

היילכו שניים יחדיו בלתי אם נועדו? ליברליזציה וביטוח אבטלה אוניברסלי בישראל

אריה קרמפף¹

רבים מחוקרי ההיסטוריה של מדינת הרווחה הישראלית עסקו בשאלה מדוע אימצה ישראל חוק ביטוח אבטלה בשלב מאוחר יחסית. האיחור הישראלי הוא אנומליה בהשוואה למדינות האירופיות, משום שעל פי התיאוריה של אספינג-אנדרסון, מדינות שיש בהן מפלגת פועלים חזקה נוטות לאמץ את מודל הרווחה הסוציאל-דמוקרטי, בניגוד לאחרות הנוטות לאמץ משטר רווחה ליברלי (או שיורי). הספרות מסבירה את האיחור הישראלי על בסיס האופי הקליינטליסטי של משטר הרווחה בשנות ה-50 ששירת את האינטרסים של הגופים הדומיננטיים. אולם הספרות מציעה הסברים חלקיים לגורמים שהביאו לנטישת הפרקטיקה של עבודות יזומות ולאיוץ חוק ביטוח אבטלה. מאמר זה עוסק בשתי שאלות: מהו מודל הרווחה המאפיין בצורה המוצלחת ביותר את משטר הרווחה בשנות ה-50? מה הם הגורמים המסבירים את הנטישה של מודל רווחה זה לטובת מודל הרווחה הסוציאל-דמוקרטי, שכלל ביטוח אבטלה? באשר לשאלה הראשונה, המאמר טוען שמודל הרווחה הפרודוקטיביסטי, שאפיין מדינות מתפתחות במזרח אסיה, תואם משטר הרווחה הישראלי בשנות ה-50, טוב יותר מן המודלים השיורי והקליינטליסטי. מודל זה אופיין בהעדר בידול בין הזירות של המדיניות הכלכלית והחברתית. באשר לשאלה השנייה, המאמר מציע הסבר לאיוץ חוק ביטוח אבטלה המתבסס על האינטרסים הכלכליים-הלאומיים, על תפקידם של שחקנים מדינתיים ועל גופי ידע פרופסיונליים. המאמר טוען שאיוץ חוק ביטוח אבטלה היה תוצאה של המפנה בסדר העדיפויות של ישראל מתעסוקה מלאה לעידוד הייצוא.

מלות מפתח: משטר רווחה פרודוקטיביסטי; משטר רווחה סוציאל-דמוקרטי; ביטוח אבטלה; פריון

1 המחלקה למדע המדינה המדינה, האוניברסיטה החופשית של ברלין. מאוקטובר 2013 המכללה האקדמית תל-אביב יפו.

מבוא

הספרות על מדיניות הרווחה בישראל עסקה רבות בשאלה מדוע אימצה ישראל את מכשיר המדיניות של ביטוח אבטלה בשלב מאוחר ביחס למדינות האירופיות (Gal, 1993, 1994, 1997; Gal & Bargal 2002; Shalev, 2007). איחור זה מעורר שאלה, משום שעל פי מחקרים השוואתיים יש מתאם בין אימוץ של הסדרי רווחה סוציאל-דמוקרטיים מצד אחד לדומיננטיות של מפלגות פועלים וארגוני עובדים מהצד האחר (Esping-Andersen 1990; Huber & Stephens, 2001). ההסבר לאיחור הישראלי הוא ירושת מדיניות (policy legacy): מבנים מוסדיים שקיבעו הפרקטיקה של העבודות היוזמות ואשר היו מבוססים על אינטרסים של השחקנים הדומיננטיים (Gal & Bargal, 2002). באופן דומה הצביעו שלו ורוזנהק על האופי הקליינטליסטי של העבודות היוזמות (work relief), אשר אפשרו לשחקנים הדומיננטיים לשמר את כוחם הפוליטי בכלכלה הפוליטית הישראלית (Rosenhek, 2002; Shalev, 1989, 2007).

ההסבר המקובל לאימוץ חוק ביטוח אבטלה בראשית שנות ה-70 מושתת על העלייה בשיעור האבטלה בעקבות מדיניות המיתון. בשנות ה-70, טען שלו, "הניכור הפוליטי מן המזרחים נעשה בולט" ו"המדיניות הציבורית הגיבה באמצעות צורות חדשות של חלוקת הכנסות". אולם אימוץ החוק נבע לא רק מהישרדות פוליטית, אלא נועד גם "לתת לגיטימציה לרטוריקה של 'כור ההיתוך' ולנטל הכבד של השירות הצבאי" (Shalev, 2007, p. 204). רוזנהק ודורון וקרמר הדגישו את ההסלמה של הקונפליקט המעמדי והאתני, שהגביר את הלחצים על הממשלה לחוקק חוק ביטוח אבטלה (דורון וקרמר, 1992, עמ' 130; Rosenhek, 2002, p. 23).

אולם הסברים אלה לאימוץ חוק ביטוח אבטלה מותירים שאלות בלתי פתורות. אין חולק על כך ששיעור האבטלה הגבוה שאפיין את תקופת מדיניות המיתון זירז את אימוץ חוק האבטלה. אולם שיעור אבטלה גבוה אפיין גם את ראשית שנות ה-50. נשאלת אפוא השאלה, מה היו הגורמים לכך שבשנות ה-50 הוביל שיעור האבטלה הגבוה לפתרון בצורה של מדיניות של תעסוקה מלאה ועבודות יזומות ואילו בסוף שנות ה-60 הוא הוביל לפתרון בצורה של ביטוח אבטלה. כדי לענות על שאלה זו עלינו להרחיב את היריעה ולדון במבנים הכלכליים, שלתוכם נשזרה תופעת האבטלה בכל אחת מן התקופות, ובאופנים השונים שבהם מסגרו גופי הידע הקיימים את התופעה בכל אחת מן התקופות.

במאמר זה אני מבקש לבחון שאלה זו מזווית חדשה שלא נבדקה עד כה בהקשר הישראלי, המדגישה את יחסי הגומלין בין האסטרטגיה הכלכלית למשטר הרווחה. אבקש לטעון שהשינוי של משטר הרווחה בישראל נבע לא מכוחם היחסי של העובדים או

משיקולים של צדק חברתי, אלא משיקולים כלכליים-לאומיים. כלומר: חוק ביטוח אבטלה שירת בצורה טובה יותר את אסטרטגיית הפיתוח החדשה שאפיינה את שנות ה-60 וה-70.

האנומליה הישראלית ומשטר הרווחה הפרודוקטיביסטי

התיאוריה הכלכלית-הפוליטית של משטרי הרווחה במדינות המתועשות (Esping-Andersen, 1990) גורסת שיש מתאם בין כוחם של העובדים מזה לבין מידת ההגנה שמספק משטר הרווחה מפני תהליכי המסחור של כוח העבודה מזה. על פי תיאוריה זו ניתן לצפות, שמדינות שיש בהן ארגוני עובדים ומפלגות פועלים חזקים יתאפיינו במשטר רווחה סוציאל-דמוקרטי, הכולל ביטוח אבטלה אוניברסלי, ואילו מדינות שבהן העובדים אינם שחקן דומיננטי יתאפיינו במשטר רווחה שיורי או ליברלי (residual). האנומליה של המקרה הישראלי נבעה מכך שבשנות ה-50 נהג בישראל משטר רווחה שתואר כשיורי למרות עוצמתה של מפלגת העובדים (Rosenhek, 2002).

חוקרים רבים של משטרי רווחה טענו שהמסגרת המושגית של אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen) אינה תואמת את התנאים שאפיינו מדינות מתפתחות. משטרי הרווחה במדינות המתפתחות האסיאתיות אינם עונים למאפיינים של אף אחד משלושת עולמות הרווחה של אספינג-אנדרסן. אמנם מצד אחד, בדומה למודל הרווחה הליברלי, סיפקו משטרי הרווחה במדינות המתפתחות פחות הגנה חברתית, אבל מצד אחר היו אמצעים אחרים, לא חברתיים, אשר צמצמו את החשיפה של הפרט לסיכונים הכרוכים בכלכלת שוק. משטרי הרווחה במדינות המתפתחות תוארו במונחים כמו המודל הקונפוציאני, האויקונומי (Oikonomic) (Jones, 1990, 1993) או, המונח הנפוץ ביותר, הפרודוקטיביסטי (Holliday, 2000). נשאלת השאלה, אם המודל הפרודוקטיביסטי תואם את המקרה הישראלי בשנות ה-50 ואם ניתן להסביר באמצעותו את האנומליה הישראלית.

הספרות מצביעה על מספר מאפיינים יסודיים של מודל הרווחה הפרודוקטיביסטי. ראשית, משטר הרווחה הפרודוקטיביסטי, בניגוד למשטרי הרווחה המערביים, מאופיין בהעדר בידול (differentiation) בין הזירה הכלכלית לזירה החברתית. למאפיין זה חשיבות מרכזית, ולכן יש להרחיב עליו את הדיבור.

קארל פולני (Polanyi, 2001) היה מן הראשונים שניתחו את הופעת כלכלת השוק המודרנית במונחים של בידול בין הזירה הכלכלית לחברתית. על פי פולני אופיינה הופעת כלכלת השוק באירופה בחדירה של הגיון השוק לתחום יחסי העבודה, תהליך שהוגדר

כמסחור של העבודה (commodification), אשר הוביל לפירוק המבנים החברתיים המסורתיים ולהופעה של בעיות חברתיות, אשר לא לשוק ולא למדינה היו אמצעים לטפל בהן: עוני, אבטלה וכיו"ב. התגובה לתהליך המסחור היתה התגבשותה של זירה חברתית בעלת אוטונומיה חלקית ביחס לשוק, אשר פעלה על פי הגיון מדיניות שונה. פולני תיאר תהליך זה כתנועה כפולה (movement double): מצד אחד, מסחור של העבודה עקב חדירת הגיון השוק לתחום יחסי העבודה; מצד אחר, תגובת נגד למסחור (decommodification) על ידי העברת האחריות לפתרון הבעיות החברתיות לידי גופים וראשויות שאינם פועלים על פי ההיגיון של השוק החופשי, בדרך כלל ראשויות מדיניות (Maertens, 2004; Polanyi, 2001). אם כן, על פי פולני אין ההופעה של תחום המדיניות החברתית, כזירה מובחנת של משילות, מהווה ניגוד לכלכלת השוק, אלא חלק בלתי נפרד מהתמסדותה.

