

המחאה החברתית וכלכלת ישראל

יוסף זעירא*

מאמר זה טוען שאפשר להבין טוב יותר את המניעים לפרוץ המחאה החברתית על רקע המדיניות הכלכלית של כל ממשלות ישראל בעשרים השנים האחרונות. מדיניות זו הקטינה מאוד את ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר וכך שחקה במידה ניכרת את השירותים החברתיים ואת החינוך, הבריאות, הדיור ציבורי והרווחה. כמו כן גרמה המדיניות הכלכלית לשחיקה ניכרת בשכר העובדים יחסית לתוצר, עקב הגדלת חלקם של עובדי הקבלן, החלשה של איגודי העובדים ואי-אכיפה של שכר המינימום. מדיניות זו לא הייתה חיונית לשמירת גירעון נמוך של המגזר הציבורי, שכן הירידה בהוצאות נוצלה להורדה של שיעורי המסים הישירים, וזו היטיבה בעיקר עם בעלי ההכנסות הגבוהות יחסית. המאמר טוען כי מדיניות זו גם לא הייתה נחוצה לצמיחה כלכלית, משום שההשפעה ארוכת הטווח על התוצר של הגדלת ההוצאה הציבורית ועמה של עליית שיעורי המסים אינה גבוהה ואף סימנה אינו מובהק. מדיניות זו תרמה באופן מתמשך להגדלת אי-השוויון בישראל ולתחושת מצוקה גוברת של ציבור גדול, החש כי עתידו הכלכלי נתון באי-ודאות קשה. ברגע מסוים קם ציבור זה והשמיע קולו, וקול זה הדהד מקצה המדינה ועד קצה.

הקדמה

בקיץ 2011 פרצה בישראל תנועת מחאה בהיקף חסר-תקדים בישראל ואף בהיקף גדול מזה של מחאות הדומות לה בכל ארצות המערב.¹ התופעה החלה בשורה של מחאות ממוקדות, כמו נגד עליית המחירים של מוצרי החלב. או אז, אשה צעירה בשם דפני ליף פתחה קבוצה בפייסבוק בסוגיה של מחירי השכירות הגבוהים בתל-אביב, נושא הפוגע בעיקר בצעירים. ב-14 ביולי 2011 היא הקימה אוהל בשדרות רוטשילד במרכז תל-אביב ובסמוך למרכז הפיננסי. מאותה נקודה התפשטה המחאה במהירות: תוך ימים ספורים כבר היו מאות אוהלים בשדרה ועוד אלפים לאורכה ולרוחבה של המדינה, כמעט בכל יישוב; תוך שבוע נערכה הפגנה שבה השתתפו כמעט 50 אלף איש. הסיסמאות של תחילת המחאה בנושא עלות המחיה ועלות הדיור הוחלפו במהירות בסיסמאות רחבות וכלליות הרבה יותר כמו "העם דורש צדק חברתי", "התשובה להפרטה – מהפכה", ו-"הון שלטון – עולם תחתון". בהודשים יולי ואוגוסט נערכו הפגנות יומיומיות על מגוון נושאים ובהם חינוך, עלות הטיפול בילדים ("הפגנות העגלות"), יוקר המחיה, הרפורמה בענף הנדל"ן ועוד. בד

* גרסה אחרת של המאמר פורסמה במסגרת פרסום של קרן פרידריך אברט בישראל, דיוני ישראל, נובמבר

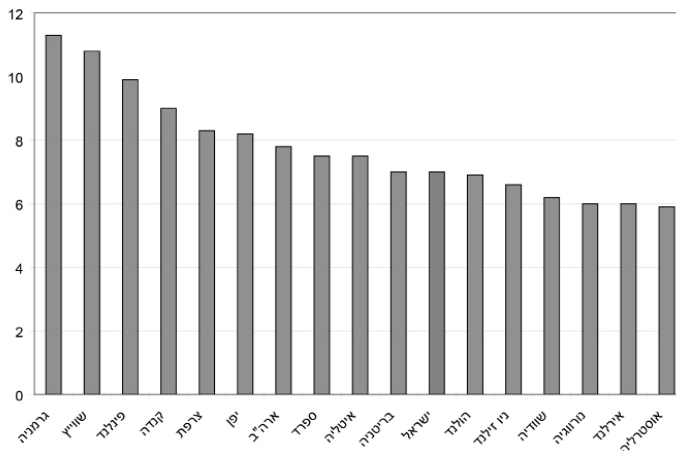
כבד ארגנו המפגינים גם הפגנות כלליות שמשכו מספר גדל והולך של משתתפים. בסוף יולי כבר השתתפו בהפגנות 170 אלף איש, באוגוסט – 300 אלף איש, בעיקר בתל-אביב, ושבוע לאחר מכן – כמעט 100 אלף איש ברחבי הפריפריה. ב-3 בספטמבר צעדו יותר מ-400 אלף מפגינים בכמה הפגנות מרכזיות ברחבי המדינה, המרכזית שבהן בתל-אביב. מה הוביל להתפרצות המחאה ומה גרם לה להיות רחבה כל כך? מה הייתה תגובת הממשלה? האם יחזור על עצמו גל המחאה אחרי קריסתו החדה בתחילת 2012?

א. שורשיה הכלכליים והחברתיים של המחאה

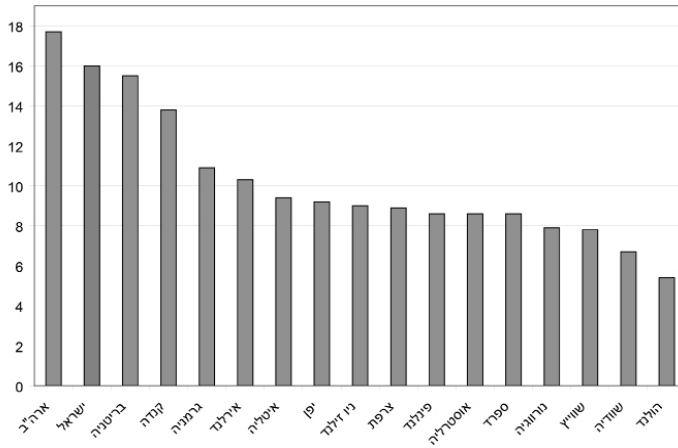
סקירה מהירה של נתונים כלכליים בסיסיים יכולה לחשוף מידע רב לגבי מקורותיה של המחאה החברתית. בעשרים השנים שקדמו לה – משנות התשעים המוקדמות של המאה הקודמת ועד היום – עברו הכלכלה והחברה הישראלית תהליכי שינוי משמעותיים. אי-השוויון גדל במידה ניכרת והשכר הריאלי דרש במקום למרות הצמיחה הכלכלית; בד בבד נשחקו משמעותית שירותים חברתיים רבים שסופקו בעבר על ידי הממשלה ועתה צומצמו ואיכותם נפגעה. התפתחויות אלו הפכו את החיים של בני מעמד הביניים לקשים בהרבה, בעיקר עבור הצעירים שחשו יותר מכולם את כובד משקלם של השינויים שעברו על המשק.

