

מדינה מפקירה – מדינה משגיחה

מדיניות חברתית בישראל 1985–2008

עורכים: חנה כץ וארז צפדיה

(פטיש) סדרת מקור לביקורת התרבות

עורכי הסדרה

ד"ר יצחק בנימיני
עידן צבעוני

ועדה אקדמית

פרופ' אליעזר (אד) גרינשטיין
פרופ' רבקה פלדחי
פרופ' חנון חבר

דסלינג



הספר ראה אור בסיוע מכללת ספיר ובחסותה האקדמית

רוזנפלד, הנרי. תשמ"ג. "המצב המעמדי של המיעוט הלאומי הערבי בישראל". בתוך: החברה הערבית בישראל: מקראה. עזיז חירר, הנרי רוזנפלד וראובן כהנא (חידר). ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.

שמעוני, גדעון. תשס"ג. האידיאולוגיה הציונית. ירושלים: הוצאת מאגנס.

תגמולי נאמנות

אייל פרידמן ומיכאל שלו

כפי שנטען במבוא לספר זה, הצירוף הפרדוקסלי לכאורה בין תפקידיה של מדינת הלאום כמשגיחה וכמפקירה תורם לריבוד קבוצות חברתיות בהתאם ל"זיקתן המדומיינת אל הלאום". לדוגמה, בשנת 2007, בעקבות מחאה ציבורית, נחקק חוק הטבות לניצולי שואה-נזקקים שאינם מקבלים תגמול נכות או תשלום מגרמניה. מביא החוק למליאת הכנסת, מיכאל נודלמן, הסביר שמטרת הצעת החוק "להעניק סיוע והטבות שונות לניצולי השואה שמצבם הכלכלי רעוע. מדובר באוכלוסייה קשת-יום במיוחד: אנשים מבוגרים אשר עברו את הגיהנום של מחנות ריכוז וגטאות וכיום, כאזרחי ישראל, הם נאלצים להיעזר בהבטחת הכנסה וגמלת זקנה. הצעת החוק הזאת מביאה לידי ביטוי את החוב המוסרי וההיסטורי שמדינת ישראל חייבת לאזרחיה שהם ניצולי השואה, ואני מבקש מכל חברי הכנסת לתמוך בה" (דברי הכנסת 2.1.07). בהיפוך נוסח אומר לנו המחוקק את הדבר הבא: ישנם אנשים מבוגרים בישראל אשר נאלצים להיעזר בהבטחת הכנסה וגמלת זקנה, אך אף על פי כן מצבם הכלכלי רעוע. מדינת ישראל מחויבת לדאוג לחיי רווחה מכובדים אך ורק למי מהם המוכרים כניצולי שואה, ואילו לאוכלוסייה קשת-יום האחרת אין לה חוב מוסרי, אלא לספק להם את עלה התאנה של המדיניות הסוציאלית הסטנדרטית שלה.

הענקת קצבה מיוחדת לניצולי שואה מהווה דוגמה מייצגת לתופעה ארוכת שנים בישראל, שבה המדינה מתגמלת כספית אזרחים שונים על בסיס קריטריונים לאומיים וקושרת זאת קשר הדוק למדיניות הרווחה. המדינה משתמשת במערכות הביטחון הסוציאלי שלה על מנת לתגמל קבוצות נבחרות של אזרחים על נאמנותם לאינטרסים שלה ועל הביטוי הרעיוני-לאומי שהם מעניקים לה בפועלם ובנוכחותם. במאמר זה נבקש לבחון את תשלומי ההעברה מטעם המדינה המבטאים תגמול על נאמנות למטרותיה. בחינת סוגיות אלה יכולה ללמדנו על

נועדו להקל על קשיים כלכליים של המקבלים, משולבים גם אינטרסים פוליטיים של המדינה. בספרו הקלאסי על שלושת "עולמות הרווחה" במדינות המערב, אספינג-אנדרסון הזכיר שכבר בלידתה של מדינת רווחה חלוצית, זו של גרמניה, שולבו האינטרסים של הממשל במדיניות הסוציאלית. כך נעשה בימיו של ביסמרק, כשהמטרה של הביטוח הסוציאלי הייתה לרתום את העובדים ישירות לממשל, ובמקביל ניתנה להם אספקת רווחה שופעת עבור שירות ציבורי, כדי לתגמל או לערוך לנאמנותם והשתעבודותם (Esping-Anderson 1990: 59). במקביל, המטרה הריבודית של מדינות רווחה "שמרניות" הייתה לחזק את מדרג היוקרה המסורתית בין "קבוצות סטטוס שונות". ברוח זה, המדינה משתמשת בתשלומי העברה כדי לקדם קבוצות מובחנות על פני האחרות למען מטרות לאומיות, כמו האבחנה הדואליסטית בין יהודים ללא יהודים במדינת הרווחה הישראלית (רוזנהק 2007). גם מדינות דמוקרטיות אחרות שלא הציגו פרויקט זהות ייחודי לאומי השתמשו בתשלומי העברה למען מטרות סמליות. כך למשל עושות ארצות הברית ומדינות מערב אחרות כאשר הן מעניקות סיוע כספי לפליטים פוליטיים.

ניתן לאבחן תופעות שבהן מדינה מתגמלת את האזרחים בתמורה לשירות שלהם את מטרותיה כביטוי לתפיסת אזרחות רפובליקנית. לפי יואב פלד וגרשון שפיר, שיחי אזרחות שונים מגויסים על ידי המדינה וקבוצות חברתיות כדי להצדיק הענקת זכויות אזרח (לרבות זכויות חברתיות) דיפרנציאליות. פלד ושפיר הציגו ניתוח סוציו-היסטורי שלפיו ההנהגה הישראלית עוד מתקופת היישוב ובעשורים הראשונים לתקומתה התאפיינה בדומיננטיות של השיח הרפובליקני, אשר שימש אמצעי ליישב את הסתירות בין שני שיחים אחרים – הליברלי והאתננו-לאומי. השיח הרפובליקני נוצל, מעבר להגבלה של התושבים הערבים, למתן לגיטימציה למעמד השונה של הקבוצות הדומיננטיות בתוך החברה היהודית עצמה: אשכנזים מול מזרחים, גברים מול נשים, חילוניים מול דתיים (פלד ושפיר 2005: 44). ניתוח זה מאיר במבט ביקורתי את הדינמיקות החברתיות והפוליטיות שעומדות ביסוד פעולתה של מדינת הרווחה "השמרנית" בישראל, וגם מפנה את תשומת לבנו ליסוד הרפובליקני של חלק גדול מאותם תשלומי העברה שגל הגדיר "קטגוריאליים".

רקע היסטורי

המשק הישראלי בהנהגת תנועת העבודה, עוד מתקופת היישוב שלפני קום המדינה, הסתמך על סובסידיות "לאומיות" והונחה על פי שיקולים פוליטיים ולאומיים. תנועת העבודה היוותה מודל של מפלגת מנגנון הפועלת באמצעות חלוקת תגמולים חומריים כדי להבטיח את נאמנות אנשיה (גם מכיוון שלא היו לה

אחד הקווים המנחים של מדיניות הרווחה בישראל. המאמר גם בודק תופעה זו על רקע תהליכים של ליברליזציה בכלכלה ובחברה בעשורים האחרונים, מה שעשוי אולי לרמוז על היחלשותה של מדיניות הרווחה לנוכח נסיגתה ההדרגתית של המדינה ממעורבותה ומדאגתה לרווחתם של אזרחיה.