לעומת כלכלות השוק האירופיות, אופיינו המדינות המתפתחות האסיאתיות, עד שנות ה-90, בהתערבות המדינה בהקצאת משאבים בניגוד לכוחות השוק. משמעות התערבות זו, בין השאר, היא שתהליך המסחור לא היה עמוק, ולכן גם תגובת הנגד למסחור היתה מוגבלת. התוצאה היא שבכלכלות המתפתחות לא התמסד בידול בין הזירה הכלכלית לחברתית. יאן גאף (Gough, 2004, p. 12) טוען שבמשטר הרווחה הפרודוקטיביסטי במדינות האסיאתיות "אין המדיניות החברתית נתפסת כמרחב אוטונומי של מדיניות, המבקשת להחזיר לאחור את תהליך המסחור (decommodify) ולספק זכויות חברתיות, אלא היא חלק מהמדיניות הכלכלית ומאסטרטגיית הפיתוח המשמשות להבטחה של שיעורים גבוהים של צמיחה" (ראו גם Wood & Gough, 2006, p. 1706). העדר האוטונומיה של הזירה החברתית מתבטא באחדות מהמדינות המתפתחות בכך שהמשפחה (הזירה הפרטית) ממלאת תפקיד משמעותי כמוסד חברתי מגונן, ובמדינות אחרות בכך שהמדינה מספקת הגנה חברתית באמצעות המדיניות הכלכלית (Wood & Gough, 2006, p. 1706; ראו גם Lee & Ku, 2007). הולידיי (Holliday, 2000, p. 717), למשל, טען שהמדיניות האסיאתיות לא אימצו חוק ביטוח אבטלה בשלב מוקדם יותר, משום ששחקנים מדינתיים ושחקנים במגזר הפרטי שיתפו פעולה ויצרו מבנה קורפורטיסטי אשר שמר על תעסוקה מלאה (Holliday, 2000, p. 717). במלים אחרות, במדינות המתפתחות שבהן התערבה הממשלה בשוק, היתה תגובת הנגד למסחור מצומצמת אמנם, אבל גם המסחור של כוח העבודה לא היה עמוק. המשמעות של ניתוח זה היא שלא ניתן להשוות משטרי רווחה במדינות מתפתחות ומפותחות, בלי להשוות גם את מידת המסחור של כוח העבודה.

מאפיין חשוב אחר של משטר הרווחה הפרודוקטיביסטי, המבחין אותו מן המשטרים המערביים, נוגע לבסיס הפוליטי שלו. הבסיס הפוליטי של משטרי הרווחה המערביים הוא מגזר העובדים: מגזר עובדים חזק יוביל למשטר סוציאלי-דמוקרטי, ומגזר עובדים חלש

יוביל למשטר ליברלי. הבסיס הפוליטי של משטר הרווחה הפרודוקטיביסטי, לעומת זאת, מושתת על שחקנים מדינתיים (Lee & Ku, 2007). באותה מידה שבה המדינה היא שחקן מרכזי בעיצוב האסטרטגיה הכלכלית, המדינה ממלאת תפקיד מרכזי בעיצוב המשטר החברתי בהתאם לאינטרסים הלאומיים.

המשטר הפרודוקטיביסטי הוא בעל מאפיינים רעיוניים ושיחניים שונים מאלה של משטרי הרווחה המערביים, בפרט בדרך שבה הוא ממסגר את תופעת האבטלה. משטרי הרווחה המערביים ממסגרים את תופעת האבטלה כנורמלית וטבעית, משום שהיא תוצר לוואי הנובע מכלכלת השוק. במובן זה אין תגובת הנגד למסחור מבקשת לבטל את האבטלה, אלא לספק פיצוי והגנה מפניה. על אף ההבדלים בין שלושת משטרי הרווחה שמציג אספינג-אנדרסון (Esping-Andersen, 1990, p. 42) מבחינת ההגנה על עובדים מפני אי הוודאות הכרוכה בכלכלת שוק, הם כולם מקבלים את קיומה של אי ודאות זו כנתון. משטר הרווחה השיורי (residual), בשונה מהמשטר הסוציאל-דמוקרטי, אמנם מעביר את האחריות על מצב המובטלות אל היחיד (Esping-Andersen, 1990, p. 42), אבל בכל המקרים אין המשטר החברתי קורא תיגר על האבטלה כתופעה נורמלית וטבעית.

משטר הרווחה הפרודוקטיביסטי, לעומתם, הוא חלק ממשטר רווחה כלכלי אשר אינו מקבל את השוק כקנה מידה מוחלט לטבעיותן של התופעות הכלכליות והחברתיות, משום שהוא מניח שניתן להתערב בו. לכן גם אין הוא תופס את האבטלה כטבעית והכרחית. לחילופין המשטר הפרודוקטיביסטי ממסגר את האבטלה ככישלון מוסרי של העובד או של המדינה: או שהעובד נתפס כעצלן ובלתי צייתן (Jones, 1990, p. 462) או שהמדינה נתפסת כמי שכשלה בניהול הכלכלה.

במאמר זה אני מבקש לבחון אם ניתן לתאר את משטר הרווחה הישראלי בשנות ה-50 כמשטר רווחה פרודוקטיביסטי ואת אימוץ חוק ביטוח אבטלה כמעבר ממודל רווחה פרודוקטיביסטי למודל סוציאל-דמוקרטי מערבי. את המעבר ממודל הרווחה הפרודוקטיביסטי לסוציאל-דמוקרטי אבקש להסביר על בסיס השינוי באסטרטגיית הפיתוח הכלכלית והאינטרסים הלאומיים-כלכליים. בעוד בשנות ה-50 נקטה הממשלה מדיניות של פיתוח מהיר ותעסוקה מלאה, בשנות ה-60 התחולל מפנה לפיתוח מוטה-ייצוא. לטענתי יצר מפנה זה תמריצים לנטוש את העבודות היזומות ולאמץ את חוק ביטוח אבטלה.

אסטרטגיה כלכלית ומשטרי רווחה

הטענה שהמשטר החברתי מושפע מאסטרטגיית הפיתוח הכלכלי מניחה שמשטרי הרווחה שזורים במבנים הכלכליים (Gough, 2004; Gough & Wood, 2006). תפיסה זו, הנשענת על הספרות המוסדית ההיסטורית, מניחה שיש מתאם מוסדי (institutional complementarity) בין הזירה הכלכלית לחברתית (Estevez-Abe, Iversen, & Soskice, 2001; Hall & Soskice, 2001). מתאם מוסדי מתואר כמצב שבו מבנה של זירה כלכלית אחת משפיע על תפקודה של זירה כלכלית אחרת. ההנחה היא שלמבנה של זירות כלכליות יש החצנות המשפיעות על התפקוד של הזירות האחרות. במקרה שאנו דנים בו במאמר זה נשאלת השאלה אם לביטוח אבטלה היו החצנות שהיו צפויות להשפיע לחיוב על המטרות הכלכליות של מדיניות הממשלה בשנות ה-60.

רבים מחוקרי התקופה מצביעים על שינוי מוסדי שהתחולל בכלכלה הישראלית ובמדיניות הממשלה בתקופה זו (לוי-פאור, 2001; קרמפף, 2009א, 2009ב, בדפוס; Krampf, 2010, forthcoming; Mendelkern, 2010; Shalev, 1992, 1999).

אך בין החוקרים יש הבדלים – גם אם לא בהכרח סתירות – באופן שבו הם מסבירים ומתארים שינוי זה. במאמר זה אני מתבסס על עבודתו של לוי-פאור ועל מחקרים קודמים שלי הטוענים שמאמצע שנות ה-50 ועד מדיניות המיתון שהחלה ב-1965 קידמו שחקנים מדינתיים שינוי באסטרטגיה הכלכלית של ישראל, שמטרתו היתה לקרב את ישראל למה שכוונה "עצמאות כלכלית", כלומר לצמצם את היבוא ולהגביר את הייצוא. השאלה היא אם השינוי באסטרטגיה הכלכלית יכול להסביר את אימוץ חוק ביטוח אבטלה על בסיס של מתאם מוסדי בין הזירה הכלכלית והחברתית.

ניתן להצביע על שני מנגנונים סיבתיים שיכולים להסביר את האופן שבו שינויים באסטרטגיה הכלכלית מובילים לשינויים במודל הרווחה, ובפרט את האופן שבו מפנה לפיתוח כלכלי מוטה-ייצוא מייצר תמריצים לאימוץ של חוק ביטוח אבטלה. המנגנון הראשון מבוסס על ההשפעה שיש לחוק ביטוח אבטלה על הגברת הפיריון וניידות העובדים "בכך שהוא מעודד עובדים לתור אחר מקומות עבודה בעלי פרוץ גבוה יותר" (Acemoglu & Shimer, 2000, p. 1195). טענה תיאורטית זו זוכה לחיזוק אמפירי במחקרים על תהליכי הליברליזציה במדינות האסיאתיות בסוף שנות ה-90. באופן מפתיע לוו תהליכי הליברליזציה במדינות אלה בהתגבשות משטר רווחה בעל מאפיינים סוציאלי-דמוקרטיים ואוניברסליסטיים, שכללו בין השאר אימוץ של חוק ביטוח אבטלה (Shin, 2000). הולידה וקוואן והולידה (Holliday, 2005; Kwon & Holliday, 2007) טוענים שהמדינות האסיאתיות אימצו פרקטיקות רווחה סוציאלי-דמוקרטיות, לא מתוך שיקולים

חברתיים, אלא בשל אינטרסים לאומיים: "את התרחבות מדינת הרווחה בקוריאה יש לראות כחידוש התצורה (reconfiguration) של מכשירי המדיניות הכלכלית. בפרט [בשנים האחרונות] התרחש שינוי ברור לכיוון של שוקי עבודה גמישים, שנועדו לעודד את התחרותיות הכלכלית במסגרת תנאים של עליות שכר, ארגוני עובדים חזקים ותחרות בינלאומית גוברת" (Kwon & Holliday 2007, p. 247). אם כן, מנגנון זה גורס שאימוץ חוק ביטוח אבטלה צפוי בתנאים מסוימים להגביר את ניידות כוח העבודה וגמישותו, ובכך לתרום למדיניות כלכלית מוטת-ייצוא.

המנגנון השני מבוסס על ההנחה שאימוץ חוק ביטוח אבטלה מגביר את מרחב הפעולה של קובעי המדיניות הכלכלית ומצמצם את הלחצים הפוליטיים עליהם כאשר הם מפעילים מדיניות מוטת-ייצוא. היעדרו של חוק ביטוח אבטלה יוצר מצב שבו אימוץ מדיניות המעודדת ייצוא יהיה כרוך במחיר חברתי גבוה (אבטלה ללא פיצוי), ולכן במצב זה קובעי המדיניות הכלכלית נתונים תחת לחץ פוליטי להימנע מאימוץ של מדיניות כלכלית מוטת-ייצוא. אימוץ של חוק ביטוח אבטלה מצמצם את העלות החברתית של מדיניות כלכלית מוטת-ייצוא, הכרוכה ברמות גבוהות יותר של אבטלה, ובכך הוא מגביר את חופש את הפעולה של קובעי המדיניות הכלכלית. על פי תפיסה זו, לשחקנים מדינתיים המבקשים לקדם פיתוח כלכלי מוטת-ייצוא יש תמריץ להביא לאימוצו של חוק ביטוח אבטלה.

שני המנגנונים המתוארים לעיל מציעים הסברים לאופן שבו מפנה ממדיניות של תעסוקה מלאה למדיניות פיתוח מוטת-ייצוא צפוי להוביל לאימוץ של חוק ביטוח אבטלה במקום עבודות יזומות. מנגנונים אלה מבוססים על ההנחה ששחקנים מדינתיים הם השחקנים הדומיננטיים בעיצוב כלי המדיניות.

