

נס גדול לא היה פה

על המדיניות הכלכלית
של ממשלת נתניהו השנייה,
2012-2009

שלמה סבירסקי

בהשתתפות גיא פדה, ירון דישון ועדי סופר

2 0 1 3 נ ו ב מ 1 3

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

AdvaCenter مرکز أدفا
מרכז אדוה
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

ת.ד. 36529, תל אביב 6136401
טלפון: 03-5608871
פקס: 03-5602205
www.adva.org
advainfo@bezeqint.net

הוועד המנהל

פרופ' יוסי דהאן, יו"ר
גילברט פינקל (מ.א.), גזברית
פרופ' איסמעיל אבו סעד
ד"ר ניצה ברקוביץ
פרופ' יוסי יונה
פרופ' אורן יפתחאל
פרופ' יוברט לויין
פרופ' ריקי סויה
ד"ר יצחק ספורטא
פרופ' דני פילק
פרופ' רחל קלוש
פרופ' אורי דם

ועדת הביקורת

עו"ד עובדיה גולסטני
רותי גור

צוות

מנהלת: ברברה סבירסקי
מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי
רכזת מחקר: אתי קונור-אטיאס
כלכלן: עדי סופר
כלכלנית: ספאא סבאח אגבריה
חוקרת: עו"ד נוגה דגן-בוזגלו
חוקרת ורכזת פורום נשים לתקציב הוגן: יעל חסון
רכזת מדיניות וממשל: ולריה סייגלשיפר
רכזת קהילתית: שירה פנחס, מיטל סטרול
עוזרת מחקר: אריאן אופיר
מנהל הדרכה: ירון דישון
מנהלת משרד ואחראית קשרי עיתונות: מירה אופנהיים

כל הזכויות שמורות לקרן פרידריך אברט ומרכז אדוה
שימוש מסחרי בפרסומים של קרן פרידריך אברט ללא אישור בכתב של הקרן אסור בהחלט.

מבוא

בכואנו לבחון את מדיניותה המקרו-כלכלית של ממשלת נתניהו השנייה עלינו לזכור כי ממשלה זו פעלה על בסיס מספר עקרונות יסוד שהונחו דור אחר קודם לכן, במסגרת תכנית החירום הממשלתית לייצוב המשק משנת 1985. אותה תכנית קראה תיגר על העקרונות שהנחו את מדיניות ממשלות ישראל עד אז, ובראשם התפיסה ולפיה המדינה היא הגורם העיקרי הן בהתוויית המדיניות המקרו-כלכלית והן בביצועה, כאשר לצורך כך היא שולטת בהון ובהקצאתו. מאז 1985, המדיניות המנחה את ממשלות ישראל מאופיינת על ידי שלושה מרכיבים עיקריים: (א) צמצום משקל הממשלה במשק; (ב) הצבת הצמיחה בתור היעד הראשי של המדיניות הכלכלית; (ג) העברת האחריות לצמיחה מן הממשלה אל המגזר העסקי.¹ שלושה קווים מנחים אלה אפיינו מאז את המדיניות של כל ממשלות ישראל, בין אלה שבראשות מפלגת העבודה ובין אלה שבראשות המפלגות הליכוד וקדימה.

בנימין נתניהו, הגם שלא נמנה עם מקבלי ההחלטות ב-1985, היה במהלך שני העשורים האחרונים הכולט והרהוט שבין דוברי אותה מדיניות. ידועה במיוחד אמירתו, כי במשק הישראלי, "האיש הרזה

מרכז ארוה מנתח באורח קבע את המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה, תוך בחינת ההשלכות של מדיניות זו על השוויון והצדק החברתי בישראל.

מסמך זה מבקש לחרוג מן הניתוח השוטף ולבחון את המדיניות הכלכלית-חברתית במהלך כהונה ממשלתית שלמה. ממשלת נתניהו השנייה כיהנה ארבע שנים, בין ה-31.3.2009 ל-18.3.2013. רק שתי ממשלות אחרות כיהנו זמן כה רב, ממשלת גולדה מאיר (4 שנים ו-4 חודשים) וממשלת בגין הראשונה (4 שנים ועוד כחודש וחצי).

בנימין נתניהו מילא תפקיד מרכזי בעיצוב המדיניות הכלכלית-חברתית של ישראל עוד קודם לכן: תחילה בתקופת כהונתו הראשונה כראש ממשלה, בין 1996 ל-1999 ולאחר מכן כאשר שימש כשר אוצר בממשלת אריאל שרון, בשנים 2003-2005.

המסמך שלהלן יתמקד בכמה מן ההיבטים המרכזיים של פעילות הממשלה – לא רק המדיניות התקציבית, אותה אנו מנתחים באורח קבע, אלא גם את הצעדים שהממשלה נקטה בתחומים מקרו-כלכליים ומקרו-חברתיים נוספים, כדוגמת מדיניות הריבית ומדיניות המטבע של בנק ישראל, מדיניות השכר ומדיניות מיסוי משאבי הטבע.

1 אבי בן בסט, 2001. "מסלול המכשולים לכלכלת שוק בישראל", בתוך אבי בן בסט (עורך), ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985-1998. תל אביב: עם עובד.

של מספר לא גדול של קבוצות עסקים, שזר גבוה מאוד לשכבה צרה של מנהלים בכירים, גידול בחלקם של המעסיקים בהכנסה הלאומית לצד קיטון בחלקם של העובדים, הצטמקות בלתי-פוסקת בשורות המעמד הבינוני, תחולת עוני גבוהה שאינה יורדת.

ביולי 2011, כשנתיים וחצי בתוך כהונתה של ממשלת נתניהו השנייה, פרץ ברחבי הארץ גל של מחאה חברתית תחת הכותרת "העם דורש צדק חברתי". בדיעבד אפשר לראות בכך תגובה מאוחרת של המעמד הבינוני העירוני להשלכות המדיניות המקרו-כלכלית/חברתית שראשיתה בתכנית הייצוב של 1985. אם הקיצוצים התקציביים הגדולים של 2003 פגעו באופן ישיר בעיקר בבעלי הכנסות נמוכות, המפגינים של 2011 ביטאו את התסכול של מעמד בינוני שאינו יכול להעניק לבניו ובנותיו ביטחון כלכלי.

המחאה של קיץ 2011 לא הובילה לחשיבה מחדש של המדיניות המקרו-כלכלית/חברתית הנוהגת מאז 1985. ועדת טרכטנברג, שמונתה על ידי ממשלת נתניהו השנייה כמענה לתנועת המחאה, מיהרה להכריז כבר בתחילת דרכה כי מדיניות זו היא קודש לרגליה.

(המגזר הפרטי) סוחב על גבו את האיש השמן (המגזר הציבורי).” בתקופת משבר האינתיפאדה השנייה הוא הוביל, כשר אוצר, סדרת צעדים שהביאה את המדיניות של 1985 לידי ביטוי קיצוני, ובהם קיצוצים תקציביים חסרי תקדים והעברת כספי החיסכון הפנסיוני לשליטת חברות ביטוח עסקיות. זו הסיבה לכך שבחלק מן הנושאים שיידונו להלן, נציג נתונים לא רק עבור השנים 2009–2012 אלא גם עבור העשור שחלף מאז 2003.

ממשלת נתניהו השנייה החלה את כהונתה זמן קצר לאחר פרוץ המשבר הפיננסי העולמי. המשק הישראלי נחלץ מן המשבר מהר יותר ממרבית ארצות המערב – שותפות הסחר העיקריות – וצמח בשיעורים גבוהים מהן. הפעילות הכלכלית נהנתה משקט ממושך ששרר בזירת העימות הישראלי-פלסטיני, הגם שבמישור המדיני לא נרשמה התקדמות כלשהי לקראת פתרון. מרבצי גז שנתגלו סמוך לתחילת כהונתה של ממשלת נתניהו השנייה הוסיפו נופך של אופטימיות, אם כיוון שהם מבטיחים מקור אנרגיה זול ובלתי תלוי בגחמות של מדינות זרות ואם מכיוון שהם נושאים בשורה של הכנסות עתידיות לקופת המדינה.

הצד השני של המטבע היה פחות אופטימי: גידול מתמשך בעושר

המשק בהובלת המגזר העסקי

למגזר העסקי ולמגזר הממשלתי (לא כולל האשראי למשקי הבית והרשויות המקומיות). הממשלה החזיקה ב-44%-46%. נתונים אלה משקפים מהפך: ב-2003 החזיק המגזר הממשלתי ב-52% האשראי בעוד שהמגזר העסקי החזיק ב-48%.

בין 2003 ל-2012, השנה האחרונה של ממשלת נתניהו השנייה, סך האשראי למגזר העסקי גדל בכ-29%, מ-607 מיליארד ש"ח ב-2003 ל-782 מיליארד ש"ח ב-2012. קפיצת המדרגה התרחשה בחמש השנים שבין 2003 ובין 2007 – קפיצה של 38%. ב-2008 וב-2009 נרשמה ירידה, ומאז ועד 2012 הסך הכולל של האשראי כמעט ואינו משתנה.²

המדיניות של ממשלות ישראל מאז 1985 וביתר שאת לאחר 2003 הצליחה: האשראי העומד כיום לרשות המגזר העסקי גדול מזה העומד לרשות הממשלה.

הגדלת האשראי למגזר העסקי היא תוצאה של שני מהלכים של

מאז תכנית החירום לייצוב המשק משנת 1985, פועלות ממשלות ישראל לצמצום תפקודי ותקציבי של מוסדות המדינה ולחזוק תפקודי וכספי של המגזר העסקי. הצמיחה הכלכלית, המוגדרת כיעד מקרו-כלכלי עליון, אמורה להיות מובלת על ידי המגזר העסקי, ועל מנת לסייע למגזר זה למלא את תפקידו חותרת הממשלה לצמצם את תקציבה ובכך "לשחרר מקורות לטובת המגזר העסקי", דהיינו להרחיב את חלקו של המגזר העסקי בהון הנצבר במשק. ההנחה העומדת ביסוד תפיסה זו היא שהמגזר העסקי ישתמש בהון המועמד לרשותו כדי להגדיל את השקעותיו, דבר שיתמרץ את הצמיחה הכלכלית של ישראל ובעקבות זאת את רווחת אוכלוסייתה. הנחה נוספת היא השימוש שהמגזר העסקי יעשה באשראי יהיה טוב יותר מזה שהממשלה תעשה בו.

הנידול באשראי למגזר העסקי

בכל מהלך כהונת ממשלת נתניהו השנייה החזיק המגזר העסקי באשראי רב יותר מן המגזר הממשלתי: 54%-56% מסך האשראי

התפלגות החוב בין המגזר הממשלתי והמגזר העסקי, 2003-2012 מתוך סך החוב של המגזר הממשלתי והעסקי, ללא משקי בית

2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
46%	45%	44%	45%	42%	42%	46%	49%	51%	52%	מגזר תמשלתי
54%	55%	56%	55%	58%	58%	54%	51%	49%	48%	מגזר עסקי

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות; בנק ישראל, דין וחשבון, שנים שונות.

2 במחירים קבועים לפי חודש דצמבר 2012. מקור: עיבוד של מרכז אדוה, בנק ישראל, דין וחשבון, שנים שונות.

למשוך כספים מקופת גמל לאחר 15 שנה בצורה הונית ללא מיסוי. לאחר השינוי, משיכה כזאת גוררת מיסוי גבוה. השלכה נוספת של השינוי היא, שכספי קופות הגמל ישמשו תקופה ארוכה מבעבר כאשראי עסקי.

השימוש של המגזר העסקי באשראי שגדל

האשראי שגדל אמור היה לאפשר למגזר העסקי להגדיל את השקעותיו ולזרז את הצמיחה. הנתון העיקרי המתפרסם בתחום זה הוא "השקעה בנכסים קבועים", שפירושה השקעה בציוה, במכונות, בכינוי לדיור ובכינוי לעסקים. ההשקעה נמדדת באחוזי תמ"ג.

ובכן, בתקופת כהונתה של ממשלת נתניהו השנייה נרשם גידול של נקודת אחוז אחת בהשקעה בנכסים קבועים. בעשור האחרון ההשקעה בנכסים קבועים לא השתנתה במידה ניכרת והיא נעה בין 18% ל-20% תמ"ג.⁶ יש לציין כי שינויים שעשתה הלמ"ס בשיטות המדידה גורמים לכך שב-2006 רואים קפיצה – אך לא היה שינוי של ממש בפועל.

מדובר בהיקף השקעה נמוך במעט מן הממוצע ב-OECD.⁷ חלק מן ההסבר טמון ככל הנראה במשקלו בתוצר של ענף ההיי טק, שאינו מאופיין במינוף גבוה, דהיינו, באשראי רב.⁸ יתרה מזאת, ברוב שנות העשור הקודם היתה ההשקעה בישראל נמוכה מאשר באירופה ובארצות הברית. בתקופת כהונתה של ממשלת נתניהו השנייה גדלה ההשקעה בישראל יותר מזאת של ארצות המערב וזאת על רקע המשבר הפיננסי שפקד את המערב.⁹

בתוך הסך הכולל של השקעה בנכסים קבועים, חלקה של ההשקעה במכונות וציוד – ההשקעה העיקרית המייצרת מקומות עבודה – ירדה מרמה של כ-34% בשנים 2007-2008 לרמה של כ-30% ב-2012, בעוד שההשקעה במבנים למגורים גדלה באותן שנים מכ-26% לכ-30%.¹⁰ זהו אחד הביטויים של מה שזכה לכינוי "בועת הנדל"ן".

