

הרפורמה הכלכלית-חברתית 2002-2003: מבט רב-תחומי

גיא דוידוב*

עיקרי התכנית בתחומי העבודה והבטחון הסוציאלי; מטרות התכנית; שינוי הסכמים קיבוציים בחקיקה; הקיצוץ בקצבאות: מרווחה לעבודה?; מבט לעתיד

לעתים קרובות נשמעת בחוגים אקדמיים ואחרים טרזניה על העדר שיח ציבורי של ממש בישראל בנושאים חברתיים וכלכליים. בצמוד מובא לעתים ההסבר, כי המצב הבטחוני מווסת את הדיון הציבורי לעניינים מדיניים ובטחוניים, ומכאן ההערכה, כי רק שיפור קיצוני במצב המדיני-בטחוני יפנה את הדרך לשיח ציבורי בנושאים אחרים, חשובים לא פחות. אלא שהמציאות הוכחה כמורכבת יותר. בחודשים האחרונים ניתן היה להבחין בשינוי של ממש במידת המעורבות הציבורית בשיח הכלכלי-חברתי. ובסופו של דבר דווקא המצב המדיני-בטחוני, שהביא את מדינת ישראל למיתון מתמשך, הוא אשר גרם לפריצתו של שיח זה. המצב הכלכלי הקשה – שאין מחלוקת כי נגרם, לפחות במידה רבה, כתוצאה מהמצב המדיני-בטחוני¹ – היווה עילה להעברת רפורמה כלכלית-חברתית מרחיקת לכת בשנים 2002 ו-2003². במועד ירידת שורות אלו לדפוס נפתח הדיון בתקציב לשנת 2004, אשר מסתמן כהמשך ישיר לאותה רפורמה. יתכן שהמצב הכלכלי הוא אשר היה (וממשיך להיות) הגורם האמיתי לאותה תכנית מהפכנית, ויתכן כי אין זה אלא תירוץ נוח לביצוע מהפיכה אידיאולוגית. כך או כך, בעקבות התכנית וכתגובה לה, בחודשים האחרונים התעורר שיח ציבורי לא מבוטל בסוגיות החברתיות והכלכליות שהיא מעלה.

בין ניצני אותו שיח מתעורר השתלב הכנס האקדמי שנערך בסוף אפריל 2003 באוניברסיטת חיפה, במטרה לרכז דעות של מומחים מתחומי מחקר שונים בנוגע להיבטים שונים של התכנית הכלכלית. אוסף המאמרים שלהלן נולד ברובו בהמשך לאותו כנס. מסגרת זו הכתיבה מאמרים קצרים יחסית, ובכך איפשרה לנו לכלול כאן מספר רב יחסית של מאמרים, זאת מבלי לפגוע באיכותם האקדמית; כל הכותבים שיכתבו והרחיבו את דבריהם מהכנס, וכן עדכנו אותם בהתאם לתכנית שעברה בכנסת בסופו של דבר (אם כי לא היה באפשרותם להתייחס לתוכנית הכלכלית לשנת 2004). מספר מאמרים נוספים צורפו לאוסף זה בשל זיקתם הקרובה לאותו נושא.

מאמר פתיחה זה נועד לפרט בקצרה את הרקע למאמרים שלהלן ולעמוד על הקשרים ביניהם, ובפרט הקשר בין נקודות המבט של דיסיפלינות שונות. התמונה המתקבלת היא מורכבת. בראש ובראשונה ברור כי הנסיון להציג את התכנית כמוכתבת ממדיניות כלכלית בלבד אינו אלא טעות במקרה הטוב והטעיה במקרה הרע. זוהי אינה רק תכנית "כלכלית", אלא תכנית שמבטאת מדיניות בתחומי החברה, הרווחה, המשפט, יחסי העבודה ועוד. בכל אחד מתחומים אלה, התכנית משקפת מדיניות לגיטימית, אבל בשום אופן לא הכרחית. מרבית המאמרים שלהלן מביעים ביקורת כזו או אחרת על המדיניות שמבקשת התכנית לקדם או על דרך קבלתה.

עיקרי התכנית בתחומי העבודה והבטחון הסוציאלי

חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל הוא בליל של תיקונים בעשרות חוקים שונים. הוא עוסק במגוון רחב של נושאים, החל מתעריפי המים דרך רפורמה במשק החשמל דרך אופן אכיפת דיני המס ועד לאיחוד רשויות מקומיות. חלק מרכזי בתכנית תופסים הפרקים העוסקים בתחומי

* הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה. תודתי לפרופ' צבי איזיקוביץ, דיקן הפקולטה לרווחה ובריאות, פרופ' אריאל בנדור, דיקן הפקולטה למשפטים, וד"ר עלי זלצברגר, מ"מ דיקן הפקולטה למשפטים, כולם מאוניברסיטת חיפה, על תרומתם לקיום, תכנון וארגון הכנס "התכנית הכלכלית: מבט רב-תחומי" (אוניברסיטת חיפה, 30 באפריל 2003), ממנו יצאה אסופת מאמרים זו.

