

ביטחון סוציאלי

כתב-עת בנושאי רווחה ומדיניות חברתית



יוצא לאור מטעם
המוסד לביטוח לאומי

ירושלים • חשון תשע"ד • אוקטובר 2013
חוברת 92

הנחיות למחברי מאמרים המיועדים לפרסום ב"ביטחון סוציאלי"

בכתב העת "ביטחון סוציאלי" מתפרסמים מאמרים ברמה אקדמית במגוון רחב של נושאים הקשורים בהיבטים שונים של מדיניות חברתית, ביטחון סוציאלי ורווחה במובנה הרחב ביותר: היבטים כלכליים, פוליטיים, סוציולוגיים, דמוגרפיים, גיאוגרפיים, היסטוריים, וכן בקשר עם נושאי חינוך, בריאות ומשפט.

להלן הנחיות למעוניינים לפרסם בכתב העת מאמר מפי עטם:

1. אפשר להגיש מאמרים לשיפוט בעברית, אנגלית או ערבית. מאמר באנגלית או בערבית שיתקבל לפרסום – על מחברו יהיה לתרגמו לעברית.
 2. את המאמר יש לשלוח בדואר אלקטרוני קובץ Word, מוקלד ברווח כפול, באות שגודלה לפחות 12 נקודות. רצוי שאורכו של כתב היד לא יעלה על 25 עמודים (כולל לוחות אם ישנם, אבל לא כולל הערות ורשימת מקורות). יש להשאיר שוליים של 2.5 ס"מ בכל צד. רצוי מאוד להמעיט בהערות שוליים. אלו צריכים לכלול רק תוספת מהותית לאמור בטקסט, הסתייגויות וכו'. את כל ההפניות למקורות יש להביא, בקיצור המקובל, בגוף המאמר, ואת הפרטים המלאים – ברשימת המקורות, הכל לפי הכללים שפרסמה אגודת הפסיכולוגים של אמריקה, APA.
 3. לכל מאמר יש לצרף בקובץ נפרד תמצית בעברית (אבסטרקט) בהיקף של עד 100 מילים, ארבע-חמש מילות מפתח בסוף התמצית ותמצית באנגלית באורך של שניים-שלושה עמודים לכל היותר.
 4. תרשימים יש להגיש בקובצי Excel נפרדים, כשהם מוקלדים בגוני שחור בלבד, לא בצבעים. יש לציין בגוף הטקסט לאן שייך כל תרשים (למשל, כאן יבוא תרשים מס' X).
 5. בקובץ נפרד נוסף יש לציין את הפרטים האלה: שם המאמר בעברית ובאנגלית, שם המחבר או המחברים בעברית ובאנגלית, התואר האקדמי ומקום העבודה והתפקיד, וכן פרטים להתקשרות – כתובת, כתובת דואר אלקטרוני ומספר טלפון.
- המאמר יועבר לשיפוט אנונימי של כמה קוראים מומחים. ההחלטה הסופית על פרסומו נתונה בידי העורך הראשי של כתב העת. מערכת "ביטחון סוציאלי" תעשה מאמץ כדי שהמחבר יקבל תשובה לא יאוחר משלושה חודשים ממועד קבלת המאמר.
- לאחר קבלת חוות הדעת של הקוראים המומחים ולאחר שהמחבר יתקן את הטעויות, תישלח למחבר הודעה על קבלת המאמר לפרסום. אז הוא יתבקש להעביר את הנוסח הסופי בדואר אלקטרוני אל מרכזת המערכת. המאמר יועבר לעריכת לשון ואחר כך יישלח למחבר לשם אישורו. לאחר העימוד הגרפי, יישלח שוב המאמר למחבר לאישור. על המחבר לאשר את הגרסה הסופית בתוך 72 שעות.
- לאחר הדפסת החוברת יקבל המחבר עותק אחד מן הגיליון ו-25 תדפיסים של המאמר.

מען המערכת: "ביטחון סוציאלי", המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, שד' וייצמן 13, ירושלים 91909. דוא"ל: ssj@nioi.gov.il.
המאמרים בחוברת זו ניתנים להורדה מאתר הביטוח לאומי באינטרנט (מדור פרסומים) www.btl.gov.il.

המערכת:

יונתן אנסון, עורך ראשי
דניאל גוטליב, יו"ר המערכת

לאה אחדות

אריה ארנון

אורלי בנימין

אברהם דורון

גיוני גל

אהרון כהן

גיא מונדלק

שלמה מור-יוסף

מיקי מלול

שושנה נוימן

משה סיקרון

סלביה פוגל-ביזאוי

חיה שטייר

יוחנן שטסמן

עמיר שמואלי

יוסי תמיר

מרכזת המערכת:

מיה עורב-הטל

ספרים חדשים: ליהיא להט

עריכת לשון: חוה רימון

עיצוב וסדר:

אונית שרותי מחשב בע"מ

ISSN: 0334-213X

דפוס חן (משה) בע"מ,

ירושלים

תוכן העניינים

דבר העורך

7	מימי אייזנשטדט ומונה חורי- כסאברי	ההקשר התרבותי של מדיניות הענישה כלפי קטינים בישראל
33	הדס מנדל	מנצחות ומפסידות: השפעת מדיניות הרווחה על אי השוויון המגדרי בשכר – השוואה בינלאומית
75	אברהם דורון	קידום רעיון האזרחות החברתית כמאבק על צדק חברתי
97	ניסים כהן ודני פילק	רפואה שחורה בישראל: מדידת התופעה, הסברים לקיומה והמלצות למיגורה
129	עומרי שמיר	על נגישות ורגישות: צרכנות פוליטית, יזמות חברתית-פוליטית וצדק חברתי בישראל
161	ליאת אילון, יוחאי חקק, לילך לוריא, מנחם מוניקנדס, עופר סיטבון ודנה פרילוצקי	סקירת ספרים חדשים
184	ליהיא להט	עיון ראשון
187		רשימת מחברי המאמרים המתפרסמים בחוברת זו
189		ملخصات المقالات
vii		Summaries of the Main Articles

דבר העורך

כתב העת ביטחון סוציאלי שם לו למטרה לשמש במה לדיון ציבורי בכל היבטי המדיניות החברתית בישראל מתוך אמונה שרק מדיניות חברתית עקבית ומושכלת יכולה לקדם את הצדק החברתי ואת השוויון במדינה. המאמרים המוגשים לפרסום עוברים ביקורת אנונימית של שלושה שופטים הבקיאים בתחום, ועל פי רוב המחברים נדרשים לתיקונים כדי לשפר את המאמר. קהל היעד העיקרי של כתב העת הוא כל העוסקים והמתעניינים בתחום הרווחה בישראל: אקדמאים, מתכננים, מנהלים ועובדי שירותי הרווחה, עובדים סוציאליים, עובדי עמותות רווחה ועוד. כדי שישמש במה נגישה לקהל הישראלי, כתב העת מתפרסם בעברית (עם תקצירים בערבית ובאנגלית). בישראל אנו עומדים מול אתגר מיוחד: חלק לא מבוטל של הכתיבה האקדמית בענייני רווחה בארץ מתפרסם בחו"ל, על פי רוב באנגלית ובכתבי עת שאינם בהכרח זמינים לקהל היעד הישראלי. על כן אנו מתחילים בגיליון זה ביוזמה חדשה – תרגום לעברית של מאמרים שפורסמו בחו"ל ואשר להערכתנו ראוי שיפורסמו ויוכרו בארץ. הפעם אנו מביאים שני מאמרים שפורסמו בחו"ל בשנה האחרונה, ואנו מזמינים חוקרים שמאמריהם התפרסמו לאחרונה בחו"ל (ולאו דווקא באנגלית) להביאם לידיעתנו, כדי שנוכל לשקול את הכללתם במסגרת זו.

בגיליון זה חמישה מאמרים. איזנשטדט וחורי-כסברי, במאמר שפורסם לראשונה ב-Journal of Social Policy, סוקרות את ההתפתחות הייחודית של המדיניות כלפי נוער עבריין בארץ. מדיניות מתפתחת במסגרת שיח המתייחס למציאות החברתית, לתרבות ולרעיונות המובילים של התקופה. ברוב מדינות המערב הובילה האכזבה מתוצאות מודל הרווחה להתמודדות עם עבריינות נוער, כמו גם התפנית השמרנית להגבלת מעורבות המדינה בחיי הפרט, לשינוי מהותי בהתייחסות לנוער עבריין. על פי התפיסה החדשה אין העבריינות נובעת מהמציאות שבה גדל הנער, אלא מתכונות אופיו, ומכאן שהתגובה החברתית הנדרשת היא כזו המטילה עליו את האחריות למעשיו ומענישה אותו בגינם. בישראל, לעומת זאת, על אף השינויים במדיניות שהובילו לקיצוץ במשאבים, נשארה בעינה המחויבות לשיקום בד בבד עם הרחבת הדגש על זכויותיו של הנער במהלך התהליך השיפוטי. התוצאה היתה שמירה על מודל רווחה, המחפש דרכים למנוע עבריינות ולשקם את העבריין, תוך כדי העברת חלק מהטיפול לידיים של עמותות לא ממשלתיות ועם זאת הדגשת המחיר הציבורי של הזנחת הגישה המשקמת. המחברות מקשרות בין הייחוד הישראלי הזה למקום המרכזי שילדים תופסים בדמיון הישראלי, נוכח צורכי הביטחון של המדינה ומרכזיות המשפחה בחברה הישראלית.

מנדל, במאמר שפורסם לראשונה ב-European Sociological Review בוחנת הברדלי שכר בין גברים לנשים בחברה שבה גם נשים וגם גברים מאובחנים מבחינה מעמדית. התייחסות לנשים כאל גוף הומוגני הנהנה במידה אחידה מהיבטים שונים של מדיניות, כגון עזרה לאימהות, העסקה במגזר הציבורי והסכמי שכר קיבוציים, מתעלמת מהבדלים בכוח המיקוח של נשים בעלות רמות שונות של כישורים בשוק העבודה ומההשפעות השונות והמנוגדות שיש למדיניות על נשים ממעמדות שונים. מדיניות פרו-משפחתית עלולה להפחית את האטרקטיביות בשוק העבודה דווקא של נשים משכילות, נוכח הסבירות שהן ייעדרו מהעבודה לתקופה ממושכת בגלל לידה, אך תשפיע פחות על נשים מעוטות השכלה שעבודתן פחות מיומנת ולכן בת-החלפה; זאת ועוד, עבודה במגזר הציבורי והסכמי עבודה קיבוציים יגנו על נשים בתחתית סולם התעסוקה אך עלולים בה בעת להגביל את הישגיהן של נשים במרום הסולם. מנדל בוחנת טענות אלה ב-21 מדינות ומוצאת, שאכן מדיניות סוציאל-דמוקרטית מצמצמת את פערי השכר בין גברים ונשים לא משכילים ומשתכרי שכר נמוך, אך מרחיבה את הפערים בקרב העובדים המשכילים בעלי השכר הגבוה. בחינה לא מאובחנת של פערי שכר בין גברים לנשים מאחדת בין שתי מגמות הפוכות אלה, ולכן עלולה לתת תמונה מעוותת של המציאות.

דורון סוקר את תולדות רעיון האזרחות החברתית והביקורת עליו, מאז פרסם אותו מרשל בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה ועד ימינו. עקרון האזרחות החברתית הוא שלכל אדם השייך לחברה זכויות מסוימות לקיום חומרי מינימלי, וזכויות אלה הן בלתי מותנות. מרשל הציג עיקרון זה בצל שתי טראומות שפקדו את העולם המערבי באמצע המאה ה-20: המשבר הכלכלי של שנות ה-30 והמלחמה נגד גרמניה ומשטרה הטוטליטרית. מאז קמו לרעיון מתנגדים לא מעטים, בעיקר בשל הסתירה שבינו לבין עקרונות השוק ומחירי יישומו במסים המוטלים כדי להבטיח את החלוקה מחדש הטמונה בחובו. מכאן שעקרון האזרחות, על זכויותיו הבלתי מותנות, מתחלף בעיקרון של אזרחות פעילה, המתנה זכויות אזרח בשותפות חברתית, בעיקר דרך שוק העבודה. בארץ זכה עקרון האזרחות החברתית רק לתמיכה חלקית בשנים הראשונות של המדינה, ומאז שנות ה-80 של המאה הקודמת תמיכה זו נמצאת בנסיגה מתמדת תחת הנהגה הדוגלת בעקרון השוק החופשי ובצמצום התערבות המדינה בסדר החברתי. אולם הכמיהה לשוויון ולצדק חברתי שרירה וקיימת, וממשיך ומתנהל מאבק על הזכויות הבסיסיות הכרוכות באזרחות החברתית, הן כבסיס לחברה צודקת ושוויונית יותר והן כדי לקדם את הסולידריות והאחריות ההדדית שהן ביסודה של כל חברה דמוקרטית.

כהן ופילק מדווחים על סקר שנערך בשנה האחרונה בקרב 1,000 ישראלים ויותר אודות השימוש ברפואה שחורה – תשלום לא חוקי שנועד לשפר את השירות שהם מקבלים במערכת הבריאות הציבורית. לפי ממצאיהם כ-12% דיווחו על תשלום שכזה, אולם כרבע דיווחו על תשלומים אפורים או על שימוש בפרוטקציה לשיפור השירות. יש כאן אמנם

ירידה לעומת המצב שדווח לפני כעשרים שנה, אבל כנגד זאת התרחבו שירותי הרפואה הפרטית (שר"פ), ואלה משווקים, לעתים באופן אגרסיבי, בידי הצוות הרפואי, כך שחלק מהרפואה השחורה בארץ הולבנה בלי שהיה בהכרח שיפור במצב הרפואה הציבורית. המאמר מציג מספר אבחנות חברתיות המצביעות על אלה הנוטים להשתמש ברפואה השחורה ולהצדיק אותה, וכן דן בקשר שבין שימוש ברפואה שחורה לאי האמון שיש לחולים במערכת הבריאות. עוד הוא מציע מספר צעדים שניתן לנקוט כדי לצמצם את התופעה.

שמיר בוחן את היוזמות החברתית כמודל לפעולה פוליטית חוץ מוסדית הבאה לשנות מדיניות באמצעים עקיפים: לא כהתארגנות פוליטית מוסדית-מפלגתית, אלא כפעולת מחאה שתחייב את בעלי העניין, החברות המסחריות שעל הכוונת, ואת המדינה, לנקוט פעולה מתאימה. הוא בוחן שתי דוגמאות: פעולת מעגלי צדק להעניק תו חברתי למסעדות ולבתי קפה המבטיחים נגישות לבעלי מוגבלות ותנאי העסקה הוגנים לעובדיהם; פעולת ישראל יקרה לנו להחרמת גבינת הקוטג' בקיץ 2011 עד להורדת המחיר. המערכה הראשונה זכתה להיענות מסוימת מצד מספר בתי קפה, אך לא שינתה באופן מהותי את מדיניות הענף או הממשלה האמורה לאכוף את החוקים המחייבים; ואילו הפעולה השנייה זכתה לתהודה ציבורית רחבה והביאה לירידה במחיר הקוטג' ולדיון ציבורי ער בכול הנוגע להשלכות השליטה של מספר מצומצם של בעלי עניין בשוק המזון.

אנו מודים לפרופ' חיה שטייר, שפורשת מחברותה במערכת, על תרומתה לכתב העת. כהרגלנו, אנו מודים גם למחברים, לשופטים ולכל הצוות המנהלי והלשוני, אשר מאפשרים פרסום גיליון זה, ומאחלים קריאה מהנה ומשכילה לכל קוראינו.

יונתן אנסון

עורך

ההקשר התרבותי של מדיניות הענישה כלפי קטינים בישראל¹

מימי אייזנשטדט² ומונה חורי-כסאברי³

המאמר סוקר את ערוצי השיח הציבורי על שיקום, על זכויות ועל כלכלה ואת השפעתו על התפתחות מדיניות הענישה כלפי קטינים בישראל במהלך שני העשורים האחרונים. ישראל אימצה את המאפיינים העיקריים של משטר ניאו-ליברלי, ובכללם קיצוצים נרחבים בתוכניות רווחה חברתיות חשובות, לרבות אלה המטפלות בעבריינים קטינים. יחד עם זאת, הרעיונות הניאו-ליברליים של אינדיבידואליזציה והאצלת אחריות לא חדרו לתחום עבריינות הנוער. לחילופין נוצר בישראל שיח חדש על רווחה. שיח זה מתבסס במידה רבה על אמונות מסורתיות בנוגע לשיקום ולטיפול, המבוססות על תרבות המתמקדת בילדים והמשלבת תפיסות בדבר זכויות ונטועה בשיקולים כלכליים מעשיים.

מלות מפתח: מדיניות הענישה כלפי קטינים, תרבות, שיח כלכלי, שיח שיקומי, שיח זכויות

-
- 1 המחברות מבקשות להודות לפרופ' מנחם בן ששון, לדר' מיכל אלמוג-בר, לפרופ' ג'וני גל ולמר אפי ברוור על התייחסותם לטיוטות המאמר; לעורכים ולקוראים האנונימיים על הצעותיהם המועילות לשיפור העבודה המקורית.
 - 2 בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד והמכון לקרימינולוגיה בפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
 - 3 בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

ביטחון סוציאלי, חשון תשע"ד, אוקטובר 2013, מס' 92 : 32-9
המאמר פורסם תחילה בכתב העת Journal of Social Policy, 42 (1), עמ' 111-128. התרגום באישור המו"ל, Cambridge University Press, והמחברות.

מבוא: שיח, תרבות ומדיניות

עד שנות ה-70 של המאה ה-20 התבססה ענישת קטינים ברוב מדינות העולם המערבי על אידיאולוגיה של רווחה אשר אימצה עקרונות בלתי פורמליים, מכווני צרכים וממוקדים בילדים, וראתה במוסדות המדינה את האחראים ליצירת סביבה בריאה שבה יטופחו אזרחי העתיד (Muncie, 2005). הגישה העונשית, שפותחה בשנות ה-70 וה-80, דגלה בצעדים רשמיים. גישה זו היתה מבוססת-צדק וממוקדת-עברה, והובילה מדינות רבות לאמץ מדיניות ענישה תקיפה יותר, תוך דחיקת המודל הרווחתי לשוליים. מדיניות זו כללה פרקטיקות שונות, שהונעו בידי הצדקות, נורמות וערכים משתנים, אשר עוצבו בסביבה הסוציו-פוליטית שבה פותחו (Goldson & Hughes, 2010).

המאמר מתבסס על מסגרת תיאורטית המפרשת את התפתחותה של מדיניות כתוצאה של תהליך דינמי ומורכב, המושפע מהתפתחויות היסטוריות, חברתיות ותרבותיות (Béland, 2009; Campbell, 1998). גישה זו רואה מדיניות כמושכצת בערכים תרבותיים המעצבים ומבנים את התהליך שמוביל ליצירתה (Stone, 1997). תרבות היא מערכת של הבניות קולקטיביות בעלות משמעות אשר על פיהן בני אדם מגדירים מציאות, והיא כוללת מאגרים של ידע, ערכים בסיסיים ורעיונות (Pfau-Effinger, 2005). חוקרים המנתחים את הקשרים בין תרבות, ערכים ומדיניות חברתית טוענים שבלבה של כל מדיניות מצוי "סט של רעיונות העוזרים להבין באופן הגיוני את המצב הבעייתי, את מקורותיו ואת פתרונו הפוטנציאלי" (Padamsee, 2009, p. 426). בתוך ההקשר הזה, השיח מספק את הקטגוריות ואת המשמעויות, שבאמצעותן שחקנים חברתיים מבינים בעיות מדיניות, ומסייע בהכנסתן למסגרת (Rein & Schön, 1993). כך מקבלים שיחות ורעיונות חד תרבותי, תוך שהם מתבססים על הרפרטואר התרבותי הדומיננטי של החברה, המעצב את הרקע הסמלי לדיוני מדיניות. אדמס (Adams, 1999), שטיינמץ (Steinmetz, 1993) ואחרים טוענים שערכים מניחים בסיס לשיח המשמש שחקנים חברתיים, ובכך הם ממלאים תפקיד משמעותי בהליך קבלת ההחלטות בנוגע למדיניות (Schmidt & Radaelli, 2004). מורשת מדיניות והעדפות, הנטועות בתוך סביבה תרבותית, רעיונותיה ואמונותיה, משפיעות על הליך קבלת ההחלטות (Schmidt, 2002). מכיוון ששיח משקף מסגרות תרבותיות, ערכים ורעיונות, הוא משתנה ממדינה למדינה ומחברה לחברה (Fairclough, 1992; Torfing, 1999).

בהתבסס על מסגרת זו סוקר המאמר את התפתחות מדיניות ענישת קטינים בזירה הבינלאומית ובישראל. הוא חוקר את התפתחות השיח הנוגע לשיקום, לזכויות ולכלכלה, ומסכם בדיון על היחס שבין תרבות, רעיונות ומדיניות.

ההקשר הבינלאומי: דחיקתו של המודל הרווחתי לשוליים

תחום המדיניות כלפי פשיעה מספק דוגמה ליחסים שבין רעיונות, שיח ומדיניות. בדומה לתחומי מדיניות אחרים, מסגרות תרבותיות מעצבות ומשנות את התפתחותה של המדיניות בנוגע לפשע, וכך משתנות התגובות הסוציו-משפטיות לפשע ממדינה למדינה גם בתוך אידיאולוגיה פוליטית ורעיונות בנוגע לתפקידם של מוסדות המדינה בטיפול במגוון בעיות חברתיות (Ajzenstadt, 2002).

בבחירת התגובה לעבריינות נוער ניתן לזהות השפעות כאלה. בסופה של המאה ה-20 היו ברוב מדינות המערב בתי משפט ייעודיים לנוער, שהבטיחו שעבריינים צעירים יטופלו ולא ייענשו (Junger-Tas & Decker, 2006). מדיניות זו שיקפה את האמונה שילדים העוברים על החוק זקוקים להדרכה ולעזרה (Cullen & Agnew, 2005). מודל זה אימץ עקרונות רווחה והעדיף גישה בלתי פורמלית על פני נוהלי מנהל תקין פורמליים ומתן אפשרות לשופטים להעריך את צורכיהם המיוחדים של עבריינים צעירים בתוך מסגרת חשיבה טיפולית. המודל פותח בתוך המבנה הסוציו-פוליטי של מדינת הרווחה, ואימץ את עקרונות הליכה התרבותיים שלה, כגון סולידריות, אוניברסליות ומקצועיות (Weijers, 1999). ההליך הפלילי וההתערבות המקצועית נתפסו כמחויבות של מוסדות המדינה, המכוונת להבטחת שלומם של אזרחים צעירים.

משנות ה-60 ובמשך 30 השנים שלאחר מכן נשמעו קולות ביקורתיים רבים, שקראו תיגר על מודל הרווחה החברתי והדהדו אחדות מהדעות הביקורתיות בנוגע למוסדותיה של מדינת הרווחה. תוצאתה של הביקורת היתה שינוי דרמטי במדיניות הענישה כלפי קטינים – אומצו שיטות ניהול ומודלים של ענישה (Croall, 2006). הביקורת נובעת בעיקר משלושה מקורות הקשורים זה בזה:

א. מודל הרווחה לא הצליח לצמצם את ממדי העבריינות, למרות המשאבים הכספיים שהושקעו בתוכניות שיקום רבות. הכישלון לווה בקריאות לעודד את הממשלה לפתח התערבות מוקדמת ומהירה באמצעות מערכת הענישה ולא באמצעות מוסדות הרווחה (Muncie, 2008).

ב. התפיסה הציבורית בנוגע למעורבות הגוברת של בני נוער בפשיעה הושפעה מהכיסוי התקשורתי של עבירות אלימות, אשר הציג את בתי המשפט לנוער כמתירניים ורחמניים מדי (Dorfman & Schiraldi, 2001; Levesque, 1996). קבוצות חברתיות שונות דרשו להנהיג ולאכוף אמצעי ענישה חמורים יותר ולהטיל על בני הנוער את האחריות לפשעיהם. אלה טענו שיש להתייחס לעבריינים צעירים לא כאל ילדים שלא התבגרו, אלא כאל מבוגרים (Bishop, 2009). גישה זו הוזנה במסעות ציבוריים שדגלו

בהטלת אחריות ואינדיבידואליזציה וקראו לראות את האדם הפרטי – לרבות ילדים – כאחראי לבחירותיו ולתוצאות מעשיו (Kemschall, 2008).

ג. התנועה לזכויות הילד קראה תיגר על הגישה ההתערבותית של מודל הרווחה, בטענה שבמהלך ההליך המשפטי הפלילי היא מתעלמת מזכויותיהם של קטינים (Levesque, 1996).

לקראת סוף המאה ה-20 הטו קווי המדיניות של המערכת המשפטית לנוער (בהשפעתם של רעיונות אלה) את מודל ענישת הקטינים לכיוון עונשי יותר. מדינות רבות חוו שחיקה מתמדת של מודל הרווחה ואת עלייתו של מערך חדש של שליטה וניהול של פשיעת נוער, שהפעיל טכניקות ואסטרטגיות ענישה. התנהגויות של בני נוער נתפסו כעבריינות, ועבריינים רבים יותר בגיל הנעורים הובאו תחת תחום שיפוטו של בית הדין הפלילי באמצעות הנהגת שעות עוצר ופיקוח אינטנסיבי (Fagan, 1990). תוכניות אחרות הקלו על העברתם של עבריינים צעירים לשיפוטם של בתי משפט למבוגרים (Bishop, 2009). לעבריינים צעירים ניתנה כעת הגנה מתאימה בעת ההליך המשפטי, אך למרבה האירוניה היתה תוצאתם של הנהלים החדשים, אשר כוונתם הראשונית היתה להגן על זכויות הילדים, צמצום ההליכים הבלתי פורמליים, ומתוך כך פתיחת האפשרות לסנקציות רבות יותר של עונש ותגמול (Feld, 1993).

מגמת הענישה, אשר החלה בארצות הברית בשנות ה-80, השפיעה על התפתחותה של מערכת הענישה כלפי בני נוער באנגליה, בוויילס וברוב משטרי הרווחה הליברליים דוברי האנגלית (Muncie, 2008). באיטליה ובמדינות סקנדינביה, לעומת זאת, קרא מודל הענישה כלפי בני נוער לסובלנות רבה יותר בכל הנוגע לענישה, להתמקדות בילד ולעמידה בדרישות מתקדמות בנוגע לזכויותיו (Goldson & Hughes, 2010). עם זאת, במדינות שבהן מערכת המשפט דוגלת בגישה עונשית כלפי בני נוער, יש מודלים סותרים ומנוגדים. בארצות הברית למשל יש תוכניות הדוגלות ביחס נוקשה כלפי עבריינים, ובה בעת גם תוכניות שתכליתן מניעה והתערבות בקרב צעירים המצויים בסיכון להידרדר לעבריינות (Bishop & Decker, 2006). אנגליה וויילס הנהיגו התערבות שיקומית שנועדה למנוע את כניסתם של צעירים למערכת ענישת הקטינים (Graham & Moore, 2006). ואכן במדינות רבות לא צמצמו אלה המפעילים את מערכת הענישה כלפי קטינים את עקרונות הרווחה ולא דחקו אותם לשוליים (Field, 2007).

תהליכים אלה התחוללו בד בבד עם פיתוח השיח הניאו-שמרני בתוך האידיאולוגיה של הימין החדש. סדר היום המוסרי של תקופה זו דגל בזניחת היחס השיקומי והסובלני כלפי חברי קבוצות שהוגדרו כנמצאות בסיכון ובאימוץ אידיאולוגיה רצינולית, הדוגלת בכוחות השוק כאמצעי למתן שירותים (Stoesz, 1981). האתוס הניאו-שמרני של כפייה וענישה התקשר במישרין לחוסר האמונה של הממשל הניאו-ליברלי בהגנה ובשיקום מטעם

המדינה. יתרה מזאת, הנהגתה של מדיניות פיקוח וניהול הפשע ושאיפתה ליעילות ולאסטרטגיות ניהול סיכונים הובילו לפיתוח סדרה של פרקטיקות מדידה של עלות-תועלת, שעניינן היה יעילות ולא שינוי האדם (Clarke & Newman, 1997).

האידיאולוגיה הפוליטית של הניאו-ליברליזם דורשת לזנוח את האמונה שעל ממשלות לספק שירותים חברתיים ולהשאיר את אספקת השירותים בידיהם של אנשים פרטיים והיוזמה הפרטית (O'Connor & Robinson, 2008; Osborne & Gaebler, 1992). באמצעות אימוץ פילוסופיה כלכלית רציונלית, הממשל הניאו-ליברלי שואף לקדם את האוטונומיה, את האחריות ואת החופש האישיים, תוך הנחה שהפרט הרציונלי חופשי לבחור בין חלופות שונות (O'Malley, 1999). האתוס של אידיאולוגיות אלה מקדם את האחריות האינדיבידואלית ומפרש את הכישלון כהוכחה לחולשתו של היחיד (Goldson & Jamieson, 2002). בתחום ענישת הקטינים ניתקה תערוכת זו של אידיאולוגיות המעורבות בפשע מן ההקשר החברתי הרחב יותר, ותחת זאת קישרה אותה עם העדר אחריות אישי וכישלון משפחתי אינדיבידואלי (Muncie, 2006).

בעקבות הרעיונות הניאו-ליברליים פיתחה מדיניות ענישת הקטינים אסטרטגיות ניהול סיכונים כדי לאמור את הסיכון ואת הסבירות לעבריינות מחודשת (Kempf-Leonard & Peterson, 2000). אידיאולוגיות אלה היו קרקע פורייה לצמיחתה של תגובה כלפי פשע, אשר התאפיינה (בין היתר) באתוס של הטלת אחריות ואינדיבידואליזציה. בכך הועברה האחריות לעבריינות נוער מהמדינה ומהסביבה החברתית אל הילדים ומשפחותיהם (Kemshall, 2008; Such & Walker, 2005).

כעת נבחן את האופנים שבהם השפיעו רעיונות אלה על מדיניות הענישה הנוכחית כלפי קטינים בישראל.

מתודולוגיה

הנתונים למחקר זה נאספו בשנים 2010 ו-2011. כדי לעקוב אחר התהליכים שחוללו את התגובות החברתיות-המשפטיות לעבריינות נוער בישראל, ניתחנו מסמכים רשמיים של משרדי הרווחה, ביטחון הפנים והמשפטים, העוסקים במדיניות הענישה כלפי קטינים. מלבד זאת סקרנו שלושה דוחות רשמיים: דוחות מבקר המדינה בשנים 2001-2008, דו"ח ועדת המשנה של השופטת רוט-לוי אודות קטינים בהליך הפלילי (2003) ודו"ח שמידט על קטינים במצוקה (2006). סקרנו גם את הפרוטוקולים של ועדות הכנסת בנושאים הרלוונטיים לעבריינות נוער, ובייחוד דיונים אשר עסקו בחוקים הנוגעים לקטינים. כמו כן

ראיינו שחקני מפתח חברתיים שהיו מעורבים בתהליך עיצוב המדיניות: נציגים מהיחידה לקידום נוער, משירות המבחן לנוער, ממשרד הרווחה, יועצים משפטיים מטעם המועצה הלאומית לשלום הילד, פוליטיקאים, גופי אכיפת החוק ומנהלים וחברים בארגונים ללא כוונת רווח העובדים עם קטינים. ההקלטות של כל אחד מהראיונות תומללו מלה במלה. ערכנו גם ניתוחי תוכן של מאמרים רלוונטיים שהתפרסמו בכלי התקשורת.

התייחסנו אל המסמכים ההיסטוריים ואל תמלולי הראיונות כאל טקסטים חברתיים, הנוצרים בתוך הקשר חברתי, תרבותי ופוליטי ספציפי. השתמשנו בשיטה תימטית לניתוח תוכן, כדי לזהות נושאים וקטגוריות הרלוונטיים למטרתו העיקרית של המאמר (Krippendorff, 1980). שיטה זו של ניתוח איכותני, המורכבת מניתוח אינדוקטיבי ורפלקסיבי, מתמקדת בצמיחתם של רעיונות ומבנים תימטיים, ולא בתדירות הופעתם של מלים וביטויים מסוימים (Hsieh & Shannon, 2005). זיהינו תמות שחזרו על עצמן ברשומות שניתחנו, תוך הארת ההקשר שבו נוצר תחום המשמעויות המיוחס למעורבותם של קטינים במעשי פשע (Ryan & Bernard, 2000; Simon & Lathlean, 2008).

ההקשר הישראלי: המונופול של מדינת הרווחה על עבריינות קטינים

בארץ ישראל תחת המנדט הבריטי (1918-1948) הוגדרה עבריינות קטינים כסוגיה של רווחה. לאורך תקופה זו נטלו על עצמם מומחים את המשימה לזהות קטינים במצוקה ועבריינים צעירים, להדריך אותם ולשקם אותם. ב-1937 נכנסו לזירה קציני המבחן, שהוסמכו להגיש דו"ח לפני מתן גזר הדין. עם הקמתה של מדינת ישראל ב-1948, המשיך מודל רווחה זה לשלוט במערכת הענישה כלפי קטינים. חוק הנוער 1971 (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול; התשל"א-1971) והתקנות הנלוות אליו התבססו על הגישה הרווחתית כלפי בני נוער, כשהם מתייחסים לעבריינים קטינים כאל קרבנות של דחפים אשר אין ביכולתם לשלוט בהם, ועל כן על המדינה לטפל בהם.

קריאת תיגר על מודל הרווחה של בתי המשפט לנוער

משנות ה-90 החלו להישמע בישראל קולות שקראו תיגר על המודל הרווחתי הדומיננטי בתחום ענישת הקטינים; הם נבעו מארבעה מקורות עיקריים:

א. מודל "כלום לא עובד"

כמו במדינות אחרות, גם בישראל ניתן ביטוי לחששות בדבר כישלון שיקומם של העבריינים. חברי כנסת טענו ש"כלום לא עובד" (Martinson, 1974) וקראו לזנוח את הגישה הרווחתית הכושלת ולנקוט תגובה חריפה נגד ילדים שביצעו פשעים. הם העלו מספר הצעות, כגון הנהגת עונשי מינימום, החלת חוקי עוצר והגברת אמצעי המעקב והפיקוח במקומות שבהם צעירים נוהגים להתאסף.

ב. התפיסה של התקשורת והציבור

במהלך שני העשורים האחרונים נוצרו מספר גלים של פאניקה מוסרית בעקבות מעשי אלימות, אשר הציגו ילדים כמסוכנים לביטחון הציבור. דיווחים בתקשורת האשימו את הגישה הרחמנית של מודל הרווחה, ובייחוד את פסקי הדין הקלים שפסקו בתי המשפט לנוער, על כך שהם מאפשרים אלימות בקרב ילדים. יתרה מזאת, הם טענו שמדיניות שננקטה מתוך מחשבה על זכויותיהם של העבריינים, כגון חסינות מפני פרסום זהותו של הפושע והמינוי האוטומטי של עורך דין מן הסנגוריה הציבורית, פגעה בהרתעת קטינים מביצוע מעשי פשע (Pugach, 2010). אל טענות אלה התלוו קריאות לממשלה "להיות קשוחה" כלפי פשעים שקטינים מעורבים בהם.

ג. התנועה לזכויות הילד

במהלך שנות ה-90 יזמו תומכי זכויות הילד שיח שטען שהנהלים המשפטיים הנוגעים לקטינים בישראל סותרים את עקרונות ההליך התקין (Borowski & Ajzenstadt, 2005). ב-1997 הקים שר המשפטים ועדה בראשות השופטת סבינה רוט-לוי שתציע דרכים לשלב בחקיקה עקרונות מאמנת האו"ם לזכויות הילד, שאשררה ישראל ב-1991. ב-2003 הגישה הוועדה דו"ח שכלל הצעות לתיקונים בחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול, התשל"א-1971). ב-2008 עבר תיקון (מס' 14) לחוק הקטינים, והוא יושם ביולי 2009.

ד. ירידה בתמיכה במדינת הרווחה

לקראת סוף שנות ה-80 עברה ישראל בהדרגה ממסגרת סוציו-אקונומית קולקטיביסטית לכלכלה פוסט-פורדיסטית אשר התאפיינה בסדר יום ניאו-ליברלי, התומך בצמצום תפקידה של המדינה בשוק (Shalev, 2000). התמיכה במדינת הרווחה הצטמצמה בהדרגה, והופרטו שירותי בריאות, חינוך ורווחה רבים. מהלכים אלה הובילו, בין היתר, למחסור חמור בעובדים סוציאליים ובקציני מבחן המטפלים בעבריינים צעירים. ואכן

ב-2001 ציין מבקר המדינה שרשימת ההמתנה לחסות הנוער, המפעילה מוסדות לילדים בסיכון בני 13-18, ארוכה, ועקב כך "כמה מן הילדות והילדים הללו המשיכו להיות מעורבים בפעילות פלילית ונמצאו בסיכון להיגרר עמוק יותר לחיים של פשע" (דו"ח מבקר המדינה, 2001, עמ' 97). שבע שנים לאחר מכן דיווח מבקר המדינה ש"לרשויות המבחן חסרים 240 תקנים עבור אנשי מקצוע ו-50 תקנים מנהליים" (דו"ח מבקר המדינה, 2008, עמ' 1061). פרט לכך נדרשו קציני המבחן המעטים ליטול על עצמם עוד משימות מלבד תפקידיהם המסורתיים.

הרחבת השיח השיקומי

קריאות התיגר האידיאולוגיות, הכלכליות והמעשיות על המודל הרווחתי הובילו ליצירתו של שיח שיקומי חדש, אשר לא נטש את ההתחייבויות הניצבת בלבו של אתוס הרווחה. הגישה החדשה התרכזה בשיח שיקומי עם נטייה לדיון הנסוב על כלכלה וזכויות. דיונים אלה, אשר סייעו בעיצובה של התגובה החברתית-המשפטית כלפי קטינים, היו משובצים בערכים מסורתיים שנוצרו בתרבות הישראלית, הסובבת סביב הילד.

השיח השיקומי המרכזי

הנרטיבים ששימשו את המשתתפים בפיתוח מדיניות הענישה כלפי קטינים המשיכו לראות בטיפול את הכלי העיקרי למניעת פשיעה של בני נוער ותגובה כלפיה. הנרטיב השיקומי דגל באידיאולוגיה של מדינת הרווחה בדבר סולידריות עם אלה אשר אין ביכולתם לדאוג לעצמם. המדינה המשיכה להיחשב כגוף המתאים לשאת באחריות למניעת פשעים, תוך שהיא ממשיכה לספק רווחה. האידיאולוגיה בדבר אחריות המדינה לטיפול בעבריינים היתה הבסיס להקמת שתי ועדות ציבוריות, אשר קיבלו מנדט לעצב תוכנית לאומית לצמצום האלימות בקרב ילדים ובני נוער: התוכנית הלאומית של ועדת וילנאי לבחינת דרכים לצמצום האלימות בקרב ילדים ובני נוער, בבתי הספר ומחוצה להם (1999), והוועדה הבין-משרדית, שלה ניתנה סמכות לעקוב אחר התוכניות השונות המטפלות באלימות בקרב ילדים (ממשלת ישראל, 2005). שתי הוועדות המליצו להקדיש מאמצים למציאת דרכים לטיפול בקטינים באופן המקצועי הטוב ביותר.

מאמצי השיקום נראו כבסיס לא רק להבטחת שלומם של ילדים, אלא גם להבטחת שלומן של משפחותיהם, קהילותיהם והחברה באופן כללי (ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 7.6.2011). חבר הכנסת מלכיאור, אשר כיהן באותה עת כיו"ר ועדת החינוך של הכנסת,

טען ש"הנהגתם של חוקים חדשים ותקנות מחמירות אינה פותרת את בעיית העבריינות בקרב קטינים" (Meranda, 2007). במקום זאת הוא קרא לתגובה חינוכית: "אנו זקוקים למימון נוסף כדי לאפשר למשרד החינוך לפתח תוכניות אשר יבטיחו, שילדים לא ינשרו מבתי הספר ולא ייגררו לעבריינות" (Meranda, 2007).

גישה זו ראתה בבית, במשפחה ובבית הספר את המוסדות העיקריים האחראים לדאוג לילדים. את בתי המשפט והחוק היא ראתה כמוסדות חשובים נוספים המאפשרים שיקום וטיפול, וכך אמר יו"ר ועדת חוק, חוקה ומשפט של הכנסת, מנחם בן-ששון: "החוק הוא קרש הקפיצה שלנו; מכאן נמשיך ולכאן נשוב" (הכנסת, ועדת חוק, חוקה ומשפט, 2007). באופן דומה כתב מבקר המדינה שעל בתי המשפט לנוער להבטיח טיפול ושיקום, בייחוד בשלבים המוקדמים של ההליך הפלילי (דו"ח מבקר המדינה, 2008, עמ' 1062).

הגישה השיקומית זכתה לתמיכה גם מצדם של קציני מבחן אשר המשיכו למלא תפקיד אדמיניסטרטיבי חשוב במערכת המשפט לבני נוער. פקידים בשירות המבחן, שהשתמשו במונחים מהתחום הטיפולי, התעקשו שמקורה של העבריינות בקרב בני נוער הוא צורכי רווחה בוערים שיש לטפל בהם באמצעים מקצועיים: "על הממשלה להסמיך את קציני המבחן להעניק טיפול לעבריינים צעירים. הם בעלי הידע המקצועי לזהות אנשים צעירים המבצעים פשעים ולטפל בהם" (ריאיון עם מנהל שירות המבחן לנוער, אוקטובר 2010). ואכן סמכויותיהם של קציני המבחן הורחבו כך שהן כללו מעתה תפקידים חדשים, כגון הגשת דוחות מעצר לבתי המשפט, כדי לאפשר לשופטים לשקול אם להמשיך במעצר או להתיר אמצעים חלופיים.

זכויות ורווחה

בדומה למדינות אחרות, היו תומכי זכויות הילד בישראל שחקני מפתח בתהליך אשר הוביל ליצירתן של תקנות חדשות בנוגע להבאתם לדין ולגזירת דינם של קטינים ולניהולה של מערכת המשפט המטפלת בהם. מוקד השיח שיקף באופן טבעי את אמונתם, שיש להגן בקפדנות על זכויותיהם של עבריינים קטינים. נציגים של משרד המשפטים, לצד משפטנים מארגונים בלתי ממשלתיים שונים, התעקשו שעל המדיניות העוסקת בעבריינים קטינים לשקף את עקרונות אמנת האו"ם לזכויות הילד בכל קשור לטובת הילד. טענותיהם היו ספוגות ברעיונות תרבותיים, הקשורים למאפייניה האידיאולוגיים העיקריים של מדינת הרווחה. קטינים אשר הובאו לפני בית המשפט הוצגו בידי המשתתפים בדיון כחלשים, שבריריים וזקוקים להגנת המדינה, הן לפני שביצעו את העבירה והן במהלך ההליך המשפטי (הכנסת, ועדת חוק, חוקה ומשפט, 13.7.2008). תומכי זכויות הילד התנגדו לניסיונות לבצע אינדיבידואליזציה של הסיבות לפשעים שביצעו קטינים. הם סירבו להתמקד בתרומתו של הפרט לעבריינות: "מעורבותם של בני נוער בפשעים נעוצה

במרכיבים חברתיים רבים המצויים בתחום אחריותה של המדינה ולא באופיו האישי של העבריין" (ריאיון עם יועצת משפטית, המועצה הלאומית לשלום הילד, אוגוסט 2011). כשהיא משלבת בטענותיה את השיח על זכויות, הסבירה השופטת רוט-לוי, שלילדים אין גישה לזכויות חברתיות בסיסיות שעל המדינה להבטיחן: הזכות להיות נאהב, להיות מטופל, לקבל תמיכה הורית וחינוך. היא טענה שבשל העדר נגישות לזכויות אלה, הסיכוי שלהם להסתבך בפעילות פלילית גדל (הכנסת, ועדת חוק, חוקה ומשפט, 21.11.2007). תומכי הגישה שדגלה בזכויות הילד טענו, שעקב הקיצוצים בתקציב הרווחה לא היה באפשרותם של עובדים סוציאליים לזהות ילדים שנמצאו בסיכון להידרדר לחיי פשע ולטפל בהם. הם הציגו הזנחה זו כשלילת זכותם של ילדים לגדול בסביבה בריאה, תוך טענה שלכל הילדים הזכות לקבל גישה לטיפול הטוב ביותר.

גישה זו מנוגדת בתכלית לשיח הזכויות שהתפתח במדינות מערביות רבות, שבהן הוא הושפע מהרעיון הניאו-ליברלי של אחריותיות, הרואה בילדים ובמשפחתם את האחראים למעשיהם (Kemshall, 2008; Such & Walker, 2005). שיח זה העתיק מהמדינה לבני הנוער את האחריות לרווחתם, כשהוא מצדד בהתערבותה המוגבלת של המדינה במתן פתרונות למצבם ומוביל להחלשת מערכת המשפט לנוער (Hogeveen, 2006).

בישראל נותר הדיון בנושא הזכויות בלתי תלוי בשיח הנוגע לאחריות/צדק והמשיך להיות מחובר לאמונה הגורסת, שהמדינה נושאת באחריות לספק שיקום ולהבטיח את התפתחותו התקינה של הילד. כך, לדוגמה, דחתה הכנסת, אשר התנגדה לניסיונות להטיל עונשים כבדים יותר על עבריינים צעירים, צעדים שמטרתם להטיל על הורים את האחריות לפשעי ילדיהם. ואכן יו"ר ועדת חוק, חוקה ומשפט של הכנסת, חבר הכנסת בן-ששון, הסביר שהתשובה לאלימות אינה צעדים חוקיים כואבים, אלא פיתוח של טיפול הניתן במסגרת החוק (הכנסת, ועדת חוק, חוקה ומשפט, 1.4.2008).

ענת אסף, נציגת משרד המשפטים, טענה שעל החוק ליצור שילוב של זכויות וטיפול. על זכויות הילד להוות את המסגרת שבה יינתן הטיפול (הכנסת, ועדת חוק, חוקה ומשפט, 21.11.2007). התיקון לחוק הנוער משקף את השילוב בין זכויות לבין שיקום. סעיף 1 א(א), לדוגמה, מציין שעל ההליכים המשפטיים להתבצע תוך שמירה על כבודו של הקטין ומתן משקל הולם לשיקולים הנוגעים לטיפול בו, לדאגה לו, לשילובו ולשיקומו, כמו גם לגילו ולמידת בגרותו.

השיח הכלכלי

בארצות הברית, באנגליה ובמדינות אחרות היה השיח הנוגע להיבטים הכלכליים של מערכת המשפט לקטינים רצוף בטיעונים שנגעו לסוגיות של יעילות ועלות-תועלת מבית

מדרשה של האידיאולוגיה הפוליטית-הכלכלית הניאו-ליברלית. שיח כלכלי צר זה העניק לגיטימציה לצמצום תוכניות השיקום (Fergusson, 2007). בישראל, עם זאת, כלל הדיון בעיקר סוגיות כלכליות, וכמו במקרה של הדיון על הזכויות, היתה לו זיקה הדוקה לרעיונות ולאמונות בנושאי רווחה. המשתתפים בדיונים הצביעו על חשיבות העיסוק בעבריינות נוער, בייחוד בתקופה של קיצוצים כלכליים חריפים, תוך שהם מתעקשים, שאל לשיקולים כלכליים צרים להתעלם מן האתוס המסורתי של דאגה לילדים נזקקים.

ניתן לזהות מספר גרסאות לתערובת רטורית זו ולהשלכותיה על המדיניות החברתית-החוקית. אחדים מהמשתתפים טענו, שמכיוון שלחברה הישראלית יש מחויבות מוסרית עמוקה כלפי ילדים נזקקים, הרי שהמשלה מחויבת לבלום את הקיצוצים בשירותים הניתנים לעבריינים צעירים. כשהוא ממסגר את טיעונו בתוך הדיון הנורמטיבי, טען חבר הכנסת מלכיאור, ש"מדינה יהודית הנה בעלת אחריות מוסרית לדאוג לאזרחיה" (הכנסת, הוועדה לזכויות הילד, 18.2.2004). הוא דרש שמשדד המשפטים יעסיק מספר רב יותר של שופטי נוער, כדי להעניק לעבריינים צעירים את הטיפול הטוב ביותר.

סוגיות טיפוליות שהוגדרו באופן מסורתי דרך מונחי רווחה תוארו כעת תוך שימוש במונחים כלכליים. דו"ח שמידט (2006), לדוגמה, הציג ניתוח עלות-תועלת, המחשב את הרווח המושג על ידי מניעת עבריינות נוער. מחבר הדו"ח, הטוען שעלות מניעתה של עבריינות נוער עומדת על 10.1 מיליון שקלים, כשהרווח הוא 20.9 מיליון שקלים, עודד את המדינה לאמץ תוכנית לאומית לטיפול בקטינים בסיכון, אשר התבססה על הערכת עלות-תועלת.

השופטת רוט-לוי ניסתה, תוך שימוש בנרטיב כלכלי דומה, לשכנע את נציגי המשלה לאמץ מודלים משפטיים שיקומיים, כאשר הם נותנים מענה לעבריינות נוער. היא טענה שהתוצאה תהיה חיסכון בהעסקתם של שופטי נוער ותובעים. בהשתמשה בטיעונים מתחום הכלכלה והרווחה, טענה השופטת שהחברה תרוויח אם תאמץ צעדים אלטרנטיביים, שכן הם יחסכו את כספי משלם המסים, שאותם ניתן יהיה להפנות בכוא העת לאפיקים טיפוליים ושיקומיים. זה "ירחיק ילדים מבתי המשפט ומתהליך התיוג. החברה שלנו נושאת באחריות להשיב קטינים למסלול הנורמטיבי. [...] על הדבר להתבצע תחת חסותו של גוף שיקומי ובשיתוף המשטרה וגופי אכיפת החוק" (הכנסת, ועדת חוק, חוקה ומשפט, 21.11.2007).

המשאבים המצומצמים המוקצבים לשירותי רווחה הובילו לקיצוצים בשירותים המיועדים לטיפול בעבריינים צעירים בישראל. נעשו מאמצים להמשיך ולספק שירותי מניעה ורווחה רבים ככל האפשר, אך עמידה סבירה בקיצוצים אלה בהוצאות המשלה גרמה לעובדים סוציאליים להתאים את שירותיהם למסגרת כלכלית צרה זו. בארצות הברית גרמה גישה זו לאנשי המקצוע המטפלים בעבריינות נוער לזנוח את אתוס הרווחה ולפתח מערכת

מנהלית של טיפול בכל מקרה לגופו (Simon, 1990). בניגוד לכך המשיכו גופי אכיפת החוק בישראל לדבוק בערכי הרווחה, תוך שהם מנסים לשלב בפעילותם היומיומית מרכיבים טיפוליים ושיקומיים רבים ככל הניתן. בהקשר זה טען נשיא בתי המשפט לנוער, שעקב הקיצוצים הכספיים אין די שופטי נוער, ועל כן באולמות המשפט שלהם מוקדשת באופן טבעי פחות תשומת לב לילדים ויותר תשומת לב להוצאת הצדק לאור. יחד עם זאת הוא עמד על כך שאין השופטים מזניחים את המרכיב הטיפולי, ואף ראו את עצמם כקציני מבחן, כאשר האחרונים נעדרו מבית המשפט (הכנסת, הוועדה לזכויות הילד, 18.4.2004).

המחסור בקציני מבחן הוביל להסתמכות על גופים חדשים המטפלים בעבריינות נוער, ובעיקר ארגונים בלתי ממשלתיים. ארגונים פרטיים ומלכ"רים החלו למלא תפקיד חשוב בתוכניות שונות למניעה, הערכה וטיפול, בהציעם שירותים כגון אכסניות לעבריינים צעירים, טיפול בעברייני מין קטינים והתערבות באמצעות דיונים במסגרת המשפחה (דו"ח מבקר המדינה, 2008).

מונסי (Muncie, 2005) טען שארגונים בלתי ממשלתיים וארגונים פרטיים מאששים את תפקידה של המדינה כ"מושלת מרחוק" (Rose & Miller, 1992), שכן השירותים מסופקים בעקיפין באמצעות גופים לא-מדינתיים (Ajzenstadt & Rosenhek, 2000). ואולם בישראל אין מעורבותם של ארגונים בלתי ממשלתיים במערכת המשפט לקטינים משחררת את המדינה מאחריותה לנוער המצוי בקונפליקט עם החוק. המדינה מממנת במישרין את רוב התוכניות, וקציני מבחן מתאמים אותן ומפקחים עליהן. מעורבותם של ארגונים בלתי ממשלתיים כספקי שירותים נתפסת אצל קציני המבחן הסוציאליים כתרומה חיובית למיזמים שיקומיים, כפי שציין קציני מבחן בכיר:

אנו מודעים לתפקיד שממלאים ארגונים בלתי ממשלתיים המטפלים בעבריינות נוער. אנו פועלים בשיתוף פעולה עמם על מנת לספק את השירותים הטובים ביותר. הם אינם נמצאים כאן כדי לשנות את מודל הרווחה; נהפוך הוא, הם מסייעים לנו לשמור עליו ולגרום לו לעבוד (ריאיון, מארס 2010).

נקודת מבט זו אינה מפתיעה, שכן ארגונים בלתי ממשלתיים בישראל נחשבים כזרוע ביצועית של המדינה ולא כתחליף לה (Almog-Bar & Gidron, 2009). הפעלתן של תוכניות אלה בידי ארגונים בלתי ממשלתיים אפשרה להתגבר באופן חלקי על המחסור בכוח אדם אשר נוצר עקב הקיצוצים הכספיים. זאת ועוד, עקב טבעם הגמיש והדינמי, יש ביכולתם של ארגונים בלתי ממשלתיים להציע תוכניות חדשות, המתמקדות בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, אשר שירותים מסוימים לא היו נגישים עבורן קודם לכן. בה בעת חשוב לציין, שאף שתוכניות אלה מצויות תחת פיקוחם של קציני מבחן, אין הן מופעלות בידי המדינה. מכאן עולה תהייה בנוגע ליכולתם ולרצונם של מנהלי ארגונים בלתי ממשלתיים לפתח תוכניות ארוכות טווח בסביבת עבודה קצרת טווח, התלויה במשאבים

נזילים. מתעוררות גם דאגות בנוגע לדרכים שבהן שיקולי רווח ושיקולים כלכליים הופכים קשורים לפעילויותיהם של ארגונים אלה (Almog-Bar & Ajzenstadt, 2010).

דיון: ההקשר התרבותי של המדיניות כלפי עבריינות נוער

במהלך שני העשורים האחרונים נערך דיון ציבורי ומקצועי בישראל בנוגע למדיניות ענישה כלפי קטינים, והיא נבחנה ושונתה. יוזמות מדיניות אלה נובעות ממקורות שונים: גל של דאגה ציבורית מן העלייה במעורבותם של קטינים בפשע; אכזבה ממודל הרווחה, אשר נראה שנכשל במשימתו להרתיע בני נוער מהשתתפות בפעילות פלילית; השפעתה של התנועה לזכויות הילד, אשר קראה תיגר על הגישה ההתערבותית והפטרנליסטית כלפי עבריינים צעירים; דאגה בנוגע לקיצוצים בשירותי הרווחה.

דאגות דומות ודרישות לשינוי מדיניות אשר הועלו במדינות המערב הביאו לפיתוח מערכת משפט עונשית כלפי קטינים, לעונשים כבדים ולביטולן של תוכניות מניעה ושיקום לקטינים. מלבד זאת נוצר נרטיב חדש, המאמץ את הגישה האינדיבידואליסטית, המבוססת על הטלת אחריות, תוך העברת נטל האחריות לטיפול בעבריינים ובשלומם מן המדינה אליהם ולבני משפחתם.

ישראל, לעומת זאת, התנגדה להשפעות ניא-ליברליות הגמוניות. לחצים להנהיג עונשים כבדים יותר נדחו. ב-2009 הונהג תיקון לחוק הנוער, המעניק לעבריינים קטינים זכויות רבות יותר בעת ההליך הפלילי, אבל האילוץ הכלכליים של השנים האחרונות והקיצוצים בשירותים אשר נבעו מהם מנעו את מימושו המקיף של זכויות אלה.

נוצרו שלושה ערוצי שיח הקשורים זה בזה, והם עיצבו את מדיניות מערכת המשפט כלפי קטינים בישראל: שיח שיקומי מסורתי; שיח זכויות, המדגיש את זכותם של הקטינים לקבל טיפול; שיח כלכלי. השיח השיקומי ממשיך לראות בעבריינות נוער חלק מהבעיות הנרחבות ביותר של הזנחת ילדים ועוני, שיש לטפל בהן באמצעות התערבות אקטיבית של המדינה. המשתתפים בדיונים שהובילו לגיבוש מדיניות כלפי קטינים עבריינים היו תמימי דעים, שיש לענות על צורכי הרווחה של עבריינים צעירים, כדי למנוע או לצמצם את הסיכון לפשיעה או לפשיעה חוזרת. בהקשר זה הוחלשו הקולות הקוראים לענישה ולתגמול קשוחים יותר בידי ערכים שזכו לתמיכת השיח הרווחתי. ברוח זו ראו קציני מבחן, התומכים באידיאולוגיה המדגישה את חשיבות הטיפול, את מעורבותם של משתתפים חדשים המספקים מניעה וטיפול כעונה על צורך זה.

המחויבות החזקה לאתוס של מדינת הרווחה עיצבה את השיח השני שנוצר, שיח הזכויות, שתפס כיוון שונה בהשוואה למדינות מערביות אחרות. בעוד שישראל הצטרפה להכרה הגלובלית באמנת האו"ם לזכויות הילד ואשררה אותה, הרי שהדיון בנושא הזכויות הושפע במידה רבה מגישת מדינת הרווחה ונותר בלתי תלוי בדיון בנוגע לאחריות, שהתעורר במקומות אחרים. באופן זה ראה השיח בנושא הזכויות את המדינה כאחראית, לא רק להבטחת זכויותיהם של עבריינים צעירים לאורך ההליך הפלילי, אלא אף להרחבת מסגרת הזכויות, כך שתכלול גם את הזכות לקבלת טיפול ואף יתרה מזאת, לזכותם של ילדים לגדול בסביבה מתאימה ובריאה, המאפשרת להם לא להידרדר לפשע.

המשתתפים בדיונים בנוגע למדיניות כלפי קטינים עבריינים השתמשו בשיח הכלכלי השלישי, בהדגישם את עלותן של התוכניות הטיפוליות, בייחוד בימים של קשיים כלכליים. בעוד שבמדינות אחרות תמכו טיעונים אלה בדרישות להגבלתן של תוכניות השיקום, הרי שבישראל נתנו המשתתפים לגיטימציה לקריאות להפסיק את הקיצוצים הכספיים ואף להגביר את הקצאת המשאבים לתחום הרווחה המצטמצם, בייחוד המשאבים לתוכניות מניעה.

ערוצי השיח אשר התפתחו לא באו במקומה של הגישה הרווחתית כלפי עבריינות נוער, אלא שינו את משמעותה. התכווצותה של מדינת הרווחה, ההפרטה של חלק משירותיה, תפקידה המצטמצם באספקת שירותי הרווחה ומעורבותה המצומצמת בזירת הרווחה פתחו את תחום עבריינות הנוער להתערבויות ולנימוקים חדשים, אשר הובילו למודל רווחה מותאם. מודל זה היה מחויב במידה רבה לאופי הטיפולי הטבוע באופן מסורתי בתגובתה של החברה לעבריינות נוער. ואולם בה בעת הוא הציע נרטיב חדש, המשלב בין השיח בנוגע לזכויות לבין הצדקות כלכליות, אשר זכה לקידום בידי שחקנים, כגון משפטנים וחברים בארגונים בלתי ממשלתיים. כך קיבלה הרווחה אריזה חדשה במונחים של שיקולי זכויות ושיקולים כלכליים במקום מונחים של תנאי ענישה.

כך התחוללו שינויים לא במורשת המדיניות, אלא ברמה הרטורית, המעשית וברמת האמצעים. שינויים אלה, שלא השפיעו על אופייה של הפרשנות שהוענקה לעבריינות נוער ועל התגובה המתאימה כלפיה, תואמים את השינויים שהציגו סבטייה (Sabatier, 1993) והול (Hall, 1993) בדיון שאותו ערכו בנושא הדינמיקה של שינוי צורה של מדיניות. סבטייה (1993) מבדילה בין שלושה מבנים עיקריים של אמונות: (1) ליבה עמוקה – נורמות ואמונות יסוד; (2) ליבה הקרובה למדיניות – מערך של עמדות מדיניות יסודיות בנוגע לאסטרטגיות הבסיסיות להשגת הנורמות והאמונות המצויות בליבה העמוקה; (3) היבטים משניים, מערך של החלטות אינסטרומנטליות וחיפושי מידע, הנחוצים ליישום ליבת המדיניות, כגון החלטות הנוגעות לכללים אדמיניסטרטיביים והקצאת תקציבים. בישראל לא נרשם שינוי בעמדות המדיניות ובאמונות היסודיות הנוגעות לתגובה המשפטית-החברתית כלפי קטינים עבריינים, ולא השתנו התנאים הכלליים של

פרדיגמת המדיניות, אשר הוכחה כעמידה בפני שינוי. שינויים והתאמות התרחשו רק בהיבטים המשניים, במערך ההחלטות האינסטרומנטליות הקשורות ליישום קווי מדיניות, ובכללים האדמיניסטרטיביים והקצאת המשאבים, ובכך נשמרה הרציונליות הנטועה במדיניות המשפטית-החברתית המסורתית הנוגעת לקטינים עבריינים.

ערוצי השיח השונים אשר נוצרו בישראל זרועים בעקרונות מפתח מתרבות מדינת הרווחה. הנרטיבים שאימצו המשתתפים מאופיינים באמונות תרבותיות בדבר סולידריות ומחויבות עמוקה של המדינה כלפי אלה המוגדרים כנוזקים. עבריינים צעירים נחשבים כקורבנות של כוחות המצויים מעבר לשליטתם ומתוארים כזכאים לסיוע ממוסדות המדינה. יתרה מזאת, יש אמונה איתנה במקצוע העבודה הסוציאלית כספק הטיפול העיקרי, הנותן מענה לילדים המעורבים בפשע.

גישות אלה כלפי עבריינות קטינים שומרות עדיין על זיקה הדוקה לעקרונות הליבה ולאמונה במדינת הרווחה, הנטועות עמוק בחברה הישראלית ובדאגתה הרבה לילדים. הן השפיעו גם על האופנים שבהם עוצבו המסגרות החדשות של התגובות המוצעות כלפי עבריינות של קטינים. הרקע האידיאולוגי של המדיניות בנוגע לעבריינות של קטינים נותר ללא פגע. הגישה הכלכלית והמשפטית, ששימשה קודם לכן, הוטמעה בתוך מודל הרווחה, כאשר היא קשורה קשר הדוק לערכים וליסודות של האתוס של מדינת הרווחה. הקריאות לתגמול עמדו בסתירה לערכים קיימים ולהנחות תרבותיות המעוגנות באידיאולוגיה של מדינת הרווחה, ועל כן נדחו. במהלך שני העשורים האחרונים הצטמצמה התמיכה במדינת הרווחה. ישראל אימצה את המאפיינים העיקריים של המשטר הניאו-ליברלי, ועקב השפל הכלכלי נעשו קיצוצים כבדים בתוכניות רווחה סוציאליות חשובות. עם זאת, רעיונות ניאו-ליברליים של אינדיבידואליזציה והטלת אחריות לא חדרו לתחום עבריינות הנוער.

ניתן להסביר זאת בכך שבישראל, בשונה ממדינות אחרות, יש מחויבות עמוקה לילדים ואמונה נטועה היטב בתפקיד המדינה כשומרת רווחתם. ניתן לקשר את שורשיהן של אמונות אלה להיסטוריה של ישראל המודרנית, הסובבת סביב נושא ההישרדות הפיסית והתרבותית וראיית גידול הילדים כמשאב לאומי ואמצעי לשמירה על קיומה של ישראל (פוגל-ביז'אוי, 1999; Remennick, 2000). כבר בתקופה שקדמה להקמת המדינה ראו מייסדיה קשר ברור בין עתידה לבין חינוך הילדים, אשר נדרשו לשאת בנטל ההגנה עליה בעתיד. בהקשר זה נחשבו ילדים חריגים, חסרי חינוך וסוררים כבעייתיים וכאיום על יכולתה של החברה הישראלית לשרוד (רזי, 2009). טבעה המתמיד של האמונה במחויבותה של המדינה לרווחת הילדים נובע מהצורך בהגנה עצמית, שבמסגרתה יש לילדים תפקיד חשוב בשימור המשכיותה של המדינה, תרבותה ואחדות העם היהודי לילדים (Jaffe, 1982, 1993). ואכן במהלך תקופה זו נוסדו מוסדות רווחה רבים שמטרתם לסייע

לאימהות לטפל בילדיהן, משום ששלומם של הילדים היה חלק מפרויקט בניין המדינה (שילה, 2007).

אמונה חזקה זו בגידול ילדים כמשימה של המדינה התמידה אחרי הקמת המדינה (בן-אריה וקמחי, 2007). פוליטיקאים ומומחים הכירו באחריות הממשלה לסייע לילדים ולמשפחותיהם, כדי שיהפכו חברים מועילים בחברה. הממשלה גרסה יצירת סביבה מטפחת לילדים, שהבטיחה את רווחתם ואת חינוכם כפרויקט ושליחות לאומיים (Ajzenstadt, 2005).

לצד גורמים לאומיים והיסטוריים אלה נחשבת החברה הישראלית בת ימינו כחברה המכוונת למשפחתיות, המאמצת גישה המעודדת ילודה, הן במישור המוסדי והן במישור הנורמטיבי (Ivry, 2010). גידול הילדים והמסירות המלאה לשלומם, הנטועים בציווי המקראי של "פרו ורבו" (בראשית, א, כח), הם בעלי ערך רב (Remennick, 2008). המשפחתיות, המתבטאת בשיעור נישואין גבוה, בשיעור גירושין נמוך, בשיעור ילודה גבוה ובשיעור נמוך של לידות מחוץ לנישואין, היא אחד ממאפייני המפתח של החברה הישראלית, ומאפיינת את הקהילות הדתיות החשובות (יהודים, מוסלמים ודרוזים) (קופמן, אבו בקר וסער, 2012).

עובדות אלה ניצבות לצד אמונתם המושרשת עמוק של רוב אזרחי ישראל בעקרונות מדינת הרווחה. על אף אימוצה של מדיניות ניאו-ליברלית בתחומים שונים, הישראלים עדיין מצפים מהמדינה לסייע לחברי הקבוצות החלשות בעת מצוקה (כהן, מזרחי ויובל, 2010). השילוב של ערכים ואמונות אלה עשוי לשמש כבסיס לשימורן של גישות רווחתיות מסורתיות בנוגע למערכת המשפט לקטינים, תוך התנגדות להצעות רדיקליות להחלפת גישת הרווחה בתגובות עונשיות.