תשלומי העברה ומעורבות המדינה

בשני העשורים האחרונים, מעל עשירית של התוצר הלאומי בישראל מוקדש לתשלומי העברה (קופ 2007: 83). ארגון המדינות המפותחות OECD מתייחס לתשלומי העברה כ"מענקים פיננסיים ליחידים או משקי בית במטרה לספק תמיכה בשל נסיבות המשפיעות לרעה על רווחתם, כתנאי שהקצבה אינה מהווה תשלום במישרין עבור שירות או סחורה" (OECD 2007: 7). בפועל, מרכיב המצוקה מתפרש באופן נרחב, ותשלומי העברה, שמקורם ברשויות, כוללים כמעט כל הטבה כספית שלא במסגרת השוק ללא קשר לנזקקותם הכלכלית של מקבליה. דוגמאות לכך הן הפנסיות המשולמות לעובדי מדינה לשעבר או תשלומים הניתנים למי שגלחם בעבר במלחמות. תשלומי העברה בישראל, שמשולמים לרוב מידי המוסד לביטוח לאומי, כוללים דמי אבטלה, דמי לידה, הבטחת הכנסה, קצבת זקנה, מענקים לחיילים משוחררים, קצבאות ילדים, דמי מילואים, מענקים לעולים ועוד.

המחקרים המקיפים ביותר בישראל על אודות תשלומי העברה, של אברהם דורון וראלף קרמר ושל חיים ברקאי, הציגו תמונת ראי של מערכת הביטחון הסוציאלי כניצחון של התפיסה האוניברסלית (דורון וקרמר 1975; 1992) או של עול כלכלי מנופח (Barkai 1998). לעומת זאת, עבודתנו ממשיכה את מחקרו של ג'וני גל מסוף שנות ה-90, שהציע חלוקה חדשנית של תשלומים אלה (גל 1999). גל בדק את התשלומים על פי שני פרמטרים: הוא שאל לגבי כל קצבה האם הקבלה שלה דורשת היסטוריה קודמת של תשלום דמי ביטוח והאם היא דורשת מבחן אמצעים. גל מצא שבישראל חלק ניכר של הקצבאות אינן כוללות לא תשלום ביטוח מקדים ולא מבחן אמצעים, והוא כינה אותן גמלאות "קטגוריאליות". ההבחנה הזאת הציגה תוכנה מעניינת על מדינת הרווחה הישראלית, ועל פיה המדינה מיוזמתה מעוניינת להעניק תגמולים כספיים לאנשים העונים על קטגוריה מסוימת ולאוו דווקא על פי פרמטרים אוניברסליים. זהו עיקרון שמתקיים גם במדינות נוספות, אך הוא בולט במיוחד בישראל.

המחקר של גל המחיש למעשה את קיומם של אינטרסים מכוונים המסווים בתוך המסגרת של מדינת הרווחה. כך קרה שלעתים בתוך תשלומי העברה, אשר

אמצעי כפייה יעילים). מהמבחינה הזאת היא למעשה קנתה תמיכה ובכך החליפה את זכויות האזרחות בפרישת חסות. קיומה של אוכלוסייה הזקוקה למשאבים כאלה והאפשרות לגייסה – שני תנאים שהתקיימו הן ביישוב והן במדינת ישראל – תרמו להתפתחותה של תלות הרדית כזאת (שפירא 1977: 102-103).

תנועת העבודה והמדינה הצעירה שלאחר מכן הגדירו את מטרותיהן עבור האזרחים כמהותיות לטוב המשותף הלאומי. הואיל ובזכות "ההון הלאומי" שהבטיח לעובדים רמת חיים "אירופית" התפנו העובדים עצמם לביצוע המשימות הלאומיות, שימשו הזכויות החברתיות מנוף וחומר מלכד חשובים במיוחד לצינונות. ה"זהות" הזאת בין סוציאליזם ללאומיות ביטלה את הצורך במאבק מעמדי (פלד ופסיר 2005: 85).

עוד בימי היישוב הונחו היסודות לאתוס הלאומי של מדינת ישראל ובהתאם לכך חלוקת המשאבים. אך המדינה לא רק גייסה את האתוס הזה כרי להצדיק מתן פריבילגיות למי ששירת אותה ול"מקורבים", אלא גם ניצלה אותו כמשאב פוליטי כדי לתמרן את האזרחים באמצעים סמליים. דוגמה מאלפת לכך עולה ממחקר על אודות הניסיונות של המדינה הצעירה לעודד את העובדים להתאמץ למען הגברת התפוקה בתעשייה. הנהגת המדינה (ולפני זה הנהגת היישוב) השתמשה בגיוס "הון אידיאלי" מתוך האתוס הלאומי המתעצב, במסגרת מועצות הייצור שבהן התכנסו נציגי פועלים ותעשיינים (Kalev, Shenhav and De Vries 2008).

לואי אלתוסר טען שאידיאולוגיה קיימת תמיד במסגרת מנגנון והפרקטיקה שלו. אין אידיאולוגיה אלא בשביל סובייקטים קונקרטיים, ויעד זה של האידיאולוגיה אינו מתאפשר אלא באמצעות הקטגוריה של הסובייקט ובאמצעות התפקוד שלו (אלתוסר 2003: 45-51). אך במקרה של תשלומי העברה שבהם משולבים רעיונות מהאתוס הלאומי הישראלי, גיוס סובייקטים למען האידיאולוגיה הלאומית "מוציא" את הסובייקטים המגויסים נשכרים.

כפי שנראה בהמשך, עקרונות נאמנות "ממלכתיים" כמו הקרבה, עלייה, לחימה ומורשת רוחנית מוצאים ביטוי חזק, הן כמותית והן איכותית, בתוך הקטגוריות של תשלומי העברה. הדבר מתבטא בקריאת הנבחרים בחקיקה של חוקים אלה, הן בתשלום היחסי המועבר לאזרחים והן בקריטריונים הפנימיים המגדירים את מידת הזכאות. התשלומים המיוחדים לאזרחים משרתי האתוס הלאומי החלו רובם ככולם לאחר קום המדינה, אך ניתן לשער שדפוס החשיבה שהנחה אותם נולד עוד בימי היישוב בניהולה של תנועת העבודה. הצדקת ההוצאה הכספית עבור אזרחים אלה הוצגה כגמול ראוי לרמת חיים נאותה עבור מי שהקריבו או תרמו רבות לאתוס.

את תשלומי העברה שבהם נעסוק נכנה "תגמולי נאמנות". הם ייחשבו

כתת-קבוצה של קצבאות קטגוריאליות, כשהתגמול מיועד לעודד מוטיבציה בקרב אזרחים לשרת אינטרסים של המדינה אשר זוכים לאישור כתרומה לטוב המשותף. תרומה רפובליקנית זו יכולה להיות ממשית או סמלית – שתי דוגמאות אוניברסליות של תרומה ממשית אוזכרו קודם: פיצויים ליוצאי מלחמה ופנסיות לגמלאים שעבדו בשירות הציבורי. שתי דוגמאות של תגמולי נאמנות שמעניקות הכרה לתרומה סמלית הן תשלומי העברה שניתנים על ידי ממשלת גרמניה לניצולי השואה ואלה שמדינת ישראל נותנת לחסידי אומות העולם.

תגמולי נאמנות בישראל

התשלומים הספציפיים שזוכים להגדרה של תגמולי נאמנות יכולים להיות מחולקים לשתי קטגוריות עיקריות, אשר מתחלקות בתוכן לשתיים נוספות.

