

שינויים מוסדיים ומדיניות ציבורית: המקרה של יחסי עבודה בישראל

Institutional Change and Public Policy: The Case of Labor Relations in Israel

מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"

מאת מוטי בונה

הוגש לסנאט אוניברסיטת בן גוריון בנגב

ספטמבר 2016

אלול, תשע"ו

באר שבע

תוכן עניינים:

1	תקציר
6	פרק 1: הקדמה
10	פרק 2: שינוי מוסדי, עיצוב מדיניות ציבורית ביחסי עבודה והפנסיה בישראל
11	2.1 המוסדיות החדשה ותיאורית הקורפורטיזם
12	2.2 שינוי מוסדי במדיניות ציבורית
14	2.3 גישות להסבר התפתחות או נסיגת מדינת הרווחה
15	2.4 מודלים של ניתוח מדיניות ציבורית
19	2.5 מערכת יחסי העבודה בישראל
22	פרק 3 : מסגרת מושגית לניתוח רפורמות במדיניות ציבורית
22	3.1 מטרת המחקר ותרומתו
23	3.2 שאלות המחקר
25	3.3 מודל משולב לניתוח רפורמות במדיניות ציבורית ביחסי עבודה
25	3.4 הסבר למודל
32	3.5 השערות המחקר
33	3.6 מתודולוגיה
36	פרק 4 : הרפורמה הראשונה במערכת הפנסיה – הרפורמה ב-1995
36	4.1 השפעת כוחות הגלובליזציה על הרפורמה בפנסיה ב-1995
38	4.2 השפעת שינויים סוציו דמוגרפיים על הרפורמה בפנסיה ב-1995
39	4.3 השפעת המדיניות הסוציו כלכלית על הרפורמה בפנסיה ב-1995
40	4.4 השפעת התרבות הפוליטית על הרפורמה בפנסיה ב-1995
41	4.5 השפעת השחקנים השונים על הרפורמה בפנסיה ב-1995
41	4.5.1 ניתוח הרפורמה ב-1995 לפי תיאורית הקורפורטיזם
43	4.5.2 ניתוח הרפורמה ב-1995 לפי תיאורית הבחירה הציבורית
43	השפעת הפוליטיקאים על הרפורמה ב-1995
45	השפעת הציבור הרחב על הרפורמה ב-1995
45	השפעת הבירוקרטים על הרפורמה ב-1995
46	השפעת בית המשפט העליון על הרפורמה ב-1995
47	השפעת ההסתדרות על הרפורמה ב-1995
49	השפעת קרנות הפנסיה על הרפורמה ב-1995
49	השפעת העמיתים החדשים על הרפורמה בפנסיה ב-1995
50	4.5.3 שחקן ציר/ יזם פוליטי
50	יו"ר ההסתדרות, חיים רמון, "שחקן ציר"
51	יו"ר ההסתדרות, חיים רמון, יזם פוליטי

53	4.6 ניתוח הרפורמה ב-1995 לפי גישות שונות להתפתחות/נסיגת מדינת הרווחה
53	4.6.1 הגישה הפוליטית אידיאולוגית – שינוי אידיאולוגי במפלגת העבודה
54	4.6.2 הגישה המבנית מוסדית – כוחה של הבירוקרטיה השירותית
54	מעבר מ"דמוקרטיה" ל- "דמוקרטיה בירוקרטית"
55	השפעת הבירוקרטיה השירותית על הרפורמה ב-1995
58	4.7 סיכום הפרק
60	פרק 5 : הרפורמה השנייה במערכת הפנסיה – הרפורמה ב-2003
60	5.1 השפעת הגורמים המבניים על הרפורמה בפנסיה ב-2003 – משבצות A ו B במודל
60	5.1.1 השפעת כוחות הגלובליזציה על הרפורמה בפנסיה ב-2003 – משבצת A1 במודל
61	5.1.2 השפעת שינויים סוציו-דמוגרפים על הרפורמה בפנסיה ב-2003 – משבצת A2 במודל
64	5.1.3 השפעת מדיניות סוציו-כלכלית על הרפורמה בפנסיה ב-2003 – משבצת A3 במודל
66	5.1.4 השפעת התרבות הפוליטית על הרפורמה בפנסיה ב-2003 – משבצת B במודל
66	שחיתות פוליטית
67	פוליטיקה אלטרנטיבית
69	5.1.5 סיכום השפעת משתנים מבניים על הרפורמה ב-2003
70	5.2 השחקנים ומערכות היחסים ביניהם בזירת המדיניות
70	5.2.1 ניתוח הרפורמה ב-2003 לפי תיאורית הניאו קורפורטיזם
73	5.2.2 המערכת הפוליטית ובתוכה הציבור הרחב בזירת המדיניות – משבצת C במודל
75	5.2.3 הדרג הפוליטי בזירת המדיניות – משבצת G1 במודל
76	5.2.4 הבירוקרטים בזירת המדיניות – משבצת H במודל
76	אנשי האוצר ממנים במהלך מפתיע מנהלים מורשים לקרנות הפנסיה
77	אנשי האוצר נוקטים אסטרטגיה של הפרטה לצורך ריכוזיות
78	אנשי האוצר נוקטים אסטרטגיה של סחף
79	אנשי האוצר מרכזים כוח והם דומיננטיים בזירת המדיניות
80	5.2.5 קבוצות האינטרס בזירת המדיניות – משבצת D במודל
81	השפעת ההסתדרות על הרפורמה ב-2003
83	השפעת עמיתי קרנות הפנסיה על הרפורמה ב-2003
84	השפעת הציבור הרחב על הרפורמה ב-2003
85	השפעת האופוזיציה ובראשה מפלגת העבודה על הרפורמה ב-2003
85	5.3 ניתוח הרפורמה ב-2003 לפי גישות להתפתחות/ נסיגת מדינת הרווחה
86	5.4 סיכום הפרק
89	פרק 6 : הרפורמה השלישית במערכת הפנסיה הרפורמה ב-2008
93	6.1 מדוע הסדר פנסיה מקיף במשק רק בשנת 2008?
95	6.1.1 הסבר לשאלת העיתוי באמצעות המוסדיות ההיסטורית
96	6.1.2 הסבר לשאלת העיתוי באמצעות מודל הרפורמות בניהול הציבורי

98	6.1.3 הסבר לשאלת העיתוי באמצעות תיאורית הקורפורטיזם
99	6.1.4 הסבר לשאלת העיתוי באמצעות ההסבר האידיאולוגי ערכי
99	6.2 מדוע הסדר פנסיה באמצעות צו הרחבה ולא בחקיקה ראשית?
101	6.3 מה גרם שינוי בעמדתו של משרד האוצר?
102	6.3.1 השפעת גורמים מבניים על שינוי בעמדת האוצר
103	6.3.2 הסבר שינוי עמדת האוצר באמצעות מוסדיות רציונלית
103	6.3.3 הסבר שינוי עמדת האוצר באמצעות תיאורית הקורפורטיזם
104	6.3.4 הסבר שינוי עמדת האוצר באמצעות הסבר אידיאולוגי ערכי
104	6.4 מה גרם לשינוף הפעולה בין ההסתדרות והמעסיקים, ולהדרה לכאורה של המדינה, במהלך ב-2008?
106	6.5 מדוע תמכו השחקנים במהלך שאין בו כדי להביא בעתיד לשיפור של ממש במצבם של הקשישים?
106	6.5.1 כיצד פעלו ארגוני החברה האזרחית בגיבוש המהלך?
108	6.5.2 מדוע תמכו אנשי האוצר בגיבוש המהלך?
	6.6 מדוע חדלו השחקנים השונים, הפוליטיקאים, פקידי האוצר, המעסיקים/בעלי ההון וההסתדרות, מהעלאת ההסדר לדיון ציבורי?
109	6.7 מדוע חדלה התקשורת מדיון ציבורי במהלך שעתיד היה לקבל עיגון בצו הרחבה ב-2008?
	6.8 קצבת הפנסיה המשולמת תלויה במקדם תוחלת החיים ובצורך לכסות גירעון אקטוארי. מדוע לא התנגדה המדינה, שאמורה להגן על זכויות אדם המעוגנות בחוק יסוד, להסדר פנסיוני הפוגע בזכויות הקניין של העובדים?
111	6.9 בפועל, הטבה עם יחידים באה על חשבון ציבור החוסכים. העלאת שכר לחוסכים בפנסיה תקציבית ערב פרישתם באופן בלתי מבוקר מרחיב מחויבויות עתידיות של המדינה. מדוע העלו המעסיקים שכר עובדים בפנסיה תקציבית ערב פרישתם?
112	6.10 ההסדר קובע תקופת אכשרה ומבדיל בין מי ששולמה לו פנסיה בעבר ומי שלא, מה שיוצר אפליה בין קבוצות עובדים בתוך המפעל. מדוע ההסתדרות, שאמורה להגן על העובדים החלשים, נתנה יד להבחנה בזכויות בין עובדי דור א' לעובדי דור ב'?
113	6.11 כשל ממשל - העברת אחריות מהממשלה לציבור החוסכים. הממשלה שאמורה לפקח על השוק מסירה אחריות ומעבירה בעקיפין הכספים לשוק ההון, מסירה אחריות ומונעת תביעות עתידיות. מדוע הסכימו המעסיקים וההסתדרות להסרת אחריות של הממשלה?
114	6.11.1 האוצר תומך בהטלת אחריות מוגברת על הפרט
115	6.11.2 הציבור הרחב במשבר אמון מול הדרג הפוליטי
116	6.11.3 הסבר לנסיגת אחריות המדינה באמצעות טיפולוגיה מבוססת פירמה
116	6.11.4 הסבר לנסיגת אחריות המדינה באמצעות מעבר מ'ממשלי' ל'ממשליות'
117	6.11.5 יחס המעסיקים למהלך ב-2008
118	6.11.6 יחס ההסתדרות למהלך ב-2008
118	6.12 סיכום הפרק
122	פרק 7 : שלוש הרפורמות בפנסיה – השוואה ודיון
122	7.1 משתנים מבניים
122	7.1.1 מסגרת הנורמה בה עוגנה הרפורמה

123	7.1.2 גורמים מבניים במודל של פוליט ובוקהארט – משבצת A במודל המחקר
125	7.1.3 משתנה מבני נוסף, התרבות הפוליטית – משבצת B במודל המחקר
126	פוליטיקה אלטרנטיבית בדמות פנייה לבית המשפט או למחוקק
126	נוהג של שחיתות
127	7.2 השחקנים בזירת המדיניות
128	7.3 סקנדלים או אסונות במודל של פוליט ובוקהארט – משבצת E במודל המחקר
129	7.4 יזמי מדיניות או "תומכי מדיניות" – הכוח המניע לשינוי – משבצת F במודל המחקר
132	7.5 גישות ותיאוריות – כלי מחקר
132	7.5.1 תיאורית הקורפורטיזם
132	7.5.2 גישות להסבר התפתחות או נסיגת מדינת הרווחה
134	7.6 סוג השינוי המוסדי
134	7.6.1 מידת השינוי או ה'מהפך' שנעשה בכל שינוי
135	7.6.2 שינוי מוסדי בתחום הפנסיה בישראל בהשוואה לתחום הבריאות
136	7.7 תרומת המחקר
138	אחרית דבר
141	רשימת מקורות
178	הערות שוליים

נספחים :

161	<u>נספח א'</u> : מאבקי עובדים והסדרת יחסי עבודה – סקירה השוואתית
	<u>נספח ב'</u> : הסדרת יחסי עבודה בישראל : חוקי עבודה, צווי הרחבה ותיקוני חקיקת עבודה
166	בחוקי ההסדרים לפי עשורים
171	<u>נספח ג'</u> : ניסיון השתלטות אנשי האוצר על תקציבי הביטוח הלאומי
172	<u>נספח ד'</u> : וועדת בכר והקשר לפנסיה
175	<u>נספח ה'</u> : חוק גיל פרישה והקשר לפנסיה

תרשימים :

18	תרשים 1 : אסטרטגית היזם הפוליטי כתלות בעוצמת חסמים פנימיים וחיצוניים
21	תרשים 2 : הסדרת יחסי עבודה לפי עשורים
25	תרשים 3 : מודל משולב לניתוח רפורמות במדיניות ציבורית ביחסי עבודה
43	תרשים 4 : דגש במערכת היחסים במשולש הקורפורטיסטי ערב הרפורמה בפנסיה 1995
50	תרשים 5 : השחקנים המעורבים בהחלטה על הרפורמה בפנסיה 1995
57	תרשים 6 : השפעת השינוי האידיאולוגי פוליטי לעומת הבירוקרטיה השירותית על הרפורמה ב-1995
59	תרשים 7 : הרפורמה בפנסיה 1995 – תהליך קביעת מדיניות פוזיטיביסטי
62	תרשים 8 : אחוז בני 65 ומעלה מכלל האוכלוסייה בישראל
72	תרשים 9 : הכוח המניע לביצוע רפורמה בפנסיה בישראל
72	תרשים 10 : דגש במערכת היחסים במשולש הקורפורטיסטי ערב הרפורמה בפנסיה 2003

87	תרשים 11 : הרפורמה בפנסיה 2003 – תהליך קביעת מדיניות פוזיטיביסטי
89	תרשים 12 : אפשרויות בביטוח פנסיוני עד 31.12.2007
91	תרשים 13 : היחסים הקורפורטיסטים לאורך השנים בשוק העבודה הישראלי
94	תרשים 14 : רפורמות בתחום הפנסיה עד וכולל 2008
100	תרשים 15 : הסדרי פנסיה בישראל - רפורמות ועיגון חקיקתי
121	תרשים 16 : הרפורמה בפנסיה 2008 – תהליך קביעת מדיניות פוזיטיביסטי
131	תרשים 17 : מידת ההשפעה של המשתנים השונים על המשתנה המוסבר, הרפורמה בפנסיה
132	תרשים 18 : יחסי כוחות במשולש הקורפורטיסטי – שלוש הרפורמות בפנסיה
137	תרשים 19 : שלוש הרפורמות בפנסיה – תהליך קביעת מדיניות פוזיטיביסטי
138	תרשים 20 : מביטחון ויציבות לסיכון שכולו של החוסך

טבלאות:

17	טבלה 1 : הטיפולוגיה של האקר לשינויים מוסדיים לפי סוגי חסמים
88	טבלה 2 : מידת ההשפעה של המשתנים השונים על הרפורמה בפנסיה ב-2003
89	טבלה 3 : שיעורי ההפרשות החודשיות לפי צו הרחבה 2008
95	טבלה 4 : הצעות לחוק פנסיה חובה
101	טבלה 5 : הטיפולוגיה של שינוי הדרגתי מעצב – תמיכה בהשערה מס' 8
119	טבלה 6 : הכלים להסבר המשתנה המוסבר – הרפורמה בפנסיה 2008
123	טבלה 7 : המסגרת הנורמטיבית של הרפורמה בפנסיה
125	טבלה 8 : השפעת הגורמים המבניים במודל פוליט ובוקהארט על שלוש הרפורמות בפנסיה
127	טבלה 9 : השפעת התרבות הפוליטית על שלוש הרפורמות בפנסיה
128	טבלה 10 : השחקנים ערב הרפורמה בפנסיה – משבצות C, D, G ו-H במודל המחקר
130	טבלה 11 : יזם מדיניות – השוואה בין שלוש הרפורמות בפנסיה
134	טבלה 12 : תיאוריות ועקרונות משלימים להסבר ששימשו ככלי מחקר
135	טבלה 13 : מידת השינוי או ה'מהפך' שנעשה בכל רפורמה
136	טבלה 14 : השוואה בין שינוי מוסדי בתחום הפנסיה לשינוי מוסדי בתחום הבריאות
192	תקציר באנגלית

תקציר

גורמים דמוגרפיים וכלכליים הנוצצים בתהליכים ארוכי טווח, בהם העלייה בתוחלת החיים וירידה בקצב הצמיחה, הולידו במדינות העולם המערבי, בשלושת העשורים האחרונים, משברים במערכות הפנסיה. משברים אלו, שהצריכו ביצוע רפורמות, העלו את השאלה הבסיסית, הנוגעת למידת ההתערבות הראויה של הממשלה במשק, בין השאר בדמות ביטוח סוציאלי. במחקר זה נציג תמונת מאקרו רחבה המסבירה את מכלול הגורמים והמציגה את מירב השחקנים המשתתפים בתהליכי גיבושם של שינויים מוסדיים בכלל, ובתחום יחסי עבודה בפרט. המחקר יתמקד במקרה המבחן של שינויים מוסדיים במערכת הפנסיה בישראל, בה זוהו שלוש רפורמות מרכזיות, הרפורמה ב-1995, הרפורמה ב-2003 והרפורמה ב-2008.

בעשורים האחרונים התפתחה ספרות ענפה העוסקת בהתפתחות ושינויים מוסדיים, כמו גם בהשפעתם על המדיניות הציבורית ועל הרווחה החברתית. חקיקה בנושא של יחסי עבודה, היא אחד התחומים המרכזיים, שבהם נעשים שינויים מוסדיים בארץ ובעולם והנושא נחקר לא מעט. תחום יחסי העבודה נחקר גם בישראל אולם, שאלת עיצוב המדיניות בתחום יחסי העבודה ותהליך קבלת ההחלטות כמעט ולא נבדקו. **התרומה המרכזית של עבודת המחקר** היא בהשלמת חסר זה. התרומה היא בניתוח שינוי כללי המשחק בתחום יחסי העבודה בהיבט של מדיניות ציבורית.

תחום המחקר בו בחרנו לעסוק הוא מערכת הפנסיה בישראל ובתוכה התמקדנו בשלוש רפורמות מרכזיות. העקרונות והקווים המנחים לרפורמה הראשונה בפנסיה בישראל עוגנו בהחלטת ממשלה מיום 29 במרץ 1995. במסגרת הרפורמה נסגרו קרנות הפנסיה הוותיקות בפני עמיתים חדשים. במקומן נפתחו קרנות חדשות בעלות מנגנון איזון אקטוארי. חלקה השני של הרפורמה נוגע למעורבות בשוק ההון. שיעור ההשקעה של הקרנות החדשות באג"ח מיועדות הופחת מ-93% מנכסי הקרן, כפי שהונפק לקרנות הוותיקות, לשיעור של 70%, ובשיעור ריבית שהופחת מ-5.5% ל-4.8%.

הרפורמה השנייה, בענף הפנסיה בישראל בשנת 2003, הייתה מהלך משלים של הרפורמה שהחלה בשנת 1995. העקרונות והקווים המנחים לרפורמה השנייה עוגנו בחוק ביום 29.5.2003, באישורה של הכנסת. ההסדר החדש קבע כללים לגבי הקרנות הוותיקות, שעיקרם מינוי מנהלים מיוחדים (נטילת הניהול מידי ההסתדרות); האחדת שיטת חישוב הפנסיה; העלאת דמי הגמולים המשולמים על ידי עובד ומעביד; מנגנון איזון אקטוארי ושינוי הרכב תיק ההשקעות.

בראשית שנת 2008 נכנסה לתוקף הרפורמה השלישית בענף הפנסיה, רפורמה שכינוייה בציבור 'חוק פנסיה חובה'. העקרונות והקווים המנחים לרפורמה השלישית עוגנו בצו הרחבה (נוסח משולב) לפנסיה חובה לפי חוק הסכמים קיבוציים התשי"ז 1957, אשר נכנס לתוקף ביום 01.01.2008. רכיביו העיקריים של צו ההרחבה לפנסיה חובה 2008 כוללים: זכאות לביטוח פנסיוני על ידי המעביד למגזר רחב של עובדים (נשים מגיל 20 גברים מגיל 21) שאין להם הסדר פנסיוני טוב יותר; משנת 2009 העובד זכאי לחסכון פנסיוני אחרי שישה חודשי עבודה. עובד שכבר הייתה לו קרן פנסיה זכאי להפרשות מהיום הראשון, אך אלו יעשו רטרואקטיבית רק שלושה חודשים לאחר תחילת העבודה; הזכאות היא לביטוח פנסיה מקיף שמכסה פרישה, נכות ומוות; הזכות לבחור את התכנית נתונה בידי העובד; השכר המבוטח הוא השכר הבסיסי עם כל התוספות הקבועות (זהה לשכר בחוק פיצויי פיטורים) והוא מוגבל בתקרה השווה לשכר הממוצע; שיעור ההפרשות נקבע שיעלה באופן הדרגתי מ 2.5% ל 15% בין 2008 ל-2013.

לשם ביצוע המחקר גיבשנו מודל תיאורטי אינטגרטיבי המתבסס על מחקרים רבים שעניינם קביעת מדיניות ציבורית וביצוע רפורמות, ועל גישות תיאורטיות מגוונות לניתוח והסבר של מדיניות ציבורית. עבודת המחקר, עושה שימוש במספר תיאוריות ועקרונות משלימים, מפני שאין בכוחה של תיאוריה אחת

לתאר את תמונת המצב המלאה והשלמה של השינוי. הראשון, הסבר אידיאולוגי ערכי, לפיו, הערכים הנלווים לאידיאולוגיה הניאו-ליברלית וצמצום מדינת הרווחה, אשר הניעו את השחקנים הדומיננטיים בזירת המדיניות, הם המסבירים את המשתנה התלוי, הרפורמה בפנסיה. השני, תיאוריית המוסדיות ההיסטורית. לפיה, התנאים שנוצרו עקב הגירעונות בקרנות הפנסיה, הלחצים מצד הקבוצות השונות בזירת המדיניות, בשילוב עם עוצמות משתנות של החסמים הפנימיים והחיצוניים, הם המסבירים את הרפורמה בפנסיה. השלישי, תיאוריית המוסדיות הרציונלית. לפי הסבר זה, קיימות שתי אפשרויות להסבר. האחת, לפיה השחקנים עצמם, המאפיינים שלהם ודרך התנהלותם הם הגורמים המסבירים את הרפורמה בפנסיה. העובדה שהפוליטיקאים מסתכלים לטווח קצר, ורוצים לסיים קדנציה בהצלחה, מביאה אותם לנקוט בצעדים מתחייבים, ללא בחינת הדברים לעומק, וממילא ללא ראיית ההשלכות של הצעדים הננקטים לטווח הארוך. הסתכלות, שהיא קריטית, כאשר עוסקים בחסכון ארוך טווח, בנושא הפנסיה. השנייה, שהאינטרסים השונים של השחקנים בזירת המדיניות, מאבקי הכוחות ביניהם והצורך של חלקם להתפשר בנקודת זמן כלשהי, הם המסבירים את השינוי המוסדי. הרביעי, מודל הרפורמות בניהול הציבורי של פולט ובוקהארט, אשר משלב למעשה את תיאוריית המוסדיות ההיסטורית עם תיאוריית המוסדיות הרציונלית. וכך, משתנים מבניים כלכליים-חברתיים ופוליטיים בשילוב עם אינטרסים של השחקנים בזירת המדיניות ומאפייני האינדיבידואל, הם הגורמים המסבירים את המשתנה התלוי. החמישי, תיאוריית הקורפורטיזם, לפיה, מערכת היחסים ומאבקי הכוח שבין נציגי עובדים, נציגי מעסיקים והממשלה, הם הגורמים המסבירים כל אחד מהשינויים המוסדיים המרכזיים במערכת הפנסיה בישראל.

חקר מקרה המבחן של השינויים המוסדיים במערכת הפנסיה בישראל, מקום המדינה ועד 2010, נעשה באמצעות מחקר פוסט-פוזיטיביסטי, לפיו ישנה מציאות אמיתית, אך האפשרות לתאר אותה היא באופן שאינו מושלם. מחקר מסוג זה מנסה לבסס קשרים סיבתיים בין תופעות חברתיות, ובכך לפתח מודלים הסבריים ואף להציע אפשרויות לניבוי. המחקר הנוכחי בוחן את המהלכים שנעשו בפועל בשדה המדיניות הציבורית. במחקר, נעשה ניסיון לדמות את תהליך קבלת ההחלטות של השחקנים השונים המעורבים בתהליך קביעת המדיניות, ולהציע רציונל להתנהגותם. הרציונל המוצע מסתמך על מודלים כלליים, העוסקים באינטראקציות בין השחקנים השונים, ומכאן שמתבצעת רציונליזציה של התנהגות השחקנים. כאשר רציונליזציה זו נתמכת בנתונים אמפיריים לגבי התנהלות השחקנים, מושג הסבר להתנהגותם. לשם כך, עשינו שימוש במקורות ראשוניים ומשניים: חוקים שעברו, הצעות חוק, פרוטוקולים של דיוני מליאת הכנסת, פרוטוקולים של דיוני וועדות הכנסת, החלטות הממשלה ובג"צים. כמו כן עשינו שימוש במסמכים של מרכז המחקר והמידע בכנסת, מסמכים/מחקרים/עבודות של מוסדות מחקר, עיתונות יומית, דו"חות ומאגרי מידע של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, של המוסד לביטוח לאומי, ושל מבקר המדינה. כדי לכסות את שדה המחקר נעשתה אינטגרציה של מסמכים הן מתחום דיני עבודה והן מתחום המדיניות הציבורית. כמו כן נעשה שימוש במסמכים מגוונים. דו"חות של בנק ישראל, של הביטוח הלאומי או של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סיפקו מקורות ראשוניים. לעומתם, פרוטוקולים של דיוני הכנסת, מקום המפגש שבו מתרחשים תהליכי קביעת המדיניות, ובדומה, פסקי דין של בית המשפט, מציגים עמדות של הצדדים. בנוסף, נערכו 58 ראיונות בלתי מובנים, עם מקבלי החלטות בתחום מדיניות יחסי העבודה, ראשי ההסתדרות לדורותיהם, שרי העבודה, חברי וועדות שונות שקמו בנושא יחסי עבודה ומדיניות רווחה ומומחים בתחום. המחקר מתבסס על ראיונות עומק עם שחקנים שמופו כרלוונטיים להבנת התהליך ועם חוקרים שתחום מחקרם רלוונטי להבנת הסוגיות שנבחנות בעבודה זו. חלק מהמראיינים שימשו ביותר מתפקיד אחד רלוונטי למחקר, כך שסך הכול ראיינו 63 בעלי תפקידים. המראיינים נבחרו באופן שבו יהיה ייצוג לשחקנים השונים, וכן נבחרו כאלה שביצעו בתפקידים דומים בתקופות שונות. בסופו של דבר, ניתן

ייצוג בראיונות למגוון שחקנים: בירוקרטים ואנשי משרד האוצר, אנשי הבטוח הלאומי, נציגי ההסתדרות ונציגי עובדים, נציגי מעסיקים, פוליטיקאים, חוקרים מהאקדמיה ואנשי הציבור הרחב.

בישראל, תפיסת העולם החוקית, שהייתה תולדה היסטורית של מערך הכוחות הפוליטיים בעת הקמת המדינה, ראתה את המדינה כאחראית על רובד ההגנה הראשון, הבטחת הכנסה, לאוכלוסייה הבוגרת בלבד, בעוד שהרובד השני, רובד הפנסיה, קיבל מענה על ידי ההסתדרות הכללית (למעט עובדי המדינה, שזכותם לפנסיה עוגנה בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], תש"ל – 1970). וההסתדרות, אכן הקימה לאורך השנים מסגרת מקיפה של הסכמי עבודה קיבוציים, שעגנו והבטיחו קבלת פנסיה לאחר פרישה. בחלוף הזמן, ובמיוחד בשלושת העשורים האחרונים חוותה ישראל, בדומה למדינות המערב, משברים שהצריכו ביצוע שינויים מוסדיים במערכת יחסי העבודה בכלל, ובמערכת הפנסיה בפרט. מתוך מודל המחקר שפותח על ידנו, הנחה בדבר קיומה של מדיניות ניאו ליברלית שלטת בקרב אנשי האוצר בישראל והעדר משילות, העלינו שמונה השערות מחקר. המוטיב החוזר בהשערות המחקר טוען כי מדיניות האוצר יחד עם העדר משילות מחלישים את כוח העובדים ובסופו של יום מעכבים הסדרת יחסי עבודה.

מדיניות ניאו ליברלית של אנשי האוצר יחד עם גירעונות אקטואריים בקרנות הפנסיה ההסתדרותיות, הולידו תהליך של הפרטת קרנות הפנסיה והעברתן מבעלות ההסתדרות, שהיא גוף ציבורי, לבעלות חברות ביטוח, השייכות למגזר הפרטי. בפועל, האחריות לקבלת החלטות באשר לחיסכון לפנסיה הועברה מהמדינה והקרן אל הפרטים. היום כל עובד נדרש להחליט מה תהיה קרן הפנסיה שלו ובאיזה מסלול לבחור, ובאחריותו לעקוב אחר ביצועי הקרן בשוק ההון ולפקח על דמי הניהול הנגבים ממנו.

עבודת המחקר מגלה כי למכלול משתנים, הן למשתנים מבניים, כמו כוחות הגלובליזציה, שינויים סוציו דמוגרפיים, מדיניות סוציו כלכלית ותרבות פוליטית, והן לשחקנים המעורבים ומערכות היחסים ביניהם, השפעה על המשתנה המוסבר, הוא הרפורמה בפנסיה. השפעת המשתנים השונים שונה בעוצמתה בין משתנה למשתנה ושונה בהתייחס לכל אחת משלוש הרפורמות. עבודת המחקר מסיקה, כי סיפור הפנסיה בישראל הוא סיפור פוליטי. במהלך הכולל אמנם היו מעורבים אידיאולוגיות, ניאו ליברליזם והפרטה אך מה שמסביר באופן ישיר ומידי את התהליכים של הרפורמות בפנסיה היו ההיבטים הפוליטיים קצרי המועד. מגמת ההפרטה של מערכת הפנסיה בישראל ב-2008, בדומה למהלכים ב-1995 וב-2003, נשענה בעיקר על שיקולים קצרי טווח הנובעים מתפיסת עולם ניאו-ליברלית ומאינטרסים שונים של פוליטיקאים שונים. בנוסף, הרפורמה ב-2008 נתפסת בקרב שותפיה, בתקשורת ועקב כך, גם בקרב חלקים נרחבים בציבור, כמהפכנית 'אירוע היסטורי' בשל הנהגת ביטוח פנסיוני מקיף במשק, פנסיית חובה. בניגוד לתפיסה מקובלת זו, עבודת המחקר טוענת כי בפועל, הרפורמה ב-1995 היא המהפכנית ביותר. ברפורמה הראשונה התרחש השינוי המשמעותי ביותר והראשונה נסגרו הקרנות הוותיקות ונפתחו קרנות חדשות. תוכן הרפורמה יצר לראשונה מצב חדש והיא למעשה השפיעה על כלל העובדים במשק והפורשים העתידיים לפנסיה. בניגוד, הרפורמה ב-2003 הלאימה את ניהול הקרנות הוותיקות, וקבעה נהלים לאיזון אקטוארי ולמעשה עסקה בהיבטים טכניים של בעלי התפקידים בניהול הקרנות ובאופן ניהולן ותחום השפעתה היה על עמית הקרנות הקיימים. הרפורמה השלישית ב-2008 היא אולי בעלת השם ה"חם" ביותר, ביטוח פנסיוני מקיף במשק, וחשובה בעיני רבים, אולם היא התקבלה כאשר כבר חלקים נרחבים של קבוצות עובדים שכירים מאוגדים בקרנות פנסיה ולעיתים אף עם תנאים מפליגים. בפועל יש ברפורמה של 2008 שינוי טכני, של הוספת פורשים שכירים, בעיקר מקבוצות מוחלשות, כעמיתי קרנות פנסיה.

ממצאי המחקר מעשירים את ספרות המחקר בתחום שינויים מוסדיים בכלל, ואת ספרות המחקר בתחום יחסי עבודה והפנסיה בפרט. תיאורטית, מעלה מחקר זה תרומה בהציעו מודל משולב לניתוח רפורמות בסקטור הציבורי, תוך שהוא מדגיש את חשיבותו של משתנה התרבות הפוליטית בין המשתנים

המבניים ואת חשיבותו של היזם הפוליטי בין השחקנים המעורבים. עוד תורם המחקר בהציעו מיקוד בבחינת אופייה של מערכת היחסים בין ארגוני המעסיקים, איגודי העובדים והמדינה, במסגרת הגורמים המשפיעים על הרפורמה הספציפית ביחסי העבודה והפנסיה.

מחקר זה מעלה תרומה כפולה בעניין יזמים פוליטיים, האחת בהיבט התיאורטי והשנייה בהיבט המעשי. התרומה הראשונה היא בשילוב מושג היזמות עם תיאורית המוסדות ההיסטורית. עבודת המחקר טוענת כי היזם, במהלך תכנון האסטרטגיה שלו, חושב במונחים של חסמים חיצוניים וחסמים פנימיים. מניתוח הרפורמה בפנסיה ב-2003 עולה תמונה דומה לזו שהתרחשה ב-1995. החסמים הפנימיים נגד הרפורמה, ההסתדרות וקרנות הפנסיה, גילו התנגדות חזקה כולל פנייה לביהמ"ש. בד בבד, מאזן הכוחות הכללי מראה שהם היו חלשים יחסית. מולם עמדו אנשי האוצר, הפוליטיקאים והציבור הרחב. הפנייה לביהמ"ש יצרה רעש תקשורתי, מה שצפוי לבוא לביטוי במחיר הפוליטי. עוצמת ההתנגדות הגבוהה היא שהשפיעה על אפקט הנעילה. בדיונים בבתי המשפט מצאנו שלא הייתה הכרעה לטובת ההסתדרות או הקרנות אבל ביהמ"ש לא חסך ביקורת על המהלכים שביצעה המערכת הבירוקרטית. ב-2003 שחקני הווטו לא הביעו התנגדות לעצם הרפורמה אלא ביקרו את הדרך ואת התהליך. שחקני ווטו הם גופים מונופוליסטיים שאינם נושאים באחריות ישירה לתוצאות, אך לא ניתן לסכם החלטה ולבצע ללא הסכמתם. הכוונה היא לגורמים שעלולים להוות מחסום בדרך לביצוע היעדים, והם כוללים חשבים כלליים, יועצים משפטיים, ובית המשפט. ב-2003 שחקני הווטו לא היו רבים אך ביקורתם הייתה משמעותית ונוקבת. החסמים החיצוניים הביעו מידה מתונה של התנגדות. במונחים של האקר, מזהה העבודה ברפורמה בפנסיה ב-2003, בדומה לרפורמה ב-1995, מהלך משולב של סחף עם הוספת שכבות. מנגד, כאשר יחוש היזם הפוליטי בחסמים פנימיים נמוכים ובחסמים חיצוניים גבוהים, הוא ינקוט אסטרטגיה של המרה. היות ולקראת הרפורמה ב-2008 החסמים החיצוניים היו חזקים בעוד הפנימיים היו חלשים, שינוי רשמי של מכלול המרכיבים צפוי היה לעורר התנגדות חיצונית. ברוש ועייני כיזמים פוליטיים, הסתמכו על התמיכה הפנימית בשינוי ויצרו המרה של המדיניות באמצעות צו הרחבה, לפיו הורחבה תחולתן של הוראות ההסכם הקיבוצי הכללי, שבין לשכת התאום של הארגונים הכלכליים לבין ההסתדרות הכללית החדשה, שנחתם ביום 19.11.07.

התרומה השנייה בעניין יזמים פוליטיים, היא בזיהוי הכוח המניע לשינוי המוסדי. עבודת המחקר מחדשת בכך שהיא שמה את הפוקוס על מי שפתח את חלון ההזדמנויות, 'תומך היוזמות', ורואה בו את הכוח המניע לשינוי המוסדי, את הכוח המניע לרפורמה. בספרות המחקרית ההתייחסות ליזם עד כה, הייתה בהיבט של מי שניצל את חלון ההזדמנויות. מזרחי מנתח תהליך של הכנסת תכניות עבודה למשרדי ממשלה בישראל, ומזהה בניתוח שראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, בנה את האווירה שאפשרה את המהלך. עבודת המחקר עושה צעד קדימה ומבקשת לקבוע כי בניתוח תפקידו של היזם בשינוי המוסדי, יש לאתר את מי שפתח חלון הזדמנויות לשינוי ולא להסתפק במי שניצל את אותו החלון. עבודת המחקר תורמת בהסתת המיקוד ממי שניצל את חלון ההזדמנויות אל מי שפתח את אותו החלון, בניתוח של השינוי המוסדי, כשהיא מיישמת מיקוד זה לתחום יחסי העבודה והרפורמות בפנסיה. מחקר זה מעלה תרומה בזיהוי ראש הממשלה כשחקן הפותח את חלון ההזדמנויות ומאפשר לפקדי האוצר לנצל את אותו החלון.

תרומה משמעותית נוספת של עבודת המחקר עולה בצורך לבחון דפוסי ניתוח מקובלים. כך למשל, הספרות המחקרית מציעה את הגישה המבנית מוסדית, בניגוד לגישה הפוליטית-אידיאולוגית, כהסבר להתפתחות או נסיגה של מדינת הרווחה. לפי גישה זו, יש לייחס חשיבות נמוכה לשאלה איזו מפלגה נמצאת בשלטון, בעוד חשיבות גבוהה, יש לייחס לעמדה של הבירוקרטיה השירותית. המחקר מעלה תרומה בהצביעו על ניגוד אינטרסים בין שחקני ווטו ואגב כך, על הצורך לבחון את האינטרסים של השחקנים המרכיבים את

הבירוקרטיה השירותית, ולהימנע מלראות בה מקשה אחת, כפי שהיה מקובל עד כה. בנוסף, המחקר מעלה תרומה בצורך להעמיק הניתוח בהתייחס לשינוי מוסדי, שמגלה לכאורה דפוס משברי, מהפכני. שלושת הצמתים המרכזיים בתחום הפנסיה משרטטים לכאורה דפוס שינוי משברי, אלא שניתוח מעמיק, מגלה שינויים קטנים גם לפני ובין הצמתים, מה שמלמד על שינוי הדרגתי תוספתי. עוד מעלה המחקר תרומה בהצביעו על נטיית שחקנים במערכת יחסי העבודה לפוליטיקה אלטרנטיבית, בדמות פניה לבית המשפט או לערוץ חקיקה, כדי ללחוץ על, במקום להידבר עם, הצד שכנגד. לבסוף, מוסיף המחקר ותורם תרומה מתודולוגית, בהעמידו מסד נתונים לגבי עמדותיהם והתנהגותם של מרבית השחקנים בזירת יחסי העבודה והפנסיה.

פרק 1: הקדמה

בתחילת שנת 2008 נכנס לתוקף הסדר פנסיית חובה, הקובע כי כל שכיר בישראל חייב להפריש 15 אחוזים משכרו לחיסכון פנסיוני - חיסכון שייעודו תשלום קצבה חודשית כאשר העובד יגיע לגיל פרישה. ההסדר אומץ כהסכם בין ההסתדרות לארגוני המעסיקים והוחל על כלל העובדים במשק באמצעות צו הרחבה של שר התעשייה המסחר והתעסוקה. במחקר של בנק ישראל נמצא, כי להסדר הייתה השפעה ניכרת על העובדים: כמחצית מהעובדים המתמידים שלא חסכו לפניסיה ב-2007 החלו לחסוך ב-2008, בהשוואה לשישית בלבד שלא חסכו ב-2006 והחלו לחסוך ב-2007. עם זאת, חלק ניכר מהעובדים שהיו אמורים להתחיל לחסוך לא עשו זאת (ברנדר, 2011). מה משמעות ההסדר? כיצד הוא גובש? מי הגה את הרעיון? **מטרת עבודת המחקר** היא להציע מסגרת לתיאור והסבר של שינוי מוסדי פורמאלי במדיניות ציבורית בכלל, ובתחום יחסי עבודה והפנסיה בפרט.

בעשורים האחרונים התפתחה ספרות ענפה העוסקת בהתפתחות ושינויים מוסדיים, כמו גם בהשפעתם על המדיניות הציבורית ועל הרווחה החברתית (Pierson 1995; Hacker, 2004; Streeck & Thelen 2005; Mahoney & Thelen, 2010; Mizrahi, 2013). חקיקה בנושא של יחסי עבודה, היא אחד התחומים המרכזיים, שבהם נעשים שינויים מוסדיים בארץ ובעולם והנושא נחקר לא מעט. תחום יחסי העבודה נחקר גם בישראל אולם, שאלת עיצוב המדיניות בתחום יחסי העבודה ותהליך קבלת ההחלטות כמעט ולא נבדקו. **התרומה המרכזית של עבודת המחקר** היא בהשלמת חסר זה. התרומה היא בניתוח שינוי כללי המשחק בתחום יחסי העבודה בהיבט של מדיניות ציבורית.

ניתוח שינוי כללי המשחק, מבוסס בעבודה זו, על שילוב בין גישת המוסדיות ההיסטורית וגישת המוסדיות הרציונלית, גישות המוצגות בדרך כלל בספרות כגישות מתחרות (Katznelson & Weingast, 2005). בעוד הראשונה, מדגישה את רמת המאקרו והתהליכים ההיסטוריים ולפיה גורמים מבניים הם המשתנים המסבירים העיקריים (Scokpol, 1979; Hall, 1993; Pierson, 1996; Streeck & Thelen, 2005), הרי השנייה, מדגישה את רמת המיקרו ומשלבת גורמים מבניים ואינדיבידואליים, בהסבר של שינוי מוסדי (Shepsle & Weingast, 1981). שדה המחקר הוא מערכת יחסי העבודה, ולפיכך נעשה שימוש גם בתיאוריית הניאו קורפורטיזם להשלמת התמונה. כלי זה, ממקד את הניתוח, בבחינת מערך הכוחות שבין איגודי העובדים, המעסיקים ו-הממשלה (Wilensky, 1976; Streeck & Schmitter, 1985; Cawson, 1986), שלושה שחקנים מרכזיים במערכת יחסי העבודה.

סקירת מחקרים בעולם אודות שינוי כללי המשחק ביחסי העבודה, מלמדת על מספר זרמים מרכזיים: זרם אחד, מתמקד בגלובליזציה כמשתנה מרכזי המשפיע על שינוי כללי המשחק (קמפ, 2008; רייכמן 2009; לרנר, 2011; ליבסקר, 2011; דויד, 2013; Sen, 2001; Lindert, 2001; Kozlarek, 2001; Wallerstein, 2000; Stiglitz 2002; Bar-Nir & Gal 2011; Goldenberg, 2014). זרם שני, מתמקד בטכנולוגיה כמשתנה מרכזי משפיע (גלין, 1990; ריכטר ופליסקין 1990, בעל שם טוב ושנער, 2001; תושב אייכנר 2009; Barley, 2010; Fisher, 2010; Stone, 2004; Hitt, 2000; Brynjolfsson & Bresnahan, 1988). זרם שלישי, מתמקד בהפרטות כמשתנה מרכזי משפיע (טליאס, 2012; שמיר, 2012; כהן וויגודה גדות, 2011; De Luca, 1997; Corradetti, 1999; Megginson & Netter, 2001; Gupta, Schiller, Ma & Pendleton, 2001; Tiongson, 2001; Nillis, 2002; Birdsall & Nellis, 2003). זרם רביעי, בוחן את יחסי העבודה בהיבט כלכלי (רדאי, 1995; נתנזון וזיסר, 1997; מונדלק, 2004; אחדות וזוסמן 2009; אחדות, 2010; רוזנהק ושלו,

2013; שטיינר, 2013; גולן, 2014; Kazis & Miller, 1999; Flannagan, 1993; Dunlop, 1985; Dahl, 2006; Saxenian, Gambardella & Bresnahan, 2002; Wilthagen, 2001). זרם חמישי, בוחן את יחסי העבודה בהיבט המשפטי (ספורטא, 1988; בן ישראל, 2002, 2007; מונדלק, 2004; גטניו והרפז, 2007; דוידוב, 2004, 2008, 2009; מרגליות, 2009; עשת, 2012; חרמש, 2014; אטלן וספיר אליעזר, 2015; Nesson, 1985; 2013, 2009, 2007, 2005, 2002; Davidov, 2002; Aman, 2002).

בניגוד לכל אלה, עבודה זו מנתחת את מערכת יחסי העבודה לראשונה, בהיבט של מדיניות ציבורית. הניתוח נעשה תוך ניסיון לתת מענה לשאלות המחקר המרכזיות:

1. מהם הגורמים המשפיעים על, ומהם הגורמים המסבירים את, השינויים המוסדיים הפורמאליים במדיניות ציבורית ביחסי עבודה?

2. מי הם השחקנים המרכזיים שלקחו חלק בתהליך, מהם הגורמים המסבירים את האסטרטגיות שנקטו, את האינטראקציות בין השחקנים ואת שיווי המשקל ביניהם?

3. זכויות הפנסיה וקרנות הפנסיה העסיקו את ממשלות ישראל ואת כל הגורמים המעורבים במערכת יחסי העבודה לאורך השנים. בהתאם חלה בשנת 1995, הרפורמה הראשונה, בשנת 2003 השנייה ובשנת 2008 נקבע צו הרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק. נשאלת השאלה, מהם הגורמים ומה השחקנים שהובילו לעיצובה של כל אחת מהרפורמות, מהם הגורמים המסבירים את תוכנה של כל רפורמה ומה מסביר את עיתוי הנהגתה. כמו כן, נשאלת השאלה מה ההבדל בין שלוש הרפורמות ומה ניתן ללמוד מדרך הנהגתן?

הניתוח מבוסס על מודל אינטגרטיבי שפותח בעבודה זו, אשר משלב את מודל הרפורמות בניהול הציבורי של פוליט ובוקהארט (Pollitt & Bouckaert, 2004) יחד עם מודל תהליך קביעה ועיצוב של מדיניות ציבורית על פי תיאורית הבחירה הציבורית (Weimer & Vining, 2005) (ראה פירוט בפרק 2). שלוש התיאוריות שהוצגו לעיל, המוסדיות ההיסטורית, המוסדיות הרציונלית והניאו קורפורטיזם, משמשות כלי ניתוח של קבוצות משתנים בתוך המודל, ובחינת השפעתם על קביעת המדיניות ביחסי עבודה והפנסיה. **תרומת המחקר** מקבלת ביטוי הן ביצירת מודל אינטגרטיבי, המשמש מפת דרכים לניתוח שינוי כללי המשחק במדיניות ציבורית, והן בהוספת משתנים, כמו משתנה התרבות הפוליטית ומשתנה היזם הפוליטי, כאבני דרך בניתוח, משתנים שלא נכללו באחד המודלים המקוריים.

מטרת העבודה היא לנתח ולהסביר את הסדרת יחסי העבודה בישראל, את הנסיבות שהביאו לחקיקה בתחום יחסי עבודה ולרפורמות משמעותיות בתחום, המהווים שינוי מוסדי מהותי. העבודה מניחה, כי בתחום יחסי העבודה בישראל, הרפורמה בפנסיה ב-1995, הרפורמה ב-2003 וצו ההרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק 2008 (שייקרא להלן: "צו הפנסיה" או "הסדר פנסיה חובה") מהווים שינוי מוסדי רלבנטי או שינוי פורמאלי של הסטאטוס קוו. במסגרת הרפורמה ב-1995 נסגרו קרנות הפנסיה הוותיקות בפני עמיתים חדשים, ונפתחו קרנות חדשות בעלות מנגנון איזון אקטוארי. בנוסף, שיעור ההשקעה של הקרנות החדשות באג"ח מיועדות הופחת והיתרה יועדה להשקעה סולידית בשוק ההון. ב-2003 נקבעו כללים חדשים לגבי הקרנות הוותיקות, שעיקרם מינוי מנהלים מיוחדים (נטילת הניהול מידי ההסתדרות); האחדת שיטת חישוב הפנסיה; העלאת דמי הגמולים המשולמים על ידי עובד ומעביד; מנגנון איזון אקטוארי ושינוי הרכב תיק ההשקעות. ב-2008, נכנס לראשונה לתוקף הסדר ביטוח פנסיוני מקיף במשק, הכולל זכאות לביטוח פנסיוני על ידי המעביד למגזר רחב של עובדים שכירים, שאין להם הסדר פנסיוני טוב יותר.

העבודה ניתחה את המערכת הפוליטית, הכוחות החברתיים-כלכליים והתרבות הפוליטית שמאחורי ההסדרים הללו, את המגמות העיקריות בקביעת ההסדרים וכן את ההשפעה של ההסדרים הללו על התנהגותם של שחקנים בזירת יחסי העבודה בישראל. המחקר התמקד בפעילותם של השחקנים השונים,

השואפים לשמר או לשנות את המציאות המוסדית הקיימת, על מנת למקסם מימוש אינטרסים אישיים, תחת אילוצים מבניים נתונים. ממצאי המחקר מגלים כי ערב הרפורמה ב-1995 כובד המשקל במשולש הקורפורטיסטי היה מונח על הצלע המקשרת בין המדינה להסתדרות. מפלגת העבודה והעומד בראשה מאמצים מדיניות ניאו ליברלית. פניית קרנות הפנסיה לבג"ץ היוותה זרז לרפורמה ובניגוד להסתדרות שמתנגדת למהלכים, רמון העומד בראשה - תומך. ראש הממשלה רבין תומך ופותח חלון הזדמנויות המאפשר לאוצר לנצלו. ניתוח הרפורמה ב-2003 מגלה, כי ערב הרפורמה כובד המשקל במשולש הקורפורטיסטי היה מונח על הצלע המקשרת בין המדינה למעסיקים. פנייה מקבילה הן של קרנות הפנסיה והן של ההסתדרות לבג"ץ היוו זרז לרפורמה, ובעוד ההסתדרות מתנגדת למהלכים, ראש הממשלה שרון תומך ופותח חלון הזדמנויות המאפשר לאוצר, ולנתניהו העומד בראשו, לנצלו. ניתוח הרפורמה ב-2008 מגלה כי המדינה, לכאורה, איננה במשחק. כובד המשקל במשולש הקורפורטיסטי מונח על הצלע המקשרת בין איגוד העובדים למעסיקים. אנשי האוצר יוזמים חקיקה המהווה זרז לרפורמה, ולראשונה, כל השחקנים במערכת תומכים במהלך. ראש הממשלה אולמרט תומך ופותח חלון הזדמנויות, האוצר כאמור יוזם חקיקה ולוחץ על השחקנים האחרים, המגיעים בסופו של יום להסכם ביניהם.

תחום הפנסיה הוא מהנושאים הכלכליים בעלי ההשפעה הרבה ביותר, הן מבחינה מאקרו כלכלית והן מבחינת השפעתו הישירה על רמת החיים של האוכלוסייה המבוגרת. על אף זאת, מעטים מבינים בו והוא נעדר עד לשנים האחרונות ממרכז הדיון הציבורי. תחום הפנסיה בעולם המערבי ניצב בפני אתגרים ניכרים, ובפרט הזדקנות האוכלוסייה וירידה בשיעור הילודה, שמאיימים על היכולת של המדינות והדור הצעיר לממן את הפנסיונרים ההולכים ומתרבים ולספק להם רמת חיים טובה. בנוסף, אנשים רבים מגלים בורות וחוסר הבנה בנוגע לחיסכון הפנסיוני שלהם למרות השפעתו האדירה על חייהם בעתיד (בליק, 2014).

הדיון והמענה לשאלות המחקר המרכזיות נעשה בעבודה באמצעות שימוש בגישות תיאורטיות רבות ומגוונות מתחום הכלכלה הפוליטית, תוך שימוש משולב בכלי המחקר שפותחו במסגרת גישת המוסדות החדשה ובמודלים של מדיניות ציבורית, כאשר מיקוד השיח הוא במוסדות ובשחקנים המשתתפים בתהליך. הניתוח ההיסטורי הוא ניתוח "תלוי נתיב", המתבצע לאורך ציר הזמן מקום המדינה ועד שנת 2010, תוך כדי התמקדות בשלושה צמתים קריטיים, שלוש הרפורמות בפנסיה. בנקודות עצירה אלו נבחנו התנהגויות השחקנים, המוטיבציות המנחות אותם ויחסי הכוחות ביניהם. גיבוש והוצאה לפועל של מדיניות ציבורית כרוך במקרים רבים בעיצוב ושינוי "כללי המשחק". לפיכך, הגישות המוסדיות משתלבות בניתוח מדיניות ציבורית. בחקר המקרה נעשה ניסיון לדמות את תהליך קבלת ההחלטות של השחקנים השונים שנטלו בו חלק ולהציע רציונל להתנהגותם בפועל. הרציונל המוצע מסתמך על מודלים כלליים, העוסקים באינטראקציות בין השחקנים השונים ומכאן שמתבצעת רציונליזציה של התנהגות השחקנים. כאשר רציונליזציה זו נתמכת בנתונים אמפיריים לגבי התנהגות השחקנים, מושג הסבר להתנהגותם. לצורך זה עושה עבודת המחקר ניתוח תוכן איכותני של מקורות ראשוניים ומשניים. בכלי זה, שהוא מרכזי במחקר, ניתוח העבודה את "לבנות היסוד" עצמן, החלטת הממשלה ב-1995, תיקון לחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981, שנכלל בחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 וצו הפנסיה 2008, באמצעות פרוטוקולים של דיוני מליאת הכנסת והוועדות, החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה, תכתובות רשמיות ועוד. העובדות האמפיריות נאספו ונותחו מתוך המסמכים והפרוטוקולים של המקורות הבאים: א. מקורות ראשוניים הכוללים: חוקים שעברו; פרוטוקולים של דיוני מליאת הכנסת; פרוטוקולים של דיוני ועדות הכנסת; החלטות רשמיות של ועדת השרים לענייני חקיקה; החלטות הממשלה (שנלוו לחוקים); בג"צים (שנלוו לחוקים); חומר רקע שהוגש והונח על שולחן ישיבות הוועדה. ב. מקורות משניים הכוללים: מסמכים של

מרכז המחקר והמידע בכנסת; מסמכים/מחקרים/עבודות של מוסדות מחקר; ימי עיון אקדמאיים או ציבוריים; עיתונות יומית; דו"חות ומאגרי מידע של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; דו"חות המוסד לביטוח לאומי; ודו"חות מבקר המדינה. כמו כן, המחקר מתבסס על 58 ראיונות עומק עם שחקנים שמופו כרלוונטיים להבנת התהליך וחוקרים שתחום מחקרם מסייע להבנת הסוגיות שנבחנות בעבודה זו.

כדי לנסות ולהשיב על שאלות המחקר, נסקור **בפרק 2** את הספרות המרכזית המתייחסת לתיאורית המוסדיות החדשה ותיאורית הניאו קורפורטיזם, לשינויים מוסדיים במדיניות ציבורית, נציג מודלים של ניתוח מדיניות ציבורית, ונבחן את המאפיינים של מערכת יחסי העבודה בישראל. **בפרק 3** נתאר את מערך המחקר: כלי העבודה לניתוח, את שאלות המחקר, מודל המחקר והשערות המחקר כמו גם את המתודולוגיה, שיטת המחקר לאיסוף הנתונים. **בפרק 4** יוצג ניתוח אמפירי של הרפורמה בפנסיה ב-1995. **בפרק 5** יוצג ניתוח אמפירי של הרפורמה בפנסיה ב-2003. **בפרק 6** יוצג ניתוח אמפירי של הרפורמה בפנסיה ב-2008. **פרק 7** יוקדש לדיון וסיכום והוא יכלול השוואה בין 3 הרפורמות בפנסיה כמו גם השוואה של שינויים מוסדיים בתחום הפנסיה לשינויים מוסדיים בתחום הבריאות. **פרק 8** יכלול רשימה ביבליוגרפית. בנוסף, תכלול עבודת המחקר 5 נספחים. נעבור לסקירת הספרות במטרה לנסות ולהשיב על שאלות המחקר המרכזיות.

פרק 2: שינוי מוסדי, עיצוב מדיניות ציבורית ביחסי עבודה והפנסיה בישראל

בעבודה זו, נבחן תהליך של שינוי מוסדי (שינוי כללי המשחק) ועיצוב מדיניות ציבורית בתחום יחסי עבודה, תוך התמקדות בתחום הפנסיה בישראל, כמקרה פרטי של רפורמות בסקטור הציבורי. מראשית ימיה של מדינת ישראל, פעלו בה קרנות פנסיה הסתדרותיות, שהבטיחו זכויות של עובדים שכירים. החל מסוף שנות השישים גברה ההכרה כי יש למסד את המערכת הפנסיונית והמדינה החלה לגלות מעורבות בנושא. החל מאותם ימים ובמהלך חמישה עשורים, הועלו לדיון עשרות הצעות חוק בעניין פנסיה חובה שלא הבשילו לידי דבר חקיקה ראשי. רק בינואר 2008 נכנס לתוקף צו הרחבה, להסכם קיבוצי כללי לפנסיה מקיפה, בין ההסתדרות הכללית לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, או בשמו הפופולרי יותר, חוק פנסיית חובה. "הסכם כזה לא נחתם בכל שנות קיומה של המדינה. בסופו של דבר, המעסיקים משלמים מכיסם יותר אבל מתוך אמונה שזו הדרך הנכונה לחיות במדינה שעובדים בגיל פרישה לא יפלו כנטל" אמר בזמנו, נשיא התאחדות התעשיינים, שרגא ברוש (גולדשטיין, 2007). לרפורמה הזו במערכת יחסי העבודה, קדמו 2 רפורמות נוספות, משמעותיות לא פחות. ב- 29 למרץ 1995, קיבלה הממשלה החלטה (מספר 5156) לרפורמה ראשונה בפנסיה, שכללה את סגירת קרנות הפנסיה ההסתדרותיות ופתיחת קרנות חדשות. ב- 2003 התקבל תיקון לחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981, בו נקבעה הרפורמה השנייה, לפיה הולאמו קרנות הפנסיה ההסתדרותיות והניהול עבר מידהן לידי מנהלים מורשים.

רפורמות בסקטור הציבורי מתייחסות על פי רוב למוסד בודד למשל רישוי מכונות או לסקטור/ענף שלם כמו שירותי הדואר והטלפון (גלנור, 2009), בעוד שנדיר למצוא רפורמות מקיפות המבקשות לשנות את המשק כולו במסגרת תוכנית אחת סדורה (גלנור, 2009; Pollite & Bouckaert, 2004). השינויים על פי רוב הם תולדה של תוכניות מקומיות רבות ובדרך כלל הן נהוגות על ידי שחקנים שונים (Goodin, 1996). תפיסה דומה מציגה גישת השינוי ההדרגתי (Incrementally), המניחה שרפורמות בסקטור הציבורי מבוצעות באופן הדרגתי, תוספתי, ולא באופן פתאומי (North, 1990; Hacker, 2004; Streeck & Thelen, 2005). חוקרים אחרים הצביעו על תנאים מבניים הכרחיים לביצוע רפורמה. כך למשל, פירסון (Pierson, 1995) הצביע על "אפקט נעילה" ועל "משובי מדיניות", ווינגסט (Weingast, 2005) ציין את התנאים הנדרשים לשם צמיחתו של "יזם פוליטי" שבכוחו לחולל רפורמה. גביוס ומזרחי (Gavious & Mizrahi, 2003) בוחנים התאמה בין הסיכוי לביצוע רפורמות לבין סוג הרפורמה המבוקש, ומוצאים למשל, כי רפורמות פיסקאליות צפויות להיענות בחיוב רב יותר מאשר רפורמות פוליטיות.

במהלך העבודה נציג מודל אינטגרטיבי לביצוע רפורמות בסקטור הציבורי המשלב משתנים ושחקנים רבים. מדיניות ציבורית ניתן להסביר באמצעות מספר תיאוריות, והמודל אותו גיבשנו משלב הסברים מגישות שונות לגבי תהליך קביעת מדיניות ויישומה. כך למשל אנו עושים שימוש בגישה הניאו מוסדית וגישת הניאו קורפורטיזם להסבר מדיניות ציבורית, בגישות שונות לשינוי מוסדי, בגישות להסבר התפתחות או נסיגת מדינת הרווחה, במודלים של ניתוח מדיניות ציבורית, במודל הרפורמות בניהול הציבורי של פולט ובוקהארט (Pollite & Bouckaert, 2004), בתיאוריית הבחירה הציבורית, בתיאוריות העוסקות ביחסי גומלין בין בירוקרטים ופוליטיקאים, בתיאוריות הבוחנות את השפעתן של קבוצות אינטרס ותיאוריות הבוחנות שינויים סוציאקונומיים. ראשית, נציג את גישת המוסדיות החדשה על שלושה היבטים וגישת הניאו קורפורטיזם, נמשיך בהצגת גישות לשינוי מוסדי וגישות להתפתחות או נסיגת מדינת הרווחה, נעבור למודל הרפורמות בניהול הציבורי ותיאורית הבחירה הציבורית ונסיים פרק זה, בהצגת מערכת יחסי העבודה והרפורמות בפנסיה בישראל, כמקרה בוחן של שינויים מוסדיים. שאלות המחקר המרכזיות בעבודה

זו עוסקות בתהליך של שינוי מוסדי. הדיון בשינוי מוסדי בעשור האחרון נעשה בעיקר במסגרת תחום המחקר של המוסדיות החדשה.

2.1 המוסדיות החדשה ותיאורית הקורפורטיזם

תיאוריית המוסדיות החדשה ("Neo Institutionalism") מכילה בתוכה זרמים תיאורטיים שונים ויש הרואים בה גישה מקיפה בעלת פנים רבות (Peters, 1999). הנחת היסוד המשותפת לזרמים השונים היא, כי למוסדות תפקיד משמעותי בהשפעה על תוצאות פוליטיות. היא מדגישה את חשיבות המוסדות, את כללי המשחק, כמסבירים תוצאות של מדיניות ציבורית (March & Olsen, 1984). באופן כללי מקובל לזהות בגישת המוסדיות החדשה שלוש גישות משנה: הגישה הסוציולוגית ("Sociological Institutionalism") בה מתרכזים החוקרים בעיקר בהבנת תרבות ונורמות כמוסדות; גישת המוסדיות הרציונאלית (Rational choice Institutionalism) שחוקריה מנסים ליישם את ההיגיון הכלכלי והכללים הכלכליים בלימודי פוליטיקה והיסטוריה, תוך התמקדות בפרט, באינדיבידואל; והגישה המוסדית-היסטורית (Historical Institutionalism) שמקורה במדע המדינה ובגישה הניאו-מרקסיסטית (Pierson, 1995). חוקרי הגישה המוסדית ההיסטורית מתרכזים בניתוח תוצאות באמצעות הבחנה במגמות חברתיות ופוליטיות כתהליך היסטורי המעוצב על ידי המוסדות הפוליטיים השונים. סגנון הניתוח ההיסטורי, מבוסס על ההנחה שיש להבין התפתחויות פוליטיות כתהליכים המתרחשים לאורך זמן (Pierson, 1996). ניתוח זה מדגיש שרבות מהשפעותיהם של תהליכים זמניים באות לידי ביטוי בתוך מוסדות, בין אם אלה כללים רשמיים, מדיניות מבנית, כמו הסדרת יחסי עבודה במחקר זה, או נורמות. המוסדיות ההיסטורית מתמקדת בתהליכים היסטוריים ארוכי טווח ברמת המאקרו, תוך שימת דגש על משתנים מבניים המסבירים היווצרות, יציבות ושינוי של מוסדות (Pierson, 1996; Streeck & Thelen, 2005). ההנחה הבסיסית של הגישה ההיסטורית היא שלאירועים היסטוריים חלק ניכר בהסבר המציאות. חוקרי הגישה מתמקדים בניתוח היסטורי של תהליכים ברמת מאקרו תוך שימת דגש על גורמים מבניים, זיהוי צמתים קריטיות ונתיבי התפתחות של מוסדות. צומת קריטית מקובל להגדיר כנקודה בזמן או כהתרחשות מסוימת, שהשחקנים מזהים אותה כשינוי מהפכני במציאות, המתקבל מהסתעפות ממסלול המציאות שהיה עד כה. בהתאם, פותחה שיטת ניתוח הנקראת "ניתוח תלוי נתיב" ("Path Dependence Analysis"), שמטרתה לזהות את נתיב ההתפתחות ההיסטורי ובהמשך לנסות לחזות למה הוא מוביל (Hall & Taylor, 1996). הדרך לשינוי מוסדי לאורך הנתיב מושפעת משני גורמים (North, 1990): האחד, אפקט ה-"הינעלות" (Lock-in effect), לפיו דפוסי מדיניות קיימים מעודדים את השחקנים להתאים את המדיניות באופן ש"נועל" את נתיב התפתחות המדיניות לכיוון מסוים. האחר, קיומם של משובי מדיניות (Policy Feedback), לפיהם משוב חיובי יגביר אימוץ דפוסים מרכזיים מהמדיניות הקיימת, בעוד משוב שלילי, יוביל לשינוי משמעותי במדיניות החדשה. עבודת המחקר מציגה ניתוח של שינויים פורמאליים במדיניות ציבורית, המבוסס על שילוב בין הגישה המוסדית ההיסטורית לבין הגישה המוסדית הרציונאלית ותיאורית הבחירה החברתית. החידוש הוא בניתוח באמצעות שילוב שתי הגישות, המוצגות בספרות כגישות מתחרות (Katznelson & Weingast, 2005). עבודת המחקר מנתחת עיצוב וביצוע מדיניות יחסי העבודה בישראל כתהליך היסטורי מתמשך, בשילוב ניתוח רציונאלי של שינויים פורמאליים של הסטאטוס קוו. בהקשר זה, הוגדרו החלטת הממשלה ב-1995, תיקון לחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981, שנכלל בחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל

(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 והחתימה על צו הפנסיה ב-2008 כשינויים מוסדיים רלבנטיים. העבודה עושה שימוש בשיטת ניתוח תלוי נתיב לניתוח נתיב ההתפתחות ההיסטורי שהוביל לכל אחד מההסדרים הללו. בנוסף, בהתייחס לשינוי הרלבנטי, מנסה העבודה לזהות ולנתח את השחקנים השותפים לתהליך, המוטיבציות שלהם, אסטרטגיות הפעולה שלהם והאילוצים אשר במסגרתם הם פעלו.

במקביל לגישה המוסדית ההיסטורית, התפתחה גם תיאורית הניאו-קורפורטיזם. על פי תיאורית הקורפורטיזם כדי להבין את המציאות הכלכלית-פוליטית, יש לבחון את מערכת הכוחות שבין שלושת השחקנים במערכת: איגודי עובדים, בעלי ההון/המעסיקים וממשלה (גרינברג, 1997; Wilensky, 1976; Streeck & Schmitter, 1985; Cawson, 1986 Grinberg, 1991). בהתאם, ניתן לאפיין חברות שונות, על פי מערכת הכוחות השונה שבין שלושה שחקנים אלו¹. עבודת המחקר עושה שימוש בתיאוריית הניאו-קורפורטיזם כדי לנסות ולבחון את מערכת יחסי העבודה בישראל, כדי להסביר רפורמות במגזר הציבורי בתחום יחסי עבודה והפנסיה. מונדלק (2004) טוען כי יציבותו היחסית של הדגם הקורפורטיסטי בישראל עד ראשית שנות ה-80, מיוחס ליכולתה של ההסתדרות הכללית להבטיח משא ומתן מקיף בכל הנוגע להסדרת יחסי עבודה, לתיאום בין המעסיקים ולמערכת היחסים הסימביוטית בין ההסתדרות הכללית ומפלגת העבודה. עבודת המחקר מנסה לאפיין את הדגם הקורפורטיסטי של ישראל עד לראשית שנות ה-80, את הגורמים שהובילו לשינוי שוק העבודה ואופיו, ואת הדגם הקורפורטיסטי שהתפתח בשנים המאוחרות². בעבודת המחקר מתבצע ניתוח תהליך היסטורי מתמשך של יחסי העבודה בישראל, תוך התמקדות בהחלטת הממשלה ב-1995 ובאירועי חקיקה ב-2003 וב-2008, ההתרחשויות המסוימות, שהשחקנים מזהים אותה כשינוי. בכל התרחשויות, בוחנת עבודת המחקר את מערכת היחסים בין שלושת השחקנים, ההיבטים ביניהם והנטייה לפנות לגורמים חיצוניים, קרי פנייה לפוליטיקה אלטרנטיבית (גל-נור, 2007), (ראה פרק 3.4 משבצת B במודל).

2.2 שינוי מוסדי במדיניות ציבורית

סקירת הספרות מלמדת, כי ניתן להצביע על שתי גישות עיקריות לניתוח שינוי מוסדי, שהתפתחו בעיקר במסגרת המוסדיות ההיסטורית. הראשונה היא גישת השינוי המהפכני, הגורסת שמוסדות מאופיינים בתקופות ארוכות של יציבות המופרעות מידי פעם על ידי משברים, שמביאים לשינוי מוסדי פתאומי ומשמעותי, בעקבותיו מושגת שוב יציבות מוסדית. המשברים המוסדיים נובעים לרוב משינויים בסביבה החיצונית, קרי מגורמים מבניים (Pierson & Skocpol, 2002; Pierson, 2000; Katznelson & Weingast, 2005; Streeck & Thelen, 2005).

התהוות התוצאות המוסדיות בצומת הקריטית או בשינוי המוסדי הרלבנטי, מוסברת באמצעות ניתוח התהליכים וההתנהגויות השחקנים השונים שיצרו את התנאים לשינוי המוסדי. העיקרון ההתפתחותי של ניתוח תלוי נתיב כאמור, פועל באופן שבו, התוצאות המתקבלות בצומת קריטית מאיצות היזון חוזר אשר מחזק (או מחליש) את העתקת דפוס הפעולה לעתיד. המדיניות הקיימת עד התהוות השינוי המוסדי הרלבנטי משפיעה גם היא על אופי השינוי, בשל קיומם של משובי מדיניות (Policy Feedback). במידה והמשוב של הפרטים על המדיניות הקיימת חיובי, ייעשה ניסיון לאמץ דפוסים מרכזיים ממנו במדיניות המוסדית החדשה. במידה והמשוב מהם הוא שלילי, ייעשה שינוי משמעותי במדיניות החדשה. חוקרים גורסים כי הדרך לשינוי מוסדי מושפעת משני גורמים מרכזיים (North, 1990): האחד הוא אפקט ה-"הינעלות" (Lock-in effect) לפיו דפוסי מדיניות קיימים מעודדים את השחקנים להתאים את המדיניות באופן

ש"נועל" את נתיב התפתחות המדיניות לכיוון מסוים. האחר, הוא תהליך המשוב, באמצעותו פרטים מבחינים ומגיבים לשינויים כאשר יש להם הזדמנות לכך. מדיניות קיימת מייצרת היזון חוזר חיובי, עלויות שינוי גבוהות, מגננוני למידה וקואורדינציה והתאמת ציפיות, שכולם מעודדים את אפקט הנעילה.

המוסדות הרציונאלית מסייעת בניתוח תהליכים בצומת הקריטית או בשינוי המוסדי הרלבנטי, במיוחד באמצעות "שחקן הציר" (Weingast, 2005). לפי מודל זה, שינוי מוסדי משמעותי מתרחש רק לאחר שרעיון חדש צובר תמיכה בקרב שחקן או קבוצת שחקנים, המצויים בעמדת כוח ברגע נתון, במובן זה שאם ינקטו דעה לטובת הרעיון החדש, הם יטו את הכף. לפיכך, הניתוח יתמקד באותם שחקנים בכל הקשור לעיצוב השינוי ובאינטרסים שלהם בכל הקשור למהותו. הגישה הרציונאלית מציעה בנוסף, את האפשרות ששחקנים יפעלו בהתאם להעדפות נאכפות, קרי, אינטרסים שהם תוצר של תנאים מבניים, ולא בהכרח בהתאם להעדפותיהם הערכיות. ביישום גישה זו בניתוח יחסי העבודה בישראל, הוגדרו שלוש הרפורמות בפנסיה, ב-1995, ב-2003 וב-2008, כשינוי מוסדי רלבנטי בתהליך ההיסטורי, והניתוח עשה שימוש בכלים שתוארו. בנוסף, נעשה ניסיון לאתר שחקני ציר, לאפיין את סביבת פעילותם ואת השפעת האינטרסים שלהם על תוכנם של ההסדרים הללו.

הגישה השנייה לניתוח שינוי מוסדי היא גישת השינוי ההדרגתי (התוספתי), הגורסת שבמרבית המקרים, שינויים מוסדיים מתחוללים באופן הדרגתי ותוספתי (Hacker, 2004; Streeck & Thelen, 2010; Mahoney & Thelen, 2005). סקירת ספרות השוואתית מצביעה על מספר דפוסים מרכזיים של שינוי הדרגתי מעצב (Streeck & Thelen, 2005). סטריק וטלן (2005) מגדירים חמישה סוגים של שינוי הדרגתי: 1. החלפה (Displacement) מוגדרת כגידול בבולטות של מוסדות ושחקנים משניים לעומת מוסדות דומיננטיים (Orren & Skowronek, 1994; 2004). הדבר מתרחש בדרך כלל על ידי נטישת הדפוס המוסדי הקיים. התהליך מאופיין במספר התפתחויות שהן תוצאות של אי בהירות מוסדית: מתחילה נטישה של הדפוס המוסדי הקיים; מתפתח הגיון פעולה חדש בתוך המסגרת המוסדית הקיימת; מתגלים ומופעלים משאבים סמויים בארגון; מתרחשים פלישה או חלחול של דפוסי מחשבה ופעולה חיצוניים; ומתחילה פעילות של יזמים. 2. הוספת שכבות (Layering) מוגדרת כהוספה של מרכיבים חדשים למוסדות קיימים, אשר משנה באופן הדרגתי את מעמדם והמבנה שלהם (Thelen, 2002). זהו תהליך של גידול הדרגתי, שמאפייניו כוללים: צמיחה מהירה של מוסדות חדשים על בסיס הישגים; חיסול הגרעין המוסדי הישן על ידי הדפוסים החדשים; משיכת תמיכה של המרכיבים החדשים על חשבון הישנים; הפרשה בין ישן וחדש מובילה בהדרגה לתבוסה של הישן. 3. המרה (Conversion) מוגדרת כגיוס מוסדות ישנים לקידום מטרות חדשות, כאשר המטרות החדשות מוצמדות לדפוסים מבניים ישנים (Thelen, 2002; 2004). בסוג זה של שינוי מתבצע הליך של הכוונה מחדש ומתן פרשנות מחדשת, שמאפייניו כוללים: פערים בין הכללים הפורמאליים לבין המצב בפועל בשל היעדר ראייה לטווח רחוק; ערפול מכוון של כללים על ידי מחוללי השינוי; לחצים ופרשנות של הכללים מלמטה; ושינוי בתנאים ובקואליציות הפותח פתח לגיוס מוסדות למטרות חדשות. 4. מיצוי (Exhaustion) מוגדר כהתמוטטות הדרגתית של מערכת מוסדות לאורך זמן. בשינוי זה מתבצע תהליך של שימוש יתר, שמאפייניו כוללים: פיחות ביכולתו של המוסד להתמודד עם השתנות התנאים והנסיבות; עלויות גבוהות הנגרמות עקב היזון חוזר שלילי; ומגבלות על יכולת הגידול וההרחבה. 5. סחף (Drift) מוגדר כהזנחה של תחזוק מוסדי למרות שינויים חיצוניים (דוגמת גלובליזציה, התפתחות טכנולוגית וכדומה) שמובילה לכישלון הדפוסים המוסדיים בפועל.

עבודת המחקר מעלה את הטענה כי השינוי המוסדי ההדרגתי מסוג סחף הוא הרלוונטי ביותר לענייננו, ובמיוחד למתרחש במערכת יחסי העבודה במגזר הציבורי. על פי דפוס זה מתבצע תהליך של הזנחה (או התעלמות) מכוונת, שמאפייניו כוללים: התעלמות אסטרטגית מהצורך להתאים לשינוי הנסיבות, המשפיעה על תוצאות המוסדיות; גילום או הפעלה של שינוי מוסדי שלא ע"י רפורמה או חקיקה, אלא, באמצעות החוקים שנשארים על כנם לאור תנאים חיצוניים משתנים.

2.3 גישות להסבר התפתחות או נסיגת מדינת הרווחה

בעשורים האחרונים התפתחה ספרות ענפה העוסקת בהתפתחות ושינויים מוסדיים, כמו גם בהשפעתם על המדיניות הציבורית ועל הרווחה החברתית (Pierson 1995; Hacker, 2004; Streeck & Thelen 2005). עבודת המחקר עוסקת ביחסי העבודה בישראל, תוך ניסיון לבחון תהליכי שינוי מוסדי בתחום הפנסיה. בשלושת העשורים האחרונים, החברה הישראלית עברה תהליכי שינוי משמעותיים, בכל הנוגע למדיניות חברתית שפעלה בכיוון של צמצום תכניות רווחה וירידה במעורבותה של הממשלה בהספקת שירותים בסיסיים כמו בריאות, חינוך, רווחה ואף בטחון אישי. קיימת הסכמה בקרב חוקרים (בראלי, גוטווין ופרילינג, 2005), שהמדיניות המצמצמת בשנות ה-80 וה-90 כללה בין היתר את צמצום הסקטור הציבורי ותפקידיו, גידול בתפקידיו וחופש פעולתו של הסקטור הפרטי ובעלי ההון וצמצום של רשתות הגנה סוציאליות. בישראל, החל משנת 2000 נוקטות הממשלות בצעדים כלכליים המזוהים כמדיניות נאו-ליברלית המצמצמת את היקפה ותכולתה של מדינת הרווחה (סבירסקי, 2004). בספרות המחקרית מקובל להצביע על שתי גישות מרכזיות להסבר התפתחות או נסיגת מדינת הרווחה: הגישה הפוליטית-אידיאולוגית והגישה המבנית מוסדית. לפי הגישה הפוליטית-אידיאולוגית אופייה של מדינת הרווחה משקף את מאזן הכוחות האידיאולוגי-פוליטי בחברה נתונה. התפתחותה של מדינת הרווחה עומדת במרכזו של תהליך המשקף את המאבק בין אינטרסים מעמדיים שמיוצגים ע"י מפלגות פוליטיות. אופייה של מדינת הרווחה בחברה נתונה מוסבר, לפיכך, בהרכב של המפלגות הפוליטיות שהיו בשלטון (שיו, 2013; Blyth, 2002). התמורות העיקריות במדיניות הרווחה של ישראל בשנות האלפיים נבעו בראש ובראשונה מן השינויים הפוליטיים-אידיאולוגיים שהתחוללו בה (דורון, 2007). כך למשל, עבודת המחקר טוענת כי הגורם המסביר הראשוני לרפורמה ב-1995 הוא שינוי אידיאולוגי, שינוי תפיסתי של מפלגת העבודה. בחינה מדוקדקת של התהליך ההיסטורי מלמדת, כפי שנראה בהמשך, שהגורם שעשה את ההפרטות הגדולות במשק הישראלי הייתה מפלגת העבודה, ממשלת רבין השנייה בשנים 1992 – 1995.

לפי הגישה המבנית-מוסדית, בניגוד לגישה הפוליטית-אידיאולוגית, יש לייחס חשיבות נמוכה לשאלה איזו מפלגה נמצאת בשלטון, בעוד חשיבות גבוהה, יש לייחס לעמדה של הבירוקרטיה השירותית. ההסבר המבני להתפתחות מדינת הרווחה מדבר על התקרבות והתלכדות בין הזרמים הפוליטיים העיקריים וטשטוש ההבדלים ביניהם. לפי הסבר זה התרחבות מדינת הרווחה נובעת מצמיחה כלכלית, התפתחות טכנולוגית, שינויים במבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה וכן בשל כוחן הגובר של הבירוקרטיות השירותיות שפועלות לחיזוק מנגנוני מדינת הרווחה ממניעים שלהן. גורמים פוליטיים-אידיאולוגיים הם משניים בלבד. הקלו (Hecklo, 1976) מדגיש את מרכזיות הבירוקרטיות השירותיות בתהליך. התפתחות מדינת הרווחה (למשל בשבדיה ואנגליה) הייתה בעיקרה תהליך איטי ולא מתוכנן שבוצע מידי פעם באופן חלקי ובדרכים שונות. הפקידות הבכירה על דפוסי פעולתה, הכוללים התייעצות, שכנוע, אופורטוניזם חולף וכד' מילאה תפקיד מכריע בתהליך זה בעוד שהתחרות בין הזרמים הפוליטיים מילאה תפקיד משני בלבד. גם מחקרים מאוחרים הציגו את הבירוקרטיה השירותית כמקשה אחת בהתייחס לעיצוב תוכניות רווחה. כך למשל,

מחקרו של קוזמו הווארד על חלקה של הבירוקרטיה בעיצוב תוכניות הבטחת הכנסה באוסטרליה (2001, Howard), מחקרו של פטריק מרייר (2005, Marier) אודות מעורבות הבירוקרטיה הממשלתית ברפורמות של מערכות הפנסיה בשוודיה ובצרפת ומחקרו של אסיסקוביץ (2007) אודות מעורבות הפוליטיקה הבירוקרטית בהסבר מגמות במדינת הרווחה הישראלית. האינדיקציות האמפיריות בעבודת המחקר מראות, כי בניגוד לנטען בספרות, במסגרת ההסבר המבני, לא ניתן להתייחס לבירוקרטיה השירותית כמקשה אחת. בפועל, ישנם מתחים בין שחקנים שונים בבירוקרטיה השירותית, מה שתואם את תיאורית הבחירה הציבורית (שתוסבר בהמשך) והניתוח הפוליטיביסטי. גילוי מתחים בין שחקני ווטו מהווה חידוש בספרות המחקרית, ומדגיש כי לא ניתן לקבוע, שיש אליטה או שהמערכת הבירוקרטית עובדת כגוף אחד, לצמצום או להרחבת מדינת הרווחה. מעתה ואילך, מציעה עבודת המחקר, כאשר בוחנים את ההסבר המבני להתפתחות או נסיגת מדינת הרווחה יש לבחון את השחקנים השונים המרכיבים את "הבירוקרטיה השירותית", ולא להתייחס אליהם עוד כמקשה אחת.

עבודת המחקר מתמקדת בניתוח שינוי מוסדי מסוג הסדרת יחסי העבודה. נשאלת השאלה, מהם הגורמים שהובילו להחלטת הממשלה בשנת 1995, לסגור את קרנות הפנסיה הוותיקות ולפתוח קרנות חדשות? מהם הגורמים שהובילו לכך שבשנת 2003 הולאמו קרנות הפנסיה באמצעות תיקון חקיקה? מהם הגורמים שהובילו לכך שדווקא בשנת 2008 נקבע צו הרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק ומדוע אלו המאפיינים של צו ההרחבה? מדובר בהחלטות מדיניות שאפשר להסבירן, באמצעות הגורמים המעורבים בתהליך שהוביל לקבלתן. תת הפרק הבא יעסוק במודלים לניתוח מדיניות ציבורית, מודלים המנסים לתאר את אבני הדרך, בתהליך שהוביל בסופו של דבר, לקבלת החלטות המדיניות.

2.4 מודלים של ניתוח מדיניות ציבורית

למונח מדיניות ציבורית הגדרות רבות³. לצורך עבודת המחקר נאמץ את ההגדרה לפיה *מדיניות ציבורית* היא 'פעולות של הממשל והכוונות שהביאו לפעולות אלה, אשר אינן אלא תוצאות של המאבקים סביב מי מקבל מה' (Cochran, Lawrence & Cayer, 1999). הגדרה זו מבטאת את האינטראקציה בין השחקנים השונים, בהתאם לתיאורית הבחירה הציבורית. מדיניות ציבורית מורכבת מאוסף גדול מאוד של החלטות שמקבלים הגורמים המוסמכים לכך בנוגע לוויסות ולניהול של תחומי החיים השונים. כל החלטה כזאת נקראת "החלטת מדיניות" (מזרחי ומידני, 2006). בשנת 1995 החליטה הממשלה לסגור את קרנות הפנסיה הוותיקות, בשנת 2003 החליטה הממשלה להלאים את קרנות הפנסיה, ובשנת 2007 החליט שר התמ"ת, מר אלי ישי, על הרחבת ההסדר בדבר ביטוח פנסיוני מקיף במשק. אלו הן החלטות מדיניות ציבורית פורמאליות בתחום יחסי עבודה, שאפשר להסבירן באמצעות הגורמים המעורבים בתהליך שהוביל אליהן. ניתוח הגורמים המעורבים בתהליך נעשה בעבודה באמצעות מודל אינטגרטיבי, המשלב תובנות הלקוחות ממודל הרפורמות בניהול הציבורי (Pollitt & Bouckaert, 2004) יחד עם תובנות של תהליך קביעת מדיניות ציבורית (Weimer & Vining, 2005). מודל הרפורמות בניהול הציבורי מציע את המבנים העקרוניים שמשפיעים על החלטות המדיניות ואת יחסי הגומלין בין מקבלי החלטות למערכת הבירוקרטית. תיאורית הבחירה הציבורית, מאפיינת את השחקנים ומספקת כלים פרקטיים ויישומיים יותר לניתוח המתרחש, בכל אחת מהמשבצות במודל ולניתוח האינטראקציה בין השחקנים וההקשרים בין המשבצות השונות. תיאורית הקורפורטיזם נותנת דגשים בהיבט של יחסי עבודה ומספקת כלים לניתוח ההקשרים בין הביקושים של הציבור, קבוצות האינטרס וקובעי המדיניות. להלן יוצגו עיקרי המודלים.

תיאורית הבחירה הציבורית-חברתית משמשת, בסיס לתחום "הכלכלה הפוליטית המודרנית" (Arrow, 1963). המודלים שמציעה תיאורית הבחירה הציבורית, מניחים כי המדיניות הציבורית מושפעת מארבעה שחקנים עיקריים: הפוליטיקאים, הציבור הרחב, הבירוקרטים וקבוצות האינטרס. לכל אחד מהשחקנים משקל מסוים בהשפעה על המדיניות הציבורית, כאשר תוצר המדיניות המתקבל הוא בסופו של דבר פשרה מתוך האינטראקציה ביניהם. הצורך בהתערבות המדינה באמצעות מדיניות ציבורית עולה, בדרך כלל, כאשר מתעורר מחסור במוצר ציבורי. מוצר ציבורי הוא מוצר שמרגע תחילת אספקתו, אי אפשר למנוע את השימוש בו, ולכן גם אי אפשר לגבות את התשלום הריאלי תמורתו (דורון, 1988; Weimer & Vining, 2005). תיאורית הבחירה החברתית מגדירה מצבי מחסור אלה כמצבי קונפליקט. בבסיס כל החלטת מדיניות של פוליטיקאי עומדת האינטראקציה או יחסי הגומלין בינו לבין ציבור הבוחרים.⁴ הציבור הרחב מעלה ביקושים למוצרים ציבוריים והפוליטיקאי, במידה זו או אחרת, נענה להם (Weimer, 1957; Downs, 1957; Vining, 2005). כיוון שמטרתם העיקרית של פוליטיקאים אינה מקסום היעילות או הגדלת הרווחה החברתית אלא מקסום סיכוייהם להיבחר, אזי מלכתחילה אין לצפות ממדיניות ציבורית להיות אופטימאלית במונחים של יעילות כלכלית או חברתית. קבוצות האינטרס, בניגוד לציבור הרחב, הן בעלות מוטיבציה ליצירת לחץ ציבורי, להתמודדות עם המחסור במוצרים ציבוריים. סקירת הספרות מציעה שתי גישות עיקריות, המסבירות את השפעתן על המדיניות הציבורית – "גישת שיקגו" ו-"גישת וירג'יניה" (Mitchell & Munger, 1991). שתיהן מניחות שיש קשרי גומלין בין קבוצות האינטרס לפוליטיקאים. קבוצות האינטרס מספקות תמיכה כספית או אלקטוראלית לפוליטיקאים, ואלה, בתמורה, מספקים מדיניות מעדיפה (פריבילגיות) לקבוצות האינטרס (מזרחי ומידני, 2006; כהן, 2008)⁵ הבירוקרטים, המופקדים על יישום המדיניות הציבורית, מונחים על ידי אינטרסים שונים מאלה של הפוליטיקאים (Dunleavy, 1992; Peters, 2001). מיקסום התקציב ושליטה ריכוזית הן המוטיבציות העיקריות של הבירוקרטים (Niskanen, 1971). זאת, מכיוון שבאמצעים אלה הם מעצימים את כוחם ובעקיפין גם ממקסמים תגמולים חומריים שהם מקבלים (Blais & Dion, 1991; Friedman, 2002). הבירוקרט ישאף תמיד ליישם את המדיניות או להשפיע על עיצובה, כך שתוביל להגדלה מקסימאלית של תקציב משרדו. נטייה זו מובילה לפגיעה ברווחה החברתית.⁶

מתוך כל אחד מארבעת השחקנים שתוארו, יכול לקום יזם פוליטי. יזם פוליטי מקובל להגדיר כיחידים או קבוצות המנסים לשנות את המצב הפוליטי על ידי שינוי מדיניות, או על ידי שינוי כללי המשחק הפוליטי (Doron & Sened, 2001). ייחודו של היזם הוא בכוונתו לשינוי הסטאטוס החברתי, בניגוד לאנשים המשפיעים על הסטאטוס קוו המוסדי, בלא שהתכוונו לכך. בספרות מנהל העסקים מוגדר יזם כמי שפועל (1) לניצול הזדמנות (2) ליצירת רווח (3) מבלי שנתונים בידיו כלל המשאבים. כלומר, יזם פועל תמיד בתנאים של סיכון וחוסר ודאות. בעולם התוכן של מדיניות ציבורית נגדיר יזם פוליטי כ-"אינדיבידואל המנצל הזדמנות על מנת להשפיע על תוצאות מדיניות לטובתו, מבלי שקיימים בידיו כלל המשאבים הנדרשים לפעולה זו" (כהן, 2011). על פי הגדרה זו, ניתן אפוא להגדיר שלושה מאפיינים לעיתוי הופעתו של יזם, ומהם נובעות מספר אסטרטגיות הפעולה העיקריות שלו. המאפיינים הם: הרצון למקסם תועלת אישית כתוצאה מפעילות שתכליתה השפעה על תוצאות מדיניות, העדר כלל המשאבים הנדרשים להשפעה על תוצאות המדיניות, וקיומה של הזדמנות להשפעה על תוצאות המדיניות.

האקר (Hacker, 2004) מציע טיפולוגיה לשינויים מוסדיים על פי חסמים, המוצגת בטבלה 1 שלהלן, לפיה שינוי מוסדי תלוי בחסמים הניצבים בפניו ויתרחש באחת מארבע דרכים: המרה, סחף, עיצוב מחדש או הוספת שכבות.

טבלה 1: הטיפולוגיה של האקר לשינויים מוסדיים לפי סוגי חסמים (Hacker, 2004)

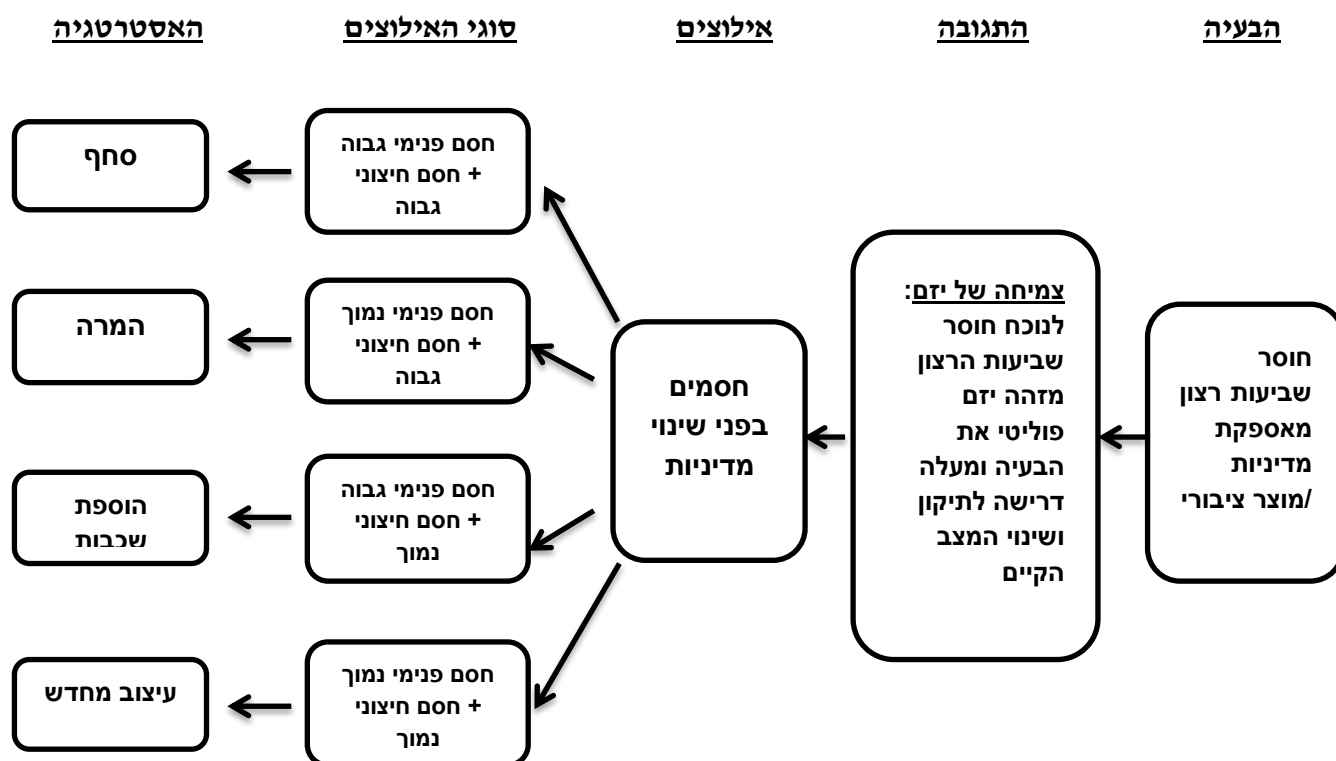
<u>פנימים</u>	<u>חסמים בפני שינוי מדיניות</u>	
נמוך	גבוה	
המרה (התאמה פנימית של מדיניות קיימת)	סחף (שינוי של מדיניות יציבה לאור השתנות נסיבות)	חסמים בפני שינוי גבוה
עיצוב מחדש (רפורמה פורמאלית, החלפה או ביטול של מדיניות קיימת)	הוספת שכבות (עיצוב מדיניות חדשה מבלי לבטל את הישנה)	מדיניות נאכף (חיצוניים) נמוך

לפי האקר (2004) המרה תתרחש כאשר החסמים בפני שינוי מדיניות פנימי נמוכים ואילו החסמים בפני שינוי מדיניות נאכף חיצוני הם גבוהים; הוספת שכבות תתרחש בדיוק במצב ההפוך, היינו כאשר החסמים בפני שינוי מדיניות פנימי גבוהים ואילו החסמים בפני שינוי מדיניות נאכף חיצוני נמוכים; סחף יתרחש כאשר החסמים בפני שינוי מדיניות הן פנימי והן חיצוני הם גבוהים; ועיצוב מחדש, המוגדר כרפורמה פורמאלית באמצעות החלפה או ביטול של מציאות קיימת, יתרחש כאשר החסמים בפני שינוי מדיניות הן פנימי והן חיצוני הם נמוכים. עבודת המחקר עוסקת בהסדרת יחסי עבודה באמצעות חקיקה. במונחים של הספרות המוסדית, מיסוד חוק חדש כרפורמה פורמאלית, גם אם אינו שינוי מערכתי שורשי, מוגדר כ"עיצוב מחדש" (Hacker, 2004).

התנהגות היזם הפוליטי בנושאים שונים, ובכלל זה בתחום יחסי העבודה, מחייבת הסבר אודות תהליך קבלת ההחלטות של היזם. בהקשר זה, תרומה תיאורטית של עבודת המחקר היא בשילוב מושג היזמות עם המוסדיות ההיסטורית, כאשר הטיפולוגיה של האקר משמשת כלי עבודה להסבר קבלת החלטות היזם, או האסטרטגיה אותה יבחר לאמץ. תרשים 1 להלן מתאר את קבלת ההחלטה של היזם הפוליטי כתלות בסוגי האילוצים עמם הוא נאלץ להתמודד, או במילותיו של האקר (2004) כתלות בסוגי החסמים ועוצמתם. בספרות המחקרית ההתייחסות ליזם עד כה, הייתה בהיבט של מי שניצל את חלון ההזדמנויות (רצון, 2008). עבודת המחקר מחדשת בכך שהיא שמה את הפוקוס על מי שפתח את חלון ההזדמנויות, ורואה בו את הכוח המניע לשינוי המוסדי, את הכוח המניע לרפורמה. מזרחי (Mizrachi, 2013) מנתח תהליך של הכנסת תכניות עבודה למשרדי ממשלה בישראל, ומזהה בניתוח שראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, בנה את האווירה שאפשרה את המהלך. עבודת המחקר עושה צעד קדימה ומבקשת לקבוע כי בניתוח תפקידו של היזם בשינוי המוסדי, יש לאתר את מי שפתח חלון הזדמנויות לשינוי ולא להסתפק במי שניצל את אותו החלון. עבודת המחקר תורמת בהסטת המיקוד ממי שניצל את חלון ההזדמנויות אל מי שפתח את אותו החלון, בניתוח של השינוי המוסדי, כשהיא מיישמת מיקוד זה לתחום יחסי העבודה והרפורמות בפנסיה. תפקידם של יזמים פוליטיים בתהליך השינוי המוסדי, קיבל ביטוי מרכזי גם במודל של רפורמות במנהל הציבורי (Pollitt & Bouckaert, 2004). חוקרים אלה ערכו תצפיות על 12 מדינות מערביות נאורות, בחנו

את הרפורמות המבניות שנעשו בה, ומתוך מסד הנתונים שנאסף, אפיינו בצורה אינדוקטיבית, בדרך ההכללה, את הגורמים שמובילים לביצוע רפורמה במנהל הציבורי.

תרשים 1: אסטרטגית היזם הפוליטי כתלות בעוצמת חסמים פנימיים וחיצוניים



המחקר בחן רפורמות בתחום החינוך, הבריאות, מבנה הממשל הפוליטי ועוד, אך לא בחן רפורמות ביחסי עבודה או לפחות לא הגדיר הסדרת יחסי עבודה בחקיקה כרפורמות ביחסי עבודה. המחקר התייחס לממדי האבטלה, או לכוחם של איגודים מקצועיים כנתונים השייכים לגורמים חברתיים-דמוגרפים החוברים לגורמים כלכליים. באופן מועט יחסית נבחנו משתנים מתחום יחסי העבודה, והם סווגו כגורמים השייכים לאבני היסוד של המודל, גורמים משפיעים. עבודת המחקר מציבה שינוי מוסדי פורמאלי ביחסי עבודה כמשתנה מושפע, ומאפיינת את הגורמים שהשפיעו עליו, דבר שבמודל הרפורמות במנהל הציבורי לא נעשה.

ככלל, עד סוף שנות השבעים היו רוב הממשלות מעורבות בחיי הכלכלה והחברה. בכלל הסיבות למעורבות זו אפשר למנות את לקחי המשבר הכלכלי הגדול של 1929, שיוחס במידה רבה לכשלי השוק החופשי, ואת הדומיננטיות של התיאוריה הכלכלית הקיינסיאנית, שתמכה בהתערבות הממשלה בכלכלה. בבריטניה למשל היו שירותי התקשורת (טלפון, רדיו וטלוויזיה) החשמל, הגז, הרכבות ושדות התעופה בידי המדינה, ובמדינות אחרות גם הבנקים. במדינות המתפתחות באמריקה הלטינית, באסיה ובאפריקה היו הממשלות מעורבות בכלכלה עוד יותר, הן לשם קידום הצמיחה וההשקעה בתשתיות, והן בשל הלאמת חברות ותעשיות שבעבר היו בשליטה אירופית (Megginson & Netter, 2001). גם במדינות הקומוניסטיות, מטבע הדברים, נשלטו הכלכלה והחברה בידי המדינה. עם זאת, בשנים אלו החלו כלכלנים לקרוא תיגר על התיאוריה הקיינסיאנית. בייחוד יש לציין את אסכולת שיקאגו (Chicago school) ואת מילטון פרידמן,

שרעיונותיהם הם הבסיס לגישה הנאו-ליברלית בכלכלה, שדוגלת במעורבות מזערית של הממשלה במשק (פרידמן, 2002). מסוף שנות השבעים החלו תהליכי הפרטה גדולים בבריטניה ובארצות הברית, ומשם הם התפשטו במהירות לשאר העולם (De Luca, 1997). תהליכים אלו שינו את מערכת יחסי העבודה במדינות השונות (הטיס-רולף, 2004). מקובל למנות מספר סיבות לתהליכי ההפרטה (שפירא, 2010). הראשון, התפשטות האידיאולוגיה הכלכלית הנאו-ליברלית בקרב ההנהגה הפוליטית. הן בבריטניה (מרגרט תאצ'ר בשנת 1979) והן בארצות הברית (רונלד רייגן בשנת 1980) עלו לשלטון משטרים שדוגלים בנאו-ליברליזם. השני, משברים כלכליים והאטה בצמיחה. מדינות המערב, ובמידה פחותה גם המדינות המתפתחות, סבלו מהאטה ניכרת בכלכלה, בין היתר בגלל משבר האנרגיה העולמי ב-1973. ההפרטה נתפסה כאחד האמצעים להתגבר על המשבר ולהאיץ את הצמיחה. השלישי, ערעור הלגיטימיות של מדינת הרווחה. מדינת הרווחה מומנה באמצעות מסים, ואלה הלכו וגדלו בשל השינויים הדמוגרפיים שתוארו למעלה. כשהואטה הצמיחה, נפגעה מאוד הלגיטימציה של נטל המסים הגבוה ומכאן גם של מדינת הרווחה (כ"ץ, 1997). הרביעי, תמיכתם של גופים בין-לאומיים בהפרטה. גופים בין-לאומיים רבים, בכללם הבנק העולמי, קרן המטבע הבין-לאומית, האו"ם והאיחוד האירופי, נקטו מדיניות שתמכה להלכה או למעשה בהפרטה (Bayliss, 2002). החמישי, תהליכים היסטוריים, ובראשם התמוטטות הגוש הקומוניסטי והגלובליזציה (Farazmand, 2002).

מחקרים שנעשו במיוחד בשני העשורים האחרונים אודות עולם העבודה החדש מציגים שלושה קטליזאטורים מרכזיים, עליהם מושתתים השינויים בעולם העבודה ובמערכות יחסי העבודה: טכנולוגיה, גלובליזציה והפרטה (הטיס-רולף 2004, תושב אייכנר 2009; Kikeri 1998; Garrett & Mitchell, 1999; Nillis, 2002; Megginson & Netter, 2001; Van der Hoeven & Sziraczki 1997). הדיון המתנהל, מתפרש על פני מרבית שוקי העבודה במדינות העולם המערבי, ומתאר התרחשויות דומות בזירות אלו (ראה נספח א'). המשתנים המרכזיים הנחקרים הם חוזה העבודה החדש בין המעסיק לעובד במסגרתו נבחנים השינויים בטווחי ההעסקה, התנאים הסוציאליים, הביטחון התעסוקתי, המרחב התעסוקתי, משך ההעסקה, איגוד מקצועי, פנסיה, התגמולים, הכשרה והעשרת העובד, גמישות תעסוקתית והתמודדות עם סביבת עבודה דינמית (גלין, 1999; יערי, 2007; פרשטמן, 2007; Boltanski & Chiapello, 2005). בקרב החוקרים ישנה תמימות דעים אשר מתמקדת בעיקר בדאגה מפני מיצוי האינטרס הכלכלי של הארגונים על חשבון העובדים, התנערות מאחריות כלפי העובדים מפאת אי קיום העסקה ארוכת טווח, פגיעה בפנסיה ובתנאים הסוציאליים. החוקרים מסכימים, כי שינוי חוקי המשחק בעולם העבודה שמלווה בשינוי מערכות יחסי העבודה, מרחיב עוד יותר את אי השוויון בשוק העבודה (קריסטל, כהן, מונדלק, 2006) ומעצים את האפליה כלפי אוכלוסיות חלשות כמו נשים, מיעוטים ועובדים מבוגרים. לאחר שסקרנו מודלים כלליים לגיתוח מדיניות ציבורית, תיארו בקצרה את השינויים המרכזיים שחלו בעשורים האחרונים בעולם העבודה ועמדנו על השפעתם על מערכת יחסי העבודה, נעבור למקרה הפרטי של מערכת יחסי העבודה בישראל.

2.5 מערכת יחסי העבודה בישראל

בתקופה שקדמה להקמת המדינה, התפתחה ביישוב היהודי בארץ ישראל מסורת של דאגה לרווחת האוכלוסייה. דורון וקרמר (1992) מסבירים כי במשך שלושים השנים הראשונות, התפתחה מדינת הרווחה כתולדה הכרחית של תהליך בניית המדינה⁷. גם לאחר הקמת המדינה, רוב תחומי פעולתה של ההסתדרות נותרו בסמכותה. מערכת זו של זיקות מוסדיות בין המדינה, ההסתדרות, מפא"י והמעסיקים הפרטיים יצרה בסיס לשתי תופעות עיקריות בכלכלת ישראל עד שנת 1985: חוסר היכולת של המדינה לפעול באופן

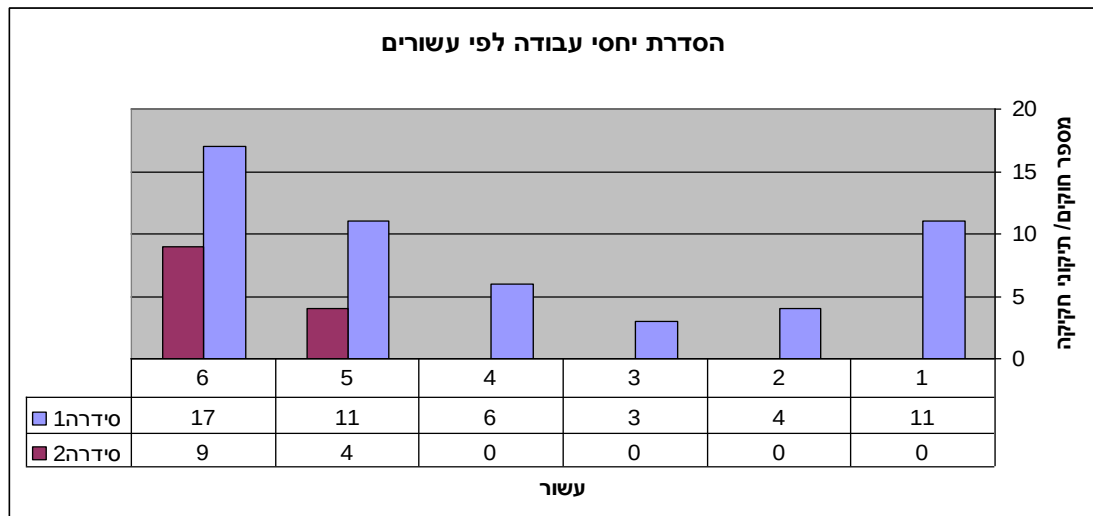
אוטונומי ולרסן את תביעות המעסיקים הפרטיים, ותלות הולכת וגוברת ביבוא הון כמקור לסבסוד הקבוצות החזקות בחברה (גרינברג, 1996).⁸ גרינברג (1991) טוען שמערכת יחסי העבודה בישראל לא ביטאה מודל מושלם של קורפורטיזם, אלא יותר "קורפורטיזם מפוצל". כלומר, ההסתדרות ריסנה שכר במעגל העסקי בו רוכזו העובדים החלשים, ובמעגל הציבורי בו רוכזו ארגוני העובדים החזקים, ניסתה להימנע מעימות עם העובדים ותיווכה בינם לבין המדינה, גם מתוך שיקול פוליטי, ביחס למפלגה הנמצאת בשלטון. בעבודה עולה הטענה כי ההסתדרות פעלה למעשה בשני ערוצים: מחד, ייצגה את כל העובדים ובכך היוותה איגוד מקצועי חזק ויצב המנהל מו"מ בשם כל העובדים ומאידך, נלחמה בפועל על הטבות רק בעבור מקצת מהעובדים. בעבודה שיערנו, כי התנהגותה זו של ההסתדרות היא גורם מסביר לעיכוב הסדרת יחסי עבודה באמצעות חקיקה.

מאז תכנית הייצוב 1985 גברה בצורה משמעותית האוטונומיה של המדינה, כלומר גברה יכולתה של הפקידות הכלכלית לקבוע מדיניות עצמאית ללא התערבות שיקולים פוליטיים (Shalev, 1992).⁹ התחזקות האוטונומיה של המדינה הגבירה את תלותה של ההסתדרות בסבסוד ממשלתי והסתבכותה הכלכלית בעקבות פרשת קרנות הפנסיה ב-1980 צברה תאוצה לאחר תכנית הייצוב. בעבודה תועלה הטענה, כי החל מראשית המאה ה-21 ובמיוחד בעשור האחרון, מאופיין שוק העבודה במעגל הציבורי בשינוי מוסדי תוספתי כתוצאה מתהליך של סחף. פקידי האוצר מקפידים לתקנים שמתפנים ומקצצים את תקציב הסקטור הציבורי, וכתוצאה מכך, מתגברת העסקת עובדי חברות כוח אדם או קיצוץ בשירותים. התוצאה היא פגיעה ברשת הביטחון הסוציאלית ובשירותי הרווחה. מהלך זה מוביל גם לירידת מספר העובדים המאורגנים, מה שמחליש את האיגודים המקצועיים. ארגוני המעסיקים לא מתנגדים למהלך, וכאן הפרדוקס: ארגוני המעסיקים בעלי אינטרס שהאיגודים מקצועיים יהיו חזקים כדי לשמור על שווי משקל במו"מ הקורפורטיסטי. לפיכך, מדוע הם לא נלחמים למען האיגודים המקצועיים?

תהליך קביעת מדיניות ציבורית בתחום יחסי עבודה מקבלת ביטוי, בין היתר, בדמות חקיקת עבודה. שינויים מוסדיים בישראל, בדמות הסדרת יחסי עבודה, התרחשו לאורך השנים החל מקום המדינה. כדי לבחון את אופן ההסדרה בישראל בין השנים 1949-2010 נסקרו חוקי העבודה, צווי ההרחבה ושינויי חקיקת עבודה בחוקי ההסדרים בחתך לפי עשורים (ראה נספח ד').¹⁰ סקירת ההסדרים השונים בחתך לפי עשורים יוצרת עקומה בדומה לאות האנגלית U (ראה תרשים 2 להלן).

החל מקום המדינה ועד לשנות השבעים אנו עדים להסדרה ענפה של יחסי העבודה באמצעות חקיקת 11 "חוקי מגן". הכוונה לחוקים הנכללים בדיני העבודה ומטילים על המעביד את החובה להעניק לעובדיו תנאי עבודה מינימאליים מסוימים. חוקי המגן נועדו להגן על זכויותיהם של עובדים הן מפני המעבידים והן מפני ויתור של העובד עצמו על זכויותיו. בראשית ימי המדינה היה צורך ליצור מוסדות יש מאין ולכן נחקקו חוקי מגן רבים יחסית. בשנות השבעים והשמונים אנו רואים שקט יחסי והסדרה דלה של יחסי העבודה באמצעות ההסדרים הפורמאליים. החל משנות התשעים, ובמיוחד לאחר תוכנית הייצוב ב-1985, ניתן לראות עלייה ענפה בהסדרת יחסי העבודה הפורמאליים, באמצעות חקיקה של למעלה מ-20 חוקי עבודה וחתימה על 5 צווי הרחבה בשני העשורים האחרונים. עבודת המחקר מנסה לאפיין את הגורמים שהובילו לצורך החדש בהסדרת יחסי העבודה הפורמאליים וכן את תוכן ההסדרים, בהשוואה לימי ראשית המדינה.

תרשים 2: הסדרת יחסי עבודה לפי עשורים



מקרא:

ציר Y מתאר את מספר החוקים וצווי ההרחבה או מספר חוקי הסדרים הכוללים תיקוני חקיקת עבודה

ציר X מתאר עשורים של המדינה:

הספרה 1 מייצגת את העשור הראשון, השנים 1949-1959 ;

הספרה 2 מייצגת את העשור השני – 1960-1969 וכך הלאה בהתאמה.

סידרה 1 = מייצגת את סה"כ החוקים בחקיקה ראשית וצווי ההרחבה.

סידרה 2 = מייצגת את סה"כ חוקי ההסדרים שבהם נעשו תיקוני חקיקת עבודה.

פרק 2 בעבודת המחקר הוקדש לסקירת הספרות. הפרק כלל בחינה של תיאורית המוסדיות החדשה ותיאוריית הניאו קורפורטיזם, הצגת גישות לשינוי מוסדי במדיניות ציבורית, הצגת מודלים של ניתוח מדיניות ציבורית וכן סקירה של מערכת יחסי העבודה בישראל. לאחר שערכנו סקירה של הספרות האקדמית בהתייחס לגישות השונות לניתוח ושל מערכת יחסי העבודה בישראל נעבור לפרק 3 שיעסוק בתיאור מערך המחקר: כלי העבודה לניתוח, שאלות המחקר, מודל המחקר והשערות המחקר כמו גם במתודולוגיה, שיטת המחקר לאיסוף הנתונים. הפרקים הבאים לאחריו, יוקדשו לניתוח שלוש הצמתים, שלוש הרפורמות בפנסיה.

פרק 3 : מסגרת מושגית לניתוח רפורמות במדיניות ציבורית

לאחר שסקרנו את הספרות הרלוונטית ביחס לתהליכי עיצוב רפורמות מבניות, נציג בפרק זה את מטרת המחקר ותרומתו, ולאחר מכן נציג את שאלות המחקר שהועלו. בהמשך נציג את מודל המחקר ואת ההשערות הנובעות ממנו, ונסיים את הפרק בהצגת המתודולוגיה.

