

# 30 שנה למהפכה הניאו-ליברלית בישראל



חוברת מסכמת בעקבות כנס לציון 30 שנה לתוכנית החירום לייצוב המשק

**הוועד המנהל**

פרופ' יוסי דהאן, יו"ר  
 גילברט פינקל (מ.א.), גזברית  
 פרופ' איסמעיל אבו סעד  
 ד"ר ניצה ברקוביץ  
 פרופ' אורן יפתחאל  
 פרופ' יוברט לו-יון  
 פרופ' ריקי סויה  
 פרופ' דני פילק  
 פרופ' רחל קלוש  
 פרופ' אורי רם

**ועדת הביקורת**

רותי גור  
 חנה לנגר

**צוות**

מנהלת: ברברה סבירסקי  
 מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי  
 רכות מחקר: אתי קונור-אטיאס  
 חוקרת: עו"ד נוגה דגן-בוזגלו  
 חוקרת ורכות נשים לתקציב הוגן: יעל חסון  
 רכות פרוייקטים לשוויון מגדרי: ולריה סייגלשיפר  
 רכות קהילתית: מיטל סטרול  
 חוקר ומנהל הרכה: ירון הופמן-דישון  
 עוזרת מחקר: רתם זלינגר  
 מנהלת משרד ואחראית קשרי עיתונות: מיריה אופנהיים  
 יועץ כספי: רועי מאור  
 פיתוח משאבים: אפרת יערי

חוברת זו מסכמת כנס שנערך ב-30 בנובמבר 2015 ביוזמת מרכז אדוה, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה והמחלקה לפוליטיקה וממשל באוניברסיטת בן-גוריון תחת הכותרת: "שלושים שנה למהפכה הניאו-ליברלית בישראל".

הכנס הוקלט בוידאו וניתן לצפייה כאן:  
<http://bit.ly/30YearsTo1985Video>

תוכן העניינים

ירון הופמן-דישון

**שלושים שנה לתוכנית לייצוב המשק - השאלות הפתוחות**

5

דניאל ממן

**מדינה בכלכלה בעידן הניאו-ליברלי**

11

אריה קרמפף

**תוכנית הייצוב כלאומיות כלכלית**

19

ריקי שיו

**תוכנית הייצוב 1985 - שינוי פרדיגמטי כואב**

26

תמר בן-יוסף

**הלם והסכמה. האמנם הסכמה?**

31

נוגה דגן-בוזגלו

**חינוך כמוצר: קווים לדמותה של ההפרטה בחינוך**

35

אורלי בנימין

**איתגור העקרונות המנחים את המדיניות הכלכלית בישראל שעוצבו בתוכנית הייצוב של 1985: פעולה פוליטית בהקשרו של רכש שירותים חברתיים בישראל**

47

חדוה ישכר

**הרהור פמיניסטי בעקבות התכנית הכלכלית לייצוב המשק**

53

דני פילק

**מצמיחה מונעת-רווח לצמיחה מונעת-שכר**

57

שלמה סבירסקי

**האם אפשר אחרת**

61

צילומים: הרמן חנניה, לשכת העיתונות הממשלתית

ירון הופמן־דישון

## שלושים שנה לתוכנית לייצוב המשק - השאלות הפתוחות

30 שנה וקצת חלפו מאז תוכנית החירום לייצוב המשק, שאושרה בישיבת ממשלה דרמטית ב-1 ביולי 1985. שנה זו מסמלת נקודת ציון מרכזית בשינוי המשטר הכלכלי בישראל ובמעבר לעידן הניאו־ליברלי, שבו שולטת 'דוקטרינת השוק החופשי'.

שלמה סבירסקי במאמרו "על כלכלה וחברה בימים של אימפריה"<sup>1</sup> הראה כי:

"היחס אל ה-1 ביולי 1985 מקוטב כל־כך, עד כי קשה שלא להתפתות ולשאול דימוי מתחום אחר, מתחום היחסים בין ישראלים לפלסטינים, ולומר כי בעוד המחנה האחד ראה ביום מסוים זה את 'יום העצמאות' שלו, המחנה האחר ראה אותו יום כיום של 'נכבה'.

על רקע התעוררות השיח הציבורי בנושאים כלכליים שמאפיין את הימים שלאחר המחאה החברתית - צוין וסוקר מועד סמלי זה בעיתונות הכלכלית.

הגדיל לעשות עיתון 'כלכליסט'<sup>2</sup>, אשר הציג ניתוח לפרוטוקולים של ישיבת הממשלה, שהתמשכה כמעט 24 שעות, שבה הוחלט על ביצוע התוכנית. ניתן לציין, אגב, שבעוד שפרוטוקול הישיבה פורסם לציבור, מסמך החלטת הממשלה המקורית שאושרה באותה הישיבה - נשאר גנוז.

הרקע המידי להפעלת התוכנית לייצוב המשק היה רהירת האינפלציה, שהגיעה בשנת 1984 לשיא של 450%. פחות ידוע היה הגידול בחוב החיצוני, אשר איים לחסל את מלאי הדולרים של ממשלת ישראל ולהביא אותה למצב של חדלות פירעון, או במילים של 2015 - להיות יוון.

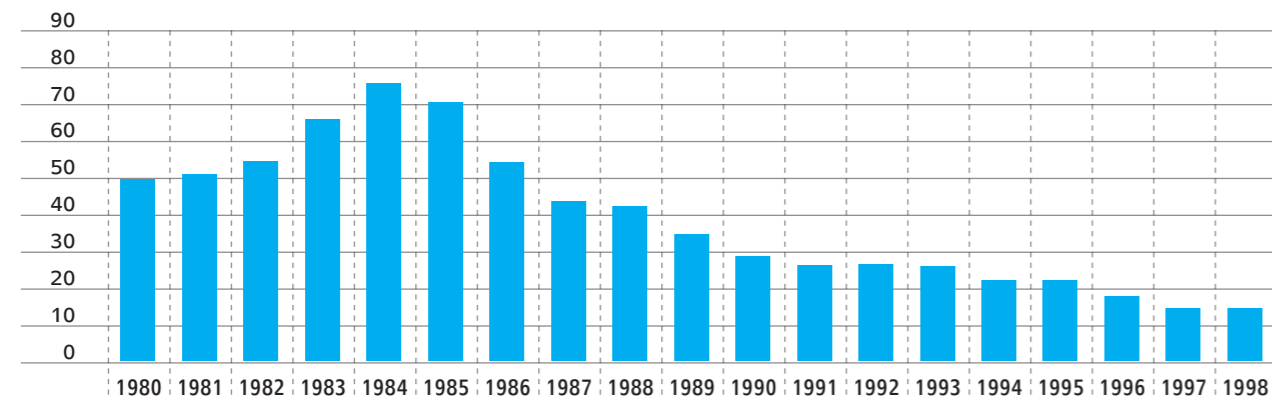


זוג קונים משווים את מחירי המוצרים במדפי סופרמרקט בירושלים ללוח מחירים מירביים של מצרכים ושירותים שמפרסמת הממשלה, 6.11.1984.

1 שלמה סבירסקי, "על כלכלה וחברה בימים של אימפריה". עיונים בתקומת ישראל, כרך 16 (2006), עמ' 549-592.

2 שאול אמסטרדמסקי, "24 השעות ששינו את חיינו". בלבלוסט, 30.6.15.

### החוב החיצוני נטו 1980-1998 (אחוזי תוצר)



מקור: אבי בן-בסט, "ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985-1998". עם עובד, 2001

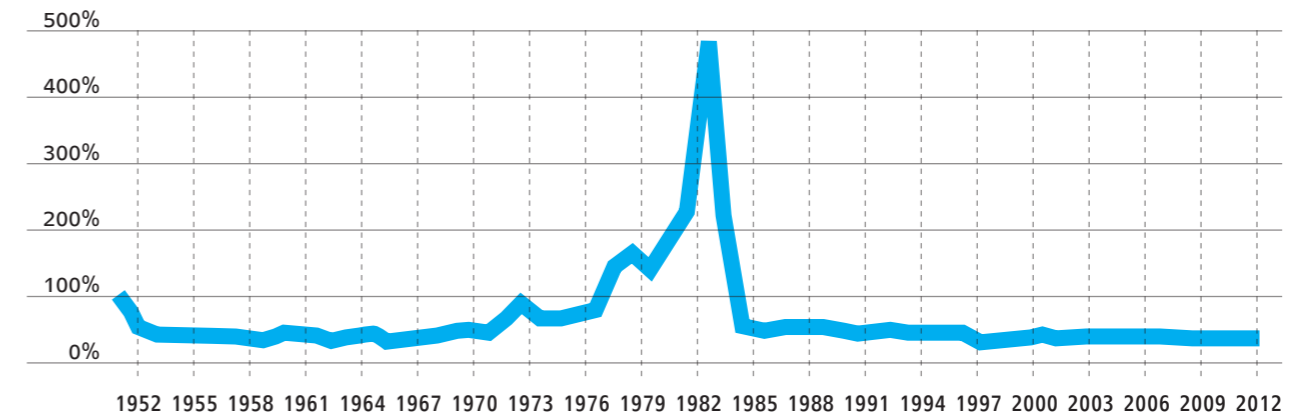
אלא שתוכנית הייצוב משקפת שינוי משמעותי הרבה יותר מאשר רק תוכנית לעצירת האינפלציה ובלתימת משבר החוב. בהקדמה לספר "ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק" מאת אבי בן-בסט המוקדש לזכרו של מיכאל ברונו, מאדריכלי תוכנית הייצוב, כותב בן-בסט:

"בשנים שבין מלחמת יום הכיפורים ב-1973 ותוכנית הייצוב ב-1985 היה המשק הישראלי שרוי במשבר עמוק: אינפלציה שגאתה משנה לשנה עד אשר הגיעה למאות אחוזים בשנה, חוב חיצוני שהלך ותפתח, וירידה של ממש בקצב הצמיחה. אותו משבר עמוק הביא גם לשינוי בסיסי בתפישה הכלכלית של קובעי המדיניות: ממשק שבו יש לממשלה מעורבות ניכרת כמעט בכל תחומי הפעילות הכלכלית במישרין ובעקיפין, עברנו בהדרגה לכלכלה המבוססת יותר ויותר על כוחות השוק ופתוחה לעולם הרחב".<sup>4</sup>

אולי הנתון הבולט ביותר המציג את השינוי בהיקף המעורבות הממשלתית הישירה בכלכלה הוא בשיעור ההוצאה הממשלתית כאחוז מהתוצר:

4 אבי בן-בסט, "ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985-1998". עם עובד, 2001

### האינפלציה בישראל



מקור: מדרד המחירים לצרכן, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

אל מול מציאות כלכלית זו, הופעלה תוכנית הייצוב, אשר כללה - בין היתר, הקפאת מחירים, הקפאת שכר וקיבוע שער החליפין, לצד קיצוץ דרסטי בהוצאות הממשלה - כל אלה על מנת להביא קודם כל לבלימת האינפלציה ולהפחתת החוב החיצוני. כחלק מהסיקור של 'כלכליסט', הובאה בעיתון הקלטה מתוך ישיבת הממשלה שבה אמר ראש הממשלה שמעון פרס את הדברים הבאים:

"כאחד מהאנשים שתומכים בתוכנית, אני לא תומך מפני שזו תוכנית נהדרת, אלא משום שאני משוכנע שהאלטרנטיבה היא נוראה. כלומר, אם ישראל תישאר כפי שהמומחים אומרים ללא מטבע זר, ואם האינפלציה תגאה ותעלה לאלף, אלפיים אחוזים, אז כל השכר, וכל הקצבאות, וכל הדברים האלה, אין להם יותר משמעות, הם יורדים לטימיון".<sup>3</sup>

אך לא רק שמעון פרס ראה את התוכנית כבלתי נמנעת - גם בקרב אלה שמחזיקים בעמדה ביקורתית כלפי מדיניות ניאו-ליברלית, רווחת העמדה שמדובר בתוכנית שהייתה הכרחית ואף מוצלחת מבחינת השגת היציבות הכלכלית, בלימת האינפלציה ומניעת משבר החוב.

3 שאול אמסטרדמסקי, "24 השעות ששינו את חיינו". כלכליסט, 15.6.2006

“ישראלים רבים אחרים רואים באותו יום עצמו תפנית לרעה בהיסטוריה החברתית-כלכלית של ישראל... תאריך המסמן מעבר: מאתוס של סולידריות ואחריות הרדית לאתוס אינדיבידואליסטי של כָּל דְּאֵלִים גָּבַר, ממדיניות פיתוח אוניברסאליסטית למדיניות של צמיחה המאדירה התעשרות לשמה, מאחריות מדינתית לכול למדיניות של הפרטה ושל השלת אחריות, ממצב שאזרחים נהנו מהגנות קולקטיביות - של המדינה, של ההסתדרות, של המפלגות, של הרשות המקומית - למצב שהפרט חשוף לפעולה השרירותית של מנגנוני השוק”<sup>6</sup>.

עולה השאלה אם כך - האם הפתרון היחיד לאינפלציה הגבוהה ולחוב החיצוני הגדול היה העברת האחריות להובלת הכלכלה מהממשלה למגזר העסקי? האם אכן שינוי השיטה הכלכלית וייסוד המדיניות הניאו-ליברלית היה בלתי נמנע? חוברת זו מבקשת לברר שאלות אלו ושאלות נוספות, והיא מסכמת כנס שנערך בחודש נובמבר 2015 ביוזמת מרכז אדוה, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה והמחלקה לפוליטיקה וממשל באוניברסיטת בן-גוריון תחת הכותרת: “שלושים שנה למהפכה הניאו-ליברלית בישראל”.

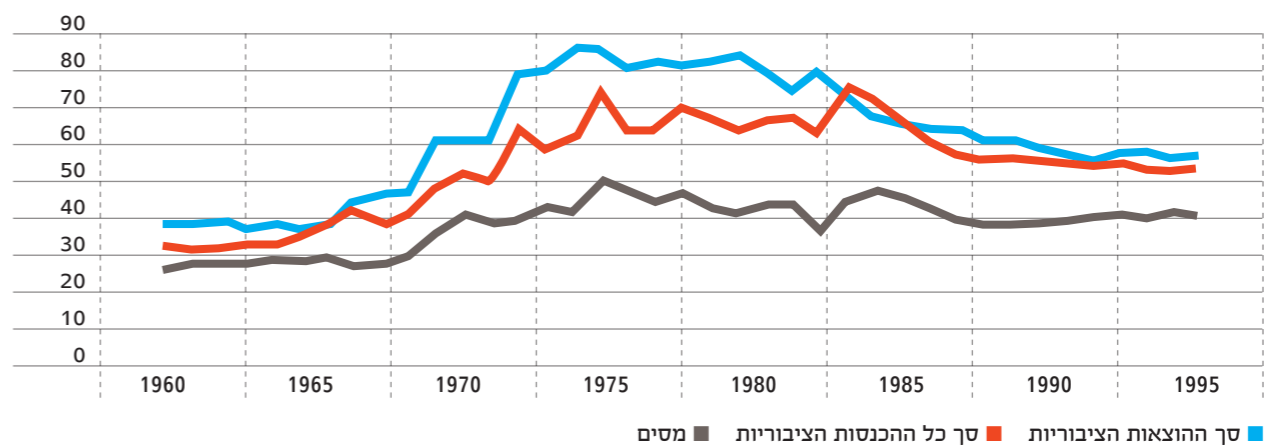
החוברת כוללת את כתביהם של מספר כותבים וכותבות, המתייחסים לשלוש סוגיות עיקריות:

מה עמד ברקע ההחלטה על נקיטת תוכנית הייצוב והאם היתה אז אלטרנטיבה לתוכנית? מהם התהליכים שהתרחשו בישראל בשלושים השנה האחרונות, מאז המעבר לעידן הניאו-ליברלי? ואחרון - האם היום, 30 שנה לאחר יישום תוכנית הייצוב, ישנה אפשרות לשינוי כיוון?

דניאל ממון מראה כי המהפך הניאו-ליברלי שהתרחש בעקבות תוכנית הייצוב לא משקף תהליך של נסיגת המדינה ממעורבות בכלכלה, אלא מהווה שינוי מהותי ברפואי המדיניות ובמבנה המוסדי של המדינה, ובכלל זה החלטות המוסדות המדינתיים העוסקים בתמיכה ישירה בפעילות הכלכלית והתחזקות המקבילה של גופי הרגולציה, בתי המשפט ובנק ישראל. אריה קרמפף ממשיך בקו זה, וטוען כי מלכתחילה ההחלטה על תוכנית הייצוב לא שיקפה החלטה לנסיגה של המדינה ממעורבות בכלכלה, אלא בבסיסה היתה החלטה על שינוי היעדים של המדיניות הכלכלית. את תוכנית הייצוב וכן את המשטר הניאו-ליברלי שהתגבש אחריה, יש להבין, לטענתו, כביטוי של לאומיות כלכלית, כלומר, כמדיניות שנועדה לעודד את הייצוא ולצמצם את התלות של ישראל במקורות הון זרים.

ריקי שיו מציגה את הוויכוח בין הכלכלנים בישראל על ביצוע התוכנית, ויכוח שהתנהל בין אסכולת ירושלים (שניצחה) ובין אסכולת תל-אביב שתמכה בצעדים עוד יותר מרחיקי לכת מבחינת הסרת המעורבות הממשלתית. לטענתה, הכלכלנים אכן תפסו את התוכנית כהכרחית להצלת המשק, על אף שהבינו את המחיר החברתי שלה. באשר לשאלת האלטרנטיבה לתוכנית, מוזכרת תמור בייזוף כי האינפלציה היא אמנם סימפטום לבעיה פוליטית-כלכלית והייתה צריכה לקבל מענה גם אז, אלא שלטענתה, גורמים שונים - ובהם בעיקר החלשות כוחה של מפא"י ועליית הליכוד - הביאו לכך שהממשלה לא נקטה את הצעדים הנדרשים לטפל בה

### משקל ההוצאה הציבורית ונטל המס בתוצר, 1960-1998 (אחוזים)



מקור: אבי בריבסט, "ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985-1998". עם עובד, 2001

כחלק מהצעדים שנקטו במסגרת תוכנית הייצוב יש לציין את חוק אי-ההרפסה שאסר על בנק ישראל להלוות כספים לממשלה לכיסוי הגירעון ולא פחות חשוב, את יצירתו של חוק ההסדרים, שנותר עד היום המכשיר העיקרי של כל ממשלות ישראל מאז להעברת שינויים מבניים, שם קוד להפרטות וקיצוצים.

גם לעניין השינוי הכולל במדיניות הכלכלית - כמו לגבי הצעדים המיידים לבלימת האינפלציה - יש נטייה רווחת בשיח הציבורי לראות את השינויים הללו כבלתי נמנעים. כאלה למשל היו דבריה של כתבת דה-מרקר, מירב ארלוזורוב, אשר, כינתה את התוכנית "היום שבו נולדה ישראל הקפיטליסטית" וכתבה:

"מי שמתרפקים על ישראל הישנה והטובה, ומבכים את אובדן הסולידריות החברתית עם שינוי השיטה הכלכלית, צריכים לעמת את עצמם עם העובדה שהמעבר משיטה כלכלית אחת לאחרת לא היה עניין של בחירה; הוא היה הכרח, אחרי שהשיטה הכלכלית הקודמת - כלכלה ממשלתית ריכוזית ומולאמת, בנוסח מפא"י הישנה - קרסה"<sup>5</sup>.

לעומת נקודת מבט זו, כתב שלמה סבירסקי על ה-1 ביולי 1985:

5 מירב ארלוזורוב, "היום שבו נולדה ישראל הקפיטליסטית". דה-מרקר, 1.7.15.

6 שלמה סבירסקי, "על כלכלה וחברה בימים של אימפריה".

## דניאל ממן

# מדינה בכלכלה בעידן הניאו-ליברלי

מאז אמצע שנות השמונים הכלכלה הפוליטית בישראל, בדומה לחברות קפיטליסטיות אחרות, עברה תמורות מרחיקות לכת ומדובר בשינויים עמוקים והדרגתיים. בדומה לתהליכים מקבילים שהתחוללו במדינות פריפריאליות למחצה אחרות, התמורה בכלכלה הפוליטית בישראל משקפת את שקיעת המודל של המדינה המפתחת (developmental state) ואת אימוץ והמיסוד של פרדגימת המדיניות הניאו-ליברלית. מבחינה אידאולוגית ורטורית הפך העיקרון הניאו-ליברלי של נסיגת המדינה מהזירה הכלכלית ופינוי המרחב לפעולה חופשית של כוחות השוק ושל השחקנים הפרטיים – לדומיננטי בשדה הפוליטי בישראלי. אך מבחינת הסדרים ורפואי מדיניות, התמורות מורכבות יותר ומלמדות לא על נסיגת המדינה דווקא אלא על שינוי בדפוסים ומטרות של מעורבותה. בנוסף, חשוב מאד להדגיש כי לצד השינויים המוסדיים העמוקים שהתרחשו לאחר 1985, אפשר לזהות המשכיות בפרקטיקות מוסדיות מסוימות שמקורם בתקופה של המדינה המפתחת.

במאמר זה לא אדון ברפואי היחסים בזירה הכלכלית שבין המדינה לבין שחקנים לא מדינתיים, כולל יחסי המדינה וההון וגם לא אבחן את יחסי הכוח בין המעמדות בישראל וההשלכות החלוקתיות של המעבר לעידן הניאו-ליברלי. במאמר שפרסמתי יחד עם זאב רוזנהק בכתב העת *Studies in Comparative International Development* ב-2012 עסקנו בכך בהרחבה<sup>7</sup>.

בהרצאה הזו אתמקד במדינה עצמה ובמיוחד בשני היבטים: ראשית בשינויים בארכיטקטורה של המדינה עצמה. שנית ברפואי היחסים שבין הסוכנויות המדינתיות, כולל רפואי הפעולה שלהם.

### 1. שינויים בתצורה המוסדית של המדינה

עקרון מרכזי שביסוד הטרנספורמציה של הכלכלה הפוליטית בישראל הוא ההגדרה מחדש של מערכת היחסים הראויה בין המדינה והזירה הכלכלית economic field. בתקופה של המדינה המפתחת, המעורבות הישירה בהקצאת הון ומשאבים של המדינה נועדה לפתח כלכלה קפיטליסטית מנוהלת וליצור שחקנים כלכליים, הן פרטיים והן ציבוריים. לעומת זאת, בעידן הניאו-ליברלי המעורבות של המדינה הומרה במעורבות באמצעות כלים עקיפים של הסדרה ויסות, ולעתים גם מימון וסבסוד, שמטרתה לכונן שווקים

כשהייתה עוד נמוכה, והפעילו כלים במינון יתר ב-1985, כאשר הגיעה לשיאה. כלים אלו הופעלו, כך לפי הטענה, לא רק על מנת לטפל באינפלציה, אלא כתוכנית מוכנה מראש לשינוי המשטר הכלכלי-החברתי בישראל.

המשך החוברת עוסק בסקירת היבטים שונים של המדיניות החברתית-כלכלית בישראל בשלושת העשורים האחרונים. נוגה דגן-בוזגלו מדגימה את השלכות המהפך הניאו-ליברלי ומראה כיצד תפיסות של הפרטה ו'שוק חופשי' השתלטו על מדיניות החינוך והפכו את החינוך למוצר כלכלי הנמכר לכל המרבה במחיר. אורלי בנימין עוסקת בהשלכות תהליכי הפרטה על השירותים החברתיים, הבאים לידי ביטוי בהעברת האחריות לכיצוע מידי המדינה לידי גופים פרטים ועמותות, וזאת תוך פגיעה בעובדות ועובדי השירותים, בהם בעיקר נשים, המועסקות באמצעות קבלני משנה. הדוה ישפר ממשיכה בקו זה ומדגימה כיצד תוכנית הייצוב והמדיניות שבאה לאחריה הדירה נשים ופגיעה בעיקר בנשים.

לסיום החוברת ובמבט לעתיד, מציע דני פילק את האפשרות לערער על הפרדיגמה השלטת לפיה צמיחה כלכלית תלויה ברווחי הון, ותחת זאת מציע פרדיגמה חדשה-ישנה לפיה צמיחה כלכלית תלויה דווקא בחיזוק מעמד העובדים. שלמה סבירסקי חותם את החוברת, ומזכיר שבישראל ערעור על העקרונות שנולדו עם תוכנית הייצוב מותנה בהתמודדות עם שני כוחות חזקים השולטים בפוליטיקה ובכלכלה בישראל, אותם הוא מכנה "שני המאזנים העליונים": המאזן העליון הכלכלי, המורכב מהישראלים העשירים ביותר, ו'המאזן המתנחלי' ששולט הלכה למעשה בסדר היום המדיני-בטחוני בישראל.

ירון הופמן-דישון, חוקר ומנהל ההדרכה במרכז אדוה

7 Economy\*Maman, Daniel and Zeev Rosenhek. 2012. "The Institutional Dynamics of a Developmental State: Change and Continuity in State .363-Relations in Israel." *Studies in Comparative International Development* 47 342

"חופשיים", לתמוך בפעילותם ולסייע לשחקנים פרטיים לצבור הון באמצעותם. עיקרון זה בא לידי ביטוי, אם כי בצורות ובעוצמות שונות, בממדיה השונים של המדיניות הכלכלית-חברתית, כמו הפרטה של חברות ונכסים אחרים בבעלותה, ליברליזציה של השווקים הפיננסיים, הפרטה של אספקת שירותים חברתיים והעסקת עובדים בסקטור הציבורי באמצעות קבלני משנה וחברות כוח אדם. אחת התמורות המשמעותיות בעידן הניאו-ליברלי היא שינוי בארכיטקטורה של המדינה עצמה. השינוי בתצורה המוסדית של המדינה באה לידי ביטוי בשורה של שינויים משמעותיים:

ראשית, אנו עדים להיחלשות סוכנויות מדינתיות העוסקות בתמיכה ישירה בפעילות הכלכלית כמו משרד התעשייה והמסחר ובמיוחד מרכז ההשקעות, אשר מילאו תפקיד משמעותי בתקופה של המדינה המפתחת. משרד האוצר פעל להחליש סוכנויות אלו כחלק ממאבקו לקצץ בתקציב המדינה ולהטיל משמעת תקציבית. בהמשך נרחיב על כך.

