

# שנתיים של מדיניות כלכלית הרסנית: נקודת מבט מגדרית עם הגשת הצעת התקציב לשנת 2004 תקציר

ד"ר שלמה סבירסקי  
אתי קונור-אטיאס  
ברברה סבירסקי

דצמבר 2003

## שנתיים של מדיניות כלכלית הרסנית

הצעת התקציב לשנת 2004, שהונחה בשבוע שעבר על שולחן הכנסת, אינה יכולה להידון כצעד העומד בפני עצמו. הצעת תקציב זו, שאושרה בממשלה בספטמבר השנה תחת הכותרת "התכנית להבראת כלכלת ישראל -- שלב ב", מהווה המשך ישיר למדיניות של ממשלת שרון בשנתיים האחרונות.

בספטמבר 2001, כשנה לאחר פרוץ האינתיפאדה וכמחצית השנה לאחר שהחלה בכהונתה ממשלת שרון הראשונה, פתחה ממשלת ישראל בסדרה, המתמשכת עדיין, של צעדים כלכליים, שפגעו באופן חמור במערכות השכר והתעסוקה, במערכת הביטוח הפנסיוני, ברשת הביטחון הסוציאלית, בהגנה המשפטית על העובדים, במערכות שירותי החינוך, הבריאות והרווחה, במעמדם של מוסדות אזרחיים כדוגמת ארגוני העובדים ובמעמדו של מוסד היסוד של הדמוקרטיה הפרלמנטרית, הלא היא הכנסת.

הצעדים באו תכופים זה אחר זה, תחילה בממשלת שרון הראשונה, כששר האוצר היה סילבן שלום, ולאחר מכן בממשלת שרון השנייה, שבה שר האוצר הוא ביבי נתניהו: קיצוצי ספטמבר 2001, קיצוצים נוספים בדצמבר 2001, "חומת מגן כלכלית" מיוני 2002, קיצוצי תקציב 2003, "התכנית להבראת כלכלת ישראל - שלב א" מיוני 2003 ו"התכנית להבראת כלכלת ישראל - שלב ב" מספטמבר 2003.

הצעדים הכלכליים שננקטו היו, לכאורה, תגובה לירידה בהכנסות המדינה ממסים, שנבעה מהתכווצות הפעילות הכלכלית. ההתכווצות, מצידה, היתה תוצר של שני גורמים עיקריים, האינתיפאדה והמיתון העולמי (ובכללו נפילת ענף ההיי-טק). עם הזמן הפכה האינתיפאדה לגורם דומיננטי במיתון הכלכלי: בעוד שחלקי עולם אחרים החלו צומחים שוב, ישראל הלכה ושקעה במיתון.

אלא שחלק גדול מהצעדים הכלכליים לא נגזר ישירות מן המיתון ומהצורך לקצץ בהוצאות הממשלה: הם שיקפו סדר חברתי-כלכלי ימני, ניאוליברלי, שחותר להחליש ולצמצם את מעמדה של המדינה בחברה ובכלכלה, להעניק לבעלי ההון מעמד של בכורה פוליטית וחברתית, להחליש את ארגוני העובדים, להוזיל את עלות העבודה של העובדים והעובדות ולדלל את רשתות התמיכה המחייבות את הכלל כלפי הפרט. בנימוק של "הקופה ריקה", מבוצעת בישראל, בשנתיים אלה, מהפכה חברתית ימנית, המפרקת הסדרים מבניים וחוקתיים רבי שנים.

הנימוק של "הקופה ריקה" גם אינו יכול להסביר את דרך ההתמודדות של הממשלה עם האינתיפאדה ועם הפיגועים הנוראיים: לא דרך של "הגנה על הבית" אלא דרך של השתלטות חוזרת על שטחים פלסטיניים, החלשת הרשות הפלסטינית והחזקה בכל ההתנחלויות ואף הרחבתן, וכל זאת בלא אופק מדיני ברור. על אף "הקופה הריקה", הגדילה הממשלה את תקציב הביטחון, העסיקה צבא גדול בהגנה על ההתנחלויות ואף משקיעה עתה יותר מן המתוכנן בגדר הפרדה, שמחירה גדל מאוד לאחר שהתוואי שלה עוצב כך שהיא תנגוס נגיסות גדולות בשטחים הפלסטיניים. צעדים אלה לא תרמו להרגעת העימות - ולהשגת השקט המדיני הנדרש לחידוש היציבות הכלכלית.

