

מסחור מדינת הרווחה והפרטתה – השלכות לגבי ישראל*

גיזני גל

מאז שנות השבעים חל בכל מדינות הרווחה שינוי מהותי במערכת היחסים בין המדינה והשוק החופשי, ובעקבותיו החל תהליך של "מסחור" מדינת הרווחה, דהיינו, הוגברה תלותו של האזרח בשוק על מנת למצוא מענים לצרכיו.

בישראל אופיינו שנות השבעים בגידול מעורבות המדינה בתחומי הרווחה ובהקטנת תלותו של האזרח בשוק על-מנת למצוא מענים לצרכיו. ואולם בשנות השמונים התהפכו היתרונות, החל תהליך מזורז של מסחור שירותים כתוצאה מקיצוץ בהוצאות הרווחה ושינויים בתכניות הרווחה והביטחון הסוציאלי הקיימות. תהליך זה לווה בהפרטתם של שירותי רווחה שונים. בשנות התשעים מסתמנות מגמות סותרות אך נראה, כי הכיוון הכללי הוא המשך תהליכי המסחור וההפרטה, שאפיינו את שנות השמונים. להתפתחות זו עלולות להיות תוצאות חמורות לגבי סיכויי המוביליות החברתית והנגישות השוויונית של אזרחים למשאבים חברתיים בישראל.

א. הקדמה

אחת ההשלכות העיקריות של משבר מדינות הרווחה והגידול בתמיכה בתפיסות עולם אינדיווידואליסטיות, היא הנטייה ההולכת וגוברת, להחדיר את השוק החופשי לנושאים שעד אמצע שנות השבעים נחשבו מחוץ לתחום עבורו. אמנם, בכל מדינות הרווחה שולבו תמיד גורמים ממלכתיים, ציבוריים ופרטיים, וכולם יחד עסקו באספקת שירותי רווחה וביטחון סוציאלי ולא היתה מדינה, שבה האחריות כולה היתה עליה (Rose, 1989), אולם ברור, כי בעשרים השנים האחרונות חלו שינויים מרחיקי לכת בדרך שבה תופסים גורמים חברתיים ופוליטיים דומיננטיים את מדינת הרווחה ואת תפקידי השוק החופשי (Papadakis & Taylor-Gooby).

* אני מבקש להודות לפרופ' אברהם דורון ולד"ר אורי ינאי ולקורא-שופט אנונימי על הערותיהם המועילות ביחס לגירסאות מוקדמות של מאמר זה.

1987). לשינויים אלו בתפיסה, השלכות מעשיות מרחיקות לכת על מדינת הרווחה (Doron, 1991).

תופעה זו של חדירת השוק החופשי לתחומי הרווחה והביטחון הסוציאלי, שקודם לכן היו באחריות המדינה, והשלכותיה של תופעה זו הם נושא המאמר הזה. בהמשך יידונו הכלים התיאורטיים שנועדו לסייע להבנת מערכת היחסים בין מדינת הרווחה והשוק החופשי, וייבחנו הדרכים השונות שבהן חודר השוק למערכות הרווחה בישראל. באופן ספציפי, יתמקד הדיון בשני היבטים של חדירת השוק לתחומי הרווחה. הראשון עוסק ב"מסחור", דהיינו התלות הגדלה והולכת של היחיד בשוק על-מנת לענות על צרכיו, והשני בהפרטתם של שירותי רווחה. שירותי רווחה שונים מסופקים כיום על-ידי גורמים שאינם ממשלתיים או ציבוריים ולעתים מחרם נקבע במחירי השוק ונגבה מיחידים על-ידי גורמים פרטיים.

על-מנת לעמוד על השינויים שחלו בישראל בשנים האחרונות לא די להתמקד, כמקובל, בשיעור ההוצאה לשירותים חברתיים או במספר תכניות הרווחה החדשות שנוספו. נראה, כי סקירת תחומי עיסוקי הרווחה של המדינה ומגוון השירותים שהיא מספקת אינם מאפשרים לעקוב במדויק אחר מהות השינוי שחל במערכות הרווחה והתפנית ביחסן של שכבות שונות, ובמיוחד בקרב קובעי המדיניות החברתית, כלפי מדינת הרווחה. לכן יש הכרח להרחיב את תחומי הבדיקה.

בחינה היסטורית של התפתחות מדינת הרווחה תעשיר את הבנתנו ותבהיר, כי ביסודה של מדינת הרווחה עמד הצורך המתמשך לצמצם את כוחו של השוק שהשפיע על רמת חייהם של בני אדם. בפועל נעשה הדבר על-ידי יצירת מערכת ביטחון סוציאלי, הטלת מסים פרוגרסיבים ופיתוח מערכות ממשלתיות, המספקות לאזרחים שירותים, שנותקו במכוון מערכת "האמיתי" במונחי השוק (Briggs, 1961). ההנחה הבסיסית מאחורי מגמה זאת היתה, כי לשוק נטייה אינהרנטית להעמיק פערים בין שכבות שונות באוכלוסייה ולהגביר את מצוקתן של השכבות החלשות, ולכן מוטל על המדינה, באמצעות מערכותיה הכלכליות והחברתיות, התפקיד לרסן את השוק, להתערב בפעילותו ולספק שירותים, שהשכבות החזקות נהנו מהן, גם לשכבות החלשות.

כך צמצמה מדינת הרווחה (במרבית מדינות המערב עד שנות השבעים) את התלות בין שכרו של אדם ובין יכולתו למצוא מענים לצרכיו ולצורכי בני משפחתו (Room, 1979). וכך, גובה שכרו של אזרח מדינת הרווחה או העובדה שלא השתכר כלל, קבעו במידה הולכת וקטנה את נגישותו לשורה ארוכה של שירותים ומשאבים. ביטוח אבטלה הוא דוגמה טובה למגמה זו. בתקופה שלא היה ביטוח אבטלה (או תכנית דומה, שמטרתה לספק הכנסה חלופית למובטלים), מי שלא הצליח לעבוד או לא רצה לעבוד לפרנסתו, לא יכול היה לגייס משאבים כספיים על מנת לקיים רמת חיים סבירה. בטרם נחקק חוק ביטוח אבטלה והוקמה מדינת הרווחה, פיטורים מעבודה, כפו על מרבית התושבים במדינות המתועשות מצוקה

כלכלית ולחץ הולך וגובר להשתלב מחדש מיד ובכל מחיר בשוק העבודה. ואולם, כאשר קיימת מערכת של ביטוח אבטלה, יכול המפוטר להתקיים ברמת חיים סבירה בתקופת ביניים עד שימצא עבודה שתהלוך את יכולתו וכישוריו, ולא יהיה חייב להתפשר ולקבל עבודה שאינה נראית לו. משמעות הדבר, שהמובטל איננו תלוי בשכר על-מנת להתקיים ולמצוא מענים לצרכיו ולצורכי משפחתו. דבר זה נכון לא רק למובטל, הזוכה לביטוח אבטלה אלא גם לכלל מערכת הביטחון הסוציאלי, בין אם המדובר בנכה המקבל ביטוח נכות, בזקן המקבל קצבת זקנה או ביולדת, המקבלת דמי לידה.

לרעיון זה של שינוי מערכת היחסים בין האדם והשוק במדינת הרווחה יש משמעות גם בתחום מערכת השירותים "בעין", שמספקת המדינה. כך, למשל, בתקופה שקדמה להקמת מדינת הרווחה, לא היה קיים חוק חינוך חנם לכל, וההחלטה על שליחת ילדים לבתי-ספר ולאיזה, היתה בשיקולם הבלעדי של ההורים. התוצאה – הורים שהשתכרו מעט נטו להימנע מהענקת חינוך לילדיהם או הסתפקו בחינוך קצר של שנים מעטות בלבד ואחרים שלחו אותם למוסדות, שבהם התשלום היה נמוך ביותר. לעומת זאת, בעידן חינוך החובה, שמספקת המדינה באופן שוויוני, לשכרו של הורה יש משמעות קטנה הרבה יותר בכל הקשור לחינוך ילדיו. גם מי שאיננו משתכר כסף רב יכול, ואף חייב, לשלוח את ילדיו לבית-הספר.