שנית, אנו עדים להתחזקות ניכרת של הסוכנויות המדינתיות העוסקות ברגולציה של הפעילות הכלכלית, כגון הרשות להגבלים עסקיים, הפיקוח על הבנקים, הרשות לניירות ערך והפיקוח על שוק ההון, הביטוח והחסכון במשרד האוצר. בנוסף, הנוכחות של הזרוע המשפטית של המדינה – בתי המשפט והיועץ המשפטי לממשלה – בזירה הכלכלית הלכה והתרחבה בשנים האחרונות, בייחוד בנוגע לקביעה ולאכיפה של כללי משחק חוקיים שמיועדים, לפי הגישה הניאו-ליברלית של "משפט וכלכלה", ליצור סביבה חוקית שמאפשרת ומעודדת את פעילותם היעילה של השווקים "החופשיים". סוכנויות אלה מגלמות בפעילותן את התפקיד החשוב שנועד למדינה בעידן הניאו-ליברלי: מנגנון חיוני לשמירה על הפעילות הסדירה של השווקים והבטחת התנאים להצבר ההון.

שלישית, שינוי נוסף בתצורה המוסדית של המדינה הוא התגבשותו של בנק ישראל כשחקן מרכזי בשדה הכלכלי-פוליטי. כפי שהצבענו בעבודות שפרסמנו, אחד הסממנים העיקריים של משטר ניאו-ליברלי הוא הענקת עצמאות ועוצמה לבנקים המרכזיים, שהופכים לשחקנים רבי עוצמה בשדה הכלכלי-פוליטי ופועלים במרץ ליישום ולמיסוד של הפרדיגמה הניאו-ליברלית. בנקים מרכזיים אוטונומיים פועלים ליישם מדיניות מוניטרית מרסנת גם במחיר של האטת הפעילות הכלכלית ועלייה באבטלה. בנוסף, העוצמה של הבנקים המרכזיים באה לידי ביטוי גם ביכולתם ללחוץ על הממשלות לפעול על פי ציוויים ניאו-ליברליים אחרים, כמו הפחתה של מיסים ושל גירעונות תקציביים, פעולה שמחייבת קיצוץ ניכר בהוצאות הממשלה, הפרטה וליברליזציה של השווקים הפיננסיים.

במקרה הישראלי, בנק ישראל הצליח לצבור בתהליך הדרגתי, החל מאמצע שנות השמונים, עוצמה מוסדית ופוליטית ניכרת והפך להיות שחקן אוטונומי ועצמאי בתוך התצורה המוסדית של המדינה. העוצמה הפוליטית הניכרת של בנק ישראל סייעה לו למלא תפקיד מרכזי ביזום וקידום שינויים מוסדיים בהתאם לפרדיגמה הניאו-ליברלית. בין הפרקטיקות המוסדיות החשובות שבנק ישראל פעל לקדם: הליברליזציה של השווקים הפיננסיים והסרת מגבלות לתנועות הון, הגמשת משטר שער חליפין, הסדרים מוסדיים שמיועדים לנעול מדיניות פיסקלית ומדיניות מוניטרית מרסנת כמו חוק הגרעון הפוחת, והסדר יעד האינפלציה.

בהקשר זה ראוי להזכיר את פעולותיו של בנק ישראל כתגובה למשבר הפיננסי שפרץ ב-2008. עצמאותו של בנק ישראל והעצמה

המוסדית שצבר במהלך השנים, העניקו לו את המשאבים והעוצמה להגיב למשבר הפיננסי הגלובלי מוקדם יותר מכל סוכנות מדינתית אחרת. ברומה לבנקים מרכזיים אחרים, בנק ישראל הוריד בצורה חדה את הריבית במשק וזאת על-מנת למנוע גלישה למיתון, ופעל בנחישות על-מנת למנוע משבר במערכת הבנקאית. בנוסף, העוצמה המוסדית והפוליטית של בנק ישראל, הביאו אותו לרכוש מעל 50 מיליארד דולר (ממרץ 2008 ועד ינואר 2014) וזאת כדי לסייע ליצוא הישראלי ולמנוע גידול באבטלה.

פעולותיו של בנק ישראל בשוק מטבע החוץ מנוגדים לרפוס הפעולה שלו מאז ראשית שנות ה-2000, עם המעבר למשטר שער חליפין נייד, וכן מנוגדים לפרדיגמה הניאו-ליברלית ולמודלים התיאורטיים של הזרם הדומיננטי בקהילת הירע הכלכלני. אולם, הכרחי לזכור כי גם רפוס התערבות זה הוא רפוס מעורבות עקיף – השפעה על שער המטבע – ולא תמיכה ישירה בתאגידים באמצעות הסדרים כדוגמת "תוכניות אשראי מוכוון" שהיו נפוצים בתקופה של המדינה המפתחת. יחד עם זאת, לא מדובר ברפוס פעולה זמני שהופעל רק כתגובה למשבר אלא מופעל כבר למעלה מ-6 שנים ומשקף אולי שינוי מוסדי משמעותי ברפוס יחסי מדינה וכלכלה.

רביעית, אחד השינויים הדרמטיים בתצורה של המדינה הוא התחזקות המחודשת של משרד האוצר בתקופה הניאו-ליברלית. בספר על בנק ישראל (2009)<sup>8</sup>, עסקנו בהרחבה בהשלכות של משבר ההיפראינפלציה ומשבר המדינה המפתחת על מיקומו של משרד האוצר במערך המוסדי של המדינה ועל יחסי העצמה בינו לבין סוכנויות מדינתיות אחרות. כזכור, משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ושאר גופים מתוקצבים ניצלו את מצב האינפלציה ואת הקושי שהיא יצרה בהפעלת פיקוח הדוק ויעיל על הוצאות תקציביות כדי להרחיב את פעילותם באמצעות יצירה של גירעונות, אשר משרד האוצר נאלץ לכסות. התוצאה הייתה שמשרד האוצר איבד את עמדת הציר בכלכלה הפוליטית ואת היכולת לנהל את התהליכים המקרו-כלכליים באמצעות המדיניות התקציבית. תכנית הייצוב ועוד קודם לכך חוק אי-הרפסת כסף (תיקון לחוק בנק ישראל שאסרו על הבנק להלוות כסף לממשלה) היו על-כך, שינוי מוסדי מהפכני, שתרמו להתחזקות מחודשת של משרד האוצר והחזירו לו את עמדת הציר בשדה הפוליטי ואת שליטתו במדיניות הפיסקלית ובניהול המקרו-כלכלי כלכלי. בהקשר לכך, בן בסט ודהן (2006) טענו כי הרפורמות שנערכו ב-1985 העניקו למשרד האוצר עוצמה אדירה והציבו אותו בראשית שנות האלפיים במקום השני בין מדינות OECD בריכוזיות תהליך התקצוב.

## 2. יחסים ודפוסי פעולה של סוכנויות מדינתיות בעידן הניאו-ליברלי

בניגוד לחוקרים אשר טוענים כי תהליכי הליברליזציה של הכלכלה הפוליטית בישראל הם תולדה של הכוח הכופה של הגלובליזציה או של השתלטות האידאולוגיה של הרוקטרינה הניאו-ליברלית, הטענה שלנו – ממז ורוזנהק – שהפוליטיקה התוך-מדינתית היא הגורם המרכזי ביותר שמסביר את השינויים המוסדיים שהתרחשו בכלכלה הפוליטית בישראל בעידן הניאו-ליברלי. כלומר, ניתוח השינויים בכלכלה הפוליטית מחייבים התמקדות בשינויים של יחסי העוצמה וביחסים ההדדיים בין הסוכנויות המדינתיות כמו גם

8 דניאל ממז וזאב רוזנהק, 2009, בנק ישראל: כלכלה פוליטית בעידן ניאו-ליברלי, ירושלים ותל-אביב, מכון ון ליר בירושלים, הוצאת הקיבוץ המאוחד.

האסטרטגיות השונות שנעשה בהם שימשו במהלך האינטראקציות ביניהם.

עבודות מחקר שלנו וגם של חוקרים אחרים על הכלכלה הפוליטית מצביעים על כך שמשרד האוצר הוא שחקן הציר, "שחקן הווטו" veto players במערך המוסדי של המדינה. המשאבים הפוליטיים והמוסדיים העורפים שעמדו לראשותו אפשרו לו מצד אחד לקדם רפורמות שמעוניין בהם ומצד שני למנוע שינויים מוסדיים שהתנגד להם.

אחד המנגנונים החשובים שהגבירו את האוטונומיה של משרד האוצר והעצימו את יכולתו ליישם דפוסי פעולה ניאו-ליברליים הוא אימוץ הסדרים מוסדיים שהגבילו את פעולתו, אך בו בזמן סייעו לו להגביר את עוצמתו מול סוכנויות מדינתיות שהעלו תביעות כלפיו. הכוונה לשימוש במנגנון של "קשירת ידיים" שבאמצעות חקיקה הטיל משרד האוצר מגבלות על עצמו. למשל בחוק להפחתת הגרעון ב-1992, ביקש משרד האוצר להפקיע מעצמו את הסמכות לקבוע תקציב החורג מייעדי הגרעון הקבועים בחוק, תוך שהוא מאמץ פרקטיקות מוסדיות אותן יישמו מדינות אחרות. אולם כבילת הידיים העצמית של משרד האוצר נועדה למעשה למנוע ממשרדי ממשלה אחרים ומשאר שחקנים לדרוש תקציבים שונים. אם כך, מנגנון כבילת הידיים אינו משקף החלטות של משרד האוצר אלא משקף את התחזקות האוטונומיה שלו ויכולתו להוציא לפועל את המדיניות אך תוך טענה כי אין ברירה משום שידיו כבולות.

יחד עם זאת, העצמה של משרד האוצר היא מוגבלת ואינה מאפשרת לו לפעול ככל העולה על רוחו במערך המוסדי התוך מדינתית. משרד האוצר פועל בסביבה שבה משרדי ממשלה אחרים וסוכנויות מדינתיות אחרות יש להם אינטרסים שונים ומשאבים שונים ובמקרים מסוימים הצעות של משרד האוצר נתקלו בהתנגדות ולכן נאלץ להימנע מלקדם אותם. ראוי לציין כי לעתים מאבקים פנימיים בין אגפים שונים בתוך משרד האוצר מנעו קידום רפורמות. למשל, הצעות של אגף שוק ההון במשרד האוצר לערוך שינויים מסוימים בפנסיה נתקלו בהתנגדות של אגף התקציבים (מדובר בקיצוץ בהטבות המס למשתכרים שכר גבוה והרחבת ההטבות המס למשתכרים שכר נמוך. ההתנגדות של אגף תקציבי משיקולים של יציבות תקציבית ורצון להימנע ממאבק עם הסתדרות שמייצגת משתכרים בשכר גבוה).

### 3. מאבקים ושיתופי פעולה

הסוכנויות המדינתיות המרכזיות – כמו משרד האוצר ובנק ישראל – דגלו באדיקות בליברליזציה של הכלכלה הפוליטית בישראל ואימצו את פרדיגמת המדיניות הניאו-ליברלית. אולם, מתוקף האינטרסים המוסדיים והפוליטיים המובחנים שלהם הם נאבקו בינם לבין עצמם על עמדת הבכורה בשדה הפוליטי הכלכלי.

אך הפוליטיקה התוך מדינתית מאופיינת גם בהתגבשות קואליציות, פשרות ושיתופי פעולה בין הסוכנויות השונות. חלק לא מבוטל מהשינויים המוסדיים בכלכלה הפוליטית בתקופה הניאו-ליברלית הם תולדה של שיתופי פעולה בין סוכנויות מדינתיות. אוכיר שתי דוגמאות בולטות. ראשית, המקרה של חקיקת חוק לצמצום הגרעון התקציבי. המהלך של תוואי פוחת של הגרעון התקציבי התבסס על שיתוף הפעולה בין משרד האוצר לבנק ישראל ואשר ניזון הן מהמחויבות האידאולוגית של שתי הסוכנויות לציווי הניאו-

ליברלי של צמצום תקציבי והן מהעובדה שהחוק שירת את האינטרסים המוסדיים הייחודיים של כל אחת מהן. בעבור משרד האוצר שימש החוק להפחתת הגרעון אמצעי להידוק שליטתו במדיניות הפיסקלית אל מול משרדי הממשלה האחרים ובעבור בנק ישראל שימש אמצעי להרחבת השפעתו על המדיניות הפיסקלית.

דוגמה נוספת לקואליציה בין מדינתית שהצליחה להוביל רפורמה משמעותית היא המקרה של הרפורמות במערכת הפיננסית. החל מ-1986, קואליציה נחושה של סוכנויות מדינתיות הובילה שורה של שינויים מוסדיים הדרגתיים שתרמו מצד אחד לצמצום משמעותי במעורבות הישירה של המדינה במערכת הפיננסית ומצד שני תרמו לבנייה של שווקים פיננסים חדשים שלא התקיימו בתקופה של המדינה המפתחת. אמנם המניעים של כל אחד מהצדדים בתמיכה בליברליזציה פיננסית היו שונים אולם הליברליזציה שירתה היטב את האינטרסים המוסדיים של הסוכנויות המדינתיות השונות המעורבות. מבחינת בנק ישראל, הליברליזציה הפיננסית סיפקה לבנק ישראל כלים שאפשרו לו לנהל מדיניות מוניטרית עצמאית; עבור משרד האוצר הליברליזציה הפיננסית העניקה לו את האפשרות לממש את המדיניות של משמעת פיסקלית והקטנת הוצאות הממשלה וכן צמצום התמיכה בקרנות הפנסיה והעברת האחריות על החיסכון מהמדינה אל האזרחים.

אחד השווקים החשובים שנוסדו כתוצאה משיתוף פעולה בין הסוכנויות המדינתיות הוא שוק אגרות חוב של תאגידים שנוצר באמצע שנות ה-2000 וזאת כדי להוות אלטרנטיבה למימון באמצעות הלוואות בנקאיות. הסוכנויות המדינתיות שיתפו פעולה ברפורמת בכר, אשר חייבה את הבנקים למכור את קופות הגמל, קרנות השתלמות וקרנות הנאמנות לשחקנים אחרים במערכת הפיננסית. בנוסף כל אחת מהסוכנויות המדינתיות פעלה לקדם רפורמות פיננסיות באחריותה. למשל, בעקבות המשבר הכלכלי של ראשית שנות ה-2000 בנק ישראל הטיל מגבלות על הבנקים שמנעו מהם להעמיד אשראי לתאגידים גדולים ועל כן התאגידים הגדולים חיפשו אלטרנטיבה למימון הפעילות שלהם ואותה הם מצאו בשוק ההון. משרד האוצר מצדו יזם שורה של רפורמות כמו למשל ביטול המגבלות על השקעות של חברות ביטוח וקרנות גמל והפסקת החיוב להשקיע באגרות חוב ממשלתיות. הכוונה של משרד האוצר הייתה לעודד את המשקיעים המוסדיים לקחת יותר סיכונים.

התוצאה הבולטת של הרפורמות במערכת הפיננסית היא שינוי משמעותי במערכת הפיננסית הישראלית שעברה ממבנה של מערכת פיננסית מבוססת בנק בהובלת המדינה למערכת פיננסית היברדית: מערכת פיננסית מבוססת שוק לצד מבוססת בנק. כך למשל, בשנת 2000 83% מאשראי לעסקים מקורו היה בבנקים ואילו ב-2007 הצטמצם האשראי העסקי מהבנקים וירד ל-52% והיתרה מקורה באשראי שמקורו לא בבנקים, בעיקר של משקיעים מוסדיים מקומיים.

כאמור, סוכנויות מדינתיות מתוקף האינטרסים המוסדיים והפוליטיים המובחנים שלהם נאבקו בינם לבין עצמם על עמדת הבכורה בשדה הפוליטי-כלכלי. כך למשל, מערכת היחסים בין משרד האוצר ובנק ישראל מאז ראשית שנות ה-90 ואילך מאופיינת בקונפליקטים נמשכים. חלק לא מבוטל מהמאבקים היו מאבקים יזומים על ידי בנק ישראל ובאמצעותם הוא הצליח לצבור עוצמה פוליטית ומוסדית ניכרת. המאבקים אותם יזם הבנק עסקו בסוגיות שמבחינת הבנק נחשבו עקרוניות ומהותיות אשר נגעו בהיבטים

ידי מומחים בעלי ידע וכישורים טכניים, מהווה מרכיב מרכזי בתהליכי הליברליזציה של הכלכלה הפוליטית בישראל כמו בחברות אחרות. בפוליטיקה של הדה־פוליטיזציה נעשה שימוש תכוף על ידי כלכלנים, עובדי מדינה וגם מהאקדמיה, אשר גייסו גם את הפוליטיקה של ההכרח וטענו כי הכרחי לאמץ שינויים מוסדיים כתוצאה מהכוח הכופה של הגלובליזציה. אך ברור כי מדובר באמצעי דיסקורסיבי שנועד לאפשר קידום של רפורמות מסוימות, ולסגירת השדה להשתתפות של שחקנים מסוימים.

**לסיכום**, בניגוד לטיעונים החוגגים או המבקרים את נסיגת המדינה מהזירה הכלכלית, אנו טוענים כי בחינת ההסדרים ודפוסי המדיניות מצביעים על כך שבעידן הניאו־ליברלי לא מדובר בנסיגת המדינה אלא על שינוי בדפוסים ובמטרות של מעורבותה. התמורות בכלכלה הפוליטית בישראל הם תולדה של שינויים במערך המוסדי של המדינה. כלומר, המעבר מהתקופה של המדינה המפתחת למודל הניאו־ליברלי מקורו בשינויים במיקומן ובעוצמתן של הסוכנויות המדינתיות השונות ובדפוסי מעורבותן בעיצוב, ניהול וויסות הכלכלה וזאת על רקע המפגש בין כוחות גלובליים למקומיים. אם כך, הפוליטיקה התוך־מדינתית עיצבה במידה רבה את השינויים בכלכלה הפוליטית בעידן הניאו־ליברלי.

**פרופ' דניאל ממן**, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב

שונים הקשורים בעצמאות הבנק. למשל, המאבק על קביעת יעד האינפלציה ב-1995, החל בניסיון של נגיד בנק ישראל, יעקב פרנקל, להשליט בפועל רפוס חלוקת סמכויות שעל־פי הבנק המרכזי הוא שקובע את יעד האינפלציה ומכריז עליו. המאבק בין שתי הסוכנויות נמשך במשך מספר שנים, ובמהלכם הצדדים הגיעו לפשרות זמניות, אולם המאבקים נמשכו עד שבסופו של דבר התקבלה העמדה העקרונית של בנק ישראל לאמץ יעד קבוע של יציבות מחירים. כלומר, בנק ישראל הצליח במאבקו למנוע ממושרד האוצר להשפיע על המדיניות המוניטרית.

דוגמה נוספת למאבקים נמשכים היא המקרה של המאבק על שינוי חוק בנק ישראל שנמשך בין 1995 ל-2010. מצד אחד, בנק ישראל הצליח למנוע ממושרד האוצר להוביל שינויים בחוק בנק ישראל שנועדו לפגוע בעצמאות בנק ישראל. מצד שני, לבנק ישראל לא היו מספיק משאבים פוליטיים ומוסדיים כדי להתגבר על ההתנגדות של משרד האוצר לשינוי חוק בנק ישראל. התוצאה של הקונפליקט הנמשך הוא היווצרות של מאזן אימה שהביא למבוי סתום. רק בעקבות המשבר הפיננסי הגלובלי הצליחו בנק ישראל ומשרד האוצר להגיע להסכם שאפשר לחוקק חוק חדש לבנק ישראל.

במקרים מסוימים למרות ההסכמה על הצורך להוביל שינויים בהסדרים מוסדיים קיימים הסוכנויות המדינתיות נמנעו להוביל שינויים כתוצאה מחוסר הסכמה על הפרטים של השינויים המתבקשים ועל־כן השחקנים המדינתיים העדיפו לשמור על הסטטוס קוו. דוגמה בולטת היא סוגית הפיקוח על המערכת הפיננסית בישראל. עוד לפני המשבר הפיננסי הגלובלי הציעו שחקנים מדינתיים שונים לאחד את רשויות הרגולציה על המערכת הפיננסית בישראל. עוד לפני המשבר הפיננסי הגלובלי הציעו שחקנים מדינתיים כי יש להעביר את אגף שוק ההון, הביטוח והחסכון ממשרד האוצר לבנק ישראל. משרד האוצר, לעומת זאת, הסכים כי אכן ראוי לדרון במבנה הפיקוח על המערכת הפיננסית. אך הציע להקים רשות פיננסית מאוחדת אשר תפקח על הבנקים, חברות הביטוח והמשקיעים המוסדיים, וכן על יתר שחקנים במערכת הפיננסית. רשות נפרדת ערך מצדה התנגדה לאיחוד רשויות הרגולציה. לאחר סידרת עימותים, כולל התכתשויות בתקשורת, הסתיימה המחלוקת בהחלטה של הצדדים לא לשנות את מבנה הפיקוח ובמקום זאת לחזק את שיתוף הפעולה בין הרגולטורים.

הדוגמה הזו מצביעה על כך, שכאשר מתקיימים קונפליקטים עמוקים בין סוכנויות מדינתיות בעלות עוצמה ניכרת וכאשר אלו עלולים להביא לשינוי של היציבות המערכת, השחקנים מעדיפים להימנע מהחרפה של הקונפליקטים ומהכרעה ולשמור על הסטטוס־קוו.

חשוב לציין כי אחד המשאבים החשובים ששחקנים מדינתיים עשו בהם שימוש במסגרת הפוליטיקה התוך מדינתית וגם אל מול שחקנים לא מדינתיים, היא היכולת למצב את עצמם כסוכנויות א־פוליטיות הפועלות על־פי ידע ומומחיות אובייקטיבית שאינה ניתנים לערעור. הדה־פוליטיזציה של קביעת המדיניות הכלכלית, אפשרה לסוכנויות המדינתיות "לסגור" את השדה הפוליטי־כלכלי בפני שחקנים שונים. מדובר באחד ממקורות העוצמה החשובים ביותר: היכולת לקבוע מי רשאי או לא רשאי להשתתף בקביעת המדיניות הכלכלית. הדה־פוליטיזציה והצגתה המדיניות הכלכלית כתחום שבו חיוני שהחלטות יתקבלו מחוץ לזירה הפוליטית על

אריה קרמפף

## תוכנית הייצוב כלאומיות כלכלית

תוכנית הייצוב שהונהגה ב-1985 מהווה נקודת מפנה בהיסטוריה הכלכלית של ישראל. על כך אין עוררין. אולם, לתוכנית פרשנויות שונות. כלכלנים מן הזרם המרכזי רואים בה תחילתו של עידן בו הממשלה אימצה עקרונות של כלכלת שוק חופשי, ובכך הצעירה את הכלכלה הישראל למועדון המדינות המתועשות המנוהלות על-פי עקרונות של יעילות כלכלית. מנגד, כלכלנים פוליטיים רבים, מתארים את התוכנית כנקודת מפנה אידאולוגית ממשטר בעל מאפיינים סוציאלי-דמוקרטיים למשטר ניאוליברלי.

מן העובדה שתוכנית הייצוב היוותה נקודת מפנה, אין להסיק כי הייתה נקודת שבר. כאשר מדינות עוברות תמורות כלכליות ומבניות, רבים מן המאפיינים המבניים והרעיוניים שהתקיימו בעבר משאירים את הותמם על אופיו של המשטר הכלכלי בעתיד. במילים אחרות, לכלכלות יש מסלול מוסדי (institutional path) השומר על מאפייניו גם כאשר חלק מן המרכיבים שלו משתנים. בחיבור זה אני מבקש להתמקד ברציפות שהתקיימה במעבר מתקופת ההתערבות וההסדרה לתקופה הניאוליברלית. אני מבקש לשאול מה הם המרכיבים שנתרו קבועים במעבר מתקופת ההתערבות לעידן הניאוליברלי. זיהוי מרכיבים אלו, אני גורס, יאפשר הבנה טובה יותר של הגורמים שהביאו להתגבשות המשטר הניאוליברלי בישראל.

אטען כי את תוכנית הייצוב, וכן את המשטר הניאוליברלי שהתגבש אחריה, יש להבין כביטוי של לאומיות כלכלית, כלומר, מדיניות שנועדה לעודד את הייצוא ולצמצם את התלות של ישראל במקורות הון זרים. בעוד כל כלכלה פתוחה שואפת לעודד את הייצוא ולצמצם את הגרעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים, התנאים הגיאופוליטיים היחודיים של ישראל, יכולים להסביר את העובדה שמטרות אלו הוצבו בראש סדר העדיפויות המדינית. העלות של מדיניות זו, אטען, הושתה על העוברים במגזרים שאינם לייצוא ועל הצרכנים. המטרות של עידוד הייצוא וצמצום התלות של ישראל במקורות הון זרים אפיינו את שיח המדיניות הכלכלית הצינוני/ישראל עשרות שנים, ולכן את המשטר הניאוליברלי בישראל ניתן לתאר כהתאמה של מדיניות הלאומית הכלכלית לעידן הגלובליזציה.

מדיניות הייצוב בהקשר היסטורי ארוך טווח

כדי להבין את הגורמים שעיצבו את תוכנית הייצוב וכן את ההשלכות שלה, יש להציב אותה בתוך שני מעגלים של הקשרים היסטוריים ארוכי טווח: ההקשר המקומי וההקשר הבינלאומי. אפתח בהקשר ההיסטורי המקומי.

את ההיסטוריה הכלכלית של ישראל ניתן לחלק לחמש תקופות. התקופה הראשונה שנמשכה מאז הקמת המדינה ועד, פחות או יותר,



שר האוצר יצחק מודעי (משמאל) עם נגיד בנק ישראל הפרופסור מיכאל ברונז, לאחר ישיבת הממשלה המיוחדת

9 מאמר זה מבוסס על הרצאה שהוצגה בכנס לציון 30 שנה לתוכנית החירום לייצוב המשק, שאורגן על-ידי המחלקה לפוליטיקה וממשל באוניברסיטת בן-גוריון ומרכז אדווה. אני רוצה להודות ליאיר ברק על הערותיו לגרסאות קודמות של המאמר.

