

רקע: תפיסות עולם מתנגשות

תפיסת העולם החברתית-כלכלית של ממשלות ישראל בעשורים האחרונים, המבקשת להקטין את ההוצאה החברתית למינימום, היא גישה שהתפתחה במהלך המחצית השנייה של המאה העשרים ויושמה במדינות שונות ברחבי העולם. בטרם נפנה לתיאור השיטות שבהן נקטו ממשלות ישראל ליישום תפיסת עולם זו, נבקש לפרוס את המשנה העומדת מאחורי תפיסה זו לעומת הגישה שדוגלת במימון ממשלתי משמעותי כדי לקדם מטרות חברתיות. כמו כן, נתאר בקצרה את תהליך הייבוא של אידיאולוגיה זו לישראל.

בלב הסוגיה עומדת השאלה מהו היקף השירותים הציבוריים שמספקת הממשלה לציבור יחסית להכנסותיה. כלומר, איזה היקף מהפעילות הכלכלית ממומן ומבוצע באופן ציבורי ואיזה באופן פרטי. במאה השנים האחרונות גדל מאוד חלקה של ההוצאה הממשלתית במדינות המפותחות, בעיקר בתחומי החינוך, הרווחה, הבריאות והתשתיות. הסיבות לכך נעוצות בהתרחבות הדמוקרטיה אחרי מלחמת העולם הראשונה, בגידול בצורכי הפיתוח ובצמיחה הכלכלית, שיצרו ביקושים גוברים לשירותים אלה, ובכשלי שוק באספקה פרטית שלהם.¹

גובה ההוצאה הציבורית, או מה שמכונה "גודלה של הממשלה", נמדד בדרך כלל ביחס שבין הוצאות הממשלה לתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג). כיום טווח ההשקעה הממשלתית משתרע בין כ-35% מהתוצר במדינות שבהן הממשלה מצומצמת, כארצות הברית ויפן, ובין כ-55% מהתוצר במדינות שבהן הממשלה מעורבת יותר, כמדינות מערב אירופה. ברי כי במדינות שבהן ההוצאה גבוהה יותר, נטל המס גבוה יותר, כדי שניתן יהיה לממן את ההוצאה. מחקרים שנערכו בנושא מצאו כי השונות בין מדינות נובעת מהבדלים בהעדפה החברתית בנוגע לשוויון, שכן נמצא שבמדינות שבהן הממשלה גדולה יותר, אי-השוויון החברתי נמוך יותר. המחקרים מצאו עוד כי לשינויים בגודל הממשלה אין השפעה כלכלית משמעותית על שיעור הצמיחה של המשק, וההחלטה היא בעיקרה ערכית-פוליטית.²

כלומר, תפיסת העולם שמנחה את הממשלה היא זו שקובעת את רמת ההכנסות וההוצאות שלה, ובנושא זה ישנן גישות שונות. התפיסה שדוגלת בהוצאה ממשלתית גבוהה התפתחה לאחר המשבר הכלכלי העולמי שפרץ בשנת 1929, שתוצאותיו היו הרות אסון לכלכלה

¹ יוסף זעירא ואח', **גודלה הרצוי של הממשלה – בין כלכלה לפוליטיקה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009, http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Documents/Size_of_the_Government.pdf, בעמ' 5-6.

² **גודלה הרצוי של הממשלה – בין כלכלה לפוליטיקה**, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 7-18.

במדינות רבות בעולם. המשבר, שהביא לדיפלציה (ירידת מחירים) עצומה, לאבטלה גבוהה, למיתון עמוק ולערעור היציבות הפוליטית העולמית, נתפס כתוצר של כלכלת שוק חופשי טהור. מימדיו הובילו לדרישה גוברת שהממשל ינקוט התערבות פעילה בשוק.³

על רקע זה פיתח הכלכלן ג'ון קיינס תיאוריה כלכלית, שהציעה לעשות שימוש בכוח השלטוני כדי לאזן תקופות מיתון ולהבטיח את הרווחה של החברה בכללותה. קיינס, שניתח את התנודות הכלכליות ואת כשלי השוק שגורמים להן, טען כי בעת משברים כלכליים יש להגדיל את ההוצאה הממשלתית כדי לעודד את הביקושים ואת הפעילות העסקית. זאת לעומת תקופות של צמיחה, שבהן יש לצמצם את ההוצאות ואת הגרעון כדי לצבור משאבים. כלומר, קיינס הטיל על המדינה את האחריות להבטיח את פעולתו התקינה של השוק הכלכלי באופן קבוע.⁴

לתיאוריה הכלכלית הקיינסיאנית אין קביעה ברורה ביחס לגודל הממשלה הרצוי, אולם היא דגלה בכך שהמטרות העיקריות של הניהול הכלכלי יהיו צמיחה ותעסוקה מלאה.⁵ העיקרון הבסיסי שהוצע היה לערוך הכוונה וויסות פוליטיים של הזירה הכלכלית במטרה לבנות את הכלכלה מלמעלה למטה, מן המדינה אל הפרט, באמצעים שונים,⁶ ובעיקר באמצעות שליטה על תהליכי הגיוס וההקצאה של ההון.⁷ קיינס האמין שיש לחזק את השכבות מעוטות האמצעים כדי להגביר הביקושים ואת הצריכה, וכך לחזק את הצמיחה הכלכלית ולהביא ליישום המטרות הכלכליות והחברתיות של המדינה.

במהלך המאה ה-20 אמצו מדינות שונות בעולם את הדרך הדוגלת בהוצאה ממשלתית גבוהה על שירותים חברתיים ובמעורבות ממשלתית בהסדרת השווקים. אולם בעקבות המשברים הכלכליים של שנות ה-70 וה-80 של המאה הקודמת התגברו הקולות הביקורתיים, שגרסו כי מעורבותה הישירה של המדינה בכלכלה היא מקור כל הרעות והסיבה לאי היציבות

³ Skidelsky, Robert, **John Maynard Keynes: 1883–1946: Economist, Philosopher, Statesman**, Pan MacMillan Ltd., 2003, pp. 494–500, 504, 509–510.