תרשים 1 מתאר את תמונת אי-השוויון בישראל ובמדינות נוספות בשנת 1970 ותרשים 2 מתאר את מדדי אי-השוויון בשנים 2000–2010.² אי-שוויון נמדד בתרשימים אלה על פי שיעור ההכנסה של האחוזון (1%) העליון באוכלוסייה מתוך כלל ההכנסה במשק. בשנת 1970 נמנתה ישראל במדינות השוויוניות יחסית, ושיעור ההכנסות של האחוזון העליון מכלל ההכנסה עמד על 7%. בסוף שנות האלפיים כבר הרוויח האחוזון העליון 16% מסך ההכנסות במדינה, מה שהעמיד את ישראל במקום גבוה בקרב המדינות הלא-שוויוניות – מקום שלישי אחרי ארצות-הברית וארגנטינה. חשוב לציין כי בקרב המדינות המפותחות ישראל שנייה אחרי ארצות-הברית, ותוצאות דומות מתקבלות גם במדדים נוספים של אי-שוויון כמו מדד ג'יני.³ מדובר אפוא בעלייה ניכרת באי-השוויון במדינה, הן ביחס לעבר והן ביחס למדינות אחרות.

תרשים 1: אי-השוויון ב-1970



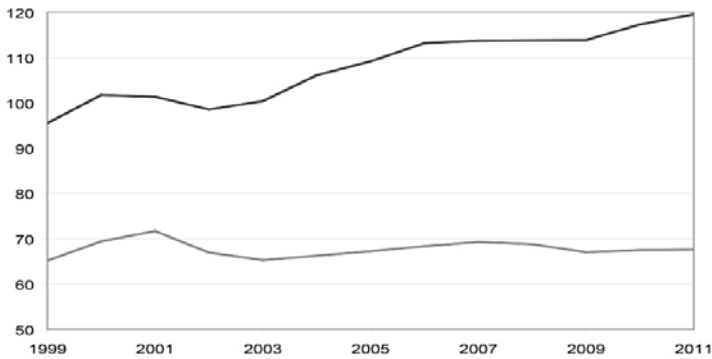
תרשים 2: אי-השוויון בשנים 2000-2010



יש סיבות רבות לעלייה החדה בשיעור אי-השוויון בחברה הישראלית ובחלק מהן נדון בהמשך; אחת הסיבות המרכזיות נעוצה בשוק העבודה. עדות לכך היא הממצא שלפיו השכר הריאלי בישראל לא עלה בשיעור ההולם את הגידול בפריזון במשק. דבר זה כולט במיוחד עבור התקופה שמאז סוף שנות התשעים של המאה הקודמת. משנת 1999 גדל התוצר המקומי הגולמי לעובד (זהו היחס בין התמ"ג למספר העובדים, הקרוי גם 'תוצר לעובד' וגם 'פריזון העבודה') ביותר מ-13%. הגידול בפריזון העבודה היה מואץ אף יותר במגזר העסקי, שם הוא עלה ביותר מ-20% מאז סוף שנות התשעים. למרות הצמיחה הכלכלית הניכרת השכר הריאלי בתקופה זו נותר קבוע. אפשר לראות זאת בתרשים 3, שבו הקו הכחול מתאר את פריזון העבודה – כלומר: את התוצר לעובד הריאלי במגזר העסקי – ואילו הקו האדום מתאר את השכר הריאלי במגזר זה. אפשר לראות כי בעוד שפריזון העבודה עלה ביותר מ-20% מאז שנת 1999, השכר הריאלי נותר פחות או יותר קבוע.⁴ ממצא זה מתאר את שאירע לשכר הממוצע במשק אך הוא משקף גם את המגזרים השונים במשק: ככולם דרש השכר הריאלי פחות או יותר במקום. כך מעידים נתוני בנק ישראל בדוחות השנתיים של 2010 ו-2011.⁵ הממצא המתואר בתרשים 3 מפתיע מאוד, מאחר שהוא מראה כי הצמיחה הכלכלית בעשור החולף כלל לא תרמה לציבור העובדים בישראל – שהוא רוב-רובו של הציבור הישראלי – ונותרה בעיקר בידי העשירים ביותר.⁶ כמו כן, הקיפאון בשכר הריאלי מנוגד לחלוטין לחיזוי של התאוריה הכלכלית, שעל פיה גידול בפריזון צריך להוביל לגידול בשיעור דומה בשכר הריאלי. איך אפשר להסביר ממצא זה? יש כמה הסברים אפשריים. ראשית, גל ההפרטות הגדול של שירותים ציבוריים (מיקור-חוץ) הסיט מספר רב של מקומות עבודה מהמגזר הציבורי לחברות כוח אדם, המשלמות שכר נמוך בהרבה; שנית, הממשלה התירה כניסה של כמות גדולה של עובדים זרים למדינה, בעיקר לתעשיית הבנייה והחקלאות, והדבר תרם את חלקו לדחיקת השכר כלפי מטה; שלישית, אין אכיפה רצינית של חוק שכר מינימום ועובדים רבים מרוויחים שכר נמוך יותר; רביעית, הממשלה מגבילה את האפשרות של עובדים להתאגד, מצב המפחית אף יותר את יכולתם להגן על שכרם וודאי מקשה עליהם להעלותו עם הגידול בפריזון.