העבודה והבטחון הסוציאלי. נושאים אלו זכו להתייחסות משמעותית גם בחוקים קודמים שמהווים חלק מאותה תכנית כלכלית-חברתית, ובראשם חוק ההסדרים 2003. הדיון באסופת המאמרים הנוכחית יתמקד בתחומים אלו בלבד.

עיקרי התכנית בתחומי העבודה והבטחון הסוציאלי, כפי שהתקבלו בכנסת, הם אלו:

(א) קיצוץ בשכר עובדי השירות הציבורי שנקבע בהסכמים קיבוציים³. שיעורי הקיצוץ נקבעו באופן פרוגרסיבי בהסכם קיבוצי בין המדינה לבין ההסתדרות הכללית, אולם על אף ההסכמה הקיבוצית, הקיצוץ נקבע בחוק, והוחל על כלל השירות הציבורי (במובנו הרחב)⁴, כולל עובדים רבים שההסכם הקיבוצי בדבר קיצוץ השכר לא חל עליהם.

(ב) הגדלת ההפרשות לפנסיה⁵. על המבוטחים בפנסיה תקציבית, שעד כה לא נשאו כלל (באופן ישיר) בעלות הפנסיה שלהם, הוטל תשלום בשיעור של 2%. המבוטחים בקרנות הפנסיה הותיקות חויבו להגדיל הפרשותיהם ב-2%, ואילו מעבידיהם נדרשו להגדיל ההפרשות ב-1% נוסף. כלומר, התערבות נוספת באמצעות חקיקה בתנאים שנקבעו בהסכמים קיבוציים. גזירות אלו יבוצעו בהדרגה מסויימת.

(ג) רפורמה מקיפה בקרנות הפנסיה הותיקות, המבוססת על הלאמתן הלכה למעשה⁶.

(ד) קיצוץ דרמטי בדמי האבטלה ובהבטחת ההכנסה, הן בהיבט של גובה הגמלאות והן בהיבט של החמרת התנאים לזכאות. תקופות האכשרה התארכו משמעותית, תקופות הזכאות לקבלת הגימלה התקצרו, והוספה שורה ארוכה של תנאים מגבילים⁷. בכלל זה, נשללה כמעט לחלוטין זכאותם של צעירים עד גיל 25 להבטחת הכנסה, והוטלה חובה על הורה יחיד לילד מעל גיל שנתיים (במקום גיל 7 עד כה) לעמוד במבחן תעסוקה, כלומר לקבל כמעט כל עבודה, כתנאי לקבלת גימלה זו.

(ה) קיצוץ רוחב בכל גמלאות הביטוח הלאומי, בשיעור של 4%⁸. בנוסף הוקפאו הגמלאות עד לסוף שנת 2006⁹, דבר שמבטיח שחיקה משמעותית נוספת.

(ו) קיצוץ חד בקצבאות הילדים למשפחות מרובות ילדים¹⁰.

(ז) היטל על העסקת עובדים זרים, בשיעור שווה ערך ל-8% מהכנסתם¹¹. הוראה זו משתלבת עם מדיניות הממשלה להשקיע משאבים ומאמצים רבים בגירוש עובדים זרים ללא היתר.

רשימה זו אינה ממצה; מטרתה רק להביא בתמצית את השינויים הדרמטיים ביותר בתחומים האמורים. גם רשימה צרה זו מעלה שורה ארוכה של שאלות למחקר ולדיון, שלא נוכל לדון כאן אלא בחלק קטן מהן. ניתן לחלק את המאמרים שלהלן לשלוש קבוצות. הראשונה עוסקת במטרות התכנית הכלכלית-חברתית. המאמרים בקבוצה השנייה מתעמקים בסוגיה של שינוי הסכמים קיבוציים באמצעות חקיקה. קבוצת המאמרים השלישית בוחנת את נושא הקיצוץ בקצבאות, ואת טענת הממשלה כי קיצוץ כזה יהווה מנוף לחזרת מחוסרי העבודה התלויים בקצבאות לשוק העבודה.