⁴ ג'ון מיינרד קיינס, **התיאוריה הכלכלית של תעסוקה, ריבית וכסף**, 1936, <http://www.marxists.org/reference/subject/economics/keynes/general-theory/index.htm>; יוסי דהאן ויוסי יונה, **דוח דוברת: על המהפכה הניאו-ליברלית בחינוך**, תיאוריה וביקורת גיליון 27, 11 (2005), בעמ' 12.

⁵ דניאל ממון וזאב רוזנהק, **משבר הקפיטליזם הפיננסי והבנקים המרכזיים**, בתוך: שלמה סבירסקי ודני פילק (עורכים), **ישראל והמשבר העולמי: אפשר גם אחרת**, מרכז אדווה, 2009, <http://tinyurl.com/cdevdg9>, בעמ' 11.

⁶ ובכלל זה עיצוב מדיניות המס, הגנה על העובדים, רגולציה על השווקים, הזרמה ישירה של כספים דרך פרויקטים רחבי היקף מן המדינה אל השוק ואספקה ישירה של שירותים חברתיים "הכרחיים".

⁷ **משבר הקפיטליזם הפיננסי והבנקים המרכזיים**, הי"ש 5 לעיל, בעמ' 11.

הכלכלית.⁸ תורתם של כלכלנים כמילטון פרידמן, חתן פרס נובל לכלכלה לשנת 1976, ופרידריך האייק, חתן פרס נובל לכלכלה לשנת 1974, הוצגה כפתרון לייצוב הכלכלה והחברה בעולם.

לגישתם, כדי להבטיח יעילות כלכלית על המדינה לא להתערב בנעשה בשוק ואף להגן על מעמדו של השוק החופשי כעקרון-על. תפיסה זו מבוססת על האמונה כי מסגרת חברתית חופשית ויציבה מאפשרת לכל אדם לכלכל את צעדיו באופן הטוב ביותר. מכיוון שכל פרט בחברה שואף בקביעות למקסם את התועלת האישית שלו, אזי בשוק חופשי יגרמו כוחות כגון היצע, ביקוש, אינפלציה ואבטלה להפקת התועלת המקסימלית האפשרית. לכן, אין לנקוט בהתערבות ממשלתית, שרק תביא לכשלים בשוק ולפגיעה בכלכלה.⁹ הצדקה מכיוון נוסף, אותה הביע גם הפילוסוף רוברט נוזיק, מבוססת על עקרון החירות. לגישתו, עיסוקה של המדינה בחלוקה מחדש של משאבים כלכליים וחברתיים פוגעת בחירויות הפרט ובזכות הקניין, ולכן היא בלתי מוצדקת.

הגישה הניאו-ליברלית פיתחה עוד את הרעיון של הגנה אקטיבית על הפעילות הכלכלית "החופשית" כיסוד הכרחי לתפקודה התקין של הכלכלה. לפי תפיסה זו, המדינה צריכה לא רק להימנע ממעורבות בכלכלה, אשר פוגעת בתפקוד השוק החופשי, אלא גם להשתמש בכוחה כדי להבטיח את זכויות הרכוש הפרטי ואת מוסדות השוק המקדמים אותה.¹⁰

התפיסה הניאו-ליברלית סוברת כי שאיפתו של הפרט למקסם את תועלתו האישית תביא בהכרח למקסום הרווחה החברתית, ולכן כדי להגיע לתועלת מקסימלית יש להעביר את האחריות להבטחת רווחת האזרחים אל האזרחים עצמם. מבחינה זו, את מקומה של אחריות המדינה צריכה לתפוס האחריות האישית.¹¹ על כן, הקטנת השירותים החברתיים היא לא רק חיובית מבחינה זו שפעילות חברתית-כלכלית עוברת לידי כוחות השוק, אלא גם מבחינה נוספת, והיא הנעת הפרט להתנתק "מהתלות" בסיוע הממשלתי, לקחת אחריות על חייו ולהשתלב בחברה.

⁸ דניאל ממון וזאב רוזנהק, **מנכחים את הגלובלי: בנק ישראל ופוליטיקת ההכרח של הניאו ליברליזם**, סוציולוגיה ישראלית י(1), 107 (2008), בעמ' 109.

⁹ **דוח דוברת: על המהפכה הניאו-ליברלית בחינוך**, ה"ש 4 לעיל, בעמ' 13; אמנון פורטוגלי, **כשלוני הניאו-ליברליזם**, שיעור מתוך תוכנית הלימודים של המכללה החברתית-כלכלית באתר ynet, ינואר 2007, <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3351879,00.html>.

¹⁰ **מנכחים את הגלובלי**, ה"ש 8 לעיל, בעמ' 110; **כשלוני הניאו-ליברליזם**, ה"ש 9 לעיל.

¹¹ **כשלוני הניאו-ליברליזם**, ה"ש 9 לעיל; **תמורות במדינת הרווחה הישראלית**, בתוך: שרה אהרוני ומאיר אהרוני (עורכים), **מי ומה בישראל**, מקסם, 2003, באתר המרכז לטכנולוגיה חינוכית: <http://lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=12250>.