המעמד הבינוני והנמוך סובל לא רק מקיפאון בשכר אלא גם משחיקת השירותים שקיבל מהמדינה בעבר, בעיקר בתחום החינוך, הבריאות, הדיור והרווחה. אם, כמקובל, נמדוד את ההוצאות על

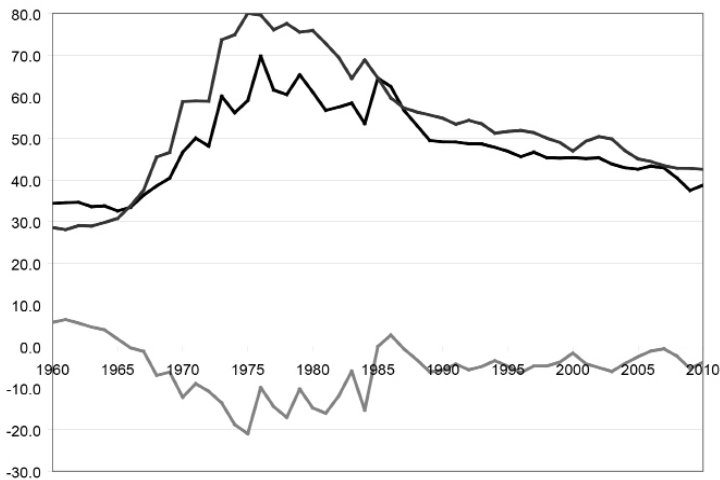
תרשים 3: מדד הפריון בעבודה ומדד השכר הריאלי במגזר העסקי



שירותים אלו לפי שיעורן היחסי בתל"ג, נמצא כי מאז אמצע שנות התשעים של המאה הקודמת פחתו הוצאות אלו במידה ניכרת. ההוצאה הציבורית על חינוך פחתה מ-8% מהתל"ג ל-7% מהתל"ג בשנת 2010 – וזה קרה בתקופה שבה הדרישה לחינוך רק גברה, כפי שמשמע, בין השאר, מחזרתן של המכללות להשכלה גבוהה לישראל; התרומה הממשלתית לבריאות, שהיא תוספת למס הבריאות, ירדה מ-3.8% מהתל"ג ל-2.6%; לבסוף, התמיכה הציבורית בתחום הדיור – בעיקר לעניים ולצעירים – פחתה בשיעור התלול ביותר: מ-1.5% מהתל"ג ל-0.5% מהתל"ג.⁷ אם כן, אין פלא שהמחאה החלה סביב נושא הדיור. הממשלה לא בנתה דיור ציבורי זה זמן רב; גם ההוצאות על רווחה הופחתו במידה ניכרת, במיוחד מאז שנת 2003; קצבאות הילדים, קצבאות הזקנה, תמיכת קרנות הפנסיה, דמי האבטלה ועוד – כולם קוצצו מאוד, מה שהגביר אף יותר את המעמסה על הדיור הצעיר. צעירים רבים החלו לחשוש ממצב שבו יאלצו לתמוך בהוריהם כשיגיעו לגיל זקנה – בשיעור גדול בהרבה משסברו קודם לכן.⁸

מה גרם לשחיקה הזו בשירותים הציבוריים? עיון בתרשים 4 מראה כי מדובר במגמה שמאחוריה החלטה אידאולוגית טהורה ולא תגובה לצורך כלכלי, כפי שהעדיפו לומר פוליטיקאים רבים. תרשים 4 מתאר את ההיסטוריה של המדיניות הפיסקלית של ישראל מאז שנת 1960 עד שנת 2010.⁹ הקו הכחול מייצג הוצאות ציבוריות (של המגזר הציבורי בכללותו) כאחוז מהתל"ג; הקו השחור מייצג את ההכנסה הציבורית, בעיקר ממסים; הקו האדום מייצג את הפער בין השניים – דהיינו: את העודף או את הגירעון (במקרה של יחס שלילי). התרשים חושף היסטוריה פיסקלית מדהימה: מאז 1967 גדלו הוצאות במידה ניכרת, עד לשיעור של 75% מהתל"ג. גידול זה החל בעלייה הדרמטית בהוצאות הביטחון אחרי 1967, בשל החרפת הקונפליקט הישראלי-ערבי. בו-זמנית גדלה גם ההכנסה הציבורית, אך בשיעור נמוך יותר, ולכן גדל הגירעון לשיעור ממוצע של 15% מהתל"ג במשך התקופה. החוב הציבורי הגבוה שנוצר עקב גירעון זה גרר עלייה בתשלומי הריבית, מה שהגדיל אף יותר את ההוצאה הציבורית. בשנת 1985 התייצבה הכלכלה. הייצוב והקטנת הוצאות הציבוריות התאפשרו בעיקר בשל הסכם השלום עם מצרים, שאפשר הפחתה ניכרת בהוצאות הביטחון: לאחר שמצרים יצאה ממעגל האיבה צומצם כמעט לגמרי הסיכון למלחמה קונבנציונלית.¹⁰ בעקבות הייצוב במשק ירדה ההוצאה הציבורית בתחילת שנות התשעים לרמה של 52% מהתל"ג. רמה זו דומה למקובל במדינות מערב-אירופה. הגירעון הציבורי ירד גם הוא לממדים מקובלים, אך

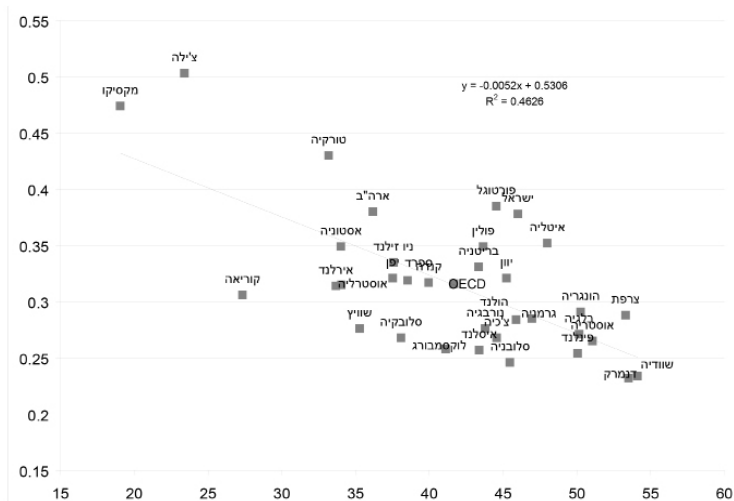
תרשים 4: המדיניות הפיסקלית בישראל: 1960-2010



