

# כלכלת מחאה:

איך הגענו עד הלום ומה אפשר לעשות?



**אביה ספיבק    טל וולפסון**

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

יולי 2011

[www.vanleer.org.il/economics](http://www.vanleer.org.il/economics)

## תוכן העניינים

עמוד 3	מבוא
עמוד 4	1. שאלות ותשובות על כלכלה וחברה: איך הגענו למצב הנוכחי? והאם זו גזירת גורל המוכתבת על ידי חוקי הכלכלה?
עמוד 6	2. מה אפשר לעשות?
עמוד 9	3. מתווה המדיניות הכלכלית בישראל
עמוד 16	4. ניתוח מקרים: עליית מחיר הקוטג' ומצוקת הדיור

תצלום השער: רון וולפסון

הדעות המובאות בחוברת זו משקפות את דעתם של הכותבים ולא דווקא מייצגות את עמדתו של מכון ון ליר בירושלים

המסמך לא נערך ולא הופק על פי נוהלי הפרסום המקובלים במכון ון ליר בירושלים

© תשע"א, מכון ון ליר בירושלים  
© 2011, by the Van Leer Jerusalem Institute

## מבוא

מחאת האוהלים שהחלה ביולי 2011 היא תוצאה מובהקת של מדיניות ממשלות ישראל בשנים האחרונות, מדיניות שנשענה על האמונה שהשוק החופשי הוא הפתרון למרבית הסוגיות החברתיות שהעסיקו את הציבור בישראל. טענתנו המרכזית היא שלא ניתן להפריד בין בעיית הדיור לשאר הבעיות החברתיות, ושכל פתרון למצוקה הקיימת מותנה ותלוי באימוץ תפיסה שלפיה בכוחה של המדינה לנהל את כלכלת השוק.

התחושה שהכלכלה הישראלית מתנהלת באופן לקוי צריכה להיות מגובה בנתונים, ובמסמך זה מובאים אישושים עובדתיים רבים להרגשה זו. מטרת המסמך היא להציג את מתווה המדיניות הכלכלית בישראל בעשורים האחרונים כפי שנחקר ותואר בפרסומי התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים, וכן בפרסומים של חוקרים אחרים.

המסמך נפתח בשאלות ותשובות המנסות להסביר כיצד הגיעה החברה בישראל למצבה הנוכחי. לאחר מכן מוצעות אפשרויות פעולה לעתיד, ובהמשך מוצג מבט כללי על המשק הישראלי, ומתוארים התהליכים שעברו עליו בעשור האחרון: החרפת אי-השוויון, שחיקת השכר, ההפרטה המאסיבית, הגדלת הריכוזיות ושינוי האופי של שוק העבודה. בחלק האחרון נסקרות בעיות שעלו לדיון בזמן האחרון – מחירי הקוטג' והדיור.

אנו מאמינים כי ידע הוא כוח וכלי לשינוי, ומקווים שפעילי המחאה, הציבור הרחב ואנשי המקצוע יוכלו להיעזר במסמך זה בדיוניהם על עתיד החברה בישראל ובעיצובה של מדיניות כלכלית-חברתית חדשה.

פרידריך הגל כתב: "לכל המהפכות הגדולות, הגלויות לעין, קדמה תמיד מהפכה שקטה וסמויה ברוח התקופה". האם כבר עברנו לשלב המהפכה הגדולה? ימים יגידו.

טל וולפסון

[talw@vanleer.org.il](mailto:talw@vanleer.org.il)

052-6123979

פרופ' אביה ספיבק

[avia@bgu.ac.il](mailto:avia@bgu.ac.il)

052-5793036

המסמך ניתן להורדה באתר האינטרנט של התוכנית לכלכלה במכון ון ליר בירושלים:  
[www.vanleer.org.il/economics](http://www.vanleer.org.il/economics)

1. שאלות ותשובות על כלכלה וחברה: איך הגענו למצב הנוכחי? והאם זו גזרת גורל המוכתבת על ידי חוקי הכלכלה?

**על מה המחאה? מה עומד מאחורי הסיסמה "העם דורש צדק חברתי?"**

המוני הצעירים והצעירות המפגינים מאמצע יולי 2011 בגל חסר תקדים מבינים ומרגישים שהמדינה אינה דואגת לצורכיהם. נציגי הממשלה מנסים להשיב להם שכלכלת ישראל במצב מצוין, אך המציאות היא שאותם צעירים כמעט אינם יכולים לשכור או לקנות דירה. המעמד הבינוני כולו מסתדר בקושי רב עם משכורות שאמנם גבוהות מאלו של עניי ארצנו, אך אינן מספקות את צורכיהם. הצעירים ועמם רוב רובו של הציבור רוצים מדינה שנראית אחרת, ושדואגת לאזרחיה. הם חושבים שאם הכלכלה במצב מצוין גם לאזרחים צריך להיות מצוין. הם מבינים שהשוק חופשי אבל שהם אינם חופשיים, ולכן זהו מאבק על דמותה של המדינה בעשורים הבאים.

**איך זה ייתכן? האם יכול להיות שהמשק כולו יצמח אך פרות הצמיחה לא יגיעו לכולם?**

בשנים האחרונות המשק צמח אבל הצמיחה לא הגיעה לרוב האזרחים. שכר השכירים פיגר אחרי העלייה במחירי המזון, הדלק והדיור. לא במקרה המחאה התחילה בדלק, עברה לקוטג' ועכשיו ממשיכה גם בדיור. ההפרטה של שירותי הממשלה מביאה לכך שיותר ויותר עלויות שבעבר שולמו על ידי הממשלה מוטלות כיום על האזרחים: שירותי הרפואה הפרטיים, החינוך האפור וכו'.

**איפה מתבטאת צמיחה שלא הופכת לשכר?**

התוצר של המשק הופך להכנסה מעבודה (שכר) או להכנסה מהון (בצורת רווח לבעלי ההון, בעלי מניות וכו'). בעשור האחרון, בזמן שהתוצר צמח, השכר הממוצע הריאלי לא עלה כלל ולעומתו חלק ההון בתוצר עלה. לדוגמה, אם הצרכן הממוצע בישראל מוציא כ-5% מהוצאותיו על טלפון סלולרי, במחירים מהגבוהים בעולם, הרי בעלי חברות הסלולר מרוויחים מיליארדים, והצרכנים משלמים את המחיר.

**אם כך צודקים המפגינים בטענתם שמשו לקוי לגמרי בצורה שבה מתנהלת הכלכלה הישראלית?**

הנתונים תומכים בהרגשת הבטן הזו שכל אחד מרגיש בדל"ת אמותיו. אין זו מחאה של ילדים מפונקים שלקחו מהם את הצעצוע שלהם. זוהי מחאה שנובעת ממצב אמיתי במשק, שהגיע לשיא בזמן האחרון. הגענו למצב שבו אי-השוויון בישראל (יחד עם ארצות הברית) הוא החרף ביותר בקרב הארצות המפותחות. ישראל התגאתה בעבר בהיותה מדינה שוויונית, ועכשיו קורה ההפך הגמור.

**איך הגענו לידי כך?**

המצב היום הוא תוצאה ישירה של מדיניות הממשלות על פני שלושה עשורים. זו מדיניות של הקטנת הסקטור הציבורי ועידוד הסקטור העסקי לתפוס את מקומו: גם הקטנת התקציב הממשלתי וגם מכירת נכסים של ממשלה ושל גופים ציבוריים. לכך נוספה "הגמשת שוק העבודה" בלשון הכלכלנים, שהחלישה את השכירים וחיזקה את בעלי ההון המעסיקים. נימוקי הממשלה בעבר היו כי הסקטור הציבורי גדול מדי ולא יעיל, והתוצאה היתה אינפלציה הרסנית. גם אם היה היגיון מה במדיניות זו בעבר, עברנו מזמן את הנקודה שבה יש היגיון

כלכלי במדיניות זו. גם אלה שהיו התומכים הנלהבים ביותר בהקטנת הסקטור הציבורי, כגון כלכלני בנק ישראל, סוברים כעת כי המשך מדיניות הקטנת הסקטור הציבורי (ה"שמן" המפורסם) הוא טעות.