העברת האחריות לסיפוק צרכים בסיסיים כגון חינוך, בריאות ורווחה לידי השוק החופשי – במהלך הדרגתי של שילוב של מנגנוני שוק תחרותיים בשירותים החברתיים – מנומקת גם בכך שלמגזר הפרטי יכולות ניהול יעילות משל המגזר הציבורי, משום שהתמריץ להשאת רווחים מניע אותו לניצול מירבי של משאבים.¹²

הגישה הניאו-ליברלית הוסברה על ידי בנימין נתניהו, בהיותו שר האוצר בשנת 2003, במשל "השמן והרזה". על פי המשל, האיש הרזה, המגזר העסקי, הוא שנושא על גבו את המשק הישראלי, בעוד האיש השמן, המגזר הציבורי, רוכב על כתפיו של האיש הרזה. המסר במשל הוא שהמדינה צריכה לשאוף "להוריד ממשקלה" כך שתפקידה יסתכם ביצירת תנאי היסוד המאפשרים לשווקים להתנהל ביעילות.

התפיסות החברתיות-כלכליות המתנגשות האלו מבוססות על תפיסות שונות ביחס לחברה, לפרט, ליחסים ביניהם, לזכויות האדם ולמושגי האחריות האישית והאחריות הקולקטיבית. בעוד הניאו-ליברלים טוענים כי האינדיבידואל הוא ישות שלמה אשר פועלת ומתקדמת עצמאית באופן תדיר, מתנגדיהם – בעיקר תומכי מדינת הרווחה המודרנית הנהוגה במערב אירופה – טוענים שיכולתו של אדם לקדם את האינטרסים שלו באופן אינדיבידואלי היא תוצר של מערכת כללים וכוחות חברתיים. כלומר, שיכולתו של הפרט לקדם את עצמו תלויה קודם כל בחינוך ובשירותי הבריאות שהוא מקבל מהמדינה, במידת ההגנה על זכויותיו כעובד ובסיוע שניתן לו כדי לקדם את עצמו בשוק תחרותי.

מכאן צומח הקונפליקט המרכזי שבין הניאו-ליברלים למתנגדיהם, המתמצה בשאלה: מהי אחריותה של המדינה? האם היא אחראית להגן על השוק מפני התערבויות חיצוניות על מנת לייצר את התנאים האופטימאליים לאספקת השירותים החברתיים, או שמא היא אחראית למימוש זכותו של הפרט ליהנות באופן אופטימאלי משירותים אלו?

מתנגדים לניאו-ליברליזם טוענים שהשוק אינו ניטרלי, כיוון שבבסיסו עומדת ההסדרה מטעם המדינה, שמגדירה את אופן והיקף פעילותו, ולכן פעולת המדינה אינה יכולה להיות ניטרלית. לגישתם, על המדינה לקדם מטרות חברתיות באמצעות איזון בין האינטרסים של כלל הפרטים בחברה.¹³ לדעת הניאו-ליברלים, כדי לקדם את הרווחה של כלל אזרחיה על המדינה דווקא להימנע ממעורבות, שבדרך כלל מזיקה יותר מאשר מועילה לפעילות השוק. אם השוק יפעל עצמאית, מאמינים הניאו-ליברלים, יגברו היעילות הכלכלית והצמיחה ופירותיהן יחלחלו לכלל הציבור.

¹² דוח דוברת: על המהפכה הניאו-ליברלית בחינוך, ה"ש 4 לעיל, בעמ' 12.
¹³ יואב דותן, הנחיות מנהליות, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1996, בעמ' 309.

כל אחת מהתפיסות אף מציגה מחקרים סותרים ביחס למעורבות הממשלה במדינות שונות: בחלקן הביאה המעורבות הממשלתית להגברת יעילות השוק ובחלקן היא פגעה בתפקודו מסיבות שונות. לאור כל אלו, נראה שלמעשה מדובר בשאלה של השקפה על היחסים שבין הפרט לחברה, וממנה נגזרת ההכרעה הפוליטית ביחס לתפקיד המדינה ולאמות המידה לחלוקת המשאבים הכלכליים.

מבחינה מעשית, לפי הגישה הניאו-ליברלית, קידום הכלכלה מושג באמצעות קיצוץ ההוצאה הציבורית והפחתת אחריות המדינה לאספקת שירותים חברתיים, בצד הנהגת שינויים שיעודדו את פעילות השוק, כמו הפסקת הפיקוח הממשלתי על השוק באמצעות צווים ותקנות המסדירים את היקף הפעילות, ההיצע והמחירים וכן הסרת חסמים בפני תנועה בינלאומית של סחורות, שירותים והון. אל צעדים אלה מצטרפים בדרך כלל גם הפחתות של מסי ההון ושל המסים הישירים במטרה לעודד השקעות ותשואת רווחים של בעלי הון, כמו גם הגמשת שוק העבודה באמצעות צמצום כוחם של העובדים, העברת הבעלות על נכסים ציבוריים (הפרטה) ועוד.¹⁴ לפי גישה זו, צעדים אלו משפרים את כושר התחרות ומאיצים את הצמיחה הכלכלית, ולכן מיטיבים עם החברה בכללותה.

המשבר הכלכלי של שנת 2008, שזכה לשם משבר הסאב-פריים, נתפס ככישלון התפיסה הניאו-ליברלית. ועדה של הסנאט האמריקאי מצאה כי: "המשבר לא היה אסון טבע, אלא תוצאה של סיכון גבוה, מוצרים פיננסיים מורכבים, ניגודי אינטרסים, והכישלון של הרגולטורים, חברות דירוג האשראי והשוק עצמו לרסן את הקיצוניות של וול סטריט".¹⁵ בעקבותיו פרסמו כלכלנים רבים ביקורת נוקבת על האמונה המוחלטת בשוק חופשי. פרופ' פול קרוגמן, זוכה פרס נובל לכלכלה לשנת 2008 ופרשן קבוע ב"ניו יורק טיימס", הסביר כי לדעתו הכלכלנים סטו מדרך הישר כיוון שהם התעלמו ממגבלות הרציונליות האנושית, המובילות לעתים קרובות ליצירת בועות ולניפוצן, מהבעיות התופחות של מוסדות כלכליים, מחוסר השלמות של השווקים, ולמעשה מכל הדברים שיכולים להוביל את מערכת ההפעלה הכלכלית לקריסה פתאומית. לכן, הוא סבור כי על הכלכלנים לקבל את העובדה שתאוריה כוללת ואלגנטית לכלכלה אינה אפשרית, ולסגת מהאמונה שהשווקים יכולים לפתור את כל הבעיות.¹⁶ פרופ' ג'וזף שטיגליץ, חתן פרס נובל לשנת 2001, הצטרף אליו בקבעו כי לעתים

¹⁴ מנכחים את הגלובלי, ה"ש 8 לעיל, בעמ' 110.