הממשלה סוכבת סביב שלוש מטרות מדיניות עיקריות: (1) השגת יציבות מטבע באמצעות משמעת פסקלית וצמצום מוניטרי (2) שאיפה לאיזון מאזן התשלומים וצמצום החוב החיצוני באמצעים שונים (עצמאות כלכלית) ו- (3) תעסוקה מלאה ושכר ריאלי גבוה.<sup>11</sup> ההיסטוריה הכלכלית של ישראל מראה כי באף תקופה לא הושגו שלוש המטרות בעת ובעונה אחת. בעשורים הראשונים, תעסוקה מלאה ויציבות מטבע הושגו בחסות ייבוא הון ממקורות הון חיצוניים. כאשר מקורות ההון החיצוניים צומצמו, הכלכלה הישראלית אופיינה באינפלציה גבוהה (שנות השבעים ותחילת השמונים) או בשכר ריאלי נמוך ואי־שוויון (העידן הניאו־ליברלי). טענה זו, בדבר ה"טרילמה" של הכלכלה הישראלית היא בעלת תוקף תיאורי־היסטורי, ובחיבור זה אינני מציע לה הסבר כלכלי־פוליטי. עם זאת, ארגיש כי בעוד טרילמה דומה עומדת בפני כלכלות פתוחות אחרות, בכלכלה הפוליטית הישראלית מתקיימים ארבעה תנאים כלכליים ופוליטיים המעמיקים אותה: ראשית, העובדה של־ישראל תמיד היה קיים מקור פוטנציאלי של "ייבוא הון" על בסיס פוליטי. השימוש במקורות אלו היה כרוך בעלויות מסוימות מבחינת מרחב הפעולה של הממשלה, בפרט בתחום הבטחוני; שנית, העובדה שישראל נתונה בקונפליקט בטחוני מתמשך בעצימות משתנה. עובדה זו הקשתה על משיכת הון פרטי על בסיס כלכלי, והיא הגדילה את פרמיית הסיכון הכלכלית והפוליטית שהממשלה נדרשה לשאת כדי למשוך השקעות ומשקיעים ("פה זה לא שוויץ"); שלישית, העובדה שהתנאים הגיאופוליטיים המקומיים מונעים מישראל להצטרף ל"גוש" כלכלי ולעבור תהליך של אינטגרציה כלכלית אזורית. עובדה זו דורשת מישראל להתמודד באופן מבודד עם שחקנים ושווקים בינלאומיים. ורביעית, העובדה שהפריון בישראל נמוך משמעותית מזה המאפיין את המדינות המפותחות. עובדה זו דורשת מן הממשלה לייצר "איים" של פיתוח ופריון גבוה כדי להתחרות בהצלחה בשווקים הבינלאומיים. בשנות השמונים רמות האינפלציה הגבוהות הכתיבו את הצבת המטרה של יציבות המטבע בראש סדר העדיפויות. בהינתן הטרילמה שהוצגה לעיל, לממשלה הייתה אפשרות לבחור בין העדפה יחסית של תעסוקה מלאה ושכר ריאלי גבוה ובין העדפה יחסית של צמצום החוב החיצוני. הממשלה הכריעה על האפשרות השנייה, והכרעה זו באה לידי ביטוי במדיניות המכונה "ניאו־ליברלית".

להכרעה של הממשלה היו גם גורמים בינלאומיים מהם לא ניתן להתעלם. במהלך שנות החמישים והשישים הסדר המוניטרי הבינלאומי עוצב במסגרת הסכמי ברטון וודס (Bretton Woods). סדר עולמי זה תואר גם כליברליזם משוור (embedded liberalism). משטר ברטון וודס סיפק לכלכלות קטנות, כדוגמת ישראל, הגנה בפני לחצים פיננסיים ומוניטריים חיצוניים בשתי צורות. ראשית, שער החליפין של המטבע המקומי הוצמד לדולר האמריקאי, אשר מצידו הוצמד לזהב. שנית, מדינות הטילו פיקוח על תנועות הון (capital control), מכשיר אשר היווה תנאי לקיבועו של שער החליפין.

הפיקוח על תנועות הון, כמו גם הקיבוע של שער החליפין, אפשר לממשלת ישראל לנהל מדיניות מקרו־כלכלית מרחיבה תוך הגדלת החוב הציבורי, וזאת מבלי לחשוף את הכלכלה הישראלית לתנועות הון ספקולטיביות שיתבטאו בבריחה מן הלירה (או השקל) אל הדולר, מה שיכול היה להוביל למשבר מטבע. יתר על כן, הפיקוח על תנועות הון איפשר לממשלה להשתמש בפיקוחים כאמצעי

1962, אופיינה בצמיחה מהירה שמומנה על־ידי מקורות חיצוניים, בעיקר כספי השילומים מגרמניה, ובמדיניות של תעסוקה מלאה. לא רק שהממשלה נקטה במדיניות פסקלית ומוניטריה מרחיבה, היא גם התערבה בהקצאת המשאבים לשם יצירת מקומות עבודה והשקעה בתשתיות ותיעוש. מכיוון שמקור ההון למימון מדיניות זו היה בעיקרו חיצוני, הצמיחה המהירה הושגה תוך שמירה על רמות אינפלציה לא גבוהות. במהלך תקופה זו אי־שוויון בתוך החברה הישראלית־הודית, שנבע בעיקר מפערים בין הוותיקים והעולים החדשים צומצם, והייתה עלייה ברמת החיים ושל השכר הריאלי.

בראשית שנות השישים כתוצאה מהעלייה בשכר הריאלי מצד אחד, והגרעון המסחרי מצד שני, וכן בעקבות הקמתו של השוק האירופאי המשותף, גדלו הלחצים על הממשלה, על המעסיקים ועל ההסתדרות (וחברת העובדים) לפעול לשם עידוד הייצוא, העלאת הפריון והחלשת כוח המיקוח על העובדים. הממשלה נטשה בהדרגה את המדיניות של תעסוקה מלאה, צמצמה את התערבותה בכלכלה לשם יצירת מקומות עבודה, והסיטה משאבים מענפים עתירי עבודה לענפי ייצוא. מדיניות זו הגיעה לשיאה במסגרת מדיניות המיתון בשנים 1965–66 אשר לוותה בשיעור אבטלה גבוה. על כן, את מדיניות המיתון יש לראות כראשיתו של תהליך הליברליזציה, שהתמקד בשלב בזה בתחום של שוק העבודה.

בשנים שבין מלחמת ששת הימים ומלחמת יום כיפור, התקופה השלישית, הממשלה חזרה ואימצה מדיניות כלכלית מרחיבה, בעקבות האופטימיות, שלא לומר האופוריה, שהשרה הכיבוש. חלק משמעותי מן הגידול בהוצאה הממשלתית הופנה לגידול בהוצאות הבטחוניות הישירות ולתמיכה בתעשייה הבטחונית. מאחר שמקור המימון של השילומים מגרמניה המערבית הסתיים, מימנה הממשלה את הוצאותיה באמצעות הלוואות מן הבנק המרכזי. התוצאה הייתה סיום המיתון וחזרה למצב של תעסוקה מלאה, אך במחיר של אינפלציה גבוהה אשר הגיעה לשיעור של מעל 20% ב-1973. מגמה זו נמשכה לאחר מלחמת יום כיפור כאשר המשק הישראלי נכנס למה שנהוג לכנות "העשור האבוד", התקופה הרביעית. במהלך העשור האבוד אופיין המשק הישראלי ברמות אינפלציה גבוהות והרעה במאזן התשלומים. אולם, רמת החיים המשיכה לעלות והמשק אופיין בתעסוקה מלאה. "העשור האבוד"־תקופה של צמיחה כלכלית איטית יחסית־הוביל למשבר כלכלי במחצית הראשונה של שנות השמונים, אשר הגיע לשיאו ב-1985. האינפלציה יצאה משליטה והגיעה לרמות של מעל 400% בשנה, וכן החוב הממשלתי הפנימי והחיצוני תפח.

התקופה החמישית – העידן הניאו־ליברלי, אותו בשרה תוכנית הייצוב, אופיין במדיניות של הפרטת חברות ממשלתיות והסתדרותיות, צמצום הגרעון התקציבי וכן צמצום התקציב והמיסוי. יתר על כן, בתקופה זו בנק ישראל פעל כבנק עצמאי ושמרני המתמקד במטרת אינפלציה נמוכה מאוד. ה"הצלחה" של מדיניות זו הייתה השגה של יציבות מטבע וירידה הדרגתית אך משמעותית של החוב הציבורי מהיקף של כ-250 אחוזי תוצר ב-1984 ל-67 אחוזי תוצר ב-2014, שיעור נמוך מממוצע המדינות המפותחות (OECD). העלות של "הצלחות" אלו הייתה גידול באי־שוויון, גידול בשיעור העוני והקפאה של השכר הריאלי על־אף העלייה בפריון.<sup>10</sup>

סקירה קצרה זו של ההיסטוריה הכלכלית של ישראל מלמדת כי מאז הקמת המדינה ועד היום, המדיניות המקרו־כלכלית של

11 אני מזכיר כאן את המטרות של המדיניות הכלכלית, ואינני עוסק בחיבור זה במכשירי המדיניות החברתית שגם להם יש השלכות, כמוכן, על הרווחה החברתית.

10 יוסף זעירא, המחאה החברתית וכלכלת ישראל. מעשי משפט, כרך ה (2013): 224–213.

לעידוד הייצוא, וכן לקבוע שערי חליפין נפרדים ליבואנים וליצואנים כדי לספוג חלק מן העלייה של המוצרים המיובאים. במילים אחרות, הסכם ברטון וודס איפשר לממשלה גם לעודד את הייצוא מבלי להטיל את מלוא הנטל של מדיניות זו על העובדים והצרכנים, כל זאת תוך הגדלה של החוב החיצוני.

בשנת 1971 הנשיא ניקסון הכריז על ביטול ההצמדה של הדולר לזהב ובכך הביא לקריסתו של משטר הליברליזם המשווה. כתוצאה, במהלך שנות השבעים והשמונים הסירו בהדרגה מדינות רבות את הפיקוח על תנועות הון, ושינוי זה צמצם את יכולתן של כלכלות קטנות לעודד את הייצוא תוך שמירה על שכר ריאלי גבוה. המגמה הבינלאומית הקשתה על הממשלה הישראלית להמשיך בקיבוע שער החליפין של הלירה והמשך השימוש בשיטה של פיחותים ועסקות חבילה עם ההסתדרות והמעסיקים כמכשירי מדיניות. ב-1977, בעקבות **המהפך**, מיהרה ממשלת הליכוד להכריז על ליברליזציה פיננסית שכללה גם נידוד של שער החליפין. מהלך זה חשף את המשק הישראלי להון ספקולטיבי ולבריחה מן השקל לדולר. למעשה, מאז הליברליזציה של 1977 איבדה הממשלה את יכולתה לאכוף מחדש באופן מלא את הפיקוח על תנועות ההון. את מדיניות הייצוב של 1985, אם כן, יש להבין כתגובה מאוחרת לקריסת הסכמי ברטון וודס, והתאמת האסטרטגיה הכלכלית של ישראל לתנאים החדשים.

מטרתה של סקירה היסטורית קצרה זו היא, מצד אחד, להפכיך את נרטיב ה"אין ברירה", לפיו תוכנית הייצוב הייתה פתרון ברור ומוסכם לבעיה ידועה. מדיניות הייצוב הייתה תוצאה של הכרעה פוליטית. מנגד, סקירה זו דוחה גם את התפיסה לפיה תוכנית הייצוב הייתה תוצאה של שינוי אידיאולוגי, מעקרונות "סוציאליסטיים" או התערבותיים, לעקרונות "ליברליים" של "כלכלת שוק". תוכנית הייצוב, לטענתי, הייתה תוצאה של הצבת המטרה של עידוד הייצוא וצמצום התלות של ישראל במקורות הון זרים, בראש סדר העדיפויות, וזאת תוך פגיעה ברווחה החברתית של רוב הציבור. כדי להרגים טענה זו, אנתח את תוכנית הייצוב.

### מדיניות הייצוב כביטוי של לאומיות כלכלית בעידן ניאו-ליברלי

איזה מין משבר היה זה המשבר של 1985? המשבר של 1985 חקוק בזיכרון הקולקטיבי הישראלי כמשבר אינפלציה. אכן, האינפלציה הגיעה, בשיאה, לרמה בלתי נתפסת של 450%. אולם, מבלי לצמצם את החשיבות של בעית האינפלציה, יש לזכור שאינפלציה היא תסמין הקשור לכסף ולא לכלכלה הריאלית. היא פוגעת בצמיחה ויש לה עלויות נוספות, אך היא אינה יכולה להביא לקריסה של מדינה. המשבר של 1985 היה מלווה גם כמשבר במאזן התשלומים: החוב (פנימי וחיצוני) הגיע ל-250 אחוזי תוצר, הגרעון במאזן התשלומים העמיק ויתרות מטבע החוץ דולדלו. למחסור במטבע חוץ יש השלכות מדיניות עמוקות: הוא מגדיל את התלות של הממשלה במדינות אחרות, מצמצם את מרחב התמרון של הממשלה והוא עלול להוביל למשבר חוב.

כאשר מדינות קטנות נקלעות למצב של גרעון במאזן התשלומים, ממשלות יכולות לחפש מקורות הון חיצוניים בצורה של הלוואה או מענק. לשימוש במקורות הון חיצוניים יש עלות פוליטית וכלכלית במונחים של פגיעה בריבונות המעשית של המדינה וצמצום מרחב שיקול הדעת של הממשלה. פגיעה כזו היא בעלת משמעויות במיוחד עבור מדינה הנתונה בקונפליקט בטחוני בעל השלכות

בינלאומיות. לחילופין, ממשלות יכולות לנהל מדיניות של **לאומיות כלכלית** או **פרוטקציוניסטית**. מקובל לחשוב על מדיניות פרוטקציוניסטית במונחים של סובסידיות ליצואנים ומיסוי על הייבוא. כלכלנים מן הזרם המרכזי מתנגדים לשימוש באמצעים אלו משום שלטענתם הם "מעוותים" את מנגנון המחירים ויוצרים חוסר יעילות. אולם, ניתן לעודד את הייצוא גם באמצעים "ליברלים": ליברליזציה של שוק העבודה, הורדת השכר הריאלי המקומי ומדיניות שער חליפין. ניתוח של תכנית הייצוב מאפשר לזהות בה מרכיבים פרוטקציוניסטי אלו.

#### דיוני הממשלה

כדי להרגים את הטענה שהוצגה לעיל, אדגום מספר ציטוטים מתוך דיוני הממשלה שעסקו בתוכנית הייצוב.<sup>12</sup> במסגרת דיון הממשלה שנערך ב-30 ביוני על תוכנית הייצוב, נדונו שתי תוכניות. התוכנית למשק הלאומי למשך חמש השנים הבאות הוכנה על־ידי הרשות לתכנון כלכלי בראשותו של בן־ציון זילברפרב, תחת חסותו של גר יעקבי, שר הכלכלה והתכנון. זילברפרב הדגיש כי "המגמה של התכנית היא צמיחה, המכוונת כמעט כולה ליצוא. צמיחה כזו היא מפתח להקטנת התלות החיצונית, כלומר מפתח לשיפור מצב המדינה במט"ח". זילברפרב המשיך והסביר כי "התנאי לאפשרות של מימוש מגמה זאת עכשיו... הוא ריסון הצריכה הציבורית, והקטנת הגרעון בתקציב".

עמנואל שרון, מנכ"ל האוצר, הסביר שבמסגרת התוכנית יוצמד שער החליפין לשכר כדי לשמור על רווחיות הייצואנים: "כשהשכר ישאר קבוע, שער החליפין ישאר קבוע, כשהשכר ינוע, שער החליפין ינוע". מנגנון הצמדה זה מתחייב "אם נרצה להבטיח את רווחיות היצואנים". גם לכלכלנים שחיברו את התוכנית היה ברור כי התוכנית צריכה לכלול מרכיבים של עידוד הייצוא. מיכאל ברונזו התייחס ל"נקודה שנייה שהיא הרבה יותר חמורה", בעיית "מצב מטבע חוץ... לכן, ענין אפשרות הכניסה למשבר חריף במטבע חוץ הוא דבר שנעשה הרבה יותר חמור מאשר היה לפני שנה". גם הכלכלן איתן ברגלס הדגיש את הנושא של מטבע חוץ: "אני רוצה להתחיל מהסעיף הראשון... שהופיע אצל מיכאל. אין לנו ספק שמדינה עם חוב לאומי כזה גדול צריכה להגיע למצב שהחוב הלאומי יפסיק לגדול, לפחות כצעד ראשון". אם כן, למחברי תוכנית הייצוב היה ברור כי עידוד הייצוא וצמצום החוב הלאומי של ישראל הם מרכיבים מהותיים במטרות התוכנית.

#### תכנית הייצוב: תכנים

גם בחינה של תכני תכנית הייצוב מחזקת את הטענה שמטרה מרכזית של התוכנית הייתה עידוד הייצוא, וכי העלות של השגת מטרה זו הושת על העובדים בצורה של הקפאת השכר הריאלי ועל הצרכנים בצורת עליית מחירים.

<sup>[12]</sup> הפרוטוקולים של הישיבה פורסמו ומופיעים באתר גנון המדינה

ראשית, במסגרת התוכנית הוחלט לצמצם את הגרעון הממשלתי ואת גודלו של התקציב באמצעות פיטורים בסקטור הציבורי וביטול סוגים שונים של סובסידיות לצרכנים. כמו כן, השכר במגזר הפרטי הוקפא באמצעות צווים לשעת חירום ועסקה עם ההסתדרות. שלישית, התוכנית כללה פחות של שער החליפין, מהלך שהיווה עידוד לייצוא. בעוד שער תוכנית הייצוב הממשלה הנהיגה שער חליפין שונה ליצואנים וליבואנים, מה שאיפשר לעודד את הייצוא באמצעות שער חליפין שייצג לירה "חלשה" וייבוא זול יחסית של מוצרים באמצעות שער חליפין שייצג לירה "חזקה", במסגרת התוכנית אוחדו שערי חליפין לשער ה"חלש". איחוד השערים לשער שגילם תמיכה ביצואנים הביא להעלאה של המחירים תוך הקפאת שכר מה שהביא להורדה של השכר הריאלי.

יתר על כן, בנק ישראל הכריז על הצמדת שער החליפין לשכר, מהלך שנועד לשחוק מראש כל נסיון של העובדים לדרוש העלאת שכר. העובדה שעצמאותו של בנק ישראל תוגברה באמצעות תיקון 15 לחוק בנק ישראל, מנעה כל אפשרות של לחץ פוליטי על הממשלה מצד ההסתדרות. כלומר, עצמאות הבנק המרכזי יצרה מנגנון שמנע מן הממשלה לחזור בה מעקרונות התוכנית, גם לו רצתה בכך.

בשלוש העשורים מאז הוצאתה לפועל של תוכנית הייצוב, העמיקו השינויים המבניים בכלכלה הישראלית. בפרט, גודלו של התקציב והגרעון המשיכו להצטמצם, והיקף המיסוי ירד. כמו כן, בשנות התשעים החלה מגמה מקיפה של הפרטת חברות ממשלתיות. מבחינת ההשלכות על הכלכלה הישראלית, המטבע הישראלי יוצב, ולאורך זמן נשמרה רמת אינפלציה נמוכה. שנית, החוב הציבורי הפנימי והחיצוני ירד באופן דרסטי והוא נמצא כיום מתחת לממוצע של המדינות המפותחות, וכמו כן מאז 2003 מאזן התשלומים של ישראל נמצא בעודף, מצב שהוא חסר תקדים בהיסטוריה הכלכלית של ישראל. אולם, "הצלחה" זו הושגה במחיר חברתי כבד. מאז תוכנית הייצוב והתמסדות המשטר הניאו-ליברלי בישראל אי-השוויון בישראל גדל והגיע לדרגה השווה לזו של ארה"ב, וכן השכר הריאלי כמעט ולא השתנה.

### פרוטקציוניזם ניאו-ליברלי: דיון

כבר בשנות השלושים והארבעים של המאה העשרים ניטש ויכוח בתוך ההנהגה הציונית בין שתי פרדיגמות כלכליות: הפרדיגמה שהייתה מזוהה עם ה"שמאל" שאפה לשמור על רמת חיים גבוהה יותר, שכר ריאלי גבוה ותעסוקה מלאה, תוך מיצוי מקורות ההון החיצוניים שעמדו לרשות ישראל. הפרדיגמה שהייתה מזוהה עם ה"ימין" גרסה כי יש להעדיף את צמצום התלות של ישראל במקורות הון חיצוניים, על אף הנטל החברתי הכרוך בכך. לשם כך, נטען, יש לעשות "ליברליזציה" של שוק העבודה, להעלות את הפריון ולהוריד את השכר הריאלי. שתי הפרדיגמות דגלו במדינה חזקה ומתערבת. אך כל פרדיגמה גרסה שעל המדינה להתערב בתחומים ואמצעים אחרים. הפרדיגמה של ה"שמאל" העדיפה התערבות בצורה של תעסוקה מלאה, תוך בידוד חלקי של הכלכלה הישראלית

משווקים בינלאומיים, והפרדיגמה של ה"ימין" העדיפה התערבות בצורה של עידוד המגזרים המייצאים.<sup>13</sup> במציאות הישראלית (במסגרת ארבעת התנאים המצויינים לעיל) האלטרנטיבה של שוק חופשי המבוסס על עקרונות ליברליים מעולם לא נשקלה ברצינות. המפלגות הליברליות אומנם תמכו בליברליזציה של שוק העבודה, אך לא דרשו צמצום ההתערבות של הממשלה בהגנה על יצרנים מקומיים או בעידוד היצואנים.

גם המשטר הניאו-ליברלי שהתעצב לאחר תוכנית הייצוב אינו בעל אופי ליברלי מבחינת מטרתו או מכשירי המדיניות שלו. מדובר במשטר כלכלי המציב את האינטרסים המדינתיים של עידוד הייצוא וצמצום התלות במקורות הון זרים, בראש סדר העדיפויות, וזאת במחיר פגיעה ברווחה החברתית.

חיבור קצר זה התמקד בהיבט התיאורי של המשטר הניאו-ליברלי והאופי ה"לאומי" שלו. כדי להשלים את התמונה יש לדון גם בשאלת הסיבתיות: מדוע ממשלות ישראל הגיבו לתהליך הגלובליזציה בצורה של לאומיות כלכלית ניאו-ליברלית. התשובה המלאה דורשת התייחסות גם לאופי הבעיות הבטחוניות איתן התמודדה ישראל בעשורים אלה (הכיבוש) והשינוי שחל ביחסיה עם בעלת הברית שלה, ארה"ב.

**ד"ר אריה קרמפף**, בית הספר לממשל וחברה, המכללה האקדמית תל אביב-יפו

13 להרחבה ראו, אריה קרמפף, המקורות הלאומיים של כלכלת השוק (ירושלים: הוצאת מאגנס, 2015).

ריקי שיון

## תוכנית הייצוב 1985 - שינוי פרדיגמאטי כואב

בשנת 1985, עת התחולל בישראל משבר כלכלי עמוק, יצאו כלכלנים מלב הממסד האקדמי ומילאו תפקיד פעיל בעיצוב מדיניות כלכלית וחברתית חדשה, מדיניות שלאחר מספר שנים שינתה את פני החברה הישראלית. תכנית הייצוב הכלכלית 1985 מהווה נקודת ציון של מעבר ממשטר של מעורבות ממשלתית עמוקה במשק למשטר כלכלי התומך בליברליזציה, הפרטה ורפורמות מבניות. היעדים הכלכליים המרכזיים במשטר החדש הם צמיחה ויציבות מחירים. כמו כן, בעקבות התוכנית, עלה מעמדו של הבנק המרכזי. בשנים לאחר התוכנית כלכלת ישראל מתבססת על שוק חופשי ומעורבות הממשלה במשק פוחתת.

מאמר זה יתמקד בשיח של הכלכלנים שהיו מעורבים בגיבוש תכנית הייצוב. אטען, כי יש להתייחס אל הכלכלנים שקידמו את התוכנית כאל סוכנים אוטונומיים בעלי הון מדעי ויכולת שכנוע והפצה של רעיונותיהם. הם סיפקו בסיס תיאורטי לבעלי אינטרסים מחוץ לשדה המדעי אבל לא שרתו אינטרסים אלו מתוך כוונה. אני סבורה, כי הם אינם אווזים באידיאולוגיה ניאו ליברלית אלא רואים את התוכנית כסוג של ריפוי תוך כאב, הנחוץ להתמודדות עם מצב החירום של המשק. זהו מבחינתם פתרון נכון בחינה מדעית, למרות היותו כרוך באי צדק חברתי.

בשנות השבעים שלטה באקדמיה התיאוריה הקיינסיאנית לפיה על הממשלה להתערב בשוק החופשי כדי לקדם תעסוקה מלאה. תיאוריה זו נתנה לגיטימציה מדעית למדיניות רווחה שקידמה יעדים של צדק חברתי. דברי מיכאל ברונו, אדריכל תכנית הייצוב, בשנת 1972 מעידים על תפיסתו החברתית:

”בחברה השואפת להיות מושתתת על צדק חברתי, מקנה השתייכות זאת גם זכויות הנוספות לחירויות היסוד של מדינה דמוקרטית וחופשית. מעל ומעבר למינימום של שוויון בהזדמנויות ומניעת אפליה מתבקשת גם הזכות שלא לפגר יתר על המידה אחר נורמות של אורחות חיים, רמת חינוך, דיור וכיו”ב הנקבעות ומקובלות על מרב החברה”.