בהקשר של המדיניות שנותחה, העוסקת בתגובה המשפטית-החברתית לקטינים עבריינים, שימשו פוליטיקאים ותומכי זכויות הילדים כשחקני מפתח בקביעת המדיניות הנוגעת לאותם רעיונות, אשר הצדיקו את גישותיהם בנוגע למדיניות המתאימה העוסקת בעבריינות נוער. ואמנם למרות הנסיבות המשתנות בתחומי הטיפול בילדים בכלל ובעבריינות של קטינים בפרט, ישראל דבקה עדיין בעקרונותיה הבסיסיים של מדינת הרווחה או לפחות לא מתעלמת מהם, כפי שקרה במדינות רווחה אחרות (Gal, 2008; Yishai, 1998).

בה בעת משתמש השיח הנוכחי על מערכת המשפט לנוער ברציונל התומך בקיצוצים בשירותים לעבריינים צעירים באמצעות הצדקות כלכליות, ומעודד את פיתוחן של אסטרטגיות מעשיות, יעילות ומשתלמות מבחינה כלכלית לטיפול בעבריינים צעירים. שיח זה משמש את קובעי המדיניות ואת פקידי הרווחה. יתר על כן, השירותים לעבריינים צעירים אינם ממומנים ומנוהלים עוד באופן בלבדי בידי הממשלה. בתוך ההקשר הזה

שימר ותחזק השיח השיקומי החדש היבטים מרכזיים של המאפיינים התרבותיים של מדינת הרווחה בשילוב מספר היבטים אידיאולוגיים ומעשיים של המשטר הניאו-ליברלי ביחס למדיניות כלפי עבריינות נוער.

מקורות

- בן-אריה, א' וקמחי, מ' (2007). מהפכת זכויות הילד והשירותים החברתיים לילדים. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל : מגמות וסוגיות (עמ' 309-338). ירושלים : מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דו"ח מבקר המדינה (2001).
- דו"ח מבקר המדינה (2008).
- הוועדה לזכויות הילד, הכנסת (18.2.2004).
- ועדת העבודה, הבריאות והרווחה, הכנסת (7.6.2011).
- ועדת חוקה חוק ומשפט, הכנסת (21.11.2007), פרוטוקול מס' 351.
- ועדת חוקה חוק ומשפט, הכנסת (1.4.2008), פרוטוקול מס' 521.
- ועדת חוקה חוק ומשפט, הכנסת (13.7.2008), פרוטוקול מס' 607.
- כהן נ', מזרחי, ש' ויובל, פ' (2010). מדינת הרווחה, מדיניות ציבורית ודעת הקהל : ישראל 2008. ביטחון סוציאלי, 82, 47-77.
- ממשלת ישראל (2005). תופעת האלימות בחברה הישראלית. החלטת ממשלה מס' 3687 (6 במאי, 2005). אוחזר מאתר הממשלה <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2005/Pages/>
- פוגל-ביז'אוי, ס' (1999). משפחות בישראל : בין משפחתיות לפוסט-מודרניות. בתוך ד' יזרעאלי, א' פרידמן, ה' דהאן-כלב, ח' הרצוג, מ' חסן, ח' נוה, וס' פוגל-ביז'אוי (עורכות), מין, מיגדר, פוליטיקה (עמ' 107-166). תל אביב : הקיבוץ המאוחד.
- קופמן, א', אבו בקר, ח' וסער, ע' (2012). החברה הערבית בישראל : פסיפס חברתי – עדה, משפחה, מגדר. רעננה : האוניברסיטה הפתוחה.
- רזי, ת' (2009). ילדי ההפקר : החצר האחורית של תל-אביב המנדטורית. תל אביב : עם עובד.

- שילה, מ' (2007). אתגר המיגדר: נשים בעליות הראשונות. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
שמידט, ה' (2006). דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון
ובמצוקה.
- Adams, J. (1999). Culture in rational-choice theories of state-formation. In
G. Steinmetz (Ed.), *State/Culture: State formation after the cultural
turn* (pp. 98-122). Ithaca: Cornell University Press.
- Ajzenstadt, M. (2002). Crime, social control and the process of social
classification: juvenile delinquency/justice discourse in Israel, 1948-
1970. *Social Problems*, 49 (4), 585-604.
- Ajzenstadt, M. (2005). Reactions to juvenile delinquency in Israel, 1950-
1970: A social narrative. *Journal of Policy History*, 17 (4), 404-424.
- Ajzenstadt, M. & Rosenhek, Z. (2000). Privatization and new modes of
state intervention: The long-term care program in Israel. *Journal of
Social Policy*, 29 (2), 247-262.
- Almog-Bar, M. & Ajzenstadt, M. (2010). Women, welfare and civil society
organizations: Creating an alternative women's welfare sphere in
Israel. *Social Policy and Administration*, 44 (6), 673-688.
- Almog-Bar, M. & Gidron, B. (2009). The long journey to the promised
land: Policy initiatives towards the third sector in Israel. In B. Gidron
& M. Bar (Eds.), *Policy initiatives towardsthe third sector in
international perspective* (pp. 159-188). New York: Springer.
- Bala, N. & Roberts, J. V. (2006). Canada's juvenile justice system:
Promoting communitybased responses to youth crime. In J. Junger-Tas
& S. H. Decker (Eds.), *International handbook of juvenile justice* (pp.
37-64). Dordrecht: Springer.
- B'eland, D. (2009). Ideas, institutions and policy change. *Journal of
European Public Policy*, 16 (5), 701-718.
- Bishop, D. M. (2009). Juvenile transfer in the United States in reforming
juvenile justice. In F. Dunkel & J. Junger-Tas, (Eds.), *International
handbook of juvenile justice* (85-104). Dordrecht: Springer.

- Bishop, D. M. & Decker, S. H. (2006). Punishment and control: Juvenile justice reform in the USA. In J. Junger-Tas & S. H. Decker (Eds.), *International handbook of juvenile justice* (pp. 3-35). Dordrecht: Springer.
- Borowski, A. & Ajzenstadt, M. (2005). A solution without a problem: Judges' perspectives on the impact of the introduction of public defenders on Israel's juvenile courts. *British Journal of Criminology*, 45 (2), 183-200.
- Campbell, J. L. (1998). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society*, 27, 377-409.
- Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The Managerial State*. London: Sage.
- Croall, H. (2006). Criminal justice in post-devolutionary Scotland. *Critical Social Policy*, 26 (3), 587-607.
- Cullen, T. F. & Agnew, R. (2005). *Juvenile delinquency: Causes and control* (2nd ed.). Los Angeles: Roxbury.
- Dorfman, L. & Schiraldi, V. (2001). *Off balance: Youth, Race, and Crime in the News*. Washington, DC: Berkeley Media Studies Group, Public Health Institute and Justice Policy Institute.
- Fagan, J. (1990). Social and legal policy dimensions of violent juvenile crime. *Criminal Justice and Behavior*, 17, 93-133.
- Fairclough, N. (1992). Discourse and text: Linguistic and intertextual analysis within discourse analysis. *Discourse Society*, 3 (2), 193-217.
- Feld, B. C. (1993). Juvenile (in)justice and the criminal court alternative. *Crime and Delinquency*, 39: 403-424.
- Fergusson, R. (2007). Making sense of the melting pot: Multiple discourses in youth justice policy. *Youth Justice*, 73 (3), 179-194.
- Field, S. (2007). Practice cultures and the 'new' youth justice in (England) and Wales. *British Journal of Criminology*, 47, 311-330.
- Gal, J. (2008). Immigration and the categorical welfare state in Israel. *Social Service Review*, 82 (4), 639-661.

- Goldson, B. & Jamieson, J. (2002). Youth crime, the “parenting deficit” and state intervention: A contextual critique. *Youth Justice*, 2 (2), 82-99.
- Goldson, B. & Hughes, G. (2010). Sociological criminology and youth justice: Comparative policy analysis and academic intervention. *Criminology and Criminal Justice*, 10 (2), 211-230.
- Graham, J. & Moore, C. (2006). Beyond welfare versus justice: Juvenile justice in England and Wales. In J. Junger-Tas & S. H. Decker (Eds.), *International handbook of juvenile justice* (pp. 65-92). Dordrecht: Springer.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policymaking in Britain, *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- Hogeveen, B. R. (2006). Unsettling youth justice and cultural norms: the youth restorative action project. *Journal of Youth Justice*, 9 (1), 47-66.
- Hsieh, H. F. & Shannon, S. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15, 1277-1288.
- Ivry, T. (2010). *Embodying culture: Pregnancy in Japan and Israel*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Jaffe, E. D. (1982). *Child welfare in Israel*. New York: Praegar.
- Jaffe, E. D. (1993). Sociological and religious origins of the non-profit sector in Israel. *International Sociology*, 8 (2), 159-176.
- Junger-Tas, J. & Decker, S. H. (2006). *International handbook of juvenile justice*. Dordrecht: Springer.
- Kempf-Leonard, K. & Peterson, E. (2000). Expanding the realms of the new penology: The advent of actuarial justice for juveniles. *Punishment and Society*, 2 (1), 66-97.
- Kemshall, H. (2008). Risk, rights, and justice: Understanding and responding to youth risk. *Youth Justice*, 8 (1), 21-37.

- Krippendorff, K. (1980). *Content Analysis*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Levesque, R. J. R. (1996). Is there still a place for violent youth in juvenile justice. *Aggressive and Violent Behavior*, 1, 69-79.
- Martinson, R. (1974). What works? Questions and answers about prison reform. *The Public Interest*, 35, 22-54.
- Melossi, D. (2000). Changing representations of the criminal. *British Journal of Criminology*, 40, 296-320.
- Meranda, A. (2007). Youth violence: What do KMs want to do? <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3432462,00.html>.
- Muncie, J. (2005). The globalization of crime control – the case of youth and juvenile justice: Neo-Liberalism, policy convergence and international conventions. *Theoretical Criminology*, 9 (1), 35-64.
- Muncie, J. (2006). Governing young people: Coherence and contradiction in contemporary youth justice. *Critical Social Policy*, 26, 770-793.
- Muncie, J. (2008). The “punitive turn” in juvenile justice: Cultures of control and rights compliance in Western Europe and USA. *Youth Justice*, 8, 107-121.
- Nelken, D. (2006). Italian juvenile justice: tolerance, leniency or indulgence? *Youth Justice*, 6 (2), 107-128.
- O'Connor, J. S. & Robinson, G. (2008). Liberalism, citizenship and the welfare state. In W. Van Oorschot, M. Opielka & B. Pfau-Effinger (Eds.), *Culture and the Welfare State* (pp. 29-49). Cheltenham: Edward Elgar.
- O'Malley, P. (1999). Volatile and contradictory punishment. *Theoretical Criminology*, 3 (2), 175-196.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.

- Padamsee, T. J. (2009). Culture in connection: Re-contextualizing ideational processes in the analysis of policy development. *Social Politics, 16* (4), 413-445.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Pfau-Effinger, B. (2005). Culture and welfare state policies: Reflections on a complex interrelation. *Journal of Social Politics, 34* (1), 3-20.
- Pugach, D. (2010). Do not tilt kindness to juvenile delinquents. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3856785,00.html>.
- Rein, M. & Schön, D. (1993). Reframing policy discourse. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 145-166). Durham: Duke University Press.
- Remennick, L. I. (2000). Childless in the land of imperative motherhood: Stigma and coping among infertile Israeli women., *Sex Roles, 43*, 821-841.
- Remennick, L. I. (2008). Contested motherhood in the ethnic state voices from an Israeli postpartum ward. *Ethnicities, 8* (2), 199-226.
- Rose, N. & Miller, P. (1992). Political power beyond the state: problematics of Government. *British Journal of Sociology, 43* (2), 173-205.
- Ryan, G. W. & Bernard, H. R. (2000). Data management and analysis methods. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 769-802). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Sabatier, P. A. (1993). The study of public policy processes. In P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy change and learning: An advocacy coalition framework* (pp. 1-12). Boulder, CO: Westview.
- Schmidt, V. A. (2002). Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment. *Comparative Political Studies, 35* (2), 168-193.

- Schmidt, V. A. & Radaelli, C. M. (2004). Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues. *West European Politics*, 27 (2), 183-210.
- Shalev, M. (2000). Liberalization and the transformation of the political economy. In G. Shafir & Y. Peled (Eds.), *The new Israel: Peacemaking and liberalization* (pp. 129-159). Boulder, CO: Westview.
- Simon, J. (1990). *Poor discipline: Parole and the social control of the underclass, 1890-1990*. Chicago: University of Chicago Press.
- Simons, L. & Lathlean, J. (2008). Shifting the focus: Sequential methods of analysis with qualitative data. *Qualitative Health Research*, 18 (1), 120-132.
- Steinmetz, G. (1993). *Regulating the social: The welfare state and local politics in imperial Germany*. Princeton: Princeton University Press.
- Stoesz, D. (1981). A wake for the welfare state: Social welfare and the neoconservative challenge. *Social Service Review*, 55 (3), 398-410.
- Stone, D. (1997). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: W.W. Norton.
- Such, E. & Walker, R. (2005). Young citizens or policy objects? Children in the "rights and responsibilities" debates. *Journal of Social Policy*, 34 (1), 39-57.
- Torring, J. (1999). *New theories of discourse: Laclau, Mouffe and Zizek*. Oxford: Blackwell.
- Weijers, I. (1999). The double paradox of juvenile delinquency. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7 (3), 329-351.
- Yishai, Y. (1998). Civil society in transition: Interest politics in Israel. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 555 (1), 147-162.

מנצחות ומפסידות: השפעת מדיניות הרווחה על אי השוויון המגדרי בשכר – השוואה בינלאומית¹

הדס מנדל²

המחקר ההשוואתי בנושא השפעת מדיניות הרווחה על אי השוויון המגדרי נוטה להדגיש את האימהות כמרכיב מרכזי באי שוויון זה, תוך התעלמות מהבחנה מעמדית בין נשים. מאמר זה קורא תיגר על ההנחה שלהתערבותה של המדינה השפעה אחידה על הישגיהן הכלכליים של נשים, וטוען שהיא מותנית במעמדן הסוציו-אקונומי. בהתבסס על סקרי הכנסות של 21 מדינות מפותחות (מתוך מאגר הנתונים של ה-Luxemburg Income Study) מנתח המאמר את פערי ההכנסה המגדריים בין נשים לגברים ממעמדות סוציו-אקונומיים שונים. ממצאי המחקר תומכים בטענה שהשפעת מדיניות הרווחה על אי השוויון המגדרי בשכר תלויה במעמד: מדיניות רווחה נדיבה מגבילה את התגמולים הכלכליים של נשים בעלות כישורים גבוהים בשוק העבודה, אך אינה משפיעה לרעה על הישגיהן הכלכליים של נשים מעוטות יכולת, ולעתים אף מיטיבה עמם. ממצאי המחקר מצביעים על המורכבות שבהתוויית קווים כלליים של מדיניות חברתית ועל החשיבות שבהפניית תשומת הלב המחקרית להבדלים מעמדיים בין נשים בשאלות הנוגעות למדיניות שמטרתה להקל על שילוב בין חיי עבודה וחיי משפחה.

מלות מפתח: מדינת רווחה, אי שוויון מגדרי, פערי שכר מגדריים, מדיניות משפחתית, אי שוויון מעמדי

- 1 אני מבקשת להודות לקרן הלאומית למדע (ISF, 281/10) על תמיכתה הנדיבה במחקר. כמו כן, אני מעריכה ומוקירה את שיתוף הפעולה הפורה של מיכאל שלו בנושאים הקשורים לנושאי מחקר זה. אני מבקשת גם להודות למשה סמיונוב ולקוראים האנונימיים על הצעותיהם המועילות.
- 2 החוג לסוציולוגיה ואתנרופולוגיה, אוניברסיטת תל אביב.

ביטחון סוציאלי, חשון תשע"ד, אוקטובר 2013, מס' 92: 74-33
 המאמר פורסם תחילה בכתב העת European Sociological Review, 28 (2), עמ' 241-262. התרגום באישור המו"ל, Oxford Journals, והמחברת.

מבוא

מחקר זה מדגיש את חשיבותם של הבדלים מעמדיים למחקרים המשווים אי שוויון מגדרי בין מדינות בכלל ולהבנת השפעתה של מדיניות הרווחה על פערי השכר המגדריים בפרט. הכרה בחשיבות ההבחנה המעמדית בין נשים נשענת על הרעיון של הצטלבויות בין מעמד ומגדר. למרות מרכזיותו של רעיון זה בלימודי מגדר, למרות תרומתו לחקר חוויות החיים השונות של נשים ממעמדות ומגזעים שונים (Browne & Misra, 2003; Collins, 2000; Hooks, 1984, 1999; Esping-Andersen, 2009; Mandel & Shalev, 2009a; O'Connor, 2010; Orloff & Shaver, 1999; Shalev, 2008; Warren, 2003; Williams & Boushey, 2010), הוא לא זכה לתרגום מספק במחקרים אמפיריים השוואתיים בכלל (McCall, 2005) ובמחקרים על מדיניות רווחה ואי שוויון מגדרי בפרט.

הרעיון של הצטלבות מעמד ומגדר מקבל ביטוי בעיקר בספרות העוסקת בחוויותיהן הייחודיות של נשים שחורות (בניגוד לנשים לבנות) בארצות הברית (Browne & Misra, 2003; Collins, 1999), בעוד שהספרות העוסקת במדינת הרווחה ומגדר מתמקדת בעיקר בהשוואת מצבן של נשים (בניגוד לזה של גברים) בהקשרים מוסדיים שונים. בהדגישה את אי השוויון על בסיס מגדרי כשלעצמו, האירה ספרות זו מעל לכול את המרכיבים המאחדים נשים, ולא את אלה המפלים אותן. מכיוון שבכל החברות האנושיות והקבוצות החברתיות נשים הן בעיקר אלה החוות את המתח בין חיי עבודה ומשפחה, נתפסו קווי המדיניות הציבורית המיועדים להקל על נשים את הגישה לשוק העבודה ככאלה המשרתים את האינטרס המשותף של כללן.

קווי מדיניות אלה מכונים בספרות המחקרית מדיניות משפחתית או מדיניות ממתנת (family policy or reconciliation policy), מונחים המתארים את מה שנתפס כתפקידה העיקרי של התערבות מדינת הרווחה בהקשר של נשים ומשפחה – הניסיון להקל על שילוב שבין עבודה בשכר לבין מחויבויות משפחתיות. מכיוון שכך, התרכזו המחקרים שבדקו את השפעתה של המדיניות המשפחתית על אי השוויון המגדרי כמעט בלבדית במידת הצלחתה של המדיניות להעלות את שיעורי ההשתתפות של נשים בשוק העבודה (Esping-Andersen, 1990, 1999; Hobson, 1990; Korpi, 2000; Van der Lippe & Van Dijk, 2002).

ההתרכזות בתעסוקת נשים כקריטריון כמעט בלבדי לאי שוויון מגדרי וההנחה שקונפליקט עבודה-משפחה בקרב נשים הוא אוניברסלי הן הסיבות העיקריות להעדר הבחנה מעמדית בין נשים בספרות ההשוואתית בנושא מדינת הרווחה ומגדר. משום כך גם ההבחנה העיקרית בין נשים שכן נחקרה אמפירית היתה על בסיס מצב משפחתי או

הורות (Gornick, Meyers, & Ross, 1998; Harkness & Waldfogel, 2003; Misra, Michelle, & Stephanie 2007a,b), כלומר הבחנה בין אימהות ללא אימהות, הרלוונטית לעוצמת הקונפליקט. מחקרים שכן עשו הבחנה בין נשים על פי השכלה שוב העמידו במרכז את שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה, ובייחוד את נטייתן של נשים בעלות השכלה גבוהה להשתתף יותר בשוק העבודה ובכך לצמצם את מה שמכונה בספרות "קנס האימהות", כלומר המחיר הכלכלי שגובהה האימהות (Esping-Andersen, 2007; Sigle-Rushton & Waldfogel, 2009). מחקרים אלה הראו שקנס האימהות משתנה על פי רמת ההשכלה של נשים, והדגישו את הקשר של זה למדיניות מעודדת העסקה: הן רמת ההשכלה והן מדיניות מעודדת העסקה משפיעות על המחיר הכלכלי של האימהות דרך השפעתן על פעילותן הכלכלית של אימהות לעומת נשים שאינן אימהות.

תשומת לב מחקרית פחותה בהרבה ניתנה לשאלה באיזו מידה מדיניות משפחתית תורמת לרווחיהן הכלכליים של נשים מעבר להשפעה שיש לה על שיעורי השתתפותן. אולם כאשר בוחנים את ההשפעה הפוטנציאלית של התערבות המדינה על הישגיהן התעסוקתיים של הנשים העובדות או על גובה שכרן, הבחנה מעמדית הופכת רלוונטית מאוד, משום שלא מצופה שמדיניות משפחתית תטיב עם נשים ממעמדות שונים באופן שווה. ראשית, עם כניסתן המסיבית של נשים לשוק העבודה והעלייה ברמת השכלתן, התרחבו משמעותית ההבדלים הסוציו-אקונומיים בין נשים עובדות, התרחבות שתרמה להבדלים בתנאי העבודה של נשים, בכוח המיקוח שלהן ובתגמוליהן הכלכליים. שנית, המנגנונים שבאמצעותם המדיניות המשפחתית משפיעה על הישגיהן של נשים בשוק העבודה הם מטבעם מנגנונים הקשורים בכישוריהן, בהשכלתן ובתפקידן בשוק העבודה.

במחקר הנוכחי אני מבקשת אפוא להבחין בין נשים על פי מאפייניהן הסוציו-אקונומיים, ולהצביע על חשיבות ההבחנה בהקשר של השפעת המדיניות המשפחתית על הישגיהן בשוק העבודה. ציפיותי התיאורטיות קוראות תיגר על מסקנותיהם של מחקרים קודמים ומציעות מסקנות אחרות. באופן ספציפי, בעוד מחקרים אחרים גילו השפעות שליליות של מדיניות משפחתית על שכרן ועל הישגיהן המקצועיים של נשים, הרי שבמאמר זה אני מראה שהשפעת המדיניות המשפחתית מותנית מעמד³. באמצעות ניתוח היררכי רב-רמות, הכולל השוואה בין 21 מדינות, אני מראה שאף שהתערבויות מדינת הרווחה אכן מגבילות את הישגיהן הכלכליים של נשים בעלות כישורים גבוהים, הרי שאין להן השפעה שלילית על נשים שכישוריהן נמוכים יותר, ובהיבטים מסוימים הן אף מסייעות להן. ממצאים אלה מצביעים על כך שיש לבחון את השלכות ההסדרים המוסדיים בכלל והמדיניות המשפחתית בפרט, תוך הבחנה בין הקבוצות המרוויחות מהמדיניות ואלה שאינן

3 המונח מעמד במאמר זה מתייחס להשכלה ולתגמולים כספיים, ואינו כולל היבטים אחרים של מעמד כמו היבטים תרבותיים. אעשה שימוש לסירוגין במונחים חלוקות מעמדיות וחלוקות סוציו-אקונומיות כבעלי משמעות נרדפת.

מרוויחות ממנה. ההתייחסות לנשים כקבוצה הומוגנית בהקשר ההשוואתי הבין מדיני של אי שוויון מגדרי, המתבססת על פי רוב על הגבר ה"ממוצע" ועל האישה ה"ממוצעת", היא התייחסות בעייתית ועלולה להוביל למסקנות מוטעות.

רקע

מדיניות משפחתית (family policy) היא מונח המתאר התערבויות שונות של המדינה בתפקידה כספקית שירותים חברתיים או כמחוקקת חוקים הנוגעים למשפחות עם ילדים. המטרה של חלק לא מבוטל מהתערבויות אלה היא לאפשר לנשים ולאמהות לרכך את הקונפליקט עבודה-משפחה ולצאת לשוק העבודה באמצעות הענקת זכויות או שירותים חברתיים למשפחות, כגון חופשות לידה בתשלום ומעונות יום ציבוריים. מחקרים על השפעתה של מדיניות משפחתית על השתתפותן של נשים בשוק העבודה מצאו שבמדינות סקנדינביה, בעלות משטר הרווחה הסוציאלי-דמוקרטי על פי הטיפולוגיה המפורסמת של אספינג אנדרסן (1990), רמת השוויון המגדרי בתעסוקה היא הגבוהה ביותר; זאת בשל זמינות מעונות היום הציבוריים, תנאי העסקה גמישים, חופשות לידה ארוכות בתשלום וחופשות בתשלום לצורך טיפול בילדים ובחולים. גורמים אלה מגבירים את פעילותן של נשים ואימהות בשוק העבודה, כמו גם את רציפות עבודתן לאורך הקריירה, ומפחיתים את קנס האימהות – המחיר הכלכלי בגין גידול ילדים – כמו גם את שיעורי העוני והתלות הכלכלית של נשים בבני זוגן (Bianchi, Casper, & Peltola, 1999; Christopher, 2002; Daly, 2000; Gornick, Meyers, & Ross, 1997, 1998; Harkness & Waldfogel, 2003; Hobson, 1990; Korpi, 2000; Misra, Michelle, & Stephanie, 2007a,b; Sigle-Rushton & Waldfogel, 2007; Stier, Lewin-Epstein & Braun, 2001).

ואולם לתנאי ההעסקה הנוחים הניתנים לאימהות עובדות בסקנדינביה יש גם היבטים שליליים. נמצא שהזכויות המוענקות למשפחות, המנוצלות בעיקר בידי אימהות, מעכבות את הישגיהן המקצועיים והכלכליים של נשים, מה שמתבטא בראש ובראשונה בהפרדה העיסוקית, האורכית והרוחבית, בין המינים, הרווחת יותר במדינות שבהן המדיניות המשפחתית מפותחת. לדוגמה: רייט, בקסטר ובירקלונד (Wright, Baxter, & Birkelund, 1995) מצאו שלנשים יש סיכויים קטנים יותר לאייש מקצועות ניהוליים בשוקי העבודה ה"ידידותיים" של שבדיה ונורבגיה, בהשוואה לכלכלות שוק דוגמת ארצות הברית, קנדה, בריטניה ואוסטרליה (ראו גם Birkelund & Sandnes, 2003). גישת הקפיטליסטום הרבגוני (Varieties of Capitalism) מסבירה ממצאים אלה

בהדגישה את התפקיד שממלאת ההגנה התעסוקתית על העובד, המאפיינת כלכלות עם שוקי עבודה פנימיים, כגון אלה הרווחים בסקנדינביה ובמדינות אירופה המרכזיות. הגנה תעסוקתית זו מטילה על המעסיק מחויבות לאישה העובדת בזמן היעדרה, ובשל כך שוחקת את מידת האטרקטיביות של נשים בעיני מעסיקים (Estevez-Abe, 2005, 2006). מנדל ועמיתה מוסיפים, שההתערבויות של מדינת הרווחה בכלל, ומדיניות ידידותית למשפחה בפרט, מקשות על נשים להגיע להישגים מקצועיים, משום שהן מצמצמות את סיכוייהן לאייש משרות נחשקות (Mandel & Semyonov, 2005, 2006; Mandel & Shalev, 2009b).⁴ הם טוענים, שמדיניות שמספקת לאימהות פרביליגיות המחריגות אותן מדרישות שוק העבודה – אפשרות להיעדר מהעבודה למשך פרקי זמן ארוכים או תנאי עבודה נוחים במגזר הציבורי – מצמצמת את האטרקטיביות של נשים בעיני מעסיקים במגזר הפרטי ואת המוטיבציה שלהן להיכנס לשוק הפרטי, ובכך תורמת להקטנת סיכוייהן להשתלב בתפקידים יוקרתיים ורווחיים יותר. טענות אלה מקבלות חיזוק ממחקרים אחרים המצביעים על "מעגל הקסמים של מדינת הרווחה" (Hansen, 1995) – תוצאה של מגזר ציבורי המתאפיין בהפרדה מגדרית גדולה (Hansen, 1997) ובהיעדרויות מן העבודה בעקבות חופשות לידה ממושכות (Albrecht et al., 1999; Morgan & Zippel, 2003; Ruhm, 1998). אם לסכם, הטיעון הוא שלהתערבויות של המדינה – הנחשבות ידידותיות לאימהות ותכליתן לסייע לנשים לשלב בין עבודה בשכר לעבודה שאינה בשכר – יש באופן פרדוקסלי השלכות שליליות על הישגיהן של נשים עובדות בשוק העבודה.

ציפיות תיאורטיות

המחקרים המצוטטים לעיל מדגישים בעיקר שני מנגנונים המשלימים זה את זה, מנגנונים המסבירים את ההשלכות הבלתי רצויות של מדיניות הרווחה על הישגיהן המקצועיים של נשים. הראשון מתרכז בהגנות תעסוקתיות על נשים או על עובדים באופן כללי. השני מבלית את השלכות ההפרדה התעסוקתית בין נשים לגברים עקב ריכוז יתר של נשים במגזר השירותים הציבוריים. טענתי היא שהשפעת שני המנגנונים האלה על קביעת התגמולים הכלכליים של נשים תלויה במעמדן הסוציו-אקונומי – יש להם השפעה

4 המחקר של מנדל ושל (Mandel & Shalev, 2009b) עוסק ביחסים שבין מעמד ומגדר מנקודת מבט שונה. הוא מדגים כיצד מדיניות רווחה משפיעה על פערי השכר המגדריים באמצעות השפעתה, הן על אי השוויון המעמדי (באמצעות דה-קומודיפיקציה) והן על אי השוויון המגדרי (באמצעות דה-פמיליזציה). עם זאת, ההנחה היא ששני המנגנונים משפיעים על כל הנשים בצורה שווה.

שלילית על התגמולים הכלכליים של נשים ממעמד גבוה והשפעה חיובית על התגמולים הכלכליים של נשים ממעמד נמוך.

לפני שאתייחס לכל אחד מן המנגנונים, ראוי להבהיר שההתמקדות בהשפעות מבניות – כגון השפעת המדיניות המשפחתית או היצע העבודות במגזר השירותים הציבורי – איננה מבוססת על ההנחה שהתגמולים הכלכליים לנשים לא מושפעים מהעדפותיהן או מבחירותיהן בנוגע להשכלה ולקריירה. ואולם לצד בחירות או העדפות אישיות, בחירת מסלול לימודים או בחירה במשרה מושפעות מהמגבלות ומההזדמנויות שמציב שוק העבודה. כפי שיידון בפרקים הבאים, נשים ממעמדות שונים אינן נהנות ממבנה הזדמנויות זהה.

הגנה תעסוקתית על נשים ועובדים

חוקי מגן בעבודה, בין שהם חלים על כלל העובדים (כגון חוקים או תקנות הנוגעים לתנאי העבודה, גובה השכר, הגנות מפני פיטורין) ובין שהם מכוונים באופן ספציפי לאימהות (כגון חופשת לידה או פחות שעות עבודה לאם עובדת), צפויים להגביר את אי רצונם של מעסיקים להעסיק נשים (Cain, 1977; Hansen, 1995, 1997; Estevez-Abe, 2005, 2006; Mandel & Semyonov, 2005, 2006; Mandel & Shalev, 2009b). ואולם בחינה של הרציונל הניצב מאחורי תיאוריות של אפליה סטטיסטית מוביל למסקנה שההתנהגות מפלה כלפי נשים מצדם של מעסיקים תלויה במידה רבה במעמדן המקצועי. ההיגיון הניצב בבסיסה של האפליה הסטטיסטית הוא שכאשר מעסיקים מחפשים עובדים למשרות הדורשות עלויות הכשרה גבוהות, הם יעדיפו עובדים יציבים יותר (Aigner & Cain, 1977). מכיוון שהמידע על המועמדים מוגבל, המעסיקים נוטים להעדיף קבוצות של עובדים הנחשבות בעלות יציבות תעסוקתית גבוהה על פני קבוצות של עובדים הנתפסות כבעלות יציבות נמוכה (בהסתמך על ממוצעי הקבוצה או על סטריאוטיפים). ומכיוון שבעבודות הדורשות הכשרה מועטה או שאינן דורשות הכשרה בכלל, עלותה של התאמה גרועה היא זניחה, הרי שהסיכון לאפליה סטטיסטית רלוונטי בעיקר לנשים בעלות משאבי הון אנושי גבוה, שהן המועמדות הפוטנציאליות לתפקידים בכירים או לתפקידים הכוללים מסלול קידום (Tomaskovic-Devey, 1993). אמנם נשים בעלות כישורים מועטים אינן חסינות לחלוטין מפני אפליה סטטיסטית, בייחוד לא במדינות שבהן שוקי העבודה הפנימיים נפוצים יותר ובהן נהוגות תקנות קשיחות נגד פיטורים, אבל, כפי שטוענת אסטבז-אבה (Estevez-Abe, 2005, 2006), המשרות הטובות ביותר בשוקי העבודה הפנימיים שמורות לעובדים יציבים. נשים נתפסות כעובדות יציבות פחות, משום שהקריירות שלהן נקטעות בתכיפות גדולה יותר. וכך, אף שרגישותם של מעסיקים לאי רציפות בעבודה של נשים מתייחסת אל כלל הנשים כקבוצה, הרי שנשים בעלות כישורים

למשרות הדורשות הכשרה ארוכה (כאמור משרות מתוגמלות יותר) הן הנפגעות העיקריות.

יוצא אפוא שנשים בעלות כישורים גבוהים ייצאו נשכרות דווקא ממיעוט חוקי עבודה מגינים, משום שיש בכך להפחית את המוטיבציה של המעסיקים להפעיל כלפיהן אפליה סטטיסטית. אין זה אומר שנשים ממעמד גבוה, שגם הן המטפלות המרכזיות במשפחה, לא יכולות ליהנות מהתערבויות המדינה שמטרתן להקל על שילוב בין עבודה ומשפחה (Williams & Boushey, 2010), אך הצורך שלהן בהן קטן יותר משתי סיבות: (א) מעמדם המקצועי מאפשר להן כוח מיקוח גדול יותר על תנאים ושכר ומצמצם את הצורך שלהן בהגנות חוקתיות על השכר. (ב) משאביהן הכלכליים מאפשרים להן לצרוך שירותים טיפוליים בשוק הפרטי ומצמצמים את תלותן בשירותים הציבוריים (Morgan, 2005; Shalev, 2008).

יתרה מזאת, מדינות המעניקות הגנה תעסוקתית מועטה – כגון מדינות הרווחה הליברליות, הנשענות על השוק כספק עיקרי של רווחה – אמנם נוטות להשקיע פחות בשירותים ציבוריים לטיפול בילדים, אבל הן משקיעות יותר בעידוד אספקה פרטית של שירותים כאלה, כדוגמת מתן הטבות מס עבור טיפול בילדים. הן גם פועלות יותר לקידום תחרות הוגנת במקום העבודה באמצעות חקיקה נגד אפליה ובעד שוויון הזדמנויות בהעסקה (Chang, 2000; Orloff, 2006). בעוד שאין לצפות להתערבויות שכאלה תהיה השפעה הפוכה על נשים מקבוצות שונות (כלומר שיהיו להן השלכות שליליות על אחת הקבוצות), הרי שהן כן יכולות לסייע לקבוצה אחת יותר מלאחרת. וכך סביר שההשפעה המיטיבה של מעונות יום ציבוריים תשרת יותר נשים ממעמד נמוך, ואילו חקיקה נגד אפליה ובעד שוויון הזדמנויות בהעסקה תשרת קודם כול נשים משכילות ואמידות יותר (O'Connor, Orloff, & Shaver, 1999).

תעסוקה במגזר הציבורי

המהפכה הפוסט-תעשייתית, ובתוכה התרחבותו של מגזר השירותים, תרמו להרחבת ההפרדה העיסוקית על בסיס מגדר ולריכוז של נשים במגזרים ובמקצועות "הצווארון הוורוד" (Charles & Grusky, 2004). פמיניזציה של עיסוקים התרחשה בעיקר בשירותים החברתיים – טיפול, חינוך, בריאות ושירותי רווחה (Kolberg, 1991). ברוב המדינות, ובעיקר במדינות שנוהגת בהן מדיניות משפחתית מפותחת, מסופקים שירותים אלה לציבור הרחב במסגרת המגזר הציבורי, מגזר המאופיין בתנאי עבודה נוחים יחסית ובשעות עבודה קצרות וגמישות יותר מאשר במגזר הפרטי. לא רק שמאפיינים אלה מקילים על נשים להשתלב בעבודה במגזר הציבורי, אלא שהמעסיק הממשלתי – בהיותו כפוף לנהלים בירוקרטיים נוקשים בגיוס לתפקידים ובקביעת רמות שכר, ובהיותו רגיש

יותר מבחינה פוליטית – נוטה להימנע מתשלום משכורות נמוכות מאוד או גבוהות מאוד ומאפליה סטטיסטית כלפי נשים.

עם זאת, יתרונות אלה של מגזר השירותים הציבורי הם מותני מעמד בעליל. העסקה בידי המדינה מועילה יותר לעובדים המשתכרים שכר נמוך, המתקשים להשיג ביטחון כלכלי בשוק החופשי (Gornick & Jacobs, 1998). לנשים בעלות כישורים נמוכים יש כוח מיקוח קטן על רקע נחיתותן (על בסיס מגדר ומעמד כאחד), ועל כן הן נוטות להרוויח ממשא ומתן קולקטיבי (שמנהל ועד עובדים למשל) וממבנה השכר הבירוקרטי הנוהגים במגזר הציבורי. יש ראיות לכך, שעובדים במשרה חלקית, ברובם נשים, נהנים מביטחון תעסוקתי גדול יותר (שכר ותנאי עבודה) במגזר הציבורי מאשר במגזר הפרטי (Blossfeld & Hakim, 1997).

בעוד נשים שכישוריהן נמוכים יותר מוגנות הרבה יותר במגזר הציבורי, נשים בעלות הון אנושי גבוה נהנות מאפשרויות תעסוקה אטרקטיביות הרבה יותר במגזר הפרטי. במדינות שבהן מגזר ציבורי גדול (בעיקר מדינות סקנדינביה), רבות מן הנשים במשרות הבכירות מועסקות במגזר הציבורי. תקרת השכר הנמוכה יותר במגזר זה מונעת מנשים אלה להגיע לרמות שכר התואמות למשרות בכירות מקבילות במגזר הפרטי. על כן השכר של נשים בעלות כישורים גבוהים, הנמצאות בתפקידים מקצועיים וניהוליים במגזר הציבורי, נמוך בהשוואה לתפקידים מקבילים במגזר הפרטי (Gornick & Jacobs, 1998; Hansen,). מעבר לכך, כוח המיקוח הגדול יותר של עובדות משכילות ומיומנות מאפשר להן להשיג ביטחון כלכלי ותנאי עבודה המקילים על קונפליקט עבודה-משפחה גם דרך השוק הפרטי. על כן יש להן יותר מה להפסיד במגזר הציבורי גם בשל המשכורות הנמוכות יחסית במגזר זה וגם משום שההגנה שהוא מציע מועילה להן פחות.

מדיניות מדינת הרווחה ופערי השכר המגדריים

בהתבסס על הדיון עד כה, נצפה שמדיניות משפחתית מפותחת תגביל את רמת שכרן של נשים ממעמד גבוה על ידי פגיעה בהישגיהן התעסוקתיים. ואולם מעט מאוד מחקרים אמפיריים בדקו ישירות את השפעת המדיניות המשפחתית על שכרן של נשים. רוב הראיות הקושרות בין השניים נוגעות למחיר הכלכלי של האימהות לאורך הקריירה. בהקשר זה עשויה מדיניות משפחתית להפחית את קנס האימהות, בעיקר דרך עידוד פעילותן של נשים בשוק העבודה (Crittenden, 2001; Harkness & Waldfogel, 2007; Sigle-Rushton & Waldfogel, 2007; Rake, 2000). אף על פי כן יש ראיות מסוימות להשפעתה של חופשת הלידה על שכרן של נשים, וזאת מעבר להשפעתה על

השתתפותן בשוק העבודה. לחופשת לידה יכולות להיות השפעות מנוגדות על שכר: מצד אחד היא עשויה להגדיל את שכרן של נשים באמצעות הגברת הרצף התעסוקתי שלהן, משום שהיא מגנה על מקום העבודה אצל אותו המעסיק. מהצד האחר חופשות ארוכות גורמות לנשים לעזוב את שוק העבודה לפרקי זמן ארוכים, ובכך פוגעות בניסיון התעסוקתי (Waldfoegel, 1998). אדין וגוסטבסון (Edin & Gustavsson, 2008) מצאו שחופשת לידה ממושכת שוחקת את הכישורים בשוק העבודה ומזיקה לקידום ולשכר בעתיד. אונדריק, שפיס ויאנג (Ondrich, Spiess, & Yang, 2003) ורוהם (Ruhm, 1998) מצאו גם שלחופשת הלידה השפעה שלילית על הגידול בשכרן של נשים לאורך זמן.

ואולם גם אם לחופשות הלידה יש השפעות שליליות על השכר, קשה לגלותן על ידי השוואה בין מדינות. הסיבה לכך היא גורמים מתערבים אחרים, ומעל לכול ההבדלים באי השוויון המעמדי בין המדינות השונות. בלאו וקהאן (Blau & Kahn, 1992, 1996) הראו, שצמצום אי השוויון בין עובדים, הנובע ממבנה שכר ריכוזי, תורם לצמצום פערי השכר המגדריים. על כן במדינות שבהן אי השוויון הכללי בשכר נמוך יחסית, גם פער השכר בין המינים קטן יחסית. בהתבסס על כך טענו מנדל וסמיונוב (Mandel & Semyonov, 2005), שמאחר שבמדינות רווחה מפותחות מדיניות משפחתית מפותחת ומערכות שכר ריכוזיות נוטות להתקיים זו לצד זו, קשה לגלות את השפעותיה השליליות של המדיניות המשפחתית על שכרן של נשים. הסיבה לכך היא שמערכת קביעת שכר ריכוזית (למשל כמו זו הנהוגה במגזר הציבורי) מקוזזת את ההשפעה הצפויה של המדיניות המשפחתית; בעוד האחרונה צפויה להרחיב את פערי השכר המגדריים (דרך הגברת האפליה הסטטיסטית למשל), הראשונה צפויה לצמצם (דרך מערכות השכר השוויוניות).

על אף תקפותו של טיעון זה מנקודת מבט כוללת, הוא מסתיר את האפשרות שהשפעות מבנה השכר, בדומה לאלה של מדיניות משפחתית, מותנות מעמד. ניתן לצפות ששניהם יגבילו את רמות השכר של נשים בעלות כישורים גבוהים, ויטיבו עם אלה אשר לא ניחנו ביתרונות אלה. למעשה, מערכות שכר ריכוזיות מצמצמות את פערי השכר המגדריים, בדיוק משום שהן מצמצמות את הפער בין העובדים הניצבים בראש סולם השכר (בעיקר גברים) לאלה הניצבים בתחתיתו (ריכוז גדול יותר של נשים) (Almond & Rubery, 1998; Blau & Kahn, 1996). אף שלכאורה מבנה השכר משפיע על פערי השכר בין גברים לנשים, כאשר משווים בין הגבר והאישה הממוצעים, הרי שלמעשה הוא משקף את נחיתותן של הנשים מהמעמד הנמוך. נשים בעלות הון אנושי גבוה – כמו גברים בעלי אותם כישורים – זקוקות פחות למערכות שכר ריכוזיות ולמשא ומתן קולקטיבי על שכר. יתרה מזאת, מערכות שכר ריכוזיות לא מקנות יתרון לעובדים בעלי כישורים גבוהים (נשים וגברים כאחד), משום שהן פועלות להורדת תקרת השכר שאליה הם יכולים להגיע

באופן פוטנציאלי ולייקור השירותים המשפחתיים במגזר הפרטי על ידי העלאת שכר המינימום למספקי שירותים אלה. מכיוון שהשפעתן של מערכות שכר ריכוזיות, בדיוק כמו של מדיניות משפחתית, מותנית במעמד, התעלמות מהבדלים מעמדיים תורמת להסתרה נוספת של השפעת מדינות הרווחה המשפחתית על פערי השכר המגדריים.

נתונים, משתנים ושיטה

נתונים ומשתנים

הנתונים האמפיריים שמחקר זה מתבסס עליהם הם סקרי הכנסות של 21 מדינות מתוך מאגר הנתונים של ה-Luxemburg Income Study⁵. המדגמים הוגבלו לעובדים בגילאי העבודה העיקריים (25-60). למעט המשתנה מין (גבר = 1), כל שאר המשתנים ברמת הפרט הם משתני בקרה, שמטרתם לשלוט על הבדלים בין מדינות בהרכבם של מאפיינים קובעי שכר, שיש להם קשר למגדר. משתנים אלה הם מצב משפחתי (נשוי/אה או מתגורר/ת עם בן/בת זוג = 1), השכלה (תואר אקדמי = 1), גיל (בשנים), הגיל בריבוע, נוכחות ילדים בגילאי טרום בית-ספר (=1), מספר הילדים מתחת לגיל 18 ומספר שעות העבודה השבועיות. זאת ועוד, כל המודלים שולטים על סלקציה של נשים לכוח העבודה, כלומר על ההסתברות השונה הקיימת בין מדינות להשתייך לכוח העבודה⁶. משתנה הסלקציה חושב כהסתברות המנובאת של נשים (לעומת גברים) להשתתף בשוק העבודה, כפונקציה של גיל, השכלה, מצב משפחתי, נוכחותם של ילדים בגילאי טרום בית ספר, מין ואינטראקציה בין מין לבין כל שאר המשתנים הבלתי תלויים. הסתברות זו חושבה בידי גרסיות לוגיסטיות לכל מדינה בנפרד (על הלוגיקה שמאחורי התהליך ראו Heckman, 1979). לוח 1 בנספח מציג סטטיסטיקות תיאוריות של המשתנים לפי מדינה.

5 לפרטים ראו www.lisproject.org. קובצי הנתונים מפילנד ומשווייץ נלקחו מגל 3 (קובצי הנתונים האחרונים שבהם ניתן למצוא נתונים על שעות עבודה). כל שאר קובצי הנתונים הם מגלים 4 ו-5 (ראו שנים ספציפיות בלוח בנספח 1). עבור דנמרק ונורבגיה, אשר אין נתונים על שעות עבודה בהן במאגר של LIS, השתמשתי במקורות החיצוניים הבאים מחקר הפנאי הדני, 1993, וסקר רמת החיים (הנורבגי), 1995. שני קובצי נתונים אלה שולבו בתוך קובצי ה-LIS.

6 הסדרים תומכי העסקה עשויים להשפיע על סיכויי הנשים להיכנס לשוק העבודה; במדינות עם תנאי עבודה ידידותיים למשפחה, יותר נשים משתתפות בשוק העבודה, לרבות אלה אשר היו בעלות השכר הנמוך אשר היו נשאות מחוצה לו אלמלא כן. לקיחה בחשבון של גורם זה מבטלת את ההבדלים בין המדינות בפערי השכר המגדריים שמקורם בהבדלים בתכונות הנשים המשתתפות בכוח העבודה.

המשתנה התלוי הוא ההכנסה השנתית.⁷ כדי לשלוט על השפעת מבנה השכר שהוזכרה לעיל, אני פועלת על פי השיטה שאימצו מנדל וסמיונוב (Mandel & Semyonov, 2005) ומתקנת את השכר על ידי הפיכת התפלגות השכר לאחוזוני שכר. באופן זה נמדד שכרו של כל משיב על פי מיקומו בסולם השכר של מדינתו, ללא קשר להבדלים בין המדינות באורכו של סולם השכר.⁸ בהנחה שהשפעת המדיניות המשפחתית על פערי השכר המגדריים מותנית מעמד, תקנון זה מונע את האפשרות שמבנה השכר הריכוזי במדינות רווחה מפותחות יגרום לאמידה מוגזמת של ההשפעות הממתנות של המדיניות המשפחתית על פערי השכר בין נשים וגברים ממעמד נמוך מחד גיסא, ויסתיר השפעות בלתי רצויות בקרב נשים וגברים ממעמד גבוה, מאידך גיסא.

המשתנה הבלתי תלוי המרכזי – מדיניות הרווחה – נמדד בדרכים שונות על ידי השוואה בין משטרי רווחה ועל ידי משתנים ייחודיים. סוג משטר הרווחה נקבע על בסיס הטיפולוגיה של אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 1990, 1999).⁹ הטיפולוגיה מבחינה בין שלושה טיפוסים אידיאליים שונים של משטרי רווחה, על פי מידת הדמיון של ההסדרים המוסדיים הנהוגים בהם. בהנחה שהמדינות בכל סוג משטר מתאפיינות במדיניות משפחתית דומה ובהנחה שמדיניות משפחתית משפיעה על פערי השכר המגדריים, הרי שפערי השכר המגדריים צפויים להתקבץ גם הם בהתאם לסוג משטרי הרווחה.¹⁰

כדי להבדיל בין השפעותיהם של אינדיקטורים שונים של מדיניות ובין מדינות שונות בתוך כל קבוצת משטרים, נמדדה המדיניות המשפחתית גם באופן כמותי באמצעות משתנים נפרדים ומדד משולב. המדד ומרכיביו, שבהם השתמשו מנדל וסמיונוב (Mandel & Semyonov, 2005, 2006), תוכנן לאמוד היבטים שונים של התערבות

7 רוב המדינות דיווחו על הכנסות ברוטו בלבד. אוסטריה, צרפת, הונגריה, אירלנד, איטליה, לוקסמבורג וספרד מספקות נתונים על הכנסה נטו בלבד. הדבר עלול להוביל לאומדן חסר של פער השכר המגדרי במדינות אלה, בייחוד בקרב בעלי הכנסות גבוהות.

8 לאחר דיווח השכר של כל אחד מן המשיבים בהתפלגות ההכנסה הלאומית שלו, אני מחלקת את הדיווח בגודל המדגם של המדינה ומכפילה את התוצאה ב-100. אף שפעולה זו יוצרת סולם אחוזוני, נשמרים ההבדלים בדירוגים שבין המקרים באותו אחוזון.

9 ההתייחסות למדיניות מזרח אירופה, שלא נכללו בטיפולוגיה של אספינג-אנדרסן, היא כאל סוג משטר רביעי, זוהי חלוקת המדינות על פי סוג המשטר: משטר סוציאל-דמוקרטי – דנמרק, פינלנד, נורבגיה, שבדיה; משטר שמרני – אוסטריה, בלגיה, צרפת, גרמניה, אירלנד, ישראל, איטליה, לוקסמבורג, הולנד, ספרד, שווייץ; משטר ליברלי – אוסטריה, קנדה, בריטניה, ארצות הברית; מזרח אירופה – צ'כיה, הונגריה. ישראל מסווגת כשמרנית (Stier, Lewin-Epstein, & Braun, 2001), כמו אירלנד (Adshead & Millar, 2004).

10 חוקרות פמיניסטיות טענו שהטיפולוגיה המשולשת של אספינג-אנדרסן מסתירה שוני בתוך משטרים, הן באידיאלוגיה המגדרית והן במדיניות המשפחה, מה שגורע מכוחה המסביר לצורך הבנת מופעים שונים של אי שוויון מגדרי. דוגמאות לביקורת זו היא ההתעלמות מהבדלים בתוך המשטר השמרני והכללת מדינות אירופה הים תיכונית, הנוטות יותר למשפחתיות, עם מדינות אירופה הקונטיננטלית (Trifiletti, 1999), כמו גם השוני של צרפת ובלגיה משאר מדינות אירופה הקונטיננטלית, הן באידיאלוגיה המגדרית שלהן והן בהטבות ובשירותים המוענקים למשפחות עם ילדים (Gornick, Meyers, & Ross, 1997; Misra, Michelle, & Stephanie, 2007a). הערה 18 מתייחסת לסוגיה זו בפרק הממצאים.

המדינה, המשפיעים על קונפליקט עבודה-משפחה, תוך שימוש בשלושה מרכיבים: אורך חופשת הלידה (בשבועות) בתשלום מלא,¹¹ שיעור הילדים בגילאי טרום בית ספר (0-6 שנים) במעונות יום ציבוריים וגודלו של מגזר השירותים הציבוריים. שני הראשונים הם האינדיקטורים המדידים השכיחים ביותר של מדיניות משפחתית, ועל כן יש עליהם נתונים המאפשרים לערוך השוואה בהיקף נרחב (Korpi, 2000; Gornick & Meyers, 2003). המרכיב השלישי, שיעור המועסקים במגזר השירותים הציבורי (בריאות, חינוך ורווחה) מבין כלל המועסקים בכוח העבודה, אינו מלמד על מדיניות משפחתית, אלא על תפקידה של מדינת הרווחה כמעסיק (Esping-Andersen, 2000; Hansen, 1997; Mandel & Semyonov, 2005) ועל זמינותם של שירותים ציבוריים שהמדינה מספקת.¹² גורמים אלה, הרלוונטיים לקונפליקט עבודה-משפחה, צפויים לפעול בצורה שונה עבור נשים בקבוצות סוציו-אקונומיות שונות.

המדד המשולב, שנבנה באמצעות ניתוח גורמים של שלושה אינדיקטורים (Mandel & Semyonov, 2005), נע מ-0 עד 100, כאשר 0 הוא ציונה של המדינה שבה רמת המדיניות המשפחתית נמוכה ביותר (שווייץ) ו-100 של המדינה שבה המדיניות הנדיבה ביותר (שבדיה). מכיוון שהציפייה היא שבהתאם למעמד תשתנה גם השפעת כל אחד ממרכיבי המדד על פערי השכר המגדריים, תיבחן השפעת מדיניות הרווחה, הן על ידי המדד הכללי והן על ידי ההשפעה הייחודית של כל אחד משלושת האינדיקטורים בקרב כל אחת מהקבוצות.¹³ השימוש באינדיקטורים ששימשו בעבר מהווה יתרון, משום שאותם אינדיקטורים שימשו לבדיקת השפעתה של מדינת הרווחה על אי השוויון המגדרי בקרב כלל העובדים, ללא הבחנה מעמדית. וכך, בנוסף לבחינת הטענה שהשפעת המדיניות המשפחתית על פערי שכר מגדריים מותנית מעמד, מתאפשר לי גם להשוות את הממצאים לממצאים קודמים כדי לתת תוקף לטיעוני.

כפי שצוין קודם לכן, לצד המדיניות המשפחתית, המשפיעה בראש ובראשונה על נשים, גם הגנות תעסוקתיות על כלל העובדים יכולות להשפיע על הישגיהן הכלכליים של נשים (Estevez-Abe, 2005, 2006). כדי לנטרל השפעה זו, אני כוללת בניתוח גם מדד לרגולציה של שוק העבודה של הבנק העולמי, שהוא הממוצע של שלושה משתנים: מדד חיפוש ותעסוקת עובדים, מדד נוקשות שעות העבודה ומדד ההגבלות על פיטורין. המדד

11 מספר השבועות בתשלום כפול שיעור החוזר במהלך החופשה.

12 בניגוד לכלכלות שוק, השירותים הסוציאליים במדינות רווחה מפותחות מסופקים כמעט באופן בלבדי בידי המדינה (כלומר במסגרת המגזר הציבורי), כך שמדינת הרווחה ממלאת תפקיד חשוב יותר, הן כמעסיקה והן כספקית שירותים (Esping-Andersen, 1990; Kolberg, 1991).

13 להתפלגות המדד וכל אחד ממרכיביו, ראו לוח 1 בנספח.

נע מ-0 עד 100, כאשר הערכים הגבוהים יותר מצביעים על רגולציה גבוהה יותר, כלומר גמישות פחותה, על כל אחד מהמשתנים.¹⁴

המשתנה המתנה – מעמד סוציו-אקונומי – נמדד באמצעות שני אינדיקטורים. הדרך הסטנדרטית לזיהוי מעמדות על פי קבוצות תעסוקתיות אינה ישימה עקב הקושי להשוות קטגוריות עיסוקיות בנתונים של ה-LIS. אף על פי כן ניתן לנסות ולהבחין בין עובדים על ידי מדידת כושר ההשתכרות הפוטנציאלי והמעשי שלהם, כפי שעולה מנתוני ההשכלה והשכר, בהתאמה. יתרון אחד של אופרציונליזציה כזו הוא בכך שהיא מאפשרת השוואה תקפה בין מדינות. מלבד זאת, הן השכלה והן שכר משקפים הבדלים במיומנויות עבודה – מרכיב מפתח ביתרונות וחסרונות בשוק העבודה. השכלה היא אינדיקציה למיומנויות, ושכר מהווה בחלקו הגדול השתקפות של מיומנות. ואולם מכיוון שהשכלה ושכר משקפים היבטים שונים של יתרונות וחסרונות, אשתמש בשניהם, ואעריך בנפרד את השפעותיהם המְתְנֹות.

בהקשר של השכר המשיבים נחלקים לעובדים המשתכרים מעל החציון ולא לה המשתכרים מתחת לו. אף שהבחנה בינארית מהווה סיכון לאומדן חסר של האפקט האמיתי, הרי שיתרונה בכך שהיא יוצרת אומדנים שמרניים. סיווג ההשכלה לקטגוריות בעייתי יותר, מכיוון שאין קטגוריות השכלה אחידות בקובצי המדינות ב-LIS. בניסיון לזהות קטגוריות שהן בעלות משמעות מחד גיסא (הומוגניות באופן יחסי ובעלות גבולות מובדלים) וניתנות להשוואה מאידך גיסא, ההבחנה היא בין שתי קטגוריות: השכלה נמוכה – עד השלמת השכלה תיכונית; השכלה גבוהה – בעלי תואר אקדמי. הקבוצה הראשונה גדולה מאוד, אך גם כאן יש סיכון לאומדן חסר ולא להפרזה במידת ההשפעה. מעמדה הסוציו-אקונומי של קבוצת הביניים, בעלת ההשכלה העל-תיכונית שאינה אקדמית, אינו עומד בקריטריונים של הנבדלות או של ההשוואתיות, ועל כן אין קבוצה זו נכללת בניחותים המבוססים על חלוקה על פי רמות השכלה.¹⁵

14 מקור: הבנק העולמי, פרויקט עושים עסקים, <http://www.doingbusiness.org>, הנתונים מתייחסים ל-2008. מכיוון שהנתונים מאוחרים יותר מסדרות אחרות שבהן נעשה שימוש במאמר זה, שקלתי להשתמש גם במדד של "חקיקה להגנת תעסוקה" עבור שנות ה-90 המאוחרות מתוך Employment Outlook של ה-OECD (2004): פרק 2, לוח 2.4א. מכיוון שיש מתאם גבוה בין שני המדדים ($r = 0.84$), בחרתי בראשון מבין השניים, משום שהוא כולל את כל המדינות, בעוד האחרון אינו כולל את ישראל ולוקסמבורג.

15 אי הכללתה של קטגוריה זו אינה קריטית לבדיקת השפעתה של מדיניות הרווחה על הקבוצות הסוציו-אקונומיות השונות. זאת ועוד, הקבוצה שלא נכללה בניחות היא קטנה יחסית. במדינה הממוצעת 70.4% מהעובדים הם בעלי השכלה תיכונית או למטה מזה, 17.3% בעלי תואר אקדמי, ו-12.3% בלבד בעלי השכלה על-תיכונית שאינה אקדמית (הקבוצה הבלתי מוכללת).

שיטות הניתוח

הניתוח מבוסס על מערך של מודלים לינאריים היררכיים (Bryk & Raudenbush, 1992), המאפשרים הערכה סימולטנית של ההשפעות ברמת הפרט והמדינה. מודלים היררכיים מותאמים באופן אידיאלי לבדיקת השפעות ברמת המדינה, תוך שליטה על משתנים בשתי הרמות. מקדמי הרגרסיה, המבטאים את השפעות מאפייני הפרטים על רמות השכר, הופכים למשתנים התלויים במודלים ברמת המדינה. אם לתרגם את השאלה התיאורטית של המחקר לשפה פורמלית, הרי שאני בוחנת אם ההשפעה של מגדר על שכר ברמת הפרט (כלומר פערי השכר בין גברים לנשים) מושפעת ממאפיינים ברמת המדינה (במקרה זה אינדיקטורים של מדיניות משפחתית). באופן ספציפי מחושב המודל ברמת הפרט כדלקמן:

$$Y_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j}(\text{gender}_{ij}) + \beta_{2j} - \beta_{kj}(X_{2ij} - X_{kij}) + r_{ij}$$

כאשר Y_{ij} הוא אחוזון השכר של אדם i במדינה j , ו- β_{0j} הוא החותך (הקבוע) של המשוואה ברמת הפרט. β_{1j} הוא מקדם המין, המייצג את פער השכר הממוצע בין גברים לנשים במדינה j . עד X_{kij} הם משתני הבקרה ברמת הפרט (מצב משפחתי, השכלה, גיל, גיל בריבוע ומספר שעות העבודה השבועיות), ו- β_{2j} עד β_{kj} הם מקדמי הרגרסיה הקשורים אליהם. לבסוף, r_{ij} מייצג את הטעות, אשר לפי ההנחה מתפלגת באופן נורמלי עם ממוצע אפס ושונות σ^2 .

המשוואה המופיעה לעיל מאפשרת לחותך, β_{0j} , ולמקדם המין, β_{1j} , להשתנות בין מדינות (כלומר: היא מניחה שהשכר הממוצע ושפערי השכר בין נשים וגברים משתנים בין המדינות). ברמה השנייה מסבירים מאפיינים ברמת המדינה את השונות הללו כדלקמן:

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + \gamma_{01}(\text{Welfare state policies}) + \mu_{0j}$$

$$\beta_{1j} = \gamma_{10} + \gamma_{11}(\text{Welfare state policies}) + \mu_{1j}$$

$$\beta_{kj} = \gamma_k$$

כאשר β_{0j} מציין את השתנות השכר בין המדינות השונות, γ_{00} הוא החותך, ו- γ_{01} מייצג את השפעת המדיניות המשפחתית על β_{0j} . מטרת העיקרית היא להסביר את β_{1j} – ההבדלים בין המדינות בפער השכר הממוצע בין גברים לנשים – באמצעות המדיניות המשפחתית (γ_{11}). המודל מניח שאין מתאם בין ההשפעות האקראיות ברמת המדינה, μ_{0j} ו- μ_{1j} ושהממוצע שלהן הוא אפס. המודל שולט על משתני הבקרה ברמת הפרט, אך מניח שהשפעתם על פני מדינות אחידה. על כן γ_k מייצג את ההשפעות הקבועות β_k בכל המדינות.

ממצאים

סקירה תיאורית

לוח 2 בנספח מציג את התפלגות הנשים בכל אחת מן המדינות על פי קבוצת מעמד – רמות השכלה ושכר. התפלגות הנשים בין רמות ההשכלה (נמוכה וגבוהה) במדינה הממוצעת דומה לחלקן היחסי בשוק העבודה (45%). בניגוד לכך, ובאופן בלתי מפתיע, יש ייצוג יתר של נשים במחצית התחתונה של התפלגות השכר וייצוג חסר במחצית העליונה. שיעורן של הנשים בקבוצת השכר הנמוך (מתחת לשכר החציוני) כפול משיעורן בקבוצת השכר הגבוה (מעל השכר החציוני). במדינות מסוימות, ובראשן דנמרק, הולנד ושווייץ, אסימטריה זו בולטת יותר. כלומר: החלוקה למעמדות על פי כל אחד מהקריטריונים – שכר והשכלה – מולידה חלוקה שונה.

השימוש בשני אינדיקטורים שונים – שכר והשכלה – לצורך הבחנה בין מעמדית אמנם מחזק את תוקף הממצאים, אבל יוצר רפטיביביות בהצגתם. לפיכך, ולמטרת הסקירה התיאורית בלבד, ייוצגו ההבדלים הסוציו-אקונומיים דרך מדד אחד המשלב הכנסה והשכלה, ולכן יכללו רק את העובדים שרמות ההשכלה והשכר שלהם חופפות; בעלי השכר הנמוך ורמת ההשכלה הנמוכה יוגדרו כשכבה הסוציו-אקונומית הנמוכה, והשילוב של רמות שכר והשכלה גבוהות יגדיר את הקבוצה הגבוהה.¹⁶ בלוח 1 מוצגים באחוזונים פערי השכר המגדריים הגולמיים בכל אחת מן המדינות, הן של כלל העובדים והן של כל קבוצה סוציו-אקונומית. במדינה הממוצעת הפער בין שכרם של גברים ונשים הוא 23 אחוזוני שכר, כאשר פער נמוך במידה משמעותית נמצא בהונגריה (12 אחוזונים) וגבוה באופן יוצא דופן בשווייץ ובהולנד (34 ו-35 אחוזונים בהתאמה).¹⁷

16 שני הקריטריונים לא היו חופפים אצל 34% אחוזים מהמדגם; ברוב המקרים בשל נבדקים בעלי הכנסה גבוהה מהחציון, אך ללא השכלה אקדמית (כ-29%). פחות מ-5% היו בעלי רמת הכנסה נמוכה והשכלה אקדמית.

17 אף כי בארצות הברית יש פער מגדרי גבוה יחסית בשכר, הרי שהפער הנמדד כאן נמוך באופן יחסי. הסבר אחד לכך הוא השימוש באחוזונים כדי לבטל את השפעת מבנה השכר. כפי שצוין, מבנה השכר המבוזר בארצות הברית תורם במידה משמעותית לפערי השכר המגדריים הגבוהים השוררים בה (ראו Blau & Kahn, 1992, 1996). גורם אחר הוא אי השוויון בין הגזעים: כאשר אי השוויון בשכר מחושב עבור לבנים בלבד, הוא גבוה יותר (20.5 אחוזוני שכר).

לוח 1

פערי ההכנסה המגדריים באחוזונים, לפי רמה סוציו-אקונומית

רמה סוציו-אקונומית גבוהה**	רמה סוציו-אקונומית נמוכה*	סך הכול	
(3)	(2)	(1)	
8	3	12	הונגריה
6	10	14	ספרד
9	6	16	איטליה
6	8	16	צרפת
8	0	16	פינלנד
8	5	17	ארצות הברית
10	7	20	ישראל
6	5	21	קנדה
10	7	22	צ'כיה
6	15	22	בלגיה
7	8	22	אוסטרליה
8	15	23	לוקסמבורג
11	10	23	אירלנד
9	2	24	שבדיה
10	12	25	אוסטריה
8	11	26	גרמניה
7	12	27	בריטניה
20	4	28	דנמרק
14	10	29	נורבגיה
12	12	34	שווייץ
11	15	35	הולנד
9	8	23	ממוצע
3	4	6	סטיית תקן
-0.01		*** 0.53	מתאם עם השכבה הסוציו-אקונומית הנמוכה
0.40	-0.42	-0.08	מתאם עם מדר המדיניות המשפחתית

* השכלה תיכונית או נמוכה יותר, ופחות מן השכר החציוני.

** תואר אקדמי והכנסה גבוהה מהחציון.

*** המתאם בין כלל העובדים לשכבה הסוציו-אקונומית הגבוהה הוא 0.55.

באופן טבעי פערי שכר מגדריים קטנים יותר בתוך הקבוצות מאשר בין כלל העובדים, וזאת משום שעל פי הגדרה כוללת כל קבוצה רק חלק מהתפלגות השכר. הפער הממוצע דומה למדי בשתי הקבוצות – 8 או 9 אחוזונים – אך השונות בין המדינות גדולה בקבוצה הסוציו-אקונומית הנמוכה. בפינלנד אין הבדל בהכנסתם החציונית של גברים ונשים בקבוצה זו, בעוד שבהולנד, לוקסמבורג ובלגיה עומד הפער על 15 אחוזוני שכר. אף כי אלה פערי שכר גולמיים, הם עדיין גדולים, בהתחשב בעובדה שהשכר הגבוה ביותר בקבוצה זו מצוי מתחת לחציון. פערי השכר המגדריים בקרב קבוצת השכר הגבוה נעים מ-6 אחוזונים בספרד, צרפת, בלגיה וקנדה עד 20 אחוזונים בדנמרק. הפער הגדול בקבוצה זו בדנמרק עומד בניגוד חריף לפער המתון יחסית (4 אחוזונים) בקרב בעלי השכר הנמוך (ראו Gupta, Oaxaca, & Smith, 2006). בהתאם לציפיות התיאורטיות נראה שבשלוש מבין ארבע מדינות סקנדינביה, המתאפיינות במדיניות משפחתית נדיבה ובמגזר שירותים ציבורי גדול, פערי השכר המגדריים בשכבה הסוציו-אקונומית הנמוכה קטנים הרבה יותר מאשר בוו הגבוהה.

