



האוניברסיטה העברית בירושלים  
הפקולטה למדעי החברה  
בית הספר למדיניות ציבורית וממשל

## **חרדים לגורלם: הכוח הפוליטי של החרדים והתפתחות מדינת הרווחה בישראל, 1980-2015**

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית

בהדרכת פרופסור מומי דהן

מוגשת על-ידי:

משה לאו

[moshelau@gmail.com](mailto:moshelau@gmail.com)

אלול תשע"ו – ספטמבר 2016

## **תקציר**

מחקרים בעולם ובישראל מעלים השערות שונות לגבי הגורמים המשפיעים על התפתחות המדיניות הממשלתית בכלל ומדיניות הרווחה בפרט. עבודה זו מתמקדת בשניים מהגורמים הללו ובודקת את הרלוונטיות שלהם למקרה הישראלי. גורם ראשון הוא המוסדות הפוליטיים, ובעיקר הזוהות האידיאולוגית של המפלגות. הגורם השני הוא ההטרורגוניות החברתית המתבטאת לעיתים בקיומה של מדיניות רב-תרבותית. עבודה זו בוחנת את שני הגורמים הללו על ידי התייחסות למקרה הישראלי בו קיימות מפלגות המייצגות אוכלוסיית מיעוט – במחקר זה, המפלגות החרדיות – ואת השפעתן על התפתחות מדינת הרווחה בישראל. לעבודה זו שני חידושים: החידוש המרכזי הוא בהרחבת ההתייחסות למוסדות הפוליטיים אל מעבר למפלגות ימין-שמאל למפלגות שמייצגות מיעוטים. החידוש המשני הוא בהתייחסות ישירה יותר, לעומת מחקרים אחרים, להשפעה של ההטרורגוניות החברתית על המדיניות הממשלתית.

עבודה זו תורמת לחקר החברה הישראלית דרך תיקוף מדד ביטוח אבטלה שבנה גיוני גל (2004) ובניית מדד חדש המכמת את התפתחות קצבאות הילדים. מסקנת המחקר היא כי קיימת עדות להשפעה של המפלגות החרדיות על התפתחות מדינת הרווחה, וכי הן משתמשות בה כדי לחזק את האינטרסים הסקטוריאליים שלהן. נמצא כי שותפות של המפלגות החרדיות בקואליציה מביאה להגדלת קצבאות הילדים על חשבון היקף ביטוח אבטלה. כלומר, ההטרורגוניות החברתית בישראל יחד עם הכוח הפוליטי של המיעוט החרדי יכולים להסביר את התפתחות מדינת הרווחה בישראל מאז שנות ה-80.

## **תודות**

עבודה זו נכתבה בעזרתם של אנשים רבים. פרופ' מומי דהן, שהנחה אותי בכתיבה וסייע לי רבות במהלך הדרך. המלגה שניתנה על ידי מרכז שיין למחקר במדעי החברה אפשרה לי להקדיש זמן רב בסוף עבודת המחקר ועל כך תודתי הרבה. ההערות שקיבלתי מהמרצים וחברי לספסל הלימודים בבית הספר למדיניות ציבורית ובמחלקה לכלכלה תרמו הרבה לתהליך החשיבה והביצוע. במהלך המחקר גיליתי עד כמה משמעותי היה הידע שצברתי לאורך חמש שנות לימודי לתואר הראשון והשני באוניברסיטה העברית, גם אם לפעמים במהלך הלימודים עצמם הדברים היו נראים חסרי רלוונטיות. חותני וגיסתי, מנחם ויפעת מוניקנדס, קראו את העבודה לפני הגשתה והעירו לי הערות חשובות שעזרו לליטוש הסופי שלה. לבסוף, אשתי אלומה, שבעצמה מסיימת את לימודי המוסמך, תומכת בי לאורך כל הדרך ובלעדיה האתגר הזה כנראה לא היה מגיע לידי סיום.

## תוכן עניינים

4	1. מבוא
7	2. רקע תיאורטי
7	פוליטיקה ומדינת הרווחה
9	תיאוריות נוספות לגורמים המשפיעים על מדינת הרווחה
14	המחקר הנוכחי וסיכום ביניים
15	החברה החרדית כמיעוט תרבותי
17	פוליטיקה חרדית
21	3. שאלת המחקר
22	4. מתודולוגיה ונתונים
22	שיטת המחקר- רגרסיה ליניארית
23	נתונים
24	מדידת שינויים במדיניות רווחה
27	משתנה מסביר - כוח פוליטי של חרדים
28	משתני בקרה
30	5. תוצאות ודיון
30	סטטיסטיקה תיאורית
35	מבחני רגרסיה
41	ניתוח רגישות
46	דיון
52	6. סיכום
54	7. ביבליוגרפיה
61	8. נספחים
	נספח א : התפתחות מדינת הרווחה בישראל ופירוט השינויים בקצבאות הילדים ובתכנית ביטוח
61	אבטלה
73	נספח ב : חישוב מדדי ביטוח אבטלה וקצבאות הילדים
77	נספח ג : רגרסיות מלאות
80	נספח ד : שינויים בקצבאות הילדים

## רשימת טבלאות ותרשימים

- טבלה 1 : מספר המנדטים שקיבלו המפלגות החרדיות ושותפותן בקואליציה, 1977-2015 ..... 20
- טבלה 2 : נתונים סטטיסטיים של המשתנים ..... 35
- טבלה 3 : תוצאות רגרסיית OLS - קצבאות ילדים ..... 37
- טבלה 4 : תוצאות רגרסיות נוספות - קצבאות ילדים ..... 38
- טבלה 5 : תוצאות רגרסיית OLS - ביטוח אבטלה ..... 39
- טבלה 6 : תוצאות רגרסיות נוספות - ביטוח אבטלה ..... 40
- טבלה 7 : תוצאות רגרסיית OLS – מדד קצבת ילד חמישי ..... 43
- טבלה 8 : תוצאות רגרסיית OLS – קצבת ילדים – מ בחני הכנסה ..... 43
- טבלה 9 : תוצאות רגרסיית OLS – מדד אבטלה לפי תקופת אכשרה ..... 45
- טבלה 10 : תוצאות רגרסיית OLS – מדד אבטלה לפי שיעור תחלופה ..... 45
- טבלה 11 : תוצאות רגרסיית OLS – מדד אבטלה לפי מספר ימי הזכאות ..... 45
- טבלה 12 : נקודות קצבה לפי מספר סידורי של הילד במשפחה, 1996-1980, ..... 65
- טבלה 13 : נקודות קצבה לפי מספר סידורי של הילד במשפחה, 1997-2005, ..... 66
- טבלה 14 : קצבת ילדים (במחירים שוטפים) לפי מספר סידורי של הילד במשפחה ושנת לידת הילד, 2004-2015, מקור : רבעון סטטיסטי, המוסד לביטוח לאומי ..... 67
- טבלה 15 : שינויים באופן חישוב דמי אבטלה (יחס התחלופה) ..... 70
- טבלה 16 : שינויים בתקופת האכשרה לזכאות לדמי אבטלה ..... 71
- טבלה 17 : שינויים בתקופת הזכאות המקסימלית לדמי אבטלה ..... 71
- 
- תרשים 1 : התפתחות מדדי קצבאות ילדים וביטוח אבטלה ..... 31
- תרשים 2 : שיעור שינוי שנתי של מדדי ילדים ואבטלה ..... 31
- תרשים 3 : קצבת ילדים חודשית למשפחה ..... 32
- תרשים 4 : דמי אבטלה מרביים ..... 33
- תרשים 5 : מדד ילדים לפי משקלות שונים ..... 42
- תרשים 6 : מדד אבטלה לפי משקלות שונים ..... 44
- תרשים 7 : התפתחות קצבת הילדים (מחירי 2014) לפי מקומו הסידורי של הילד במשפחה (ילדים שנולדו לפני 2003) ..... 68
- תרשים 8 : התפתחות קצבת הילדים (מחירי 2014) לפי מקומו הסידורי של הילד במשפחה (ילדים שנולדו אחרי 2003) ..... 68

## 1. מבוא

וכד,  
כן, סתם כד,  
בלי אפילו "סוף טוב",  
הסתיים הסיפור על מיעוט ועל רוב,  
על האי הקטן, האי הגיון.  
ואנו תקווה שהכל רק דמיון,  
ורוב טיפש הנכנע למיעוט,  
לא קיים במציאות.  
לא קיים במציאות.  
וזהו!  
אפרים סידון / סיפור מוזר ומלא תמהון על  
האי הקטן האי הגיון

המקרה הישראלי של מדינת הרווחה מעלה שאלה שעסקו בה מחקרים שונים. עבודה זו היא ניסיון נוסף לתת לה מענה. השאלה מתייחסת לפער הקיים בישראל בין רמה נמוכה של ביטוח חברתי ביחס למדינות ה-OECD לצד תפיסות ציבוריות התומכות במדיניות מרחיבה של חלוקה מחדש (דהן וחזן, 2012). כלומר, נראה כי למרות שהציבור היה רוצה לראות מדיניות חברתית התומכת יותר באוכלוסיות חלשות, בפועל מתקיימת מדיניות הפוכה המביאה לצמצום המשאבים המופנים לצמצום העוני, הקטנת האי-שוויון ועוד.

מחקרים קודמים בארץ ובעולם הציגו השערות שונות לגבי הגורמים המשפיעים על התפתחות המדיניות הציבורית בכלל ומדיניות הרווחה בפרט. בין הגורמים השונים הוקדש מקום מרכזי במחקר לבחינת השפעתם של מוסדות פוליטיים, ובעיקר מפלגות, על המדיניות הנוהגת במדינה. גוספה אספינג-אנדרסן הוביל מאז תחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת את העמדה הגורסת כי לפוליטיקה השפעה רבה על מדיניות, דרך ניסוחם של שלושה משטרים של מדינת הרווחה (1990). מולו התפתחו טענות הגורסות כי לפוליטיקה השפעה פחותה בהרבה, כפי שטען, למשל, פול פירסון (1994; 1996). אך, למרות המחקר המקיף שהוקדש לעניין זה, עד היום לא התקבלה תוצאה ברורה וחד-משמעית לגבי השפעתן של המפלגות הפוליטיות, המזוהות עם ימין או שמאל כלכלי, על מדיניות הרווחה.

לצד שדה המחקר המרכזי הזה התפתחו הסברים שונים לשינויים במדיניות הרווחה במדינות שונות. בין ההסברים המרכזיים ניתן למצוא ניסיונות לתאר את השפעתה של רמת ההטרוגניות

החברתית במדינה (Alesina & Glaeser, 2004) או את השפעתה של "הפוליטיקה של ההכרה" המתבטאת במדיניות שעניינה קידום ערכי רב-תרבותיות (Banting & Kymlicka, 2006) על מדיניות הרווחה.

ההטרונגניות החברתית בישראל, הכוללת שתי קבוצות מיעוט גדולות – ערביי ישראל המהווים מיעוט לאומי והחרדים המהווים מיעוט דתי – עשויה להסביר את האופן בו התפתחה ומתפתחת מדינת הרווחה במדינה. דהן וחזן (2012) העלו כבר את ההשערה כי ההטרונגניות החברתית בישראל יוצרת מתחים בין הקבוצות השונות בחברה ומביאה לפער בין תפיסות הציבור התומכות במדיניות חברתית מרחיבה לבין מדיניות הממשלה בפועל, אך הם הותירו את נטל הביסוס של השערה זו למחקרים נוספים.

עבודה זו באה לבחון את התפתחות מדינת הרווחה בישראל, בהתאם להשערות השונות שנבדקו לגבי מדינות אחרות בעולם, תוך התייחסות למקרה הישראלי הייחודי בו אחת מקבוצות המיעוט מהווה גורם פוליטי משמעותי מאז תחילת שנות ה-80 של המאה הקודמת. המקרה הייחודי הזה מאפשר בחינה לא רק של ההשפעה העקיפה של הטרונגניות חברתית על מדיניות הרווחה, גישה שבבסיסה עומדת הנחה משמעותית שמדיניות אכן משקפת, או לכל הפחות אמורה לשקף, את התפיסות הרווחות בציבור, אלא גם של ההשפעה הישירה של ההרכב הקואליציוני על מדיניות הרווחה.

שאלת המחקר היא האם משפיע הכוח הפוליטי של החרדים על מדיניות רווחה בישראל, וכיצד? המחקר מבחין בין המפלגות החרדיות השונות הנבדלות ביניהן בעיקר על רקע עדתי. כמו כן, המחקר מתמקד באוכלוסייה החרדית דווקא, תוך התעלמות מהמיעוט הערבי, משום שלמיעוט הערבי יש כוח פוליטי מצומצם יותר, בעיקר מכיוון שבאופן מסורתי הם אינם שותפים כחברים בקואליציה.

ההתמקדות במדיניות הרווחה של גמלאות הביטוח הלאומי נובעת מהיכולת לזהות בצורה ברורה ומפורטת יחסית את השינויים שחלים בהן, בעוד בתחומים חברתיים אחרים כמו הוצאות בריאות וחינוך, קשה יותר לזהות שינויים אלה. העבודה עוסקת בשתי גמלאות מרכזיות שמשלם המוסד לביטוח לאומי, קצבת ילדים ודמי אבטלה. בעתיד ניתן יהיה להרחיב את המחקר גם לגמלאות נוספות בכדי לקבל תמונה שלמה יותר של מדיניות הרווחה. חלק משמעותי בעבודה הוא בפיתוח מדדים שיתארו את השינויים שחלו בשתי הגמלאות האלה. מדד ביטוח אבטלה מתבסס על המדד שפיתח גיוני גל (2004). המדד תוקף עד שנת 2015 ואף נוספו לו קריטריונים שלא היו

קיימים במדד המקורי. מדד קצבאות הילדים פותח במתודולוגיה דומה לזו של גל והוא משקף את השינויים שעברו קצבאות הילדים משנת 1980 ועד 2015.

מסקנת העבודה היא כי קיימת אינדיקציה לכך שהכוח הפוליטי של החרדים מוביל את מדיניות הרווחה בכיוונים סותרים: מחד, הרחבה של קצבאות שיש להן קשר ישיר לאינטרסים של האוכלוסייה החרדית, ומאידך, צמצום של קצבאות שאין לאוכלוסייה זו אינטרס משמעותי בהן. כלומר, מדיניות הרווחה הופכת ממדיניות שאמורה לסייע לכלל האוכלוסייה החלשה במדינה למדיניות סקטוריאלית שעניינה העברת משאבים לקבוצות לחץ פוליטיות.

הפרק הראשון של העבודה יתמקד בתיאוריות המרכזיות שעוסקות בגורמים המשפיעים על מדיניות רווחה ובאופן מורחב בהשפעתה של הפוליטיקה על המדיניות. הפרק השני יתמקד במאפייני החברה החרדית ובמוסדותיה הפוליטיים ויצג את ההתפתחויות המרכזיות שחלו במדיניות הרווחה בישראל מאז שנת 1980. הפרק השלישי יציג את שיטת המחקר והמשתנים שנכללו בו. בפרק הרביעי יפורטו התוצאות וניתוחן.

## 2. רקע תיאורטי

### פוליטיקה ומדינת רווחה

מהם הגורמים המשפיעים על שינויי מדיניות בכלל ושינויים במדיניות הרווחה בפרט? בעשורים האחרונים הוצעו תיאוריות שונות, המתארות גורמים שונים המשפיעים על תהליך קבלת ההחלטות והעברת שינוי מדיניות. אחד הגורמים המרכזיים שהוצע בספרות הוא תפקיד הפוליטיקה והאידיאולוגיה המפלגתית. נטען כי ככל שממשלה היא בעלת אוריינטציה "שמאלית" יותר כך תתקיים מדינת רווחה "נדיבה"<sup>1</sup> יותר (Stephens, 1979).

בתחילת שנות ה-90 התעורר ויכוח מחקרי גדול סביב תיאוריה זו והעמדות השונות נוסחו באופן ברור על ידי שני חוקרים מרכזיים: גוסטה אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 1990) ופול פירסון (Pierson, 1994;1996). אספינג-אנדרסן הוא ממשיכה של הגישה הרואה קשר חזק בין פוליטיקה והתפתחותה של מדינת הרווחה. בספרו משנת 1990 הוא ביקש לנסח בצורה מורכבת יותר את הטענה, כך שניתן יהיה להסביר הבדלים בין מדינות רווחה שונות. אספינג-אנדרסן הבחין בין שלוש קבוצות של משטרי רווחה: ליברלי, קורפורטיסטי וסוציאל-דמוקרטי. משטר ליברלי מתאפיין בשירותי רווחה הניתנים על בסיס מבחני הכנסות וקצבאות אוניברסליות נמוכות לנזקקים ביותר מתוך מטרה לצמצם למינימום ההכרחי את התערבות המדינה בשוק. משטר זה מתקיים על פי אספינג-אנדרסן בעיקר במדינות אנגלוסקסיות. משטר קורפורטיסטי הוא סוג של משטר שמרני המבקש לשמר הבדלים מעמדיים בחברה. כוח השוק אינו מהווה מרכיב מרכזי במשטר זה ושירותי הרווחה ניתנים בהתאם למעמד וסטטוס של הפרט כמו גם על בסיס ערכי הכנסייה (משפחתיות למשל). משטר זה מתקיים בעיקר במדינות מערב אירופה. משטר רווחה סוציאל-דמוקרטי מתאפיין ביחס שוויוני כלפי כל השותפים לקהילה הפוליטית במדינה (אוניברסליזם) והיקף נרחב יחסית של שירותי רווחה. משטר זה מתקיים בעיקר במדינות הסקנדינביות.

העיקרון המבדיל בין משטרי רווחה שונים על פי אספינג-אנדרסן הוא מידת הדה-קומודיפיקציה שלהם. קומודיפיקציה היא מושג שטבע מרקס המתאר את התלות המוחלטת של האדם בכוח העבודה שלו. העובד על פי מרקס הוא מעין סחורה של המעסיק, והוא תלוי לחלוטין

<sup>1</sup> באנגלית נהוג להשתמש במושג generosity לא רק לתיאור מדיניות רווחה בה סכום הקצבאות גדול יותר, אלא גם מדיניות אוניברסלית יותר שאינה דורשת עמידה בתנאים רבים בכדי להיות זכאי לגמלה. חשוב לשים לב כי המושג "נדיבות" אינו בא לתאר רק את גובה התשלום אלא גם (או בעיקר) את התנאים לזכאות לקצבה מסוימת. יתכן כי עדיף להשתמש במושג "היקף מדיניות הרווחה", שהוא בעל פחות מטען נורמטיבי, אך מטעמי שמירה על עקביות עם מחקרים אחרים יעשה שימוש במושג "נדיבות" גם בעבודה זו.



בכוחות השוק. דה-קומודיפיקציה מתארת את שחרור האדם מתלות זו, ובפרט את יכולתו לארגן את מסגרת החיים שלו באופן עצמאי ומנותק משייכותו למקום עבודה מסוים או מהצורך לעבוד בכלל. אספינג-אנדרסן טוען כי מדינות רבות נמצאות בתהליך של דה-קומודיפיקציה אך הן נבדלות ביניהן בעוצמתן, כתוצאה מהכרעה נורמטיבית-פוליטית של כל מדינה. על בסיס הבדל זה ניתן לתאר את שלושת משטרי הרווחה השונים. במשטר סוציאל-דמוקרטי תהליך הדה-קומודיפיקציה הוא הנרחב ביותר, משום שהקשר בין מעמדו של אדם לתפקידו בשוק העבודה הולך ומצטמצם. בשני סוגי המשטרים האחרים, קורפורטיסטי וליברלי תהליך זה מצומצם יחסית ונובע מהכרעות פוליטיות שונות. במשטר קורפורטיסטי שירותי רווחה נבדלים עבור בעלי סטטוס חברתי שונה, כך שעדיין מתקיים קשר חזק בין מיקום הפרט בסולם חברתי לבין המקצוע שלו. במשטר ליברלי תכניות הרווחה מבוססות על ניסיון לשלב את הפרטים בשוק העבודה ככל האפשר ולסייע להם רק במקרי קיצון ועל בסיס מבחני אמצעים.

מידת הדה-קומודיפיקציה, ובעקבותיה, מידת השייכות למשטר רווחה מסוג מסוים, נעוצים בתהליכים היסטוריים-פוליטיים הייחודיים לכל מדינה ומדינה. אספינג-אנדרסן טוען כי עלייתו של מעמד הביניים ויכולתו ליצור קואליציות פוליטיות, הן גורמים מרכזיים והכרחיים בפיתוח מדינת הרווחה. מעבר לכך, טוען אספינג-אנדרסן כי תהליכים פוליטיים אלה יכולים לשמש כהסבר לא רק לעלייתה של מדינת הרווחה אלא גם להתפתחויות נוספות.

תיאוריית שלושת משטרי הרווחה של אספינג-אנדרסן השתנתה והתפתחה במהלך השנים מאז פרסומה. סוג אחד של ביקורת ניסה להרחיב את שלושת המשטרים שהציע אספינג-אנדרסן ולהוסיף עליהם משטרים נוספים, או לתאר תת-משטרים בתוך משטרי הרווחה ששיווג אספינג-אנדרסן (Huber & Stephens, 2001). המשותף לביקורות אלה הוא קבלה עקרונית של העמדה התיאורטית הרואה קשר בין כוח פוליטי ואידיאולוגיה מפלגתית לבין מדיניות בכלל ומדיניות רווחה בפרט.

ביקורת מהותית מרכזית על התזה שהציג אספינג-אנדרסן פותחה על ידי פול פירסון (Pierson, 1996) במאמרו "The New Politics of the Welfare State" ובחיבורים נוספים שלו (Pierson, 1994; 1998). פירסון טוען כי בניגוד לעמדה הגורסת כי תהליכים פוליטיים יכולים להסביר לא רק את עלייתה של מדינת הרווחה אלא גם שינויים עתידיים שלה, המערכת הפוליטית היא דווקא גורם מייצב במדיניות רווחה. לשיטתו, מדינת הרווחה הפכה למוסד פוליטי בפני עצמו המשפיע על האופן בו היא מתפתחת ומשתנה. עלייתה של מדינת הרווחה יצרה שחקנים חדשים, כמו הציבור

הנהנה מתכניות הרווחה ומפעילי תכניות הרווחה, התומכים בשימור מדינת הרווחה ואף הרחבתה. כוחות פוליטיים, מימין ומשמאל כאחד, תומכים בשימור מדינת הרווחה בתור כלי להשגת אהדת הציבור שתאפשר את בחירתם מחדש. מצב זה מביא להתכנסות של ממשלות ימין ושמאל סביב מדיניות רווחה דומה, כאשר השינויים, אם קיימים, הם מתונים ומצומצמים. פירסון מראה כי גם במדינות בהן שלט הימין השמרני, כמו בזמן שלטונו של רונלד רייגן בארה"ב או מרגרט תאצ'ר בבריטניה, לא נעשו בפועל שינויים מהותיים במדיניות הרווחה על אף ההצהרות המפורשות של השלטון. מסקנתו של פירסון היא שאמנם לא חלה הרחבה נוספת של מדינת הרווחה, אך גם לא חל צמצום שלה והיקף השירותים החברתיים הניתנים לאזרחים לא קטן.

חוקרים שונים ניסו להכריע בין התזות הקוטביות שהציגו פירסון ואספינג-אנדרסן באמצעות מחקר אמפירי הבוחן את השפעתן של מפלגות פוליטיות על מדיניות רווחה. מחקרים אלה מתמקדים בחלוקה הבסיסית בין מפלגות הימין ומפלגות השמאל, גם על מנת לאפשר השוואה סטטיסטית בין מדינות שונות. במהלך שני העשורים האחרונים נכתבו מאות מחקרים כאלה, אך לא ניתן להצביע על מסקנה ברורה העולה מהם. חלק מהמחקרים מאשרים את התזה של אספינג-אנדרסן ומראים כי כאשר מפלגות שמאל נמצאות בשלטון מדינת הרווחה מתרחבת, או לכל היותר מצטמצמת פחות מאשר במצב בו מפלגת ימין נמצאת בשלטון (Allan & Scruggs, 2004; 2006; Botero et al., 2003; Van Vliet & Caminada, 2012). מחקרים אחרים מראים כי לא קיים קשר בין מפלגות פוליטיות לגודלה של מדינת הרווחה (Kittel & Obinger, 2003). החוקרים השונים מציעים פרשנויות מגוונות לתוצאות אלה, אך בסופו של דבר קשה או בלתי אפשרי לגזור מסקנה ברורה ביחס לשאלת המחקר המנחה אותם.

בניסיון לסכם את תרומתם של המחקרים השונים ביצעו Pétry, Imbeau ו-Lamari (2001) מטא-אנליזה של כ-700 מחקרים שבדקו את השפעת הזהות המפלגתית על מדיניות הממשלה בתחומים שונים. מסקנת המחקר היא כי לא ניתן להפריך את ההשערה של מפלגות פוליטיות אין השפעה על מדיניות בכלל ומדיניות רווחה בפרט. עם זאת, החוקרים מדגישים כי אין לראות בכך אישוש של תזת ההתכנסות של פירסון (Ibid, p. 23).

### **תיאוריות נוספות לגורמים המשפיעים על מדינת הרווחה**

בנוסף לשתי הגישות שהוצגו לעיל עומדות תזות אחרות המבקשות להסביר את השינויים החלים במדיניות רווחה. שתי תזות מרכזיות הרואות בלחצים כלכליים-חברתיים, פנימיים או חיצוניים,

גורמים משמעותיים לשינויים במדיניות רווחה הן תזת הגלובליזציה ותזת החברה הפוסט-תעשייתית.

תזת הגלובליזציה מציעה הסבר אחר מזה של פירסון לחוסר ההשפעה של פוליטיקה מפלגתית פנים-מדינתית על המדיניות הכלכלית-חברתית של המדינה (Swank, 2002). על פי גישה זו גלובליזציה כלכלית, ובעיקר מעבר הון בין מדינות, מביאה להחלשה ניכרת בכוחן של ממשלות להשפיע על המדיניות הכלכלית בתחומן. הגלובליזציה יוצרת תחרות בין מדינות על היקף ההשקעה וכמות כוח האדם המיומן בהן. בכך, היא גורמת להתפוררות הגבולות המסורתיים בין מדינות, ויכולתה של המדינה להפעיל מדיניות עצמאית הולכת ונשחקת. הלחצים הגלובליים גורמים להתכנסות ממשלות שונות למדיניות דומה, המצמצמת את מעורבותה של הממשלה בכלכלה. דרך מקובלת למדידת השפעת הגלובליזציה היא על ידי משתנה של שבועות שיעור הסכום של הייצוא והייבוא מהתמ"ג הריאלי (Huber & Stephens., 2001), במשתנה כזה נעשה שימוש גם במחקר הנוכחי.

תזת החברה הפוסט-תעשייתית מתארת את השינויים במדיניות הרווחה כתגובה לשינויים דמוגרפיים וחברתיים המתרחשים בתוך המדינה (לחצים פנימיים). בין הלחצים שמדגישה תזה זו ניתן למנות את הגידול המתמשך בשיעור האוכלוסייה המבוגרת הנובע מעלייה מתמשכת בתוחלת החיים ומירידה בשיעורי הילודה (Armingeon et al., 2006). תופעה נוספת היא שינויים במבנה המשפחה המסורתית, כמו למשל עלייה במספר המשפחות החד-הוריות. לחצים אחרים נובעים משינויים בשוק העבודה, כמו מעבר מענפי החקלאות והתעשייה לענפי השירותים, ועלייה בשיעורי האבטלה כתוצאה משינויים טכנולוגיים ומשברים כלכליים עולמיים (Ibid). לפי תזה זו, לחצים פנימיים מביאים להגדלת הסלקטיביות של מדינת הרווחה וניסיון למקד את שירותי הרווחה באוכלוסיות הנזקקות ביותר. בדומה לתזת הגלובליזציה, גם תזה זו מנוגדת לתיאוריה הקושרת בין אידיאולוגיה מפלגתית לבין מדיניות רווחה. מפלגות הנבדלות באידיאולוגיה החברתית-כלכלית שלהן אינן יכולות להוציא לפועל מדיניות שונה לאור הלחצים הפנימיים הקיימים במדינה הכופים עליהן לנקוט במדיניות אחידה.

במסגרת תזת החברה הפוסט-תעשייתית, החל משנות ה-90 זכה גורם נוסף להתייחסות נרחבת במחקר – הרכב האוכלוסייה במדינה. ההתייחסות הראשונה לגורם זה נעשתה במסגרת שדה המחקר של צמיחה כלכלית, המבקש להבין את הגורמים לצמיחה ואת ההבדלים הכלכליים בין מדינות שונות. הטיעון התיאורטי בספרות זו הוא שככל שהאוכלוסייה הטרוגנית יותר, כך נפגעת

הסולידריות החברתית. הפגיעה בסולידריות החברתית מגדילה את ההסתברות להפיכות פוליטיות ומלחמות אזרחים, שבתורם מביאים לפגיעה בצמיחה (Easterly & Levine, 1997).

