הרווחה הישראלית.

2. עובדים מהגרים ללא אשרה

במקרה של עובדים מהגרים ללא אשרה, סוכנויות המדינה נאלצות לעמוד מול מצב מורכב עוד יותר מאשר במקרה הקודם. מאחר שהגירתם לארץ אינה מבוססת על גיוס פורמלי מצד מעסיקים והם משולבים בעיקר במגזר הלא פורמלי של שוק העבודה, המדינה אינה יכולה לעשות את המעסיקים אחראים להספקת שירותים סוציאליים בסיסיים. זאת ועוד, הימצאותן של משפחות עם ילדים באוכלוסייה זו מקשה עוד יותר על סוכנויות המדינה להתעלם לחלוטין מצורכיהן בנוגע לשירותי בריאות, חינוך ורווחה. בהקשר זה צצים הבדלים חשובים בין דרכי הפעולה של סוכנויות מדינתיות שונות והספקת השירותים הסוצ-

ביותר. כמו במקרה של העובדים הפלסטיניים, עובדים מהגרים מכוסים רק בשלוש מתוכניות הביטוח המנוהלות בידי המוסד לביטוח לאומי - תאונות עבודה, פשיטת-רגל של המעביד ואימהות - והם מודרים מתוכניות השובות, כגון ביטוח אבטלה, קצבות זיקנה ושארם וקצבות ילדים. מבין שלוש התוכניות המכסות עובדים מהגרים הרלוונטית ביותר היא הביטוח מפני תאונות עבודה. ענף התעסוקה שמרבית עובדים אלה מתרכזים בו - בנייה - מאופיין בישראל ברמה נמוכה של בטיחות תעסוקתית, שנלווית אליה שכיחות גבוהה של תאונות חמורות. יחד עם זאת, יש סימנים ברורים לכך, שמכשולים ביורוקרטיים מפחיתים במידה גדולה את יכולתם של העובדים המהגרים לממש את זכויותיהם הפורמליות.¹³ משום כך, במקרים רבים עובדים מהגרים שנפגעו בתאונות עבודה אינם מקבלים טיפול רפואי נאות וגמלאות שהם זכאים להם.¹⁴

התיאור של המנגנונים המוסדיים הפועלים ושל התהליכים הפוליטיים המשפיעים על עיצובם מראה, שהעיקרון היסודי של מדיניות המדינה בעניין הספקת שירותים סוציאליים לעובדים המהגרים שהם בעלי אשרה הוא הימנעות מכל מעורבות ישירה בתנאי חייהם. ההיגיון המוסדי-פוליטי העומד ביסוד מדיניות זו הוא ההבנה, שמעורבות כזאת עלולה להביא לכך שהמדינה תיתפס כאחראית לאוכלוסייה האמורה מבחינה חוקית ופוליטית. מצב

13. סקידים במוסד לביטוח לאומי מכירים בכך, שמספר הדיווחים על תאונות עבודה שמעורבים בהן עובדים מהגרים נמוך מן המצופה. הם זוקפים זאת לחשבון העובדה, שמעסיקים רבים נמנעים מלדווח על התאונה, כדי למנוע חקירות רשמיות על תנאי הבטיחות שהם אחראים עליהם (ראיון עם פקיד בכיר בענף לנפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי, 17.7.97).

14. מכתב מן האגודה לזכויות האזרח בישראל וקו לעובד לשרת העבודה והרווחה, 16.1.95; ראיון עם מנהלת העמותה "רופאים לזכויות אדם", 26.6.97.

אפשרויות להעלאת תביעות למדינה מצדם. התנגדותם התקיפה ולו גם להכלה מינימלית ביותר של עובדים מהגרים במדינת הרווחה משקפת בבירור את הנחת היסוד של משטר ההגירה הישראלי - "ישראל היא לא מדינת הגירה"¹⁷, כשהכוונה כמובן להגירת לא-יהודים. גישה זו מובעת במפורש בקביעה של פקידה בכירה במשרד הפנים: "הענקת זכויות לעובדים זרים לא-חוקיים עלולה ליצור אצלם את האשליה, שהם יכולים להישאר כאן לתמיד. אם ניתן שירותים, נעודד אותם להישאר... כשהילדים הזרים לומדים בבתי-הספר על מורשת ישראל, נותנים להם תחושה שהם חלק מאתנו. עושים להם עוול, כי הם לא יהיו חלק מאתנו. עדיף היה שילדים אלה לא יילכו לבית-הספר ובמקום זה יצפו בטלוויזיה כל היום."¹⁸

בהתחשב בעוצמתה של גישה זו של הדרה מוחלטת מפתיע שלמהגרים ללא אשרה ולילדיהם יש נגישות כלשהי לכמה שירותים סוציאליים שסוכנויות מדינתיות מספקות, במיוחד בתחומי החינוך והרפואה המונעת. מכיוון שבמדינת הרווחה הישראלית הרשויות המקומיות ממלאות תפקיד חשוב בהספקת שירותים אלה, עיריית תל-אביב, שבתחום שיפוטה מהגרי העבודה ללא אשרה מרוכזים, התגלתה כגורם המרכזי בתחום, ומימונם של השירותים החברתיים שהיא מספקת להם הפך להיות מוקד סכסוך חשוב עם השלטון המרכזי.

אשר לתחום החינוך, מספר גדול למדי של ילדי עובדים מהגרים, כמעט 300 במספר בשנת 1998, הולכים לגני-ילדים ולבתי-ספר

יאליים למהגרי עבודה ללא אשרה הופכת להיות מוקד למתיחויות פנים-מדינתיות.

העיקרון הבסיסי המוצהר המנחה את עיצוב המדיניות ואת יישומה הוא אי-ההכרה בעובדים המהגרים ללא אשרה כלקוחות לגיטימיים של מדינת הרווחה הישראלית. במקום זאת הם מוגדרים אך ורק כאוכלוסייה שיש להשיבה לארץ מוצאה. בהצעת המדיניות שהגיש משרד העבודה והרווחה לממשלה, למשל, השאלה היחידה שהוענקה לה תשומת לב בנוגע לעובדים המהגרים ללא אשרה היתה כיצד לגרש אותם לארץ מוצאם.¹⁵ בדומה לכך, ראש המינהלת לעובדים זרים במשרד העבודה והרווחה מגדיר את תפקידו כלפי העובדים המהגרים ללא אשרה כך: "לגרש אותם בדרכים הומניות"¹⁶. עמדתה של הממשלה היא, שמן ההכרה באוכלוסייה זו כלקוחה לגיטימית של סוכנויות הרווחה הישראליות משתמע מתן לגיטימציה לנוכחותם הלא-חוקית של מהגרים אלה בארץ, דבר שיעודד אותם להתיישב בארץ דרך קבע וימשוך לארץ מהגרים נוספים. ברוח היגיון זה דרש השר לביטחון פנים מעיריית תל-אביב להפסיק את הספקת השירותים הסוציאליים לעובדים הזרים ו"למרר את חייהם" כדי שלא ישתקעו בעיר (הארץ, 18.9.96).

פקידים במשרד הפנים ובמשרד העבודה מבינים היטב את ההשלכות הפוליטיות הרחבות של הספקת השירותים הסוציאליים: הענקת זכויות חברתיות לעובדים מהגרים ולמשפחותיהם פירושה הכרה בהם כחברים בקולקטיב ובסופו של דבר יצירת

15. "הצעת החלטה לממשלה בנושא עובדים זרים", שהגיש לממשלה משרד העבודה והרווחה, אוגוסט 1996; "הקמת רשות לטיפול בעובדים זרים", משרד העבודה והרווחה, 6.5.98.

16. ראיון עם ראש המינהלת לעובדים זרים, משרד העבודה והרווחה, 6.10.97.

17. ראיון עם פקיד בכיר במשרד העבודה והרווחה, 5.1.97.

18. הממונה על אשרות כניסה לישראל, משרד הפנים, ישיבת תת-הוועדה של הכנסת לגיל הרך, 30.6.97.

רפואי, ובערך 60 מתוכם מאושפזים מדי חודש בבית-חולים איכילוב בתל-אביב, רובם מהגרים ללא אשרה וללא כל ביטוח רפואי. לפי החוק הישראלי, בתי-חולים חייבים לספק טיפול רפואי במקרי חירום לחולים במצב קריטי, בין שהם מכוסים בביטוח בריאות ובין שלא. לעתים קרובות רופאים בבית-החולים משתמשים בהגדרות "גמי-שות" למצבים שיש בהם סכנת חיים, כדי לספק טיפול לעובדים זרים שאין להם ביטוח בריאות, גם כאשר הם אינם נמצאים בסכנת חיים אמיתית.²⁶ חלק נכבד מן העלויות של שירותים אלה נחשב בעיני הנהלת בית-החולים "חובות אבודים".²⁷

העימות עם הממשלה המרכזית התעורר בעיקר סביב השאלה איזו רמה שלטונית צריכה להיות אחראית מבחינה תקציבית ופוליטית להספקת שירותים סוציאליים לעובדים המהגרים. אחד הנימוקים העיקריים של פקידי העירייה הוא, שבתור מדינה החתומה על אמנת האו"ם לזכויות הילד ישראל חייבת לספק לילדי העובדים המהגרים שירותים סוציאליים בסיסיים.²⁸ פקידי אלה מדגישים, שבעוד שמשרדי

המנוהלים בידי העירייה.¹⁹ מאחר שמשרד החינוך אינו מכיר בילדים אלה, בתי-הספר שהם לומדים בהם אינם מקבלים כל סיוע תקציבי מיוחד עבורם.²⁰ מחלקת החינוך של העירייה דרשה ממשרד החינוך להעניק לילדים אלה מעמד של "עולים חדשים", כדי שיהיו זכאים לסיוע מיוחד של שעות ללימוד עברית, אך בהתאם למדיניות אי-ההכרה של הממשלה משרד החינוך סירב.²¹

דפוס זה של הספקת שירותים בידי העירייה ללא הכרה רשמית והשתתפות תקציבית של השלטון המרכזי מאפיין גם את תחום הרפואה המונעת.²² התחנות לבריאות המשפחה והילד מספקות שירותי בריאות בסיסיים ורפואה מונעת לנשים הרות, לתינוקות ולילדים קטנים בקרב האוכלוסייה האמורה.²³ למרות שהמטרה של מרכזי בריאות אלה היא לספק רק שירותי רפואה מונעת, נמסר שבמקרה של עובדים מהגרים, אחיות ורופאים מטפלים גם במקרים השייכים לתחום הרפואה המתקנת.²⁴ כמו כן, בתי-חולים ציבוריים באיזור תל-אביב מספקים לאוכלוסייה זו שירותים רפואיים.²⁵ קרוב ל-300 עובדים מהגרים מקבלים טיפול

-
19. מאיר דורון, מנכ"ל עיריית תל-אביב, בערב עיון על הנושא "המחיר הלאומי והחברתי בהעסקת עובדים זרים", 19.2.98. ילדי עובדים זרים אחרים הולכים לבתי-ספר נוצריים פרטיים ביפו וכירושלים.
20. מכתב ממנהל מחלקת החינוך והתרבות בעיריית תל-אביב אל סגן ראש עיריית תל-אביב, 11.7.96; ראיין עם פקיד בכיר בעיריית תל-אביב, 8.12.96.
21. מנהל האגף לחינוך יסודי, עיריית תל-אביב, סיכום דברים מוועדת פועלים זרים, עיריית תל-אביב, 19.8.96.
22. ראיין עם פקיד בכיר בעיריית תל-אביב, 8.12.96.
23. בסוף שנת 1997 קיבלו 16 נשים הרות ו-878 ילדים ותינוקות טיפול רפואי בתחנות לבריאות המשפחה והילד בתל-אביב (מאיר דורון, מנכ"ל עיריית תל-אביב, בערב עיון על הנושא "המחיר הלאומי והחברתי בהעסקת עובדים זרים", 19.2.98).
24. מכתב ממנהל האגף לרפואה ציבורית, עיריית תל-אביב, אל סגן ראש עיריית תל-אביב, 20.1.97.
25. מקור חשוב נוסף של שירותי בריאות הם בתי-החולים והמרפאות הפלסטיניים במזרח ירושלים, שבהם עובדים מהגרים משלמים סכומים נמוכים בהרבה מאשר בישראל. (מנהלת הלשכה המחוזית, משרד הבריאות, תקציר דיוני הישיבה בעניין עובדים זרים בתל-אביב, עיריית תל-אביב, 24.7.96). נוסף על כך, במאי 1998 פתחה עמותת הרופאים לזכויות אדם מרפאה מיוחדת להספקת שירותי בריאות לעובדים זרים ולמשפחותיהם.
26. ראיין עם מנהלת "רופאים לזכויות אדם", 26.6.97.
27. רן צפריר, מנהל שירותי קבלת חולים, בית-החולים איכילוב, בסמינר על הנושא "עובדים זרים בישראל: זכויות אדם והיבטים כלכליים", ירושלים, 5.11.96.
28. מכתב ממנהל מינהל החינוך והתרבות, עיריית תל-אביב, אל סגן ראש עיריית תל-אביב, 11.7.96; "סיכום דברים מוועדת פועלים זרים", עיריית תל-אביב, 19.8.96.

לעובדים הזרים כדי לפתור את הבעיות של התושבים המקומיים, שהם הלקוחות שלנו".³²

גישה של הכלה הנוטה לתמוך בהספקה של שירותים סוציאליים בסיסיים לפחות לעובדים המהגרים ללא אשרה מביעים גם הדרגים המקצועיים של משרד הבריאות ושל האגף לשירותים חברתיים במשרד העבודה והרווחה. תמיכה זו מנוסחת בעיקר במונחים של פתרון בעיות קונקרטיות ובשפה פרופסיונלית. לפי השקפתם, הימצאותה של אוכלוסייה חסרת כל נגישות לשירותים סוציאליים בסיסיים מהווה איום חמור על האוכלוסייה הישראלית.³³ למשל, אנשי מקצוע במשרד הבריאות מדגישים, שהספקת שירותים רפואיים לעובדים מהגרים היא חיונית בהחלט, לא רק לטובתם הם, אלא גם כדי למנוע את האיום על בריאות הציבור הטמון בקיומה של אוכלוסייה גדולה למדי שאין לה נגישות לשירותי בריאות מונעים ומתקנים.³⁴ חשוב להדגיש, שפקידים ואנשי מקצוע, הן במשרדי הממשלה והן בשלטון המקומי, הטוענים שעובדים מהגרים חייבים לקבל שירותים סוציאליים בסיסיים, אינם מערערים בדרך-כלל על ההנחות של משרד ההגירה הישראלי ברמה האידיאולוגית. גישתם היא בעיקרו של דבר אינסטרר-

הממשלה אינם מכירים בצורכיהם של העובדים המהגרים ושל משפחותיהם, ומשום כך אינם מקצים משאבים להספקת שירותים בסיסיים, העירייה חייבת להתמודד עם ההשתמעויות התקציביות, החברתיות והפוליטיות של הימצאותם בתחום שי-פוטח.²⁹ טענה זו מבוטאת בכיור בדבריו של ממלא מקום ראש עיריית תל-אביב: "לממשלה הנושא פתר בעיות, אך העיר עצמה צריכה להתמודד עם בעיות שהתעוררו בעקבות שהיית הזרים בארץ".³⁰

מנקודת המבט של הרשות המקומית, נוכחותם של העובדים הזרים מהווה לא רק בעיה טכנית או ביורוקרטית של הספקת שירותים סוציאליים, אלא בעיקר נטל פוליטי בכל הנוגע ליחסיה עם ציבור הלקוחות שלה: תושבי תל-אביב. מבחינת מנגנון העירייה, ההידרדרות החברתית העולה להיגרם משלילת שירותים סוציאליים בסיסיים מעובדים מהגרים עלולה לפגוע בדימוי שלו בעיני תושבי העיר. מאחר שלדעת תושבים אלה העירייה אחראית, למנוע מצב כזה, טוענים הפקידים, עליה להראות להם שהיא עושה כל מה שביכולתה כדי למנוע שהימצאות העובדים המהגרים תשפיע באופן שלילי על איכות החיים שלהם.³¹ כדברי פקיד עירייה בכיר: "עלינו לעזור

29. דו"ח רקע: "עובדים זרים בתל-אביב", מיכאל רועה, חבר מועצת עיריית תל-אביב, 9.6.96; סגן ראש עיריית תל-אביב, "סיכום דברים מועדת פועלים זרים", עיריית תל-אביב, 19.8.96; תזכיר שהגישה עיריית תל-אביב ליושב-ראש ועדת העבודה והרווחה של הכנסת בינואר 1997; ראיון עם פקיד בכיר בעיריית תל-אביב, 25.3.97; עוזר למנכ"ל עיריית תל-אביב ומנהל מחלקת הדרום, מחלקת הרווחה, עיריית תל-אביב, ישיבת תתי-הוועדה של הכנסת לגיל הרך, 30.6.97.

30. ממלא מקום ראש עיריית תל-אביב, "סיכום דברים מועדת פועלים זרים", עיריית תל-אביב, 19.8.96.

31. סגן ראש עיריית תל-אביב, "סיכום דברים מועדת פועלים זרים", עיריית תל-אביב, 19.8.96; ראיון עם פקידים בכירים בעיריית תל-אביב, 24.5.98, 8.12.96.

32. ראיון עם פקיד בכיר בעיריית תל-אביב, 24.5.98.

33. ראה "דו"ח עובדים זרים", מנהל האגף לשירותים חברתיים, משרד העבודה והרווחה, 31.7.96.

34. דבריהם של ראש שירותי בריאות הציבור ורופאת מחוז תל-אביב, משרד הבריאות, ישיבת תתי-הוועדה של הכנסת לגיל הרך, 30.6.97; ראיון עם פקיד בכיר במחלקת שירותי בריאות הציבור, משרד הבריאות, 28.8.97.

שמצב כזה עלול לעודד אוכלוסייה זו לנהל פוליטיקה לגיטימית של העלאת תביעות, שתוביל לשינוי מעמדה מזה של "עובדים זרים" לזה של "תושבים" בעלי זכויות לנגישות למשאבים חברתיים.

אולם, הניתוח מצביע על כך, שמנגנון המדינה אינו פועל באופן אחיד. מתיחויות פנים-מדינתיות בין סוכנויות בעלות אינטרסים מוסדיים שונים ממלאות תפקיד מרכזי בפוליטיקה של הדרה והכלה. בשל מיקומן הספציפי במנגנון המדינה והשיקולים המקצועיים-בירוקרטיים שלהן, סוכנויות אחדות מאמצות לעצמן ומיישמות אפיקי פעולה שיש בהם לפחות משום הכלה חלקית. סוכנויות הפועלות ברמה המקומית מספקות שירותים סוציאליים בסיסיים לעובדים מהגרים ולמשפחותיהם, אם גם בלי הכרה והשתתפות תקציבית מצד השלטון המרכזי. אין הכוונה לטעון, שדפוס פעולה זה יוביל בהכרח להחלה מלאה של זכויות חברתיות על העובדים המהגרים בישראל, אבל הוא מצביע על קיומם של סדקים במדיניות ההדרה שמכתיב משטר ההגירה הישראלי. אם הימצאותם של עובדים מהגרים בישראל תקבל אופי קבוע יותר, פרקטיקות הכלה אלה, המבוססות על היגיון מקצועי-בירוקרטי, יוכלו להתפתח לפתחים שיהיו להם השפעות חשובות על אופן השתלבותם של העובדים המהגרים.

ניתן להסיק מן המקרה הישראלי מספר מסקנות כלליות. הוא מלמד, שגם במקרים - כמו זה של ישראל - שבהם משטר ההגירה קשור קשר הדוק לעקרונות אידיאולוגיים של סגירות אתנו-לאומית בנוגע לחברות בקולקטיב, הוא פגיע בכוח להיווצרות סדקים. סדקים אלה אינם נובעים רק מן הפעילות הפוליטית של שחקנים בחברה

מנטלית ומשקפת את ההיגיון המוסדי והמקצועי של הסוכנויות שבהן הם ממוקמים. ואף-על-פי כן, הם מייצגים חלופה למדיניות ההדרה שמכתיב משטר ההגירה הישראלי. כפי שביטא זאת אחד הפקידים הללו: "אני לא רוצה עובדים זרים, אבל אם הם כבר כאן, עלינו לתת להם שירותים".³⁵

מסקנות

המאפיין הבסיסי של המדיניות המנוסחת והמיושמת במדינת הרווחה הישראלית לגבי מהגרי העבודה הוא אי-מעורבות בתנאי חייהם. במקרה של עובדים מהגרים בעלי אשרה, הספקת שירותים סוציאליים בסיסיים מוגדרת כשייכת לתחום הפרטי של יחסי עובד-מעביד. אשר לעובדים המהגרים ללא אשרה, העמדה הרשמית היא שאין לראות בהם לקוחות פוטנציאליים של סוכנויות הרווחה. ההיגיון הפנימי של מדיניות הדרה זו מתבהר כאשר בוחנים אותו אל מול הקשר שבין הענקת זכויות חברתיות למהגרי עבודה ובין פתיחת אפשרויות להעלאת תביעות פוליטיות לגיטימיות מצדם, כפי שמדגימה הכלתם במדינות הרווחה המערביות.

המדיניות, אשר משקפת את האופי המגביל של משטר ההגירה הישראלי כלפי לא-יהודים, נועדה בעיקר למנוע התיישבות קבועה של עובדים מהגרים בארץ והכרה הדרגתית בהם כחברים בעלי זכויות בחברה הישראלית. הרציונל הוא למנוע מצב שבו - באמצעות הענקת זכויות חברתיות לעובדים מהגרים - המדינה תיטול על עצמה אחריות ישירה לתנאי החיים שלהם. הסוכנויות המדינתיות המתפקדות כשומרי-סף, מבינות,

35. ראיון עם פקיד בכיר בעיריית תל-אביב, 25.3.97.

מעקרונות משטר ההגירה. גישות אלה, המנוסחות במונחים מקצועיים וכיורר-קרטיים, יש בהן כדי לפתוח דלתות להכלה, ולו חלקית, של עובדים מהגרים במדינת הרווחה.

האזרחית המציעים חלופות אידיאולוגיות, אלא הם עשויים לנבוע גם מן ההטרונגיות המוסדית של מנגנון המדינה עצמו. גישות של הכלה עשויות לבוא מצד סוכנויות, אשר עקב מיקומן במנגנון המדינה ולקוחותיהן הספציפיים מפתחות אינטרסים הסוטים

ביבליוגרפיה

- בנק ישראל (1990), דו"ח בנק ישראל לשנת 1989, ירושלים: בנק ישראל.
 בנק ישראל (1994), דו"ח בנק ישראל לשנת 1993, ירושלים: בנק ישראל.
 האגודה לזכויות האזרח בישראל (1997), על עובדים זרים וזכויות, תל-אביב: האגודה לזכויות האזרח בישראל, ספטמבר.
 ינאי, א', בורובסקי, א' (1998), "עובדים זרים בישראל: זכויות ונגישות למערכת רווחה", ביטחון סוציאלי, 53: 78-59.
 משרד העבודה והרווחה (1990), "הכשרת כוח עבודה ישראלי לענף הבנייה", עבודה ורווחה וביטוח לאומי, 42: 8-5.
 רופאים לזכויות אדם (1997), דף מידע, מס' 4, אפריל.
 משרד מבקר המדינה (1996), דין-וחשבון מס' 46 לשנת 1995, ירושלים: משרד מבקר המדינה.
 Bartram, D. (1998), "Foreign workers in Israel: History and theory" *International Migration Review*, 32: 303-325.
 Bommers, M. (1995), "Migration and ethnicity in the national welfare-state", in: Martinell, M. (ed.), *Migration, Citizenship and Ethno-National Identities in the European Union*, Aldershot: Avebury, pp. 120-143.
 Calavita, K. (1992), *Inside the State - The Bracero Program, Immigration, and the I.N.S.* New York: Routledge.
 Castles, S. (1986), "The guest-worker in Europe - An obituary", *International Migration Review*, 20: 761-777.
 Dorr, S. and Faist, T. (1997), "Institutional conditions for the integration of immigrants in welfare states: A comparison of the literature on Germany, France, Great Britain, and the Netherlands", *European Journal of Political Research*, 31: 401-426.
 Evans, P., Rueschemeyer, D. and Skocpol, T. (1985), "On the road toward a more adequate understanding of the state", in: Evans, P., Rueschemeyer D. and Skocpol, T. (eds.), *Bringing the State Back*, Cambridge, England: Cambridge University Press, pp. 347-366.
 Faist, T. (1994), "Immigration, integration and the ethnicization of politics", *European Journal of Political Research*, 25: 439-459.
 Faist, T. (1995a), "Boundaries of welfare states: Immigrants and social rights on the national and supranational level", in: Miles, R. and Thrandhardt, D. (eds.), *Migration and European Integration The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, London: Pinter Publishers, pp. 177-195.
 Faist, T. (1995b), *Social Citizenship for Whom?* Aldershot: Avebury.
 Freeman, G. (1986), "Migration and the political economy of the welfare state", *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 485: 51-63.
 Freeman, G. (1992), "The consequence of immigration policies for immigrant status: A British and French comparison", in: Messina, A., Fraga, L., Rhodebeck, L. and

- Wright, F. (eds.), *Ethnic and Racial Minorities in Advanced Industrial Democracies*, New York: Greenwood Press, pp. 17-32.
- Hammar, T. (1990), *Democracy and the Nation State - Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot: Avebury.
- Heinelt, H. (1993), "Immigration and the welfare state in Germany", *German Politics*, 2: 78-96.
- Jacobson, D. (1996), *Rights Across Orders - Immigration and the Decline of Citizenship*, Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.,
- Marcelli, E. and Heer, D. (1998), "The unauthorized Mexican immigrant population and welfare in Los Angeles County: A comparative statistical analysis", *Sociological Perspectives*, 41: 279-302.
- Marshall, T. (1950), "Citizenship and social class", in: Marshall, T. (ed.), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, England: Cambridge University Press, pp. 1-85.
- Miller, M. (1981), *Foreign Workers in Western Europe - An Emerging Political Force*, New York: Praeger.
- O'Connor, J. (1996), "From women in the welfare state to gendering welfare state regimes", *Current Sociology*, 44: 1-124.
- Quadagno, J. (1994), *The Color of Welfare*, New York: Oxford University Press.
- Rosenhek, Z. (1998), "Policy paradigms and the dynamics of the welfare state: The Israeli welfare state and the Zionist colonial project", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 18: 157-202.
- Sainsbury, D. (1996), *Gender, Equality and Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitter Heisler, B. (1992), "Migration to advanced industrial democracies: Socio-economic and political factors in the making of minorities in the Federal Republic of Germany, (1955-1988)", in: Messina, A., Fraga, L., Rhodebeck, L. and Wright, F. (eds.), *Ethnic and Racial Minorities in Advanced Industrial Democracies*, New York: Greenwood Press, pp. 33-48.
- Schonwalder, K. (1996), "Migration, refugees and ethnic plurality as issues of public and political debates in (West) Germany", in: Cesarani, D. and Fullbrook, M. (eds.), *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, London: Routledge, pp. 159-178.
- Schuck, P. (1987), "The status and rights of undocumented aliens in the United States", *International Migration*, 25: 125-138.
- Semyonov, M. and Lewin-Epstein, N. (1987), *Hewers of Wood and Drawers of Water*, Ithaca, N.Y.: ILR Press.
- Smith, M. and Tarallo, B. (1995), "Proposition 187: Global trend or local narrative? Explaining anti-immigrant politics in California, Arizona and Texas", *International Journal of Urban and Regional Research*, 19: 664-676.
- Soysal, Y. (1994), *Limits of Citizenship - Migrants and Postnational Membership in Europe* Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Soysal, Y. (1996), "Changing citizenship in Europe: Remarks on postnational membership and the national state", in: Cesarani, D. and Fullbrook, M., *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, London: Routledge, pp. 17-29.
- State of Israel (1997), *Combined Initial and Second Report of the State of Israel Concerning the Implementation of the United Nations Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Jerusalem.

האם הכנסת משפיעה? השפעת חברי הכנסת ה-13 על עיצוב המדיניות החברתית בישראל

מאת אשר בן אריה*

מבוא

מעבר לסוגיה של מידת ההשפעה של מוסד הפרלמנט כולו על המדיניות הציבורית, מחקרים שונים העלו, שבייחוד בשנים האחרונות כוחם של חברי הפרלמנט הבודדים והשפעתם על עיצוב המדיניות גברו - לעתים על חשבון כוחן של מסגרות אחרות, כגון הסיעה, המפלגה וקבוצות שונות (Kalt and Zupan, 1990; Jogerst, 1992; Raskind, 1992). נראה, שלפרלמנט ולחבריו יש השפעה רבה על עיצוב המדיניות במספר תחומים, שאחד מהם, ולא הפחות בחשיבותו ביניהם, הוא תחום המדיניות החברתית.

מאמר זה מציג את הממצאים שעלו ממחקר על פעילותם ועל השפעתם של חברי הכנסת ה-13 (1992-1996) על עיצוב המדיניות החברתית בישראל. המחקר התייחס לשאלות כגון: מה היו סוגי הפעילות בעלי ההשפעה הגדולה ביותר על עיצוב המדיניות החברתית? אילו משתני רקע ומשתני עמדה תורמים במידה הרבה ביותר להשפעתם של חברי הכנסת?

חוקרי מדיניות הרווחה מנסים ללמוד כיצד נקבעת מדיניות זו, איך היא מעוצבת ומה הן תוצאותיה. חוקרי מדע המדינה עוסקים בפעילות הפוליטית ובדומה הם מנסים לברר מה משפיע עליה ומהי השפעתה. נקודת המפגש בין השניים, חוקרי מדיניות הרווחה וחוקרי מדע המדינה, היא אפוא חקר הפעילות הפוליטית, השפעתה על קביעת מדיניות הרווחה ועל עיצובה ובחינת תוצאותיה של מדיניות זו.

מרבית המדינות הדמוקרטיות, וישראל ביניהן, הן דמוקרטיות פרלמנטריות. לפרלמנט, מתוקף היותו קובע הנורמות הראשיות בחברה, תפקיד חשוב בעיצוב מדיניות בכלל ובעיצוב מדיניות רווחה בפרט. למרות הטענות, הנשמעות לעתים קרובות, לפיהן הפרלמנט מאבד מכוחו ומחשיבותו, בפועל הוא ממשיך להיות בעל השפעה רבה למדי על עיצוב המדיניות.

* המרכז למחקר ועיצוב מדיניות, המועצה הלאומית לשלום הילד ובית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש סאול ברוזאלר, האוניברסיטה העברית בירושלים.

ביטות נכות, לדוגמה, אלא המדיניות כלפי נכים בכלל וחלקו של הפרלמנט בעיצובה. יתרונה של גישה זו בכך, שהיא כוחנת את חלקו של הפרלמנט בהשפעה על המדיניות ביחס לגורמים אחרים החורגים מן התהליכים המתרחשים בתוך הפרלמנט. חסרונה נעוץ בכך, שהיא איננה מאפשרת בחינה לעומק של התהליכים המתרחשים בתוך הפרלמנט, ביחוד לגבי תרומתם היחסית של כוחות ושל כלים שונים הפועלים בחוכו.

שיטת מחקר נוספת היא זו של חקר תהליכים (Fenno, 1966; Whiteman, 1995). במחקרים אלה הדגש אינו מושם על התוצר, קרי על המדיניות שעוצבה בסופו של דבר, אלא על התהליך שהתרחש בזמן קביעת המדיניות. ברם, לימוד התהליכים המתרחשים בעת עיצוב המדיניות מאפשר להבחין בין פעילויות שתורמות לעיצוב המדיניות ובין כאלה שאינן תורמות. מחקרים מסוג זה גם מאפשרים ללמוד מהי החשיבות היחסית של פעילויות שונות במסגרת הפרלמנט לעיצוב המדיניות.

שיטה אחרת לחקור את השפעת הפרלמנט וחבריו על המדיניות היא ניתוח אופן ההצבעה (Roll Call Analysis) (Pea-body, 1981). מעניין במיוחד הוא המחקר על השפעת המפלגה על אופן ההצבעה של חברי הפרלמנט, בין באמצעות משמעת מפלגתית ובין באמצעות כוחם של מנהיגי המפלגה ושל המצליף, וכך - באמצעות המפלגה - על עיצוב המדיניות.

גם המחקרים שעסקו ביחסים בין הפרלמנט לרשות המבצעת הם מקור חשוב להבנת חלקו של הפרלמנט בעיצוב המדיניות הציבורית. סוגיית "המאבק" בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת מבחינת ההשפעה על עיצוב המדיניות עמדה במוקד של מחקרים רבים (לדוגמה; Dodd, 1977; Sundquist, 1981). גישה זו חודמת להבנת

רוב המחקרים העוסקים בפעילות חברי הפרלמנט והשפעתה על עיצוב המדיניות מתמקדים בפעילויות התקנוניות של חברי הפרלמנט; כלומר, בפעילויות המתרחשות בישיבות המליאה ובוועדות, בהתאם לתקנון הבית. בהמשך למחקרם של קורנברג ומישלר (Kornberg and Mishler, 1976) מחקר זה ביקש ללמוד גם על השפעת הפעילויות הלא-תקנוניות של חברי הכנסת הן בכנסת עצמה והן מחוצה לה (דהיינו, פעילות שדולה, התכתבות, פגישות לא רשמיות עם שרים וקובעי מדיניות, סינוור וכיוצא באלה).

כיצד ניתן למדוד את ההשפעה של חברי הכנסת?

אופנהיימר (Oppenheimer, 1985) מציג סיכום טוב של שיטות שונות המשמשות למדידת ההשפעה של חברי פרלמנט על עיצוב מדיניות ציבורית. הראשונה ביניהן היא השיטה של מחקרי מקרה. כלומר, על סמך ניתוח מקרה - חוק שהתקבל או פעילות הפרלמנט בנושא ספציפי - ניתן ללמוד על תהליך עיצוב המדיניות, על תפקידו של הפרלמנט בתהליך ועל תרומת הפעילות של חבריו. מחקרי המקרה נחלקים למעשה לשני סוגים עיקריים. יש כאלה העוסקים בחוק ספציפי ובתהליך חקיקתו (Reid, 1980; Levine and Wexler, 1981). יחרונם בכך, שהם מספקים תמונה עשירה יותר על תהליך עיצוב המדיניות והחקיקה בפרלמנט, שאותו הם מנתחים לעומק. חסרונם בכך, שהאפשרות להכליל מהם על השפעת הפרלמנט על עיצוב המדיניות ככלל מוגבלת.

סוג נוסף של מחקרי מקרה מתייחס לתחום של מדיניות ולא לחוק ספציפי בלבד (Marmor, 1970; Derthick, 1979). כלומר, המקרה הנחקר אינו חוק

שבו מתמקדים במדיניות חברתית, דרך זו נראית לא מתאימה. העניין נעשה מסובך עוד יותר כאשר המחקר מתכוון לזהות את השפעתו של חבר כנסת בודד על עיצוב המדיניות החברתית. כפי שאומר בוכל (Bochel, 1992), "המגוון של מקורות הלחץ ולעתים קרובות ההשפעות הסמויות שאלה מפעילים על מדיניות מקשה על הכימות, ואף על ההערכה, במידה גבוהה של דיוק, של ההשפעה של משתתפים מוגדרים על התהליך." (שם, עמ' 98).

הפתרון שחוקרים אחדים מציעים הוא לערוך סדרת ראיונות עם מדגם גדול של חברי פרלמנט מכל המפלגות ולבדוק היכן באה לידי ביטוי השפעתם של חברי פרלמנט על עיצוב המדיניות (Kornberg and Mishler, 1976; Marsh, 1983; Bochel, 1992). אף-על-פי כן יש רק מחקרים מעטים הנוקטים גישה זו. מחקרו של בוכל (Bochel, 1992) על הפרלמנט הבריטי ועל מדיניות חברתית הוא, למיטב ידיעתו של המחבר, כנראה היחיד שעסק במישרין בסוגיית ההשפעה של חברי פרלמנט על עיצוב מדיניות רווחה. אפילו בנוגע למחקרים בעניין ההשפעה הכללית של חברי פרלמנט על מדיניות, מחקריהם של קורנברג ומישלר הם כמעט היחידים (Kornberg, 1967; Kornberg and Mishler, 1976).

המחקר הנוכחי אימץ את שיטת הראיון של חברי כנסת כאמצעי לעמוד על תפיסותיהם את השפעתם על עיצוב המדיניות החברתית בישראל. תוך מ-67 חברי הכנסת שרואיינו, מחקר זה הוסיף זווית ייחודית ללימוד השפעתם של חברי כנסת על מדיניות חברתית בכך שהוא כולל את תפיסתם בנושא זה של 31 נושאי משרות ממשלתיות בכירות ושל שרים ממשרדים חברתיים. מאלה, 24 ענו על שאלונים

תפקידו של הפרלמנט והשפעתו הן ביחס לרשות המבצעת והן באופן בלתי תלוי.

אופנהיימר מציע שיטה רביעית לחקר השפעתו של הפרלמנט על עיצוב המדיניות באמצעות לימוד החוקים והנהלים של הפרלמנט, דוגמת תקנון הכנסת. "חשיבות החוקים והנהלים כמשפיעים על המדיניות צצה ועולה לאורך הספרות ולרוחבה." (Oppenheimer, 1985, p. 631). חשיבות זו מודגשת בקביעתו של פורמן, שכללים והליכים אינם נייטרליים, ויש בהם הטיה רבה לצד השמרני, לטובת המתנגדים לשינוי המדיניות, ולא לטובת התומכים בו. פורמן מסכם ואומר: "פעילות שלילית אחת יכולה להספיק למנוע חקיקה. אבל אישורו של חוק חדש דורשת סדרה של פעילויות, אשר כולן דרוש רוב ולעתים רוב גדול במיוחד." (Forman, 1967, p. 17)

המחקר שעליו דווח כאן ניסה לשלב את כל השיטות שנזכרו לעיל. הודות לעיסוקו בנושאים חברתיים בלבד הוא השתמש בחקר מקרה. אבל מאחר שהוא עוסק בסוגיית המדיניות החברתית בכללותה, ולא בחוק מוגדר, הוא משתמש בסוג של חקר-מקרה המנתח סוגיה של מדיניות. המחקר התמקד גם בחקר התהליך המתרחש בין כותלי הפרלמנט ובבדיקת הצבעתם של חברי כנסת יחידים. ואחרון אחרון, המחקר שעליו מדווח במאמר זה היה כרוך גם בחקר מעמיק של הכללים וההליכים של הכנסת.

אך אין די בבחירה בשיטת המחקר הנכונה. שאלה נוספת, חשובה לא פחות, היא האם ההשפעה של הפעילויות השונות של חברי פרלמנט ושל פרלמנטים בכלל על עיצוב המדיניות ניתנת למדידה. כאשר מנסים לחקור מקרה מוגדר, אפשר לנסות לנתח את כל הכוחות המעורבים בתהליך של עיצוב מדיניות; אבל כאשר מנסים לחקור סוגיה רחבה או תחום של מדיניות, כמו במקרה זה,

האם יש משקל לפעילות תקנונית?

לאור הידיעה, שלפעילותם של חברי כנסת יש השפעה על עיצוב המדיניות, עסק המחקר בשאלת ההשפעה של פעילות חברי הכנסת כשהיא מובחנת על-פי סוג הפעילות. כאמור במבוא, ניתן לחלק את כל הפעילויות של חברי הכנסת לשני סוגים: תקנוני וחוקי-תקנוני. לוח מס' 2 מציג את ממצאי המחקר בנוגע ליעילותו של מגוון פעילויות תקנוניות מבחינת ההשפעה על עיצוב המדיניות החברתית.

במו במקרה של התשובות בנוגע להשפעה הכוללת של פעילות חברי הכנסת על המדיניות החברתית, אין זה מפתיע שנמצאו הבדלים בין שתי קבוצות המשיבים. באופן כללי, ניתן לראות שפקידי ממשלה נוטים להעריך את פעילותם של חברי הכנסת כאפקטיבית פחות מבחינת ההשפעה על עיצוב מדיניות מכפי שמעריכים אותה חברי הכנסת עצמם.

כאשר מתבוננים בסדר הפנימי של התשובות של כל קבוצה ניתן לראות, שחברי הכנסת רואים בעבודת ועדה את צורת העבודה המשפיעה ביותר, ובחקיקה את הצורה השנייה לה. שאר הפעילויות התקנוניות נרשמו בסדר שלהלן: הצעות רגילות לסדר יום, הצעות דתופות לסדר יום,

שנשלחו אליהם בדואר, ו-7 שרים ומנכ"לים רואינו באופן אישי.

האם פעילותם של חברי כנסת משפיעה על המדיניות החברתית?

חקירת הסוגיה של השפעת חברי הכנסת על המדיניות החברתית היתה הצעד הראשון וההכרחי של המחקר. הנתונים המוצגים בלוח מס' 1 מראים את תפיסת מידת ההשפעה הזאת על-פי תשובותיהם של חברי הכנסת ושל נושאי משרות ממשלתיות (להלן גם - פקידי ממשלה).

העובדה, שיש הבדלי תפיסה בין חברי כנסת ובין פקידי ממשלה איננה מפתיעה. ההבדלים נובעים, כנראה, גם מהערכת-יתר של חברי הכנסת את מידת השפעתם שלהם וגם מהערכת-חסר של נושאי משרות ממשלתיות את מידת השפעתם של הראי-שונים עקב הצורך שלהם (גם אם הוא חברי) להדגיש את תפקידה של הממשלה בעיצוב המדיניות. אף-על-פי כן, העובדה ש-71% מפקידי הממשלה מייחסים לפחות השפעה כלשהי לחברי הכנסת בתהליך עיצוב המדיניות, בד-בבד עם תפיסתם של חברי הכנסת עצמם, מאפשרת לנו להסיק, שלחברי הכנסת אכן יש השפעה על עיצוב המדיניות החברתית בישראל.

לוח מס' 1. תפיסת מידת ההשפעה של חברי הכנסת על המדיניות החברתית על-פי קבוצות של משיבים

התפלגות ב-%				
קבוצת המשיבים	מספר המשיבים	השפעה רכה מאוד	השפעה מעטה	אין השפעה
חברי כנסת	62	85.5	12.9	1.6
פקידי ממשלה	28	39.3	32.1	28.6

לוח מס' 2. היעילות הנתפסת של פעילויות תקנוניות שונות של חברי כנסת מבחינת השפעה על עיצוב מדיניות חברתית, לפי סוג הפעילות וקבוצת המשיבים

סוג הפעילות	המשיבים	מספר המשיבים	התפלגות ב-%	
			אפקטיבי מאוד או אפקטיבי	מעט אפקטיבי
עבודה בוועדות	חברי כנסת	63	96.8	3.2
חקיקה	פקידי ממשלה	31	58.1	12.9
	חברי כנסת	63	88.9	3.2
הצעה רגילה	פקידי ממשלה	31	80.6	6.5
	חברי כנסת	63	77.7	19.0
לסדר יום	פקידי ממשלה	28	25.0	25.0
הצעה דחופה	חברי כנסת	63	71.4	20.6
	פקידי ממשלה	25	36.0	20.0
לסדר יום	חברי כנסת	63	68.3	-
שאלחות בע"פ	פקידי ממשלה	25	40.0	8.0
	חברי כנסת	63	63.5	15.9
שאלחות	פקידי ממשלה	28	50.0	17.9
	חברי כנסת	63	60.3	20.6
נאומים	פקידי ממשלה	27	33.3	14.8
				51.8

את התערבות פקידי הממשלה. דבר זה מצדו מביא אצל האחרונים לאי ידיעה בנוגע למכשיר, מטרותיו והאפקטיביות שלו. יתרה מזו, בהשתמשם בהצעות לסדר היום חברי הכנסת מנסים להעלות סוגיה על סדר היום הציבורי. במקרים רבים האפקטיביות של מכשיר זה מתבטאת בהשפעה על סדר היום של הפרלמנט, ועקב כך מתחיל תהליך של שינוי והשפעה על עיצוב המדיניות אשר במקרים רבים עוקף את פקידי הממשלה עצמם. זוהי אפוא עוד סיבה אפשרית מדוע פקידי הממשלה אינם מעריכים ביותר את המכשיר הזה.

לסיכום, נראה שיש מקום לטעון, שלפעילות התקנונית של חברי הכנסת יש השפעה. אבל בה בעת חייבים להיות מודעים לכך, שלפעילויות השונות יש השפעה שונה. שני סוגים של פעילות מתבלטים כמשפיעים ביותר הן בעיני חברי הכנסת והן בעיני פקידי הממשלה. פעילות חקיקה נראית בחירה טבעית, ולו רק מפני שהיא אחד מתפקידיו

הגשת שאלחות בעל-פה, הגשת שאלחות, ובמקום האחרון - נאומים. בעיני נושאי ה- משרות הממשלתיות, לחקיקה יש ההשפעה הגדולה ביותר מבין הפעילות של חברי הכנסת, ואחריה עבודה בוועדות, הגשת שאלחות, הגשת שאלחות בעל-פה, הצעות דחופות לסדר יום, נאומים, הצעות רגילות לסדר יום. מכאן ברור, שבעיני שתי הקבוצות, העבודה בוועדות וחקיקה הן הפעילויות בעלות ההשפעה הרבה ביותר על עיצוב המדיניות החברתית.

כאשר מנסים לנתח את ההבדלים בין התשובות של שתי הקבוצות, אי אפשר שלא להגיע למסקנה, שסדר האפקטיביות כמו שהוא נתפס בעיני נושאי המשרות הממשלתיות קשור למידת חשיפתם לפעילויות השונות. הדבר מזדקר לעין בייחוד כאשר מתבוננים בהבדלים בין שתי הקבוצות מבחינת תפיסת האפקטיביות של ההצעות לסדר היום. מכשיר זה אינו מכוון, לפחות לא ישירות, כלפי הממשלה ולפיכך אינו דורש

התקנונית עם זו החוץ-תקנונית, הגיע הזמן לבחון את האפקטיביות הנתפסת של הפעילות החוץ-תקנונית השונות. הנתונים מוצגים בלוח מס' 3.

כמו במקרה של הפעילות התקנונית, קבוצת המשיבים הנושאים במשרה ממשלתית נטתה לייחס לפעילות החוץ-תקנונית השפעה פחותה על המדיניות החברתית. זאת ועוד, בנוגע לפעילויות החוץ-תקנוניות, ההבדל בין שתי קבוצות המשיבים גדול יותר מאשר ההבדל בנוגע לפעילויות התקנוניות.

ניתוח ההבדלים בין התשובות מעלה, שפנייה ישירה לשרים נתפסת כאפקטיבית מאוד בעיני שתי קבוצות המשיבים (בתשובות חברי הכנסת היא מופיעה

העיקריים של פרלמנט. באשרו חוקים, הפרלמנט מעצב את הנורמות של החברה. מאידך גיסא, עבודה בוועדות אינה בחירה טבעית כל כך, למרות שיש בספרות ראיות רבות על חשיבותה של העבודה בוועדות כתורמת לדברי חקיקה בנושאים חברתיים. תרומתו של מחקר זה היא המסקנה המוכללת, שלעבודה בוועדות אכן היתה השפעה בתהליך של עיצוב מדיניות חברתית במובן הרחב בכנסת ה-13.

האם יש השפעה לפעילות החוץ-תקנונית?

לאחר שעמדנו על הפעילות התקנונית של חברי הכנסת, ולפני שנשווה את הפעילות

לוח מס' 3. האפקטיביות הנתפסת של פעילויות חוץ-תקנוניות שונות של חברי כנסת מבחינת השפעה על עיצוב מדיניות חברתית, לפי סוג הפעילות וקבוצות המשיבים

סוג הפעילות	המשיבים	מספר המשיבים	התפלגות ב-%		
			אפקטיבי מאוד או אפקטיבי	מעט אפקטיבי	כמעט לא אפקטיבי כלל
פנייה ישירה לשרים	חברי כנסת	63	93.7	4.8	1.6
	פקידי ממשלה	30	53.4	33.3	13.4
עזרה לאזרחים במצוקה	חברי כנסת	63	93.7	4.8	1.6
	פקידי ממשלה	27	29.6	18.5	51.8
ניהול משא-ומתן	חברי כנסת	63	82.5	4.8	12.7
	פקידי ממשלה	24	12.5	29.2	58.3
הופעה בכלי התקשורת	חברי כנסת	63	80.9	11.1	7.9
	פקידי ממשלה	29	44.8	24.1	31.0
פנייה ישירה לפקידים	חברי כנסת	63	77.7	12.7	9.5
	פקידי ממשלה	29	48.3	31.0	20.7
שיתוף-פעולה עם ארגונים לא ממשלתיים פעילות מפלגתית	חברי כנסת	63	74.6	15.9	9.6
	פקידי ממשלה	26	65.4	3.8	30.8
הפגנות	חברי כנסת	63	69.9	11.1	19.0
	פקידי ממשלה	19	31.6	15.8	52.7
פעילויות בשדולות	חברי כנסת	62	67.7	14.5	17.8
	פקידי ממשלה	27	14.8	18.5	66.6
כתיבת מכתבים לעיתונים	חברי כנסת	63	60.3	20.6	19.1
	פקידי ממשלה	29	48.2	20.7	31.0
שימוש בקשרים חברתיים	חברי כנסת	63	51.6	21.0	27.4
	פקידי ממשלה	27	29.6	14.8	55.5
	חברי כנסת	63	46.0	27.0	25.4
	פקידי ממשלה	26	30.8	11.5	57.7

שדולות של חברי כנסת כסוג של פעילות. בשנות כהונתה של הכנסת ה-13 תופעה זו גברה בצורה דרמטית וצצו שדולות חדשות של חברי כנסת. לפיכך מפתיע לגלות, שגם חברי כנסת וגם נושאי משרות ממשלתיות מעריכים את האפקטיביות של פעילות זו כמוגבלת. דבר זה מוביל למסקנה, שהסיבה לפריחתה של תופעה זו קשורה יותר לאופנה וליכולת התקבלות מאשר לאפקטיביות. לח-לופין, שדולות של חברי כנסת עשויות להיות מועילות מאוד ליושבי-הראש שלהן, שהם בדרך-כלל אלה שהקימו אותן ובעלי השפעה פחותה על עיצוב המדיניות החברתית.

האפקטיביות היחסית של פעי- לויות שונות של חברי כנסת

עד עתה ראינו, שחברי כנסת נוטים להעריך את פעילותם כבעלת השפעה רבה יותר מכפי שרואים אותה פקידי הממשלה, והוצעו לכך מספר הסברים. אולם, יש שאלה נוספת שצריך להעלות: האם יש דמיון בהשפעה היחסית של הפעילויות השונות? במילים אחרות, האם יש הסכמה בין שתי קבוצות המשיבים באשר לסדר החשיבות של הפעי-לויות השונות? חשוב גם לשאול האם לסוג הפעילות (כלומר, התקנוני והחוקי-תקנוני) יש השפעה על האופן שבו היא נתפסת. בניסוח אחר, האם יש סוג של פעילות שבדרך-כלל נתפס כאפקטיבי יותר מבחינת ההשפעה על מדיניות חברתית מאשר סוג אחר? תשובה חלקית על שאלות אלה ניתן להפיק מן הנתונים המוצגים בלוח מס' 4.

ניתן לראות, שהרשימה של חברי הכנסת כוללת שלוש פעילויות חוקי-תקנוניות ושתיים תקנוניות. הרשימה של נושאי המשרות הממ-שלטיות כוללת שלוש פעילויות תקנוניות ושתיים חוקי-תקנוניות. לפיכך, ניתן להסיק די

במקום הראשון ובתשובות של פקידי הממשלה היא מופיעה במקום השני). יש גם קונסנזוס בנוגע לרעיון שפנייה ישירה לפקידי ממשלה אפקטיבית פחות מאשר פנייה ישירה לשרים.

אשר להבדלים בין התשובות של שתי הקבוצות. דבר זה בולט במיוחד כאשר מתבוננים בפעילויות דוגמת מתן עזרה לאזרחים הנמצאים במצוקה, המנהלים משא-ומתן או מפגינים. קשה להציע הסבר אופטימלי להבדלים אלה. דומה, שפקידי הממשלה אינם מכירים בתרומה של פעי-לויות חוקי-תקנוניות "טהורות" של חברי הכנסת. כך הדבר בייחוד כאשר מדובר בפעילויות הכרוכות במגע ישיר בין חברי הכנסת לציבור, כלי התיווך של פקידי ממשלה מקצועיים, ולפעמים הדבר אף מוביל לעימות בין הפקידים הללו ובין חברי הכנסת.

מגמה נוספת שהנתונים מעלים היא, שנראה שחברי כנסת נוטים כנראה להעריך מאוד פעילויות שהן חשובות להצלחתם האישית, גם אם אין הן בהכרח אפקטיביות להשפעה על עיצוב המדיניות. זו, כנראה, הסיבה לכך שחברי כנסת רואים את האפק-טיביות של פעילויות כגון הופעה בכלי התקשורת, או פעילות מפלגתית, כחשובות הרבה יותר מכפי שרואים אותה פקידי ממשלה, שהם יותר "אובייקטיביים".

גם כאשר מביאים כל זאת בחשבון, פעילויות אחדות נתפסות באופן דומה בעיני שתי הקבוצות. שיתוף פעולה עם גופים לא-ממשלתיים, הוא דוגמה אחת לכך. אפשר, שמאחר שעבודת שתי הקבוצות נעשית תלויה יותר ויותר בשיתוף פעולה עם מומחים ועם קבוצות בעלות אינטרסים, הדבר מביא אותם להיות בעלי תפיסה דומה בנוגע לאפקטיביות של פעילות כזאת.

ואחרון אחרון, יש לציין את התופעה של

לוח מס' 4. חמש הפעילויות הנתפסות כאפקטיביות ביותר להשפעה על מדיניות חברתית, לפי סוג הפעילות וקבוצות המשיבים

פקידי ממשלה			חברי כנסת		
הפעילות	מספר המשיבים	% המשיבים שאמרו שזה אפקטיבי	הפעילות	מספר המשיבים	% המשיבים שאמרו שזה אפקטיבי
חקיקה שיתוף פעולה עם ארגונים לא-ממשלתיים עבודה	31	80.6	חקיקה עבודה	63	96.8
פנייה ישירה לשרים עזרה לאזרחים הנתונים	26	65.4	חקיקה	63	93.7
בוועדות	31	58.1	קיום קשר עם הציבור	63	87.3
פנייה ישירה לשרים	30	53.4			
שאלתנות	28	50.0			

תפיסת האפקטיביות של פעילויות שונות של חברי הכנסת ושל חברי פרלמנטים אחרים

ממצאי המחקר הנוכחי מלמדים, שלפעילויות של חברי הכנסת אכן יש השפעה על עיצוב המדיניות החברתית בישראל. השפעה זו נבדלת לפי סוגי הפעילות של חברי הכנסת. נמצא גם הבדל בין תפיסת ההשפעה של פעילות חברי הכנסת בעיני חברי הכנסת ובין זו של נושאי המשרות הממשלתיות. אף-על-פי כן, ניתן להצביע על מספר פעילויות, שאין ספק לגבי השפעתן על עיצוב המדיניות החברתית.

בדיקה מעמיקה יותר של שלוש פעילויות אלה באמצעות השוואה של ממצאי מחקר זה עם מספר נתונים בינלאומיים מאפשרת לבדוק האם התפיסות של חברי הכנסת בישראל לגבי האפקטיביות של הפעילויות שלהם מבחינת ההשפעה על מדיניות חברתית דומות לאלה של חברי פרלמנט במדינות אחרות. אי אפשר להתעלם, כמובן, מן העובדה שלפרלמנטים שונים יש כללים ונהלים שונים. כמו-כן ברור, שבמדינות השו-

בביטחון, ששני סוגי הפעילות, התקנוני והחרוץ-תקנוני, נתפסים בעיני שתי קבוצות המשיבים כאפקטיביים מבחינת ההשפעה על מדיניות חברתית.

אשר לשאלה השנייה (דהיינו, הסכמה אפשרית בין שתי הקבוצות על סדר החשיבות של הפעילויות השונות), שלושה סוגי פעילות מופיעים בשתי הרשימות. הפעילויות האלה הן: עבודה בוועדות, חקיקה ופנייה ישירה לשרים. ניתן להסיק אפוא, שיש קונסנזוס באשר לאפקטיביות הנתפסת של שלוש הפעילויות המשפיעות על מדיניות חברתית. כפי שכבר נאמר לגבי החקיקה, ממצא זה אינו מפתיע. אך בנוגע לעבודה בוועדות ולפנייה ישירה לשרים, הממצאים אינם כה ברורים מאליהם. עבודה בוועדות פחות גלויה לעין הציבור, ומשום כך מידת מה של הפתעה היא מובנת. הממצאים בנוגע לפנייה ישירה לשרים מפתיעים אף יותר, ביחוד משום שגם פקידי הממשלה תפסו אותה כצורת פעילות אפקטיבית מאוד, למרות העובדה, שבמקרים רבים פנייה ישירה לשרים פירושה, למעשה, עקיפת פקידי הממשלה.

האפקטיביות לאחר עבודה בוועדות. למעשה, 79% מחברי הפרלמנט הקנדי ציינו, שבדרך-כלל הם השיגו מה שרצו לאחר שפנו לשרים (Kornberg and Mishler, 1976, pp. 181-182).

בוכל (Bochel, 1992) מצא, שחברי המפלגה המחזיקה בשלטון נטו לראות במכשיר הפנייה הישירה לשרים כלי אפקטיבי יותר מכפי שהעריכו אותו עמיתיהם מן האופוזיציה. על כל פנים, שניהם דיווחו, שמכשיר זה שני בחשיבותו מבחינת אפקטיביות ההשפעה על מדיניות חברתית רק לדיון במליאה (שם, עמ' 122).