מטרות התכנית

המטרה המוצהרת של התוכנית היא לקצץ בהוצאות הממשלה, לעודד צמיחה, ולהביא ל"התייעלות מבנית ארוכת טווח של המגזר הציבורי"¹². הלכה למעשה, התכנית מתמקדת בעיקר, אם לא רק, במטרה הראשונה בלבד. הקיצוץ בתקציב עמד בראש סדר העדיפויות של מנסחי התכנית באוצר ושל המחוקקים שאישרו זאת. התייעלות בשירות הציבורי ביקשה הממשלה להשיג בעיקר באמצעות פיטורים של עובדי ציבור בקנה מידה גדול וביטול מוסד ה"קביעות" בעבודה¹³, אלא שבעקבות השביתה הכללית במשק ויתרה המדינה לחלוטין על השינוי בהסדרי הפיטורים של עובדים קבועים, וכן הגיעה להסכם עם ההסתדרות על פיטורי צמצום בהיקף מינימלי בלבד. לגבי עידוד הצמיחה, אמנם טענת האוצר היא כי קיצוץ בקצבאות יעודד מובטלים כרוניים לצאת לעבודה, אולם הטיעון של עידוד הצמיחה לא נטען בהקשר זה אלא בשפה רפה. הנימוקים העיקריים שמועלים לקיצוץ הם אחרים: ראשית, כי על המובטלים הכרוניים מוטלת אחריות למצבם (טיעון שידון בהמשך), ושנית, כי לציבור משלמי המיסים אין עוד יכולת לשאת בהוצאות הגדלות והולכות של מדינת הרווחה (כלומר, בחזרה למטרה של קיצוץ בהוצאות).

הצדקה משכנעת לכך שאכן אין מנוס מקיצוץ משמעותי בתקציב מספק מאמרו של **מיכאל בן-גד**. מאחר שאין מחלוקת על כך שהמשק מצוי במצב קשה, הברירות הן או להקטין ההוצאות ולהתאים אותן "לגודל המצומק של המשק", בלשונו של בן-גד, או להגדיל מיסים, או להגדיל את הגרעון (היינו, החוב הלאומי). אלא ששתי החלופות האחרונות כרוכות במחיר כבד ביותר. העלאת מיסים משמעה פגיעה בתמריץ לעבוד ולהשקיע, בפרט בשים לב לרמת המיסים הגבוהה שקיימת כבר בישראל. גידול בגרעון יסכן את היציבות הפיננסית של המדינה בטווח הקצר, ויביא להגדלת

נטל המס בטווח הארוך. יש אמנם גם דעות שונות, אבל מרבית הדין הציבורי-אקדמי התנהל על בסיס ההנחה כי אכן יש הכרח בקיצוץ משמעותי בהוצאה הציבורית.¹⁴

הצורך בקיצוץ עדיין אינו אומר דבר בשאלה כמה בדיוק לקצץ והיכן לקצץ. האם סכום הקיצוץ שנקב האוצר הוא אכן הסכום הראוי והמתחייב בנקודת הזמן הנתונה? ולא פחות חשוב מכך, כיצד יחולק נטל הקיצוץ בין השכבות והמגזרים השונים באוכלוסייה? תשובתם של פקדי האוצר – ובעקבותיהם הממשלה והכנסת – היא בפשטות כי יש לקצץ הרבה, ולהטיל את הקיצוץ על ה"בטלנים", אלו שתרומתם ליעילות הכלכלית של המשק נמוכה. כך אוכלוסיית מקבלי הקצבאות, וכך גם עובדי השירות הציבורי. תשובות אלו, טוענים רבים, הן לא פחות מאשר מהפך אידיאולוגי במסווה של "אמת" כלכלית-מדעית.¹⁵ זוהי גם נקודת המוצא של **דני גוטוויין**. לגישתו, התכנית הכלכלית מיישמת בישראל אידיאולוגיה ניאו-ליברלית ימנית קיצונית, אשר רואה בשוק החופשי חזות הכל ומבקשת לתת תפקיד מזערי לקהילה ותפקיד עיקרי לחרות הפרט, זאת לטובתן של השכבות החזקות, בעלות הכח והאמצעים.