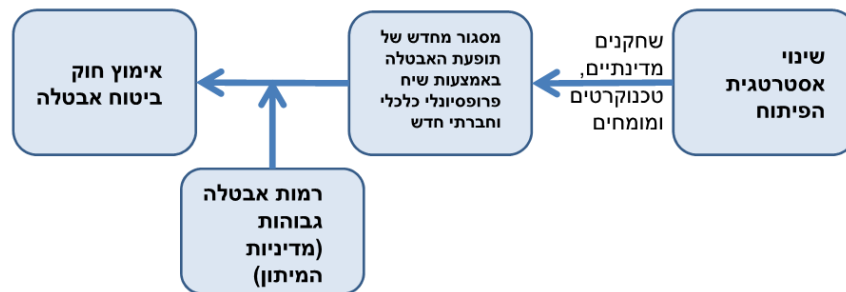
הטענה שהשינוי באסטרטגיה הכלכלית המריץ שחקנים מדינתיים לקדם שינוי של המשטר החברתי יכולה להסביר באופן מוצלח את האנומליה הישראלית של האימוץ המאוחר של חוק ביטוח אבטלה. בפרט היא יכולה להסביר מדוע הוביל שיעור האבטלה הגבוה בראשית שנות ה-50 לאימוץ הכלי של עבודות יזומות ואילו שיעור האבטלה הגבוה לאחר מדיניות המיתון הוביל לאימוץ חוק ביטוח אבטלה. ההבדל בין שני המקרים הוא המטרות הלאומיות והאסטרטגיות הכלכליות השונות. בשנות ה-50 היתה המטרה הלאומית קליטת עלייה, וממנה נגזרו המטרות של הרחבת הייצור ותעסוקה מלאה. בשנות ה-60 היתה המטרה הלאומית צמצום הייבוא והגברת הייצוא. המטרה של עידוד הייצוא היתה חלק משיח כלכלי חדש שהתגבש בשנות ה-60 ויצר מצב שבתקופה זו נתפס חוק ביטוח אבטלה כפתרון מדיניות רציונלי, מתקדם ויעיל בניגוד לפרקטיקה של עבודות יזומות.

מבנה הטיעון מוצג בתרשים 1 להלן. השינוי באסטרטגיית הפיתוח של ישראל הוא המשתנה הבלתי-תלוי. שינוי זה המריץ שחקנים מדינתיים, טכנוקרטים ומומחים למסגר

מחדש את האבטלה, להסביר אותה באופנים חדשים ולהציע לה פתרונות חדשים. השיח החדש אודות האבטלה חתר תחת הלגיטימציה של העבודות היזומות והגביר את הלגיטימציה של ביטוח אבטלה. עם עליית שיעור האבטלה בעקבות מדיניות המיתון, נוצרו התנאים המתאימים לאימוץ חוק ביטוח אבטלה.

תרשים 1

מבנה המיטון



מתודולוגיה

מתוך טענת המחקר ניתן לגזור ארבע תחזיות (predictions) שכל אחת מהן ניתנת לבחינה אמפירית: (1) אם טענת המחקר נכונה, ניתן לצפות שתהיה זהות בין השחקנים שקידמו את מדיניות הפיתוח מוטה הייצוא לשחקנים שקידמו את אימוץ חוק ביטוח אבטלה. השחקנים המדינתיים שירצו בהצלחתו של הפיתוח מוטה הייצוא ישאפו להפסיק את השימוש בעבודות יזומות ולאמץ את חוק ביטוח אבטלה. (2) אם טענת המחקר נכונה, ניתן לצפות שלא תהיה הלימה בין החלוקה של ימין ושמאל לבין דפוסי התמיכה במדיניות ביטוח אבטלה. כלומר: ממצאים ולפיהם מפלגות השמאל תמכו בביטוח אבטלה ואילו מפלגות הימין התנגדו יחישו את טענת המחקר, ואילו היעדרו של מתאם בין האידיאולוגיה הכלכלית-החברתית לבין התמיכה בחוק ביטוח אבטלה יחזק את טענת המחקר. (3) מטענת המחקר ניתן לגזור את התחזית שהאופן שבו מסגרו הכלכלנים את תופעת האבטלה חלחל אל השיח החברתי. לכן ממצאים המעידים על זליגה של רעיונות מן השיח הכלכלי לחברתי יחזקו את טענת המחקר. (4) אם טענת המחקר נכונה, נצפה למצוא שהדוברים שתמכו באימוץ חוק ביטוח אבטלה ישתמשו באסטרטגיות לגיטימציה

המתבססות על תרומתו הצפויה החוק לעידוד הייצוא, להגברת הפריון, לניידות עובדים או לגמישות כוח העבודה. הניתוח ההיסטורי יבדוק באיזו מידה הממצאים מחזקים או מחלישים תחזיות אלה.

הניתוח האמפירי מתבסס על מספר מקורות. ראשית, כדי לנסח את העמדות הדומיננטיות בשיח הכלכלי ואת השינוי בעמדות אלה לאורך השנים, סרקתי מאמרים שפורסמו ברבעון לכלכלה, כתב עת שהיה במה מרכזית לדיון בשאלות כלכליות, ובו פרסמו כלכלנים מקצועיים, אנשי משרד האוצר, אנשי בנק ישראל, מנהל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וסוציולוגים. כדי להתחקות אחר העמדות של משרד העבודה וביטוח לאומי סרקתי את המאמרים שפורסמו בכתב העת של משרד העבודה, עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה. מלבד זאת השתמשתי בחומר ארכיוני מגנון המדינה, בעיתונות הכתובה ובידיעות מעיתון דבר שייצג את העמדה של המפלגה הדומיננטית.

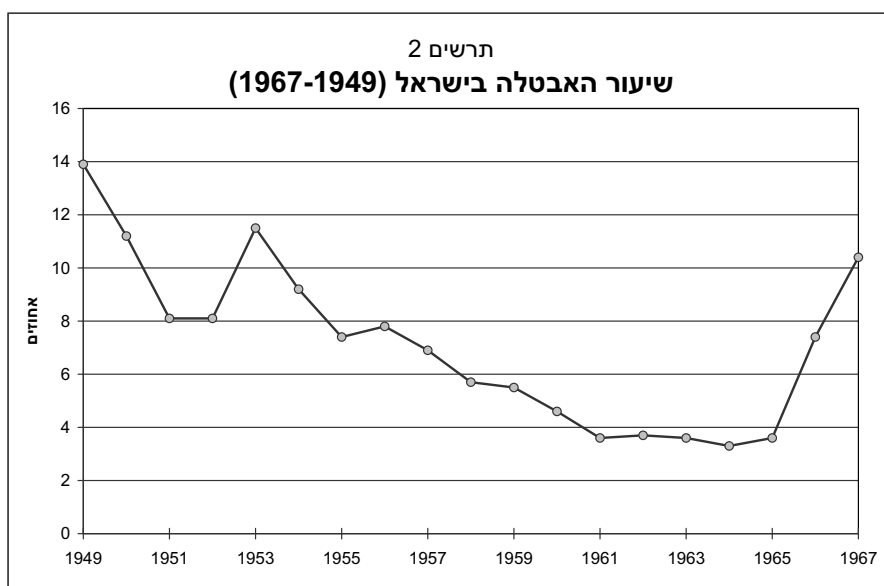
משטר הרווחה הפרודוקטיביסטי ואסטרטגיית הפיתוח המהיר

בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה עמדו על סדר היום של הממשלה שתי בעיות דחופות בתחום התעסוקה: שיעור אבטלה גבוה ומה שהוגדר כאי התאמה בין מבנה כוח העבודה וצורכי המשק. במהלך השנים 1947 ו-1949 הכפילה את עצמה האוכלוסייה בישראל, והגיעה למיליון תושבים וחצי בקירוב. בשנת 1949 הגיע שיעור האבטלה בישראל ל-14% בקירוב על פי מדדים רשמיים (תרשים 2). שיעור האבטלה הגבוה היה מן הבעיות הדחופות על סדר היום הכלכלי והחברתי בישראל.

מלבד שיעור האבטלה הגבוה, התמודדו קובעי המדיניות עם בעיה שתוארה כאי התאמה בין מבנה כוח העבודה והצרכים הלאומיים. שיעור העלייה הגבוה בשנים הראשונות לאחר קום המדינה דרש עידוד של ענפי החקלאות והבניין, כדי לספק את הצרכים החומריים של האוכלוסייה שהכפילה את עצמה בתוך שנתיים. כוח העבודה, לעומת זאת, על פי הנתונים שנאספו, היה מורכב מעובדים שהוגדרו בלתי מיומנים ועובדים בעלי התמחות במקצועות השירותים. החוסר בעובדים מתאימים לענפי החקלאות והבניין הוגדר כבעיה לאומית.

שתי הבעיות – רמות אבטלה גבוהות והעדר מתאם בין מבנה כוח העבודה והצרכים הלאומיים – טופלו בשני אמצעים במקביל: מדיניות של תעסוקה מלאה ופיתוח מהיר ופרודוקטיביזציה של כוח העבודה. אמצעים אלה היו מאבני היסוד של אסטרטגיית הפיתוח המהיר ומשטר הרווחה הפרודוקטיביסטי.

תוכנית הפיתוח לארבע שנים שחיבר אריה געתון (לודוויג גרינבאום), הכלכלן הראשי במשרד ראש הממשלה (Gruenbaum, 1950), מספקת הצצה לאופן שבו המשיגו ומסגרו קובעי המדיניות הכלכלית את הבעיות הכלכליות והחברתיות של ישראל ואת הפתרונות האפשריים להן. תוכנית זו חוברת בתקופה שבה היתה מדיניות הפיתוח המהיר בשיאה, ומכאן ניתן להניח שהיא משקפת תפיסות שהיו מקובלות באותה העת במשרד ראש הממשלה. בתקופה זו היה משרד ראש הממשלה השחקן המדינתי הבולט שעיצב את המדיניות.



מקור: הלוי וקלינוב מלול, ההתפתחות הכלכלית של ישראל, עמ' 53, לוח 14 (משנת 1957 סדרה חדשה)

גרינבאום הגדיר את מטרתה של המדיניות הכלכלית כ"הגעה בזמן הקצר ביותר לייצור מקומי מקסימלי של מוצרי מזון חיוניים" (געתון, 1962). התוכנית מנתה ארבע מטרות משנה: יצירת מקומות תעסוקה לעולים החדשים; שמירה על רמת חיים סבירה ללא הקרבה של תחרותיות המשק; הגעה לשיווי משקל של היבוא והיצוא; יצירת איזון בין השקעה הכרחית וייבוא הון (Gruenbaum, 1950, p. 4). התוכנית כללה אפוא מטרות כלכליות וחברתיות.

כדי להגשים מטרות אלה, הציעה התוכנית מדיניות שכונתה "פרודוקטיביזציה של האוכלוסייה". מטרת המדיניות היתה להסיט "כוח עבודה מענפי שירותים בלתי חיוניים,

כמו עבודות בית, לענפים חיוניים יותר" (Gruenbaum, 1950, pp. 21, 26). התוכנית, כתב געתון כעשור לאחר מכן, היתה אמורה להבטיח לעולים "תעסוקה לאורך זמן" ושיפור "רמת התזונה, החינוך והשירותים החברתיים" (געתון, 1962, עמ' 3-4).

תוכנית הפרודוקטיביזציה השיגה את מטרתה במידה רבה. במהלך המחצית הראשונה של שנות ה-50 חל שינוי משמעותי במבנה כוח העבודה. מן הנתונים שהציג רוברטו בקי, מנהל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עולה שעד 1954 היה השינוי הבולט ביותר גידול בשיעור המועסקים בחקלאות ובבניין וירידה בשיעור המועסקים במלאכה, בתעשייה ובמסחר. לדפוס הפרודוקטיביזציה היתה הטיה אתנית: שיעור העולים מארצות אסיה ואפריקה שהופנו לענפי החקלאות והבניין היה גבוה משיעור העולים מארצות אירופה ואמריקה שהופנו לענפים אלה (בקי, 1956, עמ' 208, טבלה 4). בקי, כסטטיסטיקן הלאומי, הדגיש את הצלחתה של מדיניות הממשלה.

