

# חברה

## תור הזהב של מדינת הרווחה בישראל

מיכל קורא

מבוא

הספרות מתארת את שנות השבעים ראשיתו של עידן חדש בהתפתחות מדינת הרווחה הישראלית. לפי דורון וקרמר (Doron and Kramer 1991), למשל, שנות השבעים הן שנים המציינות את כניסתה של ישראל למועדון מדינות הרווחה המתקדמות. גל (2004) מתאר שנים אלו שנים המציינות את המעבר של ישראל מ'מדינת הרווחה שבדרך' למדינת רווחה ב'פועל', ואילו אביזוהר (1978) מתאר תקופה זו קץ העוני וראשיתה של רווחה וביטחון כלכלי בעבור החברה הישראלית. גם בקרב חוקרים המזוהים עם ניתוח ביקורתי יותר של מדינת הרווחה הישראלית בולטת ההסכמה שתקופה זו מתאפיינת בהרחבה של הזכויות החברתיות ובצמיחה ניכרת בהיקף ההוצאה החברתית (Rosenhek 2003; Shalev 1992).

בזמן שניכרה הצמיחה בהוצאה החברתית בכלל מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי, התרחשה ההתפתחות הבולטת ביותר בשנים אלו בתכניות המוסד לביטוח לאומי. בתוך שבע שנים גדלה ההוצאה הכספית על תכניות המוסד ביותר מפי שניים: מ-2.9 אחוזים מהתמ"ג בשנת 1969 ל-7.1 אחוזים מהתמ"ג בשנת 1976 (Barkai 1998: 59). כמו כן תפקידיו של המוסד לביטוח הלאומי, שהיו שוליים יחסית עד סוף שנות השישים, לא רק רבו במידה ניכרת בשנות השבעים, אלא גם התרחבו על חשבון גופים מוסדיים אחרים, בעיקר מערכת השלטון המקומית ומשרד הסעד (גל 1996; רוזנהק 2007). בין ההתפתחויות הבולטות היו הקמתם של שני ענפי ביטוח חדשים: ענף ביטוח אבטלה וענף נכות כללית וכן עלייה ניכרת בהיקפי הכיסוי וברמת ההטבות של תכניות קיימות.

הצמיחה יוצאת הדופן של מערכת הביטחון הסוציאלי בשנות השבעים מזוהה בספרות עם שני אירועים מכוננים: הראשון הוא פרסום דוח העוני בפברואר 1971, שחשף לראשונה כי קבוצות נרחבות באוכלוסייה הישראלית חיות מתחת לקו העוני, והשני נוגע למחאות ולהפגנות של

תנועת הפנתרים השחורים, שהחלו במארכס 1971. על אף קיומו של ויכוח בין חוקרים בנוגע לחשיבות היחסית של כל אחד משני אירועים אלו, קיים קונצנזוס שהצמיחה של מדינת הרווחה בשנים אלו וההקצאה המואצת של משאבים לביטחון סוציאלי נבעו משילוב של מודעות גוברת לבעיה החברתית ותחושת איום שיצרו אותם אירועים בקרב מקבלי החלטות (אביזוהר 1978; גל 1996, 2004; הופנונג 2006; רוזנהק 2007).

למעט עבודותיו של ברקאי התמקדה הספרות שלעיל בהיבטים של ההקצאה - חקירת השינויים במערך הקצבאות והשירותים והעלייה שנבעה מכך בהיקפי ההוצאה - והתעלמה מהיבט גיוס המשאבים שנדרש למימון אותן רפורמות. גם עבודתו של ברקאי, שעקבה אחרי התפתחות מערכת המימון של המוסד לביטוח לאומי מאז הקמתו, לא חקרה במישרין את תהליך קבלת ההחלטות אשר באמצעותו גייסה המדינה בראשית שנות השבעים את המשאבים למימון העלייה הניכרת שחלה בהוצאותיו. הטיה זו, שבה המיקוד במחקר הוא בעיקר בצד ההוצאות ולא בצד ההכנסות, אינה מאפיינת רק את הספרות הישראלית, אלא גם את הספרות הבין-לאומית על מדינת הרווחה (Campbell and Morgan 2005; Kato 2003; Prasad and Deng 2009).

אחת הסיבות לכך היא ההנחה שסוגיית המימון אינה שונה במהותה מסוגיית ההקצאה ונגזרת מאותה הפוליטיקה. ראייה זו מניחה שהתפיסות, האינטרסים והכוחות החברתיים המעצבים את ההקצאה הממשלתית לביטחון סוציאלי מכתיבים את מדיניות גיוס המשאבים הדרושים למימון אותה ההקצאה. במילים אחרות, כאשר הפוליטיקה החברתית פועלת בכיוונים של הגדלת ההקצאה החברתית, נצפה לשינויים ולהתאמות במדיניות המימון, אשר יאפשרו את אותה ההגדלה ולהפך. בשנים האחרונות הנחה זו מאותגרת בספרות הבין-לאומית. מחקרים שונים הראו שלשחקן המדינתי, אך גם לשחקנים אחרים (ארגוני עובדים ומעסיקים ופירמות פיננסיות), יכולים להיות אינטרסים כלכליים במערכת המימון הסוציאלית, אשר אינם קשורים במימון התכניות או בהקצאה החברתית. אינטרסים כאלה בולטים בעיקר במערכות של ביטוח סוציאלי (Estevez-Abe 2001; Koreh 2015; Naczyk 2014).

תכניות סוציאליות אחרות כמו תכניות סעד ממומנות במלואן על ידי תקציב המדינה, ואילו תכניות מסוג ביטוח סוציאלי ממומנות גם באמצעות דמי ביטוח הנגבים ישירות ממעסיקים וממבוטחים.<sup>1</sup> מאפיין זה הופך את הביטוח הסוציאלי למכשיר של גיוס הכנסות ולא רק מכשיר להקצאת קצבאות. שלא כמו מסים רגילים, המופקדים בקופה אחת, שממנה מוצא הכסף למטרות שונות בחלוקה ובהיקפים שקובעת הממשלה, דמי ביטוח הם מס ייעודי, ה'מסומן' למטרות המוגדרות של הביטוח הסוציאלי. מאפיין זה מתפרש לעתים כאילו אי-אפשר להשתמש בהכנסות מדמי ביטוח למימון הוצאות אחרות, אלא שפרשנות זו אינה מדויקת. חוץ מהמימון השוטף של קצבאות, מערכות ביטוח סוציאלי צוברות עודפים

1 פעולות הגבייה והניהול של דמי הביטוח מתבצעות במקרים רבים על ידי מערכת אדמיניסטרטיבית נפרדת מזו של מערכת המס הכללית, עם זאת יש מדינות שבהן קיימת מערכת גבייה משותפת למסים ולדמי ביטוח (OECD 2004).

('רזרבות'). עודפים אלו, אשר חיוניים לאיזון הפיננסי של המערכת,<sup>2</sup> מושקעים באפיקים שונים. יש להדגיש שבמדינות רבות עודפים אלו הם אחד ממקורות ההון החשובים במשק, ובאמצעות מדיניות ההשקעה הם יכולים להיות מתועלים למימוש מטרות אחרות חוץ ממימון הקצבאות והבטחת האיזון הפיננסי של המערכת.

כמו שעולה ממחקרים מספר, לרבות מחקרים על ישראל, שיקולים תקציביים וכלכליים של המדינה או של גורמים אחרים יכולים להיות מעורבים בעיצוב מדיניות המימון של מערכת הביטוח הסוציאלית. שיקולים אלו כוללים בין השאר הפניית הון להשקעה בתעשייה ובתשתיות (Gal and Bargal 2002; Kangas 2009; Niemela and Salminen 2006), מימון גירעונות בתקציב של הממשל (Barkai 1998; Leff 1983; Musgrave and Musgrave 1973) ופיתוח שוקי ההון (Naczyk 2014). דמי ביטוח יכולים גם לשמש מכשיר של מדיניות מקרו-כלכלית. בדומה למסים אחרים, לשינויים בשיעור דמי הביטוח השפעות על ההכנסה הפנויה של משקי הבית. באמצעות שינויים מכוונים בשיעור דמי הביטוח יכולה הממשלה לקדם מטרות שונות, כמו עידוד צריכה או ריסונה, יציבות מחירים ועידוד תעסוקה (DeWitt 2007; Koreh 2015). מחקר זה מבקש לבחון את ההתפתחות של המדיניות החברתית בשנות השבעים מתוך התייחסות להיבט המימון. מטרתו לבדוק בדיקה אמפירית את תהליכי קבלת ההחלטות בתחום המימון וההקצאה של תכניות המוסד לביטוח לאומי ולנתח את היחסים ביניהם. להלן שתי השאלות שהנחו את המחקר: מה הניע את ההחלטה להגדיל את הכנסות הביטוח הלאומי בשנים האמורות? האם וכיצד קשורה הצמיחה המואצת בתכניות המוסד ובמעמדו של הביטוח הלאומי לתהליכי קבלת ההחלטות בתחום המימון? חוץ מהשלמת נדבך חסר בהבנת ההתפתחות של מדינת הרווחה בישראל בשנות השבעים, לעיסוק בפן המימון יש עוד רציונל. אנו חיים בתקופה שבה שיקולים תקציביים וכלכליים נתפסים גורם מרכזי מאחורי תהליכים של שינוי וצמצום במערך ההגנה החברתית. עם זאת, אנו יודעים יחסית מעט על האופן שבו שיקולים אלו משפיעים בפועל ועל האופן שבו הם מתורגמים להחלטות מדיניות. על ידי ניתוח התפקיד של שיקולים תקציביים וכלכליים בתקופה של צמיחת מדינת הרווחה אנו מקווים להאיר היבטים חדשים ומוכרים פחות על הקשר שבין מימון והקצאה שיכולים להיות רלוונטיים גם להבנת המדיניות החברתית בימינו. ניתוח תהליך קבלת ההחלטות בתחום המימון וההקצאה בתקופה הנחקרת מתבסס על ניתוח של דוחות ממשלה, של תכתובת פנים-ממשלתית, של פרוטוקולים של הכנסת ושל ראיונות עם פקידי שפעלו באותן שנים בתפקידי מפתח במוסד לביטוח לאומי ובאוצר. המחקר עקב בעיקר אחר תהליך הגיבוש והחקיקה של רפורמה בדמי ביטוח, אשר הכפילה בראשית שנות השבעים את הכנסות המוסד לביטוח לאומי (תיקון 3 לחוק הביטוח הלאומי, אפריל 1970).

ממצאי המחקר מראים כי שלא כפי שהיה אפשר לצפות, לא היתה רפורמה זו קשורה בפרסום דוח העוני ובגל המחאות של הפנתרים, ולא נועדה להבטיח את מקורות המימון להגדלת ההקצאה החברתית. הרפורמה בדמי הביטוח קדמה לאירועים אלו כמעט בשנה, והשיקולים שהניעו אותה היו קשורים למדיניות התקציבית והכלכלית של הממשלה, בעיקר מציאת

2 היקף הרזרבות קשור למדיניות האקטוארית ולשאלה אם המערכת מבוססת על מימון שוטף (PayGo) או על מימון צובר (Funded). גם במערכות המבוססות על מימון שוטף יש נטייה לצבור רזרבות מסוימות, אשר אמורות לאזן את המערכת בשנים של מיתון או משבר.

מקורות למימון הוצאות הביטחון הגדלות ולוויסות המשבר במאזן התשלומים. המחקר מראה כי אף על פי שההחלטה להגדיל את הכנסות המוסד לביטוח לאומי הונעה בעיקרה משיקולי כלכלה ותקציב, שלא היו קשורים לתכניות המוסד, היא הניעה דינמיקה פוליטית, אשר הביאה לידי הקמה של ענפי ביטוח חדשים, להרחבת המימון והנדיבות של תכניות ביטוח קיימות ולעלייה בהיקפי ההוצאה על קצבאות.

ממצאים אלו מאתגרים את ההסברים המקובלים לצמיחת מדינת הרווחה בשנות השבעים, ומציעים הסבר משלים המבוסס על הגישה הפיסקלית לביטוח סוציאלי, המתוארת בהרחבה בהמשך. הסבר זה מביא בחשבון את היבטי המימון של מערכת הביטוח הסוציאלי ואת הקשר שלהם לצמיחה מואצת בתכניות הביטוח. שני מנגנונים שזוהו במחקר נמצאו מרכזיים להסברת הצמיחה המואצת בשנות השבעים. האחד הוא 'מנגנון הלגיטימציה', הנוגע לטובין חברתי שהמדינה מספקת כדי לנטרל התנגדויות ולגייס הסכמה באשר לגבייה מוגברת של משאבים מן הציבור. מנגנון זה מסוגל להסביר כמה מפריצות הדרך בתחום המדיניות החברתית, כגון ההחלטה על הקמת ענפי ביטוח אבטלה ונכות, אשר התקבלו לפני פרסום דוח העוני ומחאות הפנתרים, ונבעו במישרין מהרפורמה במימון ומהדינמיקה הפוליטית שיצרה.