התחזקות המעסיקים בסקטור הפרטי לוותה בהחלשת העובדים, וכך יכלו המעסיקים לדחוק את גובה השכר כלפי מטה. הממשלה – שהיא המעסיק הגדול במשק – פעלה בעקביות להקטנת הוצאותיה, שהמרכזית בהן היא השכר. אחת הדרכים שבהן הממשלה הקטינה את השכר היא העברת עובדים רבים למעמד של עובדי קבלן, ששכרם זעום. זה קורה גם אצל עובדים סוציאליים, מורים, עובדי פקידות וכו'.

מכירת נכסי המדינה בנזיד עדשים (חברת בזק, מפעלי כי"ל) אפשרה לבעלי הון לגרוף רווחים עצומים וכך לקחת לעצמם חלק גדול יותר מהתוצר, כפי שנראה בהמשך, בחלק הסטטיסטיקה הלאומית.

### **האם ניתן לשנות את המצב, או שזו גזרת גורל המוכתבת על ידי החוקים הכלכליים?**

אזרחי מדינה יכולים לבחור איזה מודל כלכלי-חברתי נראה להם. גם המודל הסוציאלי-דמוקרטי וגם המודל הקפיטליסטי האמריקני מאפשרים צמיחה כלכלית. נתוני הצמיחה בשבדיה הסוציאלי-דמוקרטית אינם שונים באופן מהותי מנתוני הצמיחה בארצות הברית הקפיטליסטית, אף על פי שארצות הברית שוויונית הרבה פחות. אגב, הצמיחה בישראל בשלושת העשורים האחרונים אינה משיגה את ארצות המערב למרות הקפיטליזם החדש בישראל. כלומר, המודל הכלכלי בכל חברה תלוי ברצון האזרחים.

## 2. מה אפשר לעשות?

המחאה אינה נקודתית. היא מתפרסת על פני נושאים רבים, המציקים, מכעיסים ומשפילים את ציבור הצעירים בישראל. המטרה של המחאה היא שינוי של תפיסות היסוד שעל פיהן מתנהלים המשק הישראלי והחברה הישראלית. הדרישה היא דרישה כוללת לצדק חברתי. ככל שהמחאה מתרחבת מתברר שיש יותר ויותר נושאים קונקרטיים על סדר היום, המצטרפים לנושא הדיור ומחירי המזון. דוגמה אחת כזו היא "מחאת העגלות", על העלויות הבלתי אפשריות של מעונות הילדים.

### מתווה כללי של פעולות שניתן לבצע

הביקורת על הסדר הקיים עשויה לסייע לגבש מתווה להתקדמות לשינוי. יש לעצור את המשך התהליכים שיוצגו להלן, ובחלק מהמקרים ניתן גם להפוך את כיוון התפתחותם. יש פעולות שניתן לבצע מיד, ואחרות דורשות זמן כדי לבצען כהלכה.

### הגדלת הוצאות המדינה באופן אחראי בלי ליצור גירעונות תקציביים: ניתן לביצוע לקראת תקציב 2012

1. קביעת יעד של עלייה בהוצאות הממשלה לפי הצמיחה הממוצעת החזויה במשק, תוך שמירה על יעד גירעון נמוך.

2. יצירת מקורות הכנסה נוספים בתקציב המדינה כגון: מיסוי מיוחד על מפעלי ים המלח (ראו בהמשך); העלאת מס החברות; ביטול פטורים מיוחדים לחברות ענק שונות; העלאת המס על רווחי הון בבורסה לפי השיטה האמריקנית שבה מצרפים את ההכנסה מהון להכנסה מעבודה וממסים אותם לפי מדרגות המס וכו'.

3. מקור הכנסה נוסף יימצא בעקבות בדיקה יסודית של תקציב הביטחון. יש מומחים לנושא המסכימים שניתן לקצץ בתקציב זה כמה מיליארדים בלא שייגרם נזק ממשי לביטחון.<sup>1</sup> לכך יש קשר להחלטות על קיצור משך השירות.<sup>2</sup>

4. אומדן זהיר מעלה שממקורות אלו יתווספו לתקציב המדינה בין 15 ל-20 מיליארד ש"ח באופן מדי, ובכל שנה עוד תוספת של כ-10 מיליארד ש"ח.<sup>3</sup>

5. תקציבים שיתפנו ישמשו לטיפול במערכות הבריאות, השיכון, החינוך, הרווחה, המשטרה ומערך הכבאות, ולחיזוק הפריפריה.

6. דוגמה לטיפול תקציבי הולם הוא הקמת מעונות יום לפעוטות בסבסוד המדינה או בהפעלה ישירה של המדינה.

<sup>1</sup> ראו הסכמת הרמטכ"ל לקיצוץ: יהונתן ליס, 2011. "הרמטכ"ל: צה"ל יקבל כל גזירה תקציבית", הארץ, 31.7.2011 <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1236656.html>

<sup>2</sup> אבי-בן-בסט, 2011. *שירות החובה בצה"ל*, מסמך שהוקם עבור 'פורום קיסריה 2011' של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<sup>3</sup> משה יוסטמן, אביה ספיבק, 2006. *תקציב המדינה בעקבות המלחמה: האם אפשר להניף גם את דגל הביטחון וגם את דגל החברה ולשמור על יציבות פיננסית?*, סדרת מחלוקות בכלכלה, מכון ון ליר בירושלים.

## טיפול במיסוי הישיר והעקיף: צעדים שניתן לבצע באופן מידי

הערה כללית: כדאי לשים לב כי הפחתת מסים אינה פתרון למצוקת מעמד הביניים כפי שנוטים להציג לפעמים. הדרישה הכללית שעולה מהדיונים בתנועת המחאה היא החזרתה של מדינת הרווחה, ולשם כך דרושים מקורות תקציביים. הרעיון להוריד מסים עקיפים בלי להפסיק להוריד את המסים הישירים אינו טוב, כי אז לא יהיו מספיק הכנסות כדי לקיים את מדינת הרווחה.

1. עצירת הרפורמה במס הכנסה אשר אמורה להוריד עוד יותר את המיסוי על העשירים ומתוכננת להימשך עד 2016.
2. עצירת הרפורמה במס החברות אשר אמורה להוריד את שיעורי המס.
3. הטלת מס על שכר גבוה במיוחד כדי להקטין את משכורות הענק במשק.
4. הורדת המע"מ על מוצרי מזון כדי להקטין את מחירם של מוצרים אלו.
5. טיפול במיסוי על הדלק במגמה להגיע למחיר דלק סביר.

## פעולות בתחום הדיור

1. רפורמה במינהל מקרקעי ישראל שתהפוך אותו לגוף יעיל בעל יכולת שירות גבוהה, מתוך שמירה על עקרונות של בעלות, מימון ואחריות ממשלתית.
2. הבטחת בנייה של דירות קטנות המיועדות לזוגות צעירים ולמשפחות קטנות.
3. שימוש בכל התקציב המיועד לסיוע בשכר דירה וסבסוד משכנתאות לאוכלוסיות נזקקות.
4. להשקיע מחדש בדיור הציבורי. בתור צעד ראשון ניתן למלא אחר הוראות חוק הדיור הציבורי ולהשתמש בסכום של שני מיליארד ש"ח שהתקבל ממכירת דירות בעבר.

## הפסקת פעולות הפרטה ותיקון. ניתן לביצוע בטווחי זמן שונים

1. הפסקה מיידית של הצעדים המתוכננים כלפי יצרני החלב. הכרזה על תנובה כעל מונופול ונקיטת צעדים מתאימים. נקיטת פעולה מתאימה לדואופול של רשתות השיווק.
2. קבלת חלק משמעותי הרבה יותר מרווחי כ"ל כדיבידנד לממשלה. כ"ל מוכרת את אוצרות הטבע של ישראל, ומגיע לכל אזרח חלק גדול יותר ברווחים. זהו מקור תקציבי נוסף. זהו צעד שיכול להיות מופעל באופן מידי.
3. רגולציה חריפה יותר של המונופולים הטבעיים בענף התקשורת: תקשורת קווית – בזק, ותקשורת סלולרית כדי להבטיח תחרות ומחירים סבירים לצרכן. זהו תהליך שייקח שנים אחדות.