בעוד שההשקעה בנכסים קבועים בכללותה לא השתנתה באופן משמעותי, הרכיב הממשלתי שלה קטן: השקעות הממשלה ירדו מ-16% תמ"ג ב-2002 ל-7% (9% לפי שיטת המדידה הקודמת)

הממשלה: האחד, מדיניות עקבית של צמצום תקציבי; והשני, הפניית כספי החיסכון הפנסיוני של הציבור לשוק ההון.

על מדיניות הצמצום התקציבי נרחיב בפרק שלהלן. אך כבר כאן נציין כי מדובר במהלך שצלה, מנקודת ראותם של יוזמיו: במונחי תמ"ג, משקלו של התקציב של מדינת ישראל ירד מ-47% בשנת 2003 ל-38% בשנת 2012 (מתחת לממוצע ב-OECD).³ במקביל ירד משקלו של החוב הממשלתי במונחי תמ"ג, מ-98% בשנת 2003 ל-67% בשנת 2012.⁴

חלק אחר נובע מן ההפרטה של החיסכון הפנסיוני באמצעות מכירת קרנות הפנסיה החדשות, שהולאמו תחילה מידי ההסתדרות, לחברות ביטוח עסקיות. במסגרת ההפרטה, שנערכה ב-2004, אפשרה הממשלה לחברות הביטוח להשקיע את רוב – 70% – כספי החיסכון הפנסיוני שבניהולן בשוק ההון – למשל, באג"ח של תאגידים – בעוד שעד אז הן חויבו להשקיע את רוב כספן באג"ח ממשלתיות מיועדות. כתוצאה מכך גדלה ההזרמה של כספי החיסכון הפנסיוני אל שוק ההון.

בעבר, הבנקים שימשו כמקור הבלעדי, כמעט, של אשראי עסקי. בעקבות צעדי הממשלה הפכו חברות הביטוח למקור חשוב שני של אשראי עסקי: חלקן עלה מפחות מ-30% מסך האשראי העסקי לקרוב ל-47% ממנו.⁵

ב-2008, שנה קודם להיבחרה של ממשלת נתניהו השנייה, בוצעו שני שינויים חשובים בתחום החיסכון הפנסיוני, שהגדילו עוד את היקף האשראי העומד לרשות המגזר העסקי. הראשון היה צו הרחבה לפנסיה חובה, שקבע חובה להפרשה פנסיונית עבור כלל אוכלוסיית השכירים בארץ (דיונים על הטלת חובה דומה על עצמאים טרם הבשילו לכלל החלטה). הצו הרחיב את מאגר החוסכים לפנסיה כמו גם את כמות הכספים המופנים לשוק ההון, מאחר וכל החוסכים החדשים מבוטחים בקרנות החדשות שחלק הארי מהכספים שבניהולן מושקע בשוק ההון.

השינוי השני הוא השוואת המיסוי והקלת המעבר בין שלושת סוגי החיסכון הפנסיוני – קרן פנסיה, קופת גמל וביטוח חיים. שינוי זה היה בעל השפעה הרסנית על קופות הגמל, מכיוון שבהשוואת תנאי המס בוטלה האפשרות של משיכה הונית ובוטלה הטבת המס לחיסכון לטווח בינוני, מה שביטל למעשה את היתרון היחסי של קופות הגמל כמוצר הוני לטווח בינוני-ארוך. לפני התיקון היה ניתן

6 לפי שיטת המדידה החדשה.

7 OECD Factbook 2011-12.

8 בנק ישראל, דו"ח שנתי 2012, עמ' 121.

9 OECD Factbook 2013.

10 לשם ההשוואה, נתון 2012 נבחן על פי שיטת המדידה הקודמת של ההשקעה בנכסים

קבועים, זו שעל פיה נבחן הנתון של שנת 2013. על פי שיטת מדידת ההשקעה החדשה, אחוז

ההשקעה בדיור בשנת 2012 מתוך סך ההשקעה בנכסים קבועים היה 30%. מקור: עיבוד של

מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

3 מדידת תמ"ג עודכנה החל בשנת 2006 על פי SNA 2008. גודלו של תקציב 2012 ביחס לתמ"ג

על פי שיטת המדידה הקודמת הינו כ-40% ומתאים יותר להשוואה עם נתון 2003.

4 החוב הממשלתי בנתוני תמ"ג בשנת 2012 על פי שיטת החישוב הקודמת הינו 72%.

5 אור סופר, מצגת "האשראי הבנקאי והחוז-בנקאי לאחר המשבר" משרד האוצר, אגף שוק

ההון, ביטוח וחיסכון, 11.3.2012.

ב-2012.¹¹ זהו בוודאי אחד הביטויים של מדיניות הצמצום התקציבי ושל העברת הובלת הצמיחה לידי המגזר העסקי.

חלק ניכר מן האשראי שהועמד לרשות המגזר העסקי משמש להשקעות בחו"ל ולא בישראל. בין השנים 2000 ל-2012, צבר ההשקעות הישירות של ישראלים בחו"ל גדל פי 8.2, מכ-9 מיליארד דולר ל-74.7 מיליארד דולה. לעומת זאת, צבר ההשקעות הזרות הישירות בישראל גדל באותן שנים פי 3.7, מכ-20.4 מיליארד דולר ל-75.9 מיליארד דולה.¹²

ההשקעות בחו"ל נובעות, בין השאר, מרצון לגיטימי להשיג תשואה גבוהה מזו שניתן להשיג בישראל, דבר חשוב במיוחד כאשר מדובר בחיסכון פנסיוני. כך, למשל, אל נוכח הגידול בכספי החיסכון הפנסיוני המנוהלים על ידי חברות הביטוח ("הגופים המוסדיים") – באוקטובר 2013, כ-1.1 טריליון שקל – דחף משרד האוצר להעקת חלק גדול מן ההשקעות לחו"ל. נזכיר כי משרד האוצר היה אחראי יותר מכל להפרטת החיסכון הפנסיוני לידי חברות הביטוח, אם כדי להגדיל את האשראי העסקי ואם כדי ליצור תחרות בשוק האשראי, כחלופה לשליטה הבלעדית כמעט ראו של הבנקים בשוק האשראי. בסוף דצמבר 2012 כבר עלה שיעור ההשקעות במניות בחו"ל – כ-55% מכלל ההשקעות במניות של הגופים המוסדיים – על ההשקעות במניות בישראל – כ-45%. אחת התוצאות היתה "ייבוש" הבורסה הישראלית.¹³

חברות הביטוח לומדות לנהל אשראי למגזר העסקי

העברת כספי החיסכון הפנסיוני מאג"ח ממשלתיות מיועדות לאג"ח קונצרניות היתה מלווה בבעיות רבות ובראשן חוסר ניסיון של חברות הביטוח בניהול כספים כה רבים. חוסר ניסיון זה הוליד סיכונים של כספי החוסכים לפנסיה. ב-2009 הקימה הממשלה את ועדת חודק, במטרה לקבוע נהלים להשקעות באג"ח קונצרני. הוועדה קבעה יעד של "הגנה טובה יותר על כספי החיסכון הפנסיוני", לאור נהלי השקעה שפגעו בזכויות החוסכים.¹⁴ בין השאר קבעה הוועדה חובת הכנת אנליזה בידי הגוף המוסדי טרם ביצוע ההשקעה וקביעת התניות חוזיות מינימאליות ומומלצות. במלים אחרות, כספי חוסכים לפנסיה הועברו לידי גופים שלא פיתחו נהלי השקעה בסיסיים לפני שהורו כספים אל שוק ההון.

11 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

12 UNCTAD, World Investment Report 2013, Annex table 2

13 בועז נגר, "הבורסה התייבשה כי המוסדיים קונים רק בחו"ל", דה מרק, 17.10.2013.

14 ועדת חודק, מצגת, "הוועדה לקביעת פרמטרים להתייחסות גופים מוסדיים המעמידים

אשראי באמצעות רכישות איגרות חוב לא ממשלתיות, דו"ח סופי" פברואר 2010.

מהלכים לצמצום משקלה של המדינה במשק

אלא ששנה מאוחר יותר החליטה הממשלה לאמץ את הרעיון כנוהג קבוע והגישה לכנסת תקציב לשנים 2011–2012. למרות הביקורת הרבה, הכנסת שנבחרה ב-2012 אישרה תקציב דו-שנתי בשלישית, עבור השנים 2013–2014.

תקרת הגירעון (יעד הגירעון)

ב-1992 נחקק חוק להפחתת הגירעון. הגירעון הוא ההפרש שבין הכנסות המדינה ובין הוצאותיה; גודל הגירעון נקבע במונחי תמ"ג.¹⁵ מאז 1992 קובעת הממשלה מדי שנה, במסגרת הצעת חוק התקציב, את גובה הגירעון התקציבי שממנו לא תחרוג בשנת התקציב הבאה ("יעד הגירעון").

בשנות המשבר הכלכלי של האינתיפאדה השנייה נרשמו מדי שנה גירעונות תקציביים גדולים – בין 4% תמ"ג עד 5.2% תמ"ג. ואולם בתקופת הצמיחה שלאחר האינתיפאדה הצטמצם הגירעון התקציבי עד לכדי אפס (ב-2007).

צפוי היה כי ממשלת נתניהו השנייה, שהחלה את כהונתה ב-2009, תצליח לשמור על רמות גירעון נמוכות לפחות כמו אלה של הממשלה שקדמה לה, וזאת בגלל המחויבות האידיאולוגית של נתניהו. אלא שהדבר לא צלח בידיה והמדיניות התקציבית של

תקציב דו-שנתי

מדיניות של צמצום תקציבי נקוטה מזה זמן בידי כל ממשלות ישראל וזאת באמצעות אמצעים שונים ובראשם החוק להפחתת הגירעון התקציבי משנת 1992 והתוספת להגבלת ההוצאה הממשלתית משנת 2003.

ממשלת נתניהו השנייה תרמה "פוטנט" משלה: תקציב דו-שנתי. "פוטנט" זה הוא בעייתי ביותר מכמה בחינות. ראשית, הוא פוגע במעמדה של הרשות המחוקקת, שתפקידה השנתי החשוב ביותר הוא הדיון בסדרי העדיפויות הלאומיות, כאשר לכך נוסף פיקוח על פעולות הממשלה בשנה החולפת ואישור תקציבה לשנה הבאה. צמצומו של הדיון הפרלמנטארי לפעם אחת בשנתיים מאפשר לממשלה לחסוך מעצמה את הצורך להציג ולהצדיק את סדרי העדיפויות שלה. ועוד – דיון אחת לשנה מאפשר להתמודד באופן מיידי, יחסית, עם שינויים כלכליים בארץ ובעולם. תקציב לשנתיים חשוף לטעויות רבות שכן קשה לחזות שינויים שכאלה שנתיים מראש. כך קרה שב-2012, השנה השנייה לתקציב הדו-שנתי 2011–2012, התברר כי נוצר גירעון תקציבי גדול, שהתהווה על פני תקופה ארוכה אך עלה לדיון של ממש רק עם הגשת הצעת התקציב לשנים 2013–2014.

לראשונה הוגש תקציב דו-שנתי עם כינונה של הממשלה בסוף מרץ 2009, במצב שבו הכנסת לא אישרה תקציב ל-2009. עד שהוגש תקציב חלפו מספר חודשים נוספים ועל רקע זה היה זה הגיוני לדון בתקציב 2010 יחד עם התקציב לחלק הנותר של 2009.

15 למשל: אם הגירעון החזוי יעמוד על 10 מיליארד ש"ח והתמ"ג (תוצר מקומי גולמי) צפוי לעמוד על 1,000 מיליארד, הגירעון יעמוד על 1%.

האחרונות. ב-2010 הניכה נוסחה חדשה זו הרשאה להגדיל את ההוצאה התקציבית בכ-2.6% בשנה במקום 1.7% (תוספת של כ-2 מיליארד ש"ח אז).¹⁶

השינוי בכלל ההוצאה בלט על רקע המשבר הכלכלי העולמי ומדיניות הצנע שהונהגה באותה עת ברוב כלכלות אירופה. נזכיר כי ב-2010 הגיעה לסיימה תכנית הפחתת המס שהנהיג שר האוצר נתניהו בשנת 2003 וכי ב-2011 צפויה הייתה להתחיל סדרת הפחתות נוספת. כלומר, הממשלה החליטה על גידול בהוצאותיה במקביל להחלטה על המשך הקיצוץ בהכנסותיה.

כעבור שנתיים, בשלהי 2012, כאשר התברר כי הממשלה ניצבת בפני גירעון של כ-39 מיליארדי ש"ח, יזם אגף התקציבים באוצר שינוי בכלל ההוצאה שקבע כי גם התחייבויות רב-שנתיות, כגון הסכמי שכר במגזר הציבורי, יחויבו לעמוד בכלל ההוצאה או שיידרשו להציג מקור למימנם.

הפחתת החסים האישיים הישירים והעלאת החסים העקיפים

כפי שכבר צויין לעיל, ב-2003 הונהגה תכנית רב-שנתית להפחתת מסים ישירים, עד 2010. הפחתת המסים, שבתחילתה הוצדקה בטענה שנטל המס בישראל גבוה במיוחד, הורידה את נטל המס בישראל אל מתחת לממוצע בארצות המערב. פער זה אף גדל מעט בשנים 2010-2012 עקב העלאות מיסים בחלק ממדינות ה-OECD.