המנגנון השני הוא 'אפקט העודפים', הנוגע לאקטיביזם פוליטי שניזון מהיווצרותם של עודפי כספים בעלי נראות גבוהה בקרנות הביטוח, המשמשים מנוף להצבת תביעות מרחיבות בתחומי הרווחה. בלי להמעיט בחשיבותה של המחאה החברתית ושל המודעות הגוברת לבעיות העוני והמצוקה, קיומם של עודפים בתקציב בעלי נראות גבוהה, המשויכים למוסד לביטוח לאומי, הגביר את יכולתם של קובעי המדיניות לתרגם מציאות זו להרחבות של ממש במערכת הביטוח הסוציאלי. עודפים אלו יכולים גם להסביר מדוע חלק עיקרי של העלייה בהוצאה החברתית בשנים אלו התרחש במסגרת תכניות המוסד לביטוח לאומי ובהנהגתו.<sup>3</sup>

חלקו הראשון של המאמר מציג את השינויים המרכזיים שהתחוללו במדינת הרווחה בישראל בשנות השבעים הן בצד ההקצאה הן בצד המימון. לאחר דיון בתרומות ובמגבלות של ההסברים המוצעים בספרות לצמיחה מואצת זו מציג המאמר את הגישה הפיסקלית לביטוח סוציאלי ומסרטט את העקרונות המרכזיים של מודל זה. חלקו השני של המאמר יוחד לניתוח אמפירי של השיח הפרופסיונלי, הפוליטי והממסדי, שהביא לגיבוש הרפורמה בדמי הביטוח, ולניתוח השפעות הרפורמה על התפתחות מערך הקצבאות והשינוי במעמדו של הביטוח הלאומי בראשית שנות השבעים. המאמר מתאר את המנגנונים השונים שבאמצעותם תורגמה הפוליטיקה של הגדלת דמי ביטוח לפוליטיקה חברתית של הקצאת משאבים, ודן באופן שבו הסבר זה מתיישב עם הספרות הקיימת ומשלים אותה. סיכום המאמר דן בשאלה כיצד הקשר בין מימון להקצאה העולה מתוך חקר האירוע קשור ותורם להבנת תהליכים עכשוויים במדינת הרווחה בישראל.

3 יש לציין שהפרקטיקה של שימוש בדמי ביטוח למילוי מטרות כלכליות ותקציביות לא התחילה בשנות השבעים, אלא אפיינה את מדיניות הממשלה כלפי המוסד לביטוח לאומי מראשיתו (Koreh and Shalev 2009). כך, שיקולים הקשורים בריסון האינפלציה ובגיוס הון לפיתוח היו מעורבים בהחלטה להקים את הביטוח הלאומי בשנות החמישים (Barkai 1998). כמו כן, שיקולים הקשורים בהבטחת יציבות המחירים ועידוד התעסוקה היו קשורים במדיניות ההפחתה של דמי הביטוח הלאומי למעסיקים שהונהגה בשנות השמונים והתשעים (Gal 1998; קורא 2004).

## צמיחתה של מדינת הרווחה הישראלית בשנות השבעים

הצמיחה של מדינת הרווחה הישראלית בשנות השבעים באה לידי ביטוי לא רק בגידול המשקל של ההוצאה החברתית בכלל ההוצאה הממשלתית, אלא גם בשינוי המאפיינים של המדיניות החברתית, שעיקרם הגברת האוניברסליות של מערכות הרווחה וחיזוק מעמדו של המוסד לביטוח לאומי בשדה קביעת המדיניות החברתית. בהיבט התקציב חל הגידול הניכר ביותר במחצית הראשונה של שנות השבעים. ההוצאה החברתית בשנים אלו עלתה בשיעור שנתי ממוצע של 16.1 אחוזים. הגידול בהוצאה נמשך גם במחצית השנייה, אם כי בקצב נמוך יותר של 5.4 אחוזים בשנה. הגידול בתקציב החברתי מתבטא גם בגידול החלק היחסי שלו בכלל ההוצאה של הממשלה, אשר עלה מ-19 אחוזים בשנת 1970 ל-28 אחוזים בשנת 1980 (גל 2004).

חוץ מהגידול הכללי בתקציבים חברתיים התאפיינה תקופה זו בהתחזקות העיקרון האוניברסלי (גל 2004; רוזנהק 2007). הספרות על מדינת הרווחה מבחינה בין דפוסים שונים של תכניות חברתיות. אחת ההבחנות המוכרות היא ההבחנה בין תכניות סעד המבוססות על מבחני אמצעים, ואשר מתנות את הזכאות בהוכחת נזקקות כלכלית, ובין תכניות המושתתות על עקרונות זכאות אחרים, כגון עקרון הביטוח הסוציאלי או עקרון הזכאות על בסיס השתייכות לקטגוריה חברתית מזכה. שלא כמו תכניות סעד, תכניות המבוססות על עקרון הביטוח הסוציאלי, או לחלופין מגדירות קטגוריה חברתית רחבה כמו אזרחות, מאופיינות כתכניות אוניברסליות (Gal 1998).

חלק גדול מהתכניות החדשות שהתווספו בשנות השבעים ומהתכניות הקיימות שמתרחבות הן תכניות אוניברסליות, המבטחות את כלל האוכלוסייה ולא רק את הנוקדים וחסרי האמצעים (Doron and Kramer 1991; Rosenhek 2003; Shalev 1992). באפריל 1970 בתיקון 3 לחוק הביטוח הלאומי החלה המדינה לגבות דמי ביטוח בעבור שני ענפי ביטוח חדשים: ענף ביטוח אבטלה וענף ביטוח נכות כללית. חלוקת קצבאות בשל תכניות אלו התחילה בשנת 1973 (ביטוח אבטלה) ובשנת 1974 (ביטוח נכות כללית). במחצית הראשונה של שנות השבעים חלה גם הרחבה בענפי ביטוח ותיקים, והיא באה לידי ביטוי בהרחבת מעגל הזכאים ובהגדלת שיעור הקצבאות. ההרחבה הבולטת ביותר חלה בענף קצבאות ילדים, אשר הגיעה לשיאה עם רפורמת בן שחר בשנת 1975, ובענף זקנה ושארים.

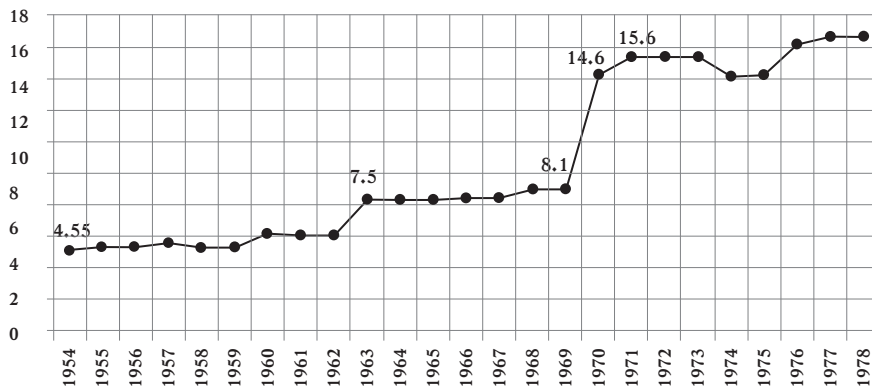
חיזוקו של העיקרון האוניברסלי משקף את השינוי במעמד של המוסד לביטוח לאומי, שכן התכניות האוניברסליות מעוגנות ברובן בחוק הביטוח הלאומי ונמצאות בשליטה המוסדית שלו, שלא כתכניות סעד סלקטיביות שהיו בסמכות משרד הסעד והרשויות המקומיות. את המרכזיות הגוברת של המוסד לביטוח לאומי בשדה המדיניות בשנים אלו תיעדו חוקרים שונים, שהראו כי הפקידות הבכירה של מוסד זה היתה מרכזית מאוד בעיצוב המדיניות החברתית באותן שנים (הופנונג 2006; רוזנהק 2007). התחזקותו של המוסד לביטוח לאומי גם משתקפת בתקציב. כפי שצוין לעיל, הגידול הבולט ביותר בתקציבים החברתיים התרחש בתכניות המוסד לביטוח לאומי. בתוך שבע שנים ההוצאה הכספית על תכניות המוסד יותר משהכפילה את עצמה, ועלתה מ-2.9 אחוזים מהתמ"ג בשנת 1969 ל-7.1 אחוזים מהתמ"ג בשנת 1976 (Barkai 1998: 59).

לצד השינויים בהקצאה החברתית ובמבנה התכניות חלו בשנות השבעים גם שינויים בתחום המימון. השינוי המרכזי ביותר הוא הרפורמה בדמי הביטוח הלאומי, שהתרחשה באפריל 1970, ואשר העלתה דרסטית את ההכנסות מדמי ביטוח. הספרות על מדינת הרווחה בישראל עסקה

רבות בחקר השינויים בצד ההקצאה ופחות חקרה את השינויים בצד המימון. הנתונים המובאים להלן מבוססים על מחקר ראשוני בתחום (קורא 2011). ההחלטה על העלאת דמי הביטוח התקבלה לראשונה בינואר 1970 בהסכם שנחתם בין הממשלה, ההסתדרות ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, ואשר מוכר כעסקת החבילה הראשונה במשק. את ההסכם יזמה הממשלה בתגובה למשבר במאזן התשלומים והחשש מהתערעורת יציבות השכר והמחירים בעקבות פקיעת תוקפם של הסכמי השכר הקיבוציים. מטרת ההסכם היתה לעצב תכנית לייצוב המשק, אשר תתאם בין שלושת הגורמים (הממשלה, ההסתדרות והמעסיקים) את מדיניות השכר, המחירים והמסים (גלין וטאב 1971; הורוביץ 1970; זנבר 1969). הצעת החוק בדבר העלאת דמי הביטוח במסגרת תיקון 3 לחוק הביטוח הלאומי הובאה לפני הכנסת בפברואר 1970, באפריל 1970 אושר החוק, והרפורמה בדמי הביטוח נכנסה לתוקף.

הרפורמה כללה שני מרכיבים מרכזיים: העלאת השיעורים של דמי הביטוח והעלאת תקרת ההכנסה שממנה נגבו דמי הביטוח. כמו שאפשר לראות בלוח 1, הועלו השיעורים של דמי הביטוח בשתי פעימות, ועלו מרמה של 8.1 אחוזים מהשכר המבוטח בשנת 1969 לרמה של 14.6 אחוזים בשנת 1970 ולרמה של 15.6 אחוזים בשנת 1971 (נתוני המוסד לביטוח לאומי).

לוח 1: דמי ביטוח כאחוז מההכנסה החייבת בדמי ביטוח<sup>4</sup>



נוסף על העלאת השיעורים כללה הרפורמה העלאה של תקרות ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. שלא כמס ההכנסה, דמי ביטוח מוגבלים בתקרה באופן שעל הכנסה שמעבר לאותה תקרה אין משלמים דמי ביטוח. כאשר מעלים את תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, בסיס המס מתרחב, וסך ההכנסות מדמי הביטוח עולה בהתאמה. בעקבות השינויים בשיעורי הביטוח ובתקרות ההכנסה לגביית דמי ביטוח גדלו ההכנסות של המוסד לביטוח לאומי כמעט פי שלושה, ועלו

4 מקור - עיבוד של נתוני אתר המוסד לביטוח לאומי בניכוי מס מקביל: [goo.gl/ywqAFp](http://goo.gl/ywqAFp)

מ־481 מיליון לירות בשנת 1969 ל־1.323 מיליארד לירות ב־1971 במחירי 1970 (המוסד לביטוח לאומי, 1976).

תיקון 3 לחוק הביטוח הלאומי, שנתן את התוקף החוקי להעלאת דמי הביטוח, כלל בתוכו עוד כמה סעיפים הקשורים לתכניות המוסד. באותו תיקון הוחלט, כאמור, על הקמה של שני ענפי ביטוח חדשים: ענף ביטוח אבטלה וענף ביטוח נכות כללית. תכנית קצבאות ילדים הורחבה, וכללה מעתה קצבה לילד שלישי במשפחות שאינן עובדות. כמו כן הועלה השיעור המקסימלי לקצבאות מחליפות שגר, שהיו נהוגות בענפי הביטוח של נכות מעבודה ודמי לידה. מבחינה פורמלית, וכמו שעולה מדברי ההסבר של תיקון 3 לחוק הביטוח הלאומי, נועדה ההעלאה של דמי הביטוח הלאומי לספק את מקורות המימון לענפי הביטוח החדשים שנוספו ולתרום לאיזון האקטוארי של ענפי הביטוח הקיימים (ראו תיקון 3 לחוק הביטוח הלאומי). אבל המחקר האמפירי המתואר בהמשך מורה על קיומם של מניעים אחרים שעיצבו את הרפורמה בדמי הביטוח, הקשורים במדיניות התקציבית והמקרו־כלכלית של הממשלה. קודם שנתנה את אותם מניעים ונדון בהשפעות של אותה רפורמה על צמיחת מדינת הרווחה בשנות השבעים, נציג את ההסברים המקובלים בספרות לצמיחה המואצת שהתרחשה בשנים אלו.