למעשה, בכל שלושת המחקרים נמצא, שהפנייה הישירה אל השרים נתפסה בעיני חברי הפרלמנט כמכשיר האפקטיבי ביותר להשפעה על מדיניות. נורטון (Norton, 1982) בדק את האפקטיביות של התכתובת בין חברי פרלמנט לשרים וגם הוא מצא, שהיא בעלת השפעה על עיצוב מדיניות. לבסוף, יש להדגיש, שפנייה ישירה לשרים כרוכה לא רק בשליחת מכתבים, או אף בקיום שיחת טלפון עמם. למעשה, ניתן לבצע את הפנייה בדרכים שונות, כגון שיחות במסדרון, פגישות אישיות, טלפון, מכתב, כנסי המפלגה ועוד.

המכשיר השני שחברי שלושת הפרלמנט

נות יש מסורות שונות ומסגרות פוליטיות ומבנים חברתיים שונים. בקיצור, כל השוואה מסוג זה תהיה בהכרח מסובכת ובעייתית (Oppenheimer, 1985).

אף-על-פי כן, כפי שהעיר פֶּצֶלְט (Patzelt, 1994), מחקר משווה בין פרלמנטים עשוי לתרום להבנה הדדית וללימוד. לוח מס' 5 מציג את התפיסות של חברי פרלמנט, במערכים לאומיים שונים, לגבי האפקטיביות של פעילויות שונות מבחינת השפעתן על עיצוב מדיניות חברתית ועל עיצוב מדיניות בכלל. כל הממצאים מבוססים על דיווחים עצמיים של חברי פרלמנטים שנאספו באמצעות ראיונות אישיים.

הממצא המעניין ביותר העולה מלוח מס' 5 הוא, שלמרות ההבדלים בזמן, במערכת הפרלמנטרית, בהקשרים החברתיים והפוליטיים, במסורות ובתקנות והבדלים רבים אחרים, לחברי הפרלמנט בכל אחד משלושת הפרלמנטים יש אותה תפיסה בעניין עבודה בוועדות ופנייה ישירה לשרים, שהם לדעתם מכשירים יעילים מאוד להשפעה על מדיניות. יותר מ-76% מחברי הפרלמנט הקנדי מדווחים על פניות ישירות רבות לשרים בכל חודש. מעניין, שמרבית הפניות הישירות היו לשרים של משרדים חברתיים, ושמכשיר זה נתפס בעיני חברי הפרלמנט כשני מבחינת

לוח מס' 5. חמש הפעילויות המשפיעות ביותר על עיצוב מדיניות, כפי שהן נתפסות בעיני חברי פרלמנטים שונים

הכנסת ה-13 (1996-1992)	הפרלמנט הבריטי (1987-1986)*	הפרלמנט הקנדי (1972-1968)**
מספר המשיבים: 63	מספר המשיבים: 53	מספר המשיבים: 187
עבודה בוועדות	לעורר ויכוח	פעילות מפלגתית
פנייה ישירה לשרים	פנייה ישירה לשרים	פנייה ישירה לשרים
מתן עזרה לאזרחים הנתונים במצוקה	עבודה בוועדות	עבודה בוועדות
חיקוק	מתן עזרה לאזרחים הנתונים במצוקה	שאלתות/נאומים
קיום קשר עם הציבור	להביך את הממשלה	השפעה על דעת הקהל

* מבוסס על Bochel, 1992, p. 123.

** מבוסס על Kornberg and Mishler, 1976, pp. 175, 210. מחקר זה עוסק במדיניות בכלל, ולא במדיניות חברתית באופן מיוחד.

אותנו לשאלה מהו סוג הפעילות שהוא בעל
ההשפעה הגדולה יותר על עיצוב המדיניות
החברתית.

איזה סוג של פעילות הוא בעל ההשפעה הגדולה יותר על מדיניות חברתית?

נושא עיקרי נוסף במחקר המדווח היה זיהוי
של סוג הפעילות שהוא בעל ההשפעה
הגדולה ביותר על עיצוב המדיניות החברתית.
או במילים אחרות: מה משפיע יותר -
פעילות תקנונית או חוץ-תקנונית?

"המסדרונות הם זירת העבודה העיקרית.
שם אתה יכול להשיג את המירב" (ראיון עם
חבר כנסת, 19.2.97). משפט זה נשמע שוב
ושוב כמעט בכל הראיונות שנערכו עם 67
חברי הכנסת. לאמיתו של דבר, לא היה
אפילו חבר כנסת אחד שהתעלם מן הפעילות
החוץ-תקנונית.

"כמעט לא עובר יום שבו אינני מקבל
לפחות טלפון אחד או מכתב אחד מחבר
כנסת. די בעובדה, שחבר כנסת פונה אלי כדי
להביא למעורבות של משרד המנהל הכללי,
דבר המזרז את ההליכים." (ראיון עם מנכ"ל
של משרד ממשלתי, 9.11.97). אולם קביעות
כאלה לא היו שכיחות כל כך אצל פקידי
הממשלה. אחדים מהם דיווחו על פניות
לעתים קרובות של חברי כנסת, אחרים לא
דיווחו על כך. נראה, שיש הבדל גדול בין
פקידי הממשלה מבחינה זו בהתאם למעמד
ולסמכות השונים שלהם.

על כל פנים, שתי קבוצות המשיבים
נתבקשו להתייחס לתכיפות הפעילויות
התקנוניות והחוץ-תקנוניות של חברי הכנסת.
סת כמו גם לאפקטיביות הנתפסת של כל
אחד מסוגי פעילויות אלה בהשפעה על עי-
צוב מדיניות. הנתונים מוצגים בלוח מס' 6.

טים ראו בו את אחד מתמשת המכשירים
האפקטיביים ביותר הוא עבודה בוועדות.
קורנברג ומישלר (Kornberg and Mishler, 1976)
הציעו הסבר אפשרי לתפיסה זו. רבות
מן הפעילויות של ועדות אינן גלויות לעין,
או שהן לא נראות, במידה זו או אחרת.
לפיכך, ועדה מספקת לחברי פרלמנט מקום
שבו הם יכולים לכדוק הצעות להוצאת
כספים ולהעריך באופן מדוקדק, או אף
לתקן, חקיקה, בלי חשש שפעולותיהם
תיחשבנה ביקורת על מדיניותו של הקבינט,
או יציגו אותם כמתנגדים בגלוי לממשלה.
דבר זה מצדו מאפשר לממשלה לשקול
הצעות של הוועדה בלי חשש, שייפגע
הדימוי הציבורי שלה.

ראוי לציין, שגם חברי הכנסת בישראל
וגם חברי הפרלמנט הבריטי ראו במתן עזרה
לאזרחים שיש להם בעיות מכשיר יעיל
להשפעה על מדיניות חברתית. העובדה,
שפעילות זו לא היתה אחת מחמש
הפעילויות שנחשבו האפקטיביות ביותר
בעיני חברי הפרלמנט הקנדי ניתנת להסבר
בכך, שהמחקר המצוטט כאן עסק במדיניות
באופן כללי. ברור, שמתן עזרה לבני אדם
הנמצאים במצוקה נוגע בעיקר למדיניות
חברתית, ואין לו כמעט קשר לענייני חוץ או
לסוגיות של ביטחון לאומי. יחד עם זאת,
חברי הפרלמנט הקנדי דיווחו גם שהם היו
עסוקים מאוד בבקשות של הבוחרים שלהם
ושלצרכים ולבעיות של בוחריהם היתה
השפעה גדולה על עבודתם, בעיקר על
המכשיר של פנייה ישירה לשרים
(Kornberg and Mishler, 1976, p.184).

לבסוף, יש לציין, שהחברים של כל
שלושת הפרלמנטים סברו, שהן הפעילויות
התקנוניות והן אלה החוץ-תקנוניות הן
אפקטיביות ובעלות השפעה על עיצוב
המדיניות החברתית. עובדה זו, יחד עם
הממצאים שכבר נדונו קודם, צריכים להוביל

לוח מס' 6. השימוש המדווח והאפקטיביות הנתפסת של פעילות תקנונית וחוקי-תקנונית כמשפיעה על עיצוב מדיניות, לפי סוג הפעילות וקבוצת המשיבים

סוג הפעילות	מספר המשיבים מבין חברי כנסת: 63		מספר המשיבים מבין פקידי הממשלה: 30	
	הפעילות השכיחה ביותר	הפעילות האפקטיבית ביותר	הפעילות השכיחה ביותר	הפעילות האפקטיבית ביותר
תקנונית	14.3	7.9	33.3	20.0
חוקי-תקנונית	17.5	14.3	30.3	33.3
שתייהן גם יחד	68.3	77.8	36.7	46.7

נראה בבירור, שחברי כנסת ונושאי משרות ממשלתיות רואים בפעילות החוקי-תקנונית פעילות המשפיעה במידה רבה יותר על פתרון בעיות אישיות, ובפעילות התקנונית פעילות המשפיעה יותר על עיצוב המדיניות הכללית. כמו-כן נראה בבירור, שרוב נושאי המשרות הממשלתיות (64%) רואים את פעילותם של חברי הכנסת כמשפיעה על פתרון בעיות אישיות, בשעה שרק 44.8% מייחסים לפעילות זו השפעה על עיצובה של המדיניות החברתית. הדבר החשוב ביותר הוא, שכאשר הפעילות של חברי הכנסת נתפסת כמשפיעה, שתי קבוצות המשיבים כאחד רואות את שני סוגי הפעילות הנבדקים כיעילים.

נראה אפוא שאפשר לומר בוודאות, שפעילות חברי הכנסת היא אכן בעלת השפעה, ושדבר זה גלוי לעין הן במונחים של פתרון בעיות אישיות והן מבחינת עיצובה של מדיניות חברתית. יתרה מזו, הממצאים של מחקר זה מגלים, שלשני הסוגים של

אף-על-פי שמידת מה של שונות בתפיסות של שתי קבוצות המשיבים היא גלויה לעין, שתייהן מייחסות יותר השפעה לפעילויות החוקי-תקנוניות מאשר לאלה התקנוניות. חברי כנסת דיווחו גם על שימוש רב יותר בפעילויות חוקי-תקנוניות, בעוד שפקידי ממשלה דיווחו על מעט יותר שימוש בפעילויות תקנוניות. הסבר אפשרי להבדל זה עולה מן השאלונים שמילאו נושאי המשרות הממשלתיות. האחרונים היו מעדיפים שחברי כנסת ידבקו במידה רבה יותר בפעילותם התקנונית, ולא יתערבו בעבודתם של פקידי הממשלה בהשתמשם במכשירי פעולה חוקי-תקנוניים.

כדי לנסות להבין טוב יותר את התמונה התבקשו המשיבים משתי הקבוצות להעריך את ההשפעה הנתפסת של הפעילות בשתי דרכים. הראשונה מתייחסת לפתרון בעיותיהם האישיות של אזרחים. השנייה מתייחסת להשפעה על המדיניות החברתית הכוללת. הממצאים מוצגים בלוח מס' 7.

לוח מס' 7. ההשפעה הנתפסת של פעילות חברי הכנסת על פתרון בעיות אישיות ועל המדיניות החברתית, לפי סוג פעילות וסוג קבוצת המשיבים (אחוזים)

סוג הפעילות	מספר המשיבים מבין חברי כנסת: 63		מספר המשיבים מבין פקידי הממשלה: 25	
	פתרון בעיות אישיות	עיצוב מדיניות חברתית כללית	פתרון בעיות אישיות	עיצוב מדיניות חברתית כללית
פעילות בכלל כאשר הפעילות נתפסת כאפקטיבית:	92.1	76.2	64.0	44.8
פעילות תקנונית	23.8	88.7	50.0	100.0
פעילות חוקי-תקנונית	96.8	83.9	100.0	75.0

סוגי הפעילות יש השפעה על עיצובה של המדיניות החברתית. הפעילות התקנונית נתפסה כמשפיעה על עיצוב המדיניות החברתית, בעוד שהפעילות החוץ-תקנונית נתפסה כמשפיעה הן על פתרון בעיות אישיות והן על עיצוב המדיניות החברתית.

מחקר זה העלה גם, שמגוון של מכשירים פרלמנטריים בשני סוגי הפעילות (התקנוני והחוץ-תקנוני) הוא אפקטיבי בהשפעה על עיצוב מדיניות חברתית, כל אחד מהם באופן שונה ובמידה שונה של חוזק. לפיכך ניתן לסכם ולומר, שלרשות חברי הכנסת עומד מגוון של כלים ושל פעילויות שהם יכולים להשתמש בהם כדי להשפיע על המדיניות החברתית.

ההבדל בין התפיסות של חברי כנסת ובין אלה של נושאי משרות ממשלתיות נמצא עקבי לכל אורך המחקר. דבר זה התגלה באופן מיוחד כאשר הושוּ פּעילויות ספציפיות וכלים ספציפיים. אבל כאשר מביאים בחשבון את הסדר הפנימי של הפעילויות השונות לפי מידת האפקטיביות שלהם מבחינת ההשפעה על המדיניות החברתית, התפיסות של כל אחת משתי הקבוצות נטו לתמוך זו בזו. לפיכך ניתן להגיע למסקנה, ששני הסוגים של פעילויות חברי הכנסת הם בעלי השפעה. מסקנה זו קיבלה אישוש נוסף בתפיסותיהם של חברי הפרלמנטים הבריטי והקנדי.

הפעילות הנבדקת של חברי הכנסת יש משקל. הפעילות החוץ-תקנונית היא בוודאי בעלת השפעה רבה יותר כשמדובר בפתרון בעיות אישיות. אשר לעיצובה של מדיניות חברתית כללית, ניתן לומר רק ששני סוגי הפעילות, התקנוני והחוץ-תקנוני, הם בעלי משקל בלי לקבוע איזה סוג של פעילות משפיע יותר.

סיכום

המחקר שתואר במאמר זה ניסה לעסוק במספר שאלות על-מנת להבין טוב יותר את הסוגיה האם לפעילותם של חברי כנסת יש השפעה על מדיניות חברתית, ואם כן, באיזה אופן. נדונו השאלות האלה: האם יש משקל לפעילות של חברי הכנסת? מהי מידת ההשפעה של הפעילויות השונות? לאיזה משני סוגי הפעילות, התקנוני והחוץ-תקנוני, יש השפעה גדולה יותר על המדיניות החברתית? כל התפיסות האלה של חברי הכנסת הישראליים ושל נושאי משרה ממשלתית לגבי כל השאלות הללו הושוּ זו עם זו וגם עם תפיסות מקבילות של חברי פרלמנטים במדינות אחרות.

חשוב להדגיש פעם נוספת, שלפעילות של חברי הכנסת יש משקל! היא משפיעה על הבעיות האישיות - על פתרון ועל עיצוב מדיניות חברתית. המחקר העלה גם, שלשני

ביבליוגרפיה

- Bochel, H.M. (1992), *Parliament and Welfare Policy*, Aldershot: Dartmouth.
- Bochel, H.M. and Taylor-Gooby, P. (1988), "MPs' influence on welfare policy", *Parliamentary Affairs*, 41(2): 209-217.
- Derthick, M. (1979), *Policymaking for Social Security*, Washington, D.C.: The Brookings Institute.
- Dodd, L.C. (1977), "Congress and the quest for power", in: Dodd, L.C. and Oppenheimer, B.I. (eds.), *Congress Reconsidered*, New York: Praeger, pp. 269-307.

- Fenno, R.F. (1966), *The Power of the Purse*, Boston, Mass.: Little Brown.
- Forman, L.A. (1967), *The Congressional Process: Strategies, Rules and Procedures*, Boston, Mass.: Little Brown.
- Kornberg, A. (1967), *Canadian Legislative Behavior*, Toronto, Canada: Holt, Rinehart and Winston.
- Kornberg, A. (1967), *Canadian Legislative Behavior*, Toronto, Canada: Holt, Rinehart and Winston.
- Jogerst, M.A. (1991), "Backbenchers and select committees in the British House of Commons: Can Parliament offer useful roles for the frustrated?", *European Journal of Political Research*, 20: 21-38.
- Kalt, J.P. and Zupan, M.A. (1990), "The apparent ideological behavior of legislators: Testing for principal-agent slack in political institutions", *Journal of Law and Economics*, 33: 103-131.
- Levine, E.L. and Wexler, E.M. (1981), *PL 94-142: An Act of Congress*, New York: MacMillan.
- Lipset, S.M. (1963), *Political Man*, London: Mercury Books.
- Marmor, T.R. (1970), *The Politics of Medicare*, Chicago, Ill.: Aldine.
- Marsh, I. (1983), "Interest groups and policy making: A new role for select committees?", *Parliamentary Affairs*, 41(4): 469-489.
- Norton, P. (1982), "Dear Minister... The importance of MP-to-Minister correspondence", *Parliamentary Affairs*, 35(1): 59-72.
- Oppenheimer, B. (1985), "Legislative influence on policy and budgets", in: Loewenberg, G., Patterson, S.C. and Jewell, M.E. (eds.), *Handbook of Legislative Research*, pp. 621-667.
- Patzelt, W.J. (1994), "A framework for comparative parliamentary research in Central and Eastern Europe", in: Longley, D. (ed.), *Working Papers on Comparative Legislative Studies*, Appleton, U.S.A.: Research Committee of Legislative Specialists, IPSA.
- Peabody, R.L. (1981), "House party leadership in the 1970's", in: Dodd, L.C. and Oppenheimer, B.I. (eds.), *Congress Reconsidered*, 2nd ed., Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Raskind, L.J. (1992), "Grading the performance of a legislator", *Law and Contemporary Problems*, 55: 267-279.
- Reid, T.R. (1980), *Congressional Odyssey*, San Francisco, Calif.: W.H. Freeman.
- Sundquist, J.L. (1981), *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington, D.C.: The Brookings Institute.
- Thomas, S. (1997), "Why gender matters: The perceptions of woman officeholders", *Woman and Politics*, 17(1): 27-53.
- Whiteman, D. (1995), *Communication in Congress: Members, Staff and the Search for Information*, Lawrence, Kans.: University Press of Kansas.

דמוקרטיה למען העם? קביעת מדיניות הרווחה בישראל

מאת יעל ישי*

מבוא

ישראל היא מדינת רווחה מודרנית המחויבת לספק לאזרחיה זכויות יסוד חברתיות. מערכת הרווחה של המדינה התפתחה בכפוף לשני אילוצים: טווח זמן קצר וזרם נמשך של עולים הזקוקים מאוד לשירותים מסייעים (דורון וקרמר, 1992). כתוצאה מכך אימצה לעצמה ישראל דפוס של קביעת מדיניות רווחה שהוא אליטיסטי במידה רבה ופטרוני באופיו. הוא מבוסס על ההנחה, שדמוקרטיה היא למען בני האדם, לא של הציבור. מאפיין זה שולט, למרות השינויים הגדולים שהתרחשו בתחום הכלכלה, בציבור הבוחרים ואפילו במערכת הערכים.

כדי להמחיש טענה זו ינותחו במאמר זה שני חוקים שנתקבלו בעת האחרונה בנוגע לשירותי הבריאות: חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, וחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996.

היבט חשוב בקביעת המדיניות בחברות דמוקרטיות הוא באיזון מידה דוחים או מכבדים את העדפותיהם של בני אדם משום כך נותחה קביעת (Goodin, 1993).

המדיניות על-פי שני מודלים בסיסיים. הראשון עניינו השלטונות, הכוללים פוליטיקאים, נבחרים או ממונים, פקידים ובני בריתם המקצועיים בתור מקור הכוח היחיד, או לפחות המכריע. לאחר שקיבלו את המנרט שלהן בבחירות תקופתיות, הרשויות אווזות בהגה המדינה. הן מקור היוזמה; הן מעצבות מדיניות ההולמת את האינטרסים שלהן (Cobb and Elder, 1972).

המודל השני מציג תמונה שונה. כאן בני אדם הם השולטים בתהליך קביעת המדיניות. המונח "ציבור" מציין בדרך-כלל התקשרויות מאורגנות ותנועות חברתיות, ולא גוף אמורפי של אזרחים. יש להודות, שלעתים קרובות האליטה מצרפת יחד קבוצות אינטרסים ל"משולשי-ברזל" (Hecklo, 1978), אבל במקרים רבים אחרים יש להם השפעה רבה על קביעתו של סדר-היום הפוליטי ועל עיצובה של מדיניות (Polsby, 1980). שני מודלים אלה נבדלים אפוא זה מזה במונחים של חלוקת הכוח ובאסטרטגיות של השח-קנים המרכזיים. במודל האליטיסטי, על הוריאציות שלו, הרשויות יוזמות, משכללות ומיישמות את המדיניות. ההעדפות הציבוריות או שאינן ידועות, או

* המחלקה למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה, הר הכרמל, חיפה.

שהציבור נשאר מנותק מקביעת המדיניות והאליטה ממשיכה לפעול בשמו של הציבור כפי שהיא רואה לנכון. הסיבות להתקיימותו של הדפוס האליטיסטי נעוצות, לדעתנו, בערכי יסוד שהם חסינים מפני שינוי. להלן תוצגנה כדבר ראשון שתי החלטות של מדיניות שבהן מדובר והן תקושרנה למודלים של המדיניות. לאחר מכן ינותחו השינויים שהתרחשו בסביבה, במוסדות הפוליטיים ובתרבות. המאמר יסתיים בהצעת הסבר המבוסס על ערכי יסוד שהם משותפים לאליטה ולציבור גם יחד.

החלטות של מדיניות

שני חוקי היסוד, שאושרו בהפרש של שנתיים זה מזה, מציינים את החקיקה בת ימינו בתחום של מדיניות הבריאות. הראשון, חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, מסדיר את הקצאת משאבי הבריאות; השני, חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, עניינו זכויותיהם של בני אדם בתור חולים. חוק ביטוח הבריאות הממלכתי אומץ בתקופת ממשלת העבודה לאחר כמעט חמישה עשורים של דיונים. בעיקרו של דבר החוק העביר את השליטה על שירותי הבריאות הקיימים במדינה מקופות החולים לידי המדינה והפך את הראשונות לספקי שירותים בלבד. גביית מס ביטוח הבריאות הועברה לידי המוסד לביטוח לאומי. המדינה היתה אמורה לקבוע "סל בריאות", שמתוכו יסופקו שירותי הבריאות. החוק היה במוצהר מכוון לציבור, שכן נאמר בו, שכל הישראליים, שהיו חייבים מעתה להצטרף לקופת חולים כלשהי, רשאים לבחור בקופה באופן חופשי כרצונם. בני אדם, שהיו קשורים לפני קבלת החוק בקופת החולים הכללית בגלל חברות כפויה למחצה בהסתדרות, היו

שהן נותרות זניחות. במודל הפלורליסטי יש שחקנים רבים שהם מחוץ למדינה והעדפוֹר־ תיהם אכן משמשות תשומות להליך קבלת ההחלטות החברתיות. למותר לומר, ששני מודלים אלה אינם אלא תיאורים מקורבים של המציאות, שכן תמיד המדינה מקבלת החלטות והציבור תמיד כפוף להחלטות אלה. יחד עם זאת, בדיקתם של חקרי־מקרה מגלה הבדלים בין מדינות וגם בין סוגיות.

שני המודלים הנדונים, האליטיסטי והפלורליסטי, הם תיאוריים באופיים ומציגים דפוס מוגדר של חלוקת השלטון בחברה. ניסיון להבין את הגורמים המשתנים שלהם חושף שלושה גורמים: הסביבה החיצונית (Easton, 1965; Hofferbert, 1974), מוסדות פוליטיים ושחקנים (Immergut, 1992; Baumgartner and Sabatier, 1993) ותרבות פוליטית (Jones, 1993; Jacobs, 1993). כל אחד מגורמים אלה משתנה בהתאם לשני המודלים הנדונים. מודל אליטיסטי משגשג במשק ריכוזי, שבו ההכרל בין מדינה לחברה מטושטש; הפלורליזם מתעורר לחיים בשוק חופשי ובחברה מבוזרת. אליטיזם מונע בידי מפלגות פוליטיות רבות עוצמה ובעזרת מערכת חוק התומכת בממשלה חזקה; פלורליזם מתעורר לפעולה במדינה הניתנת לעיצוב ובחברה אזרחית חזקה. האליטיזם נשען על ערכים קולקטיביים ולאומיים (Apter, 1965); הפלורליזם ניזון מנורמות הנותנות קדימות לצרכים אינדיווידואליסטיים.

הטענה המרכזית במאמר זה היא, שבישראל ניתן להבחין בלי קושי רב בתזוזה בכל שלושת התחומים. הסביבה עברה שינוי מרשים, המוסדות הפוליטיים שוננו וגם הנורמות הולכות ומשתנות בהדרגה. אולם, למרבית ההפתעה, לא עלה בכוחם של שינויים אלה להחזיר לזירה הפוליטית הישראלית פלורליזם, מפני

פוליטית. עד קבלת החוק היה הטיפול הרפואי מחולק בין משרד הבריאות החלש באורח מסורתי ובין הסמכות שהיתה נתונה בפועל בידי קופת החולים הגדולה, שבשליטת ההסתדרות. בשנים הראשונות לקיומה של המדינה היחה קופת חולים כללית המכשיר העיקרי לגיוס פוליטי. במשך השנים גבר כוחה בגלל שתי סיבות. האחת, קופת חולים השתלטה כמעט לחלוטין על הספקת הטיפול הרפואי. היא ביטחה בערך 80% מן האוכלוסייה, הפעילה 85% מן המרפאות והיתה הבעלים של שליש ממיטות בתי-החולים במדינה. השנייה, קופת חולים כללית נהנתה ממעמד פוליטי מיוחד. היא היתה קשורה מבחינה כספית וארגונית להסתדרות, איגוד העובדים הגדול שבשליטת תנועת העבודה. ההסתדרות נהנתה גם ממעמד של מעין-מונופול בקרב השכירים המאורגנים במדינה. מאחר שחברות בקופת חולים כללית היתה קשורה בחברות חובה בהסתדרות, קופת חולים שימשה מנוף לגיוס. כתוצאה מכך העניקה מפלגת העבודה לקופת חולים כללית תפקיד-מפתח בעיצוב מדיניות הבריאות (Zalmanovitch, 1997).

לקשר ההדוק בין קופת חולים כללית ובין מפלגת העבודה התנגדו בחריפות הן הליכוד והן חברי המשמרת הצעירה של מפלגת העבודה, שקראה תיגר על הממסד הוותיק. הליכוד שאף לקרוע את מכשיר הגיוס המרכזי מידיה של מפלגת העבודה. ניתוק הקשר בין ההסתדרות ובין קופת החולים הכללית נועד להפוך את הראשונה לאיגוד מקצועי בעל כוח פוליטי חלש. אולם הכנתו המעשית של החוק התגהלה בתקופת כהונתה של ממשלת העבודה. לשר הבריאות היו שתי מטרות: האחת, להסדיר באופן הגיוני את הטיפול הרפואי במדינה באמצעות הקניית הסמכות לתכנון, לתאם, לנהל ולפקח על שירותי הבריאות למשרד הבריאות; והשנייה,

חופשיים עתה לעבור מקופת חולים אחת לאחרת.

חוק זכויות החולה אושר בספטמבר 1996. מטרתו היתה להבהיר את זכויותיהם של החולים לקבל טיפול רפואי ולהפעיל הסכמה מודעת. הוא קבע גם את חובתם של אנשי מקצועות הבריאות לספק את האמצעים הדרושים לחולים כדי לממש את זכויותיהם שזכו זה עתה להגנה. הצעת החוק שהתה בצנרת החקיקה יותר מעשור, שבמהלכו ניהלו פוליטיקאים מאבק על-מנת להגן על שלוש זכויות יסוד של החולים: הראשונה, הזכות לטיפול רפואי אוניברסלי; השנייה, הזכות להסכמה מודעת; השלישית, הזכות למות בכבוד, כלומר הזכות לסרב לקבל טיפול ולהתנגד להתערבות רפואית. החשובה מבין השלוש היתה הזכות להסכמה מודעת, דהיינו שיינתן לחולה כל המידע שהוא רלוונטי לגביו, כולל דיאגנוזה ופרוגנוזה, העלויות והתועלות, הסיכונים ותופעות הלוואי. "הסכמה" מושגת כאשר חולה מסכים לטיפול לאחר שקיבל את המידע הרלוונטי. אם החולה מתנגד, מותר לתת לו את הטיפול, למרות התנגדותו, אם ועדת אתיקה השתכנעה, לאחר ששמעה את עדותו של החולה, שהוא אכן קיבל את המידע הדרוש וקיים סיכוי שהטיפול הרפואי ישפר את מצבו, ושיש סיכוי סביר שההסכמה תינתן בעקבות הטיפול (חוק זכויות החולה, התשל"ו-1996, סעיף 15(ב)).

ניתוח

1. חוק ביטוח הבריאות הממלכתי

אף-על-פי שיוזמיו של חוק ביטוח הבריאות הממלכתי הדגישו מה הם יתרונותיו לציבור, לאמיתו של דבר החוק נועד לפתור בעיה

ושל תנועות פוליטיות (ישי, 1991, 1998). בתחום הבריאות אלה כוללות גם קבוצות לעזרה עצמית, אשר המכנה המשותף שלהן הוא מחלה כרונית הדורשת צריכה מתמדת של שירותי בריאות. ב־1996 היו קיימות בערך 200 התאגדויות הקשורות לבעיות בריאות. אף־על־פי שמספר זה קטן מאשר במדינות המערביות, הוא מצביע על גידול של ממש. אחת הסיבות להתרחבותן של התאגדויות ציבוריות היא "חורים" בחקיקה. שאלות רבות נשארו ללא מענה. לדוגמה, מה הן זכויות היסוד על־פי החוק, מה הן הערבויות לפיקוח על האיכות, מה הם משכי הזמן לקבלת טיפול, ומה הם היתרונות של ביטוח נוסף? אי־הוודאות בכל הנוגע לסוגיות אלה נתנה דחיפה להופעתן של קבוצות אזרחים בעלי עניין. הצורך לתאם מאמצים הביא להקמתו (ב־1992) של ארגון־בסיס, איגוד צרכני הבריאות, שכלל בערך 70 קבוצות שהתמקדו בבעיות מיוחדות (קראוס, 1997). האם עורר חוק ביטוח הבריאות הממלכתי את הציבור הישראלי הרדום? התשובה, במקרה הטוב, אינה חד־משמעית.

הקמת איגוד צרכני הבריאות היא סימן להתחלה של פעילות אזרחית. אולם האיגוד נשאר חלש ולא אפקטיבי. ראשית, בדומה להתאגדויות ציבוריות רבות אחרות בישראל, הוא סובל ממחסור מתמיד של כסף. הוא ממומן באופן צנוע ממסי חבר מעטים ומתרומות של הקרן החדשה לישראל, ארגון המגייס כספים מיהדות ארצות־הברית. שנית, איגוד צרכני הבריאות סובל גם מחולשה הנובעת מהרכבו האנושי. הפעילים הם חולים בעצמם או מטפלים בקרובי משפחה חולים ומשום כך אין להם המשאבים שהם חיוניים לפעילות ארגונית ממושכת. שלישית, הפעילים של איגוד צרכני הבריאות מתקשים לחלק את מאמציהם בין

ואולי החשובה יותר, לסלק ממעמדה את המשמרת הוותיקה של ההנהגה בהסתדרות ובמפלגה.

השחקנים העיקריים בתהליך החקיקה היו רק מאנשי האליטה. הראשונים והבולטים ביניהם היו הפקידים הבכירים של משרד הבריאות ובראשם השר. אף־על־פי שבאורח מסורתי משרד הבריאות נחשב גוף חלש ופגיע, שר הבריאות מילא תפקיד־מפתח בייזומו ובדחיפתו של החוק. במקום השני עמדה ההסתדרות, בתמיכת האיגודים המקצועיים של אנשי מקצועות הבריאות. ההסתדרות הרפואית בישראל, שהתנגדה במשך שנים רבות לכל ניסיון להלאים את שירותי הבריאות (ישי, 1982), תמכה בצעד זה בשנות ה־90. הסכמתה נבעה מ"ברית של ברזל" רבת־שנים בין קובעי המדיניות לרופאים, שגוננו על סוגיות של מדיניות מפני השתתפות של אנשים מן השטח (ישי, 1992). "העם" לא נשאל ולא התבקש להביע את דעתו. הלאמת שירותי הבריאות לא היתה נושא שעל סדר־היום במערכת הבחירות של שנת 1992. תנועות חברתיות וקבוצות אזרחים לא הצליחו להתגבש. לדברי זלמנוביץ (Zalmanovitch, 1997, p. 266), חוק ביטוח הבריאות הממלכתי הוסיף כוח נוסף לממשלת ישראל הריכוזית ממילא. החוק החדש רק המיר ביוקרטטיה גדולה ומסורבלת אחת באחרת. הבעיה העיקרית שביקש החוק לפתור היתה הקשרים בין קופת חולים למדינה. היה רק קשר מועט בין עניין זה ובין האינטרסים של אזרחי ישראל, שהמשיכו לעמוד בתורים כדי לזכות במשאבי הבריאות המצומצמים.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי נתן דחיפה לצמיחתה, אם גם המוגבלת, של השתתפות אזרחים מן השורה. מאז שנות ה־60 המאוחרות היתה ישראל עדה לעלייה מר־שימה במספרן של ההתאגדויות האזרחיות

על כן, ועדות האתיקה אמורות לעקוב יום יום ובדרך השגרה אחר העשייה הרפואית, במקום לספק הנחיות כלליות להתנהגות הצוות הרפואי. אילו יושם הדבר ככתבו וכלשונו (מה שאינו כן), חוק זכויות החולה היה יכול להקים אוליגרכיה חדשה במערכת הבריאות. למותר לומר, שקבוצות של תולים לא היו מעורבות בתהליך החקיקה. איש לא שאל לדעתם וקולם לא נשמע. מבקרי החוק טוענים, שבמקום להיות מסמך המעודד דיאלוג חברתי על קווי המתאר של הרפואה בחברה דמוקרטית חופשית, החוק אינו אלא מסמך חוקי המבוסס על מודלים הייררכיים (פרי ורוז, 1997).

שני חוקים אלה אימצה לעצמה מדינה שעוברים עליה שינויים חשובים בתחומים החברתי-כלכלי, המוסרי והתרבותי.

שינויים בסביבה החברתית-כלכלית

בשנים הראשונות לקיומה של מדינת ישראל היתה המערכת הכלכלית ריכוזית מאוד ופוליטית ביותר, ומפלגות פוליטיות שלטו על מרבית הקצאת המשאבים. במשך הזמן השתנה מבנה זה בהדרגה. השינוי הגלוי ביותר הוא השגשוג הכלכלי. ישראל נמנית היום עם המדינות היותר מפותחות בעולם, עם הכנסה שנתית לנפש של 17,000 דולר כמעט (לשם השוואה, הנתון המקביל בבריטניה הוא 20,000 דולר). אותו זמן עצמו פחתה מאוד מעורבותה של המדינה במשק. גילוי אחד של תופעה זו הוא גודלו של תקציב הממשלה. הוא גדל מ-36% מן התל"ג ב-1995 ל-80% ב-1975. בשנת 1977 היה התקציב שווה ל-102% מן התל"ג! מאז ירד היתם בהדרגה. גם ההוצאה הציבורית הולכת ופוחתת. היא הגיעה לשיא של 77.4%

קידום עניינם הרפואי הספציפי, שבגיננו נעשו מלכתחילה פעילים באגודה הוולונטרית, ובין סינגור לשם מטרות כלליות. ואחרון אחרון, הממסד הפוליטי הוא המושך בחוטים באיגוד צרכני הבריאות. לדוגמה, משרדיו שוכנים בבניין ההסתדרות. משום כך, לאיגוד צרכני הבריאות יש השפעה מעטה על עיצובה של מדיניות הבריאות. הזירה נשארת בשליטתם של הרשויות הפוליטיות ושל בעלי הברית המקצועיים שלהן.

2. חוק זכויות החולה

עד שנחקק חוק זכויות החולה תולים הרבו להתלונן על כך שהטיפול הרפואי ניתן ללא התחשבות בהעדפות שלהם. למראית עין תיקן החוק החדש מצב זה בכך שהעניק לחולים את הזכות לדעת את כל מה שצריך לדעת על מחלתם ולקבוע אם הם רוצים או שאינם רוצים לקבל את הטיפול המוצע. אולם, מגמות אליטיסטיות של קבלת החלטות היו גלויות לעין בכוח הנתון בידיה של ועדת האתיקה, המוסמכת להחליט בשמו של החולה. הוועדה, שחברי רים בה שופט, שני רופאים מומחים, פסיכולוג או עובד סוציאלי ו"נציג ציבור", מוסמכת לפעול במקום בתי-המשפט בסוגיות הנוגעות לרצונו של חולה לסרב לקבל טיפול. אנשי מקצועות הטיפול הרפואי הישראליים אינם רגישים ביותר לזכויות החולים. הם נראים מוכנים להאכיל בכוח חולים, שאינם רוצים או שאינם מסוגלים לאכול בכוחות עצמם, והם נרתעים מלמנוע עזרה חיונית מחולה אך ורק על-פי דרישתו. בדומה, אין התלהבות משפטית לזכויות החולים (Gross, 1999). חוק זכויות החולה העביר את הפטרונות מן הרופא לוועדות האתיקה, אשר על-פי החלטתן נקבעות הספקת המידע לחולה ויכולתו להתנגד לטיפול. יתר

תיות ובאמצעות אגודות מתנדבים הפועלות כנציגות שלהן.

השינוי השני נוגע לחוקי הבחירות ולנוהלי הבחירות. בעבר שלט מטה המפלגה באופן בלעדי על גיוס בעלי המשרות הציבוריות. היום שוב אין זה כך. מועמדים לכנסת ממפלגות רבות שוב אינם נבחרים בידי ועדות אליטה סגורות, אלא בידי המוני חברי המפלגה. שינויים גדולים עברו על המדינה ב-1992, כאשר אימצה הכנסת את חוק הבחירה הישירה לראשות הממשלה. נהלים אלה הובילו ל"הפרטה" של השוק הפוליטי ולשחיקת הנאמנות המפלגתית. הם גם הביאו להבעת אינטרסים פרטיקולריסטיים הקשורים לזהויות דתיות ועדתיות. כתוצאה מכך, שתי המפלגות הגדולות איבדו נכסים אלקטורליים רבים והצטמקו מאוד, והמפלגות המגזריות גדלו במידה רבה. כל השינויים האלה מבשרים תזוזה מן המודל האליטיסטי למודל פלורליסטי יותר. המעורבות הישירה של הציבור בבחירת מועמדים לתפקיד המחוקק ולראשות הממשלה היתה עלולה להסיט את שיווי המשקל מן האליטה אל הציבור. ההתרחבות המהירה של החברה האזרחית, התומכת בהשתתפות ישירה בפוליטיקה, גם היא יכולה להביא לשינוי בסגנון המדיניות.

שינויים בתרבות הפוליטית

בעקבות התיאוריות הכלכליות והפוליטיות שתוארו לעיל התרחש שינוי בהלך-הרוח (ואולי דווקא הוא שדחף להן). החברה הישראלית שוב אינה דומה לחברת החלוצים בתקופת השיא של הקמת המדינה. בתקופה שבה עוצבה המדינה, שלטו בישראל ערכים קולקטיביסטיים חזקים. להקריב את האינטרס האישי לטובת העם היה מעשה שהיה מקובל

בי-1980 וירדה ל-56% בי-1995 (Aharoni, 1998, p. 132). נתונים מקרר-כלכליים אלה חושפים מגמות של ביזור. יתרה מזו, בעשור האחרון כל הממשלות בישראל ראו את עצמן מחויבות להפרטה של החברות הממשלתיות הגדולות. שירותי הדואר, רשת התקשורת הטלפונית, רשת הטלוויזיה, אם למנות רק מקצת מן החברות שבבעלות המדינה, שונו כולן למפעלים עצמאיים המנוהלים בידי חבר מנהלים. בעת כתיבת המאמר (מאי 1998) ספגה הריכוזיות הכלכלית מכה רצינית עם הנהגת הליברליזציה במטבע החוץ. לסיכום, תהליך של דה-פוליטיזציה ושל ביזור התרחש בתחום הכלכלי.

שינויים במוסדות הפוליטיים

השינויים במוסדות הפוליטיים מקבלים ביטוי בכוחן של מפלגות פוליטיות ובמערכת האלקטורלית. המפלגות הפוליטיות היו השחקנים הראשיים הן במישור הפוליטי והן במישור החברתי. בנצלן מערכת צפופה של התאגדויות משנה, המפלגות היו הספק הראשי של שירותים סוציאליים. הן שלטו על מינויים למשרות פוליטיות, מילאו את שורות הפקידות והטביעו את חותמן על מערכת התקשורת הלאומית. למעשה, המפלגות היו מעורבות באופן עמוק במרבית ההיבטים של חיי החברה. אם להשתמש בניסוחו של אקצין (Akzin, 1955), הן טיפלו באזרחים מן העריסה ועד הקבר. ישראל של היום שונה מאוד מתיאורו של אקצין. המפלגות היו למנגנונים אלקטורליים, המשתמשים בטכניקות גיוס מודרניות במירוץ להשגת תמיכת הציבור. שוב אין הן הבעלים של מפעלים כלכליים והן תלויות מאוד במימון של המדינה בכל הנוגע לתקציביהן. שירותי רווחה מסופקים באמצעות סוכנויות ממלכ-

כלכלית ועליית רמת החיים שבעקבותיה הפכו את הערכים הקולקטיביים למשהו מטריד ואנכרוניסטי. זכויות היחיד והישגים אישיים הפכו להיות מושא להערצה נלהבת. התזוזות בהלך-הרוח הציבורי הן רלוונטיות גם לזירת הבריאות. הטיפול הרפואי בישראל הושתת במקורו על ערכים סוציאליסטיים, שעיקרם סולידריות חברתית ועזרה הדדית. קופת חולים כללית במיוחד היתה מזוהה עם המאמצים החלוציים בימיה הראשונים של המדינה. כאשר התפוגג הלך-הרוח הסוציאליסטי, ופינה את מקומו לקפיטליזם ליברלי, נוצרה קרקע פורייה לשני החוקים שנדונו לעיל. קופת חולים שוב לא נראתה מתאימה לשליטה בזירת הטיפול הרפואי. קשירת שירותי הבריאות לפוליטיקה של איגוד מקצועי נראתה לא הולמת. בדומה לכך, חוק המגן על זכויות הפרט נראה מתאים.

אם לסכם, שינויים בכלכלה, בחיי הציבור ובתרבות הפוליטית מבשרים תזוזה מדפוס אליטיסטי של קביעת מדיניות לדפוס פלורליסטי יותר. אליטה מפלגתית אולי-גרכית, השולטת במשק הלאומי והמקבלת חיזוק מתרבות פוליטית הנותנת עדיפות לצרכים קולקטיביים על-פני שאיפות אי-שיות, היתה השחקן המרכזי בזירה של מדיניות הרווחה (בריאות). עם בוא השינוי, היה מקום לצפות לכך, שקביעת המדיניות תהיה יותר פלורליסטית. קו המיתאר העיקרי של פלורליזם במובן הנדון כאן הוא כלילת הציבור, בצורת קבוצות מאורגנות והתאגדות, בתהליך קבלת ההחלטות. הטענה המרכזית במאמר זה היא, שלא כך היו פני הדברים. הסיבה המשוערת להשאר ציבור האזרחים מחוץ לתהליך המדיניות נעוצה בערכי היסוד, שעליהם מבוססים חיי הציבור בישראל.

על דעת רבים. היום ישראל מאופיינת פחות באוריינטציה קולקטיביסטית ויותר ברעיונות ובמוסדות, הנובעים מחברות מערביות. הגשמה עצמית וצריכה ראוויתית תפסו את המקום בראש סולם העדיפויות. לדוגמה, למרות שאין ירידה גדולה במוטיבציה לשרת ביחידות הקרביות במסגרת הצבא, המניע הוא מימוש עצמי, ולא נכונות לשרת את הכלל. בד בבד קיים דחף חזק להשגת יתרונות אישיים. ישראלים רבים אינם מוכנים עוד "למות למען המולדת", נורמה מקודשת שנולדה בימים שלפני קום המדינה ואשר ניזונה מן הסכסוך הישראלי-ערבי המתמשך. במקום זאת, שיר פופ מפורסם קובע, ש"אין משהו שכדאי למות למענו". "לשכב על הגב וליהנות מן החיים", נאמר בהמשך השיר, הם מטרה עדיפה הרבה יותר.

לשינויים אלה יש הדים בעמדות כלפי מדיניות הרווחה באופן כללי וכלפי מדיניות הבריאות בפרט. פרשנים ציינו, שהיסודות האידיאולוגיים, שעליהם המדיניות החברתית בישראל מבוססת, עוברים עתה שינויים גדולים. דורון (1991) חזה את הרס לב-לבה של מערכת הביטחון הסוציאלי עקב ירידת מחויבות הממשלה למדינת הרווחה. הכוונה לבטל את המאפיינים האוניברסליים של מערכת התמיכה ולהתנות תשלומי העברה בקריטריונים כלכליים מצד אחד, והשינוי בנוגע למימון השירותים החברתיים מצד שני, יוצרים את הרושם, שמדינת הרווחה מתכווצת ונכנעת לעקרונות השוק החופשי. לדעת דורון, שינויים אלה לא רק משקפים אילוצים כספיים או מגבלה כלכלית מהותית, אלא הם נובעים בעיקר מתזוזות אידיאולוגיות. המנהלים הפיננסיים והעסקיים נטשו את סדר-היום הסוציאלי-דמוקרטי הפרוגרסיבי ואימצו במקומו קפיטליזם שמרני בעל מכוונות לצרכן, המעודד בני אדם לדאוג לאינטרסים של עצמם. התפתחות

בקירוב קהיליית מדיניות, שחבריה קשורים זה לזה הודות לאינטרסים המשותפים שלהם. במקרה הנדון כאן, האליטה כוללת את משרד הבריאות, את ההסתדרות הרפואית בישראל, מחוקקים ופקידים. מחקרים על קביעת המדיניות בישראל מראים, שהמדינה עברה ממודל שהמדינה במרכזו - מערכת של מדיניות - למודל פתוח יותר ובעל מכוונות לחברה - מערכת של סוגיות (Zalma- novitch, 1998). ואף-על-פי כן, המדינה ממשיכה להיות שחקן בעל עוצמה רבה, הממוקם - לפחות באופן סמלי - במרכזה של זירת המדיניות. כוחה של המדינה, במובן הנדון כאן, נשען על שני עקרונות: פטרנליזם וקולקטיביזם.

פטרנליזם, המוגדר כהתערבות כופה בחופש של יחידים לקבוע מה טוב להם (Dworkin, 1972; Regan, 1983), הוא היבט מרכזי בעליונותה של המדינה (Gross, 1999). הוא מתייחס למדינה הפועלת בשם הציבור, ולא יחד אתו. פטרנליזם אינו נושא בהכרח קונוטציות שליליות. לדוגמה, חינוך ובריאות נחשבו תחומי סוגיות שבהם המדינה יכולה, ואולי חייבת, לפעול על חשבון חופש הפרט. שניהם תנאים הכרחיים לחירות אנושית ולפיכך מותר למדינה להתערב בהם באופן חד-צדדי. בישראל פטרנליזם היה בלתי נמנע בעת הקמת המדינה בדיוק כדי לגונן ולהגן על יהודים מפני הזוועות שסבלו בשנות גלותם הארוכות. הקולקטיביזם היה צדו השני של מטבע המדינה. מפעל ההתיישבות הציונית נועד לספק לעם היהודי בית לאומי שנבנה בזיעתם וברמם של יחידים שהיו מוכנים להקריב אינטרסים אישיים ולהעמיד את עצמם לשירות תנועה שגילמה את צורכי הקולקטיביות (Horowitz and Lissak, 1989, p. 111). ערך זה לא היה רק חוויה

ערכי היסוד ותהליך המדיניות

ערכי יסוד חסינים מפני שינוי (Jenkins-Smith and Sabatier, 1993, p. 27). הם נבדלים מערכים שאינם שייכים לערכי היסוד בארבע אופנים אלה. ראשית, הם מקובלים על חלקים גדולים של האוכלוסייה. ככל דמוקרטיה ניתן לזהות בקלות חילוקי-דעות, אוריינטציות ונקודות-מבט, אבל הגרעין משותף למגזרים רבים. שנית, על ערכי היסוד אין כמעט עוררין. לא זו בלבד שהם משותפים לרבים, אלא גם אלה שאינם תומכים בהם מעזים רק לעתים רחוקות, אם בכלל, להתעמת אתם. שלישית, ערכי יסוד מושרשים עמוק בהיסטוריה של העם. הם חלק ממורשתו ומקודשים במסורת שלו. בהיותם יציבים מתווספות להם במשך הזמן נימות חדשות, אבל הגרעין הקשה של הניסיון ההיסטורי כמעט אינו נמוג. רביעית, ערכי יסוד נבדלים מערכים שוליים בכך שהם אינם מתייחסים לתוכנית פעולה, שמפיצים מגזר או מפלגה ספציפיים, אלא הם מקיפים יותר מטבעם (Inglehart, 1990, p. 43). בכל חברה יש מספר ערכי יסוד, שניתן לדרג אותם על-גבי סולם הייררכי. מאמר זה עוסק בערך יסוד אחד בלבד, שאינו בהכרח החשוב ביותר בחיי העם: עליונותה של המדינה.

למרות שהתחוללו שינויים בכלכלה, בחיי הציבור ובתרבות הפוליטית, הדגש המושם על המדינה נשאר בעינו. בגלל מאפיין בולט זה כונתה ישראל בשם "דמוקרטיה לא ליברלית" (Ben-Eliezer, 1993). המונח "מדינה" משמש כאן במובנו הרחב ביותר. הוא כולל מוסדות של המדינה, רשויות של המדינה ואת סגל עובדי המדינה. במינוח הסוציולוגי, ה"מדינה" חופפת את האליטה השלטת, כולל אנשי מקצוע וטכנוקרטים. בעגה של ניתוח מדיניות, ה"מדינה" היא

על מצוות הדת, הם הפכו את רוח השיתוף לערך יסוד שעשוי להביא לחיים קהילתיים ערים. אולם הקהילה נבנית ומוסדרת בידי המדינה. המדינה היא הקובעת את הפרטים של סל הבריאות תוך התעלמות מהעדפות הציבור. בדומה לכך, ועדות כמו אלה הפועלות מכוחו של חוק זכויות החולה, הן דוגמה לפטרנליזם של המדינה במסווה של אחריות לחברה. לדעת גרוס, ועדות אלה מביאות לדאגה הדדית ומקדמות את הטוב הכללי; הן מדריכות בני אדם לקבל את ההחלטות הנכונות; הן משנות העדפות לכיוון הקול הקולקטיבי, כלומר, אל ההערכה הכללית מהו הטוב ביותר עבור הפרט.

מסקנות

בניסיונו למנוע העלאה של מס הבריאות אמר המזכיר הכללי של ההסתדרות, עמיר פרץ: "אנו נוציא את כל אזרחי ישראל מתוך הקליפה שהוכנסנו לתוכה" (שירות השידור, 9.4.98). הקליפה שהתכוון אליה היא תוצאה של המדינה הפטרונית. שני חוקי הבריאות שנדרונו כאן - חוק ביטוח בריאות ממלכתי וחוק זכויות החולה - מדגימים את הסגנון האליטיסטי של קביעת מדיניות הרווחה בישראל. שני חוקים אלה נבחרו לצורך הניתוח הנוכחי בדיוק מפני שהם משקפים באופן גלוי לעין את התמורות שעברו על ישראל בעשור האחרון: הנטייה לעבר הפרטה ובכיוון של אינדווידואליזציה של החברה. שני החוקים מכירים למראית עין בזכויות האזרח ומטפחים אותן. אבל למעשה הם נאמנים לערך היסוד. שובל (Shuval, 1992, p. 9) הציעה, ש"עמדות והתנהגות כלפי בריאות וכלפי טיפול רפואי משקפות ערכים עמוקים יותר של חברה". ערך היסוד

של העבר. עד היום הקולקטיביזם נותר הנורמה המכרעת והמגשרת.

ביטויי הפטרנליזם והקולקטיביזם הם רבים. קיימת הסדרה נרחבת ומקיפה מטעם המדינה של קבוצות אינטרסים (Yishai, 1991). התאגדויות וולונטריות חייבות להירשם ולהגיש דו"חות מפורטים על תכונות הארגון וההתנהגות שלהן. אזרחי ישראל כמעט אינם רשאים לתרום למפלגות פוליטיות או למערכת הבחירות. בגלותה אי-אמון ביכולת להימנע מפוליטיקה מושחתת, המדינה העדיפה לקיים בידיה שליטה בלעדית על המימון הפוליטי. מערכת החינוך נמצאת תחת פיקוח של משרד בעל כוח תוך מעורבות מועטה של הורים ומורים. הקולקטיביזם מקבל ביטוי בשירות צבאי ובשירות מילואים ממושך, מגיל 18 עד גיל העמידה (לגברים). נשים עדיין נקראות ליצור את "המאזן הדמוגרפי הרצוי", כלומר ללדת ילדים יהודים רבים. גם האדמה נחשבת מפעל קולקטיבי, יותר מ-93% ממנה מוחזקים בידיים ציבוריות, כלומר הם אינם נמצאים ואינם יכולים להימצא בבעלות פרטית. ההעדפות של הציבור מכובדות, לדברי גודין (Goodin, 1993, p. 235), כאשר יש כבוד לבני האדם עצמם. לא נראה שכך הדבר בישראל, שבה המדינה פועלת בזהירות בהתייחסה לאזרחים כאל נתינים שאינם ראויים לאמון.

הן הפטרנליזם והן הקולקטיביזם של המדינה נשענו על פטרנליזם סוציאלי, המייצג "דאגה, אם לא אמפתיה, לרווחתו של כל יחיד מצד הקהילה" (Gross, 1999). ערך יסוד זה מושתת על עיקרון יסודי ביהדות, שלפיו "כל עם ישראל ערבין זה לזה". היהדות היא דוגמה להשקפת עולם קולקטיביסטית ולסולידריות חברתית הנובעת מתנאים היסטוריים של בידוד ושנאה. אף-על-פי שרוב היהודים בישראל אינם שומרים

הפוליטיים שתוארו לעיל היו רלוונטיים רק מעט לתחום הבריאות, שבאורח מסורתי שולטות בו אליטות. לדעת הקהל כמעט לא היה משקל. במחקרו המקיף על קביעת מדיניות בתחום הבריאות לורנס ג'ייקובס (Jacobs, 1993) ממחיש כיצד התפתחו בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה שיטות ממוסדות היטב, שאפשרו לשלטונות ארצות-הברית למדוד את דעת הקהל ולפקח עליה. כתוצאה מכך העדפות הציבור נעשו חשובות בתהליך קביעת המדיניות. ניתן היה לצפות לכך, שמנהיגיה של ישראל, אחת המדינות הממוחשבות ביותר בעולם, יטו אף הם אוזן לקול הציבור. במקום זאת דעת הקהל מושפעת ראשית מפניות רטוריות של פוליטיקאים לקבל את תמיכת הציבור ושנית מהתנסויות של חבר האזרחים בתוכניות ממשלתיות שהיו קיימות לפני כן (Skocpol, 1994). מה שהתגלה כיעיל היתה האידיאולוגיה השלטת, שהיא העיקרון המארגן של המגזר השלישי בישראל (Gidron, 1997). סגנון מדיניות המבוסס על הרעיון של "דמוקרטיה למען העם" דחה שינויים בסביבה הכלכלית, הפוליטית ואפילו הנורמטיבית. אחיזתו העקשנית מושתתת על ערך היסוד הדוגל בעליונותה של המדינה על החברה.

שמדובר בו כאן הוא עליונותה של המדינה. מה שעושה את מעמדה של המדינה לערך יסוד היא העובדה, שרעיון זה הוא נפוץ, שהוא לא הותקף באופן רציני ולא נתקל בהתנגדות, שהוא ספוג סמלים היסטוריים, ומושרש במיתוסים היסטוריים ושהוא אינו מתייחס לתחום מדיניות ספציפי או טריוויאלי. לישראלים בבירור לא היה איכפת שקיימת אי-התאמה בין מטרות החקיקה ובין המציאות, והם אפילו לא הכחינו בכך. כפי שציין זלמנוביץ (Zalmanovitch, 1997, p. 223), למרות כל הערכים החדשים שלהם, הישראלים עדיין מצפים שממשלתם תבטיח להם שהם יקבלו שירותי בריאות הולמים כמו גם טובין נוספים הנובעים ממדינת הרווחה. הם נשארים לא מודאגים מממשלה גדולה, אינם רואים אותה כסכנה, מקבלים אותה כמובנת מאליה ואפילו דורשים שתהיה כזאת.

מדוע היו השינויים הסביבתיים שנדונו לעיל לא יעילים ביצירת תזוזה בסגנון המדיניות? שיקולים כלכליים כמעט אינם רלוונטיים לסוגיות הנדונות. בניסוחו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי שולם מס שפתיים לעלויות הגדלות של הטיפול הרפואי, אבל ההצדקה לקיומו היתה פוליטית. השינויים

ביבליוגרפיה

- דורון, א' (1991), "המפנה במדיניות הביטחון הסוציאלי בישראל: השפעות השינוי האידיאולוגי", בטחון סוציאלי, 36: 15-26.
- דורון, א', קרמר, ר' (1992), מדינת הרווחה בישראל: מערכת הביטחון הסוציאלי במבחן המדיניות והביצוע, תל-אביב: עם עובד.
- פרי, ש', רוז, ר' (1997), "חוק זכויות החולה: החולה, הרופא והמשפחה", מכתב לחבר, 59(6): 13-15.
- קראוס, א' (1997), "איגוד צרכני הבריאות יזם את המחאה", הארץ, 29 בדצמבר.
- Aharoni, Y. (1998), "The changing political economy of Israel", *ANNALS, AAPSS*, 555: 127-146.
- Akzin, B. (1955), "The role of parties in Israeli democracy", *Journal of Politics*, 17: 509-533.