דרכה של הממשלה גבתה, בשנתיים אלה, מחיר כבד של התכווצות הפעילות הכלכלית ופגיעה חמורה בשכבות רחבות של הציבור הישראלי. הצירוף של הצעדים בתחום מדיניות החוץ והפנים הוליד משבר כלכלי וחברתי עמוק. צעדי הממשלה מובילים לשחיקה של המעמד הבינוני; להרחבה של שורות העניים; להעברה של חלק גדול והולך של העושר הקולקטיבי לידי מיעוט; ולהחלשה של יכולת המדינה לשמור על מידה סבירה של איזון בין מעמדי.

## הפגיעות בציבור העובדים והעובדות

כל שש "התכניות הכלכליות" של השנתיים האחרונות חתרו, על יסוד אידיאולוגיה חברתית ימנית, להוזיל את עלות העבודה בישראל ולהחליש את ארגוני העובדים. הפגיעות שהתרחשו בשנתיים אלה נגעו למרבית ההיבטים של חיי העבודה:

**תעסוקה:** הקיצוצים התקציביים התכופים פגעו באחד ממקורות התעסוקה העיקריים בישראל, שירות המדינה. נשים, שמהוות כשני-שלישים מכלל המועסקים על ידי המדינה, הן הנפגעות העיקריות. התעסוקה נפגעה לא רק מקיצוצים תקציביים ישירים אלא גם מהפרטה של חברות ושירותים ממשלתיים, מביטול של יחידות ממשלתיות או ממיזוגן.

הצעת התקציב לשנת 2004 כוללת קיצוצים נוספים בכוח האדם בשירות המדינה, וכן פגיעות בחברות ממשלתיות שבהם ועדי עובדים חזקים: פירוק רשות הנמלים לשלוש חברות ממשלתיות נפרדות; פיצול והפרטה של בתי הזיקוק; הפיכת רשות הדואר לחברה ממשלתית ופתיחת שוק הדואר לתחרות; הפרטה של חלק מפעולות חברת מקורות; סגירת מע"צ ופיטורי מרבית עובדיה.

**תנאי תעסוקה:** "התכניות הכלכליות" השונות פגעו בתנאי התעסוקה במשק.

הצעת הממשלה לקראת שנת 2004 כוללת פגיעות נוספות בתנאי התעסוקה, ובהן:

האחת, הצעת חוק ההסדרים כוללת דחייה בשלוש שנים של יישום החוק ולפיו עובדי חברות כוח אדם ייהנו מהיום הראשון מזכויות העובדים הקבועים, ובתום 9 חודשים ייחשבו לעובדי המעסיק בפועל. דחייה זו מהווה פגיעה חמורה בנשים, המהוות בערך 65% מכלל המועסקים באמצעות חברות כוח אדם.

השנייה: הצעה של האוצר קובעת כי המעסיק של המורות בבתי הספר הממלכתיים יהיה הרשות המקומית ולא הממשלה. *כידוע, נשים מהוות 80% מכלל כוח ההוראה בבתי הספר היסודיים, ושיעור של 64% בתיכונים.* הצעה זו תוביל להרעת תנאי התעסוקה של המורות וליצירת פערים בין מורות המועסקות ברשויות מקומיות מבוססות ובין אלה המועסקות בפריפריה. (ההצעה לא נכללה בסופו של דבר בחוק ההסדרים).

**שכר:** "התכניות הכלכליות" פגעו בשכר העובדים והעובדות בישראל. הקפאת שכר המינימום, הסחבת בתשלום תוספת היוקר והקיצוץ בשכר עובדי המדינה בסדר גודל של 4%, בממוצע -- כל אלה פגעו בשכר מרבית העובדים בישראל. בד בבד, הרפורמה במס היטיבה מאוד עם השכירים בעשירון העליון. *כידוע, נשים מעטות מחזיקות במשרות בדרגות השכר הגבוהות ביותר.*

הצעת התקציב לשנת 2004 כוללת פגיעה נוספת בשכר, בעקבות הפרטה של גופים ממשלתיים. הנסיון מראה כי בגוף מופרט, שכר המנהלים עולה ושכר העובדים יורד. *כידוע, נשים מעטות מחזיקות במשרות ניהול בכירות במגזר העסקי.*

**פנסיה:** במסגרת "התכניות להבראת כלכלת ישראל -- שלב א'" הממשלה הלאימה את קרנות הפנסיה, הרחיקה אותן מזיקה של ממש לארגוני העובדים והרעה את תנאי ההשקעה של כספי קרנות הפנסיה. בנוסף, הממשלה הנהיגה הסדר שלפיו הקרנות החדשות יוכלו לשנות את גובה הפנסיה החודשית בהתאם למצבן האקטוארי. כתוצאה מכך, הפנסיונרים והפנסיונריות לא יוכלו לדעת עוד בוודאות מה גובה הפנסיה הצפויה להם.