לצורך ענייננו ראוי להביא כאן גם את ההיבט ה"שלילי" של מדיניות הפרודוקטיביזציה מנקודת המבט של פריון הייצור. נדב הלוי ורות קלינוב-מלול, מתלמידיו של דן פטינקין, שאליו עוד נחזור בהמשך, הצביעו על כך שלמדיניות הפרודוקטיביזציה היתה השפעה מזיקה על הפריון. הלוי וקלינוב-מלול מראים שאחת התוצאות של מדיניות ה"הכשרה" גרמה לכך שעובדים בעלי הכשרה הפכו ל"בלתי מיומנים". לשכות העבודה בישראל הפנו מחצית ממספר מחליפי המקצוע, אשר עסקו במשלח יד כלשהו בארצות מוצאם, כעובדים בלתי מיומנים למקומות עבודה בענפים עתירי עבודה. 29% ממחליפי משלח היד הופנו לחקלאות, ושליש מהם היו לעובדים בלתי מיומנים בחקלאות (הלוי וקלינוב-מלול, 1968, עמ' 60). כלומר: על פי נתוני הכלכלנים התבטאה מדיניות הפרודוקטיביזציה באובדן של מיומנות וכפי הנראה בירידה בפריון. בהמשך נראה שהשפעה שלילית זו על הפריון תמשוך בשנות ה-60 ביקורת מצד הכלכלנים.

הבסיס הפוליטי והאדמיניסטרטיבי של מדיניות הפיתוח המהיר והפרודוקטיביזציה היה המשולש המוסדי שכלל את הממשלה, את ההסתדרות ואת חברת העובדים (דורון וקרמר, 1992; Shalev, 1999).² אמנם למשולש מוסדי זה היה בסיס קליינטליסטי, אבל לא ניתן לשלול את הצורך של הממשלה בשיתוף פעולה עם ההסתדרות וחברת העובדים כדי לשמר את יכולת המשילות שלה. לחברת העובדים היה יתרון מוסדי יחסי שנבע מבעלותה על מפעלים עתירי עבודה, אשר יכלו לספק מספר גדול של מקומות עבודה. חברת העובדים היתה המעסיק הגדול במשק, ומפעליה שימשו גם להכשרת עובדים וגם כמקום עבודה בסיוע ההכשרה. סולל בונה, חברת הבנייה של ההסתדרות, הכשירה בין השנים 1948-1958 86% מהעובדים בתחום הבנייה. לאחר ההכשרה הועסקו רבים מן העובדים

2 התעסוקה תשולב בצורכי הפיתוח, דבר, 1.6.1954, עמ' 1.

בחברה (גרינברג, 2004, עמ' 49). הלוי וקלינוב-מלול מתארים מצב זה כ"מונופול בהיצע כוח עבודה" אשר הכביד לדעתם "על ביצוע יעיל של פעולות ההתאמה", אך "הקל על יישום הקריטריונים החברתיים-כלכליים" (הלוי וקלינוב-מלול, 1968, עמ' 52-53).

היכולות האדמיניסטרטיביות של ההסתדרות כארגון עובדים הפכו אותה לארגון אפקטיבי השולט בכוח העבודה ובעל יכולות להוציא לפועל את מדיניות הפרודוקטיביזציה. ב-1940 הקימה ההסתדרות לשכות עבודה. תפקידן היה הכשרה והשמה של עובדים והפעלה של תוכניות עבודות יזומות בתקופות אבטלה (אדוט, 2005). ההסתדרות המשיכה לנהל את לשכות העבודה עד שהולאמו ב-1959 והועברו לידי משרד העבודה (הלוי וקלינוב-מלול, 1968, עמ' 52).

הניתוח עד כה הראה שבמהלך שנות ה-50 לא היה בידול ברמת השיח בין מטרות כלכליות לחברתיות, ושבמדיניות המוסדית לא היתה הבחנה בין סוכנויות מדינה האחראיות לתחומים הכלכלי והחברתי. המדיניות הכלכלית-החברתית הוצאה לפועל בידי אותם מוסדות – ההסתדרות וחברת העובדים. במלים אחרות, בתקופה זו לא חדר הגיון השוק לשיח ולפרקטיקה של יחסי העבודה, ולכן היה היקף ההחצנה החברתית נמוך. שיעור האבטלה הגבוה בראשית שנות ה-50 נבע, לא ממסחור העבודה או ממחזור עסקים, אלא מהעדר אמצעי ייצור. לכן גם ההגיון של משטר הרווחה הפרודוקטיביסטי לא היה מבוסס על תגובת נגד למסחור.

דפוס התמיכה בביטוח אבטלה

אף שהפרקטיקה של עבודות יזומות (work relief) ננקטה במינונים משתנים עד למדיניות המיתון, לא פסקו לאורך שנות ה-50 וה-60 הוויכוחים אודות חוק ביטוח אבטלה. בסעיף זה אציג מדגם של ויכוחים אלה כדי לבדוק את דפוסי התמיכה בחוק ביטוח אבטלה. נושא העבודות היזומות עלה על סדר היום מיד לאחר הקמת המדינה. דוח ועדה בין משרדית לתכנון הביטוח החברתי, שהוקמה ב-1950 בראשות יצחק קנב (אז מנהל המכון לחקר סוציאלי בהסתדרות), המליץ לאמץ ביטוח אבטלה בישראל. אבל משרד האוצר ומשרד העבודה התנגדו לרעיון זה. גיורא לוטן, מנהל הביטוח לאומי, שנמנה ב-1951 עם התומכים בחוק ביטוח אבטלה, הסביר מאוחר יותר את השינוי בעמדתו בטיעון שביטוח אבטלה בתנאים הקיימים יוביל דווקא להגדלת אי השוויון ולפערים בין ותיקים לעולים חדשים. "אין מקום להנהגת ביטוח אבטלה בארצנו, מאחר ואינו המכשיר המתאים כדי להילחם באבטלה סטרוטורלית", הוא אמר, שכן הוא ייתן

היילכו שניים יחדיו בלתי אם נועדו? ליברליזציה וביטוח אבטלה אוניברסלי בישראל 41

מענה רק לשיעור זעיר מן המובטלים שאבטלתם נובעת מגורמים מחזוריים ולא לאלה שאבטלתם נובעת מגורמים מבניים. לכן "בהחלט לא רצוי להרחיב את הפער בין הוותיק לבין העולה החדש: לתת לוותיק ביטחון נוסף לזה שניתן לו בלאו הכי ולשלול מינימום של קיום מהעולה החדש" (לוטן, 1957, עמ' 4).

שרי העבודה גם הם תמכו לכל אורך שנות ה-50 בהמשך העבודות היזומות, וראו בהן אמצעי חברתי וכלכלי. ב-1957 טען שר העבודה, מרדכי נמיר, ש"דרך העבודות היזומות עברו במשך השנים הללו מאות אלפי עולים חדשים ממצב של חוסר מקצוע וחוסר עבודה והפכו לאנשים עובדים, שרובם המכריע קיים בכוח עצמם, וירדו מנטל הציבור" (נמיר, 1957, עמ' 5). יגאל אלון, שכהן כשר העבודה שנים מספר אחרי נמיר, המשיך לקדם את העמדה הפרודוקטיביסטית, גם לאחר שהחל המפנה למדיניות של פיתוח מוטה-ייצוא. "כלכלתנו הלאומית", טען השר ב-1963, "עודנה סובלת מחוסר פרופורציה בריאה בין ענפי השירותים והייצור ומנטייה גוברת של כוחות עבודה צעירים לפנות לשירותים במקום למערכות הייצור. מגמה זו היא בנפש הכלכלה ומבנה החברה, ויש להוסיף ולנקוט באמצעים חינוכיים, מקצועיים וכלכליים על מנת לשנות תהליך זה בעוד מועד" (אלון, 1963, עמ' 84). לתפיסתו של שר העבודה היו העבודות היזומות "מעין ביטוח אבטלה", המתאים לתנאים המיוחדים של "ארץ קולטת עלייה המבקשת לפזר את אוכלוסייתה על פני מרחביה ולאורך גבולותיה" (אלון, 1962, עמ' 4).

ההסדרות גם היא תמכה באופן מסורתי בחוק ביטוח אבטלה. בשנים 1952-1953, בתקופת המדיניות הכלכלית הכלכלית החדשה, כאשר שיעור האבטלה היה בעלייה, יצא הוועד הפועל של ההסתדרות בדרישה לממשלה "לאחוז בכל האמצעים שבידה כדי להגיע לפעולה מתוכננת בהעברת פועלים מחוסרי עבודה מן העיר אל הכפר". מזכיר מרכז לשכות העבודה הצהיר ש"שוב אין מקרים שהעובד מסרב לכל מקום שהוא נשלח אליו. יש נכונות ללכת לנגב ולדרום ולכל עבודה"³. באופן הלגיטימציה של העבודות היזומות ניתן למצוא עוד חיזוק לטענה שמודל הרווחה הישראלי בתקופה זו היה פרודוקטיביסטי, והמטרות החברתיות הוכפפו למטרות הלאומיות. כפי שהסביר בקי, מנהל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "עם יציאת רוב האוכלוסייה הכפרית הערבית, נתעורר הכרח דחוף להעביר מספר גדול של יהודים לשטח החקלאות והלגדיל את הייצור החקלאי" (בקי, 1956). המושבים החקלאיים היו גם אמצעי לפיזור אוכלוסיית העולים משיקולים ביטחוניים.

התומכים הבולטים בחוק ביטוח אבטלה היו הכלכלנים המקצועיים ונגיד בנק ישראל. אלה טענו שהעבודות היזומות יוצרות לחצים אינפלציוניים, ומדיניות זו יקרה יותר

3 עיקר המלחמה באבטלה ע"י העברת פועלים להתיישבות, דבר, 20.2.1953, עמ' 8.

מביטוח אבטלה (לוטן, 1957). נגיד בנק ישראל קידם את חוק ביטוח האבטלה על בסיס תפיסתו שהוא יתרום לניהול מדיניות מקרו-כלכלית. בעמדות אלה אדון ביתר פירוט בהמשך.

בכנסת נמנו מפלגות האופוזיציה, חירות מימין ומק"י משמאל, עם התומכים בחוק ביטוח אבטלה כבר בשנות ה-50.⁴ בקרב מוסדות מפלגת העבודה הסתמן שינוי ביחס לחוק האבטלה בתקופת מדיניות המיתון ואחריה. בתקופת המיתון סיפקה הממשלה תשלומי אבטלה ללא הסדרה בחוק. באוגוסט 1967 הגיע הוועד הפועל של ההסתדרות להחלטה לתמוך בביטוח אבטלה.⁵ כשנתיים מאוחר יותר, בוועידה הכלכלית שנערכה ביוני 1969, הגיעו מוסדות מפלגת העבודה להחלטה "לכלול בהצעת החוק בענייני אבטלה יצירת קרן שחובת ההשתתפות בה תחול על הממשלה, העובד והמעביד".⁶ רק נציג אחד, ברל רפטור, התנגד לחוק, משום שגרס שביטוח אבטלה עלול לבוא "במקום הבטחת תעסוקה לדורשיה".⁷ מדפוס התמיכה בחוק ביטוח האבטלה ניתן להסיק מספר מסקנות: (1) תמיכת מפלגות האופוזיציה מימין ומשמאל בחוק זה, בניגוד למוסדות מפלגת העבודה שהתנגדו לו, מחזקת את התזה הקליינטליסטית, ולפיה בסיס התמיכה של משטר הרווחה הפרודוקטיביסטי נבע מן הרצון של המפלגה הדומיננטית לשמר את כוחה. (2) הסוגיה של ביטוח אבטלה לא נתפסה כאינטרס מובהק של העובדים בניגוד לאינטרס של המעסיקים והמדינה. (3) תמיכת הכלכלנים המקצועיים ונגיד בנק ישראל בחוק מלמדת שהוא לא נתפס כסוגיה המשרתת את הפוליטיקה המעמדית. אם כן, דפוס התמיכה בחוק ביטוח אבטלה, וההתנגדות לו, בשנות ה-50 אינו עולה בקנה אחד גם עם התזה הקליינטליסטית וגם עם הטענה שהעבודות היוזמות שירתו את האינטרסים הלאומיים הכלכליים.