בהמשך הורחב הדיון גם להשפעת הטרוגניות החברתית על חלוקה מחדש של ההכנסות במדינה. בספרות זו נטען כי ככל שהאוכלוסייה מורכבת ממספר גדול יותר של קבוצות הנבדלות אחת מהשנייה מבחינת גזע, לאום, דת ועוד, כך תקטן החלוקה מחדש של ההכנסות במדינה. כלומר, הטרוגניות חברתית מביאה להקטנתה של מדינת הרווחה. ההסבר שניתן לטענה זו הוא שמדינת הרווחה נשענת על מרכיב מרכזי של סולידריות חברתית ואמון בין הפרטים, וכי ככל שהחברה הטרוגנית יותר כך נפגעים הסולידריות והאמון בתוכה (Alesina, Glaeser & Sacerdote, 2001). עם זאת, קיימת גם טענה הפוכה שדווקא פיצול חברתי, המיוצג על ידי פיצול המערכת המפלגתית, עשוי לגרום להרחבתה של מדיניות חברתית וזאת משתי סיבות מרכזיות: (א) הצורך בשמירה על יציבות הקואליציה מוביל להיענות לדרישות של יותר מפלגות ובכך מגדילה את המשאבים העומדים לרשות הבוחרים; (ב) מדיניות חברתית "נדיבה" מהווה גורם ממתן לשסעים חברתיים ומסייעת בשמירה על יציבות פוליטית. הטענות השונות נבחנו במחקרים אמפיריים רבים שהניבו תוצאות שעשויות לתמוך בכל אחת מהן. בכל אופן, השימוש במשתנים המייצגים הטרוגניות חברתית זוכה היום לפופולריות רבה במחקר אמפירי בתחום (Stichnoth & Van der Straeten, 2013). עם זאת ישנן ביקורות על אופן השימוש במשתנים כאלה, ובעיקר על כך שמחקרים רבים בדקו רק את השפעת הטרוגניות ללא הסתכלות רחבה על שאר הגורמים שעשויים להשפיע על מדיניות רווחה, מה שמביא כנראה להטיות שונות בתוצאות המחקרים (שם). עבודה זו משתמשת במשתנה של פיצול מפלגתי (Fractionalization) כפי שפותח לראשונה על ידי דאגלאס ראי (Rae, 1968) כמשתנה בקרה המייצג את הטרוגניות החברתית, לצד משתני בקרה אחרים.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> שני סוגי מדדים מרכזיים משמשים למדידת הטרוגניות חברתית: מדד הפיצול (Fractionalization) ומדד הקיטוב (Polarization). מדד הפיצול פותח על ידי דאגלאס ראי (Rae, 1968) כמדד לחישוב מידת הפיצול של המערכת המפלגתית במדינה מסוימת. בהמשך ניסחו טיילור והדסון (Taylor & Hudson, 1974), מדד דומה הבוחן את מידת הפיצול החברתי במדינה מסוימת, ונכנס לשימוש נרחב במחקר אמפירי בעקבות עבודתם של איסטרלי ולוין (Easterly & Levine, 1997) שעסקה בהשפעת הפיצול האתני על הצמיחה הכלכלית באפריקה. מדד הפיצול המפלגתי של Rae סוכם את שיעור הקולות בריבוע שקיבלה כל מפלגה בבחירות, ונותן אינדיקציה לשאלה מה ההסתברות ששני פרטים שונים במדינה הצביעו לשתי מפלגות שונות. הנוסחה לחישוב מדד הפיצול של מדינה j היא:  $FRAC_j = 1 - \sum_{i=1}^N s_{ij}^2$ , כאשר  $s_{ij}$  הוא שיעור הקולות שקיבלה מפלגה i במדינה j. הערך המקסימלי של מדד הפיצול הוא 1, המתקבל כאשר כל פרט הצביע למפלגה אחרת. מדד הפיצול החברתי דומה למדד הפיצול המפלגתי אך מבקש לזהות לא את מידת הפיצול של המערכת המפלגתית אלא את הפיצול החברתי באופן ישיר יותר. מדד הקיטוב (Polarization) פותח לראשונה על ידי אסטבן וריי (Esteban & Ray, 1994). בניגוד למדד הפיצול, מדד הקיטוב בודק לא רק את שיעור ההצבעה למפלגות השונות או את שייכות הפרטים לקבוצות השונות, אלא גם את המרחק ביניהן. המדד של אסטבן וריי נועד לתת נקודת מבט אחרת על אי-שוויון, כך שגם אם המדדים המקובלים

ניסיון לבדוק יחד חלק מהתזות השונות נעשה על ידי Kittel ו-Obinger (2003). החוקרים ביקשו לבחון את השפעתה של כל תזה בנפרד כמו גם את השילובים האפשריים בין התזות השונות. מסקנתם המרכזית היא כי במהלך שנות ה-80 של המאה הקודמת תזת משטרי הרווחה סיפקה הסבר טוב לשינויים במדיניות הרווחה, אך החל משנות ה-90, התזה של פירסון, קרי פוליטיקה חדשה של מדינת הרווחה, נראית כמתאימה יותר. בנוסף, החוקרים מדווחים על תוצאות המאששות את תזת הגלובליזציה וטוענים כי היא מסבירה את מדיניות הרווחה המצמצמת, זאת בניגוד למחקרים אמפיריים אחרים שבדקו תזה זו. במסגרת תזת החברה הפוסט-תעשייתית בחנו החוקרים שלושה משתנים מרכזיים- שיעור האוכלוסייה המבוגרת, שיעור האבטלה ומדד הפיצול המפלגתי. תוצאות המחקר מראות כי שלושת המשתנים מביאים להגדלת הוצאות המדינה על רווחה, כפי שצופה התיאוריה.

מחקר נוסף הבדק יחד הסברים מתזות שונות לשינויים במדיניות רווחה נעשה על ידי אמאבל, גאטי ושומכר (Amable, Gatti & Schumacher, 2006). אמנם מחקר זה מדגיש את השפעתה של האידיאולוגיה המפלגתית על השינויים במדיניות הרווחה, אך השימוש במשתני בקרה רבים, המייצגים את התזות השונות, מאפשר לבדוק אותן במקביל. בנוסף, בניגוד למחקרים אחרים, החוקרים אינם בוחנים את ההשפעה המפלגתית כשלעצמה אלא בוחנים את ההשפעה המפלגתית לצד שינויים מבניים המהווים קירוב ל"שוק כלכלי אקסוגני" המתרחש במדינה. כלומר, המחקר בודק האם יש הבדל בתגובה לשינויים כלכליים גדולים בין מפלגות בעלות אידיאולוגיה שונה. מסקנת המחקר היא כי אידיאולוגיה מפלגתית משפיעה על התפתחותה של מדיניות הרווחה

---

מראים כי קיים אי-שוויון נמוך במדינה מסוימת, עדיין יתכן כי המדינה מקוטבת מבחינת ריבוי הקבוצות הקיימות בה. הקיטוב במדינה גדל ככל שפרטים בתוך כל קבוצה הומוגניים יותר וככל שהמרחק בין פרטים מקבוצות שונות גדל. ריינל-קוורול (Reynal-Querol, 2000) התאימה את המדד של אסטבן וריי למדידה של קיטוב חברתי שאינה מתבססת על פערי הכנסות אלא על משתנים "רכים" יותר כמו שייכות אתנית ודת. גרסיה-מונטלבו וריינל-קוורול (Garcia-Motalvo & Reynal-Querol, 2002;2004), הכניסו את מדד הקיטוב למחקר אמפירי הבוחן השפעות של קיטוב על צמיחה כלכלית ויציבות פוליטית. הנוסחה לחישוב מדד הקיטוב במדינה j היא:

$$POL_j = 1 - \sum_{i=1}^N \left( \frac{0.5 - s_{ij}}{0.5} \right)^2 \times s_{ij}$$

השווה ל-1, מתקבל כאשר במדינה יש שתי קבוצות שוות בגודלן.

למרות הדמיון בנוסחה בה נעשה שימוש בחישוב שני המדדים, התיאוריה שעסקה בהם מציעה כיוונים והסברים שונים למדי להשפעה אפשרית שלהם על מדיניות רווחה. מצד אחד, נטען כי ככל שהמערכת המפלגתית מפוצלת יותר, כך הוצאות הרווחה צפויות לגדול. מצד שני צופה התיאוריה כי הטרוגניות חברתית תביא דווקא להקטנה של הוצאות הרווחה. מעבר להסבר התיאורטי שמציעה כל אחת מהגישות יש הבדל משמעותי ביניהן באופן בו הן בוחנות השפעות על מדיניות הרווחה. הגישה הבוחנת את מדד הפיצול המפלגתי מחפשת קשר ישיר יותר בין הטרוגניות ומדיניות, הנוצר דרך המוסדות הפוליטיים. ייצוג ההטרוגניות החברתית על ידי מפלגות פוליטיות עשוי לטשטש הבדלים בין פרטים שונים בחברה המצביעים למפלגה זהה, או ליצור הטיה כלפי מעלה לאור הדמיון בין המפלגות השונות שהתפצלו על בסיס ניואנסים קטנים ביניהן. לעומת זאת, שימוש במדד הפיצול החברתי מבקש לבחון בצורה יותר מעמיקה את ההטרוגניות החברתית, אך השימוש בו לבחינת הגורמים המשפיעים על המדיניות הוא עקיף יותר, מכיוון שלא ברור מהו המוסד הפוליטי שמקשר בין ההטרוגניות החברתית לבין שינויי מדיניות. למרות ההבדלים, צפוי שמדדי הפיצול השונים יהיו בעלי מתאם גבוה ביניהם, לאור העובדה שמפלגות פוליטיות מתארגנות גם על בסיס הבדלים אתניים, חברתיים או דתיים (Alesina, Glaeser & Sacerdote, 2001).

חוקרים שונים בדקו באופן מקיף את מדדי ההטרוגניות עבור פרמטרים שונים על פיהם ניתן לבחון את הרכב האוכלוסייה, ביניהם אתניות, שפה ודת. מסקנתם המרכזית היא כי מדד הפיצול מספק הסבר טוב יותר לצמיחה כלכלית של מדינות מאשר מדד הקיטוב (Alesina et al., 2003; Alesina & Ferrara, 2004).

בתגובה לשינויים כלכליים בלתי-צפויים. גם במחקר זה נמצא אישוש לתזת הגלובליזציה ולתזת החברה הפוסט-תעשייתית, מה שמחזק את ההשערה שלמרות קיומם של לחצים חיצוניים ופנימיים המשפיעים על היקפה של מדינת הרווחה, מפלגות פוליטיות עדיין משפיעות במידה על התפתחותה של מדינת הרווחה.

מאז תחילת שנות ה-2000 התפתחה ספרות העוסקת בקשר שבין מדיניות רב-תרבותית ומדינת הרווחה. ספרות זו מבקשת להכניס לשיח העוסק בהתפתחות מדינת הרווחה מרכיב נוסף של מדיניות רב-תרבותית שזכה להתעלמות יחסית עד אז. בנטינג וקימליקה (Banting & Kymlicka, 2006) ניסחו בצורה מסודרת את התיאוריה בתחום זה ואף הציגו מחקרים אמפיריים ראשונים לבחינתה. המוטיבציה למחקר נמצאת בהתפתחות של "פוליטיקה של הכרה" (politics of recognition) במדינות מערביות רבות, שעברו מיחס עוין כלפי מיעוטים אתניים לאימוץ של מדיניות שמבקשת להכיר בזכותם של מיעוטים להגדרה עצמית ואוטונומיה מסוימת גם בתוך גבולות המדינה בה הם נמצאים.

בנטינג וקימליקה טוענים כי למרות שהתיאוריה והממצאים בחקר התפתחות מדינת הרווחה מתחשבים בהשפעות הרב-תרבותיות על מדינת הרווחה, דרך מדידת ההטרונגניות החברתית ו/או המפלגתית, אין ניסיון לבדוק כיצד הטרונגניות זו יוצאת לפועל דרך כלי מדיניות ספציפיים. כלומר, המחקר מתמקד במבנה החברתי הקיים במדינה ולא בהשפעות הפוליטיות שלו. אמנם ניתן לטעון שבמדינות דמוקרטיות הכרעות פוליטיות הן תוצאה (לפחות חלקית) של הרכב האוכלוסייה, אך בנטינג וקימליקה סבורים שמדובר בשני גורמים שונים לחלוטין הדורשים התייחסות נפרדת. החוקרים, המתמקדים בגיוון האתני (ethnic diversity) במדינה, טוענים למעשה שעצם החלוקה של אוכלוסייה מסוימת לקבוצות מגוונות מערערת את קיומה של מדינת הרווחה, ללא קשר למדיניות שמאמצות ממשלות כדי להתמודד עם הגיוון. בנטינג וקימליקה מציינים את החשיבות של המרכיב הפוליטי-מעשי של התופעה הדמוגרפית, דרך ההשערה שככל שמדינה מקדמת יותר "פוליטיקה של הכרה" כך יהיה לה קשה יותר לשמור על "פוליטיקה של חלוקה מחדש". השערה זו נתמכת בספרות באמצעות שלושה סוגי טיעונים מרכזיים.

קבוצה ראשונה של טיעונים היא שעיסוק פוליטי במדיניות של הכרה ורב-תרבותיות בא על חשבון עיסוק בנושאים חברתיים-כלכליים. כלומר, הזמן והאנרגיה שמשקיעים שחקנים שונים בקידום מדיניות היא מוגבלת וכי פעילות בכיוון אחד תבוא בהכרח על חשבון נושאים אחרים (The crowding-out effect). קבוצה שניה של טיעונים היא שמדיניות רב-תרבותית מחלישה

חלוקה מחדש בגלל הפגיעה בתחושת הסולידריות ובאמון בין האזרחים במדינה, הנגרמת כתוצאה מהדגשת השונה על פני הדומה ביניהם (The corroding effect). קבוצה שלישית של טיעונים מציעה כי מדיניות רב-תרבותית מביאה לניתוח שגוי של הבעיות בפניהן ניצבות קבוצות מיעוטים. העיסוק המוגבר במדיניות רב-תרבותית לא רק שאינו מאפשר עיסוק במדיניות של חלוקה מחדש (סוג ראשון של טיעונים), אלא מביא לכך שהחלוקה האתנית-גזעית או המעמדית אינה נתפסת בתור הסבר לפערים חברתיים (The misdiagnosis effect).

המחקר האמפירי בתחום זה דומה למדי למחקרים שקדמו לו, אלא שלרשימת המשתנים שעשויה להשפיע על מדינת הרווחה מצטרף משתנה נוסף של מדיניות רב תרבותית (Multicultural Policy, MCP). מחקרם הראשוני של בנטינג וקימליקה (2006) מראה כי למדיניות רב-תרבותית אין השפעה על מדיניות רווחה, שנמדדה כשיעור ההוצאה החברתית מהתוצר (GDP).

### **המחקר הנוכחי וסיכום ביניים**

מחקר זה מבקש לנתח את המקרה הייחודי של ישראל בכדי לחבר ולהרחיב את הקשר בין התיאוריה של השפעת הרב-תרבותיות על מדינת הרווחה לבין התיאוריה של השפעת המפלגות הפוליטיות, כפי שנסחו אותה בנטינג וקימליקה. עם זאת, המחקר הנוכחי לא רק מיישם את התיאוריה הקודמת אלא גם מבקש לבחון טענה חדשה לגבי הקשר שבין מיעוטים פוליטיים ומדיניות רווחה.

התיאוריה ה"פוליטית" של שינויי מדיניות מתמקדת באופן גורף בחלוקת המרחב הפוליטי ממפלגות ימין-שמאל, לרוב בהקשר הכלכלי-חברתי של ציר זה. רוב המחקרים בתחום בוחנים את השפעת סוג המפלגה (ימין/שמאל) על גודלה של הממשלה בכלל ועל היקף שירותי הרווחה בפרט. לעומת מחקרים אלה, הספרות העוסקת ברב-תרבותיות ומדיניות רב-תרבותית והשפעתן על מדינת הרווחה מתמקדת בעיקר בהרכב האוכלוסייה, שיעור המיעוטים הקיים במדינה, יישום מדיניות רב-תרבותית ועוד. כפי שראינו לעיל, מחקרים שונים הניבו תוצאות סותרות באשר לכיוון ההשפעה של רב-תרבותיות על מדינת הרווחה ועוצמתה. עד כה לא נעשה ניסיון לבחון את מידת ההשפעה שיש למיעוטים על מדינת הרווחה באמצעות בחינה של הכוח הפוליטי שלהם, כפי שזה מתבטא בייצוג הפוליטי של מיעוטים במוסדות השלטון. המחקר הנוכחי מהווה ניסיון לבחינת השפעת הייצוג הפוליטי של מיעוטים על מדינת הרווחה דרך המקרה הייחודי של האוכלוסייה החרדית בישראל.

## החברה החרדית כמיעוט תרבותי

החברה החרדית בישראל מורכבת מזרמים ותת-זרמים רבים, שלכל אחד מהם מאפיינים שונים וייחודיים, הן מבחינת סגנון הלבוש ושפת הדיבור, הן מבחינת ערכי הליבה. ההבחנה הבסיסית ביותר היא בין שני זרמים של חרדיות אשכנזית – חסידים וליטאים – ובין חרדיות ספרדית. החרדיות האשכנזית נתפסת לרוב כמסוגרת יותר מזו הספרדית וניתן לאבחן את קבוצות האוכלוסייה הנמנות עליה בצורה טובה יותר (זיכרמן, 2014).

האוכלוסייה החרדית, בעיקר זו האשכנזית, מזוהה כמיעוט תרבותי במרקם הפוליטי-חברתי של האוכלוסייה בישראל. זיהוי זה נובע הן מהיבדלות עצמית של החרדים מהאוכלוסייה הכללית, הן ממאפיינים דמוגרפיים-חברתיים ייחודיים לקבוצה זו. הבידול העצמי בו נוקטים החרדים מתבטא בין השאר במידת שילובם בשוק העבודה, בקיומה של מערכת חינוך נפרדת, בכלי תקשורת ייחודיים, במגורים בשכונות וערים מובחנות, בהימנעות משירות צבאי ובמקומות מסוימים אף בשימוש בשפה שונה (יידיש). המאפיינים הדמוגרפיים-חברתיים המרכזיים שיוצרים הבחנה בין החברה החרדית לכלל החברה הישראלית הם שיעורי הפריור והעוני הגבוהים בצורה משמעותית מאלו של כלל החברה היהודית בישראל.

לאור הגיוון הרב של אוכלוסייה זו ישנו קושי בניסיון להגדיר מיהו חרדי וקיימות מתודות שונות בספרות המחקרית המשמשות למניית מספרם של החרדים באוכלוסייה. השיטות הנפוצות ביותר מסתמכות על ניתוח גיאוגרפי של אזורים "חרדיים", סקר עמדות דתיות, ניתוח דפוזי הצבעה, בחינה של מספר הבוגרים מתוך מערכת החינוך העצמאית החרדית וכן זיהוי על פי הגדרה עצמית (פרידמן ואחרים, 2011).

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ערב יום העצמאות התשע"ו-2016 מנתה אוכלוסיית ישראל כ-8.52 מיליון נפש. מתוכם, האוכלוסייה היהודית מנתה כ-6.37 מיליון תושבים שהם 74.8 אחוזים מכלל האוכלוסייה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016). שיעור החרדים במדינת ישראל נכון לשנת 2010, נע בין 8-11 אחוזים, כלומר בין 600 אלף ל-800 אלף נפש, בהתאם למתודות השונות. קצב הריבוי הטבעי של הציבור החרדי בישראל גבוה מ-7 אחוזים בשנה, לעומת כ-2 אחוזים בשנה בכלל האוכלוסייה (גורוביץ וכהן-קסטרו, 2004; תמיר, 2010). בהתאם לקצב זה, מספרם של האזרחים החרדים במדינת ישראל נכון לשנת 2016 נאמד בין 900 אלף ל-1.2 מיליון, יותר מעשירית מכלל האוכלוסייה בישראל. משקי הבית החרדים מהווים כ-6 אחוזים מכלל משקי הבית בישראל (שם).



שיעורי הפרייון הכולל של נשים חרדיות גבוהים באופן משמעותי ומתמשך משיעורי הפרייון של נשים מכל הקבוצות האחרות בחברה הישראלית, יהודיות ושאינן יהודיות. במחקר שבדק את שיעורי הפרייון בישראל לפי קבוצות דתיות משנת 1979 ועד שנת 2009 נמצא כי שיעור הפרייון בקרב נשים חרדיות עלה באופן עקבי מקצת פחות מ-6 לידות לאישה בשנת 1979 ועד מעל ל-7.5 לידות לאישה באמצע שנות ה-2000. החל מאמצע שנות ה-2000 ניכרת ירידה במספר הלידות לאישה שעמד בשנת 2009 על 6.5 לידות. לעומת זאת, שיעור הפרייון בקרב נשים יהודיות אחרות נשאר יציב יחסית לאורך השנים ועומד על 3 לידות לאישה. בקרב נשים המגדירות עצמן כ"דתיות" שיעור הפרייון יציב אך גבוה מעט ועומד על כ-3.5 לידות לאישה עד תחילת שנות ה-2000 ולאחר מכן התייצב על מעל 4 לידות לאישה (Manski & Mayshar, 2003; חליחל, 2011).

שיעור הפרייון בקרב נשים חרדיות גבוה גם בהשוואה לשיעור הפרייון של נשים מוסלמיות. בעוד שיעור הפרייון של נשים חרדיות עלה בהדרגה ונותר סביב 6-7 לידות לאישה, שיעור הפרייון בקרב נשים מוסלמיות, דתיות ושאינן דתיות, חווה תמורות ניכרות מאז סוף שנות השבעים. בסוף שנות השבעים שיעור הפרייון עמד על כ-6 לידות לאישה, בדומה לזה של נשים חרדיות, אך במהלך שנות השמונים חלה ירידה ניכרת בשיעור הפרייון עד ל-4.5 לידות לאישה בסוף עשור זה. שיעור הפרייון נותר יציב יחסית עד אמצע שנות האלפיים, אך לאחר מכן חלה ירידה משמעותית נוספת ובסוף העשור הראשון של שנות ה-2000 שיעור הפרייון של נשים מוסלמיות עומד על כ-3.5 לידות לאישה (שם).

אורח החיים החרדי מעמיד את לימוד התורה כערך מרכזי. כתוצאה מכך, שיעור נרחב של גברים חרדים מקדיש את חייו ללימוד תורה ואינו משתתף בשוק העבודה במשרות שאינן קשורות לעולם זה (כמו מורים ורבנים). בשנים האחרונות, התגברה אמנם התופעה של מוסדות להשלמת השכלה לציבור החרדי, החל מסיום תיכון ועד לרכישת תואר אקדמי, אך תופעה זו נמצאת עדיין בחיתוליה ותוצאותיה עדיין אינן מורגשות מבחינה פוליטית (תמיר, 2010).

בשנת 2010 החרדים היוו כ-6 אחוזים מסך כח העבודה בגילאי 25-64. שיעור זה צפוי לגדול ל-11 אחוזים בשנת 2020, ובהתאם למגמת הגידול הדמוגרפית כיום, בשנת 2030 החרדים צפויים להיות כ-17 אחוזים מסך כח העבודה בישראל (תמיר, 2010). נכון לרבעון השלישי של 2014, שיעור ההשתתפות של גברים חרדים בגילאי העבודה עומד על כ-44 אחוזים בלבד, קצת יותר ממחצית מהממוצע של הגברים באוכלוסייה הכללית, שאינם חרדים או ערבים, העומד על כ-86 אחוזים. הנתונים אצל נשים חרדיות, מצביעים אף הם על פיגור יחסי, אך מצומצם בהרבה, כ-70 אחוזים

ביחס לכ-83 אחוזים באוכלוסייה הכללית שאינה חרדית או ערבית (גל, 2014; מזרחי סימון 2015; הלמ"ס, 2015).

שיעור הפריזון הגבוה וחוסר ההשתתפות בשוק העבודה מהווים שני גורמים מרכזיים בשיעורי העוני הגבוהים בקרב החברה החרדית. בהתאם לנתוני דו"ח ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2014 תחולת העוני של משפחות חרדיות עומדת על כ-54 אחוזים לעומת כ-19 אחוזים באוכלוסייה הכללית. חלקן של המשפחות העניות החרדיות מתוך כלל המשפחות העניות בשנת 2014 היה כ-17.5 אחוזים, זאת לעומת שיעור המשפחות החרדיות באוכלוסייה שעומד על כ-10 אחוזים. כלומר, לא רק שתחולת העוני גבוהה יותר בקרב משפחות חרדיות מאשר בקרב משפחות מקבוצות דתיות אחרות, אלא שלמשפחות חרדיות יש משקל כפול בקרב העניים ביחס לחלקן באוכלוסייה (דהן, 2007; המוסד לביטוח לאומי, 2015).

### **פוליטיקה חרדית**

מקורה של הקהילה החרדית בישראל הוא ב"יישוב הישן", הקהילה היהודית אשר גרה לאורך דורות בארץ ישראל, והתרכזה בארבע ערי הקודש - טבריה, ירושלים, צפת וחברון. במחצית הראשונה של המאה ה-20, החלו לעלות ארצה יהודים חרדים ממזרח אירופה והובילו להטרונגיות רבה בקרב האוכלוסייה החרדית כמו גם למאבקים פוליטיים פנימיים. בעוד הנהגת היישוב הישן התנגדה אידיאולוגית לציונות ולמוסדותיה ונמנעה באופן עקבי משותפות עם המוסדות הציוניים החילוניים, העלייה ממזרח אירופה הביאה עמה אוכלוסייה מתונה יותר ששיתפה פעולה עם הציונות ומוסדותיה ובכך הביאה לפגיעה במעמדה של הנהגת היישוב הישן. על רקע זה פרשה הנהגת היישוב הישן מ"אגודת ישראל" בשנת 1935 (פרידמן, 1991; רביצקי, 1993; נויברגר, 2001).

החרדיות כתפיסה שמרנית תיאולוגית, התנגדה לרעיון הציוני, וראתה בו "דחיקת הקץ" ו"מרידה באומות". כתוצאה מכך לאורך מרבית שנות היישוב ו"המדינה שבדרך" לא לקחו החרדים, המיוצגים על ידי תנועת "אגודת ישראל", חלק פעיל בהנהגת היישוב ולא היו שותפים במוסדות הפוליטיים המרכזיים שלו. אולם, לאחר מלחמת העולם השנייה אגודת ישראל תמכה במאבק על הקמת המדינה, והשתלבה פוליטית ביישוב המאורגן. תהליך ההשתלבות הגיע לשיאו עם הצטרפותה של אגודת ישראל למועצת המדינה הזמנית, לממשלה הזמנית ולחתימת נציגיה על מגילת העצמאות (שלמון, 1978; גולדשטיין, 1985; נויברגר, 2001). אלא שיש להדגיש, השתלבותם של החרדים במוסדות הפוליטיים במדינה אינה מצביעה על הזדהותם עם הרעיון הציוני ותמיכה

במדינת ישראל כמדינה יהודית אלא מהווה השלמה עם המציאות מתוך ראייה פרגמטית שמטרתה דאגה לרווחת האוכלוסייה החרדית בישראל (רביצקי, 1993).

תנועת "אגודת ישראל", שהוקמה בשנת 1912, היתה המפלגה החרדית המרכזית במערכת הפוליטית ביישוב היהודי בתקופת המנדט הבריטי ולאחר מכן במדינת ישראל עד אמצע שנות השמונים של המאה הקודמת. התנועה הורכבה מנציגים של הזרמים החסידיים והליטאיים השונים, והתנהלו בה מאבקים פנימיים, אך בסופו של דבר נשמר הייצוג המשותף. לחרדיות הספרדית לא היה ייצוג פוליטי עד אמצע שנות השמונים והאוכלוסייה הנמנית עליה פנתה לרוב לייצוג פוליטי דרך הציונות הדתית, באמצעות המפד"ל (זיכרון, 2014).

ביסוס הנהגתו של הרב שך, מנהיג הזרם הליטאי, בתחילת שנות השמונים הוביל לתמורות בפוליטיקה החרדית. ראשית, הרב שך עודד את הקמת תנועת ש"ס ב-1984 שהביאה לייצוג פוליטי של החרדיות הספרדית. שנית, הרב שך הקים את תנועת "דגל התורה" בשנת 1988 שהפכה למפלגה של הזרם החרדי-ליטאי, בעוד אגודת ישראל מייצגת את הזרמים החסידיים. המפלגות החרדיות האשכנזיות פעלו בנפרד רק בבחירות לכנסת ה-12 בשנת 1988, ומאז הן פועלות יחד תחת מפלגת "יהדות התורה", כאשר יחס הנציגות במפלגה החדשה נקבע על 60% לחסידים ו-40% לליטאים (פרידמן, 1991; זיכרון, 2014).

ניתן לבחון את הכוח הפוליטי של המפלגות השונות באמצעות מספר המנדטים שקיבלה כל אחת מהן במערכות הבחירות לאורך השנים (טבלה 1). מספר המנדטים עשוי לשקף לא רק את מידת האהדה הציבורית למפלגה אלא גם את היכולת שלה לקחת חלק מרכזי בפעילות הממשלה והכנסת לאחר הבחירות. עם זאת, יכולות כמובן להיות גם מפלגות קטנות המשמשות כ"לשון מאזניים" ומחזיקות בכוח פוליטי רב גם ללא ייצוג נרחב. מספר המנדטים שקיבלו המפלגות האשכנזיות, גם כאשר יוצגו על ידי מפלגה אחת מאוחדת וגם כשפוצלו, נשאר יציב יחסית לאורך השנים ועמד על כ-5 מנדטים. מספר המנדטים הנמוך ביותר היה 3 בבחירות לכנסת ה-11 בשנת 1984 ומספר המנדטים המרבי היה 7 בבחירות לכנסת ה-12 וה-19 בשנים 1988 ו-2013 בהתאמה. מאז כניסתה למגרש הפוליטי בשנת 1984 חוותה מפלגת ש"ס עליות ומורדות במספר חברי הכנסת שלה. כבר בבחירות הראשונות בהן השתתפה קיבלה ש"ס שישה מושבים בכנסת והפכה למפלגה החרדית הגדולה ביותר. בסוף שנות ה-90 הגיעה ש"ס לשיא כוחה הפוליטי כאשר זכתה ב-17 מנדטים בבחירות לכנסת ה-15, בין השאר לאור שיטת הבחירה הישירה שהונהגה באותן בחירות (זיכרון, 2014). ניכר כי כניסתה של ש"ס למערכת הפוליטית לא גרעה מכוחן של המפלגות החרדיות האשכנזיות, מכיוון שהיא אינה מתחרה איתן על אותו ציבור בוחרים.

עד סוף שנות ה-70 אגודת ישראל כמעט ולא הייתה שותפה לקואליציה, בשל הקושי לשתף פעולה עם ממשלות השמאל של מפא"י ולאחר מכן של המערך. היוצא מן הכלל הן ממשלת העם הזמנית והממשלה שכינה בתקופת הכנסת הראשונה, בהן השתתפה אגודת ישראל, כחלק מהמאמץ הלאומי של הקמת המדינה ומלחמת העצמאות. ה"מהפך" בשנת 1977 שינה את התמונה לא רק מבחינת יחסי הכוחות של ימין-שמאל אלא הביא גם להשתלבות מתמשכת של המפלגות החרדיות בממשלות ישראל בעשורים שלאחר מכן. מאז סוף שנות ה-70 ועד היום (הכנסת ה-20) היו רק שתי ממשלות בהן לא הייתה נציגות לאף אחת מהמפלגות החרדיות. הראשונה היא ממשלת שרון השנייה (2003-2006) בה הייתה חברה גם מפלגת "שינוי" בראשות יוסף (טומי) לפיד, שהתנגדה לכל שיתוף פעולה עם החרדים, ובעיקר עם ש"ס. בשנת האחרונה של ממשלת שרון השנייה, לאחר פרישתה של "שינוי", הצטרפה יהדות התורה לקואליציה. השנייה היא ממשלת נתניהו השלישית (2013-2015) בה הייתה שותפה מפלגת "יש עתיד" בראשות אייר לפיד, בנו של יוסף לפיד, שהתנגדה גם היא לישיבה משותפת עם החרדים. בנוסף, ש"ס התחילה כשותפה בממשלת רבין השנייה (1992-1995) אך פרשה ממנה בספטמבר 1993.

הטענה הרווחת בציבור ובמחקר היא כי המפלגות החרדיות דואגות בעיקר לאינטרסים הסקטוריאליים שלהן, וכי הן פועלות להפניית משאבים לאוכלוסייה אותה הן מייצגות. כך עולה פעמים רבות הטענה כי החרדים מפנים תקציבים רבים לרשתות החינוך הייחודיות שלהם ולתמיכה באברכים הלומדים בישיבות הגבוהות ומנועים מלעבוד בכדי לקבל פטור מגיוס. אולם, טענות אלה לא בוססו במחקר אמפירי, ואף נשללו בעבודת הדוקטורט של ליפשיץ שהראתה כי לא רק שהחרדים אינם מגדילים את תקציבי החינוך שלהם אלא שבשנים שהם היו שותפים בקואליציה תקציבי החינוך של המוסדות החרדיים אף היו במגמת ירידה (ליפשיץ, 2011). גם הטענה כי חוסר ההשתתפות של האוכלוסייה החרדית בשוק העבודה והעדר השוויון בנטל חברתי והכלכלי תורמת לפגיעה במדיניות הרווחה הועלתה מספר פעמים, אך היא טרם נחקרה לעומק (דורון, 2004; דהן וחזן, 2012).

טבלה 1: מספר המנדטים שקיבלו המפלגות החרדיות ושותפותן בקואליציה, 1977-2015

ש"ס	יהדות התורה (אגודת ישראל ודגל התורה)		מספר ממשלה	מספר הכנסת	שנת בחירות	
	מנדטים	קואליציה				
קואליציה						
-	-	כ	5	18	9	1977
-	-	כ	4	<sup>3</sup> 19-20	10	1981
כ	4	כ	3	<sup>4</sup> 21-22	11	1984
כ	6	כ	7	<sup>5</sup> 23-24	12	1988
כ (פרשה בספטמבר 1993)	6	ל	4	<sup>6</sup> 25-26	13	1992
כ	10	כ	4	27	14	1996 <sup>7</sup>
כ	17	כ (פרשה לאחר 3 חודשים <sup>8</sup> )	5	28	15	1999
כ	17	כ	5	<sup>9</sup> 29		
ל	11	ל (הצטרפה ביולי 2005)	5	30	16	2003
	12	ל	6	31	17	2006
	11	כ	5	32	18	2009
	11	ל	7	33	19	2013
	7	כ	6	34	20	2015

<sup>3</sup> הממשלה ה-20: לאחר התפטרותו של מנחם בגין.

