

חלוקה מחדש ופוליטיקת הפיננסיאליזציה של מדיניות רווחה: המקרה של היסכון לכל ילד

רון מנדלרקי וזאב רוזנהקי

הפיננסיאליזציה הגוברת ומעמיקה במגוון תחומי פעילות כלכלית וחברתית היא אחד ממאפייני היסוד של המשטר הנאו-ליברלי. תהליך זה מצוי בעיצומו גם בתחומים שונים של פעילות המדינה, כולל מדיניות הרווחה. הפיננסיאליזציה של מדינת הרווחה מכוננת וממסדת סוגים שונים של קשרים וממשקים בין מדיניות חברתית לבין שווקים פיננסיים, ההגיונות שלהם והשחקנים הפועלים בהם. לאור הסתירות והמתחים הפוטנציאליים בין ההגיון של מדינת הרווחה לבין זה של שווקים פיננסיים, מאמר זה מתמקד בשתי שאלות מרכזיות: הראשונה, אילו מערכי כוח פוליטיים עשויים לקדם או לתמוך בפיננסיאליזציה של תוכניות רווחה? השנייה, מהן ההשלכות הפוליטיות של פיננסיאליזציה, הן בנוגע למדיניות החברתית הן בנוגע לשווקים הפיננסיים ולשחקנים הפועלים בהם? ניתוח המקרה של תוכנית היסכון לכל ילד מלמד, בהקשר של השאלה הראשונה, כי במצב של עימות בין דרישות לחלוקה מחדש לבין ההתנגדות העזה להשפעות הדה-הסחרה (decommodification) שיש לקצבאות אוניברסליות, פיננסיאליזציה עשויה לשמש פתרון לסבך הפוליטי: היענות לדרישות החלוקה מחדש תוך כדי הכפפתן לעקרונות ההסחרה של השקעה חברתית. בהקשר של השאלה השנייה, ניתוח המקרה מלמד כי כאשר מכשירים פיננסיים נעשים חלק ממנגנון תשלומי ההעברה, שחקנים, אינטרסים ושיקולים חדשים הקשורים למבנה ולתפקוד של המערכת הפיננסית נעשים גורמים חשובים בתהליך של קביעת מדיניות

אנו מודים לדורותי בוחל, גיוני גל, דוד לוי-פאור, אסא מרון, דניאל מרטנס, לשופטי המאמר ולעורכי הגיליון, על הערותיהם החשובות על גרסאות קודמות של מאמר זה. תודה גם לתום זמוש ויובל הירשהורן שסייעו לנו מאוד במחקר ובהכנת המאמר.

- 1 דוקטור, מרצה, בית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בין-לאומיים, אוניברסיטת תל אביב
- 2 פרופסור מן המניין, המחלקה לסוציולוגיה, למדע המדינה ולתקשורת, האוניברסיטה הפתוחה

ויישומה בתחום המדיניות החברתית. תהליך זה משקף שינוי משמעותי בפוליטיקה של מדינת הרווחה.

מילות מפתח: פיננסיאליזציה, דה-הסחרה, קצבאות ילדים, השקעה חברתית

1. מבוא

אחד ממאפייני היסוד של המשטר הנאו-ליברלי הוא הפיננסיאליזציה הגוברת ומעמיקה במגוון תחומי פעילות כלכלית וחברתית. **פיננסיאליזציה** היא תהליך שבו השדה הפיננסי, השחקנים הפועלים בו (גופים דוגמת בתי השקעות או הבורסה לניירות ערך) והמכשירים הקשורים בו (קופות גמל, מניות או אגרות חוב מסוגים שונים) ממלאים תפקיד מרכזי הולך וגדל בפעילות הכלכלית השוטפת ובחיי היום-יום של אזרחים. תהליך זה מצוי בעיצומו גם בתחומים שונים של פעילות המדינה, לרבות מדיניות חברתית. הפיננסיאליזציה של מדינת הרווחה יוצרת וממסדת סוגים שונים של קשרים וממשקים בין מדיניות חברתית – כולל אמצעי מדיניות של חלוקה מחדש – לבין שווקים פיננסיים, ההגיונות שלהם והשחקנים הפועלים בהם. מיזוג זה של מוסדות ומכשירים פיננסיים בתוכניות רווחה גורם לתמורות נרחבות באופן הפעולה של מדינת הרווחה ובפוליטיקה שלה, ומוביל לשינוי מוסדי ניכר.

אף שמחקרים רבים תיעדו וניתחו כמה מהמופעים ומהממדים של הפיננסיאליזציה של מדיניות חברתית (לדוגמה Dowling, 2017; Dowling & Harvie, 2014; Feldman, 2017), רק מעט נכתב על הדינמיקות הפוליטיות המניעות את החיבור בין השדה הפיננסי לבין מדיניות רווחה של חלוקה מחדש, או נגזרות ממנו. בהתחשב בסתירות ובמתחים הפוטנציאליים בין ההגיון של המדיניות החברתית לבין זו של השווקים הפיננסיים, ניתוח הדינמיקות הפוליטיות האלה הוא חיוני להבנת הפיננסיאליזציה של מדיניות רווחה ומשמעויותיה הרחבות. מאמר זה מתמקד אפוא בשתי שאלות מרכזיות: אילו מערכי כוח פוליטיים עשויים לקדם את הפיננסיאליזציה של תוכניות חלוקה מחדש המבוססות על תשלומי העברה, או לתמוך בה? ומהן ההשלכות הפוליטיות של הפיננסיאליזציה של מדיניות רווחה, הן על המדיניות החברתית הן על השווקים הפיננסיים והשחקנים הפועלים בהם?

המאמר דן בשאלות אלה באמצעות ניתוח תוכנית חיסכון לכל ילד כמקרה של פיננסיאליזציה של מדיניות רווחה המבוססת על תשלומי העברה. כפי שמפורט במאמרים האחרים בגיליון זה, חיסכון לכל ילד היא תוכנית אוניברסלית שבה המוסד לביטוח לאומי פותח לכל ילד חשבונות חיסכון או קופות גמל ומפקיד בהם סכום חודשי קבוע שההורים

יכולים להכפיל – על חשבון קצבת הילדים. בניגוד לקצבאות הילדים הרגילות, המוטבים של תשלומי הביטוח הלאומי אינם המשפחות בהווה, אלא הילדים בעתיד, אשר יוכלו למשוך את החסכוניות כסכום חד-פעמי בהגיעם לגיל 18.

אשר לשאלה הראשונה שמעלה המאמר, ניתוח המקרה מלמד כי הפיננסיאליזציה יכולה לשמש פתרון לסבך הפוליטי הנוצר כאשר דרישות לחלוקה מחדש של משאבים כלכליים באמצעות קצבאות אוניברסליות נתקלות בהתנגדות עזה להשפעות ה**דה-הסחרה** (*decommodification*) שיש לקצבאות אלה – הפחתת התלות של הפרט ומשקי הבית בהכנסה מעבודה. במקרה כזה, פיננסיאליזציה של תשלומי העברה משקפת היענות לדרישות לחלוקה מחדש תוך כדי הכפפתן לעקרונות ה**הסחרה של השקעה חברתית**, המושתתים על שימור התלות של הפרט בהכנסה מעבודה. אשר לשאלה השנייה, הנוגעת בהשלכות הפוליטיות של הפיננסיאליזציה של תוכניות של חלוקה מחדש, ניתוח המקרה מלמד כי כאשר נעשה שימוש במנגנונים פיננסיים במסגרת מדיניות של חלוקה מחדש, תהליכי הקביעה והיישום של המדיניות הופכים להיות מושפעים משחקנים, מאינטרסים ומשיקולים חדשים הקשורים למבנה ולתפקוד של המערכת הפיננסית, ומתוך כך חלים שינויים משמעותיים בפוליטיקה של מדיניות הרווחה.

2. רקע תאורטי: פיננסיאליזציה של מדיניות רווחה והמתחים המובנים בה

פיננסיאליזציה ומדיניות רווחה

הפיננסיאליזציה הגוברת של הכלכלה הפוליטית נחשבת לכוח בעל השפעה עמוקה על מנעד רחב של תחומים ותהליכים חברתיים ופוליטיים (Davis, 2009; Krippner, 2011; Mader et al., 2020; van der Zwan, 2014). המרכזיות הגוברת של שחקנים ושווקים פיננסיים משפיעה לא רק על מבנה הכלכלה ותפקודה ועל פעולתם של תאגידים, אלא גם על מבנה ההזדמנויות והסיכונים, הפעולות והחוויות של האוכלוסייה הכללית (Martin, 2002). ההתגלמות העיקרית של הפיננסיאליזציה של **חיי היום-יום** היא התדירות הגוברת שבה משקי בית נדרשים להשתמש במוצרים ובשירותים פיננסיים דוגמת תוכניות חיסכון והשקעות מסוגים שונים, אשראי וביטוח, כאמצעי להבטחת רווחתם וביטחונם החברתי-כלכלי (Langley, 2008). כתוצאה מכך, התחום הפיננסי צבר חשיבות חסרת תקדים בחיי היום-יום של הציבור הרחב.