מפרודוקטיביזם לפיריון

מכיוון שאינטרסים לאומיים אינם יציבים, אלא מוגדרים מחדש בהתאם לתנאים אובייקטיביים משתנים ובהתאם לגופי ידע מקצועיים, כדי להסביר את תהליך ההתגבשות של מכשירי מדיניות, לא די לעסוק באינטרסים של השחקנים השונים, אלא יש לכלול

4 הכנסת דנה במדיניות התעסוקה, דבר, 2.6.1954, עמ' 1.

5 תביעה להבטחת תעסוקה לדורשיה וחיוב חוק ביטוח מפני אבטלה, דבר, 28.8.1967, עמ' 2.

6 הרוב בעד ביטוח נגד אבטלה, דבר, 12.6.1969, עמ' 4.

7 הרוב בעד ביטוח נגד אבטלה, דבר, 12.6.1969, עמ' 4.

בדיון את גופי הידע הפרופסיונליים שלוקחים חלק במסגור תופעת האבטלה, הגדרתה ותכנון אמצעים לפתרונה. במלים אחרות, גופי הידע הפרופסיונליים והשחקנים המפיצים אותו הם משתנים מתערבים, המסבירים את הקשר הסיבתי בין שינויים בתנאים האובייקטיביים לפעולות שקובעי המדיניות נוקטים. בהמשך אדון בדרך שבה מסגרו מחדש גופי הידע הפרופסיונליים, הכלכליים והחברתיים את תופעת האבטלה כך שתגדל הלגיטימציה של חוק ביטוח אבטלה.

פרנקל ושנהב הראו שבשנות ה-50 התחולל מפנה בשיח הניהולי מבחינת קנה המידה שעל פיו הוערכה תרומת העובד למפעל או לענף הכלכלי שהועסק בו. עד אז נמדדה תרומת העובד על פי הענף הכלכלי שעבד בו (חקלאות, בניין, מלאכה וכיו"ב), במהלך שנות ה-50 הופיע שיח חדש שקרא להעריך את תרומת העובד על פי הערך העודף של עבודתו. "בשונה מהשיח הציוני המוסרי על פרודוקטיביזציה והשיח של האדמיניסטרציה הבריטית, אשר הציעו לחזק את ערך העבודה הפיסית והגדלה של התוצר בלי תלות בפרודוקטיביות, הדגיש מודל הפירון המקצועי-הניהולי שהביאו איתם [המומחים] האמריקנים את המרכיב של עלות-תועלת" (Frenkel & Shenhav, 2003, p. 1552).⁸ אבנר מולכו המשיך טיעון זה והראה כיצד השפיעה מסורת הניהול האמריקנית על מערכת החינוך בישראל (מולכו, 2005; Molcho, 2011). פרנקל ושנהב ומולכו התמקדו בעבודתם בתחום המיקרו-כלכלי ברמת המפעל הבודד. במאמר זה אני מתמקד בתהליך שבו הוגדר מושג פירון העבודה מחדש במסגרת השיח המיקרו-כלכלי והחברתי.

למיטב ידיעתי, המסמך הראשון שבו שימש המושג פירון העבודה בהקשר מקרו-כלכלי היה דוח החשבונות הלאומיים הראשון. הדוח חובר תחת פיקוחו של דניאל קרימר, כלכלן אמריקני מתלמידיו של סיימון קוזנץ, שהיה מנהל מכון פאלק, בשיתוף עם עובדי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (Krampf, 2010). הדוח מדד את פירון העבודה בענפים הכלכליים השונים, והגיע למסקנה שענפי החקלאות והבניין – אותם ענפים שהוגדרו כפרודוקטיביים במסגרת האסטרטגיה של פיתוח מהיר ותעסוקה מלאה – אופיינו ברמת פירון עבודה נמוכה. ענפי התובלה, החשמל, הבנקאות והמסחר, הראה הדוח, אופיינו בשיעורי פירון גבוהים (קרימר, 1957, עמ' 40). למסקנות אלה היתה השלכה על האפקטיביות של המדיניות הכלכלית: ניתן היה להסיק מהן שעידוד הענפים הפרודוקטיביים לכאורה אינו יעיל כלכלית, משום שהוא מוביל לגידול של הענפים הפחות רווחיים, ולכן הוא פוגע באינטרס הכלכלי של ישראל.

8 קטע זה תורגם מן המקור באנגלית. יש לציין שההבחנה בין פרודוקטיביזציה לפירון ייחודית למקרה הישראלי, שכן שני המונחים מתורגמים משם העצם האנגלי productivity או משם הפעולה productivization.

קנה המידה החדש להערכת התרומה הכלכלית של ענפים אומץ בידי משרד האוצר, כאשר אחד מעובדיו הבכירים הצביע על הקשר בין שיפור הפיריון לעידוד הייצוא. במאמר שפורסם ברבעון לכלכלה דחה מנהל אגף התקציבים במשרד האוצר את המושג הישן של פרודוקטיביות לטובת ההגדרה הכמותית החדשה. "פרודוקטיביות", טען, "אינה תלויה בסוג העבודה, אם זו עבודת ידיים, רגליים או מוח ושכל או לב ורגש. הפרודוקטיביות תלויה במידה שבה עונה כל אחד מענפי הייצור לצורך החברתי ומספק את המחזור הכלכלי." התפיסה ולפיה ענפים חקלאים הם פרודוקטיביים בעוד שירותים אינם כאלה, כתב מנהל אגף התקציבים, היא "מורשת נחשלת ממשטרי העבודות והפיאודליזם". במקרה הישראלי "הייצור החסר ביותר בישראל והחיוני ביותר למשק מבחינה כלכלית הוא ייצור של סחורות ליצוא ולהחלפת יבוא. כל ייצור שהוא יעיל בישראל במידה כזאת שאפשר לשווקו לחוץ לארץ או אפשר באמצעותו לחסוך ייבוא מחוץ לארץ הוא בראש סדר העדיפויות, והוא מייצר את הערך הכלכלי הגדול ביותר. ככל שייצור יעיל יותר, ככל שמחיר הדולר הנחסף קטן יותר, כן הייצור פרודוקטיבי יותר" (גלבוע, 1956). מנהל אגף התקציבים אימץ אפוא את קנה המידה החדש להערכת תרומתם של ענפי כלכלה שונים וקיושר אותן למדיניות הייצוא: ככל שיגדל פיריון העבודה, כך תצלח יותר התחרותיות של המשק הישראלי בשווקים הבינלאומיים.

ההגדרה החדשה של פרודוקטיביות, פיריון, השפיעה על אופן המסגור של תופעת האבטלה. בסוף שנות ה-50 השתמש דן פטינקין, שעמד בראש המחלקה לכלכלה של האוניברסיטה העברית וניהל את מכון פאלק למחקר כלכלי מעשי (Krampf, 2010), בהגדרה הכמותית של פיריון, כדי לתקוף את דרך טיפולה של הממשלה באבטלה. בספרו טען פטינקין שהממשלה השתמשה באמצעים כלכליים כדי לפתור בעיה חברתית. הממשלה, הוא אמר, לא פתרה את בעיית האבטלה, אלא יצרה מצב של "אבטלה סמויה": מצב שבו אין שכרם של עובדים ממומן מתוך הערך המוסף של עבודתם, אלא באמצעות סובסידיות. "סביר ביותר כי יש מספר גדול של יחידים אשר השירות שהם מספקים במוסדות ממשלה ומוסדות ציבוריים אחרים הוא מיותר, ולכן העסקתם מייצגת צורה של עבודה יזומה", הוא כתב (Patinkin, 1967, p. 35). יתר על כן, פטינקין גרס שמדיניות של תעסוקה מלאה אינה אפקטיבית בישראל, משום שהעולים היו "חסרים כישורים הכרחיים לכלכלה תעשייתית מודרנית" (שם, עמ' 35), ו"מכאן נובע כי מידה משמעותית של האבטלה בישראל היא מבנית והיא לא תמצא פתרון ארוך טווח, עד שעובדים אלה יאמצו את המאפיינים החינוכיים הדרושים לכלכלה תעשייתית מודרנית" (שם, עמ' 38).

טיעונו של פטינקין היו חלק מתהליך הבניית הבידול בין הזירה הכלכלית לחברתית. דרישתו של פטינקין מן הממשלה, להימנע משימוש באמצעים כלכליים לפתרון בעיה חברתית, משקפת את המאפיין היסודי של התנועה הכפולה: פטינקין גרס שיש לנהל מפעלים על פי הגיון השוק ולפתור את הבעיות החברתיות באמצעים "חברתיים".

אף שפטינקין לא נמנה באופן פורמלי עם קובעי המדיניות, היתה לו השפעה רבה על עיצוב שיח המדיניות הכלכלית דרך שני אפיקים: (1) כראש המחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית – באותה העת בית הספר לכלכלה היחיד בישראל – הוא עיצב דור של כלכלנים אשר מילאו בשנות ה-50 וה-60 תפקידי מפתח באקדמיה הישראלית ובשירות הציבורי ("נערי פטינקין"). (2) פטינקין שימש גם כמנהל המחקר של מרכז פאלק, מכון מחקר שאחת ממטרותיו המוצהרות היתה עיסוק בנושאים של מדיניות כלכלית. המכון היה מסונף למחלקה לכלכלה של האוניברסיטה העברית, ורוב חוקרי המכון ככולם היו תלמידיו של פטינקין (Kleiman, 1981; Krampf, 2010). בידי פטינקין היו אפוא האמצעים להפיץ את עמדותיו בקרב קובעי המדיניות.

בשנים שאחרי פרסום ספרו של פטינקין זלג לשיח החברתי שהתגבש במשרד העבודה האופן שבו ניסח את תופעת האבטלה. כבר בראשית שנות ה-60 נזנח המושג של "תעסוקה מלאה", ולחילופין הצהירו שרי העבודה שמטרת המדיניות היא להביא ל"ניצול מלא של עבודה טבעית" (יוספטל, 1960א, עמ' 4). כשיש תעסוקה מלאה טבעית, אין דרישה ממפעלים להעסיק עובדים בניגוד לעיקרון של רווחיות המפעל. משמעות הדבר היא חדירה של הגיון השוק לתחום יחסי העבודה. בתקופה זו הרבו שרי העבודה להתבטא בנוגע לרווחיותם וליעילותם של המפעלים, והדגישו שאין לצמצם את התעסוקה על "חשבון רווחיות של המפעלים", אלא "כל מפעל וכל ענף יצרני או שירותי חייב לעמוד במבחן הקריטריונים הכלכליים". הפירון המשופר של כל מפעל בודד יתרום לאינטרס הלאומי, משום ש"ככל שהמשק יהיה חזק יותר מבחינת תפוקתו ורווחיותו, כן גדלים סיכוניו לכבוש עד שווקים: ככל שנרחיב את הסחר, כן יתרחבו ההשקעות להרחבת המשק, ובהרחבת המשק הפתרון האמיתי לתעסוקה טבעית מלאה" (אלון, 1966, עמ' 111).