הממשלה המשיכה להפחית את הוצאותיה במרץ, ובשנת 2010 הגיעו אלו לרמה של 42% מהתל"ג. מתרשים 4 ברור כי לא היה צורך בהפחתה בשיעור כזה לצורך קונסולידציה פיסקלית – כלומר: כדי לאזן את התקציב – מאחר שהגירעון היה ונשאר נמוך כבר מתחילת שנות התשעים. נתון נוסף המעיד על כך שלא היה צורך תקציבי בהמשך השחיקה של ההוצאה הציבורית הוא החוב הציבורי. גודלו של זה יחסית לתוצר המשיך לרדת במשך כל התקופה. החוב הציבורי (נטו) יחסית לתוצר ירד מ-120% בתחילת שנות התשעים לרמה של 65% מהתוצר ב-2010, כלומר: המשך ההקטנה של ההוצאה יחסית לתוצר לא נבעה מצורך כלכלי-תקציבי אלא מסיבה אחרת. כדי להבין סיבה זו יש להבחין, כפי שאפשר לראות בתרשים 4, כי במשך התקופה כולה ירדה גם ההכנסה הציבורית. פירוש הדבר הוא שהפחתת ההוצאות לא שימשה לצורך הפחתת הגירעון אלא להפחתת מסים: המסים שהופחתו היו בעיקר מסים ישירים, מה שהיטיב בעיקר עם בעלי ההכנסות הגבוהות.¹¹ אפשר אפוא לומר שהשחיקה בשירותים הציבוריים מאז תחילת שנות התשעים לא נבעה מכורח תקציבי אלא ביטאה מאמץ מתמשך להפריט את המגזר הציבורי במידה מרבית ולהקטין את מעורבות הממשלה בכלכלה בכל תחום. למגמה זו ולהשקפת העולם העומדת בבסיסה היו שותפות כל ממשלות ישראל בשני העשורים האחרונים, ללא הבדל מפלגתי ממשי.

הסיבה להתמקדות במשתנה של ההוצאות הציבוריות יחסית לתוצר היא שזהו אולי המשתנה החשוב ביותר של המדיניות הכלכלית-חברתית בטווח הבינוני והארוך, ויש לו השפעה קריטית על התחלקות ההכנסה במשק. כדי להמחיש את החשיבות של משתנה זה נפנה לתרשים 5, המתאר השוואה בין-לאומית של ההוצאה הציבורית יחסית לתוצר ושל המרדד לאי-השוויון, ועל ידי כך מתאר גם את הקשר בין שני משתנים אלו בכמה מדינות.¹² המדינות המופיעות בתרשים הן מדינות OECD ונקודת הזמן המתוארת בו היא אמצע העשור הקודם (שנת 2005 בערך). הציר האופקי מייצג הוצאות ציבוריות כשיעור מהתמ"ג והציר האנכי מייצג את מדד ג'יני של המדינה. מדד ג'יני הוא מדד לאי-שוויון הנע בין 0 במקרה של שוויון מלא ל-1 במקרה של אי-שוויון מלא (אדם אחד מחזיק בכל הכנסות המדינה). התרשים מראה בבירור קשר שלילי חזק ומובהק סטטיסטית בין

תרשים 5: הוצאות ציבוריות (% מהתמ"ג) ומדר ג'יני במדינות OECD



ההוצאה הציבורית לבין אי-השוויון. הפחתה של 10% בהוצאות הציבוריות ביחס לתל"ג – כפי שקרה בישראל מאז אמצע שנות התשעים – מעלה את מדרד ג'יני של המדינה בחמש נקודות, שהוא שיעור עלייה גבוה מאוד. למעשה, הורדת ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר בשנים אלו מסבירה את רוב הגידול באי-השוויון בישראל בתקופה זו.

חשוב להוסיף כי שינויים כלכליים וחברתיים אלו יצרו היקף גדול כל כך של מחאה בישראל לא רק בגלל שפגעו ברוב האוכלוסייה ולא רק בגלל שרוב הישראלים מעדיפים חברה שוויונית וסולידרית יותר, אלא גם בגלל שאנשים חשו שהשינוי התרחש מאחורי גבם ובלי שניתנה להם אפשרות לקיים דיון ציבורי פתוח בנושאים הכלכליים. יש שתי סיבות מרכזיות לתחושה זו: הראשונה היא שמרבית תשומת הלב הציבורית בישראל באותן שנים הייתה נתונה לקונפליקט הישראלי-פלסטיני וכמעט לא הוקדשה תשומת לב לנושאים כלכליים וחברתיים. הסיבה השנייה נעוצה בכך שהמפלגות השולטות בישראל – מפלגת הליכוד, מפלגת העבודה ומפלגת קדימה – כולן חלקו את אותן עמדות כלכליות-חברתיות ונקטו מדיניות דומה מאוד בהיותן בשלטון. לכן, הכעס לא הופנה רק כלפי השינויים עצמם אלא גם כלפי הדרך הלא דמוקרטית שבה הם הוצאו אל הפועל – כמעט ללא דיון ציבורי.

ב. תגובת הממשלה

הממשלה הופתעה מאוד מגלי המחאה. המפגינים קראו לשינוי עמוק ורדיקלי בדוקטרינה הכלכלית ששלטה במדינה במשך שנים רבות, והודות לכמויות המפגינים ההולכות וגדלות כבר אי-אפשר היה להתעלם מהם. תחילה ניסתה הממשלה לנקוט שיטה של 'הפרד ומשול' על ידי פניות נפרדות לאגודות הסטודנטים שהצטרפו למחאה כבר בשלביה הראשונים, או באמצעות הצהרות בדבר מתן עדיפות למעמד הנמוך ולחלופין למעמד הביניים. תמרונים אלו לא הצליחו לעצור את השטף ולכן פנתה הממשלה לפתרון אחר – מינוי של ועדת מומחים שתמליץ על המדיניות הדרושה להתמודדות עם דרישות המפגינים. לראשות הוועדה מינה ראש הממשלה את פרופ' מנואל טרכטנברג, יושב-