1. פרויקט הזהות המשותפת

1.1 סיוע לעולים חדשים (תרומה ל"מדינת היהודים")

1.2 שימור הזהות היהודית (תרומה ל"מדינה היהודית")

2. ניהול של הקונפליקט הלאומי

2.1 פיצויים על שירות צבאי

2.2 פיצויים לקורבנות הקונפליקט

1.1 סיוע לעולים חדשים: העולים החדשים המגיעים לישראל זוכים לתשלומי העברה שונים לרבות סל קליטה (תוכנית קליטה ישירה), סיוע לספורטאים ואמנים עולים, דמי קיום בקורסים להכשרה מקצועית, השלמת שכר דירה לנזקקים וכן סיוע במלגות למדענים עולים. מענקים אלה ניתנים מטעם המשרד לקליטת עלייה. עולים בודדים (כ־500 איש) זוכים גם במענק קבוע על היותם אסירי ציון, מה שניתן להגדיר כתוספת על הקרבה אישית.

תגמול כספי נוסף שניתן לעולים הוא קצבת זקנה שאינה תלויה בתשלום דמי ביטוח מקדימים. בניגוד לרוב האזרחים הצוברים במשך חייהם זכויות לקצבת זקנה בזכות תשלום הנגבה מהם, המוסד לביטוח לאומי משלם לזקנים ולשארים עולים שאינם זכאים לקצבה על פי חוק הביטוח הלאומי קצבאות הממומנות בידן הממשלה.

1.2 שימור הזהות היהודית: הכוונה לתשלום עבור קשרים סמליים בין מדינת ישראל לעם היהודי. ישנם שלושה סוגים של תשלומי העברה המבוססים על עיקרון זה: הראשון שבהם הוא תגמול לנפגעי הנאצים. מאז שנות ה־50

משלמת מדינת ישראל תגמולים כספיים לאזרחים אשר נפגעו במלחמת העולם השנייה. מדובר בהעברה כספית לשתי קטגוריות של "נכי רדיפות הנאצים" (ניצולי שואה) ונכי המלחמה בנאצים (וטרנים). הכספים מועברים על ידי הלשכה לשיקום נכים במשרד האוצר. בשנת 2007, בעקבות מחאה ציבורית, נחקק חוק הטבות לניצולי שואה נזקקים, שאינם מקבלים תגמול נכות או תשלום מגרמניה. באותו הקשר משלמת מדינת ישראל תגמולים כספיים ליחידים בני עמים אחרים אשר סיעו בהצלת חייהם של יהודים, תחת הקטגוריה של **חסידי אומות העולם**. לאחריהם לזהות יהודית ניתן לקשר גם את התגמולים אשר מקבלים **תלמידי תורה** בקטגוריות של מלגות ללומדים בישיבות והבטחת הכנסה לאברכי כוללים. את הערכיות הלאומית של לימוד התורה תיאר דוד בן גוריון בדבריו: "חובה על מדינת ישראל לדאוג להמשכיות ערכי הדעת והמסורת, כפי שהן משתקפים בישיבות" (פרידמן 1991: 54-55).

2.1 פיצויים על שירות צבאי: פשוטו כמשמעו, מענקים כספיים במסגרת שונות למי ששירת בצבא ההגנה לישראל. חיילים המסיימים את שירות החובה זכאים לפיקדון ולמענק שחרור – תשלומים המחושבים על פי דרגת ה"לחימה" בכפולה של מספר חודשי השירות. זכאות נוספת של חיילים משוחררים היא לקבל מענק על עבודה נדרשת ומועדפת אם עמדו בתנאים. כמו כן אזרחים זכאים לפיצוי כספי מהמדינה עבור שירות מילואים כאשר הסכום מועבר מתקציב הביטחון ומשולם על ידי המוסד לביטוח לאומי. במקור, מטרת הקצבה הייתה לתמוך במשפחות של המשרתים בעת היעדרותו של המפרנס (חוק שירות המילואים תשי"ב-1952). תשלום העברה נוסף ששולם בשנים 1970-1996 על רקע של שירות צבאי הוא **קצבת יוצאי צבא**. תשלום זה ניתן כתוספת לקצבת הילדים למשפחות יהודיות דרך הדרישה הפורמלית שאחד או יותר מבני המשפחה משרתים או שירתו בעבר בצה"ל. בפועל הקצבה הוענקה למשפחות חרדיות שלא שירתו בצבא, וכמו כן נחקק חוק מיוחד שהעניק זכאות גם למשפחות של עולים חדשים שלא ענו על הדרישה של שירות צבאי.

2.2 פיצויים לקורבנות הקונפליקט – תחת הכותרת הזו מתגמלת המדינה באמצעות משרד הביטחון את נכי צה"ל, מי שנפגע במהלך השירות הצבאי וועדה רפואית קבעה לו דרגת נכות הגבוהה מ-10%. כמו כן, באותה מסגרת משלמת המדינה פיצויים למשפחות שכולות, הורים, אלמנות ויתומים, אשר שכלו את בניהם בהיותם חיילים. במקביל ועל פי עיקרון דומה משלמת המדינה באמצעות המוסד לביטוח לאומי תגמולים כספיים לנפגעי פעולות איבה.

סייגים והבהרות

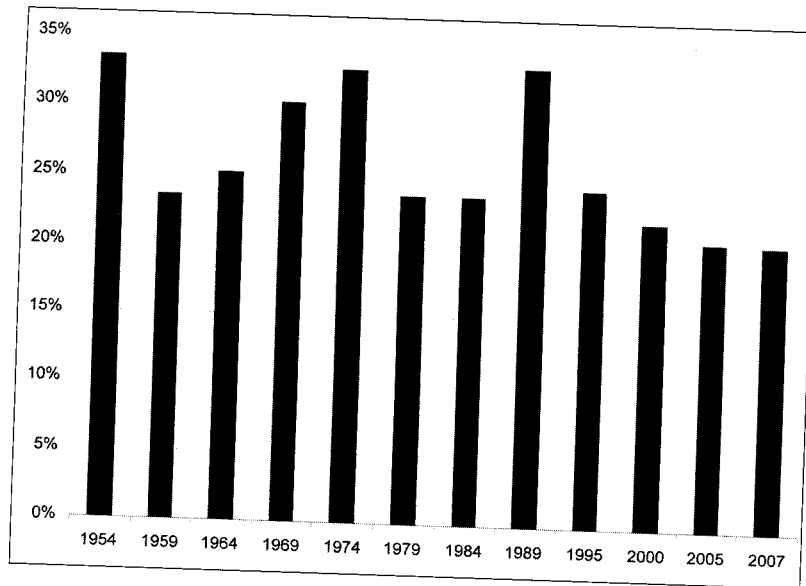
עיקרון בולט בתגמולי הנאמנות, במקביל לאקסקלוסיביות שנותנת להם המדינה, הוא היתרון היחסי בגובה התגמול או במבחן הזכאות המקל שיש לכל אזרח המקבל אותו בהשוואה לאזרחים אחרים בעלי צרכים שאינם עומדים בקריטריון הנאמנות. כך למשל נכה צה"ל או נכה איבה מקבל תגמול כספי הגבוה בעשרות אחוזים ממי שמוגדר רק כ"נכה כללי". למשל נכה צה"ל/איבה בדרגה של 50% נכות, רווק ללא ילדים וללא יכולת פרנסה, יזכה בקצבה של 60% מהשכר הממוצע למשרת שכיר. לעומתו נכה "כללי" באותו מצב יזכה בקצבה של 29% בלבד (רבעון סטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי 2005 מס' 214). באופן דומה, עולה מבוגר לא מחויב לצבור זכויות לקצבת זקנה בביטוח הלאומי, בניגוד לאזרחים ישראלים ותיקים שמחויבים להפריש לאורך חייהם סכומי כסף כדי לזכות בקצבה זו. בחורי הישיבה מקבלים זכאות לאבטחת הכנסה המיוחדת להם בתנאי שהכנסתם הנוספת אינה גבוהה מ-1200 ש"ח ואין ברשותם רכב או יותר מדירה אחת, לעומת אזרחים רגילים אשר נדרשים גם להוכיח שמיצו את פוטנציאל ההשתכרות שלהם כדי לזכות בקצבת הבטחת הכנסה סטנדרטית.