הפיננסיאליזציה של היום-יום מוסברת בדרך כלל כתוצר של הפרטת הסיכון ושל החשיפה הגוברת של משקי הבית לכוחות השוק, תהליכים המקושרים לעיתים קרובות לנסיגה או לארגון-מחדש של מדינת הרווחה (Hacker, 2008). עם זאת, הקשר בין פיננסיאליזציה לבין מדינת הרווחה נוגע לא רק להעברת סיכונים כלכליים מהמדינה ליחידים ולמשפחות, העברה הנובעת מהצמצום של מדינת הרווחה (Quinn, 2017). במובנים חשובים, מדינות הרווחה עצמה עוברת פיננסיאליזציה, שכן אופן הפעולה שלה נשזר במידה גוברת והולכת בשדה הפיננסי ובהיגיון שלו (Dowling, 2017; Dowling & Harvie, 2014; Mertens,). כמו בתחומי פעילות אחרים של המדינה (Livne & Lagna, 2016; Schelkle, 2012; 2017). הגיונות, פרקטיקות ומכשירים פיננסיים משולבים במדיניות ובתוכניות רווחה ומשפיעים באופן יסודי על הדרכים שבהן מדינת הרווחה פועלת. כלומר, כאשר מדיניות ותוכניות חברתיות ממוסגרות במונחים של **השקעה חברתית** ויצירת **ערך חברתי**, פעולתה של מדינת הרווחה נשזרת ישירות במוסכמות פיננסיות ובשווקים ושחקנים פיננסיים, ובכך מתחזקות הבולטות והחשיבות של **הפיננסי** בכל רמות החיים החברתיים. שינויים אלו משפיעים על המכשירים, השיקולים והשחקנים המעורבים בעיצוב של מדיניות הרווחה, ומשקפים שינוי מוסדי יסודי באופן הפעולה של מדינת הרווחה ובפוליטיקה שלה.

כדי להבהיר את משמעותה של פוליטיקת הפיננסיאליזציה של מדיניות הרווחה, יש להבחין בין שני אופני פיננסיאליזציה עיקריים: פיננסיאליזציה של מימון תוכניות רווחה, ופיננסיאליזציה של הקצאת תשלומי העברה. אשר לאופן הראשון, בעקבות המשבר הפיננסי הגלובלי בשנים 2008–2009, הפיננסיאליזציה של מימון תוכניות רווחה צמחה עם עלייתן של תוכניות **אג"ח חברתיות** והשימוש הגובר בהן כאמצעי למימון תוכניות ושירותים חברתיים בתנאים של ריסון וצנע פיסקליים (Dear et. al., 2016; Salamon,). בתוכניות אלה משקיעים חברתיים מממנים תוכניות חברתיות באמצעות רכישת אג"ח חברתיות, האמורות עם פקיעתן להניב תשואה בהתאם לביצועי התוכנית. ביצועים אלה מכומתים באמצעות מדדים כמו-חשבונאיים של השגת יעדים, תוצאות והשפעות חברתיות. באמצעות משיכת משקיעים פרטיים ושימוש במכשיר פיננסי כמנגנון מימון, המטרה המוצהרת של איגוח תוכניות רווחה היא לקדם פתרון בעיות חברתיות בדרכים החוסכות בעלויות ומגבירות יעילות. בכך הן משקפות הנחות יסוד ויעדים של רפורמות רווחה התואמים את האידיאולוגיה הנאו-ליברלית (Dowling, 2017).

אשר לאופן השני של הפיננסיאליזציה של מדיניות רווחה, הפיננסיאליזציה של הקצאת תשלומי העברה נעשתה בולטת במיוחד עם הפצתן של תוכניות **בניית נכסים** כאמצעי מרכזי במדיניות של מלחמה בעוני מאז שנות ה-90, בעיקר בארצות הברית. הנחת היסוד של תוכניות אלה היא כי מדיניות רווחה אמורה – כיעד עיקרי – לעודד אוכלוסיות מוחלשות לצבור נכסים ולסייע להן בכך, כדרך להיחלץ ממעגל העוני. בהתאם לכך, תוכניות אלה משלבות בתוכן הגיונות האופייניים לשדה הפיננסי. במיוחד הן משקפות את הרעיון

הבסיסי ולפיו צבירת נכסים באמצעות חיסכון והשקעות ייצרו תזרים הכנסות עתידי שיאפשר לאוכלוסיות עניות להימלט מעוני ומהתלות בקצבאות הרווחה, ובסופו של דבר להשתלב בחיים הכלכליים והחברתיים כסובייקטים אוטונומיים, יצרניים ויזמיים (Sherraden, 1991). תוכניות **חשבונות צמיחה ליחידים** (*Individual Development Accounts*) בארצות הברית, לדוגמה, משקפות את גישת המדיניות הזאת. הן מעודדות משקי בית בעלי הכנסה נמוכה לחסוך ולהשקיע לקראת העתיד באמצעות מאציינג מטעם הגוף הציבורי לחסכוניות הנצברים בחשבונות המשפחות (Feldman, 2017). כפי שציין פלדמן (Feldman, 2018), בין שלתוכניות אלה יש השפעה ממשית על המלחמה בעוני בין שלא, התפיסה הנאו-ליברלית העומדת בבסיס גישה זו מוכוונת בעיקר לחיזוק החשיפה של אוכלוסיות מוחלשות לפרקטיקות שוקיות בכלל, ולפרקטיקות פיננסיות בפרט, כאמצעי לעודד את שילובן בסדר הנאו-ליברלי.

מתחים בין רווחה ובין פיננסים

שילובם של הגיונות ופרקטיקות פיננסיות בתוכניות רווחה עשוי להוליד מתחים ניכרים, עקב השוני בין ההיגיון ואופני הפעולה של מדיניות רווחה לאלה של התחום הפיננסי. המתחים קשורים בעיקר בניגוד בין ההיגיון של חלוקה מחדש של המשאבים הכלכליים בחברה באמצעות תשלומי ההעברה, לבין ההגיונות של מנגנוני ותהליכי שוק כבסיס העיקרי להקצאת משאבים בחברה. לתשלומי ההעברה יש השפעה פוטנציאלית של דה-הסחרה, שכן הם עשויים להפחית את התלות של יחידים ושל משקי בית בשוק; תהליכי פיננסיאליזציה, לעומת זאת, משקפים העמקה של ההישענות על מנגנוני השוק. החלוקה מחדש של משאבים כלכליים על פי אמות מידה שאינן נקבעות על ידי השוק (צרכים, יעדים חברתיים, מעמד סוציו-פוליטי וכו'), ובאמצעות מנגנונים שאינם תלויי שוק, היא עיקרון מרכזי של מדינת הרווחה, לפחות בצורתה הקלסית. לעומת זאת, תוכניות רווחה מבוססות-פיננסיאליזציה מסתמכות על מנגנוני ומכשירי שוק כאמצעים לחלוקה מחדש, מחזקות את הקשר בין ביצועי השוק לבין רווחתם של זכאי התוכניות, ומעגנות את החיבור של אותם זכאים לשוק הפיננסי ולהיגיון שלו (Feldman, 2017).

מתח פנימי בסיסי זה משתקף גם בהבדלים בין אופקי הזמן האופייניים למדיניות הרווחה הקלסית לבין אלה של גרסתה מבוססת-הפיננסיאליזציה. יעדן של תוכניות חלוקה מחדש קלסיות הוא הגדלת ההכנסה הפנויה של זכאי הקצבאות בהווה, במטרה להגדיל את יכולתם לספק את צורכיהם השוטפים באמצעות צריכה. בניגוד אליהן, תוכניות מבוססות-פיננסיאליזציה הן מוכוונות-עתידי, שכן הן משקפות את הלוגיקה הפיננסית של השקעה בהווה למען הזדמנויות הכנסה עתידיות. כך, תוכניות אלה דוחות בפועל את החלוקה מחדש לנקודת זמן בעתיד, שרק בה יוכלו הזכאים למשוך את הכסף שנצבר בעבורם ולעשות בו שימוש.

ההגיונות הנבדלים של מדיניות רווחה ושל התחום הפיננסי, והמתחים הפוטנציאליים שיוצר מיזוגן בתוכניות רווחה מבוססות-פיננסיאליזציה, מעוררים שתי שאלות עיקריות: הראשונה, אילו דינמיקות ומערכי כוח פוליטיים מאפשרים את החיבור המתמיה-לכאורה של תוכניות רווחה לחלוקה מחדש עם פרקטיקות ומכשירים פיננסיים, ותומכים בו? השנייה, אילו דינמיקות פוליטיות בתהליך קביעת המדיניות מוליד הזיווג בין תוכניות רווחה לבין השדה הפיננסי? הבחינה של שתי השאלות הללו שופכת אור על הדינמיקות הפוליטיות והמוסדיות שבשורשי תהליך הפיננסיאליזציה של מדינת הרווחה, ועל ההשלכות שיש לכך על ממשל מדינת הרווחה.

3. מערך מחקר: תוכנית היסכון לכל ילד – ניתוח מקרה של פיננסיאליזציה של מדיניות רווחה

במסגרת תוכנית היסכון לכל ילד, שנחנכה בינואר 2017, מפקיד המוסד לביטוח לאומי מדי חודש 50 שקלים לחשבונות אישיים מיוחדים שנפתחו עבור כל ילד ישראלי (Grinstein et al., 2019). עם הרישום לתוכנית, ההורים רשאים להוסיף לחשבון של ילדם עוד 50 שקלים בחודש מתוך קצבאות הילדים שלהם. עוד מצופה מהם לבחור מכשיר היסכון או השקעה בהתאם להעדפות היסכון שלהם. רמות היסכון של המוצרים הפיננסיים השונים המוצעים בתוכנית נעות מחשבונות היסכון בנקאיים נמוכי סיכון בריבית קבועה, ועד לקופות גמל המנוהלות על ידי בתי השקעות, ברמות סיכון שונות (סיכון "מועט", "בינוני" ו"מוגבר"), ואמורות להניב תשואות תואמות. הילדים יכולים למשוך את חסכוניהם בהגיעם לגיל 18, או מאוחר יותר.

