

משטר הרווחה במדינת ישראל: מגמות השינוי והשלכותיהן החברתיות

אברהם דורון*

תקציר. המאמר מתאר ומנתח סוגים שונים של משטרי רווחה הפועלים במדינות העולם המערבי ובישראל. החוקר אספינג-אנדרסן מבחין בשלושה טיפוסים עיקריים של משטרי רווחה: משטר רווחה ליברלי, משטר רווחה שמרני ומשטר רווחה סוציאלי-דמוקרטי. תת-סוג משלים של טיפולוגיה זו הוא משטר הרווחה הדרום-אירופי. ההתפתחויות בישראל בשנים האחרונות מקרבות אותנו לדגם זה של משטר רווחה, עם כל המשמעויות הנובעות מכך. משטר הרווחה שהתפתח בישראל היה במקורו בעל אופי סוציאלי-דמוקרטי. מאז סוף שנות השבעים חל מעבר הדרגתי למשטר רווחה ליברלי, אף-על-פי שהיסודות הסוציאלי-דמוקרטיים והאוניברסליסטיים לא נמחו ממנו לגמרי. באחרונה התווספו למשטר הרווחה הישראלי יסודות קליינטליסטיים הכרוכים בפטרונות פוליטית, בדומה לאלה המצויים בארצות דרום-אירופה. חדירה של יסודות קליינטליסטיים למשטר הרווחה הישראלי טומנת בחובה סכנה של פגיעה בצורת התפקוד האחידה והאוניברסליסטית המאפיינת את מדינות הרווחה בארצות מרכז אירופה וצפון אירופה. המשך התפתחותן של מגמות אלה עלול לפגוע בעוצמתה ובלכידותה של החברה הישראלית בשנים הבאות.

בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים פיתח גוסטה אספינג-אנדרסן, חוקר מדינת הרווחה, את הטיפולוגיה הבסיסית של משטרי הרווחה הפועלים במדינות העולם המערבי. הטיפולוגיה שלו ביקשה לזהות סוגי משטר, ולא לתאר מדינת רווחה מסוימת או מקרה מסוים של מדינות רווחה. סוגי המשטר שנסקרו בטיפולוגיה שלו נועדו לתאר את הדרכים שבהן מתחלקת ההפקה של מוצרי הרווחה בין המדינה לבין השוק הפרטי ומשקי הבית בסוגי המשטר השונים (Esping-Andersen, 2000, pp. 73–74).

הטיפולוגיה של אספינג-אנדרסן מבחינה בשלושה טיפוסים של משטרי רווחה: משטר רווחה ליברלי, משטר רווחה סוציאלי-דמוקרטי ומשטר רווחה שמרני (Esping-Andersen, 1990). האופן שבו תויגו סוגי המשטר הללו מעוגן בכלכלה המדינית האירופית הקלסית. הוא משקף את מבנה הכוחות הפוליטיים והאידיאולוגיים הדומיננטיים, שסימלו את ההתפתחות ההיסטורית של תפקידי המדינה באירופה. התפתחות זו באה לידי ביטוי בהקמתן ובעיצובן של מדינות הרווחה, והגיעה לשיאה בשנות השישים והשבעים של המאה העשרים. טיפוסים אלה של משטרי רווחה תוארו על-פי התכונות החשובות והרלוונטיות ביותר של

* בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית בירושלים.

משטרים אלה, תכונות שאפשר למצוא להן תימוכין ניסויים בכל הנוגע לייצור ולהספקת שירותי רווחה בארצות קפיטליסטיות מפותחות. הבחנה זו בין הסוגים השונים של משטרי הרווחה מקובלת על רוב חוקרי מדינת הרווחה, אם כי בשנים האחרונות נעשו ניסיונות להוסיף תת-סוגים נוספים של משטרי רווחה, כגון משטר הרווחה הדרום-אירופי (Ferrera, 1996; Rhodes, 1997), משטר הרווחה הקונפוציאני של דרום מזרח אסיה, וכן דגם הרווחה המיוחד של אוסטרליה וניו-זילנד (Esping-Andersen, 2000, pp. 90–92).

משטרי רווחה ליברליים

משטרי רווחה ליברליים קיימים בעיקר בארצות האנגלו-סקסיות – ארצות-הברית, בריטניה ואחרות. במשטרים מסוג זה, האידאולוגיה הדומיננטית והכוחות הפוליטיים הדומיננטיים נוטים לגלות עוינות כלפי מדינת הרווחה. משטרים אלה מעודדים את הכוחות הפועלים בשוק הפרטי להפיק ולספק את שירותי הרווחה השונים בתחום הבריאות, בתחום הביטוח הפנסיוני, בתחום השירותים הטיפוליים השונים, כגון השירותים לילדים, לקשישים וכדומה. לעומת זאת, משטרים אלה נוטים להגביל את הספקת שירותי הרווחה הציבוריים לקבוצות חלשות ועניות באוכלוסייה, ולהתנות אותה במבחני אמצעים והכנסות.

אחד המאפיינים הבולטים של משטרי הרווחה הליברליים, אשר אחראי במידה רבה לעיצוב אופיים, הוא חולשתם של הגופים הפוליטיים והארגונים החברתיים המעוניינים לשמור על קיומה וקידומה של מדינת הרווחה, או פועלים למניעת פגיעה במדינת הרווחה. לדוגמה, ארגוני העובדים במשטרים אלה הם חלשים יחסית, והשפעתם הפוליטית מוגבלת למדי. לכן, ארגוני עובדים הפועלים במשטרים אלה אינם יכולים לשמש מוקדי כוח של ממש, המסוגלים להטיל וטו על החלטות כבדות משקל בכל הנוגע לשינויים במבנה מדינת הרווחה או בתוכניות הרווחה. דוגמה למצב מעין זה אפשר לראות במצבה של הסתדרות העובדים הכללית בישראל. עד היחלשותה בשנות התשעים, שימשה ההסתדרות מוקד כוח שהיה מסוגל להטיל וטו על החלטות ממשלתיות שנגעו למדינת הרווחה, וקריסת כוחה של ההסתדרות החלישה מאוד את מוקד כוח הוטו הזה.

מדינות בעלות משטרי רווחה ליברליים נוקטות בדרך כלל מדיניות של הסתרה-מחדש (רה-קומודיפיקציה) בכל הנוגע לפעולתה של מדינת הרווחה, כלומר הן מנסות לצמצם את אחריותה של המדינה לרווחה האוכלוסייה, ולהחזיר לשוק הפרטי את תוכניות הרווחה שהמדינה הייתה אחראית ליצירתן וליישומן. נוסף על כך הן מתאפיינות בניסיונות לקצץ ולבטל ככל האפשר את תשלומי הביטחון הסוציאלי, כגון דמי אבטלה ותשלומי הבטחת הכנסה לאנשים בגיל העבודה, ובהנהגת אמצעי כפייה שונים כדי לאלץ אותם לחזור למעגל העבודה.

במקביל לכך, מדיניות זו מקבלת בלי עוררין את הגידול בפערי השכר בין קבוצות העובדים השונות, ובמיוחד את השחיקה בתנאי שכרם של עובדים ברמות הנמוכות. השחיקה בתנאי שכרם של עובדים בעלי כישורים נמוכים, אשר נדחקים אל מחוץ לשוק העבודה בעקבות הירידה במעמדם, מתאפשרת במידה רבה גם משום שהאפשרות לקבל גמלת אבטלה או הבטחת הכנסה אינה פתוחה לפנייהם. השאיפה לקצץ או לבטל את גמלות האבטלה והבטחת הכנסה לאנשים בגיל העבודה, או להחמיר את תנאי הזכאות לקבלתן,

היא פועל יוצא של המדיניות הנהוגה בסוגי משטר ליברליים (ראו גם: Pierson, 2001, pp. 434-435).

כתוצאה מן המדיניות הנהוגה במדינות בעלות משטר רווחה ליברלי, מתרחבים הפערים החברתיים והכלכליים הקיימים בהן וחל גידול ניכר בממדי העוני. בבריטניה, בניו-זילנד ובארצות-הברית גדלו ממדי העוני בשיעור גדול הרבה יותר מאשר בשאר הארצות המפותחות המאוגדות ב-OECD - הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח (Pierson, 2001, p. 438); וראו גם: Esping-Andersen, 2000; Smeeding, Rainwater & Burtless, 2000; Ritakallio, 2001.