3.1 מטרת המחקר ותרומתו

מטרתו העיקרית של המחקר היא להציג תמונת מאקרו רחבה עד כמה שניתן, המסבירה את מכלול הגורמים ומציגה את מירב השחקנים הנוטלים חלק בתהליך גיבושם של שינויים מוסדיים בכלל ובתחום יחסי העבודה בפרט, תוך התמקדות בשלוש הרפורמות המרכזיות בתחום הפנסיה בישראל, הרפורמה ב-1995, הרפורמה ב-2003 והרפורמה ב-2008. לשם כך גיבשנו מודל תיאורטי אינטגרטיבי המתבסס על מחקרים רבים בנושאי קביעת מדיניות ציבורית וביצוע רפורמות, ועל גישות תיאורטיות מגוונות לניתוח והסבר של מדיניות ציבורית. בחינת השפעתם של המשתנים השונים תביא להעשרת הדיון בנושאים אלה.

מספר תיאוריות מתחום הכלכלה הפוליטית והסברים משלימים מהווים את המסגרת התיאורטית בעבודה זו. היות ומצאנו שאין בכוחה של תיאוריה אחת לתאר תמונת מצב מלאה של השינוי המוסדי, נדרשנו למספר תיאוריות והסברים ביניהם, הסבר אידיאולוגי ערכי, גישות שונות של המוסדות החדשה, גישות להתפתחות או נסיגת מדינת הרווחה, מודלים של רפורמות בניהול הציבורי ותיאורית הניאו קורפורטיזם. קביעת מדיניות בדמות רפורמה ביחסי עבודה, היא השינוי שאותו נתאר במחקר זה.

רפורמות ביחסי עבודה בישראל בהיבט של מדיניות ציבורית כמעט שלא זכו לתשומת לב אקדמית. כשתחום זה זכה להתייחסות אקדמית, הדבר היה על פי רוב בדרך של בחינה כלכלית או משפטית של התהליך, או בחינה של השפעת הגלובליזציה, ההפרטה או השינויים הטכנולוגיים על התהליך. שאלת עיצוב המדיניות ותהליך קבלת ההחלטות בתחום יחסי עבודה בישראל ובתחום הפנסיה במיוחד, כמעט ולא נבדקו.

תרומת המחקר מקבלת ביטוי בהעשרת ספרות המחקר בתחום שינויים מוסדיים בכלל ובתחום יחסי עבודה והפנסיה בפרט. בנוסף, מעלה מחקר זה תרומה בהציעו מודל רחב אשר יאפשר ניתוח של רפורמות נוספות בתחום, שכן כפי שנראה, אין בכוחו של מודל יחיד לתאר ולהסביר תהליך שינוי כזה. עוד תורם המחקר בהציעו מיקוד הגורמים המשפיעים על הרפורמות הספציפיות בתחום הפנסיה. מחקר זה מעלה תרומה בזיהוי ראש הממשלה כשחקן הפותח את חלון ההזדמנויות ומאפשר לפקידי האוצר לנצל את אותו החלון. המחקר מעלה תרומה בהציעו על ניגוד אינטרסים בין שחקני ווטו ואגב כך, על הצורך לבחון את האינטרסים של השחקנים המרכיבים את הבירוקרטיה השירותית, ולהימנע מלראות בה מקשה אחת, כפי שהיה מקובל עד כה. עוד מעלה המחקר תרומה בהציעו על נטיית שחקנים במערכת יחסי העבודה לפוליטיקה אלטרנטיבית, בדמות פניה לבית המשפט או לערוץ חקיקה, כדי ללחוץ על הצד שכנגד במקום להידבר איתו. המחקר מעלה תרומה בצורך להעמיק הניתוח בהתייחס לשינוי מוסדי, שמגלה לכאורה דפוס משברי, מהפכני. שלוש הצמתים המרכזיים בתחום הפנסיה משרטטים לכאורה דפוס שינוי משברי, אלא שניתוח מעמיק, מגלה שינויים קטנים גם לפני ובין הצמתים, מה שמלמד על שינוי הדרגתי תוספתי. לבסוף, מוסיף המחקר ותורם תרומה מתודולוגית בהעמידו מסד נתונים לגבי עמדותיהם והתנהגותם של מרבית השחקנים בזירת יחסי העבודה והפנסיה.

3.2 שאלות המחקר

סקירת הספרות שהוצגה בפרק הקודם עסקה בתיאוריות ומודלים המסבירים תהליכי קביעת מדיניות ציבורית, בדגש על רפורמות, ויישומה. לשם כך נדרשנו לספרות העוסקת בגישות ותיאוריות שונות, לרבות הגישה הניאו מוסדית, תיאוריית הבחירה הציבורית, תיאוריות העוסקות ביחסי גומלין בין בירוקרטים ופוליטיקאים, תיאוריות הבוחנות את השפעתן של קבוצות אינטרס ותיאוריות הבוחנות שינויים סוציו-אקונומיים. בנוסף, סקרנו ספרות העוסקת בשינויים מוסדיים ובגורמים להם, והתמקדנו בתחום יחסי עבודה והפנסיה.

סקירת הספרות סיפקה מענה רחב, אך עדיין נותרו **שאלות תיאורטיות** שהספרות לא נותנת להן מענה מספק: 1. מהם הגורמים המשפיעים על שינוי מוסדי פורמאלי במדיניות ציבורית ביחסי עבודה? 2. מהם הגורמים המסבירים שינויים מוסדיים בתחום יחסי העבודה? 3. מהם הגורמים המסבירים שינוי מוסדי במדיניות ציבורית ביחסי עבודה בישראל? 4. מדוע שחקנים אחדים היו שחקנים מרכזיים בתהליך בניגוד לאחרים? 5. מהם הגורמים המסבירים את האסטרטגיות שנקטו השחקנים המרכזיים, את האינטראקציות בין השחקנים ואת שיווי המשקל ביניהם? 6. כיצד השפיעו ארגוני החברה האזרחית על שינויים מוסדיים ביחסי העבודה בישראל? 7. כיצד השפיעו הקשרים חברתיים-כלכליים, פוליטיים ותרבותיים, שבמסגרתם פעלו השחקנים המרכזיים, על גיבוש שינויים מוסדיים בתחום יחסי העבודה בישראל?

עבודת המחקר מתמקדת בבחינת מערכת יחסי העבודה, באמצעות ניתוח שלושה הסדרים: האחד – החלטת הממשלה משנת 1995, כעשור לאחר תוכנית הייצוב ב-1985, השני – תיקון החקיקה בשנת 2003 והשלישי – צו הפנסיה, שנכנס לתוקף ב-2008. בחירת ההסדרים הללו, כמקרי הבוחן לעבודת המחקר, נבעה ממספר שיקולים: **הראשון**, ההסדרים הללו הם ביטוי למהלך של הפרטה. חלק גדול מהשינויים המוסדיים בעשורים האחרונים בתחום יחסי עבודה מוסברים כתוצר של תהליכי הפרטה או העברת אחריות המדינה. לפיכך, ההסדרים הללו שהם מקרים מובהקים של תהליך מהסוג הזה, יש להם פוטנציאל לייצג גם תהליכים אחרים שהתרחשו בתחום יחסי העבודה. הרפורמה ב-1995 שכללה סגירת הקרנות הוותיקות ופתיחת קרנות חדשות, הרפורמה ב-2003, שכללה מכירת קרנות הפנסיה החדשות לחברות ביטוח פרטיות, והנהגת פנסיה חובה לכל ב-2008 באמצעות קרנות פנסיה פרטיות, הן ביטוי להפרטת המערכת הפנסיונית בישראל. המקרים הללו מועמדים טובים להיות מקרי בוחן מייצגים, כדי לתת הסבר לשינויים שחלו ביחסי העבודה בעשורים האחרונים במדינת ישראל.

השני, להסדרים הללו חשיבות רבה הן בהיבט המהותי והן בהיבט הטכני. בהיבט המהותי, ההסדרים הללו עוסקים ביום שבו העובד יפרוש מעבודתו אך בפועל מלווים את העובד מרגע כניסתו למעגל העבודה, שם נזרעים הזרעים ונקבעים התנאים ליום שאחרי. צו הפנסיה צופה פני עתיד, ליום שהעובד ייפלט ממעגל העבודה והוא המתייחס לזכויות העובד לאחר היציאה מהמערכת, כשמטרתו להבטיח ביטוח פנסיוני לכלל העובדים השכירים במשק. היות ואנו עדים, בעשורים האחרונים, לנסיגתה של מדינת הרווחה, ההסדרים של יחסי העבודה עשויים להוות מקרה מייצג ראוי לתהליך. בהיבט הטכני, שלושת ההסדרים הללו חלים על אוכלוסייה רחבה במערכת יחסי העבודה. הסדרי הפנסיה מתייחסים לכל העובדים שנפלטו ממעגל העבודה, ולכל אלה שנפלטו ממנו מדי יום. **השלישי**, מועד כניסתם לתוקף של כל אחד מההסדרים הללו מהווה ציון דרך במונחי ניתוח תלוי נתיב. מקובל לראות את תחילתו של תהליך נסיגת מדינת הרווחה בישראל בתוכנית הייצוב בשנת 1985. אם בוחנים את הנושאים המעורבים בתהליכי הנסיגה של מדינת הרווחה, כנושאים שקיימים כ-20 – 30 שנה לערך, אזי הרפורמה בפנסיה ב-1995 נותנת אינדיקציה לגבי 10 שנים מתחילת התהליך בישראל, הרפורמה בפנסיה ב-2003 לגבי כ-10 שנים נוספות בעוד צו הפנסיה שהתקבל ב-2008 נותן אינדיקציה של עוד 5 שנים. ההסדרים שנבחרו התקבלו מאוחר לתוכנית הייצוב ב-1985, מאוחר בפרקי זמן

משמעותיים, באופן שלקח בחשבון את הצורך בהבשלת התהליכים שעשויים ללמד על נסיגת מדינת הרווחה. יתירה מכך, הבחירה בשלושת ההסדרים, שפרק זמן של בין 5 ל-10 שנים חלף ביניהם, מאפשרת לעשות אבחנה ביניהם. בחירה זו מאפשרת להשוות בין ההסדרים ולבחון מהם התהליכים השונים שהשפיעו על כל אחד מהם ומהם המשתנים השונים שהשפיעו על כל אחד מהם.

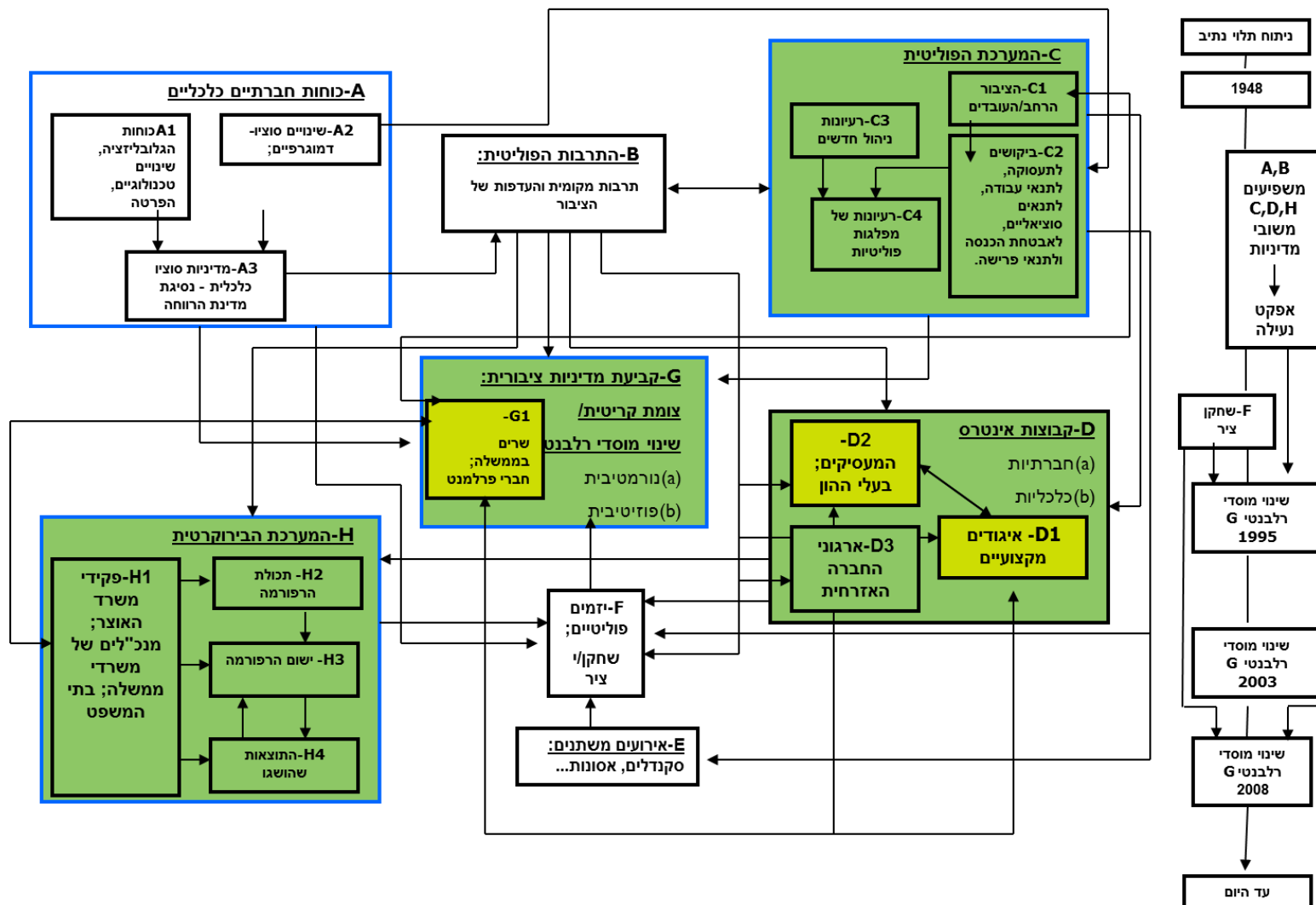
ניתוח כל אחת מהרפורמות בפנסיה, כמו גם ניתוח השוואתי של שלושת המקרים, מספקים הסבר מרחיב ומעמיק לשינוי מוסדי בתחום יחסי עבודה בישראל. בהתאם, **שאלות המחקר** המרכזיות שנבחנו בעבודה זו הן:

1. מה הוליד את עיתוי השינוי בכל אחת משלוש הרפורמות? במשך שלושים שנה ניסו להעביר חוק פנסיה חובה ללא הצלחה. מדוע הסדר פנסיה מקיף במשך הושג רק בשנת 2008?
2. מדוע עוגן הסדר פנסיה חובה באמצעות צו הרחבה ולא בחקיקה ראשית?
3. לאורך השנים ובמהלך הרפורמות בפנסיה ב-1995 וב-2003, הציג משרד האוצר עמדה עקבית של התנגדות נחרצת למהלך של חקיקת חוק פנסיה חובה. מה גרם לשינוי בעמדתו של משרד האוצר?
4. במשולש הקורפורטיסטי מרכז הכובד לקראת 1995 הונח על הצלע של מדינה וארגוני עובדים, לקראת 2003 על הצלע של מדינה ומעסיקים. מה מסביר לראשונה, לקראת 2008, את שיתוף הפעולה שבין ההסתדרות להתאחדות התעשיינים?
5. ההפרשות הנמוכות והצבירה של סכומים חודשיים נמוכים בצד הוצאות טיפול וניהול גבוהות יחסית, יובילו בסופו של דבר לקצבות נמוכות לפנסיה. מדוע תמכו השחקנים השונים במהלך שאין בו כדי להביא בעתיד לשיפור של ממש במצבם של הקשישים?
6. ברפורמה הראשונה והשנייה דחפו באוצר מידע, לכאורה לא תמיד מהימן, לציבור והשיגו את אהדתו למהלכים. ב-2008 לא כך קרה. מדוע לא פעלו השחקנים השונים, הפוליטיקאים, פקידי האוצר, המעסיקים וההסתדרות להעלאת הנושא לדיון ציבורי?
7. ברפורמה הראשונה והשנייה היה לתקשורת תפקיד מפתח בקיום דיון ציבורי. מדוע חדלה התקשורת מדיון ציבורי במהלך שעתיד היה לקבל עיגון בצו הרחבה ב-2008?
8. ההסדר ב-2008 קובע, כי קצבת הפנסיה המשולמת תלויה במקדם תוחלת החיים ובצורך לכסות גירעון אקטוארי. מדוע לא התנגדה המדינה, שאמורה להגן על זכויות אדם המעוגנות בחוק יסוד, להסדר פנסיוני הפוגע בזכויות הקניין של העובדים?
9. הטבה עם יחידים באה על חשבון ציבור החוסכים. העלאת שכר לחוסכים בפנסיה תקציבית ערב פרישתם באופן בלתי מבוקר מרחיב מחויבויות עתידיות של המדינה. מדוע העלו מעסיקים שכר עובדים בפנסיה תקציבית ערב פרישתם?
10. ההסדר ב-2008 קובע תקופת אכשרה ומבדיל בין מי ששולמה לו פנסיה בעבר ומי שלא, מה שיוצר אפליה בין קבוצות עובדים בתוך המפעל. מדוע ההסתדרות, שאמורה להגן על העובדים החלשים, נתנה יד להבחנה בזכויות בין עובדי דור א' לעובדי דור ב'?
11. טיפול המדינה בכשל השוק במערכת הפנסיונית יצר כשל ממשל, מסוג העברת אחריות. הממשלה, שאמורה לפקח על השוק, מסירה אחריות ומעבירה בעקיפין הכספים לשוק ההון, מסירה אחריות ומונעת תביעות עתידיות. מדוע הסכימו המעסיקים וההסתדרות להסרת אחריות של הממשלה והעברתה לציבור החוסכים?

3.3 מודל המחקר - מודל משולב לניתוח רפורמות במדיניות ציבורית ביחסי עבודה

כדי לנסות ולהשיב על שאלות המחקר, השתמשנו במודל המחקר המוצג בתרשים 3 להלן:

תרשים 3: מודל משולב לניתוח רפורמות במדיניות ציבורית ביחסי עבודה:



3.4 הסבר למודל

מודל המחקר מפרט את מכלול המשתנים הרלבנטיים לשינוי מוסדי פורמאלי ביחסי העבודה. המודל מציג תיאוריה, לגבי הקשר בין המשתנים המסבירים, המשפיעים על המשתנה המוסבר של עיצוב וביצוע החלטות מדיניות ציבורית בתחום יחסי עבודה. המודל של פולט ובוקהארט (להלן: "P&B") משמש מבנה-העל, כאשר הבסיס שלו הן משבצות A, C, G, H המודגשות בתרשים במסגרת כחולה. אולם כדי להיכנס

לעומק, למשל של המערכת הבירוקרטית, אומצו מודלים שפותחו בהקשר של תיאורית הבחירה הציבורית לגבי הבירוקרטיה. כאן באה לידי ביטוי המדיניות הציבורית בדמות משבצת H1. למבנה העל הוספנו את משבצת B התרבות הפוליטית שהיא משתנה מבני משמעותי המשפיע במידה רבה על המשתנה המוסבר. כמו כן, למבנה העל של "P&B" הוספנו את משבצת D ולמעשה, משבצות C, D, H, G, המודגשות ברקע ירוק, מייצגות את המודל של המדיניות הציבורית. מודל תיאורית הבחירה הציבורית שימש אותנו כדי להיכנס לתוך המשבצות של מבנה העל ולנתח את המתרחש בתוך כל משבצת. הגורמים המבניים המופיעים במשבצות A, B מייצגים את המוסדות ההיסטורית, בעוד השחקנים שבכל משבצת C1, D, G1, H1 כמו גם F מייצגים את המוסדות הרציונאלית. בנוסף, השחקנים D1, D2, G1, המופיעים במשבצות המודגשות ברקע צהוב, מייצגים את משולש הכוחות של השחקנים המרכזיים בתיאורית הקורפורטיזם. קביעת המדיניות G היא הצומת הקריטית או השינוי המוסדי הרלבנטי. E מייצגת אירועים משתנים, סקנדלים או אסונות. אנו מקבלים משתנה זה כפי שהופיע במודל של "P&B". F מייצגת את היזם הפוליטי ואת שחקני הציר.

בצדו הימני של השרטוט, בנפרד מהמודל המחובר בחיצים, מופיע בשרטוט ויזואלי ציר הזמן לניתוח "תלוי נתיב". הניתוח מתחיל מקום המדינה, מועד תחילת הסדרת יחסי עבודה בחקיקה וממשיך לאורך השנים עד היום. בשרטוט ציר הזמן מצוינים שלושה השינויים המוסדיים הרלבנטיים, בהם מתמקדת העבודה, הרפורמה בפנסיה ב-1995, הרפורמה בפנסיה ב-2003 והרפורמה בפנסיה בשנת 2008. כמו כן, בשרטוט ציר הזמן מצוין אופן השפעת המשתנים: C, D, H הם משובי מדיניות שמייצרים את אפקט הנעילה; אפקט הנעילה מושפע גם מ-A, B אבל בעוד אלה רק משפיעים עליו, C, D, H הם בעצם הנועלים; כמו כן, "שחקן ציר" F הכרחי לקידום שינוי מוסדי.

משבצת A מייצגת מכלול גורמים רבים ומגוונים של כוחות חברתיים כלכליים. משבצת A1 מייצגת **כוחות כלכליים גלובליים** שמאפיינים את מדינות העולם בעשורים האחרונים וביניהם: **גלובליזציה, התפתחות טכנולוגית, הפרטה ושינוי אופי העסקה**. מקובל לראות את השניים הראשונים כמובילים להופעתם של הגורם השלישי והרביעי ואת כולם יחד, כמשפיעים על שינוי במערכת יחסי העבודה. חוקרים טוענים שמאז שנות ה-80 החברה הישראלית עוברת מהפכה שקטה במסגרתה הפכה לחברה בעלת אוריינטציה של כלכלה נאו-ליברלית המקדשת את השוק החופשי וערכים אינדיבידואליסטים, והיא גם חשופה להשפעות התרבות האמריקאית ולתהליכי **גלובליזציה** (בראלי, גוטוין ופרילינג, 2005; נחמיאס, 2011; דויד, 2013). במקביל, מאז שנות החמישים ואילך, אנו עדים בישראל להתפתחות עצומה בכל תחומי החיים הקשורה **בהתפתחותן של טכנולוגיות המידע, התקשורת וטכנולוגיות עתירות-ידע**. גורם מבני משמעותי נוסף, הוא **ההפרטה**. גל-נור (2010) טוען כי הפרטה היא הרפורמה המשמעותית ביותר, המקיפה ביותר והעקבית ביותר במערכת הפוליטית-מנהלית בישראל מאז אמצע שנות השמונים. הגורמים המבניים הבלתי תלויים, שהוצגו לעיל השפיעו לאורך השנים גם על **שינוי אופי העסקה** בישראל (אגמון ומילרד, 2014). **משבצת A2** מייצגת **שינויים סוציו-דמוגרפיים בדורשי התעסוקה**. הכוונה לשינויים הנגרמים כתוצאה משינוי צורת החיים של אזרחים בארצות העולם כתוצאה מעלייה בתוחלת החיים, גידול ניכר באבטלה וכדומה. בעשורים האחרונים שינויים אלה באו לביטוי בגידול דורשי תעסוקה בקרב נשים, ערבים, חרדים ומהגרי עבודה. עבודת המחקר תשער כי קיים קשר בין השינויים הסוציו דמוגרפיים לבין הביקושים מהאזרחים (**משבצת C2**). **משבצת C3** מייצגת **מדיניות חברתית כלכלית** המושפעת מהגורמים

שתוארו במשבצות A1 ו-A2. מקובל להצביע על סוף שנות השבעים ושנות השמונים כתקופה שבה גורמים חברתיים ופוליטיים, יצרו לחצים שהובילו לשינוי בכל הנוגע למדינת הרווחה ותפקידי השוק החופשי. שינויים אלה השפיעו הלכה למעשה על התפתחות מדינת הרווחה (דורון וקרמר, 1992) בכיוון של צמצום היקפה מתוך כוונה להחלישה (גוטוויץ, 2012; Ross, 2000; Pierson, 1996). עבודת המחקר תשער כי לכוחות חברתיים כלכליים השפעה ישירה על גורמים רבים במערכת: על התרבות הפוליטית (B), על היזמים הפוליטיים (F) ועל הפוליטיקאים וקביעת המדיניות הציבורית (G).

משבצת B מייצגת את התרבות הפוליטית. התרבות הפוליטית במדינת ישראל מאופיינת בחוסר יציבות

של כללי המשחק הפוליטיים, אווירה של חוסר סדר ונוהג של אי קיום חוקי עבודה. עובד המועסק בשוק העבודה המודרני, שנכללים בו בין השאר מאפייני העסקה זמניים ולא ישירים, פגיע יותר מעובד בעבר. על-פי הערכות של גורמים ממשלתיים ואחרים, הפרת חוקי העבודה וגריעה מתנאי עבודה הן נורמות שכיחות ומושרשות היטב בחברה הישראלית. מעסיקים רבים רואים בחוקי העבודה המלצות ולא הוראות מחייבות שיש לפעול לפיהן (לוי, 2006). התרבות הפוליטית מתאפיינת בירידת מקומו וערכו של החוק בחברה הישראלית, וכן בשינוי אופיו של תהליך קביעת המדיניות מ-Top-down ל-Bottom-up. הציבור מעלה ביקושים וחווה אי שביעות רצון, כתוצאה מאי סיפוקם או אי סיפוקם ברמה הראויה. הירשמן (Hirschman, 1970) הצביע על שלוש דרכי פעולה בה יכול לנקוט הפרט בשעה שהוא איננו שבע רצון ממדיניות של הארגון: "יציאה" = נטישת הארגון, "קול" = ניסיון להשפיע או "נאמנות" = המתנה לשינוי. בהמשך, הצביעו החוקרים על אפשרות פעולה אותה כינו "פוליטיקה אלטרנטיבית" או "התנהגות דמוית יציאה" (DeHoog, Lowery & William, 1985) משמעותה, שכאשר אנשים אינם מרוצים ממדיניות מסוימת או מרמת המוצר הציבורי, הם נוקטים באחת משתיים: עזיבה פנימית, התנתקות נפשית והתרכזות בחיים האישיים, או הספקה אלטרנטיבית של המוצר הציבורי. הציבור הישראלי נוטה לעקוף את המנגנון הממשלתי הפורמאלי, לנקוט התנהגות דמוית-יציאה ולפנות לפוליטיקה אלטרנטיבית (שפרינצק, 1986, 1995; ישי, 1994; מידני, 2004; גל-נור, 2007; Shprinzak, 1977). תחת תנאים מבניים של חוסר יציבות פוליטית ואי משילות הנמשכים זמן רב, כאשר הוואקום הפוליטי מתרחב וכללי המשחק הפורמאליים אינם מאפשרים לחולל שינוי, מגיעות קבוצות בחברה למסקנה כי עליהן לקבוע עובדות בשטח (Levy & Mizrahi, 2008). פנייה מוגברת לערוצים אלטרנטיביים לשם אספקת שירותים באופן מידי, היא לדוגמה פנייה בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, ביטחון הפנים ועוד (Lehman-, 1992, 1991; Cohen, Mizrahi, 2012; Wilzig). עבודת המחקר תשער כי לתרבות הפוליטית השפעה הדדית על המערכת הפוליטית (C), וכן השפעה ישירה על קבוצות האינטרס (D), על המערכת הבירוקרטית (H), על היזמים הפוליטיים (F) ועל הפוליטיקאים וקביעת המדיניות הציבורית (G).

משבצת C מייצגת את המערכת הפוליטית. לחוק תפקיד חשוב בסיוע, עיצוב או ריסון של רפורמות

ציבוריות. כך למשל, בגרמניה חוקה נוקשה, עד כדי הפיכת הדבר כמעט בלתי אפשרי, לבצע רפורמות ציבוריות ברמה הלאומית. מנגד, בבריטניה התהליך קל ומהיר. לרוב מספיקה חקיקת משנה בבית המחוקקים (Pollitt & Bouckaert, 2004). **משבצת C1** מייצגת את הציבור הרחב, ובתוכו ציבור העובדים, שחקן מפתח במערכת הפוליטית. מרכזיות האינטרס העצמי והעובדה שכל אדם יכול ליהנות ממוצר בלי להשתתף בייצורו, יוצרות אצל הפרטים השונים בציבור הרחב מוטיבציה להיות "טרמפיסט". לפיכך, אף

אחד מהפרטים אינו משתף פעולה עם האחרים. התוצאה של התנהגות זו היא מחסור במוצר ציבורי, לצד היעדר אינטרס ליצור לחץ ציבורי (פעולה קולקטיבית) לשינוי המצב (Weimer & Vining, 2004). כתוצאה מהאדישות והפסיביות של הציבור הרחב, לא תמיד מסופק לפוליטיקאים (G1) מידע, לגבי ביקושים והעדפות של הציבור בנושאי מדיניות שונים. **משבצת C2** מייצגת את הביקושים מהאזרחים/העובדים. פוליט ובוקהארט (2004) מציינים שרפורמה ניהולית אינה נמצאת בראש סדר העדיפויות של האזרחים. עם זאת, הם מפעילים לעיתים לחץ לשינוי מוסדי, בד"כ בעיתות משבר או אסון (E). כוח העובדים נמדד בכומר המיקוח שלהם, כך שעובדים חזקים יציגו ביקושים ברמה גבוהה.¹¹ הביקושים בתחום יחסי העבודה מקבלים ביטוי בדמות דרישות לתעסוקה, תנאי עבודה, תנאים סוציאליים, הבטחת הכנסה ותנאי פרישה. **משבצת C3** מייצגת רעיונות ניהול חדשים. אייזנק-קנה (2004) טוענת שהעידן המודרני מחייב ממשלות להתמודד עם משימות מורכבות ורבות יותר מאשר בעבר. בד בבד עם הקדמה הטכנולוגית, אפשרויות התקשורת ועיבוד המידע, גבר גם משבר המשילות. משבר זה שימש כר נרחב לצמיחתם של גורמים המספקים ידע ויעוץ, ומכוני מחקר וחשיבה שמטרתם לסייע בעיבוד מידע והעלאת חלופות ומתן עצות. הביקוש למידע שיסייע בתהליך קבלת ההחלטות הוא הזרז להתפתחות מכוני מחקר וחשיבה ברחבי העולם (McGann & Weaver, 2000). המקורות המסורתיים האפשריים למתן רעיונות מדיניות נחלשו: המפלגות סובלות מבעיות לגיטימיות, השירות הציבורי נעדר ראייה רוחבית, ירד כוחם של האיגודים המקצועיים, בכללם ההסתדרות, ואילו האקדמיה אינה מספקת רעיונות התואמים את עולם המעשה. כך למשל הוקם בשנת 1996 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שסיפק לאורך השנים עשרות מחקרי מידע עדכניים ובין היתר בתחום יחסי העבודה בארץ ובעולם: תוכנית ויסקונסין, הרפורמות בשוק הפנסיה ועוד.

משבצת C4 מתארת רעיונות של מפלגות פוליטיות, סוג וסגנון משילות אותו הם מעוניינים לקדם או רעיונות ממוקדים, כמו העלאת שכר מינימום ע"י מפלגות העבודה. בראלי, גוטוין ופרילינג (2005) טוענים, שסולם הערכים בממד הכלכלי-חברתי בחברה הישראלית השתנה. המפלגות והאזרחים אימצו, החל משנות השמונים של המאה הקודמת, סדר יום כלכלי-חברתי חדש: מאוריינטציה סוציאליסטית-שוויונית, המעדיפה מעורבות ובעלות ממשלתית, שוויון וביטחון תעסוקתי, לאוריינטציה של כלכלה ניא-ליברלית בה ניתנת עדיפות לערכי שוק, תחרות, יעילות ובעלות פרטית. בדומה, טוען רם (2005) כי מאז שנות השמונים של המאה העשרים נשחקו ערכים ונרטיבים קולקטיביסטיים במעמד הביניים של החברה הישראלית, לטובת זהות צרכנית, הישגית, אינדיבידואלית ונהנתנית. אלא שממצאים של מחקרים לא רבים יחסית שנעשו עד כה בישראל אינם תמיד עולים בקנה אחד עם הקביעה כי מהפכה אידיאולוגית ניא-ליברלית אכן התרחשה בקרב כלל הסקטורים בחברה הישראלית (כהן, מזרחי ויובל, 2008). שלו (Shalev, 2007) מצא כי דעת הקהל בישראל בהשוואה למקומות אחרים בעולם ייחודית בכך שהיא גם תומכת באופן משמעותי בשוויון וגם מאופיינת בקונצנזוס של תמיכה במדיניות שוויונית, תצורה שאינה מתאימה למשטרי הרווחה המוכרים. המשמעות היא שגם בעידן של כלכלה ליברלית, עדיין הציבור בישראל שבו בקונצנזוס של סולידאריות לאומית. שלו טוען, כי את ההבדלים בין ישראל למקרים אחרים בעולם יש להבין תוך התייחסות רחבה יותר להקשר של מקרה הבוחן הישראלי. מחקרים שנערכו בעשור האחרון מלמדים שמרבית הציבור הישראלי מגלה תמיכה עקבית בעקרונות של מדינת רווחה אוניברסאלית, ובמחויבות הממשלה לספק שירותים ציבוריים (כהן, מזרחי ויובל, 2008; מזרחי, כהן ויובל, 2011). עבודת המחקר תשער כי לציבור הרחב השפעה על הביקושים. בנוסף, לביקושים ולרעיונות ניהול חדשים השפעה על רעיונות של מפלגות פוליטיות. כמו כן,

עבודת המחקר תשער כי למערכת הפוליטית השפעה ישירה על קבוצות האינטרס (D), על היזמים הפוליטיים ושחקני הציר (F) ועל הפוליטיקאים ותהליך קביעת המדיניות הציבורית (G).

משבצת D מייצגת את קבוצות האינטרס, אותן נבחן בראי תיאורית הבחירה הציבורית. קבוצות

האינטרס השונות הינן, למעשה, אלו המצליחות להתגבר על בעיית הפעולה הקולקטיבית (Weimer & Vining, 2004). בהיעדר ביקוש מקרב הציבור הרחב, מתעצם כוחן של קבוצות אלו והן מצליחות להשפיע במידה ניכרת על המדיניות הציבורית. מקובל לחלק את קבוצות האינטרס לשני סוגים: קבוצת אינטרס חברתית (D(a) וקבוצת אינטרס כלכלית (D(b). קבוצת אינטרס חברתית פועלת להשפיע על יעדים חברתיים, אידיאולוגיים. קבוצה זו מעוניינת להגדיל ככל הניתן את מספר החברים בה, ובהקשר זה היא אינקלוסיבית. עם קבוצה זו ניתן למנות את ארגוני החברה האזרחית (D3) (גדרון, בר וכץ, 2002; 2003). קבוצת אינטרס כלכלית פועלת להשפיע על תוצאות מדיניות כדי לקבל רווח, ונלחמת בד"כ על אינטרסים שמשמעותם כספית-תקציבית. בהקשר זה היא אקסקלוסיבית, ככל שהחברים בה מעטים כך חלקו היחסי של כל חבר ברווחים גדול יותר. עם קבוצה זו ניתן למנות את אנשי העסקים, יצואנים, תעשיינים, המעסיקים ובעלי ההון (D2). גם איגוד העובדים (D1), ההסתדרות, שפועלת להעלאת שכר מינימום, מתחרה על משאבים כלכליים ומהווה קבוצת אינטרס כלכלית. אלא, שאיגוד העובדים הוא קבוצת אינטרס כלכלית מיוחדת, במובן זה שהוא אינקלוסיבי, מעוניין בגיוס חברים רבים ככל הניתן. כוחו של איגוד מקצועי נמדד במספר החברים בו ובמידת השפעתו על המדיניות הציבורית¹² (כהן, הברפלד, מונדלק, ספורטא, 2004; 2010).

מחקרו של אולסון (Olson, 1965), היה הראשון, שבחן את השפעתן של קבוצות אינטרס, דרך בחינת איגודי עובדים בארצות הברית בשנות ה-60. סקירת הספרות אודות קבוצות האינטרס, מציעה שתי גישות עיקריות המסבירות את השפעתן על המדיניות הציבורית – "גישת שיקגו" ו-"גישת וירג'יניה" (Mitchell & Munger, 1991). שתיהן מניחות קשרי גומלין בין קבוצות האינטרס לפוליטיקאים. קבוצות האינטרס מספקות תמיכה כספית או אלקטוראלית לפוליטיקאים, ואלה, בתמורה, מספקים מדיניות מעדיפה (פריבילגיות) לקבוצות האינטרס (מזרחי ומינדי, 2006; כהן, 2008)¹³. עבודת המחקר תאפיין את קבוצות האינטרס בתחום יחסי העבודה, ביניהן ההסתדרות, לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים וכן קבוצות אינטרס מיוחדות. בהתאם לתיאורית הקורפורטיזם, המחקר יתמקד במערכת היחסים שבין ההסתדרות למעסיקים ובין קבוצות אינטרס אלו לגורמי הממשל (G1). עבודת המחקר תטען, כי במערכת יחסי העבודה התמונה מורכבת יותר מזו המוצגת בגישת וירג'יניה, לפיה פוליטיקאים מעוניינים למקסם את סיכויי ההיבחרות וקבוצות אינטרס מעוניינות למקסם את שירותי הוויסות המעדיפים שהן מקבלות. לכן, יוסיף המחקר את השפעתם של גורמים כמו A, B, C על קבוצות האינטרס. **משבצת D3** מייצגת את ארגוני החברה האזרחית, שנמנים על קבוצות האינטרס המיוחדות, ויקבלו דגש מיוחד בעבודת המחקר. זאת, בשל העובדה שהם חובשים שני כובעים, במערכת יחסי העבודה: האחד, כקבוצות אינטרס הפועלות לקידום תנאי עבודה דוגמת "קו לעובד" ו-"האגודה לזכויות האזרח"; והאחר, כמעסיק עובדים מרכזי במשק. נתונים מראים כי חלקו של המגזר השלישי בתעסוקה הכוללת במשק הישראלי גדל בשנים 1995-2002 בהשוואה לכלל התעסוקה במשק (כץ, אלון, גדרון, בביס, 2006). כך למשל בשנת 2002 הגיעה התעסוקה במגזר השלישי לכדי 236,152 משרות מלאות. משקלו של המגזר בתעסוקה בישראל גדל כמעט בשליש, באחת עשרה השנים מ-1991 (8.3% מכלל התעסוקה במשק) ועד 2002 (10.9%).¹⁴ בין השנים 2000-2009 המשיך לצמוח כוח האדם במגזר השלישי, אך לצד גידול מרשים זה, עולה כי התעסוקה במגזר השלישי מאופיינת בשכר נמוך

ואי יציבות תעסוקתית ניכרת (כץ ויוגב-קרן, 2015). עבודת המחקר תשער כי לקבוצות האינטרס השפעה ישירה והדדית על המערכת הבירוקרטית (H), על הציבור הרחב (C1), על הפוליטיקאים (G1) וכן השפעה ישירה על שחקני הציר והיזמים הפוליטיים (F).

משבצת H מייצגת את המערכת הבירוקרטית. H2, H3, H4 מייצגות את שלבי הרפורמה בעוד H1 מייצגת את הבירוקרטים. תכולת הרפורמה H2 היא תוצאה של אינטראקציה בין המדיניות הנורמטיבית G(a) והמדיניות הפוזיטיביסטית G(b) (Pollitte & Bouckaert, 2004). מדיניות נורמטיבית היא תוצר של תהליך קבלת החלטות נורמטיבי, המציג שיטה, סדר, חוקיות והגיון פנימי (Nagel, 1994).¹⁵ המודל הפוזיטיבי מבקש להסביר מדיניות מסוימת על פי התהליך שהוביל אליה (מזרחי ומידני, 2006). אינטרסים של השחקנים השונים ומערכת הכוחות המבנית מובילים בסופו של יום להחלטת מדיניות פוזיטיביסטית. במערכת הבירוקרטית, הרפורמה איננה מסתיימת עם חקיקת חוק. בשלב היישום (H3), החוק מתורגם לכללים אופרטיביים באמצעות התקנת תקנות, כללים, חוזים ותקציב (Dery, 2000). יישום הרפורמה, הכולל את הוצאת המדיניות אל הפועל, מלווה בד"כ בקשיים של תקציב, התנגדויות והתנגשות עם רפורמות בתחומים אחרים (Pollitte & Bouckaert, 2004). בדומה, בחינת תוצאות הרפורמה H4 בעייתית, היות וקשה פעמים רבות לדעת האם לייחס את התוצאות לשינוי או לרפורמות קודמות (Pollitte & Bouckaert, 2004). **הבירוקרטים**, המופקדים על יישום המדיניות, מונחים על ידי אינטרסים שונים מאלה של הפוליטיקאים (Peters, 2001; Dunleavy, 1992). מקסום התקציב ושליטה ריכוזית הן המוטיבציות העיקריות של הבירוקרטים (Niskanen, 1971). זאת, כיוון שבאמצעים אלה הם מעצימים את כוחם ובעקיפין גם ממקסמים תגמולים חומריים שהם מקבלים (Blais & Dion, 1991; Friedman, 2002). הבירוקרט ישאף ליישם את המדיניות או להשפיע על עיצובה, כך שתוביל להגדלה של תקציב משרדו. נטייה זו מובילה לפגיעה ברווחה החברתית.¹⁶ המחקר יבחן את הבירוקרטים השונים המעורבים במערכת יחסי העבודה בישראל ואת השפעתם על הסדרת יחסי העבודה וביניהם, פקידי האוצר, שופטי בית הדין הארצי לעבודה, שופטי בית המשפט העליון ואחרים. הבירוקרטים אמורים להתנגד לשינוי ולתמוך בסטאטוס קוו. בעבודת המחקר ייעשה שימוש בטיעון זה להסבר השינויים המינוריים יחסית בהסדרת יחסי העבודה. עבודת המחקר תשער כי למערכת הבירוקרטית השפעה ישירה והדדית על קבוצות האינטרס (D), על הציבור הרחב (C1), על הפוליטיקאים (G1) וכן השפעה ישירה על שחקני הציר והיזמים הפוליטיים (F).

משבצת F מייצגת את שחקני הציר ואת היזם הפוליטי. הפעילות של אותו שחקן הופכת אותו ליוזם פוליטי בהינתן 3 תנאים מצטברים: 1. ניצול חלון הזדמנויות או הזדמנות קיימת; 2. אינדיבידואל הרוצה להשפיע על מדיניות ציבורית כשהכוח המניע אותו הוא היא האינטרס האישי; 3. השחקן חסר את המשאבים הנדרשים לבצע את השינוי בכוחות עצמו. עבודת המחקר תתמקד ביזמים פוליטיים המקדמים הסדרת יחסי עבודה. במקרים רבים מדובר בחבר כנסת. בעבר, ספרות המחקר התיאורטית ראתה את חברי הפרלמנט כ-"שחקנים קבוצתיים" (Fenno, 1966; Myhew, 1974). התרומה התיאורטית של מחקר זה, הינה, בהסתכלות על חברי הפרלמנט כשחקנים פוליטיים עצמאיים, שמהווים יזמים פוליטיים. בהתאם, ייבחנו האפיונים והתכונות הכרוכים בתופעת היזמות.

יזמים פוליטיים מקובל להגדיר כיחידים או קבוצות המנסים לשנות את המצב הפוליטי אם על ידי שינוי מדיניות, ואם על ידי שינוי כללי המשחק הפוליטי (Doron & Sened, 2001). כך למשל, רפורמה בשיטת

הבחירות, מהווה שינוי של כללי המשחק הפוליטי. ייחודו של היזם הוא בכוונתו לשינוי הסטאטוס החברתי. בניגוד, אנשים המשפיעים על הסטאטוס קוו המוסדי בלא שנתכוונו לכך, לא יוגדרו כיזמים. ישנן צורות ודגמים שונים של יזמים הנבדלים זה מזה באמצעות מקורות הכוח. יזם מגייס משאבים כלכליים בדמות כספים ומשאבים חומריים, יוגדר יזם כלכלי. בהתאמה, יזם המגייס משאבים פוליטיים יוגדר יזם פוליטי. לדעת דורון וסנד, תפקידם של יזמים פוליטיים, נועד להיות בעיקר גופים מתווכים (Middlemen) במו"מ הפוליטי בין הממשל לבין האזרחים. תפקידם להתערב כאשר הממשלות מציעות חוקים שתרומתם שלילית בגלל פגיעתם בזכויות של חלק מהאזרחים, או כאשר הממשלות כושלות והחוקים או התקנות מסייעים לממשל עצמו ולא לאזרחים. יזמים פוליטיים, שיובילו קבוצות אינטרס – מסייעים לממשלות, כי הם עשויים להניע אותם להימנע מחריגות גדולות באיזון, שעלולות לערער על הסדר החברתי. הם מספקים מידע חשוב הן לגופים של בעלי האינטרסים והן לממשלות. לכן, היזמים הפוליטיים מפחיתים את חוסר הוודאות שקיים סביב הליכי המו"מ הפוליטי.

היזם הפוליטי יכול להיות שחקן מתוך כל אחת מארבע הקבוצות: הפוליטיקאים, הציבור הרחב, הברוקרטים וקבוצות האינטרס. יזמים פוליטיים הם למעשה "שחקני מפתח" דוגמת הכלכלנים מהאקדמיה שהפכו לשחקנים בעלי יכולת לקדם רפורמות מוסדיות (Maman & Rosenhak, 2007); שחקנים המשפיעים על רפורמות בתחום הרווחה (Gavious & Mizrahi, 2003); שחקנים שאינם פוליטיקאים (אנשי אקדמיה ופוליטיקאים בעבר) בעלי השפעה בכל הנוגע לשינוי שיטת הבחירות בישראל (מידני, 2004); או שחקנים פוליטיקאים, בעלי השפעה בכל הנוגע לחיזוק מעמדם ואי תלותם של מבקרי רשויות מקומיות בישראל (נס-ויסמן, 2006). עבודת המחקר תציג את ההשפעות של יזמים פוליטיים על שינויים מוסדיים בתחום יחסי עבודה. מחקרים מלמדים כי אסטרטגיות הפעולה של היזם הן רבות ומגוונות (מידני, 2004)¹⁷. מחקר זה יעסוק ביזמות פוליטית ויבחן כיצד מושפעות אסטרטגיות הפעולה של היזם מהמבנה המוסדי הקיים. האקר (Hacker, 2004) מציע טיפולוגיה לשינויים מוסדיים על פי חסמים, לפיה שינוי מוסדי יתרחש באחת מארבע דרכים: המרה, סחף, עיצוב מחדש או הוספת שכבות (ראה עמוד 17). הטיפולוגיה של האקר תשמש כלי עבודה להסבר קבלת ההחלטות של היזם. תרומתה התיאורטית של עבודת המחקר תהיה בשילוב מושג היזמות עם תיאורית המוסדיות ההיסטורית, כאשר תועלה הטענה כי היזם, במהלך תכנון האסטרטגיה שלו, חושב במונחים של חסמים חיצוניים וחסמים פנימיים. עבודת המחקר תשער כי היזם הפוליטי משפיע ישירות על קבלת החלטת המדיניות (G).

משבצת G מייצגת את הצומת הקריטית, היינו קביעת המדיניות הציבורית. **משבצת G1** מייצגת את הפוליטיקאים. בבסיס כל החלטת מדיניות של פוליטיקאי עומדת האינטראקציה או יחסי הגומלין בינו לבין ציבור הבוחרים¹⁸. כיוון שמטרתם העיקרית של הפוליטיקאים היא מקסום סיכוייהם להיבחר, אזי מלכתחילה אין לצפות ממדיניות ציבורית להיות אופטימאלית במונחים של יעילות כלכלית או חברתית. זאת ועוד, פוליטיקאי תמיד יעדיף את הסטאטוס-קוו, כל עוד הציבור אינו מציג דרישה לשנותו. דינאמיקה זו מסבירה, באופן חלקי, מדוע במקרים רבים לא מגובשת מדיניות ציבורית עד שהמצב מגיע לקטסטרופה (E) (מזרחי ומידני, 2006). על בסיס מודל זה תועלה במחקר הטענה כי פעמים רבות מתעלמים פוליטיקאים מתופעה של מצוקות העובדים עד שהעובדים יוצאים לשביתה ומשתקים מגזרים חיוניים במשק. רק כאשר הפוליטיקאים מעריכים את צעדי העובדים כמסוכנים ליחסיהם עם הציבור, הם נוקטים פעולה בדמות הסדר חדש במשק (הסכם קיבוצי, צו הרחבה וכו'). יתירה מכך, הפוליטיקאים אמורים להיענות לדרישות הציבור. נשאלת השאלה, מדוע הדרישות מן הציבור לא נענו או נענו במידה נמוכה יחסית? או מדוע הציבור

אינו מעלה ביקושים ברמה גבוהה ? עבודת המחקר תשער כי ההסבר טמון בגורמים מבניים המאפיינים את החברה הישראלית בדמות אי-משילות והתרבות הפוליטית (B).

3.5 השערות המחקר

מודל המחקר, מצביע על שורה של משתנים מבניים ואחרים, המשפיעים על המשתנה קביעת מדיניות ציבורית בתחום יחסי העבודה בישראל. על בסיס מודל המחקר שפותח, נעלה 8 השערות מחקר המציגות משתנה (כמו, שינויים סוציו-דמוגרפים או ירידת כוחו של האיגוד המקצועי) המשפיע על אופי השינוי המוסדי ודרך עיצובו (משתנה מושפע). בהתאם, נעלה את השערות המחקר שלהלן:

כוחות חברתיים כלכליים נתפסים כמשתנים פחות מרכזיים בכל הנוגע להשפעה על קביעת מדיניות ציבורית ביחסי עבודה, לפיכך נאחד את גורמי המשנה הנכללים במשתנה כולל זה, להשערת המחקר שלהלן:

1. מחקרים מראים כי בשני העשורים האחרונים עובר שוק העבודה שינויים קיצוניים לפיהם כוחות הגלובליזציה מחלישים את כוח העובדים. בד בבד, השינויים הסוציו-דמוגרפים באופן שבו גדל מספרם של נשים, ערבים, חרדים ומהגרי עבודה בקרב דורשי התעסוקה כמו גם נסיגת מדינת הרווחה, מחלישים את כוח העובדים (ראה עמוד 26). *בהינתן כי מכלול המשתנים הללו מחלישים את כוח העובדים בישראל, נשער כי לעבודה זו השפעה מעכבת על הסדרת יחסי העבודה.*

תרבות פוליטית נתפסת כמשתנה המשפיע על קביעת מדיניות ציבורית ביחסי עבודה. לפיכך נשער כי:

2. בהינתן תנאים של אי וודאות ואי משילות קשים בזירה הפוליטית, העובדים יתנו משקל רב יותר לשיקולים קצרי טווח על פני שיקולים ארוכי טווח ושיקולים אינטרסנטיים על פני שיקולים אידיאולוגיים או ממלכתיים. השסעים העמוקים בחברה הישראלית בשילוב המבנה המוסדי יוצרים חוסר יכולת של המערכת הפוליטית להתמודד עם בעיות המצריכות עיצוב מדיניות ציבורית. בשל מחסור בקביעת מדיניות, מתפתחת בישראל תרבות פוליטית של התנהגות דמוית-יציאה (ראה עמוד 27). *בהינתן תרבות פוליטית דמוית-יציאה, נשער כי העובד מעדיף לאמץ אסטרטגיות לפתרון בעיות אישיות בטווח הקצר, במקום לנסות לשנות ולהוביל מהלכים שיגרמו לשינוי מוסדי מסוג הסדרת יחסי עבודה.*

3. מחקרים מראים כי לביקושים שמעלה הציבור, ולביקושים שמעלות קבוצות אינטרס, השפעה על אימוץ מדיניות המקדמת שינויים מוסדיים בתחום מדיניות ציבורית (ראה עמוד 28). *בהינתן כי בעשורים האחרונים חלו שינויים בשוק העבודה, באופן בו נחלש כוחם של העובדים ונחלש כוחה של ההסתדרות, חלה בהתאם גם ירידה בביקושים. לפיכך נשער כי לעבודה זו השפעה מעכבת על הסדרת יחסי העבודה.*

4. כוחו של איגוד מקצועי נמדד במספר החברים בו ובמידת השפעתו על המדיניות הציבורית. לפי אסכולת וירג'יניה, הכוח מושפע גם ממידת התחרות בפניה עמד האיגוד המקצועי. לכאורה, מידת התחרות בפניה עמדה ההסתדרות לא גדלה לאורך השנים, היות ולא קמו (לפחות לא עד שנת 2007 עם הקמת "כוח לעובדים") איגודי עובדים מתחרים. אולם בפועל, מידת התחרות גדלה במובן של איום על כוחה של ההסתדרות, בשל שינוי מיקומה במשולש הקורפורטיסטי. מחד, גדלה האוטונומיה של המדינה ומאידך, הסקטור הפרטי יצר תחרות עבור ההסתדרות (ראה עמוד 29). *בהינתן כי בעשורים האחרונים ירד כוחה של ההסתדרות, נשער כי לעבודה זו השפעה מעכבת על הסדרת יחסי עבודה.*

5. מחקרים מראים כי בעשורים האחרונים גדל משמעותית מספרם של ארגוני החברה האזרחית בשוק העבודה המקומי, בדומה למתרחש במדינות המערב (ראה עמוד 29). חלקו של המגזר השלישי בתעסוקה הכוללת במשק הישראלי גדל בשנים 1995-2002 בהשוואה לכלל התעסוקה במשק (כץ, אלון, גדרון, בביס, 2006). בד בבד עולה, כי תופעה זו מחלישה את כוח העובדים. עובדים המועסקים בארגוני החברה האזרחית

או באמצעותם, מועסקים בתנאי עבודה ירודים ביחס לעובדים מקבילים המועסקים ע"י המדינה או הרשויות המקומיות (למשל, מורים, עובדים סוציאליים וכדומה) (כץ ויוגב-קרן, 2015)¹⁹. לפיכך נשער, כי לתופעה של הפיכת ארגוני החברה האזרחית למעסיק מרכזי במשק, השפעה מעכבת על הסדרת יחסי עבודה.

6. משרד האוצר מעדיף שימוש בפוליטיקה אלטרנטיבית בכל הקשור לפניה לערוצים חלופיים (חקיקה, בתי משפט) על פני הידברות ישירה עם ארגוני העובדים וההסתדרות (ראה עמוד 27). לפיכך נשער, כי משרד האוצר מקדם באופן חד צדדי רפורמות שנועדו להחליש את ארגוני העובדים ואשר בפועל מוליכות לנסיגת מדינת הרווחה ולעיכוב בהסדרת יחסי העבודה.

שחקני ציר מהווים משתנה המשפיע רבות על קביעת מדיניות ציבורית ביחסי עבודה. לפיכך נשער כי:

7. במציאות שבה מוצגות עמדות מנוגדות, יש קושי רב לקבל הכרעה שתעדיף את אחת העמדות על פני האחרת. הדבר מוביל לסטאטוס קוו המנציח את המציאות הקיימת. כדי לפרוץ ולהביא לשינוי שחקן צריך לגייס כוחות שיובילו להטיית הכף, כלומר לגייס מספיק משאבים חברתיים-פוליטיים, שיתמכו ברעיון שהוא מבקש לקדם (ראה עמוד 30). לפיכך נשער כי קיומו של "שחקן ציר" או "שחקני ציר" הכרחי לקידום שינוי מוסדי ביחסי העבודה.

היזם הפוליטי מהווה משתנה בעל השפעה רבה ביותר על קביעת מדיניות ציבורית ביחסי עבודה, כמו גם על דרך הסדרת יחסי העבודה. לפיכך נשער כי:

8. עבודת המחקר מעלה את הטענה כי היזם הפוליטי, במהלך תכנון האסטרטגיה שלו חושב במונחים של חסמים חיצוניים וחסמים פנימיים, בהתאם לטיפולוגיה של האקר (ראה עמוד 18). לפיכך נשער כי היזם הפוליטי ינקוט באסטרטגיה של סחף, (דוגמת הרפורמה ב-1995, והרפורמה ב-2003) כאשר יחוש שהחסמים בפני שינוי מדיניות, הן הפנימיים והן החיצוניים, הם גבוהים. בנוסף נשער, כי היזם הפוליטי ינקוט אסטרטגיה של המרה, (דוגמת חוק פנסיה חובה), כאשר יחוש כי החסמים הפנימיים לשינוי מדיניות גבוהים והחסמים החיצוניים לשינוי מדיניות נמוכים.

3.6 מתודולוגיה

חלקה האמפירי של העבודה מבוסס בעיקר על מחקר איכותני-קונסטרוקטיביסטי (שקדי, 2003). מחקר זה מתחקה אחר שלבי עיצובה וביצועה של מדיניות יחסי העבודה בישראל כחלק מתהליכים ארוכי טווח, תוך התייחסות למבנה, לשחקנים, למוטיבציות ולאסטרטגיות שלהם. דגש רב ניתן לרפורמות בתחום הפנסיה בישראל, הראשונה ב-1995, השנייה ב-2003 והשלישית ב-2008. עבודת המחקר עושה שימוש בעיקר בשיטות ניתוח תוכן איכותניות לבחינה אמפירית של המסגרת התיאורטית על מקרה הבוחן²⁰. דווין (Devine, 1999) טוענת כי חקר המקרה האיכותני מתאים במיוחד ללימוד של תהליכים, ושל התנהגותם של שחקנים שונים בתהליכים שונים, ביניהם תהליכי קביעת מדיניות. המתודה האיכותנית מאפשרת לחקור את המשמעות והחוויית הסובייקטיביות של המשתתפים בתהליך ובכך להגיע לתובנה מקיפה יותר של פעילות שחקנים שונים בתהליכי קביעת מדיניות, כפי שנתפסת על ידי השחקנים עצמם ועל ידי שחקנים אחרים שלקחו חלק בתהליך (Marshall & Rossman, 1995).

בעבודה זו נערך מחקר איכותני מסוג חקר מקרה אינסטרומנטלי. העבודה מתבססת על בדיקה לעומק של חקר מקרה בהתייחס לשלוש הרפורמות בפנסיה, הרפורמה ב-1995, הרפורמה ב-2003 והרפורמה ב-2008. "חקר מקרה" משמעותו מעקב איכותי אחר הפרטים של התהליכים. יתרונו בכך, שהינו מחקר הכולל רפלקציה של האירועים בהקשרים ובאתרים בהם הם מתרחשים, ומכאן יכולתו להניב מידע איכותי מקיף שעשוי לספק תובנות חדשות ביחס לתופעה הנחקרת (Kenny & Grothlussen, 1984). בחקר המקרה

נעשה ניסיון, לדמות את תהליך קבלת ההחלטות של השחקנים השונים, שנטלו בו חלק, ולהציע רציונל להתנהגותם בפועל. נקודת הייחוס של העבודה היא תיאורטית, קרי הקשר בין המשתנים המוצגים במודל המחקר מבוסס תיאורטית. הרציונל המוצע מסתמך על מודלים כלליים, העוסק באינטראקציות בין השחקנים השונים, ומכאן מתבצעת רציונליזציה של התנהגות השחקנים. כאשר רציונליזציה זו נתמכת בנתונים אמפיריים לגבי התנהלות השחקנים, מושג הסבר להתנהגותם (Davidson, 1980; Macdonald & Pettit, 1981; Dowding, 1991, 1994).

הכלי הראשון של המחקר הוא **ניתוח תוכן איכותני** של מקורות ראשוניים ומשניים והכלי השני הוא איסוף נתונים באמצעות ראיונות. בבחירת המסמכים ובבחירת המראיינים ווידאתי שיהיה כיסוי מהותי של שדה המחקר הן האמפירי והן המושגי. למשל אחד הקריטריונים היה שייצגו כל קבוצות השחקנים בזירת המדיניות. בכלי הראשון, מנתחת העבודה את "לבנת היסוד" עצמה, שלוש הרפורמות בפנסייה, באמצעות פרוטוקולים של דיוני מליאת הכנסת והוועדות, החלטות וועדת השרים לענייני חקיקה, תכתובות רשמיות ועוד. העובדות האמפיריות נאספו ונותחו מתוך המסמכים והפרוטוקולים של המקורות הבאים: **א. מקורות ראשוניים**: 1. חוקים שעברו; 2. פרוטוקולים של דיוני מליאת הכנסת; 3. פרוטוקולים של דיוני וועדות הכנסת; 4. החלטות רשמיות של ועדת השרים לענייני חקיקה; 5. החלטות הממשלה (שנלוו לחוקים); 6. בג"צים (שנלוו לחוקים); 7. חומר רקע שהוגש והונח על שולחן ישיבות הוועדה. **ב. מקורות משניים**: 8. מסמכים של מרכז המחקר והמידע בכנסת; 9. מסמכים/מחקרים/עבודות של מוסדות מחקר; 10. ימי עיון אקדמאיים או ציבוריים; 11. עיתונות יומית; 12. דו"חות ומאגרי מידע של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; 13. דו"חות המוסד לביטוח לאומי; 14. דו"חות מבקר המדינה. כדי לכסות את שדה המחקר נעשתה אינטגרציה של מסמכים הן מתחום דיני עבודה והן מתחום המדיניות הציבורית. כמו כן נעשה שימוש במסמכים מגוונים. דו"חות של בנק ישראל, של הביטוח הלאומי או של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סיפקו מקורות ראשוניים אולי חד ממדיים ולא ממצים. לעומתם, פרוטוקולים של דיוני הכנסת, מקום המפגש שבו מתרחשים תהליכי קביעת המדיניות, ובדומה, פסיקה של בית המשפט, הציגה עמדות של הצדדים, מהווים מסמך ממצה.

הכלי השני של המחקר כלל איסוף נתונים באמצעות ראיונות. **ראיון בלתי מובנה** הוא ראיון בו מתרשם החוקר ממגוון סוגי אינפורמציה העולים מהמראיין (תשובות, הבעות פנים וכו'). על מנת לבצע ראיון זה מכין החוקר מגוון שאלות ללא תשובות מובנות. חסרונותיו הבולטים של כלי זה הם האפשרות להטיות סובייקטיביות מצד המראיין, הקושי בעיבוד הנתונים המתקבלים ומידת התגובתיות שלו בשל גודל הפער בינו לבין המראיין (צבר, 1997; בייט-מרום, 2008). יתרונו הגדול של כלי זה הוא שכאשר נוצרת כימיה טובה בין החוקר למראיין, ניתן להגיע בראיון לתובנות עמוקות. במסגרת המחקר, נערכו 58 ראיונות בלתי מובנים, עם מקבלי החלטות בתחום מדיניות יחסי העבודה, ראשי ההסתדרות לדורותיהם, שרי העבודה, חברי וועדות שונות שקמו בנושא יחסי עבודה ומדיניות רווחה ומומחים בתחום. הראיונות כולם בוצעו פנים אל פנים. הסיבה לריבוי מראיינים היא שהמחקר מכסה תקופה ארוכה והיבטים שונים עיקריים מתחום יחסי העבודה, ולכן חלקם של המראיינים נשאלו רק על היבטים או תקופות ספציפיות הרלוונטיים להם. סיבה נוספת היא הרצון להשוות ולתקף את התובנות שעלו בכל ראיון עם העולה מדברי מראיינים אחרים ומקורות כתובים. מדברי המראיינים מסיקה העבודה גם תובנות כלליות. כאשר הדבר אושר על ידי המראיינים, דבריהם הוקלטו ועברו שעתוק על ידי כותב העבודה.

המחקר מתבסס על ראיונות עומק עם שחקנים שמופו כרלוונטיים להבנת התהליך ועם חוקרים שתחום מחקרם רלוונטי להבנת הסוגיות שנבחנות בעבודה זו. חלק מהמראיינים שימשו ביותר מתפקיד אחד

רלוונטי למחקר. כך למשל הגב' ציפי סמט הייתה ממונה על הביטוח ושוק ההון במשרד האוצר בשנים 1998 – 2002 ואח"כ דירקטורית בנק דיסקונט ובחברת קופות הגמל של מנורה 2004 – 2008 או יוסי קוצ'יק שהיה הממונה על השכר באוצר בשנים 1994 – 1999 מנכ"ל משרד ראש הממשלה בשנים 1999 – 2001 ויו"ר חברת כוח האדם 'מנפאואר' בשנים 2001 – 2005. כך שבסך הכול רואיינו 63 בעלי תפקידים. המרואיינים נבחרו באופן שבו יהיה ייצוג לשחקנים השונים, וכן נבחרו כאלה שניהנו בתפקידים דומים בתקופות שונות. בסופו של דבר, ניתן לחלקם לשש קבוצות: בירוקרטים/ אנשי משרד האוצר: 19 בכירים במשרד האוצר, 2 בכירים בבנק ישראל, הסטטיסטיקן הראשי, 3 בכירים במשרד התמ"ת ובכיר במשרד הרווחה. בטוח לאומי: 2 בכירים. ההסתדרות/ נציגי עובדים: 5 בכירים בהסתדרות, בכיר בכוח לעובדים, יו"ר וועד עובדי חברת חשמל. מעסיקים: נשיא לה"ב לשעבר, 2 נשיאי התאחדות התעשיינים, ועוד 11 נציגי מעסיקים. פוליטיקאים: 7 שרים לשעבר וחברי כנסת. ציבור רחב/ אנשי אקדמיה: 5 חוקרים.

מלבד החסרונות הבסיסיים של כלי הראיונות, יש להניח כי מרחק הזמן צפוי היה להשפיע על תשובותיהם של מרואיינים שנשאלו על תקופות מוקדמות יותר. זאת בעיקר, כיוון שסביר להניח, שאלה עשו "רציונליזציה מאוחרת" לפעילויותיהם והתבטאויותיהם השונות. לא מן הנמנע, שגם אינטרסים אישיים, ארגוניים או אחרים השפיעו על תשובותיהם של המרואיינים, שבזמן הריאיון עוד שימשו שחקנים, או הושפעו, בצורה כזו או אחרת, משחקנים שונים הקשורים במערכת יחסי העבודה. שיקול זה הוא סיבה נוספת למספר הגדול יחסית של ראיונות שבוצעו, כמו גם העובדה שבאופן כללי, הראיונות כללו מגוון רחב של שחקנים בעלי תפקידים מפרספקטיבות שונות. קושי נוסף שצריך היה להתגבר עליו הוא הגדרת שדה המחקר. כחוקר הייתי ער לעובדה שהגדרת האוכלוסייה תמיד יוצרת שטחים "מתים", שחקנים שלא נכללו. הדבר עשוי לנבוע או משגיאה של החוקר או מהעובדה שחלק מהשחקנים לא היו נגישים, לא רצו להתראיין. כדי לנסות ולהתגבר על מגבלות המחקר, ביקשתי, במהלך הראיונות, מהמרואיינים שיפנו אותי לדמויות רלוונטיות נוספות, וכך בדקתי את הבחירות שלי וניסיתי לצמצם ככל הניתן "שטחים מתים". בנוסף, נעשה בעבודה שימוש גם בשיטת הטריאנגולציה, שיטת המחקר הכפולה. אחת ממטרות הכפילות היא לאמת את מה שאנשים אומרים בראיונות עם המסמכים. את האימות עשיתי גם במהלך הריאיון עצמו. הטריאנגולציה הנוספת היא בקרת איכות נוספת, באמצעות ההתייעצות עם המנחים. חלק מהנתונים שהועלו פירשתי והבאתי למנחים. הצגתי את זה בפני כל אחד מהמנחים שלי בנפרד. הרווח הוא גישה בלתי תלויה.

בעבודה זו התבצע ניתוח תוכן איכותי של מקורות כתובים ומאגרי מידע כדי להבין, באופן מצטבר ומבין השורות, באיזו מידה, תפיסת המציאות של השחקנים, תאמה את התפיסה המתוארת במודל המחקר. באמצעות מודל המחקר, מנסה העבודה לדמות, את מצב ההחלטה של השחקנים. התובנות, המופיעות או החבויות בטקסט, נותחו, במטרה לעשות רציונליזציה להתנהגות השחקנים. על מנת לתקף את הממצאים, התבצעה במחקר הצלבה בין המקורות הראשוניים לבין המקורות המשניים שנאספו, במקורות המידע הטקסטואליים השונים ובין כל אלה, לבין הראיונות השונים. ההצלבה חידדה את האינפורמציה שעלתה, והתוצר הנלווה הוא חשיפת נתונים חדשים, שלא היו נחשפים ללא שימוש בשיטה זו. שיטה זו הופכת את איסוף הנתונים לאיכותי ודייקני ו-"גורמת לחוקר לבחון מקור אחד של אינפורמציה לעומת אחרים, וכן לסלק פרשנויות שלא נמצאו להן מספיק נתונים מוצלבים לתיקוף הסברן..." (יוסיפון, 2001). על פי שלבי המחקר השונים, ניסתה העבודה לבחון את ההתאמה בין הנתונים העולים מכלי המחקר השונים, השוותה ביניהם והוסיפה אינפורמציה שעלתה מכל כלי. לאחר שתיארנו את שיטת המחקר, הצגנו את שאלות המחקר העיקריות, את מודל המחקר, את השערות המחקר והמתודולוגיה, נעבור לפרק 4 לניתוח הצומת הראשונה, הרפורמה בפנסיה ב-1995.

פרק 4 : הרפורמה הראשונה במערכת הפנסיה – הרפורמה ב-1995

בשנת 1995 התרחשה לראשונה במדינת ישראל רפורמה במערכת הפנסיה. מהלך זה, שעבודת המחקר רואה בו שינוי מוסדי פורמאלי במדיניות ציבורית ייבחר ע"פ תיאורית המוסדות החדשה (Neo-Institutionalism). התיאוריה מניחה כי למוסדות תפקיד משמעותי בהשפעה על תוצאות פוליטיות ומוסדות מוגדרים כ-"כללי משחק" (North, 1990; Steinmo, 2001; Voss, 2001). התיאוריה מדגישה את חשיבות כללי המשחק, כמסבירים תוצאות של מדיניות ציבורית (March & Olsen, 1984). מקובל להגדיר שינוי מוסדי פורמאלי כשינוי כללי המשחק הפוליטיים הרשמיים, היינו שינוי של כללי מדיניות על ידי גורמים המוסמכים לכך. בחינת הרפורמה תיעשה באמצעות שילוב של המוסדות ההיסטורית והמוסדות הרציונלית.

העקרונות והקווים המנחים לרפורמה הראשונה בפנסיה בישראל עוגנו בהחלטת ממשלה מיום 29 במרץ 1995. במסגרת הרפורמה נסגרו קרנות הפנסיה הוותיקות בפני עמיתים חדשים. במקומן נפתחו קרנות חדשות בעלות מנגנון איזון אקטוארי. חלקה השני של הרפורמה נוגע למעורבות בשוק ההון. שיעור ההשקעה של הקרנות החדשות באג"ח מיועדות הופחת מ-93% מנכסי הקרן, כפי שהונפק לקרנות הוותיקות, לשיעור של 70%, ובשיעור ריבית שהופחת מ-5.5% ל-4.8%. היתרה יועדה להשקעה סולידית בשוק ההון. כיצד גובשה הרפורמה, מה היו המשתתפים המבניים העקרוניים שהשפיעו על החלטת המדיניות ומה הייתה מעורבות השחקנים השונים במהלך?

4.1 השפעת כוחות הגלובליזציה על הרפורמה בפנסיה ב-1995

מודל הרפורמות בניהול הציבורי מציע את המבנים העקרוניים שמשפיעים על החלטות המדיניות ואת יחסי הגומלין בין מקבלי ההחלטות למערכת הבירוקרטית (Pollitt & Bouckaert, 2004). גורם מבני מרכזי המוצע במודל הם *כוחות הגלובליזציה*. הגלובליזציה מתאפיינת בהגברת התלות הכלכלית בין מדינות, באינטגרציה גוברת בין כלכלות, בתנועה חופשית של הון וכוח אדם בין גבולות ובעליית כוחן של חברות עסקיות רב-לאומיות. גלובליזציה אינה נשארת רק בתחום הכלכלי, היא כוללת גם העצמה של קשרים חברתיים ותרבותיים חוצי-גבולות. הגלובליזציה, בהיותה חוצת-גבולות, מחלישה את תפקידי המדינה המסורתיים (למשל, בתחום הרווחה). לגלובליזציה השלכות שונות על מדינות שונות (Schwartz, 2001). התחזקות השוק הפרטי מאפשרת לחברות רב-לאומיות, שבסיסן בארה"ב או במערב, לפעול כספק ראשי של מדינת הרווחה. הסכמים גלובליים עלולים להגביל את זכויותיהן של ממשלות ריבוניות. ישנו תהליך של החלשת השליטה של המדינה לטובת חברות רב-לאומיות והון פרטי (לייטמן, 1999).

הגלובליזציה הכלכלית שביטויה המרכזי הוא מעבר חופשי של הון (ובמידה מצומצמת יותר סחורות) בין מדינות גברה במידה רבה מאז שנות השבעים ושחקה את יכולתן של ממשלות נבחרות לכוון את כלכלת מדינותיהן לפי רצון ורצון בוחריהן (Rodrik, 1997; Mishra, 1999; Strange, 1997). הגלובליזציה הכלכלית הביאה לשינוי ביחסי העוצמה בין המדינה, העובדים והמעסיקים (בעלי ההון): כוחם של המעסיקים גבר משום יכולתם לנייד את השקעותיהם ממקום למקום, ולכן נחלש כוחם של המדינה ושל האיגודים המקצועיים (Clawson & Clawson, 1999). מדינות מתחרות ביניהן על השקעות של בעלי ההון ופועלות ליצור סביבה נוחה לעסקים על ידי הורדת מסים, צמצום ההוצאה הממשלתית, צמצום מדיניות הרווחה והסרת ההגנה על תנאי ההעסקה של העובדים. מדינת הרווחה נתפסת כמכשול שיש להסירו, שכן מדינת הרווחה צורכת משאבים פיננסיים שיש להשיגם באמצעות גביית מסים, היא מעלה את עלות העבודה

והיא מחזקת את כוחם של העובדים מול המעסיקים (אסיסקוביץ, 2007). בעוד שהפניית משאבים ציבוריים לתשתיות פיסיות נתפסת כהשקעה, הרי שהפניית משאבים למדיניות רווחה נתפסת, על פי רוב, כהוצאה. ביקורת מרכזית על המצדדים בחשיבות הגלובליזציה הייתה שהם לא הציגו תימוכין אמפיריים לטענותיהם התיאורטיות (P. Pierson, 2001a). הערכות זהירות יותר גורסות שיש חשיבות לגלובליזציה, אך היקפה והשלכותיה על מדינות הרווחה מצומצמים יותר משהעריכו בתחילה (Fligstein, 1998). חשוב מכך, אין היא מביאה להידמות בין מדינות או לשינוי דרסטי ביחסי העוצמה בין המעסיקים לבין המדינה והעובדים (Navarro, Schmitt & Astudillo, 2004). מחקרים אף הצביעו על כך שדווקא מדינות שכלכלתן הייתה פתוחה יותר עוד לפני התחזקות הגלובליזציה פיתחו מדינת רווחה רחבה המתבססת על הוצאה כספית גדולה, והן נזקקו לשינויים מתונים יחסית עם התחזקות הגלובליזציה (Navarro, Schmitt, & Astudillo, 2004). טענה חשובה אחרת היא שההשפעה המרכזית של הגלובליזציה היא בכיוון הפוליטי יותר מאשר בכיוון הכלכלי. כלומר, יותר משבעלי ההון מעבירים בפועל את השקעותיהם ממדינה מדינה בהתאם לרווחים המצופים, הרי שהם משתמשים באיום לעשות כך, כדי להחליש את עוצמת המדינה והאיגודים המקצועיים וכדי להשיג את מטרותיהם הכלכליות באמצעים פוליטיים (Swank, 2002).

גלובליזציה היא תהליך שבו חל פיחות במשמעות של מרחק וגבולות. בעולם העבודה התעשייתי, טרום עידן הגלובליזציה כינה יצחק רבין את המהגרים "נפולת של נמושות" (רבין, 1976), הם כונו, "יורדים", והיו נתונים לביקורות נוקבות ע"י "הנשואים". בעידן הגלובליזציה והתרופפות משמעותם של גבולות גיאוגרפיים וטכנולוגיות המידע המתקדמות, מתקיימים החיים בכפר גלובלי אחד גדול ותופעת העובדים הרב תרבותיים הפכה לגיטימית במידה רבה יותר ביחס לעולם העבודה הישן (תושב אייכנר, 2009). רם (2005) טוען שהגלובליזציה אשר אומצה כמדיניות הרשמית של מדינת ישראל, משנה את צביונו ואת מדיניותו של מעמד בעלי ההון בישראל. ההחלטות הכלכליות אומנם מתקבלות על ידי הממשלה, אולם הן נעשות מאז שנות ה-80 מתוך נקודת הראות ההגמונית, המשרתת את האינטרסים של בעלי ההון. המעבר לדבריו מקולקטיביזם לליברליזם, אין פירושו מעבר מריכוזיות לביזור בתחום הכלכלי, אלא מעבר מריכוזיות ציבורית לריכוזיות פרטית. כל המרואיינים נשאלו לגבי מידת ההשפעה של הגלובליזציה על ביצוע הרפורמה בפנסיה. המרואיינים שענו על השאלה, ציינו את השפעת הגלובליזציה על המבנה הכלכלי של שוק העבודה הישראלי וכן ציינו שיש השפעה עקיפה בלבד על הרפורמה בפנסיה (בכיר לשעבר באוצר, ראיון 27.11.12; רכלבסקי ראיון 02.12.12; פוגל ראיון 04.12.12; עמי כהן ראיון 18.12.12; בן יעיש ראיון 31.12.12; ברנע ראיון 04.01.13; קלי ראיון 07.01.13; שוחט ראיון 13.01.13; סלבין ראיון 24.01.13).

מוסיף גבאי, שהיה ממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר בשנים 1989 – 1995 (כלכליסט, 02.07.2012):

"אנחנו צריכים להבין שאנחנו רק כאילו עובדים במשק המקומי, אבל בעצם אנחנו עובדים בשוק

הגלובלי. עובד טקסטיל בישראל מתחרה עם המותגים האיטלקיים הכי יקרים וגם עם סין. לכן, גם

השכר היחסי שלי נקבע בעולם ולא כאן, והשפעת המדינה על חלוקת ההכנסות זעומה"

ובראיון, 03.03.2013:

"בשנות ה-90 הושלמה למעשה פתיחה טוטלית של השווקים. בשוק המוצרים, למעט מזון

וחקלאות, קבענו מכס אפסי שלא יהיו הגבלות ייבוא. את שוק מטבע החוץ פתחנו. את שוק ההון פתחנו

גם. כל אדם יכול להעביר את כל נכסיו לחו"ל בלחיצת כפתור והוא חייב במס זהה כשהוא משקיע

בחזית פיננסית בארץ או כשמשקיע בחו"ל. כלומר, עוד שהייתי בתפקיד, החלטנו לפתוח את השוק

לשווקים בעולם, כשלמעשה היינו מודעים לכך שאנחנו חושפים את כל שוק העבודה לעולם."

הנתונים שנאספו, בדומה לספרות המחקרית, מלמדים שלגלובליזציה השפעה מכרעת על המבנה הכלכלי של שוק העבודה, אם כי כלכלה מושפעת בצורה שונה. בהתאם, לא ציפינו שתהיה השפעה ישירה על הרפורמה בפנסיה אלא השפעה עקיפה בלבד. בשנת 1995 מצאנו שהגלובליזציה משפיעה על שוק העבודה, ומכאן גם על יחסי עבודה, על זכויות עובדים, על ביקושים ובאופן עקיף היא בעלת השפעה מדרגה רביעית בלבד על הרפורמה בפנסיה (ראה תרשים 17 עמוד 131 - מידת ההשפעה של המשתנים השונים על המשתנה המוסבר, הרפורמה בפנסיה).

4.2 השפעת שינויים סוציו-דמוגרפיים על הרפורמה בפנסיה ב-1995

מודל הרפורמות בניהול הציבורי מציע גם את השינויים הסוציו-דמוגרפיים כגורם המשפיע על החלטות מדיניות, (Pollitt & Bouckaert, 2004). הכוונה היא ללחצים לביצוע שינויים, הנגרמים כתוצאה משינוי בצורת החיים של האזרחים. בחינת משתנה זה משמעה כי ההשפעה על המדיניות הציבורית נובעת מלחצים מתוך המדינה ולא מחוצה לה. המעבר של משקים מענפי התעשייה והחקלאות (ענפי ייצור) לענפי השירותים הביא לירידת הצמיחה הכלכלית ולצמצום האפשרות להמשיך ולהקצות משאבים כלכליים להתמודדות עם סיכונים חברתיים הנגרמים בעטייה של כלכלת שוק חופשי (Pierson, 2000). שינויים אלה לוו גם בתמורות מעמדיות, ובהן צמצום מעמד הפועלים מזה וצמיחת מעמדות הביניים מזה. עלייתם של האחרונים התבססה בחלקה על שירותי מדינת הרווחה, חינוך למשל, אך מידת תמיכתם במדינת הרווחה מעטה יותר (2001 Iversen). אל השינויים בהרכב הענפי של המשקים במדינות בעלות כלכלה קפיטליסטית נוספו משברים כלכליים עולמיים מתמשכים מאז שנות השבעים ושינויים טכנולוגיים שהביאו לגידול במספר הבלתי מועסקים, להרחבת פערם כלכליים ולגידול בממדי העוני. השינויים בהרכב הענפי של משקים כלכליים קפיטליסטיים תרמו להגדלת הלחצים על מדינת הרווחה, שכן הם לוו בתמורות באופני ההעסקה, באופן שבו חל מעבר מדפוס העסקה יציב מבחינת מקום והיקף לדפוס גמיש יותר של עבודה ארעית או חלקית. שינויים דמוגרפיים וחברתיים, כגון הזדקנות האוכלוסייה, שינויים בדפוסי המשפחה והגירה, העצימו את הסיכונים החברתיים ואת הדרישות הפיננסיות ממדינות רווחה (Esping-Andersen, 1996; Razin & , 2005 Sdaka). הזדקנות האוכלוסייה נחשבת לאחד התהליכים החברתיים-הדמוגרפיים בעלי ההשפעה הרבה ביותר על כלכלתן של מדינות בכלל, ועל מדינת הרווחה בפרט (אסיסקוביץ, 2007). הזדקנות האוכלוסייה (והארכת תוחלת חייה הפרט) מצמצמת את פלח האוכלוסייה המועסק בשוק העבודה ויכול לתרום למימון מדינת הרווחה; לעומת זאת, גדל פלח האוכלוסייה הדורש משאבים נוספים הולכים וגדלים של מדינת הרווחה, למשל בתחום הבריאות (כיוון שקשישים בדרך כלל חולים יותר מצעירים וזקוקים לטיפול רפואי מקיף ויקר יותר) ומימוש תוכניות פנסיה. שינויים בהרכב המשפחה, כמו גידול המשפחות החד-הוריות, מחייבים את החברה להקצות יותר משאבים לקיומם של תאים משפחתיים שבהם יש מפרנס אחד שאינו יכול לעבוד במשרה מלאה. הגירה עשויה להוסיף לחברה אוכלוסייה יצרנית, לעודד את הפעילות הכלכלית במשק ולהגביר את הצמיחה, אך היא עשויה גם להכביד את העול הכלכלי על החברה הקולטת, בשל צרכי השתלבותם של המהגרים בה (מה גם שלעיתים המהגרים נמנים עם קבוצות אוכלוסייה הנוזקות לסיוע מדינת הרווחה בלא השתתפות קודמת במימונה).

בישראל שינויים אלה באו לביטוי בגלי העלייה הגדולים. הראשון היה בשלוש וחצי השנים שלאחר הקמת המדינה והשני, כאשר כ-710,000 עולים מבריה"מ (וכ-110,000 עולים נוספים מארצות אחרות), היגרו ארצה בשנים 1990-1997. במחקר שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת התברר כי הייצוג של יוצאי חבר המדינות שעלו מאז שנת 1990 בשוק העבודה בכללותו זהה לזה של ילידי ישראל ואף גדול ממנו (קורא והלר,

2004). לכן אי - השתלבות בכוח העבודה אינה הסיבה העיקרית להעדר זכויות פנסיה אצל עולים, אף שבגיל טרום-פנסיה - מעל גיל 50 - אפשרויות התעסוקה של העולים הולכות ומתמעטות (סיני, 2003). נראה שהגורם העיקרי לכך שעולים רבים מבריה"מ לשעבר אינם צוברים זכויות מספיקות לפנסיה, הוא השיעור הגבוה של מבוגרים בקרבם. הם אינם עובדים מספר שנים מספיק לצורך צבירת זכויות לפנסיה. גורם נוסף הוא שרוב העולים מועסקים בעבודות זמניות או בעבודות אחרות שבהן אין הם זכאים להטבות סוציאליות, ובכלל זה תוכניות פנסיה (סיני, 2003). בעשורים האחרונים, שינויים סוציו דמוגרפיים באו לביטוי בישראל, בגידול דורשי תעסוקה בקרב נשים, ערבים, חרדים ומהגרי עבודה.

עיקר ההשפעה של שינויים אלה היה בגידול הביקוש לשירותי רווחה, בריאות וביטוח לאומי (שירותים שהמדינה מספקת ונהוג לכנותם "מדינת הרווחה"). ברוב המדינות המודרניות, ביטוח לאומי (פנסיה, דמי אבטלה וסיוע אחר בכסף או בשירותים) הוא ההוצאה הגבוהה ביותר בתקציב המדינה ובריאות, הינה לרוב ההוצאה השנייה בגודלה. שינויים נרחבים ברמת הדרישה לשירותים אלה מתורגמים לגידול משמעותי בהוצאה הציבורית. גידול זה והעלייה בביקושים התרחשו בזמן, שלחצים כלכליים גלובליים דחפו בכיוון ההפוך, לצמצום ההוצאה הציבורית (Pollitt & Bouckaert, 2004). משתנה זה, בניגוד לכוחות הגלובליזציה, משמעו כי ההשפעה על המדיניות הציבורית נובעת מלחצים מתוך המדינה ולא מחוצה לה. לאורך השנים צברו קרנות הפנסיה ההסתדרותיות גירעונות אקטואריים. עד שנות השמונים גירעונותיהן האקטואריים של קרנות הפנסיה לא הוגדרו כבעיה מרכזית. רק בתחילת שנות השמונים הורה אגף שוק ההון במשרד האוצר לקרנות הפנסיה לערוך מאזנים אקטואריים וגירעונותיהן נחשפו לציבור. החשיפה לציבור, בשילוב העלייה הדרמטית באוכלוסייה הבוגרת, חסרת זכויות פנסיה, השפיעה על הרכב האוכלוסייה בארץ ועל שוק העבודה, ובאופן עקיף על יחסי עבודה, על זכויות עובדים ועל גיבוש הרפורמה בפנסיה ב-1995.

4.3 השפעת המדיניות הסוציו כלכלית על הרפורמה בפנסיה ב-1995

המדיניות הסוציו-כלכלית היא גורם מבני של ישי המשפיע על החלטות מדיניות לפי מודל הרפורמות בניהול הציבורי (Pollitt & Bouckaert, 2004). המדיניות החברתית כלכלית של הממשלה נועדה לתת מענה לצרכים ולדרישות של הציבור ולהתמודד עם הבעיות המתעוררות במדינה בתחום הכלכלה והחברה. החל מראשית שנות ה-80, תהליכי שינוי כלליים בחברה הישראלית יצרו כוחות חזקים בעד ליברליזציה. לאחר המהפך השלטוני ב-1977 התמנה ארליך לשר האוצר וסגן ראש הממשלה. בתפקידו זה חולל את "המהפך הכלכלי" - שורת רפורמות ברוח השוק החופשי שכללו את ביטול הפיקוח על מטבע חוץ, ביטול מיסים (בעיקר מס נסיעות שהיה שנוא על ציבור הנוסעים לחו"ל) ועוד צעדים שהביאו להגדלת הצריכה ללא בסיס כלכלי איתן. זאת ותקציבים ממשלתיים לא מאוזנים הובילו לאינפלציה דוהרת. ב-1979 נאלץ ארליך להתפטר מתפקידו בעקבות כישלון הרפורמות שלו באוצר. כמו ארליך, גם הורוביץ, ארידור, כהן אורגד ומודעי היו כולם שרי ליכוד שבאו עם תפישה שתואמת את השקפת עולמו של מילטון פרידמן לעניין שוק חופשי (שורר ראיון, 27.1.2013).

הרפורמה הראשונה שהונהגה במערכת הפנסיה בישראל, בשנת 1995, נועדה לצמצם את הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה, אך היא גם משקפת את המעבר לכלכלת שוק ואת המדיניות המכוונת לשלוט בהוצאות הממשלה בהמשך לתוכנית הייצוב של שנת 1985 (אחדות וספיבק, 2010). לדעת רבים, שיקולים אלה אף הובילו את משרד האוצר להציג אומדן מופרז של גודל הגירעון האקטוארי (פלג, 2006). לאחר שבחנו את הגורמים המבניים, שהוגדרו במודל הרפורמות בניהול הציבורי, נעבור לבחינת התרבות הפוליטית, משתנה מבני נוסף, שהוספנו למודל המקורי.

4.4 השפעת התרבות הפוליטית על הרפורמה בפנסיה ב-1995

משתנה התרבות הפוליטית, שהוספנו למודל הרפורמות בניהול הציבורי, הוא משתנה מבני משמעותי, המשפיע במידה רבה על המשתנה המוסבר. החוקרים אלמונד הגדיר תרבות פוליטית כמערכת של סמלים, ערכים, נורמות התנהגות ודרכי התנהגות רווחים, ביחס לחיים הפוליטיים ולמדינה (Almond, 1992). התרבות הפוליטית במדינת ישראל מאופיינת בחוסר יציבות של כללי המשחק הפוליטיים, אווירה של חוסר סדר ונוהג של אי קיום חוקי עבודה.

מאז שנות ה-80 של המאה העשרים השתנתה החברה הישראלית מחברה המאופיינת בשליטה ובריכוזיות רבה לחברה שסועה עם מספר מרכזי כוח פוליטיים ומגזר פרטי מתחזק (אריאן, 1997; מזרחי ומידני, 2006). ואולם, מערכות ביורוקרטיות רבות של המנהל הציבורי הישראלי נשארו ריכוזיות במידה רבה מאוד ונשלטות על ידי משרד האוצר (Horev & Babad, 2005). מאז ראשית שנות ה-90, כאשר התחזק חוסר היציבות של המערכות הפוליטיות, יותר ויותר אזרחים חשו אכזבה גדולה מהמדיניות הציבורית ומתוצאותיה בכלל ומרפורמות שונות שנערכו בפרט (Mizrahi and Meydani, 2003). תרבות פוליטית המאופיינת בהשתתפות פוליטית עשויה להניע יחסים חיוביים בין השתתפות זו ובין הערכת ביצועים ושביעות רצון, בעוד תרבות פוליטית המאופיינת באי-השתתפות תוביל לקשרים הפוכים או לחוסר קשרים בין תופעות אלה. כמו שכבר נצפה (מזרחי ומידני, 2006; Ben-Poart and Mizrahi, 2005), שלל גורמים מבניים ותהליכים חברתיים מובילים חלקים נרחבים בחברה הישראלית לאמץ דפוס פעילות של קביעת עובדות בשטח בכל הקשור להספקת שירותים שהממשלה אינה מספקת בכמות או באיכות המבוקשת, דפוס פעילות המכונה "פוליטיקה אלטרנטיבית".

סדיקת ההגמוניה הפוליטית של מפא"י ההיסטורית, ששיאה בעליית מפלגת הליכוד לשלטון ב-1977 סימנה את ראשית ההתפכחות הישראלית ממושגי "כור היתוך" ו"מיזוג גלויות". פריחתן של זהויות תרבותיות מרובות ומגוונות בשנות ה-80 בשילוב עם המבנה המוסדי פגמו ביכולתה של המערכת הפוליטית הישראלית לחוקק חוקים שיתמודדו בהצלחה עם בעיות שונות הדורשות עיצוב מדיניות ציבורית. רייכמן ונחמיאס (2006) טוענים לבעיית חוסר משילות. בעיית חוסר המשילות שהגיעה לשיאה בתחילת שנות ה-90 הגבילה בצורה ניכרת את דרגות החופש של קובעי המדיניות, ויצרה מאזן כוחות חדש בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי. תחומים שונים הנוגעים להקצאת משאבים ולקביעת סדרי עדיפויות נקבעים בפועל על ידי המנהל הציבורי. כדי שחלוקת המשאבים הציבוריים לא תהיה מוטה ובלתי שוויונית, וכדי להבטיח תחרות הוגנת על משאבים מוגבלים יש לעצב הסדרים מבניים וכללים פרוצדוראליים שיבטיחו ייצוג הוגן לכוחות הפוליטיים השונים, ויאפשרו את השתתפות הציבור בהליך החלוקה. אלא שבפועל פרטים שונים חשים כי קולם אינו נשמע, והם מודרים ממעגלי קבלת ההחלטות וחלוקת המשאבים (מזרחי ומידני, 2006). במקרים אלו, לפי מזרחי ומידני, הדרכים הפתוחות בפני הפרטים היא פנייה לבית המשפט העליון או לחילופין התנהגות דמוית יציאה (quasi-exit) לפיה יפעלו הפרטים להספקה אלטרנטיבית של המוצר הציבורי. במהלך שנות ה-80 פרחו בישראל הכלכלה השחורה, החינוך האפור, הרפואה השחורה והכבלים הפיראטיים. בשנות ה-90 ובתחילת שנות האלפיים מתמודדת ישראל עם תופעות של בנייה לא חוקית, גניבת חול וברזל. אלא שבנוסף קיימת דרך שלישית והיא השימוש בפרקטיקות של שחיתות כדי להשיג מהדרג המקצועי האחראי על ניהול המשאבים הציבוריים חלוקה והקצאה שונה של משאבים אלו. הגדרה מקובלת לשחיתות פוליטית היא שימוש לא נאות בסמכות או בכוח הנובע מתפקיד ציבורי למען הפקת רווח אישי (Nye, 1967) קרי, שימוש לא הולם בתפקיד ציבורי במטרה לקדם אינטרסים פרטיים (שלום, 2002).

חוקרים שונים מזהים סיבות שונות לאי קיום כללי מנהל תקין בישראל. שפרינצק (1986) טען כי שורשי השחיתות הציבורית והפוליטית נעוצים, בגולה שהתאפיינה במערכת לא-פורמאלית של הסדרים, ובמאבק של היישוב היהודי בשלטון הבריטי ובחוקיו. אלה גרמו לציבור היהודי ליחס חשדני ועוין לחוק ולאוכפיו (גנוסר ומידן, 2002). ראובני מייחס את שורשי התרבות המנהלית בישראל למורשת הממשל העות'מאני ולמסורת שהתפתחה במזרח אירופה (ראובני, 1998). שפירא תולה את האשם באינטרסים של מנהיגות מפא"י שעם קום המדינה שאפה להקים מנגנון מנהלי-בירוקראטי בפקוחה (שפירא, 1984). הפוליטיקאים הקימו את הבירוקרטיה הציבורית בישראל, עמדו בראשה מהיום הראשון להקמתה, ואיישו אותה בנאמניהם. שחיתות אינדיבידואלית מאפיינת את החברה הישראלית מראשית ימיה. היא הפכה להיות המאפיין הבולט בקרב לא מעט נבחרי ציבור, מסוף שנות השמונים ואילך (מצקין, 2012). עבודת המחקר מחדשת בכך שהיא קושרת את מושג השחיתות לנושא הרגולציה בשוק הישראלי ובאופן ממוקד יותר לתחום הפנסיה (ראה פירוט בפרק 5). עבודת המחקר מגלה כי בתחום גיבוש מדיניות הפנסיה, בולטים במיוחד שחקני הוטו, עקב המעורבות של החשבים באוצר, היוע"משים והמערכת המשפטית לגווניה. לקראת הרפורמה ב-1995 פונים שחקנים במשולש הקורפורטיסטי לגורמי חוץ במקום להידבר ביניהם ונוקטים אגב כך פוליטיקה אלטרנטיבית.

בנובמבר 1995 פרש רמון, ובמקומו נכנס פרץ לתפקיד יו"ר ההסתדרות החדשה. בתפקיד זה התמודד עם משבר כספי חריף שגרם לו לפטר רבים מעובדי הארגון ולמכור נכסים. פעמים אחדות לא הצליחה ההסתדרות לשלם שכר במועד, וסימן שאלה ריחף על יכולתה להמשיך ולהתקיים. בשנת 1997 זכה בבחירות הישירות לראשות ההסתדרות. המדיניות הנאו ליברלית של ממשלות ישראל הביאה אותו לעימותים תכופים איתן, ובמיוחד עם נתניהו, בתפקידו כשר אוצר. עו"ד אטלן, שעבד בלשכה המשפטית המשרד העבודה והרווחה משנת 1996, התקדם לסגן בכיר ליועץ המשפטי החל משנת 2001 שימש כסגן בכיר ליועץ המשפטי והוא בפועל היועמ"ש של משרד התמ"ת משנת 2007 ועד היום, טוען בתוקף (ראיון 14.04.2013):

"בתחום יחסי עבודה הפרטה גורמת דווקא לקבלת אחריות רבה יותר על המדינה, היות וחוקי המגן משיתים עליה אחריות וכן מוטלת עליה אחריות של אכיפת זכויות העובדים. מאמצע שנות ה-90 קמה צעקה על פגיעה בזכויות עובדים ואין כתובת. ולכן יש פנייה רבה יחסית לחקיקה פרטית. הרבה חוקים שיצרו עוד יותר ציפיות מהמדינה ואין מי שיאכוף אותם. השיא הוא בתקופת עמיר פרץ כיו"ר ההסתדרות. בכל פעם שיש לו בעיה, במקום לשאת ולתת הוא רץ לכנסת להעביר חוקים. התגובה על הפרות של זכויות עובדים באה בדרך זו. חברי הכנסת נזעקו יותר מאשר גורמים אחרים."

בדומה, קרנות הפנסיה נוקטות פוליטיקה אלטרנטיבית ופונות לבג"ץ (כפי שיפורט בהמשך הפרק). הפנייה לביהמ"ש היא זרז לביצוע הרפורמה. לאחר שבחנו את הגורמים המבניים שהשפיעו על החלטת המדיניות נעבור לבחינת האינטרסים של שחקנים שונים שהיו מעורבים במהלך והאינטראקציות ביניהם.

4.5 השפעת השחקנים השונים על הרפורמה בפנסיה ב-1995

מדיניות ציבורית מורכבת מאוסף גדול מאד של החלטות שמקבלים הגורמים המוסמכים לכך בנוגע לוויסות ולניהול של תחומי החיים השונים. כל החלטה כזאת נקראת "החלטת מדיניות" (מזרחי ומידני, 2006). לדוגמא, ביום 29 למרץ 1995 קיבלה הממשלה החלטה על הרפורמה בפנסיה – החלטת מדיניות שאפשר להסבירה באמצעות הגורמים המעורבים בתהליך שהוביל אליה. את הרפורמה בפנסיה ב-1995 נסביר באמצעות הגורמים המעורבים בתהליך שהוביל אליה, תוך התבססות על התשתית התיאורטית של תיאורית הבחירה הציבורית ושל תיאוריית הקורפורטיזם.

4.5.1 ניתוח הרפורמה ב-1995 לפי תיאורית הניאו קורפורטיזם

על פי תיאורית הקורפורטיזם כדי להבין את המציאות, את החברה, יש לבחון את מערכת הכוחות שבין שלושת השחקנים במערכת: איגודי עובדים, בעלי ההון/המעסיקים וממשלה (גרינברג, 1997; Wilensky, 1991; Cawson, 1986; Streeck & Schmitter, 1985; 1976). בהתאם, ניתן לאפיין חברות שונות, על פי מערכת הכוחות השונה שבין שלושה שחקנים אלו.

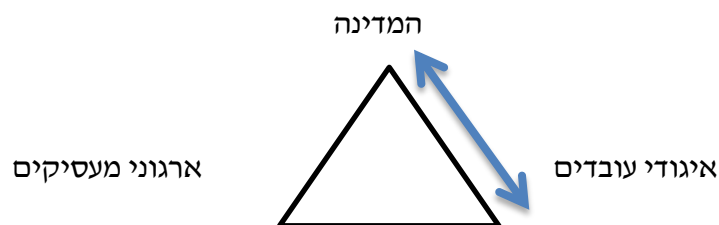
החוקר שהגדיר לראשונה את צמיחתו של הקורפורטיזם היה שמיטר (Schmitter, 1974). בחברה קפיטליסטית מפותחת מתהווה דפוס ייצוג אינטרסים, בו המדינה מעורבת בכלכלה ומזמנת את נציגי העובדים והמעסיקים להדברות ולניהול מו"מ ארצי וריכוזי. הידברות זו היא שמעניקה קונצנזוס למדינה ומאפשרת לה לנהל את ענייני הכלל. הממשלה עובדת בשיתוף עם קבוצות אינטרסים מרכזיים במשק (נציגי עובדים ונציגי מעסיקים), ע"מ לפתח ולהטמיע מדיניות כלכלית. בקורפורטיזם מדינתי יחסים אלו נכפים ע"י המדינה, ואילו בנאו-קורפורטיזם יחסים אלו הם וולונטריים. וילנסקי (Wilensky, 1976) מסביר את השוני בין מדינות רווחה בעלות התפתחות כלכלית דומה בקיומו של קורפורטיזם דמוקרטי, קרי קיום יחסי גומלין חזקים בין קבוצות אינטרס מאורגנות חזקות של העובדים ושל המעסיקים, ובין ממשלה בעלת אופי ריכוזי, שבמו"מ תקופתי ביניהם יכולים להגיע לידי קונצנזוס בכל הנוגע למדיניות חברתית כלכלית וליצור מעין חוזה חברתי בעל אפקטיביות רבה בכל הנוגע למדינת הרווחה. קיומם או העדרם של מגננונים כאלה קובע את אופייה של מדינת הרווחה. וילנסקי טען, שבכל נקודת זמן ובכל מדינה מסוימת, ניתן לאפיין את מדינת הרווחה לפי מערכת יחסי הכוחות בין השחקנים האלה. אם היא מאוזנת בין בעלי הון איגודים מקצועיים והמדינה בסדרי כוח דומים אז מתאפשרת יציבות ומדינת רווחה אוניברסאלית. כאשר יש הטיה לכיוון אחד השחקנים, מתערער שיווי המשקל ומדינת הרווחה מקבלת מבנה אחר.

קרנות הפנסיה ההסתדרותיות התאגדו במהלך שנות ה-50, כמיזוג של קופות תגמולים קטנות. הקרן הגדולה הוותיקה שבהן, קרן הגמלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות, הוקמה בתחילת 1954 (על יסוד קופות גמל שהיו קיימות קודם לכן ובהן קרן הפנסיה של עובדי קופת-חולים). הקרנות העניקו לעמיתיהן זכויות חסרות בסיס אקטוארי. קרנות הפנסיה ההסתדרותיות החזיקו בהון עצום המבוסס על כספיהם המצטברים של המבוטחים. בימים של בניית מדינה בלט המחסור של מקורות כספיים להשקעה בפרויקטים ממשלתיים. אינטרס זה הוביל את הממשלה להגיע בשנת 1954 להסדר עם ההסתדרות, לפיו 50% מהון הקרנות יופנו למימון פרויקטים ממשלתיים. ההסתדרות זכתה להגנת החסכוניות הפנסיונים מפני רמות גבוהות של אינפלציה על ידי השקעתם באגרות חוב ממשלתיות המבטיחות תשואה קבועה ויחסית גבוהה. נוסף לכך, ההסתדרות זכתה למימון "התכנית הכספית" השנתית של חברת עובדים על ידי הפניית 20% מתוך הכספים המיועדים למימון פרויקטים ממשלתיים להשקעה במפעלים הסתדרותיים. בשנת 1957 הגיעו הממשלה וההסתדרות להסכם כי 50% מההשקעות יהיו באגרות חוב ממשלתיות מיועדות והשאר יושקע במפעלי חברת עובדים (Shalev, 1992; גרינברג, 1993). הון של הקרנות הפך למאגר כלכלי משותף של הממשלה ושל ההסתדרות, ושתייהן פעלו במסגרת אותם תנאים מוגנים. וכך, מראשית ימיה של המדינה ועד למחצית שנות ה-80 כובד המשקל במשולש הקורפורטיסטי היה מונח על הצלע המקשרת בין המדינה להסתדרות, התקופה שבה המפלגה השלטת הייתה מפלגת העבודה (ראה תרשים 4 שלהלן).

נקודת המפנה ארעה בשנת 1981 כאשר ביטל שר האוצר דאז יגאל הורביץ את התכנית הכספית של חברת עובדים. הורביץ קבע כי כל הכספים הצבורים של קרנות הפנסיה יושקעו באגרות חוב מיועדות, וכי השימוש בהם יהיה לצורך מימון התקציב השוטף של הממשלה. ההסתדרות איבדה מקור אשראי זול ובטוח למפעליה. קרנות הפנסיה העדיפו לקבל תשואה מובטחת ולא התנגדו למהלך זה. מבחינה כלכלית-פוליטית,

המשמעות הייתה שליטה ממשלתית במקורות האשראי להשקעות, והעדר שוק הון התלוי בהימצאותם של משקיעים מוסדיים ובתחרות (שפיר ופלד, 2005).

תרשים 4 : דגש במערכת היחסים במשולש הקורפורטיסטי ערב הרפורמה בפנסיה 1995 :



לאורך השנים צברו קרנות הפנסיה ההסתדרותיות גירעונות אקטואריים. עד שנות השמונים גירעונותיהן האקטואריים של קרנות הפנסיה לא הוגדרו כבעיה מרכזית. רק בתחילת שנות השמונים הורה אגף שוק ההון במשרד האוצר לקרנות הפנסיה לערוך מאזנים אקטואריים וגירעונותיהן נחשפו לציבור. למעלה מעשור חלף כאשר רק בשנת 1995 יזם לראשונה משרד האוצר רפורמה במערכת הפנסיה שאמורה הייתה להתמודד עם גירעונותיהן האקטואריים של הקרנות. הגירעונות הגדולים בוקרו ע"י השחקנים אשר רובם ראו בהם כפוגעים באינטרסים שלהם. משובי המדיניות של רוב השחקנים כפי שיפורט בהמשך, יצרו בסיס לשינוי. מנגד, ההסתדרות, אשר ניהלה את הקרנות, ולמרות שבכירים בה היו מודעים לגירעונות (שערי, 1959; משל, 1970; שלום, 2004), נמנעה מכל סוג של יוזמה לשינוי. בחלק הבא, ובהתאם לתיאורית הבחירה הציבורית, נבחן את האינטרסים של השחקנים השונים שהיו מעורבים בתהליך ואת האינטראקציות ביניהם.

4.5.2 ניתוח הרפורמה ב-1995 לפי תיאורית הבחירה הציבורית

המודלים שמציעה תיאורית הבחירה הציבורית, מניחים כי המדיניות הציבורית מושפעת מארבעה שחקנים עיקריים: הפוליטיקאים, הציבור הרחב, הבירוקרטים וקבוצות האינטרס. לכל אחד מהשחקנים משקל מסוים בהשפעה על המדיניות הציבורית, כאשר תוצר המדיניות המתקבל הוא בסופו של דבר פשרה מתוך האינטראקציה ביניהם. הצורך בהתערבות המדינה באמצעות מדיניות ציבורית עולה, בדרך כלל, כאשר מתעורר מחסור במוצר ציבורי. מוצר ציבורי הוא מוצר שמרגע תחילת אספקתו, אי אפשר למנוע את השימוש בו, ולכן גם אי אפשר לגבות את התשלום הריאלי תמורתו (דורון, 1988; Weimer & Vining, 2005). המוצר הציבורי במחסור הוא רווחה חברתית, אשר תושג באמצעות ביטוח פנסיוני בהיקף מלא או בהיקף מספיק לכולם. בתתי הפרקים הבאים נעסוק בהשפעתם של השחקנים השונים על הרפורמה בפנסיה ב-1995.

השפעת הפוליטיקאים על הרפורמה ב-1995

לפי תיאוריית הבחירה הציבורית בבסיס כל החלטת מדיניות של פוליטיקאי עומדים יחסי הגומלין בינו ובין ציבור הבוחרים. יחסי גומלין אלו מושתתים על מנגנון של ביקוש והספקתו, כלומר הציבור מעלה ביקושים למדיניות מסוימת, והפוליטיקאי נענה לאותם ביקושים אשר ממקסמים את יכולת ההיבחרות שלו (Downs, 1957). הפוליטיקאים תמכו במהלך. הממשלה תמכה ברפורמה מתוך רצון להתמודד עם הגרעון האקטוארי. היא נכנסה מעורבת למהלך היות והיה ברור לה כי כדי לקדם את הרפורמה עליה לתת משהו (בייגה שוחט, ראיון 13.01.13). בתמורה ליישום תוכנית הבראה בקרנות הוותיקות בפיקוח הדוק ושוטף של

משרד האוצר, ולהעברה הדרגתית של עובדי מדינה מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת, התחייבה המדינה להבטיח את זכויותיהם הקיימות של העמיתים, אם הקרן לא תעמוד בהן.

במהלך שנות ה-80, הוגשו לממונה על שוק ההון במשרד האוצר בקשות רבות להקמת קרנות פנסיה חדשות, וריבוי נבע מהמשך הנפקת איגרות החוב המיועדות לקרנות הפנסיה בריבית מועדפת. בשנת 1990 מינתה הממשלה וועדה ציבורית, "ועדת שטסל" אשר שקדה על הכנת דין וחשבון והמלצות בעניין מערך הפנסיה בישראל, ובין שאר המלצותיה אמורות היו להיכלל גם המלצות בעניין הדרכים לטיפול בגרעון האקטוארי הקיים בקרנות הפנסיה הפעילות.

הפסקת הנפקת איגרות החוב כאמור חייבת הייתה להיות מלווה בשורה של צעדים אחרים אשר יצמצמו את הגרעון האקטוארי בקרנות ובתכנית כוללת להמשך פעילותן של קרנות הפנסיה, כאשר לא תובטח להן התשואה של 5.5% לשנה באג"ח ייעודיות כאמור. לכן, כל עוד לא גובשו המלצות הועדה בעניין פתרון בעיית הגרעון האקטוארי, לא ניתן היה להפסיק את הנפקת איגרות החוב המיועדות לקרנות הפנסיה. יחד עם זאת, התעורר חשש כבד כי אישור קרנות פנסיה חדשות, אשר מצד אחד, יהיו זכאיות לרכוש איגרות חוב בתשואה מובטחת של 5.5% לשנה, ומצד שני - אינן "מבטיחות זכויות" ואינן מסתכנות בגרעון אקטוארי במיליארדי שקלים חדשים, יעניק להן יתרון יחסי משמעותי, בלתי מוצדק, הן מול הקרנות המבטיחות זכויות והן מול קופות התגמולים וביטוחי החיים. יתרון כזה, גם אינו תואם את המדיניות הכלכלית של הממשלה. כמו כן, הערכת הגורמים המקצועיים במשרד האוצר הייתה כי אישור קרנות פנסיה החדשות כאמור עלול להביא לנהירה המונית של מצטרפים חדשים לקרנות אלו, תוך העברת סכומי כסף גדולים הצבורים בקופות גמל לתגמולים וביטוחי החיים לקרנות הפנסיה החדשות, ולזעזוע של שוק ההון ופגיעה בציבור. העברת כספים מאסיבית כזו הייתה גורמת גם להגדלת התחייבויות המדינה בשל ריבית על איגרות חוב, בעשרות מיליוני שקלים.

על מנת למנוע את אפשרות הנזק כאמור, הוצע להקפיא את המצב הקיים לתקופה מוגבלת, אשר בה תגיש ועדת הפנסיה את המלצותיה, ולממשלה תינתן ההזדמנות לבחון המלצות אלו ולקבל החלטות לגבי יישומן. על רקע זה, הניחה הממשלה בראשית 1994 על שולחן הכנסת, הצעת חוק קרנות פנסיה (קרנות חדשות) (הוראת שעה) התשנ"ג – 1994, לחקיקה בהליך מזורז. על פי ההצעה בתקופת תוקפו של החוק לא תהיה קרן פנסיה שקיבלה אישור לאחר כניסת החוק לתוקף, זכאית להשקיע את כספי עמיתיה באג"ח מיועדות. החוק נכנס לתוקף במרץ 1994. בהתאם לאמור, תוקפו של החוק הוגבל עד ליום 31 באוקטובר 1994. בסוף שנת 1992 הופסקה פעילותה של "ועדת שטסל", קודם שהגישה את המלצותיה, ובמקומה מונתה "ועדת פוגל". "ועדת פוגל", הגישה המלצותיה למדיניות פנסיונית כוללת לשר האוצר ולממשלה ביוני 1994. הוחל בדיון בהמלצות הועדה אך מפאת כובד משקלו של הנושא שעמד בפניה ומפאת ההשלכות מרחיקות הלכת של מסקנותיה, הדיון במסקנות והמלצות אלו טרם הושלם וטרם נתקבלו החלטות באשר ליישומן. במקביל, הובא לידיעת הממשלה תוכן פסק הדין בבג"צ 627/94 ו-878/94 "כלל" ו"מגדל" נ' שר האוצר ואח', שניתן ביום 19 באוקטובר 1994. הממשלה הייתה מודעת היטב לכך שהעתירות נדחו בפסק דין זה, בין השאר, מתוך הסתמכות על זמניותו של החוק הנדון. הממשלה גם הייתה מודעת היטב לכך שתקופת הביניים שנדונה בפסק הדין, ושאותה בא לשמר החוק, צריכה להיות קצרה כמתחייב מיעודה.

יחד עם זאת, על מנת לאפשר לממשלה לקיים אה הדיון הנדרש בדו"ח הועדה ובדרכים ליישום המלצותיה, נדרש לממשלה פרק זמן של מספר חודשים נוספים, ולכן הוצע להאריך את תוקפו של החוק עד סוף חודש מרס 1995 (דברי הסבר לתיקון להצעת חוק קרנות פנסיה (קרנות חדשות) (הוראת שעה) התשנ"ג – 1994). תוקפו של החוק הוארך עד 31.3.1995 כאשר הרפורמה התקבלה ב-29.03.1995.