ההשאה לתוכנית היסכון לכל ילד הן תוכניות **חשבונות צמיחה לילדים**, המהוות רכיב מרכזי בגישת המדיניות של בניית נכסים שנסקרה לעיל. היעד המוצהר של תוכניות אלו, שהופיעו בשנות ה-90 והתרבו במהירות בתחילת שנות ה-2000, הוא לבנות מאגר משאבים כלכליים שיעמדו לרשות הילדים בהיכנסם לחייהם כבוגרים (Sherraden et al., 2016). המודל הבסיסי שלהן מושתת על מימון מלא או סבסוד של חסכוניות אישיים של הילדים כאמצעי לצבירת נכסים כספיים שיעמדו לרשותם בעתיד. הרעיון של צבירת נכסים באמצעות תוכניות היסכון המכוונות לילדים, מיום לידתם או מגיל מוקדם, מקודם כ"דרך הישירה והיעילה ביותר לשינוי שעתוק מעמדי ולצמצום העברה בין-דורית של העוני" (Loke & Sherraden, 2009, p. 119). כמו תוכניות חשבונות צמיחה ליחידים, גם מודל זה מביא רעיונות ופרקטיקות של התחום הפיננסי לתוך מדיניות הרווחה, במטרה לחבר את

הילדים ומשפחותיהם למכשירים ולמוסדות פיננסיים, כולל סוגים שונים של מוצרי חיסכון והשקעה.

חשוב להדגיש כי תוכניות אלה הן דוגמה מובהקת לפיננסיאליזציה של תשלומי העברה. אין מדובר כאן רק בשאלה של מושגים ורטוריקה מן התחום הפיננסי, כמו בפרדיגמת המדיניות של השקעה חברתית, המדגישה את האופן שבו **השקעה** בחינוך ובהכשרה תביא להעצמת **ההון** האנושי ולהגדלת **התשואות** במונחי פריון (Laruffa, 2018; Hemerijck, 2018). תוכניות מבוססות-פיננסיאליזציה של חשבונות צמיחה ליחידים מכוננות קשר ממשי בין מוטבי התוכנית לבין התחום הפיננסי והשחקנים בו. משום כך, תוכניות רווחה מסוג זה מתפקדות כמנגנון מוסדי המקשר בין הפיננסיאליזציה של הכלכלה ברמת המאקרו – בפרט חיזוק המוסדות הפיננסיים בכלכלה הפוליטית, לבין הפיננסיאליזציה של הכלכלה ברמת המיקרו – כלומר הנוכחות הבולטת והולכת של פרקטיקות ומכשירים פיננסיים בחיי היום-יום של כלל האוכלוסייה.

אף שההשראה לתוכנית חיסכון לכל ילד באה, כאמור, מתוכניות חשבונות צמיחה ליחידים או לילדים, היא נבדלת מתוכניות מקבילות בארצות אחרות בשני היבטים משמעותיים. האחד, התוכנית הישראלית היא אוניברסלית, ואילו תוכניות חשבונות צמיחה ליחידים ולילדים הן סלקטיביות, בדרך כלל, ומכוונות לאוכלוסיות עניות (Grinstein-Weiss et al., 2019). האחר, מרבית תוכניות הרווחה של פיתוח נכסים עושות שימוש רק בחשבונות חיסכון בבנקים, ואילו התוכנית הישראלית מציעה מגוון של אפשרויות השקעה, כולל השקעה ישירה בשווקים הפיננסיים באמצעות קופות גמל.

לפיכך, תוכנית חיסכון לכל ילד היא מקרה בולט במיוחד של פיננסיאליזציה של הקצאת תשלומי העברה. בניגוד לקצבאות הילדים הרגילות, המכוונות להגדלת יכולת הצריכה של משקי בית בחוה, הכסף שניתן באמצעות חיסכון לכל ילד נחסך, מושקע ונצבר למען העתיד. יתרה מזאת, סכום הכסף אשר יעמוד בסופו של דבר לזכות כל ילדה וילד מורכב לא רק מההפקדות החודשיות המצטברות שמשפקת תוכנית הרווחה, אלא גם מתשואות ההון נטו על ההשקעה. על פי דיווחים בתקשורת, אם הכסף יושקע בקופות גמל בעלות רמת סיכון גבוהה, התשואות נטו לאורך תקופה של 18 שנה עשויות להכפיל את הסכום המצטבר (ששון, 2016). בכך, השווקים הפיננסיים אמורים לתרום למאמצים לחלוקה מחדש, המאפיינים את מדינת הרווחה.

בהיתן אופייה האוניברסלי והממשק החזק שנוצר במסגרתה עם שחקנים ומכשירים פיננסיים, תוכנית חיסכון לכל ילד היא מקרה מעניין במיוחד לניתוח של המערך הפוליטי התומך בפיננסיאליזציה של מדיניות רווחה ושל הדינמיקה הפוליטית שנוצרת בעקבותיה. לשם כך, אנו מנתחים את הפוליטיקה של תהליך קבלת ההחלטות באימוץ התוכנית, וכן את עיצובה הספציפי, בדגש על זיהוי של האינטרסים וההעדפות הפוליטיות של השחקנים השונים המעורבים ושל ההשפעות שלהם על קביעת המדיניות. הניתוח מבוסס על מגוון

מקורות ראשוניים: ניירות עמדה שהפיצו סוכנויות מדינתיות ושחקנים אחרים שהיו מעורבים בתהליך קביעת המדיניות, פרוטוקולים של ישיבות ועדת הכספים של הכנסת שהתוכנית נדונה בהן, דיווחי התקשורת על התוכנית, ותשעה ראיונות פנים-אל-פנים עם פקידים בכירים בסוכנויות המדינתיות העיקריות שהיו מעורבות בעיצוב התוכנית: אגף התקציבים, אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון, והחשב הכללי במשרד האוצר, והמוסד לביטוח לאומי. עוד ראינו גורם בכיר באיגוד בתי ההשקעות, אשר השתתף בתהליך עיצוב המדיניות כארגון שדולה.³

4. ההיגיון הפוליטי של הפיננסיאליזציה של תוכניות תשלומי העברה: חלוקה מחדש ללא דה-הסחרה

חלק זה במאמר מתמקד בתנאים הפוליטיים המאפשרים מלכתחילה פיננסיאליזציה של מדיניות רווחה, ותומכים בה. האבחנה הראשונה שאנו שואבים מניתוח המקרה היא שפיננסיאליזציה של תוכניות רווחה אינה נגרמת באופן אוטומטי ופשוט על ידי נטיות ההתרחבות של ההון הפיננסי (לדוגמה Davis, 2009); היא עשויה לצמוח כמהלך פוליטי שמטרתו לספק פתרון לתסבוכות פוליטיות הנובעות מעימותים בדבר מידת הדה-הסחרה שיוצרת מדיניות המבוססת על תשלומי העברה. עימותים כאלה מתמקדים לאו דווקא בשאלה הפשוטה יחסית של ההיקף הרצוי של הוצאה ציבורית על תוכניות רווחה, אלא נוגעים בשאלה המורכבת יותר של מטרת ההוצאה החברתית: האם היא צריכה להמשיך להיות חלוקה מחדש העשויה להביא לדה-הסחרה, או שעליה לנוע לעבר רה-הסחרה על פי פרדיגמת המדיניות של השקעה חברתית (Gingrich & Häusermann, 2015).

בישראל, קווי המתאר של עימותים פוליטיים בשאלת הדה-הסחרה לא התהוו על בסיס מעמדי בלבד, במיוחד לא בהקשר של קצבאות הילדים, אלא נקשרו בהבחנות ובהיררכיות אתנו-לאומיות ודתיות. בעבר, קצבאות הילדים הוקצו באופן מפלה, ונעשה שימוש בפרקטיקות מסוגים שונים כדי לשלול אותן, בחלקן או במלואן, ממשפחות של אזרחים פלסטינים (Rosenhek, 1999). עם ביטול התוכנית של קצבאות יוצאי צבא והאוניברסליזציה המלאה של קצבאות הילדים בשנות ה-90, קווי המתאר של הקונפליקט בסוגיית קצבאות הילדים התגבשו סביב ההבחנה בין המגזר היצרני והציוני של יהודים

3 ממלאי תפקידים באיגוד הבנקים בישראל סירבו להתראיין, אבל שלחו לנו את המסמך שהגיש האיגוד לממשלה, ובו מוסברת עמדתו בנוגע לתוכנית (איגוד הבנקים בישראל, 2016).

לא-חרדים לבין המגזר הלא יצרני, או למצער פחות-יצרני ולא ציוני של ערבים וחרדים (אסיסקוביץ', 2007). בהינתן המספר הגבוה יחסית של ילדים במשקי הבית הערביים והחרדיים המרוכזים בשכבות נמוכות ההכנסה, לקצבאות הילדים היה תפקיד מכריע בהקטנת שיעורי העוני באוכלוסיות אלה, ויש הטוענים כי הן יצרו תמריצים שליליים להשתתפותן בשוק העבודה.