- Apter, D. (1965), *The Politics of Modernization*, Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R. and Jones, B.D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Ben-Eliezer, U. (1993), "The meaning of political participation in a non liberal democracy: The Israeli experience", *Comparative Politics*, 25: 397-412.
- Cobb, R.W. and Elder, C.D. (1972), *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Dworkin, G. (1972), "Paternalism", *The Monist*, 56: 64-84.
- Easton, D. (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley.
- Gidron, B. (1997), "The evolution of Israel's third sector. The role of predominant ideology", *Voluntas*, 8: 11-38.
- Goodin, R.E. (1993), "Democracy, preferences and paternalism", *Policy Sciences*, 26: 229-247.
- Gross, M. (1999), "Autonomy and paternalism in communitarian society. Patient rights in Israel", *The Hastings Center Report*.
- Heclo, H. (1978), "Issue networks and the executive establishment", in: King, A. (ed.), *The American Political System*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Hofferbert, R. (1974), *The Study of Public Policy*, Indianapolis, Ind.: Bobbs-Merill.
- Horowitz, D. and Lissak, M. (1989), *Trouble in Utopia: The Overburdened Polity of Israel*, Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- Immergut, Helen (1992), *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Inglehart, R. (1990), "Values, ideology, and cognitive mobilization in new social movements", in: Dalton, R.J. and Kuechler, M. (eds.), *Challenging the Political Order. New Social and Political Movements in Western Democracies*, New York: Oxford University Press.
- Jacobs, L. (1993), *The Health of Nations. Public Opinion in the Making of American and British Health Policy*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Jenkins-Smith, H.C. and Sabatier, P.A. (1993), "The study of public policy processes", in: Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H.C. (eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Col.: Westview Press.
- Polsby, N. (1980), *Community Power and Political Theory*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Regan, D.H. (1983), "Paternalism, freedom, identity and commitment", in: Sartorius, R. (ed.), *Paternalism*, Minneapolis: University of Minneapolis Press.
- Sabatier, P.A. (1991), "Political science and public policy", *PS: Political Science and Politics*, 24: 144-156.
- Shual, J. (1992), *Social Dimensions of Health: The Israeli Experience*, Connecticut: Praeger.
- Skocpol, T. (1994), "From social security to health security? Opinion and rhetoric", *PS: Political Science and Politics*, 27: 21-25.
- Yishai, Y. (1982), "Politics and medicine: The case of Israel's National Health Insurance", *Social Science and Medicine*, 16: 285-291.
- Yishai, Y. (1991), *Land of Paradoxes. Interest Politics in Israel*, Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- Yishai, Y. (1992), "From an iron triangle to an iron duet? Health policy making in Israel", *European Journal of Political Research*, 21: 91-108.
- Yishai, Y. (1998), "Civil society in transition: Interest politics in Israel", *ANNALS, AAPS*, 555: 147-162.

- Zalmanovitch, Y. (1997), "Some antecedents to healthcare reform: Israel and the United States", *Policy and Politics*, 25: 251-268.
- Zalmanovitch, Y. (1998), "Transitions in Israel's policymaking network", *ANNALS, AAPS*, 555: 193-208.

הגנה חברתית בתקופה שלאחר המלחמה - הניסיון של ה-OECD

מאת פרנסיס ג' קסטלס*

מבוא

התכונה של ניתוחים מצרפיים של סדרות עתיות, אשר, בגסותם לעקוף את בעיית ה- $t-1$ הקטנה בהנחה, שהעולם בנקודת הזמן $t-1$ מקביל לעולם בנקודת הזמן t , הציגו במשחמע שינוי כאילו הוא פונקציה של מגוון שאינו משתנה של גורמים, בעוד שלעמים קרובות הוא פונקציה של גורמים שהם רלוונטיים בזמנים שונים למרות שונותם.

בספר שזה עתה סיימתי (Castles, 1998) ניסיתי להתוות דרך אחרת כדי להתגבר על קשיים אלה באמצעות עיצוב מודלים חוצי-מגזרים, המנסים לקבוע איזו השערה תיאור-רטית ממגוון רחב ביותר של השערות מניבה את "ההתאמה הטובה ביותר" לנתונים בטווח רחב מאוד של תוצאות של מדיניות בתקופה שלאחר המלחמה. מודלים אלה מופקים בעזרת שימוש בקריטריונים סטטיסטיים - מקסימיזציה של R^2 ומבחני-גבוהים t - 2.00 ¹, כדי שאפשר יהיה לאמץ או לדחות

בעשורים האחרונים נערכו מחקרים רבים לפי הגישה ההשוואתית המסורתית, שניסו להתחקות אחר הופעתן של הממשלה הגדולה (The Big Government) ושל מדינת הרווחה. מחקרים אלה היו מוטים באחד משני מובנים: או עקב הגבלת הטווח של המשתנים הנחשבים קשורים בכוח לתופעות הנדונות, או עקב העלמת המידה שבה קשרים סיבתיים כשלעצמם עשויים להשתנות עם הזמן. ההטיה מן הסוג הראשון נבעה לעתים קרובות מניסיונות נלהבים מדי להוכיח את קיומם של גורמים שהם משתנה מפתח בצמיחתה של מדינת הרווחה. אך בכל זאת היתה זו תשובה טבעית לבעיה המתודולוגית של "יותר מדי תיאוריות ופחות מדי מקרים", שהיא בעיה אַנְדְּמִית לסוג זה של ניתוח. מקור ההטיה השני הוא

* בית-הספר למחקר מרעי החברה, האוניברסיטה הלאומית של אוסטרליה, קַנְבֶּרָה, אוסטרליה.
1. אין שום דבר קדוש בכל נקודת-חיתוך כזו או אחרת של הגבולות לכלילה או לדחייה של משתנים במודל. במקור החלטתי על ערך של $t = 2.00$, מפני שהוא התאים פחות או יותר במדויק לרמה המקובלת של מובהקות סטטיסטית של 50. כדי לשמור על אחידות עם הספר אני משתמש כאן באותם קריטריונים, אך לגבי מספר גדול של משוואות רגרסיה. בהמשך אני נוטה להעדיף סף כלילה גבוה יותר - בין $t = 2.50$ וכך $t = 3.00$, מה שיאפשר לפסול משתנים במודל מפני שהיו בעלי ערכים קיצוניים במדינה כלשהי.

הבעלות על בית המגורים, פרוץ וגירושין. משום כך, העניין הוא לא רק בשורשיה של מדיניות הרווחה המודרנית, אלא גם בדרכים שבהן עלייתה של מדינת הרווחה עיצבה מצדה את הכלכלה ואת החברה. דפוסים לאורך זמן ומסלולים של צמיחה נקבעים באמצעות בחינת הגורמים המקדימים של תוצאות המדיניות בנקודות זמן שונות במשך התקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה - שנת 1960 (שהיא בדרך-כלל המועד המוקדם ביותר שלגביו יש נתונים), שנת 1974 (המציינת את קצו של "תור הזהב" של הצמיחה הכלכלית ושל התפתחותה של מדינת הרווחה) ותחילת שנות ה-90 (המועד הקרוב ביותר שהנתונים הקיימים מאפשרים לנו להגיע "לאן שאנו נמצאים כעת") - ובהתייחס לשינויים לאורך התקופה כולה.

מאחר שמאמר זה נועד לתת רקע לדיון רחב-היקף על עתידה של מדינת הרווחה, נראה הולם שהניתוח שהוא מציע יהיה רחב-ממדים באופיו. בדברים שלהלן ננסה לזהות את הגורמים הקשורים באופן ההדוק ביותר לרמות הצמיחה וההוצאה הכוללת על ביטחון סוציאלי, קטגוריה של הוצאה שלא נבדקה בספרי הביטחון הסוציאלי הכולל משמש כאן לציון המצרף של ההוצאה החברתית, כלומר, סכום ההוצאה על גמלאות בצורה של תשלומי העברה, או ההספקה הישירה של מוצרים ושירותים שנועדו לתמוך במשקי-בית וביחידים בנסיבות הפוגעות לרעה ברווחה שלהם. ביטחון סוציאלי כולל גמלאות של הביטוח הסוציאלי ומגוון רחב של שירותי רווחה, כולל שירותים לקשישים, למשפחות ולתעסוקה, כמו גם הוצאה ציבורית על בריאות. אולם, הוא אינו כולל הוצאה ציבורית על חינוך. מקור ההגדרה הוא ה-OECD (1996a, p. 3) והנתונים הזמינים מתייחסים למדינות ה-OECD בלבד.

פירוטים רב-משתנים אלטרנטיביים של יחסים משוערים. אין ספק, שמודלים אלה אינם פחות מוטים מאלה שהם מחליפים, אולם המידה של אי-הספציפיקציה כמעט אינה גדולה יותר מזו הנובעת מדיווח על טווח מוגבל בלבד של השערות מן הספרות, אי-תחכום במחול המאפיין הרכה מן העבור-דה בשדה. האמת היא, שבעיית ה-ת הקטנה, שהיא מהותית למערכי מחקר בינלאומיים "דומים ביותר", פירושה, שכל תרגילי המידול מסוג זה מוטים מטבעם. ברגע שמקבלים זאת נעשה הגיוני לראות בממצאים רק מסקנות-ביניים, שיש להמשיך ולחקור אותן לאור הבנתנו תופעות קשורות. הטענה בספר-די היא, שהזיהוי של יחסים בעלי דפוס שחוצים תחומי מדיניות גובלים או זמן, מספק את הבסיס המתאים ביותר להכנה דרושה כזאת.

קביעת קיומם של דפוסים כאלה דורשת התמקדות הרבה יותר רחבה ממה שמקובל בסוג זה של מחקר. בספרי התמקדתי בהבדלים שבין 21 מדינות ה-OECD בניסיון לאתר את הגורמים המקדימים של מגוון של אמצעים רלוונטיים להתרחבותה של מדינת הרווחה בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה, החל במצרפים כוללניים (סך-כל ההוצאות וסך-כל ההכנסות של הממשלה), עבור לתוכניות-על מרכזיות של הוצאה סוציאלית (הוצאה על צריכה ציבורית ותשלומי העברה של ביטחון סוציאלי) וכלה בתוכניות ספציפיות של הספקת שירות (בריאות הציבור וחינוך ממלכתי). אולם, מה שחשוב לא פחות לשאלות הנוגעות לעתיד מדינת הרווחה, הספר גם חוקר מגוון של השפעות של שוקי העבודה (שיעורי השתתפות ושיעורי אבטלה של גברים ושל נשים) כמו גם תוצאות שבהן מדיניות ציבורית משפיעה על תחום ההבדלים האישיים, כולל הבדלים חוצי עמים, בשיעורי

1974, 1960 ו-1993 ועל השינויים לאורך זמן. המדינות קובצו ל"משפחות עמים" (Castles, 1993) על בסיס הבחנות היסטוריות, לשוניות ותרבותיות. זוהו ארבע משפחות מסוג זה: עמים דוברי אנגלית, המדינות הצפוניות, אירופה המערבית הקונטיננטלית ואירופה הדרומית. שתי מדינות - שווייץ ויפן - לא סווגו במונחים של משפחות עמים. הדמיון וההבדלים בין קבוצות אלה של המדינות מאפשרים לתאר ביתר קלות את הדפוס המשתנה של ההגנה החברתית במדינות ה-OECD בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה.

לא קשה לספר את סיפור התפתחותה של מדינת הרווחה לאחר המלחמה כאשר משתמשים במונחים של מצרפים של ההר-צאה הסוציאלית. בתחילת התקופה וברובה הגדול היו בנמצא שני "עולמות של רווחה", אך בתחילת שנות ה-90 היו שלושה עולמות. בתקופה המוקדמת חמשת המוציאים הגדולים ביותר היו כל ארצות אירופה המערבית הקונטיננטלית, ולא היה כל הבדל ברור בין העמים דוברי אנגלית ובין המדינות הצפוניות. רמות ההוצאה שנצפו בשווייץ וביפן - שתי המדינות הלא מסווגות - ב-1960 היו באופן בולט הנמוכות מכל מדינות ה-OECD. גם באמצע שנות ה-70 עדיין היו שתי קבוצות ברורות, אך הן לא היו זהות לאלה של התקופה הקודמת. התרחבות גדולה של מדינת הרווחה הסקנדינבית הזיזה את הקבוצה הצפונית הרחק מפרופיל ההוצאה האנגלו-אמריקני לעבר זה של אירופה המערבית הקונטיננטלית. זהו בעיקרו של דבר הסיפור שמספר אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 1990), שהשתמש בנתונים לשנת 1980, אף-על-פי שיש באפשרותו להמשיך ולהבחין בהבדלים בין המשפחה הסקנדינבית ה"סוציאל-דמו-קרטית" ובין המשפחה של מערב אירופה

ההתמקדות ב-OECD, שאומצה כאן ובמרבית המחקרים ההשוואתיים האחרים על תוצאות המדיניות, היא כמובן אסטרטגית ניתוח התורמת לבעיית הים הקטנה. אולם, אין כל חלופה אחרת. ככל שה-Cost of Social Security של ארגון העבודה הבינלאומי (ILO), שהוא מערכת הנתונים הבינלאומיים היחידה שהיא כוללת יותר בעניין ההוצאה על רווחה, נעשה מיושן יותר ויותר, ה-OECD נעשה בצורה משכנעת המקור היחיד לקבלה זמינה באופן שגרתית של נתונים שיטתיים לא-מצרפיים ובני-השוואה של ממש על תפקודה של מדינת הרווחה בת זמננו במספר גדול למדי של מדינות. אולם, האימוץ של מוקד ה-OECD אינו רק עניין של זמינות המידע על המשתנה התלוי. מדינות ה-OECD הן היחידות שלגביהן אנו משתמשים בנתונים הכלכליים, החברתיים, הפוליטיים ואלה הנוגעים למדיניות הדרושים כדי לחקור קשת רחבה של השערות על מקורות ההתפתחות של המדיניות במהלך התקופה שלאחר המלחמה כמכלול אחד. פירוש הדבר הוא, שלגבי צמיחתה של המדינה ולגבי מרבית התוצאות האחרות של המדיניות בתקופה שלאחר המלחמה, הסיפור היחיד שניתן לספר הוא זה של ה-OECD. האם התיאור שאנו מביאים כאן על מקורות השינוי שהתרחש לאחר המלחמה בביטחון הסוציאלי בארצות ה-OECD יש לו רלוונטיות כלשהי לניסיון הישראלי, זהו עניין שאדון בו בפרק האחרון של המאמר.

נתונים

לוח מס' 1 מציג נתונים על ההוצאה על ההגנה החברתית כולה כאחוז מן התמ"ג ב-17 וב-21 מדינות של ה-OECD בשנים

לוח מס' 1. דמות ההוצאה על הגנה חברתית כוללת ושינויים באחוז מן התמיג במדינות ה-OECD,

1993-1960

המדינה	1960	1974	1993	אחוז השינוי 1993-1960
אוסטרליה	7.4	10.5	16.4	9.0
אירלנד	8.7	15.2	20.1	11.4
ארצות-הברית	7.3	12.8	15.6	8.3
בריטניה	10.2	14.9	23.4	13.2
ניו-זילנד	10.4	11.1	22.5	12.1
קנדה	9.1	14.1	19.8	10.6
דנמרק	-	22.7	31.0	-
נורווגיה	7.8	18.6	29.3	21.5
פינלנד	8.8	15.1	35.4	26.6
שוודיה	10.8	21.0	38.0	27.2
אוסטריה	15.9	19.2	25.8	9.9
איטליה	13.1	19.3	25.0	11.9
בלגיה	-	22.1	27.0	-
גרמניה	18.1	23.5	28.3	10.2
הולנד	11.7	26.7	30.2	18.5
צרפת	13.4	17.7	28.7	15.3
יוון	7.1	8.4	17.2	10.2
ספרד	-	-	22.5	-
פורטוגל	-	-	16.4	-
יפן	4.1	8.1	12.4	8.4
שווייץ	4.9	11.5	20.6	15.7
ממוצע	9.9	16.5	24.1	14.1
מקדם מתאם עם שנת 1960		.74	.52	.00
מקדם השונות	37.16	32.67	28.05	

מקורות והערות: נתונים ל-1960 ו-1974 - *New Orientations for Social Policy*, Paris, 1994. נתונים ל-1993 - *OECD, Social Expenditure Statistics of OECD Member Countries (Provisional Version)*, Paris, 1996. הנתון בטור האחרון הוא אחוז השינוי לאורך החקופה כולה. היכן שחסרים נתונים יש נתונים זמניים לשנה המתייחסים ל-2 +/- שנים מנקודת הזמן שבה הנתון מוצג. הסימן - מציין העדר כל נתונים בסמוך לנקודת הזמן.

עולמות שונים, כאשר ההשתנות של המדינות הצפוניות מכמעט "משתרכות אחרי" (laggards) לממש מובילות משתקפת בגידול ההוצאה, בממוצע, לפי שניים בערך, לרמתן של המדינות הדוברות אנגלית או למדינות אירופה המערבית.

מבט תמציתי יותר על המתרחש במהלך התקופה סיפקו הנתונים המובאים בשורות התחתונות של לוח מס' 1. ההתאמות המתונות בלבד בין רמות ההוצאה של 1960 לרמות שלאחר מכן מעידות על האופי המשתנה של ההתפלגות בין המדינות. מרבית השינוי היתה, כמובן, פונקציה של מסלול הצמיחה של המדינות הצפוניות.

אכן, כאשר מוציאים מן החישוב את פינלנד, נורווגיה ושוודיה, המתאם בין הערכים של 1960 לאלה של 1993 גבוה עד כדי 0.85. מעניין, שלאור הוויכוחים בספרות בעניין ההידמות (convergence) של מדינת הרווחה (ראה Wilensky, 1975; Overbye, 1994), מתאם אפס בין רמת ההוצאה ב-1960 והשינוי בהוצאה לאחר מכן מראה בדיוק שאין כל סימן למאמץ מתואם לסגור את הפער בעשורים שלאחר המלחמה. המדינות הסקנדינביות פרצו קדימה, אבל המדינות הדוברות אנגלית עשו ככל הנראה רק מעט מאמצים לצמצם את הפער המפריד בין רמת התפקוד שלהן בתחום הרווחה ובין זו של מדינות אירופה המערבית הקונטיננטלית.

ואחרון אחרון, כשחושבים על התכנסות באופן אחר ויחסי יותר, מקדם השתנות הולך ויורד בהדרגה הוא סימן לנטייה צנועה עבור מדינות ה-OECD להיות דומות יותר זו לזו עם הזמן. אפשר לעמוד על המשמעות של מגמה זו רק כאשר משווים אותה למגמות מקבילות. חישובים של קסטלס (Castles, 1998, ch. 5) הצביעו על מקדמי השתנות בתשלומי ההעברה של הביטחון הסוציאלי

הקונטיננטלית ה"שמרנית" במונחים של גודל ההבדל בדה-קומודיפיקציה, שנבע ממאמצי הוצאה בני-השוואה. אולם, בתחילת שנות ה-90 ההבחנה המשולשת שוב אינה ברורה יותר, במונחים של הוצאה, מאשר ההבחנה במונחים של דה-קומודיפיקציה. בשנת 1993 היתה ההוצאה הממוצעת על הגנה חברתית במדינות הצפוניות 33.4% מן התמ"ג; במדינות אירופה המערבית הקונטיננטלית היתה ההוצאה 27.5%, ובעולם הדובר אנגלית - 19.6%. למעשה כמעט לא היתה חפיפה בין הקבוצות. היוצא מן הכלל היחיד בקבוצת מדינות אירופה המערבית היתה הולנד, שרמת ההוצאה שלה היתה גבוהה במידה שולית מזו של הקבוצה הצפונית (גם אספינג-אנדרסן ממקם את הולנד כמעין מדינת רווחה סוציאל-דמוקרטית של כבוד). בתחתית ההתפלגות החפיפה גדולה הרבה יותר, ואין הכדלים חדים ברמות ההוצאה בין העמים הדוברים אנגלית, אירופה הדרומית ושווייץ. יפן נשארת באופן בולט המדינה המוציאה פחות מכולן לאורך כל התקופה.

על ההתרחבות העצומה של מדינת הרווחה בשנים אלה מעידה בבירור ההשתנות ברמה הממוצעת של ההוצאה ב-OECD, מ-9.9 נקודות אחוז מן התמ"ג ב-1960 ל-24.1 נקודות אחוז ב-1993, גידול של 140% במשך 33 שנים. קצת בניגוד לאינטואיציה, לאור ההשקפה בדבר "תור הזהב", ובעקבותיו "משבר מדינת הרווחה", שיעור השינוי, שנמדד כאחוז מן התמ"ג, לא היה גדול יותר בתקופה שלפני שנת 1974 מאשר בתקופה שלאחריה. בין 1960 ל-1974 גדל הממוצע ב-OECD ב-0.47 הנקודה לשנה; אחרי 1974 הוא גדל ב-0.40. היתה, כמובן, שונות גדולה מאוד בין המדינות בשנים אלה במסלול ההתפתחות של מדינת הרווחה ובצמיחתה. נראה, שגם כאן התיאור המתאים ביותר יהיה במונחים של שני

השערות

המחקר ההשוואתי של מדינות ציבורית הקדיש לחקר סיבותיה של צמיחת מדינת הרווחה יותר זמן מאשר לכל נושא אחר. במשך שלושה עשורים הועלה ונבדק מגוון עצום של השערות, כגון מודרניזציה כלכלית-חברתית, חשיפת הסחר, שינוי דמוגרפי, העדפות תרבותיות, האידיאולוגיות והסדרים מוסדיים, אם למנות רק את הקטגוריות הבולטות יותר של הסבר. אף תחום של חקר המדיניות אינו מדגים את הבעיה של "יותר מדי תיאורים ולא מספיק מקרים" באופן דרמטי יותר מאשר מחקר המשתנים של ההוצאה על רווחה.

שיקולים של מקום מונעים מאתנו לעשות יותר מאשר להזכיר את ההשערות שנבדוק על-מנת לפתח מודלים של הגנה חברתית שיוצגו בפרק הבא, תוך הגבלת הדיון להעלאת סוגיות שהן חשובות במיוחד בהקשר של מודלים אלה. מאותה סיבה יהיה רק דיון תמציתי בסוגיות הנוגעות לאופרציונליזציה של משתנים, יחד עם הצבעה שוב רק על מה שבולט עבור ממצאים מאוחרים יותר. אולם, כל המשתנים המשמשים מרכיבים של המודלים המוצגים בלוח מס' 2 מוגדרים באופן מלא בהערות ללוח זה, וכל ההשערות והמשתנים הקשורים המופיעים בניתוח זה נדונים בהרחבה אצל קסטלס (Castles, 1998). ההפניות לספרות בפרק זה הן יותר משום הדגמה מאשר מיצוי הנושא, ושם אפשר למצוא גם ניתוח ביקורתי מקיף יותר של הספרות הרלוונטית וביבליוגרפיה מלאה יותר.

מ-43.98 ב-1960 ל-26.20 ב-1993, ועבור הוצאה על בריאות הציבור, מ-31.52 ב-1960 ל-16.16 ב-1993. לפיכך, סך-כל ההוצאה החברתית בתחילת התקופה התחלק בצורה דומה קצת יותר במדינות ה-OECD מאשר תשלומי ההעברה, אך באופן הרבה פחות דומה מאשר ההוצאה על בריאות.

בסופה של התקופה, סך-כל ההוצאה החברתית התחלק באופן פחות דומה מכפי שהתחלקה איזושהי קטגוריה מבין הקטגוריות של הוצאה שהיתה במרבית המדינות חלק הארי של ההוצאה. דבר זה נראה פרדוקסלי רק מפני שלא הצגנו נתונים הנוגעים לקטגוריה נוספת של הוצאה על ביטחון סוציאלי שאינה כלולה באף אחת מן הכותרות האלה, דהיינו הוצאה על צריכה ציבורית אזרחית המוקדשת להספקת שירותי טיפול. חלק נכבד מן הסיפור של הפרופילים הבינלאומיים המשתנים של התפתחות מדינת הרווחה בתקופה שלאחר מלחמת העולם מסופר כאשר מצביעים על כך, ששירותים מסוג זה כמעט לא היו קיימים בשום מקום ב-1960 והיום הם מפותחים מאוד במשפחת העמים הצפוניים (ראה Anttonen and Sipila, 1996)².

המדינות של איזור זה היו לחלוץ בן זמננו של מדינות הרווחה לא רק מפני שהוציאו סכום גדול יותר ממרבית המדינות האחרות על טווח דומה של תפקידי הגנה חברתית, אלא מפני שבנוסף על כך הן הרחיבו את תפקידה של המדינה, כדי לכלול שורה שלמה חדשה של תפקידי טיפול.

2. כאשר מחברים את ההוצאות על שירותים לקשישים, למשפחות ולתעסוקה משנות ה-90 המוקדמות (נתוני ה-OECD ל-1996) מתברר, שהמדינות הצפוניות הוציאו בממוצע 6.4% מן התמ"ג, בעוד שרק שלוש מדינות נוספות (כולן במערב אירופה) הוציאו יותר מ-2% מן התמ"ג. מקדם השונות בקטגוריה זאת של שירותי מדינה היה מדהים - 91.32.

וחומריים (האינדיקטורים שאנו משתמשים בהם כדי לתפוס השפעות פוטנציאליות אלה הם המשתנה של השפעת המלחמה, המבוסס על המשתנה של חומרת העקירה בזמן מלחמה ומשתנה של צמיחה לפני, בזמן ואחרי המלחמה (War Growth), המודד את הגידול בתמ"ג הריאלי לנפש במהלך השנים 1937-1950).

השאלה, האם התפתחותה של מדינת הרווחה תלויה ברמת השפע הכלכלי, תפסה מאז ומתמיד מקום מרכזי בספרות ותשובה חיובית עליה התקבלה בדרך-כלל כהוכחה לתפקיד השינוי של המודרניזציה החברתית-כלכלית. ואילו תשובה שלילית נתפסה לעתים קרובות כתנאי מוקדם להסברים המבוססים על התפקיד של סוכנות פוליטית בקביעת מדיניות.

אף-על-פי שחלק נכבד של עבודתי הקודמת קשור קשר הדוק לסוג ההסבר השני, אני רחוק מלהיות שבע רצון מכך שהמקרה הברור באופן אינטואיטיבי, שלפיו שפע גדול יותר מאפשר להקדיש יותר משאבים ציבוריים לרווחה, נבדק בדיקה קפדנית מספיק. בדיקות של קשר זה תמיד נשאו אופי של מודל ליניארי - כלומר, ששפע רב יותר פירושו באופן יחסי יותר רווחה - ובשביל עשרים וכמה המדינות הנבדקות כאן, המחקר הניב תמיד ממצאים שאינם מובהקים, כאשר אחדות מן המדינות העשיריות ביותר - ובאופן בולט אוסטרליה, קנדה, שווייץ וארצות-הברית - מופיעות בסוף שורת מדינות הרווחה (ראה Castles and McKinlay, 1979). אולם, עצם העובדה של קיבוץ זה של מדינות רווחה עשירות "משתרכות מאתור" מרמז על כך, שייתכן מאוד שהקשר בין שפע ובין רווחה תואר באופן מטעה בידי חסידים ומתנגדים כאחד של תיזת המודרניזציה, ושהקשר האמיתי הוא, שרמות גבוהות של הוצאה אופייניות

תחת הכותרת הרחבה של גורמים הקשורים למבנה כלכלי והתפתחות כלכלית נדון בשלושה סוגים של טענות. הסוג הראשון הוא מערכת רחבה של השערות, שלפיהן העלייה והצמיחה של מדינת הרווחה היא פונקציה של רמות השפע הכלכלי או של בעיות הנובעות מתהליכי תיעוש ועיור או שניהם כאחד (בעיקרו של דבר אלה הן כולן וריאציות של "חוק הפעילות הגוברת של המדינה" של אדולף נגור (Adolf Wagner), שנוסח לראשונה ב-1877 (ראה Larkey et al., 1981) והקשורות קשר הדוק למגוון של ניסוחים סוציולוגיים בעניין התפקיד הטרונספורמטיבי של התפתחות תעשייתית ושל מודרניזציה חברתית-כלכלית (ראה Wilensky and Lebeaux, 1957 וגם Flora and Heidenheimer, 1981).

הסוג השני הוא השערות הנוגעות לתפקידו של הסחר הבינלאומי, הנותנות ביטוי מנקודת המבט המיושנת במקצת שלפיה ההוצאה הציבורית על רווחה היתה במידה רבה תשובה מתגוננת לפגיעותו של הסחר (Cameron, 1978; Katzenstein, 1985), העומדת כנגד הטענה החדשה יותר והמנוגדת לה לחלוטין, שלפיה חשיפת הסחר לתחרות מפחיתה את יכולתם של קובעי המדיניות המקומיים להתעלם מן הנטיות של השווקים (זוהי וריאציה אחת של תיזת הגלובליזציה האופיינית לימינו. ראה Keohane and Milner, 1996).

ואחרון אחרון, נדון באפשרות, שחלק חשוב של מה שהניע את התפתחותה של מדינת הרווחה לאחר מלחמת העולם השנייה היתה התגובה לעצם ההתנסות במלחמה זו, תגובה שנוסחה במונחים של "העתקה" של מקום ההוצאה הציבורית (Peacock and Wiseman, 1961), השתתפות בסיכון (Goodin and Dryzek, 1987) והתמודדות עם תוצאות של אובדנים אנושיים

בנוגע למשמעותם של משתנים מתחרים. בקרב אלה המדגישים את תפקידה של אידיאולוגיה קיימים חילוקי דעות בין ניתוח מעמדי (ראה Piven and Cloward, 1972; Gough, 1979) - כאן אנו משתמשים בשיעור ההתאגדות המקצועית כמשתנה הבדיקה שלנו - ובין זה המתמקד בתחום הפוליטיקה המפלגתית, אשר גם בו יש להבין חזן בין אלה המדגישים את תפקידה של ממשלת שמאל (Schmidt, 1996a), את "מקורות העוצמה" של תנועת העבודה הסוציאל-דמוקרטית (Esping-Andersen and Korpi, 1984) ואת ההשלכות השליליות של הימין הנמצא בשלטון (Castles, 1982).

לאמונה, שבין מוסדות המדינה החשובים יש זן ישן יותר, המצביע על תפקידה של הדמוקרטיזציה כאמצעי לביטוי תביעות פופולריות (ראה Key, 1949, אבל מאוחר יותר - Lijphart, 1997) ונריאנט חדש יותר, המדגיש את הדרך שבה פדרליזם (ראה לעניין ביטוי החדש של טיעון זה, Pierson, 1995) ושורה של מכשולים חוקתיים אחרים המפריעים להפעלת הריבונות הפרלמנטרית (ראה Huber, Ragin and Stephens, 1993) נותנים בידי האליטות נשק להתגייס נגד צמיחתה של ממשלה גדולה ושל מדינת הרווחה. כמו-כן, לא כל המוסדות הרלוונטיים של מדינת הרווחה קשורים למישור של הממשלה הלאומית. ברמה של בניית מוסדות כלכליים וחברתיים, כך נטען, הרגולציה המוסדית של עימות מעמדי או של ביטוי החברתיים הרחבים יותר במבנים קורפורטיסטיים של סולידריות היתה גורם חשוב ביותר בהתפתחותה של מדינת הרווחה

למדינות בעלות רמות בינוניות של התפתחות כלכלית, ושרמות נמוכות של הגנה חברתית אוסייניות הן למדינות העניות ביותר והן למדינות העשירות ביותר.³

במודל הבא שלנו אנו בודקים את קיומו של קשר קורויליניארי מסוג זה באמצעות בדיקת המתאם בין ההוצאה הכוללת על הגנה חברתית ובין ביטוי פולינומי פשוט של התמ"ג הריאלי לנפש.

תחת הכותרת של גורמים חברתיים אנו מעיינים בשתי השערות נוספות. הראשונה היא הטענה - הנחשבת היום בעיני רבים דעה אורתודוקסית של התפתחות המדיניות (ראה World Bank, 1994; OECD, 1996b) - שהגורם העיקרי הקובע את גודלה ואת מידת צמיחתה של מדינת הרווחה הוא מבנה הגילים של האוכלוסייה שלה (Wilensky, 1975; Pampel and Williamson, 1989). הטענה השנייה היא, שהדוקטרינות של המדיניות הסוציאלית ושל הערכים בעלי האוריינטציה המשפתתית של זרמים נוצריים לא-פרוטסטנטיים (בדרך-כלל קתולים) הן שעיצבו את תוצאות הרווחה במדינות, שבהן דוקטרינות וערכים אלה היו שליטים מבחינה תרבותית ופוליטית והובילו להעדפה ברורה של הספקת רווחה באמצעות תשלומי העברה הממומנים על בסיס ביטוח, ולא באמצעות שירותים הממומנים ממס כללי (ראה Castles, 1995; Van Kersbergen, 1995).

ההסברים המתמקדים בגורמים פוליטיים הם רבים ושונים כמו אלה על החברה ועל הכלכלה. ההבדל הגדול הוא בין הסברים המבוססים על העדפות אידיאולוגיות ובין אלה המבוססים על היגיון מוסדי. באסכולות חשיבה שונות יש ויכוחים נוספים ומחלוקות

3. אף-על-פי שחשוב, כמובן, להדגיש, שמאחר שאנו מודדים את ההגנה הסוציאלית הכוללת כאחוז מן התמ"ג, הכמות המוחלטת של רווחה המסופקת במדינות עשירות צפויה להיות הרבה יותר גדולה מאשר במדינות עניות, גם כאשר השתיים מקבלות על עצמן מחויבות זהה לרווחה, כפי שסרגל מדידה זה מראה.

פיסקאלית" ("fiscal drag"), אשר הגדילה באופן אוטומטי את סף ההכנסה הזמין להתפתחותה של מדינת רווחה (ראה Rose, 1984). השערות האחרונות היא הטענה, שמגזר גדול של מגורים שבעליהם גרים בהם מוביל להתחמקות רבה מאוד ממס בקרב קהל הבוחרים, דבר המוביל מצדו לתמיכה עממית חלשה, יחסית, ביוזמה כלשהי להורצאה ציבורית מכל סוג (Kemeny, 1981).

רשימת השערות זו עדיין רחוקה מלהיות סופית, אבל גם כאשר משתמשים בטכניקה שאינה מגבילה באופן שרירותי את מספר המשתנים שניתן לבדוק, יש גבולות לכדאיות של הרחבת הניתוח לאין סוף. בהמשך יוצגו ויידונו מודלים שהופקו על בסיס מגוון רחב של גורמים שנמנו כאן. כפי שנראה, המודלים הללו אינם נותנים - לא בנפרד ולא כולם יחד - תיאור של מדינת הרווחה שלאחר המלחמה, שבה מתבלט רק סוג אחד של גורמים הדוחק את רגלי כל הגורמים האחרים.

ממצאים

הממצאים שלנו מוצגים בשני שלבים. בתרשימים 1(א)-1(ד) אנו מציגים את חוזק הקשר של היחסים הדו-משתנים בין רמות ושינויים בהוצאה הכוללת ובין כל אחד מן המשתנים הלא-תלויים המשוערים. בלוח מס' 2 אנו מציגים מודלים המראים אילו גורמים מתלכדים יחד כדי ליצור את התיאורים המתאימים ביותר של המקורות להתפתחות ההוצאה. כפי שכבר צוין, הקריטריון להכללת מושגים במודלים אלה הם ערכי t הגבוהים מ-2.00. במקרה של קשרים מסוג קשרים דו-משתנים, מקדם מתאם של בערך $+0.40$ או -0.40 הוא אינדיקטיבי ברמת מובהקות של 0.05. עבור אלה הממשיכים

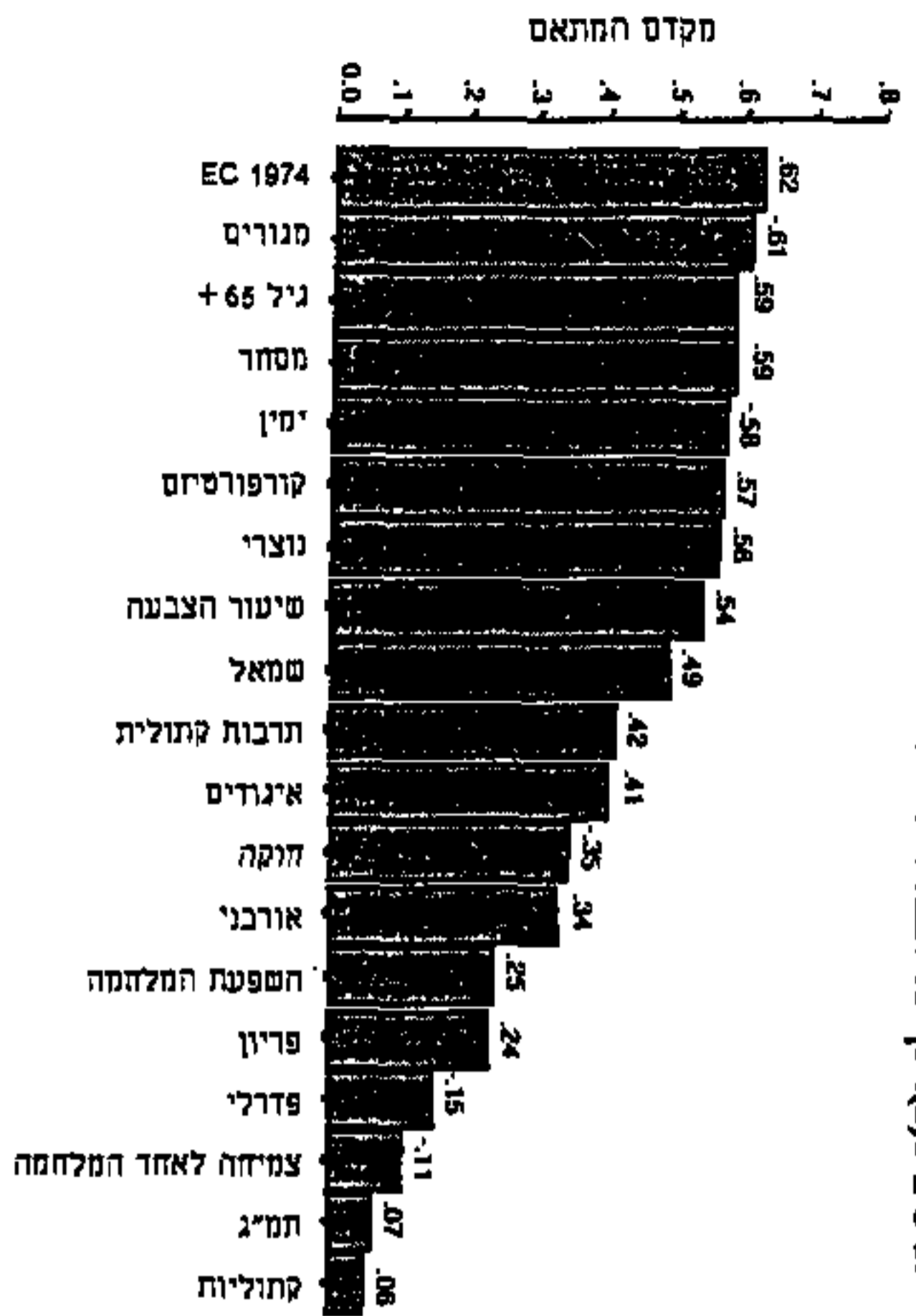
ובהתקדמותה (ראה Kemeny, 1992). ברמה הבין-לאומית, כך הוצע, הופעתם של מבנים מוסדיים כמו אלה של הקהילייה האירופית צפויה להשפיע על הספקת הרווחה במדינות החברות באמצעות יצירת לחצים להספקה אחידה ובאמצעות הכפפת ההגנה הסוציאלית לציוויים של אינטגרציה כלכלית הדוקה יותר (Leibfried and Pierson, 1995).

כל זה מביא אותנו למספר השערות הדומה פחות או יותר למספר המדינות שהיו עליהן נתונים זמינים בשנת 1960. בכל הנוגע לתוצאות הרווחה, אין זו רק שאלה של "תיאוריות רבות מדי ולא מספיק מקרים", אלא של מספר רב יותר של תיאוריות מאשר מקרים, אנו מוסיפים עוד שלוש תיאוריות, ששתי הראשונות מהן מתייחסות לצמיחה בלבד, ולא לרמות ההוצאה על רווחה, ואילו השלישית ניתנת ליישום בפוטנציה לשתייהן. הראשונה נותנת לנו לא רק תיאור של הסיבות להבדלים בשיעורי הצמיחה בין מדינות, אלא יחד עם זה גם הסבר אפשרי לשאלה מדוע ההתרחבות של מדינת הרווחה לא היתה הרכה יותר גדולה ב"תור הזהב" מאשר לאחר מכן. הטענה כאן היא, ששיעורים גבוהים יותר של צמיחה כלכלית מאפשרים את ההתרחבות האמיתית של ההוצאה על רווחה עם מאמץ הוצאה קטן יותר הנמדד במונחי תמ"ג (כלומר, בניגוד לחוק ונגר, עלינו לצפות לקשר שלילי בין שיעור הצמיחה הכלכלית ובין הגידול בהוצאה הציבורית (ראה Wildavsky, 1985)).

התיאוריה השנייה נותנת לנו נימוק נוסף מדוע אין לצפות לשונות גדולה מדי בין שיעורי ההתפתחות של הרווחה בתקופות שמיד אחרי מלחמת העולם השנייה ומאוחר יותר. הטענה כאן היא, שרמות אינפלציה גבוהות בסוף שנות ה-70 ובתחילת שנות ה-80 הביאו למידה כלשהי של "גרירה

תרשים מס' 1.

תרשים ו(ב). סך-כל הנגה סוציאלית ב-1974



תרשים ו(ד). שיעורים כסך-כל הנגה הסוציאלית



תרשים ו(א). סך-כל הנגה סוציאלית ב-1960



תרשים ו(ג). סך-כל הנגה סוציאלית בתחילת שנות ה-90



אולם העדר קשה ליניארי של ממש בין שפע כלכלי ובין ההתפתחות של מדינת הרווחה אין פירוש, שמשתנים אלה אינם קשורים זה לזה. כפי שאפשר לראות בלוח מס' 2, מודל ההתאמה הטובה ביותר לשנת 1960 הוא כזה המשלב ספציפיקציה קור-ויליניארית של תמ"ג ריאלי לנפש ואת משתנה הֶדְמָה של השפעת התרבות הקתולית. כדאי לקבל מושג על סדר הגודל של השפעות אלה. אנו עושים זאת באמצעות חישוב הפירוש של המקדמים המדווחים במודל במונחים של ההבדלים הנאמרים בהוצאה על ביטחון סוציאלי במדינות הממוקמות בנקודות שונות של ההתפלגות. מאחר שההשפעה התרבותית הקתולית היא משתנה דְמָה, חישוב כזה הוא פשוט. מדינות המוגדרות כקתוליות במונח זה הוציאו ב־1960 5.4 נקודות אחוז מן התמ"ג על הגנה חברתית יותר ממדינות שאינן קתוליות. כשמדובר בתמ"ג הריאלי, האומדן הוא, שמדינה המצויה בנקודת האמצע של התפלגות של ה-OECD תוציא 6.3 נקודות אחוז מן התמ"ג יותר ממדינה שבתחתית ההתפלגות. כאות להשפעה הקורויליניארית של משתנה זה, מדינה בעלת רמה ממוצעת של תמ"ג לנפש תוציא גם היא 2.1 נקודות אחוז מן התמ"ג יותר ממדינה הממוקמת בראש ההתפלגות.

השוואת הנתונים המוצגים בתרשימים 1(א) ו-1(ב) חושפת מרכיבים הן של יציבות והן של שינוי. עדות לקיום מידה של יציבות יש בכך, שלהוציא חריג אחד של השפעת המלחמה, כל הגורמים שהיו קשורים ב־1960 להוצאה נשארו קשורים להוצאה גם ב־1974. בעוד שיש סימנים לכך, שהקשר להשפעה הקתולית הלך ונחלש, חוזקם של שאר הקשרים נשאר פחות או יותר יציב. על שינוי מצביעה הופעתה של שורת קשרים חדשה, כולל סחר בינלאומי, קורפורטיזם,

להתפלא על שפע התיאוריות בתחום חשוב לציין, שכל אחד מן התרשימים כולל מספר גדול של מונחים חשובים - בתרשים מס' 1(ב) יש לא פחות מ־11 כאלה. במילים אחרות, מגוון הפירושים התיאורטיים המצוי בספרות מדינת הרווחה גדל. לא מפני שחוקרים התעלמו מן העובדות, אלא מפני שהעובדות נתנו אישור למגוון גדול כזה של פירושים.

כאשר מתבוננים תחילה בתרשים 1(א) ניתן לראות, ששניים ממקדמי המתאם החיוביים הגבוהים ביותר של התפתחות ההוצאה הם המדרים של השפעה קתולית, הימצאות המפלגה הנוצרית-דמוקרטית בשל־טון ומשתנה דְמָה שקראנו לו "השפעת התרבות הקתולית". גורם שלישי, חברות בקהילייה האירופית, מאמץ בבירור אחדות מאותן השפעות, בהתחשב בעובדה שהשתתפות הראשונית בקהילה זו היתה מורכבת כמעט רק ממדינות ששלטו בהן המפלגות הנוצריות-דמוקרטיות (צרפת היא החריג היחיד). בנוסף לכך יש קשרים חיוביים עם מגוון של משתנים אחרים, כולל מבנה הגילים של האוכלוסייה, שיעור ההשתתפות בבחירות (המציג את משתנה הדמוקרטיזציה) והשפעת מלחמת העולם השנייה. הקשר השלילי החשוב היחיד הוא בין בעלות על מקום המגורים ובין הוצאה חברתית. בתקופה מוקדמת זו הממצאים הדר-משתנים (bi-variable) שלנו מציעים רק מעט אישור לאחדות מקטגוריות ההסבר החשובות יותר שהוצעו בספרות. אלה כוללות את תפקידה של ההתפתחות הכלכלית (בין שהיא נמדדת על-פי תמ"ג לנפש ובין שהיא נמדדת על-פי פריון), של אידיאולוגיה (בין שהשמאל או הימין נמצאים בשלטון) ושל צורות החוקה (סדרליזם או הימצאותם של מכשולים מוסדיים אחרים על ריבונות פרלמנטרית).

לוח מס' 2. מודלים של הגנה חברתית, 1960, 1974, 1993 ושינוי על-פני זמן

סך-כל הגנה חברתית 1960	מקדם	טעות תקן	ערך t
נקודת חיתוך	-8.245		
חמ"ג ריאלי לנפש 1960	.005	.001	4.971
חמ"ג ריאלי לנפש בריבוע 1960	-3.812E-7	8.598E-8	4.434
השפעת תרבות קתולית	5.431	1.054	5.151
ADJ R ² = .755			

מקורות והערות: סך-הכל הגנה חברתית ל-1960 מלוח מס' 1: חמ"ג ריאלי לנפש על-פי Summers and Heston, 1991; חמ"ג ריאלי לנפש בריבוע חושב על-פי Summers and Heston, 1991. השפעת תרבות קתולית היא משתנה דקה המציין מדינות שבהן לפחות 75% מן האוכלוסייה נטבלת לתוך דת לא-פרוטסטנטית, או שבהן מפלגות נוצריות-דמוקרטיות החזיקו יותר מ-40% מן המושבים בקבינט בכל התקופה שלאחר המלחמה. 17 מקרים ברגרסיה.

סך-כל הגנה חברתית 1974	מקדם	טעות תקן	ערך t
נקודת חיתוך	-20.639		
חמ"ג ריאלי לנפש 1974	.007	.002	4.767
חמ"ג ריאלי לנפש בריבוע 1974	-3.492E-7	7.948E-8	4.393
השפעת תרבות קתולית	6.078	1.43	4.252
מושבים של הימין בקבינט 1973-1950	-.084	.019	4.434
ADJ R ² = .767			

מקורות והערות: סך-הכל הגנה חברתית ל-1974 מלוח מס' 1: חמ"ג ריאלי לנפש על-פי Summers and Heston, 1991; חמ"ג ריאלי לנפש בריבוע חושב על-פי Summers and Heston, 1991. השפעת תרבות קתולית כפי שהוגדרה למעלה. מושבים של הימין בקבינט הוא האחז הממוצע השנתי של מושבים שהחזיקה בהם המפלגה הימנית הראשית, כפי שחושב מנתונים על-פי Schmidt, 1996b, וההגדרה של מפלגה ימנית ראשית על-פי Castles, 1982 (יוון, ספרד ופורטוגל נחשבות מדינות שנשלטו אך ורק בידי ממשלות ימניות בתקופה ששלטו בהן ה"חונטות" הצבאיות). 19 מקרים ברגרסיה.

סך-כל הגנה חברתית 1993	מקדם	טעות תקן	ערך t
נקודת חיתוך	-11.605		
חמ"ג ריאלי לנפש 1992	.007	.002	4.201
חמ"ג ריאלי לנפש בריבוע 1992	-2.870E-7	6.472E-8	4.434
הזדקנות האוכלוסייה 1993	.984	.391	2.517
סחר בינלאומי 1993	.082	.031	2.691
מושבים של הימין בקבינט 1993-1950	-.2	.032	6.17
ADJ R ² = .851			

מקורות והערות: סך-הכל הגנה חברתית ל-1960 מלוח מס' 1: חמ"ג ריאלי לנפש על-פי Summers and Heston, 1991 (סדרות הושלמו על-פי OECD, *Historical Statistics 1960-1994*, 1995); חמ"ג ריאלי לנפש בריבוע 1992 חושב על-פי Summers and Heston, 1991 (סדרות הושלמו על-פי OECD, *Historical Statistics 1960-1994*, 1996). הזדקנות האוכלוסייה 1993 היא האחז של האוכלוסייה מגיל 65 ומעלה על-פי OECD, *Labour Force Statistics 1973-1993*, Paris, 1995; סחר בינלאומי 1993 הוא סך-כל הייצוא והיבוא המבוטא כאחז מן החמ"ג על-פי OECD, *Historical Statistics 1960-1994*, 1996); מושבים של הימין בקבינט 1993-1950 חושבו והוגדרו כאמור לעיל. 17 מקרים ברגרסיה. המונח עבור אוכלוסייה מזדקנת אינו חזק וחזל להיות חשוב אם מוציאים אחד מן המקרים מתוך הרגרסיה.

המשך לוח מס' 2:

סך-כל הגנה חברתית 1993-1960	מקדם	טעות תקן	ערך t
נקודת חיתוך	23.167		
שיעור צמיחת התמ"ג הריאלי לנפש 1992-1960	-1.541	.43	3.585
שינוי באוכלוסיית הקשישים 1992-1960	1.309	.22	5.928
קתוליות	-.036	.01	3.496
מושבים של הימין בקבינט 1993-1960	-.173	.012	14.295
פדרליזם	-4.79	.658	7.284
ADJ R ² = .962			

מקורות והערות: סך-כל הגנה חברתית ל-1960 מלוח מס' 1: תמ"ג ריאלי לנפש על-פי Summers and Heston, 1991; תמ"ג ריאלי לנפש בריבוע חושב מתוך Summers and Heston, 1991 (סדרות הושלמו על-פי OECD, Historical Statistics 1960-1994, 1996); תמ"ג ריאלי לנפש בריבוע, 1992, חושב על-פי Summers and Heston, 1991 (סדרות הושלמו על-פי OECD, Historical Statistics 1960-1994, 1996). שינוי הזדקנות האוכלוסייה 1993-1960 הוא האחוז של האוכלוסייה מגיל 65 ומעלה. ל-1960 על-פי OECD, Health Systems, 1993; Vol. II, Paris, 1995 ועבור 1993 על-פי OECD, Labour Force Statistics 1973-1993, Paris, 1995. מושבים של הימין חושבו והוגדרו כאמור לעיל; פדרליזם הוא משתנה דמה המדרג מדינות סדרליות = 1; אחרות = 0.17 מקרים בדגריסיה.

מלא ביחס לגידול ברמת ההוצאה החברתית. ב-1974 הוציאה מדינה הנמצאת בנקודת האמצע של התפלגות התמ"ג לנפש, לפי אומדן, על הגנה חברתית, 7.9 נקודות אחוז מן התמ"ג יותר מאשר מדינה הממוקמת בתחתית ההתפלגות ו-3.6 נקודות אחוז יותר ממדינה הנמצאת בקצה העליון. ואחרון, מדינה בעלת ניסיון ממוצע של שלטון הימין בשנים 1950-1973 הוציאה, לפי אומדן, כ-4.1 נקודות אחוז מן התמ"ג פחות מאשר מדינה המופיעה בתחתית ההתפלגות. מאחר שהטווח המלא של ההתפלגות האידיאולוגית השתרע משוודיה, שלא התנסתה כלל בממשלת ימין, עד ספרד ופורטוגל, ששלטו בהן בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה "חונטות" ימניות, הבדלים בהוצאה עקב לחצים פוליטיים אכן יכולים להיות גדולים מאוד ולהגיע במקרים כאלה ליותר מאומדן של 8 נקודות אחוז מן התמ"ג.

לפי תרשים 1(ג), אשכול המשתנים הפוליטיים שהופיע באמצע שנות ה-70 נעשה דומיננטי בשנות ה-90 המוקדמות.

הימצאות השמאל בשלטון ושיעור ההת-אגדות המקצועית, שכולם נמצאו קשורים קשר חיובי לתוצאות, כמו גם הימצאות הימין בשלטון, שנמצא קשור שלילי להוצאה. לאור העובדה שההשערה הקושרת סחר לרמות ההוצאה הציבורית מונחת בבסיס פעילות ההגנה של הארגונים והמפלגות של מעמד העובדים ושגם את הקורפורטיזם ניתן לראות כביטוי להגמוניה של מעמד העובדים, התמונה העולה מתרשים מס' 1(ב) היא של צמיחת מימד אידיאולוגי חדש בהתפתחות מדינת הרווחה, המכסה את המקורות הקיי-מים להבדלים בין-לאומיים.

תמונה זו מדגיש המודל של 1974, המוצג בלוח מס' 2. מודל זה הוא פשוט העתק של קודמו עם התוספת היחידה של מושג שלילי - הימצאות הימין בשלטון. בעולם שבו גדלה ההוצאה של ה-OECD על ביטחון סוציאלי בין השנים 1960-1974 בשני-שלישים, ההשפעה הנאמדת של גורם התרבות הקתר-לית גדל במידה שולית ל-6.1 נקודות אחוז מן התמ"ג. ההשפעה המשוערת של התמ"ג גם היא גדלה מעט, אבל שוב, לא באופן

הבינלאומי אילוץ עולה על ההוצאה הציבורית.⁴

כאשר פונים עתה לאומדן התוצאות מתברר, שסדר הגודל של ההבדל בין מדינה בעלת רמה ממוצעת של תמ"ג ריאלי ובין מדינה המופיעה בתחתית ההתפלגות דומה מאוד לזה שהיה בשנים מוקדמות יותר - 5.9 נקודות אחוז מן התמ"ג. אך ההשפעה השלילית של עושר לאומי גדל והולך גברה מאוד, והפער בין הממוצע ובין שיא ההתפלגות מגיע עתה ללא פחות מ-9.0 נקודות האחוז. במילים אחרות, מדינות עשירות מאוד מוציאות עתה פחות מאלה העניות מאוד. בהשתמשנו במדד הסטנדרטי שלי למדידת ההבדל בהוצאה הנאמדת בין מדינה הממוקמת באמצע ובין מדינה המופיעה בתחתית ההתפלגות, ההשפעות הנאמדות של מבנה הגילים ושל סחר הן מתונות למדי - 2.7 ו-3.6 נקודות האחוז מן התמ"ג, בהתאמה. השפעתה של הימצאות הימין בשלטון גדולה בהרבה - 7.9 נקודות האחוז. עבור שוודיה ויפן, המצויות בשני קצות הקשת הפוליטית שלאחר המלחמה, תרומת הימצאות המפלגה בשלטון לשונות בהוצאה בתחילת שנות ה-90 היא גדולה - 18.6 נקודות האחוז מן התמ"ג.

תרשים מס' 1(ד) מראה, שבמונחי דר-משתנה, הגורמים הקשורים באופן מובהק לשינוי בהוצאה בתקופה שלאחר המלחמה בכללה, הם - עם יוצא מן הכלל אחד - פוליטיים באופיים. מצד אחד קיימים מתאם ההשתייכות המפלגתית והמתאם המוסדי של הבדל אידיאולוגי (הימין, קורפורטיזם, השמאל ושיעור ההתאגדות המקצועית),

אולם הסחר הבינלאומי שוב אינו חלק מן האשכול הזה, ואף-על-פי שעדיין יש מתאם חיובי בינו ובין ההוצאה, שוב אינו מובהק. לבד מגורמים הנוגעים להשתייכות למפלגה ולמעמד, צמח גם סוג חדש של גורם פוליטי, הגבולות האתניים לריבונות פרלמנטרית, הקשור עתה קשר שלילי לרמות ההוצאה מן המשתנים שהיו קשורים במקורם להוצאה ב-1960 נותרו רק שניים שיש להם חשיבות כלשהי: מבנה הגילים של האוכלוסייה, במידה מתונה, ובעלות על מקום המגורים - במידה מתונה מאוד. שלושת הקשרים החזקים ביותר של התקופה הראשונית - הדמוקרטיה הנוצרית, השפעת התרבות הקתולית והחברות בקהילייה האירופית - הם עתה זניחים.