### הסבר הצמיחה של מדינת הרווחה הישראלית בראי הספרות

הצמיחה המואצת של מדינת הרווחה הישראלית במחצית הראשונה של שנות השבעים משכה את תשומת הלב של חוקרים שונים, והביאה לידי פיתוחן של פרשנויות תאורטיות ושל ממצאים אמפיריים, שתרמו רבות להבנתה של תקופה מיוחדת זו (Doron and Kramer 1991; Shalev 1992; Rosenhek 2003; Makarov 1987; אביזוהר 1978; הופנונג 2006). להקצאה המוגברת של משאבים לתכניות חברתיות ניתנים בספרות זו שלושה הסברים מרכזיים, הנמצאים בזיקה עם תאוריות מוכרות בתחום התפתחות מדינת הרווחה. על אף השונות בדגשים, שתתואר להלן, ההסברים קושרים את הצמיחה בהוצאה החברתית עם התפתחויות חברתיות ופוליטיות המזוהות עם שני אירועים מרכזיים: הראשון הוא פרסום דוח העוני הראשון בפברואר 1971, שחשף כי 11 אחוזים מהמשפחות חיים מתחת לקו העוני, ועוד 10 אחוזים חיים ממש מעליו (רוטר ושמאי 1971), והשני הוא גל המחאות של הפנתרים השחורים, שהחל במארכס 1971.

לפי הסבר אחד, ההקצאה המוגברת של משאבים לביטחון סוציאלי נקבעה בעיקרה בשל המודעות הגוברת לתנאי המחיה הירודים של קבוצות מוחלשות שיצר פרסום דוח העוני וגל המחאות בקרב הציבור והנהגה הפוליטית (Doron and Kramer 1991; גל 2004). הסבר זה עולה בקנה אחד עם ספרות אמריקנית הקושרת בין המחקרים של מייקל הרינגטון על עוני בארצות הברית וההד הציבורי שיצרו ובין מדיניות ה'מלחמה בעוני' שהשיק הנשיא לינדון ג'ונסון והרפורמות החברתיות שהעביר (הרפורמה בביטוח הרפואי - Medicaid - ותכנית תלושי המזון) (Harrington 1962).

ההסבר השני מייחס את הצמיחה המואצת בשנות השבעים למאפיינים של מדינת ישראל כמדינה סוציאל־דמוקרטית (Makarov 1987; אביזוהר 1978; דורון 2003). הסבר זה מתיישב עם התאוריה הסוציאל־דמוקרטית האומרת שבמדינות שבהם לעובדים יש כוח פוליטי

מתפתחות מערכות סוציאליות רחבות ומקיפות (Korpi 1983). מבחינות רבות תאמו מאפייני הממשל בישראל את אלו של ממשלים סוציאל-דמוקרטים. לתנועת העבודה היתה מעמד הגמוני, וארגון העובדים המרכזי (ההסתדרות) נחשב ארגון עצמתי וריכוזי. אך שלא כמדינות סוציאל-דמוקרטיות אחרות, בישראל שיעור ההוצאה ואיכות השירותים בנושאים החברתיים היו מצומצמים במונחים השוואתיים, ורשת הביטחון החברתית היתה בסיסית ולא מפותחת. לפי חוקרים אלו, הרמות הנמוכות של הגנה סוציאלית, שאפיינו את ישראל בעשורים הראשונים לקיומה, ביטאו את חבלי הצמיחה של אומה צעירה, שנאלצה להתמודד עם לחצים כלכליים וביטחוניים (Makarov 1987; אביזוהר 1978). לטענת חוקרים אלו, השגשוג הכלכלי והשקט היחסי בגבולות בראשית שנות השבעים חשפו את 'התכונות הטבעיות' של מדינת ישראל בתור מדינה סוציאל-דמוקרטית, ואפשרו לה להתמודד עם המצוקות החברתיות שייצג דוח העוני ועם גל המחאות (על פרשנות אחרת של ישראל כמדינה סוציאל-דמוקרטית ראו: Shalev 1992).

שלא כמו שני ההסברים הקודמים, ההסבר השלישי להקצאה הגוברת של משאבים חברתיים זוקף אותה לתחושת האיום שעוררו מחאות הפנתרים בקרב האליטה השלטת. הטענה היא שהמוכנות של האליטה להקצות משאבים לנושא נבעה לא רק ממודעות לעוני ולמצוקה, אלא גם מתחושה שקיים איום ליציבות המשטר ולמרקם השלטוני. מדיניות ההקצאה המוגברת ננקטה בתגובה לתחושת איום זו, ונבעה מהתקווה שהקצאה זו תוכל להרגיע את התסיסה החברתית ולהשיב את הסדר החברתי על כנו (הופנונג 2006; רוזנהק 2007; Shalev 1992). מעניין לציין כי גם הסבר זה עולה בקנה אחד עם ספרות אמריקנית שקשרה בין התסיסה החברתית ברחובות לרפורמות החברתיות בארצות הברית בתקופתם של לינדון ג'ונסון ושל ג'ון קנדי (Piven and Cloward 1972).

הספרות גם מסבירה את השינוי במאפיינים של המדיניות החברתית. השינוי, שחל באותה תקופה, בא לידי ביטוי בהתחזקות העיקרון האוניברסלי ובשינוי המעמד של המוסד לביטוח לאומי בשדה המדיניות החברתית. בהשראה של תאוריות ממוקדות מדינה (Cates 1983; Derthick 1979; Hecllo 1974) יוחסה התפתחות זו למערך הכוחות בין סוכנויות מדינה שונות ולרמת הכישורים של הפקידות באותם מוסדות. הפעולות האסטרטגיות של הפקידות הבכירה במוסד לביטוח לאומי והיכולת שלה למנף את המצב לקידום יזמות מדיניות שהלמו את האידאולוגיה ואת האינטרסים של הביטוח הלאומי נתפסו כמרכיב מרכזי בהתעצמות של המוסד באותה תקופה ובהתחזקות של העיקרון האוניברסלי אשר אפיין את תכניות המוסד. הופנונג מראה, למשל, כי היכולת של הביטוח הלאומי לשלוף תכניות מגירה ולהציגן כתכניות מגובשות הניתנות ליישום מידי היתה יעילה מזו של משרדים אחרים, ואפשרה לו לא רק לזכות בנתח גדול יותר של התקציבים, אלא גם לפתוח תכניות חדשות ולהרחיב את הקיימות (הופנונג 2006).

הסברים אלו חושפים ממדים חשובים בהתפתחותה של מדינת הרווחה הישראלית בשנות השבעים, אך הם סובלים משתי מגבלות מרכזיות, שמתבררות כאשר בוחנים את היבטי המימון של מערכת הביטוח הסוציאלית. האחת היא בעיית התזמון, והשנייה היא מגבלה תאורטית. בעיית התזמון קשורה בעיתוי של הרפורמה בדמי הביטוח הלאומי, אשר אינה מתיישבת עם ההיגיון הכרונולוגי של ההסברים הקיימים. ההחלטות על הקצאה מוגברת של משאבים לביטחון סוציאלית מיוחסות לאירועים של 1971 (דוח העוני וגל המחאות), ואילו הרפורמה בדמי



ביטוח מתרחשת כשנה קודם לכן, באפריל 1970. עיתוי זה מוציא מכלל אפשרות שהרפורמה באה בתגובה לאירועים, ומעלה את השאלה מה אפוא הניע את ההחלטה להכפיל את הכנסות הביטוח הלאומי.

בעיית התזמון קשורה גם לעיתוי של כמה מפריצות הדרך במערך הקצבאות שמזוהות עם תור הזהב של שנות השבעים, אך למעשה התקבלו לפני פרסום דוח העוני ומחאות הפנתרים. כאמור, במשולב עם החקיקה שהגדילה את הכנסות המוסד לביטוח לאומי באפריל 1970 (תיקון 3 לחוק הביטוח הלאומי) הוחלט על הקמה של שני ענפי ביטוח חדשים, ענף ביטוח אבטלה וענף נכות כללית.<sup>5</sup> חקיקה זו כללה גם הרחבה בענף קצבאות ילדים וגידול בתקרות של קצבאות מחליפות שכר. התפתחויות אלו, על אף מרכזיותן, נותרו עמומות בכל הקשור להסבר המניעים שעמדו מאחוריהן.

יש לציין כי במקרה הספציפי של תכנית ביטוח אבטלה הורו חוקרים שונים על שיקולים מקרו-כלכליים של משרד האוצר, שעמדו מאחורי ההחלטה להקים את הענף (אביזוהר 1978; גל 1996; רוזנהק 2007). אולם שיקולים אלו הוצגו בדרך כלל כמשתנה אחד מני רבים, ובהיעדר עוגן תאורטי אופן השפעתם על חקיקת תכנית ביטוח אבטלה נותר מעומעם. החולשה התאורטית בהסבר פריצות הדרך הסוציאליות שהתרחשו לפני דוח העוני ופרוץ המחאות נכונה גם להסבר מגמת ההתחזקות של המוסד לביטוח לאומי בשנות השבעים ויכולתו הגוברת לעצב את המדיניות החברתית בדמות האינטרסים המוסדיים שלו. המחקר הקיים מפנה את תשומת הלב למערך הכוחות הקיים בין סוכנויות מדינתיות שונות, אך בפועל מורה רק על היכולות הפרופסיונליות של הפקידים המאיישים אותו ועל פעולותיהם האסטרטגיות בתמרון יחסים אלו תוך כדי התעלמות מממדים אחרים כמו אוטונומיה, לגיטימציה ומשאבים אחרים, המרכיבים את יחסי הכוח בין מוסדות.

## המודל התאורטי המוצע

טענת המאמר היא שהמפתח להבנת סוגיות אלו טמון בפוליטיקה של הביטוח הסוציאלי בתור מכשיר לגיוס הכנסות ובהקשר הכלכלי והפוליטי של ראשית שנות השבעים, שבמסגרתו עוצבה פוליטיקה זו. המאמר מסתמך על מסגרת תאורטית חדשה בספרות על מדינת הרווחה, המכונה הגישה הפיסקלית לביטוח סוציאלי (fiscal centered perspective to social insurance), ומשתמש בה לצורך ניתוח המניעים וההשפעות של הרפורמה בדמי ביטוח (Koreh 2015). הכוונה במונח פיסקלי בהקשר של ביטוח סוציאלי היא שדמי ביטוח, כמו מסים אחרים, יכולים לשמש אמצעי להגדלת הכנסות המדינה וכלי לניהול מדיניות מקרו-כלכלית באמצעות השפעה על ההכנסה הפנויה של משקי בית ומעסיקים. הנחת המוצא היא שעל אף אופייה הייעודי מערכת המימון הביטוחית קשורה למדיניות התקציב והכלכלה במשק. ולכן ייתכן שפעולות כמו העלאה או הפחתה של דמי ביטוח, הגדלת רזרבות ומדיניות ההשקעה של הרזרבות יהיו

5 אמנם חלוקה של קצבאות ביטוח אבטלה ונכות כללית החלה רק בשנת 1973 ובשנת 1974 בהתאמה, אך הגבייה לתכניות אלו כבר החלה באפריל 1970.

מונעות משיקולי תקציב של הגדלת הכנסות המדינה ומשיקולים של ניהול מקרו-כלכלי, ולא רק משיקולים חברתיים הקשורים למימון העלות של תכניות הביטוח (Koreh 2015). הסיבה לחשיבותה של הפרספקטיבה הפיסקלית לענייננו היא שלמדיניות המימון יכולות להיות השפעות על התקבולים העומדים לרשות הביטוח הסוציאלי ועל העיצוב העתידי של מדיניות הקצבאות. הקשר שבין שימוש בדמי ביטוח למטרות כלכליות ותקציביות ובין צמיחה מואצת של תכניות ביטוח מוסבר במודל באמצעות שני מנגנונים: האחד הוא 'מנגנון הלגיטימציה', הנוגע לטובין חברתי שהמדינה מספקת במטרה לנטרל התנגדויות ולגייס הסכמה סביב גבייה מוגברת של משאבים מן הציבור. אחת התובנות העולות מהספרות של סוציולוגיה פיסקלית היא שגביית הכנסות כרוכה בסיכון של אבדן לגיטימציה של הממשל ויצירת קונפליקט עם האזרחים (Levi 1989; Martin, Mehrotra and Prasad 2009; Schumpeter 1954).

כדי להתמודד עם אתגר זה מחפשים מקבלי ההחלטות דרכים להציג את הגדלת הגבייה באופן שתמנע התנגדות, בין השאר מתן הצדקה משכנעת להגדלת הגבייה, הסברה יעילה והבטחות לשיפור שירותי הממשלה. מנגנון קבלת הלגיטימציה כולל גם מהלכים של משא ומתן עם גורמי מפתח וקבוצות שונות אשר יכולות להקשות על הממשלה או למנוע ממנה להגדיל את הגבייה. גורמים אלו עלולים להציב לפני הממשלה תביעות שונות ולהתנות את התמיכה שלהם בהגדלת הגבייה בהסכמת הממשלה לתביעותיהם. בשל דינמיקה פוליטית זו שיקולים פיסקליים של גיוס הכנסות יכולים להיות מתורגמים להתחייבויות הממשלה בצורה של תכניות חדשות או הרחבה של תכניות קיימות.

המנגנון השני הוא 'אפקט העודפים', הנוגע לאקטיביזם פוליטי שניזון מהיווצרותם של עודפי כספים בעלי נראות גבוהה בקרנות הביטוח, המשמשים מנוף להצבת תביעות מרחיבות בתחומי הרווחה. שימוש בדמי ביטוח למטרות פיסקליות מתאפשר, כאמור, על ידי יצירה מכוונת של עודפי גבייה. עודפים אלו, כאשר הם מושקעים באגרות החוב של המדינה, נהפכים להלוואה, היכולה לשמש את האוצר למימון מטרות שונות. מבחינה רישומית מדיניות זו מתבטאת בהגדלה של ההון הרשום לטובת קרנות הביטוח הסוציאלי.<sup>6</sup> במבט תאורטי אפשר להמשיג את 'אפקט העודפים' באמצעות התייחסות למצב ההופכי והמוכר יותר של מערכות סוציאליות הפועלות במציאות של גירעונות וחוסרים בתקציב (Austerity).