ממשלת נתניהו השנייה ביקשה להפחית את המסים עוה במסגרת תקציב 2009-2010 היא ביקשה הארכת הפחתת מס הכנסה בשנים 2016-2011 כך שמס הכנסה המירבי, שעמד בשנת 2010 על 45%, ירד בהדרגה עד ל-39% בשנת 2016. המרוויחים הפוטנציאליים היחידים של הפחתת מסים זו אמורים היו להיות אך ורק בעלי שכר הגבוה מן הממוצע – כשליש בלבד מן השכירים.¹⁷

גורמים רבים התנגדו להפחתה מתמשכת של מס הכנסה, כולל בנק ישראל. בסופו של דבר הובילה ההתנגדות להמלצה של ועדת טרכטנברג, שהוקמה בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011, להקפיא את התכנית להמשך הפחתות המס בשנים 2016-2011. המלצה זו היא בין ההמלצות המעטות של ועדת טרכטנברג

ממשלתו ידעה עליות ומורדות, כמו אלה של שאר ממשלות. הסיבות היו רבות ובהן, ירידה בהכנסות המדינה ממסים עקב התכנית הרב-שנתית להפחתת מס הכנסה האישיים ומס החברות; הפגיעה בצמיחה ובעקבותיה הפגיעה בהכנסות ממסים שגרם המשבר הפיננסי העולמי; והוצאות גדולות מן הצפוי, בין השאר עקב התנגשויות צבאיות עם פלסטינים במבצעים "עופרת יצוקה" ב-2008 ו"עמוד ענן" ב-2012. כך קרה שב-2009 עמד הגירעון התקציבי על 5.1%; ב-2010 על 3.7% וב-2011 על 3.3%. היעד שנקבע לשנת 2012 היה 2%, אולם בפועל היה הגירעון כפול מזה – 4.2%. ממשלת נתניהו לא עמדה ביעד לו הטיף העומד בראשה במשך השנים.

הממשלה החדשה שנבחרה בינואר 2013, השלישית שבראשות בנימין נתניהו, הגישה תקציב לשנים 2013-2014 כאשר כבר היה ידוע כי המשק במיתון והכנסות המדינה ממסים יהיו קטנות. על כן נקבע יעד גירעון גבוה לשנת 2013 – 4.65%. אבל לקראת שנת 2014 התחייבה הממשלה ליעד שאפתני יותר: 3%. ניסיון העבר מלמד שגובה הגירעון נקבע לא על פי התחייבויות ממשלתיות אלא על ידי התפתחויות כלכליות, חברתיות, פוליטיות וצבאיות: האיריאולוגיה אומרת "מדינה קטנה"; ההתפתחויות בפועל עשויות להוביל לכיוון אחר.

תקרת ההוצאה התקציבית ("כלל ההוצאה")

מדיניות הצמצום התקציבית כוללת לא רק "יעד גירעון" אלא גם "כלל הוצאה". ב-2003, בעת היותו שר אוצר בממשלת שרון, יזם בנימין נתניהו תיקון לחוק להפחתת הגירעון משנת 1992 והוסיף לו גם הגבלה של ההוצאה התקציבית. זאת באמצעות אימוץ "כלל פיסקאלי" שעיקרו קביעה, בכמה יכולה ההוצאה התקציבית לגדול יחסית להוצאה התקציבית בשנה החולפת. התיקון בחוק קבע כי קצב הגידול השנתי בהוצאות הממשלה לא יכול לחרוג מאחוז מסוים, בלי קשר להיקף הכנסות המדינה ולגובה הגירעון. בתחילה נקבע כי הגידול יעמוד על 1%; מאוחר יותר הורחב הגידול ל-1.7% – שיעור המקביל לשיעור הגידול השנתי באוכלוסייה, אך נמוך משמעותית מאחוז הצמיחה במשק ברוב השנים מאז שנקבע הכלל.

במרץ 2010 אימצה הממשלה כלל פיסקאלי חדש, המביא בחשבון את הצמיחה: לפי כלל זה, הגידול בהוצאה הממשלתית יחושב לפי היחס שבין 60% (יחס החוב/תמ"ג) שנקבע באמנת מאסטריכט ואומץ על ידי ממשלת ישראל) ובין יחס החוב/תמ"ג האחרון הידוע, כפול השיעור הממוצע של הגידול בתמ"ג בעשר השנים

16 למשל, אם הצמיחה השנתית הממוצעת בעשר השנים האחרונות עמדה על 3.5% ואם יחס החוב/תמ"ג בפועל עמד על 80%, אזי החישוב הוא 3.5% כפול 60 וחלקי 80: התוצאה היא 2.625. בשיעור זה יכולה הממשלה להגדיל את ההוצאה התקציבית שלה.

17 הצעת התקציב והצעת חוק ההסדרים 2011-2012: פגיעה בדמוקרטיה ויד תקציבית קפוצה. מרכז אדוה: 2.11.2010, עמ' 24.

שימושם בפועל על ידי הממשלה. בעקבות זו נותרו מדרגות המס כפי שהיו ב-2010.

במקביל להפחתת המסים הישירים, שצמצמו את הכנסות הממשלה מן העשירונים הגבוהים, העלתה הממשלה את המסים העקיפים ובראשם המע"מ. בעלי שכר נמוך, שלא נהנו כלל מהפחתת המסים הישירים, לא יכלו להימלט מהעלאת המע"מ, החל במידה שווה על עשירים ועניים כאחד. הכנסות המדינה ממיסים עקיפים, כמע"מ ובלו, שהם מגבירי אי שוויון, גדולות כיום יותר מהכנסות המדינה ממיסים ישירים, כמס הכנסה, שהם מצמצמי אי שוויון.

בארבע שנות ממשלת נתניהו השנייה עלה שיעור המע"מ פעמיים: ב-1 ביולי 2009 הוא עלה מ-15.5% ל-16.5%; ב-1 בינואר 2010 הוא ירד ל-16%, ב-1 לספטמבר 2012 הוא עלה ל-17%. ב-2 ביוני 2013, תחת ממשלת נתניהו השלישית, הועלה המע"מ שוב, ל-18%.

הטבות מס לתאגידים

מדיניות העצמת המגזר העסקי שהחלה ב-1985 התבטאה לא רק בהגדלת האשראי העומד לרשותו אלא גם בהפחתת מסים המוטלים עליו, אם באמצעות חקיקה ואם באמצעות ויתור בפועל על שיעורי המס הקבועים בחוק.

ממשלת נתניהו השנייה נקטה שני צעדים משמעותיים בתחום זה. הצעד הראשון הוא המשך ההפחתה של מס החברות. בשנת 2004 הוחלט על הפחתת מס החברות מ-36% ל-30% במתווה הדרגתית עד 2007, אך כבר ב-2005 נקבע בהתאם להמלצות ועדת קפוטא-מצא כי מס זה יוסיף ויפחת עד ל-25% בשנת 2010. תכנית הפחתת המס של ממשלת נתניהו השנייה משנת 2009, הייתה אמורה להביא להמשך ההפחתה של מס זה עד ל-18% בלבד בשנת 2016, כלומר בריוק מחצית גובה המס שהיה נהוג עם ראשית הפחתת המס בשנת 2004. הפחתה נוספת זו נבלמה בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011 והמלצות ועדת טרכטנברג. ב-2012 הועלה מס החברות מ-24% ל-25% וב-2013 – ל-26.5%.

הצעד השני היא תיקון החוק לעידוד השקעות הון (תיקון 68), ששינה מהותית את החוק וביטל חלק מהדרישות המקוריות שהיו בו. התיקון הותיר את מסלול המענקים על כנו, אך מעבר לכך קבע כי להבא תהיה רק הטבה מרכזית אחת והיא קביעת שיעור מס חברות נמוך לכל מפעל תעשייתי אשר מייצא 25% ומעלה מתוצרתו. במסגרת השינוי נקבע מתווה יורד של מס חברות ל'מפעלים המועדפים': בשנים 2011-2012 – 10% למפעלים באזורי פיתוח א' ו-15% למפעלים אחרים; בשנים 2013-2014 –

7% ו-12.5%; ומשנת 2015 ואילך 6% ו-12% בהתאמה. עוד נקבע כי מפעלי ענק שיקבלו אישור מיוחד מהממשלה והם בעלי הכנסות של יותר מ-20 מיליארד ש"ח יהיו זכאים למס מופחת בגובה 5% באזורי פיתוח ו-8% בשאר הארץ ("השקעות אסטרטגיות"). לאחר בחירות 2013 ועל רקע חשיפת נתוני הגירעון לשנת 2012 נעצר מתווה ההפחתה, ובמסגרת חוק ההסדרים לשנים 2013-2014 נקבעו שיעורי המס המופחתים למפעלים המוטבים על גובה של 9% למפעלים באזורי פיתוח ו-16% למפעלים אחרים. בשיעור המס המופחת למפעלי ענק לא חל שינוי.

מרכיב מרכזי ברפורמה נוגע בתנאים לקבלת ההטבות. בניגוד לחוק לפני התיקון, לצורך קבלת ההטבות מתוקף החוק לא יידרש המפעל להשקיע "השקעה מינימאלית" בכספים יצרניים, והטבות יינתנו גם להשקעות שאינן בהון פיזי אלא בתחומים נוספים דוגמת הכשרת עובדים.¹⁸ בעוד שטרם הרפורמה ניתנו ההטבות רק למפעלי תעשייה אשר ביצעו השקעות חדשות ובכך תרמו לגידול בתוצר וליצירת מקומות עבודה חדשים, החל משנת 2011 זכאים כל מפעלי התעשייה (שעומדים בקריטריון הייצוא) להנחות במס חברות. בכך, למעט ממסלול המענקים המתוקצב באופן נמוך, בוטל מהחוק לעידוד השקעות הון ממד ה"השקעות", והוא הפך למעשה לחוק "לעידוד הון".

שינוי מרכזי נוסף היה ביטול החובה של חברות הזכאיות להטבות מס, לשלם מס חברות מלא על דיבידנדים שהן מושכות. כך למעשה בוטלה בעיית 'הרווחים הכלואים' כספים שחברות ביקשו לחלק כדיבידנדים לבעלי המניות, אך נמנעו מלעשות זאת כדי להימנע מהצורך לשלם עליהם מס חברות מלא. תיקון זה שינה מהותית את החוק, שכן מטרתו המקורית של החוק הייתה לפטור ממס רווחים שיושקעו חזרה במשק הישראלי על ידי החברות הזכאיות. התיקון לחוק קובע מס חברות של 15% על דיבידנדים. בנובמבר 2012 אושר בכנסת חוק הרווחים הכלואים, אשר למעשה השלים את המהלך הנ"ל ואיפשר לחברות שקיבלו הטבות מס לפי החוק לעידוד השקעות הון לפני ינואר 2011, לשלם מס מופחת על כספים שחולקו כדיבידנדים.¹⁹

לשינוי החוק היו גם מספר היבטים חיוביים, ובהם ביטול מסלול הפטור המלא ממס חברות לתאגידי ענק (שהונהג בשנת 2005) והפקעת זכאותן של חברות כרייה וחצייה מקבלת הטבות מתוקף החוק (ובכך נשללו הטבות המס מחברת 'כימיקלים לישראל').

18 חוזר מס הכנסה מס' 322102 בנושא: תיקון מס' 86 לחוק עידוד השקעות הון.
19 ב-12.11.2013, מועד תום מבצע הגבייה של המסים על "הרווחים הכלואים", דווח על גבייה בסך כולל של 4.2 מיליארד ש"ח. ר' מוטי בסוק, "ברגע האחרון: טבע תשלם למדינה מס של כ-2 שקל על רווחיה הכלואים". דה מרקו, 12.11.2013. מבקר המדינה קבע כי המס שאמור היה להיגבות הגיע לסך של כ-21 מיליארד ש"ח (מבקר המדינה, ד"ח מספר 464, פרק רשות המסים, עמוד 183).

כתוצאה ממכלול הטבות זה ומתכנוני מס אגרסיביים, דיווח מנהל הכנסות המדינה על פער הולך וגדל בין הרווחים המדווחים של המאון העליון של החברות במשק לבין תשלומי המיסים שלהם בפועל. כך, במקום לעודד להשקעות חדשות, הפך החוק לעידוד השקעות הון לחוק המנהיג בפועל מס חברות דיפרנציאלי, לפיו מפעלים מייצאים (שמטבעם הינם מפעלים חזקים וגדולים יותר) משלמים מס חברות מופחת, ואילו שאר החברות והעסקים בישראל משלמים מס חברות מלא. דיפרנציאציה זו הופכת את מס החברות למס רגרסיבי, וזאת בניגוד לנהוג במדינות רבות אחרות, בהן מס החברות הוא פרוגרסיבי, לפיו חברות ועסקים קטנים משלמים מס חברות נמוך מזה אותו משלמים חברות ועסקים גדולים יותר. כך, גם לאחר הרפורמה משנת 2011, צפוי החוק לעידוד השקעות הון ליצור הטבות ריכוזיות, אשר מהם ייהנו בעיקר מפעלי-הענק הבודדים.²⁰ כמו כן, בהינתן שההטבה ניתנת כמס מופחת, היא ממשיכה להתקיים ללא רף עליון מוגדר, כאשר סכומי ההטבות תלויים ברווחים אותם יציגו המפעלים.

20 משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, "גביית מס חברות בשנת 2011".

בנק ישראל

הריבית החודשית הממוצעת על 2.31% בלבד. זאת לאחר שבשיאו של המשבר הכלכלי העולמי, בשנים 2009–2010, ירדה ריבית בנק ישראל אל מתחת ל-1%. לא רק ישראל אלא רוב מדינות המערב נקטו במדיניות ריבית דומה.

רכישות המט"ח

בעוד שסטנלי פישר ידוע כחסיד של מעורבות ממשלתית מינימאלית בשוק, בתקופת כהונתו הוא נקט מדיניות פעילה וחריגה של רכישה מאסיבית של דולרים. את צעדיו אלה של סטנלי פישר ניתן להבין על רקע המשבר הכלכלי העולמי, שעודד בנקים מרכזיים במדינות רבות לנקוט במדיניות יוצאת מגדר הרגיל, על מנת להתמודד עם המשבר.