ראש ועדת התכנון והתקצוב של הוועדה להשכלה גבוהה שהיא מוסד ציבורי ממשלתי. בדומה לטרנסטנברג עצמו היו רוב חברי הוועדה מהממשלה, ממשרד האוצר, מבנק ישראל, מהמוסד לביטוח לאומי, ממשרד ראש הממשלה וכו'. הוועדה התכנסה למשך חודש ובסופו הציגה סדרת המלצות. חשוב להבין כי העובדה שמרבית החברים בוועדת המומחים שמונתה היו אנשי המגזר הציבורי יצרה מגבלות משמעותיות על עבודת הוועדה כבר מתחילתה. בדמוקרטיה מתוקנת מומחים אינם יכולים להציע שינויי מדיניות מרחיקי-לכת; לכל היותר הם יכולים להציע שיפורים בתוך מסגרת המדיניות הקיימת. הממשלה הייתה יכולה למנות ועדה ציבורית בדומה לוועדת כץ, שפעלה באמצע שנות השבעים בעקבות מחאת הפנתרים השחורים. ועדת כץ אכן המליצה על שינויים מהותיים במערכת הרווחה בישראל; אך בשנת 2011 מינתה הממשלה ועדת מומחים ולא ועדה ציבורית – ובכך הדגישה את חוסר כוונתה לשנות מהותית את עיקרי המדיניות שלה. עובדה זו התבררה ביתר-שאת כשהכריזה הוועדה כי תרכב באופן מלא ב'כלל ההוצאה'. כדי להבהיר את משמעות הדבר יש להסביר כי הממשלה קבעה שני כללים תקציביים: כלל ההוצאה וכלל הגירעון. הראשון מתאר בכמה מותר להגדיל את ההוצאה הציבורית בכל שנה והשני מתווה את הגודל המרבי של הגירעון הציבורי ביחס לתמ"ג. כלל הגירעון חל שנים רבות ויש לו כמובן חשיבות כלכלית רבה, משום שהוא שומר על המשמעת הפיסקלית ומאפשר את הורדת החוב הציבורי יחסית לתוצר; כלל ההוצאה הוא כלל חדש יחסית – משנת 2003 – והוא אינו בעל חשיבות תקציבית כלכלית אף שהוא מוצג כך. למעשה, כלל זה היה אחד האמצעים בתהליך הצמצום של ההוצאה הציבורית יחסית לתוצר, משום שהוא אפשר להגדיל בכל שנה את ההוצאה הציבורית בשיעור נמוך יותר משיעור הגידול בתוצר.¹³ יתרה מזו: כלל ההוצאה לא רק תרם להקטנת ההוצאה הציבורית יחסית לתוצר, אלא גם סייע לטשטש כל דיון על המדיניות החברתית-כלכלית. ברגע שהשתנה המרכזי של המדיניות הכלכלית-חברתית, כמומחש בתרשים 5, אינו נתון לדיון ציבורי אלא מוכתב על ידי חוק, הדבר מרוקן מתוכן את תהליך קבלת ההחלטות. על ידי אימוץ מלא של כלל ההוצאה למעשה הסכימה ועדת טרכטנברג לא לשנות באופן משמעותי את המדיניות הכלכלית-חברתית.

אכן, המלצותיה של ועדת טרכטנברג נצמדות לכלל ההוצאה כלשונו. בזמן שהוועדה קראה להגדלת היקף השירותים הציבוריים – בעיקר על ידי הרחבת חוק החינוך הציבורי מגיל ארבע לגיל שלוש – היא גם קראה לקיצוץ בתקציב הביטחון לצורך התקצוב של הוצאות נוספות אלו. הדוח גם קרא לשינוי בתמהיל המסים – בעיקר העלאות מינוריות במס הכנסה לבעלי ההכנסות הגבוהות, עלייה של אחוז אחד במס החברות ועלייה כלשהי במיסוי על הכנסות מהון. אלא, שהתשואה מהעלאות המס הללו צריכה הייתה להיות מופנית להפחתת מכסי המגן על מגוון של סחורות מיובאות, בעיקר מזון, ובכך לתרום להפחתה בעלות המחיה. אם כן, בשל דבקותו בכלל ההוצאה ביצע הדוח הפרדה חד-משמעית בין שינויים בהוצאות הציבוריות לבין שינויים בהכנסות הציבור. כתוצאה מכך היו השינויים בהוצאה הציבורית קטנים יחסית והוגבלו על ידי שיעור ההפחתה של ההשקעה בביטחון. בפועל, ההמלצה מרחיקת-הלכת ביותר של הוועדה הייתה להפסיק את המתווה הממשלתי להורדת המסים. מתווה זה גובש על ידי בנימין נתניהו והופעל בהתמדה למרות ההתנגדות של בכירי משרד האוצר ובנק ישראל, שטענו שהוא עלול לגרום להגדלת הגירעון בעתיד. ועדת טרכטנברג, בגיבוי המחאה החברתית, הצליחה לעצור את מתווה הורדת המסים; היא גם תמכה בכמה צעדים שנועדו לעודד השקעה בדיור בכמה אזורים במדינה, אך לא הציעה גידול ניכר בתקציב הדיור.

בסופו של דבר לא רק שהממשלה לא הפחיתה את תקציב הביטחון, היא אף הגדילה אותו. התוספת היחידה לקופת השירותים הציבוריים הייתה הרחבה של מערכת החינוך הציבורית לגיל שלוש וגם החלטה זו עדיין לא בוצעה במלואה.¹⁴ מס ההכנסה הועלה אך מכסי המגן לא הופחתו,

מאחר שהמצב הכלכלי הורע מאז והממשלה נזקקה למסים אלו כדי לצמצם את הגירעון הגדל והולך שלה. לאחר יותר משנה נראה כי ההשפעה של ועדת טרכטנברג הייתה צנועה יחסית והסתכמה בעיקר בעצירת המתווה להורדת המסים הישירים ובהרחבת החינוך הציבורי מגיל ארבע לגיל שלוש.

ג. ההצעות של מומחי המחאה

כמה ימים לאחר שהכריזה הממשלה על ההקמה של ועדת טרכטנברג נפגשו כמה ממובילי תנועת המחאה עם קבוצה גדולה של אנשים, שכללה בעיקר אנשי אקדמיה, רובם מזוהים עם השמאל. בעקבות הפגישה הורכבו צוותי עבודה שלאחר כמה ימים החלו לעבוד על המלצותיהם. הם כיסו מגוון רחב של תחומים: כלכלה, חינוך, דיור, תעסוקה, רווחה, משפט ועוד. הצוותים עבדו בצורה שונה מאוד מזו של ועדת טרכטנברג והמנדט שלהם היה רחב משמעותית: להציע איך אפשר לסגת מהמדיניות הנאו-ליברלית השלטת ולהתחיל ליישם מדיניות הפוכה, שתקדם את מדינת הרווחה בישראל. מאחר שהובלתי את הצוות הכלכלי, האמור להלן מתמקד בעיקר בהמלצותיו.¹⁵ אחת המטרות המרכזיות של הצוות הכלכלי הייתה להראות ששינוי במדיניות כלכלית וחברתית הוא אפשרי – בלי לפגוע בכלכלה, בלי לסכן את היציבות הכלכלית ובלו להפחית את שיעור הצמיחה הכלכלית, בניגוד לטענות הביקורת על תנועת המחאה.