בשל הירידה בכוחם של קשרים אלה אין להתפלא על כך, שהמודל של שנות ה-90 המוקדמות בלוח מס' 2 שוב אינו כולל השפעה קתולית. אולם, מבחינות אחרות המודל מוכר למדי. שוב אנו נתקלים באפקט הקורוויילינארי של התמ"ג הריאלי, והימצאות הימין בשלטון מופיעה עתה כמכשול היחיד החשוב ביותר העומד בפני התפתחותה של מדינת הרווחה. המודל של שנות ה-90 המוקדמות מכיל גם שתי תוספות: מבנה הגילים של האוכלוסייה ובהיפוך הסימן של הקשר הדור-משחני המתאים, סחר בינלאומי. הראשון ממונחים אלה אינו חזק וחדל להיות חשוב כאשר מוצאת מן הרגרסיה אחת מבין מספר המדינות. ממצא הסחר הבינלאומי אינו תלוי בהרכב המדגם ובאופן כללי הוא עולה בקנה אחד עם פרשנות הרואה בגלובליזציה של הסחר

4. ממצא זה חזק יותר מן הממצא התואם שבספרי. באותו ניתוח התגלה הסחר הבינלאומי כמונח שלילי במודלים המנבאים את הרמות של כלל ההוצאה בתחילת שנות ה-90, את סך-כל ההוצאות ואת תשלומי ההעברה של הביטחון הסוציאלי. אבל בכל מקרה המושג חדל להיות חשוב כאשר אירלנד, אחת ממדינות ה-OECD, שהיא הפגיעה ביותר מבחינה בינלאומית, מוצאת מן ההשוואה.

גידול ההוצאות של מדינת הרווחה לאחר המלחמה, במדינה ממוצעת של ה-OECD, ל-6.6 נקודות אחוז מן התמ"ג. מידה ממוצעת של הזדקנות האוכלוסייה הגדילה את הוצאות הרווחה ב-5.6 נקודות. השפעות ממשיות אחרות היו לפי האומדן קטנות קצת יותר. להיות מדינה פדרלית עלה למדינה 4.8 נקודות אחוז מצמיחת הרווחה; אפיון של מידה ממוצעת של דבקות קתולית הקטינה את התפתחות ההוצאה ב-2.7 נקודות אחוז, וקיום צמיחה כלכלית ממוצעת הקטינה אותה ב-2.5 נקודות. כאן, כמו בכל הפרק הזה של המאמר, יש לראות בנתוני האומדנים מצביעים במובן הרחב על השפעות אמי-תיות, מאחר שחשובים של השפעות ממוצעות מושפעים במידה רבה מאוד מצורתן של התפלגויות ספציפיות.

מדוע מדינות עשירות "משתרכות אחרי"?

ניתוח של מלוא ההשתמערות של ארבעת המודלים שזוהו בחלק הקודם חורג מעבר להיקף האפשרי כאן. למרות שהם נמצאים בהקשר של משתנים תלויים שונים במקצת, ניתן למצוא הסברים לסוגיות המעניינות מאוד שממצאים אלה מעלים אצל קסטלס (Castles, 1998). אולם, הנה ממצא אחד העולה בהקשר של חקר המקורות להוצאה לאחר מלחמת העולם השנייה על הגנה חברתית, ממצא המרחיק לכת קצת יותר מן הממצאים המדווחים בספרי. בעוד שממצאים אלה מצביעים על האופי הקורולאטיבי של הקשרים בין התמ"ג הריאלי לנפש ובין הממצאים הנוגעים לכלל ההוצאות הממ-שלטיות ב-1960 ולכל הוצאות הממשלה ותשלומי העברה של הביטחון הסוציאלי גם ב-1960 וגם ב-1974, אין שום סימן לכך

ומצד שני - צורות חוקתיות המתנגדות לצמיחת הממשלה הגדולה. הגורם הלא-פוליטי האחד הקשור לצמיחה הוא מדר שלישי של השפעה קתולית, אחוז האוכ-לוסייה שנולדה אל תוך אמונות נוצריות לא-פרוטסטנטיות. משתנה זה פשוט מדגיש את הסיפור הגלוי לעין בכל מה שכבר נאמר על מדינות קתוליות שעמדו בחזית הרווחה בשנות ה-60, שהחלו לסגת ממקומן עד שהגיעו לשורה השנייה בתחילת שנות ה-90.

אולם, הסיפור הרב-משתני העולה ממודל השינוי המוצג בלוח מס' 2 רתוק מלהיות רק פוליטי באופיו. אכן, כמי שהצטער בשנים האחרונות על חריפות המאבק בין הפרדיג-מות, שסיפקו הרבה מן "הרעש והזעם" בספרות במשך יותר משני עשורים, יש לדעתי איזשהו יופי במודל אחרון זה, התופס את מקורות ההשתנות ברווחה לאורך שלישי המאה. זה לא כל כך בגלל הרמה הגבוהה באופן יוצא מן הכלל של השונות המוסברת שהמודל מציע, אלא יותר בגלל שורת המונחים בעלי המשמעות המוכיחה, שכמ-עט כל משתנה מרכזי של יצירת תיאוריה בתחום יש לו רלוונטיות כלשהי לתוצאות. אין ספק, שהמפלגות חשובות, אבל חשובות גם צמיחה כלכלית, הזדקנות האוכלוסייה, אמונות דתיות וצורות חוקתיות. כמו "תחרות הישיבה" בספרו של לואיס קרול, "עליזה בארץ הפלאות", הציון בתעודה שאנו נותנים לספרות הוא זה המשמח האומר "כולם ניצחו וכולם ראויים לפרס".

מעניין, ששני הגורמים בעלי ההשפעה האמיתית החזקה ביותר הם אלה, שלעתים קרובות ביותר מוצבים בתוקף בתור טיעוני-נגד בוויכוח על סיבות מתחרות זו בזו לצמיחתה של מדינת הרווחה: תחרות מפלגתית ומבנה גילים. בחישוב על-פי הבסיס הנורמלי שלנו, ההשפעה המשוערת של שלטון מפלגת ימין היתה להגביל את

חשוב ביותר על התרחבות הרווחה לאחר המלחמה וקרוב לוודאי שהגיוני לראות בו גורם שתרם לרמות ההוצאה הנמוכות יותר של אחדות מן המדינות העשירות יותר. בעוד שהיעלמותו של משתנה שיעור המשתתפים בבחירות במודלים של ראשית שנות ה-90 מצביע על כך, שניתן לקשור גורם זה לתפקיד העלוב של הדיקטטורות של דרום אירופה בתחום הרווחה לפני אמצע שנות ה-70, הימשכותה של המובהקות הסטטיסטית של המונח כאשר המדינות האלה מוצאות מן ההשוואה מלמדת, שלא זה מה שמניע את הקשר. במקום זאת, יהיה אשר יהיה הקשר, נראה שהוא קיים עם שיעורים גמורים יותר של השתתפות שהוא טיפוסי לשיטות הבחירות האזוריות של מדינות דוברות אנגלית כמו גם עם התנאים המאפשרים השתתפות נמוכה של בעלי זכות הצבעה בשווייץ הן לפני והן לאחר מתן זכות הבחירה לנשים ב-1971.

אסטרטגיה שנייה לזיהוי המשתנים בעלי המתאם של קורוילינאריות היא לבחון את המקרים המיוחדים המעניינים אותנו ולראות מה משותף להם. ב-1960 המדינות שניתן לכנותן באופן הגיוני מדינות רווחה עשירות "משתרכות אחרי", היו, לפי סדר רמת התמ"ג הריאלי לנפש, ארצות-הברית, שווייץ, ניו-זילנד, אוסטרליה וקנדה (ראה Summers and Heston, 1991). ב-1974 לא השתנתה רשימת המדינות, אבל הסדר היה עתה ארצות-הברית, שווייץ, קנדה, אוסטרליה וניו-זילנד. בשנות ה-90 המוקדמות לא היתה עוד ניו-זילנד מדינה עשירה, ויפן רכשה לעצמה מעמד של מדינה עשירה ביותר. הסדר היה עתה ארצות-הברית, קנדה, שווייץ, יפן ואוסטרליה. ניתן להצביע לפחות על ארבעה דברים משותפים: ארבע מחמש המדינות הן מדינות פדרליות. כל המדינות, למעט יפן, נעשו עשירות

שקשרים אלה ממשיכים להתקיים עד היום. אולם, הממצאים שדיווחנו עליהם בחלק הקודם מרמזים, שהעובדה של רמות נמוכות במידה יוצאת דופן של ההוצאה המצרפית הן במדינות העשירות והן באלה העניות כאחד היא דבר קבוע בהתפתחותה של מדינת הרווחה שלאחר המלחמה, ולא נראה שהיא נחלשת במהלך הזמן. מאחר שזהו ממצא שיש בו משום חידוש המאפשר לנו להעלות השערות ביתר הרחבה על כמה תקדימים לשינויים במדינת הרווחה שלאחר המלחמה, יש צורך בניתוח נוסף.

דומה, שקיימות שתי אסטרטגיות אמפיריות זמינות לשם זיהוי גורמים המונחים בבסיסה של ההתפתחות הקורוילינארית הנצפית של מדינת הרווחה. אסטרטגיה גלויה לעין, אף-על-פי שבהגדרה היא אינה הטובה ביותר, היא לנסות ליצור את המונחים בהגדרה הליניארית של כל מודל, אשר ההגדרה הקורוילינארית מחליפה. אסטרטגיה כזאת אינה הטובה ביותר, מפני שאנו כבר יודעים שהגדרה קורוילינארית מסבירה חלק גדול יותר מן השונות מאשר כל מודל ליניארי שהוא. יחד עם זאת, נראה סביר שחלק מן המשתנים, או כל המשתנים המופיעים בהגדרות הליניאריות, עשויים למלא איזשהו תפקיד בהסבר הנטייה של מדינות עשירות להתנסות ברמות נמוכות של הוצאה על רווחה.

על בסיס זה אנו יכולים לזהות שני גורמים הקשורים בבירור לתוצאות והמצביעים בחזקה על הדברים המשותפים למדינות העשירות מאוד והעניות מאוד. אלה הם מבנה הגילים של האוכלוסייה ושיעור המש"תתפים בבחירות. הראשון מופיע בהגדרות הליניאריות שהן בעלות ההתאמה הטובה ביותר במשך התקופה כולה, והשני - הן ב-1960 והן ב-1974. ידוע לנו ממודל השינוי שלנו, שמבנה הגילים היה גורם משפיע

חדשים שהוכיחו את עצמם כיעילים במקומות אחרים, אסטרטגיות הרווחה המועדפות ותפיסות של צדק חברתי במדינת אלה היו ממוסדות מאוד והתנגדו לשינוי. זהו סיפור שהוא אנלוגי ואף קשור לתופעה של "קיפאון" במערכות המפלגתיות המערביות בתקופה שבה הונהגה זכות בחירה דמוקרטית לכל (Lipset and Rokkan, 1967). זהו גם סיפור הקשור לראייה הקודמת של הקשר בין שיעור השתתפות נמוך בבחירות ובין התפתחות של הוצאה נמוכה. אולם, אין זה ברור האם הקשר הוא מקרי או סיבתי. מצד אחד הקשר עשוי לשקף פשוט את העובדה, שאחדות מן המדינות שעברו דמוקרטיזציה בשלב מוקדם היו מדינות דוברות אנגלית, ושהיתה למדינות דוברות אנגלית מסורת ארוכת שנים של בחירות אזוריות. מצד שני, העובדה שסוג זה של ייצוג נוטה להוביל לרמות נמוכות יותר של השתתפות הציבור מכפי שקיים במערכות שנהוגות בהן בחירות יחסיות, היתה עשויה להיות בעצמה גורם התורם לחולשת ההתפתחות של הרווחה במדינות אלה לאחר המלחמה.

הסיפור הדתי מעניין לא פחות ומעלה את השאלה האם אין היגיון שונה בהתפתחות המדיניות החברתית במדינות קתוליות ובמדינות שאינן קתוליות. כאשר מתבוננים במדינות הקתוליות בלבד, למעשה אין שום סיפור של מדינות רווחה עשירות "משתרכות אחרי". כאשר מתייחסים רק למדינות המסוגלות כקתוליות לפי משתנה השפעת התרבות הקתולית, המתאמים הדו-משתנים בין תמ"ג ריאלי לנפש לכלל ההוצאה על ביטחון סוציאלי הם 0.84 ב-1960, 0.85 ב-1974 ושיעור מדהים של 0.96. בתחילת

ודמוקרטיזציה במאה ה-19, וכולן אינן קתוליות לפי הקריטריונים של מחקר זה.

כפי שהמודל שלנו מראה, הסיפור הפדרלי נעשה חשוב יותר עם התקדמות התקופה, אבל הוא דורך במקום בהתחלה ביחס ליתר המדינות הפדרליות הכלולות בהשוואה - גרמניה ואוסטריה - שהן בתקופה שלאחר המלחמה שתי מדינות הרווחה המובילות. סיפור ההתפתחות המוקדם מעניין הרבה יותר בהראותו, שסוגיות של עיתוי והקשר עשויות להיות אחראיות לעיצוב המסלול ארוך-הטווח של התפתחות המדיניות החברתית. הטיעון כאן הוא, שאפילו במדינות, שבהן מודרניזציה כלכלית כבר יצרה משאבים מספיקים לפעילות ממשלתית מוגברת בתחום החברתי, ואשר כבר היו קיימים בהן ערוצים לפעולות מן הסוג הזה, קיימים נימוקים טובים לשער, שיוזמות מוקדמות לפיתוח מדיניות חברתית לא היו מקבלות את אותה צורה של התערבות שקיבלו היוזמות המאוחרות יותר.⁵

סיבה אפשרית מדוע זה כך היא, שאצל האליטות הפוליטיות והביורוקרטיות של אמצע המאה ה-19 נעדר רפרטואר מפותח של מענים, שמדינות רווחה יכולות לתת. עזרה עצמית, אפשרות לערבות הדדית (שלעתים קרובות התארגנו בחסותה של תנועת העבודה), בוררות בענייני שכר, ובמקום שנכשל כל אמצעי אחר, גמלאות סלקטיביות, אשר כולן אסטרטגיות בולטות במדינות שעברו דמוקרטיזציה בעשורים האחרונים של המאה, קרוב לוודאי שנראו כמסלולים המובנים מאליהם לקידמה חברתית בתקופה שבה ביטוח סוציאלי, ופחות מזה שירותים סוציאליים, טרם הומצאו. כתוצאה מכך, כאשר נוצרו רפרטוארים

5. פלורה ואלבר (Flora and Alber, 1981) דנות בסוגיות דומות מאוד של עיתוי בהקשר של ניתוח מוגבל קצת יותר של התפתחותה של מדינת הרווחה באירופה המערבית.

מאמצים בתחום הרווחה. אבל קיימת גם קבוצה של מדינות אינדוידואליסטיות יותר, שבהן העדפות אידיאולוגיות המתמקדות רק בהקלת העוני מספקות מנגנון להקטנה יחסית של מאמץ הרווחה, כאשר השפע הגובר מצמצם את מידתו של העוני המוחלט. מדינות אלה הן מדינות הרווחה העשירות ה"משתרכות-אחרי".

התיאורים שהוצגו בפרק זה אינם סותרים זה את זה, אלא משלימים זה את זה. למעט יפן, כל המדינות בקבוצת מדינות הרווחה העשירות ה"משתרכות אחרי" הן פרוטס-טנטיות שעברו מוקדם מודרניזציה וכל אחת מהן מאופיינת באיזשהו שילוב של אוכלוסייה צעירה, שיעור נמוך של בוחרים, מפלגות מאוחדות וחזקות של הימין ופדרליזם. ארצות-הברית היא יחידה בסוגה המשלבת את כל המאפיינים הללו יחד. מרבית הגורמים הללו קרוב לוודאי שהם משתנים לאט מפני שאלה משפיעים על ההווה באמצעות שיירי עמדות מן העבר או מפני שהם הצורות המוסדיות והתוצאות של ההסדרים הדמוקרטיים של המאה הקודמת. השינויים העיקריים באופייה של התפתחות מדינת הרווחה החברה ב-OECD אחרי מלחמת העולם השנייה באו כתוצאה מן הדרך שבה הגיבו עמים קתוליים על השפע שלאחר המלחמה, ומן האופן שבו עוצבו מדינות הרווחה הצפוניות בידי הסוציאלי-דמוקרטיה והאתגר של טיפול בצורכי הרווחה של אוכלוסיות מזדקנות. הניתוח הנוכחי אינו מרמז, שיש סיכון רב שמדינות אלה תיעשנה מדינות רווחה עשירות "משתרכות אחרי". המדינה היחידה

שנות ה-90. נכון שמספר המקרים הוא קטן מאוד - שבעה ב-1960, שמונה ב-1974 ועשרה בתחילת שנות ה-90 - אבל הקשרים ברורים מאוד וכמעט שאינם מותירים מקום להסברים אלטרנטיביים. במדינות הלא-קתוליות הסיפור שונה לחלוטין ומקדמי המתאם בהן הם 0.15 ב-1960, 0.90- ב-1974, ו-0.46- בתחילת שנות ה-90. בתחילת התקופה נראה, ששפע אינו קשור להתפתחות מדינת הרווחה בארצות אלה; בסופה, למרות מספר המקרים הקטן, הקשר אינו מובהק מבחינה סטטיסטית וקיימת נטייה ברורה לשפע ללכת יד ביד עם רמות הוצאה נמוכות יותר.⁶

לפיכך, שאלתנו האחרונה היא, האם אפשר לאתר מנגנונים שהופכים את הקתוליות להקשר נוח עבור קשר חיובי בין שפע, רווחה ואילו אי-קתוליות להקשר שבו עשויה להופיע מגמה בכיוון ההפוך. בצד הקתולי של המשוואה ניתן לזהות לפחות שני מנגנונים: מצד אחד מערכת דוקטרינות של מדיניות חברתית המבוססת על "שכר הוגן", המרמזת ששכר וגמלאות צריכים להיות קשורים לצמיחת המשאבים הלאומיים, ומצד שני הסתמכות על מימון באמצעות ביטוח סוציאלי המבוסס על דמי ביטוח והמגדיל את המימון באופן אוטומטי כאשר רמות השכר עולות. בצד הלא-קתולי של המשוואה קיימים שני סוגים של סיפורים. קיימות המדינות הקולקטיביסטיות של האיזור הצפוני, שבהן תרמה חולשת הימין לצמיחתה של מדינת הרווחה המתקדמת, עם מנגנון מימון המבוסס על קופת האוצר הכללי, ובלי כל קשר גלוי לעין בין שפע ובין

6. ברור, שהרבה ממשקל האחריות במדינות לא-קתוליות לרמות ההוצאה חייב להיות מוטל על מונחים אחרים במודל של שנות ה-90. למרות שיש רק 11 מקרים, הקשרים כה חזקים עד שאפשר לבנות מודל עבור המדינות הלא-קתוליות, שבו מכנה הגילים של האוכלוסייה קשור קשר חיובי לתוצאות ומנבא אותן, ושליטה של הימין והתמ"ג הריאלי לנפש קשורים קשר שלילי ומנבאים את התוצאות באופן מובהק מבחינה סטטיסטית, וה- R^2 המתוקן גבוה עד כדי 0.933.

ביטוח לאומי. ב־1960 הוצאה הכוללת על קטגוריות אלה היתה 4.1% מן התמ"ג; ב־1974 היא היתה 11.8%, וב־1993 - 14.9%. עיון בנתונים המובאים בלוח מס' 1 מעלה, שכל אחד מערכים אלה נמוך מן הממוצע המתאים לו ב־OECD. בתקופות הקודמות הדמיון הרב ביותר בין ישראל ובין מדינה ממדינות ה־OECD היה עם שווייץ. אולם, בתחילת שנות ה־90 מאמץ הרווחה בשווייץ היה גדול בהרבה מזה שבישראל. שווייץ היא, כמובן, דוגמה למדינות הרווחה העשירות ה"משתרכת אחרי". דבר זה רק בקושי הולם את ישראל. לפי מערכת הנתונים של סמס והסטון (Summers and Heston, 1991), התמ"ג הריאלי לנפש בישראל היה 3,477 דולר ב־1960, 7,399 ב־1974, ו־9,843 ב־1993. מספרים אלה נמוכים בהרבה מן הממוצע ב־OECD בכל נקודת זמן ותואמים עד מאוד את פרופיל ההתפתחות הכלכלית של ספרד.

השוואות מקריות אלה מלמדות אותנו רק מעט על השאלה האם מסלול התפתחות ההוצאה החברתית בישראל הגיב לגירויים דומים לאלה שעיצבו את רמות ההוצאה והצמיחה במדינות ה־OECD. כדי שאפשר יהיה לומר על כך משהו, יש לעשות תרגיל מחשבתי ולשאול מה היתה יכולה להיות ההוצאה הישראלית אילו התנהגה ישראל כאחת ממדינות ה־OECD. בלוח מס' 3 נעשה תרגיל זה של חישוב הרמות החזויות והגידול של ההוצאה הישראלית באמצעות שימוש בערכים ישראליים לכל אחד מן ה־משתנים המופיעים במודלים של לוח מס' 2. הסיפור העולה מלוח מס' 3 פשוט למדי.

שרכשה לעצמה מעמד זה במשך התקופה הנדונה היא יפן, ויפן לא הגיעה לכך באמצעות שינוי פרופיל הרווחה שלה, אלא פשוט מפני שנעשתה עשירה. המדינה היחידה שאיבדה את מעמדה כמדינת רווחה עשירה ו"משתרכת אחרי" היא ניו־זילנד, זו היתה תוצאה מכך שהיתה בה הצמיחה הכלכלית הנמוכה ביותר ב־OECD לאחר המלחמה. הניסיון ההיסטורי אומר, שמדינות רווחה מתקדמות אינן נעשות מדינות רווחה עשירות ו"משתרכת אחרי", אלא שמדינות רווחה "משתרכות אחרי" נעשות עשירות.⁷

המקרה של ישראל מנקודת מבט השוואתית

השאלה האחרונה שתידון כאן היא האם לניסיון כלשהו של ה־OECD מבחינת התפתחות מדינת הרווחה לאחר מלחמת העולם השנייה יש איזו שהיא נגיעה להתפתחותה של מדינת הרווחה בישראל. כאקסיומה, אי אפשר להשיב על שאלה זו רק על בסיס נתוני ה־OECD. ואף־על־פי כן, העדות שסיפקה השוואה זו היא אולי מספקת כדי להגיע למסקנות בשאלה האם מסלול ההתפתחות של ההוצאה הישראלית לאחר מלחמת העולם השנייה היה שונה או דומה לזה הטיפוסי למדינות ה־OECD בתקופה האמורה.

ההגדרה של כלל ההגנה החברתית ששימשה לניתוח הנתונים הישראליים כוללת הוצאה ממשלתית על רווחה חברתית, בריאות, קליטת עולים ושיכון כמו גם

7. הקרובה ביותר להיות יוצאת מן הכלל היא אולי ניו־זילנד, שיכלה לטעון, שהיתה מדינת הרווחה המתקדמת ביותר בעולם בתקופה שמיד אחרי המלחמה, לאחר 15 שנות שלטון של ממשלת הלייבור הראשונה של ניר־זילנד (ראה ILO, 1949). אולם, נראה ברור - כך עולה גם מנתוני לוח מס' 1 - שממשלות לאומיות בעשורים שלאחר 1949 הצליחו לחתור תחת אושיותיה של מדינת הרווחה מהר יותר מכפי שחתרו תחת אושיות הכלכלה.

לוח מס' 3. ערכים לפי אומדן ובפועל של הגנה חברתית בישראל

כאחוז מן התמ"ג

הגנה חברתית 1960	=	8.245 + 3477 (0.005) תמ"ג ריאלי לנפש - 12089529
		(3.812E-7) תמ"ג ריאלי לנפש בריבוע + 0 (5.431)
		השפעת תרבות קתולית
		חזוי = 4.5%
		בפועל = 4.1%
הגנה חברתית 1974	=	20.639 + 7399 (0.007) תמ"ג ריאלי לנפש - 54745201
		(3.492E-7) תמ"ג ריאלי לנפש בריבוע + 0 (6.078)
		השפעת תרבות קתולית - 3.5 (0.084) מושבים של הימין בקבינט
		חזוי = 11.7%
		בפועל = 11.8%
הגנה חברתית 1993	=	11.605 + 9843 (0.007) תמ"ג ריאלי לנפש - 96884649
		(2.870E-7) תמ"ג ריאלי לנפש בריבוע + 9 (0.984)
		אוכלוסייה קשישה - 48 (0.082) סחר בינלאומי - 18 (0.2) מושבים של הימין בקבינט
		חזוי = 30.8%
		בפועל = 14.9%
שינויים 1993-1960	=	-23.167 - 3.2 (1.536) שיעור צמיחה כלכלית +
		(1.309) 4 שינוי בהזדקנות האוכלוסייה - + 1.3 (0.058)
		קתוליות - 21 (0.173) מושבים של הימין בקבינט - 0
		פדרליזם (4.79)
		חזוי = 19.8%
		בפועל = 10.8%

מקורות: נתונים על תמ"ג לנפש ועל שיעור צמיחה כלכלית מתוך Summers and Heston, 1991. (הסדרה הושלמה על-פי OECD, *Historical Statistics*, 1996). כל שאר הנתונים ניתנו באדיבות ד"ר ג'וני גל מן האוניברסיטה העברית בירושלים.

ממדינה של ה-OECD שהיא בעלת מאפייןנים דומים. נראה, שאי-ההתאמה העיקרית נוגע להשפעה של שלטון לא-ימני, שהוא המנבא החשוב ביותר של רמת הוצאה של ה-OECD בתחילת שנות ה-90 ושל מסלול הצמיחה הכולל לאתר המלחמה. על בסיס הגוון המפלגתי של הממשלה לבדו ניתן היה לצפות לכך, שרמות ההוצאה הישראלית

בתקופה שעד שנות ה-70 ההוצאה הישראלית על רווחה היתה כמעט כמו זו שהיתה מצופה ממדינה החברה ב-OECD, שיש בה רמה דומה של תמ"ג ריאלי, מסורת לא-קתולית, וב-1974 היתה בה רמה דומה של שלטון שלא מן הימין. אולם, בתחילת שנות ה-90 ההוצאה של מדינת הרווחה הישראלית היתה נמוכה בהרבה מזו שהיתה מצופה

לתבנית של ה-OECD. אפשר שדבר זה נובע מאופיה של שיטת המפלגות הישר-אלית, הממקמת אותה בהחלט מימין לזו של המערכת המפלגתית המקבילה במדינות ה-OECD. אולם, הרבה יותר סביר, שההבדל האמיתי נעוץ בכך שהנושאים שהמערכת המפלגתית הנוכחית חייבת להתמודד אתם שונים מאוד מן הנושאים המהווים את תוכן החיים הפוליטיים במדינות שעמדו במוקד מאמר זה.

תהיינה מקבילות לאלה של בלגיה ודנמרק, כלומר בערך 30% מן התמ"ג. בתחילת שנות ה-90 ההוצאה הישראלית בפועל היתה דומה יותר לזו של יפן ושל ארצות-הברית, שבהן היתה לימין הנוכחות הפוליטית המרכזית בתקופה שלאחר המלחמה. נראה, שדבר זה מותח את השוואת ה-OECD רחוק ככל שאפשר להגיע מבחינה הגיונית. ספקולציה ברורה אחת היא, שחלק מן הסיפור נובע מכך שלפחות מאז אמצע שנות ה-70 הפוליטיקה הישראלית שוב אינה מתאימה

ביבליוגרפיה

- Anttonen, A. and Sipila, J. (1996), "European social care services: Is it possible to identify models?", in: Alestalo, M. and Kosonen, P. (eds.), *Welfare Systems and European Integration*, Tampere, Finland: University of Tampere, Department of Sociology and Social Psychology, pp. 35-59.
- Barrett, D.B. (1982), *World Christian Encyclopedia: A Comparative Study of Churches and Religions in the Modern World AD 1900-2000*, Nairobi: Oxford University Press.
- Cameron, D. (1978), "The expansion of the public economy: A comparative analysis", *American Political Science Review*, 72(4): 1243-1261.
- Castles, F.G. (1982), "The impact of parties on public expenditure", in: Castles, F.G. (ed.), *The Impact of Parties*, London: Sage Publications, pp. 21-96.
- Castles, F.G. (ed.) (1993), *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot: Dartmouth.
- Castles, F.G. (1994), "On religion and public policy: Does Catholicism make a difference?", *European Journal of Political Research*, 25: 19-40.
- Castles, F.G. (1995), "Welfare state development in Southern Europe", *West European Politics*, 18(2): 291-313.
- Castles, F.G. (1998), *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Castles, F.G. and McKinlay, R. (1979), "Does politics matter?: An analysis of the public welfare commitment in advanced democratic states", *European Journal of Political Research*, 7: 169-186.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. and Korpi, W. (1984), "Social policy as class politics in post-war capitalism: Scandinavia, Austria and Germany", in: Goldthorpe, J.H. (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon Press, pp. 179-208.
- Flora, P. and Alber, J. (1981), "Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe", in: Flora, P. and Heidenheimer, A.J. (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: Transaction Books, pp. 37-80.

- Flora, P. and Heidenheimer, A.J. (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: Transaction Books.
- Goodin, R.E. and Dryzek, J. (1987), "Risk sharing and social justice: The motivational foundations of the post war welfare state", in: Goodin, R.E. and Le Grand, J. (eds.), *Not Only The Poor*, London: Allen and Unwin, pp. 37-73.
- Gough, I. (1979), *The Political Economy of the Welfare State*, London: Macmillan.
- Huber, E., Ragin, C. and Stephens, J.D. (1993), "Social democracy, Christian democracy, constitutional structure and the welfare state", *American Journal of Sociology*, 99(3): 711-749.
- International Labor Organization, (1949), *Systems of Social Security: New Zealand*, Geneva, Switzerland.
- International Labor Organization, (various years), *The Cost of Social Security*, Geneva, Switzerland.
- Katzenstein, P. (1985), *Small States in World Markets*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Kemeny, J. (1981), *The Myth of Home Ownership*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Kemeny, J. (1992), *Housing and Social Theory*, London: Routledge.
- Keohane, R.O. and Milner, H.V. (eds.) (1996), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Key, V.O. (1949), *Southern Politics*, New York: Alfred A. Knopf.
- Kerr, C. (1960), *Industrialism and Industrial Man*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Larkey, P.D., Stolp, C. and Winer, M. (1981), "Theorizing about the growth of government: A research assessment", *Journal of Public Policy*, 1(2): 157-220.
- Leibfried, S. and Pierson, P. (eds.) (1995), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Lijphart, A. (1997), "Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma", *American Political Science Review*, 91(1): 1-14.
- Lipset, S.M. and Rokkan, S. (1967), *Party Systems and Voter Alignments*, New York: The Free Press.
- OECD (1993), *OECD Health Systems*, Paris, Vol. II.
- OECD (1994), *New Orientations for Social Policy*, Social Policy Studies, No. 12, Paris.
- OECD (1995), *Labour Force Statistics 1973-1993*, Paris.
- OECD (1996), *Historical Statistics*, Paris.
- OECD (1996a) *Social Expenditure Statistics of OECD Member Countries*, (Provisional Version), Paris.
- OECD (1996b), *Ageing in OECD Countries: A Critical Policy Challenge*, Social Policy Studies, No. 20, Paris.
- Overbye, E. (1994), "Convergence in policy outcomes: Social security systems in perspective", *Journal of Public Policy*, 14(2): 147-174.
- Pampel, F.C. and Williamson, J.B. (1989), *Age, Class, Politics, and the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Peacock, A.T. and Wiseman, J. (1961), *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Pierson, P. (1995), "Fragmented welfare states: Federal institutions and the development of social policy", *Governance*, 8(4): 449-478.
- Piven, F.F. and Cloward, R.A. (1972), *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, London: Tavistock Publications.
- Rokkan, S. (1970), *Citizens, Elections, Parties*, Oslo: Universitetsforlaget.

- Schmidt, M.G. (1996a), "When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy", *European Journal of Political Research*, 30: 155-183.
- Schmidt, M.G. (1996b), *Die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen in demokratischen Staaten (1945-1996)*, Heidelberg: Institut für Politische Wissenschaft.
- Schmidt, S. (1989), "Convergence theory, Labor movements, and corporatism", *Scandinavian Housing and Planning Research*, 6(2): 83-101.
- Summers, R. and Heston, A. (1991), "The Penn World Table (Mark 5)", *Quarterly Journal of Economics*, 106 (2): 327-368.
- Van Kersbergen, K. (1995), *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, London: Routledge.
- Widavsky, A. (1985), "The logic of public sector growth", in: Lane, J.E. (ed.), *State and Market: The Politics of the Public and the Private*, London: Sage Publications, pp. 231-270.
- Wilensky, H.L. (1975), *The Welfare State and Equality*, Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Wilensky, H.L. and Lebeaux, C.N. (1957), *Industrial Society and Social Welfare*, New York: Russell Sage Foundation.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis*, New York: Oxford University Press.

הפרטה ומסחור בהקשר גלובלי

מאת ארני ס' לייטמן*

פותח בהגדרה, עובר לסקירת הטיעונים שמסביב להפרטה ומתמקד בסוגיות האידי-אולוגיות המעניינות יותר; הוא בוחן צורות של הפרטה, תוך הצבעה על כך, שהתהליך עשוי להתרחש הן בצד הביקוש והן בצד ההיצע - אפשר שהראשון זוכה לפחות הכרה בספרות. נעיין בכמה דוגמאות של הפרטה "טובה" ו"גרועה" ונסיים בהעלאת שתי שאלות בעלות חשיבות מכרעת: האם רצוי להתנגד לכל מגמות ההפרטה; האם אפשר להתנגד להפרטה בהקשר של גלובליזציה מתגברת.

הבחנה עיקרית

ההפרטה נתפסה לעתים קרובות כתהליך או כגישה, שלפיהם "קריטריונים של שוק כמו רווח או יכולת לשלם משמשים להקצאה או לחלוקה של גמלאות ושירותים." (Walker, 1984, p. 20). אולם, המושג עשוי להיות רחב מזה ולהקיף את כל הצורות של קבלת החלטות לא-ממשלתיות. "פרטי", לפי מובן זה, פשוט מציין "מחוץ לממשלה". משום כך אנו יכולים להבחין בין שני מושגים נבדלים:

מבוא

ההפרטה מוצגת כתרופת-פלא לכל תחלואיה של מדינת הרווחה, כאילו היתה סם-פלאים ותיק שטרם הוכחה תועלתו. וכמו אותה תרופת-פלא, שמאחוריה עומד הכוח הפרטי לטיי האדיר של חברת תרופות בינלאומית, ההפרטה שומרת על מקומה הגבוה ברשימת התרופות הגלובליות, למרות התוצאות המפוקפקות שהתקבלו אחרי שנים של בדיקה קלינית קפדנית.

בשנים הראשונות המליצו על ההפרטה לאור יעילותה הגדולה יותר כביכול בהש-וואה למגזר הציבורי; לעתים קרובות נכללו הטיעונים האידיאולוגיים בכסיס הוויכוח הפוזיטיביסטי הנומינלי על הספקת שירות איכותי בעלות הנמוכה ביותר. אולם לאחרונה שינתה ההחלטה של תרופות המגזר הפרטי לתחלואי מדינת הרווחה את טעמה. האידיאולוגיה עברה לקרמת הבמה, החיפוש הנומינלי אחר שוויון ננטש באופן פורמלי ועמדתה של ההפרטה היא עתה נורמטיבית בגלוי ומבוססת על אי-קבלה בסיסית של מבני המדינה ושל הספקת שירותים במסגרת כלכלת שוק.

מאמר זה בוחן את המפנה הזה. הוא

* הפקולטה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת טורונטו, טורונטו, קנדה.

אספינג-אנדרסן, כישלון זה משקף "מבנה של הגנה סוציאלית אשר קפא בסדר חברתי-כלכלי שהיה בעבר." (Esping-Andersen, 1996, p. 2). זוהי נקודת-ראות פוזיטיביסטית, לפחות באופן נומינלי, הרואה בהפרטה אמצעי להשגת איזו תוצאה אחרת, כגון שירות באיכות גבוהה יותר תמורת כל דולר שהוצא. הקטגוריה השנייה משקפת עמדה שהיא נורמטיבית בגלוי, הסבורה שהפרטה היא מטרה רצויה כשל-עצמה, בלי להתחשב בראיות אמפיריות. אולם, בפועל הקו המפריד בין קטגוריות אלה אינו ברור כל כך. כמו שציין ג'ונסון (Johnson, 1987, p. 126): "אפילו בטענות הפרגמטיות ביותר הנוגעות לעניינים טכניים יש אלמנט אידיאולוגי." (ראה Doron, 1990; Doron and Karger, 1993).

1. טיעון היעילות

טיעון היעילות נתון, לפחות בעיקרון, להערכה ולמדידה: אופני הספקת השירות, ממשלתיים ולא-ממשלתיים, ניתנים להשוואה, וניתן להשוות גם את העלויות היחסיות של מערכת תוצאות נתונה. החלופה המציעה את האיכות הגבוהה ביותר לעלות נתונה, או את העלות הנמוכה ביותר לאיכות נתונה, היא האופן היעיל ביותר של מתן שירות,³ ולפיכך היא המועדפת, הן בתחום הציבורי והן בתחום הפרטי. אחדים מן הנתונים האמפיריים הטובים

- מסחור (Commercialization), המרמז על הכנסת הספקה של שירותים למטרות רווח;

- הפרטה (Privatization), שהיא מקיפה יותר וכרוכה בצמצום פעילותה של המדינה לטובת כל הצורות של קבלת החלטות פרטיות (או שלא של המדינה). לפיכך יכללו בה הספקה למטרות רווח (מסחור) כמו גם הספקה של סוכנויות "לא-ממשלתיות" (NGO's) ו"לא-ממשלתיות למראית-עין" (QUANGO's and), של קהילות ואפילו של משפחות.¹

בראייה כזאת, הורדת נטל האחריות מכתפי הממשלה והעברתו לפרטים ולמשפחות משקפת הפרטה בדיוק באותה מידה כמו מכירתו של נכס ציבורי, למשל שיכון ציבורי או חברת "אל על".

הסיבות להפריט

אף-על-פי שיש נימוקים רבים לטובת ההפרטה, ניתן לקבץ אותם באופן מועיל תחת שתי כותרות כלליות:² בשם היעילות ("נוכל לעשות זאת טוב יותר מחוץ לממשלה") ובשם האידיאולוגיה ("מוטב שזה יעשה מחוץ לממשלה").

שורשיה של הכותרת הראשונה נעוצים בכישלונות של מדינת הרווחה - אייכולתה להסתגל במשך הזמן ולמלא את כל הבטחותיה (או כל מה שציפו ממנה); בעיני

1. מופיע גם המונח "marketization", המרמז על הסרת אי-אלה חובות של ביטחון סוציאלי מכתפי הממשלה (Dixon, 1998).

2. לה-גרנד ורובינסון (Le Grand and Robinson, 1984) משחמשים בארבע קטגוריות: יעילות, שוויון, חירות וקהילה. ג'ונסון (Johnson, 1987) משתמש בשלוש: יעילות, בחירה וחופש, שוויון. יש לשים לב לכך, שהיום סניגורים רבים של ההפרטה היו דוחים את משתנה האיכות כרלוונטי מנימוקים נורמטיביים. כל קטגוריזציה היא, כמובן, סובייקטיבית במידה זו או אחרת.

3. אפקטיביות היא מדרג תפוקה ומתייחסת ליכולת להשיג מטרות (לענות על צרכים) באופן שאינו תלוי בשיקולי עלות; יעילות מתייחסת לצירופים שונים של תשומות יחסית לעלות, ונמדדת כאפקטיביות ליחידת עלות. מינימיזציה של עלות פירושה, כפי שמשמע מן המילים, העלות הנמוכה ביותר, בלי להתייחס לאיכות התוצאה.

(Alexander, 1996; Rosenberg, 1997) מקומות עבודה קבועים, מאורגנים ובעלי שכר גבוה במגזר הציבורי מוחלפים בעבודה מזדמנת ולעתים קרובות חלקית, בדרך-כלל ללא הגנה אפקטיבית של איגוד מקצועי (Chamberlain, 1998). אברהם דורון (Doron, 1994b, 1995b) הראה בפירוט מה כיצד המוטיבציה הראשונית להנהגת חוק ביטוח הבריאות הממלכתי החדש התבססה על התנגדות מצד הליכוד לכוחה של ההסתדרות.⁶

בעוד שהתפטרות מנכסים, שלעתים קרובות נעשית במחירי חיסול, מובילה באורח טיפוסי להגדלת ההכנסה לטווח הקצר, צמצום של עלויות עבודה נוטה להתמקד בצמצום ההוצאה הציבורית. כל אחד מנתיבים אלה - הגדלת ההכנסה או הורדת העלות - מוביל לירידה לטווח קצר בהוצאה הממשלתית (תוך התעלמות מתשלומי פיצויים ומעלויות מעבר). אף-על-פי שהפחתת העלות היא יותר בת-השוואה מבחינה אידיאולוגית בתוך אידיאולוגיית הביצוע, מכירת נכסים לעתים קרובות מונעת סכסוך עבודה ישיר ועשויה להיות קלה יותר להשגה בפועל.

2. הטיעון האידיאולוגי

הטיעון המעניין יותר לטובת ההפרטה מתייחס לבסיס האידיאולוגי - כותרת רחבה, המקיפה לצורכנו עכשיו, למעשה, כל מה שאינו ניתן לכימות. יש חיזוק תיאורטי לעמדה זו הן בכלכלה (צד

ביותר מסוג זה עניינם באי-מיסוד deinstitutionalization. Knapp et. al., 1992; Netten and Beecham, 1993; Wright et. al., 1994) ובסגירות מוסדית. אולם, הטענה האמפירית לטובת הפרטה נשארת בסופו של דבר לא מוכחת. הקשיים המתודולוגיים בניתוח של עלות-תועלת (או עלות-אפקטיביות) מתועדים היטב והם מתמקדים בעיקר בבעיות של מדידת תפוקה (או תוצאה) בשירותי אנוש (Smith, 1996). אם הטיעון המוכלל לטובת מתן שירותים מופרטים אכן אמור לקום או ליפול על בסיס של יעילות אמפירית רבה יותר כביכול, סוגיה זו עורנה פתוחה.

הפחתת עלות וצמצום ההוצאה הציבורית (כלי להקדיש תשומת לב מיוחדת לתוצאה הסופית) הם מטרות מקובלות של ההפרטה.⁴ מכירת נכסי הציבור מתוארת לעתים קרובות כמכירת תכשיטי המשפחה כדי לשלם את שכר הדירה ועלולה להוביל לרווחי ענק כשביל קומץ בני-מזל (Doron, 1990; Doron and Karger, 1993; Lightman and Epstein, 1997). במישור הביצוע, הפחתת עלות באמצעות הפרטה בדרך-כלל לוחצת לכיוון של הפחתת עלויות העבודה; זה היה בבירור אחד השיקולים הראשיים במדיניותה של מרגרט תאצ'ר (Wilson, 1993) והוא גם בעל חשיבות בישראל היום.

מטרה קשורה היא זו של שבירת כוחם של האיגודים הגדולים של עובדים במגזר הציבורי - נושא מרכזי במקומות רבים, כולל ישראל⁵ (Doron, 1995a, p. 17;)

4. שיקולים אלה מוצגים כאן תחת הכותרת "יעילות" אף-על-פי שלעתים קרובות הם מבוססים יותר על אידיאולוגיה.

5. ב-1 ביולי 1996, לדוגמה, פתחו בערך 400,000 עובדים ב"שכיתת אוהרה" של שעה, כחלק מן המאבק (של ההסתדרות) נגד תוכניות ההפרטה של הממשלה, שיובילו ככל הנראה לפיטורי המונים.

6. לפי קים (מצוטט אצל Doron, 1995b), מי שהיה אז ראש האופוזיציה, בנימין נתניהו, הודה שמפלגתו תמכה בהצעת חוק ביטוח הבריאות הממלכתי מפני שההצעה הפרידה את ההסתדרות מקופת חולים כללית, מתיר שהיה כדאי לשלם.

דורון (Doron and Karger, 1993) שם דגש חזק על האינטרסים הכלכליים של ספקי השירות ועל הגמלאות הפוטנציאליות ל-"אליטות השמרניות החדשות של מעמד הביניים הישראלי" (Doron, 1994, p. 199). "חופש" פירושו ההזדמנות להתעשר מן השלל של הפרטה (ראו גם Lightman and Epstein, 1997), בעוד ש"ברירה" מובילה לשמירה על ולקידום של דפוסיים קיימים של חלוקה מעמדית (Doron, 1990) וליצירת "מדינות רווחה פרטיות... בשביל קבוצות נבחרות, חזקות יותר ואמידות באוכלוסייה העובדת" (Doron, 1990, p. 16; ראו גם De la Roca, 1997). התוצאה, במילים של דורון, היתה "דחיקה לשוליים" של מדינת הרווחה (Doron, 1994c). בתהליך זה חשוב, שמי שצופה בדברים מן החוץ יראה, שלא היה הבדל גדול בין העבודה לליכוד (Alexander, 1996).

השיקול הראשי האחרון הוא זה של נשיאה באחריות, ההנחה, שהשוק הפרטי יטיל על הספקים אחריות רבה יותר להבטיח את שביעות רצונם של הצרכנים בהשוואה להספקה של המדינה. יכולתו של הצרכן לפנות לספק אחר מבטיחה בבירור שהספק יעשה מאמץ ויפעל כדי לשמור על נאמנותו של הקונה.

3. כשל שוק

חשוב לציון, שכל היתרונות המיוחדים להפרטה מבוססים במשתמע על צמיחתו של שוק תחרותי; כלומר, קיומו של שוק הוא יותר בגדר הנחה מאשר הבטחה. בצד ההיצע ההנחה היא, שיהיה מגוון של ספקים, שלא יהיה מונופול⁷ או מונופסון, מכאן

ההיצע: (Gilder, 1981) והן ברווחה החברתית (מודל הנטל הציבורי: Titmuss, 1968; Walker, 1984): לפי טיעון זה, הוצאות המדינה מייצגות מכשול בפני פעילות היוזמה הפרטית ונחוץ לפנות מקום לשוק הפרטי. התיאוריות של צד ההיצע ועקומת לאפר (Laffer curve) הקשורה לכך היו פופולריות באמריקה בקרב כלכלנים ימניים בתקופת נשיאותו של רייגן, אך בסופו של דבר התגלו כחסרות כל בסיס אמפירי שניתן לזהותו. "נטל ציבורי" הוא מושג ישן יותר, המושרש עמוק באיבה האמריקנית המסורתית לממשלה פעילה, אבל זהו רק תג תיאורי שאין בו תוכן אנליטי. למרות התיאוריות האלה אין ולא היתה שום ראיה לכך, שהמגזר הציבורי הוא מטבעו פרודוקטיבי יותר או פחות, או יעיל יותר או פחות, מן השוק הפרטי. צמצומו של הראשון כדי לפנות מקום לאחרון אינו מסלק באופן אוטומטי מכשול לטובת דינמו.

נימוק מרכזי מבחינה אידיאולוגית לטובת ההפרטה הוא זה של חופש הבחירה והחירות האישית. אין הרבה מה להוסיף לוויכוח זה חרץ מאשר לחזור על ההבחנה הברורה בין חופש פעיל לסביל, חופש מהתערבות (שהוא דאגתם של המציעים) כנבדל מן החופש לבחור (הדורש משאבים). כולנו חופשיים, כמובן, לשהות במלון המלך דוד, אבל חלק מאתנו חופשיים לעשות זאת יותר מאחרים. ועבור אלה שאין להם משאבים אנו יכולים להזכיר, בתור נחמה, את הערתה המפורסמת של ג'ייס ג'ופלין, "החופש הוא רק מילה/ למה שלא נשאר עוד לאבד..." ("freedom's just another word/For nothing left to lose...").

בחקירת המניע להפרטה בישראל, אברהם

7. החלפת מונופול ציבורי במונופול פרטי עדיין תנומק באופן רציונלי במונחים של הפחתת עלות שהובטחה, או שבירתו של איגוד של מגזר ציבורי, אבל בפני עצמו, ברור שאין בכך כדי לקדם אפשרויות בחירה או ליצור שוק תחרותי.

של שיטות הקצאה שאינן שיטות שוק.⁹ האתגר העומד בפני המפריטים הוא אפוא לספק משאבים ותמיכות שיספיקו כדי להגיע לקירוב של שוק מתפקד. במונחי שוק, לא יהיה זה קביל, לדוגמה, להפריט טיפול בילדים או דיור לקשישים בלי להבטיח שיהיו בידי הלקוחות (במיוחד אלה שהצרכים שלהם גדולים יותר) מידע, נגישות ומשאבים כדי להגיע להתלטות נאותות בזירת השוק. כמורכב צריך להבטיח, שהשוק יגיב כראוי בכך שיעשה זמינים את השירותים הנחוצים.

צורות ההפרטה

מרבית הספרות מתמקדת בהפרטה כאילו היא תופעה של צד ההיצע, המופיעה בשלוש צורות: צמצומים בהספקה מטעם המדינה; צמצומים בסובסידיות של המדינה; צמצומים בוויסות המדינה (Le Grand and Robin-son, 1984). שתי הראשונות כרוכות בקצבה (Doron, 1983) והן מבושרות ירידה ישירה בשירותים המסופקים שהמדינה מספקת, ואילו השלישית מובילה לגידול בהספקה שלא מטעם המדינה באמצעות הנמכת המחסומים בכניסה.

הפרספקטיבה החלופית לגבי ההפרטה, הרואה בה תהליך של צד הביקוש, כרוכה בהעברת הנטל של קבלת ההחלטות מן הממשלה למגוון של מקבלים אפשריים: לצרכנים יחידים; למגזר/למוסדות צדקה/ לסוכנויות הפועלים בהתנדבות; לקהילות מקומיות; למשפחות או לחברים; או

שתהיה תחרות. בצד הביקוש ההנחה היא, שלצרכנים חופשיים תהיה נגישות/ניידות למידע, וברוך כלל גם משאבים מספיקים. בוויכוח זה לעתים קרובות מתעלמים מהנחות אלה של שוק תחרותי, מפני שלמען האמת, רק לעתים רחוקות שומרים עליהן (Esping-Johnson, 1987; Andersen, 1996).

לכשל שוק ניתנות שתי תגובות מסורתיות: הראשונה מאלה היא ללכת אל מחוץ לשוק, להשתמש בשיטה חלופית של מתן מענה לצרכים והקצאת משאבים. זה היה, למען האמת, ההיגיון שהוביל מלכתחילה להספקת גמלאות מטעם המדינה - הכרה בכך שהשוק אינו יכול, ולא היה יכול, להוביל לתוצאות שיש בהן צדק חברתי. התגובה השנייה לכשל שוק היא לנסות לשפר את ביצועי השוק - להבטיח, לדוגמה, שיש ספקים מתחרים בזירת השוק, על-מנת להשיג יעילות רבה יותר, אחריות ואת המטרות הנורמטיביות של ברירה; או, בצד הביקוש, לעזור לצרכנים להגיע לברירה נבונה ולהבטיח, שיהיו להם המשאבים לפעול לפי ההעדפות שלהם. דורון וקרגר (Doron and Karger, 1993) מצביעים על התרבות המסורתית בישראל, אשר מונעת מן הציבור, כדבר מובן מאליו, ללא היגיון ובלי הצדקה, גישה לכל צורות המידע הממשלתי.⁸ לדעתם, תרבות זו, שתוביל לסביבה מווסתת חלשה, יוצרת את הסכנות העיקריות ביישום ההפרטה בישראל.

הפרטה פירושה דחייה של המסלול הראשון שהיה מביא לחזרתן (או לאימוצן)

8. לפני מספר שנים נערך ניסוי מעניין בפרובינציה אונטריו כדי לספק סינגור סוציאלי ל-600,000 מבוגרים פגיעים, ובייחוד כדי לאפשר להם לתפקד טוב יותר כצרכנים בכלכלת השוק: למרות שהניסוי נחל כישלון (Lightman and Aviram, 1998). המושג עודנו שימושי למחקר בעתיד.

9. הספקה של שירות ממשלתי מונופוליסטי תהיה בבחינת היתא מן הכלל הזה: היא יכולה לייצג הקצאה מופרטת לא של שוק.

לאינטרסים מסחריים פרטיים, כגון חברות ענק (קורפורציות) או איגודים או שניהם. ניתן לתת לכל אחת מקבוצות אלה את האחריות (לטובת עצמן או לטובת לקר-חותיהן) להחליט החלטות, שהתקבלו בעבר על בסיס קולקטיבי באמצעות סוכנות של המדינה. האחריות העליונה (הרשות המווסתת) יכולה להישאר בידי המדינה, או שניתן פשוט להתעלם ממנה או למקם אותה באופן פורמלי בצד אחד האינטרסים המופרטים.

1. צד ההיצע

אין ספק, שצורת ההפרטה המתענה ביותר - שהיזם נראית בקנדה כבעלת פוטנציאל הצמיחה הגדול ביותר, ומחר אולי גם בישראל, היא מסחור נוסח אמריקה בצד ההיצע¹⁰ (Lightman, Freiler and Gandy, 1990). כוח המשיכה של ההפריטה מבחינת הממשלה הוא גם אידיאולוגי (בכך שהוא מקטין את גודלו של המגזר הציבורי) וגם ביצועי (כשההנחה היא, שניתן ליצור את הרווח של הספק מן החיסכון העתידי בעלות). אספינג-אנדרסן מציין, שההפרטה של הביטחון הסוציאלי - במיוחד פנסיות - כרוכה בהחלפת ההכנסה הציבורית המובטחת בידי המדינה בגיל הזיקנה בזכאויות לפנסיות המנוהלות לעתים קרובות בידי המעסיק; מונופול ציבורי מוחלף, למעשה, במונופול פרטי, משום שדרישות משוריינות מגבילות ניידות עבודה, ולא נוצר שום שוק תחרותי. יתר על כן, השימוש בפנסיות פרטיות דוגמת ה-IRA

האמריקני קובע את ההכנסה שלאחר הפרישה על בסיס הפריזון וההכנסות הקודמים; חסרים המרכיבים של סולידריות חברתית ושל מחויבות ציבורית למספיקות, שהם סימני ההיכר של פנסיות ציבוריות רבות. השוק מתמקד בפרט יותר מאשר בקבוצה, ואינו מתנצל על כך. אבל היתרונות המיוחדים לריבונותו של הלקוח - חופש בחירה, אוטונומיה וחלופות - עלולים להיות נעדרים כליל (כשמדובר בפנסיות שחברה עסקית מספקת או בגמלאות אחרות הקשורות למקום עבודה מוגדר), או להיות חסרות בחלקן (במקרה של IRA, שם הן אינן ניתנות למי שאין לו הכנסה זמינה).

במקרים אחרים תוצאות ההפרטה עשויות להיות חיוביות יותר: את האחריות לפנסיות ניתן להאציל על ועדת ניהול דו-צדדית של האיגוד, העשויה לאפשר מתן מענה טוב יותר לצרכים מקומיים - בהנחה שיש שוויון גס בכוח המיקוח בין הצדדים, שאין בעיה של קבוצות דחויקות, ושלא כרוך בדבר אינטרס ציבורי רחב יותר.

באונטריו נשכר לאחרונה מפעל אמריקני רב-לאומי בעל עבר מפוקפק בלי מכרז ציבורי, כדי לפתוח מחנה אימונים לנוער. לרוע המזל היה הכרח לבטל את הפתיחה החגיגית לאחר שהילדים גנבו מכונית והסתלקו משם לפני בוא השר. חברת הייעוץ אנדרסון (Anderson Consulting) ענק בינלאומי, נשכרה כדי לנקות את מערכת הרווחה של הפרובינציה על-פי חוזה שלא נחשף לעין הציבור.¹¹ בפעם הראשונה, מאז ומעולם, הוציאה ממשלת אונטריו

10. קנדה לא הלכה בעקבות הגישה של מרגרט תאצ'ר, המשתמשת בשווקים פנימיים וכמעין-שווקים, אבל ניתן למצוא את עקבותיה בחוק הבריאות החדש בישראל (ראה להלן).

11. נקודות הזכות של החברה כוללות חוזה של 16 מיליון דולר בפרובינציה ניו-ברונסוויק, שהיו בה "אייסדרים חמורים", לפי מבקר המדינה (ההישג הגדול היה פיטורי עובדי רווחה רבים והגבלת הנשאים למגע של לא יותר מ-4.5 דקות לכל היותר עם כל לקוח); ביטול של חוזה אוטומציה של מערכות לקוח-ספק עם הממשלה הפדרלית בקנדה, כאשר אנדרסון דרש להכפיל את סכום החוזה שהיה 44.5 מיליון דולר; עלות של 24 מיליון

התהליך, לאור המשיכה הפשטנית של הגישה ולנוכח הנטיות האמריקניות של ראשי הממשלה ושל יועציהם הראשיים.

לפני בחירתו הבטיח נתניהו להפריט חמישים מבין 160 החברות שבבעלות הממשלה תוך ארבע שנים (Harris and Makovsky, 1996)¹². מרבית הפעילות היתה מחוץ לשירותים הסוציאליים, והיתה כרוכה בה מכירת נכסי המדינה, כגון הבנקים,¹³ או תחילת קצם של מונופולים דוגמת "בזק" בתחומים אחדים. כדי להמחיש כמה מעט נעשה בתחום של אי-ווסות ציין נתניהו, שעדיין אין בעברית מונח לתאר את המושג (Harris and Makovsky, 1996). כמו-כן, המגזר הפרטי נעשה מעורב בפיתוח תשתית דוגמת כביש חוצה ישראל, בדרך כלל על בסיס BOT (Build-Operate-Transfer), כלומר: לבנות-להפעיל-להעביר (Harris, 1997)¹⁴.