את קצבאות הילדים בישראל מפרשים חלק מהחוקרים כאמצעי לקידום מטרות דמוגרפיות ציוניות (King 2001), ואחרים כביטוי של הפוליטיקה העדתית ולא רק הלאומית (Rosenhek and Shalev 2000). בשנים 1970-1996 אכן היה לקצבאות הילדים ממד רפובליקני מובהק, כאשר שולמו במסגרתן גם קצבאות יוצאי צבא לזכאים. על כן החשבנו סעיף זה כתגמול נפרד. החל מאמצע שנות ה-90 הפכה קצבת הילדים כולה לאוניברסלית. כפי שנראה בהמשך, ביטול קצבאות יוצאי צבא בא במקביל לכניסתו של חוק חיילים משוחררים וניתן לראות בכך מעין חלופה.

חשוב להדגיש שתשלומי העברה, על אף המשקל הגדול שלהם מתוך ההוצאה הציבורית, אינם הדרך הבלעדית או המרכזית שבה הממשלה מתערבת בריבוד ובחלוקה מחדש של משאבים. מנגנוני ריבוד נוספים מתבצעים באמצעות מתן שירותים, השקעה דיפרנציאלית בתשתיות באזורים ויישובים שונים, חלוקה מחדשת של קרקעות ונגישות מפלה לעמדות מפתח במדינה ובמשק. ראוי בהקשר זה להתייחס לניתוחו של יגיל לוי שטען שהמסגרת הצבאית מעניקה תגמול סמלי שיכול להיות מומר בתגמול חומרי בזירה האזרחית באופן כזה שמעניק למשרת יתרונות כלכליים. לוי אבחן שבעשורים האחרונים (מאז '73) החל תהליך הדרגתי של היחלשות התגמול הסמלי הצה"לי, במובן שנהיה קשה יותר לחייל המשוחרר להמיר את הסטטוס הצבאי שלו בזירה האזרחית באופן כזה שיביא לו תגמול חומרי ראוי, ועל כן המדינה נאלצת להוציא יותר משאבים כספיים כדי לתגמל

איור 1

חלקם היחסי של תגמולי הנאמנות כאחוז מסך תשלומי העברה



מוסדות "העזרה ההדדית" שמקורם בתנועת העבודה. שיח החברה האזרחית הליברלית, שעל פיו נתפסת החברה האזרחית ככוללת את קשרי השוק והכלכלה, משמש לתקוף זכויות לשירותים חברתיים המוקנות לבני אדם מכוח חברותם בקהילה. רק בתחומים ספורים הוחלפו הזכויות הרפובליקניות בזכויות ליברליות אוניברסליות (פלד ושפיר 2005: 357-358).

על סף המילניום המשטר הכלכלי-מדיני בישראל היה מצוי ללא ספק בשלבים מתקדמים של רפורמות במדיניות, תמורות מוסדיות ושינויים מבניים שאינם עולים בקנה אחד עם עבר ארוך של אי-ליברליות מורשת. הליברליזציה לא התרחשה באופן אחיד, עקבי ושלים.

בנוסף לכך נראה שמורשת הקולקטיביזם הציוני ממשיכה להיות מורגשת ברבים מאופני הפעולה (שלו 2004). על כן, מעקב אחר תשלומי העברה מאז יישום התוכנית לייצוב המשק ועד ימינו יכול להוות מקרה בוחן נוסף לסוגיה זו, שכן השוואת השינויים שחלים בהוצאה הממשלתית בין תגמולי הנאמנות לתגמולים האחרים יכולה להצביע על אפשרות לשינוי מגמה ו/או לאשר לנו שאכן קיים רציונל מבחין מהיבט כמותי ביחס לעצם החלוקה לשתי הקבוצות. הנתונים

את המשרתים (לוי 2007: 316-317). בהקשר הזה ראוי גם לציין שיש באפשרותה של המדינה להמיר תשלומי העברה בשירותים ולהפך – למשל לקראת גל העלייה הגדול של שנות ה-90 החליטה הממשלה להעניק לעולים סל קליטה על חשבון סובסידיות שונות ושירותים יזומים המסייעים בקליטה.

עם זאת, למרות סייגים אלה כדאי לציין שלתשלומי העברה בישראל קיים ממד עקבי לאורך השנים, ולכן באופן מדיד ניתן לעקוב אחר מגמות ותמורות. הזכאים יכולים להשתמש בכספים לכל מטרה שעולה על דעתם ועל כן תשלום העברה הוא המשאב הנזיל ביותר שהמדינה מעניקה. לפיכך לא מפתיע שכשקמה מחאה ציבורית על ידי או למען קבוצה נזקקת, עולה בראש ובראשה התביעה להגדלת הקצבה (לרון 2005; מור 2008).

האם הגיע עידן פוסט-רפובליקני?

תגמולי הנאמנות תאמו את אופי המשטר החברתי בישראל בארבעת העשורים הראשונים למדינה, כששרר קונצנזוס יציב, מוחלט כמעט, בקרב קובעי המדיניות לגבי תפקיד המדינה. מוסכם היה שהגירה יהודית חופשית, מאורגנת ומסובסדת היא חיונית; שהמדינה צריכה לדאוג לביטחונם הכלכלי של כל אזרחיה היהודים ו"לסגור פערים" בין קבוצות מוצא יהודיות שונות; שהכרח לענות על "צורכי הביטחון" של ישראל, בלי קשר לשיקולים כלכליים. ואולם, מאמצע שנות ה-80 הוכנסו בבירור השקפות ופרקטיקות ניאורליברליות בקביעת המדיניות (שלו 2004). בהתאם לכך, פלד ושפיר רואים בשלהי שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90 תקופה של עלייה במעמדו של השיח הליברלי במקביל להיחלשותו של השיח הרפובליקני. בזירה הכלכלית נהוג להצביע על הצלחתה של תוכנית החירום לייצוב המשק, שאותה הנהיגה ממשלת האחדות הלאומית של שמעון פרס במטרה למגר את האינפלציה הגבוהה, כנקודת המפנה בהנהגתו של משטר חברתי-כלכלי חדש. משטר זה מתאפיין בצמצום ההתערבות הממשלתית, ליברליזציה בשוק ההון והכנת תשתית לצעדים נוספים הדרושים לפתיחת המשק לכלכלה העולמית (פלד ושפיר 2005: 273).

באותן השנים הוחלט על קיצוץ דרסטי בשיעור התל"ג המוקצב להוצאות הביטחון במקביל להגבלת הייצור בתעשייה הצבאית. החלו תהליכי הפרטה הדרגתיים של חברות ממשלתיות, ומשנות ה-90 החלה להתגבש קהילת עסקים שקשרה את התהליכים המדיניים לרווחים כלכליים. בשנים אלו חלה גם עלייה בבולטותו של שיח האזרחות הליברלי באותם מוסדות מדינה האמורים לספק נגישות שווה לשירותיהם מעבר לחלוקות חברתיות, במקביל לשקיעתם של

לוח 1 מפרט את ההוצאה על תגמולים בשנים נבחרות ומלמד על המגמות על פני מספר עשורים. מעיון בלוח נראה למשל שסיוע לעולים התבטא בהתאם לגלי ההגירה (במיוחד גל ההגירה הגדול מחבר העמים בתחילת שנות ה-90 שהתבטא בתשלומי סל קליטה עבורם בשנה הראשונה, וכן בתשלום קצבת זקנה מיוחדת עבור עולים שהגיעו לאחר גיל העבודה). גם ניתן ללמוד שבעשור הראשון היה שוויון בהוצאות על שימור הזהות היהודית (בעיקר ניצולי שואה) והוצאות הפיזיו על שירות צבאי (בעיקר מילואים). במשך השנים הפער ביניהם גדל לטובת האחרון, אך ב-2007 הם כבר משתווים ביניהם כאשר ההוצאה נמוכה יחסית. דבר זה ניתן ליחס לשני צעדים משמעותיים: (1) לרפורמה של משרד האוצר המגביל את תקציב הביטחון ולא מאפשר לצבא לגייס מילואים ביד חופשית ולתבוע מהמדינה תשלום על כך לאחר מעשה, כפי שנעשה בעשורים הראשונים לתקומה; (2) ביטול קצבאות יוצאי צבא על ידי ממשלת רבין השנייה כדי לזכות בתמיכה מבחוץ של המפלגות הערביות בממשלה.