כך טען שר העבודה יגאל אלון בפברואר 1964:

תעסוקה מלאה היא מדיניות חיובית כשלעצמה, אולם לא תמיד מעידה היא על מאזן נכון של כוח האדם ועל ניצולו הפרודוקטיבי במידה מספקת. לעתים קורה שהיחס הרצוי בין כוח האדם הדרוש לייצור ושירותים חיוניים לבין זה המתבזבז על תיווך מיותר, או שירותים בלתי חיוניים, מתקפח לרעת העיסוקים הפרודוקטיביים. גם בתחום העיסוקים הפרודוקטיביים, בפרט בענפי השירותים, קורה ומספר העובדים עולה על התקן הדרוש להליכי הייצור. [...] בהעסקת עובדים למעלה מהדרוש יש לראות מעין אבטלה סמויה מבחינה משקית (אלון, 1964, עמ' 36).

הממשלה בהצהרותיה אימצה את התפיסה שיש להפריד בין מטרות כלכליות לחברתיות. בדברי הממשלה במאי 1966 נטען ש"יש להבחין הבחן היטב בין תחשיב משקי לבין אמצעים יזומים לאספקת תעסוקה למחוסריה". מבחינה כלכלית "ענפי המשק והמפעלים

הבודדים חייבים להתנהל ולהתקיים על פי קריטריונים כלכליים מובהקים". את הבעיות החברתיות שיווצרו עקב ההעדפה של שיקולי יעילות "הכרחי לפתור כמובן, אך באמצעים מיוחדים" (ממשלה, 1966). הצהרות מסוג זה מבטאות את הלגיטימציה שנתנה הממשלה לחדירת הגיון השוק לתחום יחסי העבודה ולכך שיש לטפל בבעיות חברתיות בכלים המתאימים להן.

יש לציין שלא מצאתי ממצאים המצביעים על כך שפטינקין עצמו תמך באופן מוצהר בביטוח אבטלה. הטיעון של פטינקין, שיש לפתור את האבטלה המבנית באמצעות חינוך, דווקא שימש את המתנגדים לביטוח אבטלה, שכן ביטוח אינו מהווה פתרון לאבטלה מבנית. למשל: שר העבודה יגאל אלון טען גם בתקופת מדיניות המיתון, שהאבטלה נבעה מגורמים מבניים וחינוכיים, ולכן התנגד לחוק ביטוח אבטלה (גל, 2001, עמ' 145). המיתון, טען, חשף "חלק מסוים מכוח האדם לקשיים. כוונתי לאלה אשר לא היו בעלי רמה מקצועית המספקת להסתגלות מהירה לדרישותיה של חברה מודרנית, ובכך עלולים הם לגרום להיווצרות אבטלה מבנית בהיקף נרחב. רובם של אנשים אלה הם עולים חדשים, בעיקר מארצות האיסלם, אשר באו ארצה בלי מטען של חינוך או הכשרה הנחוצים לחברה מודרנית" (אלון, 1968, עמ' 140).

אבטלה וביטוח אבטלה

אחת מנקודת הציון, גם אם לא מפנה, בתהליך שינוי האסטרטגיה הכלכלית של ישראל היתה ניסיונה של הממשלה להנהיג ב-1962 מדיניות כלכלית ממתנת. על אף כישלונה, עצם הניסיון מלמד שכבר בראשית שנות ה-60 התגבשה בקרב קובעי המדיניות, בפרט במשרד האוצר ובבנק ישראל, התפיסה שיש לזנוח את מדיניות הפיתוח המהיר והתעסוקה המלאה (קרמפף, 2009; Mandelkern, 2010).

דוד הורוביץ, נגיד בנק ישראל שהיה אחד השחקנים המדינתיים המרכזיים שקידמו את המדיניות של פיתוח מוטה-ייצוא (קרמפף, 2009, א, 2009, ב), הביע עמדה חד משמעית בדבר היתרונות הכלכליים הגלומים בביטוח אבטלה. בתקופת מדיניות המיתון הסביר הורוביץ ש"ביטוח אבטלה נחוץ לא רק כעניין של צדק חברתי, אלא גם מטעמים כלכליים. עבודות יזומות שנוצרו כדי לטפל בבעיות אבטלה נוטות באורח מסוכן להפוך לבלתי יצרניות. רצוי שיהיה מאגר של מובטלים שפרנסתם תובטח כך שלמשק יהיה כושר תמרון להגביר את הייצור" (צוטט מתוך דורון וקרמר, 1992, עמ' 130). בפברואר 1967 הוזמן הורוביץ לוועדה בראשות חבר הכנסת משה ברעם לבחינת חוק ביטוח אבטלה. שם אמר

ש"בעוד העומס שמטיל ביטוח האבטלה על העובדים ועל הכלכלה הוא קטן מאוד, נודעת לו חשיבות רבה מבחינה סוציאלית, והוא ממלא, לטווח ארוך, תפקיד חיובי במדיניות כלכלית לאומית מאורגנת". הורוביץ התייחס לקשר בין מדיניות המיתון לביטוח אבטלה וטען, שלביטוח אבטלה "יש השפעה כלכלית אנטי מחזורית בתקופות של גאות ושפל והוא עשוי לכן גם להיות גורם מסייע בביצוע מדיניות של מיתון הדרושה להבראות המשק".⁹ כך כתב באותה שנה הפרשן הכלכלי של עיתון דבר, אליעזר בונה, שייצג את עמדת מפלגת העבודה: "ייתכן כי אחד המחדלים החשובים שלנו בשנות הגאות היה שלא דאגנו לחקיקת חוק לביטוח מפני אבטלה כאמצעי פרופילקטי. אילו היתה קיימת כיום קרן על סמך חוק ביטוח מפני אבטלה, היתה מדיניות המיתון מתגשמת בהרבה פחות קשיים".¹⁰ זאת ועוד, במסגרת הדיונים על המדיניות הכלכלית החדשה של 1962 העלו כלכלנים את הרעיון ליצור "רזרבה מתוכננת של מובטלים על מנת ליצור התחרות בין העובדים על מקום העבודה ולהגביר את תלותם במעסיק" (אלון, 1962, עמ' 17).

אם כן, הממצאים מראים ששחקנים דומיננטיים שקידמו את המפנה לפיתוח כלכלי מוטה-ייצוא קידמו גם את הרעיון של ביטוח אבטלה. יתר על כן, שחקנים אלה הצדיקו את אימוץ חוק ביטוח אבטלה על בסיס תרומתו הצפויה למדיניות הכלכלית הממתנת של הממשלה. ממצאים אלה מחזקים את הטענה בדבר התלות בין שני תהליכים אלה.

ביטוח אבטלה וניידות כוח העבודה

מנגנון סיבתי אחר, המסביר את הקשר בין המפנה לפיתוח-מוטה ייצוא ואימוץ חוק ביטוח אבטלה, מתבסס על ההנחה ולפיה ביטוח אבטלה תורם לניידות ולגמישות כוח העבודה. במאמר זה אין אני בוחן את התרומה של אימוץ חוק ביטוח אבטלה לייצוא ולצמצום הייבוא בפועל ובדיעבד, אלא בודק אם מנגנון זה יכול להסביר את המניעים של השחקנים המדינתיים לקדם את חוק ביטוח אבטלה בישראל. בהקשר זה פרק זה במאמר סוקר את התפיסות שהתגבשו בשנות ה-60 במשרד העבודה בדבר גמישות כוח העבודה, ובודק עד כמה הן שימשו כדי להצדיק את אימוץ חוק ביטוח אבטלה.

בשנת 1960 הכריז שר העבודה גיורא יוספטל על "שינוי מושגים ומידות" בתחום ניהול כוח העבודה. לטענתו, היתה ההצעה להעביר עובדים מענפי השירותים לענפי התעשייה

9 ד' הורוביץ: ביטוח אבטלה יטיל על המשק מעמס קטן מאד, דבר, 10.2.1967, עמ' 2.

10 חוק ביטוח מפני אבטלה – הכרח משקי וסוציאלי, דבר, 2.5.1967, עמ' 3.

אחת "הסיסמאות הפופולריות", אך בלתי מעשית. במקום זאת, גרס, היה צריך לפעול ל"הגברת היעול בתהליכי עבודה". במאמרו אימץ שר העבודה את ההבחנה בין סוגי אבטלה שונים, וטען שהאבטלה החיכוכית (frictional) "איננה חוסר עבודה של ממש", אלא מצב שבו "אדם נמצא מחוסר עבודה בין גמר עבודה אחת עד להתחלת עבודה חדשה" (יוספטל, 1960, ב, עמ' 4).

לשם קידום הנושא הקים שר העבודה יוספטל את המועצה הלאומית לכוח אדם, אשר ישיבתה הראשונה נערכה במאוס 1961. בין חברי המועצה היו שר העבודה, מנהל הביטוח לאומי, מנהל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ונציגי ההסתדרות, הצבא, משרד האוצר ומשרד המסחר והתעשייה. מטרת המועצה היתה "הכוונת כוח האדם לטווח קצר, המתבטאת בהכשרה מקצועית למבוגרים ולנוער [...] ולטווח ארוך ובכלל זה חינוך תיכון והשכלה גבוהה" (כוח אדם, 1961, עמ' 9). הקמתה של המועצה היתה נקודת מפנה בהסטת הדגש מפתרון בעיית האבטלה על ידי הפניית עובדים למקצועות עתירי עבודה לטיפול בבעיית הפריזון על ידי עידוד עובדים בעלי הכשרה בענפים עתירי הון. ב-1962, כאשר עשתה הממשלה את הניסיון הראשון להחיל מדיניות מיתון, הסביר שר העבודה יגאל אלון, שניידות העובדים חיונית כדי "לשחרר מפעלים מעודף ידיים עובדות על מנת לספקן למפעלים הסובלים ממחסור בכוח עבודה וכן למפעלים חדשים. [...] אין לתאר משק מתפתח ומתחדש שלא ילווה בניידות כלשהי" (אלון, 1962, עמ' 15). באותה שנה הודיע מנכ"ל המשרד, שעל אף האבטלה בקרב חסרי המקצוע, יש במשק מחסור בעובדים מקצועיים.¹¹ כדי לטפל בבעיה זו, הכריז משרד העבודה על מדיניות של ויסות כוח אדם: עובדים יועסקו במפעל "לא יותר משדרוש לתפעולו התקין וקליטת הנותרים, אם על ידי הרחבת המפעל עצמו או על ידי הפנייתם למפעלים אחרים" (אלון, 1962, עמ' 17).

מגמה זו של משרד העבודה הגיעה לשיאה בתקופת מדיניות המיתון, שזכתה ללגיטימציה שלו, תוך הדגשת החשיבות של הגברת פריזון העבודה. "ההיקף הצפוי של השקעות והתמחות של התעשייה מחייב התאמת ההכשרה המקצועית של נוער ומבוגרים לרמות המקצועיות הדרושות, כדי לספק את כוח האדם המקצועי להפעלת המפעלים החדשים" (ירחון משרד העבודה, 1967, עמ' 315-317). באביב 1966 מינה שר העבודה ועדה לבחינת ניידות העובדים בישראל. הוועדה ציינה את החשיבות הרבה של ניידות העובדים כאמצעי להקצאה נכונה של אמצעי ייצור, הגברת הייצוא, פיזור האוכלוסייה, צמצום ממדי האבטלה, מודרניזציה וחופש בחירה של מקום העבודה. הוועדה גם המליצה להקים קרן הלוואות לעידוד ניווד של עובדים מרצון (ניידות 1967). למרות המינוח השונה, המשמעות המעשית של קרן הלוואות מסוג זה דומה מאוד לביטוח אבטלה.