¹⁵ The Levin-Coburn Report **Wall Street and the Financial Crisis**, 2011
http://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/Financial_Crisis/FinancialCrisisReport.pdf?attempt=2.

¹⁶ פול קרוגמן, שבויים בקונספציה: כך נכשלו הפרופסורים לכלכלה ומנהל עסקים בחיזוי המשבר ותוצאותיו, ניו יורק טיימס (באתר TheMarker), 27.9.2009, <http://www.themarket.com/wallstreet/1.537962>.

קרובות שווקים לא עובדים כפי שהם אמורים לעבוד, כי לא כל חדשנות מובילה לכלכלה יעילה ופרודוקטיבית יותר, וכי לעומת זאת הכלכלה הקיינסיאנית דווקא עובדת.¹⁷

בישראל הסביר פרופ' אבישי ברוורמן שהכלכלנים ניצלו לרעה את שליטתם בכלכלה וכי המודלים שלהם לא התחברו למציאות, ואילו פרופ' אריאל רובינשטיין טען כי הכלכלנים פיתחו מצג לפיו ישנה איזו אמת מוחלטת שהם מחזיקים בה, אולם הכלכלה אינה מדע מדויק כפי שהוא נחזה בעשורים האחרונים. פרופ' צבי אקשטיין הבהיר כי אין בידינו תיאוריה כלכלית העוסקת ביציבות פיננסית, ולמעשה אין הכלכלנים יודעים כיצד לגשר בין הצורך בהתערבות ממשלתית לבין מניעת תנודות מחזוריות חריפות בפעילות המשק. פרופ' בן ציון זילברברג הצביע על כך שהשיטה הובילה לכך שראשי התאגידים הפיננסיים תומרצו לפעול למקסימום רווחים במינימום זמן, דבר שגרם להם לקחת סיכונים על חשבון הציבור.¹⁸

התפשטות התפיסה הניאו-ליברלית בישראל

הגישה הניאו-ליברלית, שביקשה כאמור להקטין את מעורבות הממשלה בשוק ובאספקת שירותים חברתיים, התפשטה בעולם בעקבות תהליכים וגורמים גלובליים. אפשר למנות בהם את היחלשות הגוש הסובייטי ונפילתו, שהקטינו את החשש ממהפכה קומוניסטית ואת התמריץ למנוע אותה באמצעות הנהגת מדינת רווחה; את צמיחת הפרוורים במערב, שהקטינה את הערבות ההדדית; ואת הגלובליזציה, שהחלישה מאוד את העבודה המאורגנת. כמו כן, עד אמצע שנות השבעים המוסדות הבינלאומיים ומדינות המערב היו מחויבים לשיתוף פעולה כלכלי, שייצב את הממשלות כגורמים המרכזיים בניווט הסחר הבינלאומי.¹⁹ התפרקות חלק מהסדרים אלו²⁰ אפשרו למדינות לפעול באופן עצמאי ולשנות את החוקים ואת המדיניות שלהן בשווקים. המשברים הכלכליים שאירעו לפני כארבעה עשורים האיצו עוד

¹⁷ ג'וזף שטיגליץ, **חמשת הלקחים הקשים של 2009**, כלכליסט, 25.12.2009, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3374345,00.html>

¹⁸ סבר פלוצקר, **טור שישי**, ידיעות אחרונות, 14.8.2009.

¹⁹ במסגרת זו הוקמו הבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומית כמוסדות מווסתים לכלכלה העולמית. במרכז הסדרים אלו עמד הסכם ברטון-וודס אשר קבע את שערי החליפין של מטבעות בין מדינות המערב בהתבסס על הצמדת הדולר לזהב והגביל את יכולתן של המדינות להדפיס כסף בלי הגבלה.

Benjamin J. Cohen, **Bretton Woods System**, <http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/inpress/bretton.html>.

²⁰ בשנת 1971 פרשה ארצות הברית מהסדר קביעת שערי החליפין באופן חד צדדי בשל הצורך הגובר בכסף למימון מלחמת וייטנאם.

Addison Wiggin, **Bretton Woods Agreement**, The Daily Reckoning, 29.11.2006, <http://www.dailyreckoning.com.au/bretton-woods-agreement/2006/11/29/>.

את אימוץ הגישה, שכעת קודמה על ידי הבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומית, שסברו שהתיקון יבוא באמצעות פתיחת השווקים לפעילות כלכלית חופשית לחלוטין.