במבט ראשון נראה כי המאבק האידיאולוגי הוא בין התפיסה הליברלית, הנותנת לשוק החופשי עדיפות ולמדינת הרווחה תפקיד שיווי בלבד, לבין התפיסה הסוציאל-דמוקרטית, הדוגלת באחריות הדדית של בני הקהילה המיושמת באמצעות המדינה, לבין תפיסת "הדרך השלישית", הנותנת אמון במנגנוני השוק אולם סבורה כי על המדינה להתערב ולהשקיע משאבים למתן הזדמנות שווה לכולם בשוק זה. אולם מאמרו של ד"ר גוטוויין מראה כי תמונת המאבק האידיאולוגי בישראל מורכבת יותר. הוא מציג את התכנית הכלכלית-חברתית הנוכחית כחלק ממאבק פנימי בין הימין "הלאומי" לימין "השמרני". בתקופת שלטונו של הימין הלאומי, ההפרטה שימשה לפירוק בסיסי הכח של השמאל ולהשגת מטרות פוליטיות אחרות, מבלי שהמדינה התפרקה למעשה מכח וסמכויות. רק בשנות האלפיים בשלו התנאים למעבר להפרטה "האוליגרכית", אשר מחזקת את בעלי ההון ומקדשת את השוק החופשי תוך צמצום אמיתי של מעורבות המדינה.

שינוי הסכמים קיבוציים בחקיקה

אם מטרת התכנית היתה אידיאולוגית-פוליטית, הרי שחלק בלתי נפרד ממנה, כפי שטוען ד"ר גוטוויין, היה החלשת המתנגדים האפשריים לבעלי ההון, ובראשם ההסתדרות הכללית. מכאן ניתן להסיק כי ביטול הסכמים קיבוציים בחקיקה לא היה כורח שנדרש בלית ברירה להשגת הקיצוץ בתקציב, אלא דווקא חלק רצוי ובלתי נפרד מהתכנית עצמה, לפחות מבחינתו של שר האוצר. אכן, מעניין לשים לב כי בתכנית המקורית של האוצר מופיע הצורך בניהול משא ומתן עם ההסתדרות הכללית כחלופה ראשונית ומועדפת¹⁶, אולם שר האוצר הבהיר מלכתחילה כי בהעדר הסכמה לשיעור רצונו לא יהסס לפעול להשגת מטרות התכנית בחקיקה, לרבות בדרך של ביטול הסכמים קיבוציים.

סוגיית השימוש בחקיקה לביטול (או שינוי) זכויות שנרכשו בהסכמים קיבוציים עומדת במרכז קבוצת המאמרים הבאה. ברפורמה הנוכחית, בסופו של דבר נחתם הסכם קיבוצי עם ההסתדרות הכללית, אשר מסדיר את נושאי הקיצוץ בשכר ופיטורי הצמצום. ובכל זאת, חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל מבטל (או מקנה לשר האוצר סמכות לבטל) שורה ארוכה של הסכמים קיבוציים. ראשית, גם לגבי העובדים עליהם חל ההסכם עם ההסתדרות הכללית, המדינה לא הסתפקה בהסכם עצמו, אלא קבעה את הקיצוץ בשכר בחוק¹⁷. לכך עשויה להיות חשיבות בעתיד. שנית, קיצוץ בשיעור זהה לזה שנקבע בהסכם עם ההסתדרות הכללית הוחל מכח החוק על כלל העובדים בשירות הציבורי¹⁸, כולל מקומות עבודה שבהם ארגון העובדים היציג אינו ההסתדרות הכללית, אלא ארגונים אחרים אשר המדינה לא טרחה לנהל עמם משא ומתן של ממש. שלישית, השינויים בזכויות הפנסיוניות, אשר לגביהן לא הגיעה המדינה לכל הסכמה קיבוצית, גם לא עם ההסתדרות הכללית, מנוגדים להסכמים קיבוציים שונים. כנגד קיצוצים חד-צדדיים אלו תלויים ועומדים מספר הליכים בפני בית הדין הארצי ובג"צ, אשר במועד כתיבת שורות אלו טרם הוכרעו.

שלושת המאמרים העוסקים בנושא זה מצביעים כולם על קשיים משפטיים בדרך הפעולה בה בחר המחוקק, אולם כל אחד מהם מתמקד בשלב אחר של הניתוח המשפטי. **מוטי מירוני** עומד על כך ששינוי הסכמים קיבוציים בחקיקה אינו לגמרי תקדימי. הסוגיה כבר נדונה בבית הדין הארצי בעבר¹⁹, והיבטים מסויימים אף זכו לדיון מעמיק. באותם מקרים נדחו התובענות כנגד שינוי הסכמים קיבוציים בחקיקה. ואולם, פרופ' מירוני מאבחן בין חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל לבין החוקים המקבילים שנידונו בפסיקה בעבר, ולאחר ניתוח הרציונל של אותם פסקי-דין, מגיע למסקנה המעניינת כי הם תומכים דווקא בתקיפה של החוק הנוכחי ויש בהם כדי להטיל ספק בתוקפו.