מבחינת תשלומי העברה כלליים אנו רואים שההוצאה על זקנה ושארים התמידה להיות דומיננטית לאורך השנים. קצבאות הילדים, לעומת זאת, ניוונו מתנודות בחקיקה ובמדיניות כלכלית. מה שמעניין הוא שלמרות השינויים הפנימיים, היחס בין סך ההוצאות על תגמולי הנאמנות ובין התגמולים הרגילים נותר יציב לאורך מספר עשורים.

כאשר מתמקדים בתקופה מאז שהחלה הליברליזציה של הכלכלה הפוליטית, יש לציין שההוצאה על תשלומי העברה רבים – מכל הסוגים – עלתה באופן משמעותי בתקופה זו כחלק של תקציב המדינה. מגמה זו נבעה מקיצוצים בסעיפים אחרים בתקציב – לא מעלייה בהוצאה על תשלומי העברה יחסית ל"עוגה הכלכלית" של ישראל. לפי איור 2, ההוצאה הממשלתית על תגמולי הנאמנות מתוך התוצר המקומי גולמי (התמ"ג) נמצא בירידה הדרגתית מאז 1990. התגמולים הרגילים נמצאו גם כן במגמת ירידה, אך בשנת 2000 מגמה זו הוחלפה בעלייה ובהמשך חזרה לרמה הקודמת. נכון לשנת 2007 נראה שנשמרת מגמת יציבות. בהשוואה בין שני סוגי התגמולים בין השנים 2000-2007, על אף הירידה בהוצאה לגבי שניהם, הירידה בתגמולים הרגילים גדולה יותר באופן מוחלט בהשוואה לתגמולי הנאמנות, אך קטנה יותר באופן יחסי.

אולם, אין להסיק מכך שבעשור הנוכחי חל פחות בחשיבותם של תגמולי הנאמנות. כפי שכבר ראינו, ההוצאה המצרפית על תגמולי נאמנות כוללת סעיפים שונים שחלו בהם מגמות שונות ואף סותרות. אדרבה, הקיצוצים הניכרים בתשלומי העברה בשנים 2002-2003, עת אימצה הממשלה מדיניות כלכלית ניאורליברלית, פגעו בעיקר בתגמולים הרגילים ופחות בתגמולי הנאמנות (קופ 2004: 14).

שמוצגים באיור 1 מלמדים שבמשך רוב ההיסטוריה של מדינת ישראל, ההוצאה על התגמולים האלה לא נפלה הרבה מתחת לרבע מתוך סך ההוצאה הממשלתית על תשלומי העברה. בארבע מתוך סך השנים הנדגמות, התגמולים האלה גבוהים באופן בולט, ובשלושה מקרים ההסבר נעוץ בסכסוך הישראלי-ערבי (מלחמות '67-'73, וכן האינתיפאדה הראשונה). לאחר שנת 2000 ניכרת ירידה קלה בהוצאה על תגמולי הנאמנות.

לוח 1

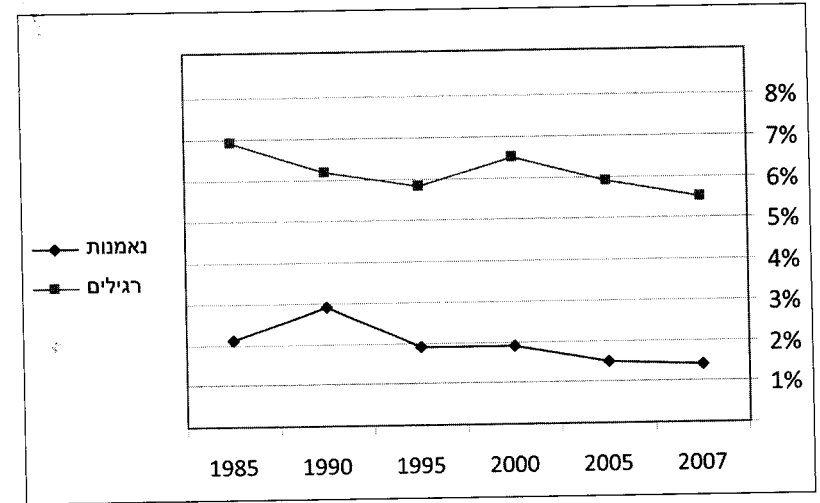
פירוט הוצאה על תגמולים בשנים נבחרות

	1959	1979	1994/5	2007
1.1 סיוע לעולים	0	3	10	8
1.2 שימור זהות יהודית	9	3	3	4
2.1 פיזויים על שירות צבאי	9	14	7	4
2.2 פיזויים לקורבנות הקונפליקט	6	4	4	5
חלק יחסי: תגמולי נאמנות	24	24	24	21
זקנה ושארים	38	35	29	32
קצבת ילדים	8	21	18	10
הבטחת הכנסה	8	1	5	5
נכות כללית	0	9	9	17
תשלומים אחרים	22	11	14	15
חלק יחסי: תשלומי העברה אחרים	76	77	74	80
סך הכול תשלומי העברה	100	100	100	100

* מקור: גל ג' 1999, פרידמן א' 2009
** המספרים באחוזים מעוגלים

איור 2

תגמולים כאחוז מהתמ"ג

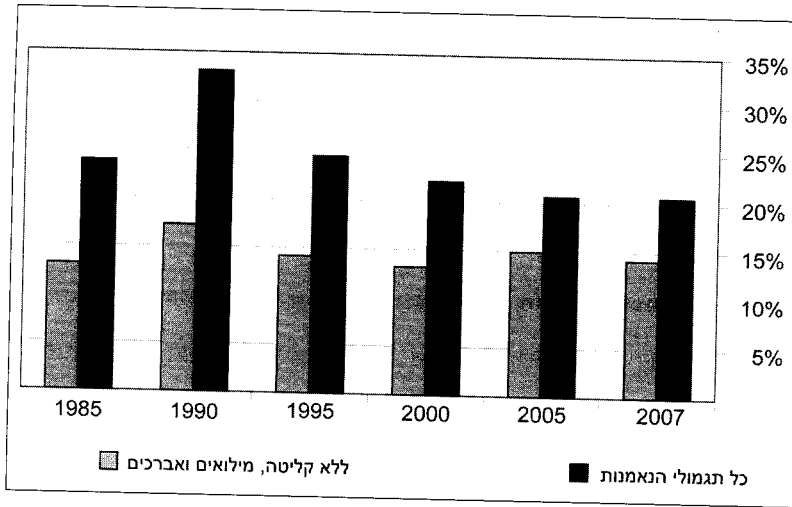


כפי שניתן להבין מהסוגיות שהועלו, ישנם תשלומים עקביים, כלומר כספים שמועברים למספר קבוע של אנשים בשנה פחות או יותר. לעומת זאת ישנם תשלומים דינמיים יותר אשר הנם תקופתיים (כמו עלייה) או תלויים בתקציב מוגבל וצרכים אופציונליים (כמו מילואים) או תלויים בהסכמים קואליציוניים (כמו קצבאות יוצאי צבא ותשלומים לאברכים שבהם נרון בהמשך). לכן בדקנו את העקביות של תגמולי הנאמנות באופן יחסי לאורך השנים ללא הקצבאות של קליטה, מילואים ואברכים. כפי שניתן לראות באיור 3, ללא התגמולים "הדינמיים" (עלייה, מילואים ואברכים) שהוצאו, קיימת מגמת אחידות בשנים 1985-1995, וכמו וכן נראה שתגמולי הנאמנות מתחזקים בין 2000 ל-2005 ביחס לתגמולים "הרגילים". הוצאת התגמולים "הדינמיים" יכולה לרמוז על כך שהירידה בהוצאה על תגמולי הנאמנות נבלמה עם תחילת העשור וניתן אף לראות מגמת התחזקות מסוימת.