מדיניות רכישת המט"ח, ספציפית דולרים, של בנק ישראל, נועדה להיאבק בהתחזקות השקל אל מול הדולר, דבר אשר מייקר את הייצוא הישראלי ומוזיל את הייבוא, ובמלים אחרות, פוגע בפעילות הכלכלית המקומית: זאת אומרת, פוגע בתעסוקה המקומית. כדי להיאבק במגמה זו, יזם בנק ישראל במרץ 2008 תכנית להגדלת יתרות הדולרים שלו, באמצעות רכישה קבועה של דולרים במהלך המסחר. בסוף 2012, שנתה האחרונה של ממשלת נתניהו השנייה, עמדו יתרות המט"ח של בנק ישראל על כ-76 מיליארד דולר – יותר מכפול היתרות 4 שנים קודם לכן.

מדיניות בנק ישראל

בנק ישראל אחראי על ניהול הכסף במשק, כשתפקידו העיקרי המוגדר בחוק הוא שמירה על רמת אינפלציה נמוכה. בראש בנק ישראל עמד, לאורך כל תקופת כהונתה של ממשלת נתניהו, סטנלי פישר, שמונה לנגיד ע"י ראש הממשלה אריאל שרון ושר האוצר נתניהו, בשנת 2005.

הריבית

אחד מתפקידיו הבולטים של בנק ישראל הוא קביעת שער הריבית מדי חודש, כחלק ממערך הפיקוח הן על היצע הכסף והן על שווי ביחס למטבעות האחרים. ברוח מדיניות עידוד הפעילות של המגזר העסקי, נוקט בנק ישראל מאז תום האינתיפאדה השנייה מדיניות עקבית למדי של הורדת ריבית.

הורדת ריבית היא כלי לעידוד פעילות כלכלית: היא מוזילה הלוואות ובכך מעודדת פרטים ותאגידים ללוות כספים ולהשקיעם, כאשר מנגד היא מקטינה את הכראיות הכלכלית של חיסכון, משום שהרווח על חסכונות קטן. שילוב זה אמור לתמרץ פעילות כלכלית, בפרט בתקופה של חוסר יציבות כלכלית ומשבר כלכלי עולמי, שבה יש נטייה לחסוך כסף ולמעט בגיוס כספים.

לאורך כל שנות כהונתה של ממשלת נתניהו השנייה נותרה ריבית בנק ישראל מתחת ל-4%. כאשר בשנים 2010–2012 עומדת

החשש חרגולציה חוניטארית

צעדיו של בנק ישראל בתחום הריבית ורכישות המט"ח הם ללא ספק חיוביים מנקודת ראות של הייצוא הישראלי ובעיקר של ענפי ההיי טק ושל הייצוא הביטחוני. עם זאת, לכל אחד משני הצעדים הללו יש גם השלכות שליליות: הריבית הנמוכה הקלה על נטילת משכנתאות לצורך רכישת דירה, בייחוד על ידי בעלי הכנסות גבוהות, ובדרך זאת תרמה להעלאה של מחירי הנדל"ן, העלאה המקשה על זוגות צעירים בעלי הכנסות בינוניות להגיע לדירה. ואילו רכישת המט"ח מייצרת "הר דולרים" שבתנאים אחרים יכול היה לשמש למטרות שימושיות יותר, אם בתקציב המדינה ואם בתמרוץ הפעילות הכלכלית.

בכל אחד משני המקרים קיימות חלופות: את בועת הנדל"ן אפשר לדלל באמצעות רגולציה, כפי שאכן התחילה הממשלה לעשות כאשר קבעה תקרה למשקל המשכנתא במימון הרכישה; אפשר גם כמובן להעלות באופן ניכר את המיסוי על רכישת דירה שנייה. כך גם בתחום המט"ח: במקום לנהל מלחמה יקרה ביותר בדולר הנמוך, שהולך מאוד את צרכיו של המשק האמריקני, אפשר להטיל מס על מי שמזרימים לישראל מטבע חוץ לצרכים ספקולטיביים, כדוגמת המס שהציע בזמנו הכלכלן זוכה פרס נובל ג'יימס טובין.²¹

ציבוריים, לתפיסה של מדינה המעבירה את שרביט הובלת הכלכלה למגזר העסקי, מצמצמת את תקציבה, גובה מסים נמוכים ומפריטה של תשתיות ושירותים. כך גם הגדרת תפקידו של בנק ישראל השתנתה, משמירה על יציבות השקל, על תעשייה מקומית חזקה ועל תעסוקה נרחבת – לשמירה על אינפלציה נמוכה.

יעד שני של הבנק, לפי החוק החדש הוא "לתמוך במטרות אחרות של המדיניות הכלכלית של הממשלה, במיוחד צמיחה, תעסוקה וצמצום פערים חברתיים, בתנאי שלדעת הוועדה המוניטארית של הבנק לא תהיה בכך פגיעה בהשגת יציבות המחירים לאורך זמן". הסעיף של צמצום פערים חברתיים הוסף בוועדת הכספים כהצעה של הה"כ שלי יחימוביץ, למרות שבמהלך דינוי הוועדה התנגד הנגיד סטנלי פיישר לסעיף בטענה שאין לו כלים ליישם אותה. לשם כך הוכנס הסייג הקובע כי היעד השני כולו מותנה בכך שהוא לא מתנגש ביעד הראשון – יציבות המחירים.

ייצור ותעסוקה כבר לא בין היעדים הראשיים של בנק ישראל

ביוני 2010 אושר בכנסת חוק בנק ישראל החדש, התש"ע-2010, שהחליף את החוק המקורי משנת 1954. החוק החדש היה אחד מיעדיו של בנימין נתניהו עוד בתקופת כהונתו הראשונה כראש ממשלה בשנים 1996-1999. החוק החדש כולל כמה שינויים מהותיים בהגדרתו ובתפקודו של הבנק, כאשר הבולטים שבהם נוגעים ליעדיו. בעוד שהחוק המקורי קבע כי על הבנק לקדם באמצעים מוניטאריים את: (1) ייצוב ערכו של המטבע בישראל ומחוז לישראל; ו-(2) רמה גבוהה של ייצור, תעסוקה, הכנסה לאומית והשקעות הון בישראל.²² (סעיף 3 לחוק) הרי שהחוק החדש קבע כי היעד העיקרי של הבנק המרכזי הוא שמירה על יציבות מחירים.

החוק החדש תואם את "רוח 1985", דהיינו המעבר מתפיסה של מדינה מפתחת, הגובה מיסים ישירים גבוהים ומתעלת את כספי הפנסיה לטובת השקעה ציבורית נרחבת בתשתיות ובשירותים

21 ר' הבלוג של גדעון עשת, "כלכלה שחורה", 27.10.2013. הבעיה של מס שכזה היא שהוא יעיל רק אם יאומץ על ידי מדינות אחרות.

המדינה מול המגזר העסקי

הישראל לי ל-20 שנה (כשליש מהכמויות במאגרים הידועים) ניתן לייצא כשני-שלישים מהגז. דרישה זו עוררה דיון ציבורי רחב, שבו מתעמתים שיקולי הרווח המיידים שאותו מחפשים התאגידים עם הצרכים ארוכי הטווח של האוכלוסייה והמשק הישראליים.

דיון חשוב לא פחות התעורר סביב השאלה, מה גובה התמלוגים ומה שיעור המס שמן הראוי להטיל על תאגידים הגז והנפט. הדרישה הציבורית להגדיל את השיעורים שהיו קבועים עד אז בחוק הנפט, התשי"ב-1952, הובילה להקמה על ידי הממשלה של הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל, הידועה כוועדת ששינסקי. הוועדה, שהוקמה באפריל 2010, הגישה את המלצותיה בינואר 2011, כלהלן:

השארית שיעור התמלוגים הקיים: 12.5% משווי הנפט או הגז בפתח הבאר, ללא שינוי, כפי שנקבע בחוק הנפט, התשי"ב-1952.

ביטול ניכוי האזילה: ניכוי האזילה הוא הטבת מס ייחודית בתחום חיפוש הנפט והגז, שנועדה לתמרץ השקעה בתעשייה זו. מדובר בניכוי שנתי בחישוב ההכנסה החייבת במס עבור ההתרוקנות היחסית של מלאי הנפט או הגז מהמאגר בשנת מס. כלומר, המדינה נותנת לבעל הזכויות פיצוי כספי על העובדה שתוך כדי הפקת הגז, מכירתו ויצירת ההכנסות והרווחים ממנו, אוזל חלק ממלאי הגז שבאתר. ניכוי זה קיים במספר קטן של ארצות ובהן ארצות הברית, קנדה, פקיסטן, ברבדוס והפיליפינים. עם זאת, ניכוי האזילה במקרה הישראלי מתעלם מהעובדה שבעלי הזכויות על מאגרי הגז בישראל אינם בעלי הגז עצמו. הם לא קנו את המאגר

המדינה מול המגזר העסקי: חיסוי הגז

בינואר 2009 התגלו מאגרי גז בים התיכון מול חופי חיפה. בהמשך נתגלו מאגרים נוספים. אין ספק כי מדובר באירוע חיובי ביותר מבחינה כלכלית. לזכותה של ממשלת נתניהו השנייה ייאמר, כי היא פעלה להבטיח כי חלקה של המדינה בהכנסות מהגז יהיה גדול מן החלק שהיה מוגדר עד אז בחוק. במקביל אישרה הממשלה, בלחץ תאגידים הגז, לייצא חלק גדול ממנו, במקום שכל הגז ישמש את המשק הישראלי.

המאגרים שנתגלו יכולים לספק את מלוא צריכת הגז של ישראל למשך כ-30 שנים (בהתאם לנתוני הצריכה של 2010) או כ-20 שנים ואף פחות בהערכה של גידול עקבי בצריכת הגז והמשך מעבר של חברת החשמל והתעשייה הישראלית מנפט לגז. חשוב לציין שכל הנתונים הם בגדר הערכות בלבד, לאור אי-הוודאות הגדולה בכל הקשור להתפתחות משק האנרגיה ולמחירי המשאבים בעתיד.²²

התגליות עוררו דיון ציבורי סביב שתי סוגיות עיקריות: היקף התגמולים של המדינה מרווחי הגז וייעודו – האם ייצוא של לפחות חלק ממנו או שמירת כולו לצרכי האנרגיה של המשק הישראלי. התאגידים השותפים לתגליות דרשו לייצא חלק ניכר מן הגז, בטענה שגם אם יוחלט להבטיח את צרכי הגז של המשק

22 ר' משרד האנרגיה והמים, רשות הגז הטבעי, מצגת "משק הגז הטבעי בישראל", מאי 2013; ד"ח ועדת צמח, עמ' 34.

וכלה בתחבורה.²⁴ בכרי להתמודד עם הסוגייה מינתה הממשלה באוקטובר 2011 את הוועדה הבינמשרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל, הירועה כוועדת צמח. ביוני 2013 החליטה ממשלת נתניהו השלישית, תוך הסתמכות על המלצות ועדת צמח, כי תאגיד הגז יוכלו לייצא עד 40% ממנו. בעקבות ההחלטה הוגשו עתירות לבג"ץ בטענה ש"החלטת הממשלה הינה החלטה בעלת השפעות אסטרטגיות, מרחיקות לכת והשלכות ארוכות טווח על אזרחי המדינה, על החברה ועל המשק בישראל ועל כן החלטה זו צריכה להתקבל רק לאחר דיון בכנסת". בג"ץ דחה את העתירות.

בסיכומו של דבר ניתן לומר כי הממשלה הצליחה להגדיל את חלקה של המדינה ושל הציבור הישראלי בפירות של תגליות הגז, אך היא יכולה היתה לקבל יותר.

יוקר המחיה: המקרה של הוזלת שירותי הסלולר

יוקר המחיה היה המניע העיקרי של תנועת המחאה החברתית של קיץ 2011. גובה שכר הדירה, מחיר הקוטג', מחיר הגנים לגילאי טרום חובה, מחיר הצהרונים, מחיר הרכב המיובא – כל אלה ועוד הוציאו מאות אלפים לרחובות הערים הגדולות.

הממשלה מצדה הגיבה בצעדים שונים ובהם הקמת ועדת טרכטנברג ומאוחר יותר הקמה של קבינט יוקר המחיה (בממשלת נתניהו השלישית).

ממשלת נתניהו השנייה, בהאמינה ביתרונות השוק החופשי, לא ששה להפעיל כלים הנתונים בידה, כדוגמת מעורבות גדולה יותר במשק או הטלת פיקוח על מחירים. במקום זאת היא בחרה לנקוט בדרך של הגברת התחרות. דוגמא אחת לכך היא הקמת הוועדה להגברת התחרותיות במשק (ר' להלן). גם ועדת טרכטנברג המליצה על הגברת התחרות בענפים שונים כדי להוזיל מחירים. הגברת התחרות היא גם עקרון המנחה את קבינט יוקר המחיה שהוקם בממשלת נתניהו השלישית.

הגברת תחרות אינה דבר פשוט, אם משום שכענפים רבים ההשקעה הנדרשת מעסקים המבקשים להיכנס לשוק היא אדירה – למשל, שוק ייצור החשמל; ואם משום שגם לאחר שמצליחים לפרק מונופול למספר חברות מתחרות, קשה למנוע מן החברות החדשות לתאם ביניהן מחירים.