ב. מסחור (commodification)

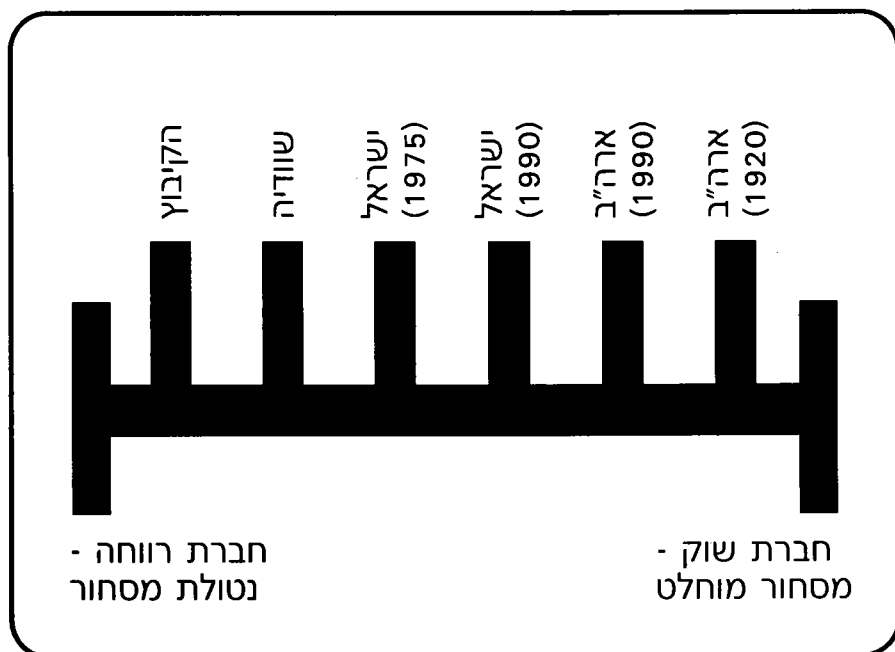
בספרות המקצועית מכונה התהליך שבו המדינה לוקחת על עצמה אחריות לאספקת משאבים כספיים ושירותים ומשחררת את הפרט מתלות מוחלטת בהכנסותיו מעבודה על מנת לספק את צרכיו, תהליך של *decommodification* (Esping-Andersen, 1990; Western, 1989). מושג זה הוא פיתוח חדיש של רעיונותיהם של מרקס (Marx, 1975) והכלכלן פולניי (Polanyi, 1957). במקור נעזר מרקס במושג *commodification* או כפי שבחרתי לתרגמו "מסחור", על מנת לתאר את התהליך שבו עובד שכיר הופך למעין סחורה בחברה הקפיטליסטית וכל קיומו תלוי ביכולתו למכור את כוח עבודתו בשוק החופשי. כיום, בהקשר של מדינת הרווחה מוגדר המושג על-ידי אספינג אנדרסן כך:

Decommodification is the extent to which individuals and families can maintain a normal and socially acceptable standard of living regardless of their market performance. (Esping Andersen, 1987).

חוקרים שונים טוענים, שלתהליך צמצום המסחור יש השלכות חשובות בכל הקשור לשוק העבודה, לרמת החיים, לצמצום הפערים החברתיים ולטיפוח השוויוניות בחברה (Shaver & Bradshaw, 1993), לעצמתם של איגודים מקצועיים (Western, 1989), ולפעילותן של תנועות חברתיות (Offe, 1984).

התהליך שעברו החברות המתועשות מומחש בתרשים 1 באמצעות רצף של מסחור. בקצה הימני של הרצף ממוקמת החברה האידיאלית על-פי התפיסה הליברלית הקלאסית. בחברה זו השוק הוא הגורם הבלעדי לחלוקת המשאבים, והמדינה אינה מעורבת כלל בתפקודו. היחיד תלוי לחלוטין בערך השוק של עבודתו על-מנת להתקיים. ההיגיון של חברה מסוג זה מתבסס על ההנחה, כי סיכויי השוק החופשי וסיכויי הם תמריצים הכרחיים לפעולתם וליזמתם של בני אדם ולצמיחה כלכלית. תכניות רווחה המגבילות את תפקידו החופשי של השוק (כמו, למשל, דמי אבטלה המעודדים את המובטל לחפש עבודה מתאימה במקום למצוא תעסוקה מיידית)

תרשים 1: רצף המסחור*



* מטרת הרצף, להמחיש את השוני ברמת המסחור בחברות שונות בנקודת זמן אחת, ובחברה אחת בנקודות זמן שונות. את ההבחנה הראשונה בין מדינות רווחה שונות על בסיס מסחורן עשה אספינג אנדרסון (1990) והמודל שלו שימש השראה ליצירת הרצף. היות ומטרת הדיאגרמה היא המחשה ותו לו, אין לייחס משמעות למרחקים בין החברות השונות אלא רק למיקומן על הרצף.

הן מכשול על דרך תפקודו התקין של המשק. אמנם, גם בדגם אוטופי זה של שוק חופשי יש להניח, כי יהיו אי אלו מערכות סעד, אולם מערכות אלה יועדו לנוקמים "אמיתיים" בלבד ויינתנו כך, שלא ייפגעו בפעילות השוק החופשי (Murray, 1984).

בקצה השני של הרצף נמצא הדגם האוטופי של חברה שעברה תהליך שלם של decommodification – "חברת רווחה". בחברה זו לא יהיה כל קשר בין ערך השוק של עבודת היחיד ובין רמת חייו. החברה תבטיח ליחיד, באמצעות מערכות רווחה וביטחון סוציאלי, בלי קשר להימצאותו או אי-הימצאותו בשוק העבודה, רמת חיים קבועה. ברור, שהאזרחים יעבדו, אולם פרנסתם לא תהיה קשורה לאספקת צורכיהם. יתירה מזו, גם אם האזרח יחליט או ייאלץ לעזוב מסיבה כלשהי את שוק העבודה, רמת החיים שלו לא תיפגע. יש להניח, כי בחברה כזו, תכניות הביטחון הסוציאלי לא ייפגעו ממגבלות הזמן, ותנאי הזכות וההגבלות האחרות, שמאפיינות תכניות רווחה קיימות רבות ואשר אמורות למנוע תופעה של מה שמכונה כפי הוגי הימין, "סיכון מוסרי" ייעלמו. לא יהיו בחברה כזו מגבלות שמטרתן למנוע מצב שאנשים יעדיפו לקבל גמלה ולא לעבוד, ולעודד היסכון וצריכה "אחראיות" (Stoesz & Midgley, 1991). ברור, שחברה מעין זו, שאין בה קשר הכרחי בין מאמץ ותמורה, מנוגדת להנחות היסוד של חברת שוק.

השימוש ברעיון הרצף נועד להדגיש את האופי האוטופי של שני הקצוות ולהדגיש שאין מדובר במציאות קיימת, אלא ביצירת דגם תיאורטי המסייע לתאר את המציאות או לקבוע יעדים אסטרטגיים לעתיד. יחד עם זאת, במציאות יש חברות הקרובות, יותר מאחרות, לקצה זה או אחר של הרצף. ארצות-הברית בעשורים הראשונים של המאה ואולי פולין בעידן הפוסט-קומוניסטי הן דוגמאות לחברות הקרובות יותר לקצה הליברלי. הקיבוץ, לעומת זאת, יכול לשמש דוגמה לחברה, הקרובה יותר מחברות אחרות, לקצה השמאלי נטול המסחור, של הרצף (Gal, 1994).