מעקב אחר תגמולים מרכזיים באופן נפרד יכול להצביע על אותה מגמה. באיור 4 ניתן לראות שקצבאות "רגילות" כמו קצבאות ילדים והבטחת הכנסה שהיו במגמת עלייה בשנות ה-90 נמצאים בירידה משמעותית בשנות האלפיים (נראה שהעלייה בהוצאה על נכות כללית מציגה מגמה חריגה). לעומת זאת, איור 5

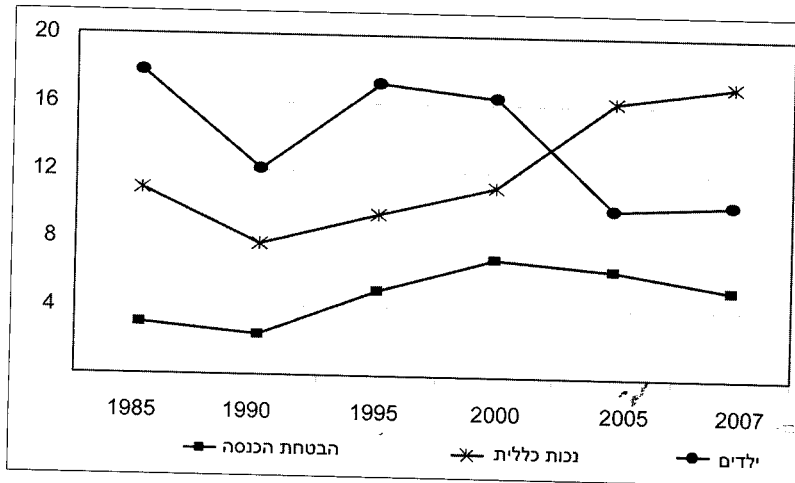
איור 3

תגמולי נאמנות מתוך סך תשלומי העברה



איור 4

מגמות בקצבאות "רגילות" נבחרות (מתוך סך תשלומי העברה)



מראה שתגמולי שיקום של משרד הביטחון, תגמולים לנכי הנאצים ותגמולים לחיילים משוחררים בדרך כלל נמצאים במגמת עלייה בשנים 1995-2005.

ניתן לומר שעל פי הנתונים הכמותיים נבלמה במידה מסוימת השחיקה בתגמולי הנאמנות, הן ביחס לסך ההוצאה על תשלומי העברה והן ביחס לתמ"ג, והם מבטאים מגמת הישרדות יחסית בשנים האחרונות. כדי להבין מגמה זו באופן מעמיק יותר כדאי יהיה לבדוק שינויים בקריטריונים של התגמולים מבחינת הזכאים להם (גם בפוטנציה).

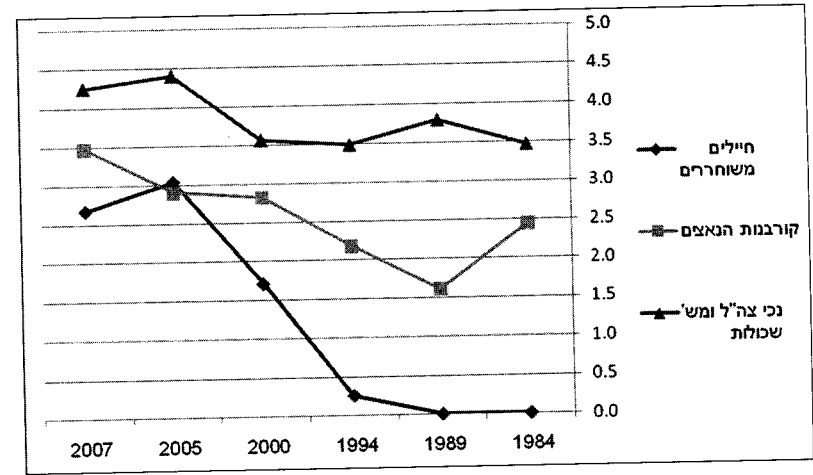
להבטיח את הקיום בכבוד של משפחות כמצוקה, מה שעשוי להוריד רכבות משפחות את מתחת לרמת המינימום הנחוצה לקיום בחברתנו" (דורון וגל 2004). בחינת שינויים של תוכן הקטגוריות, הן מבחינת גובה התשלום ליחיד והן מבחינת הקריטריונים המכירים, יכולה לחשוף עבורנו מגמה זו באופן מעמיק יותר. לפיכך יהיה זה מעניין לבחון את השינויים שהתבצעו בתוך הקטגוריות עצמן.

2017

מגמות שינוי בתגמולי נאמנות

התגמול	השינוי
קליטת עלייה	החל מ-2002 מוענק סל קליטה לכל היהודים (על פי חוק השבות) מכל הארצות. עד אז הוענק סל קליטה רק ליהודים שהגיעו, לפי ההגדרה, מארצות מצוקה. (+)
נכי צה"ל ומשפחות שכולות	בשנת 2000 התקבל תיקון לחוק המעניק תגמול מלא בשנה הראשונה ללא כל בדיקת אמצעים. מ-2002 גם לוחמי צד"ל לשעבר מטופלים על ידי אגף השיקום. (+)
מילואים	ב-2008 אושרה רפורמה גדולה: פחות ימי מילואים מצטברים החל מ-2010 אך התגמול הכספי יגדל משמעותית כך שרוב חיילי המילואים יתוגמלו יותר מההכנסה הפנויה שלהם ביומיום. (+)
עבודה נדרשת/ מועדפת	ב-2008 עלה סכום המענק על עבודה נדרשת ב-0.2%. (+) בשנת 2006 ימי העבודה הנדרשים כדי לקבל מענק שחרור עלו מ-140 ל-150. בשנת 2001 קטן סכום הפיקדון עבר חיילים שאינם לוחמים או תומכי לחימה בכ-0.5%. (-)
נפגעי הנאצים	מ-2007 ו-2008 ניתנה תוספת תשלום חודשית לכל ניצול שואה, גם לאלה שאינם מוכרים כנכים. (+)
חיילים משוחררים	ב-2001 הוגדל מענק השחרור ב-82% למשרתים כלוחמים, ב-51% למשרתים כתומכי לחימה וב-21% עבור "אחרים". סכום הפיקדון הוגדל באותה שנה עבור הלוחמים בכ-42% ועבור תומכי לחימה ב-18%. (+)

איור 5
מגמות בתגמולי נאמנות נבחרים (מתוך סך תשלומי העברה)



מבחן צמצום והרחבת התגמולים בעשור האחרון

כאמור, בשנים 2002-2003 נקטה הממשלה מדיניות של קיצוצים נרחבים בענפים שונים בטענה שצעדים אלה הנם הכרחיים לפתרון בעיית המיתון במשק (למרות שיש הטוענים שזהו תירוץ ליישום אידיאולוגיה כלכלית ניאוליברלית שאפיינה את הממשלה דאז (דורון 2007: 34)). בין השאר צמצמה הממשלה את סכומי תשלומי ההעברה, והפגיעה המשמעותית ביותר שזכתה לביקורת רחבה הייתה בתחום הבטחת הכנסה. רבים ראו בכך סיכון של "רשת המגן האחרונה שנועדה