<sup>4</sup> הממשלה ה-21-22: ממשלת האחדות. הממשלה שמרה על הרכב דומה ואותן סיעות, אך ראשות הממשלה עברה ברוטציה בין יצחק שמיר לשמעון פרס.

<sup>5</sup> הממשלה ה-24: ממשלת שמיר החדשה לאחר "התרגיל המסריח" וחוסר ההצלחה של שמעון פרס להרכיב ממשלה בראשותו.

<sup>6</sup> הממשלה ה-26: ממשלת מעבר בראשות שמעון פרס, לאחר רצח ראש הממשלה יצחק רבין (נובמבר 1995-מאי 1996).

<sup>7</sup> משנת 1996 ועד שנת 2002 נהגה בישראל שיטת הבחירה הישירה, בה פוצלו הבחירות לכנסת ולראשות הממשלה.

<sup>8</sup> בעקבות פרשת העברת ה"משחן" בשבת (ספטמבר 1999).

<sup>9</sup> הממשלה ה-29: בראשות אריאל שרון, לאחר התפטרותו של אהוד ברק וקיום בחירות ישירות לראשות הממשלה.

### 3. שאלת המחקר

למרות המחקר המקיף אודות הגורמים השונים המשפיעים על מדיניות רווחה, המקרה הישראלי נותר ללא הסבר מספק. כפי שראינו לעיל הועלו השערות שונות לגבי האופן בו מתעצבת מדיניות רווחה בישראל ואף בוצעו מספר מחקרים ראשוניים, אך קיים מחסור בניתוח כמותי שיטתי של התפתחות מדינת הרווחה בישראל. עבודה זו מבקשת לצעוד צעד נוסף כדי לחזק את המחקר בתחום זה.

שאלת המחקר היא האם הכוח הפוליטי של החרדים משפיע על מדיניות רווחה בישראל, וכיצד השפעה זו באה לידי ביטוי? שאלת המחקר הבסיסית נחלקת למספר שאלות משנה:

- האם קיים הבדל בהשפעה על מדיניות הרווחה בין המפלגות החרדיות השונות (אשכנזים/מזרחים)?
- האם השפעת החרדים משתנה בהתאם למפלגת השלטון (ימין/שמאל)?
- כיצד המאפיינים הייחודיים של החברה החרדית והשינויים שמתרחשים בה באים לידי ביטוי בהשפעת המפלגות החרדיות על מדיניות הרווחה?

#### 4. מתודולוגיה ונתונים

##### שיטת המחקר - רגרסיה ליניארית

אחת הדרכים המקובלות לבחינת שינויים במדיניות רווחה היא השוואה בין מדינות שונות על פני מספר שנים (נתוני פאנל). כפי שהוצג בסקירת הספרות מסקנות המחקרים הללו מגוונות ואינן מספקות הסבר אחיד לשינויים החלים במדיניות רווחה. מבחינה אקונומטרית קיימת חשיבות לנתונים מגוונים על מדינות ותקופות שונות בכדי שניתן יהיה לפקח על משתנים בלתי נצפים שניתן לשער כי הם קבועים במדינה או בתקופה מסוימת (country/time fixed effects) וכך לפתור את בעיית האנדוגניות שעשויה להתקיים במודל. אפשרות אחרת היא למצוא משתנה עזר תקף למשתנה הבלתי-תלוי הנבדק במחקר, כך שיתקיים מתאם בין שני המשתנים אך ניתן יהיה להצדיק את העובדה שאין מתאם בין משתנה העזר לטעות במשוואת הרגרסיה. בהעדר שתי האפשרויות האלה קיים חשש לאנדוגניות במודל אותו אומדים. כלומר, יתכן כי קיימים משתנים אחרים שהושמטו מהמודל המתואמים עם המשתנה המסביר הנחקר שמביאים להטיה של התוצאות.

מחקר זה מבקש לבחון את השפעתו של משתנה מסביר חדש, שלא נעשה בו שימוש במחקר עד היום, על מדיניות הרווחה – כוח פוליטי של מיעוטים. המקרה הייחודי של אוכלוסיית מיעוט בעלת כוח פוליטי רב, כמו זה המתקיים במקרה הישראלי של המפלגות החרדיות, מספק אמנם בסיס לבחינת משתנה זה, אך אינו מאפשר את קיומם של התנאים למחקר השוואתי. בנוסף, לא נמצא משתנה עזר מתאים שיחליף את המשתנה הישיר שנבחר לתאר את כוחן הפוליטי של המפלגות החרדיות שיתואר בהמשך. האפשרות המרכזית הקיימת במצב כזה בכדי להתגבר על בעיית האנדוגניות היא לפקח על מספר רב של משתני בקרה. למרות ששיטה זו אינה פותרת בצורה הטובה ביותר את הבעיה, היא עדיין עשויה לסייע בהקטנת ההטיה ובהצדקת תוצאות האמידה. משתני הבקרה בהם נעשה שימוש במחקר זה נבחרו בהתאם לתיאוריות השונות שהוצגו לעיל ועל בסיס משתני בקרה בהם נעשה שימוש במחקרים קודמים, ככל שניתן היה להשיג את הנתונים הדרושים לשם כך.

נוסף על כך, נעשה שימוש בשני מודלים אקונומטריים שעשויים לסייע גם הם בפתרון בעיית האנדוגניות. המודל הראשון, הוא מודל (FE) Fixed Effects, שבהקשר של המחקר הנוכחי בחן את האפקטים הקבועים שעשויים להיות בשנים בהן פעלה ממשלה מסוימת. ההנחה היא שפעילותה של הממשלה כוללת מרכיבים קבועים יחסית, כמו למשל הרכב הסיעות הפועלות בה,

עקרונות המוסכמים על המפלגות החברות בה ויכולת לקדם מדיניות רב-שנתית ברוח עקרונות אלה. פיקוח על זהות הממשלה ויצירת אפשרות למתאם בין תצפיות שונות השייכות אליה יכולים, לפחות באופן חלקי, להקטין את בעיית האנדוגניות.

מודל שני הוא מודל *Seemingly Unrelated Regression (SUR)*, בו משוואות שונות בהן קיימים משתנים מסבירים דומים או זהים נאמדות במשותף, כך שניתן ליצור מתאם בין ה"טעויות" (המרכיב הלא מוסבר) שלהן. במודל זה נעשה שימוש בעיקר במחקרים מיקרו-כלכליים, למשל לצורך אמידת משוואות ביקוש והיצע. העובדה שבמחקר הנוכחי נבחנים שינויים בשני ענפים שונים במדיניות הרווחה בישראל, מאפשרת לאמוד את שתי המשוואות במשותף וכך לנטרל, שוב לפחות באופן חלקי, את ההשפעה שעשויה להיות לגורמים הבלתי נצפים שאינם כלולים במודל. שימוש במודל זה בתחום הקרוב לנושא מחקר זה נעשה למשל במחקרים שבדקו השפעה של הטרוגניות חברתית על צמיחה (Alesina & La Ferrara, 2004).

הכללת משתני בקרה רבים, יחד עם השימוש בשיטות האקונומטריות שתוארו לעיל, מצדיקים את התקפות (הסטטיסטית) של תוצאות המחקר. בסופו של דבר מחקר זה מהווה ניסיון ראשון להכניס משתנה של עוצמה פוליטית לשדה המחקר של הגורמים המשפיעים על מדיניות רווחה, ועל אף הקושי הסטטיסטי הקיים באמידת מודל זה, תוצאותיו יכולות לשמש כקריאת כיוון למחקר עתידי רחב יותר.

## נתונים

המחקר בוחן שינויים במדיניות הרווחה בישראל על פני 35 שנה (1980-2015). תחילת תקופת המחקר נבחרה לשנה בה התייצבו התנאים השונים לזכאות לגמלאות הנבדקות במחקר זה. בוצעו בדיקות רגישות שהעלו כי לנקודת תחילת המחקר אין השפעה רבה על תוצאות הרגרסיות, אם כי ככל שטווח השנים קטן מובהקות התוצאות יורדת לאור המדגם הקטן. סוף תקופת המחקר נבחרה מתוך רצון להציג מידע עדכני על מדיניות הרווחה בישראל. לא ניתן היה לבצע את המחקר ללא הניסוי הטבעי שזימנו שתי הממשלות בהן כיהנו כשרים לפיד האב ולפיד הבן, בהן כל המפלגות החרדיות נותרו מחוץ לקואליציה.

המחקר כולל מגוון רחב של משתנים, חלקם נלקחו מתוך בסיסי נתונים קיימים וחלקם חושבו או פותחו לצורך מחקר זה. בחלק מהרגרסיות המשתנים נבדקו בפיגור של תקופה אחת, מתוך הנחה ששינויים במדיניות בכלל ורווחה בפרט המתרחשים בתקופה  $t$  מושפעים מהחלטות שהתקבלו בתקופה  $t-1$  (Allan & Scruggs 2004). באופן דומה סביר להניח כי לפחות חלק



מההחלטות שמקדמת הקואליציה מתבססות על נתוני המשק בתקופה הקודמת ולא בתקופה הנוכחית. כך למשל, עולה ההשערה כי דמי אבטלה יושפעו יותר ממצב המשק בתקופות קודמות לאור הניסיון לתת מענה לתופעה של עלייה או ירידה באבטלה במשק, ופחות ממצב המשק כאשר ההחלטה מתקבלת. לעומת זאת, קצבאות ילדים צפויות להיות מושפעות פחות מנתוני שוק העבודה של המשק לאור העובדה שהן ניתנות בלי קשר לתפקוד הפרט בשוק העבודה.

בכדי לענות על שאלת המחקר יש לאפיין משתנים מוסברים המבטאים שינויים במדיניות רווחה ולהגדיר משתנה מסביר המייצג את הכוח הפוליטי של המפלגות החרדיות. בחלק זה אציג את האופן בו נבחרו המשתנים השונים, כיצד הם חושבו, ומהי שיטת האמידה הסטטיסטית. בנוסף אתייחס למגבלות השונות הנובעות מבחירות אלה וכיצד הן משפיעות על הסקת מסקנות המחקר.

### **מדידת שינויים במדיניות רווחה**

במחקר העוסק במדיניות רווחה משתמשים לעתים קרובות במשתנה מוסבר פשוט יחסית – שיעור ההוצאות החברתיות מתוך סך התוצר במדינה. בכדי לאפשר השוואה למחקרים קודמים בתחום, חושב משתנה זה עבור ישראל באמצעות שילוב בין נתוני המוסד לביטוח לאומי על סך תשלומי הגמלאות (במחירים שוטפים) של המוסד לפי ענף,<sup>10</sup> לבין נתוני התמ"ג (תוצר מקומי גולמי, במחירים שוטפים) שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. משתנה זה אמנם קל יחסית לחישוב אך אינו משמש כמדד טוב לשינויים במדיניות הרווחה ממספר סיבות. ראשית, תשלומי הגמלאות מושפעים במידה רבה לא רק ממדיניות הרווחה אלא מהמצב הכלכלי-חברתי הקיים במשק. כך למשל, תקופה של אבטלה גבוהה או גל עלייה עשויים להצביע על עלייה ניכרת בתשלומי הגמלאות גם אם המדיניות לא השתנתה. בנוסף, הסתכלות על כלל תשלומי הגמלאות כמקשה אחת אינה מאפשרת להבחין בשינויים פנימיים הנובעים ממדיניות ספציפית עבור כל אחד מענפי הביטוח.

סיבות אלה ואחרות הביאו לניסיון לבדוק באופן מעמיק יותר את השינויים במדיניות הרווחה. מדד הדה-קומודיפיקציה של אספינג-אנדרסן (1990), שתיאר קריטריונים שונים לבחינת מדיניות רווחה ספציפית, מהווה עד היום מקור להשוואה בניסיון לפתח מדדים שייצגו מדיניות רווחה בתחומים שונים (Botero et al., 2003; Allan & Scruggs, 2004;2006; Scruggs, 2006). בין הקריטריונים המרכזיים מהם בנויים מדדים אלה ניתן למנות את משך הזכאות לגמלה, שיעור

<sup>10</sup> ענפי הביטוח כוללים את תשעת הענפים הבאים: זיקנה ושאיירים, סיעוד, הבטחת הכנסה, ילדים, אימהות ומזונות, נכות כללית, נפגעי עבודה איבה ואסירי ציון, אבטלה ומילואים. במחקר זה הושמטו הנתונים אודות תשלומי מילואים מכיוון שאינם מהווים תשלום "רווחה".

התחלופה של הגמלה ביחס לשכר הקודם של המבוטח והגבלות על קבלת הגמלה דוגמת מבחני הכנסה. אספינג-אנדרסן מציין כי בחינה נפרדת של כל סוג גמלה מאפשרת זיהוי של מעברים בין משטרי רווחה שונים, כיוון שכל גמלה מתאימה למשטר רווחה אחר. כך למשל, דמי אבטלה קשורים לרוב באופן ישיר לפעילות הפרט בשוק העבודה ובכך משמרים את התלות בין רווחה לעבודה. לעומתם, קצבאות אוניברסליות, כמו קצבאות ילדים וזיקנה, מחלישות את הקשר הזה ובכך תורמות לתהליך הדה-קומודיפיקציה שמאפיין בעיקר משטרי רווחה סוציאל דמוקרטיים. בחינת התפתחותה של גמלה מסוימת עשויה להצביע על מעבר ממשטר רווחה אחד לאחר על ידי זיהוי הקריטריונים שמגבירים או מחלישים את התלות של הפרט בזהותו כעובד. במדדים כאלה יש חשיבות רבה למשקלות הניתנות לכל אחד מהקריטריונים. במחקר זה יבוצעו בדיקות רגישות למדדים על ידי שינוי המשקלות ויתמקד בשני ענפים מרכזיים- קצבאות ילדים ודמי אבטלה.

מדד הדה-קומודיפיקציה שפיתח אספינג-אנדרסן מבוסס על שלוש תכניות רווחה מרכזיות- ביטוח אבטלה, קצבאות זיקנה, וקצבת מחלה (נכות). מחקרים אחרים ביקשו להרחיב את המדד גם לתכניות אחרות, אך עיקר המאמץ המחקרי נותר סביב שלוש התכניות המרכזיות שהציע אספינג-אנדרסן. בישראל פותח מדד המתאר את השינויים שחלו בדמי אבטלה בין השנים 2002-1975 על ידי גל (2004). המדד נבנה על בסיס של שלושת הקריטריונים הבסיסיים שהציע אספינג-אנדרסן, שיעור ההחלפה של הקצבה ביחס לשכר הממוצע במשק, משך הזכאות לקבלת הקצבה ותקופת האכשרה הנדרשת על מנת להיות זכאי לקצבה. לצורך המחקר הנוכחי בוצע תיקוף של מדד האבטלה של גל, הן מבחינת התקופה, הן מבחינת הקריטריונים שנכללו בו. ראשית, המדד חושב עבור השנים 2003-2015. שנית, נוספו מספר תת-קריטריונים שנועדו לשפר את האופן בו המדד מכמת את שינויי המדיניות שנעשו בענף זה, כך שעבור כל קריטריון נוצרה אבחנה בין גילאים שונים ונבחנה התייחסות לכללים החלים על חיילים משוחררים. המדד נבנה כך שכלל שערכו בשנה t גבוה יותר כך גמלת האבטלה בשנה זו הייתה גבוהה יותר. תיאור מפורט של התפתחות תכנית ביטוח אבטלה בישראל נמצא בנספח א. הקריטריונים הנכללים במדד ואופן החישוב שלו נמצאים אצל גל (2004) ובנספח ב.

בכדי להשוות בין ענפים שונים של מדיניות הרווחה בישראל, במסגרת עבודה זו פותח מדד חדש עבור התפתחות קצבאות הילדים בין השנים 1980-2015. קצבאות הילדים מהוות מרכיב חשוב בביטוח הסוציאלי בישראל, כמו גם במדינות אחרות, אך עד היום לא נבנה מדד מקיף שיתאר את השינויים החלים בהן. קצבת ילדים היא לרוב תכנית רווחה פשוטה יחסית מבחינת המבנה שלה והתנאים לקבלתה, אך למרות זאת היא כוללת מספר גורמים ששקלול שלהם עשוי

להביא להבנה טובה יותר של התפתחות הקצבה. הגורמים שנכללו במדד קצבאות הילדים הם רמת הגמלה לפי מספרו הסידורי של הילד במשפחה, ומידת האוניברסליות שלה שנבחנה דרך שני פרמטרים: התנית הזכאות לגמלה או חלק ממנה בשירות צבאי (ק"צ) ו/או מבחני הכנסה. המדד בנוי כך שככל שערכו בשנה t גבוה יותר כך קצבת הילדים בשנה זו הייתה נדיבה יותר. תיאור מפורט של התפתחות קצבאות הילדים בישראל נמצא בנספח א. הסבר על הקריטריונים שנכללו במדד ודרך החישוב שלו נמצאים בנספח ב.

סוגיה מתודולוגית נוספת היא אופן השימוש במשתנים המוסברים כאשר רוצים לבדוק השפעה של משתנים שונים עליהם. אפשרות אחת היא למדוד את המשתנה בצורתו הבסיסית, כלומר את ערך המדד בכל שנה. עם זאת, מכיוון שמטרת המחקר היא לבדוק את השינוי שחל במדיניות, יש להציג את שיעור השינוי השנתי של המדד ולא את הערך המספרי שלו. שיעור השינוי מאפשר לזהות בצורה טובה יותר את רמת ההשפעה של המשתנים המסבירים, כך שמשמעות מקדמי הרגרסיה היא כיצד משפיע משתנה מסוים על השינוי במדד. מכיוון שהמדד עצמו אינו מספר בעל משמעות כלשהי, בניגוד לערך כספי, לשיעור השינוי יש משמעות רבה יותר.

מחקרים קודמים בישראל בדקו את השינויים שחלו בקצבאות השונות אך לא ניסו לבנות מדד כמותי שיתאר את השינויים האלה (אסיסקוביץ, 2006), או שהסתפקו בבניית מדד כמותי בלבד ללא שימוש מחקרי נוסף (גל, 2004). מחקרים אלה אמנם מתארים באופן מפורט את השינויים שחלו בגמלאות אך אין בהם די כדי להסיק באופן רחב יותר על הגורמים שהביאו לשינויים. מחקר כמותי הבוחן שינוי במדד על פני זמן עשוי לתת אינדיקציה, לפחות ראשונית, על הגורמים המשפיעים על שינויים במדיניות רווחה, אותה ניתן יהיה לבחון גם בתקופות הבאות ובהשוואה למדינות אחרות. לסיכום, מחקר זה בוחן את שיעור השינוי השנתי של שני המשתנים הבאים, בנוסף על שיעור השינוי השנתי בחלק הוצאות הרווחה בתמ"ג (SE):

א.  $\Delta UE_t$  - שיעור השינוי במדד ביטוח אבטלה- על בסיס המדד של גל (2004). בעבודה זו תוקף המדד עד לשנת 2015 והורחב על ידי הכללת קריטריונים נוספים. המשתנה מחשב את שיעור השינוי השנתי של המדד ביחס לשנה הקודמת:

$$\Delta UE_t = \frac{UE_t - UE_{t-1}}{UE_{t-1}}$$

ב.  $\Delta CH_t$  - שיעור השינוי במדד קצבאות ילדים- מתודולוגיה דומה לזו של גל (2004) שימשה לבניית מדד חדש שמשקלל את ההתפתחויות השונות שנעשו במהלך השנים בקצבאות

הילדים. בדומה למשתנה המסביר של מדד ביטוח אבטלה, גם משתנה זה מציין את שיעור השינוי השנתי של המדד.

### **משתנה מסביר - כוח פוליטי של חרדים**

חלק ניכר מהמחקר שעסק בהשפעת הפוליטיקה על שינויים במדינת הרווחה התייחס לחלוקה הקלאסית בין מפלגות ימין ומפלגות שמאל. עם זאת, האופן בו נמדדה חלוקה זו משתנה בין המחקרים השונים. השיטה הבסיסית ביותר למדידת כוח פוליטי של מפלגה היא דרך משתנה בינארי המתייחס לשאלה האם אותה מפלגה הייתה שותפה לקואליציה או לא. כך ניתן לסווג ממשלות כממשלות "שמאל" או "ימין" לפי האידיאולוגיה של המפלגה העומדת בראש הקואליציה (Amable, Gatti & Schumacher, 2006). מחקרים אחרים ביקשו לבחון באופן מורכב יותר את הזהות המפלגתית ועשו זאת במספר דרכים. דרך אחת היא למדוד את אחוז השרים בממשלה המזוהים עם אידיאולוגיה מסוימת (Allan & Scruggs, 2004). דרך שניה היא לקחת את שיעור חברי הפרלמנט מתוך סך חברי הפרלמנט של הקואליציה המזוהים עם אידיאולוגיה מסוימת (Iversen & Stephens, 2008). דרך שלישית וחדשה יחסית היא לבחון את האידיאולוגיה של הקואליציה על בסיס משקלות לכל אחת מן המפלגות המרכיבות אותה (Amable, Gatti & Schumacher, 2006).

במחקר זה נבחרה האפשרות הפשוטה של משתנה בינארי (*haredi*) המקבל את הערך 1 אם מפלגה חרדית הייתה שותפה לקואליציה, או 0 אחרת. משתנה זה הוגדר בארבע דרכים בהתאם לזהות המפלגות החרדיות שהיו חלק מהקואליציה בשנה מסוימת על פי תיאור הממשלות השונות באתר הכנסת. דרך ראשונה מתייחסת למצב בו רק המפלגות החרדיות האשכנזיות היו בקואליציה. השנייה מתייחסת למצב בו רק ש"ס הייתה בקואליציה. דרך שלישית מזהה קואליציה שיש בה חרדים כאשר גם החרדים האשכנזים וגם החרדים הספרדים היו בקואליציה. לבסוף, נבחן משתנה שזיהה נוכחות חרדית בקואליציה ללא אפיון עדתי, כאשר לפחות מפלגה חרדית אחת, אשכנזית או ספרדית, הייתה בקואליציה.

הבחירה במשתנה בינארי נבעה ממספר סיבות: ראשית, כפי שתואר לעיל, מספר חברי הכנסת של המפלגות האשכנזיות נשאר יציב יחסית לאורך הכנסות השונות. שנית, קיים קושי משמעותי להגדיר את גודל הקואליציה לאור שינויים תכופים בהרכב המפלגות השותפות בה, כך ששימוש במשתנה מסביר של שיעור חברי כנסת חרדים מהקואליציה אינו ישים. שלישית, מפלגת יהדות התורה נמנעה מלמנות שרים מקרב חבריה, מתוך עקרונות דתיים, כך ששימוש בשיעור השרים

החרדים אינו מתאים במקרה זה.<sup>11</sup> רביעית, הטענה הבסיסית הנטענת במחקר זה היא שהכוח הפוליטי של המיעוט טמון בעצם הימצאותו בתוך הקואליציה וביכולתו להשפיע על המדיניות שנוקטת הממשלה. אמנם יש חשיבות גם לחלק היחסי של המיעוט בתוך קואליציה כזו, אך ההבדל המהותי הוא בין מצב בו המיעוט הוא חלק מהשלטון לבין מצב בו הוא נותר בחוץ.

### משתני בקרה

כאמור לעיל, בשדה המחקר נהוג להתייחס למשתנים שונים המשפיעים על מדיניות רווחה. בכדי לבדוד ככל הניתן את השפעת המשתנה המסביר הנבדק במחקר זה, הוכללו מספר משתני בקרה במשוואת הרגרסיה:

- א.  $UE\_rate$ : שיעור האבטלה השנתי, על פי נתוני בנק ישראל.
- ב.  $R-L-M$ : ממשלת ימין/שמאל/אחדות (בהתאמה) – משתני דמי לשלושת סוגי הממשלות הקיימים בישראל. ממשלת ימין ( $R$ ) הוגדרה כממשלה שבראשה עומד נציג "הליכוד" ושלא היו שותפות בה מפלגות שמאל. ממשלת שמאל ( $L$ ) הוגדרה כממשלה שבראשה עומד נציג מפלגת "העבודה", או ממשלה שכל הסיעות החברות בה הן מפלגות מרכז-שמאל. ממשלת אחדות ( $M$ ) הוגדרה כממשלה שהורכבה במשותף על ידי הליכוד והעבודה, או כאשר הורכבה על ידי מפלגה אחרת בשיתוף מפלגות הן מימין, הן משמאל. בהרצת הרגרסיה נכללו כל פעם שניים מתוך שלושת המשתנים, כך שהמשתנה השלישי מהווה את הבסיס להשוואה ביניהם. הורצו מספר רגרסיות בהן נכללו כל פעם שני משתנים אחרים מתוך השלושה ולא היתה לכך השפעה רבה על אמידת המקדמים של משתנים אחרים.
- ג.  $LF$ : שיעור ההשתתפות בשוק העבודה (כוח העבודה האזרחי מתוך אוכלוסיית בני 15-64) על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- ד.  $GRW$ : שיעור צמיחה שנתי של התוצר, על פי נתוני בנק ישראל.
- ה.  $OLDPOP$ : שיעור בני 65 ומעלה מכלל האוכלוסייה, לפי נתוני הלמ"ס.
- ו.  $CHPOP$ : שיעור בני 0-14 מכלל האוכלוסייה, לפי נתוני הלמ"ס.

<sup>11</sup> פסק דין של בג"ץ מיום 23.8.2015 (בג"ץ 3132/15) שינה מצב זה משום שהוצא צו המבטל את התוקף של מוסד "סגן שר במעמד שר" הפסיקה של בג"ץ היא הוצאת הצו. בעקבות פסיקת בג"ץ מונה ח"כ ליצמן מיהדות התורה לשר הבריאות.

ז.  $FRAC\_P$ : מדד פיצול לפי גודל המפלגות בכנסת. על פי הנוסחה המקובלת למדד זה, ראה הערה 2.

ח.  $OPEN$ : אומדן לפתיחות למסחר – סכום הייצוא והייבוא כאחוז מהתמ"ג. זהו המשתנה המקובל במחקר לאומדן של פתיחות למסחר. אמנם קיימים מדדים מורכבים יותר, אך משתנה זה מספיק לצרכי מחקר זה משום שהוא משקף את תזת הגלובליזציה כפי שהוצגה בחלק התיאורטי. ככל ששיעור הייצוא והייבוא מהתמ"ג גבוה יותר כך המשק פתוח יותר למסחר וחשוף יותר להשפעות גלובליות.

## 5. תוצאות ודיון

בפרק זה יוצגו תוצאות המחקר בהתאם למתודולוגיה שתוארה לעיל. בשלב ראשון יובאו נתונים סטטיסטיים מרכזיים של המשתנים השונים ויוצגו גרפים מהם עולה כיוון אפשרי לאישוש השערת המחקר. בשלב שני יפורטו מבחני רגרסיה שונים לבדיקה אקונומטרית של שאלת המחקר. בשלב שלישי יתבצע ניתוח של התוצאות השונות לאור שאלת המחקר ובהשוואה לתוצאות מחקרים אחרים בתחום.

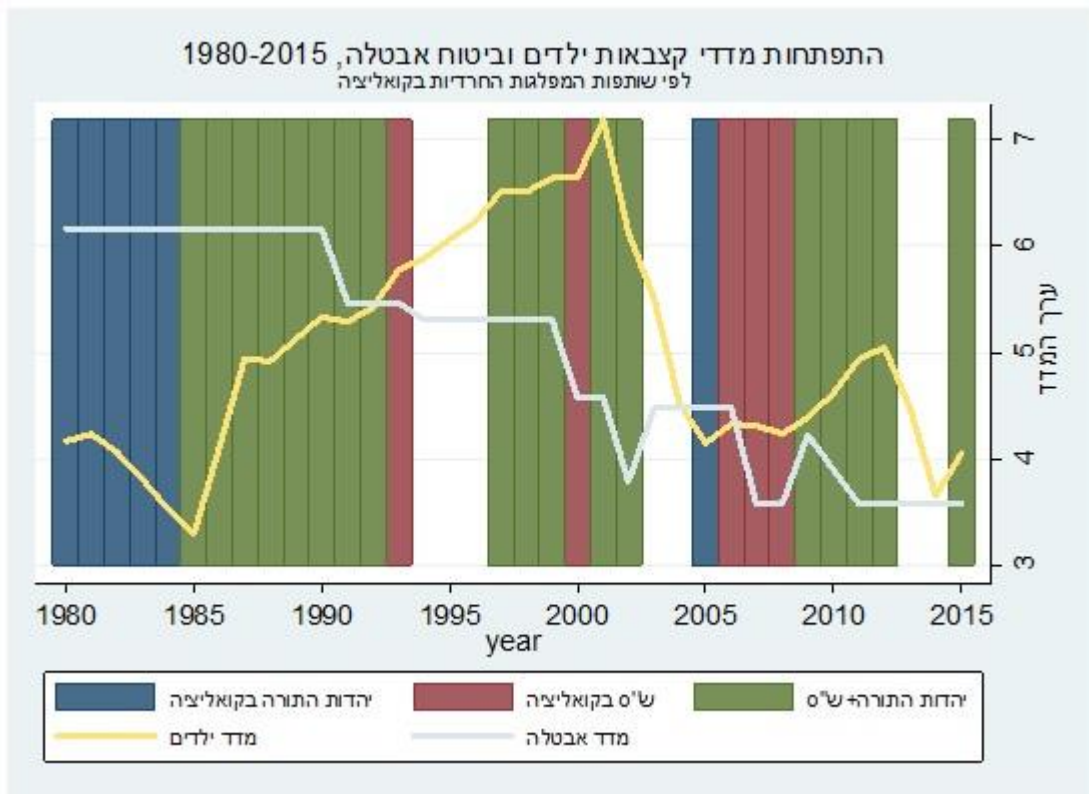
### סטטיסטיקה תיאורית

#### גרפים

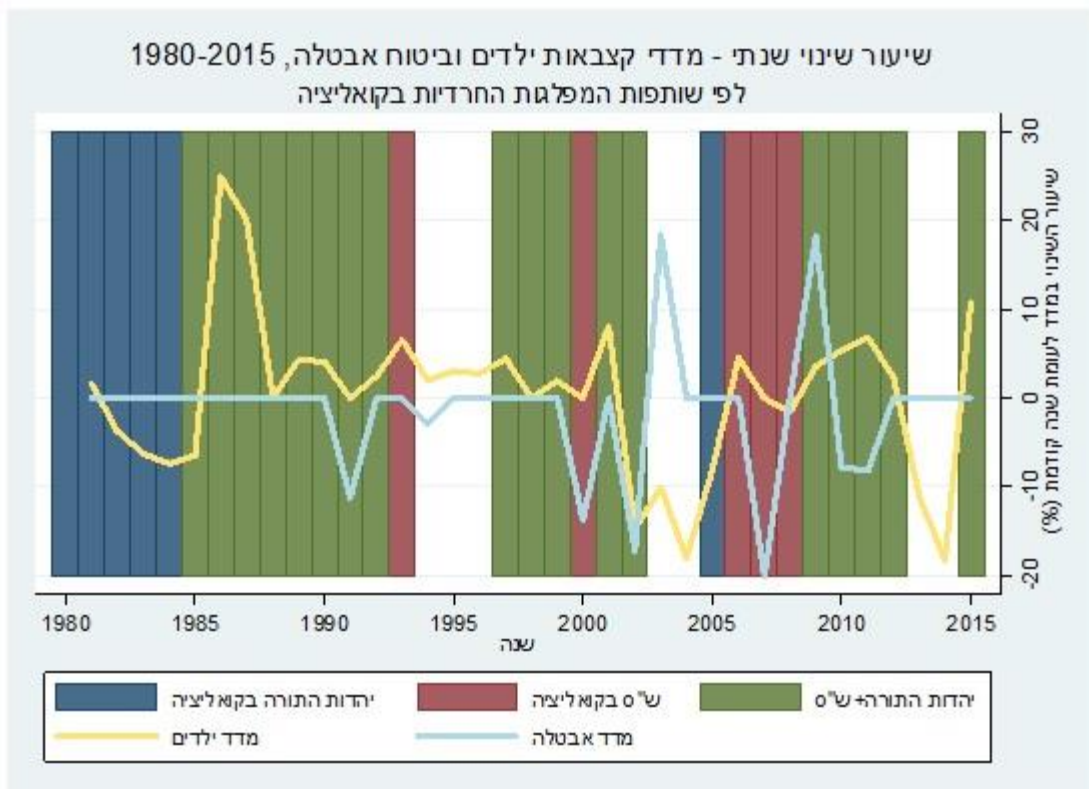
שני התרשימים הבאים מציגים את התפתחותם של שני סוגי הקצבאות תוך התייחסות לשותפות המפלגות החרדיות בקואליציה. התרשים הראשון מציג את ערך המדד של שתי הקצבאות בכל שנה והתרשים השני מציג את השינוי השנתי בכל אחד מן המדדים. גרפים נוספים, שיוצגו בהמשך, משווים בין המדדים לפי המשקלות שניתנו לכל קריטריון מהם הם מורכבים.