בשנה שעברה היה חשש, שמאגר הדיור הציבורי עשוי להימכר למגזר הפועל למען רווח, וכתוצאה מכך יאבדו את דירותיהם בערך 200,000 בני-אדם בעלי הכנסה נמוכה (Lightman and Epstein, 1997). קיצוצים בסובסידיות לבתי-ספר ממלכתיים הפכו את החינוך הציבורי "החופשי" לכריחה, כאשר

למכרז מסחרי (שהיה פתוח גם בפני חברות רב-לאומיות) את הסמכות לכתוב שורה של ספרי-לימוד לבתי-ספר תיכוניים, במקום להמשיך, ולהכין את הספרים בתוך המערכת כבעבר.

מה שמתרחש בכל המקרים הללו הוא, שהפונקציות המרכזיות של מדינת הרווחה נמסרת לידי בעלי אינטרסים מסחריים, אשר האחריות שלהם כוללת מחויבות יסודית לבעלי מניות, ואפשר גם חוליית קישור לבירוקרטיה כלשהי - אבל דבר לא לצר-כניהם האחרונים. האחריות של התהליך הפוליטי מוחלפת באחריות של בורסת המניות. לשינויים מן הסוג המתואר, עם כניסת הערכים הממוסחרים האמריקניים המסורתיים לתוך מה שנותר ממדינת הרווחה הקנדית, תהיה השפעה עמוקה ויסודית על החברה. לאחר שחולקו האחר-ראויות יהיה קשה, אם לא בלתי אפשרי בפועל, להשיבן אי-פעם למגזר הציבורי.

2. במדינת ישראל

לפני מספר שנים דנו דורון וקרגר (Doron and Karger, 1993) בכך שאי אפשר למנוע את יבוא ההפרטה נוסת אמריקה לישראל. אין זה מפתיע, שאנו עדים עתה להתגברות

(המשך הערה 11):

דולר נוספים בנברסקה, שמבקר המדינה תיאר כ"פרויקט הזבזבני ביותר שמעתי עליו מעולם"; חריגה של 63.7 מיליון דולר (600%) ופיגור של ארבע שנים ועם מערכת של אכיפה ומעקב אחר תמיכה בילדים בטקסט וחריגה של 150% באוטומציה של תוכניות מקומיות לשירותים סוציאליים במחוז פירפקס בוורג'יניה (Luksic, 1988). לתיאור נפלא של משתתף בסדנה, כיצד חברות יכולות להפיק רווח מ"רפורמה" ברווחה, ראו Ehrenreich, 1997.

12. ברשימת קורי-היסוד של ממשלת הליכוד החדשה נקבע ביוני 1996, ש"על-מנת להגדיל את ההכנסות, הממשלה תרחיב במידה ניכרת את ההפרטה." (ממשלת ישראל, 1996).

13. למעשה, כל הגירעון התקציבי ב-1997 של 8.1 מיליארד ש"ח כוסה מהכנסות מהפרטות, שהגיעו ל-8.5 מיליון ש"ח; מסכום זה הניכה מכירת הבנקים 75 מיליארד ש"ח (הארץ, 8 בינואר, 1997).

14. תחת BOT, חברה פרטית, או אגד חברות, מבטיחים את המימון לכניית פרויקט-תשתית ציבורי. ואז היזם הוא הבעלים, המחזיק והמנהל בשירות/במחלקן במשך תקופת הזיכיון ומחזיר לעצמו את ההשקעה באמצעות היטלים או תשלומים אחרים. בתום תקופת הזיכיון הבעלות וההפעלה עוברות לידי הממשלה, או לידי רשות של המדינה.

נשים צעירות - הגישה למרפאות להפרעות אכילה (שהעלות בהן גבוהה), הם מופנים במקום זאת לבתי-חולים לחולי-נפש (שאינם כרוכים בעלות עבור קופת חולים כללית) (Gross, 1998).

הנה דברים נרגזים שכתב אברהם דורון על הבגידה של הפרטה זו נוסח-אמריקה בישראל (Doron and Karger, 1993): "בניגוד (לארצות הברית) הפרטת השירותים הסוציאליים בישראל מסמלת סטייה גדולה של פעולת הממשלה ושל אחריותה משו-רשיה השיתופיים... למעשה, זהו ביטול של כמעט חמישים שנות אידיאולוגיה שיתופית של אחריות הממשלה ושכתוב של האמנה החברתית שחיברה את החברה הישראלית עוד מלפני קום המדינה".

לתוצאותיהן של פעולות הפרטה אלה שנעשו בישראל יש השפעה ישירה גם על הזירה הפוליטית הרחבה יותר: כאשר המדינה אינה מספקת שירותים נחוצים, כגון טיפול בילדים, ארוחות בבתי-הספר, בריאות או אפילו חינוך יסודי - מוטל על גופים לא-ממשלתיים לעשות את המלאכה. אין ספק, שהרבה מכוחה האלקטורלי של ש"ס, התנועה האולטרה-אורתודוקסית - נובע במישרין, מתפקידה כספק של שירותים סוציאליים אלה ממש¹⁵ (Good-man, 1997). תנועות "גשר" וש"ס מתחרות, בחלקן, על אותם קולות של ספרדים עניים, שמעטים מהם, יחסית, מקפידים מאוד על שמירת מצוות הדת. ניתן לזקוף את הצלחתה הגדולה יותר של ש"ס בתוגים שעשויה להיות בהם קירבה טבעית גדולה יותר בין בוחרים חילוניים ל"גשר", לרשת השירותים הסוציאליים הנרחבת שלה - מוסדות לטיפול

שילמו הזורים, החל משנת 1993, במישרין 24% מן ההוצאה הלאומית הכוללת על חינוך (מצוטט אצל Doron, 1994c): "ההפרטה הזוחלת של... החינוך... יותר מכל מערכת אחרת של שירותים סוציאליים... מציינת את המאבק האידיאולוגי על אופיה של החברה הישראלית בעתיד." (Doron, 1994c, p. 13).

בתחום הבריאות קבע מבקר המדינה במפורש, שהאינטרסים הכספיים של בעלים פרטיים של מוסדות לטיפול לזמן ממושך "לא הלמו באופן ברור את האינטרסים של קשישים ושל לקוחות חולים." (Doron and De la Roca, 1997; Karger, 1993). חוק ביטוח הבריאות החדש - שציפו לו זמן רב (Doron, 1980) - הוצג בצורה גמרצת כמגדיל את תפקידה של הרפואה הפרטית (Doron, 1994b; Doron, 1995a; Doron, 1995b). צעדים מיוחדים אלה כללו תשלום של המשתמש וביטוח משלים פרטי, פנייה לכיוון של כניסה מועדפת לבתי-חולים עבור "מועדונים של תומכים עשירים" (Doron, 1995a). הישענות רבה יותר על הרפואה הפרטית; הוצאה לביצוע קבלני - כולם מומלצי כלכלני בנק ישראל והאוצר (Doron, 1994b; Doron, 1995a; Doron, 1995b) ונהנים מתמיכת הפוליטיקאים משתי המפלגות הגדולות. נושא מרכזי בוויכוח על תקציב המדינה ב-1998 היה הכישלון לממן במידה מספקת את קופת חולים כללית, דבר שהביא לדחיית המקרים היקרים פחות ולכיסוי לא מספיק של בני-אדם חולי סרטן, איידס ומחלות אחרות הכרוכות בעלות גבוהה. היום נמנעת מבני אדם רבים החולים באנוורקסיה - על-פי רוב

15. לאחרונה גקטה "דוד שלום", אחת התנועות למען השלום, אותה אסטרטגיה והכירה בש"ס כבמודל בהנהיגה שירותים סוציאליים משלה במספר קהילות עניות (כמו שכונת החקווה בחל-אביב). אורי אבנרי, העומד בראש גוש שלום הרדיקלי יותר, שפך על טקטיקה זו "דברי לעג" (Susser, 1998).

בלוויית לחיצת יד חזקה אנו מאחלים להם כל טוב בתור צרכנים בעלי יכולת, לפי ההגדרה, בכלכלת שוק. אם בכלל אכפת לנו מה קורה בהמשך, אנו מניחים, שבמקום אחריות הממשלה יופיע קרוב לוודאי מישהו אחר (למשל המשפחה) כדי להושיע. אולם, אפשר שאין כלל משפחה, או שאי-אפשר למצוא אותה; אפשר שהמשפחה אינה רוצה ליטול על עצמה את האחריות; אפשר שהמשפחה אינה מסוגלת (מבחינה כספית או חברתית) ליטול על עצמה את האחריות; או שהצרכן אינו רוצה שהמשפחה תהיה מעורבת. הפרטה זו של המשפחה (וגם בתוך המשפחה) נדונה לא מעט בספרות הפמיניסטית. אייכלר (Eichler, 1997) דנה בהשתמעויות המובנות מאליו מבחינת המין של מה שהיא מתארת כ"מודל האחריות של הפרט" של המשפחה, שהתוצאה שלה היא הפרטה של ההורות. פריילר וצירני (Freiler and Cerny, 1998) מעירים, ששוויון בין המינים לא יושג לעולם כל עוד הדאגה לבני משפחה תלויה תמשיך להיתפס כעניין פרטי לחלוטין.

לפני יותר משלושים שנה הציג ריצ'רד טיטמוס את רשימת הנימוקים המפורסמת שלו מדוע אסור שהשוק ישלוט בתחום הבריאות (Titmuss, 1968). רוב הנימוקים עניינם אי-הוודאות ואי-הניתנות לחיזוי של העתיד בד-בבד עם כושר מוגבל של הלקוח. הפתרון שלו היה, כמוכן, להשאיר את תחום הבריאות מחוץ לפרמטרים של השוק ולספק שירותים על בסיס של צורך. הישענות כזאת על "מומחים" זכתה לביקורת כמוגזמת (Reisman, 1977). אבל היום אנו מוצאים את עצמנו באותו מצב. את השווקים הפנימיים לשירותי הבריאות המצויים ברפורמות של מרגרט תאצ'ר ואשר הועתקו במידת-מה בחוק הבריאות החדש בישראל, מחליפים קבלת החלטות בידי המדינה (או

בתינוקות ומוסדות חינוך. לנוכח ההון הפוליטי הרב שש"ס מפיקה מהספקת שירותים אלה, אין זה מפתיע ש"גשר" קוראת להרחבת תוכניות ממלכתיות (כדרך לפגוע בש"ס), ואילו ש"ס מתנגדת בשקט לצעדים אלה, כדי לשמור על הבסיס הפוליטי שלה.

תהליך דומה מתרחש בתוך הקהילה הערבית: התנועה האיסלמית בגבולות הקו הירוק והחמאס בגדה המערבית ובעזה מפעילים כוח משיכה עצום על הציבור, מפני שהם מספקים מגוון של שירותים סוציאליים ושירותי בריאות, שאינם זמינים בשום מקום אחר לעניי הקהילה (Abu Toameh, 1997). אי-הצלחתן, הן של מדינת ישראל והן של הרשות הפלסטינית, לספק שירותים נגישים לכל, בהישג יד ובאיכות, מותירים חלל, אשר המעמד הבינוני מסוגל למלא בדרך של קנייה באופן פרטי מן המגזר המסחרי. אבל עבור העניים, את הצרכים שאינם נענים ממלאים ארגונים בעלי בסיס אתני וקהילתי, הגובים מחיר כחלק ממאבקים ומוריכוזים פוליטיים רחבים יותר, שיש להם תוצאות שאינן ניתנות לחיזוי מראש ולטווח ארוך.

3. בצד הביקוש

בצד הביקוש המפתח להפרטה הוא, שהממשלה מסירה מעליה, או מוותרת על או מאצילה סמכות של קבלת החלטות לגוף לא-ממשלתי "אחר" שהוסמך לקבל החלטות עבור הצרכן. הבעיה היא, שבעל סמכות החלטה אחר זה עלול להיות לא מעוניין, או לא מסוגל או לא מתאים לשמש מתווך. תנו רעתכם, לדוגמה, להוצאתם של חולי נפש ממוסדות: באופן טיפוסי אנחנו סוגרים מיטות או בניינים שלמים ומחזירים בני-אדם לקהילה ומעניקים, או לא מעניקים להם, תמיכה כספית ותמיכה אנושית צנועה.

אחד (המדינה) למתווך אחר (הממונה על המקרה), אלא עושה את כל הדרך אל הצרכן. כאשר ניתנת לה תמיכה מספקת, אין כל סיבה בעיקרון מדוע אי אפשר להחיל מודל זה גם על קבוצות פגיעות אחרות, כולל קשישים ובני-אדם עם מוגבלויות נפשיות או התפתחותיות (Lightman and Aviram, 1998).

המכשול היחיד הוא בצד ההספקה, שבו אולי השוק לא יגיב: בעוד שלצרכן אולי תהיה היכולת הכספית לקנות שירותים, אין כל ביטחון שהמגזר הפרטי בהכרח יציע אותם למכירה. בפועל אפשר שיהיה צורך אפוא בהספקה כלשהי של שירותים מטעם המדינה (או ערבות אחרת לזמינות השירותים), אך דבר זה אינו צריך לעכב את העברת הסמכות להחליט החלטות מן המדינה (הממונה על המקרה) לצרכנים עצמם. העדפת חיים עצמאיים על פני טיפול מנוהל, כצורות חלופיות של הספקת שירותים מופרטת, אינה יכולה להיות יותר ברורה.

אי-אלה מחשבות על העתיד

1. האם צריך לסגת מן ההפרטה?

ההנחה הבסיסית שעמה ניגשו באופן מסורתי רוב חסידי הרווחה אל סוגיית ההפרטה היא, שההפרטה היא באופן כללי דבר רע: היא מכניסה את הצורה של השוק, אבל בדרך כלל לא את המהות; היא עוסקת בדברים חיצוניים ומחליפה מתן מענה קולקטיבי בסיפוק צרכיו של הפרט (עבור אלה שיש בידיהם מספיק משאבים). אולם מאמר זה מציע, שההפרטה היא

סוכן שלה) והסמכות הפרטית של נותן הטיפול המנוהל. האוטונומיה של הצרכנים וניסיונות לקדם את יכולתם להחליט החלטות נראים כאילו אבדו. לא נראה שבהפרטה כרוכה העברה של סמכות מן המדינה אל הפרט (כפי שכללי השוק היו מכתיבים), אלא במקום זאת יש מעבר ממתווך אחד לאחר, כאשר אנו מחליפים את סמכות הממשלה בזו של רשות פרטית (לשם רווח או שלא לשם רווח). הרווחה של הפרט תהיה תלויה, כמובן, ברצון הטוב כמו גם בכשרונם של מקבלי ההחלטות המופרטים החדשים, אבל בסך-הכל קשה לראות מהו הרווח הנקי של הרווחה.

יש מקרים שבהם נראה שקבלת ההחלטות המופרטת עובדת.¹⁶ אפשר שהדוגמה הטובה ביותר לכך היא מימון אינדיווידואלי עבור בני-אדם עם מוגבלויות, שלעתים מכנים אותן בשם "חיים באופן עצמאי". במקרים אלה, שעל-פי רוב משתמשים בהם עבור בני-אדם עם מוגבלויות פיזיות, הסמכות לקבל החלטות מועברת מן המדינה, או מן הממונה על המקרה, לבני-אדם אלה עצמם. תקציב המבוסס על אומדן הצרכים נקבע תוך מעורבות פעילה של הצרכן ואז ניתן לו סכום חדי-פעמי, בכסף או בתלושי קנייה, והוא חופשי להחליט מה רצונותיו והעדפותיו. במקום עובד של סוכנות, הצרכנים שוכרים את הצוות שלהם; במקום תלות של מדינה-לקוח קיים יחס פורמלי של מעסיק-מועסק, שעשוי לכלול אף אי ניכוי מס הכנסה ואי תשלום גמלאות.

למעשה, גישה זו זוכה לשבחים כמעט מפי כל אלה הבאים אתה במגע; היא מייצגת התפתחות חיובית מלהיבה בתחום ההפרטה. הסמכות לקבל החלטות מועברת לא ממתווך

16. לדוגמה, החלטה שנתקבלה לאחרונה באונטריו, לשכור "ציוד פרט" פרטיים כדי לעלות על עקבותיהם של הורים שאינם משלמים דמי מזונות, זכתה לשבחים מקבוצת האימהות החד-הוריות.

וקשה לבנות. קשה להשיב לאחור את מכירת נכסי המדינה (הון פיזי), מאחר שההכנסות ממסים הנחוצות כדי להקים מבנים חדשים של מדינת רווחה לא יימצאו בנקל. המגבלות הפוליטיות של מיסוי הן מציאות. אולי קל יותר להחליף הון אנושי והדבר אולי מכביד פחות על ההכנסות ממס, אבל פערי הזמן המעורבים בתכנון, בהכשרה ובהספקה עלולים להיות גדולים מאוד.

אולם, ברמת המקרו בהקשר הגלובלי התמונה עגומה עוד יותר (Yergin and Stanislaw, 1998). אף-על-פי שחוזים והסכמי סחר חופשי נראים באור אוהד בישראל ובחוגי השמאל באירופה, הדברים נראים אחרת בקנדה: הסכם הסחר החופשי בין קנדה לארצות-הברית, למשל, שהורחב אחר-כך ל-NAFTA, הסכם הסחר החופשי של אמריקה הצפונית, פרח והיה להסכם הסחר החופשי של האמריקות (FTAA, Diebel, 1998) - נותן קדימות לזכויות ההון הפרטי והרכוש הפרטי ומגביל מאוד את יכולתה של מה שנקרא מדינה ריבונית לפעול למען תושביה. ב-NAFTA יש סעיפים, שהיו מונעים מקנדה להנהיג תוכנית Medicare ממלכתית, אילולי כבר היתה לנו תוכנית כזאת: יחמה כזאת היתה נראית כהחרמת זכויות העיסוק של ספקי בריאות אמריקניים פרטיים והיתה כרוכה בתשלום פיצויים עצומים (על אובדן רווחים בעתיד). אילו ניסינו להנהיג טיפול שיניים ממלכתי, טיפול בית, תוכנית תרופות, היתה עשויה להיות לתברות הרב-לאומיות האמריקנית עילה לתביעה חוקית נגד ממשלת קנדה.

נעשה צעד נוסף ונעיין בהסכם הרב-לאומי להשקעה, (Multinational Agreement on Investment), יחמה של

במציאות מושג מורכב יותר: דוניסון (Donnison, 1984) דיבר על "הפוטנציאל הפרוגרסיבי" של הפרטה. בעיני אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 1996, p. 26), היא תגובה "לביקושים המובחנים והאינ-דיווידואליסטיים יותר של החברה הפוסט-תעשייתית". במקרים אחדים הפרטה בצד הביקוש עשויה להחליף ביורוקרטיה לא רגישה של המדינה בקהילה או בסוכנות שלא למטרות רווח ונענות. לחיים באופן עצמאי יש, כפי שראינו, תומכים ורק מעט שוללים. אבל ביקוש מופרט אינו יוצר את ההיצע של עצמו: מכירת דיור ציבורי והחלפתו בגמלאות כספיות אינם מבטיחים דיור נאות - או אף לא נאות - בשוק דחוק, שבו הזרקות של כסף עלולות להיות מתורגמות פשוט לדמי שכירות גבוהים יותר, בלי כל הבטחה שחדיור יהיה בהישג-יד. תשלומים להורים עבור טיפול בילדים אינם עושים דבר כדי להבטיח זמינות של מספר מספיק של מקומות בעלי איכות במרכזים מוסדרים. אפילו במודלים של חיים באופן עצמאי, הסמכות להחליט מה הם הצרכים של הפרט אין פירושה שהשירותים הרצויים אכן יהיו זמינים.

אולם ראינו גם, שבאורח טיפוסי ניתן לומר רק מעט בשבחו של המסחר: על-פי רוב הוא משקף ויתור על אחריות קולקטיבית לטובת רווחים של החברות הגדולות בלי נשיאה באחריות אפקטיבית. אנו מקבלים את צורת השוק בלי התוכן.

2. האם ניתן להפוך את תהליך ההפרטה?

הסוגיה האחרונה היא, האם אפשר לדחות או להפוך את המגמות הנוכחיות של ההפרטה?¹⁷ ברמת המיקרו קל, כמובן, להרוס

17. לדין קודם בשאלה זו ראה Bosanquet, 1984.

הוא ויתור על הפיקוח של המדינה לטובת חברות רב-לאומיות זכויות הרכוש הפרטי. כפי שטען מקקווייג (McQuaig, 1998) בספר שיצא לאור זה עתה, אסור לנו אפילו להעלות ספק: "...לא זו בלבד שאין לנו כוח לעצור את דחיפתנו מראש הצוק בסדר הגלובלי החדש של העולם. אפילו הניסיון למנוע את דחיפתנו מן הצוק הוא סימן של חשיבה רגרסיבית".

בתוך הקשר כזה יהיה זה בוודאי קשה להפוך על פיה, במידה ניכרת כלשהי, את המגמה הבלתי נמנעת לכאורה של הספקת שירותים פרטית למען רווח. אולם ברור, שמסחור הוא רק אחת מן התוצאות הלא-רצויות של תהליך זה. אני חושש, שהרבה יותר חמור, בטווח הארוך, הוא האובדן הנרחב של פיקוח דמוקרטי לנוכח הגלובליזציה של השוק.

29. החברות ב-OECD (Rowan, 1998). הרעיונות שבבסיסו של חוזה זה דומים מאוד לאלה של NAFTA, ומעניקים לחברות הענק את הזכות לתבוע ממשלות על הגבלת ההזדמנויות הפרטיות שלהם להשקעה לשם רווח. הסכם זה עוכב עתה ועבר לארגון הסחר העולמי, (World Trade Organization) WTO, בתקווה שלא יופיע שוב לעולם.

בלי להתחשב ב-MAI, המגמה הכרוכה והחזקה החובקת עולם, שדגלו בה הבנק העולמי, קרן המטבע העולמית ובני-בריתם בוול סטריט, פונה לעבר שליטה על השוק הפרטי.¹⁸ דבר זה עשוי לערב חברות רב-לאומיות שבסיסן באמריקה כספקים ישירים של שירותי מדינת רווחה, או שהוא יכול לנבוע מחוזים ומהסכמים גלובליים המגבילים את זכויותיהן של ממשלות ריבוניות. בכל מקרה, מה שאנו עדים לו

18. לאחר שנפגש עם נתניהו בדצמבר 1997 החמיא תת-שר המדינה לעניינים כלכליים, סטיוארט איזנשטדט, לראש הממשלה על תוכנית ההפרטה שלו באומרו שהיתה מרחיקת-הלכת ביותר בתולדות ישראל (הארץ, 18 בדצמבר 1997).

- Abu Toameh, K. (1997), "From cradle to grave", *Jerusalem Report*, September 4.
- Alexander, E. (1996), "Dumping the welfare state", *Challenge - A Jerusalem Magazine on the Israeli-Palestinian Conflict*, September/October.
- Bosanquet, N. (1984), "Is privatisation inevitable?", in: Le Grand, J. and Robinson, R., *Privatization and the Welfare State*, London: Allen and Unwin, pp. 58-70.
- Chamberlain, A. (1998), "Home care nurses strike for contract with private firm", *Toronto Star*, January 21.
- De la Roca, J. (1997), "Retiring in style at affordable prices: Special advertising supplement", *Jerusalem Post*, April 21.
- Diebel, L. (1998), "Mammoth trade zone proposed", *Toronto Star*, April 20.
- Dixon, J. (1988), "The marketization of social security" (personal communication).
- Donnison, D. (1984), "The progressive potential of privatization", in: Le Grand, J. and Robinson, R., *Privatization and the Welfare State*, London: Allen and Unwin, pp. 45-58.
- Doron, A. (1980), "The ailing health services", *The Jerusalem Quarterly*, vol. 14, Winter.
- Doron, A. (1983), "The welfare state: Issues of rationing and allocation of resources", in: *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives*, New York: Academic Press.
- Doron, A. (1990), *Alternative Futures for Social Security*, Jerusalem: The Hebrew University, of Jerusalem (unpublished).
- Doron, A. (1994a), "The effectiveness of the Beveridge Model at different stages of socio-economic development: The Israeli experience", in: Hills, J. et al. (eds.), *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Oxford: Oxford University Press.
- Doron, A. (1994b), "The health services in Israel: The prospect of the 1990s", *Social Security*, Special English Edition, Vol. 3, Jerusalem: The National Insurance Institute, August.
- Doron, A. (1994c), *Marginalization of the Welfare State: The Case of Israel*, Jerusalem: Hebrew University, of Jerusalem (unpublished).
- Doron, A. (1995a), "Health care in Israel: The uncertain future", paper presented at the International Conference on Social Work and Health, Jerusalem.
- Doron, A. (1995b), "Health care systems in transition: The Israeli experience", paper prepared for the Conference on Comparative Research on Welfare State Reform, University of Pavia, Italy, 14-17 September.
- Doron, A. and Karger, H.J. (1993), "The privatization of social services in Israel and its effects on Israeli society", *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 2: 88-95.
- Ehrenreich, B. (1997), "Spinning the poor into gold", *Harper's Magazine*, August.
- Eichler, M. (1997), *Family Shifts: Families, Policies and Gender Equality*, Toronto: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1996), *Welfare States in Transition*, London: Sage.
- Freiler, C. and Cerny, J. (1998), *Benefiting Canada's Children: Perspectives on Gender and Social Responsibility*, Ottawa: Status of Women Canada.
- Gilder, G. (1981), *Wealth and Poverty*, New York: Basic Books.
- Goodman, H. (1997), "Masters at their game", *Jerusalem Report*, November 13.

- Government of Israel (1996), "The New Government's Guidelines", Jerusalem: Government Press Office, June 18.
- Gross, N. (1998), "Anexoria patients suffer as health funds try to cut costs", *Jerusalem Report*, April 30.
- Harris, D. (1997), "Jerusalem rail tender to be issued in 1998", *Jerusalem Post*, December 5.
- Harris, D. and Makovsky, D. (1996), "Cabinet aproves NIS 4/9 billion budget cut", *Jerusalem Post*, July 3.
- Johnson, N. (1987), *The Welfare State in Transition*, Brighton: Wheatsheaf.
- Knapp, M. et al. (1992), *Care in the Community: Challenge and Demonstration*, University of Kent, PSSRU.
- Le Grand J. and Robinson, R. (1984), *Privatization and the Welfare State*, London: Allen and Unwin.
- Lightman, E. and Aviram, U. (1998), "Too much; too late: The Advocacy Act in Ontario" (unpublished paper).
- Lightman, E. and Epstein, B. (1997), "See the poor get poorer", *Jerusalem Report*, June 1.
- Lightman, E., Freiler Ch. and Gandy, J. (1990), "A transatlantic view: Privatization Canadian style", in: Parry, R. (ed.), *Privatisation*, London: Jessica Kingsley.
- Luksic, N. (1980), "Consulting firm shuts out citizen", *The Varsity*, University of Totonto, January 19.
- McQuaig, L. (1998), *The Cult of Impotence: Selling the Myth of Powerlessness in the Global Economy*, Toronto, Canada: Penguin Canada.
- Netten, A. and Beecham, J. (1993), *Costing Community Care*, University of Kent: PSSRU.
- Reisman, D. (1977), *Richard Titmuss: Welfare and Society*, London: Heinemann.
- Rosenberg, D. (1997), "Labor under an illusion", *Jerusalem Report*, October 30.
- Rowan, D. (1998), "Meet the new world", *The Guardian*, London: February 13.
- Smith, P. (ed.)(1996), *Measuring Outcome in the Public Sector*, London: Taylor and Francis.
- Susser, L. (1998), "Is anybody listening?", *Jerusalem Report*, May 25.
- Titmuss, R. (1968), *Commitment to Welfare*, ch. 12, London: Allen and Unwin.
- Walker, A. (1984), "The political economy of privatization", in: Le Grand J. and Robinson, R., *Privatisation and the Welfare State*, London: Allen and Unwin.
- Wilson, J. (1993), "Privatisation", in: Wilson, J. and Head, P. (eds.), *Public Services and the 1990's*, Seven Oaks, Kent: Hodder and Stoughton.
- Wright, K. et al. (1994), *Evaluating Community Care*, Buckingham: Open University Press.
- Yergin, D. and Stanislaw, J. (1998), *The Commanding Heights: The Battle Between Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World*, New York: Simon and Schuster.

שליטה, מאבק ועיצוב מחדש

מאת מרטין ריין

מבוא

אחד הנושאים שקסמו ביותר לחוקרים העוסקים במחקר משווה של מדינות רווחה הוא כיצד למיין את המדיניות של מדינות רווחה שונות ולהשוות ביניהן. מרבית המאמצים להפיק טיפולוגיה של סוגים, משטרים או תוכניות מבוססים על השוואות בין חתכי רוחב בנקודת זמן אחת. הדפוסים העולים מסוג ניתוח כזה הם סטטיים מטבעם ומניחים, שקיימת יציבות לאורך זמן. אין זה מפתיע, שקיימת ספרות ענפה למדי המבקרת את המאמצים השונים האלה לפתח טיפולוגיה של מדיניות סוציאלית החוצה מדינות. ביקורת זו נוטה לזהות השמטה חשובה, דהיינו מימד חשוב שלא הובא בחשבון, כגון מגדר (gender). המבקרים הגיבו מצדם בפיתוח מיון חדש, המבוסס על המשתנה שהושמט. דוגמה טובה היא הכוונה להביא בחשבון את הוויכוח הפמיניסטי מן העת האחרונה, הממיין את המדינות לפי המידה שבה הן דבקות במודל חזק, בינוני או חלש של מפרנס.

אולם בכך אין די כדי להתמודד עם מה שלרעתי הוא חולשה יסודית של גישת

המשטר למחקר משווה של מדיניות סוציאלית. החולשה היא בכך, שמאמצים אלה מבוססים על תצלום-בזק ניח, חתך-רוחבי, של מדיניות שליטות. גישה כזאת דורשת את קבלתה של הנחה חבויה על הטבע הבסיסי של קביעת מדיניות, דהיינו שהמדיניות הן יציבות לאורך זמן ושניתן לשייך מדינות באופן חד-משמעי לסוג אחד. אנו יודעים, שהנחות אלה הן שגויות. הגישה שאנו רוצים לנקוט מבוססת על הנחות אחרות, לפיהן המאפיין היסודי של מדיניות חברתית הוא שהיא משתנה לאורך זמן, שמדיניות חברתיות ממשיות הן גם תלויות נתיב וגם נובעות מכוחות אידיאולוגיים, חברתיים וגם התוצאה של כוחות אידיאולוגיים, חברתיים ופוליטיים מתחרים, כך שהן אינן באמת "חכילות של תוכניות ומדיניות, ערכים ומוסדות אחידים מבחינה אינטלקטואלית ופרגמטית." (Goodin et al., 1999, p. 6).

בתור צעד ראשון בפיתוח של מסגרת המתמקדת במורכבות, בהתפתחות ובתהליך שינוי, אני מציע להתבונן בקבוצה העומדת היום במוקד המחלוקת על המדיניות הציבורית, זו של אימהות חד-הוריות, ולנסות לזהות את האופן שבו עוצבה, שונתה, ושוב

* המכון הטכנולוגי של מסצ'וסטס, קיימברידג', מסצ'וסטס, ארצות-הברית.

אבל, כפי שנאמר לעיל, גישה זו סובלת מן החסרון של אי התמקדות במערכת היחסים שבין הפרדיגמות השונות בנקודת זמן. תהליך זה של עיצוב מחדש בתוך מסגרת ומעבר חוצה מסגרות הוא המציב את החידה המעניינת הנדונה במאמר זה.

בתור צעד ראשון בשכלולם של רעיונות אלה חייבים להבהיר תחילה למה אנו מתכוונים בשליטה הגמונית, במאבק על מסגרת ובעיצוב מחדש, כולל ההבדל בין שינויים בתוך מסגרת (יישור מסגרת) ושינויים חוצי מסגרות (חזוזה מסגרות). כל זה מכין את הבמה להתפתחות השקפותינו על טבעו של תהליך התביעה, שהוא חיוני להבנת הדינמיקה של שינוי מדיניות. נדון בהם בזה אחר זה.

הדומיננטיות של מסגרת

יהיה מועיל להתחיל בהבחנה בין שליטה להגמוניה. פרדיגמה יכולה להיות דומיננטית כאשר היא בטוחה מבחינה נורמטיבית בתור הנתיב המקובל של פעולה שיש לנקוט. הגמוניה מרמזת, שמעמדה הדומיננטי של הפרדיגמה מתקיים בלי שתהיה מעורבת במאבק על שליטה עם פרדיגמות אחרות. מן המאה ה-12 עד תחילת המאה ה-18 היה המוסר הנוצרי הגישה הדומיננטית וההגמונית לטיפול באי-החוקיות (illegitimacy) ברוב המדינות הקתוליות. למעשה, לא היה שום ערעור חשוב ומוצלח על הפרדיגמה הנוצרית. הכנסייה היתה המוסד החברתי החשוב שבידיו הכוח ליישם את הפירוש שלה למוסר הנוצרי ולכפות את חוקיה ואת הנורמות שלה על המדינה ועל הקהילות המקומיות. לעומת זאת, פרדיגמה יכולה לשמור על מעמד דומיננטי גם אם יש ניסיונות מתמידים לערער עליו. למשל,

עוצבה תגובת הציבור לקבוצה זו לאורך זמן. נתמקד בעיצוב מחדש של מדיניות בעת האחרונה ותבונן כיצד קבוצות מאורגנות או תנועות חברתיות קוראות תיגר על הקונסנזוס הנוגע לערכים, לאמצעים ולמטרות שהם "בטוחים מבחינה נורמטיבית" ומובנים מאליהם, ובתנועות הנגד שיוזמות אלה מעוררות. דוגמאות לשינויים במדיניות הנוכחית בארצות-הברית ממחישות את התהליך. ואחרון אחרון אציע פרשנות כללית כיצד שינוי פנימי ושינוי חיצוני מספקים חלונות הזדמנות לקריאת תיגר על מסגרות שליטות. הדיון בניסיונות צדדיים קודמים להתמודד עם בעיית המשפחות החד-הוריות נשען בעיקרו על עבודתה המקיפה של נדין להפושר (Lefaucheur, 1998; Lefaucheur and Rein, 1999).

שליטה, מאבק ועיצוב מחודש

אמנם הרווחה עומדת היום במרכז השיח הפוליטי באמריקה, אבל דבר זה אין פירושו שהמסגרות האחרות נעלמו לגמרי, אלא רק שהן ממלאות תפקיד משני בכל הנוגע לסוגיה של אימהות חד-הוריות ואי-חוקיות (Lefaucheur and Rein, 1999). בהקשר האמריקני נראה ברור, שהדגש הליברלי על מסגרות למלחמה בעוני ובאי-שוויון ועל השתתפות פוליטית בתור מדד לאזרחות נאותה נחלש במידה רבה, ושהחקיקה בתחום המדיניות הציבורית התחילה לנטות לכיוון של מסגרות של אי-נישואין, של אנטי תלות ושל אב נעדר. מה שעוצב מחדש הוא סדר העדיפויות כיצד לבנות באופן חברתי את הסוגיות של אימהות חד-הורית. מה שנשאר יציב, יחסית, הוא רפרטואר הבחירה בתוך הפרדיגמה והמסגרות, נושא המבליט הימשכיות ואי-הימשכיות ביחס לעבר.

אחרות, אלא רק זאת שהרפרטואר המלא אינו פתוח לדיון. מצב כזה מתרחש בנסיבות היסטוריות ספציפיות.

כדי להבין את ההתפתחות של המוסדות שעליהם פרדיגמות היסטוריות נשענות אנו חייבים להבין את הרקעים שלהם או את ההקשר שלהם. כפי שמקאינטייר מציין, לרקע יש היסטוריה, שבתוכה יש למקם את ההיסטוריות של המוסדות, את הפרקטיקה המקצועית ואת התפקיד של סוכנים יחידים. ללא התייחסות אל הרקע והשינויים שבו, ההיסטוריה של הפרדיגמות והשינויים שלה אינם מובנים (McIntyre, 1984, p. 266). אני מבקש לטעון, שדומיננטיות והגמוניה תלויות ביציבותה היחסית של הסביבה, שבה המוסד מתקיים. אבל לא תמיד קל להפריד את הסביבה מן התגובה המוסדית. אילו היבטים של רקע הם חשובים? האמונה הנוצרת היתה יציבה עד כדי כך שלא היה גידול בלידות לא חוקיות, שהיא מאפיין של הסביבה הדמוגרפית. מספר המקרים של ילדים שנולדו מחוץ לנישואין בלה טור (Le Tour) ועלות הטיפול, שעל הקהילה לשאת כדי לקיים את התוכנית, ניתן לפרשם כתגובה על שינויים בסביבה, אבל גם כסיבה לתזוזה בסביבה. פענוח כיוונה של הסיבתיות אינו מובן מאליו. מה שאני רוצה לטעון כאן הוא הרבה יותר פשוט: בחירות של מדיניות הן גם תלויות הקשר וגם מותנות מבחינה היסטורית. לפיכך, יכולנו לצפות לכך שנמצא שתזוזות דרמטיות בהקשרים הכלכליים, הפוליטיים, התרבותיים והדתיים יהיו מלוות בשינויים דרמטיים לא פחות בכיוונה של המדיניות. לפיכך, כאשר ניתן להבחין בהמשכיות בבחירות הפוליטיות שהן מקובלות בעיני החברה, נוכל להניח בביטחון שקיימת מידה נאותה של יציבות בסביבה ובדומיננטיות של הפרדיגמה.

מדיניות הבריאות בארצות-הברית ובמדינות אחרות היא דוגמה טובה לכך. מקצוע הרפואה, בדומה לכמורה, נהנה הן ממעמד דומיננטי והן ממעמד הגמוני במשך תקופות ארוכות, אבל בשנים האחרונות, מאז שנכנסה העלות למשוואה, כמו עוררין על מעמדו ההגמוני כמקצוע היחיד המספק ערכים מקצועיים רלוונטיים. בשעה שההוצאות על בריאות בארצות-הברית תופסות יותר מ-14% מן התמ"ג, מנהלי כספים מבקשים לערער את מעמדו ההגמוני של הרופא. תוצאת המאבק טרם הוכרעה. משום כך חשוב להבחין בין דומיננטיות להגמוניה.

הבה נרחיב עוד יותר בעניין מובנה של הדומיננטיות. בתקופות היסטוריות אחדות סביבת המדיניות היא שקטה וקבועה, יחסית, ויש רק מעט ראיות גלויות לאי שקט, להתנגדות ולמחלוקת. אנו קוראים לכך עידן של דומיננטיות המדיניות. את המאפיין העיקרי של עידן דומיננטיות תיאר יפה יורגן הַפְּרַמַּס, כאשר העלה, בהקשר שונה במקצת, את הרעיון של שיח "בטוח מבחינה נורמטיבית". בכך נכללות צורות פעולה "המתואמות על בסיס קונסנזוס קונוונציונלי טרום-מחשבתי שנתפס כהסכמה מובנת מאליה על ערכים ומטרות... המושרשת בהסנמה הטרום-ביקורתית של חיברות ומסורת תרבותית." (Fraser, 1995).

כאשר לפרדיגמה יש מעמד בטוח מבחינה נורמטיבית, פשוט מניחים שהנחותיה הן הדרכים הטבעיות, הנכונות והמובנות מאליהן היחידות להתמודד עם בעיה חברתית. במקרה של ילד לא חוקי פירוש הדבר, שהרפרטואר של בחירה זמינה צומצם לאלטרנטיבה אחת ספציפית, המתקבלת בתור התגובה הנכונה מבחינה מוסרית והיא אינה נתונה למשא-ומתן. אין כל שיח ביקורתי על חלופות. דבר זה אינו שולל, כמובן, את קיומו של רפרטואר בחירות

מאבק על המסגרת

באופן אינטואיטיבי מעמידים מאבק בניגוד לדומיננטיות, מפני שמשמע ממנו, שבמקום למצוא מערכת בטוחה מבחינה נורמטיבית ומובנת מאליה של פרדיגמות, אנו נתקלים בשטח הנתון במריכה. אבל יש להמשיך ולפרק את המושג לשלושה מרכיבים קשורים היטב אבל נפרדים: מחלוקת, קריאת תגר ומאבק.

מחלוקת יכולה לפרוץ כאשר קיימת תחושה שמהו אינו בסדר וטעון תיקון, אבל בלי שיהיה לתופעה שם ברור וגם אין מושג ברור כיצד לתקן את המצב המטריד. כְּטִי פְּרִיֶזֶן תיארה את התהליך באופן גרפי בספרה *Feminine Mystique*, כשהסבירה שהיא ידעה שמהו אינו כשורה בנוגע ליחס הניתן לנשים בחברה, אבל היא נאבקה במשך זמן רב לפני שהיה ביכולתה לכנות בשם את הבעיה אשר הפמיניזם המודרני מבוסס עליה.

בקריאת תגר כרוך תהליך של גיוס משאבים לאסטרטגיה של פעולה, שממנה משתמעת גישה קוהרנטית במידה סבירה של הכנסה למסגרת של הדבר שעליו נסבה המחלוקת וכיצד עדיף להגיב ומהו הדבר הגרוע ביותר שיש להימנע ממנו. כדי להעמיד אתגר מול מסגרת דומיננטית דורש שיהיו גם כאלה היכולים לגייס משאבים. הופעתם של מתנגדים איננה מבטיחה, כמובן, שהמאבק יסתיים בהצלחה. להלן תידון דוגמה אמפירית של מאבק אבוד על אי חוקיות.

מי הם המתמודדים התומכים במסגרות מתחרות? בהתפתחות המודרנית של מדינות חברתית בעניין אימהות חד-הוריות מילאו המדענים ואנשי המקצוע של מדעי החברה תפקיד נכבד כתומכים במסגרות מתחרות. כבר ראינו דוגמאות לכך בתפקיד שמילאו

כלכלנים פוליטיים במעבר מן המוסר הנוצרי לחוקי העניים ובתפקיד שמילאו רופאים, אינטלקטואלים של מדיניות ויזמי מדיניות, בהופעתם של אזרחים בריאים וצייתנים. מומחים אלה טוענים לטובת הידיעה המדעית, אבל טבען של הפרדיגמות של המדיניות מעלה שאלות מוסריות: כיצד לדאוג לילדים בהעדר שני הוריהם. כפי שראינו, על-מנת להצביע על הוויכוח המוסרי המונח ביסוד הדברים, עלינו לפרש את הפרדיגמות במונחים נורמטיביים ברורים, תוך הצגת הרצוי והרצוי פחות. אבל הרבה מן השיח המודרני על הצדקת המסגרות המתחרות מוצג כאורח נייטרלי במונחים של ידיעה מדעית. לפיכך, הדיון על התומכים במסגרות מאלץ אותנו לעיין בסוגיה מרכזית בניתוח מדעי של מדיניות, דהיינו מה הם התפקידים המתחרים והמשלימים של ידיעה ושל מוסר בדיונים על אימהות חד-הוריות.

עיצוב המסגרת מחדש

מנקודת מבט מהותית מאבק פורץ כאשר יש מחלוקת בשאלה כיצד לעצב מחדש מסגרת לאיזון בין אפשרויות הבחירה ברפרטואר המוגבל של המענים ההגיוניים למצבן של אימהות חד-הוריות. התומכים במסגרות המתחרות הם הסוכנים הפעילים בתהליך העיצוב מחדש. כדי שקריאת תגר תהיה מוצלחת התומכים בה חייבים לנסות ליצור קואליציות בקרב הסוכנים הפעילים, המייצגים קבוצות מגוונות, כגון: תנועות חברתיות, ביורוקרטים, פוליטיקאים, הציבור הכללי, מדענים ואנשי מקצוע במדעי החברה. כלי התקשורת ממלאים תפקיד חשוב, ואולי מכריע, כמתווכים בין יציע-הקהל, הפועל כצופים במאבק, ובין שחקני המפתח, התומכים במסגרות המתחרות.

מדוקדק על ההיבט המינהלי של הפרקטיקה יחשוף שינויים בפרקטיקה. לתהליך זה של סיגול אנו קוראים בשם "יישור המסגרת", שהוא שינוי בפרקטיקה בתגובה לא לשינויים בהקשר או בסביבה, אלא לשינויים פנימיים הצצים ועולים מדילמות, מסתירות ומליקויים בעיצוב המדיניות של הפרדיגמה. יישור המסגרת אינו מאיים על הפרדיגמה עצמה, מפני שהוא שומר את ההגדרה מה חייבים לראות כרע הגרוע ביותר בשלמותה, אלא שהוא רק משנה את המובן של הרעות הפחות גרועות. דרך נוספת לומר זאת היא, שהמטרות והשליחות הם יציבים, אבל האילוצים בבחירת האמצעים משתנים. אם פרשנות זו נכונה, אזי אפילו בתוך פרדיגמה דומיננטית והגמונית הן מחלוקת והן עיצוב מחדש בתוך הפרדיגמה מתרחשים בתוך "יישור מחדש של המסגרת".

על-מנת להבחין בכיוונו של השינוי בבנייה מחדש של הרפרטואר של אפשרויות מדיניות, עלינו להביא בחשבון את שני התהליכים של עיצוב מחדש: יישור מחדש בתוך מסגרת והזזה דרך מסגרות. המשימה האמפירית של גילוי התהליך של עיצוב מחדש שהתרחש עשויה להיות קשה, במיוחד מאחר שהמאבק על תוכן מסגרת עשוי להתנהל ברמה הסמלית, העלולה להיות שונה מן הדרך שבה הפרקטיקה מתגלה. לשם המחשת שלושת הרעיונות המספקים מסגרת להבנת שינוי במדיניות נעיין בדיווח על ההתפתחות של מדיניות רווחה אמריקנית מן הזמן האחרון.

דומיננטיות, שליטה ועיצוב מחדש בארצות-הברית

אנו מפרשים את סיפור התפתחותה של מדיניות הרווחה האמריקנית בנוגע לאימהות

בפועל, המאבק מתנהל במתכונת ספציפית, כגון משפטית, מחוקקת, אקדמית או מקצועית. לכל זירה יש הכללים שלה בנוגע לשאלה מה הם החוקים הנאותים לשיח ולהחלטה.

עלינו להמשיך ולהבחין במושג של עיצוב המסגרת מחדש. כמובן, שקוראי תגר אינם צריכים לרצות ליישב את המחלוקת. במקרה של מאבקים סמליים הם עשויים לרצות להשאיר את המאבק כשהוא קיים וללא פתרון, מאחר שכאשר נורמות מושרשות היטב נתונות בסכנת קיום הם אינם בטוחים שאפשר ליצור קואליציה מצליחה שתתמוך בעיצוב המחודש. כמובן, לא בהכרח יש למתנגדים כוונה לאיים על הדומיננטיות של הפרדיגמה. מה שהם מקווים להשיג הוא שינוי פנימי בתוך הפרדיגמה.

אנו מציעים אוצר מילים שיבחין בין שני סוגים של עיצוב מחדש: שינוי המסגרת ויישור המסגרת. הראשון כרוך בשינוי ההגדרה של מה שנחשב הרע הגרוע ביותר, אשר הפרדיגמה מנסה למנוע. שינוי המסגרת כרוך בעיצוב יסודי מחדש של מה שחיוני לפרדיגמה. לעומת זאת, יישור מסגרת מנסה להגביל את ההגדרה של הרע הפחות גרוע, כדי להבטיח שניתן יהיה להפחית את הרע הגרוע ביותר, או למנוע אותו לחלוטין. קשה להאמין, שמוסד לילדים אסופים כמו לָה טור, הפועל בחסות הכנסייה הקתולית, ואשר סיפק זה מאות שנים בית לאימהות שילדו ילדים לא חוקיים, לא היה נתון גם הוא למחלוקת פנימית ולפיכך גם ללחץ להכניס שינויים בפרקטיקת הניהול שלו. אולם, הפרקטיקה יכולה להשתנות בלי שינוי מתאים בעקרונות המדיניות, שעליהם מושתתת לפי ההנחה פרקטיקה זו. לדוגמה, ידוע לנו כמה קשה היה למעונות לילדים אסופים למצוא מיניקות להנקת תינוקות (Kertzer, 1984). סביר להניח, שמחקר

לוח מס' 1. דומיננטיות, מאבק ועיצוב מחדש בארצות-הברית, 1935-1996

מלחמה באי נישואין	מלחמה בתלות	מלחמה בעוני	חקופת הזמן
1996-1992	1996-1960	1935-1920	הרע הגרוע ביותר
אי נישואין ואי חוקיות	תלות לטווח הארוך	הפרדה כפויה של אם וילד	הרע הפחות גרוע
השמה במוסדות	הגבלות-זמן ואי נישואין	תלות לטווח הארוך	

בשל העדר כסף לטיפול בילד. איננו מנסים להתחקות כאן אחר תולדות המאבק בין מסגרת זו ובין המסגרת של חוק העניים והמוסד של בית-העבודה לעניים שקדם לה, אלא רק לציין, שהתנועה למען הענקת קצבה לאימהות ברמת המדינה בשנות ה-20 של המאה העשרים ומוקדם יותר יצרה את הרקע ההיסטורי ליוזמה ממלכתית זו. הפרדה כפויה היתה פגיעה מבחינה מוסרית, מפני שהיא פגעה בקשר האימהי הטבעי בין אם לילדה. היה גם טיעון אינסטרומנטלי חבוי, שחיזק את הטיעון המוסרי, שהילד יתפתח טוב יותר לאורח בריא וראוי אם יגדל בהשגחתה של אמו. אולם הטיעון הראשי בתקופה זו היה מוסרי, לא מדעי.

הרע הפחות גרוע היה השלמה עם תלות כלכלית בתשלומי העברה התלויים במבחן הכנסות. את הרע הפחות גרוע מיתנו מספר הנחות ועובדות. התוכנית היתה קטנה מאוד ועלותה היחסית היתה זניחה, וההנחה היתה, שהיא תגורע עם הזמן מפני שהאלמנות המקבלות גמלה תשולבנה בסופו של דבר בתוכנית הביטוח הסוציאלי המבשילה והמתרחבת.

מסגרת המלחמה בתלות

ב-1996 אישרו הקונגרס האמריקני שבש-ליטת הרפובליקנים ונשיא דמוקרטי חוק

חד-הוריות כסידרה של מאבקים נגד פרדיגמה של מדיניות דומיננטית. בניתוח זה אנו עושים שימוש במושגים שהוצגו בחלק הקודם של המאמר. הסכמה שנלך לפיה מוצגת בששת התאים של לוח מס' 1, המציג תיאור מסוגנן של הנראטיב העיקרי של תזזזות המסגרת ושל המאבק על המסגרת בסיפורה של הרפורמה ברווחה האמריקנית.

הדומיננטיות של מסגרת המלחמה בעוני

ההיגיון המונח ביסודה של מסגרת המלחמה בעוני היה, שאין להפריד אם מן הילד שלה רק מפני שהיא ענייה. זו היתה עמדה מוסרית חזקה בנוגע לקדושת האימהות. בהתבססה על נורמה זו היתה למדינה מחויבות חברתית לשלם עבור הטיפול בילד כאשר הוא מתפתח למבוגר. הגמלה הסוציאלית נתפסה כזכאות, שפירושה שכל מי שעמד בקריטריונים היה זכאי לגמלה לפי חוק. תשלומי העברה ניתנו על-פי העיקרון של ריבונות הצרכן, כלומר האם קיבלה מענק כספי בלתי מוגבל, שפירושו היה, שהחלטה על הוצאתו היתה בידיה באופן בלעדי ולא הושפעה מאילוצים קולקטיביים באשר להקצאה הנכונה לצריכה.

הרע הגרוע ביותר בתוכנית זו של מלחמה בעוני היה ההפרדה הכפויה של אם מילדה

התגוררו 23% מכל הילדים במשק בית של הורה יחיד, וכך גם מחצית מכל הילדים השחורים. עבור אלה שהתייחסו בשלילה להורות ללא נישואין היתה התנגדות גוברת "לתגמל" אימהות לא נשואות באמצעות הענקת תמיכה בלתי מותנית לילדיהן. התכונה העושה את הניסיון האמריקני מובחן היא התפקיד אשר מיעוט ואימהות שחורות ממלאים בפוליטיקה של הרווחה, מאחר שלפי תפיסת הציבור את התוכנית, היא משרתת על-פי רוב אימהות לא נשואות שחורות (Cerlin, 1998, p. 40).

יש להבהיר בקצרה את ההיגיון של התזוזה ממלחמה בעוני למלחמה בתלות, מפני שהיא מייצגת בעיקרון סטייה דרמטית למדי מן המלחמה בעוני שקדמה לה. המוקד החדש מבוסס על שלוש הנחות: חובה אישית; פתרון בעיות חברתיות, ולא רק מתן מענה לצורך; הגדרה מחדש של רווחה כתוכנית התלויה במבחן עבודה במקום במבחן צרכים. כל אחד מאלה יתואר בקצרה. לבי-לבו של הוויכוח בעניין הרפורמה ברווחה נסב על השאלה המוסרית העתיקה בעניין האיזון הנכון בין אחריות אישית לחובה חברתית. לפי ההשקפה השמרנית, הדינמיקה שביסוד התלות ברווחה נוצרת מפני שגמלאות רווחה פשוט חולקו, בלא לצפות למחויבויות שכנגד. זו היתה זכאות, או זכות, שלא נלוותה לה ציפייה לשינוי בהתנהגותו של הנהנה מן הרווחה. המוקד כאן אינו על התנהגות חריגה או על אי לגיטימיות, אלא על העדרה של כל מחויבות אישית. מה היו אפוא ההשלכות של אבחנה זו? החשובה מכולן היתה האמונה שפיתח לורנס מיד, לפיה עבודה דורשת משמעת עצמית ויצירת שגרה המארגנת והמבנה את הזמן. היא גם יוצרת שיתוף פעולה ודורשת תגובות התנהגות עקביות השייכות למערכת דרישות, שנכפתה בכוח סמכותו של המפקח.

שהפך למעשה על פיו את כל אחד מן העקרונות הגלומים במסגרת המלחמה בעוני ובדרך זו הכניס לזירה מסגרת דומיננטית חדשה של אנטי-תלות. נחוץ לתאר כאן בקצרה את הרקע למסגרת החדשה של אנטי-תלות, כדי להבהיר עד כמה רדיקלית היתה התרחקותה ממסגרת המלחמה בעוני. כדבר ראשון יש לתת את הדעת על כמה שינויים עיקריים בכיוון, שהשתמעו מעיצוב מחדש זה: מזכאות ממלכתית לתוכנית ממלכתית זמנית המבוססת על מגבלות זמן; ממחויבות סוציאלית ממלכתית לאחריות אישית; מהענקות כספיות בלתי מוגבלות לפיקוח ולהשגחה על התנהגותה של האם (הפטורנליזם החדש); מצרכים תחילה לעבודה תחילה (Mead, 1997).

ברור אפוא, שחקיקת הרווחה של 1996 לא ראתה בתוכנית למלחמה בעוני תוכנית שנבנתה כך שההכנסה לא תהיה צידוק להפרדת אם מילדה. ואכן, היתה זו תוכנית הכפופה למבחן אמצעים, אבל דבר זה לא הפך אותה לתוכנית הממוקדת בתלות, כלומר קבלה לטווח ארוך של רווחה כמטרה לא רצויה. ב-1935 הגדיר חוק הביטחון הסוציאלי אימהות חד-הוריות כפרדיגמה של מלחמה בעוני.

את הקונסנזוס על טבעו של הרע הגרוע ביותר במסגרת של האנטי תלות יש לראות בהקשר שלו. ראשית, היה מפנה ברור בנורמות ועד 1990 יותר משני שלישים מן הנשים הנשואות שהיו אימהות לילדים קטנים היו בכוח העבודה. לפיכך לא היה כל כך ברור שילדים זקוקים לאם הנמצאת בבית, ובשל כך היתה התלות הרבה פחות מקובלת מבחינה פוליטית. שנית, ב-1995 בקרב המשפחות שבראשן עמדו נשים, שתי חמישיות מן האימהות השחורות, שליש מן האימהות ההיספניות וחמישית מן האימהות הלבנות לא נישאו מעולם. באותה שנה

ויסקונסין היתה הירידה יותר מ-25% (Lefoucheur and Rein, 1998, p. 3). אמנם מקבלי גמלאות רווחה רבים מצאו עבודה, אבל איש אינו יכול לנבא את הכיוון שתפנה אליו המדיניות כאשר יתרחש המיתון הכלכלי הבלתי נמנע.

ההנחה הבאה עדינה מאוד. היא מניחה, שההוצאה הציבורית חייבת להיות מכוונת לפתרון בעיות חברתיות, ולא רק להקלת מצוקה פרטית ולמתן מענה לצרכים. זו היא סוגיה עקרונית מאוד. היא נסבה על השאלה הבסיסית מהי המטרה, מה הם היעדים הסופיים שלאורם ניתן לשפוט בסופו של דבר את מידת היעילות של התוכנית. מה שמסבך את התשובה לשאלה זו הוא, שהדוגלים בגישה של מלחמה נגד העוני הגזימו במה שיכלו התוכניות להשיג. עוני מקפל בחובו הרבה סימפטומים - מצוקה כלכלית, התפרקות המשפחה, חוסר עבודה, פשיעה וכו'. זיהוי סיבה "שורשית", או סיבות "שורשיות", מציעה תקווה לפתרון פוטנציאלי של מגוון בעיות שונות בעזרת תרופה יחידה (Rein and Winship, 1998). לדוגמה, השמאל הפוליטי במדינה זו כבר מזמן נקט את העמדה, שחיסול מצוקה כלכלית יבטל במידה ממשית את הסימפטומים האחרים של העוני. עמדה זו ביטא בתוקף רב הנשיא לינדון ג'ונסון ברוח הנשיא על מצב המשק לשנת 1964: "תוצרי המשנה המכוערים [של עוני] כוללים בערות, חולי, עבריינות נוער, פשיעה, חוסר אחריות, אי-מוסריות ואדישות. אף אחת מרעות חברתיות ומסיכונים אלה לא תיעלם כמובן לחלוטין עם חיסול העוני. אבל חומרתם תיקטן במידה רבה".