מדינות שונות, ובראשן ארצות הברית, החלו להנהיג שינויי מדיניות ורפורמות, שהביאו לנסיגתן של הממשלות ממעורבות בשווקים. הן נימקו זאת כהכרח כלכלי, הנגזר מניתוח מקצועי של כלכלנים, ולא כבחירה בתפיסה חברתית מסוימת. עצם ההצגה של בחירה זו כהכרח מקצועי-כלכלי טשטש את האופי הפוליטי של התיאוריה הניאו-ליברלית ושל ההחלטה לאמצה, ומנע ביקורת נגד תהליכים אלו.²¹

ככל שיותר מדינות אימצו דפוסי פעולה אלו גבר הלחץ על יתר המדינות, עד כדי כך שמדינות שביקשו לזכות בלגיטימציה בינלאומית היו צריכות לאמצם. להתפשטות הגישה תרמו גם ארגונים פיננסיים בינלאומיים, כגון קרן המטבע הבינלאומית והבנק העולמי, שניסחו והפיצו את פרדיגמת המדיניות הניאו-ליברלית. במקרים שבהם התבקשו מוסדות אלו להעניק סיוע פיננסי, הם אף כפו רפורמות בתוך המדינות, שנועדו להבטיח מדיניות חברתית-כלכלית ניאו-ליברלית. גורם נוסף שהשפיע על המדינות היה הלחץ של משקיעים בינלאומיים, שהתאימו את השקעותיהם לרמת היישום המדינתית של פרקטיקות ניאו-ליברליות.²²

בפועל, שינוי הגישה החברתית-כלכלית ברמת המדינות נעשתה רק לאחר שהרעיונות הוכנסו לשדה המקומי באמצעות שחקנים מקומיים, וכך קרה גם בישראל.

עד שנות השמונים נקטו ממשלות ישראל מגוון רחב של פרקטיקות של מעורבות ישירה ועקיפה כדי להבטיח רמה גבוהה של פעילות כלכלית, פיתוח תעשייתי ותעסוקה מלאה לאוכלוסייה היהודית. בכך ביקשו הממשלות לספק את צורכי קליטת העלייה וצרכים לאומיים אחרים. לשם כך שלטה המדינה בהקצאה של משאבים כלכליים חשובים, כגון קרקע ומשאבי טבע אחרים. כמו כן, המדינה שלטה שליטה כמעט מוחלטת בתהליכי גיוס הון והקצאתו, בסחר חוץ, בדפוסי השקעות, בעיצוב שוק העבודה ובניהולו, ובדפוסי השילוב של אוכלוסיות מוגדרות במגזרים שונים של שוק העבודה.²³ בעשרים החמש השנים הראשונות לקיומה של המדינה גדל התוצר בישראל במהירות רבה וכלכלתה צמחה בשיעורים גבוהים.²⁴

²¹ מנכחים את הגלובלי, ה"ש 8 לעיל, בעמ' 112-113.

²² מנכחים את הגלובלי, ה"ש 8 לעיל, בעמ' 111-112.

²³ דניאל ממון וזאב רוזנהק, **בנק ישראל – כלכלה פוליטית בעידן ניאו-ליברלי**, מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד, 2009, בעמ' 45-46.

²⁴ יוסף זעירא ומישל סטרבציינסקי, **מחזוריות המדיניות הפיסקאלית בישראל**, סקר בנק ישראל 80, אוגוסט 2007, 43, http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/seker80/surv80_2.pdf, בעמ' 48; ירון זליכה, **העשור האבוד השני והלקחים ממנו**, <http://ozar.mof.gov.il/museum/hebrew/01-125.pdf>.

אחרי מלחמת ששת הימים בשנת 1967 החלו הוצאות הביטחון לעלות בצורה משמעותית והגיעו לשיא בתקופה שאחרי מלחמת יום הכיפורים, בין השנים 1973-1985. כתוצאה מכך טיפסו ההוצאות הציבוריות לגובה של 75% מהתמ"ג. רמה זו נחשבת לגבוהה מדי, כיוון שבמקרה כזה המסים לא יכולים להדביק את גובה ההוצאות, שכן שיש גבול ליכולת לגבות מסים מהציבור.²⁵ התוצאה הייתה גידול בגירעון, עליה ברמת החוב וקפיצה חדה באינפלציה, שהגיעה אחרי 1983 לשיעור שנתי של למעלה מ-400%.²⁶

משבר זה הביא לשינוי מהותי בכלכלה הישראלית, אשר הונהג לאחר תהליך למידה ארוך של כלכלני ישראל. כבר בשנת 1956 הוקם בירושלים מכון המחקר הכלכלי ע"ש מוריס פאלק, שבראשו עמד דן פטנקין, פרופסור לכלכלה מאוניברסיטת שיקאגו, שהפך לימים לראש החוג לכלכלה ולנשיא האוניברסיטה העברית. במכון צמחה שורה של תלמידי מחקר, שעליהם נמנו המרצים לכלכלה באוניברסיטאות, שהפכו ברבות הימים להוגי תוכנית הייצוב של 1985 ולכלכלני האוצר. דורות של אנשי מפתח בכלכלה הישראלית התחנכו במכון, בו הם שמעו לראשונה על מדיניות מוניטארית, ממשלה קטנה ושוקים חופשיים.²⁷

ההכרזה על שינוי כיוון כלכלי במשק הישראלי נעשתה מיד לאחר המהפך הפוליטי בשנת 1977. שר האוצר הליברלי, שמחה ארליך, אירח בישראל את מילטון פרידמן ושמע ממנו על הרפורמות הנדרשות. על בסיס המלצותיו של פרידמן עוצבה במשק רפורמה שכונתה "המהפך הכלכלי", אשר הוכרזה על ידי הממשלה באוקטובר 1977.²⁸ במסיבת עיתונאים שערכו מנחם בגין ושמחה ארליך ובה הכריזו על הסרת הפיקוח על המטבע, אמר בגין: "שתי השקפות ניצבות כיום בישראל – סוציאליזם וליברליזם. הסוציאליזם שלהם פירושו נישול המעמד הבינוני והחרבתו, שעבוד הפועל ועוניו. הליברליזם שבו אנחנו מאמינים פירושו חירות לאדם ודאגה לאדם. במלים אחרות – חירות וצדק המשולבים יחדיו".²⁹

²⁵ גודלה הרצוי של הממשלה – בין כלכלה לפוליטיקה, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 18.