## פעולות בשוק העבודה

1. העברת עובדי קבלן בסקטור הציבורי להעסקה ישירה. תהליך שצריך לקחת כשנה עד שלוש שנים.
2. הקלת האפשרות של עובדים להתאגד באיגוד מקצועי.
3. אכיפת חוקי העבודה כגון שכר מינימום, בהשקעת משאבים כספיים ומינהליים משמעותיים.

## פעולות בתחום המינהל הציבורי-הכלכלי. ניתנות לביצוע בטווחי זמן שונים

1. צמצום תופעת "הדלת המסתובבת" שבה עובדים בכירים עוברים מהסקטור הציבורי, בעיקר ממשרד האוצר, לסקטור העסקי.
  - א. חיזוק הסקטור הציבורי בעזרת שכר הולם ואופק תעסוקתי ארוך טווח (life long career), כמו בארצות העולם. כך תינתן אפשרות לצבירת ניסיון, ידע ומומחיות בסקטור הציבורי.
  - ב. טיפול נאות בנושא תקופת הצינון במעבר של בכירים מהסקטור הממשלתי לסקטור הפרטי.
2. חיזוק המשרדים המקצועיים על ידי שכר הולם במסלולי מומחים. מתן סמכויות רבות יותר למשרדים המקצועיים. החלשת סמכויותיהם של החשבים מטעם משרד האוצר במשרדים המקצועיים, בלא ליצור מפגעי שחיתות ובלא ליצור גירעונות.<sup>4</sup>

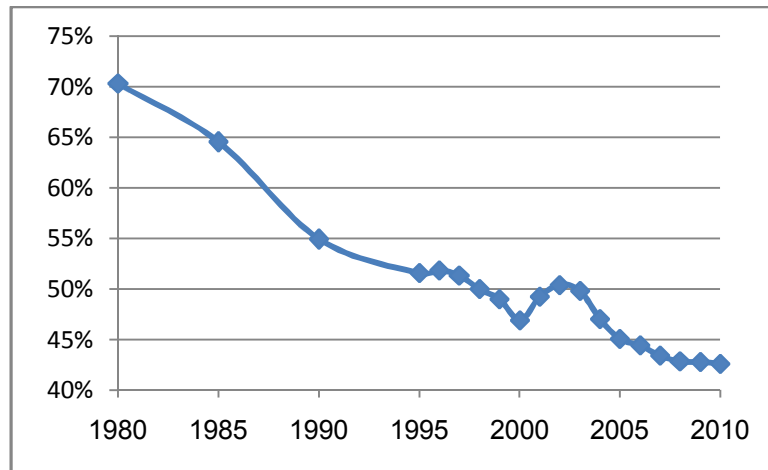
---

<sup>4</sup> אבי בן בסט ומומי דהן, 2006. מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

### 3. מתווה המדיניות הכלכלית בישראל

אם ברצוננו להתבונן בפשטות על השינוי העמוק שחל במשק הישראלי, נתעמק כעת בגרף הבא:

תרשים 1: הוצאות הממשלה כאחוז מהתמ"ג, 1980–2010



מקור: דוח בנק ישראל 2010

הגרף מראה כי בשלושים השנים האחרונות ירדה מעורבות הממשלה במשק מ-70% ביחס לתמ"ג (התוצר המקומי הגולמי המודד את סך פעילות המשק) בשנת 1980 ל-42% בתמ"ג מהתמ"ג בשנת 2010. זו היתה תשובת ממשלות ישראל לדורותיהן במחלוקת על הגישה הכלכלית הראויה, ותשובה זו התקבלה ללא כל דיון ציבורי מעמיק. ישאל הקורא – מה עומד מאחורי המספרים הללו? מה משמעותם?

נדמה כי אין בימינו ערעור על השיטה הכלכלית שבבסיסה עומדת כלכלת שוק, ואף אחד לא מייחל לתכנון מרכזי לפי השיטה הסובייטית. הדיון המרכזי שמתנהל בעולם בנושאי כלכלה וחברה נסב על המינון של כלכלת השוק: מהו המשקל הנכון של היד הגלויה מול זו הנעלמה, מה יהיה ציבורי ומה יהיה פרטי, עד כמה המדינה צריכה להיות מעורבת במשק, מה צריכה להיות דרגת הרגולציה בשווקים, מהו הגודל הראוי של התקציבים החברתיים, האם המדינה צריכה לדאוג לביטוח בריאות ולדיוור מינימלי לכל האוכלוסייה, מהי מדיניות המס הרצויה וכן הלאה. מדינות אירופה בחרו לרוב בהתערבות ממשלתית גדולה יותר מזו שבחרה ארצות הברית, וכפועל יוצא מכך גובה המס במדינות אירופה גבוה מזה שבארצות הברית.

#### אם כך, מהי הגישה הכלכלית העדיפה?

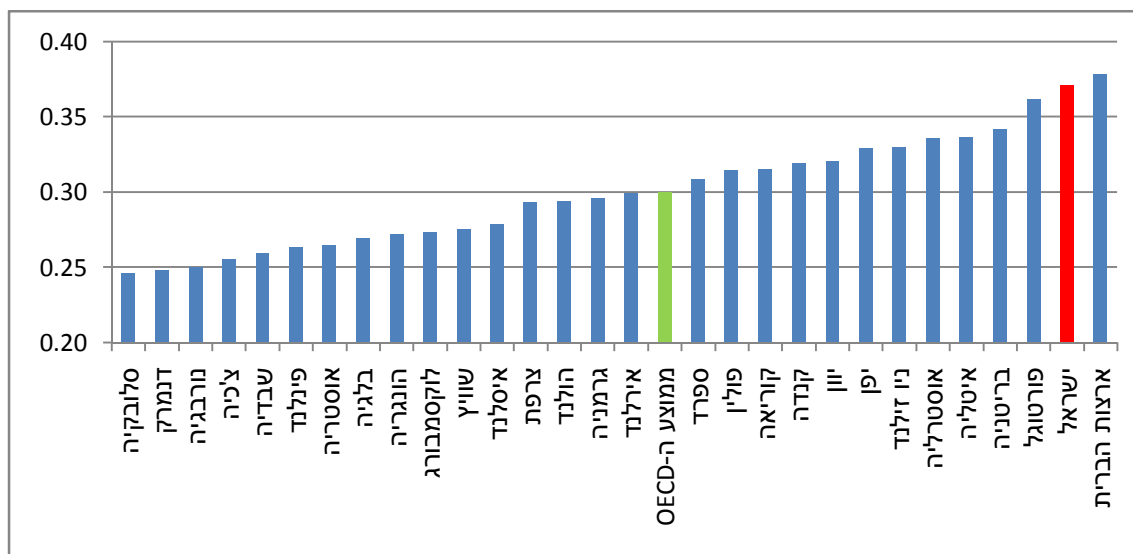
למחקר הכלכלי אין תשובה נחרצת, ונראה כי התשובה נתונה בידי אזרחי המדינה, קרי זו הכרעה פוליטית. הניסיון המצטבר מלמד כי שתי הגישות, האירופית והאמריקנית, מאפשרות רמת חיים ממוצעת גבוהה המובטחת על ידי צמיחה כלכלית. עם זאת, הנתון הבולט ביותר בהשוואת שתי הגישות הוא שמעורבות רבה יותר של הממשלה תורמת לשוויון הכלכלי בין

הפרטים במשק. יוצא מכך כי הגישה הכלכלית העדיפה תלויה (גם) בערכים שכל חברה מעוניינת שינחו אותה.<sup>5</sup>

טענתנו המרכזית היא שממשלות ישראל לדורותיהן הכריעו בסוגיית הגישה הכלכלית הראויה ללא כל דיון ציבורי, בחרו בהשלטת כלכלת שוק בגרסה קיצונית על חשבון התערבות המדינה, וכתוצאה מכך גדל אי-השוויון בישראל לממדים הגבוהים בעולם המערבי (יחד עם ארצות הברית).