משטרי רווחה סוציאל-דמוקרטיים

משטרי רווחה סוציאל-דמוקרטיים קיימים, בין השאר, בארצות הסקנדינביות (דנמרק, שוודיה ונורבגיה) וכן בהולנד (אם כי יש המסווגים את המשטר בהולנד כמשטר רווחה שמרני). במשטרים מסוג זה, האידיאולוגיה הדומיננטית והכוחות הפוליטיים הדומיננטיים אוהדים על-פי רוב את מדיניות הרווחה ותומכים בה. משטרים אלה מקיימים מערכות מקיפות של שירותי רווחה וביטחון סוציאלי, המכסים שורה רחבה של סיכונים אובדן הכנסה ומספקים גמלות כספיות ושירותים חברתיים ברמה גבוהה לאנשים הנקלעים למצבי מצוקה. בחלק ניכר ממערכות רווחה אלה, הזכויות לקבלת גמלות ושירותים מושתתות על מעמד האזרחות ועל הזכויות החברתיות הנגזרות ממנו. השוק הפרטי ממלא תפקיד קטן בלבד בייצור ובהספקה של שירותי רווחה למיניהם, כגון שירותים בתחום הבריאות והביטוח הפנסיוני. לעומת זאת, השירותים הציבוריים בתחומי הרווחה השונים הם רחבים מאוד ובעלי רמה גבוהה. השימוש במבחני הכנסות ואמצעי מחיה נותר מוגבל למדי, אם כי השימוש בהם הורחב במידת-מה בשנים האחרונות.

אחד המאפיינים של מדינות בעלות משטרי רווחה סוציאל-דמוקרטיים הוא שהמבנה הפוליטי שלהן מורכב מגופים רבים התומכים במדינת הרווחה. מאפיין זה מעצב במידה רבה את אופיין, שכן הוא מאפשר בניית קואליציות חזקות, הפועלות לשימור ולקידום מדינת הרווחה ומוסדותיה ולמניעת פגיעה בה. בארצות אלה, עובדים רבים יחסית חברים בארגוני עובדים, וארגונים אלה מקיימים קשרים הדוקים עם מפלגות הציר הסוציאל-דמוקרטי, הנמצאות במרכז המפה הפוליטית או שמאלה מן המרכז (ראו Huber & Stephens, 2001). כתוצאה מכך, כוחם המאורגן של העובדים הוא חזק ובעל השפעה פוליטית רבה על מדיניות הרווחה המתגבשת.

מערכות הרווחה בארצות אלה שמות דגש חזק בפיתוח ההון האנושי, ונושא זה הוא אחד הנושאים העומדים בראש סדר היום וסדר העדיפויות שלהן. ההשקעה הרבה בתחום החינוך, בהכשרה המקצועית ובפעילות במסגרת שוק העבודה מביאה לפיתוח מתמשך ולשיפור כישוריהם התעסוקתיים של העובדים. שימור רמתו הגבוהה של כוח העבודה ופיתוחו המתמיד מהווים תרומה חשובה לרמת החיים הגבוהה המובטחת לכלל האוכלוסייה בארצות אלה.

למדיניות הנקוטה במדינות בעלות משטר רווחה סוציאל-דמוקרטי יש השפעה חלוקתית שוויינית ניכרת מאוד הן על צמצום הפערים הכלכליים והחברתיים והן על הפחתת ממדי

העוני. המשטרים הסוציאלי-דמוקרטיים פועלים להשגת תוצאות אלה באמצעות פעילות התערבותית מכוונת בתוך המגזר המשקי. אך הדגש המיוחד שמשטרים אלה שמים בפעולות לצמצום העוני ולצמצום הפערים בא לידי ביטוי במערכות הרוחה והביטחון הסוציאלי המקיפות והנדיבות שלהם (Goodin et al., 1999).

משטרי רווחה שמרניים

משטרי רווחה קונסרבטיביים, המכונים לעתים קורפורטיסטיים, נוצרים-דמוקרטיים או קונטיננטליים, הם אלה הקיימים בעיקר במדינות מערב אירופה - צרפת, גרמניה, בלגיה, אוסטריה ועוד. אמנם משטרים מסוג זה הם שונים מאוד מן המשטר הסוציאלי-דמוקרטי, אך דעת הקהל בהם נוטה בכל זאת לתת גיבוי פוליטי חזק לפיתוחה ולשימורה של מדינת הרוחה שהתגבשה בהם. משטרים אלה מתאפיינים ברמה גבוהה של הוצאה ציבורית על ענייני רווחה, המתמקדים בתוכניות של ביטחון סוציאלי. תוכניות אלה מספקות גמלות כספיות נדיבות למדי במקרים של מחלה, נכות, אבטלה וכו', וכמו-כן מוקדש חלק ניכר מן ההוצאה הציבורית לתוכניות ביטוח פנסיוני מקיפות. בסוגי משטרים אלה, מערכות שירותי הביטחון הסוציאלי הן מפוצלות במידה רבה, ומאורגנות סביב קבוצות תעסוקתיות או קבוצות אוכלוסייה נבדלות. במקרים רבים תוכניות הביטחון הסוציאלי מנוהלות על-ידי ארגוני העובדים והמעסיקים עצמם. תוכניות אלה מושתתות ברובן על עקרונות של שימור המיצב (הסטטוס) הקודם של לקוחותיהן, והגמלות שהן מספקות קשורות למעמדן, לשכרם או להכנסתם הקודמת של מקבליהן.

משטרי רווחה שמרניים אלה נתמכים על-ידי מפלגות נוצריות-דמוקרטיות, הנמצאות בדרך כלל במרכז המפה הפוליטית וימינה ממנו. מפלגות אלה הן שמילאו תפקיד מרכזי בפיתוחו של משטר רווחה מסוג זה. למרות הנטיות השמרניות של המשטרים הללו, הם גילו במשך השנים מחויבות פוליטית למבנה הבסיסי של מדינת הרוחה שהתפתח בתוכם. אמנם המפלגות הסוציאלי-דמוקרטיות בארצות אלה חלשות מן המקבילות להן בארצות הסקנדינביות, לדוגמה, אך תמיכתן במוסדות מדינת הרוחה משפיעה בכל זאת במידה משמעותית מאוד. בשנים האחרונות, לנוכח הלחצים הכספיים הכבדים שיוצרות מערכות הרוחה על הקופה הציבורית, מתפתח בארצות אלה יחס דו-ערכי כלפיהן, אם כי ההתנגדות להן טרם תורגמה למדיניות המנסה לבטל אותן או לצמצם אותן במידה ניכרת.

במדינות בעלות משטר רווחה שמרני, מטרתה של המדיניות החברתית היא לשמר את המעמד החברתי-הכלכלי היחסי של הקבוצות השונות באוכלוסייה. בניגוד למשטרי הרוחה הסוציאלי-דמוקרטיים, במדינות בעלות משטר רווחה שמרני אין שמים דגש בהשגת שוויוניות רבה יותר, אלא מפנים את עיקר המאמץ ליצירת מערכת חברתית-ריבודית יציבה, כדי לשמור על חוסנו של המשטר הפוליטי. הדבר מושג בעיקר באמצעות הבטחת זרימה קבועה של הכנסה למשקי בית בקבוצות החברתיות השונות. זרימת הכנסה קבועה ויציבה מושגת בשתי דרכים: באמצעות דאגה להכללת העובדים במסגרות העבודה ובהיים הכלכליים של הקהילה, ובאמצעות הספקת גמלות נדיבות של ביטחון סוציאלי, כלומר, גמלות הקרובות במידה רבה לשכר או להכנסה הקודמת של מקבליהן. מסקנתם של גודין וחבריו (Goodin et al., 1999) היא שמשטרים אלה מצליחים במידה רבה להשיג את מטרתיהם.

משטר הרווחה הדרום-אירופי

נוסף על שלושת הטיפוסים הללו של משטרי הרווחה, שהוגדרו במקור על-ידי אספינג-אנדרסן, הופנתה תשומת הלב לאחרונה למשטר הרווחה הדרום-אירופי. ההתייחסות לסוג זה של משטר רווחה אינה מתכוונת לערער על הטיפולוגיה הבסיסית של אספינג-אנדרסן, אלא רק להציג תת-סוג משלים שלה. תת-סוג זה עשוי לעניין במיוחד את כל מי שמתעניין במשטר הרווחה הנהוג בישראל, משום שההתפתחויות בארץ בשנים האחרונות מקרבות אותנו לדגם זה של משטר. לפיכך יתואר סוג זה של משטר ביתר פירוט. למשטרי הרווחה הדרום-אירופיים אפשר לשייך את איטליה, ספרד, פורטוגל ויוון. אנשי מדעי החברה האיטלקיים כינו את הדגם הזה משטר רווחה פרטיקולריסטי-קליינטליסטי (Particularistic-clientelistic model of welfare). אחד המאפיינים של משטר רווחה מסוג זה הוא נוכחות בולטת של רשתות קליינטים-פטרונים, המאורגנות סביב תוכניות שונות של רווחה וביטחון סוציאלי. נוכחות זו קשורה לתפיסת מעמדה הפטרימוניאלי של המדינה, כלומר, מדינה שרכוש הכלל נמצא בידיה וחלוקתו נתונה לשליטתה. תפיסה זו עדיין מושרשת מאוד במבנה הפוליטי בספרד, בפורטוגל וביוון (ראו, כאמור לעיל: Ferrera, 1997; Rhodes, 1996).