התגמול	השינוי
נפגעי איבה	ב-2006 הורחבה ההכרה גם לכל תושב ישראלי שנפגע כתוצאה מפעולה כנגד העם היהודי. (+)
תלמידי תורה	בשנת 2004 עמד סכום המלגה המיוחדת לאברכים על 942 ש"ח. בשנת 2005, בעקבות קיצוץ האוצר בתקציב הבטחת הכנסה בשיעור של 8%, כאמור, עמדה המלגה על 866 ש"ח. (-)

התגמול	השינוי
הבטחת הכנסה	החל מיוני 2003 שיעורי הגמלה בשיעור הנמוך הופחתו והשיעור המוגדל משולם לזכאי קודם - כלומר, רק למי שהיה זכאי לשיעור זה לפני יוני 2003 (או שחזר למערכת אחרי פחות מ-6 חודשים) ושטרם מלאו לו 55 שנה. ראוי לציין שהחל משנת 2005 החלה לפעול תוכנית מהל"ב (תוכנית וינסקונסין) המחייבת אזרחים שמקבלים באופן קבוע הבטחת הכנסה לעבור השתלמות במיומנויות עבודה כדי להחזירם למשק העבודה. אם לא יעשו כן, תישלל מהם הבטחת ההכנסה. (-)
ילדים	במרץ-יולי 2002 הופחתה קצבת הילדים ב-15%. באוגוסט 2003 הוחל בתהליך הדרגתי של קיצוץ כל קצבאות הילדים עד להשוואתן. התהליך היה אמור להימשך בהדרגה עד 2009, אך נעצר ב-2007. למרות העצירה של השוואת כל קצבאות הילדים, ילדים שנולדו מיוני 2003 ואילך מקבלים מאוגוסט 2003 קצבה השווה לקצבת הילד הראשון. (-) קצבת משפחה משולמת מינואר 2004 למשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה או תשלום מזונות מהמוסד לכיטוח לאומי, בעבור הילדים השלישי והרביעי. (+)
נכות כללית	ב-2002 סכום הקצבאות עלה במספר אחוזים. כמו כן נכנסו לתוקף גמלאות לסובלים מנכות קשה וכן אושרה תוספת לקצבת ילד נכה. (+)

לוח 3

הגמות שינויי בתגמולים "רגילים"

התגמול	השינוי
זקנה	מיוני 2002 עד סוף 2005 הופחת תשלום קצבת זקנה ב-4% (למי שאינו זכאי להבטחת הכנסה). (-)
אבטלה	בינואר 2002 הוגבלו משך התשלום וגובה התשלום למובטלים חוזרים. החל מיולי 2002 הוחמרו תנאי זכאות לקבלת דמי אבטלה. תקופת ההכשרה הנדרשת שונתה ל-12 מתוך 18 חודשים (במקום 6 מתוך 12 חודשים). (-)
לידה	ביולי 2003 הוקטן מענק הלידה לילד השני ואילך והוא עמד על 6% מהשכר הממוצע (מ-2004 רק על הילד השלישי ניתנה תוספת מענק של 9%). מענק לידה, גמלה לשמירת היריון, דמי לידה ותשלום בגין יולדת שנפטרה הופחתו ב-4% בתקופה שבין יוני 2002 לסוף 2005. (-)
תאונות אישיות	החל ביולי 2002 ועד סוף 2006 הופחתו דמי תאונות אישיות ב-4%. (-)

למרות ההבדל באופי השינויים בין התשלומים השונים, נראה שמרבית תשלומי ההעברה שבהם הייתה התרחבות משתייכים לקבוצת תגמולי הנאמנות. לעומת זאת מרבית תשלומי ההעברה שבהם חל צמצום אינם משתייכים לקבוצה מובחנת זו. דבר זה יכול להסביר בין השאר את "ההישרדות" של תגמולי הנאמנות בשנות ה-2000, כפי שהצגנו קודם לכן. כמטרה לחסוך כסף לאוצר המדינה היה קל ואף "טבעי" יותר לממשלה לפגוע בקבוצה ה"לא לאומית" והדבר לא נבע בהכרח מהסכום שכל קצבה עולה למדינה. לראיה, קוצצה קצבת מענק לידה, למרות שהיוותה פחות מחצי אחוז מסך ההוצאה השנתית על תשלומי העברה ואילו

ההוצאה על תשלומים לנכי צה"ל ומשפחות שכולות רק גדלה (מ-3.57% בשנת 2000 ל-40% בשנת 2005).

שני תגמולים מרכזיים שחרגו ממגמה זו הם התשלומים לבחורי ישיבות, תגמול שאובחן על בסיס נאמנות אך קוצץ, והתגמולים עבור נכות כללית שרשמו דווקא מגמת עלייה. אך נראה שאולי דווקא יוצאי דופן אלה יכולים ללמד אותנו על המגמה הכללית.

במקרה של האברכים, נראה שמייסודו הייתה לממשל הישראלי כוונה לשמר קבוצת לומדי תורה מצומצמת ואקסקלוסיבית עבור אחד מסמלי הממלכתיות (על פי בן גוריון) המשמר את המטען הרוחני ההיסטורי של העם היהודי. אך עם השנים, בזכות הסכמים קואליציוניים של מפלגות השלטון עם המפלגות החרדיות, הלכו וגדלו מספרי הלומדים בישיבות ובמקביל הכספים המועברים אליהם מהמדינה. כלומר, קבוצת אינטרסים מגזרית הוציאה מהמדינה סכומי כסף עבור תגמולים שחרגו מהכמות המוסכמת והסמלית עבור האתוס הלאומי. על כן, לא פלא שקצבאות אלה קוצצו בזכות תמיכת קבוצת אינטרסים מנוגדת (מפלגת שינוי) כשזו הייתה בקואליציה הממשלתית במקומן של המפלגות החרדיות. ראוי לציין שאף קבוצה של מקבלי תגמולי נאמנות אחרת לא זכתה לייצוג עקבי של קבוצת אינטרסים לאורך עשרות שנות קיום המדינה כמו זה שזכו לו בחורי הישיבות. כך ניתן אולי להסביר שדווקא קצבה זו פחתה ביחד עם קצבאות "רגילות" אחרות החל משנת 2003. ייתכן שניתן לראות בכך חזרה לממדים "הרגילים" של הקצבה-תגמול על התרומה לאתוס הלאומי ללא התערבות של קבוצת האינטרסים המגזרית.

במקרה של הנכים הכלליים, אכן מתקיימת מגמת התרחבות, הן מבחינת ההוצאה הכספית של המדינה והן מבחינת הרחבת התת-קטגוריות המכירות בנכויות. ראוי לציין שמגמה חיובית זאת באה לאחר מאבקים עיקשים של הנכים שהעלו על נס מחאתם את האפליה שלהם לעומת נכי צה"ל ונפגעי פעולות איבה (מור 2008). לכן ניתן לשער שאולי דווקא בשל קשירת ההרדיות הזאת ניאיותו מקבלי החלטות לבוא לקראת הנכים "הכלליים", למרות שהפער בתגמול בינם לבין נכים על רקע לאומי עדיין גדול מאוד.