המתאמים הנמוכים של פערי השכר המגדריים בין הקבוצות (כלל העובדים, מעמד נמוך, מעמד גבוה) מאשרים את חשיבות ההבחנה המעמדית להבנת הבדלים בין מדינות באי השוויון המגדרי. מכיוון שברוב המדינות פער השכר המגדרי בקבוצה אחת אינו קשור לפער השכר בקבוצה האחרת, הרי שהמתאם בין שתי ההתפלגויות בהשוואה בין מדינות הוא אפס ($r = -0.01$). העדר קשר זה מחזק את הטענה שלפיה התמקדות בפער השכר המגדרי הכללי (הנמצא במתאם חלקי בלבד עם הפער בכל אחת משתי הקבוצות), לא רק שאינה אינפורמטיבית דיה, אלא יכולה גם להטעות.

הדבר ניכר במיוחד בהשפעתם של הקשרים מוסדיים על פערי השכר המגדריים – המוטיבציה העומדת בבסיס מאמר זה. כאשר בוחנים את הקשר בין פערי השכר המגדריים הכלליים ומדיניות הרווחה, כפי שנמדדה במדד המשולב, הקשר חלש מאוד ($r = -0.08$), שורה תחתונה בלוח), ואולם הבחנה מעמדית מראה קשר לא חלש בין פערי השכר המגדריים למדיניות רווחה. בהלימה עם הטיעון התיאורטי, מדיניות רווחה מפותחת קשורה בקשר שלילי לפערי השכר המגדרי בקרב עובדים מהמעמד הנמוך ($r = -0.42$) ובקשר חיובי בקרב עובדים מהמעמד הגבוה ($r = 0.40$). כלומר: ככל שהמדינה מדורגת גבוה יותר על מדד הרווחה, כך נוטים פערי השכר המגדריים בה להיות קטנים יותר בקרב נשים וגברים מהמעמד הנמוך, וגבוהים יותר בקרב עובדים מהמעמד הגבוה. מכיוון שמתאמים הפוכים אלה כמעט שווים בגודלם, הרי שהם מבטלים זה את זה כאשר הם מחושבים על כלל המדגם ($r = -0.08$).

ניתוח רב-רמות

הממצאים התיאוריים בלוח 1 מצביעים על כך שפערי השכר המגדריים, כמו גם הקשר שלהם למדיניות משפחתית, משתנים בין מעמדות. כדי להעריך באופן מדויק יותר את ההשפעות הנקיות של מדיניות הרווחה על פערי השכר המגדריים בין קבוצות מעמד שונות, השתמשתי בניתוח המתבסס על מודלים לינאריים היררכיים, שממצאיהם מוצגים בלוחות 2-4. כאמור, שיטה זו מאפשרת להעריך את ההשפעות ברמת המדינה לאחר נטרול הבדלים בין מדינתיים בהרכבם של המאפיינים קובעי השכר (בתוך כל מדינה), שנמצאו בעלי השפעה על פערי השכר המגדריים (כגון שעות עבודה והשכלה). השפעתם של המשתנים ברמת הפרט בכל שלושת הלוחות היא כמצופה: עלייה בשכר עם העלייה בהשכלה, בשעות העבודה, בגיל (עד לנקודה מסוימת) ועם נוכחותם של ילדים בגיל טרום בית ספר. השפעת מספר הילדים, למעט בקרב בעלי הכנסה הגבוהה, מקושרת באופן שלילי להכנסה.¹⁸ ההשפעות של סלקטיביות (שנמדדו דרך הסתברויות ההעסקה) מובהקות בכל שלושת הלוחות, למעט בקרב בעלי הכנסה גבוהה. ממצאים אלה מצביעים על קשר בין העסקה לשכר; למנבאי ההשתתפות בשוק העבודה קשר חזק וחיובי עם מנבאי הכנסה. ולבסוף, המקדם החיובי של משתנה המין מראה שלגברים יתרון בשכר על נשים, יתרון שנמצא גדול יותר בקרב המעמדות הנמוכים, ובעיקר כאשר מעמד מוגדר על ידי השכלה.

בכל הלוחות מוסברים ההבדלים במקדמי המין בין מדינות (המייצגים את פער השכר הנקי באחוזונים בין גברים לנשים) על ידי מדיניות הרווחה, כאשר כל המשתנים ברמת הפרט מוחזקים קבוע. מכיוון שגברים מקודדים 1 (ונשים 0), מקדם שלילי מציין ירידה בפערי השכר המגדריים, כלומר ירידה ביתרון של גברים על נשים, עם עלייה בערכי המשתנה הבלתי תלוי (מדד למדיניות הרווחה), בעוד שמקדם חיובי מציין עלייה. בלוח 2, השפעת מדיניות הרווחה נמדדת באמצעות סט של משתני דמה, המייצגים משטרי רווחה. בלוחות 3 ו-4 נמדדת השפעה זו באמצעות אינדיקטורים ספציפיים של מדיניות משפחתית ועל ידי המדד המשולב (ראו מקדמים בכתב מודגש). כדי לתקף את הממצאים, מוצגים הניתוחים על פי שני האינדיקטורים הסוציו-אקונומיים (חלוקה על פי הכנסה בלוח 3 ועל פי השכלה בלוח 4).

18 ההשפעה של נוכחות הילדים בגילאי טרום בית ספר ושל מספר הילדים (בנוסף להשפעות אחרות) שונה בין גברים לנשים. הכללת משתנה האינטרקציה בינם לבין המין במודלים היתה מביאה לשינוי משמעותו של המשתנה התלוי ברמה השנייה. לכן, ומכיוון שהמשתנים ברמת הפרט שולבו כמשתני בקרה (כלומר אין לי עניין תיאורטי בבחינת השפעתם כשלעצמה), לא כללתי את משתני האינטרקציה במשוואה של רמת הפרט.

לוח 2

השפעת מאפייני פרט ומשטרי רווחה¹ על אחוזוני שכר, מקדמי רגרסיה היררכית (בסוגריים טעויות התקן)

השכלה גבוהה	השכלה נמוכה	הכנסה גבוהה	הכנסה נמוכה	
רמת הפרט:				
** -86.26	** -72.18	** 16.85	** -16.79	חותך
** 1.77	** 2.44	** 0.95	^ 0.36	נשואים (=1)
		** 10.34	0.51	השכלה אקדמית (=1)
** 3.56	** 2.63	* 1.30	** 0.77	גיל
** -0.03	** -0.03	** -0.01	** 0.01	גיל בריבוע
** 0.91	** 0.85	** 0.29	** 0.45	שעות עבודה שבועיות
** 16.41	** 16.78	** 9.58	-0.71	מגדר (גבר = 1)
** 22.89	** 16.88	-0.28	** 10.66	סלקציה לשוק העבודה
** 1.53	** 2.52	** 0.63	** 1.64	ילדים עד גיל 6 (=1)
^ -0.31	** -1.16	** 0.28	** -1.14	מספר ילדים
רמת המדינה:				
השפעות על החותך				
(4.21) * 7.93	(1.96) * 3.25	(1.66) ** 5.48	(1.20) 1.43	שמרני
(5.03) 6.00	(2.28) 0.91	(1.99) * 3.50	(1.42) ^ 1.83	ליברלי
(6.39) ** 15.01	(2.82) -0.09	(2.45) * 5.38	(1.76) -1.49	מזרח אירופה
השפעות על פער השכר המגדרי				
(2.91) ** 9.59	(2.09) ** -5.47	(0.92) ** -5.40	(1.39) * 2.75	שמרני
(3.39) ** -10.40	(2.48) -3.58	(1.05) ** -3.62	(1.64) 1.57	ליברלי
(4.57) ** -12.88	(3.08) -3.03	(1.33) ** -3.55	(2.05) ^ 2.63	מזרח אירופה
** 481.71	** 945.41	** 396.63	** 578.97	X^2
15,901	63,758	46,192	46,043	N (פרט)
21	21	21	21	N (מדינה)

.1 הקטגוריה המושמטת היא המשטר הסוציאלי-דמוקרטי

^ P<0.10

* P<0.05

** P<0.01 (מבחן חד זנבי)

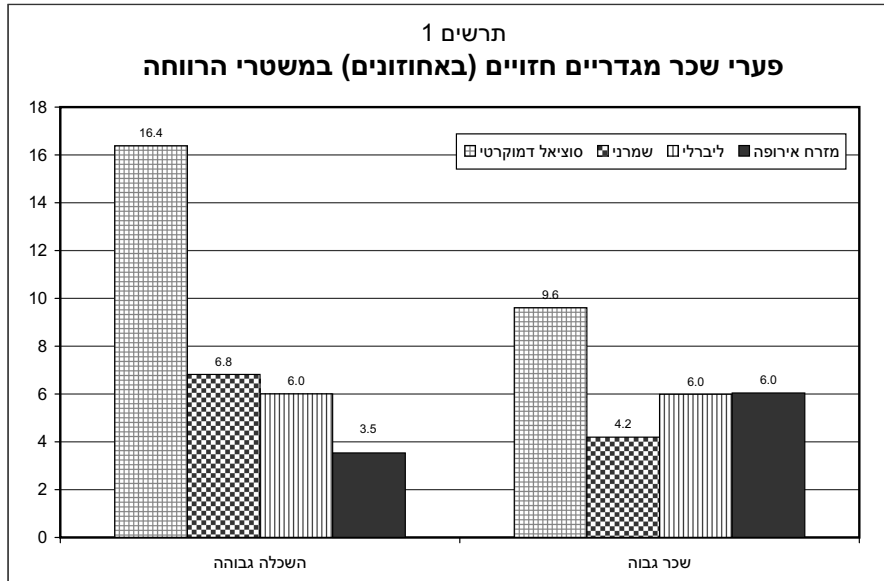
בלוח 2, המציג ממצאים של השפעת מדיניות הרווחה על פי משטרי רווחה, מחולקות הקבוצות על פי הכנסה (צד שמאל) והשכלה (ימין). השוואה של נשים וגברים בקבוצת השכר הנמוך מראה שאמנם פערי השכר אינם קטנים יותר בקרב קבוצה זו במדינות הסוציאל-דמוקרטיות (הקטגוריה שהושמטה) בהשוואה למדינות הליברליות, אבל – בהתאם לציפיות המחקר – יתרון כזה אכן נמצא בהשוואה ליתר המשטרים. פערי השכר המגדריים גבוהים יותר בשלושה אחוזוני שכר כמעט במדינות השמרניות ($\gamma = 2.75$) ובמדינות מזרח אירופה ($\gamma = 2.63$) בהשוואה למדינות הסוציאל-דמוקרטיות. בניגוד לכך, בקרב בעלי ההכנסה הגבוהה, הפערים בין המדינות הסוציאל-דמוקרטיות למשטרי רווחה אחרים שליליים ומובהקים, כלומר תומכים בהשערה שבקרב המעמד הגבוה יהיו פערי השכר המגדריים נמוכים יותר דווקא במשטרים שבהם מדיניות הרווחה אינה מפותחת (בהשוואה למדינות הסוציאל-דמוקרטיות, בעלות המדיניות המפותחת). כאשר הקבוצות מחולקות לפי השכלה, אין הבדלים מובהקים בין המשטרים השונים בקבוצה בעלת ההשכלה הנמוכה, למעט בין המשטרים השמרניים והסוציאל-דמוקרטיים ($\gamma = -5.47$);¹⁹ אבל יש הבדלים גדולים בפערי השכר המגדריים בין המשטרים הסוציאל-דמוקרטיים לשאר סוגי המשטרים בקרב בעלי ההשכלה הגבוהה. לוח 2 מראה, לדוגמה, שפערי השכר המגדרי תחת המשטר הליברלי נמוך ביותר מ-10 אחוזוני שכר ($\gamma = -10.40$) מן הפער במדינות הסוציאל-דמוקרטיות. באופן דומה, הפער בסקנדינביה גבוה באופן משמעותי מן הפער במדינות השמרניות ובמדינות מזרח אירופה ($\gamma = -9.59, \gamma = -12.88$, בהתאמה).²⁰

תרשים 1 מספק המחשה ויזואלית של הבדלים אלה באמצעות הצגת פער השכר המגדרי החזוי תחת כל משטר רווחה בקרב המעמדות הגבוהים בלבד, על פי מקדמי הרגרסיה. בקרב בעלי ההשכלה הגבוהה עומד היתרון הממוצע בשכרם של הגברים (בהשוואה לנשים) במדינות הסוציאל-דמוקרטיות על 16.4 אחוזונים לעומת פחות מ-7 תחת משטרים אחרים. תמונה דומה מצטיירת בקרב בעלי ההכנסה הגבוהה, אך כאן הפערים קטנים יותר, משום שהקבוצות מוגדרות על פי הכנסה (כלומר טווח ההכנסות בכל קבוצה מוגבל). לעומת המעמדות הגבוהים, העובדה שבקרב השכבות הסוציו-אקונומיות הנמוכות אין ההבדלים בפערי השכר בין מדינות סקנדינביה ליתר המשטרים מובהקים מצביעה על כך

19 אף כי פערי השכר המגדריים במשטר השמרני נמוכים יותר מאשר במשטר הסוציאל-דמוקרטי גם בקרב עובדים בעלי רמת השכלה נמוכה, הרי שהפערים גדולים בהרבה בקרב בעלי השכלה גבוהה ($\gamma = -5.47$ ו- $\gamma = -9.59$ בהתאמה; מבחן T עבור הבדלים אלה מובהק סטטיסטית [$P < 0.01$])

20 בעקבות הביקורות על הטיפולוגיה של אספינג-אנדרסן הנוכרת בהערה 8, חישבתי שני סטים חלופיים של משתני דמה: הראשון מגדיר את איטליה וספרד כקבוצה נפרדת, חמישית, והשני מגדיר את בלגיה וצרפת ככזו. ככלל לא השתנו המקדמים עבור המשטרים השמרניים באופן משמעותי באף אחד מן המודלים. כאשר בקבוצות המחולקות על פי רמת ההשכלה יש הבדלים כלשהם, הוצאתן של איטליה וספרד החלישה את ההשפעה בקרב בעלי רמת ההשכלה הנמוכה, בעוד שהוצאתן של בלגיה וצרפת החלישה את ההשפעה בקרב בעלי רמת השכלה גבוהה, אך בשני המקרים לא היה שינוי בכיוון או ברמת המובהקות.

שההשפעות השליליות של מדיניות הרווחה על הכנסתן של נשים אינן חלות על נשים ממעמדות נמוכים, כפי שנטען ברציונל התיאורטי.



לוחות 3 ו-4 מאששים מגמה זו, בהראותם שוב שנשים המשתכרות שכר נמוך, בניגוד לאלה המשתכרות שכר הגבוה, אינן מושפעות לרעה ממדיניות מעודדת העסקה. לוח 3, שבו הקבוצות מוגדרות על פי הכנסה, מציג בחלקן השמאלי את המודלים בקרב בעלי ההכנסות הנמוכות (L6-L1) ובחלקן הימני את המודלים בקרב בעלי ההכנסות הגבוהות (H6-H1). המודל הראשון 1L (נמוך) ו-1H (גבוה) אומד את ההשפעה של המדד המשולב על פערי השכר המגדריים בקרב שתי קבוצות העובדים, בהתאמה. המקדמים מראים שעלייה בתמיכת המדינה באימהות עובדות מצמצמת את פערי השכר בקרב עובדים בעלי רמת הכנסה נמוכה ($\gamma = -0.03$), אך מרחיבה פערים אלה בקרב עובדים בעלי רמת הכנסה גבוהה ($\gamma = 0.05$). השפעת מדד הרגולציה של שוק העבודה, לעומת זאת, אינה מובהקת בשני המודלים (2L, 2H).²¹ פירוש הדבר הוא שבמדינות הנוקטות מדיניות משפחתית נדיבה, אשר אינן בהכרח אלה בעלות ההגנות התעסוקתיות הרחבות ביותר, הבדלי השכר בין המינים קטנים יותר בקרב גברים ונשים ממעמדות נמוכים, אך גבוהים יותר בקרב עובדים בעלי הכנסה גבוהה.

21 תוצאות בלתי מובהקות דומות התקבלו גם בשימוש במדד החלופי של "חקיקה להגנת תעסוקה" (ראו הערה 12).

לוח 3
 השפעת מאפייני פוט ומודיים של מדיניות רווחה על אהדוני שבר, לפי קבוצות הכנסה, מקדמי הנרטיב היררכית
 (כסוגיים טעויות התקן)

	הכנסה גבוהה					הכנסה נמוכה							
	(6H)	(5H)	(4H)	(3H)	(2H)	(1H)	(6L)	(5L)	(4L)	(3L)		(2L)	(1L)
רמת הפרט:													
חותר	** 26.57	** 27.43	** 24.82	** 24.65	** 22.05	** 25.27	** -13.48	** -15.04	** -13.47	** -15.19	** -16.09	** -14.97	
נשואים (=)	** 0.97	** 0.97	** 0.97	** 0.97	** 0.97	** 0.97	** 0.37	** 0.36	** 0.36	** 0.36	** 0.36	** 0.36	(1=)
השכלה אקדמית (=)	** 10.37	** 10.36	** 10.36	** 10.37	** 10.37	** 10.36	* 0.52	* 0.52	* 0.52	* 0.51	* 0.52	* 0.51	
גיל	** 1.3	** 1.3	** 1.3	** 1.30	** 1.30	** 1.30	** 0.77	** 0.77	** 0.77	** 0.77	** 0.77	** 0.77	
גיל בריכות	** -0.01	** -0.01	** -0.01	** -0.01	** -0.01	** -0.01	** 0.01	** 0.01	** 0.01	** 0.01	** 0.01	** 0.01	
שעות עבודה שבתיות	** 0.29	** 0.29	** 0.29	** 0.29	** 0.29	** 0.29	** 0.45	** 0.45	** 0.45	** 0.45	** 0.45	** 0.45	
מגדר (גבר = 1)	* 3.84	* 2.71	** 4.96	** 3.76	** 6.27	** 3.95	^ 2.88	** 3.24	1.92	* 1.97	0.80	* 2.20	
סקיציה לשוק העבודה	-0.57	-0.54	-0.57	-0.57	0.58	-0.55	** 10.66	** 10.67	** 10.68	** 10.68	** 10.67	** 10.68	
ילדים עד גיל 6 (=)	** 0.62	** 0.62	** 0.62	** 0.62	** 0.62	** 0.62	** 1.64	** 1.64	** 1.64	** 1.64	** 1.64	** 1.64	
מספר ילדים	** 0.28	** 0.28	** 0.28	** 0.28	** 0.28	** 0.28	** -1.14	** -1.14	** -1.14	** -1.14	** -1.4	** -1.14	

המשך הלוח בעמוד הבא

הכנסה נברויה										הכנסה נמוכה					רמת המדינה: השפעת על החוקר
(6H)	(5H)	(4H)	(3H)	(2H)	(1H)	(6L)	(5L)	(4L)	(3L)	(2L)	(1L)				
-	-	-	-	-	* -0.06	-	-	-	-	-	-	^ -0.02	מדד משולב		
				0.05						0.01			מדד הרגולציה		
0.04	-	-	^ -0.09		-	-0.02	-	-	-0.04				חופשות לידה		
0.03	-	-0.04	-		-	^ 0.06	-	* -0.06	-				מעונות יום		
** -0.42	** -0.34	-	-		-	0.02	-0.06	-	-				גודל מגזר השירותים הציבורי		
השפעות על פער השכר המגדרי															
-	-	-	-	-	** 0.05 (0.02)	-	-	-	-	-	-	^ -0.03 (0.02)	מדד משולב		
						-0.02 (0.03)				0.02 (0.03)			מדד הרגולציה		
^ 0.08 (0.05)	-	-	** 0.12 (0.04)		-	0.07 (0.06)	-	-	-0.04 (0.05)				חופשות לידה		
-0.04 (0.04)	-	0.02 (0.04)	-		-	0.01 (0.04)	-	0.02 (0.04)	-				מעונות יום		
** 0.20 (0.10)	** 0.25 (0.08)	-	-		-	^ -0.19 (0.12)	^ 0.16 (0.09)	-	-				גודל מגזר השירותים הציבורי		
331.5	** 510.5	** 510.8	** 447.2	** 456.84	** 512.1	** 806.1	** 869.4	** 912.8	** 890.1	** 928.33	** 899.6		χ^2		
6,192.4	46,192	46,192	46,192	46,192	46,192	46,043	46,043	46,043	46,043	46,043	46,043		N (פרט)		
**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**				
21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21		N (מדינה)		

^ P<0.10 * P<0.05 ** P<0.01 (מבחן חד זנב)

התמקדות באינדיקטורים מובחנים של מדיניות מדגישה גם היא את חשיבות ההבחנה המעמדית לחקר השפעת מדיניות הרווחה על פערי השכר המגדריים. בקרב עובדים בעלי הכנסה נמוכה אין למדיניות בנוגע לחופשת לידה ולשירותי מעונות יום לילדים השפעה על פער השכר המגדרי (מודלים 3L ו-4L, בהתאמה), בעוד שתעסוקה במגזר הציבורי (מודל 5L) מצמצמת את הפערים באופן מובהק ($\gamma = -0.16$). מכיוון שההשפעה של אפליה סטטיסטית (הצפויה להתחזק עם אורך חופשות הלידה) רלוונטית פחות לנשים המועסקות בעבודות שלא מצריכות הכשרה ארוכה לתפקיד, ממצא זה צפוי בקרב קבוצת המעמד הנמוך. ואולם ההשפעה הלא מובהקת של שירותי מעונות היום מפתיעה, שכן מתן שירותים מסובסדים לטיפול בילדים בהיקף נרחב צפוי לתרום לתעסוקה רציפה יותר של נשים במהלך שנות עבודתן, ולכן להעלות את שכרן. כשמדובר בנשים שמצבן הכלכלי קשה יותר ושאינן ביכולתן לרכוש בקלות שירותי טיפול בשוק הפרטי, לשירותים אלה חשיבות מיוחדת.²² לתעסוקה במגזר הציבורי השפעה חזקה על פער השכר המגדרי, ואין היא נעלמת גם כאשר שולטים על כל המשתנים האחרים (מודל 6L). ההשפעה המובהקת של מגזר השירותים הציבורי עולה בקנה אחד עם הטענה שלפיה נשים ממעמדות נמוכים מרוויחות מתנאי העבודה הנוחים וממערך ההגנות על השכר במגזר הציבורי (מערכת קביעת שכר המתנהלת על פי קריטריונים בירוקרטיים ורצפת שכר גבוהה יחסית).

השפעות הפוכות ומובהקות נראות אצל עובדים שהכנסתם גבוהה (מודלים 5H ו-3H). למדיניות כלפי חופשת הלידה השפעה חיובית (כלומר מרחיבה) חזקה על פער השכר בין המינים ($\gamma = 0.12$) בקרב עובדים המרוויחים שכר גבוה, והשפעתו של המגזר הציבורי מעלה תמונת ראי של השפעתו על בעלי השכר הנמוך ($\gamma = 0.25$). אף כי מקדמים אלה חלשים יותר, הם נותרים מובהקים גם במודל המלא (מודל 6H). ממצאים אלה תומכים בהשערה התיאורטית שלחופשת הלידה ולתעסוקה במגזר הציבורי השפעות מזיקות על הכנסתן של נשים בעלות הון אנושי גבוה. שוב, לאספקת מעונות יום לילדים אין השפעה על פערי השכר המגדריים, אך במקרה זה אין סיבה תיאורטית לצפות להשפעה שלילית.

22 בחינת השפעתם של השירותים הציבוריים לטיפול בילדים באמצעות התמקדות בשירותי מעונות יום לתינוקות (גילאי 0-2) הניבה תוצאות לא מובהקות דומות.

לוח 4
השפעת מאפייני פרט ומודדים של מדיניות רווחה על אחוזוני שבר, לפי קבוצות השכלה, מקדמי רגרסיה היררכית
(בסוגריים טעויות התקן)

	השכלה גבוהה						השכלה נמוכה						
	(6H)	(5H)	(4H)	(3H)	(2H)	(1H)	(6L)	(5L)	(4L)	(3L)	(2L)	(1L)	
רמת הפרט:													
חותך	** -77.28	** -73.44	** -79.68	** -76.79	** -79.95	-76.80**	** -68.60	** -68.70	** -69.10	** -69.80	** -71.53	** -69.40	
נשואים (=1)	** 1.79	** 1.79	** 1.78	** 1.78	** 1.82	1.79**	** 2.46	** 2.46	** 2.46	** 2.46	** 2.47	** 2.46	
גיל	** 3.55	** 3.55	** 3.55	** 3.55	** 3.55	3.56**	** 2.63	** 2.63	** 2.64	** 2.64	** 2.64	** 2.64	
גיל בריבוע	** -0.03	** -0.03	** -0.03	** -0.03	** -0.03	-0.03**	** -0.03	** -0.03	** -0.03	** -0.03	** -0.03	** -0.03	
שעות עבודה	** 0.91	** 0.91	** 0.91	** 0.91	** 0.91	0.90**	** 0.85	** 0.85	** 0.85	** 0.85	** 0.85	** 0.85	
שבתעיות													
מגדר (גבר = 1)	4.80	2.11	^ 6.78	^ 3.34	** 7.47	** 4.26	** 13.90	** 11.71	** 14.60	** 10.92	** 14.07	** 12.08	
סלקציה לשרוק	** 22.54	** 22.63	** 22.11	** 22.63	** 21.93	** 22.70	** 16.65	** 16.59	** 16.52	** 16.59	** 16.49	** 16.58	
התבונה													
ילדים עד גיל 6	^ 1.51	^ 1.51	* 1.47	* 1.51	* 1.46	* 1.51	** 2.51	** 2.50	** 2.49	** 2.50	** 2.50	** 2.50	
מספר ילדים (=1)	^ -0.30	^ -0.30	^ -0.30	^ -0.30	^ -0.30	^ -0.30	* -1.15	* -1.15	** -1.15	** -1.16	** -1.16	** -1.16	

המשך הלוח בעמוד הבא

השפלה גבוהה												השפלה נמוכה						
(6H)	(5H)	(4H)	(3H)	(2H)	(1H)	(6L)	(5L)	(4L)	(3L)	(2L)	(1L)							
-	-	-	-	-	-0.08	-	-	-	-	-	-	-0.02	מדד משולב					
				0.06						\wedge 0.06			מדד הרגולציה					
-0.02	-	-	-0.15		-	0.04	-	-	-0.02				חופשות לידה					
0.13	-	0.02	-		-	-0.01	-	-0.02	-				מעונות יום					
\wedge -0.57	* -0.47	-	-		-	-0.15	-0.10	-	-				גודל מגזר השירותים הציבורי					
השפעות על פער השכר המגדרי																		
-	-	-	-	0.03	* 0.10 (0.04)	-	-	-	-	-0.04		0.02 (0.03)	מדד משולב					
													מדד הרגולציה					
* 0.25 (0.10)	-	-	** 0.29 (0.10)		-	* 0.17 (0.09)	-	-	* 0.12 (0.07)				חופשות לידה					
-0.10 (0.10)	-	0.03 (0.10)	-		-	\wedge -0.09 (0.07)	-	-0.04 (0.06)	-				מעונות יום					
0.27 (0.28)	* 0.48 (0.22)	-	-		-	-0.02 (0.19)	0.10 (0.15)	-	-				גודל מגזר השירותים הציבורי					
** 465.56	** 541.61	** 558.29	** 502.55	** 491.29	** 531.10	** 926.39	** 1083.7	** 1082.0	** 1010.7	** 1013.78	** 1076.0		χ^2					
15,901	15,901	15,901	15,901	15,901	15,901	63,578	63,578	63,578	63,578	63,578	63,578		N (פוט)					
21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21		N (מדיקה)					

\wedge P<0.10 * P<0.05 ** P<0.01 (מבחן חד זנב)

לוח 4 מציג את אותם המודלים, תוך שימוש ברמות השכלה. שוב, למדד הרגולציה של שוק העבודה אין השפעה מובהקת על פערי שכר באף אחת מן הקבוצות. למדיניות כלפי חופשת הלידה – בניגוד לציפייה התיאורטית – השפעה חיובית (כלומר מרחיבה) על פערי השכר גם בקרב הקבוצה בעלת ההשכלה הנמוכה.²³ לעומת זאת, הן מדד המדיניות המשפחתית המשולב, והן כל אחד משני מרכיביו האחרים, לא משפיעים באופן מובהק על פער השכר המגדרי בקבוצה זו.²⁴ השפעה בלתי מובהקת זו, שניתן לראותה גם בלוח 2, עשויה לנבוע, ולו באופן חלקי, מן הקושי לחלק את בעלי ההשכלה הנמוכה לקטגוריות מובחנות יותר. קבוצת ההשכלה הנמוכה הוגדרה כאמור כבעלי השכלה תיכונית ומטה, הגדרה רחבה הכוללת את רוב העובדים. כאשר משלבים קריטריונים של הכנסה והשכלה יחד (כלומר מגבילים קבוצה זו לאלה אשר אינם מרוויחים למעלה מן השכר החציוני), ההשפעות דומות מאוד לאלה שנמצאו בלוח 3.

בניגוד חד להגדרה הרחבה של עובדים בעלי השכלה נמוכה, קבוצת בעלי ההשכלה הגבוהה, הכוללת את בעלי התואר אקדמי, היא קטנה והומוגנית. פער השכר המגדרי הגולמי בקבוצה זו גדול למדי (17 אחוזונים), וההבדלים בין המדינות סביב ממוצע זה קשורים קשר הדוק למדיניות משפחתית. למעשה, השפעותיה של המדיניות המשפחתית על אי השוויון המגדרי בקרב קבוצה זו דומות מאוד להשפעות שנמצאו בקרב קבוצת בעלי השכר הגבוהה, והמקדמים אף חזקים יותר. גם כאן, כצפוי בקבוצה זו, למעונות לילדים אין השפעה מזיקה על שכר הנשים ($\gamma = 0.03$). המדד הכללי למדיניות משפחתית קשור באופן מובהק, ובכיוון השערת המחקר, לפערי השכר המגדריים ($\gamma = 0.10$), וכך גם המרכיבים של חופשת הלידה ($\gamma = 0.29$) ותעסוקה במגזר הציבורי ($\gamma = 0.48$).

לשם המחשה, פער השכר המגדרי המנובא למדינה הניצבת בראש המדד (שבדיה) גדול יותר ב-10 אחוזונים בהשוואה למדינה הניצבת בתחתיתו (שווייץ) – הבדל של למעלה ממחצית גודלו של הפער המגדרי הבין מדינתי הממוצע. יתרה מזאת, כל שבוע נוסף של חופשת לידה בתשלום צפוי להגביר את פער השכר המגדרי כמעט בשליש אחוזון שכר. על כן הפער החזוי בין מדינות שיש בהן חופשת לידה ארוכה בתשלום (כגון שבדיה ונורבגיה, 42 ו-41 שבועות, בהתאמה) לבין מדינות שאין בהן כלל חופשת לידה בתשלום (כגון ארצות הברית) גבוהה מ-12 אחוזוני שכר. באופן דומה, כל אחוז נוסף של תעסוקה במגזר הציבורי מוסיף כמעט מחצית אחוזון שכר לפער בין המינים, כך שבין מדינות שמגזריהן הציבוריים גדולים מאוד (שבדיה ודנמרק, 25% מהעובדים) לבין אלה שיש בהן

23 אף כי השפעתה המרחיבה של חופשת הלידה היא מובהקת גם בקרב בעלי ההשכלה הנמוכה, הרי שהיא גבוהה הרבה יותר בקרב הקבוצה בעלת ההשכלה הגבוהה (מודלים 3: 0.12, 0.29, γ , בהתאמה [מבחן t- מובהק סטטיסטית ב- $P < 0.05$], מודלים 6: 0.17, 0.24, γ , בהתאמה [מבחן t- מובהק סטטיסטית ב- $P < 0.10$]).

24 אך גם כאן יש הבדלים מובהקים בכיוון המשוער, הן בהשפעת המדד והן בהשפעת גודל המגזר הציבורי על פערי שכר בין הקבוצות (מבחן t- בשני המקרים מובהק סטטיסטית ב- $P < 0.05$).

שיעור נמוך של תעסוקה ציבורית (צ'כיה, 5%) יש הבדל של כמעט 10 אחוזי שכר בפערי השכר המגדריים (לטובת הגברים).

סיכום הממצאים ומגבלות המחקר

השוואת השפעותיה של מדיניות הרווחה על פערי השכר המגדריים בקרב קבוצות סוציו-אקונומיות שונות, בין שמוגדרות על פי הכנסה ובין שעל פי השכלה, מאשרת את הטענה שהשלכות המדיניות מותנות מעמד. כאשר מדיניות הרווחה נמדדה באמצעות מדד משולב, נמצא שמדיניות משפחתית נדיבה מגדילה את אי השוויון המגדרי בהכנסה בקרב המעמדות הגבוהים. בניגוד לכך לא נמצאה השפעה מזיקה של מדיניות הרווחה על פער השכר המגדרי (קבוצת ההשכלה), ונמצאה השפעה מצומצמת שלה (קבוצת ההכנסה) בקרב המעמד הנמוך. מכיוון שהשפעות מנוגדות אלה מבטלות זו את זו, מיטשטשת השפעתה של המדיניות המשפחתית כאשר היא נמדדת על כלל האוכלוסייה (ראו Mandel & Semyonov, 2005; לוחות 1-2-4).

באופן כללי הממצאים תומכים בהשלכות השליליות של מדיניות משפחתית נדיבה על הישגיהן של נשים שמצבן הכלכלי טוב יותר מאשר בהשלכות החיוביות על נשים מקופחות כלכלית. ממצא זה עשוי לנבוע, הן מסוגיות של מדידה והן מסוגיות מהותיות. בקרב השכבות הסוציו-אקונומיות הגבוהות, בין אם הוגדרו על פי הכנסות או על פי השכלה, עונים כל המקדמים על הציפיות התיאורטיות. בעוד אספקת מעונות היום הציבוריים לא צפויה להשפיע לרעה על הכנסתן של נשים, הרי שהשפעותיהן השליליות של התעסוקה במגזר הציבורי ושל משך חופשת הלידה ניכרות בבירור. להשפעת משך חופשת הלידה חשיבות מיוחדת, שכן מחקרים הדגישו את ההשפעה המזיקה של מדיניות זו, לא רק על פעילותן הכלכלית של נשים בשוק העבודה, אלא גם על הכנסתן (Edin & Gustavsson, 2008; Ondrich, Spiess, & Yang, 2003; Ruhm, 1998). יחד עם זאת, הבחנה מעמדית על פי גובה השכר מגלה שנשים המרוויחות שכר נמוך אינן מושפעות לרעה ממשך חופשת הלידה. בעוד שלא נמצא שחופשת לידה ארוכה מיטיבה עם הכנסתן, הרי שהשפעתה השלילית נעלמה. בקרב קבוצה זו, העסקה במגזר הציבורי היא הגורם היחיד המסייע באופן ברור להכנסתן. בניגוד לכך נמצא שההגנה שמעניק המגזר הציבורי גובה מחיר גבוה מנשים בעלות כישורים גבוהים.

הממצאים אינם כה חד-משמעיים, כאשר הקבוצות בעלות הכישורים הנמוכים מוגדרות על פי השכלה. נמצאה השפעה חיובית – כלומר מרחיבה – של משך חופשת הלידה על פערי השכר המגדריים בקרב בעלי השכלה נמוכה, אף כי חלשה יותר באופן מובהק מאשר

בקרב בעלי ההשכלה הגבוהה (כלומר מזיקה פחות). כפי שכבר צוין, אני מאמינה שהסיבה היא הגדרה בעייתית של קבוצת בעלי ההשכלה הנמוכה, שכללה את רוב המדגם (70.4 אחוז). נדרש אפוא עוד מחקר כדי לבחון השפעה זו, בייחוד בקרב השכבות הסוציו-אקונומיות הנמוכות.

הממצא בנוגע להשפעה הלא מובהקת של מעונות היום על פער השכר בין המינים בקרב המעמד הנמוך הוא תמוה.²⁵ אף על פי שנמצא שזמינות מעונות היום הציבוריים מצמצמת את אי השוויון המגדרי באמצעות הגדלת השתתפותן של נשים בכוח העבודה (Pettit & Hook, 2005), לא נחקרה עדיין מידת השפעתה על התגמול הכלכלי של הנשים העובדות. אספקת שירותי טיפול בילדים כשלעצמה יש בה כדי לעודד נשים להצטרף לכוח העבודה, אבל כדי שהיא תצמצם את פערי השכר המגדריים, יש להתאים את שעות הפתיחה והסגירה של מעונות היום ואת ימי החופשה בהם לדרישות השוק של תעסוקה במשרה מלאה. העדר הנתונים על מידע זה מונע בחינה מעמיקה יותר של סוגיה זו. הסבר אפשרי אחר עשוי להיות קשור למדידת המשתנה מעונות יום. הסדרים ציבוריים לטיפול בילדים זמינים בכל המדינות, אם כי בצורות שונות. במדינות מסוימות הסדרים אלה מקיפים, בעוד שבמדינות אחרות הם תלויי הכנסה או מותנים בתעסוקת ההורים. במדינות שנוהגים בהן הסדרים ציבוריים מותנים או מוגבלים מתפתח מגוון רחב של חלופות פרטיות או משפחתיות.²⁶ האינדיקטור ששימש כאן, בדומה לאלה הנפוצים במחקרים השוואתיים רבים, אינו רגיש להבדלים אלה.

הסבר אפשרי שלישי הוא השפעתה האפשרית של סלקטיביות. אף כי מעונות יום מסובסדים מפחיתים את עלויות היציאה לשוק העבודה של אימהות בכלל, הם מפחיתים עוד יותר את העלות לנשים שהכנסתן נמוכה, שכן הרווח השולי במקרה שלהן גבוה יותר. לכן במדינות שבהן הסבסוד על מעונות היום נדיב יותר או שיש היצע גדול יותר של שירותים כאלה, יותר נשים עם פוטנציאל השתכרות נמוך צפויות להשתלב בשוק העבודה. ייתכן שבמדינות אחרות, שלא מציעות שירותים כאלה, נשים אלה לא היו יוצאות לעבוד כלל, כי עבודתן היתה בלתי רווחית. רמת הסלקטיביות הנמוכה יותר של נשים במדינות שבהן ניתנים שירותי מעונות יום מסובסדים בהיקף נרחב עלולה אפוא לפעול ככוח נגדי להשפעה הממתנת הצפויה של מעונות היום הציבוריים על פערי השכר, ולקזז אותה. אף כי הפעלתי בקרה על סלקטיביות כדי לבטל סיכון זה, ייתכן שחלק מהשפעה זו עדיין עומד בעינו.

25 במודל האחרון נמצא ששירותי מעונות יום ציבוריים מצמצמים את פער השכר המגדרי בקרב בעלי ההשכלה הנמוכה, כצפוי. עם זאת לא זכתה השפעה זו לתמיכה של כל מודל אחר.

26 ראו "מרכז המידע על התפתחויות בינלאומיות בקווי מדיניות בנוגע לילדים, נוער ומשפחה", סעיף 1.2: חינוך וטיפול בשלבי הילדות המוקדמים (<http://www.childpolicyintl.org>). לדוגמה פרטנית להסדרים פרטים פנים-משפחתיים, ראו טוביו (2001).

בטרם אעבור לשלב המסקנות אציין שבעוד שמאמר זה מדגיש את השלכותיה של מדיניות הרווחה, אין הוא מכחיש את חשיבותם של גורמים מוסדיים אחרים. לדוגמה: ייתכן שמערכות ההשכלה, ולא מאפייניה של מדינת הרווחה, הן הדוחפות נשים סקנדינביות לבחור מסלולי לימוד במקצועות נשיים, המשפיעים לאחר מכן על מסלול הקריירה של נשים משכילות. בדומה, ייתכן שמערכת ההשכלה הגרמנית אחראית להכנתן של נשים למקצועות השירות וגברים למקצועות בתחום הייצור ותפקידי הניהול, יותר מאשר מערכת ההשכלה בארצות הברית, למשל, הנשענת על לימודים אקדמיים באוניברסיטאות (Gottschall & Shire, 2008). אף כי איני חולקת על חשיבות אופיין של מערכות ההשכלה, הרי שניתוח השפעתן של מערכות אלה נמצא מחוץ למסגרת מחקר זה.

מסקנות

מחקרים בין מדינתיים על השפעת מדיניות הרווחה העלו ממצאים סותרים בנוגע להשלכותיה על אי השוויון המגדרי. הממצאים מלמדים שמדיניות משפחתית נדיבה מעודדת את השתתפותן של נשים בשוק העבודה, מפחיתה את הקנס הכלכלי הכרוך באימהות, ובכך מצמצמת את התלות הכלכלית של נשים בבני זוגן ואת הסיכון לחיות בעוני. יחד עם זאת הוכח גם שמדיניות משפחתית נדיבה פוגעת בהישגיהן המקצועיים של נשים ובגובה הכנסתן, מכיוון שהיא מצמצמת את סיכוייהן להתקבל למשרות בשכר גבוה. תוצאות אלה עוררו סימני שאלה בנוגע למידת הצלחתו של משטר הרווחה הסוציאל-דמוקרטי לצמצם את אי השוויון המגדרי. הממצאים שלפיהם הפרדה מגדרית, הן אופקית והן אנכית, רווחת יותר במדינות הנוקטות מדיניות רווחה מפותחת (מדינות הנתפסות כשוויוניות יותר, הן מגדרית והן מעמדית), נראו כאנומליה אמפירית או לפחות כפרדוקס.

בהשראת תיאוריות פמיניסטיות המדגישות הבדלים בין נשים הדגים מאמר זה את חשיבותה של ההצטלבות בין מעמד ומגדר לצורך הבנת השפעתה של מדיניות הרווחה על אי השוויון בין המינים. בספרות המחקרית נתפסת מדיניות שמטרתה לעזור לנשים לשלב עבודה בשכר ועבודה בבית כמדיניות המשרתת את האינטרס המשותף של נשים מול חלוקת התפקידים המסורתית. ואולם טענת המחקר הנוכחי היא שלאור ההבדלים בכישוריהן ובפוטנציאל ההשתכרות שלהן, נשים ניצבות לפני אתגרים שונים בדרכן להשגת רווחה כלכלית. לכן הציפייה היא שלפתרונות שהמדינה מציעה להתמודדות עם קונפליקט עבודה-משפחה יהיו השלכות שונות על נשים, התלויות במיקומן המעמדי (O'Connor, Orloff, & Shaver, 1999; Shalev, 2008). סביר ככל שהדבר יישמע,

הרי שמחקרים בודדים בלבד השוו בין ההשפעות האינטראקטיביות של מעמד ומגדר,²⁷ ורק לעתים נדירות בהקשר של השפעתה של מדינת הרווחה על נשים.

בהגשת השלכותיה השליליות של המדיניות המשפחתית על נשים חשוב להביא בחשבון את ההשפעה ההפוכה שעלולה היתה להיווצר בהיעדרה. לאור ההצלחה הגדולה של מדיניות מעודדת העסקה להגדיל את שיעורי השתתפותן של נשים בשוק העבודה, ניתן לצפות שבהעדר מדיניות כזו יתחזק אי השוויון בחלוקת העבודה המגדרית, שכן יותר נשים ייטו להשאר מחוץ לשוק העבודה או יפחיתו את מספר שעות העבודה שלהן בתוכו. אף על פי כן ניתן לצפות שגם נטייה זו תהיה קשורה למעמד, כלומר תהיה חזקה יותר בקרב נשים בעלות מיומנויות פחות מתגמלות בשוק העבודה, עקב הכנסתן הפוטנציאלית הנמוכה וחולשתן היחסית במיקוח על תנאי עבודה ושכר (Esping-Andersen, 2009; Sigle-Rushton & Waldfogel, 2007).

על כן אין מטרתו של מאמר זה להדגיש את השפעתה של המדיניות המשפחתית על נשים, אלא לעודד את המחקר על אי השוויון המגדרי להקדיש תשומת לב רבה יותר להבדלים הסוציו-אקונומיים בין נשים. זה חשוב במיוחד בהקשר של בחינת השפעתה של מדיניות משפחתית, משום שייתכן שהדרכים שבהן המדינה מנסה לעודד נשים להיות פעילות כלכלית מתאימות רק לנשים בעלות כישורים מסוימים. זאת ועוד, ייתכן שדרכי הפעילות המתאימות לנשים ממעמדות נמוכים וגבוהים לא רק שיהיו שונות, אלא אף סותרות. בעוד רמות השכר וכושר המיקוח של נשים במשרות גבוהות מאפשרים להן ליהנות מפתרונות של עבודה-משפחה המבוססים על השוק הפרטי או מסופקים בידי הארגון, הרי מדיניות כללית המבוססת על חקיקה פועלת לתועלתן של נשים אשר היכולות הכספיות ואפשרויות המיקוח האישי שלהן מוגבלות. המדיניות כלפי חופשת לידה והסדרי הטיפול בילדים בארצות הברית ממחישים היטב מתח זה. העדר החקיקה המעגנת בחוק חופשת לידה בתשלום פוגע בנשים מעוטות היכולת, בעוד רוב הנשים בעמדות בכירות בשוק העבודה האמריקני זוכות ממילא לחופשת לידה בתשלום מתוקף הסדרים פרטיים במקום עבודתן (Guthrie & Roth, 1999). באותו אופן העדר סיוע מהמדינה למשפחות עם ילדים בארצות הברית מגדיל מאוד את הקנס הכלכלי שמשלמות נשים ממעמד נמוך על גידול ילדיהן. מנגד, הרגולציה המתונה על מערך השכר בכלכלות השוק החופשי מאפשרת לנשים בעלות יכולת כלכלית גבוהה לרכוש שירותי טיפול במחיר זול יחסית (עקב מיעוט חקיקה מגינה על עובדים לא מיומנים). כך אותם התנאים של שוק העבודה המונעים ביטחון כלכלי מנשים ממעמדות נמוכים משרתים למעשה את האינטרסים של נשים ממעמדות גבוהים, כי הם מאפשרים להן לרכוש שירותים זולים יחסית של טיפול בילדים

27 חריג ראוי לציון הוא ספרה המשפיע של מק'קול (McCall, 2001), אי-שוויון מורכב, אשר דן בהצטלבויות שבין מעמד-מגדר-גזע-ומיקוח גיאוגרפי בארצות הברית..

באופן פרטי, מה שמקטין את הצורך בשירותים שהמדינה מספקת (Morgan, 2005; Shalev, 2008).

חשיפת ההשלכות המנוגדות של פעילויותיה של מדינת הרווחה על נשים ממעמדות שונים, על ידי הדגשת אינטרסים נבדלים או אף מנוגדים, עשויה להרתיע, מכיוון שהיא מערערת את רגש הסולידריות הבסיסי בקרב נשים. זה נכון בייחוד בכל הנוגע לקווי מדיניות שעלותם גבוהה. אף על פי כן, בעוד שמדיניות מעודדת העסקה עשויה לתרום לרווחתן הכלכלית של נשים, אין פירוש הדבר שאותם קווי מדיניות מתאימים לכולן באותה המידה. ממצאיו של מחקר זה מראים, שהאתגרים האוניברסליים הניצבים לפני נשים מצריכים פתרונות מגוונים. אני תקווה שמחקר זה ידרכן מחקרים עתידיים בנושא ההצטלבות שבין מגדר ומעמד, אשר יתרמו להבנה טובה יותר של ההשפעות השונות של מדיניות משפחתית על נשים ממעמדות שונים, וישפרו את היכולת לעצב חלופות שוויוניות יותר.

מקורות

- Adshead, M. & Millar, M. (2004). *Health care in Ireland: Applying Esping-Andersen's Typology of welfare to the Irish case*. Paper presented at the 54th conference of the Political Studies Association, University of Lincoln, April 6-8.
- Aigner, D. J. & Cain, G. G. (1977). Statistical theories of discrimination in labor markets. *Industrial & Labor Relations Review*, 30 (2), 175-187.
- Albrecht, J. W., . Edin, P. A., Sundstrom, M., & Vroman, S. B. (1999). Career Interruptions and subsequent earnings: A reexamination using Swedish data. *Journal of Human Resources*, 34 (2), 294-311.
- Albrecht, J., Björklund, A., & Vroman, V. (2003). Is there a glass ceiling in Sweden? *Journal of Labor Economics*, 21 (1), 145-177.
- Almond, P. & Rubery, J. (1998). The gender impact of recent European trends in wage determination. *Work, Employment and Society*, 12 (4), 675-693.

- Bianchi, S., Lynne, M., Casper, M., & Peltola, P. K. (1999). A cross-national look at married women's earnings dependency. *Gender Issues*, 17 (3), 3-33.
- Birkelund, G. E. & Sandnes, T. (2003). Paradoxes of welfare states and equal opportunities: Gender and managerial power in Norway and the USA. *Comparative Social Research*, 21, 203-242.
- Blau, F. D. & Kahn, L. M. (1992). The gender earnings gap – Learning from international comparisons. *American Economic Review*, 82 (2), 533-538.
- Blau, F. D. & Kahn, L. M. (1996). Wage structure and gender earnings differentials - An international comparison. *Economica*, 63 (250) S29-S62.
- Blossfeld, H. P. & Hakim, C. (1997). *Between equalization and marginalization: Women working part-time in Europe and the United States of America*. New York: Oxford University Press.
- Browne, I. & Misra, J. (2003). The intersection of gender and race in the labor market." *Annual Review of Sociology*, 29, 487-513.
- Bryk, A. S. & Raudenbush, S. W. (1992). *Hierarchical linear models: Applications and data analysis methods*. Newbury Park CA: Sage.
- Chang, M. L. (2000). The evolution of sex segregation regimes. *American Journal of Sociology*, 105 (6), 1658-1701.
- Charles, M. & Grusky, D. B. (2004). *Occupational ghettos: The worldwide segregation of women and men*. Stanford. California: Stanford University Press.
- Christopher, K. (2002). welfare state regimes and mothers' poverty. *Social Politics*, 9 (1), 60-86.
- Collins, P. H. (1999). Moving beyond gender: Intersectionality and scientific knowledge. In M. Ferree (Ed.), *Revisioning gender* (pp. 261-284). Thousand Oaks, CA: Sage.

- Crittenden, A. (2001). *The price of motherhood: Why the most important job in the world is still the least-valued*. New York: Henry Holt and Company.
- Daly, M. (2000). A fine balance: Women's labor market participation in international comparison. In W. Scharpf & V. A. Schmidt (Eds.), *Welfare and work in the open economy* (pp. 467-510). New York: Oxford University Press.
- Edin, P. A. & Gustavsson, M. (2008). Time out of work and skill depreciation. *Industrial & Labor Relations Review*, 61 (2), 163-180.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The incomplete revolution: Adapting to women's new role*. Cambridge UK, Malden USA: Polity Press.
- Estévez-Abe, M. (2005). Gender bias in skills and social policies: The varieties of capitalism perspective on sex segregation. *Social Politics*, 12 (2), 180-215.
- Estévez-Abe, M. (2006). Gendering the varieties of capitalism – A study of occupational segregation by sex in advanced industrial societies. *World Politics*, 59 (1), 142-175.
- Gornick, J. C. & Meyers, M. (2003). *Families that work: Policies for reconciling parenthood and employment*. New York: Russell Sage Foundation.
- Gornick, J. C., Meyers, M. K., & Ross, K. E. (1997). Supporting the employment of mothers: Policy variation across fourteen welfare states. *Journal of European Social Policy*, 7 (1), 45-70.
- Gornick, J. C., Meyers, M. K., & Ross, K. E. (1998). Public policies and the employment of mothers: A cross-national study. *Social Science Quarterly*, 79 (1), 35-54.

- Gornick, J. C. & Jacobs, J. A. (1998). Gender, the welfare state, and public employment: A comparative study of seven industrialized countries. *American Sociological Review*, 63 (5), 688-710.
- Gottschall, K. & Shire, K. (2008). *Gender and skill specificity in the varieties of capitalism: A broader perspective on the German model*. Presented at Sociological Research and Public Debate, First ISA Forum of Sociology, 5-8 September 2008, Barcelona.
- Gupta, N. D., Oaxaca, R. L., & Smith, N. (2006). Swimming upstream, floating downstream: Comparing women's relative wage progress in the United States and Denmark. *Industrial & Labor Relations Review*, 59 (2), 243-266.
- Guthrie, D. & Roth, L. M. (1999). The state, courts, and maternity policies in U.S. organizations: Specifying institutional mechanisms. *American Sociological Review*, 64 (1), 41-63.
- Hansen, M. N. (1995). The vicious circle of the welfare state? Women's labor market situation in Norway and Great Britain. *Comparative Social Research*, 15, 1-34.
- Hansen, M. N. (1997). The Scandinavian welfare state model: The impact of the public sector on segregation and gender equality. *Work, Employment and Society*, 11 (1), 83-99.
- Harkness, S. & Waldfogel, J. (2003). The family gap in pay: Evidence from seven industrialised countries. *Research in Labor Economics*, 22, 369-413.
- Heckman, J. (1979). Sample selection bias as a specification error. *Econometrica*, 47, 153-163.
- Hobson, B. (1990). No exit, no voice: Women's economic dependency and the welfare state. *Acta Sociologica*, 33 (3), 235-250.
- Hooks, B. (1984). *Feminist theory from margin to center*. Boston, MA: South End Press.
- Hooks, B. (2000). *Where we stand: Class matters*. New York: Routledge.

- Kolberg, J. E. (Ed.). (1991). *The welfare state as employer*. London, NY: M E Sharpe.
- Korpi, W. (2000). Faces of inequality: Gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states. *Social Politics*, 7 (2), 127-191.
- Luxembourg Income Study (LIS) Database,
<http://www.lisproject.org/techdoc.htm> (multiple countries; June 2008 – June 2010).
- Mandel, H. & Semyonov, M. (2005). Family policies, wage structures, and gender gaps: Sources of earnings inequality in 20 countries. *American Sociological Review*, 70 (6), 949-967.
- Mandel, H. & Semyonov, M. (2006). A welfare state paradox: State intervention and women's employment opportunities in 22 countries. *American Journal of Sociology*, 111 (6), 1910-1949.
- Mandel, H. & Shalev, M. (2009a). Gender, class and varieties of capitalism. *Social Politics*, 16 (2), 1-21.
- Mandel, H. & Shalev, M. (2009b). How welfare states shape the gender pay gap: A theoretical and comparative analysis. *Social Forces*, 87 (4), 1873-1912.
- McCall, L. (2001). *Complex inequality: Gender, class, and race in the new economy*. New York: Routledge.
- McCall, L. (2005). The complexity of intersectionality. *Signs*, 30 (3), 1771-1799.
- Misra, J., Budig, M. J., & Moller, S. (2007a). Reconciliation policies and the effects of motherhood on employment, earnings and poverty. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 9 (2), 135.
- Misra, J., Budig, M. J., & Moller, S. (2007b). Work-family policies and poverty for partnered and single women in Europe and North America. *Gender & Society*, 21 (6), 804-827.
- Morgan, K. J. (2005). The "production" of child care: How labor markets shape social policy and vice versa. *Social Politics*, 12 (2), 243-263.

- Morgan, K. J. & Zippel, K. (2003). Paid to care: The origins and effects of care leave policies in Western Europe. *Social Politics*, 10 (1), 49-85.
- Ondrich, J. C., Spiess, K., & Yang, Q. (2003). Changes in women's wages after parental leave. *Schmollers Jahrbuch*, 123 (1), 125-138.
- O'Connor, J. S., Orloff, A. S., & Shaver, S. (1999). *States, markets, families: Gender, liberalism, and social policy in Australia, Canada, Great Britain, and the United States*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- OECD (2009). *OECD Family Database*. Retrieved from http://www.edacwowe.eu/en/frmShowGIW_Policy?v_id=67) in the European data center for work and welfare (<http://www.edacwowe.eu/>)
- Orloff, A. S. (2006). From maternalism to "employment for all": State policies to promote women's employment across the affluent democracies. In J. D. Levy (Ed.), *The state after statism: New State Activities in the Age of Liberalization*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pettit, B. & Hook, J. (2005). The structure of women's employment in comparative perspective. *Social Forces*, 84 (2), 779-801.
- Rake, K. (2000). *Women's income over the lifetime*. London: The Cabinet Office.
- Ruhm, C. J. (1998). The economic consequences of parental leave mandates: Lessons from Europe. *The Quarterly Journal of Labor Economics*, 113, 285-317.
- Shalev, M. (2008). Class divisions among women. *Politics & Society*, 36 (3), 421-444.
- Sigle-Rushton, W. & Waldfogel, J. (2007). Motherhood and women's earnings in Anglo-American, Continental European, and Nordic Countries. *Feminist Economics*, 13 (2), 55-91.
- Stier, H., Lewin-Epstein, N. & Braun, M. (2001). Welfare regimes, family-supportive policies, and women's employment along the life-course. *American Journal of Sociology*, 106 (6), 1731-1760.

- Sainsbury, D. (Ed.). (1999). *Gender and welfare state regimes*. New York: Oxford University Press.
- TomaskovicDevey, D. (1993). *Gender and racial inequality at work: The sources and consequences of job segregation*. Ithaca, NY: ILR Press.
- Tobio, C. (2001). Women's strategies and the family-employment relationship in Spain. In A. G. Mazur (Ed.), *State feminism, women's movements, and job training: Making democracies work in the global economy* (pp. 49-64). New York: Routledge.
- Trifiletti, R. (1999). Southern European welfare regimes and the worsening position of women. *Journal of European Social Policy*, 9 (1), 49-64.
- Van der Lippe, T. & Van Dijk, L. (2002). Comparative research on women's employment. *Annual Review of Sociology*, 28, 221-241.
- Waldfogel, J. (1998). Understanding the "family gap" in pay for women with children. *Journal of Economic Perspectives*, 12 (1), 137-156.
- Warren, T. (2003). A privileged pole? Diversity in women's pay, pensions and wealth in Britain. *Gender, Work and Organization*, 10 (5), 605-628.
- Williams, J. C. & Boushey, H. (2010). The three faces of work-family conflict: The poor, the professionals, and the missing middle. Retrieved from the Center for American Progress website: [HYPERLINK](http://www.americanprogress.org/issues/2010/01/pdf/threefaces.pdf%20) (last date accessed 3 November 2010).
- <http://www.americanprogress.org/issues/2010/01/pdf/threefaces.pdf%20>
- Wright, E. O., Baxter, J., & Birkelund, G. E. (1995). The gender gap in workplace authority: A cross-national study. *American Sociological Review*, 60, (3), 407-435.

נספחים

לוח 1
סטטיסטיקה היאורית עבור מושגים שנכלל בניחוח (פסוגריים סטיית התקן)

מספר העובדים במגזר השיירות הציבורי	אזור הילדים (6-0) שנים במשנת יום ציבוריים	מספר שבויות הופשת לידה	מספר ילדים מחמת לאיל 18	אזור לידים (גיל 6-0)	משתנים ברמת הפרט	משתנים ברמת המדינה (1)		מדינה		
						מספר ילדים מחמת לאיל 18	אזור לידים (גיל 6-0)			
10	23	0	2	(39) 19	(50) 57	(1) 38	(9) 39	(39) 18	(45) 72	1995 אוסטרליה
6	22	16	22	(41) 22	(49) 60	(10) 39	(9) 40	(25) 6	(49) 76	1997 אוסטרליה
13	63	12	49	(43) 24	(50) 57	(10) 37	(9) 40	(31) 10	(42) 77	1997 בלגיה
7	29	8	9	(42) 23	(50) 52	(10) 38	(9) 41	(39) 18	(42) 77	1997 קנדה
5	47	19	29	(38) 18	(50) 52	(7) 43	(9) 43	(30) 10	(41) 79	1996 צ'כיה
25	65	28	93	(43) 25	(49) 59	(9) 40	(9) 41	(46) 30	(34) 87	1993 דנמרק
16	35	32	57	(42) 23	(50) 49	(7) 39	(9) 41	(35) 14	(42) 77	1991 פינלנד
11	61	16	48	(45) 29	(50) 54	(9) 38	(9) 40	(31) 11	(46) 70	1994 צרפת
7	35	14	20	(38) 18	(50) 54	(12) 38	(9) 42	(34) 13	(41) 79	2000 גרמניה
12	48	24	49	(38) 18	(50) 45	(10) 42	(9) 42	(26) 7	(44) 74	1999 הונגריה
11	18	10	18	(46) 31	(49) 58	(12) 38	(9) 40	(36) 15	(42) 77	1996 איטליה
18	57	12	56	(47) 33	(50) 52	(13) 43	(9) 40	(44) 27	(40) 80	1997 ישראל
11	52	17	40	(40) 20	(49) 59	(9) 38	(9) 41	(35) 15	(45) 72	2000 ישראל
11	35	16	30	(46) 30	(49) 62	(10) 40	(9) 38	(42) 23	(48) 63	2000 לוקסמבורג
8	39	16	26	(44) 25	(49) 59	(13) 34	(8) 39	(44) 26	(43) 75	1994 הולנד

המשך הלוח בעמוד הבא

		משתנים ברמת המדינה ⁽¹⁾				משתנים ברמת תופטי							
אחוז העובדים במגזר השירותים הציבורי	אחוז וילדים (6-0) שנים במעונות יום ציבוריים	מספר שעות חופשת לידה בתשלום	מדד מודר הורגלציה	מספר ילדים מתחת לגיל 18	אחוז ילדים (גיל 6-0)	הסתברות להשתתף לשוק העבודה	אחוז גברים	מוצא שעות עבודה שמוצא גיל	אחוז בעלי תואר אקדמי	אחוז נשואים (או גרים יחד)			
20	30	42	44	73 (1.09)	(38) 17	(8) 86	(50) 54	(12) 38	(9) 41	(38) 17	(40) 80	מדינה	
14	45	16	49	43 (0.89)	(42) 23	(19) 76	(49) 61	(10) 40	(9) 39	(43) 25	(44) 74	נורבגיה 1995	
25	56	41	38	100 (1.12)	(47) 32	(5) 88	(50) 50	(9) 35	(9) 42	(36) 15	(34) 87	ספרד 1995	
7	16	8	7	0 (1.14)	(43) 24	(20) 82	(46) 69	(12) 40	(9) 40	(33) 13	(47) 67	שווייץ 1992	
16	28	8	10	27 (1.06)	(42) 22	(13) 79	(50) 51	(13) 39	(9) 41	(41) 21	(41) 78	בריטניה 1999	
8	30	0	0	3 (1.2)	(43) 25	(10) 84	(50) 51	(9) 41	(9) 41	(45) 29	(46) 70	איצות הברית 2000	

1. לפיטטים על מקור הנתונים, ראו מנדל וסמיתוב, 2005, 2006.

2. נורבגיה נבנת משנת זה על פי שנת הלידה של שליטת הילדים הראשונים, רגל כן הוא באומדן חסר.

לוח 2

אחוז הנשים בכל קבוצה, לפי מדינה

סך הכול בשוק העבודה	השכלה גבוהה	השכלה נמוכה	הכנסה גבוהה	הכנסה נמוכה	
43	44	43	27	59	אוסטרליה
40	43	39	23	58	אוסטריה
43	39	37	29	57	בלגיה
48	45	46	32	64	קנדה
48	44	48	31	65	צ'כיה
41	43	40	24	68	דנמרק
51	51	51	37	64	פינלנד
46	45	44	35	57	צרפת
46	44	48	27	65	גרמניה
55	48	54	48	62	הונגריה
42	46	41	25	58	אירלנד
48	53	43	34	62	ישראל
41	53	39	30	51	איטליה
38	36	40	25	52	לוקסמבורג
41	41	42	15	68	הולנד
46	45	46	24	68	נורבגיה
39	54	33	30	48	ספרד
50	50	49	29	71	שבדיה
31	19	33	09	54	שווייץ
49	45	51	29	70	בריטניה
49	50	46	36	62	ארצות הברית
45	45	43	29	61	ממוצע

קידום רעיון האזרחות החברתית כמאבק על צדק חברתי

אברהם דורון¹

נושא האזרחות החברתית (Social citizenship) הועלה לרומו של השיח החברתי והפוליטי בידי החוקר והסוציולוג הבריטי ת"ה מרשל (T. H. Marshall) בשנים שלאחר מלחמת עולם השנייה. הזכויות החברתיות (Social rights) עומדות בבסיס האזרחות החברתית. הן מבקשות להבטיח את זמינותם ואת נגישותם של מגוון שירותי הרווחה והביטחון סוציאלי, האמורים לאפשר לכל אדם רמת חיים נאותה וקיום בכבוד, לפי הסטנדרטים המקובלים בחברה שאנו חיים בה. התיאוריה של מרשל התמקדה בעיקרה בכוונה לחזק את הזכויות החברתיות של כלל האוכלוסייה ובמיוחד של הקבוצות החלשות בתוכה.

למרות השינויים הרבים שעברו על עולמנו מאז העלה מרשל באמצע המאה ה-20 את רעיון האזרחות החברתית, לא הוא ולא התיאוריה שנלוותה אליו איבדו מחשיבותם. האזרחות החברתית הפכה לכלי מרכזי להעצמת התחושה של השתייכות ולאינטגרציה חברתית. זה התבטא בעיקר ברעיון האוניברסליות, כלומר בהבטחת נגישותם של מכלול שירותי הרווחה לכלל האוכלוסייה, ובדרך זו לביטול התחושה של נחיתות או סטיגמה בקבלת שירותים אלה.

אף כי הרעיון של אזרחות חברתית לא איבד מחשיבותו, כאמור, המאבק על הגשתו נמשך במידה רבה של אינטנסיביות במדינות רבות וישראל בתוכן, ולובש את הצורה של מאבק על צדק חברתי.

מלות מפתח: אזרחות חברתית, זכויות חברתיות, מדינת הרווחה, אינטגרציה חברתית

1 בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

מבוא

היה זה החוקר והסוציולוג הבריטי ת"ה מרשל (T. H. Marshall) שהביא, בשנים שלאחר מלחמת עולם השנייה, את רעיון האזרחות החברתית למרכז השיח החברתי והפוליטי של עולמנו. המלחמה והסבל הרב שהסבה היו הגורם שדרבן את פיתוח הרעיון ואת קידומו בעידן הבתר-מלחמתי, אף כי הגורמים להתעוררותו נבעו מתפקודה הלקוי מלכתחילה של החברה הקפיטליסטית. התיאוריה שהעלה מרשל ברעיון האזרחות החברתית התמקדה בעיקרה בבעיות הנובעות מהמצב החברתי ובצורך לחזק את הזכויות החברתיות של כלל האוכלוסייה ובמיוחד של הקבוצות החלשות בתוכה מול הזכויות האינדיבידואליות של הפרט. מהלך כזה היה אמור, מנקודת מבטו, לחולל טרנספורמציה של החברה הקפיטליסטית בארצות העולם המפותח בתקופה שאחרי המלחמה. מבחינה זו אפשר לראות בתיאוריית האזרחות החברתית של מרשל את אחד המרכיבים באסטרטגיה של הכלכלה הקיינסיאנית (Turner, 2009). ההנחה המרכזית בתיאוריה של מרשל היתה שיתמתן המאבק המעמדי בחברות המתועשות המפותחות באמצעות הרחבתו ומיסודו של בסיס האזרחות וחיזוק היסוד החברתי בתוכו. פיתוח תיאוריית האזרחות חברתית העמיד את מרשל כאחד התיאורטיקנים החברתיים החשובים של התקופה (Mann, 1987).

