

# גישת הפוליטיקה הבירוקרטית ומדינת הרווחה הישראלית<sup>1</sup>

מאת שרון אסיסקוביץ<sup>2</sup>

המאמר מציג את גישת הפוליטיקה הבירוקרטית כגישה משלימה להסבר תמורות מנוגדות במדינת הרווחה הישראלית ממחצית שנות השמונים ועד לראשית העשור הנוכחי. גישת הפוליטיקה הבירוקרטית צמחה כתוצאה מהביקורת על גישות תיאורטיות אחרות להסבר המגמות בהתפתחות מדינות הרווחה בשנות השמונים והתשעים. בחלקו הראשון של המאמר מוצגות הגישות התיאורטיות המרכזיות לחקר מדינת הרווחה ומוצגות הביקורות המרכזיות עליהן. כתגובה לחלק מהביקורות הללו מוצגת גישת הפוליטיקה הבירוקרטית כגישה נוספת ומשלימה. בחלקו השני של המאמר מוצגת תרומתה של גישת הפוליטיקה הבירוקרטית להסבר מגמות מגוונות ומנוגדות במדינת הרווחה הישראלית, על רקע ההסברים הקיימים בספרות, תוך בחינה ממוקדת של שלושה נדבכים מרכזיים של מדינת הרווחה הישראלית: תוכנית קיצבאות הילדים, תוכנית ביטוח אבטלה וחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

---

## מבוא

---

למתבונן מהצד נראה שבשנים האחרונות, משנת 2002 ואילך, מצויה מדינת הרווחה הישראלית במסלול של צמצום תוכניות ביטחון סוציאלי ושירותים חברתיים. יתרה מזאת, ניתן להסיק שמצב עניינים זה נובע מהמקום המרכזי שקנה לו משרד האוצר (ובפרט אגף התקציבים במשרד האוצר) בעיצוב מדיניות הרווחה בישראל ומהמעמד ההגמוני של התפיסה הניאו-ליברלית אצל רוב מקבלי

---

<sup>1</sup> ברצוני להודות לפרופ' ג'וני גל, לניבה שושי ולשופטים של כתב העת ביטחון סוציאלי על הערותיהם. המאמר מבוסס על חיבור לשם קבלת תואר דוקטור במסגרת המחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית (2006). ברצוני להודות לד"ר זאב רוזנהק ולפרופ' מנחם הופנונג על הדרכתם את כתיבת המחקר.

<sup>2</sup> ד"ר שרון אסיסקוביץ, עמית פוסט-דוקטורט, המחלקה לסוציולוגיה, אוניברסיטת טורונטו, אונטריו, קנדה.

ההחלטות, פוליטיקאים ובירוקרטים כאחד. מטרת מאמר זה היא להציג שלוש טענות החורגות מקביעה זו: (א) משנות השמונים התפתחות מדינת הרווחה הישראלית מתאפיינת במגמות מנוגדות של צמצום והרחבה; (ב) גישת הפוליטיקה הבירוקרטית עשויה לספק הסבר נאות למגמות המנוגדות הללו; (ג) התמורות המאפיינות את מדינת הרווחה בשנים האחרונות עודן הפיכות, כשמתייחסים לגורמים הפוליטיים להתחוללותן.

מאמר זה בוחן את אופן התפתחות מדינת הרווחה הישראלית דרך התמקדות בשלושה נדבכים מרכזיים במדיניות הרווחה: מערכת קצבאות הילדים, תוכנית ביטוח אבטלה ומערכת הבריאות (חוק ביטוח בריאות ממלכתי). שלושת הנדבכים הללו התפתחו באופן שונה ממחצית שנות השמונים ועד לראשית העשור הנוכחי. זאת עקב סוגיות פוליטיות וקונפליקטים חברתיים ופוליטיים שונים, עקב הרכבים משתנים של שחקנים פוליטיים ועקב הסדרים מוסדיים שונים האופייניים לכל אחד מהם, ובראש ובראשונה ההסדרים של כל תוכנית רווחה עצמה. בשלושת המקרים ניתן לזהות דומיננטיות של פוליטיקה בירוקרטית.

המאמר מציג את הגישות התיאורטיות המרכזיות המתארות את מסלולי התפתחותן של מדינות רווחה ממחצית שנות השבעים ואילך ואת הביקורות המרכזיות על גישות אלה. בכך מצטרף המאמר למספר מחקרים על מדינות אחרות שבהן נעשה שימוש בהרחבת ההסברים "הפוליטיים" לתיאור המגמות, כלומר התייחסות לתרומתם של הבירוקרטיה הממשלתית ושל נותני השירותים של מדינת הרווחה לתהליכים ולתוצאותיהם.

במאמר חמישה חלקים. החלק הראשון מציג את הגישות המרכזיות הרווחות במחקר מדינת הרווחה אודות התמורות ממחצית שנות השבעים ואילך והגורמים להן. החלק השני מציג את גישת הפוליטיקה הבירוקרטית להסבר תמורות אלה במדינת הרווחה. החלק השלישי מציג את שתי קבוצות הגישות המרכזיות לניתוח התמורות במדינת הרווחה הישראלית שהתחוללו למן שנות השמונים ואילך: גישות המתמקדות במדינת הרווחה עצמה וגישות המתמקדות בכלכלה הפוליטית ובסוציולוגיה הפוליטית של ישראל. החלק הרביעי מתאר את התמורות המרכזיות שהתחוללו במערכת קצבאות הילדים, בתוכנית ביטוח אבטלה ובשירותי הבריאות (חוק ביטוח בריאות ממלכתי) ומסבירן באמצעות גישת הפוליטיקה הבירוקרטית. החלק החמישי והאחרון דן במשמעות של הסבר הפוליטיקה הבירוקרטית להתפתחויות עתידיות אפשריות של מדינת הרווחה (בכל הזהירות הנדרשת מחיזוי עתידי כלשהו של תמורות חברתיות ופוליטיות).

## מדינת הרווחה ממחצית השנות השבעים – גישות תיאורטיות מרכזיות

מחקרים השוואתיים על התמורות המתחוללות במדינות הרווחה ממחצית שנות השבעים ואילך חלוקים בשתי שאלות יסודיות: אילו תמורות עוברות מדינות הרווחה ואם יש מגמות של הידמות בין מדינות שונות; מה הם הגורמים לתמורות הללו. יש הסכמה רחבה על כך שמגמת ההתרחבות שאפיינה את מדינות הרווחה מראשית שנות החמישים ועד למחצית שנות השבעים השתנתה. יחד עם זאת, אין הסכמה על השאלה אם המגמה המרכזית היא של צמצום והצרת זכויות חברתיות או מגמות מעורבות של צמצום לצד הרחבה והבניה מחדש, למשל העתקת דגש מתוכניות המגינות מפני סיכונים חברתיים (social risks) ישנים שהיקפם צומצם לתוכניות המגינות מפני סיכונים חברתיים חדשים שהיקפם התרחב עקב שינויים חברתיים ותרבותיים. הגישות התיאורטיות המתוארות בסעיף זה התפתחו האחת בעקבות כישלון רעותה להתמודד עם ממצאים אמפיריים סותרים.<sup>3</sup>

גישה תיאורטית ראשונה היא גישת הגלובליזציה. הגלובליזציה הכלכלית שביטויה המרכזי הוא מעבר חופשי של הון (ובמידה מצומצמת יותר סחורות) בין מדינות גברה במידה רבה מאז שנות השבעים ושחקה את יכולתן של ממשלות נבחרות לכוון את כלכלת מדינותיהן לפי רצונן ורצון בוחריהן (Strange, 1997; Rodrik, 1997; Mishra, 1999). הגלובליזציה הכלכלית הביאה לשינוי ביחסי העוצמה בין המדינה, העובדים והמעסיקים (בעלי ההון): כוחם של המעסיקים גבר משום יכולתם לנייד את השקעותיהם ממקום למקום, ולכן נחלש כוחם של המדינה ושל האיגודים המקצועיים (Clawson & Clawson, 1999). מדינות מתחרות ביניהן על השקעות של בעלי ההון ופועלות ליצור סביבה נוחה לעסקים על ידי הורדת מסים, צמצום ההוצאה הממשלתית, צמצום מדיניות הרווחה והסרת ההגנה על תנאי העסקה של העובדים. מדינת הרווחה נתפסת כמכשול שיש להסירו, שכן מדינת הרווחה צורכת משאבים פיננסיים שיש להשיגם באמצעות גביית מסים, היא מעלה את עלות העבודה והיא מחזקת את כוחם של העובדים מול המעסיקים. בעוד שהפניית משאבים ציבוריים לתשתיות פיסיות נתפסת כהשקעה, הרי שהפניית משאבים למדיניות רווחה נתפסת, על פי רוב, כהוצאה. ביקורת מרכזית על המצדדים בתזת הגלובליזציה היתה שהם לא הציגו תימוכין אמפיריים לטענותיהם התיאורטיות (P. Pierson, 2001a). הערכות זהירות

<sup>3</sup> המחלוקת בין הגישות התיאורטיות אודות התמורות במדינות הרווחה נובעת הן מהאינדיקטורים השונים המשמשים חוקרים שונים להשוואה בין מדינות רווחה, כשהם בוחרים את השתנותן, והן משום הסתמכותם על מקורות מידע שונים המתעדכנים מזמן לזמן כאשר הם באים לבסס את טענותיהם התיאורטיות. להרחבה בנושא זה הידוע בחקר מדינת הרווחה כ--The Dependent Variable Problem, ראו: Green-Pedersen, 2004; Kuhner, 2007.

יותר גורסות שיש גלובליזציה, אך היקפה והשלכותיה על מדינות הרווחה מצומצמים יותר משהעריכו בתחילה (Fligstein, 1998). חשוב מכך: אין היא מביאה להידמות בין מדינות או לשינוי דרסטי ביחסי העוצמה בין המעסיקים לבין המדינה והעובדים (Navarro, Schmitt & Astudillo, 2004).<sup>4</sup> טענה חשובה אחרת היא שההשפעה המרכזית של הגלובליזציה היא בכיוון הפוליטי יותר מאשר בכיוון הכלכלי: יותר משבעלי ההון מעבירים בפועל את השקעותיהם ממדינה מדינה בהתאם לרווחים המצופים, הרי שהם משתמשים באיום להעביר את השקעותיהם ממדינה למדינה, כדי להחליש את עוצמת המדינה והאיגודים המקצועיים וכדי להשיג את מטרותיהם הכלכליות באמצעים פוליטיים (Swank, 2002).

גישה שנייה היא גישת צמיחת החברה הפוסט-תעשייתית המלווה בשינויים סוציו-דמוגרפיים. לפי גישה זו, צמצום מדינת הרווחה הוא תוצאה של לחצים מתוך המדינה, ולא מחוצה לה: המעבר של משקים מענפי התעשייה והחקלאות (ענפי ייצור) לענפי השירותים הביא לירידת הצמיחה הכלכלית ולצמצום האפשרות להמשיך ולהקצות משאבים כלכליים להתמודדות עם סיכונים חברתיים הנגרמים בעטייה של כלכלת שוק חופשי (P. Pierson, 2001a). שינויים אלה לוו גם בתמורות מעמדיות, ובהן צמצום מעמד הפועלים מזה וצמיחת מעמדות הביניים מזה. עלייתם של האחרונים התבססה בחלקה על שירותי מדינת הרווחה, חינוך למשל, אך מידת תמיכתם במדינת הרווחה מעטה יותר (Iversen, 2001). אל השינויים בהרכב הענפי של המשקים במדינות בעלות כלכלה קפיטליסטית נוספו משברים כלכליים עולמיים מתמשכים מאז שנות השבעים ושינויים טכנולוגיים שהביאו לגידול במספר הבלתי מועסקים, להרחבת פערים כלכליים ולגידול בממדי העוני (Huber & Stephens, 2001). השינויים בהרכב הענפי של משקים כלכליים קפיטליסטיים תרמו להגדלת הלחצים על מדינת הרווחה, שכן הם לוו בתמורות באופני ההעסקה: חל מעבר מדפוס העסקה יציב מבחינת מקום והיקף לדפוס גמיש יותר של עבודה ארעית או חלקית.