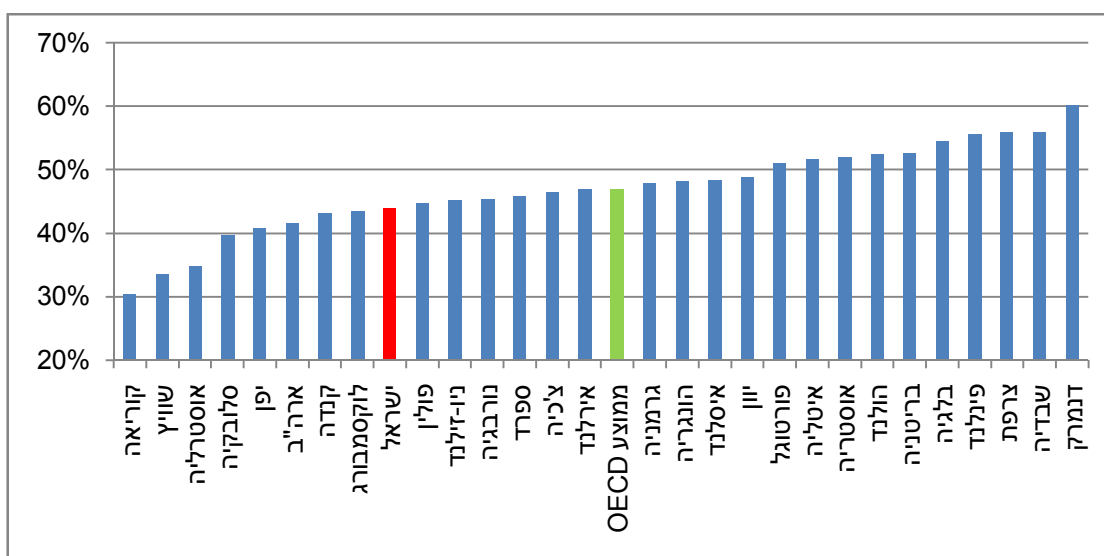
### תרשים 2: מדד ג'יני לאי-שוויון, השוואה בין מדינות ה-OECD (הכנסות נטו)

0=שוויון מוחלט, 1=אי שוויון קיצוני (אדם אחד מקבל את כל ההכנסה במשק)



מקור: Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators. מבוסס בעיקר על נתוני 2007 ו-2008

### תרשים 3: ההוצאה הממשלתית כאחוז מהתוצר, 2010, השוואה בין-לאומית



מקור: דוח בנק ישראל 2010

5 אביה ספיבק, 2007. גודל המגזר הציבורי: המודל האירופי והמודל האמריקני, סדרת מחלוקות בכלכלה, מכון ון ליר בירושלים.

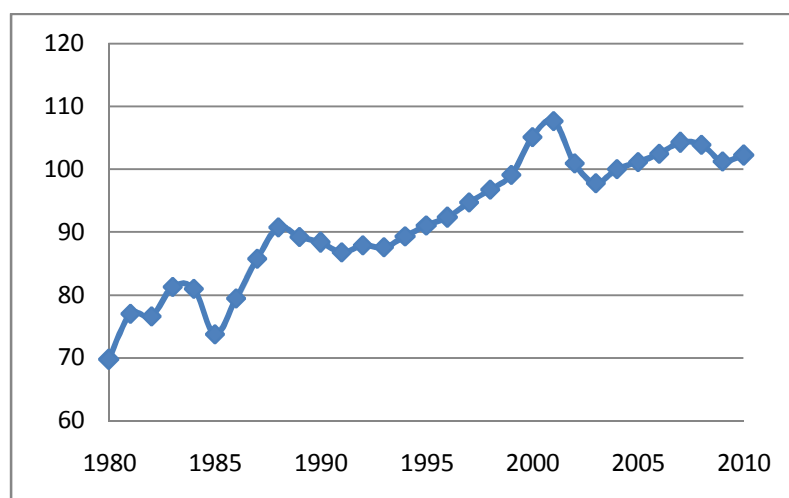
ניתן לראות כי על פי רוב אי-השוויון קטן במדינות שבהן משקל ההוצאה הציבורית גבוה, ולהפך. כלומר, הפעילות של הממשלה, דרך מסים והוצאות ממשלה המשפרים את חלוקת ההכנסות, תורמת ליתר שוויוניות במשק.

ייתכן שהיו סיבות טובות להקטנת המעורבות של הממשלה במשק בתחומים מסוימים. חוסר יעילות בחלק מהתחומים, מינויים פוליטיים לא ראויים, תחומים עסקיים שלא תמיד יש הצדקה שהמדינה תנהל אותם, נטל על המשק ועוד. אך נרצה להראות שעל אף ההיגיון בחלק מהצעדים, רבים מהם נעשו אגב טעויות גדולות וגסות, והיו מונעים לא משיקולים כלכליים אלא מאידיאולוגיה חזקה, ויישומם שינה את פני החברה בישראל.

#### אבל מספרים לנו שהכלכלה צמחה באופן מרשים בשנים האחרונות.

נכון. שיעור הצמיחה הכלכלית בישראל בעשור האחרון היה כ-5% בשנה בממוצע,<sup>6</sup> הישג מרשים ביחס למדינות המפותחות בתקופה שלפני המשבר העולמי בשנת 2008, ובייחוד לאחריו. עם זאת, נראה כי הצמיחה בכל העשור הגיעה רק לבעלי ההון. הגרף הבא מראה שהשכר הריאלי הממוצע לא עלה בעשור האחרון, ותוספות השכר בשקלים לא הספיקו אלא כדי לכסות את ההתייקריות הממוצעות במשק. לעומת זאת, בשני העשורים הקודמים רואים מגמה של עלייה בשכר הריאלי ומכאן שהעובדים כן נהנו מפרות הצמיחה. ניכר אם כך שבעשור האחרון חלה החרפה במשטר הכלכלי הנוכחי. זו כנראה הסיבה למחאה העממית שמתרחשת כעת, ביולי 2011.

תרשים 4: מדד השכר הריאלי בישראל, 1980–2010



מקור: בנק ישראל

<sup>6</sup> OECD Economic Outlook, Volume 2011 Issue 1, no. 89

## הרפורמות במיסוי:

הורדת מסים ישירים (מס ההכנסה ומס החברות) + העלאת מסים עקיפים = נטל על מעמד הביניים

הורדת משקל הממשלה במשק היתה מלווה בירידת ההכנסות ממיסוי, דרך שורה של רפורמות במיסוי. הבעיה ברפורמות אלו היא שהן הורידו בעיקר את המס הישיר (מס ההכנסה, מס החברות והביטוח הלאומי) ופחות את המסים העקיפים (מע"מ, מס על דלק, מסים על קניית דירה וכו'). המסים הישירים מוטלים כך שבעלי ההכנסות הגבוהות משלמים יותר מאשר בעלי ההכנסות הנמוכות, וכך הם מקדמים את השוויון בחלוקת ההכנסות. לעומתם, המסים העקיפים, שהם מסים על הוצאה ולא על הכנסה, מוטלים באופן אחיד על כלל הציבור, ולכן אינם מקדמים את השוויון במשק. הרפורמה במיסוי הישיר, שהורידה את שיעור המסים על ההכנסות הגבוהות, תרמה רבות להחרפת אי-השוויון במשק.<sup>7</sup>

בתקציב המדינה האחרון, זה של שנת 2011, המשך הורדת המס הישיר גרם למחסור במקורות כספיים, ודבר זה אילץ את הממשלה להגיע לאיזון תקציבי על ידי הגדלת המיסוי העקיף: על דלק, סיגריות ואלכוהול. העלאת המס על הדלק הצטרפה לעליית המחיר הבינלאומי של תזקיקי נפט והביאה למרי הדלק. הפירוש המעשי של צעדים אלו הוא כמובן העברת כסף מכלל הציבור אל העשירים יותר: הורדת מס ההכנסה גרמה להורדת הנטל בעיקר מעל בעלי ההכנסות הגבוהות, ואת המס על הדלק משלם כל הציבור.