הצעותינו הכלכליות התמקדו בארבעה תחומים מרכזיים: מדיניות תקציבית, שוק העבודה, הגברת התחרות בשוקי המוצרים להורדת עלות המחיה ודמוקרטיזציה של הדיון החברתי-כלכלי. המלצותינו עסקו בעיקר בשלוש השנים הבאות, מתוך מטרה להראות איך אפשר להתחיל להביא לשינוי במדיניות הכלכלית-חברתית; על כן קראנו לדוח שלנו "שינוי כיוון". להלן עיקריו:

1. המלצנו כי בתוך שלוש שנים תועלה ההוצאה הציבורית בשיעור של 2.5% מהתל"ג, שהם 20 מיליארד שקלים במונחי 2010 – פחות מסך ההפחתות בהוצאות ציבוריות בעשורים האחרונים, אך רצינו להציג תהליך של שינוי הדרגתי. אופן החלוקה של 20 מיליארד השקלים הללו בין תחומי החינוך, הבריאות, הדיור והרווחה שיקף את ההמלצות של הצוותים האחרים. הצענו כי הוצאות נוספות אלו יתקצבו באמצעות העלאת מסים ישירים, בעיקר על ההכנסות הגבוהות. שינויי המיסוי כללו העלאה של מס ההכנסה השולי על הכנסות מעל 40 אלף שקלים בחודש, העלאה של מס ההכנסה על הון מ-20% ל-30%, העלאה של מס החברות מ-24% ל-31%, וכן צמצום משמעותי של הפטורים במס זה.¹⁶ לפי החישובים שערכנו, שינויים אלו אמורים היו להעלות את ההכנסה הציבורית בסך של 20 מיליארד שקלים, דהיינו: כל ההוצאות ימומנו על ידי מסים. עוד הצענו השקעה חד-פעמית בדיור הציבורי, שתמומן על יד חוב. השקעה כזו, שתתפרס על שלוש שנים, עשויה להעלות את החוב הציבורי בשיעור של 2% לכל היותר – שיעור שאינו מהווה בעיה כשמדובר בהשקעה חד-פעמית. הצוות התעקש על מימון באמצעות מיסוי לא רק בשל מחויבות ליציבות תקציבית אלא גם מפני שאנו מאמינים כי שירותים חברתיים ניתנים לשימור בטווח הרחוק רק אם הם ממומנים באמצעות מיסוי, מה שמשקף מחויבות ציבורית לממנם.

2. הצוות זיהה כי שוק העבודה הוא המקור העיקרי לפערים הגדלים והולכים בחברה הישראלית, במיוחד בכל הנוגע לקיפאון בשכר בעשור האחרון, שתואר לעיל. הניתוח שערכנו הוביל לשורה של הסברים אפשריים לגידול בפערים בשוק העבודה, בהם ההרחבה של הפרטת העבודה על ידי חברות לכוח אדם, הגידול במספר העובדים הזרים, היעדר אכיפה של חוק שכר המינימום, היעדר עדכון נאות של שכר המינימום והחלשה מתמשכת של איגודי העובדים. אף שהסברים

אלו לא גובו במחקר מעמיק, שעדיין ממתין להיערך, הם שיקפו את מיטב הבנתנו הכלכלית. על כן הצענו רפורמה בשוק העבודה שתמודד עם התהליכים הללו ותנסה להתחיל שינוי כיוון בהם בכמה אמצעים:

- ביטול ההעסקה על ידי חברות כוח אדם במגזר הציבורי וחזרה להעסקה ישירה.
- אכיפת חוק שכר מינימום על ידי העסקת פקחים רבים יותר.
- הצמדה של שכר המינימום לפירון העבודה הממוצע.
- הרחבת הזכויות של איגודי העובדים.
- השוואה של זכויות התעסוקה של עובדים זרים לאלו של עובדים מקומיים, ובה בעת הפחתת הייבוא של עובדים זרים לשוק העבודה.
- הסרת מחסומים לפני תעסוקה של ערביי ישראל, הנובעים בעיקר מאפליה שמקורה בעיקר במגזר הציבורי (למשל, חברות פרטיות המתחרות לפעמים על מכרזי משרד הביטחון ממעטות להעסיק עובדים ערבים).
- הסרת מחסומים לפני תעסוקת חרדים, הנובעים בעיקר מהצורך שלהם להישאר בישיבה במשך שנים כדי להימנע משירות בצה"ל.

3. הפחתה בעלות המחיה הייתה נושא מרכזי בדיונים בתקשורת הישראלית בהקשר של המחאה החברתית. אף על פי שהאמנו כי רמת השכר היא בעיה חשובה הרבה יותר, המלצנו על כמה אמצעים להפחתת המחירים, בעיקר בשווקים שיש בהם מונופול. הצענו להרחיב את השימוש בפיקוח על המחירים לשווקים נוספים וליצור בתחומים מסוימים מיזמים ציבוריים ללא מטרת רווח כדי להגביר את התחרות ולהוריד מחירים.

4. אחת הסיבות המרכזיות לכעס בציבור הייתה שהמדיניות הציבורית השתנתה בלי שהתקיים דיון ציבורי מהותי. במקום זאת הוצג השינוי בדיון הציבורי כצורך כלכלי הנדרש על ידי מומחים לכלכלה ולא כבחירה פוליטית. בניגוד לכך, אנו מאמינים שיש להחזיר לציבור את יכולת ההכרעה בנושאי מדיניות כלכלית. כדי להתחיל בתהליך זה באופן ברור הצענו שני צעדים ראשוניים בכיוון: הצעד הראשון הוא ביטול של כלל ההוצאה. החלטה מראש בדבר גודל הממשלה חוסמת את האפשרות לדיון ציבורי רציני במשתנה חברתי-כלכלי חשוב זה. הצעד השני הוא ביטול חוק ההסדרים המלווה את התקציב השנתי וכולל שינויים מבניים שונים, בעיקר הפרטות. החוק לא עובר דיון משמעותי בכנסת מאחר שההצבעה היא על כל החבילה כיחידה אחת. חוק ההסדרים היה אחד הכלים המרכזיים בהפרטת השירותים הציבוריים בישראל בשני העשורים האחרונים.