על-פי פרארה, המאפיין הבולט של משטרי הרווחה הדרום-אירופיים הוא קיומן של מערכות ביטחון סוציאלי מפותחות ומקוטבות, המאורגנות על בסיס קורפורטיסטי. פירוש הדבר שתוכניות הביטחון הסוציאלי המופעלות בהן מאורגנות סביב קבוצות תעסוקתיות שונות ונבדלות, הפועלות במסגרות של ארגוני עובדים ומעסיקים רבי עוצמה. מערכת זו מתאפיינת בקיטוב פנימי חזק: מצד אחד - תוכניות הפועלות לטובת קבוצות מועדפות ובעלות זכויות יתר (כגון חלקים נבחרים של האוכלוסייה הזקנה), ומן הצד האחר - פערי כיסוי גדולים בהגנה החברתית הניתנת לקבוצות אחרות באוכלוסייה. דוגמה לפערים בכיסוי היא העובדה שאיטליה, ספרד, פורטוגל ויוון הן המדינות היחידות באיחוד האירופי שעדיין אין בהן רשת של הבטחת הכנסה מינימלית לפרטים ולמשפחות שנקלצו למצב של העדר הכנסה מספקת לקיום. פערי כיסוי נוספים קיימים בעניינם של מובטלים צעירים, משפחות חד-הוריות וכו'. כמו-כן, ישנן קבוצות גדולות של עובדים שמוגנים באופן מצומצם ביותר, ובעתות של אובדן הכנסה הם זכאים לגמלות זעומות, או אינם זכאים כלל.

בארצות אלה, בצד קיומה של מערכת ביטחון סוציאלי מפותלת, המדינה חודרת במידה מצומצמת ביותר לתחום הפקתם והספקתם של שירותי הרווחה האישיים הרחבים יותר. הדבר בא לידי ביטוי בהוצאה ציבורית-ממשלתית נמוכה בתחומים אלה של שירותי הרווחה. מצב זה קשור לצירוף מיוחד שהתפתח בתחום זה ומעוגן בויקת הגומלין המסורתית והחזקה בין המדינה, המשפחה והכנסייה לבין מוסדות הצדקה, צירוף שיוצר את תרכובת הרווחה (welfare mix) המיוחדת, המותירה למדינה תפקיד משני בלבד בתחום שירותי הרווחה האישיים הרחבים יותר. הדגם הקדם-תעשייתי של משטר הרווחה, המבוסס על המשפחה ועל מוסדות הצדקה המסורתיים, עדיין תקף מאוד בארצות דרום אירופה ועדיין שולט בהן במידה רבה.

כאמור, משטר הרווחה הדרום-אירופי מתאפיין בצורות בולטות של קליינטליזם. המונח קליינטליזם מתכוון בעיקר לשימוש במערכות רווחה למטרות חלוקתיות, כלומר, שימוש

בגמלות הכספיות של מערכת הביטחון הסוציאלי למטרות של פטרונות פוליטית. הגמלות הכספיות (והמשורות הציבוריות) משמשות להבטחת תלותן של קבוצות אוכלוסייה במפלגות הפוליטיות. החלוקה מתבצעת באמצעות מנגנוני פטרונות גלויים או גלויים-למחצה, הדואגים לכך שההטבות הכספיות הנדיבות יחולקו באמצעותם באופן סלקטיבי לקבוצות קליינטורה פוליטיות.

משטרי הרווחה הדרום-אירופיים סוטים מן הדגם הקורפורטיסטי המפוצל, הרווח גם במדינות אירופיות אחרות, וסוטים גם מן הדגם הקליינטליסטי שלהם-עצמם בתחום שירותי הרפואה. בתקופה האחרונה חל שינוי במשטרים אלה, והם מקימים בתוכם צורות שונות של ביטוח רפואי מטעם המדינה על בסיס אוניברסליסטי. הזכות לשירותי בריאות נהפכה לזכות חברתית הנובעת מעצם האזרחות, וחדלה להיות זכותם של עובדים בלבד או של קבוצות עובדים מסוימות. דבר זה בא לידי ביטוי בחוקות של איטליה, ספרד, יוון ופורטוגל. בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים התאמצו ארבע מדינות אלה לחולל רפורמה בתחום שירותי הבריאות, ולהנהיג מערכות של ביטוח רפואי ממלכתי, הממומנות באמצעות דמי ביטוח הנגבים על-ידי המדינה. מערכות אלה נגישות באופן מלא לכל התושבים, ואמורות לפעול על בסיס כללים אחידים ושווים לכל. אך הנהגת מערכת של ביטוח בריאות ממלכתי לא הביאה להגדלת מעורבותו של המגזר הציבורי בייצור ובהספקה של שירותי הבריאות, אלא למין תרכובת של שירותים ציבוריים ופרטיים, המעניקה הזדמנויות רבות להפקת רווחים במגזר הפרטי.

את אופיים המיוחד של משטרי הרווחה הדרום-אירופיים אפשר להבין במושגים התפתחותיים ומוסדיים. הוא קשור לחולשתם היחסית של המוסדות המדינתיים ולכישלונם לפתח ולתפעל מנגנון רציונלי התואם את רעיונותיו של נֶבֶר – מנגנון של שירות מדינה שקדם להרחבה של תוכניות הרווחה והביטחון הסוציאלי. אופיים של משטרים אלה קשור גם לעלינותן של המפלגות הפוליטיות כמייצגות וכמבטאות אינטרסים חברתיים מוגדרים מאוד. משטרים אלה מתאפיינים בקיטוב אידאולוגי בין מפלגות השמאל והמרכז, השואפות להקים דגם אוניברסליסטי של מערכת ביטחון סוציאלי, לבין מפלגות הימין, המעוניינות בהמשך קיומה של מערכת ביטחון סוציאלי פטרונית.

התפתחותם של משטרי רווחה אלה קשורה להטרונות החברתית בארצות הללו, לקיומם המתמשך של פערים טריטוריאליים-גיאוגרפיים ניכרים בתוכן, למשאבים המוגבלים העומדים לרשות המדינה ולחוסר מיסוד מספק של המבנה המדינתי, שעדיין מושתת במידה רבה על צורות קליינטליסטיות של מנהל ציבורי, במקום על מנהל רציונלי, המשוחרר מן העבותות הקליינטליסטיים. הקליינטליזם מושרש היטב בארצות הדרומיות, וקשה מאוד לצמצם אותו, במיוחד כאשר המפלגות הפוליטיות, שהן סוכני השינוי העיקריים, תלויות בגיבוין ובתמיכתן של קבוצות קליינטים.

פרארה מסכם את תיאור משטר הרווחה הדרום-אירופי בטענה כי מדינות בעלות משטר כזה מתאפיינות בתפקוד פוליטי מיוחד, השונה מן התפקוד האחיד, ההומוגני והאוניברסליסטי של מדינות הרווחה בארצות צפון אירופה. התפקוד הפוליטי בהן שונה גם מזה של המערכת המפוצלת יותר בשאר מדינות אירופה. בדגם הדרום-אירופי, זכויות הרווחה אינן מעוגנות במערכת פתוחה, אחידה ואוניברסליסטית של תרבות פוליטית. כמו-כן, הן אינן מופעלות על-ידי מנגנון שירות המדינה, הפועל על בסיס כללי מנהל ובריאותיים פתוחים, המופעלים בלא משוא פנים ואמורים להתייחס לכולם באופן שווה.

זכויות הרווחה במשטרים הדרום-אירופיים מעוגנות בתרבות פוליטית פרטיקולריסטית ובמנגנון "רך" יותר של שירות המדינה, שעדיין שולט בו הגיון היחסים של פטרון וקליינט, היגיון שיש לו שורשים היסטוריים עמוקים בחלק זה של אירופה.

משטרי הרווחה שתוארו לעיל הם טיפוסים אידאליים במידה רבה. בתור שכאלה, קשה לומר על משטר הרווחה בארץ זו או אחרת שהוא טהור לגמרי ועונה על כל המאפיינים של סוג משטר מסוים. לפיכך, קשה להצביע על מדינה שמשטר הרווחה שבה טהור לגמרי ואין בו תוכניות שניתן לסווגן כשייכות לסוג אחר של משטרי רווחה. כמו-כן, מובן שאין תוכנית אחת של רווחה או של ביטחון סוציאלי שאפשר להגדיר על-פיה את טיבו של משטר הרווחה. חשוב לזכור כי משטרי הרווחה בארצות השונות אינם סטטיים במהותם, והם עשויים להשתנות עם הזמן בעקבות שינויים פוליטיים, חברתיים או אחרים.

התפתחות משטר הרווחה במדינת ישראל

משטר הרווחה של מדינת ישראל בשלושת העשורים הראשונים לקיומה של המדינה, מאמצע שנות החמישים עד שנות השבעים, היה משטר רווחה סוציאלי-דמוקרטי ביסודו, אף-על-פי שהיו בו גם יסודות ליברליים, קורפורטיסטיים וקליינטליסטיים שונים.