מהמדינה, כמו בארצות הברית, כך שתכולתו אינה שלהם אלא של מדינת ישראל. ניכוי האזילה מאפשר בפועל ניכוי של 27.5% מההכנסות ברוטו, אך לא יותר מ-50% מסך ההכנסה נטו הנובעת ממחצב הנפט או הגז. ועדת ששינסקי המליצה לבטל ניכוי זה, בטענה ש"לענף חיפושי הנפט והגז ניתנו הטבות מס משמעותיות, שאינן מתיישבות עם הפרקטיקה הבינלאומית". אך במסקנות הסופיות של הוועדה נוספה, אולי כפיצוי על ביטול ניכוי האזילה, הכרה בפחת מואץ בשיעור של 10% לעלויות שנצברו בפיתוח נכסי נפט וגז.

הנהגת היטל רווחי נפט וגז: מדובר בהיטל ששיעורו ייקבע בהתאם ליחס שבין ההכנסות המצטברות בניכוי הוצאות שוטפות, תמלוגים והיטל ששולם בשנים קודמות, לבין ההשקעה הכוללת בחיפוש ובפיתוח ראשוני של המאגר. הוועדה המליצה כי ייגבה רק החל מהשלב שבו היחס בין ההכנסות להוצאות יעמוד על 1.5 (החזרת ההשקעה במלואה בתוספת 50%, לפני מס חברות). שיעורו הראשוני של ההיטל יעמוד על 20% ויעלה בהדרגה עד לגובה של 50% בהתאם לגובהם של רווחי היתר. (במסקנות הביניים נקבע ההיטל המקסימאלי על 60% וזה צומצם ל-50% במסקנות הסופיות) למעשה זוהי הכנסה עתידית. לפי הערכות שונות יעברו 7 שנים ויותר עד שחברות הגז יגיעו ליחס הרלבנטי לתשלום היטל זה.

מייד לאחר פרסום המלצות ועדת ששינסקי הכריז ראש הממשלה נתניהו על אימוץ המלא – אך הוסיף כי מחצית מהוצאות האבטחה הביטחוניות של אסדות הקידוח וצינורות ההובלה ימונו על ידי המדינה. סכום זה מוערך על-ידי מקורות שונים בכמה מיליארדי שקלים בשנה.

השורה התחתונה של המלצות ועדת ששינסקי היא הגדלת חלקה של המדינה בהכנסות מן הגז, מעבר לתמלוגים בשיעור של 12.5% שהיו קבועים בחוק הנפט משנת 1954. עם זאת, כיוון שמדובר במשאב טבע השייך למדינה, ניתן היה לצפות לנתח גדול יותר עבור המדינה ועבור כלל אוכלוסיית ישראל; כך למשל פרום פעולה אזרחית, שהוקם על ידי חבר הכנסת לשעבר מיכאל מלכיאור, המליץ להעמיד את הנתח הכולל של המדינה – תמלוגים, מס חברות, היטל רווחי יתר – על 80%. בפועל, חלקה של המדינה קטן באופן משמעותי.²³

כאשר לשימוש בגז, תאגידי הגז דחקו בממשלה לאפשר להם למכור לחו"ל חלק גדול ממנו, דבר שמבטיח להם הכנסות מיידיות. מנגד עומדת הטענה שמן הראוי היה שהגז ישמש את המשק הישראלי, דבר שיבטיח הוולה של שירותים שונים, החל מחשמל

24 נייד עמדה של "פורום ישראלי לאנרגיה" ושל "העמותה לכלכלה ישראלית בת קיימא", ייצוא של משאבי גז טבעי מישראל, מאי 2012.

23 פורום פעולה אזרחית, "זה העתיד של כולנו". יולי 2010.

אחד התחומים בהם נוצרה תחרות, בישראל ובארצות אחרות, הוא תחום שירותי הסלולר.²⁵ בישראל, אחד הצעדים שעליהם גאוותה של ממשלת נתניהו השנייה ושל מי שהיה שר התקשורת, משה כחלון, הינו יצירת תחרות אגרסיבית בשוק שנשלט במשך רוב שנותיו על-ידי שלוש חברות גדולות. שינוי זה הוא אחד המקרים הלא רבים של תחרות שאכן הצליחה להוריד באופן משמעותי את מחירי הסחורה.

השינוי, שנכנס לתוקף ב-1.1.2011, כלל ביטול של קנסות היציאה ללקוח שעובר מחברה לחברה וחיוב החברות הקיימות לארח על התדרים שלהן מפעילות סלולריות חדשות – מה שנקרא שירותי נדידה פנים ארצית. השינוי איפשר את הגדלת התחרות בשוק, עם כניסתן של כ-6 חברות חדשות לתחום.

ביוני 2012 אושרה רפורמה נלווית בייבוא ציוד קצה, לפיה בוטלה החובה על יבואני מכשירים סלולריים לקבל אישור סוג ורישיון סחר לייבוא מכשירי סלולר. דבר זה אפשר למעשה לכל יבואן לייבא מכשירים סלולאריים, מה שאמור להוריד את מחירי המכשירים ולבטל את הצורך לקנות את המכשירים מהחברות המפעילות.

25 דוגמה בולטת נוספת היא מחירי הטיסה בעקבות הנהגת "שמיים פתוחים" באזורי עולם שונים.

המדינה כנותנת שירותים

בכספי הורים שמימנו תחילה שעות לימוד שקוצצו וכיום מממנים מגוון גדול של שירותים ושיעורי העשרה; במערכת הבריאות מדובר בכספים שרופאים, קופות החולים ובתי החולים גובים עבור שירותים פרטיים או עבור ביטוחים משלימים, בשעה שהממשלה מסרבת להגדיל את חלקה במימון שירותי הבריאות. גם משפחות שהכנסתן אינה גבוהה במיוחד מצאו עצמן משלמות ולו כדי להבטיח לידיהן ולחוליהן שירות שעד אז ניתן בחינם לכל.

הכסף הפרטי הפך לגורם שליטה המעוות את פעולת המערכות המדינתיות. השליטה הפורמאלית מצויה בידי המשרד היושב בירושלים, אך השליטה המעשית נתונה במידה הולכת וגוברת בידי "הצרכנים" בעלי היכולת ובידי ספקי השירותים. אם תחליט ממשלה כלשהי בעתיד לחולל מפנה בכיוון של שירותי חינוך ובריאות שווים לכל, יהיה עליה להתמודד תחילה עם קבוצות אינטרס אלה.

משרד החינוך אמור להעניק חינוך ראוי לשמו לכל הילדות והילדים בישראל. בפועל, תשלומי הורים לבתי ספר מייצרים חומות המפרידות בין בעלי משאבים פרטיים לבין השאר. הורים המשלמים מכיסם לבתי הספר מצליחים ליצור מסלולי לימוד ייחודיים כשהם דוחקים תלמידים "רגילים" אל מחוץ לתחרות על זכאות לתעודת בגרות ולימודים אקדמיים.

מערכת הבריאות אמורה להעניק שירות ראוי לכל החולות והחולים בישראל. בפועל, הטיפול ניתן תחילה למי שארנקו גדול יותר ולא למי שהצורך הרפואי שלו גדול יותר. חולים המשלמים

מנגנוני מדינה מאבדים שליטה

את המדיניות שמיישמות ממשלות ישראל מאז 1985, וביתר שאת תחת הנהגתו של ראש הממשלה הנוכחי בנימין נתניהו, אפשר לבחון משני כיוונים: האחד, מה זה עשה למגזר העסקי – ובכך דנו עד כה; השני, מה זה עשה למנגנוני המדינה, ובכך נעסוק בפרק הנוכחי.

המדיניות העקבית של עידוד המגזר העסקי חיזקה מאוד ולעתים אף יצרה כמעט יש מאין קבוצות הון שהשכילו לנצל היטב את ההפרטה של פעילויות ממשלתיות ואת האשראי הרב והזול שהממשלה "שיחררה" עבורם כדי להתעשר ולהתרחב, להשתלט על ענפים ואף לפרוץ אל מחוץ לגבולות הארץ.

הצד השני של המטבע הוא, שהצמצום התקציבי פגע מאוד ברבים מן המנגנונים המדינתיים, שהוקמו ועוצבו על פני עשרות שנים. חלקם הצטמקו והלכו עד שאיבדו השפעה של ממש, כדוגמת משרד הבינוי והשיכון, שרוב תפקידיו הועברו למגזר העסקי (ר' פירוט להלן), ושירותי התעסוקה וההכשרה המקצועית במשרד הכלכלה, שבעבר מילאו תפקיד חשוב בפיתוח כלכלי ובתיעוש המשק וכיום הם נדחקו לשוליים.

משרדים אחרים איבדו שליטה שהיתה להם בעבר בתחומי פעילותם. הדוגמאות הבולטות ביותר הן משרד החינוך ומשרד הבריאות. הגורם המרכזי לכך הוא חדירתו של כסף פרטי רב, שתפס את מקומם של תקציבים שקוצצו: במערכת החינוך מדובר

מכיסם ו/או רוכשים עוד ועוד ביטוחים משלימים זוכים בהליכים מזורזים של בכירי הרופאים, על חשבון חולים "רגילים".

הכספים שבהם מדובר הם משמעותיים ביותר. במערכת הבריאות ניתן לעקוב בקלות יחסית אחר הגידול בכספים הפרטיים: ב-2009, שנתה הראשונה של ממשלת נתניהו השנייה, סך הכסף הפרטי – הכנסות של קופות החולים ממכירת ביטוח משלים, הכנסות של קופות החולים מהשתתפות של חברים עבור תרופות וטיפולים, והכנסות של חברות ביטוח מסחריות ממכירת ביטוח רפואי – עמד על 8.9 מיליארד ש"ח. ב-2010 גדל הסכום לכדי 9.2 מיליארד ש"ח. ב-2011, השנה האחרונה עבורה פורסמו נתונים, נרשם גידול נוסף של 0.5 מיליארד ש"ח בשניים מן המרכיבים, אך חסר נתון עבור הכנסות של קופות החולים מהשתתפות חברים.²⁶

דרך אחרת לבדוק זאת היא באמצעות נתוני הלמ"ס על מימון ההוצאה הלאומית לבריאות: במהלך כהונתה של ממשלת נתניהו השנייה, חלקם של משקי הבית במימון ההוצאה הלאומית לבריאות עלה מ-37.9% ב-2009 ל-39.2% ב-2012, בשעה שהמימון הציבורי ירד מ-35.5% ל-34.6%.

במערכת החינוך קשה יותר לעקוב אחר הגידול בכספים הייחודיים: כספי הורים, כספי תרומות, תוספות שמעניקה הרשות המקומית, תמורה שמקבלים בתי הספר על פעילויות עסקיות שלהם. בתחילת שנת הלימודים התשע"א (2010-2011), השנה השנייה לכהונתה של ממשלת נתניהו השנייה, אמד המשרד את היקפם של תשלומי ההורים בבתי ספר ב-2-3 מיליארד ש"ח בשנה, שהיוו אז כ-15% מתקציב המשרד לחינוך היסודי והעל-יסודי.²⁷

קורת נג: משיקול חברתי לשיקול נדל"ני

משרד הבינוי והשיכון הוא אחד הנפגעים הגדולים ממדיניות הצמצום התיפקודי והתקציבי של ממשלות ישראל. המדינה, שבעבר ראתה עצמה אחראית לדיור בר השגה לכל, השילה מעל עצמה אחריות זו והעבירה אותה לידי כוחות השוק. הביטוי המוחשי ביותר לכך הוא שתקציב המשרד, שבשנת 2000 עמד, במונחים ריאליים, על 9.54 מיליארד ש"ח,²⁸ ירד לכרבע מזה – 2.49 מיליארד ש"ח – ב-2011. מתוך זה, בשלוש השנים הראשונות של ממשלת נתניהו השנייה ירד תקציב משרד השיכון מ-3.75 מיליארד ש"ח ל-2.49 מיליארד ש"ח. ההקצאה למענקים לרוכשי

דירה התכווצה מ-2.03 מיליארד ש"ח בשנת 2000 ל-0.15 מיליארד ש"ח ב-2011; הסיוע במשכנתאות המכוונות למשקי בית התכווץ מ-3.74 מיליארד ש"ח ל-0.12 מיליארד ש"ח; מספר יחידות הדיור הציבורי התכווץ בכ-30% לכ-60 אלף יחידות בלבד כיום ודירות הדיור הציבורי ממשיכות להימכר ללא שנקנות חדשות.²⁹

ביטוי נוסף להשלת האחריות מצד הממשלה היה היעדר תכנון והגדרת יעדים בהתאם לגידול במספר משקי הבית. מספר התחלות הבנייה עמד בשנים 2002-2009 בממוצע על כ-32 אלף יחידות, בעוד שהגידול הממוצע במספר משקי הבית הוא כ-40 אלף משפחות. אך ב-2010 החלה בנייתן של 40,000 יחידות דיור ומעלה.³⁰

היחלשות היד המדינתית הרגולטורית והתגברות כוחם של אינטרסים עסקיים ושל משקי בית בעלי הכנסה גבוהה השתקפו במגמות שליליות בשוק הדיור. חלקן של דירות היוקרה בקרב הדירות החדשות גדל: גודלה של דירה ממוצעת עלה מ-143 מ"ר ברוטו בשנת 2000 ל-178 מ"ר ברוטו בשנת 2011. מספרן של דירות קטנות (3 חדרים ומטה) קטן בשנים אלו מכ-20% מהתחלות הבנייה בשנת 2000 לכ-9% בשנת 2011. שיעור משקי הבית שהם בעלים של דירתם ירד ובעיקר בקרב מעמד הביניים – עשירונים 5, 6 ו-7.³¹ זאת בשעה שמספר רוכשי הדירות להשקעה גדל והגיע לשיא של 30% מסך הרוכשים בשנת 2009.³² הריבית הנמוכה ואי היציבות בשוק ההון מאז תחילת המשבר הפיננסי הפכו את ההשקעה בדיור לאטרקטיבית יותר, בעיקר עבור האוכלוסייה בעלת האמצעים שנהנתה בנוסף מהפחתות המסים שהחלו ב-2003.