חלוקת שירותי רווחה ומשאבים חברתיים בקיבוץ נקבעת, בעיקרון, על-פי צרכים אינדיווידואליים ולא על בסיס כוח ההשתכרות של היחיד (רוזנר, 1993). באמצעות מערכת מגוונת של הסדרים עם גורמים חיצוניים, כמו הביטוח הלאומי או משרדי הממשלה, ומנגנוני חלוקה פנימיים, נותרת האחריות הכוללת על חלוקת שירותי הרווחה בידי הקיבוץ והקהילה יכולה להחליט בעצמה על אופן חלוקת המשאבים ללא מעורבות חיצונית. ברור, כי לא ניתן לדבר על ניתוק מוחלט בין הקיבוץ והשוק. הקיבוץ כקהילה תלוי בכוח הייצור של תושביו, ואולם, גם כאשר קיימות מגבלות כלכליות על אספקת צורכי היחיד, החלוקה היא עדיין על בסיס צרכים ולא על בסיס הערך הכלכלי של עבודת היחיד בשוק. בין שני הקצוות של רצף המסחור ניתן למקם את מדינות הרווחה השונות או לתאר את התהליכים העוברים עם הזמן על מדינת רווחה אחת. ניתן, למשל, למקם את שוודיה או דנמרק בחלק השמאלי של הרצף ואילו את אוסטרליה או ארצות-הברית של היום בחלק הימני של הרצף. ואולם, השאלות המעניינות אותנו בהקשר זה הן, מהם קווי המדיניות המניידים

מדינות לכיוון זה או אחר על-גבי הרצף ומה ההשלכות של תנועה כזו על מדיניות הרווחה בישראל?

על-מנת לענות על השאלות, חשוב להבהיר את הדרכים שבאמצעותן נבחנת מידת המסחור של מדינת הרווחה. הדרכים המקובלות הן בחינת היקף ההוצאה הציבורית היחסית לנושאי רווחה ומספר התכניות בנושא זה (ראה, למשל, Western, 1989). ההנחה היא, שכלל שמדינה משקיעה יותר משאבים בנושאי רווחה ומפתחת תכניות רבות יותר בתחומים אלו, יש לה נכונות למצוא מענים לצורכי האזרחים ולצמצם את תלותם בשוק. ואולם נראה, כי על אף חשיבותם של מדדים אלו, הם אינם מצליחים להאיר את מורכבותה של מדינת הרווחה ואת מערכת היחסים שלה עם השוק בתחומי הרווחה.

לכן היו מי שעמדו על הצורך להרחיב את היריעה ולכלול בתהליך הבדיקה מרכיבים נוספים. באופן ספציפי נעשה מאמץ להתמקד באופיין של תכניות הרווחה. הכוונה היתה לבחון את היקף הכיסוי של תכניות הרווחה והביטחון הסוציאלי, את משך תשלום הגמלאות, את תנאי הזכאות וכדומה, כפי שעשה אחד מחלוצי חקר המסחור – אספינג אנדרסן (1990). ההנחה מאחורי הכללת מדד זה אומרת, כי האפשרות לשחרר אדם מתלות בשוק כדי לקבל מענה לצרכים גם כאשר הוא איננו חלק משוק העבודה, תלויה לא רק בעצם קיומן של תכניות אלא במידת הנגישות אליהן. כך, למשך, אם תנאי הזכאות לקבלת קצבאות זקנה כרוכים במבחן אמצעים שקשה לאדם לעמוד בו, אזי קיומה של התכנית הופך שולי, כי בפועל אזרחים רבים לא יוכלו להעזר בה.

ג. המסחור בישראל

עתה הגיעה העת לבחון את מיקומה של ישראל ברצף המסחור. ממבט חטוף על מדינת הרווחה הישראלית עולה בבירור, כי אין תשובה אחת לשאלה זו, לפחות לא כשמדובר לאורך זמן. במקום זאת נכון יותר לשאול: מה מיקומה היום לעומת מיקומה על הרצף לפני עשרים שנה ולפני עשר שנים? נראה, כי לפני עשרים שנה, בשנות השבעים, תפסה ישראל מקום טוב במרכז, ואפילו עם נטייה לשמאלו של הרצף. אותה תקופה היתה מבחינות רבות שיא בתהליך התפתחותה של מדינת הרווחה בישראל. השילוב של צמיחה כלכלית, שבאה אחרי מלחמת ששת הימים, עם התחושה שניתן להפנות משאבים רבים יותר לעניינים חברתיים וחוסר היציבות החברתית, שמצאה את ביטויה בהפגנות הפנתרים השחורים, הביאו למהפך של ממש בתחום מדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי.

תקציבי הממשלה לנושאים חברתיים גדלו בממוצע כ-17 אחוזים במחצית הראשונה של שנות השבעים וב-8 אחוזים בממוצע לשנה במחצית השנייה של שנות השבעים (Kop, 1985). לא פחות מ-28 תכניות רווחה חדשות אומצו במהלך שנות השבעים (Cnaan, 1987).

ואולם לא זו בלבד שהתקציבים גדלו בשיעור ניכר והונהגו תכניות חדשות גם אופייין של התכניות השתנה. בחלק מהתכניות ניתן לזהות מגמה ברורה של צמצום המסחור, והדבר בולט בחוק ביטוח אבטלה, שנחקק בשנת 1972. עד אז לא היתה למדינה מחוייבות של ממש, לסייע לאדם שפוטר ממקום עבודתו. עבודות יזומות והקצבות ספורדיות למובטלים היו הדרכים המקובלות שבאמצעותן התמודדו עם בעיית האבטלה (גל, 1992). שינוי של ממש הביא החוק, שסימל התערבות מרחיקת לכת בתפקוד השוק החופשי. אחרי חקיקת החוק יכול המובטל לשמור, במידה רבה, על רמת חייו, הוא איננו תלוי בשוק על-ימנת להתפרנס, אלא המדינה מבטיחה לו הכנסה סבירה (לא מינימלית) בתקופה של חמישה חודשים. יתר-על-כן, החוק מבוסס על ההנחה, שמובטל אינו חייב לקבל כל עבודה, ניתן להציע לו רק "עבודה מתאימה", הלוקחת בחשבון גורמים, כמו: הכשרה, מקום מגורים והכנסה קודמת. רק במקרה שמובטל מסרב לקבל עבודה מתאימה, ניתן להפסיק לו את תשלום דמי האבטלה ולאצו לשוב לשוק העבודה. מגמה זו בולטת גם בתכניות אחרות, שאומצו באותה תקופה – חוק הבטחת הכנסה (שאומץ בשנת 1980), קצבאות הילדים או שינויים בחוקים קיימים, כמו: קצבאות הזקנה. הגישה ששלטה בשנים אלו צמצמה את הלחץ, שהמובטל ישלכ בשוק העבודה בכל מחיר.

וכך אנחנו רואים בשנות השבעים, ששלושת מדדי המסחור (היקף ההוצאה הציבורית לרווחה, מספר התכניות ואופייין) נעים באותו כיוון. הוצאות הרווחה גדלו, נוספו תכניות רבות, ואופייין הגביר את אי-התלות של האזרחים בשוק. התוצאה הבלתי נמנעת של מגמה זו וכן אבטלה נמוכה ואינפלציה לא גבוהה יחסית, צמצמו את הפערים החברתיים והקטינו את העוני ואת המצוקה. כך, למשל, בעוד שבשנת 1968, לאחר תשלומי ההעברה, חיו מתחת לקו העוני 6 אחוזים ממשפחות השכירים, צומצם מספרם לכדי 2.8 אחוזים בשנת 1977 (המוסד לביטוח לאומי, 1981).

מדינת הרווחה בישראל השתנתה מן הקצה אל הקצה במהלך שנות השמונים, בהן חלה נסיגה מקיפה במדיניות הרווחה. המהפך הזה ניתן לבחינה בכל מדדי המסחור. השינוי בולט במיוחד בהוצאה לשירותים חברתיים. בעוד שכראשית שנות השבעים היה שיעור הגידול השנתי 17 אחוזים, הרי שבמחצית הראשונה של שנות השמונים ירד שיעור הגידול השנתי הממוצע לכדי 0.3 אחוזים ובמחצית השנייה של שנות השמונים – ל-4.1 אחוזים (קופ, 1993).