חלק מן היסודות הללו עברו בירושה מתקופת המנדט, וחלקם הסתייעו בצורת המשטר הפוליטי שהתפתחה במדינת ישראל. אך מאז המחצית השנייה של שנות השבעים התחולל במדינת ישראל שינוי מהותי בכל הנוגע לטיבו ולמהותו של משטר הרווחה הנהוג בה. למעשה, משטר הרווחה חדל להיות סוציאלי-דמוקרטי באופיו, ובחלק ניכר מתכניו נהפך לליברלי במהותו, בדומה למשטרי הרווחה בארצות האנגלו-סקסיות, כגון ארצות-הברית ובריטניה. אך השינוי העיקרי שחל במשטר הרווחה הישראלי הוא בהתרחקותו מן האופי האוניברסליסטי שלו, שבא לידי ביטוי במיקוד גמלות הביטחון הסוציאלי באוכלוסיות העניות בלבד, בהרחבת השימוש במבחני הכנסות ואמצעים, בהקשחת תנאי הזכאות לקבלת גמלות אלה (ראו: דורון, 1998, וכן דורון, 1999), ובחזרה לדגם המתאפיין ביסודות פרטיקולריסטיים וקליינטליסטיים חזקים, בדומה למתכונת המצויה בארצות דרום אירופה, כפי שתוארה על-ידי פרארה בדגם הפרטיקולריסטי-הקליינטליסטי.

הנסיבות שנוצרו לאחר הקמת המדינה היוו כר נרחב להתפתחותן של רשתות קליינטליסטיות במסגרות הפטרוניות של המפלגות, שהיה מקובלות בתקופת היישוב. המפלגות שנהפכו לשותפות בקואליציות הממשלתיות נטו להמשיך במסורת זו, וגם מפלגות אופוזיציה ניסו לנהוג כך במידה מסוימת. הרשתות הקליינטליסטיות הללו יכלו לחלק משאבים שונים, במיוחד בתחומי העבודה, השיכון, החינוך והביטחון הסוציאלי, בתמורה לנאמנות פוליטית. תהליכים אלה נראו יעילים לפיתוחו של דגם קונסוציונלי, המתאפיין בקיומם של מרכזי משנה ממוסדים, שבהם מימוש זכויותיו של היחיד מותנה בשייכותו הקבוצתית ובזיקותיו הקבוצתיות (ראו: הורוביץ וליסק, 1990). בתקופת היישוב התפתח דגם זה לדגם קליינטליסטי מובהק, שכן התהליכים אפשרו בבירור הוספה של ממד קליינטליסטי לתפקודה של המערכת הפוליטית (Eisenstadt & Roniger, 1984, p. 197). בניגוד לנטיות אלה, התפתחה כבר בשלבים הראשונים שלאחר הקמת המדינה השאיפה ליצור בה משטר רווחה הבנוי על יסודות סוציאלי-דמוקרטיים, משטר בעל מכוננות

אוניברסליסטית (ראו, לדוגמה, את דוח הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי בישראל, 1950). במסגרת מגמה זו בלטה השאיפה להביא לאיחוד ולריכוז של שירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי במסגרות אוניברסליסטיות אחידות של המדינה. הדבר התבטא באופן מובהק בתחום הביטחון הסוציאלי, עם הקמת המוסד לביטוח לאומי בשנת 1954 והפעלת תוכניות של ביטוח לאומי מטעם המדינה בתחומי הזקנה, האימהות ותאונות העבודה. כל אחת מן התוכניות הביטוחיות הללו היו אוניברסליסטיות מבחינת הכיסוי שלהן; הן שמו דגש במעמד האזרחות, כגורם המחזק את הזכויות החברתיות של קבוצות גדולות באוכלוסייה; הן כללו מִמד חלוקתי־שווייני ניכר, והן הקנו לאוכלוסייה המבוטחת זכויות לגמלות כספיות ניכרות בלי התניה במבחני אמצעים או הכנסות בנקודת הנגישות. המאפיין החשוב ביותר של התוכניות הללו היה ניתוקן המוחלט מן הכבלים הפטרוניים הקליינטליסטיים שבלטו בהסדרי העבר.

אך במקביל למגמה זו המשיכו לפעול יסודות של מדיניות רווחה שעברו בירושה מתקופת היישוב והיו בעלי מאפיינים קורפורטיסטיים וליברליים. בתחום הביטוח הפנסיוני, לדוגמה, התחזקה הנטייה לשמור על מערכת ביטוחית מפוצלת, שהמשיכה לפעול מחוץ למסגרת התערבותה של המדינה, ונותרה מאורגנת סביב קבוצות תעסוקתיות נבדלות ומנוהלות על־ידי ארגוני העובדים, תוך כדי שיתוף מוערי של ארגוני המעסיקים. תוכניות אלה המשיכו להיות מושתתות על עקרונות ליברליים של שימור המיצב (הסטטוס) הקודם של לקוחותיהן, והבטיחו גמלות צמודות למעמד ולשכר או להכנסה הקודמת של מקבליהן. הותרת הסדרים אלה על כנם שירתה את האינטרסים הקורפורטיסטיים של ארגוני העובדים, ובמיוחד של ההסתדרות, וכן את האינטרסים של הקבוצות החזקות של העובדים המאורגנים.

יסודות קורפורטיסטיים וקליינטליסטיים נוספים נותרו בתוקפם גם בתחום ביטוח הבריאות. אמנם הובע רצון להקים, במקביל למערכת הביטוח הלאומי, גם מערכת אוניברסליסטית אחידה של ביטוח בריאות לכלל התושבים ובאחריות המדינה, אך בכל זאת המשיכה שיטת קופות החולים בפעולתה. בשיטה זו היו יסודות קורפורטיסטיים וקליינטליסטיים חזקים. היא שירתה את האינטרסים הקורפורטיסטיים של הסתדרות העובדים ואת האינטרסים הקורפורטיסטיים הפרטיקולריסטיים החזקים של ארגוני עובדים קטנים יותר, כגון הפועל המזרחי ופועלי אגודת ישראל. כמו־כן היה בה אלמנט קליינטליסטי מסוים (אם כי לא בוטה במיוחד) בשל קשירת קבוצות מאורגנות גדולות מתוך כלל האוכלוסייה למערכת בעלת זיקה פוליטית ברורה.

הותרת ההסדרים הטרומ־מדינתיים על כנם בתחומי הבריאות, הביטוח הפנסיוני ובמידה מסוימת גם בתחום מתן הסעד ושירותי הטיפול האישי־הסוציאלי למיניהם (שהמשיכו לפעול במשך כל שנות החמישים בלי כל עיגון חקיקתי ובאותה מתכונת שהתגבשה בשנות השלושים והארבעים) (ראו: דורון, 2002), אפשרה את הפיכתן של קבוצות שונות באוכלוסייה, במיוחד בקרב אוכלוסיית העולים החדשים, לפרטים התלויים יותר ברשתות ובמסגרות קליינטליסטיות. במסגרת יחסי פטרוניות כלפי קבוצות אוכלוסייה אלה של העולים, התפתחו מוקדים חדשים של חלוקת משאבים שונים בתחומי הרווחה. התפתחות זו נתנה ביטוי, בפעם הראשונה ביישוב היהודי, לחלוקה ולהבדלה חדה בין המרכז לפריפריה, והשתיתה את היחסים בין שני אלה על בסיס קליינטליסטי, לפחות בשלב הראשוני (ראו: Eisenstadt, 1974, p. 197). אך ההשלכות המוסדיות המלאות של התפתחות זו לא

מומשו, משום שנתקלו באילוצים ובהתנגדות מצד הכוחות המוסדיים והאוניברסליסטיים החזקים של המדינה (ibid, p. 198).

בדגם האוניברסליסטי של מדינות הרווחה, הנהוג בחברות דמוקרטיות באירופה, ההחלטות על חלוקתם של מוצרים ציבוריים, כגון גמלות ביטחון סוציאלי והטבות אחרות בתחומי הרווחה, מתקבלות בלי קשר לשייכותם של האזרחים לקבוצת משנה שיוכית כלשהי. זכויות בסיסיות הקשורות במעמד האזרחות מעוגנות בבחנים (קריטריונים) אוניברסליסטיים שווים לכל הפרטים בציבור. ההנחה היסודית העומדת בבסיס דגם זה היא שכולם יכולים להשתתף במאבק על קביעת כללי החלוקה של המוצרים הללו ולזכות בנתח הוגן מהם על-פי צורכיהם (בעניין זה ראו גם: Eisenstadt & Roniger, 1984, pp. 169–170).

הנהגת מסגרות אוניברסליסטיות של שירותי רווחה וביטחון סוציאלי מטעם המדינה אפשרה להנהגה הפוליטית של התקופה, ובעיקר להנהגת מפא"י, להחליש את המגמות המגזריות שהיו קיימות במבנה הפוליטי של היישוב. חשוב להזכיר כי המגמות המגזריות זכו בתמיכה רבה גם בתוך מפלגות השלטון עצמן. במאבק נגדן וברצון לעבור למסגרות אוניברסליסטיות מצאה ההנהגה הפוליטית של התקופה שותפים ותמיכה רבה בתוך המנגנונים החדשים של שירות המדינה, שהתבססו בעיקר על יסודות אוניברסליסטיים. לפיכך, נהגים קליינטליסטיים רבים איבדו בהדרגה את הלגיטימיות שלהם. ככל שהמנגנונים החדשים של שירות המדינה השיגו אוטונומיה מקצועית וחיזוק אותה, ופיתחו את הכללים האוניברסליסטיים שהנחו את פעולתם, כך השתחררו מתלותם בתכסיסים פריטקוליסטיים ובהישובי רווח מפלגתי-פוליטי (Eisenstadt & Roniger, 1984).