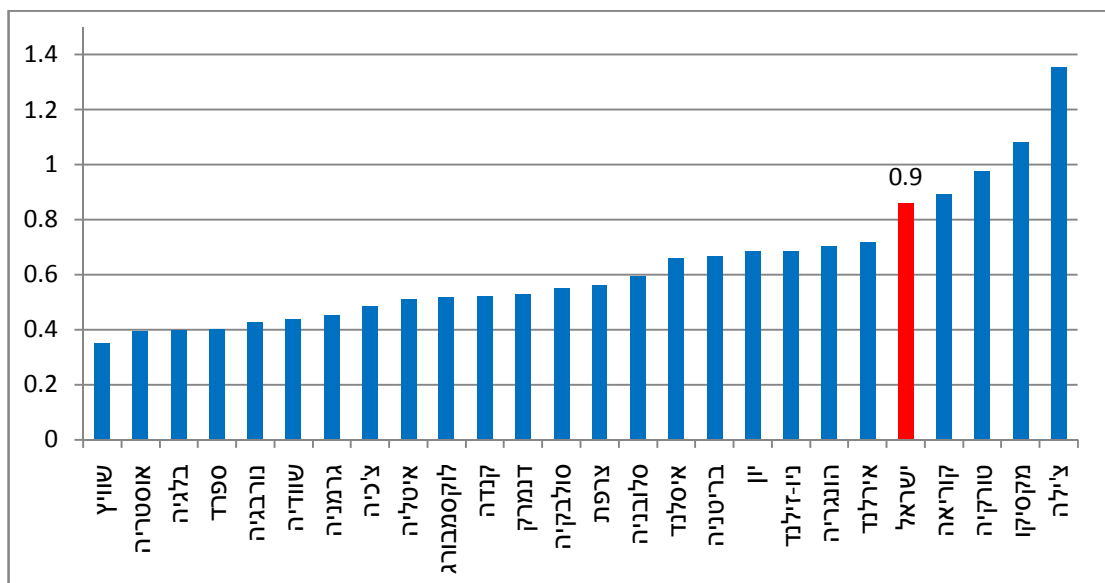
## הרכב המסים – מה קורה בעולם?

בגרף רואים השוואה בינלאומית של היחס בין הכנסות המדינה ממיסוי עקיף להכנסות המדינה ממיסוי ישיר. גם כאן ישראל ממוקמת באחד המקומות הראשונים בעולם מבחינת מערכת מס אשר מגדילה את אי-השוויון במשק.<sup>8</sup> משמעות הנתון היא שהכנסות המדינה מהמסים העקיפים כמעט שוות להכנסות מהמסים הישירים, בעוד שברוב מדינות העולם המפותח שיעור המסים העקיפים שווה לחצי משיעור המסים הישירים.

<sup>7</sup> ללא אחדות, גבי בן נון, 2011. "תקציב הבריאות במצוקה: בין הפרטי לציבורי", עבודה שהוצגה בכנס בנושא המדיניות הכלכלית בישראל במכון ון ליר בירושלים ב-15.6.2011.

<sup>8</sup> נתן זוסמן, אביה ספיבק, 2011. "הכלל הפיסקלי החדש ומדיניות המסים", עבודה שהוצגה בכנס בנושא המדיניות הכלכלית בישראל במכון ון ליר בירושלים ב-15.6.2011.

**תרשים 5: היחס בין הכנסות המדינה ממסים עקיפים להכנסות ממיסים ישירים, השוואה בין-לאומית**



**הפרטה**

רעיון ההפרטה הוא להחליף בעלות ציבורית בבעלות פרטית, ולהגדיל את יעילות הפירמה באמצעות תחרות. גל ההפרטות הגדול במשק החל בסוף שנות השמונים בעקבות הצטברות של כמה גורמים: עליית קרנה של גישה כלכלית נאו-ליברלית ברחבי העולם, משברים כלכליים שפקדו גופים הסתדרותיים בשנות השמונים (כדוגמת "כור") והתוכנית הכלכלית לייצוב המשק בשנת 1985, שמכרה חברות ציבוריות כדי לצמצם את הגירעון הממשלתי. דוח רשות החברות הממשלתיות מדווח כי משנת 1986 ועד יולי 2009 הופרטו 75 חברות.<sup>9</sup>

למהלך ההפרטה היו צידוקים נוספים כמו הענקת מערכת תמריצים לעובדים, סביבת ניהול המנוהלת על-פי שיקולים עסקיים, ללא התערבות של גורמים פוליטיים, שקיפות ציבורית ועוד. עם זאת, בתהליך ההפרטה נעשו שלוש טעויות מרכזיות:

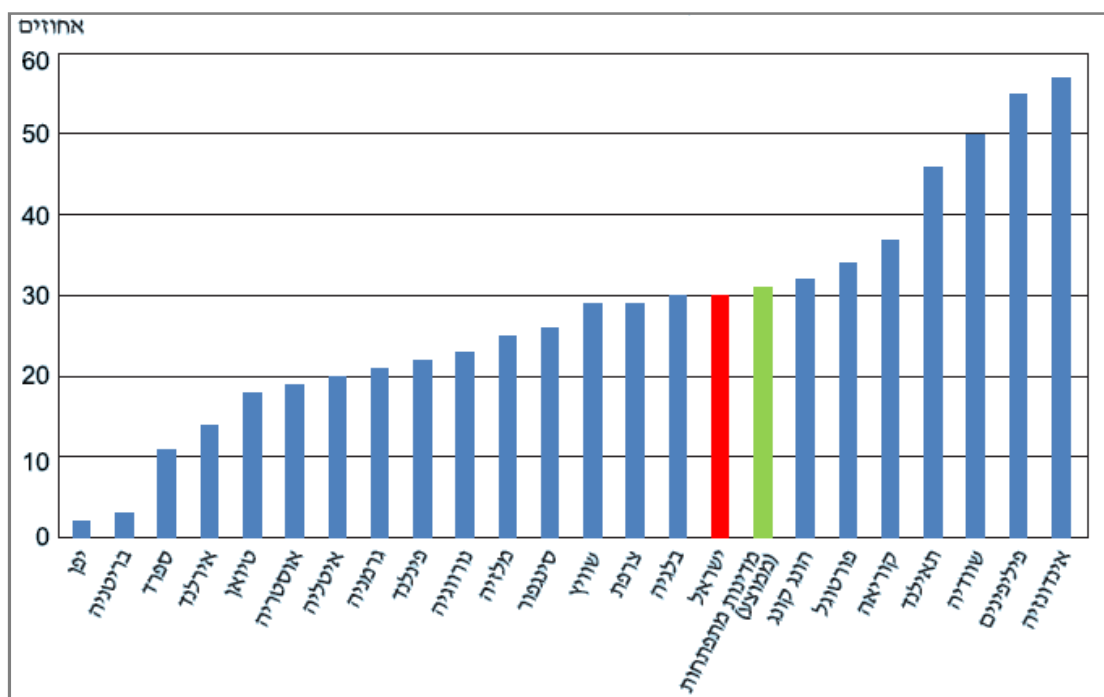
- א. לא נעשתה הבחנה בין הפרטה של פירמות מסחריות להפרטה של שירותים ציבוריים (כדוגמת שירותי חינוך, בריאות וכליאה), וכך הפכו שיקולי הרווח לשיקולים המנחים את נותני השירותים החברתיים, שלעתים דרשו תשלום גבוה מהציבור עבור שירותים אלה.
- ב. שגשה צורת העסקה דרך חברות כוח אדם וחברות קבלן. החברות הפרטיות שעקרון הרווח בראש מעיניהן והסקטור הציבורי שנתון במשך שנים בלחץ תקציבי, הוזילו ככל הניתן את עלות כוח העבודה, לרוב על ידי העסקת עובדים דרך חברות כוח אדם, אשר במקרים רבים אינן מקנות לעובד ביטחון תעסוקתי, אופק התקדמות, תחושת שייכות למקום העבודה, שכר נאות ותנאים סוציאליים. לפי אומדנים שונים כ-10% מכוח העבודה בישראל מועסק על ידי חברות כוח אדם, בעוד הממוצע במדינות

<sup>9</sup> דוח של רשות החברות הממשלתיות, 2008.