שינויים דמוגרפיים וחברתיים, כגון הזדקנות האוכלוסייה, שינויים בדפוסי המשפחה והגירה, העצימו את הסיכונים החברתיים ואת הדרישות הפיננסיות ממדינות רווחה (Esping-Andersen, 1996; Razin & Sdaka, 2005; P. Pierson, 2001b). הזדקנות האוכלוסייה נחשבת לאחד התהליכים החברתיים-הדמוגרפיים בעלי ההשפעה הרבה ביותר על כלכלתן של מדינות בכלל, ועל מדינת הרווחה בפרט. הזדקנות האוכלוסייה (והארכת תוחלת חיי הפרט) מצמצמת את פלח האוכלוסייה המועסק בשוק העבודה ויכול לתרום למימון מדינת הרווחה; לעומת זאת, גדל פלח האוכלוסייה הדורש משאבים נוספים הולכים וגדלים של מדינת

<sup>4</sup> מחקרים אף הצביעו על כך שדווקא מדינות שכלכלתן היתה פתוחה יותר עוד לפני התחזקות הגלובליזציה פיתחו מדינת רווחה רחבה המתבססת על הוצאה כספית גדולה, והן נזקקו לשינויים מתונים יחסית עם התחזקות הגלובליזציה (Navarro, Schmitt, and Astudillo, 2004).

הרווחה, למשל בתחום הבריאות (כיוון שקשישים בדרך כלל חולים יותר מצעירים וזקוקים לטיפול רפואי מקיף ויקר יותר) ומימוש תוכניות פנסיה. שינויים בהרכב המשפחה, כמו גידול המשפחות החד-הוריות, מחייבים את החברה להקצות יותר משאבים לקיומם של תאים משפחתיים שבהם יש מפרנס אחד שאינו יכול לעבוד במשרה מלאה. הגירה עשויה להוסיף לחברה אוכלוסייה יצרנית, לעודד את הפעילות הכלכלית במשק ולהגביר את הצמיחה, אך היא עשויה גם להכביד את העול הכלכלי על החברה הקולטת, בשל הצרכים הרבים הנובעים מהשתלבותם של המהגרים בה (מה גם שלעתים המהגרים נמנים עם קבוצות אוכלוסייה הנזקקות לסיוע מדינת הרווחה בלא השתתפות קודמת במימונה).<sup>5</sup>

המסקנות של גישת הגלובליזציה ושל גישת צמיחת החברה הפוסט-תעשייתית דומות: מדינות הרווחה עוברות תמורות שעיקרן צמצום המשאבים המופנים למדיניות הרווחה, לבטח ביחס לצרכים הגדלים, וחלה הידמות גדלה והולכת בין מדינות רווחה. הביטויים המרכזיים של צמצום מדינת הרווחה הם מעבר מאוניברסליות לסלקטיביות בתוכניות רווחה שונות לצד אימוץ פרקטיקות אחרות של מיקוד גמלאות לאוכלוסיות הנחשבות לנזקקות וכן הפרטה או אימוץ קריטריוני שוק בהפעלת שירותים חברתיים (Gilbert, 2002). עוד משותף לגישת צמיחת החברה הפוסט-תעשייתית ולגישת הגלובליזציה הוא שאין הן מייחסות חשיבות רבה לפוליטיקה אלקטורלית ופנים-מדינתית (במובן של domestic politics) כגורם מסביר של התמורות במדינת הרווחה: שתי הגישות גורסות שממשלות ימין וממשלות שמאל כאחד ינקטו, בין אם מרצון ובין אם לאו, מדיניות רווחה דומה, שכן הלחצים הסוציו-כלכליים חזקים מרצונם של הכוחות הפוליטיים המתחרים בזירה האלקטורלית.

הגישה הנאו-מוסדית של הפוליטיקה החדשה של מדינת הרווחה מבית מדרשו של הפוליטולוג פול פירסון אינה שוללת את נכונות שתי הגישות הראשונות, אך לדידה הלחצים מבית ומחוץ מתווכים על ידי מוסדות – הסדרים מוסדיים של הזירה הפוליטית, הסדרים מוסדיים של תהליכי קבלת החלטות בזירה הפוליטית-הכלכלית (קורפורטיזם לעומת פלורליזם) ומדינת הרווחה עצמה והמאפיינים הייחודיים של משטר הרווחה (P. Pierson, 1994, 1996). חסידי

<sup>5</sup> רוב הגישות הנידונות בחלק זה מציעות הסברים כלכליים-פוליטיים, כלומר שילוב של גורמים כלכליים ופוליטיים, ואולם אליהן מצטרפת הטענה האומרת שחלק מהשינויים הסוציו-דמוגרפיים, המגדילים את ההטרונגניות החברתית (פלורליזם רב-תרבותי), כגון הגירה ונכחות גדלה של מיעוטים אתניים, עשויים להביא לשחיקת מדינת הרווחה בשל צמיחת פוליטיקה של זהות המשפיעה על מידת הסולידריות החברתית והנכונות לחלוק משאבים עם השונה. טענה חזקה יותר, האומרת שאימוץ מדיניות המעודדת רב-תרבותיות (multiculturalism policies) פוגע במדינת הרווחה, נשללה: שינויים במדינת הרווחה חלו גם במדינות המעודדות רב-תרבותיות וגם במדינות המעדיפות אסימילציה. אך אותם החוקרים טוענים שלהטרונגניות גועית, ולא למדיניות המעודדת רב-תרבותיות, יש השפעה בארצות-הברית על שחיקה וביטול של תוכניות רווחה שנהנו מהן, באופן לא-פרופורציונלי לחלקן באוכלוסייה, משפחות שחורות (בעיקר) ומשפחות היספאניות, ואולם הם מזהירים מפני החלת המקרה האמריקני על מדינות אחרות (Banting and Kymlika, 2004). ליישום גישה זו למקרה הישראלי, ראו: דורון, 2004.

האסכולה הניאו-מוסדית רואים את המוסדות כמרכיב חשוב בתהליך הפוליטי המשפיע על התנהגותם של השחקנים ועל סיכויי הצלחתם לקדם את תוכניותיהם. מוסדות – כללים פורמליים ובלתי-פורמליים המסדירים את היחסים בין שחקנים פוליטיים ונותנים משמעות ליחסים אלה – מעצימים שחקנים מסוימים ומחלישים שחקנים אחרים, נותנים הזדמנויות פעולה לחלק מהשחקנים ובולמים יוזמות מצד שחקנים יריבים. כיוון שמוסדות מכוונים ומסדירים קונפליקטים, הם מהווים משתנים חשובים להבנת תהליכי שימור מדיניות ציבורית או שינויה (J. Campbell, 2004).

אחד המוסדות הפוליטיים המרכזיים הוא מדינת הרווחה עצמה המשפיעה על אופן שינוייה שלה. קיומה של מדינת הרווחה יוצר מערכת ציפיות ודרכי פעולה שלמרבית השחקנים הפוליטיים קשה לשנותן. לעתים העלויות של שינוי מדינת הרווחה נתפסות כיקרות מהרווחים הצפויים (למשל, ערעור מערכת יחסי העבודה או יציבות המערכת הפוליטית). יתרה מזאת, מדינת הרווחה היא מוסד שיצר שחקנים מרכזיים חדשים בתהליכי עיצוב המדיניות שלה: קהלים של נהנים מפירות תוכניות הרווחה ושל מפעילי תוכניות רווחה, המצדדים מטבע הדברים בהמשך שימור מדיניות הרווחה. קיומם של כוחות פוליטיים המצדדים בהמשך קיומה של מדינת הרווחה אל מול המחסור היחסי במשאבים שניתן להפנות למדינת הרווחה והלחצים הכלכליים עליה צמצם את טווח הבחירה והפך את אפשרויות הפעולה של פוליטיקאים מימין ופוליטיקאים משמאל לדומות למדי. ממשלות ימין וממשלות שמאל, לטענת האסכולה הניאו-מוסדית, נוקטות חלופות מדיניות דומות, שבמרכזן עריכת שינויים מתונים ומצומצמים למדי בתוכניות רווחה קיימות (P. Pierson, 2001b).

קבוצה אחרת של הסדרים מוסדיים המשפיעה על עיצוב מדיניות ציבורית, ביחס למדינת הרווחה כמו ביחס לתחומים אחרים, היא מאפייני הזירה הפוליטית<sup>6</sup> והזירה הכלכלית-הפוליטית, שהחלטות אודות מדינת הרווחה מתקבלות בהן (Bonoli, 2001). מערכות פוליטיות דמוקרטיות מושתתות על הסדרים מוסדיים התורמים לפיזור העוצמה בין השחקנים הנוטלים חלק בעיצוב המדיניות. הסדרים מוסדיים אלה עשויים לתת יתרון בידי המתנגדים לשינוי. לכן במקרה של מדינת הרווחה נטען שהסדרים מוסדיים דוגמת אלה של הזירה הפוליטית מסייעים לתומכי מדינת הרווחה לטרפד יוזמות לצמצומה, על אף הלחצים הכלכליים והסוציו-דמוגרפיים. המאפיינים המוסדיים של הזירה הפוליטית ושל תהליכי קבלת החלטות בזירה הכלכלית-הפוליטית (קורפורטיזם מול פלורליזם) משפיעים על הערכים של השחקנים ועל התנהגותם בתהליכי עיצוב מדיניות. פיזור העוצמה

<sup>6</sup> בין המאפיינים הללו ניתן לציין את שיטת הבחירות (יחסית לעומת רובית), שיטת הממשל (פרלמנטרי לעומת נשיאותי), מבנה מדיני אוניטרי לעומת פדרליזם, מבנה הפרלמנט (בית פרלמנט אחד או שניים) ואופני עבודתו, מעורבות בתי משפט וקיומם (או היעדרם) של משאלי עם.

הפוליטית מעודד ערכים של סולידריות, הסכמה ופשרה בין השחקנים השונים (Swank, 2002).