מהותו של רעיון האזרחות החברתית היתה ההכרה שלכל אדם, החבר בקהילייה המדינתית שהוא חי בה, יש הזכות לחיות בתנאי חיים חברתיים-כלכליים נאותים וליהנות מרמה תרבותית ההולמת אותם (Marshall, 1963; Marshall & Bottomore, 1992). ההתפתחויות בתחומים אלה בחברה הבריטית באותה תקופה – למשל תוכנית בוורידג', שהוכנה עוד בתקופת המלחמה, והרפורמות החברתיות החשובות שהעבירה מפלגת הלייבור, שהגיעה לשלטון מיד לאחר המלחמה (Glennerster, 1995) – השפיעו על מרשל והיו הרקע לפיתוח התיאוריה שלו.

על פי מרשל הזכויות החברתיות הן הבסיס של האזרחות החברתית. הן מבקשות להבטיח את זמינותם ואת נגישותם של מגוון שירותי הרווחה והביטחון סוציאלי, האמורים לאפשר לכל אדם רמת חיים נאותה וקיום בכבוד, לפי הסטנדרטים המקובלים בחברה שאנו חיים בה. בבסיס הזה כלולים הזכות לשירותי בריאות, חינוך, ביטחון סוציאלי ודיור, תנאי עבודה הוגנים והשתתפות בחיים התרבותיים (ראו גם לדוגמה (ICESCR, 1966).

רעיון האזרחות חברתית נוגע לא רק לדוגמה המובאת לעיל של החברה הבריטית שמרשל פעל בתוכה. הבסיס שלו רחב יותר, והוא שזור באופי ההתפתחותי של המאבק לתיקון המצב החברתי על פני הזמן. הרעיון צמח בהדרגה ועלה מן המאבק הראשוני על זכויות אזרחיות, עבר עם הזמן לתביעה של זכויות פוליטיות, ובמאה ה-20 התמקד במאבק על הכרה בזכויות חברתיות ועל קידומן הלכה למעשה. כל שלב בתהליך ההתפתחות

הפוליטית הזאת על פני ציר הזמן היה מלווה במאבקים עם כוחות חברתיים חזקים שהתנגדו לה. התלכדות שלושת המרכיבים האלה – האזרחי, הפוליטי והחברתי – באמצע המאה-20 היא שיצרה את הרקע שאפשר לקדם את הרעיון של מרשל ולנקוט צעדים למימושו (Breiner, 2006).

כאמור, ההכרה בזכויות החברתיות לא הגיעה בקלות. תביעתן נתקלה בהתנגדות חזקה מצד קבוצות האוכלוסייה החזקות והאמידות, שחששו מפגיעה במעמדם. ההתנגדות נבעה גם מהמתח השורר מטבע הדברים בין מעמד האזרחות, על זכויות הרווחה הנובעות ממנו, לבין תפיסת העולם הקפיטליסטית. במובנה הרחב האזרחות החברתית מגלמת בתוכה את עקרון החלוקה מחדש של משאבים, כדי לגבור על התוצאות השליליות של הפעולה בלתי מרוסנת של שווקים (Turner, 2009). רעיון זה עומד בסתירה לפעולת השוק החופשי הדוגל במהותו במתן תמורה להישג האינדיבידואלי של הפרט ויש בו מקום מועט בלבד לרעיון החלוקתי. התנגדות זו נחלשה בשנות ה-40 וה-50 של המאה הקודמת, כשהזיכרון הקרוב למדי של המשבר הכלכלי הגדול של שנות ה-30, שהכה ברוב האוכלוסייה, ומאורעות מלחמת עולם השנייה מילאו תפקיד חשוב בגיבוש דעת הקהל וביצירת קונסנזוס פוליטי, כדי למנוע חזרה למצב החברתי הקשה שבו שלטה בכיפה באין מפריע כלכלת שוק חופשי.

ההכרה ברעיון הזכויות החברתיות והניסיון לקדם הלכה למעשה במדינות המפותחות של אירופה ואמריקה הם שהביאו להקמתה ולפיתוחה של מדינת הרווחה בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה. לקונסנזוס שנוצר סביבה יש זיקה הדוקה לפיתוח הרעיון של הזכויות החברתיות. על כן פריחתה של מדינת רווחה בעשורים הראשונים שלאחר המלחמה היא גולת הכותרת של המאבק להגשמת הרעיון של האזרחות החברתית (ראו גם ג'אדט, 2009).

ההכרה באזרחות החברתית זכתה לקונסנזוס רחב בעשורים הראשונים שלאחר מלחמת העולם, למרות ההסתייגויות השונות ממנה. קונסנזוס זה איבד הרבה מן התמיכה בו בעשורים האחרונים. אמנם ההכרה בזכויות החברתיות כחלק בלתי נפרד ממעמד האזרחות לא איבדה את תוקפה ואת חשיבותה במסגרת השיח הפוליטי שהתנהל וממשיך להתנהל ללא הרף בנושא, אבל התמיכה בה נשחקה מאוד. שחיקה זו באה לידי ביטוי בנסיגת מדינת הרווחה ובצמצום מערכות שירותי הרווחה שעמדו במרכז פעולותיה (Pierson, 1994). המדיניות החברתית שאימצו ממשלות בהשראת אסכולת הניאו-ליברליזם והגלובליזציה היא נסיגה מהתכנים החברתיים של האזרחות ומההיבטים החלוקתיים שהם חלק בלתי נפרד ממנה. תכנים אלה והגישה הקולקטיביסטית שממנה נבעו פינו את מקומם לאינדיבידואליזם כלכלי ולהתמקדות גוברת בבעיות של שונות תרבותית, פוליטית של זהויות, פמיניזם וכדומה.

ברוב מדינות העולם המפותח נטוש אפוא בימינו הוויכוח על המשך דרכה של מדינת הרווחה, ובמובן זה על המשך ההכרה בזכויות החברתיות ובקידומן, שהוא במובנים רבים מאבק על צדק חברתי (על צדק חברתי ראו דהן, 2007). המאבק המתנהל בעצימות גבוהה בארצות רבות, וגם בישראל, נסוב על שמירת ההכרה בזכויות החברתיות ועל הדרכים לממש את הזכויות האלה הלכה למעשה כפי שאלה באו לידי ביטוי במערכות השירותים החברתיים של מדינת הרווחה שהתפתחו במחצית השנייה של המאה ה-20. המאבק הוא בין הרעיונות הקפיטליסטיים הניאו-ליברליים שזכו לבכורה בימינו, והמתנגדים נמרצות להתערבותה של המדינה בבעיות חברה וכלכלה (Harvey, 2007), לבין הנלחמים על מקומן של הזכויות החברתיות שזכו להכרה במסגרת החברה הקפיטליסטית לאחר מלחמת עולם השנייה. השאלה שעל הפרק היא אם יש לאסכולת הזכויות החברתיות סיכוי להבטיח את המשך קיומה מול עוצמת הכוחות הקפיטליסטיים הניאו-ליברליים, השולטים בשיח הציבורי ובמרכזי הכוח. כוחות אלה שוללים את רעיון האזרחות החברתית ופועלים לביטולו או לפחות לצמצומו הדרסטי. כוונת המאמר היא לבחון סוגיה זו ולראות את האפשרויות העשויות להתפתח בהקשר זה.

משמעות האזרחות החברתית

מהי המשמעות בימינו של להיות אזרח במדינות דמוקרטיות? רעיון האזרחות החברתית ובהקשר זה התפיסה של מעמד האזרחות, כפי שהגדירה מרשל, מנסים לתת מענה לשאלה זו. ככלל, מעמד האזרחות מוגדר על ידי השתייכותו של האדם לקהילייה מדינתית מוגדרת. השתייכות זו מסמנת את זהותו ומשלבת אותו בקולקטיב של הקהילה המדינתית (Heater, 1990; Joppke, 2008). מעמד האזרחות במובן זה מקנה לאדם קודם כול זכויות אזרחיות ופוליטיות, כמו הזכות לחופש הדיבור והחופש לבחור ולהיבחר בבחירות חופשיות, כפי שהתגבשו בתהליך ההתפתחות ההיסטורית. למעמד זה נוספו במאה ה-20 גם הזכויות החברתיות, אף כי בהיקפים שונים במדינות שונות (Hvinden & Johansson, 2007; Miller, 2000; Roche, 1992; Stewart, 1995). הזכויות החברתיות מדגישות את התפיסה החדשה של מעמד האזרחות המכילה בתוכה את הזכות לרמת חיים נאותה (Holmwood, 2000). אם כן, רעיון האזרחות החברתית משלב בתוכו את מעמדו המשפטי של האדם – מערכת של זכויות וחובות – ואת תחושת ההשתייכות הנובעת מכך. מעמד זה הוא המארגן את המבנה של הציפיות הלגיטימיות של האדם להוגנות ולצדק בתנאי חייו ואת ההכרה שזכויות אלה יעמדו לו לעזר בעת צורך.

הצירוף של כלל זכויות אלה בראי ההתפתחותי שלהן יוצר את המעמד של האזרחות החברתית (social citizenship), כפי שמרשל מתאר זאת. ההכרה במעמדה של האזרחות החברתית היא שהובילה להקמת מערכות מקיפות של שירותי רווחה, לאספקת שירותים אלה לכלל האוכלוסייה, להסרת תג הנחיתות או הסטיגמה מקבלתם ולחיוב המדינה לנהל מדיניות חלוקתית, כדי שתוכל למלא את תפקידה במימוש הזכויות ובאספקת ההטבות הנובעות מהן. כך הפכה האזרחות החברתית סימן היכר של המדינות הדמוקרטיות המפותחות של זמננו ואמצעי חשוב לשילוב החלקים השונים של האוכלוסייה, כולל הקבוצות החלשות בתוכה (social inclusion), בזרם המרכזי של חיי החברה (Klausen, 1995).

ביסוס מעמד האזרחות והזכויות החברתיות הנלוות אליו הרחיב עד מאוד בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה את ממד השוויון בארצות הדמוקרטיות המפותחות. הרחבה זו התבטאה קודם כול בשבירת התפיסות ההיררכיות של האזרחות שנהגו בעבר, ואשר נבעו מהשתייכותו של הפרט לקבוצות בעלות זכויות מיוחדות שנקבעו לפי בעלות על רכוש או מוצא או ייחוס משפחתי וכדומה. במיוחד מצאה גם הגישה ההיררכית הזאת את ביטוייה בתפיסה של השתייכות מעמדית (class membership) לפי הגישות המרקסיסטיות שרווחו עד לאחרונה במדינות הגוש הקומוניסטי. מול תפיסות היררכיות אלה נועדה האזרחות החברתית להיות הסוכן המחולל השוויה אוניברסלית של מעמדו האזרחי של האדם.

משמעות השוויה נוגעת כאן לשני מובנים שלה: התייחסות שווה לכל אדם החבר בקהילייה המדינתית-האזרחית; הניסיון להבטיח תנאי חיים שוויוניים יותר לכול. ביסודו של רעיון האזרחות החברתית טמון עקרון התייחסות שווה לכול, אבל הזכויות החברתיות של אזרחות לא בהכרח אמורות ליצור שוויון בין כולם, אלא לצמצם את מידת אי השוויון בתנאי החיים הנוצרת בעקבות כלכלת השוק החופשי. קידום השוויון בתנאי החיים נעשה באמצעות מדיניות התערבות מכוונת של הממשלה בנושאי הכלכלה ובאמצעות הרחבת המערכת של שירותי הרווחה הפתוחה לכול. אולם אין הרעיון כשלעצמו מכוון לנסיגה מכלכלת השוק (Cohen, 2010).

התיאוריה של מרשל התמקדה בכל ההקשר הזה בסטטוס של האזרחות החברתית. תכליתו העיקרית של סטטוס זה על פי מרשל היתה לחולל שיפור במצב של מעמד העובדים ושל קבוצות חלשות אחרות באוכלוסייה. היה בסטטוס הרחב הזה של אזרחות כדי לשנות את מיקומה המעמדי (class position) של אוכלוסיית העובדים ולצמצם בכך את תוצאותיה השליליות של ההתפלגות המעמדית של החברה הקפיטליסטית. הבסיס של שינוי זה הונח כאמור ביסודה של מערכת שירותי הרווחה והעמדת האוניברסליות שלה כאחד הכלים המרכזיים למימושו ולהשגתו של שינוי זה (Deacon, 2002).

מערכת מקיפה של שירותי רווחה היא אפוא הביטוי המוחשי החשוב של האזרחות החברתית שנועדה להיות הגורם היכול לקדם ולאפשר השוויה של המעמד הכלכלי וחברות מלאה בקהילה המדינתית. באמצעות מערכת זו קיבלו על עצמן ארצות העולם המפותח את האחריות לספק לכלל האזרחים קשת רחבה של שירותים בתחומי החינוך, הבריאות, הדיור, התעסוקה, הביטחון הסוציאלי (לרבות הגמלאות להבטחת קיום), ולאפשר את הנגישות אליהם בעת הצורך. התפתחות המערכת היתה אפוא הביטוי המעשי של האסטרטגיה של הרחבת מעמד האזרחות כדרך יעילה במאבק לצמצום אי השוויון ושל החתירה להפוך את החברה שלנו צודקת ושוויונית יותר.

אם כן, מעמד האזרחות בכלל וזה של האזרחות החברתית בפרט מגדירים מחדש את יחסי הגומלין בין המדינה לאזרחיה. רעיון האזרחות החברתית מגלם בתוכו את תחושת הסולידריות החברתית בין חברי הקהילה המדינתית ואת החשיבות של ההסכמה הדמוקרטית המונחת בבסיסה. בהתאם לכך האזרחות החברתית יוצרת את מחויבותה של המדינה להבטיח רמה נאותה של תנאי החיים והרווחה של אזרחיה מצד אחד, ונושאת בחובה מחויבות מקבילה של האזרחים לעמוד בנורמות מסוימות, כמו נאמנות כלפי המדינה והשתתפות בנטל המיסוי מצד אחר. שני הצדדים האלה של האזרחות החברתית מבטאים אפוא את גבולות ההסכמה במסגרת יחסי הגומלין שהתגבשו.

האקלים החברתי והפוליטי של השנים שאחר מלחמת עולם השנייה היה חדור בציפיות לשיפור תנאי החיים של כלל האוכלוסייה. זרעי הציפיות האלה נזרעו עוד בשנות המלחמה במסגרת עידוד התרומה למאמץ המלחמתי וההבטחות לבנות עולם טוב יותר עם מיגור הרוודנות הנאצית. נסיבות אלה הקלו כמובן על המשלוח לאמץ את הרעיון של אזרחות חברתית ולהנהיג בארצות העולם הדמוקרטי המתועש רפורמות חברתיות מרחיקות לכת. מבחינה סוציולוגית היתה השגת הסכמה דמוקרטית אחד התנאים המוקדמים לאימוץ הרפורמות ולהכללת רעיון האזרחות החברתית בתוכן. הסכמה זו לא תמיד הושגה בקלות, וכדי להגיע אליה נדרש ליצור קואליציות בין כוחות פוליטיים שונים ומפלגות מצדדים שונים של המפה הפוליטית. הדעות היו חלוקות בנקודות צומת שונות, והמחלוקות נסבו סביב שאלות של כיסוי אוניברסלי, התניות אחרות לזכות לקבלת גמלאות, כמו שימוש במבחני אמצעים למיניהם, סוגיות של מגדר וכדומה. ההכרעה שהתקבלה קבעה את קבלת מעמד האזרחות כבסיס למדינת הרווחה ולרוב שירותי הרווחה שהתפתחו בהתאם לכך. הכרעה זו לא מנעה, כמובן, את הכיוונים השונים שהתפתחו בהקשר זה במדינות השונות (Judt, 2005).

קידום מעמד האזרחות, ובעיקר קידום הפן החברתי שלו, הוא שעיצב את אופיו של המשטר החברתי-הכלכלי של מדינת הרווחה, כפי שאנו מכירים אותו וחיים בתוכו. המאבק על שימורו ועל המשך קיומו של משטר זה ממשיך להתנהל גם בימינו מול כוחות חברתיים ופוליטיים חזקים. אלה פועלים בנחישות, כדי להגדיר את סוגיות ההגנה

החברתית, המונחת ביסוד הזכויות החברתיות, כבעיות פרטיות של האדם, שלמדינה יש רק אחריות מועטת עליהן ולכן יש להשאירן תחת אחריותו האינדיבידואלית בלבד. (Breiner, 2006).

מגבלות התיאוריה של מרשל

תיאוריית האזרחות החברתית של מרשל גובשה, כאמור, מיד לאחר מלחמת העולם השנייה, תקופה שהתאפיינה בתחושת סולידריות גבוהה בין קבוצות רחבות באוכלוסייה. עם השינויים שחלו במבנה האוכלוסייה ובהרכבה ועם השינויים החברתיים האחרים שהחוללו עם הזמן, התגלה באופן טבעי שחסרה בה התייחסות לסוגיות שונות, כמו למשל סוגיות השוני האתני או העדתי או סוגיות מגדריות, ולתפיסת מקומן בהקשר המדינתי-הלאומי ותחושת הסולידריות הקשורה בהן. בתוך ליקוי זה טמון גם העדר תשומת לב לחשיבות ההבדלים הדתיים והתרבותיים בתוך הקולקטיב של הקהילה המדינתית שבמסגרתו מתגבשות הזכויות הפוליטיות והאזרחיות וכפועל יוצא מהן גם הזכויות החברתיות (Turner, 2009). הדיון בנושאים אלה הוא חלק בלתי נפרד מן השיח על רעיון האזרחות החברתית, הנמשך למעשה ללא הפסק במסגרת הפוליטית והחברתית של ארצות העולם הדמוקרטי המתועש וגם בעולם האקדמי (ראו לדוגמה Bulmer & Rees, 1996; Dwyer, 2000).

חשוב לזכור שמרשל הגה את התיאוריה שלו בנקודת זמן מסוימת על רקע החברה הבריטית, כשהיתה חברה הומוגנית פחות או יותר לכאורה. ואולם הומוגניות זו הועמדה בסימן שאלה גם אז, שהרי החברה הבריטית כללה בתוכה את האנגלים, את הסקוטים את הוולשים ואת האירים. כל אלה ראו את עצמם במידה זו או אחרת כבני עמים שונים. מצב זה השתנה מאוד במהלך הזמן בעקבות גלי ההגירה עתירי המהגרים מארצות בעלות רקע אתני ותרבותי שונה. גלי הגירה אלה, ששינו מאוד את פני החברה הבריטית, לא פסחו גם על ארצות אירופיות אחרות וגם בהן הם שינו את פני החברה. ההגירה מארצות בעלות רקע שונה עוררה את שאלת ההשתייכות של אנשים אלה לקולקטיב של הקהילה בת המדינה שאליה היגרו ואת השאלה אילו זכויות חברתיות השתייכות זו אמורה להעניק (Bottomore, 1992).

התיאוריה של מרשל לקתה גם באי תשומת לב לבעיות הנובעות מהשתייכות לדתות שונות, כמו גידול האוכלוסייה המוסלמית בבריטניה ובארצות אירופה האחרות. בשנים האחרונות הפכו החברות האירופיות ברובן הטרונגניות יותר מבחינת הרכבן האתני והדתי. שינוי זה מעורר לא פעם ויכוחים נוקבים באשר למדיניות ההגירה ולזכויות הפוליטיות

והאזרחיות של קבוצות מהגרים שונות. הוויכוח המתנהל בנוגע למדיניות ההגירה נסוב לא פעם גם סביב הענקת הזכויות החברתיות לקבוצות אוכלוסייה חדשות כחלק ממעמד האזרחות שהן רכשו במדינה שאליה באו. למרות הבעייתיות הזאת, עדיין מכירים בתקפותם הנמשכת של רעיונותיו של מרשל ובכך שהאזרחות החברתית היא הדרך הרצויה ואולי גם וההכרחית לקליטת הקבוצות האתניות והדתיות החדשות במסגרת הקולקטיב של הקהילה המדינתית, כדי למנוע ניכור והדרה שלהם מתוכה.

ליקוי אחר בתיאוריה של מרשל הוא התייחסות חסרה לבעיות מגדר. מרשל התייחס בעיקר לגברים מועסקים העובדים בשכר. הוא לא נגע בשאלת מעמד האזרחות החברתית של נשים (Lister, 1990) ובשאלה אם הזכויות לביטחון סוציאלי, הנובעות מן האזרחות החברתית, חלות גם על נשים שאינן מועסקות בשכר, אבל עובדות במשק ביתן או עוסקות בטיפול ובגידול ילדיהן. הטענה היא שנשים לא קיבלו את תשומת הלב הראויה במשנתו של מרשל. ברור שסוגיה זו דורשת התייחסות ראויה במסגרת ההפעלה של תוכניות הנוגעות לאזרחות החברתית.

ההתנגדות לרעיון האזרחות החברתית

רעיון האזרחות החברתית זכה במשך השנים לתמיכה ציבורית רחבה, אך באותה מידה נתקל גם בהתנגדות. ההתנגדות נבעה ונובעת בעיקר מהמתח המובנה בין היסודות הקפיטליסטיים של חברה הבנויה על כלכלת שוק חופשי לבין הכמיהה לחברה הבנויה על יסודות של סולידריות, רווחה ושוויון. טיעונים ביקורתיים וההתנגדות לרעיון חוצים אפוא את השיח החברתי והפוליטי, ככל שהוא נוגע למדיניות החברתית ולמדינת הרווחה. טיעונים אלה מצויים בניתוחים התיאורטיים של הרעיון וגם בתגובות עליו אצל פלגים שונים במערכת הפוליטית בארצות הדמוקרטיות המתועשות. חצי הביקורת וההתנגדות בולטים במיוחד בקרב קבוצות הניצבות בשני קצוות המפה הפוליטית, הקצה הימני והקצה השמאלי.

רעיון האזרחות החברתית ומימוש הזכויות החברתיות הכלולות בו התפתחו על פי מרשל בתהליך אבולוציוני על פני השנים. הביקורת על גישה זו היא שלא ניתן לראות בהכרה בזכויות חברתיות, ככל שאכן הוכר בהן והן מומשו הלכה למעשה, פרי של אבולוציה הדרגתית ותו לא; הכרה זו היא תולדה של מאבק פעיל הנובע מהסכסוך המעמדי החוצה את החברה הקפיטליסטית בת זמננו ושל מאבקן של קבוצות מקופחות אחרות באוכלוסייה לשיפור מצבן. אם כן, אי אפשר לראות את הזכויות החברתיות כחלק יציב וקבוע בהסדר המוסדי הקיים; המאבק על קיומן ומימושן נמשך גם בימינו כחלק משמירה

על מעמדן במסגרת המשטר הדמוקרטי ומהמאבק המתנהל סביב התחרות הכלכלית הגלובלית, המערערת את מעמדה ואת יכולתה של מדינת הלאום לקבוע את המדיניות החברתית שלה (Giddens, 1998).

הטיעון הביקורתי התיאורטי מתייחס גם לשאלת היחס בין אזרחות למדיניות החלוקתית (redistributive policies), שהיא חלק ממהותה של האזרחות החברתית. במרכז הביקורת הזאת עומדת העמדה של האסכולה הליברטריאנית. לטענתה, טעות להניח שהזכויות החברתיות הנובעות מאזרחות חברתית שוות ערך לזכויות הפוליטיות. הגישה הליברטריאנית מתמקדת בקידום הזכויות הפוליטיות של האזרחות, אבל מתנגדת להתערבות המדינה לטובת אנשים או קבוצות באוכלוסייה על חשבונן של קבוצות אחרות. לעומת זאת הדוגלים באזרחות חברתית מבקשים חלוקה מחדש של הכנסות ומשאבים אחרים בין אנשים וקבוצות חברתיות, כלומר התערבות המדינה לטובת אנשים בקבוצה אחת על חשבונה של קבוצה אחרת (Nozick, 1974). על פי תפיסה זו זכויות פוליטיות הן זכויות השייכות לאנשים כפרטים ואינן ניתנות להעברה; כלומר: אין התביעה של אדם לזכות מסוימת בתחום זה משפיעה על תביעה של אדם אחר. המצב שונה בתחום הזכויות החברתיות הנוגעות לשאלות חלוקתיות. לתביעה של בני אדם לזכויות חברתיות יש השפעה על משלמי המסים ועל היכולת הפיסקלית של המדינה. על כן מקומה של האזרחות החברתית במסגרת המדיניות החלוקתית ולא במכלול הזכויות של האזרחות (Klausen, 1995). אין חולקים על כך שלזכויות חברתיות יש פן חלוקתי, אבל בה בעת חשוב לציין שהזכויות האחרות, האזרחיות והפוליטיות, דורשות את התערבות המדינה והקצאת משאבים בעלי אופי חלוקתי באותה המידה, כדי לאפשר לקיימן. הבעיה בטיעון הליברטריאני היא שהוא מבחין בין הזכויות השונות ותורם בכך להפיכת הזכויות לחברתיות לזכויות בדרגה נחותה יותר.

עוד טיעון העולה בהקשר זה הוא שככל שהדבר נוגע לזכויות החברתיות, על החברה לעשות מאמץ מיוחד כדי לממש אותן או, בלשון אחרת, עליה להיות אקטיבית כדי ליישמן. לעומת זאת היא יכולה להישאר פסיבית באשר לזכויות הפוליטיות והאזרחיות ולהסתפק במצב שאין הגבלה עליהן. במובן זה אין בזכויות אלה יסוד התערבותי של המדינה בחיי המשק. על כן הן משתלבות בכלכלת שוק חופשי, הגורסת התערבות מינימלית בלבד של המדינה במשק ובחיי הפרט. אולם הבחנה זו מלאכותית במידה רבה. בכל סוגי הזכויות יש היבט פסיבי מסוים, שבו על המדינה להימנע מלפעול ולהטיל הגבלות, והיבט חיובי, שבו עליה להתערב ולפעול כדי להבטיח את מימוש הזכויות (גרוס, 2006). אם כן, גם יישומן של הזכויות האזרחיות והפוליטיות משפיע כאמור על הקצאת משאבים בחברה. ניתן אולי לטעון שעלות היישום של הזכויות החברתיות גבוהה יותר מזו של הזכויות האחרות, אבל ההכרעה בנוגע לכולן היא בתחום הערכי. המסקנה המתבקשת היא שהבחנה בין הזכויות האזרחיות והפוליטיות לבין הזכויות החברתיות היא בעיקרה

אידיאולוגית ואינה משקפת שום דבר מהותי בנוגע לאופיין של הזכויות השונות (ברק-ארוז וגרוס, 2009).

המשמעות החלוקתית של האזרחות החברתית היא שהזכויות החברתיות הנובעות ממנה מטילות בהכרח נורמות מסוימות של מחויבות הדדית בין האדם למדינה. השיח הפוליטי המתנהל בימינו על מדינת הרווחה מתמקד לפיכך סביב מחויבות זו, הכוללת זכויות (entitlements) וחובות (duties and obligations). ברוח זו, הביקורת העיקרית על רעיון האזרחות החברתית היא שאין בה תשומת לב מספקת לחובות המוטלות על האזרח. כדי שהאזרחות החברתית תהיה אפקטיבית, עליה להיות אקטיבית. אקטיביות משמעה שהאדם לוקח חלק פעיל בחיי הקהילה ובחיים הפוליטיים, לוקח על עצמו את האחריות להיות עצמאי מבחינה כלכלית על ידי השתתפות בעבודה ובתעסוקה ותורם גם לפעילויות חיוניות אחרות של הקהילה, כמו שירות בכוחות הביטחון הלאומי וכדומה. מקס ובר הדגיש כבר בזמנו את תפקיד השירות הצבאי כבסיס לאזרחות המודרנית ואת היותו חלק מהאינטרס הלאומי (Barbalet, 2010). אם כן, ההתנגדות הרווחת לדגם האזרחות החברתית על פי מרשל היא שהוא לא הדגיש בו את ההיבט של האזרחות האקטיבית (Hvinden & Johansson, 2007; Turner, 2009).

הביקורת בהקשר זה מופנית גם אל המדינה האקטיבית מול הדגש על האזרחות האקטיבית. המדינה האקטיבית נתפסת כאן כפועל יוצא של האזרחות החברתית, והביקורת היא על הצורך לרסן את פעילותה המופרזת של המדינה ולבלום את הגידול הנמשך של ההוצאה הציבורית על תוכניות רווחה למיניהן. נושאי הדגל של ביקורת זו נגד המדינה האקטיבית הם ברובם הכוחות הפוליטיים הניאו-ליברליים. אך יש לה לא מעט תומכים בקרב כוחות פוליטיים מרכזיים אחרים (ראו לדוגמה Giddens, 1998). המבקרים תובעים לא לראות עוד את אספקת השירותים מטעם המדינה כדבר מובן מאליו ולרענן את המודעות האזרחית לכך שלא די להשתתף בכל הנוגע לקביעת מעורבות הממשלה באספקת השירותים, אלא שיש גם אחריות אזרחית אינדיבידואלית (Oskardottir, 2007).

הטיעון כאן, כמו בטענות ביקורתיות דומות הבאות בחלקן הגדול מן הצד הימני של המפה הפוליטית, הוא נגד האזרחות החברתית העשויה להפוך את האזרח לישות תובעת זכויות (a rights claimer), תוך התעלמות מן האופי המשחרר שהאזרחות החברתית טומנת בחובה ומן האוטונומיה שהיא אמורה להבטיח לפרט. לכאורה לא צריך להיות ניגוד בין היסודות אלה, אולם התפיסה החד-ממדית של מתנגדי האזרחות החברתית ומבקריה תורמת לטשטוש ההבדלים בין היות אזרח חופשי של המדינה לבין היות לקוח שלה כצרכן שירותים. הסכנה של תפיסה חד ממדית זו שהיא עלולה לפגוע בחירות ובאוטונומיה של הפרט. ההכרה בצרכים אנושיים והזכות לקבלם דרושות, לא רק לשם שמירה על כבודו של האזרח, אלא גם להעצמתו ולהפיכתו לאדם אוטונומי. ובכל זאת

ההיבט שהמבקרים מבכרים להתמקד בו הוא שמתן זכויות חברתיות דורש בהכרח הקמה והפעלה של ארגונים בירוקרטיים רבי כוח, אשר יכולים להשפיע על מידת החופש הנתונה בידי האזרח ולהכפיף אותו לשיקוליהם. התוצאה יכולה להיות, לטענתו של רוש, פגיעה בזכויות הפוליטיות והחלשת העמדות המוסריות של האדם כאזרח או בלשונו, ה-de-politicization and de-moralization של מעמד האזרחות (Roche, 1992; Stewart, 1995). השאלה היא אם אכן יש חשש כזה, האם הוא שקול כנגד העצמת האדם והפיכתו לבעל אוטונומיה אישית.

הביקורת על רעיון האזרחות החברתית נפוצה גם בין אלה המצויים במדינות הדמוקרטיות בשמאלה של המפה הפוליטית. הטיעון המרכזי שלהם הוא שאין בכוחה של האזרחות החברתית לשנות את המבנה הבלתי שוויוני מלכתחילה של החברה הקפיטליסטית. האזרחות, גם בצורתה החברתית, איננה פוגעת לדעתם ביחסי הכוח הנובעים מזכויות הרכוש או משנה אותם. מערכת שירותי הרווחה, שהיא הבסיס של מדינת הרווחה ואמורה לממש את התוכן של האזרחות החברתית, לא הוכיחה שהיא יעילה די הצורך כדי ליישם חלוקה שוויונית יותר של הכנסות ורכוש לטובת הקבוצות החלשות באוכלוסייה. האזרחות החברתית גם עשתה אך מעט כדי לשפר את מעמדן של הנשים בחברתנו, ובכלל כמעט לא הצליחה להטביע את חותמה על בעיות השוויון (Turner, 2009).

הנסיגה בתמיכה באזרחות החברתית

השינויים המבניים, החברתיים והאידיאולוגיים המהירים העוברים בשנים האחרונות על ארצות העולם הדמוקרטי המפותח ערערו את עצם התפיסה של הזכות החברתית של אזרחות, המונחת ביסודה של מדינת הרווחה (Cox, 1998) שהתפתחה מאז תום מלחמת עולם השנייה. גם המשבר הכלכלי שמדינות העולם המפותח נתונות בו בעשור האחרון והירידה בשיעור הצמיחה הכלכלית בהן תרמו לנסיגה בתמיכה במדינת הרווחה כמוציאה אל הפועל את הזכות החברתית של אזרחות. הקיצוצים בהוצאה הציבורית בעקבות המשבר הפכו לגורם המקשה על המשך יישום הזכויות החברתיות והתמיכה בהן (ראו למשל Esping-Andersen, 1996; Busch, 2010).

בהקשר זה אנו עדים אפוא לשינוי פרדיגמטי ביעדי המדינית החברתית (ראו Powell, 2008). הכוחות הפוליטיים הנמצאים בימין המפה הפוליטית, אשר זוכים לבכורה בימינו, והאידיאולוגיה הניאו-ליברלית שהם דוגלים בה שוללים מן היסוד את רעיון הזכות החברתית של אזרחות. לתפיסתם אין לאדם זכות כזאת שהוא יכול לתבוע אותה מן החברה. התנהגותו ומבחן המעשה הם שאמורים לקבוע את רווחתו. במקום אזרחות

החברתית והזכאיות לרווחה הנלוות אליה הם מעמידים במרכז את חובות האזרח, ומבקשים לצמצם את אחריותה של המדינה בכל הנוגע לזכויות לרווחה. שינוי זה מתבטא באימוץ רעיון החוזיות (Contractuality) וההתניה הנובעת ממנו, ה-Conditionality, כבסיס תפקידה של המדינה בתחומי הרווחה (דורון, 2010; Paz-Fuchs, 2008).

בחוזיות הכוונה היא לסוג של חוזה או אמנה בנושא הרווחה, האמורים להתקיים בין המדינה לבין האזרחים. בשונה מגישת האזרחות החברתית בולט כאן הרצון לבסס את תפיסת העולם של חברת שוק כלכלי חופשי, הבנויה על יסודות של חילופי תרומה ותמורה ושל אי שוויון ופערי הכנסה ומעמד הנובעים מהם (White, 2000). מרכיבי החוזיות בגרסאותיה השונות כוללים בתוכם כמה יסודות אידיאולוגיים ומעשיים. אחד המרכיבים המרכזיים בנוי על הטיעון של מעין הוגנות כלכלית. טיעון זה שואב את כוחו מכללי סחר החליפין של כלכלת השוק, ומשקף את הגישה השואפת להשתית את חיי החברה שלנו ואת הזכויות לרווחה על התרומה האינדיבידואלית של האזרח המתבטאת בהשתתפותו בפעילות הכלכלית ובעבודה. גישה זו מתעלמת ממגבלות טבעיות, כמו חולי, נכות, גיל גבוה וכיוצא באלה, ומנסיבות חברתיות, כלכליות ונסיבות לא צפויות, כמו פעולות איבה, מלחמה, תאונות.

החוזיות כוללת בתוכה, כאמור, את רעיון ההתניה (ראו Dwyer, 2008). ההתניה אומרת שכדי להיות זכאים לשירותי רווחה ולגמלאות מתוכניות הרווחה למיניהן, יש לעמוד בתנאים מסוימים (Munoz, 2006). רעיון ההתניה משקף את השינוי היסודי בפרדיגמה של מדינת הרווחה, שעל פיה הזכות לשירותי הרווחה מעוגנת בזכות החברתית של אזרחות. לפי רעיון ההתניה, אין זכות זו נובעת עוד ממעמד האזרחות, כלומר מעצם היות האדם אזרח, אלא מהחובות הכלליות המוטלות עליו, והעיקרית ביניהן היא חובת העבודה. ההתניה הכללית של חובת העבודה אינה מונעת כמובן הטלת תנאים ספציפיים אחרים כחלק מתנאי הזכאות לגמלאות הרווחה למיניהן. הכוונה הגלויה או הסמויה של ההתניה היא להשפיע באמצעותה ולשנות את דרכי ההתנהגות של קבוצות האוכלוסייה הנזקקות על ידי הפעלת צורות שונות של לחץ וכפייה.

אצל כוחות פוליטיים אלה, המטיפים לחוזיות ולהתניה, בולט הרצון להינתק מגישת האזרחות החברתית. כוחות אלה שוללים את האוריינטציה הרעיונית, הנמצאת בבסיסן של הזכויות החברתיות, שהן המשך מתבקש של זכויות אזרחיות ופוליטיות, ושזכתה במחצית השנייה של המאה ה-20 במידה רבה ללגיטימציה כמותן. האוריינטציה הרעיונית של האזרחות החברתית לא זכתה אמנם להכרה ולהסכמה גורפת, כפי שזכו להן הזכויות האזרחיות והפוליטיות, אבל היא הפכה בהדרגה אוניברסלית והיתה מעין סמן של צדק חברתי בחברות הדמוקרטיות של העולם המתועש.

האזרחות החברתית בישראל

תיאוריית האזרחות החברתית של מרשל והזכויות החברתיות הנובעות ממנה לא זכו להתקבל במלואן במדינת ישראל. גם בתקופה שבה פרוחה מדינת הרווחה בארצות המערב ובישראל שלטה תנועת העבודה שדבקה במוצהר במדיניות חברתית בעלת גוון קולקטיביסטי ובגישה אוהדת כלפי מדינת הרווחה, לא נתקבל הרעיון של אזרחות חברתית כחלק ממעמד האזרחות. ובכל זאת לאורך השנים הוטמעו מרכיבים נכבדים של האזרחות החברתית בתחומים שונים של החיים, כמו החינוך, הבריאות והביטוח הלאומי, והפכו יסודות אינטגרליים של מעמד האזרחות החברתית, שכל אזרח ותושב במדינת ישראל שותפים לה. ההגשמה החלקית של יסודות האזרחות החברתית זכתה בתמיכה רחבה, אף כי לפעמים מהוססת, של האליטות ששלטו בעשורים הראשונים של המדינה, ולקראת סוף שנות ה-70 היא הפכה את מדינת ישראל במידה רבה למדינת רווחה, על פי דגם שהלך והתפתח באותה תקופה ברוב המדינות הדמוקרטיות המתועשות באירופה (ראו גל, 2004; דורון וקרמר, 1992).

השינוי הערכי והפוליטי שחל באליטות השולטות במדינת ישראל מאז שנות ה-80 חולל מפנה גורף במגמה זו. החברה הישראלית עברה בשנים אלה תהליך של הקצנה רדיקלית, שמרנית בעיקרה, שהתבטאה לא רק בשיח הפוליטי של ביטחון ומדיניות חוץ, אלא גם במדיניות החברתית. הקצנה זו משתקפת בעולם הערכים, הסמלים, המיתוסים והדימויים, המדגישים כמעט כולם את האמונה בכוחו הבלתי מעורער של השוק החופשי ומפגינים עוינות כלפי מדיניות הרווחה ומוסדותיה. בחדר החנית של ההקצנה השמרנית עומדת המגמה להחליש את מנגנוני ההגנה החברתית שנבנו לאורך השנים ולצמצם את מערכת שירותי הרווחה שהיא היסוד של מדינת הרווחה ושל האזרחות החברתית (דורון, 2005).

האליטות השליטות המזדהות עם ההקצנה הזאת שוללות מטבע הדברים את רעיון האזרחות החברתית של מרשל. תפיסת העולם הניאו-ליברלית של הממסד הפוליטי השליט ואמונתו הבלתי מסויגת בכוחות השוק החליפו את האמונה בסולידריות ובערכות ההדדית, שאפיינו את החברה הישראלית בעשורים הראשונים של המדינה. המפנה הזה נשא לא רק אופי פוליטי, אלא גם אופי מוסרי מובהק, בשנותו את מערכת היחסים בין הפרט לממסד השלטוני בכל הנוגע למחויבותו של זה האחרון להבטיח לכול תנאי חיים נאותים לפי הסטנדרטים המקובלים בחברה בת זמננו.

בהתאם לתפיסתן האידיאולוגית אימצו האליטות החדשות, האוחזות בהגה השלטון של מדינת ישראל, את כל אותן הביקורות שהוטחו נגד רעיון האזרחות החברתית ונקטו מדיניות שנועדה לשחוק את אותם מרכיבי האזרחות החברתית שהחלו להשתרש במדינת ישראל. מדיניות זו פגעה בתנאי החיים של כלל האוכלוסייה, ובכלל זה קבוצות המעמד

הבינוני, אך פגיעתה קשה במיוחד בקרב קבוצות החלשות שרמת חייהן קשורה במידה רבה בהסדרים החברתיים המעוגנים ברעיון האזרחות החברתית (ראו ארלוזורוב, 2010; סבירסקי ועמיתים, 2010).

האזרחות החברתית והזכויות החברתיות הנובעות ממנה לא מצאו להן עיגון והגנה גם במצב החוקתי בישראל. ניסיונות שנעשו לכלול את הזכויות החברתיות בהסדר החוקתי הקיים לא נשאו פרי עד כה (בן בסט ודהן, 2004). לעומת זאת, הזכויות הפוליטיות המרכזיות, כמו הזכות לבחור ולהיבחר, זכו להכרה ולהגנה חוקתית עוד בשנות ה-50. חוקי היסוד שהתקבלו בשנות ה-90 בעניין חופש העיסוק וכבוד האדם וחירותו התמקדו בעיקר בזכויות האזרחיות והפוליטיות וכן עיגנו את זכות הקניין. במספר פסקי דין הכיר אמנם בית המשפט העליון בזכות החברתית של קיום בכבוד כחלק מהזכות החוקתית לכבוד האדם. אבל הפרשנות שניתנה עד היום לזכות לקיום בכבוד צרה יחסית, ומשקפת תפיסה מצמצמת של הזכויות החברתיות (ברק-ארז וגרוס, 2009).

השיח התרבותי והמשפטי שהתנהל בסוגיה במערכת השיפוטית והפסיקה של בית המשפט העליון התמקדו בעיקר בזכויות האזרחיות והפוליטיות. הנטייה שהתגלתה כאמור בקו שנקט בית המשפט העליון היתה לא לכלול את הזכויות החברתיות כזכויות המוגנות חוקתית. עמדתו תאמה בעיקרה את העמדה הפוליטית הרווחת של אחריות מינימלית של המדינה לרווחה. בהתאם לכך היתה הגישה הכרה מסויגת בזכות חברתית לתנאי קיום מינימליים, בלי שתנאי מינימום אלה הוגדרו כראוי וללא מתן הכרה כלשהי לזכויות חברתיות אחרות, כדוגמת הזכויות לחינוך, לבריאות וכיוצא באלה (ברק-ארז וגרוס, 2009). ככלל אין המשפט החוקתי של ישראל מבטיח הגנה מלאה על הזכויות החברתיות כזכויות שוות מעמד לזכויות האזרחיות והפוליטיות. לדעת שני המשפטנים ברק-ארז וגרוס האזרחות החברתית היא עדיין אזרחות מדרגה שנייה בהשוואה לאזרחות הפוליטית והאזרחית (שם, 2009). עדות לכך ניתן למצוא לדוגמה בפסיקה האחרונה של בג"ץ שקבע, ש"אף אם קיימת זכות לנגישות שוויונית לשירותי בריאות, [...] הרי מדובר בזכות פריפריאלית ולא בזכות המצויה במרכזה של הזכות החוקתית" (ראו פסק דין בג"ץ 2114/12, האגודה לזכויות האזרח בישראל ואחרים נגד ממשלת ישראל ואחרים).

התמיכה ההולכת ונחלשת של הממסד הפוליטי והאליטות החברתיות בישראל באזרחות החברתית ובמדינת הרווחה הביאה בהכרח לאכזבה ולתסכול בקרב חלקים רחבים של האוכלוסייה, שראו עצמם נפגעים עיקריים של מגמה זו. אכזבה ותסכול אלה שהיו חבויות מתחת לפני השטח הוציאו לרחובות בקיץ 2011 את אחת המחאות הגדולות בתולדות המדינה. מחאה מקבילה עם מניעים דומים התפתחה גם בארצות הברית תחת הסיסמה "לכבוש את וול סטריט" (Occupy Wall Street). תנועות מחאה חברתיות אלה נמצאות בשלבים שונים של גיבוש, וקשה לומר לאיזה כיוון יפנו בהמשך פעילותן. אך יש הרואים בהן מעין צורה של מהפכה אמיתית. הקריאה שתנועת המחאה בישראל העמידה בראשה,

“העם רוצה צדק חברתי”, מצביעה על הכמיהה למדינת הרווחה ולאזרחות החברתית שהיא חלק ממנה. הדרישה לחזור ולמסד מחדש את עקרונות האחריות והסולידריות החברתית הגלומים במדינת הרווחה מחייבת אפוא שינוי יסודי בסדרי העדיפות של הממשלה. ואולם אין ההנהגה הפוליטית והכלכלית של המדינה שותפה לעמדה זו, והיא מתנגדת בתוקף, אידיאולוגית ומעשית, לתפנית כזאת במדיניותה (ראו אבינרי, 3 באוגוסט 2011; אריאב, 11 באוגוסט 2011; דה-שליט, 3 באוגוסט 2011). המנהל הכללי של משרד ראש ממשלה בקיץ 2011 אף הצהיר בפומבי בפגישה עם משתתפי המחאה, שאין בכונת ההנהגה לבנות מדינת רווחה (גבאי, אוגוסט 2011).

התמיכה המחודשת באזרחות חברתית

בעקבות האכזבה מן השחיקה הנמשכת של מדינת הרווחה הופיעו לאחרונה גם בעולם האקדמי ניצנים של תמיכה מחודשת באזרחות חברתית. קבוצת חוקרים העוסקת בנושא קראה לבחון מחדש את השינויים בגישה לרעיון האזרחות החברתית על רקע העמדות השליליות של הניאו-ליברלים (Isin, 2008). החוקרים מציעים לנסות לגשר על הפער שנוצר בין האזרח למדינה בעקבות המדיניות הניאו-ליברלית ולתת ביטוי מחודש לממד החברתי של האזרחות. התרופפות הקשרים שחיברו באופן מסורתי בין המדינה לאזרחיה ומתן דגש לאינדיבידואליזם גורף הביאו, מנקודת מבטם, להעדפת אינטרסים פרטיים על פני אינטרסים קולקטיביים ועקב כך לשחיקה של מדינת הרווחה ולהגברת הניכור בין אזרחי המדינה למוסדותיה. ביסוס מחדש של הממד החברתי או, בלשון הקריאות המושמעות בימינו, של צדק חברתי, ושזירתו במעמד האזרחות הוא אפוא צורך השעה. יש להבנות את האזרחות למעין פרקטיקה חברתית כך שתהיה לה משמעות חברתית בעלת אותה קדימות כמו המשמעות הפוליטית והאזרחית (Macris, 2009).

התפיסה של אזרחות חברתית בראייה זו מדגישה את תלות הגומלין בין איש לרעהו ובינו לבין החברה כולה. תלות הגומלין איננה רק רעיון מופשט ותו לא; אלא הביטוי המעשי של חיי היומיום של כולנו; היא נוגעת לכל אדם כפרט, כחלק ממשפחה, כחבר בקהילה המקומית וכשותף בקהילייה הפוליטית-המדינתית הרחבה. משמעות מעמד האזרחות היא היכולת לנהל את החיים תוך כדי משא ומתן מתמיד עם הזולת במצבים השונים שהחיים מציבים לפני כל אחד, ולכן הממד החברתי הוא לא רק חלק בלתי נפרד ממנו, אלא כורח קיומי, והוא שמבטיח את תחושת הצדק החברתי שאנו מייחלים לה.

דיון וסיכום

למרות השינויים הרבים שעברו על עולמנו מאז העלה מרשל את רעיון האזרחות החברתית באמצע המאה ה-20, רעיון זה והתיאוריה שנלוותה אליו לא איבדו מחשיבותם. העבודה של מרשל מספקת לנו את סיפור ההתפתחות ההדרגתית של הזכויות האזרחיות והפוליטיות, לרבות הזכויות החברתיות, כחלק בלתי נפרד מהמאבק על החירויות האזרחיות והפוליטיות של הפרט ועל השגת מידה גדולה יותר של צדק חברתי בחברתנו. הזכויות החברתיות כחלק מחירויות הפרט הפכו למרכיב חשוב של מעמד האזרחות, ואף חברה דמוקרטית בת זמננו, השואפת לשמור על לכידותה ועל הסולידריות והמחויבות ההדדית בין חבריה, לא תוכל להתקיים בלעדיהם. הפעלת הזכויות החברתיות, הלכה למעשה, במסגרת מדינת הרווחה שיפרה את תנאי החיים של כל האזרחים והפכה את החברות שאנו חיים בהן לחברות מתורבתות יותר שטוב יותר לחיות בהן.

האזרחות החברתית הפכה, גם במדינות הדמוקרטיות המפותחות של עולמנו, לכלי מרכזי להגברת התחושה של השתייכות ולאיינטגרציה חברתית. זה מתבטא בעיקרו ברעיון האוניברסליות, כלומר הבטחת נגישותה של האוכלוסייה כולה למכלול שירותי הרווחה והרצון להגן על זכויות אדם וצדק חברתי לכול. השאיפה כאן היא להסיר בדרך זו את התחושה של נחיתות או סטיגמה, עקב קבלת שירותים אלה, אצל מגזרים רבים. המשמעות של הנגשת השירותים לכלל האוכלוסייה היא ראיית האדם כאזרח בעל זכויות מתוקף מעמדו, ולא כפרט השרוי ביחסי תלות, נזקקות או חוזיות עם השלטונות. האזרחות חברתית נועדה לתרום לשינוי המבנה של אי השוויון המובנה בכלכלת שוק בלתי מרוסנת. היא נועדה גם לתת לגיטימציה להוצאה ציבורית למימון תוכניות רווחה בתחומי החינוך, הבריאות, הביטחון הסוציאלי ותחומים דומים, שהם הבסיס למדינת הרווחה המגלמת בתוכה את מהות האזרחות חברתית. בניגוד לדעתם של מבקרי האזרחות החברתית ושולליה, התפתחות הזכויות החברתיות, ההכרה בהן והפעלתן במסגרת מדינת הרווחה אינן מביאות להחלשת המערכת החברתית או להתרופפות האחזיות האישית של בני אדם; נהפוך הוא: הן פועלות לחיזוקה של החברה שלנו ושל אופייה הדמוקרטי.

הרעיון של אזרחות חברתית לא איבד אפוא מחשיבותו. המאבק על הגשמתה מתנהל בימינו כפי שהתנהל גם בעבר. את האינטנסיביות שהוא מתנהל בה ניתן לראות כשהוא לובש את הצורה של מאבק על צדק חברתי, שהטביע את חותמו על הזירה הציבורית בקיץ 2011. המאבק מבליט את המתח שבאי שוויון מעמדי, הנוצר בחברה הקפיטליסטית של שוק חופשי בלתי מופרע. הוא גם מושפע מן המתח שבין כלכלת המשק הלאומי והתחרות שלו עם השווקים הבינלאומיים בעולם של הכלכלה הגלובלית. המאבק הוא נגד הנסיגה של מדינת הרווחה ועל שמירת התמיכה במדיניות של אזרחות חברתית והגנה עליה מפני

הטיעונים שהיא עלולה לסכן את הכלכלה המקומית בעולם התחרותי של הכלכלה הגלובלית.

לסיכום: האזרחות החברתית ומדינת הרווחה כפועל יוצא שלה הן אחד ההישגים החשובים של פוליטיקה דמוקרטית ושל המבנה השלטוני במדינות המתועשות המפותחות. למרות ההכרה הרווחת בהישג זה אצל רבים, הוויכוח הפוליטי והחברתי על האזרחות החברתית ממשיך להתנהל ברוב הארצות. האזרחות החברתית טרם הפכה להיות חלק איתן ויציב בהסדר המוסדי הקיים. כמו חלק מהמרכיבים האחרים של המבנה השלטוני, מדינת הרווחה נמצאת בתהליך נמשך של ניסוי וטעייה, תיקון, הוספה או גריעה של חלקים ממנה ושל עריכת רפורמות ובנייתה מחדש. אולם אין לראות את המשך קיומה כדבר מובן מאליה. המאבק עליה הוא חלק מן המאבק המתנהל בכל משטר דמוקרטי. הוא הפך גם להיות חלק מהמאבק המתנהל סביב תהליכי התחרות הכלכלית הגלובלית, המערערים את מעמדה ואת יכולתה של המדינה הדמוקרטית בת זמננו לקבוע את מדיניותה החברתית. ראוי לזכור שהמדיניות החברתית ומערכת שירות הרווחה מהוות בעצמן גורם ייצור חשוב, שהוא תנאי מוקדם הכרחי ליכולת להמשיך לעמוד בתנאי תחרותיות. על כן חשוב להכיר בכך שהישרדותה של מדינת הרווחה היא גם תנאי יסודי להמשך קיומה של המדינה הדמוקרטית במבנה המוכר לנו.

מקורות

- אבינרי, ש' (2011). ציונות של ממש. הארץ, 3 באוגוסט, עמ' 11.
- אריאב, י' (2011). היהפוך הנמר נתניהו את חברבורותיו? הארץ, *The Marker*, 11 באוגוסט, עמ' 26.
- ארלוזורוב, מ' (2010). פוגעים בקצבאות כדי לממן הפחתות במסים, הארץ, *The Marker*, 8 ביולי, עמ' 18.
- בג"ץ 2114/12 (2012), האגודה לזכויות האזרח בישראל ואחרים נגד ממשלת ישראל ואחרים.
- בן-בסט, א' ודהן, מ' (2004). זכויות חברתיות בחוקה ומדיניות כלכלית. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ברק-ארז, ד' וגרוס, א' (2009). הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות בכבוד. בתוך ש' אלמוג וד' בייניש (עורכים), ספר דליה דורנר (עמ' 189-207). תל אביב: נבו.

ג'אדט, ט' (2009). אחר המלחמה, תולדות אירופה מאז 1945. ירושלים: מאגנס ודביר.

גל, ג' (2004). ביטחון סוציאלי בישראל. ירושלים: מאגנס.

גרוס, א' (2006). הזכות להיות בריא. הארץ, 26 בדצמבר, עמ' 26.

דהאן, י' (2007). תיאוריות של צדק חברתי. תל אביב: אוניברסיטה משודרת, משרד הביטחון.

דה-שליט, א' (2011). המהפכה האמיתית. הארץ, 3 באוגוסט, עמ' 3.

דורון, א' ורלף, ק' (1992). מדינת הרווחה בישראל, מערכת הביטחון הסוציאלי במבחן המדיניות והביצוע. תל אביב: עם עובד ומכון אשכול האוניברסיטה העברית.

דורון, א' (2004). תאצ'ר הגרסה הישראלית, על הרדיקליזציה של הימין החברתי. בתוך ר' רוזנטל (עורך), שורש הדברים – עיון מחודש בשאלת עם וחברה (עמ' 256-274). ירושלים: כתר ספרים.

דורון, א' (2010). סוף עידן האזרחות החברתית: בינוי מחדש של מדיניות הרווחה על בסיס של חוזיות. עיונים בתקומת ישראל, 20, 1-17.

סבירסקי, ש', קונור-אטיאס, א' ואבו-חלא, ה' (2010). תמונת מצב חברתית 2010. תל אביב: מרכז אדוה.

Barbalet, J. (2010). Citizenship in Max Weber. *Journal of Classical Sociology*, 10 (3), 201-216.

Bottomore, T. (1992). Citizenship and social class, forty years on. In T. H. Marshall & T. Bottomore (Eds.), *Citizenship and social class* (pp. 55-93). London: Pluto Press.

Breiner, P. (2006). *Is social citizenship really outdated? T.H. Marshall revisited*. Paper presented at the annual meeting of the Western Political Science Association, Albuquerque, New Mexico, March 17.

Bulmer, M. & Rees, A. M. (Eds.). (1996). *Citizenship today: The contemporary relevance of T.H. Marshall*. London: UCL Press.

- Busch, K. (2010). *World economic crisis and the welfare state*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung International Policy Analysis.
- Cohen, M. (2010). *Reconsidering 'citizenship and social class'*. Opinion Essay. Policy Network. Online: www.policynetwork.net (Last accessed: March, 2013).
- Cox, R. H. (1998). The consequences of welfare reform: How conceptions of social rights are changing. *Journal of Social Policy*, 27 (1), 1-16.
- Deacon, A. (2002). *Perspectives on welfare: Ideas, Ideologies and policy debates*. Buckingham: Open University Press.
- Dwyer, P. (2000). *Welfare rights and responsibilities: Contesting social citizenship*. Bristol: Policy Press.
- Dwyer, P. (2008). The conditional welfare state. In M. Powell (Ed.), *Modernizing the welfare state : The Blair legacy* (pp. 199-212). Bristol: The Policy Press.
- Esping-Andersen, G. (Ed.). (1996). *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*. London: Sage Publications.
- Giddens, A. (1998). *The third way: The renewal of social democracy*. Oxford: Polity Press.
- Giddens, A. (1994). *Beyond left and right: The future of radical politics*. Oxford: Polity Press.
- Glennister , H. (1995). *British social policy since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (2007). *A Brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Heater, D. B. (1990). *Citizenship: The civic idea in world history, politics and education*. London: Longman.
- Holmwood, J. (2000). Three pillars of welfare state theory: T. H. Marshall, Karl Polanyi and Alva Myrdal in defense of the national welfare state. *European Journal of Social Theory*, 3 (1), 23-50.

- Hvinden, B. & Johansson, H. (Eds.). (2007). *Citizenship in the Nordic welfare states*. London: Routledge.
- Hvinden, B. & Johansson, H. (2007). What do we mean by active citizenship? In B. Hvinden & H. Johansson (Eds.), *Citizenship in the Nordic welfare states* (pp. 32-49). London: Routledge.
- ICESCR, International covenant on economic, social, and cultural rights, 1966.
- Isin, E. F. (Ed.). (2008). *Recasting the social in citizenship*. Toronto: University of Toronto Press.
- Joppke, C. (2008). Immigration and the identity of citizenship: The paradox of universalism. *Citizenship Studies*, 12 (6), 533-546.
- Judt, T. (2005). *Postwar: A history of europe since 1945*. New York: Penguin Press.
- Klausen, J. (1995). Social rights advocacy and state building: T. H. Marshall in the hands of social reformers. *World Politics*, 47 (2), 244-267.
- Lister, R. (1990). Women, economic dependency and citizenship. *Journal of Social Policy*, 19 (4), 445-467.
- Macris, V. (2009). Recasting the social in citizenship, Book review. *Journal of Contemporary Issue in Education*, 4 (2), 59-61.
- Mann, M. (1987). Ruling Class strategies and citizenship. *Sociology*, 21 (3), 339-354.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. London: Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. & Bottomore, T. (1992). *Citizenship and social class*. London: Pluto Press.
- Miller, D. (2000). *Citizenship and national identity*. Cambridge: Polity Press.
- Munoz, C. P. (2006). Why welfare reform needs political theorists. *Res Publica*, 12, 445-460.

- Oskardottir, S. (2007). From active states to active citizenship? In B. Hvinden & H. Johansson (Eds.), *Citizenship in the nordic welfare states* (pp. 18-31). London: Routledge.
- Paz-Fuchs, A. (2008). *Welfare to work, conditional rights in social policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Powell, M. (Ed.). (2008). *Modernising the welfare state: The Blair legacy*. Bristol: The Policy Press.
- Roche, M. (1992). *Rethinking citizenship, welfare, ideology and change in modern society*. Cambridge: Polity Press
- Stewart, A. (1995). Two conceptions of citizenship. *The British Journal of Sociology*, 46 (1), 63-78.
- Turner, B. S. (2009). T.H. Marshall, social rights and english national identity. *Citizenship Studies*, 13 (1), 65-73.
- White, S. (2000). Social rights and the social contract – Political theory and the new welfare politics. *British Journal of Political Science*, 30, 507-532.

רפואה שחורה בישראל: מדידת התופעה, הסברים לקיומה והמלצות למיגורה¹

ניסים כהן² ודני פילק³

מחקר זה בוחן את המודל של אלברט הירשמן (Hirschman) על מקרה הבוחן של רפואה שחורה במערכת הבריאות הישראלית. בהתבסס על סקר ארצי, בחנו את היקף הרפואה השחורה, את מאפייניה, את הגורמים הקשורים אליה והמלצנו על דרכים לצמצומה. מצאנו שגם בשנת 2013 רפואה שחורה עדיין נהגת בישראל, אף שבמבט אובייקטיבי נראה שחלה ירידה בהיקפי התופעה ביחס לעבר. בניגוד לנטען בספרות, לא מצאנו קשרים בין העדר אופציית הקול, שתכליתה מחאה אל מול מקבלי ההחלטות והבעת אי שביעות רצון משירותי בריאות, לבין שימוש ברפואה שחורה או עמדות חיוביות כלפיה. עם זאת מצאנו קשר שלילי בין אמון המבוטחים במערכת הבריאות לבין שימוש ברפואה שחורה. ממצא זה עולה בקנה אחד עם תוכנתו של הירשמן שהעדר נאמנות עשוי להוביל אנשים לאסטרטגיות של "יציאה". אנו גורסים שבשל העובדה שמדובר בשירות ציבורי, היציאה יכולה לקבל תצורה של התנהגות "דמוית-יציאה".

מלות מפתח: רפואה שחורה; תשלומים בלתי פורמליים; המודל של אלברט הירשמן; התנהגות דמוית-יציאה.

- 1 המחקר נערך במימון המכון הישראלי לחקר שירותי הבריאות ומדיניות הבריאות (ע"ר). ברצוננו להודות לד"ר דנה ושדי, לפרופ' דפנה קנטי ולגברת הילה ירושלמי מבית הספר למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה על הערותיהן והצעותיהן. כן נבקש להודות לגברת אפרת ישכיל, מנהלת מרכז הסקרים שביחידה לייעוץ סטטיסטי שבאוניברסיטת חיפה, על עזרתה המקצועית והאדיבה. האחריות על הכתוב במאמר זה מוטלת על כתפינו בלבד.
- 2 המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה.
- 3 המחלקה לפוליטיקה וממשל, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

ביטחון סוציאלי, חשון תשע"ד, אוקטובר 2013, מס' 92 : 128-97

נשלח לפרסום ב-9.7.2013, התקבל ב-1.8.2013.

מבוא

כיצד מגיבים אנשים כאשר הם נתקלים בבעיות הקשורות באספקת שירותי בריאות? לפני מספר עשורים הציע הכלכלן הפוליטי, אלברט הירשמן (Hirschman, 1970), מודל המסביר את תגובותיהם של לקוחות להידרדרותן של חברות. המודל התבסס על שילוב תובנות מתחום הכלכלה ומתחום מדעי המדינה. הוא הסביר שכל אימת שפרט כלשהו אינו מרוצה מתוצאות מדיניות של חברה, הוא יכול לבחור אחת מתוך שלוש דרכי פעולה:

יציאה (Exit) – הלקוח בוחר לנטוש את החברה, להפסיק לצרוך את מוצריה ולפנות לחברה אחרת לצורך אספקת המוצרים. בדומה ללקוח, גם אדם המשתייך לארגון נתון יכול לנטוש את הארגון שהוא חבר בו, כי אינו מרוצה מתוצאות מדיניותו, ולפנות לארגון אחר.

קול (Voice) – האדם בוחר לפעול בדרך אקטיבית, להשמיע את קולו, כדי לנסות להשפיע על תוצאות המדיניות או על תהליך קבלת ההחלטות של החברה שהוא נמנה עמה. כשהוא עושה זאת, הוא שואף להשיג תוצאות שהוא מעריך אותן כטובות יותר עבורו. הלקוח של החברה או החבר בארגון מביעים את אי שביעות רצונם ישירות לפני ההנהלה או לפני סמכות כלשהי שההנהלה כפופה לה, אשר נכונה להקשיב להם. עקב כך, מסביר הירשמן, החברה עוסקת במקור לבעיית אי שביעות הרצון של הלקוח או החבר בה ומנסה למצוא לה פתרון. אולם מכיוון שפעולה על פי עקרון הקול או היציאה כרוכה בעלויות גבוהות מאוד ללקוח או לחבר בארגון, ההסתברות שינקוט אחת מהן נמוכה כנראה.

נאמנות (Loyalty) – למעשה מדובר פה בתחושת אמון, המאופיינת בגישה פסיבית יותר ובציפייה ש"מישהו יעשה משהו" או "שיקרה משהו" שיהפוך את המצב לטוב יותר (שם, עמ' 78).

במסגרת ביקורתו של הירשמן על המחקר ההתנהגותי הוא מסביר, שבתנאים מסוימים מציאות של דיסוננס כלשהו אצל אדם לא רק תחולל שינוי באמונותיו או בתפיסותיו, אלא גם תביא לפעולה אלטרנטיבית לצמצום הדיסוננס (שם, עמ' 94). בהקשר של שירותי בריאות, פעולה אלטרנטיבית מסוג זה יכולה להיות שימוש ברפואה שחורה. רפואה שחורה היא מתן טובת הנאה לספק שירותי בריאות בניגוד לחוק או לכללים הארגוניים הנוהגים, כדי להשיג שירותי בריאות עדיפים. בין הפעולות האלטרנטיביות ניתן למנות את אלה: תשלום ישיר לרופא על קיצור תור לטיפול או כדי שהוא יטפל בחולה באופן אישי; מתן מתנות והטבות לרופא לפני או אחרי טיפול, כדי לשפר את איכות הטיפול; מתן תרומות לקרנות מחקר של מחלקה בבית חולים או לרכישת מכשור וציוד רפואי, כדי לקבל שירותי בריאות עדיפים; תשלום בעבור טיפול שניתן ממילא במסגרת ביטוח

הבריאות הרגיל, כדי להבטיח את איכותו. פעולות אלה הן אסטרטגיות של אנשים המבקשים לפתור לעצמם בעיות הקשורות באספקת שירותי בריאות, והן מהוות חלופה למודל המקובל של קול, יציאה או נאמנות.

רפואה שחורה היא חלק מתופעה רחבה יותר, המכונה בספרות "תשלומים בלתי-פורמליים" (Cohen, 2012). מאז תחילת שנות ה-2000 הופנתה תשומת לב מחקרית רבה לתופעת התשלומים הבלתי-פורמליים עבור שירותי בריאות. הספרות מצביעה על כך שהם גם מעוררים בעיות רבות. רובן קשורות ביעילות, בשוויוניות ובאמון הציבור בספקי שירותי הבריאות. רוב הדיונים בספרות בנושא זה נובעים או מתפתחים מתוך דיון רחב יותר בסוגיית השחיתות (Gaal & McKee, 2004, p. 164; Lewis, 2006), ואולי בשל כך רוב תשומת הלב המחקרית לנושא זה מופנית בעיקר למדינות מתפתחות שבהן ההכנסות נמוכות או ממוצעות (Ensor, 2004; Gaal et al., 2006; Lewis, 2007). עם זאת, ממצאים מלמדים שהתופעה רווחת, בתצורות שונות, גם במדינות החברות בארגון ה-OECD (כהן, 2010). האם גם בישראל ניתן למצוא אותה?