מסקנה נוספת של פרופ' מירוני מפסיקת בית הדין הארצי היא כי ביטול הסכמים בחקיקה נוגד לכאורה את אמנות ארגון העבודה הבינלאומי, אשר מגינות על חופש ההתאגדות. סוגיה זו נבחנת בהרחבה במאמרה של **שרון רבין-מרגליות**. על בסיס סקירה של החלטות ועדת ארגון העבודה הבינלאומי להגנה על חופש ההתארגנות קובעת ד"ר רבין-מרגליות כי המשפט הבינלאומי אמנם מתיר, בנסיבות מיוחדות, שינוי חד-צדדי של תנאי עבודה באמצעות חקיקה, אך זאת רק במקרים חריגים ביותר. האיום המוקדם לפנות לחקיקה במקרה שיכשל המשא ומתן הקיבוצי אינו לגיטימי, מבחינת המשפט הבינלאומי, לפחות כאשר השימוש שנעשה ב"נשק החקיקה" הוא שימוש טקטי.

מהן ההשלכות של קביעה זו על הדין הישראלי? ד"ר רבין-מרגליות סבורה, כי עשויה להיות לכך השלכה ברמה החוקתית, במסגרת בחינת השאלה האם הפגיעה בזכויות חוקתיות בחוק הינה מידתית²⁰. בשאלה החוקתית מרחיב מאמרו של **אמנון רייכמן**. הוא סבור כי הסיכוי להתערבות שיפוטית בתוכן התכנית הכלכלית-חברתית אינו גבוה, אולם בית המשפט יכול וצריך לבקר את הליך קבלת התכנית בכנסת. בכלל זה יש מקום לשאול, האם נבדקו כל החלופות, "תוך התבססות על תשתית ראייתית אמينة ובדוקה היטב." מבין השורות עולה ממאמרו של ד"ר רייכמן ביקורת על עצם השימוש בחוקים שהם למעשה "חבילות" של דברי חקיקה, המועברים ביחד בהליך מזוז, דוגמת חוקי ההסדרים או חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל. אופי חקיקה זה פוגע קשות בדיון הציבורי בכלל, ובדיון בכנסת בפרט²¹. השאלה המעניינת היא, האם יש בכך גם בסיס להתערבות חוקתית. ניתן בהחלט לטעון, כי הליך חקיקה מזוז, שאינו מאפשר דיון ציבורי מספק בכנסת ומחוצה לה, עשוי להוות אמצעי שאינו מידתי להשגת המטרה שבבסיס החוק. במילים אחרות, עצם העובדה שלא ניתנה הזדמנות סבירה לכל הגורמים הרלבנטיים להשמיע את דעתם עשויה להוות פגיעה במידה שעולה על הנדרש בזכויות חוקתיות.

הקיצוץ בקצבאות: מרווחה לעבודה?

שלושת המאמרים האחרונים מתמקדים בקיצוץ בקצבאות. האוצר טען לכל אורך הדרך כי קיצוץ זה לא נועד רק לצרכי חסכון כספי, אלא מטרתו לתמרץ כניסה של התלויים בקצבאות למעגל העבודה. הטיעון מופיע בתמצית בדברי ההסבר להצעת חוק ההסדרים 2003, שם נאמר כי גובה גמלאות הבטחת ההכנסה עלה במשך השנים באופן משמעותי, עד כדי מצב שבו מהוות גמלאות אלו תמריץ שלילי לעבודה²².

עצם הצורך בנקיטת צעדים לשילוב בעבודה של הבלתי-מועסקים-לתקופה-ממושכת אינו שנוי במחלוקת. השאלה היא האם יש להעדיף "מקל" או "גזר", או ליתר דיוק, באיזו מידה יש להשתמש בכל אחד מהם. בשיטת ה"מקל" התמריץ לצאת לעבודה אמור להיווצר מעצם המכה, או האיום במכה, היינו הקיצוץ בקצבאות. בליט ברירה, כך טוענים במשרד האוצר, ייצאו הבלתי-מועסקים הכרוניים וימצאו לעצמם עבודה. שיטת ה"גזר" מבוססת על יצירת תמריצים חיוביים ליציאה לעבודה, בין תמריצים כספיים (תמריצי מס למשל), ובין ביצירת התשתית שתאפשר זאת, בעיקר בדרך של אבחון המגבלות להשתלבות בעבודה, הכשרה מקצועית והשמה.