עם העלייה במחירי הדירות, גדל גם האשראי למשקי הבית בכ-51% משנת 2007 ועד 2012. בתוך כך, שיעור האשראי לדיור מתוך אשראי זה עלה מ-67% בשנת 2009 ל-70% בשנת 2012. הניסיונות של משרד האוצר לעודד מכירת דירות להשקעה על ידי פטור במס השבח והעלתו ב-2014 אינם יוצרים עד כה שינוי משמעותי במחירי הדירות. מדיניות בנק ישראל, המתבטאת בהגבלת גודל המשכנתא ביחס להון ראשוני והגבלת הרכבה של המשכנתא, במקביל למדיניות הריבית הנמוכה, מכוונת להבטחת היציבות הפיננסית בשוק המשכנתאות אך אינה תורמת ליכולתם של משקי הבית לרכוש דירה ראשונה.

29 מרכז אדוה, מאחורי מדינתית ליד הנעלמה של השוק החופשי, נובמבר 2012.
30 עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנת 2013.
31 מרכז אדוה, מאחורי מדינתית ליד הנעלמה של השוק החופשי, נובמבר 2012.
32 משרד הבינוי והשיכון, ניתוח כלכלי, רבעון שני 2013.

26 סביסקי, שלמה, ואתי קונו-אטיאס, תמונת מצב חברתית 2012. מרכז אדוה: דצמבר 2012.
27 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 2012, עמ' 575.
28 אז היו עדיין עולים חדשים רבים, יחסית.

המדינה כמשקיעה: פיתוח התחבורה

הפעילות הכלכלית הישירה העיקרית של ממשלת נתניהו השנייה היא ההשקעה בתחבורה – היבשתית, הימית והאווירית. השקעה נרחבת זו, שהוצגה כאמצעי לקירוב הפריפריה למרכז, כוללת מספר צעדים ובהם:

- הרחבה משמעותית של פריסת הרכבות, לצד תחילת הפרטה של הרכבת ושכירת התאגדויות העובדים בה;
- סלילה, שיקום והרחבה של כבישים במרכז ובפריפריה, כולל המשך סלילתו של כביש 6 וכבישי אגרה חדשים, בניהול והפעלה פרטיים, בהם הנתבי המהיר לגוש דן ומנהרות הכרמל;
- הסכם "שמיים פתוחים" בתחבורה האווירית; ושכירת העבודה המאורגנת בנמלי הים והפרטתם, מהלך שהבשיל לבסוף בראשית כהונתה של ממשלת נתניהו השלישית, כהחלטה על הקמת 2 נמלי ים פרטיים חדשים.

בעשור האחרון גדלה ההקצאה התקציבית לתשתיות תחבורה יבשתית, מ-5.9 מיליארד ש"ח בשנת 2000 עד לכדי 9.88 מיליארד ש"ח בשנת 2011. גידול של כ-67%. הגידול בהשקעה זו בולט על רקע הקיצוץ בתקציבי פיתוח ממשלתיים אחרים. עם זאת, במונחי תמ"ג, ההשקעה בתשתיות תחבורה נותרה כ-1% תמ"ג לאורך מרבית העשור וכל שנתייה של ממשלת נתניהו השנייה – שיעור הדומה למקובל במדינות ה-OECD.

התכנית העיקרית שביצעה החל בפועל והיא גם מהווה את ההשקעה העיקרית ואחת הבולטות בעשור החולף בתשתיות, היא תכנית "נתיבי ישראל". תכנית זו, שאושרה על ידי הממשלה בפברואר 2010, הוצגה לפנייה על ידי אורי יוגב, מי שהיה אז יו"ר הוועדה המייעצת למועצה הלאומית לכלכלה ומונה כעבור שנה ליו"ר הרכבת. התוכנית כוללת פיתוח רשת של כבישים, מסילות רכבת, מחלפים וגשרים עד שנת 2020, בתקציב כולל של 27.5 מיליארד ש"ח (במחירי 2010), בנוסף לתקציבי הפיתוח שכבר אושרו ממילא בתחום התחבורה בסך 42 מיליארד ש"ח. לפי החלטת הממשלה מטרת התכנית "להשיג פיזור מאוזן של אוכלוסיית המדינה ביחד עם פריסת הפעילות התעסוקתית והכלכלית בערי הפריפריה".

תכנית נתיבי ישראל כוללת שתי מסילות רכבת חדשות בצפון: מסילת העמק, שתחבר את מפרץ חיפה לעפולה ובית שאן, במקביל לתוואי כביש 70 ומסילת עכו-כרמיאל, במקביל לתוואי כביש 85. נכון לקיץ 2013 שתי מסילות הרכבת הללו בתהליכי הקמה.

עם זאת, חלק ניכר מההשקעה בתחבורה הציבורית מכוון דווקא לסלילת כבישים. בשנת 2010 הושקע ברכבת פחות מרבע (כ-23%) מתקציב פיתוח התחבורה, בהשוואה להשקעה של כ-68% מאותו תקציב בפיתוח כבישים. כ-9% הושקעו בתחבורה ציבורית עירונית, השקעה שהתחלקה בין השקעה מסילתית ברכבת הקלה בירושלים והשקעה בכבישים לתחבורה ציבורית. לשם השוואה, במדינות ה-OECD הוקצו באותה שנה 40% מתקציב פיתוח התחבורה לתחבורה מסילתית, בעוד שכ-60% הוקצו לפיתוח כבישים. התפלגות ההשקעה בין כבישים לרכבות בישראל מוזכר דווקא יותר את מדינות מזרח אירופה, בהן הוקצו בשנת 2010 רק כ-20% מתקציב פיתוח התחבורה לתחבורה מסילתית, לעומת כ-80% לכבישים.

כך, תכנית נתיבי ישראל כוללת, לצד תכנית פיתוח הרכבות בצפון, גם את המשך סלילת כביש חוצה ישראל צפונה ודרומה. בצפון, עד צומת סומך והשלמת תכנון מפורט של הקטע הבא עד צומת כברי. כמו-כן, הוספת נתיבים והקמת מחלפים בכבישי הרוחב העיקריים של הצפון – 77, 65 ו-85. פרויקטים אלו נמצאים גם כן בתהליכי ביצוע נכון לקיץ 2013. בדרום כוללת התכנית תכנון מפורט, אך לא סלילה, של המשך כביש חוצה ישראל דרומה ותכנון המשכה של מסילת הרכבת עד צומת הנגב.

חשיבות ההשקעה בתחבורה ציבורית והעדפתה על-פני כבישים בולטת על רקע נתונים המראים כי בין השנים 1995–2008 עלה השימוש ברכבים פרטיים לצרכי הגעה לעבודה, בעוד השימוש באוטובוסים פחת והשימוש ברכבת, הגם שגדל, נותר שולי.

מרכיב מרכזי בתכנית הוא פרויקט חשמול הרכבת, העברת כל הרכבות להנעה חשמלית ופריסת תשתית של עמודי חשמל לכל אורך המסילות בכל הארץ. פרויקט זה, שאושר בוועדה לתשתיות לאומיות, אמור להגדיל את מהירות הנסיעה ואת נפח הנוסעים של הרכבת, מעוכב מאז 2011 עקב התנגדותה של עיריית חיפה ושל ארגונים ירוקים לחשמול מסילת הרכבת לאורך העיר ודרישתה כי חלק מהמסילה יעבור במנהרה, בעלות כמה מיליארדי דולרים.

מרכיב מרכזי בהשקעה ברכבת היה הפרטה החלקית של שירותי התחזוקה והחלשת ועד העובדים. בקיץ 2012 העבירה הנהלת הרכבת, בראשותו של היו"ר אורי יוגב, יוזמה בת שני רכיבים מרכזיים: חלקה הראשון כלל העברת 30% מהתחזוקה של קרונות וקטרי הרכבת מעובדי הרכבת לחברות שמספקות לרכבת את הקרונות והקטרים, ולמעשה יצירת תחרות בין התחזוקה של החברות הקבלניות לבין עובדי התחזוקה של הרכבת. חלקה השני של היוזמה היה הקמת חברות-בת ממשלתיות של הרכבת לניהול המטענים והנדל"ן של הרכבת. חברת המטענים אמורה להציע

שבוע עבודה של מורה במשרה מלאה הוגדל ל-36 שעות (במקום 24), מתוכן 26 שעות פרונטאליות בבתי הספר היסודיים ו-23 בחטיבות הביניים, שעות שהייה (5 ש"ש בבתי הספר היסודיים ו-9 בחטיבות הביניים) לצורך ישיבות עבודה, הכנת חומרי למידה ותכנון ההוראה, מפגשים פרטניים עם הורים ובדיקת עבודות ומבחנים, ושעות להוראה פרטנית (5 ש"ש בבתי הספר היסודיים ו-4 בחטיבות הביניים). השעות הפרטניות מיועדות לעבודה עם קבוצה המונה עד 5 תלמידים, ותוכנן נקבע על-ידי בית הספר, על פי הנחיות משרד החינוך.

הגם ששני ההסכמים לוו בביקורת והתנגדויות רבות, למעשה בשניהם שכר המורים עלה במידה דומה. בחטיבת הביניים התוספת ב"אופק חדש" היא בין 27%-37% עבור 36 שעות, לעומת 42% תוספת לשכר ב"עוז לתמורה", תמורת 40 שעות עבודה.

במהלך דיוני התקציב לשנים 2013-2014 הוזכרו שני הסכמים אלה כאילו הם נושאים בחלק מן האחריות לגירעון התקציבי. על רקע זה ראוי לצטט את בנק ישראל שקבע כי לא זו בלבד שאין מדובר בהעלאות "פזרניות" אלא שאולי אין מדובר בהעלאות כלל. לדברי הבנק, מדובר בהסכמי שכר "רווקא מתונים למדי [ש]התבססו על שמירה של השכר הריאלי ולא יותר מכך".³⁴

המדינה כרפורמטורית: המלצות ועדת טרכטנברג ויישומן בפועל

בקיץ 2011 ראתה הארץ גל של מחאה חברתית שכמותו לא נראה מזה שנים רבות – רחב הרבה יותר מן המחאות נגד הקיצוצים התקציביים של שנות האינתיפאדה השנייה, שסמלן הבולט ביותר היה צעדת המחאה של הגב' ויקי כנפו ממצפה רמון לירושלים. בדיעבד ניתן לומר כי מחאת קיץ 2011 היתה תגובה מאוחרת לאותם קיצוצים ואולי אף למדיניות המקרו-כלכלית/חברתית שאומצה ב-1985.

תנועת המחאה, שבשיאה התבטאה בצעדות של מאות אלפים, אילצה את הממשלה להגיב, וזו בחרה בהקמת הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג. במשך שמונה שבועות שמעה ועדת טרכטנברג נציגים ממאהלי המחאה, ארגונים חברתיים ואנשי אקדמיה ובהתאם לכתב המינוי, פעלה באמצעות ועדות משנה אשר ניסחו המלצות בארבעה תחומים: מערכת המס; שירותים חברתיים; תחרותיות ויוקר המחיייה;

לעסקים באופן פרטי שירותי הובלת מטענים באמצעות הרכבת, שיתחרו בחברות ההובלה השונות. חברת הנדל"ן אמורה לנהל את הנדל"ן של רכבת ישראל, בעיקר מתחמי תחנות הרכבת, כאשר הכוונה בעיקר לשיווק שטחי מסחר במתחמי התחנות, על מנת לייצר רווח לרכבת.

ביולי 2012 ניטש מאבק של ועד עובדי הרכבת בתכנית, שכלל עיצומים והשבתה של הרכבת. בסופו של המאבק נחתם הסכם בין הנהלת הרכבת להסתדרות שבו הסכימה ההסתדרות לשינוי בתמורה להעלאות שכר וקליטה של הקופאיות המוכרות כרטיסי רכבת בתחנות, להעסקה ישירה על-ידי הרכבת. מה שיחיל עליהן גם את ההסכם הקיבוצי של עובדי הרכבת.

המדינה כמעסיקה: "אופק חדש" ו"עוז לתמורה"

הצמיחה שנרשמה בישראל בתקופה שחלפה מאז שוך האינתיפאדה השנייה, כולל שנות כהונתה של ממשלת נתניהו השנייה, לא התבטאה בגידול משמעותי בשכרם של רוב הישראלים. על רקע זה בולטים מספר הסכמי שכר שנחתמו בשירות הציבורי והעניקו לממשלת נתניהו השנייה דימוי של מי שנקטה מדיניות תקציבית מרחיבה. ההסכמים נחתמו עם הרופאים, העובדות הסוציאליות, האחיות והמורות בבתי הספר היסודיים והתיכוניים. להלן נתמקד בהסכמים עם שני ארגוני המורות: הסכם "אופק חדש" עם הסתדרות המורים, המאגדת מורות בבתי הספר היסודיים ובחלק מחטיבות הביניים, והסכם "עוז לתמורה" עם ארגון המורים, המאגד את חלק מן המורות בחטיבת הביניים ואת כלל המורות בחטיבה העליונה.