תהליך המיסוד של כללי הפעולה האוניברסליסטיים נעשה, כאמור, בראש ובראשונה במסגרות של שירותי הביטוח הלאומי, ורק לאחר מכן בתחומים של שירותי הרווחה האחרים. מובן שהתפתחויות אלה לא ביטלו לגמרי את המגמות הקליינטליסטיות הישנות ואת הופעתן של מגמות קליינטליסטיות חדשות. אך מגמות אלה, ככל שבאו לידי ביטוי בירה השלטונית, נתקלו בהתנגדותם של גורמים שונים, ביניהם מערכת המשפט, אמצעי התקשורת ומפלגות האופוזיציה, שעמדו על שמירת היסודות האוניברסליסטיים. דבר זה לא מנע את היווצרותה של תנועת מטוטלת לשני הכיוונים. עם זאת, קשה להתעלם מן המתח המתמיד שנותר בשטח בין הנחות יסוד שהתנגדו להתפתחותם של הסדרים קליינטליסטיים לבין שורה רחבה של מצבים מבניים שיכלו לאפשר הופעה של הסדרים כאלה.

למרות האילוצים הכלכליים והמתחים הפוליטיים הפנימיים הרבים, הצליחה מדינת ישראל במשך עשרים וחמש שנות קיומה הראשונות (כלומר, עד אמצע שנות השבעים) לכוון בתוכה את המבנה הבסיסי של מדינת רווחה מודרנית, הבנויה בעיקרה על יסודות של משטר רווחה סוציאלי-דמוקרטי. האידאולוגיה הדומיננטית והכוחות הפוליטיים, שהיו בשלטון בשנים אלה, תמכו על-פי רוב בפיתוח מדינת הרווחה. בהנהגת כוחות פוליטיים אלה (אם כי לעתים תוך כדי היסוס וגישה אמביוולנטיות) הוקמו מערכות מקיפות של שירותי רווחה וביטחון סוציאלי, המכסות שורה רחבה של סיכוני אובדן הכנסה ומספקות גמלות כספיות ושירותים חברתיים לאנשים בקבוצות אוכלוסייה שונות הנקלעים למצבי מצוקה (דורון וקרמר, 1992).

המערכת הרחבה של שירותי הביטחון הסוציאלי באמצעות המוסד לביטוח לאומי, מערכת החינוך המקיפה, שירותי הרווחה לטיפול סוציאלי-אישי ועוד, כל אלה נבנו ברובם על בסיס אוניברסליסטי. ברוב מערכות השירות האלה, הזכאות לקבלת גמלות ושירותים

התבססה על מעמד האזרחות, נוסף על העקרונות המקובלים של הביטוח הסוציאלי. מערכות אלה עשו שימוש מוגבל למדי במבחני אמצעים והכנסות, אם כי אלה הוכנסו לשימוש במקרים מסוימים, כגון בתשלומי ההטבה הסוציאלית לקצבות הזקנה (ראו: דורון, 1998). רוב השירותים ניתנו ישירות על-ידי מוסדות המדינה, ולשוק הפרטי הוקצה תפקיד מוגבל בלבד בייצור ובהגשה של שירותי רווחה למיניהם.

בהתאם לאופיו של משטר הרווחה שהתפתח, נמחקו בהדרגה היסודות הפטרוניים-הקליינטליסטיים ממערכות שירותי הרווחה. גם במערכות שנותרו מחוץ למסגרת המדינה, כגון שירותי הבריאות והביטוח הפנסיוני, שהמשיכו להתבסס על יסודות קורפורטיסטיים, נחלשו המאפיינים החזקים של הקליינטליזם הפוליטי ששלטו בהם בתקופות קודמות, ומערכות אלה הלכו וקיבלו אופי אוניברסליסטי. כל אלה הביאו לשינוי מרחיק לכת בחברה הישראלית.

השינויים במשטר הרווחה בישראל

אחד המאפיינים של משטר הרווחה שהתפתח במדינת ישראל מאז סוף שנות השבעים הוא המעבר ממשטר בעל אופי סוציאלי-דמוקרטי ברובו למשטר רווחה בעל אופי ליברלי במהותו, כפי שהוא מוגדר על-ידי אספינג-אנדרסן. חלק מן היסודות הסוציאלי-הדמוקרטיים והאוניברסליסטיים לא נמחו לגמרי ממדינת הרווחה הישראלית, והם ממשיכים להתקיים לצד יסודות משטר הרווחה הליברלי שהוכנסו בה בעשורים האחרונים. במקביל לכך, בתקופה האחרונה, הלכו והתווספו למשטר הרווחה הישראלי יסודות קליינטליסטיים ברורים, הכרוכים בפטרונות של מפלגות פוליטיות, המשתמשות ביסודות הקליינטליסטיים הללו כדי לזכות בתמורה גלויה או סמויה בקלפי, ביום הבחירות.

המעבר למשטר הרווחה הליברלי בישראל קשור קשר הדוק לכרסום שחל באותה תקופה בסוציאלי-דמוקרטיה האירופית, כאשר זו פרקה מעליה חלק גדול ממרכיבי החזון הפוליטי שלה, ונטשה את קווי המדיניות החברתית שאפיינו אותה. מדינת ישראל העתיקה במידה רבה את הנסיגה הזאת לתוך המבנה הפוליטי שלה (ראו: מאוטנר, 2000). נסיגתה של הסוציאלי-דמוקרטיה באה בעקבות מתקפה אידאולוגית ניאו-שמרנית, אשר קיבלה תימוכין וחיוקים ממוסדות על-לאומיים רבי עוצמה, כגון הבנק העולמי, קרן המטבע הבינלאומית ודומיהם. בשורשי המתקפה הזאת עמדה הדרישה להסרת הוויסות הפיננסי (Deregulation), להגמשה של שוקי העבודה, להקטנת הגירעונות הממשלתיים, להפחתת המיסוי, להפרטה ולהורדת האינפלציה. בשנות השמונים ולאחריהן נהפכו עמדות אידאולוגיות אלה לעמדות השולטות ויושמו במלוא עוצמתן כדי לאפשר פעולה חופשית של כוחות השוק והורדת אחריותה החברתית של המדינה כלפי אזרחיה (ראו, לדוגמה, Callaghan, 2000; חנין, 2000).

שינוי זה ניכר בכך שהאידאולוגיה הדומיננטית בארץ והכוחות הפוליטיים הנמצאים בשלטון יותר משני עשורים החלו לגלות עוינות ברורה כלפי מדינת הרווחה. לעוינות זו שותפות שתי מפלגות הציר המרכזיות – מפלגת העבודה ומפלגת הליכוד. אמנם הרטוריקה של שתי המפלגות הללו תומכת כביכול בשימור מדינת הרווחה ובישיפור, אך לרטוריקה זו אין תימוכין במדיניות שהן נוקטות בפועל. בנושא זה קשה למצוא הבדל משמעותי בין

שתי מפלגות ציר אלה. הבסיס האידאולוגי לעוינות זו נשען, כאמור, על תהליכי השחיקה האידאולוגית שעברו המפלגות הסוציאל-דמוקרטיות הישראליות (שפר, 2001.10.30; ריינר, 2002.1.23). בסיס זה מושתת גם על השאיפה החזקה בחברה הישראלית להידמות לארצות-הברית ולתעתק את משטר הרווחה הליברלי המובהק הנהוג בה. עוינות זו מקבלת תמיכה חזקה גם מן הצמרת הכלכלית בתעשייה ובפיננסים, וכן מרוב הממסד הכלכלי בתוך העולם האקדמי, כאשר זה האחרון מספק לגיטימציה לעוינות זו במסווה של צידוק מדעי אובייקטיבי. לדוגמה, פרופ' חיים בן שחר, מבכירי הכלכלנים, מתח ביקורת על מדינת הרווחה הישראלית וכינה אותה "מדינת חלוקה ולא יצירה" או "מדינת קצבאות" (ראו פלוצקר, 2002.1.11). על-פי קווי האופי של משטר הרווחה הליברלי, המדיניות המועדפת על הממסד השלטוני בארץ היא עידוד הכוחות הפועלים בשוק להפיק ולספק את שירותי הרווחה, כדי שאלה יחליפו את שירותי הרווחה שהמדינה מייצרת ומספקת. כמקובל במדינות בעלות משטרי רווחה ליברליים, ממשלות ישראל פועלות לצמצום הכיסוי האוניברסליסטי שהתגבש בשנים הקודמות במערכות שירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי, והן נוקטות מדיניות מכוונת כדי להגביל את השירותים הללו רק לקבוצות החלשות והעניות באוכלוסייה, ולהתנות את הזכאות להם במבחנים מתמירים של אמצעים והכנסות.