תוצאותיו של מחקר שנערך בשנת 2011 ובחן את עמדותיו של הציבור הישראלי מלמדות שבקרב ציבור זה יש נכונות להשתמש בערוצים בלתי פורמליים ולעתים אף בלתי חוקיים כדי להשיג טיפול רפואי טוב יותר (Cohen et al., forthcoming). עם זאת, הספרות הישראלית חסרה מאוד בנתונים כמותיים על ההתנהלות בהקשר זה, כלומר על השימוש בפועל שהציבור הישראלי עושה בערוצים אלה. הנתונים האחרונים בנושא הוצגו בספרות לפני עשור וחצי ויותר. למרות האתגר המתודולוגי הגדול הכרוך במדידת רפואה שחורה (בעיקר הקושי לקבל נתוני אמת מהמשלמים ומספקי הבריאות), מחקרים שנערכו מלמדים, שבעבר לא היתה הרפואה השחורה תופעה שולית וזניחה בישראל. לחמן ונוי (1992, 1998) דיווחו בין היתר שנכון ליום עריכת בדיקתם, כל חולה שלישי לפחות בישראל מעורב ברפואה שחורה: 45% מהחולים שהתראיינו למחקרם השתמשו ברפואה שחורה במחלקות הכירורגיות; 41% נתנו תשלום לרופא; 37% שילמו עבור קיצור תור, ו-29% שילמו לרופא מסוים כדי שיטפל בהם.

מטרתו של מחקר זה היא לבחון את תובנותיו של הירשמן על תחום מדיניות שירותי הבריאות בישראל ועל מקרה הבוחן של רפואה שחורה במערכת הבריאות הישראלית. במאמרנו נבחן את היקף הרפואה השחורה בישראל נכון לשנת 2013, את מאפייניה, את הגורמים הקשורים אליה ונמליץ על דרכים לצמצומה.

למאמר שישה חלקים כולל חלק המבוא. בחלק השני נדון במודל של הירשמן ובביקורת שהופנתה כלפיו, תוך התמקדות בתחום שירותי הבריאות. בחלק השלישי נבחן את תופעת הרפואה השחורה בהקשר של האסטרטגיות שאנשים מאמצים בבקשם לפתור בעיות הנוגעות לאספקת שירותי בריאות ושל תופעת התשלומים הבלתי-פורמליים. בחלק

הרביעי נציג סקר ארצי הבוחן את היקפי הרפואה השחורה בישראל, שהועבר ל-1,105 נשאלים על בסיס מדגם מייצג. בחלק החמישי נדון בממצאינו, ובחלק השישי והאחרון נציע מספר המלצות להתמודדות עם התופעה.

המודל של הירשמן ותחום שירותי הבריאות

הירשמן הגדיר יציאה וקול כ"שתי תגובות מנוגדות של צרכנים או חברים בארגון למה שהם מפרשים כהידרדרות באיכות המוצרים, השירותים או ההטבות שהם מקבלים" (Hirschman, 1993). כלומר: מבחינת הירשמן אי שביעות רצונם של לקוחות משירותי בריאות היא הבסיס להתנהגות אלטרנטיבית שלהם. בהתייחס לתחום הבריאות, יציאה משמעותה עזיבת ספק השירותים בחיפוש אחר ספק טוב יותר. היציאה של מבוטחים עשויה להביא את ספק השירותים לשפר את איכות השירותים או המוצרים כדי למנוע עזיבה. קול הוא פעולת התלונה או ההתארגנות כדי למחות על הידרדרות השירותים ולגרום בכך לספקי שירותי הבריאות לפעול לשיפורם. כאשר יציאה היא פעולה אינדיבידואלית, הרי על מנת שהקול יהיה אפקטיבי, נדרשת פעולה קולקטיבית (Hirschman, 1993). מכיוון ש"עלות" היציאה נמוכה יותר, לדעתו של הירשמן, תהיה נטייה להעדיף אותה על העלויות הכרוכות בהשמעת קול מחאה. הדרך שמאזנת בין שתי הדרכים הראשונות היא הנאמנות לחברה או לארגון (Hirschman, 1970).

לימים טען הירשמן, שלפעולת השמעת הקול יש ערך משלה, המאזן את חישובי העלות-תועלת של הפרטים. על רקע זה הוא הסביר ש"עלינו לצפות להופעתו של קול, כשלמוצרים או לשירותים יש מרכיב משמעותי של טובין ציבוריים..." (Hirschman, 1980, p. 434). כשהוא מפגין העדפה ברורה כלפי מערכת המחזקת את הבחירה (היציאה), ולא את השמעת הקול, אימץ ג'וליאן לה גרנד (Le Grand, 2007) את תפיסתו של הירשמן שלקול ערך משלו מבחינת משתמשי השירותים הציבוריים, אך קישר בין הערך המוענק לקול לבין אידיאולוגיה. סוציאל-דמוקרטים, מנקודת מבטו, יעדיפו מערכות המדגישות את השמעת הקול, ושמרנים יעדיפו מערכות המדגישות את הבחירה (היציאה). בין היתר נבחן במחקרנו טענה זו. אך מה קורה כאשר אופציית הקול חסומה לאנשים?

לימים הציעו מפתחיו ומרחיביו של המודל הקלאסי של הירשמן (Lyons & Lowery, 1985; Rusbult & Lowery, 1986) דרך פעולה רביעית, העומדת לרשות פרט שאינו שבע רצון מתוצאות מדיניות – נטישה, הנובעת מייאוש מכל מעורבות אקטיבית. ביחסי פרט-מדינה ניתן לאפיין התנהגות כזו כאי התעניינות ואי מעורבות בנעשה במרחב

הציבורי או בכל "השתתפות פוליטית" אחרת. התנהגות מעין זו מוגדרת התנהגות "דמוית-יציאה" (quasi-exit). מזרחי (Mizrahi, 2012) מצביע על התנהגות זו בהקשר של אספקה עצמית של שירותים ומוצרים ציבוריים, ולהמך-וילציג (Lehman-Wilzig, 1991, 1992) טוען שאסטרטגיה זו רווחת אצל רבים מאזרחי ישראל. בהמשך לטיעונים אלה נציע אנו שבמקרה של שירותי בריאות ניתן להרחיב את המודל של הירשמן ולהצביע על התנהגות זו כעל אלטרנטיבה רביעית.

בכל הקשור ספציפית לתחום הבריאות טענו מבקריו של הירשמן, שיש לנהוג זהירות, כאשר מבקשים לאמץ את המודל לתחום הבריאות. קליין (Klein, 1980, p. 423) טען, שבשונה מתחומים אחרים, בתחום הבריאות "צרכנים אינם רוכשים מוצר אחד, אלא חבילה מורכבת והטרונגית של שירותים שונים". שלזינגר ועמיתים (Schlesinger et al., 1999) טענו שהבדלים עמוקים במצב הבריאות מבנים גישות שונות לאלטרנטיבות יציאה וקול. מבקרי המערכת הצביעו על כך שבעידן "הטיפול המנוהל" נכונה למערכת הבריאות ההגדרה של "מונופול רופף": היא מאופיינת במידע מוגבל, בפערי ידע בין ספקי וצרכני שירותים ובעלויות פסיכולוגיות. כל אלה עשויים להגביל הן את היציאה ממנה והן את השמעת הקול בתוכה (Andreasen, 1984; Rodwin, 1997; Singh, 1990). בדומה לכך מפנה אוורט (Ewert, 2011) את תשומת לבנו לעובדה שהנאמנות לארגון, ובעיקר לנותני השירותים, גבוהה במערכות בריאות מאשר בשירותים או בארגונים אחרים.

על אף הביקורת השתמשו חוקרים רבים במודל של הירשמן לניתוח תחום הבריאות. לה גרנד (Le Grand, 2007) השתמש בו כדי לדון בהגברת רמת הבחירה של אזרחים המבקשים להשתמש בשירותי בריאות במערכת הבריאות הבריטית. אחרים השתמשו בו כדי להצדיק את הגברת הערוצים להשמעת קול במערכת של "טיפול מנוהל" (managed care), המבוססת על המגזר הפרטי (Rodwin, 1997). והיו כאלה שהסבירו דרכו רפורמות במערכת הבריאות, אשר ביקשו להגביר במקביל את אופציית היציאה ואת אופציית הקול – בגרמניה נקטו צעדים להגברת התחרות, והקימו מנגנונים שאפשרו השתתפות של המבוטחים (Pickard et al., 2006); אחרים ניסו להסביר באמצעותו את התפתחותן של התנועה לבריאות האישה או תנועות הנאבקות על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (Rodwin, 1997). אולם אחד השימושים המעניינים ביותר במודל היה קישורו לתופעת התשלומים הבלתי-פורמליים על שירותי בריאות.

רפואה שחורה ותשלומים בלתי-פורמליים על שירותי בריאות

תשלומים בלתי-פורמליים במערכת הבריאות שכיחים במדינות שונות ברחבי העולם (Allin et al., 2006; Chereches et al., 2013; Cohen, 2012) ומעוררים בעיות רבות בהקשר של יעילות, שוויוניות ואמון הציבור (ראו כהן, 2010, עמ' 42-51). יתרה מזאת, הם מערערים את עקרון הסולידריות שמערכת הבריאות הציבורית מבוססת עליו (Stringhini et al., 2009). יש הגדרות רבות לתופעת התשלומים הבלתי-פורמליים. ריבוי ההגדרות מקשה על המחקר ההשוואתי ועל הערכת היקף התופעה. מחקר חדש מעריך שיש הערכת חסר בנוגע לתשלומים הבלתי-פורמליים, גם אם שכיחות התופעה המדווחת מגיעה ל-3% בפרו, ל-20% בבולגריה, ל-21% באלבניה, ל-87% בגרוזיה, ל-91% בארמניה ול-96% בפקיסטן (Chereches et al., 2013, p. 96).

קרוב לוודאי שההגדרה המרחיבה יותר היא זו שגאל ועמיתים (Gaal et al., 2006) מציעים. הם מגדירים תשלומים בלתי-פורמליים כ"תרומה ישירה שמטופל או כל אדם הפועל למענו נותן במזומן או בשווה-כסף לספקי שירותי בריאות, בנוסף לכל תרומה הנקבעת על פי תנאי הזכאות עבור שירותים שאותו מטופל זכאי להם על פי חוק" (Gaal et al., 2006, p. 252).

הספרות מציעה הסברים רבים לתופעה. הסברים תרבותיים רואים את התשלומים הבלתי-פורמליים כמנהג מושרש בחברות מסוימות, שאינו מוגבל למערכת הבריאות. הסברים כלכליים מייחסים את התופעה למערכות בריאות שבהן אין קבלת השירותים כרוכה בתשלום בנקודת הכניסה, לביקושים עודפים ולחילופין להיצע עודף, לשכר נמוך ולמערכת פרטית שאינה מפותחת דיה. הסברים מוסדיים מצביעים על העדר אחריות, על העדר בקרה, על העדר שקיפות ועל מידע חסר.

תוך הרחבת המודל של הירשמן והתייחסות להיבטים של כשלי ממשל, פיתחו גאל ומקי (Gaal & McKee, 2004) מודל ביהיוריסטי-קוגניטיבי להבנת התופעה, המבוסס על רציונל כלכלי. על פי מודל זה, המכונה יציאה בלתי-פורמלית-פנימית (INXIT – Informal/Internal Exit), אדם שאינו מרוצה מהתוצאות ינסה לשנות את הפעילות המסורתית שנקט עד כה, כדי לשפר את מצבו. כאשר ערוצי ההשתתפות והיציאה חסומים, הוא לא יעשה זאת דרך הערוצים הפורמליים, למשל תלונות, אלא באמצעות ערוצים בלתי-פורמליים, כמו תשלומים או קשרים (Gaal & McKee, 2004, p. 167). עדיין אין פעילות זו יכולה להיחשב יציאה, כי היא נעשית במסגרת הארגון עצמו. הם מציעים להוסיף אפשרות זו לאלטרנטיבות שהציע הירשמן. הם טוענים שהתשלומים הבלתי-פורמליים דומים אמנם להשמעת קול, כי המטופלים הלא מרוצים אינם עוזבים את הארגון

אלא משתמשים באותם תשלומים כדי לגרום לארגון לשפר את השירותים שהם מקבלים, ובכל זאת הם דומים בעיקר ליציאה, משום שאינם מביאים לשיפור הארגון בכללותו, אלא מהווים רק פתרון פרטני (Gaal & McKee 2004: 167). לטענתם של גאל ומקי, צורות של תשלומים בלתי-פורמליים צומחות במערכות שבהן יציאה וקול אינן אופציות בהישג יד, והן מתקבעות, כשיש אי אמון כללי במערכת. עם זאת יש לציין, שגאל ומקי אינם דנים בקשר בין אי אמון לבין המושג המרכזי השלישי במודל של הירשמן, נאמנות. גורדיב ועמיתים (Gordeev et al., 2013, p. 17) השתמשו במודל ה-INXIT כדי לנתח את המקרה הרוסי. הם הראו שברוסיה שיעור התשלומים הבלתי-פורמליים גבוה מאוד, מכיוון שבמערכת הבריאות הרוסית היציאה והקול עדיין חסומים. מנקודת מבטם התשלומים הבלתי-פורמליים הופכים אופציה ממשית במקומות שבהם אין בחירה אמיתית בין ספקים, המגזר הפרטי אינו מפותח ואין היזון חוזר בקרב המוסדות המספקים שירותים.

לסיכום: הטענה בספרות היא שאי שביעות רצון ואי אמון במערכת מגבירים את השימוש בתשלומים בלתי-פורמליים. נאמנות יכולה אפוא להיחשב כסוג של אמון בספק שירותי הבריאות. מכאן ניתן לשער שמידה נמוכה של אמון במערכת בריאות משמעותה שיעור גבוה של תשלומים בלתי-פורמליים. כלומר: נזהה עוד דרך פעולה מלבד שלוש אלה שהציע הירשמן – התנהגות דמוית-יציאה (quasi-exit). המחקר הנוכחי יבחן טענות אלה על המקרה הישראלי ובמיוחד את הקשר של תופעת התשלומים הבלתי-פורמליים עם אמון הציבור בספקי שירותי בריאות. בהתבסס על תובנותיו של הירשמן, כפי שנסקרו בפירוט לעיל, נבחן אפוא את שלוש ההשערות האלה:

1. אנשים החשים אי שביעות רצון משירותי הבריאות הציבוריים ייטו להשתמש ברפואה שחורה יותר מאנשים החשים שביעות רצון.
2. אנשים החשים אי אמון במערכת הבריאות ייטו להשתמש ברפואה שחורה יותר מאשר אנשים החשים אמון כלפיה.
3. אנשים החשים שערוצי ההשתתפות שלהם במערכת הבריאות מצומצמים והשפעתם עליה נמוכה ייטו להשתמש ברפואה שחורה יותר מאלה החשים שהם יכולים להשפיע עליה.

יש להדגיש שלא כל תשלום בלתי-פורמלי עבור שירותי בריאות יכול להיחשב רפואה שחורה. הטיפולוגיה של כהן (Cohen, 2012, p. 290) מבחינה בין ארבעה סוגים של תשלומים בלתי-פורמליים על שירותי בריאות: תשלומים "שחורים", תשלומים "אפורים", תשלומי "הכרת תודה" ותשלומים "אבודים". הסיווג של תשלומים בלתי פורמליים אלה נעשה באמצעות שני משתנים: חוקיות ושיפור. משתנה החוקיות מתייחס לשאלה אם התשלום נעשה באופן חוקי או לא. משתנה השיפור מתייחס לשאלה אם

התשלום שיפר את מצבו של המשלם או לא. תשלום שחור נעשה בצורה בלתי חוקית ומשפר את מצב המשלם. תשלום אפור משפר אף הוא את מצבו של המשלם, אך לא נחשב בלתי חוקי. עם זאת, במקרים שבהם יש עמימות בנוגע לכשרותו, הוא בהחלט יכול להעלות שאלות של אתיקה ומוסר. תשלומי הכרת תודה הם תשלומים חוקיים שאינם משפרים את מצבו של המשלם. אלה תשלומים שניתנים למטפל לאחר הטיפול בהנחה שאין מדובר בסדרה של טיפולים מתמשכים שהמטפל קיבל עליהם תשלום כזה כבר בעבר ומצפה לתשלום נוסף בעתיד. תשלומים אבודים הם תשלומים בלתי-פורמליים, אשר בסופו של יום אינם משפרים את מצבו של המטופל או אף מרעים אותו. עם זאת, אין גיבוי אמפירי לכך שהורע מצבם של אלה ששילמו תשלומים בלתי-פורמליים. זהו רעיון תיאורטי בלבד. סביר להניח שבחלק מהמקרים תשלום בלתי חוקי ישפר את מצבו של המשלם ובמקרים אחרים לא יעלה ולא יוריד. במהלך המחקר המוצע נבחן את קיומם של סוגי תשלומים אלה במערכת הבריאות הישראלית.

לוח 1

סוגים של תשלומים בלתי-פורמליים לבריאות

פעולה בלתי-חוקית	פעולה חוקית או עמומה	
תשלום שחור	תשלום אפור	טיפול בטיפול ביחס לאחרים
תשלום אבוד	תשלום הכרת תודה	טיפול שווה / גרוע מאחרים

כאמור, חסרים נתונים עדכניים על היקפי הרפואה השחורה בישראל בעשור האחרון. כעת נבקש לבחון את טיבה של התופעה בישראל נכון לשנת 2013.

מעריך המחקר

נתוני מערך מחקר מתאמי זה מבוססים על שאלון שיש בו שאלות סגורות ופתוחות. כלי המחקר נבנה בהתבסס על הספרות, על היגיון תיאורטי ועל היכרותנו את מערכת הבריאות בישראל. חלק הארי של ניתוחנו התבסס על שיטות מחקר כמותיות. אך בד בבד ערכנו גם ניתוח איכותני של השאלות הפתוחות, כפי שיפורט בהמשך. קודם לנטילת הדגימה המייצגת, העברנו פיילוט של השאלון למדגם קטן ולא מייצג של 26 נשאלים, רובם סטודנטים. מטרת הפיילוט היתה לנפות שאלות לא נחוצות ולתקן ניסוחים לא ברורים בטיוטת השאלון. השאלון המתוקן תורגם במלואו לשפה הערבית, כדי לקבל נתונים תקפים ומהימנים ככל הניתן גם מאוכלוסיית ערביי ישראל. עם השלמת בנייתו של כלי המחקר, הועבר השאלון ל-1,105 נשאלים באמצעות סקר טלפוני ארצי.

כדי לדגום מקבלי החלטות במשקי בית שחוו בתקופה האחרונה מפגש ישיר או עקיף עם בתי החולים, הונחה צוות הסוקרים שלא לראיין צעירים מתחת לגיל 30. הדגימה שנטלנו מבוססת אפוא על מדגם שכבות פרופורציונלי מייצג של כלל אוכלוסיית ישראל (בכפוף להתניית הגיל), אשר נשאלו על ניסיונם בעשר השנים האחרונות. השוואה של מאפייני המדגם לנתונים הדמוגרפיים שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלמדת שהמדגם שלנו דומה מאוד במאפייניו לנתוני הלשכה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013). היחס בין אלה שנתבקשו להשתתף בסקר לבין אלה שענו על השאלון בסופו של דבר עומד על 0.67.

מחקר זה קיבל את אישור ועדת האתיקה של אוניברסיטת חיפה. למשתתפים נאמר שהשאלון אנונימי ושהמידע שימסרו באמצעותו יישמר חשאי וישמש למטרות סטטיסטיות בלבד. עוד נאמר להם בתחילת הסקר, שבאפשרותם לא לענות על חלק מהשאלות ואף להפסיק את השתתפותם במחקר בכל עת. כמו כן הוסבר להם שאף שניתן להניח שלא לכולם יש די ידע או כלים להחליט בכל אחת מהשאלות, ואף שאחת מאפשרויות התשובה היא "לא יודע", הם מתבקשים לנסות ולהכריע על סמך הידע שיש להם ועל פי העדפתם האישית ולא של אחרים. ניתוח הנתונים נעשה באמצעות תוכנת SPSS. הנתונים נאספו באביב 2013, כמעט שנתיים לאחר המחאה החברתית ובתקופה של שיפור יחסי במצבה הכלכלי של ישראל. נציין שבסמוך לתקופת איסוף הנתונים או במהלכה לא אירעו אירועים מיוחדים (יחסית למציאות הישראלית הדינמית במהותה).

מאפייני המדגם

המדגם הנוכחי כלל 494 גברים (45%) ו-611 נשים (55%), רובם (85%) נשואים. המרואיין הצעיר ביותר היה בן 30 והמבוגר ביותר בן 90. הגיל הממוצע של הנשאלים הוא 52.5 שנים (ס"ת 13.3). רוב המשיבים (90%) העריכו את רמת הבריאות שלהם כטובה או אף טובה מאוד. ממוצע יציבות המצב הכלכלי (על פי הערכה סובייקטיבית בין 0 = כלל לא יציב ל-10 = יציב מאוד) הוא 5.8 (ס"ת 2.52). ההכנסה החודשית (ברוטו) של משק הבית אצל 11% מהמשיבים עומדת על 20,000 ש"ח ומעלה. אצל 17% מהמשיבים ההכנסה היא בטווח שבין 14,000-20,000 ש"ח, אצל 28% – 4,001-8,000 ש"ח, ואצל 12% מהמשיבים ההכנסה היא 4,000 ש"ח ומטה. מתוך כלל המשיבים 43% הם בעלי השכלה אקדמית, 53% בעלי השכלה תיכונית ועל תיכונית, והיתר (4%) בעלי השכלה יסודית ומטה. רוב המשיבים (55%) שכירים, 13% עצמאיים, 17% פנסיונרים, והיתר (15%) אינם עובדים מסיבות אחרות. 52% מהמשיבים היו מאזור המרכז, 34% מאזור הצפון ו-14% מאזור הדרום. 916 משיבים (84%) ציינו שהם או מישהו מבני משפחתם אושפזו בעשור האחרון.

882 (80%) מכלל המשיבים היו מהמגזר היהודי ו-223 (20%) מהמגזר הערבי. בקרב המשיבים מהמגזר הערבי 76% הם מוסלמים, 12% נוצרים ו-12% דרוזים. רוב המשיבים במגזר היהודי (64%) השיבו "ישראלי" כשנשאלו על זהותם, 33% השיבו "אשכנזי" ו-17% השיבו "מזרחי". עוד 2% ציינו הגדרות אחרות (מכיוון שלמשיבים ניתנה האפשרות לבחור יותר מתשובה אחת אין המספרים מסתכמים ל-100%). רובם הגדול של המשיבים במגזר הערבי (77%) השיבו "ערבי" כשנשאלו על זהותם, 39% השיבו "פלסטיני" ו-37% השיבו "ישראלי". עוד 5% ציינו הגדרות אחרות (האחוזים מצטברים ליותר מ-100%, מכיוון שניתן היה לסמן יותר מהגדרה אחת). רמת הדתיות הממוצעת של כלל משתתפי המדגם (בסולם בין 0 = כלל לא דתי ל-10 = דתי מאוד) עמדה על 4.76 (ס"ת 3.32).

משתני המחקר

כדי למדוד את היקף הרפואה השחורה בישראל, ביקשנו מהמשיבים לענות על ארבע שאלות המוצגות בלוח 2. הגדרנו שימוש בפועל ברפואה שחורה ("השתמש" או "לא השתמש") כתשובה חיובית של המשיב על אחת מארבע השאלות האלה (כדי להגדיר בצורה ברורה אם מדובר בשימוש או לא, בחרנו, כמקובל בספרות, להשתמש במשתנים דיכוטומיים). כדי לבחון משתנים שנחשדו בעינינו כקשורים עם רפואה שחורה (בהתאם לספרות שנסקרה לעיל), הרכבנו באמצעות סולם ליקרט (1 = לא מסכים כלל, 5 = מסכים במידה רבה) שלושה משתנים מורכבים בלתי-תלויים – אמון, שביעות רצון והשתתפות – שביקשנו לבחון את זיקתם לרפואה שחורה. בהלימה עם הספרות שנסקרה שיערנו שיימצא קשר שלילי בין שלושת המשתנים האלה לרפואה השחורה. התאמת ההיגדים למשתנים נשענה על היגיון תיאורטי המבוסס על הספרות שנסקרה לעיל (תקפות תוכן) ועל בחינת ערך אלפא קרוונבך (Cronbach's α), שמסייעת להעריך את מהימנות העקיבות הפנימית בין ההיגדים. פירוט ההיגדים המרכיבים את המשתנים האלה וערך אלפא קרוונבך שלהם מפורטים בלוח 3. עוד בדקנו אם יש קשר בין רפואה שחורה לבין עמדות כלפיה; כלומר: אם ימצא קשר בין עמדות בנוגע לרפואה השחורה לבין השימוש בה בפועל. כאן שיערנו שיהיה קשר חיובי בין העמדות לבין המעשים. כלומר: מי שלא מצדיק מתן תשלומים "שחורים" גם ימנע מלעשות זאת בעצמו. מדד עמדות הציבור כלפי רפואה שחורה אף הוא מורכב משלושה היגדים ומוצג בלוח 3.

לוח 2

שימוש ברפואה שחורה

מספר המשיבים	לא	כן	ההיגד
1,094	1,021 (93%)	73 (7%)	האם אתה או אחד מבני משפחתך שילם תשלום לא פורמלי באופן דיסקרטי על מנת לקבל שירותי בריאות מועדפים לו או לבן משפחתו?
097,1	1,047 (95%)	50 (5%)	האם שילמת תשלום לא פורמלי בעד טיפול פרטי בבית חולים ציבורי שלא במסגרת השר"פ (שירות רפואי פרטי)?
1,101	1,074 (98%)	27 (2%)	האם תרמת כסף או ציוד לבית חולים או לקרן מחקר בבית החולים על מנת להקדים תור, לקבל טיפול טוב יותר או לבחור את הרופא המטפל?
1,083	995 (92%)	88 (8%)	האם נתת מתנות לצוות רפואי לפני או במהלך טיפול רפואי שאתה או בן משפחתך קיבלתם?

לוח 3
משתנים בלתי תלויים

אלפא של קרונבך	מתאם עם שאר ההיגדים	מספר משיבים	סטיית תקן	ממוצע	המשתנה / ההיגדים
					תחושת אמון
0.778	0.547	1075	1.22	3.03	יש לי אמון בהנהלה הראשית של קופת החולים שלי
	0.639	1087	1.09	3.78	יש לי אמון ברופאי קופת החולים שלי
	0.721	1094	1.10	3.59	יש לי אמון בקופת החולים שלי באופן כללי
	0.437	1032	1.08	3.56	יש לי אמון ברופאים בבתי החולים בהם ביקרתי
					שביעות רצון
0.813	0.479	1093	1.09	3.64	אני שבע רצון משירותיה של קופת החולים שלי
	0.625	996	1.11	3.22	אני שבע רצון משירותיהם של בתי החולים הציבוריים
	0.620	848	1.21	2.42	אני שבע רצון מזמני ההמתנה לניתוחים בישראל
	0.622	1028	1.16	2.5	אני שבע רצון מזמני ההמתנה לרופאים מומחים בישראל
	0.667	1081	1.09	3.04	אני שבע רצון ממערכת הבריאות באופן כללי
					יכולת השתתפות
0.750	0.600	1028	1.29	2.54	מערכת הבריאות מעוניינת לשתף את הציבור בתהליכי קבלת החלטות חשובות
		1060	1.25	2.68	לדעתי, במידה ואתקל בבעיה בכל הקשור לטיפול רפואי, אוכל לפנות אל מקבלי ההחלטות במקום ולתקן את המצב
					תחושת שוויון
-	-	1038	1.24	3.6	קופת החולים שלי מספקת שירותים שווים לכול, ללא הבחנה כלשהיא בין אדם לאדם

עם זאת, וכפי שהוסבר לעיל, כדי לבצע פעולות הנחשבות רפואה שחורה, יש צורך לא רק במוטיבציה, אלא גם ביכולת. לא מן הנמנע שיהיו כאלה שיתמכו עקרונית בנקיטת

פעולות אלה, אולם מסיבות שונות (למשל אי יכולת כלכלית) לא תהיה בידם היכולת לבצען. על כן ביקשנו לבחון את הקשר בין עמדותיהם של אזרחי ישראל כלפי התופעה לבין המשתנים אמון, שביעות רצון והשתתפות. עוד ביקשנו לבחון, אם תחושות של שוויון קשורות אף הן לעמדות בנוגע לרפואה שחורה. השערתנו במקרה זה היתה שיש קשר חיובי בין שני המשתנים האלה. כמו כן ביקשנו לבחון, אם עמדות אידיאולוגיות בנוגע למדינת הרווחה (סוציאליזם, סוציאל דמוקרטיה וניאו-ליברליזם) ולמדיניות החברתית הרצויה קשורות לעמדות הציבור כלפי רפואה שחורה. בהתאם לספרות שסקרנו שיערנו שבמקרה זה ככל שאנשים יצדדו יותר במדיניות ניאו-ליברלית המדגישה אינדיבידואליזם ויוזמה פרטית, כך נצפה למצוא אצלם תמיכה גדולה יותר בתופעה. פירוט ההיגדים המרכיבים את המשתנים האלה וערך אלפא קרוונבך שלהם מוצגים בלוח 4.

לוח 4

עמדות בנוגע לרפואה שחורה וכלפי המדיניות החברתית הרצויה בישראל

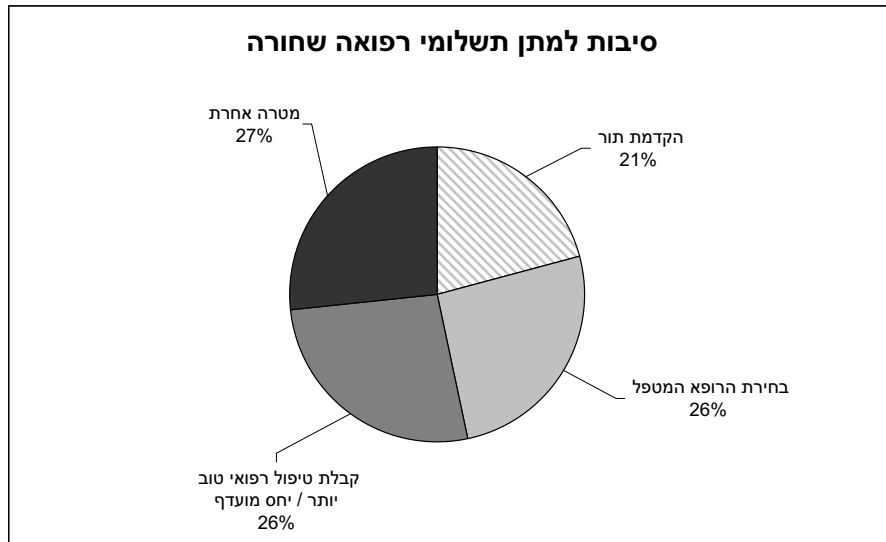
אלפא של קרוונבך	מתאם עם שאר ההיגדים	מספר משיבים	סטיית תקן	ממוצע	המשתנה / ההיגדים
					עמדות בנוגע למדיניות החברתית הרצויה
0.644	0.440	1,083	1.04	4.47	המדינה היא האחראית להספקת שירותי בריאות לחולים ואסור שתשאיר את התחום לסקטור הפרטי
	0.552	1,079	1.01	4.54	זה הוא תפקידה של המדינה לצמצם פערים חברתיים בין האזרחים
	0.476	1,070	1.07	4.19	כאשר המדינה מספקת שירותים לאזרחים, היא צריכה להדגיש יותר שיקולים חברתיים של שוויון והגינות מאשר שיקולים של יעילות כלכלית
					עמדות בנוגע לרפואה שחורה
0.62	0.45	1,057	1.58	2.80	אם אדם זקוק לטיפול רפואי ואינו מרוצה ממה שמערכת הבריאות הציבורית מספקת, זכותו לשלם לרופא תשלום מיוחד כדי לקבל טיפול מועדף
		1,068	1.55	3	בשעת הצורך ובמידה ואדם צריך, מותר לו להפעיל קשרים אישיים על מנת לספק לו או לבני משפחתו שירותי בריאות מועדפים

לבסוף ניסינו לבחון את הקשר בין משתנים שיוכיים וסוציו-דמוגרפיים (מגזר, מגדר, גיל, השכלה, דת, מידת דתיות, רמת בריאות, הכנסה, מצב כלכלי ואזור גיאוגרפי) לבין רפואה שחורה.

ממצאי המחקר: רפואה שחורה בישראל

המצאים המובאים בלוח 2 מלמדים, שנכון לשנת 2013 יש רפואה שחורה במערכת הבריאות הישראלית. 12% מכלל המשיבים במדגם שילמו תשלומים שחורים על שירותי בריאות. כך, למשל, ציינו 7% מהמשיבים שהם או אחד מבני משפחתם שילמו באופן דיסקרטי תשלום לא פורמלי, כדי לקבל שירותי בריאות מועדפים. עם זאת יש ציין, שהמצאים מלמדים שהיקפי התופעה אינם גדולים מאוד ושבהשוואה לממצאי מחקרים קודמים שנסקרו לעיל (ודיווחו שבעבר היה כל חולה שלישי מעורב ברפואה שחורה) נראה שאובייקטיבית חלה ירידה בהיקף התופעה. רק 5% מהמשיבים השיבו בחיוב על השאלה "האם שילמת תשלום לא פורמלי בעד טיפול פרטי בבית חולים ציבורי שלא במסגרת השר"פ (שירות רפואי פרטי)?" ייתכן שאחד הגורמים שהובילו לירידה הוא האפשרות של בעלי היכולת להשתמש בשר"פ ובשב"ן (שירותי הבריאות הנוספים שהם למעשה הביטוחים המשלימים של הקופות), אשר בעצם "הלבינו" את הרפואה השחורה. על היקפי התופעה בישראל ניתן ללמוד גם מתשובות המשיבים על השאלה "האם התבקשת או שנרמז לך על ידי רופא בבית חולים ציבורי לשלם תשלום אליו או לקרן מחקרים, כדי להבטיח שהוא יטפל בך או כדי לקדם את התור?" מתוך כלל הנשאלים שענו על כך (1091), השיבו בחיוב רק 6%.

מה היתה מטרת התשלומים או התרומות לבתי החולים שנתנו המשיבים שהצהירו שהשתמשו ברפואה שחורה? ממצאי מחקרנו, המובאים בתרשים שלהלן, מלמדים שהסיבות העיקריות היו הקדמת תור, בחירת הרופא המטפל ורצון לקבל יחס מועדף וטיפול טוב יותר מהרגיל (גם כאן ניתן היה לבחור יותר מתשובה אחת). מתשובות הנשאלים ששילמו תשלומים שחורים ניתן אף ללמוד שרוב התשלומים שולמו על ניתוחים (50%), והשאר שולמו על "טיפול רפואי אחר" (24%). שאר המשיבים העדיפו לא לומר מה היתה הפרוצדורה הרפואית שעליה שילמו תשלום שחור או כינו את הפרוצדורה הרפואית כ"אחר". עוד מצאנו שמכלל אלה שהצהירו ששילמו תשלומים שחורים היו 64% בבתי חולים במרכז הארץ, 27% בצפון ו-8% בדרום. אחוז אחד מהנשאלים דיווח ששילם בשחור בבית חולים בחו"ל.



עוד ביקשנו לבדוק מה דעתם של אלה שהצהירו שלא שילמו תשלומים שחורים על איכות השירות שקיבלו בהשוואה לאלה שכן שילמו. הממצאים מלמדים שרוב אזרחי ישראל סבורים שאין הם מקבלים טיפול פחות טוב מאלה שמשלמים. כך התפלגו התשובות על ההיגד "אני חושב שקיבלנו טיפול רפואי פחות טוב ממה שהיינו מקבלים אם היינו תורמים כסף למחלקה או לבית החולים": 47% לא הסכימו עמו כלל; 14% לא הסכימו עמו; 11% הסכימו עמו, ורק 12% הסכימו עמו מאוד. עם ההיגד "אני חושב שקיבלנו טיפול רפואי פחות טוב ממה שהיינו מקבלים, אם היינו משלמים לרופא או לאחות כסף בצורה דיסקרטית" 50% לא הסכימו כלל, 16% לא הסכימו, 9% הסכימו, ורק 11% הסכימו עמו מאוד. ממצאים דומים התקבלו גם בנוגע להשפעת התשלום השחור על הקדמת התור; עם ההיגד "אני חושב שחיכינו לתור יותר מאשר היינו מחכים אם היינו משלמים" 40% לא הסכימו כלל, 15% לא הסכימו, 12% הסכימו, ו-18% הסכימו עמו מאוד.

עם זאת, נראה שהמציאות משתנה מעט כשמדובר בתשלומים "אפורים" או בתשלומי "הכרת תודה". הנתונים שאספנו מלמדים ש-27% מהמשיבים דיווחו שהם או אחד מבני משפחתם הפעילו קשרים אישיים (פרוטקציה), כדי לקבל שירותי בריאות מועדפים. עוד ממצא מעניין הוא שרבע מהמשיבים (25%) דיווחו שנתנו מתנות לצוות אחרי טיפול רפואי שהם או בן משפחתם קיבלו. נציין, שתופעה זו מוכרת מאוד במדינות מזרח אירופה ובמיוחד במדינות חבר העמים לשעבר, וכפי שנסקר בספרות היא סופגת ביקורת רבה. אבל רבים רואים בה סוג של הכרת תודה, משום שבמקרים רבים היא ניתנת לספקי שירותי

הבריאות לאחר הטיפול. יש להדגיש שבמקרים שבהם מדובר בסדרה של טיפולים (למשל הקרנות או טיפולי כימותרפיה), אין התשלום נחשב הכרת תודה, אלא תשלום שחור לכל דבר ועניין, משום שספק השירותים יעניק למשלם (בין אם התשלום הוא מתנה יקרת ערך או תשלום כספי) שירותים רפואיים בעתיד.

בשל רגישות הנושא וההנחה הרווחת שניתן ללמוד על התנהגות של אנשים מתוך דעתם על פעילות של אנשים אחרים, פתחנו את הריאיון במספר שאלות מקדימות; שאלנו אם לדעתם אזרחים אחרים שילמו בצורה בלתי חוקית כדי לקבל שירותי בריאות טובים יותר (שאלות השלכה) ואם ידוע להם על מכר או קרוב שלהם שנהג כך. מתשובותיהם ניתן ללמוד שכאשר מדובר באחרים או אפילו במכרים, ממדי התופעה גדלים בצורה משמעותית. כך, למשל, 28% מהמשיבים הסכימו או הסכימו מאוד עם ההיגד "לדעתי, רוב האנשים בישראל ישלמו באופן דיסקרטי לרופא תשלום לא פורמלי כדי לשפר את מצבם ואת מצב בני משפחתם", ו-59% הסכימו או הסכימו מאוד עם ההיגד "לדעתי, מי שיכולים לעשות כן, יפעילו קשרים אישיים (פרוטקציה) כדי לקבל שירותי בריאות מועדפים". 14% מהמשיבים הצהירו שידוע להם על מכר או על קרוב שביקש או התבקש לשלם תשלום לא פורמלי באופן דיסקרטי לרופא, כדי לקבל שירותי בריאות מועדפים או קיצור תור, ו-41% ציינו שמכר או קרוב שלהם הפעיל קשרים אישיים כדי לקבל שירותי בריאות מועדפים או כדי לקצר תור.

אף שהאינדקסיות שהתקבלו במחקר מלמדות שאזרחי ישראל עדיין משתמשים ברפואה שחורה וברפואה אפורה (מפעילים פרוטקציות וקשרים אישיים), ואף שמספר גדול יותר של נשאלים מדווחים שלדעתם אחרים עושים זאת או אף מצהירים שידוע להם על מכרים שעושים זאת, הרי שבאופן כללי עמדות אזרחי ישראל כלפי התופעה הן שליליות. רובם הגדול של המשיבים (74%) רואים באופן שלילי את התשלומים הבלתי-פורמליים. 2% בלבד רואים אותם בחיוב, 18% רואים בהם גם צדדים חיוביים וגם צדדים שליליים, ו-6% אדישים לתופעה או שאין להם דעה בעניין.

בחינת הקשרים בין משתני המחקר

הגדרנו שני משתנים במחקר כמשתנים תלויים. המשתנה הראשון והעיקרי היה השימוש ברפואה שחורה, כפי שהוגדר לעיל. המשתנה השני היה עמדות המשיבים כלפי הרפואה השחורה; ביקשנו לבחון את הקשר שלו עם המשתנים הבלתי-תלויים. המשתנים הבלתי-תלויים במחקרנו היו כאמור אמון במערכת הבריאות, שביעות רצון ממערכת הבריאות, שיתוף הציבור בקבלת החלטות (כפי שהמשיבים רואים זאת), השוויון (מנקודת מבטם של המשיבים) במתן שירותי הבריאות ועמדות המשיבים כלפי המדיניות החברתית הרצויה. הקשרים בין כל אחד מהמשתנים הבלתי-תלויים לבין כל אחד מהמשתנים התלויים נבדקו

בנפרד. מובהקות הקשרים נבדקה תוך שימוש במבחני chi-square. לצורך בדיקה זו קיבצנו את המשתנים הבלתי-תלויים לשתי רמות (רמה גבוהה – מעל לחציון; רמה נמוכה – מתחת לחציון).

הבחינות הסטטיסטיות שערכנו מלמדות שהמשתנה היחיד שנמצא בקשר מובהק עם השימוש ברפואה שחורה הוא מידת האמון של המשיבים: אצל בעלי האמון הנמוך במערכת הבריאות שיעור השימוש עמד על 14% לעומת 9% בלבד אצל בעלי האמון הגבוה (Chi-Square(1)=6.32, P=0.012). אם כן, בשונה מהמצופה על פי המודל של הירשמן, לא מצאנו קשר מובהק, לא עם שביעות הרצון מהשירות הציבורי ולא עם יכולת ההשתתפות (משתנה הקול). עם זאת, כאמור, ממצאינו מלמדים שככל שאופציית ה"נאמנות" נחלשת, השימוש ברפואה שחורה גובר. בדומה, המשתנה היחיד שנמצא בקשר מובהק עם העמדות בנוגע לרפואה שחורה הוא מידת השוויון במתן שירותי הבריאות, מנקודת מבטם של המשיבים. שיעור העמדות החיוביות כלפי רפואה שחורה בקרב אלה שתופסים את מידת השוויון במתן השירותים כגבוהה הוא 42% לעומת 33% בלבד בקרב אלה שתופסים את מידת השוויון כנמוכה (Chi-Square(1)=9.95, P=0.0016). אף כאן לא מצאנו קשר מובהק עם משתנה הקול. בחנו גם את המאפיינים השיוכיים והסוציו-דמוגרפיים שפירטנו לעיל. הקשרים בין כל אחד מהמאפיינים האלה לבין כל אחד מהמשתנים התלויים נבדקו אף הם באמצעות מבחני chi-square. לצורך בדיקה זו קיבצנו חלק מהמאפיינים הסוציו-דמוגרפיים למספר מצומצם של רמות. מכלל המשתנים השיוכיים, המשתנה היחיד שנמצא בקשר מובהק עם השימוש ברפואה שחורה הוא המגזר שהמשיב משתייך אליו. נמצא ששיעור השימוש בקרב היהודים הוא 13% לעומת 7% בלבד בקרב הערבים (Chi-Square(1)=5.86, P=0.0155). כאשר בחנו את הקשר בין המשתנים השיוכיים לבין העמדות בנוגע לרפואה שחורה, נמצאו מספר משתנים בעלי קשר מובהק ($P < .05$) עם המשתנה התלוי שלנו:

1. מגזר – שיעור העמדות החיוביות כלפי רפואה שחורה בקרב היהודים עמד על 42% לעומת 25% בלבד אצל הערבים (Chi-Square(1)=19.48, P<0.0001).
2. השכלה – שיעור העמדות החיוביות כלפי רפואה שחורה בקרב בעלי השכלה אקדמית עמד על 43% לעומת 35% בלבד אצל בעלי השכלה לא אקדמית (Chi-Square(1)=6.87, P=0.0088).
3. מידת הדתיות – שיעור העמדות החיוביות כלפי רפואה שחורה בקרב אלה המגדירים עצמם ברמת דתיות גבוהה (8-10 בסולם של 1-10) עמד על 46% לעומת 35%-36% בקרב משיבים מרמות דתיות נמוכות יותר (Chi-Square(3)=8.71, P=0.0335).

4. הכנסה – שיעור העמדות החיוביות כלפי רפואה שחורה בקרב בעלי הכנסה גבוהה (אלה שמרוויחים מעל 20,000 ש"ח ברוטו בחודש) עמד על 52% לעומת 36%-38% בלבד בקרב משיבים מרמות הכנסה נמוכות יותר ($\text{Chi-Square}(2)=9.35, P=0.0093$).
5. תחושת ביטחון כלכלי – שיעור העמדות החיוביות כלפי רפואה שחורה בקרב משיבים המגדירים את מצבם הכלכלי כי ציב יותר (דירוגים 8-10 בסולם 1-10) עמד על 46% לעומת 32%-37% בלבד בקרב נשאלים המגדירים את מצבם הכלכלי כי ציב פחות ($\text{Chi-Square}(2)=10.8, P=0.0045$). נציין כי בשונה ממשנתה ההכנסה ששאל על הכנסה אובייקטיבית, מדד משנתה זה את תחושת הביטחון הכלכלי הסובייקטיבית של המשיבים.
6. אזור גיאוגרפי – שיעור העמדות החיוביות כלפי רפואה שחורה נמצא נמוך יותר בקרב תושבי אזור הצפון (32%) לעומת שיעור גבוה יותר בקרב תושבי הדרום והמרכז – 39% ו-42% בהתאמה ($\text{Chi-Square}(2)=9.78, P=0.0075$).

בחינה מרובה של הקשרים בין משתני המחקר באמצעות רגרסיה לוגיסטית

כדי לבחון את הקשר של כל המשתנים הבלתי תלויים יחדיו, הן לשימוש ברפואה שחורה והן לעמדות בנוגע לרפואה שחורה, הותאם מודל של רגרסיה לוגיסטית המכיל את כל המשתנים הבלתי תלויים שפורטו לעיל, פרט למשתנה ההכנסה שבו היה מיעוט יחסי של תשובות. כל המשתנים הבלתי-תלויים הוכנסו למודל באופן גולמי (ללא קיבוץ לרמות), פרט למשתנה ההשכלה שקובץ לשתי רמות (אקדמית/לא אקדמית) ומשתנה האזור הגיאוגרפי שהוגדר באמצעות שני משתני דמי (צפון/דרום, כשאזור המרכז מהווה את קבוצת הייחוס). תוצאותיו של הניתוח הסטטיסטי המתואר לעיל העלה מספר לא גדול של ממצאים מובהקים. עיקרי הניתוח מובאים בלוחות 5 ו-6.

לוח 5

תוצאות הרגרסיה הלוגיסטית עבור שימוש ברפואה שחורה (המודל המלא)
(N=964)

95% Confidence Interval		Odds Ratio	משתנה בלתי-תלוי
Lower limit	Upper Limit		
1.070	0.586	0.792	אמון במערכת הבריאות
1.267	0.661	0.915	שביעות רצון ממערכת הבריאות
1.283	0.869	1.056	שיתוף הציבור בקבלת החלטות
1.327	0.906	1.096	שוויון במתן שירותי הבריאות
1.325	0.791	1.024	עמדות חברתיות/פוליטיות
5.140	1.237	* 2.522	מגזר (יהודים)
1.283	0.576	0.860	מגדר (גברים)
1.009	0.975	0.992	גיל
1.845	0.779	1.199	השכלה (אקדמית)
1.136	1.000	1.066	רמת דתיות
1.198	0.606	0.853	רמת בריאות
1.093	0.918	1.002	מצב כלכלי
1.523	0.569	0.931	אזור גיאוגרפי (צפון)
1.669	0.523	0.934	אזור גיאוגרפי (דרום)

* P<0.05

לוח 6

תוצאות הרגרסיה הלוגיסטית עבור שימוש ברפואה שחורה
(מודל נבחר, בשיטת Stepwise)
(N=1077)

95% Confidence Interval		Odds Ratio	משתנה בלתי תלוי
Lower limit	Upper Limit		
0.936	0.614	0.758	אמון במערכת הבריאות
4.187	1.306	2.339	מגזר (יהודים)
1.139	1.016	1.076	רמת דתיות

בהתאם לתובנותיו של הירשמן, מצאנו שככל שרמת האמון של המשיבים במערכת הבריאות גדלה, כך שיעור השימוש ברפואה שחורה קטן. כלומר: לאמון יש קשר שלילי עם השימוש ברפואה השחורה. עוד מצאנו, ששיעור השימוש ברפואה שחורה גבוה יותר בקרב משיבים יהודים מאשר בקרב משיבים ערבים. ניתן לשער שמצבם הכלכלי של ערביי ישראל, הטוב פחות ממצבם של היהודים, יכול להסביר ממצא זה. לבסוף, מחקרנו חושף שככל שרמת הדתיות של המשיבים (ללא קשר לדתם) גבוהה יותר, כך עולה שיעור השימוש ברפואה שחורה. ממצא מעניין זה דורש הסבר, שכן לכאורה היינו מצפים שאנשים דתיים יהיו רגישים יותר לאתיקה ולא ירעו מצב של אחרים כדי לשפר את מצבם. אולי ניתן להסביר ממצא זה בכך שהצלת חיים היא ערך עליון אצל אנשים דתיים, ולכן כל האמצעים כשרים כשנחוץ לשפר מצב בריאותי. אבל בה בעת קשה להאמין שאצל אנשים שאינם דתיים הצלת החיים שלהם או של בני משפחתם לא תעמוד בראש סדר העדיפויות. על כן ראוי לבחון נושא זה במחקרי המשך.

מכיוון שלאחר איסוף הנתונים מצאנו שהתפלגות הערכים התצפיתיים של משתנה עמדות הציבור כלפי רפואה שחורה אינה מתאימה להתפלגות הנורמלית, לא יכולנו להשתמש בה במודל של רגרסיה ליניארית כפי ששאפנו מלכתחילה. זאת ועוד, בחינת ההתפלגות של משתנה זה הראתה שכיחות גבוהה יחסית בשני קצוות הסולם. לכן חילקנו את משתנה העמדות לשתי רמות (הסכמה/אי הסכמה), ובהתאם לכך הותאם אף לו מודל של רגרסיה לוגיסטית. תוצאות הרגרסיה הלוגיסטית שערכנו עבור עמדות הציבור כלפי רפואה שחורה, המצגות בלוחות 7 ו-8, מעלות מספר מסקנות מעניינות: (א) בניגוד למה שציפינו על פי המודל של הירשמן, מצאנו שבאופן פרדוקסלי ככל שעולה רמת שביעות הרצון של המשיבים ממערכת הבריאות, כך עולה שיעור העמדות החיוביות שלהם כלפי רפואה שחורה. (ב) בהלימה עם הממצאים בנוגע לשימוש בפועל ברפואה שחורה נמצא ששיעור העמדות החיוביות כלפי רפואה שחורה גבוה יותר אצל יהודים מאשר אצל ערבים.

(ג) מצאנו ששיעור העמדות החיוביות כלפי רפואה שחורה גבוה יותר אצל בעלי השכלה אקדמית מאשר אצל חסרי השכלה אקדמית. (ד) אף כאן בהלימה עם הממצאים שעלו בדבר הקשר של שימוש ברפואה שחורה עם משתני המחקר מצאנו, שככל שעולה רמת הדתיות של המשיבים, כך עולה שיעור העמדות החיוביות שלהם כלפי תופעת הרפואה השחורה.

לוח 7

תוצאות הרגרסיה הלוגיסטית עבור עמדות בנוגע לרפואה שחורה (המודל המלא)
(N=957)

95% Confidence Interval		Odds Ratio	משתנה בלתי תלוי
Lower limit	Upper Limit		
0.985	0.641	* 0.795	אמון במערכת הבריאות
1.589	1.013	* 1.269	שביעות רצון ממערכת הבריאות
1.217	0.928	1.063	שיתוף הציבור בקבלת החלטות
1.193	0.921	1.048	שוויון במתן שירותי הבריאות
1.075	0.767	0.908	עמדות חברתיות/פוליטיות
3.351	1.396	*** 2.163	מגזר (יהודים)
1.107	0.642	0.843	מגדר (גברים)
1.015	0.992	1.004	גיל
1.630	0.902	1.212	השכלה (אקדמית)
1.114	1.021	** 1.067	רמת דתיות
1.213	0.763	0.962	רמת בריאות
1.127	0.998	1.061	מצב כלכלי
1.293	0.667	0.929	אזור גיאוגרפי (צפון)
1.333	0.597	0.892	אזור גיאוגרפי (דרום)

P<0.05 *
P<0.01 **
P<0.001 ***

לוח 8

תוצאות הרגרסיה הלוגיסטית עבור עמדות בנוגע לרפואה שחורה
(מודל נבחר, בשיטת Stepwise)
(N=1060)

95% Confidence Interval		Odds Ratio	משתנה בלתי תלוי
Lower limit	Upper Limit		
1.383	1.025	* 1.190	שביעות רצון ממערכת הבריאות
3.034	1.491	*** 2.126	מגזר (יהודים)
1.748	1.040	* 1.348	השכלה (אקדמית)
1.102	1.020	** 1.060	רמת דתיות

P<0.05 *
P<0.01 **
P<0.001 ***

ניתוח איכותני של ממצאי הסקר

במסגרת התשאול התבקשו הסוקרים לשאול את השאלה הפתוחה הזו: "האם תסכים לספר על ניסיון שבו נתבקשת או הרגשת שאתה או בן משפחתך צריך לשלם תשלום 'שחור' על מנת להקדים תור או לקבל שירות רפואי טוב יותר מהרגיל?" ניתוח התשובות על שאלה זו, שיש להתייחס אליהן כמובן בזהירות הראויה, מעלה מספר ממצאים מעניינים.

הממצא הראשון מספק תימוכין לממצאים הכמותיים המאשרים שיש בישראל רפואה שחורה. כך למשל מספרת אחת המשיבות (משיבה 247): "רופא בבית החולים אמר שינתח ושנהוג להודות. [...] והוא אמר שלא יכול בבית חולים פרטי, כי אין ציוד, אז צריך בבית חולים ממשלתי." כך דיווחה משיבה אחרת (משיבה 418): "[היה לי] סיפור של ילד שעבר תאונת דרכים והייתי צריכה הרבה פעמים ללכת לרופא בקשר לידיים שנפגעו. הרופא המטפל לא רצה לתת לנו קבלות על הטיפול – הוא רצה שחור. אנחנו רצינו קבלות כדי לקבל החזר מהביטוח. שילמנו יותר והוא נתן לנו בסוף קבלות." ממצא אחר מחזק את הטענה שחלק מהתשלומים השחורים משולמים באמצעות קרנות המחקר של בתי החולים. כך סיפר אחד המשיבים (משיב 1099): "רמזו שאם יתרמו לקרן מחקר, אז יזרזו את הטיפול. וגם רמזו שיטפל בה רופא מסוים."

ממצא מעניין אחר מלמד שתשלומים שחורים ניתנים בישראל לא רק לרופאים. מהדיווחים עולה שחלק מאזרחי ישראל מבקשים לשפר את מצבם גם בכל הקשור

לשירותי סיעוד וטיפול שנותנות אחיות: "סבא היה מאושפז בבית חולים, והמשפחה הרגישה צורך לתת יותר כסף על מנת שהאחיות יטפלו בו [...] שיתייחסו אליו..." (נשאלת 178). "לאחר שנתנו מתנה לאחת האחיות, אז היחס השתנה..." (נשאלת 697).

אולם הממצא העיקרי העולה מהניתוח האיכותני אינו נוגע ישירות לרפואה השחורה, אלא לתפקידו של השר"פ ולמגמות בעייתיות מאוד העולות משירות זה. ממצא מעניין זה לא היה זוכה ככל הנראה לתימוכין אמפיריים, אילו היינו מסתפקים בשאלות סגורות בלבד. ואולם הניתוח האיכותני מספק אינדיקציות רבות לכך שהשר"פ הולך ומקבל אפיונים של רפואה שחורה. אף שנושא השר"פ מוסדר בחוק ואף שמשולמים עליו מסים וחלקים גדולים מהתשלום אינם מגיעים ישירות לרופאים, אלא לבתי החולים, עולה שלא מעט רופאים "מפתים" את הפונים לבתי החולים הציבוריים לפנות לערוצים פרטיים במסגרת בית החולים. על רקע התורים הארוכים לפרוצדורות שונות ועל רקע העובדה שלא כל פרוצדורה מתבצעת בידי המומחה המוביל באותה המחלקה, לחולים רבים נרמז, ולעתים אף נאמר בצורה מפורשת, שתשלום (חוקי) לשר"פ ישפר את מצבו של המשלם ביחס לאחרים בבית החולים הציבורי. על רקע הא-סימטריה במידע לטובת הרופאים, דיווחו משיבים רבים שלאחר שאמר להם הרופא המטפל בבית החולים הציבורי שיצטרכו להמתין חודשים מספר עד שיגיע תורם לניתוח, הוא הציע להם לפנות לשר"פ כדי לזרז את ההליך. כך, למשל, סיפר אחד המשיבים (משיב 328): "[...] היה בבית חולים ונרמז לו על ידי הרופא שאם הוא רוצה טיפול טוב יותר הוא יכול לבוא למרפאה פרטית שבה עובד הרופא." משיב אחר (משיב 321) סיפר: "המטופל היה צריך לעבור ניתוח אצל רופא מומחה. [הוא] הגיע לרופא מומחה של קופת חולים. הרופא אמר שאם הוא יחכה לתור של קופת חולים ייקח לו זמן [...] אבל אם הוא רוצה, הוא יוכל לעשות לו את הניתוח באופן פרטי." והנה עוד מקבץ: "היה ניתוח לפני מספר שנים [...] ניתוח עיניים אצל [...] המליץ לעשות ישירות דרכו. אם לא אז המחלקה תעשה והוא לא מבטיח שיהיה שם. כששאלנו למה? הוא אמר: 'אתה לא מעדיף שמומחה יהיה נוכח?' כלומר: תשלם ותקבל אותי שם..." (משיב 446). "רופא אמר שאם יבואו דרך ביטוח פרטי באופן פרטי, אפשר לקבל טיפול מחר... ואם ציבורי – עוד חצי שנה בלבד..." (משיב 513). בחלק מהמקרים, כמו המצוטטים לעיל, הרופאים אומרים את הדברים בצורה מפורשת, ובמקרים אחרים הם רק רומזים: "[זה] לא היה בצורה ברוטלית, תמיד בצורה רמוזה, תמיד ממקום של 'בעצם יכולתם ולמה לא עשיתם' [...] 'אם הייתם משלמים, אז היינו עושים דברים אלה ואחרים'..." (משיב 835).

לא רק זאת, אלא שממצאינו מלמדים, שלא פעם הרופאים אף מפנים לקליניקות הפרטיות שלהם את המטופלים המגיעים לבתי חולים ציבוריים, כדי לשפר את מצבם של אלה בבתי החולים הציבוריים ביחס לחולים אחרים. הנה מבחר ציטוטים: "פנו לרופא שעובד במוסד ציבורי שגם יש לו פרקטיקה פרטית, שילמו 600 ש"ח עבור ביקור, אחר כך העלה אותם

בתור לטיפול במסגרת בית חולים ציבורי... (משיבה 614). [הסיפור שאני מספר קשור] לבת של אח שלו שהיתה צריכה לעשות לבת שלה ניתוח לאוזניים... ורמו לה שהיא תבוא לקליניקה שלו כדי שתשלם כסף למרות שהוא במערכת הבריאות הציבורית... (משיב 145). [...] היה צריך לעבור ניתוח ואמרו לו שאם הוא ישלם 50 אלף ש"ח, הוא יקבל אותו מיידית, ואף הרופא הפנה אותו למרפאה פרטית שבה הוא עובד... (משיבה 307). "אבא שלי שבר את צוואר הירך ברגל וכדי לבחור את הרופא המנתח, הם הלכו אליו להתייעצות פרטית כדי שינתח אותם, ולאחר ששילמו הוא הצליח להקדים את הניתוח בבית החולים..." (משיב 631). "הרופא רמו להם שכמה שישלמו יותר, יקבלו חוות דעת שהטיפול דחוף..." (משיב 871).

ממצאים אחרים מלמדים על הפניית מטופלים שפנו מלכתחילה אל בתי חולים ציבוריים לקבלת טיפול בבתי חולים ובארגונים פרטיים. כך למשל מדווח אחד המשיבים (משיב 839): "רופא הציע לחולה להקדים טיפול ולבוא אל מעבדה פרטית שלו תמורת כסף. [הדבר] קרה במחלקה בכירה. הרופא היה רופא בבית חולים ציבורי." לעומתו מתארת אחת המשיבות (משיבה 555) מגמה המזכירה שיווק אגרסיבי: "ד"ר [...] ניסה לשכנע את אימא לעשות את הניתוח ב[...] שהוא בית חולים פרטי, ועל ניתוח זה היה מקבל סכום כסף גדול. [...] היתה מזכירה שהתקשרה אליה על מנת לראות איפה זה עומד."

סיכום ומסקנות

מחקר זה בחן את היקף תופעת הרפואה השחורה בישראל נכון לשנת 2013, את מאפייניה ואת הגורמים הקשורים בה, תוך בחינת מספר תובנות שאליהן הגיעו הירשמן וחוקרים אחרים. אחד הממצאים המרתקים ביותר שעולים ממחקרנו נוגע דווקא לכך שלא מצאנו קשרים שציפינו למצוא על פי המודל של הירשמן. מחקרנו לא מצא שום קשרים מובהקים בין העדר אופציית הקול (השתתפות) לבין שימוש ברפואה שחורה או עמדות כלפיה. יתרה מזאת, לא מצאנו קשר מובהק בין שביעות הרצון משירותי הבריאות הציבוריים לבין השימוש ברפואה שחורה.

תיאורטית מצאנו שמידת האמון של המשיבים קשורה בצורה מובהקת עם השימוש ברפואה שחורה. ככל שגוברת רמת האמון של המשיבים במערכת הבריאות, כך יורד שיעור השימוש ברפואה השחורה. ממצא זה עולה בקנה אחד עם תובנתו של הירשמן שהעדר נאמנות עשוי להוביל אנשים לאסטרטגיות של יציאה. וכשמדובר במוצר ציבורי, היציאה יכולה לקבל תצורה של התנהגות "דמוית-יציאה", כפי שסקרנו לעיל. עם זאת, מכיוון שמערך המחקר שלנו הוא מתאמי ולא ניסויי, קשה לקבוע בוודאות אם העדר

האמון הוא שהשפיע על רפואה שחורה או להפך. ייתכן שדווקא אצל אלה שהתנסו ברפואה שחורה פחת האמון בעקבות השימוש הבלתי ראוי שעשו ספקי השירותים במעמדם. מחקרי המשך המבוססים על מערך מחקר ניסויי עשויים לשפוך אור על סוגיה מרתקת זו.

מצאנו גם שככל שעולה רמת הדתיות של הנשאלים (ללא קשר לדתם), כך עולה שיעור השימוש ברפואה שחורה. עוד מצאנו קשר בין ההשתייכות למגזר מסוים לבין שימוש ברפואה שחורה: שיעור השימוש אצל יהודים היה גבוה מזה שאצל הערבים. המאמר ניסה לספק הסברים לממצאים אלה, אף שראוי לבחון את ההסברים אמפירית במחקרי המשך. בכל הנוגע לעמדות בנוגע לרפואה שחורה מצאנו, שמידת השוויון במתן שירותי הבריאות קשורה עם משתנה זה בצורה מובהקת: אצל אלה שתופסים את מידת השוויון במתן השירותים כגבוהה, שיעור העמדות החיוביות כלפי רפואה שחורה גבוה יותר מאשר אצל אלה שתופסים את מידת השוויון כנמוכה. מצאנו גם כי פרדוקסלית, ככל שעולה רמת שביעות הרצון של המשיבים ממערכת הבריאות, כך עולה שיעור העמדות החיוביות שלהם כלפי שימוש ברפואה שחורה. כלומר: למרבה ההפתעה שביעות רצון גבוהה אינה קשורה באופן חיובי עם נכונות לשימוש ברפואה שחורה. עוד גילינו, שהמשתנים מגזר, השכלה, מידת הדתיות, הכנסה, תחושת ביטחון כלכלי ואזור גיאוגרפי קשורים אף הם במידה מובהקת עם עמדות הציבור כלפי רפואה שחורה. ממצאינו מלמדים אפוא, שלפחות בהתייחס למקרה הבוחן שלנו, קשה להתאים את המודל של הירשמן במלואו לסוגיית הרפואה השחורה.

בעקבות הספרות שנסקרה (Lehman-Wilzig, 1992, 1991; Mizrahi, 2012) הצענו להרחיב את המודל של הירשמן, המציג שלוש דרכי פעולה, בהצביענו על רפואה שחורה כעל דרך פעולה רביעית המכונה התנהגות "דמוית-יציאה" (quasi-exit). עוד נוסף שהניסיון הישראלי עשוי ללמד אותנו על תובנה שלא נכללה במודל של הירשמן. בהתייחס לאופציית השר"פ והשב"ן, אנו טוענים שיש מקרים שבהם ספקי שירותי הבריאות עצמם הם אלה שמפתחים ומבססים פורמלית דרכי פעולה נוספות. אמנם השר"פ והשב"ן אינם נכללים בסל השירותים שהמדינה מחויבת לספק לאזרחיה על פי האמנה החברתית. אבל מאפייניהם המיוחדים והעובדה שספקיהם הם אותם ספקים העובדים במערכת הבריאות מבדילים את אופציית השימוש בהם מאופציית ה"יציאה" הקלאסית. במקרה זה ניתנת לאזרחים ההזדמנות לצאת אד-הוק מהמערכת הרגילה (רפואה ציבורית בחינם) תוך מתן תשלום מוסדר. כלומר: כדי שהלקוח לא "יציא" לגמרי ממערכת הבריאות, הערוצים האלה מספקים לו סוג של "יציאה חלקית תוך שמירה על נאמנות".

בכל הקשור למקרה הישראלי מצאנו שנכון לשנת 2013 יש רפואה שחורה במערכת הבריאות הישראלית. ממצאינו ניתן להסיק שבעשור האחרון שילם לפחות כל אזרח עשירי בישראל תשלומים שחורים, כדי לשפר את מצבו ביחס למטופלים אחרים. עוד

מצאנו שלפחות אחד מכל ארבעה ישראלים הפעילו קשרים אישיים (פרוטקציה), כדי לקבל שירותי בריאות מועדפים. ממצא מעניין אחר הוא שמטופלים בישראל מעניקים מתנות לצוות רפואי לאחר טיפול רפואי שהם או בן משפחתם קיבלו. אף שלתופעה זו עשויים להיות גם צדדים חיוביים – רצונם של מטופלים להביע את הערכתם ואת תודתם לטיפולם המסור של ספקי שירותי בריאות – בקלות רבה יכולות המחוות האלה לקבל תפנית שלילית, במיוחד במקרים שבהם מדובר בסדרה של טיפולים. במקרים אלה אין התשלום נחשב הכרת תודה, אלא תשלום שחור לכל דבר ועניין, משום שמדובר ביחסים מתמשכים שבהם יעניק ספק השירותים למשלם שירותים רפואיים גם בעתיד. לא רק זו, אלא שהשתרשותה של התופעה, אם תחרוג מגבולות הטעם הטוב, יכולה להפוך לחריגים את אלה שאינם מעניקים תשורות ולהפעיל לחץ על מטופלים מחוסרי אמצעים.