הפוליטיקאים נקטו אסטרטגיה של הפרטה. הרפורמה הראשונה שהונהגה במערכת הפנסיה בישראל, בשנת 1995, נועדה לצמצם את הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה, אך היא גם משקפת את המעבר לכלכלת שוק ואת המדיניות המכוונת לשלט בהוצאות הממשלה בהמשך לתוכנית הייצוב של שנת 1985. בבסיסה של מדיניות זו היו הן שיקולים אידיאולוגיים – האמונה בצמצום מעורבות הממשלה ובהעברת האחריות לפרט, והן שיקולים פוליטיים – החלשת ההסתדרות (ספיבק, 2010). ראשית תהליכי ההפרטה באו לביטוי בתוכן הרפורמה, בה נקבע כי שיעור ההשקעה של הקרנות החדשות באג"ח מיועדות יופחת מ-93% מנכסי הקרן, כפי שהונפק לקרנות הוותיקות, לשיעור של 70%, ובשיעור ריבית שיופחת מ-5.5% ל-4.8%. היתרה יועדה להשקעה סולידית בשוק ההון. ההסתדרות 'הסכימה' למהלך זה (הרפורמה ב-1995) תחת החשש שתסולק לגמרי מהשפעה במערכת הפנסיה ותחת הלחץ של הגירעון 'הנוראי'. באופן סמוי הייתה גישה של דור א' ודור ב': הממשלה ערבה לזכויות הוותיקים, תמורת הרעת הזכויות למצטרפים החדשים. אולם, מאחר שלא נעשה דבר לפתרון בעיית הגירעון (דחיית גיל הפרישה ו/או העלאת דמי-הביטוח) הסתבר שזהו צעד ראשון לקראת ההפרטה המלאה של המערכת וסילוק השפעת ארגוני העובדים מתוכה. יש לראות את הרפורמה של 1995 כצעד ראשון למימוש קו אנטי-חברתי במערכת הפנסיה (יוסף, ספיבק, 2008).

השפעת הציבור הרחב על הרפורמה ב-1995

הציבור הרחב תמך ברפורמה תמיכה עקיפה. הציבור הושפע מהפרסומים באמצעי התקשורת אודות הגירעונות האדירים בקרנות הפנסיה. כמו כן, בהעדר כלים, אין ביכולתם של מרבית האזרחים להתמודד עם נושא מורכב כמו פנסיה, וכל שנותר להם הוא להאמין במומחיותם המקצועית של אנשי האוצר (רצון, 2008).

השפעת הבירוקרטים על הרפורמה ב-1995

החל מראשית שנות ה-80 גילו אנשי האוצר העדפה לאוריינטציה ניאו ליברלית ברורה ודחפו לליברליזציה. פקידי משרד האוצר, אשר נשאו את התפישה הניאו-ליברלית, פעלו לתרגמה להסדרים מוסדיים בכלכלה הפוליטית הישראלית. האינטרס המתייחס להיבט זה קשור בביטול המעורבות הממשלתית בשוק הפנסיה, ובהעמקת הליברליזציה של שוק ההון והתחרות המצויה בו, מתוך תפישה כי מהלך זה יתרום לצמיחה הכלכלית. במחקר חלוצי קבע ניוסקן שבירוקרטים מונחים בראש ובראשונה על ידי האינטרס למקסם את התקציב של משרדם, משום שבעזרתו הם מעצימים את כוחם, ובעקיפין גם ממקסמים את התגמולים החומריים שהם מקבלים (Niskanen, 1971). האינטרס של מקסום תקציב משרדם, הניע את אנשי האוצר בתחילת שנות השמונים, באמצעות אגף שוק ההון במשרד האוצר, להורות לקרנות הפנסיה לערוך מאזנים אקטואריים ולחשוף גירעונותיהן לציבור. אינטרס זה, הוא אשר דחף אותם בשנת 1995 ליוזם לראשונה רפורמה במערכת הפנסיה, שאמורה הייתה להתמודד עם גירעונותיהן האקטואריים של הקרנות. לא היו אלה כוחות חיצוניים אלא יזמי מדיניות, פקידי משרד האוצר, שפעלו לגיבוש הרפורמה ולביצועה. יזמים פוליטיים מקובל להגדיר כיחידים או קבוצות המנסים לשנות את המצב הפוליטי אם על ידי שינוי מדיניות, ואם על ידי שינוי כללי המשחק הפוליטי (Doron & Sened, 2001). יזמים פוליטיים הם למעשה "שחקני מפתח" דוגמת הכלכלנים מהאקדמיה שהפכו לשחקנים בעלי יכולת לקדם רפורמות מוסדיות (Maman & Rosenhak, 2007); שחקנים המשפיעים על רפורמות בתחום הרווחה (Gavious & Mizrahi, 2003); או אחרים. עוד בטרם אושרה הרפורמה, על מנת לרכז את דעת הקהל בישראל ולגייס את תמיכתן של קבוצות אינטרס, הציגו פקידי האוצר את הגירעון האקטוארי של קרנות הפנסיה כגרעון ענק הדורש פתרון דחוף. אלמלא כן, הקרנות תקרוסנה וגמלאים רבים יאבדו את מקור הכנסתם העיקרי. כדי להשפיע, השתמשו יזמי המדיניות באסטרטגיה של הבניה פוליטית של משבר. לריכוך

דעת הקהל בישראל וגורמים "חברתיים" בממשלה ובכנסת, יצרו פקידי משרד האוצר במתכוון בהלה בעניין הגרעון האקטוארי הענק של מערכת הפנסיה בישראל והאסון האורב בפתח בגללו (פלג, 1997).

פירסון זיהה שתי אסטרטגיות עיקריות שנוקטים השחקנים החותרים לצמצום מדינת הרווחה, אשר מתוכנן נגזרות טקטיקות המשלימות זו את זו (Pierson, 1995). האסטרטגיה הראשונה היא החלשת בסיס המשאבים שאפשר לגייס למימון שירותי הרווחה. הטקטיקות הנגזרות מאסטרטגיה זו הן הורדת מסים (הורדת גובה המסים כך שיקטן בסיס המשאבים שאפשר לגייס ממנו תקציבים לשירותי רווחה וביטחון סוציאליים), הגבלת היכולת לגבות מסים בעתיד (קביעת כללים ומגבלות חוקיות המונעים את האפשרות להגביר או להגדיל את גביית המסים במדינה בעתיד. כך מוגבלת לעתיד יכולת ההכנסה של משאבים לאספקת שירותי רווחה) וכן ויזביליות של המיסוי (הגדלת יכולת הנראות של המסים הנגבים בעיני האזרחים, כך שהאזרחים יכולים לבצע את הקשר בין שירותי הרווחה למסים שהם משלמים. כך מתחזקת דעת הקהל כנגד גביית מסים לטובת שירותי רווחה). האסטרטגיה השנייה היא החלשת הארגונים והמוסדות החברתיים הפועלים לחיזוקה של מדינת הרווחה ודה־לגיטימציה שלהם. זוהי האסטרטגיה שנהגו בה אנשי האוצר כנגד ההסתדרות ברפורמה ב-1995. הטקטיקות הנגזרות מאסטרטגיה זו הן ערעור הבסיס הפיננסי של מוסדות וארגונים אלה, עריכת מסעות הסברה והתקפה על גופים אלה ועל מעשיהם, הצגתם כלא רלבנטיים בעיני דעת הקהל, האשמתם בפופוליזם ובא־אחריות חברתית בעיני הציבור וכן עקיפת המוסדות והעברת סמכויותיהם או עוצמתם לשחקנים אחרים. אנשי האוצר האשימו את ההסתדרות בניהול כושל של קרנות הפנסיה עד כדי גרימת איבוד מקור הפרנסה של הגמלאים בעתיד. התקשורת, בהקשר זה, משמשת שחקן חשוב המשפיע (ולעתים מונע בהשפעת אחרים) על התנהגות הפרטים בציבור ועל דעת הקהל כלפי מדינת הרווחה (כהן, מזרחי ויובל, 2008) בהתאם, אנשי האוצר השתמשו בפרסומים בעיתונות כדי ליצור תמיכה בדעת הקהל.

בפועל, זמן רב משרד האוצר השתמש בכוחו כדי להפיץ על קרנות הפנסיה הנחות בלתי סבירות בעניין עריכת הדו"חות האקטואריים וכך להציג גרעון מאיים (פלג, 1997). הטענה שקרנות הפנסיה ההסתדרותיות היו בגרעון היא, לדברי שורר (ראיון 2013.01.27), טענה שקרית. אילו היו מנטרלים את הוצאות הקמת המדינה אשר הועמסו על קרנות הפנסיה, הרי שביום שהוכרז המשבר הן לא היו גרעוניות. המדינה בשנות ה-90 עשתה מחיקה של החוב. במקום לפרוס את החוב לעוד 50 שנה קדימה היא פרסה לשנה אחת. המדינה עשתה מעין "תספורת" לקרנות הפנסיה ולא שילמה לכאורה את החוב (שורר, ראיון 2013.01.27).

השפעת בית המשפט העליון על הרפורמה ב-1995

כאשר מנסים לבחון את מקומו של בית המשפט העליון בתהליך קביעת המדיניות, עולה שהשפעתו ניכרת בייחוד בשלב ההחלטה ולא בשלב הבנת הבעיה וגיבוש העמדה. מאחר שלא הציבור הרחב בוחר בהם לתפקידם, אלא גוף פוליטי ממנה אותם, אפשר לראות בבית המשפט העליון, לפי תיאורית הבחירה הציבורית, שחקן בירוקרטי. אך משום שיחסי הסמכות בין פוליטיקאי ובין בירוקרט שכפוף לו אינם דומים ליחסי הסמכות בין פוליטיקאי ובין שופטי בית המשפט העליון, אפשר להגדיר את בית המשפט העליון כבירוקרט מיוחד (מזרחי ומינדי, 2006). בעבר, לקרנות ההסתדרותיות היו תנאים מפליגים. קרנות הפנסיה הפרטיות פנו ב-1994 לבג"צ (בג"צ 52/91 עתידית - קופת פנסיה בע"מ נגד שר האוצר, פד"י מה (519) 3) וביקשו בשם עיקרון השוויון את אותם התנאים. הממשלה התנגדה מחשש שהדבר יהרוס את שוק ההון. בג"צ הכריע לטובת הקרנות הפרטיות. הכרעתו של בג"צ הייתה הקטליזטור העיקרי לביצוע הרפורמה ב-1995 (בייגה שוחט, ראיון, 13.1.13).

ההסתדרות הייתה שחקן דומיננטי במשולש הקורפורטיסטי בשלושת העשורים הראשונים למדינה. לאחר הקמת המדינה, רוב תחומי פעולתה של ההסתדרות נותרו בסמכותה. מערכת זיקות מוסדיות בין המדינה, ההסתדרות, מפא"י והמעסיקים הפרטיים יצרה בסיס לשתי תופעות עיקריות בכלכלת ישראל עד שנת 1985: חוסר היכולת של המדינה לפעול באופן אוטונומי ולרסן את תביעות המעסיקים הפרטיים, ותלות הולכת וגוברת ביבוא הון כמקור לסבסוד הקבוצות החזקות בחברה (גרינברג, 1996). גרינברג (1991) טוען שמערכת יחסי העבודה בישראל לא ביטאה מודל מושלם של קורפורטיזם, אלא יותר "קורפורטיזם מפוצל". כלומר, ההסתדרות ריסנה שכר במעגל העסקי בו רוכזו העובדים החלשים, ובמעגל הציבורי בו רוכזו ארגוני העובדים החזקים, ניסתה להימנע מעימות עם העובדים ותיווכה בינם לבין המדינה, גם מתוך שיקול פוליטי, ביחס למפלגה הנמצאת בשלטון. עבודת המחקר טוענת כי ההסתדרות פעלה למעשה בשני ערוצים: מחד, ייצגה את כל העובדים ובכך היוותה איגוד מקצועי חזק ויצב המנהל מו"מ בשם כל העובדים ומאידך, נלחמה בפועל על הטבות רק בעבור מקצת מהעובדים.

מנגנון ההסתדרות התנגד לרפורמה. כאיגוד מקצועי אמורה הייתה ההסתדרות להתנגד לרפורמה. הטבות פנסיוניות לקבוצות עובדים הן כלי למשיכת חברים חדשים לשורות האיגוד המקצועי. פתיחת קרנות שההטבות בהן פחותות מקשה על גיוס חברים. ואולם באותה תקופה חל מהפך ורמון נבחר ליו"ר ההסתדרות. הוא לא ראה את החשיבות של ההסתדרות בניהול קרנות הפנסיה (בייגה שוחט, ראיון, 13.1.13). וכך, בשל הגרעון האקטוארי הגדול היא הגיעה להסכמה עם הממשלה. ההסתדרות הסכימה לסגירת הקרנות הוותיקות ופתיחת חדשות וכן להורדת שיעור אגרות החוב בתיק הקרנות. מנגד קיבלה התחייבות של הממשלה לרשת ביטחון לקרנות הגרעוניות. ואולם, עבודת המחקר מגלה כי התנהלותו של רמון כיו"ר ההסתדרות אינה משקפת את עמדת ההסתדרות עצמה. המנגנון ההסתדרותי התנגד למהלך, למרות שבפועל היו"ר שיתף פעולה עם שר האוצר.

ההסתדרות היא קבוצת אינטרס. *קבוצות האינטרס*, בניגוד לציבור הרחב, הן בעלות מוטיבציה ליצירת לחץ ציבורי (פעולה קולקטיבית), להתמודדות עם המחסור במוצרים ציבוריים. הספרות המחקרית מציעה שתי גישות עיקריות, המסבירות את השפעתן על המדיניות הציבורית – "גישת שיקגו" ו-"גישת וירג'יניה" (Mitchell & Munger, 1991). שתיהן מניחות שיש קשרי גומלין בין קבוצות האינטרס לפוליטיקאים. קבוצות האינטרס מספקות תמיכה כספית או אלקטוראלית לפוליטיקאים, ואלה, בתמורה, מספקים מדיניות מעדיפה (פריבילגיות) לקבוצות האינטרס (מזרחי ומידני, 2006; כהן, 2008). היות והקרנות היו בגירעונות גדולים, הדבר עתיד היה לפגוע במוצר הציבורי שהוא הרווחה החברתית. בהתאם, היינו מצפים מההסתדרות כקבוצת אינטרס ליצור לחץ ציבורי לטיפול מצב. הפרדוקס הוא שההסתדרות התנגדה לרפורמה, וההסבר יכול להיות טמון בכך שהיא ניהלה את הקרנות וחששה לאבד מכוחה.

בראשית אפריל 1994 עמד רמון בראש רשימת ר"ם, שהעמידה אותו עצמו בראשות ההסתדרות. מערכת הבחירות של רשימת רמון התמקדה בשחיתות שפשטה בהסתדרות ובצורך להפיח בה חיים חדשים ("הלווייתנים המתאבדים" שאותם הוא מנסה להחזיר אל החיים). "קהילת העסקים" קיבלה באהדה את רעיונות הימין החברתי, שגובשו בשמינית המשמרת הצעירה של מפלגת העבודה, לצד רמון ואחרים (קים, 15.4.94). בתודעה הציבורית נקלט צעדו של רמון כעימות סוער עם רבין ומפלגת העבודה, שתמכו רשמית בסיעת העבודה בהסתדרות ובמועמדות הברפלד. אך לפי מספר עדויות, היה המהלך מתואם, מאחורי הקלעים, עם רבין עצמו - והוא התבצע בעידודו (למשל, א. טל, הארץ 8.4.94). תנה קים (הארץ 15.4.94) דווחה, ששמעון שבס, מנכ"ל ראש הממשלה ומקורבו של רבין, עומד מאחורי רמון. אותה נחישות גילתה

הנהגת העבודה גם לאחר ניצחונו של רמון בבחירות ב- 10 במאי 1994. בישיבת ההסתדרות, רבין התייצב בנחישות לצד רמון ונגד סיעתו שלו.

בנסיבות אלו, הייתה דרכו של רמון פתוחה. תוך מספר שבועות קיבל חוק הבריאות הממלכתי את אישור העבודה והכנסת. ההסתדרות נותרה ללא מקורות מימון, וגירעונה, שהיה סביר עד אז, צמח במהירות. במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, הפריד רמון את קופת חולים מההסתדרות, הניח את הבסיס לניתוק קרנות הפנסיה מההסתדרות ומכר את מפעליה. לפי התחקיר של ארי שביט לא הייתה כל הצדקה כלכלית למכירות אלו (מוסף הארץ 16.2.96): לפי ספרי התקציב, אותם מצא רמון בבואו לוועד הפועל, היה מצבה של ההסתדרות שפיר. לפי דו"ח מחמיר של רואה חשבון חיצוני, אשר אותו הזמין רמון, עמד הגירעון בסוף יוני '94 על כ-709 מיליון שקל, שמהם פחות מ-600 מיליון העיקו בפועל על הקופה. גם אם מניחים שהדו"ח שאותו הזמין רמון הוא המדויק, הרי שעדיין לא מדובר בגירעון קטסטרופלי: לגוף, אשר ערכם של הנכסים שבעלותו מגיע ל-3 מיליארד שקל ואשר ההכנסה השוטפת שלו עמדה על כ-700 מיליון שקל, גירעון של כמה מאות מיליונים הוא דבר שאפשר לעמוד בו.

עבור רמון הייתה ההסתדרות קרש קפיצה לתפקיד ציבורי אחר. ב-8 בפברואר 1994 פרש רמון מתפקיד שר הבריאות, על-מנת לעמוד בראש סיעת "חיים חדשים" בהסתדרות, שאותה הקים בשיתוף עם עמיר פרץ. בבחירות להסתדרות ניצחה הסיעה, תוך שהיא מביסה את מפלגת העבודה בראשות חיים הברפלד. בנובמבר 1995, לאחר רצח רבין, פרש רמון מתפקיד יו"ר ההסתדרות, כדי לכהן כשר הפנים בממשלת פרס. בראשות ההסתדרות הותיר את עמיתו, עמיר פרץ.

בחינת מנגנון ההסתדרות מלמדת על קיומו של חסם פנימי חזק לרפורמה ב-1995. נשאלת השאלה, כיצד רמון כיו"ר ההסתדרות הרשה לעצמו ללכת כנגד המנגנון? אנו טוענים כי ההסבר לפרדוקס, לפיו יו"ר ההסתדרות פעל לכאורה בניגוד לאינטרסים של העובדים שהוא אמור לייצג, טמון בעובדה שרמון היה למעשה השליח של רבין ושל הברית של האחרון עם שר האוצר, בייגה שוחט. רמון לא צמח מתוך ההסתדרות אלא זו שימשה לו לתקופת מעבר, בין תפקידו כשר בממשלה אחת, לתפקידו כשר בממשלה אחרת, וככזה היה בן בית במסדרונות הממשלה ובמסדרונות משרד האוצר. לפי הרציונל שאנו מציעים שחקן הציר, חיים רמון, (שבא להביא את ההסתדרות), זיהה הזדמנות ביוזמה של אנשי האוצר לבצע את המהלך הראשון של הפרטת קרנות הפנסיה, (כשיעור ההשקעה של הקרנות החדשות באג"ח מיועדות הופחת מ-93% מנכסי הקרן, כפי שהונפק לקרנות הוותיקות, לשיעור של 70%, ובשיעור ריבית שהופחת מ-5.5% ל-4.8%, והיתרה יועדה להשקעה סולידית בשוק ההון).

הקו החם שאפיין את מערכת היחסים בין ההסתדרות למדינה במשולש הקורפורטיסטי עד מחצית שנות ה-80, קיבל ביטוי גם בהסכם הפתק הצהוב. ההסכם, שנחתם בחודש מאי 1996, ימים אחדים לפני הבחירות, בין שר האוצר בייגה שוחט ויו"ר ההסתדרות עמיר פרץ, הבטיח מימון של האוצר לשיפור הפנסיה המשולמת לחלק מחברי קרנות הפנסיה, באמצעות הגדלת המשכורת הקובעת שלהם. על-פי ההסכם, גימלאים שהמשכורת הקובעת שלהם מחושבת בשיטת "ממוצע היחסים", יקבלו פיצוי בגובה 60% מההפרש בין הפנסיה הנובעת ממשכורת קובעת זו לבין הפנסיה הנובעת מהמשכורת הקובעת המחושבת בשיטת "שלוש השנים האחרונות". מאז חתימת ההסכם נמנע האוצר מליישם אותו, עקב עלותו הגבוהה, והסוגיה הפכה לסלע מחלוקת קבוע בין ההסתדרות לאוצר. בתחילת 2001 החלו קרנות הפנסיה לשלם מקדמות על חשבון הפיצוי, אך משרד האוצר ניסה להפסיקו, בטענה שקיים קושי לקבל נתונים מדויקים לחישוב הפיצוי. ההסתדרות נקטה באסטרטגיה של קבוצת אינטרס אקסקלוסיבית. בהתאם לטיעון שהוסבר בהרחבה קודם לכן, ההסתדרות כבר שנים רבות היא קבוצת אינטרס אקסקלוסיבית ולא אינקלוסיבית שכן היא בוחרת להגן על הוועדים החזקים ולא על העובדים החלשים המהווים עול עבורה (גרינברג, 1997). המבנה

של קרנות הפנסיה ההסתדרותיות היה מאד מתוחכם בשני מובנים. האחד, הוא נועד "רק" לאנשים המאוגדים בהסתדרות. בזמנו, היה צריך פועל להתקבל לעבודה בארגון המאוגד בהסתדרות, ואחרי שעבר המסננת הזו יכול היה להצטרף לקרנות הפנסיה. האחר, הסכמי הפנסיה "ישבו" על הסכמים קיבוציים ולא אישיים. הוסיף והסביר שורר (ראיון 27.01.2013):

"כאשר אתה יושב על הסכם קיבוצי, כאשר אתה עובד על מסות של אנשים, אין אפשרות לעשות לך מניפולציה, חייבים לעבוד לפי שיטת ה-DB. בניגוד לכך, כאשר אתה מבוסס על הסכם אישי עם אדם פרטי אתה יכול לעבוד בשיטת DC ואז אתה גם יכול לעשות מניפולציה. וכך נוצר כלי סינון ובקרה לקרנות הפנסיה"

השפעת קרנות הפנסיה על הרפורמה ב-1995

קבוצות אינטרס נוספות שהתנגדו למהלך הן קרנות הפנסיה. בחודש מאי 1991 פנתה קרן פנסיה בשם "עתידיית", למשרד האוצר ונענתה בכך שלא תותר לה השקעה באג"ח מיועדות. היא עתרה לבג"ץ כנגד הסירוב ועתירתה התקבלה²¹. בית המשפט קבע בפסק דינו כי לא הייתה כל הצדקה לאפליית של העותרת, "עתידיית", לעומת קרנות פנסיה אחרות הפועלות בשוק ואשר הינן מאוזנות מבחינה אקטוארית. בית המשפט קבע כי הבחנה בין קרנות פנסיה חדשות לבין קרנות פנסיה קיימות, הן מבחינת עצם אישור הקרן והן מבחינת התנאים לאישור (הקצאות אג"ח מיועדות), אינה אלא אפליה פסולה וזאת מאחר ששוק קרנות הפנסיה ממילא "פתוח" לקליטת מצטרפים חדשים.

חברת הביטוח "מגדל" וחברת הביטוח "כלל", שתי העותרות בבג"צ 878/94 ובבג"צ 726/94 פעלו בענף הביטוח מזה שנים. בחלוף הזמן, ביקשה כל אחת מן העותרות להרחיב תחומי פעילותה לתחום הביטוח הפנסיוני. חברת "מגדל" פנתה החל משנת 1984 וחברת "כלל" פנתה החל משנת 1991. שתי העותרות עברו דרך חתחתים, כאשר במשך שנה ומעלה משכו אותם אנשי האוצר ב"לך ותקן", "לך ושוב", והעותרות התאימו עצמן מפעם לפעם לכל הדרישות שהועמדו בפניהן. לאחר שעמדו בכל הדרישות והקמת הקרן של כל אחת מן העותרות לא אושרה, פנו הללו לבג"צ. אז התברר שמדיניות האוצר היא לא לאשר קרנות פנסיה חדשות ולא להרחיב את בסיס ההצטרפות לקרנות הפנסיה הקיימות מעבר למותר באותה העת. משרד האוצר התנה אישור קרנות פנסיה חדשות, בכך שיובטח כי השקעות הקרן באגרות חוב ממשלתיות יהיו באגרות חוב סחירות בלבד, ולא באגרות חוב ממשלתיות מיועדות המופקות לקרנות הפנסיה הקיימות. זאת משום שהממשלה לא התכוונה לסבסד קרנות פנסיה חדשות ומאידך, לא היה באפשרותה להפסיק את הנפקת אגרות החוב לקרנות הפנסיה הקיימות כדי שאלה לא יתמוטטו בהתחשב בגירעונות הגדולים שלהן. השאלה שנותרה בפני בג"צ לדיון הייתה אם חוק קרנות פנסיה (קרנות חדשות) (הוראת שעה) 1994, הנ"ל אינו סותר את חוק יסוד: חופש העיסוק. כאשר לכך החליט בג"צ ברוב דעות כי בנסיבות ובנתונים הקיימים אין חוק קרנות הפנסיה הנדון סותר את חוק היסוד, ודחה עתירת חברות הביטוח.

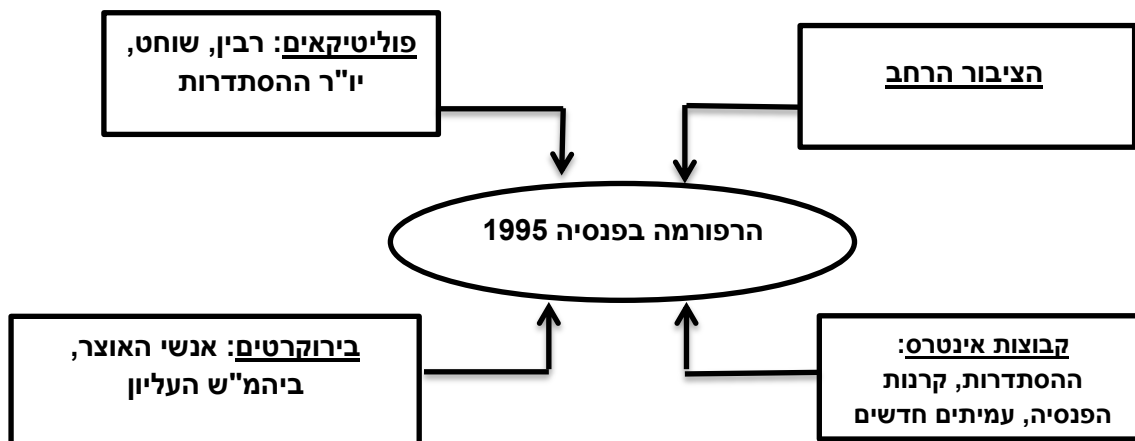
השפעת העמיתים החדשים על הרפורמה ב-1995

מתנגדים נוספים למהלך היו עמיתים חדשים בקרנות הפנסיה. במסגרת הרפורמה נסגרו קרנות הפנסיה ה"וותיקות" בפני עמיתים חדשים. במקומן נפתחו קרנות "חדשות" בעלות מנגנון איזון אקטוארי ותנאים אחרים: הריבית לאג"ח מיועדות ירדה מ-5.5% ל-4%, האג"ח המיועד שכיסה כ-95% מהנכסים ירד בקרנות החדשות ל-70% כיסוי והממשלה התחייבה לתת רשת ביטחון לקרנות הוותיקות. בעבור העמיתים החדשים המשמעות הייתה כניסה לקרנות בתנאים ירודים ביחס לקרנות הוותיקות.

לסיכום תת פרק זה, תרשים 5 מתאר את השחקנים המרכזיים, שהשפיעו על קבלת החלטת המדיניות, מסוג הרפורמה בפנסיה ב-1995. בתת פרק זה תיארנו את ההשפעה של 4 קבוצות השחקנים המשפיעות על

החלטת המדיניות, הרפורמה בפנסיה 1995, בהתאם לתיאורית הבחירה החברתית. תת הפרק הבא יוקדש לבחינת שחקן ייחודי מתוך מערכת השחקנים, אותו הוספנו למודל המקורי, והוא שחקן ציר/יזם פוליטי, משבצת F במודל המחקר.

תרשים 5 : השחקנים המעורבים בהחלטה על הרפורמה בפנסיה 1995



4.5.3 שחקן ציר/ יזם פוליטי

המוסדיות הרציונאלית מסייעת בניתוח תהליכים בצומת הקריטית או בשינוי המוסדי הרלבנטי, במיוחד באמצעות "שחקן הציר" (Weingast, 2005). לפי מודל זה, שינוי מוסדי משמעותי מתרחש רק לאחר שרעיון חדש צובר תמיכה בקרב שחקן או קבוצת שחקנים, המצויים בעמדת כוח ברגע נתון, במובן זה שאם ינקטו דעה לטובת הרעיון החדש, הם יטו את הכף. בתתי הפרקים הבאים נעסוק בשני סוגי הסברים לעניין התנהלותו של חיים רמון, יו"ר ההסתדרות דאז, ערב הרפורמה ב-1995.

יו"ר ההסתדרות, חיים רמון, "שחקן ציר"

הסדרים מוסדיים הם פירותיו של מאבק פוליטי ויחסי עוצמה בין קבוצות מאורגנות במהלך חלון של הזדמנויות לפעולה (Ebbinghaus, 2005). רמון שימש שחקן ציר אשר היטה את הכף, שעה שהלך עם האוצר נגד המנגנון ההסתדרותי, היה בעמדת כוח כיו"ר ההסתדרות ברגע נתון ותמך ברעיון שהעלו אנשי האוצר. ספרות המדיניות הציבורית מצביעה על אינטרסים אישיים שתכליתם מקסום סיכויי היבחרות כמוטיבציה עיקרית של פוליטיקאים (Downs, 1957). ניתן להניח הנחה זו על פעילותו של רמון לביצוע הרפורמה הראשונה בקרנות הפנסיה 1995. רמון, כיוון עצמו לראש הפירמידה הפוליטית בישראל ושאף ל"מהלך גדול" שיוביל אותו לראשות המפלגה. עוד בשמשו כמזכיר המפלגת הצעירה של "העבודה", סומן רמון כמי שעתיד להחליף את רבין (קדמון, 2009). עובדה זו חיזקה את שאיפתו להחליש את ההסתדרות ואנשיה, שברובם לא היו ממחנה רבין. בנוסף לכך, כפי שהוא עתיד היה לומר ב-"נאום הלווייתנים" בינואר 1994, זיהה רמון את התעקשותם של אנשי מפלגתו לשמר את המצב הקיים, בניגוד לדעת הקהל שלא אהדה את ההסתדרות, כ- "התאבדות פוליטית" של מפלגת "העבודה" (ברזילי, 1996). יצירת קואליציה פוליטית מגדילה את הסיכויים להצלחת השינוי (Hacker, 2004). במהלך 1992 בנה רמון קואליציה בתוך הממשלה כדי להוביל את הרפורמות שביקש לקדם. בעזרת שוחט, שר האוצר, הפעיל רמון את הפיתיון הכספי – הזרמה נוספת של כספים לקופת חולים תוך שבירת ההתנגדות בתוך ההסתדרות להעברת הצעת חוק ביטוח

בראות ממלכתי בקריאה ראשונה בכנסת. ליבאי, שר המשפטים, כיו"ר וועדת השרים לענייני חקיקה, האיץ את הענקת המסגרת המשפטית לחוק (ברזילי, 1996). קואליציה זו, עתידה לתמוך בו גם ברפורמה בקרנות הפנסיה. יתירה מכך, ללא תמיכה פוליטית של ראש ממשלה, קשה מאוד לחולל רפורמה במנהל הציבורי בישראל (גל-נור, 2007; גל-נור, רוזנבלום ויראנוני, 1998). ראש הממשלה רבין עודד ללא הרף את רמון וחיזק את ידיו. כך, למשל, התייצב רבין בגלוי מול הברפלד כאשר איים בפרישה מ"העבודה" אם פעילותו של רמון לא תיפסק (ברזילי, 1996). אולם, תמיכה זו של רבין לא ניתנה משיקולים אידיאולוגיים גרידא. רבין, שהבחין בחוסר שליטתו בהסתדרות כסיבה משמעותית לנפילתו בכהונתו הראשונה (1974-1977), היה מעוניין מאוד להסתייע בצעירי המפלגה על מנת להשתחרר מהתלות שלו במנגנון ההסתדרות שפעל נגדו בתוך המפלגה ובמיוחד ברמון (גרינברג, 2007).

יו"ר ההסתדרות, חיים רמון, יזם פוליטי

ניתן להתייחס לשחקנים המבקשים למסד הסדר מוסדי חדש כאל יזמי מדיניות (policy entrepreneurs). בדומה ליזמים עסקיים, יזמי מדיניות משקיעים משאבים במימוש רפורמות על מנת להשיג אינטרסים שונים, חומריים וסימבוליים (Beland & Hacker, 2004). יזמי מדיניות עשויים להיות נבחר ציבור אך גם ביורוקרטים. ככל שנגישותם למוקד מקבלי ההחלטות גבוהה יותר כך עולה הסבירות שהם יצליחו לקדם רפורמות (Immergut, 1998). היזם הפוליטי מזהה לא אחת בעיה חברתית שבה המציאות נתפסת עבורו כבלתי נסבלת ודורשת טיפול (Nisbet, 1966) והוא עולה וצומח על רקע של משבר ולנוכח פער שנוצר בין המערכת הערכית (הרצוי) למערכת החברתית (המצוי) (מידני, 2004). יזמים פוליטיים עשויים, לעיתים, להירתם לרפורמות בתחומים שונים, לא מתוך עניין באותו התחום, אלא יותר מפני שהם מזהים בתחום זה יתרונות שיוכלו לצבור לטובתם (מידני, 2004). באופן זה, ההתמקדות ברפורמה בקרנות הפנסיה לא נבעה בהכרח מחשיבותו של התחום בעיניו של רמון, אלא בעיקר מזיהויו את הרפורמה בתחום זה ואת התנגחותו בהסתדרות כמקפצה פוליטית עבורו. תוך שמירה על חשאייות מלאה הגיע רמון בדרך לא צפויה להסכם עם שר האוצר, אברהם (בייגה) שוחט, על הסדר בין קרנות הפנסיה של ההסתדרות לבין הממשלה. ב-29 במרס 1995 אישרה הממשלה את תחילתו של מהפך נוסף בתחום החברתי (נוסף לחקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי) (ברזילי, 1996). בהסדר זה נקבעה, לראשונה, מדיניות ממשלתית בתחום החיסכון הפנסיוני. הוחלט כי הממשלה ערבה לקרנות הפנסיה ולכספי ציבור המבוטחים בהן, כחצי מיליון עובדים. בכך הכירה הממשלה, הלכה למעשה, באחריותה לזכויות הפנסיה של אזרחיה, והתחייבה להקצות כספים מקופתה אם הקרנות תיקלענה לקשיים ולא תוכלנה לשלם את מלוא הפנסיה לעמיתים. האם הרצון להציל את הקרנות מקריסה זו היה המניע היחיד שדחף את רמון לפעול במהירות? נראה שלא. מצטייר הרושם כי דחף אותו הרצון העז לרשום על שמו רפורמה נוספת בתחום החברתי.

פעולותיו של רמון התקיימו בשטח נוח יחסית לפעולה היות ומשרד האוצר, כשחקן משמעותי מאוד בזירה, לא רק שלא היווה מכשול, אלא דווקא יזם ותמך בשינוי המדיניות בנוגע לקרנות הפנסיה. זאת בניגוד לרפורמה משמעותית אחרת של רמון בנושא חוק ביטוח בריאות ממלכתי. העובדה שהאוצר יזם ותמך במהלך של הפרטת קרנות הפנסיה, מחזקת את הטענה שרמון היה למעשה השליח של הברית בין רבין לבייגה שוחט (נושא שיפורט בהמשך). ואולם, תמיכת האוצר לא הספיקה ליצירתו של השינוי, מפני שהיה צריך להתגבר על כוח מוסדי-פוליטי חזק אחר שהתנגד לשינוי המדיניות – מנגנון ההסתדרות.

בינואר 1994, התקיימו הבחירות הפנימיות במפלגת העבודה למזכ"ל ההסתדרות. מול חיים הברפלד, מועמד המנגנון, העמידו רמון ו"השמינייה" את עמיר פרץ, (גרינברג, 2007). אולם, למרבה ההפתעה,

בבחירות אלו ניצח הברפלד הלא-פופולארי את פרץ (ברזילי, 1996). רמון שהחל לחוש כי האפשרות לחוקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי שכל כך נלחם עליו, ולהבריא את ההסתדרות, הולך ונגזז, נקט בצעד שהמחיש, יותר מכל, את התמדתו ואת נחישותו. ב- 8 בפברואר 1994, על אף ניסיונות למנוע זאת ממנו, ע"י ביילין חברו ל"שמינייה", הוא התפטר מתפקידו כשר הבריאות וחזר להתמודד בהסתדרות בראשות מפלגה חדשה - "חיים חדשים בהסתדרות". את המפלגה החדשה הקים בשיתוף עם עמיר פרץ. בבחירות להסתדרות ניצחה הסיעה, כשהיא מביסה את מפלגת העבודה בראשות הברפלד. בנובמבר 1995, לאחר רצח רבין, פרש רמון מתפקיד יו"ר ההסתדרות, כדי לכהן כשר הפנים בממשלת פרס. בראשות ההסתדרות הותיר את עמיתו פרץ. מבחינה פוליטית, לא סיכן רמון יותר מדי, והסיכון שלקח היה רציונאלי ומחושב. נאמן לתפיסתו כי רק לאחר שישלים מהפכה של ממש יצטייר בעיני הציבור כמתאים לכהן בצמרת ההנהגה המדינית, הבין רמון כי הוא עתיד לחזור לממשלה בתפקיד בכיר יותר, לאחר השלמת הבראת ההסתדרות וחקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (ברזילי, 1996). בדומה, הסביר שר התיירות דאז ברעם, כי רמון למעשה "לא הולך לסיכון פוליטי.. הוא הלך להתפטרות כשבכיסו תעודת ביטוח עם פרמיה גבוהה..." (מעריב, מוסף שבת, 04.02.1994). רמון היה פוליטיקאי במהותו, אשר הגיע להסתדרות כצעד בדרך להתקדם בחיים הפוליטיים. בהיותו יו"ר ההסתדרות לא פעל רמון כמצופה מיו"ר איגוד מקצועי וחדל לכאורה מייצוג העובדים. כך למשל בהסדר שהושג נשכחו כמה כללים בסיסיים. אחד המרכזיים בהם היה, כי זכויות הפנסיה וההתחייבויות לשלם גמלאות בשיעורים המובטחים מעוגנות בהסכמים בין העובדים לבין קרנות הפנסיה. כדי לבצע שינוי כה גורף בתנאי הפנסיה היה על רמון לגבש הסכמות עם ארגוני העובדים והאיגודים המקצועיים. אך רמון עשה קיצורי דרך: הוא ניצל את הלם הניצחון שלו בבחירות להסתדרות והגיע להסדר עם המדינה - בלא לשתף את האיגודים המקצועיים. לימים יתעוררו האחרונים וימחו בחריפות על ההרעה בזכויות העובדים לגמלאות מהקרנות (ברזילי 1996). דרך פעולה זו מרמזת גם היא על היותו שליח של הברית בין רבין לשוחט. להסדר הייתה חולשה נוספת, הוא אמנם אושר על ידי הממשלה בראשות מפלגת העבודה, אך לא הייתה כל ערובה שממשלות אחרות יכבדו אותו. כדי להפוך את עקרונותיו למחייבים, היה צורך לחוקק חוק פנסיה ממלכתית.

הספרות המוסדית טוענת כי חלק מפעילותו של יזם פוליטי הוא שכנוע הפרטים כי השינוי המוצע "מארגן את עולמם" בפרספקטיבה רציונאלית. עניין זה מצריך לא רק שהשינוי המוצע יישען על יסודות לוגיים ואמוצינאליים, אלא שהיזם גם יצליח לשכנע ששינוי זה עשוי לשפר את המציאות האנושית הנתונה ולהשתלב בה (Weingast, 2005). כאשר מדובר בשינוי במדיניות ציבורית, הדבר דורש מהיזם לעשות שימוש במניפולציות שתכליתן נטרול התנגדויות של שחקנים שונים. בהקשר המוסדי, לפי הטיפולוגיה של האקר (Hacker, 2004) יש לבחון באופן סובייקטיבי, כיצד כל אחד מהשחקנים מתרגם לעצמו את אופי השינוי. אותו שינוי מוצע בדיוק יכול להיתפס בצורה שונה בעיני שחקנים שונים, ועניין זה עשוי להשפיע על יחסם אליו. מניפולציות של יזם פוליטי עשויות, להציג את השינוי בעיני שחקני וטו בצורה שלא תעורר את התנגדותם, על מנת ליצור קואליציות ולרכוש בעלי ברית בעלי עוצמה.

לסיכום פרק זה, עולה השאלה, האם די היה בפעולותיו של רמון כדי להנהיג את הרפורמה או שנדרש גיבוי ותמיכה מרוח"מ, יצחק רבין? בדיון באולפן ערוץ 2 ב-2012 בהנחיית ירון דקל, נשאל רמון "הצוות רבין שוחט היה חשוב להפעלת הרפורמות באותה תקופה?" והוא משיב:

"הצוות רבין שוחט היה חשוב מאד כי בייגה שוחט היה אסיר תודה בסוף לעובדה שהוא שר אוצר בגלל יצחק רבין. זה לא היה טריוויאלי שבייגה יהיה שר אוצר. היו מועמדים נוספים. והוא הרגיש תודה והכרת הטוב. ולכן בוויכוחים של בייגה היה לו קל יותר לריב עם שבס מאשר עם רבין. כי כאשר רבין רצה משהו, זה קרה. רבין חשש מההסתדרות אבל נתן לי (לרמון) לרוץ. הוא אמר אם אתה תרוץ ואתה

תעשה, אני נותן לך גיבוי. בלי התמיכה של בייגה והצוות שוחט ורבין חוק ביטוח בריאות ממלכתי לא היה קורה.²²

לראשונה, בניתוח המהלכים לקראת הרפורמה ב-1995, ולאור הממצאים, מתגבשת עמדת עבודת המחקר לפיה ראש הממשלה הוא הוגה הרעיון, הוא פותח חלון ההזדמנויות. פוגל, שכיהן בממשלת רבין כמנכ"ל משרד האוצר, מדגיש בספרו (2013):

"בתום הדיונים המקצועיים הועברו התוכניות לשר האוצר שוחט, שהכניס בהן שינויים... גם ראש הממשלה רבין עבר על כל פרטי התוכניות והרפורמות, הוסיף שינויים משלו על פי העיקרון שתוכנית, טובה ככל שתהיה, צריכה להיות מיושמת, ומוטב להתפשר כדי להבטיח את הגשמתה. ומשקיבל אותה, הציגה בכנסת."

עבודת המחקר מסיקה, כי ראש הממשלה רבין הוא הדוחף והיוזם והוא שמאפשר לרמון לנצל את חלון ההזדמנויות ולחתור למהלך של הרפורמה ב-1995.

4.6 ניתוח הרפורמה ב-1995 לפי גישות שונות להתפתחות/נסיגת מדינת הרווחה

בספרות המחקרית מקובל להצביע על שתי גישות מרכזיות להסבר התפתחות מדינת הרווחה: הגישה הפוליטית-אידיאולוגית והגישה המבנית מוסדית. המתח המוצג בסקירת הספרות בין הסבר פוליטי להסבר מבני של התפתחות מדינת הרווחה, מעלה את השאלה, מי היה דומיננטי יותר במהלך, המערכת הפוליטית או המערכת הבירוקרטית? בחלק הבא ננסה לבחון מי היה דומיננטי יותר ברפורמה בפנסיה ב-1995. האם הפעילות של רמון כיוזם פוליטי הייתה תנאי הכרחי ומספיק כדי שתתרחש הרפורמה? רמון היה גורם מתווך. הפעילות של רמון הייתה תנאי מספיק אבל לא הכרחי. כלומר, התקיים תנאי נוסף שהוא היה התנאי ההכרחי, תנאי שבשל ההתקיימות שלו חלה הרפורמה. התנאי ההכרחי היה הגיבוי או התמיכה שהיו לרמון מרוה"מ יצחק רבין ומשר האוצר שוחט.

4.6.1 הגישה הפוליטית-אידיאולוגית – שינוי אידיאולוגי במפלגת העבודה

הגורם המסביר הראשוני לרפורמה ב-1995 הוא הגישה הפוליטית הבאה לביטוי בשינוי אידיאולוגי, שינוי תפיסתי של מפלגת העבודה. אנו טוענים כי מדובר בשינוי התפקיד של מפלגת העבודה בחברה הישראלית. בחינה מדוקדקת של התהליך ההיסטורי מלמדת שמי שעשה את ההפרטות הגדולות במשק הישראלי זו מפלגת העבודה, ממשלת רבין השנייה 1992 – 1995. הצהרתו של רבין "אני אחליט, אני אנווט" מלמדת שהבין שאינו יכול להמשיך להסתמך על המנגנונים הישנים. זה היה אחד הלקחים שלו מהקדנציה הראשונה כראש הממשלה. מכאן עולה שהגורמים הדומיננטיים בשינוי הם דווקא מנכ"ל משרד רוה"מ שמעון שבס ושר האוצר שוחט. רמון בעצם היה השליח, המבצע.

הגורם המרכזי המסביר את הרפורמה ב-1995 הוא התמורה העקרונית שחלה במפלגת העבודה. שלוש החלטות נפלו בישיבתה הראשונה של ממשלת רבין, ביולי 1992: אושרה נסיעתו של ראש הממשלה למפגש עם נשיא מצרים, חוסני מובראק, שיצאה לפועל לאחר יומיים; הוקמה ועדת שרים לביטחון ו- הוקמה ועדת שרים לנושא ההפרטה, שבראשה ראש הממשלה וחבריה שר האוצר בייגה שוחט ושר המשפטים דוד ליבאי. שוחט הסביר את בקשתו לצרף את ליבאי, "כדי לאותת למשק שאנחנו לוקחים את העניין ברצינות". "אולי יותר מכל דבר אחר תיבחן נחישותה של הממשלה החדשה בהמשך הרפורמות הכלכליות בנושא ההפרטה" (גיודי מלך, "הארץ" (21.7.92) בתוך: ברק, 2008). יום לאחר פרסום הדברים ושלושה ימים בלבד לאחר החלטת הממשלה, בישיבתה החמישית של הכנסת ה-13, הועלה על סדר היום נושא ההפרטה. ההפרטה זכתה ב-1993 לתמיכה מפלגתית גורפת כמעט מקיר לקיר²³.

שינוי השיח היה אחת התגובות המרכזיות למהפך בתפיסה של מפלגת העבודה. במקום לתקוף את הימין על המדיניות הכלכלית הקפיטליסטית אותו הציע, נעשה ניסיון לשלול ממדיניות הליכוד את ההגדרה של קפיטליזם ולהחליף אותה בהגדרות אחרות (יגול, 1978). גד יעקבי מכנה את תפיסת המערך לא כסוציאליסטית אלא כתפיסה של "כלכלה דמוקרטית" (יעקבי, 1983). שינוי זה בשיח וירידת קרנו של הסוציאליזם בישראל הביא את האחרים אף ללכת רחוק יותר ולאמץ את עולם המושגים של היריב. הקפיטליזם שרק לפני שנים לא רבות היה למילת גנאי הפך לאחד מהתיאורים בו השתמשו על מנת להציג לציבור את המדיניות הכלכלית חברתית הנדרשת (וגנר וכפכפי, 1982). המהפך הכלכלי של שנת 1977 אמנם לא הביא למהפך מבני בכלכלה הישראלית, אך הוא יצר מהפך מהותי בתודעה הישראלית (פוקסמן, 2009). מהפך זה הביא להשתרשות האידאולוגיה הליברלית כלכלית בהכרת הציבור כולו.

מקובל לטעון כי שמירה על הגמוניה פוליטית תלויה בתמיכת הבסיס, תמיכת המצביעים המסורתיים. בשנים 1992 עד 1995 מפלגת העבודה נטשה את הבסיס. ומשעה שעשתה כן, היא איבדה את ההגמוניה והפכה למפלגה איזוטרית יחסית (ברזילי, 1996). ההסתדרות הייתה לאורך השנים הבסיס של מפלגת העבודה. במקום לעשות רפורמה, המפלגה זנחה את ההסתדרות (שומפלבי, 2005).

מלחמת יום הכיפורים בד בבד עם השחיתויות שהתגלו בשלטון הובילו למפלתה של מפלגת העבודה. רבין יצא ב-1992 למאבק נגד ההסתדרות, מדוע? יתכן שרבין לא פעל מתוך נימוק אידאולוגי עמוק אלא מטעמים אינסטרומנטליים או רגשיים. הוא היה למוד אכזבות מהקדנציה הראשונה שלו כרוה"מ. השינוי בדעת הקהל ובאווירה הציבורית היה ניכר (פוקסמן, 2009). שוק חופשי, השקעות הון, קיצוץ ביורוקרטיה והפרטה הפסיקו להיות מוקצים בשיח הציבורי ואת הבעייתיות במשק, הנשלט ברובו על ידי הממשלה וההסתדרות, לא ניתן היה להסתיר. שחיקת כוחה של העבודה וחוסר יכולתה לממש את מדיניותה המוצהרת הובילה בהדרגה לנטישת המדיניות המוצהרת ולאימוץ בפועל של מדיניות מנוגדת. שרידי מחויבותה למדינת הרווחה מצאו ביטוי במחאה כנגד עוולותיו של משטר ההפרטה ובניסיון להתמודד עמן במסגרת חוקי המשחק שלו. הסתגלות זו הפכה את "הסוציאל-דמוקרטיה" מבית מדרשה של העבודה לתביעה לניאו-ליברליזם "רגיש" (גוטוויין, 2009). שמעון שבס, מנכ"ל משרד ראש הממשלה בתקופת ממשלתו של יצחק רבין, טען שאינו מודאג מהתנגדותם של האיגודים המקצועיים לתהליך ההפרטה שקידם, כשם שאינו מודאג מ"קבוצות טרור אסלאמיות המבקשות לפגוע בתהליך השלום" (כ"ץ, 1997).²⁴

4.6.2 גישה מבנית מוסדית – כוחה של הברוקרטיה השירותית

גישה נוספת להסבר התפתחות מדינת הרווחה, כפי שתואר בסקירת הספרות, היא הגישה המבנית מוסדית. לפי הגישה המבנית חשיבות נמוכה יחסית לשאלה איזו מפלגה נמצאת בשלטון. חשיבות גבוהה יש לייחס לעמדה של הברוקרטיה השירותית. המערכת הפוליטית בישראל ניחנת ברמת אי יציבות מופלגת. בין השנים 1949-2010 משלו בישראל 32 הרכבים שונים של ממשלות. כלומר טווח השליטה הממוצע של ממשלה הינו פחות משנתיים, פרק זמן שהוא בדרך כלל קצר מכדי לאפשר פיתוח ויישום תכניות לאומיות משמעותיות. בגין קו האופק הפוליטי הקצר לא כדאי לעתים להתחיל מיזמים נחוצים, ולכן לא מתחילים אותם, כיוון שמודעים לכך שלא יגיעו לקו הגמר. אי הוודאות בקשר לעתיד, העמימות והאמביוולנטיות מלוות אמנם את חיי כולנו במידה זו או אחרת, אך מרביתנו למדנו כנראה "להסתדר איכשהו" (דורון, 2008).

מעבר מ"דמוקרטיה" ל-"דמוקרטיה בירוקרטית"

דורון (2008) טוען כי בישראל השתנה ההסדר הפוליטי מ "דמוקרטיה נומינלית" ל "דמוקרטיה מינימלית". בדמוקרטיה נומינלית מתקיים הליך חלקי שאינו ממצה את הערכים הבסיסיים המגדירים את

מהות הדמוקרטיה. בין השאר, משום שאין לאזרחים נגישות להליכים ולמוסדות המשקפים ערכים אלו. לעומת זאת, דמוקרטיה מינימלית הינה סוג של הסדר שאמור לספק שירותים מסוימים ולא יותר. מוצרים ציבוריים מסוג של ביטחון לאומי או חוק וסדר מוגדרים כמינימום הכרחי לקיומו של הסדר דמוקרטי, וולונטרי ומוסכם. את הפער שנוצר בין המצב הרצוי של דמוקרטיה ייצוגית ואפקטיבית לבין המצב המצוי, דורון מכנה בשם "דמוקרטיה בירוקרטית" (דורון, 2008). לטענת דורון חולשת המערכת הפוליטית מניבה מצב של אי יציבות כרונית. כדי להשיג יעדים חברתיים בתנאים של חוסר יציבות ואי ודאות "הואצלו", או אם נרצה "נלקחו" סמכויות שנמצאות בדרך כלל ברשות הסקטור הפוליטי הנבחר - המייצג את רצון העם, וניתנו לסקטור הבירוקרטי. כתוצאה מכך חלקים מהותיים של הדמוקרטיה הישראלית מנוהלים על ידי המינהל הציבורי, הפועל בהתאם למערכת העדפות שאינה תמיד עקבית ותואמת את מערכת ההעדפות של ציבור הבוחרים. סוג משטר זה דורון מכנה בשם "דמוקרטיה בירוקרטית".

על הפער וניגוד האינטרסים בין המערכת הפוליטית הנבחרת והמינהל הציבורי עמד לראשונה פרנק גודנאו ב-1900. הוא עמד על המתח המתקיים בין המקצוענים המתמנים לבין נבחר הציבור. ברור שכגוף מבצע שלא על בסיס וולונטרי, למנהל הציבורי, תפקיד מרכזי בדמוקרטיה. בגין כישוריו המקצועיים תפקידו נעשה מרכזי עוד יותר כאשר מדובר בבניין אומה: בניית המוסדות, החוקים והנהלים שינחו את התנהגות אנשי הממשל והאזרחים. את המושג "דמוקרטיה בירוקרטית" הציע ייטס בספרו ב-1982 בהצביעו על מצב מעניין, אם כי לא מפתיע²⁵. מצד אחד התאוריה הדמוקרטית מניחה כי המנהל הציבורי משמש ככלי בידי ממשל נבחר כדי לאכוף או לבצע מדיניות ציבורית לרווחת האזרחים. המנהל הינו חלק מן הרשות המבצעת ואנשיו מתמנים בגין יכולתם המקצועית ולא בגין העדפותיהם הפוליטיות. מהצד האחר, תצפיות על התנהגות המנהל הציבורי בדמוקרטיות מלמדות, כי הבירוקרטים מעורבים, באופן מובהק, בכל שלבי "מחזור המדיניות": יוזמה, עיצוב, גיבוש, תמיכה, יישום והערכה.

השפעת הבירוקרטיה השירותית על הרפורמה ב-1995

בדומה לתהליכים בבריטניה ובארצות הברית, גם בישראל הזרז לרפורמות היה האינפלציה המשתוללת של שנות השמונים, המחירים עלו ביותר מ-10% מדי חודש, הגירעון בתקציב הממשלה היה של יותר מ-15% בשנה והיחס בין החוב הממשלתי לתוצר היה מעל 150% (ספיבק, 2008). המשבר הביא להקמת ממשלת חירום לאומית, שהוציאה לפועל את התכנית הכלכלית לייצוב המשק בשנת 1985 ועמה יוזמות נאו-ליברליות נוסח 'קונצנזוס וושינגטון' שהוצבו כתנאי לקבלת הסיוע הכספי מארה"ב. דוד דרי ועמנואל שרון (1994) גורסים, כי מאז הקמת אגף התקציבים בשנת 1954 ועד שנות השבעים שררה זהות ערכית בין הדרג הפוליטי למקצועי, שהיו שותפים שניהם לתחושת השליחות הלאומית. צמח דור של מתקציבים, בוגרי המחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית, שראה בצמיחה יעד מרכזי וחיפש את הטכניקות לבדיקה של כדאיות במערכת הכלכלית והחברתית. חולשתו של השלטון המרכזי בשנות ה-70 הביאה לכניעה ללחצים פוליטיים שהעמיסו על מסגרת התקציב. אלו, יחד עם ההוצאות הגבוהות על בטחון במלחמת יום כיפור, משבר הנפט העולמי ואינפלציה גואה, תרמו גם הם למשבר הכלכלי וחילופי השלטון. על רקע התנאים הסביבתיים והמשתנים ללא הרף, ונוכח חוסר האחריות הלאומית בניהול המדיניות הכלכלית של הממשל המרכזי והנבחרים הפוליטיים- נוצרה הפילוסופיה הבסיסית של אגף תקציבים.

דרי ושרון (1994) היטיבו להגדיר זאת בספרם "תקצוב בתנאים קיצוניים של אי ודאות, תנאי סביבה חיצוניים ופנימיים שמשתנים חדשות לבקרים, בשל רצונם של עובדי אגף התקציבים להמשיך ולשרוד... כל אלו הם הסדן שעליו עוצבה וחושלה תפיסת עולמם של עובדים אלה. במסגרת התפיסה הזאת הדרג המדיני אינו גורם מנחה ומנהיג, אלא גורם המהווה איום. הנבחרים - דתיים וחילוניים נציגי סקטורים כלכליים

שונים, נתפסים כחבורת כרישים, הרוצים להגדיל את חלקם בשעת חלוקת התקציב דואגים לעצמם בלבד ללא כל אחריות לאומית". כל זאת מתוך פחד עם התמודדות עם איגודי העובדים או החברות שכבר פועלות בתחום העומד בפני רפורמה. מכאן נולדה ההנחה שאין שום סיבה "להטריד" דרג זה בהצגת חלופות וכל הצעה של אגף תקציבים היא בחזקת "ראה וקדש" (דרי ושרון, 1994).

עוד הם ממשיכים ומתארים "ככל שהצליחו הפוליטיקאים להשיג את מטרותיהם, אגב הקרבת העתיד והיציבות (גירעון תקציבי ענק) כן הגבירו שומרי החומות מאגף התקציבים ובאוצר את מלחמתם, וכלי נשקם העיקריים הם בניית גדרות וביצורן, התערבות בפרטים והדגשת המגבלות". כפי שהתבטא עומר מואב, מי שהיה ראש המועצה המייעצת לשר האוצר יובל שטייניץ, וממציגה הבולטים של הגישה "הכנסת היא כבר סיפור אחר. עולות שם כל הזמן הצעות חוק פופוליסטיות איומות והאוצר נאלץ לשחק את תפקיד המבוגר האחראי באמצעות חוק ההסדרים." (רוזנר, 2008).

משנות השמונים ואילך כל ממשלות ישראל תמכו במדיניות של הפרטה, בעוצמות משתנות (ברק ארז, 2008). אברהם דורון גורס כי היעד המוצהר של הקואליציות בשנים שלאחר המהפך של שנת 1977 היה להתאים את המשק הישראלי ליסודות התפיסה הכלכלית הניאו-ליברלית בצורתה הקיצונית, לשנות מיסודן את הגישות הקולקטיביסטיות, שרווחו באופן מסורתי בחברה הישראלית, ולהמירן בערכים של אינדיבידואליזם כלכלי וחברתי בנוסח של הימין הרפובליקני בארה"ב (דורון, 2007). בעקבות הרפורמה של 1985 ממשלות ישראל אימצו קו של ייצוב כלכלי בכל מחיר והורדת רמת האינפלציה, ונוצרה שוב זהות אינטרסים בין הממשלה לדרגים המקצועיים (דרי ושרון, 1994).

בשנת 1985 ניתנו לאוצר ולבנק ישראל שלוש סמכויות (בירן, 2011): הידועה בהם היא היכולת לארוז חוקים במסגרת של חוק ההסדרים. הסמכות השנייה היא חוק יסודות התקציב שהעניק לממונה על השכר באוצר הסמכויות חסרות תקדים להסדרת השכר בכל הסקטור הציבורי וחוק אי ההדפסה שנתן סמכות לבנק ישראל סמכות לעמוד בפני הממשלה ולסרב להדפיס כסף כדי לממן את גירעונותיה. הסמכויות החדשות הביאו בהדרגה להשתלטותה של אליטה חדשה של כלכלנים על ניהול המדיניות הכלכלית במשק, הם שאבו את השראתם מהיסודות של "קונצנזוס וושינגטון" (ספיבק, 2008). הכלכלנים התרכזו במשרד האוצר ובבנק ישראל ונהנו מתמיכת שר האוצר וראש הממשלה. הם הפכו ל"שומרי החומות" של המגבלה התקציבית. האינדוקטרינציה לטובת השוק החופשי בלימודי הכלכלה חברה לסוציאליזציה ולהכשרה המקצועית של מקום העבודה ונוצרה קבוצה המאמינה שהיא משרתת את טובת המדינה ובטוחה בצדקתה.

בהמשך למסורת הניאוקלאסית של התמקצעות הכלכלנים, ההתרחקות ממדעי החברה וההתקרבות אל המדעים המדויקים, הרטוריקה הכלכלית-מקצועית של חברי האליטה החדשה משכנעת את הסובבים דרכי הניתוח שלה מקשות על מי שאינו כלכלן להתמודד עם הטענות הללו, אפילו אם הוא מרגיש שיש בהם כשלים לוגיים (ספיבק, 2008). השמות אולי השתנו לאורך השנים- מ"נערי פטינקין", ל"פוגלים" ומשם ל"נערי האוצר", אבל הדפוסים כמעט ואינם משתנים בעשרות השנים האחרונות. ישנה ביקורת גוברת על אנשי משרד האוצר. רבים טוענים כי בגלל גילם הצעיר, אין הפקידים המוכשרים והמצטיינים מסוגלים לשפוט נכוחה תחומים כמו רווחה, בריאות, תרבות חינוך ותשתיות. לעיתים, נמתחה ביקורת גם על השכלתם הלא כלכלית. אולם רבים טוענים, כי מדיניות האוצר וההתנהלות של אנשיו, אינן תופעה תרבותית אלא, בראש ובראשונה, נגזרות מהשקפה אידיאולוגית מגובשת (דיין, 2008).

כלכלני האוצר שהם רובם ככולם בוגרי החוגים לכלכלה של האוניברסיטאות הישראליות וקצתם בעלי תואר שני ושלישי בכלכלה או מנהל עסקים מאוניברסיטאות בארה"ב, חולקים השקפה פוליטית ואידיאולוגית הרואה בהקטנת מעורבותה של המדינה בפעילות הכלכלית והחברתית ערך מרכזי. על פי האידיאולוגיה הזאת על המדינה ליצור את התנאים הכלכליים, החברתיים והפוליטיים שיסייעו לאנשי

העסקים הפרטיים, שכן אלו שצריכים להיות אמונים על פיתוחה של כלכלת המדינה, שממנה ייהנו בסופו של דבר גם שאר חלקי האוכלוסייה.

אביה ספיבק (2008), מי שהיה המשנה לנגיד בנק ישראל, טוען כי כל אגפי משרד האוצר וכל מחלקות בנק ישראל השתתפו ביישום העקרונות של "קונצנזוס וושינגטון" שיצרו את המהפכה בכלכלת ישראל. המדינה הפקידה את כלכלתה בידי האליטה של כלכלני האוצר ובנק ישראל, אליטה הנמצאת בצדו הימני שמרני של ספקטרום הדעות הכלכליות ומאמינה בכוח השוק החופשי. התבטאויות אנשי האוצר מיטיבות לבטא זאת: אורי יוגב ראש אגף התקציבים לשעבר "צריך לשנות את דרך החשיבה בכל התחומים. להפריט את החינוך את הבריאות, את בתי הכלא, את המתנ"סים, את הטיפול הסוציאלי; בקיצור כל מה שזו... רק בעלים פרטיים רוצים ויודעים איך לשפר את השירותים. המדינה לא רוצה ולא יודעת כיצד לעשות את זה" (מורב, 2006); נגיד בנק ישראל לשעבר, יעקב פרנקל, מסכם את שמונה שנות כהונתו בשנת 1999: "ההישג הגדול ביותר שלנו הוא שהעברנו את השליטה(במשק) מידי הפוליטיקאים לידי השווקים" (מורב, 2006).

הנימוק הפוליטי והנימוק המבני להתפתחות מדינת הרווחה משתלבים גם עם התיאוריה הקורפורטיסטית. במשולש הקורפורטיסטי שלושה שחקנים מרכזיים: הממשלה, בעלי ההון ואיגודי העובדים. בישראל, עד 1985 הממשלה הייתה בעצם ההסתדרות, זו הייתה מפא"י. מאז תוכנית הייצוב ב-1985 הגורם הקובע הם העובדים המקצועיים, אנשי האוצר הבירוקרטים. מאז תוכנית הייצוב הבירוקרטיה השירותית 'מנהלת' את המדינה. לסיכום, ההסבר להתפתחות/נסוגת מדינת הרווחה מעלה טיעון פוליטי מחד וטיעון מבני/מוסדי מאידך. השפעת השינוי האידיאולוגי פוליטי לעומת הבירוקרטיה השירותית על הרפורמה ב-1995 מוצגת בתרשים 6 שלהלן. עבודת המחקר מעלה כי בהתייחס לרפורמה בפנסיה ב-1995 הטיעון הפוליטי הוא הדומיננטי, ובמונחי מודל המחקר משבצת G המייצגת את הפוליטיקאים היא בעלת ההשפעה הרבה יותר (המתבטאת באיור בקו ישר) על הרפורמה בפנסיה ב-1995, בהשוואה למשבצת H המייצגת את הבירוקרטים, שלה השפעה מעטה (השפעה המתבטאת בקו מקווקו).

תרשים 6: השפעת השינוי האידיאולוגי פוליטי לעומת הבירוקרטיה השירותית על הרפורמה ב-1995



4.7 סיכום הפרק

התמונה הכללית המצטיירת היא מצב שבו הגורמים החיצוניים היו בעד הרפורמה; בעוד הגורמים הפנימיים היו נגד הרפורמה. אך בפועל המצב היה מורכב. בעוד ההסתדרות שהיא גורם פנימי משמעותי הייתה כמנגנון נגד הרפורמה, הרי שהעומד בראשה היה בעד הרפורמה. קבוצות האינטרס היו נגד הרפורמה וכך גם היו עמיתים חדשים שהם שחקנים חלשים במערכת היות ואין להם חליפין פוליטיים או אחרים

שיוכלו להציע לשחקנים אחרים ואין להם גם טיעונים טובים כנגד, היות והם נכנסים למצב חדש, בניגוד לטענה של הרעת תנאים.

הגורמים הפנימיים נגד הרפורמה, קבוצות האינטרס, גילו התנגדות חזקה כולל פנייה לביהמ"ש. בד בבד, מאזן הכוחות הכללי מראה שהם היו חלשים יחסית. מולם עמדו אנשי האוצר, הפוליטיקאים, הציבור הרחב ואפילו יו"ר ההסתדרות. למרות שהיו חלשים יחסית עצם העובדה שהם התנגדו בצורה חזקה יצר פוטנציאל לאי-שקט, יצר פוטנציאל למחיר פוליטי למי שירצה לשנות, במונחים של פירסון. הפנייה לביהמ"ש יצרה רעש תקשורתי, מה שצפוי לבוא לביטוי במחיר הפוליטי. (עוצמת ההתנגדות היא המשפיעה על אפקט הנעילה ולא היותו של השחקן חזק או חלש).

עוצמת ההתנגדות החזקה של קבוצות האינטרס באה לביטוי במספר היבטים: הראשון, פנייה לבג"צ, השני, תקדים בג"צ 52/91 עתידית - קופת פנסיה בע"מ נגד שר האוצר, שם קבע ביהמ"ש כי הבחנה בין קרנות פנסיה חדשות לבין קרנות פנסיה קיימות, אינה אלא אפליה פסולה וקיבל העתירה; השלישי, יצירת לחץ שגרם לפיזור וועדת שטסל ולמינוי וועדת פוגל במקומה; והרביעי, יצירת לחץ שהוביל לחקיקת "חירום" בדמות "הוראת שעה" של חוק קרנות פנסיה (קרנות חדשות) (הוראת שעה) התשנ"ג – 1994.

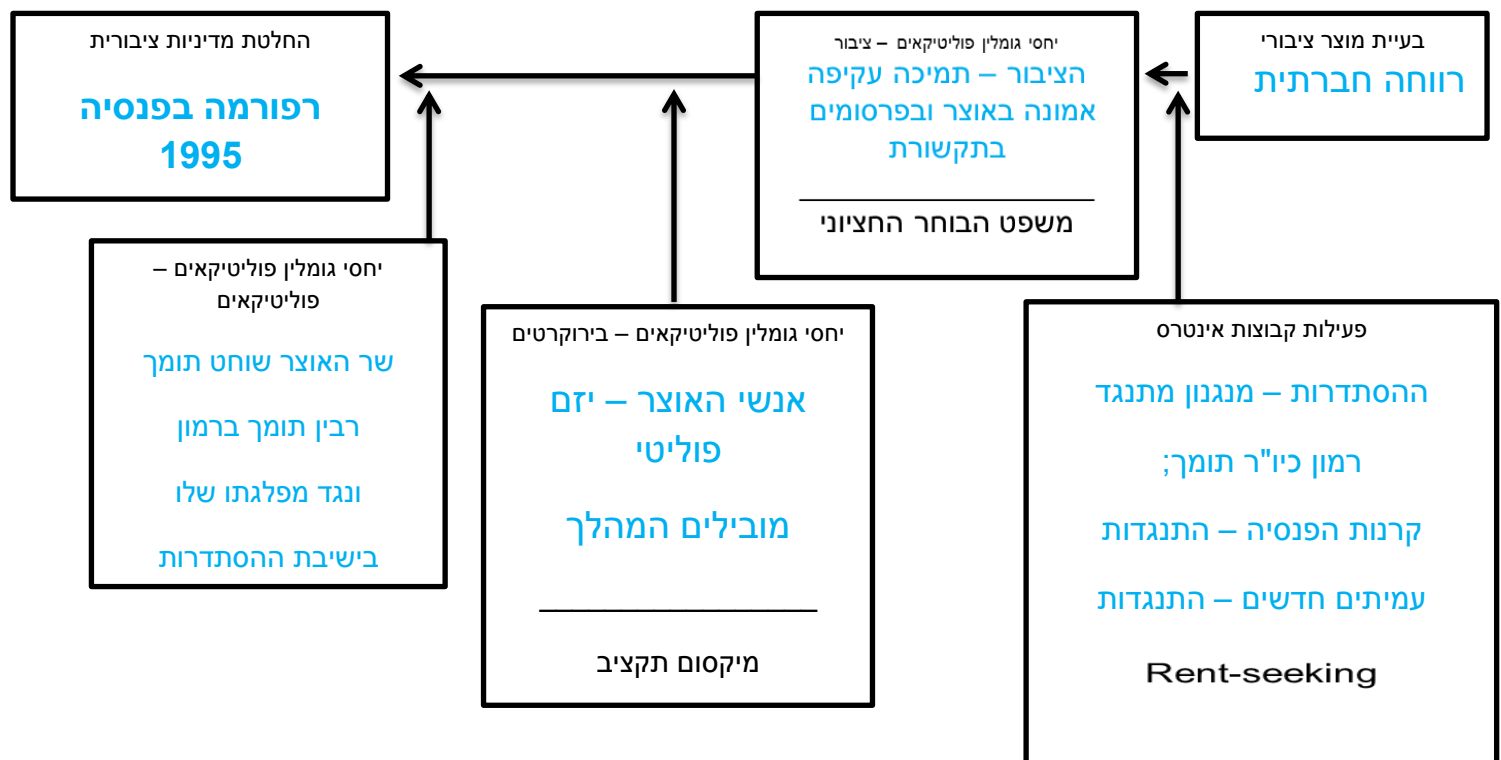
משובי מדיניות היוצרים בסיס לשינוי יחד עם התנגדות חזקה שהובילה לאפקט נעילה חזק, מובילים לסבירות גבוהה של שינוי מוסדי הדרגתי, תוספתי. הפרדוקס הוא שבפועל ובניגוד למצופה, התרחש שינוי מוסדי מהפכני. היות ומדובר בשינוי דרמטי בשחקנים, הקרנות הוותיקות נסגרו ונפתחו קרנות חדשות; בשינוי דרמטי באופן אספקת השירות, שינוי בדרכי ההשקעה ובתשואה; וכן בשינוי דרמטי ביחסי הגומלין במובן זה שלא ניתן עוד להצטרף לקרנות הוותיקות אלא רק לחדשות הרי שניתן להגדיר הרפורמה כשינוי מוסדי מהפכני. שינו כאן, לא את כללי המשחק אלא, שינו את המגרש (שורר, ראיון 27.01.2013).

על מנת להשיג שינויים מוסדיים משמעותיים, ההבשלה של תנאים מבניים חייבת להיות מלווה בפעולה של יזם מחולל שינוי (טרנספורמטיבי) שהיא חזקה מספיק, אל מול תומכי הסטטוס קוו (Weingast 2005). יצחק רבין היה ברפורמה הזו יזם טרנספורמטיבי מסוג זה. חיים רמון שהיה השליח, זיהה כבר בשנים הראשונות לכניסתו לפוליטיקה הישראלית את העימות עם ההסתדרות כמקפצה שלו להנהגה המדינית. לא זו בלבד שכך היה מצליח להציג את עצמו בפני הציבור כרפורמטור וכמי שהצליח במקום שבו נכשל דווקא ראש הממשלה הראשון, דוד בן גוריון, אלא שבכך הוא אף יסייע לרבין. פעילות זו היא דוגמה קלאסית לניצול הזדמנות קיימת על ידי יזם פוליטי, על מנת להשפיע על תוצאות מדיניות לטובתו, מבלי שיש בידיו כלל המשאבים הנדרשים לפעולה.

כפי שהוא עתיד היה לומר ב"נאום הלווייתנים" בינואר 1994, זיהה רמון את התעקשותם של אנשי מפלגתו לשמר את המצב הקיים, בניגוד לדעת הקהל שלא אהדה את ההסתדרות, כ"התאבדות פוליטית" של מפלגת "העבודה". בשל התעקשותם, זכתה המפלגה לדימוי שלילי, הן בעיני המעמד הבינוני האשכנזי והן בעיני המזרחים הפריפריאליים. הסיבה לכך שאיש לפניו לא פעל נגד ההסתדרות בעצמה כה רבה, למרות טענות אלו, הייתה מחד שגם אז עדיין הייתה ההסתדרות שחקן בעל עוצמה ומאידך שאיש לפניו לא קיבל תמיכה כה חזקה מראש ממשלה מכהן. הנהגת ההסתדרות באותם ימים, ובראשה חיים הברפלד, ניסתה גם היא, ביתר הצלחה, לסכל את מהלכיו של רמון בדרכים שונות. בשלב זה הבין רמון כי ללא השתלטות על ההסתדרות לא יצליח לחוקק את חוק ביטוח בריאות ממלכתי. בנקודה זו נקט רמון צעד שהמחיש, יותר מכל, את התמדדותו ואת נחישותו. בפברואר 1994 הוא התפטר במפתיע מתפקידו כשר הבריאות, וחזר להתמודד במסגרת ההסתדרות בראשות מפלגה חדשה - "חיים חדשים בהסתדרות".

כניסה זו של רמון כ"סוס טרויאני" אל ההסתדרות הייתה למעשה האקט העיקרי שהוביל לחקיקת החוק (כהן, 2011). במאי 1994 ניצחה סיעתו של רמון בבחירות להסתדרות, הביסה את מפלגת העבודה, בראשות חיים הברפלד, וזכתה ב־46% מהקולות. כך, הפך רמון, דה פקטו ודה יורה, ליו"ר השולט בהסתדרות, שאליה הגיע כדי להפרידה מקופת חולים הכללית. פעולתו של רמון מתארת את כניסתו של יזם פוליטי, או במקרה של הרפורמה בפנסיה 1995, כניסתו של שליח מטעם היזם הפוליטי לתוך גוף מוסדי בתפקיד מפתח, על מנת לנטרל מבפנים את התנגדות רבת עוצמה של שחקנים. בכל הקשור לטיפולוגיה המוסדית (Hacker, 2004), ניתן לשער כי אסטרטגיה מסוג זה תידרש בעיקר במצבים של שינויים שיתפסו בעיני אותם שחקנים כמשמעותיים מאוד ("עיצוב מחדש") וככאלה העשויים לפגוע בהם. יוזמתו של רבין אכן הולידה שינוי מהפכני, או במונחים של האקר, "עיצוב מחדש". תרשים 7 שלהלן מתאר בתמצית את הניתוח הפוליטיביסטי של הרפורמה בפנסיה ב-1995.

תרשים 7 : הרפורמה בפנסיה 1995 – תהליך קביעת מדיניות פוליטיביסטי (מזרחי ומידני, 2006)



בפרק זה נבחן תהליך של שינוי מוסדי (כללי משחק) ועיצוב מדיניות ציבורית בתחום יחסי העבודה בישראל, תוך התמקדות בבחינת המקרה של הרפורמה בפנסיה ב-2003. הרפורמה בענף הפנסיה בישראל בשנת 2003 הייתה מהלך משלים של הרפורמה שהחלה בשנת 1995. העקרונות והקווים המנחים לרפורמה השנייה בפנסיה בישראל עוגנו בחוק ביום 29.5.2003, באישורה של הכנסת. ההסדר החדש קבע כללים לגבי הקרנות הוותיקות, שעיקרם מינוי מנהלים מיוחדים (נטילת הניהול מידי ההסתדרות); האחדת שיטת חישוב הפנסיה; העלאת דמי הגמולים המשולמים על ידי עובד ומעביד; מנגנון איזון אקטוארי ושינוי הרכב תיק ההשקעות. עיצוב המדיניות הציבורית כפי שהתגבש ברפורמה בפנסיה ב-2003 ניתן להסבר באמצעות מספר תיאוריות. המודל האינטגרטיבי שגיבשנו במחקר, עושה שימוש בגישה הניאו מוסדית להסבר מדיניות ציבורית, בתיאורית הבחירה הציבורית, בתיאוריות העוסקות ביחסי גומלין בין בירוקרטים ופוליטיקאים, בתיאוריות הבוחנות את השפעתם של קבוצות אינטרס, במודל הרפורמות בניהול הציבורי המציע את המבנים העקרוניים המשפיעים על החלטות המדיניות, בתיאורית הקורפורטיזם, לפיה מדיניות חברתית כלכלית, היא תולדה של יחסי גומלין בין ההסתדרות, ארגוני המעסיקים והממשלה וכן בגישות המרכזיות להסבר התפתחות מדינת הרווחה, הגישה הפוליטית-אידיאולוגית והגישה המבנית מוסדית. הניתוח בפרק זה מתפתח על פי השלבים הבאים: ראשית נציג את השפעת הגורמים המבניים על הרפורמה בפנסיה ב-2003. בהמשך, נציג את השפעת השחקנים השונים ומערכות היחסים ביניהם.

5.1.1 השפעת הגורמים המבניים על הרפורמה בפנסיה ב-2003 – משבצות A ו B במודל

ניתוח השוואתי של רפורמות בסקטור הציבורי מלמד שרפורמות בסקטור הציבורי מתייחסות על פי רוב למוסד בודד או לסקטור/ענף שלם, בעוד רפורמות מקיפות, המבקשות לשנות את המשק כולו במסגרת תוכנית אחת סדורה, נדירות יותר (Pollitt & Bouckaert, 2004). תפיסה דומה עולה מניתוח בכלים של המוסדיות החדשה. המוסדיות ההיסטורית מציגה את גישת השינוי ההדרגתי (Incrementally), המניחה שרפורמות בסקטור הציבורי מבוצעות באופן הדרגתי, תוספתי, ולא באבחה אחת (Hacker, 2004; , 1990; Streeck & Thelen, 2005 North). חוקרים אחרים הצביעו על תנאים מבניים הכרחיים לביצוע רפורמה. כך למשל, פירסון (Pierson, 1995) הצביע על "אפקט נעילה" ועל "משווי מדיניות", ווינגסט (Weingast, 2005) ציין את התנאים הנדרשים לשם צמיחתו של "יזם פוליטי" שבכוונו לחולל רפורמה. גביוס ומזרחי (Gavious & Mizrahi, 2003) מתאימים בין הסיכוי לביצוע רפורמות לבין סוג הרפורמה המבוקש, כך למשל, רפורמות פיסקאליות צפויות להיענות בחיוב רב יותר מאשר רפורמות פוליטיות. בפרק זה נתמקד במודל הרפורמות בניהול הציבורי (Pollitt & Bouckaert, 2004) המציע את המבנים העקרוניים שמשפיעים על החלטות המדיניות ואת יחסי הגומלין בין מקבלי ההחלטות למערכת הבירוקרטית. נבחן את הגורמים המבניים שהשפיעו על הרפורמה בפנסיה ב-2003. לציון כי למודל של פוליט ובוקהארט הוספנו את התרבות הפוליטית, משתנה מבני משמעותי המשפיע במידה רבה על המשתנה המוסבר.

5.1.1 השפעת כוחות הגלובליזציה על הרפורמה בפנסיה ב-2003 – משבצת A1 במודל

מודל הרפורמות בניהול הציבורי מציע כאמור, את המבנים העקרוניים שמשפיעים על החלטות המדיניות ואת יחסי הגומלין בין מקבלי ההחלטות למערכת הבירוקרטית (Pollitt & Bouckaert, 2004). גורם מבני מרכזי המוצע במודל הם כוחות הגלובליזציה. עד שנות השבעים הייתה לממשלה ולהסתדרות

מעורבות מסיבית במשק הן בתכנון, ויסות ופיקוח והן בייזום ארגונים עסקיים, סיוע ואף בעלות עליהם. משנות השמונים מתהפכת המגמה ומתחוללת עלייה רצופה במשקל הסקטור הפרטי בתעשייה ובמשק. חלקה של ההשקעה המכוונת על ידי הממשלה ירד מ-85% מכלל ההשקעה ל-15% בלבד. המושג "הפרטה" מסמל את התפנית, והאמונה העומדת מאחוריו היא כי באמצעות ההפרטה יושגו היעדים של הגדלת היעילות של המשק והעלאתו על נתיב צמיחה ההולם כלכלה גלובלית (רם, 2004).

כיצד משפיעה הגלובליזציה על שוק העבודה ועל יחסי עבודה? קליין (2005) מסבירה כי בעידן של גלובליזציה, של סחר חופשי ושל שוקי עבודה זולים ברחבי העולם השלישי, הדגש על שיווק במקום ייצור הוליד שינויים מרחיקי לכת במבנה התאגידים. קליין מתארת את מנגנוני הניצול והתנאים הנוראים בהם עובדים האנשים שמייצרים את המותגים שנמכרים בקניון, וגם את ההשפעה של התהליכים הללו על עובדים בארצות המפותחות, מעבר לעובדי חברות כוח אדם, החלפת משרות קבועות לחלקיות וזמניות, העדפת עובדים צעירים במשרות ללא אפשרות קידום וכו'. התאגידים מוודאים שכל הייצור המלוכלך הזה - גם סביבתית וגם חברתית - מתרחש הרחק מעינם ומלבם של הצרכנים.

הגלובליזציה משפיעה ישירות על שוק העבודה ורק באופן עקיף על יחסי עבודה, על זכויות עובדים ועל רפורמה בפנסיה. בהתאם, לא ציפינו שתהיה השפעה ישירה על הרפורמה בפנסיה אלא השפעה עקיפה בלבד. בעוד ובשנת 1995 הייתה הגלובליזציה תהליך חדש יחסית, מצאנו שהגלובליזציה השפיעה במידה רבה יחסית על שוק העבודה. ואולם במהלך השנים, ככל שהגלובליזציה הוטמעה במשק הישראלי, השפעתה על שוק העבודה בכללותו (בניגוד להשפעה על תחום תעסוקה ספציפי) הלכה ונחלשה עד כי גם באופן עקיף, כבר כמעט ולא הייתה קיימת בהתייחס לרפורמה ב-2003 (רכלבסקי ראיון 02.12.12; פוגל ראיון 04.12.12; עמי כהן ראיון 18.12.12; בן יעיש ראיון 31.12.12; ברנע ראיון 04.01.13; קלי ראיון 07.01.13; סלבין ראיון 24.01.13; שורר ראיון 27.1.13; טירה ראיון 29.1.13; נוימן ראיון 03.02.13).

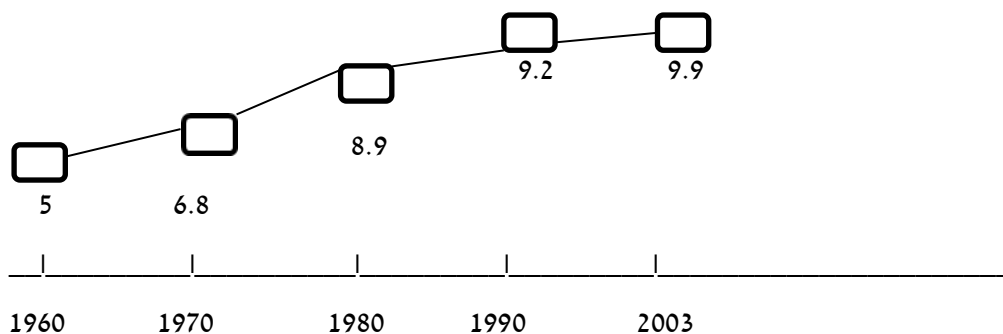
5.1.2 השפעת שינויים סוציו-דמוגרפים על הרפורמה בפנסיה ב-2003 – משבצת A2 במודל

מודל הרפורמות בניהול הציבורי מציע גם את השינויים הסוציו דמוגרפיים כגורם המשפיע על החלטות מדיניות, (Pollitt & Bouckaert, 2004). שינויים סוציו דמוגרפיים נתפסים כלחץ משני לביצוע רפורמות (Pollitt & Bouckaert, 2004). נשאלת השאלה, מה היו השינויים הסוציו דמוגרפיים בשוק העבודה בשנים שקדמו לרפורמה ב-2003 ומה הייתה מידת השפעתם על הרפורמה עצמה? עד ראשית שנות ה-2000 שינויים סוציו דמוגרפים בחברה הישראלית באו לביטוי בשני היבטים מרכזיים: האחד, בדומה למדינות העולם, בהתארכות תוחלת החיים ובגידול האוכלוסייה הקשישה; והאחר, האופייני לישראל, בגידול דורשי תעסוקה בקרב נשים, ערבים, חרדים ועולים חדשים (פפרמן, ראיון, 28.02.13). התופעה של התארכות תוחלת החיים, הייתה בראשית שנות ה-2000 תופעה כלל עולמית, אשר זכתה לסיקור נרחב בספרות המקצועית. התפתחות מדע הרפואה, תגליות ומחקרים חדשים על גורמי סיכון פוטנציאליים, ובעיקר מציאת דרכי מניעה, הגנה וטיפול מפני מחלות שנחשבו בעבר חשוכות מרפא, העצימו את התופעה, אשר לדברי המומחים כולם עוד תתעצם בשנים הבאות (אלמוג, 2012).

בראשית שנות ה-2000, נהגו לייחס את גידול האוכלוסייה הקשישה בישראל לשלושה גורמים עיקריים: הירידה בפריור, הארכת תוחלת החיים וגל העלייה מברית המועצות לשעבר, גל שהביא עמו גם שיעור של 16 אחוזים עולים שגילם למעלה מ-65. האוכלוסייה במדינת ישראל הייתה עדיין צעירה במידה רבה מאוכלוסיותיהן של מדינות מערביות אחרות, עקב שיעור ילודה גבוה למדי. אולם, כמו בארצות אחרות, האוכלוסייה הכללית בישראל הזדקנה, ויותר מכך, אוכלוסיית הקשישים עצמה הזדקנה (אלמוג, 2012).

עליית ההמונים בשנות ה־90 כללה בתוכה בערך 130,000 בני אדם בגיל 65 ומעלה. תרשים 8 להלן מתאר את אחוז בני ה-65 ומעלה מכלל האוכלוסייה בישראל לאורך השנים. כמעט כולם הגיעו לארץ ללא יכולת כלכלית בסיסית ונזקקו מרגע הגעתם ארצה לתמיכה מאסיבית של הממשלה בנושאים כמו

תרשים 8 : אחוז בני 65 ומעלה מכלל האוכלוסייה בישראל



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - משאב, מאגר מידע ארצי לתכנון בתחום הזקנה, גיוינט, מכון ברוקדייל ואשל.

הבטחת הכנסה, שירותי בריאות ודיור. למותר לציין כי אותם עולים הגיעו גם ללא זכויות פנסיוניות. התפתחות טכנולוגיות מאריכות חיים שהתגלו מדי יום, בראשית שנות ה-2000, העצימו את תופעת התארכות החיים וגרמו, לשינוי במאפייני הקשישים, באופן שבו מספרם הכללי ושיעורם באוכלוסייה גדל. מאפיין נוסף הוא השתתפות הקשישים בכוח העבודה. בהשוואה בין שנות ה־60 לשנות ה־90 נמצאה ירידה של 17% בשיעור הגברים הקשישים המשתתפים בכוח העבודה (אלמוג, 2012).

העלייה של שנות ה־90, שבמסגרתה עלו קשישים רבים שהם חסרי יכולת כלכלית, הכבידה מאוד על מערכת הביטחון הסוציאלי, בעיקר על רקע אי - צבירת זכויות ביטוח.²⁶ במקביל, הלחץ לביצוע רפורמה במערכת הפנסיה הלך וגבר. מאחר שמשכי התשלום של רבדי הפנסיה השונים, הן הממלכתיים (דוגמת קצבת זקנה) והן הפרטיים (דוגמת ביטוח פנסיוני), הלכו וגדלו, הם חייבו מקורות מימון נוספים. כמו כן, המערכת הפנסיונית במדינת ישראל, עד ראשית שנות ה-2000, התאפיינה בכיסוי פנסיוני נמוך. נכון לשנת 1995 שיעור הכיסוי הפנסיוני עמד על 61% בלבד מאוכלוסיית השכירים. בשנת 2002 עלה מעט הכיסוי הפנסיוני ועמד על 73% מהשכירים, אך עם זאת 47% מהאוכלוסייה הבוגרת בישראל היו חסרי ביטוח פנסיוני.²⁷ שיעור מבוטחים נמוך במיוחד היה בקרב הנשים (46%), הערבים (26%), העולים החדשים (38% מהעולים לאחר שנת 1990), העובדים במשרות חלקיות (57% מהעובדים עד עשרים שעות לעומת 76% מהעובדים מעל שישים שעות) והעובדים בשכר נמוך.

שינויים סוציו דמוגרפיים בשוק העבודה הישראלי, באו לביטוי בראשית שנות ה-2000 גם בדרישה לתעסוקה בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה. מחקר של מכון ברוקדייל (נאון, קינג, וולדה-צדיק, 2006) עסק באוכלוסיות שאינן משתתפות באורח מלא בשוק העבודה.²⁸ המחקר מגלה כי בין השנים 1990 ל-2003, שיעור התעסוקה של הגברים היהודים ירד מ-67% ל-65%. שיעור התעסוקה של גברים ערבים ירד בצורה משמעותית ביותר מ-71% ב-1990 ל-62% ב-2003. אצל נשים חלה עלייה (כהן ראיון 18.12.12; זילוני ראיון 27.02.13). לפי המחקר בהתייחס לנשים, הייתה עלייה בשיעור המועסקות מ-51% ב-1990 ל-62% ב-2003 בקרב נשים יהודיות; ומ-13% ל-19% בקרב נשים ערביות. בקרב אוכלוסיית המגזר החרדי חלו מגמות דומות. שיעור המועסקים במגזר החרדי לפי מסמך מדיניות של המכון הישראלי לדמוקרטיה (תמיר, 2010) משתנה בין אוכלוסיות הגברים והנשים. בעוד ובשנת 1998 שיעור המועסקים באוכלוסיית הנשים במגזר

החרדי עמד על כ-46.2% הרי שבשנת 2003 הוא עלה ועמד על כ-49.8%. בקרב אוכלוסיית הגברים חלה מגמה הפוכה. בשנת 1998 שיעור המועסקים באוכלוסיית הגברים במגזר החרדי עמד על כ-42.7% ובשנת 2003 הוא ירד ועמד על כ-35.7%. שוק העבודה הישראלי, נוסף על כל זה, חווה טלטלה בראשית שנות האלפיים עקב קליטת למעלה ממיליון עולים תוך עשר שנים. הקליטה יצרה בעיות ודילמות מורכבות בעיקר בתחומי ההכנסה, התעסוקה והדיור. מצד אחד העלייה הביאה עמה כוח עבודה עתיר ניסיון שעתידי היה לתרום רבות לכלכלת ישראל, אבל מצד שני, העולים התקשו למצוא תעסוקה בגלל קשיי שפה וקשיי הסתגלות לכללי המשחק החדשים בשוק העבודה (דומיניסני ראיון 09.05.13; סרצ'נסקי ראיון 13.05.13). רבים מן העולים החלו ליהנות מגמלאות המוסד לביטוח לאומי מיד עם הגעתם לישראל, אך היות והעולים לא צברו זכויות ביטוח, התשלומים היו לנטל כבד על אוצר המדינה.

השינויים הסוציו-דמוגרפיים הללו הולידו קבוצת אינטרס חדשה – האימהות החד הוריות ועוררו לפעולה קבוצות אינטרס קיימות של המגזרים החלשים. ויקי קנפו גרושה ואם לשלושה ילדים הייתה מנהיגת מאבק האימהות במשפחות החד-הוריות בשנת 2003 נגד מה שנקרא בפיהן "הגזרות הכלכליות", כלומר, קיצוץ הקצבאות שזם שר האוצר דאז בנימין נתניהו כחלק ממהלך כולל להפחתת ההוצאה הממשלתית בתחומי סעד ורווחה, בפרט בכל הנוגע להבטחת הכנסה של מגזרים חלשים. ב-2 ביולי 2003 יצאה קנפו בהליכה, כמחאה, מביתה שבמצפה רמון למשרד האוצר שבירושלים. היא הקימה מאהל מול משרד האוצר. תחילה דרשו האימהות שהאוצר יבטל את הקיצוץ החד בקצבאות הקיום. ואולם, לאחר שנתניהו הצליח להדביק לאימהות החד הוריות סטיגמה של טפילות ועצלנות, והציג את תוכניתו כמאמץ למצוא להן מקומות עבודה, הבינו המפגינים כי הם חייבים לשנות את הדגש ממאבק על קצבאות למאבק על עבודה. נתניהו סירב להכניס שינויים בתוכנית וקנפו פתחה בשביתת רעב. הצטרפו אליה תומכים בודדים, שפרשו אט אט ואנשי האוצר הבינו, שאין כל סיבה להיכנע.

סיכום מגמות דורשי התעסוקה בשוק העבודה הישראלי, לקראת הרפורמה בפנסיה ב-2003 מלמד, כי בפרק הזמן שבין 1995 לשנת 2003 בקרב אוכלוסיות הגברים היהודים, הגברים הערבים והגברים החרדים חלה ירידה בדרישה לתעסוקה, בעוד שבקרב אוכלוסיות של נשים ערביות, נשים יהודיות, מפרנסות חד הוריות, נשים חרדיות והעולים החדשים חלה עלייה בדרישה לתעסוקה. עיקר ההשפעה של השינויים הסוציו-דמוגרפיים היה בגידול הביקוש לשירותי רווחה, בריאות וביטוח לאומי (בן יעיש, ראיון 31.12.12), שירותים שהמדינה מספקת ונהוג לכנותם "מדינת הרווחה". ברוב המדינות המודרניות, ביטוח לאומי (פנסיה, דמי אבטלה וסיוע אחר בכסף או בשירותים) הוא ההוצאה הגבוהה ביותר בתקציב המדינה ובריאות הינה לרוב ההוצאה השנייה בגודלה. שינויים נרחבים ברמת הדרישה לשירותים אלה מתורגמים לגידול משמעותי בהוצאה הציבורית. גידול זה והעלייה בביקושים התרחשו בדיוק בשעה שלחצים כלכליים גלובליים דחפו בכיוון ההפוך, המצמצם את ההוצאה הציבורית (Pollitt & Bouckaert, 2004). מערכת הפנסיה בישראל עמדה ב-2003 במרכז של רפורמה משמעותית שנייה במהלך עשור אחד. אולם בעוד שרוב מדינות אירופה אימצו מדיניות פרגמטית של הידוק הקשר בין ההפרשות של העמיתים לזכויותיהם, העלאת גיל הפרישה והעלאת דמי הביטוח (פלג, 2007) בישראל, הרפורמה כללה קיצוץ בזכויות כגון אלו, אך גם הלכה מעבר לכך והביאה להפרטה מלאה של מערכת הפנסיה ולביסוס שיעור הפנסיה על מגמות בשוק ההון.

בהתאם למצופה, השינויים הסוציו-דמוגרפיים שימשו לחץ משני לביצוע הרפורמה ב-2003, באופן שבו החלישו אפשרות ליצירת התנגדות (שרעבי ראיון 07.04.13; לין ראיון 09.04.13; סמט ראיון 18.04.13). מערכת הפנסיה הנה גורם חשוב ביחסי עבודה. הטבות פנסיוניות לקבוצות עובדים הן כלי למשיכת חברים חדשים לשורות האיגוד המקצועי. ההון עליו חולשות קרנות הפנסיה מעניק לאיגוד המקצועי עוצמה כלכלית

ופוליטית, ודמי הניהול הנגבים על ידי הקרנות מגדילים את הכנסותיו. בהתייחס לכך, הניאו ליבראליים חותרים לנתק את קרנות הפנסיה מן האיגוד המקצועי, מהלך אשר פוגע במשאבי העוצמה של האיגוד המקצועי, ומטה את מאזן הכוחות במערכת יחסי העבודה. החלשת כוח העבודה בכללותו מגשימה את האידאולוגיה הניאו-ליבראלית הרואה באיגודים מקצועיים כמפריעים להתנהלות "התקינה" של השוק (Williamson and Williams, 2005). באותה העת, היא עשויה להגשים אינטרסים מוסדיים כאשר החלשת כוח העבודה בכללותו מסייעת למגזר המעסיקים ליהנות מכוח עבודה זול וכתוצאה מכך להגביר את ההשקעות וליצור מקומות עבודה חדשים, (רצון, 2008).

5.1.3 השפעת מדיניות סוציו-כלכלית על הרפורמה בפנסיה ב-2003 – משבצת A3 במודל

המדיניות הסוציו-כלכלית היא גורם מבני שלישי המשפיע על החלטות מדיניות לפי מודל הרפורמות בניהול הציבורי (Pollitt & Bouckaert, 2004). המדיניות החברתית כלכלית של הממשלה נועדה לתת מענה לצרכים ולדרישות של הציבור ולהתמודד עם הבעיות המתעוררות במדינה בתחום הכלכלה והחברה. מקובל להצביע על סוף שנות השבעים ושנות השמונים כתקופה שבה גורמים חברתיים ופוליטיים, יצרו לחצים שהובילו לשינוי בכל הנוגע למדינת הרווחה ותפקידי השוק החופשי. שינויים אלה השפיעו הלכה למעשה על התפתחות מדינת הרווחה (דורון וקרמר, 1992) בכיוון של צמצום היקפה מתוך כוונה להחלישה (Pierson, 1996; Ross, 2000).

תהליכי שינוי כלליים בחברה הישראלית יצרו כוחות חזקים בעד ליברליזציה (ברנע, ראיון 04.01.13; סלבין, ראיון 24.01.13; שורר, ראיון 27.01.13). בספטמבר 2001, כשנה לאחר פרוץ האינתיפאדה וכמחצית השנה לאחר שהחלה בכהונתה ממשלת שרון הראשונה, פתחה ממשלת ישראל בסדרה, של צעדים כלכליים, שפגעו באופן חמור במערכות השכר והתעסוקה, במערכת הביטוח הפנסיוני, ברשת הביטחון הסוציאלית, בהגנה המשפטית על העובדים, במערכות שירותי החינוך, הבריאות והרווחה, במעמדם של מוסדות אזרחיים כדוגמת ארגוני העובדים ובמעמדו של מוסד היסוד של הדמוקרטיה הפרלמנטרית, הלא היא הכנסת (סבירסקי ואטיאס, 2003).

הצעדים באו תכופים זה אחר זה, תחילה בממשלת שרון הראשונה, כששר האוצר היה סילבן שלום, ולאחר מכן בממשלת שרון השנייה, שבה שר האוצר הוא ביבי נתניהו: קיצוצי ספטמבר 2001, קיצוצים נוספים בדצמבר 2001, "חומת מגן כלכלית" מיוני 2002, קיצוצי תקציב 2003, "התכנית להבראת כלכלת ישראל - שלב א" מיוני 2003, ו"התכנית להבראת כלכלת ישראל - שלב ב" מספטמבר 2003, שעליה מתבססות הצעת חוק התקציב והצעת חוק ההסדרים לשנת 2004. הצעדים הכלכליים שנקטו היו, לכאורה, תגובה לירידה בהכנסות המדינה ממסים, שנבעה מהתכווצות הפעילות הכלכלית. ההתכווצות, מצידה, הייתה תוצר של שני גורמים עיקריים, האינתיפאדה והמיתון העולמי (ובכללו נפילת ענף ההיי-טק). עם הזמן הפכה האינתיפאדה לגורם דומיננטי במיתון הכלכלי: בעוד שחלקי עולם אחרים החלו צומחים שוב, ישראל הלכה ושקעה במיתון.

אלא שחלק גדול מהצעדים הכלכליים לא נגזר ישירות מן המיתון ומהצורך לקצץ בהוצאות הממשלה: הם שיקפו סדר יום חברתי-כלכלי ימני, ניאו-ליברלי (בכיר לשעבר באוצר, ראיון 26.02.13; זילוני, ראיון 27.02.13; לין, ראיון 09.04.13; אורון, ראיון 03.07.13). סדר יום שחותר להחליש ולצמצם את מעמדה של המדינה בחברה ובכלכלה, להעניק לבעלי ההון מעמד של בכורה פוליטית וחברתית, להחליש את ארגוני העובדים, להוזיל את עלות ההעסקה של העובדים והעובדות ולדלל את רשתות התמיכה המחייבות את הכלל

כלפי הפרט. בנימוק של "הקופה ריקה", מבוצעת בישראל, בשנים שחורות אלה, מהפכה חברתית ימנית, המפרקת הסדרים מבניים וחוקתיים רבי שנים (סבירסקי ואטיאס, 2003).

ברפורמה של שנת 2003 הקרנות הוותיקות הולאמו (תהליך הפוך להפרטה) באמצעות מינוי מנהלים מיוחדים מטעם המפקח על הביטוח. בחוק נקבע, כי תמונה ועדה ציבורית בראשות שופט, אשר תבחר את המועמדים לכהן כמנהלים וחברי הנהלה בקרנות הגירעוניות, במקום המנהלים הקיימים, שמונו ברובם ע"י ההסתדרות. בדרך זו אמור להיות מובטח ניהול מקצועי ואחראי של קרנות הפנסיה מכאן ואילך. הליך מינוי המנהלים המיוחדים הסתיים ב- 01.08.2003 ובקרנות הפנסיה מבטחים, מקפת וקרן הגמלאות המרכזית הוותיקות מונו מנהלים מורשים מטעם משרד האוצר. וכאן הפרדוקס, כיצד יתכן שאנשי האוצר המחזיקים בעמדות נואו ליברליות וצועדים בדרך של הסרת אחריות המדינה, החליטו להוביל מהלך של הלאמה ובפועל, לקיחת אחריות על ניהול קרנות הפנסיה? דיון מעמיק בפרדוקס וניסיון ליישבו יובאו בפרק הבא, העוסק בשחקנים ובמערכות היחסים שביניהם בזירת המדיניות.

מינוי המנהלים המיוחדים היה רק צעד אחד במתווה הכולל. כללים אחרים שנקבעו באותה הרפורמה מלמדים באופן ברור על הסרת האחריות של הממשלה. כך למשל, בנוגע למנגנון איזון אקטוארי. החוק קבע כי לאחר שהקרנות יאוזנו אקטוארית באמצעות סיוע ממשלתי והשינויים במערך הזכויות, ייקבע בתקנון הקרן מנגנון איזון אקטוארי בדומה למנגנון הקיים בקרנות הפנסיה החדשות ובקרנות הפנסיה הוותיקות המאוזנות, באופן שיבטיח יציבות בעתיד ויכולת עמידה בהתחייבויות בעתיד. משמעות המהלך הזה הוא, שמכאן ואילך כל הסיכון נופל למעשה על העמיתים וכל אימת שהקרנות לא תהיינה מאוזנות אקטוארית יתאפשר להן לפגוע בזכויות העמיתים, לצמצמן ולהביא לאיזון בהתחייבויות הקרן. למעשה משמעותו של סעיף זה שאי הוודאות כולה נופלת על כתפיהם של עמיתי הקרנות.

היבט אחר של הסרת אחריות הממשלה נוגע לשינוי בתנאי ההשקעה של קרנות הפנסיה הוותיקות והחדשות. במסגרת הרפורמה הוחלט להקטין את היקף איגרות החוב המיועדות המונפקות לקרנות הפנסיה הוותיקות הגירעוניות והחדשות, ולקבוע תמהיל השקעה שיאפשר להפנות חלק גדול יותר של נכסי הקרנות להשקעות לשוק ההון. כל קרנות הפנסיה יחזיקו מעתה אג"ח מיועדות בשיעור של 30% בלבד מנכסיהן (במקום לפחות 93% בוותיקות ו-70% בחדשות). ההקטנה תהיה הדרגתית בהתאם למועדי הפדיון של האגרות הקיימות, ואומדן ביצוע שלב זה הוא כ-8 שנים. בקרנות הוותיקות, במקביל להפחתת היקף אגרות החוב המיועדות מ-לפחות 93% ל-30% מסך הנכסים נקבע תמהיל השקעה סולידי: 50% באג"ח ממשלתיות סחירות, 13% באג"ח ממשלתיות אחרות והיתרה (7%) בדומה לנהוג באותה עת לגבי הקרנות החדשות. כללי השקעה על התיק החופשי נקבעו בתקנות מאוקטובר 2002, והן התבססו על שקלול מדדי סיכונים ולא הקצאה באחוזים. וכך, חל צמצום דרמטי ברשת הביטחון שהעניקה המדינה. לציון, שיש מי שרואה ברפורמה דווקא מהלך סוציאלי של לקיחת אחריות ע"י המדינה, כמו אורי יוגב, שהיה באותה עת הממונה על התקציבים במשרד האוצר. "מדינת ישראל שמה 80 מיליארד שקל, וזהו מהלך שבא מגישה שהמדינה היא האחראית לגירעונות בקרנות הפנסיה... זה מהלך חברתי לגמרי" יוגב (ראיון 14.02.13). הרפורמה ב-2003 נועדה כאמור לצמצם את הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה, אך היא גם משקפת את המעבר לכלכלת שוק ואת המדיניות המכוונת לשלוט בהוצאות הממשלה בהמשך לתוכנית הייצוב של שנת 1985. ברפורמה של שנת 2003 בוצע מהלך נוסף בכיוון של הפרטה. קרנות הפנסיה החדשות נמכרו לחברות ביטוח ולבתי השקעות. ענף הפנסיה נשלט ברובו על ידי חברות הביטוח (קרן מבטחים בשליטת מנורה, קרן מקפת בשליטת מגדל וקרן מיטבית בשליטת כלל)²⁹.

עבודת המחקר מעלה כי הרפורמה בפנסיה ב-2003 מסמנת ציון דרך משמעותי בתהליך מיסוד מדיניות נואו-ליברלית בכלכלה הפוליטית הישראלית. למשתנה המדיניות הסוציו כלכלית הייתה השפעה ישירה

ומכרעת על הרפורמה בפנסיה ב-2003. בדפוס שינוי התפתחותי הפכו קרנות הפנסיה ממלכ"רים החותרים לשמר את ההכנסה של העובד לאחר פרישתו משוק העבודה, לפי מודל ביסמרק, לגופים עסקיים הפועלים על פי עקרונות של שוק, לפי המודל הניאו-ליבראלי. בעקבות הרפורמה חלו שינויים יסודיים לא רק בשוק הפנסיה אלא גם בשוק ההון ובשוק העבודה. הרפורמה העמיקה את הליברליזציה של שוק ההון על ידי הפיכתן של קרנות פנסיה לשחקניות מוסדיות בשוק זה, והיא הטתה את מאזן הכוחות במערכת יחסי העבודה בעת שניתקה את קרנות הפנסיה מן ההסתדרות (יוגב, ראיון 14.02.13).

5.1.4 השפעת התרבות הפוליטית על הרפורמה בפנסיה ב-2003 – משבצת B במודל

משתנה התרבות הפוליטית, שהוספנו למודל הרפורמות בניהול הציבורי, הוא משתנה מבני משמעותי, המשפיע במידה רבה על המשתנה המוסבר.

שחיתות פוליטית

תרבות פוליטית אינה נוצרת בחלל ריק והיא מהווה תוצר של אידיאולוגיה, ערכים, נורמות והיסטוריה משותפת. למונח שחיתות פוליטית הגדרות רבות, אך לצורך עבודה זו היא תוגדר הגדרה לגליסטית, הקובעת שהפרה של נורמות חוקיות או פורמליות היא שחיתות. לפי גישה זו, שחיתות פוליטית היא ניצול לרעה של משרה ציבורית כדי להשיג טובות הנאה או רווח אישי (Nye, 1967). במחצית השנייה של שנות השמונים של המאה העשרים, בעקבות הליברליזציה הכלכלית, השתנו לבלי הכר פניה של הפוליטיקה בארצות המערב, וגם בישראל, ועמן דפוסי השחיתות הפוליטית (נבות, 2012). שחיתות אינדיבידואלית הפכה להיות המאפיין הבולט בחברה הישראלית בקרב לא מעט נבחרי ציבור, מסוף שנות השמונים ועד היום (מצקין, 2012).

הבחירות לכנסת ה-16 נערכו ב-28 בינואר 2003. היו אלו בחירות מיוחדות בתולדות המדינה שכן הן נערכו עקב החלטתו של ראש הממשלה, אריאל שרון, כפי שנקבע בחוק הבחירה הישירה של ראש הממשלה משנת 1992. שרון החליט לפזר את הכנסת והבחירות שנקבעו בעקבות כך היו בחירות לכנסת בלבד, ולא לראשות הממשלה. על הפרק עמדה האינתיפאדה השנייה, הגם שהיא דעכה מאז מבצע "חומת מגן" לקראת אמצע שנת 2002. עם זאת, לרבים נדמה כי שרון מנצל שעת כושר פוליטית כדי לחזק את מעמדו שהתערער במידה משמעותית עקב חקירות שהתנהלו נגדו בחשד לשחיתות בקשר למימון בחירתו לראשות הליכוד בסוף שנת 1999. ההלוואות ששרון נטל כדי לממן את מסע הבחירות שלו בליכוד היו מושא לחקירה רשמית³⁰. "התפרצות השחיתות" המשמעותית ביותר שהתרחשה בישראל חלה כנראה במהלך כהונת אריאל שרון בראשות הממשלה, בשנים 2001-2005. את הגורמים לעלייה בהיקפי השחיתות ניתן למצוא בהתבססות ההגמוניה הניאו ליברלית, בשינויים בליכוד ובתחרות העזה בין שרון לבין נתניהו, כמו גם בחולשת מפלגת העבודה (נבות, 2012). עבודת המחקר טוענת כי הנורמה של הפרת נורמות חוקיות בקרב נבחרי הציבור, שהתפשטה לממדים גדולים החל מסוף שנות ה-80 חלחלה גם לשכבות אחרות באוכלוסייה, גרמה לנורמה של אי ציות לחוקי עבודה, יצרה חוסר האמון גם במערכת יחסי העבודה ובסופו של דבר השפיעה על המשתנה המוסבר, הרפורמה בפנסיה ב-2003. חוסר האמון במערכת יחסי העבודה הוליד, בין היתר, את הצורך של אנשי האוצר למנות מנהלים מורשים לקרנות הפנסיה הוותיקות.

הנושאים המרכזיים בשיח הציבורי בחברה נתונה, מלמדים גם הם על התרבות הפוליטית הנוהגת. בישראל, מקובל להצביע על דומיננטיות של נושא הביטחון בשיח הציבורי ובמיוחד בהקשר לנושא הבחירות. לדברי השר לשעבר פרופ' אמנון רובינשטיין, "הנושא הביטחוני נמצא במקום הראשון בסדר היום הישראלי, אף על פי שאין הצדקה לדחיקת הנושאים הכלכליים לקרן זווית. חלק מן החוסן המדיני שלנו מקורו בכלכלה... (אמסטרדםסקי, 2008)". "למה הציבור מצפה שיבוא מנהיג שינהג במדיניות נכונה? אני תמיד יכול

לנוסף לכך במצרים, באיראנים, הפרסים האלה, האיום הביטחוני וכולם הולכים אחריו כמו עדר. הנושא הכלכלי חברתי הוא בכלל לא נושא" (בכיר לשעבר באוצר, ראיון, 27.11.12). בהתאם, כשמדובר על ממד אחד העומד על סדר היום, כמו בישראל ממד הביטחון, והבחירות הן בשיטה הרובית, פוליטיקאי שרוצה למקסם סיכויי ההיבחרות שלו, צריך להתמקם בעמדת הבוחר החציוני (Downs, 57). וכך, בישראל, התבטאות אמורפית שמתמקמת בצורה כלשהי בחציון של המדיניות הציבורית, סביר שתזכה במרב הקולות.