בשנים האחרונות עסק המחקר בנסיגתה של מדינת הרווחה, בעיקר בהשפעה המרסנת שיש לחוסרים בתקציב על מדיניות ההוצאה החברתית. חוקרים שונים הראו שממשלות יכולות לעתים לשחוק במכוון את בסיס המשאבים העומד לרשות המערכות הסוציאליות שלהן כאמצעי להשלטת ריסון תקציבי ולהפחתת נטל ההוצאה שלהן (Pierson 2001; Steuerle 1996). ההנחה בבסיסה של פרקטיקה זו היא שלזמינות המשאבים יש השפעה על דפוסי ההוצאה. הנחה זו, המשמשת חוקרים להסברת הפוליטיקה של ריסון תקציבי, מתיישבת למעשה גם עם 'אפקט העודפים' ועם היכולת להסביר את הפוליטיקה של הרחבה תקציבית. מצב גירעוני

6 יש לשים לב כי העובדה שהמדינה עשתה שימוש בכספים למטרות אחרות, כמו מימון הוצאות הביטוח והקליטה, אינה סותרת את אופן הרישום שלהם כעודף בקרנות הביטוח הסוציאלי. כמו הלוואות אחרות שהמדינה לוקחת, רישום זה מבטא את התחייבות המדינה להחזיר כספים אלו בהמשך.

יש בו כדי לחייב מערכות לקצץ בהוצאות ולחסום יזמות להרחבה ולגידול תקציבי, ואילו מצב של עודף מקשה על היכולת לדרוש קיצוצים, ולא זו בלבד אלא שהוא גם צפוי ליצור תמריץ בקרב גורמים שונים לתבוע הרחבה של מערכת הביטחון הסוציאלי, ובכך לגרוף את הפוטנציאל הפוליטי והמוסדי הטמון באותם עודפים.

## המניעים מאחורי רפורמת המימון של המוסד לביטוח לאומי ב־1970

הכלכלה הישראלית בשלהי שנות השישים ובראשית שנות השבעים אופיינה בצמיחה מהירה. מלחמת ששת הימים סימנה את סופו של המיתון הכלכלי ואת ראשיתה של צמיחה כלכלית, המתבטאת הן בגידול בתוצר הן בשיעורי התעסוקה. כך, למשל, בשנים 1967 ו־1972 הגיעה הצמיחה השנתית הממוצעת ל־12 אחוזים (ברונו 1989), ושוק העבודה הגיע למצב של תעסוקה מלאה (גלין וטאב 1971). עם זאת ולמרות השגשוג הכלכלי לא הצליח הגידול הטבעי בהכנסות המדינה להדביק את הגידול בהוצאותיה (ברגלס 1969; הורוביץ 1970; זנבר 1969). בשנות השישים המוקדמות היתה ההוצאה הציבורית 19-21 אחוזים מהתוצר הלאומי. לקראת סוף העשור התקרב חלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר ל־30 אחוזים (ברגלס 1969). עלייה זו מיוחסת בעיקר למירון החימוש לאחר מלחמת ששת הימים ולהתעצמותו בתקופת מלחמת ההתשה. הגידול בהוצאות הממשלה בשנים אלו היה קשור גם להשקעות הממשלה בקליטת גל העלייה מברית המועצות (הורוביץ 1970; זנבר 1969).

נוסף על האתגר של חוסר ההלימה בין הכנסות המדינה להיקף ההוצאות החדש התמודדה ממשלת ישראל בשנים אלו עם משבר גובר במאזן התשלומים שלה. אמנם לא היה מדובר בבעיה חדשה, אך היקפה החמיר דווקא בעקבות הצמיחה המהירה. בשנים אלו התבססה הצריכה הציבורית והפרטית במידה רבה על מוצרי יבוא. אי לכך, הגידול ברכש הצבאי ובצריכה הפרטית, שהתאפשר בגין הצמיחה הכלכלית, התפתח לכדי גירעון הולך ומעמיק במאזן התשלומים, והביא לידי דלדול ברזרבות במטבע חוץ (ביגמן 1972; הורוביץ 1970).

**הרבעון לכלכלה**, שהוא כתב עת כלכלי, אשר היה במה מרכזית לדיונים בשאלות של מדיניות כלכלית בין כלכלנים באקדמיה ובין מקבלי ההחלטות בממשלה (גרינברג 2001), פרסם בשנים 1969-1972 כמה מאמרים שמהם עולה כי קובעי מדיניות וכלכלנים באקדמיה ובממשלה עסקו בסוגיות שלעיל והתחבטו במדיניות הדרושה לפתרון (ברגלס 1969; הכהן 1969; פרומקין 1969). מעניין במיוחד בהקשר שלנו הוא הטעון שחוזר במאמרים אלו בצורות שונות, ולפיו בנסיבות האמורות השימוש בביטוח הסוציאלי בתור מכשיר פיסקלי לגיוס הכנסות ולהפחתת צריכה עדיף משימוש בכלים פיסקליים 'מקובלים', כמו מס הכנסה.

למשל, בשנת 1969 התפרסם ברבעון לכלכלה מאמר של ברגלס, אחד הכלכלנים המובילים בישראל, ובו נכתב במפורש שיש לממן את הגידול בהוצאה הביטחונית באמצעות העלאת דמי הביטוח הלאומי ולא באמצעות העלאה של מס הכנסה או המסים העקיפים (ברגלס 1969). המאמר מציג נימוקים רבים להמלצה זו. בין השאר נכתב שבמבנה המס של ישראל גיוס הכנסות על ידי מס הכנסה אינו אפקטיבי. השיעור הפורמלי של מס הכנסה היה גבוה, אך עקב ריבוי הפטורים מתשלום מס מלא באותה תקופה היתה היכולת של הממשלה לגייס הכנסות

באמצעות מכשיר זה מצומצמת למדי. לעומת זאת נטען כי הבסיס הרחב המאפיין את הביטוח הסוציאלי הופך את גיוס ההכנסות באמצעות דמי הביטוח לגיוס יעיל ואפקטיבי יותר. להעדפת דמי הביטוח היו גם נימוקים כלכליים, ובעיקרם הטענה שגיוס הכנסות באמצעות מכשיר זה הולם יותר מטרות של צמיחה ופריון, שכן לעומת מסים אחרים הוא פוגע פחות בתמריצים לעבודה (ברגלס 1969).

הדיון המתקיים בנושא זה במאמרים של הרבעון לכלכלה חושף שלהעדפה של דמי ביטוח על פני מסים וכלים פיסקליים אחרים היו גם שיקולים פוליטיים. כותבים מספר אומרים במפורש שהעלאה של מסים או חזרה למדיניות של מיתון יזום<sup>7</sup> הם סיכון פוליטי, שעדיף להימנע ממנו. חששות אלו תואמים את הטענה הרווחת בספרות הסוציולוגיה הפיסקלית, ולפיה פעולת המיסוי טומנת בחובה פוטנציאל לקונפליקט, אשר עלול לגרום להתנגדות ולערעור הלגיטימיות של הממשל המטיל את המס (Levi 1989; Martin, Mehrotra and Prasad 2009). בהקשר הישראלי נבעה בעיית הלגיטימציה לא רק מההיקף האובייקטיבי של נטל המיסוי הנוסף, שהיה צריך להשית על האוכלוסייה, אלא גם מהנסיבות המיוחדות של התקופה. הכותבים ברבעון לכלכלה מדגישים שמלחמת ההתשה והציפייה להעלאות שכר עקב פקיעת הסכם השכר הקיבוצי במציאות של משק צומח מגבירות את הלחץ על הממשלה להימנע מהעלאה של מסים ישירים (הורוביץ 1970; זנבר 1969; יעקובי 1969).

מסמכים ותכתובות שנמצאו בארכיב המוסד לביטוח לאומי מאשרים שאת הרפורמה במימון הביטוח הלאומי אכן ביקשו גורמים במשרד האוצר מתוך הצרכים התקציביים של הממשלה באותה תקופה ובמטרה למצוא עוד מקורות מימון לפעילות הממשלה. בסדרת תכתובות בין משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי מאוגוסט 1969 כתב מנכ"ל משרד האוצר במפורש שהכנסות הביטוח הלאומי הן חלק בלתי נפרד מהמכשירים שמפעילה המדינה במדיניותה הכלכלית ובריסון יכולת הצריכה וההוצאה של הציבור. בהמשך לכך ביקש מנכ"ל האוצר לאמוד את ההשפעה של שינויים שונים בדמי הביטוח על עודפי הגבייה של הביטוח הלאומי המושקעים באיגרות חוב ממשלתיות. הביטוח הלאומי התבקש לספק סימולציה של נתונים כיצד תשפיע העלאת שיעורי דמי הביטוח בדרגות שונות וגם בתקרות ההכנסה על היקף ההכנסות והעודפים, אשר יושקעו באיגרות חוב ממשלתיות, ובכך תתאפשר הגדלת ההוצאה הממשלתית.<sup>8</sup> כמו העלאת מסים כלליים גם העלאת דמי ביטוח לאומי מחייבת את אישור הכנסת. קריאת הפרוטוקולים של הוועדות שדנו ברפורמה בדמי הביטוח מאשרת שהיזמה להעלאת השיעורים והתקרות הגיעה ממשרד האוצר, ונועדה להגדיל את הכנסות המדינה ללא קשר ישיר לפעילות הביטוח הלאומי ומערך הקצבאות שלו. לדוגמה, בנאום שנשא ראש מנהל הכנסות המדינה לפני חברי ועדת העבודה והרווחה נאמר:

7 שנים מעטות קודם לכן נקטה הממשלה מדיניות של מיתון יזום. ראו בנושא זה את מאמרו של שלו (1993).  
8 ארכיון הביטוח הלאומי, אוגדן 633102683, תיקיה 314, מכתבים מהתאריכים 19.8.1969, 12.10.1969, 30.11.1969.

המערכת החדשה המובאת של הביטוח הלאומי [השינוי בדמי ביטוח, מ"ק] אינה תלושה מהתקציב המונח על שולחן הכנסת ועומד בשלבים של דיון ואישור. ידוע לחברי הוועדה, שאנו היינו נאלצים השנה לחפש מקורות נוספים מעל לאלה שהיו קיימים בחוקי המיסוי הנוכחיים בסכום של 1,350 מיליון לירות כדי להתגבר על סעיפי ההוצאות הגבוהות בעיקר בביטחון, קליטה והחזרת חובות.<sup>9</sup>

לסיכום, הדיונים השונים, התכתובות וההסברים של בעלי התפקיד בנושא העלאת דמי הביטוח הלאומי בשנת 1970 מציגים תמונה קוהרנטית של המניעים שהביאו לשינוי שיעורי הגבייה. היוזמה להעלאת הגבייה בדמי הביטוח מקורה בכלכלנים ובפקידי אוצר אשר חיפשו עוד דרכים לממן את הוצאות הממשלה הגוברות בתחומים של ביטחון, קליטה והחזרת חובות ולהביא להפחתת הצריכה של הציבור. הרפורמה שהוצעה והתקבלה בתיקון 3 לחוק הביטוח הלאומי כללה העלאת דמי הביטוח הלאומי ושינוי תקרות ההכנסה. צעדים אלו העלו את עודפי הגבייה של המוסד לביטוח לאומי המושקעים באיגרות חוב ממשלתיות, ובכך סיפקו את ההון שהיה דרוש למימון תקציב הממשלה. בד בבד, העלאה בדמי הביטוח הפחיתה את ההכנסה הפנויה בידי הציבור, ובכך תרמה לריסון הצריכה, שהיה דרוש לפתרון הגירעון במאזן התשלומים. שלא כמו ההנחה הרווחת שדמי הביטוח הלאומי מיועדים בלעדית לקצבאות ולתכניות חברתיות, המסמכים מורים שקשר הדוק בין עודפי הגבייה של הביטוח הלאומי ובין מימון פעולות ממשלה כלליות וניהול מדיניות הכלכלית.

### רפורמת המימון כגורם מרכזי בצמיחתה של מדינת הרווחה (1970-1976)

נשאלת השאלה כיצד השפיעו הרפורמה במימון מאפריל 1970 והשימוש בדמי הביטוח למימון הוצאות הביטחון וניהול המשבר במאזן התשלומים על צמיחת מדינת הרווחה הישראלית. לפי הספרות בנוגע למיסוד ולחקיקת ביטוח אבטלה בישראל, מניעים פיסקליים ומקרו-כלכליים היו מעורבים בהחלטה לחוקק את תכנית ביטוח האבטלה ולהוסיפה לסל הביטוחים החברתיים (אביזוהר 1978; גל 1996; רוזנהק 2007). עם זאת, לא ברור מספרות זו מהו המבנה הסיבתי או ההסבר התאורטי הקושר שיקולים אלו עם מיסוד תכניות חברתיות חדשות. יתרה מכך, למרות ההכרה בקיומם של שיקולים פיסקליים ומקרו-כלכליים הם מוצגים כשיקול משני בלבד. כך, למשל, זוקף גל (1996) את חקיקת ביטוח האבטלה לשינוי באג'נדה של האליטה הפוליטית בעקבות המיתון של 1965-1966 ולחילופי גברי שהתרחשו בסוף שנות השישים. שכבות אוכלוסייה רבות, לרבות מעמד בינוני אשכנזי, שהיה אלקטורט מובהק של מפא"י, סבלו בשנות המיתון מאבטלה והפעילו לחץ ציבורי כבד על הממשל לחוקק ביטוח אבטלה. אמנם הממשלה הצליחה להימנע מחקיקה כזו בשנות המיתון, אך לטענת גל, הרעיון עצמו של ביטוח אבטלה לא נגזר אלא המשיך לחלחל ולצבור תאוצה עד שהגיע לידי מימוש בשנות השבעים. לדברי גל, ההחלטה על ביטוח אבטלה התאפשרה לאחר שפרשו המתנגדים

9 פרוטוקול ישיבה מס' 21 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת השביעית, 1970.3.26.