השאלה אם השיעור הנמוך יחסית של שימוש ברפואה שחורה בישראל נכון לשנת 2013 מלמד שבסך הכול מערכת הבריאות הישראלית אינה סובלת מהתופעה היא בעיקרה שאלה נורמטיבית. התשובה עליה תלויה בתפיסת עולמו של המשיב. בהשוואה לממצאיהם של לחמן ונוי (1998), שסקרנו לעיל, אכן חלה ירידה אובייקטיבית בשיעור המדווחים שהשתמשו ברפואה שחורה. עם זאת, לעניות דעתנו, מבחינה אבסולוטית אין הנתונים הקיימים משביעי רצון. אנו גם מעריכים שההיקף האמיתי גבוה מזה שדיווחו עליו המשיבים. בכל מקרה, לדעתנו התופעה יכולה להתפרץ ולהתרחב בהמשך – במיוחד אם בעתיד יחול שינוי באופי אספקת שירותי הבריאות ובעיקר שירותי האשפוז בישראל.

הממצא המעניין שעלה בהקשר הישראלי, ולפיו ככל שעולה רמת האמון כלפי מערכת הבריאות, כך יורד שיעור השימוש ברפואה שחורה, עשוי אולי ללמד שיש אזרחים שהיו מעוניינים שלא להשתמש ברפואה שחורה, אילו היו מאמינים באמת, שכספי המסים שלהם משמשים בצורה יעילה את מערכת הבריאות ושהם יכולים לבטוח במקבלי ההחלטות העוסקים במדיניות הבריאות בישראל. עניין זה נמצא בהלימה עם ממצא מעניין אחר שעלה מהסקר שערכנו: בעוד עמדות הציבור כלפי המדיניות החברתית הרצויה מעלות שאין הציבור בישראל מעוניין להשאיר את שוק הבריאות בידי כוחות השוק בלבד (ראו לוח 4), הרי שכאשר נשאלו המשיבים על מידת הסכמתם עם ההיגד "אני מסכים/ה לשלם יותר מסים עבור שירותי בריאות איכותיים שווים לכלל האזרחים במדינה", ירדה ההסכמה עם ההיגד באופן משמעותי (3.22 עם ס"ת 1.55): 30% מהמשיבים הסכימו מאוד עם ההיגד ו-18% הסכימו עמו. לעומתם, 9% לא הסכימו עמו ו-24% מהמשיבים לא הסכימו עם ההיגד כלל.

הניתוח האיכותני שערכנו מחזק את הממצאים הכמותיים ומלמד אף הוא שבישראל יש רפואה שחורה נכון לעכשיו. מצאנו שהרפואה השחורה בישראל מכנסת תחתיה לא רק רופאים, אלא גם שירותי סיעוד וטיפול הניתנים בידי אחים ואחיות. אך חשוב מכול, הניתוח האיכותני מספק אינדיקציות רבות לכך שהשר"פ הולך ומקבל מאפיינים של

רפואה שחורה. לא מעט רופאים "מפתים" את הפונים לבתי החולים הציבוריים לפנות לערוצים פרטיים במסגרת בית החולים, כדי לשפר את מצבם ביחס לאחרים. ממצאינו מלמדים שלא פעם הרופאים אף מפנים את המטופלים המגיעים לבתי חולים ציבוריים לקליניקות הפרטיות שלהם או אל בתי חולים וארגונים פרטיים. הזליגה של רפואה שחורה לתחום השר"פ עשויה לחזק את טענותיהם של אלה שמבקשים לצמצם או לבטל את השר"פ בבתי החולים. זליגה זו תורמת מנקודת מבטם לבעייתיות הקיימת מלכתחילה בעצם היותו של ערוץ פרטי בבתי חולים ציבוריים שאמורים להיות שווים לכול. אך מעבר לכך, על רקע מאפייניו המיוחדים של תחום הבריאות ועל רקע פערי הידע בין ספקי שירותי הבריאות לבין הצרכנים, תופעה זו מציבה אתגר לא קטן גם למצדדים בקיומו או בהרחבתו של השר"פ. ראוי אפוא שמקבלי ההחלטות יפעלו לגבש מדיניות ציבורית שיטתית ועקבית בנושא.

המלצות למקבלי החלטות

לצד הצלחות מרשימות, מערכת הבריאות בישראל ניצבת גם מול אתגרים לא מעטים. קיומה של רפואה שחורה בישראל, ולא פחות מכך עמדותיהם החיובית של חלק מהאזרחים כלפי התופעה, מציבים לפני מקבלי ההחלטות אתגר מורכב שיש להתייחס אליו בכובד ראש. אף שיהיו כאלה שיצביעו על חצי הכוס המלאה, כלומר על הירידה המשמעותית בשימוש ברפואה שחורה ועל השיעור הנמוך יחסית של התופעה, אין ערובה שבעתיד לא יחול שינוי לרעה. גם אם כרגע מצבה של מערכת הבריאות בכלל הקשור לרפואה שחורה אינו גרוע כבעבר, לא מן הנמנע שהמגמות הקיימות ייתנו את אותותיהן ובעתיד ישפיעו לרעה על מערכת הבריאות. זאת ואף זאת, העובדה שבמדינות דמוקרטיות מערביות כמעט אין בספרות דיווחים על התופעה מציבה את ישראל עם מדינות מסוימות שהתרבות הפוליטית והאתיקה הרפואית בהן אינן מודל לחיקוי. שחיתות, ככל הנראה, היא חלק בלתי נמנע מהמציאות האנושית. עם זאת, מערכות תמריצים נכונות וכללי משחק בהירים הנאכפים בצורה אפקטיבית יעשו את ההבדל בין מערכת בריאות מושחתת לבין מערכת שרק מדי פעם מתגלים בה עשבים שוטים.

כיצד ניתן אפוא לשפר את המצב? ההמלצות שנפרט להלן יוצאות מתוך נקודת הנחה שקשה מאוד לשפוט אדם הפונה בעת צרה (למשל מצוקה או סכנת חיים לו או לבן משפחתו) לערוצים לא חוקיים אלה. על כן יש להפנות את עיקר המאמץ לא לצמצום הביקוש, אלא לצמצום ההיצע האלטרנטיבי הקיים, כלומר להפעיל על ספקי שירותי הבריאות ברמות השונות רגולציה אפקטיבית יותר. להלן המלצותינו:

1. אכיפת החוק – לחמן ונוי (1998) מצביעים על כך שרוב הרופאים הנוטלים תשלומים שחורים אינם מובאים עקב כך לדין. בין השנים 1987-1993 הובאו לדין שמונה

מקרים בלבד. על פי נתון זה ההסתברות של רופא בודד להיתפס עקב תלונה היא 1:39,000 בקירוב. כך, גם אם הענישה תהיה מרבית, הרי שהתוחלת (הערך הגלום בעונש הצפוי כפול ההסתברות להיתפס) מובילה רופאים שאינם מוטרדים מהיבטים חברתיים או ערכיים של התופעה, אלא מעוניינים למקסם תועלת אישית, לא להסס מליטול תשלומים אלה. בנאי (2002) משתמש בנתון זה כדי להעלות את השאלה אם ניתן לצפות שסיכוני תפיסה נמוכים שכאלה יהוו גורם הרתעה משמעותי. בעקבות בנאי אנו סבורים, שכל עוד אין החוק נאכף והעבריינים אינם מובאים לדין, הרי ענישה חמורה כשלעצמה אינה הפתרון. בהקשר זה מפתיע לגלות שאין במשטרת ישראל יחידה המופקדת על עבירות בתחום הרפואה השחורה. כלומר: כמעט תמיד יוגשו כתבי אישום רק בעקבות "הלשנה" ולא בעקבות חקירה משטרתית. בפועל אין המשטרה נוקטת כל יוזמה לגילויים ולהעמדתם לדין של רופאים העוסקים ברפואה שחורה, שהיא, כאמור, עבירת שוחד, ופועלת רק כאשר מוגשת תלונה כנגד רופא מסוים (שם). אלא שתלונה מעין זו תוגש רק בחלק קטן מאוד מהמקרים. על ראשי המשטרה והשר המופקד עליה לפעול בדחיפות לתיוקן המצב הקיים ולהפנות מאמצים למיגור התופעה.

2. הגברת הענישה – קשה שלא להסכים עם טיעונו לעיל של השופט בנאי. אך גם לא ניתן להתעלם מכך שלעתים קרובות העונש שהשופטים מטילים על אלה שכן נתפסו והובאו לדין קל מדי. ואולי הסיבה לכך היא, כפי שמציין בנאי, שבנוסף לעונש שמטיל בית המשפט על רופא המורשע בעבירת שוחד בגין עיסוק ברפואה שחורה, אותו נאשם צפוי אף לצעדים משמעותיים אשר ימנעו ממנו לעסוק במקצוע הרפואה. בהתאם לסעיף 41 לפקודת הרופאים נוסח חדש (תשל"ז) 1976, שר הבריאות רשאי להורות על התליית רישונו של רופא אשר, בין היתר, הורשע בעבירה פלילית. אלא שברוב המקרים לא נשלל רישונו של העבריינים. על הרשות השופטת ועל ראשי מערכת הבריאות להחמיר אפוא את הענישה של אלה שסרחו.

3. שקיפות ומתן מידע לאזרחי ישראל – הנתונים שאספנו מלמדים שאזרחי ישראל מעריכים שהיקף התופעה רחב יותר מכפי שהוא בפועל. הערכה זו עשויה להגביר את אי האמון של אזרחי ישראל בספקי שירותי הבריאות, רובם רופאים ואחיות הגונים ומסורים העושים יום וליל עבודה מפרכת וחשובה. על מקבלי החלטות, ובעיקר על ראשי מערכת הבריאות, לצמצם את פערי המידע בנושא זה וכן בכל הקשור לשר"פ. עוד עליהם להדגיש לפני הציבור שבכוונתם לפעול בצורה אפקטיבית למיגורה של התופעה.

4. מתן הסברים, הכשרה וכללי משחק ברורים לספקי שירותי הבריאות – ככל הידוע לנו, בארגונים השונים וכן בתהליך הכשרתם של סטודנטים לרפואה כמעט אין הכשרה, הדרכה או דיונים בנושא הרפואה השחורה. על מקבלי החלטות במערכת הבריאות ליזום דיונים והדרכות, ובעיקר להדגיש את הקווים האדומים בנושא, גם אם לכאורה ידוע לכול ששחיתות אינה חלק מכללי המשחק של הארגון. בהקשר זה יש גם להסדיר בצורה ברורה

ואפקטיבית את הסוגיה של הטיית אנשים לערוצים פרטיים בתוך קופת החולים ומחוצה לה.

נבקש לסיים את דיוננו בהדגישנו שבממצאים שהצגנו במאמר זה אין, בשום פנים ואופן, כדי להכפיש את כל מערכת הבריאות הישראלית. מצאנו שרוב ספקי שירותי הבריאות בישראל נמנעים מלנצל לרעה את תפקידם. הרופאים, האחיות ואנשי המשק והמנהלה במערכת הבריאות עושים עבודה חשובה וקשה תחת אילוצים תקציביים לא קלים, ועדיין מציגים תוצאות מרשימות. מיגורה של התופעה ממערכת הבריאות יחזק את האמון בה וישפר את ביצועיה, הן במישור הכלכלי והן במישור החברתי. מודעות לנושא ולחץ על פוליטיקאים ועל מקבלי החלטות אחרים מחוץ למערכת הבריאות ובתוכה עשויים להיות צעד ראשון לקראת שינוי. מחקרי המשך שנערוך יבחנו את עמדותיהם ואת התנהגותם של ספקי שירותי הבריאות ומקבלי ההחלטות בתוך מערכת הבריאות הישראלית ומחוצה לה.

מקורות

- בנאי, י' (2002). רפואה שחורה כעבירה פלילית. רפואה ומשפט, 26, נבו.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013). ירחון סטטיסטי לישראל, יוני 2013. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- כהן, נ' (2010). תשלומים בלתי פורמליים בעבור שירותי בריאות – התופעה והקשריה. ביטחון סוציאלי, 84, 79-104.
- לחמן, ר' ונוי, ש' (1998). כתם שחור על חלוק לבן – הרפואה השחורה בישראל. תל-אביב: רמות, אוניברסיטת תל-אביב.
- לחמן, ר' ונוי, ש' (1992). רפואה שחורה בישראל: תפיסות, נסיבות והשלכות. תל-אביב: מכון גולדה מאיר לחקרי עבודה וחברה.
- Allin, S., Davaki, K., & Mossialos, E. (2006). Paying for 'free' health care: The conundrum of informal payments in post-communist Europe. *Global Report on Corruption: Corruption and Health*. Transparency International, pp. 63-71.
- Andreasen, A. (1984). Consumer satisfaction in loose monopolies: The case of medical care. *Journal of Public Policy and Marketing*, 2 (1), 122-135.

- Chereches, R., Ungureanu, M., Sandu, P., & Rus, I. (2013). Defining informal payments in health care: A systematic review. *Health Policy, 110* (2-3), 105-114.
- Cohen, N. (2012). Informal payments for healthcare – The phenomenon and its context. *Health Economics, Policy & Law, 7* (3), 285-308.
- Cohen, N., Mizrahi, S., & Yuval, F. (2012). Black market medicine and public opinion toward the welfare state: Evidence from Israel. *Social Policy & Administration, 46* (7), 727-747.
- Ensor, T. (2004). Informal payments for health care in transition economies. *Social Science & Medicine, 58* (2), 237-246.
- Ewert, B. (2011). When choice becomes a duty and voice is limited: Health care consumerism in Germany. *Central European Journal of Public Policy, 5* (1), 52-75.
- Gaal, P., Belli, P. C., McKee, M., & Szocska, M. (2006). Informal payments for health care: Definitions, distinctions, and dilemmas. *Journal of Health Politics, Policy and Law, 31* (2), 251-293.
- Gaal, P. & McKee, M. (2004). Informal payment for health care and the theory of INXIT. *The International Journal of Health Planning and Management, 19* (2), 163-178.
- Gordeev, V. S., Pavlova, M., & Groot, W. (2013). Informal payments for health care services in Russia: Old issue in new realities. *Health Economics, Policy and Law*, First View Article, 1-24.
- Hirschman, A. (1993). Exit, voice, and the fate of the German democratic republic: An essay in conceptual history. *World Politics, 45* (1), 90-107.
- Hirschman, A. (1980). Exit, voice and loyalty: Further reflections and a survey of recent contributions, *The Milbank Memorial Fund Quarterly, 58* (3), 430-453.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, voice and loyalty*. Cambridge: Mass, Harvard University Press.

- Klein, R. (1980). Models of man and models of policy: Reflections on 'exit, voice and loyalty' ten years later. *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, 58 (3), 416-429.
- Le Grand, J. (2007). *The other invisible hand: Delivering public services through choice and competition*. Princeton: Princeton University Press.
- Lehman-Wilzig, S. N. (1992). *Wildfire: Grassroots revolts in Israel in the post-socialist era*. Albany: SUNY Press.
- Lehman-Wilzig, S. N. (1991). Loyalty, voice, and quasi-exit: Israel as a case study of proliferating alternative politics. *Comparative Politics*, 24 (1), 97-108.
- Lewis, M. (2007). Informal payments and the financing of health care in developing and transition countries. *Health Affairs*, 26 (4), 984-97.
- Lewis, M. (2006). *Governance and corruption in public health care systems*. Center for Global Development, Working Paper Number 78.
- Lyons, W. E. & Lowery, D. (1986). The organization of political space and citizen responses to dissatisfaction in urban communities: An integrated model. *Journal of Politics*, 48 (1), 321-334.
- Mizrahi, S. (2012). Self-provision of public services: Its evolution and impact. *Public Administration Review*, 72 (2), 285-291.
- Pickard, S., Sheaff, R., & Dowling, B. (2006). Exit, voice, governance and user-responsiveness: The case of English primary care trusts. *Social Science and Medicine*, 63 (2), 373-383.
- Rodwin, M. (1997). The neglected remedy: Strengthening consumer voice in managed care. *The American Prospect*, 34 (1), 45-50.
- Rosbult, C. E. & Lowery, D. (1985). When bureaucrats get the blues: Responses to dissatisfaction among federal employees. *Journal of Applied Social Psychology*, 15 (1), 80-103.
- Schlesinger, M., Druss, B., & Thomas, T. (1999). No exit? The effect of health status on dissatisfaction and disenrollment from health plans. *Health Services Research*, 34 (2), 547-576.

- Singh, J. (1990). Voice, exit and negative word-of-mouth behaviors: An investigation across three service categories. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 18 (1), 1-15.
- Stringhini, S., Thomas, S., Bidwell, P., Mtui, T., & Mwisongo, A. (2009). Understanding informal payments in health care: Motivation of health care workers in Tanzania. *Human Resources for Health*, 7 (1), 53-62.

על נגישות ורגישות: צרכנות פוליטית, יזמות חברתית- פוליטית וצדק חברתי בישראל¹

עומרי שמיר²

מדוע יזמים בוחרים להשתמש בכוח הצרכני ככלי לשינוי חברתי ופוליטי? מה הם התנאים המובילים אותם לאמצו? בשנה האחרונה אנו נחשפים יותר ויותר ליזמים הקוראים לאזרח-הצרכן הישראלי להצביע בארנקו, כדי לחולל שינוי בכל הנוגע לסוגיות של צדק חברתי. מטרתו העיקרית של המאמר היא להציע מסגרת עיונית לדיון בצרכנות פוליטית כאסטרטגיית פעולה שבה משתמשים יזמים חברתיים-פוליטיים המבקשים להשפיע על הנורמות המקובלות בחברה, על התנהלותם של עסקים בשוק ועל עיצובה של מדיניות ציבורית. במרכז המאמר עומד מודל תיאורטי העושה שימוש בספרות מעולם היזמות ומעולם המינהל והמדיניות הציבורית, ובהתבסס עליו מנותחים שני מקרי בוחן, חרם הקוטג' של קיץ 2011 וקמפיין התו החברתי של עמותת במעגלי צדק.

מלות מפתח: יזמות פוליטית, יזמות חברתית, צרכנות פוליטית, צדק חברתי, המחאה החברתית

מבוא

בעשורים האחרונים הופכת הצרכנות הפוליטית לחלק בלתי נפרד מרפרטואר אסטרטגיות הפעולה שמאמצים שחקנים השואפים להפוך את החברה האנושית לשוויונית וצודקת יותר

1 המאמר מבוסס על עבודת דוקטור שנכתבה במחלקה למינהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטת בן גוריון בנגב בהנחייתם של פרופ' שלמה מזרחי ופרופ' גיא בן פורת, ועל כך נתונה להם תודת המחבר.
2 החוג לפוליטיקה וממשל והמחלקה למדע המדינה, המכללה האקדמית אשקלון.

(Balsiger, 2010; Ben-Porat, 2013; Holzer, 2006; Micheletti, Follesdal, & Stolle, 2004). שחקנים אלה, שמדעני המדינה נהגו להגדירם בעבר כ"קבוצות אינטרס" (ישי, 1987), "תנועות חברתיות" או "ארגוני שינוי חברתי" (Offe, 1985; Zald & McCarthy, 1987), זוכים בעת האחרונה להיכלל תחת המטרייה הרחבה הרואה בהם יזמים הפועלים בחברה ובפוליטיקה. היוזמות האלה אינן מסתפקות בשינוי ערכים ונורמות בחברה ברמה הלא פורמלית, אלא מבקשות להטמיע את השינוי גם ברמה הפוליטית-המוסדית, כלומר לשנות את כללי המשחק ואת המוסדות המתווים את התנהלותה של החברה (Christopoulos, 2006; Meydani, 2009; Schneider & Teske, 1992). עיון בספרות מלמד שחקר שני התחומים, צרכנות פוליטית ויזמות חברתית-פוליטית, עדיין נמצא בחיתוליו.

המודל התיאורטי שמאמר זה מבקש להציע מתבסס על גישת המוסדיות החדשה (הניאו-מוסדיות) ועל עקרונות גישת הבחירה הרציונלית (North, 1990; Ostrom, 1982; Peters, 1999; Rhodes, 1997; Weingast, 1996). חסידי גישה זו רואים מוסדות פוליטיים ככללי משחק פורמליים ובלתי פורמליים, המנחים את התנהגותם של פרטים בחברה, והם עוסקים רבות בשאלה מה הם הגורמים המסבירים את עיצובו של שינוי מוסדי. אחדים מהם טענו שהסדר מוסדי ישתנה, כאשר הוא לא ישרת עוד את האינטרסים של השחקנים הפוליטיים (Peters, 1999; Shepsle, 1989), ואילו אחרים גרסו שמוסדות מתפתחים באופן אבולוציוני (March & Olsen, 1984) או משתנים כתהליך היסטורי, המתרחש לאורך זמן, וזאת תוך הדגשת תרומתם של משתנים מבניים ליצירת השינוי (Pierson, 1996; Steinmo, Thelen, & Longstreth, 1992).

מאמר זה דן בשאלה מה הם הגורמים המסבירים את חדירתה של הצרכנות הפוליטית כאסטרטגיית פעולה המשמשת יזמים חברתיים-פוליטיים, המבקשים להשפיע על הנורמות המקובלות בחברה, על התנהלותם של עסקים בשוק (שינוי בלתי פורמלי) ועל עיצובה של מדיניות ציבורית (שינוי מוסדי-פורמלי)? המאמר מצביע על משתנה מסביר בדמות הצרכנות הפוליטית כערוץ אלטרנטיבי של השתתפות פוליטית המושפע מגורמים מבניים-פוליטיים, כלכליים ותרבותיים, כמו גם מחישובי עלות-תועלת רציונליים שעורכים היזמים. במוקד המאמר נדון בהרחבה במודל משולש הצרכנות הפוליטית, שבמסגרתו מנותחים יחסי הגומלין בין יזמים הבוחרים לאמץ את הצרכנות הפוליטית כאסטרטגיית פעולה לבין אזרחים-צרכנים שאת כוחם הצרכני היזמים מבקשים לכוון, המגזר העסקי שכלפיו מופנית הדרישה לשינוי התנהלותו והמערכת הפוליטית-הביורוקרטית. דיון זה נערך על רקע אימוץ מודל מבנה ההזדמנות הכלכלי (Economic Opportunity Structure) של ג'וזף לודרס (Luders, 2006) והתאמתו להקשר הישראלי ולתנאים המבניים המיוחדים לו ותוך מבט מעמיק על רציונל הפעולה ועל תהליך קבלת ההחלטות של כל אחד מן השחקנים במודל.

תרומתו המדעית של המאמר היא כפולה: (א) המאמר שופך אור על פעילותם של יזמים הפועלים בזירה הפוליטית, ובכך ממשיך את מחקרי היזמות הפוליטית (Doron & Sened, 2001; Meydani, 2009; Roberts & King, 1991) ומרחיב את יריעתה של ספרות זו, המנתחת את התנאים שלאורם היזמים צומחים, את מטרות פעולתם ואת האסטרטגיות שהם מאמצים הלכה למעשה. (ב) ההתמקדות באסטרטגיית פעולה חדשנית בנוף הישראלי – השימוש בכוח צרכני – תורמת לספרות הרווחת, העוסקת בעיקר בדפוסים המסורתיים של ההשתתפות הפוליטית, שהיו מקובלים עד היום בקרב היזמים, ומקדמת לעיון בדפוס חדשני, אלטרנטיבי, המעביר את כובד המשקל מן הזירה הפוליטית הפורמלית אל השוק ההופך לזירה בלתי פורמלית של המאבק הפוליטי. המשתנה המסביר בדמות פוליטיקה אלטרנטיבית מקובל בספרות (Hirschman, 1970, Lehman-Wilzig, 1991), ואף נבחן בישראל (מזרחי ומידי, 2006; Ben-Porat & Mizrahi, 2005), ומאמר זה מבקש להמשיך ראייה זו ולבחון אותה בהיבט של צרכנות פוליטית. כך, בניגוד לעבר, יזמים המאמצים כיום את הצרכנות הפוליטית כאפיק פעולה מרכזי לא מבקשים עוד להשפיע ישירות על מקבלי ההחלטות ומעצבי המדיניות, אלא רואים בשוק זירה שהפעילות בה תשפיע בעקיפין ותוביל לשינוי מדיניות.

כדי לבחון אמפירית את המסגרת התיאורטית המוצעת, המאמר מנתח שני מאבקים (קמפיינים) שבמסגרתם השתמשו יזמים בצרכנות הפוליטית כאסטרטגיית פעולה מרכזית, כדי לקדם סוגיות של צדק חברתי ולהוביל שינויים מוסדיים בישראל. האחד הוא המאבק של עמותת במעגלי צדק למען זכויות עובדים וזכויותיהם של בעלי מוגבלויות, והאחר הוא המאבק שניהלה תנועת ישראל יקרה לנו כנגד יצרניות גבינת הקוטג' במסגרת המחאה החברתית של קיץ 2011. ניתוח זה ייערך תוך התעמקות בכל אחד מן המקרים, אך גם תוך מבט על נקודות הדמיון והשוני שביניהם.

המאמר בנוי כלהלן: הפרק הראשון סוקר את הרקע התיאורטי הנוגע לעולם היזמות החברתית-הפוליטית והמדיניות הציבורית. הפרק השני מרחיב את הדיון סביב המושג "צרכנות פוליטית" ומסביר כיצד מחאה צרכנית יכולה להפוך לאסטרטגיית פעולה שיזמים מאמצים. בפרק השלישי אציג בקצרה את הקשר בין יזמים, צרכנים ועסקים. הפרק הרביעי יעגן את הדיון בפעילותם של יזמים ישראלים המשתמשים בצרכנות הפוליטית. בפרק החמישי אציג בהרחבה את המודל התיאורטי העומד במרכז המאמר, ומיד אחריו יובא ניתוח שני מקרי הבוחן. בפרק הסיכום אציג מסקנות, וגם אדון בנקודות הדמיון והשוני העולות מניתוחם של שני מקרי הבוחן.

מדיניות ציבורית והגישה הניאו-מוסדית

עד מחצית המאה ה-20 היתה הגישה המוסדית הגישה הדומיננטית במדע המדינה, אך במרוצת השנים היא הפכה מוגבלת בהיקפה ודעכה, עד אשר בסוף אותה מאה הופיעה המוסדיות במתכונתה החדשה, הגישה הניאו-מוסדית (Drewry, 1996; March & Olsen, 1984). בעוד הגישה המוסדית המסורתית התמקדה בחקר המוסדות הרשמיים של השלטון ובהבנת הכללים, המבנים והמוסכמות הפורמליות, הרי הגישה המוסדית החדשה מדגישה את המוסכמות הבלתי פורמליות של החיים הפוליטיים (Goodin & Klingemann, 1996; Lowndes, 1996; Peters, 1999). מנקודת מבטם של חסידי גישה זו אין המוסדות מזוהים עוד עם ארגונים פוליטיים, אלא מוגדרים ככללי המשחק (כללי המותר והאסור) הרשמיים והבלתי רשמיים שעל פיהם משחקים יחידים, כמו גם ארגונים פוליטיים הפועלים בחברה (Goodin, 1996; North, 1990). יתרה מזאת, חסידי המוסדיות המסורתית התעמקו בשאלה כיצד מוסדות ומבנים משפיעים על התנהגותו של היחיד, וחסידי המוסדיות החדשה, לעומתם, מבקשים לחקור את פעילות הגומלין שבין מוסדות לבין יחידים, כלומר את הדרך שבה גם יחידים מבנים מוסדות, יוצרים ומשנים כללי משחק (Lowndes, 1996; Peters, 1999).

בין חסידי הגישה הניאו-מוסדית ניטש ויכוח אודות השאלה איך מוסדות משתנים. חוקרי המוסדיות הנורמטיבית מתמקדים באופן שבו הנורמות הנוהגות במוסדות פוליטיים משפיעות על התנהגותו של היחיד, אך מתקשים לעתים להסביר את שינוי הכללים (March & Olsen, 1989). תיאורטיקנים השואבים את הנחותיהם מן הגישה הרציונלית טוענים, שמוסדות פוליטיים מוכנים בידי בני אדם, והם יוותרו על כנם, כל עוד נשמר שיתוף פעולה ומפגש אינטרסים. מבחינתם הסדר מוסדי קיים ישתנה, כאשר הוא לא ישרת עוד את האינטרסים של השחקנים הפוליטיים וכאשר אלה יגלו שהתועלת שמביא השינוי עולה על העלות כרוכה בו (Peters, 1999; Shepsle, 1989). חסידי המוסדיות ההיסטורית, לעומתם, גורסים שמוסדות מתפתחים באופן אבולוציוני (March & Olsen, 1989) או משתנים כתהליך היסטורי, המתרחש לאורך זמן, וזאת תוך הדגשת תרומתם של משתנים מבניים ליצירת השינוי (Pierson, 1996; Pierson & Skocpol, 2002; Steinmo, 1992). הגישה ההיסטורית מבקשת אפוא לבחון כיצד הכרעות שונות שהתקבלו בעבר משפיעות על עיצובם של מוסדות בהווה (Hall & Taylor, 1996).

יזמות חברתית-פוליטית ומדיניות ציבורית

מושג היזמות מקושר באופן כמעט אינטואיטיבי עם עולם העסקים, אולם בעשורים האחרונים החלו חוקרי המדיניות הציבורית לתאר באמצעותו יחידים או קבוצות המבקשים לגלות, לחדש ולפעול בדרכים יצירתיות, כדי לנצל הזדמנויות חדשות שצצות בפוליטיקה בפרט ובחברה בכלל (Christopoulos, 2006; Meydani, 2008; Schneider & Teske, 1992). חוקרי היזמות הציגו מספר מרכיבים בולטים בפעילותו של יזם. פיטר דרוקר (Drucker, 1985) טען שיוזם לא צריך לדחוף לשינוי, אלא לזהות אותו ולנצל את ההזדמנות שהוא יוצר. הוא זה שאמר שבמקום שאחרים רואים בעיות היוזם רואה הזדמנות. הארט, סטיוונסון ודייל (Hart, Stevenson, & Dial, 1995) הוסיפו להגדרתו של דרוקר עוד שני מרכיבי פעילות של היוזם: איסוף וניהול משאבים לשם יצירת ערך או רווח; פעולה בתנאי סיכון ואי ודאות תמידית. אם כן, יזם על פי ראייתם מבקש לנצל הזדמנות כלכלית, חברתית או פוליטית כדי לייצר ערך או רווח, כאשר לא כל המשאבים הנדרשים עומדים לרשותו.

הספרות דנה בסוגים שונים של יזמים הפועלים בחברה ובפוליטיקה והשואפים לחולל שינוי מוסדי. יזמים הפועלים בחברה הוגדרו לא פעם כהתארגנויות במסגרתן של "תנועות חברתיות חדשות" (New Social Movements). בניגוד לפוליטיקה ה"ישנה", אין תנועות אלה מנסות להביע את רעיונותיהן דרך הפוליטיקה הפורמלית, אלא בפעולות מחאה שונות. ואין הן מסתפקות בהשפעה נקודתית על עיצוב המדיניות הציבורית, אלא מבקשות להטביע את חותמן עמוק על הסדר החברתי והפוליטי (Offe, 1985). הן מתרחקות מההמסגרות הפוליטיות הממוסדות, נושאות ביקורת כלפיהן וקוראות תיגר על אופייה הריכוזי, הבירוקרטי והפורמלי של הפוליטיקה המודרנית. יתרה מזאת, אין הן רואות במדינה ובפוליטיקאים מקור לפתרון בעיות חברתיות ופוליטיות, אלא טוענות שביכולתן להציע פתרון משלהן (Offe, 1990).

התארגנויות של אזרחים המבקשים למחות על הסדר הציבורי המקובל ולדרוש שינוי בחברה מוכרות בספרות גם כ"ארגונים לשינוי חברתי" (גדרון ועמיתים, 2003; מנוחין, 2010). ארגונים אלה על פי קאופמן וגדרון (2006) נוטלים חלק בתהליכי עיצוב מדיניות ציבורית ובהתוויית ערכים בתחומי הכלכלה, החברה ואיכות הסביבה וביחסי דת ומדינה, כשהדגש בפעולתם הוא לא על הגשת סיוע או סעד, אלא על הקדשת מאמצים נרחבים ליצירת שינוי חברתי למען קבוצות המצויות בשולי החברה. יזמות חברתית זו דומה באופייה ליזמות כלכלית, משום שבשני המקרים היוזמים מזהים, מעריכים ומנצלים הזדמנויות הצצות בחברה, אלא שבעוד הראשונים שואפים למקסם את הרווח החומרי האישי, הרי האחרונים מבקשים ליצור "ערך חברתי" לתועלת הכלל (Austin, Steveson, & Wei-Skillern, 2006).

כיוונים: מלמעלה ומלמטה. תכלית הפעולה מלמעלה היא לקדם שינוי מוסדי בכללי המשחק הפורמליים. היוזמים מרכזים את מרב מאמציהם בניסיונות להשפיע במישרין על קובעי המדיניות דרך אסטרטגיות כמו הפגנה, הפעלת לובי לקידום חקיקה או עתירה לבית המשפט. תכלית הפעולה מלמטה היא לקדם שינוי בערכים, בנורמות ובעמדות הטבועות בחברה על ידי פנייה ישירה לציבור הרחב וגיוסו לפעולה מתוך אמונה ששינוי זה יגרוור אחריו גם שינוי למעלה, אצל מקבלי ההחלטות (Zald & Della Porta & Diani, 2006; McCarthy, 1987). צרכנות פוליטית, כפי שיוצג בהמשך, היא אסטרטגיית פעולה חדשנית, המנסה לגייס את הציבור להשתמש בכוחו הצרכני (מלמטה), כדי לחולל שינוי בלתי פורמלי, שבהמשך יביא עמו גם שינוי מוסדי-פורמלי (למעלה).

ספרות המינהל והמדיניות הציבורית הגדירה לא פעם יזמים כ"יזמים פוליטיים" או "יזמי מדיניות". על פי דורון וסנד (Doron & Sened, 2001) יזם פוליטי הוא יחיד או קבוצה החותרים לשנות את המצב הפוליטי על ידי שינוי מדיניות או שינוי כללי המשחק הפוליטיים. היזם הפוליטי מזהה לא אחת מציאות חברתית ופוליטית מקוממת מבחינתו ודורשת טיפול (Nisbet, 1966, pp. 96), והוא עולה וצומח על רקע משבר ולנוכח פער שנוצר בין המערכת הערכית (הרצוי) למערכת החברתית (המצוי) (מידני, 2004). כדי שאכן יצליח לטפל במציאות החברתית שנתקל בה, עליו גם להגדירה בצורה אפקטיבית. קיטסוס וספקטור (Kitsuse & Spector, 1973) גרסו, שזהו תהליך דו שלבי: תחילה על היזם להראות לציבור שהסוגיה הנדונה מהווה איום ושהמצב הנוכחי הוא בלתי נסבל ואינו יכול להימשך. לאחר מכן עליו להציג פתרון למצב הקיים ולהצביע על אפשרות לשינוי המציאות. ניתן להוסיף שלב שלישי שבו היזם קורא לציבור לפעול בהכרזו שתמריצים יינתנו אך ורק למשתתפים במאמץ הקולקטיבי, וכך הוא מגדיל את מספר האזרחים המשתתפים פעולה (Snow & Benford, 1988, pp. 199-204). ואולם לא די בקיומה של בעיה חברתית. כדי להסביר את הופעתה ואת פעולתה של התארגנות חברתית; יש לבחון גם את התנאים המבניים, הפוליטיים והחברתיים המחוללים את צמיחתה (Holzer, 2006). אם כן, פעולה קולקטיבית זו איננה מתרחשת בחלל ריק, אלא מקושרת למבנה ההזדמנות הפוליטי (Political Structure Opportunity), שמשמעותו שמאפיינים מבניים שונים של החברה והתרבות הפוליטית משפיעים על התגבשותן, על מטרותיהן ועל מידת הצלחתן של יוזמות חברתיות ופוליטיות (McAdam, McCarthy & Zald, 1996; Tarrow, 1998).

לסיכום, בשונה מיזם כלכלי, יזמים חברתיים ופוליטיים פועלים בזירות שונות, מייצרים מוצרים שונים, ויש להם מטרות שונות. מאמר זה יתמקד בפעילותם של יזמים המאמצים את הצרכנות הפוליטית כאסטרטגיית פעולה חדשנית, הפועלים בחברה, אך מנסים גם להשפיע בעקיפין על הפוליטיקה ולהביא לשינוי כללי המשחק הפורמליים.

צרכנות פוליטית כפוליטיקה אלטרנטיבית: בין אזרחים-צרכנים, עסקים והמדינה

צרכנות פוליטית (Political Consumerism) הוגדרה כ"בחירה מודעת של האזרח כצרכן לרכוש מוצר או להימנע מרכישתו מתוך מכלול שיקולים פוליטיים או אתיים, כדי לשנות התנהגות של מוסדות ועסקים בשוק" (Micheletti et al., 2004, pp. xiv). הצרכנות הפוליטית מתורגמת לשני דפוסי התנהגות. הדפוס הראשון, חרם צרכנים (Consumer Boycott), מבטא "ניסיון של ארגון אחד או יותר להשיג מטרת מסוימת באמצעות עידוד צרכנים אינדיבידואלים להימנע מרכישות ספציפיות בשוק" (Friedman, 1999, pp. 4). השימוש בכלי זה כאמצעי לחץ מעמיד כל גוף עסקי בסכנת ענישה וסנקציות שיופעלו נגדו בגין התנהגות הפוגעת בסוגיה היקרה ללבם של הצרכנים. בשל כך העסק עלול לספוג פגיעה משמעותית בהיקף המכירות ומכאן גם ברווחיו (Davidson, El-Jelly, & Worrell, 1995). הדפוס השני, עידוד או העדפת רכישה (Buycott), אומר שהעסק יכול לזכות בתגמול חיובי – העדפה לרכוש את מוצריו – אם יאמץ התנהגות העולה בקנה אחד עם מערכת הערכים של הצרכנים (Friedman, 1996). בדרך כלל מופיע על מוצרים אלה תו, לוגו או סמל המקילים על הצרכנים לזהותם. דוגמאות לכך הן סמל הארנב המציין מוצרי קוסמטיקה של חברות המצהירות שבתהליך פיתוחם ויצורם של המוצרים לא נערכו ניסויים בבעלי חיים (שמיר, 2012) וסמלים שונים המופיעים על מוצרים שיוצרו בתנאי "סחר הוגן" (Jordan, Wurzel, & Bruckner, 2004) (Fair Trade).

צרכנות פוליטית איננה תופעה חדשה, ואולם בשנים האחרונות ניכרת עלייה מתמדת בשימוש בה, עד שלא ניתן לראות בה עוד תופעה שולית, זניחה או חולפת (Forno & Ceccarini, 2006; Newman & Bartels, 2011; Stolle, Hooghe, & Micheletti, 2005; Willis & Schor, 2012). למעשה שורשיה נעוצים עוד במאה ה-19 שבה שימשה ככלי במאבק נגד דיכוי ולהפצה ולקידום של זכויות, רעיונות ואמונות הנוגעים לסוגיות של צדק חברתי (להרחבה ראו שמיר, 2012). יותר מכול זכור החרם על חברת האוטובוסים באלבמה לאחר מעצרה של רוזה פארקס, שהיווה נקודת ציון חשובה במאבק לביטול ההפרדה הגזעית בארצות הברית (Goldberg, 1999). בשלהי המאה ה-20 זכו לחשיפה תקשורתית חרמות צרכנים על חברת נייק (Nike) בשל העסקה לא הוגנת (Peretti & Micheletti, 2003), על יצרנית הטונה סטאר-קיסט (Star-Kist) בשל פגיעה בדולפינים (Micheletti et al., 2004), על תאגיד המזון נסטלה (Nestle), בגין שיווק בעייתי של תחליפי חלב אם במדינות אפריקה (Pagan, 1986) ועל תאגיד הקוסמטיקה פרוקטר אנד גמבל (Procter & Gemble) בשל עריכת ניסויים בבעלי חיים (Seidman, 2003).

אימוץ הצרכנות הפוליטית כאסטרטגיית פעולה שנוקטים יזמים המכוונים לשינוי מוסדי הוא דוגמה לתופעה שהוגדרה בספרות כפוליטיקה אלטרנטיבית (Alternative Politics). תופעה זו מתרחשת במציאות פוליטית שבה סדר היום עמוס ומקוטע, רצוף בסתירות מבניות ובהעדר קונצנזוס, לגיטימציה ועקביות של המדיניות הציבורית, לנוכח הקושי של ההנהגה הפוליטית להכריע בסוגיות העומדות על סדר היום. כל אלה מובילים להתהוותן של תחושות אכזבה ותסכול בקרבם של קבוצות ויחידים, הנתקלים במערכת פוליטית הלוקה בתפקוד קלוקל, שרויה במבוי סתום ואיננה מסוגלת לפתור בעיות מרכזיות ולמלא אחר ציפיות הבוחרים. תחושות אלה, הרווחות בשנים האחרונות, מובילות חלקים בציבור לנסות ולחפש אחר ערוצי השפעה חדשים, אלטרנטיביים, שדרכם יוכלו לספק לעצמם את הביקושים שהמדינה איננה מצליחה או רוצה לספק. ערוצים אלה הוגדרו בידי להמן-וילציג (Lehman-Wilzig, 1991) כערוצים של פוליטיקה אלטרנטיבית, המשולים לערוצים עצמאיים, חלקם לא חוקיים או חוקיים למחצה. כך מסבירה הספרות תהליכים פוליטיים המתרחשים בישראל, כגון הקמת התנחלויות בלתי חוקיות, אספקת כבלים פיראטיים, שירותי רפואה שחורה, חינוך אפור ופנייה תכופה לבית המשפט העליון (מזרחי ומידני, 2006). במאמר זה אני טוען שבדומה לתופעות אלה, השימוש בצרכנות הפוליטית כערוץ של פוליטיקה אלטרנטיבית מבטא את תחושות אי האמון ואי שביעות הרצון המתעוררות בקרב יזמים חברתיים-פוליטיים כלפי הממשל וביצועיו.

לסיכום: השימוש בכוח הצרכני מאפשר לאזרחים, בין אם הם פועלים כבודדים או באופן מאורגן, לבטא על בסיס יומיומי את דרישתם לשינוי חברתי ופוליטי באמצעות השימוש בארנקם (Tormey, 2007). יזמים המבקשים לאמץ את הצרכנות הפוליטית כאסטרטגיית פעולה בוחרים בערוץ של פוליטיקה אלטרנטיבית, המתנהל במקביל לערוץ הפוליטי של המדינה ומוציא אותה, ולו גם באופן זמני, אל מחוץ למשחק. כלומר: מעצבי המדיניות אינם עוד הכתובת שאליה מופנית הדרישה לשינוי ולצדק חברתי; הצרכנים פונים ישירות אל העסקים ודורשים מהם להתנהל בצורה אחראית ורגישה יותר לחברה האנושית, לבעלי החיים ולסביבה בכלל.

יזמות, מחאה וצרכנות פוליטית: המקרה הישראלי

נושאים צרכניים העסיקו במרוצת השנים אזרחים רבים, וארגוני צרכנים היו שחקנים פעילים חשובים באירופה ובארצות הברית. ראלף נאדר, למשל, היה אחד המנהיגים הבולטים של ארגוני הצרכנים בארצות הברית. הוא לחם למען בטיחות מוצרי צריכה ועיגון תקני בטיחות בחוק, במיוחד בכל הנוגע לתעשיית הרכב האמריקנית. פעילותו הסנגורית-המשפטית של

נאדר, שלוותה במחאה ציבורית נרחבת, הובילה לתיקוני חקיקה מקיפים בענף הרכב בפרט ובענפים אחרים בכלל (Nader, 1965). בישראל, לא רק שפעילותם של ארגוני צרכנים נעדרה מן הנוף הפוליטי, אלא גם השימוש בכוח הצרכני כאסטרטגיה פוליטית היה מצומצם מאוד. יזמים הפועלים בחברה ובפוליטיקה בחרו לנקוט אסטרטגיות פעולה, כמו העלאת מודעות ציבורית, ייצוג הציבור במוקדי קבלת ההחלטות, סגור ציבורי, סגור משפטי, הספקת שירותים חסרים ומחאות שונות, כגון הפגנות, שביתות רעב וחתימה על עצומות (קאופמן וגדרון, 2006; מנוחין, 2010), אך השימוש בכוח הצרכני ככלי פוליטי נעדר כמעט לחלוטין מן הנוף הפוליטי הישראלי.

מומחים מתחומים שונים, המעורים בעולם הצרכנות הישראלי, הפגינו לאורך שנים ארוכות ספקנות רבה באשר לנכונותו של הצרכן הישראלי להתגייס למאבקים צרכניים ולהשתמש בכוח הטמון בארגון כדי לחולל שינוי חברתי ופוליטי. הדעה הרווחת בקרבם היתה שאין הציבור הרחב מסוגל להשתמש בכוחו הצרכני. המציאות מלמדת שהמגזר היחיד בישראל שאיננו מהסס להשתמש בכוחו הצרכני, ובשל מאפייניו הייחודיים אף נוחל הצלחה פעם אחר פעם, הוא המגזר הדתי-החרדי. ראיה לכך ניתן למצוא בתוצאותיהם של המאבקים שניהל ציבור זה כנגד חברת אל על בשל הפעלת טיסות החברה בשבת וכנגד חברת דור-אלון, בעליה של רשת השיווק החרדית שפע שוק, בשל פתיחת סניפיה של הרשת האחות AM:PM בשבת. בשני המקרים האלה היתה ידו של הציבור הדתי-החרדי על העליונה (Shamir & Ben Porat, 2011).

בניגוד לטענה שהוצגה לעיל, בשני העשורים האחרונים אנו נחשפים לניצנים של שינוי בכל הנוגע לאימוץ הכוח הצרכני ככלי פוליטי. כך לדוגמה בולט הקמפיין של האגודה הישראלית נגד ניסויים בבעלי חיים, הקוראת לציבור להחרים את מוצריהן של חברות שעורכות ניסויים ולהעדיף לרכוש את מוצריהן של חברות שנמנעות מכך (שמיר, 2012). דוגמה אחרת היא החרם שהכריז ב-1997 ארגון גוש שלום על תוצרת מפעלים המייצרים בשטחי יהודה, שומרון ורמת הגולן. בעוד שברמה הלוקאלית יעילותו של החרם מוטלת בספק, הרי ברמה הגלובלית הוא גרר אחריו גל של מדינות וארגונים המחרימים תוצרת זו בעקביות (וינר, 2002). חרם אחר שזכה להד תקשורת נרחב היה החרם התיירותי על טורקיה. החרם החל בינואר 2009 לאחר שורת התבטאויות חריפות של ראש ממשלת טורקיה, רגיפ טאיפ ארדואן, שבהן גינה את פעולות צה"ל במבצע עופרת יצוקה. המשבר עם טורקיה החרף במחצית השנייה של שנת 2010 והביא לירידה חדה במספרם של הישראלים המבקרים בה בכלל ובעיירות הנופש דוגמת אנטליה בפרט (גורדישר, 2010).

לסיכום: כיום הופכת הצרכנות הפוליטית לאסטרטגיית פעולה רלוונטית הרבה יותר מאשר בעבר ודורשת מאיתנו להבין טוב יותר את העולם הצרכני, את השחקנים הפועלים בו ואת האינטראקציה שהם מנהלים ביניהם.

שיטת המחקר

במחקר זה נעשה שימוש בשיטות איכותניות לשם בחינה אמפירית של המסגרת המושגית המוצעת. הניתוח האמפירי של פעילות היזמים מתמקד בבחינתם של שני מקרי בוחן ומתייחס לכל מקרה בנפרד, תוך מבט על נקודות הדמיון והשוני שביניהם. ג'ארי וג'ארי (Jary & Jary, 1991) גורסים שבחקר מקרה החוקר מבקש לבחון דוגמה אחת של תופעה ולראות בה דגם שבאמצעותו ניתן להסביר תופעה רחבה יותר, וכך לבנות טענה כללית רחבה יותר. הנתונים במחקר זה נאספו באמצעות שני כלים: סדרת ראיונות מובנים למחצה; איסוף נתונים ממקורות קיימים – כתובים או מקוונים.

נערכו 23 ראיונות במפגש פנים אל פנים, והם הוקלטו בכפוף להסכמתם המוקדמת של המרואיינים. כל ראיון תומלל ועבר שיפוט של שני שופטים אשר בחנו את תכניו וביקרו בהמשך את ניתוחם של התכנים. דגימת המרואיינים התבססה על מדגם נוחות (בייט-מרום, 2001), ובחלק מהמפגשים התבקשו המרואיינים בתום הראיון להמליץ על מרואיינים אחרים אשר יוכלו להרחיב מידע שעלה במהלך הראיון ולהוסיף עליו. בקרב היזמים רואיינו מספר בעלי תפקידים, כגון מנכ"ל, דובר, חברים בוועד המנהל, רכזים, מנהלי פרויקטים ופעילים ברמות שונות. מקרבם של העסקים רואיינו בעלים, מנכ"ל, סמנכ"ל שיווק או דובר החברה. כמו כן רואיינו פקידים שונים שיש להם נגיעה לכל אחד ממקרי הבוחן.

כדי לבסס את התובנות ואת המסגרת המושגית מסתמך מחקר זה גם על נתונים קיימים, כמו עלונים וחומרי הסברה של היזמים, כתבות ומאמרים מן העיתונות היומית והמקוונת ומאתרי אינטרנט, דו"חות מבקר המדינה וחוקים ופסקי דין של בתי המשפט. מקורות אלה אפשרו את מיפוי השחקנים הרלוונטיים לניתוח בכל מקרה בוחן, הוסיפו והשלימו מידע שלא הופיע בראיונות ושימשו לצורך הצלבה של מידע העולה מתוך הראיונות עם הנתונים הקיימים במקורות אחרים (טריאנגולציה) (קסן וקרומר-נבו, 2010). שילוב ממצאים משני מקורות המידע מאפשר בסופו של התהליך להציג ניתוח מעמיק, תמונה כוללת ורחבה של המציאות, ולהסיק תובנות רחבות יותר.

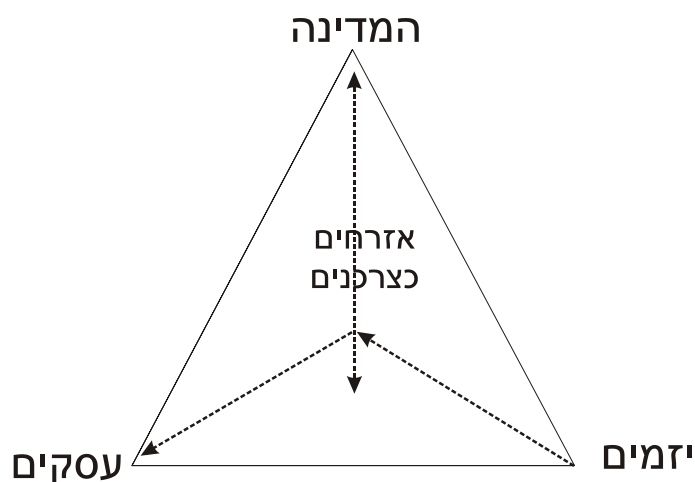
מודל תיאורטי

יזם חברתי-פוליטי ומודל משולש הצרכנות הפוליטית

מודל משולש הצרכנות הפוליטית מציג את יחסי הגומלין המתנהלים בין יזם חברתי-פוליטי, שבחר לאמץ את הצרכנות הפוליטית כאסטרטגיית פעולה מרכזית, לבין שלושה שחקנים אחרים: עסקים שהוא מפנה את מרצו כלפיהם, המדינה האמונה על שמירת כללי המשחק ואזרחים-צרכנים שאת כוחם הצרכני הוא מבקש לרתום. שלושת השחקנים הראשונים ניצבים בכל אחד מקודקודי המשולש, ואילו השחקן הרביעי ניצב במרכזו.

תרשים 1

משולש הצרכנות הפוליטית



בקודקוד הראשון ניצב היזם המתהווה לנוכח בעיה חברתית-פוליטית, המתעוררת על רקע תרבות פוליטית לקויה – המדינה מתקשה לנהל מדיניות ציבורית עקבית והולמת בסוגיות שונות לאור משבר הדמוקרטיה וכשלי הממשל. קושי זה מתעצם במיוחד לנוכח אי האמון, הניכור והסלידה של חלקים גדולים בציבור הישראלי מן המערכת הפוליטית ונבחרי הציבור (ויגודה-גדות ומזרחי, 2009; אריאן ועמיתים, 2009; מזרחי ומידני, 2006; Nachmias & Arbel-Ganz, 2005). היזם, הסולד מהמדיניות הציבורית בסוגיה היקרה ללב, מעלה כעת דרישה לתיקון הבעיה, בוחן את אסטרטגיות הפעולה העומדות לרשותו ונדרש להחליט כיצד לפעול. לשם כך הוא מבצע הערכה סובייקטיבית של רמת המשילות הפוליטית, כלומר בחינת תקינותם, יציבותם ויעילותם של ערוצי הפעולה הקיימים. אם רמת המשילות תהיה גבוהה בעיני היזם, הוא ייטה לרכז את מרב המאמצים בערוצים

הפורמליים, משמע לפעול לתיקון המצב באמצעות שימוש בכללי משחק מקובלים, כגון ניסיון לקדם חקיקה בתחום (על פי רוב על ידי שתדלנות), עתירה לבית המשפט כדי לזכות בסעד, פעולות מחאה שונות, כדי להשפיע ישירות על מקבלי ההחלטות השותפים לעיצובה וליישומה של המדיניות הציבורית. בחירה באפיק זה תוביל את היזם לציר יזמים-מדינה-עסקים, בלי לרתום את כוחם הצרכני של אזרחים. התוצאה במקרה זה תהיה שינוי מוסדי-פורמלי של המצב הקיים. אם רמת המשילות תהיה נמוכה בעיניו, הוא יבקש להפנות את עיקר מרצו אל השוק ויאמץ את הצרכנות הפוליטית כאסטרטגיה של פוליטיקה אלטרנטיבית. בחירה זו תוביל את היזם לפעול בציר יזמים-צרכנים-עסקים (הציר המקווקו בתרשים). הבחירה באפיק זה, טוען מודל המחקר, משקפת את אמונתו של היזם שערוצי הפעולה הפורמליים חסומים או לא אפקטיביים ושהמדינה היא לא הכתובת שאליה עליו לפנות כדי לחולל את השינוי המתבקש מבחינתו. המעבר לשימוש בכוח הצרכני ככלי פוליטי הופך למעשה את השוק לזירת מאבק פוליטי שבה היזם מנסה לרתום את כוחם הצרכני של האזרחים ולתעל אותו כך שיוכל להשפיע באמצעותו על התנהלותם של עסקים, כשבמקביל הוא מותיר את המדינה מחוץ למשחק. בחירה בציר זה של פעילות מול האזרחים והעסקים יכולה להוביל בשלב הראשון לשינוי בלתי פורמלי ובשלב השני לשינוי מוסדי-פורמלי, המחזיר את המדינה לתמונה.

בקודקוד השני של המשולש ניצבים העסקים שמולם היזם מנהל את מאבקו. בין אם בחר היזם להשתמש בחרם צרכנים או בהעדפת/עידוד רכישה כדפוס פעולה, הרי שעסקים אינם יכולים להיות אדישים לקמפיין המנוהל נגדם. עסקים אלה נאלצים להחליט אם להיענות לדרישות היזם, לשתף פעולה עם הקמפיין שהוא מוביל, לשנות את מנהגם ולהתאימו לערכים שהוא מייצג או להמשיך במנהגם, כשהם מסתכנים בפגיעה תדמיתית וכלכלית. ההנחה הבסיסית במודל המוצע היא שהמניע העיקרי של עסקים כשחקנים רציונליים הוא מקסום הרווחים, והוא זה המנחה את התנהגותם. אפשר לשער אפוא שעסקים יסכימו לשתף פעולה עם היזם, כל עוד הם מאמינים שבחירה זו תביא לשיפור ביצועיהם הכלכליים. כשחקנים רציונליים, העסקים עורכים חישובי עלות-תועלת לנוכח פעילותו של היזם. ההשערה היא שאם מבחינת העסקים תהיה עלות שיתוף הפעולה עם היזם נמוכה ביחס לתועלת הצפויה ממנה, הם יבחרו לשתף עמו פעולה, ואם היא תהיה גבוהה יותר מהתועלת, הם ייטו לא להיענות לדרישותיו.

לשם ניתוח תגובתם של העסקים המודל מסתייע במודל מבנה ההזדמנות הכלכלי שהציע ג'וזף לודרס (Luders, 2006). על פי המודל של לודרס, כשיזם יוצא לקמפיין מול גוף עסקי, על אותו גוף להחליט אם לשתף פעולה עמו ולהיענות לדרישותיו או להתנגד לו. שתי האפשרויות האלה טומנות בחובן שני סוגי עלויות שעל העסק להכיר בקיומם. הסוג הראשון הוא עלויות שיבוש (Disruption Costs), העלויות שהעסק עלול לספוג בשל סירובו לשתף פעולה עם היזם ולהיענות לדרישותיו; למשל: שיבוש הפעולה השוטפת של העסק (הפגנה מחוץ לחנות והפרעה לקונים); משיכת תשומת לב שלילית בתקשורת; חרם

צרכנים. הסוג השני הוא עלויות כניעה (Concession Costs), העלויות שהעסק עלול לספוג בשל שיתוף פעולה עם היזם והיענות לדרישותיו. עלויות אלה עלולות לפגוע בהכנסות העסק, שכן זה נדרש על פי רוב לשנות את דרכי התנהלותו. הכניעה עלולה אף לגרום תגובות נגד של עסקים אחרים שיתנגדו אליה (Luders, 2006).

על פי המודל שהציג לודרס, העסק החשוף לעלויות האלה עורך מאזן ביניהם. את היחס ביניהן הוא הגדיר כמבנה הזדמנות כלכלי, שבעזרתו ניתן לחזות את תגובת העסק לדרישות שהיזם מפנה כלפיו. מודל זה, המתואר בתרשים 2, מציג ארבעה טיפוסים שונים של תגובות אפשריות. הדפוס הראשון הנכנע מתאר מציאות שבה עלויות הכניעה נמוכות ועלויות השיבוש גבוהות. הנכנע מודע לכך שהוא חשוף להפסדים כבדים, אם לא יאות לשתף פעולה עם היזם, ושהעלויות יהיו נמוכות יחסית, אם ישתף פעולה. מבחינת היזמים זה דפוס התגובה העדיף, שכן הוא מכתיר את מאבקם בהצלחה. הדפוס השני המתנגד משקף מצב של קונפליקט פנימי בעסק, שכן עלויות השיבוש ועלויות הכניעה גבוהות יחסית. בהעדר תגובה אופטימלית אפשרית, העסק מתנגד בין הדחקה, ניהול משא ומתן והיענות חלקית לדרישות היזם, כדי לעצור את המחאה כלפיו, לעתים תוך העתקת פעילותו למיקום חלופי. הדפוס השלישי המסתגל מייצג מציאות אופטימלית מבחינת כל עסק, שכן שני סוגי העלויות נמוכים יחסית. על כן ללא כל קשר לאסטרטגיה המופעלת נגדו, העסק יכול לבחור כיצד להגיב (בדרך כלל הוא יבחר לנהוג בהתאם לנורמות הדומיננטיות בחברה). הדפוס הרביעי, המתנגד, חשוף לעלויות כניעה גבוהות אל מול עלויות שיבוש נמוכות. במקרה זה העסק מתנגד באופן עקבי לפעולת היזם כלפיו, תוך שהוא מנסה לדכאה ולגייס לצדו עסקים אחרים שיהגו כמוהו (Luders, 2006).

תרשים 2

מודל ההזדמנויות הכלכלי של לודרס

		עלויות כניעה	
		נמוך	גבוה
עלויות הפרעה	גבוה	נכנע (נכנע לדרישות הארגון)	מתנגד (מגיב באי עקביות לדרישות הארגון)
	נמוך	מסתגל (מתנגד או מקבל את דרישות הארגון תוך שמירת הנורמות המקובלות)	מתנגד (מתנגד בתקיפות לדרישות הארגון)

מקור: Luders, 2006: p.969

בקודקוד השלישי ניצבת המדינה, הנמצאת מחוץ למשחק, כאמור לעיל, ולו גם באופן זמני. הבחירה להשתמש בכוחם הצרכני של האזרחים מיועדת לחולל שינוי בלתי פורמלי שאין המדינה מעורבת בו. אבל היזם יצפה שבמוקדם או במאוחר יקבל שינוי זה גם חותמת פורמלית, כלומר שהמדינה תחזור אל המשחק ותפעיל מחדש את כוחה. כך, בסופו של התהליך, אין המדינה יוצאת לחלוטין מן המשחק הפוליטי, אלא יושבת על הגדר באופן זמני בלבד. אפשרות אחרת היא שהמדינה תבחר להמשיך ולדבוק במדיניותה, ואז היזם ייאלץ לשקול מחדש את אסטרטגיות פעולתו.

במרכז המשולש מצויים האזרחים כצרכנים. הם קהל היעד המרכזי, הן של היזם כאזרחים והן של העסקים כצרכנים. הצלחת הקמפיין תלויה רבות ביכולתו של היזם לגייס את הציבור לשתף פעולה עם קריאתו להימנע מרכישת מוצר כלשהו או להעדיף לרכוש אותו מתוך מניעים פוליטיים ואתיים. מידה גבוהה של היענות לקריאה זו תוביל להכתרת הקמפיין כהצלחה ואילו מידה נמוכה של היענות תיחשב כישלון.

מקרה בוחן 1: התו החברתי – שינוי באמצעות האספרסו

(כמעגלי) צדק צדק תרדוף: הרקע להופעת היזם ואסטרטגיית פעולתו

עמותת כמעגלי צדק נוסדה בשנת 2004 בידי ארבעה סטודנטים צעירים שביקשו "לפעול למען יצירת חברה צודקת ומדינה הפועלת בהתאם לערכי הצדק והמוסר ברוח מורשת ישראל, לחזק את זהותה היהודית של מדינת ישראל על ידי שילוב בין ערכי הצדק החברתי במדינה לבין ערכי היהדות, להגביר את המודעות ומתוך כך גם את המעורבות ומעגל העשייה של הפרט והכלל בחברה, בסוגיות השונות של צדק חברתי במדינת ישראל" (www.mtzedek.org.il). יוזמתה החברתית של העמותה צמחה לנוכח אי שביעות הרצון של מייסדיה מדרך טיפולה של המדינה בשתי סוגיות: הגנה על זכויות עובדים והבטחת נגישות הולמת לבעלי מוגבלויות. בשתיהן, למרות קיומה של מערכת חוקים ענפה, טענו בעמותה, המדינה מתקשה לאכוף ביעילות את כללי המשחק ולהיות רגולטור אפקטיבי. בשל כך זכויות עובדים מופרות חדשות לבקרים כמעט באין מפריע (במיוחד בענפי שכר מינימום כמו אבטחה, ניקיון ומלצרות), ובעלי מוגבלויות מתקשים לא פעם בנגישות למקומות ציבוריים כמו בתי קפה, בתי קולנוע, משרדי ממשלה ועוד. כך סיפר שי כהן, הרכז הארצי של הקמפיין:

יש במדינת ישראל חוקים טובים ומערכת של בתי דין שיש בכל מקום בעולם, ויש הסכמים קיבוציים, ובאופן כללי אנחנו מאוד מרוצים

מהמסגרת; לא בכל מקום יש כל כך הרבה חוקי מגן. הבעיה היא האכיפה... המדינה לא אוכפת את החוקים. גם אם החוק טוב, אם אין אכיפה זה לא שווה שום דבר.

על פי מודל המחקר, היזם שזיהה את הבעיה ואת הצורך בתיקונה נדרש לבצע הערכה סובייקטיבית של המציאות הפוליטית שהוא ניצב לפניה; כלומר: עליו לבחון מנקודת מבטו את רמת המשילות הפוליטית דרך תקינותם, יציבותם ויעילותם של ערוצי הפעולה העומדים לרשותו. מסקנותיו יובילו אותו להפנות את משאביו לאחד או יותר מערוצי הפעולה שימקסמו לדעתו את ההסתברות להשגת השינוי המיוחל. בראיונות עם אנשי במעגלי צדק הובעו תחושות של אי שביעות רצון, ייאוש ואכזבה. כך טען אסף בנר, ממייסדי העמותה והמנכ"ל שלה בעבר:

מערכות הממשל לא מספקות את הסחורה; הן גם אומרות שהן לא יכולות... מה הם [הפוליטיקאים; ע"ש] יכולים לעשות? יש חוק, חוק כתוב, לא אוכפים אותו, מה הוא עוד יכול לעשות? בכלים הפרלמנטריים זה לא עובד; יש חוק כתוב יפה; מה הוא עוד יכול לעשות? להגיש שאילתה? נחמד, לא יודע, באופן אישי פחות מאמין שהם יכולים להזיז משהו.

ממצאי הראיונות ניתן להקיש שמנקודת מבטה של העמותה כיום רמת המשילות הפוליטית נמוכה למדי, ועל כן מועיל הרבה יותר לאמץ את הצרכנות הפוליטית כאסטרטגיית פעולה אלטרנטיבית. בחישוב עלות-תועלת מספקת אסטרטגיה זו לעמותה תמורה מתגמלת ביחס לעלות הכרוכה בה, ומאפשרת לה לרתום לפעולה את האזרחים כצרכנים בשוק, כדי להשיג בסופו של התהליך את השינוי הרצוי. בתשובה לשאלה מדוע בחרו בעמותת במעגלי צדק לפעול לשינוי חברתי ופוליטי דווקא דרך השוק עלו נימוקים המייחסים את קלות הפעולה הצרכנית כפרקטיקה יומיומית ואת חשיבותו של הכוח הצרכני ככזה שיכול לקדם את השינוי. "הכסף שלנו זה מה שמעניין אותנו", אמרה אורית מרום, שריכזה בעבר את הפרויקט בתל אביב, "הכוח של הצרכנות, הכוח של הקנייה זה כוח יותר משמעותי מאשר הצעת חוק שתיתקע במושב החורף". ושי כהן הוסיף: "צרכנים יקבעו את הדמות של מדינת ישראל. בשביל שתהיה העסקה הוגנת אנשים יכולים לבחור את מי להעדיף". אסף בנר הסביר מדוע בחרו לפנות אל ארנקם של האזרחים: "קלות הפעולה, יכולת ההשפעה של הפעולה. בסוף, 20 השקלים שאני משלם על הקפה ומאפה זה מה שמסובב את העולם. הכסף יותר טוב מהפתק שאני שם בקלפי, יותר קל ואפקטיבי לעבוד מול הציבור זה בטוח."