עכשיו הימין השמרני משתמש ברטוריקה זו כדי לעמוד על כך שלהוצאה חברתית גדולה יותר יהיו השפעות טובות על רשימת הבעיות החברתיות שמנה הנשיא ג'ונסון. אם

ביחד, לכל ההשפעות החיוביות הללו של עבודה יש השלכה חשובה על אופיו האישי של היחיד. ניתוח זה בצד השמרני של המתרס דומה עד להפתיע לטיעון שפיתח ויליאם יוליוס וילסון בצדו הליברלי של המתרס, בדבר ההשפעה המשחיתה של גטאות שאין בהם מקומות עבודה. הם נבדלים ביניהם במרשם שהם ממליצים עליו לפעולה: יצירת מקומות עבודה כחובה חברתית ופיקוח על העניים כדי שיפתחו אחריות אישית (Wilson, 1998, p. 334).

שימת הדגש על הכישלון להציב דרישה שהמקבל ייתן משהו בתמורה לגמלאות שקיבל ממערכת הרווחה, התפרשה בידי אינטקלטואלים דוגמת מיד כצורך בפטר-נליזם חדש. זו היתה הזמנה לתוכניות סמכותיות, שמטרתן לאלץ אנשים לעבוד. כלומר, לעשות את העבודה עניין של חובה, להציב גבולות זמן ולקבוע הגדרה נוקשה לעבודה, המוציאה מכלל השבון, בעיקרו של דבר, את הרעיון שיש להכשיר תחילה את בני האדם לעבודה. היוזמה החדשה מדגישה, שהעבודה באה תחילה בשל הטעמים שהוצגו לעיל, והכשרה יכולה לבוא לאחר שמתחילים לעבוד, ולא קודם לכן. בחקיקה החדשה מוטלות מגבלות על המדינות שאינן מצליחות לעמוד באמות-המידה הקובעות שאחוז מן האוכלוסייה אמור לעבוד, ועונשים על היחיד אם אינו מצליח למצוא עבודה בזמן מוגדר. זו אמורה להיות מערכת רצינית של דרישות לעבוד, אף-על-פי שמדינות רשאיות לפטור מן העבודה 20% מנטל המקרים. כרגע יש בארצות-הברית כמעט תעסוקה מלאה. במצב כזה מספר המקרים ברמה הלאומית של ה-AFDC ("סיוע למשפחות עם ילדים תלויים") ירד בשנים 1993-1996 ב-11.4%, אבל במדינות אחדות כמו מסצ'וסטס, אינדיאנה, אורגון,

הושלמה אז באמצעות מדיניות שונות שנועדו לעודד עבודה. למהפכת הרווחה לאחרונה יש פוטנציאל להפוך את פני הדברים. כוונתה של המערכת שעברה רפורמה היא להפוך את העבודה לגרעין התוכנית, אשר תושלם במדיניות להקלת העוני, אבל מותנית בעבודה. עדיין מוקדם מדי לדעת כיצד תפעלנה המדיניות החדשות, או להבין את מלוא התוצאות שלהן.

המסגרת החדשה מסיטה בבירור את המוקד לעבר ציפייה לקבל משהו מן העניים, דהיינו עבודה, ומציבה הגבלת זמן כדי להבטיח שהם יתחילו לעבוד תוך שנתיים. לאחר מכן החקיקה דורשת, שאימהות יקבלו על עצמן משרה ציבורית, שבה השכר משמש תחליף לגמלת הרווחה. כל זה נראה ברור למדי. אולם, מה שעודנו דו־משמעי הוא ההיגיון של הגבלת הזמן לחמש שנים. פירושו של כלל זה הוא, שקבלת תשלומי רווחה היא זמנית בלבד במהלך חייו של אדם. אולם איננו יודעים מדוע 20% מן האימהות המתחילות לקבל גמלאות רווחה ממשיכות לקבלן יותר מעשר שנים, כפליים מן הגבול המקסימלי החדש. אפשר שהפרופורציה תצטמק, משום שאלה המסוגלות לעבוד הדבר נכפה עליהן בשלב מוקדם של הקריירה שלהן והן תמשכנה לעבוד גם לאחר מכן. זו עשויה להיות הקבוצה של אלה, אשר המניעים והיכולת שלהן יורדים ככל שהן ממשיכות ליהנות מרווחה. אולם הבעיה היא, שקבוצת מקבלות גמלאות הרווחה היא קרוב לוודאי הטרוגנית מאוד. ומה לגבי שאר האוכלוסייה, שאינה מסוגלת להפיק תועלת מעבודה? אחדות לוקות בשכלן, אחדות חולות נפש, אחדות מכורות לסמים או חולות באידס. במילים אחרות, הקבוצה השיווית אולי חסרה את היכולת לעבוד. מבחינה מוסרית נושר

אין השפעות, אין הצדקה להמשיך בתוכניות. בפטרנליזם החדש קיים רצון לכפות אחריות אישית ולפקח על העניים, כך שיעמדו באמות-המידה הדורשות שינוי התנהגות, בנוגע לביקור בבית-הספר, העדר סמים, התנהגות עבודה וכיוצא באלה. בגישה זו של פיקוח על העניים אין שום יומרה לטעון, שניתן לעשות זאת בלי הוצאה ציבורית נוספת. לפיכך זו אינה קריאה להפחית את ההוצאה הציבורית באופן כללי, למרות שהשמרנים התנגדו להבטחת מקומות עבודה ציבוריים.

לב-לבה של מערכת הרווחה האמריקנית היה באופן מסורתי גמלה מותנית בהכנסה. גמלה זו הוגבלה לקטגוריות חברתיות שונות. כך, למשל, היא כיסתה בעיקר אימהות חד-הוריות עם ילדים. אולם, עבור אלה הזכאים באופן קטגורי, נוסחת הגמלה קשורה להכנסה ונועדה לצמצם את העוני של משק-הבית. המדיניות האמריקנית ניסתה שורה ארוכה של צעדי מדיניות משלימים כדי לעודד יציאה לעבודה בתוך ההקשר של הגמלה המותנית בהכנסה. היו שירותים סוציאליים ותמריצים משופרים לצאת לעבוד, דרישה לעבוד (או לפחות לחפש עבודה) ותוכניות הכשרה. בעוד שאחדים ממאמצים משלימים אלה אולי עודדו יציאה לעבודה, ההשפעה הכללית היתה צנועה, או אם לומר זאת בצורה חזקה יותר, לא הצליחה להרגיע את דאגת הציבור שמקבלי גמלאות הרווחה חייבים לעבוד (Rein and Friedman, 1998).

עכשיו היוזמה החדשה נגד תלות מבטאת שינוי דרמטי בעיצוב - מתוכנית המבוססת על צרכים לתוכנית זכאות המבוססת על עבודה. גרעין מערכת הרווחה האמריקנית המיועדת לעניים שאינם קשישים התמקדה מזמן בהקלת העוני (לפחות באופן חלקי) באמצעות גמלה המותנית בהכנסה. גמלה זו

התומכים השמרניים. קואליציה של ארגון דתי יחד עם צוותי חשיבה שמרניים טענה, שהאיום היחיד הגדול ביותר על חברה נשקף מבעיית האימהות הלא חוקיות ומהיחלשות מוסד הנישואין, שהוא המקום הנאות ליחסי מין ולגידול ילדים, שיש לקיים תחת הגג של משפחה, אשר מנע מאימהות תשלומי רווחה אם נולד להן ילד שני ללא נישואין. הבעיה של תלות ארוכת טווח ואי הצלחת מקבלות גמלאות רווחה לעבוד הוא רק רע פחות. הם פתחו במסע תוקפני, שלא הצליח כסופו של דבר להתקבל בסדר היום הלאומי. סיפורו של המאבק שלא הוביל לדומיננטיות מעניין וראוי להביאו כאן בקצרה.

סוגיית האימהות הלא חוקיות היתה סוגיה מפלגת במיוחד במפלגה הרפובליקנית. עבור שמרנים אחדים נושא זה של לידות מחוץ לנישואין היה האיום הרציני ביותר לחברה. מדוע? מפני שהיא פורשה כסיבה היסודית של התלות ברווחה, פשיעה ואלימות. לפיכך "אי-לגיטימיות, ולא חובת עבודה, היתה צריכה להנחות את הרפובליקנים ברפורמת הרווחה" (Haskins, 1998, p. 30). זה היה הרע החמור מכל שיש לתקנו. הדוגלים במסגרת מתחרה כללו ארגונים דוגמת "הקואליציה הנוצרית" (The Christian Coalition), המועצה לחקר המשפחה (The Family Research Council), "קרן המורשת" (The Heritage Foundation) ורבים אחרים. כמובן שהקרנות הפילנתרופיות הפרטיות מימנו מחקר שנועד להראות ש"העזרה למשפחות עם ילדים תלויים" (AFDC) תרמה ללידות מחוץ לנישואין והיתה קשורה בה. חוקרים ליברליים הגיבו בהראותם, שאי-אפשר לראות בקשר בין שני משתנים עדות אמפירית לקשר סיבתי (Rein and Winship, 1999). אולם, הטיעון אינו תלוי בפתרון הוויכוח המדעי והטכני על סיבתיות, מאחר שהסוגיה המונחת ביסוד

ואחריות קשורים זה בזה. אי אפשר לצפות ממי שאין לה כושר שתהיה אחראית לעבודה, אלא אם כן נמצא דרך לשפר את היכולת שלה. אך קשה לעשות את הדבר כשאפילו איננו יודעים מהי הסיבה לאי הכושר שלה. הגבלת חמש השנים עשויה לייצג חור פוטנציאלי ברשת הביטחון שיוכיל לגידול במספר העניים ומחוסרי הבית. אפשר שהגבלת חמש השנים תוביל להכנסת מוסדות חדשים שיהיה להם תפקיד שונה מתפקיד הטיפול בתסרי כושר שמילאה מערכת הרווחה. דוחות מן העת האחרונה מרמזים, שמחצית מאלה הכלואים עתה בבתי-סוהר חולים בנפשם. לחלופין, המס-תורין הלא פתורים של התלות ארוכת הטווח עשויים להכין את הכמה לצער הבא בהתפתחותה של מדיניות הרווחה, כלומר שינוי בהיגיון של ההגבלה לחמש שנים.

היה קונסנזוס בעניין הרע הגרוע מכל והיה ויכוח על הרעות הפחות גרועות. הליברלים רצו בהכשרה לפני הכניסה לעבודה, והבטחת מקום עבודה לפני הגבלות זמן, מתן גמלאות לטיפול בילד ובבריאות כדי להגן על ילדים, ותמיכה של האב בילד שתאפשר לאם להגדיל את הכנסותיה, במקום להפחית את גמלאותיה. במרבית הרעות הפחותות האלה הפסידו הליברלים או התפשרו. בעידודה של כלכלה חזקה ותעסוקה כמעט מלאה המסגרת האנטי תלותית נעשתה דומיננטית.

התנגדות לאי-נישואין ולאי-לגיטימיות

למאבק המסגרת השלישית על אי-נישואין, המוצג בטור 3 בלוח מס' 1 היתה תוצאה אחרת מזו של המסגרות שנגד עוני ונגד נישואין. זה היה סכסוך שהתנהל בעיקר בין

מין בטוח, ומה שהוא אולי החשוב ביותר, המשך הניסויים בידי המדינה. אכן, עשרים מדינות כבר הנהיגו תוכנית ניסיונית של "family cap", שנדחתה בחקיקה הלאומית. אין כל ספק, שהמוסר הנוצרי והגדרתו את אי-הנישואין כרע הגרוע מכל עדיין חי וקיים, גם אם לא הצליח לתפוס את מקומה של המסגרת הדומיננטית של "עבודה לפני הכל" ברפורמת הרווחה האמריקנית.

מדוע לא עלה בידי ההתנגדות ללידות מחוץ לנישואין לזכות בתמיכה לאומית? תשובה חלקית היא, שהעמדה המוסרית היתה יוצרת שסע חמור בין החוק ובין דעת הקהל; והטיעון המדעי התומך בעמדה המוסרית היה יוצר קרע עמוק בתוך הקהילה האקדמית.

בעיני האחראים למסגרת זו העמדה המוסרית הנכונה היחידה היא פרישות. הבעיה, כמובן, היא שעמדה זו עומדת בסתירה לנורמות החברתיות הקיימות, שאמנם עלולות להיות דו-ערכיות בשאלה המוסרית, אך הן ברורות לגמרי מנקודת המבט שלספיה יחסי מין לפני הנישואין, אמצעי מניעה והפלה הם קבילים. הנורמות החברתיות המשתנות הכשילו ויכוח מוסרי רציני במגזר הציבורי.

את הצידוק האינטלקטואלי לעמדה זו נתנו אינטלקטואלים שבאו מקרב צוותי חשיבה שמרניים. יש שלושה מרכיבים עיקריים בטיעון שהציעו. ראשית, תופעת הלידות מחוץ לנישואין היא הסיבה היסודית של התלות ושל בעיות נוספות כגון סמים, פשיעה ועבריינות נוער. תהיה אשר תהיה העדות המדעית, הטיעון נשא חן בעיני הציבור הרחב, שהיה מוכן לקבל מיד את הרעיון שהכטיח שקצבה מוכטחת ונריכה תורמת לגידול בהיקף הלידות מחוץ לנישואין. שנית, שיעור הלידות מחוץ לנישואין בקרב לבנים מתקרב עתה לשיעור

הדברים היתה, בלי ספק, שאלה של מוסר. לא נכון לקיים יחסי מין מחוץ לנישואין ולהביא לעולם ילדים, אשר הוריהם אינם יכולים להרשות לעצמם לפרנס. שימור המוסר הנוצרי בענייני מין ונישואין היה הנושא המרכזי, גם אם עמדה זו היתה מנוגדת לנורמות ההתנהגות המשתנות של הצעירים.

אולם השאלה הקשה יותר היתה מהי הפעולה הספציפית שיש להציע לתיקון המצב. מהו הרע הפחות גרוע שיש לקבלו על-מנת לפתור את הרע הגרוע מכל - לידות מחוץ לנישואין? צ'רלס מאריי, שרצה להפוך את הנושא הזה לסוגיה המרכזית של הוויכוח על הרווחה, המליץ על הפתרון הרדיקלי ביותר למלחמה ברע עליון זה. הוא רוצה "לקצץ את כל גמלאות הילדים במשך כל תקופת הילדות" (Murray, 1995). הצעה זו לרפורמה ברווחה נודעה בשם "family cap". פתרון זה נדחה, אולי בעיקר מפני שנראה היה חמור להטיל עונש על ילדים שהיו קורבנות של הסביבה שבה נולדו. למרות שהרחמים אולי נסוגו באיזון החדש בין אחריות אישית למחויבות חברתית, כמו שוויכוח ה"family cap" מראה, הם לא יצאו לגמרי מן האופנה. אבל אם ה"family cap" לא התקבל, איש לא הצליח לחשוב על מדיניות פחות חמורות, "שהיו מסוגלות להגביר הינזרות מחיי מין כאמצעי להפחית הריגות או לעודד נישואין". (Haskins, 1998, p. 31 and p. 11).

אף-על-פי כן, החקיקה החדשה כוללת סעיפים רבים המבהירים, שהסוגיה של אי-נישואין לא ירדה כלל ועיקר מסדר-היום הפוליטי. די לתת את הדעת על רשימה חלקית של תוכניות רבות בחקיקה החדשה המיועדות להעניק למדינות בונוס על הפחתת שיעור הלידות מחוץ לנישואין, הינוך להתנזרות מיחסי מין, הרווחה את המסר של

להקהות את טענותיהם בעניין אי-הלגי-טימיות. (Haskins, 1998, p. 11). השמ-רנים ביססו את ההצדקה שלהם להדגשת אי-הלגיטימיות במידה רבה על שיפוטו של הציבור ועל ההוכחה הקלושה שללידות מחוץ לנישואין יש השפעה שלילית על אימהות ועל ילדים. הן הטענות הערכיות והן הטענות האינטלקטואליות היו אפוא אמביוולנטיות וחלשות, ודבר זה תרם לכישלון להגיע לעיצוב מחדש ודומיננטי מתלות לאי-הלגיטימיות.

דינמיקה של שינוי מדיניות

בחלקו האחרון של המאמר נתמקד בדינמיקה של שינוי. נדון בשינוי בשלושה ממדים שונים: המימד הפנימי, ובו אנו מתכוונים לדילמות העולות מכל דרך פעולה ספציפית שנבחרה כדי ללכת בה; המימד החיצוני, כלומר שינויים בהקשר שבו הפעולה מתרחשת; וקריאות התגר של תנועות המתנגדות לנורמות הפעולה המבוססות מבחינה נורמטיבית והמובנות מאליהן ותנועת הנגד שקריאות תגר אלה כבר הולידו. אנו מבססים את הדיון שלנו על שתי דוגמאות של שינוי מדיניות, המתארות את המצב הקיים היום בצרפת ובארצות-הברית.

המימד הפנימי: הדילמות של הפעולה

הפרדיגמות ההיסטוריות הן דוגמה טובה לאופן שבו עשויות לעלות דילמות מדרכי פעולה שמציעה פרדיגמה שלטת. פרדיגמת המוסר הנוצרי ניסתה להניא את האם הלא נשואה מלגדל את ילדה, או לחלופין - לבצע רצח תינוקות כאמצעי להימנע מנטילת

שנצפה אצל השחורים לפני 25 שנה. לפיכך קיים איום חברתי שתתמעמד לבן צץ ומופיע. צירלס מארי פיתח טיעון זה במאמר רב השפעה שהופיע ב-*Wall Street Journal* (Murray, 1995). הטיעון יוצא לבריטניה, שגם בה היתה לו השפעה עצומה על הקהל השמרני, שגילה אהדה לעמדה זו. שלישית, לחד-הוריות יש השפעה שלילית על ההתפתחות הקוגניטיבית של ילדים צעירים.

נסקור בקצרה מדוע מסגרת האי-הלגיטי-מיות לא יכלה להתמודד עם המסגרת נגד תלות על מעמד דומיננטי. קודם כל חשוב לחזור ולומר, שהיא נכשלה רק בניסיונה להביא לתזוזה במסגרות, אבל שהיא אכן הובילה ליישור מסגרת ונעשתה באופן שיש לו משמעות למרכיב חשוב של מסגרת הרע הפחות גרוע של המסגרת נגד תלות. סעיפים רבים בחוק הרווחה הסופי נועדו להילחם באי-הלגיטימיות העולה (פרטים אצל Haskins 1998, p. 44, table 3).

יש שלוש סיבות עיקריות מדוע המאבק לא הוביל לעיצוב מחדש של הגדרת ההתנגדות לתלות כרע הגרוע מכל. ראשית, היה קונפליקט בין מוסר לרחמים. ה"Family cap" אולי תורם להפחתת הלי-דות מחוץ לנישואין, אבל היה בו משום קריאת תגר על הערך החשוב באותה מידה - רחמים על ילדים שהיו מפסידים משאבים כלכליים. יש קונפליקט ברור בין המטרות כאשר מנסים לשנות את התנהגות האם ויחד עם זה מגינים על האינטרס של הילד. שנית, הצידוק האינטלקטואלי נשען על ויכוח אקדמי אשר העדיף את העמדה הליברלית. מן הבחינה המדעית אין כל ספק, שבין תלות ובין לידות מחוץ לנישואין יש רק קשר סטטיסטי, אבל לא קשר סיבתי. אך, כפי שהאסקינס מציין, "השמרנים לא אפשרו להעדר הקונסנזוס בספרות מדעי החברה

של הכלה/הדרה. עצם התמצית של כל תוכנית רווחה המותנית במבחן אמצעים הוא, שהיא צריכה להיות מכוונת לאלה שהיא נועדה בשבילם, ולא להיות זמינה לאלה שהתוכנית לא נועדה להם. אולם עצם המאמץ להשיג אחת מן המטרות האלה מערער את האפשרות להשיג את המטרה האחרת. באופן ספציפי, על-מנת להדיר את אלה שאינם זכאים ליהנות מתוכנית מפתחים תוכניות כדי לעשות את הנגישות קשה יותר ומכתימה בסטיגמה על-מנת להבטיח שערכה של הגמלה המתקבלת יהיה צנוע ביותר וכו'. תהליך זה עצמו של ריפוי ידיהם של בני אדם שאינם זכאים מלהשתמש בשירותים מוביל גם למיצוי גמוך של התוכנית בידי בני אדם שכן זכאים לה ושהיא נועדה להם. אבל, אם עושים את התוכנית מושכת ונגישה ולא מדביקה סטיגמה, ומספר גדול יותר של זכאים עושים בה שימוש, תמיד תהיה קיימת הסכנה של גידול בשיעורם של הלא-זכאים, אם בשל טעות מינהלית או בגלל ניצול לרעה במתכוון של התוכנית מצד המקבל. הבעיות של הכלה/הדרה נוטות לעלות על-פני השטח מפעם לפעם כאשר גודל האוכלוסייה המקבלת גמלאות התלויות במבחן הכנסות עולה באופן תלול ומעורר את החשש שקיים אובדן שליטה על ניהול התוכנית ושהתערבות קולקטיבית "מרוקנת" את המערכת השלטת מקשרים חברתיים המספקים תמיכה לא פורמלית באמצעות המשפחה, הכנסייה ומוסדות שלא למטרות רווח והקהילה המקומית של חברים ושל שכנים. דומה, שקיים סף קשה להגדרה בין קשרים חברתיים קולקטיביים ולא פורמליים, שכאשר חוצים אותו הדבר מוביל לתזוזה ממדיניות שנועדו לעודד נדיבות לב (דאגה למיצוי ולרמות גמלה מספיקות) אל מדיניות שמאפיינת אותן נוקשות (חשש מפני מרמה, מניצול לרעה ומסיכון מוסרי).

אחריות זו. כל אחת מדרכי פעולה אלה היתה לא קבילה לפי הדוקטרינה הנוצרית של אותו זמן. הפתרון המקובל בשעתו מבחינה חברתית היה להקים מוסד לאסופים דוגמת לָה טור, שבו יכלה האם להשאיר את ילדה באופן אנונימי לטיפולן של הכנסייה או המדינה, או מאוחר יותר - לטיפולו של מוסד חילוני שלא למטרות רווח. אולם, למדיניות כזאת היו שלושה תוצרי לוואי לא מתוכננים. ראשית, עצם האנונימיות של התהליך אפשר גם לזוגות נשואים שלא היו מסוגלים לטפל בילדיהם מטעמים כלכליים לנצל סידור מוסדי זה. כך, מדיניות שנועדה לקבוצה מוגדרת גלשה לקבוצות אחרות ואפשרה לקבוצה נוספת לנצל גם היא את המדיניות. שנית, המדיניות של שמירה על אנונימיות עצמה סיפקה גם תמריץ לטפח מצב, שאת תוצאותיו ניסתה המדיניות למנוע. במילים אחרות, עצם קיומו של לָה טור עודד אימהות ללדת ילדים מחוץ למסגרת הנישואין, מפני שהיתה דרך זמינה להתפטר מן הילדים באופן שהיה קביל מבחינה חברתית. הדילמה השלישית במערכת זו היתה, שהיא שיחררה את האם מן החובה לשלם עבור הטיפול בילד שילדה ובדרך זו הגדילה את עלות הטיפול. בתקופה בהיסטוריה שבה היניקו את התינוקות מיניקות, המחסור בנשים שיכלו לספק שירות זה הביא לתמותה המונית של תינוקות שהיו בטיפול של הכנסייה. דבר זה מצדו הניע את הכנסייה לחפש פתרון מעשי בצורת גיוס האם לשמש מיניקת עבור ילדים אחרים נוסף על הילד שלה, או למדיניות של גביית כסף מן האם עבור הטיפול בילד. אולם שתי דרכים אלה מערערות את עקרון האנונימיות, ולפיכך גם את המטרה הרחבה הרבה יותר שעליה נשענה התוכנית (Kertzer, 1993).

למערכת זו של דילמות יש מקבילה מודרנית, שאנו מכנים אותה בשם הדילמה

שינוי חיצוני

אפשר שהשינוי החיצוני החשוב ביותר הוא הירידה בחשיבותו של מוסד הנישואין כמוסד הנאות לגידול ילדים ולקיום יחסי מין, מגמה אשר להפוך תיארה כאי-נישואין. ממגמה זו נובעות שתי תוצאות חשובות: מרבית הנשים תבלינה חלק מחייהן כשהן חיות לבד עם ילדיהן, ואף המקבילה - שגם הגברים יבלו חלק מחייהם בנפרד מילדיהם (Ford and Miller, 1998).

כתוצאה משינויים אלה בנורמות ובערכים השתנה הכינוי המטונימי, הנרדף, לאם באופן דרסטי והוא משקף תזוזה תרבותית חשובה במובן של האימהות (Lakoff, 1987). כינוי נרדף הוא חלק מקטגוריה הנתפסת כמייצגת את הקטגוריה כולה. הוא משמש דגם או אב טיפוס של הקטגוריה בכללותה. בעבר הכינוי הנרדף לאימהות היה אם הנשאר בבית והממלאת תפקיד של רעיה עבור הבעל ותפקיד של אימהות עבור הילד. על מידת השינוי בפועל מצביע סקר שנערך בארצות-הברית בשנת 1995, שלפיו רק חמישית בערך מן הילדים חיים כמשק-בית שיש בו אב מועסק ואם הנשאר בבית, לעומת 57% ב-1960 (Cerlin, 1998, p. 40).

מגמה נוספת, שהיא כנראה גלויה לעין בארצות-הברית, היא הדפוס של ילדים חיים בנפרד משני הוריהם הביולוגיים. ב-1995, 4.3% מכל הילדים מתחת לגיל 18 חיו ללא אם או אב. כאשר מפרידים את הממצאים על בסיס של גזע מתגלה, ש-3% מכל הילדים הלבנים, ו-10.8% מן הילדים השחורים, חיו בנפרד משני הוריהם. ילדים אלה חיים במשפחות אומנות, במסגרות מוסדיות או עם סבא או סבתא (Swingle, 1998). מסתבר אפוא, שהיה גידול רב בכל המדינות המתועשות במספר הלידות מחוץ

לנישואין, הגירושין והנשים שלא נישאו מעודן ואינן חיות עם גבר.

מרבית הדיווחים על נושא אי-הנישואין התמקדו בסידורי החיים של ילדים או בתופעה של אימהות חד-הוריות. אקרלוף (Ackerloff, 1998) ניסה לספר את הסיפור מנקודת המבט של הגבר בטענו, שהיתה ירידה בחלקם היחסי של הגברים הצעירים הנישואים. הוא הצביע על כך, שבין 1968 ל-1993, אחוז הגברים בגיל 25-34 שהם בעלי משק-בית והחיים עם ילדים, ירד מ-66% ל-44%. המאמר שלו מנסה לברוק את הסיבות לירידה זו בשיעורי הנישואין של גברים ותוצאותיה. ניתן לסכם את הטיעון שלו בקצרה כך: היה שינוי טכנולוגי שבעקבותיו ניתנה לנשים גישה לפיקוח על הילודה ולהפלה ולפיכך הן נמצאות במצב המאפשר להן לשלוט על הכניסה להיריון, אם הן בוחרות לעשות כן. הגברים הגיבו בשתי דרכים חשובות. ראשית, היתה ירידה תלולה בנישואין כפויים ("shot gun marriage"), מאחר ששוב אינם מרגישים שהם אחראים באופן מלא לתוצאותיו של היריון לא רצוי. לירידה בנישואין כפויים נלוותה ירידה כללית בשיעור הנישואין בכלל. לכך עשויה להיות השפעה מיטיבה, אילו במקום להתחתן היו הגברים מבליים יותר זמן בלימודים ובקידום הקריירה שלהם. אולם בדרך כלל דבר זה לא התרחש, מאחר שהנישואין כשלעצמם מסמלים את אימוצה של זהות חדשה הן בידי הכלה והן בידי החתן, טקס מעבר משלב אחד של מסלול החיים לאחר. לפיכך הנישואין עצמם מבשרים שינוי בהתנהגות במונחים של קשר לעבודה, המתבטא בסכום גדול יותר של כסף שגברים נשואים משתכרים כשהם עובדים, ורווחיהם הגדלים מהר יותר מאלה של גברים בודדים; ובסופו של דבר הם צוברים נכסים פיננסיים רבים יותר, מאחר שהם צפויים להשקיע בקניית

רוצים לשמר מן העבר, או מה אנו רוצים לקחת עמנו אל העתיד (Piore, 1994, p. 423). בתהליך זה לא רק כיוון השינוי הוא המתגלה לעין, אלא גם הקטגוריות האנטי-ליטיות וההבחנות המשמשות בחור אוצר המילים לדיון הקונוונציונלי בסוגיה זו משתחררות. הפמיניסטיות עומדות בתוקף על כך שהנשים תיראינה כמו סוכנים פעילים התובעים משאבים וכיוון, ולא רק לקוחות שהם אובייקטים למדיניות הנקבעת בתהליך של חקיקה, שבו הן מוּדְרוּת מתהליך התביעה. פרייזר טוענת, שמקור הקושי מתעורר בשל הדיכוטומיה המקובלת מבחינה תרבותית בין תחום החיים הפרטיים למשפחה והמקום הפתוח הרשמי של השתתפות פוליטית בעולם החיים הציבוריים. לטענתה, השסע נקבע על-פי המין, כשההנחה היא שהנשים אמורות לתפקד באורח טבעי בעולם החיים הפרטיים של המשפחה ושהטלה זו של תפקיד הנשים לתחום הפרטי שוללת מהן תפקיד פעיל בתחום הציבורי כאזרחי החברה. הנשים צריכות ללמוד אפוא למלא תפקיד פעיל כסוכנות בתהליך הפוליטי, לפרש את הטבע והסיבות של החד-הורות ולשדר מהו מהלך הפעולה שיש ללכת בו בתגובה על תופעות החד-הורות (Frazer, 1997, p. 131).

גמסון טוען, שלפחות בארצות-הברית תפקיד פסיבי זה של הנשים משתנה מפני שאמצעי התקשורת "הנותנים לגיטימציה לידיעה מתוך ניסיון ולנראטיבים אישיים" ממלאים תפקיד מרכזי בפתיחת הזדמנויות לשיח עבור נשים המציגות את עצמן כ"סוכנים" (Gamson, 1999, p. 25). לא ברור אם אופטימיות זו מוצדקת לאור הכיוון שדומה שהמדיניות הציבורית נעה בו, אבל מה שברור הוא, עד כמה חשוב להכיר בהשתתפות פוליטית כמרכיב חיובי חשוב בחינוכם של אזרחים נאותים.

בית כדי לגדל משפחה. העובדה, שהגברים אינם נישאים, לפי הפרשנות של אקרלון, היא גורם סיבתי לגידול בפשיעה ובצריכת סמים ובצורות אחרות של התנהגות סוטה. אולם, הפתרון שלו אינו לעודד גברים להינשא או להנהיג מחדש נישואין כפויים, אלא לעשות יותר כדי לשפר את מצבן הכלכלי של אלה שהן אימהות חד-הוריות. לדעתו, הסיבות לאי שביעות הרצון מן הרווחה הן אי-השוויון במצב הכלכלי בין משפחות עובדות למשפחות שאינן עובדות, והפתרון שלו הוא לעשות יותר כדי להגדיל את הכנסתן של משפחות מעוטות הכנסה שעובדות.

קריאות תגר

מרגע שהתומכים בפרדיגמות מתחילים להכיר בדילמות המתעוררות כפועל-יוצא מהתנסות אישית ישירה בשימוש במסגרת הפעולה שהם מפעילים, ומרגע שמכירים בכך שהפתרון הפחות גרוע מוגדר מחדש כפתרון הגרוע ביותר (למשל, הבעיה הגרועה ביותר לא היתה שילדים לא הוטבלו, אלא שהם נרצחו), ומרגע שקיימת הרגשה שהסביבה החיצונית או האקסוגנית פתחה חלון הזדמנות המאפשר לשינוי להתרחש, אזי סביבת המדיניות מוכנה לקבל מתנגדים ומתנגדי-מתנגדים. בסביבה כזאת יש תחושה, שהכיוון של הפרדיגמה נמצא תחת איום, ושדרוש כיוון חדש. בשלב מוקדם של תהליך זה יש תחושה עמוקה של אי-בריאות, אבל טבעה של הבעיה טרם קיבל שם או כינוי ולפיכך גם הכיוון החדש שיש ללכת בו טרם הוגדר. מה שידוע הוא, שהעבר שוב אינו משמש מנחה לעתיד המתגלה. יש שבר, תחושה שתהליך ההתמודדות הופרע. איננו יודעים היכן אנו רוצים להיות, או מה אנו

מוגבלים בתנאים רגילים של חופש, שוויון והוגנות" (Frazer, 1995, p. 28). תהליך השינוי יכול לשלב, כמובן, הן שלב אופוזיציוני ראשוני ואחריו תהליך שקול יותר. איננו מאמינים, שניתן למזג את ארבע הפרדיגמות ההיסטוריות ואת מקבילותיהן המודרניות לכלל שורה קוהרנטית ממוזגת של מדיניות לקראת הדרהוריות. תמיד תהינה בנמצא קבוצות תובעות שונות ורבות שתבקשנה להגדיר את הטבע של השינויים הדרושים ולהקרין תוצאות רצויות בכיוונים סותרים, בלתי עקביים שאי אפשר ליישב ביניהם (Ford and Miller, 1998, p. 2). בתור חוקרים, הדבר הטוב ביותר שאנו יכולים לקוות לעשות הוא לזהות את הרציונל או את ההיגיון, המצדיק את התסריט הגרוע מכל, כלומר "היפוכה של אוטופיה" ("dystopia") ולהעיר הערות ביקורתיות על סבירותו. אולם, התזוזה בכיוון הנגדי, הניסיון ליצור חזון אוטופי, המשלב את הפרדיגמות המנוגדות למכלול אחד חדש, עלולה להוביל למצב שבו לא נגיע לשום מקום.

הדוגמה מובאת כדי להמחיש את התהליך הכללי, שבו המתנגדים מתעוררים ומציבים טענות חדשות לגבי צורות הפעולה של "הבטוחות מבחינה נורמטיבית". אנו טענו, שכאשר יסודות אלה, הבטוחים מבחינה נורמטיבית ואשר עליהם פרדיגמת המדיניות הקיימת נשענת, נחלשים עקב שינויים חיצוניים מצד אחד, המסמנים שינויים ערכיים חשובים בחברה, ומצד שני עקב דילמות פנימיות העולות על-פני השטח בחיפוש אחר כל פרדיגמה שהיא, כאשר מצבים אלה מצטרפים יחד הם עשויים להוביל לתנועות מתנגדות, הקוראות תגר על הפרדיגמה המבוססת. אתגרים אלה מבוטאים באופנים שונים. במקרה של עליית תנועות חברתיות, הן עשויות ללבוש צורה של מחאה מיליטנטית פעילה. אבל הן יכולות לקבל גם אופי מילולי יותר המוביל לעבר שיח רציונלי וביקורתי, היכן שמהלך פעולה חדש "מושג באופן קומוניקטיבי". הקרמאס הגדיר זאת כתהליך שהוא "מתואם על בסיס של קונסנזוס מפורש המושג באופן יחסי, שמגיעים אליו באמצעות דיונים בלתי

ביבליוגרפיה

- Ackerloff, G. (1998), "Men without children", *The Royal Economic Society Journal*, March, pp. 00-00.
- Biau, F. (1998), "Trends in the well being of women, 1970-1995", *Journal of Economic Literature*, 36 (1), March.
- Brandshaw, J. (1998), "International comparisons of support for lone parents", in: Ford, R. and Miller, J. (ed.), *Private Lives and Public Responses*, London: Policy Studies Institute, pp. 154-168.
- Cerlin, A.J. (1998), "By the numbers", *The New York Times Magazine*, April 5, p. 40.
- Crowther, M.A. (1981), *The Workhouse System 1834-1929*, London: Methuen Press.
- Ford, R. and Miller, J. (1998), "Lone parenthood in the UK: Policy dilemmas and solutions", in: Ford, R. and Miller, J. (ed.), *Private Lives and Public Responses*, London: Policy Studies Institute.
- Frazer, N. (1989), *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press.

- Frazer, N. (1995), "What is critical about critical theory", in: Meehan, J. (ed.), *Feminists read Habermas*, New York: Routledge Press, pp. 21-55.
- Frazer, N. (1997), "Genealogy of 'Dependency'", in: Frazer, N., *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Post-socialist" Condition*, New York: Routledge Press, p. 131.
- Friedman, B. and Rein, M. (1998), "Working and poor: Challenges in implementing America's 'Work First' strategy", a paper presented at a UN-European follow-up meeting to the World Summit for Social Development on *Innovative Employment Initiatives*, Austria: European Center, December 20.
- Gamson, W. (1999), "Policy discourse and the language of the life-world", in: *Self Dynamics of Social Processes: Festschrift in Honor of Friedhelm Neidhardt*, Opladen: Westdeutscher Verlag, p. 25.
- Goodin, R. et. al. (1999), *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Habermas, J. (1993), "On the pragmatic, the ethical and the moral employment of practical reason", in: Habermas, J., *Justification and Application*, London: MIT Press.
- Haskins, R. (1998), "Liberal and conservative influences on the welfare reform legislation of 1996" (mimeo).
- Jencks, Ch. and Mayer, S. (1996), "Do official poverty rates provide useful information about trends in children's economic welfare?" (mimeo).
- Kertzer, D. (1993), *Sacrificed for Honor: Italian Infant Abandonment and the Politics of Reproductive Control*, Boston, Mass.: Beacon Press.
- Lakoff, G. (1987), *Women Fire and Other Dangerous Things*, Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Land, H. and Lewis, J. (1998), "The problem of lone motherhood in the British context", in: Ford, R. and Miller, J. (ed.), *Private Lives and Public Responses*, London: Policy Studies Institute.
- Lefaucheur, N. (1998), "Fatherless children, lone parents: A paradigmatic approach", a paper presented at the Workshop of Current European Research on Lone Mothers, Gutenberg University, April 24-25.
- Lefaucheur, N. and Rein, M. (1999), "Framing and reframing social policy paradigms: The case of lone parents", in: Stein, R. and De Jong, P.R. (eds.), *Fighting Poverty: Caring for Children, Parents, the Elderly and Health*, Aldershot, England: Ashgate Publishing Ltd..
- LeGrand, J. (1996), "Knights, knaves or pawns? Human behavior and social policy", March (mimeo).
- Lerman, R. (1998), "Separating income support from income supplementation", Washington, D.C.: Urban Institute Report.
- Levy, F. (1998), *The New Dollars and Dreams: American Incomes in the Late 1990s*, Russel Sage Foundation new and revised edition.
- Lewis, J. (1995), "The problem of lone mother families in Twentieth Century Britain", discussion paper WSP/114 (Welfare State Program), London: School of Economics, August.
- MacIntyre, A. (1984), *After Virtue: A Study in Moral Theory*, Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- Mead, L. (ed.)(1997), *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Murray, C. (1995), "Welfare hysteria", Op-ed, *New York Times*, November 14.

- Piore, M.J. et al. (1994), "The organization of product development", in: *Industrial and Corporate Change*, Vol. 3, No. 2, p. 423.
- Rein, M. and Winship, Ch., B. (1999), "The dangers of 'strong' causal reasoning in social policy", *Society*, July.
- Sen, A. (1998), "Mortality as an indicator of economic success and failure", *The Royal Economic Society Journal*, January.
- Solow, R. (1998), *Work and Welfare*, Tanner Lectures, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Swingle, J. (1998), "Children in flux: The frequency and risk factor of children living apart from both parents" (mimeo).
- Wilson, J.Q. (1997), "Paternalism, democracy and bureaucracy", in: Mead, I., *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty*, Washington, D.C.: Brookings Institution, p. 334.
- Wolfe, A. (1998), *Whose Keepers: Social Science and Moral Obligation*, Berkeley, Calif.: University of California Press, p. 109.

מגבלות המיקוד: על הסיבות מרובות המישורים לאי-מיצוי זכויות

מאת וים ון-אורשוטי*

זה, כל הגמלאות של הביטחון הסוציאלי מיועדות או לקטגוריות מוגדרות של אזרחים (כגון מובטלים, גמלאים או משפחות עם ילדים), לקבוצות נזקקות (חולים או נכים), או לבני-אדם שאמצעיהם נופלים מתחת לרמת הקיום (ה"עניים").

יתר על כן, מדיניות המכוונות לאוכלוסיות המוגדרות באופן צר יותר הן מדיניות סלקטיביות יותר, ואלה המכוונות לקבוצות המוגדרות באופן רחב יותר הן מדיניות אוניברסליות יותר באופיין. מנקודת הראות של יעילות ואפקטיביות של יישום המדיניות הממוקדות, ההבדלים בין מדיניות יותר סלקטיביות ובין מדיניות יותר אוניברסליות עלולים לא להיות כה גדולים במקרה שמשתני המיקוד מוגבלים לקטגוריות סוציו-דמוגרפיות וסוציו-אקונומיות נייטרליות ואובייקטיביות. אולם, כאשר הן כוללות מידות של צורך או של רמת הכנסה, מופיע הבדל איכותי, המשפיע באופן שלילי הן על היעילות והן על התועלת של היישום. אשר ליעילות, השפעה זו נובעת מן הקשיים להעריך את מידת הנזקקות וההכנסה ולפקח עליהן, שבגללם המדיניות שיועדו

מבוא

דיון על מיקודן של גמלאות הביטחון הסוציאלי עלול לגלוש בנקל לאי-הבנה. בוויכוח על המדיניות החברתית המתנהל בסקנדינביה, למשל, יש נטייה לזהות מיקוד עם מבחן אמצעים כדרך להבחנה בין מי שזכאי לגמלה ובין מי שאיננו זכאי (לדוגמה, Palme and Wennemo, 1998). ראייה דומה עומדת גם בבסיסו של הדין-זחשבוץ של אנדריס (Andries, 1996) על ההתפתחויות שהיו לאחרונה בביטחון הסוציאלי בבלגיה. ואילו בוויכוח המתנהל בבריטניה, מבחן אמצעים מכונה בשם סלקטיביות (Spicker, 1998), מונח שמחברים אחרים משתמשים בו כדי לציין, שגמלאות אינן מכסות את כל האזרחים (כפי שגמלאות אוניברסליות מכסות), אלא רק קטגוריות אחדות מתוכם (לדוגמה, Ferge, 1997). לנוכח בלבול מושגי זה מן הראוי לומר, שבכוונת המחבר ללכת במאמר זה בעקבות רעיונו של ספיקר, שמיקוד במדיניות חברתית כמעט תמיד פירושו, שמדיניות מכוונת כלפי מישהו או משהו (Spicker, 1998). במובן

* המחלקה לסוציולוגיה ולימודי מדיניות, אוניברסיטת טילבורג, טילבורג, הולנד.

מיקוד ומיצוי

בעולם אידיאלי מערכת שיוערה לאוכלוסייה מוגדרת מיושמת ביעילות: כל הזכאים מקבלים את הגמלה, וכל המקבלים זכאים לקבלה, בעוד שכל אלה הזכאים שייכים לאוכלוסייה הספציפית אשר קובעי המדיניות חשבו עליה כאשר ייסדו את התוכנית, וכל אלה השייכים לאוכלוסייה זו, הם זכאים, למעשה. במילים אחרות, יש התאמה מושלמת בין אוכלוסיית יעד ובין אוכלוסיית זכאים ואוכלוסיית מקבלים (van Oorschot, 1995). אבל, בפועל, בגלל סיבות שונות, המיקוד עלול להחטיא את מטרתו כאשר הדבר תלוי באוכלוסייה שמדובר בה. דבר זה מוצג בתרשים מס' 1, שבו קבוצות המשנה ה-1 ו-2 מייצגות מיקוד המחטיא את מטרתו בגלל אי-מיצוי, כאשר בני-אדם הזכאים לגמלה שמדובר בה אינם מקבלים אותה. צורה אחרת של החטאת מטרה ברמת אוכלוסיית הזכאים מוצגת באמצעות ב-1, המקבלים שאינם זכאים. החטאת המטרה ברמה של אוכלוסיית היעד מוצגת באמצעות ב-2 (חברים באוכלוסיית היעד שאינם זכאים) ו-3 (אלה שהם זכאים ואינם שייכים לאוכלוסיית היעד).

תרשים מס' 1 מציג את מה שוינסנט ועמיתיו (Vincent et al., 1991) מכנים בשם הרמה הטקטית של המיקוד, המובחנת מן הרמה האסטרטגית. ברמה האסטרטגית מיקוד מורכב מהקצאת משאבים לקטגוריות שונות של בני-אדם על-פי קנה-מידה של צורך או נזקקות. מיקוד אסטרטגי הוא אפוא עניין של הכרעה אידיאולוגית ופוליטית. כאשר לשאלה מי צריך לקבל מה ומתי. מיקוד טקטי הוא בעל אופי פרגמטי יותר, ויש לו שני מובנים. הראשון נוגע למידה שבה הגדרות מעשיות תואמות במדויק את

לצורך או להכנסה, העלויות המינהליות שלהן גבוהות יותר ליחידה מוערכת (ראה לדוגמה Deacon and Bradshaw, 1983 לגבי המספרים הנוגעים לבריטניה, ו-Aarts and De Jong, 1998, לגבי המספרים הנוגעים להולנד). אשר לתועלת, ההשפעה השלילית נובעת מתת-צריכה או מאי-מיצוי של גמלאות ושירותים, שהוא אינהרנטי למבחן אמצעים או למבחן הכנסות (Deacon and Bradshaw, 1983; van Oorschot, 1995), אך העלול להתרחש גם במקרה של בדיקת נכות (Cohen, 1983; Blunn and Small, 1984).

כשמסתכלים על הדברים מנקודת הראות של מטרת המדיניות החברתית, שהיא הספקת גמלה או שירות לאוכלוסייה מיועדת, הבעיה של חוסר תועלת היא חמורה יותר מן הבעיה של חוסר יעילות. דבר זה נכון גם כשמסתכלים מנקודת הראות של האוכלוסייה המיועדת עצמה. שני אלה הם סיבות טובות לכיון תרומה זו בנושא המיקוד של גמלאות הביטחון הסוציאלי לעבר הבעיה של חוסר תועלת, ובאופן מדויק יותר, אל תת צריכה של זכויות הקשורה למבחן אמצעים.

ראשית, נרון בבעיה של מיקוד לא מועיל בהקשר הרחב יותר ונטען, שאי מיצוי גמלאות עדיין זוכה לתת הדגשה, אף-על-פי שהפך להיות בעיה בוערת יותר בעבר הקרוב והוא יישאר כזה גם בעתיד לנוכח התפקיד הגדל והולך של מבחן האמצעים במדיניות החברתית. שנית, נרחיב בעניין הסיבות לאי מיצוי בטענה שאין להאשים את הלא-מקבלים בתת-צריכה, מאחר שיש לחפש את הסיבות לא ברמת הלקוח, אלא גם ברמת המינהל ומבנה המערכת. לבסוף, נציג ניתוח אמפירי שיראה את הקשרים הסיבתיים בין מספר גורמים משלוש רמות אלה, שיחד מש-פיעים על המיצוי של מספר גמלאות הולנדיות.

תרשים מס' 1. שלוש האוכלוסיות של תוכנית גמלאות: מיקוד והחטאת המטרה

אוכלוסיית היעד					
לא			כן		
אוכלוסיית הזכאים					
לא	כן	לא	כן	כן	אוכלוסיית המקבלים
ד	ג	ב	א	כן	
ח	ז	ו	ה	לא	

מתברר, שצריכת יתר זוכה בדרך-כלל להרבה יותר תשומת לב מאשר אי-מיצוי (Golding and Middleton, 1982; van Oorschot and Kolkhuis Tanke, 1989). משום מה נראה, שחשיבותו של אי-המיצוי, שהוא התופעה של בני-אדם או של משקי-בית שאינם מקבלים את סכום הגמלה שהם זכאים לה כחוק, אינה ברורה מאליה. למרות שכבר בתחילת שנות ה-70 גילו מחקרים שנערכו במדינות שונות, שהיא קיימת (ראה לדוגמה, לגבי בריטניה: Lister, 1974; לגבי צרפת: van Catrice-Lorey, 1977; לגבי הולנד: Geissler, 1975; לגבי גרמניה: Bijstervelt, 1975; לגבי ישראל: Doron and Roter, 1976; לגבי ישראל: Doron and Roter, 1976).

להטיה זו עשויות להיות סיבות אחדות. יש להניח, שאחד הגורמים החשובים ביותר הוא הרעיון הנפוץ למדי, שהאזרח המודרני הוא אדם רציונלי, המחשב חישובים והמבקש להפיק רווח מכל קשר עם המדינה ואינו מוטרד ממחסומים תרבותיים ואישיים. מנקודת ראות זו, התפקוד הנכון של מדיניות חברתית אכן נראה נתון בסכנה רבה יותר עקב צריכת-יתר מאשר עקב אי-מיצוי של זכויות חברתיות. כתוצאה מכך אפשר להמעיט בקלות מערכו של אי-מיצוי. רעיון נפוץ נוסף הוא, שבמקרים המעטים

ההגדרות של אלה המופרים כזכאים מבחינה חברתית ואשר מקבלות את פירושן באמצעות התהליך הפוליטי. במונחים של תרשים מס' 1 מובן זה נוגע להתאמה בין אוכלוסיית היעד ובין אוכלוסיית הזכאים. המובן השני של מיקוד טקטי נוגע למידה שבה בני-אדם הזכאים לגמלה אכן מקבלים אותה. במונחים של תרשים מס' 1 רבר זה נוגע להתאמה בין אוכלוסיית הזכאים לאוכלוסיית המקבלים.

מנקודת הראות של מיקוד גמלאות קיימות, דהיינו שכבר הוגדרו, האפקטיביות של היישום בתוך אוכלוסיית זכאים היא הנתונה על כף המאזניים. ברמה זו, חוסר אפקטיביות יכול ללבוש בעיקרון שתי צורות של עודף מיצוי של זכויות (ניצול לרעה) ושל אי-ניצול (אי-מיצוי). בפועל, שתיהן עלולות להימצא בעת ובעונה אחת.

מנקודת הראות של העניים לכל הפחות, הצורה האחרונה של חוסר אפקטיביות חמורה יותר מזו הראשונה. וכפי שנראה, לקובעי המדיניות ולפקידים יש סיבות טובות להיות מודאגים מאי-מיצוי של זכויות. אולם, אם להתעלם מן הספרות על תפקודן של מדינות הרווחה באופן כללי, או מן הספרות הדנה בשאלה כיצד בני-אדם מתמודדים עם עוני, או מגיבים על הספקת גמלאות רווחה מטעם המדינה, עד מהרה

סוציאלי (Hartmann, 1985), או אף כמציין כישלון של עצם עקרון הסלקטיביות (Lynes, 1972, p. 505). ליסטר הסיקה בעניין זה מסקירה שערכה על מחקרי מיצוי מוקדמים בבריטניה: "הפתרון הסלקטיביסטי לעוני נוסה ונכשל" (Lister, 1974, p. 21). אחרים נוקטים עמדה מתונה יותר וקובעים, שבדרך-כלל יש לראות באי-מיצוי בעיה חשובה במדיניות החברתית, אבל לא - או במידה פחותה - אם מדובר בסכומים קטנים בלבד (Bendick, 1985), או, אם בני-אדם באמת אינם מעוניינים לתבוע (Beltram, 1984). אם אי-המיצוי אינו רק חיכוכי (Adler, 1977), או אם בני-אדם זכאים או אינם תובעים רק במשך תקופה קצרה (SBC, 1978; Richardson and Naidoo, 1978). אטקינסון (Atkinson, 1984) קובע, שאף-על-פי כן, כל המקרים הללו של אי-מיצוי מצביעים על קיומן של עלויות לא-טריוויאליות הקשורות לתביעה. עלויות אלה, שהתובעים יתנסו בהן גם הם, יש בהן כדי להצדיק מתן תשומת לב לבעיה, מחוץ לסכום הכסף שאינו נתבע או המניעים של אלה שאינם תובעים.

תשומת לב זו מוצדקת גם מפני שאי-מיצוי עלול להיות סיבה לעוני ולבעיות נוספות הקשורות להכנסות נמוכות. יתר על כן, מפני שמשמע. מכך אי-צדק בסיסי בעטיו של אי-השוויון הקיים במיצוי הזכויות בין אזרחים שתובעים ובין אזרחים שאינם תובעים. אי-צדק ביישומה של שיטה חייב להיות גורם לדאגה בייחוד בתחום הביטחון הסוציאלי, לא רק מפני שהביטחון הסוציאלי הוא המוסר המובהק שבכוחו לקדם חלוקת משאבים צודקת בחברה המודרנית, אלא גם מכיוון שבני-אדם רבים הזכאים לגמלה נתונים במצב של צורך אמיתי. ואחרון אחרון, תשומת הלב מוצדקת מפני שמיקוד אסטרטגי נעשה הרבה יותר סלקטיבי

של אי-מיצוי שעלולים להתקיים, הסברה היא, שבני-אדם אלה אינם מעוניינים בגמלה, אם בגלל חישוב (הם אינם חושבים שהגמלה מצדיקה את המאמץ) או מתוך עיקרון (הם אינם רוצים להיות תלויים במה שהם מאמינים שהוא "צדקה"). בשני המצבים האלה, לפי ההשקפה המקובלת, אלה שאינם תובעים אינם זקוקים באמת לגמלה שהם זכאים לקבל. דבר זה מוביל לחריצת המשפט, שבאופן כללי אין בעיה רצינית של אי-מיצוי, לפחות לא מצד הלא-תובעים עצמם, ולפיכך בדרך-כלל גם לא בעיני הפקידות או בעיני קובעי המדיניות.

אף-על-פי שבוודאי יש מקרים של אי-מיצוי ההולמים דעה מקובלת זו, ממצאי מחקרים שנערכו על הנושא מלמדים, שהמקרים האלה הם נדירים. הם מראים, שבמקרה של גמלאות שהן כפופות למבחן אמצעים (ולפעמים גם כשמדובר בגמלאות שאינן כפופות למבחן זה), מצב רגיל למדי אצל חלקים גדולים של אוכלוסיות זכאים הוא, שהם אינם מקבלים את הגמלאות שמדובר בהן. נראה גם, שיש סוג של "תקרה טבעית" של 80%-85% בערך, שמעליה שיעורי המיצוי של גמלאות הכפופות למבחן אמצעים אינם יכולים לעלות (van Oorschot, 1995). מחקרים מלמדים גם, שבני-אדם רבים שהם זכאים לגמלאות ביטחון סוציאלי אינם מתנהגים כמו בני-אדם שיש ברשותם מידע טוב, שהם רציונליים ומחשבים היטובים, ושרק במיעוט של המקרים אלה שאינם תובעים גמלה במפורש אינם מעוניינים בגמלה שהם זכאים לה.

מכל זה משמע, שיש לראות באי-מיצוי בעיה רצינית במדיניות חברתית ממוקדת. חוקרים אחרים נוקטים עמדה תקיפה בהערכת קיומו של אי-מיצוי כעדות לכיש-לון של מבחן האמצעים כמכשיר לביטחון

בדרך-כלל, על מה שהאזרחים מקבלים בפועל בהשוואה לכוונה המקורית, הטקטית או האסטרטגית, של קובעי המדיניות (ראה, בין היתר, Blau, 1955; Handler and Hollingsworth, 1971; Kramer, 1975; Catrice-Lorey, 1976; Leibfried, 1976; Lipsky, 1980; Ringeling, 1981; Mashaw, 1983; Walker, 1985). אולם, רק מעט מאוד ידוע עדיין על ההשפעות המינהליות על מיצוי זכויות הביטחון הסוציאלי הכפופות למבחן אמצעים. דבר זה נכון במיוחד לגבי ההשפעות הישירות המתרחשות כאשר פקידים מחליטים לדחות תביעה בטעות, או כאשר הם מעניקים לתובע סכום קטן מזה המגיע לו באמת (דוגמאות להחלטות שגויות מסוג זה ניתן למצוא אצל Berthoud, 1983, 1984). מחקרים אחרים הראו, שפקידים האחראים על הפעלת תוכניות ביטחון סוציאלי הכפופות למבחן אמצעים נוטים לקבל החלטות על סמך מידע מוטעה או לא מספיק או שניהם כאחד (Howe, 1985; Beltram, 1984; Kneigt, 1991; Vos, 1986). מה שמוביל קרוב לוודאי, במקרים אחרים לפחות, לדחיות לא מוצדקות. בהשוואה להשפעות הישירות, קיים תיעוד רב יותר על ההשפעות העקיפות של הפקידות על אי-מיצוי תוכנית. השפעות עקיפות כאלה נובעות מהסדרים מינהליים מעשיים ומהתנהגותו של הפקיד, העלולים להציב מגבלות או להניח מוקשים בדרכם של הזכאים לגמלאות (דוגמאות ברורות ניתן למצוא אצל Richardson and Naidoo, 1978; Briggs and Rees, 1980; Corden, 1983, 1987; Graham, 1984; Davies and Ritchie, 1988). על סמך מחקרים אלה ניתן לסכם מה הם הגורמים העיקריים ברמה המינהלית אשר מגבירים את ההסתברות של אי-מיצוי:

- אופן הטיפול בתביעות ובתובעים,

במערכות הרווחה של מדינות רבות מאז המשבר הכלכלי של שנות ה-80 (לדוגמה, Gough, 1994). ברמה הכללית של המדיניות החברתית, תהליך זה כונה "אינדוידואליזציה של החברתי" (Ferge, 1997), וברמה של מערכות הביטחון הסוציאלי "מעבר מביטוח לסיוע" (van Oorschot and Schell, 1991). הסלקטיביות המוגברת של מיקוד אסטרטגי הביאה ברמה הטקטית להתרחבות מבחן האמצעים ולפיכת להתגברות חשיבותה של תופעת האי-מיצוי. לאור מגמה זו, השאלה מה הן הסיבות המדויקות לאי-מיצוי נעשית בוערת.