הקונפליקט בדבר ההשלכות של קצבאות הילדים מבחינת דה-הסחרה בלט בסדר היום הפוליטי בתחילת שנות ה-2000, כשהוא נקשר לעימות הרחב יותר בין האוכלוסייה החרדית והלא-חרדית. המפלגות החרדיות (יהדות התורה וש"ס) היו השחקניות הפוליטיות המרכזיות שתמכו בהקצאת קצבאות ילדים נדיבות. בד בבד, מפלגות שקידמו מסר אנטי-חרדי (בעיקר שינוי, ויורשתה יש עתיד), נטו לנצל את הנושא כדי לעורר רגשות אנטי-חרדיים בקרב חילונים מהמעמדות הבינוני והבינוני-גבוה ולגייס את תמיכתם. מפלגות אלה התנגדו לקצבאות על בסיס הטענה שהן נדיבות מדי ושהן מוקצות לאוכלוסיות שאינן תורמות לטוב הכללי, כי אינן עובדות ואינן משרתות בצבא. כך, קצבאות הילדים הוצגו כביטוי מרכזי לניצול של המעמד הבינוני בידי החרדים.

מעבר לפוליטיקה המפלגתית, משרד האוצר, ובעיקר אגף התקציבים בו, ועימם סוכנויות מדינתיות נוספות שקידמו סדר יום נאו-ליברלי (דוגמת בנק ישראל), הובילו את ההתנגדות לקצבאות הילדים. קביעתם שקצבאות הילדים הנדיבות הן הגורם העיקרי להשתתפות הנמוכה בשוק העבודה בקרב אוכלוסיות החרדים והערבים משכה תשומת לב הולכת וגוברת, הן בזירה הפוליטית הן ברשתות של מעצבי המדיניות. עקב ההתנגדות הזאת התקיים סבב ראשון של קיצוצים משמעותיים ביותר בקצבאות הילדים בשנים 2002–2003; ההרעה בתנאים המאקרו-כלכליים ותחושה של משבר כלכלי מתרגש-לבוא סיפקו למשרד האוצר הזדמנות פוליטית להוציא לפועל קיצוצים תקציביים חריפים, במיוחד בתחום מדיניות הרווחה (אסיסקוביץ', 2007). לדוגמה, הקצבאות החודשיות לילד הרביעי הוקטנו מ-694 שקלים ב-2001 (שווה ערך לכ-10% מהשכר הממוצע) ל-360 שקלים ב-2005 (שווה ערך לכ-5% מהשכר הממוצע) (מזר וריינגוורץ, 2018).

זה ההקשר הפוליטי הרחב שבו יש לראות את הופעתה של תוכנית חיסכון לכל ילד. ההקשר המיידני של התוכנית הוא ההרכב והמדיניות של שתי הממשלות שהוקמו בעקבות הבחירות ב-2013 ו-2015. בקואליציה שהוקמה אחרי הבחירות ב-2013, ללא השתתפות המפלגות החרדיות, הייתה יש עתיד, מפלגת המעמד הבינוני החילוני שהוקמה זה-מקורב והריצה קמפיין אנטי-חרדי מוצלח, שותפה בכירה. יאיר לפיד, העומד בראשה, מונה לשר האוצר. תנאים פוליטיים חדשים אלה אפשרו לדרג המקצועי באוצר להמשיך את מגמת ההקטנה של קצבאות הילדים, לא רק כאמצעי לקיצוץ בתקציב, אלא בעיקר במטרה להגביר את ההשתתפות של אוכלוסיות הערבים והחרדים בשוק העבודה (ריאיון א2). הקטנת הקצבאות הייתה אכן משמעותית; קצבת הילדים החודשית מהילד השני עד הרביעי הוקטנה מ-236 שקלים ל-140 שקלים (משיעור של כ-3% מהשכר הממוצע ל-1.6%), קיצוץ

שהשפיע במידה ניכרת על ההכנסה הפנויה של משפחות עניות גדולות, רובן ערביות וחרדיות.

אולם התנאים הפוליטיים שאפשרו את השינוי הזה לא האריכו ימים, והבחירות הכלליות של 2015 הניבו קואליציה וממשלה חדשות, שבהן המפלגות החרדיות שבו להיות שותפות בכירות, ואילו יש עתיד נותרה מחוץ להן. המפלגות החרדיות העמידו את החזרתן של קצבאות הילדים לרמתן טרום-2013 כתנאי מרכזי לכניסתן לקואליציה. אגף התקציבים צפה את הדרישה מראש (ריאיון א2) והתנגד לה בתוקף, משתי סיבות: האחת, בשל ההשלכות התקציביות הברורות מאליהן של העלאת הקצבאות; האחרת, בשל ההשפעות העמוקות יותר, לטווח רחוק, על דפוסי ההשתתפות של האוכלוסייה הערבית והחרדית בשוק העבודה. בכירים באגף התקציבים באוצר הסבירו שמבחינה מקצועית הם התנגדו להגדלת קצבאות הילדים משום שאלו, על פי מחקרים בנושא, מהוות חסם משמעותי לתעסוקה, בייחוד בקרב האוכלוסייה החרדית (ראיונות א2 ו-6).

הנסיבות הפוליטיות החדשות שנוצרו בעקבות הבחירות של 2015 – דהיינו עמדת הציר של המפלגות החרדיות בקואליציה – מנעו מאגף התקציבים לחסום את השבתן של קצבאות הילדים לרמותיהן הקודמות. אנשי אגף התקציבים הבינו שבמצב שנוצר עליהם לנסות למצוא רעיון למדיניות חדשה שיוכלו להציע כחלופה להגדלת קצבאות הילדים. רעיון זה היה תוכנית חיסכון לכל ילד (ריאיון א2), והוא נסמך על רעיונות בדבר תוכניות רווחה המבוססות על העיקרון של בניית נכסים, תוכניות שזה מכבר נפוצו ונדונו בקרב קובעי המדיניות בישראל. במשך שנים, פקידים וחוקרים במוסד לביטוח לאומי, מומחים מן האקדמיה ופוליטיקאים מהמרכז-שמאל הציעו לאמץ תוכניות רווחה לילדים המכוונות לבניית נכסים ומטרתן טיפול בעוני, ובמיוחד עוני בין-דורי. ההשראה לתוכניות אלו באה מתוכניות חשבונות צמיחה לילדים שהופעלו בארצות הברית (רפאלי וחרמץ, 2018).

מודל זה לפיננסיאליזציה של תשלומי העברה, שהתהווה והופץ ברשתות בין-לאומיות של מנסחי מדיניות רווחה במהלך העשורים האחרונים, סיפק לפקידי האוצר פתרון לסתירה שנוצרה בין הדרישות להגדלת קצבאות הילדים, שנשענו על עוצמה פוליטית משמעותית, לבין המאמץ המתמשך שלהם לצמצם את השפעות הדה-הסחרה של תוכניות רווחה. הפתרון שהוצע היה להגדיל את הקצבאות באופן חלקי ביותר, ולהשלים את הפער שנוצר ביחס לגובה הקצבאות טרם הקיצוץ של 2013 באמצעות תוכנית אוניברסלית של חשבונות צמיחה לילדים, במימון המדינה (ריאיון 5).

אף כי השינוי שהוצע בתוכניות קצבאות הילדים לא עמד למנוע את הגדלת העלות התקציבית של התוכנית, מטרתו הייתה להפחית ככל האפשר את השפעות הדה-הסחרה שמהן ביקש האוצר להימנע, או בשפה של אנשי האוצר – לצמצם את התמריצים השליליים להשתתפות בשוק העבודה שהקצבאות יוצרות (ריאיון א2). ללא ספק, כפי שהיה במקרה של קצבאות הילדים הרגילות, בתוכנית החדשה יש רכיב מסוים של חלוקה מחדש, שכן

במשקי בית עניים בישראל – במיוחד במשפחות חרדיות וערביות – יש בממוצע מספר רב של ילדים, ולכן הם מקבלים היקף גדול יחסית של משאבים. ואולם במקרה של התוכנית הזאת, החלוקה מחדש הממשית נדחית לעתיד; הכספים המוקצים לחשבון החיסכון או ההשקעה של הילדים אינם משפיעים על תזרים ההכנסה השוטף של משק הבית שלהם, כלומר הם אינם תורמים להכנסה הפנויה לצריכה מיידית, וכך משתמרת התלות של המשפחות בשוק העבודה. באמצעות דחיית החלוקה מחדש הממשית לעתיד, בהתאם להיגיון של השקעה חברתית, הפיננסיאליזציה של קצבאות הילדים שימשה אפוא אסטרטגיה פוליטית לפתרון הקונפליקט בין דרישות המפלגות החרדיות להגדלת קצבאות ילדים לבין ההתנגדות העזה במשרד אוצר להשפעות הדה-הסחרה של קצבאות אלה.

5. מפיננסיאליזציה של תוכנית רווחה לפיננסיאליזציה של ממשל מדינת הרווחה

הפתרון שהציעה תוכנית חיסכון לכל ילד – חלוקה מחדש מבוססת-פיננסיאליזציה – הפגיש שני עולמות הנבדלים ומרוחקים זה מזה, בדרך כלל: עולם הפיננסיים ועולם הרווחה החברתית. במסגרת התוכנית, סכום הכסף ששיג כל ילד עם הגיעו לבגרות יהיה פונקציה לא רק של הסכומים שתפקיד עבורו המדינה מדי חודש, אלא גם של התשואה המצטברת מההשקעה. וכך, החלוקה מחדש בפועל תהיה תלויה לא רק בהיקף המשאבים הציבוריים המוקצה לקצבאות ילדים, אלא גם בביצועים של מוצרי ההשקעה שכספי ציבור אלה יתועלו אליהם. קישור זה בין רווחה לפיננסיים הכניס אל העיצוב והיישום של התוכנית החדשה שחקנים, נושאים, אינטרסים ושיקולים שהם רלוונטיים, בדרך כלל, רק לתפקוד ולאסדרה של השווקים הפיננסיים. כל אלה יצרו, תוך כדי התהליך, שינוי גדול בפוליטיקה של קביעת המדיניות בתחום הרווחה.