הצעה המשלבת בין שיטות ה"מקל" וה"גזר", תוך התבססות על הנסיון שנרכש בתוכניות "מעבודה לרווחה" בעולם הרחב, גובשה על-ידי ועדה בראשות פרופ' יוסי תמיר, שהגישה המלצותיה באוגוסט 2001²³. הועדה המליצה להקים תחילה, כפרוייקט נסיוני, ארבעה מרכזי תעסוקה ביישובים שונים בארץ, שבכל אחד מהם ניתן יהיה לקבל את כל השירותים הנדרשים למחוסרי עבודה (אבחון, הכשרה, השמה וכיוצא בזה). באותם מקומות, שיתוף פעולה עם התכנית יהווה תנאי לקבלת הבטחת ההכנסה. המרכזים אמורים להבטיח לכל משתתף לפחות 15 שעות של עבודה או פעילות קשורה בשבוע, כולל כל הפעילות הנלווית שבאה להכין את המשתתף לעבודה, עבודות מסובסדות או יזומות במידת הצורך, וכיוצא בזה. אדם שישתתף בכל פעילות שתוצע לו ובכל זאת לא יצליח להשתלב בעבודה, ימשיך לקבל את הבטחת ההכנסה ללא הגבלת זמן.

באופן גס ניתן לומר, כי תכניות "מרווחה לעבודה" באירופה שמות דגש על פתרון הבעיה של הדרה חברתית (social exclusion), בעוד שתוכניות מקבילות בארצות הברית מטילות את עיקר האחריות על הפרט עצמו, להשתלב בעבודה בתוך זמן מוגבל (שלאחריו נשללת הקצבאה). את הצעתה של ועדת תמיר ניתן למקם בין שני הקצוות, אם כי קרוב יותר למודל האירופי²⁴.

יש לזכור כי הבטחת ההכנסה מהווה רשת בטחון תחתונה, המוענקת על בסיס מבחני צורך נוקשים. לאור זאת, האם הצעת הועדה, אשר לפיה תישלל הבטחת ההכנסה לחלוטין ממחוסרי עבודה מסויימים, אינה מהווה פגיעה בזכות לתנאי קיום נאותים? בשאלה זו דן מאמרם של **מיכאל אטלן ויקותיאל צבע**. המחברים עומדים על הקשר בין שתי זכויות יסוד שהוכרו במשפט הבינלאומי ובפסיקה בישראל: הזכות לתנאי קיום נאותים והזכות לעבודה. הם מראים ששתי הזכויות נובעות למעשה מכבוד האדם. תוכניות "מרווחה לעבודה" מבקשות למעשה לאזן בין הזכויות, להשקיע בשילוב מובטלים בעבודה, תוך הבטחת תנאי קיום נאותים (באמצעות הבטחת הכנסה) רק לאלו שאינם ניתנים להשמה. לטענתם של אטלן וצבע, המלצות ועדת תמיר מהוות איזון ראוי בין הזכויות.

מסקנה זו מתבססת במפורש על ההנחה, כי המדינה תשקיע משאבים ניכרים בתכנית, ובכלל זה תציע שירותים רחבים בהרבה להחזרת המובטלים הכרוניים לעבודה. אלא שעד כה, למרות החלטות ממשלה חוזרות ונשנות להתחיל בפרוייקט²⁵, לא הושקעו בכך המשאבים הנדרשים. בתכנית האוצר האחרונה מוזכרת חשיבות תכנית תמיר כמס שפתיים בלבד; במקום להקצות לה את המשאבים הנדרשים הוחלט דווקא על דחיית מועד הפעלתה²⁶. בפועל, המודל שנבחר על-ידי הממשלה ומוצג כתכנית "מרווחה לעבודה" כלל אינו מצוי על הספקטרום שבין התוכניות המקובלות באירופה ובארצות הברית. הוא קיצוני בהרבה גם מהמודל האמריקאי במידת הטלת האחריות על מחוסרי העבודה עצמם בלבד; הוא כולו "מקל" ללא כל "גזר". לקיצוץ המסיבי בקצבאות לא נלווית כל השקעה בתכנית להחזרת מקבלי הקצבאות לעבודה. ובמצב האבטלה הנוכחי, שרק צפוי להחמיר²⁷, סיכוייהם למצוא עבודה אפסיים.