²⁶ מחזוריות המדיניות הפיסקאלית בישראל, ה"ש 24 לעיל, בעמ' 48-50; בנק ישראל – כלכלה פוליטית בעידן ניאול-ליברלי, ה"ש 23 לעיל, בעמ' 47.

²⁷ אפרת נחשתאי, פטנקין – האיש שהביא את החשיבה הכלכלית לישראל, TheMarker, 22.12.2011, <http://www.themarker.com/1.1596233>

²⁸ שירה גודמן ומיכל ברק, אתגר הרווחה במדינה הדמוקרטית: מדיניות חברתית-כלכלית בישראל, משרד החינוך והמרכז לטכנולוגיה חינוכית, 2011, <http://tinyurl.com/7ex8cxp>, בעמ' 184.

²⁹ משה פוקסמן, שלושים שנה למהפך הכלכלי, הארץ, 28.10.2007, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1453447>

המשך ההוצאה הציבורית הגבוהה והעמקת האינפלציה הביאו לכך שהדרג המקצועי במשרד האוצר ובבנק ישראל הוביל תהליך של שינוי מדיניות כלכלי-חברתי שנועד לייצב את המשק.³⁰ בשנת 1985 קיבלה ממשלת האחדות הלאומית של מפלגות העבודה והליכוד את "תוכנית הייצוב הכלכלית" שעוצבה בגופים אלה. התוכנית, שהתאימה לאינטרסים של בעלי ההון ושל התעשיינים ונהנתה מקונצנזוס פוליטי וציבורי, הצליחה להשיג את היעדים שנקבעו לטווח הקצר – הפחתת האינפלציה והגירעון הממשלתי ושיפור במאזן התשלומים, והניחה את היסודות לצמצום מעורבות המדינה בתהליכים החברתיים ולהרחבת הפרטה של המשק (מה שכונה מדיניות הליברליזציה).³¹

פתרון המשבר הכלכלי העמוק הקנה למשרד האוצר ולבנק ישראל כוח רב. המוניטין שלהם כמומחים בתחום הכלכלה, שאינם משרתים אינטרסים ספציפיים אלא מיישמים תורה מדעית, איפשר להם להפוך בין לילה לגורמים עצמאיים ובעלי עוצמה בתהליכי קביעת המדיניות.³² התהליך שהנהיגו הביא לשינוי מהותי בתפקידו של משרד האוצר – מן האחראי על גיוס המשאבים לגוף השולט בהוצאות הממשלה ובהכנסותיה.

חוק יסודות התקציב, שנחקק גם הוא בשנת 1985, העצים את סמכות האוצר בקביעת תקציב המדינה, בעיצובו ובביצועו.³³ נוסף על כך נחקק בשנת 1985 חוק ההסדרים, שנהגה עד היום במשרד האוצר מדי שנה ומאפשר לו לעצב שינויים מבניים ארוכי טווח במגזר הציבורי ורפורמות מבניות בענפי המשק, ובכך הופך אותו לגוף שמעצב את המדיניות הכלכלית.³⁴ למרות שמדובר בהחלטות שמשפיעות באופן עמוק על פני החברה בישראל, מוצגת עבודתם של פקידי האוצר כעבודה שאינה פוליטית במהותה אלא כעבודה טכנוקרטית של כלכלנים.

³⁰ **בנק ישראל – כלכלה פוליטית בעידן ניאו-ליברלי**, ה"ש 23 לעיל, בעמ' 70-85; דוד ברודט, **תוכנית הייצוב – מאז ועד היום**, הארץ, 1.7.2005, <http://www.themarker.com/markets/1.311335>.

³¹ דן גלעדי, **כלכלת ישראל: טיפול בהלם – הייצוב והצלחתו: 1985-1989**, בתוך: דן גלעדי, **כלכלת ישראל: התפתחות, מאפיינים, מדיניות**, משרד החינוך, 1998, באתר מט"ח, <http://lib.cet.ac.il/Pages/item.asp?item=4129>; **תוכנית הייצוב – מאז ועד היום**, ה"ש 30 לעיל; זאב רוזנהק ומיכאל שלו, **המשבר של הקפיטליזם הפיננסי: סיכוי למדינת הרווחה? בתוך: שלמה סבירסקי ודני פילק (עורכים), ישראל והמשבר העולמי: אפשר גם אחרת**, מרכז אדוה, 2009, <http://tinyurl.com/cdevdg9>, בעמ' 54.

³² **המשבר של הקפיטליזם הפיננסי: סיכוי למדינת הרווחה?**, ה"ש 31 לעיל, בעמ' 54; **בנק ישראל – כלכלה פוליטית בעידן ניאו-ליברלי**, ה"ש 23 לעיל, בעמ' 70-85.

³³ אבי בן בסט ומומי דהן, **מאזן הכוחות בהליך התקצוב**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006, http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Documents/BOOK_7071/Book_7071.pdf, בעמ' 12.

³⁴ **גיבוש תקציב המדינה בישראל: כללים פיסיקאליים, תהליך התקצוב וחוק ההסדרים**, המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, מרס 2009, <http://tinyurl.com/6ooax5t>. כן ניתן ללמוד על מרכזיותו של האוצר מכך שמרבית המאבקים החברתיים מתנהלים מולו ולא מול המשרדים האחראיים. דוגמה אקטואלית לכך היא מאבק הרופאים על "עתיד הרפואה הציבורית" שהתנהל מול האוצר ולא מול משרד הבריאות.

משרד האוצר אף מנמק את החלטותיו בכך שיש לו "ראייה כוללת", שאינה נחלתם של משרדי הממשלה הנושאים.