רוב החוקרים מהגישה הניאו-מוסדית מחזיקים בעמדה שמוסדות פוליטיים מיתנו ברוב המדינות את השפעות הגלובליזציה והשינויים הסוציו-דמוגרפיים. רק במקרים מעטים נעשו שינויים שצמצמו צמצום של ממש בתוכניות רווחה, הגבירו את תלותו של הפרט בשוק לשם קיומו החומרי, צמצמו את חלקה של המדינה והגדילו את חלקו של השוק באספקת רווחה (Huber & Stephens, 2001). גם במדינות שבהן שלט הימין הניאו-שמרני, כמו בארצות-הברית של רונלד רייגן ובריטניה של מרגרט תאצ'ר, שרר פער גדול בין הכרזות המדיניות לבין התמורות שחלו בפועל במדינת הרווחה (P. Pierson, 1994, 1996). יתרה מזאת, ניתן להבחין בתגובות שונות של מדינות רווחה שונות ללחצים המופעלים עליהן על פי המאפיינים המוסדיים של משטר הרווחה עצמו ושל הזירה הפוליטית הייחודית להן, ולכן אין לדבר על הידמות בין מדינות רווחה שונות: מדינות רווחה שלהן משטרי רווחה ליברליים פועלות להגדלת הסתמכותו של הפרט על השוק כמקור לרווחה חומרית; מדינות רווחה שלהן משטרי רווחה שמרניים נאבקות, ולא תמיד מצליחות, להבנות את תוכניות הרווחה שלהן כך שיתמודדו עם סיכונים חברתיים שהיו בעבר משניים והפכו מרכזיים (כגון אבטלה ופנסיה); מדינות רווחה שלהן משטרי רווחה סוציאלי-דמוקרטיים מנסות לשמר את תוכניות הרווחה הרחבות והנדיבות שלהן, דווקא כמענה לגידול בסיכונים חברתיים, ועורכות שינויים מעטים ככל הניתן בתוכניות רווחה (Huber & Stephens, 2001; P. Pierson, ) (2001c).

בסוף שנות התשעים החלו להישמע בקרב חלק מהחוקרים הסתייגויות ביחס להערכות של פירסון ושל תומכי גישתו. המבקרים העלו את הטענה שבמדינות שונות ניתן להצביע על תוכניות רווחה שסבלו קיצוצים רבים יותר מתוכניות רווחה אחרות; מדובר בשירותים חברתיים שהשחיקה בהם פחות מורגשת לעומת תוכניות ביטחון סוציאלי שפגיעה בהן גלויה יותר ולכן חשופה יותר להתנגדות ציבורית (Clayton & Pontusson, 1998); למשל: תוכניות שנועדו להבטיח לעניים ביותר הכנסת מינימום זכו לתמיכה מעטה יותר מתוכניות ביטחון סוציאלי שנועדו לספק הגנה מפני סיכונים חברתיים לאוכלוסייה העובדת וקוצצו במידה רבה יותר (Ross, 2000). בשנים האחרונות גברה ביקורת זו. חוקרים כמו וולטר קורפי ויואכים פלמה טענו, שבחינת מדינות רווחה על פי שינוי במרכיבים הפורמליים של זכויות חברתיות (כמו ערך הגמלאות) ודרך תחומים אחרים פרט לביטחון סוציאלי (כמו מעורבות המדינה במניעת אבטלה) מצביעה על צמצום של ממש במדינות רווחה רבות ממחצית שנות השבעים ואילך (Korpi, 2003; Korpi & ) (Palme, 2001).

חוקרי מדינת הרווחה מהגישה הסוציאל-דמוקרטית<sup>7</sup> גורסים שהפוליטיקה האלקטורלית-המקומית כן חשובה להבנת התהליכים העוברים על מדינת הרווחה. חוקרים הדוגלים בגישה זו טענו שניתן לראות הבדלים תהומיים בהיקף השינויים במדינת הרווחה בין מדינות שבהן שולטות מפלגות שמאל לבין מדינות שבהן שולטות מפלגות ימין (Castles, 2004; Korpi, 2003; Korpi & Palme, 2001). רוב המצדדים בגישה זו גורסים שבמדינה שהשמאל שולט בה צמצום מדינת הרווחה הוא מזערי; יתרה מזאת, השלטון נותן מענה ללחצים חיצוניים דרך הרחבת תוכניות רווחה מסוימות, כדי להתמודד עם סיכונים חברתיים מרכזיים. האינטראקציה בין שחקנים שיש להם תפיסות עולם שונות לבין הסדרים מוסדיים שונים של תוכניות רווחה משפיעה על התפתחויות שונות במדינות רווחה שונות (Castles, 2004; Korpi, 2003).<sup>8</sup>

הבעיה המרכזית בכל הגישות שתוארו עד כה היא המקום השולי שהן נותנות לפוליטיקה פנים-מדיניתית (intra-state politics). הגישה הניאו-מוסדית והגישה הסוציאל-דמוקרטית מתייחסות לפוליטיקה מפלגתית ואלקטורלית, אך מתעלמות מהפוליטיקה בין שחקנים מדינתיים דוגמת סוכנויות בירוקרטיות ממשלתיות. גישת הגלובליזציה וגישת צמיחת החברה הפוסט-תעשייתית מעניקות לפוליטיקה המקומית (domestic politics) מעמד שולי עוד יותר, אם בכלל, בבואן להסביר את התמורות במדינת הרווחה. פוליטיקה היא מושג רחב יותר, הכולל תהליכים ושחקנים אחרים הקשורים בהקצאת המשאבים (חומריים וערכים) בין הפרטים והקבוצות בחברה, למשל שחקנים בירוקרטיים ויחסיהם עם שחקנים אחרים בתהליכי עיצוב מדיניות.

## גישת הפוליטיקה הבירוקרטית והסבר התמורות במדינות הרווחה

בחינת הגישות התיאורטיות המרכזיות במחקר ההשוואתי לחקר התמורות שהתחוללו במדינות רווחה ממחצית שנות השבעים ואילך מעלה, שמקומם של השחקנים הבירוקרטיים ונותני השירותים נפקד כמעט לחלוטין במחקר מדינות הרווחה בעידן של צמצום כלכלי. עולה שהגישות המרכזיות מתמקדות בגורמים חברתיים, כלכליים ופוליטיים, בפוליטיקה מפלגתית ואלקטורלית ובאופן שמוסדות פוליטיים מתווכים את השפעתם של כל אלה על מדינת הרווחה. סוכנויות בירוקרטיות ונותני שירותים חברתיים אינם נחשבים לגורם מרכזי בעיצוב

<sup>7</sup> גישה זו היא מרכזית להסבר התפתחות מדינת הרווחה מתום מלחמת העולם השנייה ועד מחצית שנות ה-70. היא ידועה בספרות בשם power resources approach (Shalev, 1983).

<sup>8</sup> חוקרים אחרים מצביעים על כך שדווקא השמאל עשוי לצמצם את מדינת הרווחה יותר מהימין, משום שמדיניותו לא נתפסת כמבקשת להחריב את מדינת הרווחה, בעוד שמדיניות הימין נתפסת כחשודה רק בשל מקורה (Ross, 2000).



מדיניות. ברוב המחקרים על התפתחות מדינת הרווחה בעידן של צמצום כלכלי הבירוקרטים נתפסים כחלק מקולקטיב גדול יותר, ממשלה או ממשל, ולא כשחקנים הנבדלים מפוליטיקאים וממפלגות פוליטיות בדרכי הפעולה וביכולת ההשפעה שלהם. מחקרו של קוזמו הווארד על חלקה של הבירוקרטיה בעיצוב תוכניות הבטחת הכנסה באוסטרליה (Howard, 2001) ומחקרו של פטריק מרייר (Marier, 2005) אודות מעורבות הבירוקרטיה הממשלתית ברפורמות של מערכות הפנסיה בשוודיה ובצרפת, כמו גם מחקרים ספורים אחרים על מדינות המצויות בשולי המחקר אודות מדינת הרווחה (יפן [Peng, 2002] ודרום-קוריאה [Yang, 2004]) הם חריגים במגמה דומיננטית זו.

מחקר צמיחת מדינת הרווחה הדגיש, בין היתר, את חשיבותה של הבירוקרטיה הממשלתית ביצירה ובעיצוב של תוכניות רווחה במדינות שונות. סוכנויות בירוקרטיות היו שחקנים חשובים בעיצוב תוכניות רווחה שונות בשוודיה, בבריטניה, בארצות הברית, בקנדה ובישראל, ומאבקים בין משרדים ממשלתיים האמונים על התמודדות עם סיכונים חברתיים לבין משרדי אוצר היו גורם מרכזי בהתוויה של תוכניות רווחה (גל, 2002; Skocpol & Hecl, 1974; Amenta, 1986). הידע והניסיון שצברו סוכנויות בירוקרטיות בנוגע לסיכונים חברתיים ולתוכניות רווחה שנועדו להתמודד עמם, על יתרונותיהן ועל חסרונותיהן, אפשרו לשחקנים אלו לקחת חלק מרכזי בתהליכי קבלת ההחלטות. ניתן לשער שלרשויות ממשלתיות ולגופים נותני שירותים יש חלק גם בתהליכים הפוליטיים העוברים על מדינות רווחה קיימות ובשלות (mature welfare states), גם כאשר הסביבה החברתית, הכלכלית והפוליטית של מדינת הרווחה משתנה. כשם שנחוצו לבחון את מידת התמיכה בהרחבת זכויות חברתיות במדינת הרווחה או את מידת ההתנגדות לה בעידן של התהוות והתגבשות של מדינות רווחה, כך נחוץ וחשוב לעשות זאת בעידן של מחסור כלכלי (Marier, 2005). שחקנים בירוקרטיים אינם נייטרליים ויש להם אינטרסים שיש לזהותם בתהליך השארת מדינת הרווחה על כנה או בשינויה (ואולי אף בחיסולה). מרייר טען שכאשר תוכנית רווחה מקנה תפקיד מרכזי יותר למשרד האוצר, בשל גירעון קיים או צפוי בתוכנית למשל, אזי הבירוקרטיה תפעל לצמצום התוכנית; וכשתוכנית רווחה מקנה מקום מרכזי לסוכנויות בירוקרטיות המפעילות אותה, אז הבירוקרטיה צפויה לפעול נגד צמצום התוכנית (Marier, 2005).

המחקר אודות יחסי פוליטיקאים-בירוקרטים בתהליכי עיצוב מדיניות ציבורית מקבל שאין פוליטיקאים עוסקים רק בייצוג אינטרסים ובהתוויית מדיניות

<sup>9</sup> תחום שהונח למדי במחקר מדינת הרווחה, אך קיים במחקר עיצוב מדיניות ציבורית ותהליכי תקצוב, הוא הקשרים שבין סוכנויות בירוקרטיות שונות: היחסים שבין חוסכים (savers) או מממנים לבין פוזרים או מוציאים (spenders) ברשות המבצעת. חוקרי המדיניות הציבורית מצביעים על המאבק המתמיד במדינות שונות בין משרד האוצר, השואף לצמצם את ההוצאה הציבורית כך שתישאר בגבולות ההכנסות או לכל הפחות בגבולות של גירעון קטן ככל הניתן, לבין סוכנויות אחרות של הרשות המבצעת, שמטרתן להגדיל את המשאבים המוקצים באמצעותן לפלחים בחברה שאמורים ליהנות משירותיהן. האחרונות מסתייעות בלחץ שמפעילות קבוצות אלה על מקבלי ההחלטות בתהליך התקצוב (Wildavsky, 1993; Yang, 2004).