מהתרשים הראשון עולה שעד תחילת שנות ה-2000 הייתה מגמה ברורה של עלייה במדד קצבאות הילדים וירידה במדד ביטוח אבטלה. בנוסף, ניתן לראות כי במהלך שנים אלו שתי הקצבאות התאפיינו בתקופות ארוכות יחסית של היעדר שינויים משמעותיים. העלייה ההדרגתית במדד קצבאות הילדים במהלך שנות ה-90 נובעת ברובה מהביטול ההדרגתי של קצבת יוצאי צבא (ק"י"צ) שנקבע בתחילת עשור זה. מגמת העלייה במדד קצבאות הילדים נפסקה בתחילת שנות ה-2000 והשינויים הפכו לתנודתיים יותר, בהתאם לשותפות או חוסר השותפות של המפלגות החרדיות בממשלה. הממשלות בהן כיהנו לפיד האב ולפיד הבן (2003-2005 ו-2013-2015 בהתאמה), ללא ייצוג חרדי בממשלה, התאפיינו בקיצוצים נרחבים בקצבאות הילדים. עם זאת, ירידת מדד קצבאות הילדים החלה עוד בתקופת ממשלת שרון הראשונה (2001-2003), בעיקר כתגובת נגד ל"חוק הפרט" שנחקק בסוף שנת 2001. בשנים בהן המפלגות החרדיות היו שותפות לממשלה חלה עלייה במדד קצבאות הילדים, אך הקצבאות לא חזרו לרמתן מלפני הקיצוצים. במקביל לירידה במדד קצבאות הילדים, חלה עלייה מסוימת במדד ביטוח אבטלה בשנת 2003, לראשונה בכל תקופת המחקר. העלייה הנוספת במדד זה שנצפתה בתקופת המחקר התרחשה בשנת 2009 והיא נובעת משינויים זמניים שנערכו כתוצאה מהמשבר הכלכלי העולמי והשפעתו על הכלכלה הישראלית.

**תרשים 1: התפתחות מדדי קצבאות ילדים וביטוח אבטלה**



**תרשים 2: שיעור שינוי שנתי של מדדי ילדים ואבטלה**

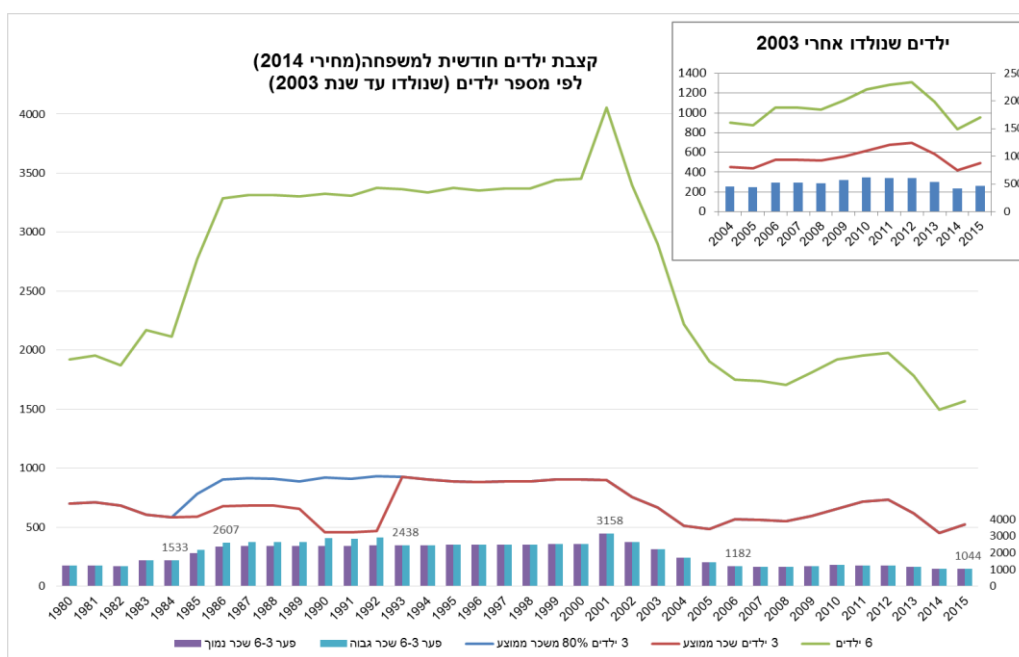




תרשימים 3-4 מציגים את התפתחות הקצבאות על ידי חישוב כמותי שנותן משמעות כלכלית אינטואיטיבית יותר לשינויים שחלו בהן. תרשים 3 מציג את קצבת הילדים החדשית (במחירי 2014) שקיבלה משפחה בכל אחת מהשנים 1980-2015 לפי מספר הילדים ושיעור ההכנסה מהשכר הממוצע (כולל קי"צ). כפי שניתן לראות מהתרשים, קצבת הילדים החדשית שקיבלו משפחות עם שישה ילדים עמדה על כ-2000 ש"ח בתחילת שנות ה-80, עלתה בחדות לכ-3,300 ש"ח באמצע שנות ה-80 ונשארה ברמה דומה עד תחילת שנות ה-2000. בשנת 2001 הגיעה הקצבה לשיא של מעל 4,000 ש"ח, ולאחר מכן ירדה בחדות עד שנת 2007 לכ-1,700 ש"ח. בשנים 2009-2012 סכום הקצבה עלה עד לרמה של כמעט 2,000 ש"ח לחודש, ובשנים 2013-2014 ירידה נוספת הביאה את קצבת הילדים של משפחות גדולות לשפל של כ-1,500 ש"ח לחודש. בשנת 2015, עם תחילת כהונתה של הממשלה ה-20, סכום הקצבה החל שוב לעלות.

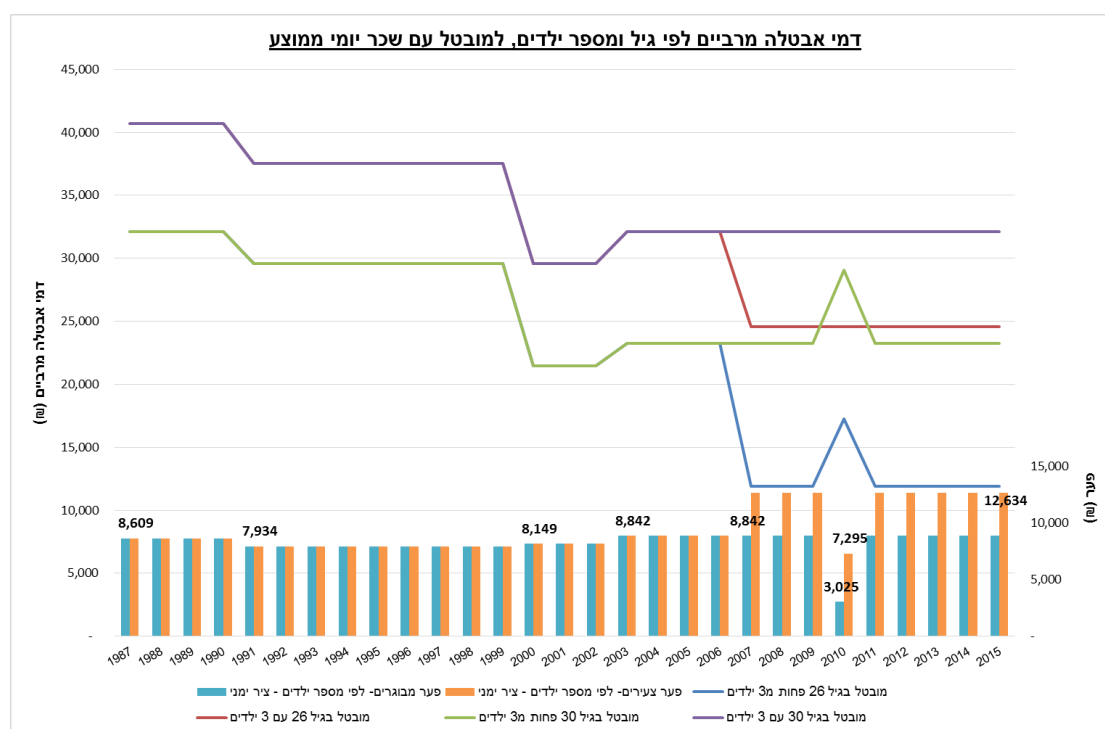
קצבת הילדים החדשית של משפחות עם שלושה ילדים עברה שינויים דומים מתחילת שנות ה-2000, בעוד בשנים שלפני כן היו הבדלים ניכרים בינה לבין קצבת הילדים שקיבלו משפחות עם שישה ילדים. בניגוד למגמת העלייה בקצבת משפחות עם שישה ילדים באמצע שנות ה-80, קצבאות הילדים של משפחות עם שלושה ילדים ירדה כתוצאה מהכנסת מבחני אמצעים לקצבאות שני הילדים הראשונים בסוף שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90. קצבת הילדים למשפחה עם שלושה ילדים עמדה על כ-700 ש"ח בתחילת שנות ה-80 והגיעה לרמה של כ-450 ש"ח בתחילת שנות ה-90. ביטול מבחני האמצעים בשנת 1993 החזיר את הקצבה לרמתה הקודמת עד הקיצוץ בקצבאות בתחילת שנות ה-2000, כשמגמת השינויים הפכה לזוה עבור שני סוגי המשפחות.

### תרשים 3: קצבת ילדים חודשית למשפחה



תרשים 4 מציג את דמי האבטלה המקסימליים שיכול מובטל לקבל לפי גילו ומספר התלויים בו כמכפלה של השכר היומי הממוצע בשנת 2015 (365 ש"ח) בתקופת הזכאות לקבלת דמי אבטלה ובשיעור החלפת השכר (replacement rate). התוצאה המתקבלת היא דמי האבטלה המקסימליים לפי השכר היומי הממוצע בשנת 2015 ולפי תנאי הזכאות בכל אחת מהשנים 1987-2015. לדוגמה, מובטל בן 26 עם פחות משלושה ילדים היה יכול לקבל דמי אבטלה מקסימליים של כ-26,600 ש"ח בשנת 1999, לעומת כ-12,000 ש"ח בשנת 2015. בדומה למדד שהוצג בתרשים 1, גם מתרשים 4 עולה מגמת ירידה שמאפיינת את דמי האבטלה המקסימליים עד תחילת שנות ה-2000. בתחילת שנות ה-2000 חלה עלייה של כ-1,500 ש"ח בדמי האבטלה המקסימליים עבור מובטל עם פחות משלושה ילדים ושל מעל 2,000 ש"ח עבור מובטל עם שלושה ילדים. בהמשך שנות ה-2000 דמי האבטלה המקסימליים של מובטלים מעל גיל 28 התייצבו, בעוד עבור מובטלים צעירים דמי האבטלה המקסימליים הופחתו בעשרות אחוזים.

**תרשים 4: דמי אבטלה מרביים**



המגמה הברורה של ירידה מתמשכת בביטוח האבטלה, לעומת התנודתיות שמאפיינת את קצבאות הילדים מעלה את האפשרות כי קצבאות הילדים מושפעות יותר מכוחות פוליטיים מאשר ביטוח האבטלה, בדומה לטענתה של אסיסקוביץ' (2006). עם זאת, מתרשים 2 עולה כי שינוי במדד ביטוח האבטלה מלווה לרוב בשינוי בכיוון הפוך במדד קצבאות הילדים בתקופה

שלאחר מכן. לכן, ניתן לשער כי יש קשר הפוך בין השינויים שנערכים בשתי הקצבאות. טענה זו נבדקה במבחני הרגרסיה שיוצגו בהמשך.

### נתונים סטטיסטיים של המשתנים

טבלה 2 מציגה סטטיסטיקות בסיסיות עבור המשתנים בהם נעשה שימוש במחקר. עבור שני המשתנים המוסברים המרכזיים – שיעור השינוי בשני המדדים – ניתן לראות כי קיים דמיון בטווח של התצפיות: שיעור שינוי מינימלי בין 18.6% ל-23.6%, ושיעור שינוי מקסימלי בין 18.5% ל-20.9%. בנוסף, ממוצעי המשתנים המוסברים נמצאים שניהם קרוב לאפס, כאשר השינוי הממוצע במדד קצבאות הילדים קטן וחיובי, בעוד השינוי הממוצע בממד ביטוח האבטלה קטן ושילי.

מבחינת המשתנה המסביר המרכזי של מחקר זה – עוצמתם הפוליטית של החרדים – ניתן לראות כי יהדות התורה הייתה חלק מהקואליציה בכ-66% מהתקופה בעוד ש"ס לקחה חלק בכמעט 75% מהממשלות שכיהנו בתקופה זו. אולם, אין חפיפה מושלמת בין המפלגות השונות. למעשה, רק ב-58% מהממשלות בתקופת המחקר היו שותפות המפלגות החרדיות ביחד. חוסר החפיפה מביא למצב בו במעל ל-80% מהממשלות בשנים 1980-2015 הייתה חברה לפחות מפלגה חרדית אחת.

ההתפלגות של זהות הממשלות בתקופת המחקר בהתאם לחלוקה האידיאולוגית המקובלת של ימין-שמאל מעלה כי רוב הממשלות בתקופה זו היו ממשלות ימין (44%), לאחר מכן ממשלות אחדות (33%) ורק 22% היו ממשלות שמאל. עוד עולה כי בתקופת המחקר חלה עלייה משמעותית מבחינת הפיצול של המערכת המפלגתית בישראל, מה שמתבטא במדד הפיצול – שיעור הפיצול הנמוך ביותר, 0.68, נמדד בתקופת ממשלת בגין השנייה (1981), והשיעור הגבוה ביותר, 0.88, נמדד לאחר הבחירות לכנסת ה-15 בשנת 1999.<sup>12</sup>

המשתנים החברתיים-דמוגרפיים והמשתנים הכלכליים אינם עומדים במוקד מחקר זה, מעלים מספר תופעות מרכזיות רלוונטיות גם בהקשר הנוכחי. ראשית, המבנה הדמוגרפי של החברה בישראל ייחודי ביחס למדינות מפותחות אחרות מבחינת שיעור הילדים עד גיל 14 באוכלוסייה. בתקופת המחקר שיעור הילדים בישראל נותר יחסית יציב ועמד על כ-30% מכלל האוכלוסייה בממוצע. לעומת זאת, במדינות אחרות בתקופה המקבילה שיעור הילדים מכלל האוכלוסייה ירד בצורה חדה. שינוי נוסף ייחודי לאוכלוסייה בישראל הוא שיעור ההשתתפות

<sup>12</sup> ערך מדד הפיצול של ישראל גבוה יחסית למדינות אחרות. להשוואה ראה Alesina et al. (2003).

בכוח העבודה. מאז תחילת שנות ה-2000 עלה בצורה חדה שיעור ההשתתפות בכח העבודה של נשים ערביות ונשים וגברים חרדים. כלומר, השינויים החברתיים-כלכליים שחלו בישראל בתקופת המחקר קשורים באופן הדוק לחברה החרדית.

### טבלה 2: נתונים סטטיסטיים של המשתנים

משתנים	(1) מס' תצפיות	(2) ממוצע	(3) סטיית תקן	(4) מיני	(5) מקסי
שינוי במדד ילדים כללי	35	0.360	9.011	-18.29	24.83
שינוי במדד ילדים (+5)	35	0.0243	7.385	-17.69	20.29
שינוי במדד ילדים (מבחני הכנסות)	35	1.101	13.36	-46.95	50.78
שינוי במדד אבטלה כללי	35	-1.295	7.457	-23.62	18.54
שינוי במדד אבטלה בתקופת זכאות	35	-1.303	7.641	-27.64	23.81
שינוי במדד אבטלה שיעור החלפת שכר	35	-1.183	8.844	-27.97	30.14
שינוי בהוצאות רווחה	35	0.00243	0.0887	-0.310	0.329
יהדות התורה בקואליציה	36	0.667	0.478	0	1
ש"ס בקואליציה	31	0.742	0.445	0	1
כל המפלגות החרדיות בקואליציה	31	0.581	0.502	0	1
לפחות מפלגה חרדית אחת בקואליציה	36	0.806	0.401	0	1
ממשלת שמאל	36	0.250	0.439	0	1
ממשלת ימין	36	0.444	0.504	0	1
ממשלת אחדות	36	0.333	0.478	0	1
מדד פיצול מפלגות	36	0.808	0.0620	0.680	0.885
שיעור בני 0-14 באוכלוסייה (%)	35	29.89	1.898	27.92	33.35
שיעור בני +65 באוכלוסייה (%)	35	9.533	0.620	8.321	10.85
שיעור ההשתתפות בשוק העבודה (%)	35	54.09	3.791	49.50	64.20
שיעור אבטלה (%)	36	7.564	1.896	4.500	11.20
שיעור צמיחה ריאלי (%)	36	4.080	2.113	-0.0700	8.940
פתיחות למסחר בינלאומי	36	0.772	0.130	0.598	1.036

### מבחני רגרסיה

בטבלאות להלן מוצגות תוצאות מבחני הרגרסיה שבחנו את השערת המחקר. כל טבלה מציגה מקדמים של משתנים מסבירים שונים על המשתנה המוסבר ומצוין אלו משתני בקרה נכללו במודל. נאמדו שתי משוואות שונות, אחת עבור השינוי במדד קצבאות הילדים ואחת עבור השינוי במדד ביטוח אבטלה. משוואת הרגרסיה הכללית עבור השינויים במדד קצבת הילדים היא:

$$\Delta CH_t = \beta_0 + \beta_1 \cdot haredi_t + \psi \Delta CH_{t-1} + \zeta \cdot POL_t + \xi \cdot SocEco_t + u_{CH,t} \quad (1)$$

כאשר  $\Delta CH_t$  הוא שיעור השינוי השנתי של מדד ילדים בשנה  $t$ ,  $haredi_t$  מצוין את העוצמה הפוליטית של המפלגות החרדיות שהיו שותפות בקואליציה בשנה  $t$ .  $POL_t$  מייצג וקטור של משתני בקרה פוליטיים (סוג הממשלה ומדד פיצול מפלגות).  $SocEco$  כולל משתני בקרה

סוציאוקונומיים (שיעור בני 0-14 ובני 65+ באוכלוסייה, שיעור אבטלה והשתתפות בשוק העבודה, שיעור צמיחה ריאלי ומדד לפתיחות למסחר). במשוואה זו הוכלל גם שיעור השינוי של המדד בתקופה קודמת,  $t-1$ . כל שאר המשתנים שהוכללו ברגרסיה זהים מבחינת התקופה עבורה נלקח ערך המשתנה.

משוואת הרגרסיה עבור השינויים במדד ביטוח האבטלה זהה למשוואה (1) מבחינת המבנה שלה וסוג המשתנים שנכללו בה, אך נמדדו בה הערכים של המשתנים המסבירים בתקופה הקודמת לשינוי  $(t-1)$ :<sup>13</sup>

$$\Delta UE_t = \beta_0 + \gamma_1 \cdot haredi_{t-1} + \phi \cdot \Delta UE_{t-1} + \omega \cdot POL_{t-1} + \theta \cdot SocEco_{t-1} + u_{UE,t} \quad (2)$$

כאמור השערת המחקר היא כי :

$$\beta_1 > 0, \gamma_1 < 0$$

כלומר, צפוי כי העוצמה הפוליטית של חרדים תביא להגדלת מדד קצבאות הילדים ולירידת מדד ביטוח האבטלה.

עבור שתי משוואות הרגרסיה הורצו מספר מודלים המתייחסים למשתנים המסבירים שנכללו במשוואה שנאמדה ולמודל הסטטיסטי בו נעשה שימוש. בשלב ראשון הורצו ארבע רגרסיות לינאריות (OLS) ובכל פעם נוספו משתני בקרה חדשים. הרגרסיה הראשונה כוללת רק את המשתנה המסביר המרכזי – עוצמה פוליטית של חרדים. ברגרסיה השנייה נכלל גם המשתנה המוסבר בפיגור של תקופה אחת. ברגרסיות השלישית והרביעית נוספו משתני בקרה פוליטיים וסוציו-אקונומיים, בהתאמה.

בשלב שני, כדי להקטין את בעיית האנדוגניות הורצו שני מודלים סטטיסטיים נוספים על משוואת הרגרסיה המלאה. מודל ראשון הוא מודל של אפקטים קבועים (fixed effects - FE), שאפשר מתאם בין תצפיות ששייכות לאותה ממשלה, מתוך 16 הממשלות שכיחנו בתקופת המחקר. השימוש במודל זה מבוסס על ההנחה שקיימים מאפיינים מסוימים לכל ממשלה, שהתעלמות מהם יכולה להביא להטיה של תוצאות המחקר (Cameron & Trivedi, 2009)

מודל שני בו נעשה שימוש הוא של משוואות שלכאורה אינן קשורות (seemingly unrelated regression - SUR). מודל זה אומד במשותף שתי משוואות דומות (או יותר) שאין סיבה לחשוב שהן בהכרח קשורות אחת לשנייה, אך יש בהן משתנים מסבירים דומים רבים. המודל מתבסס על

<sup>13</sup> נעשו מספר ניסיונות להצגת רגרסיות עבור שינוי במדד ילדים עם משתני בקרה בפיגור של תקופה, ועבור מדד ביטוח אבטלה עם משתני בקרה ללא פיגור של תקופה. בשני המקרים כל התוצאות לא היו מובהקות מבחינה סטטיסטית.

מתאם בין הטעויות של שתי המשוואות הנאמדות במשותף, ומאפשר בדיקת השערות משותפת לשתי המשוואות (Cameron & Trivedi, 2009). את ההצדקה לשימוש במודל זה ניתן למצוא בקורלציה גבוהה שהתקבלה בין השאריות של כל אחת מהמשוואות לאחר אמידת המודל.

#### אמידת משוואה (1) - מדד קצבאות ילדים

טבלה 3 מציגה את תוצאות האמידה של הרגרסיה הלינארית. כל שורה בטבלה מייצגת אמידה נפרדת, כאשר בכל פעם נבחן משתנה מסביר אחר לעוצמה הפוליטית של המפלגות החרדיות.<sup>14</sup> כל עמודה בטבלה מציגה את קיומם או היעדרם של משתני הבקרה, כולם או חלקם. למשל, השורה השלישית והעמודה הרביעית מציגות את התוצאות עבור רגרסיה בה נכללו משתני בקרה פוליטיים והמשתנה המסביר שנבדק הוא משתנה דמי המקבל את הערך 1 כאשר שתי המפלגות החרדיות היו שותפות בממשלה, 0 אחרת.

טבלה 3: תוצאות רגרסיית OLS - קצבאות ילדים

משתנה תלוי: $\Delta CH$				
(4)	(3)	(2)	(1)	משתנה מסביר
OLS	OLS	OLS	OLS	
2.600	5.699	4.880	<b>5.691*</b>	(1) יהדות התורה בקואליציה
(2.954)	(3.594)	(2.956)	(3.084)	
<b>8.128**</b>	<b>9.294***</b>	<b>9.936**</b>	<b>11.03***</b>	(2) ש"ס בקואליציה
(3.583)	(3.267)	(3.763)	(3.463)	
4.823	<b>7.826**</b>	<b>6.889**</b>	<b>8.049**</b>	(3) כל המפלגות החרדיות בקואליציה
(3.803)	(3.775)	(3.235)	(3.106)	
<b>6.772**</b>	<b>6.036*</b>	<b>8.305**</b>	<b>9.361**</b>	(4) לפחות מפלגה חרדית אחת בקואליציה
(2.902)	(3.111)	(3.504)	(3.783)	
YES	YES	NO	NO	משתנים פוליטיים
YES	NO	NO	NO	משתנים סוציאקונומיים

כל שורה מייצגת רגרסיה נפרדת, כאשר מדווח הערך של מקדם המשתנה המסביר – עוצמה פוליטית של חרדים. טעויות התקן (robusted) מדווחות בסוגריים. כל עמודה מייצגת סוג שונה של רגרסיה, לפי מספר משתני הבקרה שנכללו בה והמודל הסטטיסטי שהשתמשו בו. רמת המובהקות של המקדמים מסומנת בכוכביות באופן הבא: \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

מכל סוגי הרגרסיות שתוצאותיהן מוצגות בטבלה 3 עולה מקדם חיובי למשתנה העוצמה הפוליטית של החרדים ( $\beta_1 > 0$ ). בנוסף, ניתן לראות כי התוצאות מובהקות עבור כל המצבים בהם נמדדה העוצמה הפוליטית של חרדים ספרדים (ש"ס), וברוב המצבים בהם נבדקה השפעתן המשותפת של המפלגות החרדיות כאשר הן כיהנו יחד בממשלה. תוצאות מובהקות התקבלו גם כאשר נבדקה רק השפעת ה"חרדיות" ללא אבחנה בין העדה המיוצגת על ידי המפלגות השונות

<sup>14</sup> תוצאות מלאות עבור הרגרסיות השונות מוצגות בנספח ג.

(שורה 4). עבור הרגרסיות בהן נבחנה השפעת החרדים האשכנזים על מדד קצבאות הילדים (שורה 1) לא התקבלו תוצאות מובהקות מעבר למשוואה הפשוטה בה נכלל רק המשתנה המסביר. הסבר אפשרי לכך הוא השחיקה המתמשכת של קצבאות הילדים בתחילת שנות ה-80. רגרסיות נוספות שהורצו, ללא תקופה זו, הניבו תוצאות מובהקות יותר. ערך המקדם נע בין 2.6 ל-9.3, כך שהשפעת העוצמה הפוליטית של החרדים על קצבאות הילדים מוערכת בשינוי שנתי חיובי בערך המדד של בין 2.5% ל-9.5%.

טבלה 4 מציגה את תוצאות האמידה של המודלים האקונומטריים הנוספים שהורצו בכדי לנסות ולמזער את בעיית האנדוגניות. השורות בטבלה זו מציגות את המשתנים המסבירים השונים בדומה לטבלה הקודמת, אך כל עמודה מייצגת מודל אקונומטרי אחר. ניתן לראות כי התוצאות דומות במידה רבה לאלו שהתקבלו מאמידת הרגרסיה הליניארית שהוצגו בטבלה 3. עם זאת, במודל Fixed Effects התקבלה תוצאה מובהקת גם עבור השפעת החרדים האשכנזים על מדד קצבאות הילדים (שורה 1). בנוסף, במודל זה התקבל מקדם גבוה במיוחד עבור השפעת החרדים הספרדים, אך התקבלה תוצאה שאינה מובהקת עבור המצב בו שתי המפלגות החרדיות היו חלק מהממשלה. בכל מקרה, בשתי הטבלאות המקדם של השפעת החרדים האשכנזיים נמוך מזה של החרדים הספרדיים, כך שניתן להסיק כי השפעת האחרונים על שינויים במדד קצבאות הילדים גדולה יותר.

בדיקת ההשערה המשותפת לשתי המשוואות במודל SUR מוצגת בעמודה האחרונה בטבלה. תוצאות הבדיקה מאששת את מובהקות המקדם בשורות 2-4, ואת חוסר המובהקות של המקדם בשורה 1. תוצאה זו עונה תשובה חלקית לשאלת המחקר, כיוון שהיא קושרת בין שתי ההשערות. כמו כן, בכל הבדיקות נמצא מקדם מתאם גבוה של 0.58-0.68 בין השאריות של שתי המשוואות, שמצדיק את השימוש במודל. כלומר, יש יסוד לחשוב שבמקרים בהם יהדות התורה וש"ס, ש"ס לבדה, או מפלגה חרדית כלשהי היו בממשלה הן הביאו להרחבת קצבאות הילדים לצד צמצום של תכנית ביטוח האבטלה (כפי שניתן לראות מתוצאת מודל SUR בטבלה 6).

**טבלה 4: תוצאות רגרסיות נוספות - קצבאות ילדים**

SUR – בדיקת השערות $H_0: \beta_1 = 0$ & $\gamma_1 = 0$	משתנה תלוי: $\Delta CH$		משתנה מסביר
	(6)	(5)	
	SUR	Fixed Effects	
1.93	4.791 (3.323)	<b>7.127*</b> (3.778)	יהדות התורה בקואליציה
<b>13.14***</b>	<b>12.30***</b>	<b>25.70**</b>	ש"ס בקואליציה

	(2.646)	(8.945)	
<b>7.22***</b>	<b>12.35***</b> (3.231)	6.608 (8.647)	כל המפלגות החרדיות בקואליציה
<b>5.08***</b>	<b>8.993***</b> (3.274)	<b>15.03***</b> (2.735)	לפחות מפלגה חרדית אחת בקואליציה
	YES	YES	משתנים פוליטיים
	YES	YES	משתנים סוציאקונומיים
	NO	YES	Government FE

כל שורה מייצגת רגרסיה נפרדת, כאשר מדווח הערך של מקדם המשתנה המסביר – עוצמה פוליטית של חרדים. טעויות התקן (robusted במודל FE) מדווחות בסוגריים. שתי העמודות הראשונות מדווחות סוג שונה של רגרסיה, בהתאם למודל הסטטיסטי שנעשה בו שימוש. העמודה האחרונה מדווחת את תוצאות בדיקת ההשערה המשותפת לשתי המשוואות יחד. רמת המובהקות של המקדמים מסומנת בכוכביות באופן הבא:  $p < 0.01$ ,  $p < 0.05$ ,  $p < 0.1$ .