המפותחות הוא כ-2.10% למרבה הצער, בחברות הקבלן מתגלות לעתים קרובות תופעות של ניצול ועברה על חוקי העבודה. נציין כי מבחינה כלכלית הוזלת כוח העבודה אשר מגדילה את רווחי בעלי הפירמה לא בהכרח מגדילה את סך הרווחה הכלכלית במשק, אלא מעבירה את הרווחה מידי העובדים לבעלים.

ג. **גדלה הריכוזיות במשק.** הליך מכירת נכסי הציבור לידיים פרטיות כשל בכך שמכר את נכסי הציבור לידיים מעטות, ובכך גרם לחוסר תחרות בענפי המשק השונים. דוח בנק ישראל משנת 2009 הדגיש כי ישראל נמנית עם המדינות הריכוזיות בעולם המערבי, וכעשרים קבוצות עסקיות (רובן ככולן משפחתיות), ממשיכות לשלוט בחלק ניכר מהחברות הציבוריות. את המחיר, כמובן, משלם הצרכן הישראלי.

#### תרשים 6: ההחזקה של 10 המשפחות הגדולות (האחוז מערך השוק)



מקור: דוח בנק ישראל 2009

### הפרטת הפנסיה

בין השנים 1995 ו-2003, בשורה של מהלכים ממשלתיים, התבצעה הפרטה של קרנות הפנסיה הציבוריות: קרנות הפנסיה ההסתדרותיות והפנסיה התקציבית של הממשלה והגופים השונים בסקטור הציבורי – עיריות, אוניברסיטאות וכו'. קרנות הפנסיה נמצאות היום בבעלותן של חברות הביטוח הגדולות, והן פועלות כגוף עסקי לכל דבר תחת רגולציה של משרד האוצר. כחלק מהרפורמה הוקטנה מאד רשת הביטחון לתשואה של קרנות הפנסיה וכספי החוסכים הופנו בעיקרם לשוק ההון. המשבר הכלכלי והפיננסי של 2009 הדגים את העובדה כי הסיכון של הפנסיה מוטל כעת על החוסכים.<sup>11</sup> מערכת הפנסיה החדשה היא

<sup>10</sup> ראו דוח בנושא: מאיר אמיר, אביה ספיבק (2011), העסקה בלתי ישירה של עובדות ניקיון בקמפוסים של האוניברסיטאות והמכללות בישראל.

<sup>11</sup> אביה ספיבק, 2011. "הפנסיה בישראל ובעולם: כיווני התפתחות עיקריים, גישות שונות, השפעות אידיאולוגיות" (טייטה), עבודה שהוצגה בכנס בנושא מחלוקות בכלכלה במכון ון ליר בירושלים ב-5.4.2011.

אפוא דוגמה חשובה לרשת ביטחון שהמדינה נהגה לספק לאזרחיה הקשישים וכמעט איננה עוד.

בעקבות המשבר נקלעו חברות גדולות למצב של פשיטת רגל וקרנות הפנסיה הגיעו אתם להסדר חוב שעל פיו החברות לא יחזירו את כל מה שלוו. זאת במצב שבו הבעלים של החברות – בעלי השליטה – שהם הטייקונים במשק, אינם מוותרים על נכסיהם בחברות אחרות בבעלותם. דוגמה מעודכנת היא חברת טאו שמציעה הסדר חוב בעוד הבעלים שלה, אילן בן דב, הוא גם הבעלים של חברת פרטנר, המפעיל הסלולרי עתיר ההכנסות.

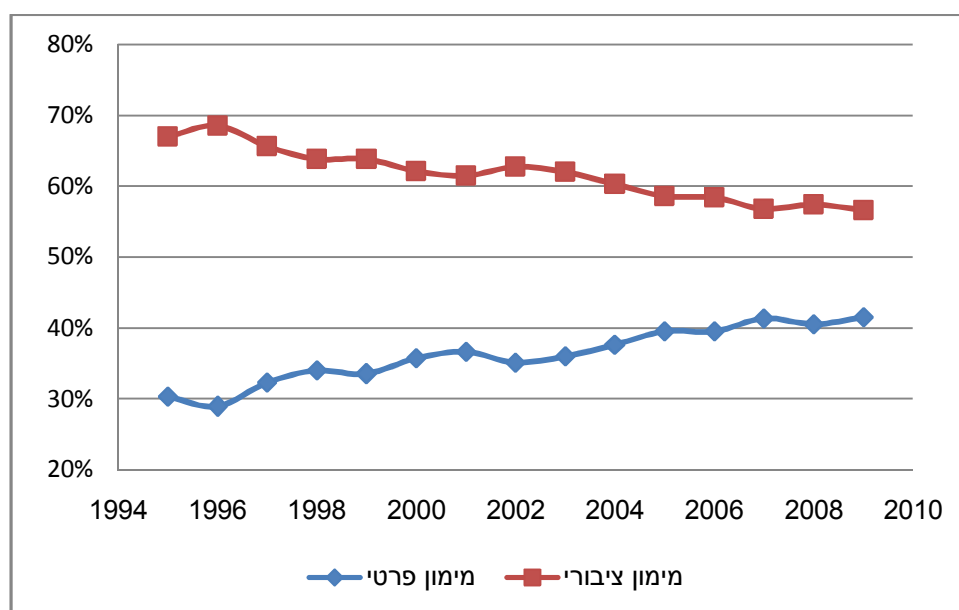
הסדר חוב כזה הוא דרך נוספת שבה הכנסה עוברת מהמעמד הבינוני אל העשירים ביותר במשק.

### הפרטה מסוג נוסף: צמצום השירותים הציבוריים

הפרטת השירותים הציבוריים לא נעשתה רק על ידי מכירה של נכסי ציבור אלא בעיקר על ידי צמצום הספקת שירותים אלה על ידי המדינה. בין השירותים המרכזיים שנפגעו ניתן למנות את שירותי החינוך, הבריאות והדיוור. לחלל שהותירה המדינה בתחומים אלה נכנסו גורמים פרטיים עסקיים, למשל חלחול שירותי הרפואה הפרטית (שר"פ) לבתי החולים הממשלתיים, ויצירת החינוך האפור שבו הרשויות המקומיות וההורים משלימים את התקציב שמגיע ממשרד החינוך. כתוצאה מכך אולצו אזרחי ישראל לשלם מכיסם תוספת עבור שירותים חברתיים שסופקו בעבר על ידי המדינה.

דוגמה טובה ניתן לראות בתחום הבריאות. החל משנת 1995 עלה המימון הפרטי לשירותי בריאות מ-30% ל-40%, בעוד המימון הציבורי ירד מ-67% ל-56%.