המגמה הבולטת בתפנית הליברלית שחלה באופיו של משטר הרווחה הישראלי היא מדיניות הקיצוץ והרצון לבטל ככל האפשר את תשלום גמלות הביטחון הסוציאלי, כגון דמי אבטלה ותשלומי הבטחת הכנסה. לדוגמה, השינויים העיקריים שהוכנסו בשני העשורים האחרונים בחוק ביטוח האבטלה מצביעים על שחיקה עקבית ומתמדת בתנאי הזכאות לקבלת גמלות אלה ובתנאים לתשלום דמי ביטוח אבטלה (פרנקל, 2001). רוב השינויים שהחמירו את התנאים לקבלת דמי אבטלה התקבלו באמצעות חוקי ההסדרים הנלווים לחוקי התקציב, בלי שהתקיים דיון על כך בוועדת הכנסת המתאימה (בסוק, 2001.2.28).

יתרה מזאת, מאז תחילת המאה ה-21 מנסה הממשלה ליצור מהלך שמטרתו היא פגיעה משמעותית בתשלומי גמלות הבטחת הכנסה (סבירסקי, פרנקל וסבירסקי, 2001, ע' 3). גמלות אלה מיועדות להבטחת משאבי קיום מינימליים למי שאינם מסוגלים לספק בכוחות עצמם את ההכנסה הדרושה לקיומם. באופן מעשי החליטה הממשלה בדצמבר 2001 לבטל את ההטבות הנלוות למקבלי גמלת הבטחת הכנסה, כגון סיוע בשכר דירה, הנחות בארנונה וכו' (עמדת מרכז אדווה, דצמבר 2001). ובחקיקה שהתקבלה בתחילת 2002, במסגרת חוק הסדרים, הוחלט לבטל את גמלת הבטחת הכנסה המוגדלת המשולמת לאנשים המתקיימים על גמלה זו תקופת זמן העולה על שנתיים.

ביטוי מובהק למגמות מדיניות אלה, המשקפות באופן קיצוני את משטר הרווחה הליברלי בנוסח המקובל בארצות-הברית, אפשר למצוא בדברים שאמר מנכ"ל משרד האוצר, אוהד מראני: "הייתי מפחית דרסטית, אולי אפילו מבטל לחלוטין, את רוב הקצבות של הביטוח הלאומי הניתנות לאוכלוסיות האנשים בגיל העבודה שמסוגלים לעבוד" (בסוק, 2001.10.3). איש במערכת הפוליטית הישראלית לא יצא נגד מגמה זו, כפי שבוטאה על-ידי מנכ"ל האוצר, משם שהיא תואמת את המדיניות הכלכלית הניאו-ליברלית ואת מדיניות הרווחה המקובלת על הממסד הפוליטי והכלכלי הנמצא בשלטון.

עמדותיו של מנכ"ל האוצר משקפות בבהירות את התפיסה הליברלית של משטר הרווחה המתגבש במדינת ישראל בתחילת המאה ה-21. הדבר מתבטא לא רק בקיצוץ מתמשך של שירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי מטעם המדינה, אלא גם בכרסום משמעותי

במגמות השווייניות והאוניברסליסטיות, שהן ממאפייניו הבולטים של משטר הרווחה הסוציאלי-דמוקרטי. המגמות השווייניות הטמונות בתפיסותיו של משטר הרווחה הסוציאלי-דמוקרטי תרמו במידה רבה במשך השנים להעלאת רמת החיים של קבוצות הלשות באוכלוסייה, ובכך האיצו את כילולן של קבוצות אלה בזרם המרכזי של חיי החברה. מגמות אלה בתחום החינוך, כגון הקניית השכלה והכשרה מקצועית, הביאו להעלאת כישוריהן התעסוקתיים של קבוצות האוכלוסייה שנמצאו בתחתית הסולם הריבודי, ובכך שיפרו את יכולתן להיקלט בפלחים התחרותיים בשוק העבודה, המבטיחים שכר גבוה יותר (Huber & Stephens, 2002).

במקביל לשינוי המהותי במשטר הרווחה הישראלי ולמעבר למשטר רווחה ליברלי בנוסח המשטר האמריקאי, מתחולל במדינת ישראל גם תהליך הדרגתי של כניסה לתוך מערכת של שירותי רווחה וביטחון סוציאלי המושתתת על יסודות קליינטליסטיים, הקשורים באופן גלוי או סמוי לפטרונותן של מפלגות פוליטיות. בתהליך זה, מערכת הרווחה והביטחון הסוציאלי נהפכת לאפיק של מדיניות קליינטליסטית, שעל-פיה מקבלות קבוצות אוכלוסייה מסוימות נתח מן השירותים החברתיים והגמלות הכספיות מתוך זיקתן הברורה לפטרונותן של מפלגות פוליטיות, ומתוך ידיעה ברורה שהן ישלמו על כך במסגרת המאבק על הקולות בזירה האלקטורלית. כך, בדומה לכמה מדינות דרום-אירופיות, הולכות ומתגבשות במדינת ישראל רשתות קליינטים-פטרונים סביב תוכניות רווחה וביטחון סוציאלי מסוימות. השימוש הקליינטליסטי במערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי למען מטרות פוליטיות אלקטורליות נעשה בשתי דרכים: האחת – בתהליך שאנו קוראים לו מינויים פוליטיים, כלומר, בכך שהמפלגות מחדירות את אנשיהן לתוך מנהל שירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי (בעיקר לתוך השכבות הניהוליות, אך גם לכל הרמות האחרות של המערכת). דרך זו של קליינטליזם פוליטי היא בעלת מסורת ארוכה מאוד במנגנון השירות הציבורי של מדינת ישראל, והיא מצריכה דיון נפרד שלא נפתח בו כעת. הדרך האחרת היא עקיפת המערכת המדינית-המנהלית הרגילה באמצעות הסדרים מיוחדים ומתן סמכויות של שיקול דעת (Discretionary powers) להסדרים אלה, כדי לחלק באמצעותם הטבות ומענקים שאינם ניתנים במקרים רבים לכלל האוכלוסייה. דרך נוספת היא הכפפת המערכת המדינית הרגילה לשירות האינטרסים של קבוצות אוכלוסייה נבחרות, הזוכות בפטרונותן של מפלגות פוליטיות מסוימות.

עקיפת המערכת המנהלית הרגילה, המספקת שירותי רווחה וביטחון סוציאלי, מתבצעת בדרכים שונות. אחת הדרכים המקובלות היא הקצאת משאבים לרשות שלטונית שאינה אמורה לספק שירותי רווחה או לחלק גמלות ביטחון סוציאלי. ההסדר המיוחד של הקצאת משאבים לרשות כזאת עוקף את המערכת הרגילה ואת כללי המנהל הרגילים, כאשר הוא מקנה לרשות זו סמכויות של שיקול דעת לחלק את המשאבים שהוקצו לה על-פי השיקולים הפוליטיים של העומדים בראשה. דוגמה לכך היא הקצאת המשאבים למשרד הדתות, לצורך מתן גמלות הבטחת הכנסה לאנשים ולמשפחות שאינן זכאיות לגמלות אלה לפי הכללים הרגילים שנקבעו בחוק הבטחת הכנסה. הסדר זה עוקף את המוסד לביטוח לאומי, המופקד על חלוקת משאבים מסוג זה לכלל האוכלוסייה. במקרה זה, משרד הדתות אינו נדרש לכללי חלוקת הגמלות המחייבים את הכלל, ולפיכך הוא יכול להשתמש בסמכות שיקול הדעת שהוענקה לו ולשמש פטרון פוליטי, המחלק הטבות כספיות לפי ראות עיניו לקבוצות קליינטליסטיות מוגדרות.

מקרה דומה הוא הקצאת משאבים ישירה למוסדות ש"ס ולמוסדותיהן של מפלגות חרדיות נוספות, הקצאה אשר עוקפת את המערכת המדינתית הרגילה ומאפשרת לגופים הפוליטיים המקבלים אותה להשתמש במשאבים אלה למתן שירותי רווחה וחינוך שונים, לפי שיקולי הפטרונות הפוליטית שלהם. לדוגמה, הצעה לעקיפה מסוג זה נדונה בתקופה האחרונה בעת הדיון על הקיצוצים בתשלומי הרווחה בתקציב לשנת 2002. העיתונות דיווחה על משא ומתן חשאי עם החרדים, "כדי להתזיר בדלת האחורית את כל הכסף שנלקח מהם בקיצוצים", וכדי שהכסף יינתן באמצעות משרד הדתות "בכל מיני שיטות שתכליתן אחת: לתת לחרדים בלי לתת לערבים" (בסוק וזרחיה, 26.12.2001; ברנע, 28.12.2001).