את אוזלת-יד זו בביצוע המלצות ועדת תמיר מציג מאמרו של **דניאל גוטליב** כחלק מחוסר רצינוניות כולל במדיניות הממשלה. ראשית, לא הוגדרו מטרות מדיניות ברורות. כתוצאה מכך גם לא הוגדרו יעדים אופרטיביים קונקרטיים, בפרט בתחום העוני ובתחום התעסוקה. במקום לקבוע יעד מפורש לשיעור התעסוקה ולפעול להשגתו, הממשלה מסתפקת בהצהרות מעורפלות על הצורך בשיפור שיעור התעסוקה, והלכה למעשה לא עושה דבר כדי להשיג זאת. את תכנית ועדת תמיר לא מקדמים; להיפך, תקציב ההכשרה לבלתי מועסקים רק ירד. במקביל, ממשיכים לאשר כניסתם של עובדים זרים. כתוצאה מכך, מסביר ד"ר גוטליב, הפגיעה באנשים מעוטי השכלה היא כפולה: פוחת הסיכוי שלהם למצוא עבודה, ויורד גם שכרם אם מצאו כזו.

פגיעה קשה במיוחד ספגו, במסגרת הקיצוץ בקצבאות, קבוצת המובטלים הצעירים (עד גיל 25) וקבוצת האמהות החד-הוריות. בנוסף לקיצוץ הרוחב, הוטלו מגבלות ספציפיות על הזכאות להבטחת הכנסה אשר ממוקדות בקבוצות אלו. מאמרו של **אמיר פז-פוקס** מצביע על האידיאולוגיה המקשרת בין הפגיעות בשתי הקבוצות, ובתוך כך גם מנסה ליישב את הסתירה הלכאורית בין המדיניות הכלכלית הנחשבת לשמרנית, שהיא מדיניות המבקשת להמעיט ככל האפשר בהתערבות מצד המדינה, לבין המדיניות החברתית השמרנית, שאינה בוחלת בהתערבות לטובת הגנה על מודל המשפחה המסורתי. הוא מסביר כיצד הקפיטליזם והפטריארכליות חוברים יחדיו כדי להוות בסיס לרפורמה, שגם תיצור תמריצים כנגד קיומן של משפחות חד-הוריות, גם תדחוף את הגברים הצעירים כמעט בכח לעבודה כדי לקבל על עצמם את תפקיד המפרנס, וגם תנציח את קיומו של צבא עובדים "זול" וחסר השכלה, שמסייע למיקסום רווחי המעבידים.

החלוקה המקובלת למודלים של מדינות רווחה מבחינה בין מודל ליברלי (אשר נותן עדיפות לשוק), מודל שמרני (אשר שם דגש על המשפחה), ומודל סוציאל-דמוקרטי (אשר מתבסס על המדינה)²⁸. למעשה, בכל מדינה ניתן למצוא נקודת איזון אחרת בתוך המשולש שוק-משפחה-מדינה; לכל שיטת משפט יש חלוקה משלה בין שלושת הגורמים, בכל הקשור לציפיות לאספקת שירותי הרווחה²⁹. השיח הקיים בישראל נוטה להתמקד במעבר שחל במשך השנים מאחריות המדינה להסתמכות על השוק החופשי, אולם פז-פוקס מזכיר לנו שגם לאידיאולוגיה השמרנית, המצפה שהאחריות לרווחה תישאר במידה כזו או אחרת בתוך המשפחה, יש מקום של כבוד בקרב המחוקקים בישראל.

מבט לעתיד

יש לקוות כי התעוררות השיח בחודשים האחרונים לא תדעך באותה מהירות בה פרצה. האתגר הגדול הוא לעבור משיח מקביל – כלומר שיח נפרד לחלוטין בין כלכלנים, מומחי בטחון סוציאלי וקבוצות אחרות, כשאלו אינם מוכנים להקשיב ברצינות לטענותיהם של אלו – לשיח משולב בין הדיסיפלינות וזוויות המבט השונות. קברניטי התכנית ה"כלכלית" באוצר לא יכולים עוד להתעלם מהעובדה שלא מדובר בתכנית כלכלית בלבד. רפורמה בתחום מסויים (למשל יחסי העבודה או הבטחון הסוציאלי) לא יכולה להיבנות באגף התקציבים באוצר בלבד³⁰. האינטרס של קיצוץ

בהוצאות הוא לגיטימי, אבל ישנה שורה ארוכה של אינטרסים לגיטימיים אחרים, שאינם בהכרח פחות חשובים. בהכנת רפורמה כלכלית-חברתית דוגמת התכנית של 2002-2003 צריכים להשתתף כל משרדי הממשלה הרלבנטיים, וצריך להשתתף הציבור הרחב, בין השאר בדרך של הליך היועצות פתוח ומסודר עם גופים רלבנטיים, מומחים ושאר בעלי עניין, מכל התחומים, כמקובל במדינות מתוקנות³¹. אסופת המאמרים הנוכחית מבקשת לתרום לשיח רב-תחומי הכרחי זה. יש לקוות כי היא תפתח פתח לדיונים נוספים.