ואין בירוקרטים עוסקים רק במתן מידע לפוליטיקאים המצויים בתהליך עיצוב המדיניות וביישום מדיניותם לאחר שזו נקבעה (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981; C. Campbell, 1988; Muramatsu & Kraus, 1984). פוליטיקאים נדרשים למעורבות בתהליך יישום המדיניות, במיוחד כאשר מתעוררות מחלוקות בין סוכנויות בירוקרטיות, ובירוקרטים נדרשים לעסוק בפוליטיקה, לתווך בין שחקנים ולשכנע אותם לקבל מדיניות שהתקבלה. לחלק מהשחקנים הבירוקרטים, במיוחד לאלה מהם שעוצמתם הפוליטית רבה, יש גם אפשרות להגדיר ולקדם ערכים חברתיים ומטרות חברתיות, בדומה לפוליטיקאים. אין תשומותיהם של הפוליטיקאים מתמצות רק במתן ייצוג וביטוי של אינטרסים של פלחים מתוך החברה ובהעלאת רעיונות גרידא, ואין תשומותיהם של הבירוקרטים מתמצות רק במתן מידע עובדתי ובייצוג האינטרס של כלל החברה. פוליטיקאים נדרשים להתמודד עם מגבלות מציאותיות ולהגיע לפשרות, ואילו בירוקרטים אינם חפים מייצוג של אינטרסים של קבוצות מסוימות והעדפתם על פני אינטרסים של כלל החברה, ולעתים אף אינטרסים עצמיים שלהם כמו חתירה להגדלת תקציבים וסמכויות ביצוע ומאבק בסוכנויות בירוקרטיות אחרות. בירוקרטים, לא פחות מפוליטיקאים ואולי אף יותר, שואבים עוצמה מתמיכה של שחקנים אחרים, ובהם קבוצות אינטרס וקהלים של נהנים.

הגבולות בין פוליטיקאים לבין בירוקרטים מיטשטשים, אבל לפוליטיקאים ולבירוקרטים יש אינטרסים שונים, מטרות שונות ודרכי פעולה שונות. פוליטיקאים שואפים להיבחר מחדש, ועל כן הטענה היא שהם מתרכזים במטרות קצרות טווח שציבור הבוחרים יכול להיות מודע להן ובמטרות שהן בגדר שאיפות ללא מגבלות תקציביות. בירוקרטים, לעומתם, כך נטען, רואים לנגד עיניהם מטרות ארוכות טווח שהשפעותיהן לא תמיד נראות מיד, שכן אין הם תלויים בתוצאות הבחירות הבאות כמו הפוליטיקאים (במקרים רבים המשך תפקודם גם אינו תלוי בהחלטות הדרג הפוליטי שמעליהם), אך ראייתם עשויה להתברר כצרה מדי וכנוגעת לתחום פעולתם בלבד. פוליטיקאים חותרים לשינויים דרמטיים יותר בעוד בירוקרטים מעדיפים שינויים אינקרמנטליים יותר, בין היתר כי בירוקרטים מכירים טוב יותר את תחומי המדיניות ומודעים יותר לקושי לבצע שינויים. פוליטיקאים אינם מעורבים בכל תחומי המדיניות, משום שתשומת לבם נתונה לזירות פעולה מגוונות בתוך פרק זמן מוגבל, על כן את רוב ההחלטות מקבלים הבירוקרטים. מעורבותם של הפוליטיקאים גדלה, ככל שהסוגייה מרכזית יותר בסדר היום הציבורי, ככל שיש לה רלוונטיות לאינטרס העוצמה של הפוליטיקאים מול שחקנים אחרים וככל שההכרעה בסוגייה היא ערכית יותר וטכנית פחות (Kellow, 1984). לעומת זאת, ככל שהסוגייה היא טכנית יותר ונדרשת לה מומחיות מקצועית כלשהי וככל שהיא רחוקה מסדר היום הציבורי, כך גוברת מעורבותם של הבירוקרטים והשפעתם על המדיניות (Kellow, 1984).

לבירוקרטים יש משאבי עוצמה חשובים כמו ידע וניסיון, שהם יכולים לתרגם לעוצמה פוליטית מול הפוליטיקאים ולתמרן את תהליך עיצוב המדיניות לצורכיהם ( Banks & Weingast, 1992; Waterman, Rouse & Wright, 2004; ). Wood & Waterman, 1994). פוליטיקאים, לעומת זאת, עשויים להישען על מקורות מידע אחרים. עיקר כוחם של הפוליטיקאים נובע מכך שבמסגרת דמוקרטית בידם הסמכות הפורמלית לקבל הכרעות (Waterman, Rouse & Wright, 2004), אך כוח זה מבוקר בידי הבירוקרטים בהיותם מיישמי המדיניות.

אחת הגישות המרכזיות במחקר יחסי פוליטיקאים ובירוקרטים, חלקם בעיצוב מדיניות ציבורית וביישומה והשפעתם ההדדית ועל המדיניות הנבחרת היא גישת הפוליטיקה הבירוקרטית (Laffin, 1997; Waterman et al., 2004). גישה זו גורסת שתפיסת המציאות של פוליטיקאים ובירוקרטים, הנוטלים חלק בתהליכי קבלת החלטות, והאינטרס הכלל-חברתי מנקודת מבטם נגזרים ממקומם במערכת הפוליטית או מההיבט המקצועי שלהם. תוצר תהליך עיצוב המדיניות הוא פרי מיקח וממכר בין אלה לאלה; אין בכוחם לכפות את דעתם אלה על אלה, ולא נותר להם אלא ליצור בריתות שע פי רוב טומנות בחובן פשרות (Bendor & Moe, 2004; Laffin, 1997; Rosati, 1981; Waterman et al., 1985). עוצמתם של השחקנים השונים ומידת יכולתם להשפיע בפועל על תהליך עיצוב המדיניות במדינות שונות נגזרות מהמאפיינים המוסדיים של תהליך קבלת ההחלטות, המשפיעים על ההזדמנויות של השחקנים השונים, על המשאבים העומדים לרשותם, משאבים שניתן לתרגם לעוצמה פוליטית, ועל התרבות הפוליטית המגדירה את היקף המעורבות של השחקנים השונים, הנחשב לראוי.

---

## הסברים לתמורות במדינת הרווחה הישראלית משנות השמונים

---

חוקרי התפתחות מדינת הרווחה הישראלית בשנות ה-80 וה-90 מסכימים ביניהם שהיא מצויה בעידן מתמשך של שינויים סותרים: מחד גיסא צמצום, לבטח ביחס לצרכים ההולכים וגדלים שמציבים לפני הפרט סיכונים חברתיים ישנים וחדשים, ומאידך גיסא שימור הקיים ואף הרחבה בחלק מהתחומים של מדינת הרווחה. השוני בין חוקרים שונים המתמקדים במחקר מדינת הרווחה הישראלית הוא בכובד המשקל שראוי לייחס למגמת ההרחבה של מדינת הרווחה לעומת מגמת הצמצום.

אברהם דורון (1999, 2003א) טען, שמדינת הרווחה הישראלית עוברת תמורות שעיקרן צמצום זכויות חברתיות הניתנות במסגרת תוכניות רווחה, ואילו חזוק מידת הדה-קומודיפיקציה של הפרט במסגרתן היא בבחינת מגמה משנית שנועדה להתמודד עם אוכלוסיות נזקקות בלבד. דורון מתריע מפני השינויים

בתוכניות ביטחון סוציאלי, שעיקרם צמצום נדיבותן דרך קיצוץ בערכים הריאליים של הגמלאות, הקשחת קריטריונים לזכאות והמרת עקרון האוניברסליות בעקרון הסלקטיביות כבסיס לתוכניות אלה. מגמת הצמצום באה לידי ביטוי לא רק בשינויים ישירים בתוכניות רווחה, אלא גם בשינויים שיש להם השלכות עתידיות על מידת הסולידריות החברתית, למשל צמצום השתתפות המעבידים במימון תוכניות ביטחון סוציאלי, הגדלת השתתפות הממשלה והפרטה, בין אם בדרך של העברת האחריות להפעלה של שירותים חברתיים לגורמים לא-ממשלתיים ובין אם בדרך של החדרת נורמות השוק לדרכי יישומן של תוכניות הרווחה. חשובה לא פחות, בעיני דורון, היא המגמה להחליש את התמיכה הציבורית במדינת הרווחה ואת עוצמתם הפוליטית של תומכי מדינת הרווחה, כמו ההסתדרות והמוסד לביטוח לאומי. זה האחרון מעביר אל הממשלה את עיקר מימונו המגיע מציבור המבוטחים ומהמעסיקים, מה שמחליש את עצמאותו ואת יכולתו להשפיע על המדיניות החברתית בישראל ומאפשר גם לצמצם את המשאבים המוקצים לתוכניות הרווחה שהוא מפעיל ולהחמיר את הכללים הפורמליים (והפרקטיקות הבלתי-פורמליות) לזכאות (דורון, 1999, 2006). אברהם דורון (1991, 1999, 2003ב) גרס שהשינוי האידיאולוגי שחל אצל הפוליטיקאים והבירוקרטים האוחזים בעמדות מפתח הוא הסיבה המרכזית למגמה השלטת של צמצום מדינת הרווחה הישראלית בשנות התשעים. אז קנתה לה אחיזה תפיסה נאו-ליברלית, הדוגלת בצמצום מעורבות המדינה בתהליכים כלכליים, ובכללם מדינת הרווחה, ובחתימה להשתת הזירה הכלכלית על כללי ביקוש והיצע ותחרות חופשית. הגורם האידיאולוגי, מנקודת מבטו של דורון, מעצים את השפעתם של גורמים אחרים ובהם המצב הכלכלי, תהליכי גלובליזציה, שינויים סוציו-דמוגרפיים והבשלה של תוכניות רווחה שהונהגו בעבר.

ג'וני גל (2004א) הסכים, שכיוון ההתפתחות של מדינת הרווחה הישראלית משנות השמונים ואילך השתנה בשני מובנים מרכזיים ביחס לתקופה שקדמה לו: ראשית, החלק היחסי של המשאבים שהוקצו לצורכי רווחה ממחצית שנות השמונים ואילך לא גדל כבתקופה שקדמה לשנות השמונים ואין בו להדביק את הצרכים הגדלים, ושנית, ואף חשוב יותר, משנות השמונים ואילך נוספו אך תוכניות רווחה ספורות, ובאחרות נעשו שינויים שנועדו ברובם לצמצם את היקפן. עם זאת, המגמה הכללית של גל שונה מזו של דורון בכך שהוא מאבחן את מגמות הצמצום כפחות הרסניות למדינת הרווחה ונותן משקל רב יותר למגמות ההרחבה. גל (2004א) שופך אור מעור זווית: התמורות במדינת הרווחה הישראלית מושפעות מתמורות בסביבה הכלכלית – ככל שהמצב הכלכלי משתפר, כך ניתן להקצות יותר משאבים לצורכי רווחה ולהפך. משברים כלכליים לוו בשינוי גישת מקבלי ההחלטות כלפי עצם רעיון מדינת הרווחה. מכיוון שמאז שנות השבעים חוותה הכלכלה הישראלית תקופות מיתון רבות יותר מאשר תקופות צמיחה, הרי

שלתמורות בסביבה הכלכלית היתה השפעה על תמורות במדינת הרווחה. גל גורס שקיומן של מגמות התפתחות מעורבות במחצית הראשונה של שנות התשעים – צמצום והרחבה בו בזמן אך בתוכניות רווחה שונות – הוא תוצאה של כמה גורמים שהצטרפו זה לזה: שיפור במצב הכלכלי, הרכבה הייחודי של ממשלת רבין והאידיאולוגיה של חלק מחבריה. כל אלה הובילו לנכונות להיענות לדרישות מגזרים מסוימים.