דרכים מקובלות אחרות הן הקצאת משאבים לעמותות שונות, המספקות או אמורות לספק שירותי רווחה שונים לקבוצות נבחרות באוכלוסייה. בשנים האחרונות נוספו עשרות עמותות כאלה, ואולי אף מאות. לכאורה, מדובר באגודות התנדבותיות, האמורות לפעול כגופים המגייסים באופן עצמאי את משאביהם מן הציבור, כדי להגיש שירות באותם מקרים שהמדינה אינה מספקת אותו, או כדי להשלים את השירות הציבורי במקרה הצורך. למעשה, התרבותן של עמותות אלה אינה נובעת משפע פתאומי של תרומות או מנדיבות לבו של הציבור. רוב העמותות מקבלות את כל משאביהן, או את רובם, מקופת המדינה (ראו וייץ, 2002). במקרים רבים, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות מקצים משאבים לעמותות הללו כדי לעקוף את המערכת המדינתית הרגילה ולאפשר לגופים הפוליטיים העומדים מאחורי העמותות להשתמש במשאבים אלה למתן שירותי רווחה וחינוך שונים לפי שיקולי הפטרונות הפוליטית שלהם. דוגמה מובהקת לכך הן העמותות של ש"ס, הנמצאות תחת שליטה הפוליטית של מפלגה זו ושולטות במשאבים ניכרים המוקצים להן על-ידי גופים שלטוניים שונים. הדבר אינו בלעדי לש"ס, כמובן, והוא מתבצע גם על-ידי מפלגות פוליטיות אחרות. המייחד את ש"ס במקרה זה הוא היקף המשאבים שהיא דולה בדרך זו מקופת הציבור והשימוש התכסוסי (מניפולטיבי) שהיא עושה בהם בתחום הרווחה, כדי ליצור קליינטליזם פוליטי היכול לשרת את מטרותיה.

דוגמה ברורה להכפפת המערכת המדינתית הרגילה למטרותיהן החברתיות ולפטרונותן של מפלגות פוליטיות מסוימות היא הגדלת קצבות הילדים למשפחות ברוכות ילדים. החוק שהתקבל בעניין זה, הידוע בשם חוק אלפרט, התקבל בדרך של חקיקה פרטית בכנסת, למרות התנגדותה של הממשלה. מטרתו המוצהרת של החוק הייתה לשפר את מצבה הכלכלי של קבוצת אוכלוסייה מסוימת - זו שיש בה משפחות רבות המגדלות חמישה ילדים ויותר. רוב האוכלוסייה שנהנתה מן החקיקה הזאת הייתה האוכלוסייה החרדית, ששיעורי הפריון בה גבוהים, כמו גם שיעורי העוני. מלבד המטרה החברתית של שיפור מצבה של קבוצת אוכלוסייה חלשה, נהפך החוק גם למעין סמל של הפטרונות הפוליטית של המפלגות החרדיות. דוד טל, שהיה ח"כ מטעם מפלגת ש"ס ויו"ר ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, הביע בגלוי את דעתו כי הקצבות שבאות להיטיב עם משפחות ברוכות ילדים הן "ציפור נפשה של ש"ס" (זרחיה, 10.4.2000). המפלגות החרדיות השתמשו בכוחן בבית המחוקקים כדי להעביר את החקיקה הזאת, ובדיונים על התקציב לשנת 2002 סיכל כוחן בקואליציה של ממשלת שרון את כוונתה של הממשלה לדחות, להקפיא ואולי אף לבטל את החקיקה בנושא זה, שנשאה אופי פרטיקולריסטי.

למרות האופי הפרטיקולריסטי והקליינטליסטי של חקיקה זו, תשלום הגמלות המוגדלות

למשפחות מרובות ילדים נותר במסגרת המדינתית הרגילה של המוסד לביטוח לאומי. היסודות האוניברסליסטיים וכללי המנהל הרגילים, המקובלים בשירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי אשר מופעלים על ידי המדינה, נותרו בתוקפם. כל משפחה מרובת ילדים, כולל המשפחות הללו באוכלוסייה הערבית, היו זכאיות לקצבות הללו וקיבלו אותן. חלוקת המשאבים הנוספים שנבעו מן החוק נותרה בידי המערכת הכלל-מדינתית, ולא הועברה לידי גופים פוליטיים בעלי שיקול דעת פוליטי, או לגופים חוץ-מדינתיים שיכולים להיות להם שיקולים כאלה. במקרה זה אין ספק שהמערכת המדינתית הוכפפה לרצונן של המפלגות הפוליטיות, ואין ספק בקיומה של פטרונות פוליטית בהקצאת המשאבים לקבוצה נבחרת באוכלוסייה. אך הדבר נעשה תוך כדי שמירה על המערכת המדינתית האחרת לחלוקת משאבים אלה ועל היסודות האוניברסליסטיים השולטים בתוכה. כך הוצא במידת-מה מן החקיקה הזאת העוקץ הקליינטליסטי המובהק.

דיון

השינויים שנסקרו לעיל, שהתחוללו באופיו של משטר הרווחה במדינת ישראל, עשויים ליצור תמורות חשובות בחברה הישראלית. המעבר ממשטר רווחה סוציאלי-דמוקרטי למשטר רווחה ליברלי בנוסח אמריקה עשוי להשפיע באופן עמוק על מידת אחריותה של המדינה לרווחת אזרחיה ועל הסולידריות והלכידות החברתית הנובעת מעמידה באחריות זו. המגמות הקליינטליסטיות הגוברות עשויות להשפיע על האופי האוניברסליסטי של שירות המדינה ועל צורת התפקוד האחידה של מוסדות המדינה בכלל ושל מדינת הרווחה בפרט. מגמה כזאת עשויה להחליש את המוסדות הכלליים של שירות המדינה ולחזק את נטיות הפיצול וההתבדלות שהתחזקו באחרונה בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה. מגמות אלה עלולות להיות מסוכנות, משום שהן פוגעות בתהליך בניית האומה, שטרם הושלם במדינת ישראל, וכן פוגעות בלכידות החברתית של החברה הישראלית, הנמצאת בסכנת היחלשות בזמן שהיא מתמודדת עם כוחות הפירוק העזים הפועלים בתוכה.

משטרי רווחה שונים מספקים מידות רווחה שונות לכלל האוכלוסייה בארצותיהם ובמיוחד לקבוצות החלשות בתוכן. את מידת הרווחה ניתן להעריך, לדוגמה, על-פי הפחתת ממדי העוני, צמצום הפערים החברתיים, קידום השוויון בהתחלקות ההכנסות, טיפוח הכילול החברתי, מניעת הדרה חברתית (social exclusion) וקידום היציבות והלכידות החברתית (ראו: Goodin et al., 1999, p. 22). לפיכך, הכנסת שינויים במשטר הרווחה ובמרכיבים השונים של מדינת הרווחה היא בעלת משמעות פוליטית חברתית ממדרגה ראשונה בכל הקשור לקווי האופי המרכזיים של החברה.

לכן, השינויים שחלו במשטר הרווחה של מדינת ישראל והשינויים שממשיכים לחול בו בימינו הם בעלי השפעה רבה על דמותה ועל אופייה של החברה הישראלית ועל מידת הרווחה המובטחת לחיים בה. עדות בולטת לכך אפשר למצוא בממדי העוני: לכל אורך שנות התשעים הייתה מגמת עלייה בממדי העוני. בשנת 1990, רק 14.3% מכלל המשפחות ורק 16.9% מכלל הנפשות חיו בעוני (המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 1991–1992, אוקטובר 1992). ב-1999 הגיע שיעור זה ל-18% מכלל המשפחות, ל-19.5% מכלל הנפשות ול-26% מכלל הילדים באוכלוסייה (המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2000, מארס

2001). ממדי העוני בישראל הם מן הגדולים בעולם המערבי המפותח, פרט לארצות-הברית (ראו: Smeeding, Rainwater & Burtless, 2000). הגידול בממדי העוני ובאי-השוויון הוא הגורם המרכזי לתחושת הציבור שהממשלה נסוגה ממחויבותה החברתית (אבנימלך ותמיר, 2002, ע' 8).

עדות נוספת לשינויים הללו נוגעת לפערים החברתיים: בעשרים השנים האחרונות נהפכה ישראל מאחת המדינות השוויוניות ביותר מבחינת התחלקות ההכנסות לאחת המדינות הבלתי שוויוניות ביותר בעולם המערבי (מאוטר, 2000, ע' 10). אמנם הפערים הגדלים מצביעים בעיקר על חסך יחסי, אך אין בכך כדי להפחית מחומרתם. אי-השוויון בהכנסות נמצא ברמת שיא בהשוואות בינלאומיות, ורק מערכת המסים ותשלומי ההעברה מונעים מן הפערים הללו להשתקף במלואם במדדי אי-השוויון של ההכנסה הפנויה (קופ, 2001, ע' 10). בשנת 2000, לדוגמה, הייתה הכנסתו של העשירון העליון 34.3% מכלל ההכנסות – הכנסה גדולה יותר מההכנסות של שבעת העשירונים התחתונים – וגדולה ב-50% מכלל ההכנסות של ששת העשירונים הנמוכים (המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2001, ע' 84).