ההיסטוריים' לביטוח זה ממפא"י, ומנהיגות חדשה תפסה את מקומם. מעניין גם לציין שבספרות מוזכרים שיקולים פיסקליים ומקרו-כלכליים במקרה של חקיקת ביטוח אבטלה, אך אין כל אזכור של שיקולים אלו בהקשר של מיסוד והרחבה של תכניות אחרות שהתקבלו בתחילת שנות השבעים, כמו חקיקת ביטוח נכות כללית, הרחבת תכנית קצבאות ילדים, העלאת שיעור הקצבאות ושינוי בגובה התקרות של קצבאות מחליפות שכו.

הניתוח המובא להלן, אשר בוחן את הקשר בין מדיניות המימון ובין מדיניות ההקצאה, מתבסס על הגישה הפיסקלית לחקר הביטוח הסוציאלי, שתוארה בראשית המאמר. כמו שעולה מניתוח זה, 'מנגנון הלגיטימציה', הנוגע לצורך לבנות הסכמה ולנטרל התנגדויות באשר לגביית כספים מוגברת, ו'אפקט העודפים', הנוגע לתהליך הפוליטי הנובע מקיומם של עודפי כספים המיועדים לתכניות חברתיות, יש בהם כדי להסביר היטב את הצמיחה המואצת של מדינת הרווחה בשנים אלו.

### רפורמת המימון וחקיקת תכנית ביטוח אבטלה ותכנית נכות כללית

החלטת הממשלה להשתמש בדמי הביטוח בתור אמצעי לממן פערים בתקציב, כמו שהודגם בחלק הקודם, משקפת כשהיא לעצמה את הניסיון שלה להתמודד עם חוסר הלגיטימציה להעלאת מסים ועם הסיכון הפוליטי הכרוך בכך. 'עסקת החבילה' היתה אמנם אמצעי לנטרול מעווי התנגדות חשובים, בעיקר בקרב ההסתדרות והמעסיקים, אך היא לא פתרה במלואה את בעיית הלגיטימציה בקרב 'שחקני הווטו': המוסד לביטוח לאומי והכנסת. יישום רפורמת המימון דרשה את שיתוף הפעולה של המוסד לביטוח לאומי וכמובן את הסכמת הכנסת לאישור החוק. לשני גופים אלו היתה היכולת לעצור את הרפורמה ולסכן את העמקת הגבייה. כמו שעולה מהניתוח שיפורט להלן, עם שני הגופים האלה התקיים משא ומתן, והוא הוביל לפריצת דרך של ממש בהרחבת מערכת הביטוח הסוציאלי.

הדרישות הראשונות להרחבה של מערכת הביטוח הסוציאלי כבר הגיעו מהמוסד לביטוח לאומי ב-1969, חודשים מספר לפני החתימה על 'עסקת החבילה'. דרישות המוסד הוגשו בתגובה לבקשת משרד האוצר לספק לו נתונים על פוטנציאל הגידול בעודפי הגבייה במקרה של העלאת דמי הביטוח. בבקשה זו ראתה הפקידות הבכירה של המוסד 'חלון הזדמנויות' להרחיב את שירותיה. רשימת הדרישות כללה עדכון השחיקה שנוצרה בקצבאות, הוספת שלושה ענפי ביטוח חדשים: ביטוח אבטלה, נכות כללית וביטוח תאונות, איחוד מערכת קצבאות הילדים בפיקוח של המוסד לביטוח לאומי וריכוז כל תשלומי ההעברה תחתיו. כמו כן הציע המוסד לביטוח לאומי להוסיף תכנית פנסיה תעסוקתית.<sup>10</sup> בינואר 1970 גובשה רשימת הדרישות במסמך רשמי, והוא הוגש למשרד העבודה ולמשרד האוצר.<sup>11</sup> הדרישות במסמך כמובן לא אושרו מיד, אך מעניין לציין כי רוב הרפורמות שיושמו למעשה במהלך שנות השבעים מוזכרות בנייר עבודה זה. הסכם 'עסקת החבילה' מינואר 1970, שבו הוחלט על העלאת דמי הביטוח, לא כלל כל אזכור של מסמך העבודה של הביטוח הלאומי, אבל כן כלל את התחייבות הממשלה לייסד תכנית

10 ארכיון המוסד לביטוח לאומי, מכתב מישראל כץ אל ארנון, אוגדן 633102683, תיקייה 314, 1969.11.30.

11 דוח משרד העבודה (טיוטה), שם, 11.1.1970.

ביטוח אבטלה. הבחירה בביטוח אבטלה בעת הזאת ובמסגרת רפורמה שנועדה להעמיק את הגבייה מדגימה את 'מנגנון הלגיטימציה' שתואר לעיל, ואשר רואה בשימוש בתכניות חברתיות אמצעי לנטרול התנגדויות וגיוס הסכמה לגבייה מוגברת של משאבים מן הציבור. מצד אחד חלקים נרחבים בציבור ובקרב קובעי המדיניות ראו חשיבות בהקמת ביטוח אבטלה, ומצד אחר שיעורי התעסוקה הגבוהים שאפיינו את המשק הבטיחו שתכנית זו, לפחות בשנותיה הראשונות, תייצר בעיקר עודפי גבייה. שילוב זה הפך את ביטוח האבטלה לתכנית אידאלית, המאפשרת לחבר את העמקת הגבייה עם הטבה ממשית שהציבור מוקיר, ובה בעת להבטיח את עודפי הגבייה הדרושים לממשלה בשביל לממן את הוצאות הביטוח והקליטה.

טיעון זה מאיר באור שונה את ההסבר המקובל להחלטה על חקיקת ביטוח אבטלה, ומקשר אותה בעיקר לטראומה של המיתון ולחילופי הגברי (גל 2004; Doron and Kramer 1991). אמנם התרחשויות אלו חשובות בשביל להסביר את היחלשות ההתנגדות לחקיקת ביטוח אבטלה בקרב מנהיגות מפא"י, אך מסובך להסביר באמצעותן את המוטיבציה לחקיקה זו. שלא כשנות המיתון התאפיינו שנות השבעים בתעסוקה מלאה. בעיית האבטלה לא היתה סוגיה דחופה על סדר היום, ועל הממשלה לא הופעל הלחץ הציבורי הכבד שהופעל עליה בשנות המיתון. עיתוי ההחלטה להקים ביטוח אבטלה ועצם התקבלותה ברפורמה שעוסקת בהעמקת הגבייה ופתרון המשבר במאזן התשלומים מורים על חשיבותה ביצירת הלגיטימציה לאותה רפורמה.

שלא כביטוח אבטלה, שאר ההצעות להרחבת מערכת הביטוח הסוציאלי שהציג הביטוח הלאומי לא התיישבו עם אינטרס הממשלה, שכן משמעותן היתה הגדלת ההוצאה על קצבאות וצמצום עודפי הגבייה המושקעים באוצר, ויכולים לשמש למימון ההוצאות האחרות של הממשלה. ואכן, הממשלה ביקשה לזקוף את עיקר העלאת דמי הביטוח לחיזוק היציבות האקטוארית של ענפי ביטוח קיימים ולא להתחייב לייסד תכניות חדשות (ראו הספד של כץ, מילר 1974). אף על פי שאפשר לזהות אינטרס ברור של המוסד לביטוח לאומי להרחיב את השפעתו באמצעות ייסוד תכניות חדשות והרחבת תכניות קיימות, היתה היכולת שלו לתבוע הרחבות כאלה מהממשלה מוגבלת. כרשות סטטוטורית המוסד לביטוח לאומי כפוף במידה רבה למדיניות הממשלה, וגם אין בידי את המשאבים הפוליטיים שקיימים אצל גורמים אחרים, כמו ההסתדרות והמפלגות.

ואולם, כשהגיעה הרפורמה במימון הביטוח הלאומי לכנסת התחדש המשא ומתן על העלאת דמי הביטוח. הדיונים על סעיפי החוק ותביעות שונות של חברי כנסת ושל נציגי ההסתדרות חיזקו את עמדת הביטוח הלאומי, שלפיה יש לכוון את ההעלאה של דמי הביטוח עם מתן הטבות ממשיות בצד הקצבאות. ניתוח הפרוטוקולים של דיוני הכנסת ברפורמה חושף קו אסטרטגי מעניין של מנכ"ל הביטוח הלאומי דאז ד"ר ישראל כץ. ביודעו שמשרד האוצר זקוק לתמיכת המוסד בכל הקשור להצדקת הרפורמה בכנסת הוא התגייס לסנגר על הרפורמה לפני חברי הכנסת, ובה בעת ניהל מערך של משא ומתן עם האוצר על סעיפי החוק שבהם הוא תבע הרחבות מסוימות בתכניות הביטוח הלאומי. נוסף על כך, הוא השתמש בהופעותיו בוועדות בתור מנוף לגיוס התמיכה של חברי הכנסת בהעברת הרחבות שונות בתכניות הביטוח הלאומי. הקו המאפיין את נאומיו של כץ הוא בניית אווירה שבה גיוס הכנסות באמצעות הביטוח הלאומי בעבור צורכי הממשלה הוא לגיטימי, כל עוד הוא מלווה הטבות ממשיות במערכת הביטוח הסוציאלי. למשל, בנאומו לפני חברי ועדת המשנה לכספים אמר כץ:

המהפכה הזאת [הרפורמה במימון, מ"ק] צריכה להיות מלווה בידיעה ברורה של כל מי שמצטרף למערכת שזה לא רק לצבירה, אם כי זה מאוד לגיטימי שצריך לצבור וצריך לחסוך, אלא שגם נהנים [...] אנחנו רוצים להבטיח שהגבייה המוגדלת הזאת תהיה מלווה באמת באיזשהו שינוי, באיזשהו סיפוק, כשהעדיפות המוחלטת והגדולה היום ניתנת לנושא הזה של ילדים [...] אני מקווה שאנחנו נוכל עם השלמת החבילה הזאת של הביטוח הלאומי להצביע על זה שלא יהיה ענף או כמעט ענף [...] שלא ישתקף בו, שקרה אצלו משהו גם במתן, בהוצאה.<sup>12</sup>

תביעות להרחבת מערכת הביטוחן הסוציאלי בתמורה להעלאת דמי הביטוח הגיעו גם מחברי כנסת שונים, בעיקר מהאופוזיציה. למשל, בדיון של ועדת העבודה והרווחה אמר משה נסים, חבר כנסת מטעם האופוזיציה, ש'אנו חברי הכנסת צריכים לשמור על צלם הפרלמנטריות שלנו ולראות עצמנו חייבים שלא לאשר את ההעלאות האלה אם אין בצדן תמורה מינימלית ראויה. הכלל הוא שאין הממשלה מטילה מסים סתם. הכנסת צריכה לתת את אישורה לכך. הכנסת תחטא אם תיתן את אישורה להעלאות המבוקשות בהצעת החוק בלי שתדע את התמורה'.<sup>13</sup> בדיון אחר תובע חבר הכנסת נסים כי ההעלאה של תקרת ההכנסה שממנה נגבים דמי ביטוח תלווה בהעלאה מקבילה של התקרה לתשלום קצבאות מחליפות שכו.<sup>14</sup>

משרד האוצר הצליח לעצור מקצת התביעות להרחבת מערכת הביטוחן הסוציאלי, שהעלו חברי כנסת ובכירים במוסד לביטוח לאומי, אך יש תביעות שהממשלה קיבלה, ואשר נכללו בסופו של דבר במסגרת תיקון 3 לחוק הביטוח הלאומי שעבר באפריל 1970. וכך נוסף על ההתחייבות לתכנית ביטוח אבטלה, שכבר התקבלה במסגרת עסקת החבילה, כולל תיקון 3 לחוק הביטוח הלאומי גם התחייבות להוספת ענף ביטוח נכות כללית, הכפלה של התקרות לתשלום קצבאות מחליפות שכו (בביטוח אימהות, נכות מעבודה ותשלומי מילואים) ומתן קצבת ילדים לילד השלישי במשפחות של לא שכירים. פריצות דרך אלו במערכת הביטוחן הסוציאלי התקבלו כשנה לפני פרסום דוח העוני וגל המחאות, וכמו שעולה מהדיונים, הכללתן במסגרת הרפורמה להעמקת הגבייה לא נבעה ממדיניות החברתית של הממשלה, אלא מהצורך להצדיק את העלייה הניכרת בדמי הביטוח ולהבטיח את אישורה בכנסת.