בד בבד נקטה הממשלה בצעדים חיוביים, שעיקרם ביטול זכות היתר של עובדי מדינה לפנסיה תקציבית, והעברת עובדי מדינה חדשים לתכניות פנסיה צוברת.

יצויין עוד כי שלא כמו בארצות שונות באירופה, מערכת הפנסיה הישראלית אינה כוללת כיסוי פנסיוני עבור שנים שבהן הנשים עוזבות זמנית את שוק העבודה כדי לטפל בילדיהן או בבני משפחה אחרים. על כך יש להוסיף את העובדה ששכרן של נשים נמוך מזה של גברים, וכך גם הפרשותיהן לקרנות הפנסיה. התוצאה היא פנסיה נמוכה לנשים.

לבסוף, דו"ח של משרד רואי החשבון קסלמן, מקבוצת פרייסוורט-קופרס, הצביע על כך שהפרורמה בקרנות הפנסיה החדשות תפגע באופן מיוחד בעובדים בדרגות השכר הנמוכות -- שבהן ייצוגן של נשים גבוה במיוחד.

בסיכומו של דבר, השינויים במערכת הפנסיה יובילו לכך שבעלי השכר הגבוה ביותר יהיו הנהנים העיקריים מהטבות המס השמורות לבעלי ביטוח פנסיוני. וכפי שכבר נאמר, רק נשים מעטות מחזיקות במשרות בדרגות השכר הגבוהות ביותר.

**גיל הפרישה :** במסגרת השינויים במערכת הפנסיה מציעה הממשלה לדחות את גיל הפרישה. "התכנית להבראת כלכלת ישראל -- שלב ב'" מציעה להעלות את גיל הפרישה של גברים מגיל 65 לגיל 67 ושל נשים מגיל 60 לגיל 67. שינוי זה מצריך חקיקה -- והיא מונחת כיום על שולחן הכנסת, במסגרת חוק ההסדרים.

דחיית גיל הפרישה היא צעד שנעשה גם בארצות אחרות, אלא שברובן, השינוי נעשה באופן מדורג, על פני שנים רבות. ואכן, גם משרד האוצר בישראל הציע תחילה כי דחיית גיל הפרישה לנשים תתבצע בקצב של שנת דחייה אחת מדי שלוש שנים; אלא שהצעת חוק ההסדרים מעלה כי האוצר חזר בו מכוונתו הראשונית, והקצב המוצע עתה הוא של שנת דחייה אחת מדי שנתיים.

דחייתו של גיל הפרישה הוא צעד סביר, כשלעצמו, אלא שצעד שכזה חייב להיות מלווה בצעדים המיועדים לאפשר לנשים להיות פעילות בשוק העבודה במשך שנים רבות יותר. כיום, רק 10% מהנשים הישראליות בנות 60 ומעלה מצויות בשוק העבודה, ורק 5% מהנשים בנות 65 ומעלה. את פרישתן המוקדמת של נשים כה רבות משוק העבודה ניתן לייחס למספר גורמים: האחד הוא פרישה מרצון, הנפוצה במיוחד בעיסוקים שוחקים כגון הוראה או עבודות של קו ייצור, והשני הוא פרישה כתוצאה מפיטורין -- במקרים של סגירת מפעלים, "התייעלויות" למיניהן ושינויים מבניים.

**התארגנויות עובדים :** הממשלה חתרה שוב ושוב להחליש את ההסתדרות ואת ועדי העובדים. הצעד הבוטה ביותר, אולי, היו ההצעות לשנות שכר בחקיקה -- תוך עקיפת ארגוני העובדים ופגיעה בזכות היסוד שלהם לנהל משא ומתן על שכרם. השנה, הרעיון הוסר רק לאחר השבתת המשק על ידי ההסתדרות.

**הגנה משפטית :** בישראל, חקיקת העבודה היא מפותחת למדי, אך האכיפה רחוקה מלהשיע רצון. אחד המוסדות שרומם את מעמדם של חוקי העבודה היה בית הדין הארצי לעבודה, שהוקם כבית דין מיוחד. עתה החליטה הממשלה לבטל את מעמדו המיוחד ולהכפיפו למערכת המשפט הכללית. צעד זה יחליש את ההגנה המשפטית על העובדים. החלשה זו חמורה במיוחד לנוכח העובדה שהיא מתרחשת כאשר הממשלה מנהלת מדיניות עקבית של פגיעה בעובדים ובארגוניהם.