מחקרים אודות השינויים במדינת הרווחה הישראלית כחלק מהתמורות בכלכלה הפוליטית של ישראל (פלד ושפיר, 2005) וכחלק משינויים מעמדיים ומתמורות ביחסי העוצמה בין קבוצות חברתיות שונות בחברה הישראלית (רם, 2005) הגיעו למסקנות זהות לאלה של דורון בנוגע לתמורות הפוקדות את מדינת הרווחה הישראלית מראשית שנות השמונים ועד לראשית שנות האלפיים ולגורמים להן. התמורות בחברה הישראלית בשנות השמונים והתשעים, הנסקרות במחקרים אלה, סובבות סביב מקומה של המדינה במגוון תחומים ותהליכים חברתיים וכלכליים, שמדינת הרווחה היא רק אחד מהם. עם זאת, מרתק לראות שהתמורות במדינת הרווחה הישראלית מוצגות על פי רוב כקוהרנטיות בכיווןן ובעוצמתן בעוד תמורות אחרות ורחבות יותר בחברה, בכלכלה ובפוליטיקה הישראלית מוצגות כחלקיות, ואף כסותרות.

השינויים המעמדיים והשינויים הכלכליים-הפוליטיים כרוכים זה בזה ומשפיעים בתורם על מדינת הרווחה. בשנות השמונים והתשעים התפתחה והשתנתה האליטה הישראלית, ולצד אליטה פוליטית התפתחה אליטה כלכלית בעלת עוצמה פוליטית והשפעה בתהליכי קבלת החלטות בזירה הכלכלית-הפוליטית. האליטה החדשה בישראל מורכבת לא רק מקומץ משפחות בעלות הון השולטות באופן ריכוזי במגזר הפרטי, אלא גם ובעיקר משכבה של בעלי מקצועות חופשיים וניהוליים במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי – מעמד בינוני חדש – שאימצה את תפיסת העולם הניאו-ליברלית של השוק החופשי, שהיא המרוויחה העיקרית ממנו. האליטה הפוליטית-הכלכלית החדשה של ישראל והמעמד הבינוני החדש, שהתפתחו בזכות משאבים כלכליים ציבוריים, וגם בזכות תרומתה של מדינת הרווחה, אימצו תפיסות עולם המבקשות לצמצם את מעורבותה של המדינה בזירה הכלכלית. הם ראו בפעולתה של המדינה בתחום הכלכלי, ובכללו מדינת הרווחה, ניגוד עניינים עם המטרות שלהם: הגדלת הצבר ההון; חיזוק כוחות השוק החופשי (גם בתחומי הרווחה); החלשת ההתנגדות הפוליטית לתהליכים אלו (פילק, 2006; פלד ושפיר, 2005; רם, 2005).

התפתחות האליטה הפוליטית-הכלכלית החדשה וצמיחת המעמד הבינוני החדש התאפשרו בזכות מגמות הגלובליזציה והליברליזציה; חלקים מהאליטה הזו היוו את הכוחות הפוליטיים והשחקנים העיקריים שדחפו להעצמתן. סוכני שינוי – משרד האוצר ובנק ישראל, חלק מהמפלגות והפוליטיקאים והצמרת

העסקית – שבים ואומרים שהמשק הישראלי לבדו אינו יכול עוד לייצר עושר מספיק ומשאבים חומריים שניתן להקצותם לכל הפרטים בחברה, אלא יש להיפתח לעולם ולערוך שינויים מבניים בזירה הכלכלית-הפוליטית הישראלית, שעיקרם צמצום מעורבות המדינה בפעילות הכלכלית והגברת התחרות כמפתח לרווחתם של הפרטים בחברה (רם, 2005).<sup>10</sup> צמצום מדינת הרווחה הוא מרכיב מרכזי בשינויים הללו, כי הוא משקף את צמצום מעורבות המדינה בכלכלה אך גם את התפיסה ההגמונית שלפיה אין מדינת הרווחה יכולה עוד לממש את מטרותיה הראשוניות – אספקת רווחה לפרט – ורק השוק, באמצעות צמיחה כלכלית, יכול לממש את אותן מטרות וביתר הצלחה (פילק, 2006).

המסקנה של חוקרי מדינת הרווחה מהפרספקטיבות של הכלכלה הפוליטית והסוציולוגיה הפוליטית היא שהכוחות החברתיים והשחקנים הפוליטיים המרכזיים המרכיבים את האליטה הפוליטית-הכלכלית והמעמד הבינוני החדש אינם תומכים עוד במדינת רווחה רחבה ונדיבה ומבקשים לצמצמה. העדר התמיכה אינו בא לידי ביטוי בהכרח בהקטנת המשאבים המוקצים (אלה דווקא גדלים עקב הגידול בצרכים הנובע מהרחבת אוכלוסיות הנזקקים או מגידול האוכלוסייה), אלא בשיח הפוליטי והציבורי נגד מדינת הרווחה, הנחות היסוד שלה ומטרותיה ובייזום שינויים ארוכי טווח שמטרתם לצמצם את חלקה של המדינה באספקת רווחה, בראש ובראשונה בדרך של הפרטת שירותי הרווחה (פילק, 2006; רם, 2005).

בשונה ממסקנה זו טען מיכאל שלו (2004), שבדומה לתחומים ולתהליכים כלכליים-פוליטיים אחרים, התהליך הוא חלקי ומרובה סתירות עקב מאבקים פוליטיים בין שחקנים שונים במדינה ומחוץ לה, המנסים לקדם אינטרסים כאלה ואחרים, חלקם עולים בקנה אחד עם מגמות ליברליזציה וגלובליזציה וחלקם מנוגדים להן. כך, למשל, אל מול מגמות הפרטה והחלת חוקי השוק על תחום הרווחה (ביטול הסובסידיות למצרכי יסוד והחמרות בתוכנית ביטוח אבטלה) חל גידול בהוצאה הציבורית על שירותים חברתיים בעקבות קליטת העלייה וחקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, הוגדלו התקציבים לתחום החינוך בממשלת רבין ונערכו שינויים מרחיבים בתוכנית קצבאות הילדים. ההתפתחות האמביוולנטית של מדינת הרווחה נובעת גם מרצונם של חלק מהשחקנים לטפח משק כלכלי ליברלי יותר ועדיין לשמור על מסגרת של קהילה לאומית-ציונית. באופן דומה בחן זאב רוזנהק (2002) את הקשר בין השיח הגלובלי אודות מדינת הרווחה

<sup>10</sup> חלק מהתפיסה הזו של כלכלת שוק גלובלית כמפתח לצמיחה כלכלית ולרווחה חברתית בא לידי ביטוי במעורבותם של חלק מהשחקנים הללו בתהליך השלום עם הפלסטינים ומדינות ערב בשנות התשעים שנבעה מתוך רציונל כלכלי ולפיו שלום הוא תנאי הכרחי לכך שמדינת ישראל תהפוך למקום אטרקטיבי למשקיעים חיצוניים מזה ולכך שייפתחו שווקים חדשים לייצוא מוצרים ישראליים מזה (פלד ושפיר, 2005). ההנחה של השחקנים הללו היא שהמשק הישראלי הוא משק קטן ש"יכול למצות את פוטנציאל הצמיחה שלו רק אם יהיה משק פתוח לתנועה חופשית של סחורות, שירותים והון" (רם, 2005, עמ' 54).

ומקומה של המדינה מול השוק בתהליכים כלכליים לבין שינויי חקיקה בתוכנית ביטוח האבטלה ומגלה שלאורך שנות התשעים נשמר רוב הזמן פער בין ההצהרות לבין השינויים שהוצעו בתוכנית ונדחו מפאת אינטרסים פוליטיים ואלקטורליים מנוגדים. לעתים אותם שחקנים המטיפים ופועלים לצמצום מעורבותה של המדינה בכלכלה הם אלה המרחיבים, בה בעת, את מדינת הרווחה מתוך שיקולים פוליטיים-אלקטורליים.

הכלכלנים יוסף זעירא ומישל סטרבצינסקי (2001) מצאו שמאמצע שנות השמונים עד סוף שנות התשעים גדל משקל ההעברות למשקי בית מ-8.6 אחוז מהתל"ג ל-12.9 אחוז; בעוד הגידול בהוצאות לבריאות ולחינוך היה מתון יותר (מ-7.4 אחוז ו-3.6 אחוז מהתל"ג ל-9.2 אחוז ו-4.6 אחוז, בהתאמה). לעומת זאת משקל ההוצאה לשירותי רווחה אחרים ירד בתקופה זו מ-2.4 אחוז מהתל"ג ל-2.0 אחוז. הם טוענים שהגידול בתשלומי ההעברה למשקי בית נבע, בראש ובראשונה, משינויים דמוגרפיים כמו גידול האוכלוסייה והזדקנותה שהביאו עמם הבשלה של תוכניות רווחה. מלבד זאת הובילה הליברליזציה במשק הישראלי לגידול באבטלה ובפערים הכלכליים. מנגד, שינויים מרחיבים בתוכניות רווחה היו בעלי השפעה מעטה יותר על הגידול בהוצאה לתשלומי העברה בתוכניות שמפעיל המוסד לביטוח לאומי. ההשקעות בשירותים חברתיים כדיור וקליטת עלייה עלו בשל ההגירה ממדינות חבר העמים ומאתיופיה, וההשקעות בשירותים חברתיים כחינוך ובריאות גדלו בזכות יוזמות ממשלתיות בשנות התשעים.

בחינה של קריטריונים מרכזיים להערכת תפוקותיה של מדינת הרווחה – מדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסות ותחולת העוני (שיעור המשפחות/הפרטים המצויים מתחת לקו העוני) – מלמדת שחלה שחיקה מסוימת באפקטיביות שלה. מדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסות מעבודה מצוי בעלייה כמעט מתמדת מראשית שנות השמונים ועד לראשית שנות האלפיים – מ-0.44 בקירוב ל-0.53 בקירוב. מערכת תשלומי ההעברה תורמת מאז תוכנית הייצוב לצמצום פערי ההכנסות כ-20 אחוז בממוצע לשנה ומערכת המס תורמת כ-11 אחוז. מערכת תשלומי ההעברה מסייעת לצמצם במידה רבה את שיעור העניים ולהשאיר אותם על שיעור יציב, בשונה ממערכת המס שאינה מיטיבה איתם. מדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסות עלה מראשית שנות השמונים מ-0.31 בקירוב ל-0.36 בקירוב בראשית שנות האלפיים, אבל זו עלייה מתונה עדיין. תחולת העוני בקרב משפחות עלתה מ-29 אחוז בקירוב בראשית שנות השמונים ל-33 אחוז ויותר בראשית שנות האלפיים (המוסד לביטוח לאומי, 2004).

## מדינת הרווחה הישראלית: פוליטיקה בירוקרטית ומסלולי התפתחות שונים

ממחצית שנות השמונים עד ראשית שנות האלפיים התפתחה מדינת הרווחה הישראלית במסלולים שונים ובעוצמות שונות. במקרים מסוימים עברו תוכניות ביטחון סוציאלי או שירותים חברתיים מגמות מנוגדות של התרחבות וצמצום – ככל שהדברים נמדדים לפי היקף הזכויות החברתיות של הפרט – בתוך פרק זמן קצר יחסית. בחלק זה יתוארו בקצרה התמורות במערכת קצבאות הילדים, בתוכנית ביטוח האבטלה ובשירותי הבריאות (חוק ביטוח בריאות ממלכתי). שלוש תוכניות אלה מייצגות דרכי פעולה של מדינת הרווחה (רוזנהק, 1995, עמ' 5; Briggs, 1961, p. 228): צמצום הפגיעה ברמת החיים של הנפלטים משוק העבודה שלא מרצונם; הבטחת הכנסה מינימלית לפרטים ולמשפחות ללא קשר למקומן בשוק העבודה; אספקת שירותים מסוימים לכול. התוכניות אלה עברו שינויים משמעותיים מכיוונים שונים ממחצית שנות השמונים עד ראשית שנות האלפיים. בשלושת המקרים היוותה הפוליטיקה הבירוקרטית גורם מרכזי להסבר התמורות, כיוון ועוצמתן.