כאמור, לפי הספרות על חקיקת תכנית ביטוח אבטלה, שיקולים תקציביים ומקרו-כלכליים היו מעורבים בהחלטה להוסיף ענף ביטוח זה (אביזוהר 1978; גל 1996; רוזנהק 2007). מממצאי מחקר זה עולה ששיקולים אלו היו מעורבים גם בהחלטות להוסיף את ענף ביטוח נכות, להרחיב את תכנית קצבאות הילדים ולהעלות את תקרות התשלום לקצבאות מחליפות שכו. נוסף על כך, בספרות הוצגו שיקולים תקציביים ומקרו-כלכליים כגורם אחד מני רבים, ואילו הניתוח שלעיל מציע כי לשיקולים אלו היה משקל מכריע באישור ההרחבות האמורות. השפעתה של

12 פרוטוקול ישיבה של ועדת משנה כספים ב, בנושא תקציב הביטוח הלאומי, הכנסת השביעית, 23.3.1970.

13 פרוטוקול ישיבה מס' 21 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת השביעית, 26.3.1970.

14 פרוטוקול ישיבה מס' 16 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת השביעית, 18.3.1970.



הרפורמה בדמי הביטוח לא הסתיימה עם סיום תהליך החקיקה שלה באפריל 1970, כמו שעולה מהניתוח המופיע בחלק הבא. הרפורמה יצרה 'אפקט עודפים'. עודפי הגבייה בקרנות הביטוח הלאומי שנוצרו בגין הרפורמה נהפכו למשאב מרכזי, שהמשיך לעצב את הפוליטיקה של מדינת הרווחה הישראלית במחצית הראשונה של שנות השבעים.

### **'אפקט העודפים' והצמיחה בתקציבים ובתכניות של הביטוח הלאומי**

רפורמת המימון אשר העלתה, כאמור, את דמי הביטוח יצרה עודפים כספיים בקרנות הביטוח הלאומי. כספים אלו אמנם הועברו לאוצר באגרות חוב של המדינה ושימשו אותו למימון הוצאות הביטוח והוצאות הקליטה, אבל מכיוון שההעברה לאוצר נחשבת להשקעה של העודפים, אותם כספים רשומים בתור עודפי הון בקרנות הביטוח. כמו שעולה מהניתוח המוצג להלן, לעודפי הגבייה שנוצרו בעקבות הרפורמה של אפריל 1970 היה תפקיד מרכזי בפוליטיקה של הרחבת מדינת הרווחה הישראלית ובביסוס מעמדו של המוסד לביטוח לאומי במחצית הראשונה של שנות השבעים.

הציטוט המובא להלן מדגים כיצד ראה מנכ"ל הביטוח הלאומי דאז ישראל כץ את סוגיית העודפים ואת הרלוונטיות שלה למעמדו של המוסד:

ההתעצמות הכספית של הביטוח הלאומי, גם אנו במוסד איננו כה תמימים, כפי שיכול להתקבל הרושם, ואנו יודעים היטב שלא כל הכספים שאנו צוברים הם כספים המוצאים בטווח זמן מסוים לאוכלוסיית המבוטחים. יש כאן חיסכון ותרומה לחיסכון ויש ביטוח של הביטוח הלאומי ברגעי משבר, כאשר הוא יצטרך לפנות לאוצר ולבקש עזרה. אם יש לך הרבה כסף עדיין לא מובטח לך כי תוכל לשפר את ערך הגמלה או להרחיב את הביטוח. אין לך ערובה כזאת. היו דוגמאות בעבר לפיהן למרות שיכולנו להצביע על צבירה לא יכולנו להגדיל את הגמלאות למרות שחשבנו שצריך להגדיל אותן. אבל אינני מכיר אף מערכת ביטוח שהצליחה להגדיל את ערך התשלומים והגמלאות או להרחיב את הביטוח בלי שהיה לה כסף, בלי רזרבה מסוימת. מה שקורה עכשיו מביא להתעצמות מסוימת כי הכספים מוגדרים לנושא של ביטוח סוציאלי. אינני אומר שזו ערובה שנוכל להשתמש בהם, אבל בהיעדר כספים אלה מצבנו יהיה יותר גרוע, וזאת אסור לשכוח גם מבחינת ההערכה הכללית של התוכנית.<sup>15</sup>

דבריו של כץ מלמדים כי אף על פי שנאבק להשגת תמורות מיידיות, וביקש לכרוך את אישור העלאת דמי הביטוח עם תוספות שונות בקצבאות הביטוח הלאומי, הוא ראה ברפורמה של המימון בעיקר השקעה אשר תשתלם בטווח הרחוק. הוא ראה בעודפים הכספיים את אחד ממקורות העצמה של המוסד, המשפיע על מעמדו אל מול גופים אחרים בממשלה, בעיקר אל מול האוצר, ובהגדלת העודפים ראה תנאי מרכזי (גם אם לא בהכרח מספק) להרחבה עתידית של מערך הקצבאות.

עדויות מן התקופה מורות שאכן נעשה שימוש פוליטי בעודפים במסגרת המאבקים להרחבת מערך הקצבאות (בן־אור 1972). יתרה מכך, לעודפים ולהיותם ממומנים מדמי ביטוח היה תפקיד במאבק על צביונה האוניברסלי של רשת המגן. העיקרון הביטוחי הקושר בין תשלום לזכאות משמש בידי ההסתדרות וגורמים אחרים טיעון להצדקת מתן קצבאות על בסיס אוניברסלי, שאינו מותנה במבחני אמצעים. עדות למאפיינים אלו של השיח אפשר למצוא, למשל, במאמר של יוסף בן־אור, שהיה סמנכ"ל של משרד הסעד באותן שנים. וכך הוא כותב:

במסגרת הוויכוחים על הגדלת קצבאות המוסד לביטוח לאומי לכל ה'מבוטחים' טוענים אנשי המוסד, חברי מועצתו, וחוגים רחבים בציבור ובעיקר בהסתדרות, כי בקרנות המוסד לביטוח לאומי נצטברו המשאבים הדרושים למימון הגדלה ניכרת של הקצבאות לכל המבוטחים - מתשלומי המבוטחים עד לשנת 1969, ובמיוחד מהגידול העצום בהכנסות שחל מאז 1969 - והם מתנגדים להעלאה סלקטיבית של הקצבה למקבלי הטבה סוציאלית בלבד. בוויכוחים האלה טוענים הם את טענת ה'זכות' לביטוח, המבוססת על תשלום דמי ביטוח, לעומת החדש של סעד, המותנה בנדיבות לבם של ממשלת ישראל והכנסת [...] הנושאים ברמה את דגל הביטוח מצביעים על קרנות המוסד לביטוח לאומי שצברו וצוברים מדי שנה מאות מיליוני לירות [בן־אור 1972].

מראיונות מספר שנעשו עם הפקידות הבכירה של המוסד לביטוח לאומי עולה שנעשה שימוש בעודפי הגבייה בתור נשק פוליטי להעלאת תביעות מרחיבות בתחום הקצבאות. השיחות האלה סופר שפקידות המוסד פיתחה טקטיקה להרחבת מערך הקצבאות, שקיבלה את הכינוי 'שיטת הסלמי'.<sup>16</sup> הפקידות שמה לב שמשרד האוצר יכול לעצור הצעות רפורמה רחבות היקף, אך הוא מתקשה למנוע שינויים הדרגתיים בתוך מערך הקצבאות, כמו הצעות להרחבה מסוימת בכיסוי, בתנאי הזכאות ובשיעור הקצבאות. קושי זה נבע בין השאר מקיומם של עודפי המימון אשר אפשרו לפקידי המוסד לשכנע ביתר קלות את חברי הכנסת לתמוך בהרחבות המוצעות. אף על פי שכל שינוי היה קטן כשהוא לעצמו, עם הזמן הצטברו השינויים לכדי הרחבה ניכרת של מערך הקצבאות. כאמור, במחצית הראשונה של שנות השבעים עלתה ההוצאה על הקצבאות מ-2.9 אחוזים תמ"ג בשנת 1969 ל-7.1 אחוזים מהתמ"ג בשנת 1976 (Barkai 1998: 59). את השפעתם של העודפים על תנופת הפיתוח במערך הקצבאות בשנים אלו מתארים הגורמים גם כאשר הם בוחנים את ההתפתחויות במבט רטרוספקטיבי. למשל, ביולי 1972 קשר שר הרווחה דאז יוסף אלמוגי את תנופת החקיקה בתחום הסוציאלי עם יצירת העתודות, ותיאר אותן כגורם מרכזי שאפשר את אותה תנופה:

העתודות שקיימות היום, ואשר ימשיכו כנראה לגדול גם בעתיד, הם המאגר המאפשר לנו לחתור לשיפורים נוספים בביטוח הלאומי והם שמהווים את הבסיס המוסרי והמנוף הפיננסי לתנופת החקיקה והחידושים שהבאנו בפניכם בשלוש השנים האחרונות, ושתיקון 10 על עשרות סעיפיו הוא חלק מהם. לאלה יצטרפו בעתיד הקרוב הצעות

16 ריאיון עם ראובן שטיינר, חוקר בכיר במחלקת המחקר של הביטוח הלאומי, וריאיון עם פרופ' תמיר, שהיה ראש מחלקת המחקר ולאחר מכן גם מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי בשנים 1993-1998.

החוק הנוספות לביטוח הנכות ולרפורמה בקצבת הילדים. לא הייתי רוצה למצוא את עצמי היום במצב בו עמד הביטוח הלאומי בשנות השישים כאשר הגיע כמעט לאיזון קופתי וגירעונותיו האקטואריים הרקיעו שחקים, עובדות שבלמו ועיכבו את המאמצים לקידום ולשיפור הביטחון הסוציאלי. אינני יודע אם ניתן היה לנו לקיים תנופת פיתוח וחקיקה כה ענפה בהעדר עתודות כאלה.<sup>17</sup>

כמו שעולה מהניתוח לעיל, גורמים שונים בממשל ומחוצה לו היו ערים לחשיבות הפוליטית של העודפים, גם אם היו רישומיים בלבד, ועשו בהם שימוש מודע ואסטרטגי בבואם לקדם ולהרחיב את מערכת הביטחון הסוציאלי באותן שנים.

החלק הבא דן בהשפעות של רפורמת המימון על אופייה המשתנה של המדיניות החברתית בשנות השבעים. שנים אלו מתאפיינות בהתחזקות העיקרון האוניברסלי ובהתעצמותו של המוסד לביטוח לאומי בזירת המדיניות החברתית ביחס לגופי ממשל אחרים, בעיקר משרד הסעד והרשויות המקומיות (גל 1996; רוזנהק 2007). יש לציין שהשינוי במעמדו של הביטוח הלאומי בולט בעיקר בשל שוליותו היחסית של המוסד בשני העשורים הראשונים לקיומה של המדינה. שלא כמו החזון של מקצת מייסדיו של המוסד לביטוח לאומי, אשר ביקשו להקים מערכת כוללת ומקיפה של ביטחון סוציאלי בדמותה של תכנית בוורידג' בבריטניה, היה המוסד שהוקם בפועל עם חקיקת חוק הביטוח הלאומי בשנת 1953 מוגבל הן בהיקף התכניות הן בתקציבים שהועמדו לרשותו (דורון 1975).

תכניות שונות כמו ביטוח בריאות ממלכתי, פנסיה תעסוקתית, ביטוח אבטלה וקצבאות ילדים, שהיו ממכלול התכנון הראשוני שהוצע, הוצאו מהצעת החוק, כך שעם הקמתו כלל המוסד לביטוח לאומי שלושה ענפי ביטוח בלבד - ענף ביטוח אימהות, ענף ביטוח נכות מעבודה וענף ביטוח זקנה ושארים. בשנות החמישים והשישים אמנם התווספה תכנית קצבאות למשפחות מרובות ילדים, ויושמה הרחבה מסוימת בענף זקנה ושארים, אך במובנים רבים מעמדו של המוסד לביטוח לאומי לא רק שנותר שולי, אלא אף הידרדר.<sup>18</sup> הצעות לייסוד תכניות חדשות כמו ביטוח אבטלה ונכות נדחו שוב ושוב בידי הממשלה (גל 1996). יתרה מכך, חלה שחיקה ניכרת ברמת הקצבאות הקיימות, בעיקר בענף זקנה ושארים, והוכנסו בהדרגה אלמנטים סלקטיביים, ואלו ערערו את העיקרון האוניברסלי שעליו הושתתו תכניות המוסד (דורון 1998). כאמור, הן התחזקותו של העיקרון האוניברסלי הן התעצמותו של המוסד לביטוח לאומי בשנות השבעים אינן משקפות המשכיות טבעית של המדיניות החברתית בשנות החמישים והשישים, אלא מעידות על מפנה במדיניות זו. קשה להסביר שינויים אלו במונחים של ההתפתחויות החברתיות והפוליטיות שהתרחשו בראשית שנות השבעים. החשיפה המחודשת של העוני וגל המחאות יכולים להסביר את מוכנות הממשלה להקצות משאבים רבים יותר לתחום הרווחה, אבל קשה להסביר מדוע כספים אלו הופנו דווקא לתכניות אוניברסליות, ומדוע הם רוכזו במידה רבה

17 דברי אלמוגי מול מליאת הכנסת, 11.7.1972, Knesset, plenum, Amendment no. 10 – First, Reading, July 7, 1972.