בבחינת סקרי דעת הקהל של מרכז גוטמן בישראל בשנים 1969-2009 ניתן להצביע על כמה מגמות מעניינות, בין היתר על העובדה שבדומה לרוב הדמוקרטיות המערביות, גם בישראל התחזקה במשך השנים ההצבעה על פי הסוגיות שבמחלוקת, ונחלשה ההצבעה המסורתית על פי שסעים חברתיים-כלכליים. במחקר של הדר וקנפלט (2009), נבחנה הדילמה שבין חברה לביטחון לנוכח כמה התרחשויות מרכזיות בחברה ובפוליטיקה הישראלית, ונמצא כי בבחירות 2003 נראתה ירידה מסוימת בשיעור הנשאלים שסברו כי בעיות החוץ והביטחון הן הבעיות החשובות ביותר שעל הממשלה לטפל בהן (53%), אף שבחירות אלה התקיימו לאחר יותר משנתיים שבהן התחוללה האינתיפאדה השנייה, ובתקופה זו הגיעו פיגועי הטרור ומספר האזרחים הנפגעים לשיא חסר תקדים. נתון מפתיע זה אפשר להסביר בכך שהאלימות המתמשכת השפיעה באופן הרסני על הכלכלה, והשפל הכלכלי השפיע על רבים מהאזרחים באופן ישיר. בסקר בחירות שערכו אריאן ושמיר השיבו 72% מהישראלים כי המצב הכלכלי בישראל רע או רע מאוד. זאת ועוד, שערוריות שחיתות שבהן היו מעורבים מפלגת הליכוד השלטת ושרון עצמו השתלטו על סדר היום הציבורי, וגם מערכת הבחירות עצמה לוותה בהאשמות כי תהליך הרכבת רשימת הליכוד לכנסת היה מלווה במכירת קולות, בשוחד ובמעורבות פעילים בעלי עבר פלילי. גם מועמדי מפלגת העבודה הואשמו בעברות. העלייה ברלוונטיות של הנושאים הכלכליים חברתיים, השפיעה על העיסוק בנושא שוק העבודה וזכויות עובדים, ובאופן עקיף גם על המשתנה המוסבר, הרפורמה בפנסיה 2003.

מעורבות אינטרסים פוליטיים מעלה את דומיננטיות הטיעון הפוליטי להסבר התפתחות מדינת הרווחה, בניגוד לטיעון המבני. שחקני וטו הם מושג מפתח בבירוקרטיה הישראלית: חשבים, יועמ"שים ומבקרים. טענה מקובלת היא שאי אפשר לעשות דבר ללא אישורם (רובינשטיין, 2010) (בכיר לשעבר באוצר, ראיון, 26.02.13; קוצ'יק, ראיון 07.03.13). בנושא הפנסיה הדבר בולט מאד, באמצעות מעורבות החשבים בהיבט של האוצר, והיועמ"שים והמערכת המשפטית לגווניה בפניות שחקנים שונים לבג"ץ. וכאן עולה השאלה, מה הייתה השפעת התרבות הפוליטית על יחסי עבודה בכלל ועל הרפורמה בפנסיה ב-2003 בפרט? שרון עולה להר הבית ב-28 לספטמבר 2000 ומצית את המערכת הביטחונית. אולם ככל שחולף הזמן, ומתקרבים למועד הרפורמה ב-2003, נחלש העיסוק בנושא הביטחוני ונושאים חברתיים כלכליים הופכים דומיננטיים יותר. תיאורית הבחירה החברתית ובמיוחד רצונו של הפוליטיקאי לשוב ולהיבחר, מספקת הסבר ליכולת ההכלה של השחיתות של שרון ע"י שחקני הווטו. שרון רואה שהאליטה הולכת בכיוונים מסוימים והוא מחליט להתיישר איתם, כדי שהם 'ישבו בשקט' בגילויי השחיתות. עבודת המחקר טוענת שבתקופת שרון שחקני הווטו, חשבים באוצר, עצמו עין. נבות (2012) מציע הסבר, אותו הוא מכנה גישת האיתרוג³¹. ההתנהלות שהובילה לרפורמה ב-2003, מלמדת על דומיננטיות הטיעון הפוליטי. שחקני הווטו מכילים גילויי שחיתות בתמורה לתמיכת שחקן המפתח, ראש הממשלה, הנוקט התיישרות אידיאולוגית.

פוליטיקה אלטרנטיבית

ישראל מתאפיינת בתהליך מתפתח של משפטיזציה של המדינה, המתבטא בעתירות לבתי משפט, בפניות לוועדות חקירה ובטיפול ציבורי ומוסדי בשאלות של חוקיות התהליך ולא בשאלות הכרוכות בתפוקתו. הסיבות הן מגוונות, ובהן: ירידת כוחם של הפוליטיקאים ואי-היכולת להתמודד עם הבעיות

הקריטיות של החברה הישראלית; תפיסת בתי המשפט כבלתי תלויים, אובייקטיבים ובלתי משוחדים, הנהנים מאמון ציבורי גבוה (בניגוד לכנסת); אמריקניזציה ותרבות מערבית; וכן התנהגות השופטים עצמם (ברזילי, 1998; Hofnung, 1999; Edelman, 1995; מזרחי ומידני, 2006, גלנור, 2004 מאוטנר, 1998, 1993; גביון, 1998; שמיר, 1994).

נדמה שפוליטיקה אלטרנטיבית, בדמות פנייה לבית המשפט או למחוקק במקום הידברות עם הצד שכנגד, היא התנהגות המאפיינת את כל השחקנים. כך למשל, בשנים 2002-2003 הגישו קרנות הפנסיה הללו - מבטחים, מקפת, קג"מ, קרן הפנסיה של פועלי הבניין, קרן הפנסיה של העובדים החקלאים ונתיב - שתי תביעות לבית המשפט המחוזי בסך כולל של כמיליארד שקל נגד ההסתדרות ונגד חברת העובדים השיתופית, שהיא הזרוע הכלכלית של ההסתדרות. ערכו הריאלי של סכום התביעה הוא כמיליארד וחצי שקל. בתביעות שהגישו טענו הקרנות כי ההסתדרות גזלה כספים במשך עשרות שנים מעמיתיה הקרנות שבשליטתה, לצורך מימון גירעונותיה (ביאור, 2014).³²

במקרה אחר, ביום 1.9.2010 הגישה קרן הגמלאות תביעה נגד אגד לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו, (בג"ץ 3716/13 אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ נ' בית הדין הארצי ואח'). התביעה, בסכום של 1,991,760,730 שקל, נסבה, לפי הנטען, על הפרת התחייבויות של אגד כלפי קרן הגמלאות שמקורן בתקנון קרן הגמלאות שנכנס לתוקף ב-2003 ובהסכם שצורף אליו. בין היתר, נטען בתביעה כי מאז שלהי שנות השבעים של המאה הקודמת אגד לא העבירה לקרן הגמלאות סכומי כסף שהייתה מחויבת להעביר לה בגין פרישה מוקדמת של חברים לגמלאות; בגין התחייבותה של אגד להשקיע בקרן הגמלאות כך שתובטח לה תשואה מינימאלית ריאלית של 6.5 אחוז לשנה; ובגין התחייבותה של אגד לשאת בהוצאות הניהול של קרן הגמלאות.

במקרה נוסף, הגישו קרנות הפנסיה תביעה כנגד אנשי האוצר. בחודש מרץ 2003 פנו קרן מקפת מרכז לפנסיה ותגמולים אגודה שיתופית בע"מ, קרן הגמלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות בע"מ, קרן הביטוח והפנסיה של עובדים חקלאיים ובלתי מקצועיים בע"מ, הסתדרות העובדים הכללית החדשה בע"מ, וחברת העובדים השיתופית הכללית בארץ ישראל בע"מ לבית המשפט המחוזי בתביעה כנגד המפקח על הביטוח, מר אייל בן שלוש ושר האוצר, מר בנימין נתניהו בבקשה, ליתן בדחיפות צו מניעה ארעי האוסר על מינוי "מפקחים מיוחדים" לקרנות הפנסיה ו/או צו ארעי המורה למשיבים להימנע מלפעול פעולה כלשהי ע"י "מפקחים מיוחדים" עד לדיון במעמד הצדדים.³³ השופט ד"ר פלפל דוחה בפסק הדין אמנם את בקשת הקרנות אך נותנת ביקורת רבה ומפורטת על התנהלות המפקח על הביטוח (תפ (ת"א) 1161/02 קרן מקפת מרכז לפנסיה ותגמולים אגודה שיתופית בע"מ נ' המפקח על הביטוח, מר אייל בן שלוש).

ההסתדרות, בחרה גם היא, לפנות לבית המשפט במקום להתדיין עם חברה למשולש הקורפורטיסטי. ב-24 ביוני 2003 הגישה ההסתדרות לבית הדין הארצי לעבודה כתב תביעה נגד התאחדות התעשיינים והמדינה ובו דרשה להימנע מלפגוע בהסכמים קיבוציים הנוגעים לפנסיה, ולהצהיר על בטלותו של הפרק המעגן את הרפורמה בחוק (נוימן ראיון 03.02.13; יוגב ראיון 14.02.13). המדינה הגישה בקשה למחיקת התביעה על הסף, וטענה כי אין כל סכסוך עבודה בין ההסתדרות לבין התאחדות התעשיינים, המקנה סמכות לבית הדין הארצי לעבודה. מדובר בהסוואת מהותה האמיתית של הבקשה – תקיפה ישירה של חוק. פסק הדין שנתקבל בבית הדין הארצי לעבודה בתאריך ה-16 ביולי קבע כי מדובר בנושא הקשור ביחסי עבודה וביטחון סוציאלי, היינו בתוקפו של הסכם קיבוצי, ולכן ניתן לדון בו בבית הדין הארצי לעבודה. בקשת המדינה למחיקה על הסף נדחתה. ב-28 ביולי הגישה המדינה עתירה לבג"צ והיא נדחתה. בתי המשפט קיבלו

את עמדת ההסתדרות לפיה יש להעביר את הרפורמה על דרך ההידברות. הם לא התערבו בתוכן הרפורמה עצמו.

בחנית מכלול האינטרסים והאינטראקציות בין השחקנים ברפורמה בפנסיה ב-2003 מגלה עימות בין שחקני וטו, משרד האוצר ובית המשפט. שחקני וטו הם מושג מפתח בבירוקרטיה הישראלית. "ככל שהארגון הבירוקרטי גדול יותר, מסועף יותר ובכיר יותר בהיררכיה השלטונית, כך הוא תלוי ביותר גורמי ביצוע שעלולים להוות מחסום בדרכו לביצוע יעדיו... כוחם של שחקני הווטו בממשלה, קרי, חשבים כלליים, יועצים משפטיים, פקידים במשרד וגורמים שונים אחרים, להוות מחסומים בבירוקרטיים ולהאריך את התהליכים עולים ברמתם בצורה משמעותית על כוחם של שחקני הווטו בעירייה" (רובינשטיין, 2010).

השפעתם של שחקני הווטו על המערכת הפוליטית רבה לאין שיעור. "בשונה מעסק רגיל, בתהליכי קבלת ההחלטות במנהל הציבורי משתתפים "שחקני וטו", גופים מונופוליסטיים שאינם נושאים באחריות ישירה לתוצאות, אך לא ניתן לסכם החלטה ולבצעה ללא הסכמתם: אלה משרדי האוצר והמשפטים, ואם דרוש כ"א - גם נציבות שירות המדינה. פגיעתה המצטברת של מונופוליזציה זו בשירות הציבורי רעה ומשתקת עד כדי כך, שיכולת התגובה של הממשלה לבעיות השעה הבעיות (דיוור, יוקר מחיה, טיפול בפשיעה) חלשה מאוד" (שטרם, 2014). "הדיאגנוזה של קוצניק לגבי מצבה הניהולי של הממשלה לא פשוטה. "יש ארבעה שחקני וטו בממשלה", הוא אומר; "האוצר, מבקר המדינה, משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה. בלעדיהם אי אפשר לזוז, וכל ניסיון לבזר את כוחם נועד לכישלון - הם פשוט יטילו וטו". את השרים, כאמור, הוא מגדיר מסורסים, וחושב שהתפקיד שלהם הוא בזבוז זמן" (ארלוזורוב, 2012).

בעוד ההסתדרות פונה לבית המשפט, מאמצים אנשי האוצר פוליטיקה אלטרנטיבית, בדמות פנייה לערוץ החקיקה, למשל, בנוגע למינוי מנהלים מורשים לקרנות הפנסיה הגרעוניות. שחקני הווטו במקרה הזה הם החשבים באוצר והיועצים המשפטיים, בית המשפט. בפועל, נוצר עימות בין שחקני וטו. משעה ששחקני הווטו אינם פועלים בקנה אחד, שחקנים אחרים משתמשים במתח הזה, כדי לקדם אינטרסים שלהם. האינדיקציות האמפיריות מראות שההסבר המבני הוא בעייתי ובשל חוסר אחידות באינטרסים, לא מדובר על מקשה אחת. בניגוד לנטען במסגרת ההסבר המבני לא ניתן לקבוע, כי יש אליטה או שהמערכת הבירוקרטית עובדת כגוף אחד לצמצום מדינת הרווחה, או לחילופין להרחבת מדינת הרווחה. הטעון המבני המקובל עד כה, היה שהאינטרס של הבירוקרטיה השירותית להרחיב את מדינת הרווחה הוא המשמעותי למול ההסבר הפוליטי. ברפורמה בפנסיה ב-2003 אנחנו רואים שלא ניתן להתייחס לבירוקרטיה השירותית כמקשה אחת, אלא כאן מדובר במסגרת מצומצמת יותר, מדובר בחלק משחקני הווטו. לא כל שחקני הווטו הולכים לכיוון אחד. אינדיקציות אמפיריות מלמדות שבין שחקני הווטו נוצרו מתחים. עובדה זו מחלישה וגורמת לקיזוז כוחו של כל שחקן ווטו בנפרד. ההסתדרות מנסה להשתמש במתח שבין שחקני הווטו כדי לקדם את האינטרסים שלה.

5.1.5 סיכום השפעת משתנים מבניים על הרפורמה ב-2003

אינדיקציות אמפיריות מלמדות כי לגורמים מבניים שונים השפעה שונה על הרפורמה בפנסיה ב-2003. בהתייחס לגלובליזציה הרי כי בעוד ובשנת 1995 הייתה הגלובליזציה תהליך חדש יחסית, מצאנו שהגלובליזציה השפיעה במידה רבה יחסית על שוק העבודה. ואולם במהלך השנים, ככל שהגלובליזציה הוטמעה במשק הישראלי, השפעתה על שוק העבודה בכללותו (בניגוד להשפעה על תחום תעסוקה ספציפי) הלכה ונחלשה עד כי גם באופן עקיף, כבר כמעט ולא הייתה קיימת בהתייחס לרפורמה ב-2003. לקראת הרפורמה ב-2003 חלו שינויים סוציו-דמוגרפיים באופן שבו גדל מספרם של נשים, ערבים, חרדים ועולים חדשים בקרב דורשי התעסוקה יחד עם נסיגת מדינת הרווחה. שילוב זה החליש את כוח העובדים. לפי

הרציונל שאנו מציעים, לשינויים הסוציו דמוגרפים הייתה השפעה עקיפה על הרפורמה בפנסיה, באופן שבו הורעו תנאי העובדים ובין היתר הועלו דמי הגמולים המשולמים ע"י העובד, והמנגנון של איזון אקטוארי שנקבע בתקנון קרנות הפנסיה, משמעו כי במקרה של חוסר איזון (גירעון) הקצבאות ירדו באופן אוטומטי. בחינת המדיניות הסוציו כלכלית לקראת הרפורמה ב-2003 מלמדת על תהליכי שינוי אשר שיקפו סדר יום חברתי-כלכלי ימני, ניאו-ליברלי, שחותר להחליש ולצמצם את מעמדה של המדינה בחברה ובכלכלה, להעניק לבעלי ההון מעמד של בכורה פוליטית וחברתית, להחליש את ארגוני העובדים, להוזיל את עלות ההעסקה של העובדים ולדלל את רשתות התמיכה המחייבות את הכלל כלפי הפרט. ברפורמה של 2003 הולאמו קרנות הפנסיה. האוצר נקט באסטרטגיה של הפרטה דרך ריכוזיות (Mizrahi & Cohen, 2011). כדי לשלוט בקרנות הפנסיה (ומדינת הרווחה), על הממשלה לשלוט תחילה במימון ובניהולם של ארגוני השונים (Pierson, 1995). ברגע ששליטה זו מושגת, יש ביכולתה להפעיל הפרטה סמויה או גלויה, המאלצת את הציבור ואת בעלי הקרנות להתמודד בעצמם עם הסיכונים החברתיים הנכפים עליהם בידי כוחות השוק עקב המצב החדש (Hacker, 2002). לתרבות הפוליטית, הגורם המבני הרביעי, הייתה השפעה רבה יחסית על הרפורמה בפנסיה ב-2003 בכמה היבטים. בהיבט השחיתות, שהגיעה לשיאה בימיו של שרון כרוה"מ, נמצא כי בהתאם לתיאורית הבחירה החברתית, היו מוכנים שומרי הסף להכיל אותה כל עוד התקבלה תמיכת שרון לפעולות משרד האוצר ולהלאמת קרנות הפנסיה. בהיבט הפוליטיקה האלטרנטיבית, הייתה השפעה רבה שביטוייה בפנייה של שחקנים שונים לבתי המשפט ולחקיקה, במקום מיצוי ההדברות ביניהם. מודל המחקר האינטגרטיבי לביצוע רפורמות בסקטור הציבורי, משלב משתנים ושחקנים רבים. לאחר שבחנו את הגורמים המבניים המהווים, במונחי המוסדות החדשה, גורמי לחץ על שחקנים בזירה ויוצרים משובי מדיניות שליליים, נעבור לבחינת השחקנים ומערכות היחסים ביניהם בזירת יחסי העבודה.

5.2 השחקנים ומערכות היחסים ביניהם בזירת המדיניות

פרק זה יוקדש לניתוח הרפורמה בפנסיה ב-2003 באמצעות הגורמים המעורבים בתהליך והתבססות על התשתית התיאורטית של תיאורית הבחירה הציבורית ותיאוריית הקורפורטיזם.

5.2.1 ניתוח הרפורמה ב-2003 לפי תיאורית הקורפורטיזם

תיאורית הקורפורטיזם קובעת כי כדי להבין את המציאות, יש לבחון את מערכת הכוחות שבין איגודי עובדים, בעלי ההון/המעסיקים וממשלה (גריןברג, 1997; ; Wilensky, 1976; Streeck & Schmitter, 1985; ; Cawson, 1986 Grinberg, 1991). תיאוריה זו מוסיפה למחקר היות והיא ממקדת את הניתוח בזירת המדיניות לשלושה שחקנים מרכזיים בתחום יחסי העבודה. ווילנסקי (1976) מסביר את השוני בין מדינות רווחה בעלות התפתחות כלכלית דומה, בקיומו של קורפורטיזם דמוקרטי, קרי קיום יחסי גומלין חזקים בין קבוצות אינטרס מאורגנות חזקות של העובדים ושל המעסיקים, ובין ממשלה בעלת אופי ריכוזי, שבמו"מ תקופתי ביניהם יכולים להגיע לידי קונצנזוס בכל הנוגע למדיניות חברתית כלכלית וליצור מעין חוזה חברתי בעל אפקטיביות רבה בכל הנוגע למדינת הרווחה. אמינגר (2012), שחוקר את מדינת הרווחה ואת המדיניות הממשלתית השונה במדינות אירופה, רואה את שוק העבודה בעיקר דרך החלוקה של עובדים 'אינסיידרים' ו'אאוטסיידרים'. בספרו העוסק ב"דואליזציה" - מדיניות כלכלית שמובילה לדואליות בשוק העבודה, ה'אינסיידרים' שאמינגר מתאר הם במידה מסוימת אלה שבשנים האחרונות נודעים כאן כמחוברים - החלקים החזקים, המאורגנים ובעיקר המקושרים פוליטית בשוק העבודה.

עבודת המחקר טוענת כי בהתאם לתיאורית הקורפורטיזם, המדיניות החברתית כלכלית, שבאה לביטוי בחקיקה במאי 2003, הייתה תולדה של יחסי גומלין בין ההסתדרות, ארגוני המעסיקים והממשלה. אנשי האוצר, ובנימין נתניהו בראשם, החזיקו במשנה אידאולוגית נואו ליברלית. בהתייחס לרפורמה ב-2003, בדומה לרפורמה ב-1995, מקובלת הטענה כי הרפורמה בפנסיה הייתה פרי עמלם של פקידי משרד האוצר, יזמי המדיניות, אשר זיהו חלון הזדמנויות להעלאתה לראש סדר היום הפוליטי. חלון ההזדמנויות ב-2003 היה קשור בשיתוף הפעולה של הדרג הפוליטי, אשר אימץ את הרפורמה בהחלטת ממשלה והביא אותה להליך חקיקתי (רצון, 2008).

נשאלת השאלה, האם אנשי האוצר אכן היו היזמים והמוציאים לפועל בעוד הפוליטיקאים היו עושי דברם? האם יתכן כי אנשי האוצר היו כה חזקים עד כי הפכו לקובעי המדיניות? והיכן היו הפוליטיקאים? האם יתכן כי ראשי הממשלה ושרי האוצר, פעם אחר פעם, הן ברפורמה ב-1995 והן ברפורמה ב-2003, נתנו לבירוקרטים לנהל את המדינה? עבודת המחקר מבקשת להציג את הרציונל, לפיו יש לזהות את הכוח המניע של הרפורמה בשחקן אשר פתח את חלון ההזדמנויות ולא במי שניצל את אותו החלון.

סילבן שלום שימש שר אוצר בממשלתו הראשונה של אריאל שרון. שרון היה מעורב באופן ישיר בתחומי משרד האוצר וכלכלת ישראל. פרופ' קליין שהחל לעבוד בבנק ישראל ב-שנת 1987 והיה נגיד הבנק בשנים 2000 עד 2004, מסביר בראיון אישי (26.08.15) איך פעלו הדברים בזמנו:

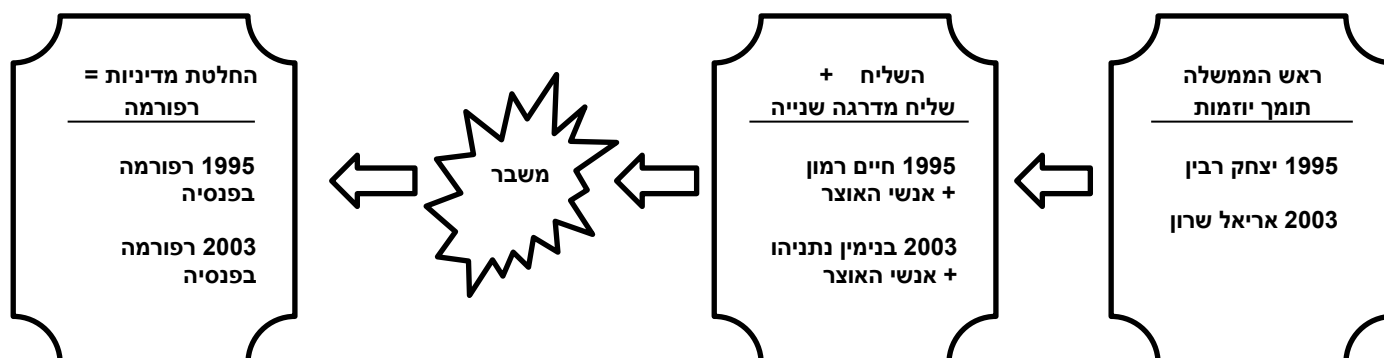
"בתהליכים היסטוריים יש אינטרסים בשימור המצב הקיים וגופים לא מוכנים לשנות את כללי המשחק. דוגמא מקבילה לרפורמות בפנסיה היא מערכת היחסים בת 50 השנה שבין בנק ישראל למשרד האוצר. משרד האוצר הפסיק לקבוע לבנק ישראל והיה צריך לנצל מצבים כדי לכפות שינויים על משרד האוצר. כל פעם שהאוצר רצה משהו היה צריך לכפות עליו 'עסקת חבילה'. שנת 2002 הייתה שנה קשה בטחונית, משק במיתון וסילבן שלום שר אוצר. שר האוצר וראש הממשלה שרון רצו שבנק ישראל יוריד ריבית בגלל המיתון. סילבן לא רצה לשמוע על תנאים, אבל שרון היה פתוח לדיאלוג ואני (קליין) הסכמתי להוריד ריבית בתנאי שנוריד גם פיקוח על שער החליפין ורצועת הניוד. שרון אמר שלא אכפת לו מ'הדברים הקטנים' העיקר שהריבית תרד. וכך עשינו הסכם עם שרון שאני אקבע עבור שר האוצר והריבית תרד."

עבודת המחקר מעלה טענה כי הדומיננטיות של שרון כראש ממשלה בממשלתו הראשונה והגיבוי המשמעותי שנתן למהלכי הליברליזציה של נתניהו בממשלתו השנייה (בן אור, ראיון, 18.02.13), ממקדת את הפוקוס על הכוח המניע לראש הממשלה. אולמרט הסביר בזמנו כי "שרון נתן גיבוי מלא לנתניהו כיוון שחשש ליציבות הממשלה וחשש להפסיד את המומנטום בנוגע להתנתקות" (גולדשטיין, 2005). ז'ילוני תומך מחזק הטענה ומציין (ראיון 27.02.2013):

"אין ספק כי מדיניותו הכלכלית של נתניהו, אשר הצטיינה בגסות לב ודרדרה מאות אלפי אנשים לתהום החברתית, התאפשרה תודות לתמיכה הפוליטית שהוא קיבל מחברי מפלגתו בליכוד ובראשם ראש הממשלה אריאל שרון."

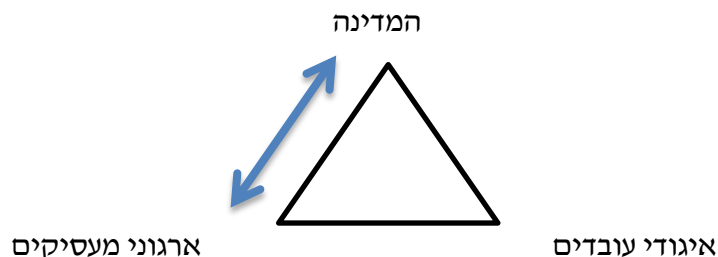
תרשים 9 להלן מתאר את הכוח המניע לביצוע רפורמה בפנסיה בישראל. מבחינה אמפירית עבודת המחקר מלמדת כי ראש הממשלה הוא הכוח המניע, הוא השולח, בעוד שר האוצר הממונה על ידו הוא השליח ואנשי האוצר הם שליחים מדרגה שנייה. בחינת הממשלות מלמדת כי באופן עקבי במציאות הישראלית ראש הממשלה, הן רבין בתמיכתו ברמון והן שרון בדומיננטיות מול סילבן שלום ובתמיכתו בנתניהו, הוא זה שמכתיב את המדיניות הכלכלית בעוד שר האוצר משמש השליח. על חשיבותו של ראש הממשלה להצלחת רפורמה במדיניות ציבורית, מצביעים מספר חוקרים בספרות הישראלית (רוזנבלום ויראוני, 1999; גלנור 2003, 2007). גלנור מציין את הצורך בגיוס ראש הממשלה לטובת הרפורמה המוצעת כתנאי להצלחתה.

תרשים 9: הכוח המניע לביצוע רפורמה בפנסיה בישראל



ערב הרפורמה בפנסיה ב-2003 כובד המשקל במשולש הקורפורטיסטי עובר מן הצלע של איגודי עובדים והמדינה אל הצלע המקשרת בין ארגוני המעסיקים למדינה (ראה תרשים 10 להלן). עקב מעבר זה נצפה כי החלטות מדיניות יעוצבו באופן שתינתן דומיננטיות לאינטרסים של המעסיקים בעוד האינטרסים של העובדים ייזנחו. בהמשך לרפורמה של 2003, מינה שר האוצר באפריל 2004 את וועדת בכר, אשר המלצותיה וישומן השפיעו על התוצאות של יישום הרפורמה בפנסיה. בנוסף, ב-1 לאפריל 2004 הועבר חוק העלאת גיל הפרישה. השפעת המהלכים הללו על יישום הרפורמה ב-2003 יידונו בפרק 6 העוסק ברפורמה ב-2008.

תרשים 10: דגש במערכת היחסים במשולש הקורפורטיסטי ערב הרפורמה בפנסיה 2003



בחינת מערכת היחסים במשולש הקורפורטיסטי מגלה כי משווי מדיניות שליליים מצד הממשלה ומצד המעסיקים, יצרו בסיס לשינוי. מנגד, ההסתדרות, אשר ניהלה את הקרנות, ולמרות שבכירים בה היו מודעים לגירעונות, נמנעה מכל סוג של יוזמה לשינוי. משווי מדיניות היוצרים בסיס לשינוי יחד עם התנגדות חזקה (מצד קרנות הפנסיה, כפי שיפורט בהמשך) שהובילה לאפקט נעילה חזק, מובילים לסבירות גבוהה של שינוי מוסדי הדרגתי, תוספתי. הפרדוקס הוא שבפועל ובניגוד למצופה, התרחש שינוי מוסדי מהפכני. במסגרת הרפורמה הלאימה המדינה את קרנות הפנסיה החדשות מההסתדרות ומכרה אותן לחברות ביטוח פרטיות. בשנת 2004 ערכה הממשלה מכרז, אשר במסגרתו נמכרו קרנות הפנסיה ההסתדרותיות החדשות הגדולות, מבטחים, מקפת ומיטבית לחברות ביטוח פרטיות. השליטה בקרנות הפנסיה החדשות הועברה מהמדינה (וההסתדרות ששלטה בהן בטרם ההלאמה) לשוק הפרטי. המהלך שעשתה הממשלה ב-2003 הוגדר כמהפכני, הן בקרב חוקרים והן בקרב שחקנים במערכת. החוקרים הגדירו את המהלך ב-2003 כ"הפרטת הפנסיה": "הרפורמה... הביאה להפרטה מלאה של מערכת הפנסיה" (רצון, 2008); "עולם הפנסיה החדש: אחרי המפץ של 2003" (יוסף וספיבק, 2008), "השלב הראשון של הפרטת הפנסיה התעסוקתית" (לוריא, 2010), "הרפורמה ברובד התעסוקתי בישראל שינתה את היחס ציבורי-פרטי של מערכת הפנסיה, כיוון שהיא המירה את המערכת ההסתדרותית הציבורית בקרנות הפנסיה החדשות הפרטיות וביטלה את הפנסיה

התקציבית. במדינות אחרות... השינוי ביחס ציבורי-פרטי היה מתון יחסית לשינוי בישראל (אחדות וספיבק, 2010). שחקנים מרכזיים, שהשפיעו ומשפיעים על מדיניות יחסי העבודה בישראל בעשורים האחרונים, התייחסו למהלך בין היתר כך: "ביבי לקח את הקרנות..." (בן יעיש ראיון 31.12.12) "ב-2003 היה מהלך ענק פוליטי של ביבי" (בן אור, ראיון, 18.02.13); "כוח עצום כלכלי וכוח עצום ארגוני חברו להלאמה מרחיקת לכת..." (אורון, ראיון 03.07.13); "ב-2003.. לזכותו של ביבי שהוא תפס את השור בקרניו... לא ינוהל עוד ע"י ההסתדרות" (קליין, ראיון 26.08.15).

הגישה המוסדית ההיסטורית נתנה לנו את המסגרת הכוללת. לפי גישה זו, המדגישה את רמת המאקרו ואת התהליכים ההיסטוריים, גורמים מבניים הם המשתנים המסבירים העיקריים. בהתאם, פתחנו את הניתוח בשינוי המוסדי של הרפורמה בפנסיה 2003 בניתוח המשתנים המבניים. בהמשך, היות והשינוי המוסדי חל בזירת המדיניות של יחסי עבודה, נעזרנו בתיאורית הקורפורטיזם לבחינת יחסי הכוחות שבין שלושת השחקנים במשולש הקורפורטיסטי. כעת, נתמקד בצומת הקריטית של הרפורמה בפנסיה ב-2003, ובהתאם למסגרת המוסדיות הרציונלית נעמיק את הניתוח במתן דגש על רמת המיקרו. נעבור לבחינת האינטרסים של השחקנים השונים לפי תיאורית הבחירה הציבורית.

5.2.2 המערכת הפוליטית ובתוכה הציבור הרחב בזירת המדיניות – משבצת C במודל

הרפורמה בפנסיה ב-2003 הייתה מהלך של התערבות המדינה במערכת יחסי העבודה. הצורך בהתערבות המדינה באמצעות מדיניות ציבורית עולה בדרך כלל כאשר מתעורר מחסור במוצר ציבורי. מעניין שאותה בעיה אשר גורמת למחסור זה, גורמת גם לכך שבמקרים רבים אין הציבור מבקש לשנות את המצב עד שמתרחשת קטסטרופה.

המחקר טוען כי בין שהתנאים לשינוי חיצוניים ובין שהם פנימיים, הם מובנים באופן אסטרטגי על ידי גורמים פוליטיים. ההבניה של משבר, ולא משבר לכשעצמו, מסייעת להתגבר על מכשולים מוסדיים ואלקטוראליים התומכים בהמשכיות ההסדרים הקיימים (Campbell, 2002; Lieberman, 2002). על מנת שהבניות פוליטיות ישכנעו, עליהן להתייחס לנתונים אמפיריים המבליטים את הבעייתיות הגלומה במצב הקיים ומחזקים את ההכרה הציבורית בחשיבותם של ההסדרים החדשים ובהכרחיותם. אך לא די בכך, ליצירת קונסנזוס לשינוי יש להקנות לגיטימציה להסדרים החדשים אל מול ההסדרים הישנים, על ידי שימוש בערכים שנוגעים ללב הציבור (Schmidt, 2002; Beland, 2005).

עבודת המחקר טוענת כי הבירוקרטיה באוצר ביצעה הבניה של משבר, על מנת לנעול את המדיניות על פתרון אפשרי אחד למשבר – הלאמת הקרנות לצורך הפרטה. הבניה של משבר, די בה כדי להתגבר על מכשולים מוסדיים ואלקטוראליים המתנגדים לשינוי מציאות קיימת (Campbell & Pedersen, 2002; Lieberman, 2002). נעמי קליין (2007) טוענת בספרה "דוקטרינת ההלם" כי אף רפורמה ניאו-ליברלית משמעותית לא צלחה הכרעה במערכת דמוקרטית. לטענתה, רפורמות כאלה עוברות רק באווירת משבר, בין אם הוא יזום (הפיכה צבאית, מלחמה, "משבר אשראי"), ובין אם הוא מזדמן (פגיעת צונאמי, הוריקן וכו').

הרפורמה בפנסיה הייתה פרי עמלם של פקידי משרד האוצר, יזמי המדיניות, אשר זיהו חלון הזדמנויות להעלאתה לראש סדר היום הפוליטי. חלון הזדמנויות זה היה קשור בשיתוף הפעולה של הדרג הפוליטי, אשר אימץ את הרפורמה בהחלטת ממשלה והביא אותה להליך חקיקתי. הדרג הפוליטי נהנה מתמיכה רחבה של הציבור לאחר שבבחירות שהתקיימו ב-28 לינואר, קיבלה מפלגת הליכוד 38 מנדטים לעומת 19 מנדטים שקיבלה המפלגה היריבה. לקואליציה זו נכנסה שינוי הידועה בתמיכתה בכלכלה גלובלית עם מספר מנדטים שגדל מ-6 ל-15. מפלגות המזוהות עם האג'נדה החברתית, העבודה, ש"ס ומרץ, נותרו מחוץ לקואליציה. כפי

הנראה, אמונתה של הקואליציה כי היא חזקה דיו להגשים רפורמות רדיקאליות מבלי לשלם מחיר אלקטוראלי עמדה בבסיס מוכנותה לעשות כן (Pierson, 1996).

פקידי האוצר פעלו בצורה אקטיבית הן בזירה הפרלמנטאית והן בזירה התקשורתית על מנת להביא לאישור הרפורמה. הם נכחו בוועדות הכנסת וניהלו את הדיונים מול חברי הכנסת במטרה לשכנעם בחשיבותה ולהטות את מאזן הכוחות הפוליטי לטובתם. כמו כן, הם פרסמו פרסומים בתקשורת ויצאו חדרות לבקרים בהודעות המכוונות לגייס את תמיכתו של הציבור הרחב.

הגורם לרפורמה השנייה אשר הוצג בשיח הציבורי היה זהה לזה שהוצג במהלך הרפורמה הראשונה: הצורך לכסות את הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה הוותיקות. כאמור, קרנות הפנסיה הוותיקות צברו גירעונות אקטואריים ואף שתי קרנות פנסיה, קרן הביטוח לפועלי בניין וקרן הפועלים החקלאים, עמדו בפני קריסה. אולם אופן הצגת הגירעון היה שונה. דומה כי במהלך הרפורמה השנייה הובנה הגירעון האקטוארי מחדש, תוך קישורו לאופן ניהולה של ההסתדרות את קרנות הפנסיה. המטרה הייתה לערער את הלגיטימציה של ההסתדרות ולפגוע ביכולתה למנוע את השינוי המוסדי (רצון, 2008). ההבניה של המשבר צברה עוצמה על ידי התבססות על נתונים אמפיריים המציגים גירעון גבוה העומד על 137 מיליארד שקלים. הצגה של גירעון גבוה נועדה להשתיק את המתנגדים (פלג, 2003), להמחיש את הצורך ברפורמה ולהדגיש את דחיפותה. בהתאם לכך, כינו פקידי משרד האוצר את הרפורמה "תכנית הצלה לקרנות הפנסיה" ותיארו אותה כ"גלגל הצלה" לעמיתיהן. בדברי תוכחה לממשלה, חזר קליין, נגיד בנק ישראל דאז, על הזהרתו בדבר המשבר הממשמש ובא בקרנות הפנסיה. לדבריו "המשבר כתוב באותיות קידוש לבנה על כל הקירות" (Ynet, אוקטובר, 2002).

על מנת לקדם את הרפורמה בפנסיה לא היה די בנתונים אמפיריים, שהיו גם ברפורמה הראשונה, היה גם צורך בטיעונים ערכיים שקשרו את גירעונותיהן האקטואריים של קרנות הפנסיה לניהולן "הכושל" "המפלה" ו"המושחת" של ההסתדרות (פלג, 2003). קרנות הפנסיה וותיקות נמצאות עתה בגירעון קטסטרופאלי בעקבות ניהול כושל לאורך השנים. קרנות אלה נמצאות בגירעון של 137 מיליארד שקל! (מעריב, 21.04.2003). ההסתדרות הואשמה בשחיתות ובניהול מפלה. הניהול המפלה התייחס למתן זכויות יתר לקבוצות עובדים חזקות, תוך שימוש ברטוריקה אשר ניזונה מתיעוב כלפי ועדי עובדים המכונים 'חזקים', ואשר לכשעצמה מבקשת ליצור חיץ בין אוכלוסיות עובדים שונות ולהחליש את כוח העבודה בכללותו. למשל, כתבה עיתונאית סיפרה כיצד "עובדי בזק ומקורות זכו להטבות פנסיה חריגות" (ליאור, 2003). אפליה זו נובעת, לפי פקידי האוצר, מניגוד העניינים בו הייתה שרויה ההסתדרות כאיגוד מקצועי וכמנהלת קרנות הפנסיה בעת ובעונה אחת³⁴: ההסתדרות צריכה להגיע להכרה שהיא חייבת להפריד בין תפקידה כארגון עובדים, שמטרתו הגנה על זכויות עובדים והפנסיה שלהם, לבין מעמדה כבעלת שליטה בקרנות הפנסיה. ההסתדרות צריכה להתמקד בנושא העובדים וזכויותיהם ולהניח לנושא השליטה בקרנות, שכן פעולה בשני מישורים אלה כרוכה בניגוד עניינים מובנה (גלובס, 15.05.2003) (רכלבסקי, ראיון 02.12.12; ברנע, ראיון 04.01.13; נוימן, ראיון 21.02.13).

אלא שקרנות הפנסיה הן אמצעי לגיוס חברים חדשים לאיגוד המקצועי. כשהוא מחזיק במשנה שלאיגודים מקצועיים אין מקום בכלכלה הגלובאלית, ביקש האוצר לטרפד אמצעי זה. לאור הניהול המפלה, הרפורמה הוצגה כאינטרס של עמיתים שטרם פרשו: "ומעל הכול הרפורמה מבטיחה כי לא יהיו עוד פרוטקציות למקורבים על חשבון כספי העמיתים" (אתר משרד האוצר, 14 ביולי 2003). משרד האוצר הסיר מעל עצמו את האחריות לגירעונות והטיל אותה במלואה על ההסתדרות. זאת למרות שהוא ידע על קיומם במשך שנים רבות מעצם היותו מפקח על קרנות הפנסיה וחותרם על מאזניה האקטואריים. באותה העת הוא

הדגיש את ה"אחריות" שנוטלת המדינה "להצלת" קרנות הפנסיה מפני קריסה (תוכנית הצלה לקרנות הפנסיה, מרץ 2003). במקום להמשיך באשליה שהכול יהיה בסדר ולהגיע לפשיטת רגל של קרנות הפנסיה, לוקחת כאן המדינה אחריות – משקיעה 70 מיליארד ₪ בהצלת הפנסיה של אזרחיה (מעריב, 21.4.2003).

ההבניה הפוליטית של המשבר הגירעוני של קרנות הפנסיה התרחשה במסגרת משבר חברתי כלכלי רחב מובנה. מסגרת זו הרחיבה את מבנה ההזדמנויות לשינוי מוסדי (רצון, 2008). הימים בהם עברה הרפורמה תוארו בתקשורת כימים של אבטלה גואה, פיטורין המוניים במשק, ירידה בהשקעות, ירידה ברווחים וקריסה של עסקים רבים. מהומה ציבורית קמה סביב התרחשותן של התאבדויות על רקע מצב כלכלי קשה. לא ניתן לקבוע בוודאות האם אכן היה באותה שנה מספר המתאבדים בשל מצוקה כלכלית גבוה יותר מאשר מספר המתאבדים בשנים אחרות, אך ידוע כי לתקשורת היה תפקיד מכריע בליבוי המהומה בסיקורה הסנסציוני. מידי יום זעקו כותרות העיתונים "משק ישראל במשבר עמוק" (גרינשטיין, 2003), "השנה הכי גרועה למשק מימי הצנע" (ליאור, 2003).

מהלך הרפורמה בפנסיה ב-2003 זכה לתמיכה עקיפה של הציבור בישראל. הציבור אמנם לא יזם, מחא או הקים קול זעקה לשינוי המצב בקרנות הפנסיה, אך יחד עם זאת לא התנגד למהלכי האוצר אלא דווקא תמך בהם. לבירוקרטים היה תפקיד פרואקטיבי במיסוד של מדיניות חדשה, אך ספק אם הם היו מצליחים ללא פתיחת חלון ההזדמנויות של נבחר הציבור, אשר הם עצמם זכו לתמיכתו הרחבה של הציבור במהלך הבחירות לכנסת באותה שנה.

5.2.3 הדרג הפוליטי בזירת המדיניות – משבצת G1 במודל

בהתאם לתאוריית הבחירה הציבורית, בבסיס כל החלטת מדיניות של פוליטיקאי עומדים יחסי הגומלין בינו ובין ציבור הבוחרים. הדרג הפוליטי נהנה מתמיכה רחבה של הציבור, ערב הרפורמה ב-2003, לאחר שבבחירות לכנסת קיבלה מפלגת הליכוד 38 מנדטים לעומת 19 מנדטים שקיבלה המפלגה היריבה. הבחירות לכנסת השש-עשרה נערכו ב-28 לינואר 2003, על רקע האינתיפאדה השנייה, ההדלפות על חקירותיו של ראש הממשלה אריאל שרון ופרסומים אודות שחיתויות בליכוד. הבחירות התקיימו כמעט שנה לפני מועדן, ביוזמת ראש הממשלה, בתוקף סמכות שהוענקה לו עם קבלת חוק הבחירה הישירה ב-1992. הביטחון האישי שהיה מעורער למדי עקב האינתיפאדה השנייה, המיתון הכלכלי המתמשך, וגם קשירתו בעבירות בתחום טוהר המידות שנחקרו על ידי המשטרה, לא מנעו משרון לנצח את נתניהו בבחירות המקדימות בליכוד לקראת הבחירות לכנסת השש עשרה.

לקואליציה שנוצרה נכנסה מפלגת שינוי, הידועה בתמיכתה בכלכלה גלובלית עם מספר מנדטים שגדל מ-6 ל-15. מפלגות המזוהות עם האג'נדה החברתית, העבודה, ש"ס ומרץ, נותרו מחוץ לקואליציה. כפי הנראה, אמונתה של הקואליציה כי היא חזקה דיו להגשים רפורמות רדיקאליות מבלי לשלם מחיר אלקטוראלי עמדה בבסיס מוכנותה לעשות כן (Pierson, 1996). לאחר הניצחון הקים שרון את הממשלה הראשונה בישראל ללא חרדים. שרון מינה את בנימין נתניהו לשר אוצר והעניק לו גיבוי בעת שישים את משנתו הקפיטליסטית וקיצץ את הקצבאות. נתניהו היה בעל משנה אידיאולוגית ניאו-ליברלית מוצהרת וכוח רטורי יוצא דופן. כמו כן, הוא זכה לגיבוי מלא וליד חופשית בספרה החברתית-כלכלית מצד ראש הממשלה דאז, אריאל שרון (גולדשטיין, 2003; קורן, 2003), (ברנע, ראיון 04.01.12; בן אור, ראיון 18.02.13). בנאום בוועידת היצוא ב-20.11.2003 הסביר ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, את מדיניות ממשלתו: "בשלוש השנים האחרונות אנו מבצעים שורה של שינויים מבניים עמוקים שנועדו לתיקון כשלי היסוד של המשק. מטבע הדברים, השינויים הללו מעוררים התנגדות עזה ומרה של בעלי אינטרסים שונים, ובראשם

וועדי העובדים הגדולים. אני מודיע לכם כאן: אנחנו נחוישים לנקוט בכל הצעדים הדרושים לייצוב המשק ולעלייה על מסלול של צמיחה. אני מוכן לקיים הידברות עם העובדים כדי להגן על זכויותיהם במהלך ביצוע השינויים המבניים החיוניים הללו - אבל אינני מוכן להיכנע לאיומים ולחצים לא ענייניים... הבעיה המבנית הראשונה היא מבנה שוק העבודה. בישראל התפתחה לצערי תרבות של אי-עבודה. בצד הקיצוץ אנו משקיעים מאמץ לעודד את העבודה, באמצעות תמריצים ישירים וביצירת אקלים של עבודה. הבעיה המבנית השנייה היא מבנה שוק ההון. הממשלה בראשותי פועלת כדי לעודד את המוסדות הפיננסיים השונים להפנות יותר מקורות להשקעות ריאליזיות במשק... עיקר הבעיה היא בקרנות הפנסיה. עקב ניהול כושל במשך שנים רבות, הפכו קרנות הפנסיה ההסתדרותיות לחטוטרות ענק על גבו של המשק הלאומי..."

בתקופה שקדמה לרפורמה ב-2003 הייתה המפלגה השלטת מפלגת הליכוד ובראשה אריאל שרון. בניגוד לרפורמה הראשונה ב-1995, אז שלטה מפלגת העבודה (שבדיעבד נטתה גם היא לכיוון הניאו ליברלי), בעת הזו שלטה מפלגה שהחזיקה במדיניות ניאו ליברלית בהגדרה. לקואליציה שנוצרה נכנסה מפלגת שינוי, הידועה בתמיכתה בכלכלה גלובלית ומחוצה לה, נשארו מפלגות המזוהות עם האג'נדה החברתית. בהתאם לכך, מדיניות רווחה מסוג רפורמה של הלאמת קרנות הפנסיה לצורך השתלטות והפרטה, היא תוצאה טבעית של האידיאולוגיה השלטת.

5.2.4 הביורוקרטים בזירת המדיניות – משבצת H במודל

עד כה עסק הניתוח באופן שבו מזהים פוליטיקאים בעיה המצריכה התערבות ממשלתית, ואת העדפות הציבור בנוגע לפתרונות אפשריים. נתונים אלה מאפשרים לפוליטיקאי לגבש עמדה באשר לחלופת המדיניות שתשרת את האינטרסים שלו, קרי תמקסם את סיכויי היבחרותו. אלא שגם לאחר שגובשה עמדה זו עומדים מחסומים נוספים אשר יכולים להטות לחלוטין את המדיניות המועדפת על הפוליטיקאי. מחסום אחד הוא השחקנים הביורוקרטים, אשר אינטרסים שונים מאלו של הפוליטיקאים מנחים אותם. תאוריית הבחירה החברתית מציעה מגוון גדול מאוד של דגמים המלמדים שיחסי הגומלין בין פוליטיקאים וביורוקרטים הכפופים להם, מאופיינים בקונפליקט מובנה (Bendor, 1990; Levinthal, 1988 Breton, 1995). במחקר חלוצי קבע ניסקן שביורוקרטים מונחים בראש וראשונה על ידי האינטרס למקסם את התקציב של משרדם, משום שבעזרתו הם מעצימים את כוחם, ובעקיפין גם ממקסמים את התגמולים החומריים שהם מקבלים (Niskanen, 1971). הוא גם טען שבהנחות מסוימות הביורוקרטים משיגים את מטרותם. מחקרי המשך לימדו שהמצב מורכב מעט יותר, משום שהפוליטיקאים מאמצים אסטרטגיות שונות לשליטה בביורוקרטים (Miller and Moe, 1983; Bendor et al., 1987). לפיכך אפשר לזהות באינטראקציה הזאת יחסי קונפליקט מובנה, שתוצאותיו, בדרך כלל, הן הטיה של המדיניות הציבורית לכיוון האינטרסים של אחד הצדדים על פי כוחו היחסי ופגיעה ברווחה החברתית. אם האינטרסים של הביורוקרטים מושגים, הרי מקסום תקציב המשרד אינו עולה בקנה אחד עם יעילות כלכלית מרבית. עם זאת, אם הפוליטיקאי משיג את האינטרסים שלו על ידי החלשת הביורוקרט, המדיניות משועבדת לחלוטין לשיקולים פוליטיים בלא איזונים הכרחיים, והרווחה החברתית נפגעת. בארבעת תתי הפרקים הבאים נעסוק ב-4 סוגי הסברים להתנהגות אנשי האוצר לקראת הרפורמה בפנסיה ב-2003.

אנשי האוצר ממנים במהלך מפתיע מנהלים מורשים לקרנות הפנסיה

האוצר ראה חשיבות מרובה בצעד של מינוי מנהלים מורשים, ולראייה דרך הפעולה שתכנן להפעלתה. "התוכנית שגיבש בימים האחרונים אגף שוק ההון במשרד האוצר דומה להיערכות בבסיס צבאי קדמי:

לצייד באישון לילה את המנהלים המורשים המיועדים לכהן בקרנות הפנסיה הוותיקות שבשליטת ההסתדרות בכתב מינוי ולשגרם למשרדי הקרנות למחרת בבוקר, בלא הודעה מוקדמת" (ביאור, 2003). הכוונה הייתה להפתיע את מנהלי הקרנות, בדומה למבצע שהתקיים ב-3 ביוני - אז מינה אגף שוק ההון מפקחים מיוחדים לקרנות, שתפקידם לעקוב אחר התנהלותן ולמנוע מהלכים חריגים מצדן, עד למינוי המנהלים המורשים. המפקחים הופיעו במשרדי הקרנות בלא שמנהליהן נערכו לכך מראש.

אפקט ההפתעה במינוי המפקחים היה חשוב בעיני הממונה על שוק ההון אייל בן שלוש, וסגנו הבכיר רמי דיין, ומטרתו הייתה למנוע מהמנהלים הקיימים להעלים מסמכים או "לתקן" פרוטוקולים - מצב שהיה עלול להיווצר אילו מועד מינויים המדויק של המפקחים היה ידוע מראש. ב-22 ביולי 2003 בלילה תכננו בן שלוש ודיין לחזור על אפקט ההפתעה שהושג בעת מינוי המפקחים. במשרד האוצר הוכנו בחשאי כתבי המינוי של המנהלים המורשים לקרנות הפנסיה. המנהלים הטריים הונחו להתייצב במשרדי קרנות הפנסיה ב-23 ביולי בבוקר, בלא להודיע על כך מראש לאיש. אלא שאפקט ההפתעה הוחמץ במקרה זה. ליו"ר קרן מבטחים דאז, שמואל אביטל, שהיה מרושת היטב בדרגי האוצר, נודע כבר ביום 22 ביולי על הכוונה למנות למחרת מנהלים מורשים לקרנות הפנסיה. ממנו הדרך הייתה קצרה, כך שכל מנהלי הקרנות יידעו לילה מראש על הופעתם של המנהלים המורשים. בכך מנעו מעצמם המנהלים הקיימים את הישנות המצב המביך אליו נקלעו בשלב מינוי המפקחים; שלושה מהם לא נמצאו במשרדיהם בשעת בואם של המפקחים. רק אביטל החליט לקיים סוג של מחאה בשל מינוי המנהל המורשה, ודווקא ביום 23 ביולי יצא לחופשה.

מדוע נקטו אנשי האוצר באסטרטגיה של הפתעה? מה מלמד המהלך? שנקטו אנשי האוצר מהווה אינדיקציה לחוסר האמון, או למערכת אמון מאד מעורערת שהייתה באותם הימים בין האוצר לבין ההסתדרות. כמו כן מהווה המהלך אינדיקציה לכוחניות של אנשי האוצר באותם הימים (ראה בהמשך בבחינת האינטרסים של השחקנים השונים, אנשי האוצר עמוד ...). בראיון פרישה שערכה מירב ארלוזורוב עם משה בר סימן טוב (דה מרקר 02.09.2014), הממונה על השירותים החברתיים באגף התקציבים במהלך 12 שנים, היא טוענת במאמר מוסגר "משה בר סימן טוב הוא מאחורוני הפקידים באגף התקציבים באוצר שחוו את המשרד בשעותיו החזקות ביותר - במהלך הרפורמות של 2003, כשהאוצר הנהיג קיצוצים ורפורמות מרחיקי לכת, ובפועל עיצב לבדו את כלכלת ישראל מחדש. תרחיש כזה נראה כמעט בלתי אפשרי כיום." הצעדים האגרסיביים של אנשי האוצר באופן שבו הפתיעו והציבו את המנהלים המורשים בקרנות הפנסיה, מהווים אינדיקציה לכוחניות ולחוזק של אנשי האוצר בתקופת הרפורמה של 2003.

היו שטענו כי אנשי האוצר החליטו למנות מנהלים מורשים, במטרה שהללו יהיו שליחי האוצר וינהלו את כספי הפנסיה ברוח הניאו ליברליזם, או כפי שאנשי ההסתדרות בזמנו אמרו: "לא יקום ולא יהיה. לא נאפשר לשר האוצר למנות את אנשי שלומו להנהלת הקרנות על מנת שיוכל להפנות את כספי הפנסיה של הגמלאים להימורים בבורסה" (טייג, 2003). כיצד אם כן משתלב מהלך השליטה, הריכוזיות, של אנשי האוצר עם מדיניותם הניאו ליברלית המקדשת הפרטה?

אנשי האוצר נוקטים אסטרטגיה של הפרטה לצורך ריכוזיות

הפרטה במשמעותה המרחיבה, היא מעשה של צמצום שליטתה של הממשלה באספקת צורכיהם של האזרחים והסתמכות גוברת והולכת על המוסדות הפרטיים בחברה (Bob & Betty, 2000). ריכוזיות ממשלתית היא למעשה ההפך מהפרטה. על כן שתי אסטרטגיות אלה (ריכוזיות והפרטה) נחשבות סותרות זו את זו, ולכן הן יוצרות פרדוקס מדיניות (מזרחי, כהן 2011). שתי מגמות מקבילות אלה מרכיבות יחדיו את פרדוקס המדיניות ברפורמה במערכת הפנסיה ב-2003. ניתן ליישב את הפרדוקס על ידי הטיעון של הפרטה

דרך ריכוזיות (Mizrahi & Cohen, 2011). כדי לשלוט בקרנות הפנסיה (ומדינת הרווחה), על הממשלה לשלוט תחילה במימון ובניהול של ארגוניה השונים (Pierson, 1995). ברגע ששליטה זו מושגת, יש ביכולתה להפעיל הפרטה סמויה או גלויה, המאלצת את הציבור ואת בעלי הקרנות להתמודד בעצמם עם הסיכונים החברתיים הנכפים עליהם בידי כוחות השוק עקב המצב החדש (Hacker, 2002). בדומה להשתלטות על ניהול קרנות הפנסיה ניסו אנשי האוצר להשתלט באותה התקופה (ולא בפעם הראשונה) גם על תקציבי הביטוח הלאומי (ראה נספח ג).

אנשי האוצר נקטו כאמור, באסטרטגיה של שליטה וריכוזיות, כיצירת תשתית לצורך הפרטה עתידית, לצורך הפחתת המימון. אולם, האם הם פעלו לפי תכנית מוגדרת וסדורה מראש? האם תכנון ארוך טווח, שקול ודקדקני, הוביל להשתלטות על קרנות הפנסיה הוותיקות, תוך יצירת בסיס למהלך (שנים אח"כ) של הפחתת מימון באמצעות פגיעה בזכויות העמיתים שבקרנות? בניגוד לעולה ממחקרים אחרים שבחנו אסטרטגיה זו ברחבי העולם, לטענתנו תהליך נסיגתה של מדינת הרווחה בישראל, לפחות בתחום מערכת הפנסיה, התרחש בצורה שונה מזו שהספרות העולמית מתארת. אנו טוענים שלא תמיד הכרחי לראות את מגמת ההפרטה באמצעות ריכוזיות כאסטרטגיה מתוכננת היטב בחשאי ולטווח ארוך, כמתואר בניסיונות אחרים בעולם (כהן ומזרחי, 2011). מגמה זו עשויה להיות לעתים גם תוצאה של מציאות שהתעצבה והתרחשה מתוך תהליכים, הקשורים באי-משילות ובתכנון לטווח קצר.

אנשי האוצר נוקטים אסטרטגיה של סחף

פקידי האוצר מצהירים כי בידם תוכניות מגירה העוברות מדור לדור (אורי יוגב, ראיון, 14.02.13), אולם אינדיקציות אמפיריות בשטח מלמדות על חוסר תכנון של משרדי הממשלה והאוצר ביניהם, כשיטת פעולה. גישת המוסדות החדשה מציעה כלים רבים להסבר של תהליכי רפורמה ושינוי מוסדי, ובכלל זה דגמים פרטניים המסבירים את הקשר בין תנאים מבניים נתונים ואופי השינוי המתגבש. כזה הוא למשל הדגם והניתוח שמציע האקר (Hacker, 2004) (ראה עמוד 17). במונחים של האקר, ניתן לזהות בפעולת משרדי הממשלה מגמה של סחף עם הוספת שכבות, בניגוד להוספת שכבות מתוכננת המובילה ליעד שהוגדר מראש. לאורך שנים מדיניות הממשלה המוצהרת היא לצמצם את כוח האדם במשרדי הממשלה, לפשט הליכים ולהתייעל, אך מטרת העל הזו אינה מתורגמת לתכנון יעדים במשרדים השונים. כאשר המגמה היא עירוב של סחף עם הוספת שכבות, המערכת איננה מסודרת בהיבטים רבים, לא במכרזים, לא בחקיקה ולא בתקציבים. כאשר אין החלטה שקובעת לאיזה כיוון הולכים ולא נבנות תוכניות עבודה כיצד להגיע ליעד, נוצר מצב שהפעילות היא פחות יעילה, ובמקום לחסוך כחלק ממטרות ההפרטה, ההוצאה גדלה. התנהלות זו עוברת כחוט השני בתחומים רבים, ובין היתר בחינוך (דטל, מאמר מערכת בהארץ, 05.10.2014), בבריאות (כהן, 2010) בתשתיות (טבת, 2010) ובתחום הפנסיה.

המערכת הבירוקרטית איננה פועלת בתכנון ארוך טווח, כשנגד עיניה מטרה להרחבת מדינת הרווחה או לחילופין לצמצומה. מגמת ההפרטה של מערכת הפנסיה בישראל לא נשענה על תוכנית אסטרטגית כוללת ארוכת טווח של שחקנים בעלי עוצמה, או על תוכנית פרטנית להשתלטות על קרנות הפנסיה הוותיקות. בהתאם אנו טוענים, כי מגמת ההפרטה של מערכת הפנסיה בישראל נשענה בעיקר על שיקולים קצרי טווח הנובעים מתפיסת עולם ניאוליברלית ומאינטרסים שונים של פקידי האוצר ופוליטיקאים שונים. וכך, אין לראות את נסיגתה של מדינת הרווחה בישראל בהקשר זה כחלק מתהליך אסטרטגי ארוך טווח, הגזור מטרות ואופרציה סדורה מיעדים סדורים, אלא יותר כ "יציאה מהתסבוכת" ("muddling through")

(Lindblum, 1959; Wildavsky, 1984) כלשון ספרות המדיניות הציבורית. על רקע קשיי משילות כבדים ואי ודאות "רכה" ו"קשה" (דרור, 1987) נאלצים רוב השחקנים לפעול בזירת יחסי העבודה ומדיניות הרווחה תוך שיקולי טווח קצר ו"כיבוי שריפות" (ענתבי, ראיון אישי, 01.01.13). התנהגות זו מאפיינת גם את פקידי האוצר.

ההחלטה החשובה ביותר ביחס לקרנות שבהסדר הייתה הדחת ההנהלות הקיימות ומינוי מנהלים מורשים. מדובר בהלאמת קרנות הפנסיה, מהלך שלכאורה עומד בניגוד לסדר היום של משרד האוצר, יזם המדיניות. אלא שבהלאמה זו קיווה האוצר להשיג שליטה מלאה על הקרנות שבהסדר ולשמור בידו את האפשרות להפחית את הסיוע הממשלתי בהצטמצם הגירעון (רצון, 2008). בשלב מאוחר יותר תכנן האוצר להפריט את הקרנות החדשות אשר בבעלותן של הקרנות הוותיקות לגורמים שאינם הסתדרותיים. זאת חרף העובדה שהן אינן גירעוניות ואינן עתידות להיות גירעוניות. כפי שהזכיר לוועדת הכספים השר במשרד האוצר מאיר שיטרית: "התכנית מדברת על הוותיקות אבל צריך לזכור, הקופות החדשות היום הן בבעלות הוותיקות... זו המשמעות האמיתית" (פרוטוקול מס' 6507 של ועדת הכספים, 15 במאי, 2003). משום שקרנות הפנסיה היו למעוז כוחה הפוליטי האחרון של ההסתדרות, ניתוקן ממנה הביא להחלשתה. החלשה זו רצויה בעיני פקידי האוצר והיא באה לידי ביטוי בהתבטאויותיהם: למשל, אורי יוגב, הממונה על התקציבים, ציין בדיעבד: "הצלחנו לנצל את תקופת המיתון כדי לשנות את כללי המשחק ולקדם את המהפכה הדרמטית מכולן – שבירת העבודה המאורגנת בישראל". בכך הוא רואה את ההישג הגדול ביותר שלו בתפקיד, משום שלדידו העבודה המאורגנת הייתה "אחת המשקולות הכי כבדות על המשק הישראלי" (ארלוזורוב, 2007). גם אייל בן שלוש, המפקח על שוק ההון, ציין כי הוא רואה ברפורמה בפנסיה "עוגן לשינוי מערכת יחסי העבודה בישראל" (פרץ, 2003). אי לכך, ניתן לטעון כי על פי עמדת האוצר, ניתוק קרנות הפנסיה מן ההסתדרות לא היה אמצעי שנדרש להבראתן אלא מטרה בפני עצמה (דוידוב, 2004).

אנשי האוצר מרכזים כוח והם דומיננטיים בזירת המדיניות

מאז שנות ה-80 של המאה העשרים השתנתה החברה הישראלית מחברה המאופיינת בשליטה ובריכוזיות רבה לחברה שסועה עם מספר מרכזי כוח פוליטיים ומגזר פרטי מתחזק (אריאן, 1997; מזרחי ומידני, 2005). ואולם, מערכות ביורוקרטיות רבות של המנהל הציבורי הישראלי נשארו ריכוזיות במידה רבה מאוד ונשלטות על ידי משרד האוצר (Horev and Babad, 2005; Maman, 2002). מקובלת הטענה בדבר צבירת הכוח המוגזמת של משרד האוצר, וההתנוונות המקבילה של שאר משרדי הממשלה. כך למשל אמר בראיון לעיתון כלכליסט יורם גבאי, שכיהן כממונה על הכנסות המדינה בתקופת ממשלת רבין (1995–1989) (אמסטרדםסקי, 2012):

"מאז 1985, לאחר תוכנית הייצוב, אנו פקידי האוצר השתלטנו על המדינה. למה? משום שהתוכנית הצליחה כל כך. האינפלציה ירדה מ-400% ל-20%. הצלחנו ליצור התייעלות של כל המשק. ואז הכנסת החליטה על חוק ההסדרים. קיבלנו סמכויות לא רק בתקציב, אלא גם בחקיקה וברפורמות... אבל עם השנים קרה תהליך בעייתי. האוצר לאט לאט הגדיל את הסמכויות שלו במשרדי הממשלה עד שכל שינוי מחייב את האישור של האוצר; במקביל, האוצר איבד את האמון שלו בשרים וביכולתם לרסן את ההוצאות. כך נוצר פיצול של האחריות ושל הסמכויות"

תמיכה לטענה אודות כוחם של אנשי האוצר, מביע גם פוגל, שהיה מנכ"ל האוצר ומאז מכהן בשורה של תפקידים בכירים בשוק הפיננסי (ראיון 04.12.2012):

"אין ספק שבעיית חוסר המשילות יוצרת בעיה כללית בתחום הזה, היא לא יוצרת בעיה בתחום התעסוקה של הסקטור הציבורי כי היא מתנהגת בצורה שהיא בלתי תלויה מי השר ומי הממונה. אם מתחלף השר הוא יכול להחליף חמישה שישה עובדים, אבל זה לא משמעותי. ככל שהזמן עובר למערכת הפוליטית יש הרבה פחות השפעה. בנק ישראל והרגולטורים הם גופים שפוליטיקאים מפחדים להתמודד איתם, שההשפעה שלהם על התעסוקה ועל המצב החברתי היא פי כמה יותר מכל פוליטיקאי כזה או אחר ולא משנה מה הסיסמאות שלו... תראה באיזה דמוקרטיה אנחנו חיים, הרי נגיד הבנק הוא לא נבחר ע"י הציבור. הוא יכול לקבוע את היכולת של זוג צעיר לקנות דירה, יותר מאשר כל שר בממשלה. זה דמוקרטיה? זו החלטה פוליטית צריכה להיות."

אנשי האוצר, מעדיפים אוריינטציה נואו ליברלית ברורה ודוחפים לליברליזציה. האינטרס המתייחס להיבט זה קשור בביטול המעורבות הממשלתית בשוק הפנסיה, ובהעמקת הליברליזציה של שוק ההון והתחרות המצויה בו, מתוך תפישה כי מהלך זה יתרום לצמיחה הכלכלית. קרנות הפנסיה מחזיקות בהון עצום המצטבר מחסכונותיהם של העמיתים. לפי שיטה המכונה "מימון צובר", הן משקיעות את הון הנכסים נושאי תשואה. התשואה אמורה לממן את הפנסיות של העמיתים. בעוד שקרנות הפנסיה השקיעו הון זה באגרות חוב ממשלתיות מיועדות המעניקות תשואה קבועה, אנשי האוצר ביקשו לחסוך את הוצאות התשואה המשולמת מקופת המדינה, ולהפנותו למימון פרויקטים במגזר העסקי הסובל ממחנק אשראי (מצוקת מימון) חוץ בנקאי ומחשיפת יתר לתנודות.

נדגיש, כי עבודת המחקר מבקשת להציג טיעון, לפיו יש לזהות את הכוח המניע של הרפורמה בשחקן אשר פתח את חלון ההזדמנויות ולא במי שניצל את אותו החלון. קרי, ראש הממשלה הוא הכוח המניע, הוא השולח, בעוד שר האוצר הממונה על ידו הוא השליח ואנשי האוצר הם שליחים מדרגה שנייה. עם מינויו של נתניהו לשר אוצר, פקידי האוצר היו נחויים לנצל את חלון ההזדמנויות שנפתח בפניהם. מבין פקידי האוצר נהוג לייחס את הגייתתה של הרפורמה בפנסיה ב-2003 ואת הדחיפה למימושה, לבן שלוש, המפקח על שוק ההון, ביטוח וחיסכון. בראיון עיתונאי שנערך עמו, סיפר בן שלוש כי הוא "חדור מוטיבציה שנסמכת לא רק על השיגעון הפרטי שלי, להעלות את נושא הפנסיה לראש סדר היום הציבורי". בן שלוש מציין רצף של אירועים והתפתחויות ששכנעו אותו לנסח את הרפורמה, וביניהם הגיבוי המלא שקיבל מן הדרג הפוליטי, ובעיקר משר האוצר בנימין נתניהו. באותו ראיון הוא הודה כי הוא רואה את הסדר קרנות הפנסיה כ"עוגן לשינויים גדולים אחרים בשוק ההון ובמערכת יחסי העבודה" גם יחד (פרץ, 2003).

5.2.5 קבוצת האינטרס בזירת המדיניות – משבצת D במודל

הפוליטיקאים, כפי שהוסבר, נזקקים לביקושים כדי לזהות בעיה המצריכה התערבות. בהיעדר ביקושים מהציבור הרחב, מתעצם כוחן של קבוצות המצליחות להתגבר על בעיית הפעולה הקולקטיבית ולגבש קבוצות אינטרס המשפיעות במידה ניכרת על המדיניות הציבורית. בשלהי 2002 ובמהלך שנת 2003 כרקע לרפורמה, הוגשו 5 הצעות לחוק פנסיה חובה. מדובר במספר הצעות החוק הרב ביותר שהוגשו בנושא בהתייחס לפרק הזמן (ראה טבלה 4). הצעות החוק כידוע, לא הבשילו לחקיקה ראשית. המוסדיים וארגוני המעסיקים בזמנו היו המתנגדים העיקריים. המבורגר, לימים יו"ר התאחדות החברות לביטוח חיים וקבוצת הביטוח הראל, הזהיר, כי אם תתקבל הצעת חוק הפנסיה, וייקבע בה, כי האחריות לפנסיה תהיה בעיקר של הביטוח הלאומי ושל קרנות הפנסיה ההסתדרותיות, "תהיה זו מכת מוות לענף הביטוח, ואנחנו נעלה על בריקדות ונילחם נגד חוק כזה" (לוין, גלובס, 06.03.2002). יהודה אלחדיף התנגד. וינר שהיה נשיא לה"ב באותה העת, התנגד. עודד טירה, נשיא התאחדות התעשיינים התנגד. "האמת היא שאני פה חטאתי.

למה חטאתי? כי חשבתי שזה ישית על העצמאים הוצאה מהירה חד פעמית ויפגע בתחרות שלהם. אבל, התחרות שלהם היא עם עצמם ולכן זה לא היה פוגע בתחרות. ליצואנים באותה העת היו הסדרי פנסיה" (טירה, ראיון 29.01.13).

השפעת ההסתדרות על הרפורמה ב-2003

בהתייחס למהלך שיזם האוצר ברפורמה ב-2003, ההסתדרות כקבוצת אינטרס, הייתה המתנגדת המרכזית. היות וקרנות הפנסיה היו למעוז כוחה הפוליטי האחרון של ההסתדרות, ניתוקן ממנה צפוי היה להביא להחלשתה. בנוסף קרנות הפנסיה הן אמצעי לגיוס חברים חדשים לאיגוד המקצועי. התחרות לצירוף חברים חדשים הביאה מתן תנאים מפליגים לחברים חדשים. מבקר המדינה התריע על כך באחדים מדו"חותיו: "עוד צוין בדוח שנתי 32 (עמ' 113), כי במשך השנים נוצרו פערים בין קבוצות שונות של חברים בקרנות פנסיה, הנבדלות זו מזו מבחינת מועד הצטרפותם ומבחינת גילם, בנוגע לזכויותיהם ולהתחייבויותיהם; ... עוד צוין שם, ששבע קרנות הפנסיה שבשליטת ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י (להלן - ההסתדרות), שבהן חברים הרוב הגדול מכלל חברי קרנות הפנסיה הוותיקות (להלן - קרנות הפנסיה ההסתדרותיות), לא היו נתונות, למעשה, לפיקוח בכל הנוגע לתנאי קבלת חברים חדשים. לקבלת חברים חדשים בתנאים חריגים הייתה השלכה על מצבן האקטוארי של הקרנות, ומכאן - השלכה אפשרית על זכויותיהם של שאר חברי הקרנות הללו. בדוח הוצגו כמה דוגמאות של הסכמים, לפיהם קיבלו קרנות הפנסיה ההסתדרותיות קבוצות של חברים חדשים בתנאים מיוחדים; בנוגע לאחת הדוגמאות צוין, כי בתנאים שהעניקה קרן פנסיה לחברים חדשים לפי הסכם מיוחד - בניגוד לתקנותיה - היה כדי להטיל עליה עומס אקטוארי ניכר".

ערב הרפורמה השנייה ב-2003, קרנות הפנסיה ההסתדרותיות ניהלו למעלה מ-75% מכל הנכסים הפנסיוניים (לא כולל את הפנסיה התקציבית). לשיטתה של ההסתדרות הגירעון בקרנות הפנסיה הוותיקות עמד על 60 מיליארד ₪. לטענתה משרד האוצר ניפח את הגירעון בקרנות הפנסיה כדי לקצץ בזכויות העמיתים. הסיבה לגירעונות היא עלייה ניכרת בתוחלת החיים, פתרונות פנסיה לעולים חדשים וקבוצות עובדים בעלי מאפיינים ייחודיים (שניתנו בידיעה ובהסכמה של הממשלה ולעתים אף בעקבות חקיקה ממשלתית). הגירעון קטן הרבה יותר מהערכת האוצר, ובסופו של דבר כיסוי הגירעונות יעשה על-ידי הפחתה וביטול של זכויות העמיתים והגמלאים בלבד. ההסתדרות טענה שההשקעה בשוק ההון מסכנת את כספם של העובדים ועלולה להוביל לירידה בגובה הפנסיה. רוב ההשקעות של קרנות הפנסיה (70%) יהיו בשוק האג"ח הסחירות, הנשלט על ידי משרד האוצר. תשואה גבוהה לאג"ח תהיה טובה לעמיתים (יותר הכנסה מריבית) אך רעה לאוצר (שישלם יותר ריבית לחוסכים). משום כך, טענה ההסתדרות שיש ניגוד אינטרסים מובהק בין משרד האוצר לעמיתים בקרן (גלילי וטביביאן מזרחי, 2003).

ההסתדרות הייתה השחקן המרכזי שהתנגד לרפורמה. הטבות פנסיוניות לקבוצות עובדים הן כלי למשיכת חברים חדשים לשורות האיגוד המקצועי. ההון עליו חולשות קרנות הפנסיה מעניק לאיגוד המקצועי עוצמה כלכלית ופוליטית, ודמי הניהול הנגבים על ידי הקרנות מגדילים את הכנסותיו. בהתייחס לכך, האיגוד המקצועי מבקש להימנע מניתוקו מקרנות הפנסיה, מהלך אשר פוגע במשאבי העוצמה של האיגוד המקצועי, ומטה את מאזן הכוחות במערכת יחסי העבודה. השר בלי תיק במשרד האוצר, מאיר שטרית, נפגש בסוף מרץ 2003 וכן דיבר בטלפון מספר פעמים עם עמיר פרץ, מזכ"ל ההסתדרות. במהלך המשא ומתן ביניהם הסכים שטרית לדחות מעט את לוח הזמנים המהיר לפיו האוצר התכוון להעביר את התוכנית לכנסת, על מנת להגיע להסכמה עם ההסתדרות. האוצר תכנן להביא את התוכנית הכלכלית בפני

הכנסת לקריאה ראשונה כבר ב-7 לאפריל 2003. לאחר אישורה הצפוי, תעבור התוכנית לוועדת הכספים והקריאות השנייה והשלישית צפויות היו להיערך ב-10 לאפריל, יומיים לפני חג הפסח. זה המקום לציין, כי האוצר אינו חייב את הסכמת ההסתדרות להעביר את התוכנית הכלכלית לחקיקה, אך באוצר באותה העת העדיפו לקבל הסכמתה.

מלבד מינוי המנהלים המורשים, ביקש האוצר לממן מחצית מגירעונות הקרנות שנאמדו אז להערכת האוצר על כ-134 מיליארד שקל, באמצעות העלאת דמי התמלוגים של העמיתים בכ-2% ושל המעסיקים ב-1%. כמו כן ביקש האוצר לקבוע תשלום של 2% דמי ניהול ולבטל את הנפקת אג"ח מיועדות של ידי המדינה ובכך להפנות חלק מכספי הקרנות לשוק ההון הסחיר. ההערכות באותה עת היו, שההסתדרות תסכים לגזרות אלו, בתנאי שהאוצר יסיר את דרישתו למינוי מנהלים מורשים. וההסתדרות, האם נלחמה כנגד מינוי המנהלים המורשים? תמר גוז'ינסקי בספרה לחם עבודה מתארת את המהלך ב-2003: "הטקטיקה של זריעת בהלה בציבור באמצעות התקשורת, תוך ניצול בעיה קיימת וניפוחה, במטרה ליצור לגיטימציה להפרטה, הופעלה באופן אפקטיבי בעניין קרנות הפנסיה. נתניהו וממשלתו הפיצו ביעילות את ההפחדה מפני קריסת קרנות הפנסיה ההסתדרותיות, למרות שלא דובר על קריסה מידית. הפחד אפשר להם להפריט. ההסתדרות לא נאבקה נגד החוק. רק חצי שנה לאחר מכן ארגנה שביתה כללית להגנה על קרנות הפנסיה, אלא שבית הדין הארצי לעבודה עזר לממשלה, ואסר על השביתה בנימוק שהיא פוליטית. ההסתדרות לא נאבקה בנחישות נגד ההפרטה של קרנות הפנסיה שלה." (גוז'ינסקי, 2013, עמ' 91).

כיצד זה יתכן? מדוע לא נאבקה ההסתדרות בנחישות נגד ההפרטה של קרנות הפנסיה שלה? מדוע נכנעה ההסתדרות למהלכי האוצר, מדוע לא נעמדה על רגליה האחוריות וניסתה בכל דרך למנוע חקיקה בנושא? הסבר אחד טמון בעובדה שגירעונותיהן של הקרנות לא הותירו לה ברירה אלא להיענות להתניה שהציב לה משרד האוצר ולפיה קרנות שאינן בהסדר לא יזכו לקבל תמיכה כספית. מסע ההפחדה של נתניהו הבטיח שלא תזכה לתמיכה מצד חברי הכנסת או מצד הציבור. אבל זהו הסבר אולי חלש ולא מספק. הסבר אחר, משמעותי יותר הוא נושא החליפין פוליטיים. במשך השנים, המשא ומתן על השכר ועל הפנסיה היו ארוגים יחדיו. ויתורים בנושא אחד, בדרך כלל בנושא תוספת יוקר, אוזנו על ידי תמורות בנושא השני, בדרך כלל המשך הנפקת אג"ח מיועדות. גם הפעם כלל ההסכם שני סעיפים. הסעיף השני נגע לעובדי מדינה וכלל התחייבות שלא לפטר אף עובד בשנת 2004. פגיעות נוספות בתנאי העבודה של עובדי מדינה שהיו אמורות להתקיים, בוטלו. שינויים מבניים שהיו אמורים להתקיים בשירות הציבורי, הוקפאו. אם עד עתה נעשו ויתורים לטובת קרנות הפנסיה, כעת, במאבק מול המרוץ של האוצר "להגמיש" את כוח האדם בשירות הציבורי, קרנות הפנסיה הן שעמדו במרכז הויתור. הסבר שלישי להתנהלות ההסתדרות במהלך הפרטת קרנות הפנסיה טמון בתיאוריית הקורפורטיזם הדמוקרטי (Wilensky, 1975) או בתפיסה הרואה את שוק העבודה בעיקר דרך החלוקה של עובדים אינסיידרים ואאוטסיידרים - "דואליזציה" - אמינגר (2012) (ראה פירוט בעמוד 114).

ברפורמה ב-2003 "ההסתדרות המשמשת איגוד מקצועי שאמור היה להגן על זכויות העובדים, לא מילאה את תפקידה. היא שיתפה פעולה עם היוזמות הניאו ליברליות, שהחלו עוד תחת ממשלת העבודה, והמשיכו עם ממשלות הליכוד. התנהלותה קשורה בנסיבות הקמתה כארגון מלמעלה, ולא כהתארגנות עובדים במפעלים ובמקומות עבודה. הכפיפות לשיקולים פוליטיים, מסורת שיתוף הפעולה עם ממשלות מפא"י והתחשבות באינטרסים של המעבידים המשיכה גם כאשר הממשלות נקטו מדיניות ניאו ליברלית השואפת לבטל את זכות ההתארגנות ולחסל את האיגודים המקצועיים." (גוז'ינסקי, 2013).

עמיתי קרנות הפנסיה התנגדו אף הם למהלך. מדובר באנשים מן השורה, אשר הצטרפו לקרנות בניסיון להבטיח את עתידם. עבור העמיתים בקרנות הפנסיה המשמעות הייתה אובדן הסבסוד הממשלתי הישיר והבטוח, וביסוס שיעור הפנסיה על השקעות שמבצעות הקרנות ועל מגמות בשוק ההון. אמנם שיעור התשואה הפוטנציאלי עשוי להיות גבוה יותר, אולם כך גם הסיכונים. בתנאים אלו לא ניתן לדעת מה יהיה גובה הפנסיה בעת הפרישה, דבר אשר יוצר אי וודאות ומקשה על תכנון העתיד (Williamson and Williams, 2005). "ברוב השיטות בעולם אדם מחליט על המכשיר הפנסיוני בעת הפרישה או סמוך לפרישה. ישראל היא בין המדינות הבודדות שאדם צריך לקבל את ההחלטה כשהוא נכנס למעגל העבודה וזה הימור גדול. אדם יודע אם יהיה בריא או חולה? אם יחיה בארץ או בחו"ל? יהיה נשוי או רווק? יהיו לו ילדים או לא? הוא לא יודע כלום." (שורר, ראיון אישי, 27.01.13). כאמור, בעקבות הלאמתן של הקרנות מונה לכל אחת מהן מנהל מטעם משרד האוצר, וננקטו צעדים להתייעלותן (שפר, 2004). לאחר מכן הוקם גוף מאוחד בשם "עמיתים", המנהל את כל שמונה הקרנות, אך כל קרן ממשיכה לפרסם מאזן בנפרד.

עבור עמיתי קרנות הפנסיה הרפורמה של 2003 פגעה בזכויותיהם במספר היבטים עקרוניים (יוסף, לבון וספיבק, 2005). ראשית, החוק קבע כי לאחר שהקרנות יאוזנו אקטוארית באמצעות סיוע ממשלתי והשינויים במערך הזכויות, ייקבע בתקנון הקרן מנגנון איזון אקטוארי בדומה למנגנון הקיים בקרנות הפנסיה החדשות ובקרנות הפנסיה הוותיקות המאוזנות, באופן שיבטיח יציבות בעתיד ויכולת עמידה בהתחייבויות בעתיד. משמעות המהלך הזה הוא, שמכאן ואילך כל הסיכון נופל למעשה על העמיתים וכל אימת שהקרנות לא תהיינה מאוזנות אקטוארית יתאפשר להן לפגוע בזכויות העמיתים, לצמצמן ולהביא לאיזון בהתחייבויות הקרן. למעשה משמעותו של סעיף זה שאי הוודאות כולה נופלת על כתפיהם של עמיתי הקרנות. שנית, בחוק נקבע כי שיטת חישוב הפנסיה בכל קרנות הפנסיה הגירעוניות תהיה אחידה ותקבע על פי שיטת יחסי השכר בדומה לשיטה שהייתה נהוגה קודם לחוק בקרנות הפנסיה הוותיקות ק.ג.מ ומקפת. האחדת שיטת החישוב נכנסה לתוקף החל מאוקטובר 2003. במסגרת זו משרד המפקח על הביטוח בראשות אייל בן שלוש, הוציא תקנון אחיד המחייב את כל קרנות הפנסיה הוותיקות עליהן הוחלו הצעדים הנ"ל. שלישית, נקבעה תקרת גידול של השכר הריאלי. בחוק נקבע כי יאומץ הסיכום בין ההסתדרות לאוצר לפיו השכר הריאלי בקרן לא יעלה על תקרה של 2% לשנה החל מאוקטובר 2003 ועד למועד הפרישה. רביעית, קביעת כללים בנוגע לדמי הניהול. בחוק נקבע כי קרן הפנסיה תגבה דמי ניהול מהתשלומים שהיא משלמת לפנסיונרים בשיעור של 1.75%. דמי הניהול האלה ייגבו באופן הדרגתי, כך שבשנת 2004 ייגבו 1/3%, ב-2005 1%, ב-2006 1.5% ובשנת 2007 יגיע שיעור דמי הניהול הנ"ל ל-1.75%.

ולבסוף, הקביעה בנוגע לאגרות חוב מיועדות. במסגרת הרפורמה הוחלט להקטין את היקף איגרות החוב המיועדות המונפקות לקרנות הפנסיה הוותיקות הגירעוניות והחדשות, ולקבוע תמהיל השקעה שיאפשר להפנות חלק גדול יותר של נכסי הקרנות להשקעות לשוק ההון. כל קרנות הפנסיה יחזיקו מעתה אג"ח מיועדות בשיעור של 30% בלבד מנכסיהן (במקום לפחות 93% בוותיקות ו-70% בחדשות). ההקטנה תהיה הדרגתית בהתאם למועדי הפדיון של האגרות הקיימות, ואומדן ביצוע שלב זה הוא כ-8 שנים. התשואה האפקטיבית באג"ח המיועדות החדשות ("ערך" ל-15 שנה) תהיה 4.86% (4.8 פשוט), במקום 5.57% בוותיקות (מסוג "מירון" ל-20 שנה) ו-5.05% בחדשות. צעד זה תקף לכל הקרנות, אולם לקרנות הוותיקות המאוזנות יהיה סיוע ישיר נוסף, והוא השלמת תשואה לקרנות הוותיקות והמאוזנות ע"י סיוע ישיר להשלמת התשואה כלהלן: על 30% - השלמה מ-4.86% ל-5.57%; ועל 63% - השלמה מ-4% ל-5.57%.

ההנחה היא כי תושג תשואה ריאלית בת 4% על ההשקעות החופשיות. בקרנות הוותיקות, נקבע בנוסף תמחיל השקעה סולידי.

דרך אחת היא לראות בעמיתים קבוצת אינטרס כלכלית, הפועלת יחדיו כדי להשפיע על תוצאות מדיניות ויודעת להתגבר על בעיית הפעולה הקולקטיבית. בספרות המחקרית קיימות שתי גישות עיקריות בנוגע להשפעתן של קבוצות אינטרס על המדיניות הציבורית: "גישת שיקאגו" ו"גישת וירג'יניה" (Mitchell & Munger, 1991). קבוצות האינטרס מספקות תמיכה כספית או אלקטורלית לפוליטיקאים והללו בתמורה מספקים מדיניות מעדיפה (פריבילגיות) לקבוצות האינטרס. כנגד הניהול המשותף של הקרנות הוותיקות, הוגשה עתירה לבג"ץ על ידי ארגון גמלאי מבטחים, שטען שהניהול המשותף מביא לפגיעה בלתי מידתית בזכויות העמיתים המשתייכים ל"מבטחים", שכן מצבה הפיננסי של "מבטחים" טוב יותר מזה של קרנות הפנסיה הוותיקות האחרות (בג"ץ 5934/09 ארגון גמלאי מבטחים נ' ראש ממשלת ישראל ואחרים, ניתן ביום 31.03.2011). בג"ץ דחה את העתירה והכריע, כי כל עוד נשמרת ההפרדה בנכסים בין קרנות הפנסיה הוותיקות השונות וכל עוד מדיניות ההשקעות של כל קרן נקבעת בהתאם למאפייניה הפרטניים, הרי אין כל בסיס לקביעה שיפוטית לפיה הניהול המשותף של קרנות הפנסיה הוותיקות צפוי כשלעצמו לפגוע באינטרסים של העמיתים במבטחים.

דרך אחרת היא לראות בעמיתים את הציבור הרחב, כפי שננתח בתת הפרק הבא, המתמודד עם כשלי השוק ומאופיין בבעיית הפעולה הקולקטיבית.

השפעת הציבור הרחב על הרפורמה ב-2003

עבור עמיתי קרנות הפנסיה, הרפורמה של 2003 פגעה כאמור בזכויותיהם במספר היבטים עקרוניים. אם כך, מדוע לא התארגנו למחאה כנגד הפגיעה המשמעותית, מדוע לא פעלו בכל הכוח בניסיון להניא את התרחשותה? נדמה כי התשובה נעוצה בכשלי השוק (Weimer & Vining, 1999) ובבעיית הפעולה הקולקטיבית. המוצר הציבורי הוא הרווחה החברתית ומשעה שיש בה מחסור, וכאשר היא נפגעת באופן יזום המחסור הולך וגדל, נוצר כשל שוק. הרווחה החברתית נפגעת והעמיתים אינם מתקוממים, מדוע? הציבור הרחב הוא אדיש, פסיבי, וטרמפיסט. מתעניין באינטרסים שלו ופחות באחרים וגם אם יתעניין בהם, יעדיף שמישהו אחר יפעל במקומו. במילים אחרות, בעיית הפעולה הקולקטיבית מונעת מעמיתי הקרנות, כחלק מן הציבור הרחב, לפעול.

כשלי שוק נוספים בפניהם ניצבו העמיתים הוא א- סימטריה במידע ומונופול טבעי. הראשון, אינו עוסק במידע כמוצר אלא מקורו בכך שקיימת א-סימטריה של המידע שבידי הצדדים לגבי אותו מוצר. זהו כשל שוק מאחר שאם לא מודעים לתועלת, לעלות האמיתית של מוצר מסוים, הצריכה של אותו מוצר לא תהיה אופטימאלית. על מנת לרכוש סל מוצרים אופטימאלי יש צורך באינפורמציה מלאה. עמיתי הקרנות היו חסרי מידע וחסרי יכולת להבין את כל המהלכים שבוצעו. יצירת מצב של חוסר ידיעה או חוסר הבנה של המידע בקרב הציבור, הוא אסטרטגיה מקובלת כדי ליצור אהדה. כך למשל, מי שנפגע מרפורמת המיסוי בארה"ב דווקא תמך בה, משום שהוא פשוט לא הבין (Bartels, 2005). "מדובר באוריינות פיננסית לקויה, פשוט לא מבינים את הנושא... אם נצייר רצף, אנשים נורמטיביים מבינים בפנסיה ברמה של 5(-) (פרופ' לייזר, ראיון אישי, 16.02.14). אסטרטגיה נוספת היא מניפולציות של המידע – עמימות, הליכה במעורפל, הליכה בחוסר הצהרה, מובילה לחוסר בטחון כלכלי (Hacker, 2006). "נדמה שאין אדם בישראל שלא התמודד עם התופעה המפחידה של חזרה הביתה מיום עבודה מפרך, איסוף הדואר מהתיבה והיתקלות במכתב מאיים מחברת הביטוח או מבית ההשקעות... התגובה האינסטינקטיבית של רובנו היא לזרוק את

המכתב בפינה חשוכה בבית בלי לפתוח אותו, או לכל היותר לתייק אותו בקלסר "המכתבים המפחידים". לאמיצים שבינינו שמעזים לנסות ולקרוא את דו"ח הפנסיה שלהם מחכים עמודים עמוסי מידע ומספרים הכוללים מונחים מוזרים שאין לנו סיכוי להבין. (בינדמן, 2012)

כשל שוק נוסף הוא המונופול הטבעי. מרגע שנוצר המונופול הטבעי בגלל היותו יחיד מיד יעלה המחיר ותרד איכות השירות. עלויות הכניסה לתחרות הן עצומות. המדובר במונופול שנוצר לא כתוצאה מהחלטת המדינה אלא כתוצאה מפעילות כוחות השוק. בהתייחס לקרנות הפנסיה היו לכאורה בשוק מספר מוצרים אך בשל העדר יכולת הבחירה המוצר מתנהג בפועל כמונופול. עמיתי קרנות הפנסיה התנגדו למהלך אך מאבקם היה מינורי יחסית. כחלק מהרפורמה הוחלט כאמור, על הקמת גוף מאוחד בשם "עמיתים", המנהל את כל שמונה הקרנות, אך כל קרן ממשיכה לפרסם מאזן בנפרד. לסיכום, למרות שבפועל היו לעמיתים סיבות רבות ועקרוניות למאבק, התנגדותם הייתה חלשה יחסית והם לא היוו קבוצת לחץ משמעותית.

השפעת האופוזיציה ובראשה מפלגת העבודה על הרפורמה ב-2003

קבוצה נוספת של מתנגדים פוטנציאליים הייתה **האופוזיציה ובראשה מפלגת העבודה**. ביסוד התנגדותה כביכול, עמדו טעמים פוליטיים ואידיאולוגיים. אולם מפלגת העבודה לא התנגדה ולא יצאה למאבק. היא לא חברה להסתדרות ולא נלחמה על השארת קרנות הפנסיה בשליטת ההסתדרות. וכאן הפרדוקס, מדוע לא התנגדה מפלגת העבודה למהלך ההפרטה של שלטון ניאו ליברלי? ההסבר נעוץ בהחלטה להתנער מההסתדרות, ביחס של המפלגה לעמיר פרץ. ניתוח אינדיקציות אמפיריות מלמד כי התייחסותה של מפלגת העבודה להסתדרות ובמיוחד לעומד בראשה, עמיר פרץ, הייתה חלק ממגמה של מאבקים בתוך המפלגה.

5.3 ניתוח הרפורמה ב-2003 לפי גישות להתפתחות/ נסיגת מדינת הרווחה

בספרות המחקרית מקובל להצביע על 2 גישות מרכזיות להסבר התפתחות מדינת הרווחה: הגישה הפוליטית-אידיאולוגית והגישה המבנית מוסדית. המתח המוצג בסקירת הספרות בין הסבר פוליטי להסבר מבני, מעלה למעשה את השאלה מי היה דומיננטי יותר ברפורמה בפנסיה ב-2003, המערכת הפוליטית או המערכת הבירוקרטית? בתת פרק זה ננסה לבחון סוגיה זו.

גישה אחת להסבר התפתחות מדינת הרווחה היא **הגישה הפוליטית-אידיאולוגית** לפיה אופייה של מדינת הרווחה משקף את מאזן הכוחות האידיאולוגי-פוליטי בחברה נתונה. בתקופה שקדמה לרפורמה ב-2003 הייתה המפלגה השלטת מפלגת הליכוד ובראשה אריאל שרון. בניגוד לרפורמה הראשונה ב-1995, אז שלטה מפלגת העבודה (שבדיעבד נטתה גם היא לכיוון הניאו ליברלי), בעת הזו שלטה מפלגה שהחזיקה במדיניות ניאו ליברלית בהגדרה. בהתאם, מדיניות רווחה מסוג רפורמה של הלאמת קרנות הפנסיה לצורך השתלטות והפרטה היא תוצאה טבעית של האידיאולוגיה השלטת. ואולם, המחקר מעלה כי גם היחס של מפלגת העבודה להסתדרות באותה העת, היווה גורם משמעותי נוסף להתהוות הרפורמה. באותם ימים, סלדה מפלגת העבודה מן ההסתדרות ובמיוחד מהעומד בראשה, עמיר פרץ (פינס, ראיון אישי, 18.09.14). מפלגת העבודה, בהתנערותה מן ההסתדרות, ויתרה למעשה על בסיס הכוח שלה, ויתרה על מאבק משולב עם ההסתדרות בשמירה על קרנות הפנסיה בבעלותה. חשוב לזכור כי בין שלטון הליכוד בראשות נתניהו ובין שלטונו בראשות שרון, החזיקה מפלגת העבודה בשלטון בראשות אהוד ברק, מיולי 1999 ועד מרץ 2001. הייתה לה לכאורה הזדמנות להחזיר עטרה ליושנה. מפלגת העבודה עשויה הייתה לפעול להבראת ההסתדרות, ולנסות להשאיר את קרנות הפנסיה בבעלותה. היא בחרה שלא לעשות כך. וההסתדרות באותם

ימים הייתה מזוהה עם מפא"י, עם המפלגה. ויתור מפלגת העבודה ב-2003 על התמיכה בהסתדרות, אפשר למפלגה השלטת המחזיקה באידיאולוגיה ניאו ליברלית להשתלט ביתר קלות על קרנות הפנסיה, למנות מנהלים מורשים, והכל לצורך הפרטה.

גישה נוספת להסבר התפתחות מדינת הרווחה, כפי שתואר בסקירת הספרות, היא הגישה המבנית מוסדית. לפי הגישה המבנית יש לייחס חשיבות נמוכה לשאלה איזו מפלגה נמצאת בשלטון, בעוד חשיבות גבוהה, יש לייחס לעמדה של הבירוקרטיה השירותית. בישראל, חולשת המערכת הפוליטית מניבה מצב של אי יציבות כרונית. כדי להשיג יעדים חברתיים בתנאים של חוסר יציבות ואי ודאות "הואצלו", או אם נרצה "נלקחו", סמכויות שנמצאות בדרך כלל ברשות הסקטור הפוליטי הנבחר - המייצג את רצון העם, וניתנו לסקטור הבירוקרטי. כתוצאה מכך חלקים מהותיים של הדמוקרטיה הישראלית מנוהלים על ידי המנהל הציבורי, הפועל בהתאם למערכת העדפות שאינה תמיד עקבית ותואמת את מערכת ההעדפות של ציבור הבוחרים. סוג משטר זה מכונה בשם "דמוקרטיה בירוקרטית" (דורון, 2011).

נדמה כי בסופו של דבר, סיפור הפנסיה הוא סיפור פוליטי. במהלך הכולל אמנם היו מעורבים אידיאולוגיות, ניאו ליברליזם והפרטה, כמו גם שינוי משמעותי שעברו ההעדפות של הציבור הישראלי. אך מה שמסביר באופן ישיר ומידי את התהליכים של הרפורמות בפנסיה היו ההיבטים הפוליטיים קצרי המועד. מגמת ההפרטה של מערכת הפנסיה בישראל ב-2003, בדומה למהלך ב-1995, נשענה בעיקר על שיקולים קצרי טווח הנובעים מתפיסת עולם ניאו-ליברלית ומאינטרסים שונים של פוליטיקאים שונים. פרופ' אמנון רובינשטיין "גם הרפורמות הליברליות הגדולות במשק, בימי שוחט או נתניהו, לא הוצגו במצע מפלגתי מסודר עם השקפת עולם ברורה הנסמכת על נתונים כלכליים, אלא נבעו מיוזמות אישיות שלהם כשרי אוצר" (אמסטרדםסקי, 2008). הרפורמה בפנסיה ב-2003 בדומה לרפורמה ב-1995 הייתה תוצר של מאבק בין אינטרסים מעמדיים שמיוצגים ע"י מפלגות פוליטיות. אופייה של מדינת הרווחה, כפי שקיבל ביטוי ברפורמה בפנסיה ב-2003, משקף את מאזן הכוחות האידיאולוגי-פוליטי באותה העת. טעון זה מקבל חיזוק גם בהתייחס למשתנה התרבות הפוליטית, כפי שהוסבר לעיל. עבודת המחקר מעלה כי בהתייחס לרפורמה בפנסיה ב-2003 הטיעון הפוליטי הוא הדומיננטי, ובמונחי המודל החץ המוביל ממשבצת G1 המייצגת את הפוליטיקאים הוא בעל השפעה רבה יותר על G הרפורמה בפנסיה ב-2003, בהשוואה לחץ המוביל לרפורמה ממשבצת H1 המייצגת את הבירוקרטים.

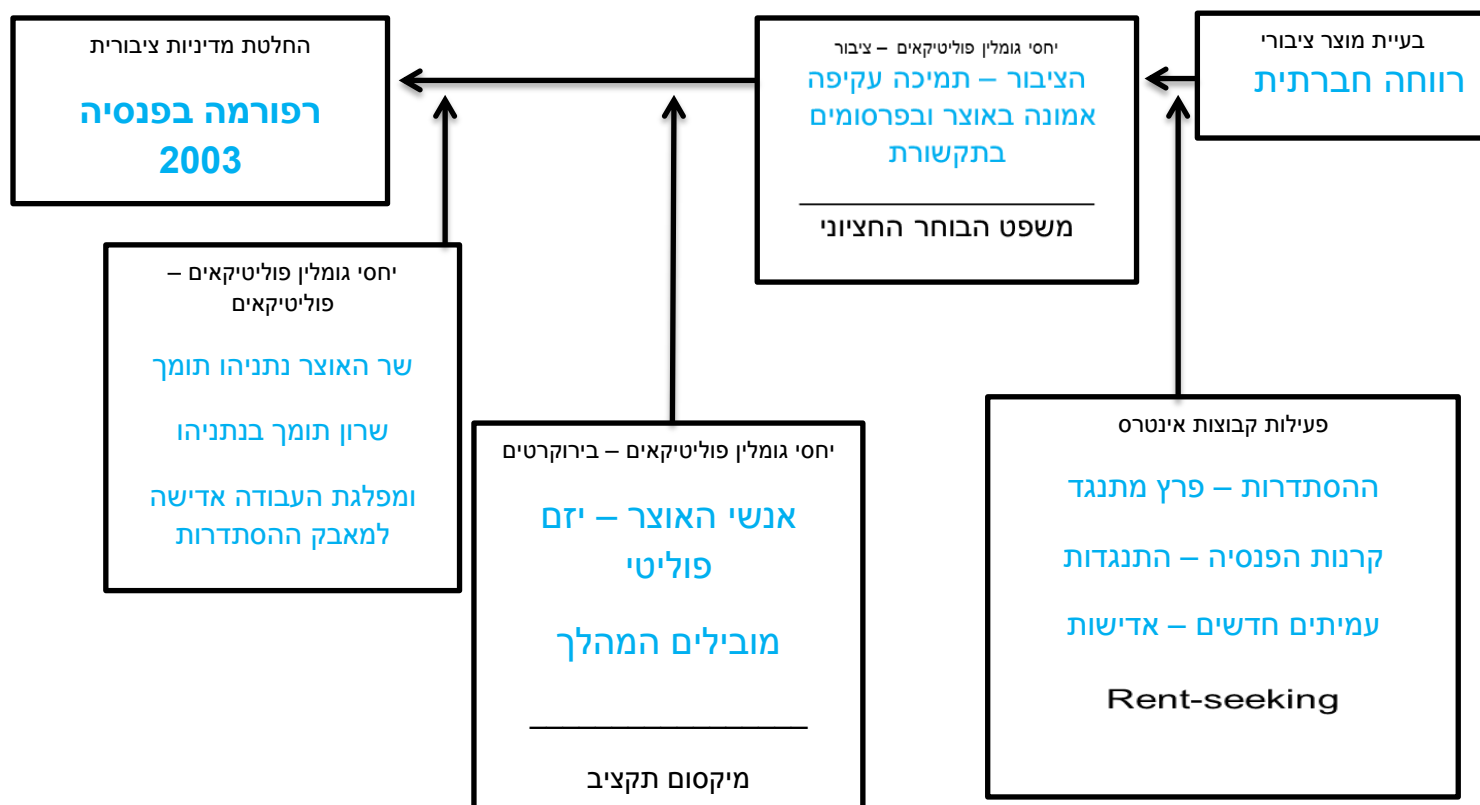
5.4 סיכום הפרק

מדיניות ציבורית, מורכבת מאוסף גדול מאד של החלטות שמקבלים הגורמים המוסמכים לכך בנוגע לוויסות ולניהול של תחומי החיים השונים. ניתן לסכם את עיקרי התהליך, של קבלת ההחלטה, אודות הרפורמה בפנסיה ב-2003, באמצעות תרשים 11.

בעבודה זו, כפי שהוצג בפרק ההקדמה, ניתוח של שינויים פורמאליים במדיניות ציבורית, מבוסס על שילוב בין הגישה המוסדית ההיסטורית לבין הגישה המוסדית הרציונאלית ותיאורית הבחירה החברתית. בהתאם לגישה המוסדית הרציונאלית המציעה ניתוח ברמת המיקרו, נבחנו בצומת הקריטית, הרפורמה ב-2003 אנשי המפתח, האינטרסים שלהם ומערכת האינטראקציות ביניהם. בכל מצב נתון השחקן יודע מה הוא רוצה להשיג, מהן דרכי הפעולה העומדות לרשותו, והוא יבחר בדרך הפעולה שתאפשר לו להשיג את התוצאה הטובה ביותר שהוא יכול, באילוצים שמגדירים את המצב הנתון ובהתאם לדרכי הפעולה שהוא מצפה מהשחקנים האחרים לבחור (מזרחי ומידני, 2006).

תרשים 11: הרפורמה בפנסיה 2003 – תהליך קביעת מדיניות פוליטיביסטי

(מזרחי ומידני, 2006)



לסיכום, ניתוח השינוי המוסדי ב-2003, מגלה מידת השפעה שונה למשתתפים השונים על המשתנה המוסבר, הרפורמה בפנסיה, והוא מוצג בטבלה 2 להלן. משווי המדיניות של רוב השחקנים, יצרו בסיס לשינוי. המדיניות הסוציו כלכלית יחד עם התרבות הפוליטית היו גורמים משמעותיים בכיוון של השינוי. לשינויים הסוציו דמוגרפיים הייתה השפעה עקיפה אבל חשובה. גידול משמעותי של קבוצות העובדים החלשות הגדיל את הסבירות לחוסר התנגדות למהלך. משווי המדיניות של המערכת הבירוקרטית, ושל הפוליטיקאים היו שליליים והם חברו לתמיכה מצד הציבור הרחב. משווי מדיניות היוצרים בסיס לשינוי יחד עם התנגדות חזקה שהובילה לאפקט נעילה חזק, מובילים לסבירות גבוהה של שינוי מוסדי הדרגתי, תוספתי. ההתנגדות החזקה למהלך באה מקבוצות האינטרס ובמיוחד מההסתדרות ומקרנות הפנסיה עצמן. הפרדוקס הוא שבפועל ובניגוד למצופה, התרחש שינוי מוסדי מהפכני, וכפי שכונה בפי חוקרים "המפץ של 2003" (יוסף וספיבק, 2008).

טבלה 2: מידת ההשפעה של משתנים שונים על הרפורמה בפנסיה ב-2003

<u>המשתנה</u>	<u>מידת ההשפעה</u>	<u>סוג ההשפעה ישירה/עקיפה</u>
גלובליזציה	חלשה	עקיפה
שינויים סוציו דמוגרפים	מתונה	עקיפה
מדיניות סוציו כלכלית	חזקה	ישירה
תרבות פוליטית	חזקה	ישירה
הציבור הרחב	חלשה	עקיפה
הפוליטיקאים	חזקה	ישירה
המערכת הבירוקרטית	חזקה	ישירה
קבוצות אינטרס: ההסתדרות	התנגדות חזקה	ישירה
קרנות הפנסיה	התנגדות חזקה	ישירה
עמיתי קרנות הפנסיה	אדישות	עקיפה
האופוזיציה-מפלגת העבודה	אדישות	עקיפה

במסגרת גישת המוסדיות החדשה, מציע האקר דגם פרטני להסבר הקשר בין תנאים מבניים נתונים ואופי השינוי המתגבש. מניתוח הרפורמה בפנסיה ב-2003 עולה תמונה דומה לזו שהתרחשה ב-1995. החסמים הפנימיים נגד הרפורמה, ההסתדרות וקרנות הפנסיה, גילו התנגדות חזקה כולל פנייה לביהמ"ש. בד בבד, מאזן הכוחות הכללי מראה שהם היו חלשים יחסית. מולם עמדו אנשי האוצר, הפוליטיקאים והציבור הרחב. מפלגת העבודה שהייתה אמורה לחזק את ההסתדרות הייתה אדישה למהלך. הפנייה לביהמ"ש יצרה רעש תקשורתי, מה שצפוי לבוא לביטוי במחיר הפוליטי. עוצמת ההתנגדות הגבוהה היא שהשפיעה על אפקט הנעילה. בדיונים בבתי המשפט מצאנו שלא הייתה הכרעה לטובת ההסתדרות או הקרנות אבל ביהמ"ש לא חסך ביקורת על המהלכים שביצעה המערכת הבירוקרטית. שחקני הווטו לא הביעו התנגדות לעצם הרפורמה אלא ביקרו את הדרך ואת התהליך. שחקני הווטו לא היו רבים אך ביקורתם הייתה משמעותית ונוקבת. לפיכך, אנו נוטים לקבוע כי החסמים החיצוניים הביעו מידה מתונה של התנגדות. במונחים של האקר, ניתן לזהות ברפורמה בפנסיה ב-2003 מהלך משולב של סחף עם הוספת שכבות. אין החלטה שקובעת לאיזה כיוון הולכים ולא נבנות תוכניות עבודה כיצד להגיע ליעד, נוצר מצב שהפעילות היא פחות יעילה, ובמקום לחסוך כחלק ממטרות ההפרטה, ההוצאה גדלה.

פרק 6 : הרפורמה השלישית במערכת הפנסיה הרפורמה ב-2008

בפרק זה נבחן תהליך של שינוי מוסדי (כללי משחק) ועיצוב מדיניות ציבורית בתחום יחסי העבודה בישראל, תוך התמקדות בבחינת המקרה של הרפורמה בפנסיה ב-2008. תחילה, יוצגו העקרונות המרכזיים של הרפורמה בפנסיה ב-2008, היקפה ותכולתה; בהמשך יועלו שאלות של אסטרטגיה ושאלות של מהות הנוגעות לרפורמה; בשלב הבא, יוצגו הסברים אלטרנטיביים לביצוע הרפורמה בהתייחס לתכנים שהיא כוללת, לדרך שבוצעה, ולעיתוי; ולבסוף, יוצג ניתוח של כל אחת מהשאלות שהתעוררו.

העקרונות והקווים המנחים לרפורמה עוגנו בצו הרחבה (נוסח משולב) לפנסיה חובה לפי חוק הסכמים קיבוציים התשי"ז 1957, אשר נכנס לתוקף ביום 01.01.2008. רכיביו העיקריים של צו ההרחבה לפנסיה חובה 2008 כוללים: זכאות לביטוח פנסיוני על ידי המעביד למגזר רחב של עובדים (נשים מגיל 20 גברים מגיל 21) שאין להם הסדר פנסיוני טוב יותר; משנת 2009 העובד זכאי לחסכון פנסיוני אחרי שישה חודשי עבודה. עובד שכבר הייתה לו קרן פנסיה זכאי להפרשות מהיום הראשון, אך אלו יעשו רטרואקטיבית רק שלושה חודשים לאחר תחילת העבודה; הזכאות היא לביטוח פנסיה מקיף שמכסה פרישה, נכות ומוות; הזכות לבחור את התכנית נתונה בידי העובד; השכר המבוטח הוא השכר הבסיסי עם כל התוספות הקבועות (זהה לשכר בחוק פיצויי פיטורים) והוא מוגבל בתקרה השווה לשכר הממוצע; שיעור ההפרשות יעלה באופן הדרגתי מ 2.5% ל 15% בין 2008 ל- 2013. בטבלה מס' 3 תיאור שיעורי הפרשות חודשיות לפי צו 2008.

טבלה 3: שיעורי ההפרשות החודשיות לפי צו הרחבה 2008

החל מיום	הפרשות המעביד	הפרשות העובד	הפרשות המעביד לפיצויים	סה"כ עובד ומעביד
1.1.2008	0.833%	0.833%	0.834%	2.5%
1.1.2009	1.66%	1.66%	1.68%	5%
1.1.2010	2.5%	2.5%	2.5%	7.5%
1.1.2011	3.33%	3.33%	3.34%	10%
1.1.2012	4.16%	4.16%	4.18%	12.5%
1.1.2013	5%	5%	5%	15%
1.1.2014	6%	5.5%	6%	17.5%

מקור: מצגת, מפת הביטוח הפנסיוני, ינואר 2009, זלוטניק

בניגוד לעבר, המטרה המרכזית של הרפורמה הייתה שהחל מיום 01 לינואר 2008 לכל שכיר במשק הישראלי תהיה תוכנית פנסיה. בנוסף, כל הכספים שיופקדו יהיו מעתה ואילך לקצבה בלבד. תרשים 12 מתאר את השינוי שחל במטרת התשלומים, בין מה שהיה בעבר ובין מה שנקבע החל מ-1 לינואר 2008 ואילך.

תרשים 12: אפשרויות בביטוח פנסיוני עד 31.12.2007



מקור: מצגת, מפת הביטוח הפנסיוני, ינואר 2009, זלוטניק

ניתוח הצעדים שהובילו לרפורמה בפנסיה ב-2008 מעלה מספר שאלות, חלקן של אסטרטגיה והאחרות של מהות. **ראשית**, מדוע הסדר פנסיה מקיף במשך רק בשנת 2008? במשך שלושים שנה ניסו להעביר חוק פנסיה חובה ללא הצלחה (פלג, 2007). ממשלות ישראל לדורותיהן סרבו לחוקק חוק כזה. הטיעון שלהן היה שאין הממשלה רוצה להטיל עול נוסף על המעסיקים ועל עצמה. למרות שההסתדרות והלובי החברתי בכנסת היו בעד, בפועל לא הצליחו לקדם את החקיקה (פלג, 2007).