סיכום

במאמר זה ביקשנו לבחון את תשלומי ההעברה בישראל המבטאים תגמול על נאמנות למטרותיה של המדינה. אידיאות של גבורה, הקרבה, עלייה ומורשת עממית דתית, שאפיינו את האתוס הציוני (ועדין ממשיכות בכך), מוצאות ביטוי

חזק, הן כמותית והן איכותית, בקצבאות שמשלמת המדינה לאזרחיה – כל זאת בהשוואה למרבית הקצבאות האחרות אשר לא נכלל בהן מרכיב נאמנות לאומי. אף על פי שבענפים מסוימים מעורבים אינטרסים נוספים למדינה (כמו קליטה, חיילים משוחררים, מילואים), האזרחים שמוכרים על בסיס של נאמנות לאומית זוכים לתגמול גדול יותר על פני אזרחים אחרים שאינם נענים לקריטריונים של האתוס הלאומי. ניתן רק להעריך שבעירוב רצון המדינה לתגמול אזרחים על נאמנותם לה ולרעיונותיה עם מדיניות ביטחון סוציאלי, יוצאים הנזקקים "הכלליים" מקופחים, שכן המדינה תמיד תעדיף לדאוג קודם ל"מיוחסים" יותר מבחינתה.

בבדיקה תקופתית שערכנו על הקצאת תשלומי העברה בשנים 1985-2007 מצאנו שעד תחילת שנות האלפיים היקפם של תגמולי הנאמנות היציבים יחסית פחת בהדרגה ביחס לתמ"ג ולתגמולים האחרים, ואילו בשנים האחרונות משתנה המגמה והיקף תגמולי הנאמנות גדל באופן יחסי. הדבר מצביע על כך שהקיצוצים בתשלומי העברה בתקופות המיתון כמשק בתחילת העשור פסחו ברובם על תגמולי הנאמנות. להקשר זה אפשר לצרף את המגמה המסתמנת החל משנת 2000 המבטאת הרחבה בקרב רוב תגמולי הנאמנות, הן מבחינת ההוצאות הכספיות והן מבחינת הרחבת התת-קטגוריות המכירות בזכאות לתגמול. מגמה הפוכה התרחשה ביחס לתגמולים הרגילים בשנים האחרונות, מה שיכול להמחיש את חוסר החסינות בקרב נזקקים שאינם מזהים על פי נאמנות לאומית.

ובכן, אף על פי שבעשורים האחרונים חלה התרחבות של השיח הליברלי, השיח הרפובליקני עדיין לא נשחק, ואם לשפוט על פי התמורות בתשלומי העברה מאז שנת 2000 נראה שהמדינה בהחלט ממשיכה להישען עליו. אזרחים ישראלים המשרתים את רעיונות הנאמנות הלאומית, הן מבחינה אופרטיבית והן מבחינה סמלית, עדיין זוכים לתגמולים כספיים נדיבים. ניתן לשער שלפרוץ האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000 הייתה השפעה על כך, שכן עקרונות הגבורה, ההקרבה והקורבנות חזרו להיות רלוונטיים בהתרחשות הישראלית היומיומית.

ניתן לסכם ולומר שבאמצעות תגמולים כספיים (אך לא בלבד) המדינה מקפידה להשגיח על רווחתם של הנאמנים למטרותיה וערכיה – הם אלה אשר המדינה מצביעה עליהם כזכאים לאיכות חיים משופרת. מנגד, המדינה נסוגה במידה משמעותית מדאגתה לאזרחים אשר אינם נמנים עם קבוצות זכאים אלו, ובאותה מידה מקפידה אותם ל"שווקים". על כן ניתן לראות בתשלומי העברה בישראל טכנולוגיה שמרבית קבוצות אוכלוסייה שונות בהתאם לזיקתן הישירה או העקיפה ללאום.

מקורות

- אלתוסר, לואי. 2003. על האידיאולוגיה. תרגום: אריאלה אזולאי. תל אביב: רסלינג.
- גל, ג'וני. 1999. "ערכים, גמלאות קטגוריאליות ומורשת קטגוריאלית בישראל". ביטחון סוציאלי 56: 79-96.
- דברי הכנסת – אחזור מידע שנים שונות. באתר האינטרנט: <http://www.knesset.gov.il/divrey/qform.asp>
- דורון, אברהם וראלף קרמר. 1975. "אידיאולוגיה, תוכניות וגורמים ארגוניים במערכת הסעד: המקרה של ישראל". ביטחון סוציאלי 9-10: 20-33.
- דורון, אברהם וראלף קרמר. 1992. מדינת הרווחה בישראל: מערכת הביטחון הסוציאלי במבחן המדיניות והביצוע. תל אביב: עם עובד.
- דורון, אברהם וג'וני גל. 2004. מינום לקיום בכבוד. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים – בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בראוול.
- _____. 2007. "עיצוב מדיניות רווחה בישראל, 2000-2007". בתוך: עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות. אורי אבירם, ג'וני גל ויוסף קטן (עורכים). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 33-57.
- המוסד לביטוח לאומי, שנים שונות. רבעון סטטיסטי. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון.
- לוי, יגיל. 2007. מצב העם לצבא הפריפריות. ירושלים: כרמל.
- ל.מ.ס. 2007. שנתון סטטיסטי לישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עמ' 606.
- לרון, מיכל. 2005. "שינוי אגב שעתוק – מאבק ההורים השכולים לרפורמה בשיטת התגמולים כלפיהם". סוציולוגיה ישראלית: כתב עת לחקר החברה הישראלית ז (1): 45-70. תל אביב: רמות – אוניברסיטת תל אביב.
- מור, שגית. 2008. "לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי". בתוך: משפט, חברה ותרבות: העצמה במשפט. מימי איזנשטרט וגיא מונדלק (עורכים). תל אביב: הפקולטה למשפטים של אוניברסיטת תל אביב והוצאת נבו, עמ' 91-157.
- פלד, יואב וגרשון שפיר. 2005. מיהו ישראלי: הדינאמיקה של אזרחות מורכבת. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.
- פרידמן, מנחם. 1991. החברה החרדית – מקורות, מגמות ותהליכים. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- קופ יעקוב (עורך). 2007. הקצאת משאבים לשירותים חברתיים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

- קופ יעקוב (עורך). 2004. הקצאת משאבים לשירותים חברתיים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- רוזנהק, זאב. 2007. "דינמיקות של הכלה והדרה במדינת הרווחה הישראלית". בתוך: דורות, מרחבים זהויות. חנה הרצוג, טל כוכבי ושמרון צלניקר (עורכים). ירושלים: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, עמ' 317-349.
- שלו, מיכאל. 2004. "האם הגלובליזציה והליברליזציה 'נירמלו' את הכלכלה המדינית של ישראל?". בתוך: שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובאלי. דני פילק ואורי רם (עורכים). ירושלים: מכון ון ליר, עמ' 84-115.
- שפירא, יונתן. 1977. הדמוקרטיה בישראל. רמת גן: מסדה.

Barkai, Haim. 1998. *The Evolution of Israel's Social Security System: Structure, Time Pattern and Macroeconomic Impact*. Aldershot Hants, U. K.: Ashgate.

Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: polity Press.

Kalev, Alexandra, Yehouda Shenhav and David De Vries. 2008. "The State, the Labor Process, and the Diffusion of Managerial Models". *Administrative Science Quarterly* 53: 1-28.

King, L. 2001. "From Pronatalism to Social Welfare? Extending Family Allowances to Minority Populations in France and Israel". *European Journal of Population* 17(4): 305-322.

OECD. 2007. *Social Expenditure 1980-2003: Interpretative Guide of SOCX*. Paris: OECD.

Rosenhek, Zeev and Michael Shalev. 2000. "The Contradictions of Palestinian Citizenship in Israel: Inclusion and Exclusion in the Israeli Welfare State". In: *Citizenship and the State in the Middle East*. Nils A. Butenshon, Uri Davis and Manuel Hassassian (Eds.). Syracuse NY: Syracuse University Press, pp. 288-315.