גם בתחום פיתוח תכניות הרווחה חל מהפך. למעט שני יוצאים מן הכלל, המגמה הכללית בתקופה זו היתה קיפאון ונסיגה. במרבית תחומי הפעילות לא חלה כל התקדמות. לא נוספו חוקים חדשים ולא פותחו תכניות רווחה נוספות.

שני היוצאים מן הכלל היו: חוק הסיעוד והטיפול בבעיית אלימות במשפחה. חוק הסיעוד נועד לספק עזרה לחולים סיעודיים בביתם. החוק התקבל בכנסת בשנת 1986 והופעל בשנת 1988 (כהן, 1987). בתחום של מניעת אלימות במשפחה נתקבלו במחצית השנייה של שנות השמונים מספר חוקים, שנועדו להגן על הקרבנות, במיוחד על הילדים והנשים (קדמן, 1992). עם זאת העדר מימון מנע את הפעלתם של מרבית החוקים שנתקבלו בתחום זה.

על אף העדרן של תכניות רווחה חדשות היתה פעילות חקיקתית ונסיונות לפעילות חקיקתית בתחומי הרווחה, והיו גם היו נסיונות של הממשלה להביא לשינוי בחוקי רווחה. ואולם, בכל הנוגע לאופיין של התכניות היתה המגמה הפוכה מזו של שנות השבעים. הממשלה ביקשה להחמיר בקריטריונים לזכאות לתכניות ביטחון סוציאלי ולהנהיג מבחני אמצעים בתכניות אוניברסאליות שונות. בעיקר רוכזו מאמצי השינוי בחוק ביטוח אבטלה וקצבאות הילדים, שתי תכניות שאומצו אך עשר שנים קודם. בתחום ביטוח האבטלה, התביעות להקשות בקריטריונים לקבלת זכאות החלו להישמע כבר בראשית שנות השמונים, כאשר שיעור האבטלה החל לגדול. היו תביעות לשנות את הגדרת המושג "עבודה מתאימה" ולצמצם את מספר מקבלי דמה האבטלה. בעקבות זאת אומצו בשנת 1983 שינויים משמעותיים בחוק. יחד עם זאת, מרבית חברי ועדת העבודה והרווחה של הכנסת התנגדו לפגיעות מרחיקות לכת בחוק, שהציעו שרי העבודה והרווחה וגורמים שונים במשרד האוצר ובבנק ישראל ומנעו את קבלתן. צעד ראשון לצמצום הזכאות בתחום קצבאות הילדים נעשה בשנת 1984, כאשר הוטל מס על קצבאות שני הילדים הראשונים במשפחות בעלות הכנסה גבוהה. שנה לאחר מכן הונהג מבחן אמצעים ובוטלה ההקצבה לילד ראשון במרבית המשפחות (שרון, 1988), ובראשית שנת 1990 בוטלה ההקצבה גם לילד השני. מבחן האמצעים הונהג בניגוד לדעת הביטוח הלאומי, גם בחוק סיעוד. כמו־כן הועלו במסגרות ממשלתיות שונות הצעות להנהיג מבחן אמצעים, או לחילופין, להטיל מס על קצבאות הזקנה.

משמעות הדבר, אם נחזור למושגי המסחור שבהם התחלנו את הניתוח, היא, שבשנות השמונים חלה נסיגה בשלושת מדדי המסחור. הגידול בהוצאות הרווחה נבלם כמעט כליל, מספר התכניות החדשות קטן באופן משמעותי, ואופיין של התכניות השתנה. הסתמנה מגמה לרחוף מובטלים חזרה לשוק העבודה. במלים אחרות, מדינת ישראל נעה בשנות השמונים לעבר הקצה הימני של רצף המסחור. לעומת שנות השבעים, שבהן הצביעו הנתונים על ירידת היקף העוני ועל צמצום הפערים החברתיים, הרי בשנות השמונים חל שינוי דרסטי. האינפלציה הדוהרת, האבטלה הגדלה והגישה השונה לנושא הרווחה השפיעו השפעה ניכרת על היקף העוני ועל הפערים החברתיים. כך אנחנו מוצאים, כי מספר המשפחות העניות בישראל (לאחר תשלומי העברה) גדל בשיעור ניכר והגיע בשנת 1990 ל-13.4 אחוז. גם הפערים הסוציאקונומיים גדלו. בעוד שמדד ג'יני לא־שוויון בהתחלקות

ההכנסות היה 0.2322 בשנת 1980, הרי בשנת 1990 הוא הגיע ל-0.3264 (המוסד לביטוח לאומי, 1981, 1991; Cnaan, 1987).

ואולם, בעוד שבשנות השבעים והשמונים מגמות המסחור של מדינת ישראל מצביעות בכיור על תנודות שמאלה ואחרי-כך ימינה, הרי בשנות התשעים התמונה איננה ברורה כלל ועיקר. מצד אחד, יש תחומים שבהם מסתמנת מגמה, לכאורה, של שיבה למדיניות של שנות השבעים, ומצד שני יש תחומים שבהם קיימת תנועה ימינה לעבר מסחור גדל והולך.

גידול משמעותי חל במישור ההוצאות לנושאי רווחה. תהליך הגידול החל כבר בסוף שנות השמונים ונמשך בקצב מוגבר בראשית שנות התשעים. בין השנים 1989–1992 היה שיעור הגידול השנתי הממוצע בהוצאה הממשלתית לשירותים חברתיים 20 אחוזים, גידול מרשים לעומת הגידול הממוצע של 4.1 אחוזים במחצית השנייה של שנות השמונים. האחוז ששולם מתקציב המדינה בשנת 1992 (לא כולל פרעון חובות) היה 52 לעומת 38 אחוזים בשנת 1988 (קופ, 1993). אחד התחומים שחל בהם גידול משמעותי לאחר הקמת הממשלה בשנת 1992 היה החינוך. בתקציב שנת 1993 גדלה ההוצאה לחינוך ב-13 אחוזים.

בתקופה זו, במיוחד לאחר שינוי השלטון בשנת 1992, נוספו מספר תכניות רווחה חדשות והבולטת שבהן היא האוניוורסליזציה של קצבאות הילדים. לאחר כמעט עשור של סלקטיוויזציה הולכת וגדלה של הקצבאות, החליטה ממשלת רבין להעניק קצבאות ילדים לכל. תכנית זו, שהופעלה בראשית שנת 1993, צירפה לציבור מקבלי הקצבאות 360 אלף משפחות, שעד אז לא קיבלו קצבה עבור הילד הראשון והשני. יתר-על-כן, במהלך שנת 1993 החליטה הממשלה להשוות את קצבאות הילדים של המשפחות הערביות לאלו של המשפחות היהודיות.

תכנית חדשה אחרת היתה פרויקטים לתעסוקה מיידית. תכנית זו נועדה לספק תעסוקה זמנית למקבלי הבטחת הכנסה ודמי אבטלה, שלא מצאו תעסוקה בשוק העבודה. במהלך שנת 1993 סיפקה התכנית עבודה ל-3,500 איש. גם משפחות חד-הוריות זכו להתייחסות מיוחדת בתקופה זו. בחודש ספטמבר 1992 הוחל תשלום מענק לימודים למשפחות חד-הוריות.