בשנות השמונים ניתן לזהות נסיגה מתפיסה זו. הגידול בהוצאות הרווחה ובהוצאות הביטחון נתפס כגורם התקציבי שמלבה את האינפלציה, ולפי הכלכלנים יש לקצץ הוצאות אלה. באותה עת ניתן לזהות בקרב הכלכלנים בישראל מעבר מניתוח קיינסיאני טהור, השם דגש על גודל התקציב, לניתוח המשלב קווים מגישתו של מילטון פרידמן, השם דגש על כמות הכסף במשק. זהו מעבר המסמל שינוי פרדיגמאטי ממדיניות של תעסוקה מלאה ורווחה למדיניות השמה את הדגש על יציבות מחירים וצמיחה כלכלית. הכלכלנים מחפשים מהו המשתנה המרכזי הגורם לגידול בכמות הכסף במשק הישראלי ומלבה את האינפלציה. הם מתחילים להתייחס אל

האינפלציה, כמו שהסביר פרידמן, כאל תופעה מוניטארית, כלומר, כתלויה בכמות הכסף. כמות זו גדלה כדי לממן את הגרעון הממשלתי. מכאן נובע הצורך בשינוי מבני שיעמיד את יעד יציבות המחירים כראשון במעלה, ויחזק את מעמדו של הבנק המרכזי כאמון על מדיניות זו. השינוי המוצע הוא איסור על הממשלה להדפיס כסף וחיווק מעמד הבנק המרכזי שיהיה אחראי על יציבות המחירים.

הגישה המקובלת בשיח הכלכלי היא, שהפחתת מעורבות הממשלה בשוק מטבע החוץ (ניוד המטבע) הוא צעד אשר תוצאותיו יביאו לחידוש תהליך הצמיחה הכלכלית. הועלתה הדילמה שתלווה את השיח עד לתוכנית הייצוב ולאחריה – צמיחה או אינפלציה? מצד אחד פיחות השער יעודד את ענף הייצוא, שהוא מנוע הצמיחה של המשק. זהו דבר חיובי, כיוון שתוספת ייצוא תשפר את מאזן התשלומים. מצד שני היה חשש, שעקב הפיחות תהייה עליית מחירים במשק ויתרחש תהליך של ליבוי האינפלציה. לפיכך, ההמלצה הייתה לנקוט קיצוץ תקציבי בד בבד עם פיחות, כדי להילחם באינפלציה. זאת בידעה שצער זה עשוי לגרום למיתון ולאבטלה.

בשיח הכלכלני סביב תכנית הייצוב לא התנהל וויכוח אודות ההשלכות החלוקתיות של התוכנית, השאלה שעמדה על הפרק הייתה איזו תכנית תביא את המשק לצמיחה מהירה יותר. החל מסוף שנות השבעים מופיעה גם ההמלצה להקטין את גודלו של הסקטור הממשלתי, המלצה שתהפוך למרכזית בדיונים סביב תכנית הייצוב.

מיכאל ברונו וסטנלי פישר עסקו בשאלת תכנית הייצוב הרצויה עוד במעמדם כאנשי אקדמיה, בשנת 1982. המטרה העיקרית של המדיניות הכלכלית המוצעת ע”י מי שאחר כך היו אדריכלי תכנית הייצוב, הייתה לחולל שינוי מבני על מנת לחזור למסלול צמיחה. לצד השינוי המבני, שיעשה באמצעות קיצוץ בתקציב, נדרש גם מעבר למדיניות מוניטארית שתטפל בייצוב המחירים ובמאזן התשלומים. התכנית שהוצעה על ידי ברונו, פישר ואחרים הייתה, אם כן, שילוב של מדיניות מרסנת – קיצוץ בהוצאות הממשלה ובשכר הריאלי – ושל מדיניות מוניטארית, שמתפלת בכמות הכסף במשק באמצעות הקפאת שער החליפין. השינוי המבני הנדרש הוא נסיגת הממשלה מהסקטור הציבורי (תחילת תהליך הפרטה) וקיצוץ במדיניות הרווחה.

יש לציין כי מדיניות כלכלית זו מזוהה עם התפיסות החדשות במערב המבטאות נסיגה ממדיניות הרווחה שהייתה נהוגה בעולם המערבי עד סוף שנות השבעים. לקראת תכנית הייצוב שררה הסכמה בין הכלכלנים המעורבים בשיח שיש להגיע להסדר עם ההסתדרות ולעקר את הפיחות מתוספת היוקר, צעד שיפגע בטווח הקצר בשכירים. חשוב לציין כי הכלכלנים תמכו בהטלת מס רווחי הון על רווחים מהבורסה, אולם המלצתם לא התקבלה בשעתו על ידי הדרג הפוליטי.

הוויכוח המרכזי לפני ההחלטה על הנהגת תכנית הייצוב התמקד בהשקפתם השונה של מיכאל ברונו ואסף רוזין לגבי השלכות מדיניות שער החליפין על יציבות המחירים ועל הצמיחה הכלכלית. השפעת התכנית על חלוקת ההכנסות לא נדונה. ברונו וכלכלנים נוספים, בין היתר סטנלי פישר שהיה מעורב בתוכנית, דרשו לקבע את שער החליפין של הדולר על מנת לשלוט בכמות הכסף במשק. כאמור לעיל, שליטה בכמות הכסף מזוהה עם האסכולה המוניטארית שפיתח מילטון פרידמן.

ג'ון פלנדרס מאוניברסיטת תל אביב מתארת את עיקרי המחלוקת בין ”הכלכלה הישנה” המיוצגת על ידי האוניברסיטה העברית

בירושלים, לבין "הכלכלה החדשה" המיוצגת על ידי אוניברסיטת תל אביב, לרבריה:

"יש נטייה במחלקה לכלכלה באוניברסיטת תל אביב להסתכל על השוק כמקום בו הרברים צריכים להתרחש. לפי הגישה התל אביבית קיצוץ בהוצאות יביא לאבטלה, אבל סביר שזו לא תמשך זמן רב ויהיה שינוי מבני לכיוון ענפי יצוא. לפי גישה זו המדיניות הטובה ביותר בקשר לשער חליפין היא ניוד נקי- כלומר הסרת הפיקוח על מחירו של שער החליפין של המטבע הישראלי. לעומת זאת, לאנשי אוניברסיטה העברית ולבנק ישראל יש פחות אמון בכושרם של שווקים לעשות את כל ההתאמות שצריכים לעשות, לפחות בזמן סביר ובטווח הקצר. אנשי האסכולה הזאת מעלים תהייה לגבי ההשלכות על צדק כלכלי, של עליית עלויות המחיה, ועל התפלגות הנטל שייגרמו על ידי שער חליפין לגמרי נידר".

הוויכוח בין האלטרנטיבות השונות הוא, אפוא, בשאלה האם קיבוע שער החליפין (לאחר פחות), בלשון כלכלית: "עוגן נומינאלי" חיוני ליציבות מחירים. כלומר, האם קיבוע השער לזמן מה הוא אמצעי יעיל לשלוט בכמות הכסף במשק, שנתפסת כגורם מרכזי באינפלציה (הגישה המוניטארית). החשש העיקרי של מצדדי התוכנית האלטרנטיבית היה, כי הקפאת השער תפגע בצמיחה הכלכלית ובשל כך היו מוכנים לשאת בפגיעה במי ששכרו אינו צמוד לדולר.

הטענה של הכלכלנים מ"אסכולת ירושלים" לפני תכנית הייצוב היא "מדינית" – המשק הישראלי אינו משק סגור עם כמות כסף נתונה, שבו ניתן לבצע מדיניות מוניטארית טהורה כפי שממליץ פרידמן. העלאות הריבית ללא קיבוע שער החליפין אינה מספיקה, כי בעקבות הריבית הגבוהה תיווצרנה תנועות הון לארץ אשר תנטרלנה את השליטה בכמות הכסף. לכן, לפי גישה זו, בזמן מסוים, שער חליפין קבוע הוא תחליף לייצוב כמות הכסף במשק סגור. שער החליפין הקבוע נקרא לכן ה"עוגן המוניטארי" של התוכנית, כלומר היה המרכיב המרכזי של המדיניות המוניטארית בתוכנית הייצוב.

בשנת 1986, ברונו – הפעם בכובע של נגיד בנק ישראל – ממשיך בוויכוח עם אסף רזין מאוניברסיטת תל אביב, מתנגדו, באומרו: **"אני מניח שאסכולת שיקגו טהורה הייתה אומרת לפתוח את המשק לתנועות הון חופשיות ולתת לשוק לקבוע את שער החליפין בטווח הקצר"**.

עצם הוויכוח על הגישה המוניטארית הטהורה – כן או לא – כבר מייצג את הנסיגה מהפרדיגמה הקיינסיאנית. אני מזהה כאן מאבק בין גישה שעדיין מאמצת קווים קיינסיאניים לבין הגישה המוניטארית הטהורה שמתקבלת בישראל מאוחר יותר. הכלכלנים מתל אביב, שהתחנכו אצל פרידמן באוניברסיטת שיקאגו, טענו שיש לבצע פחות גדול ולנייד את שער החליפין באופן מלא, דבר שייטיב עם היצואנים ויפגע במי ששכרו אינו צמוד לדולר. ברונו הירושלמי, שהגדיר את עצמו כתלמיד של תלמידיו של קיינס, קרא לבצע פחות מצומצם יותר, להשאיר את שער החליפין מפותח ובמקביל להקפיא לזמן מה את השכר והמחירים.

התוכנית הכלכלית שהתקבלה, בסופו של דבר, הייתה בהתאם להצעה של הכלכלנים מירושלים ובני בריתם האמריקאים. השארת הפיקוח על שער החליפין של המטבע בידי הממשלה הגבילה את ממדי הפחות. כך נמנעה עליית מחירים גבוהה יותר של מוצרי

הייבוא, צעד שהקהה, במידה מסוימת, את הפגיעה בציבור הרחב. התכנית שהתקבלה בסופו של דבר הייתה לכאורה "חברתית יותר". יש לציין כי שיח הכלכלנים טרם התכנית ולאחריה כולל התלבטויות מוסריות בקשר להשלכות החברתיות של התכנית והפגיעה בשכבות החלשות. מיטיב לנסח זאת יורם בן פורת:

"מוטב היה לו הדברים היו יכולים להיעשות בדרך של תיקון הדרגתי ובמינימום כאב. אבל האמת העגומה היא כנראה שיש נכונות לאמץ תוכנית הבראה רק על סף מפולת, כאשר קרבים פעמיו של כונס הנכסים. בתנאים אילו הרפוי כרוך בכאב גדול יותר ואולי גם בקרבנות חפים מפשע...אין ספק שהמציאות הישראלית שהיא כה עמוסה בשיקולים לא כלכליים והתערבות יתר, שמה את הכלכלנים בצד המושך יותר לכיוון של הישענות על כוחות השוק ומתן יותר משקל לשיקול הכלכלי. זה גבר על נאמנות שבטית, על משאלות הלב ועל זיכרונות ממאבק בתנועת הנוער".

יורם בן פורת חשב שיש לבצע רפורמות חברתיות, הכרוכות בצמצום מעורבותה של המדינה במשק ובכרסום מדינת הרווחה, כצורך של המציאות שהשתנתה. זו אינה משנה אידיאולוגית סדורה כמו של מילטון פרידמן ופרידריך הייזק, לפיה מדיניות של שוק חופשי ללא מעורבות ממשלתית היא צודקת ומוסרית. הכלכלנים הישראליים מודעים להשלכות החברתיות של התוכנית ולפגיעה בשכבות החלשות. אולם, הם מודאגים ממצב המשק וחוששים שללא נקיטת המדיניות המוצעת יגיע המשק הישראלי אל פי התהום. לפיכך, השיקול הכלכלי צריך לגבור על משאלות הלב ועל הנורמות התרבותיות – חברתיות שעליהן התחנכו.

מאז שנות השמונים התרחש שינוי בעולם הערכים של האליטות החברתיות כלכליות והן מאמצות את גישת השוק החופשי. לדעת י, הכלכלנים הישראליים פעלו מתוך אמונה בנחיצות התכנית, אולם, בו זמנית, תכנית הייצוב נתנה גושפנקא "מדינית" לערכים החדשים שהתבססו בחברה הישראלית. תהליך הליברליזציה של המשק הישראלי המשיך והתעצם גם לאחר שהמשק יצא ממצב החירום. אי השוויון בישראל, שהוא במידה רבה תוצאה של מדיניות זו, הוא מהגבוהים בעולם.

**ד"ר ריקי שיו**, החוג לתולדות ישראל-תכנית חכמ"ה, אוניברסיטת חיפה

תמר בן־יוסף

## הלם והסכמה. האמנם הסכמה?

אינפלציה היא תהליך של עליית מחירים. זו הגדרתם של הכלכלנים לאחת התופעות המרתקות שבתחום עיסוקם. כראי לשים לב למילה תהליך, כי היא מכילה בתוכה התמשכות, ריבוי משתנים, וקשרי גומלין בין המשתנים.

מורכבותה של התופעה מאפשרת להגדיר אותה לא רק מההיבט הטכני. אפשר לומר גם, בלי היסוס, כי אינפלציה היא סימפטום למחלה פוליטית־מוסרית, פשיטת רגל של שלטונות המדינה.

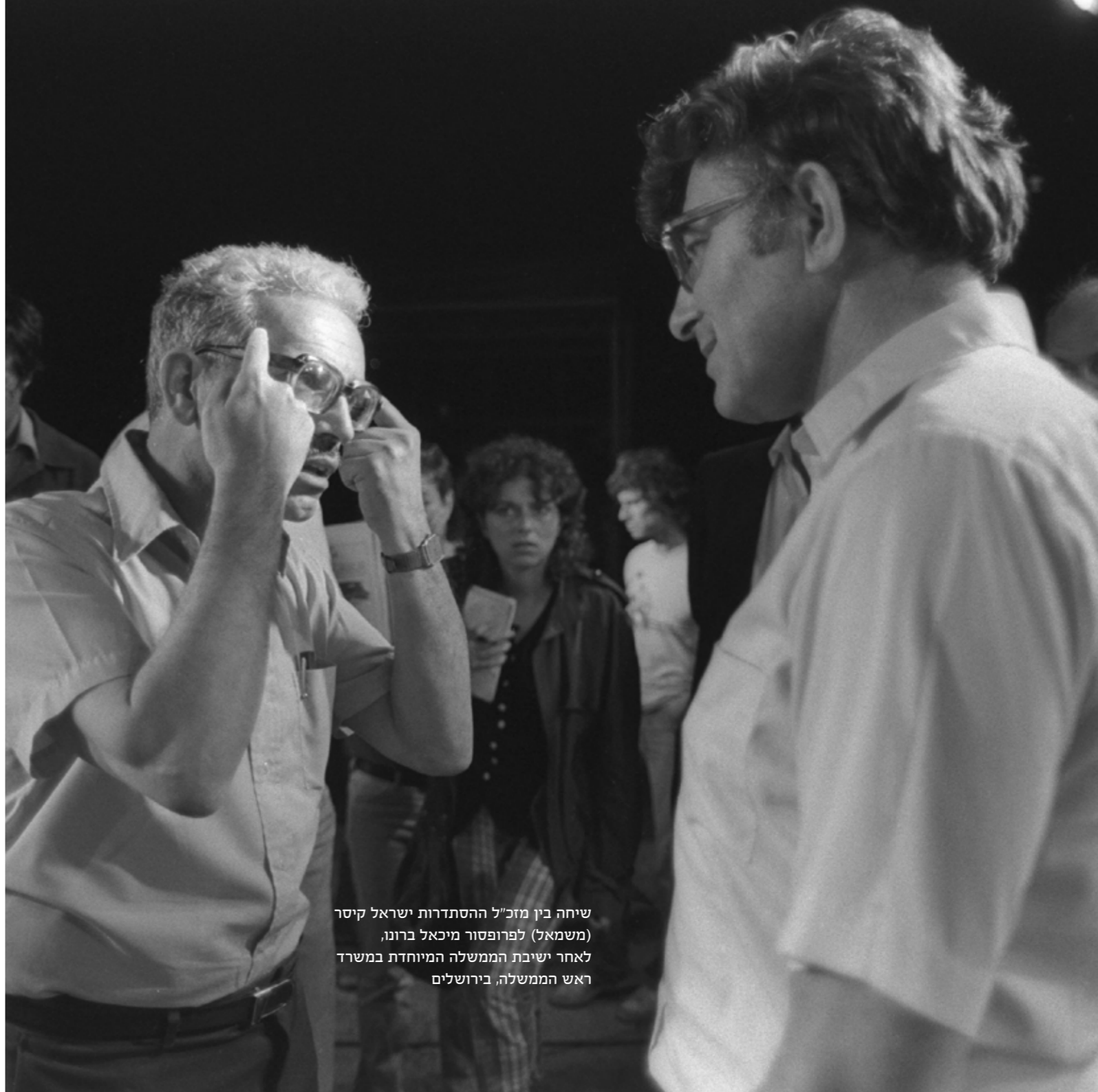
כמה מהאינפלציות הידועות קשורות למלחמות ומשברים פוליטיים: המהפכה האמריקאית, המהפכה הצרפתית, המהפכה הרוסית, המהפכה הסינית, ועידן הכאוס בגרמניה בין שתי מלחמות העולם. חמש האינפלציות שלעיל מתנאות בעליית מחירים של מאות ואלפי אחוזים לשנה. חמש האינפלציות שלעיל נכלמו בעקבות עליית שלטון יציב – גם אם לא תמיד "נחמד" או "צודק".

מקצוע הכלכלה מכיר מספר אמצעים שבכוחם להחזיר את המשק ליציבות מחירים. הידוק כמות הכסף חונק את האינפלציה הנוקת לעוד ועוד חומר בעירה להתמדתה. קיצוץ ניכר בתקציב המדינה פועל לעצירת הביקושים, ובאין תוספת רכישות, עליית המחירים נעצרת. שני אלה יכולים לבלום אינפלציה, תוך שהם פוגעים בצמיחה, בתעסוקה, ובאיכות החיים. ככל שהאינפלציה מושרשת יותר וגבוהה יותר, כך יש חשש שהפעלת אמצעים אלה לברם תגמור את המדינה בו בזמן שהיא מחסלת את האינפלציה.

גורמי הזמן והנחישות הם קריטיים בתגובה. דוגמה יפה לכך מתקבלת מהטיפול באינפלציה בישראל, שזינקה פתאום ל-66% ב-1952, ול-19% ב-1953. המשבר פרץ זמן לאירב לאחר קום המדינה, כתוצאה מאיבוד שליטה תקציבית. זאת, בעקבות ניפוח ההוצאה לקליטת גל העלייה: הרחבה מהירה של שירותי הממשלה השוטפים כגון חינוך ובריאות, בניית בתים ותשתיות, והקמת מקומות עבודה חדשים. ממשלת ישראל הגיבה מיד. היא קיצצה את תקציבה, ויצרה מיתון מכוון. האינפלציה צנחה ל-7.5% בשנת 1954, וירדה עוד לאחר מכן. קבלת השילומים מגרמניה, שהחלה ב-1953, סייעה לאיזון תקציב הממשלה בהמשך.

הכוח לחתוך הוא ביטוי לשליטתה האבסולוטית של מפא"י באותה תקופה. שליטה פוליטית ומוסרית שנקנו בעשייה מרשימה עוד מלפני קום המדינה: חברת העובדים על מפעליה היצרניים והצרכניים, זרם העובדים בחינוך, קופת החולים, קרנות הפנסיה ועוד. עם זאת, אין לומר שהחיתוך החד עבר ללא תופעות לוואי. ניצני ההתמרמרות כלפי שלטון מפא"י, שבצבצו אז, בוטאו באירועי מחאה שונים, שהידוע מביניהם הוא מרד ואדי סאליב ב-1959.

מפא"י, עם כל זאת, שמרה על כוחה עוד שנים רבות. חולשתה נחשפה רק בסוף שנות הששים־תחילת שנות השבעים. אז החלו להתגלע המחלוקות בתוך המפלגה: מחלוקת על עתיד השטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים, מחלוקת על התנהלות הממשלה



שיחה בין מזכ"ל ההסתדרות ישראל קיסר (משמאל) לפרופסור מיכאל ברונר, לאחר ישיבת הממשלה המיוחדת במשרד ראש הממשלה, בירושלים

במלחמת יום הכיפורים, מחלוקת על הגדרת מעמדה האזורי של ישראל, מחלוקת על דרך ניהול הכלכלה.

קו פערי ההשקפות בתוך המפלגה הקביל במידה רבה לפער הבינודורי. לוי אשכול, פנחס ספיר, גולדה מאיר וחבריהם, היו מתונים יותר מבחינה מדינית-ביטחונית, וסוציאליסטים יותר ממשו דיין, שמעון פרס וחבריהם.

חילופי הדורות הובילו לפרשת דרכים לא רק בתוך מפא"י, אלא גם במדינה כולה. שנות השבעים המוקדמות היו גם עת הגיעם לבגרות של בני העולים החדשים שזרמו לכאן מאז המחצית השנייה של שנות הארבעים. הוריהם קיבלו את המציאות כאן כפי שהייתה. הבנים כבר היו ביקורתיים יותר, והתחשבו עם המפלגה שנתפשה בעיניהם כאחראית להיקלטות הכואבת של הוריהם.

התערעורת שלטון מפא"י התבטאה במהלך האינפלציה. מקום המדינה עד לראשית שנות השבעים, נשמרה רוב הזמן אינפלציה חד-ספרתית, ואם סטו מהתוואי הזה, שבו אליו מיד. ב-1970, טיפסו למדרגת אינפלציה דו-ספרתית של 10%, ומשם ל-26% ב-1973, 38% ב-1976 – טרם המהפך הפוליטי של 1977. האינפלציה הוצאה עקב הגדלת הוצאות הממשלה, בעיקר למימון שתי המלחמות – ששת הימים ויום הכיפורים.

הגדלת ההוצאה אולי הייתה בלתי-נמנעת, אך הגלישה לגירעונות בעטיה, והיעדר תגובה מידית עם המעבר למדרגה הדו-ספרתית באינפלציה, הם שמעידים על איבוד תוקפה המוסרי של ממשלת מפא"י. עליית מדרגה באינפלציה היא כצפירת אזעקה לאזני אנשים רבים. לא ייפלא, אפוא, שהציבור ביטא את פחדיו ואת כעסו בהחלפת הממשלה ב-1977.

ביולי אותה שנה, חל המהפך הפוליטי, הוקמה ממשלה בראשות הליכוד. מפלגת הליכוד הורכבה מ"חירות" שהתעניינה בעיקר במדיניות ביטחון וחוק, ומהליברלים שהתמקדו בכלכלה. הליברלים במקורם היו סוחרים, עצמאים קטנים, בעלי מקצועות חופשיים, תושבי הערים הגדולות. עיקר עניינם היה בהנהגת שוק חופשי. שלא כמו אנשי הכלכלה של מפא"י – אשכול וספיר הם נציגיהם המובהקים – אנשי הכלכלה של הליכוד לא יכלו להתפאר בניהול מערכות ציבוריות גדולות במשך שנים. אשכול וספיר היו ממקימי המשק היהודי הציבורי טרם קום המדינה: חברת העובדים, חברת מקורות, ועוד מפעלי ענק כאלה. שמחה ארליך, שמונה לשר האוצר הראשון של הליכוד, הציג בקורות חייו ניסיון מרשים של ניהול מפעל אופטיקה פרטי קטן.

מיד כשנכנס לתפקידו, בסוף 1977, ארליך יצא עם תוכנית כלכלית שעיקרה ליברליזציה במשטר מטבע החוץ של ישראל, דהיינו, הסרת רוב המגבלות על תנועות הכספים לתוך המדינה וממנה החוצה. פתיחת שוק המטבע, שבוטלה ברובה לאחר מכן, גררה אחריה פחות גדול שהקפיץ את האינפלציה. אל הפתיחה צורפו העלאת מע"מ (מ-8% ל-12%), וביטול סובסידיות למוצרי יסוד.

תוצאות המדיניות ניכרו היטב בשנת 1979, שבה טיפסה האינפלציה לאורך השנה ל-111% מ-48% ב-1978. אינפלציה תלת-ספרתית היא פעמון צרחני, וממשלת הליכוד לא עשתה דבר. היא לא עשתה הרבה, גם כשהאינפלציה זינקה לקצב מטורף – 191% ב-1983, 445% ב-1984. פה ושם, ננקטו צעדים חלקיים: קיצוצי תקציב, הקפאת שער החליפין לפרקי זמן קצובים, אך הם לא הועילו. על כן, כשסוף-סוף ניגשו לתוכנית הייצוב, ביולי 1985, היה הכישלון בה בבחינת לא-יעלה-על-הדעת. כישלון התוכנית היה עלול לערער לגמרי את אמון הציבור בסיכויי הייצוב, וכך להקפיץ עוד יותר את האינפלציה. הוא היה עלול לחבל בקריירה של כל אחד

מהוגי התוכנית – אנשי אקדמיה, פקירי ממשלה ופוליטיקאים ידועי שם.

החשש מכישלון הוביל את התוכנית למינון-יתר בכל רכיביה: אמצעי החירום המיידיים שננקטו מיד עם החלתה, השינוי המבני שהסיט את המשק לכיוון הניאו-ליברלי בהמשך, והרכיב הנוסף: עיצוב מחדש של התרבות השלטונית בישראל.

**אמצעי החירום של התוכנית הם אמצעיה המוכרים של שיטת ההלם בכלכלה: קיצוץ ניכר בתקציב הממשלה, הקפצת רבית (עד לשיעור ריאלי של מאות אחוזים על פי כמה מהאומדנים). בר בכד, הוקפאו המחירים, השכר ושער החליפין. הקפאה זו, שסייעה מאד להרגעה, הייתה פרי הסכם בין הממשלה להסתדרות ולמעסיקים. חבילת האמצעים, כולה, הנחיתה את האינפלציה מיד משיעור של 27.5% ביולי (ושיעור דומה בחודשים שקדמו לו) לשיעור של 3.9% באוגוסט.**

ההקפאה, בעצם, הייתה רק שלב ביניים בדרך להרגעת האינפלציה. מאוגוסט ואילך, עלו המחירים בשיעור חד-ספרתי נמוך כל חודש. השכר עלה בעקבותיהם, ושער החליפין נותר מאחור. הוא נותר מאחור, על מנת לקבע את יציבות המחירים. הוא המשיך לזחול באטיות, ושער השקל סובל עד היום מפיגור כרוני.

בניגוד לעמדתו בשנות השמונים והתשעים, בנק ישראל היום מודה כי ייסוף השקל הוא בעיה: הוא שוחק את כוחם התחרותי של הייצוא והיבוא מישראל בשוקי חוץ. מאז מארס 2008, הבנק קונה מטבע חוץ על מנת לנווט את שער השקל. הוא מצליח להשפיע אך במעט, אם בכלל. הצלחתו הפושרת של הניווט נובעת מפתיחתו הכמעט-מלאה של המשק לתנועות הון. זרמי הכספים פנימה והחוצה פונים לשוק המטבע, שם נקבע שער החליפין בכל רגע.