### אמידת משוואה (2) – מדד ביטוח אבטלה

טבלאות 5-6 מציגות את אמידת הרגרסיה של השינויים במדד ביטוח אבטלה על העוצמה הפוליטית של המפלגות החרדיות. דיווח התוצאות בטבלאות אלה מקביל לזה של אמידת משוואה (1) שהוצג לעיל. ניתן לראות כי בהתאם להשערת המחקר, המקדם של המשתנה המסביר (עוצמה פוליטית) שלילי בכל אחת מהרגרסיות הורצו. עם זאת, התוצאות אינן מובהקות במקרים רבים. כל הרגרסיות הפשוטות או הרגרסיות שנוסף בהן המשתנה המוסבר בפיגור של תקופה אחת למשתנה המסביר העיקרי לא הניבו תוצאות מובהקות (עמודות 1-2). הכללת משתני הבקרה הפוליטיים הביאה לשיפור של התוצאות, כך שהתקבלה תוצאה מובהקת עבור שניים מתוך ארבעת סוגי המשתנים המסבירים שנבדקו (עמודה 3). כאשר הוכללו משתני בקרה סוציו-אקונומיים התקבל מקדם מובהק ברמה של 10% רק עבור שותפות החרדים האשכנזים בממשלה (עמודה 4). אמידת משוואה זו הביאה לתוצאות מובהקות דווקא עבור החרדים האשכנזים, עבורם התקבלו תוצאות שאינן מובהקות ברוב הרגרסיות של משוואה (1). נוסף על מיעוט התוצאות המובהקות, גם ערך המקדם של המשתנה המסביר היה נמוך יותר במשוואה (2) לעומת משוואה (1), והוא נע בין 1.3 ל-5.4-. כלומר, שותפות מפלגה חרדית אשכנזית בממשלה מביאה לשינוי שלילי של כ-5 אחוזים במדד ביטוח אבטלה.

### **טבלה 5: תוצאות רגרסיית OLS - ביטוח אבטלה**

משתנה תלוי: $\Delta UE$				
(4)	(3)	(2)	(1)	
OLS	OLS	OLS	OLS	
-4.729 (3.036)	<b>-4.888*</b> (2.389)	-1.319 (2.846)	-1.329 (2.737)	יהדות התורה בקואליציה
-4.060 (3.643)	-4.522 (3.197)	<b>-3.524*</b> (2.045)	-2.043 (1.958)	שיס בקואליציה
-3.925	<b>-5.434*</b>	-2.007	-1.975	כל המפלגות החרדיות בקואליציה



(4.245)	(2.779)	(2.883)	(2.891)	
-4.514	-3.961	<b>-2.988*</b>	-1.605	לפחות מפלגה חרדית אחת בקואליציה
(2.761)	(2.972)	(1.715)	(1.539)	
YES	YES	NO	NO	משתנים פוליטיים
YES	NO	NO	NO	משתנים סוציאקונומיים

כל שורה מייצגת רגרסיה נפרדת, כאשר מדווח הערך של מקדם המשתנה המסביר – עוצמה פוליטית של חרדים. טעויות התקן (robusted) מדווחות בסוגריים. כל עמודה מייצגת סוג שונה של רגרסיה, לפי מספר משתני הבקרה שנכללו בה והמודל הסטטיסטי שנעשה בו שימוש. רמת המובהקות של המקדמים מסומנת בכוכביות באופן הבא: \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

תוצאות המודלים הנוספים שהורצו עבור אמידת משוואה (2) מוצגות בטבלה 6. מודלים אלה הביאו לשיפור במובהקות התוצאות ואף לקבלת מקדם גבוה יותר (בערך מוחלט), מה שמצביע על השפעה חזקה יותר של העוצמה הפוליטית של החרדים על שינויים בביטוח האבטלה. ערך המקדם נע במודלים אלה בין 3.8- ל-15.8-, טווח מקביל לזה שהתקבל באמידת השינויים בקצבאות הילדים. בדיקת ההשערה המשותפת לשתי המשוואות במודל SUR שהוצגה לעיל משמעותית אף יותר ביחס לתוצאות השפעת המפלגות החרדיות על תכנית ביטוח האבטלה. תוצאות הבדיקה מאששות את מובהקות המקדם בשורות 2 ו-4, ואף ברמה גבוהה יותר של 1%. בנוסף, בדיקת ההשערות מראה שכאשר שתי המפלגות החרדיות היו יחד בממשלה, חל צמצום בתכנית ביטוח האבטלה. תוצאה זו מובהקת ברמה של 1%.

לסיכום, נראה כי לא ניתן לדחות את השערת המחקר לגבי השינוי במדד קצבאות הילדים. כלומר, מבחינה סטטיסטית שותפות של מפלגה חרדית מביאה להגדלת הנדיבות של קצבאות הילדים באופן מובהק. עם זאת, השפעתה של יהדות התורה, כמייצגת החרדים האשכנזים, כנראה קטנה יותר ביחס לזו של ש"ס.

התמונה מעט יותר מורכבת בנוגע למדד ביטוח האבטלה. אמנם ברוב הרגרסיות התקבל מקדם שלילי, בהתאם להשערת המחקר, אך התוצאה אינה מובהקת סטטיסטית. עם זאת, המודלים המקטינים את בעיית האנדוגניות הביאו ליותר תוצאות מובהקות שמחזקות את חוסר היכולת לדחות את השערת המחקר גם עבור שינויים במדד ביטוח האבטלה. המדגם הקטן משפיע על מובהקות התוצאות, כך שנראה שיש חשיבות גם לעובדה שהמקדמים נשארו יציבים יחסית ברגרסיות השונות ושמרו על הסימן הצפוי בכל הרגרסיות שהורצו.

#### טבלה 6: תוצאות רגרסיות נוספות - ביטוח אבטלה

	משתנה תלוי: $\Delta UE$		
SUR – בדיקת השערות	(6)	(5)	
$H_0: \beta_1 = 0$ & $\gamma_1 = 0$	SUR	Fixed Effects	משתנה מסביר

1.93	-4.893 (3.127)	-4.884 (5.996)	יהדות התורה בקואליציה
<b>13.14***</b>	<b>-6.182*</b> (3.387)	<b>-12.89***</b> (3.012)	ש"ס בקואליציה
<b>7.22***</b>	-3.854 (3.485)	-4.201 (5.738)	כל המפלגות החרדיות בקואליציה
<b>5.08***</b>	<b>-5.836*</b> (3.355)	<b>-15.81**</b> (5.478)	לפחות מפלגה חרדית אחת בקואליציה
	YES	YES	משתנים פוליטיים
	YES	YES	משתנים סוציאקונומיים
	NO	YES	Government FE

כל שורה מייצגת רגרסיה נפרדת, כאשר מדווח הערך של מקדם המשתנה המסביר – עוצמה פוליטית של חרדים. טעויות התקן (robusted במודל FE) מדווחות בסוגריים. שתי העמודות הראשונות מדווחות סוג שונה של רגרסיה, בהתאם למודל הסטטיסטי שנעשה בו שימוש. העמודה האחרונה מדווחת את תוצאות בדיקת ההשערה המשותפת לשתי המשוואות יחד. רמת המובהקות של המקדמים מסומנת בכוכביות באופן הבא: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.1$

בנספח ג מוצגות תוצאות מלאות של הרגרסיות שכללו משתני בקרה פוליטיים וחברתיים-כלכליים. תוצאות אלה מאירות את הגורמים המשפיעים על התפתחות הקצבאות השונות. המשתנה הנוסף הרלוונטי ביותר להבנת השפעתן של המפלגות החרדיות הוא הזהות האידיאולוגית של הממשלה – ימין, שמאל או מרכז/אחדות. ברגרסיות נכללו שני משתני דמי (שמאל/מרכז) כאשר ערך המקדם הוא בהשוואה למשתנה השלישי (ממשלת ימין) שלא נכלל ברגרסיה. תוצאות הרגרסיות של קצבאות הילדים הניבו מקדמים חיוביים ומובהקים במקרים רבים עבור ממשלת שמאל. כלומר, ניתן לדחות את ההשערה שממשלות שמאל לא מביאות להרחבת קצבאות הילדים. תוצאות הרגרסיות של מדד ביטוח האבטלה לא הניבו מקדמים מובהקים למשתני הזהות האידיאולוגית של הממשלה ואף קיימת שונות רבה בסימן המקדמים. משתנה חשוב נוסף בהקשר של המחקר הנוכחי הוא מדד הפיצול המפלגתי. מקדם המשתנה הזה היה שלילי בכל סוגי הרגרסיות שהורצו, ביחס לקצבאות הילדים וביטוח אבטלה כאחד. עם זאת, המקדם היה מובהק רק פעם אחת, ברגרסיה בה הופיע משתנה מסביר של שותפות ש"ס בקואליציה, ביחס לקצבאות הילדים.

### ניתוח רגישות

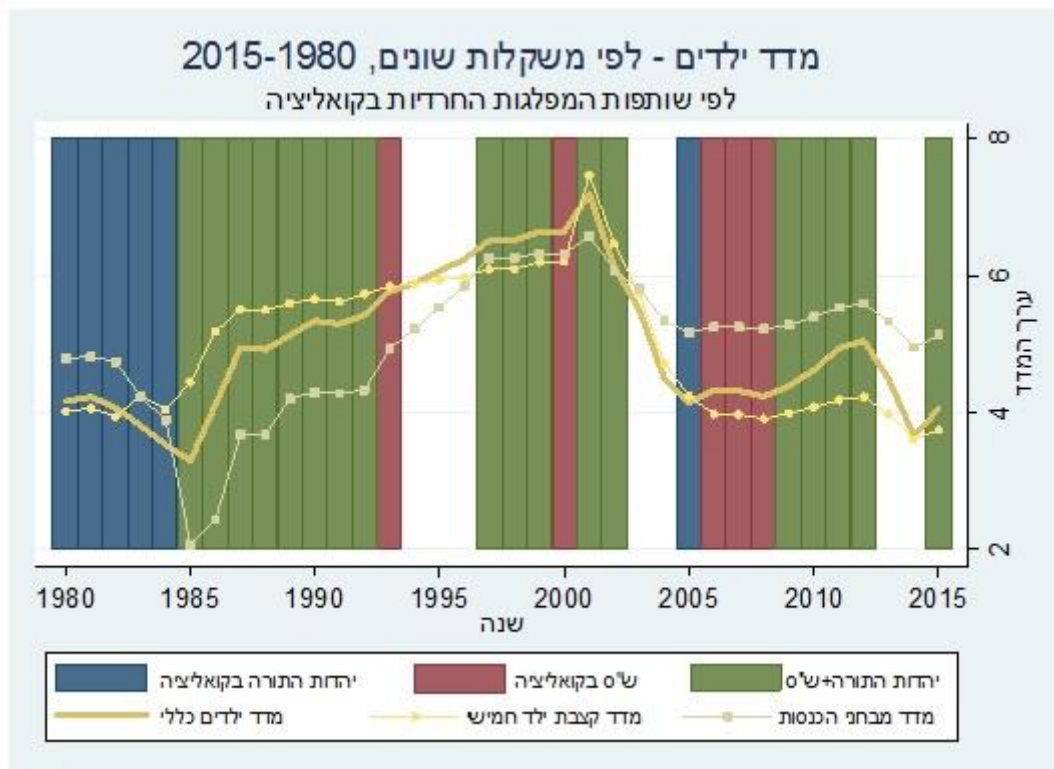
לפני הדיון בתוצאות נציג ניתוח רגישות דרך מתן משקל שונה לקריטריונים המרכיבים את מדדי ביטוח האבטלה וקצבאות הילדים. בנוסף, בוצעה בדיקה של השפעת הכוח הפוליטי של החרדים על שיעור ההוצאה על הקצבאות מהתמ"ג כדי לבחון השפעות על משתנה מוסבר "רגיל", בדיקה זו העלתה מקדמים חיוביים ולא מובהקים עבור כמעט כל הרגרסיות והיא מוצגת בנספח ג.

### מבחני רגישות- מדד קצבאות ילדים

כאמור, מדד קצבאות הילדים מורכב מחמישה קריטריונים: שלושה המתארים את ממוצע הקצבה לפי מספר הילד במשפחה, אחד המייצג את השפעת קי"צ על גובה הקצבה ואחד המתאר את מבחני ההכנסות שהוטלו על הזכאות לקצבה בשנות ה-90. במדד הכללי לעיל ניתן משקל שווה (20%) לכל אחד מהקריטריונים הללו. להלן יוצגו שני חישובים אחרים המעניקים משקל גבוה לקצבה של ילדים חמישי ומעלה או למבחני ההכנסות ולקי"צ. פירוט מלא של המשקלות השונים נמצא בנספח א'.

תרשים 5 מציג את שלושת המדדים לפי המשקלות השונים. כפי שניתן לראות למרות הדמיון בין המדדים השונים קיימים גם מספר הבדלים משמעותיים ביניהם. ראשית, מתן משקל גבוה לקצבת הילד החמישי והלאה מבטלת כמעט לחלוטין את ירידת המדד בתחילת שנות ה-80, שנבעה בעיקר מהכנסת מבחני הכנסה בשנת 1985. שנית, עליית מדד זה בשנות ה-90 מתונה בהרבה מאשר זו של המדד המעניק משקל גבוה למבחני ההכנסה ולקי"צ. עליית המדד בתחילת שנות ה-2000 נובעת בעיקר מחוק הפרט הנוגע לקצבת הילד החמישי והלאה, חוק המשתקף בהבדל בין המדדים בעלי המשקלות השונים.

**תרשים 5: מדד ילדים לפי משקלות שונים**



טבלאות 7-8 מציגות את תוצאות הרגרסיות הלינאריות עבור כל אחד מהמדדים. כפי שניתן לראות, מתן משקל גבוה למבחני ההכנסה ולקיי"צ מבטל לחלוטין את מובהקות התוצאות, ואף מביא למספר תוצאות עם מקדם שלילי, בניגוד להשערת המחקר. לעומת זאת, מתן משקל גבוה לקצבת הילד החמישי ומעלה מחזקת את מובהקות התוצאות ומשאירה את המקדם עם הסימן המצופה. כלומר, השפעת המפלגות החרדיות הושגה בעיקר דרך הרחבת הקצבאות למשפחות מרובות ילדים. חשוב לסייג תוצאה זו לאור העובדה שמאז אמצע העשור הראשון של שנות ה-2000 עיקר הרחבת הקצבאות מתבצעת דרך קצבת הילד השלישי והרביעי, אולי כדי למתן ביקורת פוליטית אפשרית על החרדים.

### טבלה 7: תוצאות רגרסיית OLS – מדד קצבת ילד חמישי

משתנה תלוי: $\Delta CH5+$				
(4)	(3)	(2)	(1)	
OLS	OLS	OLS	OLS	משתנה מסביר
3.038 (2.192)	<b>5.232*</b> (2.762)	<b>5.595**</b> (2.183)	<b>6.353***</b> (2.289)	(1) יהדות התורה בקואליציה
<b>6.631**</b> (2.962)	<b>7.111***</b> (2.375)	<b>8.337***</b> (2.701)	<b>9.227***</b> (2.628)	(2) ש"ס בקואליציה
<b>5.329*</b> (2.991)	<b>7.290***</b> (2.596)	<b>7.195***</b> (2.219)	<b>7.948***</b> (2.360)	(3) כל המפלגות החרדיות בקואליציה
<b>5.268**</b> (2.379)	<b>4.930*</b> (2.473)	<b>7.159***</b> (2.561)	<b>7.984***</b> (2.791)	(4) לפחות מפלגה חרדית אחת בקואליציה
YES	YES	NO	NO	משתנים פוליטיים
YES	NO	NO	NO	משתנים סוציאקונומיים

כל שורה מייצגת רגרסיה נפרדת, כאשר מדווח הערך של מקדם המשתנה המסביר הרלוונטי לעבודה זו – עוצמה פוליטית של חרדים. טעויות התקן (robusted) מדווחות בסוגריים. כל עמודה מייצגת סוג שונה של רגרסיה, לפי מספר משתני הבקרה שנכללו בה והמודל הסטטיסטי שנעשה בו שימוש. רמת המובהקות של המקדמים מסומנת בכוכביות באופן הבא: \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

### טבלה 8: תוצאות רגרסיית OLS – קצבת ילדים – מ בחני הכנסה

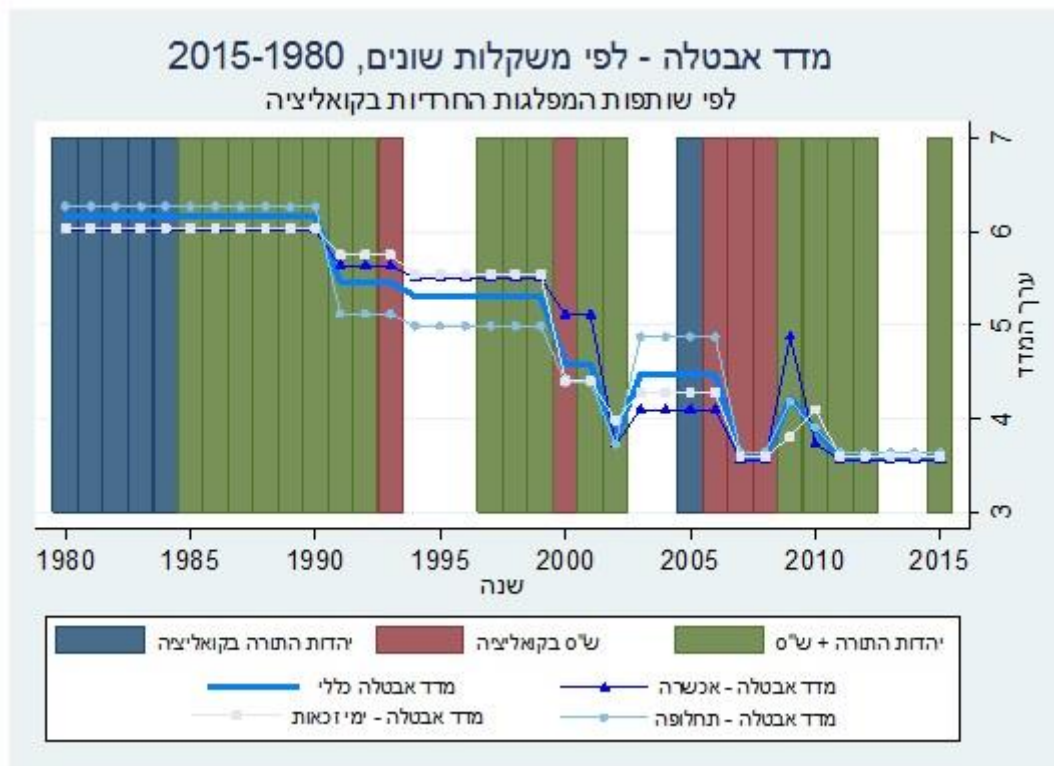
משתנה תלוי: $\Delta CH\_mean\ test$				
(4)	(3)	(2)	(1)	
OLS	OLS	OLS	OLS	משתנה מסביר
-2.960 (3.120)	-0.572 (3.463)	0.554 (3.947)	0.555 (3.813)	(1) יהדות התורה בקואליציה
1.930 (5.824)	2.833 (1.898)	3.984 (3.921)	4.180 (3.917)	(2) ש"ס בקואליציה
-4.212 (7.447)	1.083 (2.962)	2.249 (4.650)	2.512 (4.520)	(3) כל המפלגות החרדיות בקואליציה
2.589 (3.169)	0.203 (2.359)	2.640 (3.582)	2.535 (3.649)	(4) לפחות מפלגה חרדית אחת בקואליציה
YES	YES	NO	NO	משתנים פוליטיים

כל שורה מייצגת רגרסיה נפרדת, כאשר מדווח הערך של מקדם המשתנה המסביר הרלוונטי לעבודה זו - עוצמה פוליטית של חרדים. טעויות התקן (robusted) מדווחות בסוגריים. כל עמודה מייצגת סוג שונה של רגרסיה, לפי מספר משתני הבקרה שנכללו בה והמודל הסטטיסטי שנעשה בו שימוש. רמת המובהקות של המקדמים מסומנת בכוכביות באופן הבא:  $p < 0.01$ ,  $p < 0.05$ ,  $p < 0.1$ .

### מבחני רגישות – מדד ביטוח אבטלה

כאמור בפרק המתודולוגי ובנספח ב' מדד ביטוח האבטלה מורכב מעשרה קריטריונים המייצגים את שלושת הפרמטרים המרכזיים של הקצבה – תקופת האכשרה לזכאות לקצבה, משך הזכאות ושיעור החלפת השכר. במדד הכללי ניתן משקל זהה לכל אחד מהפרמטרים, שחולק באופן שווה בין הקריטריונים השונים. מדד החלפת השכר, מדד תקופת הזכאות ומדד תקופת האכשרה מעניקים כל אחד משקל של 60% לפרמטר המרכזי שנבחן בהם. תרשים 6 מציג את ארבעת המדדים בגרף אחד. במקרה זה המדד דומה מאוד בכל האפשרויות שלו, וההבדלים הם בעיקר בעוצמת העלייה או הירידה. טבלאות 9-11 מציגות את תוצאות הרגרסיות הלינאריות עבור כל אחד מהמדדים עם המשקלות השונים. הסימן השלילי של המקדם נשאר ברוב מוחלט של הרגרסיות שהורצו אך לא התקבלו תוצאות מובהקות במידה רבה יותר ביחס לתוצאות הרגרסיות עם המדד הכללי.

תרשים 6: מדד אבטלה לפי משקלות שונים



טבלה 9: תוצאות רגרסיית OLS – מדד אבטלה לפי תקופת אכשרה

<i>ΔUE<sub>period</sub></i> : משתנה תלוי				
(4)	(3)	(2)	(1)	
OLS	OLS	OLS	OLS	משתנה מסביר
-2.668 (2.329)	<b>-3.193*</b> (1.658)	-1.270 (3.437)	-1.498 (3.327)	יהדות התורה בקואליציה
-2.159 (4.167)	-2.813 (3.119)	-3.110 (2.235)	-2.073 (2.078)	ש"ס בקואליציה
-1.019 (4.102)	-3.275 (2.093)	-1.953 (3.302)	-2.164 (3.270)	כל המפלגות החרדיות בקואליציה
-2.849 (2.633)	-2.922 (3.189)	-2.592 (1.840)	-1.629 (1.633)	לפחות מפלגה חרדית אחת בקואליציה
YES	YES	NO	NO	משתנים פוליטיים
YES	NO	NO	NO	משתנים סוציאקונומיים

כל שורה מייצגת רגרסיה נפרדת, כאשר מדווח הערך של מקדם המשתנה המסביר הרלוונטי לעבודה זו – עוצמה פוליטית של חרדים. טעויות התקן (robusted) מדווחות בסוגריים. כל עמודה מייצגת סוג שונה של רגרסיה, לפי מספר משתני הבקרה שנכללו בה והמודל הסטטיסטי שנעשה בו שימוש. רמת המובהקות של המקדמים מסומנת בכוכביות באופן הבא: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

טבלה 10: תוצאות רגרסיית OLS – מדד אבטלה לפי שיעור תחלופה

<i>ΔUE<sub>replacement rate</sub></i> : משתנה תלוי				
(4)	(3)	(2)	(1)	
OLS	OLS	OLS	OLS	משתנה מסביר
-5.579 (3.347)	<b>-4.696*</b> (2.636)	-0.348 (3.342)	-0.164 (3.266)	יהדות התורה בקואליציה
-6.851 (5.004)	-6.789 (4.249)	-3.756 (2.352)	-1.882 (2.413)	ש"ס בקואליציה
-6.397 (5.002)	-5.700 (3.435)	-0.917 (3.467)	-0.684 (3.527)	כל המפלגות החרדיות בקואליציה
<b>-6.865*</b> (3.793)	-5.271 (3.540)	-3.297 (1.970)	-1.479 (1.892)	לפחות מפלגה חרדית אחת בקואליציה
YES	YES	NO	NO	משתנים פוליטיים
YES	NO	NO	NO	משתנים סוציאקונומיים

כל שורה מייצגת רגרסיה נפרדת, כאשר מדווח הערך של מקדם המשתנה המסביר הרלוונטי לעבודה זו – עוצמה פוליטית של חרדים. טעויות התקן (robusted) מדווחות בסוגריים. כל עמודה מייצגת סוג שונה של רגרסיה, לפי מספר משתני הבקרה שנכללו בה והמודל הסטטיסטי שנעשה בו שימוש. רמת המובהקות של המקדמים מסומנת בכוכביות באופן הבא: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

טבלה 11: תוצאות רגרסיית OLS – מדד אבטלה לפי מספר ימי הזכאות

<i>ΔUE<sub>days</sub></i> : משתנה תלוי				
(4)	(3)	(2)	(1)	
OLS	OLS	OLS	OLS	משתנה מסביר
-4.504 (2.763)	-4.686 (3.004)	0.0548 (1.971)	-0.257 (1.880)	יהדות התורה בקואליציה
-3.582	<b>-3.760*</b>	-2.689	-2.073	ש"ס בקואליציה

(2.386)	(2.050)	(1.772)	(1.481)	
-3.906	-4.842	-0.524	-0.835	כל המפלגות החרדיות בקואליציה
(2.820)	(3.075)	(2.126)	(2.116)	
<b>-3.720*</b>	<b>-3.785*</b>	-2.170	-1.628	לפחות מפלגה חרדית אחת בקואליציה
(1.914)	(2.153)	(1.444)	(1.170)	
YES	YES	NO	NO	משתנים פוליטיים
YES	NO	NO	NO	משתנים סוציאקונומיים

כל שורה מייצגת רגרסיה נפרדת, כאשר מדווח הערך של מקדם המשתנה המסביר הרלוונטי לעבודה זו – עוצמה פוליטית של חרדים. טעויות התקן (robusted) מדווחות בסוגריים. כל עמודה מייצגת סוג שונה של רגרסיה, לפי מספר משתני הבקרה שנכללו בה והמודל הסטטיסטי שנעשה בו שימוש. רמת המובהקות של המקדמים מסומנת בכוכביות באופן הבא: \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

## דין

בחלק זה ינתחו התוצאות שהוצגו לעיל בהתאם לרקע התיאורטי ולמחקרים קודמים שנערכו בישראל. כאמור, החידוש במחקר זה הוא בניסיון לשלב משתנה של עוצמה פוליטית של מיעוטים כגורם מסביר לשינויים במדיניות רווחה. המחקר הרווח בתחום בדק בעיקר את השפעתה של האידיאולוגיה המפלגתית הקלאסית בחלוקה לימין ושמאל, או את השפעתה של מידת ההטרונגניות האתנית והחברתית. בעבודה זו האידיאולוגיה המפלגתית נצפתה כמשפיעה בעיקר על מדד קצבאות הילדים (קשר חיובי) וכלל לא על מדד ביטוח אבטלה, תוצאה התואמת את טענתה של אסיסקוביץ. אידיאולוגיה מפלגתית לא השפיעה על השינוי הכולל בהוצאות הרווחה כאחוז מהתמ"ג, בדומה למסקנות המחקרים ששוללים את ההשפעה שמייחסים לפוליטיקה על מדיניות.

גם מדד פיצול המפלגות כמעט ולא הניב תוצאות מובהקות, אך כל המקדמים של משתנה זה היו שליליים, הן ביחס למדד קצבאות הילדים, הן ביחס למדד ביטוח האבטלה. כלומר, יש אינדיקציה חלקית לכך שפיצול פוליטי גורם לשינויים שליליים במדיניות הרווחה, כך שכלל שהפיצול הפוליטי מתרחב, כלל תכניות הרווחה צפויות להצטמצם. הסבר אפשרי לתוצאה זו יכול להיות דומה לטיעון שהעלו בנטינג וקימליקה בנוגע להשפעת המדיניות הרב-תרבותית על מדיניות הרווחה, crowding out effect. כלומר, פיצול מפלגות יוצר צורך בריצוי של שחקנים רבים במערכת הפוליטית. ריצוי זה יכול לבוא על חשבון מדיניות רווחה "כללית" יותר. בנוסף, יתכן גם כי פיצול חברתי משקף חוסר אמון בין חלקי החברה השונים כך שאין רצון מצד השחקנים הפוליטיים לתת הטבות לאוכלוסיות שאינן נמנות עם המצביעים שלהם (corroding effect).

מחקר זה ממשיך את הכיוון בו החלו בנטינג וקימליקה (2006) לבדיקת ההשפעה של המדיניות הרב-תרבותית על מדיניות הרווחה, תוך ניסיון למצוא קשר ישיר יותר לשינויי המדיניות מאשר

הסתמכות על הרכב האוכלוסייה. המשתנה הפוליטי של שותפות המפלגות החרדיות בקואליציה קרוב יותר לנקודות קבלת החלטות המדיניות מאשר השפעה עקיפה שנגרמת דרך פיצול חברתי, אתני או דתי.

כאמור לעיל, הקצבאות שנבחרו במחקר זה מייצגת סוג אחר של מדיניות רווחה, ושינויים בהן ניתנים למספר פירושים אפשריים. קצבאות הילדים מייצגות מצד אחד את מדינת הרווחה האוניברסלית, המתאימה למשטר רווחה סוציאל-דמוקרטי לפי סיווגו של אספינג-אנדרסן. מדובר בדרך כלל על קצבה שאינה תלויה בהשתתפותו של הפרט בשוק העבודה והיא ניתנת רק לפי מצבו המשפחתי. מצד שני, בחברה הטרוגנית כמו בישראל, ניתן לראות את קצבת הילדים גם כקצבה סקטוריאלית המיועדת בעיקר לסיוע למשקי בית חרדים, משתי סיבות עיקריות: (א) שיעור הפריון של משפחות חרדיות יותר מכפול מזה של משפחה ישראלית שאינה חרדית; (ב) הניסיון לשנות את הקצבאות מתמקד בקצבאות עבור הילד הרביעי ומעלה, הרלוונטיות בעיקר למשפחות חרדיות.

את ענף ביטוח אבטלה ניתן לסווג כמייצג מדיניות של משטר רווחה שמרני או ליברלי, לאור הקשר ההדוק בין קבלת דמי אבטלה לבין תפקוד הפרט בשוק העבודה. עם זאת, ככל שביטוח האבטלה נעשה נוקשה יותר מבחינת מספר ימי הזכאות לקצבה, גובה הקצבה ביחס לשכר הקודם (שיעור ההחלפה) ותקופת האכשרה הנדרשת, כך משטר הרווחה יסווג כשמרני או ליברלי יותר. הגדלת מספר ימי הזכאות או צמצום תקופת האכשרה עשויים להצביע על מעבר למשטר רווחה סוציאל-דמוקרטי המנסה לאפשר לפרט בחירה רבה יותר ביחס להשתתפותו בשוק העבודה או להגברה של תהליך הדה-קומודיפיקציה.

תוצאות המחקר מעלות את הטענה המרכזית כי העוצמה הפוליטית של החרדים על שתי הקצבאות משפיעה לכאורה בכיוונים מנוגדים. מחד, השפעה חיובית על קצבאות הילדים תוך הסרת תנאים סלקטיביים בקבלת הקצבה (כמו ק"י"צ) והגדלת ערך הקצבה עשויים להתפרש כמדיניות סוציאל-דמוקרטית המביאה לשחרור הפרט מתלות בשוק העבודה כדי להיות זכאי להטבות ממערכת הרווחה. מאידך, השפעה שלילית על ביטוח האבטלה המתאפיינת בהארכת תקופת האכשרה, צמצום מספר ימי הזכאות והקטנת שיעור ההחלפה של הקצבה מאפיינים משטרי רווחה ליברליים-שמרניים ומביאים דווקא לחיזוק התלות בין הפרט ושוק העבודה.