עד שנת 2002 היתה תוכנית קצבאות הילדים התוכנית השנייה בגודלה, מבחינת ההוצאה הכספית, שהפעיל המוסד לביטוח לאומי (לאחר תוכנית קצבאות זקנה ושאיירים) (המוסד לביטוח לאומי, 2002); מ-2003 היא התוכנית השלישית בגודלה (לאחר תוכנית קצבאות זקנה ושאיירים ותוכנית ביטוח נכות כללית) (המוסד לביטוח לאומי, 2004). בשנים 1983-2003 עברה תוכנית קצבאות הילדים שינויים רבים בכיוונים שונים ובעוצמות שונות (גל, 2004; דורון, 2000; שרון, 1987). בראשית שנות השמונים היתה תוכנית קצבאות הילדים מורכבת משתי תוכניות נפרדות: תוכנית ביטוח ילדים במסגרת חוק הביטוח הלאומי ותוכנית קצבאות ליוצאי צבא במסגרת חוק החיילים המשוחררים (להלן: קי"ץ). מהראשונה נהנו כל המשפחות שבהן ילדים בגילאי 0-18; מהשנייה נהנו משפחות שלהן שלושה ילדים ויותר ואחד ההורים שירת שירות ביטחוני. בשנות השמונים ובראשית שנות התשעים הונהגה סלקטיביות בתוכנית ביטוח ילדים בנוגע למשפחות שלהן עד שלושה ילדים. במהלך שנות התשעים הוחזרה האוניברסליות לתוכנית ביטוח ילדים, ובהמשך היא מוזגה עם תוכנית קי"ץ. בשנים 2002-2003 השתנתה המגמה והוחל בהנהגתה של רפורמה שמטרתה השוואה הדרגתית (עד 2009) של שיעורי קצבאות הילדים עבור כל הילדים לפי שיעור הקצבה המשולם לילדים הראשון והשני (שיעור הקצבה הנמוך ביותר).

בשנות השמונים והתשעים הפכה תוכנית ביטוח אבטלה מתוכנית זניחה, לפי מספר הנהנים ממנה והיקף ההוצאה התקציבית בגינה, לאחת התוכניות המרכזיות



שמפעיל המוסד לביטוח לאומי בעקבות הגידול במספר המוחלט והיחסי של מובטלים (המוסד לביטוח לאומי, שנים שונות). מראשית שנות התשעים עד ראשית שנות האלפיים עברה תוכנית ביטוח אבטלה שורה ארוכה של שינויים, רובם נועדו להגדיל את זיקת הפרט לשוק לשם קיומו חומרי (גל, 2004א, 2004ב; פרנקל, 2001; רוזנהק, 2002). תהליך השינוי מראשית שנות התשעים היה אינקרמנטלי והוא נגע לרוב ההיבטים של תוכנית ביטוח אבטלה כתוכנית רווחה: תנאי הזכאות הוקשחו, במיוחד עבור מובטלים צעירים (עד גיל 35 או עד גיל 40); תקופת הזכאות קוצרה; נעשתה הבחנה בין קבוצות שונות של מובטלים, ולחלק מהן הופחתו דמי האבטלה. רוב השינויים שנעשו, לפחות עד סוף שנות התשעים היו מתונים: חלקם הקשיחו הגבלות שהיו קיימות קודם לכן, חלקם התייחסו לקבוצות מובטלים מוגדרות ולא לכלל המובטלים, ובחלק מהמקרים יושמו שינויי החקיקה בפועל באופן מקל יותר. ואולם מסוף שנות התשעים משקפים השינויים תמורה מוסדית רדיקלית יותר: הם נוגעים כמעט לכל היבטי התוכנית, הם רבים ותכופים יותר, הם מקשיחים את כללי הזכאות באופן מקיף יותר כדי להגביל במידה רבה מבעבר את הנגישות אליה ובעצם הם מעידים על שינוי עקרונות היסוד של התוכנית, למשל בנוגע לשיעור דמי האבטלה.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי שנכנס לתוקף ב-1995 עיגן בחוק את הזכות לטיפול רפואי שאינו חירום (בן-נון וכ"ץ, 2000; גרוס, 2004; כ' שלו, 2003). בשונה מבתקופה שקדמה לחוק, כל תושב חויב להיות חבר באחת מארבע קופות החולים ולשלם מס בריאות; כל קופות החולים התחייבו לקבל כל תושב ולהעניק לו סל שירותים רפואיים שנקבע בחוק; המדינה התחייבה לממן את ההפרש בין סך דמי ביטוח בריאות שמשלמים האזרחים לבין עלות הסל ולהקצות את המשאבים הכספיים הקבועים בחוק לקופות החולים לפי צורכיהן הנגזרים מהמספר המשוקלל של מבוטחיהן ומגילם. החוק היווה הרחבה של הזכות לטיפול רפואי כזכות חברתית: הזכות לטיפול רפואי הפכה לאוניברסלית, ועל קופות החולים נאסר לסנן מבוטחים או למנוע מעבר של מבוטחים ביניהן; סל שירותים פומבי ושוויוני עוגן בחוק; נקבעה חובת תשלום של מס בריאות בשיעור פרוגרסיבי יותר מדמי החבר (או המס האחיד) ששולמו טרם החוק. שנתיים לאחר כניסתו לתוקף נערכו בחוק ביטוח בריאות ממלכתי שינויים רבים, שחזקו באופן ישיר או עקיף את הקשר בין יכולתו הכלכלית של הפרט לבין נגישותו לטיפול רפואי (אך אין בכך כדי לטעון שחלה חזרה למצב שקדם לחוק) (א' גרוס, 2004; ר' גרוס, רוזן ושירום, 1999; כ' שלו, 2003). בין היתר הוגבר הפיקוח על קופות החולים והוגבלה התחרות ביניהן כדי לעודד ריסון תקציבי (הוטלו מגבלות על פרסום עצמי ונקבעו סנקציות על התנהלות כספית רשלנית), וב-1996 בוטל המס המקביל, שינוי הנוגע לאופי מימון מערכת הבריאות. שינויים אלה גררו בעקבותיהם על פי רוב שחיקת שירותים, הגבלת הנגישות או התניית שירותים

בתשלום מצד הפרט (למשל הנהגת תוכניות הגבייה על תרופות ועל ביקורים אצל רופאים מקצועיים ב-1998), והשפיעו במישרין על היקף הזכות לטיפול רפואי. כמו כן, לא עודכנו הרכב סל השירותים ועלותו כפי הצרכים למן כניסת החוק לתוקפו.

ניתן לראות שבעוד תוכנית ביטוח אבטלה מבטאת מגמת שינויים אחידה של צמצום זכויות, הרי במערכת קצבאות הילדים ובשירותי הבריאות חלו שינויים סותרים. חוק ביטוח בריאות ממלכתי הוא גם הנדבך המרכזי האחרון שנוסף למדינת הרווחה הישראלית בעידן שחוקרי מדינת הרווחה הישראלית והכלכלה הפוליטית של ישראל רואים אותו כעידן של צמצומים בתוכניות ושחיקה בזכויות. במקרה של ישראל ניתן להעלות לפחות שלוש סיבות מרכזיות לכלול בירוקרטיה ממשלתית ונותני שירותים כשחקנים בעיצוב מדיניות הרווחה וביישומה. ראשית, נושאים כלכליים אינם במרכז סדר היום הציבורי-הפוליטי בישראל (Shamir & Arian, 1999), ולכן ניתן לצפות שחלק מתהליך התפתחות מדינת הרווחה הישראלית אינו תוצאה של פוליטיקה אלקטורלית בלבד. שנית, המערכת הפוליטית הישראלית מאופיינת עדיין ברמות גבוהות של ריכוזיות ובירוקרטיזציה, ובעידן ירידת כוחן של המפלגות יכולים פוליטיקאים ובירוקרטים בכירים להשפיע על תהליכי עיצוב מדיניות ציבורית בתחומים שונים (אריאן, 1997; ישי, 2003). היכולת של קבוצות אינטרס להשפיע על מדיניות ציבורית נקבעת על פי מידת קרבתם לפוליטיקאים בכירים או לבירוקרטים בכירים וטיב הקשרים עמם. בתחום הכלכלי קבוצות אינטרס מצליחות הן, ברוב המקרים, קבוצות קטנות של בעלי הון שיש בכוחם להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות כי הם מממנים פוליטיקאים ומפלגות (ביכלר וניצן, 2001). שלישית, מדינת הרווחה הישראלית דומה בתכונותיה לדגם משטר הרווחה השמרני של אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 1990), ובמשטר רווחה זה לבירוקרטיה הממשלתית מקום חשוב ועוצמה רבה בעיצוב של מדינת הרווחה.

כיצד יכולה גישת הפוליטיקה הבירוקרטיה להסביר את התמורות המגוונות, ואף הסותרות, בתוך מדינת הרווחה הישראלית? כדי לתת מענה לשאלה זו נפנה תחילה לגישה הניאו-מוסדית הרואה בתוכניות רווחה מוסדות מרובי-ממדים (J. Campbell, 2004). חלק מהממדים הם פורמליים: הכללים הפורמליים של תוכנית רווחה המגדירים את היקף הזכויות החברתיות, כולל דרכי המימון של תוכנית הרווחה; כללי השינוי של המרכיבים הפורמליים של תוכנית הרווחה; ממלאי התפקידים בתוכנית (האחראים למימון, אנשי תקינה ופיקוח, אנשי ייצור והפקה של השירותים ונותני השירות לאוכלוסייה). ממדים אחרים הם בלתי-פורמליים: אופן יישום הכללים הפורמליים של התוכנית בפועל; השיח הציבורי ומידת הלגיטימציה הפוליטית של תוכנית הרווחה ביחס למודלים של הכלכלה הפוליטית ושל מדינת הרווחה הנתפסים כרצויים בעיני השחקנים הפוליטיים;

התהליך הפוליטי סביב תוכנית הרווחה והיחסים בין השחקנים. ממדים שונים של תוכניות רווחה משתנים בקצב שונה, ושינוי בממד מסוים עשוי להביא בתורו לשינוי של ממד אחר בשלב מאוחר יותר.

שנית, יש לבחון את הקשר בין מדינת הרווחה לסוגיות פוליטיות ולקונפליקטים חברתיים מגוונים (הקצאת המשאבים החומריים של החברה בין חברה ומידת הסולידריות בין כל פרט ופרט לבין הקהילה הפוליטית כולה; בניין אומה, הגדרת גבולות הקהילה הפוליטית ומידת הנכונות להקצות משאבים חומריים לחברי קבוצות שונות; מדיניות פיסקלית ומידת מעורבותה של המדינה בתהליכים כלכליים וביחסי העבודה בין מעסיקים לבין עובדים; אופן פעולתו של שוק העבודה; פוליטיקה אלקטורלית וכיו"ב). יתר על כן, מכיוון שתוכניות רווחה עשויות להיקשר ליותר מסוגייה פוליטית (או קונפליקט פוליטי) אחת, הרי שהן יכולות להשתנות בכיוונים שונים ובעוצמות שונות בממדיהן השונים בתוך פרק זמן קצר או אף במקביל.