כאן אנו מגיעים לרכיב השני של תוכנית הייצוב: שינוי מבנה המשק. שינוי זה מכיל את פתיחתו המחודשת לתנועות ההון (לאחר אפיוזרת הפתיחה והסגירה של ארליך), הפתיחה המוגברת לסחר חוץ, מתן חופש רב להשקעות של זרים כאן ושל ישראלים בחו"ל, הפרטת החברות הממשלתיות והסתדרותיות, הפחתת אבסורדיות של הרגולציה הכלכלית. אלה, ועוד מספר סעיפים, נכללים כולם ב"קונסנסוס הושינגטוני" – קונסנסוס בין גופי הרגולציה הכלכליים הבינלאומיים לממשל האמריקאי, למגזר העסקים ולאקדמיה בארה"ב.

מה שנקרא קונסנסוס וושינגטוני בפי הכלכלנים, ידוע בשם "המודל הניאו-ליברלי" בפי העם. ובשמו זה, הוא הופך להיות פחות ופחות אהוד בימים אלה. עדות לרייטינג הגבוה של המודל בשנותיו הראשונות, ולשחיקת מעמדו בימים אלה מתקבלת משלל הגרסאות לגבי מקורו, ולגבי הוויכוחים שהתנהלו על דמותו המדויקת.

אין ספק בכך שהשינוי המבני בישראל היה מתוכנן מלכתחילה. את זאת ניתן לראות מכותרת ספרו של מיכאל ברונו על תוכנית הייצוב, שיצא לאור ב-1993, זמן קצר לאחר יישומה. בתרגום לעברית, נראית הכותרת ככה: "משבר, ייצוב, ורפורמה כלכלית" ובאותיות מוקטנות למטה: "דיפוי באמצעות הסכמה". ספרו של ברונו מרתק במיוחד, משום שהוא מכיל פרטים רבים מזיכרונו, ולא-מעט חשבון נפש. בין המתבטאים האחרים על התוכנית, ניתן למנות את שמעון פרס שהיה אז ראש הממשלה, סטנלי פישר, שהיה אחד מאנשי האקדמיה המעורבים מהצד האמריקאי, ואהרון פוגל, שהיה הממונה על התקציבים באוצר, ודיווח על התוכנית בספרו

נוגה דגן-בוזגלו

## חינוך כמוצר: קווים לדמותה של ההפרטה בחינוך<sup>14</sup>

תכנית החירום לייצוב המשק הביאה לתפנית בהיקף ובאופן בו מסופקים שירותים חברתיים כחינוך, בריאות ורווחה. עד תכנית הייצוב נתפסה המדינה כאחראית העיקרית למימון השירותים החברתיים, בדומה למודל הסוציאלי-דמוקרטי הקיים באירופה. החל משנת 1985 החלה מגמה של הקטנה שיטתית של ההוצאה הממשלתית לטובת "פינוי מקורות" למגזר העסקי. לפי נתוני ה־OECD, בשנת 2013 עמדה ההוצאה הממשלתית בישראל על 41.7% תוצר, בעוד הממוצע במדינות האיחוד האירופי היה 49.3%. באותה שנה עמדה ההוצאה על בטחון סוציאלי בישראל על 15.8% תוצר בלבד, נתון הממקם אותנו בתחתית מדינות ה־OECD. בתחום החינוך עמדה ההוצאה הממשלתית על 9% תוצר בשנת 1985 בהשוואה לכ-6% אחוזי תוצר בשנת 2012.<sup>15</sup> נסיגת המדינה לטובת המגזר הפרטי מתבטאת בשחיקת התקצוב הציבורי בצורה שאינה מאפשרת מתן שירות הולם ללא מימון פרטי משלים. כפי שבתחום הבריאות שחיקת תקציב סל הבריאות הביאה להתפתחות השר"פ, בתחום החינוך התפתח השח"פ – שירותי חינוך פרטיים בתוך המערכת הציבורית. זאת לצד ארגון מערכת החינוך לפי עקרונות "שוק חופשי". מערכת החינוך בישראל מבוססת, עדיין, על תשתית ציבורית חזקה. מרבית שעות הלימוד ועיקר תקצוב המערכת ציבוריים. עם זאת, מזה שלושה עשורים מתקיימת מגמה זוחלת של הפרטה במערכת החינוך ומשקלם של "כוחות השוק" – הורים וגופים פרטיים – בעיצוב החינוך ובמימונו מתעצם.

בחינוך, כמו בתחומים אחרים, ההפרטה היא בו זמנית תוצר של חולשת המערכת הציבורית והמחולל שלה. כתוצאה ממדיניות כלכלית וחברתית ניאוליברלית וצמצום ההשקעה הציבורית, גדל חלקו של המגזר הפרטי במימון החינוך ובתוך כך בעיצובו. פעילות הגורמים הפרטיים על בסיס אינטרסים פרטיקולריים מחלישה בתורה עוד יותר את יכולתה של המדינה להנהיג את החינוך ולספק שירותי חינוך. היא גם מעצימה את אי השוויון בהישגי התלמידים שהוא מן הגבוהים במדינות המפותחות. הקיצוצים בשעות הלימוד בבתי הספר, הצפיפות בכיתות, העומס על המורים והעדר החדשנות הפדגוגית במערכת הציבורית

"התנור והחמאה".

וכאמור, כל אחד וגרסתו, כל אחד והחיוך הקטן שלו. בגדול, בכל זאת, אפשר לסכם ככה. מעצבי התוכנית היו אנשי אקדמיה וממשל – ישראלים ואמריקאים. הם ראו באינפלציה הגבוהה אות למבנה לקוי של המשק הישראלי. אם כך, הם סברו, לא די בהלם והסכמה, נדרש תיקון יסודי יותר. אותו תיקון הוא שילוב מוגבר של המשק בכלכלה העולמית, והעברת ניהולו מידי הממשלה לשוק החופשי. האם גם על השינוי הזה הייתה הסכמה? מתוך משרד התעשייה והמסחר של אז, אני יכולה להעיד על התנגדותנו העזה לעזיבת שער החליפין של השקל לידי השוק החופשי. התנגדנו גם (יחד עם התאחדות התעשיינים וגורמים אחרים) לפתיחתו המופרזת והחפוזה של המשק ליבוא, פתיחה שחבלה קשות בענפי החקלאות והתעשייה שמאז רק נסוגים משיאם. המשרד הסתייג מהוצאתו של חוק עירוד השקעות הון מידי, עכשיו מבינים מדוע, ומצעדים רבים נוספים של כיוון מעורבות הממשלה בכלכלה.

הוגי התוכנית בחרו להתעלם מכל דעה אחרת. הם נתלו בקשר בין הפריצה התקציבית לאינפלציה, ושכנעו את הממשלה לרכז עוד ועוד סמכויות בידיהם. וכאן מגיעים למינון היתר הבא, והוא שינויה מהקצה לקצה של תרבות השלטון בישראל. תמונת הממשל בישראל היום היא מאד חדה: שני משרדים – אוצר ובנק ישראל – ושום דבר חוץ מהם. מתרבות של החלפת דעות והסכמה בין משרדי ממשלה רבים, ובינם לבין הגופים היציגים האחרים, עברו לתרבות של הנחתה מלמעלה. מפתחות ודיון ציבורי, לחשאיות. וזו שורתה התחתונה של תוכנית, שאולי התחילה בהידברות והסכמה, אך הסתיימה באימוץ בלעדי של שפת הכוח.

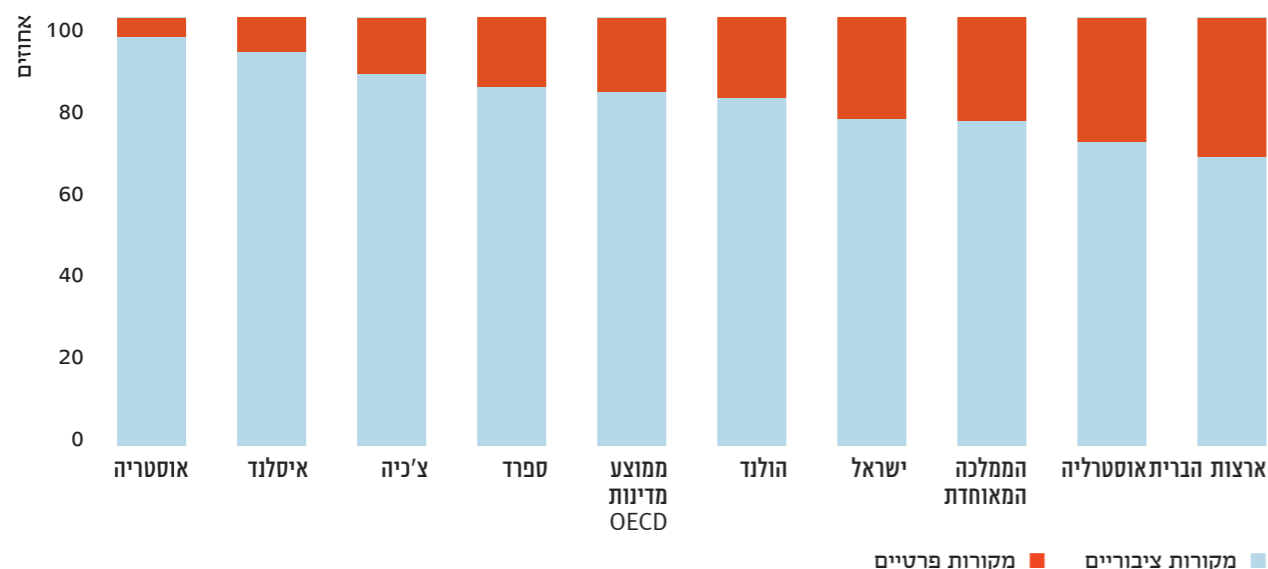
**תמר בן-יוסף**, כלכלנית ועיתונאית, לשעבר סמנכ"ל משרד התעשייה והמסחר. פרסמה ספר בשם "ברוכים הבאים לשוק החופשי" ובעלת בלוג באותו השם

14 המאמר מבוסס על הפרסום "היבטים של הפרטה במערכת החינוך", נובמבר 2010. למקורות ומראי המקום ניתן לפנות לפרסום המקורי כאן: <http://adva.org/wp-content/uploads/2014/09/hafrataedu.pdf>

15 (מרכז אודו. אוקטובר 2015. תקציב המדינה 2015–2016, דרוש: חיווך האופציה הציבורית. <http://adva.org/wp-content/uploads/2015/10/budget2015-20162.pdf>)

בניגוד לישראל, מתקיימת מערכת חינוך פרטית לגמרי לצד זו הציבורית. בהתאם, גם ההוצאה הציבורית לתלמיד בישראל, בכל שלבי החינוך, נמוכה משמעותית מממוצע ההוצאה במדינות ה-OECD.

שיעור יחסי של הוצאה ציבורית ופרטית במוסדות חינוך לכל דרגי החינוך 2012



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נובמבר 2015. ההוצאה הלאומית לחינוך בשנת 2012 השוואה בין-לאומית. הודעה לעיתונות 320/2015.

כיום נדרשים הורים בישראל לשלם מאות עד אלפי שקלים בשנה כדי לממן את לימודי הילדים בבתי הספר הממלכתיים הציבוריים. תשלומי ההורים הרשמיים (המאושרים מידי שנה על ידי ועדת החינוך של הכנסת) נעים בין כ-600 ש"ח לתלמיד לשנה בגן ועד כ-2,000 ש"ח לתלמידי תיכון. תשלומים אלה ממנים טיולים, סיורים לימודיים, מסיבות, שיעורי העשרה, עיתון בית ספר ועוד. בחינוך הממלכתי דתי מאפשר משרד החינוך לבתי ספר לגבות עד 5,000 ש"ח נוספים לתלמיד עבור תוספת חינוך תורני. על כך יש להוסיף תשלומים שאינם מאושרים על ידי ועדת החינוך של הכנסת אך נגבים כדבר שבשגרה: תשלומי מגמה של אלפי שקלים לשנה בבתי הספר התיכוניים; עמותות הורים הפועלות ליד בתי הספר וגובות תשלומים נוספים עבור תגבור לימודי והעשרה בכיתות מדעים, מנהיגות, אמנות וכיוצא בזה; בתי ספר הגובים "תרומה" מההורים עבור תוספות כמו מחשבים או רכישת מזגנים. על כך יש

המתרדלת דוחפים הורים בעלי יכולת כלכלית לשיפור החינוך של ילדיהם-הם באמצעות יוזמות פרטיות, מהלך שנתמך בהסכמה גלויה או סמויה של משרד החינוך, שמאפשר מימון פרטי משלים.

מדובר בשילוב של מדיניות מתוכננת (פתיחת אזורי הרישום, ייחוד בתי ספר ויצירת תחרות ביניהם, הניהול העצמי של בתי ספר, מיקור חוץ של פעולות וסמכויות של משרד החינוך) יחד עם היגררות של משרד החינוך אחר כוחות השוק הממלאים את החלל שנוצר בתפקוד המדינה (הקמת בתי ספר ומסלולי לימוד ייחודיים על ידי הורים תוך תוספת מימון פרטי, פעילות בבתי הספר של עמותות ותאגידים, התרחבות והתגוננות פעילותן של רשתות חינוך פרטיות).

ייחודה של ההפרטה בישראל בכך שלא קיימת כאן מערכת חינוך פרטית לגמרי בדומה למצב בארה"ב, באנגליה ובמדינות נוספות (למעט מספק קטן של בתי ספר כנסייתיים ואחרים). מאות בתי הספר הייחודיים, בתי ספר של עמותות הורים ורשתות חינוך אליטיסטיות מוגדרים כ"בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים" וזוכים לתקצוב על ידי המדינה בשיעור ממוצע של 60%-75% מתקציב בתי הספר הרשמיים. אלא שבנוסף הם רשאים לגבות שכר לימוד מהורי התלמידים ולגייס משאבים פרטיים. התוצאה היא שבתוך המערכת הציבורית נוצרו למעשה שתי מערכות חינוך נבדלות: האחת לתלמידים מבתי ספר ממוצעים המאופיינת בתוספת מימון, חדשנות פדגוגית ורמת הישגים גבוהה. השנייה, הנשענת על תקציבים ציבוריים מתרדלים ופילנתרופיה מזדמנת, מיושנת מבחינת צורת הלימוד ותכניו ובעלת הישגים נמוכים בהרבה.

ההפרטה מבטאת תהליך של מסחור של החינוך: החלת כללי השוק על תחום החינוך ממירה את התפיסה של חינוך כזכות יסוד אורחית וכאמצעי ליצירת שוויון הזדמנויות לטובת תפיסת החינוך כמצרך שהמדינה והשוק מספקים ללקוחות (הורים ותלמידים) הפועלים למקסם רווחים.

ביטוייה העיקריים של ההפרטה בחינוך:

### 1. קיצוץ מתמשך בתקציב החינוך לצד גידול מתמיד במימון הפרטי המשלים בבתי הספר הציבוריים

מדובר בתהליך של מיסוד והגדלת היקף תשלומי הורים בכל המערכת, הרחבת האפשרות לקיים תכניות לימוד נוספות ומגמות ייחודיות במימון הורים, פתיחתן של כיתות מתוגברות וקורסי הכנה לבגרות בתוך בתי הספר במימון הורים, עידוד הקמתם של בתי ספר "ייחודיים" הגובים שכר לימוד. כ-60 שנה לאחר שנחקק חוק חינוך חובה והוקמה מערכת חינוך ציבורית, לתפארת מדינת ישראל, הפך החינוך למצרך שעולה הרבה כסף, הרבה יותר מקוטג', יותר בסדר גודל של משכנתא.

היקף המימון הציבורי למוסדות חינוך בישראל נמוך מהממוצע בארצות ה-OECD ומתקרב למודל של המדינות האנגלוסקסיות בהן,

**2. אימוץ מודל כלכלת השוק בחינוך והתפיסה של שיפור החינוך באמצעות ייחוד בתי ספר, יצירת תחרות ביניהם ושיווקם לצרכנים- הורים ותלמידים**

מאז שנות ה-90 מוביל משרד החינוך תפיסה של תחרות וייחודיות. לפי מדיניות זו הדרך המרכזית להשביח את מערכת החינוך היא לקדם תחרות בין בתי ספר על ליבם של ההורים והתלמידים. בתי ספר נדרשים לפתח תכניות לימודים ייחודיות, לשווק אותן ולמשוך תלמידים באמצעות תכנים אטרקטיביים והישגים לימודיים גבוהים. תקציב החינוך המועבר לבתי הספר מיועד ברובו ללימודי הליבה ולתחזוקה והם נדרשים לגייס בעצמם את האמצעים לממן את החדשנות החינוכית המצופה מהם. במצב זה, ככל שבתי הספר גובים תשלומים גבוהים יותר כך יוכלו להציע חינוך מתקדם יותר. בנוסף, מעודד משרד החינוך את מנהלי בתי הספר להשכיר את מוסדות החינוך לשימוש עסקי ולגייס תרומות מפילנתרופים כדי להגדיל את תקציבם. בתי ספר המצליחים בכך, כמו גימנסיה הרצליה בתל אביב, מגדילים את תקציב בית הספר בסדר גודל של אלפי שקלים נוספים לכל תלמיד.

הלחץ על בתי הספר להציג הישגים ותכניות מקוריות מתמרץ את בתי הספר למיין את התלמידים ולקבל לשורותיהם כמה שיותר תלמידים מבוססים ובעלי יכולת. שהרי עם תלמידים כאלה קל להצליח. התוצאה היא שמיעוט קטן של תלמידים בעלי הון כלכלי ותרבותי וציונים גבוהים נהנים מבחירה, בעוד שמרבית התלמידים נבחרים על ידי בתי הספר. בתי הספר הייחודיים כגון בתי ספר לאומנויות או מדעים מקיימים מבחני כניסה כבר מכיתה א'. מאחר ומוסכם על חוקרי חינוך רבים כי לא ניתן לקבוע בוודאות את קיומו של "כשרון לאמנות" או "נטיות מדעיות" בגיל 5, ברור שמדובר במיונים שמטרתם למשוך את התלמידים המוכשרים ביותר ולסגור את הדלת בפני אחרים. באופן לא מפתיע יש מתאם גבוה בין רמת ההשכלה והכנסה של ההורים לבין הסיכוי של ילדיהם להתקבל לבית ספר ייחודי.

כחלק ממשטר התחרות וכדי למנוע בריחה של תלמידים חזקים לבתי הספר הייחודיים, החלו בתי ספר רגילים לפתוח כיתות ייחודיות, החל מבית הספר היסודי. מדובר בכיתות למנהיגות, מצוינות, מדעים וכיוצא בזה בהן התלמידים הנבחרים לומדים שעות נוספות במימון ההורים בתוך מסגרת בית הספר הרגיל. בדומה לשר"פ בבתי החולים הציבוריים התפתחו שח"פ (שירותי חינוך פרטיים) - מי שיכול לשלם מקבל שירות פרטי משופר בתוך המתקן הציבורי.

**3. מדידה והערכה של איכות החינוך באמצעים הלקוחים מעולם התאגידים**

כשם שהצלחת תאגידים בשוק הפרטי נמדדת ברווחים שהשיגו עבור בעלי המניות, כך נמדדים בתי הספר ביכולתם להנפיק הישגים במקצועות היסוד. מרוץ ההישגים מתבטא באימוץ מדיניות הסטנדרטים השמה דגש על מדידת תפוקות הלימוד באמצעות מבחנים משווים שונים, הפיכת בתי הספר (ולא משרד החינוך) לאחראים העיקריים להישגי החינוך של התלמידים והסטת החינוך הבית ספרי

להוסיף את בתי הספר הייחודיים והמוכרים שאינם רשמיים להם מאפשר משרד החינוך לגבות שכר לימוד בסכומים שנעים בין 800 ל-2,000 ש"ח לחודש.

מנתוני ה-OECD עולה שחלקם של משקי הבית בישראל במימון החינוך גבוה באופן משמעותי ממה שמקובל במרבית מדינות אירופה:

**הוצאה ציבורית ופרטית על מוסדות חינוך, 2012**

באחוזים מסך ההוצאה על מוסדות חינוך

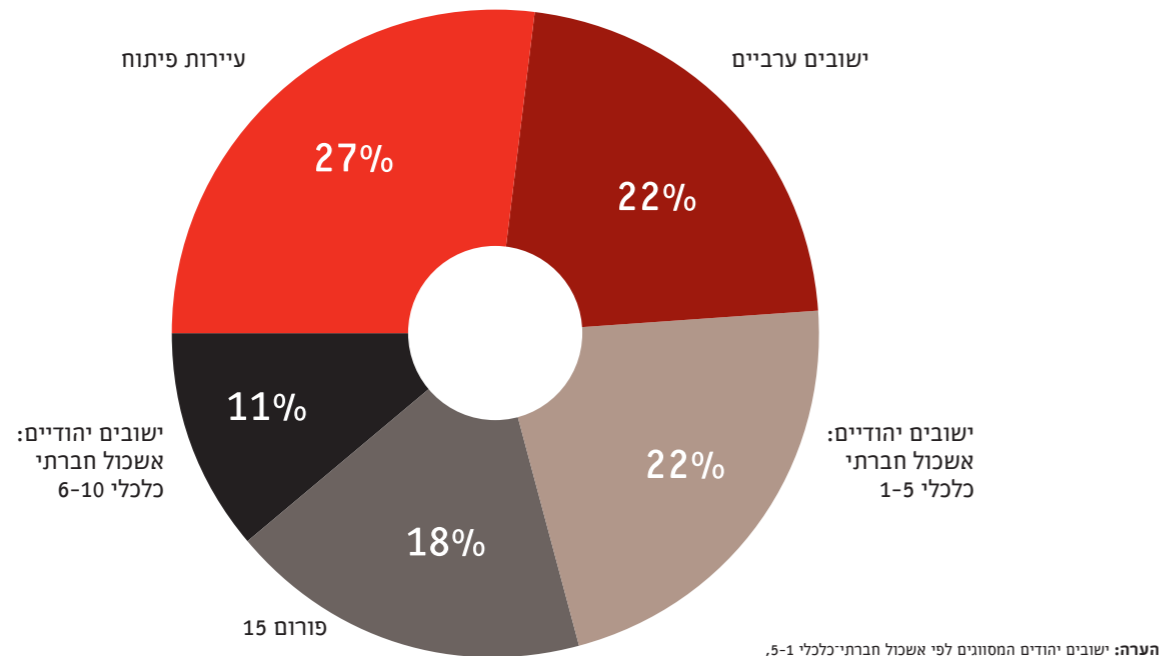
מדינה	הוצאה ציבורית כולל השכלה גבוהה אקדמית	הוצאה ציבורית יסודי-על יסודי	הוצאות משקי בית כולל השכלה גבוהה אקדמית	הוצאות משקי בית יסודי-על יסודי
אוסטרליה	71.7	82.4	22.1	14.9
אנגליה	76.4	84.0	15.2	13.7
ארה"ב	68.4	92.0	24.5	8.0
ישראל	77.1	88.9	13.9	7.5
קנדה	76.2	91.0	12.0	4.0
אירלנד	92.6	95.7	6.9	4.4
הולנד	81.7	86.7	7.8	4.4
אוסטריה	95.7	96.0	2.7	3.1
שבדיה	96.7	100	-	-
פינלנד	98.3	99.3	-	-

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נובמבר 2015. ההוצאה הלאומית לחינוך בשנת 2012 השואה בין-לאומית. הודעה לעיתונות 320/2015.

משרד החינוך מפרסם אמנם כללים המגבילים את תשלומי ההורים אולם אינו מסוגל ונראה שאף אינו מעוניין לאכוף אותם. מרבית ההורים נאנקים תחת עול התשלומים אך משלמים בידיעה שאם לא ישלמו, ילדיהם יאלצו להתבונן בקנאה בחבריהם ההולכים לשיעור ג'גלינג/חליליות/בעלי חיים או יוצאים לטיול השנתי. מגיל צעיר לומדים התלמידים את השיעור החשוב ומהותי ביותר באזרחות: מי שמשלם מקבל וככל שידך משגת לשלם יותר, כך תקבל חינוך מגוון ואיכותי יותר.

משווקים את עצמם באופן אגרסיבי ובררך כלל מפעילים מגוון של "שירותי חינוך": מכללות טכנולוגיות, בתי ספר יסודיים ועל יסודיים, גנים וצהרונים, פנימיות, העשרה, קורסי הכנה לפסיכומטרי ולבגרות, קורסי הכשרה מקצועית וכיוצא באלה. תחומי הפעילות של הרשתות ופריסתן הגיאוגרפית הן תוצאה של שיקולים עסקיים, זיהוי הזדמנויות וזכייה במכרזי משרד החינוך.

תפרוסת בתי הספר של רשתות אורט ועמל, לפי קבוצות יישוב, 2014 באחוזים



הערה: ישובים יהודיים המסווגים לפי אשכול חברתי כלכלי 1-5, 6-10 לא כוללים את עיירות הפיתוח ואת ישובי פורום 15.  
 מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך אתרי האינטרנט של רשתות בתי הספר אורט ועמלנט, דצמבר 2014.

מאז אמצע שנות התשעים מתפשטות הרשתות למגזר הערבי על ידי הפעלת ו/או הרחבה של בתי ספר קיימים. בתי הספר שמפעילות הרשתות במגזר הערבי הם מקיפים או מקצועיים ופועלים בעיקר ברשויות חלשות וברשויות בהן פועלות ועדות קרואות. הרשתות נכנסות כפתרון למצוקה כלכלית ואי הזרמה של תקציבי חינוך. הרשתות סוללות את דרכן, בין היתר, באמצעות תשלום שכר גבוה

מהשכלה וחינוך כמטרה בפני עצמה למוכנות לשוק העבודה.