## הפגיעות בשירותים החברתיים

הצעת התקציב לשנת 2004 כוללת קיצוצים משמעותיים ביותר בשירותים החברתיים: צמצום סל שירותי הבריאות, קיצוץ של 15% בבסיס התקציב של משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד הבינוי והשיכון, וקיצוץ של 7% במענקי השתתפות בשכר דירה.

### ההשלכות עבור נשים

נשים משתמשות בשירותי הבריאות יותר מגברים -- אם סביב תהליך הלידה, אם בגלל שהן מאריכות ימים יותר מן הגברים (ובשנות הזקנה אנו נזקקים לשירותי הבריאות יותר מאשר בצעירותינו), ואם בגלל סיבות אחרות.

הקיצוץ של 7% בסיוע בשכר דירה, שבא בעקבות קיצוצים קודמים של 4% אצל כל הנזקקים לסיוע בשכר דירה ושל 50% אצל ותיקים הנזקקים לסיוע בשכר דירה, מסמן שינוי במעמדו של הסיוע בשכר דירה בישראל: כיום, סיוע זה פסק מלהיות משמעותי. אמהות חד הוריות הן אחת הקבוצות הנפגעות ביותר מקיצוצים אלה.

הצעת חוק התקציב לשנת 2004 מכילה גם העלאה של שכר הדירה לדיירי הדיור הציבורי. צעד זה מאיים להותיר משפחות רבות ללא יתרה כספית שתספיק למילוי כל שאר צרכי משקי הבית -- מזון, בריאות, חינוך וכיו"ב. בערך 18% מדיירי הדיור הציבורי הם משפחות חד הוריות, ובערך 37% הם אנשים החיים בגפם. אין בידינו התפלגות מגדרית של אנשים אלה, אך סביר להניח כי רבים מהם הן נשים מבוגרות.

### השלכות כלליות

אחת ההתפתחויות החיוביות ביותר של המאה העשרים היה פיתוחם של שירותים מדינתיים המאפשרים לכל אזרח ואזרחית רכישת השכלה, שירותי בריאות, סיוע בשיכון ושירותי רווחה. שירותים אלה, שעד למאה העשרים היו, ברוב אזורי העולם, נחלתו של מיעוט קטן של בני אצולה, בעלי אדמות וסוחרים גדולים, הפכו למעשה לסימן היכר מובהק של "חיים מודרניים", ובתוך כך, לסימן מבחין בין הארצות העשירות והארצות מעוטות המשאבים.

שירותים אלה מהווים גם את אחד ממקורות הלגיטימציה העיקריים של מוסד המדינה: פועלים, פקידים ואיכרים, שהכנסתם לבדה אין בה כדי לאפשר להם לרכוש השכלה, טיפול רפואי סדיר, או דיור, לעצמם ולילדיהם, מקבלים שירותים אלה הודות להתערבותה של המדינה. המדינה גובה מסים מכל האוכלוסיה, ובכלל זה מן העשירים (שחלקם בתשלום המסים גבוה, כתוצאה מהכנסתם הגבוהה), והודות למסים אלה היא מצליחה להציע שירותי חינוך, בריאות, רווחה וסיוע בדיור לכלל האזרחים.

הזרם הפוליטי הניאו-ליברלי, שהגיע לשלטון בארצות הברית ובאנגליה בתחילת שנות השמונים, ואשר רכש מאז השפעה רבה גם בארצות אחרות, ובהן ישראל, חותר לצמצם את תפקידי המדינה ולהקטין את מחויבותיה לאזרחים. צמצום תפקידי המדינה פירושו, כמובן, קיצוץ תקציבה -- והורדת מסים, שהנהנים העיקריים ממנה יהיו העשירים. במלים אחרות, הניאו-ליברלים חותרים לקצץ ביכולתה של המדינה לשמש גורם שביכולתו לגבות מן העשירים חלק מעושרם על מנת להעניק שירותים לכלל האזרחים.

בישראל, הדבר בא לידי ביטוי בחוסר נכונות גובר של האוצר לממן במלואם את השירותים החברתיים. תקציבי החינוך מקוצצים, ובתי הספר גובים עוד ועוד כספים מן ההורים; תקציב סל הבריאות אינו גדל כפי הצורך, וקופות החולים גובות עוד ועוד תשלומים מן החברים ובעיקר מן החולים; המשכנתאות של משרד השיכון ניתנות בתנאים

טובים פחות מבעבר, והזוגות הצעירים נזקקים יותר ויותר למשכנתאות של בנקים מסחריים בריבית גבוהה יותר.