בחיבור שיצרה בין רווחה לפיננסיים, תוכנית חיסכון לכל ילד עוררה צורך לחבר בין רגולטורים של שווקים ומוסדות פיננסיים לבין השחקנים שבאופן מסורתי עוסקים בנושאים של מדיניות חברתית, ובמיוחד בהעברת תשלומים, דוגמת אגף התקציבים, המוסד לביטוח לאומי ומומחי מדיניות חברתית. כך קרה שאגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון באוצר, מחלקת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, ונציגים של שחקנים שונים במערכת הפיננסית – ובאופן בולט איגוד הבנקים ואיגוד קופות הגמל – השתתפו בקביעת הפרטים של התוכנית החדשה.

בהתחשב בכך שלתשואות על החסכונות ולסיכון הכרוך בהשקעה תהיה השפעה גדולה על הסכומים שיצבור כל מוטב, ההחלטה היכן וכיצד להשקיע את הכסף הייתה סוגיה עיקרית

בתהליך העיצוב של התוכנית. במיוחד נדרשה החלטה בשתי שאלות יסודיות הקשורות בנייה: האחת – האם ינוהלו חשבונות החיסכון של כל ילד בנפרד, או שמא באמצעות מאגר השקעות שיתופי (pool)? האחרת – אם הניהול יהיה בחשבונות חיסכון אישיים, אילו מכשירים פיננסיים יעמדו לרשות החוסכים?

אשר לשאלה הראשונה, הוחלט כי התוכנית תתבסס על חשבונות חיסכון אישיים ולא על מאגר שיתופי. מצד אחד, התמיכה באפשרות לייסד מאגר שיתופי נבעה משיקולי שוויון בנוגע לתשואות, ולהשלכות על אופי החלוקה מחדש של התוכנית. אנשי משרד האוצר היו מודאגים מהאפשרות שבגלל השוני בתשואות שיניבו חשבונות חיסכון שונים, לרשותם של חלק מהילדים יעמדו בתום תקופת החיסכון סכומים נמוכים בהרבה מאלו שיעמדו לרשותם של ילדים אחרים (ריאיון 2א). מצד אחר, הסיבות לאימוץ השיטה של חשבונות אישיים היו קשורות לשיקולים של ניהול סיכונים פיננסיים – במיוחד המתח בין סיכונים שיתופיים ומרוכזים לבין סיכונים אישיים ומפוזרים. תוך שמירה על העיקרון הפיננסי ולפיו "לא שמים את כל הביצים בסל אחד", פקידים בכירים ביקשו להימנע ממצב שבו כישלון בניהול של נכסי התוכנית בקרן שיתופית אחת ובידי גוף פיננסי אחד יביא ללחץ פוליטי על המדינה "להציל" את אותן השקעות (ריאיון 2א). יתרה מזאת, בהינתן מגמת הליברליזציה הפיננסית ששלטה בכלכלה הפוליטית של ישראל מאז שנות ה-90 של המאה שעברה, הרעיון כי סוכנות מדינתית תנהל מאגר השקעות, או אפילו תספק רשת ביטחון כגון אגרות חוב מדינתיות עם תשואה מובטחת, לא הייתה אפשרות שעלתה לדיון ממשי (ריאיון 3).

בהתאם לזאת הוחלט להקים חשבונות אישיים, שינוהלו במגוון מוסדות פיננסיים, ובכך להפריט את ניהול הסיכונים הפיננסיים. משמעות ההחלטה להפריט את ניהול הסיכונים והתשואות היא שהמדינה העדיפה שיקולים הקשורים לניהול סיכונים פיננסי על פני שיקולים של שוויון כלכלי-חברתי, הקשורים בדרך כלל למדיניות של חלוקה מחדש. כפי שנפרט להלן, ההחלטה השתלבה גם ברצון של סוכנויות המדינה להשתמש בתוכנית החדשה כאמצעי לקידום התחרות בין מוסדות פיננסיים ולפיתוח השוקים הפיננסיים.

ההחלטה לבסס את התוכנית על חשבונות אישיים, שיניבו תשואות שונות, הביאה את פקידי האוצר והמוסד לביטוח לאומי ליצור מנגנון שבאמצעותו יוכלו הורים לבחור את מכשיר ההשקעה המועדף עליהם, ובכך להפוך אותם לאחראים הבלעדיים לתשואה שיניבו חשבונות ילדיהם. הפקידים שראיינו הסבירו כי היו טרודים בשאלת ההצדקה של התשואות הלא-אחידות שמהן ייהנו חוסכים שונים. המענה נמצא בעמדתם של אנשי משרד המשפטים, ולפיה מכיוון שכספי הקצבאות הם בגדר קניין פרטי, חייבת להינתן אפשרות בחירה אישית של אופן השקעתם (ריאיון 2א). בעצם הבחירה הפרטית הייתה טמונה גם ההצדקה להבדלים בהיקף החיסכון שיצברו ילדים שונים: מי שבסופו של דבר יצברו פחות כספים בחשבונם יוכלו לבוא בטענות אך ורק לעצמם, או להוריהם, באשר להעדפות ההשקעה השגויות שלהם (ראיונות 8 ו-9).

מכיוון שהיה ברור שלא כל ההורים יקבלו החלטה בדבר מכשיר ההשקעה שלהם, הוקדשה תשומת לב רבה להגדרה של **אפשרות ברירת מחדל** שאליה יתועלו הכספים (ריאיון 2). ברירת המחדל הוגדרה כקופת גמל בסיכון נמוך בניהול של בית השקעות שייבחר באקראי, החלטה המשקפת את ההעדפה של סוכנויות המדינה לקופות גמל. זמינותו של מנגנון זה פירושה שגם הורים שלא יבצעו בחירה, לא יוכלו לבוא בטענות כלפי המדינה בנוגע לסכום הכסף בחשבונות ילדיהם בעתיד. לפיכך, אופן הפעולה של התוכנית נרקם בהתאם ליעד שהציבו סוכנויות המדינה: להימנע ממצב שבו הן עלולות לשאת באחריות לתשואות בחשבונות, מה שמשקף, ברמה המוסדית, את העיקרון הנאו-ליברלי של העברת אחריות לפרט (Brown, 2015; Maman & Rosenhek, 2019).

השאלה השנייה שנדרשה בה החלטה, והיא קשורה לשאלה הראשונה, נגעה באפשרויות ההשקעה שיהיו זמינות לזכאים. כאן נסב הוויכוח על המוצרים הפיננסיים שיוצעו ועל המוסדות הפיננסיים שיוכלו להשתתף בתוכנית כמנהלי חשבונות החיסכון. האפשרויות העיקריות שנשקלו היו קופות גמל המנוהלות על ידי בתי השקעות, ותוכניות חיסכון בבנקים.

מצד אחד, אגף התקציבים ואגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון באוצר, וכך גם איגוד בתי ההשקעות, קידמו בהתלהבות את ההגבלה של אפשרויות ההשקעה לקופות גמל בלבד, ואת מניעת האפשרות של תוכניות חיסכון בבנקים. בהקשר של מדיניות רווחה שעברה פיננסיאליזציה, הטיעונים שלהם שילבו שיקולי רווחה חברתית עם שיקולים פיננסיים. באופן ספציפי נטען כי אף שקופות הגמל משקפות השקעות בעלות סיכון רב יותר, הן גם יניבו תשואות גבוהות יותר בטווח הארוך, ובכך הן מציעות אסטרטגיית השקעה רציונלית בהרבה. כפי שרמזה מנכ"ל איגוד בתי ההשקעות בוועדת הכספים של הכנסת:

ברגע שברור שנטיית הצוות היא למכרז את הנושא כדי לנהל את הכסף הזה של החיסכון בצורה יעילה ונכונה ולהשיא את התשואות על הכסף הזה כמה שיותר גבוה, נשאלת השאלה למה צריך לחפש תשתית מתאימה כשהיא קיימת ועומדת לנגד עיניכם, ואלה אותן חברות מנהלות של קופות הגמל שעד לא מזמן, עד לפני פחות מעשור, ניהלו בדיוק את המוצר הזה עבור האזרחים, המוצר של תוכנית חיסכון לטווח ארוך.⁴

נציגת אגף התקציבים ביטאה דעה דומה במהלך דיון קודם בוועדה: "הנטייה שלנו היא ללכת לשוק ההון. הכסף שאפשר לעשות על החמישים שקלים האלה הוא גדול בהרבה [בהשוואה לבנקים]"⁵.

פקידי אגף התקציבים לא התעלמו מהסיכונים הנקשרים בהשקעות בשוק ההון, אבל התייחסו אליהם כרלוונטיים פחות בהקשר של השקעה ארוכת טווח (ריאיון 2א). נראה כי להשקפותיהם הכלכליות העקיבות הייתה השפעה מכרעת גם על המוסד לביטוח לאומי, והוא אימץ עמדה זהה בדבר העדיפות המובהקת של קופות גמל כמכשיר של חיסכון ארוך טווח (ריאיון 9).