סיבות לאי-מיצוי: לקוחות, מינהל ומבנה המערכת

סקירת המחקרים שעסקו במיצוי מגלה, שבאופן מסורתי הסיבות לאי-מיצוי גמלאות הביטחון הסוציאלי נחקרות רק ברמת הלקוח (Corden, 1981; Falkingham, 1985; van Oorschot and Kolkhuis Tanke 1989 and Craig, 1991). כלומר, כשמנסים להסביר מדוע בני-אדם אינם מקבלים את הגמלאות שהם זכאים להן, המוקד היה על הידיעה, התפיסות, העמדות, ההתנסויות והנסיבות של בני-האדם הזכאים. עד עתה התעלמו במידה רבה מן הגורמים המשפיעים, שאולי פועלים ברמות של מבנה המערכת ושל המינהל (Whyley and Huby, 1993; Corden, 1995). ואף-על-פי כן, הספרות על נושא המיצוי מכילה ראיות רבות על חשיבותם של גורמים בעלי השפעה בשתי רמות אלה, גם אם יש רק מעט הוכחות ישירות.

הכל מכירים בכך, שלניהול השירותים והגמלאות עשויה להיות השפעה גדולה,

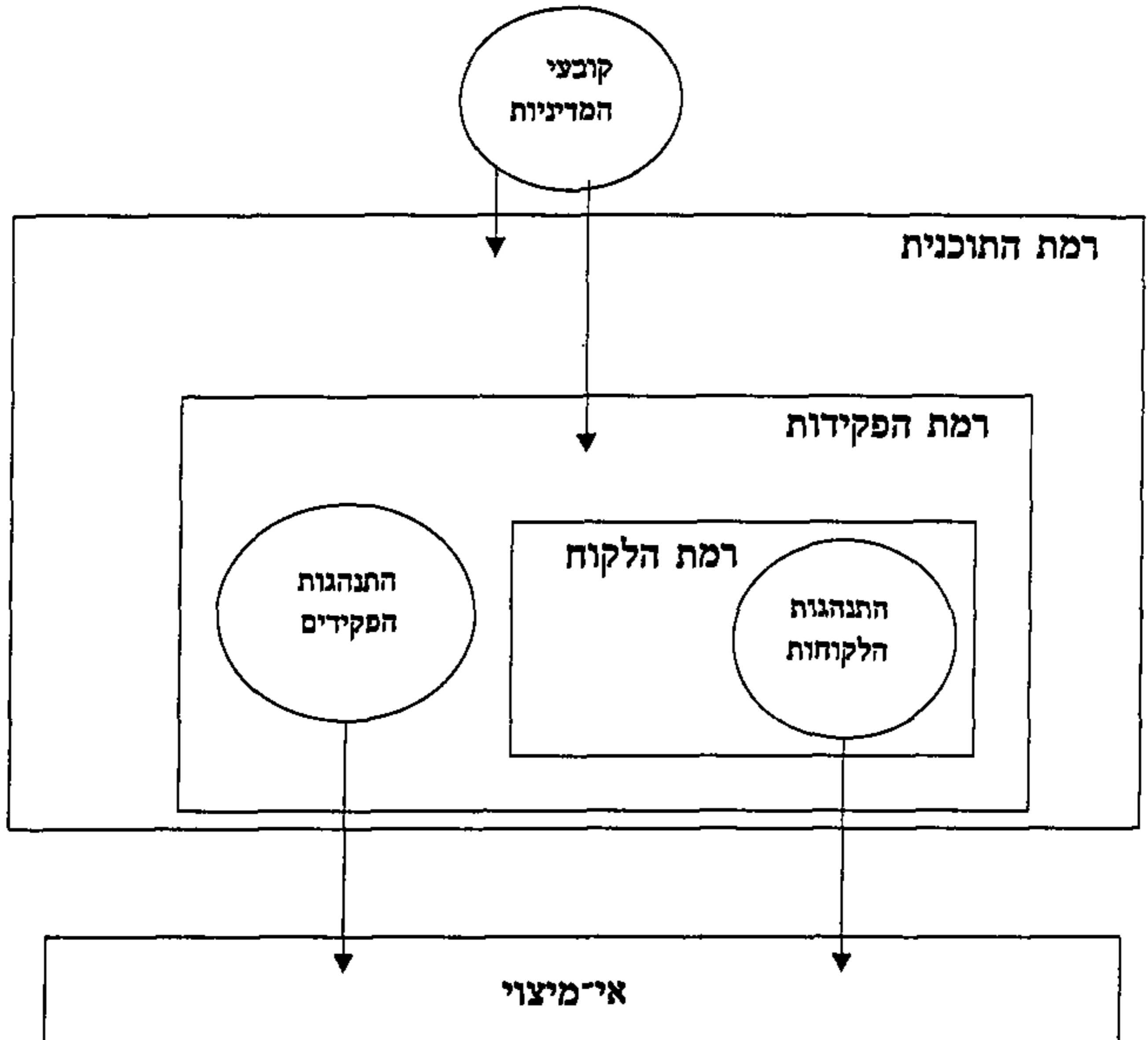
- יש בהן "צפיפות" (מספר גדול) של כללים והנחיות;
 - יש בהן כללים מסובכים;
 - יש בהן כללי זכאות עמומים, כלומר לא מדויקים, לא ברורים או תלויים ברצונו הטוב של הפקיד;
 - משלימות מקורות הכנסה אחרים;
 - מיועדות לקבוצות אוכלוסייה שהן מושא להערכה שלילית;
 - מספקות רק כמויות קטנות של גמלה;
 - משאירות את היוזמה להתחיל בתהליך התביעה לחלוטין בידי המבקש;
 - מספקות מגוון של הוצאות (תוכניות מקיפות);
 - מיועדות להוצאות מקריות, ולא להוצאות רגילות;
 - מציעות זכאות לא יציבה.
- קורדן (Corden, 1995) אף יישמה רשימה זו למערכת הביטחון הסוציאלי הבריטית וטענה, שמצאה ראיות התומכות בנכונותה ויחד עם זאת הציעה מספר תכונות נוספות. לדעתה, לא רק מבחן אמצעים עלול להיות גורם המונע מיצוי, אלא גם מבחן נכות יכול לגרום אי-מיצוי, בעיקר בגלל רגשי האשמה הכרוכים בכך (הוכחה לכך מצויה, למשל, אצל Bradshaw and Lawton, 1982; Blunn and Small, 1984; Corden, 1987). זאת ועוד, היא מצביעה על השפעות של חפיפה ויחסי-גומלין בין גמלאות שונות לגבי קריטריונים לזכאות, השפעות של היבטים מבניים של גמלאות, המציבים אתגר בפני נורמות תרבותיות והיא מציינת בצדק את העובדה, שהיבטים מבניים של זמן משפיעים על אי-מיצוי. מבין ההיבטים המבניים מבחן האמצעים הוא,
- שהתובעים המתגסים בו רואים אותו כמשפיל או כמעליב;
 - שילוב של פונקציה של "שירות" ושל "פיקוח על מרמה";
 - איכות דלה של תקשורת עם הלקוחות ומתן מידע וייעוץ לא מספיקים;
 - שימוש בטופסי בקשה מסובכים;
 - איכות גרועה של קבלת החלטות, כגון קבלת החלטות על סמך מידע לא מספיק או על בסיס ראייה סטריאוטיפית של הלקוח;
 - איכות גרועה של הליכים מינהליים טכניים;
 - הבנה שגויה של הפקידים את כללי המערכת.
- לאחרונה שכללה קורדן (Corden, 1995) רשימה זו של הגורמים העיקריים על סמך ממצאים בריטיים ושיפרה אותה; היא הציעה להשתמש בסיווג חלופי רצוף של היבטים מינהליים שיש להם השפעה: היבטים של הספקת מידע, של מתן שירות ושל הליך הבקשה והתוצאה. קורדן הציעה מגוון רחב של ראיות על השפעתם של היבטים מינהליים אלה על המיצוי וסיכמה במילים אלה: "כל היבט עשוי להשפיע בפרטנציה על המיצוי" (שם, עמ' 58).
- גורמים ברמה של מבנה הגמלאות אינם מובילים באופן ישיר למיצוי, אבל הם מובילים לכך בעקיפין, מפני שהקשר זה הוא כמידה רבה שדה להתנהגותם של הפקידים ושל הלקוחות ובדרך זו ניתנות לשתי מערכות השחקנים הזדמנויות להתנהגות ומגבלות עליה. מן המידע הדל מאוד המצוי הסקנו במקום אחר (van Oorschot and Kolkhuis Tanke, 1989), שהסיכוי לאי-מיצוי גדול יותר בתוכניות אשר:
- כוללות מבחן אמצעים;

הגורמים השונים עשויים להיות בעלי השפעה ישירה או עקיפה, והתמהיל האמיתי שלהם עשוי להיות שונה, והוא אכן שונה בדרך-כלל, במצבים שונים, למשל בתוכניות שונות, בהסדרים מינהליים שונים, בקבוצות לקוחות שונות, בזמנים ובמקומות שונים. התבוננות באי-מיצוי באופן זה מסייעת לנו להבין כיצד מקרים שונים המתמקדים בסיבות לאי-מיצוי ברמת הלקוח הגיעו למסקנות שונות למדי, ולעתים אף מנוגדות, על ההשפעה היחסית של גורמים נפרדים. יש, למשל, "ידיעה", "הכתמה", "דאיית הזי-כאות" ו"צורך" (דוגמאות אצל Craig,

כמוכן, הגורם המוכר ביותר כקשור קשר אינהרנטי לאי-מיצוי (Dea-Bendick, 1980; con and Bradshaw, 1983; Hartmann, 1985).

ניתן להבחין בנקל באופן אנליטי בין שלוש הרמות השונות - מבנה התוכנית, הפקידות והלקוח - אבל ספרות המחקר והסקירות עליה מלמדות, שבפועל הגורמים המשפיעים על אי-מיצוי יוצרים מכלול. אני מציע לראות באי-מיצוי תוצאה של תמהיל (mix) של גורמים הקשורים זה בזה מרמות שונות, שיש ביניהן יחסי גומלין, כמו שמתואר בתרשים מס' 2.

תרשים מס' 2. ההשפעות מרובות-הרמות על אי-מיצוי: המודל של פעילות-גומלין



חשיבות בגלל תפקידם בקביעת כללי התוכנית, בקביעת התקציב וכוח-האדם הזמין ובעיצוב הגורמים העיקריים של ניהול התכנים. בעשותם כל זאת הם מגדירים את ההקשר החוקי והארגוני שבו הפקידים והלקוחות פועלים. לקוחות אף פועלים בהקשר מינהלי ספציפי. כלומר, הידיעה, התפיסות, העמדות, ההתנסויות וההתנהגות הרלוונטיים שלהם מושפעים כולם מאפיונים של הרמה הפקידותית, כמו, לדוגמה, הכמות והאיכות של המידע והיעוץ הניתנים, המחסומים המועלים בעת ההליכים המעשיים, מיקום המשרדים והטיפול שהפקידים מעניקים.

יישום במציאות: גמלת הדיוור בהולנד

כאשר חוקרים את הסיבות לאי-מיצוי ורואים בהן תמהיל של גורמים מרמות שונות הפועלים זה על זה, יש צורך במחקר השוואתי, שבתוכו ניתן לצפות במבנים שונים של תוכניות, בנוהלים מינהליים שונים ובקבוצות שונות של לקוחות ולהשוות ביניהם. בתחילת שנות ה-90 ערכנו בהולנד מחקר כזה ובו בדקנו את אי-המיצוי בשלוש תוכניות שונות בקרב קשישים ($N=1,370$) ובקרב מקבלי גמלאות של סיוע סוציאלי ($N=520$) בשתי ערים גדולות, רוטרדם וניימיכן.¹

כלומר, מחקרים אלה היו על תוכניות שונות ועל קבוצות שונות של לקוחות (אסירים, הורים יחידים, עניים עובדים, או מקבלי גמלאות סוציאליות). הם בוצעו במרצות שונים, במקומות שונים ובהקשר של הסדרים מינהליים שונים. ההשקפה, שהסיבות לאי-מיצוי הן תמהיל של גורמים ברמות שונות ורבות מובילה להכרה בכך, שלא רק האזרחים הם האחראים לבעיה של אי-מיצוי. גם קובעי המדיניות והפקידים ממלאים כאן תפקיד וניתן לראות בהם אחראים לכך. להכחיש זאת כמוהו כ"האשמת הקורבן" (Townsend, 1979).

אשר לשאלת האחריות הראשונית, חייבים להכיר בכך, שלעתים קרובות התשובה היא רק עניין של נקודת הראות. לדוגמה, מי אחראי לאי-מיצוי הנובע מכך שלבני-אדם שהם זכאים אין ידיעה מספקת? האם הלקוחות, כפי שמניחים בדרך-כלל? או אולי הפקידות שלא היתה פעילה די הצורך בהפצת מידע ובמתן ייעוץ? או שמא יש להטיל את האשם על קובעי המדיניות שקבעו מספר גדול של חוקים והנחיות שלא ניתן להביןם? אולם שימו לב לכך, שבמובן הישיר ביותר אי-מיצוי נובע מהתנהגות ספציפית של שתי קבוצות של שחקנים (תרשים מס' 2): הפקידים, המחליטים החלטות שגויות לגבי פניות של לקוחות, ולקוחות, שבגלל סיבה כלשהי אינם מגישים תביעה או מושכים אותה בחזרה. לקובעי המדיניות יש

1. במהלך שנת 1991 נלקחו דגימות אקראיות ממשרדי הרישום העירוניים ומרישומי שירותי הרווחה בערים הגדולות של הולנד רוטרדם וניימיכן, כדי לקבל מרגמים הן של אוכלוסיית הקשישים (בני 65 ומעלה) והן של מקבלי גמלאות של סיוע סוציאלי. בקרב משקי-בית שנדגמו נערכו ראיונות מובנים בעל-פה, כדי להעריך את הזכאות (כולל הכנסה) והמיצוי של מספר גמלאות, כמו גם להעריך את הידיעה, התפיסות, העמדות וגורמי ההתנהגות שעשויים להיות רלוונטיים להבנת הגורמים הסיבתיים הממלאים תפקיד ברמת הלקוח. על בסיס נתוני הראיונות זוהו תובעים זכאים ולא-תובעים זכאים של התוכניות השונות המעורבות בדבר ונשקלו בהתאם לכל תוכנית ונערכו ניתוחי רגרסיה של הריבועים המופחתים, כדי לנתח את ההבדלים בין שתי הקבוצות מבחינת התנהגותן, תפיסותיהן, עמדותיהן ומודעותן לגבי התוכניות הנוגעות לעניין. כדי לעמוד על הגורמים הממלאים תפקיד ברמת הביצוע המינהלי נערכו תצפיות וראיוני בני-אדם העובדים במינהל. מבני התוכניות הושאו על-מנת לקבל מידע על גורמים סיבתיים שאולי פועלים ברמת המבנה של התוכנית.

לוח מס' 1. שיעורי אי-מיצוי (באחוזים)

ניימיכן		רוטרדם		
קשישים	לקוחות סיוע סוציאלי	קשישים	לקוחות סיוע סוציאלי	
20	8	22	26	גמלת דיור
72	53	50	63	סיוע מיוחד
50	16	38	40	פטור ממס רכוש
54	25	69	70	פטור ממס פסולת

במיצוי הנמוך של התוכניות האחרות. לפיכך, התשובה צריכה לבוא בעיקר מהשוואת המאפיינים של מבני התוכניות ושל מנהגי הפקידים.

ברמת המבנה השוינו את מצבה של גמלת הדיור על-פי הגורמים שסוכם לעיל כמגדילים את ההסתברות של אי-מיצוי עם מצבן של התוכניות האחרות. גמלת הדיור אינה שונה משאר התוכניות מבחינת היותה תלויה במבחן אמצעים ומשלימה את שאר מקורות ההכנסה. התוכנית אינה כוללת תנאי זכאות ברורים יותר, וכמו התוכניות האחרות היא משאירה בידי הפונה את היחזמה להתחיל בתהליך התביעה. ואף-על-פי כן, לגמלת הדיור יש מספר מאפיינים מבניים מובחנים היוצרים הקשר המעודד מאוד תביעה. מאפיינים אלה קשורים לסוגי משק-הבית ולסוגי העלות, אשר גמלת הדיור מכוונת להם, וגם למאפיינים של הגמלה עצמה. התמהיל שלהלן של מאפיינים מעודדים הוא אופייני לגמלת הדיור ההולנדית; הוא מציע גמלה בסכום גדול יחסית, המוענקת לשנה שלמה; התוכנית מכוונת לסוג אחד של הוצאה המתרחש באופן סדיר (מדי חודש); היא מציעה זכאות יציבה למשך כמה שנים (קריטריוני הזכאות אינם משתנים הרבה, ורוב בני-האדם אינם משנים את מקום מגוריהם לעתים קרובות); יש לה תאריך קבוע לפנייה (ומאפשרת

לוח מס' 1 מציג את מידת אי-המיצוי שנמצאה במחקר. כשלעצמו אין זה מפתיע, מפני שכל התוכניות הללו כפופות למבחן אמצעים, כולל כל המקורות הכספיים המשלימים הקיימים עבור הזכאים. אולם, מה שמושך את תשומת הלב הוא לא רק זה שקיימת שונות רחבה כזאת באחוזים שנמצאו, מ-8% עד 72%, אלא גם ששני דפוסים מתגלים לעין. הראשון הוא, שבתוך כל קבוצה, אחוז אי-המיצוי של גמלת הדיור הוא הנמוך ביותר מכל הגמלאות. השני הוא, שפרט לתמיכה המיוחדת, אי-המיצוי של כל שאר הגמלאות הוא הנמוך ביותר בקרב מקבלי גמלאות הסיוע הסוציאלי בניימיכן. השאלה המוצגת כאן היא, כיצד אפשר להסביר דפוסים אלה.

1. גמלת דיור

אי אפשר להבין באופן מלא מבדיקת הגורמים ברמת הלקוח בלבד, כלומר, על-פי הברלים אפשריים בהרכבן של האוכלוסיות הזכאיות, מדוע שיעור אי-המיצוי של גמלת הדיור הוא הנמוך ביותר בכל קבוצה. הרבר הוא כך מפני שיש חפיפה של 80%-90% בערך בין אוכלוסיית היעד של גמלת הדיור ובין אוכלוסיות היעד של שאר התוכניות. פירוש הרבר, שבמידה רבה בני-האדם המעורבים במיצוי הגבוה של גמלת הדיור הם אותם בני-אדם הכלולים

המידע הראשון על הגמלה; מידת הידיעה על קריטריוני הזכאות והאם חיפשו בני-אדם במרץ אחר מידע על הגמלה;

(2) גורמי תדמית, כולל הסכום שמצפים לו מגמלה ספציפית; האופי הנתפס של הגמלה (כלומר, האם רואים אותה בעיקר כזכות או כצדקה); המידה הנתפסת של אי-הסכמה מצד מכרים כלפי תביעת גמלה, והקושי הנתפס הכרוך בהגשת בקשה לשם קבלת גמלה.

הניתוח העלה, שניתן להסביר את המיצוי הגבוה של גמלת הדיור ברמת הלקוח מתוך כך שהיא תוכנית מוכרת הרבה יותר וגם הרבה יותר מקובלת. כלומר, בקרב אוכלוסיית הזכאים לה, רמת המודעות לתוכנית זו גבוהה הרבה יותר בהשוואה לתוכניות אחרות (כמעט 100% לעומת 75% בממוצע). ובניגוד לתוכניות אחרות היא נחשבת כמציעה גמלאות בסכומים גדולים, שקל לבקש אותה, היא מכתימה פחות בסטיגמה (רואים בה יותר עניין של זכות, והיא מעוררת פחות אי-הסכמה מצד מכרים). התכונות המבניות והמינהליות של גמלת הדיור שנזכרו לעיל יוצרות את ההקשר שבו התנהגות התביעה של הזכאים מתרחשת, ואחדות מתכונות אלה קשורות במישרין לגורמים שנמצאו ממלאים תפקיד ברמת הלקוח. כלומר, הרמה הגבוהה יותר של ידיעה בסיסית קשורה במישרין לפעילויות האינטנסיביות המעודדות תביעה המתרחשות ברמה המינהלית, שהן מיוחדות לגמלת הדיור. גורמי התדמית קשורים למאפיינים המינהליים כמו גם לאלה המבניים: הציפייה המוצדקת לסכומים גבוהים של גמלה, קלות השגתה (היותה קשורה למבחן אמצעים פשוט יותר, מידע וסיוע רבים יותר) והיותה מכתימה פחות בסטיגמה (היא קשורה לפחות פיקוח על מרמה ולפחות סלקטיביות).

מסעות תעמולה מיועדים היטב); היא מחשבת כאמצעים את ההכנסה החייבת במס של השנה הקודמת (דבר שעבור הלקוחות הוא הגדרה נוחה למדי של מבחן האמצעים); ואחרון אחרון - היא אינה מכוונת רק למשקייה-בית העניים יותר; כלומר, היא פחות סלקטיבית (תלוי בשכר הדירה שמשפחות עם הכנסה של עד 150% משכר המינימום עשויות להיות זכאיות לו). השווינו גם את מצבה של גמלת הדיור ברמה המינהלית לזה של גמלאות אחרות. תכונות רלוונטיות שעלו מן המחקר שלנו היו, שהאווירה האופפת את תהליך הפנייה לגמלת דיור נמצאת פחות תחת השליטה של הפונקציה המינהלית של פיקוח על מרמה. ומה שחשוב ביותר הוא, שמדי שנה, בחודש יוני, החודש שלפני מועד הגשת הבקשה (ה-1 ביולי), איגודי הדיור פותחים במסע אינטנסיבי להפצת מידע מיועד היטב המכוון לעודד מיצוי של גמלת הדיור. שתי תכונות מינהליות אלה לעידוד הגשת תביעות קשורות במישרין לתכונות מבניות אחדות של התוכנית. הראשונה קשורה לעובדה, שגמלת דיור רואה כאמצעים את ההכנסה החייבת במס של השנה הקודמת (אשר על-פי רוב קל לבדוק אותה). השנייה היא תאריך הפנייה הקבוע (מסעות לעידוד המיצוי שהם בעלי האיכות והאינטנסיביות כמו אלה שארגוני הדיור מארגנים בחודש יוני אי אפשר לקיים לאורך כל השנה).

כדי להשלים את הניתוח של ההשפעות בעלות ריבוי משורים השווינו ברמת הלקוחות את הזכאים לגמלת דיור לזכאים לגמלאות אחרות בשתי מערכות הגורמים (לתקפות התיאורטית והאמפירית של חשיבותם של גורמים אלה ראה van Oorschot, 1995):

(1) גורמי מידע ספציפיים לגמלה, כולל: מודעות לקיומה של הגמלה; סוג המקור של

להתקיים ממנה), הם מייחסים אותה מידת תועלת לסכומים אחרים של גמלה ויש להם אותן עמדות כלפי הפקידים והתנהגותם, כלפי (מילוי) טופסי בקשה, מתן מידע אישי כשפונים לבקש גמלה, תגובות של הסכמה/ אי-הסכמה מצד מכרים וכלפי גמלאות וסובסידיות באופן כללי. אולם, היו הבדלים ברורים בסוג המשתנים השלישי - היבטי המידע. ללקוחות הסיוע הסוציאלי בניימיכן היו באופן ברור רמות גבוהות יותר של ידיעה בסיסית על כל התוכניות, והם התקשו פחות להבין את המידע, הם סברו שיותר מידע זמין להם מיד ובחור קבוצה הם התנסו בעידוד רב יותר להגשת תביעה.

אם מגורמים אלה ניתן להבין טוב יותר את מצבם המועדף, דבר זה נעשה ברור יותר כאשר מנתחים את הגורמים ברמה המינהלית. הממצא החשוב ביותר שעלה מהשוואת ההקשר המינהלי של קבוצות-המשנה היתה, בקצרה, העובדה שהשירות הסוציאלי בניימיכן היה פעיל במיוחד בהספקת מידע ללקוחותיו על גמלאות אחרות וסובסידיות בנוסף לגמלת הסיוע הסוציאלי, שרק לו היא אחראית באופן פורמלי. דבר זה התרחש לא רק באמצעות מידע כתוב מעודכן ומיועד היטב, אלא גם במהלך קשרים אישיים עם לקוחותיהם. להולנדים קשישים אין קשרים מבניים עם שום ביורוקרטיה היכולה להביא לידיעתם באופן סדין ושיטתי מידע בעניין גמלאות זכויות. לקוחות הסיוע הסוציאלי ברוטרדם לא הפיקו תועלת מן הקשרים המבניים שלהם עם השירות הסוציאלי ברוטרדם, מפני שהתברר, ששירות זה היה פסיבי מאוד בהצעת מידע ללקוחותיו, בהשוואה לשירות הסוציאלי של ניימיכן.

ניתן לסכם אפוא את התמהיל מרובה הרמות של הגורמים המשפיעים המסבירים את המיצוי הגבוה של תוכניות מצד לקוחות

2. לקוחות הסיוע הסוציאלי בניימיכן

על-מנת להבין מה הם הגורמים המביאים לכך שהדפוס של אי-מיצוי של כל התוכניות (להוציא סיוע סוציאלי) נמוך יותר בקרב לקוחות הסיוע החברתי בניימיכן מאשר בקבוצות-המשנה האחרות, נשוב לחפש הסברים ברמות השונות. אולם, הרמה המבנית אינה רלוונטית כאן, מפני שאנו עוסקים בתופעה שהיא מאפיין של קבוצה ואשר חורגת אל מעבר למבנה של גמלאות נפרדות. יתר על כן, המבנים של התוכניות הנפרדות המעורבות בנושא אינם שונים בקבוצות-המשנה.

בהתחילנו ברמת הלקוח השוינו את לקוחות הסיוע הסוציאלי בניימיכן לקבוצות משנה אחרות מבחינת:

(1) המאפיינים האישיים (ההשוואה נערכה רק עם לקוחות הסיוע הסוציאלי ברוטרדם), כגון: מין, גיל, מצב משפחתי, מבנה משק-הבית, לאום;

(2) מושגים משותפים במחקר על אי-מיצוי: ידיעה בסיסית על התוכניות, תפיסות של הצורך והתועלת של תוכניות, עמדות כלליות;

(3) היבטים כללים של מידע, כולל: קשיים שבדרך-כלל מתנסים בהם כאשר מנסים להבין מידע, תפיסת זמינותו של המידע, מקור האינפורמציה העיקרי שמשתמשים בו בדרך-כלל וקבלת ייעוץ להגשת תביעה.

הניתוחים העלו, שלקוחות הסיוע הסוציאלי בניימיכן כקבוצה לא היו שונים מלקוחות רוטרדם במאפיינים האישיים. לפיכך, כאן אין הסבר למצב המיצוי העדיף של קבוצת-המשנה של ניימיכן. זאת ועוד, הלקוחות בניימיכן אינם שונים באף אחד מן המושגים המשותפים: יש להם מידות דומות של צורך (המתבטא בהכנסה ותפיסת היכולת

כזאת. כלומר, בני-אדם הזכאים לגמלת דיוור ולקוחות הסיוע הסוציאלי בניימיכן ככלל הם בעלי רמות גבוהות במידה יוצאת-דופן של מודעות, לא מפני שהם בני-אדם מיוחדים, אלא מפני שכרמה הפקידותית הם נחשפים למידה גבוהה באופן יוצא מן הכלל של מידע הניתן ללקוחות. הידיעה שיש לבני-אדם על תוכניות היא אפוא גורם כללי חשוב. הערה חוזרת ונשנית בספרות המחקר היא, שחוסר ידיעה כזאת הוא הסבר קל מדי ושטחי מדי לאי-מיצוי, ושסיבות עמוקות יותר ממוקמות בעמדות בסיסיות שליליות ובחשש מהכתמה בסטיגמה (למשל, Graig, 1991). אילו דבר זה היה נכון, היינו מוצאים במחקרנו שילובים של רמות גבוהות של ידיעה בסיסית יחד עם רמות גבוהות של אי-מיצוי. לא מצאנו שילובים כאלה. מה שמצאנו היו רמות גמוכות של מודעות שהולכות יחד עם מיצוי נמוך יותר ורמות גבוהות יותר של מודעות יחד עם שיעורי מיצוי גבוהים יותר.

מסקנה שנייה היא, שהרמה המינהלית ממלאת כנראה תפקיד חשוב ביותר בתמהיל מרובה-הרמות של הגורמים המשפיעים. כאשר פקידים מועידים באופן פעיל ומפיצים מידע, הם יכולים להעלות את רמות המודעות ומשום כך גם את רמת המיצוי. אולם, בפועל כאן בדיוק טמונה הבעיה העיקרית. לפי ניסיוננו, הפקידים מוטרדים בדרך-כלל רק מעט מבעיית אי-המיצוי. לעתים קרובות השאיפות ורגש האחריות שלהם אינם חורגים מעבר לטיפול בתביעות, ובוודאי ובוודאי שהם אינם מודאגים ממיצוי גמלאות הניתנות באופן פורמלי באמצעות סוכנויות אחרות. "קח או הנח" היא העמדה המינהלית שנתקלנו בה יותר מכל.

מסקנה שלישית היא, שניתן לחלק את האלמנטים המבניים של עידוד הגשת תביעה

הסיוע הסוציאלי בניימיכן כך: השירות הסוציאלי של ניימיכן יצר עבור לקוחותיו סביבה המעודדת הגשת תביעה, דבר שהביא למצב מידע אוהד ומשום כך למיצוי רב יותר של זכויות (ניתן להסביר את אי-המיצוי הגבוה יחסית של סיוע סוציאלי בקרב לקוחות הסיוע הסוציאלי גם בניימיכן בעובדה, שבשנה שבה ערכנו את המחקר, ניתנה לעובדי הרווחה הוראה להיות זהירים בהענקת גמלה זו בנימוק שצפוי גירעון בתקציב).

דיון מסכם

אי-מיצוי של גמלאות הביטחון הסוציאלי מציג מיקוד שאינו יעיל. בניגוד לאמונה הרווחת, אי-יעילות כזאת אינה מתרחשת רק בשוליים, אלא אפשר לראות בה תופעה שהיא אינהרנטית במיקוד סלקטיבי, ובמיוחד במבחן אמצעים. אי-מיצוי נובע מפעולת-גומלין של גורמים מן הרמות של מבנה התוכנית, הפקידות והלקוחות. כדי להמחיש פעילות גומלין זו, דרוש מחקר משווה, דהיינו מחקר שבו נבדק אי-המיצוי של מספר גמלאות בקבוצות שונות או בתקופות זמן שונות.

לאחר דיון תיאורטי על החשיבות של הסיבות לאי-מיצוי, המאמר הציג את התוצאות של מחקר משווה שנערך בהולנד. השאלה המרכזית בחלק האמפירי היתה, כיצד ניתן להסביר את ההבדלים בשיעורי אי-מיצוי בין סוגי גמלאות וקבוצות של זכאים.

לאחר עיון בממצאים יש להדגיש, בתור מסקנה כללית ראשונה, שהבדלים ברמות הידיעה על גמלאות זמינות אצל קבוצות של זכאים תלויים מאוד במידה שבה ההקשר שבו ההחלטות להגיש תביעה והתנהגות התובעים נוטה או לא נוטה לעודד ידיעה

בפרק הזמן שבין קביעת מבנה התוכנית ובין קבלת הגמלה, גופים מינהליים ופקידים ממלאים תפקיד חשוב. עליהם ליישם את התוכנית, כשהמטרה הראשונית היא להבטיח שהגמלה תגיע לאוכלוסיית הזכאים. אם הם ממלאים משימה זו בשלמותה, דבר זה תלוי לא רק במגבלות של ההקשר, שעליהן אין להם, בדרך-כלל, שליטה (אלמנטים של מבנה התוכנית, תקציב, זמן או נהלים שנקבעו להם), אלא גם במאמציהם שלהם ובפעילותם בתוך מגבלות אלה. יצירת הזכויות בכל תוכנית, במובן המינהלי-הטכני או הנוהלי, יכולה להיעשות ברמה גבוהה או נמוכה יותר תוך מידות משתנות של שכנוע ומחויבות לצורכיהם של הלקוחות. לקוחות המינהל, האנשים שהם זכאים לגמלה או העשויים להיות זכאים לה, אינם משוחררים מאחריות במהלך התהליך המינהלי. להיפך, מצפים מהם בצדק לנסות ככל יכולתם למצוא פתרונות לבעיות שהתנסו בהן, למשל, בדרך של חיפוש אחר מידע (נוסף) על גמלאות אפשריות ותביעת גמלאות זמינות. אולם, דבר זה שונה מלצפות מהם להיות בעלי ביטחון עצמי מלא, רציונליים, פעילים ומוכשרים מבחינה ביורוקרטית. רק אילו היו כל הלקוחות מסוג זה, היה זה מוצדק להטיל עליהם את האחריות העיקרית לאי-היעילות של המדיניות החברתית הממוקדת.

לשני סוגים: אלה המקלים את העניין ברמה המינהלית בעזרת יצירת התנאים שבהם אפשר לעצב וליישם פעילויות מידע מיועד היטב וייעוץ (כגון, תאריך קבוע להגשת בקשה, המכוונת לסוג הוצאה אחד, או המכוונת להוצאה סדירה); ואלה המקלים את העניין ברמת הלקוח בעזרת קידום תדמית חיובית לתוכנית (למשל, בכך שהיא אינה מיועדת רק לעניים ביותר, או בהצעת סוג מיוחד של גמלה, כלומר סכום גדול יותר או זכאות יציבה יותר).

כדי לסכם באופן כללי יותר, מימוש זכויות לגמלאות אינו עניין של החלטות של מקבלי גמלה אינדיווידואליים בזמן ידוע לצאת לתבוע או לא לתבוע. אלא זהו תהליך ממושך המתחיל מן הרגע שבו מוגדר מבנה התוכנית, כלומר כאשר קריטריונים של זכאות נקבעים בידי קובעי המדיניות. קריטריונים אלה קובעים במידה רבה באיזו מידה פקידים ולקוחות ייתקלו במכשולים רציניים בהמשך התהליך. מבחינה אנליטית, ברמת המיקרו התהליך מסתיים כאשר אלה הזכאים לקבל את הגמלה אמנם מקבלים אותה. אולם, בפועל וברמת המקרו, התהליך אינו מסתיים, מפני שבכל נקודת זמן תמיד יישארו זכאים שאינם מקבלים. אלה הם בדרך-כלל מספרים שוליים במקרה של גמלאות שאינן כפופות למבחן אמצעים, אבל מספרים גדולים בהרבה במקרה של גמלאות הכפופות למבחן זה.

ביבליוגרפיה

- Aarts, L. and De Jong, Ph. (1998), "Privatization of social insurance and welfare state efficiency", paper presented to the Second Research Conference of the International Social Security Association, Jerusalem, 25-27 January 1998.
- Adler, M. (1977), *Research Priorities for Improving the Take-up of Benefits*, Edinburgh: Social Security Research Policy Committee.
- Andries, M. (1996), "The politics of targeting: The Belgian case", *Journal of European Social Policy*, 6(3): 209-233.

- Atkinson, A.B. (1984), *Take-up of Social Security Benefits*, Discussion Paper, 65 London: International Centre for Economics and Related Disciplines.
- Beltram, G. (1984), *Testing the Safety Net. An Enquiry into the Reformed Supplementary Benefit Scheme*, London: Bedford Square Press.
- Bendick, M. (1980), "Failure to enroll in public assistance programs", *Social Work*, 25: 40.
- Bendick, M. (1985), *Improved Program Administration Can Benefit Both Public Assistance Recipients and Oregon Taxpayers*, Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Berthoud, R. (1983), *Study of the Reformed Supplementary Benefit Scheme: Working Paper D: Welfare Rights Advice Experiment*, London: Policy Studies Institute.
- Berthoud, R. (1984), *The Reform of Supplementary Benefit: Working Paper E: Analysis of DHSS Records of Single Payment Decisions*, London: Policy Studies Institute.
- Bijsterveldt, Q.M. van (1975), *Een sociale voorziening en haar flienten: een onderzoek naar de bijstandverlening aan vrouwelijke gezinshoofden*, Tilburg, Holland: Proefschrift. Katholieke Hogeschool Tilburg.
- Blau, P.M. (1955), *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, Ill.: University of Chicago Press
- Blunn, C. and Small, M. (1984), "The anomalies of attendance allowance", *Community Care*, 16: 18-20.
- Bradshaw, J. and Lawton, D. (1982), "Utilization of the Family Fund", *Child Care, Health and Development*, 8: 227-237.
- Briggs, E. and Rees, A.M. (1980), *Supplementary Benefits and the Consumer*, London: Bedford Square Press.
- Catrice-Lorey, A. (1976), "Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturel", *Revue Française des Affaires Sociales*, 4, Ministère du Travail.
- Cohen, R. (1983), *Able to Claim?: A Report of Work with Occupational Therapists and Physiotherapists to Improve Take-up of Disability Benefits*, London: Islington Peoples Rights.
- Corden, A. (1981), *The Process of claiming FIS: Background Paper II - Review of Previous Studies on the Take-up of Means-tested Benefits and Their Relevance to a Study of FIS-take-up*, York: SPRU University of York.
- Corden, A. (1983), *Taking up a Means-tested Benefit: The Process of Claiming Family Income Supplement*, London: Department of Health and Social Security, HMSO.
- Corden, A. (1987), *Disappointed Applicants. A Study of Unsuccessful Claims for Family Income Supplement*, Aldershot: Avebury.
- Corden, A. (1995), *New Perspectives on Take-up: A Literature Review*, London: HMSO.
- Craig, P. (1991), "Costs and benefits: A review of research on take-up of income-related benefits", *The Journal of Social Policy*, 20(4): 537-565.
- Davies, C. and Ritchie, J. (1988), *Tipping the Balance: A Study of Non-take-up of Benefits in an Inner City Area*, DHSS Research Report no. 16, London: HMSO.
- Deacon, A. and Bradshaw, J. (1983), *Reserved for the Poor: The Means-test in British Social Policy*, Oxford: Blackwell.
- Doron, A. and Roter, R. (1978), *Low Wage Earners and Low Wage Subsidies*, Jerusalem: National Insurance Institute.
- Falkingham, F. (1985), "Take-up of benefits: A literature review", Benefits Research Unit Review, Paper 1:85, Nottingham: Department of Social Administration, University of Nottingham.
- Ferge, S. (1997), "A central European perspective on the social quality of Europe", in:

- Beck, W., van der Measen, L. and Walker, A. (eds.), *The Social Quality of Europe*, The Hague: Kluwer Law International.
- Geissler, H. (1976), *Die neue Soziale Frage*, Freiburg i. Breisgau: Herder Verlag.
- Golding, P. and Middleton, S. (1982), *Images of Welfare: Press and Public Attitudes to Poverty*, Oxford: Robertson.
- Gough, I. (1994), "Means-tested benefits in a comparative perspective", The Richard Titmuss Memorial Lecture, Hebrew University of Jerusalem, May 31, 1994.
- [בעברית: גוף, א' (1995), "גימלאות מותנות במבחן-אמצעים בפרספקטיבה משווה", בטחון סוציאלי, 43: 44-24].
- Graham, J. (1984), *Take-up of FIS Knowledge, Attitudes and Experience, Claimants and Non-claimants*, Social Research Division, Stormont: PPRU, Department of Finance and Personnel.
- Handler, J. and Hollingsworth, E.J. (1971), *The Deserving Poor: A Study of Welfare Administration*, Chicago, Ill.: Markham Publ. Company.
- Hartmann, H. (1985), "Armut trotz Sozialhilfe. Zur nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in der Bundesrepublik", in: Leibfried, S. and Tennstedt, F., *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*, Frankfurt am Main, pp. 169-189.
- Howe, L.E.A. (1985), "The 'Deserving' and the 'Undeserving': Practice in an urban local security office", *Journal of Social Policy*, 14(1): 49-72.
- Knegt, R. (1986), *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening: participerende observantie bij een Sociale Dienst*, Amsterdam: Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.
- Kramer, G.L. (1975), "Bureaucratic competence and success in dealing with public bureaucracies", *Social Problems*, 23: 197-208.
- Leibfried, S. (1976), "Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik: zum Prozess des Filterns von Ansprüchen auf Sozialhilfe", *Critische Justiz*, pp. 376-393.
- Lister, R. (1974), *Take-up of Means-tested Benefits*, Poverty Research Series 18. London: Child Poverty Action Group.
- Lipsky, M. (1980), *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Lynes, T. (1972), "Welfare men", *New Society*, September.
- Mashaw, J.L. (1983), *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*, New Haven: Yale University Press.
- Oorschot, W. van (1995), *Realizing Rights: A Multilevel Approach to Non-take-up of Means-tested Benefits*, London: Avebury.
- Oorschot, W. van and Kolkhuis Tanke, P. (1989), *Niet-gebruik van sociale zekerheid: feiten, theorieën onderzoeksmethoden*, The Hague: COSZ-series, 16.
- Oorschot, W. van and Schell, J. (1991), "Means-testing in Europe: A growing concern", in: Adler, M., Bell, C., Clasen, J. and Sinfield, A. (eds.), *The Sociology of Social Security*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Palme, J. and Wennemo, I. (1998), *Swedish Social Security in the 1990s: Reform and Retrenchment*, Stockholm: SOFI, Stockholm University.
- Richardson, A. and Naidoo, J. (1978), *The Take-up of Supplementary Benefits: A Report on a Survey of Claimants*, London: Chelsea College, University of London.
- Ringeling, A. (1981), "The passivity of the administration", *Policy and Politics*, 9(3): 295-309.
- SBC (1978), "Take-up of supplementary benefits", Supplementary Benefits Administration Papers no. 7, London: HMSO.
- Spicker, P. (1998), "Targeting and strategic intervention", paper presented at the

Second Research Conference of the International Social Security Association, Jerusalem, 25-27 January 1998.

Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Middlessex: Penguin Books.

Vincent, J., Ashworth, K. and Walker, R. (1991), *Taking Account of Time in the Targeting and Administration of Benefits*, Loughborough: CRJP Loughborough University.

Vos, J.G. (1991), *Recht hevven en recht krigen; een studie over beleidsvrijheid, niet-gebruik van rechten en verantwoord ambtelijk handelen*, Lelystad: Vermande.

Walker, R. (with A. Hedges) (1985), *Housing Benefit: The Experience of Implementation*, London: Housing Centre Trust.

Whyley, C. and Huby, M. (1993), *Take-up and the Social Fund: Applying the Concept of Take-up to a Discretionary Benefit*, York: SPRU, University of York.

העתיד של יצירת מדיניות חברתית

מאת יו הקלו

מבוא

עות" גדולות של מאה השנים האחרונות בערך והתנועה הרביעית אשר - אם לא יהיה זה יומני לומר זאת - שברור שהיא מונחת לפנינו. אין זה מדויק מבחינה היסטורית לראות באלה שלבים מובחנים על קו התפתחות רציף, ומדויק עוד פחות מזה לראות בהן תפוקות מכניות, שבהן כל שלב הוא תוצר של זה שקדם לו. הרבה יותר מציאותי לחשוב על תנועות מתמזגות, חופפות, שבהן מופע אחד הוא שינוי צורה של האחר. המרות כאלה בנהלים של קביעת מדיניות, המבוטאות במדינות השונות בצורות שונות ובעלות משכי-זמן משתנים, מייצגות במדיניות החברתית המודרנית אב-טיפוסים גסים של התפתחות יותר מאשר רצפים ישירים של סיבה ותוצאה. כפי שניסחה זאת חנה אַרְנֶדט בהקשר אחר, "האירוע מאיר את עברו שלו, אבל לעולם אי אפשר להסיק אותו ממנו".

ניסויים במתן צדקה לגיבוש מדינת רווחה

בכל העולם המערבי באה תקופה של אנדרל-מוסיה בשעה שחברות חקלאיות טרום-מודרניות התלבטו ונאבקו למען הפיכתן

קיימת איזו סימטרייה בין מה שאפשר לומר על עתידה של יצירת המדיניות החברתית ובין מה שאפשר לומר על עתידו של אדם יחיד כלשהו. עבור שניהם קשה הרבה יותר, לעתים קרובות, להבחין בפרטי העתיד הקרוב מאשר בקווים הגדולים שבמרחק. למשל, לכל אחד מאתנו יהיה קשה לומר מה בדיוק נעשה בעוד שנה או שנתיים, אבל כולנו יכולים להיות בטוחים שבמהלך המאה ה-21 בכללה יהיה מועד שבו כל אחד מאלה הקוראים משפט זה ימות. עבור הקהילות ועבור בני אדם יחידים כאחת האופק הוא לא פעם ברור יותר מאשר הדברים הנמצאים קרוב אלינו.

מאמר זה מנסה להתבונן אל מעבר לקדמת-התמונה המעורפלת לעבר הנוף של המדיניות החברתית. אף-על-פי שהיא נמצאת במרחק, זוהי גם טריטוריה אשר חברות מערביות מתקדמות נראות מתקרבות אליה במהירות גדולה. אנסה לתאר כאן את עתידה של יצירת מדיניות חברתית לאור קווים גדולים דומים המסמנים את הנתיב שהגענו בו לנקודת היציאה הנוכחית שלנו.

בסעיפים שלהלן ישורטטו שלוש "תנו-

* אוניברסיטת ג'ורג' מייסון, פיירפאקס, וירג'יניה, ארצות-הברית.

חוגי המתקנים שלהן למדו לעתים קרובות זה מזה. סיוע כספי, סובסידיות מקומיות לשכר, סדנאות, חוקים נגד שוטטות, אגודות צדקה, מיון העניים, בתי-חולים ציבוריים ומוסדות תיקון, "צדקה מדעית" - אלה היו רק אחדים מן החידושים. עם תחילת המאה ה-20 עלתה "השאלה החברתית" - חברת המונים של מקבלי שכר, התלויים בכוחות שוק שאינם אישיים ואינם ניתנים לשליטה - על סדר היום והטרידה את עמי המערב. מגמות של אינטרסים מעמדיים התמזגו עם המוסר הנוצרי המסורתי ועם מדעי החברה החדשים כדי להפוך את ה"רפורמה" לאבן-הבוחן של החשיבה המתקדמת, שהקיפה את ההשקפה הליברלית ואת זו השמרנית.

מאחורי כל הניסויים האלה במדיניות חברתית עמד רעיון יסודי אחד. הרעיון היסודי הזה היה ליישב בין צמיחתה של כלכלת שוק של סחורות, שנראה היה שיש לה חיים דינמיים משלה, ובין שאיפות שבסיסן דתי להגיע לחברה מוסרית. למעשה, מאז סוף המאה ה-18 ואילך התנועות הנפרדות של מתקנים חברתיים לא חדלו להתלבט בשאלת הפעולה המעשית שבנקודת המפגש בין שני ספריו של אדם סמית: *The Wealth of Nations* (התיאוריה בדבר עושר האומות) ו-*The Theory of Moral Sentiments* (התיאוריה בדבר הרגשות המוסריים).

בהדרגה, ככל שהתקדמה המאה העשרים, תהליך מורכב של ניפוי הניב את המאפיינים של מה שקיבל בסוף מלחמת העולם השנייה את השם מדינת הרווחה. לצורכי מאמר סקירה זה אפשר לומר, שניסוי מסובך זה במדיניות הציבורית סיפק בהדרגה שתי קבוצות גדולות של תוצאות.

קודם כל, הסדרת עסקים והנהגת ביטוח סוציאלי עבור עובדים הופיעו כתכונות קיימות של נוהלי מדיניות לאומית. בשנות

לחברות תעשייתיות המבוססות על השוק. היסטוריונים של הכלכלה, בנסותם לתפוס את התהפוכות של ארבע או חמש המאות האחרונות, ציירו תמונה עשירה של התפתחות שוקי המסחר והכספים, מסחר החקלאות, גידול מערכת בתי-החרושת והייצור התעשייתי. היסטוריונים של החברה תיארו את ההתפוררות הגדולות, כאשר עברו אוכלוסיות אירופיות מקהילות כפריות קטנות-ממדים להצטברויות עירוניות של המונים. תיאורטיקנים של המודרניזציה לימדו אותנו לתפוס את שינויי אודות החיים ממעמד לחוזה, מייחוס-אבות להישג, מנאמנויות לבני אדם לארגון ביורוקרטי, מנורמות מכוונות כלפי פנים לנורמות מכוונות כלפי האחר שהן בעלות אופי ציבורי. אם נצרף את כל אלה יחד, היו אלה מאות מעטות, אך מעוררות פליאה, של היסטוריה עולמית. במשך מאה שנה או יותר ניסו אנשי רוח במערב להבין מה עשתה החברה המודרנית לעצמה - מודעות קולקטיבית שהיא עצמה סימן של מודרניות.

1. עריכת ניסויים

מאמצים פוליטיים מעשיים כדי להתמודד עם מצב חברתי זה הביאו לעריכת מספר גדול מאוד של ניסויים (Experimentation), תחילה ברמה המקומית ואחר-כך גם יותר ויותר ברמה הלאומית. תחילה בדרך אחת ואחר-כך בדרך אחרת, ניסו מתקני חברה, במשך כל המאה ה-19, להפוך את חוקי העניים הטרומים-מודרניים למודרניים. מערכת ההספקה הדתית המסורתית של מתן נדבות וצדקה מקומית נאבקה בכל כוחה נגד נדידת האוכלוסין והצורות החדשות של עוני שהתפתחו. החידושים נפוצו לא רק במדינות שעברו תהליכי תיעוש כמו אנגליה, אלא גם במדינות אירופיות אחרות, אשר

לאחור, קיימת נטייה לראות את מסעות הצלב המסורתיים של הניסויים החברתיים הללו כמוזרים ונאיביים. אבל בעצם התצפית יש משום הערה על ההנחיות "המושגות" של הפרספקטיבה שלנו עצמנו בסוף המאה ה-20, שהיא עתה מובנת מאליה (Himmelfarb, 1995). למעשה, הניסוי החברתי בדמוקרטיה המערבית היה למעין תהליך אבולוציוני ברנני, שדחה תוכניות, שנקודת המוצא שלהן היא כבוד לממסד המוסר המסורתי, לטובת תוכניות המכוונות לסייע לבני-אדם לקיים ואף לשפר את רמות-החיים שלהם בתחום הצריכה בשווקים כלכליים גועשים, לא אישיים, הנעשים יותר ויותר לאומיים.

2. התרחבות

"התרחבות" (Expansion) כמושג העומד בפני עצמו הוא מושג ריק למדי. פירושו בהקשר שלנו הוא, שיוזמות של מדיניות - חדירות הממשלה לתחומים חדשים, שהיו לעתים קרובות ניסיוניים מלפני מלחמת העולם השנייה - היכו שורש וצמחו במהירות בימי השפע הלא צפוי של העשורים שלאחר מלחמת העולם השנייה.

נכון, שמפלגות סוציאליסטיות וסוציאל-דמוקרטיות עדיין נאבקו אז על שליטה על סדר-היום השווינוני. מפלגות שמרניות גם התנגדו באותה עת לרפורמות הללו ובמקביל תמכו ברפורמות אשר נועדו להגן על הסדר הקפיטליסטי שנעשה עשיר יותר ויותר. בשנות ה-60 פרץ מרד הצעירים נגד "הממסד", מחאות שהזכירו את המרידות הרומנטיות ואת מסעות ההתעוררות הדתית במאות מוקדמות יותר. כל זה תולל זעזוע בכל החברות המערביות. אולם העובדה הבסיסית היא, שלמרות השיטפון של ביקורות רדיקליות שכיוונו השמאל החדש

ה-30 המאוחרות, כאשר נראה היה שהן הפאשיזם והן הקומוניזם נמצאים בעלייה, נעשה פופולרי בדמוקרטיה המותקפות לדבר על "הדרך השלישית" (כפי שחזר ונשנה בשנות ה-90 של המאה הנוכחית). אבל העובדה היא, שהרבה יותר ממאה שנה היו דרכים שלישיות מה שהפֶּלֶל של ניסויים במדיניות הניב לאט לאט. זה היה בה בעת גם לא סחר חופשי וגם לא בעלות משותפת ומשטור והשוויה חברתית. חוקים להסדרת עסקים ולהגנה על העובד החלו לשלוט בהדרגה על התוכניות המפוארות יותר של בעלות ציבורית; הבטחת הכנסה התמקדה בתוכניות של ביטוח סוציאלי למקבלי שכר; נגישות כללית לטיפול רפואי הונהגה עבור אזרחים רבים יותר ויותר ונעשתה בהדרגה מובנת מאליה כתור זכות חברתית במדינות מערביות רבות.

התוצאה הכללית השנייה של כל הניסויים האלה לעתים קרובות פחות מובנת לנו היום. היתה זו הנטייה של יחמות בתחום המדיניות החברתית, שהעלו תביעות מוסריות גלויות, להיכשל בסופו של דבר, או לצמצם מאוד את שאיפותיהן. דוגמאות לכך הן התנועות השונות להתמתנות (temperance movements), שהתרחבו מאוד במאה ה-19 ואיבדו את כוחן ככל שנמשכה המאה ה-20. תביעות לשכר מחיה "צודק" בהרשאה ממשלתית נהדפו, להוציא אותם מקומות שבהם עוצמתם של איגודי עובדים היתה רבה במיוחד. פנסיות אוניברסליות לא ביטוחיות של אזרחים (דהיינו ללא מס) הוכיחו את עצמן כמבוי סתום של המדיניות. ניסויים יומרניים להפוך קהילות אוטופיות למודלים עבור החברה כולה כשלו עד מהרה, כדרך שנכשלו גם ניסיונות פחות נשגבים להטיל הגבלות מוסריות על העניים, או מה שאליטות במאה ה-19 תיארו בלי בושה כ"שכבות נמוכות יותר". היום, במבט

לכך. לקראת סוף המאה ה-19 החלו המתקנים להפנות את דאגתם למצוקת הקשישים במאמץ להסיר את תו הקלון מן הצדקה המוענקת לפי חוקי העניים. בסופו של דבר, תשומת לב כזאת לצורכי ההכנסה של עובדים מזדקנים שחררה גישות חדשות לכיטוח זיקנה עבור עובדים בשכר והתלווים בהם. ככל שהתקדמה המאה ה-20 לאחר המלחמה ושנות השפל הכלכלי, חברות מערביות ממש המציאו שלב-חיים חדש של פנאי וצריכה המכונה בשם "שנות הפרישה".

3. התגבשות

העשורים שלאחר מלחמת העולם השנייה, שהצטיינו בצמיחה כלכלית מהירה ובלתי צפויה, אפשרו להתחייבויות המדיניות החברתית להתרחב ללא מתן תשומת לב רבה מדי לתיאום ביניהן לתוצאותיהן לטווח הארוך. לעשות יותר עבור בני אדם רבים יותר היה תרגיל פוליטי לא מכאיב, יחסית, בהתחשב בהכנסות המסים השופעות, שזרמו ממבני מס מודרניים ובהקשר של התרחבות כלכלית נמשכת. על כל פנים, צמיחה כלכלית וחדושים טכנולוגיים טפחו על פניהן של המדינות המערביות בכוח רב יותר ומתמיד יותר ממה שהיה במאה ה-19. מתזורי גיאורג גבוהה ושפל עמוק של תקופה קודמת מותנו עתה בעזרת מחויבויות חדשות של הממשלה לניהול כלכלי, מונטרי ופיסקלי. חידושים מדעיים קודמים בתחומי החשמל, התחבורה, התקשורת וכדומה פילסו להם עתה דרך לטכנולוגיות שימושיות שיצרו קרן-שפע של מוצרי צריכה; לבני אדם רבים יותר היו אמצעים רבים יותר לקנות בשווקים לאומיים ובינלאומיים שנעשו משולבים יותר ויותר אלה באלה. התוצאות היו עליות נמשכות ברמות החיים של הרבה אוכלוסיות לאומיות,

ואחרים נגד החברה הליברלית של אחרי המלחמה, המבנים הבסיסיים של מדיניות מסדירה וחברתית לא רק החזיקו מעמד; הם אף התפשטו. משטרים חדשים של הסדרים חברתיים ממשלתיים נוצרו למען זכויות הנשים והמיעוטים. בדומה לכך, סוגיות של הגנה על הסביבה ועל הצרכן עוררו רק עניין מועט ולא סדיר בתחילת המאה. לאחר שנות ה-60 התפתחו מדיניות כאלה והיו לחלק נכבד מסדר-היום הציבורי ולמקור גדל והולך של נוכחות הממשלה בחיי בני-אדם.

במשך העשורים הראשונים שלאחר המלחמה המשיך לב-לבה של המדיניות החברתית המודרנית להיות גוף מתרחב והולך של תוכניות ביטוח סוציאלי ושל תוכניות בתחום הבריאות, שסיפק באופן כללי גמלאות שהשתפרו והלכו באורח מתמיד וכיסו חלקים גדלים והולכים של האוכלוסייה. לפיכך אין זה מפתיע, שבמחצית השנייה של המאה ה-20 תפסו תוכניות אלה חלק גדל והולך מתקציבי הממשלה הלאומית ברחבי העולם המערבי. התרחבות נמרצת זו של מדיניות ממשל-תיות להבטחת הכנסה היתה מותאמת היטב - למעשה, תוך שותפות חיונית - עם התרחבותם של שוקי צריכת ההמונים ועם תרבות השפע של המדינות המפותחות.