התוצאה היא שבעלי הכנסה גבוהה, המסוגלים להוסיף מכיסם את התשלומים הנוספים שמבקשים בתי הספר או קופות החולים, מקבלים את שירותי החינוך והבריאות הטובים ביותר, בעוד ששאר הישראלים מקבלים את השירות המדינתי הבסיסי. אין כאן, אמנם, חזרה למצב ששרר לפני המאה העשרים -- אבל יש כאן בהחלט נסיגה מן החזון האוניברסליסטי שהשתרש במאה העשרים.

בשנתיים האחרונות לבשו הקיצוצים בשירותים החברתיים ממדים חמורים במיוחד. בישראל קמה לה נגד עינינו חומה המפרידה בין בעלי אמצעים, היכולים לרכוש לעצמם ולילדיהם שירותים מדינתיים משופרים, בתמורה לתשלום כספי נוסף, ובין מעוטי אמצעים, הצריכים להסתפק בשירות המדינתי המינימלי -- שתקציביו הולכים ומידלדלים.

## הפגיעות ברשת הביטחון הסוציאלית

בשנתיים האחרונות פגעה הממשלה, באישור הכנסת, פגיעה חמורה ברשת הביטחון הסוציאלית שמעניקות קצבאות המוסד לביטוח לאומי. פגיעות אלה באו על רקע מסע ציבורי חריף נגד הציבור העני בישראל, הנאלץ להסתמך על קצבאות אלה לצורך קיום ברמה מינימלית. המסע נוהל על ידי שרים בכירים בממשלה, אנשי האוצר, מפלגות המייצגות את העשירון העליון וחוגים נרחבים בתקשורת. תשלומי הקצבאות הוצגו כמעמסה בלתי נסבלת, ההולכת וגדלה, על אוצר המדינה, ואילו מקבלי התשלומים הוצגו בהכללה כאוכלוסייה בלתי יצרנית הנסמכת על צוואר אלה "שעובדים ומשרתים בצה"ל". ההתקפה על מקבלי הקצבאות לבשה פעמים רבות נימה גזענית כלפי יהודים חרדים וכלפי ערבים אזרחי ישראל, שתי קבוצות שתחולת העוני בקרבן גבוהה, ועל כן יש להן ייצוג יתר בקרב הנזקקים לרשת הביטחון הסוציאלית. אמהות חד-הוריות זכו גם הן למנה גדושה של השמצות.

המסע הציבורי בעד קיצוץ רשת הביטחון הסוציאלית התמקד בשני תשלומים עיקריים, קצבת הבטחת הכנסה ודמי אבטלה. שני אלה הוצגו כתשלומים המאפשרים ל"בטלנים" להתקיים על חשבון הקופה הציבורית. אלא שתחת הדגל השקרי הזה נעשו פגיעות חמורות ביותר בכלל קצבאות המוסד לביטוח לאומי, ובהן קצבת זקנה וקצבת ילדים, שמהן נהנית כל האוכלוסייה.

בעוד שהאוצר נוהג להציג את קצבאות המוסד לביטוח לאומי כ"תשלום העברה" מן המדינה לאזרחים, האמת היא שמערכת קצבאות המוסד לביטוח לאומי היא בראש ובראשונה מערכת ביטוחית, הממומנת על ידי דמי ביטוח לאומי שמשלמים העובדים והמעסיקים. העובדים (והמעסיקים) מממנים את קצבאות זקנה ושאיירים, ילדים, אבטלה, נפגעי עבודה, נכות כללית, סיעוד, אמהות. דמי הביטוח הלאומי שהעובדים/ומעסיקיהם משלמים מדי חודש מועברים למוסד לביטוח לאומי, וזה משלם קצבאות לאוכלוסייה לפי ההגדרות הנקובות בחוק: לאחר גיל פרישה, בתקופות אבטלה, בעת לידה וכיו"ב. הקצבה העיקרית הממומנת רק על ידי אוצר המדינה היא קצבת הבטחת הכנסה.