השינויים בהוצאה לשירותים חברתיים והנהגת תכניות חדשות מלמדים, לכאורה, על שינוי במגמת מדיניות הרווחה, שבעקבותיו היינו צריכים לצפות לשינוי מיקומה של ישראל על רצף המסחור. ואולם, תופעות אחרות עלולות לערער מסקנה זו. ראשית, ניתוח מעמיק של ההוצאה לשירותים חברתיים מעלה כמה תהיות לגבי משמעות הגידול. נוסף לגידול במספר הזכאים לגמלאות להבטחת הכנסה, נובע הגידול הניכר בהוצאות הממשלה מהתגברות גל העלייה מברית-המועצות לשעבר משנת 1989 ואילך. על מנת לקלוט את העולים, שמספרם ממחצית שנת 1989 עד סוף שנת 1992 נאמד ב-468 אלף (דלה-פרגולה, 1993), נאלצה הממשלה לבנות בתים, להגדיל את מערכת החינוך, ולהרחיב את מערך הבטחת ההכנסה. על-כן עיקר

הגידול בהוצאות הממשלה בתחום השירותים החברתיים הוקדש בתקופה זו לקליטת העלייה. הכוונה בעיקר לשירותים בעין, ובמיוחד לתקציב השיכון. הנתונים מצביעים על-כך, שבשנת 1992, 36.7 אחוזים מסך התקציבים לשירותים חברתיים הוקדשו לשירותים בעין שמעניקים משרדי השיכון, הקליטה והעבודה והרווחה לעומת 10.1 אחוזים בשנת 1989 (קופ, 1993). כלומר, מעט מאוד משאבים הוקדשו להרחבת השירותים הקיימים או לפיתוחן של תכניות חדשות, שנועדו לשפר את מעמדם של כלל האזרחים או להקטין את תלותם בשוק.

כאשר בוחנים את השינויים בחקיקה או את אופיין של מקצת התכניות החדשות שאומצו בתקופה זו, נראה, כי מטרת השינויים היתה בעיקרה להגדיל את תלותם של האזרחים בשוק על-מנת להתפרנס. הדבר מתבטא בשינויים בחוק ביטוח אבטלה, בצעדים אדמיניסטרטיביים שעניינם תשלום דמי אבטלה והבטחת הכנסה, ובהנהגת התכנית לתעסוקה מיידית (עבודות יזומות). מאז ראשית שנות התשעים הניחו נציגי ממשלות הליכוד והעבודה על שולחן הכנסת שורה של הצעות (חלקן כבר אושרו) לשינויים בחוק ביטוח האבטלה ועיקרן, החמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה וביטול המושג "עבודה מתאימה" לגבי מקצת הלא מועסקים, במיוחד צעירים. נוסף לכך, ביקשה שרת העבודה והרווחה, אורה נמיר, להקשות על מקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה באמצעות מחסומים בירוקרטים. בעקבות זאת צומצם מספרם של בעלי הסמכות במוסד לביטוח לאומי לאשר בקשות לדמי אבטלה והונהגו עבודות יזומות בייעור ובחפירות ארכיאולוגיות. מטרתן של העבודות היזומות לא היתה רק ליצור מקומות עבודה נוספים למובטלים, מפני שההשתלבות בתכנית זו איננה וולונטרית ומוצעת כאלטרנטיבה יחידה למובטלים מסוימים מקבלי גמלאות. סירוב לעבוד בפרייקטים אלו מצד בעלי זכאות להבטחת הכנסה ודורשי עבודה, שאין להגבלה של "עבודה מתאימה" חלה עליהם, מפסיק את תשלום דמי האבטלה שלהם או את קצבאות הבטחת הכנסה.

כך נאלץ המובטל לשוב לשוק העבודה או, במלים אחרות, הוא תלוי בשוק לצורך קיומו. הדברים עולים גם ממסמך של משרד העבודה והרווחה הדן בנושא (חביליו, 1993) שם מצוין, כי אחת התוצאות העיקריות של פעולות אלו הוא הגידול הניכר במספר הסרבנים, דהיינו, מי שנמצאו זכאים לקבל דמי אבטלה או הבטחת הכנסה וסירבו לעבוד בעבודות יזומות. לפי הערכת שירות התעסוקה, נאמר במסמך, הגדלת היקף העבודות היזומות תביא לגידול ניכר במספר הסרבנים.

ואולם, לתכנית העבודות היזומות יש גם ממד נוסף הקשור למסתורה של מדינת הרווחה. עצם הרעיון של התניית תשלום קצבאות לזכאים להבטחת הכנסה בהשתתפות בתכניות עבודה מחזק את הקשר בין עבודה לבין פרנסה. ברומה לתכניות ה־workfare בארצות-הברית (Walter, 1991), המסר של הנהגת תכניות מסוג זה הוא, כי אין זה מוסרי שאדם שמסוגל לעבוד ירוויח כסף ללא עבודה, ובמונחי המסחור – הדרך הלגיטימית היחידה להתפרנס היא, מכירת כוח העבודה של היחיד

בשוק העבודה. מבחינה זאת, העבודות היוזמות מחזקות את המגמה של מסחור מדינת הרווחה לא רק מפני שהן מאלצות מובטלים רבים לוותר על דמי האבטלה והבטחת ההכנסה ולמצוא להם מקורות קיום אחרים, אלא גם מפני שהן מעבירות מסר חד-משמעי, שעיקרו, חיזוק רעיון השוק החופשי כמקור פרנסה לגיטימי יחיד לכל מי שאיננו מוגבל.

אנחנו רואים, אם כן, כי בשנות התשעים ניתנות לזיהוי בתחום המסחור מגמות שונות ואף מנוגדות. על מנת לחדד את התמונה, יש צורך להתייחס לפן השני של מערכת היחסים בין מדינת הרווחה ובין השוק החופשי – נושא הפרטת שירותי הרווחה.

ד. הפרטת שירותי רווחה

הפן האחר של מערכת היחסים מדינת רווחה-שוק חופשי, ההופך להיות משמעותי יותר ויותר בכל מדינות הרווחה, ובישראל בכלל זה, הוא תחום הפרטתם של שירותי הרווחה. זהו תהליך של אימוץ עקרונות השוק והרחבת השימוש בהם בשירותי הרווחה הציבוריים (Walker, 1984). משמעות הפרטתם של שירותים חברתיים היא נסיגת המדינה מאחריות קודמת שנטלה על עצמה. הנסיגה יכולה להתבצע באחת או באחדות מהפונקציות הבאות: מימון שירותים, פיקוח על ביצוע, ייצור והפקת שירותים והגשתם (דורון, 1989).

לכאורה נראה, כי תהליך זה אינו מצריך להחשב ביטוי נוסף ושונה מהתהליכים האחרים אלא כפונקציה של פעילותם. דהיינו, ככל שתקטנה ההוצאות הממשלתיות לרווחה כך תגדל פעילותו של השוק הפרטי באותו תחום. השוק יציע מענים בתשלום לצרכים ומתוך מטיווציה של רווח. במידה לא מבוטלת הנחה זו נכונה. ההפרטה מבטאת, בדרך כלל, הקטנת המעורבות הממשלתית. ואולם, בתחומי הרווחה והביטחון הסוציאלי אין הדבר בהכרח כך. למושג הפרטה בתחומי הדיון שלנו יש משמעות שונה ממשמעותו בתחומים כלכליים אחרים. ישנם מקרים רבים, שמדינה מממנת שירותי רווחה אולם איננה מפיקה או איננה מגישה אותם אלא מפקידה את הפעלתם בידי גורמים פרטיים (Le Grand & Robinson, 1984). כלומר, האחריות לאספקת השירות יצאה מידי הממשלה אולם מימונו עדיין נותר באחריותה. במקרה כזה לא תקטן ההוצאה הממשלתית, לפעמים תגדל ובמקביל גם מידת ההפרטה. כך, למשל, הפרטת מעון למפגרים, העברת הבעלות מהמדינה לידי יזמים פרטיים, אין פירושה בהכרח צמצום ההוצאה הממשלתית. גם לאחר העברת הבעלות המקור העיקרי למימון פעילות המעון יהיה כסף ממשלתי. במצב אחר ייתכן, שההוצאה

הממשלתית תגדל אמנם, אך במקביל יגדל גם חלקו של השוק החופשי באותו תחום. במקרה כזה ייתכן, שהתופעה תבטא את נכונותה של המדינה לממן מענים ואת רצונם של מקצת האזרחים, בדרך כלל העשירים ביותר, להעדיף כתחליף או כתוספת לשירות הממשלתי מענים שמציע השוק הפרטי. לכן, על מנת לעמוד על היקף חדירת השוק לתחומי הרווחה בישראל והשפעת התופעה על היחיד, רצוי לבחון גם את תהליך הפרטתם של שירותי הרווחה.