יש מקום לדאגה גם לנוכח חדירתם המחודשת של יסודות קליינטליסטיים לתוך מדינת הרווחה הישראלית. חדירה זו קשורה להטרונגיות החברתית ולהמשך קיומם של פערים כלכליים-חברתיים ניכרים. פערים אלה מושתתים על בסיס מעמדי, אך קשורים בקשר הדוק גם להטרונגיות החברתית, שיסודה בפיצול העדתי והאתני של האוכלוסייה הישראלית. כמו־כן, הם קשורים להבדלים שבין המרכז לפרפריה, כלומר להבדלים טריטוריאליים וגיאוגרפיים בולטים. צמצום המשאבים והאילווצים התקציביים הקיימים בישראל בשנים האחרונות הביאו להיחלשות המבנה המדינתי שהתגבש מאז הקמת המדינה.

נסיגתה של המדינה מאחריותה להספקת הצרכים הבסיסיים של כלל האוכלוסייה, ובעיקר של קבוצות האוכלוסייה החלשות, מסייעת בנסיבות אלה לחדירתם של יסודות קליינטליסטיים, התופסים את מקומם של שירותי הרווחה האוניברסליסטיים. כתוצאה מן הכרסום שחל בהספקת צרכים אלה על-ידי המדינה, תופסים את מקומם הסדרים חלופיים, הבנויים על זיקתם המסורתית של מוסדות דת ומוסדות קהילתיים ועדתיים, שממלאים את הריק שנוצר. זיקת הגומלין החזקה בין הממשלה בישראל לבין המפלגות הדתיות, ובין מוסדות הדת המאורגנים לבין מוסדות הצדקה והרווחה שלהן, מקלה את יצירת הבסיס להסדרים החליפיים, הבנויים בחלקם על יסודות קליינטליסטיים וקושרים קבוצות שלמות מתוך האוכלוסייה הדתית והמסורתית לפטרונותם של גורמים פוליטיים. הסכנה הנובעת מכך, בין השאר, היא הפיכתם של הסדרי הרווחה והחינוך החליפיים למעין מוסדות מדינה, הפועלים בתוך המדינה אך באופן אוטונומי ומנותק ממנה.

בעוד המדינות הדרום-אירופיות עושות מאמץ ניכר כדי להשתחרר מספחי משטר הרווחה הקליינטליסטי שעדיין פועלים בתוכן, דומה שמדינת ישראל נוטה לנטוש את צורת התפקוד האחידה, ההומוגנית והאוניברסליסטית שמאפיינת את מדינות הרווחה במרכז אירופה ובצפונה. הסכנה במגמה זו היא חזרה לתרבות פוליטית ולדגם של משטר שזכויות הרווחה בו אינן מעוגנות במערכת פתוחה, אחידה ואוניברסליסטית, כפי שזו התפתחה בהדרגה בישראל מאז הקמת המדינה, כלומר, חזרה למערכת שירותי רווחה שלא תהיה מופעלת על בסיס של כללי מנהל פתוחים, המופעלים בלי משוא פנים ואמורים להתייחס בשוויוניות לכל.

לסיכום, חשוב להדגיש כי בשל התפתחותן והתעצמותן של המגמות הללו, הן באשר לשינוי אופיו של משטר הרווחה והן בכל הקשור להדירתם של יסודות קליינטליסטיים לתוכו, יש להעלות את הנושאים הללו על סדר היום הלאומי ולהתייחס אליהם בכובד ראש. המשך התפתחותן של מגמות אלה בלי שיקול רציני באשר לתוצאותיהן החברתיות עשוי לחבל באופייה של מדינת ישראל ובעוצמתה ובלכידותה של החברה הישראלית בשנים הבאות.

מקורות

- אבנימלך, מוריה ותמיר, יוסי (2002). רווחה מתקתקת – הכלכלה והפוליטיקה של הרווחה בישראל. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- בסוק, מוטי (2001). מלחמתן של ממשלות ישראל במובטלים. הארץ, 28.2.2001.
- בסוק, מוטי (2001). מראני: לקצץ קצבאות ילדים, גמלאות הבטחת הכנסה. הארץ, 3.10.2001.
- בסוק, מוטי וזרחיה, צבי (2001). האוצר: מינואר ישולמו קצבאות רק לילדים עד גיל 16, במקום עד גיל 18. הארץ, 26.12.2001.
- ברנע, נחום (2001). המלחמה על הזיג-זג. ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 28.12.2001.
- דורון, אברהם (1998). הנהגת תשלומי ההטבה הסוציאלית, שבירת האוניברסליות במערכת קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי. עיונים בתקומת ישראל, כרך 8.
- דורון, אברהם (1999). מדינת הרווחה בישראל – ההתפתחויות בשנות ה-80 וה-90. בתוך: דוד נחמיאס וגילה מנחם (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דורון, אברהם (2002). מסלול המכשולים להסדר חקיקתי של הגשת שירותי הסעד, המקרה של חוק שירותי הסעד – 1958. עבודה, חברה ומשפט, כרך ט.
- דורון, אברהם וקרמר, רלף (1992). מדינת הרווחה בישראל. תל-אביב: עם עובד ומכון אשכול, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- הורוביץ, דן וליסק, משה (1990). מצוקות באוטופיה, ישראל – חברה בעומס יתר. תל-אביב: עם עובד.
- המוסד לביטוח לאומי (1992). סקירה שנתית 1992 – 1991. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון.
- המוסד לביטוח לאומי (2001). סקירה שנתית 2000. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון.
- המוסד לביטוח לאומי (2002). סקירה שנתית 2001. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון.
- ויץ, גידי (2002). קנו לעצמכם מתנה לחג. כל העיר, 15.3.2002.
- ועדת קנב (1950). דו"ח הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי בישראל. תל-אביב: משרד העבודה והביטוח העממי.
- זרחיה, צבי (2000). ש"ס תתבע להוציא את ביילין מפורום הנהלת הקואליציה. הארץ, 10.4.2000.
- חנין, דב (2000). חופש מרווחה: הגמוניה חברתית בשלהי המאה העשרים. בתוך: מנחם מאוטנר (עורך), צדק חלוקתי בישראל. תל-אביב: רמות.
- מאוטנר, מנחם (2000). צדק חלוקתי בישראל – תמונת מצב. בתוך: מנחם מאוטנר (עורך),

- צדק חלוקתי בישראל. תל-אביב: רמות.
- סבירסקי, שלמה, פרנקל, עמי וסבירסקי, ברברה (2001). הבטחת הכנסה בישראל: מקצבאות סעד להבטחת הכנסה ומהבטחת הכנסה ליתוכנית ויסקונסיין. תל-אביב: מרכז אדווה.
- עמדת מרכז אדווה בעניין ביטול ההטבות הנלוות למקבלי/ות גמלת הבטחת הכנסה. תל-אביב: מרכז אדווה, 24.12.2001.
- פלוצקר, סבר (2002). "אני חושש מקריסה של מוסדות השלטון התקין בישראל" – ריאיון עם פרופ' חיים בן שחר. ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 11.1.2002.
- פרנקל, עמי (2001). דמי אבטלה בישראל: מגמות ושינויים בחקיקה: 1985-2000. תל-אביב: מרכז אדווה.
- קופ, יעקב (עורך) (2001). הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2001. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- ריינר, אפרים (2002). מדינת אחווה אבל עם הפרטה. הארץ, 23.1.2002.
- שפר, גבי (2001). השמאל עוד ישוב. הארץ, 30.10.2001.

- Callaghan, John (2000). *The retreat of social democracy*. Manchester : Manchester University Press.
- Eisenstadt, S.N. & Roniger, L. (1984). *Patrons, clients and friends, interpersonal relations and the structure of trust in society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gosta (2000). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, Maurizio (1996). The southern model of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1).
- Ferrera, Maurizio & Rhodes, Martin (2000). Building a sustainable welfare state. In Maurizio Ferrera & Martin Rhodes (Eds.), *Recasting European welfare states*. London: Frank Cass.
- Goodin, Robert E., Heady, Bruce, Muffels, Ruud & Dirven, Henk-Jan (1999). *The real world of welfare capitalism*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Huber, Evelyne & Stephens, John D. (2001). Welfare state and production regimes in the era of retrenchment. In P. Pierson (Ed.), *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Huber, Evelyne & Stephens, John D. (2002). Globalisation, competitiveness, and the social democratic model. *Social Policy and Society*, 1(1).
- Pierson, P. (2001). Coping with permanent austerity, welfare state restructuring in affluent democracies. In P. Pierson (Ed.), *The New politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, M. (1997). Southern European welfare states: Identity, problems and prospects for

reform. In M. Rhodes (Ed.), *Southern European welfare states: Between crisis and reform*. London: Frank Cass.

Ritakallio, V.M. (2001). Trends of poverty and income inequality in cross-national comparison. Luxembourg: LIS, Luxembourg Income Study, Working Paper No. 272.

Smeeding, Timothy M., Rainwater, Lee & Burtless, Gary (2000). United States poverty in a cross-national perspective. Luxembourg: LIS, Luxembourg Income Study, Working Paper No. 244.