אגף התקציבים ואגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון ראו כאן גם הזדמנות להוסיף ולחזק באמצעות חיסכון לכל ילד את הפרויקט הנרחב שלהם לליברליזציה פיננסית, וכן לבנייה ולפיתוח של השווקים הפיננסיים (Maman & Rosenhek, 2017). בעשור שקדם לאימוץ התוכנית הצליח משרד האוצר להפעיל רפורמות רגולטוריות שהרחיקו את הבנקים מהשוק הפיננסי וצמצמו את שליטתם בנכסים הפיננסיים של הציבור על ידי כך שאולצו למכור את קופות הגמל שבבעלותם. פקידי האוצר היו מודאגים כעת מהאפשרות שכספי התוכנית יגיעו לחשבונות חיסכון בבנקים, ושהתוכנית החדשה תאפשר להם להיכנס שוב לשוק ההון "דרך הדלת האחורית" (ריאיון 6). התפתחות כזאת עלולה הייתה לחזק את הריכוזיות הגבוהה ממילא שמאפיינת את המערכת הפיננסית הישראלית (משרד האוצר, 2016). לכן האוצר ראה בתוכנית אמצעי לקדם עוד את הישגי העבר, במקרה זה בדגש על מה שנתפס כחיזוק של שוק ההון באמצעות העברה של חסכוניות פרטיים מהבנקים לגופי השקעה קטנים יותר, כמו בתי ההשקעות (ריאיון 2א). תיעול הכסף בהקצאת מדינת הרווחה לקופות גמל בניהול בתי השקעות אמור היה לתרום לפיתוח המערכת הפיננסית, ביחוד באמצעות הגברת התחרות בין מוסדות פיננסיים וחיזוק בתי ההשקעות אל מול מגזר הבנקים הישראלי, הריכוזי מאוד (ריאיון 3).

מצד אחר איגוד הבנקים, שמיזג גם הוא בין האינטרסים הפיננסיים שלו לשיקולי רווחה חברתית, הדגיש את החשיבות שיש לביטחון וליציבות הפיננסיות בתוכנית רווחה שכזאת, והאשים את האוצר בהתעלמות מהסיכון ומהתנודתיות הכרוכים בהשקעה בשווקים פיננסיים (איגוד הבנקים בישראל, 2016). ביטחון ויציבות שכאלה, טען נציג איגוד הבנקים בישיבת ועדת הכספים של הכנסת, מכריעים במיוחד בעבור משפחות עניות, ורק המכשיר השמרני של חשבונות חיסכון בבנקים יכול לספק אותם:

אני רוצה רק לחדד משהו בכל הוויכוח הזה. הוא לא רק בין בנק לבין קופת גמל. הוויכוח הזה הוא בעצם בין שני אפיקים שונים לחלוטין ויש אלמנט אחד שקצת

נשכח פה בדיון וזה העובדה שיש פה אפיק אחד שהוא בטוח ומבטיח לילד כמה כסף יהיה לו בגיל 18 ואפיק שני שהוא בשוק ההון ויש בו סיכון מסוים. ודווקא אוכלוסיות שדובר עליהן פה – אוכלוסיות של השכבות הפחות אולי משכילות, עם הכנסה יותר נמוכה – יכול להיות שדווקא האוכלוסיות האלה, חשוב להן יותר לדעת מה הסכום שיהיה להן בסוף התקופה, שהוא יהיה נטול סיכון, שלא תיפגע התשואה שלהם.⁶

שני שחקנים נוספים העלו טיעונים דומים לטובת הכללת הבנקים בתוכנית: החשב הכללי במשרד אוצר והמפלגות החרדיות. פקיד בכיר במשרד החשב הכללי ביקר את הנכונות של האגפים האחרים במשרד האוצר לעודד אזרחים "לשחק" עם הכסף שלהם בשוק ההון (ריאיון 1), ופקיד אחר באגף ציין כי חשבונות חיסכון בבנקים יהיו אופציה מתאימה למשפחות המבקשות להימנע מסיכונים (ריאיון 4). יתרה מזאת, בהינתן עמדת המפתח שהבנקים המסחריים במערכת הפיננסית בישראל עדיין מחזיקים בה, החשב הכללי ראה את הערך המאקרו-כלכלי הפוטנציאלי בכך שהם ינהלו את הסכומים הנכבדים שמקצה התוכנית. זאת משום שהחשכונות שיופקדו בבנקים יספקו להם מקורות שעל בסיסם הם יוכלו להרחיב את היקף האשראי לטווח ארוך שהם מעניקים (ריאיון 1). התפקיד המכריע שמילא אגף החשב הכללי בקביעת הפרטים המשפטיים והמנהליים של יישום התוכנית, וההתעקשות של המפלגות החרדיות על כך שהבנקים יהיו חלק מהתוכנית, הביאו לכך שהאפשרות לתוכניות חיסכון בנקאיות נכללה בתוכנית, חרף התנגדות אגף התקציבים ואגף שוק ההון.

אף על פי כן, הקמפיין הציבורי שליווה את השקת התוכנית הדגיש במרומז את יתרונותיהן של קופות הגמל על פני חשבונות החיסכון (Avigur-Eshel & Mandelkern, 2020). ואכן, בחודשים הראשונים לאחר ההשקה נפתחו מרבית החשבונות בקופות גמל (64%). בקרב האוכלוסייה החרדית, הנחשבת שמרנית מבחינה פיננסית, עמד שיעור זה על 90% (המוסד לביטוח לאומי, 2017). בעבור השחקנים הרואים בתוכנית חיסכון לכל ילד הזדמנות לפיתוח השווקים הפיננסיים בישראל, שידוך זה בין משקי בית לשוק הפיננסי בכלל, ולקופות גמל בפרט, משקף הישג חשוב (ריאיון 3). יתר על כן, בעבור בתי השקעות המנהלים את קופות הגמל יצרה התוכנית הזדמנויות חדשות לחיבור עם משקי בית שבעבר לא היו נגישים להם, חיבור העשוי להגדיל את יכולתם להתחרות בבנקים על חשכונות הציבור (ריאיון 7).

אף כי התוכנית כבר פועלת, עדיין נעשים מאמצים להביא לשינויים בכמה ממאפייניה, שינויים המשקפים את המתחים וההצטלבויות בין ההגיונות והשיקולים הפיננסיים לבין אלה הקשורים למדיניות רווחה. מצד אחד, המוסד לביטוח לאומי ומומחי מדיניות

חברתית המובילים תוכניות רווחה מבוססות בניית נכסים ממשכיים לקדם הכללת פרוגרסיביות בתוכנית, ובכך להגדיל את יכולתה להתמודד עם עוני, ובייחוד עוני בין-דורי (פינטו וגוטליב, 2019; שחר-לוי, 2015). מצד אחר, הלובי של איגוד בתי ההשקעות דוחף להגדלה של סכום הכסף שיוכלו הורים להפקיד בחשבונות של ילדיהם נוסף על כספי המדינה, סכום המוגבל כיום ל-50 שקלים (ריאיון 7). צעד שכזה עשוי להגדיל במידה ניכרת את סכומי הכסף שבתי ההשקעות מנהלים, והוא תואם את האינטרס של משפחות מהמעמד הבינוני – אך עומד בניגוד למאמצים שהוזכרו לעיל להגביר את הפרוגרסיביות בתוכנית.

שטוש הגבולות בין מערכת הרווחה החברתית למערכת הפיננסית מביא גם לחיבורים מפתיעים בין עמדותיהם של שחקנים שונים בנוגע לעתיד התוכנית. לדוגמה, פקידים במוסד לביטוח לאומי מתלהבים מהרעיון לשלב בתוכנית חינוך פיננסי (ריאיון 8). התלהבות זו משקפת רמה חדשה של השפעת ההיגיון של הפיננסיאליזציה של חיי היום-יום מצד הסוכנות המדינתית העיקרית האחראית לביטוח הסוציאלי בישראל. משמעותיים לא פחות הם החששות שמבטא מנכ"ל של בית השקעות מרכזי בדבר השפעת התוכנית על אי-שוויון, והצעתו להגברת הפרוגרסיביות של התוכנית באמצעות הקצאת סכומי כסף גבוהים יותר למשפחות עניות (סטפק, 2019). אפשר לטעון כי מאחורי חששות אלה מסתתר רצון של קופות הגמל לנהל היקף גדול יותר של כספים שיוקצה דרך התוכנית. גם אם זה המצב, התבטאויות כאלה מדגימות כיצד יישום של תוכנית שבמרכזה פיננסיאליזציה של קצבאות הילדים שינתה את הפוליטיקה של מדיניות הרווחה: בעקבות התוכנית, שחקן פיננסי פרטי נעשה צד מעוניין ומעורב בקביעת פרטיה ואופן הפעלתה של תוכנית של חלוקה מחדש.