*נשים מהוות בערך 65% מכלל מקבלי/ות קצבת הבטחת הכנסה. ניתן לייחס שיעור גבוה זה לעובדה שהן אלה האחראיות על הטיפול בילדים ובבני משפחה נזקקים, לשכר הנמוך שלהם ולתוחלת החיים הארוכה יותר שלהן.*

הרוב המכריע של מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי הם, אם כן, א/נשים שעובדים, עבדו או יעבדו, ועיקר הכסף המממן את הקצבאות מקורו בתשלומים חודשיים של העובדים והמעסיקים -- ולא בקופת המדינה. ובמלים אחרות -- במסווה אידיאולוגי של "שילכו לעבוד", ובנימוק של מצוקה תקציבית (שקצבאות המוסד לביטוח לאומי לא היו הגורם

היחיד ואף לא העיקרי להיווצרותה) נכנסה המדינה ברגל גסה לתוך קופה שהוקמה בכספי עובדים ומעסיקים, על מנת להבטיח לעובדים רשת ביטחון לעת פרישה, אבטלה או צרה.

התוצאה - פגיעה חמורה בכל קצבאות הביטוח הלאומי: דמי אבטלה הפכו ממשענת ארעית סבירה למדי לדמי סעד עלובים וקצרי טווח; קצבת הבטחת הכנסה אינה מאפשרת עוד קיום מינימלי; וכל הקצבאות האחרות סבלו קיצוצים משמעותיים. חמור מכל, הממשלה החליטה על שחיקה משמעותית מתמשכת של כל הקצבאות, משקבעה כי עד לסוף 2005 הן לא יעודכנו, וכי למן 2006 הן לא יעודכנו לפי השכר הממוצע אלא לפי מדד המחירים לצרכן (אשר בעשורים האחרונים עלה בשיעור נמוך מזה של השכר הממוצע).

רשת הביטחון הסוציאלית הצליחה עד כה לצמצם במידה משמעותית את ההשלכות השליליות של הגידול באי השוויון בהכנסות, שנרשם בישראל בשני העשורים האחרונים.

*לדוגמא, השילוב של קצבת הבטחת הכנסה ושל קצבת ילדים העלה 55% מן המשפחות החד הוריות -- שבראש 97% מהן עומדות נשים -- אל מעל לקו העוני. אילו נאלצו להתקיים מהכנסתן מעבודה בלבד, היו 56% ממשפחות אלה נמצאות מתחת לקו העוני.*

המתקפה הממשלתית של השנתיים האחרונות תגביר את העוני ואת תחושת חוסר האונים בקרב שכבות מאוד רחבות של החברה הישראלית -- ובראשן בקרב אמהות חד הוריות.

## **אין ברירה? יש ויש!**

כל "התכניות הכלכליות" של ממשלות שרון, מאז ספטמבר 2001, נעשו בנימוקים שנשאו מסר של "אין ברירה": משבר פיננסי, משבר פיסקלי, איזמים של חברות דירוג האשראי וכיו"ב. בכל אחת משש "התכניות הכלכליות", הממשלה הציגה את צעדיה כאילו מדובר בדרך האפשרית היחידה להיחלץ מן המשבר הכלכלי. יתרה מזאת, כל "התכניות הכלכליות" גובשו והוצגו כאילו יש בידי צעדים כלכליים לבדם לשנות את המצב הכלכלי. כולן אף הוגשו על ידי שרי האוצר - שלום ונתניהו -- כאילו האחריות למצב הכלכלי, האחריות לשינוי והכלים לשינוי מצויים כולם בידי משרד האוצר, ולא בידי הממשלה כולה, בראשותו של ראש הממשלה.

כיוון שהמשבר הכלכלי הוא תוצר של משבר רחב יותר, מן הראוי לגשת אליו בראייה רחבה יותר. ואז מתברר כי הטיעון של "אין ברירה" אינו במקומו.

### **להכיר בגבולות למדינה ולשים גבול למלחמה**

קשה להניח כי המצב הכלכלי ישתנה באופן משמעותי ולאורך זמן, כל עוד יימשך העימות האלים בין ישראל לפלסטינים, שהוא כיום הגורם העיקרי למיתון המתמשך ולהתכווצות הפעילות הכלכלית. גם תקופות ממושכות, יחסית, של רגיעה, עלולות להגיע אל קצן כל עוד אין הסכם מדיני המקובל על שני הצדדים.

בעימות יש שני צדדים, וברור הוא ששני הצדדים חייבים לשנות את דרכיהם ולהגיע לפשרה והסכמה. ישראל, מצידה, אינה מקלה על אפשרות של סיום הסכסוך, משום שהיעד המעשי שהינחה אותה במהלך העימות עד כה הוא שמירה על השליטה בשטחים, החלשת הרשות הפלסטינית וחיזוק ההתנחלויות.

יעד זה מבטיח את התמשכות ההתקוממות הפלסטינית - ואת המשך העימות. עימות מתמשך פירושו המשך האי-יציבות הכלכלית והמשך ההשקעה הגדולה בביטחון.