מבחינת התלמידים, בתי הספר הפכו יותר מתמיד ל"בתי חרושת לציונים" במיוחד משלב חטיבת הביניים. כמות המבחנים גדלה והיא כוללת מבחני מיצ"ב, סדרות של מבחנים בינלאומיים ולוח מבחנים צפוף בכל מקצועות הלימוד. עיקר הלימוד בבית הספר הוא הכנת התלמידים מבחינה לבחינה. מבחינת המורים, משטר ההיבחנות האינטנסיבי משמעו שיכולתם לבחור חומרי לימוד ותכנים מצומצמת ביותר בעוד שנוספו להם מטלות רבות של דיווח וניטור של ציוני התלמידים. הסכמי השכר שנחתמו עם המורים – "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" מחזקים את מדידת המורים על פי רמת הציונים של התלמידים, את האפשרות לפטר מורים על בסיס זה ואפילו מערך של בונוסים וחוזים אישיים למורים שיוגדרו כ"טלנטים", כאשר המדר העיקרי הוא הישגי התלמידים בבחינות. התפיסה הרווחת בשוק העבודה המכונה "גמישות תעסוקתית" חדרה גם למערכת החינוך ומרבית המועסקים בתכניות העשרה, בתכניות משלימות ובפרויקטים הם עובדי קבלן של עמותות פרטיות וחברות עירוניות, המועסקים בתנאים פחותים. חדרי המורים נדמים יותר ויותר למפעלים בהם מועסקים "דורות" של עובדים בתנאים שונים. גם המאמץ ל"השבת כח ההוראה" מתמקד ביצירת נבחרות של מורים המועסקים בתנאים מועדפים במקום בשיפור מערך ההכשרה של כלל המורים.

במקביל, מנהלות בתי הספר נדרשות לפעול על פי הרפוס של ניהול חברה עסקית. חלק גדול והולך של עבודת המנהלות מתמקד בתחום המנהלי – גיוס משאבים ושיווק בתי הספר, בעוד שבתחום הפרדגוגי המאמץ מתמקד בהצגת הישגים מדידים ובפיתוח תכניות ייחודיות שעיקר מטרתן משיכת תלמידים חזקים. חדשנות פרדגוגית תלויה קודם כל ביכולת של המנהלת לגייס משאבים מההורים ומגופים פילנתרופיים. בהתאם, הכשרת המנהלים מתקיימת כיום במשותף על ידי משרד החינוך וקרנות פילנתרופיות. תכנית ההכשרה מדגישה היבטים עסקיים של ניהול מוסד חינוכי, ראו למשל תכנית "צמרות" המשותפת למכון אבני ראשה ולקרן לאוטמן, במסגרתה מנהלי בתי ספר מסיירים במפעלים ותאגידים ולומדים שם את תורת הניהול והיזומות.

#### 4. הפעלת בתי ספר באמצעות גופים פרטיים

מדובר בהקמת בתי ספר ורשתות חינוך על ידי עמותות הורים וגופים מסחריים, התרחבות התופעה של הפעלת בתי ספר באמצעות רשתות חינוך – גידול במספר בתי הספר של הבעלויות הותיקות כמו אורט, עמל ואמי"ת, התווספות רשתות חינוך חדשות: מעיין החינוך התורני במגזר החרדי, רשתות בבעלות פרטית כגון טומשיון, עתיד ומכללת סחנין הפועלות כעסק לכל דבר, רשתות אידיאולוגיות שקמו ביוזמת קבוצות הורים כגון חינוך תל"י, דרכי נועם, מופת, בתי הספר האנתרופוסופיים.

למעשה, בהמשך לתכנית הייצוב והקיחת חוק חובת מכרזים, החל משנות התשעים נוצר שוק של רשתות חינוך המתחרות על הפעלת בתי ספר ותפעול פרויקטים במיקור חוץ עבור משרד החינוך. בניגוד לרשתות הותיקות שהוקמו על בסיס ציבורי, רבות מהרשתות החדשות הן בבעלות משפחתית ומתנהלות כעסק לכל דבר. מדובר במעין "תאגירי חינוך" המתרחבים על פי הביקוש לשירותיהם,

במהלך השנים לקבלני המשנה המרכזיים של המשרד. השלב השני, שלב המסחור, קיבל תאוצה עם חקיקת חוק מכרזים ולחץ משרד האוצר למכרז יותר ויותר פעילויות, יחד עם התפשטות התרבות התאגידית המקדשת יעילות כלכלית וארגונית. הצמצום המתמשך בכח האדם במשרדי הממשלה הביא לעליית חברות ייעוץ, ניהול ולוגיסטיקה, בדרך כלל ללא התמחות בתחומי תוכן ספציפיים, שהחלו להתמודד על ניהול ותפעול של פרויקטים ממשלתיים בכל התחומים. כך לדוגמא חברת סייט אנד סאונד היא קבלן משנה של 10 משרדי ממשלה, ביניהם משרד החינוך, ושל 12 רשויות מקומיות; בנוסף היא פועלת גם במגזר העסקי. חברת מרמנת מוכרת את שירותיה לכ-10 משרדי ממשלה וכן למשרדי החינוך במדינות שונות.

בדרך כלל חברות אלה מעסיקות גרעין מצומצם של עובדים קבועים ושוכרות כח אדם מקצועי על בסיס קבלני. פעמים רבות מדובר באותם עובדים עצמם אשר הועסקו בעבר על ידי משרד החינוך או על ידי מלכ"ר חינוכי. בחלק מהמקרים החברות עצמן שוכרות קבלני משנה.

עם כניסת החברות המסחריות התרחב מיקור החוץ לתחומי פעילות נוספים של המשרד, ובעיקר לתחום הפיקוח: בקרה מנהלית, בקרה תקציבית, בקרה פדגוגית של בתי ספר ושל פרויקטים ותכניות בתחום החינוך. תחום בולט אחר לפעילות תאגידים הוא המחשוב של מערכת החינוך – החל בצד הטכני דרך הכשרת מורים ותלמידים ללימוד ממוחשב וכלה בפיתוח תכניות לימוד המבוססות על טכנולוגיה מחשב. במקביל, החלו החברות המסחריות והמלכ"רים להתחרות על תפעול תכניות ופרויקטים שהם חלק מליבת הפעילות של המשרד.

הבעיה העיקרית בתהליך המסחור של פרויקטים חינוכיים נעוצה בכך שחברות עסקיות המתנהלות למטרות רווח נוטות להעדיף שיקולים כלכליים על פני שיקולים חינוכיים. לפיכך הן מנסות להימנע מפעילויות שיש בהן סיכון של הפסד כלכלי, מצמצמות עלויות פיקוח וכח אדם ומעסיקות עובדים בצורה פוגענית כדי להשיג חיסכון כספי. בסופו של יום הן מתעלות את התכניות שמופעלות על ידם לכיוונים מבוססי רווח גם על חשבון מטרות חינוכיות. הטיות כלכליות מאפיינות גם את פעילות הקרנות והמלכ"רים הגדולים בתחום. קרן קרב, קבלן המשנה הגדול ביותר בתחום תכניות ההעשרה וקרן סקטארש"י המפעילה תכניות משלימות אחרי שעות הלימודים הקטינו משמעותית את המימון לתכניות וכיום הן מסתמכות יותר על מימון הורים ורשויות מקומיות, מתווה המנתב את פעילותן ליישובים מבוססים יותר.

## 6. פעילות תאגידים, עמותות וקרנות בתוך בתי הספר

תכניות לימוד חיצוניות, פרויקטים, תרומת ציוד ומתן חסויות לפעילות חינוכית מתנהלים ללא הכוונה מרכזית של משרד החינוך ובפיקוח חלקי בלבד.

חשוב לציין כי מרבית שעות הלימוד במערכת החינוך הן ציבוריות וממומנות על ידי משרד החינוך והרשויות המקומיות. עם זאת,

למנהלי בתי הספר ואפילו באמצעות תשלומי שוחד לגורמים המעורבים. אופן כניסת הרשתות ליישובים מרמז על כך שמדובר בעסק כלכלי משגשג.

במקביל, מסוף שנות השבעים ובעיקר משנות השמונים, החלו לפעול רשתות בדלניות אליטיסטיות בכל שלבי החינוך הממלכתי והממלכתי דתי (כגון: נועם, שובו, תל"י, אנתרופוסופיים). מרביתן החלו ביוזמת קבוצות הורים שחיפשו חינוך איכותי יותר או גוון אידאולוגי ייחודי, כאשר לאחר היוזמה הראשונית נבנה מנגנון המאפשר הקמת בתי ספר נוספים או הטמעת הרשת בתוך בתי ספר קיימים. היוזמות התבססו על כמה הסדרים מנהליים: במסגרת האפשרות שמעניק חוק חינוך ממלכתי לקיים תכנית בחירה במימון הורים בבתי ספר ציבוריים, כבתי ספר ניסויים וכבתי ספר ייחודיים במעמד מוכר שאינו רשמי. סוג זה של יזמות פרטית בחינוך מתמקצע עם השנים: קבוצות היזמים מקבלות ייעוץ ממשרדי עורכי דין או חברות ייעוץ שפיתחו התמחות בכך.

כיום פועלים בתוך מערכת החינוך שלושה סוגים של רשתות חינוך: רשתות אליטיסטיות של בתי ספר ייחודיים, על-אזוריים וניסויים הפונים לשכבות המבוססות מכל הזרמים החינוכיים; רשתות המתמקדות בעיקר בחינוך מקצועי וטכנולוגי על-יסודי ופועלות ביישובים ושכונות חלשים כלכלית-חברתית; רשתות החינוך העצמאי – החינוך החרדי פועל מראשיתו באמצעות רשתות חינוך כחלק מהאוטונומיה הניהולית שלו: רשת החינוך העצמאי של אגודת ישראל, חב"ד ורשת אהלי יוסף, בית יעקב ומעייני החינוך התורני. בנוסף פועלות מספר רשתות אקסטרניות בתחום ההכנה לבחינות הבגרות וההכנה למבחנים פסיכומטריים הדרושים לשם רכישת השכלה גבוהה או קבלה למסלול מובחר בצבא.

## 5. מיקור חוץ ומסחור של פונקציות שונות שבעבר מולאו ישירות על ידי משרד החינוך ובכלל זה תכנון, ניהול, ביצוע ובקרה של תכניות ופרויקטים על ידי מלכ"רים חינוכיים וחברות מסחריות שמתמחות בניהול ותפעול פרויקטים ממשלתיים.

במשך שנים רבות התקשר משרד החינוך עם גופים חיצוניים לצורך מתן שירותים חינוכיים. מדובר במלכ"רים וקרנות המתמחים בתחום החינוך, כגון האגודה לקידום החינוך שהפעילה מכינות קדם אקדמיות ופנימיות לתלמידים מחוגים משכונות ועיירות פיתוח, מכון ברנקו וייס המפעיל בתי ספר לנושרים, קרן קרב המפעילה תכניות העשרה בבתי הספר, קרן סקטארש"י המפעילה מגוון של פרויקטים בתחום החינוך והרווחה וחברת המתנ"סים המפעילה את תכנית קידום נוער.

העברת פעילויות חינוכיות למיקור חוץ (בניגוד לפעילויות שאינן חינוכיות כגון פיתוח ובינוי, שנעשו בעזרת ספקים חיצוניים גם בעבר) צברה תאוצה בעקבות תכנית החירום לייצוב המשק מ-1985. כפי שקרה במשרדי ממשלה אחרים, החל תהליך של מיקור חוץ של פעילות שנעשתה קודם לכן על ידי עובדי המשרד עצמו.

בשלב הראשון, במהלך שנות התשעים, נוצרה מעין שותפות של משרד החינוך עם מספר מלכ"רים שהתמחו בתחום החינוך והפכו

### מסיימי תיכון ב-2005 שהחלו ללמוד באוניברסיטות ובמכללות אקדמיות בישראל עד 2013

לפי מאפיינים שונים, באחוזים מתוך כלל מסיימי תיכון בכל שורה

סך הכל		חינוך עברי - סך הכל		חינוך ערבי - סך הכל	
גברים	31.3	גברים	34.0	גברים	17.0
נשים	39.2	נשים	42.9	נשים	22.1
		בוגרי/ות נתיב עיוני	43.8	בוגרי/ות נתיב עיוני	21.1
		בוגרי/ות נתיב טכנולוגי	31.2	בוגרי/ות נתיב טכנולוגי	18.2
		גרים ביישוב השייך לאשכול כלכלי 4-1	25.1	גרים ביישוב השייך לאשכול כלכלי 2-1	15.7
		גרים ביישוב השייך לאשכול כלכלי 7-5	39.5	גרים ביישוב השייך לאשכול כלכלי 4-3	22.6
		גרים ביישוב השייך לאשכול כלכלי 10-8	52.5	גרים ביישוב השייך לאשכול כלכלי 10-5	37.0

הערה: רוב היישובים הערביים מרוכזים באשכולות 1-4. מקור: הלח"ם, שנתון סטטיסטי לישראל 2013, מס' 64, ספטמבר 2014.

הסקר הראשון נערך על ידי ד"ר גילי שילד בהיותה מנהלת אגף הערכה ומדידה והשני על ידי המכון ליזמות בחינוך שפעל בבית ברל. משני הסקרים עולה כי בבתי ספר פועלות מאות תכניות של גופים חיצוניים ובממוצע שלוש תכניות בכל בית ספר. התכניות הרבות ביותר פועלות לתגבור לימודי במיומנויות היסוד, העשרה וכישורי חיים. תגבור לימודי ותכניות העוסקות בפיתוח כישורי חיים נפוצים יותר בבתי ספר בעלי מדד טיפוח גבוה (רמה כלכלית-חברתית נמוכה) ותכניות העשרה פעילות יותר בבתי ספר מבוססים. עוד נמצא כי 58% מהמורים והמדריכים המלמדים בתכניות אלה אינם עובדי הוראה, אלא עובדי הארגון המפעיל את התכנית. ביישובים מבוססים עיקר המימון מגיע מהרשות המקומית ומההורים, דבר המגביר את יכולת הבחירה של התכניות על ידי ההורים ובית הספר. בישובים חלשים עיקר המימון הוא פילנתרופי ולכן התכניות נקבעות בעיקר על ידי הגורמים הממנים על פי צרכיהם. מרבית התכניות מתקיימות ללא מערך הערכה מסודר בבתי הספר וקשה לעמוד על מידת הצלחתן. מבנה המימון של התכניות החיצוניות מצביע על הסיבה העיקרית לכניסתן להמוניות למערכת החינוך: האפשרות להשלים, במימון

הקיצוץ המתמשך בשעות לימוד שפגע בעיקר בלימודי העשרה, יחד עם חלחול לישראל בשנים האחרונות של תפיסת "האחריות החברתית" של תאגידים, גידול בהיקף הפעילות של המגזר השלישי ועידוד יזמות וביזור בחינוך, הביאו לכך שתאגידים ועמותות החלו להפעיל תכניות לימוד בבתי ספר כדבר שבשגרה. תכניות אלו נתפסות בעיני הצוות החינוכי והתלמידים כסוג של גיוון ורענון ללמידה מכוונת הצינונים במקצועות היסוד או למילוי החלל שנוצר בתחום העשרה, ולכן בדרך כלל הן מתקבלות בברכה. מדובר בשוק חינוך הפועל במקביל למערכת המדינתית, על בסיס יזמות ושיווק של התכניות על ידי הגופים המפעילים אותם, ללא פיקוח מצד משרד החינוך. לכניסת התכניות החיצוניות לבתי הספר יש אופי של הפרטה וזחלת - משרד החינוך "רודף" אחר המגמות בשטח ומסדיר את פעילות הגופים החיצוניים באופן חלקי. בדיעבד, המשרד אינו מעצב מדיניות אלא נגרר אחר כוחות השוק.

אף כי יש תכניות מבורכות מבחינת תרומתן להעשרת תכנית הלימודים, חולשתן נובעת מכך שהן אינן יכולות להתקיים באופן רציף ואוניברסאלי. כאשר הפעילות נקבעת בשטח ללא הכוונה לא ניתן להבטיח חלוקה שוויונית או הוגנת של המשאבים, קשה לפקח על תכנים מסחריים ואידיאולוגיים או על כח ההדרכה הנכנס לבתי הספר ולא ניתן להבטיח רציפות בפעילות התכניות. משרד החינוך אמנם הקים ועדה שתפקידה לסנן את התכניות אך מעבר לכך ההחלטה אם להכניס תכנית והפיקוח עליה מתקבלת על ידי בתי הספר. עד מחצית שנות התשעים דובר בעיקר בעמותות וקרנות פילנתרופיות - מחקר משנת 1993 מצביע על מעורבות של עמותות בבתי ספר אך כמעט ולא מצא מעורבות של עסקים. גם כיום מתקשר משרד החינוך עם קרנות ובכללן כמה קרנות גדולות כגון קרן קרב וקרן סקטאריש"י המפעילות כל אחת פרויקטים בהיקפים גדולים. קרנות אחרות תורמות לקבלני משנה וכן לפרויקטים ייעודיים, כגון קרן עזריאלי, קרן YRF להתחדשות בחינוך, קרן "הון סיכוי לישראל" (מוכרת כ- IVN) ויובלים-קרן הון אנושי. סוג אחר של קרנות הן גופים אידיאולוגיים המקיימים תכניות לימוד ופרויקטים שמטרתם הטמעת תפיסת עולם מסוימת. דוגמא לכך היא קרן לבייב ותכניתה לתגבור לימודי יהדות "זמן מסע" או תכנית "מהות החיים" של שרי אריסון.

כיום, בולטת במיוחד פעילותם של עסקים בבתי הספר. מרבית התאגידים הגדולים בישראל (בנקים, חברות הייטק, חברות הסלולר, רשתות מזון) פעילים בתחום החינוך וחלק ניכר מהם מפעילים תכניות לימוד והעשרה בבתי ספר. למרות האיסור על הצגת פרסומת מסחרית בבתי ספר, התכניות כוללות הרבה פעמים פרסום סמוי והתכנים משרתים את תרבות הצריכה ואינם ביקורתיים כלפיה. ב-2006 הקים משרד החינוך צוות בראשות ד"ר אילנה זילר לקביעת קריטריונים לכניסת גופים מתערבים ופעילות המגזר השלישי במערכת החינוך.

ברו"ח שהגיש הצוות יש ממצאים המאירים את חוסר השקיפות והעיוות הפדגוגי והתקציבי הנוצר כתוצאה מאופן פעולתם של הגופים החיצוניים: נמצא כי עסקים ומלכ"דים לעיתים קרובות מפעילים לחץ על נושאי תפקידים במערכת החינוך להכנסת התכניות לבתי ספר. כתוצאה מכך נוצרת נאמנות כפולה של עובדי ציבור, מתקבלות החלטות אד-הוק שאינן מבוססות על שיקולים פדגוגיים, מבלי לבדוק את פיזור התכניות באופן אוניברסאלי בין בתי הספר, ללא פיקוח ובקרה ותוך היווצרות כפילות בהקצאת משאבים. שני סקרים נערכו בעשור האחרון במטרה למפות את הגופים החיצוניים הפועלים במסודות חינוך.

אורלי בנימין

## איתגור העקרונות המנחים את המדיניות הכלכלית בישראל שעוצבו בתוכנית הייצוב של 1985: פעולה פוליטית בהקשרו של רכש שירותים חברתיים בישראל

התוכנית הכלכלית שאומצה ב-1985 הצהירה על יעד הפחתת הגרעון בתקציב שתורגם לסעיף בתוכנית שתבע הקטנת מצבת כוח האדם הממשלתית ב-2% בכל שנה. בהקשרם של השירותים החברתיים, שנת 1985 מסמנת גלי עליה גדולים שהגדילו מאוד את היקף העבודה הנדרש בשירותי החינוך, הבריאות והרווחה. כיצד יושבה סתירה זו? במאמרי זה אני עונה על שאלה זו, אלא מפנה את הקוראים למקורות אחרים העוסקים בשינוי שיטת הפעלת השירותים החברתיים בישראל והופעתה של שיטת רכש השירותים ותהליכי המכרוז (סבירסקי, 2003; מרון, 2012; Benjamin, 2013). כאן מטרתני היא להפנות את תשומת הלב לאחד מתוצריה של שיטת המכרוז ורכש השירותים שלדעתי מגולמת בהם משמעות רבת השלכות על הפוליטיקה של מגדר בישראל. אסביר: השיטה מחזקת את מעמדה של הציפייה החברתית מוסדית לראות בעבודת נשים בעיסוקי הטיפול והשירות, ביטוי אהבה שאין צורך לתגמל עליו משום שהינו אינטואיטיבי (ומספק) במהותו ומכרסמת בהישג הפמיניסטי והאיגודי-מקצועי החשוב שעיגן את מעמדה של עבודת נשים כעבודה המושתתת על ידע, ניסיון ומיומנות ושיש לתגמל עליה באמצעות סולמות שכר המשקפים רמות מובחנות של מיומנות. תהליך זה של הדיפת ההישג הפמיניסטי התובע הכרה בערכה של עבודת הטיפול והשירות שנשים עושות לא התרחש בישראל בנפרד מתהליך הנאו-ליברליזציה שהתרחש במקביל באנגליה, ארצות הברית, קנדה, ניוזילנד ואוסטרליה. אך כיוון שבהקשרו של תהליך בנין האומה, התמסדותם של סולמות שכר עבור נשים בעיסוקי השירות והטיפול, התרחש בקצב מהיר יותר בהשוואה למדינות אחרות (בשל חלקם של תנועת הנשים והאיגודים המקצועיים בתהליך), בישראל, הוא מקבל צורה קיצונית במיוחד המאפשרת לחשוף את האופי המגדר של נאו-ליברליזם הסותר את מראית העין שהוא עוטה כאילו היה מכוון לקידום שוויון מגדרי.

סטפן באך (Bach, 2011) יישם את המונח הדיפרופסיונליזציה בהקשר של המאמץ שמוסדות המדינה משקיעים כדי לצמצם את עלויות מימון השכר בשירותים החברתיים. באך טען שכדי להימנע מעלויות ההעסקה של כוח עבודה מיומן, עוקפים קובעי מדיניות

פרטי בעיקרו, או על בסיס פילנתרופי, שעות לימוד במקצועות היסוד ולהכניס תכניות שיגבירו את האטרקטיביות של בית הספר ואת ייחודו.

דו"ח מעקב אחר השפעות המשבר הכלכלי על פעילות הגופים החיצוניים שנערך במכון ליזמות בחינוך מצביע על החסרון העיקרי של הסדר זה של השלמת שעות לימוד במימון פרטי: בעת משבר חל צמצום ניכר בהיקף התכניות המופעלות והנפגעים העיקריים הם דווקא בתי ספר בלתי מבוססים (ובתוכם במיוחד בתי ספר במגזר הערבי) הנשענים על פילנתרופיה יותר מאשר על כספי הורים והרשות המקומית.

תוצאות ההפרטה והמסחור של החינוך

השילוב של מימון פרטי בהיקף גדול לצד אימוץ עקרונות שוק כגון עידוד התחרות בין בתי ספר ופעילות גופים פרטיים כאמצעי מרכזי לשיפור החינוך, הגביר מאוד את הבידול והריבוד שהיה קיים גם לפני כן, בין תלמידים מרקע כלכלי וחברתי שונה. זאת בנוסף לבידול ארוך השנים בין זרמי החינוך – הממלכתי, הממלכתי דתי, הערבי והחרדי. מדובר במערך מסועף של הסללת תלמידים המושתתת על סלקציה פדגוגית וכספית במסווה של עידוד מצוינות ו"בחירה". הפער בתקציב לתלמיד בין בתי ספר הנשענים על מימון ציבורי ברשויות חלשות לבין בתי ספר ברשויות חזקות הנהנים גם מתשלומי הורים גבוהים יכול להגיע לכ-20 אלף ש"ח לתלמיד בשנה. אי השוויון בהישגים בין תלמידים מרקע חזק לתלמידים מרקע חלש מתבטא בפער של כשתי שנות לימוד. פערי ההישגים אינם רק תוצאה של הבדלי התקציב. השוני בין בתי ספר מתבטא ברמת ההוראה, ברמת הציפיות של המורים מהתלמידים ובחלוקה לקבוצות יכולת או דירוג הכיתות לפי יכולת, חלוקה המקבעת בשלב מאד מוקדם את סיכויו של כל תלמיד. התוצאה היא מתאם ברור בין מקום מגורים לבין הסיכויים להגיע להשכלה גבוהה ובהמשך להשתכר שכר ראוי.

משטר המדידה וההערכה לצד התחרות בין בתי הספר מגדיל את השחיקה של המורים ומתמרץ מיון תלמידים והנשרה של תלמידים פחות משיגים. הוא מחזק את הבידול המעמדי ומסית משאבים לחיזוק החזקים. מנגד, מרבית החדשנות שהנהיג משד החינוך בתקופת ההפרטה היא חדשנות ארגונית. מבחינה פדגוגית לא חל כמעט שינוי באופן הלימוד בבתי הספר הציבוריים למעט אולי הגיוון של מגמות הלימוד בתיכונים. מהלך התקשוב שמוכיל המשרד בשנים האחרונות ברעש גדול לא הביא עד כה לאימוץ שיטות לימוד המבוססות על חקר ודיאלוג כתחליף להוראה הפרונטלית ולשינון ספרי הלימוד. החדשנות הפדגוגית מתרכזת בבתי הספר הברלנזיים, במימון הורים ואינה מחלחלת למערכת כולה.

עו"ד נוגה דגן-בוזגלו, חוקרת במרכז אדוה

מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>16</sup> על חודש יוני 2014 עולה שמספר המועסקים דרך הארגונים ללא כוונת רווח בסך כל השירותים הציבוריים עומד על 196,300. מלבדם מועסקים 132,800 איש בחברות פרטיות בתחומי הבריאות, הרווחה והסעד. הנה מספר נתונים על התפלגות המועסקים: 250 אחיות בריאות הציבור מועסקות בשירותי בריאות התלמיד המופרטים; כ-11,000 מתוך כ-20,000 עובדים סוציאליים בישראל מועסקים במגזר השלישי ובמגזר העסקי. כ-82,300 עובדות אזרחיות ישראל מועסקות בשירותי הסייעות;<sup>17</sup> 40,700 עובדים מועסקים בחברות פרטיות בתחום החינוך; 3,800 מועסקים בתוכנית קרב; 1,600 בתוכנית היל"ה; 3,500 בתוכנית החומש במגזר הערבי; 4,000 בתוכנית מיל"ת; היתר מועסקים כפי הנראה בבתי ספר ברשתות השונות (ברנקווייס למשל) ככוח עזר פדגוגי וברשויות המקומיות באמצעות תאגידים עירוניים (יובל חינוך, למשל, המעסיק כ-1,000 מורים, רנה קאסן בירושלים המעסיק כ-2,500 מורים) (הקואליציה להעסקה ישירה, 2014). פגיעות במיוחד הן קבוצות העובדים ללא תעודת הסמכה, כגון כוח העזר בבתי החולים ואחיות שטרם הוסמכו, מדריכים בשירותי הרווחה (כגון חסות הנוער), סטודנטים לעבודה סוציאלית, עובדות סמך מקצועיות באגפי הרווחה ברשויות המקומיות המופקדות על ביקורי בית.