6. מסקנות

ניתוח המקרה של תוכנית חיסכון לכל ילד בישראל מדגים כיצד שילובם של פרקטיקות והגיונות פיננסיים בתוכניות רווחה עשוי ליצר שינויים מוסדיים משמעותיים בפוליטיקה ובאופן הפעולה של מדינת הרווחה. תהליך זה מייצג דוגמה חשובה ליחסים הרקורסיביים המתפתחים בין פיננסיאליזציה לבין המדינה, כפי שהבחין פסוויץ' (Paciewicz, 2013), ובהם השימוש במכשירים ובשווקים פיננסיים במדיניות ציבורית כגורם לשינויים במוסדות פוליטיים. במקרה שניתחנו כאן הוגדרו עקרונות חדשים לאופן שבו מדיניות חלוקה מחדש לא תוגבל לסיוע לצריכה של משקי הבית בהווה, אלא תאפשר גם הכנסה עתידית על בסיס פרקטיקות השקעה פיננסית. נוסף על כך, המפגש בין מדינת הרווחה לבין השדה הפיננסי חולל היגיון חדש של אחריות אישית המעודדת, ובמשתמע דורשת, השתתפות פעילה של אזרחים כשחקנים פיננסיים הנושאים באחריות לבחירותיהם-שלהם.

בהקשר של שאלת המחקר הראשונה שלנו, ניתוח המקרה חושף כיצד השינוי המוסדי החשוב הזה הוחל כפתרון שדרכו ניתן היה לעמוד בדרישות לחלוקה מחדש באמצעות קצבאות ילדים מוגדלות, ובד בבד להימנע מהשלכות משמעותיות של דה-הסחרה הפועלות, לכאורה, כתמריצים שליליים להשתתפות בשוק העבודה. במובן זה, התוכנית תאמה את מאמצי של המדינה להגדיל את השתתפותן של אוכלוסיות החרדים והערבים בשוק העבודה כאמצעי להאצת הצמיחה הכלכלית, בהתאם לעקרונות, ההולכים ונעשים דומיננטיים, של השקעה חברתית וניצול יעיל של הון אנושי (Zehavi & Maron, 2020; Breznitz, 2019). כך, הפיננסיאליזציה של מדינת הרווחה הולכת יד ביד עם העלייה המקבילה של מדינת ההשקעה החברתית, המבקשת גם היא להגביל את השפעת הדה-הסחרה הפוטנציאלית של השירותים והתמיכות של מדינת הרווחה הקלסית, ולגייס את המדיניות החברתית לתמיכה בליברליזציה ובהרחבה של השוק (Hemerijck, 2018). הפיננסיאליזציה של תשלומי העברה במסגרת תוכנית חיסכון לכל ילד ממחישה אפוא את האופן שבו מדינת הרווחה הנאו-ליברלית משלבת בין הקצאת משאבים בידי המדינה לבין הפרטת סיכונים ותשואות וניהולם במסגרת השוק. כמו במקרה של מדיניות השקעה חברתית, תוכניות חלוקה מחדש מבוססות-פיננסיאליזציה מצביעות על הרחבת תוכניות הרווחה לצד – ובאמצעות – הכפפתן לעקרונות נאו-ליברליים של חיזוק ההיגיון והמכשירים של השוק ונורמות של אחריות אישית (Maron, 2020).

תוכנית חיסכון לכל ילד מראה כי הפיננסיאליזציה של מדיניות רווחה אינה נובעת בהכרח מן הנטייה החובקת-כול לכאורה להתרחבות של השדה הפיננסי ושחקניו, אלא יכולה להיות תולדה של יוזמות של סוכנויות מדינתיות המחפשות פתרון לבעיות פוליטיות. קובעי מדיניות גייסו רעיונות ומודלים של מדיניות צבירת נכסים וחשבונות צמיחה ליחידים, שקודמו במשך שנים ארוכות על ידי מומחים וגופים בתחום המדיניות החברתית, כפתרון לבעיית ההעברה הבין-דורית של עוני (רפאלי וחרמץ, 2018). עם זאת, אימוץ המודל כבסיס למדיניות נבע מהמטרה היסודית – להתמודד עם הקונפליקט הפוליטי שנוצר בין תביעות לחלוקה מחדש מוגברת באמצעות קצבאות הילדים לבין הרצון למנוע את התחזקות ההשלכות של דה-הסחרה של תוכנית קצבאות הילדים. מסקנה זו דומה במידה מסוימת למסקנתה של גרטה קריפנר (Krippner, 2011), שחקרה את הפיננסיאליזציה של הכלכלה הפוליטית האמריקאית ומצאה כי הייתה תוצר של הניסיונות של המדינה להתמודד עם שילוב של משבר תקציבי ותנאים כלכליים מתדרדרים מזה, ושל דרישות גוברות להוצאות חברתיות מזה. אולם לפי קריפנר, הפיננסיאליזציה בארצות הברית הייתה תוצאה בלתי מכוונת של שורה של צעדי מדיניות אד-הוק, ואילו הדינמיקה הפוליטית שעיצבה את תוכנית חיסכון לכל ילד ממחישה כיצד פיננסיאליזציה יכולה לשמש באופן מכוון את קובעי המדיניות כאסטרטגיית מדיניות לניהול סכסוכים שעניינם דרישות לחלוקה מחדש. סכסוכים מעין אלו יכולים לעלות לא רק בהקשר של מדיניות קצבאות ילדים אלא גם בהקשרים נוספים, כמו מדיניות פנסיה וקצבאות זקנה, ולמעשה בכל מקרה שבו מדיניות של חלוקה מחדש של המשאבים הכלכליים צפויה לעורר התנגדות בשל דה-הסחרה שהיא

עשויה לחולל. מסיבה זו, לא מן הנמנע שגם בתחומים אחרים של מדיניות חברתית המאופיינים בסוג זה של סכסוכים ייעשה שימוש בפיננסיאליזציה.

בהקשר של שאלת המחקר השנייה שלנו, הניתוח חושף את הדינמיקה של השינויים שמחוללת הפיננסיאליזציה של מדיניות הרווחה בממשל מדינת הרווחה. בולט במיוחד בהקשר זה השילוב של רגולטורים של השווקים הפיננסיים ושל מוסדות פיננסיים פרטיים בתחום המדיניות החברתית, התפתחות שצינו גם נאצ'יק והאסל בהקשר של הפיננסיאליזציה של תוכניות הפנסיות בגרמניה (Naczyk & Hassel, 2019). שילוב זה אפשר לשחקנים אלה להשפיע על עיצוב המדיניות החברתית בהתאם לשיקולים ולאינטרסים שלהם בנוגע למבנה ולממשל של המערכת הפיננסית הישראלית. הם ראו בתוכנית החדשה אמצעי לחיזוק ולפיתוח השווקים הפיננסיים, בעיקר באמצעות הגברת התחרות וחיזוק בתי ההשקעות אל מול הבנקים. זאת ועוד, שחקנים אלה עיצבו את התוכנית כך שתגביר את הזיקה של משקי הבית למוצרים ולמוסדות פיננסיים ואת ההיכרות שלהם איתם, ותעודד אותם לראות במעורבותם בתחום הפיננסי מכשיר חשוב ואף מובן מאליו לשיפור מצבם הכלכלי.

במילים אחרות, אף כי עצם השימוש בעקרונות ובמנגנונים פיננסיים בתוכנית חיסכון לכל ילד לא היה תולדה של תהליך אוטומטי של התרחבות של השדה הפיננסי, הרי שחקנים פיננסיים השתמשו בהזדמנות שנפתחה בפניהם במטרה לקדם את האינטרסים שלהם בנוגע להאצה ולהעמקה של הפיננסיאליזציה של הכלכלה הפוליטית. מרגע שהוחדר ההיגיון הפיננסי לתחום קביעת מדיניות הרווחה, העמיקה והתרחבה השפעתו על עיצוב התוכנית ועל אופן פעולתה. הממד היחיד של פיננסיאליזציה במתכונת הראשונית של התוכנית היה החלטה להחליף את תשלומי ההעברה לתמיכה בצריכה השוטפת של המשפחות בתוכנית חיסכון. ואולם, מרגע שהתקבע בתוכנית ההיגיון של הפיננסיאליזציה, ושחקנים מהתחום הפיננסי נעשו מעורבים בתהליך קביעת המדיניות, הוכנסו לתוכנית ממדים נוספים של פיננסיאליזציה, ותוכנית החיסכון הוטמעה במערכת הפיננסית הישראלית בהתאם לעקרונות האינדיבידואליזציה של ניהול סיכונים ותשואות.

הניתוח שלנו מראה גם כי חיבור השוק הפיננסי עם מדינת הרווחה עשוי להניב מיזוגים לא-טריוויאליים בין ההגיונות השונים השונות של מוסדות אלה. כפי שצוין בדיון דלעיל, התחומים המוסדיים הללו מגלמים הגיונות ועקרונות המצויים במתח פוטנציאלי אלה עם אלה. חיסכון לכל ילד מדגימה כיצד הפיננסיאליזציה של תשלומי העברה מטפלת במתחים אלה, וכיצד שיקולים של מדיניות רווחה עשויים להישזר בהיגיון פיננסי. בהקשר של התוכנית, שאלות הנוגעות להגברה או להפחתה של סיכונים, וכן לאינדיבידואליזציה או לקולקטיביזציה של סיכונים, הפכו שזורות באופן בולט מאוד בשאלות של חלוקה מחדש ורווחה סוציו-כלכלית של שכבות מוחלשות. למעשה, אפילו השחקנים העיקרים הנושאים את ההיגיון של מדינת הרווחה, כמו המוסד לביטוח לאומי, אימצו בהקשר זה את הרעיון

כי מידה רבה יותר של פיננסיאליזציה באמצעות הגברה ואינדיבידואליזציה של הסיכון הפיננסי תהיה אמצעי יעיל יותר לשיפור הרווחה של המשפחות.