תרשים 7: מימון פרטי מול מימון ציבורי מתוך ההוצאה הלאומית לבריאות, 1995–2009



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

#### 4. ניתוח מקרים: עליית מחיר הקוטג' ומצוקת הדיור

**כל אלו דיבורים בתיאוריה. אפשר לקבל דוגמה? האם אפשר להראות שהעלייה של מחיר הקוטג', למשל, היא תוצאה של המדיניות הממשלתית?**

בהחלט כן. עד שנת 2007 היתה "תנובה" קואופרטיב בבעלות החקלאים. בשנה זו היא נמכרה לקרן אייפקס ולכן הפכה למונופול שמחזיק כשני שלישי משוק מוצרי החלב. במקום להכריז על תנובה כמונופול ולהפעיל גולציה ממשלתית, עשתה הממשלה את ההפך: הסירה את הפיקוח על מרבית המוצרים, כולל הקוטג'. כך הפכה תנובה מגוף ציבורי לגוף פרטי השואף למקסימום רווח. היא הפעילה את כוחה המונופוליסטי והעלתה את מחיר הקוטג', ואחריה עשו זאת גם היצרנים הקטנים יותר בשוק – שטראוס וטרה. גם רשתות השיווק לקחו את שלהן. הממשלה לא עשתה כלום לריסון המחירים, רק חרם הצרכנים הוא שפעל.

**זה לגמרי מבלבל. הרי כעת קוראים בעיתונים על החלטות ועדת קדמי להוריד את מחיר החלב ליצרנים?**

זוהי בדיוק דוגמה למדיניות שעליה דיברנו. במקום לפגוע בגופים העסקיים הגדולים, הממשלה מתכננת להוריד את מחיר החלב ליצרנים – הרפתנים. הורדה זו תהווה פגיעה גדולה בשכר של הרפתנים, למרות שלא עלייה במחיר החלב גרמה לעליית מחיר הקוטג'. מחיר החלב לא השתנה כלל בשנתיים האחרונות. מי שאחראי לעליית המחיר הוא תנובה והמחלבות האחרות, וגם רשתות השיווק. מה שחמור הוא שבמבנה המונופוליסט הנוכחי, הורדת המחיר לרפתנים יכולה להביא פשוט להגדלת רווחי המחלבות ורשתות השיווק, ולא להקלה על הצרכנים.

**אז למה הם עושים את זה?**

ענף הרפת הוא היחיד שפועל בשיטות הישנות של תכנון ומכסות. התומכים בשוק החופשי רוצים לערער את שיטת התכנון ולהפוך את ענף הרפת לשוק חופשי. כלומר, המניע הוא תפיסת עולם שמקדשת את השוק החופשי. הבעיה היא החשש שהשינוי הזה, מעבר לפגיעה ברפתנים, יביא לשיבוש ייצור החלב בישראל ולא יוריד, או כמעט לא יוריד את מחיר מוצרי החלב לצרכנים.

התנהלות המדינה במקרה זה היא הדגמה לכל מה שנאמר כאן. הפתרון לכל בעיה הוא הפרטה, הפרטה והפרטה. גם אם היא פוגעת בציבור שלם בפריפריה, גם אם היא מעבירה הכנסות מעניים לעשירים. ויש ניסיון להציג לציבור את המדיניות הזו כאילו היא תפתור את הבעיות של שוק מוצרי החלב.

## בעיות הדיור

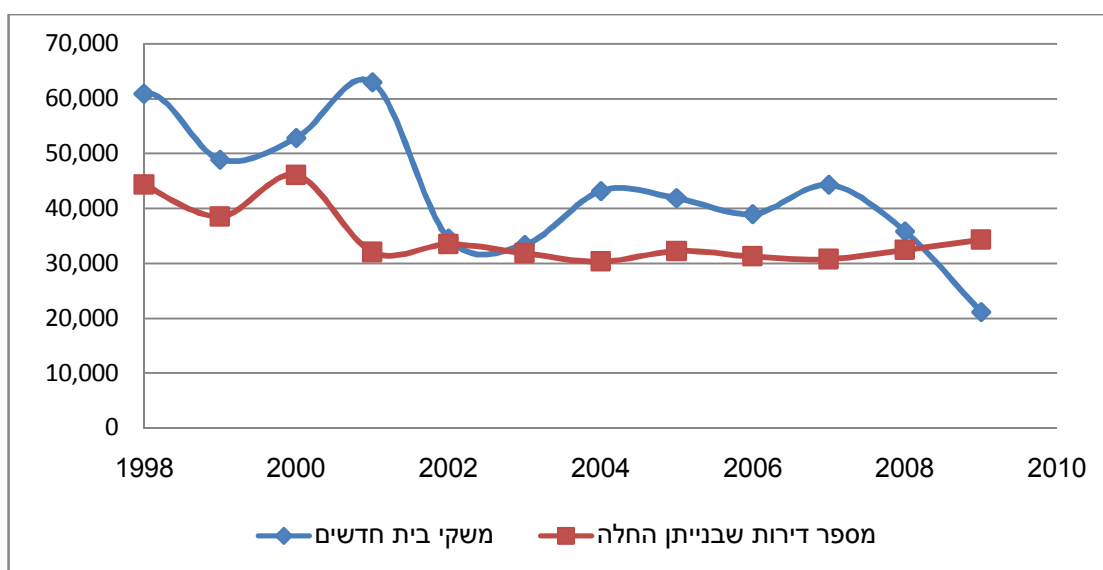
### מהן הבעיות של שוק הדיור?

צודקים האומרים ששוק הדיור הוא סבוך, ושלעליית מחירי הדיור אין הסבר ברור ופשוט כמו זה של עליית מחירי הקוטג'. לכאורה, בעיית היסוד של השוק שבגללה האמירו המחירים היא המחסור בדירות, ואם יגדל ההיצע ירדו המחירים. זו הדרך שבחרו ממשלות ישראל בעשורים האחרונים, דרך המציעה לתת לשוק לפעול, להקטין עוד יותר את המעורבות של המדינה ובכך להחליש את היכולת של הגופים הממשלתיים והציבוריים לעמוד בפני הקבלנים והאינטרסים שלהם.

### צד ההיצע: לא בונים למעמד הביניים

אולם לפני שנציג את הבעיות בגישה זו, נבין את מצוקת הדיור במספרים. הגרף הבא מראה כי בעשור האחרון קצב בניית הדירות החדשות בישראל היה קטן במידה ניכרת מהגידול במספר משקי הבית.

תרשים 8: השוק לא עומד בקצב: משקי בית חדשים לעומת מספר התחלות בנייה, 2009-1998



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

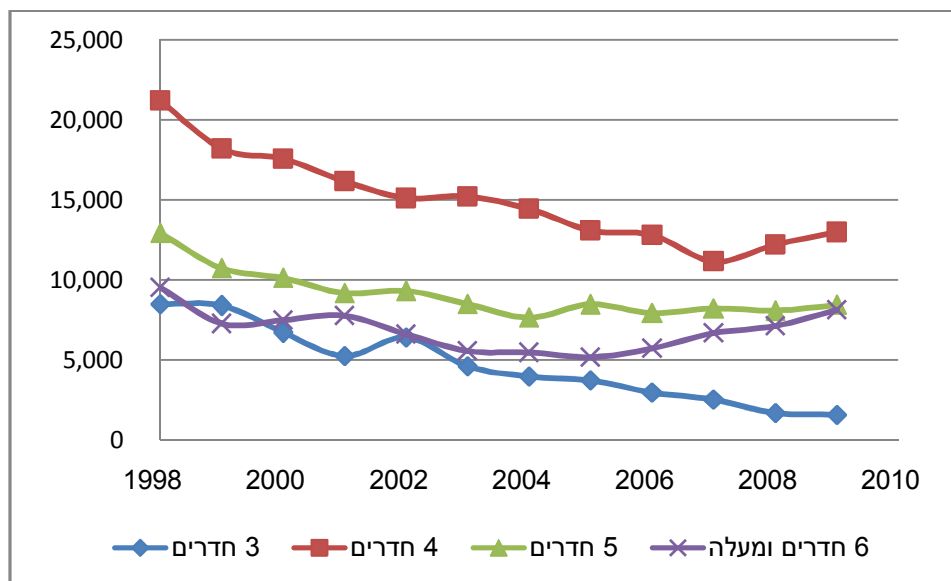
הגרף מראה בבירור כי במשך שנים משרד השיכון והבינוי ומינהל מקרקע ישראל (ממ"י) לא הצליחו בתפקידם: לספק דיור לכלל אזרחי ישראל. חישוב פשוט מגלה שהפער המצטבר של הדירות משנת 1998 ועד היום הוא כמאה אלף דירות.