מטרות הפעולה והתו החברתי כערוץ פעולה אלטרנטיבי

מן הראיונות עולה שאנשי במעגלי צדק מנסים להשיג בפעילותם שתי מטרות: (א) הם רוצים לחולל שינוי בהתנהגותם החברתית של עסקים, בתי קפה ומסעדות בכל הנוגע לנגישות לנכים (דאגה לרמפות, מעלונים, תפריט בכתב ברייל) ולכיבוד זכויותיהם של העובדים (שמירה על תשלום שכר מינימום, שעות נוספות, נסיעות). (ב) הם רוצים לחולל שינוי בתודעת הצרכנים; כלומר: אין הם מסתפקים בכך שהצרכנים יעדיפו לרכוש מוצרים הנושאים את התו החברתי או לשבת בבית קפה או מסעדה נושאי תו, אלא הם מבקשים לשנות את הנורמות המקובלות בחברה בסוגיות אלה בפרט ולקדם את הצדק החברתי בכלל. כך תיארה זאת מנכ"לית העמותה, דינה גינזבורג:

התו החברתי שואף לחולל שינוי בכמה רמות; לא רק לחולל שינוי בפועל, לוודא שהמקומות נגישים או שיש עובדים שמקבלים את הזכויות שלהם על פי החוק, אלא גם לחולל שינוי בדפוסי התנהגות של האנשים, לא רק שהם מגיעים לבית קפה ושותים. אנחנו שואפים להרבה יותר, לשנות את הנורמות באופן כללי.

כדי להשיג את מטרותיהם הם מאמצים את הפן המתמרץ של הצרכנות הפוליטית: העדפת רכישה (Buycott) והתקנתו של התו החברתי. תו וולנטרי זה הוא מעין תעודת כשרות חברתית לעסקים או כפי שהסביר זאת אחד מאנשי העמותה: "בית עסק המליץ את שכרו של המלצר העובד בו אינו כשר מבחינה מוסרית, חברתית או יהודית. כצרכנים, אנחנו צריכים להקפיד שהבחירה שלנו לאכול, לבלות או לחגוג במקום מסוים לא תפגע באנשים אחרים במישרין או בעקיפין" (Ynet, 31/12/2006). העמותה מעניקה את התו לעסקים העומדים בקריטריונים חברתיים בסיסיים הנוגעים להעסקת עובדים ולנגישותם של בעלי מוגבלות, והוא מעיד על איכותו ועל מחויבותו המוסרית של העסק כלפיהם. באמצעותו מבקשת העמותה לסייע לצרכנים לזהות ביתר קלות את העסקים ה"נכונים", הכשרים חברתית על פי הקריטריונים של היזם, ולכוונם לרכוש את מוצריהם ואת שירותיהם. הרעיון שמאחורי התו, סיפרו בעמותה, מבקש להקביל את הכשרות הנוגעת למזון לכשרות החברתית:

כיהודי אני מקפיד על מה שנכנס לפה שלי. במקרה שלי אני לא אוכל חזיר, ולא אערכב בשר וחלב. אבל זה ממשיך גם מעבר לכך: אני רוצה לדעת שבתהליך הייצור של האוכל לא מעורב אי צדק. אנחנו יושבים במקומות יפים ונעימים, אבל האנשים שטרחו על האוכל הם במקרים רבים עובדים חלשים, רבים מהם מהגרים וערבים, שלא מקבלים את הזכויות הבסיסיות הקבועות בחוק. אוכל כזה אינו כשר בעיני (עוזי ליבנה, 2008).

התו החברתי ניתן ללא תשלום לעסקים בתחום המסעדות, בתי קפה ומסעדות, שבהם מתרחשת לטענת העמותה הפגיעה החמורה ביותר בעובדים (שי כהן, ריאיון). לשם בדיקת זכאות העסקים לתו חושפים בעליהם לפני נציגי במעגלי צדק את המתנהל בתוך כתליהם ומאפשרים להם לבדוק את תנאי ההעסקה של העובדים, דרך שיחה עמם ובדיקת תלושי השכר שלהם, ואת נגישות המקום לבעלי מוגבלות (חורב, 2006). עסקים המוכיחים שהם עומדים בשני קריטריונים – העסקה הוגנת כמוגדר בחוק ונגישות לבעלי מוגבלויות – זכאים לקבל את התו ותולים אותו על פי רוב בפתח העסק (רובין, 2007). ואולם נציגי העמותה עורכים ביקורים חוזרים בבתי העסק ומוודאים שהם מקפידים לעמוד בקריטריונים האלה. אם הם מגלים שהעסק אינו פועל כשורה, הוא נדרש לתקן את דרכיו, ואם הוא מסרב, נשלל ממנו התו.

עד כה הוענקו למעלה ממאה תווים לעסקים שונים בענף המסעדות ושירותי האוכל, רובם בירושלים, בתל אביב ובבאר שבע. קמפיין התו החברתי מבוסס על החיבור בין שני קהלי יעד – הצרכנים ובעלי העסקים – והמאמצים מופנים לשניהם בעת ובעונה אחת. העמותה קוראת לציבור הצרכנים לסעוד רק בעסקים בעלי תו, ובכך מאפשרת להם להפוך למפקחים על ההתנהלות ההוגנת של העסק ומניחה בידיהם את האחריות על התנהלותו מול עובדיו (שי כהן, ריאיון). העבודה מול האזרחים כצרכנים מתנהלת בשטח במספר ערוצים: פרסום מודעות וידיעות באמצעי התקשורת, הפצה של מדריך כיס שבו מופיעה רשימת העסקים בעלי התו, מפגשים והרצאות לפני קהלי יעד מגוונים במסגרות חינוכיות וצבאיות ועוד. המשאבים המצומצמים מקשים על התרחבותו של הקמפיין לרמה הארצית ומותירים אותו בשלב הנוכחי בהיקף מצומצם יחסית.

התו החברתי ותגובת העסקים

הפעילות מול בתי הקפה והמסעדות מעלה את התהייה מדוע יבחר בעל עסק לשתף פעולה עם יוזמת התו החברתי ולהיענות לדרישות העמותה בדבר זכויות עובדים ונגישות לבעלי מוגבלויות. כשההנחה היא ששחקן עסקי הוא שחקן רציונלי הפועל כדי למקסם את רווחיו, הרי ניתן לשער שמטרה זו תנחה כל התנהגות ותגובה שלו. הנחה זו מובילה אותנו לתובנה שעסק ייטה לשתף פעולה עם היזם, כל עוד הוא מאמין שתגובה זו תיטיב עמו ותשפר את ביצועיו הכלכליים. הנחת המוצא במסגרת התיאורטית שהוצגה קודם לכן היתה שכל עסק מחשב עלות מול תועלת, כשהוא שוקל את אפשרויות תגובתו לאסטרטגיית הפעולה של היזם. אם עלות שיתוף הפעולה עם היזם תהיה נמוכה ביחס לתועלת הצפויה ממנו, הרי הוא ייטה לשתף פעולה, וההפך.

ממצאי הראיונות עולה שהדפוס הדומיננטי בקרב העסקים המשתפים פעולה עם יוזמת התו החברתי הוא הדפוס שהגדיר לודרס המסתגל (Luders, 2006). בעלי בתי קפה

ומסעדות, שרואיינו לצורך המחקר, הציגו עלויות כניעה נמוכות מאוד (אם בכלל), שעליהם לשאת בהן לצורך קבלת התו. ההתאמות הזניחות הנדרשות מבחינתם כדי לקבל את התו נשקלות אל מול עלויות השיבוש שאי שיתוף הפעולה עלול להסב להם. במציאות הפוליטית שתוארה בתחילת פרק זה – כאשר האכיפה בתחום זכויות העובדים והנגישות לוקה בחסר, כאשר לא נשקפת לבעל העסק כל סכנה ממשית בדמותה של התארגנות צרכנית נמנעת (חרם צרכנים) היכולה לסכן את רווחיו – עלויות השיבוש מתגלות כנמוכות, הן מצד ציבור הצרכנים והן מצד הרשויות. רוב המרואיינים הודו שכוחו של הקמפיין מוגבל מעצם העובדה שתפוצתו של התו מוגבלת למישור מקומי מצומצם ושאינו הוא זוכה לתפוצה ארצית נרחבת. זאת ועוד, חלקם מודים שסוגיות זכויות העובדים והנגישות אינן זוכות לתהודה תקשורתית מספקת ושאינן הן מהוות מרכיב מרכזי בשיקולי לקוחותיהם. על כן הם מעריכים שאילו היו נמנעים מלשתף פעולה עם יוזמת העמותה, הם לא היו נאלצים לשאת בעלויות שיבוש גבוהות מדי.

התו החברתי ותגובת המדינה

בהתבסס על מודל המחקר, פעילות היזם עתידה להוביל לשתי תוצאות אפשריות מכיוונה של המדינה: שינוי פורמלי של המדינה בעקבות שינוי בלתי פורמלי שהתחולל בשל פעילות היזם; המשך המצב הקיים שבו המדינה אדישה לפעילותו ולא מושפעת מן הקמפיין שהוא מוביל. בכל הנוגע לסוגיית הנגישות טרם הצליחה פעילותו של במעגלי צדק לעורר את המדינה מתרדמתה, ונדמה שפעילותם של מוסדות המדינה מתנהלת על מי מנוחות. למרות קמפיין תקשורתי נרחב שמובילה בשנתיים האחרונות הנציבות לשוויון לאנשים בעלי מוגבלויות, מתעכבת התקנתן של התקנות בתחום בשל מכשולים בירוקרטיים, מחלוקות בין משרדי הממשלה והעדר תקציבים מספיקים (אחיה קמארה, ריאיון). אם נוסיף לקשיים אלה את האכיפה המצומצמת בתחום ואת אי יעילותה, נגיע למסקנה שתגובתה של המערכת הפוליטית-הבירוקרטית משקפת את כשלי הממשל, ובאופן ספציפי יותר את אי יכולתה לגבש וליישם מדיניות ציבורית עקבית ויציבה, שתענה על דרישותיהם של בעלי מוגבלויות והיזמים המייצגים אותם.

תמונה דומה מתגלה גם בכל הנוגע לסוגיית העסקה ההוגנת. בהעדר תקציבים ותקנים אין המדינה מצליחה להטיל את כובד משקלה והשפעתה על המעסיקים בשוק העבודה ולאכופ את חוקיה באמצעות מערכת אכיפה יעילה, הגורמת לכל מעסיק לשקול בכובד ראש את ההחלטה לפגוע בזכויות עובדיו. גם השינויים שחלו בשנים האחרונות, כשהוגדל מספר המפקחים במשרד התמ"ת והוחמרו גזרי הדין כנגד מעסיקים הפוגעים בזכויותיהם, הם בחזקת טיפה בים ואינם מצליחים לחולל שינוי אמיתי ביעילותה של האכיפה הממשלתית (יחזקאל אופיר, ריאיון).

ניתן לסכם ולומר שיוזמת התו החברתי טרם מצליחה לעורר את המדינה מתרדמתה. העדר תקנות המתרגמות את חוק הנגישות מהרמה ההצהרתית לרמה המעשית לצד העדר אכיפה אפקטיבית בתחום זכויות העובדים מאפיינים את התנהלותה של המדינה בשנים האחרונות. תגובה זו מלמדת שפעילותה של במעגלי צדק, המכוונת בראש ובראשונה אל העסקים ואל הצרכנים, מציבה את המדינה, לפחות נכון לעכשיו, במקום משני. ורק בעתיד, כשיושג השינוי ברמה הבלתי פורמלית, אולי היא תצליח לגרום למדינה לחזור למשחק ולהסדיר מחדש את כלליו.

מקרה בוחן 2: צרכנות פוליטית וחרם הקוטג' של קיץ 2011

גלגולו של כדור הקוטג': הרקע להופעת היזם ואסטרטגיית פעולתו

ב-14 ביוני 2011 שב איציק אלרוב, בעל משפחה צעיר העובד בחברת ביטוח, לביתו בבני ברק, לאחר עוד ביקור בסופרמרקט השכונתי. ביקור זה עורר את חמתו של אלרוב, כשגילה שמחיר גבינת הקוטג' שהוא נוהג לקנות עלה באופן מפתיע. מחירה של הגבינה הפופולרית ביותר בישראל, המזוהה יותר מכול עם חברת תנובה, השולטת בשוק מוצרי החלב בישראל, ועם הסיסמה "לגור בבית ישראלי", האמיר במהירות בשנים האחרונות (דברת-מזריץ, 2011). עד אוגוסט 2006 היה נתון מחירה של גבינת הקוטג' לפיקוח המדינה, אולם מרגע שהוסר הפיקוח הוא זינק ב-50% בקירוב, עד לשיא של שמונה שקלים בקיץ 2011 (קריסטל, 2011). השינוי החד במחירה של הגבינה הפופולרית הוביל את אלרוב לפתוח בפייסבוק קבוצה שנשאה את השם "קוטג'" – מוצר כל כך בסיסי שעלותו הגיעה לקרוב ל-8 שקלים. לא קונים במשך חודש". אלרוב טען שלא מדובר כאן במוצר יוקרתי או כזה המוגדר כפרימיום, אלא מוצר בסיסי, שניתן למצוא אותו כמעט בכל מקרר בישראל (דברת-מזריץ, 2011), והנה היא הפכה מסמל של בית לסמל של עושיק צרכנים בישראל (רז-חיימוביץ, 2012). הקריאה להחרמת הגבינה הפופולרית נבעה מהיותה סמל לעליית המחירים של מוצרים במשק, צעד המבטא את העדר רגישותם החברתית של תאגידיים בכלל וחברות המזון בפרט. מבט על ציר הזמן מלמד שמחאה זו היתה במידה רבה הסנונית הראשונה שבישרה את מחאת האוהלים ואת הפגנות ההמונים כנגד יוקר המחיה. לא היתה זו הפעם הראשונה שמגזרים מסוימים בחברה הישראלית ביקשו לאמץ את הכוח הצרכני כאסטרטגיה פוליטית, אך היתה זו בהחלט הפעם הראשונה שבה מישהו הצליח, לא רק לעורר את דעת הקהל הציבורית, אלא גם לסחוף אחרי רבבות ישראלים אשר הצביעו בארנקם והחרימו את הגבינה הפופולרית ביותר בישראל.

על פי מודל המחקר, הרקע להופעתו ולצמיחתו של היזם הוא זיהויה של בעיה חברתית-פוליטית, המשקפת במידה רבה מדיניות ציבורית לקויה. זו מעוררת אצל היזם אי שביעות רצון, והוא מבקש לפעול בדרכים שונות על מנת לתקנה. ליוזמתו של אלרוב הצטרפו בהמשך עוד חמישה יזמים: בני גרובמן, איל עופר, יפתח שקד, דודי מחפוד ויעקב לבי. יחד הקימו השישה את תנועת ישראל יקרה לנו. בדף הפייסבוק של הקבוצה, כמו גם על גבי מנשרים שחילקה, הביעו מנהיגיה את כעסם ואת שאט נפשם כלפי שני שחקנים במקביל: המדינה שאיננה מסוגלת לשמש רגולטור יעיל ולספק מענה לסוגיית יוקר המחיה; בעלי ההון והתאגידים המנצלים את הצרכנים ומעלים את מחירי המוצרים באין מפריע. "נגמר הימים שבהם הציבור לא מבין מה עושים לו. המנהיגות לא מונעת את האסון שהורס את המדינה, ולכן עלינו האזרחים להגיד די לטייקונים שחולבים אותנו" (מתוך מנשר שחולק בכניסה למרכולים). "[...] אנחנו אומרים שיש פה טייקונים וריכוזיות ועוד גורמים אשמים מלבד הממשלה. בשורה התחתונה מחירי המזון בישראל הם מהיקרים בעולם, וזה נוצר על ידי מונופוליות. [...] צריך להגביל את כוחם של הטייקונים האלה" (דברת-מזריץ, 2011).

היזם שזיהה את הבעיה ואת הצורך בחיקונה נדרש לבצע הערכה סובייקטיבית של המציאות הפוליטית שהוא ניצב לפניה; כלומר: עליו לבחון מנקודת מבטו את רמת המשילות הפוליטית דרך תקינותם, יציבותם ועילותם של ערוצי הפעולה העומדים לרשותו. מסקנותיו יובילו אותו להפנות את משאביו לאחד או יותר מערוצי הפעולה שימקסמו לדעתו את ההסתברות להשגת השינוי המיוחל. הקריאה להחרים את גבינת הקוטג' הכתה גלים, וכדור הקוטג' החל להתגלגל במהירות. באחד הראיונות סיפר אלרוב שהוא ידע בדיוק מה קורה בעולם החרדי (שממנו הוא בא), כאשר חברה מזלזלת בלקוחותיה. בעצם פתיחת הקבוצה הוא ביקש "לבחון אם הציבור הכללי מוכן להתגייס לפעולה דומה, לוותר ולהקריב מעצמו, להסתפק במוצרים אחרים ולכבוש את יצרו" (קריסטל, 2011). יעקב לבי, יזם אחר שחבר לאלרוב, מספר בראייה לאחור מדוע בשונה מיוזמות אחרות הם בחרו בצרכנות הפוליטית כאסטרטגיית פעולה: "דרך המחאה הצרכנית הבנו שאנחנו בחרים יום יום את הבחירות, משפיעים על ח"כים ובכירות. אנחנו לא פסיביים" (אטינגר, 2012). אלרוב חיזק את דבריו של לבי: "אנשים קודם כול הבינו שהקוטג' סימל יוקר מחיה מטורף שקיים כאן בארץ, ולראשונה מזה שנים הם הצליחו להוביל מאבק שבעצם מראה שאת הבחירות שלנו לא עושים בקלפי רק פעם בארבע שנים, אלא כל פעם, כל יום שאנחנו נמצאים בסופר. אנחנו רואים שהציבור מבין את הכוח שלו והוא משתמש בזה באופן מושכל" (הראל-כפיר, 2012).

חרם הקוטג' ותגובת העסקים

הקריאה לציבור לאמץ את הפן הנמנע של הצרכנות הפוליטית, חרם הצרכנים, כדי להיאבק ביוקר המחיה זכתה להיענות חסרת תקדים. בתוך זמן קצר מנתה הקבוצה כ-100,000 חברים ברשת (דברת-מזריץ', 2011), ואותות החרם ניכרו במקררים של רשתות השיווק. יצרניות הקוטג' ניצבו לפני אתגר שבעבר לא נדרשו להתמודד עמו. ניתן לנתח את תגובתן על פי מודל מבנה ההזדמנות הכלכלי של לודרס (Luders, 2006). בהקשר זה אומר שהמודל אינו חייב להיות סטטי; הוא בהחלט יכול להיות דינמי. כלומר: חברה יכולה לנקוט דפוס תגובה מסוים בשלב הראשון של הקמפיין המתנהל מולה, ולעבור לרפוס תגובה אחר, כשהתנאים משתנים, והיא נדרשת לחשב מחדש את עלויות הכניעה והשיבוש.

במקרה הנדון, לנוכח ההתגייסות הציבורית המהירה והנכונות של חלקים נרחבים בציבור הישראלי לשתף פעולה עם הקריאה לחרם, תוך ימים בודדים חלה ירידה של כ-20% בהיקף המכירות של גבינת הקוטג' (קליאן, 2011). בתגובה לכך החליטו רשתות השיווק הגדולות, שופרסל ומגה, לצאת במבצעים שונים, כמו 1+1 מתנה או שני גביעי גבינה ב-10 ש"ח, כדי לצמצם נזקים (קריסטל, 2011). חברת תנובה, המחזיקה בנתח השוק הגדול ביותר של גבינת הקוטג', בחרה בשלב הראשון לשמור על שתיקה ונמנעה מלהתייחס לקריאת החרם שהופנתה כלפיה. כמוה נהגו גם החברות הקטנות יותר: שטראוס וטרה (שלצורך הניתוח ניתן לראותן כשחקן אחד, שכן כל שינוי בתגובתה של תנובה הביא מיד לשינוי בתגובתן של שטראוס וטרה). מתוך תגובה זו ניתן ללמוד, שבעוד חלק מרשתות השיווק חששו מפני פגיעה משמעותית של החרם, הרי לפחות בשלב הראשון תפסו שלוש יצרניות הקוטג' את עלויות השיבוש כנמוכות, כלומר לא ייחסו חשיבות רבה לחרם ושיערו שלא תהיה התגייסות ציבורית נרחבת לקריאה להשתתף בו. בכל הנוגע לעלויות הכניעה, ניתן לשער שכל הורדת מחיר, ולו באגורות בודדות, יכולה לפגוע בביצועיה הכלכליים של החברה, ולכן ניתן לקבוע שבשלב הראשון דפוס התגובה המתאים היה דפוס המתנגד, על פי הגדרתו של לודרס (Luders, 2006).

אך ככל שחלפו הימים והתעצמה המחאה, כבש החרם את הכותרות הראשיות של העיתונים הגדולים, פתח את מהדורות החדשות בערוצי הטלוויזיה ואף הוביל לכינוס דיון בכנסת, שבו הגישה ח"כ רונית תירוש ממפלגת קדימה גביע קוטג' לראש הממשלה בנימין נתניהו כביטוי למחאה הציבורית המתעצמת (אזולאי, 2011). בדיון מיוחד של ועדת הכלכלה של הכנסת הוזהירו חברי הוועדה את נציגי החברות מפני זעמו של הציבור וקראו להם לפעול לאלתר להוזלת מחיר הקוטג'. נציגי החברות השיבו, שעל המדינה להיכנס לעובי הקורה ולבחון לעומק את כל השחקנים הפועלים בשוק החלב: הרפתנים, רשתות השיווק והיצרנים (לביא, 2011). על פי תשובה זו ניתן היה לראות שהחברות עדיין דבקו בהתנגדותן לחרם.

ואולם לנוכח הלחץ הציבורי הגובר, לא יכלו עוד החברות לטמון את ראשן בחול, וכשבוע בלבד לאחר שפרץ החרם הן הגיעו למסקנה שעליהן להודות בטעותן (שינוי בדפוס התגובה). עפרה שטראוס, מנכ"ל חברת שטראוס-עלית, אמרה: "טעינו, זאת עובדה. הנושא של יוקר המחיה ויוקר מחירי המזון הוא מכה בימים אלה, כולל הקוטג' ואי אפשר להתעלם מזה" (קריסטל, 2011). זהבית כהן, מנכ"ל קרן ההשקעות אייפקס, בעלת השליטה בתנובה, אמרה שהופתעה מעוצמת המחאה והגדירה אותה כואבת וצודקת, אבל בה בעת לא הבטיחה שתוזיל את מחיר הגבינה. עוד היא הוסיפה, שיש למצוא פתרון כולל לבעיה ולא לתלות את האשמה בהתנהלותה של תנובה בלבד (קורן ואביגד, 2011). למרות הצהרה זו, בתוך כחמישה ימים בלבד נכנעה תנובה לחרם והודיעה שתוזיל את מחיר הקוטג' ותעמיד אותו על 5.90 ש"ח. שעות אחדות לאחר הודעה זו הצטרפו גם שטראוס וטרה למהלך (גולדשטיין וקריסטל, 2011). כך, אף שמנהיגי המאבק לא הצליחו להוזיל את מחיר הקוטג' לחמישה שקלים, כפי ששאפו בתחילה, הם הצליחו לרשום לעצמם ניצחון קטן אבל חשוב, ולמעשה לחולל היסטוריה בעולם הצרכנות הישראלי. במונחי המודל של לודרס (Luders, 2006) ניתן לראות כאן שינוי בתגובתן של החברות ומעבר מדפוס של מתנגד לדפוס של נכנע. בסופו של הקמפיין הגיעו החברות למסקנה שעלויות השיבוש הלכו והתעצמו (עברו מנמוכות לגבוהות), ואילו עלויות הכניעה השתנו אף הן במרוצת הזמן והתגלו כנמוכות באופן יחסי לעלויות השיבוש, כלומר לנזק שהחרם מסב לחברות. בראייה לאחור, במרחק כשנתיים ממועד סיומו של חרם הקוטג', ניתן להסיק שהוא לא רק השיג את מטרתו והוביל לשמירה על מחיר נמוך של גבינת הקוטג', אלא גם הוביל גם להוזלה של עד 36% במוצרי חלב אחרים (רז-חיימוביץ', 2012).

סיכום ומסקנות

הצרכנות הפוליטית ככלי פוליטי איננה עוד תופעה זניחה וחולפת, אלא הופכת שכיחה יותר ויותר בתרבות הפוליטית הישראלית. למרות הספקנות שעולה לא פעם בכל הנוגע למידת האקטיביות של הצרכן הישראלי, הצלחתו הלא מבוטלת של חרם הקוטג' מלמדת, שצרכנות פוליטית יכולה להצליח בישראל גם בקרב הציבורי הכללי, לאור מציאות שבה מידת הביטחון הסוציאלי הולכת ומצטמצמת. עד היום היה מקובל לחשוב שניתן ליזום חרמות צרכנים על רקע פוליטי רק במגזר הדתי-החרדי שבשל מאפייניו הייחודיים הצליח לא פעם לעשות שימוש יעיל בכלי זה (החרם על אל על והחרם על שפע שוק הם דוגמאות בולטות לכך). אולם קיץ 2011 הוכיח שניתן להוציא את הצרכן הישראלי מאדישותו הצרכנית והפוליטית גם יחד.

מבט השוואתי על חרם הקוטג' ועל קמפיין התו חברתי מוביל למספר תוכנות:

א. מאחורי שני הקמפיינים עמדו יזמים שביקשו לראשונה לפנות לכלל ציבור הצרכנים בישראל ולבקש ממנו לאמץ אסטרטגיה פוליטית חדשה בנוף הישראלי, להשתמש בכוחו הצרכני, כדי לחולל שינוי בחברה. בשני המקרים זיהו היזמים בעיות חברתיות, יוקר המחיה מחד גיסא וזכויות עובדים ונגישות מאידך גיסא, שהמציאות שעמה הן מתמודדות נתפסה אצלם כבלתי נסבלת. יתר על כן, בשני המקרים הובילה אותם הערכה סובייקטיבית בדבר רמת משילות נמוכה למסקנה שיש לרכז את המאמצים באימוץ הצרכנות הפוליטית כערוץ פעולה אלטרנטיבי, כי הם רואים בו את הערוץ היעיל ביותר. בשני הקמפיינים היה צעד זה תולדה של תרבות פוליטית לקויה שבה, לאור משבר הדמוקרטיה וכשלי הממשל, המדינה לא מסוגלת לנהל מדיניות ציבורית עקבית והולמת. קושי זה מתעצם במיוחד לנוכח אי האמון, הניכור והסלידה של חלקים גדולים בציבור הישראלי מהמערכת הפוליטית ומנבחרי הציבור. ניתוח שני מקרי בוחן אלה מלמד שהשימוש בצרכנות הפוליטית הופך בישראל של שנת 2012 לכלי קל יותר, זמין יותר ואפקטיבי יותר מאשר פנייה ישירה אל מקבלי ההחלטות בכנסת ובממשלה. זוהי עוד דוגמה להתחזקות של תהליכים המובילים חלקים בציבור לחפש אחר ערוצים אלטרנטיביים חדשים להשתתפות פוליטית ולהשמעת קולם. לנוכח זאת, ניתן לצפות שהשימוש באסטרטגיה פוליטית זו רק יתרחב ויתעצם בשנים הבאות.

ב. שני הקמפיינים נבדלים באימוץ הפן השונה של הצרכנות הפוליטית. קמפיין התו החברתי אימץ את הפן המתמרץ שלה (עידוד הרכישה), וקרא לציבור לשתות את כוס הקפה שלו או לאכול את הסלט שלו בבית קפה או במסעדה הנושאים את התו ובכך להאיר באור חיובי את העסקים הטובים, אלה המקפידים על שמירת זכויות עובדיהם ונגישות לבעלי מוגבלויות. מנגד מחאת הקוטג' אימצה את הפן הנמנע של הצרכנות הפוליטית (חרם הצרכנים) וקראה לצרכן הישראלי להדיר את רגליו ממדפי הגבינה הפופולרית ובכך למחות כנגד התנהלותם החברתית הבלתי אחראית של התאגידים הגדולים בישראל.

ג. שני המאבקים הובילו להישגים שונים. בעוד קמפיין התו החברתי עדיין נמצא בחיתוליו, וטרם הצליח לחולל שינוי משמעותי בקרב עסקים בתחום המסעדות, הרי שמחאת הקוטג' הוכתרה כחרם הצרכנים המצליח ביותר בתולדות מדינת ישראל. הסיבה המרכזית לשוני בתוצאות המאבקים נעוצה בתגובתם של העסקים. מבט השוואתי עליהם, תוך שימוש במודל ההזדמנות הכלכלי של לודרס (Luders, 2006), מלמד שבשני המקרים התגלו הבדלים בכל הנוגע לתפיסה הסובייקטיבית של עלויות השיבוש ועלויות הכניעה של העסקים, מה שהוביל לדפוסים דומיננטיים שונים של תגובה. הדפוס הדומיננטי בקרב העסקים המשתפים פעולה עם יזמת התו החברתי היה זה שלודרס הגדירו מסתגל – הערכה נמוכה הן של עלויות השיבוש והן של עלויות הכניעה. לעומת

זאת, ניתוח תגובת יצרניות הקוטג' תוך שימוש במודל זה מצביע, לא רק על היותו מודל דינמי, אלא גם מוביל למסקנה שבסופו של הקמפיין היתה הערכתן הסובייקטיבית שעלויות השיבוש עלו על עלויות הכניעה. כך הן עברו מדפוס מתנגד לדפוס נכנע. חרם הקוטג' מצביע על כך שעסקים בישראל אינם רואים עוד את הצרכן הישראלי כשבוי וכפסיבי, אלא מבינים שלאחר קיץ 2011 התפתחה בישראל תודעה צרכנית חדשה: צרכנים לא רק מודעים לכוחם, אלא גם אינם חוששים להפעילו, כדי לדרוש מבעלי העסקים לשנות את התנהלותם.

ד. גם תגובת המדינה לשני המאבקים היתה שונה. יוזמת התו החברתי של במעגלי צדק טרם הצליחה לעורר את המדינה מתרדמתה. העדר תקנות המתרגמות את חוק הנגישות מן הרמה ההצהרתית לרמה המעשית לצד העדר אכיפה אפקטיבית בתחום זכויות העובדים מאפיינים את התנהלותה של המדינה בשנים האחרונות בכל הקשור לסוגיות אלה. בניגוד לכך, מחאת הקוטג' הביאה לא רק להורדת המחיר, אלא גם קיבלה ביטוי רחב יותר במסגרת תגובת המדינה למחאה החברתית שבאה אחריה. הקמתן של ועדת טרכטנברג וועדת קדמי לבחינת התחרותיות בענף המזון, כמו גם צעדים אחרים שהממשלה והכנסת מבקשות לגבש, היו במידה רבה תגובה למחאה הצרכנית שהתגלתה במלוא עוזה בחרם הקוטג'. חרם זה הוכיח שמאבק המתנהל בשוק בין אזרחים צרכנים לעסקים יכול לעורר את המדינה מתרדמתה, לגרום לה לשוב אל התמונה ולנסות להפעיל את כוחה כרגולטור ולהסדיר מחדש את כללי את כללי המשחק. ימים יגידו אם ההיסטוריה הצרכנית של קיץ 2011 אכן הצליחה לשנות את סדרי העדיפויות בישראל ואת פני החברה הישראלית.

מקורות

אזולאי, מ' (2011). המחאה בכנסת: קוטג' הוגש לנתניהו במליאה, 15.6.2011.
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4082557,00.html>

אטינגר, י' (2012). בחזרה לקוטג', המאבק שהצית את המחאה, 13.7.2012.
<http://www.haaretz.co.il/magazine/1.1774989>

אריאן, א', פיליפוב, מ' וקנפלמן, א' (2009). מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009 – עשרים שנה לעלייה מברית המועצות. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בייט-מרום, ר' (2001). שיטות מחקר במדעי החברה: עקרונות המחקר וסגנונותיו. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

על נגישות ורגישות: צרכנות פוליטית, יזמות חברתית-פוליטית וצדק חברתי בישראל 153

גדרון, ב', בר, מ' וכץ, ח' (2003). המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

גולדשטיין, ת' וקריסטל, מ' (2011). אחרי תנובה: כל חברות החלב הוזילו את הקוטג', 30.6.2011

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4088885,00.html>

גורדישר, י' (2010). פואד לתשומת ליבך: 60% ממשתתפי סקר Bizportal בעד הרם על טורקיה. אתר Bizportal, 20.6.2010

<http://www.bizportal.co.il/shukhahon/biznews02.shtml?mid=238257>

דברת-מזריץ, ע' (2011). השישה שהעירו את המדינה לא יפסיקו להילחם, 12.9.2011

<http://www.themarket.com/news/protest/1.1470128>

הראל-כפיר, ד' ואלרוב, א': סילמן גרם נזק למחאה; העלאת מע"מ גורפת-ברוטליות, 31.7.2012

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000770304>

ויגודה-גדות, ע' ומזרחי, ש' (2009). ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית. חיפה: המרכז למנהל ומדיניות ציבורית, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה בשיתוף המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, בית הספר לניהול, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

וינר, י' (2002). לא מחרימים אף אחד. אתר nrg, 2.8.2002

<http://www.nrg.co.il/cgi-bin/archiveprint.pl?channel=archiveImg>

חורב, ג' (2006). מנצל עובדים? לא תקבל "תו תקן" חברתי. אתר nrg, 9.1.2006

http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/031/496.html#after_maavaron

ישי, י' (1987). קבוצות אינטרס בישראל. תל אביב: עם עובד.

לביא, צ' (2011). ועדת הכלכלה לחברות החלב: הפכתן לחברות הסלולר, 19.6.2011

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4084128,00.html>

ליבנה, ע' (2008). תו הזהב. הארץ, 21.3.2008

ללא שם (2006). חדש בערוץ: מנוע חיפוש עסקים בעלי תו חברתי. אתר Ynet, 31.12.2006

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3345646,00.html>

מידני, א' (2004). יזמים פוליטיים ותהליך של שינוי מוסדי: מסגרת עיונית וניתוח מקרי בוחן בישראל. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

מזרחי, ש' ומידני, א' (2006). מדיניות ציבורית בין חברה למשפט: בית המשפט העליון, השתתפות פוליטית ועיצוב מדיניות. ירושלים: כרמל.

מנוחין, י' (2010). אקטיביזם ושינוי חברתי. ירושלים: הוצאת נובמבר.

קאופמן, ר' וגדרון, ב' (2006). מיסוד והתמחות המחאה? מאפיינים ומגמות בהקמת ארגונים לשינוי חברתי בישראל. באר שבע: המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

קורן, ה' ואביגד, ד' (2011). זהבית כהן: גם אם יכניסו את הקוטג' לפיקוח המחיר ירד ב-50 אגורות, 24.6.2011.

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000657535>

קליאן, ג' (2011). המחאה שככה, והמבצעים על מוצרי החלב הסתיימו, 21.12.2011
<http://www.calcalist.co.il/marketing/articles/0,7340,L-3556002,00.html>

קסן, ל' וקרומר-נבו, מ' (2010). ניתוח נתונים במחקר איכותני. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

קריסטל, מ' (2011). כך התגלגל כדור הקוטג', 7.10.2011
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4132530,00.html>

רובין, נ' (2007). מחפשים צדק חברתי בעסקים. אתר nrg, 5.1.2007
http://www.nrg.co.il/online/16/ART1/526/894.html#after_maavaron

רוז-חיימוביץ', מ' (2012). נאמנות על: למרות הכול, הציבור הישראלי חוזר לגבינת הקוטג', 15.7.2012.

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000765595>

שמיר, ע' (2012). צרכנות פוליטית, יזמים חברתיים-פוליטיים ומדיניות ציבורית בעידן הגלובלי: מסגרת מושגית ומקרי בוחן בישראל. נייר מחקר מספר 5. באר שבע: המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

Austin, J., Steveson, H. & Wei-Skillern, J. (2006). Social and commercial entrepreneurs: Same, different or both? *Entrepreneurship Theory and Practice*, 30 (1), 1-22.

- Balsiger, P. (2010). Making political consumers: The tactical action repertoire of a campaign for clean clothes. *Social Movements Studies*, 9 (3), 311-329.
- Ben-Porat, G. (2013). *Between state and synagogue: The secularization of contemporary Israel*. New York: Cambridge University Press.
- Ben-Porat, G. & Mizrahi, S. (2005). Political culture, alternative politics and foreign policy: The case of Israel. *Policy Sciences*, 38 (2-3), 177-194.
- Christopoulos, D. C. (2006). Relational attributes of political entrepreneurs: A network perspective. *Journal of European Public Policy*, 13 (5), 757-778.
- Davidson, W. N., El-Jelly, A., & Worrell, D. L. (1995). Influencing managers to change unpopular corporate behavior through boycotts and divestitures: A stock market test. *Business & Society*, 34 (2), 171-196.
- Della Porta, D. & Diani, M. (2006). *Social movements: an introduction*. Malden, MA: Blackwell.
- Drewry, G. (1996). Political institutions: Legal perspectives. In R. E. Goodin & H. D. Klingemann (Eds.), *A new handbook of political science*, pp.191-204, Oxford: Oxford University Press.
- Drucker, P. (1985). *Innovation and entrepreneurship*. New York: Harper Collins.
- Doron, G. & Sened, I. (2001). *Political bargaining: Theory, practice and process*. London: Sage.
- Forno, F. & Ceccarini, L. (2006). From the street to the shops: The rise of new forms of political action in Italy. *South European Society & Politics*, 11 (2), 197-222.
- Friedman, M. (1996). A positive approach to organized consumer action: The "buycott" as an alternative to the boycott. *Journal of Consumer Policy*, 19 (4), 439-452.
- Friedman, M. (1999). *Consumer boycotts*. New York: Routledge Press.

- Goldberg, C. (1999). Don't buy where you can't work. In L. B. Glickman (Ed.), *Consumer society in American history: A reader*, pp. 241-277. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Goodin, R. E. (1996). Institutions and their design. In R. E. Goodin (Ed.), *The theory of institutional design*, pp. 1-54. Cambridge, Cambridge University Press.
- Goodin, R. E. & Klingemann, H. D. (1996). Political science: The discipline. In R. E. Goodin & H. D. Klingemann (Eds.), *A new handbook of political science*, pp. 3-49). Oxford: Oxford University Press.
- Harrison, R. (2005). Pressure groups, campaigns and consumers. In R. Harrison, T. Newholm, & D. Shaw (Eds.), *The ethical consumer*, pp.55-67, London: Sage.
- Hall, P. A. & Taylor, C. R. (1996). Political science and three new institutionalism. *Political Studies*, 44 (5), 936-957.
- Hart, M. M., Stevenson, H. H., & Dial, J. (1995). Entrepreneurship: A definition revisited. *Frontiers of Entrepreneurship Research*, 15, pp.75-89.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice and loyalty responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- Holzer, B. (2006). Political consumerism between individual choice and collective action: Social movements, role mobilization and signaling. *International Journal of Consumer Studies*, 30 (5), 405-415.
- Jary, D. & Jary, J. (1991). *Collins Dictionary of Sociology*. Glasgow: Harper Collins.
- Jordan, A., Wurzel, R., Zito, A., & Bruckner, L. (2004). Consumer responsibility-taking and eco-labeling schemes in Europe. In M. Micheletti, A. Follesdal, & D. Stolle, (Eds.), *Politics, products and markets: Exploring political consumerism past and present* (pp. 161-181). New Brunswick, NJ: Transaction Press.

- Kitsuse, J. & Spector, M. (1973). Towards a theory of social problems: Social conditions, value judgments and social problems. *Social Problems*, 20 (4), 407-419.
- Lehman-Wilzig, S. (1991). Loyalty, voice and quasi-exit: Israel as a case study of proliferating alternative politics. *Comparative Politics*, 24 (1), 97-108.
- Lowndes, V. (1996). Varieties of new Institutionalism: A critical appraisal. *Public Administration*, 74 (2), 181-179.
- Luders, J. (2006). The economics of movement success: Business responses to civil rights mobilization. *American Journal of Sociology*, 111 (4), 963-998.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78, 734-749.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions*. New York: Free Press.
- McAdam, D., McCarthy, J. D., & Zald, M. N. (1996). Introduction. In D. McAdam, J. D. McCarthy, & M. N. Zald (Eds.), *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures and cultural framings* (pp.1-23). Cambridge: Cambridge University Press.
- Meydani, A. (2008). Political entrepreneurs and electoral capital: The case of the Israeli state economy arrangement law. *Constitutional Political Economy*, 19 (4), 301-312.
- Meydani, A. (2009). *Political transformations and political entrepreneurs: Israel in comparative perspective*. New York: Palgrave Macmillan.
- Micheletti, M. (2003). *Political virtue and shopping*. New York: Palgrave Macmillan.

- Micheletti, M. Follesdal, A., & Stolle, D. (2004). Introduction. In M. Micheletti, A. Follesdal, & D. Stolle (Eds.), *Politics, products and markets: exploring political consumerism past and present*. New Brunswick, NJ: Transaction Press.
- Nachmias, D. & Arbel-Ganz, O. (2005). The crisis of governance: Government instability and the civil service. *Israel Affairs*, 11 (2), 281-302.
- Nader, R. (1965). *Un Safe at any speed: The designed-in dangers of American automobile*. New York: Grossman Publishers.
- Newman, B. J. & Bartels, B. L. (2011). Politics at the checkout line: Explaining political consumerism in the United States. *Political Research Quarterly*, 64 (4), 803-817.
- Nisbet, R. A. (1966). *The sociological tradition*. New York: Basic Books.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, C. (1985). New social movements: Challenging the boundaries of institutional politics. *Social Research*, 52 (4), 817-868.
- Offe, C. (1990). Reflections on the institutional self-transformation of movement politics: A tentative stage model. in R. J. Dalton & M. Kuechler (Eds.), *Challenging the political order*. Cambridge: Polity Press.
- Ostrom, E. (1982). *Strategies of political inquiry*. London: Sage.
- Pagan, R. D. (1986). The nestle boycott: Implications for strategic business planning. *Journal of Business Strategy*, 6 (4), 12-18.
- Peretti, J. & Micheletti, M. (2004). The Nike sweatshop email: Political consumerism, internet and culture jamming. In M. Micheletti, A. Follesdal, & D. Stolle (Eds.), *Politics, products and markets: Exploring political consumerism past and present* (pp. 127-145). New Brunswick, NJ: Transaction Press.

- Peters, G. (1999). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. London: Pinter.
- Pierson, P. (1996). The path to European integration: A historical institutionalist analysis. *Comparative Political Studies*, 29 (2), 123-163.
- Pierson, P. & Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. In I. Katzenelson & H. V. Milner (Eds.), *Political science: The state of the discipline* pp.693-721. London: Norton.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press.
- Roberts, N. & King, P. J. (1991). Policy entrepreneurs: Their activity structure and function in the policy process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1 (2), 147-175.
- Schneider, M. & Teske, P. (1999). Toward a theory of the political entrepreneur: Evidence from local government. *American Political Science Review*, 86 (3), 737-747.
- Seidman, G. W. (2003). Monitoring multinationals: lessons from the anti-apartheid Era. *Politics & Society*, 31 (3), 381-406.
- Shamir, O. & Ben-Porat, G. (2011), From the parliament to the market: Political consumerism and the fight for sabbath. In L. Thomas (Ed.), *Religion, consumerism and sustainability: Paradise lost?* Pp.175-193. New York: Palgrave Macmillan Press.
- Shepsle, K. (1989). Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach. *Journal of Theoretical Politics*, 1 (2), 131-147.
- Snow, D. A. & Benford, R. D. (1988). Ideology, frame resource and participant mobilization. *International Social Movement Research*, 1, 197-217.
- Stolle, D., Hooghe, M., & Micheletti, M. (2005). Politics in the supermarket: Political consumerism as a form of political participation. *International Political science Review*, 26, 245-269.

- Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (Eds.), (1992). *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (1998). *Power in movement: Social movements and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tormey, S. (2007). Consumption, resistance and everyday life: Ruptures and continuities. *Journal of Consumer Policy*, 30, 263-280.
- Weingast, B. (1996). Political institutions: Rational choice perspectives. In R. E. Goodin & H. D. Klingemann (Eds.), *A new handbook of political science* pp. 167-191. Oxford: Oxford University Press.
- Willis, M. M. & Schor, J. B. (2012). Does changing a light bulb lead to changing the world? political action and the conscious consumer. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 644, 160-190.
- Winston, M. (2002). NGO strategies for promoting corporate social responsibility. *Ethics and International Affairs*, 16 (2), 71-87.
- Zald, M. N. & McCarthy, J. D. (1987). Social movement organizations: Growth, decay and change. in M. N. Zald & J. D. McCarthy (Eds.), *Social movements in an organizational society: Collected essays*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

סקירת ספרים חדשים

בעריכת ליהיא להט

מהישרדות להתבססות: תמורות בחברה החרדית בישראל ובחברה

ירושלים: מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד.

2012. 314 עמודים

קימי קפלן ונורית שטדלר (עורכים)

סקר: יוחאי חקק¹

הספר בעריכת קפלן ושטדלר הוא הקובץ השלישי בהוצאת ון ליר והקיבוץ המאוחד העוסק בחברה החרדית. את הקובץ הראשון ערך קפלן עם עמואל סיוון, ואת שני האחרונים עם נורית שטדלר. ביחד מקבצים שלושת הכרכים עבודות של מספר רב של חוקרים, רבים מהם חוקרים צעירים שכתבו את עבודת הדוקטור שלהם בנושא. שלושת הכרכים מעניקים תמונה מגוונת ועשירה של הפעילות המחקרית בתחום, והם עדות לשגשוגו במיוחד בעשור האחרון. פרק המבוא מציב את החברה החרדית בת זמננו בהקשר היסטורי וחברתי תוך סקירת אחדים מהדיונים המרכזיים בחקר הדתות, שלדעת העורכים הם מרכזיים גם להבנת החברה החרדית. 12 המאמרים המופיעים בספר חולקו לארבעה שערים בהתאם למגמות שהעורכים מבקשים להצביע עליהן: שיקום החברה החרדית וייצובה לאחר השואה; התחזקות החברה החרדית תוך הבלטת מאפיינים פנים חרדיים מתוך עמדה של כוח וביטחון עצמי; התרחבות החברה החרדית ומגעה עם החברה הסובבת; פיתוח הביטחון העצמי המתבטא במאמצים להחזרה בתשובה וביציאה גיאוגרפית מהריכוזים החרדיים המסורתיים. חלוקת המאמרים לשערים אמנם מסייעת

1 מרצה בכיר בבית הספר למדעי הבריאות והעבודה הסוציאלית, אוניברסיטת פורתסמות', בריטניה. יוחאי חקק פרסם מאמרים וספרים אודות היבטים שונים של החברה החרדית. באוקטובר 2012 התפרסם ספרו Young Men in Israeli Haredi Yeshiva Education: The Scholars' Enclave in Unrest. Boston, MA: Brill (180 pages, English)

ליצירת מבנה לספר, אך לא פעם, כצפוי, עולות באותו הפרק עדויות למספר מגמות במקביל.

השער הראשון שימור וקיום כולל שני מאמרים. הראשון שבהם, פרי עטה של מיכל שאול, עוסק בהבניית הזיכרון אודות שרה שנירר, מייסדת רשת בתי הספר בית יעקב, שהיו כלי לשיקום החברה החרדית לאחר השואה. הפרק השני של יאיר הלוי עוסק ברב שלמה וולבה ובמאמציו להחייאת המוסר בעולם "ההשקפה" הישיבתי-החרדי. שני הפרקים הם היסטוריים וממעטים מאוד בשימוש בתיאוריה, אבל מלמדים אותנו על היבטים חשובים במאמצי השימור והחיזוק האידיאולוגי המושקעים בחברה החרדית, באמצעות כתיבה מחודשת של פרקים בהיסטוריה החרדית או החייאתם של רעיונות ופרקטיקות שזכו לפריחה לפני שנים רבות.

השער השני חיזוק מאפיינים כלפי פנים מעמדת כוח פותח בשני מאמרים שעוסקים במעמדה המשתנה של העברית, האנגלית והיידיש בחיי הקהילה. אחד המאמרים בשער זה שצדו את תשומת לבי הוא מאמרה של ורד אלימלך. בעבודתה עוסקת אלימלך ביחס לאחר דרך ניתוח חמישה סרטים של היוצר החרדי יהודה גרובייס. הכותבת מראה באופן משכנע כיצד השתנה עם הזמן ייצוג דמותו של החילוני ביצירתו של גרובייס. בראשית דרכו תואמת יצירתו של גרובייס את המאפיינים של קולנוע אידיאולוגי החוזר ללא ערעור על הרטוריקה הרשמית. הדמויות הלא חרדיות המופיעות בו מוצגות באופן סטריאוטיפי כשליליות וכמנוגדות לדמות החרדי. כפי שמראה אלימלך, יצירתו של גרובייס הפכה עם השנים מורכבת יותר, והיא כוללת מצד אחד ביקורת פנימית ומהצד האחר ייצוג מורכב ומאוזן יותר של הדמויות הלא חרדיות ובמיוחד דמותו של החילוני. הקולנוע החרדי המאוחר יותר, כפי שמשקף דרך ניתוח יצירתו של גרובייס, כבר אינו כלי לביצור אידיאולוגי, אלא הופך אמצעי שדרכו ניתן להציב חלק מהמוסכמות החברתיות החרדיות בסימן שאלה, לאתגרן ולקדם שינוי חברתי.

יש להניח שקוראי ביטחון סוציאלי המתעניינים במדיניות חברתית ימצאו עניין מיוחד דווקא במאמרי השער השלישי והרביעי. את השער השלישי, מפגש, חשיפה ופתיחת השורות, פותח מאמרו של אבי קיי שבהתבסס על מספר סקרים מנסה לדון במורכבות הפסיכולוגית והתרבותית הכרוכה במעברם של גברים חרדים אל עולם העבודה. בעבודתו מתעלם החוקר מחלק מהממצאים שהמחקר בתחום כבר העלה; למשל: פרקטיקות ניהול הזמן ואומדן התפוקה המקובלות בעולם העבודה המודרני אינן מקובלות בעולם הישיבה. חוקרים שונים כבר דנו בנושא זה. אולי משום כך גם אין חידוש משמעותי בממצאים שהוא מציג. את השער הרביעי ואת הספר כולו חותם מאמרם של לי כהנר ויוסף שלהב, תמורות במרחב החרדי. המאמר בוחן באופן מרתק את המשמעויות החברתיות והתרבותיות הנלוות להעתקתם של חרדים את מקום מגוריהם ומעבר אל הערים החרדיות החדשות, כגון בית"ר עילית, אלעד, רמת בית שמש ומודיעין עילית. המחברים מנתחים

את המשמעויות המורכבות של המעבר, אשר מצד אחד מרחיק את הדור הצעיר מהדור המבוגר ומפיקוחו, ובכך מאפשר השתחררות מסוימת מאותם כבלים, ומהצד האחר מחזק את ההסתגרות החרדית מפני השפעות הסביבה החילונית, שכן הערים החרדיות החדשות הן על טהרת החרדיות. לטענתם, ההשפעה הכוללת של מהלך זה תתברר רק בחלוף השנים.

הספר מציע קשת רחבה ועשירה של נקודות מבט על היבטים שונים של החברה החרדית בת זמננו, וכותביו מגיעים ממגוון רחב של דיסציפלינות, ובהן סוציולוגיה, תקשורת, חינוך, גיאוגרפיה, מנהל עסקים, פסיכולוגיה, תולדות עם ישראל ומחשבת ישראל. יחד עם העושר הזה ניתן להצביע על מספר חסרונות מרכזיים. בפרק המבוא לספר כותבים העורכים שהקובץ "יתרום לחקר דפוסים של המרה דתית ושל דרכי הצטרפות לחברה החרדית בישראל, ומתוך כך גם להבנת טיבם של תהליכים אלה בדתות אחרות המצויות במרחב החיים המודרני – על אף השוני ביניהן" (עמ' 22). הבטחה זו נותרת בלתי ממומשת, מכיוון שלא העורכים ולא כותבי הפרקים מקשרים בין מחקרם למחקרים שדנו בקהילות דתיות אחרות, אם בתוך ישראל או מחוצה לה. בשל כך נראה שהדיון נותר ממוקד ומוגבל למקרה החרדי-הישראלי. את המבוא לספר מסיימים העורכים בשאלות אלה: "האם התגוננות והסתגרות הן עדיין רכיבים רלוונטיים להבנת דרכי פעולתה של החברה החרדית בישראל בראשית המאה ה-21? [...] האם ייתכן שבמקרים מסוימים התבוננות בחברה החרדית מנקודת המבט של איום, התגוננות והסתגרות משמשת חסם בפני גישות חדשניות, עדכניות ורעננות בחקר החברה החרדית בישראל?" (עמ' 28). שאלות אלה נותרו בלתי פתורות גם לאחר קריאת פרקי הספר השונים, שכן רובם יוצאים מנקודת מבט זו, ואינם בוחנים אותה, מציבים אותה בסימן שאלה או מערערים עליה. בספר הראשון שערכו קפלן וסיוון ציין קפלן את הצורך בעריכת מחקרים משווים בין הקהילה החרדית בישראל לקהילות חרדיות בחו"ל. אוסיף כאן גם את הצורך להשוות את הקהילה החרדית לקבוצות דתיות אחרות. השוואות אלה נחוצות, כדי לחלץ את הדיון בחברה החרדית מבידודו ולחברו לשיח הרחב המתנהל במדינות רבות אודות קהילות דתיות בעידן המודרני. עם סיום קריאת הספר נותרתי עם התהייה שמא המבנה המובלעתי, המתגונן והמסתגר מאפיין לא רק את החברה החרדית, אלא במידת מה גם את חקר החברה החרדית בישראל.

הספר בהחלט עתיד לעניין את אלה העובדים עם החברה החרדית ומתעניינים בה, והוא מוסיף להבנתנו את התהליכים המתרחשים בה בתקופה הנוכחית. אף שהמוקד של הספר אינו תכנון מדיניות, כל ניסיון לקדם מדיניות מחייב הבנה מיוחדת של החברה שמדובר בה, במיוחד חברה מסתגרת כמו החברה החרדית, שנוהגת לפרש כל התערבות חיצונית כאיום קיומי.

Poverty and Deprivation in Europe

Brian Nolan & Christopher T. Whelan

Oxford: Oxford University Press. 2011. 275 pages

סקר: מנחם מוניקנדס¹

מיהו עני ומהו יעד צמצום העוני? התשובה לשאלה זו טמונה בעיני המתבונן, כמו גם בשיטת המדידה. המוסד לביטוח לאומי בישראל אימץ לשם מדידת העוני את שיטת מדד העוני היחסי של סף הכנסה. בהגדרה זו העוני מחושב כרמת הכנסה השווה ל-50% מההכנסה הפנויה החציונית לנפש תקנית (בהתאמה למספר הנפשות במשק הבית). בבואה להגדיר יעד לצמצום העוני החליטה הממשלה שלא להשתמש במדד סף הכנסה. לעומת זאת היא בחרה להשתמש במדד המוגדר במונחי צמיחה, המוסב להכנסה ממוצעת למשק בית. היעד שהיא הציבה קובע שבין השנים 2008-2010 הכנסות החמישון התחתון אמורות לגדול ב-10% יותר משיעור צמיחת התוצר לנפש, שמשמעותה תוספת חודשית ברוטו בגובה של כ-500 ש"ח למשק בית ממוצע (מאז לא קבעה הממשלה יעד לצמצום העוני). האיחוד האירופי קבע יעד לצמצום העוני, ולפיו הוא שואף לצמצם ב-20 מיליון בני אדם את מספר העניים עד שנת 2020. מדד העוני של האיחוד האירופי קובע שעני הוא אדם שניתן לאפיינו לפחות באחד מתוך שלושת המדדים האלה: מצוי בסיכון לעוני, חי חיי מחסור ומחסור עבודה. הבדל מרכזי בין המדדים הישראליים לבין מדדי העוני של האיחוד האירופי הוא שבישראל הממשלה והביטוח הלאומי משתמשים רק במדדי הכנסה, ובאיחוד האירופי נבחרה שיטה המורכבת משלושה מדדים שרק אחד מהם (סיכון לעוני) מתייחס להכנסה. בחירתה של אירופה להסתמך גם על מדדים שאינם מדדי הכנסה מדגישה את העובדה הידועה היטב שלמדדי הכנסה מגבלות רבות במדידת עוני. יתרה מזאת, יש פער בין הגדרות שונות של גופים בישראל. כך הביטוח הלאומי קובע במדויק מיהו עני, ויכול לגזור מקביעה זו את מספר העניים בתסריטים כלכליים שונים, ומולו הממשלה משתמשת במדד שונה וקובעת שמספר העניים שייחלצו מעוני הוא פונקציה של השיפור המתוכנן בהכנסתם, אך נמנעת מציון מספרם.

בספרם טוענים נולן ווילן (Nolan & Whelan), שמדינות וארגונים שונים בוחרים את שיטת מדידת העוני על פי שיקולים פוליטיים ומדעיים. כך, לדוגמה, החלטת האיחוד

1 פרופ' מנחם מוניקנדס, מרצה בבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת בר-אילן ויושב הראש של ESPAnet ישראל. עוסק בחקר עוני סובייקטיבי, בחקר חוויית העוני של אנשים החיים בתנאי עוני ובחקר תפיסות עוני של הציבור ושל נותני שירותים והשפעתם על השירותים לאנשים החיים בעוני. כמו כן חוקר מוניקנדס היבטים היסטוריים ואידאולוגיים של עוני בארץ ועוסק במחקר השוואתי של עוני בארץ ובחול.

האירופי לצמצם את העוני באירופה ב-20 מיליון נפש עד שנת 2020 היא בעיקרה החלטה פוליטית (עמ' 51-53). החוקרים מבקרים את האיחוד האירופי על כך שבבחירה זו הוא סימן את המטרה (20 מיליון), ולאחר מכן צייר את המעגלים סביבה (שיטת המדידה). הצורך הפוליטי להגיע למספר מוסכם של עניים שקל לציבור (ולפוליטיקאים; מ"מ) להתייחס אליו מסביר לדעתם, במידה רבה, מדוע בחר האיחוד האירופי לפעול בדרך זו הפוגעת, כפי שהם מסבירים באריכות, במדעיות של מדידת העוני.

ברוח זו ספרם של נולן ווילן מוקדש לפיתוח בסיס מתודולוגי. מטרתם להציג שיטת מדידה רב ממדית של עוני והדרה חברתית ש"תספק מידע בעל ערך ש[יחסית] קל להבין אותו" (עמ' 248) כחלופה לזו של האיחוד האירופי. הם ערים לסתירה המובנית בין דיוק ותוקף מדעיים שיוצרים מדדים מורכבים, שהבנתם מחייבת השקעה והתעמקות, לבין הצורך בפשטות ובעיצוב מדד שהוא שימושי לפוליטיקאים ולקובעי מדיניות (בלי לגלוש לפשטנות). על גבי עטיפת הספר מצוין שמדובר בספר לא טכני, העוסק במדיניות רווחה ועוני ומיועד לקהל הרחב, אך אין זה כך. הספר מיועד בעיקר ליודעי ח"ן ומניח שהקורא הוא בעל ידע מחקרי וסטטיסטי ובעל הבנה סוציולוגית וכלכלית. לחוקרי עוני ולמי שחדש בתחום ורוצה ללמוד אותו מדובר בספר רב ערך. לשאר הקוראים כדאי להסתפק באינדקס המצוין שיכול לכוון להגדרות של מושגים ולהסברים של סוגיות עקרוניות. סקירה זו נמנעת ככל האפשר מלהיכנס לפרטים מתודולוגיים, סטטיסטיים וטכניים וממוקדת בעיקרה ב"שורה התחתונה".

הספר מגיש לקורא סיכום עדכני ביותר בתורת "ספירת העניים". הוא מציג בצורה סדורה תהליך של פיתוח מדדי עוני רב ממדיים שעומדים בקריטריונים שהמחברים קבעו להם: מטרתם לפתח מדד שמזהה אנשים שהם "עניים ומודרים באמת" (Truly poor and "excluded"; עמ' 7). אלה הם אנשים עניים לפי שני מדדים בד בבד: סובייקטיבי – "משפחות ובתי אב שתנאי חייהם חורגים באופן מהותי מתנאי החיים הנורמטיביים המינימליים בחברתם"; כספי – הכנסתם נמוכה מסף מסוים. מטבע הדברים מספר האנשים הנחשבים עניים לפי שני מדדים במקביל נמוך ממספר האנשים הנחשבים עניים לפי מדד יחיד. מכאן שמספר ה"עניים ומודרים באמת" נמוך ממספר העניים בכלל (עמ' 143). מדובר בדו"ח מחקר מורחב המראה שלב אחרי שלב איך פותחו המדדים, איך תוקפו, איך הושוו זה לזה, במה הם עדיפים על מדדים אחרים, מה מגבלותיהם וחולשותיהם ואיך הם מזהים את העניים באמת.

עניינם הוא למדוד עוני ומתוך כך לקבוע יעדים כלל אירופיים לצמצומו. החוקרים מסבירים בפירוט רב וביסודיות את המורכבות במדידת עוני תוך מדינתיות, במדידת עוני השוואתית בין מדינות ובהשוואת עוני במדינות פנימה למדד עוני אירופי מוכלל. לשם כך הם מסתמכים על מאגרי מידע כלל אירופיים עדכניים המאפשרים לאחרונה מחקרים מסוג

זה. בזמן כתיבת הספר, ישראל עדיין לא נכללה ברוב המאגרים האלה, אך עקב צירופה ל-OECD, סביר שהמצב ישתנה.

הגישה הרב ממדית למדידת עוני המוצגת בספר שלפנינו היא פיתוח ושכלול של גישתם של המחקרים מזה זמן רב (Nolan & Whelan, 1996), וחשיבותה הודגשה גם בארץ (מוניקנדס וקטן, 2003). בכך הם ממשיכים מסורת מפוארת של חוקרים בריטיים דוגמת ראונטרי (1871-1954) וטאונסנד (1928-2009).

לשיטתם מדידת עוני רב ממדית נשענת על סוגי המדדים האלה: (1) מדדים סובייקטיביים המעריכים את האופנים שבהם האדם חווה דחק כלכלי; (2) מדדי הדרה חברתית (צריכת שירותים, שימור קשרים משפחתיים ועוד); (3) מדדי חסך המתייחסים למצבים פסיים ולבעלות מול העדר חפצים (ליקויי מבנה, מוצרי מזון, ציוד ביתי וכו'); (4) מדדי הכנסה; (5) מדדי תעסוקה. הטעון המרכזי בעד מדידה רב ממדית הוא שלא ניתן לדון או למדוד עוני ללא התייחסות למשמעות החיים בעוני מבחינת האדם עצמו, כפי שהיא באה לידי ביטוי בסביבתו הטבעית. מדדי הכנסה, לפיכך, הם מצומצמים מדי ואינם מתארים את צורת חייו של האדם, מה גם שהם מודדים עוני רק בעקיפין (הכנסה כמשתנה מייצג המבטא לכאורה צורת חיים) ולא מודדים את החיים בתנאי עוני כהווייתם.

נולן ווילן (Nolan & Whelan) ערים לקושי שנובע מהבדלים תרבותיים, כאשר מבקשים לדון בהגדרות ומדדים לתנאי חיים בעוני. תרבויות שונות מעניקות פירושים שונים לפריטים זהים. כך, לדוגמה, צריכת בשר יכולה להיתפס במדינות שונות כסימן לתזונה מספיקה או כסימן לעושר. מדדים לא כספיים מושפעים מאוד מהאפיונים התרבותיים של המדינות השונות. בשל כך המחקרים מזהירים שהכרחי שרשימות הפריטים יאפיינו את הנורמות המקומיות ויהיו מקובלות על הציבור המקומי כמייצגות ביטויים של עוני (עמ' 45). בהקשר זה מצאו החוקרים שמידת הלגיטימיות שחברה מסוימת מעניקה לעוני כתופעה מושפעת מאוד מתפיסת ההקשר במדינות פנימה ופחות מתפיסתם של המורואיינים את עצמם או את מדינתם ביחס למדינות אחרות באיחוד האירופי. מדד עוני שלא זוכה לאמון הציבור לא יזכה בגיבוי פוליטי ויהיה חסר ערך בתהליכים הקשורים לעיצוב מדיניות חברתית.

בהסתמך על דפוס הקשרים בין המדדים הנ"ל וממצאים מחקרניים אחרים המחקרים מציעים מדד מוכלל המשקף בצורה טובה את משקי הבית המאופיינים בחסכים מרובים. המדד המשולב שפותח הוא המדד המשולב של עוני עקבי (MCP – Mixed-level Consistent Poverty; עמ' 129). מדד זה נותן ביטוי למצב עוני עקבי בכל המדדים. ה-MCP משלב בין משך החריגה מסף הכנסה, החסך ומשך החסך, מעמד חברתי ותעסוקה. ראוי להעיר שבניגוד לפרסומים רבים אחרים בתחום, הספר מפרט בצורה בהירה את השיטות ששימשו להרכבת המדדים למיניהם: איך נבחרו הפריטים שנכללו

במדד, איך קובצו לקטגוריות (רכישת מוצרים בסיסיים, ציוד ביתי, מצב הדיור, איכות השכונה/סביבת מגורים וכו') ואיך נקבעו רמות עומק החסך בכל קטגוריה. רמת הפירוט מאפשרת לקורא המיומן לשלב את המדדים במחקריו ולבחון את סגולותיהם.

מלבד הדיון ביתרונות ובחסרונות של שיטות מדידה שונות מאירים המחברים את החשיבות הרבה של ניתוחי עוקבה (אורך) של עוני. אחד המאגרים האירופיים, ECHP (European Community Household Panel), מכיל נתוני עוקבה ברמת המשפחה ומשק הבית המאפשרים מעקב מתמשך אחר שינויים בחייהם, המאפשר את בחינת הדינמיקה של העוני (עמ' 177-205). בהסתמך על נתוני ה-ECHP הם מראים שבכל טיפוס מדינת הרווחה שיעור תחלופת העוני נמוך משמעותית ממה שהיה מקובל לחשוב עד כה. כלומר: יותר אנשים נשארים עניים תקופה ארוכה יותר ממה שהיה מקובל להעריך בהתבסס על מחקרי חתך (עמ' 206). אמנם נמצא שיעור תחלופה נמוך בכל המדינות, אבל עדיין יש הבדל ביניהן. נמצא קשר חזק בין שיעור היציאה מעוני לבין טיפוס מדינת הרווחה. כך במדינות דרום אירופה קשה הרבה יותר להיחלף מעוני מאשר במדינות הצפון. במלים אחרות ובהתייחס לישראל, ניכר שמדיניות כלכלית-חברתית מהווה גורם מרכזי בהשאת אנשים בעוני או בהיחלוצות אנשים ממנו. לצערנו, חסר מאגר לאומי שמכיל נתוני עוקבה, שיוכלו לשמש בסיס קבוע לעריכת מחקרים דומים בארץ, אם כי הדבר עשוי להתאפשר על ידי מיזוג מאגרים קיימים. ראוי לציין שלאחרונה פועלים הגורמים הנוגעים בדבר (הביטוח הלאומי, למ"ס ועוד) במרץ להקים בסיס נתונים שיאפשר עריכת מחקרי עוקבה גם בארץ.