אף שמדובר בתוכנית אוניברסלית במימון מדינתי, הפיננסיאליזציה של קצבאות הילדים משקפת בעיקרו של דבר את האינדיבידואליזציה, ההפרטה וההשווקה של הרווחה של משקי הבית. משום כך, התוכנית ממחישה כיצד הפיננסיאליזציה של תשלומי העברה משקפת לא רק את חדירתו של ההיגיון הפיננסי לתחום מדיניות הרווחה – תופעה חשובה והרת השלכות לכשעצמה – אלא גם כיצד מדיניות רווחה עשויה לשמש צינור שדרכו ההיגיון הכללי של הפיננסיאליזציה יכול להעמיק את חדירתו לחברה (Avigur-Eshel & Mandelkern, 2020). תוכניות רווחה מבוססות-פיננסיאליזציה מתפקדות, לפיכך, כמנגנון מוסדי המחבר בין הפיננסיאליזציה של הכלכלה הפוליטית ברמת המאקרו, ובמיוחד חיזוק השווקים והמוסדות הפיננסיים, לבין הנוכחות הבולטת במידה גוברת והולכת של מכשירים ופרקטיקות פיננסיים בחיי היום-יום של האוכלוסייה כולה.

מקורות

ראיונות

- 1, ריאיון 1, פקיד בכיר, אגף החשב הכללי, משרד האוצר, 20 ביוני 2018.
- 2, ריאיון 2, פקיד בכיר, אגף התקציבים, משרד האוצר, 29 באפריל ו-16 ביולי 2018.
- 3, ריאיון 3, פקיד בכיר, רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון, משרד האוצר, 8 ביולי 2018.
- 4, ריאיון 4, פקיד בכיר, אגף החשב הכללי, משרד האוצר, 29 במאי, 2018.
- 5, ריאיון 5, פקיד בכיר, המוסד לביטוח לאומי, 17 ביוני 2018.
- 6, ריאיון 6, פקיד בכיר, אגף התקציבים, משרד האוצר, 8 ביולי 2018.
- 7, ריאיון 7, פקיד בכיר, איגוד קופות הגמל, 5 ביוני 2018.
- 8, ריאיון 8, פקיד בכיר, המוסד לביטוח לאומי, 26 באפריל 2018.
- 9, ריאיון 9, פקיד בכיר, המוסד לביטוח לאומי, 31 במאי 2018.

איגוד הבנקים בישראל (2016). **חיסכון ארוך טווח לכל ילד: עמדת הבנקים**.

- אסיסקוביץ, ש' (2007). גישת הפוליטיקה הביורוקרטית ומדינת הרווחה הישראלית. **ביטחון סוציאלי**, 75, 39–64.
- המוסד לביטוח לאומי (2017). **חיסכון לכל ילד: נתונים נבחרים, מעודכן ל-2 ביוני 2017** (מצגת).
- מזר, י' וריינגורץ, י' (2018). **השפעת גובה קצבאות הילדים על היצע העבודה: עדויות מתחילת שנות ה-2000**. סדרת מאמרים לדיון 2018.07. בנק ישראל.
- משרד האוצר (2016). **תכנית חיסכון ארוך טווח לכל ילד: עקרונות ליישום ומודל פיננסי**. אגף התקציבים.
- סטפק, צ' (2019, 9 באוגוסט). תוכנית חיסכון לכל ילד מגדילה את פערי אי-השוויון? נו, באמת. **גלובס**.
- פינטו, א' וגוטליב, ד' (2019). **תכנית חיסכון לכל ילד: השלכות על האי שוויון וחלופות מדיניות**. מחקרים לדיון מס' 130. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- רפאלי, ת' וחרמץ, ש' (2018). **תוכניות לקידום חיסכון לילדים ככלי לצמצום עוני בין דורי: מחקר השוואתי על תוכניות מהעולם וניתוח התפתחות המדיניות בישראל**. אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- שחר-לוי, ז' (2015, 14 בדצמבר). תוכנית חיסכון לכל ילד תצליח רק בשילוב עם חינוך פיננסי מגיל צעיר. **כלכליסט**.
- ששון, א' (2016, 4 בדצמבר). חיסכון לכל ילד: המדריך המלא – ואיפה כדאי לשים את הכסף. **דה מרקר**.
- Avigur-Eshel, A., & Mandelkern, R. (2020). Training the public: Advancing neoliberal reforms through model experiences. *New Political Economy*, 26(3), 344–358.
- Brown, W. (2015). *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. Zone Books.
- Davis, G. (2009). *Managed by the markets: How finance reshaped America*. Oxford University Press.
- Dear, A., Helbitz, A., Khare, R., Lotan, R., Newman, J., Sims, G. C., & Zaroulis, A. (2016). *Social impact bonds: The early years*. Social Finance.
- Dowling, E. (2017). In the wake of austerity: Social impact bonds and the financialization of the welfare state in Britain. *New Political Economy*, 22(3), 294–310.
- Dowling, E., & Harvie, D. (2014). Harnessing the social: State, crisis and (big) society. *Sociology*, 48(5), 869–886.
- Feldman, G. (2017). Saving from poverty: A critical review of individual development accounts. *Critical Social Policy*, 37(3), 1–20.

- Feldman, G. (2018). Contradictory logics in asset-building discourse: Habits, identities and discipline. *Social Policy and Administration*, 52(3), 593–610.
- Gingrich, J., & Häusermann, S. (2015). The decline of the working-class vote, the reconfiguration of the welfare support coalition and consequences for the welfare state. *Journal of European Social Policy*, 25(1), 50–75.
- Grinstein-Weiss, M., Kondratjeva, O., Roll, S., Pinto, O., & Gottlieb, D. (2019). The saving for every child program in Israel: An overview of a universal asset-building policy. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 29(1), 20–33.
- Hacker, J. (2008). *The great risk shift: The new economic insecurity and the decline of the American dream*. Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2018). Social investment as a policy paradigm. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 810–827.
- Krippner, G. (2011). *Capitalizing on crisis: The political origins of the rise of finance*. Harvard University Press.
- Lagna, A. (2016). Derivatives and the financialisation of the Italian state. *New Political Economy*, 21(2), 167–186.
- Langley, P. (2008). *The everyday life of global finance: Saving and borrowing in Anglo-America*. Oxford University Press.
- Laruffa, F. (2018). Social investment: Diffusing ideas for redesigning citizenship after neo-liberalism? *Critical Social Policy*, 38(4), 688–706.
- Livne, R., & Yonay, Y. (2016). Performing neoliberal governmentality: An ethnography of financialized sovereign debt management practices. *Socio-Economic Review*, 14(2), 339–362.
- Loke, V., & Sherraden, M. (2009). Building assets from birth: A global comparison of child development account policies. *International Journal of Social Welfare*, 18(2), 119–129.
- Mader, P., Mertens, D., & van der Zwan, N. (Eds.) (2020). *The Routledge international handbook of financialization*. Routledge.
- Maman, D., & Rosenhek, Z. (2017). The reconfigured institutional architecture of the state: The rise of fiscal and monetary authorities. In A. Maron & M. Shalev (Eds.), *Neoliberalism as a state project: Changing the political economy of Israel* (pp. 60–73). Oxford University Press.
- Maman, D., & Rosenhek, Z. (2019). Responsibility, planning and risk management: Moralizing everyday finance through financial education. *The British Journal of Sociology*, 70(5), 1996–2019.

- Maron, A. (2020). Translating social investment ideas in Israel: Economized social policy's competing agendas. *Global Social Policy*, 20(1), 97–116.
- Martin, R. (2002). *Financialization of daily life*. Temple University Press.
- Mertens, D. (2017). Borrowing for social security? Credit, asset-based welfare and the decline of the German savings regime. *Journal of European Social Policy*, 27(5), 474–490.
- Naczyk, M., & Hassel, A. (2019). Insuring individuals... and politicians: Financial services providers, stock market risk and the politics of private pension guarantees in Germany. *Journal of European Public Policy*, 26(4), 579–598.
- Pacewicz, J. (2013). Tax increment financing, economic development professionals and the financialization of urban politics. *Socio-Economic Review*, 11(3), 413–440.
- Quinn, S. (2017). The miracles of bookkeeping: How budget politics link fiscal policies and financial markets. *American Journal of Sociology*, 123(1), 48–85.
- Rosenhek, Z. (1999). The exclusionary logic of the welfare state: Palestinian citizens in the Israeli welfare state. *International Sociology*, 14(2), 195–215.
- Salamon, L. (Ed.) (2014). *New frontiers of philanthropy: A guide to the new tools and actors reshaping global philanthropy and social investing*. Oxford University Press.
- Schelkle, W. (2012). In the spotlight of crisis: How social policies create, correct, and compensate financial markets. *Politics & Society*, 40(1), 3–8.
- Sherraden, M. (1991). *Assets and the poor: A new American welfare policy*. M. E. Sharpe.
- Sherraden, M., Cheng, L. C., Ssewamala, F. M., Kim, Y., Loke, V., Zou, L., ... & Chang-Keun, H. (2016). *International child development accounts*. Center for Social Development Working Papers No. 16–48.
- van der Zwan, N. (2014). Making sense of financialization. *Socio-Economic Review*, 12(1), 99–129.
- Zehavi, A., & Breznitz, D. (2019). The neoliberal targeted social investment state: The case of ethnic minorities. *Journal of Social Policy*, 48(2), 207–225.