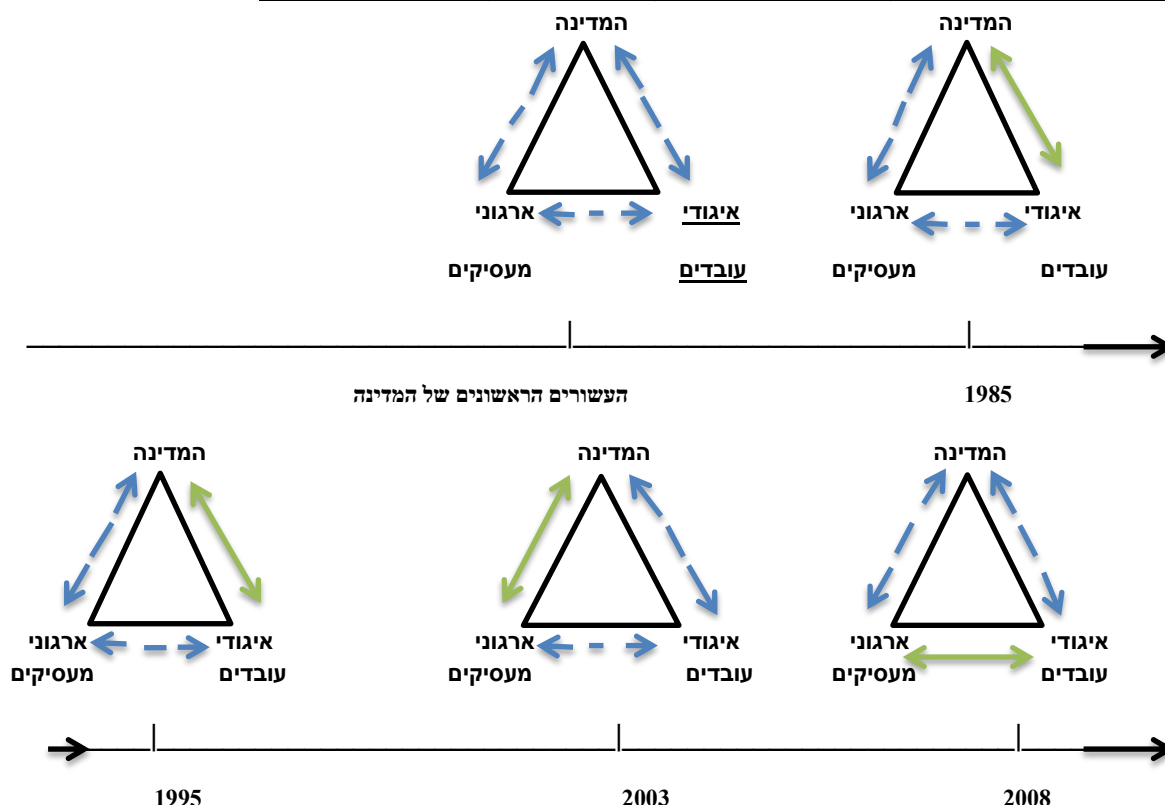
שנית, מדוע עוגן הסדר פנסיה חובה באמצעות צו הרחבה ולא בחקיקה ראשית? כאמור, לאורך השנים נעשו עשרות ניסיונות לטפל בנושא באמצעות חקיקה ראשית. קצת תמוה שמהלך כזה, לו נודעת השפעה עצומה על יחסי העבודה ועל איכות חייהם לעת פרישה של מיליוני עובדים נעדרי הסדר פנסיוני כלשהו, הוסדר באמצעות צו הרחבה של הסכם קיבוצי – הנמצא נמוך בסולם אמצעי הרגולציה – ביחס לחקיקה ראשית.

שלישית, מה גרם לשינוי בעמדתו של משרד האוצר? לאורך השנים ובמהלך הרפורמות בפנסיה ב-1995 וב-2003, הציג משרד האוצר עמדה עקבית של התנגדות נחרצת למהלך של חקיקת חוק פנסיה חובה. זאת, למרות שחוק ביטוח חובה כבר היה קיים בארצות המפותחות, פרט לארצות הברית³⁵. בשנת 2007 נחתם הסכם קיבוצי כללי לפנסיה מקיפה בין ההסתדרות הכללית לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים בתמיכת האוצר ובניגוד לעמדתו בשנים שקדמו לכך. יש המכנים את ההסכם "חוק פנסיה חובה", אך למעשה מדובר בצו הרחבה להסכם בין ההסתדרות ללשכת התיאום של הארגונים הכלכליים³⁶.

רביעית, מה מסביר את שיתוף הפעולה שבין ההסתדרות להתאחדות התעשיינים? כפי שהוסבר בפרקים קודמים, על פי תיאורית הקורפורטיזם, כדי להבין את המציאות, את החברה, יש לבחון את מערכת הכוחות שבין שלושת השחקנים במערכת: איגודי עובדים, בעלי ההון/המעסיקים וממשלה (גרינברג, 1997; Wilensky, 1976; Streeck & Schmitter, 1985; Cawson, 1986; Grinberg, 1991). תרשים 13 מתאר את התפתחות היחסים הקורפורטיסטים בשוק העבודה הישראלי. המשולש העליון משמאל מתאר את היחסים מראשית ימיה של המדינה ועד לשנת 1985. כובד המשקל במשולש הקורפורטיסטי, היה מונח אז על הקודקוד של איגודי העובדים. המשולש העליון מימין מתאר את היחסים החל משנת 1985, תוכנית הייצוב, כובד המשקל במשולש הקורפורטיסטי הונח על הצלע המקשרת בין המדינה להסתדרות. זו התקופה שבה המפלגה השלטת הייתה מפלגת העבודה. קרנות הפנסיה היו אז בבעלות ההסתדרות. בדומה הייתה מערכת היחסים גם ערב הרפורמה ב-1995, המתוארת במשולש התחתון משמאל. המשולש התחתון האמצעי מתאר את השינוי ערב הרפורמה בפנסיה ב-2003, כאשר כובד המשקל עובר מן הצלע של איגודי עובדים והמדינה אל הצלע המקשרת בין ארגוני המעסיקים למדינה. הרפורמה ב-2003 נועדה לצמצם את הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה, והיא כללה מינוי מנהלים מורשים לקרנות הוותיקות, תוך נטילת הניהול מידי ההסתדרות. ברפורמה של שנת 2003 בוצע מהלך נוסף בכיוון של הפרטה. קרנות הפנסיה החדשות נמכרו לחברות ביטוח ולבתי השקעות. המשולש התחתון מימין מתאר את מערכת היחסים ב-2008. בעוד שבעבר, שימשה המדינה שחקן דומיננטי במערכת היחסים במשולש הקורפורטיסטי, תחילה מול העובדים ואח"כ מול המעסיקים, הרי שלקראת הרפורמה ב-2008, לראשונה, השחקנים הדומיננטיים הם נציגי העובדים ונציגי המעסיקים.

חמישית, ההפרשות הנמוכות והצבירה של סכומים חודשיים נמוכים בצד הוצאות טיפול וניהול גבוהות יחסית, יובילו בסופו של דבר לקצבות נמוכות לפנסיה. מדוע תמכו השחקנים השונים במהלך שאין בו כדי להביא בעתיד לשיפור של ממש במצבם של הקשישים?

תרשים 13: היחסים הקורפורטיסטים לאורך השנים בשוק העבודה הישראלי:



שישית, ההסדר שעוגן בצו הרחבה ב- 2008 לא נפתח לדיון ציבורי. לכאורה, לכל השחקנים, היה אמור להיות אינטרס להעלאת הנושא. המודלים שמציעה תיאורית הבחירה הציבורית מניחים שבבסיס כל החלטת מדיניות של פוליטיקאי עומדים יחסי הגומלין בינו ובין ציבור הבוחרים. בשל הרצון למקסום הסיכוי להיבחר, בכל החלטת מדיניות, שואף הפוליטיקאי לאלטרנטיבה שתציג את עמדת הבוחר החציוני. לפוליטיקאים חשוב היה לכאורה ללמוד על עמדות הציבור בנושא. גם ההסתדרות, כארגון יציג של העובדים, אמורה הייתה להיות ניוונה מרחשי ליבם של העובדים. והמעסיקים, גם הם בעד קידום זכויות עובדים. "חושבים שיש ניגוד בין המעסיק ובין העובד. זו ראייה שטחית לגמרי. יש ניגוד משווע בין ציבור עובדים אחד לציבור עובדים אחר. חושבים שאנחנו נגד עובדים. לא קולטים שאנחנו בעד עובדים. אם יש ארגון ששוקד ומעוניין לשפר זכויות עובדים זה אנחנו" (אוריאל לין, ראיון אישי, 09.04.2013). עולה השאלה מדוע לא פעלו השחקנים השונים, הפוליטיקאים, פקיד האוצר, המעסיקים וההסתדרות להעלאת הנושא לדיון ציבורי?

שביעית, נושאים כלכליים הם בדרך כלל סבוכים. הכלכלה הוא מדע לא מדויק המושתת על ניתוחים של השפעות ויחסי גומלין, שלא תמיד ניתן לחזות את התרחשותם. עניינים כלכליים נדונים בדרך כלל במדורים ומוספים כלכליים. כאשר הכלכלה גולשת לעמודים הראשיים ולפתחן של מהדורות החדשות, אלו הם מקרים חריגים הקשורים בדרך כלל לסוגיות חברתיות הנוגעות ישירות לציבור רחב (שטאובר, 2008). התקשורת, משמשת שחקן חשוב המשפיע (ולעתים מונע בהשפעת אחרים) על התנהגות הפרטים בציבור ועל דעת הקהל כלפי מדינת הרווחה (כהן, מזרחי ויובל, 2008). בפרק 4 עבודת המחקר טענה, כי לקראת הרפורמה ב-1995, אנשי האוצר השתמשו בפרסומים בעיתונות, בהאשימם את ההסתדרות בניהול כושל של קרנות הפנסיה עד כדי גרימת איבוד מקור הפרנסה של הגמלאים בעתיד, והצליחו כך ליצור תמיכה בדעת

הקהל. בפרק 5 טענה עבודת המחקר טענה דומה בהתייחס לרפורמה ב-2003. הימים בהם עברה הרפורמה תוארו בתקשורת כימים של אבטלה גואה, פיטורין המוניים במשק, ירידה בהשקעות, ירידה ברווחים וקריסה של עסקים רבים. בניגוד להלך הרוח שהוצג בתקשורת בימים שטרם הרפורמה הראשונה ובימים שטרם הרפורמה השנייה, הרי התקופה שקדמה לרפורמה השלישית בפנסיה הייתה שונה. נשאלת השאלה, מדוע חדלה התקשורת מדיון ציבורי במהלך שעתיד היה לקבל עיגון בצו הרחבה ב-2008?

שמינית, קצבת הפנסיה המשולמת תלויה במקדם תוחלת החיים ובצורך לכסות גירעון אקטוארי. מדוע לא התנגדה המדינה, שאמורה להגן על זכויות אדם המעוגנות בחוק יסוד, להסדר פנסיוני הפוגע בזכויות הקניין של העובדים?

תשיעית, בפועל, הטבה עם יחידים באה על חשבון ציבור החוסכים. העלאת שכר לחוסכים בפנסיה תקציבית ערב פרישתם באופן בלתי מבוקר מרחיב מחויבויות עתידיות של המדינה. מדוע העלו מעסיקים שכר עובדים בפנסיה תקציבית ערב פרישתם?

עשירית, ההסדר קובע תקופת אכשרה ומבדיל בין מי ששולמה לו פנסיה בעבר ומי שלא, מה שיוצר אפליה בין קבוצות עובדים בתוך המפעל. מדוע ההסתדרות, שאמורה להגן על העובדים החלשים, נתנה יד להבחנה בזכויות בין עובדי דור א' לעובדי דור ב'?

ולבסוף, טיפול המדינה בכשל השוק במערכת הפנסיונית יצר כשל ממשל, מסוג העברת אחריות. הממשלה, שאמורה לפקח על השוק, מסירה אחריות ומעבירה בעקיפין הכספים לשוק ההון, מסירה אחריות ומונעת תביעות עתידיות. מדוע הסכימו המעסיקים וההסתדרות להסרת אחריות של הממשלה והעברתה לציבור החוסכים?

עבודת המחקר, עושה שימוש במספר תיאוריות ועקרונות משלימים להסבר השאלות שהתעוררו. הראשון, *הסבר אידיאולוגי ערכי*, לפיו, הערכים הנלווים לאידיאולוגיה הניאו ליברלית וצמצום מדינת הרווחה, אשר הניעו את השחקנים הדומיננטיים בזירת המדיניות, הם המסבירים את המשתנה התלוי, הרפורמה בפנסיה ב-2008, ובאמצעותם ניתן גם לתת מענה לשאלות שהתעוררו. השני, *תיאוריית המוסדות ההיסטורית*, לפיו, התנאים שנוצרו עקב הגירעונות בקרנות הפנסיה, הלחצים מצד הקבוצות השונות בזירת המדיניות, בשילוב עם עוצמות משתנות של החסמים הפנימיים והחיצוניים, הם המסבירים את הרפורמה בפנסיה ב-2008. השלישי, *תיאוריית המוסדות הרציונאלית*. לפי הסבר זה, קיימות שתי אפשרויות להסבר. האחת, לפיה השחקנים עצמם, המאפיינים שלהם ודרך התנהלותם הם הגורמים המסבירים את הרפורמה בפנסיה ב-2008. העובדה שהפוליטיקאים מסתכלים לטווח קצר, ורוצים לסיים קדנציה בהצלחה, מביאה אותם לנקוט בצעדים מתחייבים, ללא בחינת הדברים לעומק, וממילא ללא ראיית ההשלכות של הצעדים הננקטים לטווח הארוך. הסתכלות, שהיא קריטית, כאשר עוסקים בחסכון ארוך טווח, בנושא הפנסיה. השנייה, שהאינטרסים השונים של השחקנים בזירת המדיניות, מאבקי הכוחות ביניהם והצורך של חלקם להתפשר בנקודת הזמן הזו, הם המסבירים את הרפורמה בפנסיה ב-2008. הרביעי, *מודל הרפורמות בניהול הציבורי* (Pollitt & Bouckaert, 2004), אשר משלב למעשה את תיאוריית המוסדות ההיסטורית עם תיאוריית המוסדות הרציונלית. וכך, משתנים מבניים כלכליים-חברתיים ופוליטיים בשילוב עם אינטרסים של השחקנים בזירת המדיניות ומאפייני האינדיבידואל, הם הגורמים המסבירים את המשתנה התלוי. החמישי, *תיאוריית הקורפורטיזם*, לפיו, מערכת היחסים ומאבקי הכוח שבין נציגי עובדים, נציגי מעסיקים והממשלה, הם הגורמים המסבירים את הרפורמה בפנסיה ב-2008.

בפרק זה נסקרו עד כה, העקרונות המרכזיים של הרפורמה בפנסיה ב-2008, הועלו שאלות הנוגעות לרפורמה, והוצגו תיאוריות ועקרונות משלימים להסבר. כעת נעבור לניתוח המהלך שבוצע ב-2008,

באמצעות שילוב תיאורית המוסדות ההיסטורית ותיאוריית המוסדות הרציונלית, המוצגות בדרך כלל בספרות כגישות מתחרות (Katznelson & Weingast, 2005), ובשילוב עקרונות משלימים להסבר, בהם מודל הרפורמות בניהול הציבורי, ההסבר האידיאולוגי ערכי ותיאוריית הקורפורטיזם. לאחר ביצוע הרפורמה ב-2003 נעשו מספר מהלכים משלימים, שהעיקרים בהם היו וועדת בכר והחקיקה שבאה בעקבותיה וכן העלאת גיל פרישה. צעדים אלה היוו קרקע פורייה להחלשת החוסכים ולגיבוש המהלך ב-2008, אם כי באופן עקיף בלבד. היות ולא הייתה להם השפעה ישירה על הרפורמה בפנסיה ב-2008, נסתפק בתיאור כללי של המהלכים הללו בחלק זה, ובמידת הצורך נפנה לדיון מעמיק בנספח ד' העוסק בוועדת בכר והקשר לפנסיה ובנספח ה' העוסק בחוק גיל פרישה והקשר לפנסיה.

וועדת בכר מונתה בחודש אפריל 2004. מטרת הוועדה הייתה לפעול להפחתת הריכוזיות בשוק ההון ולצמצום ניגודי העניינים המובנים בפעילותם של המתווכים הפיננסיים. כמו כן, לבחון צעדים נוספים, שתכליתם הגברת התחרות ושכלולו של שוק ההון (דו"ח וועדת בכר 2004). למימוש רפורמת בכר אישרה הכנסת, את החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005. בנוסף חוקקה הכנסת שני חוקים חדשים: חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) התשס"ה – 2005 וחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (עיסוק ביעוץ פנסיוני ובשיווק פנסיוני) התשס"ה – 2005. במהלך שנת 2004, חמש קרנות פנסיה חדשות, שהיו בבעלותן של קרנות פנסיה גרעוניות, נמכרו לחברות ביטוח, וכספי המכירה נכנסו לחשבון של הקרנות הוותיקות. בעקבות יישום המלצותיה של וועדת בכר שוק הפנסיה הפך להיות מוטה הון לחלוטין (ראה נספח ד', וועדת בכר והקשר לפנסיה).

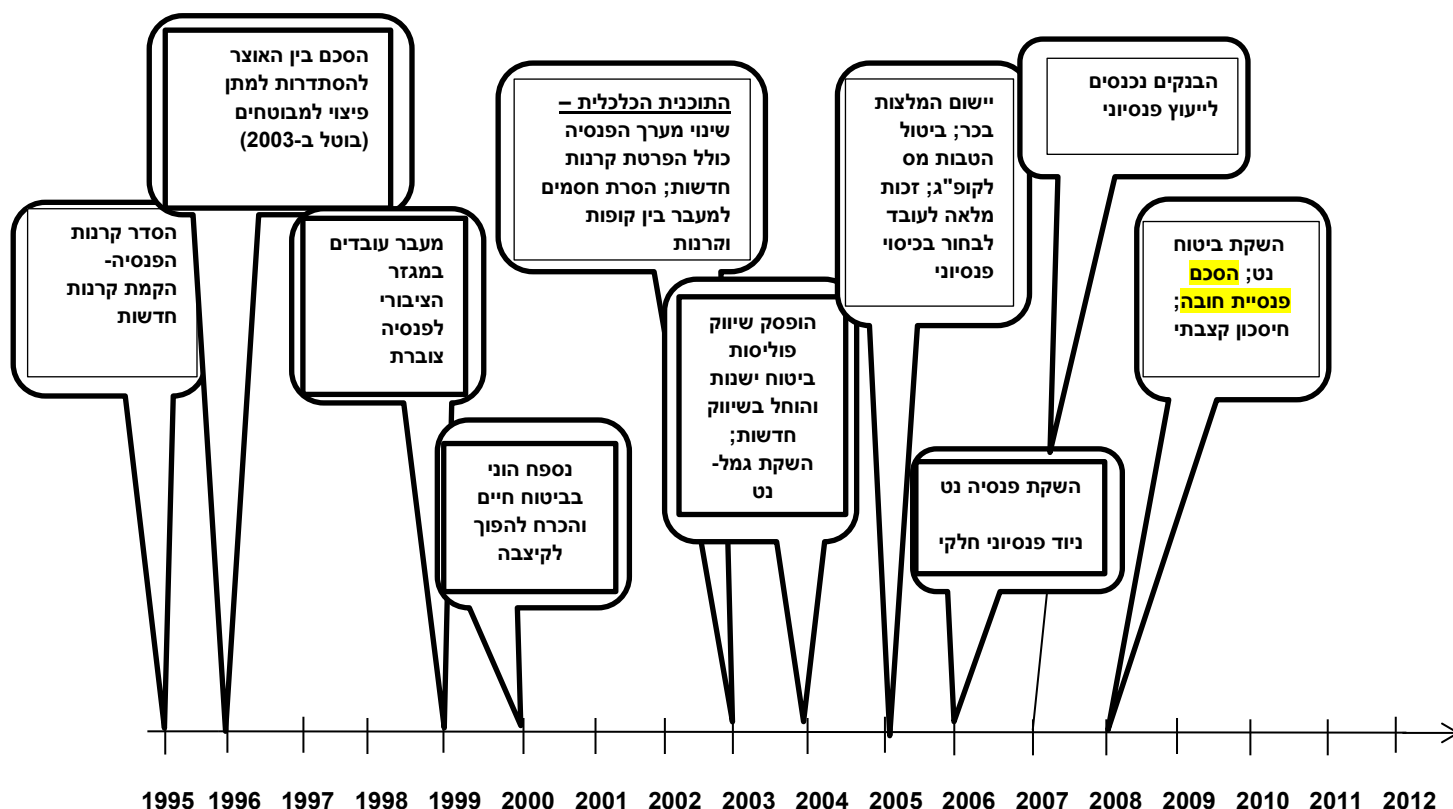
צעד נוסף לשיפור המאזן האקטוארי של קרנות הפנסיה נעשה בחוק גיל פרישה, שנכנס לתוקף ב-1 באפריל 2004, והעלה בשנים אחדות את גיל הפרישה (הגיל שבו העמית בקרן פנסיה הופך לגמלאי ומתחיל לקבל פנסיה מקרן הפנסיה), ובכך הגדיל את הכנסותיהן של הקרנות ובעיקר הקטין את הוצאותיהן. במסגרת חוק זה הועלה בהדרגה גיל הפרישה לגברים מ-65 שנים ל-67 שנים, וגיל הפרישה לנשים הועלה בהדרגה מ-60 שנים ל-64 שנים (תהליך העלאת גיל הפרישה לנשים טרם הסתיים). (ראה פירוט בנספח ה' חוק גיל פרישה והקשר לפנסיה).

6.1 מדוע הסדר פנסיה מקיף במשק רק בשנת 2008?

הרפורמה בפנסיה ב-2008, קיבלה עיגון חקיקתי בצו הרחבה, לפיו הורחבה תחולתן של הוראות ההסכם הקיבוצי הכללי, שבין לשכת התאום של הארגונים הכלכליים לבין ההסתדרות הכללית החדשה, שנחתם ביום 19.11.07. משמעותו, כי ההוראות המורחבות שבתוספת יחולו על כל העובדים והמעבידים בישראל, החל מיום 01.01.2008. תרשים 14 מראה כי במהלך השנים נעשו מהלכים משמעותיים בתחום הפנסיה, אך עד לשנת 2008 לא כללו המהלכים הסדר פנסיה חובה במשק. במסגרת הרפורמות שבוצעו, מדוע לא התגבש הסדר של פנסיה חובה? כבר בעשורים הראשונים של המדינה, הועלה על סדר היום הרעיון להנהגת חוק פנסיה חובה. הביקורות על מערכת הפנסיה הובילו להצעות רפורמה ולמעורבות רבה יותר של המדינה בה. בשנת 1968 הודיע שר העבודה יוסף אלמוגי על הקמת ועדה ציבורית לבחינת נושא הפנסיות. אף שבאמצע שנת 1971 הגישה ועדה זו המלצות לשר העבודה ולשר האוצר, הדיונים בה התאפיינו בחוסר הסכמה עמוק בין ההסתדרות, קרנות הפנסיה וגורמים ממשלתיים שונים (גל, 2004). באותה עת, נציגי הביטוח הלאומי תמכו באימוץ חוק פנסיה חובה, שעל פיו המוסד לביטוח לאומי יהיה אחראי לכך שכל הקשישים יזכו לפנסיה נוסף על קצבת הזקנה הבסיסית, ואילו נציגי ההסתדרות והקרנות חששו מכל פגיעה בקרנות ובעצמאותן אם האחריות למערכת זו תעבור למוסד לביטוח לאומי (אביזוהר, 1978).

רעיון חוק פנסיה חובה לא ירד מסדר היום ובדיונים שנערכו במחצית השנייה של שנות השבעים, הביעה ההסתדרות נכונות רבה יותר להסדר שיחייב כיסוי פנסיוני לכלל העובדים. אולם בסופו של דבר על אף תמיכת משרד העבודה והרווחה והמוסד לביטוח לאומי בחוק, הוא לא הגיע לידי מימוש. תרמה לכך במיוחד התנגדות חד - משמעית של משרד האוצר, אשר חשש מהנטל הכספי הכרוך ביישום החוק וקבע כי "אפשר לחוקק בקלות חוק פנסיה ממלכתית, אי אפשר יהיה בעתיד לשלם את הפנסיה המובטחת" (משרד האוצר, 1986). בכנסות ישראל, לאורך השנים, הוגשו הצעות חוק רבות לפנסיה חובה. "כמעט ואין נושא שהוא חשוב יותר או משמעותי יותר מאשר נושא הפנסיה והטיפול בכל השאלות הפנסיוניות (אורון ראיון 03.07.13). ואולם כל אלה, לא הבשילו לכדי דבר חקיקה ראשי. טבלה 4 מציגה את הצעות החוק שהוגשו, לפי שנה, כותרת ההצעה ומגישי ההצעה.

תרשים 14: רפורמות בתחום הפנסיה עד וכולל 2008:



מקור: גלובס מחקרים, פנסיה בהמשכים, ינואר 2011, ע' 4

נשאלת השאלה, מהו הדבר שיכול להסביר את השינוי שהתרחש והוביל בסוף שנת 2007 להבשלת הרעיון ולהצלחה לעגן בצו הרחבה, הסדר ביטוח פנסיוני מקיף במשק? ניתוח המהלכים שהובילו לרפורמה בעיתוי בו התרחשה, ייעשה באמצעות הסבר משולב. נתחיל בניתוח לפי תיאורית המוסדיות ההיסטורית. בניתוח ההיסטורי נשלב את מודל הרפורמות בניהול הציבורי ואת תיאוריית המוסדיות הרציונלית. בנוסף, בנקודות זמן ממוקדות, נבחן את האינטרסים של השחקנים באמצעות תיאורית הקורפורטיזם, הטיפולוגיה של האקר וההסבר האידיאולוגי ערכי. בארבעת תתי הפרקים הבאים נעסוק ב-4 הסברים לשאלת העיתוי של הרפורמה השלישית במערכת הפנסיה, דווקא ב-2008.

6.1.1 הסבר לשאלת העיתוי באמצעות המוסדיות ההיסטורית

הסבר באמצעות המוסדיות ההיסטורית, מתייחס לתנאים שנוצרו וללחצים בין הקבוצות השונות. בעידן המודרני שבו אנו חיים, תוחלת החיים עולה בהתמדה כל כמה שנים והיא משפיעה באופן ישיר על החישוב הפנסיוני. ככל שתוחלת החיים עולה כך מתארכות שנות הפרישה וכך אחוזים רבים יותר מן האוכלוסייה מתקיימים מכספי הפרישה. בישראל, בשנת 2007 תוחלת החיים לגברים עמדה על 77.3 שנים (מקום 6 בעולם) ולנשים 81.4 שנים (מקום 16 בעולם). בשנת 1975, לצורך השוואה, הייתה תוחלת החיים בארץ 70 שנה לגברים ו-74 לנשים. במהלך 32 שנים בלבד עלתה תוחלת החיים בישראל בכ-8.5 שנים (כלל פנסיה וגמל, 2007). גירעונות בקרנות הפנסיה היו קיימים כבר בעבר וכך גם הצורך להתמודד עם תוחלת החיים שהלכה ועלתה. אולם, עד 2007 לא היו מספיק משובי מדיניות שליליים או שאפקט הנעילה היה כל כך חזק והיו חסמים חיצוניים גבוהים וחסמים פנימיים נמוכים, עד כי הדבר הקשה על עיצוב מחודש של המדיניות ונאלצו להסתפק בהמרה בלבד. המרה (האקר, 2004) היא כאמור איננה שינוי מהותי של ההסדר הקיים אלא התאמה פנימית של מדיניות קיימת, או במונחי הרפורמה ב-2008, הרחבת תחולתן של הוראות ההסכם הקיבוצי הכללי (7019/2007) שבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים לבין ההסתדרות הכללית החדשה, על כל העובדים והמעבידים בישראל.

טבלה 4: הצעות לחוק פנסיה חובה

השנה	כותרת ההצעה	הערות
1976	פנסיה באמצעות הביטוח הלאומי	הוגשה ע"י ח"כ י. ארידור ³⁷
1980	הצעת תזכיר – הצעת חוק פנסיה, התשמ"א – 1980;	הוגשה ע"י משרד העבודה והרווחה
1986	הצעת תזכיר – הצעת חוק פנסיה, התשמ"ז – 1986;	הוגשה ע"י משרד העבודה והרווחה
1991	הצעת חוק ביטוח פנסיה, התשנ"ב – 1991	הוגשה על ידי חבר הכנסת חיים רמון מתוך דברי הכנסת 125 (תשנ"ב) 2949
1992	הצעת חוק פנסיה ממלכתית, התשנ"ב – 1992	הוגשה על ידי חבר הכנסת דוד מנע בדברי הכנסת 139 (2), עמ' 10083-10231, 10084
2003	הצעת חוק הפנסיה, התשס"ד – 2003	פ/1733 הוגשה על ידי ח"כ רן כהן. ההצעה דומה להצעות החוק פ/1125 (הוגשה על ידי ח"כ יצחק גאגולה ואחרים), פ/1409 (הוגשה על ידי ח"כ יוסי כץ וענת מאור), ופ/2234 (הוגשה על ידי חבר הכנסת עמיר פרץ).
2003	הצעת חוק פנסיה ממלכתית, התשס"ג – 2003	פ/299 ח"כ אלי ישי ואח'
2003	הצעת חוק הפנסיה, התשס"ד – 2003	פ/1719 הוגשה על ידי מוחמד ברכה ואח'
2003	הצעת חוק פנסיית חובה, התשס"ד – 2003	פ/1662 הוגשה על ידי ח"כ שאול יהלום ואח'
2003	הצעת חוק פנסיה חובה לשכירים ולעצמאים, התשס"ד – 2003	פ/1742 הוגשה על ידי ח"כ אברהם הירשזון
2004	הצעת חוק הפנסיה לכל עובד, התשס"ד – 2004	פ/2050 הוגשה על ידי ח"כ עבד-אלמאלכ דהאמשה ואח'
2004	הצעת חוק הפנסיה לכל עובד, התשס"ד – 2004	פ/1790 הוגשה על ידי ח"כ אופיר פינס-פז ואח'
2005	הצעת חוק פנסיה חובה, התשס"ה – 2005	ה"ח 63, הוגשה על ידי ח"כ אורית נוקד ואח'
2006	הצעת חוק הפנסיה, התשס"ו – 2006	פ/1339/17 הצעת חוק של ח"כ זבולון אורלב

יתירה מכך, בעבר, כאשר האחריות הייתה בידי המדינה לתשלומי הגמלה בפנסיה תקציבית ולהבטחת תשואה באג"ח מיועדות, האינטרס היה במיעוט ככל הניתן של מספר החוסכים, נשואי התחייבויותיה. בעקבות השינויים במבנה השוק הפנסיוני שהעבירו את השליטה בכספי החיסכון מידיים ציבוריות לידיים פרטיות, תוך ניתוב כספי החיסכון בקרנות הפנסיה לאשראי לשוק ההון, נוצר היפוך במערכת התמריצים של השחקנים במערכת הפנסיונית (בירן, 2011). הפרטת מערכת הפנסיה ב-2003 יחד עם ניתוב הכספים לשוק ההון ב-2004 הובילה בפועל להחלשת החוסכים ובמונחי המוסדיות ההיסטורית, הדבר החליש את החסמים ויצר קרקע פורייה להסדר פנסיה מהסוג שהתהווה ברפורמה ב-2008. עתה נוצר תמריץ ברור למוסדיים המחזיקים בבעלות על קרנות הפנסיה ולחברות גדולות במשק הנהנות מאשראי, להגדיל את הסכומים על ידי הגדלת מספרם של החוסכים לפנסיה ואת הסכומים שמופרשים לחסכון. המוסדיים פעלו כקבוצות אינטרס.

6.1.2 הסבר לשאלת העיתוי באמצעות מודל הרפורמות בניהול הציבורי

במונחי מודל הרפורמות בניהול הציבורי, ההסבר לכך שהרפורמה בוצעה דווקא ב-2008 נעוץ בכך ששינויים מבניים חברו לאינטרסים של השחקנים המסוימים בזמן נתון בזירת המדיניות, ולמעשה בשילוב תיאוריית המוסדיות ההיסטורית יחד עם תיאוריית המוסדיות הרציונלית. הסבר באמצעות המוסדיות הרציונלית משלים את הסבר המוסדיות ההיסטורית, כשהוא מתמקד בשחקנים בנקודת הזמן של ביצוע הרפורמה. האפשרות האחת בדרך זו היא התמקדות בשחקנים עצמם, במאפייניהם ובהסתכלות לטווח קצר. מדוע יצרו ברוש ועייני 'ברית אחים'? לדברי אופיר פינס (ראיון אישי 18.09.2014), שרגא ברוש היה ראש עיריית ר"ג. הוא היה פוליטיקאי. התפקיד של יו"ר התאחדות התעשיינים היווה תחנה נוספת בנתיב שהוא בחר. בניגוד אליו עודד טירה וצביקה אורן, היו בכירים בצבא ובאו לתפקיד אחד בלשכת התעשיינים וחזרו לתעשייה. לכן האינטרס של ברוש להצליח בתפקיד היה חזק מאד. בדומה, עופר עייני הלך בפוליטיקה במסלול שהוא מכיר. הוא היה פוליטיקאי גם לפני תפקידו כיו"ר ההסתדרות וגם אחרי. אבל לעיני הייתה קופה ריקה. הוא הבין שהכסף נמצא אצל ראשי המעסיקים, ששרגא יביא את הכסף. שרגא הבין שאת הקריירה הפוליטית שלו עייני יכול לקדם. ולכן הם הלכו יחד. המוסדיות הרציונלית מדגישה את מרכזיותו של שחקן ציר, כלומר שחקן ששינוי עמדתו מהתנגדות לתמיכה בשינוי מוסדי תיצור דינמיקה של שינוי ותכריע את הכף. ברוש היה שחקן ציר בהתייחס לרפורמה ב-2008. ברוש (ראיון אישי 04.03.2013) "מי שרצה עשרות שנים פנסיה חובה זה הצד של העובדים. ירוחם משל לפני יותר מ-30 שנה כתב במאמר שלו שתוך 10 חודשים יהיה פנסיה חובה. מי שהתנגד כל השנים היו המעסיקים. מה שהיה יפה בחבורה שאני הנהגתי, אוריאל לין, אלחדיף וטלמון, זה שהם הסכימו להתעלות מעל השיקולים הנמוכים של עלות נוספת וראינו את טובת המשק וטובת העובדים וראינו בסה"כ את התרומה לחברה בישראל". ברוש שינה את העמדה המקובלת כנציג מעסיקים מהתנגדות לתמיכה, מה שיצר את הדינמיקה לשינוי והכריע את הכף בעד פנסיה חובה. **בהשערה 7** הועלתה הטענה כי במציאות שבה מוצגות עמדות מנוגדות, קיומו של "שחקן הציר" (Weingast, 2005) הכרחי לקידום שינוי מוסדי ביחסי עבודה. הנתונים המראים כיצד שרגא ברוש, שחקן ציר שהיה מצוי בעמדת כוח ברגע נתון, נקט דעה לטובת הרעיון החדש, והיטה את הכף, תומכים בהשערה 7.

האפשרות השנייה בדרך זו היא לבחון את מערכת היחסים בין השחקנים בזירת המדיניות, את מאבקי הכוח. מערכת היחסים בין השחקנים בזירת המדיניות יכולה להיות מוסברת באמצעות שתי דרכים משלימות: האחת, תיאוריית הבחירה הציבורית, לפיה המדיניות הציבורית מושפעת מארבעה שחקנים עיקריים: הפוליטיקאים, הציבור הרחב, הבירוקרטים וקבוצות האינטרס, כאשר תוצר המדיניות המתקבל הוא בסופו של דבר פשרה מתוך האינטראקציה ביניהם. והשנייה, תיאוריית הקורפורטיזם.

לפי תיאוריית הבחירה הציבורית מטרת הפוליטיקאים היא להיבחר מחדש. פוליטיקאים מנסים לעצב מדיניות שתתיישב עם עמדת הבוחר החציוני. ככל שיש קבוצות אינטרס פעילות רבות יותר בזירה הפוליטית, כך גדל המידע שבידי הפוליטיקאים על העדפות הציבור, ובשל כך תהליך קבלת ההחלטות מתייעל. ערב הרפורמה ב-2008 שימש הירשזון כשר אוצר בממשלתו של אהוד אולמרט. שחיתות פוליטית שהיא אחד הביטויים לתרבות הפוליטית, הייתה שכיחה באותם ימים. במרץ 2007 נחקר הירשזון במשטרה עקב חשדות הקשורים לקבלה שלא כדין של כספים במסגרת פעילותו בהסתדרות העובדים הלאומית, וביולי אותה שנה הוא התפטר. לימים הורשע הירשזון וישב בכלא. אולמרט שימש כראש הממשלה מינואר 2006 ועד מרץ 2009. גם שמו של אולמרט נקשר בפרשות פליליות, והוא אף הורשע בכמה מהן. עבודת המחקר מעלה את הטענה כי בניגוד לתקופת שרון שחקני הווטו, אינם מכילים את גילויי השחיתות והירשזון נאלץ להתפטר מתפקידו. בעבודת המחקר בחרנו שלא להרחיב על מעשי השחיתות והשלכותיהם, היות ולא נמצאה השפעה ישירה של השחיתות הפוליטית בממשלת אולמרט על הרפורמה בפנסיה. באינטראקציה שבין הפוליטיקאים לבירוקרטים לפי תיאוריית הבחירה החברתית קיים קונפליקט מובנה. אם האינטרסים של הבירוקרטים מושגים, הרי מקסום תקציב משרדם אינו עולה בקנה אחד עם יעילות כלכלית מרבית. ומנגד, אם הפוליטיקאי משיג את האינטרסים שלו ע"י החלשת הבירוקרט, המדיניות משועבדת לשיקולים פוליטיים בלי איזונים הכרחיים והרווחה החברתית נפגעת. ערב הרפורמה בפנסיה ב-2008 נראה שהמערכת הבירוקרטית הייתה דומיננטית מאוד.

יורם גבאי, שהיה ממנהל על הכנסות המדינה בשנים 1989-1995, הציג עמדה לפיה מאז 1985, לאחר תוכנית הייצוב, פקידי האוצר השתלטו על המדינה. לשיטתו, באמצעות חוק ההסדרים הם קיבלו סמכויות לא רק בתקציב, אלא גם בחקיקה וברפורמות.³⁸ בדומה למה שהתרחש ב-2003, גם הפעם איים משרד האוצר לכפות הסדר פנסיית חובה בחקיקה, אם ההסתדרות לא תגיע להסכמות עד מועד קבוע. המטרה הייתה לעודד את המעסיקים והעובדים להגיע להסדרים פנסיוניים מוסכמים ולייתר בכך את הצורך בכפיית פרטי ההסדר הפנסיוני הסטטוטורי.³⁹ אנשי האוצר בדומה לעבר מאמצים פוליטיקה אלטרנטיבית בדמות פנייה לערוץ החקיקה. ברפורמה ב-2003 הם עשו זאת, בנוגע למינוי מנהלים מורשים לקרנות הפנסיה הגרעוניות, ואילו ב-2008 הם דחפו לחקיקת חוק פנסיה, או כדבריו של ידן ענתבי "שמנו אקדח מעשן" (ראיון, 01.01.13). הכיוון אליו דחפו הבירוקרטים לקראת הרפורמה בפנסיה היה הסרת אחריות הממשלה, השלמת הליך הפרטת הפנסיה והגדלת ההפרשות של המעסיקים והעובדים. צעדים אלה משקפים נכוחה את אינטרס הבירוקרטים למקסם את תקציב משרדם וע"י כך להעצים את כוחם (ניסקאן, 1971).

גם לקבוצות האינטרס השפעה בשדה המדיניות הציבורית. קבוצות אינטרס מספקות תמיכה כספית או אלקטורלית לפוליטיקאים והללו בתמורה מספקים מדיניות מעדיפה, פריבילגיות, לקבוצות האינטרס. חברות הביטוח לאורך השנים התנגדו לחוק פנסיה חובה כי את משאביהם העיקריים קיבלו מביטוחי המנהלים ולא מדמי ניהול. כאשר מר המבורגר היה חבר נשיאות לשכת התאום, ב-2006, החליטו חברות הביטוח לתמוך בחוק פנסיה, שבתוכו אפשרות לביטוח מנהלים (נוימן, ראיון אישי, 03.02.2013). טירה, נשיא התאחדות התעשיינים בשנים 1999 עד 2005, טוען (ראיון אישי, 29.01.2013):

"בשנת 2002 לה"ב ברשות וינר היו המתנגדים הגדולים ביותר לפנסיה חובה. הוא עצמו נמנע

מקידום הנושא כי חשב שזה ישית על העצמאים הוצאה חד פעמית מהירה."

לקראת 2008 חל שינוי, באופן שבו ארגוני המעסיקים השונים מקבלים את הרעיון ונשאלת השאלה מדוע. באותה העת, מרכז הכובד במערכת היחסים הקורפורטיסטית, הונח על הצלע המקשרת בין המעסיקים להסתדרות, בין ברוש לעייני (תרשים 888 בעמוד 4). ברוש, נשיא התאחדות התעשיינים ויו"ר לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, שהיה כאמור בברית עם עייני, תמך במהלך. יהודה אלחדיף, נשיא

התאחדות המלאכה והתעשייה, שלעובדים במפעלים אותם מייצג כבר היו הסכמי פנסיה מיטיבים, תמך במהלך. שחקנים חשובים במהלך, ששינו עמדתם מהתנגדות לתמיכה, היו אוריאל לין נשיא איגוד לשכות המסחר ויהודה טלמון נשיא לה"ב, שמקומות העבודה במסגרת ייצוגם, לא היו בזמנו מעוגנים בהסדרי פנסיה. טענה אחת אומרת שבמשולש הקורפורטיסטי, מנהיג המעסיקים לחץ על השחקנים שבקבוצתו לנקוט עמדה ההולמת את הסכמותיו עם נציג העובדים. ברוש הכריח אותם להסכים למהלך. כך למשל מדגיש נוימן, מנכ"ל לשכת התיאום מאז הקמתה (משנות ה-70 לערך) ועד 2011 (ראיון אישי, 03.02.2013) וכן ברוש עצמו (ראיון אישי, 04.03.2013). טענה אחת אומרת שבשל הלחץ מצד האוצר, ארגוני המעסיקים שינו עמדתם והחליטו לתמוך במהלך. טלמון טוען, שהעסקים הקטנים והבינוניים העדיפו לקחת את עתידם בידם ולהגיע להסכמה, מאשר לרדוף אחרי המחוקקים ולקוות שהם יעשו בשבילם את המלאכה (ראיון 14.11.2012). לשיטתו של לין, נשיא איגוד לשכות המסחר, הסיבה שהם שינו את עמדתם ועברו לתמיכה בפנסיית חובה לשכירים, היא כיוון שחששו שהצעה של האוצר, שתהיה להם יותר קשה ופחות גמישה, הולכת לעבור בחקיקה (ראיון, 09.04.2013). ברוש מסכם ואומר (ראיון 4.03.2013):

"מה שהיה יפה בחבורה הזו שאני הנהגתי, לין אלחדיף וטלמון, זה שהם הסכימו להתעלות מעל זה, מעל השיקולים הנמוכים שזה עלות נוספת וראינו את טובת המשק וטובת העובדים וראינו בסה"כ את התרומה לחברה בישראל...הטיפול מול האוצר הוא טיפול קשה, אבל לא בלתי אפשרי אם המעסיקים והעובדים הולכים יחד...לסיכום, הייתה תפיסת מאקרו חברתית כלכלית וזה לא טריוויאלי כי אנחנו קפיטליסטים בהגדרה, אנחנו לא סוציאליסטים. הייתה אחריות הדדית והייתה מנהיגות לבצע".

6.1.3 הסבר לשאלת העיתוי במונחי תיאורית הקורפורטיזם

כיצד בפועל נחתם ההסכם? יהודה שגב (ראיון אישי, 21.03.2013), מנכ"ל התאחדות התעשיינים 2006 עד 2011, מספר שהמשא ומתן החל בפגישה במשרדו של עופר עיני עם שרגא ברוש. הצדדים סיכמו כי יעשה ניסיון להגיע להסכמה, וכי על שרגא לשכנע את הארגונים שלא חל עליהם הסכם פנסיה, להסכים למתווה שבו כל עובד יהיה זכאי לפנסיה. אותם מיליון עובדים השתייכו בעיקר לארגון לשכות המסחר, מלאכה ותעשייה זעירה, מקצועות חופשיים ועצמאיים שיוצגו על ידי ארגון לה"ב, בראשו עמד טלמון. בשל התנגדות הארגונים הללו לשלם כעשרים אחוזים תוספת עבור הפנסיה, הגיעה הפגישה מהר מאוד למבוי סתום. המדובר היה בעלות גבוהה למעסיקים שבאותו הזמן היו במשבר כלכלי. התנגדות מסוג זה היא בגדר חסם חיצוני גבוה, ונוצר צורך לנטרל את החסמים. שגב, ביקש מברוש להפסיק את הדיון ולהמשיכו לאחר בירור הנושאים המקצועיים שדרשו הבהרות. שגב קבע פגישה עם עורכת-הדין דורית טנא פרצ'יק, שהייתה ידועה כמומחית לנושא הסכמים קיבוציים ופנסיה מטעם ההסתדרות. הוא ביקש להסתמך על התמיכה הפנימית בשינוי. בתום הפגישה הם סיכמו בלחיצת יד את העקרונות ורשמו אותם על מפית המסעדה⁴⁰. הצורך לבצע רישום של העקרונות לאלתר, מעין זיכרון דברים, מעיד על הצורך של הצדדים לקבע את ההסכמות כדרך לנטרל חסמים. לאחר שהציג שגב את מתווה ההסכם בפני טלמון, היה ברור לו שיגיעו לפתרון.

במונחי תיאורית הקורפורטיזם, ניסיון העבר של ההסתדרות, לפיו אנשי האוצר נוקטים בפוליטיקה אלטרנטיבית ופונים לערוץ חלופי (חקיקה) במקום להידבר עמה ועם ארגון המעסיקים, הביא אותה לסגל דרך מובנית לנטרול חסמים. טנא פרצ'יק (ראיון אישי, 21.03.2013) טענה כי מזה שנים ההסתדרות החליטה שהיא איננה יכולה לסמוך עוד על פוליטיקאי כזה או אחר ולכן כאסטרטגיה פוקדים אנשי הסתדרות כחברים במפלגות הגדולות, כדי שבבוא היום יתמכו במהלך או בהצעת חוק, התואמים את האינטרסים של ההסתדרות. היות וביטוח פנסיוני מקיף במשק לא התקדם בשלבי החקיקה ולא הגיע לקריאה שנייה

ושלישית בכנסת, לא ניתן לבחון האם ובאיזו מידה היו לאנשי ההסתדרות ה"מושתלים" במפלגות הגדולות, השפעה על עיגונו הצפוי כדבר חקיקה ראשי.

6.1.4 הסבר לשאלת העיתוי באמצעות ההסבר האידיאולוגי ערכי

ניתוח משלים של השחקנים מוצע באמצעות ההסבר האידיאולוגי ערכי, לפיו שחקנים בזירת המדיניות שהחזיקו באידיאולוגיה נאו ליברלית וצמצום מדינת הרווחה תמכו במהלך. הכיצד? החל משנת 1985 ותוכנית הייצוב ולאורך השנים החזיקו פוליטיקאים ובכירים באוצר באידיאולוגיה נאו ליברלית שמנעה את הבשלת רעיון של פנסיה חובה לעיגון חקיקתי. כיצד ייתכן שאותה אידיאולוגיה מובילה בסוף שנת 2007 למהלך הפוך? כיצד ניתן להסביר את הפרדוקס? בירן (2011) טוענת שאין באמת אנומליה והמטרה נשארה צמצום האחריות התקציבית, תוך רגולציה על מסגרת מינימלית בלבד למניעת תביעות עתידיות מהמדינה. חיזוק לעמדה זו הביעו בכירים במשק. תוכנו של ההסדר ב-2008 מחייב את העובד ואת המעסיק באחוזי הפרשה הולכים וגדלים לצורך החיסכון, והוא מטיל את האחריות על הפרט. בניגוד לתחילת הדרך, אין המדובר עוד בפנסיה תקציבית, אין הבטחה לתשואה, ישנה חובה לאיזון אקטוארי והחשוב בהתאם למקדם ההמרה. תוכנו של המהלך תואם את רוח האידיאולוגיה הנאו ליברלית.

לסיכום, לקראת 2007 נוצרו משובי מדיניות שליליים יחד עם אפקט נעילה חזק, חסמים חיצוניים גבוהים וחסמים פנימיים נמוכים, עד כי הדבר הקשה על עיצוב מחודש של המדיניות ויזמי השינוי נאלצו להסתפק בהתאמה פנימית של מדיניות קיימת, או במונחי הרפורמה ב-2008, הרחבת תחולתן של הוראות ההסכם הקיבוצי הכללי בצו הרחבה. בד בבד, הפרטת מערכת הפנסיה ב-2003 יחד עם ניתוב הכספים לשוק ההון ב-2004 הובילה בפועל להחלשת החוסכים, החלשת חסמים פנימיים ויצרה קרקע פורייה להסדר שהתהווה ברפורמה ב-2008. בסביבת המדיניות, שינויים מבניים חברו לאינטרסים של השחקנים המסוימים בזמן נתון בזירת המדיניות. האינטרס של ברוש הפוליטיקאי להצליח בתפקיד הלם את האינטרס של עייני להצלחה תוך רצון למלא את קופת ההסתדרות הריקה, מה שהוביל ליצירת ברית אחים. במשולש הקורפורטיסטי, שרגא ברוש, שחקן ציר שהיה מצוי בעמדת כוח ברגע נתון, נקט דעה לטובת הרעיון החדש, והיטה את הכף לביצוע הרפורמה. האידיאולוגיה הנאו ליברלית בה החזיקו השחקנים השונים משלימה את התמונה, כשהיא תואמת קידום מהלך שתוכנו הטלת אחריות על הפרט ומחויבות לאיזון אקטוארי.

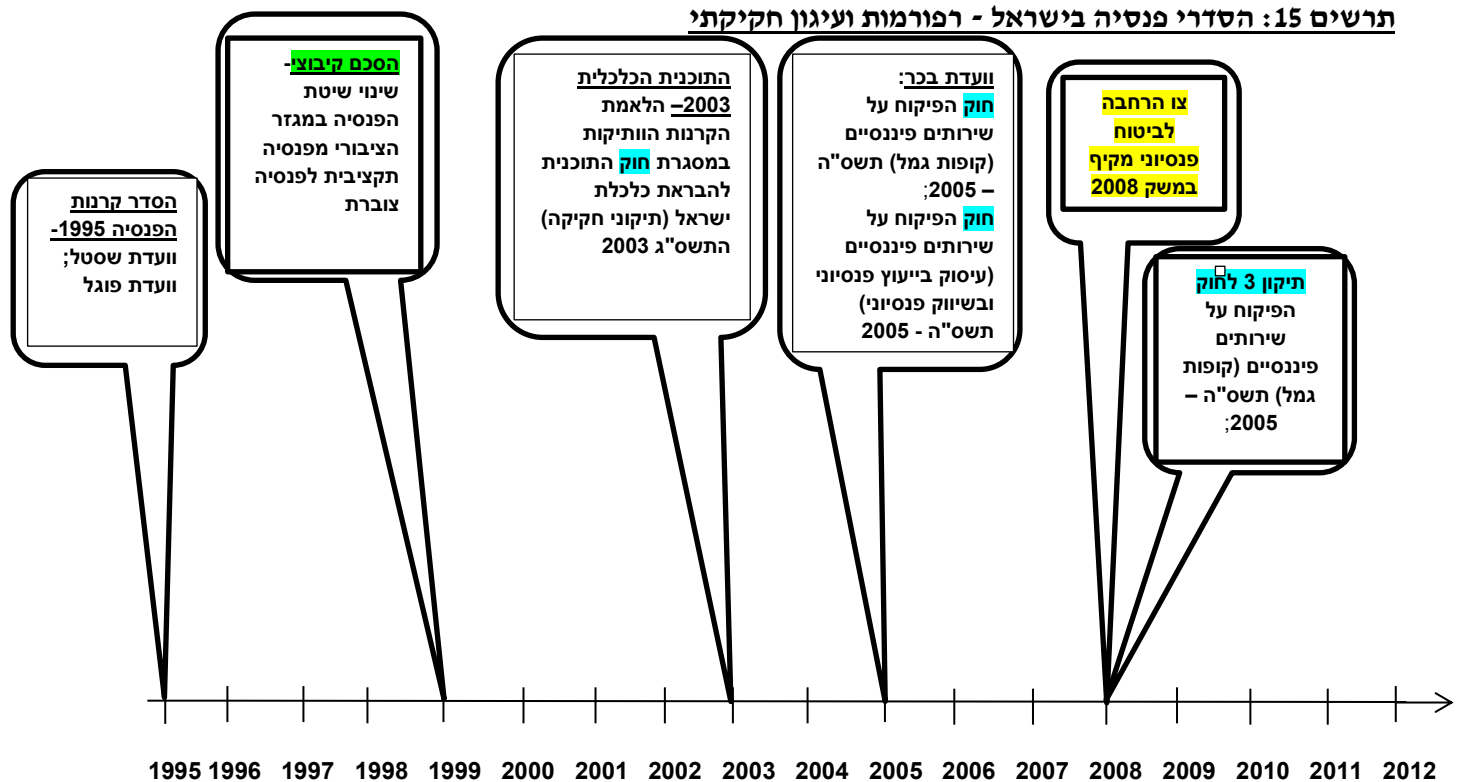
6.2 מדוע הסדר פנסיה באמצעות צו הרחבה ולא בחקיקה ראשית?

הנושא של פנסיה חובה עלה כאמור, עשרות פעמים לסדר יומה של הכנסת בהצעות חוק. ואולם, כאשר זכה בסופו של דבר לעיגון חקיקתי הדבר נעשה בצו הרחבה ולא בחקיקה ראשית. תרשים 15 מתאר את סוגי ההסדרים – הסכם קיבוצי, צו הרחבה, חוק – במסגרתם עוגנו מהלכים ורפורמות בפנסיה לאורך השנים. מדוע, כאשר עוגן לבסוף ביטוח פנסיוני מקיף, הוא עוגן בצו הרחבה? הניתוח יספק הסבר משולב של תיאוריית המוסדיות ההיסטורית והטיפולוגיה של האקר יחד עם המוסדיות הרציונאלית, תיאוריית הקורפורטיזם ומודל הרפורמות בניהול הציבורי. במונחי המוסדיות ההיסטורית, יזם פוליטי ינקוט אסטרטגיה של המרה מסוג צו הרחבה (לפי האקר) כאשר יחוש כי החסמים הפנימיים לשינוי מדיניות נמוכים בעוד החסמים החיצוניים לשינוי מדיניות גבוהים. ברוש ועייני דחפו למהלך היות והרגישו שהחסמים החיצוניים היו חזקים, העסקים שהיו מאורגנים באיגוד לשכות המסחר וארגון העצמאיים התנגדו. מנגד, חסמים פנימיים היו חלשים אם בכלל. אנשי האוצר יזמו ודחפו מבחוץ לביצוע מהלך דומה. הסבר משלים המתמקד בשחקנים מוצע באמצעות המוסדיות הרציונלית. מדוע הסתפקו המעסיקים וההסתדרות בעיגון ההסדר בצו הרחבה ולא פעלו לחקיקה ראשית? האפשרות של ניתוח המהלך באמצעות

מאבקי הכוח בין השחקנים מעלה כי צו ההרחבה הוא הסכם בין עיני לברוש כתוצר של מו"מ בין מעסיקים ואיגודי עובדים, אשר התחזק בישראל עקב חוסר אמון של השניים בשחקן השלישי למשולש הקורפורטיסטי - המדינה. להסכם פוטנציאל ללכת בכיוון של "כלכלות מתואמות". בנוסף, המעסיקים העדיפו עיגון ההסכמות עם ההסתדרות בצו הרחבה ולא בחקיקה ראשית, היות ופוטנציאל הענישה בגין הפרתו הוא הנמוך יותר.

מדוע אפשרו הפוליטיקאים עיגון ההסדר בצו הרחבה ולא פעלו לחקיקה ראשית? ב- 19.03.2007 העלתה הממשלה הצעת חוק המורכבת ממספר חלקים, כשהאחד הוא פנסיית חובה. הצעת החוק שימשה מסגרת להסכם, והיא העניקה סמכויות נרחבות לשר האוצר להתערב בתוכנו של ההסכם. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה והיה בכך משום איום על השחקנים האחרים להגיע להסדר (ידן ענתבי, ראיון אישי, 01.01.2013), איום שלא מומש, מדוע? פוליטיקאים מנסים לעצב מדיניות שתתיישב עם עמדת הבוחר

תרשים 15: הסדרי פנסיה בישראל - רפורמות ועיגון חקיקתי



מקור: גלובס מחקרים, פנסיה בהמשכים, ינואר 2011, ע' 4

החציוני. בהיעדר פעילות פוליטית רחבה שמציפה את בקושי הציבור כלפי הפוליטיקאים, מקור המידע העיקרי של הפוליטיקאים הוא פעילות קבוצות האינטרס (Austen-Smith, 1998 Lohmann, 1998). כפי שראינו לקראת 2008, שינו קבוצות האינטרס עמדתן והחלו לתמוך במהלך, ובד בבד נקטו הבירוקרטים מהלך שיצר לחץ למעסיקים ולהסתדרות להגיע להסכם ביניהם. משכך, ובהתחשב באינטרס של זכייה במירב קולות הבוחרים, לא נותר לפוליטיקאים אלא להתיישר עם אותה הגישה, ולהימנע מקידום העיגון של פנסיה חובה בחקיקה ראשית.

במונחי מודל הרפורמות בניהול הציבורי, ההסבר לכך שהרפורמה עוגנה בצו הרחבה ולא בחוק נעוץ בהשפעה של המערכת הבירוקרטית על האליטה הפוליטית. ערב הרפורמה ב-2008 'הזוג המוזר' (מורגנשטרן, 2008) ברוש ועיני בחרו לשלב כוחות. מדובר בהישג של שני שחקנים במשולש הקורפורטיסטי, שמאז שנות

ה-70 לא הצליחו להשלים אותו (כרמי, 2008). וכך, לפי האקר (2004), היזמים הפוליטיים ברפורמה שעוגנה בצו הרחבה, נקטו בשינוי מוסדי מסוג המרה. השערה 8 טוענת כי כאשר יחוש היזם הפוליטי בחסמים פנימיים נמוכים ובחסמים חיצוניים גבוהים, הוא ינקוט אסטרטגיה של המרה. האסטרטגיה שנקטו עייני וברוש תומכת בהשערה 8 (ראה טבלה 5 להלן). היות והחסמים החיצוניים היו חזקים בעוד הפנימיים היו חלשים, שינוי רשמי של מכלול המרכיבים צפוי היה לעורר התנגדות חיצונית. לכן, ברוש ועייני כיזמים פוליטיים הסתמכו על התמיכה הפנימית בשינוי ויצרו המרה של המדיניות באמצעות צו הרחבה.

לסיכום, ההסדר עוגן בצו הרחבה ולא בחקיקה ראשית היות והיזמים הפוליטיים ברוש ועייני הרגישו שהחסמים החיצוניים, העסקים שהיו מאורגנים באיגוד לשכות המסחר וארגון העצמאיים התנגדו, היו גבוהים. מנגד, חסמים פנימיים היו חלשים וברוש ועייני החליטו להסתמך עליה. אנשי האוצר יזמו ודחפו מבחוץ לביצוע מהלך דומה. יתירה מכך, חוסר האמון במדינה דחף את המעסיקים וההסתדרות להגיע להסכמה. ולפוליטיקאים, המבקשים לנקוט פעולה המתיישבת עם עמדת הרוב, נותר להסכים למהלך.

טבלה 5: הטיפולוגיה של שינוי הדרגתי מעצב – תמיכה בהשערה מס' 8:

חסמים בפני שינוי מדיניות פנימי:			
שחקנים וכוחות פנימיים לארגון: המוסדיים בעלי קרנות הפנסיה, המבוטחים בקרנות הפנסיה			
נמוך	גבוה		
המרה הרפורמה בפנסיה 2008 (התאמה פנימית של מדיניות קיימת)	סחף	גבוה	חסמים בפני שינוי מדיניות נאכף (חיצוני): שחקנים וכוחות מחוץ לארגון:
עיצוב מחודש	הוספת שכבות	נמוך	עצמאים המאוגדים באיגוד לשכות המסחר ובארגון העצמאים לה"ב

מקור: Hacker, 2004

6.3 מה גרם לשינוי בעמדתו של משרד האוצר?

לאורך השנים, הציג משרד האוצר עמדה עקבית של התנגדות נחרצת למהלך של חקיקת חוק פנסיה חובה. לקראת הרפורמה ב-2008, עמדת משרד האוצר משתנה, באופן שהצעת חוק פנסיה חובה מוגשת לכנסת ביוזמתו ואף עוברת בקריאה טרומית. מה גרם לשינוי? הניתוח יספק הסבר משולב של תיאוריית המוסדיות ההיסטורית והטיפולוגיה של האקר יחד עם מודל הרפורמות בניהול הציבורי, המוסדיות הרציונאלית, תיאוריית הקורפורטיזם וההסבר האידיאולוגי ערכי. הסבר באמצעות המוסדיות ההיסטורית, קובע כי תהליכי שינוי של גורמים מבניים מובילים למשובי מדיניות שליליים, ויחד עם אפקט נעילה יש בהם תנאי הכרחי ומספיק לשינוי מוסדי. באופן דומה, מודל הרפורמות בניהול הציבורי, רואה במשתנים מבניים כלכליים-חברתיים ופוליטיים בשילוב אינטרסים של השחקנים, כגורמים המסבירים את הרפורמה. רבים מחוקרי מדינת הרווחה מצביעים על תנאים פוליטיים ועל אידיאולוגיה כהסברים עיקריים למדיניות חברתית. אמנם יש הטוענים כי הגלובליזציה הכלכלית (שעיקרה מעבר של הון וסחורות בין מדינות) אינה מאפשרת לפוליטיקאים להיענות לביקושים מקומיים של אזרחים הקשורים במדיניות חברתית מרחיבה ובשירותים סוציאליים (Mishara, 1999), אך אחרים מצביעים על המוסדות הפוליטיים המקומיים, ובתוך

כך גם על האידאולוגיה הנתונה, כעל משתנים מסבירים עיקריים לעיצוב המדיניות החברתית וכגורמים המחלישים את השפעתם של הכוחות הגלובליים (Swank, 2002). בארבעת תתי הפרקים הבאים נעסוק ב-4 סוגי הסברים לשינוי עמדת האוצר בעניין פנסיה חובה.

6.3.1 השפעת גורמים מבניים על השינוי בעמדת האוצר

הקפיטליזם הגלובלי הוא כפול פנים; מצד אחד הוא מתבסס על אינדיבידואליזם, על יכולת וכישורים ועל עקרונות הישגיים אוניברסליים; ומצד אחר הוא מתבסס גם על יזמות, על רווחיות ועל ריכוז הון הגורמים לכינון, לשעתוק או להגדלה של האישויון בין קבוצות שונות המצויות במרחב הלאומי ובמרחב הגלובלי (סלביה פוגלביזאוי, 2005). במילים אחרות, הקפיטליזם הגלובלי מאיר פנים ופותח הזדמנויות של תעסוקה ושל השכלה לקבוצות מסוימות. מנגד הוא מזעף את פניו כלפי קבוצות אחרות ודוחק אותן לפריפריה של שוק העבודה, לעוני ולאבטלה. תהליכי הגלובליזציה מארגנים מחדש את שוק העבודה ואת הנורמות והדפוסים הנהוגים בו. לשיטתו של סלבין "יצא שכרו בהפסדו" (ראיון אישי, 24.01.13). הוצאת העבודה למדינות עולם שלישי הקטינה עלויות אבל גרמה לפיטורי עובדים. הגלובליזציה משפיעה ישירות על שוק העבודה ורק באופן עקיף על יחסי עבודה, על זכויות עובדים ועל רפורמה בפנסיה. הגלובליזציה גרמה לקריסת מעמד הביניים. בהתאם, לא ציפינו שתהיה השפעה ישירה על הרפורמה בפנסיה אלא השפעה עקיפה בלבד. בעוד ובשנת 1995 היתה הגלובליזציה תהליך חדש יחסית, מצאנו שהגלובליזציה השפיעה במידה רבה יחסית על שוק העבודה. ואולם במהלך השנים, ככל שהגלובליזציה הוטמעה במשק הישראלי, השפעתה על שוק העבודה בכללותו (בניגוד להשפעה על תחום תעסוקה ספציפי) הלכה ונחלשה עד כי גם באופן עקיף, כבר כמעט ולא הייתה קיימת הן בהתייחס לרפורמה ב-2003 והן בהתייחס לרפורמה ב-2008.

*השינויים הסוציו-דמוגרפים בתקופה שבין 2003 ל-2008 המשיכו את המגמה הקיימת (ראה עמוד 888), לפיה הרכב שוק העבודה כלל קבוצות גדלות והולכות של אוכלוסיות חלשות. מגמה זו חיזקה את הנטייה לרפורמות ניאו ליברליות.*⁴¹ מערכת הפנסיה הנה מרכיב חשוב בכלכלה הפוליטית של החיסכון וההשקעה. האינטרס המתייחס להיבט זה קשור בביטול המעורבות הממשלתית בשוק הפנסיה, ובהעמקת הליברליזציה של שוק ההון והתחרות המצויה בו, מתוך תפישה כי מהלך זה יתרום לצמיחה הכלכלית (Williamson and Williams, 2005). משנות השמונים ואילך כל ממשלות ישראל תמכו במדיניות הסוציו-כלכלית של הפרטה, בעוצמות משתנות⁴². אברהם דורון גורס כי היעד המוצהר של הקואליציות בשנים שלאחר המהפך של שנת 1977 היה להתאים את המשק הישראלי ליסודות התפיסה הכלכלית הניאו-ליברלית בצורתה הקיצונית, לשנות מיסודן את הגישות הקולקטיביסטיות, שרווחו באופן מסורתי בחברה הישראלית, ולהמירן בערכים של אינדיבידואליזם כלכלי וחברתי הנוסח של הימין הרפובליקני בארה"ב⁴³.

לחצי רקע כתוצאה משינויים סוציו-דמוגרפים מקבלים ביטוי במדיניות סוציו-אקונומית. בישראל, החל משנת 2000 נוקטות הממשלות בצעדים כלכליים המזוהים כמדיניות ניאו-ליברלית המצמצמת את היקפה ותכולתה של מדינת הרווחה (סבירסקי, 2005). בראיונות שקיימתי שאלתי בדבר ההשפעה של מדיניות סוציו-אקונומית על ביצוע רפורמות בתחום הפנסיה.⁴⁴ נסיגתה של מדינת הרווחה מקבלת ביטוי ישיר בתחום הפנסיה, כשמתרחשת הפרטה של רובד בביטחון הסוציאלי על ידי האוצר. פרופ' שלמה יצחקי, הסטטיסטיקן הממשלתי, מכנה זאת "שוד הפנסיה הגדול" בראיון ל"גלובס" (11.01.2013), בראיון אישי (12.02.2013) ובפאנל (23.05.2013). בעיתונות הועלתה טענה כי וועדת בכר הובילה לשחיתות מוסרית. המלצות וועדת בכר קבעו לכאורה שיש להוציא את כספי הפנסיה לשוק ההון. המלצות וועדת בכר הובילו להפרטת מערכת הפנסיה. המלצות וועדת בכר הם ביטוי להסרת אחריות המדינה בנושא רווחה בכלל ובנושא

החיסכון הפנסיוני בפרט. בעקבות הרפורמה ב-2004, הוזרמו לשוק הפתוח סכומים אדירים לפעילות בארץ ובחו"ל. לימים, אחת הטענות העיקריות שהופנו כלפי וועדת בכר היא שבעקבות המלצתה גדלה החשיפה של מכשירי החיסכון הפנסיוני לשוק ההון, ובעקבות כך גדל הסיכון לחסכונות הציבור. (ראה נספח ז' וועדת בכר והפנסיה). במקרה של המשק הישראלי, קובעי המדיניות והמיישמים שלה רואים בשינויים הסוציו-דמוגרפים כבעלי השפעה על ביצוע רפורמות בתחום הפנסיה (כהן ראיון 18.12.12; זילוני ראיון 27.02.13; דומיניסיני ראיון 09.05.13; סרצ'נסקי ראיון 13.05.13). **השערה 1** טוענת כי בעשורים האחרונים שינויים סוציו-אקונומיים מחלישים את כוח העובדים, מה שמשפיע על עיכוב בהסדרת יחסי עבודה. איסוף הנתונים מלמד כי למשתנה מדיניות סוציו-אקונומית השפעה על תהליכי גיבוש ועיצוב רפורמה, שהיא משמעותית בתחום הפנסיה, דבר אשר תומך בהשערה 1.

6.3.2 הסבר שינוי עמדת האוצר באמצעות המוסדיות הרציונלית

הסבר משלים לשינוי בעמדת האוצר מוצע באמצעות המוסדיות הרציונלית, תוך מתן דגש לשחקנים עצמם המעורבים במהלך. אברהם הירשזון כיהן בין השנים 1999 – 2003 כסגן יושב ראש הכנסת, חבר ועדת הכלכלה, חבר בוועדת הכספים. בכנסת ה-16 משנת 2003 ועד 2005 כיהן כיו"ר ועדת הכספים מטעם הליכוד. עוד בתפקידו כיו"ר וועדת הכספים יזם חוק פנסיה חובה בישראל. עם השבעת הממשלה ה-31, ב-4 במאי 2006 מונה לשר האוצר בממשלתו של אהוד אולמרט. בהציגו את תוכניתו הכלכלית בינואר 2007, טען הירשזון כי עוד בתפקידו כיו"ר ועדת הכספים, יזם הצעת חוק בנושא, בידיעה כי ביטחון סוציאלי, המלווה בהפרשה מקבילה של המעביד, הוא חשוב מאד ומהווה שיקול מרכזי בהחלטת כל אדם לצאת ולעבוד.⁴⁵ לאורך השנים התנגדו אנשי האוצר להסדר פנסיה חובה. ניתן להסביר את השינוי בעמדת האוצר בהשפעה של פוליטיקאים שהיו בעמדות מפתח באותה העת. ראשית, השפעת תפיסתו של הירשזון כפוליטיקאי את הנושא ומיקומו בעמדת מפתח של שר אוצר ערב הרפורמה בפנסיה ב-2008. לשיטתו של הירשזון שר האוצר דאז, חוק פנסיה חובה הצריך בזמנו הסכמה בין שר הביטחון (עמיר פרץ) שכיהן כיו"ר ועדת השרים לחוק פנסיה חובה, עם שר התמ"ת אלי ישי, עם יו"ר ההסתדרות עיני ועם נשיא לשכת הארגונים הכלכליים ברוש. אמירה זו משקפת את עמדת האוצר לפיה, הסכמי הפנסיה בין המעסיקים לעובדים, עדיף שיהיו בהסכמה ולא בכפייה. השינוי בעמדת האוצר יכול להיות מוסבר גם באמצעות ההשפעה של אנשי מפתח נוספים בממשלה באותה העת. עמיר פרץ כיהן כשר בטחון באותה העת. נושא הפנסיה לכל אזור היה אחד הנושאים המרכזיים בקמפיין הבחירות של פרץ לראשות מפלגת העבודה, ולאחר מכן תפס הנושא מיקום מרכזי בקמפיין של מפלגת העבודה בבחירות האחרונות, לצד נושאים כמו שכר המינימום. פרץ, שנאבק על עתידו הפוליטי במסגרת הבחירות לראשות העבודה, קיווה בשעתו כי גם נושא הפנסיה יאושר בכנסת, ויהווה הישג חברתי נוסף למפלגת העבודה תחת הנהגתו (שומפלבי, 2007).

6.3.3 הסבר שינוי עמדת האוצר באמצעות תיאורית הקורפורטיזם

תיאוריית הקורפורטיזם מספקת היבט נוסף על השחקנים, באמצעות ההתמקדות ביחסי הכוחות שבין הממשלה, ארגוני העובדים וארגוני המעסיקים בזמן נתון. ההסבר לשינוי בעמדתו של האוצר הוא באמצעות הצורך שלו להיות ה"מבוגר האחראי" מבין שלושת השחקנים במשולש הקורפורטיסטי. לאחר שנים רבות של גירעונות בקרנות הפנסיה יחד עם העלייה בתוחלת החיים, משרד האוצר מבין שחייבים לעשות מהלך. לשיטתו של ידן ענתבי (ראיון אישי, 01.01.2013) בישראל הממשלה עוסקת בכיבוי שריפות ביחסי עבודה. משרד התמ"ת (שבתוכו נבלע משרד העבודה ההיסטורי) מאד חלש בנושא שוק העבודה, ויחסי העבודה אינם בפוקוס שלו. אין ממשלה שהאגינדה שלה היא יחסי עבודה. וכך, אנשי האוצר המבניים שצריך לכבות

שריפה, נוקטים בפוליטיקה אלטרנטיבית ופונים לערוץ חלופי (חקיקה) במקום להידבר עם השחקנים האחרים במשולש הקורפורטיסטי. "הגורם העיקרי היה הצעת החוק. בלי זה, זה לא היה קורה" (אריאב ראיון 14.01.13). אנשי האוצר יוזמים הצעת חוק ומאיימים על השחקנים האחרים, שאם לא יגיעו להסכם, יקדמו חקיקה ראשית בכנסת, או כדבריו של ידן ענתבי "שמנו אקדח מעשן" (ראיון 01.01.13). **השערה 6** טוענת כי אנשי האוצר מעדיפים שימוש בפוליטיקה אלטרנטיבית בכל הקשור לפניה לערוצים חלופיים (חקיקה) על פני הידברות ישירה עם ארגוני העובדים וההסתדרות. וכך האוצר מקדם באופן חד צדדי רפורמות שנועדו להחליש את ארגוני העובדים ואשר בפועל מוליכות לנסיגת מדינת הרווחה. פעילות אנשי האוצר ערב הרפורמה ב-2008 תומכת בהשערה 6.

6.3.4 הסבר שינוי עמדת האוצר באמצעות הסבר אידיאולוגי ערכי

הסבר משלים מוצע גם באמצעות ההסבר האידיאולוגי ערכי. במערכת יחסי העבודה בישראל, אנשי האוצר הם שחקן דומיננטי ביותר. שוחט, שכיחן כשר אוצר במשך שש שנים, טוען שהאוצר הוא מאוד מאוד ריכוזי, הוא הגוף המחליט באופן מעשי. לשיטתו, דיוני הממשלה הם שוליים, הדיונים בכנסת שוליים. האוצר הוא היצרן של התקציב. לטענתו עוד לא היה תקציב ששונה באופן אמתי, לא בממשלה ולא בכנסת. יתירה מכך, לטענת שוחט, האוצר הכניס לתקציב גם אידיאולוגיה. האוצר כולל בתקציב כל מיני רפורמות, אבל הוא גם מכניס לתוכו את הדומיננטיות ואת האגרסיביות של אגף תקציבים כלפי כלל המערכת (בן בסט ודהן, 2006). הראל שרעבי, ראש מחלקת פנסיה, באגף שוק ההון במשרד האוצר, מעריך, שהסיבה שמשרד האוצר התנגד כל השנים לחוק פנסיה חובה היא שחייב הפרשה לפנסיה על ידי המדינה, מגדיל את האחריות שלה כלפי אזרחיה. לשיטתו, משמעות הכפייה היא, שאם חל משבר בשוק ההון והחיסכון נפגע, עלולים לבוא למדינה בטענות. אולם, עמדת משרד האוצר משתנה כאשר התוכן של ביטוח פנסיוני מקיף במשק משתנה.⁴⁶ תוכנו של ההסדר ב-2008 מחייב את העובד ואת המעסיק באחוזי הפרשה הולכים וגדלים לצורך החיסכון, והוא מטיל את האחריות על הפרט. בניגוד לתחילת הדרך, אין המדובר עוד בפנסיה תקציבית, אין הבטחה לתשואה, ישנה חובה לאיזון אקטוארי והחישוב נעשה בהתאם למקדם ההמרה. תוכנו של המהלך תואם את רוח האידיאולוגיה הניאו ליברלית.

לסיכום, שינויים סוציו דמוגרפים בתקופה שבין 2003 ל-2008 המשיכו את המגמה לפיה הרכב שוק העבודה כלל קבוצות גדלות והולכות של אוכלוסיות חלשות, אשר חיזקה נטייה לרפורמות ניאו ליברליות. במקביל, המשיכו ממשלות ישראל להחזיק במדיניות סוציו-כלכלית, בצעדים התומכים בהפרטה ומצמצמים את היקפה ותכולתה של מדינת הרווחה. משתנים מבניים אלו חברו להשפעת הפוליטיקאים המעורבים. תמיכה כוללת במהלך הגיעה הן מכיוונו של הירשזון, אשר עוד בהיותו יו"ר וועדת הכספים יזם חוק פנסיה חובה, הן מכיוונו של פרץ שר הביטחון והן מכיוונו של אלי ישי שר התמ"ת. עמדת הפוליטיקאים נמצאת אותה עת בהלימה עם גישת אנשי האוצר, המחזיקים באידיאולוגיה ניאו ליברלית, תופסים עצמם כ'מבוגר האחראי' ופונים לערוץ חקיקה, במטרה לקדם חוק פנסיה חובה.

6.4 מה גרם לשיתוף הפעולה בין ההסתדרות והמעסיקים, ולהדרה לכאורה של המדינה, במהלך ב-2008?

במשך שנים הייתה יריבות עיקשת בין המעסיקים להסתדרות. ניגוד האינטרסים מובנה - המעסיקים רוצים לשלם כמה שפחות, אך העובדים רוצים לקבל כמה שיותר. עמיר פרץ, קודמו של עייני בתפקיד, נבחר לראשות ההסתדרות בשנת 1995 וכיהן בתפקיד אחת עשרה שנים. השנים האלו התאפיינו ביחסי עבודה סוערים במשולש שבין המדינה ההסתדרות והמעסיקים, שביתות רבות ומאבקים. אילן כפיר טוען בספרו כי פרץ ראוי לתואר המשבית של המשק הישראלי.⁴⁷ המציאות הזו הפכה קטלנית למשק הישראלי, במיוחד

בשנים של אינתיפאדה ומתאבדים בחוצות הערים. היחסים בין עמיר פרץ כיו"ר ההסתדרות, ועודד טירה, קודמו של שרגא ברוש בתפקיד נשיא התאחדות התעשיינים, היו עכורים. טירה פרסם שלל התבטאויות חריפות כנגד פרץ. כך למשל, בשנת 2002, טען טירה כי למרות שיעדיה של הסתדרות נכונים, האופן בו היא מנסה להשיגם הוא שגוי. הוא טען כי סכסוכי העבודה "יורים לעובדים ברגליים"⁴⁸. בהזמנות אחרת התבטא בחריפות בתקשורת כשטען כי מעשיו של פרץ לא פחות חמורים משל ערפאת⁴⁹. בין השניים שרר חוסר אמון. והאוצר, השחקן השלישי במשולש הקורפורטיסטי, מעמדו היה חזק, שעה ששני השחקנים האחרים למערכת יחסי העבודה במשק, רבים ומסוכסכים ביניהם.⁵⁰

לב ליבה של הרפורמה ב-2008 הוא תיאום הפעולה בין נשיא התאחדות התעשיינים ויו"ר לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים ובין יו"ר ההסתדרות. מערכת יחסים זו הייתה שונה מהותית ממערכות היחסים בין השחקנים הללו ברפורמות בפנסיה במקרים קודמים. נשאלת השאלה, מה השתנה, מה גרם לשיתוף הפעולה? הניתוח יספק הסבר משולב של תיאוריית המוסדיות הרציונלית יחד עם מודל הרפורמות בניהול הציבורי ותיאוריית הקורפורטיזם. השימוש בתיאוריית המוסדיות הרציונלית מספק הסבר לשיתוף הפעולה באמצעות ניתוח של השחקנים עצמם. מה מאפיין את המנהיגים, שהחליטו לכתוב ברית? לשניים היה ניסיון עבר בייצוג עובדים. עופר עייני היה יו"ר ההסתדרות הראשון שהיה קודם לכן יו"ר וועד עובדים. כל היתר היו פוליטיקאים או עסקני מפלגות. הוא הגיע להיות מנהיג הארגון לאחר שנות ניסיון של ייצוג עובדים. מן העבר השני, שרגא ברוש עבד כמה שנים בהסתדרות העובדים הלאומית והגיע עד לתפקיד יו"ר וועדת הביקורת. אלמלא עזב, היה יכול גם לעמוד בראש הארגון כמנהיג פועלים. ימים אחדים לפני הבחירות לראשות ההסתדרות, נפגשו בחשאי בביתו של ברוש שני המתמודדים לתפקיד, עופר עייני ולאון בנלולו, מועמד אלמוני מאשדוד שהריץ יו"ר הליכוד נתניהו. באותה פגישה ניסה עייני לשכנע את בנלולו להסיר מועמדותו ולאפשר לו להישאר בראשות הארגון ללא בחירות, וכך לחסוך לקופת ההסתדרות המדולדלת כמה עשרות מיליוני שקלים. גם ברוש ניסה ללחוץ על בנלולו, אך זה לא השתכנע. בבחירות מול עייני קיבל 10% מהקולות ונמחק מהבמה הציבורי. בפועל, נשיא התאחדות התעשיינים, לא תיווך בבחירות פנימיות בגופים המייצגים מעסיקים, אלא במאבק פוליטי בתוך ההסתדרות, ארגון העובדים המצוי בצד השני של המתרס (ביאור, 2007).

מודל הרפורמות בניהול הציבורי, הממקד את ההסבר במערכת היחסים שבין המערכת הפוליטית, המערכת הבירוקרטית והאליטות מקבלי ההחלטות, מספק הסבר משלים. עייני וברוש כרתו ברית היות וידעו שמדובר בממשלה חלשה עם קואליציה לא מתפקדת. ברוש התעשיין, יקבל שקט תעשייתי במפעלים וגם תמיכה בדרישות מהממשלה לתוספת תקציבים, מענקים וסובסידיות. ואילו יו"ר ההסתדרות, יקבל תמיכה מוחלטת במאבק נגד הרפורמות (בנמלי הים, בחברת החשמל ועוד) (שטרסלר, 2007). אחרים הסבירו את שיתוף האינטרסים בין המנהיגים באמונה של זהות אינטרסים בין בעל המפעל ובין העובדים. כך למשל, לשיטתו של לין, אם יש ארגון שוקד ומעוניין לשפר את זכויות העובדים זה איגוד לשכות המסחר. בעניין פנסיה חובה, לין היה בעד ההסכם, מתוך רצון לקחת אחריות בדאגה לתנאי העבודה של העובד (לין, ראיון אישי, 09.04.2013). הסבר משלים לשיתוף הפעולה מוצע באמצעות הקורפורטיזם הדמוקרטי. תיאוריה זו ממקדת את הניתוח בזירת המדיניות לשלושה שחקנים מרכזיים בתחום יחסי העבודה. ווילנסקי (1976) מסביר את השוני בין מדינות רווחה בעלות התפתחות כלכלית דומה בקיומו של קורפורטיזם דמוקרטי, קרי קיום יחסי גומלין חזקים בין קבוצות אינטרס מאורגנות חזקות של העובדים ושל המעסיקים, ובין ממשלה בעלת אופי ריכוזי, שבמו"מ תקופתי ביניהם יכולים להגיע לידי קונצנזוס בכל הנוגע למדיניות חברתית כלכלית וליצור מעין חוזה חברתי בעל אפקטיביות רבה בכל הנוגע למדינת הרווחה. היתרון של שיתוף פעולה בין עובדים למעסיקים ביחסי עבודה, מקבל ביטוי בדבריו של ז'ילוני, (ראיון 27.02.2013), שכיהן כסגן יו"ר

האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות בשנים 1992 – 1994, כיו"ר האגף בשנים 1995 – 1996 והחל משנת 2000 ובמהלך 12 שנים כיו"ר האגף לכלכלה וחברה בהסתדרות:

"אם אתה רוצה להתקדם ביחסי עבודה אי אפשר לבנות על שנאה של מעסיקים. צריך לשאוף לשיתוף פעולה. כאשר נמצאת נקודת האיזון של רווח ורווחה יש לנו את ההסכם הקיבוצי הטוב ביותר לעובדים ולמעסיקים... כאשר שני כוחות מנהלים מו"מ שווה המקבילית של הכוחות גורמת להגינות ביחסי עבודה"

ביום 09.03.2006 עופר עיני ושרגא ברוש חתמו על הסכם בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, הקובע לראשונה את הסדרת יחסי העבודה במשק בדרך של הידברות, משא ומתן וחתימה על הסכמים קיבוציים – ולא בחקיקה. בוועידת ההסתדרות, שנערכה בעקבות בחירתו של עיני ליו"ר הארגון, אמר האחרון "שר האוצר הנכנס, רוני בר-און, אמר שהדבר הראשון שיעשה הוא להפריד בין המעסיקים לבין ההסתדרות. אני מודיע שאין לזה סיכוי. המעסיקים וההסתדרות מושיטים לך, שר האוצר, יד וקוראים לך להקים מחדש את המטה של שלוש הצלעות במשק – הממשלה, המעסיקים וההסתדרות" (ביאור, 2007).

לסיכום, הרקע הדומה של עיני וברוש כנציגי עובדים, יחד עם הרצון ליצור חזית משותפת למול קואליציה חלשה והאמונה המשותפת בצורך במו"מ בין הצדדים, שהרחיקה עד ליצירת הסכם הידברות, חברו יחד לשיתוף הפעולה בין ההסתדרות למעסיקים.

6.5 מדוע תמכו השחקנים במהלך, שאין בו כדי להביא בעתיד לשיפור של ממש במצבם של הקשישים?

ההפרשות הנמוכות והצבירה של סכומים חודשיים נמוכים בצד הוצאות טיפול וניהול גבוהות יחסית, יובילו בסופו של דבר לקצבות נמוכות לפנסיה. בדברי ההסבר להצעת החוק שהוגשה ע"י הממשלה ב-19.03.2007, הנימוק המוצג למהלך הוא, שלחלק נכבד מהשכירים בעלי השכר הנמוך אין ביטוח במסגרת תכנית פנסיה, מצב אשר עלול להביאם למצב של עוני בתקופה הפנסיה, ולהשית את נטל הטיפול בהם על כתפי הציבור. כלומר, עיני וברוש, יזמו רפורמה שאמורה הייתה להיות רפורמה מתקדמת במובן זה שמטרתה להגן על השכבות החלשות ולהבטיח שתהיה פנסיה לכולם. אבל כאשר בוחנים את תכנון של ההסדר, מגלים שיש בו פגיעה בעקרונות היסוד של מדינת הרווחה, וכאן הפרדוקס. מדוע תמכו השחקנים השונים בהסדר שאין בו להציע שיפור של ממש במצבם של הקשישים? תיאוריית המוסדיות הרציונלית יחד עם מודל הרפורמות בניהול הציבורי וההסבר האידיאולוגי ערכי, יהיו כלים משלימים לניתוח בתת פרק זה.

תיאוריית המוסדיות הרציונלית ממקדת את ההסבר לתמיכה במהלך בניתוח השחקנים עצמם. מודל הרפורמות בניהול הציבורי הממקד את ההסבר במערכת היחסים שבין המערכת הפוליטית, המערכת הבירוקרטית והאליטות מקבלי החלטות, מספק הסבר משלים. יו"ר ההסתדרות אמור לייצג את העובדים, ובהם את החלשים ולכן תמיכתו בתוכנו של ההסכם לכאורה תמוהה. ואולם, לשיטתו ההסכם האמור עדיף על העדר הסדר כלל. לשיטתו של עיני, ההסכם החדש אמנם מבטיח אחוזי פנסיה נמוכים יותר לעובדים לעומת הסכמי הפנסיה שכבר מופעלים, אך בעבור מיליון עובדים המועסקים בבתי עסק, משרדי עריכת דין ובתי מלאכה, שיהיו בראשונה מהפרשות לפנסיה, ההסכם הזה יותר טוב מכלום (ביאור, 2007). גם אנשי אקדמיה הביעו עמדה הנוגת עדיפות להסכם 2008 על פני העדר הסדר (גיוני גל, ראיון, 2012) או לפחות רואה בו צעד קטן בכיוון הנכון (פרופ' כהנא, 2008). נציג המעסיקים מסביר את יתרונות ההסכם בכך שהוא הופך את המעסיקים למעסיקים הוגנים יותר, מעבר לעובדה שהוא עושה צדק עם שכבת העובדים הנמוכה ביותר (ביאור, 2007). טנא פרצ'וק שכתבה את ההסכם, והייתה בזמנו ראש אגף פנסיה בהסתדרות נשאלה

האם הטיעון של בנק ישראל (ברנדר, 2011) בדבר פגיעה עתידית בקצבות הפורשים, היה במערך השיקולים טרם כריתת ההסכם, והוא משיבה (ראיון, 21.03.2013):

"אני באה מתפיסת עולם הכוללת שלושה מרכיבים. ראשית, גמלאים ועובדים חד. הם. שנית, האיגוד המקצועי חייב לטפל בעובד לכל אורך חייו המקצועיים כולל פרישתו. ושלישית, מה שאפשר להשיג לעובד זה לא רק לעובדים פעילים דמי ניהול, אלא כל מארג הזכויות שלהם כעובדים וכפנסיונרים כחלק מהסכם העבודה הקיבוצי. ידענו את נושא הקצבאות אבל הייתה לנו תפיסת עולם. חשבנו שמקסימום בעתיד נשנה."

6.5.1 כיצד פעלו ארגוני החברה האזרחית בגיבוש המהלך?

מה היה תפקידם של ארגוני החברה האזרחית בגיבוש המהלך? רובם המכריע של המרואיינים, שנשאלו אודות תפקידם של עמותות וארגונים לקראת הסדר הפנסיה ב-2008⁵¹ ציינו שהם נעדרו מזירת הפעילות (כך למשל טלמון 14.11.12; רכלבסקי 02.12.12; פוגל 04.12.12; קלי 07.01.13; וכו'). ב-1995 חלה הרפורמה הראשונה בפנסיה. במסגרת הרפורמה נסגרו קרנות הפנסיה הוותיקות בפני עמיתים חדשים. במקומן נפתחו קרנות חדשות בעלות מנגנון איזון אקטוארי. לראשונה נעשתה הסדרה בתחום ובמקביל חלקו של המגזר השלישי בתעסוקה הכוללת במשק עדיין קטן ולכן טבעי שהם עדיין לא מופיעים. ב-2003 חלה רפורמה שנייה בפנסיה שהיא מהלך משלים לרפורמה ב-1995. ההסדר החדש קבע כללים לגבי הקרנות הוותיקות, שעיקרם מינוי מנהלים מיוחדים (נטילת הניהול מידי ההסתדרות); האחדת שיטת חישוב הפנסיה; העלאת דמי הגמולים המשולמים על ידי עובד ומעביד; מנגנון איזון אקטוארי ושינוי הרכב תיק ההשקעות. הרפורמה ב-2003 משקפת את המעבר לכלכלת שוק ואת המדיניות המכוונת לשלוט בהוצאות הממשלה בהמשך לתוכנית הייצוב של שנת 1985. ברפורמה של שנת 2003 בוצע מהלך נוסף בכיוון של הפרטה. קרנות הפנסיה החדשות נמכרו לחברות ביטוח ולבתי השקעות. הצעדים שננקטו ברפורמה השנייה היו מהפכניים ובמקביל חלקו של המגזר השלישי עולה משמעותית. באותה העת, השפעתם של ארגוני המגזר השלישי על תחום הרווחה בישראל מכרעת: "לא זו בלבד שהמגזר השלישי שימש עבור הממשלה ערוץ להספקת שירותי רווחה, אלא הוא גם השפיע על אופי הסדרי הרווחה והתפתחויות במדינת רווחה לאורך השנים." (כץ, גדרון ובר 2003 ע' 192). כאן מתחילה להתעורר השאלה, מדוע לא מופיעות עמותות פעילות בתחום הפנסיה. ואז בהתייחס לרפורמה ב-2008 דווקא מבחינת המאפיינים של התייחסות עיקרית לאוכלוסיות חלשות מחד וההבשלה של הנושא, יחד עם עלייה מאסיבית בנפח המגזר השלישי בשוק התעסוקה, היינו מצפים שיופיעו עמותות הפועלות בתחום. בעוד ובשנת 2000 היקפי כוח העבודה במגזר השלישי עמד על 467,082 אלף איש הרי שבשנת 2008 היקפי כוח העבודה כוללים 612,907 אלף⁵².

במונחי המוסדיות החדשה משובי המדיניות שנוצרו במהלך השנים יצרו מצב שהחלשים בחברה חווים את עיקר הקושי, ולכן היה טבעי או מתבקש שהעמותות יכנסו וייקחו חלק פעיל בתחום הפנסיה. עבודת המחקר מצאה פעילות מעטה בלבד של ארגוני חברה אזרחית בתחום. בעוד שבתחומים אחרים תהליכי הפרטה דומים לוו בהתארגנות מקבילה בקרב החברה האזרחית שמטרתה ייצוג ענייני של הציבור בסדר החדש, הדבר לא התרחש כמעט (למעט חריגים שיצוינו להלן) בתחום הפנסיה והחיסכון לטווח ארוך. ההסבר לכך נעוץ, להערכתנו, בשילוב מספר גורמים, ובכללם זרותו של השדה (הפיננסי בכלל ושוק ההון במיוחד) לפעילות ארגונים חברתיים, היעדר מומחיות או ידע מקצועי בתחום זה בקרב הפועלים במגזר החברתי, עניין נמוך מלכתחילה בתחום הפנסיה (שטופל בעיקרו על ידי ארגוני עובדים ולא ארגוני חברה אזרחית), והצורך לפתח כלים ושפה חדשים על מנת להגן ביעילות על הציבור בתחום זה.⁵³ בשנת 2000 החל לפעול הפורום לקידום חוק פנסיה חובה במסגרתו פעלו: מרכז אדווה, עמותת קו לעובד, המרכז לפלורליזם יהודי, האגודה

לזכויות האזרח, ואיגוד העובדים הסוציאליים. עיקר פעילותו בפרסום מאמרים. ב- 2006 הוגש לכנסת נייר עמדה, הערות להצעת חוק פנסיה חובה שהוגש ע"י ח"כ אורלב, שערכו עמותת קו לעובד עם מרכז אדווה. מדוע סדר העדיפויות של העמותות מציב את הפעילות למען הפנסיה במדרג נמוך לעומת נושאים אחרים? בדיור ישנן עמותות פעילות. בבריאות העמותות פעילות ברמה גבוהה. למשל האגודה לזכויות החולה והמאבקים בנושא סל התרופות. לחברות התרופות יש אינטרסים ולכן הן מממנות עמותות שיופיעו ויילחמו לשיתוף אינטרסים. נשאלת השאלה, מדוע המוסדיים מדרגים את המאבק למען תנאי פנסיה הוגנים בסדר עדיפות נמוך? מדוע מגדל והראל לא מממנים עמותות שיפעלו בתחום הפנסיה? מדוע לא קמות עמותות ונושאות את דגל המאבק למען תנאי פנסיה הוגנים? ממצאי המחקר מציעים מספר הסברים לתופעה (כך ראיון 17.08.15; לימור ראיון 18.10.15): ראשית, בתחום של שירותי רווחה ארגוני המגזר השלישי נסמכים על המדינה. הקשר ההדוק הופך אותם למעין שליחים, זרועה הארוכה של המדינה, מה שגורם להם שלא לרצות לשנות או למחות באופן מהותי. הארגונים עוסקים בהספקת שירותים במקום בסינגור, היינו במקום במחאה ציבורית לשינוי חברתי שידחק במדינה לספק את השירותים הללו. שנית, קיים חוסר ידע אובייקטיבי וסובייקטיבי. מחד, המדינה מציגה נתונים שקשים להבנה באופן אובייקטיבי, העולם הכלכלי ובתוכו אנשי האוצר ושוק ההון יצרו שפה משלהם. ומאידך, מבחינה סובייקטיבית, העמותות הוקמו ברובן ע"י עובדים סוציאליים, אנשים שחסרים במקרים רבים כלים ניהוליים, טכנולוגיים, כלכליים ומשפטיים. שלישית, במשולש הקורפורטיסטי שחקני המפתח הם המדינה, איגודי העובדים וארגוני המעסיקים. מדובר במשולש סגור היטב שמחובר בדרכים פורמליות ובבלתי פורמליות. ארגוני החברה האזרחית הם מחוץ למשולש. לפיכך, הם מעדיפים לפנות לזירות שבהן תהיינה להם יכולת השפעה, זירות שבהן ההגמוניה קטנה יותר. ולבסוף, לארגוני החברה האזרחית כמעסיק, אין תמריץ לדאוג לפנסיה. אם ישפרו את תנאי העובדים שלהם ישנה סכנה שיקרסו, היות ואין להם יכולת לשלם. הם מעסיקים לרוב עובדים בחלקיות משרה, באחוזים או בהעסקה עונתית. **השערה 5** טוענת כי לתופעה של הפיכת ארגוני החברה האזרחית למעסיק מרכזי במשק, השפעה מעכבת על הסדרת יחסי העבודה. המינון הנמוך של פעילות ארגוני החברה האזרחית בתחום הפנסיה, תומך בהשערה 5.

6.5.2 מדוע תמכו אנשי האוצר בגיבוש המהלך?

הסבר משלים לתמיכת השחקנים השונים במהלך הוא ההסבר האידיאולוגי **ערכי**. שחקנים בזירת המדיניות, בראשם אנשי האוצר, שהחזיקו באידיאולוגיה ניאו ליברלית וצמצום מדינת הרווחה תמכו במהלך. תוכנו של ההסדר ב-2008 מחייב את העובד ואת המעסיק באחוזי הפרשה הולכים וגדלים לצורך החיסכון, והוא מטיל את האחריות על הפרט. ההסדר כולל חובה לאיזון אקטוארי והחישוב נעשה בהתאם למקדם ההמרה. תוכנו של המהלך תואם את רוח האידיאולוגיה הניאו ליברלית. ד"ר עדי ברנדר, חוקר אגף המחקר בבנק ישראל, טוען כי פנסיית החובה היא עושק של עניי ישראל. לשיטתו, במצב הקיים כיום לא כדאי לעניים לחסוך כלל לפנסיה. במהלך שבוצע המדינה הופכת את העניים לעניים יותר, ואת העשירים לעשירים יותר (ארלוזורוב, 2009). האם אנשי האוצר התעלמו מכך, האם פעלו במכוון לפגוע בחלשים? בפועל, בקצבאות פנסיה נמוכות הדבר בא על חשבון הבטחת הכנסה, כספים שהיו מתקבלים ממילא בעבר מהביטוח הלאומי. לדבריו של החשב הכללי באוצר לשעבר, לא בטוח שפקידי האוצר ידעו שזו תהיה התוצאה. ההשכלה המאקרו כלכלית באוצר היא לעיתים מאד נמוכה. לא הייתה מודעות להשלכות הללו (ראיון אישי 27.11.2012). לדבריו של אהרון פוגל, מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, האוצר לא עשה את זה במכוון. הוא לא שם לב לזה. הדעה הכללית הייתה בזמנו, שצריך להכריח את הציבור לחסוך לפנסיה (ראיון אישי 04.12.2012).

מחקר שעסק בסוגיה, האם כלכלני משרד האוצר מקבלים החלטות אישיות באופן רציונלי, התמקד במקרה של ההחלטה הפנסיונית, כמקרה בוחן (דהן, קוגוט ושלם, 2011). תוצאות המחקר העלו שאפילו מקבלי החלטות בעלי חינוך פיננסי גבוה במיוחד, כלכלנים במשרד האוצר הישראלי, אינם פועלים בהחלטות הפנסיה האישיות שלהם על פי ההנחות הרציונליות שבבסיס מדיניות הפנסיה שאותה הם מקדמים.⁵⁴ מחקר זה תומך בעמדה, לפיה כלכלני האוצר אינם מונעים בהתוויית מדיניות ממניעים אישיים, אלא מקדמים מדיניות ע"פ האידיאולוגיה שהם מאמינים בה.

לסיכום, השחקנים השונים גילו לכל היותר פעילות מעטה בגיבוש המהלך, אך בוודאי לא התנגדו לו. עיני, בהיותו נציג עובדים האמור להגן על החלשים, בחר לתמוך בהסכם למרות תוכנו, היות ולשיטתו עדיף היה הסדר כזה על העדר הסדר כלל. ארגוני החברה האזרחית, שציפנו לראות נושאים את דגל ההתנגדות, גילו פעילות מינורית בלבד, בשל מורכבותו של התחום הכלכלי.

6.6 מדוע חדלו השחקנים השונים, הפוליטיקאים, פקידי האוצר, המעסיקים/בעלי ההון וההסתדרות, מהעלאת ההסדר לדיון ציבורי?

לתקשורת נודעת השפעה רבה על החיים החברתיים. התקשורת קובעת מה הם הנושאים שעל סדר היום הציבורי ומהו ערכם המשתנה. בעידן תקשורת ההמונים סדר היום המעוצב באמצעות המדיה קובע בסופו של דבר את עצם קיומם של נושאים ואת דרגת חשיבותם. אחד התפקידים העיקריים של תקשורת ההמונים הוא סיקור הסביבה (Lasswell, 1948), הכולל איסוף והפצה של מידע על אישים, על אירועים ועל תהליכים. בפרק הראשון ראינו כי הצעות רבות לחוק פנסיה חובה עלו על סדר היום והונחו על שולחן הכנסת. ואולם, מדוע חדלו השחקנים השונים מהעלאת ההסדר של 2008, תוכנו ותחולתו, לסדר היום הציבורי? תיאוריית המוסדות ההיסטורית והטיפולוגיה של האקר בשילוב תיאוריית המוסדות הרציונלית, יהיו כלים משלימים לניתוח פרק זה.

תיאוריית המוסדות ההיסטורית מספקת כלי ניתוח לפיו יזם פוליטי ינקוט אסטרטגיה של המרה מסוג צו הרחבה (לפי האקר) כאשר יחוש כי החסמים הפנימיים לשינוי מדיניות נמוכים בעוד החסמים החיצוניים לשינוי מדיניות גבוהים. העדר הדיון הציבורי אפשר לכל שחקן לנטרל התנגדויות, ובמונחי האקר לנטרל חסמים חיצוניים גבוהים. לראשונה, בתחום הפנסיה, הן הפוליטיקאים, הן אנשי האוצר, הן ההסתדרות והן נשיא התאחדות התעשיינים ויו"ר לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, היו תמימי דעים לעניין הצורך בגיבוש הסדר מסגרת פנסיה חובה במשק. החסמים החיצוניים שהביעו התנגדות גבוהה או היו צפויים להביע התנגדות כזו, היו אלה שלא להם הסכמי פנסיה עד למועד ההסדר ב-2008, ובהם עצמאים המאוגדים באיגוד לשכות המסחר ובארגון העצמאים לה"ב והציבור הרחב. הכלי לניטרול התנגדויות היה הסתרת מידע. עמימות, הליכה במעורפל, הליכה בחוסר הצהרה, הסתרת מידע מכוונת. אסטרטגיות להפחתת המחיר הפוליטי של צמצום מדינת הרווחה מערבות וויסות האינפורמציה המסופקת לציבור באופן שיקטין את מודעות הציבור לתוצאות השליליות של צמצום מדינת הרווחה (Pierson, 1995).

תיאוריית המוסדות הרציונלית, מספקת באמצעות מאבקי הכוחות בין השחקנים השונים וניגודי האינטרסים, הסבר משלים. השחקנים נמנעו מהעלאת הנושא לדיון ציבורי בשל הרצון לחזק את החזקים. תוצאת לוואי של המהלך הייתה החלשת העשירונים הנמוכים, החלשת החלשים. פגיעתה של הטלת חובת החיסכון במשקי הבית מעוטי ההכנסה באה לידי ביטוי בשתי דרכים: ראשית, היחידים שנהנים מתמיכת המדינה מחיסכון לפנסיה הם אלו שעומדים בסף המס, שהם למעשה חמשת העשירונים העליונים, כיוון שההטבה ניתנת בצורת פטור ממס. בפועל, חמשת העשירונים הנמוכים ביותר לא מקבלים תמריץ מהמדינה

לחיסכון לפנסיה (ארלוזורוב, 2011). שנית, בעלי ההכנסות הנמוכות נפגעים מחובת ההפרשה לפנסיה בשל התחלקות ההכנסה שלהם לאורך החיים. בפועל ההפרשה לפנסיה גורמת לירידה בנטו לאורך חודשי העבודה, וכשיגיעו בבוא העת לגיל זקנה, סכום הקצבה יקוץ להם מדמי אבטחת ההכנסה שהיו מקבלים לולא חסכו לפנסיה (ברנדר, 2010). **לסיכום**, הן הפוליטיקאים, הן אנשי האוצר, הן עייני והן ברוש, היו לראשונה תמימי דעים לעניין הצורך בגיבוש הסדר מסגרת פנסיה חובה במשק. בפועל, משמעות ההסדר הייתה חיזוק החזקים. העדר הדיון הציבורי אפשר לכל שחקן לנטרל התנגדויות ולצמצם ככל הניתן תשלום מחיר פוליטי.

6.7 מדוע חדלה התקשורת מדיון ציבורי במהלך שעתיד היה לקבל עיגון בצו הרחבה ב-2008?

עניינים כלכליים נדונים בדרך כלל במדורים ומוספים כלכליים. כאשר הכלכלה גולשת לעמודים הראשיים ולפתחן של מהדורות החדשות, אלו הם מקרים חריגים הקשורים בדרך כלל לסוגיות חברתיות הנוגעות ישירות לציבור רחב (שטאובר, 2008). התקשורת, משמשת שחקן חשוב המשפיע (ולעתים מונע בהשפעת אחרים) על התנהגות הפרטים בציבור ועל דעת הקהל כלפי מדינת הרווחה (כהן, מזרחי ויובל, 2008). התקשורת מחזקת את המשבר הכלכלי. התקשורת צריכה, מטבעה, כותרות עבות על קטסטרופות, ולכן יש לה נטייה להקצין אירועים (אומן, 2008). לקראת הרפורמה ב-1995, ובאופן דומה לקראת הרפורמה ב-2003, אנשי האוצר השתמשו בפרסומים בעיתונות, כדי ליצור תחושה של משבר כלכלי ולזכות בתמיכה של דעת הקהל. נשאלת השאלה, מדוע חדלה התקשורת מדיון ציבורי לקראת הרפורמה ב-2008?

תיאורית המוסדיות הרציונאלית, מספקת באמצעות מאבקי הכוחות בין השחקנים השונים וניגודי האינטרסים, הסבר למשתנה המוסבר. במונחי המוסדיות הרציונלית כאשר אנו דנים בתקשורת אנו למעשה עוסקים באנשי תקשורת, גופי תקשורת וארגוני תקשורת, כל אותם השחקנים הלוקחים חלק בזירת הפעילות של המדיניות הציבורית. ככלל ניתן לטעון כי בשל המורכבות של הנושאים הכלכליים, התקשורת מצידה אינה יוזמת בד"כ את הדיון בהם, אלא אם הם נדחפים ע"י שחקנים אחרים, כמו אנשי האוצר למשל. וכך, בעוד וברפורמות הראשונה והשנייה בפנסיה דחפו אנשי האוצר פרסומים בכלי התקשורת, כדי לזכות באהדת הקהל, הרי שב-2008 הם הציגו מוצר מוגמר בדמות הצעת חוק ולחצו על השחקנים במשולש הקורפורטיסטי להגיע להסכם, בטרם יעגנו ההסדר בחקיקה ראשית. גורם חיצוני כאמור, לא יזם פרסומים בתקשורת. והתקשורת מצידה, לא התנדבה לעסוק בסוגיות כלכליות מורכבות. מן המפורסמות הוא, שסוגיה כלכלית מורכבת, הרבה יותר מהתרחשויות כלכליות רגילות שמגיעות לעמודי החדשות, מאלצת את התקשורת החדשותית, שאינה כלכלית, להתמודד במגרש שאינו מוכר לה. הדבר בולט במיוחד אצל מנחי תוכניות רדיו וטלוויזיה. הם, שלא כמו הכותבים בעיתונים, צריכים להתמודד עם הסוגיה על שלל ביטוייה בשידור חי. במקרים רבים, הם מתמודדים עם מומחים בתחומים מגוונים - כלכלנים, מומחים פנסיוניים, מומחי השקעה ושוק ההון ועוד (שטאובר, 2008).

כאשר מעמיקים במאפיינים של השחקנים בזירת המדיניות, הרי שגופי התקשורת השונים נמנים על קבוצות האינטרס. לקבוצות האינטרס השפעה בשדה המדיניות הציבורית, באופן שבו קבוצות אינטרס מספקות תמיכה כספית או אלקטורלית לפוליטיקאים והללו בתמורה מספקים מדיניות מעדיפה, פריבילגיות, לקבוצות האינטרס. הקשר בין קבלת החלטות של השלטון ובין קבוצות אינטרס שמשתמשות בהן על מנת להטות את התהליך הזה הוא קשר עתיק. יחד עם זאת לא תמיד לאנשי עסקים יש יכולת השפעה פוליטית מכיוון שיש צורך לאנשי עסקים לגבש אינטרס אחיד ולהתגבר על בעיית הפעולה הקולקטיבית (בן פורת, 2004). מהי, אפוא, הבעיה המכונה "הון ושלטון"? ישנה גישה המציעה לפרש את

הביטוי "יחסי הון-שלטון" כמכלול הפעולות השלטוניות והמאמצים של בעלי ההון לשמר את כוחם הכלכלי של בעלי ההון או להעצימו, באמצעים פוליטיים ושלטוניים, ובכלל זה אמצעים ביורוקרטיים. הביטוי "הון-שלטון-עיתון" מבליט ממד אחד חשוב בבעיית הון-שלטון: השימוש בכלי התקשורת כמנוף להשיג השפעה פוליטית לצרכים כלכליים (דו"ח הוועדה לבחינת יחסי הון שלטון בישראל, 2012). חשוב לציין כי הדעות על קשרי הון ושלטון בישראל חלוקות. לפי גבאי קשרי הון-שלטון בישראל פחות דומיננטיים מכיוון שחוק מימון מפלגות מגביל מאוד את גודל התרומה שניתן לתת ולכן פוליטיקאים לא יכולים להסתמך באופן ממש על בעלי הון ואינם חייבים להם תמורה כלשהי (גבאי, 2009). מנגד, עלו מצד גורמים בישראל טענות על קשרים ענפים בין השלטון לבעלי הון (זליכה, 2008; רוזנטל, 2008).

יחסי הון-שלטון-עיתון מקבלים ביטוי כשבוחנים את הבעלות על העיתון "ידיעות אחרונות" העיתון הנפוץ בישראל. ארנון מוזס הוא הבעלים העיקרי והמוציא לאור של העיתון. במקביל למוזס הייתה בעלות משמעותית בחברות הטלוויזיה בכבלים בישראל ביחד עם אליעזר פישמן החל מראשית שנות ה-90, באמצעות החברה ידיעות תקשורת שבבעלותו, ועד לראשית 2011. העיתונאי הוותיק, מוטי גילת, פרש מהעיתון בשנת 2007 לאחר סכסוך עם מוזס. הוא הגיש תביעה נגד ידיעות אחרונות, בה האשים את מוזס בכך שסירב לפרסם כתבות שלו שחשפו עוולות שלטוניות או שחיתויות - פרשיות אהוד אולמרט וחיים רמון - שני אישי ציבור המקורבים למו"ל מוזס - או ביקש לקצר את הכתבות שלו ולהשמיט מהן חלק מהתכנים (בר-זהר, 2010). תיאוריית המוסדיות הרציונאלית מספקת הסבר באופן שבו השחקנים עצמם, המאפיינים שלהם ודרך התנהלותם הם הגורמים המסבירים את הרפורמה בפנסיה ב-2008. העובדה שהפוליטיקאים מסתכלים לטווח קצר, ורוצים לסיים קדנציה בהצלחה, מביאה אותם לנקוט בצעדים מתחייבים, ללא בחינת הדברים לעומק, וממילא ללא ראיית ההשלכות של הצעדים הננקטים לטווח הארוך. הסתכלות, שהיא קריטית, כאשר עוסקים בחסכון ארוך טווח, בנושא הפנסיה. אולמרט כאמור, שימש כראש הממשלה מינואר 2006 ועד מרץ 2009 ושמו נקשר בפרשות פליליות. רצונו של מוזס לסייע למקורבו לסיים את הקדנציה שלו בהצלחה, גם באמצעות מיעוט חשיפה לתקשורת, מנעה את העלאת נושא פנסיה חובה לסדר היום הציבורי.

לסיכום, ככלל בשל המורכבות של הנושאים הכלכליים, התקשורת מצידה אינה יוזמת בד"כ את הדיון בהם, אלא אם הם נדחפים ע"י שחקנים אחרים, כמו אנשי האוצר, מה שלא קרה לקראת הרפורמה ב-2008. יתירה מכך, יחסי הון-שלטון-עיתון שבין מוזס לאולמרט הולידו התייחסות מינורית בלבד טרם הרפורמה ב-2008, מתוך מטרה לסייע לאולמרט, ששמו נקשר בפרשות פליליות, לסיים קדנציה פוליטית בשלום.

6.8 קצבת הפנסיה המשולמת תלויה במקדם תוחלת החיים ובצורך לכסות גירעון אקטוארי. מדוע לא התנגדה המדינה, שאמורה להגן על זכויות אדם המעוגנות בחוק יסוד, להסדר פנסיוני הפוגע בזכויות הקניין של העובדים?

כאשר עוסקים במהותה של מדינת הרווחה, הרי שהגמלאות שמדינת הרווחה מקצה לאוכלוסייה הן מעין זכויות הנוצרות בעיקרן בתוך הזירה הפוליטית ומשתקפים בהן הערכים הפוליטיים, החברתיים, הכלכליים והמוסריים המשפיעים על זירה זו. מדוע חדלה המדינה מלהגן על זכויות הקניין של העובדים? ניתוח סוגיית הקניין יוצג באמצעות הסבר משולב של תיאוריית המוסדיות ההיסטורית יחד עם תיאוריית המוסדיות הרציונלית מודל הרפורמות בניהול הציבורי.