"אופק חדש" יושם ב-2008 (שנה"ל תשס"ח), בשלהי כהונתה של ממשלת אולמרט, על ידי שרת החינוך דאז, פרופ' יולי תמיר. ב-2011 נחתם הסכם מקביל, "עוז לתמורה", עם ארגון המורים העל יסודיים. הבסיס הערכי-עקרוני לשני ההסכמים הוא רפורמת "No Child Left Behind" של ממשל בוש הבן בארה"ב והדו"ח של חברת הייעוץ הניהולי מקינז'י³³ שפורסם שם ב-2008. עיקרם של דו"ח רפורמה אלו, בהגדלת האחריות האישית של המורים והמנהלים, הרחבה העצמאות הניהולית, גם התקציבית של המנהלים, הכנסה נרחבת של מדדי הערכה כמותיים לתוך המערכת, והוספת שעות עבודה למורים בתמורה לגידול מסוים בשכרם.

33 מייקל ברבה, מונה מורשה, "דוח מקינז'י: על הגורמים להצלחתן של מערכות החינוך הטובות בעולם".

<http://avneyrosha.org.il/resourcecenter/resourcesdocs/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%9E%D7%A7%D7%99%D7%A0%D7%96%D7%99.pdf>

34 בנק ישראל, "ביצוע תקציב המדינה בשנת 2012 ותמונת מצב לשנים הבאות", 13.2.2013.

ומחירי הדירור (שהיה הנושא סביבו התארגנו ההפגנות החברתיות הראשונות). ההמלצות פורסמו בתום שמונה שבועות, ב-26 בספטמבר 2011 ואלו אושרו רשמית על-ידי הממשלה שבועיים לאחר מכן.

על אף שאושרו, חלק ניכר מההמלצות נותרו בבחינת אות מתה ולא יושמו בפועל על-ידי הממשלה והכנסת. לפי חישוב שערך עיתון דה מרקר, רק 27 מ-139 המלצות הוועדה יושמו: היתר תקועות או שלא אומצו על ידי הממשלה.³⁵ ההמלצות העיקריות שיושמו נוגעות בשינויים במערכת המס ובהרחבה של חוק חינוך חינוך מגיל 3.

מדיניות הפחתת המסים של הממשלה זכתה לביקורות רבות עוד לפני התערורת המחאה החברתית, כולל מצד בנק ישראל. ועדת טרכטנברג המליצה לעצור את הפחתת מס ההכנסה ומס החברות; להעלות את שיעור מס ההכנסה במדרגה העליונה ב-3 נקודות האחוז כך שיעמוד על 48%; להטיל מס ייסף – מס נוסף בגובה 2% על הכנסה מעבודה ו/או מהון מעל 83 אלף ש"ח לחודש (מיליון ש"ח לשנה); להעלות את מס החברות מ-24% ל-25% ולשקול העלאה נוספת של 1% בשנת 2013; להעלות את המס על רווחי הון מ-20% ל-25%; לבטל את הוראת השעה שהעלתה את תקרת ההפרשות לביטוח לאומי והחזרתה לגובה 5 פעמים השכר הממוצע (בטענה כי התקרה הגבוהה הביאה שכירים בעלי שכר גבוה ליצירת "חברות ארנק"); ולתת 2 נקודות זיכוי נוספות במס הכנסה לגבר עבור כל ילד מתחת לגיל 3. המלצות הועדה כללו גם דחייה של הצעות לשינוי בתחום המס, שהבולטות ביניהן הן דחייה של ההצעה להנהגת מס ירושה ושל ההצעה להנהיג מע"מ דיפרנציאלי. ב-5 בדצמבר 2011 אישרה הכנסת את כל ההמלצות, למעט הנהגת מס יסוף שנדחה בוועדת הכספים. המס הנ"ל הונהג לבסוף בתחילת שנת 2013 במסגרת המהלכים לצמצום הגירעון לשנת 2012.

בניגוד להמלצות בנושא המס, שרובן יושמו, המלצות הרו"ח בתחומים האחרים ייושמו באופן חלקי למדי. אחת ההמלצות העיקריות שכן יושמה הייתה הרחבת חוק חינוך חינוך מגיל 3. בכדי ליישם זאת הוחלט על הקמת מאות כיתות גן ציבוריות בכל הארץ, הכשרה מואצת של גננות וסייעות והענקת סבסוד ממשלתי בגובה העלות של גנים ציבוריים לפני הרפורמה (כ-700 ש"ח בחודש) לגנים פרטיים שמפוקחים על-ידי משרד החינוך. צוות המומחים ספיבק/יונה שסקר את המלצות טרכטנברג ואת ביצוען טען כי פעילות הממשלה בתחום החינוך כללה רק את הצעד של מימון לימודים בגילאים 3-4.

מן הראוי לציין כי הרחבת חוק חינוך חינוך מגיל 3 נוגדת את

מגמת ההפרטה וההזדקקות למיקור חוץ במערכת החינוך: כאן מדובר בהרחבה משמעותית של החינוך הציבורי. הגנים החדשים שהוקמו הם גנים ציבוריים, הסבסוד שלהם מלא, כלומר הגן (לא כולל צהרון) הוא חינוך להורים, ובגנים הפרטיים ניתן סבסוד חלקי בלבד ורק למוסדות מפוקחים. כלומר למעשה נוצר כאן תמריץ נדיר להורים להעדיף את השירות הציבורי על פני השירות הפרטי, מה שתורגם בפועל למעבר של ילדים מגנים פרטיים לגנים ציבוריים בכל הארץ.

אלא שבמקביל בחרה הממשלה ליישם המלצה נוספת של ועדת טרכטנברג, להקים צהרונים לגילאי 3-9, בדרך של מיקור חוץ.

המדינה והביטחון: המשק הישראלי בצל הסכסוך הישראלי-פלסטיני

בתקופת ממשלת נתניהו השנייה נהנה המשק הישראלי משקט בגזרת המחאה הפלסטינית נגד הכיבוש הישראלי המתמשך. חשיבותו של שקט זה מתבהרת על רקע פגיעותו הרבה של המשק הישראלי לאי יציבות ביטחונית. השקט בחזית הסכסוך הישראלי/פלסטיני הוא הגורם העיקרי שהוזכר בעבר על ידי בנק ישראל, בנייתו שלו של הסיבות לצמיחה הגבוהה לאחר 2003.³⁶

בישראל, המשק נתון לשתי סכנות עיקריות: האחת, שבה שותפה ישראל לכלל ארצות תבל, היא הסכנה של משבר כלכלי עולמי, כדוגמת המשבר הפיננסי שפרץ ב-2007-2008, שגרם בישראל לצניחה הצמיחה משיעור של 4.1% ב-2007 ל-1.1% ב-2008. השני הוא משבר ביטחוני, מן הסוג שידעה ישראל בתקופת האינתיפאדה השנייה, שבמהלכה חווה המשק הישראלי צמיחה שלילית בשנתיים רצופות וצמיחה שלילית בתמ"ג לנפש בשלוש שנים רצופות.

ממשלת נתניהו השנייה עשתה מעט מאוד, אם בכלל, כדי להעניק לשקט זה בסיס של קבע, במסגרת הסכם מדיני עם הפלסטינים. יהיה זה נכון לומר כי ממשלה זו הצטיינה במה שקרוי "ניהול הסכסוך" יותר מאשר בחתירה לסיימו. השיחות בין הצדדים חודשו רק תחת הממשלה החדשה, שהוקמה ב-2013.

הצד השני של המטבע הוא העובדה שהשליטה הישראלית בשטחים הפלסטיניים תורמת למגזר העסקי הישראלי בכמה מובנים ובהם:

36 קרנית פלוג ומישל סטרבציינסקי, "צמיחה מתמשכת ומדיניות מקור-כלכלית בישראל". סקר בנק ישראל 80, 2007: עמ' 73-103.

35 יאיר דטל, "הדו"ח נדהה היישום תקוע". מגזין דה מרקר, ספטמבר 2013, עמוד 106.

תקציב הביטחון הוא אכן גדול מאוד, ובמונחי תמ"ג גדול הרבה יותר מאשר בארצות אירופה שאליהן שואפים מנהיגי ישראל להידמות. עם זאת יש להזכיר כי תקציב זה רחוק מלהוות "בזבוז" גרידא. מערכת הביטחון היא שחקן מרכזי במשק הישראלי: היא מעסיקה את חיילי הקבע ואת האזרחים עובדי צה"ל. תקציב הביטחון מממן גם את התעשיות הביטחוניות שבבעלות ממשלתית, המעסיקות אלפים ותורמות משמעותית לייצוא התעשייתי.

אך תקציב הביטחון מעורר ביקורת רבה הן בגלל חוסר השקיפות שלו ועוד יותר מכך בגלל הנוהג הפסול של ניכוס תוספות תקציביות לאחר אישור התקציב בכנסת, וזאת בשעה שבחלק גדול מן המשרדים האזרחיים יש תופעה של "ביצוע חסר", דהיינו, של אי ניצול כל הכספים שאושרו בכנסת. מדי שנה מאשרת הכנסת סכום נתון עבור תקציב הביטחון, ומספר חודשים לאחר מכן, כאשר החשב הכללי של משרד האוצר מפרסם את נתוני הביצוע של התקציב, מתברר כי הסכום שהוצא בפועל גדול משמעותית. להלן הנתונים עבור ארבע שנות ממשלת נתניהו השנייה (כל הנתונים במחירי 2012):

- בשנת 2009, הכנסת אישרה למשרד הביטחון סך של 49.7 מיליארד ש"ח; דו"ח הביצוע העלה כי בפועל הוצאו 59.5 מיליארד ש"ח – הפרש של 9.7 מיליארד ש"ח;
- בשנת 2010 הכנסת אישרה למשרד הביטחון סך של 51.4 מיליארד ש"ח; דו"ח הביצוע העלה כי בפועל הוצאו 59.2 מיליארד ש"ח – הפרש של 7.8 מיליארד ש"ח;
- בשנת 2011 הכנסת אישרה למשרד הביטחון סך של 50.0 מיליארד ש"ח; דו"ח הביצוע העלה כי בפועל הוצאו 57.9 מיליארד ש"ח – הפרש של 7.9 מיליארד ש"ח;
- בשנת 2012 הכנסת אישרה למשרד הביטחון סך של 50.4 מיליארד ש"ח; דו"ח הביצוע העלה כי בפועל הוצאו על 60.0 מיליארד ש"ח – הפרש של 9.6 מיליארד ש"ח.

ידוע כי חלק מתוספות אלה ניתן למימון השב"כ והמוסד; אולם בהנחה שתקציביהם של שני גופים אלה יציבים למדי, בולטים לעין ההבדלים הגדולים משנה לשנה בגודל התוספות.

- עובדים זולים, שמהם נהנים תעשיינים וספקי שירותים ישראליים הפועלים בהתנהלויות ובמספר ענפים בתוך ישראל ובראשם הבניין והחקלאות;

- צרכנים שבוים, באותם ענפים שבהם תלויים תושבי השטחים בייבוא מישראל ובראשם חשמל, מים ותוצרת חקלאית.

- התעשיות הביטחוניות, שחלק ממוצריהן נשען על הידע, הניסיון והיוקרה הנצברים כתוצאה משימוש שעושה בהם צה"ל בהתנגשויות עם פלסטינים; וספקי שירותים ביטחוניים כדוגמת הקבלנים המקימים את חומת ההפרדה.

אלא שרווחים אלה של חלק מן המגזר העסקי הישראלי מתגמדים אל מול הנוק הנגרם למשק הישראלי כולו כתוצאה מהצטמקות הפעילות הכלכלית בעתות עימות עם הפלסטינים, או אל מול הרגישות של ישראל לשינויים בדירוג האשראי של המדינה ושל תאגידיה בשל החשש המתמיד לעימות עם הפלסטינים בפרט ועם ארצות ערביות בכלל. היעדרו של הסדר מדיני הוא איום פוטנציאלי מתמשך על המשק הישראלי.

המדינה והביטחון: תקציב הביטחון

מדיניות הצמצום התקציבי פגעה בחלקים גדולים של מגננוני המדינה, כפי שראינו.

משרד הביטחון לא נפגע: הוא היה ונותר משרד חזק, ולמעשה המשרד החזק ביותר. אמנם, במסגרת התכנית לייצוב המשק ב-1985 צומצם מאוד תקציבו, שגדל בעקבות מלחמת יום הכיפורים. אולם רצף מתמשך של עימותים על רקע הסכסוך המתמשך עם הפלסטינים מונע צמצומו עוד יותר: האינתיפאדה הראשונה, גלי פיגועי ההתאבדות, האינתיפאדה השנייה, מלחמת לבנון השנייה, מבצע עופרת יצוקה, מבצע עמוד ענן. בשנים האחרונות נוסף לכל אלה הפוטנציאל של עימות עם אירן.

מזה שנים עומד תקציב הביטחון במרכזו של עימות ציבורי המנגיד צרכים ביטחוניים עם צרכים חברתיים. בהינתן המדיניות הנקוטה בידי כל הממשלות, "לשחרור מקורות" לטובת המגזר העסקי ולהפחית ככל האפשר את המסים ובעיקר את מיסוי התאגידים, תקציב הביטחון הופך להיות מקור פוטנציאלי עיקרי לתוספת תקציבים ליעדים חברתיים. בריון זה משרד האוצר (שהוא הרוחף העיקרי להפחתת מסים ולהפניית כספי החיסכון הפנסיוני לשוק ההון) תופס את העמדה של "המחנה החברתי" בטענה כי כל תוספת לביטחון פירושה קיצוץ בתקציבים חברתיים.

דברי סיכום

פרטיות, ³⁸ שהחלו לדרוש, ואף זכו לקבל, סיוע ממשלתי נרחב ובראשו אשראי זול ובכמויות אדירות.