קבוצות עובדים גדולות אלה, רובן נשים כאמור, חשופות לשישה מנגנוני פגיעה המאפיינים את מועסקי השירותים החברתיים שתגמוליהם נקבעים בחוזה בין המדינה לבין ארגוני החברה האזרחית: (1) פגיעה בשכר ובזכויות מצטברות – חופשות הלימודים או החגים לא מחושבות בשכר, והמעבר בין הגופים השונים מקבלי השירותים פוגע בצבירת הזכויות; (2) צמצום משרות – צמצום משרות חלקיות כך שכדי להשיג הכנסה ראויה יש לעבוד במספר משרות, כשכל אחת מהמשרות תובענית ביותר, משום שבדרך כלל נדרשות יותר שעות עבודה מהשעות המשולמות, אין מחשבים את זמן המעבר בין מקומות העבודה השונים כזמן עבודה ועל פי רוב אין השכר השעתי תואם את עומס העבודה; (3) הבלטת אי השייכות באמצעות אמצעי הדרה שונים ובידוד חברתי; (4) העדר הכשרה מקצועית באופן המשטח את השכר וכולם אפשרויות חילוץ מקו המינימום; (5) אי ביטחון תעסוקתי וקושי לתכנן עתיד כלכלי; (6) קושי בהתאגדות בשל יחידות התארגנות קטנות ומפוזרות ושינויים תכופים בזהות המעסיק.

אני מציעה לראות באפיונים אלו של המודל העכשווי של הפעלת השירותים החברתיים תהליך מחיקה של סולמות השכר ומערכות הטבות שאפיינו את ההעסקה בשירותים החברתיים כשמנגנון הפעלת השירותים החברתיים היה מדינתי במהותו. את תהליך המחיקה הזה אני מציעה להשוות לתהליך המחיקה אותו זיהה ג'ק מאסקובסקי (Maskovsky, 2001) ביחסן של תוכניות מרווחה לעבודה לאמהות המגדלות את ילדיהן בעוני. תהליך המחיקה שהוא זיהה מתייחס למחיקת הידע, הניסיון והמיומנות שאמהות מפעילות בגידול ילדיהן, או מה שהוא מכנה מחיקת ה-agency שלהן, כחלק מההעלמות מהעבודה החשובה שהן עושות בטיפול בילדיהן. את שני תהליכי המחיקה האמורים, מחיקת הידע, הניסיון והמיומנות של העובדות בשירותים החברתיים לצד מחיקת תרומתן של

השירותים החברתיים המלצות של בעלי המקצוע (Welfare professionals), המחויבים לסטנדרטים מקצועיים הנוגעים לרמת המיומנות של כוח העבודה בשירותים אלה. כך בארצות הברית, למשל, אחיות מעשיות או אחיות לא מוסמכות עדיין (nursing assistants) מועסקות במקום אחיות, פרקטיקה טיפוסית לבתי חולים אמריקניים לטענת אפלבוואם ושמיט (Appelbaum & Schmitt, 2009), מדריכים ללא הסמכה מועסקים במקום עובדים סוציאליים, ומנחים ללא תעודת הוראה מועסקים במקום מורים. בישראל פרקטיקה זו מיושמת בעיקר במסגרת הפרטת השירותים לבני נוער (כגון חסות הנוער או היל"ה), הצהרונים והמועדוניות וכן כחלק ממנגנון החיסונים שהוקם כחלק מהליך ההפרטה בתחום השירות של אחיות בתי הספר. סטפן באך מצדד בפרקטיקה הזו וטוען שהיא מרחיבה את מגוון ההזדמנויות הפתוח לפני אלה שלא עלה בידם לרכוש הכשרה מקצועית רלוונטית. פן חיובי זה של העסקה ללא הכשרה וללא התגמולים שהיא מבטיחה, תועד גם בישראל (Ron, 2014; Nagar). ואולם למרות יתרון פוטנציאלי זה, חשוב להפנות תשומת לב לסוגיית ההכשרה של עובדים לא מקצועיים אלה. הסתמכות השירותים החברתיים על עובדים שלא עברו הכשרה משמעותה פגיעה מתמדת במקבלי שירותים. באנגליה עלתה לכותרות שערורייה הנוגעת לניהול כוח עבודה לא מיומן בבית החולים בעיר סטראטפורד, שם הסתכמה הכשרתן של עוזרות לאחיות בשעתיים צפייה בסרט ויריאו. ואולם לאורך זמן כה התרכו מקרי המוות של חולים, עד שדוחות ביקורת ציבוריים יצאו חוצץ נגד שיטותיו של הניהול הציבורי החדש, הממעיט בחשיבות ההכשרה בשירותים החברתיים. ביינס (Baines, 2004) מבליטה ביקורת זו ורואה בחסרון ההכשרה סיכון של ממש לאיכות השירות, המיושם בכדי לחזק את ההזדמנות לשוב ולבסס את השירותים החברתיים על מתנדבים. זאת משום שקל בדרך זו לשלב בתהליכי העבודה המקוטעים שלא דורשים מיומנות ושיקול דעת, את מי שאין צורך לשלם להם וברוך זו לחסוך את מימון שכרם של בעלי הכשרה ויכולת להפעיל שיקול דעת מקצועי.

בנוסף, לאחרונה גוברת בקרב חוקרים אירופאים (Pavolini, 2015) גם המודעות לעובדה שבהפעלת השירותים החברתיים חשופים לפרקטיקות של Deskilling והפחתת האפשרות להפעיל מיומנות מקצועית, גם עובדים בכירים במערכות הבריאות, החינוך והרווחה המכונים welfare professionals. הטענה היא שעומס העבודה שמאד גדל לצד חובות 'ניהוליים' המתגברים ומתגוונים באופן מתמיד במובן של טפסים ודיווחים נדרשים שונים, חוסמים את אפשרותם של בכירי המערכות לתת ביטוי למיומנויותיהם. מדיונה של כץ ויוגב'קרון (2015) על העסקה בארגוני החברה האזרחית (המפעילים העיקריים של שירותים חברתיים ברכש שירותים) עולה ש-44% מכלל מועסקי מגזר זה עובדים בתחום החינוך והמחקר, כ-17% בתחום הרווחה, התרבות והפנאי וכ-7% בתחום הבריאות. כ-91% מהמועסקים במגזר השלישי הם יהודים, והנשים נמצאות בייצוג יתר העומד על כ-68% מכוח העבודה בו. שכר הגברים גבוה ב-1,743 ש"ח משכר הנשים, בין היתר משום שרבות מהנשים מועסקות במשרות חלקיות. עוד מדווחים החוקרים על תחלופת עובדים גבוהה: רק רבע מכלל העובדים מועסקים שש שנים ויותר, ורק שליש מהם הצליחו לצבור 12 חודשים רצופים במהלך שנת עבודה. שיעורי ההעסקה עונתיים באופיים: הם יורדים עם תום שנת הלימודים ועולים שוב אחרי החגים.

16 לוח 5.7 בירחון שכר ותעסוקה: 2014 המושגים להלן מוצגים בלשון טבלת הלמ"ס, גם אם המונחים בעייתיים, הלשון ארכאית וההבחנות אינן אלה המקובלות בספרות.

17 ב-2011 פרסם משרד הכלכלה אומדן, ולפיו מספר העובדים הישראליים בענף הסייעות עומד על 90,000 נפש, 78,000 מהם נשים. לוח 12.41 של הלמ"ס מתוך השנתון הסטטיסטי ל-2014 קבע שבשנת 2013 נמנו בתת-קטגוריה "מטפלי בית" (בתוך הקטגוריה 88 שירותי רווחה וסעד ללא מגורים) 82,300 נפש.

## מקורות:

כץ, ח. וקרן־יוגב, ה. (2015). *עבודה באי־נחת: אי יציבות תעסוקתית, עבודה חלקית וזמנית ושכר נמוך במגזר השלישי בישראל*, בטחון סוציאלי, 98, 15–37.

מרון, א. (2012). מגמות ותהליכי הפרטה בשירותים החברתיים בישראל, בתוך: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי והפרטי, ירושלים: מכון ון ליר.

סבירסקי, ש. (2003). הסכם גאטס והשירותים הציבוריים בישראל, תל־אביב: רובינזון.

Appelbaum, E. & Schmitt, J. (2009). Review article: Low-wage Work in High-income Countries: Labour-Market Institutions and Business Strategy in the US and Europe. *Human Relations*, 62, 12, 19071934–.

Bach, S. (2011). "Assistant Roles in a Modernised Public Service: Towards a New Professionalism?" in: S. Corby & G. Symon (Eds.) *Working for the State: Employment Relations in the Public Services*, London: Palgrave-Macmillan, 129146–.

Baines, D. (2004). Caring for Nothing: Work Organization and Unwaged Labour in Social Services, *Work, Employment and Society*, 18: 267295–.

Benjamin, O. (2013). The Narratives of New Public Management in an International and Israeli Perspective and the Gendered Political Economy of Care Work; A special issue on Care: Work, Relations, Regimes. *Soziale Welt*, 20, 253268–, Nomos-Verlag Baden\*Baden.

Benjamin, O. (2016). Gendered corrosion of occupational knowledge: Contracting\*out Israeli social services, *Equality, Diversity, Inclusion: An International Journal*, XX(X), XX–XX.

Nagar\*Ron, S. (2014). Rethinking Employment Opportunities on the Periphery: Employment Opportunities of Mizrahi Women in low wage Status Positions in a Southern Israeli Development Town, *Hagar: Studies in Culture, Politics and Identities*, A Special Issue on Women and Work from Feminist Perspectives, 11(2), 3859–.

Pavolini, E. (2015). Marketization and managerialization of health care policies in Europe in a Comparative Perspective. In: T. Klenk, E. Pavolini and E. Pavolini (Eds.), *Restructuring Welfare Governance: Marketisation, Managerialism and Welfare State Professionalism*, Edward Elgar.

אמהות בתוכניות, אני מציעה לראות כדומים במהותם לתהליך מחיקה נוסף: מחיקת הידע, הניסיון והמיומנות אותו מביאות נשות המקצוע לתוך הדיונים בסטנדרטים המקצועיים של המכרזים. לאחרונה הראיתי כיצד בדיונים המקדימים לפרסום מכרזים במשרדי הבריאות, הרווחה והחינוך, הידע אותו מביאות המפקחות לגבי רמת המקצועיות הנדרשת של הצוות, לגבי היקף כוח העבודה הנדרש ולגבי ההכשרות הנדרשות, מסולק מהנוסח הסופי של המכרז בשל העלויות המגולמות בו (Benjamin, 2016). את שלושת תהליכי המחיקה שמנתי עד כאן אני מציעה לצרף לעוד תהליך מחיקה המתרחש ביחס לידע המקצועי הנאסף תדיר על־ידי נשות אקדמיה בתחומי התפעול של שירותים חברתיים המכוונים להתייזבות לצד הפונים והתייחסות הוליסטית לצורכיהם בהקשרו של הדיון המתמשך באתיקה של הטיפול או בהקשרה של עבודה סוציאלית ביקורתית ועוד. ידע זה המכוון להעלאת והרחבת אופני ההתייחסות והטיפול בצורכיהם של אזרחים המגיעים למערכות הבריאות, החינוך והרווחה נותר מחוץ לתפעול שירותים חברתיים באמצעות רכש. שוב בשל הפוטנציאל שיש בו לייקור השירות. טענתי היא שארבעה תהליכי מחיקה אלו ביחס לידע, ניסיון ומיומנות שצוברות נשים בעיסוקי השירות והטיפול על רמותיהם השונות מצטרפים לצורה נוספת של מחיקת ידע והיא מחיקת הידע שיש למשפחות ביחס לצרכים ולמענים הדרושים ליקריהם.

בהקשרם של תהליכי המחיקה המופעלים על־ידי נאו־ליברליזם ביחס לידע, ניסיון ומיומנות של נשים בהקשרם של שירותי הטיפול והשירות, אני מציעה לראות את הפוטנציאל לפעולה פוליטית שתתבסס על שיתוף פעולה בין קבוצות נשים שונות אותו אני מכנה 'קואליציה של מחוקות'. מה יהיו עקרונות הפעולה של קואליציית המחוקות? הם יכוונו לרדה־לגיטימציה של השיטה הנוכחית של הפעלת השירותים החברתיים וביסוסה של צורה חלופית שתושתת על דיאלוגיות בעיצוב המכרז שתבטיח הן את איכות השירות והן את איכות המשרות של המועסקות והמועסקים בו. בנוסף היא תושתת על שקיפות וליווי מתמיד של קבוצה ציבורית ביחס לכל שירות חברתי. זאת על מנת להבטיח הפעלה רפלקסיבית של שירותים במנוגד לעמדות הכוח שמועסקות בו צוברות כשהן מועסקות במשרות יציבות ללא מעורבות ציבורית.

**פרופ' אורלי בנימין**, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת בר-אילן

## חדוה ישכר

# הרהור פמיניסטי בעקבות התכנית הכלכלית לייצוב המשק

בתצלום שצולם ב-30 ביוני 1985, נראים חמישה שרים וחמישה כלכלנים בעלי ארשת רצינית בדרכם לשיבת הממשלה שעתידה לאשר את הפעלת תכנית החירום הכלכלית לייצוב המשק. הם מייצגים היטב את מקבלי ההחלטות ויועציהם באותה עת. רובם המכריע אשכנזים, חלקם בעלי קריירה אקדמית מרשימה, חלקם נושאים בתפקידים בכירים בשירות המדינה, לכמה מהם עבר ביטחוני. הם לובשים חולצות בהירות פתוחות ומכנסי כותנה נוחים בגזרה רחבה. ימין ושמאל בלבוש אחיד. יוצא דופן הוא נגיד בנק ישראל הלוכש חליפה קייצית רפוייה ולראשו כיפה. הוא יורד במדרגות כשפניו מופנות לעבר מנהל המחלקה המוניטרית בבנק. הם שקועים בשיחה. רגע לפני פתיחת ישיבה חשובה זו הם כבר יכולים לדעת שהבנק המרכזי עתיד להתחזק לאחר יישום התכנית. השפעתו על הכלכלה הפוליטית תתעצם, והוא יצטרף למועדון היוקרתי של המוסדות הפיננסיים המקדמים את הקפיטליזם הגלובלי במדינותיהם. ההחלטה על יישום התכנית הכלכלית לייצוב המשק היא המפעל המשותף הראשון של ממשלת הליכוד-מערך, ואין ספק שזה מפעל גברי. במשרדי הממשלה ובמוסדות הפיננסיים כיהנו לא מעט נשים במשרות ניהול ברמות בינוניות בעיקרן, במחקר ובייעוץ. חלקן שותפו בשלבים אלה או אחרים של גיבוש התכנית, תמיד מאחורי הקלעים ומחוץ לתמונה הרשמית. מפרוטוקול הישיבה שפורסם בקיץ 2015, במלאת 30 שנה לתכנית והסרת החיסיון מחלקו הגדול, מתברר שבין עשרים ושבעה המומחים שהוזמנו לישיבה היו גם ארבע נשים. כמו כן, נכחו בה ארבע קצרניות שעברו במשמרות וזוהו בראשי התיבות של שמותיהן. בבוקרו של 1 ביולי, בתום הישיבה שנמשכה למעלה מעשרים שעות רצופות, איחל ראש הממשלה, שמעון פרס, "בוקר טוב לכולם" והורה "מקרב לב גם לבנות הנחמדות לכל סוגיהן".

נשים שעסקו בשנות השמונים בנושאים כלכליים הציעו לא פעם נקודות ראות שונות מהמקובל על קובעי המדיניות ביחס לגורמים לאינפלציה, שבסוף 1984 הגיעה לשיעור של כ-450 אחוז. תמר בן יוסף, בתפקידה כסמנכ"לית תכנון וכלכלה במשרד התעשייה והמסחר, סברה ברעת מיעוט שמשבר הצמיחה של שנות ה-80 היה קשור לשחיקת שער החליפין של השקל שפגעה בתעשייה היצרנית. היא התנגדה להקפאתו. סילביה פיטרמן, בתקופת עבודתה במחלקת המחקר של בנק ישראל, כתבה עם ניסן לויתן, במחקר ידוע ומצוטט רבות, שאפשר היה לנקוט מדיניות חלופית לזו של פיתוחים והעלאות מחירים שאומצה בידי הממשלה לשם טיפול במשברים המחזוריים במאזן התשלומים. את סדרות הפיתוחים כינו פיטרמן ולויתן בשם "מכות מחירים" כדי להבהיר את דעתם על האינפלציה. הם ראו בה מס שפוגע בעיקר בשכירים. הכלכלנית אסתר אלכסנדר טענה שהמשבר הכלכלי של שנות השמונים היה



ישיבת ממשלה מיוחדת בנושאים כלכליים, במשרד ראש הממשלה בירושלים

משבר מלאכותי שלא היתה סיבה ממשית להתפרצותו. ישראל לא חסרה כוח אדם, הון וידע, ולא עמדה מול אילוצים חיצוניים כמו אינפלציה עולמית או עלייה במחירי האנרגיה. את האשם ביצירת האינפלציה הטילה אלכסנדר על המדיניות הכלכלית שקימצה בהזרמת כסף לייצור ובכך פגעה בצמיחה. אלכסנדר נחשבת לכלכלנית "אלטרנטיבית". ואילו הרעיון שהעלתה תמר גרו'נסקי בספרה מ-1986 – "קפיטליזם בפלשת'נה" – בדבר הזיקה ההיסטורית של הפרויקט הציוני לקפיטליזם, נותר בשולי השיח ההיסטורי.

זאת ועוד: בשנות השבעים והשמונים נשים לקחו חלק בלתי מבוטל בהתנגדות למדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה. הן היו חברות בוועדי עובדים והנהיגו מאבקים ושבתות, אם בתמיכת ההסתדרות או חרף התנגדותה. מישהי זוכרת?

אני מבקשת להציע קריאה פמיניסטית בתולדות המהפך הניאו־ליברלי בישראל בשנות השמונים של המאה העשרים. היא חיונית בעיני להבנת המציאות ולחשיבה על אסטרטגיה פוליטית לשינוי חברתי. ואפתח במאמרה של ההוגה האמריקאית, ננסי פרייזר, *פמיניזם, קפיטליזם ועורמת ההיסטוריה*, שהופיע ב-2009 בגיליון המקוון של כתב העת *New Left Review*. פרייזר טוענת שהקפיטליזם המאוחר, שהתפתח בשנות השבעים במקביל לגל השני של הפמיניזם, וייתכן שלא במקרה, ספג אל תוכו את המאבק הפמיניסטי לשחרור האישה. הוא פירש פירוש ניאו־ליברלי את הביקורת הפמיניסטית נגד ההגמוניה הגברית, והשתמש ברעיונות פמיניסטיים שהמריצו נשים לצאת מהבית לשוק העבודה. הרעיונות שפיתח הפמיניזם הליברלי בדבר מרכזיות ההישג האישי, עצמאות כלכלית ומימוש עצמי בעבודה תמורת שכר, היו טבעיים לקפיטליזם המאוחר ולכלכלת שוק המקדמת תחרותיות. פרייזר סבורה שלמהפכה הפמיניסטית היה תפקיד מרכזי בביטול "משכורת המשפחה" שהשתכר הגבר בכלכלת הייצור הישנה. הקפיטליזם החדש ניהל, לטענתה, "יחסים מסוכנים" עם הפמיניזם של הגל השני במטרה להחליש את מעמד העובדים.

לאמיתו של דבר, המהפכה הפמיניסטית אינה אחראית להחלשה זו. תהליכים היסטוריים שהחלו עוד בסוף המאה התשע־עשרה פתחו שוק עבודה חדש לפני נשים, בעקבות הירידה במעמדה של תעשיית הייצור ועלייתן לגדולה של תעשיות השירותים והפיננסים. נשים שהתנסו בעולם העבודה בזמנים של מלחמות העולם סרבו לחזור ולהסתגר במסדרון הצר שבין המטבח לחדר הילדים. במקביל להתכווצות התיעוש במדינות המפותחות התפתח בעולם השלישי ענף ייצוא של מהגרות ומהגרי עבודה, והוקמו אזורי סחר חופשי שבהם תאגידים רבי־לאומיים הקימו שלוחות של תעשיות עבודה בשכר רעב ובתנאי עבודה דרקוניים. וזאת, במטרה להויל את שכר העבודה ולשבור את התנגדות האיגודים המקצועיים לצעדיהם. ביטול שכר המשפחה המפרנס הוא תולדת התהליכים הללו.

## ובאותה שעה היא-סטורית בישראל

לשאלות של כלכלה במשבר, כמו גם למאבק על זכויות עובדות ועובדים, לא ניתנה עדיפות בסדר היום הפמיניסטי ההגמוני בשנות השבעים והשמונים בישראל. הארגונים הפמיניסטיים היו שקועים במאבק לשוויון מגדרי במציאות פטריארכלית ומיליטריסטית המשמרת את עליונות הגבר. מלחמת לבנון העסיקה אותנו הרבה יותר מאשר האינפלציה המואצת, וההתנגדות למלחמה שאבה אליה את מיטב הכוח האקטיביסטי. עם זאת, בצד האקטיביזם הפמיניסטי הפורה, נפתחה האקדמיה למחקר פמיניסטי על מצב הנשים

בישראל, ועל מעמד העובדות בענפי התעסוקה השונים.

אחר מהם, ואולי החשוב בהם להבנת תהליכי הגלובליזציה, היתה תעשיית הטקסטיל שעד אמצע שנות התשעים חוסלה כמעט לחלוטין.

חיסולה של תעשיית הטקסטיל התחיל בישראל זמן רב קודם לאימוץ המדיניות הכלכלית הניאו־ליברלית. עוד בתחילת שנות השישים הצטרפה ישראל להסכם הכללי על סחר ותעריפים הידוע כהסכם גאט'ט (GATT), שבשנות התשעים הפך ל"ארגון הסחר העולמי" (WTO). מלחמת סיני בסתיו 1956 הגדילה את הצריכה הביטחונית של המדינה באופן שלא נודע כמוהו בשנים קודמות. ישראל הסתמכה על הסיוע האמריקאי, והצטרפותה להסכם ביטאה את בחירתה במודל הכלכלי הקפיטליסטי נוסח ארצות הברית. ב-1 בספטמבר 1985, לאחר שהאמריקאים שוכנעו כי הממשלה מיישמת בפועל את תכנית הייצוב, נכנס לתוקפו הסכם סחר חופשי שנחתם בין ישראל לארצות הברית חרשים ספורים לפני כן. תהליכי הגלובליזציה הכלכלית שולבו גם בתהליכי השלום עם מצרים וירדן ובהסכמי אוסלו. מדיניות כלכלית, מדיניות ביטחונית וצמיחת המיליטריזם הישראלי שלובים יחד בקשר גורדי. לא במקרה החליטה ממשלת האחדות הלאומית על יישום התכנית הכלכלית ועל הסגת הצבא מלבנון לרצועת הביטחון שלאורך הגבול, בעת ובעונה אחת.

ענף הטקסטיל היה הראשון לשלם את מחיר הכלכלה הגלובלית החדשה. עד סוף שנות התשעים העבירו למעלה מ-25 חברות טקסטיל ישראליות את מרבית מפעליהן למדינות מתפתחות בצידוקים של "עלות ההעסקה גבוהה", או בהטלת האחריות להפסדים כספיים על שכר המינימום שחוקק ב-1987.

גם על כך נכתב כאן ב"זמן אמת". ב-1987 ראה אור בהוצאת "ברירות" שהקימו שלמה וברברה סבירסקי התרגום העברי של *נשים כקו הייצור העולמי, ספרן של העיתונאיות* – חוקרות האמריקאיות, ברברה ארנרייך ואנט פואנטס. ספרן הצנום מגלה כיצד תעשיות שהתבססו בעיקרן על כוח עבודה נשי היו הראשונות לעבור תהפוכות יסודיות בקפיטליזם החדש. בעולם התעשייתי המפותח השינויים נאכפו תוך עקיפת האיגודים המקצועיים וחוקי העבודה, ובעולם השלישי באמצעות הקמת אזורי סחר חופשי וסדנאות יזע. למהדרורה העברית נוסף פרק מקומי על נשים כקו הייצור הישראלי. ישראל, כתבה סבירסקי, מציעה לחברות רבי־לאומיות הטבות מפליגות, ובכללן כוח עבודה נשי "כנוע וזול" הנמצא למעסיקים ב"עולם שלישי פנימי" המתקיים גם בארץ. עולם זה מאוכלס בנשים מזרחיות, חרדיות ופולסטיניות אזרחיות ישראל המתגוררות בשוליים הגיאוגרפיים והחברתיים של המדינה (בעקבות גלי ההגירה של שנות התשעים הראשונות הצטרפו אליהן מהגרות שהגיעו מברית המועצות לשעבר ומאתיופיה). הספר לא עורר בזמנו עניין ציבורי ואף לא עניין פמיניסטי משמעותי, ואלף העותקים שראו אור במהדרורה הראשונה נמכרו לאטם במשך עשור שלם.

בולטת לעין העובדה שהתכנית הכלכלית לייצוב המשק הדירה את העובדים והעובדות מכלל השיקולים הכלכליים שהנחו אותה. ההסתדרות שייצגה את העובדים מהיותה ארגון העובדים הגדול במדינה, היתה כשלעצמה מעסיקה גדולה. עוד בשנות השבעים החלה ההסתדרות לאבד את כוחה כארגון עובדים, ונוקקה לממשלה כדי להציל את מפעלי חברת העובדים ואת קופת החולים שבבעלותה.