בשנות השבעים והשמונים הסתמנו מגמות מנוגדות בכל הקשור להפרטת שירותי הרווחה. בשנות השבעים לא רק שלא חל תהליך של הפרטה בתחומי הרווחה והביטחון הסוציאלי אלא שחל גידול במעורבותה של המדינה בתחומי רווחה שונים. תופעה זו אין פירושה, כי לא היתה בשנים אלו וגם לפניןן מעורבות של המגזר הפרטי באספקת שירותי רווחה. המעורבות בלטה מאוד בתחומי הרפואה, שירותי אשפוז לקשישים, הפעלת בתי-חולים לחולי נפש ומעונות למפגרים. כך, למשל, בשנת 1979, 30 מתוך 80 בתי-האבות שפעלו בישראל היו בידיים פרטיות. בתקופה זו סיפק המגזר הפרטי 31 אחוזים מכלל המיטות לטיפול ממושך בקשישים וכמעט מחצית (46%) מהמיטות הסייעודיות (ברגמן, חביב ותומר, 1980). גם בתחום השירותים לחולי נפש מילא המגזר הפרטי בשנים אלו תפקיד מרכזי וסיפק יותר מ-40 אחוז מכלל המיטות בבתי-החולים הפסיכיאטריים (אבירם, 1991). יחד עם זאת, נכנסה המדינה בתקופה זו לתחומים, שקודם לא עסקה בהם. ראשי השלטון חשו צורך להגביר את מעורבות המדינה בתחומים חברתיים, כדי לצמצם פערים חברתיים ולהילחם בעוני. המעורבות הממשלתית בלטה בתחומי השיכון, החינוך והבריאות (מאיר, 1973). תכנית מקיפה למימוש גישה זו נמצאת בדין וחשבון של ועדת ראש הממשלה לילדים ולבני נוער במצוקה, אשר הוקמה בעקבות מהומות הפנתרים השחורים והגישה את המלצותיה בראשית שנות השבעים. מסקנות הוועדה מדגישות את מחויבות המדינה לפעול בתחומים נרחבים של רווחה וביטחון סוציאלי הרבה מעבר לעיסוקיה בעבר (ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, 1972).

בשנות השמונים, לעומת זאת, הואץ מאוד תהליך ההפרטה (Doron & Karger, 1993), ובמקביל לו התרחב בארץ מאוד מגזר המלכ"רים (מוסדות ללא כוונות רווח) (Gidron, 1992). (מגזר המלכ"רים שונה, אמנם, במובנים רבים מהמגזר הפרטי, ואולם חלק ניכר מהסיבות להתרחבותו של מגזר זה בשנות השמונים דומות לאלה שהביאו לפריחת ההפרטה. מלבד זאת, התנהגותם של מלכ"רים רבים בתחומי הרווחה אינה שונה באופן מהותי מזו של גורמים פרטיים. דבר זה נכון במיוחד בתחומים שבהם מתמודדים המלכ"רים על פלחי שוק מול גורמים פרטיים, כמו במקרים של חוק הסייעוד או שירותים רפואיים.) כאמור, גם לפניכן פעלו בארץ גורמים פרטיים בתחומי רווחה שונים, אולם בשנות השמונים חל גידול עצום בתחום. סיבה אחת היתה צמצום התמיכה הממשלתית בשירותים שונים, במיוחד בתחום הבריאות. בשנים אלו חל צמצום דרסטי בהוצאות הממשלה לבריאות. אם בשנת 1980 היתה

ההוצאה הממשלתית הממוצעת לנפש 482 ש"ח (במחירי 1991), הרי בשנת 1990 היתה ההוצאה הממוצעת לנפש 301 ש"ח (קופ, 1993). צמצום זה גרם לעלייה חדה בחלקם של שירותי הרפואה הפרטיים, והם שימשו תחליף למערכת השירותים הממשלתית והציבורית (קופת-חולים הכללית) שהלכה והצטמצמה ברמתה ובהיקף השירותים שנתנה. במקביל חלה עלייה בנכונות הציבור לשלם לגופים פרטיים עבור טיפול רפואי, והוצאות הציבור לרפואה פרטית, בעיקר שירותי אבחנה, ביקורים אצל רופאים מומחים, מניעה וטיפול חירום (Rosen, 1989) גדלו מ-19 אחוזים מסך ההוצאות ל-24 אחוזים. גידול ניכר חל גם במספר בתי-החולים הפרטיים שפעלו בארץ – מ-57 בשנת 1980 לכ-70 בשנת 1990 (הל"מ"ס, 1993). ביטוי נוסף למגמות ההפרטה בתחום הבריאות הוא צמיחתם של ביטוחי בריאות משלים ומסחרי וביטוח סיעוד. בשנת 1990 החזיקו כעשירית מהציבור בישראל פוליסות מסוג זה (Cohen & Barnea, 1991).

גם צמיחתו של החינוך האפור, מימון שיעורים על-ידי הורים נוסף למערכת השיעורים הניתנת בחינוך הפורמלי, קשורה בקיצוץ העמוק בהוצאות לחינוך בשנות השמונים. בין 1980–1986 ירדה ההוצאה הממשלתית הריאלית לתלמיד ב-16.2 אחוז בממוצע (קלינוב, 1991), כלומר, ירידה חדה במספר שעות ההוראה בבתי-הספר. באותן שנים צומצמו שעות הלימוד בחינוך היסודי ב-29 אחוזים, שהן 200,000 שעות לימוד (בר סימן-טוב ולנגרמן, 1988) וקוצר יום הלימודים. הפחתת שעות הלימוד, סגירת כיתות והגדלת מספר התלמידים בכל כיתה, הפחתת כמות המורים וביטול מקצועות לימוד מסוימים, גררו בעקבותיהם הקמתה של מערכת חינוכית נוספת במימון ההורים, שפעלה לאחר סיום יום הלימודים הרגיל שתוקצב על-ידי משרד החינוך. ב-38 אחוזים מבתי-הספר נקבעו תכניות לימודים נוספות, בדרך כלל באזורים שאוכלוסייתם נמנית עם השכבה הסוציאקונומית הגבוהה (בר סימן-טוב ולנגרמן, 1988), כך גרר הקיצוץ העמוק בהוצאות הממשלה לחינוך, עלייה בהוצאה הפרטית. קלינוב מצאה, כי חלקה של ההוצאה הפרטית מסך ההוצאה הלאומית על חינוך גדל בשנים אלו מ-17 ל-26 אחוז בחינוך העל-יסודי ומ-9 ל-37 אחוז בחינוך הגבוה (קלינוב, 1991).

ואולם תהליכי ההפרטה של שירותי הרווחה בשנות השמונים היו גם תוצר של חקיקה ממשלתית. הדוגמה הבולטת הוא חוק הסיעוד. החוק, שאושר ויושם במחצית השנייה של שנות השמונים קובע, כי אספקת שירותי סיעוד בבתי קשישים תעשה על-ידי גורמים פרטיים וציבוריים ואילו המימון והפיקוח ייעשו על-ידי מערכות הרווחה של המדינה (המוסד לביטוח לאומי, המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות). עם הפעלת החוק נוצר שוק פעיל ומתרחב של גורמים פרטיים ומלכ"רים, שהתחרו על חלקם בסכומים המרובים שהוקצו ליישום החוק (בשנת 1992 בלבד היתה ההוצאה 315 מיליון ש"ח) (בן-צבי, 1993). וכך בראשית שנת 1988, לפני הפעלת החוק, פעלו בארץ 13 ארגונים, שסיפקו שירותי סיעוד ביחיים (מקצתם

ארגונים ללא מטרות רווח), ואילו בראשית שנות התשעים עלה מספרם ל-84 (שמיד וסבג, 1991).