כמו בארץ, גם באירופה התרומה של מדידת עוני לצמצום התופעה תלויה בעיצוב מדדים מדעיים תקפים מחד-גיסא ובכך שקובעי מדיניות ופוליטיקאים ישתמשו בתוצאות המדידה מאידך גיסא. המחברים טוענים שקשה עד בלתי אפשרי לשקף תופעה מורכבת כעוני במספר פשוט אחד. החובה של החוקרים והסוכנויות הממשלתיות היא למצוא את הדרך לספק מידע פשוט ובעל ערך שמשמשים מהציבור יוכלו להבינו בקלות יחסית. רוב הספר מוקדש לעיצוב המדדים עצמם. אמנם שלא כמו בארץ, באירופה השימוש במדדי עוני לא כספיים מקובל יותר, אבל לדעת המחברים עדיין אינו מספיק. הם מדגישים שעדיפה מדידת עוני ישירה על מדידת עוני לא ישירה, עדיפה מדידת עוני מורכבת על מדידת עוני חד ממדית, ומחקרים עוקבים עדיפים על מחקרי חתך.

המשותף בארץ לכל שיטות מדידת העוני שהציעו בשנים האחרונות גורמים ממסדיים שונים (המוסד לביטוח לאומי: קו עוני יחסי, SEN, FTG, מדידה מצד ההוצאה; למ"ס: סל צריכה), הוא ההסתמכות על נתונים כספיים ונתוני צריכה. לעומת זאת נולך ווילן אינם נבהלים ממדדים סובייקטיביים המאפשרים לדעתם לאתר את העניים האמיתיים. סבורני שעל העוסקים במלאכה בארץ לבחון גישות סובייקטיבית דוגמת ה-MCP או דומות לה לשם הבנה טובה יותר של התופעה והתמודדות עמה.

מקורות

מוניקנדס, מ' וקטן, י' (2003). לא על הלחם לבדו יחיה האדם – מדידת עוני בישראל
בפרספקטיבה בין לאומית. בתוך י' קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים
חברתיים, 2003 (עמ' 273-288). ירושלים: מרכז טאוב.

Nolan, B. & Whelan, C. T. (1996). *Resources, Deprivation, and Poverty*.
Oxford: Clarendon Press.

Flexicurity Capitalism - Foundations, Problems and Perspectives

Peter Flaschel & Alfred Greiner

Oxford University Press. 2012. 226 pages

סקרה: לילך לוריא¹

*I am a one in ten / A number on a list
I am a one in ten / Even though I don't exist
Nobody knows me / But I'm always there
Statistical reminder of a world that doesn't care
(UB40, One in Ten)*

במועד כתיבת שורות אלה מתמודדות מדינות אירופה עם שיעורי אבטלה מדאיגים. מחלקת הנתונים באיחוד האירופי העריכה שמספר המובטלים בעשרים ושבע מדינות האיחוד עמד בשנת 2012 על 25 מיליון ויותר. שיעורי האבטלה הגבוהים ביותר נרשמו בספרד (25.1%) וביוון (24.4%). שיעור האבטלה הממוצע במדינות האיחוד עמד באוגוסט 2012 על 10.5% (Eurostat, 2012).

פיטר פלשל (Peter Flaschel) ואלפרד גריינר (Alfred Greiner) עוסקים בספרם החדש *Flexicurity Capitalism* בשאלה אם אבטלה המונית זו היא חלק בלתי נפרד מכלכלה קפיטליסטית או שמא אפשר אחרת. לצורך מתן תשובה לשאלה זו הם דנים בהגותו של מרקס (Marx), בהגותם המשותפת של קאלצקי וקיינס (Kalecki-Keynes) ובהגותו של שומפטר (Schumpeter). את הדיון התיאורטי מלווים המחברים בשורה של מודלים מתמטיים שנועדו לבסס את הטיעונים בפרקים השונים. בסוף הספר נמנעים החוקרים מלספק תשובה חד משמעית לשאלה וכותבים שלא ניתן לענות עליה בספר אחד. יחד עם זאת, הפרקים השונים מבססים יחדיו טיעון ולפיו ניתן לקיים כלכלה קפיטליסטית ללא אבטלה המונית וללא שימוש בה כאמצעי משטור (עמ' 197).

1 ד"ר לילך לוריא היא עמיתת מחקר בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר-אילן. מחקרה עוסקים, בין היתר, בגישת ה-flexicurity וביישומה במציאות הישראלית. ספרה דיני עבודה ורווחה במאה העשרים ואחת עומד להתפרסם בהוצאת סאקר, 2013.

הספר נפתח בתיאור הגותו של מרקס, ולפיה המשטר הקפיטליסטי יוצר "צבא של עובדים עודפים" (Industrial Reserve Army), שרבים מהם נידונים לאבטלה, ואלה שמועסקים נידונים לתנאים גרועים. שיעור העובדים המועסקים במשטר הקפיטליסטי אינו גדל ביחס ישר לצמיחה בשיעור ההון ועל כן נוצר "עודף" של עובדים (עמ' 7). הספר ממשיך בדיון בטענתם של קאלצקי (Kalecki) וקיינס (Keynes), ולפיה ידאגו ראשי המשק לכך שלאחר תקופה של מדיניות קיינסיאנית של "תעסוקה מלאה" תגיע תקופה של תעסוקה נמוכה. הטעם לכך הוא תפיסתם האומרת שתעסוקה גבוהה מובילה לירידה במשמעת העובדים ובתפוקתם (עמ' 27). בשני הפרקים הראשונים של הספר מראים המחברים, שלא בהכרח נדרשת התערבות ממשלתית כדי למנוע אבטלה ואת צבא העובדים העודפים שעליו התריע מרקס; ניתן לעשות זאת על ידי מתאם בין הון לעבודה. בפרק השלישי של הספר מוצגים קווי המתאר של מתאם אפשרי שכזה. המחברים מכנים אותו Flexicurity Capitalism. בפרק הרביעי של הספר מושווה מתאם זה לכלכלה קפיטליסטית בלתי מרוסנת (unleashed capitalism).

בפרק השלישי, שנתן לספר את שמו, עומדים המחברים על הרבדים המרכזיים שעליהם יש לבסס כלכלה קפיטליסטית ללא אבטלה המונית. הפתרון לדעת המחברים נעוץ בגישת ה-flexicurity (עמ' 74). גישת ה-flexicurity (שילוב המלים flexibility ו-security) מתבססת על מינוח קיים ועל מדיניות המקודמת הלכה למעשה במדינות שונות באירופה. מדובר בגישה תיאורית-נורמטיבית המנסה להתמודד הן עם אבטלה וסיכונים חברתיים אחרים בשוק העבודה והן עם הצורך של מדינות להתמודד בשוק גלובלי תחרותי (European Expert Group, p. 8). טון ווילטהאגן (Ton Wilthagen) אשר פיתח את המסגרת המושגית של הגישה – תחילה באקדמיה ולאחר מכן בוועדת מומחים של האיחוד האירופי – טען שניתן לקדם בעת ובעונה אחת גמישות וביטחון בשוק העבודה תוך יצירת הרמוניה ביניהן (Wilthagen, Tros, & van Lieshout, p. 3). ועדת המומחים של האיחוד האירופי הדגישה באופן מיוחד את החשיבות במתן גמישות תעסוקתית למעסיקים (בפיטורין ובהעסקה) לצד מתן ביטחון לעובדים, הן ביכולתם לעבוד (לא בהכרח באותו מקום עבודה) (employment security) והן בצורת הבטחת הכנסה בתקופות זמניות או קבועות של העדר עבודה (income security). ועדת המומחים הדגישה עוד את מגוון היישומים האפשריים של הגישה וכן את הצורך של כל מדינה ומדינה ליישמה בהתאם למאפייניה הייחודיים (European Expert Group, pp. 2, 4). מדינות שונות באיחוד האירופי, וביניהן דנמרק והולנד, אימצו את עקרונות הגישה. חוקרים שונים, לעומת זאת, מתחו עליה ביקורת, בטענה שה-flexicurity הוא בעצם מושג ריק מתוכן, וכותבים ומקדמי מדיניות שונים יכולים לפרש אותו כל אחד על פי הבנתו (Viebrock & Clasen, pp. 306-310).

פלשל וגריינר מציעים לצקת תוכן חדש למושג. הם מדברים על ה- flexicurity capitalism המבוסס על שלושה רבדים: (1) תעסוקה מלאה – מערכת שתספק תעסוקה לכל הפרטים בחברה; המחברים מציעים מודל אידיאלי של שיתוף פעולה בין המגזר הפרטי לציבורי שיוביל לאספקת תעסוקה מלאה לכלל הפרטים. הפרטים יהיו זכאים לתעסוקה מלאה, אך גם יהיו חייבים בה. המודל האידיאלי מניח שלכל הפרטים בחברה כישורים ויכולת לעבוד. (2) שוויון הזדמנויות בחינוך היסודי והעל-יסודי – המחברים מציעים להקים מערכת מקיפה של בתי ספר יסודיים ועל יסודיים אשר תתאפיין בשוויון הזדמנויות ותהיה נגישה לכול. כל פרט יהיה זכאי לחינוך איכותי מגיל צעיר. המחברים מציינים שיש חשיבות גם להשכלה מאוחרת במהלך החיים, אך הצעתם מסתפקת במתן נגישות לכול למערכת היסודית והעל יסודית; (3) בניית מודל של קבלת החלטות אחראיות בידי אליטות² – המחברים עומדים על חשיבותן של האליטות הן בניהול העסקי-הכלכלי והן בפוליטיקה. חברי האליטה הם אלה שמקבלים את ההחלטות החשובות והם צריכים להיבחר על בסיס השכלה איכותית. המחברים מציעים לדאוג לקידום ולפיתוח הקריירות וההשכלה של האליטות באמצעות מתן ההשכלה הטובה ביותר הקיימת.

הצעתם של פלשל וגריינר מבקשת לצקת למושג ה-flexicurity תוכן חדש, ובשל כך היא מעוררת מחשבה. ואולם יש לשים לב לכך שהצעה זו מנוגדת לחלוטין לגישת ה-flexicurity, כפי שהיא נתפסת במדיניות האיחוד האירופי. לאמיתו של דבר, כל אחד מהרבדים שהציעו המחברים עומד בסתירה לעיקרי גישת ה-flexicurity, ברובד הראשון שעניינו תעסוקה מלאה: כותבים המשתייכים לגישה זו מניחים שיעד של תעסוקה מלאה איננו אפשרי ואף איננו רצוי בשל המחירים החברתיים הנדרשים לשם השגתו (Schmid, 2000). גישת ה-flexicurity מדגישה את החשיבות שבדאגה לאוכלוסיות פגיעות ואת הצורך לספק להן הכשרות מקצועיות שיאפשרו תעסוקה, ובה בעת לתת קצבאות לאלה בהן שאינם יכולים לעבוד (Expert Group, pp. 9-11). בנוגע לרובד השני, שוויון הזדמנויות בחינוך, גישת ה-flexicurity מדגישה את החשיבות של לימודים לאורך החיים (life-long learning). בניגוד לגישתם של פלשל וגריינר אשר שמה דגש על בתי הספר, גישת ה-flexicurity מדגישה את הצורך של עובדים להקדיש יותר ויותר זמן לשימור ההון האנושי ולחידושו בעזרת הכשרות והמשך לימודים בכל מהלך קריירת העבודה (Muffels, 2008, p.5). המושג "לימודים לאורך החיים" מגלם תפיסה רחבה של לימודים, אשר איננה מוגבלת ללימודי החובה במסגרת בית הספר וללימודים במסגרות פורמליות למיניהן. הלימוד מתרחש במסגרות שונות ובגילאים שונים (Tuijnman &

2 אליטות מוגדרות בידי המחברים בעמ' 128 כ- "Persons, who by virtue of their strategic locations in large or otherwise pivotal organizations and movements, are able to affect political outcomes regularly and substantially"

פּלשל וגריינר, המציעים מודל של קבלת החלטות בידי אליטות, גישת ה-flexicurity מדגישה את חשיבותו של הדיאלוג החברתי (שיתוף ארגוני עובדים, ארגוני מעבידים ונציגי ממשל; Expert Group, pp. 15-16). מול הצעת המחברים לתהליך קבלת החלטות אליטיסטי המתבצע "מלמעלה" גישת ה-flexicurity מדגישה את חשיבותו של תהליך המתבצע "מלמטה" ואשר במסגרתו נשמעים הקולות והאינטרסים הרלוונטיים. בשל כל האמור לעיל נראה שבהצעתם אין המחברים יוצקים תוכן לגישה, אלא שוללים אותה באופן מוחלט.

פּלשל וגריינר מפתחים בספר מודל כלכלי מעורר מחשבה, שנועד להתמודד עם תופעת האבטלה המתגברת. ואולם אף שהם נושאים את דגל גישת ה-flexicurity, המודל שלהם חותר תחת גישה זו ומציע, לאמיתו של דבר, פרדיגמה חלופית. הספר מתאים לאנשי אקדמיה ומדיניות המתעניינים בכלכלה פוליטית, במדיניות רווחה ובשוק העבודה. הספר והניתוחים המובאים בו רלוונטיים לדיונים המתנהלים בישראל בנוגע לאבטלה ולהגמשת שוק העבודה.

מקורות

- Eurostat-European Commission, Unemployment Statistics, August 2012.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics.
- Flexicurity Pathways – Turning Hurdles into Stepping Stones (Report by the European Expert Group on Flexicurity, June 2007).
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flexi_pathways_en.pdf.
- Muffels, R. J. A. (Ed.). (2008). *Flexibility and employment security in Europe*. UK: Edward Elgar Pub.
- Schmid, G. (2000). Foreword. In J. O'Reilly, I Cebrian, & M. Lallmen (Eds.), *Working time changes* (pp. xix-xxi). UK: Edward Elgar Publishing.
- Viebrock, E. & Clasen, J. (2010). State of the art: Flexicurity and welfare reform: A review. *Socio-Economic Review*, 7, (305-331).

Tuijnman, A. C. & Schomann, K. (1996). Life-long learning and skill formation. In G. Schmid, J. O'Reilly, & K. Schomann (Eds.), *International handbook of labour market policy and evaluation* (pp. 462-488). UK: Edward Elgar Publishing.

Wilthagen T., Tros, F., & Lieshout, H. (2003). *Toward 'Flexicurity'? Balancing flexibility and security in EU member states* (Invited Paper for the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association, Berlin)

www.tilburguniversity.nl/faculties/frw/research/schoordijk/flexicurity/publications/papers/fxp2003_3.pdf

Beyond Elder Law – New Directions in Law and Aging

Israel Doron & Ann M. Soden (Eds.)

Berlin Heidelberg: Springer. 2012. 219 pages

סקרה: ליאת אילון¹

אני מכירה את איסי (ד"ר ישראל דורון) כבר מספר שנים, והייתי חברה בקבוצת המחקר שהקים במימון מכון ון ליר בנושא של גילנות – אפליה על רקע גיל. מלבד זאת אני עוסקת בתחום הזיקנה כבר למעלה מעשר שנים כחוקרת וכמטפלת. עם זאת הספר הצליח לחדש ואפילו להפתיע אותי. מה החידוש? מבחינתי החידוש האמיתי טמון בקריאה של ספר המוקדש כולו לנושא של חוק וזיקנה. הספר גרם לי להבין עד כמה מועטה היתה תשומת הלב שהקדשתי לנושא זה עד כה.

אחת הפיסקאות בספר בפרק שכתבה נינה א' קוהן (Nina A. Kohn) מדגישה ביתר שאת את המקום המועט שתופס התחום המשפטי בגרונטולוגיה לעומת תחומים אחרים, כגון פסיכולוגיה או סוציולוגיה:

The study and development of public policy focused on older adults has historically been dominated by the medical sciences, related fields such as psychology and social work and other social sciences that examine group behavior and structure such as sociology and anthropology. The legal field and its approach to analyzing public policy by comparison have yet to play a significant role in shaping the field of gerontology (p. 19).

כשקראתי את הספר, ניסיתי לחשוב איך ייתכן שכל פרקיו ונושאי ידועים ומוכרים לי, ועם זאת הזווית המשפטית נותרה סמויה מהעין עד כה. אני לא בטוחה שהספר מציע תשובה לכך. עם זאת, הספר כן מעודד את הקורא להתעמק בנושא המשפטי ולקחת אותו בחשבון כאחד הגורמים המרכזיים ביותר בזיקנה.

1 פרופ' ליאת אילון היא פסיכולוגית ומרצה בבית הספר לעבודה סוציאלית על שם לואיס וגבי וייספלד, באוניברסיטת בר אילן. תחומי המחקר העיקריים שלה נוגעים לטיפול בידי עובדים זרים, לשילוב שירותי בריאות הנפש במרפאות קופת חולים ולגילנות.

המטרות השאפתניות בכריכת הספר לא מאכזבות. אכן, כפי שמציעים העורכים, הספר מספק נקודות מבט שונות ומגוונות לחוקים ולמשפט בנוגע לזקנים בעידן הגלובלי. מדובר בקובץ מאמרים. על כן כל פרק נכתב בידי חוקר שונה בתחום, אשר מביא לא רק את זווית הראייה האישית שלו, אלא גם את תפיסתו התרבותית והחברתית תוך דגש על חוקי המדינה הספציפית, לעתים תוך השוואה לחברות אחרות.

נקודה מעניינת אחרת היא העובדה שהספר נע בין המקרו למיקרו, בין החברתי לאישי. חלק מהפרקים עוסקים יותר ברמת החברה ונוגעים באופן כללי בחוקים השונים, תוך דגש על הבנייתם בחברות שונות. פרקים אחרים, לעומת זאת, עוסקים ישירות באדם הזקן ומכוונים לאנשי הפרקטיקה יותר מאשר לקובעי המדיניות. מלבד השונות בתכנים, מצאתי שונות בסגנון הכתיבה, כאשר חלק מהפרקים היו קלים יחסית לקריאה לאנשים שלא מהתחום, ואילו פרקים אחרים השתמשו בזרזון מקצועי שהיה לי זר.

בדיוק כמו רשימת הכותבים, כך גם הנושאים הכלולים בספר הם מגוונים ביותר: סוגיית המשמורת, כשירות משפטית, זכויות אזרח וחוק בינלאומי, יחסי משפחה, אפליה על רקע גיל והזכות למות. אף שאני בקיאה ברבים מהנושאים מהזווית הפסיכולוגית, היתה בחינתם מהזווית המשפטית תרגיל מחשבתי מעניין.

אחד הפרקים המעניינים מבחינתי היה הנושא של יחסי משפחה ובחינתם מההיבט המשפטי. בפרק שכתבה עורכת הספר אן מ' סודן (Ann M. Soden), מתוארת המעורבות של עורכי דין במערכות היחסים של הזקן עם בני משפחתו וההתנהלות שלהם גם מול הזקן עצמו. זאת לאור תהליך ההזדקנות הכלל עולמי והעובדה שמשפחות בנות שלושה ואפילו ארבעה דורות, החיים זה לצד זה, הפכה תופעה רווחת בעידן המודרני. מצא חן בעיני שהכותבת יוצאת ממודל הסולידריות הבין דורית, מדברת על קונפליקט ועל רגשות מעורבים, ואז מתארת כיצד נושאים אלה באים לידי ביטוי בתחום המשפטי. עוד נושאים המופיעים בפרק הם אי בהירות באשר למחויבותו של עורך הדין ללקוח, שאלת "מיליון הדולר" מיהו הלקוח, כאשר מדובר בזקן המלווה בבני משפחה, ייצוגם של זקנים עם דמנציה, נסיונות גישור במקרי קונפליקט והטיפול בזקן.

בסוף הפרק מציינת הכותבת, שזקנים, בדיוק כמו קבוצות מוחלשות אחרות של נשים או מהגרים עניים, לא מזהים שהבעיות המרכזיות שלהם נמצאות בתחום החוקי. יתרה מזאת, לעתים גם בתי המשפט לא מזהים זאת. הכותבת מסכמת שאף שמשפטנים יכולים לעצב את החוקים הטובים ביותר ואת הליכי ההגנה הטובים ביותר, לא תמיד הם מיושמים כהלכה. ואולם עקב השינויים הרב דוריים המתחוללים בחברה, גורמים משפטיים הופכים מרכזיים יותר ויותר ביצירת שינוי היחס לזקנים. ניכר שמוטלת על המשפטנים הדרישה והאחריות לעצב את פועלם בהתאם לצורכי החברה והזקנים שאותם הם משרתים.

הספר תורם למדיניות החברתית בהדגישו את חשיבות המשפט והחוק בחייהם של הזקנים. ההשוואות הרב לאומיות הרבות שהספר מספק עוזרות להבין את יחסותם ואת שברירותם של החוקים השונים. ספר המשך מעניין יכול לעסוק במקומו של הזקן בחברה הישראלית בראי החוק ובנקודות דמיון ושוני בחוק הישראלי מול חוקיהן של מדינות שונות בעולם. כפי שמציינים איסי דורון ובני ספיינר בפרק שכתבו ועניינו החוק הבינלאומי בנוגע לזקנים, השוואות בנוגע למערכות משפט שונות יכולות להרחיב אופקים. השוואות כאלה מאפשרות לנו לשקול פתרונות משפטיים שלא עלו בדעתנו קודם לכן ולהוציא אותנו מקיבעון מחשבתי. השוואות אלה גם עוזרות לנו להבין טוב יותר את המערכת שלנו ואת קו המחשבה המנחה אותנו. יתרה מזאת, מחקר השוואתי מעודד דיאלוג בין חברות תוך שיתוף פעולה והבנה הדדית.

לסיכום: ספר זה מהווה סנונית ראשונה שעשויה לעודד את ההתייחסות למשפט ולחוקים במחקר ובפרקטיקה בתחום הגרונטולוגיה. הספר מתאים לחוקרים וללומדים את תחום הגרונטולוגיה. אף שרוב פרקיו מתאימים גם לכאלה שאינם משפטנים, פרקים מסוימים יהיו קשים לקריאה לגרונטולוגים ללא רקע משפטי.

Transitions and the Life Course: Challenging the Constructions of "Growing Old"

Amanda Grenier

Chicago: The University of Chicago Press. 2012. 241 pages

סקרה: דנה פרילוצקי¹

ספרה של אמנדה גרנייה עוסק בניסיון לאתגר, לבדוק מחדש, לרענן ואולי אף לשנות את התפיסות הסטנדרטיות המקובלות בנוגע לזיקנה ולהזדקנות, אלה המקבעות את תפיסת הזיקנה כתהליך הידרדרות חד-כיווני, אלה המתייחסות בצורה סטיגמטית אל זקנים שאינם נמצאים בקטגוריה של "הזדקנות בריאה" או של "זיקנה מוצלחת". המחברת מציינת שכוונת ספרה היא להעמיק ולפתח את הנטייה הקיימת היום בתחום הגרונטולוגיה הביקורתית לשלב בין ידע ותובנות על מבנים חברתיים לידע ותובנות שעלו מניסיון חייהם של אנשים זקנים, כדי להיטיב להבין את התופעות המורכבות של הזיקנה (עמ' 23).

המחברת גורסת שתפיסות ביקורתיות של זיקנה והזדקנות מְסַפְּקוֹת נקודת מוצא מצוינת לבחינה מחדש של שינויים ומעברי חיים המתחוללים בתהליך ההזדקנות. הגישה התיאורטית לאורך ספר זה מדגישה את ההקשרים הפנימיים שבין טווח משתנים גדול: מבנים חברתיים ותרבותיים של זיקנה, כפי שהם משתקפים במסגרות של קביעת מדיניות ובשירותים המוגשים לציבור; ההשפעה המצטברת של אי הצדק החלוקתי והקיפוח החברתי על חוויית ההזדקנות; המבנים החברתיים והמעברים שבתהליך ההזדקנות; ניסיונם וחוויותיהם של הזקנים עצמם, כפי שהם מציגים אותם; אי התאמות בין תפיסות מובנות לבין הניסיון או ההתנסות בשטח.

הספר מחולק לשניים: חלקו הראשון מציג את הבסיסים המרכזיים של המחקר והידע המצטבר בתחום הגרונטולוגיה על הקשר בין מעברי חיים לתהליך ההזדקנות. מוצגת הגישה הביקורתית לחקר הזיקנה, גישות רב מקצועיות ובין מקצועיות למהלך החיים, הקשרים שבין המדיניות, הפרקטיקה בשטח והחוויה האישית של זקנים, וכן מוצגים מבנים תרבותיים-חברתיים בשנות החיים המאוחרות. המחברת סוקרת בצורה שיטתית ומובנית את עיקרי התפיסות המקובלות היום בנוגע לזיקנה והזדקנות ומניחה את התשתית

1 ד"ר דנה פרילוצקי, עובדת סוציאלית וגרונטולוגית, מרצה וחוקרת בחוג למדעי הזיקנה – גרונטולוגיה, הפקולטה למדעי הרווחה והבריאות, אוניברסיטת חיפה.

לחלקו השני של הספר שבו תנסה לאתגר תפיסות אלה. אחד הדיונים מוקדש לקשרים שבין מדיניות, פרקטיקה וניסיונות חיים של הזקנים, ומתאר את המדיניות כמרחב המעצב את הידע ומספק מסגרת המפרשת אותו. לטענת המחברת, המדיניות ניזונה משתי מערכות מסרים סותרות הרווחות בשיח על ההזדקנות: מצד אחד הזקנים מקבלים מסרים על הדרכים המועדפות להזדקנות בריאה ומוצלחת, ומהצד האחר הם שומעים שבשנות החיים המאוחרות אי אפשר להתחמק מירידה בכושר, מאובדנים חברתיים וכלכליים ומירידה במצב הבריאות. מסרים סותרים אלה באים לידי ביטוי במיוחד בשירותים לזקנים, כאשר נוכח שינוי במצב הבריאותי וביכולות של האדם הזקן, אשר יש לו גם מוגבלויות מסוימות, מצטמצמת זכאותו לקבלת שירותים (עמ' 68). בהיבט הוראתי-לימודי חלק זה של הספר כתוב בצורה מובנית וברורה, ויכול לשמש מקור טוב ללימוד התחום ולהבנתו.

חלקו השני של הספר מתבסס כאמור על הנושאים והרעיונות שהוצגו בפרקים הקודמים ונובע מהם. בחלק זה נידונים האתגרים העכשוויים שבחקר המעברים בחייו, לימודם והבנתם. לכאן למעשה מכוון הספר; כאן המחברת קוראת תיגר על נושאים שונים ומעלה שאלות בדבר התפיסות המקובלות בתחום הזיקנה. היא נוקטת אסטרטגיה של הצגת ראיונות עם הזקנים עצמם, ומציינת ש"הראיונות מביאים פרשנויות סובייקטיביות של נקודות מפנה ורגעים קשים במהלך החיים, המשכיות ושינוי, חולי ובריאות" (עמ' 99). תשעה אנשים בשנות חייהם המאוחרות, המאופיינים בקבוצות על פי מבנים שונים של הזדקנות בריאה ומוצלחת והזדקנות תוך חולי וקשיים, מציגים את תפיסותיהם בדבר המעברים בחייהם והאופן שבו התמודדו בעבר ומתמודדים כיום עם קשיים שונים. הקורא נדרש לחשוב מחדש על כל מה שהוא יודע בתחום הזיקנה: על התפיסות המקובלות, על המגמות העכשוויות ועל המדיניות שהיא פועל יוצא של כל אלה. תשעת תיאורי המקרים מוצגים כאלטרנטיבות אפשריות להבנת חוויית ההזדקנות והזיקנה, המבוססות על ניסיון החיים של הזקנים עצמם. לתיאורים ולפרשנויות של האנשים ניתנת כאן חשיבות רבה. הם מכונים "דין וחשבון" (במקור accounts), שכן עדויות אלה הנובעות מניסיון החיים, לתפיסתה של המחברת, הן אחד המשתנים המרכזיים שיש להדגישם בחקר הזיקנה וההזדקנות. ההתבססות על סיפורי החיים מקנה לספר זה את אחד מיתרונותיו החשובים יותר, כיוון שהשאלות והחקירה מפנות את הקורא ישירות אל החיים ולא דנות על החיים.

המחברת עוברת באופן מובנה ועקבי על הנושאים שהוצגו בחלק הראשון של הספר ומעלה, הן את הנקודות שיש לדון בהן מחדש לדעתה והן את הרמזים שיובילו אולי למסקנות ולתובנות שונות מאלה המקובלות היום; למשל השאלות שגרנייה מעלה בנוגע לגיל הרביעי (שנות החיים המאוחרות המאופיינות בחולי ובירידה בכשרים וביכולות): האם הגיל הרביעי מקושר לגיל כרונולוגי גבוה או שהוא מקושר לחולי (שעלול להופיע גם בגיל מוקדם יותר)? האם ייתכן שהגיל הרביעי הוא מצב או תוצאה של קיפוח מצטבר ומתמשך? בקריאה לחשיבה מחדש בנושא המעברים בחיים והאתגרים שמצבים אלה

מציגים (בעיקר בשל הקשר שבין גיל והידרדרות במצב הבריאות וביכולות), המחברת מציעה שלושה נתיבים חדשים, העולים מתוך עדויות הזקנים: (1) יש להתייחס אל הגיל הרביעי כאל תקופת מעבר (מצב לימנלי) תקופה המתרחשת לפני סוף החיים והמאופיינת, בהרבה מקרים, במצבי חולי והתדרדרות. (2) יש לשאוב ידע מתוך תובנות שמציעות הגרונטולוגיה הביקורתית והספרות העוסקת במוגבלויות על קיפוח מצטבר ועל ירידה ביכולות. (3) יש לחקור לעומק את משמעות הגיל הרביעי, כולל ההנחות והיחסים הרגשיים המעצבים התנהגויות ופרשנויות סובייקטיביות.

המחברת נוקטת, כדבריה, גישה לימנלית (עמ' 16, למטה). לימנליות היא שלב מעבר, שבו הגבולות הרגילים של המחשבה וההתנהגות קצת משוחררים ופותחים את הדרך למשהו חדש. ברוח זו התרומה הייחודית של ספר זה היא בהדגשתה ובהדגמתה של ההנחה שהתובנות הרווחות בנוגע להזדקנות ולזיקנה זקוקות לרענון ולחשיבה מחודשת. ברמה המעשית, המשתקפת בעשייה בשטח, התייחסות המחברת אל התפיסות הנוהגות היום מזכירה באופן כלשהו את אמירתו של הבמאי הבריטי טוני רובינסון בסיום סרטו הדוקומנטרי-הביוגרפי אני ואמי: "ייתכן מאוד שבעתיד יסתכלו אנשים על האופן שבו החברה שלנו מטפלת בזקנים בדיוק כפי שאנחנו מביטים על החברה שבה ילדים קטנים הועסקו בעבודות פרך בתקופת המהפכה התעשייתית" (Robinson, 2006). השאלה האופיינית ביותר לתפיסה המוצגת בספר זה, ואולי אף המרכזית, היא כיצד הגישות לנושא המעברים בחיים ולחקר שנות החיים המאוחרות עשויות להשתנות כאשר הן לא יהיו מאורגנות סביב גיל.

הספר מיועד לכל מי שעוסק או מתעניין בזיקנה והזדקנות, במעברים ובתהליכים בחיים. הוא יעניין אנשי אקדמיה ומדיניות בתחום, סטודנטים בתחומי הגרונטולוגיה, הבריאות והמדיניות וכל מי שחש, שגם התפיסות בנוגע לשנות החיים המאוחרות וגם יישומן המעשי בשטח אינם מספקים בהיבטים שונים, כגון ההיבט מוסרי, הכלכלי, החברתי ובעיקר ההיבט האנושי.

מקורות

Tony Robinson (2006) *Me and My Mum*.

<http://www.ageuk.org.uk/travel-lifestyle/people/tony-robinson-on-dementia-and-care/>

The Rise of Global Corporate Responsibility: Mining and the Spread of Global Norms

Hevina S. Dashwood

Cambridge, UK: Cambridge University Press. 2012. 320 pages

סקר: עופר סיטבון¹

הדיון הציבורי והאקדמי המתנהל בשני העשורים האחרונים בשאלת האחריות החברתית של תאגידים (Corporate Social Responsibility; CSR) הוא סבב נוסף במאבק המתחולל מזה 100 שנה ויותר בין הגישה המתמקדת ביעילות הכלכלית של התאגיד העסקי (ועל כן רואה בו גוף פרטי) לבין הגישה המדגישה את אחריותו החברתית (ואת היותו גוף בעל אופי ציבורי). חשיפתן של פרקטיקות פעולה של תאגידים רב-לאומיים, הפוגעות בסביבה, בעובדים ובזכויות האדם, בעיקר במדינות העולם השלישי, מובילה כיום לדרישה גוברת, הן בקרב ארגוני חברה אזרחית והן בקרב קובעי מדיניות, שתאגידים יביאו בחשבון גם שיקולים ציבוריים החורגים מעבר לקידום עניינם של בעלי המניות. חיזוק לדרישה זו נובע גם מהעובדה שלנוכח עידן ההפרטה והדה-רגולציה של העשורים האחרונים, עוד ועוד תאגידים ממלאים תפקידים שהיו נתונים בעבר באופן בלבדי בידיהן של מדינות – מאספקת שירותי רווחה ועד לניהול בתי כלא. הכוח והעוצמה האלה מביאים עמם גם אחריות גדולה יותר.

הביקורת הציבורית המתגברת הופכת לסיכון עסקי עבור התאגידים הגדולים, הן מבחינת הפגיעה במוניטין שלהם והן מבחינת יכולתם לגייס עובדים מוכשרים ומצפוניים. תאגידים רבים החלו לאמץ אסטרטגיות שונות של ניהול סיכונים, כדי להתמודד עם הסיכונים התדמיתיים הללו, שעלולים להיתרגם גם לסיכונים משפטיים ופיננסיים, כמו גם ל"סכנה" של רגולציה מחמירה יותר. כך מספר גדל והולך של תאגידים ענק משקיעים משאבים גדולים בסוגיות חברתיות וסביבתיות. מינוי סמנכ"לים לזכויות אדם ומנהלי אחריות חברתית, בניית קודים אתיים ותוכניות "אזרחות תאגידית" הפכו לחיזיון נפוץ; למעשה, לכל תאגיד פורצין 500 יש כיום מדיניות CSR, ורבים מהם ממסדים פרקטיקות של אחריות חברתית באופן התואם סטנדרטים מוסכמים של זכויות אדם ושל הגנת הסביבה.

1 ד"ר עופר סיטבון הוא מנהל המכון לאחריות תאגידית וראש הקליניקה לאחריות חברתית של תאגידים במרכז האקדמי למשפט ולעסקים. עבודת הדוקטור שלו עסקה בניסיונות לשלב ממדים של אחריות תאגידית בתוך דיני התאגידים בבריטניה. הוא משמש גם כעמית במכון החשיבה שחרית לפוליטיקה חדשה.

ניתן לומר במידה רבה, שהדיון כיום עוסק פחות בשאלה אם על תאגידים לקחת אחריות ויותר בשאלה כיצד ובאיזה אופן אחריות זו צריכה לבוא לידי ביטוי. אין זה מפתיע אפוא שהחוקר סיימון זיידק (Simon Zadek) הגדיר זאת כ"דיון הציבורי השנוי במחלוקת והחשוב ביותר של המאה ה-21".

באמצעות בחינת המקרה של תעשיית המכרות, ספרה של פרופ' הווינה ס' דאשווד (Hevina S. Dashwood) מהמחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת ברוק (קנדה), בוחן את התהוותן של נורמות גלובליות וולונטריות של אחריות תאגידית ואת מידת השפעתן על תאגידי הענק בתעשייה זו במדינות המתועשות, ובפרט בקנדה. זוהי דוגמה יפה ומעניינת: בתחילת שנות ה-90 נתקלה תעשיית המכרות במשבר לגיטימציה קשה לנוכח אסונות סביבתיים, ביקורת גוברת של ארגוני החברה האזרחית, רגולציה סביבתית מתהדקת, הן מצד מדינות והן מצד ארגונים בינלאומיים, וכן בקושי גובר לגייס הון. על אף העלויות הכלכליות הכרוכות בהפנמת ההשפעות השליליות של פעילותה של תעשיית המכרות, מראה דאשווד כיצד, בתוך 15 שנה, הפך המשבר – שאותו היא מגדירה כ"צומת קריטי" (critical juncture) – להזדמנות עבור התעשייה שעברה שינוי יסודי בדרך לאימוץ וולונטרי של עקרונות פיתוח בר-קיימא. הספר מנסה לבחון את הסיבות לשינוי מפתיע זה.

דאשווד מראה שוועידת ריו ב-1992 סימנה את תחילת השיח בדבר פיתוח בר-קיימא, שדחק את תעשיית המכרות לפינה צפופה מזו שהיו בה. התהוותן של נורמות גלובליות וולונטריות בתחום הרגולציה הסביבתית היתה זרו חשוב בעיצוב המדיניות של תאגידי המכרות, אולם דאשווד טוענת, בהתבסס על ראיונות עומק שערכה עם מנהלים רבים בתעשיית המכרות הקנדית, שלא די בבחינה מלמעלה, אלא יש להתבונן גם מלמטה – בגורמים פנים-ארגוניים, ובהם המנהיגות של מנהלי החברה, תהליכי למידה ארגוניים והתרבות הארגונית של התאגיד. לדעתה יש תפקיד חשוב גם לסוכני השינוי (agents) שהם במקרה זה המנהלים הבכירים.

על פי תיאוריית "מחזיקי העניין" (Stakeholder theory), שהולכת ומתבססת כתפיסת הניהול הדומיננטית היום, תאגידים זקוקים לגיטימציה ציבורית ועליהם לעמוד בציפיות המשתנות של "השדה הארגוני" שבמסגרתו הם פועלים (ממשלות, ארגוני חברה אזרחית, לשכות מסחר ואיגודי תעשייה), על מנת לקדם את הצלחתם. זהו ה"רישיון החברתי לפעול" (social license to operate) של התאגיד, הכולל לא רק פן רגולטורי (הסביבה המשפטית שבתוכה פועל התאגיד), אלא גם פן כלכלי (הסביבה הכלכלית, לרבות הקשר עם הצרכנים) וחברתי (צרכיה של הקהילה המקומית שהתאגיד פועל בקרבה).

דאשווד מראה שרבים מן המנהלים, שאותם היא מכנה *early movers*, החלו לשבץ בהחלטותיהם, לצד שיקולי עלות-תועלת "רגילים", גם שיח ופעילות "ירוקים" של פיתוח

בר-קיימא (שימור הסביבה, דיאלוג עם מחזיקי עניין, תמיכה בפרויקטים קהילתיים, שמירה על זכויות אדם ועוד). זאת מתוך ראיית ה-CSR כחלון הזדמנויות המאפשר להחדיר לתאגיד עקרונות של פיתוח בר-קיימא באופן שלא ייראה חורג מדי מן התרבות הארגונית הקיימת. באופן הזה תאגידים מובילים בתעשיית המכרות עברו בתוך שנים ספורות מהכחשת הנוזקים הסביבתיים שהם גורמים לאימוץ שיח ה-CSR (דאשורד מכנה זאת *talk the talk*) ומשם למיסוד הנורמות והנהלים המתחייבים מכך (*walk the walk*). חלק מהתאגידים המובילים אף שימשו כסוכנים בהפצת נורמות ה-CSR הגלובליות בקרב יתר תאגידי המכרות (דאשורד מכנה אותם "יזמי נורמות"; *norms entrepreneurs*). דאשורד מזכירה, עם זאת, שבשונה מתעשיות אחרות, התלות של תעשיית המכרות במחצבים הטבעיים מצמצמת את יכולת ההתניידות שלה, ומקשה עליה לאיים ב"בריחה".

דאשורד מציעה ניתוח מוסדי (*institutional analysis*), הנסמך על שלוש רגליים: האחת אינסטרומנטליות תועלתנית; השנייה תיאוריה ארגונית המדגישה תהליכים קוגניטיביים והשפעה נורמטיבית; השלישית היא הקשר היסטורי. החידוש המרכזי בעבודתה נעוץ בכך שהיא מראה באופן משכנע ומבוסס, שבניגוד למה שטוענות גישות מוסדיות אינסטרומנטליות (הרווחות הן בניתוחים כלכליים והן בניתוחים משפטיים) אין תאגידים מונעים אך ורק משיקולי עלות-תועלת ומרצון למקסם את רווחי בעלי המניות שלהם; פעילותם של תאגידים בשוק אינה נעשית בחלל ריק, אלא היא משוקעת – כפי שלימדנו ההיסטוריון הכלכלי קרל פולאני (Polanyi, 2001) בספרו החשוב *The Great Transformation* – במסגרת סביבה חברתית ופוליטית דינמית, המחייבת אותם, ובעיקר את מנהליהם, להתחשב בציפיות הנורמטיביות המשתנות. אם כן, אחריות תאגידית איננה (רק) תעלול יח"צני מחושב שנועד לשפר את תדמית התאגיד. ראוי אפוא שאת הספר הזה יקראו אנשי אקדמיה בתחומי הניהול, התיאוריות הארגוניות, היחסים הבינלאומיים והסוציולוגיה, כמו גם אנשים העובדים ב"תעשיית" האחריות התאגידית המתפתחת. זאת ועוד, הממצא בדבר הקשב הרב של תאגידים לנורמות החברתיות המשתנות צריך לעודד מעצבי מדיניות חברתית לא לחשוש להציב לפנייהם דרישות גבוהות יותר, חברתיות (כמו שמירה על זכויות עובדים) וסביבתיות (כמו צמצום פליטת הפחמן), כתנאי סף בהתקשרויות עם גופים ציבוריים.

הביקורת העיקרית שאותה ניתן להציע על ספר חשוב זה היא שהוא מציב את עצמו כחלק מספרות המשילות הגלובלית (*global governance*, עמ' 4-7). על פי גישה זו איבדה המדינה את המונופול הוובריאני שלה כמקור סמכות בלבדי והפכה להיות שחקן אחד מני רבים המעורבים בתהליך יצירת הנורמות במרחב הטרנס-לאומי. התאגידים הרב-לאומיים – כמו הארגונים הבינלאומיים וארגוני החברה האזרחית הגלובלית – הם שחקנים פוליטיים מרכזיים, המבטאים את עלייתה של סמכות פרטית (*private authority*) והמסייעים בעיצובן ובהפצתן של הנורמות הגלובליות. על פי גישה זו החוק הופך

מנורמה כופה ל"תהליך פתרון בעיות". אלא שהספר "חוגג" את השינויים הדסקריפטיביים הללו גם בממד הנורמטיבי, וזאת תוך התעלמות מניתוחים סוציולוגיים וכלכליים-פוליטיים המצביעים על כך שתפיסת המשילות, המבטאת אלטרנטיבה לבלבדיות של הכוח המדינתי הכופה, מחילה למעשה את הגיון השוק גם בהקשר הזה (Shamir, 2008). מצב דברים זה מייצר סכנה של דה-פוליטיזציה במובן זה שהסמכות הפרטית – קודים אתיים, נורמות גלובליות וולונטריות ועוד – מעוצבת בידי שחקנים פרטיים שהם נטולי אחריות דיווח (accountability), הרחק מן הפוליטיקה שהיא תחום השפעתו של הציבור. דומה שבעידן שבו עוד ועוד אזרחים קוראים להשבת אחריותה של המדינה ולריסון כוחו של השוק החופשי, ניתן להציב סימן שאלה על התפיסה הזו.

מקורות

- Polanyi, K. (2001) [1944]. *The great transformation: The political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press.
- Shamir, R. (2008). The age of responsabilization: On market-embedded morality. *Economy and Society*, 37, 1-19.

עיון ראשון

עבודה סוציאלית בישראל

מאיר חובב, אלי לונטל, יוסי קטן (עורכים)

תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, ספריית קו אדום והאגודה לקידום העבודה הסוציאלית.
2012. 728 עמודים

ספר זה מספק במידה רבה הזדמנות חדשה לראייה רחבה של תחום העבודה הסוציאלית על מורכבותו והיבטיו השונים. ללא ספק העורכים, אישים מרכזיים בזירת המדיניות החברתית, ביניהם פרופ' קטן ז"ל, אשר כחלק מהעשייה העשירה שלו בתחומי המחקר והמדיניות החברתית היה גם העורך הקודם של כתב עת זה, אגדו יחדיו ספר אשר יוצר בסיס הכרחי ללומדים ולעוסקים בתחום. הספר נחלק לארבעה שערים: הראשון עוסק בהקשר העיוני וההיסטורי של תחום העבודה הסוציאלית, השני עוסק בשיטות התערבות בעבודה סוציאלית, השלישי עוסק בתחומי ארגון, מינהל הדרכה ומחקר בתחום, והאחרון מתמקד באוכלוסיות יעד. בתוך שערים אלה הספר מציג 29 פרקים שנכתבו בידי מיטב העוסקים בתחום. אלה מייצרים יחדיו תמונה רחבה, מקיפה ורלוונטית לעובדים סוציאליים, לחוקרים, לתלמידים ולכל אשר להם עניין בתחומי המדיניות החברתית.

נשים מהגרות בישראל

פנינה מורג-טלמון ויעל עצמון (עורכות)

ירושלים: הוצאת מוסד ביאליק. 2013. 314 עמודים

תופעת ההגירה היא תופעה מורכבת, המשרטטת במידה רבה את קווי המתאר של החברה בישראל. לטענת העורכות אין די מחקר על נשים מהגרות כאוכלוסייה ייחודית בתוך ההקשר הרחב של הגירה. אסופה זו מקורה בסדנה בנושא הגירת נשים, שנערכה במוסד ון ליר בשיתוף המכון ליהדות זמננו באוניברסיטה העברית. הדיון בהגירת נשים שהחל בסדנה שעליה מבוסס הספר בא לידי ביטוי גם בראייה המולטי-דיספלינרית בספר, כאשר חוקרים וחוקרות מתחומי הסוציולוגיה, האנתרופולוגיה, הדמוגרפיה ותחומים אחרים

מציעים את מבטם על הנושא. ב-13 מאמרים המוצגים באופן כרונולוגי פורסים הכותבים היבטים שונים של הגירת נשים לישראל, ובהם דפוסי עבודה של נשים מהגרות בשוק העבודה, התארגנויות פיננסיות של נשים יוצאות אתיופיה וסחר בנשים.

The Politics of the New Welfare State

Giuliano Bonoli & David Natali (Eds.)

Oxford: Oxford University Press. 2012. 316 pages

בספר מציגים החוקרים את דמותה של מדינת הרווחה החדשה, כפי שהתהוותה נוכח השינויים אשר התחוללו בה מאז שנות ה-90 של המאה ה-20. הכותבים מצביעים, בין השאר, על סוגים שונים של צעדי מדיניות כמו מדיניות לשילוב אנשים בשוק העבודה, השלמת הכנסה לעניים העובדים, גמישות בשוק העבודה, דגש על אספקת שירותים לזקנים וכיווני מדיניות שמטרתם פיתוח והשקעה בהון אנושי. הספר נחלק לארבעה חלקים: החלק הראשון מציג שלוש פרשנויות שונות למיצובה של מדינת הרווחה בשנות ה-2000; החלק השני עוסק בהנחות תיאורטיות שעשויות להסביר, לטענת העורכים, לפחות חלק מהשינויים המתחוללים במדינת הרווחה; החלק השלישי עוסק בדוגמאות אמפיריות בתחומי מדיניות נבחרים, למשל מאמרו של נאומן (Naumann) המציג מחד גיסא את הדמיון בין מדיניות טיפול בילדים בגרמניה ובשוודיה ומאידך גיסא את פער השנים. כך שני עשורים מפרידים בין יישום מדיניות זו במדינות השונות. החלק הרביעי מסכם את מגמות השינויים במדינת הרווחה האירופית. עם הכותבים השונים בספר נמנים חוקרים מובילים בחקר מדינת הרווחה המציגים, כ-13 פרקים שונים.

Towards Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges

Nathalie Morel, Bruno Palier, & Joakim Palme (Eds.)

Bristol: Policy Press. 2012. 386 pages

בספר זה, בדומה לספר הקודם שהוזכר כאן במדור, מצביעים החוקרים על שינויים במדינת הרווחה בדגש על ההמשגה של "השקעה חברתית". הדגש לטענתם הוא במעבר מתפיסה של "מדינת רווחה מתקנת" (repairing) ל"מדינת רווחה מכינה" (preparing), כזו שתפיסת העולם שהיא מכוונת אליה היא הכנת האוכלוסייה להשתלבות בעולם

העבודה נוכח השינויים במבנה הכלכלות המאפיין את המאה ה-21. המחברים מצביעים על שלוש תקופות של התפתחות: הפרדיגמה הקיינסיאנית, הפרדיגמה הניו-ליברלית והפרספקטיבה של ההשקעה החברתית. זו האחרונה מייצגת לטענתם את התהליכים המאפיינים את התקופה הנוכחית. הספר נחלק לארבעה חלקים, המחזיקים 14 מאמרים, שבהם מתארים חוקרים שונים את עקרונות הפרדיגמה החדשה, ממפים את כיווני המדיניות שמאפיינים את תפיסת ההשקעה החברתית, מעריכים את תוצרי המדיניות מכיוונים אלה ודנים ביכולות להתמודד עם אתגרי העתיד של מדינת הרווחה. כך, למשל, מציגים החוקרים את החיבור בין מדיניות של השקעה חברתית לבין שינויים אקלימיים במדינות אירופה והשפעתם על סוגיות דוגמת עוני, אבטלה ושוויון בחברה.

Handbook of Innovation in Public Services

Stephen P. Osborne & Louise Brown (Eds.)

Cheltenham: Edward Elgar. 2013. 587 pages

המלה חדשנות נשמעת יותר ויותר בהקשר של המגזר הציבורי. מושג זה אשר עשוי לעתים להישמע מנוגד לדפוסי הפעילות של מגזר זה הוא אחד המושגים שמעניינים חוקרים ואנשי מקצוע שעיסוקם ארגוני מינהל ציבורי. הדיון בחדשנות, כמו גם, במגמות דומות יובא אל ארגוני המינהל הציבורי מזה העסקי. ואולם דיון זה מקבל ייחוד מסוים בהקשר של המינהל הציבורי. אחת השאלות המעניינות שעולות גם בספר זה היא מה ההבדל בין רפורמות במינהל הציבורי, כפי שהן באות לידי ביטוי באופן כללי במדינות שונות, בשלושת העשורים האחרונים, לבין מושג החדשנות כמושג נפרד. תהייה אחרת שמעלים העורכים, תהייה נורמטיבית באופייה, היא אם כל תהליך של חדשנות טומן בחובו בהכרח שיפור, ואם החדשנות היא לעולם חיובית. הספר מנסה לענות על שאלות אלה ואחרות בשישה פרקים הדנים בין היתר בנושאים האלה: נקודת מבט גלובלית על מגמות של חדשנות; בחינה של מורכבות החדשנות במגזר הפרטי והציבורי; הצגה של אתגרי החדשנות במגזר הציבורי; דיון במעורבותם של בעלי עניין בתהליכי החדשנות ועוד.

רשימת מחברי המשתתפים בחוברת זו

פרופסור, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים	מימי אייזנשטדט
פרופסור אמריטוס, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד והמחלקה לקרימינולוגיה בפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים	אברהם דורון
בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים	מונה חורי-כסאברי
מרצה, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה	ניסים כהן
מרצה בכירה, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל אביב	הדס מנדל
פרופסור, ראש המחלקה לפוליטיקה וממשל, אוניברסיטת בן גוריון	דני פילק
מרצה, החוג לפוליטיקה וממשל והמחלקה למדע המדינה, המכללה האקדמית אשקלון	עומרי שמיר

סקירת ספרים חדשים

פרופסור, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש לואיס וגבי וייספלד, אוניברסיטת בר אילן	ליאת איילון
מרצה בכיר, בית הספר למדעי הבריאות והעבודה הסוציאלית, אוניברסיטת פורתסמות', בריטניה	יוחאי חקק
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר אילן	לילך לוריא
פרופסור, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש לואיס וגבי וייספלד, אוניברסיטת בר אילן	מנחם מוניקנדם
מנהל המכון לאחריות תאגידית וראש הקליניקה לאחריות חברתית של תאגידים במרכז האקדמי למשפט ולעסקים	עופר סיטבון
מרצה, החוג למדעי הזיקנה-גרונטולוגיה, הפקולטה למדעי הרווחה והבריאות, אוניברסיטת חיפה	דנה פרילוצקי

الضمان الاجتماعي

مجلة دورية بموضوع – الخدمات والرفاه الاجتماعي



من إصدار مؤسسة التأمين الوطني

أورشليم (القدس). تشرين الثاني 2013
كراس 92

إمكانية الوصول والحساسية الاستهلاك السياسي، مبادرات اجتماعية وسياسية والعدالة الاجتماعية في إسرائيل

عومري شمير¹

لماذا يختار المبادرون استعمال القوة الاستهلاكية كأداة للتغيير الاجتماعي والسياسي؟ ما هي الشروط التي تقودهم لتبني هذه القوة؟ خلال السنة الأخيرة بتنا نسمع أكثر وأكثر عن المبادرين الذين يدعون المواطن- المستهلك الإسرائيلي لأن يصوت من محفظته، لكي يحدث تغييرا بكل ما يتعلق بمواضيع العدالة الاجتماعية. الهدف الأساسي للمقال هو أن يقترح إطارا نظريا للبحث في الاستهلاك السياسي كإستراتيجية للعمل يستعملها المبادرون الاجتماعيون- السياسيون الذين يريدون التأثير على السلوكيات المتداولة في المجتمع، على طريقة سير الأعمال في السوق وعلى تخطيط السياسة العامة.

في مركز المقال نجد نموذجا نظريا الذي يستعمل الأدبيات من عالم المبادرة ومن عالم الإدارة والسياسة العامة، وبالاستناد عليه نحلل تجربتين عرضيتين، مقاطعة الكوتاج في صيف 2011، ومعسكر الشارة الاجتماعية لجمعية في دوائر العدالة.

1 قسم السياسة والسلطة كلية العلوم السياسية، المعهد الأكاديمي أشكلون.

تقدّم فكرة المواطنة الاجتماعية كنضال من أجل العدالة الاجتماعية

أبراهام دورون¹

وصل موضوع المواطنة الاجتماعية (Social citizenship) لذرورة الحديث الاجتماعي والسياسي على يد الباحث وعالم الاجتماع البريطاني ت.هـ. مارشال (T.H.Marshall) في سنوات ما بعد الحرب العالمية الثانية. تقف الحقوق الاجتماعية (Social rights) في أساس المواطنة الاجتماعية. وهي تريد أن تؤكد توفر وسهولة الوصول لمختلف خدمات الرفاهية والضمان الاجتماعي، التي تمكن كل شخص من مستوى عيش كريم والعيش باحترام، حسب المعايير المعمول بها في المجتمع الذي نعيش فيه. نظرية مارشال تمحورت في أساسها حول النية بتعزيز الحقوق الاجتماعية لكافة السكان وخاصة المجموعات الضعيفة فيها.

رغم التغييرات الكثيرة التي مرت بعالمنا منذ أن صرّح مارشال في منتصف القرن العشرين بفكرته المدنية الاجتماعية، لم يفقد هو أو نظريته الأهمية. تحوّلت المدنية الاجتماعية إلى أداة مركزية لتقوية الإحساس بالانتماء والتكامل الاجتماعي. تجسّد هذا الأمر بالأساس من خلال فكرة العالمية، أي من خلال ضمان وصول كل خدمات الرفاه لكافة السكان، مما يؤدي لإلغاء الإحساس بالنقص أو العار من تلقي هذه الخدمات.

مع أن فكرة المواطنة الاجتماعية لم تفقد أهميتها كما ذكر، فإن النضال لتحقيقها مستمر بصورة مكثفة في دول كثيرة ومن بينها إسرائيل، وهو يلبس لبوس النضال من أجل الضمان الاجتماعي.

1 مدرسة العمل الاجتماعي والرفاهية على إسم باول برفايلد، الجامعة العبرية القدس.

الطب الأسود في إسرائيل: قياس الظاهرة، تفسيرات لنشونها وتوصيات للقضاء عليها

نيسيم كوهن¹ وداني فيلك²

هذا البحث يفحص نموذج ألبرت هيرشمان (Hirshman) عن حادث فحص الطب الأسود في جهاز الصحة في إسرائيل. بالاستناد إلى استطلاع قطري، فحصنا مجال الطب الأسود، مميزاته، العناصر المتعلقة به، وأوصينا بعدة طرق لتقليصه. وجدنا أيضا في سنة 2013 أن الطب الأسود ما زال متبعا في إسرائيل، مع أنه يتبين في نظرة موضوعية، أن هبوطا معيناً بدأ يحصل في هذا المجال وهذه الظاهرة مقارنة بالماضي. خلافا لما هو مُدعى في الأدبيات، لم نجد علاقات بين عدم الرضا من خدمات الصحة، وبين استعمال الطب الأسود أو مواقف إيجابية تجاهه. مع ذلك وجدنا تناسبا سلبيا بين ثقة المؤمنين في جهاز الصحة وبين استعمال الطب الأسود. هذه النتيجة تتفق مع نظرة هيرشمان بأن عدم الإخلاص يمكن أن يأخذ الأشخاص لإستراتيجيات "الخروج". نحن نقول إنه بما أن الحديث يدور عن خدمة عامة، فإن الخروج قد يأخذ شكل سلوك "شبه الخروج".

1 قسم الإدارة والسياسة العامة، مدرسة العلوم السياسية، جامعة حيفا.
2 قسم السياسة والحكم، جامعة بن غوريون في النقب.

السياق الثقافي لسياسة العقوبة للقاصرين في إسرائيل

ميمي أيزنشتادط¹ ومنى خوري- كسابري²

يستعرض المقال الحديث العام عن إعادة التأهيل، الحقوق والاقتصاد وتأثيرها على تطور سياسة العقوبة للقاصرين في إسرائيل خلال العقدين الآخرين. تبنت إسرائيل المميزات الرئيسية لحكم الليبراليين الجدد وبضمنها تقليصات واسعة في برامج الرفاهية الاجتماعية المهمة، بما في ذلك تلك التي تعالج الخارجين على القانون القاصرين. مع ذلك، فإن الأفكار الليبرالية الجديدة للشخصية ومنح المسؤولية لم تدخل مجال مخالفات الشبيبة. بالتناوب، ظهر في إسرائيل حديث جديد عن الرفاهية. هذا الحديث يستند بصورة كبيرة إلى عقائد تراثية في إعادة التأهيل والعلاج المعتمد على الثقافة المتمحورة في الأولاد- والتي تدمج مفاهيم بشأن الحقوق ونابعة من حسابات اقتصادية عملية.

1 مدرسة العمل الاجتماعي والرفاه على إسم باول برفالد، الجامعة العبرية في القدس.
2 مدرسة العمل الاجتماعي والرفاه على إسم باول برفالد، الجامعة العبرية في القدس.

فائزات وخاسرات: تأثير سياسة الرفاه على عدم المساواة بين الجنسين في الأجر؛ مقارنة دولية

هداس مندل¹

يميل البحث المقارن في موضوع سياسة الرفاه بعدم المساواة بين الجنسين إلى التشديد على أن الأمومة هي مركب مركزي في عدم المساواة هذه، مع تجاهل تمييز الفوارق بين النساء. هذا المقال يتحدى الافتراض أن تدخل الدولة له تأثير موحد على الإنجازات الاقتصادية للنساء، ويدعي أنها مشروطة بمركزهن الاجتماعي-الاقتصادي. بالاستناد إلى بحوث الدخل لـ 21 دولة متطورة (من مخزون المعطيات لـ Luxembourg Income Study) يحلل المقال فوارق الدخل بين الجنسين بين النساء والرجال من مراكز اجتماعية-اقتصادية مختلفة. نتائج المقال تدعم الادعاء بأن تأثير سياسة الرفاه على عدم المساواة بين الجنسين في الأجر تتعلق بالمكانة: سياسة الرفاه الكريمة تحدد المنح الاقتصادية للنساء صاحبات الموهبة العالية في سوق العمل، لكن لا تؤثر سلباً على الإنجازات الاقتصادية للنساء صاحبات القدرات القليلة، بل إنها تؤثر إيجابياً في بعض الأحيان. تشير نتائج البحث إلى التعقيدات في إعطاء خطوط عامة لسياسة اجتماعية وإلى أهمية توجيه الانتباه البحثي للفروقات الطبقيّة بين النساء في مسائل تختص بالسياسة التي هدفها تسهيل الدمج بين حياة العمل وحياة العائلة.

1 قسم علم الاجتماع وعلم الإنسان، جامعة تل أبيب.

SOCIAL SECURITY

Journal of Welfare and
Social Security Policy



Published by

THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE OF ISRAEL

October 2013

No. 92

EDITORIAL BOARD

Jon Arson, *Editor in chief*
Daniel Gottlieb, *Chairman*
Leah Achdut
Arie Arnon
Orly Benjamin
Aaron Cohen
Abraham Doron
Sylvie Fogiel-Bijaoui
John Gal
Miki Malul
Shlomo Mor-Yosef
Guy Mundlak
Shoshana Neuman
Amir Shmueli
Moshe Sikron
Jochanan Stessman
Haya Stier
Yossi Tamir

Review Editor: Lihi Lahat

Managing Editor: Maya Orev-Attal
Copy Editor: Hava Rimon
Typesetting: Onit Computer Services Ltd.

CONTENTS

The Cultural Context of Juvenile Justice Policy in Israel	Mimi Ajzenstadt, Mona Khoury-Kassabri
Winners and Losers: The Consequences of Welfare State Policies for Gender Wage Inequality	Hadas Mandel
The Advancement of Social Citizenship as a Struggle for Social Justice	Abraham Doron
Black Medicine in Israel: Assessment, Explanations and Recommendations	Nissim Cohen, Dani Filc
On Sensitivity and Disability: Political Consumerism, Social-Political Entrepreneurship and Social Justice	Omri Shamir

Summaries of the Main Articles

The Cultural Context of Juvenile Justice Policy in Israel

Mimi Ajzenstadt¹ and Mona Khoury-Kassabri²

The paper explores the evolution of rehabilitative rights and economic discourses, and their effect on the development of juvenile justice policies in Israel during the last two decades. Israel has adopted the main features of a neo-liberal regime and severe cuts were made to major social welfare programmes, including those dealing with juvenile offenders. However, the neo-liberal ideas of individualisation and responsabilisation did not penetrate into the area of juvenile delinquency. A renewed welfarist discourse in Israel was created instead. This strongly relied on traditional beliefs in rehabilitation and treatment based on a child-centred culture, incorporating concepts of rights and embedded in practical economic considerations.

Key words: Juvenile justice policy, Israel, Culture, Rights discourse, Economic discourse, Rehabilitative discourse.

1 School of Social Work and Social Welfare, and Institute of Criminology, Faculty of Law, the Hebrew University of Jerusalem.
2 School of Social Work and Social Welfare, the Hebrew University of Jerusalem.

Winners and Losers: The Consequences of Welfare State Policies for Gender Wage Inequality

Hadas Mandel¹

Cross-national studies of the impact of welfare states on gender inequality tend to overlook socio-economic divisions among women. This article challenges the implicit assumption that welfare states have uniform effects on the economic attainments of women, arguing that the impact of state intervention is necessarily conditioned by women's relative advantage or disadvantage in the labour market. Based on Luxembourg Income Study microdata for 21 advanced countries, the paper analyses gender wage gaps among highly skilled and low skilled men and women. The findings suggest that welfare state policies interact with socio-economic positions: they limit the economic rewards of highly skilled women, but do not adversely affect, and by some measures actually benefit, those who are less skilled. Highlighting the advantages and disadvantages of social policies for different groups of women, the article concludes that more research is needed to explore differentiated approaches to reconciling work and family, rather than addressing universal work-family tensions.

Key words: Welfare state, Gender inequality, Gender pay gaps, Family policy, Class inequality

1 Department of Sociology and Anthropology, Tel Aviv University.

The Advancement of Social Citizenship as a Struggle for Social Justice

Abraham Doron¹

T.H. Marshall's theory of social citizenship played an important role in the social and economic debates after the second world war and was closely associated with the post-war political settlement and the creation of the welfare state. The idea was built around the historical evolution of civil and political rights, and more so of the addition and strengthening of social rights, as part of the status of citizenship. Social rights in Marshall's view include the availability and access to a wide range of welfare and social security services, with the aim of assuring an adequate level of living to all, commensurate with the standards of the society in which we live.

Despite the enormous changes that have taken place since Marshall developed his idea of social citizenship in the mid 20th century, the idea and the underlying theory have not lost their importance. Social citizenship has become a major tool of social integration and of reinforcing the individual's feelings of belonging and inclusion. In practice it is instrumental in the legitimation of welfare spending, the adoption of the concept of universality and the removal of stigma and social inferiority to the receiving of publicly provided social services. It has also enabled governments to respond to emerging social needs and evolve policies to deal with them.

Although the idea of social citizenship is widely accepted as a main tool of social inclusion and integration, the struggle for its actual realization continues with various degrees of intensity in many countries, Israel among them. This has recently found its expression as a part of the demands of the social protest movement for social justice. Among the underlying forces in this struggle lies the tension between managing of the national economies and the growing global economic order.

Key words: Social citizenship, Social rights, Welfare state, Social integration

1 School of Social Work and Social Welfare , the Hebrew University of Jerusalem.

Black Medicine in Israel: Assessment, Explanations and Recommendations

Nissim Cohen¹ and Dani Filc²

This study examines Hirschman's model of "Exit, Voice and Loyalty" on the case study of black medicine in the Israeli health care system. Based on a national survey, we examine the extent of black medicine, its characteristics and correlated factors and suggest some recommendation on how to reduce it. We found that black medicine does exist in Israel, although it seems that there has been a decline in the phenomenon. Contrary to the literature, we found no relationship between "Voice" option or dissatisfaction with health services and black medicine. However, we did find a negative correlation between trust and black medicine. This finding is consistent with Hirschman's insight that the lack of "loyalty" may lead people to strategies of "exit". We suggest that given that health care in Israel is a public service, the "Exit" option may form a "quasi-exit" behavior.

Key words: Black medicine, Informal payments, "Exit, Voice and Loyalty", "Quasi-exit" behavior

1 Department of Public Administration and Policy, Haifa University.

2 Department of Politics and Government, Ben-Gurion University.

On Sensitivity and Disability: Political Consumerism, Social-Political Entrepreneurship and Social Justice

Omri Shamir¹

Why do entrepreneurs choose to use consumer power as an alternative politics channel in order to create social and political change? What are the conditions that lead them to adopt this strategy? The main purpose of the article is to offer a theoretical framework to discuss the political consumerism strategy used by social entrepreneurs who seek to influence political norms in society, the conduct of the business market and the shaping of public policy. The theoretical model which this article proposes is based on the new institutional approach (neo-Institutionalism) and on the principles of the rational choice theory. The article suggests an explanatory variable in the form of political consumerism as an alternative means for political participation (alternative politics), which is influenced by structural, political, economic and cultural conditions as well as by rational cost-benefit calculations made by entrepreneurs. For an empirical study of the proposed theoretical framework, the article analyzes two struggles (campaigns) in which the entrepreneurs employed political consumerism as a primary action strategy to promote issues related to social justice as institutional changes in Israel. The first of these was the struggle launched by the "*Bema'agalei Tzedek*" ("Paths of Righteousness") Society for workers' rights and the rights of the disabled, while the second one was the campaign directed by the movement known as "*Israel Yekara Lanu*" ("Israel is expensive for us") against the cottage cheese producers as part of the social protest in the summer of 2011.

Key Words: Political Entrepreneurship, Social Entrepreneurship, Political Consumerism, Alternative Politics

¹ Department of Politics and Government and Department of Political Science, Ashkelon Academic College.