ישראל יכולה לתרום להפסקת העימות על ידי היצמדות למחויבותה להכיר במדינה פלסטינית, בגבולות המוכרים על ידי הקהילה הבינלאומית, ועל ידי הורדת התנחלויות בעומק השטחים הפלסטיניים.

### **להתאים את תקציב הביטחון למצב הגיאוגרפי-פוליטי החדש**

רבים וטובים גורסים כי מצבה הגיאוגרפי של ישראל השתפר מאוד עם השתלטות צבא ארצות הברית על עיראק. לדעתם, שיפור זה מאפשר להקטין את צה"ל ולצמצם את תקציב הביטחון.

משרד האוצר סבור גם הוא כי ניתן לצמצם את תקציב הביטחון. בדיונים שניהל עם נציגי משרד הביטחון, תבע האוצר קיצוץ של 20%, שיתפרס על פני שנתיים, אך משרד הביטחון התנגד בתוקף<sup>1</sup>. בסופו של דבר הצליח משרד הביטחון לגייס לצידו את ראש הממשלה, שקבע קיצוץ קטן הרבה יותר.

יצוין כי תקציב הביטחון הוא התקציב היחיד שגדל באופן משמעותי בשנתיים האחרונות: לפי דו"ח הביצוע של החשב הכללי במשרד האוצר, בין 2001 לשנת 2002 גדל תקציב הביטחון (כולל המוסד והשב"כ) בסכום של 3 מיליארד ש"ח, מסכום של 44.8 מיליארד לסכום של 47.9 מיליארד ש"ח (גידול של 7% בקירוב).

### **להפסיק את הוצאה התקציבית הגדולה בהתנחלויות**

הכרה בגבול תשים גם גבול להוצאה התקציבית הגדולה בהתנחלויות -- בהקמתן, ביישובן, בהחזקתן ובאבטחתן.

ההתנחלויות דורשות הוצאות תקציביות גדולות, הן בגלל שמיקומן בלב אוכלוסיה פלסטינית מחייב השקעה גדולה במיגון, בדרכי גישה ובשמירה צבאית; הן בגלל שההתנחלויות נבנות באיכות גבוהה, על מנת למשוך מתנחלים; והן בגלל רמת ההשתתפות הגבוהה של הממשלה במימון התקציב המוניציפלי -- גם זאת על מנת למשוך מתנחלים. לפי חישוב של מרכז אדוה, ההתנחלויות זוכות למימון יתר של התקציבים המוניציפאליים (דהיינו, יותר מיישובים בתוך הקו הירוק), בסכום של בערך 1 מיליארד ש"ח לשנה. הערכה של עיתון הארץ קובעת כי מימון היתר של ההתנחלויות בכל הסעיפים התקציביים מגיע לסכום של בערך 2.5 מיליארד ש"ח לשנה<sup>2</sup>.

אם וכאשר יועברו ההתנחלויות אל שטח ישראל, ו/או כאשר יוכר חלקן על ידי שני הצדדים, במיקומן הנוכחי, לא יהיה עוד צורך בתקציבים ממשלתיים כה גדולים וניתן יהיה לחסוך את המיליארדים של מימון יתר.

### **להגדיל את מיסוי ההון, לדחות את הורדת המס על עבודה**

הממשלה יכולה להקל על המצוקה התקציבית אם תשנה את אופן היישום של הרפורמה במס שאושרה ביולי 2002. על הממשלה להעלות את המיסוי על ההון, משיעור של 15%, שעליו המליצה ועדת רבינוביץ, לשיעור של 25%, שעליו המליצה ועדת בן בסט.

בד בבד על הממשלה לדחות את ביצוע ההורדה במס ההכנסה עד לאחר שיחלוף המשבר התקציבי הנוכחי. גם אז מן הראוי יהיה לשנות את הרפורמה, כך שההנאה ממנה לא תוגבל כמעט אך ורק לעשירון העליון: כפי שהיא עומדת כיום, הרפורמה מעניקה לבעלי שכר נמוך מן הממוצע תוספת של עשרות ש"ח בחודש, לבעלי שכר שבין השכר הממוצע



ופעמיים השכר הממוצע - תוספת של מאות ספורות, אך לבעלי שכר של 25,000 ש"ח ומעלה -- תוספת של 2,000 ש"ח ומעלה.

כלכלנים בבנק ישראל חישבו ומצאו כי העלות התקציבית של הרפורמה במס הכנסה תעמוד בשנת 2004 על 4.55 מיליארד ש"ח, בשנת 2005 -- על 6.7 מיליארד ש"ח, בשנת 2006 על 8 מיליארד ש"ח ובשנתיים הבאות על בערך 7 מיליארד ש"ח<sup>3</sup>. מן החלק הארי של הסכומים ייהנו, כאמור, השכירים בעשירון העליון.