תיאוריית המוסדיות ההיסטורית מספקת הסבר למשתנה התלוי באמצעות גורמים מבניים. שוורץ (2001) טוען, שבמסגרת מדינת הרווחה הוגדרו זכויות קניין חשובות, למשל בכל הקשור לזכויות פנסיה ובעלות משותפת על נכסים. זכויות קניין אלו הבטיחו יציבות תעסוקתית ובטחון סוציאלי כמו גם מימון לתכניות רווחה. התערבות הממשלה הפחיתה את התחרות בתחומי תשתיות מרכזיים דוגמת תקשורת, מים,

חשמל, תחבורה ומסחר קמעונאי. באופן מעניין, תחומים אלו מהווים שליש מרוב השווקים הכלכליים המערביים וחלק נכבד משוק העבודה. על פי ניתוח זה, תהליכי דה-רגולציה והפרטה בהן הממשלה מוכרת נכסים, מפחיתה מעורבות במשק ובשוק העבודה ואף יוזמת רפורמות מבניות, שמגבירות את התחרות בתחומים כמו פנסיה ובריאות, משנים בהכרח את הגדרת זכויות הקניין באופן, ששחקנים מרכזיים (ומעטים) בשוק הפרטי מקבלים לידיהם זכויות קניין אשר נלקחות מהציבור הרחב. מהלכים אלה פגעו שלא בסמכות בפנסיה, שהיא זכות קניינית, המעוגנת בישראל בחוק יסוד (לין ראיון 09.04.13).

הסבר משולב מוצע באמצעות המוסדיות הרציונאלית והשחקנים עצמם. האינטרס אותו מייצגים אנשי האוצר הוא להקטין את הוצאות הממשלה העתידיות ולהעביר את הסיכון הפיננסי לכתפי הציבור. הסבר באמצעות מודל הרפורמות בניהול הציבורי משלים את התמונה, כשהוא ממקד את ההסבר במערכת היחסים שבין המערכת הפוליטית, המערכת הבירוקרטית והאליטות מקבלי החלטות. גורמים מבניים בשילוב עם מדיניות ממשלתית יוצרים מצב של הפרטת הסיכון (risk privatization) שמאלץ את הפרטים להתמודד בעצמם עם הוצאות הביטוח. כתוצאה מכך יש מעבר מאוניברסליות לסלקטיביות ונסוגה של מדינת הרווחה. ביורוקרטים מונחים בראש וראשונה על ידי האינטרס למקסם את התקציב של משרדם, משום שבעזרתו הם מעצימים את כוחם, ובעקיפין גם ממקסמים את התגמולים החומריים שהם מקבלים (Niskanen, 1971). מחקרי המשך לימדו שהמצב מורכב מעט יותר, משום שהפוליטיקאים מאמצים אסטרטגיות שונות לשליטה בביורוקרטים (Miller and Moe, 1983; Bendor et al., 1987). לפיכך אפשר לזהות באינטראקציה הזאת יחסי קונפליקט מובנה, שתוצאותיו, בדרך כלל, הן הטיה של המדיניות הציבורית לכיוון האינטרסים של אחד הצדדים על פי כוחו היחסי ופגיעה ברווחה החברתית. ומה הייתה עמדתו של שר האוצר הירשזון? מה היה כוחו היחסי? ירום אריאב, מנכ"ל משרד האוצר ב-2007 מסביר, שפקידי האוצר היו דומיננטיים כי הירשזון כבר היה טרוד בענייניו (אישום פלילי) ולא היה בשטח. הוא עזב במרץ 2007 את התפקיד ולמעשה כבר מחודש ינואר 2007 לא היה בשטח (אריאב, ראיון אישי, 14.01.2013). היות והירשזון הפוליטיקאי לא היה בשטח, האינטרסים של הביורוקרטים הושגו, זכויות הקניין של העובדים נפגעו והרווחה החברתית נפגעה אף היא.

לסיכום, האינטרס אותו ייצגו אנשי האוצר היה להקטין את הוצאות הממשלה העתידיות ולהעביר את הסיכון הפיננסי לכתפי הציבור. באינטראקציה ביניהם לבין הפוליטיקאים קיים קונפליקט מובנה, שתוצאותיו, הטיה של המדיניות הציבורית לכיוון האינטרסים של אחד הצדדים על פי כוחו היחסי. פקדי האוצר היו דומיננטיים באותה העת, כי הירשזון כבר היה טרוד בענייניו (אישום פלילי). האינטרסים של הביורוקרטים הושגו, זכויות הקניין של העובדים נפגעו וכך גם הרווחה החברתית.

6.9 בפועל, הטבה עם יחידים באה על חשבון ציבור החוסכים. העלאת שכר לחוסכים בפנסיה תקציבית ערב פרישתם באופן בלתי מבוקר מרחיב מחויבויות עתידיות של המדינה. מדוע העלו מעסיקים שכר עובדים בפנסיה תקציבית ערב פרישתם?

הגמלאות, שמדינת הרווחה מקצה לאוכלוסייה, הן מעין זכויות הנוצרות בעיקרן בתוך הזירה הפוליטית ומשתקפים בהן הערכים הפוליטיים, החברתיים, הכלכליים והמוסריים המשפיעים על זירה זו (Pierson, 2001). מדינת הרווחה מבטאת בראש וראשונה סולידריות חברתית. הוראה של נציבות שירות המדינה, עדכון מיום 1 לינואר 2000, מאפשרת מתן דרגת פרישה כדי לעודד יציאה לפנסיה⁵⁵. ההטבה היא לעובד הבודד אך משמעותה הגדלת גירעון שיוביל להקטנת קצבה עתידית לכלל העמיתים. הפרדוקס הוא שהמנהל במקום לעזור לעובד בסופו של יום פוגע בכל החוסכים וממילא גם בעובד עצמו. האינטרס של המעסיקים

הוא לעודד פרישה, גם במחיר הטבה עם העובדים בטווח הקצר. בפועל נעשית ראייה של העובד הבודד בטווח הקצר והתעלמות מההשלכות על ציבור החוסכים בטווח הארוך. והעובד מצדו, קיבל בסיפוק צעד זה ובוודאי לא התנגד לו. נשאלת השאלה מדוע?

מודל הרפורמות בניהול הציבורי, המשלב בין תיאוריית המוסדיות ההיסטורית ותיאוריית המוסדיות הרציונלית, באופן שבו משתנים מבניים כלכליים-חברתיים ופוליטיים חוברים לאינטרסים של השחקנים בזירת המדיניות ומאפייני האינדיבידואל, יכול לספק הסבר למשתנה התלוי. התרבות הפוליטית, כפי שהוצג במודל המחקר, נתפסת כמשתנה מבני בעל השפעה רבה על קביעת מדיניות ציבורית ביחסי עבודה. **השערה 2** טוענת כי בהינתן תנאים של אי וודאות ואי משילות קשים בזירה הפוליטית, העובדים יתנו משקל רב יותר לשיקולים קצרי טווח על פני שיקולים ארוכי טווח ולשיקולים אינטרסנטיים על פני שיקולים אידיאולוגיים או ממלכתיים. השערים העמוקים בחברה הישראלית בשילוב המבנה המוסדי יוצרים חוסר יכולת של המערכת הפוליטית להתמודד עם בעיות המצריכות עיצוב מדיניות ציבורית. בשל מחסור בקביעת מדיניות, מתפתחת בישראל תרבות פוליטית של התנהגות דמוית-יציאה. בהינתן תרבות פוליטית דמוית-יציאה, ממצאי המחקר תומכים בהשערה 2 ומלמדים כי העובד מעדיף לאמץ אסטרטגיות לפתרון בעיות אישיות בטווח הקצר, במקום לנסות לשנות ולהוביל מהלכים שיגרמו לשינוי מוסדי מסוג הסדרת יחסי עבודה. באותו האופן, המעסיק מעדיף לאמץ אסטרטגיות לפתרון בעיות של המפעל שבניהולו מול העובד הבודד בטווח הקצר, במקום לנסות להוביל מהלכים רחבים בהסדרת יחסי עבודה. בטווח הקצר שני הצדדים יוצאים נשכרים.

לסיכום, חוסר היכולת של המערכת הפוליטית בישראל להתמודד עם בעיות המצריכות עיצוב מדיניות ציבורית, מובילה להתפתחות תרבות פוליטית, לפיה הן העובד והן המעסיק, כל אחד מצדו, מעדיפים לאמץ אסטרטגיות לפתרון בעיות אישיות או בתחום המפעל הבודד בהתאמה, בטווח הקצר, במקום לנסות לשנות ולהוביל מהלכים שיגרמו לשינוי מוסדי מסוג הסדרת יחסי עבודה.

6.10 ההסדר קובע תקופת אכשרה ומבדיל בין מי ששולמה לו פנסיה בעבר ומי שלא, מה שיוצר אפליה בין קבוצות עובדים בתוך המפעל. מדוע ההסתדרות, שאמורה להגן על העובדים החלשים, נתנה יד להבחנה בזכויות בין עובדי דור א' לעובדי דור ב'?

הסכמי דור ב' החלו להיחתם בישראל כבר בתחילת שנות התשעים, בעיקר במקומות עבודה בסקטור הפרטי שנקלעו למצוקה אמיתית, עד כדי חידלון. מהותם, שהעובדים החדשים יקבלו שכר ותנאים ירודים לעומת העובדים הוותיקים. סידור זה, שעל פניו נראה כפתרון נכון ונוח לאותה העת, לוה בחסרונות. אחד הבולטים שבהם הוא קעקועו של העיקרון המרכזי, המוזכר בחוק שכר שווה לעובד ולעובדת התשנ"ו – 1996, שעניינו תשלום שכר שווה עבור עבודה בעלת ערך שווה (שטאובר, 2007). במילים אחרות, הסכם דור ב' מאפשר עיגונו של מצב בו מוגדרת במפורש האפשרות לשלם שכר לא שווה עבור עבודה בעלת ערך שווה, ובמשתמע להפריש לפנסיה סכומי כסף שונים עבור עבודה בעלת ערך שווה (ברנע ראיון 04.01.12; קלי ראיון 07.01.13). בצו הרחבה לפנסיה 2008 נקבעה תקופת אכשרה להצטרפות להסדר⁵⁶, באופן שבו נקבע מפורשות איזה עובד יוכל ולפי אילו תנאים להצטרף להסדר. הצו מעגן במפורש תנאי שכר שונים בעבור עבודה בעלת ערך שווה כך שבזמן נתון שני עובדים המבצעים את אותה העבודה, האחד יופרשו עבורו כספים לפנסיה והאחר לא. נשאלת השאלה, מדוע ההסתדרות שאמורה להגן על עובדים חלשים, נתנה לאורך השנים יד למהלך ובמיוחד, נתנה יד לתוכנו של ההסדר ב-2008?

ההסתדרות כגוף מייצג עובדים מבקשת להיתפס כ"משכינת שלום" או פותרת סכסוכים. בהתאם לתיאורית הקורפורטיזם, יש לה אינטרס שהעובדים יצאו למאבק פעם אחת מול המעסיק ופעם מול המדינה

והיא תהיה הגורם המתווך. ככל שיש יותר סכסוכי עבודה, כוחה עולה. בשנות התשעים, כאשר החלו להיווצר ההסכמים הללו, הוועדים וההסתדרות הסכימו לחתום עליהם, באין ברירה. נציגי העובדים, שחוזקם נמדד גם ביכולתם להשיג תוספות שכר לאורך זמן, נאלצו להתמודד עם מצב בו התעקשותם על אי פגיעה בשכר יכולה הייתה למוטט את הארגון, ועל כן נאלצו להסכים לפתרון של פשרה, בדמות הסכמים לעובדי דור ב'. כך, גם הוועדים וגם בוחריהם לא ניזוקו. באופן דומה, בצו ההרחבה ב-2008, ההסתדרות חתמה על הסכם המעניק במפורש תנאים שונים לעובדים המבצעים את אותה העבודה. בהתאם לתיאורית המוסדיות הרציונלית ההסבר טמון בשחקנים עצמם. עופר עייני ראה במהלך 'צעד היסטורי' כמו גם שרגא ברוש ואלי ישי, שר התמ"ת דאז.⁵⁷ היוקרה האישית הנלווית למהלך, אותו ניסו לבצע שנים ללא הצלחה, היא שגרמה לעייני לקחת חלק ולהיחפז וגברה על העיסוק בתוכנו של ההסכם כמו גם בירידה לפרטים.⁵⁸ מהלך זה של ההסתדרות יכול להיות מוסבר גם באמצעות גישה מקובלת, לפיה ההסתדרות מייצגת את העובדים החזקים, את הוועדים החזקים (גריןברג, 1999). לפי תיאורית שוק העבודה הדואלי (Piore, 1979), העבודה בפלח השוק המרכזי מאופיינת בקביעות, בהכשרה מקצועית, בשכר גבוה ובתנאים סוציאליים מפותחים, בעוד העבודה בפלחי השוק הפריפריאליים מאופיינת בחוסר יציבות, שכר נמוך, העדר הכשרה מקצועית ותנאים סוציאליים ירודים. אמינגר (2012), שחוקר את מדינת הרווחה ואת המדיניות הממשלתית השונה במדינות אירופה, רואה את שוק העבודה בעיקר דרך החלוקה של עובדים אינסיידרים ואאוטסיידרים. האינסיידרים שאמינגר מתאר הם במידה מסוימת אלה שבשנים האחרונות נודעים כאן כמחוברים - החלקים החזקים, המאורגנים ובעיקר המקושרים פוליטית בשוק העבודה. משעה שההסתדרות תומכת בעובדים החזקים, אך מתבקש היה שתיתן יד להבחנה בין עובדי דור א' לעובדי דור ב'. **לסיכום**, היותה של ההסתדרות ארגון עובדים התומך בעובדים חזקים, יחד עם היוקרה האישית שנלוותה למהלך, אשר הוגדר ע"י רבים כ'צעד היסטורי', גרמה לעומד בראשה להסכים לתוכנו של ההסדר.

6.11 כשל ממשל - העברת אחריות מהממשלה לציבור החוסכים. הממשלה שאמורה לפקח על השוק מסירה אחריות ומעבירה בעקיפין הכספים לשוק ההון, מסירה אחריות ומונעת תביעות עתידיות. מדוע הסכימו המעסיקים וההסתדרות להסרת אחריות של הממשלה?

מהות מדינת הרווחה, לפי הגדרה אופטימאלית ורחבה (Pierson, 2001), היא הבטחת רמת חיים נאותה בתחומי בריאות, חינוך, דיור, תעסוקה, הכנסה וטיפול סוציאלי לכלל האוכלוסייה, כזכות פוליטית ברורה. המימוש נעשה בקבלת אחריות קולקטיבית כדי להשיג ולקיים את רמת החיים הזאת בכל התחומים לכלל האוכלוסייה. ביצוע האחריות הקולקטיבית הזו צריך להיעשות באמצעות פעולות התערבותיות של הממשלה ושיתוף כלל האוכלוסייה. ישנן גישות שונות בהתייחס למידת המעורבות שאמורה להיות לממשלה בשוק. גישה אוניברסאלית תגיד שהמדינה אחראית לכול אבל גם צריכה לספק הכול. אולם, לא כולם יסכימו שהמדינה צריכה לעשות את זה. הגישה הסלקטיבית-רזידואלית תגיד שאפשר לעשות את זה, למשל באמצעות עמותות. הרעיון של מיקור חוץ הוא שהמדינה מפקחת אבל מעבירה פעילות לגופים חיצוניים, האחריות הקולקטיבית היא התערבות של הממשלה אבל בפועל מדובר על התערבות חלקית. בכל הנוגע למדיניות חברתית, עברה החברה הישראלית תהליכי שינוי משמעותיים, בשלושת העשורים האחרונים, בכיוון של צמצום תכניות רווחה וירידה במעורבותה של הממשלה בהספקת שירותים בסיסיים כמו בריאות, חינוך, רווחה ואף בטחון אישי. שיח מחקרי אודות מדינת הרווחה בישראל טוען שמאז שנות ה-80 החברה הישראלית עוברת מהפכה שקטה במסגרתה הפכה לחברה בעלת אוריינטציה של כלכלה ניאו-ליברלית המקדשת את השוק החופשי וערכים אינדיבידואליסטים, והיא גם חשופה להשפעות התרבות

האמריקאית ולתהליכי גלובליזציה (בראלי, גוטוויין ופרילינג, 2005). קיימת הסכמה בקרב מרבית החוקרים שהמדיניות המצמצמת בשנות ה-80 וה-90 כללה את צמצום הסקטור הציבורי ותפקידיו, גידול בתפקידיו וחופש פעולתו של הסקטור הפרטי ובעלי ההון, צמצום של רשתות הגנה סוציאליות, ירידת חלקה של הממשלה בהספקת שירותים בסיסיים, החלשה של איגודי עובדים, הפרטה, הורדת שכר וניסיונות לשנות חוקים המגנים על העובדים. כמו כן, ישנה הסכמה, שתהליכים אלה משקפים שינוי אידיאולוגי ועמדותי משמעותי אשר מאפיין תהליכי קבלת החלטות בישראל ומוביל לנסיגה מוחלטת של מדינת הרווחה. נשאלת השאלה, מה המשמעות של צו פנסיה מקיף במשק, האם זהו מהלך של הרחבת אחריות המדינה או אולי צמצומה? במילים אחרות, מה מעיד המהלך על אופייה של מדינת הרווחה הישראלית ומדוע הסכימו המעסיקים וההסתדרות למהלך מסוג זה של הממשלה? המרואיינים, אשר נשאלו בדבר מהות המהלך ב-2008, בהתייחס להרחבה או צמצום אחריות המדינה⁵⁹, נחלקו בעמדותיהם. חלקם ראו במהלך הרחבת אחריות המדינה וביניהם טלמון 14.11.12; בכיר לשעבר באוצר 26.02.13; לין 09.04.13..... אחרים ראו במהלך, צמצום אחריות המדינה והעברתה לכתפי הפרט, ביניהם רכלבסקי 02.12.12; שורר 21.1.13; גבאי 03.03.13, ברנדר 06.02.13; יצחקי 12.02.13. בששת תתי הפרקים הבאים נעסוק בעמדות השחקנים השונים כלפי המהלך ב-2008 ובשני סוגי הסברים לנסיגת אחריות הממשלה.

6.11.1 האוצר תומך בהטלת אחריות מוגברת על הפרט

לאורך השנים, הציג משרד האוצר עמדה עקבית של התנגדות נחרצת למהלך של חקיקת חוק פנסיה חובה. לקראת הרפורמה ב-2008, עמדת משרד האוצר משתנה, באופן שהצעת חוק פנסיה חובה מוגשת לכנסת ביוזמתו ואף עוברת בקריאה טרומית. לפי ההסבר האידיאולוגי ערכי, הערכים הנלווים לאידיאולוגיה הניאו ליברלית וצמצום מדינת הרווחה, הם שהניעו את השחקנים הדומיננטיים בזירת המדיניות והם המסבירים את המשתנה המוסבר. במערכת יחסי העבודה בישראל, אנשי האוצר הם שחקן דומיננטי והם גם היו דומיננטיים במהלך שהוביל לרפורמה ב-2008. לכאורה אנו עומדים כאן בפני פרדוקס. כיצד יתכן שהאידיאולוגיה הניאו ליברלית שהובילה כל השנים את אנשי האוצר להתנגד, מובילה את אנשי האוצר לקראת 2008, ליזום מהלך של פנסיה חובה? ההסבר טמון בתוכנו של ההסדר. עמדת משרד האוצר משתנה כאשר התוכן של ביטוח פנסיוני מקיף במשק משתנה.⁶⁰ תוכנו של ההסדר ב-2008 מחייב את העובד ואת המעסיק באחוזי הפרשה הולכים וגדלים לצורך החיסכון, והוא מטיל את האחריות על הפרט.

6.11.2 הציבור הרחב במשבר אמון מול הדרג הפוליטי

בעשורים האחרונים הולכות ומצטברות עדויות המלמדות על המשבר העמוק בו שרויות דמוקרטיות מערביות לא מעטות ביניהן גם ישראל. משבר זה מתבטא בחולשתה הגוברת של הפוליטיקה הפורמאלית ובקושי ההולך וגדל של מקבלי ההחלטות להתמודד בהצלחה עם בעיות המצריכות עיצוב ויישום מדיניות ציבורית יציבה ועקבית (Dalton, 2004; Dunn, 1994). למציאות משברית זו תורמים גם הירידה התלולה במספר החברים במפלגות ובאחוזי ההצבעה בבחירות (Dalton & Wattenberg, 2000; Hay, 2007) לצד השחיקה במידת האמון שרוחשים האזרחים לפוליטיקאים והתעצמות תחושת הניכור ביחס למוסדות הפוליטיים והניצבים בראשם (Norris, 1999; Nye, 1997). לתחושות אילו בציבור מתלוות לא פעם גם התחושות כי הוא שרוי במבוי סתום בכל הנוגע ליכולתו להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות וכי אין ביכולתו של הממשל לספק לו באופן יעיל שירותים ומוצרים ציבוריים (מזרחי ומידני, 2006; 1998; Weimar & Wining). במציאות זו, יכולים אזרחים לפתח בקלות אדישות פוליטית ולהתמקד בענייניהם הפרטיים

כביטוי למה שהוגדר על ידי אלברט הירשמן כאסטרטגיית "יציאה" (Exit). לחלופין, ביכולתם לבחור באסטרטגיית "נאמנות" (Loyalty) קרי, להפגין פסיביות מתוך תקווה לשינוי כלשהו שיביא לשיפור המצב או לבחור באסטרטגיית ה"קול" (Voice) שמשמעותה הבעת מחאה פוליטית באופן אקטיבי (1970 Hirschman). יחד עם זאת, יכולה אפשרות היציאה, הפסיבית, להפוך גם לאקטיבית שכן: "אם האזרחים אינם יכולים לסמוך על הפוליטיקאים שידאגו למימוש רצונותיהם או שיפעלו באופן הגון, הרי שהם חייבים להפוך למעורבים באופן אישי בקידום האינטרסים שלהם" (Dalton, 2004). מעורבות אישית זו מכונה בספרות כאסטרטגיית "דמוית יציאה" (Quasi-Exit) שבה אזרחים המגיעים למסקנה כי המערכת הפוליטית איננה רוצה או איננה יכולה לספק להם את המענה לדרישותיהם החברתיות והכלכליות עלולים לפעול בדרכים "עוקפות", חדשות ואלטרנטיביות על מנת להשיג את מבוקשם (Lehamn-Wilzig, 1991).

תהליכים פוליטיים אלו לא פסחו גם על ישראל. הציבור בישראל מתרחק מן המערכת הפוליטית הממסדית ואף סולד ממנה, אך אינו אדיש לנושאים פוליטיים וחברתיים שעל סדר היום הלאומי (אריאן ואחרים, 2008)⁶¹. משבר המשילות בישראל מתבטא בחוסר יציבות שלטונית הפוגע קשות ביכולת למשול. הלכה למעשה המדיניות הציבורית בישראל כיום הינה קצרת טווח, בלתי אפקטיבית, ומיושמת לרוב בתחומים פחותים בחשיבותם. התוצאה הינה שהשפעתה של המדיניות הציבורית על החברה ועל החיים האזרחיים הולכת ופוחתת (Nachmias & Arbel-Ganz, 2005). וכך קבוצות ויחידים בישראל חשים תחושות אכזבה ותסכול מן המערכת הפוליטית הפורמאלית. תחושות אלו, הנמשכות זה מספר שנים, מובילות לניסיונות ולחפש אחר ערוצי השפעה חדשים, אלטרנטיביים, שדרכם הם יוכלו לספק לעצמם את הביקושים שהמדינה איננה מצליחה או רוצה לספק. ערוצי פוליטיקה אלטרנטיבית אילו, חלקם לא חוקיים או חוקיים למחצה, הפכו בשנים האחרונות לחלק בלתי נפרד מן התרבות הפוליטית בישראל. כך, תחת תנאים מבניים של חוסר יציבות פוליטית ואי משילות הנמשכים זמן רב, כאשר הוואקום הפוליטי מתרחב וכללי המשחק הפורמאליים אינם מאפשרים לחולל שינוי, מגיעות קבוצות בחברה למסקנה כי עליהן לקבוע עובדות בשטח (Mizrahi, 2008). פנייה מוגברת לערוצים אלטרנטיביים לשם אספקת שירותים באופן מיידי, היא לדוגמא פנייה בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, ביטחון הפנים ועוד (2011, 1991; 1992, Mizrahi, 2012a; Cohen). כדוגמא לערוצים אילו ניתן לראות את הפנייה התכופה לבית המשפט העליון (מזרחי ומידני, 2006), כפי שעשו קבוצות אינטרס ואף האוצר במהלך השנים בהתייחס לרפורמות השונות בפנסיה. הפנייה לפוליטיקה אלטרנטיבית, טוענת עבודת המחקר, מבטאת את תחושות אי האמון וחוסר שביעות הרצון של חלקים בציבור מן הממשל ומביצועיו. וכאשר הציבור מורגל בפנייה לפוליטיקה אלטרנטיבית, צמצום אחריותה של המדינה יכול להיות מוסבר כתוצר לוואי של המוטיבציה שנוצרת עקב התנהגות זו של הציבור.

6.11.3 הסבר לנסיגת אחריות המדינה באמצעות טיפולוגיה מבוססת פירמה

ירידת מעורבותה של המדינה יכולה להיות מוסברת גם באמצעות הטיפולוגיה מבוססת-פירמה של Soskice (2001). לפי טיפולוגיה זו קיימים שני סוגים של כלכלות מפותחות – **כלכלות שוק מתואמות** (Coordinated Market Economies - CME) ו**כלכלות שוק ליברליות** (Liberal Market Economies - LME). כלכלת שוק מתואמת (כמו בגרמניה ושבדיה) מאופיינת ברשת של קשרים פורמליים ובלתי

פורמליים בין החברות ובין החברות לבין שחקנים כלכליים אחרים. רשת הקשרים מאפשרת הספקת מוצרים קולקטיביים כמו כישורים ברי העברה (ולפיכך גמישות בשוק העבודה), הבטחת מימון ארוך טווח, חדשנות טכנולוגית ושקט תעשייתי. מנגד, כלכלת שוק ליברלית (כמו בבריטניה) חסרה רשת מתאמת מסוג זה ולפיכך לא מסופקים בה המוצרים הקולקטיביים הללו. התערבות המדינה עשויה לפצות על חוסר זה, אך בד"כ המדינה אינה גורם מתאם חליפי לחברות. ההבדל בין סוגי הכלכלות מתבטא בעיקר באסטרטגיות החברות. מערכת היחסים בין עיני לברוש, שביטוייה הפורמאלי בהסכם ההידברות, היא דוגמא לאימוץ אסטרטגיות ארוכות טווח, בכלכלות מתואמות חברות ומעסיקים. הקשר ההדוק הזה מדיר למעשה את המדינה מן המשחק, וממילא מעורבות המדינה פוחתת. מנגד, בכלכלות ליברליות הנטייה תהיה להסתמך על מחירים נמוכים, ייצור גמיש ורווחים קצרי-טווח.

6.11.4 הסבר לנסיגת אחריות המדינה באמצעות מעבר מ'ממשל' ל'ממשליות'

המהלך של 2008 מעורר שאלות לגבי אופייה של מדינת הרווחה הישראלית. ניתוחם של תהליכי מדיניות ציבורית הינו תהליך מורכב. הוא מצריך את החוקרים בתחום להשכיל ולהבין את התמורות שחלו במקומה ובתפקידה של המדינה, את מגוון השחקנים הפועלים לצידה ואת המעבר מדיון ב"ממשל" (Government) לדיון ב"ממשליות" (Governance) וב"משילות" (Levi-Faur, 2011; Pierre & Peters, 2000). ממשליות מוגדרת כ"תהליכים ומוסדות, פורמאליים ובלתי פורמאליים כאחד, המנחים ומרסנים את הפעילות הקולקטיבית של הקבוצה...ממשליות איננה חייבת להתבצע באופן בלעדי על ידי ממשלות. חברות פרטיות, התאגדויות של חברות פרטיות, ארגונים לא ממשלתיים והתאגדויות של ארגונים לא ממשלתיים, כולם מעורבים בה; לעיתים ללא התערבות ממשלתית" (Keohane & Nye, 2000: 12). תימוכין לטענה זו ניתן למצוא מכיוונים של אלו הרואים במדינה ככזו שאינה אוזנת עוד בידיה את הבלעדיות על עיצובה ויישומה של מדיניות ציבורית (Sassen, 1995; Held, 1995; Cerny, 1999). אלא חולקת אותו עם שחקנים אחרים דוגמת תאגידים רב-לאומיים וארגונים לא ממשלתיים ההופכים לעיתים לחזקים יותר מאשר היא עצמה (Strange, 1996; Korten, 1995). אשר על כן, הבנת המדיניות הציבורית מחייבת לא רק מבט בלעדי על תהליכים שמופנים מלמעלה למטה קרי, מכיוונה של המערכת הפוליטית-בירוקרטית כלפי האזרחים והשוק, אלא גם מצריכה התעמקות בתהליכים המתרחשים בכיוון ההפוך, מלמעלה למעלה, מכיוונים של יזמים המנסים להוביל לשינוי חברתי ופוליטי ולהשפיע על עיצובה של המדיניות הציבורית במישורין כמו גם בעקיפין.

במעבר מ-ממשל לממשליות (Governance) הכוונה למעבר ממודל הסמכות המדינתי הקלאסי, המבוסס על הסדרה היררכית של השוק תוך התבססות על כוחו הכפייתי של החוק, למודל סמכות אלטרנטיבי המבוסס על גיוס וולונטארי של קבוצות אינטרס שונות, "בעלות עניין", אשר בתהליך של משא ומתן מאחדות כוחות וחולקות מידע, כדי להביא לפתרון של מגוון בעיות. עידן הממשליות אכן מאופיין בכך שהממשל עובר מחתירה לנווט של המדיניות, תוך א-פוליטיזציה של תהליכי יצירת המדיניות. כמו כן אוטונומיה של גופי הביצוע המתפקדים כחלק מרשתות המדיניות הינה מרכיב חשוב בממשליות ומאפשרת להתאים את הממשל לסביבה מורכבת ודינמית בה יש צורך במבנה ריכוזי פחות. תחומי הפעולה המרובים והבו-זמניים עימם נאלץ להתמודד כל מוסד מכתביים קבלת החלטות מהירה בדרגי הביצוע לשם יעילות והתאמה לצרכים המקומיים. זהו מעבר ממבנה היררכי ריכוזי למבנה של רשתות מדיניות. הפרטת חלק מסוכנויות הביצוע תואמת לרעיון הממשליות בו פונקציות הממשל הופכות מפוזרות בין גופים רבים ובהם

המגזר העסקי והמגזר השלישי. צעד זה תואם כמובן גם את מושג ההפרטה והליברליזציה שכן מפחית את המעורבות הישירה של השלטון בחברה ובכלכלה. עידן הממשליות תובע צמצום של מעורבות הממשלה בכלכלה ובחברה והגבולות בין המגזר הציבורי, העסקי והשלישי מעומעמים. חוסר המונופול של הממשלה על המידע יוצר תלות גומלין בין המגזרים ומעודד חלוקת עבודה תוך שיתוף פעולה ביניהם.

להפרטה קשר ישיר לעקרון זה שכן בעידן זה על הממשלה לצמצם מעורבותה ככל האפשר ולמסור עוד ועוד תפקידים ואחריות על הקצאת משאבים אל מחוצה לה. הליברליזציה קוראת להגברת חירות הפרט וחזקת מעמדו אל מול הקולקטיב. צמצום מעורבות הממשלה כמובן מגדילה את חירות הפרט ומחזקת בכך את מעמדו. בעידן הממשליות הציבור הוא משתמש המהווה חלק מרשתות המדיניות ומעמדו מרכזי. הממשל מתנהל באופן עסקי יותר ולכן שם את הלקוח במרכז. בעידן הממשליות קיים רעיון ההשתתפות, היושרה והפתיחות כמרכיב מרכזי. הליברליזציה גם כן תואמת לצעד זה שכן הזדמנות שווה היא תנאי ליעילות השוק.

6.11.5 יחס המעסיקים למהלך ב-2008

ניסיון הממשלה לתקן כשל שוק, מסוג מחסור במוצר ציבורי שהוא קצבה לפנסיה לחלקים רבים באוכלוסייה, יוצר כשל ממשל שביטוי בהעברת האחריות לפרט. וויימר וויינג, (2010), מציעים להתמודד עם מצב של קיום כשלי שוק וכשלי ממשל כאחד, באמצעות שינוי מבני עמוק, שינוי כללי משחק מהותיים. תיאורית המוסדות הרציונאלית מספקת הסבר למשתנה התלוי באמצעות השחקנים עצמם. הסבר באמצעות מודל הרפורמות בניהול הציבורי משלים את התמונה, כשהוא ממקד את ההסבר במערכת היחסים שבין המערכת הפוליטית, המערכת הבירוקרטית והאליטות מקבלי ההחלטות. המעסיקים החזקים במשק היו כבר עם הסדרי פנסיה מיטיבים, ערב הרפורמה ב-2008 וממילא היא לא הוחלה על העובדים שבמסגרת אחריותם. בד בבד, עבודת המחקר מעלה שנציגי המעסיקים לא ראו במהלך של הרפורמה ב-2008 הסרת אחריות של הממשלה. יהודה טלמון, נשיא לה"ב באותה העת, נציג ארגוני העסקים הקטנים והבינוניים טען במפורש שאינו רואה במהלך הסרת אחריות של הממשלה אלא רק הביע עמדה כי הוא מקווה שהממשלה לא תנצל את המצב החדש ותתנער ממתן השלמת הכנסה לנזקקים (ראיון אישי, 27.11.2012). שלמה נוימן, ששימש כמנכ"ל לשכת התיאום מאז הקמתה משנת 1970 לערך, והיה מנכ"ל התאחדות התעשיינים עד סוף 2011, הביע עמדה לפיה היה במהלך הרחבת אחריות המדינה ולא צמצומה. הוא תומך עמדתו בנתון לפיו מאז הרפורמה ובמהלך השנה שלאחריה הצטרפו להסדר כ-800 אלף עובדים, שלפני כן לא הייתה להם פנסיה כלל.

6.11.6 יחס ההסתדרות למהלך ב-2008

אנשי ההסתדרות, מנגד, ראו במהלך הסרת אחריות של הממשלה. עו"ד אפרים זילוני, שימש החל מ-1992 כסגן יו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות ומשנת 1995 כיו"ר האגף לכלכלה וחברה בהסתדרות עד לפרישתו ב-2012. לשיטתו המדינה הייתה צריכה לקחת אחריות על הפנסיה באמצעות הביטוח הלאומי. וכאן הפרדוקס, ההסתדרות שאמורה להגן על העובדים ורואה במהלך הסרת אחריות איננה נלחמת עבור העובדים, איננה נלחמת על תוכנו של ההסדר, באופן שתובטח קצבת פנסיה ברמה מינימלית סבירה. נשאלת השאלה מדוע? ההסבר יכול להינתן באמצעות תיאוריית הקורפורטיזם המדגישה את מערכת היחסים בין שלושת השחקנים בשוק העבודה. הלחץ מצד אנשי האוצר, שהצעת החוק שהגישו בנושא כבר עברה בקריאה ראשונה, היה חזק ביותר. לחץ זה חבר לרצון של עייני וברוש להגיע להסכם ביניהם, ויחד הם מנעו את

פתיחת תוכנו של ההסדר. עייני עצמו טען שהוא מודע לכך שההסכם איננו אופטימלי, ועם זאת עדיף הסכם ביננו על פני העדר הסכם (ביאור, 2007).

6.12 סיכום הפרק

עד כה ראינו כי באמצעות כלים שונים, ניתן להסביר כל אחת משאלות המשנה הנוגעות לרפורמה בפנסיה ב- 2008 (ראה טבלה 6 להלן). התובנות העיקריות שעלו מניתוח הרפורמה בפנסיה ב-2008 מלמדות כי בהתייחס לשאלת העיתוי, הרי ששילוב תיאורית המוסדיות ההיסטורית יחד עם תיאוריית המוסדיות הרציונלית, כמו גם מודל הרפורמות בניהול הציבורי וההסבר האידיאולוגי ערכי, מהווים את ההסבר השלם והמקיף להחלטה על ביצוע ב- 2008. בהתייחס לשאלת מסגרת ההסדר, הרי ששילוב תיאורית המוסדיות ההיסטורית יחד עם תיאוריית המוסדיות הרציונלית, כמו גם מודל הרפורמות בניהול הציבורי ותיאוריית הקורפורטיזם מספקים את ההסבר המקיף להחלטה לעגן הרפורמה בצו הרחבה. בהתייחס לשינוי עמדתו של האוצר, עמדה היסטורית שנהג להחזיק בה למעלה מ-30 שנה, הרי שכל חמשת כלי ההסבר נותנים תמונה שלמה וכוללת, להחלטה לתמוך בפנסיה חובה במשק הישראלי.

בהתייחס למערכת היחסים הסתדרות מעסיקים הרי שתיאוריית המוסדיות הרציונלית יחד עם מודל הרפורמות בניהול הציבורי ותיאוריית הקורפורטיזם מספקים הסבר שלם ומקיף לשינוי הפעולה ההדוק ויברית האחים' שנוצרה בין עייני לברוש. בהתייחס לתמיכת השחקנים השונים במהלך הרי שההסבר האידיאולוגי ערכי, יחד עם תיאוריית המוסדיות ההיסטורית ומודל הרפורמות בניהול הציבורי מהווים הסבר שלם לתמיכת השחקנים במהלך שאין בו כדי להביא בעתיד לשיפור של ממש במצבם של הקשישים. בהתייחס לאי-העלאת הנושא לסדר היום הרי ששילוב תיאוריית המוסדיות ההיסטורית יחד עם תיאוריית המוסדיות הרציונלית, מהווה הסבר שלם למחדל השחקנים. בהתייחס לאי-העלאת הנושא לסדר היום על ידי התקשורת, הרי שתיאורית המוסדיות הרציונלית, המתמקדת בשחקנים עצמם, היא המסבירה את המחדל. בהתייחס לפגיעה בזכויות הקניין של העובדים, הרי ששילוב תיאורית המוסדיות ההיסטורית יחד עם תיאוריית המוסדיות הרציונלית, כמו גם מודל הרפורמות בניהול הציבורי מהווים הסבר שלם לחוסר התנגדות המדינה להסדר שפוגע בזכות יסוד.

בהתייחס להעלאת שכר עובדים בפנסיה תקציבית ערב הפרישה, הרי שמודל הרפורמות בניהול הציבורי המשלב השפעה של גורמים מבניים על השחקנים בזירת המדיניות מהווה הסבר שלם להעדפה של יחידים בטווח הקצר על פני רבים בטווח הארוך. בהתייחס להתנהגות ההסתדרות ביחס לעובדי דור א' ולעובדי דור ב', הרי שמודל הרפורמות בניהול הציבורי יחד עם תיאוריית הקורפורטיזם מהווים הסבר שלם להסכמת הארגון היציג של העובדים להפלות את החזקים, במקום לתמוך בחלשים. בהתייחס להסרת האחריות של המדינה הרי שכל חמשת כלי ההסבר נותנים תמונה שלמה וכוללת, להסכמת ההסתדרות והמעסיקים להתנהלות השחקן השלישי במשולש הקורפורטיסטי, ולמעשה לכשל הממשל בדמות הסרת אחריות המדינה והעברתה לפרט.

טבלה 6: הכלים להסבר המשתנה המוסבר – הרפורמה בפנסיה 2008

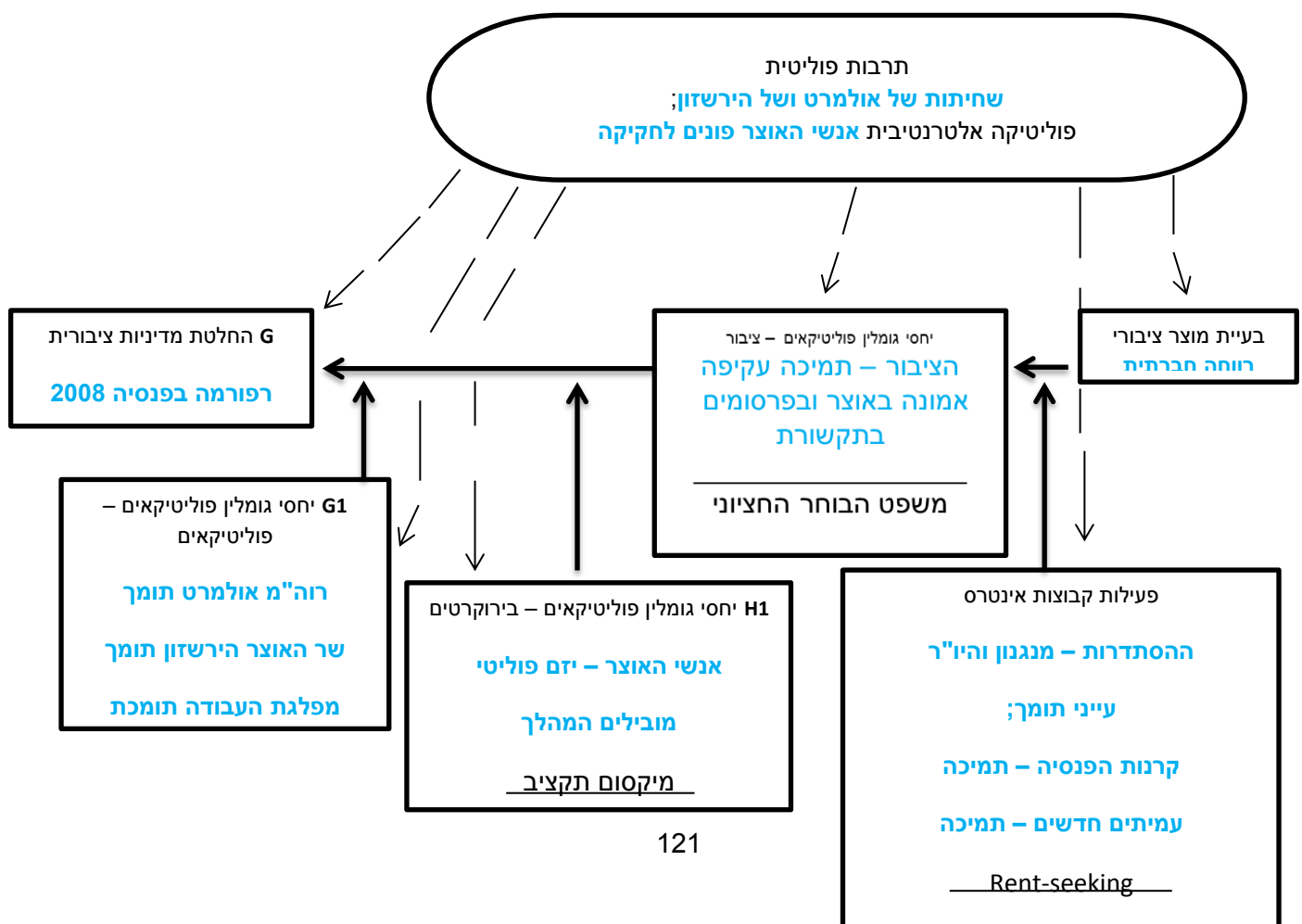
כלי להסבר	הסבר אידיאולוגי ערכי	תיאורית המוסדיות ההיסטורית	תיאורית המוסדיות הרציונלית	מודל הרפורמות בניהול הציבורי	תיאורית הקורפורטיזם
1. משתנה מוסבר מדוע רק ב-2008?	+	+	+	+	+
2. מדוע צו הרחבה ולא חקיקה ראשית?		+	+	+	+
3. מדוע שינה האוצר את עמדתו?	+	+	+	+	+
4. מדוע שת"פ הסתדרות ומעסיקים?			+	+	+
5. מדוע תמכו השחקנים במהלך?	+		+	+	
6. מדוע חדלו השחקנים מהעלאת הנושא לסדר היום?		+	+		
7. מדוע חדלה התקשורת מהעלאת הנושא לסדר היום?			+		
8. מדוע לא התנגדה המדינה להסדר הפוגע בזכויות קניין?		+	+	+	
9. מדוע העלו מעסיקים שכר עובדים בפנסיה תקציבית ערב פרישתם?				+	
10. מדוע הסכימה ההסתדרות, להבחנה בזכויות בין עובדי דור א' לעובדי דור ב'?			+		+
11. מדוע הסכימו המעסיקים וההסתדרות להסרת אחריות הממשלה?	+	+	+	+	+

בחינת כלי ההסבר בטבלה 6 מעלה מספר תובנות. ראשית, העבודה מנתחת את הרפורמה בפנסיה ב-2008 באמצעות תיאורית המוסדיות החדשה. סקירת הספרות מלמדת, כי שינויים מוסדיים פורמאליים ביחסי עבודה לא נותחו עד כה באמצעות כלי זה. עבודת המחקר מחדשת, בניתוח תחום יחסי העבודה, באמצעות תיאורית המוסדיות החדשה. שנית, העבודה מציעה מודל אינטגרטיבי להסבר הרפורמה בפנסיה, שינוי מוסדי פורמאלי במדיניות ציבורית. המודל משלב בין שני מודלים מחקריים הבוחנים קביעת מדיניות ציבורית: הראשון, המודל של רפורמות בניהול הציבורי (Pollitt & Bouckaert, 2004); והשני, מודל של תהליך קביעה ועיצוב של מדיניות ציבורית על פי תיאורית הבחירה הציבורית (Weimer & Vining, 2004). שלישית, ניתוח הרפורמה בפנסיה ב-2008 בהתייחס לשאלות העיתוי, המסגרת, שינוי עמדת האוצר, מחדל השחקנים בהעלאת הנושא לסדר יום הציבורי, אי התנגדות המדינה לפגיעה בזכויות קניין וכשל הממשל בדבר הסרת האחריות, התבסס על שילוב בין הגישה המוסדית ההיסטורית לבין הגישה המוסדית הרציונאלית ותיאורית הבחירה החברתית. החידוש הוא בניתוח באמצעות שילוב שתי הגישות, המוצגות בספרות כגישות מתחרות. רביעית, תרומתה התיאורטית של עבודת המחקר היא בשילוב מושג היזמות עם תיאורית המוסדיות ההיסטורית. שימוש בטיפולוגיה של האקר (Hacker, 2004), נעשה ככלי עבודה להסבר קבלת ההחלטות של היזם. העבודה מציעה רציונליזציה להחלטות היזם, המותנית בתפיסת היזם את החסמים בפני שינוי מדיניות (חיצוניים או פנימיים) כגבוהים או נמוכים, ובאמצעותה מסבירה את שאלת העיתוי, מסגרת ההסדר, שינוי עמדת האוצר ומחדל השחקנים בהעלאת הנושא לסדר היום. ולבסוף, שלוש

שאלות חשובות, הנוגעות לרפורמה ב-2008, שאלת העיתוי, שינוי עמדתו של האוצר וכשל הממשל, מקבלות הסבר שלם באמצעות כל חמשת כלי ההסבר.

נדמה כי בסופו של דבר, סיפור הפנסיה הוא סיפור פוליטי. במהלך הכולל אמנם היו מעורבים אידיאולוגיות, נאו ליברליזם והפרטה אך מה שמסביר באופן ישיר ומידי את התהליכים של הרפורמות בפנסיה היו ההיבטים הפוליטיים קצרי המועד. מגמת ההפרטה של מערכת הפנסיה בישראל ב-2008, בדומה למהלכים ב-1995 וב-2003, נשענה בעיקר על שיקולים קצרי טווח הנובעים מתפיסת עולם נאו-ליברלית ומאינטרסים שונים של פוליטיקאים שונים. לראשונה, שיתוף הפעולה בין נציגי העובדים לנציגי המעסיקים טמון היה באופיים של השחקנים עצמם וכן בעיתוי שבו האוצר איים בחקיקת חוק אם לא יגיעו השניים להסכם. תיאורית המוסדיות הרציונלית המתמקדת בשחקנים עצמם, ובאינטרסים האישיים שלהם, בראייה קצרת טווח ובהשגת הון פוליטי, היא המספקת את ההסבר העיקרי לרפורמה בפנסיה ב-2008. תרשים 16 שלהלן מתאר בתמצית את הניתוח הפוליטיביסטי של הרפורמה בפנסיה ב-2008. לתיאור תהליך קביעת מדיניות פוליטיביסטי של מזרחי ומידני (2006) הוספנו את משתנה התרבות הפוליטית (השפעה חזקה וישירה שורטטה בקו ישר שחור עבה והשפעה חלשה בקו שחור מקווקו ודק). אופייה של מדינת הרווחה, כפי שקיבל ביטוי ברפורמה בפנסיה ב-2008, משקף את מאזן הכוחות האידיאולוגי-פוליטי באותה העת. טעון זה מקבל חיזוק גם בהתייחס למשתנה התרבות הפוליטית, כפי שהוסבר לעיל. עבודת המחקר מעלה כי בהתייחס לרפורמה בפנסיה ב-2008 הטיעון הפוליטי הוא הדומיננטי, ובמונחי המודל החץ המוביל ממשבצת G1 המייצגת את הפוליטיקאים הוא בעל השפעה רבה יותר על G הרפורמה בפנסיה ב-2008, בהשוואה לחץ ממשבצת H1 המייצגת את הבירוקרטים.

תרשים 16 : הרפורמה בפנסיה 2008 – תהליך קביעת מדיניות פוליטיביסטי



פרק 7 : שלוש הרפורמות בפנסיה – השוואה ודיון

בפרקים הקודמים עסקה עבודת המחקר בניתוח אמפירי של השפעת משתנים שונים על עיצוב מדיניות ציבורית בתחום הפנסיה. בחינה פוזיטיביסטית של המתרחש בתחום הפנסיה בישראל בניתוח תלוי נתיב, יצרה תמונה לגבי כל צומת, הרפורמה ב-1995, הרפורמה ב-2003 והרפורמה ב-2008. בפרק זה ייעשה ניסיון לבחון את השפעת המשתנים השונים, באופן השוואתי בין שלושת הצמתים. מודל המחקר (ראה עמוד 25) ישמש לנו מפת דרכים לצורך ביצוע ההשוואה. תחילה, בפרק 7.1, נערוך השוואה בהתייחס למשתנים מבניים באופן הבא: בפרק 7.1.1 בהתייחס למסגרת הנורמה שבה עוגנה הרפורמה; בפרק 7.1.2 בהתייחס לשלושת המשתנים המבניים המופיעים במודל הרפורמות בניהול הציבורי (Pollitt & Bouckaert, 2004) משבצת A במודל המחקר; בפרק 7.1.3 בהתייחס לתרבות הפוליטית, משתנה מבני שהוסף למודל המקורי של פוליט ובוקהארט, משבצת B במודל המחקר. בהמשך, בפרק 7.2 נערוך השוואה בהתייחס למערכות יחסים בין השחקנים השונים בזירת המדיניות, משבצות C, D, G ו-H במודל המחקר, בפרק 7.3 בהתייחס למשברים ואסונות, משבצת E במודל המחקר ובפרק 7.4 בהתייחס לזימים, משבצת F במודל המחקר. לאחר מכן יוקדש פרק 7.5 לבחינה השוואתית של הרפורמות בהתייחס לתיאוריות ששימשו אותנו בעבודת המחקר באופן הבא: פרק 7.5.1 יערוך השוואה בהתאם לתיאורית הקורפורטיזם ופרק 7.5.2 יערוך השוואה בהתאם להסברים להתפתחות או נסיגת מדינת הרווחה. ולבסוף, בפרק 7.6 נערוך השוואה בניסיון להעריך את סוג השינוי המוסדי. תחילה, בפרק 7.6.1 נבחן השוואתית את מידת השינוי בכל אחת מהרפורמות. בהמשך, בפרק 7.6.2 ננסה לאפיין את השינוי במדיניות הפנסיה בהשוואה לשינוי במדיניות הבריאות. תת הפרק 7.7 החותם פרק זה, יסכם את תרומת המחקר. לאחר הצגת מבנה הפרק, נעבור לבחינה השוואתית של גורמים מבניים בהתייחס לכל רפורמה.

7.1 משתנים מבניים

7.1.1 מסגרת הנורמה בה עוגנה הרפורמה

תהליך קביעת מדיניות ציבורית בתחום יחסי עבודה מקבל ביטוי, בין היתר, בדמות חקיקת עבודה. נספח ג' כולל סקירה השוואתית של מאבקי עובדים והסדרה חקיקתית של יחסי עבודה במדינות שונות בעולם ונספח ד' מתאר הסדרת יחסי עבודה בישראל מקום המדינה. בישראל, לאורך השנים, הנושא של פנסיה חובה, עלה עשרות פעמים לסדר יומה של הכנסת בהצעות חוק (ראה טבלה 4). אולם, כאשר בוצע השינוי המוסדי הוא התקבל ב-1995 בהחלטת ממשלה, ב-2003 בסעיף בחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) התשס"ג 2003 וב-2008 בצו הרחבה ולא בחקיקה ראשית. תרשים 14 בפרק אודות הרפורמה ב-2008 מתאר את סוגי ההסדרים – הסכם קיבוצי, צו הרחבה, חוק – במסגרתם עוגנו מהלכים ורפורמות בתחום הפנסיה בישראל לאורך השנים. טבלה 7 שלהלן מתארת מסגרת נורמטיבית של כל אחת משלוש הרפורמות בפנסיה. עבודת המחקר העלתה את הטענה כי היזם הפוליטי, במהלך תכנון האסטרטגיה שלו חושב במונחים של חסמים חיצוניים וחסמים פנימיים, בהתאם לטיפולוגיה של האקר. בהתאם נמצא, כי היזם הפוליטי, אנשי האוצר, נקטו אסטרטגיה של עיצוב מחדש בהחלטת הממשלה ב-1995 כאשר החסמים בפני שינוי מדיניות הן פנימי והן חיצוני היו נמוכים. מנגד, ב-2003 וב-2008 כאשר החסמים בפני שינוי מדיניות הן פנימי והן חיצוני היו גבוהים, נקטו אנשי האוצר אסטרטגיה של סחף שקיבלה ביטוי פעם בדמות תיקון חקיקה בחוק ההסדרים ומאוחר יותר, בלחץ על שחקנים אחרים שהוליד צו הרחבה (ענתבי ראיון 01.01.13; נוימן ראיון 03.02.13; לין ראיון 09.04.13).

טבלה 7: המסגרת הנורמטיבית של הרפורמה בפנסיה:

המשתנה	רפורמה 1995	רפורמה 2003	רפורמה 2008
מסגרת ההסדר	החלטת ממשלה מספר 5156 מיום 29 במרץ 1995	תיקון לחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981, שנכלל בחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, ס"ח 1892, פרק י"ד: הסדר קרנות הפנסיה הוותיקות.	צו הרחבה, להסכם קיבוצי כללי לפנסיה מקיפה, בין ההסתדרות הכללית לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים
עקרי תוכן ההסדר	סגירת קרנות וותיקות ופתיחת קרנות חדשות	תקנון אחיד לכלל קרנות הפנסיה; אחידות בשיטת חישוב הפנסיה; מינוי מנהלים מיוחדים לקרנות הוותיקות	זכאות לביטוח פנסיוני ע"י המעביד למגזר רחב של עובדים

7.1.2 גורמים מבניים במודל של פוליט ובוקהארט – משבצת A במודל המחקר

גורם מבני מרכזי, המוצע במודל הרפורמות בניהול הציבורי (Pollitt & Bouckaert, 2004) ששימש אותנו ככלי ניתוח בעבודה זו, הם *כוחות הגלובליזציה*. הגלובליזציה מתאפיינת בהגברת התלות הכלכלית בין מדינות, באינטגרציה גוברת בין כלכלות, בתנועה חופשית של הון וכוח אדם בין גבולות ובעליית כוחן של חברות עסקיות רב-לאומיות. גלובליזציה אינה נשארת רק בתחום הכלכלי, היא כוללת גם העצמה של קשרים חברתיים ותרבותיים חוצי גבולות. הגלובליזציה משפיעה ישירות על שוק העבודה ורק באופן עקיף על יחסי עבודה, על זכויות עובדים ועל רפורמה בפנסיה. בהתאם, לא ציפינו שתהיה השפעה ישירה על הרפורמה בפנסיה אלא השפעה עקיפה בלבד. בעוד ובשנת 1995 הייתה הגלובליזציה תהליך חדש יחסית, מצאנו שהגלובליזציה השפיעה במידה רבה יחסית על שוק העבודה (פוגל ראיון 04.12.12; עמי כהן ראיון 18.12.12; בן יעיש ראיון 31.12.12; ברנע ראיון 04.01.13). ואולם במהלך השנים, ככל שהגלובליזציה הוטמעה במשק הישראלי, השפעתה על שוק העבודה בכללותו (בניגוד להשפעה על תחום תעסוקה ספציפי) הלכה ונחלשה עד כי גם באופן עקיף, כבר כמעט ולא הייתה קיימת הן בהתייחס לרפורמה ב-2003, והן בהתייחס לרפורמה ב-2008.

מודל הרפורמות בניהול הציבורי מציע גם את *השינויים הסוציו דמוגרפיים* כגורם המשפיע על החלטות מדיניות (Pollitt & Bouckaert, 2004). הכוונה היא ללחצים לביצוע שינויים, הנגרמים כתוצאה משינוי בהרכב האוכלוסייה במהלך השנים, הכולל בין היתר את הזדקנות האוכלוסייה ואת העלייה בדרישה לתעסוקה בקרב נשים, חרדים ומיעוטים. בחינת משתנה זה, בניגוד לכוחות הגלובליזציה, משמעה כי ההשפעה על המדיניות הציבורית נובעת מלחצים מתוך המדינה ולא מחוצה לה. בהתייחס לרפורמה ב-1995 השינוי הדרמטי בהרכב האוכלוסייה נבע מגל העלייה הגדול. העלייה הדרמטית באוכלוסייה הבורגית, חסרת זכויות פנסיה, השפיעה על הרכב האוכלוסייה בארץ ועל שוק העבודה, ובאופן עקיף על יחסי עבודה, על זכויות עובדים ועל גיבוש הרפורמה ב-1995.

בישראל, בדומה לעולם המערבי, תוחלת החיים עולה בהתמדה כל כמה שנים והיא משפיעה על יחסי עבודה ובאופן ישיר על החיסכון הפנסיוני. ככל שתוחלת החיים עולה כך מתארכות שנות הפרישה וכך אחוזים רבים יותר מן האוכלוסייה מתקיימים מכספי הפרישה. בעשורים האחרונים, בנוסף להזדקנות האוכלוסייה, שינויים סוציו דמוגרפיים באו לביטוי בישראל, גם בגידול דורשי תעסוקה בקרב נשים, ערבים,

וחרדים. בהתייחס לרפורמות ב- 2003 וב-2008, שינויים הסוציו דמוגרפים באופן שבו הרכב שוק העבודה כלל קבוצות גדלות והולכות של אוכלוסיות חלשות, חיזקו את הנטייה לרפורמות נאו ליברליות. בהתאם למצופה, השינויים הסוציו דמוגרפיים שימשו לקראת הרפורמה ב- 2003 לחץ משני לביצוע, באופן שבו החלישו אפשרות ליצירת התנגדות (יצחקי ראיון 12.02.13; כהן ראיון 18.12.12; זילוני ראיון 27.02.13; דומיניסיני ראיון 09.05.13; סרצ'נסקי ראיון 13.05.13) ולקראת 2008 אפשרו מהלך, שתוכנו מוביל לתשלום קצבות לפנסיה נמוכות, שאין בהן כדי להביא בעתיד לשיפור של ממש במצבם של הקשישים. עבודת המחקר מעלה כי בהתייחס לשלוש הרפורמות השפיע המשתנה הסוציו דמוגרפי השפעה רבה על שוק העבודה ובאופן עקיף על יחסי עבודה, זכויות עובדים והרפורמה בפנסיה.

המדיניות הסוציו-כלכלית היא גורם מבני שלישי המשפיע על החלטות מדיניות לפי מודל הרפורמות בניהול הציבורי (Pollitt & Bouckaert, 2004). הרפורמה הראשונה שהונהגה במערכת הפנסיה בישראל, בשנת 1995, נועדה לצמצם את הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה, אך היא גם משקפת את המעבר לכלכלת שוק ואת המדיניות המכוונת לשלוט בהוצאות הממשלה (שורר ראיון, 27.1.2013) בהמשך לתוכנית הייצוב של שנת 1985 (ספיבק, 2010). לדעת רבים, שיקולים אלה אף הובילו את משרד האוצר להציג אומדן מופרז של גודל הגירעון האקטוארי (פלג, 2006).

בדומה, לקראת הרפורמה ב- 2003, תהליכי שינוי כלליים בחברה הישראלית יצרו כוחות חזקים בעד ליברליזציה (ברנע ראיון 04.01.13; סלבין ראיון 24.01.13). בספטמבר 2001, כשנה לאחר פרוץ האינתיפאדה וכמחצית השנה לאחר שהחלה בכהונתה ממשלת שרון הראשונה, פתחה ממשלת ישראל בסדרה של צעדים כלכליים, שפגעו באופן חמור במערכות השכר והתעסוקה, במערכת הביטוח הפנסיוני, ברשת הביטחון הסוציאלי, בהגנה המשפטית על העובדים, במערכות שירותי החינוך, הבריאות והרווחה, במעמדם של מוסדות אזוריים כדוגמת ארגוני העובדים ובמעמדה של הכנסת (סבירסקי ואטיאס, 2003). ברפורמה זו קרנות הפנסיה הולאמו, הלאמה לצורך הפרטה, ונקבעו שורה של כללים המלמדים באופן ברור על הסרת האחריות של הממשלה. בהמשך, בתקופה שבין 2003 ל-2008 המשיכו ממשלות ישראל להחזיק במדיניות סוציו-כלכלית, בצעדים התומכים בהפרטה ומצמצמים את היקפה ותכולתה של מדינת הרווחה. וכך משתנה המדיניות הסוציו אקונומית השפיע רבות על זכויות עובדים ובעקיפין על יצירתה של רפורמה, שתוכנה הגדלת הכספים המוזרמים לשוק החופשי בצד תשלום קצבאות פנסיה נמוכות בבוא היום למבוטחים (ברנרד ראיון 04.12.12; יצחקי ראיון 12.02.13). בניגוד לטיעונים בספרות העולמית על פיהם צמצום מדינת הרווחה נעשה כחלק מתכנון ארוך טווח המושתת על בסיס אידיאולוגי (Pierson, 1995; 2001), טוענת עבודת המחקר כי תהליך זה נבע, במקרה הישראלי, במידה רבה, משאיפותיהם של שחקנים בזירה הציבורית למקסם מימוש אינטרסים אישיים תחת אילוצים המכתיבים להם שיקולי טווח קצר.

בהתייחס לשלושת הגורמים המבניים שנדונו עד כה, כוחות הגלובליזציה, שינויים סוציו דמוגרפיים ומדיניות סוציו כלכלית, הרי במקרה של המשק הישראלי, קובעי המדיניות והמיישמים שלה רואים בהם כבעלי השפעה על ביצוע רפורמות בתחום הפנסיה. השערה 1 טוענת כי בעשורים האחרונים הגלובליזציה וההפרטה, שינויים סוציו דמוגרפיים ושינויים סוציו-אקונומיים מחלישים את כוח העובדים, מה שמשפיע על עיכוב בהסדרת יחסי עבודה. איסוף הנתונים מלמד כי למשתנים אלה הייתה השפעה עקיפה על תהליכי גיבוש ועיצוב הרפורמות בפנסיה, דבר אשר תומך בהשערה 1. טבלה 8 שלהלן מתארת את מידת ההשפעה וסוג ההשפעה של המשתנים המבניים על כל אחת מהרפורמות בפנסיה.

טבלה 8: השפעת הגורמים המבניים במודל פוליט ובוקהארט על שלוש הרפורמות בפנסיה:

הגורם המבני	הרפורמה 1995-ב	הרפורמה 2003-ב	הרפורמה 2008-ב	סוג ההשפעה על הרפורמה בפנסיה: ישירה / עקיפה*
כוחות הגלובליזציה (לחץ מבחוץ)	תופעה חדשה יחסית השפעה רבה על שוק העבודה	תופעה מוכרת השפעה מועטה עד לא קיימת על שוק העבודה	תופעה מוכרת השפעה מועטה עד לא קיימת על שוק העבודה	עקיפה מדרגה שלישית
שינויים סוציו דמוגרפיים (לחץ מבפנים)	גלי עלייה שכללו אוכלוסייה בוגרת חסרת זכויות פנסיה; השפעה רבה על שוק העבודה	גלי עלייה בתוחלת החיים יחד עם גידול דורשי תעסוקה בקרב נשים, ערבים, וחרדים; השפעה רבה על שוק העבודה	עלייה בתוחלת החיים יחד עם גידול דורשי תעסוקה בקרב נשים, ערבים, וחרדים; השפעה רבה על שוק העבודה	עקיפה מדרגה שלישית
מדיניות סוציו כלכלית	הפתעה – רבין ושוחט מאמצים מדיניות ניאו ליברלית והפרטות. השפעה רבה על זכויות עובדים	שרון ונתניהו מקדמים מדיניות ניאו ליברלית. השפעה רבה על זכויות עובדים	אולמרט והירשזון מקדמים מדיניות ניאו ליברלית. השפעה רבה על זכויות עובדים	עקיפה מדרגה ראשונה

* סוג ההשפעה על הרפורמה בפנסיה: **השפעה ישירה** – השפעת משתנה על הרפורמה בפנסיה; **השפעה עקיפה מדרגה ראשונה** – השפעה על זכויות עובדים ובאמצעותה על הרפורמה בפנסיה; **השפעה עקיפה מדרגה שנייה** – השפעה על יחסי עבודה, על זכויות עובדים ובאמצעותם על הרפורמה בפנסיה; **השפעה עקיפה מדרגה שלישית** – השפעה על שוק העבודה, על יחסי עבודה, על זכויות עובדים ובאמצעותם על הרפורמה בפנסיה.

7.1.3 משתנה מבני נוסף, התרבות הפוליטית – משבצת B במודל המחקר

בהשוואה לעבודות אחרות שבחנו שינויים מוסדיים (Mahoney, 2000; Cohen & Mizrahi, 2011; Hacker, 2004; Streeck & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010) טוענת העבודה כי משתנה התרבות הפוליטית הוזנח. **התרבות הפוליטית** במדינת ישראל מאופיינת בחוסר יציבות של כללי המשחק הפוליטיים, אווירה של חוסר סדר ונוהג של אי קיום חוקי עבודה. חוקרים שונים (שפרינצק, 1986, ראובני, 1998) מזהים בישראל נורמה של אי קיום כללי מנהל תקין ואי ציות לחוקים הנובעים מסיבות היסטוריות וחברתיות הייחודיים לישראל. שלל גורמים מבניים ותהליכים חברתיים הובילו לאורך השנים, חלקים נרחבים בחברה הישראלית, לאמץ דפוס פעילות של קביעת עובדות בשטח בכל הקשור להספקת שירותים שהממשלה אינה מספקת בכמות או באיכות המבוקשת. בישראל, התופעה של "פוליטיקה אלטרנטיבית", הלכה וגברה בעיקר על רקע בעיית אי המשילות, המבנה המוסדי, נסיגתה של מדינת הרווחה, השחיתויות במערכת הפוליטית והמנהלית, השסעים הרבים בחברה הישראלית ובעיותיה המדיניות ביטחוניות של המדינה.

במודל של שוק שבו כל קבוצת אינטרס מבקשת להגדיל את חלקה ב"עוגה" הציבורית, יש לעצב הסדרים מבניים וכללים פרוצדוראליים שיבטיחו ייצוג הוגן לכוחות הפוליטיים השונים, ויאפשרו את השתתפות הציבור בהליך החלוקתי. בפועל, פרטים שונים בחברה הישראלית חשים כי קולם אינו נשמע, והם מודרים ממעגלי קבלת ההחלטות וחלוקת המשאבים (מזרחי ומידני, 2006; זילבר, 2006). במקרים אלו הפרטים פועלים בדרכים שונות: פנייה לבית המשפט העליון, התנהגות דמוית יציאה (quasi-exit) להספקה אלטרנטיבית של המוצר הציבורי או שימוש בפרקטיקות של שחיתות, כדי להשיג מהדרג המקצועי האחראי

על ניהול המשאבים הציבוריים חלוקה והקצאה שונה של משאבים אלו. בחינה השוואתית של המשתנה המבני, התרבות הפוליטית, תעשה באמצעות התופעה של פוליטיקה אלטרנטיבית בתחום הפנסיה וכן באמצעות השימוש בפרקטיקות של שחיתות.

פוליטיקה אלטרנטיבית בדמות פנייה לבית המשפט או למחוקק

פנייה לבית המשפט או למחוקק במקום הידברות עם הצד שכנגד, היא התנהגות המאפיינת שחקנים שונים בתחום הפנסיה. קרנות הפנסיה הפרטיות פנו ב-1994 לבג"צ⁶² וביקשו בשם עיקרון השוויון את אותם תנאים מפליגים שהיו קיימים אז בקרנות ההסתדרותיות. הממשלה התנגדה מחשש שהדבר יהרוס את שוק ההון. בג"צ הכריע לטובת הקרנות הפרטיות, והכרעתו הייתה הקטליזטור העיקרי לביצוע הרפורמה ב-1995. במקביל, פנו מנהלי קרנות הפנסיה כלל ומגדל לבג"צ כנגד משרד האוצר⁶³ בשל ההגבלה על השקעת כספי עמיתיהן באג"ח מיועדות, אך עתירותיהן נדחו. בשנים 2002-2003 הגישו קרנות הפנסיה שתי תביעות לבית המשפט המחוזי, בטענה כי ההסתדרות גזלה כספים במשך עשרות שנים מעמיתי הקרנות שבשליטתה, לצורך מימון גירעונותיה. במקרה אחר, הגישה קרן הגמלאות תביעה נגד אגד לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו בטענה, כי מאז שלהי שנות השבעים של המאה הקודמת אגד לא העבירה לקרן הגמלאות סכומי כסף שהייתה מחויבת להעביר לה בגין פרישה מוקדמת של חברים לגמלאות. במקרה נוסף, הגישו קרנות הפנסיה תביעה כנגד אנשי האוצר בבקשה למתן צו מניעה ארעי האוסר על מינוי "מפקחים מיוחדים" לקרנות הפנסיה. ההסתדרות הגישה תביעה נגד התאחדות התעשיינים והמדינה, בה דרשה להימנע מלפגוע בהסכמים קיבוציים הנוגעים לפנסיה, ולהצהיר על בטלותו של הפרק המעגן את הרפורמה בחוק.

בדומה, לקראת הרפורמה ב-2008, אנשי האוצר פונים לערוץ חלופי (חקיקה) במקום להידבר עם השחקנים האחרים במשולש הקורפורטיסטי. הם יוזמים הצעת חוק ומאיימים על השחקנים האחרים, שאם לא יגיעו להסכם, יקדמו חקיקה ראשית בכנסת (אריאב ראיון 14.01.13; ענתבי ראיון 01.01.13; לין ראיון 09.04.13). השערה 6 טוענת כי אנשי האוצר מעדיפים שימוש בפוליטיקה אלטרנטיבית בכל הקשור לפניה לערוצים חלופיים (חקיקה) על פני הידברות ישירה עם ארגוני העובדים וההסתדרות. וכך האוצר מקדם באופן חד צדדי רפורמות שנועדו להחליש את ארגוני העובדים ואשר בפועל מוליכות לנסיגת מדינת הרווחה. פעילות אנשי האוצר ערב הרפורמה ב-2003 וערב הרפורמה ב-2008 תומכת בהשערה 6.

נוהג של שחיתות

הדרה ממעגלי קבלת ההחלטות וחלוקת המשאבים מובילה לעיתים, גם לשימוש בפרקטיקה של שחיתות. לאורך ההיסטוריה האנושית, דוגמאות רבות מעידות על יצרי התאוה והחמדנות, המאפיינים את בני האנוש הנושאים במשרות שלטון. שימוש מושחת בעוצמה שלטונית הוא דפוס מוביל במהלך השנים במדינות רבות בעולם (Lambsdorff, 1997; C. Bicchieri & J. Duffy, 1997; Nye, 1967; Dobel, 1978; Jong-Sung & Khagram, 2005; Treisman, 2007; Ulsaner, 2008). בדומה, שחיתות אינדיבידואלית מאפיינת את החברה הישראלית מראשית ימיה. היא הפכה להיות המאפיין הבולט בקרב לא מעט נבחרי ציבור, מסוף שנות השמונים ואילך (מצקין, 2012). עבודת המחקר מחדשת בכך שהיא קושרת את מושג השחיתות לנושא הרגולציה בשוק הישראלי ובאופן ממוקד יותר לתחום הפנסיה. תרומתה של עבודת המחקר היא בשילוב גורם השחיתות עם הניתוח של השינוי המוסדי, כשהיא מיישמת שילוב זה לתחום יחסי העבודה והרפורמות בפנסיה.

שורשי הגישה החופשית לכללי מנהל תקין ולציות לחוק אפיינו גם את מנהיגות מפא"י בהקמת המדינה. הפוליטיקאים הקימו את הבירוקרטיה הציבורית בישראל, עמדו בראשה מיום הקמתה, ואיישו אותה בנאמניהם. "התפרצות השחיתות" המשמעותית ביותר שהתרחשה בישראל חלה כנראה במהלך כהונת אריאל שרון בראשות הממשלה, בשנים 2001-2005 (נבות, 2012). עבודת המחקר מגלה כי בתחום גיבוש מדיניות הפנסיה, בולטים במיוחד שחקני הווטו, עקב המעורבות של החשבים באוצר, היוע"משים והמערכת המשפטית לגווניה. לקראת הרפורמה ב-2003 מספקת תיאורית הבחירה הציבורית הסבר ליכולת ההכלה של השחיתות לכאורה של שרון ע"י שחקני הווטו. שרון הפוליטיקאי רוצה להיבחר בשנית. לפיכך, כאשר הוא נתפס כחלש בסוגיות של מוסר אישי, הוא מסית את השיח לסוגיות בהן הוא נתפס חזק, סוגיות בטחון והתנחלויות. שחקני הווטו מכילים את גילויי השחיתות, בתמורה לתמיכת שחקן המפתח, ראש הממשלה, שנוקט התיישרות אידיאולוגית. ערב הרפורמה ב-2008 שימש הירשזון כשר אוצר בממשלתו של אהוד אולמרט. שחיתות פוליטית הייתה שכיחה באותם ימים. במרץ 2007 נחקר הירשזון במשטרה עקב חשדות הקשורים לקבלה שלא כדין של כספים במסגרת פעילותו בהסתדרות העובדים הלאומית, וביולי אותה שנה הוא התפטר. לימים הורשע הירשזון וישב בכלא. אולמרט שימש כראש הממשלה מינואר 2006 ועד מרץ 2009. גם שמו של אולמרט נקשר בפרשות פליליות, ובשנת 2014 הוא אף הורשע בכמה מהן. בהתייחס לרפורמה ב-2008, הרי שבניגוד לתקופת שרון שחקני הווטו, אינם מכילים את גילויי השחיתות והירשזון נאלץ להתפטר מתפקידו. עבודת המחקר דנה בנושא השחיתות, בהיותו אחד המאפיינים הבולטים של התרבות הפוליטית בישראל. נוסף על כך, השחיתות מלמדת כי לאורך השנים, טובות הנאה אישיות הן המניע לפעילותם של גורמי מפתח בשוק הישראלי. לא האידיאולוגיה היא המניע אלא אינטרסים אישיים. יחד עם זאת, בעבודת המחקר בחרנו שלא להרחיב על מעשי השחיתות והשלכותיהם, היות ולא נמצאה השפעה ישירה של השחיתות הפוליטית על הרפורמה בפנסיה. טבלה 9 שלהלן מתארת את השפעת התרבות הפוליטית על שלוש הרפורמות בפנסיה.

טבלה 9: השפעת התרבות הפוליטית על שלוש הרפורמות בפנסיה:

הגורם המבני תרבות פוליטית	הרפורמה ב-1995	הרפורמה ב-2003	הרפורמה ב-2008
פוליטיקה אלטרנטיבית	קרנות הפנסיה פונות לבג"ץ; הפנייה לביהמ"ש היא זרז לביצוע הרפורמה	קרנות הפנסיה פונות לבג"ץ; ההסתדרות פונה לבג"ץ הפנייה לביהמ"ש היא זרז לביצוע הרפורמה	אנשי האוצר יוזמים הצעת חוק יוזמת החקיקה היא זרז לביצוע הרפורמה
שחיתות	נוהג מקובל; אין השפעה ישירה על הפנסיה	נוהג מקובל; אין השפעה ישירה על הפנסיה	נוהג מקובל; אין השפעה ישירה על הפנסיה

7.2 השחקנים בזירת המדיניות

תיאורית המוסדיות הרציונלית המתמקדת בשחקנים עצמם, ובאינטרסים האישיים שלהם, שימשה כלי מרכזי לניתוח 3 הרפורמות בפנסיה. טבלה 10 שלהלן מתארת את התנהלותם של השחקנים המרכזיים בזירת המדיניות, בהתייחס לכל אחד מהשינויים המוסדיים, קרי לכל אחת מהרפורמות בפנסיה.

בניסיון לבחון מדוע החברה האזרחית עוסקת במינון נמוך בתחום הפנסיה, מגלה המחקר מספר הסברים מרכזיים: ראשית, עמותות העוסקות בהספקת שירותים חברתיים יותר ויותר נסמכות על המדינה והופכות להיות מעין שלוח של המדינה (נוצרת התאמה של הרציונל כולל הסכמים וחוזים עם המדינה); החלחול גורם לארגוני חברה אזרחית שלא לרצות למחות, לשנות; נוצרת תלות רעיונית. ההגמוניה השולטת היא של הון ושלטון והעמותות מקבלות את זה. שנית, לעמותות חסר ידע כלכלי, חסר ידע ניהולי ובמיוחד בניהול כספים. שלישית, המשולש הקורפורטיסטי הוא מבנה סגור. החברה האזרחית מחוץ לתמונה ולפיכך, המטרה היא ללכת לזירות שבהן ההגמוניה יותר קטנה והעמותות יכולות להשפיע. ולבסוף, אין תמריץ לעמותות לדאוג לפנסיה. אם ישפרו את תנאי העובדים הן עלולות לקרוס. הצורך לעסוק בפנסיה יוצר להם ניגוד עניינים ולפיכך הן מעדיפות לכאורה העסקה פוגענית (כך ראיון 17.08.15; לימור ראיון 18.10.15). השערה 5 טענה כי לתופעה של הפיכת ארגוני החברה האזרחית למעסיק מרכזי במשק, השפעה מעכבת על הסדרת יחסי עבודה. הנתונים שנאספו בעבודת המחקר תומכים בהשערה 5.

טבלה 10: השחקנים ערב הרפורמה בפנסיה – משבצות G, D, C ו-H במודל המחקר

השחקן	הרפורמה ב-1995	הרפורמה ב-2003	הרפורמה ב-2008
הציבור הרחב	תמך תמיכה עקיפה, הושפע מאמצעי התקשורת	תמך תמיכה עקיפה, הושפע מאמצעי התקשורת	תמך תמיכה עקיפה, הושפע מאמצעי התקשורת
קבוצות אינטרס:			
הסתדרות:	מנגנון מתנגד היו"ר (רמון) תומך	מנגנון והיו"ר (פרץ) מתנגדים	מנגנון והיו"ר (עייני) תומכים
קרנות הפנסיה	התנגדות	התנגדות	תמיכה
ארגוני מעסיקים	אדישות	אדישות	תמיכה
עמיתים חדשים	התנגדות	אדישות	תמיכה
החברה האזרחית	לא שותפה למהלך	לא שותפה למהלך	לא שותפה למהלך
פוליטיקאים	ראש הממשלה "תומך יוזמות" פותח את חלון ההזדמנויות	ראש הממשלה "תומך יוזמות" פותח את חלון ההזדמנויות	ראש הממשלה "תומך יוזמות" פותח את חלון ההזדמנויות
אנשי האוצר	יזם פוליטי, מנצלים את חלון ההזדמנויות	יזם פוליטי, מנצלים את חלון ההזדמנויות	יזם פוליטי, מנצלים את חלון ההזדמנויות

7.3 סקנדלים או אסונות במודל של פוליט ובוקהארט – משבצת E במודל המחקר

ספרות מחקרית העוסקת בשינוי מוסדי טוענת כי בין שהתנאים לשינוי חיצוניים ובין שהם פנימיים, הם מובנים באופן אסטרטגי על ידי גורמים פוליטיים. ההבניה של משבר, ולא משבר לכשעצמו, מסייעת להתגבר על מכשולים מוסדיים ואלקטוראליים התומכים בהמשכיות ההסדרים הקיימים (Campbell, 2002; Lieberman, 2002). על מנת שהבניות פוליטיות ישכנעו, עליהן להתייחס לנתונים אמפיריים המבליטים את הבעייתיות הגלומה במצב הקיים ומחזקים את ההכרה הציבורית בחשיבותם של ההסדרים החדשים ובהכרחיותם. אך לא דיי בכך, ליצירת קונצנזוס לשינוי יש להקנות לגיטימציה להסדרים החדשים אל מול ההסדרים הישנים, על ידי שימוש בערכים שנוגעים ללב הציבור (Schmidt, 2002; Beland, 2005).

עבודת המחקר טוענת כי הבירוקרטיה באוצר ביצעה בכל אחת משלוש הרפורמות הבניה של משבר, על מנת לנעול את המדיניות על פתרון אפשרי אחד למשבר – ב-1995 על הפתרון של סגירת הקרנות הוותיקות ופתיחת קרנות חדשות; ב-2003 על הפתרון של הלאמת הקרנות לצורך הפרטה וב-2008 על הפתרון של העברת האחריות לידי הפרט. הבניה של משבר, די בה כדי להתגבר על מכשולים מוסדיים ואלקטוראליים המתנגדים לשינוי מציאות קיימת (Campbell, 2002; Lieberman, 2002). לפי הספרות המחקרית, רפורמות ניאו-ליברליות משמעותיות לא צלחו הכרעה במערכות דמוקרטיות, אלא הן עוברות רק באווירת משבר, בין אם הוא יזום (הפיכה צבאית, מלחמה, "משבר אשראי"), ובין אם הוא מזדמן (פגיעת צונאמי, הוריקן וכו') (קליין, 2007).

7.4 יזמי מדיניות או "תומכי מדיניות" – הכוח המניע לשינוי – משבצת F במודל המחקר

הסדרים מוסדיים הם פירותיו של מאבק פוליטי ויחסי עוצמה בין קבוצות מאורגנות במהלך חלון של הזדמנויות לפעולה (Ebbinghaus, 2005). לאורך זמן הסדרים מוסדיים שומרים על יציבות אך גם עוברים שינויים. לעיתים, הסדרים אלו משתנים בצורה רדיקאלית. תקופה זו של שינוי רדיקאלי מכונה בספרות המחקרית 'צומת קריטי'. צומת קריטי מאופיין על ידי אימוץ דפוס פרטיקולארי של הסדר מוסדי מתוך מספר אלטרנטיבות. מנגנוני היזון חוזר (או מנגנוני שעתוק) המתבססים בתקופה זו אוכפים מחדש את ההתרחשות החוזרת של אותו דפוס פרטיקולארי, למרות העדרם של התנאים הראשוניים (Mahoney, 2000). הקונפליקט סביב ההסדר המוסדי אינו תם משתמה תקופת המיסוד. משום שהוא משפיע על העוצמה ועל חלוקת המשאבים קשה לערער עליו בעת שגרה. אולם משנפתח חלון הזדמנויות חדש יעלה שוב הקונפליקט על פני השטח (Thelen, 1999). השאלה היא באילו תנאים מתרחש שינוי מוסדי של מדיניות.

ניתן להתייחס לשחקנים המבקשים למסד הסדר מוסדי חדש כאל יזמי מדיניות (policy entrepreneurs). בדומה ליזמים עסקיים, יזמי מדיניות משקיעים משאבים במימוש רפורמות על מנת להשיג אינטרסים חומריים וסימבוליים (Beland & Hacker, 2004). יזמי מדיניות עשויים להיות נבחרים ציבור אך גם ביורוקרטים. ככל שנגישותם למוקד מקבלי ההחלטות גבוהה יותר כך עולה הסבירות שהם יצליחו לקדם רפורמות (Immergut, 1998). הארט, סטיוונסון ודייל (Hart, Stevenson, & Dial, 1995), המציינים שלושה מניעים לפעילות יזם הפועל מבחירה: 1) ניצול הזדמנות 2) ליצירת רווח 3) בלי שנתונים בידיו כלל המשאבים. מחקרי יזמות חברתית ופוליטית בוחנים יזמים המנצלים ומעריכים הזדמנויות הצצות בחברה ומעוניינים ליצור רווח חברתי לטובת הכלל (Austin et al., 2006). היזם הפוליטי מזהה לא אחת בעיה חברתית שבה המציאות נתפסת עבורו כבלתי נסבלת ודורשת טיפול (Nisbet, 1966) והוא עולה וצומח על רקע של משבר ולנוכח פער שנוצר בין המערכת הערכית (הרצוי) למערכת החברתית (המצוי) (מידני, 2004). ברם, קיומה של בעיה חברתית איננו מהווה תנאי מספיק. דרוש חלון הזדמנויות כדי לפעול. שני תנאים להצלחת היזם: נגישות למקבלי החלטות ויכולת גיוס תמיכה (Immergut, 1998; Meydani, 2008).

פקידי האוצר ממלאים תפקיד מרכזי בכל הנוגע לרפורמות (Meydani, 2008), ובמקרים רבים הרפורמות אף נושאות את שמם.⁶⁴ חוקרים שונים מצביעים על פקידי האוצר כ"שחקני ציר" או "יזמי מדיניות" במספר רב של רפורמות. זינגר (2011) מציג את תפקידם הפעיל בהקמת רשות המיסים⁶⁵, ממן ורוזנהק (2009) מציגים את שיתוף הפעולה בין הבנק המרכזי ופקידות האוצר, וכל אחד מגופים אלה בנפרד כיזמי רפורמות. לוי-פאואר (1999) מציג את תפקידם הפעיל בקידום הרפורמה בשוק התקשורת. בהתייחס

לרפורמה ב-2003, בדומה לרפורמה ב-1995, מקובלת הטענה כי הרפורמה בפנסיה הייתה פרי עמלם של פקידי משרד האוצר, יזמי המדיניות, אשר זיהו חלון הזדמנויות להעלאתה לראש סדר היום הפוליטי (רצון, 2008). ובאותו האופן ב-2008 איים משרד האוצר לכפות הסדר פנסיית חובה בחקיקה, אם ההסתדרות לא תגיע להסכמות עד מועד קבוע. המטרה הייתה לעודד את המעסיקים והעובדים להגיע להסדרים פנסיונים מוסכמים ולייתר בכך את הצורך בכפיית פרטי ההסדר הפנסיוני הסטטוטורי.

עבודת המחקר מבקשת להציג את הרציונל, לפיו יש לזהות את הכוח המניע של הרפורמה בשחקן אשר פתח את חלון ההזדמנויות, אותו נכנה "תומך היוזמות" ולא במי שניצל את אותו החלון. קרי, עבודת המחקר מעלה טענה כי הדומיננטיות של שרון כראש ממשלה ב-2003 והגיבוי המשמעותי שנתן שרון למהלכי הליברליזציה של נתניהו בדומה לדומיננטיות של רבין בזמנו כראש ממשלה ממקדת את הפוקוס על הכוח המניע לראש הממשלה, הוא "תומך היוזמות". ב-2008 אולמרט משמש כראש הממשלה והוא פותח את חלון ההזדמנויות יחד עם שני שחקנים מרכזיים בממשלתו. שוב ניכרת הדומיננטיות של הפוליטיקאים בתמיכה למהלך. ראשית, השפעת תפיסתו של הירשזון כפוליטיקאי את הנושא ומיקומו בעמדת מפתח של שר אוצר ערב הרפורמה בפנסיה ב-2008. שנית, עמיר פרץ כיהן כשר בטחון באותה העת. נושא הפנסיה לכל אורח היה אחד הנושאים המרכזיים בקמפיין הבחירות של פרץ לראשות מפלגת העבודה, ולאחר מכן תפס הנושא מיקום מרכזי בקמפיין של מפלגת העבודה בבחירות האחרונות, לצד נושאים כמו שכר המינימום. פרץ, שנאבק על עתידו הפוליטי במסגרת הבחירות לראשות העבודה, קיווה בשעתו כי גם נושא הפנסיה יאושר בכנסת בהקדם, ויהווה הישג חברתי נוסף למפלגת העבודה תחת הנהגתו. וכך לקראת 2008 שימש אולמרט ראש הממשלה ויחד עמו הירשזון ופרץ כ "תומכי יוזמות" למהלך. מבחינה אמפירית עבודת המחקר מלמדת כי ראש הממשלה הוא הכוח המניע, הוא השולח, בעוד שר האוצר הממונה על ידו הוא השליח ואנשי האוצר הם שליחים מדרגה שנייה. עבודת המחקר מחדשת בכך שהיא שמה את הפוקוס על מי שפתח את חלון ההזדמנויות, היינו "תומך היוזמות" ורואה בו את הכוח המניע לשינוי המוסדי, את הכוח המניע לרפורמה. תרומתה של עבודת המחקר היא בהסתת המיקוד ממי שניצל את חלון ההזדמנויות אל מי שפתח את אותו החלון, בניתוח של השינוי המוסדי, כשהיא מיישמת מיקוד זה לתחום יחסי העבודה והרפורמות בפנסיה. בחינת הממשלות מלמדת כי באופן עקבי במציאות הישראלית ראש הממשלה הוא זה שמכתיב את המדיניות הכלכלית בעוד שר האוצר משמש השליח.

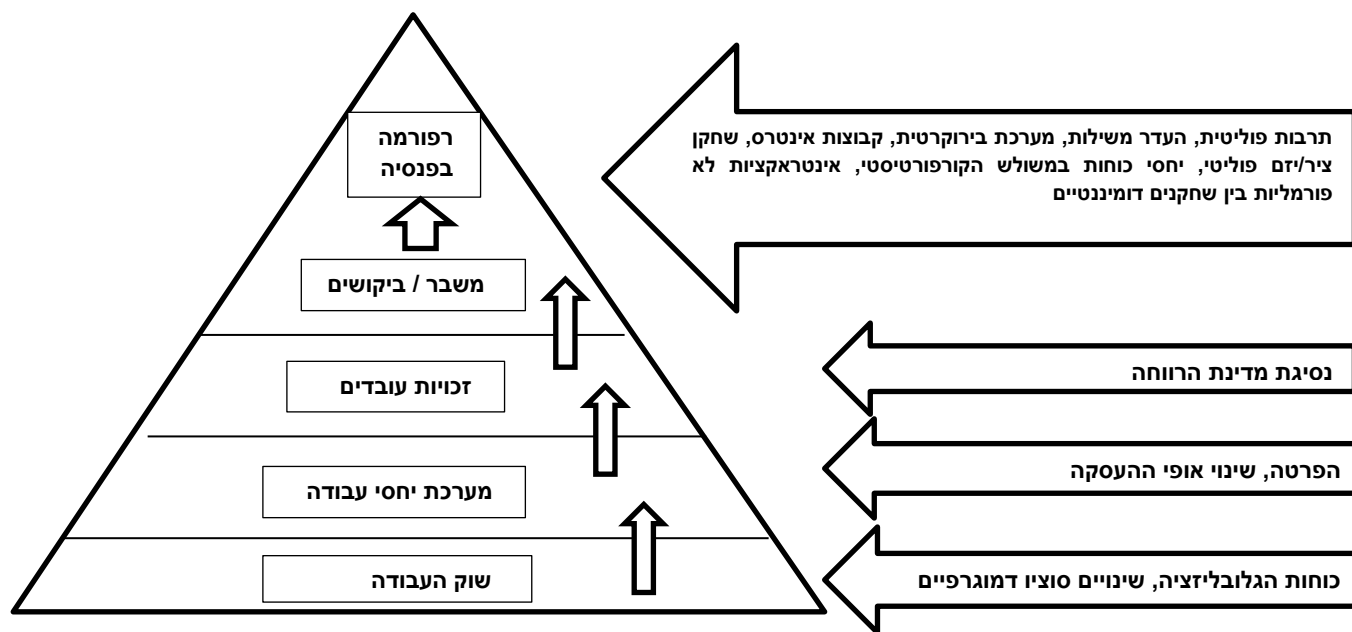
מבחינה אמפירית עבודת המחקר מלמדת כי ראש הממשלה הוא הכוח המניע, הוא השולח, בעוד שר האוצר הממונה על ידו הוא השליח ואנשי האוצר הם שליחים מדרגה שנייה. בחינת הממשלות מלמדת כי באופן עקבי במציאות הישראלית ראש הממשלה הוא זה שמכתיב את המדיניות הכלכלית בעוד שר האוצר משמש שליח מטעמו. טבלה 11 מסכמת את נושא היזם בהשוואה בין שלוש הרפורמות.

טבלה 11: יזם מדיניות – השוואה בין שלוש הרפורמות בפנסיה:

המשתנה	הרפורמה ב-1995	הרפורמה ב-2003	הרפורמה ב-2008
יזם מדיניות	אנשי האוצר היו היזם שהוביל ודחף למהלך; ניצלו חלון הזדמנויות	אנשי האוצר היו היזם שהוביל ודחף למהלך; ניצלו חלון הזדמנויות	אנשי האוצר היו היזם שהוביל ודחף למהלך; ניצלו חלון הזדמנויות
חידוש במחקר: "תומך יוזמות"	דגש על השחקן שפתח חלון רבין נתן גיבוי לשוחט; רוה"מ הוא הכוח המניע לשינוי	דגש על השחקן שפתח חלון שרון נתן גיבוי לנתניהו; רוה"מ הוא הכוח המניע לשינוי	דגש על השחקן שפתח חלון אולמרט נתן גיבוי להירשזון; רוה"מ הוא הכוח המניע לשינוי

לסיכום חלק הניתוח, של השפעת המשתנים השונים על הרפורמה בתחום הפנסיה, מתאר תרשים 17 את מידת ההשפעה של המשתנים השונים על המשתנה המוסבר. לאחר ניתוח המשתנים נעבור לבחינה השוואתית של שלוש הרפורמות באמצעות כלי המחקר, אופי השינוי והשוואה לרפורמה בתחום הבריאות.

תרשים 17: מידת ההשפעה של המשתנים השונים על המשתנה המוסבר, הרפורמה בפנסיה



השפעה מדרגה ראשונה, המתוארת בחץ העליון, היא השפעה ישירה על המשתנה המוסבר היוצרת משבר או משפיעה על ביקושים. ניתוח המקרה של הרפורמה בפנסיה מצביע על חשיבות מכרעת למספר משתנים מסבירים: תרבות פוליטית, העדר משילות, מערכת בירוקרטית, קבוצות אינטרס, שחקן ציר/יזם פוליטי, יחסי כוחות במשולש הקורפורטיסטי, אינטראקציות לא פורמליות בין שחקנים דומיננטיים. שינוי בכל אחד מהמשתנים הללו עשוי לשנות את קביעת המדיניות בנוגע לרפורמה בפנסיה. כך למשל פעולתו של יזם יכולה לפרוץ את שיווי המשקל ולהוביל למשבר או לשינוי בביקושים שתוצאתם רפורמה בפנסיה. בדומה, שינוי באינטרסים של פוליטיקאים, בירוקרטים או קבוצות האינטרס או של אחד השחקנים במשולש הקורפורטיסטי, יכול אף הוא להוביל למשבר או לשינוי בביקושים שתוצאתם רפורמה בפנסיה. השפעה מדרגה שנייה, המתוארת בחץ השני מלמעלה, היא השפעה על זכויות עובדים ובאופן עקיף על המשתנה המוסבר. ניתוח המקרה של הרפורמה בפנסיה מצביע על השפעה עקיפה מדרגה שנייה למשתנה המסביר, מדיניות סוציו כלכלית אשר באה לביטוי בנסיגת מדינת הרווחה. למשתנה זה השפעה על זכויות העובדים באופן שבו נסיגת מדינת הרווחה גורמת לצמצום זכויות העובדים. השפעה מדרגה שלישית, המתוארת בחץ השלישי מלמעלה, היא השפעה על מערכת יחסי העבודה ובאופן עקיף בלבד על המשתנה המוסבר. ניתוח המקרה של הרפורמה בפנסיה מצביע על השפעה עקיפה מדרגה שלישית למשתנים המסבירים הפרטה ושינוי אופי ההעסקה. השפעה עקיפה מדרגה רביעית היא השפעה על שוק העבודה. ניתוח המקרה של הרפורמה בפנסיה מצביע על השפעה עקיפה מדרגה רביעית למשתנים המסבירים, כוחות

הגלובליזציה ושינויים סוציו דמוגרפיים, משתנים המופיעים גם הם כאבני יסוד במודל הרפורמות בניהול הציבורי, ולהפרכה, שהיא תוצר לוואי של המשתנים הללו, השפעה עקיפה מדרגה שלישית.

7.5 גישות ותיאוריות - כלי מחקר

7.5.1 תיאורית הקורפורטיזם

תיאוריית הקורפורטיזם סיפקה כלי ניתוח בעבודת המחקר, באמצעות ההתמקדות ביחסי הכוחות שבין הממשלה, ארגוני העובדים וארגוני המעסיקים בזמן נתון. ניתוח רפורמות בתחום הפנסיה מגלה כי יחסי הכוחות בין השחקנים משתנים באופן שבו ב-1995 מרכז הכובד מונח על הצלע של המדינה וארגוני העובדים, ב-2003 על הצלע של המדינה והמעסיקים ואילו ב-2008 על הצלע של ארגוני העובדים והמעסיקים, ראה תרשים 18 שלהלן. אינדיקציות אמפיריות מגלות שמראשית המדינה הועלו הצעות לחוק פנסיה חובה במשק. אולם, בעוד האוצר מביע לאורך השנים עמדה עקבית של התנגדות לרעיון, לקראת הרפורמה ב-2008 חל שינוי.

תרשים 18: יחסי כוחות במשולש הקורפורטיסטי – שלוש הרפורמות בפנסיה



ההסבר לשינוי בעמדת האוצר ב-2008, הוא הצורך שלו להיות ה"מבוגר האחראי" בין השחקנים במשולש הקורפורטיסטי. לאחר שנים רבות של גירעונות בקרנות הפנסיה יחד עם העלייה בתוחלת החיים, משרד האוצר מבין שיש לנקוט בפעולה. תוכנו של ההסדר ב-2008 מחייב את העובד ואת המעסיק באחוזי הפרשה הולכים וגדלים לצורך החיסכון, והוא מטיל את האחריות על הפרט. שינוי בעמדת האוצר נובע משינוי בתוכן ההסדר ולא משינוי אידיאולוגי. אין המדובר עוד בפנסיה תקציבית ואין הבטחה לתשואה. ישנה חובה לאיזון אקטוארי והחישוב בהתאם למקדם ההמרה, צעדים התואמים ניאו ליברליות.

7.5.2 גישות להסבר התפתחות או נסיגת מדינת הרווחה

בספרות המחקרית מקובל להצביע על שתי גישות מרכזיות להסבר התפתחות או נסיגת מדינת הרווחה: הגישה הפוליטית-אידיאולוגית והגישה המבנית מוסדית. לפי הגישה הפוליטית-אידיאולוגית אופייה של מדינת הרווחה משקף את מאזן הכוחות האידיאולוגי-פוליטי בחברה נתונה. בניגוד, לפי הגישה המבנית מוסדית, יש לייחס חשיבות נמוכה לשאלה איזו מפלגה נמצאת בשלטון, בעוד חשיבות גבוהה, יש לייחס לעמדה של הבירוקרטיה השירותית. ההסבר המבני להתפתחות מדינת הרווחה מדבר על התקרבות והתלכדות בין הזרמים הפוליטיים העיקריים וטשטוש ההבדלים ביניהם. לפי הסבר זה התרחבות מדינת הרווחה נובעת מצמיחה כלכלית, התפתחות טכנולוגית, שינויים במבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה וכן בשל כוחן הגובר של הבירוקרטיה השירותיות שפועלות לחיזוק מנגנוני מדינת הרווחה ממניעים שלהן. גורמים

פוליטיים-אידיאולוגיים הם משניים בלבד. הקלו (Heclo, 1976) מדגיש את מרכזיות הבירוקרטיות השירותיות בתהליך.⁶⁶ התפתחות מדינת הרווחה (למשל בשבדיה ואנגליה) הייתה בעיקרה תהליך איטי ולא מתוכנן שבוצע מידי פעם באופן חלקי ובדרכים שונות. הפקידות הבכירה על דפוסי פעולתה, הכוללים התייעצות, שכנוע, אופורטוניזם חולף וכד' מילאה תפקיד מכריע בתהליך זה בעוד שהתחרות בין הזרמים הפוליטיים מילאה תפקיד משני בלבד. גם מחקרים מאוחרים הציגו את הבירוקרטיה השירותית כמקשה אחת בהתייחס לעיצוב תוכניות רווחה. כך למשל, מחקרו של קוזמו הווארד על חלקה של הבירוקרטיה בעיצוב תוכניות הבטחת הכנסה באוסטרליה (Howard, 2001), מחקרו של פטריק מרייר (Marier, 2005) אודות מעורבות הבירוקרטיה הממשלתית ברפורמות של מערכות הפנסיה בשוודיה ובצרפת ומחקרו של אסיסקוביץ (2007) אודות מעורבות הפוליטיקה הבירוקרטית להסבר מגמות במדינת הרווחה הישראלית. בניגוד לכל אלה, בחינת מכלול האינטרסים והאינטראקציות בין השחקנים ברפורמה בתחום הפנסיה ב-2003, מגלה עימות בין שחקני וטו, משרד האוצר ובית המשפט. שחקני וטו כידוע, הם מושג מפתח בבירוקרטיה הישראלית ונדמה שלא ניתן לעשות דבר ללא אישורם (רובינשטיין, 2010) (בכיר לשעבר באוצר, ראיון 26.02.13; קוציק ראיון 07.03.13). בעוד ההסתדרות פונה לבית המשפט, מאמצים אנשי האוצר פוליטיקה אלטרנטיבית בדמות פנייה לערוץ החקיקה, בנוגע למינוי מנהלים מורשים לקרנות הפנסיה הגרעוניות. שחקני הוטו אינם פועלים בקנה אחד וגופים אחרים שהם לא שחקני וטו משתמשים במתח הזה כדי לקדם את האינטרסים שלהם.

האינדיקציות האמפיריות מראות שבניגוד לנטען בספרות, במסגרת ההסבר המבני, לא ניתן להתייחס לבירוקרטיה השירותית כמקשה אחת. עבודת המחקר מראה שיש בעצם מתחים בין שחקנים שונים בבירוקרטיה השירותית וזה תואם את הגישה של תיאורית הבחירה הציבורית והניתוח הפוליטיביסטי. גילוי המתחים בין שחקני הוטו מהווה חידוש בספרות המחקרית. הצבעה על מתחים בין שחקני הוטו, מעניקה גושפנקא גם לניתוח עתידי על פי המוסדיות רציונלית, גושפנקא להסתכל על האסטרטגיות האינדיבידואליות וההתנהגות האינדיבידואלית של השחקנים. שחקני הוטו במקרה הזה הם החשבים באוצר והיועצים המשפטיים, בית המשפט. מה שאנחנו רואים ברפורמה ב-2003 זה עימות בין שחקני וטו. הם אינם פועלים בקנה אחד. וכך, בניגוד לנטען במסגרת ההסבר המבני לא ניתן לקבוע, כי יש אליטה או שהמערכת הבירוקרטית עובדת כגוף אחד, לצמצום או להרחבת מדינת הרווחה. מדובר כאן במסגרת מצומצמת יותר מה- "בירוקרטיה השירותית", מדובר בחלק משחקני הוטו. לא כל שחקני הוטו הולכים לכיוון אחד.

תפיסה מקובלת בספרות טוענת כי בהתייחס לרפורמות בישראל, לא כל כך משנה מי הפוליטיקאי שנמצא בתפקיד, אלא הנתב שמתווים הבירוקרטים. בניגוד למקובל בספרות נדמה כי בסופו של דבר, סיפור הפנסיה הוא סיפור פוליטי. במהלך הכולל אמנם היו מעורבים אידיאולוגיות, ניאו ליברליזם והפרטה, כמו גם שינוי משמעותי שעברו ההעדפות של הציבור הישראלי. אך מה שמסביר באופן ישיר ומידי את התהליכים של הרפורמות בפנסיה היו ההיבטים הפוליטיים קצרי המועד. מגמת ההפרטה של מערכת הפנסיה בישראל ב-2008 וב-2003, ובדומה למהלך ב-1995, נשענה בעיקר על שיקולים קצרי טווח הנובעים מתפיסת עולם ניאו-ליברלית ומאינטרסים שונים של פוליטיקאים שונים. שלוש הרפורמות בפנסיה הן תוצר של מאבק בין אינטרסים מעמדיים שמיוצגים ע"י מפלגות פוליטיות. אופייה של מדינת הרווחה, כפי שקיבל ביטוי בכל אחת מהרפורמות, משקף את מאזן הכוחות האידיאולוגי-פוליטי באותה העת. טעון זה מקבל חיזוק גם בהתייחס למשתנה התרבות הפוליטית, כפי שהוסבר לעיל. עבודת המחקר מעלה כי בהתייחס לכל אחת משלוש הרפורמות הטיעון הפוליטי הוא הדומיננטי, ובמונחי המודל החץ המוביל ממשבצת G1 המייצגת את הפוליטיקאים הוא בעל השפעה רבה יותר על G הרפורמה בפנסיה, בהשוואה לחץ המוביל לרפורמה

ממשבצת H1 המייצגת את הבירוקרטים. בעבודת המחקר שימשו אותנו מספר תיאוריות וכלים משלימים להסבר הרפורמות בפנסיה. לצורך השוואה בין הרפורמות בתת פרק זה, עשינו שימוש בשניים מהם. לסיכום תת פרק זה, נציג בטבלה 12 את מגוון הכלים ששימשו אותנו לניתוח בעבודת המחקר.

טבלה 12: תיאוריות ועקרונות משלימים להסבר שימוש ככלי מחקר:

כלי המחקר	תוכנו של הכלי
הסבר אידיאולוגי ערכי	הערכים הנלווים לאידיאולוגיה הניאו ליברלית וצמצום מדינת הרווחה, אשר הניעו את השחקנים הדומיננטיים בזירת המדיניות, הם המסבירים את המשתנה התלוי, הרפורמה בפנסיה
תיאוריית המוסדיות ההיסטורית	התנאים שנוצרו עקב הגירעונות בקרנות הפנסיה, הלחצים מצד הקבוצות השונות בזירת המדיניות, בשילוב עם עוצמות משתנות של החסמים הפנימיים והחיצוניים, הם המסבירים את הרפורמה בפנסיה
תיאוריית המוסדיות הרציונאלית	לפי תיאוריה זו, קיימות שתי אפשרויות להסבר: 1. השחקנים עצמם, המאפיינים שלהם ודרך התנהלותם הם הגורמים המסבירים את הרפורמה בפנסיה. העובדה שהפוליטיקאים מסתכלים לטווח קצר, ורוצים לסיים קדנציה בהצלחה, מביאה אותם לנקוט בצעדים מתחייבים, ללא בחינת הדברים לעומקם. 2. האינטרסים השונים של השחקנים בזירת המדיניות, מאבקי הכוחות ביניהם והצורך של חלקם להתפשר בכל פעם בנקודת זמן מסוימת, הם המסבירים את הרפורמה בפנסיה.
מודל הרפורמות בניהול הציבורי (P&B, 2004)	הסבר המשלב את תאוריית המוסדיות ההיסטורית עם תיאוריית המוסדיות הרציונלית, ולפיו, משתנים מבניים כלכליים-חברתיים ופוליטיים בשילוב עם אינטרסים של השחקנים בזירת המדיניות ומאפייני האינדיבידואל, הם הגורמים המסבירים את הרפורמה בפנסיה.
תיאוריית הקורפורטיזם	מערכת היחסים ומאבקי הכוח שבין שלושה שחקנים מרכזיים בזירת המדיניות, נציגי עובדים נציגי מעסיקים והממשלה, הם הגורמים המסבירים את הרפורמה בפנסיה

7.6 סוג השינוי המוסדי

7.6.1 מידת השינוי או ה'מהפך' שנעשה בכל שינוי

מידת השינוי או ה'מהפך' שנעשה בכל רפורמה, נבחנה באמצעות שני מדדים: (1) בהיבט של תוכן הרפורמה: ככל שהתוכן שלה שונה מהותית מהקיים, כך היא תיחשב חדשנית יותר; (2) בהיבט של כמות האנשים שיש לה השלכה לגביהם: ככל שכמות האנשים רבה יותר כך היא תיחשב 'מהפכנית' יותר. הרפורמה ב- 2008 נתפסת בקרב שותפיה, בתקשורת ועקב כך גם בקרב חלקים נרחבים בציבור כמהפכנית, 'אירוע הסטורי' (גולדשטיין, 2007) בשל הנהגת ביטוח פנסיוני מקיף במשק, פנסיית חובה. בניגוד לתפיסה מקובלת זו, עבודת המחקר טוענת כי בפועל, הרפורמה ב- 1995 היא המהפכנית ביותר. ברפורמה הראשונה התרחש השינוי המשמעותי ביותר היות ולראשונה נסגרו הקרנות הוותיקות ונפתחו קרנות חדשות. תוכן הרפורמה יצר לראשונה מצב חדש והיא למעשה השפיעה על כלל העובדים במשק והפורשים העתידיים לפנסיה. בניגוד, הרפורמה ב- 2003 הלאימה את ניהול הקרנות הוותיקות, וקבעה נהלים לאיזון אקטוארי ולמעשה עסקה בהיבטים טכניים של בעלי התפקידים בניהול הקרנות ובאופן ניהולן ותחום השפעתה היה על עמיתי הקרנות הקיימים. הרפורמה השלישית ב- 2008 היא אולי בעלת השם ה"חס" ביותר, ביטוח פנסיוני מקיף במשק, וחשובה בעיני רבים, אולם היא התקבלה כאשר כבר חלקים נרחבים של קבוצות עובדים שכירים מאוגדים בקרנות פנסיה ולעיתים אף עם תנאים מפליגים. בפועל יש ברפורמה של 2008 שינוי טכני,

של הוספת פורשים שכירים, בעיקר מקבוצות מוחלשות, כעמיתי קרנות פנסיה. טבלה 13 מתארת את מידת השינוי או המהפך שנעשה בכל רפורמה.

טבלה 13: מידת השינוי או ה'מהפך' שנעשה בכל רפורמה:

<u>הרפורמה ב-2008</u>	<u>הרפורמה ב-2003</u>	<u>הרפורמה ב-1995</u>	
בינונית	בינונית	גדולה ביותר	מידת השינוי
מינורי	מינורי	משמעותי ביותר	מהות ה'מהפך'

7.6.2 שינוי מוסדי בתחום הפנסיה בישראל בהשוואה לתחום הבריאות

דפוס השינוי המוסדי כפי שעלה מניתוח הנתונים, מגלה כי תחום הפנסיה שונה מתחומים אחרים. בתחום הפנסיה מתרחשת התקדמות לפי צמתים לפי רפורמות. בשונה, למשל בתחום הבריאות, ניתן לראות צומת אחד מרכזי, חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. מאז חקיקת החוק קשה להצביע על צמתים נוספים משמעותיים. עיקר השינוי הוא של הוספת שכבות של סחף. במועד כתיבת שורות אלה ישנו איזה שינוי בבריאות הנפש אבל הוא עדיין נחשב לשינוי שולי.

לעומת זאת, בתחום הפנסיה המהלך של התקדמות בצמתים הוא יחסית מהלך בולט. על פניו זה לא בדיוק שינוי מסוג הוספת שכבות או סחף. יש פה אלמנט שיכול להזכיר את הרציונל של שיווי משקל מהפכני (punctuated equilibrium). לכאורה, תקופות ארוכות של יציבות המופרעות מידי פעם על ידי משברים, שמביאים לשינוי מוסדי פתאומי ומשמעותי, רפורמה בפנסיה, בעקבותיו מושגת שוב יציבות מוסדית. המשברים המוסדיים נובעים משינויים בסביבה החיצונית, קרי מגורמים מבניים (Pierson & Skocpol, 2002; Pierson, 2000; Katznelson & Weingast, 2005 ; Streeck & Thelen, 2005) שבתחום הפנסיה מצביעה עבודת המחקר על שלושה צמתים קריטיים ומסלול התקדמות בין רפורמות, הרי שבפועל גם בתקופות שבין הרפורמות, מתרחשים שינויים, היוצרים בסיס להבשלה של הרפורמה הבאה. כך למשל, לקראת הרפורמה ב- 2003 חל שינוי בנושא פנסיה תקציבית, פנסיה המשולמת מהתקציב השוטף של הגוף שבו עבד הגמלאי הזכאי לה. להבדיל מפנסיה צוברת, ההפרשות להבטחת הפנסיה נעשות רק בידי המעביד (ולא בידי העובד). מנגנון זה היה נהוג בישראל בקרב עובדי המדינה וגופים ציבוריים נוספים. ב-3 במרץ 1999 נחתם הסכם קיבוצי, למעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת בשירות הציבורי. בשנת 2001 נפסקה הקליטה למסלול הפנסיה התקציבית בשירות המדינה. לאחר הרפורמה ב- 2003, נחקק ב- 2004 חוק גיל פרישה ובאותה העת התקבלה רפורמת בכר 2004 והחוקים שנחקקו בעקבותיה. שינויים אלה יצרו קרקע פורייה לגיבוש הרפורמה בפנסיה ב- 2008. מהלך השינויים בתחום הפנסיה לא פסק גם לאחר 2008. דוגמא עדכנית מהזמן האחרון היא, הנושא של מקדם המרה מעודכן שהוכנס בחוק ההסדרים 2015. המחקר הנוכחי מאמץ את הגישה, כי שינוי מוסדי נושא דפוס התפתחותי, המאופיין על ידי הצטברות של שינויים מינוריים לאורך תקופה ארוכה של זמן. בתחום הפנסיה לאורך השנים מתרחש תהליך של שינוי הדרגתי-תוספתי המאופיין בסחף והוספת שכבות. כמו כן, בנקודות זמן שונות, 1995, 2003 ו-2008, חלו התרחשויות, שהשחקנים בזירת המדיניות זיהו כשינוי מהפכני במציאות. כל אחת מנקודות הזמן הללו היא צומת קריטי, שהתקבל מהסתעפות ממסלול המציאות, שהיה בתחום הפנסיה עד לאותה העת. סיכום ההשוואה של שינוי מוסדי בתחום הפנסיה לעומת השינוי בתחום הבריאות ניתן לראות בטבלה 14 להלן.