נוסף להפיכת הסיעוד לשוק חופשי במימון ובפיקוח המדינה, עורדה הממשלה גם מכירת נכסים, כמו מוסדות למפגרים ומוסדות אחרים, שהיו בעבר כבעלותה. המדינה הפכה להיות בעיקר מממנת את שהותם של החוסים במוסדות, אבל ההפעלה עברה לידי גורמים ציבוריים ופרטיים. הנתונים מצביעים בכיור על מהפך בתחום זה. בשנת 1980 נמצאו 61 אחוזים מהחוסים במעונות שבבעלות ממשלתית, ו-25 אחוזים בלבד היו במוסדות פרטיים. לעומת זאת, כעבור עשור, בשנת 1990, רק 43 אחוזים מהחוסים נמצאו במוסדות ממשלתיים ו-32.5 אחוזים שהו במוסדות פרטיים (המל"ס, 1992).

בחינת המגמות בהפרטת שירותי הרווחה בשנות התשעים מחזקת את הרושם, כי הכיוון הכללי של המדינה כיום איננו בבחינת סטייה מהקו שהיה קיים בשנות השמונים אלא, המשך של אותה מגמה. מנתונים ראשונים של שנות התשעים ומתוך הצהרות של גורמים ממשלתיים שונים, נראה, כי לא זו בלבד שתהליך ההפרטה נמשך, אלא יש סימנים שהוא מתעצם וחודר לתחומים שקודם לכן היו באחריותה המלאה של המדינה. בתחום הבריאות, נראה, כי חל גידול ניכר במגוון השירותים הפרטיים והציבוריים (באמצעות עמותות) המוצעים לציבור בצדם של השירותים שמספקת המדינה ולעתים אף במקומם. כך, למשל, גדל מספר בתי-החולים הפרטיים ב-13 אחוזים בשנתיים הראשונות של שנות התשעים (הלמ"ס, 1993). אפילו בתחום בריאות הנפש ולמרות המעבר מדגש מוסדי לדגש קהילתי, נמשכת המגמה של הגדלת אחריותו של השוק החופשי (Kates, 1993). זאת ועוד, באחרונה נראה, כי הרווח הטמון בטיפולים רפואיים למיניהם, החל משירותי אשפוז ושירותי חירום וכלה במערכת הטיפול הגריאטרי, לא רק הגדילו את מעורבות השוק הפרטי בתחום זה אלא גם שינה את אופיה של מעורבות זו. לא עוד בעלים יחידים וחברות קטנות בלבד, המספקות שירותים בודדים, אלא ראשיתה של מעורבות מאסיבית בה נוטלים חלק קונצרנים וחברות השקעה גדולות, כמו "הכשרת הישוב", המגלים עניין רב באספקת שירותי בריאות. לשינוי הזה יש גם היבט נוסף – גורמים פרטיים, העוסקים בתחומי הסיעוד, חודרים לתחומי רווחה אחרים, כמו הקמת בתי-אבות, שעשויים להניב רווחים נאים (שחק בופמן, 1993). את המגמה הזו כינו סטואז וקרגר בשם "Corporatisation", דהיינו, השתלטות של חברות גדולות על שירותי הרווחה הפרטיים (Stoesz & Karger, 1991).

גם במסגרת חוק הסיעוד הולכת וגדלה הפעילות המסחרית. נתונים מעודכנים על מספר החברות הפרטיות, המספקות שירותי סיעוד, מצביעים על גידול מתמיד בפעילות זו. לעומת 84 חברות פרטיות, שפעלו בסוף שנות השמונים ובראשית שנות התשעים באספקת שירותי סיעוד, פעלו בשנת 1992, 106 חברות (בן-צבי, 1993), ובאחרונה אישרה הממשלה את פעילותם של כמה עשרות ארגונים נוספים,

מרכיבם פרטיים (קטן, 1993). כחלק אינטרגלי ממדיניות ההפרטה הכללית, ממשיכה הממשלה לעודד את הפרטת שירותי הרווחה. משרד העבודה והרווחה ממשיך לעודד את העברתם של המעונות למפגרים לידי ידיים פרטיות. בתקופה הקצרה שבין השנים 1990–1993 השתנה האיזון – מספר המפגרים השוהים כיום במוסדות פרטיים גדול ממספרם במוסדות הממשלתיים והמגמה עדיין נמשכת – משרד העבודה והרווחה מתכוון להעביר לידיים פרטיות או ציבוריות עוד מוסדות ממשלתיים (משרד העבודה והרווחה, 1993). הדבר נכון גם בתחום הדיור המוגן לקשישים, כשהמדיניות הרשמית של המשרד היא "לצמצם את מערך השירותים המופעלים ישירות על-ידי המשרד" (משרד העבודה והרווחה, 1993, עמ' 96). גם בתחומי החינוך נראה, כי המגמה היא להעביר את האחריות למימון פעולות החינוך (חלקית לפחות) לידי השוק החופשי. בעוד שבעבר התמקדה פעילות השוק בעיקר מחוץ לשעות הלימוד הפורמליות, הרי כעת נראה, כי הכוונה היא להטיל על בתי-הספר בעצמם מקצת המימון לגייס מגורמים פרטיים. כך עולה מהמלצותיהן של שתי ועדות ציבוריות שהקים משרד החינוך, ואשר בחנו את נושא גיוס המשאבים על-ידי בתי-הספר וניהול עצמי של מוסדות החינוך (שור, 1993).

ה. סיכום

במאמר תוארו והוסברו השינויים במעמדם של המדינה ושל השוק החופשי בתחום שירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי בישראל. צויינה התפנית שחלה בתחומים אלו בשנות השמונים, ואשר נמשכת במרכיבם גם בראשית שנות התשעים. תפנית אשר גרמה לחדירה מתמשכת של השוק לתחומי רווחה, שקודם היו באחריותה של המדינה. ראינו, שלחדירה זו שני היבטים. מחד, מסחור מדינת הרווחה בישראל. להוציא מספר יוצאים מן הכלל, זוהתה מגמה ברורה ליצור תלות הולכת וגדלה של היחיד בשוק החופשי על-מנת לענות על צרכיו וצורכי משפחתו, ומאידך, התחולל תהליך של הפרטת שירותי הרווחה. תהליך זה, שמקורו בקיצוצים במימון שירותים או ביוזמה מכוונת במהלך שנות השמונים והתשעים, הביא להפרטת שירותי רווחה שונים.

המניעים למסחור ולהפרטת שירותי הרווחה אינם בהכרח זהים ועשויים אפילו לבטא הבדלים מהותיים בהשקפות עולם. מסחור תכניות רווחה מוצג על-ידי קובעי המדיניות, בדרך כלל, כדרך להקטנת הוצאות, לצמצום הניצול לרעה של שירותים ולמניעת השפעות שליליות של העדרות משוק העבודה על היחיד. הפרטת שירותי הרווחה, לעומת זאת, מוצגת לרוב כנסיון להגדיל את חופש הבחירה של התושבים,

לייעל שירותים ולצמצם את הוצאות המדינה על רווחה (Starr, 1989; קטן, 1993). ייתכן בהחלט, שאלו אכן היו מטרותיהם של קובעי המדיניות, כשאימצו את הצעדים המובילים למסחור ולהפרטה. ואולם יש לשים לב, שלתהליכים אלו עלולות להיות השלכות אחרות. למרות ההבדלים ביניהם, קשורים שני התהליכים זה בזה בקשר הדוק. בעוד שהפרטת שירותי רווחה שואפת להעניק לשוק תפקיד גדול יותר בייצור שירותים, הרי המסחור מגדיל את יכולתו לקבוע את מצבו הכלכלי ואת רמת חייו של היחיד. בפועל, שילוב שני התהליכים הוא מהלך היסטורי שמשמעותו – דומיננטיות מחודשת של השוק בקביעת מקומו של היחיד בחברה. אם בעבר שאפה מדינת הרווחה לצמצם את עצמתו של השוק ואת יכולתו לקבוע את גורלו של היחיד וכדרך זו כירסמה בכוחן של המגבלות החברתיות, שמנעו מובילות חברתית ונגישות שוויונית יותר של אזרחים למשאבים, הרי מסחורה והפרטה של מדינת הרווחה עלולים להביא לתוצאה הפוכה.