11 מחסור בעובדים מקצועיים: אבטלה בקרב חסרי מקצוע מובטלים, דבר, 18.1.1962, עמ' 4.

גם הגופים הממונים על מדיניות כלכלית בישראל תמכו בגישה זו, אשר הפכה את תופעת האבטלה לנורמלית וטבעית. הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר טען, ש"אין לחשוש שבתקופה בה קיימת תעסוקת-יתר ייווצרו גלי אבטלה כתוצאה מחשיפת הדרגתית ליבוא מתחרה. את כוח העבודה הנפלט ממפעלים אלו ניתן יהיה לקלוט במפעלים שבהם למשק יתרון יחסי" (זנדברג, 1966, עמ' 327). בנק ישראל סיפק את תמיכתו לחוק ביטוח אבטלה לשם טיפול באבטלה חיכוכית בוועדה שהקים משרד העבודה לבחינה נוספת של ביטוח האבטלה. נציגת הבנק טענה, ש"אין העבודות היזומות מהוות פתרון מתאים לבעיות של האבטלה החיכוכית. [...] יש לפתור בעיות אלה באמצעות הנהגת ביטוח מפני אבטלה שיבטיח לכל עובד מפוטר רמת קיום הוגנת עד להשגת עבודה חדשה" (צוטט מתוך דורון וקרמר, 1992, עמ' 128).

אם כן, במהלך התקופה שבין המדיניות הכלכלית החדשה השנייה (1962) למדיניות המיתון קידם משרד העבודה את המטרה של ניווד עובדים וגמישות כוח העבודה. מדיניות זו שאבה את הלגיטימציה שלה מן השיח המקרו-כלכלי החדש, אשר מסגר את האבטלה כתופעה חברתית נורמלית, הנובעת מן ההיגיון של כלכלת השוק, ולכן ככזו שיש לה לספק לה פתרונות באמצעות סוכנויות חברתיות.

במהלך שנות ה-60 ניתן לזהות במשרד העבודה מגמה רעיונית חדשה שהניחה שיש סתירה בין המטרה של תעסוקה מלאה למטרה של הגברת הפיריון. על כן במסגרת עיצוב המדיניות להגברת הפיריון הכיר המשרד בהכרחיות של סוגים מסוימים של אבטלה – אבטלה חיכוכית. בכך תרם משרד העבודה לתהליך הנרמול של האבטלה וסלל את הדרך להתקבלות הרעיון של חוק ביטוח אבטלה.

אבטלה, סיכונים חברתיים וביטוח

גופי הידע הפרופסיונליים שהיו חלק ממשטרי הרווחה הפרודוקטיביסטי והסוציאל-דמוקרטי יצרו מדרגים נורמטיביים שונים, אשר מסגרו תופעות חברתיות מסוימות כרצויות ואחרות כבלתי רצויות. גופי ידע אלה הציגו דפוסי התנהגות מסוימים כטובים ליחיד ולמדינה, ואחרים כמזיקים. המפנה מן המדיניות של תעסוקה מלאה למדיניות שעודדה עובדים לתור אחר עבודה מכניסה יותר (ולכן גם בעלת פיריון גבוה יותר) דרש שינוי נורמטיבי. בסעיף זה אציג מספר דוגמאות המעידות על התגבשות של שיח זכויות העובד כחלק מן המפנה שתואר עד כה.

משטר הרווחה הפרודוקטיביסטי היה מבוסס על ההנחה שעל המדינה חלה חובה לספק עבודה, ואילו על העובד חלה חובה לעבוד בענפים יצרניים. מצב של העדר עבודה, אבטלה, נתפס ככישלונה של המדינה לספק עבודה או כעצלנות של העובד. כפי שביטא זאת אחד מסופרי התקופה, יהודה שהמי, ברשימה בעיתון היומי דבר:

אם אבטלה אסון היא לעמים ולמדינות עולם, לנו היא אסון כפול ומכופל, שכן לא בלבד שהיא מביאה ניוון וחרפת רעב להמון אדם בישראל, שאינם מחוסנים דגם בפני שבר ומשבר, אלא צפונה בה סכנה איומה לבלימת תהליך קיבוץ הגלויות ולעצירת גלגלי הבנייה. [...] האבטלה היא אפוא "רעה גדולה" מבחינה לאומית וסוציאליסטית, ויש בכוחו של העם בציון ולאחיו בתפוצה לחסלה או לקצצה וליטול עוקצה, יהיו הקשים אשר יהיו ותהיינה הדרכים לכך כאשר תהיינה.¹²

כלומר: במסגרת משטר הרווחה הפרודוקטיביסטי תואר מצב של אבטלה כ"רעה גדולה", אשר על המדינה למנוע בכל מחיר. ובמקביל הטיל משטר הרווחה הפרודוקטיביסטי על העובד את החובה לעבוד. פנחס ספיר, למשל, החזיק בעמדה זו גם בתקופה שבה יצרה מדיניות הממשלה רמות גבוהות של אבטלה: "אני נגד חוק ביטוח אבטלה, מפני שאני חושב שחוק כזה יחריף עוד יותר את בעיית ההיעדרות. [...] אנחנו צריכים לעקור את המחלה של ימי היעדרות. חוק ביטוח אבטלה יחריף את העניין עוד יותר."¹³ אף שדברים אלה נאמרו ב-1966, בעיצומו של המיתון, הם משקפים עמדות מיושנות המייצגות את התפיסה הפרודוקטיביסטית, וספיר היה במיעוט בנושא זה.

המפנה מן המשטר הפרודוקטיביסטי למשטר הסוציאלי-דמוקרטי היה מלווה במפנה ערכי במסר שהפיץ משרד העבודה, שבמסגרתו עודד את העובדים לתור אחר עבודות טובות יותר לצורך מימוש עצמי. אמנם לא היתה זו מגמה רחבה והיא לא חדרה לשיח של מקבלי ההחלטות, כלומר של שרי העבודה, אבל היא אפיינה את השיח הפרופסיונלי שהתפתח בדרגים המקצועיים של המשרד.

דוח הוועדה לבחינת ניידות כוח העבודה במשק משנת 1967 הצביע על "חופש בחירת מקום עבודה" כאחת המטרות של הגברת ניידות כוח העבודה. הדוח ציין ש"אפשרויות ניידות רבות יותר פותחות בפני הפרט אלטרנטיבות נוספות ובכך מוסיפות לשיעור הרצון, להזדהות עם מקום העבודה ולהזדהות עם החברה בכללותה" (ניידות, 1967, עמ' 148). במאמרו הזכות לעבודה מתאימה הסביר מנהל מדור השיקום של המוסד לביטוח לאומי את הגישה החדשה של המשרד: "העולים החלוצים שבאו ארצה ראו בעבודה

12 יהודה שהמי, תעסוקה מלאה וייצור מלא, דבר, 2. 7. 1953, עמ' 6.

13 שר האוצר פנחס ספיר בפגישה עם מערכת דבר: "המטרה היא איזון הפעולה המשקית", דבר, 6.5.1966, עמ' 1.

ובבניית הארץ את היסוד העיקרי לפעולתם. "בתקופה ההיא העובד קיבל עבודה "ללא התחשבות בהשכלתו ושאיפותיו". על פי התפיסה שהיתה מקובלת אז, "רק בהימצאות האדם בסיטואציה של עבודה יש קיום בכבוד לאדם". כיום, טען איש הביטוח הלאומי, "העבודה היא אמצעי, שבה מקווה הפרט להשיג את שאיפותיו ולספק את צרכיו הכלכליים, הנפשיים והחברתיים". האדם עובד לא רק בשביל שכר, אלא לשם "מערכת שלמה של סיפוקים, אשר השכר הוא אחד ממרכיביה ולא תמיד החשוב ביותר". מרכיבים חשובים אחרים הם "עבודה מעניינת, מה שנראה בעיניו כעבודה מכובדת, עבודה המדגישה גבריות, בעלת סטטוס גבוה, הקניית סמכות וכדומה". הכותב טען ש"צריכה להיות מגמה ברורה בפיתוח כלים ואמצעים שיאפשרו כושר תמרון גדול יותר של העובד בבחירת תעסוקתו ומקום עבודתו". הוא ציין שבמשרד העבודה כבר קמו מוסדות "העשויים לקדם הבטחת עבודה מתאימה לפרט" (ברעם, 1970, עמ' 1952-1953).

בשנת 1968 הקימה הממשלה עוד ועדה לבחינת הנושא של ביטוח אבטלה בראשות חבר הכנסת משה ברעם. דוח הוועדה הדגיש שיש למסד את אופן הטיפול באבטלה בחוק כדי ש"ידע האדם בחברתנו, כי יש לו זכות לגיטימית לתעסוקה – וכן לתמורה כספית – במקרה והחברה לא סיפקה לו משום מה תעסוקה. על ידי כך לא ירגיש האדם, כי הוא מקבל מתן בסתר, כי אם זכות שהובטחה לו על ידי החוק" (דוח 1968). ב-1970 הקימה הממשלה את הוועדה לעניני ביטוח אבטלה, אשר ניסחה הצעת חוק, ובה נכתב ש"ביטוח אבטלה נועד לבטח את העובד מפני אובדן שכרו בשל אבטלה זמנית, חיכוכית או מחזורית". ההצעה הדגישה שתשלומי האבטלה יינתנו כביטוח ולא כשירות (דוח 1970). באותה שנה נחתם בין ההסתדרות, המעסיקים והממשלה הסכם להקמת קרן ביטוח חובה. במארס 1972 עבר חוק ביטוח אבטלה בכנסת, ונכנס לתוקף בינואר 1973. המינוחים ששימשו להגדרת המטרה של חוק ביטוח אבטלה והאמצעים לטיפול באבטלה מאשרים שמנסחי החוק אימצו את נקודת מבטם של הכלכלנים ושרי העבודה על תופעת האבטלה במסגרת מאמציהם להגביר את הפריור ולעודד את הייצוא.

סיכום

מאמר זה עסק באנומליה ישראלית אשר רבים מחוקרי מדינת הרווחה הישראלית עסקו בה בעבר: על אף קיומה של מפלגת פועלים חזקה, אימצה ישראל את חוק ביטוח האבטלה בשלב מאוחר יחסית למדינות אירופה. עד כה הסבירה הספרות את האיחור הישראלי באמצעות תיאוריות כלכליות-פוליטיות מונחות-חברה, לפיהן המכשיר של עבודות יוזמות שירת את האינטרסים של ההסתדרות ומפא"י. הנטישה של העבודות היוזמות

ואימוץ חוק ביטוח אבטלה הוסברה על בסיס רמות האבטלה הגבוהות לאחר מדיניות המיתון והחשש ללגיטימציה של השלטון.