כוונת ממשלות ישראל להפריט את ממ"י ולהעביר חלק מקרקעות המדינה לבעלות פרטית (93% מקרקעות המדינה בבעלות המינהל) היא צעד נוסף שמסתמך על ההנחה שהשוק החופשי יפתור את בעיות היצע הדיור בישראל, ושהיזמה הפרטית תזרז את הליכי הבינוי. אך כפי שנראה להלן, שוק ללא רגולציה לא עונה על צורכי הציבור.

כדוגמה לכך, בשנים האחרונות חלה עלייה משמעותית בבנייה לעשירי ישראל. בין שנת 2005 ל-2009 עלה מספר הדירות בנות 6 חדרים ומעלה ב-57% (מ-5,200 ל-8,100

דירות), בעוד שבתקופה זו חלה ירידה של יותר מ-50% בבניית דירות בנות 3 חדרים. את העלייה בבניית דירות בנות 4 חדרים אפשר לפרש כעלייה ברמת החיים של חלק מהאוכלוסייה שגרו בעבר בדירות קטנות יותר, אך בסיכומו של דבר, דירות 4 חדרים לא מילאו את המחסור בדירות קטנות. מכאן ההיגיון לחייב את היזמים שחלק מסוים מהבנייה יהיה דירות קטנות המיועדות לזוגות צעירים ולמשפחות קטנות. הרכב הדיור הנבנה הוא אם כך כשל שוק שנזקק למדיניות ממשלתית כדי לתקנו.

**תרשים 9: מספר דירות שבנייתן הסתיימה, לפי מספר חדרים, 1998–2009**



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

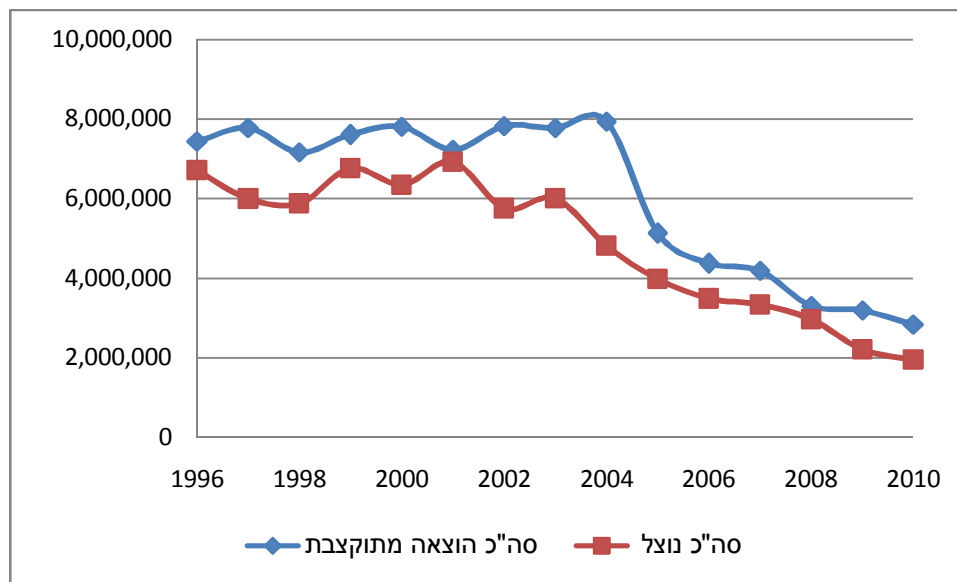
ולמרות זאת, במשרד האוצר מאמינים כי שוק הדיור מתנהל היטב בכללי השוק החופשי – בהצעת התקציב למשרד הבינוי והשיכון לשנת 2010/2009 נכתב: "שיווי המשקל בטווח הארוך בשוק השכירות, כפי שבא לידי ביטוי ביציבות המחירים, מעיד על כך כי כוחות השוק מבטאים באופן הברור ביותר את שיווי המשקל הקיים בין חלופות הדיור השונות". במלים אחרות, השוק מספק לכל אחד את הדירה שבה הוא מעוניין, ולכן נשמרת יציבות המחירים.

## צד הביקוש: פחות תמיכה בשכבות החלשות ובזוגות צעירים

הבעיה השנייה היא שיש ציבורים גדולים שזקוקים לסיוע של המדינה כדי לפתור את בעיית הדיור שלהם: זוגות צעירים, עולים, עניים וכו'. בשנים האחרונות תמיכת המדינה במענקי שכר דירה ובסבסוד משכנתאות ירדה בהתמדה ובעשרות אחוזים. גם אם סביר להניח שהיקף התמיכות קטן עקב הפסקת העלייה מברית המועצות בשנות התשעים, עדין ניתן לראות בבירור שהחל משנת 2004 ירד תקציב זה ביותר מחצי.

נתון מעניין נוסף הוא שתקציבי הסיוע לאוכלוסיות החלשות לרוב אינו מנוצל במלואו, ושהממשלה משתמשת בכ-80% ממנו בממוצע (עם עודף של כמיליארד ש"ח). בדיעה ב-*The Marker* דווח שיתרות אלה מנוצלות לעתים לצרכים תקציביים אחרים כמו תקציב הביטחון.<sup>12</sup>

תרשים 10: תקציב הסיוע בדיור, 1996–2010 (באלפי ש"ח)



מקור: מערכת השאליות של אגף התקציבים, משרד האוצר. סעיפי תקציב 42 ו-7009

עמדת משרד האוצר היא "שכל פעולה שתעודד את הביקושים בשוק כגון סבסוד משכנתאות, הטבות מס על דירות ועוד יתורגמו מיד לעלייה נוספת במחירי הדירות ושכר הדירה".<sup>13</sup> עם זאת, יש לזכור שעליית המחירים אינה הכרחית אם תהיה פעולה מקבילה שתגדיל את היצע הדיור.

מצד הביקוש ניתן לחשוב על עוד שני גורמים שהובילו לעליית מחירי הדיור. הראשון הוא הריבית הנמוכה של בנק ישראל שהעניקה למשקיעים תמריץ לקנות דירה ולהשכיר אותה במקום להשקיע את כספם בבנק. השני הוא הביקוש הגובר לדירות מקרב תושבי החוץ. בשנת 2010 5% מסך כל עסקאות קניית הדירות בארץ היה של תושבי חוץ. אלו תושבים שלרוב לא גרים בישראל ברוב ימי השנה, והיכולת הכלכלית שלהם גבוהה יותר מזו של הישראלי הממוצע.

<sup>12</sup> יאיר קלדור, 2011. "הכל בגלל סעיף קטן: איך הופך תקציב הסיוע לדיור לחלק מתקציב הביטחון?", *The Marker*, 29.7.2011.

## חוק הדיור הציבורי

מטרת הדיור הציבורי בישראל היא להשכיר דירות שבבעלות המדינה במחירים נמוכים לאוכלוסיות חלשות. מאגר הדירות של הדיור הציבורי בישראל מונה כ-66,000 דירות, המנוהלות על ידי חברות ממשלתיות (כמו עמידר) או על ידי חברות פרטיות. חוק הדיור הציבורי שאושר בכנסת בשנת 1999 אפשר למתגוררים בדירות אלה לקנות את הדירות במחירים נמוכים מאוד. החוק קבע שההכנסות שיתקבלו ממכירת הדירות יוקצו לבנייה נוספת של הדיור הציבורי.

החוק לא יושם עד היום, והוקפא בכל שנה במסגרת חוק ההסדרים. עם זאת, הממשלה ניהלה לאורך השנים מספר מבצעי מכר, שבהם נמכרו יותר מ-30,000 דירות שהכניסו לקופת המדינה 2 מיליארד ש"ח. סכום זה לא הופנה עד היום לבנייה חדשה של הדיור הציבורי.



שדרות רוטשילד בתל-אביב, יולי 2011