נוסף על הצעות אלה, הרוח שהגיש הצוות הכלכלי דן בהרחבה בהשפעת המגזר הציבורי על הכלכלה. רבים ממבקרי המחאה החברתית טענו כי מדינת רווחה דורשת מיסוי גבוה ומפחיתה את היעילות הכלכלית ולכן עשויה לפגוע בצמיחה. אנחנו ניסינו להפריך טענה זו בכמה דרכים. ראשית, טענו כי גם אם העלאת מסים פוגעת ביעילות הכלכלית כלל לא ברור מה עומק הפגיעה הזו; מחקרים אמפיריים הראו כי ממדיה אינם גדולים. שנית, בהתמקדות בהשפעה של העלייה של שיעורי המסים יש כשל ניתוחי הקרוי בכלכלה 'התעלמות משינוי משקל כללי'. העלאה של שיעורי המס אינה כל השינוי החל במשק במקרה של מדיניות כזו: כאשר המסים עולים והתקבולים שלהם מופנים לשיפור השירותים הציבוריים, הם מפחיתים כשלי שוק בתחומים כמו חינוך, בריאות, דיור ורווחה. הקטנה זו של כשלי שוק מגדילה יעילות כלכלית ומאפשרת הגדלה של התוצר. לכן, אפשר לומר שההשפעה הכלכלית של מדינת הרווחה על התוצר אינה ברורה ונהפכת לחלשה יותר – ובעצם אינה מובהקת. אכן, הרוח שלנו הראה שגם הנתונים האמפיריים מצביעים באותו כיוון. ניסיון

של מדינות OECD מראה כי למרות המגוון הגדול במדיניות החברתית ובגודל ההוצאה הציבורית במדינות אלו, בסופו של דבר הן די דומות ברמת התוצר ובשיעור צמיחתו; יתר על כן: גם הניסיון הישראלי הוא דוגמה בולטת לכך שלגודל ההוצאות הציבוריות אין השפעה משמעותית על התוצר. מאז שנת 1973 התוצר לנפש בישראל גדל בשיעור ממוצע של 1.8% לשנה. צמיחה זו יציבה למדי על פני זמן, למעט תקופות קצרות של מיתון כלכלי כמו בשנים 2001-2004 ובעת היציאה ממנו. בתקופה זו היה שיעור ההוצאה הציבורית מהתמ"ג קרוב ל-80% בשנים הראשונות, ובהמשך ירד בהדרגה עד לרמה של 42%. ירידה זו כלל לא השפיעה על מגמת הצמיחה הכלכלית, שנשארה יציבה. לכן, גם הניסיון הישראלי, המהווה מעין ניסוי מעבדה (שכן השינויים בהוצאות הממשלה לא נבעו מאילוצים כלכליים אלא בעיקר משינויים בעצמת הסכסוך הישראלי-ערבי), מראה כי הקשר בין ההוצאה הציבורית לצמיחת התוצר אינו חזק ואינו מובהק.¹⁷ לכן, ההחלטה לגבי היקף השירותים הציבוריים אינה נושא כלכלי טכני אלא החלטה פוליטית שצריכה לשקף את העדפות הציבור לגבי אי-שוויון, כמתואר בתרשים 5.

ד. מה צופן לנו העתיד?

בשלושת העשורים האחרונים חווה העולם נסיגה מהמודל של מדינת רווחה שהתפתח והתרחב במשך המאה העשרים, במיוחד אחרי מלחמת העולם השנייה. לנסיגה זו סיבות רבות ובהן משבר הדלק של שנות השבעים, נפילת ברית-המועצות, המעבר מהערים לפרברים ועוד. נסיגה זו אינה זהה בכל המדינות; היא מורגשת יותר בארצות-הברית ובבריטניה ופחות בהרבה במדינות סקנדינביה. לנסיגה ממדינת הרווחה יש מגוון השלכות חברתיות וכלכליות, רבות מהן לא לגמרי הובהרו עד היום; אך ברור יותר ויותר שהגל הנאו-ליברלי הזה מוביל לאי-נחת ולכעס עמוק בקרב יותר ויותר אנשים ברחבי העולם. אותו כעס הוביל, בין היתר, להתעוררות של תנועת מחאה גלובלית שהחלה במדינות ערב והתפשטה לאזורים אחרים. בישראל תנועה המחאה אמנם הייתה מאוד רחבה, אך גם מאוד קצרת-נשימה ולא הצליחה להתמיד יותר מקיץ אחד. עם זאת, הסערה שיצרה לא פגה לגמרי ובכמה מקומות נמשכת פעילות חברתית נמרצת-מפוזרת יותר, מצומצמת יותר, שקטה יותר, אך מחלחלת לעומק. ברור שבמסגרת מאמר זה אי-אפשר להציג ניתוח מקיף של תנועת המחאה בישראל, של הדינמיקה שלה ושל הנהגתה, מה גם שניתוח סוציולוגי כזה אינו בתחום מומחיותי. דבר אחד עולה בבירור מהניתוח במאמר זה: הרקע למחאה נשאר ללא שינוי. השחיקה בשירותים הציבוריים, עליית אי-השוויון, הקיפאון בשכר והיעדר דיון ציבורי אמתי בנושאים כלכליים – כל אלה טרם השתנו. נראה גם כי הכעס העמוק של הציבור נותר בעינו, כפי שהדבר בא לביטוי באופן חלקי בבחירות 2013. לכן, נראה כי התפרצות מחודשת של המחאה החברתית היא רק עניין של זמן.

הערות

- 1 רק המחאה בארצות ערב הייתה בהיקף רחב יותר.
- 2 הנתונים על ארצות אחרות לקוחים מהאתר topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu; הנתונים על ישראל לקוחים מאתר משרד האוצר ozar.mof.gov.il/hachnasot.
- 3 ראו stats.oecd.org.
- 4 כל הנתונים על התוצר לעובד והשכר הריאלי לקוחים מבנק ישראל **נספחים סטטיסטיים ונתונים משלימים לדוח בנק ישראל 2011** (2012) www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/ [Pages/heb_app11h.aspx](http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/heb_app11h.aspx).