כמובן, שרבים בדור ההוא חשו רגשות של סולידריות, שצמחו עקב השפל הכלכלי והצנע של ימי המלחמה. אבל עם חלוף השנים והדור ההוא נעשו אלה זיכרון נמוג, שיש להוסיפו לארגז שבעליית הגג המכיל את הזיכרונות הרחוקים יותר על מסעי הצלב המוסריים של המאה ה-19. למעשה, המדינה-יות החברתית המודרנית - שנעשתה מתוחכמת בטכניקות הביטוח הסוציאלי, בשירותים שהתמקצעו ובמינהל הארגוני - מיסדה את החילון של חובה מוסרית. הראגה לקשישים היא אולי הדוגמה המובהקת ביותר

עתה החל עידן של מה שאפשר לכנות בשם גיבוש של מדיניות חברתית. "גיבוש" (consolidation) מזהה תקופה שבה המוקד ביצירת מדיניות חברתית השתנה מהרחבה לניהול של מחויבויות. ניתנה תשומת לב חדשה ליצירת תיאום בין תוכניות חופפות, ל"הידוק" ההספקה של גמלאות ושל שירותים, ולשקילה מחדש ולעתים אף לקיצוץ של הצטברות המחויבויות הממשלתיות. התרחבות בתוכניות חברתיות עדיין יכולה להתרחש ואמנם גם התרחשה, אבל עכשיו היתה מוקפת בהרבה יותר מחלוקת וחילופין מכאיבים מכפי שנצפה בתקופה קודמת יותר אחרי המלחמה.

הביטויים הפוליטיים של שלב שלישי זה הביאו לסיבוב חדש של ויכוח אידיאולוגי גלוי על עתידה של מדינת הרווחה. עבור מבקרים מן השמאל הסוציאליסטי, הקשיים ייצגו "משבר לגיטימיות" עבור הסדר הקפיטליסטי. אבל זה היה הקול הקטן באותם ימים. ככל שחלפו שנות ה-70 וה-80 את הקול הראשי השמיעו כוחות שמרניים, שעלו עתה למעמד אינטלקטואלי ואלקטורלי בולט במדינות רבות. התנועות השונות ותנועות-הנגד במאבק המתפתח אינן מענייננו כאן. די אם נאמר, שמנהיגים כמו רייגן, תאצ'ר ורבים אחרים בימין שקיבלו מרץ חדש, נשבעו להפוך על-פיה את התלות בממשלה הגדולה ובמסים גבוהים. התוצאה היתה מעין משאל עם מתמשך דה-פקטו על מדינת הרווחה, שנערך במספר רב מאוד של דרכי בחירות והתנגשויות בין מדיניות בכל העולם המפותח. הפוליטיקה היתה תהליך מלוכלך ורב-משמעי, המרוחק מאוד מוויכוח מרומם על תיאוריות של מדיניות ממשלתית וציבורית. אולם, ככל שהגיעה המאה ה-20 לקצה, כך שקע האבק ונתגלו ביתר בהירות התוצאות של עידן זה של התגבשות. יצירת המדיניות החברתית במאה ה-21 תהיה

דבר שלא ניתן היה להעלותו על הדעת בתחילת המאה ה-20.

אולם, באמצע שנות ה-70 של המאה העשרים התפוררה הגדילה הכלכלית, שקיימה התרחבויות ללא כאבים כמעט של המדיניות החברתית. תנודות חריפות מאוד במחירי הדלק וחומרי הגלם הביאו להאטה לא צפויה ולהתרסקות של המשקים המפור-תחים. שילוב לא צפוי של קיפאון כלכלי, גידול באבטלה ואינפלציה מואצת הבהיל את המנהלים הכלכליים בכל המדינות המפור-תחות. אין כל ספק, החברות המערביות המשיכו לקיים רמות חומריות של רווחה שעוררו קנאה בשאר העולם. אולם, ציפיותיהם של בני אדם רבים נתלו עתה בימים הטובים של אחרי המלחמה, אשר למרות שהן היו יחסיות בלבד, בשנות ה-70 וה-80 של המאה הן היו אמיתיות.

אולם הקשיים הכלכליים היו רק גורם אחד מבין שני כוחות עיקריים שפעלו זה עם זה כדי ליצור תנועה חדשה בקווי המתאר של קביעת המדיניות החברתית. גורם שני זה היה המשקל המצטבר של ההחלטות עצמן שהתקבלו בעבר בתחום המדיניות החברתית. בערך מאז אמצע שנות ה-70 ההשפעה המצטברת של התרחבות המדיניות החברתית החלה לרמוז שקיימים גבולות להתרחבות ללא קץ. תחילה בשקט ואחר-כך ביתר אומץ, טענו מבקרי החברה, שזכאויות לתוכניות רווחה חברתית מתחילות להצטבר לנטל שאי אפשר לקיימו בשל התחייבויות מוקדמות על משאבי מס עתידיים. התנגדות משלם המסים נעשתה נפוצה יותר בבליטה המרכזית של התפלגות ההכנסות, אף-על-פי שציפיות הציבור מן הממשלות הלאומיות לפתור בעיות נותרו גבוהות. גירעונות גדלים בתקציב והישנותם של משברים פיסקליים הפכו להיות בעיה מטרידה בכל העולם המפותח.

ההתגבשות התחפרה הממשלה האקטיביסטית עמוק יותר בנטייתיה הקודמות. בעיקרו של דבר היתה זו אכיפה מחדש של השקפה "כלכלנית" על יחסי הגומלין בין הממשלה לאזרחים. האזרח הוא עתה מישוהו המאזן מקבץ של תפקידים, בעוד שתעסוקה בשכר היא יותר מאי-פעם הציר המרכזי של הזהות. על הממשלה להקל פעולה זו של איזון באמצעות תוכניותיה בתחומי החינוך, הבריאות, הביטוח הסוציאלי, הטיפול בילד וכן הלאה, לאורך כל התפריט הענק של התוכניות החברתיות של היום. הקשרים החברתיים, המבוטאים בסדר חברתי-פוליטי מעין זה, הם בעיקרו של דבר אינסטרו-מנטליים ודמויי-חזזה, ומשקפים את תרבות השוק בעצמה.

מדוע יש לכל ההיסטוריה הזאת, למרות תיאורה הקטוע, לומר משהו בשביל העתיד של יצירת המדיניות החברתית? התשובה טמונה ביותר מאשר באמירה הכללית, שההיסטוריה מעצבת אפשרויות עבור העתיד. הרלוונטיות היא יותר קונקרטית ויותר מנוגדת. המדיניות החברתית המודרנית נית התפתחה להשקפת עולם ממוסדת וספציפית מאוד, מבנה-מסגרת ליחוס משמעות לא רק לממשלה, אלא גם לחברה בתור מערכת חיים המגייסת בני אדם יחידים בדרכים אחדות ולא באחרות. הבנה עצמית שהושגה בעמל רב במהלך המאה הקודמת, התגבשה והתמסדה תחת התקפות על "מדינת הרווחה" במדיניות החברתית המודרנית, ותעמוד בפני אתגר עמוק בשלב הרביעי העתיד לבוא. התפתחויות בשלב רביעי זה מבטיחות להסיר את צעיף הנייטרליות החילונית ולחשוף ולדרוש בחירה חברתית וקולקטיבית, שהיא בעלת טבע שהוא ביסודו תרבותי-דת. ההופעות הנוכחיות של שאנגות "הדרך השלישית" כלפי מדינת הרווחה הן מטעות. כאשר

תגובה בתוך ונגד ה"נתונים" הללו של מה שעתידי לבוא. שלוש תכונות הקשורות זו לזו מרכיבות את נקודת המוצא הזאת.

- כפי שהתברר, לא היה שום משבר מתמשך בשאלת הלגיטימיות של הסדר הקפיטליסטי, ושום פירוק של מדינת הרווחה במקום כלשהו. בעשור האחרון של המאה, לא חסידי ההשקפה הימנית ולא אלה של השמאל שמדו על תביעותיהם לפתור את כל הבעיות העיקריות בדרך של בנייה מחדש דרמטית של החברה ושל ציבור הבוחרים. במונחים פוליטיים נוקשים, הכוחות המנצחים של ההתגבשות היו אלה של המרכז הפרגמטי. אלה היו מנהיגים ומפלגות שעלו כתומכים מתונים במנגנוני השוק, בהזדמנות אישית וברשתות ביטחון מצוידות היטב עבור מעמד הביניים של מדינת הרווחה.

- בדהותם סדרי-יום אידיאולוגיים של ימין או שמאל, עמים דמוקרטיים אישרו מחדש נטיות שהחלו לקבל צורה באופן אקראי במהלך התהפוכות הדרמטיות של המאה ה-20. מה שהרוב העצום של בני אדם תבע מן הממשלה יותר ויותר לא היה רק ביטחון לגבי הצרכים הבסיסיים של החיים - שאיפה שפחות או יותר מצצה את לשדם של חזונות המתקנים מלפני מאה שנה בתחום המדיניות החברתית. הרבה מעבר לזה, בסוף המאה ה-20 למדו עמים דמוקרטיים לצפות לביטחון בשפע, להבטחה שיוכלו לספק שאיפות של צריכה למשך כל החיים. במערכות השוק ההמוניות המונעות בעזרת טכנולוגיה, שיטות של שוק המונים - עם תוכניות חברתיות למדינת הרווחה בתור מרכיב מרכזי של הסדר החברתי - חסרים היו צרכים. הרעיון עתיק היומין של צורך קיבל עתה באופן אפקטיבי הגדרה מחדש כצורך של עוד ועוד של כל מה שאפשר לרצות.

- בעמידתה האיתנה בפני מבקריה חסידי

תשובות ניתנות לאכיפה לשאלות קשות אלה תחת שלטונה הכופה של המדינה. אנו יכולים לצפות לכך, שהוויכוח על המדיניות החברתית ועל התפקיד של המדינה יהיה יותר ויותר קשה דווקא מפני שהוא יתנהל בתוך סבך גדל ובלתי נמנע של סוגים ידועים של דרישות.

אלה אינן ההתנצחויות המסורתיות על אי-שוויון כלכלי, אשר המריצו כל כך את הדרמה של מדינת הרווחה במהלך מאה השנים האחרונות. בהשוואה לעבר, מדינת הרווחה המודרנית ותרבות השוק מגלות אדישות מוסרית נרחבת להתגברות אי-השוויון. התביעות העולות עתה כתחום המדיניות הן מסוג הלוחץ על החברה המערבית לקבל, ולהמשיך ולקבל, החלטות ציבוריות מאוד על זהותה המוסרית ועל הכללים העמוקים שחייבים לשלוט על אורחות החיים שלה. העניין איננו בכך, שבני אדם רגילים רוצים להתמודד עם סוגיות כאלה, אלא מי שחיים במדינות המערב חיים בסוגים של חברות, שבהן הם יהיו נאלצים להתייחס מחדש שוב ושוב לממדים התרבותיים של המדיניות החברתית. יתרה מזו, יהיה עליהם לעשות זאת במדינות רווחה כלכלניות שפיתחו ורכשו במשך הזמן אי-יכולת להמשיך ולהחזיק בשיקולים מוסריים כאלה. גם כאן יש כמה תכונות הקשורות זו בזו הראויות לתשומת לב.

1. ציווי הטכנולוגיה

למדיניות החברתית המודרנית לא תהיה ברירה אלא לבחור בין אפשרויות תרבותיות הנכפות עליה עקב התפתחויות בידיעה המדעית ובטכנולוגיה. גם סקירה חפזה של החידושים מן השנים האחרונות מבהירה, שההתקדמות במדע והשינויים הטכנולוגיים מציבים בפני העמים הדמוקרטיים אתגרים

השמרנים מקבלים (באי-רצון) את הממשלה הגדולה, והסוציאליסטים מקבלים (באי-רצון) את השווקים התחרותיים, והכל מקבלים (בשמחה) את הרדיפה הקולקטיבית אחר שפע להמונים, אפשר שנדמה שדבר זה המכונה בשם מדינת הרווחה המודרנית של משק מעורב יתקיים באושר מעתה ועד עולם. אבל לא. העתיד של יצירת מדיניות הרווחה מבטיח משהו שונה לגמרי.

מדיניות חברתית כמדיניות תרבותית

הטענה המועלית במאמר זה היא, שהתנועה הרביעית תהיה הכרה גוברת והולכת בכך, שהכרעות של מדיניות חברתית הן עניין של הכרעות תרבותיות - עניין לא קטן מאחר שבמרכז של כל תרבות עומדת הדת. תרבות מציינת הבנות נטועות עמוק, שבני אדם נעזרים בהן כדי לבנות את הזהויות המשותפות והאסטרטגיות לפעולה שמבצעים אותן בחיי היומיום. הבנה תרבותית מסייעת לבני אדם להעניק משמעות למי שהם, כיצד עליהם לפעול כלפי אחרים, ומי הם אחרים אלה. זהו הכיוון שאני מצביע עליו כאשר אני מדבר על "ממדים תרבותיים" של מדיניות חברתית.

ככלל, מרבית בני האדם מבליים רק מעט זמן בהתחבטות סביב שאלות יסוד של זהות תרבותית: מי אני? כיצד עלי לפעול? מה אני חייב לאחרים, ומה הם חייבים לי? מי הם האחרים הרלוונטיים האלה? אבל כל אדם מבלה זמן רב, למעשה את כל זמנו, כשהוא חי תשובה זו או אחרת לשאלות אלה. אם תרבות היא המונח הרחב על-מנת לתאר את התשובות שחיים אותן לשאלות יסוד אלה, מדיניות חברתית היא האמצעי לבחירה מודעת בין ברירות קולקטיביות, שהן

והטכנולוגי כופה התרבות מן הקצה השני של הקשת. רק מאז אמצע המאה הזאת קיימת תנועה רצינית לאיכות הסביבה, אשר התוצאה שלה היתה ליצור מודעות, אשר (די בנפרד משאלות של מלחמה גרעינית) לפיה מוסדות אנושיים שולטים על הכרעות המשפיעות על אפשרות הקיום על האדמה של החיים עצמם. הנקודה איננה שנושאים כמו התמעטות האחוזן, היכחדות של מיני בעלי חיים, התחממות כדור הארץ הן עובדות מוסכמות, אלא בכך שאלה הם עניינים שבני אדם לא היו צריכים מעולם לחשוב עליהם, או לדמיין שיהיה עליהם לקבל לגביהם החלטה משותפת. בעיני בני אדם רבים גם זה מעורר שאלות מעמיקות והולכות על אורח-חיים של תרבות.

כל השינויים המיוחדים האלה ידועים היטב, אולם השפעתם המצטברת קשה להבנה ולתפיסה עבור כל אדם. הציוויליזציה הטכנולוגית המודרנית היא הראשונה הפורצת החוצה ומכניסה את כל החברות לתוך מסגרת של גורל עולמי משותף. היא גם הראשונה שחדרה פנימה והניחה את מבני החיים עצמם בידיים אנושיות. זו אינה שאלה של עודף מידע. להיפך, אי-ודאיות לגבי המחויבויות התרבותיות הן המלווה הטבעי של יותר ויותר ברירות גורליות שאין להתחמק מהן אשר אזרחים חייבים להתמודד עמן בגלל התגברות הידיעה המדעית והיכולת הטכנולוגית שלנו.

משום שהן עמוקות, הברירות מטריות ברמה תרבותית עמוקה מאוד. איש מדעי הטבע עלול לומר: "אם נחזיר את חוט החיים לשחר הזמן וניתן לו לשוב ולהתנגן - לעולם לא נקבל שוב בני אדם. איננו יכולים לקרוא את פשר החיים באופן פסיבי בעובדות של הטבע. עלינו לבנות תשובות אלה בעצמנו - בעזרת החוכמה שלנו והחוש המוסרי שלנו. אין דרך אחרת". איש מדעי החברה עלול

גדלים והולכים לחשוב על מי הם ומה צריכים להיות כללי המשחק בתרבותם. כמובן, שהידיעות המדעיות הצטברו במשך מאות שנים של תגליות. אבל היה זה במיוחד בעשורים האחרונים שהשקעה קודמת זו במחקר המדעי הבסיסי הצטברה ביישומים טכנולוגיים של הידיעות האלה והשפיעה על חייו של כל אדם בקנה מידה גדול מאוד.

לדוגמה, לאחר יותר מ-50 מאות שנים של היסטוריה מתועדת, התגלה ב-1827 קיומה של הביצית האנושית, מבנה החיים בדנ"א נודע באמצע המאה שלנו, תינוק המבחנה הראשון (הפריה תוך-רחמית) נולד ב-1978, והשיבוט (cloning) של יונקים החל בשנות ה-90. מה שהיה בתחילת המאה הנוכחית תנועה אבגנית גסה וסגורה בתוך עצמה, היה בסוף המאה לישות טכנית בעלת כוח, מאורגנת מאוד ובת קיום מבחינה מסחרית בחברות המערביות. ההשלכות עבור המדיניות החברתית הן עצומות, טרם נבדקו ורק עתה מתחילים לעכל אותן בורוכו הציבורי (Pernich, 1996; Maranto, 1996). ההתקדמות במדעי הביולוגיה והרפואה תדרוש יותר ויותר להתמודד עם שאלות חדשות גדולות על הפיקוח על תכונות גנטיות של חיי אדם; על הטיפוח והשימוש המסחרי בחלקים של גוף האדם; על נגישות ליצירה-מחדש (regeneration) של איברים בשביל חיי נצח; על משמעות המוות והארכת החיים, אם להזכיר רק מעטים. בתחומים אלה ואחרים הבנות תרבותיות יועמדו יותר ויותר בפני אתגר, ולו רק מפני שהשאלה שאי אפשר להתחמק ממנה תהיה נוכחת עתה תמיד: אם אפשר עתה לבצע, מבחינה טכנולוגית, דברים אחרים, מדוע לא נבצע אותם? ואם אפשר לעשותם עבור בני אדם אחרים, מדוע לא לעשותם עבור אחרים?

או שניתן את הדעת למנגנון המדעי

אמריקה, היו ב-1990 רק 50% ממנה, ותוך 50 שנה צפוי שהם יהיו פחות משליש מן "המיעוט" הלא-לבן באוכלוסייה (Passel and Edmonston, 1992, fig. 9).

קרוב לוודאי, שתנועות "וירטואליות" של בני אדם תיעשינה נזילות יותר. חידושים חסרי תקדים בתקשורת האלקטרונית ובטכנולוגיית המחשב מאפשרים יותר ויותר לעוד ועוד בני אדם לבנות ולחיות בתת-תרבויות של תקשורת מאונשת, המשתרעת היום מתוכניות דת במולטי-מדיה הנמשכות 24 שעות, עד עולמות שכולם פנטזיה פורנו-גרפית. בתרבות גדולה יותר וחסרת כיוון, הזדמנות חדשה זו עשויה לעודד צורה של ביטחון פסיכולוגי בטווח הקצר, אך היא מבשרת רע להבנה תרבותית משותפת, שעליה יוכלו לסמוך בני אדם בכל חברה נתונה בטווח הרחוק.

אולם, השינויים התרבותיים מעמיקים יותר מאשר הגירה פיזית או מציאות וירטואליות מעשה ידיו. בסדר החברתי העכשווי, המרום את חשיבותו העליונה ואת כוחו המעניק תוקף חוקי של הופש הבחירה של היחיד, עצם הרעיון של התבוללות נעשה בעייתי כפי שלא היה בזמן מוקדם יותר במאה זו. באותם ימים מוקדמים החיים, גם אם לא היו הוגנים יותר, בוודאי היו ברורים יותר בכל הנוגע לציפיות מן התרבות. את המבנה היציב יחסית של זה הנמצא בתוך הזרם המרכזי של התרבות זה העומד מחוץ לו כפו אליטות בטוחות בעצמן, המשוכנעות שתנועה מן החוץ פנימה תלויה בלהיעשות דומה לאלה שבפנים. ביחוד משום שמאז המרי הידוע באופן כללי בשם "שנות ה-60", אידיאלים של כבוד אנושי שווה וכלילה השיגו לעצמם במדינות רבות מציאות חוקית וחברתית הרבה יותר גדולה. רעות קדומות בעלות ותק רב-שנים בכל הנוגע למגדר (gender)

לומר: "אם תוכל לשנות כל דבר אחר בחיים, אם תוכל לטפל בנגיף, מדוע לא בתרבות? אין בכך שום דבר מקודש; היא היצירה שלנו". אבל קרוב לוודאי שיהיה זה המשורר, שיראה באופן הברור ביותר באומרו: "לאמיתו של דבר, יש אימה בעולם... זוהי הדממה של ההבנה. אנחנו איננו נותנים אמן בזמן שלנו, והסיבה לכך שאיננו נותנים אמן בזמן שלנו היא, משום שאנחנו היינו אלה שיצרנו את הזמן, ואין לנו אמן בעצמנו. מילאנו את תפקידו של הגיבור, השתלטנו על מפלצות, ביצענו את העבודה, נעשינו אלים - ואין לנו אמן בעצמנו בתור אלים. אנו יודעים מה אנו" (דברי סטיבן ג' גולד צוטטו בתוך: Friend et al., 1991, p. 33; וראו: McLeish, 1967; Gillis, 1997, p. 11).

2. כלילה שמפלטת

למרות קיומם של חוקי ההגירה, ברור לנו, שבשנים הבאות חברות מפותחות מבחינה כלכלית תיאלצנה לעכל תפריט גדל של הברלים בין אוכלוסיות הנעשות יותר ויותר ניידות. דוגמאות דרמטיות להתרופפות הזיקה הגיאוגרפית של בני האדם היא התנועה הבינלאומית של העבודה, שלא לדבר על התפשטותן העולמית של מחלות מידבקות כמו איידס. תהיה אשר תהיה המדינה המפותחת מבחינה כלכלית שאדם חי בה, גוברת הסבירות לכך, שאלה שבאים והולכים יהיו בני אדם ש"אינם דומים לנו". בטווח הרחוק ניתן לצפות לכך, שיותר בני אדם יעזבו את הסביבה האתנית שלהם ויתחגו מחוץ לקבוצות "הבית" שלהם. קרוב לוודאי, שכל "סיטואציית מיעוט" תיהפך בעצמה לסידור קליידוסקופי יותר של מיעוטים בתוך מיעוטים. בארצות הברית, לדוגמה, שחורים שהיו בשנות ה-60 יותר מ-90% מאוכלוסיית המיעוטים של

חברתית גוברת תהיה ויכוחים הולכים ומעמיקים על הזהות התרבותית. חסידי המסורת יתבעו לחזור אל האחידויות של תרבות לאומית אחת ויחידה; התומכים ברב-תרבותיות יתורו אחר מה שהוא בפועל היפוכה של האחידות וידרשו גיוון רב יותר; ובדלנים מכל סוג יתבעו את הזכות ללכת פשוט בדרכם שלהם. בינתיים קרוב לוודאי שהאזרח מן השורה יחוש, ובצדק, תחושה מעמיקה והולכת של בלבול תרבותי.

3. קללת תודעת-עצמה של המדיניות

עד לפני שנים לא רבות נשמע המונח "מדיניות" רק לעתים רחוקות בדיונים הציבוריים. בעוד שהמאות האחרונות שקדמו לזו שלנו היו תקופה, שבה החל האדם המערבי לגלות את עצמו כצופה החי ב"היסטוריה" וב"חברה" (Manent, 1998), המאה ה-20 היא ללא כל ספק תקופה שבה בני אדם מגלים שהם חיים כשהם מוקפים במדיניות ציבוריות. מודעות חדשה זו בלי ספק קשורה לאקטיביזם הגובר של ממשלות לאומיות, במיוחד בתחום הרווחה החברתית. נראה, ש"תודעת המדיניות" התגבשה במדינות מערביות רבות בזמן כלשהו באמצע המאה, כאשר השתנתה דרך החשיבה על פעילות הממשלה ממכוונות לתוכנית, למכוונות למדיניות. במילים אחרות, ככל שגדלו הוצאות הממשלה הלאומית, המיסוי וההסדרה, פנתה תשומת-הלב מן התשומות של המגזר הציבורי לתפוקות - מפעולות מובחנות של תוכנית שסמכותה מעוגנת בחוק, לתוצאות קשורות זו בזו של "מערכת", שנראו עשירות בתוצאות לא מכוונות. במובן זה, להשקפת העולם, שאותה

ולמוצא אתני איבדו יותר ויותר את הלגיטימיות שלהן עקב פסקי דין של בתי-המשפט, פעולות חקיקה והנורמות החברתיות. בסוף המאה ה-20 פיתחו ארמות מפותחות ו"פוסט-נוצרות" סובלנות להבדלים הדתיים הגדולים, לתינוך ציבורי שנעשה חילוני, לחופש הביטוי ול"סגנונות חיים" אישיים. בדומה לכך, בוטלו חוקי הדרה לגבי בני אדם שמבחינה היסטורית נמצאו בשוליים יותר מכולם - למשל, בטיפול באימהות לא נשואות, בחולי נפש, בנכים בגופם, בחסרי בית, בהומוסקסואלים ואחרים. טיפוסי הדבר, ששינויים אלה התבססו פחות על הרעיון המסורתי של חירויות לאדם כזכות ויותר על תפיסה חדשה של זכויות כתביעות למימוש אישי ושחרור קבוצתי (Wiebe, 1995).

התקדמות כזאת בצעדים לקראת כלילה רבה יותר תמשיך להניע תגובת-שרשרת של אמביוולנטיות תרבותית. דומה, שדבר זה הוא בלתי נמנע. ככל שנופלים המחסומים נגד הדרה, מתעוררות אי-ודאויות חדשות לגבי השאלה מה באמת פירושו של להיות שייך; וככל שגדול יותר טווח ההבדלים שנכללו בזרם המרכזי, כך גדולה יותר המבוכה הכרוכה בצורך להסתדר באותו מרחב חברתי, שבו המוכן של להיות שייך הוא בעצמו נתון לוויכוח. מכאן הפרדוקס של "כלילה שמפלגת",¹ העולה ומתבצעת בכמה חזיתות של מדיניות (תביעות למה שנקרא פוליטיקה של זהות, תביעות לאוטונומיה של תת-קבוצות לאומיות, הצבת אתגר בפני המושגים המסורתיים של נישואין ומשפחה וכו'). גם אילו לא הציבו בפנינו ציווי הטכנולוגיה הכרעות קולקטיביות כה רבות ומאיימות שיש לעשותן, התוצאה של כלילה

1. המשפט שוכלל, בהקשר דתי, בידי שרייבר (Shriver, 1984). הוא שונה מן ההבחנה המקובלת של אנתרופים, שנוצרה מאחר ש"להיות קשור לקבוצה פירושו גם מעשה של סולידריות וגם מעשה של הדרה." (Todorow, 1993, p. 173).

תרבותית, מפני שהדברים שבני אדם רוצים שהממשלה תעשה או תפסיק לעשות, הם גם הקרנות של מה שאנו חושבים שאנו בתור בני אדם ושל מה שאנו חושבים שאנו חייבים לאחרים ושאחרים חייבים לנו. גם משום כך, מודעות ההשלכות התרבותיות של המדיניות החברתית קרוב לוודאי שתתגבר, ולו רק בגלל עומקן של הסוגיות שעל הפרק. קרוב לוודאי, שבני אדם רבים יותר ייווכחו לדעת, שההבחנה האמיתית אינה בין חיי ציבור חילוניים ובין חיים דתיים פרטיים, או אף חיי ציבור דתיים. אלא דווקא, בעידן של תודעת מדיניות, ההבחנה המכרעת היא בין מדיניות ציבוריות המעוצבות על-פי דתיות חילונית ובין מדיניות ציבוריות המעוצבות על-פי דתיות מסורתית, שהיא עוינת כלפיה. זה אינו מרשם ליצירת מדיניות חברתית בשלום בעתיד.

4. התרדה מפני אישור-עצמי

כאשר יעמדו בני אדם במאה ה-21 בפני שפע של הכרעות, הם יעשו זאת עם פחות ביטחון שאכן יש יסודות מוסריים איתנים המנחים הכרעות אלה. הסיכונים של חיי חברה המבוססים על בחירה נעשים סתירה עצמית בשביל בני אדם המוצאים את עצמם בים שכולו יחסיות.

אף-על-פי שהם נבדלים ביניהם בהערכותיהם ובפרשנותם, הסכימו ביניהם היסטוריונים של התרבות ושל חיי הרוח שבמהלך מאה השנים האחרונות התחולל שינוי יסודי באופן, שבו התרבות המערבית רואה את כללי ההתנהגות שלה וכיצד היא מצדיקה אותם (Jackson-Lears, 1983; Bellah et al., 1985; Turner, 1985; Taylor, 1989; Delbanco, 1995; Himmelfarb, 1995). מה שנתן לדיון הוא מקורה של הסמכות

עודדה מדינת הרווחה בעלת הכלכלה המעורבת, יש משמעויות מרחיקות לכת מכפי שנראה ברגע הראשון. בתור התחלה טקסט שלה, המדיניות החברתית המודרנית יוצרת חברה בעלת תודעה עצמית גוברת, שתופסת את הממשלה כמונחים של מדיניות, ואת המדיניות כמונחים של הנסיבות שבמקרה שולטות בחברה. בין שהממשלה עושה משהו ובין שחדלה לעשות משהו, או שהיא מסרבת להתחיל לעשות משהו - מדיניות נראית היום בכל מקום. במצב זה כמעט כל מה שמתרחש טעון פוטנציאל פוליטי ועשוי לפרוץ החוצה בצורת ויכוח על מדיניות בפני הציבור, מתכנון של בתי-שימוש עד רמזים מיניים במקום העבודה. חלפו הימים שבהם שלטו חברות מערביות על עצמן בדרכים מקומיות קטנות עם השקפות פשוטות על פעילות הממשלה. בעתיד הנראה לעין - בין שאדם מצדד ב"ממשלה גדולה" ובין שהוא מתנגד לה - תהיה זו תקופה שבה נשלוט בעצמנו בדרכים גדולות מאוד בתור חברות לאומיות העסוקות במדיניות. אולם, נצטרך לעשות זאת בהקשר של כלילה מפלגת, שבה תפיסות אישיות רבות מאוד ונאמנויות אישיות רבות, שכל אחת מהן נבחרה באופן אינדיווידואלי, כולן לגיטימיות במידה שווה. המעמסה המוטלת משום כך על ההבנה התרבותית המשותפת, שכבר נחלשה ממילא, נעשית עצומה.

משום כך הקללה היא, ששום דבר אינו יכול להיות עניין של אדישות קולקטיבית, מפני שכל דבר הוא מדיניות. אי-החלטה היא החלטה. אם המדינה אינה מקבלת החלטה מי או מה יטופל בהנדסה גנטית, או בעניין המתת-חסד, או הפלות, או כל נושא אחר, אזי זהו עניין של מדיניות, עם מלוא כובד משקלו של כוח המדינה להפוך דברים כאלה לחוקיים. אין מקום לניטרליות. כל דבר הוא בחירה, שניתן להילחם נגדה בתור סוגיה

שמתאים להן. לפיכך, השאלה האם לראות בכל סיבה כאילו יש לה סמכות (למשל, אלוהים מצווה זאת, המסורת שלנו מלמדת אותנו כך) היא תמיד החלטה מקדימה, שלא קיימת בשבילה סיבה. אמת-המידה לסמכות לגיטימית היא סמכות הבוחרת את עצמה, שבעיקרו של דבר משמעה האדם עצמו. מה שהתרבות הישנה היתה מכנה בשם שרירותי ופורץ גדר המוסר, זו החדשה היתה מכנה בשם "אישי" ומשחרר. הפרות של התנהגות נכונה כונו בשם חטאים נגד אלוהים; מנקודת הראות של התרבות החדשה הן נחשבות התנהגות אנטי-חברתית. בעיקרו של דבר, אותו הלך-מחשבה מודרניסטי בוטא בטענה המתחזקת במאה ה-20, שקיים שסע מהותי בין האמונה (פרטית, סובייקטיבית, שאינה ניתנת להוכחה) ובין הידיעה (המציאות הציבורית, הניתנת להצגה, האובייקטיבית של עולם הטבע), בין דת למדע, בין על-טבעיות לטבעיות. כפי שהבחינו מספר היסטוריונים, הקושי להעביר את ראיית העולם התרבותית הישנה לקוראים מודרניים הוא עצמו סימן המעיד מה גדול הוא השינוי.

השלכת ההנחות התרבותיות הישנות התרחשה בדרכים ובחזיתות רבות וכיסתה חלקים גדולים של התרבות הרחבה יותר, כולל, למען האמת, את כל מערכת החינוך הגבוה והתרבות העממית, שבה רבים יותר מאזרחיהן הצעירים של דמוקרטיות מערביות מבלים יותר ויותר מזמנם (Marsden, 1994; Sloan, 1994). מחברים הכותבים על נורמות האופי חברתי של המודרניות ניסו לתאר את השינוי הנובע מכך בדרכים שונות מאז שנות ה-50, למשל, בתור מחויבות גוברת ל"חילוניות" ו"הגשמה עצמית מרפאה",

שבה משתמשים כדי לענות על השאלות בדבר האופן שבו אדם צריך לחיות.

לפי "הדעה המקובלת", הזוכה כמעט להכרה כלל-עולמית, היתה השקפת-העולם הישנה ביסודה ביטוי של אמונה יהודית-נוצרית באלוהים. ברור הדבר, שלא כל אדם בחברות המערביות האמין במצוות הדת, ועוד פחות מזה הקפיד לקיימן. אבל לא פחות ברור, שהיתה גם היתה פרספקטיבה תרבותית שלטת, שהיה מובן שהיא נותנת אישור להכרעות אחדות, ולא לאחרות. בסופו של דבר, פרספקטיבה זו עיצבה את הכרעותיהם של בני אדם במונחים של סמכותו המשגיחה של אלוהי התנ"ך. עניינים של גן עדן, הרע בעולם, משפט, גהינם וכיוצא באלה נתפסו כמשהו מציאותי באופן אובייקטיבי, ולא כעניין של דעה, של תועלת לחברה או של הגשמת משאלה פסיכולוגית. לא היה זה רק ש"הערכים הם חשובים". העניין היה בכך, שהערכים (ליתר דיוק, במונחי הימים ההם, מידות טובות, התנהגות על-פי הצדק וכו') נתפסו כמשהו שאותו קבעה הסמכות של מציאות על-זמנית שהיא מחוץ לעולם, היכן שתוקפן של אמות-המידה לא היה מותנה במה שבני אדם מרגישים רוצים או מעדיפים להאמין.²

אם ההשקפה הישנה לימדה, שתשובות-חיים על השאלות הגדולות היו בחירה בין טוב לרע, ההשקפה המודרנית היא מה שמכונה בשם "בחירה רדיקלית" (MacIntyre, 1984). לאדם יש הבחירה המקדימה האם לבחור או לא לבחור במונחים של טוב ורע. במילים אחרות, האדם המודרני חופשי לבחור את עקרונותיו הראשוניים, בדיוק כפי שחברות שונות בהיסטוריה בוחרות באופנים שונים את מה

2. השקפת עולם זו מבוטאת באופן עשיר בפוליטיקה, במדיניות ובאישיות שניתחו, Eisenach, 1994; Abzug, 1994; Howe, 1997.

העונות על צרכים אישיים וממזערת כללים ודברים מוחלטים, ושיש להן רק דמיון מועט לצורה ה'טהורה' של כל אחת מן הדתות הגדולות של העולם." (Barna, 1996; pp. 129-130).³

מכאן, שבמידה שבני אדם מצפים ממדיניות הממשלה לבטא "ערכים", הם מצפים ממנה שתעשה את הדבר בהקשר תרבותי, שבו היסודות המוסריים הם קליידוסקופ של השקפות אישיות המאשרות את עצמן. בלשון ציורית, מדינות המערב שוב אינן מקומות, שיש בהם רק בית-קולנוע מקומי אחד המציג סיפור תרבותי אחד, אלא מכלול של בתי-קולנוע, שבאמצעות הצגותיו בני אדם נעים באופן חופשי כדי לבנות סיפורים משלהם שהם בעלי ערך אותנטי. לדוגמה, מחקר על האמריקנים שנערך לא מזמן חשף כיצד בני אדם משלבים בחיי העבודה היומיומיים שלהם השקפות עולם מוסריות באופנים מסובכים, שבהם המוסריות האלוהית - לנסות לציית לאלוהים - מאומצת כתור העדיפות הראשונה אצל מעטים בלבד (Wuthnow, 1994; table 4.4). אותו חוקר הראה, שהיום גם אלה המועסקים בחברה האזרחית בפעילויות של חמלה מגלים חוסר-ביטחון באשר למניעיהם ומהססים להציע סיבות מדוע הם עצמם נחלצים לעזור לבני אדם אחרים (Wuthnow, 1991).

כל אימת שאזרחים מן השורה צריכים לפנות לאנשי הרוח כדי לקבל מהם הכוונה, התמונה נעשית עוד יותר, ולא פחות, מטושטשת. לפני מאה שנה היו האליטות האינטלקטואליות המערביות כמעט מונוליתיות מבחינת ההשתייכות לאסכולה

שינוי מעיצוב אופי "מכוון פנימה" לזה שהוא "מכוון החוצה", כ"בית של המקודש", המחליף סמכות אלוהית חיצונית ברוחניות אישית של "אלוהים בתור החבר שלנו" (Riesman, 1961; Susman, 1984; Bellah et al., 1991; Wuthnow, 1994). המסקנה הכללית היא, שבעוד שהאמונה באלוהים ובחשיבות קיומן של מצוות הדת זוכה להסכמה מילולית רחבה בסקרי דעת-קהל, בדיקה מעמיקה יותר מראה, שלא זה סוג המציאות התרבותית שהיתה מופרת לפני מאה שנה. לדוגמה, רוב האמריקנים - שלפי כל הדיווחים הם עם "דתי" במידה יוצאת-דופן בין עמי המערב - טוענים שהם מאמינים באלוהים. אבל אפילו רוב-רובם של "מאמינים" אלה מחזיקים בדעה, שאמות-המידה כיצד יש לחיות הן עניין של שיקול-דעת אישי, שאינו כפוף לנורמות מגבילות של סמכות חיצונית או של אמת מוחלטת. שיפוטים כאלה של מהו טוב ומהו רע נתפסים בעיני רבים מאוד כעניין של דעה אישית המבוססת על ניסיונו של היחיד בחיפוש אחר מימוש עצמי ואותנטיות (Yankelovich, 1981; Patterson and Kin, 1991; Leinberger and Tucker, 1991). גם אין זה קו הפרדה פשוט המבדיל בין אמריקנים חילוניים לאמריקנים דתיים. הוא מרווה את הבמה הדתית של התרבות עצמה. כפי שתיאר חוקר דעת-קהל זהיר אחד את המגמה, הנוף הדתי והתיאולוגי של העבר, הניתן להגדרה בנקל, התפוגג באמריקה "המשתנה מאומה נוצרית לחברה סינקרטיסטית ומגוונת מבחינה רוחנית", שהיא בעלת "תפיסה חדשה של הדת: צורה אישית ומותאמת של השקפות-אמונה

3. כמעט מחצית המאה ראו מחברים קודמים של מחקר פרינסטון על הדת בחיים באמריקה (Princeton Studies of Religion in American Life) את אותו מצב מחפחה, שבו אלה המתחכמים מבחינה אינטלקטואלית ויתרו לחלוטין על אלוהים, בעוד שהמונים התמימים הפכו את הערכים האישיים והחברתיים שלהם לנצחיים וקראו למקבץ המעורפל הזה בשם 'אלוהים', (Smith and Jamison, 1961, p. 5).

ניתן לתהות האם משהו הדומה לחרדה זו של מימוש עצמי אינו טמון בלבו של פרדוקס מוזר, אשר דומה שהתפתח בשנים האחרונות. לפי כל אמת-מידה חיצונית של רווחה - אורך חיים, הכנסה, רמות צריכה, שנות לימוד וכיוצא בזה - מצבן של חברות מערביות בסוף המאה ה-20 לא היה מעולם כה טוב. כמעט כל מדד ארוך-טווח זמין של רווחה אנושית חומרית מגלה שיפור ראוי לציון על-פני העשורים והמאות עד היום (Simon, 1995).

אבל בעת ובעונה אחת, מחקרי דעת-קהל מתארים תחושות נפוצות של אי-נוחות ופקפוק-עצמי על כך שהרבה מן החיים נראה כיוצא מכלל שליטה - לא רק התנופה של הטכנולוגיה ושל השינוי הכלכלי, אלא גם ילדותם של ילדינו, המובן של החינוך ושל חיי העבודה, כללי המשחק של חיי המשפחה ואפילו הבחנות בסיסיות של המוסר.⁵

כאשר בני אדם חשים, שהאדמה רועדת מתחת לרגליהם, הם מחפשים משהו להיאחז בו בתוך תרבות המרמזת שאין להם על מה לסמוך אלא על עצמם. לפיכך, למרות מגמות בתחום הרווחה החומרית, אי-ודאויות בתרבות מהוות תת-זרם חזק של חוסר-ביטחון, אשר לעתים קרובות נראה שהוא פונה אל המדיניות הציבורית בחיפוש אחר פתרונות.

ברמה קצת יותר עמוקה נראה, שהדברים פשוט אינם מצטרפים יחד. אי-שיפוטיות בתור הגנה עצמית מטילה צל על חברה שלווה ויציבה למראה, שרק בני אדם מעטים באמת חשים בה שלווה.

הנוצרית התיאיסטית. באמצע המאה ה-20, מה שמכונה בשם המעמד החושב, נמנה ברובו המכריע עם המחנה ההומניסטי הקלאסי, החילוני (דהיינו, האדם הוא אמת-מידה לכל הדברים, אבל הקריטריונים לחיים תרבותיים אינם יחסיים). לעומת זאת, בחוגים האינטלקטואליים של היום יסודות המחשבה מצביעים על התפרקות כללית. הומניסטים, מודרניסטים, דתיים מסורתיים וניאו-אוונגליים תוקפים עתה זה את זה בלהט רב, אבל מציעים דק מעט קורים-מנחים בתרבות הכללית.⁴

מאחר שבני אדם נוטים לחיות באופן שהם תופסים את עצמם, סביר הדבר שתברה המשוכנעת, שאין בנמצא כוח על-טבעי קדוש היושב למשפט על בני האדם, תתנהג באופן שונה מכפי שמתנהגת חברה שכן מאמינה בכך. להתכחש לרפיפות חיו האישיים של האדם לנוכח כוח משגיח כזה נושא עמו חרדה מובחנת משלו. אם העולם הזה, לא איזו מציאות שמעבר לו, הוא המקום היחיד שיש לחפש בו סיפוק, אזי ההתנתקות מצדק מוחלט, מאישור עצמי ומהרגשת רווחה אינם נסיגה זמנית וסבל שיש לשאת בעולם שנפל בחטאו. הם משבר של מטרה שנכשלה. לפיכך, לא רק שקשה להתמצא בעולם של ברירה ללא יסודות. הסיכונים לעשות זאת הם עצומים, ותחושת הדחיפות להגיע לסיפוק עזה מאוד. עולם של חיים המבוססים על בחירה עלול להיעשות מפחיד עד מאוד. אם הסדר היחיד הוא הסדרים שאנו קובעים בשביל עצמנו כל אחד בפני עצמו ובאופן קולקטיבי, כל הפסד של הרגשת הרווחה האישית שלנו פירושו איום על הסדר העולמי.

4. לסקירות מן העת האחרונה ראה: Gurstein, 1996; Herrnstein Smith, 1997.

5. נראה, שזה הנושא השכיח בדו"חות שחיברו חוקרים בכירים של דעת-קהל, הן רפובליקניים והן דמוקרטיים, בשביל הלקוחות שלהם.

סיכום

ולמרות זאת, אפשר שהסכנה הגדולה ביותר אינן המלחמות על אי-ודאויות תרבותיות המשתקפות ביצירת מדיניות חברתית. הסכנה האמיתית עלולה להיות בכך, שחברות מערביות יתגלו כלא מספיק מבולבלות. הדרך הקלה והמפתה תהיה להסתיר את הימצאותם של מתחים פנימיים ושל דילמות עקב הזמנים שיבואו באמצעות משאלות לב וצורות אחרות של הונאה.

לא מספיק בלבול פירושו קודם כל נטייה שלא לראות את האמת של הסתירה שבין טוב לטוב - העובדה האומללה ששגיאות מופיעות בדרך-כלל בזוגות של ניגודים. משום שאנו חוששים מדבר אחד אנו נמשכים בעקיפין לניגוד שלו; או כאשר אנו רוצים דבר טוב אחד, אנו זונחים בפזיזותנו טוב אחר. האם אנו בעד חירות או בעד שוויון? בעד ביטחון או בעד יוזמה? בעד חומרנות או בעד רוחניות? בעד חמלה או בעד הסתמכות על עצמנו? מה שאנו מתעללים ממנו בכל אלה היא האמת של דילמות אמיתיות. משום כך, ללכת אחר דבר טוב אחד עד הסוף עלול להיות הרה אסון, לא מפני שאינו טוב, אלא מפני שאנו מקריבים תוך-כדי כך דברים טובים אחרים.

אבל קיימת בבלבול הלא מספיק סכנה גדולה עוד יותר. זוהי הסכנה שניעשה סובלניים מתוך קהות חושים עד שנשכח, שיש בכלל צורך לקיים ויכוח רציני על מוסריות המדיניות. חברה מודרנית עלולה להיעשות מושחתת בגלל נורמת הבחירה עד כדי כך שהיא שוכחת כיצד אף להיענות להזמנה לקיים ולהמשיך שיח ציבורי על אופני שקילתו של המוסר. הזמנה זו ניסח יפה אלפרד נורת' וייטהד (1861-1947), המתמטיקאי והפילוסוף הבריטי-אמריקני, חברו ושותפו של ברטראנד ראסל) בהעירו: "...ההתקדמות העיקריות בציוויליזציה הם תהליכים שכמעט הורסים את החברה

אילו מסקנות שימושיות ניתן להסיק מכל זה? נראה, שכדאי להכיר בכך, שהדברים אינם עומדים איכשהו ל"התיישב" או לתזור ולהיות "נורמליים" בשנים הבאות. להיפך, בטווח הארוך הדברים ייעשו מטרידים עוד יותר בתחום המדיניות החברתית. עצם המושג שלנו מהו נורמלי יוכל להיות חלק מן הבעיה. השקפות על ההתפתחויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות מותנות כמובן כמה שנותר מן הציפיות שנבנו בתקופה המיוחדת במינה של השפע ושל גיבוש מדינת הרווחה לאחר המלחמה. זוהי נקודת ההתייחסות הטבעית במוחם של בני דור ה-Baby boom הענקי, הקולני והתובעני המעצבים עתה את עתידנו. אבל זו אינה נקודת התייחסות בת קיימא.

דברים אינם עומדים להתיישב על מקומם, והנורמליות לא תוחזר, מפני שהתנאים הטכנולוגיים, הדמוגרפיים והתרבותיים המשתנים - האירועים המשפיעים בעוצמה רבה על חיו של כל אחד - אדירים והם תופעה בלתי הפיכה. מתרחשים תהליכים בקנה מידה שהוא מעבר לתחום היכולת של כל ממשלה "לגרום או לתקן". יהיה זה פשוט לא מציאותי לחשוב שיש מדיניות שיפתרו בצורה נאה את האתגרים התרבותיים הצצים ועולים ושיבו לציבור את שלווה הנפש שלו. האתגרים ילוו אותנו דרך ארוכה. אפשר שיימתחו קווי חזית בין עמים שונים, היכן שיינתן משקל שונה לעדיפויות על יסוד נימוקים חילוניים לעומת נימוקים מסורתיים ואורתודוקסיים של מוסר. קווים אלה יימתחו בוודאי בתוך עמים, שבהם קבוצות שונות משקפות שקילות שונות אלה. ובמקרים רבים אין ספק שקווי חזית אלה יחצו גם את לבם ואת מצפונם של בני אדם יחידים.

השקר המכוון של נושאי צלמו של אלוהים - פשוט סמוך על עצמך ותדע איך לחיות.

"העולם כולו היה לפנייהם, לבחור להם מקום לנוח בו..." כתב מחבר "גן העדן האבוד" (ג'ון מילטון, 1608-1674), על זוג מייסדי האנושות שעזב מאחריו את גן העדן. במובן החומרי - במסגרת המשוערת והמחזקת מחדש הודות למדיניות החברתית המודרנית ולתרבויות השוק המונפצות בכות הטכנולוגיה - העולם של המאה ה-21 אכן נראה מונח פתוח לבחירה אנושית. במובן הרחב, המחויבויות של מדיניות חברתית תהיינה הביטוי של כל המקומות אשר החברות עשויות לבחור לעצמן לנוח בהם. אבל גם אז אותה מנוחה עתידית תתגלה כחזון תעתועים, אם יתברר שהאמת הדתית הישנה הטמונה בלבה של תרבות המערב היא אכן אמת, האמונה אשר, במילים של אוגוסטינוס, "... אתה בראת אותנו למענך, ולבותינו לא ימצאו מנוח עד אשר נמצא את מנוחתנו בך".

שבתוכה הם מתרחשים. האמנות של חברה חופשית מורכבת קודם כל משמירה על הקוד הסמלי, ושנית - על העדר פחד להודות בשגיאות ולתקן. אותן חברות שאינן מסוגלות לשלב יראת-כבוד כלפי הסמלים שלהן יחד עם חופש לחזור ולתקן נידונות בסופו של דבר להתפורר עקב אנרכיה או התנוונות איטית." (Whitehead, 1927, p. 88).

זמן רב לאחר שהחלה המאה ה-20 עוד סברה המסורת היהודית-נוצרית שמקור הרע טמון בהפיכתו של היחסי למוחלט, כלומר לשים במקום כל הדברים שבעולם: דת, מוסר, פולחן, כנסייה וכל דבר אחר, את האל. קו ההתנגדות הפחותה ביותר בעתיד מסתכן בכך, שהיחסי ייפך למוחלט במובן אחר - שבני אדם יניחו ללא מחשבה, שהבחירה היא עצמה הערך העליון המצדיק את הפעולות. במקרה כזה הפכנו למוחלט דבר יחסי כגון זה ששום אמת אינה האמת היחידה. כך נחזור אל מה שלימדו אותנו פעם שהוא

ביבליוגרפיה

- Abzug, R.H. (1994), *Cosmos Crumbling: American Reform and the Religious Imagination*, New York: Oxford University Press.
- Bellah, R.N. et al., (1985), *Habits of the Heart*, Berkeley: University of California Press.
- Bellah, R.N. et al., (1991), *The Good Society*, New York: Knopf.
- Barna, G. (1996), *The Index of Leading Spiritual Indicators*, Dallas: Word Publishing.
- Delbanco, A. (1995), *The Death of Satan*, Farrar: Straus and Giroux.
- Himmelfarb, G. (1995), *The De-Moralization of Society*, New York: Knopf.
- Eisenach, E.J., (1994), *The Lost Promise of Progressivism*, Topeka: University Press of Kansas.
- Friend, D. et al. (1991), *The Meaning of Life*, Boston, Mass.: Little Brown.
- Gillis, J.R. (1997), "Creating families - Then and now", *Woodrow Wilson Center Report*, Spring.
- Gould, S.J. (1991), in: Friend, D. et al., *The Meaning of Life*, Boston: Little Brown, p. 33.
- Gurstein, R. (1996), *The Repeal of Reticence: A History of America's Cultural and Legal Struggles over Free Speech, Obscenity, Sexual Liberation, and Modern Art*, New York: Hill and Wang.

- Herrnstein-Smith, B. (1997), *Belief and Resistance: Dynamics of Contemporary Intellectual Controversy*, Cambridge: Harvard University Press.
- Himmelfarb, G. (1995), *The De-Moralization of Society*, New York: Knopf.
- Howe, D.W. (1997), *Making the American Self*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Jackson Lears, T. (1983), *No Place of Grace: Antimodernism and the Transformation of American Culture, 1880-1920*, Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Leinberger, P. and Tucker, B., (1991), *The New Individualist*, New York: Harper Collins.
- MacIntyre, A. (1984), *After Virtue*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2nd ed.
- Manent, P. (1998), *The City of Man*, Princeton, Mass.: Princeton University Press.
- Maranto, G. (1996), *Quest for Perfection: The Drive to Build Better Human Beings*, New York: Scribner.
- Marsden, G.M. (1994), *The Soul of the American University: From Protestant Establishment to Established Nonbelief*, New York: Oxford University Press.
- McLeish, A. (1967), "When we are Gods", *Saturday Review*, October 14.
- Patterson J. and Kim, P. (1991), *The Day America Told the Truth*, New York: Prentice Hall.
- Passel, J.S. and Edmonston, B. (1992), *Immigration and Race in the United States: The 20th and 21st Centuries*, Washington: Urban Institute, PRIP-UI-20, January.
- Pernich, M.S. (1996), *The Black Stork: Eugenics and the Death of "defective" Babies in American Medicine and Motion Pictures Since 1915*, Oxford: Oxford University Press.
- Riesman, D. (1961), *The Lonely Crowd*, New Haven: Yale University Press.
- Simon, J.L. (1995), *The State of Humanity*, Cambridge: Blackwell.
- Smith, J.W. and Jamison, A.L. (eds.), (1961), *The Shaping of American Religion, Volume 1: Religion in American Life*, Princeton, Mass.: Princeton University Press.
- Sloan, D. (1994), *Faith and Knowledge: Mainline Protestantism and American Higher Education*, Louisville: Westminster John Knox Press.
- Shriver, P. (1984), "The paradox of an inclusiveness that divides", *Christian Century*, January.
- Susman, W.I. (1984), *Culture as History: The Transformation of American Society in the 20th Century*, New York: Panthen.
- Taylor, C. (1989), *Sources of the Self*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Todorov, T. (1993), *On Human Diversity*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Turner, J. (1985), *Without God, Without Creed: The Origins of Unbelief in America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Whitehead, A.N. (1927), *Symbolism: Its Meaning and Effect*, New York: The Macmillan Co.
- Wiebe, R.H. (1995), *Self-Rule: A Cultural History of American Democracy*, Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Wuthnow, R. (1991), *Acts of Compassion*, Princeton, Mass.: Princeton University Press.
- Wuthnow, R. (1994a), *Sharing the Journey*, New York: Free Press.
- Wuthnow, R. (1994b), *God and Mammon in America*, New York: The Free Press.
- Yankelovich, D. (1981), *New Rules: Searching for Self-Fulfillment in a World Turned Upside Down*, New York: Random House.

רשימת מחברי המאמרים המתפרסמים בחוברת זו

מנהלת, המועצה הכלכלית והחברתית הלאומית, דבלין, אירלנד. מנהל המרכז למחקר ועיצוב מדיניות, המועצה הלאומית לשלום הילד, ובית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.	ג'וליה ס' אוקונור אשר בן-אריה
פרופסור, האוניברסיטה של באת', באת', בריטניה. מרצה, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.	איאן גוף ג'וני גל
פרופסור אמריטוס, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.	אברהם דורון
פרופסור, אוניברסיטת ג'ורג' מייסון, פיירפאקס, וירג'יניה, ארצות- הברית.	יף הקלו
מרצה, המחלקה לסוציולוגיה ולימודי מדיניות, אוניברסיטת טילבורג, טילבורג, הולנד.	ויס נן אורשוט
מנהל, ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה, ירושלים.	ג'ק חביב
פרופסור, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.	אורי ינאי
פרופסור, המחלקה למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה, חיפה. פרופסור, הפקולטה לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה של טורונטו, טורונטו, קנדה.	יעל ישי ארני לייטמן
פרופסור, המחלקה למדיניות רווחה, אוניברסיטת פורטסמות', פורטסמות', בריטניה.	איאן קנדאל
פרופסור, בית-הספר למחקר מדעי החברה, האוניברסיטה הלאומית של אוסטרליה, קנברה, אוסטרליה.	פרנסס קסטלס
מרצה בכיר, המחלקה למדיניות רווחה, בית-הספר הלונדוני לכלכלה ומדיניות חברתית, לונדון, בריטניה.	ג'ון קרייר
מרצה, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.	זאב רונזהק
פרופסור, המכון הטכנולוגי של מסצ'וסטס, קיימברידג', מסצ'וסטס, ארצות-הברית.	מרטיין ריין

חברה ורווחה - רבעון לעבודה סוציאלית

כרך י"ט, מס' 2, אייר תשנ"ט, מאי 1999

תוכן העניינים

קידום מקצועי בקרב עובדים סוציאליים	גייל אוסלנדר, אורי אבירם ויוסף קטן
תפיסת מאזן הכוח הזוגי בקרב עובדים ופורשים: ניתוח משווה	לאה קליק
סוגיות נבחרות במערכת השיקום בישראל טיפול קבוצתי בעברייני מין מתבגרים האם עלינו ללמד רגישות תרבותית? הניסיון הישראלי	ויקטור פלוריאן ונירה דנגור טליה אתגר
	עמית בן-דוד ודליה עמית

מן השדה

מודל להפעלת מרכז מידע לציבור באירוע רב- נפגעים במרכז הרפואי בתל-אביב	מרגלית דרורי, דורון וילנר, גיני פוזן, קרני גינזבורג וביאנקה לדרמן
---	---

סקירות ספרים

ביקורתו של אורי ינאי על הספרים: A Compensating Crime Victims: European Survey; Third Parties: Victims and the Criminal Justice System; State Compensation for Criminal Injuries; Research on Social Work and Disaster

חדשים על המדף

מכתבים למערכת

תמציות באנגלית

מען המנהלה ומחלקת מנויים:

האגף למחקר ולתכנון, משרד העבודה והרווחה

רח' יד חרוצים 10, תלפיות, ירושלים דמי מנוי לכרך לשנה: 65 ש"ח

טלפון 02-6708174 דמי מנוי לכרך לשנתיים: 120 ש"ח