הדעת אינה סובלת שבה בעת שהממשלה מודיעה חדשות לבקרים על "תכניות כלכליות", שעיקרן קיצוצים של מיליארדי ש"ח - הנלקחים מחתך גדול של הציבור - תחלק היא עצמה סכום של 5 עד 8 מיליארד ש"ח בשנה, בעיקר לעשירון העליון.

### **יוזמה ממשלתית לצמיחה ולתעסוקה**

ממשלת ישראל צריכה להשתמש בכלים העומדים לרשותה -- תקציב המדינה, היכולת ללוות כספים, יכולת התכנון והפיקוח, ועוד -- כדי להוביל לצמיחה וליצירת תעסוקה.

על ממשלת ישראל לנטוש את התפיסה לפיה צמיחה ראויה להיות מובלת אך ורק על ידי המגזר העסקי. המגזר העסקי הישראלי אינו גדול וחזק כבארצות הברית או בכמה מארצות אירופה. יתרה מזאת, אותה צמיחה עסקית שנרשמה לפרק זמן קצר בשנים האחרונות, התרכזה בפלח מאוד מצומצם של הכלכלה בישראל, כאשר מגזרים כלכליים שלמים נותרו בשוליים.

### **לאמץ דפוסי פעולה המתבססים על שיקול דעת, מבט ארוך טווח, הידברות והתייעצות**

הממשלה נהגה בשנתיים האחרונות כגוף הנשלט על ידי אירועים חיצוניים, בלא יכולת לעצור, לחשוב, להיערך ולפעול באופן רציונלי. צעדיה, במקום שישקפו שיקול דעת, תכנון וראייה ארוכת טווח, נראו כמאמץ בהול של התחפרות ובלימה.

"התכניות הכלכליות" היו בדרך כלל אוסף של צעדים שקובצו יחדיו בבהילות והוצגו לציבור כתכתיבים, בלא שיג ושיח קודם עם הגופים והציבורים הרלוונטיים. הקיצוצים ברשת הביטחון הסוציאלית גובשו בלא היוועצות ראוייה עם המוסד לביטוח לאומי; חלק מן הקיצוצים במשרד החינוך נעשו בלא ידיעה של משרד החינוך; השינויים במערכת השכר נעשו בלא היוועצות עם ההסתדרות -- ואף תוך נכונות לעשותם בחקיקה; וכך גם המהפיכה בתחום הפנסיה.

*צעדי הממשלה פגעו באופן מיוחד בציבור הנשים בישראל; על רקע זה בולטת העובדה שהממשלה בכלל, ומשרד האוצר בפרט, לא מצאו לנכון להיוועץ עם ארגונים ומוסדות בעלי התנסות וידע בכל הנוגע לשאלות מגדריות, כנהוג בארצות אחרות.*

גם בארצות אחרות עורכות ממשלות שינויים מבניים, וגם שם מדובר במהלכים המעוררים מחלוקת רבה. בגרמניה ובצרפת, למשל, מבצעים בימים אלה שינויים בתחומי הפנסיה והביטחון הסוציאלי. אלא ששם, מדובר בהליכים שהבשילו על פני שנים, לאחר התדיינויות ממושכות עם איגודי העובדים, עם הגופים הממשלתיים הרלבנטיים ועם אנשי מקצוע. יתרה מזאת, השינויים הנעשים שם הם שוליים והדרגתיים, ואין בהם כדי לאיים על חוסנה של רשת הביטחון הסוציאלי.

אצלנו, לעומת זאת, השינויים נושאים אופי של שוד ומחטף המיועדים לספק את הצורך הממשלתי המיידי בכספים, בלא להביא בחשבון את התוצאות ההרסניות ארוכות הטווח ותוך ניכורם של חלקים גדולים של הציבור.

{הערות}

<sup>1</sup>.הארץ, 24.10.2003.

<sup>2</sup>.הארץ, מוסף מיוחד: מחיר ההתנחלויות, 26.9.2003.

<sup>3</sup>.קובי ברוידא ועדי ברנדר, "השפעות התוכנית הכלכלית על תקציב הממשלה בשנים 2003-2008", עמ' 25. אתר האינטרנט של בנק ישראל.

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205

Fax. 03-5602205, Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871

**e-mail:** [advainfo@bezeqint.net](mailto:advainfo@bezeqint.net)