## דני פילק

# מצמיחה מוֹנֵעֶת-רווח לצמיחה מוֹנֵעֶת-שכר

למהפך שהוביל למשטר הניאו־ליברלי בישראל תוצאות רבות שאינן ייחודיות רק לישראל. אחת התוצאות המרכזיות היא התהליך של מסחור חיי היום יום. מדובר בתפיסה לפיה כל אדם הוא יזם של עצמו והוא אחראי על גורלו הכלכלי, כאשר כל פעולה נבחנת במונחים של רווח והפסד. במצב כזה כולנו הופכים לאנזכיים, רציונליים, דוחי הפסדים או ממקסמי רווחים.

בנוסף, בין המהלכים הבולטים של המשטר הניאו־ליברלי ניתן למנות את ההפרטה הנרחבת של מדינת הרווחה, שינוי מאזן הכוחות בין הון לעבודה, הכפפה בוטה יותר של המדינה ומנגנוניה לצרכי ההון; תופעות שמביאות בתורן להעמקת הפערים החברתיים. מדובר בהעמקת המבנה הדואלי של הכלכלה הישראלית לפי המודל הכלכלי האמריקאי – סקטור ההיי־טק והפיננסים (FTE–Financial technology sector) צומח ומתחזק, והשכר של עובדיו גבוה יחסית, אמור לשמש כקטר של הכלכלה אך בפועל אינו מצליח לגרור אחריו את ענפי המשק האחרים. מנגד מתרחב הסקטור של עובדים בשכר נמוך בעוד מעמד הביניים מצטמק ונחלש.

כמו כן, עם המעבר למודל הכלכלי הניאו־ליברלי אימצה מדינת ישראל מודל של צמיחה מוֹנֵעֶת־רווח (profit led) במקום צמיחה מוֹנֵעֶת־שכר (wage led). משמעות הדבר היא שלפי המודל שנבחר, מה שמושך את גלגלי הצמיחה הכלכלית הם רווחי ההון אשר לפי המודל הכלכלי התאורטי אמורים לחלחל מטה וליצור צמיחה של כל המשק. זאת בעוד שצמיחה מוֹנֵעֶת־שכר מבוססת על מודל של עליה בשכר, כאשר הביקוש המצרפי של העובדים לסחורות ושירותים הוא שמשמן את גלגלי הצמיחה.

המודל של צמיחה מוֹנֵעֶת־רווח שאומץ בישראל מחזק את הכלכלה הדואלית, מלווה בהגברת כוחו של ההון הפיננסי, ובעל השלכות בעייתיות גם על התפוקה במשק. בנק ישראל, המרבה לעסוק במה שהוא מגדיר כבעיית הפריון הנמוך, מצביע על הקשר בין התחזקות הסקטור הפיננסי ועליה לא מספקת בתפוקה לעובד במשק הישראלי.

יש הטוענים, כגון חלק מהכלכלנים המרקסיסטים, שאין בנמצא מודל אלטרנטיבי בכלכלה הקפיטליסטית. כל ניסיון לבנות מודל אחר נועד לכישלון כי בסופו של דבר, כל מודל אחר יביא במקום או במאוחר לכיווץ שיעורי הרווח של ההון, והתגובה לכך תהיה אימוץ של צמיחה מוֹנֵעֶת־רווח. האלטרנטיבה היא כלכלה פוסט קפיטליסטית – סוציאליסטית, ירוקה, או פמיניסטית. מה שמאפיין את שלושת האלטרנטיבות הוא ביטול מוטיב הרווח כמניע את הכלכלה ואם יש מקום למנגנוני שוק, הרי שזאת רק כדרך מבוקרת להקצאת משאבים.

נכון להיום לא נראה שקיים כוח פוליטי שמאפשר מעבר לכלכלה פוסט קפיטליסטית. לכן השאלה הפוליטית היא האם אפשר בכל

שיתוף הפעולה שלה עם ממשלת האחדות הלאומית לשם יישום התכנית היה מובטח. למרות זאת הפעילה הממשלה את תקנות ההגנה (שעת חירום) המנדטוריות, שהיו נחוצות לה לשם כפיית פיטורים המוניים בשירות הציבורי, נידוד עובדים בין המשרדים השונים, הפחתות שכר והעברת חקיקה מזוזות ליישום התכנית באמצעות חוק ההסדרים. ריסוק העבודה המאורגנת, הנתפסת באידאולוגיה הניאו־ליברלית כאשמה המיידית ביצירת משברים כלכליים, היה מרכיב מרכזי ביישומה של התכנית. ואכן, משיעור של כ-85 אחוז שכירים מאורגנים בשנות השמונים צנח שיעורם הממוצע לכ-26 אחוז כיום. וזאת, אף לאחר התאוששותה המרשימה של העבודה המאורגנת בשנתיים האחרונות. הצלחתה המיידית של התכנית בהבסת האינפלציה הבטיחה לה תמיכה ציבורית רחבה. רק משולי השמאל הפוליטי נשמעה ביקורת על הפעלת צווי החירום ועל נחיצותם. חוק ההסדרים מצליח אף הוא לגבור על הביקורת המועלית כנגדו מעת לעת. מאז אישורו בכנסת בספטמבר 1985 הוא מוצג כתנאי הכרחי לאישור התקציב. באמצעותו יכולה הממשלה להעביר בהליך חקיקה מזוזת יוזמות כלכליות וחברתיות במשק שהיא מבקשת לקדם ללא דיון ציבורי שקוף ופתוח, ותוך עקיפת הכנסת.

שוק עבודה רחב נפתח לנשים במגזר השלישי שהפך, בעקבות מדיניות ההפרטה הממשלתית ומיקור החוץ של השירותים החברתיים, לשחקן חשוב במגרש הכלכלי. כוח העבודה הנשי במגזר השלישי מהווה כשבעים אחוז מכוח העבודה הכללי בו. ולא בכדי. בעמותות, ובמיוחד בארגוני החברה האזרחית (כ-15 אחוז מן המגזר השלישי), נשים מוצאות אפשרויות ליוזמות חברתית ולפעילות בעלת משמעות בסוגיות אנויברסליות. החברה האזרחית מהווה תשתית ליצירת אלטרנטיבה פוליטית. ואולם האפשרות שהיא מציעה לניתוב הרעב הפוליטי לפעילות מבוקרת, ותלותה במימון ממקורות קפיטליסטיים או ממשלתיים, מרחיקות ממנה את הסיכוי להצמיח אופוזיציה לוחמת לשינוי פוליטי ממש.

אם כך אסיים בנקודת אור שמהבהבת מכיוון אחר. ואני מתכוונת לנוכחותן הבולטת לטובה של נשים בוועדי עובדים ועובדות ובהובלת מאבקים להגנה על זכויותיהם. ארגון "כוח לעובדים", שבמסגרתו פועל הפורום הפמיניסטי – "כוח לעובדות", הוא דוגמה שממלאת אותי אופטימיות. כי אין לדעתי דרך נכונה יותר להחלשת הקפיטליזם ולחיזוק הדמוקרטיה מאיגודי עובדים ועובדות, ולא תיתכן התאגדות שלנשים לא יהיה בה מקום שווינוי וכוח להשפיע.

**חדוה ישכר**, עיתונאית פמיניסטית, אקטיביסטית לשלום ולזכויות עובדים ועובדות. ספרה: צומת יולי 1985 – הרהור פמיניסטי בעקבות תכנית החירום לייצוב המשק, צפוי לראות אור בהוצאת פרדס.

זאת לנסות לקדם מודל כלכלי פוסט־קיינסיאני המבוסס על תפיסה של צמיחה מונעת־שכר. האתגר הוא מורכב כי במקרה הישראלי זה לא רק המעבר מצמיחה מונעת־רווח לצמיחה מונעת־שכר, אלא גם ניסיון להציג אלטרנטיבה למודל הדואלי של הכלכלה מבלי לבטל את היכולת של סקטור ההיי־טק. מדובר בצמצום מניפת השכר ויצירת מודל של פיתוח שלא בנוי רק על תחום המדיר עובדים רבים בהיותו מבוסס על תמורה גבוהה להשכלה ועל פערים גדלים והולכים בין מי שמושיג את ההשכלה הנכונה לאחרים.

אנסה להציג כמה מרכיבים של מודל חלופי של צמיחה מונעת־שכר, מבלי לגעת בשאלה שהיא מרכזית לכל דיון בכלכלה של ישראל – שאלת מקומו של התהליך הקולוניאלי בשטחים כחלק אינטגרלי של הכלכלה הישראלית.

צמיחה מונעת־שכר מצריכה שינוי במאזן בין הון ועבודה, לצד שינוי בחלוקה הפנימית של ההון והתפלגות התמורה לעבודה. לגבי ההון הכוונה להעדפת ההון היצרני, מה שנקרא הכלכלה הריאלית, על פני ההון הפיננסי. באשר להתפלגות השכר, דרוש שינוי לא רק בפערים בין ענפים כלכליים, כלומר יצירת מצב שהשכר הגבוה אינו מאפיין רק את ענפי ההיי־טק והפיננסים, אלא גם בשכר המופרך של מנהלים, שאפשר לראותו כתקורה מיותרת המושתת על החברות, הפוגע בסופו של דבר ביעילותן. זאת בין היתר בשל נורמת חלוקת הבונוסים המעוררת אצל המנהלים חשיבה קצרת טווח ולא השקעה לטווח ארוך.

צעדים נוספים שיש לנקוט הם עלייה בשכר המינימום וחיוזוק ודמוקרטיזציה של ארגוני העובדים אך גם הוצאת צווי הרחבה המחילים את ההישגים של ארגוני העובדים על כלל העובדים במשק. מהלך של הצמדת השכר לגידול בתפוקה וכן צמצום מניפת השכר, שהיא אחד מהגורמים לשגשוגה של צמיחה מונעת־רווח. לצד אלה נדרשת מדיניות שמטרתה לשנות את מודל הכלכלה הדואלית: חיוזוק ההשקעה הציבורית ליצור מנופי צמיחה שאינם פתוחים רק לקבוצה יחסית מצומצמת עם גישה להשכלה גבוהה; ומימונה באמצעות מערכת מיסוי פרוגרסיבית יותר (מס ירושה, מיסוי יתר על ההון וכו') וקרן פנסיה ציבורית שיכולה להשקיע בפיתוח לטווח ארוך בתחומים כגון תשתיות.

דרוש גם שינוי בתפקידו של הבנק המרכזי שלא יתמקד רק בריסון האינפלציה אלא גם ביעדים נוספים של מדיניות כלכלית כגון הקצאת אשראי שתעודד את התחומים בהם חברה שמבקשת להיות יותר שוויונית מעוניינת להשקיע, צמצום מדר ג'ני ותעסוקה מלאה.

דוגמה להשקעה כלכלית שוויונית יותר היא השקעה בחיוזוק הסקטור הציבורי וארגוני החברה אזרחית במתכונת של קואופרטיבים. מאחר ואשראי שהוא אסטרטגי למדינה הוא טובין ציבורי, יש מקום לקיומם של מוסדות ציבוריים למתן אשראי. כלומר מלבד הבנק המרכזי כמלווה אחרון, וכפי שקיים בהרבה מדינות מתפתחות – הקמת בנקים ציבוריים בידי המדינה או בידי רשויות עירוניות שיכולים לתפקד כנותני אשראי כדרך מרכזית לפיתוח.

מבחינת תפקידם של התאגידים בכלכלה מונעת־שכר, יש לדאותם במונחים של בעלי עניין ולא של בעלי מניות. אם אנחנו רוצים להבטיח פיתוח ארוך טווח, הרי שהעובדים הם הגורם העיקרי המעוניין בכך ויש לכלול את האינטרסים שלהם כחלק מבעלי העניין בתאגיד. זאת משום שהעובדים הם הגורם הקבוע במשוואה, לעומת המשקיעים שיכולים לעבור בקלות יחסית ממקום למקום.

לבסוף, דרוש מהלך של ביטול ההסחרה (דה־קומודיפיקציה) של תחומים שעברו מסחור כמו חינוך, בריאות, סיעוד. על אף כל זאת, אנחנו חייבים להיות מודעים לכך שכלכלה כמו הכלכלה הישראלית, שהיא כלכלה קטנה, לא יכולה להתבסס רק על ביקושים פנימיים, אין לה ברירה אלא להיות חלק מהכלכלה הגלובלית. לכן מנגנון פיתוח אלטרנטיבי נדרש להתמודדות עם קשיים גדולים בעולם שהוא עולם ניאוליברלי. במובן זה, דווקא המשבר של 2008 או המיתון הממושך בעקבותיו יוצרים אפשרויות חדשות. מדובר באפשרות של "ניו־דיל גלובלי", על פי המודל הקיינסיאני, בו עוסקים חלק מהכלכלנים כיום. הוא כולל חידוש הפיקוח על מעבר הון, יצירת מקורות אשראי זמינים, מדיניות של ריבית נמוכה ארוכת טווח – כל אלה כדרכים להחליש את כוחו של ההון אל מול העבודה ולהחזיר את הכלכלה למודל צמיחה מונעת־שכר. כל פעולה במישור המקומי בישראל צריכה לקחת בחשבון שיתוף פעולה גם עם המהלך הגלובלי.

**פרופ' דני פילק**, המחלקה לפוליטיקה וממשל, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

שלמה סבירסקי

## האם אפשר אחרת

### 1. 1985 - מהפכת ההשתחררות מן המשימות הלאומיות

אם אנו חפצים לדון היום על אלטרנטיבה ל-1985, מן הראוי לשאול, מהי נקודת ההתחלה המשמעותית ביותר לדיון: האם הכל התחיל ב-1985? ואולי זה התחיל קודם לכן, ב-1967? ואם כבר הולכים אחורה, שמא ראוי לחזור ל-1948? שאלות אלה דומות, כמובן, לשאלות המועלות בכל הנוגע לכיבוש: האם אפשר להסתפק בדיון שמתחיל ב-1967, או שמא צריך לבחון מחדש את מה שאירע ב-1948?

את 1985 אפשר לראות כנקודת ההכרעה בהתגוששות ממושכת למדי בין שני אינטרסים שמשכו את עגלת המדינה לכיוונים שונים: האינטרס האחד היה זה של השכבה היומית והניהולית, שגדלה בחממה של התאגידים הממשלתיים וההסתדרותיים והתעצמה לאחר מלחמת ששת הימים, בין השאר הודות להרחבת התעשיות הביטחוניות. הניצחון הצבאי הגדול וההשקעה המדינתית המאסיבית בתשובת התעשייתית/צבאית עודדו אצל אלה ביטחון הולך וגובר בעליונותם המנהיגותית והניהולית על פני הממסד המפלגתי וההסתדרותי. הביטוי הפוליטי המוחשי ביותר לתחושת העליונות של שכבה זו היה מפלגת ר"ש, שקולותיה הפילו את מפא"י והעלו את הליכוד. האינטרס שלהם היה בחופש פעולה עסקית, בצמצום המעורבות הממשלתית וההסתדרותית, גישה לאשראי עסקי רחב וזול, הפחתת המסים הישירים וסבסוד מדינתי של הפעילות התאגידית.

המחנה השני היה זה של "המדינה המפתחת", שהניפה את הדגלים של קיבוץ גלויות, קליטת עלייה ויישוב (יהודי) הארץ. זה כלל, בין היתר, פעלתנות מדינתית והסתדרותית, תיעוש של עיירות הפיתוח, בנייה של שיכונים ביוזמה ציבורית; וגם: אוניברסליזציה של החינוך התיכון באמצעות הנהגת מסלולים מקצועיים לילדי העולים מארצות ערב, הרחבת מדינת הרווחה בעקבות הפגנות הפנתרים השחורים ומאוחר יותר הנהגת קצבת הבטחת הכנסה כגמול למזרחים שהחלו להצביע לליכוד.

חלק מן הצעדים הללו עורר התנגדות עזה מצד המעמד הבינוני האשכנזי, שהודדה במידה רבה עם הביקורת של השכבה היומית והניהולית נגד המנגנונים המדינתיים וההסתדרותיים. ההתנגדות החזקה מכל, ככל הנראה, היא זו שהתעוררה בעקבות הניסיון של מערכת החינוך להנהיג אינטגרציה בין מזרחים לאשכנזים בחטיבות הביניים: ככל רשות מקומית שבה ביקש משרד החינוך להנהיג אינטגרציה ארגון הורים הפגנות, חלקן אלימות למדי, כולל דריכה לא מנומסת על הדשא, משלחות אורגנו אל שר החינוך, עתירות הוגשו לבג"צ. עד כדי כך שבג"צ נאלץ לומר להורים כי האינטגרציה "אינה גזירה... (אלא) משימה לאומית ממדרגה ראשונה".



שרי הממשלה בצאתם משיבת הממשלה השבועית, במשרד רה"מ בירושלים. מימין, פרופסור מיכאל ברוננו משוחח עם השר יעקב צור, מרדכי גור ואברהם שריר

אלא שזאת בריוק היתה השאיפה של השכבה הניהולית – להשתחרר מעול המשימות הלאומיות. אפשר למצוא כאן הקבלה בין השתחררות זאת ובין מהפיכת־הנגד של הימין השמרני האמריקני נגד מדיניות הרווחה של הנשיא לינדרון ג'ונסון, the great society, מהפיכת־נגד שהעלתה את רונלד רייגן לשלטון ב-1979.

למה כל זה רלבנטי? משום שפה טמון חלק מן התשובה לשאלה, האם אפשר אחרת. על מנת לפתוח פתח למשהו אחר צריך לייצר אינטרס ציבורי וצריך שאינטרס זה יחצה מחנות מעמדיים, עדתיים ולאומיים. חלק גדול של החברה נרחק לשוליים: מה שנקרא פעם "ישראל השנייה" נרחק היום אל המושג "פריפריה", מושג שגורם לנו לחשוב שאין מדובר כאן בסוגיה של מעמד ועדה אלא בבעיה של מרחק גיאוגרפי. קבוצות ההון, אלה האמורות להוביל את הצמיחה, אינן רואות צורך או הגיון בהגדלת ההשקעות באותה "פריפריה". המועצה להשכלה גבוהה אינה יוזמת קליטה עתידית של הצעירים והצעירות של אותה "פריפריה", מתוך הנחה שפוטנציאל המועמדים להשכלה גבוהה כבר מוצה. תחולת העוני הגבוהה אינה מטרידה ממש את מנוחתם של הקברניטים.

ולא רק את מנוחת הקברניטים: המחאה של 2011, שייצגה את השכבה העירונית המבוססת, שצפתה אין אונים כיצר המאון העליון הולך ומתנתק מתוכה בלא שהיא תצליח לעמוד באמות המידה החדשות שאות מאון קבע, הפכה את טרכטנברג הניאו־ליברל לגיבור מעמד הפועלים ואת כחולן לגיבור מעמד אוכלי הקוטג', אבל היא לא דיברה על הסללה בחינוך, על הצורך בהגדלת ההשקעות בנגב ובגליל, על זה שמבחינת רוב הישראלים, אומת ההיי טק מהווה מתחם סגור במדינת תל אביב, ולא על כך שהפלטנינים אזרחי ישראל נמצאים לגמרי מחוץ לתחום של תכניות הפיתוח הכלכלי, הן אלה של המדינה והן אלה של המגזר העסקי.

## 2. שני מאונים עליונים

וכאן אני מבקש להכניס ממד נוסף לדיון שלנו ממד נוסף המחזיר אותנו גם הוא אל התקופה שקדמה ל-1985 – השליטה הצבאית הישראלית בשטחים הפלסטיניים שנכבשו ב-1967 וההתקוממות הפלסטינית נגדה. מניין שנותיה של תכנית הייצוב הוא כמעט כמניין שנותיה של ההתקוממות הפלסטינית, שאמנם התחילה עוד ב-1967 אבל הפכה לעממית ומאסיבית ב-1987.

1985 מסמנת, כפי שראינו, את השתחררות הבורגנות הישראלית ממשימות לאומיות, אך זה לא מנע מן המדינה מליטול על עצמה משימה לאומית חדשה: לא שיפור מצבה של "ישראל השנייה" אלא דווקא קידום טובתה של "ארץ ישראל השלמה".

כידוע, 1985 מעולם לא חצתה את הקו הירוק. מעבר לקו, המדינה השקיעה סכומי עתק ומשאבים אין ספור במשימה הלאומית החדשה. פרויקט זה כלל השקעה מאסיבית בבנייה ובהרחבה של ההתנחלויות ובהגנה צבאית עליהן. תוך כדי כך התגבשה קבוצת אינטרס שלישית, זו של המתנחלים. בראש קבוצת אינטרס זאת ניצבים המתנחלים הקרויים "אידיאולוגיים" שהשתכנו בתוככי אזורי היישובים הפלסטיניים. הנתונים המקובלים מדברים על כ-60 אלף עד 80 אלף אנשים, שהפכו לקבוצת וטו פוליטית.

איך כל זה מתחבר לדיון על 1985? ובכן, באמצעות המושג "המאון העליון", שבו השתמשו הצעירים האמריקניים שיצאו למחות נגד הפיננסיאליזציה של חייהם; במונחים שלנו, הם מחו נגד ה-1985 שלהם. מאון עליון שכזה, כידוע, קיים גם אצלנו. אלא שאנו עוקפים

את האמריקנים, כי לנו יש לא מאון עליון אחד אלא שניים.

האחד הוא המאון העליון הכלכלי – 85-80 אלף משפחות שעושרן גדל ברור האחרון הרבה יותר מזה של שאר הישראלים, כולל חבריהן לעשירון העליון. המאון העליון השני פחות מוכר כ"מאון עליון": אלה 80-70 אלף המתנחלים ה"אידיאולוגיים" המגלמים את סדר היום הפוליטי בשמשם כסמן ימני של הימין הישראלי, המושל בארץ מאז 1977, עם הפסקות קצרות.

השניים אינם זהים, כמובן: למשל, האחד מחזיק בנכסים רבים בישראל ומחוצה לה ומסוגל לעשות re-location בעת צרה; השני מחזיק בגבעות עם קושאן אלוהי שעליהן יילחם בעת צרה. האחד התנתק מזה זמן מן ה-99% הנמקים תחת עול המשכנתא ויוקר המחיה והוא מרגיש בנוח במרחבים פיננסיים גלובליים; השני התנתק מזה זמן מן ה-99% הרוצים בחיים נורמאליים ללא סכסוך וללא מילואים והוא רואה עצמו כחיל חלוץ בעימות לאומי־דתי אינסופי. האחד תומך בהסדר מדיני מתוך תקווה ליציבות כלכלית ולהאצת הצמיחה, אך מרגיש בנוח למדי גם במצב הקיים; השני מתנגד להסדר מדיני ויודע לנצל כל עימות אלים כדי לדלות לגיטימציה למפעלו. האחד מהווה גורם פעיל בהחלשת המערכות הציבוריות שנבנו בישראל על פני המאה הקודמת כשהוא חותר, תחת הסיסמא של "המגזר העסקי טוב בכל מהמגזר הציבורי", לצמצום תקציב המדינה, להפרטת שירותים ממשלתיים, לחינוך ייחודי ולשירותי רפואה פרטיים; השני מצליח להימנע מפגיעה של מדיניות ניאוליברלית זו ונהנה מתקציבי מדינה מוגדלים לביטחון, לכבישים עוקפים, לסכסוד תקציביים מוניציפאליים.

וישנם גם דברים המשותפים לשניים: מדיניות מתערפת של המדינה – האחד זוכה לאשראי זול, כוח עבודה זול, מיסוי נמוך ורגולציה רופפת, השני זוכה להגנה מקיפה ויום־יומית של הצבא החזק במזרח התיכון; האחד נטל מן המדינה את רגל ההובלה של הצמיחה; השני הציב את הרגל שלו בראש סדר היום הציבורי־פוליטי. וגם זה: חלק מחברי המאון העליון הכלכלי מפיקים רווחים לא רעים ממפעלות המאון העליון הפוליטי – קבלני בנין, בעלי תעשיות ביטחוניות, חברות אבטחה.

## 3. להתמודד עם 1985

על מנת להתמודד עם 1985, יש לשנות את סדר היום שנקבע ב-1967 ואשר דחק הצידה, בתורו, את סדר היום שנקבע ב-1948, לפחות בכל הנוגע ליהודים. די אם נזכיר כי עד 1967, מפעל הבנייה המדינתית הגדול ביותר היה זה של עיירות הפיתוח והמושבים החדשים; לאחר 1967, ובעיקר לאחר 1977, מפעל הבנייה המדינתית הגדול ביותר היה זה של ההתנחלויות.

סדר יום הוא תוצר של מאון של אינטרסים. ב-1985 ידעה השכבה הניהולית והיזמית לנצל את משבר האינפלציה כדי לקדם על פני שנים סדרה של צעדים שהיטיבו עמה ורוממוה.

הצד המפסיד, זה שקראתי לו קודם לכן המחנה של "המדינה המפתחת" – זאת אומרת, הממסד המפלגתי־הסתדרותי הוותיק, איבד הרבה מן הביטחון העצמי שלו. ובאשר למחנה הקליינטיים של המדינה המפתחת, עם הזמן ובעיקר בעקבות 1985, הוא התפצל לרסיסים מגוריים: החרדים המזרחים, החרדים האשכנזים, העולים הרוסים, המתנחלים הכלכליים, הערבים שרק לאחרונה התאחדו, ההתיישבות

העוברת, עיירות הפיתוח, וכן הלאה. כל אחד מאלה למד לקבל משהו מן המדינה, מבלי שהדבר יפגע בהערפה הכוללת של המדינה את שני המאונים העליונים.

כבר אדם סמית' ציין כי מלאכת ההתארגנות קלה למאון העליון – הוא התכוון לבורגנות – הרבה יותר מאשר לכל הקבוצות הללו: ראשית, הם מעטים יותר ושנית, הם נפגשים ממילא בחוגיהם הסגורים.

גלי המחאות החברתיות של השנים האחרונות הם מפנה חשוב לטובה. אבל המלאכה עוד מרובה עד אשר ייווצר אינטרס ציבורי שחוצה גבולות מעמדיים, מגדריים, עדתיים ולאומיים.

**ד"ר שלמה סבירסקי**, מנהל אקדמי במרכז אדוה