18 ארכיון הביטוח הלאומי, טיוטת דוח של המוסד לביטוח לאומי עבור משרד הרווחה, אוגדן 633102683, תיקייה 314, 11.1.1970.

בחסותו של המוסד לביטוח לאומי. עקרונית ולאחר שפרצה המחאה בקרב קבוצות שהיו נזקקות כלכלית, היה אפשר לצפות שהממשלה תפנה משאבים דווקא לתכניות מדפוס הסעד המיועדות לתמוך במישרין באוכלוסייה הסובלת ממצוקה כלכלית. כמו כן, אפשר היה לצפות שהתעצמות מוסדית תתרחש דווקא בקרב גופי הממשל שאחראים במישרין לטיפול באוכלוסיות המצוקה, קרי משרד הסעד והרשויות המקומיות.

הספרות על מדינת הרווחה הישראלית נוטה לזקוף את התעצמותו של המוסד לביטוח לאומי ואת ההתחזקות של העיקרון האוניברסלי לכישורים של הפקידות הבכירה במוסד לביטוח לאומי וליכולתה לפעול פעולה אסטרטגית אל מול ההתפתחויות החברתיות והפוליטיות של התקופה (גל 1996; הופנונג 2006; רוזנהק 2007). בדומה לגישות ממוקדות מדינה הדגישה ספרות זו את התפקיד המכריע שמילאה הפקידות הבכירה בעיצוב ההגדרות של הבעיה החברתית ובעיצוב הפתרונות לה. ההצלחה של הביטוח הלאומי יוחסה גם ליכולת של הדרג המנהלי לנצל את חלון ההזדמנויות, שבו ביקשה הממשלה להרחיב במהירות את ההקצאות לשירותי רווחה למינוף מעמדו של המוסד. היתרון היחסי של פקידות זו בשליפת תכניות מגירה ובהצגה של תכניות קונקרטיות הניתנות ליישום מידי הוצג בספרות כגורם המסביר את יכולתה לזכות בנתח גדול יותר של התקציבים כמו גם לפתוח תכניות חדשות ולהרחיב תכניות קיימות (הופנונג 2006).

בלי להקל בחשיבותו של הדרג המנהלי הסבר זה מתעלם מכמה יתרונות מוסדיים שהיו לביטוח הלאומי ולא היו לגופי ממשל אחרים, ואשר התעצמו בעקבות הרפורמה בדמי הביטוח. ראשית, המוסד לביטוח לאומי קיבל מקורות מימון ייעודיים שאין לגופי ממשל אחרים. שנית, הרפורמה שהתקבלה באפריל 1970 הגדילה מאוד את העתודות הכספיות של המוסד, וחזקה בכך את יכולת המיקוח שלו. מכאן שנוסף על תכניות מגירה מגובשות הניתנות ליישום מידי היו לביטוח הלאומי גם עתודות כספיות בעלות נראות גבוהה שלא היו לגופי ממשל אחרים, אשר הקלו עליו לגייס תמיכה לתכניותיו בקרב חברי הכנסת, ובה בעת הקשו על משרד האוצר להתנגד להן. לבסוף, יש להניח כי אף על פי שהיה אפשר לבחור באמצעים סלקטיביים לטיפול בבעיית המצוקה, השיעור הגבוה של דמי הביטוח ששילמה האוכלוסייה כולה מאז אפריל 1970 יצר אקלים פוליטי, אשר אפשר הן למוסד לביטוח לאומי והן לגופים אחרים לדרוש ולהצדיק את החקיקה של תכניות אוניברסליות ולהתנגד לתכניות סלקטיביות.

חשוב להדגיש כי על אף הטענה המובאת כאן, של 'אפקט העודפים' היה תפקיד מרכזי בפוליטיקה של הרווחה במחצית הראשונה של שנות השבעים, תהיה זו טעות לייחס לו את כל תנופת הצמיחה בשנים אלו. כזכור, כבר בשנת 1971 החל גל של מחאות, אשר נראה כי הוא מסכן את יציבות המשטר ואת המרקם השלטוני. כמו שהראו חוקרים שונים, החשש של האליטה הפוליטית שהמחאה תוביל לקרע חברתי ולשבירת המסגרות המפלגתיות הקיימות היה גורם מרכזי בהחלטתה להקצות משאבים גדולים יותר לתחום החברתי (הופנונג 2006; רוזנהק 2007). ו'אפקט העודפים' אינו מתיימר, כאמור, לספק הסבר חלופי להקצאה המוגברת של המשאבים, אלא דווקא הסבר משלים. הטיעון הוא כי השילוב של מחאה חברתית וזמינות גבוהה של משאבים המרוכזים בקרנות המוסד לביטוח לאומי פעל לא רק לחיזוק הדינמיקה הפוליטית, שעמדה בבסיסה של מגמת ההרחבה, אלא גם לעיצוב אופייה הייחודי.

מבחינת המערכת הפוליטית, קיומן של עתודות כספיות בביטוח הלאומי היה מקור נוח וזמין של משאבים שניתן להפנות לנטרול האיום הפוליטי שייצגה מחאת הפנתרים בעבור

אותה אליטה. מבחינת המוסד לביטוח לאומי, הפגנות הפנתרים היו הזדמנות לשכנע ולאליץ את הממשלה לשלם את חובה ולאשר את התכניות שהציע המוסד. בריאיון שנערך עם ישראל כץ, ואשר מופיע בספרו של הופנונג, כץ מספר שהפנתרים והפגנותיהם סיפקו אמצעי הסברה ושכנוע ממדרגה ראשונה להצגת תפיסותיהם המקצועיות. להלן דבריו:

למה עזרתי לפנתרים? [...] חשבתי שצריך את הנושא החברתי לעין הציבורית, אבל צריך להעלות את זה באופן דרמטי. תמיד ידעתי להבחין בין ישראל כץ שגר ברחביה ומדבר על נושאים חברתיים לבין הדוברים האוטנטיים של המצוקה. סעדיה מרציאנו היה אוטנטי. סברתי שאם יש סוף סוף קבוצה כזו, אז חשוב מאוד שהיא תפעל ותישמע, כל עוד זה במסגרת המותר [...] כאשר חשבתי שיש גיבוי של התפרצויות והתארגנויות, אז בוודאי שניצלתי את הדבר וגם אחרים ניצלוהו. כאשר אתה עוסק במדיניות, אתה מחפש כל קולב שאתה יכול להיתלות עליו [הופנונג 2006: 68].

תיאור זה מציע שייתכן שמקצת השינוי שהתרחש בתחום המדיניות החברתית בעקבות המחאות קשור לא רק במחאה כמחאה, אלא גם באינטרס וביכולת של גורמים בתוך הממשל ומחוצה לו לשנות את המדיניות החברתית ולהשתמש במחאה, כמו גם בעתודות הכספיות, בשביל לשנות את סדרי העדיפויות בתוך הממשלה ולהביא להגדלה של התקציב ולהרחבה של התכניות החברתיות. בהקשר הזה אפשר לראות הן את המחאה הן את העתודות הכספיות בין מכלול הכלים שבאמצעותו פעלה הפוליטיקה החברתית באותן שנים.

## סיכום

המאמר מציע התבוננות חדשה בתהליכים שהביאו לצמיחה המואצת של מדינת הרווחה הישראלית בשנות השבעים. באמצעות הפניית תשומת הלב לתפקיד של מערכות הביטוח הסוציאלי בתור מכשירי גבייה של מסים ייעודיים וניתוח ממשק היחסים הפיסקליים שבין האוצר למוסד לביטוח לאומי מראה המאמר על קשרים מוכרים פחות בין המדיניות החברתית ובין המדיניות התקציבית והמקרו־כלכלית של הממשלה בשנים אלו. הטענה המרכזית היא שהגידול בהקצאה החברתית והצמיחה המואצת של תכניות אוניברסליות בחסותו של המוסד לביטוח לאומי קשורים במדיניות הכלכלית של הממשלה באותן שנים, ובעיקר בדינמיקה הפוליטית שיצרה ההחלטה להשתמש בדמי הביטוח בתור אמצעי למימון הוצאות הביטחון הגוברות בעקבות מלחמת ההתשה ובתור מכשיר לוויסות המשבר במאזן התשלומים. בספרות על מדינת הרווחה הישראלית החקיקה המואצת של תכניות חברתיות בשנות השבעים והעלייה חסרת התקדים בהיקף ההוצאה החברתית מיוחסות לכמה גורמים, שהעיקריים בהם הם הגברת המודעות הציבורית לבעיות של עוני ומצוקה בקרב קבוצות שונות ואישקט חברתי, שנתפס כאיום על ההגמוניה הפוליטית של מפלגת העבודה. גורמים אלו, אשר משתקפים בשני אירועים מכוננים של התקופה: פרסום דוח העוני הראשון בפברואר 1971 ומחאות הפנתרים השחורים שהחלו במאסר 1971, מזוהים בדרך כלל עם החקיקה המואצת של תכניות סוציאליות חדשות ועם ההרחבה בתנאי הזכאות ובשיעור הקצבאות של תכניות קיימות.

שלא כספרות שלעיל, שהתמקדה בעיקר בהיבטים של הקצאת הממשלה, ביקש מחקר זה לבחון את מדיניות גיוס המשאבים. להלן השאלות שהנחו את המחקר: מה הניע את ההחלטה להגדיל את הכנסות הביטוח הלאומי בשנים האמורות? ומה הקשר בין ההחלטות בתחום גיוס המשאבים להחלטות בתחום ההקצאה לנושאים חברתיים? ממצאי המחקר מראים שלא כמו ההנחה הרווחת, מדיניות גיוס המשאבים אינה נגזרת בהכרח ממדיניות ההקצאה החברתית, והיא יכולה להיות מונעת משיקולים פיסקליים וכלכליים שאינם קשורים במימון הקצבאות. במקרה הנחקר עמדו הצורך לממן את הגידול בהוצאות הביטוח ולצמצם את כוח הקנייה של משקי הבית ביסוד ההחלטה להעלות את דמי הביטוח.

באשר לשאלת המחקר השנייה, ממצאי המחקר מראים כי למדיניות גיוס המשאבים היתה השפעה מרחיקת לכת על מדיניות ההקצאה גם אם לא נבעה ממנה. בשל הקושי הפוליטי שהיה כרוך בגיוס המשאבים והיכולת של גורמים שונים לסכל את הרפורמה בדמי הביטוח, בעיקר חברי כנסת, נציגים של ההסתדרות והפקידות הבכירה בביטוח הלאומי, ניתנה לאותם גורמים עמדה של מיקוח, והתאפשר להם לתבוע ולהשיג תוספות והרחבות במערך הקצבאות בתמורה לתמיכתם בהעלאת דמי הביטוח. ממצא זה מאפשר להסביר כמה מפריצות הדרך בתחום הביטוח הסוציאלי שהתקבלו לפני פרסום דוח העוני וגל המחאות, אשר הספרות הקיימת התקשתה להסביר. מדובר בעיקר בחקיקה של תכנית ביטוח אבטלה וביטוח נכות כללית ובהרחבה של תכנית קצבאות הילדים. כמו שמראה מחקר זה, תכניות אלו התקבלו כולם במסגרת הרפורמה בדמי הביטוח וכתוצר ישיר שלה.

נוסף על פריצות דרך אלו מציע המחקר לראות גם את הצמיחה המואצת במחצית הראשונה של שנות השבעים כקשורה ברפורמה בדמי הביטוח ובעיקר ב'אפקט העודפים' שיצרה. אין הכוונה לטעון כי למחאות הפנתרים השחורים או למודעות הגוברת למצוקה החברתית לא היה תפקיד. להפך, הניתוח מורה על תהליך סינרגטי, ובכך מציע הסבר משלים לזה המקובל בספרות. הטענה היא שהשילוב בין בעיות חברתיות בוערות ועודפים כספיים בעלי נראות גבוהה העצים את מגמת ההרחבה בהקצאת כספים לנושאים של רווחה. העודפים, כמו גם המחאות, הקלו על שחקנים וקבוצות להציג תביעות חברתיות מרחיבות ולנטרל מוקדי התנגדות לאותן תביעות.

נוסף על הצמיחה המואצת מסביר 'אפקט העודפים' את השינוי במאפייני המדיניות החברתית, ובעיקר את ההתעצמות של המוסד לביטוח לאומי ביחס לסוכנויות ממשל אחרות בשנות השבעים ואת התחזקותו של העיקרון האוניברסלי באותן שנים. כאן הטענה היא שהגידול בעתודות הכספיות חזק את יכולת המיקוח של המוסד לביטוח לאומי בתוך הממשל. האפשרות להציג את קיומן של עתודות כספיות נתנה למוסד יתרון פיננסי ופוליטי שלא היה לגופי ממשל אחרים. העתודות אפשרו לגייס ביתר קלות תמיכה לתכניות הביטוח הלאומי בקרב חברי הכנסת, ובה בעת הקשו על משרד האוצר להתנגד להן. הנראות הגבוהה של העתודות יכולה גם להסביר את התחזקות העיקרון האוניברסלי באותן שנים. כמו שמעידים טקסטים מהתקופה, הסכום הרב של דמי הביטוח ששילמה האוכלוסייה כולה מאז אפריל

1970 יצר אקלים פוליטי, אשר אפשר למוסד לביטוח לאומי, אך גם לגורמים אחרים, לדרוש ולהצדיק חקיקה של תכניות אוניברסליות.