הוועדה להגברת התחרותיות במשק, שמונתה על ידי ממשלת נתניהו 25 שנה מאוחר יותר, מצאה כי "המשק הישראלי מתאפיין במבנה בעלות ריכוזי, הבא לידי ביטוי בכך שבמרבית החברות הנסחרות בבורסה בת"א קיים בעל מניות עיקרי המסוגל להכווין את פעילות החברה. בנוסף רווחת במשק הישראלי תופעה של קבוצות עסקיות השולטות על מספר חברות ציבוריות וזאת בעיקר באמצעות שימוש במבנה החזקות פירמידלי... החלק הארי מכלל החברות הנסחרות במסגרת מרד תל אביב 100 נשלטות על ידי 23 הקבוצות העסקיות הגדולות במשק... נתח גדול של הפעילות הכלכלית במדינת ישראל נשלט בידי מספר מצומצם יחסית של בעלי הון".³⁹

הוועדה ציינה אמנם כי קיומן של קבוצות עסקיות במשק איננה תופעה ייחודית לישראל והיא נפוצה במרבית כלכלות העולם. אך קונסטנטין קוסנקו מבנק ישראל מצא כי "נתח השוק של 10 הקבוצות הגדולות הוא בין הגבוהים בעולם המערבי, ועומד על 30 אחוזים מהשוק".⁴⁰

המהלך של 1985 לא הביא עמו "נס" כלכלי וחברתי ובוודאי שלא נס גדול. כלכלת ישראל ידעה מאז תקופות של צמיחה נאה, אולם

באוקטובר 2010 הקימה ממשלת נתניהו ועדה להגברת התחרותיות במשק. היה זה מהלך רווי אירוניה לאור העובדה שהוועדה התבקשה להתמודד עם תוצאות המדיניות אשר ראש הממשלה הוא הבולט והרהוט שבדובריה.

ניתן להרחיב ולומר כי ממשלת נתניהו השנייה היתה הממשלה הראשונה שנדרשה להתמודד עם ההשלכות ארוכות הטווח של תכנית הייצוב של 1985 ובאופן מעשי יותר עם הצעדים שנקט שר האוצר בנימין נתניהו בשנים 2002-2003. את קריאת התגר המשמעותית ביותר השמיעה תנועת המחאה החברתית של קיץ 2011. בתגובה הקימה הממשלה את ועדת טרכטנברג. אלא שכתב המינוי של הוועדה קבע כי עליה להימנע מלפגוע באחד היסודות של תכנית הייצוב של 1985 – "שחרור מקורות לטובת המגזר העסקי". הנוסח של כתב המינוי היה: "המלצות הוועדה יביאו לידי ביטוי את הצורך בשמירה על אחריות פיסקאלית בתקציב המדינה".³⁷ גם כך, רוב המלצות ועדת טרכטנברג לא יושמו. אם כן, המחאה החברתית לא גרמה לממשלת נתניהו לאמץ דפוסי פעולה חדשים.

קריאת תגר נוספת עסקה בריכוזיות במשק הישראלי. האירוניה טמונה בין השאר בכך, שזוהי אחת התוצאות הבולטות ביותר של 1985 – כינונה של שכבה עסקית "שמנה" ביותר. ההפרטה של פעילויות ממשלתיות הביאה לכך שבתוך עשר שנים ירדה הבעלות הממשלתית במגזר העסקי מכ-27% (1985) לכ-6% (1995); רוב החברות המופרטות הועברו במהירות לידי קבוצות עסקיות

38 קונסטנטין קוסנקו, התהוותן של הקבוצות העסקיות בישראל והשפעתן על החברות ועל המשק, בנק ישראל: 16.4.2008.

39 הוועדה להגברת התחרותיות במשק, טיוטת המלצות. ירושלים: 22.2.2012.

40 קוסנקו, שם. ר' גם דניאל ממן, "שינויים מבניים ביכלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל, משפט ועסקים ח', ספטמבר 2008; מרכז המחקר והמידע בכנסת, קבוצות עסקיות בישראל – תיאור, ניתוח והשלכות, 20.6.2010.

37 ד"ח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי. ירושלים, 26.9.2011.

החרד לגורל כספי החיסכון הפנסיוני. ההשקעות בתוך ישראל מתרכזות במרכז הארץ, כאשר אזורים נרחבים וקבוצות אוכלוסייה גדולות מצויים במידה רבה מחוץ למעגל ההשקעות והצמיחה.⁴³

העברת דגל הצמיחה למגזר העסקי לא הולידה נס. היא לא יצרה גל גדול המרים עמו את כל הסירות, כמאמר האמריקנים. נהפוך הוא: בעוד שחלק מן הסירות התרומם מאוד, חלק אחר נותר במקומו או אף שקע. התוצאה הבולטת ביותר של מדיניות זו, שנתניהו הוא מזה זמן ראש דובריה, היא מידה חסרת תקדים של אי שוויון; בהודמנויות יזמות, בגישה למקבלי החלטות, בגישה לאשראי, במיסוי, בבעלות על נכסים, בתעסוקה ובשכר.

אחד הביטויים הסטטיסטיים הבולטים לתהליכים אלה הוא השינוי בהתחלקות ההכנסה הלאומית בין מעסיקים לעובדים: בעשור האחרון, חלקם של המעסיקים גדל משפל של 8% ב-2002, במהלך המשבר הכלכלי של האינתיפאדה השנייה, ל-14% ב-2009, השנה בה התחילה כהונת ממשלת נתניהו השנייה, וגדל בנקודת אחוז נוספת עד 2012. לעומת זאת, חלקם של העובדים הצטמק מ-67% ב-2002 ל-62% ב-2009, והמשיך והצטמק בנקודת אחוז אחת במהלך כהונתה של ממשלת נתניהו השנייה.⁴⁴

הרובר הבינוני,⁴⁵ שבשנות ה-1980 הקיף כשליש ממשקי הבית בישראל, הצטמק ועמד על 27.5% ב-2011. הרובר הבינוני הוא שנפגע יותר מכל כתוצאה ממדיניות הצמצום התקציבי, שכן אחד הענפים העיקריים עליו ישב רובר זה, המגזר הציבורי, הפסיד כספים רבים והחל להפריט פעילויות ולהעסיק עובדות ועובדים באמצעות קבלי כוח אדם וקבלני שירותים.

המהלך שהחל ב-1985 יצר, כפי שראינו, קבוצה קטנה של קבוצות עסקיות. המנהלים הבכירים של קבוצות אלה מקבלים כיום תגמולים חסרי תקדים. ב-2011 עמדה עלות ההעסקה החדרשית הממוצעת של מנכ"ל ב-100 החברות הגדולות במשק ("תל אביב 100") על 549 אלף ש"ח. שנה לאחר מכן ירד הסכום ל-377 אלף ש"ח, בין השאר בעקבות התרעומת הציבורית שעוררו נתונים אלה. כמובן שגם הסכום החדש, הנמוך יותר, הוא גבוה מאוד – פי 42 מן השכר הממוצע ופי 87 משכר המינימום במשק.⁴⁶

מאחורי שכר המנהלים עומדים הבעלים של הקבוצות העסקיות

קשה יהיה לטעון כי לולא 1985 צמיחה שכזאת לא היתה מתרחשת. יתרה מזאת, רבות מתשתיות הצמיחה הונחו על ידי המדינה קודם ל-1985 והמשיכו להיות מונחות על ידה גם לאחר מכן כאשר הדוגמאות הבולטות הן ההיי טק, התעשיות הביטחוניות, מקורות האנרגיה ומערכות הבריאות, החינוך וההשכלה הגבוהה.⁴¹

בארבע השנים של ממשלת נתניהו השנייה, 2009-2012, צמח המשק בשיעור שנתי ממוצע של 3.7%, שיעור נאה בהשוואה לזה של ארצות המערב. התמ"ג לנפש, המדרד המקובל לרמת חיים, צמח גם הוא, כמובן בשיעור נמוך יותר – 1.8%.⁴²

אין בדינו הכלים לבחון, מה היה חלקה של מדיניות הצמצום התקציבי ו"שחרור מקורות לטובת המגזר העסקי" ביצירת צמיחה בשיעורים אלה. אולם ספק אם אפשר לראות בה אחראית בלעדית ואולי אף לא עיקרית לכך. המשק הישראלי ידע שיעורי צמיחה גבוהים הרבה בעבר, כאשר המדינה החזיקה בשליטה בהון ובהקצאתו. המדינה ממשיכה להחזיק גם כיום בנתח משמעותי של הייצוא, בייחוד בתחום הביטחוני.

נציין כי בעבר הלא רחוק, כאשר ביקש שר האוצר בנימין נתניהו לייחס את הצמיחה בשנים שלאחר דיכוי האינתיפאדה השנייה למדיניות של צמצום תקציבי בהנהגתו, ברק בנק ישראל ומצא כי היו גורמים חשובים יותר ובראשם – דיכוי האינתיפאדה. בנק ישראל הצביע על שלושה גורמים: הרגיעה בחזית העימות הישראלי-פלסטיני; התרחבות הסחר העולמי; ורק במקום האחרון, המדיניות הממשלתית.

הצמיחה שנרשמה לאחרונה בישראל, עם כל זאת שהיא גבוהה יחסית לרבות מארצות המערב, אין בה די לקרב אותה לרמת החיים של ארצות אלה. ברבות מן הארצות הללו התמ"ג לנפש גבוה באופן משמעותי מזה של ישראל. ובמילים אחרות, אם ישראל הפצה ליהנות מרמת חיים דומה לזו של ארצות המערב, עליה להגדיל את התמ"ג לנפש שלה בקצב מהיר יותר. האשראי הרב והזול שהועמד בשני העשורים האחרונים לרשות המגזר העסקי לא הוביל לכך, לפחות עד עתה.

לשם כך יש צורך, בין השאר, בהשקעות גדולות יותר. המגזר העסקי, הנהנה כיום מגישה למאגרים חסרי תקדים של אשראי, אינו נראה כמי שפועל להוביל מהלך שכזה. ההשקעה בנכסים קבועים בישראל נמוכה מן הממוצע של ארצות ה-OECD. חלק ניכר מן האשראי משמש להשקעות בחו"ל, בין השאר בעקבות לחץ של משרד האוצר

41 על מרכזיותה של המדינה ביזמות כלכלית ר':

Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press, 2013.

42 עיבוד של מרכז אדוה מתוך הל"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2013, לוח 14.3.

43 סבירסקי, שלמה, וספאא סבאא אנבארייה, פיתוח כלכלי בלתי מאוזן: השקעה בניית מבני תעשייה, מסחר ומבני ציבור, לפי מחוז וקבוצות אוכלוסייה 2000-2009. מרכז אדוה: מרץ 2011.

44 סבירסקי, שלמה, אתי קונור-אטיאס ואריאן אופיה, עובדים, מעסיקים ועונת ההכנסה הלאומית 2012. מרכז אדוה: מאי 2013.

45 משקי בית שהכנסתם נעה בין 75% ל-125% מן ההכנסה החיצונית של משקי הבית. ר'

סבירסקי, שלמה ואתי קונור-אטיאס, תמונת מצב חברתית 2012. מרכז אדוה: דצמבר 2012.

46 סבירסקי, שלמה, אתי קונור-אטיאס ואריאן אופיה, עובדים, מעסיקים ועונת ההכנסה הלאומית 2012. מרכז אדוה: מאי 2013.

הגדולות. אלה מרוויחים לא רק משכר עבודה או מהכנסות העסק אלא גם מעסקאות הון. הנתונים על הכנסות מהון בישראל מועטים, אך המעט הקיים מגלה הרבה. לפי נתונים של מינהל הכנסות המדינה לשנת 2007, ההכנסה הכוללת של המאון העליון מהון (ולא משכר או מעסק) עמדה על 13.5 מיליארד ש"ח. לשם השוואה, ההכנסות של 9 העשירונים הנמוכים בישראל – דהיינו, 90% מהאוכלוסייה שאינה נמנית עם העשירון העליון – עמדו באותה שנה על 1.9 מיליארד ש"ח.

מן הראוי לצטט בהקשר זה דברים שכתב ביל גרוס, ראש חברת ההשקעות האמריקנית פייקו ומי שידוע כ"מלך האג"ח", במכתב למשקיעים שלו, וזאת על רקע ההתפתחויות הכלכליות-חברתיות שם, הרומות מאוד לאלה שנרשמו בישראל:

"תודו שאתם, אני וכל מי שמשתייכים ל-1% חיינו בעידן מוזהב של אשכנזי. לאלה שיכולים ללוות כספים ולגבות עמלות על נכסים פיננסיים היה סיכוי הרבה יותר גדול להצטרף למעמד העשירים מאשר לאלה שנאלצו להשתמש בידיהם כדי להתפרנס. היתה לכם הפריבילגיה לרכב על גל אשכנזי וגאות במשך שלושת העשורים האחרונים. אתם, כמו שאומר הנשיא ברק אובמה, 'לא בניתם את זה'. רכבתם על זה. ועכשיו הגיע הזמן לחלוק את המזל הטוב שלכם עם אחרים על ידי תשלום מסים גבוהים יותר, או לבצע רפורמה במיסוי שתיטיב עם השקעות ועם עבודה – ולא עם רווחי חברות ורווחים אישיים של טריליונים."⁴⁷

ממשלת נתניהו השנייה מינתה ועדה לבחינת הדרכים להגברת התחרות בתוך המגזר העסקי. משימה חשובה לא פחות היא בחינת הדרכים לבלימת ריכוז בידי מעטים של העושר שמייצרת החברה כולה. לשם כך דרושה חשיבה מחדש של העקרונות המנחים את מדיניות ממשלות ישראל מאז 1985 ובראשם צמצום האחריות המדינתית לפיתוח ולרווחה של כל הקהילה הישראלית.

47 מצוטט אצל איתן אבריאלי, "עשירי ארה"ב מדברים על צדק חברתי; בישראל החוקים עדיין דואגים רק לעצמם" דה מרקר, 3.11.2013.