מחקרים קודמים כבר הראו מתאם שלילי בין סוגי קצבאות שונים, תוצאה המחלישה את תיאורית שלושת משטרי הרווחה של אספינג-אנדרסן (Allan & Scruggs, 2006). עם זאת, נדמה כי במקרה הייחודי של ישראל ניתן להסביר כיוונים מנוגדים אלה דרך הבנת המאפיינים



הייחודיים לאוכלוסייה החרדית ומטרת הפעילות הפוליטית של המפלגות המייצגות אותה. הגדרת קצבאות הילדים כסקטוראליות ולא כאוניברסליות, כפי שנטען לעיל, מסבירה את השפעת המפלגות החרדיות על שינויים בקצבה זו כדאגה לסקטור אותו הן מייצגות ולא מתוך מניעים סוציאל-דמוקרטיים או מתוך מטרה לשנות את משטר הרווחה. בניגוד למחקרו של ליפשיץ (2011), שהצביע על קשר שלילי בין העוצמה הפוליטית של החרדים והתקצוב למוסדות החינוך שלהם, מחקר זה מצביע על קשר חיובי, אם כי חלש. נראה כי המפלגות החרדיות דואגות לאינטרסים הסקטוראליים שלהן לא דרך תקנות תקציביות שצבועות באופן ברור כמיועדות למגזר החרדי (כמו תקצוב החינוך העצמאי) אלא דרך סעיפים ניטראליים לכאורה כמו קצבאות הילדים, שבפועל משפיעים בעיקר על הציבור החרדי והערבי. חיזוק לטענה זו ניתן למצוא במעבר מפעילות להרחבת קצבאות הילד החמישי ומעלה להרחבה של קצבאות הילד השלישי והרביעי שנתפסות ככלליות יותר. מבחינת משפחה חרדית מרובת ילדים אין הבדל עבור איזה ילד ניתנת הקצבה, ויתכן כי נציגי הציבור החרדים למדו את הלקח מההתנגדות שעורר חוק הלפרט כך שהם מנסים לדאוג לרווחת הסקטור החרדי באמצעים פחות בולטים לעין.<sup>15</sup>

ההשפעה השלילית של המפלגות החרדיות על ענף ביטוח האבטלה שנצפתה במחקר זה עשויה להתפרש גם היא בהתאם לכיוון שהוצע לעיל. יתכן כי יותר משהמפלגות החרדיות גרמו להקטנת תכנית ביטוח האבטלה בישראל, הן היו שחקן פסיבי ביחס אליהן. העניין של המפלגות החרדיות נתון לגורמים הרלוונטיים לסקטור החרדי, שלוקח חלק קטן בשוק העבודה, ביחס לשאר חלקי האוכלוסייה. כל עוד הציבור החרדי, ובעיקר גברים חרדים, ממשיכים לשמור על מאפייניה של "חברת לומדים" ואינם משתלבים באופן נרחב בשוק העבודה, המפלגות החרדיות לא תעסוקנה בתחומים כמו דמי אבטלה. כלומר, יתכן כי השפעתן של המפלגות החרדיות אינה רק אקטיבית, כמו במקרה של קצבאות הילדים, אלא גם פסיבית באמצעות חוסר התנגדות לשינויים שהביאו לקיצוצים בביטוח האבטלה. מסקנה זו נתמכת גם במחקרה של אסיסקוביץ' (2006) שטענה כי באופן כללי שינויים בביטוח האבטלה בישראל הושפעו פחות מפעולותיהם של פוליטיקאים ויותר מהשחקנים הבירוקרטים, זאת לעומת שינויים בקצבאות הילדים.

כאשר פורטים את התוצאות לפי זהות המפלגה החרדית או המפלגות השותפות בקואליציה התמונה הופכת למורכבת יותר. אמנם, ערך המקדם של "יהדות התורה" ברגרסיות של קצבאות הילדים חיובי אך הוא אינו מובהק ברוב הרגרסיות, כך שלא ניתן לדחות באופן מוחלט את ההשערה שאין לחרדים האשכנזים השפעה על השינויים בקצבאות הילדים. מצד שני, המקדם של

<sup>15</sup> דוגמה נוספת לעניין זה ניתן למצוא בהרחבת שירותי רפואת שיניים חינם לילדים עד גיל 18 שהנהיג שר הבריאות יעקב ליצמן בשנה האחרונה. תוסיף מקור

"יהדות התורה" שלילי ומובהק כאשר נבדקה ההשפעה על מדד ביטוח אבטלה. פרשנות אפשרית לתוצאה זו היא שהחרדים האשכנזים הם שחקן פוליטי קטן יחסית, שאין לו השפעה חזקה כל כך על מדיניות הממשלה בנפרד ממפלגות חרדיות אחרות. עם זאת, כאשר שתי המפלגות החרדיות כיהנו ביחד בממשלה הייתה להן השפעה מובהקת וחזקה על ערכם של שני המדדים שנבדקו במחקר. כלומר, החרדים האשכנזים מהווים מכפיל כוח בממשלות בהן שותפה מפלגה חרדית נוספת (ש"ס), אך כוחם קטן כאשר הם שותפים לממשלה ללא חרדים נוספים. מצב זה, בו החרדים האשכנזים היו שותפים לממשלה ללא החרדים הספרדים, התרחש פעמיים בלבד בתקופת המחקר, בתחילת שנות ה-80, לפני הקמתה של ש"ס, ובשנת 2005 לאחר פרישת שינוי ממשלת שרון השנייה. כלומר, יש היגיון לבחון את המפלגות החרדיות כמקשה אחת, למרות ההבדלים העדתיים והאוכלוסיות השונות שהן מייצגות.

התוצאות המתייחסות להשפעתה של ש"ס על מדיניות הרווחה מעניינות אף הן. ש"ס הציגה את עצמה פעמים רבות לא כמפלגה חרדית סקטוריאלית אלא כמפלגה מזרחית המבקשת לדאוג לשכבות החלשות בחברה, מתוך נאמנות למסורת ולתורה (פלד, 2001). תוצאות המחקר, המראות מקדם חיובי מובהק ביחס לקצבאות הילדים ומקדם שלילי מובהק בחלק מהמקרים ביחס לביטוח אבטלה, מלמדות על הפער בין האופן בו מציגה את עצמה ש"ס לבין פעילותה בפועל. התוצאות מראות כי ש"ס פועלת בעיקר לתמיכה באותן משפחות שאינן משתתפות בשוק העבודה ושהן בעלות מאפיינים דמוגרפיים דומים לאלה של החרדים האשכנזים. דווקא הסיוע לקבוצה החלשה בשוק העבודה, מי שאיבדו את עבודתם ומבקשים למצוא עבודה חדשה, אינו זוכה לפעילות מצדה של ש"ס. חוסר המעורבות הזה, שנקשר בחוסר המעורבות הכללי של פוליטיקאים בענף ביטוח האבטלה, הוא גורם משמעותי בפגיעה שהתרחשה בענף זה בשלושת העשורים האחרונים (אסיסקוביץ, 2006).

אי-דחיית השערת המחקר, המראה כי המפלגות החרדיות מפעילות את עוצמתן הפוליטית כדי להפנות משאבים לציבור שלהן דרך מערכת הרווחה, עשויה ללמד גם על כיווני התפתחות עתידיים של מדיניות הרווחה בישראל. בשנים האחרונות גברים חרדים משתלבים יותר ויותר בשוק העבודה, בעיקר במשרות בעלות פריון עבודה נמוך. שינוי זה עשוי להביא בסופו של דבר להגברת פעילותן של המפלגות החרדיות בתחומים שעד היום נמנעו מלעסוק בהם, כמו ענף ביטוח האבטלה. אם בנוסף לכך שיעורי הפריון בחברה החרדית ימשיכו להיות גבוהים כמו בעבר, יתכן כי תתקיים מדיניות רווחה מרחיבה בשני הענפים במקביל, בניגוד למצב הקיים היום.

בהתאם לניסוח של אברהם דורון (2001) ובהקשר של "corroding effect" שתיארו בנטינג וקימליקה (2006), ככל שהחברה החרדית תדמה לאוכלוסייה הכללית בישראל, כך ילכו האינטרסים של הקבוצות השונות ויתקרבו, ודאגתה של החברה החרדית לעצמה תביא לשיפור מצבם של חלקים גדולים יותר גם בשאר האוכלוסייה. גם אם המפלגות החרדיות תמשכנה לנסות ולהשפיע על תחומים שרלוונטיים למשפחות מרובות ילדים, הן עשויות להתחיל לפעול גם לשיפור התנאים בשוק העבודה בישראל או למציאת פתרונות למשבר הדיור, תחומים להם השפעה רחבה יותר מאשר לסקטור החרדי המצומצם. כלומר, להקטנת פערים תרבותיים בין הקבוצות השונות בחברה יכולה להיות השפעה חיובית על מדיניות הרווחה בישראל, בדומה להשערה שהעלו דהן וחזן (2012).

עם זאת, השינויים בחברה החרדית רלוונטיים בעיקר לחברה החרדית האשכנזית, בעוד החברה החרדית הספרדית אינה מתאפיינת בהיעדרות משוק העבודה. העובדה כי עד היום גם ש"ס, המייצגת ציבור רחב ומגוון יותר, בחרה לעסוק בעיקר בתחומים כמו קצבאות הילדים על חשבון נושאים כמו ביטוח אבטלה, מעלה תהיות לגבי האפשרות לשינוי מגמה..

הדברים האמורים כאן מבוססים על ההנחה כי לא יהיו שינויים במבנה הפוליטי של החברה החרדית. כלומר, יישמר המבנה הנוכחי בו החרדים האשכנזים (חסידים וליטאים) מיוצגים על ידי מפלגה אחת, והחרדים הספרדים מיוצגים על ידי מפלגה אחת. עם זאת, כבר בבחירות לכנסת ה-20 (2015) התערער מבנה פוליטי זה.

הערעור המשמעותי ביותר הוא פיצולה של ש"ס לשתי רשימות נפרדות, ש"ס ו"יחד" בראשות אלי ישי. בבחירות קיבלה יחד 2.97% מקולות הבוחרים ולא עברה את אחוז החסימה ולמעשה מעל 125 אלף קולות "חרדיים"<sup>16</sup> לא זכו לייצוג פוליטי בכנסת ה-20. המשך פיצול זה בעתיד ואף הרחבתו, עשויים להקטין את כוחה הפוליטי של החברה החרדית הספרדית כפי שנצפה בתוצאות מחקר זה.

תופעה שולית יותר, אך בעלת חשיבות סמלית, היא התמודדות ראשונה מסוגה של רשימת נשים חרדיות, "ובזכותן-חרדיות עושות שינוי". רשימה זו ביקשה לייצג קול מושתק בחברה החרדית שעד היום לא ניתן לו ייצוג פוליטי. אמנם הרשימה קיבלה רק 0.04% מקולות הבוחרים (1,802 קולות), אך היא עשויה לסמל פיצול בחברה החרדית האשכנזית, נוסף על הפיצול בין ליטאים לחסידים. הנשים החרדיות נבדלות מהגברים החרדים בהיבטים רבים, כמו השכלה,

<sup>16</sup> "יחד" אינה מפלגה חרדית רגילה אלא שילוב כוחות של חרדיות ולאומיות (קיצונית). לכן הזיהוי שלה כמפלגה חרדית הוא בעייתי. עם זאת, סביר להניח שחלק ניכר מהקולות שקיבלה "יחד" הם של מצביעים פוטנציאליים של ש"ס. מקור

שיעור ההשתתפות בשוק העבודה וסוג המשרות בהן הן עובדות. הרחבת תנועת נשים זו עשויה להביא לשינוי משמעותי ביותר של מוקדי הכוח הפוליטיים בחברה החרדית ולצמצום העוצמה הפוליטית לה הם זכו עד כה בכנסת ובמשלה.

## 6. סיכום

מחקר זה בדק את השפעת כוחם הפוליטי של החרדים על התפתחות מדיניות הרווחה בישראל באמצעות בחינת המפלגות המייצגות את החרדים. ממצאי העבודה העלו כי למפלגות החרדיות קיימת השפעה חיובית ברורה על מידת נדיבותן של קצבאות הילדים, בעוד שנצפתה השפעה שלילית, אך חלשה יותר, על היקף ביטוח האבטלה. מסקנת המחקר המרכזית היא כי המפלגות החרדיות, בדאגתן לאינטרסים הסקטוריאליים של האוכלוסייה אותה הם מייצגים, מביאות לעיוות מסוים של מבנה מערכת הרווחה. הכוח הפוליטי החרדי מופנה להגדלת קצבאות הילדים, שנתפסת כמדיניות רווחה מרחיבה, אך בפועל היא מופנית בעיקר לאוכלוסייה החרדית המאופיינת בשיעורי פריון גבוהים באופן משמעותי מאלו של האוכלוסייה הכללית. בנוסף, העובדה כי שיעור ההשתתפות של החרדים בשוק העבודה נמוך, בעיקר בקרב גברים חרדים, תרמה לחוסר המעורבות של המפלגות החרדיות בקיצוצים הנרחבים שחלו בתכנית ביטוח האבטלה.

נדמה כי כל עוד החברה החרדית תמשיך לשמור על המאפיינים המבדילים אותה מהאוכלוסייה הכללית במדינה, כמו שיעורי הפריון הגבוהים וביסוס "חברת לומדים" שאינם משתתפים בשוק העבודה, יוסיף להתקיים העיוות שהוצג במדיניות הרווחה. השתלבותם של החרדים בחברה הכללית, ובעיקר בשוק העבודה, גם אם ישמרו על חלק ממאפייניהם הייחודיים, יכולה להביא לשינוי המצב על ידי התלכדות בין האינטרסים של הקבוצות השונות.

בתחילת העבודה צוטט קטע מתוך ספרו של אפרים סידון המתאר מציאות בה המיעוט כופה את רצונו על הרוב עד שלא ניתן לזהות יותר מיהו המיעוט ומיהו הרוב במדינה. הקטע שצוטט לקוח מסוף הסיפור ויש בו קריאה קצת נואשת לכך שלא קיים במציאות רוב הנכנע למיעוט. עבודה זו מראה כי לפחות בתחום של גמלאות הביטוח הלאומי הרוב נכנע גם נכנע למיעוט. "כניעה" זו, גם אם אינה בולטת לעין כפי שמתואר בספרו של סידון, היא בעלת משמעות רבה בתחושות של אזרחי המדינה באשר לאופן בו מדיניות הממשלה מייצגת אותם. אין בכך כדי להביא למסקנה שיש להתעלם מהמיעוט או לנקוט בצעדים שיתפרשו כ"עריצות הרוב", אלא לנסות ולמצוא דרכים לשיתופי פעולה ויצירת אינטרסים משותפים לכלל הקבוצות בחברה. ניצנים של שינויים בבידול החברה החרדית כבר מתרחשים בשטח ואת ההשפעה שלהם ניתן יהיה לבדוק רק בעתיד.

מחקר זה מציג מחקר כמותי ראשוני של השפעת קבוצות מיעוט על מדיניות הממשלה. מחקרים עתידיים יכולים וצריכים להרחיב את העיסוק לגמלאות נוספות של הביטוח הלאומי

ולתחומים אחרים כמו חינוך ובריאות. מעבר להרחבת התחומים הכלולים במחקר יש גם להוסיף ולשפר את המהימנות המתודולוגית שלו, על ידי בניית בסיס נתונים רחב יותר שיאפשר השוואה בין המקרה המיוחד של השפעת המיעוט החרדי על מדיניות בישראל לבין השפעות דומות במדינות אחרות, כמו גם הכנסת קבוצות מיעוט נוספות, ובעיקר האוכלוסייה הערבית, באופן שיאפשר לבחון את השפעתן על מדיניות הממשלה.

## 7. ביבליוגרפיה

- אופיר, מ., אליאב, ת. (2005). קצבות הילדים בישראל: מבט היסטורי וראייה בינלאומית. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי (מינהל המחקר והתכנון).
- אסיסקוביץ, ש. (2006). לדבר בכמה קולות לצעוד בכמה שבילים פוליטיקה בירוקרטית ותמורות במדינת הרווחה הישראלית, 1985-2002. חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- אסיסקוביץ, ש. (2007). גישת הפוליטיקה הבירוקרטית ומדינת הרווחה הישראלית. *ביטחון סוציאלי*, 75, 39-64.
- אריאן, ע. (2015). *ישראל ומדינת הרווחה*. ירושלים: מוסד ביאליק.
- בן ישראל, ר. (2013). *ביטחון סוציאלי – כרך ב*. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- בנק ישראל (2016). *מאגר סדרות*. אוחזר ביום 1.7.2016 מתוך <http://www.boi.org.il/he/DataAndStatistics/Pages/SeriesSearchBySubject.aspx?Level=3&Id=1>
- גבע, א. (2013). השינויים הדמוגרפיים והשלכותיהם על ההוצאה הציבורית בשנים 2013-2059. *סקר בנק ישראל*, 87, 7-30.
- גולדשטיין, י' (1985). "המאבק בין חרדים לחילוניים על דמותה של התנועה הציונית, 1882-1922". *יהדות זמננו ב'*, 237-260.
- גורוביץ נ', וכהן-קסטרו א' (2004). "תפרוסת גאוגרפית ומאפיינים דמוגרפיים, חברתיים כלכליים של האוכלוסייה החרדית בישראל 1996-2001". *סדרת ניירות עבודה, מס' 5*. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- גל, ג' (2004). *ביטחון סוציאלי בישראל*. ירושלים: הוצאת מאגנס.
- גל, ג' (2004). על מטוטלת ביטוח האבטלה בישראל, 1972-2003. *ביטחון סוציאלי*, 67, 109-143.
- גל, ר. (2015). *החרדים בחברה הישראלית: תמונת מצב, 2014*, (מהדורה שנייה). חיפה: מוסד שמואל נאמן, הטכניון.
- דהן, מ' ואחרים (2007). *מדוע יש יותר עניים בישראל?*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דהן, מ., חזן מ. (2012). *סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה. הרבעון לכלכלה*, 50-21.
- דורון, א' וקרמר, ר' (1992). *מדינת הרווחה בישראל*. תל אביב: הוצאת עם עובד.

דורון, א' (1997). *זכות האוניברסליות – האתגרים של המדיניות החברתית בישראל*. ירושלים: הוצאת מאגנס.

דורון, א' (1999). *מיקוד גמלאות ביטחון סוציאלי: הניסיון של קיצבאות הילדים בישראל*. *חברה ורווחה כ, 1*, 5-24.

דורון, א' (1999). *מדיניות הרווחה בישראל – ההתפתחויות בשנות ה-80 וה-90*. בתוך: נחמיאס ד' ומנחם ג' (עורכים), *המדיניות הציבורית בישראל*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. עמ' 437-474.

דורון, א. (2004). *רב-תרבותיות בישראל ושחיקת התמיכה ב'מדינת הרווחה'*. *עיונים בתקומת ישראל 14*, 55-72.

דורון, א. (2005). *שחיקתה של מדינת הרווחה בישראל בשנים 2000-2003: המקרה של קצבאות הילדים*. *עבודה חברה ומשפט יא*, 95-117.

דורון, א. (2007). *עיצוב מדיניות הרווחה בישראל, 2000-2005*. בתוך: א' אבירם, ג' גל ויי קטן (עורכים), *עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות*. ירושלים: מרכז טאוב.

אתר הכנסת. כל ממשלות ישראל. אוחר ב-1.7.2016 מתוך <https://www.knesset.gov.il/govt/heb/memshalot.asp>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שנים שונות). *שנתון סטטיסטי לישראל*. אוחר ביום 1.7.2016 מתוך [http://www.cbs.gov.il/reader/shnatonhnew\\_site.htm](http://www.cbs.gov.il/reader/shnatonhnew_site.htm)

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2016). *הודעה לתקשורת: אוכלוסיית ישראל ערב יום העצמאות ה-68 של מדינת ישראל – 2016*. אוחר ביום 1.7.2016 מתוך [http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa\\_template.html?hodaa=201611134](http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201611134)

המוסד לביטוח לאומי (2016). *ירחון סטטיסטי*. אוחר ב-1.7.2016 מתוך <https://www.btl.gov.il/Publications/quarterly/Pages/default.aspx>

המוסד לביטוח לאומי (שנים שונות). *סקירה שנתית*. אוחר ב-1.7.2016 מתוך [https://www.btl.gov.il/Publications/Skira\\_shnatit/Pages/default.aspx](https://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/Pages/default.aspx)

זיכרמן, ח. (2014) *שחור כחול-לבן: מסע אל תוך החברה החרדית בישראל*. תל אביב: הוצאת משכל.

*חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995*, ס"ח שונים, אוחר ב-1.7.2016 מתוך [https://www.nevo.co.il/law\\_html/Law01/039\\_002.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/039_002.htm)



חליחל, א. (2011). פרוון של נשים יהודיות ומוסלמיות בישראל לפי מידת הדתיות שלהן בשנים 1979-2009. *סדרת ניירות עבודה (60)*. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ליפשיץ, ה. (2011). גורמים המשפיעים על תקצוב לימוד תורה בחינוך הדתי בישראל. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. ירושלים: האוניברסיטה העברית.

מזרחי סימון, ש. (2015). *נשים בישראל: סוגיות מרכזיות*. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

מישר, י., מנסקי, צ. (2000). קצבאות הילדים והילודה בישראל: ממצאים ראשוניים. *רבעון לכלכלה*. 535-565.

נויברגר, ב' (1991). *ישראל בעשור הראשון*. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

סידון, א' (1993). סיפור מוזר ומלא תימהון על האי הקטן האי היגיון. תל אביב: כתר.

פלד י' (2001). חידה ושמה ש"ס. בתוך: יואב פלד (עורך), *ש"ס – אתגר הישראליות*, תל אביב: הוצאת משכל.

פרידמן, י', שאול-מנע, נ', פוגל, נ', רומנוב, ד', עמדי, ד', פלדמן, מ', סחייק, ר', שיפריס, ג' ופורטנוי ח' (2011). *שיטות מדידה ואמידת גודלה של האוכלוסייה החרדית בישראל*. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

פרידמן, מ' (1991). *החברה החרדית: מקורות, מגמות ותהליכים*. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

צדקה, א' (2004). גלובליזציה ורווחה: הצטמקותה של מדינת הרווחה. *רבעון לכלכלה*, 205-207.

רביצקי, א' (1993). *הקץ המגולה ומדינת היהודים: משיחות, ציונות ורדיקליזם דתי בישראל*. תל אביב: עם עובד.

שלמון, י' (1979). "תהליכי קיטוב ביישוב היהודי בארץ במחצית הראשונה של שנות ה-90: אחד-העם ו'בני-משה'—פינס וחוגו". *קתדרה: לתולדות ארץ ישראל ויישובה, חוברת 12*, 4-30.

תמיר, י' (2010). *התעסוקה במגזר החרדי*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, פורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

Alesina, A., Devleeschauwer, A., Easterly, W., Kurlat, S., & Wacziarg, R. (2003). Fractionalization. *Journal of Economic growth*, 8(2), 155-194.

Alesina, A., & Ferrara, E. L. (2004). *Ethnic diversity and economic performance*. NBER working paper No. 10313.

- Alesina, A., Glaeser, E., & Sacerdote, B. (2001). *Why doesn't the US have a European-style welfare system?* (No. w8524). National bureau of economic research.
- Allan, J. P., & Scruggs, L. (2004). Political partisanship and welfare state reform in advanced industrial societies. *American Journal of Political Science*, 48(3), 496-512.
- Amable, B., Gatti, D., & Schumacher, J. (2006). Welfare-state retrenchment: The partisan effect revisited. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(3), 426-444.
- Armingeon, K. (2006). Reconciling competing claims of the welfare state clientele. *The politics of post-industrial welfare states: Adapting post-war social policies to new social risks*, 100-122.
- Banting, K., & Kymlicka, W. (Eds.). (2006). *Multiculturalism and the welfare state: recognition and redistribution in contemporary democracies*. OUP Oxford.
- Banting, K., Johnston, R., Kymlicka, W., & Soroka, S. (2006). Do multiculturalism policies erode the welfare state? An empirical analysis. *Multiculturalism and the welfare state: Recognition and redistribution in contemporary democracies*, 49-91.
- Blanchard, O., & Wolfers, J. (2000). The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence. *The Economic Journal*, 110(462), 1-33.
- Botero, J. C., Djankov, S., La Porta, R., López de Silanes, F., & Shleifer, A. (2003). The regulation of labor. *NBER working paper*, (w9756).
- Cameron, A. C., & Trivedi, P. K. (2009). *Microeconometrics using stata*. College Station, TX: Stata press.
- Doron, A. (2007). Multiculturalism and the erosion of support for the universalistic welfare state: The Israeli experience. *Israel Studies*, 12(3), 92-108.

- Easterly, W., & Levine, R. (1997). Africa's growth tragedy: policies and ethnic divisions. *The Quarterly Journal of Economics*, 1203-1250.
- Esping-Andersen, G. (2013). *The three worlds of welfare capitalism*. John Wiley & Sons.
- Esteban, J. M., & Ray, D. (1994). On the measurement of polarization. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 819-851.
- Garcia-Montalvo, J., & Reynal-Querol, M. (2004). Ethnic polarization, potential conflict, and civil wars. *Potential Conflict, and Civil Wars (July 2004)*.
- García Montalvo, J., & Reynal-Querol, M. (2002). Why ethnic fractionalization? Polarization, ethnic conflict and growth. *Polarization, Ethnic Conflict and Growth (September 2002)*. *UPF Economics and Business Working Paper*, (660).
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets*. University of Chicago press.
- Iversen, T., & Stephens, J. D. (2008). Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. *Comparative political studies*, 41(4-5), 600-637.
- Imbeau, L. M., Pétry, F., & Lamari, M. (2001). Left-right party ideology and government policies: A meta-analysis. *European Journal of Political Research*, 40(1), 1-29.
- Kittel, B., & Obinger, H. (2003). Political parties, institutions, and the dynamics of social expenditure in times of austerity. *Journal of European public policy*, 10(1), 20-45.
- Koopmans, R. (2010). Trade-offs between equality and difference: Immigrant integration, multiculturalism and the welfare state in cross-national perspective. *Journal of ethnic and migration studies*, 36(1), 1-26.

- Manski, C. F., & Mayshar, J. (2003). Private incentives and social interactions: Fertility puzzles in Israel. *Journal of the European Economic Association*, 1(1), 181-211.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World politics*, 48, 143-179.
- Reynal-Querol, M. (2002). Ethnicity, political systems, and civil wars. *Journal of Conflict Resolution*, 46(1), 29-54.
- Pierson, P. (1998). Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity. *Journal of European public policy*, 5(4), 539-560.
- Rae, D. (1964). A note on the fractionalization of some European party systems. *Comparative Political Studies*, 1, 413-418.
- Scruggs, L., & Allan, J. (2006). Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision. *Journal of European Social Policy*, 16(1), 55-72.
- Scruggs, L. (2006). The generosity of social insurance, 1971–2002. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(3), 349-364.
- Starke, P. (2006): The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review. *Social Policy & Administration* 40:1, 104–120.
- Stephens, J. D. (1979). *The transition from capitalism to socialism*. Springer.
- Stichnoth, H., & Van der Straeten, K. (2013). Ethnic diversity, public spending, and individual support for the welfare state: A review of the empirical literature. *Journal of Economic Surveys*, 27(2), 364-389.

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

Van Vliet, O., & Caminada, K. (2012). Unemployment Replacement Rates Dataset Among 34 Welfare States, 1971-2009: An Update, Extension and Modification of the Scruggs' Welfare State Entitlements Data Set. *Neujobs special report No.2*.

**נספח א: התפתחות מדינת הרווחה בישראל ופירוט השינויים בקצבאות הילדים ובתכנית**

**ביטוח אבטלה**

מדינת הרווחה בישראל התפתחה בכיוונים שונים, והושפעה ממגנות שונות, משנות ה-80 של המאה הקודמת ועד היום (דורון, 1999; גל, 2004). "מדינת הרווחה" הוא מושג מורכב בעל הגדרות מגוונות. תיאור התפתחותה של מדינת הרווחה יתייחס תחילה להגדרה המרחיבה של מדינת רווחה הכוללת בתוכה גם תקציבי חינוך ובריאות למשל, ולא רק את תקציב הביטוח הלאומי. לאחר מכן יפורטו השינויים השונים שהוכנסו בקצבאות הילדים ובתכנית ביטוח אבטלה, הרלוונטיים למחקר הנוכחי.

**התפתחות מדינת הרווחה בישראל משנות ה-80 ועד היום**

מדינת הרווחה בישראל עברה במהלך השנים שינויים רבים. שני העשורים הראשונים של המדינה אופיינו במדינת רווחה מצומצמת יחסית, שכללה מספר מוגבל של תכניות (זיקנה ושארים, ביטוח אימהות וביטוח תאונות עבודה). בתקופה זו השלטון, בהובלת מפא"י, התמקד בעיקר בדאגה לביטחון המדינה, לפיתוח ההתיישבות ולקליטת העלייה ופחות ברווחה. בנוסף, המאבק בין מפא"י להסתדרות על השליטה במערכת הביטחון הסוציאלי הביא גם הוא לפגיעה בעיצוב מדיניות בתחום זה. לאור זאת, מקובל לתארך את הקמת מדינת הרווחה בישראל לשנות ה-70 (העשור השלישי למדינה). בעשור זה נוספו כשלושים תכניות רווחה חדשות, הוגברו המאפיינים האוניברסליים של מערכות הרווחה והוגדלו באופן ניכר הקצבאות השונות. אינדיקציה להתרחבות זו מתבטאת בעלייה בחלקם של התחומים החברתיים בתקציב המדינה מ-19% בשנת 1970 ל-28% בשנת 1980 (גל, 2004).

בשנות ה-80 הופסקה כמעט לחלוטין צמיחתה של מדינת הרווחה והרחבתה. חוקים חדשים כמעט ולא נחקקו (היוצא מן הכלל הוא חוק ביטוח סיעוד בשנת 1986), ולא פותחו תכניות רווחה חדשות. במקביל, הוחמרו תנאי הזכאות של גמלאות רבות, על ידי מבחני אמצעים שפגעו באוניברסליות של התכניות השונות, כפי שניתן לראות בקצבאות הילדים שאופן התפתחותן יתואר בהמשך. עם זאת, מגבלות פוליטיות ובירוקרטיות, כמו גם התנגדותו של הציבור הרחב, מנעו מימוש מלא של צמצום היקף מדינת הרווחה כפי שתוכנן, כך שלמרות ההאטה בגידול בהוצאות הרווחה, ברוב התחומים ההוצאות לא הצטמצמו. השפעתה של המדיניות המצמצמת לא הייתה אחידה. בעוד שחלק מתחומי הרווחה נפגעו באופן קשה, כמו למשל החינוך והבריאות,

תחומים אחרים זכו דווקא להרחבה ניכרת, כמו למשל תכניות הביטוח הסוציאלי (דורון וקרמר, 1992; דורון, 1999; גל, 2004). מאפיין נוסף של מדיניות הרווחה בשנות ה-80 הוא מגמת הפרטה הולכת וגוברת של שירותים ממשלתיים שונים (גל, 2004).

בדומה לשנות ה-80, גם שנות ה-90 התאפיינו במגמות התפתחות סותרות של תחומי הרווחה השונים. מצד אחד, חלק מהשינויים שנעשו בשנות ה-80 בוטלו, האוניברסליות הוחזרה וקצבאות שונות, דוגמת קצבאות הילדים הוגדלו. בנוסף, הורחבו שירותי הרווחה שמספקת הממשלה, דוגמת ביטוח בריאות ממלכתי. מצד שני, נמשכה מגמת ההפרטה, שכפי שניתן לראות בעלייה בתשלומי ההורים לחינוך, וחלה החמרה משמעותית ביחס למובטלים. החמרה זו התבטאה בהקשחת תנאי הזכאות והפחתה של דמי האבטלה (דורון, 1997; דורון, 1999; גל, 2004).