אין ספק שהרפורמה של אפריל 1970 בדמי ביטוח היא דוגמה מוקצנת של השימוש במערכת הביטוח הסוציאלי למטרות כלכליות ופיסקליות. עם זאת חשוב להדגיש שהיחסים הפיסקליים בין המוסד לביטוח לאומי ובין משרד האוצר לא החלו בשנות השבעים וגם לא הסתיימו בהן (לסקירה מפורטת יותר ראו: Koreh and Shalev 2009). יתרה מזו, אין מדובר במערכת יחסים שהיא ייחודית לישראל. כמו שהוצג במאמר, השימוש בדמי ביטוח למטרות כלכליות ופיסקליות תועד גם במדינות אחרות ולאחרונה יש עיסוק מחקרי גובר במשמעויות של תופעה זו עבור המדיניות החברתית (Koreh 2015; Müller 2002; Naczyk 2014). מאמר זה מצטרף לגוף זה של מחקר ומדגים את הפוטנציאל הגלום בחקר היבטי המימון להבנת ההתפתחות של מדינת הרווחה.

בהקשר הישראלי, לחקירת היבטים הקשורים למימון הביטוח הסוציאלי חשיבות לא רק להבנת של מגמות הצמיחה שאפיינו את שנות השבעים, אלא גם להבנת התפנית במדיניות הסוציאליית שחלה בשנות השמונים והתשעים. כמו שעולה ממחקר על שינויים שהנהיגה המדינה בדמי הביטוח בשנים 1985-1997, ההסדר הפיסקלי בין האוצר לביטוח הלאומי, שהגיע לשיאו בשנות השבעים, זרע גם את זרעי השינוי שלו (Koreh and Shalev 2009). הגידול הניכר בהוצאות הביטוח הלאומי, שהתרחש בעקבות העלייה בדמי הביטוח ו'אפקט העודפים' שיצר, פגע ביכולתו של האוצר למלא את תפקידו כשומר הקופה הציבורית (הקשה על ריסון ההוצאה) והפחית את הכדאיות שבשימוש בדמי ביטוח ככלי לגיוס הכנסות ומימון התקציב. ההתפתחויות האלה ערערו את מערכת היחסים הפיסקלית בין האוצר למוסד לביטוח לאומי, והובילו את האוצר לקדם בשנות השמונים רפורמה הפוכה אשר הפחיתה בעשרות אחוזים את דמי הביטוח ששילמו מעסיקים לביטוח לאומי. אותן הפחתות בדמי הביטוח הגדילו את התלות התקציבית של הביטוח הלאומי, והשיבו לאוצר את היכולת לרסן את ההוצאה החברתית (קורא 2004). לשינויים אלו בתחום המימון יש השפעות על מעמדו של המוסד לביטוח לאומי כעת.

בשנים האחרונות גובר העיסוק בשאלת האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי. שאלה זו כמובן אינה מנותקת ממערכת היחסים הפיסקלית שהתקיימה ומתקיימת בין המוסד לביטוח לאומי ובין משרד האוצר. יתרה מכך, כיום מוצעות רפורמות רבות, לרבות האחדת מנגנון הגבייה, ביטול לוח הסילוקין - הלוח שמפרט את החוב של הממשלה לביטוח לאומי בגין הפקדות העודפים שלה - שינוי מדיניות ההשקעות והפרדת קרן העודפים של הביטוח הלאומי מתקציב המדינה (ראו, למשל, דוח ועדת ניסן).<sup>19</sup> בהינתן הקשרים ההדוקים בין מדיניות המימון למדיניות ההקצאה, צפויים שינויים אלו לשנות הן את המבנה הפיננסי שהמוסד לביטוח לאומי מושתת עליו, הן את המדיניות החברתית בפתחה של המאה ה-21.

19 המוסד לביטוח לאומי (2012). מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על איתנות פיננסית של המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך.

## רשימת מקורות

- אביזוהר, מאיר, 1978. **כסף לכל**, יריב, תל אביב.
- אחרים, אפרים, 1969. 'האלטרנטיבות למדיניות כלכלית ויעדים לאומיים', **הרבעון לכלכלה**, ט"ז, 63, עמ' 293-298.
- ביגמן, דוד, 1972. 'המדיניות הכלכלית ומאזן התשלומים', **הרבעון לכלכלה**, י"ט, 76, עמ' 282-292.
- בן-אור, יוסף, 1972. 'ביטוח לאומי - אשליה של עצמאות', **ביטחון סוציאלי**, 3, עמ' 82-85.
- ברגלס, איתן, 1969. 'מימון תקציב הביטחון', **הרבעון לכלכלה**, ט"ו, 62, עמ' 144-150.
- ברונו, מיכאל, 1989. 'הבראת המשק בפרספקטיבה היסטורית', **הרבעון לכלכלה**, מ, 141, עמ' 89-113.
- גל, ג'וני, 1996. 'מעמדות הביניים ומדינת הרווחה בישראל בשנות השבעים והשמונים', עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.
- , 2004. **ביטחון סוציאלי בישראל**, מאגנס, ירושלים.
- גלין, אמירה וינאי טאב, 1971. 'עסקת החבילה, נקודת מפנה במערכת יחסי העבודה הישראלית', **רבעון לכלכלה**, 69-70, עמ' 106-113.
- גרינברג, יצחק, 2001. **הרבעון לכלכלה: מפובליציסטיקה כלכלית לכתב עת אקדמי**, קשר, 29, עמ' 73-80.
- דורון, אברהם, 1975. **המאבק על הביטוח הלאומי בישראל, 1948-1953**, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, ירושלים.
- , 1998. 'הנהגת תשלומי ההטבה הסוציאלית: שבירת האוניברסליות במערכת קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי', **עיונים בתקומת ישראל: מאסף לבעיות הציונות, הישוב ומדינת ישראל**, 8, עמ' 398-423.
- , 2003. 'משטר הרווחה במדינת ישראל', **סוציולוגיה ישראלית**, ה, 2, עמ' 417-433.
- המוסד לביטוח לאומי, 1970. **חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 3)**, ס"ח, 58.
- , 1976. **הרבעון הסטטיסטי**.
- , 2012. **מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על איתנות פיננסית של המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך**.
- , 2014. **דוח שנתי 2013**.
- זנבר, משה, 1969. 'גורם הזמן במדיניות הכלכלית', **הרבעון לכלכלה**, ט"ז, 63, עמ' 259-263.
- חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 3), תש"ל-1970, ס"ח, 58.
- יעקובי, גד, 1969. 'לעיצובה של תכנית כלכלית-לאומית', **הרבעון לכלכלה**, ט"ז, 63, עמ' 276-289.
- מילר, עמוס, 1974. **עקבות בחול: עיונים בכלכלה סוציאלית**, מסדה, רמת גן.
- פרומקין, השל, 1969. 'ריסון הבזבוז והפעלה מלאה של כל המשאבים', **הרבעון לכלכלה**, ט"ז, 63, עמ' 281-286.
- קורא, מיכל, 2004. 'שינויים במבנה מדינת הרווחה - מביטוח סוציאלי לשירות ממשלתי', **ביטחון סוציאלי**, 67, עמ' 62-82.
- , 2011. 'הכלכלה הפוליטית של מימון הביטוח הסוציאלי: גישה פסקאלית להבנת התפתחות מדינת הרווחה', עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.
- רוזנהק, זאב, 2007. 'דינאמיקות של הכלה והדרה במדינת הרווחה הישראלית', בתוך: חנה הרצוג ואחרים (עורכים), **דורות, מרחבים, זהויות: מבטים עכשוויים על חברה ותרבות בישראל**, מכון ון ליר, ירושלים, עמ' 317-349.
- רוטר, רפאל ונירה שמאי, 1971. 'דפוסי העוני בישראל - ממצאים ראשוניים', **ביטחון סוציאלי**, 1, עמ' 17-28.



- שלו, מיכאל, 1993. 'המיתון: ניתוח כלכלי-מדיני של האבטלה בישראל', בתוך: אורי רם (עורך), *החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים*, ברירות הוצאה לאור, תל אביב, עמ' 148-171.
- Barkai, Haim, 1998. *The Evolution of Israel's Social Security System: Structure, Time Pattern and Macroeconomic Impact*, Ashgate, Aldershot.
- Campbell, Andrea Louise and Kimberly J. Morgan, 2005. 'Financing the Welfare State: Elite Politics and the Decline of the Social Insurance Model in America', *Studies in American Political Development*, 19, 2, pp. 173-195.
- Cates, Jerry R., 1983. *Insuring Inequality: Administrative Leadership in Social Security*, University of Michigan Press, Ann Arbor, MI, pp. 1935-1954.
- Derthick, Martha, 1979. *Policymaking for Social Security*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- DeWitt, Larry, 2007. 'Financing Social Security, 1939-1949: A Reexamination of the Financing Policies of This Period', *Social Security Bulletin*, 67, 4, pp. 51-69.
- Doron, Abraham and Ralph Kramer, 1991. *The Welfare State in Israel: The Evolution of Social Security Policy and Practice*, Westview Press, Boulder, CO.
- Estevez-Abe, Margarita, 2001. 'The Forgotten Link: The Financial Regulation of Japanese Pension Funds in Comparative Perspective', in: Bernhard Ebbinghaus and Philip Manow (eds.), 'Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe', *Japan and the USA*, Routledge, London, pp. 190-216.
- Gal, John, 1998. 'Categorical Benefits in Welfare States: Findings from Great Britain and Israel', *International Social Security Review*, 51, 1, pp. 73-101.
- Gal, John and David Bargal, 2002. 'Critical Junctures, Labor Movements and the Development of Occupational Welfare in Israel', *Soc. Probs.*, 49, 3, pp. 432-454.
- Harrington, Michael, 1962. *The Other America: Poverty in the United States*, Touchstone, New York.
- Heclio, Hugh, 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale University Press, New Haven, CT.
- Kangas, Olli E., 2009. 'Pensions and Pension Funds in the Making of a Nation-State and a National Economy: The Case of Finland', in: Katja Hujo and Shea McClanahan (eds.), *Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 246-263.
- Kato, Junko, 2003. *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Koreh, Michal, 2015. 'The Political Economy of Social Insurance: Towards a Fiscal-Centred Framework', *Social Policy and Administration*. Retrieved from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spol.12187/full>.
- Koreh, Michal and Michael Shalev, 2009. 'Dialectics of Institutional Change: The Transformation of Social Insurance Financing in Israel', *Socioeconomic Review*, 7, 4, pp. 553-584. Retrieved from <http://doi.org/10.1093/ser/mwp018>.
- Korpi, Walter, 1983. *The Democratic Class Struggle*, Routledge, London.

- Leff, Mark H., 1983. 'Taxing the "Forgotten Man": The Politics of Social Security Finance in the New Deal', *Journal of American History*, 70, 2, pp. 359–379.
- Levi, Margaret, 1989. *Of Rule and Revenue*, University of California Press, Berkeley, CA.
- Makarov, David, 1987. 'Israel', in: John E. Dixon (ed.), *Social Welfare in the Middle East*, 2, Routledge, London, pp. 32–70.
- Martin, Isaac W., Ajay K. Mehrotra, and Monica Prasad, 2009. 'The Thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology', in: Isaac W. Martin, Ajay K. Mehrotra and Monica Prasad (eds.), *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1–27.
- Müller, Katharina, 2002. 'From the State to the Market? Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union', *Social Policy and Administration*, 36, 2, pp. 142–155.
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave, 1973. *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York.
- Naczyk, Marek, 2014. 'Creating French-Style Pension Funds: Business, Labour and the Battle Over Patient Capital', *Labour and the Battle Over Patient Capital*. Retrieved from [http://papers.ssrn.com/sol3/Papers.cfm?abstract\\_id=2549333](http://papers.ssrn.com/sol3/Papers.cfm?abstract_id=2549333).
- Niemela, Heikki and Kari Salminen, 2006. *Social Security in Finland*, Kela, Helsinki.
- OECD (2004). *Tax Administration in Oecd Countries* (Comparative Information Series), CTPA Centre for tax policy and administration.
- Pierson, Paul, 2001. 'From Expansion to Austerity: The New Politics of Taxing and Spending', in: M. A. Levin, M. K. Landy and M. Shapiro, *Seeking the Center: Politics and Policy Making at the New Century*, George University Press, Washington DC, pp. 54–80.
- Piven, Frances Fox and Richard A. Cloward, 1972. *Regulating the Poor: The Functions of Public Relief*, Pantheon Books, New York.
- Prasad, Monica and Yingying Deng, 2009. 'Taxation and the Worlds of Welfare', *Socioeconomic Review*, 7, 3, pp. 431–457. Retrieved from <http://doi.org/10.1093/ser/mwp005>.
- Rosenhek, Zeev, 2003. 'Social Policy and Nation-building: The Dynamics of the Israeli Welfare State', *Journal of Societal and Social Policy*, 1, 1, pp. 19–38.
- Schumpeter, A. Joseph, 1954. 'The Crisis of the Tax State', *International Economic Papers*, 4, 7, pp. 5–38.
- Shalev, Michael, 1992. *Labour and the Political Economy in Israel*, Oxford University Press, Oxford.
- Steuerle, C. Eugene, 1996. 'Financing the American State at the Turn of the Century', in: W. Elliot Brownlee (ed.), *Funding the Modern American State, 1941–1995: The Rise and Fall of the Era of Easy Finance*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 409–444.