מקורות

- אבירם, א. (1991). מדיניות ושירותים בתחום הבריאות. ביטחון סוציאלי, 37, 71–99.
- בן־צבי, ב. (1993). חוק הסיעוד – הישגים והשלכות בלתי צפויות ביישומו. ביטחון סוציאלי, 39, 100–121.
- ברגמן, ש., חביב, ג'. ותומר, א. (1980). שירותים לטיפול ממושך בישראל. גרונטולוגיה, 15–16, 9–30.
- בר סימן־טוב, ר. ולנגרמן, ש. (1988). חכנית לימודים נוספת במימון הורים בבתי־ספר יסודיים. פרסום מס' 652. ירושלים: מכון סאלד.
- גל, ג'. (1992). תולדות ביטוח אבטלה בישראל. ביטחון סוציאלי, 38, 119–134.
- דורון, א. (1989). הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית. ביטחון סוציאלי, 34, 18–34.
- דלה־פרגולה, ס. (1993). תמורות דמוגרפיות במדינת ישראל. מתוך י. קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1992–1993. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (1992). שנתון סטטיסטי לישראל 1992. ירושלים: המחבר.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (1993). שנתון סטטיסטי לישראל 1993. ירושלים: המחבר.
- המוסד לביטוח לאומי (1981). סקירה שנתי 1980. ירושלים: המחבר.
- המוסד לביטוח לאומי (1991). סקירה שנתי 1990. ירושלים: המחבר.
- ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה (1972). דין וחשבון.
- חביליו, ג. (1993). שירות התעסוקה – אוגוסט 92–יוני 93 (דו"ח שהוגש לשרת העבודה והרווחה).
- כהן, ש. (1987). חוק ביטוח סיעוד – רקע, עקרונות והתארגנות לקראת הפעלה. ביטחון סוציאלי, 30, 7–19.
- מאיר, ג. (1973). על עניינים מדיניים וחברתיים. ירושלים: מרכז ההסברה – שירות הפרסומים.
- משרד העבודה והרווחה. (1993). סקירת שרת העבודה והרווחה אורה נמיר על פעולות משרדה לקראת שנת הכספים 1993.
- קדמן, י. (1992). החוק למניעת התעללות בקטינים וחסרי ישע – נקודת מפנה ביחס החברה הישראלית להתעללות בילדים. ביטחון סוציאלי, 38, 135–146.

- קופ, י. (1993). הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1992–1993. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קטן, י. (1993). התפתחות שירותי הרווחה האישיים: תהליכים ומגמות בשנות השמונים ובראשית שנות התשעים. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קלינוב, ר. (1991). הקצאת משאבים ציבוריים למערכת החינוך. מתוך י. קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1990–1991 (עמ' 63–102). ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- רוזנר, מ. (1993). תמורות בקיבוץ. סקירה חודשית, 8–9, 46–52.
- שור, י. (1993). מי פוחד מאוטונומיה במערכת החינוך. על המשמר, 8 בנובמבר.
- שחק בופמן, נ. (1993). בשיבה טובה. מעריב, 15 ביוני.
- שמיר, ה. וסבג, ק. (1991). היבטים ארגוניים ומבניים של ארגונים ציבוריים ופרטיים, המספקים שירותים לזקנים סיעודיים. ביטחון סוציאלי, 37, 78–91.
- שרון, א. (1988). מערכת קצבאות לילדים בישראל: 1959–1987, מאין באה ולאן מועדות פניה. רבעון לכלכלה, 134, 202–216.
- Briggs, A. (1961). The welfare state in historical perspective. *European Journal of Sociology*, 2, 221–258.
- Cnaan, R. (1987). The evolution of Israel's welfare state. In R. Friedmann, N. Gilbert & M. Sherer (Eds.), *Modern welfare states* (pp. 174–207). Brighton: Wheatsheaf.
- Cohen, M. & Barnea, T. (1991). *The rise of supplemental commercial health and long-term care insurance in Israel*. Jerusalem: JDC — Brookdale Institute of Gerontology and Adult Human Development.
- Doron, A. (1991). Alternative futures for social security. In M. Adler, C. Bell, J. Closser & A. Sinfield (Eds.), *The sociology of social security* (pp. 70–79). Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Doron, A. & Karger, H. (1993). The privatization of social services in Israel and its effects on Israeli society. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 2, 88–95.
- Esping Andersen, G. (1987). Citizenship and socialism: de-commodification and solidarity in the welfare state. In M. Rein, G. Esping-Andersen & L. Rainwater (Eds.), *Stagnation and renewal in social policy* (pp. 78–101). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Esping Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Gal, J. (1994). Commodification, the welfare state and the Israeli kibbutz. *Journal of Sociology and Social Welfare*. 21(3), 135–152.
- Gidron, B. (1992). A resurgent third sector and its relationship to government in Israel. In B. Gidron, B. Kramer & L. Salamon (Eds.), *Government and the third sector* (pp. 176–195). San Francisco: Jossey-Bass.
- Kates, N. (1993). Mental health services in Israel: current state and future directions. *Israel Journal of Psychiatry*, 30(2), 69–78.
- Kop, Y. (1985). *Israel's outlay for human services 1984*. Jerusalem: The Center for Social Policy Studies in Israel.
- Le Grand, J. & Robinson, R. (1984). Privatization and the welfare state: an introduction. In J. Le Grand & R. Robinson (Eds.), *Privatisation and the welfare state* (pp. 1–14). London: Allen and Unwin.
- Marx, K. (1975). Economic and philosophical manuscripts. In K. Marx & F. Engels, *Collected works: Vol. 3* (pp. 235–246). London: Lawrence and Wishart.
- Murray, C. (1984). *Losing ground*. New York: Basic Books.

- Offe, C. (1984). *Contradictions of the welfare state*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Papadakis, E. & Taylor-Gooby, P. (1987). *The private provision of public welfare*. New York: St. Martin's Press.
- Polanyi, K. (1957). *The great transformation*. Boston: Beacon Press.
- Room, G. (1979). *The sociology of welfare*. Oxford: Basil Blackwell.
- Rose, R. (1989). Welfare: the public/private mix. In S. Kamerman & A. Kahn (Eds.), *Privatization and the welfare state* (pp. 73–96). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rosen, B. (1989). *The public-private mix in Israel's health care*. Jerusalem: JDC — Brookdale Institute of Gerontology and Adult Human Development.
- Shaver, S. & Bradshaw, J. (1993). *The recognition of wifely labour by welfare states*. SPRC Discussion Paper no. 44. Kensington, NSW: University of New South Wales.
- Starr, P. (1989). The meaning of privatization. In S. Kamerman & A. Kahn (Eds.), *Privatization and the welfare state* (pp. 15–48). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stoesz, D. & Midgley, J. (1991). The radical right and the welfare state. In H. Glennerster & J. Midgley (Eds.), *The radical right and the welfare state* (pp. 24–42). Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Stoesz, D. & Karger, H. (1991). The corporatization of the United States welfare state. *Journal of Social Policy*, 20(2), 157–171.
- Walker, A. (1984). The political economy of privatisation. In J. Le Grand & R. Robinson (Eds.), *Privatisation and the welfare state* (pp. 19–44). London: Allen and Unwin.
- Walter, R. (1991). *Thinking about workfare*. London: HMSO.
- Western, B. (1989). Decommodification and the transformation of capitalism: welfare state development in seventeen OECD countries. *ANZJS*, 25(2), 200–221.