הניתוח שהוצג במאמר זה התבסס על גישה כלכלית-פוליטית שמקנה לשחקנים מדינתיים, טכנוקרטים ומומחים תפקיד מרכזי בעיצוב האסטרטגיה הכלכלית והמדיניות החברתית. המאמר בדיק באיזו מידה ניתן להסביר את המפנה מן הפרקטיקות של עבודות יזומות לביטוח אבטלה על בסיס השינוי של אסטרטגיית הפיתוח הכלכלית מפיתוח מהיר ותעסוקה מלאה לפיתוח מוטה-ייצוא. המאמר טען שלשימוש בעבודות יזומות היו השלכות שעמדו בניגוד לאסטרטגיה של פיתוח מוטה-ייצוא, ואילו לביטוח אבטלה היו השלכות שתאמו מדיניות זו. המאמר הראה שקובעי מדיניות הכירו בעובדה שביטוח אבטלה תואם את המטרה של הגברת הפריון, ולכן קידמו מכשיר מדיניות זה. תרומתה של הטענה המוצגת במאמר זה, ולפיה משטרי הרווחה הפרודוקטיביסטי והסוציאלי-דמוקרטי התגבשו על יסוד תרומתם לאינטרס הלאומי-כלכלי, בכך שהיא מצביעה על משתנה אחד – האינטרסים הלאומיים – המסביר הן את הבחירה בכלי המדיניות של עבודות יזומות והן את זניחתו לטובת ביטוח אבטלה. יתר על כן, הניתוח שהוצג במאמר זה מציע הסבר עקרוני ורחב יותר לאנומליה הישראלית: אנומליה זו, הראה המאמר, נובעת מן הבחירה להשוות את ישראל של שנות ה-50 למדינות האירופיות ומן הציפיות שהשוואה זו מעוררת. בפועל היו התנאים הכלכליים והחברתיים בישראל שונים בתכלית מאלה שבמדינות אירופה. בחינתו של המקרה הישראלי בהשוואה למדינות המתפתחות במזרח אסיה מראה, שמשטר הרווחה הישראלי לא היה אנומלי כלל וכלל ושעלה בקנה אחד עם הנורמה שהיתה מקובלת במדינות המתפתחות.

יתר על כן, הניתוח המוצג במאמר שופך אור על תהליך ההתכנסות (convergence) שעברה בשנות ה-60 וה-70 הכלכלה הישראלית מבחינת המשטר הכלכלי-החברתי. אף שהמשק הישראלי היה עדיין מאופיין בהתערבות המדינה, עבר בתקופה זו שוק העבודה הישראלי תהליך דרגתי של מסחור שלוה בתנועת נגד למסחור אשר התבטאה באימוץ חוק ביטוח אבטלה.

מקורות

אדוט, ר' (2005). פועלים ופקידים: חלוקת העבודה המעמדית-אתנית בירושלים בשנות הארבעים והחמישים. עבודת תזה. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.

אלון י' (1962). סיכומים ומגמות. עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה, 8, 3-17.

היילכו שניים יחדיו בלתי אם נועדו? ליברליזציה וביטוח אבטלה אוניברסלי בישראל 53

אלון, י' (1963). מגמות פעולותיו של משרד העבודה ב-1963/64. עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה, 3, 83-88.

אלון, י' (1964). מגמות פעולותיו של משרד העבודה בשנים 1964-65. עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה, 2, 35-39.

אלון, י' (1966). מגמות פעולותיו של משרד העבודה, 1966/67. עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה, 4, 107-112.

אלון, י' (1968). משאבי כוח אדם לעתיד. עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה, 5, 139-141.

בקי, ר' (1956). תמורות במבנה הכלכלי של עיסוק העולים. רבעון לכלכלה, 11, 205-211.

ברעם (ביהם), ש' (1970). הזכות לעבודה מתאימה. עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה, 4, 152-153.

גל, ג' (2002) האומנם נטל מרצון? סיפורה של ההתמודדות עם האבטלה 1920-1995. קריית שדה-בוקר: המרכז למורשת בן-גוריון, הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

גלבוץ, מ' (1956). לבחינת הפרודוקטיביות. רבעון לכלכלה, 11, 235-239.

געתון, א"ל (1962). תכנון כלכלי בישראל. בתוך נ' פרץ, ד' הורוביץ וי' פרדר (עורכים), כלכלת ישראל: הלכה ומעשה (עמ' 178-202). תל אביב: דביר.

גריןברג, י' (2004). אנטומיה של משבר ידוע מראש. תל אביב: עם עובד.

דוח הוועדה הבינמשרדית לבדיקת הדרכים להגברת ניידות העובדים במשק הישראלי (1967). עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה, 5.

דין וחשבון הוועדה לענייני ביטוח אבטלה (1970). עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה, 9, 371-378.

דין וחשבון של הוועדה לבדיקת הצעות בדבר חקיקת חוק להבטחת תעסוקה וביטוח בפני אבטלה (1968). עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה, 8, 255-258.

דורון, א' ורלף, ק' (1992). מערכת הרווחה בישראל: מערכת הביטחון הסוציאלי במבחן המדיניות והביצוע. ירושלים: עם עובד.

- הודעת הממשלה על מצב התעסוקה (1966). עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה, 6, 183-179.
- הודעת שר העבודה בכנסת על מצב התעסוקה (1967). עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה, 11, 317-315.
- הלוי, נ' וקלינוב-מלול, ר' (1968). ההתפתחות הכלכלית של ישראל. ירושלים: אקדמון.
- זנדברג, מ' (1966). כלכלה ומדיניות חברתית. רבעון לכלכלה, 48, 327-317.
- יוספטל, ג' (1960א). סיכומים וקווי פעולה, דברי שר העבודה גיורא יוספטל בכנסת. עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה, 4, 12-3.
- יוספטל, ג' (1960ב). תעסוקה וכוח אדם. עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה, 12, 7-4.
- ישיבה ראשונה של המועצה הלאומית לכוח אדם (1961). עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה, 4, 9.
- לוטן ג' (1957). ביטוח אבטלה. עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה, 5, 3-5.
- לוי-פאור, ד' (2001). היד הלא נעלמה: הפוליטיקה של התיעוש בישראל. ירושלים: יד יצחק בן-צבי.
- מולכו, א' (2005). קפיטליזם והדרך האמריקנית בישראל – פריון, ניהול והאתוס הקפיטליסטי בסיוע הטכני של ארצות הברית בשנות החמישים. בתוך א' בראלי, ד' גוטווין וט' פרילינג (עורכים), חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי (עמ' 263-294). שדה בוקר: מכון בן-גוריון לחקר ישראל.
- נמיר, מ' (1957). על האבטלה והתכניות להקלתה. עבודה וביטוח לאומי: ירחון משרד העבודה, 1, 5-2.
- קרימר, ד' (1957). החשבונות הלאומיים בישראל, 1954-1950. ירושלים: מרכז פאלק למחקר כלכלי.
- קרמפף, א' (2009). עלייה המונית, עצמאות כלכלית ובנקאות מרכזית: דוד הורוביץ והרעיונות שעיצבו את שיח הפיתוח בישראל, 1934-1966, עבודת דוקטור. תל אביב: אוניברסיטת תל-אביב.

היילכו שניים יחדיו בלתי אם נועדו? ליברליזציה וביטוח אבטלה אוניברסלי בישראל 55

קרמפף, א' (2009). כינונו של מושג העצמאות הכלכלית בשיח הישראלי, 1966-1948. עיונים בתקומת ישראל, 19, 1-34.

קרמפף, א' (בדפוס). מקורות ריכוזיות המערכת הבנקאית בישראל: מחירו של פיתוח? הרבעון לכלכלה.

Acemoglu, D. & Shimer, R. (2000). Productivity gains from unemployment insurance. *European Economic Review*, 44 (7), 1195-1224.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, N.J: Princeton University Press.

Estevez-Abe, M., Iversen T., & Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state. In P. A. Hall & D. W. Soskice (Eds.), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage* (pp. 145-183). Oxford: Oxford University Press.

Frenkel, M. & Shenhav, Y. (2003). From americanization to colonization: The diffusion of productivity models revisited. *Organization Studies*, 24 (9), 1537-1561.

Gal, J. & Bargal, D. (2002). Critical Junctures, Labor movements and the development of occupational welfare in Israel. *Social Problems*, 49 (3), 432-454.

Gal, J. (1993). The Israeli labor party and unemployment insurance: The role of ideology. *Journal of Social Work and Policy in Israel*, 7-8, 109-123.

Gal, J. (1994). The development of unemployment insurance in Israel. *Social Security*, 3, 117-136.

Gal, J. (1997). Unemployment insurance, trade-unions and the strange case of the israeli labour movement. *International Review of Social History*, 42, 357-396.

Gal, J. (2010). Is there an extended family of mediterranean welfare states? *Journal of European Social Policy*, 20 (4), 283-300.

- Gough, I. (2004). East Asia: The limits of productivist regimes. In I. Gough & G. Wood (Eds.), *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts* (pp. 169-201). Cambridge: Cambridge University Press
- Hall, P. A. & Soskice, D. W. (2001). An Introduction to Varieties of Capitalism. In P. A. Hall & D. W. Soskice (Eds.), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage* (pp. 1-68). Oxford: Oxford University Press.
- Holliday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. *Political Studies*, 48 (4), 706-723.
- Holliday, I. (2005). East Asian social policy in the wake of the financial crisis: Farewell to productivism? *Policy & Politics*, 33 (1), 145-162.
- Huber, E. & Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, C. (1990). Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oikonomic welfare states. *Government and Opposition*, 25 (4), 446-462.
- Jones, C. (1993). The pacific challenge: Confucian welfare states. In C. Jones (Ed.), *New perspectives on the welfare state in Europe* (pp. 198-217). London: Routledge.
- Kleiman, E. (1981). Israel: Economists in a new state. *History of Political Economy*, 13 (3), 548-578.
- Krampf, A. (2010). Economic planning of the free market in Israel during the first decade: On Don Patinkins shift to empirical economic research. *Science in Context*, 23, (3), 507-534.
- Krampf, A. (forthcoming). Between private property rights and national preferences: The early years of the bank of Israel. *Israel Affairs*.

- Kwon, S. & Ian, H. (2007). The Korean welfare state: A paradox of expansion in an era of globalisation and economic crisis. *International Journal of Social Welfare*, 16 (3), 242-248.
- Maertens, E. (2004). Polanyis double movement: A critical reappraisal. *Social Thought & Research*, 29, 129-153.
- Molcho, A. (2011). Productivization, economics and the transformation of Israeli education, 1948-1965. *Israel Studies*, 16 (3), 123-148.
- Patinkin, D. (1967). *The Israel economy: The first decade*. Jerusalem: The Maurice Falk Project for Economic Research in Israel.
- Polanyi, K. (2001). *The great transformation*. Boston: Beacon Press.
- Mandelkern, R. (2010). *professionals struggling for reformö economists and power in Israeläs political-economic liberalization*. Thesis Submitted for Degree of Doctor of Philosophy. Jerusalem: The Hebrew University.
- Rosenhek, Z. (2002). Social policy and nation-building: The dynamics of the Israeli welfare state. *Journal of Societal & Social Policy*, 1 (1), 15-31.
- Shalev, M. (1992). *Labour and the political economy in Israel*. The Library of Political Economy. Oxford: Oxford University Press.
- Shalev, M. (1999). Have globalization and liberalization normalized Israel's political economy? *Israel Affairs*, 5 (2), 121-155.
- Shalev, M. (2007). The welfare state consensus in Israel: Placing class politics in context. In S. Mau & B. Veghte (Eds.) *Social justice, legitimacy and the welfare state* (pp. 193–213). Aldershot & Burlington: Ashgate Publishing, Ltd.