חוקרי מדינת הרווחה בישראל מציעים הסברים שונים למגמות ההתפתחות הסותרות שהתקיימו בשנות ה-80 וה-90. הסבר אחד הוא הסביבה הכלכלית ששררה במשק הישראלי בשנים אלה. שנות ה-80 אופיינו בקיפאון כלכלי שבא לידי ביטוי בצמיחה נמוכה ואבטלה גבוהה, כמו גם באינפלציה גבוהה עד לתכנית הייצוב של שנת 1985 (גל, 2004). הסבר מרכזי אחר הוא שינוי אידיאולוגי בקרב קובעי המדיניות ומפלגת השלטון, בדומה לשינוי שהתרחש במדינות מערביות אחרות. התפיסה השלטת בשנות ה-80, המזוהה כתפיסה הניאו-ליברלית, ביקשה לצמצם את מעורבותה של המדינה בתחומים כלכליים-חברתיים תוך מתן עדיפות לפעילותם של כוחות השוק החופשי. תפיסה זו רווחה לא רק בקרב הימין הפוליטי (בראשות הליכוד) אלא גם בקרב פוליטיקאים מתנועת העבודה ואצל בירוקרטים מרכזיים כמו בנק ישראל ואגף התקציבים במשרד האוצר (דורון, 1999; גל, 2004). נוסף על כך, הסברים אחרים מדגישים את המבנה הפוליטי של הדמוקרטיה הישראלית והכוחות הפועלים בה (דורון, 1999) או את ההשלכות של תופעות גלובליות על מדינת הרווחה הישראלית (צדקה, 2004).

העשור הראשון של שנות ה-2000 התאפיין בצמצום מדינת הרווחה שהתקיימה בשנות ה-80 וה-90. בשנים 2000-2002 נעשו מספר שינויים שהביאו להרחבת מערכת הרווחה, אך בין השנים 2002-2007, מרבית תכניות הביטחון הסוציאלי הצטמצמו. צמצום מדינת הרווחה בשנים אלה מתבטא בעיקר בגורמים הבאים: (א) הקפאת הקצבאות וביטול הצמדתן לשכר הממוצע; (ב) קיצוץ בקצבאות הילדים ובגמלת הבטחת הכנסה והקשחת תנאי הזכאות לתכנית ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה; (ג) הפחתת תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים שהגבירה את תלות המוסד לביטוח לאומי בתקציב המדינה ו-(ד) המשך מגמת הפרטתם של שירותי הרווחה השונים (גל, 2004; דורון, 2007). בשנת 2007 נפסקה מגמת הצמצום של מדינת הרווחה ואף חלה הרחבה

מסוימת בחלק מתכניות הרווחה, אך הרמה הנמוכה של ההוצאות החברתיות נמשכה גם בשנים אלה (דהן וחזן, 2012). ההסבר המרכזי שנתנו חוקרי מדינת הרווחה לשינויים אלה הוא ההסבר האידיאולוגי על פיו התפיסה הניאו-ליברלית התבססה בקרב קובעי המדיניות, והללו ניסו לפרק את מדינת הרווחה, או בהתאם לביטוי של מצדדי גישה זו- "מעבר מרווחה לעבודה" (דורון, 2007). לצד ההסבר האידיאולוגי ניתן גם הסבר כלכלי, המתבסס על המשבר הכלכלי של תחילת שנות ה-2000 והתדרדרות המצב הביטחוני עם פרוץ האינתיפאדה השנייה (שם). נוסף על כך, גם בתקופה זו ניתן למצוא הסברים הנשענים על המבנה הפוליטי-חברתי הייחודי לישראל, שמדגיש את ריצוין של קבוצות אינטרס פוליטיות על פני דאגה למערכת הרווחה הכללית (שם).

### **התפתחות קצבאות הילדים בין השנים 1980-2015**

עד שנת 1975 נהגו בישראל שלוש תכניות של קצבאות ילדים. הראשונה, קצבה למשפחות מרובות ילדים, הונהגה בחוק הביטוח הלאומי בשנת 1959, ונועדה לתת מענה לקשיים כלכליים של משפחות אלו. הקצבה שולמה עבור הילד הרביעי ואילך עד גיל 14 ובשנת 1965 עודכן הגיל המקסימלי ל-18. השנייה, "קצבה לילדי עובדים" שהונהגה בשנת 1965 וניתנה כתוספת שכר ששולמה על ידי המעסיק עבור שלושת הילדים הראשונים. תכנית שלישית, "קצבת יוצאי צבא" (להלן קי"ץ), נקבעה בחוק חיילים משוחררים בשנת 1970. תכנית זו העניקה תוספת לקצבאות הילדים עבור משפחות שאחד מבניהן שירת בצבא. התכניות השונות לא היו מתואמות זו עם זו. בעוד הקצבאות למשפחות מרובות ילדים וקי"ץ היו פטורות ממס, הקצבה לילדי העובדים היתה חייבת במס. נוסף עליהן פעלה גם מערכת של ניכוי מס בגין ילדים (אופיר ואליאב, 2005; דורון, 2005). עד שנת 1975 חלו שינויים מסוימים בכל אחת מן התכניות אך נשמרה ההפרדה העקרונית ביניהן (להרחבה אודות השינויים עד שנת 1975 ראה בנספח אצל אופיר ואליאב, 2005).

ההתפתחות המשמעותית הראשונה בקצבאות הילדים היתה בשנת 1975. בעקבות לחצים לביצוע רפורמה במערכת המס הישיר מונתה בדצמבר 1974 ועדה בראשות פרופ' חיים בן-שחר להכנת רפורמה כזו. המלצות הועדה, שהוגשו במרץ 1975, כללו לא רק המלצות בעניין הרפורמה במיסוי, אלא גם המלצות בעניין מבנה מערכת קצבאות הילדים (שם). המלצות אלה נועדו להביא לאחידות ולתיאום בין מערכת המס למערכת הקצבאות. הן כללו את המרכיבים הבאים (דורון, 2005):

(א) הרחבת הזכאות לתשלומי קצבאות ילדים לכלל המשפחות עם ילדים, ללא קשר למצב התעסוקתי של ההורים או מספר הילדים במשפחה. הקצבה אינה מוגדרת כשכר ועל כן היא פטורה ממס.



(ב) מיקוד (targeting) הקצבאות באוכלוסייה חלשה יותר על ידי קביעת קצבה הולכת וגדלה עם מספר הילדים במשפחה.<sup>17</sup>

(ג) ביטול הניכויים האישיים עבור ילדים במערכת המס הישיר תוך הנהגת נקודות זיכוי במס לאימהות עובדות.

למעשה, כך הונהגה קצבת ילדים אוניברסלית לכל המשפחות עם ילדים עד גיל 18. עם זאת, תכנית קי"ץ המשיכה לפעול גם לאחר הרפורמה, ובאפריל 1983 אף נוספה נקודת קצבה לילד הרביעי ואילך, כך שנשמרו ההבדלים ברמת הקצבאות בין המשפחות השונות. באופן כללי תכנית קי"ץ השפיעה לרעה בעיקר על האוכלוסייה הערבית בישראל, שרוב המשתייכים אליה אינם משרתים בצה"ל או בכוחות הביטחון האחרים. אמנם, גם מרבית האוכלוסייה החרדית אינה משרתת בצה"ל, אך במהלך השנים נערכו הסדרים שונים שאפשרו למשפחות חרדיות לזכות בתשלום קי"ץ (דורון, 2005; אסיסקוביץ, 2006).

בשנת 1984 הוכנס שינוי ראשון במערכת קצבאות הילדים החדשה. שינוי זה פתח תקופה בה נפגעה האוניברסליות של הקצבאות והזכאות לתשלום הותנתה במבחני הכנסה. החל משנת 1984 הוטל מס על קצבאות שני הילדים הראשונים במשפחות קטנות<sup>18</sup> בהן המפרנס העיקרי מחויב בשיעור מס של 50% לפחות. מיסוי דומה הוטל ביולי 1985 גם על קצבת הילד השלישי במשפחות קטנות. עוד בשנת 1985, במסגרת תכנית הייצוב, נמשכה הפגיעה במשפחות קטנות על ידי ביטול קצבת הילד הראשון, אף שניתן היה לקבל את הקצבה מהמעסיק ב משפחות בהן שכרו של הגבר היה עד 80% מהשכר הממוצע במשק. תקרת ההכנסות שאפשרה את קבלת הקצבה עודכנה לאורך השנים. באפריל 1987 ובאפריל 1990 היא הועלתה ל-90% ו-95% מהשכר הממוצע, בהתאמה (אופיר ואליאב, 2005; אסיסקוביץ, 2006).

פגיעה נוספת באוניברסליות של קצבאות הילדים התרחשה ב-1990, כאשר הופסק תשלום הקצבה גם עבור הילד השני במשפחות קטנות. תקרת ההכנסות שתאפשר את החזר הקצבה נקבעה ל-150% מהשכר הממוצע במשק. באפריל 1991 אוחדו מבחני ההכנסות של קצבאות הילדים הראשון והשני במשפחות קטנות והועמדו על 95% מהשכר הממוצע במשק (שם).

בתחילת שנת 1993, לאחר כמעט עשור של הכנסת מרכיבים סלקטיביים בקצבאות הילדים של משפחות קטנות, בוטלו מבחני ההכנסות והוחזרה האוניברסליות של תשלום קצבאות הילדים. בסוף שנה זו נחקק במסגרת חוק ההסדרים גם ביטול הדרגתי של תכנית קי"ץ ובשנת 1997 היא

<sup>17</sup> הועדה ציינה כי נכון יותר היה לקבוע קצבה אחידה לכל הילדים, ללא קשר למספר הילד במשפחה, אך היא נמנעה מהמלצה זו לאור "סיבות שונות" (אופיר ואליאב, 2005).

<sup>18</sup> משפחות בהן עד שלושה ילדים.

בוטלה באופן סופי וכל המשפחות קיבלו את הקצבה שניתנה עד אז רק למשפחות בהן אחד מבני המשפחה שירת בצבא (דורון, 2005; אופיר ואליאב, 2005). בהמשך למגמה זו הוגדלו קצבאות הילדים לילדים בני 4, 5, 6-ב-0.3, 0.15 ו-0.25 בהתאמה, במסגרת החוק לצמצום ממדי העוני שחוקק ביולי 1994. נתוני נקודות הקצבה לפי מספר סידורי של הילד עד שנת 1996 מובאים בטבלה 12.

**טבלה 12: נקודות קצבה לפי מספר סידורי של הילד במשפחה, 1980-1996, מקור: אסיסקוביץ, 2006.**

שנה	ילד 1	2	3	3קיי"צ	4	4 קיי"צ	5	5 קיי"צ	6	6 קיי"צ	7+	7 קיי"צ +
1980	1	1	1.25	0.75	1.25	1	1.25	1	1.25	0.25	1.25	0.25
1981	1	1	1.25	0.75	1.25	1	1.25	1	1.25	0.25	1.25	0.25
1982	1	1	1.25	0.75	1.25	1	1.25	1	1.25	0.25	1.25	0.25
1983	1	1	1.25	0.75	1.25	2	1.25	2	1.25	2.25	1.25	2.25
1984	1	1	1.25	0.75	1.25	2.5	1.25	2.5	1.25	2.25	1.25	2.25
1985	1	1	1.25	0.75	1.25	2.5	1.25	2.5	1.25	2.25	1.25	2.25
1986	1	1	1.25	0.75	1.25	2.5	1.25	2.5	1.25	2.25	1.25	2.25
1987	1	1	1.25	0.75	1.25	2.5	1.25	2.5	1.25	2.25	1.25	2.25
1988	1	1	1.25	0.75	1.25	2.5	1.25	2.5	1.25	2.25	1.25	2.25
1989	1	1	1.25	0.75	1.25	2.5	1.25	2.5	1.25	2.25	1.25	2.25
1990	1	1	1.25	0.75	1.25	2.5	1.25	2.5	1.25	2.25	1.25	2.25
1991	1	1	1.25	0.75	1.25	2.5	1.25	2.5	1.25	2.25	1.25	2.25
1992	1	1	1.25	0.75	1.25	2.5	1.25	2.5	1.25	2.25	1.25	2.25
1993	1	1	1.25	0.75	1.25	2.5	1.25	2.5	1.25	2.25	1.25	2.25
1994	1	1	1.45	0.55	2.05	1.9	1.75	1.5	1.8	1.7	1.8	1.7
1995	1	1	1.65	0.35	2.75	1.3	2.4	1	2.6	1.15	2.35	1.15
1996	1	1	1.85	0.15	3.35	0.7	2.9	0.5	3.15	0.6	2.9	0.6

שיאו של תהליך ההרחבה התרחש בנובמבר 2000 עם חקיקתו של התיקון לחוק הביטוח הלאומי "סיוע למשפחות ברוכות ילדים", המכונה גם "חוק הלפרט" על שם יוזמו ח"כ שמואל הלפרט מיהדות התורה. חוק הלפרט הגדיל את הקצבה לילד החמישי ומעלה ל-5 נקודות קצבה, לעומת 3.4, 3.75 ו-3.5 נקודות קצבה לילדים חמישי, שישי ושביעי ומעלה שנהגה לפני כן. התיקון לחוק נכנס לתוקף בפועל בינואר 2001 (אסיסקוביץ, 2006; אופיר ואליאב, 2005; אריאן, 2015).<sup>19</sup> בשנת 2002 חלה תפנית במדיניות הכלכלית-חברתית בישראל בכלל ובקצבאות הילדים בפרט. השינוי הראשון התרחש במרץ 2002, עם יישום חוק ההסדרים לשנת 2002, והוא כלל שני צמצומים בתשלומי קצבאות הילדים: ביטול עדכון הקצבה בשיעור עליית המדד כפי שהיה נהוג עד אז והפחתת רמת הקצבאות הבסיסית ב-12%, כך שהקצבאות שולמו לפי מפתח של 0.88 נקודת קצבה. כניסתו לתוקף של התיקון לחוק תכנית החירום הכלכלית ביולי 2002, הפחיתה את

<sup>19</sup> בעקבות השינויים המרחיבים הרבים בקצבאות הילדים התפתח תחום מחקר שעסק בניסיונות לזהות השפעות של קצבאות הילדים על פריון וילודה. מחקר ראשון בכיוון זה היה של מישר ומנסקי (2000) שהתפרסם גם בגרסה מורחבת יותר (Manski & Mayshar, 2003).

רמת הקצבאות ב-3% נוספים, והן שולמו לפי מפתח של 0.85 נקודת קצבה (אופיר ואליאב, 2005; המוסד לביטוח לאומי, שנים שונות).

בשנים 2003-2004 נמשכה מגמת הקיצוץ, ואף נקבע שינוי מבני משמעותי יותר בקצבאות הילדים. העיקרון הבסיסי היה קביעת רמת קצבה אחידה של 144 ש"ח לכל הילדים, ללא קשר למיקומם הסידורי במשפחה ונקבע כי השינוי יעשה באופן הדרגתי עד ינואר 2009. עוד נקבע כי ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 יהיו זכאים לקצבה בגובה של 144 ש"ח (0.84 נקודות קצבה) ללא קשר למיקומם הסידורי במשפחה באופן מיידי. בנוסף, חוק התכנית להבראת המשק (יוני 2003) קבע כי קצבאות הילדים לא יעודכנו בהתאם לעליית המחירים עד סוף שנת 2005. קיצוץ זמני נוסף נכנס לתוקף במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004 והקצבאות לילדים הראשון עד השלישי הופחתו ב-24 ש"ח מפברואר 2004 עד סוף 2005: קצבאות הילדים הרביעי ואילך הופחתו ב-24 ש"ח מפברואר עד יוני 2004 וב-4 ש"ח מיולי 2004 עד סוף 2005 (המוסד לביטוח לאומי, שנים שונות). השינויים שחלו במספר נקודות הקצבה שקיבל כל ילד מפורטים בטבלה 13:

**טבלה 13: נקודות קצבה לפי מספר סידורי של הילד במשפחה, 1997-2005, מקור: אסיסקוביץ, 2006**

שנה	ילד 1	2	3	4	5	6	7
1997	1	1	2	4.05	3.4	3.75	3.5
1998	1	1	2	4.05	3.4	3.75	3.5
1999	1	1	2	4.05	3.4	3.75	3.5
2000	1	1	2	4.05	3.4	3.75	3.5
2001	1	1	2	4.05	5	5	5
2002	0.865	0.865	1.725	3.49	4.315	4.315	4.315
2003	0.84	0.84	1.14	2.66	3.05	3.05	3.05
2004	0.7	0.7	0.98	2.435	2.795	2.795	2.795
2005	0.7	0.7	0.91	2.1	2.35	2.34	2.34

תפנית נוספת במדיניות קצבאות הילדים חלה בשנת 2006. ראשית, בינואר 2006 פג תוקפה של הוראת השעה משנת 2004 שתוארה לעיל. שנית, פג תוקפו של ביטול עדכון קצבת הילדים בהתאם למדד המחירים לצרכן. לבסוף, בשנה זו נחתמו הסכמים קואליציוניים חדשים במסגרתם הוסכם על הפסקת הקיצוץ המתוכנן בקצבאות הילדים עד שנת 2009 והקפאת סכומי הקצבאות ברמה שנקבעה להן בתחילת שנת 2006-148 ש"ח<sup>20</sup>. בעקבות ההסכמים הקואליציוניים של שנת 2009

<sup>20</sup> משנת 2006 שונתה השיטה לפיה קצבאות הילדים ניתנות על פי "נקודת קצבה" והוגדר "סכום בסיסי" שנגזר מהשכר הממוצע במשק ומעודכן על בסיס השינויים במדד המחירים לצרכן.

הוחל בהגדלה הדרגתית של קצבאות הילדים השני עד הרביעי, כך שבאפריל 2012 הוגדלה הקצבה ב-100 ש"ח עבור כל אחד מהילדים במקומות אלו<sup>21</sup> (שם).

לאחר עצירת הצמצום והרחבת קצבאות הילדים משנת 2006 ועד שנת 2012, ביולי 2013 צומצמו שוב קצבאות הילדים במסגרת החוק להתייעלות כלכלית. הצמצום נעשה ברוח התכנית הכלכלית של שנת 2002 ונקבע סכום אחיד לכל הילדים בגובה של 140 ש"ח ללא קשר למיקומם הסידורי במשפחה. הקצבה עבור ילדים "ותיקים", כלומר ילדים שנולדו לפני יוני 2003, שמיקומם הסידורי הוא שלישי ואילך לא הושוותה לסכום האחיד שנקבע אלא היא קוצצה בגובה הקיצוץ שחל על ילדים חדשים (שם).

ההתפתחות האחרונה בקצבאות הילדים חלה בעקבות ההסכמים הקואליציוניים בשנת 2015. הסכמים אלו הביאו להרחבה מחודשת של קצבאות הילדים כפי שנקבעה בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנה זו. התיקון לחוק הגדיל את קצבת הילדים השני והשלישי (חדשים וותיקים) וקצבת הילד הרביעי (חדשים בלבד) ב-48 ש"ח לסכום של 188 ש"ח. קצבת הילד הראשון (חדשים וותיקים) והחמישי ואילך (חדשים בלבד) גדלה ב-10 ש"ח. בנוסף, הונהגה תכנית חיסכון חדשה לכל ילד בסכום של 50 ש"ח לחודש והכספים שנצברים בתכנית ניתנים למשיכה בגיל 18 או בגיל 21 עם הטבה כספית נוספת (חוק ההתייעלות הכלכלית תשע"ו-2015). השינויים בגובה הקצבה מאז שנת 2006 מפורטים בטבלה 14.

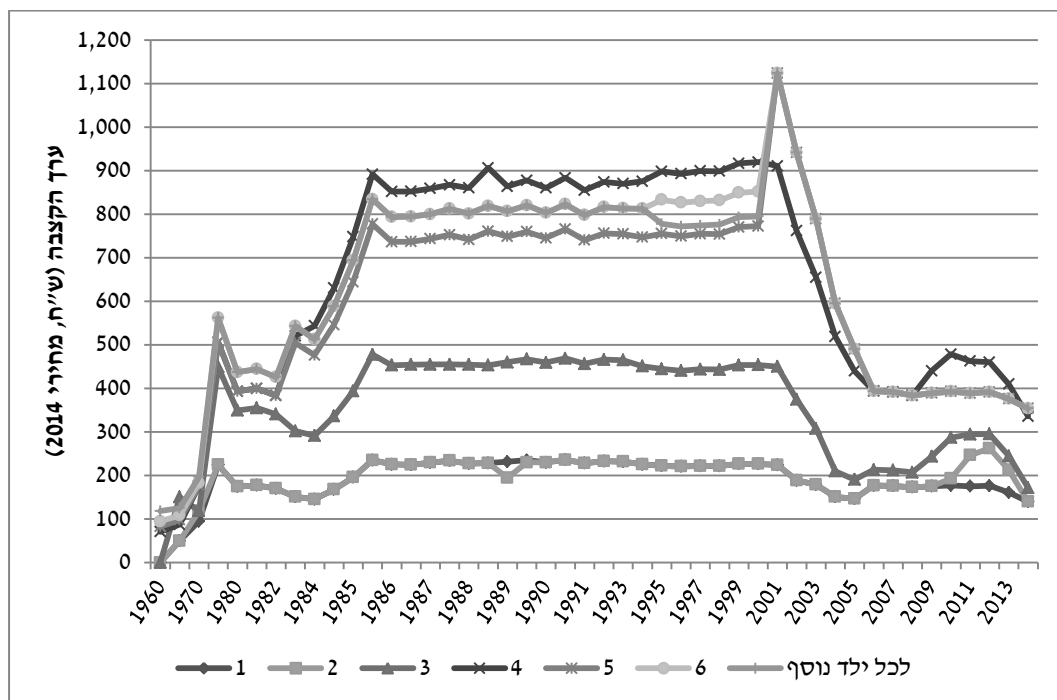
**טבלה 14: קצבת ילדים (במחירים שוטפים) לפי מספר סידורי של הילד במשפחה ושנת לידת הילד, 2004-2015, מקור: רבעון סטטיסטי, המוסד לביטוח לאומי**

שנה	ילדים שנולדו לפני 2003					ילדים שנולדו לאחר 2003				
	1	2	3	4	5+	1	2	3	4	5+
2004	122.0	122.0	122.0	122.0	122.0	480.5	419.0	169.5	122.0	122.0
2005	120.0	120.0	120.0	120.0	120.0	401.0	360.0	156.0	120.0	120.0
2006	148.0	148.0	148.0	148.0	148.0	329.0	329.0	178.0	148.0	148.0
2007	148.0	148.0	148.0	148.0	148.0	329.0	329.0	178.0	148.0	148.0
2008	152.0	152.0	152.0	152.0	152.0	337.0	337.0	182.0	152.0	152.0
2009	159.0	205.5	189.0	159.0	159.0	353.0	399.5	221.0	159.0	159.0
2010	165.0	252.0	235.5	180.0	165.0	366.0	446.0	267.5	180.0	165.0
2011	169.0	252.0	252.0	237.8	169.0	375.0	446.0	284.0	237.8	169.0
2012	173.0	257.3	257.3	257.3	173.0	384.0	451.3	289.3	257.3	173.0
2013	160.4	211.8	211.8	211.8	160.4	374.4	407.8	243.8	211.8	160.4
2014	140.0	140.0	140.0	140.0	140.0	354.0	336.0	172.0	140.0	140.0
2015	150.0	188.0	188.0	188.0	150.0	354.0	336.0	188.0	188.0	150.0

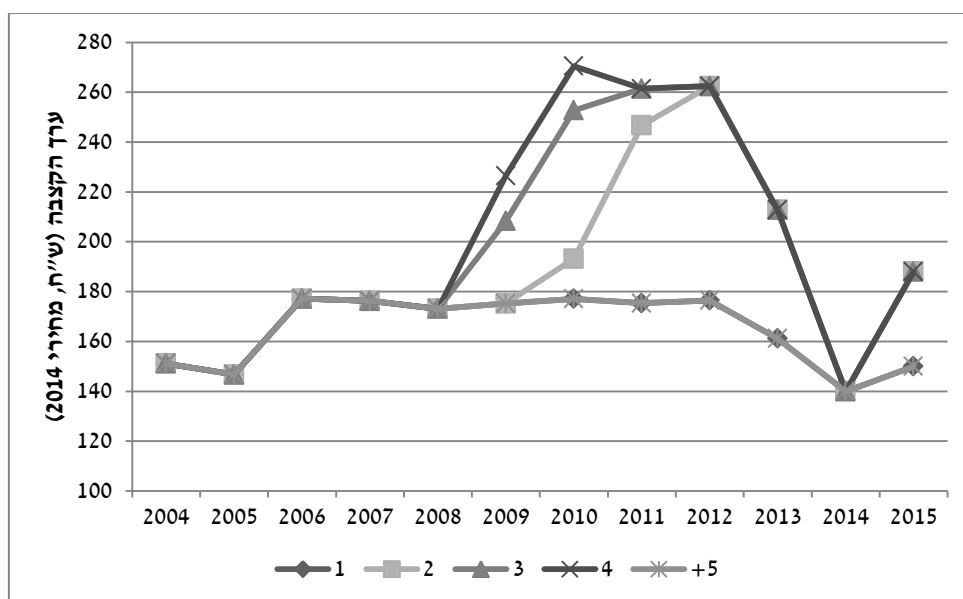
<sup>21</sup> עם זאת, נקבע כי הקצבה של ילדים אלו לא תעודכן בשנים 2010-2011 לפי עליית מדד המחירים לצרכן ולכן ריאלית התוספת הייתה קטנה יותר.

לסיכום תיאור התפתחות קצבאות הילדים מובא תרשים 7 המציג את השינויים שחלו בערך הקצבה הריאלי (מחירי 2014) לפי מקומו הסידורי של הילד במשפחה מ-1960 עד 2015, עבור ילדים שנולדו לפני שנת 2003. תרשים 8 מתאר את התפתחות הקצבה עבור ילדים שנולדו לאחר שנת 2003.

**תרשים 7 : התפתחות קצבת הילדים (מחירי 2014) לפי מקומו הסידורי של הילד במשפחה (ילדים שנולדו לפני 2003)**  
מקור: ירחון סטטיסטי, המוסד לביטוח לאומי



**תרשים 8 : התפתחות קצבת הילדים (מחירי 2014) לפי מקומו הסידורי של הילד במשפחה (ילדים שנולדו אחרי 2003)**  
מקור: ירחון סטטיסטי, המוסד לביטוח לאומי



## התפתחות תכנית ביטוח אבטלה

עד שנות ה-70 לא נהגה בישראל תכנית ביטוח אבטלה, ומדיניות הממשלה התמקדה בהכשרה מקצועית ומתן עבודות יזומות למובטלים. המיתון הכלכלי בשנים 1966-1967 הביא בשנת 1970 להקמתה של ועדת בן-יוסף. מטרת הוועדה הייתה לגבש הצעה מפורטת לתכנית ביטוח אבטלה. הוועדה הגישה את המלצותיה במהלך שנת 1970 ולאחר שהן נידונו בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת התקבל במרץ 1972 התיקון לחוק הביטוח הלאומי בו הונהג ביטוח אבטלה. התיקון נכנס לתוקף בתחילת שנת 1973 (גל, 2004).

תכנית ביטוח אבטלה, כפי שנחקקה ב-1972, מנסה לאזן בין שתי מטרות שעשויות להיות מנוגדות זו לזו. מטרה ראשונה היא לאפשר למובטל לשמור על רמת חייו הקודמת בתקופת האבטלה, והמטרה השנייה היא לצמצם את היעדרותו של המובטל משוק העבודה ככל הניתן. הסתירה בין המטרות נובעת מכך שהקטנת הפגיעה ברמת החיים של המובטל יוצרת "סיכון מוסרי" המתמרץ את הארכת תקופת האבטלה. הניסיון לאזן בין שתי המטרות יצר תכנית שמצד אחד מספקת גמלאות הצמודות בשיעור ניכר לשכרו הקודם של המובטל (יחס תחלופה), ומצד שני נקבעו תנאים רבים המגבילים את הזכאות לקצבה, ביניהם קיומה של תקופת אכשרה<sup>22</sup>, הגבלת התקופה בה ניתן לקבל דמי אבטלה, התניית הזכאות בחיפוש עבודה פעיל וקשר בין השתתפות בתוכניות הכשרה מקצועית לבין זכאות לדמי אבטלה.

תכנית ביטוח אבטלה עברה שינויים רבים לאורך השנים. בשנת 1980 חלה הרחבה מסוימת בתוכנית המקורית על ידי הצמדת דמי האבטלה למדד המחירים לצרכן והגדלת שכר המקסימום לצורך גביית דמי הביטוח ותשלום דמי האבטלה מפעמיים לשלוש פעמים השכר הממוצע במשק. בשנת 1983 הוכנסו תנאים מקלים לעולים חדשים כך שתקופת האכשרה הנדרשת מהם עמדה על 75 ימים במקום 100 ימים. במקביל הופחתו דמי האבטלה להם זכאי חייל משוחרר לסכום של עד 80% משכר המינימום במשק כדי לעודד יציאה לעבודה. עד שנת 1991 לא חלו שינויים נוספים בתוכנית ביטוח אבטלה, למרות שכמה עשרות הצעות חוק פרטיות, שמרביתן נועדו להחמיר את תנאי הזכאות לתכנית, הונחו על שולחן הכנסת בשנים אלו.

בתחילת שנות ה-90 הוכנסו מספר שינויים משמעותיים לתכנית ביטוח הבטלה. בחוק משנת 1972 נקבע יחס תחלופה פרוגרסיבי בין שכרו הקודם של העובד לדמי האבטלה שלו, כך שבעלי שכר קודם נמוך יקבלו גמלה השווה לשיעור גבוה יותר של שכרם הקודם. יחס התחלופה הפרוגרסיבי נשמר לאורך השנים אך בוצעו בו שינויים שונים, כפי שמפורט בטבלה 15. שני

<sup>22</sup> תקופת מינימלית של עבודה לפני תקופת האבטלה.

השינויים המרכזיים הוכנסו ב-1991 וב-2007. בשנת 1991 נקבע יחס התלופה שונה למובטלים ששכרם הקודם היה גבוה מהשכר הממוצע במשק. מובטלים אלה קיבלו 70% ולא 80% כקודם, על חלק השכר שעד חצי מהשכר הממוצע. הבחנה זו בוטלה בשנת 2003, אך בוצע שינוי פרוגרסיבי אחר דרך הקטנת יחס התלופה על השכר שמעל השכר הממוצע ומובטלים אלה קיבלו 30% משכרם במקום 40%. בשנת 2007 בוצעה לראשונה הבחנה ביחס התלופה של מובטלים על בסיס גיל כך שמובטלים צעירים (עד גיל 28) זכאים לגמלה מקוזזת ביחס למובטלים מבוגרים (גל, 2004; חוק ההתייעלות הכלכלית, שנים שונות).