שלוש תוכניות הרווחה קשורות לסוגיות פוליטיות ולקונפליקטים פוליטיים מגוונים המהווים מקור מרכזי להסבר התמורות המגוונות והנבדלות, לעתים, בהן. מערכת קצבאות הילדים נועדה לצמצם את ממדי העוני בקרב משפחות גדולות ולסמל את מעורבותה של המדינה במלאכת גידול הילדים. בה בעת היא היוותה אמצעי סמלי וחומרי להגדרת גבולות הקהילה הפוליטית הישראלית על ידי הדרה חלקית של האוכלוסייה הערבית ממשאבי הכלל (רוזנהק, 1995; Rosenhek, 1999). מ-1997 ואילך עמדה תוכנית קצבאות הילדים במרכז ניסיון מחודש להגדיר את גבולות הקהילה הפוליטית הישראלית ולהתנות את ההשתייכות המלאה אליה בתרומה חומרית למשאבי הכלל, כלומר הדרה חלקית של חרדים וערבים-מוסלמים. תוכנית ביטוח אבטלה נעה במרוצת השנים ממטרותיה המקוריות – להקל על מצוקה חומרית של פרטים הנפלים משוק העבודה שלא מצוננים ולסייע בתיווך בין דרישות המובטלים לצורכי שוק העבודה – למטרה שונה של הגמשת שוק העבודה בדרך של אילוץ מובטלים להשתלב בו (גל, 2002, 2004). מערכת הבריאות אופיינה עד לחקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי בקשר ההדוק בין אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים לאינטרסים אלקטורליים, קשר שנבע משליטת מפלגת העבודה בהסתדרות, שהיתה הבעלים של קופת חולים כללית, ספקית שירותי הבריאות הגדולה ביותר בישראל לאורך השנים; האינטרסים האלה האפילו על השיקולים הכלכליים והשיקולים הרפואיים וההומניטריים והפכו אותם למשניים (שובל ואנסון, 2000; Zalmanovitch, 2002). חקיקת החוק חוללה שינוי מוסדי שהדיר את הפוליטיקה המפלגתית ממערכת הבריאות והביא לקדמת הבמה את שאלת הקצאת המשאבים למערכת הבריאות כחלק מצורכי החברה האחרים ואופן הקצאת המשאבים בתוך מערכת הבריאות בין צרכים מתחרים.

הסוגיות הפוליטיות השונות הנקשרות בתוכניות הרווחה מגדירות הן את זהות

השחקנים המעורבים בתהליך הפוליטי והן את מקומם בתהליכים אלה. בשלושת המקרים הללו ניתן לזהות מעורבות גדולה של פוליטיקאים ומפלגות פוליטיות ושל בירוקרטים וסוכנויות בירוקרטיות של הממשלה ושל מדינת הרווחה. שחקנים אחרים, לעומתם, כמו ההסתדרות, ארגוני המעסיקים, לקוחות תוכניות הרווחה, קבוצות אינטרס אחרות של נותני השירותים (דוגמת ההסתדרות הרפואית בישראל) ואחרים (למשל האגודה לזכויות האזרח) הם שוליים למדי בתהליכים הפוליטיים.

פוליטיקאים ובירוקרטים נבדלים במידת מעורבותם בתהליכים הפוליטיים לפי הסוגייה העומדת על הפרק. כשהסוגייה הנידונה בולטת בסדר היום הציבורי או קשורה לאינטרסים פוליטיים ואלקטורליים מול פוליטיקאים יריבים (ומפלגות פוליטיות יריבות), יגברו מעורבות הפוליטיקאים והשפעתם, ולהפך. לדוגמה: כשהתהליך הפוליטי נגע לתפקיד קצבאות הילדים בהגדרת גבולות הקהילה הפוליטית, כלומר בשסע היהודי-ערבי, היו אלה הפוליטיקאים שקיבלו את ההחלטות, ויחסי הכוחות ביניהם הם שקבעו, למשל, את ההחלטה ב-1993 לבטל את התוכנית הנפרדת לקצבאות יוצאי צבא ולמזגה בהדרגה בתוכנית ביטוח ילדים בחוק הביטוח הלאומי עד 1997. לעומת זאת, כשקצבאות הילדים נקשרו לצמצום ממדי העוני ולהתחבטות בין סלקטיביות לאוניברסליות, הרי היה זה משרד האוצר שזיז את הנהגת הסלקטיביות בין השנים 1984-1993 והמוסד לביטוח לאומי לעומתו שפעל להחזרת האוניברסליות, תוך שהוא מנצל את מקומו ביישום הסלקטיביות ומעכב במכוון את הצלחתה כדי להכשילה ולשכנע את הפוליטיקאים להביא לביטולה.<sup>11</sup>

כיוון שתוכנית ביטוח אבטלה נקשרה לסוגיות משניות בסדר היום הציבורי, הרי אין זה מפתיע שהיזמות העיקריות לצמצום הזכויות נולדו במשרד האוצר והמאבק העיקרי התנהל בין משרד האוצר לבין המוסד לביטוח לאומי (ושירות התעסוקה, שתמך בחלק מהפעמים במשרד האוצר). מנגד, תמיכת הפוליטיקאים היתה נחוצה לקבלת יוזמות אלו. בשנות השמונים מנעו חברי ועדת העבודה והרווחה של הכנסת קבלת שינויים מצרים בביטוח אבטלה. רק יוזמת משרד האוצר להעביר את הדיונים מוועדת העבודה והרווחה לוועדת הכספים של הכנסת, שבה שליטת הממשלה בנציגיה בכנסת רבה, אפשרה את קבלתם מסוף 1990. השינויים שהוכנסו לתוכנית ביטוח אבטלה היו הדרגתיים, כי לפוליטיקאים היה אינטרס למנוע התפרצות מחאה ציבורית של מובטלים שתבטא גם בפגיעה אלקטורלית עתידית.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי היווה שינוי מוסדי בתהליך הפוליטי יותר מאשר בהיקף הזכויות של הפרט. כשם שהחוק שינה את הסוגיות הפוליטיות ואת

<sup>11</sup> ריאיון עם יוסי תמיר, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי לשעבר, ירושלים, 21 במרץ 2005.

משקלן, כך הוא שינה את הרכב השחקנים ואת עוצמתם. החוק מבטא את העתקת מוקד קבלת ההחלטות בתחום הבריאות מהפוליטיקאים אל הבירוקרטים ונותני השירותים. קודם לחוק היו הפוליטיקאים דומיננטיים בתהליכים הפוליטיים של קביעת מימון השירותים ודרכי אספקתם. המאבק הפנימי במפלגת העבודה היה תנאי נחוץ לקבלת החוק, לאור התנגדות רבת שנים של ההסתדרות. בתהליך חקיקת החוק נטלו חלק מרכזי משרדי האוצר והבריאות (תשומות חשובות היו גם לקופות החולים), והם השפיעו על תכניו הכלכליים והרפואיים. לאחר כניסת החוק לתוקפו נעלמה ההסתדרות מהתהליך הפוליטי, ומשרד האוצר, שהתנגד לחוק, גילה שהחוק מטיב עמו ומאפשר לו לקדם ביתר קלות יוזמות רבות, שכן הן נידונות – בדומה לשינויים בתוכניות רווחה אחרות כמו קצבאות הילדים וביטוח אבטלה – במסגרת חוקי ההסדרים בוועדת הכספים של הכנסת, המצמצמת את ההתנגדות לו.<sup>12</sup> דווקא העתקת חלק נכבד מהדיון הציבורי והפוליטי אל הזירה הפרלמנטרית צמצמה את מעורבות הפוליטיקאים והשפעתם ביחס לעבר, בשל אופי הסוגיות הפוליטיות. יחד עם זאת, משרד האוצר גילה שהוא זקוק לתמיכת הפוליטיקאים, שכן על רקע ניעות יעילה של ארגוני חולים ורופאים לא עלה בכוחו לקדם בהצלחה את כל יוזמותיו (למשל, נכשל הניסיון לבטל את סל השירותים הבסיסי האחיד ולאפשר לקופות החולים להציע סלי שירותים בסיסיים שונים במסגרת חוק ההסדרים לשנת 1998).<sup>13</sup>

## סוף דבר: פוליטיקה בירוקרטית ועתיד מדינת הרווחה בישראל

מאמר זה מצביע על תרומת גישת הפוליטיקה הבירוקרטית להסבר מגמות השינויים במדינת הרווחה הישראלית משנות השמונים ואילך. במסגרת הפוליטיקה הבירוקרטית פערים רעיוניים עודם מניעים שחקנים לפעולה, ואידיאולוגיות הן גורם הסברתי חשוב. בד בבד, מאבקי עוצמה על שליטה בתהליכי קבלת החלטות בין שחקנים בירוקרטיים בסוגיית ההבניה מחדש של מדינת הרווחה הישראלית מסבירים את המגמות המעורבות בהתפתחותה – צמצום לצד התרחבות – מאמצע שנות השמונים עד ראשית שנות האלפיים. משנת 2002 ואילך עוברים נדבכים מרכזיים של מדינת הרווחה הישראלית, ובהם שלוש תוכניות הרווחה שנידונו בקצרה במאמר זה, שינויים שמהותם צמצום גדול לעומת העבר. שינויים אלה נבנו על גבי שינויים מתונים יותר בעבר, ולעתים תוך תגובה הפוכה לשינויים מרחיבים בשנות התשעים. מהשינויים בשיח הפוליטי בישראל ניתן ללמוד, שהתמיכה במדינת הרווחה ובערכים של סולידריות

<sup>12</sup> ריאיון עם חיים פלץ, סגן ראש אגף התקציבים במשרד האוצר לשעבר, תל-אביב, 19 ביולי 2005.

<sup>13</sup> ריאיון עם חיים פלץ, סגן ראש אגף התקציבים במשרד האוצר לשעבר, תל-אביב, 19 ביולי 2005.

ואוניברסליות (גם אם בפועל קבוצות שונות נהנו מהיקף שונה של רווחה) נשחקה אצל חלק ממקבלי ההחלטות, כמו גם אצל הכוחות החברתיים והכלכליים והשחקנים הפוליטיים הקרובים אליהם והמשפיעים על החלטותיהם. אין זה אומר שמדינת הרווחה בישראל עתידה להיעלם, אבל היא עשויה להמשיך בכיוון זה של צמצום, ואף צמצום גדול. אופיו של הצמצום וממדיו תלויים במאבקים פוליטיים נקודתיים שביב תוכניות רווחה פרטניות, שכן אלה נוגעות בסוגיות פוליטיות מגוונות ובאינטרסים של שחקנים שונים. תוצאות מאבקים פוליטיים אלה עשויות לחרוג מהדפוס הנראה כדומיננטי של צמצום מדינת הרווחה הישראלית. יתרה מזאת, הן עשויות אף להוות מגמות שונות של הבניה חדש ושל התרחבות גם בעתיד, שכן לפוליטיקה מקום מרכזי בקביעת הקצאת המשאבים הכלכליים של כלל החברה בין חבריה.