שינוי הכיוון החברתי-כלכלי נעשה בליווי אמריקאי צמוד: בסתיו 1983 מינה מזכיר המדינה האמריקאי ארבעה כלכלנים לצוות ייעוץ לכלכלה הישראלית. על הארבעה נמנו פרופ' הרברט סטיין, תלמידו הידוע של פרידמן, וסטנלי פישר, לימים נגיד בנק ישראל. באותה תקופה ייעוץ מסוג זה ניתן למדינות רבות כחלק ממהלכים של משרד החוץ האמריקאי בממשל רייגן לייצוא התיאוריה הכלכלית, ובמקרה של ישראל הוא נומק במשבר הכלכלי העמוק שבו הייתה נתונה.³⁵

הצוות האמריקאי ניפגש בווינגטון עם בכירי משרד האוצר הישראלי, בראשם מנכ"ל המשרד עמנואל שרון, ומכאן ואילך החל שיתוף פעולה קבוע בין הצוותים.³⁶ עוד באותה שנה הגיעו פישר וסטין לישראל עם רשימת "עשר נקודות פעולה", שהפכו למרכיבים המרכזיים בתוכנית הייצוב הכלכלי של שנת 1985.³⁷ במקביל, מתחילת שנות השמונים ערך בנק ישראל סדרה של הכשרות לכלכלנים ישראלים ובינלאומיים. במסגרת זו החל מיכאל ברוננו, שמונה לאחר מכן לנגיד בנק ישראל, לנסח את הרפורמה הכלכלית לשנת 1985. בשנת 1985 הפכו ברוננו ושרון את הרפורמה למציאות. עם סיום תפקידיהם בישראל מונו השניים לתפקידים בבנק העולמי.³⁸

ממשלת ישראל קיבלה את ההחלטה על התוכנית לייצוב המשק לאחר לחץ אמריקאי נוסף והתניה של סיוע כלכלי מיוחד ממשלת ארצות הברית, בהיקף של 1.5 מיליארד דולר, באימוץ התוכנית.³⁹ התוכנית נחשבה להצלחה גדולה לאחר שהצליחה לבלום את האינפלציה ולהוריד אותה מרמה תלת-ספרתית של כ-400% לשיעור קטן יחסית של 20% לשנה בממוצע. נוסף על כך חילצה התוכנית את ישראל מהמשבר החריף במט"ח, שאיים אז למוטט את המשק.

בנק ישראל, שהיה שותף פעיל של משרד האוצר בהנהגת שינוי התפיסה החברתי-כלכלי, הדגיש אף הוא לאורך השנים את "הקונצנזוס" הבינלאומי בדבר החיוניות של הסדרים מוסדיים ושל דפוסי מדיניות שיקדמו פעילות כלכלית ורווחה חברתית, כגון צמצום תקציבי,

³⁵ **בנק ישראל – כלכלה פוליטית בעידן ניאו-ליברלי**, ה"ש 23 לעיל, בעמ' 72-80.

³⁶ סטנלי פישר, דברים בערב הפתיחה של הכנס הכלכלי השנתי של המכון הישראלי לדמוקרטיה (ניקסריה 2005), 28.6.2005, באתר בנק ישראל, <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum185h.htm>.

³⁷ סטנלי פישר, ה"ש 36 לעיל.

³⁸ על עמנואל שרון באתר news1, <http://www.news1.co.il/Archive/006-D-914-00.html>.

³⁹ אמנון אטד, "תוכנית הייצוב" ב-85' בוצעה בלחץ אמריקני, ynet 10.1.2001, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-418368,00.html>; **בנק ישראל – כלכלה פוליטית בעידן ניאו-ליברלי**, ה"ש 23 לעיל, בעמ' 76.

ליברליזציה של השווקים ומתן עצמאות לבנק המרכזי.⁴⁰ כמו באוצר, גם בו היו בעלי תפקידים בכירים שהתחנכו על ברכי האסכולה הניאו-ליברלית. שלושה מתוך ארבעת נגידים בנק ישראל מאז שנת 1985 – מיכאל ברונו, יעקב פרנקל וסטנלי פיישר – היו פרופסורים לכלכלה. ברונו היה תלמידו של פטנקין ולימד כלכלה תחת ניהולו באוניברסיטה העברית. פיישר ופרנקל למדו ולימדו באוניברסיטת שיקגו אצל פרידמן, ושניהם היו בכירים במוסדות הפיננסיים הבינלאומיים לפני שהתמנו לנגידי בנק ישראל.⁴¹

בנאומו בוועידת ישראל 2021 סקר נתניהו את האסטרטגיה הכלכלית שמובילה את ישראל בעשרים השנים האחרונות, שבשמונה מתוכם היה אמון על משרד האוצר, כשר וכראש ממשלה. נתניהו תיאר את השינויים שעברו על המשק תוך הדגשה של תפיסתו שלפיה שינויים אלו נעשו כמענה לדרישות המשק הגלובלי. בנאומו חשף נתניהו את המשקל שהיה לשחקנים הפוליטיים בכפיית שינויים אלו:⁴² "רצוי לבצע את השינויים בהסכמה, אבל לא תמיד יש כזו. בעשור האחרון ביצענו שינויים בלי הסכמה. הייתה התנגדות רחבה, אבל היה משבר. יש שני מצבים שבהם ניתן לחולל שינויים אסטרטגיים – או באמצע משבר או בהסכמה. את המשבר של 2003 ניצלנו כדי לחולל שינויים שיזניקו את הצמיחה. היה כוח פוליטי, קואליציה נוחה וגיבוי של ראש הממשלה דאז אריאל שרון, והיה גם רצון של הקברניטים ושל רבים מהמגזר העסקי."