טבלה 14: השוואה בין שינוי מוסדי בתחום הפנסיה לשינוי מוסדי בתחום הבריאות:

המשתנה	תחום הבריאות	תחום הפנסיה
צומת קריטית	אחת מרכזית: חוק ביטוח בריאות ממלכתי	3 צמתים: רפורמה ב- 1995, 2003 ו- 2008
הרקע לשינוי	לא מדיניות סדורה המבטאת אידיאולוגיה אלא שיקולים אינטרסנטיים של שחקנים ברגע נתון	לא מדיניות סדורה המבטאת אידיאולוגיה אלא שיקולים אינטרסנטיים של שחקנים ברגע נתון
תומך המדיניות – פותח חלון ההזדמנויות	ראש הממשלה - יצחק רבין	ראש הממשלה - יצחק רבין
יזם פוליטי	אנשי האוצר	אנשי האוצר
שחקן ציר	חיים רמון	חיים רמון
דפוס השינוי	צומת מרכזית אחת שינוי הדרגתי מסוג סחף	התקדמות לפי צמתים לכאורה, שינוי מהפכני בפועל, שינוי הדרגתי מסוג סחף

7.7 תרומת המחקר

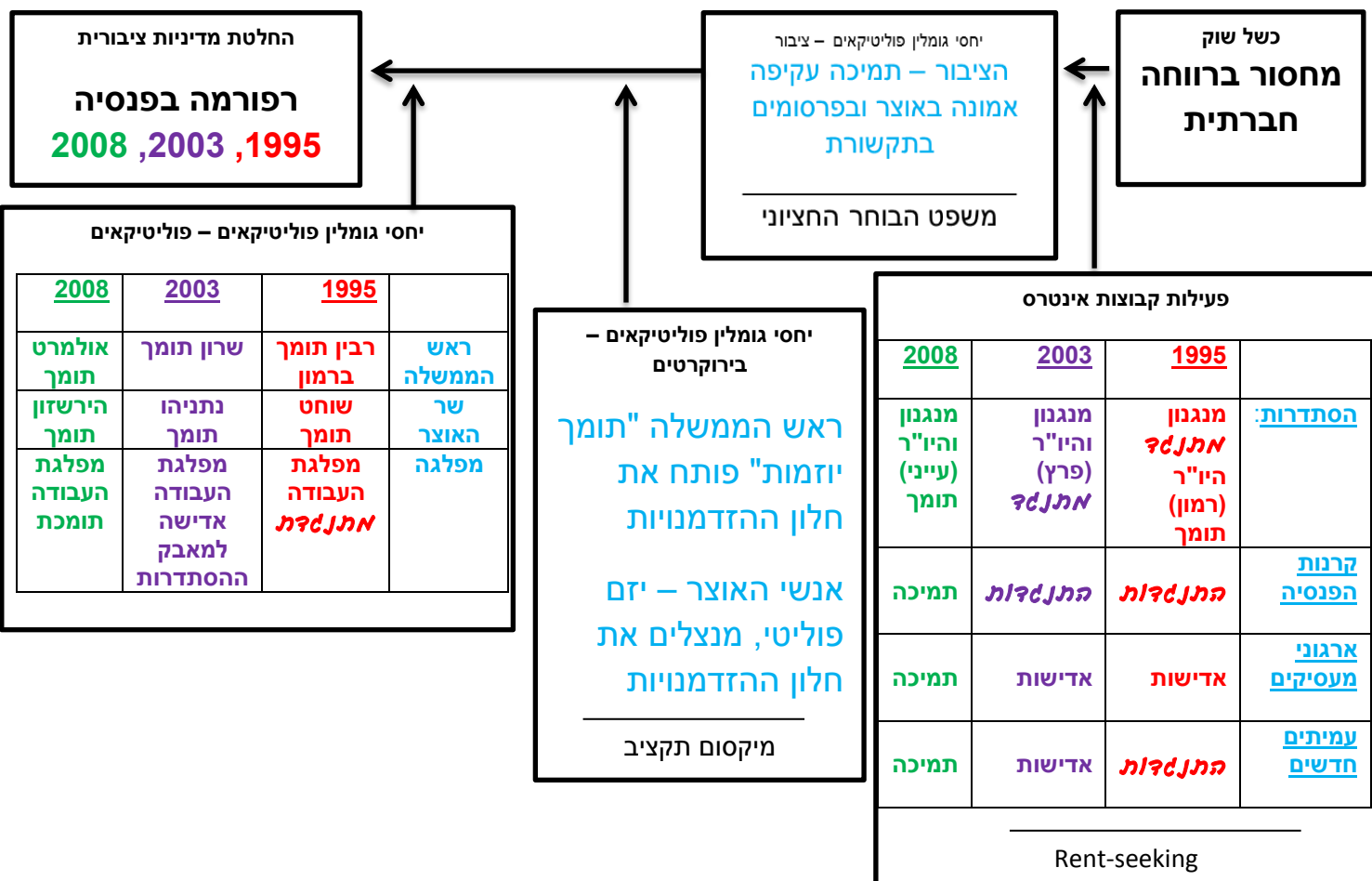
ממצאי המחקר מעלים כי לגורמים המבניים השפעה על שינוי מוסדי בתחום יחסי עבודה ובאופן עקיף על הרפורמות בפנסיה. בישראל, הדבר מקבל ביטוי באופן הבא: היות ובשנת 1995 היו כוחות הגלובליזציה תופעה חדשה יחסית, השפעתם על שוק העבודה הייתה רבה, בניגוד להשפעה מועטה עד לא קיימת לקראת הרפורמה ב-2003 וב-2008. שינויים סוציו דמוגרפיים משמעותיים חלו לאורך השנים והם השפיעו השפעה רבה על שוק העבודה ובאופן עקיף על הרפורמה בפנסיה. בניגוד לגורמים מבניים אלו, למדיניות הסוציו כלכלית הייתה השפעה ישירה על הפנסיה. במפתיע, פוליטיקאים מהשמאל לכאורה, רבין ושוחט, אימצו בזמנו מדיניות נואו ליברלית ועודדו הפרטות. בהמשך גם שרון ונתניהו ואולמרט והירשזון תומכים בניאו ליברליזם באופן שבו מתרחשת השפעה משמעותית וישירה על הרפורמות בפנסיה. בד בבד גם למשתנה התרבות הפוליטית, המקבל ביטוי בדמות פוליטיקה אלטרנטיבית השפעה ישירה ומשמעותית על הרפורמות בפנסיה. בהתאם, ב-1995 וב-2003 הפנייה לביהמ"ש היא זרז לביצוע הרפורמה, וב-2008 הפנייה לערוץ חקיקה היא הזרז לביצוע הרפורמה.

ממצאים אמפיריים שנאספו מגלים עוד, כי לשחקנים עצמם היה תפקיד מכריע בעיצוב ועיתוי כל אחת משלוש הרפורמות בפנסיה. לכאורה, שינוי מוסדי מסוג הרפורמה בפנסיה בישראל איננה מקרה ייחודי, אלא מקרה התואם את הרציונל של תיאורית המוסדיות הרציונלית. ואולם, עבודת המחקר תורמת בהוספת חשיבותו של היזם. היזם הפוליטי, במהלך תכנון האסטרטגיה שלו, חושב במונחים של חסמים חיצוניים וחסמים פנימיים, בהתאם לטיפולוגיה של האקר (2004). בהתאם, אנשי האוצר, נקטו אסטרטגיה של עיצוב מחדש בהחלטת הממשלה ב-1995 כאשר החסמים בפני שינוי מדיניות הן פנימי והן חיצוני היו נמוכים. מנגד, ב-2003 וב-2008 כאשר החסמים בפני שינוי מדיניות הן פנימי והן חיצוני היו גבוהים, נקטו אסטרטגיה של סחף שקיבלה ביטוי פעם בדמות תיקון חקיקה בחוק ההסדרים ומאוחר יותר, בלחץ על שחקנים אחרים שהוליד צו הרחבה. אמור מעתה, כאשר משתמשים במוסדיות הרציונלית לצורך ניתוח קביעת מדיניות ציבורית יש להוסיף לכלל המשתנים גם את היזם הפוליטי.

תובנה מרכזית נוספת העולה ממצאי המחקר היא כי תהליך נסיגתה של מדינת הרווחה בישראל, לפחות בתחום יחסי עבודה והפנסיה, התרחש בצורה שונה מזו שהספרות העולמית מתארת. לא תמיד

הכרחי לראות את מגמות ההפרטה והסרת אחריותה של המדינה, כאסטרטגיה מתוכננת היטב בחשאי ולטווח ארוך. בישראל, עיצוב מערכת יחסי עבודה והפנסיה היא תוצאה של מציאות שהתעצבה והתרחשה מתוך תהליכים הקשורים באי-משילות ובתכנון לטווח קצר. אינדיקציות אמפיריות מהשטח מלמדות שמגמת ההפרטה של הפנסיה בישראל לא נשענה על תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח של שחקנים בעלי עוצמה, אלא יותר על שיקולים קצרי טווח הנובעים מתפיסת עולם נאו-ליברלית ומאינטרסים שונים של פקידי האוצר ופוליטיקאים שונים. כדי לשלוט במערכת יחסי עבודה (ומדינת הרווחה), על הממשלה לשלוט תחילה במימון ובניהולם של ארגונים השונים (Pierson, 1995), מהלך שבא לביטוי, למשל במינוי מנהלים מומחים לקרנות הפנסיה ב- 2003. ברגע ששליטה זו מושגת, יש ביכולתה להפעיל הפרטה סמויה או גלויה, המאלצת את הציבור ואת קרנות הפנסיה להתמודד בעצמם עם הסיכונים החברתיים הנכפים עליהם בידי כוחות השוק עקב המצב החדש (Hacker, 2002). התובנות המרכזיות שעלו בעבודת המחקר מוצגות בתרשים 19 שלהלן.

תרשים 19 : שלוש הרפורמות בפנסיה – תהליך קביעת מדיניות פוליטיביסטי (מזרחי ומידני, 2006)

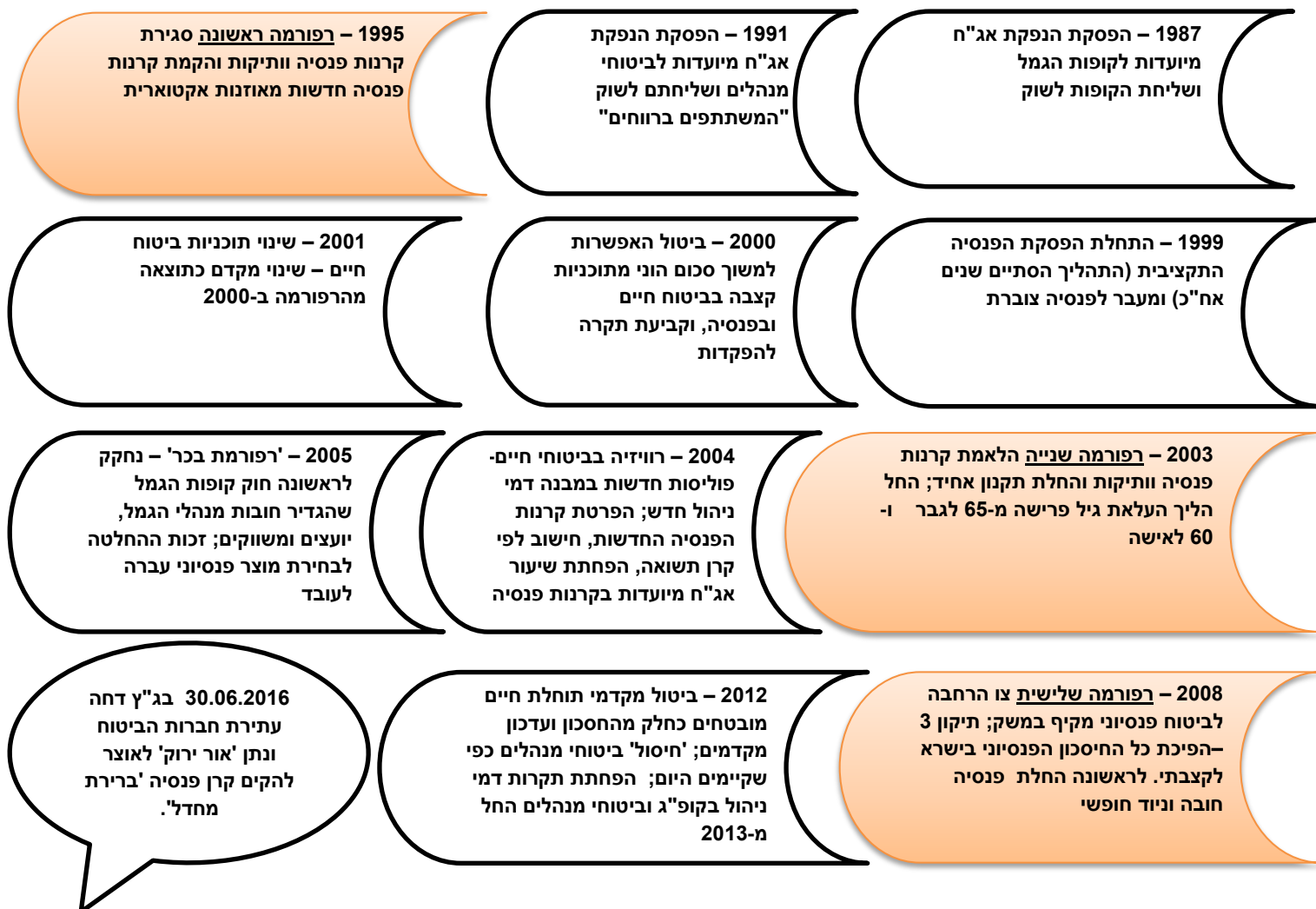


מקרא: צבע תכלת – השחקנים, צבע אדום – רפורמה 1995, צבע סגול – רפורמה 2003, צבע ירוק – רפורמה 2008, גופן מעוגל מדגיש התנגדות למהלך.

אחרית דבר

נהוג לחשוב שרפורמות משנות סדרי עולם לא מתרחשות לעיתים קרובות, רפורמות שנוגעות בגרעין הענף ומשנות בו דבר מה מהותי, מתוך כוונה להביא לשינוי אסטרטגי בענף מסויים. סקירת השינויים בחיסכון ארוך הטווח בישראל לאורך השנים מעלה, כי ניתן לזהות שלושה צמתים מרכזיים, שלוש רפורמות משמעותיות. שינויים אלה משרטטים לכאורה דפוס שינוי משברי בתחום הפנסיה, אלא שניתוח מעמיק, מגלה שינויים קטנים גם לפני ובין הצמתים, מה שמלמד בפועל על שינוי הדרגתי תוספתי. בישראל עולה, כי בממוצע מדי שנתיים בערך, מוביל משרד האוצר שינוי בשוק הפנסיה. תרשים 20 מתאר את השינויים המרכזיים בשוק הפנסיה בישראל מסוף שנות השמונים ואילך.

תרשים 20: מביטחון ויציבות לסיכון שכולו של החוסך (במקור מתוך שטיין, גלובס, 19.07.2012)



בתרשים 20 כל יחידה מתארת שינוי, כאשר שלוש הרפורמות המרכזיות שהוגדרו ככאלה לצורך עבודת המחקר, מובלטות בצבע כתום. בימים אלה, התקבלה הכרעה בג"ץ בעניין התאחדות לחברות ביטוח חיים בע"מ נגד הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון משרד האוצר⁶⁷. לפי החלטת בג"ץ, נדחתה עתירת חברות הביטוח והוא נתן אור ירוק לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון באוצר להנהיג קרן פנסיה ברירת מחדל במשק. היום כל אחד רשאי לבחור קרן פנסיה כרצונו, הן להצטרפות ראשונה והן במעבר מקרן פנסיה אחת

לקרן פנסיה אחרת. הרפורמה מיועדת למי שאינו מעוניין לבחור ומנותב לברירת מחדל. כיום הניתוב הוא לברירת המחדל של המעסיק, שנבחרת לפי שיקוליו הפרטיים. לאחר הרפורמה, הניתוב יהיה לברירת המחדל של המדינה. קרן פנסיה זו, כאמור, תבחר על ידי המדינה, ותציע דמי ניהול נמוכים. שינוי זה שנמצא בתהליך הוסף לתרשים המקורי בצורה של 'הסבר', היות ומדובר בהחלטת בג"ץ שטרם הבשילה למהלך שלם.

השינויים המתוארים בתרשים הובילו לשינויים מרחיקי לכת לא רק במערכת הפנסיה אלא גם בשוקי ההון; הם הביאו למעבר ממערכת פנסיה מווסתת על ידי הממשלה למערכת הפועלת בשוק החופשי. שינויים אלו משקפים בבירור תפיסה שלפיה האחריות על הפנסיה מונחת לפתחו של היחיד, הסיכונים הכרוכים בה מוטלים עליו, ואילו המדינה מסתפקת ברגולציה של הגופים הפרטיים ובהבטחת רמת הקיום הבסיסית באמצעות קצבאות הביטוח הלאומי. בעקבות זאת נוצרה מערכת פנסיה שבה הרובד הממלכתי מצומצם ביותר יחסית למדינות OECD. הדבר ניכר בין השאר ביחס ציבורי-פרטי של ההכנסה מפנסיה ומקצבאות, ובשיעורי עוני גבוהים יחסית בקרב הקשישים. בעניין השינויים שהונהגו בינואר 2008 - צו ההרחבה להסכם הקיבוצי וההחלטה לקבוע קצבה מינימלית במסגרת כל ערוצי החיסכון לפנסיה - מגלה עבודת המחקר כי החוקרים חלוקים בדעתם. ישנם הטוענים כי שינויים אלה מעידים על חריגה מסוימת מהתפיסה הניאו ליברלית והעברת האחריות לפרט. אחרים טוענים, כי פנסיה חובה ממשיכה את אותו הקו הניאו ליברלי, פוגעת בעובדים החלשים והיא מדיניות שגויה (ברנדר, 2010; ברנדר ראיון, 06.02.13; ד"ר בפמן, ד"ר שראל, כנס גלובס 06.04.2016).

המתח האידיאולוגי בין הפרטי לציבורי ושאלת יעילות ההפרטה עומדים במוקד הדיון על הכיוונים הרצויים למערכת הפנסיונית. לאחרונה, נשמעים קולות חדשים, המבקרים את האג'נדה הכלכלית ששולטת בעולם בעשורים האחרונים. הטענה היא שאג'נדה זו לא סיפקה את הסחורה; האג'נדה הניאוליברלית, כפי שזו נודעה, גם גרמה לנזק; היא הביאה לאי שוויון עולה, צמיחה נמוכה יותר ומשברים פיננסיים והגיע הזמן לשנות כיוון. במפתיע, המסר הזה לא מגיע מהמפגינים בכיכרות באתונה או בפריז, אלא היישר מלב הממסד הכלכלי העולמי. למעשה, הוא מגיע ממוסד שהיה בחוד החנית של האג'נדה הזו בעשורים האחרונים, קידם אותה בשורה ארוכה של מדינות, וספג על כך לא מעט ביקורת, קרן המטבע הבינלאומית. "במקום לספק צמיחה כמובטח, חלק מהצעדים הניאוליברלים הגדילו את אי השוויון, וככה העמידו את ההתרחבות הכלכלית בסכנה", כתבו שלושה כלכלנים בכירים של קרן המטבע, במאמר שפירסמו במגזין רשמי של הקרן (Ostry, Loungani & Furceri, 2016). בעולם המנומס של קובעי המדיניות הגלובליים, הניסוח המעודן הזה הוא פצצה של ממש (כלכליסט, 29.05.2016). "המשבר הפיננסי הראה שלא יכול להיות שמה שחשבנו הוא נכון", הסביר הבכיר שבחתומים על המאמר, המשנה למנהל מחלקת המחקר של הקרן ג'ונתן אוסטרי (Ostry, Loungani & Furceri, 2016).

חלק מהטענות של אוסטרי ועמיתיו, כמו למשל העובדה שאי שוויון עלול להאט את הצמיחה או שזרימה חופשית של הון בעולם עלולה להוביל למשברים פיננסיים, כבר נשמעו מכיוון הקרן בשנים האחרונות. מה שמחדש, ואפילו מרעיש במאמר שלהם, הוא העובדה שהם מחברים יחד את הנקודות ומגיעים למסקנה הרבה יותר גורפת: חלקים ניכרים מהשקפת העולם שלהם, מהבשורה הניאוליברלית שיצאה מווינגטון אל שאר העולם כתורה מהר סיני, היו פשוט שגויים.

האג'נדה הכלכלית הניאוליברלית מושלת בפועל במערב ובחלקים ניכרים של העולם מאז שנות ה-80, שבהן קידמו אותה נשיא ארצות הברית דאז רונאלד רייגן וראש ממשלת בריטניה באותה תקופה מרגרט תאצ'ר. עוד קודם לכן, המתכון הניאו-ליברלי נוסה בצ'ילה, תחת משטרו של הרודן אוגוסטו פינושה. כלכלני הקרן המאמצים את המושג ניאוליברליזם, מבהירים שבעיניהם הוא מתייחס לשני נדבכים עיקריים,

שמוכרים היטב מישראל: נדבך אחד הוא הגברת התחרות, שאותה משיגים דרך דהירגולציה ופתיחת השווקים המקומיים (כולל השוק הפיננסי) לתחרות זרה; נדבך שני הוא מתן תפקיד קטן יותר למדינה, וזאת באמצעות מדיניות של הפרטה והגבלת יכולת הממשלה להיכנס לגירעון ולצבור חובות. למתכון הזה, חברי המאמר מבהירים, יש גם תוצאות חיוביות. התרחבות הסחר העולמי, למשל, הצילה מיליונים מעוני מרוד, ואילו מדיניות ההפרטה הובילה במקרים רבים להתייעלות השירותים לציבור. מנגד הם טוענים כי יש היבטים של האג'נדה הליברלית שלא סיפקו את הסחורה כמובטח. במאמר שלהם הם מתמקדים בשני היבטים עיקריים: ההמלצה לפתוח את הכלכלה לזרימת הון מהעולם, וההמלצה לנקוט בריסון תקציבי, כלומר להקטין את הגירעון ואת רמת החוב. כך למשל, מהשוואה נרחבת בין מדינות מתברר שאין הוכחות חותכות שפתיחת הכלכלה לזרימת הון מהעולם מביאה ליותר צמיחה. מה שכן ברור הוא דפוס של חוסר יציבות ומשברים פיננסיים לאחר שגל הון זר מגיע למדינות השווקים המתעוררים, תרחיש שמהתממשותו השנה חוששים שורה של כלכלנים (Ostry, Loungani & Furceri, 2016). ההמלצה הנוכחית של כלכלני קרן המטבע למדינות כאלה היא דווקא לשקול מגבלות על זרימת ההון, בדיוק להיפך מההמלצה המסורתית שלהם.

עבודת המחקר מבוססת על תפיסתם הניאו ליברלית של אנשי האוצר ופוליטיקאים בכירים לאורך השנים. תפיסה זו הייתה אחד הגורמים המשמעותיים שהובילו להפרטה בתחום החיסכון ארוך הטווח והעברת האחריות מהמדינה לפרט. במחקר הוצגו, במקומות שהיה להם ביטוי, גם עמדות המתנגדים לתפיסה הניאו ליברלית. אלא, שבעקבות הכרעתו של בג"ץ מהימים האחרונים בעניין הקמת קרן פנסיה ברירת מחדל עולה השאלה, האם זהו ביטוי לחזרה מהניאו ליברליזם?

בשנים האחרונות, חווה שוק העבודה הישראלי עלייה במודעות וחוסר שביעות רצון עקב מחסור במוצר ציבורי, קרי, העדר קרנות פנסיה שיבטיחו מינימום תשואה בטוחה וינוהלו ע"י גוף ציבורי עבור האוכלוסייה החלשה. בראשית ימי המדינה, ועוד בתקופה שלפני הקמתה, התעוררה בעיה דומה. ההסתדרות הכללית, בדומה לאיגודים מקצועיים בעולם, סברה שתפקידה אינו מצמצם בהבטחת תנאי עבודתו של העובד, כל עוד הוא עובד, אלא יש להבטיח את קיומו גם אחרי שיפרוש ממקום עבודתו, תהא הסיבה לכך אשר תהא. נדמה, שהפתרונות המוצעים דומים גם הם. ווימר ווינינג בספרם (Weimer & Vining, 2005) מציגים עקרונות מפתח המנחים את גישת הניתוח של המדיניות הציבורית. ביניהם העיקרון שלמדיניות ציבורית יש אופי מחזורי; בעיות הקיימות בהווה היו קיימות באופן כלשהו גם בעבר, ולפיכך גם דרכי הפתרון דומות במהותן. הכרעת בג"ץ לעניין קרן פנסיה ברירת מחדל, בדרך של בחירת קרן ברירת מחדל על ידי המדינה, דומה לניהול הקרנות הראשונות שהיה בידי ההסתדרות שקדמה למדינה והשתלבה במוסדות המייסדים של המדינה. עם זאת, כדי להימנע מחזרה על טעויות יש ללמוד מן העבר או מניסיון של אחרים, כדי לוודא שהמחזוריות אינה מעגלית (במובן זה שמנסים לחזור בדיוק לאותה נקודת זמן בהיסטוריה), אלא מחזוריות ספירלית המבטאת התקדמות והתפתחות. מוצע לקיים מחקר המשך הבודק האם חל שינוי בקו הניאו-ליברלי ואם כן, מהן ההשפעות של שינוי זה על קבלת ההחלטות במדיניות הציבורית בכלל, ובהתייחס למערכת יחסי העבודה ולתחום החיסכון ארוך הטווח בפרט.

רשימת מקורות

- אגמון, ת., ומילרד, א., (2014) ניתוח מרכיבי מודל ה-Flexicurity בשוק העבודה בדנמרק, בשבדיה ובפינלנד בהשוואה לישראל, *מרכז המחקר והמידע, הכנסת*.
- אחדות, ל., וזוסמן, נ., (2009) "המשבר הכלכלי ושוק העבודה: תמונת מצב והמלצות למדיניות", *התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ואן ליר בירושלים*.
- אחדות, ל., (2010) "שוק העבודה בתהליך היציאה מהמשבר הכלכלי: תמונת מצב", *התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ואן ליר בירושלים*.
- אחדות, ל., וספיק, א., (2010) "מערכת הפנסיה בישראל לאחר חמש עשרה שנות רפורמה", *מחקר מדיניות*, 8, התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים.
- אטלן, מ., וספיר אליעזר, ד., "דגשים על החוק להגברת אכיפה של דיני עבודה – אסדרה מגיבה באמת", עתיד להתפרסם ב*חוקים*, גיליון 8.
- אייזנקג-קנה, פ., (2004) *ממשל, פוליטיקה ושלטון מקומי*, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- אלמוג, ת., (2012) "העלייה בתוחלת החיים והזדקנות האוכלוסייה", *מחקר*, מוסד שמואל נאמן, ירושלים.
- אלמונד, ג., וורבה, ס., (1998) "התרבות האזרחית ויציבות דמוקרטית", בתוך: נויברגר, ב' וקאופמן, א' (עורכים) *דמוקרטיה ודמוקרטיזציה*, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה: 191-225.
- אמסטרדםסקי, ש., (2012) "אנחנו פקידי האוצר השתלטנו על המדינה", *כלכליסט*, 2 יולי.
- אסיסקוביץ, ש., (2007) "גישת הפוליטיקה הביורוקרטית ומדינת הרווחה הישראלית", *בטחון סוציאלי*, 75: 39-74.
- ארלוזורוב, מ., (2012) "להיות שר בממשלה? גם במקל לא הייתי נוגע בתפקיד הזה; האוצר מסרס את כולם", *דה מרקר*, 1 אוגוסט.
- אריאן, א., (1997) *הרפובליקה הישראלית השנייה לקראת המאה ה-21*, תל אביב, זמורה ביתן.
- אריאן, א., אטמור, נ., והדר, י., (2007) *מדד הדמוקרטיה הישראלית 2007- לכידות בחברה שסועה*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן, א., הרמן, ת., אטמור, נ., הדר, י., לבל, י. וצבן, ה., (2008) *מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008- בין המדינה לבין החברה האזרחית*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ארלוזורוב, מ., (2009) "ירוס אריאב: 'האוצר עובר לפעמים את הגבול, אבל מישהו חייב להיות בתפקיד האיש הרע'", *דה מארקר*, 30 אוקטובר.
- ביאור, ח., (2014) "ההסתדרות תפצה ב-10 מ' ש' את קרנות הפנסיה הוותיקות לאחר שנטלה מהן כסף", *דה מרקר*, 13 אוגוסט.
- בייט-מרום, ר. ואחרים, (2008) *שיטות מחקר במדעי החברה: עקרונות המחקר וסגנונותיו*, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- בירן, מ., (2011) "האנומליה של מדיניות פנסיונית מרחיבה בעדין ניאו ליברלי", *חיבור לקראת תואר מוסמך*, אוניברסיטת תל אביב.
- בן בסט, א., (עורך), (2001) *ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק*, עם עובד.
- בן ישראל, ר., (2002) *דיני עבודה*, האוניברסיטה הפתוחה.
- בן ישראל, ר., (2007) *ביטחון סוציאלי*, האוניברסיטה הפתוחה.

- בעל שם-טוב, י. שנער, ד. (1998) "עידן הנוכחות ממרחק: כפר גלובלי, או 'משכנות עוני תקשורתיים'" בתוך שנער, ד. (עורך) (2001) *אינטרנט: תקשורת, חברה ותרבות- מקראה*, האוניברסיטה הפתוחה.
- בראלי, א., גוטוויין, ד. ופרילינג ט., (עורכים) (2005) *חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי עכשווי*, באר שבע: יד יצחק בן צבי ושדה בוקר, אוניברסיטת בן גוריון.
- ברזילי, א., (1996) *רמון: ביוגרפיה פוליטית*, ירושלים ותל אביב: שוקן.
- ברנדר, ע., (2011) "השנה הראשונה להפעלת הסדר פנסיית חובה: הציות להסדר וההשלכות על היצע עבודה", *מחקר בנק ישראל*, חטיבת המחקר.
- ברק, י., (2008) "תמונות מחיי ההפרטה - המצדדים בהפרטת החברות הממשלתיות נמצאים גם בשמאל וגם בימין", *מעריב*, 23 אוקטובר.
- ברק-ארז, ד., (2008) "המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים, עיוני משפט, ל(3): 461 - 515.
- גבזון, ר., (1991) "זכויות האדם". בתוך: *זכויות האדם והאזרח בישראל: מקראה*, כרך א'. (עורכים: רות גבזון וחגי שנדור), ירושלים.
- גוטוויין, ד., (2012) "הפרטת יחסי העבודה כהגיון הפוליטי של פירוק מדינת הרווחה", בתוך *מישורי, ד.*, מאור, ע., *העסקה פוגענית - הדרה וניצול שיטתיים בשוק העבודה*, המכללה החברתית כלכלית והוצאת אחוה, 62-74.
- גוטליב, ד., וטולידנו, א., (2011) *הרכב התעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה בישראל בשנות ה-2000*, מחקר, המוסד לביטוח לאומי.
- גולדברג, מ., (1992) "ביטוח עובדים בקרנות פנסיה - היבטים משפטיים" *שנתון משפט העבודה*, ג, 95-101.
- גדרון, ב., כץ, ח. ובר, מ., (2000) *המגזר השלישי בישראל 2000: תפקידי המגזר*, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון.
- גדרון, ב., בר, מ. וכץ, ח., (2002) "קיום לדמותה של החברה האזרחית המאורגנת בישראל", *סוציולוגיה ישראלית*, ד(2) 369 - 400.
- גדרון, ב., בר, מ. וכץ, ח., (2003) *המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית*, תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- גוזינסקי, ת., (2013) *לחם עבודה, מעמד הפועלים הישראלי מבט עכשווי והיסטורי*, הוצאת פרדס.
- גולדשטיין, ת., (2005) "אולמרט: שרון חש אי נוחות מהכלכלה של נתניהו", *Ynet*, 26 דצמבר.
- גולדשטיין, ת., (2007) "לראשונה - הסכם פנסיה חובה לשכירים במגזר הפרטי", *Ynet*, 19 יולי.
- גטניו, י., הרפז, י., (2007) "מימוש ואכיפה של זכויות עובדים בישראל", *משאבי אנוש*, 230: 10-14.
- גל-נור, י., (2007) *מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות*, ירושלים: אקדמון.
- גל-נור, י., (2010) "מבוא - אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה", מחקרים ומסמך מדיניות, *התוכנית לכלכלה וחברה*, מכון ואן ליר בירושלים.
- גל-נור, י., רוזנבלום, ד., ויראונ, א., (1999) "רפורמה במנהל הממשלתי בישראל", בתוך: *נחמיאס, ד.*, ומנחם, ג., (עורכים), *המדיניות הציבורית בישראל*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמודים 117-157.
- גלילי, י., טביביאן-מזרחי, מ., (2004) "הסדרי פנסיה - בחינה השוואתית", *מרכז מידע ומחקר*, הכנסת.

- גלין, א., (1990) "ניהול גמיש - כורח המציאות", *ניהול 2000 ניהול גמיש*, המכללה למינהל, 9: 11.
- גלין, א., (1999) "מיקור חוץ – (outsourcing) מתמקרים החוצה: ההיבט הארגוני והניהולי", *שנתון משפט העבודה*, ז', 43-63.
- גלין, א., (2000) "על התיקון לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כ"א: היצא שכרנו בהפסדנו?" *עבודה חברה ומשפט*, ח.
- גנוסר, ש., מידן, ע., (2002) "מושחתים נמאסנו", *ידיעות אחרונות*, 7 ימים, 30 אוגוסט.
- גרינברג, ל., (1993) *ההסתדרות מעל הכל*, נבו.
- גרינברג, ל., (1996) "עובדים חלשים, עובדים חזקים: זרמים בכלכלה הפוליטית הישראלית 1967-1994", *תיאוריה וביקורת*, 9, 61 – 80.
- גרינברג, ל., (2007) *שלום מדומיין, שיח מלחמה: כשל המנהיגות, הפוליטיקה והדמוקרטיה בישראל 1992-2006*, תל אביב: רסלינג.
- גרינשטיין, י., (2003) "משק ישראל במשבר עמוק" *מעריב*, 1 בינואר.
- דוד, מ., (2007) "היסטוריה במדינת ישראל: פנסיה לכל עובד", *מעריב*, 30 דצמבר.
- דוידוב, ג., (2004) "הזכות לעבוד כזכות קהילתית ואישית והפוטנציאל החוקתי שלה", בתוך: רבין, י., ושני, י., (עורכים) *זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות בישראל*, רמות, 533 – 565.
- דוידוב, ג., (2008) "הפררוגטיבה של המעביד ודיני החוזים: בעקבות פרשות נהרי וגרינשפן", *משפטים*, לח.
- דוידוב, ג., (2009) "העסקה עקיפה", *עבודה חברה ומשפט*, יב.
- דויד, א., (2013) "על גלובליזציה, משבר וקפיטליזם", *אתר מארב*, [www. maarav.org.il](http://www.maarav.org.il)
- דורון, ג., (1986) *להחליט ולבצע*, רחובות: כיוונים.
- דורון, ג., (1988) *פוליטיקה רציונלית בישראל*, תל אביב: רמות.
- דורון, ג., (2008) "הדמוקרטיה הישראלית לאן?", בתוך: זובידה, ה., מקלברג, ד., *המערכת הפוליטית הישראלית: בין משילות לקריסה*, הוצאת האגודה הישראלית למדע המדינה, תל אביב.
- דורון, א., וקרמר, ר., (1992) *מדינת הרווחה בישראל*, תל-אביב: עם עובד.
- דורון, א., (2007) "עיצוב מדינת הרווחה בישראל, 2000-2005", בתוך: אבירם, א., גל, ג., וקטן, י., *עיצוב מדיניות חברתית בישראל מגמות וסוגיות*, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, 33 - 58.
- דיין, א., (2008) "פורשי האוצר ומשרותיהם החדשות", *ארץ אחרת*, 43: 34 – 41.
- דרי, ד., ושרון, ע., (1994) *כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה*, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
- הטיס-רולף, ש., (2004) "השפעת ההפרטות על עובדים ויחסי עבודה, על מחירים ועל רמת השירות – סקירה עולמית", *מרכז מחקר ומידע*, הכנסת.
- וגנר, א., כפכפי, א., (1982) *שורש המחלוקת- הריב ההיסטורי בין תנועת העבודה והרביזיוניזם*, ספרית מן המוקד – עם עובד, תל אביב.
- וורגן, י., (2006) "העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים", *מרכז מחקר ומידע*, הכנסת.

ויגודה-גדות, ע., ומזרחי, ש., (2006) *ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית*, המרכז למנהל ומדיניות ציבורית, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה בשיתוף המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, בית הספר לניהול, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

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

ויגודה-גדות, ע., כהן ח., (2011) *"הפרטת עיצוב המדיניות: צעד אחד רחוק מדי"* נייר עמדה, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן.

וקנפלמן, ה., (2009) *"השתתפות בבחירות והירידה בשיעור ההצבעה בישראל"*, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

זיו, מ., טולקובסקי, י., ופיט, ר., (2011) *"מנגנוני הגנה על חיסכון לטווח ארוך באמצעות החברה האזרחית"*, מחקר, התוכנית לתכנון פנסיוני וביטחון כלכלי-חברתי מוסודה של כלל ביטוח בשיתוף אוני' תל אביב.

חרומצ'נקו, י., (2006) *"בלי קביעות וזכויות: מאות מורים מועסקים כעובדי קבלן"*, הארץ, 2 ביולי.

חרומצ'נקו, י., (2006) *"גם בתל-אביב אלפי מורים מועסקים דרך גופי תיווך"*, הארץ, 9 ביולי.

חרמש, ר., (2005) *"פרשנות שגויה של התקשורת"*, הארץ, 30 בינואר.

חרמש, ר., (2014) *"נציגי ציבור בבית הדין לעבודה – שותפים לשופטים או עוזרים למקצוענים?"*, מאזני משפט ט: 39 - 75.

טביביאן, מ., (2007), *"העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה"*, מרכז מחקר ומידע, הכנסת.

טורגובניק, א., (1998) *"הארגון המפלגתי והסביבה החברתית"*, בתוך: קורן, ד., (עורך) *קץ המפלגות – הדמוקרטיה הישראלית במצוקה*, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, 91 – 179.

טליאס, מ., (2012) *"הפרטה משנית במחלקות לשירותים חברתיים"*, צפנת מכון למחקר, ירושלים.

יגול, י., (1978) *קץ ההגמוניה*, הוצאת יסוד, תל אביב.

יוסיפון, מ., (2001) *"חקר מקרה"*, בתוך: צבר בן-יהושע, נ., (עורכת) *מסורות וזרמים במחקר האיכותי*, תל-אביב: דביר.

יוסף, ר., ספיבק, א., (2008) *"עולם הפנסיה החדש: אחרי המפץ של 2003"* מחקרי מדיניות, 5, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, התוכנית לכלכלה וחברה.

יעקבי, ג., (1978) *קריאת כיוון*, הוצאת עם עובד, תל אביב.

יערי, מ., (2007). *"המלצות להמשך הפעלת תוכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה"*, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, ירושלים.

ישי, י., (1994) *רופאים ומדינה: תאגוד בתי החולים בישראל*, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים.

כהן, ח"ה., (1988) *זכויות אדם במקרא ובתלמוד*, משרד הביטחון-הוצאה לאור.

כהן, נ., (2008) *"קהילות עסקים בתהליך השלום וגלובליזציה: עלות-תועלת של השתתפות פוליטית ומדיניות ציבורית בפלסטין ובירדן"*, פוליטיקה, 18: 57-86.

- כהן, נ., (2011) "מיהו יזם פוליטי?", *מגזין למנהלים*, האוניברסיטה הפתוחה, 8: 34-37.
- כהן י., הברפלד י., מונדלק ג., ספורטא י., (2004) "שיעור העובדים המאורגנים ושיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים: עבר, הווה ועתיד" *עבודה חברה ומשפט*, י: 15 – 50.
- כהן י., הברפלד י., מונדלק ג., ספורטא י., (2010) "צפיפות ארגונית בישראל 2000 – 2006: שנים של סטגנציה" *עבודה חברה ומשפט*, יב: 533 – 549.
- כהן, נ., מזרחי, ש., ויובל, פ., (2008) "מדינת הרווחה, מדיניות ציבורית ודעת הקהל: ישראל 2008." באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, נייר מחקר מס' 3.
- כפיר, א., (2006) *פרץ ראש למעלים*, הוצאת קוראים.
- כ"ץ, י., (1997) *הפרטה בישראל ובעולם*, תל אביב: פקר.
- כץ, ח., אלון, י., גדרון, ב., בביס, ד., (2006) *נתונים על המגזר השלישי בישראל*, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון.
- כץ, ח., יוגב-קרן, ה., (2013) "שוק העבודה של המגזר השלישי בישראל-נתונים ומגמות, 2000-2009", המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון.
- כץ, ח., יוגב-קרן, ה., (2015) "עבודה באי-נחת: אי יציבות תעסוקתית, עבודה חלקית וזמנית בשכר נמוך במגזר השלישי בישראל", *בטחון סוציאלי*, 98, 15-37.
- לאופר, ד., (2000) "טירה: פרץ ושוחט צריכים למחוק את החיוכים", *Ynet*, 6 יוני.
- לוונהיים, נ., (2001) "השפעת הגלובליזציה על העוני". *מרכז מחקר ומידע*, הכנסת.
- לוי, ש., (2006) "אכיפת חוקי עבודה בישראל", *מרכז מחקר ומידע*, הכנסת.
- לוי, ש., (2006) "שכר מינימום – סקירה משווה, מרכז מידע ומחקר", הכנסת.
- לוין, אץ, (2002), "סמט: ניאלץ למנות מנהלים מורשים לקרנות פנסיה הסתדרותיות ותיקות; הן פשוט הרגלי", *גלובס*, 6 מרץ.
- לוריא, ל., (2010) "פנסייט חובה בישראל: בחקיקה או בצו הרחבה כללי?", *עבודה חברה ומשפט* יב: 469 – 514.
- ליאור, ג., (2003) "השנה הכי גרועה מימי הצנע", *ידיעות אחרונות*, 1 בינואר.
- ליבסקר, א., (2011) "נעמי קליין: מגדירה את הכלכלה בעידן המחאה", *כלכליסט*, 27.09.11.
- לייטמן, א. ס., (1999) "הפרטה ומסחור בהקשר הגלובלי", *בטחון סוציאלי*, 56: 161 – 174.
- מונדלק, ג., (2003) "עובדים או זרים בישראל? חוזה התשתית" והדפיציט הדמוקרטי", *עיוני משפט* כז(2) 423
- מונדלק, ג., (2004) "ייחסי עבודה בעידן של תמורות", *מחקר מדיניות* 54, *המכון הישראלי לדמוקרטיה*, ירושלים.
- מונדלק, ג., (2004) חמישים שנה להפעלת חוק הביטוח הלאומי: החגיגות יתקיימו בבית המשפט. *ביטחון סוציאלי*, 67, 83-108.
- מורב, ל., (2006) "בית הסוהר הפרטי יהיה פרויקט הדגל שלנו", *ארץ אחרת*, 33: 33 – 34.

- מזרחי, ש., ומידני, א., (2006) *מדיניות ציבורית בין חברה למשפט*, ירושלים: כרמל.
- מזרחי, ש., יובל, פ., וכהן, נ., (2011) "מדינת הרווחה, פוליטיקה אלטרנטיבית ודעת הקהל: ישראל 2011". באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, נייר מחקר מס' 4.
- מידני, א., (2004) *יזמים פוליטיים ותהליך של שינוי מוסדי: מסגרת עיונית וניתוח מקרי בוחן בישראל*, עבודת דוקטוראט בלתי מפורסמת לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- מצקין, א., (2012) *קרוב מדי לקצה: סיפורה של השחיתות הישראלית*, הוצאת הקיבוץ המאוחד, ירושלים.
- משל, י., (1970) *ביטחון סוציאלי בחברה דינמית - ההסתדרות כגורם בביטחון הסוציאלי בישראל*, ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל.
- נאון, ד., קינג, י., וולדה-צדיק, א., (2006) "אוכלוסיות שאינן משתתפות באורח מלא בשוק העבודה: גודלן, מאפייניהן ותכניות לקידום תעסוקתן ולהגברת ניידותן בתעסוקה", מחקר, מאיירס ג'וינט ברוקדייל.
- נבות, ד., (2012) *שחיתות פוליטית בישראל*, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נדיב, ר., (2003) "העסקה באמצעות קבלני כ"א, ישראל 2000", *הרשות לתכנון כ"א*, משרד העבודה.
- נחמיאס, ד., ומנחם, ג., (1999) "המדיניות הציבורית בישראל", *המכון הישראלי לדמוקרטיה*, ירושלים.
- נחמיאס, ד., וקליין, ע., (1999) "חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה", נייר עמדה מס' 17, *המכון הישראלי לדמוקרטיה*, ירושלים.
- נחמיאס, ד., וסנד, א., (1999) "משילות ומדיניות ציבורית", בתוך: נחמיאס, ד., ומנחם, ג., (עורכים), *המדיניות הציבורית בישראל*, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 11–34.
- נחמיאס, נ., (2011) "ישראל בעידן הפוסט-ריבונות: אתגרי הגלובליזציה באסטרטגיה הישראלית", *המכון לאסטרטגיה ציונית*, ירושלים.
- נס-ויסמן, ע., (2006) *חיזוק מעמדם ואי תלותם של מבקרי רשויות מקומיות בישראל*, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- נתנזון, ר., וזיסר, ג., (1997) "השפעת האיגודים המקצועיים בעידן של שינוי כלכלי", *רבעון לכלכלה* 44(3), 373–389.
- סבירסקי, ש., (2004) *תקציב המדינה, מה עושים עם הכסף שלנו?* תל אביב.
- סבירסקי, ש., קונוור-אטיאס, א., (2003) *תמונת מצב חברתית: 2000*, תל אביב, מרכז אדוה.
- סחייק, ד., (2004) "פתרון סכסוכי עבודה – סקירה משווה", *מרכז מידע ומחקר*, הכנסת.
- סיני, ר., (2003) "רוב העולים ללא תוכנית פנסיה – יפסידו מאות ש"ח בחודש", *הארץ*, 10 בנובמבר.
- ספורטא, י., (1988) *חברות לעבודה זמנית בישראל: תיאור פעילותן והיקפה, ומעמדן המשפטי*, אוניברסיטת תל אביב, החוג ללימודי עבודה.
- ספיבק, אביה (2001). *הרפורמה בקרנות הפנסיה*. בתוך: אבי בן בסט (עורך). *ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הכלכלי 1985-1998* (ע' 257-290). קובץ מחקרים לזכרו של פרופ' מיכאל ברונו. תל אביב: עם עובד.
- ספיבק, א., (2003) "לא לשלב את קרנות הפנסיה הוותיקות בשוק ההון", *הארץ*, 8 מאי.

- ספיבק, א., (2008) "התגברות אי-הודאות והרפורמות במערכת הביטוח הסוציאל: המעבר משיטת הזכויות (DB) לשיטת הצבירה (DC) בצ"לה ובשוודיה", *ביטחון סוציאלי* 77 (יולי): 1-19.
- ספיבק, א., (2013) "הפנסיה בישראל ובעולם: כיווני התפתחות עיקריים, גישות ומחלוקות אידיאולוגיות", *מחלוקת בכלכלה*, 4, התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים.
- עשת, ע., (2012) "גבולות הוויכוח סביב יחידת המיקוח", *עבודה חברה ומשפט*, כרך יג 1.
- פוגל, א., (2013) *התנור והחמאה מבט שובר מוסכמות על כלכלת ישראל*, הוצאת כתר, ירושלים.
- פוקסמן, מ., (2009) *ראשית דרכה של האלטרנטיבה הליברלית בישראל*, מבוסס על עבודת מאסטר בחוג למדע המדינה באוניברסיטה העברית.
- פלג, ד., (1997) "רפורמה במערכת הפנסיה" 49, *בטחון סוציאלי*, 97: 98 – 99.
- פלג, ד., (2004) "חוק ביטוח חובה לפנסיה", *ביטחון סוציאלי*, 66: 111 – 130.
- פלג, ד., (2006) "הרפורמה במערכת הפנסיה בישראל", *ביטחון סוציאלי*, 71: 84 – 108.
- פלג, ד., (2007) "המהפכה במערכת הפנסיה בישראל בשנים 2002-2005", *מפנה*, 13-19.
- פרידמן, מ., (2002) *קפיטליזם וחירות*, ירושלים: שלם.
- פרידמן, ע., (2007) "מחקר השוואתי של שכר מינימום", *מחלקת המחקר בנק ישראל*, ירושלים.
- פרץ, ס., (2003) בן שלוש: "לצפות מההסתדרות לרפורמה בפנסיה – זה שהחתול ישמור על השמנת", *גלובס* 12-13 במאי.
- פרשטמן, ח. (2007). "גבולות ההפרטה" *התוכנית לכלכלה וחברה*, מכון ואן ליר בירושלים.
- צבר בן – יהושוע, נ., (1997) *המחקר האיכותי בהוראה ובלמידה*, גבעתיים: מסדה.
- צוובנר, ש., (2001) "בדיקה השוואתית של חוקי שעות עבודה ומנוחה במדינות נבחרות", *מרכז מחקר ומידע*, הכנסת.
- קדמון, ס., (2009) "ליד (מיוחד חיים רמון – נאום פרישה)", *ידיעות אחרונות*, המוסף לשבת 4-8.
- קורא, מ., והלר, א., (2004) "ייצוג של עולי חבר המדינות בשירות הציבורי בישראל", *מרכז המחקר והמידע*, הכנסת.
- קידר, י., בן חורין, ג., (2015) "ברור שהממשלה יכולה לקדם יעד חלוקתי באמצעות הפנסיה, בשביל זה יש את שיטת הרבדים. הרובד הראשון, שהוא קצבאות הזקנה שהמדינה נותנת, נועדו לקדם את היעד החלוקתי של הממשלה... וזה נושא לדיון פוליטי.", *כלכלה וחברה*, 18, מכון ון ליר בירושלים.
- קליין, נ., (2005) *בלי לוגו: המטרה בריוני המותגים*.
- קליין, נ., (2009) *דוקטרינת ההלם, עליית הקפיטליזם של האסון*. הוצאת אנדלוס.
- קמפ, א., ורייכמן, ר., (2008). "עובדים" ו – "זרים": "הכלכלה הפוליטית של הגירת עבודה בישראל, ירושלים: הקבוץ המאוחד – מכון ואן ליר.
- קריסטל, ט., כהן, י., מונדלק, ג., (2006) "האיגוד המקצועי וגידול אי השוויון הכלכלי בישראל 1970 – 2003", *מחקר מדיניות* 1, *התוכנית לכלכלה וחברה*, מכון ואן ליר בירושלים.

- ראובני, י. (1998) "תרבות מנהלית", בתוך: כפיר, א. ראובני, י. (עורכים). *המנהל הציבורי בישראל*; 50 שנות מנהל ציבורי: התפתחות, לקחים ואתגרים לקראת שנות ה-2000, ת"א: גומא. עמ' 219-205.
- רבין, י. (1976) ראיון לרגל יום העצמאות של מדינת ישראל.
- רבין מרגליות, ש. (2009) "חברות שירותים, מזמיני השירותים ובעיקר מה שביניהם: על מעמדם ועל אכיפת זכויותיהם של עובדי חברות השירותים", *מחקרי משפט*, כה: 525 – 562.
- רבין-מרגליות, ש. (2011) "נקודות מפנה במשפט העבודה האישית", *דין ודברים*, ו' 25-1.
- רדאי, פ. (1995) "שביתות פוליטיות ושינוי יסודי במבנה הכלכלי של מקום העבודה", *המשפט*, ב' 159 – 175.
- רדלר, א. (2011) "אנחנו עם עופר עייני: קביעות לכל עובדי קבלן", *מעריב*, 10 נובמבר.
- רובינשטיין, א. (2010) המקומי והמרכזי, *המרחב הציבורי*.
- רוזנהק, ז. (1999) "מהגרי עבודה במדינת הרווחה הישראלית: מגמות הדרה והכלה", *ביטחון סוציאלי*, 59.
- רוזנהק, ז. ושל, מ. (2013) "הכלכלה הפוליטית של מחאת 2011: ניתוח דורי ומעמדי", *תיאוריה וביקורת*, 41: 45 – 68.
- רוזנר, ר. (2008) "האוצר נאלץ לשחק את המבוגר האחראי", *ארץ אחרת*, 43: 16 – 21.
- רולניק, ג. (2014) "הקשר בין המחוברים, האישוויון ורפורמות כלכליות", *דה מרקר*, 21 לנובמבר.
- רייכמן, ר. (2009) "הגירה לישראל: מיפוי מגמות ומחקרים אמפיריים 1990-2006", *סוציולוגיה ישראלית*, י (2): 339-380.
- רייכמן, א. נחמיאס, ד. (2006) *מדינת ישראל – מחשבות חדשות*, המרכז הבינתחומי הרצליה.
- ריכטר, י. פליסקין, נ. (1990) "גמישות במיקום העבודה", *ניהול 2000 ניהול גמיש*, המכללה למינהל, 113: 115-6.
- רם, א. (2005) *הגלובליזציה של ישראל: מקוורלד בתל אביב, גיהאד בירושלים*, תל אביב: רסלינג.
- רמי, י. וספיבק, א. (2008) "עולם הפנסיה החדש: אחרי המפץ של 2003", *מחקרי מדיניות*, 5, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, התוכנית לכלכלה וחברה.
- רצון, מ. (2009) "יזמי מדיניות, הבניות פוליטיות וחלון הזדמנויות: הפוליטיקה של הרפורמה השנייה במערכת הפנסיה בישראל", *סוציולוגיה ישראלית*, יא (2): 463 – 484.
- שומפלבי, א. (2005) "מטה פרס: פרץ פורש מהמירוץ, פרץ: שטויות במיץ", Ynet, 27 אוקטובר.
- שטיינר, ט. (2013) "שוברים אי-שוויון: התמודדות עם אפליית ערבים בשוק העבודה הישראלי", *מחקר מדיניות*, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- שטרם, ד. (2014) "הבעיה שוועדה ממשלתית לעולם לא תפתור", *דה מרקר*, 7 ינואר.
- שיו, ר. (2013) "תוכנית הייצוב 1985 – כלכלה נכונה או אידיאולוגיה", *עיונים בתקומת ישראל*, 23: 315 – 349.
- שירוס, א. (1995) "התמרת ההסתדרות 1994: השלכותיה האפשריות על מערכת יחסי העבודה בשירות הציבורי", *רבעון לכלכלה*, 42(1): 36-64.

- שלום, י., (2002) "שחיתות פוליטית: הגדרות, גישות ודרכי התמודדות", *מדינה וחברה*, (1) 2: 135.
- שלום, י., (2004) "המשבר במערכת הפנסיה בישראל", *רבעון לבנקאות*, יולי.
- שלסקי, ש., אלפרט, ב., (2007) *דרכים בכתיבת מחקר איכותני: מפירוק המציאות להבניית כטקסט*, הוצאת מכון מופ"ת.
- שמיר, ה., (2012) "הפרטה: המדינה, השוק ומה שביניהם – למשמעויותיה של פסיקת בג"ץ בנושא בית הסוהר הפרטי", *עיוני משפט*, לה, 747 – 788.
- שערי, י., (1959) *גימלאות*, 7.
- שפירא, י., (1984) *עילית ללא ממשכים – דורות מנהיגים בחברה הישראלית*, מסה בסוציולוגיה פוליטית, ספרית פועלים, תל אביב.
- שפירא, א., (2010) "הפרטה – סקירה תיאורטית והיסטורית", גיליון 64, *המכון הישראלי לדמוקרטיה*, ירושלים.
- שפירא, א., (2011) "שביתות במבט השוואתי", גיליון 68, *המכון הישראלי לדמוקרטיה*, ירושלים.
- שפרינצק, א., (1986) *איש הישר בעיניו: אי לגאליזם בחברה הישראלית*, תל אביב: ספרית פועלים.
- שפרינצק, א., (1995) "בין מחאה חוץ-פרלמנטארית לטרור: אלימות פוליטית בישראל", *מכון ירושלים לחקר ישראל*, ירושלים.
- שקדי, א., (2003) *מילים המנסות לגעת: מחקר איכותני - תיאוריה ויישום*, תל אביב: הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב.
- תושב אייכנר, נ., (2009) "שינוי חוקי המשחק בעולם העבודה – סקירת ספרות", *מינהל מחקר וכלכלה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה*.

הכנסת – פרוטוקולים

- וועדת הכנסת, פרוטוקול מס' 172 מיום 27.11.2007, בנושא: "הצעת החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי, פנסיה חובה, הפחתת שיעורי המס ותיקוני חקיקה), התשס"ז-2007."
- וועדת הכנסת, פרוטוקול מס' 130 מיום 03.07.2007, בנושא: "בקשות חברי כנסת להעברת הצעות חוק פנסיה חובה, התשס"ז – 2006."
- ישיבת הכנסת, פרוטוקול מס' 217 מיום 16.02.2011, בנושא: "העובדים הסוציאליים המועסקים ע"י עמותות".
- וועדת הכספים, פרוטוקול מס' 176 מיום 11.07.2004, בנושא: "הצעת חוק הפנסיה" (7 הצעות חוק).
- וועדת הכספים, פרוטוקול מס' 21.12.2004, בנושא: "הצעת חוק הפנסיה".
- וועדת הכספים, פרוטוקול מס' 06.11.2007, בנושא: "הצעת החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי, פנסיה חובה, הפחתת שיעורי המס ותיקוני חקיקה), התשס"ז-2007."

וועדת הכספים, פרוטוקול מיום 29.12.2008 בנושא: "השלכות המשבר הכלכלי על פעילות המגזר השלישי".
וועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול מס' 575 מיום 22.07.2002, בנושא: "הצעת חוק פנסיה" (3 הצעות חוק).

וועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול מס' 40 מיום 29.06.2009, בנושא: "הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010)", התשס"ט-2009 - פרק י"ט - גמלאות וקופות גמל – סעיף 106"

וועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול מס' 519 מיום 20.07.2011, בנושא: "הצעת חוק שירות המדינה (גמלאות) (תיקון מב' 52) התשע"א - 2011".

חקיקה

חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003
הצעת חוק קרנות פנסיה (קרנות חדשות) (הוראת שעה) התשנ"ג – 1994
דברי הסבר להצעת חוק גיל פרישה (תיקון – ביטול גיל פרישת חובה), התשע"ג-2013

פסיקה

בג"צ 52/91 עתידית - קופת פנסיה בע"מ נגד שר האוצר, פד"י מה 519 (3)
בג"צ 726/94 "כלל" חברה לביטוח בע"מ נ' שר האוצר ואח' מח (5) 441
בג"צ 878/94 "מגדל" חברה לביטוח בע"מ נ' שר האוצר ואח' (ניתן ביום 19.10.1994)
תפ (ת"א) 1161/02 קרן מקפת מרכז לפנסיה ותגמולים אגודה שיתופית בע"מ נ' המפקח על הביטוח, מר אייל בן שלוש (ניתן ביום 25.12.2003)
בג"צ 3430/16 התאחדות חברות לביטוח חיים בע"מ נ' הממונה על שוק ההון ביטוח וחיסכון – משרד האוצר (ניתן ביום 30.06.2016)

Almond, G., (1992) "Political Socialization and Political Culture", in Gabriel Almond & Bringham Powell (eds.) *Comparative Politics Today: A World View*. NY: Harper & Collins. Ch 3, pp. 33-45.

Aman A.C. Jr, (2002) "Globalization, Democracy and the need for a new Administrative Law", *UCLA Law Review*, 49: 1967.

Arendt, H., (1973) *Origins of Totalitarianism*, Cleveland: Will publish company.

Arrow, K. J. (1963) *Social Choice and Individual Values*, New York: John Wiley.

Bayliss, K., (2002) "Privatization and Poverty: the distributional Impact of Utility Privatization", Centre on Regulation and Competition, *Working Paper Series*, 16.

Bar-Nir, D., & Gal, J., (2011) "Who has the power? The role of NPOs in local authorities", *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 22,1-25.

Barley, S.R., (1988) "Technology, Power and the Social Organization of Work: Towards a Pragmatic Theory of Skilling and Deskillling", *Sociology of Organizations*, 6: 33-80.

Ben-Porat, G., & Mizrachi, S., (2005) "Political Culture, Alternative Politics and Foreign Policy: The Case of Israel", *Policy Sciences* 38: 177-194.

Bendor, J., Taylor, S., and van Gaalen, R., (1985) "Bureaucratic Expertise versus Legislative Authority: A Model of Deception and Monitoring in Budgeting" , *American Political Science Review*, 79: 1041 – 1060.

Birdsall, N., & Nellis, J., (2003) "Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization", *World Development*, 31(10): 1617-1633.

Birley, S., & MacMillan, I.C., (eds.)(1993) *International Perspective on entrepreneurship Research*, North-Holland-London.

Blais, A. and Dion, S. (1991) *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Blyth, M.,(2002) 'The New Political Economy of Political Parties : Beyond Catch-all (ic) and Protest(ant) Perspectives', *paper prepared for Conference of Europeanists*, Chicago, 14-16 March.

Bob Walker & Betty Walker, (2000) *Privatization: Sell Off or Sell Out? The Australian Experience*, ABC Books, 4-5.

Boltanski, L., & Chiapello, E. (2005) *The New Spirit of Capitalism*, (G. Elliot, Trans.). London Verso.

Bresnahan, T.F., Gambardella, A., & Saxenian, A., (2000) "Information Technology, Workplace Organization and the Demand for Skilled Labor: Firm-Level Evidence" *NBER Working Paper* No. W7136, Stanford University, January 10.

Bresnahan, T.F., (2001)" 'Old Economy' Inputs for 'New Economy' Outcomes: Cluster Formation in the New Silicon Valleys", *Industrial and Corporate Change*, 10 (4): 835-860.

Brockhaus R.H. & Horwitz, P.S.(1985) "The Psychology of the Entrepreneur", In: Sexton, D.L., & Smilor, R.W., (eds.) (1986) *The Art and Science of Entrepreneurship*, Cambridge, and M.A.: Ballinger.

Casas-Pardo, J & Puchades-Navarro, M. (2001) "A critical comment on Niskanen's Model", *Public Choice*, 107 (1-2): 147-67.

Cawson, A., (1986) *Corporatism and Political Theory*, Oxford: Basil Blackwell.

Clawson, D., & Clawson, M. A., (1999) "What has happened to the US labor movement?" Union decline and renewal. *Annual Review of Sociology*, 25: 95-119 .

Cochran, C.E., Lawrence, M.T.R., & Cayer, C.J., (1999) *American Public Policy: An Introduction*, New York: St. Martin Press, 6th edition.

Cohen, N., & Mizrahi, S., (2012) "Comparative Implications: Public Policy and Alternative Politics in the Case of the Israeli Healthcare System," *Journal of Comparative Policy Analysis*, (1)14: 26-44.

Corradetti, S., (1999) "The Impact of the Privatization of Public Sector Enterprises on Labor Relations and Conditions of Work and Employment in the Air and Land (Rail) Transport Sector", *Discussion Paper*, 2, Geneva, ILO.

Davidov, G., (2002) The Three Axes of Employment Relationships: A Characterization of Workers in Need of Protection, *University of Toronto Law Journal*, 52: 357.

Davidson, D., (1980) *Essays on Actions and Events*. Oxford: Clarendon.

De Luca L., ed., (1997) "Labor and Social Dimensions of Privatization and Restructuring – Public Utilities Water, Gas, Electricity", *International Labor Organization*. Interdepartmental Action program on Privatization, Restructuring and Economic Democracy.

DeHoog, R. H., Lowery, D., & William, E. L. (1990) "Citizen Satisfaction with Local Governance: A Test of Individual, Jurisdictional, and City-Specific Explanations", *The Journal of Politics*, 52 (3): 807-837.

Devine, F., (1999) Qualitative methods. In: Marsh, D., & Stoler, G., (Eds.) *Theory and Methods in Political Science*. New York: St. Martin's Press, 137-153.

Dery, D., (2000) Agenda Setting and Problem Definition. *Policy Studies*, 21(1) 37-47.

Dhal, R., (1985) *A Preface to Economic Democracy*, Berkeley: U .of CA Press.

Doron, G. and I. Sened, (2001) *Political Bargaining: Theory, Practice, and Process*, London: Sage Publications.

Douglas, Y., (1982) *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*, Harvard University Press.

Dowding, K., (1991) *Rational Choice and Political Power*, England Edward Elgar.

Dowding, K., (1994) "The Compatibility of Behaviouralism, Rational Choice and New Institutionalism", *Journal of Theoretical Politics*, 6 (1): 105-117.

Downs, A., (1957) *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.

Dunleavy, P., (1992) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Dunlop, J., (1993) *Industrial Relations Systems*, Boston: Harvard School of Business Press, revised edition.

Easton, D., (1965) *A framework for political analysis*, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice- Hall.

Ebbinghaus, B., (2005) *Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform*, MPIfG Discussion paper 05/2. Max-Planck institute for the study of societies.

Esping-Andersen, G., (1996) *Welfare State in Tradition, National Adaptations in Global Economies*, Sage Publishing.

Farazmand, A., (2002) "Privatization and Globalization: A Critical Analysis with Implications for Public Management Education and Training", *International Review of Administrative Sciences*, 68 (3) 355-371

Fenno, R. F., (1966) *The power of the purse, Appropriations Politics in Congress*, Boston and Toronto: Little: Brown and Company.

Fisher, E., (2010) *Media and New Capitalism in the Digital Age: The Spirit of Networks*, New York: Palgrave.

Flannagan, R., (1999) "Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective", *Journal of Economic Literature*, ,37: 1150-1175

Fligstein, N., (1998) *Is globalization the cause of the crises of welfare states?* (EUI Working Paper SPS No. 98/5) San Domenico, ITA: Badia Fiesolana.

Friedman, S. (2002) *The Micro-Economics of Public Policy Analysis*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Garrett, G., & Mitchell, D., (1999) "Globalization and the welfare state" *European Journal of Political Research*, 8: 112-31.

Gavious, A., & Mizrahi, S., (2003) "A Signaling Model of Peaceful Political Change", *Social Choice and Welfare*, 20: 119-36.

Goldenberg, S., (2014) " Naomi Klein: 'We tried it your way and we don't have another decade to waste'", *The Guardian*, Climate change, 14 Sept.

Grinberg, L., (1991) *Split Corporatism in Israel*, Albany: SUNY.

Gupta, S., Schiller, C., Ma, H., & Tiongson, E., (2001) "Privatization, Labor, and Social Safety Nets", *Journal of Economic Surveys*, 15 (5): 647-69.

Hacker, J. S., (2004) "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States", *American Political Science Review*, 98: 243-60.

Hall, P. A., (1993) "Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25: 275–296.

Hall, P., & Talor, R., (1996) "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44(4): 936-57.

Hanagan, M.P., (1999) "The right to work and the struggle against unemployment: Britain, 1884-1914", In: Hanagan, M.P., & Tilly, C., (Eds.), *Extending Citizenship, Reconfiguring States*, 123-147.

Heclo, H., (1976) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, CT: Yale University Press.

Hirschman, A.O., (1970) *Exit Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, organizations and States*, Cambridge: Cambridge University Press.

Horev, T., & Babad, Y. M., (2005)" Healthcare reform implementation: Stakeholders and their roles-the Israeli experience", *Health Policy*,71: 1-21.

Howard, C.,. (2001) " Bureaucrats in the Social Policy Process: Administrative Policy Entrepreneurs and the Case of Working Nation", *Australian Journal of Public Administration*, 60, 3: 56-65.

Iversen T., (2001) "The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, De-industrialization, and Partisan Politics" In Pierson P., (ed) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press.

Jenkins, W.I., (1978)*Policy Analysis: A Political and Organizational Perspectives* , London: Martin Robertson.

Johnson B.R. (1990) "Toward a multidimensional of Entrepreneurship: The case of Achievement Motivation and Entrepreneur", *Entrepreneurship: Theory and Practice*, 14(2): 139-161.

Katznelson, I., & Weingast, B. R. (2005) *Preferences and Situations*, New York: Russell Sage Foundation.

Kazis, R., & Miller, M.S., (eds.) (2001) *Low Wage Workers in the New Economy*, Washington DC: Urban Institute Press.

Kenny W.L & Grothlushen A.D. (1984) "Making the case for case study", *Journal of Anthropology*, 2, 53-74.

Kikeri, S. (1997) *Privatization and Labor: What Happens to Workers when Governments Divest?* (No. 396). Washington DC: The World Bank.

Kozlarek, O., (2001) "Critical theory and the challenge of globalization" *International Sociology*, 16(4): 607-622.

Lehman-Wilzig, S., N., (1991) "Loyalty, Voice, and Quasi-Exit: Israel as a Case Study of Proliferating Alternative Politics", *Comparative Politics*, (1) 24:97 – 108.

Lehman-Wilzig, S., N., (1992) *Wildfire: Grassroots Revolts in Israel in the Post-Socialist Era*, Albany: SUNY Press.

Levy, Y., & Mizrahi, S., (2008) "Alternative Politics and the Transformation of Society-Military Relations: The Israeli Experience", *Administration and Society*, 40: 25-53.

Lindert, H. P., (2001) *"Does globalization make the world more unequal?"*, Working Paper 8228, Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Macdonald, G., and Pettit, P., (1981) *Semantics and Social Science*, London: Routledge and Kegan Paul.

Mahoney, J., & Thelen, K., (eds.) (2010) *Explaining Institutional Change: agency, ambiguity and power*, Cambridge: CUP [Book review].

Maman, D., and Rosenhek, Z., (2007) "The Politics of institutional reform: The `Declaration of Independence` of the Israeli Central Bank", *Review of International Political Economy*, 14: 251 – 275.

March, J.G., and Olsen, J. P., (1984) "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, 78: 734 - 749.

Marier, P., (2005) "Where did the bureaucrats go? Role and influence of the public bureaucracy in the Swedish and French pension reform debate", *Governance*, 18: 521-544.

Marshall, C., & Rossman, G.B., (1995) *Designing Qualitative Research*, California: Sage Publications.

Mayhew, R. D., (1974) *Congress- The electoral connection*, New Haven and London: Yale University Press.

McClelland D.C.(1987) "Characteristics of successful Entrepreneurs", *The Journal of Creative behavior*, 21(3): 219-233.

McGann, J., Weaver, R.K., (eds.) (2000) *Think-tanks and Civil Societies: Catalyst for Ideas and Action*, Transaction Publishers, New Brunswick.

Meggison, W. L., & Netter, J. M., (2001) "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization," *Journal of Economic Literature*, 39: 321-389

Miller, G. J., & Moe, T. M., (1983) "Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government", *The American Political Science Review*, 77 (2): 297-322.

Mishra, R., (1999) *Globalization and the welfare state*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Mitchell, W., & Munger, M., (1991) "Economic Models of interest groups: An introductory survey", *American Journal of Political Science*, 35: 512 – 546.

Mizrahi, S., (2013) "A New Institutionalism Analysis of Performance Management Reform: Theoretical Outline and Evidence from Israel", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 15(3) 220-234.

Mizrahi, S., & Meydani, A., .(2003) "Political participation via the judicial system: Exit, voice and quasi-exit in Israeli society", *Israel Studies*, 8:118-136

Mizrahi, S., Cohen, N., (2011) "Privatization Through Centralization in the Israeli Health Care System: The Case of the National Health", *Administration and Society*, 20: 1-26.

Morris, M.H. (1998) *Entrepreneurial Intensity*, London: Quorum Books.

Mullins, J.W., & Caradozo, R.N., (1993) "New Ventures Strategies and Start-Up Environment: Concepts, measurement and research agenda" In: Birley, S., & MacMillan, I.C., (eds.), *International Perspective on Entrepreneurship Research*, North-Holland-London.

Mundlak, G., (2009) "The Law of Equal Opportunities in Employment: Between Equality and Polarization", *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 30: 213.

Nagel, S.S., (1994) "Systematic Policy Evaluation", in: Nagel, S. S. (ed.) *Encyclopedia of Policy Studies*, New York: Marcel Dekker, 31-48.

Navarro, V., Schmitt, J., & Astudillo, J., (2004) "Is globalization undermining the welfare state? The evolution of the welfare state in developed capitalist countries during the 1990s, *International Journal of Health Services*, 34:185-227 .

Nesson, C., (1985) "The Evidence or the Event? On Judicial Proof and the Acceptability of Verdicts" *Harvard Law Review*, 98: 1357-1377.

Nillis, J., (2002) *Impact of Privatization on Labor*, Presentation to OECD/Turkish Privatization Administration Conference on Privatization, Employment and Employees, Istanbul.

Niskanen, W. A., (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, New York: Aldine-Atherton.

North, C. D., (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

Nye, J. S., (1967) "Corruption and Political Development: A Case-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, 61: 419

OECD, OECD Employment Outlook – 2004

Olson, M., (1965) *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press.

Orren, K., & Skowronek, S., (1994) "Beyond the iconography of order: Notes for a 'new institutionalism". In L.C. Dodd & C. Jillson (Eds.), *The dynamics of American politics: Approaches and interpretations*. Boulder, CO: Westview Press.

Orren, K., & Skowronek, S., (2004) *The search for American political development*. Cambridge: University of Cambridge Press.

Pendleton, A., (1997) "What Impact Has Privatization Had on Pay and Employment? A Review of the UK Experience", *Relations Industriels*, 52 (3): 554-582.

Peters, G.B., (1999) *American Public Policy: Promise and Performance*, New Jersey: Chatham House.

Peters, G., (1999) *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*, London, Pinter.

Peters, B.G., (2001) *The Politics of Bureaucracy*, London and New York: Routledge, 5th edition

Pierson, P., (1995) *Dismantling the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, P., (1996) "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, 29 (2): 123-63.

Pierson, P., (2000) "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94 (2): 251 - 267.

Pierson, P., & Skocpol, T., (2002) "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science" In: Katznelson, I., & Milner, H. V., (Eds.), *Political Science: The State of the Discipline*, London: Norton: 693-721.

Pollitt, C., & Bouckaert, G., (2004) *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press.

Razin, A., & Sdaka, E., (2005) "The Aging Population and Social Security Reform," in Robin Brooks and Assaf Razin (eds.), *The Politics and Finance of Social Security Reforms*, Cambridge University Press.

Rodrik, D., (1997) *Has globalization gone too far?* Washington, DC: Institute for International Economics.

Ross, F., (2000) "Beyond Left and Right: The New Partisan Politics of Welfare", *Governance* 13:2, 155–83.

Schmitter, P., (1974) "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics* ,36 :1, 85-131 Cambridge University Press.

Schwartz, H., (2001) "Round up The Usual Suspects: Globalization, Domestic Politics and Welfare State Change" In: Pierson, P., *The New Politics of The Welfare State*, Oxford University Press.

Skocpol, T., (1979) *State and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge: Cambridge University Press.

Sen, A., (2002) "How to judge globalism" *The American Prospect*, 13(1).

Shalev, M., (1992) *Labor and the Political Economy in Israel*, Oxford: Oxford University Press.

Shalev, M., (2007) "The Welfare State Consensus in Israel: Placing Class Politics in Context", In: Mau, S., & Veghte, B., (eds), *Social Justice, Legitimacy and the Welfare State*, University of Bremen, Germany, 193 – 209.

Shepsle, K. A., & Weingast, B. R., (1981) "Structure-induced equilibrium and legislative choice", *Public Choice*, 37 (3): 503-19.

Shprinzak, E., (1977) "Extreme Politics in Israel", *The Jerusalem Quarterly*, 5: 33-47.

Skocpol, T., (1985) "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research", In : Evans, P., Rueschemeyer, D., and Skocpol, T., (eds), *Bringing the State Back*, Cambridge: Cambridge University Press.

Steinmo, S., (2001) "Institutionalism", In: Smelser, J. N., & Baltes, B. P., (eds.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Amsterdam: Elsevier.

Stiglitz, E. J., (2002) "Globalism's discontents" *The American Prospect*, 13(1).

Stone., K.V.W., (2004) "From Widgets to Digits: Employment Regulation for the changing Workplace" *Cambridge University Press*, September 6.

Stone, K.V.W., (2005) "Flexibilization, Globalization, and Privatization: Three Challenges to Labor Rights in Our Time", *Osgoode Hall Law Journal*, Research Paper 05-19.

Stone, K.V.W., (2002) "Knowledge at Work: Disputes Over the Ownership of Human Capital in the Changing Workplace", *Connecticut Law Review*, 34: 721.

Stone, K.V.W., (2007) "A New Labor Law for a New World of Work: The Case for a Comparative-Transnational Approach", *Comparative Labor Law & Policy*, Research Paper 07-02.

Strange, S., (1997) "The future of global capitalism; or, will divergence persist forever?" In C. Crouch and W. Streeck (Eds.), *Political economy of modern capitalism: Mapping convergence & diversity*, 182-191 London: SAGE Publications.

Streeck, W., & Schmitter, P.C., (1985) "Community, market, state—and associations?" *European Sociological Review*, 1(2): 119-138.

Streeck, W., & Thelen, K., (2005) *Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.

Swank, D., (2002) *Global capital, political institutions, and policy change in developed welfare states*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thelen, K., (2002) How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis. In J. Mahoney & D. Rueschemeyer (Eds.), *Comparative historical analysis in the social sciences: Innovations in theory and methods*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thelen, K., (2004) *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Van der Hoeven, R., & Sziraczki, G. (1997) "Privatization and Labor Issues", In: van der Hoeven, R., & Sziraczki, G., (Eds.), *Lessons from Privatization – Labor Issues in Developing and Transitional Countries*, Geneva: ILO.

Voss, R. T., (2001) "Institutions", In: Smelser, J. N. & Baltes, B. P. (eds.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Amsterdam: Elsevier.

Wallerstein, I., (2000) "Globalization or the age of Transition? Long-term view of the trajectory of the world system", *International Sociology*, 15(2): 251-267.

Weimer, D. L. & Vining A. R. (2005) *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 4th ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Weingast, B. R., (2005) "Persuasion, Preference Change, and Critical Junctures: The Microfoundations of a Macroscopic Concept" In: Katznelson, I. & Weingast, B. R. (eds.) *Preferences and Situations: Points of Contact between Historical and Rational Choice Institutionalisms*, New York: Russell Sage Foundation: 161-184.

Wilensky, H., (1976) *The 'New Corporatism', Centralization, and the Welfare State*, University of California, Berkeley, USA.

Wilthagen, T., & Rogowski, R.,. (2002) "Legal Regulation of Transitional Labor Markets", In: Schmid, & Gazier, (eds.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labor Markets*, Cheltenham: Edward Elgar, 233-273.

אתר האינטרנט של ה - Office of Public Sector Information
<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980039.htm>

אתר האינטרנט של ארגון העבודה הבין-לאומי,
<http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/minimumwages?pageClass=org.ilo.legislation.work.web.ReferencePage&LinkId=6676>

אתר האינטרנט של AIRC , <http://www.airc.gov.au/>

אתר האינטרנט של משרד העבודה בארה"ב, <http://www.dol.gov/esa/minwage/q-a.htm>

חלק א': כללי

המדינה	מאבקי עובדים - כללי
אנגליה	באנגליה נעשו לראשונה מאבקים על הזכות לעבוד ועל זכויות עובדים (Hanagan, 1999) חוק המגן הראשון נחקק באנגליה ואסר על העסקת ילדים מתחת לגיל 18, ולא יותר מ-12 שעות ביום. בתחילת 1979 נקלעה בריטניה, בראשות הלייבור, ל"חורף עגום" (winter of discontent) אשר בו הגיעו שביתות המגזר הציבורי לשיאים חדשים. על רקע מצב זה זכתה המפלגה השמרנית בראשותה של תאצ'ר בבחירות שנערכו בחודש מאי 1979. מראשית כהונתה של תאצ'ר ועד תחילת שנות השמונים נמשך המיתון אשר פגע במיוחד במגזר היצרני, מעוז כוחם של האיגודים. האבטלה החריפה החלישה את כוחם של האיגודים הן מבחינת מספר חברי האיגודים והן מבחינת יכולת המיקוח שלהם והתמיכה הציבורית. הדרישה מעובדים חדשים להצטרף לאיגוד כתנאי לקבלתם לעבודה הוצאה מחוץ לחוק, ונאסר על האיגודים לצאת לשביתה ארצית ללא הצבעה במשאל של כלל העובדים.
צרפת	התקוממויות מהפכניות בשנת 1936 ובקיץ 1968 הרעידו את המדינה בדרישה לשינוי של הסדר החברתי והשיטה הכלכלית. הביטחון התעסוקתי, תנאי התברואה והפנסיה, ארבעה שבועות חופשה בשנה, חינוך ובריאות בזול – אלה הם רק חלק מהישגי המאבקים הגדולים. הניסיון מאותם המאבקים לימד דורות שלמים שהיציאה למאבק היא הכרח כדי להגן על תנאי חייהם ולשפרם וכך, דרך המאבקים, נוצרה מודעות מעמדית גבוהה המתבטאת בהתאגדויות חזקות של עובדים, סטודנטים ונוער. כך היה גם ב-1973, 1986, וב-1994 – אז נהדפה תוכניתה של הממשלה לאפשר למעביד לשלם לשכיר צעיר פחות משכר מינימום.
מדינות סקנדינביה	טענה רווחת היא כי המודל הכלכלי הסקנדינבי היווה ועדיין מהווה כיום, מודל של מדינת רווחה מפותחת ומתקדמת בהרבה מאשר במדינות מערב אירופה. ואולם, החברות הסקנדינביות נמצאות בעשורים האחרונים בנסיגה. הלחצים מצד המעסיקים לשבור את הישגי העובדים בסקנדינביה הולכים ומתחזקים. כך למשל, ניתן לראות את השחיקה והקיצוצים בדמי האבטלה החל משנות ה-1970. קיצוצים אלה מצטרפים לקיצוצים גדולים בתחומי הרווחה והחינוך, קיצוצים שעוררו מאבקים גדולים של קבוצות רבות בחברה הסקנדינבית בשנים האחרונות. בדנמרק, מדינה שבה שביתות ומאבקים חברתיים גדולים אינם נפוצים, התעורר בסוף שנת 2006 המאבק הגדול ביותר ב-20 השנים האחרונות במדינה כנגד הקיצוצים בתקציבי הרווחה והחינוך של הרשויות המקומיות. בדנמרק היה ניסיון של הממשלה בשנת 2007 להאריך את יום העבודה. בנורבגיה, התרחש בחודש ינואר 2007 מאבק גדול נגד הקיצוצים במערכת הבריאות. הקיצוצים הכבדים שעברו על שבדיה באו לידי ביטוי בחודש יוני 2007, בהפגנות קשות של מהגרים בפרברי העוני של שבדיה, פרברים שבהם הקיפוח וההזנחה של המהגרים הולכים ומחריפים. בפינלנד, המאבק הבולט ביותר בשנים האחרונות היה שביתת עובדים במפעלי נייר במדינה כנגד פיטורי עובדים, קיצוץ חמור במשכורות וצמצום כוח האדם בימי הקיץ.
גרמניה	איגוד עובדים ומנהיגי תעשיית המתכת במחוז נורת' ריין ווסטפליה בגרמניה חתמו באפריל 2006 על הסכם, שמנע שביתת ענק של כ-3.4 מיליון עובדי ייצור בכלכלה הגדולה באירופה. פריצת הדרך, הושגה אחרי 10 שבועות של דיונים ולאחר מרתון שיחות שנמשך 18 שעות. איגוד העובדים מסר כי הצדדים הסכימו להעלאת שכר של 3% שמכסה את 10 החודשים החל מ-1 ביוני 2006, וכן לכמה תשלומים חד פעמיים. מנגד, ראש איגוד המעסיקים הגרמני, אמר כי ההסכם יוצר "עול" שמעסיקים רבים "יתקשו לשאת". במסגרת כללי המו"מ הגרמנים, הסכם שהושג באזור אחד קובע את הטון לשאר המדינה, ולכן צפוי ההסכם שהושג בנורת' ריין ווסטפליה להתקבל גם בשאר אזורי המדינה. מגזרי המתכות וההנדסה, שכוללים תעשיות כמו מכוניות ומוליכים למחצה, הם בין המגזרים החשובים ביותר במדינה, וכל הסכם שמתקבל במגזרים אלו משפיע על כל שאר המגזרים במדינה.

אוסטרליה	ברחבי אוסטרליה 93,000 עובדים פוטרו ממשרותיהם במהלך החודשים מרץ ואפריל 2009. אחוז האבטלה באוסטרליה גאה לשיא בן חמש שנים, ועמד באותה עת על 5.7 אחוזי אבטלה – ובסה"כ 650,000 חסרי תעסוקה. המשרות שאבדו נפלו קורבן להשפעותיו של המשבר הכלכלי העולמי. סממן נוסף של המשבר הכלכלי, הינו חזרתן של נשים רבות אל מעגל העבודה. כמו כן נרשם גידול משמעותי בגיוס העובדים הזמניים, אשר לדעתם של הפרשנים מצביע על נטייתם של רבים מן המעסיקים לקצץ בשעות נוספות ולגייס כוח אדם זמני, כחלופה לפיטורין.
ארה"ב	ב-1 במאי 1886 פרצו בשיקגו הפגנות פועלים, שדרשו שיפור בתנאי עבודתם. ההפגנות פוזרו באלימות ומאז מצוין התאריך בעולם כסמל למאבק העובדים לשכר הוגן ולצדק חברתי. בתחילת 2009 דיווח "סיטיגרופ", שעד המשבר האחרון היה הבנק הגדול ביותר בארה"ב, כי לאחר חודשים ארוכים של הפסדים חזר להרוויח. הנהלות התאגידים הצליחו להחזיר אותם לרווחיות גבוהה, בעיקר בדרך של קיצוץ דראסטי בהוצאות – באמצעות פיטורי עובדים, צמצום כפוי של שבוע העבודה וקיצוצים בשכר – שמעביר את מחיר המשבר אל העובדים ופוגע בכוח הקנייה שלהם. ברוב המקרים המעבידים יכלו לעשות זאת בזכות שיתוף-הפעולה של ראשי איגודים, שסירבו ככל הנראה להוביל מאבק רציני להגנה על מקומות העבודה, השכר ותנאי העבודה. ב-2007 לראשונה מזה 37 שנים פתחו כ-73 אלף עובדי ענקית הרכב ג'נרל מוטורס בארה"ב, בשביתה כללית. השביתה החלה, לאחר שמשא ומתן שניהל איגוד עובדי הרכב עם הנהלת החברה במהלך תשעה הימים החולפים על חוזה עבודה חדש נקלע למבוי סתום. עובדי בתי המלון יצאו במאי 2010 למאבק. במשך שנים הרשתות הגדולות ניצלו כל מיתון או משבר כלכלי בשביל לפטר אלפי עובדים או לצמצם משמרות לעובדים אחרים. יוזמה יצירתית של שימוש ביוטיוב, הצליחה להפיץ את בשורת המאבק ברחבי העולם. בנוסף היה באירוע שיתוף פעולה בין ארגוני הלסביות וההומואים החזקים של סן פרנסיסקו ואיגודי העובדים הכלל-אמריקאים, כמו גם שיתוף של תזמורת כלי נשיפה מהלכת שכל ייעודה הוא השתתפות באירועי מחאה חברתיים שונים. מאבק עובדים חשוב נוסף בארה"ב היה מאבק המורים. שיתוף פעולה בין ארגוני המורים השונים בארה"ב, ארגוני חינוך שונים, ארגונים חברתיים, וארגוני הורים שונים הובילה לכך, שבלמעלה מ-20 מדינות בארה"ב עברה חקיקה, שאילצה את המדינה להפחית משמעותית את מספר התלמידים בכיתה, בבתי הספר הציבוריים. החיבור לארגונים של סטודנטים, לשומרי איכות סביבה, והמעורבות בקהילה חיזקה את הארגון ויצרה שותפויות ובריתות, שעזרו לארגון לקדם את הסקטור שהוא מייצג, ובו בזמן שיפרו את תדמיתם של המורים ושל מאבקם, בקרב הציבור. זוהי דוגמה לארגוני עובדים המשלבים פעילות, שנועדה להגן על העובדים ביחד עם פעילות שמגנה על הציבור כולו, ולמעשה מעבר מארגוני עובדים לקהילות עובדים.

חלק ב': נושאים מוגדרים

הנושא המדינה	שכר מינימום⁶⁸	הזכות לשבות⁶⁹	שעות עבודה שבועיות⁷⁰	יום מנוחה שבועי⁷¹	פנסיה⁷²	דמי פיטורין⁷³
אנגליה	מוסדר בחוק מ-1998, לפיו שר המסחר והתעשייה קובע יחד עם וועדה מייעצת⁷⁴; אם	החוק אינו מקנה זכות לשבות ואינו אוסר לשבות; מעסיק רשאי לפטר עובד שובת או לפגוע	אין חוק סטטוטורי אלא חוקים ספציפיים לאוכלוסייה מוגדרת; ב-1984 צומצמו	אין התייחסות בחוק; לפי נורמה שבת וראשון הם ימי המנוחה ברוב החוזים.	בעבר פעלה מערכת פנסיה ממשלתית בלבד, שהורכבה מקצבה בסיסית התלויה במספר שנות עבודה	החוק מחייב מתן דמי פיטורין בתלות בוותק העובד

	נקבע בהסכם קיבוצי לא יהיה נמוך מהקבוע בחוק.	בשכרו.	מ- 40 ל- 38, אולם מאז גדלו מספר השעות ל- 42 בשבוע.		וקצבה משלימה התלויה בגובה הכנסה קודמת; רפורמות נעשו ב-1986 וב-1995 יצרו מערכת פנסיה פרטית, המקבילה לממשלתית.
צרפת	מוסדר בחוק	מוסדרת בחוק והיא חייבת להיות מקצועית (הן במגזר הפרטי הן במגזר הציבורי); השביתות בד"כ קצרות ימים עקב אי-יכולת כלכלית של איגודי העובדים להבטיח לעובדים תשלום במהלך השביתה.	מוסדר בחוק. מספר שעות העבודה הרגילות החוקיות - 39 35 שעות בשבוע ומקסימום של 10 שעות ביום. היוצאים מן הכלל מעוגנים בתקנות ומחייבים תשלום שעות נוספות.	מוסדר בחוק והוא בן 24 שעות. יום המנוחה השבועי על-פי החוק, הוא יום ראשון, אם כי קיימים יוצאים מן הכלל.	אומץ הסדר ביטחון סוציאלי תלוי הכנסה, שילוב הפרשות העובד והפרשות המעביד יחד עם השלמה במימון ממשלתי; שיעור תחלופה עולה על 70%
הנושא	שכר מינימום	הזכות לשבות	שעות עבודה שבועיות	יום מנוחה שבועי	פנסיה
המדינה	מדניות סקנדינביה	מוסדרת בחוק	אין חקיקה, הנורמה הכללית היא של 37 שעות שבועיות.	24 שעות שבועיות של מנוחה, בנוסף למנוחה יומית, עדיף ביום ראשון.	בשבדיה הייתה נהוגה פנסיה בסיסית מביטוח לאומי ופנסיה תעסוקתית לפי גובה שכר. השינוי ברפורמה מ-1998 הוא מערכת משלבת תשואה מעליית שכר והפרשה רעיונית; במקביל מערכת פנסיה פרטית; שיעור תחלופה עולה על 70%
גרמניה	מוסדר בהסכמים קיבוציים וצווי	הכלי האחרון במגעים בין הצדדים.	ב-1994 נחתם חוק חדש לשעות	עבודה ביום ראשון אסורה, לפחות באופן	החל מ-1889 אומץ הסדר ביטחון סוציאלי
					החוק אינו מחייב מתן דמי פיצויים והם ניתנים בד"כ מכוח הסכם קיבוצי או חוזה; למעט דנמרק שבה החוק מחייב מתן דמי פיצויים בתלות בוותק העובד

	הרחבה. בשנת 2002 נכללו 63% מכלל העובדים במערב גרמניה ו-43% מכלל העובדים במזרח גרמניה בהסכמים קולקטיביים שנקבע בהם שכר מינימום. ⁷⁵	האיגוד מחויב לפעול ליישוב הסכסוך בדרכי שלום. אין חוק האוסר שביתת עובדי ציבור, למעט עובדים המוגדרים משרתי ציבור. ⁷⁶	העבודה, שהחליף את החוק מ-1938. החוק החדש ממלא את המלצות האיחוד האירופי. חוק זה (כמו קודמו) קובע רק את מקסימום שעות העבודה היומיות, והוא 8 שעות. בחוק לא מצוינות שעות עבודה שבועיות, הפרקטיקה קובעת ממוצע 38 שעות	עקרוני. החוק הכללי קובע 24 שעות מנוחה שבועית החלות ביום ראשון.	תלוי הכנסה, שילוב הפרשות העובד והפרשות המעביד יחד עם השלמה במימון ממשלתי; שיעור תחלופה עולה על 70%	ניתנים בד"כ מכוח הסכם קיבוצי או חוזה
אוסטרליה	מוסדר בחוק. נקבע הן ברמה הפדראלית הן ברמת המדינות. שכר המינימום המדינתי לא יהיה נמוך משכר המינימום הפדראלי. ⁷⁷	אינה מוסדרת בחוק. עד 1930 נאסר קיומן של שביתות וגם כיום אין בית-המשפט רואה שביתות בעין יפה. חוק יחסי העבודה מ-1992 מאפשר תביעת נזקים בגין הפסדים הנובעים משביתה, וכן מניעת תשלום משכורות לשובתים.			מערך הפנסיה הציבורית מבוססת על מצב כלכלי של הפרט ללא התייחסות להכנסותיו בעבר; במקביל נהוגה מערכת פנסיה פרטית; פנסיה חובה הונהגה בשנת 1992; שיעור תחלופה עולה על 70%	החוק מחייב מתן דמי פיטורין בתלות בוותק העובד
הנושא	שכר מינימום	הזכות לשבות	שעות עבודה שבועיות	יום מנוחה שבועי	פנסיה	דמי פיטורין
המדינה						
ארה"ב	מוסדר בחוק שכר מינימום הן ברמה פדראלית והן מדינתי. במקרים שבהם עובדים במדינה מסוימת נכללים בשני	אינה מוסדרת בחוק.	מוסדרות בחוקים פדראליים ובמסגרת חוקים מדינתיים. ברמה הפדראלית, נקבעו 40 שעות	החוק הפדראלי אינו מגדיר, ואין אחידות בין המדינות. בחלק מהמדינות יום ראשון מצוין כחג, אולם ניתן לבקש לעבוד	הסדר ביטחון סוציאלי תלוי הכנסה, שילוב הפרשות העובד והפרשות המעביד יחד עם השלמה במימון ממשלתי; שיעור תחלופה עולה על	החוק אינו מחייב מתן דמי פיטורין והם ניתנים בד"כ מכוח הסכם קיבוצי או חוזה

	70%	ביום ראשון. בחלק אחר מצוין רק שהעובדים זכאים למנוחה שבועית בת 24 שעות רצופות (ניו-יורק לדוגמה).	עבודה שבועיות, שלאחריהן יש לשלם שעות נוספות.		החוקים, החוק הפדראלי והחוק המדינתי, חל עליהם החוק הקובע את שכר המינימום הגבוה יותר.⁷⁸	
--	-----	--	---	--	---	--

נספח ב: הסדרת יחסי עבודה במדינת ישראל –

חוקי עבודה, צווי הרחבה ותיקוני חקיקת עבודה בחוקי ההסדרים לפי עשורים

עשור ראשון: 1949 – 1959:

נחקקו **11 חוקים**, שמקובל לכנותם "חקיקת מגן". בעשור זה הסדרת יחסי העבודה הייתה משמעותית הן מבחינת כמות החוקים שנחקקו והן מבחינת איכותם.

- **חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה)** התשי"ט 1949
- **חוק שעות עבודה ומנוחה** התשי"א 1951
- **חוק חופשה שנתית** התשי"א 1951
- **חוק החניכות** התשי"ג 1953
- **חוק עבודת נוער** התשי"ג 1953
- **חוק עבודת נשים** התשי"ד 1954
- **חוק ארגון הפיקוח על העבודה** התשי"ד 1954
- **חוק הסכמים קיבוציים** התשי"ז 1957
- **חוק יישוב סכסוכי עבודה** התשי"ז 1957
- **חוק הגנת השכר** התשי"ח 1958
- **חוק שירות התעסוקה** התשי"ט 1959

עשור שני 1960 – 1969:

נחקקו **4 חוקים**, כשאחד מהם הוא חוק בית הדין לעבודה שקובע מסגרת ואינו עוסק ספציפית בהסדרת יחסי עבודה.

- **חוק פיצויי פיטורים** התשכ"ג 1963
- **חוק שירות עבודה בשעת-חירום** התשכ"ז 1967
- **חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה)** התשכ"ט 1969
- **חוק בית הדין לעבודה** התשכ"ט 1969

עשור שלישי 1970 – 1979:

נחקקו **3 חוקים**, כשאחד מהם נוגע לאוכלוסיה מוגדרת של עובדי שירות המדינה.

- **פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש)** התשי"ל 1970
- **חוק שירות המדינה (גמלאות)**[נוסח משולב] התשי"ל 1970
- **חוק דמי מחלה** התשל"ו 1976

עשור רביעי 1980 – 1989:

נחקקו **6 חוקים**, כשחוק אחד נחקק ב-1980, בראשית העשור, ו-5 חוקים נוספים נחקקו לאחר תוכנית הייצוב, החל ממחצית העשור ועד לסופו.

- **חוק הבטחת הכנסה** התשמ"א 1980
- **חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל**(גמלאות)[נוסח משולב] התשמ"ח 1985
- **חוק שכר מינימום** התשמ"ז 1987
- **חוק רכישת מפעלים בידי עובדיהם** (מקרים מיוחדים) התשמ"ז 1987
- **חוק גיל פרישה שווה לעובדת ולעובד** התשמ"ז 1987
- **חוק שוויון הזדמנויות בעבודה** התשמ"ח 1988

עשור חמישי 1990 – 1999:

נחקקו **10 חוקים**, נחתם **צו הרחבה אחד** וב-**9 חוקי הסדרים** נכללו תיקוני חקיקת עבודה.

- **חוק עובדים זרים** (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) התשנ"א 1991
- **חוק ההסדרים 1991 כולל 2 תיקוני חקיקת עבודה:**
 1. תיקון חוק שירות התעסוקה התשי"ט 1959
 2. תיקון חוק שעות עבודה ומנוחה התשי"א 1951
- **חוק דמי מחלה** (היעדרות בשל מחלת הורה) התשנ"ג 1993
- **חוק דמי מחלה** (היעדרות בשל מחלת ילד) התשנ"ג 1993
- **חוק קליטת חיילים משוחררים** התשנ"ד 1994
- **חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם** התשנ"ו 1996
- **צו הרחבה** בדבר השתתפות מעביד בהוצאות הבראה ונופש 1996
- **חוק ההסדרים 1996 כולל תיקון אחד של חקיקת עבודה:**
 - תיקון חוק ארגון הפיקוח על העבודה התשי"ד 1954

- **חוק** הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטהור המידות

או במנהל התקין) התשנ"ז 1997

- **חוק** למניעת הטרדה מינית התשנ"ח 1998

- **חוק** שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח 1998

- **חוק** דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ב זוג) התשנ"ח 1998

- **חוק ההסדרים 1998** כולל תיקון אחד של חקיקת עבודה :

תיקון חוק ארגון הפיקוח על העבודה התשי"ד 1954

- **חוק ההסדרים 1999** כולל תיקון אחד של חקיקת עבודה :

תיקון חוק עובדים זרים (העסקה שלא כדין) התשנ"א 1991

עשור שישי 2000 – 2009 :

נחקקו **13 חוקים**, נחתמו **4 צווי הרחבה** וב-**9 חוקי הסדרים** נכללו תיקוני חקיקת עבודה.

- **חוק** דמי מחלה (היעדרות עקב הריון ולידה של בת זוג) התש"ס 2000

- **צו הרחבה** – הסכם מסגרת 2000

- **חוק ההסדרים 2000** כולל 2 תיקוני חקיקת עבודה :

1. תיקון חוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין) התשנ"א 1991

2. תיקון חוק שירות התעסוקה התשי"ט 1959

- **חוק** הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות התשס"א 2001

- **חוק ההסדרים 2001** כולל 3 תיקוני חקיקת עבודה :

1. תיקון חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם התשנ"ו 1996

2. תיקון חוק קליטת חיילים משוחררים התשנ"ד 1994

3. תיקון חוק שירות התעסוקה התשי"ט 1959

- **חוק** הודעה לעובד (תנאי עבודה) התשס"ב 2002

- **חוק ההסדרים 2002** כולל 2 תיקוני חקיקת עבודה :

1. תיקון חוק שירות המדינה (גמלאות) התשי"ל 1970

2. תיקון חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם התשנ"ו 1996

- **חוק** הגנה על עובדים בשעת חירות (הוראת שעה) התשס"ג 2003

- **צו הרחבה** בדבר תשלום תוספת יוקר 2003

• **חוק ההסדרים 2003 כולל 4 תיקוני חקיקת עבודה :**

1. תיקון חוק הגנת השכר התשי"ח 1958
2. תיקון חוק שירות התעסוקה התשי"ט 1959
3. תיקון חוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין) התשנ"א 1991
4. תיקון חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם התשנ"ו 1996
- **חוק גיל פרישה** התשס"ד 2004

• **חוק ההסדרים 2004 כולל 5 תיקוני חקיקת עבודה :**

1. שילוב מקבלי קצבאות בעבודה (הוראת שעה), מקובל לכנות "תוכנית ויקונסיין"
2. תיקון חוק שירות המדינה (גמלאות) התשי"ל 1970
3. תיקון חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) התשמ"ח 1985
4. תיקון חוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין) התשנ"א 1991
5. תיקון חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם התשנ"ו 1996

• **חוק ההסדרים 2005 כולל 4 תיקוני חקיקת עבודה :**

1. תיקון חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) התשמ"ח 1985
2. תיקון חוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין) התשנ"א 1991
3. תיקון חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם התשנ"ו 1996
4. תיקון חוק גיל פרישה התשס"ד 2004

- **צו הרחבה** בדבר תשלום דמי הבראה 2006
- **חוק** הזכות לעבודה בישיבה התשס"ז 2007

• **חוק ההסדרים 2007 כולל 3 תיקוני חקיקת עבודה :**

1. תיקון חוק שירות התעסוקה התשי"ט 1959
2. תיקון חוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין) התשנ"א 1991
3. חוק שכר מינימום (הוראת שעה) 2006

- **חוק** לעידוד של שילוב וקידום נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים התשס"ח 2008

- **צו הרחבה** בדבר השתתפות המעביד בהוצאות נסיעה לעבודה וממנה 2008
- **צו הרחבה** לביטוח פנסיוני מקיף במשק 2008

• **חוק ההסדרים 2008 כולל תיקו אחד בחקיקת עבודה :**

- תיקון לחוק קליטת חיילים משוחררים התשנ"ד 1994

התשס"ט 2009

• חוק הגנת השכר (עיצום כספי)

• חוק ההסדרים 2009 – 2010 כולל 10 תיקוני חקיקת עבודה:

1. תיקון לחוק הסכמים קיבוציים התשי"ז 1957

2. תיקון לחוק בית הדין לעבודה התשכ"ט 1969

3. תיקון לחוק שירות המדינה (גמלאות) התשי"ל 1970

4. תיקון לחוק הבטחת הכנסה התשמ"א 1980

5. תיקון לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה התשמ"ח 1988

6. תיקון לחוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין) התשנ"א 1991

7. תיקון לחוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ילד) התשנ"ג 1993

8. תיקון לחוק קליטת חיילים משוחררים התשנ"ד 1994

9. תיקון לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם התשנ"ו 1996

10. חוק הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה וצמצום פערים חברתיים

(מס הכנסה שלילי) 2007

נספח ג': ניסיון השתלטות פקידי האוצר על כספי הביטוח הלאומי

המוסד לביטוח לאומי הוא הגוף המרכזי במדינת ישראל האחראי על מערכת הביטוח הסוציאלית מטעם המדינה והמופקד על תשלום המגוון הרחב של הגמלאות המשולמות מטעם הכלל לקבוצות שונות באוכלוסייה. מערכת הביטוח הלאומי על ענפיה השונים מהווה את הגרעין המרכזי של מדינת הרווחה בת זמננו. לפיכך מעמדו של המוסד לביטוח לאומי הוא בעל חשיבות רבה ביותר במסגרת מדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלית של מדינת ישראל (דורון, 2004). הנושא של מעמד זה, והסכנה המרחפת על עצמאותו ודרכי הניהול שלו, קיבלו דחיפות בעקבות שתי החלטות שקיבלה הממשלה בראשית שנות האלפיים. החלטה אחת היתה למנות למוסד לביטוח לאומי חשב מטעם משרד האוצר ולהכפיף את המוסד בדרך זו לחשב הכללי של משרד האוצר. ההחלטה השנייה היתה לאחד את הגבייה של המוסד לביטוח לאומי עם מנגנון הגבייה של מס ההכנסה. לציין, שמשרד האוצר תבע כבר בשנת 1956, שנתיים לאחר הקמת המוסד לביטוח לאומי, לאחד את גביית הביטוח הלאומי ומס ההכנסה. שש וועדות מקצועיות שהוקמו ביוזמת אגף התקציבים במשרד האוצר תמכו ברעיון האיחוד, שהפך "תוכנית מגירה" שנשלפה כל אימת שהגיע לאוצר שר חדש. ההחלטה לאחד את הגבייה נכללה בחוק התקציב לשנת הכספים 1988/89, אולם האיחוד לא התבצע. בדומה, נכללה ההצעה בחוקי תקציב שונים במהלך השנים ובכל פעם הוצאה מהם. ושוב לאחרונה "רשות החברות הממשלתיות תבוטל ומערכי הגבייה של מס הכנסה וביטוח לאומי יאוחדו. אלה ההצעות שבוחן הצוות של משרד האוצר שעוסק בתכנון תקציב המדינה" (קנה, 2013).

החלטות הממשלה בראשית שנות האלפיים, שהתקבלו תוך כדי התנגדות של ראשי המוסד לביטוח לאומי ושל גופים ציבוריים אחרים, העלו את שאלת מעמדו, עצמאותו ודרכי ניהולו של המוסד לביטוח לאומי. ראשי המוסד הביעו את החשש, שביטול הגבייה הנפרדת של הביטוח הלאומי עשוי לפגוע במעמדו העצמאי של המוסד והוא עלול להיחפז למעין שליח ועושה דברו של משרד האוצר. המנהל הכללי של המוסד בזמנו, פרופ' יוחנן שטסמן, הזהיר שאיחוד הגבייה יביא להשתלטות משרד האוצר על כספי ההכנסות וגם על כספי ההוצאות של המוסד. חשש נוסף היה, לדברי שטסמן ש"האוצר רוצה כבר שנים לבטל את עצמאות הביטוח הלאומי, להפוך אותו לזרוע שלו ולהשתלט על כספי המבוטחים... הם מרוקנים את הקופה שלנו כדי להקטין באופן מלאכותי את הגירעון בתקציב הממשלה. בינתיים אנחנו אוכלים את הריבית על הקרן של יתרות ענף הילדים, אבל לא ירחק היום שבו נאלץ לאכול את הקרן. בסופו של דבר נמצא את עצמנו ללא יכולת לשלם קצבאות קיום כמו קצבת זיקנה. אני רואה זאת בחומרה רבה שמשלמים את צרכי ההווה של האוצר על חשבון העתיד של כולנו" (הארץ, 29.08.2001). וכך, משרד האוצר עלול להשתמש בכספים של דמי הביטוח להקטנת הגירעון של תקציב המדינה או לפעולות אחרות, ולא לתשלום ביטחון סוציאלית לנזקקים (בסוק, 1999; זרחיה, 2003א).

המתנגדים להחלטת הממשלה לפגוע במעמדו של המוסד לביטוח לאומי כגוף בעל מידה גבוהה יחסית של עצמאות רואים בה צעד שנועד לאפשר למשרד האוצר לשלוט על כספי הביטוח הלאומי. פגיעה כזו טומנת לדעתם את הסכנה של ערעור הביטחון הסוציאלית של כלל תושבי המדינה. תוכניות הביטוח הלאומי שהמוסד מופקד על ניהולן משמשות בבוא העת ערובה לביטחון הסוציאלית של המבוטחים בהן (סיני, 2002). הפקעת השליטה של המוסד לביטוח לאומי על תוכניות אלה ועל הכספים שנגבו למטרה הזאת עלולים לסכן את קיומה של המערכת כולה הן מבחינת התפקיד החברתי שתוכניות אלה אמורות למלא והן מבחינת השליטה על המקורות הכספיים שיעמדו לרשותן למילוי מטרה זו (דורון, 2004).

נספח ד' : וועדת בכר והקשר לפנסיה

בחודש אפריל 2004 מינה שר האוצר צוות עבודה בין משרדי, בראשות מנכ"ל משרד האוצר דאז, ד"ר יוסי בכר. מטרת הוועדה הייתה לפעול להפחתת הריכוזיות בשוק ההון ולצמצום ניגודי העניינים המובנים בפעילותם של המתווכים הפיננסיים. כמו כן, לבחון צעדים נוספים, שתכליתם הגברת התחרות ושכלולו של שוק ההון (דו"ח וועדת בכר 2004). למימוש רפורמת בכר אישרה הכנסת, את החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005. בנוסף חוקקה הכנסת שני חוקים חדשים: חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) התשס"ה – 2005 וחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (עיסוק ביעוץ פנסיוני ובשיווק פנסיוני) התשס"ה – 2005.

במהלך שנת 2004, חמש קרנות פנסיה חדשות, שהיו בבעלותן של קרנות פנסיה גרעוניות, נמכרו לחברות ביטוח, וכספי המכירה נכנסו לחשבוןן של הקרנות הוותיקות. הקרנות שנמכרו: "מנוף הביטוח" (שבבעלות "קרן הביטוח והפנסיה של פועלי הבניין ועבודות ציבוריות") נמכרה לחברת הביטוח הראל; "מבטחים החדשה" נמכרה (בספטמבר 2004) לחברת הביטוח "מנורה" תמורת 710 מיליון ₪; "מקפת החדשה" נמכרה (בספטמבר 2004) לחברת הביטוח "מגדל" תמורת 201 מיליון ₪; "מיטבית" (שבבעלות קג"מ) נמכרה (בספטמבר 2004) לחברת כלל ביטוח תמורת 135 מיליון ₪; קרן הפנסיה החדשה "אחדות" (שבבעלות "קרן ביטוח ופנסיה לפועלים חקלאים ובלתי מקצועיים בישראל") נמכרה לחברת אקסלנס השקעות בע"מ תמורת כ-5 מיליון ש"ח.

בראיון שנערך עם מר אייל בן שלוש, הממונה על הביטוח ושוק ההון וחבר וועדת בכר (חדשות האיגוד קיץ 2003) בקיץ 2003 הוא נשאל: אפשר להבין שגם הרפורמה בפנסיה היא נדבך נוסף ביישום השקפת העולם של שכלול שוק ההון? ובן שלוש השיב: "בוודאי. תפיסת המדיניות של האוצר היא שתנאי בסיסי לקיום כלכלה המבוססת על משק חופשי מחייבת שוק הון מקומי עמוק, נזיל ומשוכלל. השינויים שנעשו בתחום הפנסיה הם רובד נוסף בתהליך מתמשך ויש לו השלכות כבירות". מדבריו עולה, כי בתקופת כהונתו, בלטה התפישה של משרד האוצר דאז, להעמיק את שוק ההון ולכן הוחלט להזרים את כספי הפנסיה לשוק. בעקבות הרפורמה ב-2004, הוזרמו לשוק הפתוח סכומים אדירים לפעילות בארץ ובחו"ל. בעיתונות (דה מארקר 5.5.2008) נכתב: "בן שלוש היה ממובילי רפורמת ועדת בכר, בעקבותיה נמכרו קופות הגמל וקרנות ההשתלמות מהבנקים לחברות הביטוח ובתי ההשקעות". לימים, אחת הטענות העיקריות שהופנו כלפי וועדת בכר היא שבעקבות המלצתה גדלה החשיפה של מכשירי החיסכון הפנסיוני לשוק ההון, ובעקבות כך גדל הסיכון לחסכונות הציבור.