## מקורות

- אריאן, א' (1997). **הרפובליקה הישראלית השנייה: פוליטיקה ומשטר לקראת המאה ה-21**. חיפה ותל-אביב: אוניברסיטת חיפה וזמורה-ביתן.
- ביכלר, ש' וניצן, י' (2001). **מרווחי מלחמה לדיבידנדים של שלום**. ירושלים: כרמל.
- בן-נון, ג' וכ"ץ, ח' (2000). **חוק ביטוח בריאות ממלכתי, 1995-2000: עקרונות מרכזיים, שינויים בחוק ובעיות עיקריות במלאת חמש שנים להפעלתו**. ירושלים: משרד הבריאות, יוני.
- גל, ג' (2004א). **ביטחון סוציאלי בישראל**. ירושלים: מאגנס.
- גל, ג' (2004ב). **על מטוטלת ביטוח האבטלה, 1972-2003**. **ביטחון סוציאלי**, 67, 143-109.
- גל, ג' (2002). **האמנם נטל מצוץ? סיפורה של ההתמודדות עם האבטלה, 1920-1995**. באר-שבע: המרכז למורשת בן-גוריון ואוניברסיטת בן-גוריון.
- גל, ג' (1999). **ערכים, גימלאות קטגוריאליות ומורשות מוסדיות בישראל**. **ביטחון סוציאלי**, 56, 79-96.
- גרוס, א' (2004). **בריאות בישראל – בין זכות למצרך. בתוך י' רבין וי' שני (עורכים), זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (עמ' 437-531)**. תל-אביב: רמות – אוניברסיטת תל-אביב.
- גרוס, ר', רוזן, ב' וא' שירום (1999). **מערכת הבריאות בישראל בעקבות החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי**. **ביטחון סוציאלי**, 54, 11-34.
- דורון, א' (2006). **שחיקת העיקרון הביטוחי בביטוח הלאומי בישראל: ההשלכות על אופן תפקודה של מערכת הביטחון הסוציאלי**. **ביטחון סוציאלי**, 71, 31-52.
- דורון, א' (2004). **רב-תרבותיות ושחיקת התמיכה ב'מדינת הרווחה'**. **עיונים בתקומת ישראל**, 14, 55-72.
- דורון, א' (2003א). **משטר הרווחה במדינת ישראל: מגמות השינוי והשלכותיהן החברתיות**. **סוציולוגיה ישראלית**, ה, 417-434.

- דורון, א' (2003). מדינת הרווחה בעידן של צמצומים: מבט מתחילת המאה ה-21. **חברה ורווחה, כג**, 275-294.
- דורון, א' (2000). מיקוד גימלאות בביטחון סוציאלי: הניסיון של קיצבאות הילדים בישראל. **חברה ורווחה, כ**, 5-24.
- דורון, א' (1999). מדיניות הרווחה בישראל – ההתפתחויות בשנות ה-80 וה-90. בתוך ד' נחמיאס וג' מנחם (עורכים), **המדיניות הציבורית בישראל** (עמ' 437-474). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דורון, א' (1991). המפנה במדיניות הביטחון הסוציאלי בישראל: השפעות השינוי האידיאולוגי. **ביטחון סוציאלי, 36**, 15-26.
- המוסד לביטוח לאומי (2004). **סקירה שנתית 2002/2003**. ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- המוסד לביטוח לאומי (2002). **סקירה שנתית 2001**. ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- המוסד לביטוח לאומי (שנים שונות). **סקירה שנתית**. ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- זעירא, י' וסטרבצ'ינסקי, מ' (2001). הקטנת גודלה היחסי של הממשלה בישראל אחרי 1985. בתוך א' בן-בסט (עורך), **ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי, 1985-1998** (עמ' 51-78). תל-אביב וירושלים: עם עובד ומכון פאלק.
- ישי, י' (2003). **בין גיוס לפיוס: החברה האזרחית בישראל**. ירושלים: כרמל.
- פילק, ד' (2006). **פופוליזם והגמוניה בישראל**. תל-אביב: רסלינג.
- פלד, י', ורפיר, ג' (2005). **מיהו ישראלי: הדינמיקה של אזרחות מורכבת**. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב.
- פרנקל, ע' (2001). **דמי אבטלה בישראל: מגמות ושינויים בחקיקה, 1985-2000**. תל-אביב: מרכז אדוה.
- רוזנהק, ז' (2002). גלובליזציה, פוליטיקה מקומית ושינויים במדינת הרווחה: תוכנית ביטוח האבטלה בישראל. **עבודה, חברה ומשפט, ט**, 155-174.
- רוזנהק, ז' (1995). **מקורותיה והתפתחותה של מדינת רווחה דואלית: האוכלוסייה הערבית במדינת הרווחה הישראלית**. חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה". ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- רם, א' (2005). **הגלובליזציה של ישראל: מקוורלד בתל-אביב, ג'יהאד בירושלים**. תל-אביב: רסלינג.
- שובל, י"ט, ואנסון ע' (2000). **העיקר הבריאות: מבנה חברתי ובריאות בישראל**. ירושלים: מאגנס ומכון אשכול.
- שלו, כ' (2003). **בריאות, משפט וזכויות אדם**. רמות – אוניברסיטת תל-אביב.
- שלו, מ' (2004). האם הגלובליזציה והנורמליזציה "נרמלו" את הכלכלה המדינית בישראל? בתוך ד' פילק וא' רם (עורכים), **שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי** (עמ' 84-115). תל-אביב וירושלים: הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר.
- שרון, א' (1987). **מערכת קצבאות הילדים בישראל, 1959-1987: מאין באה ולאן מועדות פניה? ירושלים: המוסד לביטוח לאומי**.
- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Banks, J. S., & Weingast, B. R. (1992). The political control of bureaucrats under asymmetric information. *American Journal of Political Science*, 36, 509-524.

- Banting, K., & Kymlicka, W. (2004). *Do multiculturalism policies erode the welfare state?* (Working Paper 33). Kingston, CA: Queen's University, School of Policy Studies.
- Bendor, J., & Moe, T. M. (1985). An adaptive model of bureaucratic politics. *American Political Science Review*, 79, 755-774.
- Bonoli, G. (2001). Political institutions, veto points, and the process of welfare state adaptation. In P. Pierson (Ed.), *The new politics of the welfare state* (pp. 238-264). New York: Oxford University Press.
- Briggs, A. (1961). The welfare state in historic perspective. *Archives Europeennes de Sociologie*, 2, 221-258.
- Campbell, C. (1988). The political roles of senior government officials in advanced democracies. *British Journal of Political Science*, 18, 243-272.
- Campbell, J. L. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Castles, F. G. (2004). *The future of the welfare state: Crisis myths and crisis realities*. Oxford: Oxford University Press.
- Clawson, D., & Clawson, M. A. (1999). What has happened to the US labor movement? Union decline and renewal. *Annual Review of Sociology*, 25, 95-119.
- Esping-Andersen, G. (1996). After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy. In G. Esping-Andersen (Ed.), *Welfare states in transition: National adaptations in global economies* (pp. 1-31). London: SAGE Publications.
- Esping-Anderson, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fligstein, N. (1998). *Is globalization the cause of the crises of welfare states?* (EUI Working Paper SPS No. 98/5). San Domenico, ITA: Badia Fiesolana.
- Gilbert, N. (2002). *Transformation of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Green-Pedersen, C. (2004). The dependent variable problem within the study of welfare-state retrenchment: Defining the problem and looking for solutions. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 6, 3-14.
- Hecl, H. (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Howard, C. (2001). Bureaucrats in the social policy process: Administrative policy entrepreneurs and the case of working nation. *Australian Journal of Public Administration*, 60, 56-65.
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global markets*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Iversen, T. (2001). The dynamics of welfare state expansion: Trade openness, de-industrialization, and partisan politics. In P. Pierson (Ed.),



- The new politics of the welfare state* (pp. 45-79). New York: Oxford University Press.
- Kellow, A. J. (1984). The policy roles of bureaucrats and politicians in New Zealand. *Politics*, 19, 43-53.
- Korpi, W. (2003). Welfare-state regress in Western Europe: Politics, institutions, globalization, and Europeanization. *Annual Review of Sociology*, 29, 589-609.
- Korpi, W., & Palme, J. (2001). *New politics and class politics in welfare states regress: A comparative analysis of retrenchment in 18 countries, 1975-1995*. A paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco, September.
- Kuhner, S. (2007). Country-level comparisons of welfare state change measures: Another facet of the dependent variable problem within the comparative analysis of the welfare state. *Journal of European Social Policy*, 17, 5-18.
- Laffin, M. (1997). Understanding minister-bureaucrat relations: Applying multi-theoretic approaches in public management. *Australian Journal of Public Administration*, 56, 45-58.
- Marier, P. (2005). Where did the bureaucrats go? Role and influence of the public bureaucracy in the Swedish and French pension reform debate. *Governance*, 18, 521-544.
- Mishra, R. (1999). *Globalization and the welfare state*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Muramatsu, M., & Kraus, E. S. (1984). Bureaucrats and politicians in policymaking: The case of Japan. *The American Political Science Review*, 78, 126-146.
- Navarro, V., Schmitt, J., & Astudillo, J. (2004). Is globalization undermining the welfare state? The evolution of the welfare state in developed capitalist countries during the 1990s. *International Journal of Health Services*, 34, 185-227.
- Peng, I. (2002). Social care in crisis: Gender, demography, and welfare state restructuring in Japan. *Social Politics*, 9, 411-443.
- Pierson P. (Ed.) (2001a). *The new politics of the welfare state*. New York: Oxford University Press.
- Pierson P. (2001b). Post-industrial pressures on the mature welfare states. In: Paul Pierson (Ed.), *The new politics of the welfare state* (pp. 80-104). New York: Oxford University Press.
- Pierson P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, 48, 143-179.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Razin, A., & Sdaka, E. (2005). *The decline of the welfare state: Demography and globalization*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

- Rodrik, D. (1997). *Has globalization gone too far?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Rosati, J. A. (1981). Developing a systematic decision-making framework: Bureaucratic politics in perspective. *World Politics*, 33, 234-252.
- Rosenhek, Z. (1999). The exclusionary logic of the welfare state: Palestinian citizens in the Israeli welfare state. *International Sociology*, 14, 195-215.
- Ross, F. (2000). Framing welfare reform in affluent societies: Rendering restructuring more palatable? *Journal of Public Policy*, 20, 169-193.
- Shalev, M. (1983). The social democratic model and beyond: Two 'generations' of comparative research on the welfare state. *Comparative Social Research*, 6, 315-351.
- Shamir, M., & Arian, A. (1999). Collective identity and electoral competition in Israel. *American Political Science Review*, 93, 265-277.
- Skocpol, T., & Amenta, E. (1986). States and social policies. *Annual Review of Sociology*, 12, 131-157.
- Strange, S. (1997). The future of global capitalism; or, will divergence persist forever? In C. Crouch and W. Streeck (Eds.), *Political economy of modern capitalism: Mapping convergence & diversity* (pp. 182-191). London: SAGE Publications.
- Swank, D. (2002). *Global capital, political institutions, and policy change in developed welfare states*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waterman, R. W., Rouse, A. A., & Wright, R. L. (2004). *Bureaucrats, politics, and the environment*. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.
- Wildavsky, A. (1993). Budget games are ready for reform. In K. A. Eliassen & J. Kooiman (Eds.), *Managing public organizations: Lessons from contemporary European experience* (pp. 262-268). New Delhi: SAGE Publications).
- Wood, B. D., & Waterman, R.W. (1994). *Bureaucratic dynamics: The role of bureaucracy in a democracy*. Boulder, CO: Westview Press.
- Yang, J.-J. (2004). Democratic governance and bureaucratic politics: A case of pension reform in Korea. *Policy and Politics*, 32, 193-206.
- Zalmanovitch, Y. (2002). *Policy making at the margins of government: The case of the Israeli health system*. Albany, NY: State University of New York Press.