ואכן, אחד ממאפייני השיטה הניאו-ליברלית הוא לנצל משברים כהזדמנות לערוך שינויים ורפורמות שיגמישו את הכלכלה ויאפשרו מיקסום של פעולת השוק החופשי. המאפיין האחר של הגישה – הצגת השינויים ככאלו שנכפים מבחוץ ולא כמוטמעים מבפנים – מסביר את המפגן הנדיר של קונצנזוס בין ימין ושמאל, המתבטא בכך שבעשורים האחרונים יישמו כל ממשלות ישראל את המתכון לכלכלה ניאו-ליברלית. בשיח הציבורי והמשפטי השינויים המוסדיים ואימוץ קווי המדיניות לא נתפסו כהכרעות פוליטיות אלא כמהלכים בלתי נמנעים. כך שונתה לבלי הכר התפיסה הכלכלית-חברתית בישראל, תוך הפקעת הדיון בנושא מן הציבור בנימוק שמדובר בשאלות מקצועיות בלבד.⁴³ בעוד שבשנת 1980 עמדה ההוצאה

⁴⁰ מנכ"ח את הגלובלי, ה"ש 8 לעיל, בעמ' 114-118.

⁴¹ פיישר הגיע לבנק ישראל מתפקיד בכיר בסיטיגרופ, אחת החברות המסחריות הגדולות בעולם; פרנקל התמנה לתפקיד בכיר ב-AIG, אחד התאגידים הגדולים בעולם, מיד עם פרישתו מהבנק, ובדצמבר 2009 מונה ליו"ר J.P. Morgan, הבנק הגדול ביותר בארצות הברית.

⁴² נתניהו: "האתגר – להיות בין 15 המדינות המובילות בעולם בתל"ג לנפש", TheMarker, 14.1.2011, <http://www.themarker.com/misc/1.594598>

⁴³ על חשיבות קבלת החלטות כלכליות באופן דמוקרטי, אחרי פריסת את כל האפשרויות והשלכותיהן ראו: גודלה הרצוי של הממשלה – בין כלכלה לפוליטיקה, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 35-36.

הציבורית על 70% מהתוצר הגולמי, בשנת 2011 היא עמדה על 42% בלבד,⁴⁴ וההפרטה אומצה כשיטה קבועה.⁴⁵ בשנים אלו בוטלו מאות צווים שהוצאו מכוח חוק הפיקוח על מוצרים ושירותים; מסי ההון הופחתו באופן משמעותי עד שהכנסות המדינה מהמסים העקיפים עולים על הכנסותיה ממסים ישירים; במערכת יחסי העבודה חלו תמורות משמעותיות שאיינו את כוחם של ארגוני העובדים והפחיתו את שיעור העובדים המאורגנים מ-85% בשנות ה-90 לכשליש כיום; ייבוש השירותים החברתיים שינה באופן מעמיק את חלוקת המשאבים בחברה הישראלית והקציין את הקיטוב המעמדי. על כל אלו נפרט בהרחבה בדוח זה.

מילה שלנו

תפיסות העולם הכלכליות-חברתיות המנוגדות במהותן עשויות לבלבל. התפיסות השונות לגבי מערכת היחסים שבין הפרט לחברה מוצגות על ידי כל אחת מהשיטות באופן מוחלט, ועולה השאלה האם הפרט אכן יכול להשיג כל דבר שירצה אם רק יעבוד קשה או שמצבו תלוי אך ורק במעמד אליו נולד ובאפשרויות שמציבה לו המדינה?

אנו מציעים להשקיף על מדיניות ממשלתית מכל סוג שהוא מנקודת המבט של זכויות חברתיות וכלכליות, אשר עשויה לספק לדוגלים באידיאולוגיות חברתיות-כלכליות שונות אמת מידה מוסרית לבחינת החלטות הממשלה ביחס להוצאותיה הציבוריות ולמעורבותה בשוק. שכן חינוך, בריאות, דיור, תעסוקה ורווחה אינם מוצרי צריכה אלא זכויות יסוד המגיעות לכל אחד מאיתנו. שיטות כלכליות שונות יכולות להביא באופן צודק למימוש חזון זה, אולם הניסיון מוכיח כי הפקרת זכויות אדם אלו לכוחות השוק אינה אחת מהן. עמד על כך נשיא בית המשפט העליון לשעבר, אהרון ברק:

”מחוקק 'סוציאליסטי' ומחוקק 'קפיטליסטי' עשויים לחוקק חוקים שונים ומנוגדים, אשר כולם ימלאו את דרישותיה של פיסקת ההגבלה. אכן, חוקי היסוד אינם תכנית לפעולה מדינית קונקרטית. הלאמה והפרטה עשויים להתקיים במסגרתם. כלכלת שוק או ניהול מרוכז של הכלכלה עשויים למצוא בה מרחבי מחיה, ובלבד שהפעילות המשקית – הפוגעת בזכויות אדם

⁴⁴ לוח ו'-נ'-2: הרכיבים העיקריים של ההוצאות, 1980 עד 2010, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי

בנק ישראל, http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch10/heb/f_2b.pdf

⁴⁵ יצחק זמיר, פיקוח ציבורי על פעילות פרטית, משפט ועסקים ב 67, 86 (2005).

– תקיים את דרישותיה של פיסקת ההגבלה. על-כן, במקום בו קיים מיתחם של אמצעים, יש להכיר בכוח התימרון ובמרחב שיקול הדעת של המחוקק [...] קביעת המדיניות החברתית נתונה למחוקק, והגשמתה נתונה לממשלה, להם ניתן מרחב של תימרון חקיקתי".⁴⁶

בהתאם לכך, חובתה של הממשלה לקחת אחריות ולהבטיח שכל אדם יוכל לממש את זכויותיו החברתיות ברמה נאותה. מובן כי מימוש הזכויות החברתיות אינו מבטיח את צמצום אי-השוויון בחברה, אולם הוא תנאי סף הכרחי לכך.

⁴⁶ בג"צ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 386 (1997).