השליטה בכספי הפנסיה של אזרחי המדינה היא מקור חשוב של עוצמה כלכלית. מאבקים סמויים וגלויים על השליטה בכספים אלו אפיינו את הכלכלה הישראלית עוד מימייה הראשונים. בדומה, הרעיון של פיתוח שוק ההון באמצעות כספי הפנסיה הועלה זה מכבר⁷⁹. ואולם, מהלך ההכפפה של צרכי הביטחון הסוציאלי של אזרחי המדינה למטרות של פיתוח שוק ההון הגיע לשיאו עם הקמת ועדת בכר. התפיסה העולה מהדוח היא כי תפקוד יעיל של שוק ההון הוא תנאי הכרחי לצמיחה (לוי פאור, גדרון ומושל 2013). לאור כך, המלצות הוועדה מונעות מתאגידים בנקאיים ומבעלי-שליטה בתאגידים כאלה לשלוט בחברות לניהול קופות גמל וקרנות נאמנות. כאמור, מהלך המדיניות הזה מהווה רפורמה המבקשת ליצור מבנה שוק הון ממוקד-בורסה על חשבון מבנה שוק הון הנשלט על ידי אשראי בנקאי. תחרות יעילה יותר ומשק משוכלל יותר, כך האמינו ועדיין מאמינים קברניטי הרפורמה במשרד האוצר בפרט ומעצבי המדיניות הכלכלית בכלל, יגיעו דרך השקעת כספי החיסכון הציבורי לטווח הארוך בשוק ההון. בעניין זה מבטאת הוועדה עמדות יסוד שרווחו ועדיין רווחות בקרב הפקידות הבכירה של משרד האוצר ובקרב הפרופסיה הכלכלית-אקדמית בישראל (לוי פאור, גדרון ומושל 2013). היא ממשיכה קו מחשבה שמופיע כבר בדין וחשבון ועדת החקירה

לעניין וויסות מניות הבנקים (דו"ח בייסקי, 1986), הועדה לבחינת ההיבטים של אחזקות בתאגידים ריאליים (דו"ח ברודט, 1995), הועדה לבחינת שינויים מבניים בשוק ההון (דו"ח ברודט, 1996), ודו"ח הצוות הבין-משרדי לעניין שליטת הבנקים בקופות הגמל (דו"ח בן בסט, 2000).

המאבק הפוליטי והמשא והמתן סביב יישום המלצות הוועדה התנהל במשרד האוצר בוועדת הכספים של הכנסת. מאבק זה הפגיש את הפקידות הכלכלית הבכירה של משרד האוצר עם ראשי הבנקים ועובדיהם, חברות הביטוח וסוכני הביטוח וסוחרי שוק ההון. בלטו בהיעדרם ארגוני מגזר שלישי, ובמיוחד ארגוני צרכנים (לוי פאור, גדרון ומושל 2013). פיצול קופות הגמל וקרנות הנאמנות מהבנקים נתפס כבר בשלבים הראשונים של הדיונים בוועדת הכספים כעובדה מוגמרת הזוכה לתמיכה פוליטית איתנה. לאור זאת, הצדדים לא דנו על עצם המהלך אלא על תנאי החלוקה מחדש של הכנסות הגורמים מניהול ושיווק קרנות הנאמנות וקופות הגמל. המאמץ הגדול והמרכזי נעשה על ידי הבנקים, שהכנסותיהם משליטתם בקרנות הגמל וקרנות הנאמנות בשנה ייצגו חלק גדול מהכנסותיהם. הסכם פשרה לגבי העמלות אפשר את אישור המלצות הוועדה בהליך מהיר של חקיקה, אשר הסתיים ביוני 2005. בקריאה השנייה והשלישית, חוקים אלה זכו לתמיכה רחבה של כשישים חברי כנסת לעומת קומץ זעום של מתנגדים בכל אחת מהקריאות. החקיקה הייתה בכללה נאמנה להמלצות הוועדה, ובעקבותיה חויבו הבנקים למכור את אחזקותיהם בקופות הגמל ובקרנות הנאמנות לקבוצות שונות של משקיעים פיננסיים. הבנקים אמנם הפסידו את השליטה בקופות הגמל וקרנות הנאמנות, אבל שמרו על נתח מהכנסותיהם מהקופות דרך עמלות ההפצה הנגבות מן השחקנים הפיננסיים (ריבלין, וועדת הכספים, 15.11.2006).

מה המשמעות של מסקנות וועדת בכר? האם וכיצד היא קשורה לכספי הפנסיה? יוסי בכר עצמו טוען כי וועדת בכר הייתה מהלך משלים לרפורמה בפנסיה ב-2003 (ראיון אישי, 11.06.2013). "וועדת בכר ביועץ ובמתכוון אפשרה לבנקים בניגוד לחוק למכור את קופות הגמל. מדוע בניגוד לחוק? חוק קופות הגמל קובע "לא ייקח מנהל שום טובת הנאה" וכן "ניהול בנאמנות לטובת העמיתים". הבנקים לא היו הבעלים של קופות הגמל אלא רק נותני השירותים ולכן הם לא יכלו למכור מה שלא היה שלהם. לכן בזמנו נקראו הקופות "קופות הגמל שליד בנק דיסקונט" "קופות הגמל שליד בנק לאומי" וכו'. הבנקים היו אמורים לחפש מי שינהל את הקופות במקומם, אבל בפועל הם חיפשו מי ישלם להם יותר כסף. וזה לכאורה ניהול בחוסר נאמנות" (שורר, ראיון אישי, 27.01.13).

בדומה למינוי מנהלים מורשים, אנשי האוצר ממשיכים באסטרטגיה של כוחניות. יוסי בכר היה מוטרד כיצד יעביר בוועדת הכספים את החלטות הוועדה ובעיקר נושא עמלות ההפצה. לכן נסע במוצ"ש לביתו של ליצמן בבני ברק, יו"ר וועדת הכספים דאז, ופנה אליו אישית וזה הבטיח לסגור העניין. וכיצד פעל ליצמן? שוב במחטף. "יו"ר ועדת הכספים, ח"כ יעקב ליצמן, הדהים את רוב חברי הוועדה שאיחרו היום (23.01.2006) בדקות ספורות לפתיחת ישיבת הבוקר. הוועדה נקראה להכריע בסוגיית העמלות ההפצה שיקבלו הבנקים על שיווק קרנות הנאמנות וקופות הגמל, במסגרת הרפורמה בשוק ההון, אולם הופתעו לגלות כי העמלות אושרו במחטף מאחורי גבם - תוך פחות מדקה. שיעורי העמלות שאושרו תואמים להצעת האוצר שהוגשה לוועדה בראשית הקיץ שעבר. ליצמן ניצל את העובדה שבמועד הנקוב נכחו רק שישה מחברי הוועדה. הוא הבין שיש לו רוב, והעמיד את העמלות להצבעה לפי הצעת האוצר - לאחר שהקפיץ אותה לראש סדר היום במקום עניין פורמלי אחר, שקבע אמש. ארבעה ח"כים אישרו את העמלות שנקבעו בתקנות של שר האוצר - איוב קרא (ליכוד), צבי הנדל (האיחוד הלאומי), ליצמן, והח"כ החדש של העבודה, ויצמן שירי, שאיננו חבר הוועדה ואף טרם הושבע כחבר כנסת. הוא גם לא נכח באף דיון בסוגיית העמלות. לא היו מתנגדים בהצבעה. שני הח"כים הנותרים: חיים אורון (מרצ) וניסים דהן (ש"ס) לא הצביעו, כי חשבו שליצמן

מתלוצץ כפי שנהג לא אחת בהצבעות סרק. אבל ליצמן היה רציני, ואפילו סגר מיד כל אפשרות לשינוי ההחלטה כשביקש הצבעה חוזרת והצביע נגדה, פה אחד, לבדו.

שאלת הקשר של וועדת בכר לכספי הפנסיה היא שאלה הניצבת במוקד ויכוח בין בכירים במשק בעבר ובהווה. כך למשל בכיר לשעבר באוצר וחבר וועדת בכר, השולל קשר זה טוען נחרצות כי אין קשר בין הרפורמה בפנסיה והורדת האג"ח המיועדות לבין ההפרדה בין הבנקים לקופות הגמל וקרנות הנאמנות עליה הוחלט בוועדת בכר. בדומה חיים אורון (גיומס) בראיון 03.07.13, טוען כי הכסף הגדול עזב לשוק ההון ב-2003, עוד לפני וועדת בכר. מנגד ניצב שלמה יצחקי הסטטיסטיקן הראשי לשעבר, "מה שקורה בשוק ההון מדהים. הפרטת מערך הפנסיה (מסקנות ועדת בכר - א.פ.) גרמה לריכוזיות האדירה של שוק ההון. אני קורא לזה 'שוד הפנסיה הגדול'..." לדברי יצחקי, "דמי הניהול נהפכו מס שעובר מעניים לעשירים. הערכתי את המס הזה. זה סדר גודל של 25% מהפרשות לפנסיה, שזה כמו לתת שלוש שנים של שכר ממוצע במשק לעשירים" (פילוט, 2012) "וועדת בכר לא הצליחה לטפל בריכוזיות כי הכספים עברו מהבנקים לחברות הביטוח הגדולות. יתירה מכך, הרפורמה הסמויה של וועדת בכר הכריחה את קרנות הפנסיה להשקיע בשוק ההון" (פרופ' רמי יוסף, פאנל, 23.5.13)

נשאלת השאלה, כיצד יתכן שוועדה שדנה במבנה שוק ההון לא מתייחסת כלל ולא שוקלת את תפקידן של קרנות הפנסיה שהפכו כבר אז לשחקנים מרכזיים בשוק ההון? אין ספק שהרפורמות הראשונות בפנסיה קדמו לוועדת בכר וגם אין כנראה מחלוקת שבדו"ח ועדת בכר לא מוזכר נושא הפנסיה. אלא שאלה וקוץ בה. במחקר מדיניות ציבורית מקובל להתייחס למצבי היעדר החלטה (non-decision) כמשפיעים על תוצאות, לא פחות ולעיתים אפילו יותר, מהחלטות מפורשות. בהקשר זה ניתן לטעון כלפי ועדת בכר שהיא הייתה חייבת לבחון את ההשפעות האפשריות של הצעדים המוצעים על שוק הפנסיה במיוחד משום שתהליכי הרפורמה שם כבר היו ידועים וכבר פעלו. האם יתכן שדווקא ההתעלמות משוק הפנסיה וההשלכות עליו יצרו השפעות לא רצויות? מעבר לכך, לרפורמות יש השפעות ברמת האווירה והציפיות.

נספח ה' : חוק גיל פרישה התשס"ד – 2004 והקשר לפנסיה

המוסד "גיל פרישת חובה" אשר לפיו ניתן לחייב עובד לפרוש מעבודתו בשל גילו הכרונולוגי נעוץ בהסדרים חברתיים של אירופה במחצית השנייה של המאה ה-19. הוא נולד בתקופה שבה תוחלת החיים הממוצעת באירופה הייתה מתחת ל-50 שנים, ושבה בהעדר מנגנוני ביטחון סוציאלי חברתיים, אנשים נאלצו לעבוד גם בזקנתם על מנת שלא לסבול חרפת רעב. מאז ועד היום התרחשו שינויים חברתיים וכלכליים מפליגים: תוחלת החיים כמעט והכפילה את עצמה, ואוכלוסיית ה"זקנים" הבריאים, הצלולים והכשירים בגילאי שבעים, שמונים ומעלה, גדלה באופן ניכר⁸⁰. העשורים האחרונים מלמדים, כי אוכלוסייה זו צפויה להמשיך לגדול, ולחיות שנים רבות יותר במצב בריאותי טוב יותר. מדובר על אוכלוסייה שהיא נכס ולא נטל, המסוגלת להמשיך ולתרום לכלכלה ולחברה, בין היתר על ידי המשך עבודה ופעילות יצרנית בשוק העבודה.

ב-4 ביוני 1979 נחתם הסכם קיבוצי כללי בדבר הנהגת פנסיה מקיפה בתעשייה. הסכם זה נחתם בין התאחדות התעשיינים בישראל לבין ההסתדרות הכללית של העובדים, ולפיו גיל הפרישה לפנסיה יעמוד על 65 שנים בגבר ו-60 שנים באשה. למרות ההסכם האמור, היו קיימים בזמנו הסדרי פנסיה הקובעים את גיל הפרישה של עובדת/ת: בפנסיה תקציבית גיל הזכאות הסטנדרטי היה אחד לנשים וגברים והוא עומד על 65, אולם במקביל מתקיימים תנאים לפרישה מוקדמת עם הסדרי פנסיה מיוחדים, בלי שהיה כרוך בכך קנס. בקרנות הפנסיה הוותיקות גיל הזכאות הסטנדרטי היה 65 לגברים ו-60 לנשים, כאשר הגיל שבו ניתן לצאת לפרישה מוקדמת עם הסדרי פנסיה מופחתים הוא 64-60 לגברים, ו-59-55 לנשים, בתנאי ותק מינימלי של 15 שנות חברות בקרן. בקרנות הפנסיה החדשות גיל הפרישה היה 65 - אחד לגברים ולנשים.

הצעת האוצר לדחיית גיל הפרישה ב-2003, נסמכה על המלצות הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה מעבודה, בראשות כב' השופט (בדימוס) שושנה נתניהו שמונתה בספטמבר 1997. על הוועדה הוטל לבחון את סוגיית גיל הפרישה, על היבטיה החברתיים והכלכליים, וכן את סוגיית האחדת גיל הפרישה לנשים ולגברים. המלצות הוועדה כללו, בין היתר: המלצה להעלות את גיל פרישת חובה מ-65 ל-67 (זהו הגיל שבהגיעו אליו ניתן לחייב עובד לפרוש מעבודתו בשל גילו), וזאת באופן מדורג, בפרישה על פני שש שנים; המלצה להשוות את גיל הפרישה לגברים ולנשים (זהו הגיל שבהגיעו אליו זכאי עובד לפרוש מעבודתו בשל גילו ולקבל, אם הוא זכאי לכך לפי דין או הסכם, גמלת פרישה), גם זאת באופן מדורג, בפרישה על פני שש שנים לגברים ו-21 שנים לנשים; והמלצה להעלות את גיל הזכאות המותנה לגמלת זיקנה (לפי פרק י"א לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995) ל-67 עד 69 לנשים ולגברים (במקום 60 לנשים ו-65 לגברים) ואת גיל הזכאות המוחלט לאותה גמלה ל-70 לנשים ולגברים (במקום 65 לנשים ו-70 לגברים).

וכך, כצעד משלים לשיפור המאזן האקטוארי של קרנות הפנסיה ברפורמה ב-2003 חוקק חוק גיל פרישה, שנכנס לתוקף ב-1 באפריל 2004, והעלה בשנים אחדות את גיל הפרישה (הגיל שבו העמית בקרן פנסיה הופך לגמלאי ומתחיל לקבל פנסיה מקרן הפנסיה), ובכך הגדיל את הכנסותיהן של הקרנות ובעיקר הקטין את הוצאותיהן. במסגרת חוק זה הועלה בהדרגה גיל הפרישה לגברים מ-65 שנים ל-67 שנים, וגיל הפרישה לנשים הועלה בהדרגה מ-60 שנים ל-64 שנים (תהליך העלאת גיל הפרישה לנשים טרם הסתיים).

חוק זה חל על המשק כולו: קרנות ותיקות, חדשות, פנסיה תקציבית, ביטוחי מנהלים וביטוח לאומי, וכן על נושאים לא-פנסיוניים. גיל הפרישה לגברים הועלה לגיל 67 שנים ולנשים לגיל 64 שנים. חוק זה הוחל בהדרגה כך שדחיית גיל הפרישה תתבצע במהלך הדרגתי של עלייה ב-4 חודשים כל שנה. כלומר, גיל הפרישה לגבר יהיה 67 ויעלה כך שבשנת 2004 גיל הפרישה יהיה גיל 65 ו-4 חודשים, בשנת 2005 גיל 65 ו-8 חודשים, בשנת 2006 גיל 66 וכן הלאה עד לשנת 2009. גיל הפרישה לאישה ידחה לגיל 64 ויעלה גם הוא בקצב של 4 חודשים לכל שנה עד לשנת 2009 בו יגיע גיל הפרישה לאישה ל-62. משנת 2009 ועד שנת 2011 יישאר גיל

הפרישה לנשים 62 ואח"כ ימשיך לעלות בהדרגה עד לגיל 64 (בשנת 2012 גיל 62 ו-4 חודשים, בשנת 2013 גיל 62 ו-8 חודשים וכך הלאה עד לשנת 2017).

אנשי האוצר מטיפים לאורך השנים להעלאת גיל הפרישה, כשהם מציגים טיעון "כלכלי" מנצח: תוחלת החיים התארכה. הפנסיה עלולה לא להספיק ולכן צריך לעבוד יותר כדי לחסוך יותר וכדי להתקיים בכבוד לעת זקנה. הטיעון הוא נכון כלכלית. 100% כלכלית. אבל כלכלה, או כל דיון כלכלי לא יכולים להישען על טיעון אחד כביכול מנצח. כדי לקיים דיון ציבורי הוגן על גיל הפרישה, צריך לדון בשוק התעסוקה ושוק הפנסיה השלובים זה בזה. "הגיעה העת לחקיקת חוק פנסיה ממלכתית; בה בעת יש להעלות את גיל הפרישה לגמלאות" - כך אמר בדצמבר 2001 נגיד בנק ישראל דאז, דוד קליין, ביום עיון על המצב הכלכלי-חברתי בישראל, שנערך במשכן נשיאי ישראל. בדומה, בכינוס החיסכון הפנסיוני של העיתון "כלכליסט", אמרה ד"ר קרנית פלוג, בהיותה המשנה לנגיד בנק ישראל, "הבטחת יציבות אקטוארית של קרנות הפנסיה הוותיקות וביטוח לאומי, מחייבת העלאת גיל הפרישה לנשים, וזאת גם בהתחשב בעובדה כי ניכרת מגמה של ממש בעלייה בתוחלת החיים במדינה".

אל מול אנשי האוצר, ישנם לאורך השנים קולות המתנגדים להעלאת גיל פרישה. ישראל היא לא רק המדינה שבה פורשים יותר מאוחר, אלא גם עובדים בה יותר שעות. בנייר עמדה שזכה לכותרת "פרישה מעבודה - רק לא 67", כתב ראש מינהל מחקר וכלכלה בתמ"ת, בני פפרמן, כי יש להיזהר שלא לאמץ מהר כ"כ את ההמלצות מאירופה בכל הקשור להעלאת גיל הפרישה, בין היתר משום שרמת השחיקה של העובדים בארץ גבוהה יותר. פפרמן (2003), מסביר: "ישראלים עובדים בין 3 ל-4 שעות שבועיות יותר מעמיתיהם האירופאים, בעיקר בשל שעות נוספות. מכאן שעל פי חישוב שעות העבודה במהלך כל שנות העבודה, ישראלי פורש בגיל 65 כאילו היה פורש בגיל 68 במונחים אירופיים. אם יפרוש בגיל 67, על פי המלצת התוכנית הכלכלית, כאילו היה פורש באירופה בגיל 72". קבוצות מיוחדות מעלות טענות בהתייחס לגיל פרישה לנשים. הטיעונים השכיחים הם כי בעקבות דחיית גיל הפרישה ובאין דיונים על הסדרים מיוחדים לפרישה בגיל מוקדם, יידרשו נשים שיפרשו בפרישה מוקדמת לשלם מסים מוגדלים, זאת אף שכבר הובן הצורך להתאים את גיל הפרישה למקצועות שוחקים; נשים רבות נפלטות משוק העבודה עוד לפני גיל הפרישה הקבוע בחוק ולפיכך, דחיית גיל הזכאות לפנסיה ללא יצירת תשתית רצינית של תעסוקה שווה וראויה לנשים, דנה ציבור גדול של נשים להימצאות ממושכת מחוץ לשוק העבודה.

למרות קולות הנגד, אנשי האוצר ממשיכים להחזיק לאורך השנים בעמדה עקבית, של תמיכה בהעלאת גיל הפרישה. בנק ישראל פרסם מחקר לגבי "השינויים הדמוגרפיים והשלכותיהם על ההוצאה הציבורית עד 2059" (גבע, 2013). זהו ניתוח של ההשלכות שצפויות להזדקנות האוכלוסייה על המצב המקרו כלכלי של ישראל. המחקר הסתמך על תחזית הלמ"ס לגבי השינויים הדמוגרפיים בישראל: מבחינת תוחלת חיים, שיעור הגמלאים יעלה מ-10% ל-17% מהאוכלוסייה; ומבחינת מגזרי אוכלוסייה, חלקם של היהודים הלא חרדים ירד מ-70% ל-50%, חלק החרדים יעלה מ-10% ל-27%, וחלקם של הערבים יעלה מ-20% ל-23%. המחקר מנתח את השפעת השינויים הדמוגרפיים האלה על הוצאות הממשלה. הוא מגיע למסקנה כי כתוצאה מהם, ההוצאה הממשלתית צפויה לעלות עד 2029 ב-2.1% מהתוצר. משמע, ההוצאה הממשלתית צפויה לגדול בכ-22 מיליארד שקל מדי שנה כתוצאה מההזדקנות האוכלוסייה. ההוצאה הגדולה יותר מתייצבת לאחר מכן, ונותרת פחות או יותר ללא שינוי עד 2059. תוספת של כ-22 מיליארד שקל לתקציב מדי שנה היא כמובן תוספת עצומה - מדובר בגידול של 10% בהוצאה הציבורית (מ-20.5% ל-22.6% מהתוצר). המעניין הוא, עם זאת, הפירוט של רכיבי ההוצאה שיגדלו. מתברר כי שני רכיבי הוצאה צפויים לגדול באופן דרמטי. האחד הוא ההוצאה על בריאות, שמזנקת עד 2059 ב-0.9% מהתוצר, בשל העלויות

הכבדות הנובעות מטיפול באוכלוסייה מזדקנת. הרכיב הנוסף שמזנק בחדות הוא זה של קצבאות הביטוח הלאומי - הן גדלות ב-1.4% מהתוצר, בעיקר בשל זינוק של 0.8% בקצבאות זקנה ושל 0.6% בקצבאות סיעוד. שאר קצבאות הביטוח הלאומי משתנות בשיעורים לא דרמטיים. הבעיה של הביטוח הלאומי, לפיכך, היא גידול צפוי של כ-15 מיליארד שקל בקצבאות שהוא משלם, שהן כולן קצבאות הקשורות לזקנה. לעומת זאת, הניתוח של גבע מגלה כי דווקא בתחום הפנסיה המצב של ישראל משתפר. ההוצאה הפנסיה של הממשלה, בשיעור של 3% תוצר ב-2013, צפויה להתכווץ לכ-2.3% בלבד עד 2059. הסיבה, היעלמותה של הפנסיה התקציבית מהמפה.

הממצא של המחקר, שלפיו שינויי הדמוגרפיה בישראל צפויים להכביד על ההוצאה הציבורית בכ-2% מהתוצר, מתוכם 1.4% מהתוצר בביטוח הלאומי, הוא ממצא לא קל. הוא מחייב הבנה כי הזדקנות האוכלוסייה תגדיל את ההוצאה הממשלתית בעשרות מיליארדי שקלים בשנה, ותחייב היערכות פיננסית (העלאת מסים או קיצוצי תקציב מקבילים) וגם תפעולית (הגדלת הקיבולת של מערכת הבריאות). עם זאת, מדובר בממצא שהוא כמעט הכי קל בעולם המפותח - הגידול הצפוי של כ-2% מהתוצר מתגמד מול גידול של כ-13% בנורבגיה.

למעשה, במונחים דמוגרפיים, הממצא של המחקר (גבע, 2013) הוא אנחת רווחה, הבעיה של ישראל מתמצה, בסופו של דבר, בכ-2% מהתוצר בשנה. זו בעיה לא קלה, אבל לא כזאת שאי אפשר להתמודד אתה, וזאת כמובן בשל שיעורי הילודה הגבוהים בישראל, המפצים במידה רבה על הזדקנות האוכלוסייה. הבעיה היחידה באנחת הרווחה הזאת היא ההנחה שעליה היא מסתמכת, המחקר מעריך בניתוח שלו שגיל הפרישה יעלה ל-69, לגברים ונשים כאחד (ארלוזורוב, 2015). בין אם מצדדים בהעלאת גיל פרישה ובין אם מתנגדים למהלך מסוג זה, ברור כי מסגרת הדיון מחייבת התייחסות לשוק התעסוקה ושוק הפנסיה במשולב.

¹ בסוף המאה ה-19 התפתח הקורפורטיזם במתכונתו הכפויה באיטליה הפשיסטית, כאשר מטרתו הייתה להסדיר ולייצב את הפעילות הכלכלית, דרך הסדרת קורפורציות הכפופות לרצון המדינה, אשר יתאמו את יחסי העבודה ויצמצמו סכסוכים בין מעסיקים לעובדים. מאוחר יותר, אופיינה המדיניות הכלכלית של שנות ה-60 וה-70 בעולם, בניאו-קורפורטיזם, לפיו קיים שיווי משקל יחסי בין שלושת השחקנים במערכת. העובדים מגובשים ומאורגנים היטב בארגונים מקצועיים ריכוזיים, ומנהלים מו"מ עם המדינה והמעסיקים על מדיניות כלכלית כוללת.

² **תפקידה של המדינה**, כשחקן דומיננטי במערכת יחסי העבודה, נחקר בכמה היבטים. סטריק ושמייטר (Streeck and Schmitter, 1985) טוענים כי במסגרת דפוס השליטה הקורפורטיסטית המדינה מאצילה מסמכויותיה לארגונים פרטיקולאריים המקיימים עמה יחסים ממוסדים של שיתוף פעולה. כתוצאה מכך נוצרים **ממשלים של אינטרס פרטי (PIG)** שנתונים לשליטת האיגודים המקצועיים, ארגוני המעסיקים או שניהם גם יחד ומסייעים למדינה הן בשליטה בכלכלה והן בהשגת לגיטימציה למדיניותה. עבודת המחקר תנסה לעשות שימוש בתיאוריה זו כדי להסביר את מערכת היחסים הסימביוטית של ההסתדרות עם מפלגת העבודה עד לראשית שנות ה-80. המהפך בהנהגת המדינה ב-1977 עם עלייתו של הליכוד לשלטון, ערער את הקשר בין ההסתדרות הכללית לבין הרשות המחוקקת והמבצעת. ממשלת הליכוד הטילה ספק בהגמוניה ההסתדרותית והתחיל תהליך שבו שרי האוצר שהתמנו היו מנותקים מהמסורת הקורפורטיסטית של הידברות תלת צדדית (מונדלק, 2004). סקופול (Skocpol, 1985) פיתחה את מושג **האוטונומיה של המדינה** כדי לאפיין את הפוטנציאל שהמדינה כמוסד מובחן משאר המוסדות, הארגונים וקבוצות האינטרס, תפעל למען עצמה ובניגוד לאינטרסים של יתר הגורמים הבאים עימה במגע (דוגמת הניו-דיל והתבססות מדינת הרווחה). עבודת המחקר תנסה באמצעות תיאוריה זו, לספק הסבר לשינוי מאפייניה והשפעתה של המדינה במערכת, עם ניתוק המדינה מההסתדרות ועלייתו של הליכוד לשלטון, ובשנים שבאו אחר כך. בדומה, **כוחם של העובדים ומידת השפעתה של ההסתדרות** השתנו במהלך השנים ולמעשה נחלשו. החל משנות השבעים חל שינוי בהרכב התעשייתי בישראל, ירידה במשקלה של התעשייה המסורתית וצמיחת ענפי ההי-טק שנעשתה ברובה מחוץ למערכת יחסי העבודה המאורגנת. תהליכי גלובליזציה וליברליזציה הובילו לכניסת עובדים פלסטינאים וזרים לשוק העבודה המקומי וכן איפשרו למעסיקים להעביר קווי ייצור למדינות שכנות. עבודת המחקר תנסה לבחון אלו גורמים היו בעלי השפעה רבה יותר על השינוי בשוק העבודה ובמבנהו, האם גורמים מבניים חיצוניים או גורמים פנימיים. זרם אחד של חוקרים מייחס חשיבות מכרעת לגורמים מבניים-טכנולוגיים בשילוב עם גלובליזציה, כמשתנים המרכזיים המשפיעים על שינוי אופיו של שוק העבודה ומבנהו (לוונהיים, 2001, רם, 2005). מקצועות השירותים הופכים להיות דומיננטיים הרבה יותר לעומת עובדי תעשייה ובניה. אופי ההעסקה משתנה באופן שמוביל להתמוטטות הסדר החברתי הישן. במקביל נחלש כוחם ומשתנה תפקידם של איגודים מקצועיים.

זרם אחר של חוקרים, מייחס דווקא חשיבות מכרעת לגורמים פנימיים כמשתנים המרכזיים המשפיעים על שינוי אופיו של שוק העבודה. כך למשל, איברסן (Iversen, 2001) טוען שהחלוקה בין ענפי התעשייה והחקלאות מצד אחד וענפי השירותים מצד שני יוצרת מחסום משמעותי בשוק העבודה במובן זה שהכישורים הנדרשים בענפים הללו שונים מאוד ולכן גם הניידות בין שני חלקי שוק העבודה מועטה מאוד. תחת תנאים אלו, הצורך לעבור בין התחומים יוצר סיכון משמעותי לעובדים משום שימעיטו בהערכת כישוריהם בתחום האחר. כדי להבטיח עצמם בפני סיכונים מסוג זה, פונים העובדים למדינה. מניתוח זה עולה שלמבנה שוק העבודה, יותר מאשר לגלובליזציה, השפעה מכרעת על אפיקי התפתחותה של מדינת הרווחה. בדומה טוען שוורץ (Schwartz, 2001) שהחשיבות המיוחסת לגורם הגלובליזציה כמשפיע על יחסי העבודה ועל מדינת הרווחה היא רבה מדי. ההנחה שבבסיס הטענות להשפעות גלובליות על מדינת הרווחה היא, ששינויים מבניים חיצוניים גורמים לשינויים מבניים פנים-מדינתיים מבלי שהשחקנים עצמם יווסתו, ינהלו או ישפיעו על התהליכים. בניגוד, טוען שוורץ, כי תהליכי דה-רגולציה והפרטה בהן הממשלה מוכרת נכסים, מפחיתה מעורבות במשק ובשוק העבודה ואף יוזמת רפורמות מבניות, שמגבירות את התחרות בתחומים כמו פנסיה ובריאות, משנים בהכרח את הגדרת זכויות הקניין באופן, ששחקנים מרכזיים (ומעטים) בשוק הפרטי מקבלים לידיהם זכויות קניין אשר נלקחות מהציבור הרחב.

בדומה, גם וילנסקי (Wilensky, 1976) מייחס משקל רב לגורמים פנימיים על פני גלובליזציה. הוא טוען שבכל נקודת זמן ובכל מדינה מסוימת ניתן לאפיין את מדינת הרווחה לפי מערכת יחסי הכוחות בין שלושה שחקנים. אם היא מאוזנת בין בעלי הון, איגודים מקצועיים והמדינה בסדרי כוח דומים אז מתאפשרת יציבות ומדינת רווחה אוניברסאלית. ווילנסקי מסביר את השוני בין

מדינות רווחה בעלות התפתחות כלכלית דומה בקיומו של קורפורטיזם דמוקרטי – קיום יחסי גומלין חזקים בין קבוצות אינטרס מאורגנות חזקות של העובדים ושל המעסיקים, ובין ממשלה בעלת אופי ריכוזי, שבמו"מ תקופתי ביניהם יכולים להגיע לידי קונצנזוס בכל הנוגע למדיניות חברתית-כלכלית וליצור מעין חוזה חברתי בעל אפקטיביות רבה בכל הנוגע למדינת הרווחה. קיומם או היעדרם של מנגנונים כאלה קובע את אופייה של מדינת הרווחה.

³ סך כל הפעולות של הממשל, בין אם בוצעו במישרין ובין אם ע"י אחרים, ואשר יש להן השפעה על חייהם של האזרחים (Peters, 1999); סדרה של החלטות המתקבלות על ידי שחקן פוליטי, או קבוצה של שחקנים פוליטיים, הנוגעת לבחירה של מטרות, תוך כוונה להגשים אותן בנסיבות מסוימות, כאשר קבלת החלטות אלה נתונה בסמכותם של אותם שחקנים (Jenkins, 1978); הקצאה סמכותית של ערכים בחברה (Easton, 1965): הקצאה נעשית בתנאים של מחסור, ההקצאה נעשית על בסיס הסמכה על פי חוק, ערכים עשויים להיות מופשטים אבל בדרך כלל הם מותנים במשאבים ולכן מדובר גם בהקצאת משאבים, ההקצאה היא תוצר של סדרת החלטות ולכן מדובר למעשה בתהליך קבלת החלטות.

⁴ יחסים אלה מושתתים על מנגנון של ביקוש (מקרב הציבור למדיניות מסוימות) ואספקתו (היענות של הפוליטיקאי לביקוש זה, כאשר האינטרס העיקרי שמנחה את אותו הוא מיקסום סיכויי ההיבחרות שלו (Downs, 1957; Weimer & Vining, 2005)). הואיל ועל פי המודל הבסיסי של התיאוריה זוהי המוטיבציה העיקרית של הפוליטיקאי, ומכוון שהפוליטיקאי למעשה תלוי בתמיכת הציבור, הרי שבכל החלטת מדיניות, הוא ישאף לפעולה או לאלטרנטיבה שתייצג את עמדת הבורח החציוני. קרי, הפוליטיקאי יבחר באלטרנטיבה שהוא, באופן סובייקטיבי, מעריך שתגייס עבורו את מרב קולות הבורחים. נקיטה בדפוס זה לאורך זמן ובתחומי מדיניות שונים צפויה למקסם את סיכויי היבחרו (דורון, 1986).

⁵ גישת שיקגו גורסת שבתנאים מסוימים, תחרות בין קבוצות אינטרס מאפשרת יעילות כלכלית מקסימאלית, כלומר, תורמת לרווחה החברתית. הטענה מתבססת על "סחר חליפין" בין משאבים כלכליים למשאבים פוליטיים בתנאים של שוק חופשי - הנחה שאינה תואמת את המתרחש ברוב המערכות הפוליטיות. גישת וירג'יניה, לעומת זאת, מניחה שפוליטיקאים מעוניינים למקסם את סיכויי היבחרותם וקבוצות האינטרס מעוניינות למקסם את שירותי הוויסות המסופקים להן על ידי הממשל והמיטיבים עימן. לפיכך, פוליטיקאים מיטיבים עם קבוצות אינטרס שתורמות באופן משמעותי לסיכויי היבחרותם, ובתמורה, מספקים לאותן קבוצות שירותי ויסות מקסימאליים. שירותי הוויסות הללו פוגעים ביעילות הכלכלית, ולפיכך, שחקנים אחרים בחברה ניזוקים מהאינטראקציה הזו. במקרים רבים, התוצאה היא שקבוצת האינטרס פוגעת ברווחה החברתית (מזרחי ומידני, 2006).

⁶ מודלים מאוחרים יותר לניסקן (Bendor, Taylor & Van Gaalen, 1985; Miller & Moe, 1983) מצביעים על יכולתם של הפוליטיקאים לאמץ אסטרטגיות מתוכננות לשליטה בבירוקרטים. במיוחד פוליטיקאים ריכוזיים ובעלי שליטה רבה (2001 Casas-Pardo & Puchades-Navarro). מכך עולה כי לעיתים, איזון העוצמה המינימאלי בין הפוליטיקאים לבירוקרטים עשוי להיות מופר דווקא לטובת הפוליטיקאי, לשם הטיית המדיניות לפי האינטרסים שלו. גם נטייה זו מובילה לפגיעה ברווחה החברתית.

⁷ התפתחות זו הושפעה גם מהצורך להגן על המדינה מפני היעדר ביטחון כלכלי גובר, אך גם מהשינויים הרבים שחלו במוקדי הכוח המעמדיים והעדתיים המאפיינים חברת מהגרים. בדומה לכך, מסביר רוזנהק (1999) כי בישראל, כבמקומות אחרים, תהליך בניית מדינת הרווחה היה חלק מהתהליך הרחב יותר של הבניית האומה וההגדרה הפוליטית הקובעת מי נכלל בקולקטיב החברתי החדש ומי מודר ממנו. הנסיבות שנוצרו לאחר קום המדינה היוו כר נוח להתפתחות רשתות קליינטליסטיות, כלומר, מפלגות שחילקו לציבור משאבים שונים בתמורה לנאמנות פוליטית. בניגוד לדפוס זה, התפתחה כבר בשלבים הראשונים לאחר הקמת המדינה שאיפה ליצור משטר רווחה המושתת על יסודות סוציאל-דמוקרטים, על פיהם יש לאחד את שירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי במסגרות כוללות ואחידות של המדינה. במקביל למגמה זו, המשיכו לפעול יסודות של מדיניות רווחה בעלי מאפיינים קורפורטיסטיים וליברליים, ששירתו את האינטרסים הקורפורטיסטיים של ארגוני העובדים, במיוחד ההסתדרות. אף שמערכת יחסי העבודה בישראל מעולם לא ביטאה מודל מושלם של קורפורטיזם, והיו אף שהתייחסו אליה כאל 'קורפורטיזם חצוי', הנחות היסוד של הקורפורטיזם, כפי שהוגדר, משייכות את ישראל למודל זה יותר מאשר לכל מודל מוכר אחר של מערכת יחסי עבודה (שירון, 1995; Shalev, 1992; Grinberg, 1991).

⁸ למרות שאיגודים חזקים שאפו שמנהיגיהם ייבחרו ישירות על ידי העובדים, מרבית האיגודים המקצועיים העדיפו לפעול תחת ההסתדרות כדי ליהנות מכוחה הפוליטי. המבנה הריכוזי המאפיין את מוסדות הממשל בישראל הכשיל פעמים רבות את ניסיונותיהם של הכוחות האידיאולוגיים והפוליטיים החדשים לשנות את המצב משמעותית. אנשי מפלגת מפא"י, שהיוו את עמוד התווך של המנהל הציבורי בישראל והחזיקו בעמדות כוח רבות בארגוני הביורוקרטים, היוו לא פעם חסם לשינויים (טורגובניק, 1998). למרות האילוצים הרבים, הצליחה מדינת ישראל עד אמצע שנות השבעים לכוון את המבנה הבסיסי של מדינת רווחה מודרנית, הבנויה בעיקרה על יסודות של משטר רווחה סוציאל-דמוקרטי. האידיאולוגיה הדומיננטית והכוחות הפוליטיים שהיו בשלטון בשנים אלה, תמכו על-פי רוב בפיתוח מדינת הרווחה. בהנהגת כוחות פוליטיים אלה (אם כי לעיתים תוך כדי גישה אמביוולנטית), הוקמו מערכות מקיפות של שירותי רווחה וביטחון סוציאלי, המגנות מפני שורה רחבה של סיכונים אובדן הכנסה ומספקות גמלות כספיות ושירותים חברתיים לאנשים מקבוצות אוכלוסייה שונות הנקלעים למצבי מצוקה (דורון, 1992).

⁹ כך, למעשה, לתוכנית הייצוב של 1985 נודעה השפעה של דה-פוליטיזציה של החלטות כלכליות וחברתיות. שאלות כלכליות וחברתיות אלו נותרו כעניינים טכנוקרטים לטיפולם של כלכלנים מקצועיים, ולא שאלות פוליטיות-ערכיות. המשמעות המעשית הייתה שינוי משמעותי במאזן הכוחות של השחקנים בזירת המדיניות. האוצר הפך בהדרגה לשחקן דומיננטי. במהלך היישום של תכנית הייצוב התגבשה האוטונומיה הכמעט מוחלטת של נגיד בנק ישראל בשני התחומים המוניטריים המרכזיים – קביעת שער הריבית וויסות שער החליפין. פקידות האוצר קיבלה אף היא נתח משמעותי של הכוח מול כלל השחקנים במשק: מול המעסיקים וההסתדרות, מול משרדי הממשלה ובעיקר מול משרד הביטחון. כך קוצץ באופן משמעותי תקציב הביטחון, תקציב הממשלה הוכנס למסגרת של גירעון קבוע, ודיוני התקציב נערכו בשליטה מוחלטת של פקדי האוצר (בן בסט, 2001).

¹⁰ חוק ההסדרים הראשון אושר בכנסת ה-11 בקיץ 1985, לאחר שהוגש ביוזמת ראש הממשלה שמעון פרס ושר האוצר יצחק מודעי, במסגרת תכנית הייצוב הכלכלית 1985. בתחילה, אישרה הממשלה את סעיפי החוק כתקנות שעת חירום, לאחר שאף היועץ המשפטי לממשלה יצחק זמיר קבע כי "הממשלה צריכה להיות משוכנעת שאנחנו בשעת חירום כלכלית ושעת חירום כלכלית מצדיקה תקנות שעת חירום. ואם הממשלה כך משוכנעת, הסמכות נתונה לה... אני באופן אישי סבור שהמשק נמצא לפני אסון כלכלי". הכנת הצעת חוק ההסדרים בממשלה מתבצעת בהליך מקוצר לעומת הליכי החקיקה הרגילים. בעוד שחוק ההסדרים הראשון עסק כולו בנושאים הקשורים בתקציב המדינה לשנת 1986, בהמשך, ובמיוחד לאחר נפילת ממשלת האחדות ב-1990, החלה הממשלה להכניס במסגרת הצעת החוק יוזמות שונות הקשורות בקידום מדיניותה - הכלכלית ושאינה כלכלית. לצד הסעיפים בחוק ההסדרים שבאים לתקן הוראות חוק הנוגעות להוצאה תקציבית, משמש חוק הסדרים גם לשינויים מבניים ורפורמות משקיות שאינם קשורים בהכרח להוצאה תקציבית באופן ישיר. בחוק ההסדרים של 2006, למשל, נערכה רפורמה במשק המים, במסגרתו הפכה נציבות המים לרשות הממשלתית למים ולביוב, ותפקידיה, סמכויותיה והמבנה שלה שנו. בחוק ההסדרים של 2005 בוצעה רפורמה במערך רישיונות הרדיו האזורי. בחוק ההסדרים לשנים 2009 ו-2010 בוצעו 11 תיקוני חקיקה הנוגעים לעובדים ולשוק העבודה. מבנהו המיוחד של חוק ההסדרים והליכי חקיקתו המהירים והחריגים, מעוררים ביקורת נוקבת בכנסת ומחוצה לה. הביקורת מתמקדת בהיבטים פוליטיים-ציבוריים ומשפטיים, בסטיות מנורמות משילות דמוקרטיות המחייבות דיווחיות (accountability), שקיפות (transparency) ומערכת אפקטיבית של בלמים ואיזונים בתהליך עיצוב המדיניות הציבורית בכלל והתחיקה בפרט (נחמיאס וקליין, 1999).

¹¹ מקובל להבחין בין שני רבדים של שוק העבודה. עובדים בשוק העבודה הראשוני (primary labor market) הנהנים מביטחון ויציבות תעסוקתיים, ייצוג של ארגון עובדים, הגנה של הסכמים קיבוציים ותנאים סוציאליים. לעומתם, עובדים המועסקים במסגרת שוק העבודה השניוני (secondary labor market) בעבודות זמניות וחלקיות, בעיקר בתחום השירותים, ללא הגנה של ארגון עובדים וללא הגנה של הסכמים קיבוציים (גלין, 1999). לעובדים בשוק העבודה הראשוני יש כושר מיקוח גבוה יחסית, בעוד שלעובדים בשוק העבודה השניוני כושר מיקוח נמוך.

¹² בשני העשורים האחרונים חלה ירידה חדה בשיעור השכירים החברים באיגוד מקצועי. משנות ה-60 עד תחילת שנות ה-80 היו כ-85% מכלל העובדים השכירים מאוגדים באיגודים מקצועיים, ואילו בשנת 2000 היה שיעור העובדים המאוגדים כ-45% אשר לשיעור השכירים המכוסים על-ידי הסכמים קיבוציים, ממחקר שנערך במשרד העבודה והרווחה בשנת 2000 עולה כי כ-

56.1% מכלל השכירים נחשבים מכוסים על-ידי הסכם קיבוצי (כהן, הברפלד, מונדלק, ספורטא, 2004). במחקר צוין עוד כי כ- 34% מכלל העובדים אינם חברים באיגוד מקצועי ואינם מכוסים על-ידי הסכם קיבוצי.

¹³ גישת שיקגו גורסת שבתנאים מסוימים, תחרות בין קבוצות אינטרס מאפשרת יעילות כלכלית מקסימאלית, כלומר, תורמת לרווחה החברתית. הטיעון מתבסס על "סחר חליפין" בין משאבים כלכליים למשאבים פוליטיים בתנאים של שוק חופשי - הנחה שאינה תואמת את המתרחש ברוב המערכות הפוליטיות. גישת וירג'יניה, לעומת זאת, מניחה שפוליטיקאים מעוניינים למקסם את סיכויי היבחרותם וקבוצות האינטרס מעוניינות למקסם את שירותי הוויסות המסופקים להן על ידי הממשל והמיטיבים עימן. לפיכך, פוליטיקאים מיטיבים עם קבוצות אינטרס שתורמות באופן משמעותי לסיכויי היבחרותם, ובתמורה, מספקים לאותן קבוצות שירותי ויסות מקסימאליים. שירותי הוויסות הללו פוגעים ביעילות הכלכלית, ולפיכך, שחקנים אחרים בחברה ניזוקים מהאינטראקציה הזו. במקרים רבים, התוצאה היא שקבוצת האינטרס פוגעת ברווחה החברתית (מזרחי ומינני, 2006).

¹⁴ סיכום היקף המגזר השלישי לשנת 2000 מלמדים כי פעילותו הכלכלית, (כפי שהם עולים מנתוני פרויקט הופקינס), מעידה שהוא מרכיב גדול וחשוב בכלכלה הישראלית ומתקיימת בו כעשירית מכלל הפעילות הכלכלית במשק. שיעור זה גדול גם באופן מוחלט אך הוא בולט במיוחד כשמתבוננים בהיקף המגזר השלישי בישראל בהקשר בינלאומי (מקום רביעי מבחינת גודלו היחסי) . חלקו של המגזר השלישי בכלל התעסוקה הלא חקלאית בישראל הוא כמעט כפול מן הממוצע של 22 המדינות, והוא עולה על אלו של ארה"ב ובריטניה. היקפי התעסוקה במגזר השלישי מודגשים במיוחד כאשר ממקדים את המבט בתחומי פעילות ספציפיים, זאת אף אם אין כוללים את התשומות ההתנדבותיות. בתחום הבריאות 44% מהמשרות בארץ ב-1995 היו במגזר השלישי. למעלה מ- 35% מהמשרות בתחום החינוך והמחקר היו בארגוני המגזר השלישי. המגזר השלישי בישראל הוא אחד הגדולים בעולם ביחס לכלל המשק, וממשיך לגדול היקפו : בהוצאות המגזר, בתעסוקה וברישומם של ארגונים חדשים (כ- 1500 ארגונים מדי שנה בעשור האחרון) (גדרון, בר וכץ 2002) .

¹⁵ קבלת החלטות על בסיס נורמטיבי צריכה לענות על חמש שאלות בסיסיות (Nagel, 1994) : המטרות שהמדיניות / הרפורמה מבקשת להשיג ; דרכי הפעולה האפשריות (דפ"א) להשגת המטרה ; הקשרים שבין הדפ"אות והמטרות ; הסקת מסקנות זמנית, לא סופית לגבי הדפ"אות ובחירת דרך הפעולה הנבחרת ; ניתוח "מה יקרה אם... (what-if) .

המודל הנורמטיבי מבחין בין "מטרות מהות" (substantive goals) ו"מטרות תהליך" (goals process) ומתייחס לשתייהן. מטרות מהות, בוחנת את הפן הכלכלי - חברתי של המדיניות המוצעת ומתייחסות לבחינת העלות / תועלת מההוצאה הסופית. המטרות הכלכליות הנבחנות הן : אפקטיביות (Effectiveness) יעילות (efficiency) הגינות (Equity). מטרות תהליך מתייחסות לפרוצדורה בה התקבלו ההחלטות. התהליך נבחן באמצעות שלושה משתנים : שיתוף (Participation) של שחקנים רבים בתהליך קבלת ההחלטות, אפשרות הניבוי (Predictability) והפרוצדורה (Procedure). Nagel טוען שמטרת תהליך יכולה לעמוד בפני עצמה. לדוגמא : מקרים בהם קובעי המדיניות מוכנים לוותר על מטרות מהות, המקדמות יעילות, בכדי לספק מטרת תהליך כמו השתתפות הציבור בתהליך קבלת ההחלטות כמטרה בפני עצמה שנועדה לספק תועלת אזרחיות כמו חיזוק ערכי הדמוקרטיה (Nagel, 1994).

¹⁶ מודלים מאוחרים יותר לניסוקן (Bendor, Taylor & Van Gaalen, 1985; Miller & Moe, 1983) מצביעים על יכולתם של הפוליטיקאים לאמץ אסטרטגיות מתוככמות לשליטה בבירוקרטים. במיוחד פוליטיקאים ריכוזיים ובעלי שליטה רבה (2001 Casas-Pardo & Puchades-Navarro). מכך עולה כי לעיתים, איזון העוצמה המינימאלי בין הפוליטיקאים לבירוקרטים עשוי להיות מופר דווקא לטובת הפוליטיקאי, לשם הטיית המדיניות לפי האינטרסים שלו. גם נטייה זו מובילה לפגיעה ברווחה החברתית.

¹⁷ מידני (2004) איגד אפיונים ותכונות של היזם המובילים לאסטרטגית פעולה, ואשר מופיעים בספרות המחקר:

***הצבת חזון** : מושג החזון הוא מושג מוביל בספרות היזמית החדשה. החזון מוגדר בערכים ערכיים, אוניברסליים ועתידיים. מושג החזון בא לבטא מימד של עומק ואחריות, להבדיל מקונוטציה הרפתקנית שלילית שעלולה להזיק לסיכונים שביזמות. החזון כולל בד"כ מרכיבים פנימיים, של יעדים פנים ארגוניים ויעדים חיצוניים - של מרכיבים כלל חברתיים או לאומיים או בינלאומיים. בהמשך מתורגם החזון, לתוכנית פעולה אסטרטגית ואופרטיבית (Birley, 1993; MacMillan, 1998; Morris, M.H., 1998).

***שאיפה להישגיות** : הצורך להגיע להישגים מוכחים ונראים, מהווה מניע חיוני של היחיד לנקוט במהלכים יזמיים. אדם בעל צורך גבוה בהישגיות, מצביע לעצמו מטרות ומוכן להשקיע רבות ביעד להשגתן. צפוי שהשאיפה להישגיות תצמיח התמדה. מסירות. השקעה ונכונות להתמודד עם קשיים ומכשולים. (Johnson, 1990).

***עצמאות ואוטונומיה** : היזמות מחייבת אחריות אישית רבה. יזמים, השואפים להגשים את החזון והשאיפות שלהם, ולהגיע להישגים. זקוקים למרחב אוטונומיה רב, שיאפשר להם להפעיל שיקול דעת ולקבל החלטות ללא כפייה מבחוץ. כך היזם מפתח אחריות על מעשיו והחלטותיו (McClelland, 1987).

***נכונות לקחת סיכונים** : יזמים הם אנשים שמתפקדים ומתמרנים בין הסיכויים והסיכונים. ומוכנים לקחת סיכונים מבוקרים. הסיבה שהיזמים מאמינים ביכולתם להשפיע על השגת מטרותיהם. נובעת מכך, שהם מוודאים שהם מבינים את השוק ואת צרכיו (Birley, and MacMillan, 1993). פירוש אחר, הביעו ברוקהוואס והורוביץ (Brockhaus and Horwitz, 1985). הם גורסים שהמאפיין את היזמים הוא לא הנטייה לקחת סיכון, אלא אמונה גבוהה ביכולת שלהם להשפיע על השגת מטרות העסק שלהם, בזכות הידע והכישורים שלהם. לכן הם צופים את האפשרות שהעסק שלהם ייכשל, ברמת סבירות נמוכה.

***יכולת לתפקד במצבים של חוסר וודאות**. תכונת אופי זו מוגדרת בסובלנות למצבים של עמימות. ויכולת להתמודד עם מצבים של אי וודאות, מצבים משתנים, יכולת של קליטת רעיונות חדשים ויכולת לפעול ולהגיע לתוצאות טובות במצב של חוסר ידיעה ברורה בנוגע למשאבים, ללקוחות, למתחרים ולסביבה (Morris, 1998).

***כריזמה אישית** : הכריזמה היא תכונה של מנהיגות, שהגדרתה עמומה, אך השפעתה החברתית-פוליטית גבוהה מאוד. מושג הכריזמה הוא לא רק פסיכולוגי במהותו, אלא סוציולוגי-פוליטי. שכן, אין הוא דן רק בצירוף התכונות האישיות של המנהיג. אלא בהקשר של יכולת ההשפעה והמנהיגות של המנהיג כלפי הציבור. הציבור יכול להיות קבוצה מצומצמת (כת), מאמינים דתיים (עדת המאמינים). או הציבור כולו (המון). הכריזמה הינה מנהיגות שמשפיעה על הציבור, לא רק בכוח הנימוקים הרציונאליים אלא גם בכוח דפוס המנהיג המשדר אמון, ביטחון ולעיתים אף תחושת אבהות. פעמים רבות הכריזמה אינה רק טבעית, אלא מעוצבת גם ע"י דפוס רטורי שמחזק את הכריזמה על ידי טקסים שמעצימים את המנהיג, על ידי כך שמייחסים לו תכונות וסממנים אל טבעיים (Arendt, 1973).

* **יכולת התאמה לסביבה** - הסביבה בה פועל היזם מהווה גורם חשוב בהצלחת היזמות והישרדותה. היא יכולה להיות תומכת או מעכבת ואף מכשילה (Morris, 1998). שינויים סביבתיים (טכנולוגיים, פוליטיים, דמוגרפיים, רעיוניים) יוצרים מערכת חדשה של משאבים, המספקים הזדמנויות לצמיחתם של ארגונים קיימים או להיווצרותם של ארגונים חדשים. הספרות מצביעה על שני מאפיינים סביבתיים אשר נוגעים בעצם האתגר העומד בפני יזמויות בשלב של חדירה לשוק. מימד השפע (Munificence) המשקף את המבנה והאופי של השוק אליו מנסה לחדור הארגון וממד העוינות (Hostility), המשקף את המבנה והאופי של הארגונים אשר מתחרים בשוק זה (Mullins & Caradozo, 1993).

¹⁸ יחסים אלה מושתתים על מנגנון של ביקוש (מקרב הציבור למדיניות מסוימות) ואספקתו (היענות של הפוליטיקאי לביקוש זה, כאשר האינטרס העיקרי שמנחה את אותו הוא מקסום סיכויי ההיבחרות שלו (Downs, 1957; Weimer & Vining, 2005). הואיל ועל פי המודל הבסיסי של התיאוריה זוהי המוטיבציה העיקרית של הפוליטיקאי, ומכוון שהפוליטיקאי למעשה תלוי בתמיכת הציבור, הרי שבכל החלטת מדיניות, הוא ישאף לפעולה או לאלטרנטיבה שתייצג את עמדת הבורח החציוני. קרי,

הפוליטיקאי יבחר באלטרנטיבה שהוא, באופן סובייקטיבי, מעריך שתגייס עבורו את מרב קולות הבוחרים. נקיטה בדפוס זה לאורך זמן ובתחומי מדיניות שונים צפויה למקסם את סיכויי היבחרו (דורון, 1986).

¹⁹ על פי פרסומים בכלי התקשורת, בשנת 2006, מורים רבים בישראל מועסקים באמצעות גופים מתווכים, ובהם עמותות הורים, חברות כוח אדם ו"אגודות חינוך". בירושלים מועסקים מאות מורים באמצעות "אגודת רנה קסין" ובאמצעות חברות פרטיות ובתל אביב מועסקים כ-2,000 מורים באמצעות חברה בת של עיריית תל אביב- כל זאת בתנאי העסקה ירודים, השונים מאלה של עובדי הוראה שהמדינה מעסיקה או שמועסקים ישירות ברשויות המקומיות (חרומצ'נקו, 2006). בדומה, העובדים הסוציאליים שעובדים בעמותות משתכרים שכר נמוך הרבה יותר, מאלה שעובדים במגזר הציבורי והם עובדי מדינה (פרוטוקול ישיבה מס' 127, הכנסת, 16.02.2011).

²⁰ לגבי מדעי החברה, השימוש בשיטה איכותנית מסובכת משתי סיבות (שלסקי ואלפרט, 2007): ראשית, בשל העובדה שבמידה רבה המציאות החברתית נבנית ומתקיימת – ולא רק נחקרת ומתגלה – באמצעות הדברים שאומרים בני אדם. כלומר, היא נבנית באמצעות תיווכה של הלשון, שהיא נזילה ואינה בטוחה לגבי המשמעויות של היגדיה. שנית, בשל העובדה שהמדע המבקש לתאר ולהסביר מציאות זו הוא חלק אינהרנטי מאותה מציאות, ואין לו שום יכולת לנתק עצמו ממנה ולהתבונן בה מבחוץ. הפעילות המדעית היא חלק ממציאות חברתית-תרבותית כלשהי ומעוגנת בערכיה ובמושגיה. ועם זאת, מוסיפים שלסקי ואלפרט, יש מקום לטעון שדווקא הסגנון הספרותי, המגוון והעשיר בדקויות ובדימויים, עשוי למסור התרחשויות אנושיות ולהבהירן ביתר נאמנות מאשר הסגנון המדעי, החסכוני וה"יבש". השאלה באיזו מידה ניתן להכליל מהמקרה הנחקר למקרים אחרים בעלי מאפיינים דומים אינה מטרידה את החוקר איכותני. עם זאת, ככל מדען הוא מבקש לומר אמירה כללית כלשהי על המציאות החברתית. הנחתו היא, שכל תיאור של התנסות אנושית, אפילו היא חריגה, נושא עימו משמעות שמעבר לו, אם הוא מוצג בדרך המאפשרת לראות זאת כך.

²¹ בג"צ 52/91 עתידית - קופת פנסיה בע"מ נגד שר האוצר, פד"י מה (519) (3).

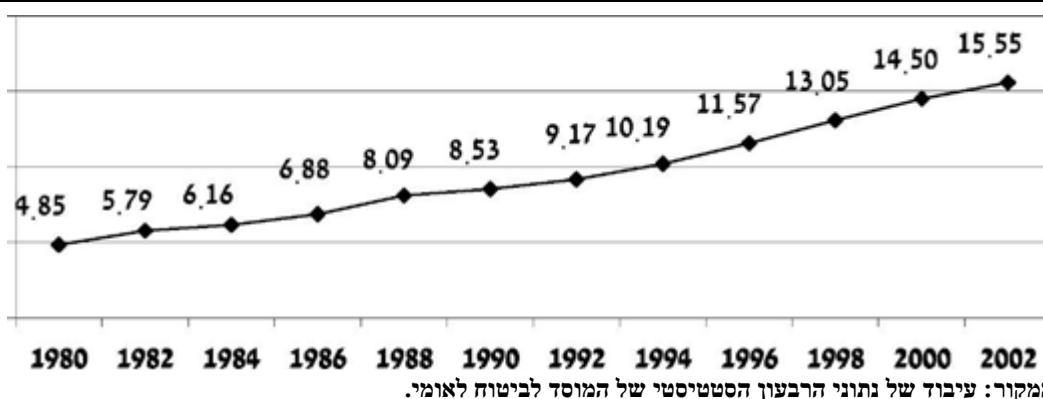
²² רמון בראיון על ממשלת רבין <http://www.youtube.com/watch?v=ldcCDXcSU5M>

²³ באותם ימים התנהל גם דיון בכנסת על הוספת סעיף חדש לחוק החברות הממשלתיות. ח"כ רענן כהן מן העבודה אמר בנאומו: "מה נרוויח בהפרטת החברות? אנחנו נעשה את המערכת הזאת לעסקית, ניהולית, טובה יותר ורווחית". אלי גולדשמידט מהעבודה, אמר כי ממשלה, פקידים, ציבור של עובדי מדינה, אינם יכולים לנהל חברות עסקיות, כפי שעושים זאת היום הפרטי וההון הפרטי. באותו דיון ניתן למצוא חיזוק לעמדה תומכת הפרטה גם בקרב אנשי שמאל נוספים ובהם, ח"כ חיים אורון, ח"כ ענת מאור ממרצ, וגדליה גל, נציג תנועת המושבים בעבודה.

²⁴ שבס היה ידוע בתור ה"ביצועיסט" האדם שיש לפנות אליו כאשר רוצים לקדם פרויקטים חשובים. בדיון באולפן ערוץ 2 ב-2012 בהנחיית ירון דקל, נשאל שמעון שבס, האם החיכוכים עם משרד האוצר מנעו ממנו לבצע את עבודתו, קידום מדיניות הממשלה. שבס השיב כי התהליך היה חיובי וכי החיכוכים נבעו מייצוג האינטרסים של האוצר, דבר חיוני בדמוקרטיה. (על פועלו של שבס שמעון בממשלת רבין <http://www.youtube.com/watch?v=ldcCDXcSU5M>)

²⁵ Douglas Y., (1982) Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government, Harvard University Press.

²⁶ סך כל ההוצאה לתשלומי קצבאות זקנה ושארים (כולל השלמת הכנסה וקצבאות הניתנות לקשישים שאינם זכאים לפי חוק הביטוח הלאומי) עמדה על 3.4 מיליון ש"ח בערך בשנת 1980, על 3.3 מיליארד ש"ח בערך בשנת 1990 ועל יותר מ-15.5 מיליארד ש"ח בשנת 2003.



27 נתונים על כיסוי פנסיוני מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "פנסיה ופרישה מהעבודה ממצאים ראשוניים מתוך הסקר החברתי" (26.08.03) [www.cbs.gov.il/hodaot2003/19_03_200.htm]. הפער בין השיעור הגבוה יחסית של העובדים השכירים המכוסים בביטוח פנסיוני לבין השיעור הנמוך יחסית של האוכלוסייה הבוגרת המכוסה בביטוח פנסיוני יכול להיות מוסבר על ידי השיעור הנמוך באופן יחסי של האוכלוסייה העובדת במשרה שכירה רצופה לאורך זמן.

28 **לוח מס' 1: אנשים שאינם נמצאים בכוח העבודה, גילאי 22-64, מחפשי עבודה מעל 6 חודשים, ומועסקים חלקית, לפי מאפיינים שונים (באלפים ובאחוזים)***

לא נמצאים בכוח העבודה		מחפשי עבודה מעל 6 חודשים		עובדים חלקית		
N	%	N	%	N	%	
747	100	90	100	267	100	סך הכל
220	29	38	42	92	34	גיל 34-22
310	41	43	48	130	49	54-35
217	29	8	9	45	17	64-55
213	29	47	52	50	19	מין/מצב משפחתי
535	71	43	48	217	81	גברים
27	4	5	6	18	7	נשים
265	35	18	20	105	39	חד-הוריות
243	33	20	22	94	35	נשואות + ילדים
225	30	12	13	22	8	ללא ילדים
143	19	17	19	31	12	השכלה
204	27	32	36	80	30	8-0
175	23	28	31	134	50	11-9
107	14	14	16	57	21	12
373	50	61	68	187	70	+13
267	36	15	17	23	9	קבוצת אוכלוסייה
						עולים**
						יהודים ותיקים
						ערבים

המקור: סקר כוח אדם, 2003

* לא כולל חרדים שלא בכוח עבודה, אנשים המשרתים בצבא וסטודנטים ** אנשים שעלו משנת 1990 והלאה

אנשים שאינם בכוח העבודה (747,000 אנשים)

בולט המספר הגדול של אנשים צעירים (34-22) שאינם בכוח העבודה - 220,000 (יש לזכור שמספר זה אינו כולל סטודנטים ואנשים אשר משרתים בצבא). בסך-הכל הצעירים מהווים כ-30% מאלה שאינם נמצאים בכוח העבודה. מספר המבוגרים (64-55) דומה למספר הצעירים, אם כי, כפי שנראה בהמשך, חלק משמעותי מהגברים בגילים אלה יצאו לפנסיה מוקדמת.

כחצי מיליון נשים אינן נמצאות בכוח העבודה, והן מהוות שני-שלישים מסך-כל האנשים שאינם בכוח העבודה מחציתן הן אמהות לילדים עד גיל 18 ומחציתן ללא ילדים עד גיל 18.

בכל רמת השכלה יש מספר משמעותי של אנשים שאינם בכוח העבודה, בולט במיוחד מספרם של בעלי השכלה של 11 שנות לימוד או פחות - קרוב ל-400,000 (כ-50%).

האוכלוסייה הערבית מהווה שליש מהאנשים שאינם בכוח העבודה כאשר מדובר במיוחד על נשים ערביות.

מחפשי עבודה מעל שישה חודשים

כ-90,000 אנשים מחפשים עבודה מעל שישה חודשים. מחציתם נשים. כלומר, נשים מיוצגות באוכלוסייה זאת פחות מאשר בקרב אנשים שאינם בכוח העבודה. אוכלוסייה זו היא יחסית צעירה, מעטים הם מעל גיל 55. שני-שלישים הם יהודים ותיקים, המהווים את הקבוצה הגדולה ביותר בקרב מחפשי העבודה.

עובדים במשרה חלקית

כצפוי בולט הייצוג הגבוה יחסית של נשים (80%) ושל נשים עם ילדים. גם הייצוג של יהודים ותיקים (70%) הוא גבוה. ייצוגם של בעלי השכלה של 11 שנים או פחות (20%) הוא נמוך.

²⁹ ביקורת על המהלך, ביצירת ניגוד עניינים מובנה, הביע פרופ' אביה ספיבק, בזמנו משנה לנגיד בנק ישראל "בתוכנית הפנסיה של משרד האוצר יש חלקים מיותרים ומזיקים. הרעיון לשלוח את הקרנות הוותיקות לשוק ההון הוא אחד מהם... לפי הצעת האוצר במקרה של הפסדים ירדו הזכויות של העובדים והפנסיונרים המבוטחים בקרן, אבל החברה העסקית המנהלת את הקרנות, לא תפסיד... אם כך, המנהלים נמצאים בניגוד אינטרסים עם העמיתים: הראשונים רוצים ליטול סיכון והאחרונים רוצים להזדקן בשקט עם הפנסיה הבטוחה שלהם." (הארץ 8.5.2003).

³⁰ הבחירות לכנסת השש-עשרה שנערכו ב-28 לינואר 2003, על רקע האינתיפאדה השנייה, ההדלפות על חקירותיו של ראש הממשלה אריאל שרון ופרסומים אודות שחיתויות בליכוד. הבחירות התקיימו כמעט שנה לפני מועדן, כאמור ביוזמת ראש הממשלה. הביטחון האישי שהיה מעורר למדי עקב האינתיפאדה השנייה, המיתון הכלכלי המתמשך, וגם קשירתו בעבירות בתחום טוהר המידות שנחקרו על ידי המשטרה, לא מנעו משרון לנצח את נתניהו בבחירות המקדימות בליכוד לקראת הבחירות לכנסת השש עשרה. באותה פרשה הועלה חשד ששרון קיבל כסף, לכיסוי ההוצאות בבחירות הפנימיות לראשות הליכוד ששרון התחייב לממן, מאיש העסקים האוסטרי מרטין שלאף, וזאת במסווה של הלוואה מסיריל קרן - ידידו של שרון ממלחמת העצמאות. גלט-ברקוביץ, שעבדה אז בפרקליטות מחוז מרכז, שימשה כפרקליטה מלווה בתיק. ב-5 בינואר 2003 היא הדליפה לעיתונאי ברוך קרא מ"הארץ" את דבר החקירה ואף העבירה לו עותק מהבקשה לחיקור דין שנשלחה לדרום אפריקה, מקום מגוריו של קרן. עיתון הארץ פרסם בהרחבה את העניין ב-7 וב-8 בינואר 2003.

לאחר פרסום הידיעה אודות החקירה ב"הארץ", מינה היועץ המשפטי לממשלה, אליקים רובינשטיין, צוות חקירה מיוחד כדי לאתר את המדליף. גלט-ברקוביץ הובאה לחקירה, לא ניצלה את זכות השתיקה והודתה במעשה. מהדלפות מחקירתה במשטרה נטען כי אמרה שהחליטה להדליף כדי לסייע למתנגדיו של אריאל שרון כיוון שבנה עומד להתגייס לצה"ל ועל כן היא חוששת ששרון יהיה בשלטון.

אליקים רובינשטיין אמר לאחר מכן כי "זו הייתה הדלפה יזומה ואידאולוגית - והיא נכשלה", וכן "העיקר הוא שהייתה הדלפה שיכלו להיות לה תוצאות קשות - עירוב של חקירה עם פוליטיקה ותיק שאולי היה מתנהל על ידי האדם שהדליף. זו פרקליטה שנכשלה בתפקידה... מדובר באידאולוגיה של השקפות אישיות ולא אכנס ליותר מזה". הוא הכחיש כי החקירה הנמרצת לאיתור המדליף הייתה מטעמים פוליטיים. גם פרקליטת המדינה, עדנה ארבל, הוקיעה את ההדלפה. התוצאות המידיות של הפרשה היו כי נושא השחיתות של שרון והסובבים אותו ירד מסדר היום של מערכת הבחירות ובכך סייעה לשרון להשיג את ניצחונו בבחירות. שרון הגיב במסיבת עיתונאים שהועברה בשידור חי ברשתות התקשורת ב-9 בינואר. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, השופט מישאל חשין, החליט שמסיבת העיתונאים גלשה לתעמולת בחירות בוטה האסורה על פי החוק, והורה לאמצעי התקשורת לקטוע את השידור הישיר. דבר זה דווקא גרם לעלייה בפופולריות של שרון.

חשיפת הפרשה גרמה לסערה פוליטית גדולה ולקריאות להתפטרותו של שרון מצד אנשי האופוזיציה. גם העובדה כי חקירת ההדלפה שנוהלה על ידי אליקים רובינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה, דאז, כללה חקירה של העיתונאי ברוך קרא תרמה להגברת המהומה. מצד שני האשימו אנשי הליכוד כי ההדלפה הייתה מכוונת פוליטית ונועדה לפגוע בשרון, טענה שלאחר הבחירות התגלתה כנכונה (על פי הצהרת גלאט-ברקוביץ' עצמה), אף על פי שהנתונים עצמם היו נכונים.

³¹ את המונח "איתרוג" תבע העיתונאי והפרשן אמנון אברמוביץ'. ביום עיון על תכנית ההתנתקות שהתקיים בפברואר 2005 במכון ון ליר, בדברו על ההתנחלויות אמר אברמוביץ' את הדברים האלה:

"מי שהקים את כל המפעל הזה זה שרון, ואם באה עליו רוח טובה לקראת סוף ימיו והוא מוכן להוריד את זה, לדעתי צריך לשמור עליו לא רק מפני הדגלים הפוליטיים אלא גם מפני דגלים משפטיים [...] אני, בניגוד למנחה עמיתי מר אורן, חושב שצריך לשמור על שרון כמו על אתרוג, גם עם קופסה אטומה, גם עם ספוגית וגם עם צמר גפן."

³² הדיונים בבית המשפט המחוזי לא הסתיימו בפסק דין והצדדים, הקרנות מצד אחד וההסתדרות מן העבר השני, הסכימו להעביר את ההכרעה לידי גישור. לאחר שהוא לא הניב פרי - הועברה ההכרעה באוקטובר 2013 לידי שני בוררים. הבוררים, אור

ואוקון, מפרטים בפסק הבוררים את הטענות השונות של קרנות הפנסיה, על לקיחת כספים מקופתן על ידי ההסתדרות, לצורך מימון פעולות שאין להן שום קשר עם המטרות של הקרנות ובהן כנסים ואירועים פוליטיים. לטענת הקרנות, בכך נגרעו מהן כספים ונפגעה יכולתן להעניק לעמיתים את המגיע להם. קרן הפנסיה של פועלי הבניין טענה כי חברת העובדים אילצה אותה להשקיע סכומים נכבדים באיגרות חוב צמיתות ובמניות שהונפקו לה על ידי קרן ההשקעות שלה, שערכן הכלכלי היה כבר במועד הנפקתן אפס או קרוב לאפס. ההסתדרות וחברת העובדים טענו שיש לדחות את התביעות, מכיוון שחלה עליהן התיישנות, שהרי מדובר בטענות המתאייסות לתקופה של עשרות שנים לאחר. בהסתדרות גם טענו כי השימוש בכספי הקרנות נעשה "לצורך ביצוע מדיניות כלכלית וחברתית לפיתוח משק המדינה וזאת בידעית הממשלה והדבר אינו נחשב כפגם, לאור האידאולוגיה ועולם המושגים של אותם ימים."

הבוררים מבהירים בהחלטתם כי גם התנהלותם של משרד האוצר וגופי הפיקוח מעלה שורה של תמיהות. "יש ממש בטענה שהתעלמותם נבעה מהעובדה שגם הונחו על ידי אינטרסים שונים, כנראה כלל משקיים, שהיו זרים, ובוודאי לא תאמו את האינטרסים של עמיתי הקרנות", כתבו הבוררים. "התנהלותו של הגוף המפקח, אין בה כדי לשמש הצדקה להתנהגות פסולה של הגוף המפוקח."

אור ואוקון סבורים כי סכום הפיצויים שתשלם ההסתדרות לקרנות אינו יכול להיות סמלי או זניח. הסכום, הם אומרים, גם לוקח בחשבון את העובדה שהכספים לא נלקחו לצרכים אישיים ובחלק מהכספים נעשה שימוש לצרכים ציבוריים בעלי חשיבות, ולכן ההסתדרות תפצה את הקרנות רק בעשרה מיליון שקל (ביאור, 2014).

³³ קרנות הפנסיה האמורות ומבטחים, מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים בע"מ, הגישו בקשה לביהמ"ש שעסקה בביטול הליך השימוע לעניין מינוי מנהלים מורשים לקרנות הפנסיה (תפ (ת"א) 1161/02 **קרן מקפת מרכז לפנסיה ותגמולים אגודה שיתופית בע"מ נ' המפקח על הביטוח, מר אייל בן שלוש**). בתאריך 2.3.03 הוגשה בקשה למתן צו מניעה זמני שלא להמשיך את הליך השימוע בפני הוועדה המייעצת לפי חוק הפיקוח על עסקי הביטוח התשמ"א – 1981 עד לאחר מתן פס"ד סופי בבקשה. נטען ע"י הקרנות העותרות שם כי הליך השימוע נגוע בחוסר סמכות, בשל הפגמים המאיינים שנפלו בהליכי מינויה של הוועדה המייעצת והרכב החברים בה ולאור חוסר ההגינות הקיים בהליך. ביהמ"ש נעתר לבקשה ובתאריך 6.4.03 ניתן צו כמבוקש. הדיון היה קבוע לשמייעת המרצת הפתיחה לתאריך 2.6.03. ביום 30/5/03 לנוכח תיקון לחוק הפיקוח, שנחקק בכנסת ב – 29.5.03, הוגשה בקשת דחיה מוסכמת לבית המשפט; היא נומקה בכך שעל הצדדים ללמוד את האמור בחוק. נקבע דיון לגופו של ענין לתאריך 30.6.03. בתאריך 2.6.03 פנה המפקח על הביטוח בכתב לקרן הגמלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות בע"מ, והודיע להם על מינוי מפקח מיוחד. מכתב דומה יצא גם לקרן הביטוח והפנסיה של העובדים החקלאיים והבלתי מקצועיים בע"מ, ולקרן מקפת מרכז לפנסיה ותגמולים א.ש. בע"מ. באותו יום מונה רו"ח אילן סגל כמפקח מיוחד במבטחים, מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים בע"מ. ורו"ח הר-נוי לקרן מקפת. תוקף המינוי הוא למחרת המכתב, כלומר מ – 3/6/2003, ומכוח הסמכות המוקנית למפקח לפי סעיף 79 (ב) לחוק הפיקוח על עסקי ביטוח.

בתאריך 4.6.2003 הוגשה בקשה לבית המשפט, (שהפעם כן נתמכה בתצהיר) בה ציינו הקרנות כי לאחר הגשת בקשתם לצו מניעה ארעי הן הוזמנו להליך שימוע בפני "הוועדה המייעצת" בקשר עם מינוי "מפקחים מיוחדים". הדיון בפני הוועדה המייעצת נקבע ליום המחרת 4.6.2003 בשעה 10.30 בבוקר. לאחר מכן בשעות אחה"צ המאוחרות הודיעו למבקשות כי המועד נדחה. לאור זאת הוגשה הבקשה לצו מניעה זמני, כשנטען כנגד מהלך זה כי הוא מהווה: בזיון בית המשפט; מעקף בלתי חוקי; הטעיה וחוסר תום לב". כאמור, במסגרת החקיקה החדשה שהתקבלה בכנסת ביום 29.5.03 אישרה הכנסת את תיקון חוק הפיקוח, והסדירה את נושא קרנות הפנסיה התיקון. לפי הוראות פרק ז' יש למנות מנהל מיוחד בקרנות הפנסיה הגרעוניות עד ליום 1.8.2003, שיחליף את ההנהלות הקיימות של הקרנות, וייטול את כל הסמכויות הנתונות לנושאי המשרה בקרן. המינוי ייעשה בידי המפקח, לפי הצעתה של ועדה ציבורית שתוקם לעניין זה. לציון כי לפי התוספת הראשונה לחוק, כל הקרנות שהגישו הבקשה לביהמ"ש משתייכות לקרנות הגרעוניות בהן מטפל המחוקק במסגרת התיקון החדש.

מהוראות החוק עולה, כי המחוקק הבחין הבחנה ברורה בין מינוי מנהל מורשה לבין מינוי מפקח מורשה. הוא אפשר למפקח על הביטוח, אם סבר שטובת הציבור מחייבת עשיית פעולה ללא דיחוי, לפעול מיד, למינוי מפקח, ובלבד שיביא את העניין לפני הוועדה סמוך ככל האפשר לאחר הפעולה. אין מחלוקת שהמרצת הפתיחה שהוגשה וההחלטה שניתנה עפ"י הבקשה הזמנית, הייתה לגבי מינוי מנהלים מורשים, נשוא הסעיף 68 (א) לחוק הפיקוח על הביטוח. מאחר וזו הייתה העתירה, אזי לגבי סוגיה זו גם ניתנה ההחלטה. אין גם מחלוקת שמינוי המפקחים המורשים, נעשה מכוח הוראות הסעיף 68 (ב) לחוק הפיקוח על הביטוח. סעיף שלא נדון בהחלטה הקודמת. מכאן שברמה העקרונית, לא ניתן לומר שהמדובר בבזיון בית המשפט, באשר בית המשפט לא התייחס בכלל לסוגיה של מינוי מפקחים מורשים. הקרנות טענו כי מינוי המפקחים המורשים למעשה עוקף את ההחלטה נשוא צו המניעה,

באשר לסמכויותיהם דומות לסמכויות המנהלים, ובכך רוח ההחלטה מרוקנת מתוכן. עפ"י החוק, נראה כי סמכויות המפקח המורשה אכן יכולות להיות דומות, אם כי לא זהות לסמכויות המנהל המורשה. אם יקבל הנחיות מתאימות מהמפקח על הביטוח, הוא גם עשוי כמעט לנהל בפועל את הקרנות, או לפחות ליישם את דרכו של המפקח לגבי כל ההחלטות החשובות לקרנות, כמפורט בכתב המינוי של המפקחים המורשים. יחד עם זאת עיקר תפקידו הוא, לפחות בשלב הביניים לגביו מונה, למנוע התדרדרות נוספת, של מה שהמחוקק עצמו הגדיר כקרנות גרעוניות, וקבע סדרי מינוי של מנהל מורשה לגביהן, מכוח החוק החל מ- 1.8.2003. עפ"י תוכן מכתב המינוי, ניתן להסיק כי תפקידו הוא איסוף נתונים, שמירה על המצב הקיים, ומניעת החלטות שעשויות לפגוע בכספי הקרן.

השופטת ד"ר פלפל דוחה בפסק הדין אמנם את בקשת הקרנות אך נותנת ביקורת רבה ומפורטת על התנהלות המפקח על הביטוח (תפ (ת"א) 1161/02 **קרן מקפת מרכז לפנסיה ותגמולים אגודה שיתופית בע"מ נ' המפקח על הביטוח, מר אייל בן שלוש**). המדובר למצער ביחסי אנוש, ואווירת ההתנהלות של הרשות. "ישב מי שישב במשרד המפקח על הביטוח, ולאחר שלא הצליח להשיג את מבוקשו במסגרת צו המניעה הזמני שניתן, קרא שוב בעיון את סעיפי החוק ומצא מספר דברים: שנושא של מפקחים מורשים לא התבקש במסגרת המרצת הפתיחה; שההליך למינוי מפקח מורשה הינו מהיר, ובאישור שר האוצר בלבד; שמינוי מפקח כזה צריך להיות מובא לאישור הועדה, **לאחר המינוי**; שהוא יכול לכלול בכתב המינוי תוכן דומה עד כמה שאפשר לסמכויות ניהול, או לפחות לסמכויות ניהול זמניות – שוטפות עד למינוי מנהל מורשה. על רקע זה נעשה המינוי". ועל רקע זה אפשר גם להבין את עמדת הקרנות, שהן הוטעו באשר לבקשת הדחיה, וכי התכונן לעשות את המהלך הזה בעצם התבשל כבר במערכת, שהייתה צריכה למטרה זו דחיה של הדין.

השופטת פלפל: "אכן מי שקורא את חליפת המכתבים לא יכול להשתחרר מהרושם שהמכתבים נשלחו בבהילות, בסמוך לאחר ההחלטה בדבר צו המניעה הזמני והבקשה של המשיבים לשינויה, וכשלמרות דחיפותם לבצע מהלך, שכחו לציין את הסיבה לכך, עפ"י הוראות הדין, דבר שכל עו"ד היה "ממליץ" בפניהם לעשות בפירוש, ולא לחכות לפרשנות של בית המשפט. היה בעבר מי שטבע את המונח: "רוח החוק". ואם נתרגם משמעות זו לאקטואליה של ימינו, נאמר כי יש דברים שלא נאמרים בפירוש בחוק או בהתנהלות של השלטון, - אבל הציבור - העם - שאפשר לשלטון מכוח האמנה החברתית לשלוט בו ובמדינה, מצפה ממפעילי השלטון לנהוג כך.

הרשות אמורה להיבחן לא רק על מעשיה אלא גם על האווירה המתלווה להם. האווירה שנוצרה הייתה שנושא של הפיקוח על הקרנות, ולא משנה אם ייקרא לו מנהל מורשה או מפקח מורשה, נמצא בדיון בערכאות, ויש להמתין לתוצאות. המהלך האחרון של המפקח על הביטוח ושר האוצר, שינה זאת, והותיר טעם לא טוב. טעם בודד כזה אינו מושא להתדיינות משפטית, אבל ריבוי של טעמים עשוי אולי במהלך הזמן לנגוס בחזקת התקינות של פעולות הרשות המנהלית, ולכן מן הראוי שקברניטיה יתנו את הדעת לא רק להסתמכות המדויקת על הוראות הדין, אלא גם לרוח פעולותיהם המשודרת לציבור."

³⁴ "ב-2003 היה שינוי גדול בתפיסה. ההסתדרות נולדה והמדינה נולדה ממוצא מזרח אירופאי שככה ניהלנו משק לאומי כלכלי. "שהמדינה מנהלת" "הפנקס השחור של ספיר" הוא (ספיר) רשם וארגון משקיעים, הסכמי שחר, תוספת יוקר. הכל ירושה מהאבות המייסדים שהיה צריך להיפטר ממנה. ואולם מי שמצטרף מ-2003, בכל מקרה לא ינוהל ע"י ההסתדרות, ובנוסף היה צריך לקשור בין נכסים והתחייבויות, איזון אקטוארי..." (ראיון קליין 26.08.15). ספיר שימש כשר האוצר בין השנים 1963 ו-1974, למעט תקופה של כשנה ורבע (אוגוסט 1968 – דצמבר 1969), אז עזב את משרד האוצר כדי לשמש כמזכ"ל מפלגת העבודה, אך נשאר בממשלה כשר בלי תיק.

³⁵ פלג דב "המהפכה במערכת הפנסיה בישראל בשנים 2002-2005" מפנה דצמבר 2007, ע' 19-13.

³⁶ מהו צו הרחבה? סעיף 25 לחוק ההסכמים הקיבוציים התשי"ז, מסמך את שר העבודה להוציא צו הרחבה ביוזמתו הוא או לבקשת בעל הסכם קיבוצי כללי. צו הרחבה, כשמו כן הוא, מרחיב את תחולתן של הוראות הסכם קיבוצי כללי קיים (להבדיל מהסכם קיבוצי מיוחד) ומחיל אותן על קבוצות עובדים נוספות, בדרך כלל באותו ענף, או על כלל העובדים והמעבידים במשק.

³⁷ מנחם גולדברג, "ביטוח עובדים בקרנות פנסיה – היבטים משפטיים" ג שנתון משפט העבודה (1992) 94, ע' 101-95.

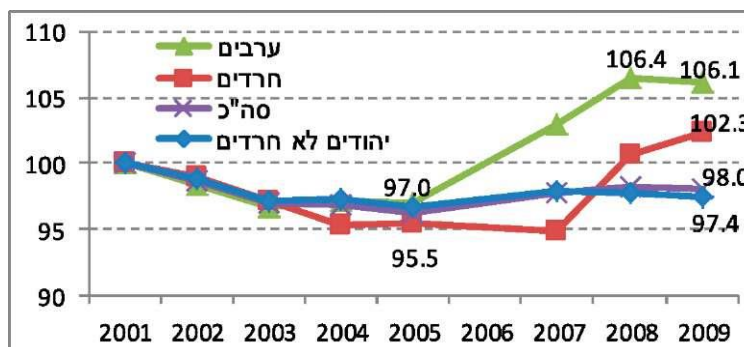
³⁸ אמסטרדםסקי, "אנחנו פקידי האוצר השתלטנו על המדינה", **כלכליסט**, 02.07.2012.

³⁹ דברי ההסבר להצעת חוק פנסיה חובה מיום 19.03.2007.

⁴⁰ סיפור דרך ההגעה להסכם וכתובת העקרונות על מפת מובא מתוך פרק שכתב יהודה שגב לספר, שעתיד להתפרסם ושנמסר ע"י שגב לעורך המחקר במהלך ראיון אישי ביום 23.03.2013.

⁴¹ לפי מחקרם של גוטליב וטולידו (2011): במונחים של מספרים אבסולוטיים מספר המצטרפים השנתי הממוצע בתקופה 2001 עד 2009 הגיע לכ-7,000 עובדים ועובדות בקרב חרדים וכ-11,100 בקרב הערבים. בקרב הלא-חרדים התווספו כ-24,100 מועסקים בממוצע שנתי. המועסקים הלא-חרדים, שהיוו ב-2009 כ-80% מסך המועסקים, מהווים שיעור נמוך בהרבה בתוספת המועסקים בשנים 2001 עד 2009. שיעורם בתוספת הוא 57% בלבד. התמונה הפוכה בנוגע לחרדים ולערבים: שיעוריהם הם 16.6% בתוספת בהשוואה ל-6.4% במלאי אצל החרדים, ו-26.4% בתוספת בהשוואה ל-13.4% במלאי אצל הערבים. במילים אחרות, משקלם של החרדים והערבים במתוספים לתעסוקה גדול בערך פי 2 עד פי 3 ממשקלם במלאי המועסקים, בעוד שאצל הלא-חרדים יש ירידה של כ-30% במצטרפים בהשוואה למלאי. עובדה זו משקפת את דינמיות של תהליך ההצטרפות. בקבוצה הגדולה ביותר, **היהודים הלא-חרדים**, חלה בתקופה הנסקרת (2001 עד 2009) **נסיגה** של 2.6%. בשנים הראשונות חלה הירידה בשיעור גדול יותר, ירידה שמונתה בשלוש השנים האחרונות (ר' תרשים 1). לעומת ירידה זו חלה **בקרוב האוכלוסייה הערבית** בכל התקופה עלייה של כ-6%. בשנות המשבר לאחר אירועי אוקטובר של 2000 והאינתיפאדה השנייה (שהובילה למיתון הכלכלי של 2002-2003) חלה ירידה של 3.4% בשיעור תעסוקת הערבים, אך לאחר מכן חלה תפנית מרשימה - עלייה של 9.8%, אשר משקפת גידול שנתי ממוצע של 2.8%. בקרב **האוכלוסייה החרדית** שיעור התעסוקה ירד עד 2006 בקצב דומה לזה של האוכלוסייה היהודית הלא-חרדית. אך בשלוש השנים האחרונות של התקופה הנסקרת (2006 עד 2009) חלה עלייה חדה (6.1%) בשיעור התעסוקה.

תרשים 1: מדד שיעורי תעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה (2001 עד 2009)



⁴² דפנה ברק-ארז, "המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים".

⁴³ אברהם דורון, עיצוב מדינת הרווחה בישראל, 2000-2005 (מרכז טאוב), עמ' 34.

⁴⁴ השאלה בראיונות: "בעידן נאו-ליברלי של נסיגת מדינת הרווחה כשהמדינה מאמצת מדיניות לפיה תפקידיה הולכים ומצטמצמים, מה לדעתך המשמעות של צו פנסיה מקיף במשק? האם לדעתך זהו מהלך של הרחבת אחריות המדינה או אולי צמצומה?"

⁴⁵ אתר איילון נאמנים

⁴⁶ ראיון שערכה בירן עם הראל שרעבי (2011)

⁴⁷ אילן כפיר, פרץ: ראש לפועלים, הוצאת קוראים, 2006, ע' 242.

⁴⁸ אתר נענע, "עודד טירה: מימוש איומי ההסתדרות יהיה שערוריה".

⁴⁹ אתר גלובס, "טירה: מעשיו של פרץ חמורים לא פחות מאלו של ערפאת"

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=465897>

⁵⁰ באחת הפעמים התחנן עודד טירה: "השבתת המשק היא מהלך לא אחראי וחייבים למנוע אותה בכל מחיר", "אני קורא לשר האוצר וליו"ר ההסתדרות להפסיק להתהלך כל כך מדושני עונג ולהפסיק להתנשא אחד כלפי השני. המצב לא מאפשר זאת. המצב רע. אנו עומדים בפני שביתה כללית במשק ביום שני, על גבו של המגזר העסקי. זה לא מצב שאפשר להתפאר בו. אני קורא לשניהם שימחלו על כבודם ויסירו את החיוכים מעל פניהם, וישבו ביחד עם המגזר העסקי תוך הבנה ובמטרה להגיע לרפורמה האופטימלית" (דן לאופר, "טירה: פרץ ושוחט צריכים למחוק את החיוכים", <http://www.ynet.co.il/articles/0,14715,00.html>).

⁵¹ השאלה בשאלון: "למיטב ידיעתך, האם השתתפו בתהליך קבלת הסדר הפנסיה 2008 ארגונים, עמותות, שדולות, מומחים? אם כן, מה היה תפקידם, מה הייתה השפעתם בעד/נגד ההסדר?"

⁵² חגי כץ, הילה יוגב-קרן, "שוק העבודה של המגזר השלישי בישראל-נתונים ומגמות, 2000-2009", המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון, מרץ 2013 ע' 26.

⁵³ זיו, טולקובסקי ופיט (2011) "מנגנוני הגנה על חיסכון לטווח ארוך באמצעות החברה האזרחית", מחקר, התוכנית לתכנון פנסיוני וביטחון כלכלי-חברתי מיסודה של כלל ביטוח בשיתוף אוני' תל אביב.

⁵⁴ בעוד שהחלטות כלכלני האוצר בשלושה תחומי חיים כמו רכישת דירה, מכונת או מכשיר חשמלי גדול עולות בקנה אחד עם המודל הרציונלי, ההחלטה הפנסיונית סוטה באופן מובהק מהמודל הרציונלי, ואפילו מרציונליות מוגבלת. שיעור גדול מכלכלני משרד האוצר בקושי חיפשו מידע רלוונטי, לא ידעו את המידע הבסיסי ביותר ושקלו חלופה אחת בלבד לפני שבחרו בפועל את קרן הפנסיה האישית שלהם.

⁵⁵ הודעת נציבות שירות המדינה שס19/ כללי זכאות לדרגת פרישה, תיקון הוראה 85.125 לתקשי"ר, מיום 13.04.2000.

⁵⁶ בסעיף 3א. נקבע כי כל עובד כהגדרתו להלן, שאין לו הסדר פנסיוני מיטיב כהגדרתו להלן, אשר מועסק או שיועסק בכל מקום עבודה, יהיה זכאי להיות מבטוח עפ"י צו זה.... סעיף 1א3 קובע כי מי שיתחיל לעבוד לאחר מועד כניסתו של צו זה, 60 יום מיום תחילת עבודתו; סעיף 2א3 – מי שמועסק 9 חודשים ויותר לפני מועד כניסתו לתוקף של צו זה, לכל המאוחר ביום 1.02.2008 או לחילופין בסוף החודש בו ייכנס צו זה לתוקף; סעיף 3א3 – מי שמועסק פחות מ-9 חודשים טרם מועד כניסתו לתוקף של צו זה, 60 יום לפני מועד זכאותו.

⁵⁷ יו"ר ההסתדרות עופר עיני אמר הבוקר כי מדובר באירוע היסטורי. "מדובר בעובדים הכי חלשים במשק עם המשכורות הכי נמוכות שמהיום תהיה להם לראשונה בתולדות המדינה פנסיה. (גולדשטיין, 2007). נשיא התאחדות התעשיינים שרגא ברוש התייחס אף הוא להסכם במונחים היסטוריים "הסכם כזה לא נחתם בכל שנות קיומה של המדינה..." (גולדשטיין, 2007) "זהו צעד היסטורי", הצהיר ישי (שר התמ"ת). "אני יודע שצעירים היום לא חושבים על פנסיה, אבל ההסכם הזה הוא עבורם" (דוד, 2007).

⁵⁸ "מזה שנים מדברים על פנסיה חובה אולם אף אחד לא מימש אותה", אמר עיני. "יושב ראש ההסתדרות ירוחם משל, למשל, הבטיח פנסיה חובה בשנת 1972 ואני שמח שנפלה בחלקי הזכות להיות זה שחותם על הסכם הפנסיה ומכניס כמיליון עובדים למעגל הפנסיה" (דוד, 2007).

⁵⁹ השאלה בשאלון: בעידן ניאו-ליברלי של נסיגת מדינת הרווחה כשהמדינה מאמצת מדיניות לפיה תפקידיה הולכים ומצטמצמים, מה לדעתך המשמעות של צו פנסיה מקיף במשק? האם לדעתך זהו מהלך של הרחבת אחריות המדינה או אולי צמצומה?

⁶⁰ ראיון שערכה בירן עם הראל שרעבי (2011)

⁶¹ ברוח דומה, ניתן לאתר גידול עקבי במידת חוסר האמון שרוחש הציבור הישראלי לנבחרי ומידה גבוהה של חוסר שביעות רצון מביצועיה של ההנהגה הפוליטית, מיכולתם של הפוליטיקאים לעמוד בהבטחות שניתנו ערב הבחירות ומהיותם בלתי קשובים לרצונו בבואם לעצב מדיניות ציבורית (אריאן ואחרים, 2007; ויגודה-גדות ומזרחי, 2009). מדאגיה לא פחות היא ההערכה הנמוכה בדבר יכולת ההשפעה הפוליטית (אריאן ואחרים, 2008) והדעה הרווחת כי מקבלי ההחלטות אינם נאמנים לעיקרון האחריותיות (Accountability) וכי הם פועלים לרוב לשם קידום האינטרסים האישיים שלהם (אריאן ואחרים, 2008). תחושות אילו מתורגמות

לירידה במספר המצביעים בבחירות הכלליות והמקומיות כמו גם לירידה במספר החברים במפלגות ובמעורבות פחותה בקמפינים שלהן (אריאן, 1997; אריאן ואחרים, 2006; ויגודה-גדות ומזרחי, 2006).

⁶² בג"צ 52/91 עתידית - קופת פנסיה בע"מ נגד שר האוצר, פד"י מה (519) 3.

⁶³ בג"צ 627/94 ר 878/94 "כלל" ו"מגדל" נ' שר האוצר ואח'.

⁶⁴ מנכ"ל משרד האוצר יוסי בכר התמקד ברפורמה בשוק ההון הנושאת את שמו. המנכ"ל ירום אריאב בראיון פרישה ציין את הרפורמות בתחום הכלכלי-חברתי, אותן קידם בתקופת כהונתו: מס הכנסה שלילי, אכיפת חוקי העבודה, פנסיית החובה והטיפול בבעיית העובדים הזרים (ארלוזורוב, 30/10/2009).

⁶⁵ במחקר זה נמצא כי אגף התקציבים שבמשרד האוצר היה הגורם שהגה, יזם, דחף, פישר, לחץ, ניסח ובסופו של תהליך, אף יישם את ההחלטה על הקמת רשות המיס. תפקידו של אגף התקציבים בהקמת רשות המיס היה משמעותי עד כדי כך, שלא התגייסותו לתהליך, יתכן ורשות המיס לא הייתה קמה בכלל.

⁶⁶ Hecla, H. (1976). Modern Social Politics in Britain and Sweden. New Haven, CT: Yale University Press.

⁶⁷ בג"צ 3430/16 התאחדות חברות לביטוח חיים בע"מ נ' הממונה על שוק ההון.

⁶⁸ המידע ברובו לקוח מתוך: לוי, ש., 2006 "שכר מינימום – סקירה משווה, מרכז מידע ומחקר, הכנסת; פרידמן, ע., 2007 "מחקר השוואתי של שכר מינימום, מחלקת המחקר בנק ישראל, ירושלים..

⁶⁹ המידע ברובו לקוח מתוך: סחייק, ד., 2004 "פתרון סכסוכי עבודה – סקירה משווה", מרכז מידע ומחקר, הכנסת; שפירא, א., 2011 "שביתות במבט השוואתי", גיליון 68, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

⁷⁰ המידע ברובו לקוח מתוך: צוובנר ש., 2001 בדיקה השוואתית של חוקי שעות עבודה ומנוחה במדינות נבחרות, מרכז מחקר ומידע, הכנסת.

⁷¹ ראה הערה 27 לעיל.

⁷² המידע ברובו לקוח מתוך: גלילי, י., טביביאן-מזרחי, מ., 2004, הסדרי פנסיה – בחינה השוואתית, מרכז מידע ומחקר, הכנסת.

⁷³ טבלה 2.A2.1 ע' 111 בתוך: OECD, *OECD Employment Outlook – 2004*.

⁷⁴ אתר האינטרנט של ה-Office of Public Sector Information, <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980039.htm>, כניסה: 21 בפברואר 2006.

⁷⁵ אתר האינטרנט של ארגון העבודה הבין-לאומי,

<http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/minimumwages?pageClass=org.ilo.legislation.work.web.ReferencePage&LinkId=6676>, כניסה: 31 בינואר 2006.

⁷⁶ ראה הערה 32 לעיל.

⁷⁷ אתר האינטרנט של AIRC, <http://www.airc.gov.au/>, כניסה: 23 בפברואר 2006.

⁷⁸ אתר האינטרנט של משרד העבודה בארה"ב, <http://www.dol.gov/esa/minwage/q-a.htm>, כניסה: 22 בינואר 2006.

⁷⁹ כך לדוגמא, בסוף שנות החמישים, אילצו לוי אשכול ופינחס ספיר את קברניטי ההסתדרות להעמיד את כספי הפנסיה של ההסתדרות לרשות תקציב המדינה תמורת תשואה מתאימה לכספים אלה (אהרונ, תשנ"ב; גרינברג, 1993; לעומתם, לוי-פאור, תשס"א). לאחר עליית הליכוד לשלטון, וביתר שאת מאז אמצע שנות השמונים, פעלה המדינה באמצעות משרד האוצר להעמדת כספי החיסכון הפנסיוני לרשות שוק ההון. סדרה של צעדים, שראשיתם ביטול הטבות לקרנות הפנסיה ההסתדרותיות מצד אחד

(פלג, תשס"ו) וכן ויתור על המעמד המועדף של הממשלה בגישה לכספי הפנסיה מהצד האחר, הובילה להשקעת חלקים גדולים והולכים של החסכונות הפנסיונים של הציבור בשוק ההון. כך, למשל, עלה משקל המניות בנכסי קופות הגמל מפחות משני אחוזים ליותר מעשרה אחוזים בתקופה שבין 1988 לשנת 1994 (בלס ויושע, תשס"ב, 213-214).

נקודת ציון חשובה בתהליך זה של הפרטה ומסחור החיסכון הציבורי נרשמה באמצע שנות התשעים, כאשר הסכם בין ההסתדרות למשרד האוצר הוביל לסגירת קרנות הפנסיה הוותיקות למצטרפים חדשים ובמקומן נפתחו קרנות פנסיה חדשות, בתנאים פחות טובים לחוסכים (החלטת הממשלה מיום 29 במרץ 1995). כתוצאה מכך, השתנה מאזן-הכוחות במערך הכלכלה הפוליטית של החיסכון, כאשר ציבור העובדים איבד למעשה חלק מיכולתו להשפיע על המדיניות הכלכלית והחברתית, והאיזון הופר לטובת ההון הפרטי. המהלך של קידום שוק הון תחרותי כלל לא רק הפניית כספי הציבור לשוק ההון, אלא אף מתקפה על שליטת הבנקים בשוק: אם עד שנות השבעים עודדה המדינה ריכוזיות של שוק ההון, הרי מאז משבר מניות הבנקים בשנת 1983, ולא מעט בשל עליית המוניטריזם כפרדיגמה כלכלית, פועלת המדינה לצמצום שליטת הבנקים בשוק ההון. בראייה היסטורית, מדובר בשינוי מדיניות רדיקלי מצד המדינה. למשל, במחצית שנות התשעים הוגבלה ההחזקה והשליטה 'הריאלית' של הבנקים בקונצרנים תעשייתיים (בעקבות ועדת ברודט 1995, בלס ויושע, תשס"ב). מדיניות זו קודמה שוב בשנת 2003, בעקבות הרפורמה בתחום הפנסיה שהובלה על ידי משרד האוצר. לאור מה שהוצג על ידי אנשי המשרד כגירעון אקטוארי אדיר-מימדים בקרנות הפנסיה של ההסתדרות, הובילה הממשלה תהליך חקיקתי לעיצוב מחדש של התחום. עיקרה של הרפורמה מצוי בניתוק קרנות הפנסיה מההסתדרות ומועדי-העובדים ובהפניית כספי הפנסיה לשוק ההון (רצון, 2008; לוריא, 2013).

⁸⁰ מתוך דברי הסבר להצעת חוק גיל פרישה (תיקון – ביטול גיל פרישת חובה), התשע"ג–2013.

Another significant contribution of the research is in demonstrating the need to examine patterns of conventional surgery. [Editor's note: I don't understand what you mean by "conventional surgery."] For example, the literature suggests using the structural approach to institutions instead of the political or ideological explanation for the development or withdrawal of the welfare state (Heclo, 1976). According to this approach, little importance should be attached to the question of which party is in power, but a great deal of importance should be placed on the position of the bureaucracy in its service. This study underscores this point by highlighting the conflicts of interest between the veto players and thus, the need to consider the interests of the various players who make up the bureaucracy, rather than regarding them as a monolithic whole. In addition, the study suggests the need to deepen the analysis of the contribution with regard to institutional change. While the three major pension reforms appear to arise in response to a crisis, a more thorough analysis reveals small changes before and between them, indicating gradual, incremental change. The study also underscores the tendency of those involved in labor relations to resort to going to court or bringing legislative pressure to bear rather than negotiating with the other side. Finally, we make a methodological contribution to the literature by creating a database about the attitudes and behavior of the majority of the players in the area of Israeli labor relations and pensions.

This dissertation is divided into seven chapters. The introductory first chapter is followed by a review of the main literature related to the new institutional theory and the theory of neo-corporatism, and institutional changes in public policy. We also present models of public policy analysis and examine the characteristics of labor relations in Israel. In the third chapter, we describe the study's design including the tools for analysis, research questions, the research model and hypotheses as well as the methodology and the method of data collection. In addition, in this chapter we present our new integrated model for analyzing labor relations reforms. The fourth, fifth and sixth chapters are devoted to an empirical analysis of each of the institutional changes in the pension area. The seventh chapter discusses and summarizes the study, and includes a comparison between the three institutional changes, three of the pension reforms as well as a comparison between institutional changes in the pension area and institutional changes in the health sector. Throughout the chapters there are references to footnotes and appendices. Footnotes appear after the concluding chapter. Below we present the appendices.

employers' organizations, trade unions and the state as some of the factors affecting reforms in labor relations and pensions.

Our study makes a two-fold contribution to the research about political entrepreneurs, one theoretical and other practical. The first contribution is combining the idea of political entrepreneurship with the historical institutionalism theory. For example, the research claims that when planning their strategy, political entrepreneurs think in terms of external and internal barriers (Hacker, 2004). In our case, in 2003, as in 1995, there was internal resistance to the reforms. The Histadrut and the pension funds appealed to the courts to defeat the proposals. However, they were weaker than their opposition—the treasury officials, the politicians and the general public. Ultimately, the court decided against the Histadrut and the pension funds, but the judges criticized the moves made by the bureaucracy. The veto players did not oppose the reform but criticized how it was done. While there were not many veto players, their criticism was significant.

With regard to the external barriers, there was a moderate degree of resistance. In Hacker's terms (2004), as in the reform of 1995, in 2003 we can detect a combined process of erosion with adding layers. When political entrepreneurs sense that internal barriers are high but external barriers are low, they adopt a strategy of conversion. In contrast, in the case of the 2008 reform, the external barriers were high but the internal barriers were weak, so an official change was expected to prompt external resistance. As political entrepreneurs, Brosh and Eini relied on the internal support for change and the conversion of the policies created by expanding the provisions of the 1957 Collective Agreements Act.

The second contribution is identifying the driving force behind institutional change. We consider the political entrepreneurs who recognized the window of opportunity for change as the driving force behind the institutional change, the driving force for reform. The literature has discussed political entrepreneurs as those who take advantage of windows of opportunity (Ratzon, 2008). In his analysis of the introduction of the work program for government ministries in Israel, Mizrahi (2013) noted that the Prime Minister, Ehud Olmert, created the atmosphere that allowed the move. Our study takes this research one step forward by determining the role of the political entrepreneur in institutional change. It emphasizes that we must identify the person who created the window of opportunity for change rather than just used it. In this study, the Prime Minister created the window of opportunity and the treasury officials used it.

Based on the integrative model developed in this research, which assumes that neo-liberal policies have come to dominate Israel's finances and contribute to its lack of governance, we formulated eight hypotheses. The recurring theme suggests that a lack of governance over treasury policy weakens the power of the workers and ultimately impedes the regulation of labor relations. The neo-liberal policies of the treasury together with actuarial deficits in the Histadrut's pension funds led to the privatization of the pension funds and their transfer from the trade union, a public entity, to insurance companies in the private sector. In practice, the responsibility for decisions about savings and pension funds were transferred from the state to individuals. Today, every Israeli employee must choose his or her pension fund and the manner in which it is invested. It is now the individual's responsibility to monitor the performance of the fund and oversee the management fees collected from him or her.

Our research demonstrates that a variety of factors including structural variables such as globalization, demographic changes, alterations in socio-economic policies and the political culture, and the players themselves and the relationships between them have an effect on the dependent variable, the pension reform. Thus, we conclude that Israel's pension story is a political story. Despite issues involving ideology, neo-liberalism and privatization, the major factor affecting pension reforms is short-term political concerns. As with the reforms of 1995 and 2003, it was these concerns that drove the trend toward the privatization of the pension system in Israel in 2008. While some have called the 2008 reform a "historical event" (Goldstein, 2007) due to the introduction of comprehensive pension insurance that is compulsory, we maintain that it was the 1995 reform that was the most revolutionary.

The 1995 reform program initially created a new situation that affected all Israeli workers as well as the pensions of future retirees. In contrast, the 2003 reform nationalized the management of the old funds and established procedures based on actuarial mechanisms to deal effectively with the technical aspects of the management of the funds' positions. Its sphere of influence was limited to existing fund members. While the third reform in 2008 had perhaps the best public relations and was important to many, it too involved technical changes that added new people such as retired employees, especially disadvantaged groups, to the pension funds.

Our findings enrich the research literature in the field of institutional change in general and in the field of labor relations and pensions in particular. From the perspective of theory, our integrated model, which emphasizes the importance of political culture as well as that of the political entrepreneur, can be used for analyzing public sector reforms. In addition, we also contribute to the literature by proposing that we focus on the relationships between the

reform. Finally, we also used the theory of corporatism, according to which the relationship and the power struggles between the representatives of the workers, employers and the government are the factors that explain each of the major institutional changes in the pension system in Israel.

We used our theoretical framework to investigate how institutional changes in the pension system in Israel were formulated and implemented between 1948 and 2010. Adopting a positivist approach, we tried to simulate the decision-making process of the various players involved in policymaking and offer a rationale for their behavior.

To do so, we used primary and secondary sources such as the protocols of the Knesset plenum and of the Knesset committees, legal decisions of the High Court of Justice, and bills and laws. In addition, we examined the documents of the Central Knesset Research and Information Department and the databases of the Central Bureau of Statistics, the National Insurance Institute, and the State Comptroller as well as newspaper articles and reports. In the area of research, we reviewed the literature in the areas of labor law and public policy. While the statistics we compiled from the Bank of Israel, the National Insurance Institute and the Central Bureau of Statistics were valuable, they were one-dimensional. To flesh out the picture, we needed other documents such as the protocols of the Israeli parliament, the place where the policy-making processes occur, and the court rulings, which cement laws into practice.

In addition, there were 58 unstructured interviews with decision makers in the field of labor relations policy, Histadrut leaders throughout history, labor ministers, members of various committees, and established labor relations and social policy experts in the field. Some of the respondents played more than one role, so in total we interviewed 63 officials. Finally, the interviewees represent a variety of players: bureaucrats and members of the Ministry of Finance, National Insurance personnel, representatives of the Histadrut, and representatives of employees, employers, politicians, researchers, academics and the general public.

From its inception, Israel has been a country that regarded the state as responsible for the first layer of defense, providing a guaranteed income for the adult population. The second layer was the national labor union, the Histadrut. Accordingly, the Histadrut established a comprehensive framework of collective labor agreements and promised everyone that they would receive a pension after retirement. Over time, especially in the last three decades, Israel, like other Western countries, has experienced crises, requiring the implementation of institutional changes in labor relations in general, and in the pension system in particular.

At the beginning of 2008 the third pension reform occurred called the Mandatory Pension Law. Rooted in an extension of the pension obligations under the 1957 Collective Agreements Act, the reform expanded the eligibility for an employer-provided pension to a broader group of workers who did not have a better pension arrangement. As of 2009, employees were entitled to a pension after six months of work. Those who already had a pension fund became entitled to have their employers make pension payments for them from their first day of work, but retroactively after three months into the job. These pension programs covered retirement, disability and death. Employees were also allowed to choose the plan they wanted. The employers' contributions were based on the employees' basic salaries with additions that would equal those used to pay severance, but not to exceed the employees' average wage. Finally, the contribution rates rose gradually from 2.5% to 15% between 2008 and 2013.

To conduct our research, we formulated an integrated theoretical model based on many studies about public policy and reforms, and various theoretical approaches to analyze and explain public policy. We used several complementary theories and principles, because no single theory can provide a complete picture of the change. First, we considered the role that the values that accompany the neo-liberal ideology and the reduction of the welfare state played in the thinking of the dominant players in the policy arena as an explanation of the dependent variable, the pension reform. Second, we considered the historical institutionalism theory, which posits that the conditions created by the deficits in the pension funds and pressure from various groups in the policy arena, combined with internal and external barriers of varying strengths, explain the pension reform. The third explanation we considered was rational choice institutionalism, which suggests two possible explanations. First, the players themselves, their characteristics and methods of conduct are the factors that explain the pension reform. The fact that politicians are concerned about the short term and want to complete their time in office successfully leads them to adopt proposals without examining them in depth and without regard for the long-term consequences of their implementation. Such an approach can be disastrous when dealing with issues such as pensions. The second explanation is that the various interests of the players in the arena of policy, together with power struggles and the need for compromise explain the institutional change. The fourth possibility we considered was the model of public management reforms (Pollitt & Bouckaert, 2004), which essentially combines the historical institutionalism theory and the rational institutionalism theory. The resulting model combines economic and structural variables, and social and political considerations with the interests and characteristics of the players in the area of policy to explain the pension

Abstract

In the last three decades, demographic and economic factors rooted in long-term processes, including increased life expectancy and a decline in the growth rate, have led to crises in pension systems in the Western world. These crises, which have required reforms, have raised a fundamental question concerning the proper degree of government intervention in the economy, particularly in the form of social insurance. In this study, we represent a broad macro picture of the factors explaining how these changes have occurred and the people involved in the process. We focus on a case study of the institutional changes in the pension system in Israel, which evolved through three major changes--the reform in 1995, the 2003 reform and the reform in 2008.

In recent decades, a vast literature has developed dealing with incremental institutional changes, as well as their impact on public policy and social welfare (Pierson, 1995; Hacker, 2004; Streeck & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010; Mizrahi, 2013). Legislation regarding labor relations is one of the main areas where institutional changes have been made in Israel as well as worldwide, and this subject has received a great deal of research attention. While scholars have also studied labor relations in Israel, the question of policy formation in labor relations and the decision-making process has rarely been investigated.

We fill this gap in the literature by analyzing the changing rules in the field of labor relations in Israel in terms of public policy. Three major events have occurred that have transformed the Israeli pension system. As part of the first reform enacted on March 29, 1995, existing pension funds were closed to new members, and new funds were created using actuarial mechanisms. The second element of the reform involved changes in the investments the funds made in the capital market. The new funds invested only 70% of their assets in bonds, as opposed to the old rate of 93% and reduced their interest rates from 5.5% to 4.8%. The balance was earmarked for the equities market.

The second reform in 2003 complemented the reform that began in 1995 by providing new rules for the old funds. Specifically, the law required the appointment of special managers drawn from the oldest and largest Israeli trade union, the Histadrut, standardized the pension calculation method, increased the pension contributions paid by employers and employees, utilized actuarial data in computing payouts, and changed the composition of the investment portfolio.

Institutional Change and Public Policy: The Case of Labor Relations in Israel

**Thesis submitted in partial fulfillment of the request for the degree of
"DOCTOR OF PHILOSOPHY"**

By

Moty Boneh

Submitted to the senate of Ben-Gurion University of the Negev

September 2016

Beer-Sheva