**טבלה 15: שינויים באופן חישוב דמי אבטלה (יחס התלופה)**

2007 ואילך		2003-2007	1991-2002 (כולל)		עד 1990 (כולל)	
עד גיל 28	מעל 28	כולם	שכר מעל הממוצע	שכר עד הממוצע	כולם	
60	80	80	70	80	80	עד חצי מהשכר הממוצע <sup>23</sup>
40	50	50	50	50	50	עד 3/4 מהשכר הממוצע
35	45	45	45	45	45	עד השכר הממוצע
25	30	30	40	40	40	מעל השכר הממוצע

תקופת האכשרה שנקבעה בחוק משנת 1972 עמדה על 6 חודשי עבודה מתוך 12 החודשים הקודמים לתקופת האבטלה, או 9 חודשים מתוך השנה וחצי הקודמת (השינויים מפורטים בטבלה 16). לעולים חדשים נקבעה בחוק תקופת אכשרה מופחתת של 100 יום מתוך השנה הקודמת; חיילים משוחררים היו פטורים מתקופת אכשרה. תקופת האכשרה של עולים חדשה קוצרה בשנת 1983 ל-75 ימים, אך בשנת 1992, בעקבות גל העלייה הגדול מברית-המועצות לשעבר, הושוותה תקופת האכשרה של עולים חדשים לזו של מובטלים אחרים. בשנת 2002 הוארכה תקופת האכשרה לכלל המובטלים, כך שכעת כדי להיות זכאי לדמי אבטלה היה על המובטל לעבוד במשך 12 חודשים מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה (גל, 2004; ביטוח לאומי, שנים שונות). ביולי 2007 נקבע כי גם חיילים משוחררים יחויבו בתקופת אכשרה של 6 חודשי עבודה מתוך 12 החודשים שלאחר שחרורם. בעקבות המשבר הכלכלי העולמי והעלייה בשיעורי האבטלה בסוף שנת 2008, חוקקה בתחילת שנת 2009 הוראת שעה שקבעה כי במידה ושיעור האבטלה לא יפחת מ-7.5% יהיו זכאים מובטלים מעל גיל 25 לדמי אבטלה גם אם צברו תקופת עבודה של 9 חודשים מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה. הוראת השעה הופעלה בין יוני 2009

<sup>23</sup> החל משנת 2003 החישוב נעשה בהתאם לסכום היומי הבסיסי

לפברואר 2010 בעקבות שיעור האבטלה הגבוה במשק. בסוף שנת 2012 אוחדה תקופת האכשרה של מובטלים חודשיים ומובטלים יומיים, והיא אינה תלויה עוד במספר ימי עבודה בחודש (המוסד לביטוח לאומי, שנים שונות).

**טבלה 16: שינויים בתקופת האכשרה לזכאות לדמי אבטלה**

2010 ואילך	2009	2007	2002	1992	1983	1972	
12/18	9/18	12/18	12/18	6/12	6/12	6/12	מעל גיל 25
12/18	12/18	12/18	12/18	6/12	6/12	6/12	מתחת גיל 25
רגיל	רגיל	רגיל	רגיל	רגיל	75	100	עולה חדש
6/12	6/12	6/12	פטור	פטור	פטור	פטור	חייל משוחרר

בחוק משנת 1972 נקבעו שתי תקופות מקסימליות לקבלת דמי אבטלה, בהתאם לגילו של המובטל ומצבו המשפחתי (כמפורט בטבלה 17). תקופת זכאות מקסימלית של 175 יום נקבעה עבור מובטל שמלאו לו 45 שנה או שפרנסתם של שלושה אנשים תלויה בו. בכל מקרה אחר תקופת הזכאות המקסימלית נקבעה ל-138 יום. שינוי ראשון בתקופת הזכאות בוצע בעקבות חקיקת חוק קליטת חיילים משוחררים התשנ"ד- ותקופת הזכאות המרבית של חייל משוחרר הופחתה ל-70 יום. בחוק ההסדרים של שנת 2000 בוצע שינוי ראשון בתקופת הזכאות המקסימלית עבור מובטלים שאינם חיילים משוחררים. לאחר התיקון מובטל שמלאו לו 35 שנה, או שלא מלאו לו 35 שנה ופרנסתם של שלושה אנשים תלויה בו זכאי לתקופה מרבית של 138 יום. מובטל שמלאו לו 45 שנה או שמלאו לו 35 שנה ופרנסתם של שלושה אנשים תלויה בו זכאי לתקופה מרבית של 175 יום, כפי שהיה נהוג לפני התיקון לחוק. בכלל מקרה אחר נקבעה תקופת זכאות מרבית של 100 יום. בשנת 2002 נקבעה תקופת זכאות מרבית מופחתת של 50 יום בלבד לצעירים עד גיל 25 (גל, 2004; ביטוח לאומי, שנים שונות). בשנת 2007 הוכנסה מדרגה נוספת עבור מובטלים בגילאי 25-28 ותקופת הזכאות המקסימלית שלהם הופחתה ל-67 יום. בדצמבר 2009, בעקבות המיתון במשק, הופעל הסכם קואליציוני המאריך את תקופת הזכאות באופן זמני (עד סוף שנת 2010) למובטלים צעירים עד גיל 35. תקופת הזכאות המירבית הוארכה למובטלים עד גיל 25 ב-15 יום, לסך של 65 יום, למובטלים בגילאי 25-28 ב-30 יום, לסך של 97 יום ולמובטלים בגילאי 28-35 ב-25 יום, לסך של 125 יום. בסוף שנת 2010 פג תוקפו של ההסכם ומשך תקופת הזכאות המרבית חזר למצבו הקודם (סקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי, שנים שונות).

**טבלה 17: שינויים בתקופת הזכאות המקסימלית לדמי אבטלה**

2011 ואילך	2010	2007	2002	2000	1994	1972	
175	175	175	175	175	175	175	45 ומעלה



175	175	175	175	175	175	175	מעל 35 עם 3 תלויים
138	138	138	138	138	138	138	35-45
138	138	138	138	<u>138</u>	175	175	עד 35 עם 3 תלויים
<u>100</u>	<u>125</u>	100	100	<u>100</u>	138	138	28-35
<u>67</u>	<u>97</u>	<u>67</u>	100	<u>100</u>	138	138	25-28
<u>50</u>	<u>65</u>	50	<u>50</u>	<u>100</u>	138	138	קטן מ-25
70	70	70	70	70	<u>70</u>	רגיל	חייל משוחרר

השינויים המשמעותיים בתכנית ביטוח אבטלה התרחשו, אפוא, בעשור הראשון של שנות ה-2000 ועיקרם הוא החמרת תנאי הזכאות וגובה דמי האבטלה של מובטלים צעירים. מחקרים שונים של התפתחות ביטוח אבטלה בישראל מראים כי מקורם של רוב השינויים בתכנית רווחה זו הוא בשחקנים בירוקרטיים, כגון אגף התקציבים במשרד האוצר, ואינם פרי יוזמה של פוליטיקאים (אסיסקוביץ, 2006; דורון, 1999). תמיכה לטענה זו ניתן למצוא בעובדה שכמעט כל השינויים המצמצמים נעשו דרך חוק ההסדרים ובמהלך כהונתן של ממשלות שונות, ללא קשר לתפיסתן הכלכלית-חברתית (גל, 2004). עם זאת, כפי שמציין דורון (2007), "גם אי התערבות היא הבעת עמדה". כלומר, העובדה כי פוליטיקאים אינם מתערבים בנושא כלשהו משפיעה על עיצוב מדיניות לא פחות מאשר המצב בו הם מחליטים להתערב.

## נספח ב: חישוב מדדי ביטוח אבטלה וקצבאות הילדים

מדדי ביטוח אבטלה וקצבאות הילדים מבוססים על המתודולוגיה של מדד ביטוח אבטלה שפיתח גל (2004). להלן יפורטו נתוני הבסיס של שני המדדים ואופן החישוב שלהם.

### א. מדד ביטוח אבטלה:

#### נתוני הבסיס

מדד ביטוח האבטלה שפיתח גל מכסה את השנים 1972-2002 והוא מוגדר על פי ארבעה משתני בסיס: (א) תקופת אכשרה; (ב) תקופת זכאות מקסימלית למובטל בגיל 24; (ג) תקופת זכאות מקסימלית למובטל בגיל 34 ו-(ד) שיעור החלפה של דמי אבטלה למובטל בעל שכר ממוצע קודם. במחקר הנוכחי תוקף המדד לשנים 2003-2015, ומשתני הבסיס הוחלפו והורחבו, כדי לכסות מספר רב יותר של מקרים רלוונטיים לשינויים שנערכו בתכנית ביטוח אבטלה. משתני הבסיס שהוכנסו למדד ביטוח אבטלה במחקר הנוכחי מפורטים בטבלה להלן:

שנה	יחס הופכי של תקופת האכשרה	יחס הופכי של תקופת האכשרה לחייל משוחרר	תקופת זכאות לבעל יותר משלושה תלויים	תקופת זכאות מרבית בגיל 28-25	תקופת זכאות מרבית בגיל צעיר מ-25	תקופת זכאות מרבית לחייל משוחרר	תקופת זכאות מרבית לכל מקרה אחר	שיעור החלפה של הגמלה מעל גיל 28 ממוצע	שיעור החלפה של הגמלה מתחת גיל 28 לשכר ממוצע
1980	0.5	1	175	138	138	138	138	0.6375	0.6375
1981	0.5	1	175	138	138	138	138	0.6375	0.6375
1982	0.5	1	175	138	138	138	138	0.6375	0.6375
1983	0.5	1	175	138	138	138	138	0.6375	0.6375
1984	0.5	1	175	138	138	138	138	0.6375	0.6375
1985	0.5	1	175	138	138	138	138	0.6375	0.6375
1986	0.5	1	175	138	138	138	138	0.6375	0.6375
1987	0.5	1	175	138	138	138	138	0.6375	0.6375
1988	0.5	1	175	138	138	138	138	0.6375	0.6375
1989	0.5	1	175	138	138	138	138	0.6375	0.6375
1990	0.5	1	175	138	138	138	138	0.6375	0.6375
1991	0.5	1	175	138	138	138	138	0.5875	0.5875
1992	0.5	1	175	138	138	138	138	0.5875	0.5875
1993	0.5	1	175	138	138	138	138	0.5875	0.5875
1994	0.5	1	175	138	138	70	138	0.5875	0.5875
1995	0.5	1	175	138	138	70	138	0.5875	0.5875
1996	0.5	1	175	138	138	70	138	0.5875	0.5875
1997	0.5	1	175	138	138	70	138	0.5875	0.5875
1998	0.5	1	175	138	138	70	138	0.5875	0.5875
1999	0.5	1	175	138	138	70	138	0.5875	0.5875
2000	0.5	1	138	100	100	70	100	0.5875	0.5875
2001	0.5	1	138	100	100	70	100	0.5875	0.5875

0.5875	0.5875	100	70	50	100	138	1	0.333	2002
0.6375	0.6375	100	70	50	100	138	1	0.333	2003
0.6375	0.6375	100	70	50	100	138	1	0.333	2004
0.6375	0.6375	100	70	50	100	138	1	0.333	2005
0.6375	0.6375	100	70	50	100	138	1	0.333	2006
0.4875	0.6375	100	70	50	67	138	0.50	0.333	2007
0.4875	0.6375	100	70	50	67	138	0.50	0.333	2008
0.4875	0.6375	100	70	50	67	138	0.50	0.5	2009
0.4875	0.6375	125	70	65	97	138	0.50	0.333	2010
0.4875	0.6375	100	70	50	67	138	0.50	0.333	2011
0.4875	0.6375	100	70	50	67	138	0.50	0.333	2012
0.4875	0.6375	100	70	50	67	138	0.50	0.333	2013
0.4875	0.6375	100	70	50	67	138	0.50	0.333	2014
0.4875	0.6375	100	70	50	67	138	0.50	0.333	2015

### הגדרת משתנים

$X_{ij}$  – משתנה בסיס  $i$  בשנה  $j$ .

$X_{1j} - X_{2j}$  – יחס הופכי של תקופת האכשרה מוגדר כהפרש בין אחת לבין יחס מספר שיעור חודשי העבודה הנדרשים מתוך התקופה שקדמה לאבטלה.

$X_{3j} - X_{7j}$  – מספר ימי הזכאות המרביים עבור ארבעה סוגי מובטלים, כפי שנקבע בחוק הביטוח הלאומי.

$X_{8j} - X_{9j}$  – שיעור ההחלפה של הגמלה מוגדר כיחס בין דמי האבטלה להם זכאי המובטל לבין שכרו הקודם. בדומה לבחירתו של גל (2004), נבחר מובטל בעל שכר קודם בגובה השכר הממוצע במשק.

$j = 1, \dots, n$  – מספר התצפיות בשנים 1980-2015.

### מתודולוגיית החישוב

חישוב המדד נעשה על פי המתודולוגיה של גל (2004). בשלב ראשון תוקנו ערכי התצפיות לפי

שנים עבור כל אחד מהמשתנים למשתנה נורמלי סטנדרטי, לפי הנוסחה הבאה:  $\xi_{ij} = \frac{X_{ij} - \bar{X}_i}{S_i}$ ,

כאשר  $\bar{X}_i$  הוא הממוצע של משתנה  $i$  על פני כל השנים, ו- $S_i$  היא סטיית תקן המדגם של המשתנה  $i$ . בשלב שני חושב ערך המדד עבור כל שנה, על ידי משקלות שונים לכל אחד מן המשתנים על פי

הנוסחה הבאה:  $\eta_j = \frac{\sum_{i=1}^8 \alpha_i \xi_{ij}}{\sqrt{\sum_{i=1}^8 \alpha_i^2}}$ , כאשר  $\alpha_i$  הוא המשקל של משתנה מתוקן  $\xi_{ij}$  למדד הכללי

$$(\sum_{i=1}^8 \alpha_i = 1)$$

ראשית, ניתן משקל אחיד לכל סוג של משתנה: שליש עבור משתני תקופת האכשרה, שליש עבור משתני תקופת הזכאות ושליש עבור משתני יחס ההחלפה של הגמלה. בהמשך בוצעו מבחני רגישות בהם נבדקה השפעה של שינויי המשקלות ומתן עדיפות לאחד מסוגי המשתנים. במדד שהעניק משקל גדול יותר לתקופת האכשרה ניתן משקל של 50% לפרמטר זה, ו-25% לכל אחד מהפרמטרים האחרים. במדד שהעניק משקל גדול יותר לתקופת הזכאות ניתן משקל של 60% לפרמטר זה, ו-20% לכל אחד מהפרמטרים האחרים. במדד שהעניק משקל גדול יותר לשיעור החלפת השכר של הגמלה ניתן משקל של 50% לפרמטר זה, ו-25% לכל אחד מהפרמטרים האחרים. ההבדל בחלוקת המשקלות נובע מכך שלכל פרמטר יש מספר שונה של משתנים המייצגים אותו. לבסוף, כדי לשמור על ערכים חיוביים בלבד של המדד בוצע תקנון של ממוצע ערך המדד ל-5, על ידי חיבור 5 לכל אחת מהתוצאות שהתקבלה.

## **ב. מדד קצבאות הילדים**

### **נתוני הבסיס**

לצורך חישוב מדד קצבאות הילדים נבחרו חמישה משתני בסיס, המשקפים את מרבית השינויים שבוצעו בקצבאות הילדים בתקופה שבין 1980-2015. המפורטים בטבלה להלן:

מבחן הכנסות למשפחות עד 3 ילדים כשיעור מהשכר הממוצע	נקודות קצבת יוצאי צבא לבעלי ילד רביעי	ממוצע +5	ממוצע 4-3	ממוצע 2-1	שנה
0	-1	422.71	371.55	174.81	1980
0	-1	429.51	377.53	177.63	1981
0	-1	411.89	362.12	170.39	1982
0	-2	530.22	411.38	151.14	1983
0	-2.5	500.56	417.56	145.61	1984
-0.2	-2.5	644.41	570.79	195.92	1985
-0.2	-2.5	774.41	652.51	225.87	1986
-0.1	-2.5	781.06	656.96	229.71	1987
-0.1	-2.5	781.52	657.70	227.43	1988
-0.05	-2.5	787.24	661.91	212.98	1989
-0.05	-2.5	783.72	659.83	230.10	1990
-0.05	-2.5	778.76	655.71	228.28	1991
-0.05	-2.5	796.04	670.03	232.97	1992
0	-2.5	793.77	667.54	231.94	1993
0	-1.9	790.95	663.16	225.83	1994
0	-1.3	788.68	671.47	222.37	1995
0	-0.7	782.63	666.76	220.82	1996
0	0	785.99	671.68	222.08	1997

0	0	787.39	671.08	222.07	1998
0	0	804.34	685.12	226.81	1999
0	0	806.45	686.79	226.94	2000
0	0	1123.48	680.52	224.43	2001
0	0	941.32	568.33	189.13	2002
0	0	789.25	481.59	179.12	2003
0	0	595.20	364.49	151.12	2004
0	0	490.21	315.40	146.70	2005
0	0	393.89	303.50	177.19	2006
0	0	391.87	301.94	176.28	2007
0	0	383.77	295.51	173.09	2008
0	0	389.08	341.96	175.25	2009
0	0	392.83	382.90	185.15	2010
0	0	389.07	378.69	211.03	2011
0	0	391.71	377.74	219.47	2012
0	0	376.18	327.35	186.99	2013
0	0	354.00	254.00	140.00	2014
0	0	354.00	262.00	169.00	2015

#### הגדרת משתנים

$X_{ij}$  – משתנה בסיס  $i$  בשנה  $j$ .

$X_{1j} - X_{3j}$  – ממוצע סכום קצבת הילדים של הילדים הראשון והשני, שלישי-רביעי, וחמישי-

שביעי, במחירים קבועים (2014) לפי נתוני הביטוח הלאומי (לילדים שנולדו לפני שנת 2003).

$X_{4j}$  – מספר נקודות קצבה עבור ילד רביעי למשפחה הזכאית לקצבת יוצאי צבא, מוכפל במינוס 1

(ככל שקיי"צ גדולה יותר כך הגמלה אוניברסלית פחות).

$X_{5j}$  – משתנה הבוחן את קיומם של מבחני הכנסה לצורך קבלת הקצבה. המשתנה מציג את

השיעור מהשכר הממוצע שמתחתיו זכאים לקבל את קצבת הילד הראשון. הערך 0 מציין מצב בו

לא קיים מבחן הכנסות והקצבה משולמת באופן אוניברסלי. הערכים האחרים מציינים את

המרחק מהשכר הממוצע שמעליו אין זכאות לקצבה (0.2- מתאר מצב בו עד רמת הכנסה של 80%

מהשכר הממוצע קיימת זכאות ומעל רף זה הזכאות מתבטלת).

#### מתודולוגיית החישוב

מתודולוגיית החישוב זהה לזו של מדד ביטוח האבטלה כפי שהוצגה לעיל. במדד הכללי נקבע

משקל אחיד של חמישית לכל קריטריון. במדד שהעניק משקל גדול יותר לקצבת הילד החמישי

ומעלה ניתן משקל של 60% לקריטריון זה, ו-10% לכל אחד מהקריטריונים האחרים. במדד

שהעניק משקל גדול יותר למבחני ההכנסה וקצבת יוצאי צבא, ניתן משקל של 35% לכל אחד

מהקריטריונים המרכזיים, ו-10% לכל אחד מהקריטריונים האחרים.

נספח ג: רגרסיות מלאות

משתנה תלוי: $\Delta CH$				
(4)	(3)	(2)	(1)	
יהדות התורה ו/או ש"ס	יהדות התורה וש"ס	ש"ס	יהדות התורה	משתנים מסבירים
<b>6.036*</b>	<b>7.826**</b>	<b>9.294***</b>	5.699	חרדים בקואליציה
(3.111)	(3.775)	(3.267)	(3.594)	
0.107	0.0163	0.00203	0.105	$\Delta CH$ תקופה קודמת
(0.255)	(0.263)	(0.261)	(0.258)	
<b>5.964*</b>	<b>7.954**</b>	3.256	<b>9.002**</b>	ממשלת שמאל
(2.952)	(3.440)	(2.591)	(3.280)	
6.535	3.661	2.781	6.590	ממשלת מרכז/אחדות
(4.881)	(4.437)	(4.215)	(5.059)	
-28.85	-55.08	-69.74	-22.94	מדד פיצול מפלגות
(31.58)	(42.54)	(42.00)	(33.54)	
34	31	31	34	מספר תצפיות
0.334	0.390	0.433	0.324	R <sup>2</sup>
YES	YES	YES	YES	משתנים פוליטיים
NO	NO	NO	NO	משתנים סוציאקונומיים

כל עמודה מייצגת רגרסיה נפרדת, לפי המשתנה המסביר הרלוונטי לעבודה זו – עוצמה פוליטית של חרדים בהתאם לזהות העדתית של המפלגה. טעויות התקן (robusted) מדווחות בסוגריים. רמת המובהקות של המקדמים מסומנת בכוכביות באופן הבא: \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

משתנה תלוי: $\Delta CH$				
(4)	(3)	(2)	(1)	
יהדות התורה ו/או ש"ס	יהדות התורה וש"ס	ש"ס	יהדות התורה	משתנים מסבירים
<b>6.772**</b>	4.823	<b>8.128**</b>	2.600	חרדים בקואליציה
(2.902)	(3.803)	(3.583)	(2.954)	
0.0222	-0.0301	-0.0774	0.0484	$\Delta CH$ תקופה קודמת
(0.338)	(0.360)	(0.362)	(0.341)	
<b>6.277*</b>	5.574	3.411	<b>7.145*</b>	ממשלת שמאל
(3.128)	(3.435)	(2.483)	(3.906)	
<b>10.91*</b>	4.842	5.043	<b>11.13*</b>	ממשלת מרכז/אחדות
(5.416)	(4.358)	(4.209)	(5.810)	
-67.57	-56.86	<b>-94.88*</b>	-37.04	מדד פיצול מפלגות
(48.48)	(53.57)	(50.20)	(51.59)	
-0.220	-2.840	-2.540	-0.753	שיעור ילדים באוכלוסייה
(2.974)	(2.862)	(2.905)	(3.041)	
5.865	-13.08	-5.978	-0.913	שיעור זקנים באוכלוסייה
(11.49)	(14.41)	(14.75)	(11.48)	
-0.836	-1.879	<b>-1.949*</b>	-0.742	שיעור אבטלה
(0.680)	(1.170)	(1.075)	(0.734)	
-1.051	-0.0364	-0.476	-0.702	שיעור השתתפות בכוח העבודה
(1.043)	(1.224)	(1.223)	(1.079)	
1.166	0.632	0.587	1.233	שיעור צמיחה
(0.987)	(0.653)	(0.589)	(1.020)	
-22.73	-20.35	-22.70	-20.08	פתיחות למסחר
(24.80)	(32.30)	(29.33)	(25.54)	
33	30	30	33	מספר תצפיות
0.559	0.563	0.603	0.520	R <sup>2</sup>

YES	YES	YES	YES	משתנים פוליטיים
YES	YES	YES	YES	משתנים סוציאקונומיים

כל עמודה מייצגת רגרסיה נפרדת, לפי המשתנה המסביר הרלוונטי לעבודה זו – עוצמה פוליטית של חרדים בהתאם לזהות העדתית של המפלגה. טעויות התקן (robusted) מדווחות בסוגריים. רמת המובהקות של המקדמים מסומנת בכוכביות באופן הבא: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

משתנה תלוי: $\Delta UE$				
(4)	(3)	(2)	(1)	
יהדות התורה ו/או ש"ס	יהדות התורה וש"ס	ש"ס	יהדות התורה	משתנים מסבירים
-3.961 (2.972)	<b>-5.434*</b> (2.779)	-4.522 (3.197)	<b>-4.888*</b> (2.389)	חרדים בקואליציה
-0.362 (0.223)	-0.341 (0.206)	-0.365 (0.227)	-0.339 (0.201)	$\Delta UE$ תקופה קודמת
-1.618 (3.473)	-3.409 (4.045)	-0.903 (3.723)	-3.848 (3.678)	ממשלת שמאל
0.646 (2.449)	2.003 (3.340)	1.510 (3.620)	1.171 (2.115)	ממשלת מרכז/אחדות
-18.51 (21.66)	-26.52 (31.99)	-17.65 (33.69)	-24.47 (19.41)	מדד פיצול מפלגות
34	30	30	34	מספר תצפיות
0.134	0.156	0.137	0.151	R <sup>2</sup>
YES	YES	YES	YES	משתנים פוליטיים
NO	NO	NO	NO	משתנים סוציאקונומיים

כל עמודה מייצגת רגרסיה נפרדת, לפי המשתנה המסביר הרלוונטי לעבודה זו – עוצמה פוליטית של חרדים בהתאם לזהות העדתית של המפלגה. טעויות התקן (robusted) מדווחות בסוגריים. רמת המובהקות של המקדמים מסומנת בכוכביות באופן הבא: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

משתנה תלוי: $\Delta UE$				
(4)	(3)	(2)	(1)	
יהדות התורה ו/או ש"ס	יהדות התורה וש"ס	ש"ס	יהדות התורה	משתנים מסבירים
-4.514 (2.761)	-3.925 (4.245)	-4.060 (3.643)	-4.729 (3.036)	חרדים בקואליציה
<b>-0.533**</b> (0.249)	<b>-0.650**</b> (0.295)	<b>-0.682**</b> (0.301)	<b>-0.514**</b> (0.241)	$\Delta UE$ תקופה קודמת
0.505 (3.633)	-2.403 (4.068)	-1.027 (3.629)	-1.381 (3.812)	ממשלת שמאל
0.0252 (2.985)	-4.707 (8.222)	-5.855 (7.665)	0.807 (2.704)	ממשלת מרכז/אחדות
-75.89 (67.92)	-126.3 (88.34)	-114.7 (91.46)	-91.19 (66.94)	מדד פיצול מפלגות
-2.652 (2.819)	-4.209 (4.337)	-4.697 (4.428)	-2.282 (2.530)	שיעור ילדים באוכלוסייה
0.901 (11.32)	-9.244 (18.34)	-12.50 (18.69)	3.181 (11.20)	שיעור זקנים באוכלוסייה
-0.422 (0.904)	-1.341 (1.756)	-1.474 (1.713)	-0.369 (0.891)	שיעור אבטלה
-0.296 (0.863)	0.298 (1.275)	0.496 (1.280)	-0.457 (0.864)	שיעור השתתפות בכוח העבודה
-1.517 (1.005)	-2.450 (1.640)	-2.539 (1.635)	-1.518 (1.023)	שיעור צמיחה

10.46 (16.32)	-1.457 (22.54)	2.590 (21.81)	5.470 (16.01)	פתיחות למסחר
34	30	30	34	מספר תצפיות
0.254	0.347	0.349	0.264	R <sup>2</sup>
YES	YES	YES	YES	משתנים פוליטיים
YES	YES	YES	YES	משתנים סוציאקונומיים

כל עמודה מייצגת רגרסיה נפרדת, לפי המשתנה המסביר הרלוונטי לעבודה זו – עוצמה פוליטית של חרדים בהתאם לזהות העדתית של המפלגה. טעויות התקן (robusted) מדווחות בסוגריים. רמת המובהקות של המקדמים מסומנת בכוכביות באופן הבא: \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

### משתנה תלוי "קלאסי" – שיעור הוצאה על קצבאות ביטוחיות מהתמ"ג

משתנה תלוי: $\Delta SE$				
(4)	(3)	(2)	(1)	משתנה מסביר
OLS	OLS	OLS	OLS	
4.394 (4.587)	5.970 (4.284)	2.858 (2.416)	3.236 (2.470)	יהדות התורה בקואליציה
4.362 (5.828)	2.947 (5.289)	5.059 (3.004)	4.222 (2.489)	ש"ס בקואליציה
1.728 (5.861)	5.234 (5.449)	2.922 (2.861)	3.123 (2.978)	כל המפלגות החרדיות בקואליציה
6.091 (4.533)	4.081 (3.629)	<b>*4.826</b> (2.645)	<b>*4.387</b> (2.247)	לפחות מפלגה חרדית אחת בקואליציה
YES	YES	NO	NO	משתנים פוליטיים
YES	NO	NO	NO	משתנים סוציאקונומיים

כל שורה מייצגת רגרסיה נפרדת, כאשר מדווח הערך של מקדם המשתנה המסביר הרלוונטי לעבודה זו – עוצמה פוליטית של חרדים. טעויות התקן (robusted) מדווחות בסוגריים. כל עמודה מייצגת סוג שונה של רגרסיה, לפי מספר משתני הבקרה שנכללו בה והמודל הסטטיסטי שנעשה בו שימוש. רמת המובהקות של המקדמים מסומנת בכוכביות באופן הבא: \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01



נספח ד: שינויים בקצבאות הילדים<sup>24</sup>

שנה	קצבת ילדים	קצבת יוצאי צבא	מבחני הכנסה
1975	הנהגת קצבה אוניברסלית לכל המשפחות עם ילדים עד גיל 18		
1983		נוספה נקודת זיכוי אחת מילד רביעי ואילך	
1984	הוטל מס על קצבאות שני הילדים הראשונים במשפחות עם 1-3 ילדים ומס שולי של מפרנס ראשי הגדול מ-50%	נוספה חצי נקודת קצבה לילד שלישי במשפחה עם ארבעה ילדים ומעלה	
1985	הורחב המיסוי גם לקצבת הילד השלישי במשפחות עם 1-3 ילדים, ומס שולי של מפרנס ראשי הגדול מ-45%	הופסק תשלום קי"צ למשפחות עולים חדשים	בוטלה קצבת ילד ראשון למשפחות עם 1-3 ילדים שראשן השתכר מעל 80% מהשכר הממוצע
1986	פג תוקפה של הוראת השעה לגבי מיסוי הקצבאות	הופסק תשלום קי"צ למשפחות נתמכות סעד	
1987	חודש המיסוי על קצבאות ילדים שני ושלישי		השתנה מבחן ההכנסה לקבלת קצבת ילד ראשון ל 90% מהשכר הממוצע
1989	בוטל המיסוי		השתנה מבחן ההכנסה לקבלת קצבת ילד ראשון ל 95% מהשכר הממוצע
1990			בוטלה קצבת הילד השני למשפחות עם 1-3 ילדים שראשן משתכר מעל 150% מהשכר הממוצע
1991			השתנה מבחן ההכנסה לקבלת קצבת ילד שני ל-95% מהשכר הממוצע
1993	חזרה לקצבה אוניברסלית		מבחני בוטלו ההכנסות
1994	תוספת לקצבת הילדים (מעבר לקי"צ): 0.3 נק' לילד רביעי, 0.15 נק' לילד חמישי, 0.25 נק' לילד שישי ואילך	ביטול הדרגתי של קי"צ במשך 4 שנים. הקצבה משולמת לכל המשפחות.	
2001	חוק הפרט: הגדלת הקצבה לילדים חמישי ואילך ל-5 נק' לילד		
2002	ביטול עדכון הקצבה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן, והפחתה כפולה של נקודת הקצבה, ל-0.88 ואז 0.85 נק'.		
2003	הפחתת נק' קצבה לילדים 1-2 ל-0.84 נק'. הפחתה הדרגתית על פני 7 שנים לילד שלישי ואילך עד להשוואה לשני הילדים הראשונים. ילדים שנולדו לאחר 2003 יקבלו 0.84 נק' ללא קשר למיקומם הסידורי במשפחה.		
2004	קצבת שני הילדים הראשונים ירדה ל-0.7		

<sup>24</sup> השינויים עבור השנים 1983-2004 לקוחים מתוך אופיר ואליאב (2005).

		נק'. קצבת הילד השלישי ירדה ל-1 ואז ל-0.96 נק'. קצבת הילד הרביעי ירדה ל-2.51 ואז 2.36 נק'. קצבת הילד החמישי ירדה ל-2.91 ואז 2.68 נק'.	
		הקצבאות חזרו להתעדכן על פי המדד. בוטל הקיצוץ העתידי בקצבאות ורמתן נקבעה על 148 ש"ח ("הסכום הבסיסי" מכאן ואילך)	2006
		הגדלה הדרגתית של 100 ש"ח עד שנת 2012 בקצבאות ילדים 4-2.	2009
		קביעת סכום אחיד של 140 ש"ח לילד ללא קשר למקומו הסידורי במשפחה. לילדים 3 ואילך שנולדו לפני 2003 קוצצה הקצבה באותו סכום שבו קוצצה קצבת הילדים לילדים שנולדו לאחר 2003.	2013
		הגדלת קצבת ילדים ראשון וחמישי ב-10 ש"ח, וקצבת ילדים 4-3 ב-48 ש"ח. הנהגת תכנית חיסכון בגובה 50 ש"ח בחודש לכל ילד.	2015