- 5 חשוב לציין כי תרשים מספר 3 מתאר במדויק את השינוי על פני זמן במדד התוצר לעובר ובמדד השכר, אך אין ללמוד ממנו על היחס בין שני המשתנים שכן מדובר במדדים נפרדים.
- 6 בישראל היו ב-2010 כשלושה וחצי מיליון שכירים. כמו כן היו בה כ-300 אלף עצמאים קטנים ו'פרי-לנסרים', שהכנסתם צמודה פחות או יותר לשכר, כלומר: מדובר בכמעט ארבעה מיליון עובדים שהם הרוב המוחלט של המפרנסים במשק.
- 7 כל הנתונים על ההוצאה הציבורית באחוזי תוצר לקוחים מבנק ישראל דו"ח בנק ישראל 2010 (2011) www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/heb_doch10h.aspx.
- 8 על קיצוץ תקציבי הרווחה ב-2003 ראו המכון הישראלי לדמוקרטיה גודלה הרצוי של הממשלה – בין כלכלה לפוליטיקה (2009) www.idi.org.il/media/359881%גודלה%הרצוי2010.pdf.
- 9 הנתונים שעליהם מתבסס תרשים 4 לקוחים מבנק ישראל דו"ח בנק ישראל 2010, לעיל ה"ש 7.
- 10 Michel Strawczynski & Joseph Zeira, *Reducing the Relative Size of Government in Israel after 1985, in The Israeli Economy, 1985-1998: From Government Intervention to Market Economics* 61 (Avi Ben-Bassat ed., 2002).
- 11 מחצית ממקבלי השכר בישראל משתכרים שכר הנמצא מתחת לתקרת המס, כך שאינם משלמים מסים ולכן כל הפחתות המסים של השנים האחרונות לא היטיבו עמם כלל. הטבות אלו שיפרו בעיקר את המצב של בעלי ההכנסות הגבוהות וגם של בעלי החברות, שכן גם שיעור מס החברות הופחת במידה ניכרת מ-36% ל-24%.
- 12 הנתונים לתרשים 5 לקוחים מאתר OECD, לעיל ה"ש 3. מאחר שבתקופה זו ישראל עדיין לא הייתה חברה בארגון זה, הנתונים עבור ישראל לקוחים מבנק ישראל נספחים סטטיסטיים ונתונים משלימים לדוח בנק ישראל 2010 (2011) www.bankisrael.gov.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Documents/dochApp2010/f_2b.pdf, ומהמוסד לביטוח לאומי ממדי העוני והפערים החברתיים – דו"ח שנתי, 2011 (2012) www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2011.pdf.
- 13 הכלל החל כמגבלה על הגדלת ההוצאה הריאלית ב-1% לשנה – פחות בהרבה מהשיעור צמיחת התוצר. בשנת 2006 תוקן הכלל להגדלת ההוצאה הריאלית ל-1.7% לשנה, שיעור גידול האוכלוסייה, שהוא עדיין קטן משיעור צמיחת התוצר. בשנת 2009 תוקן הכלל שוב לנוסחה מסובכת המגבילה את שיעור גידול הצריכה לשיעור הצמיחה הממוצע כפול היחס בין החוב הרצוי (60% מהתוצר) לחוב הקיים. מכאן, שכל זמן שהחוב לא הגיע ליעדרו תגדל ההוצאה הציבורית בפחות מהתוצר. במילים אחרות, הכלל גורם להוצאה הציבורית להישחק באופן מתמיד ביחס לתוצר. המעניין הוא שהכלל מנוסח כאילו ההוצאה קשורה בגודל החוב ואילו המשתנה המשפיע על גודל החוב הוא רק הגירעון. לכן ניסוח זה יוצר רושם מטעה. כלל ההוצאה האחרון אושר בתאריך 3.6.2010. ראו חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 11), התש"ע-2010, ס"ח 2241.
- 14 חובת לימוד חינם הורחבה לראשונה לגיל שלוש בחוק לימוד חובה (תיקון מס' 16), התשמ"ד-1984, ס"ח 1119, אך מאז נדחה ביצועו דרך קבע על ידי משרד האוצר במסגרת "חוק ההסדרים" השנתי. ראו, למשל, הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, ה"ח 436, עמ' 693.
- 15 חברי הצוות הכלכלי כללו גם מרצים לכלכלה וגם כלכלנים מתחום המעשה: לאה אחרות, מאיר אמיר, אריה ארנון, פתחיה בר-שביט ו'ל, תמר בן-יוסף, מתן גילת, יוסף זעירא, אנה זפסוצ'יני, שרון חדר, רועי מימרן, בועז סופר, אביה ספיבק ואריק שרמן.
- 16 הפטור המשמעותי ביותר הוא במסגרת 'המסלול העוקף' של החוק לעידוד השקעות-הון, התשי"ט-1959, ס"ח 293, המוריד דרסטית את שיעור מס החברות לחברות העוסקות בייצוא. פטור זה לא רק פוגע בשוויון, אף אין לו כל הצדקה כלכלית; למעשה הוא מהווה עיוות משום שאין מקום לעידוד ייצוא ולהעדיפו, למשל, על פני תחליפי ייבוא.

17 ביקורת אחרת על העלאת מס החברות, או מס הכנסה שולי על בעלי הכנסות גבוהות, טענה כי הדבר יגרום לבריחת בעלי הון מישראל. לדעתנו טענה זו כושלת הן מהבחינה הכלכלית והן מהבחינה הסוציולוגית. חשוב להבין כי ההשקעות בישראל משקפות את הרווחיות הגבוהה שלהן, שמקורה בעיקר בהון האנושי הגבוה בישראל. רווחיות זו נפגעת מעט מאוד מהעלאה של שיעורי המס. טענה זו בעייתית גם משום שהיא מציגה את בעלי הכנסה הגבוהה כרודפי בצע מוחלטים. נדמה לנו שכמו לכל ישראלי חשוב להם לא רק חשבון הבנק אלא גם אופי המדינה שבה הם חיים. איכות החיים במדינה – במובנה העמוק ביותר – שלהם ושל ילדיהם משפיעה גם היא על החלטתם אם לארוז את המזוודות.