הערות

- 1 ראו את דברי ההקדמה ב"תכנית להבראת כלכלת ישראל", המסמך המפורט של משרד האוצר, המופיע באתר האינטרנט <http://www.mof.gov.il/havraa/index.htm> (להלן: "תכנית האוצר").
- 2 חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות כספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 (להלן: "חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל"), ס"ח 386, אשר עיגן את התכנית הכלכלית האחרונה של הממשלה, זכה לתשומת לב מיוחדת, אולם במובנים רבים הוא היווה המשך ישיר לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002 (להלן: "חוק ההסדרים 2003"), ס"ח 150; חוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב-2002 (להלן: "חוק תכנית החירום 2002"), ס"ח 428; וחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002 (להלן: "חוק ההסדרים 2002"), ס"ח 146. להלן אתייחס לארבעת חוקים אלו ביחד כאל "התכנית הכלכלית-חברתית" או "הרפורמה הכלכלית-חברתית".
- 3 פרק ט"ו לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל.
- 4 לרבות, בין השאר, כל גוף "מתוקצב" או "נתמך", כמובנים בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ס"ח 60.
- 5 פרק ט"ז לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל וסעיף 78יא לחוק הפיקוח על עסקי הביטוח, התשמ"א-1981, ס"ח 208.
- 6 פרק ז' 1 לחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981, ס"ח 208.
- 7 קצרה היריעה מלפרט כאן את כל הקיצוצים בגמלאות אלו במהלך השנתיים האחרונות. לפירוט ראו את פירסומי מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי (נגישים באתר האינטרנט של הביטוח הלאומי www.btl.gov.il): "חוק ההסדרים לשנת 2003: עיקרי החלטות הממשלה המתייחסות למוסד לביטוח לאומי והשלכותיהן על מקבלי הגמלאות ועל פעילות המוסד" (אוקטובר 2002); "ההשלכות של יתכונת הבראה למשק הישראלי על המוסד לביטוח לאומי" (מרץ 2003).
- 8 סעיף 10 לחוק תכנית החירום 2002; סעיף 99א(5) לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל.
- 9 סעיף 37 לחוק ההסדרים 2002; סעיף 66 לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל.
- 10 סעיפים 44 ו-68 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ס"ח 205.
- 11 פרק י' לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל.
- 12 חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל, סעיף 1.
- 13 תכנית האוצר, לעיל הערה 1, בע' 11, 13.
- 14 גם ההסתדרות הכללית לא חלקה על כך; להצעות ההסתדרות לקיצוץ אלטרנטיבי ראו ההסתדרות החדשה "הרשות לכלכלה וחברה, מבט הרשות" דעתון לענייני כלכלה וחברה (מרץ 2003).
- 15 ראו למשל א' ארנון "על הפיננדמנטליזם של השוק" והמדיניות הכלכלית: האם יש חלופות למדיניות הממשלה לנוכח המשבר הכלכלי?" אנשי אקדמיה מגיבים על התכנית להבראת כלכלת ישראל (מרכז אדוה, אפריל 2003, נגישי ב-www.adva.org/ivrit/havraa.htm).
- 16 ראו למשל תכנית האוצר, לעיל הערה 1, בע' 8.
- 17 סעיף 76 לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל.
- 18 סעיף 76ב(ב), 78 לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל.
- 19 דב"ע שם/4-18-ההסתדרות הכללית של העובדים ואח' – עיריית תל-אביב, פד"ע יב 52; דב"ע מה/4-17-ההסתדרות הרפואית בישראל – מדינת ישראל, עבודה ארצי יט (1) 370.
- 20 היינו, תואמת את סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ס"ח (תשנ"ב) 150 וסעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק, ס"ח (תשנ"ד) 90.
- 21 הביקורת על אופי חקיקה זה רבה. ראו, למשל, בהקשר של החוק הנוכחי, ר' בן-ישראל וגי' מונדלק "הערות והארות על התוכנית הכלכלית המוצעת" אנשי אקדמיה מגיבים על התכנית להבראת כלכלת ישראל (מרכז אדוה, אפריל 2003, נגישי ב-www.adva.org/ivrit/havraa.htm); וכן את דבריהם של מומי דהן, שרון אברהם-ויס וליאור קרביץ במסגרת מרתון תגובות והצעת חלופות לתוכנית הכלכלית של הממשלה 2003 (עורכת נעמיקה ציון, המרכז לצדק חברתי במכון ון-ליר, מאי 2003).
- 22 הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002, ה"ח 18, 35.
- 23 המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת (ד"ר ביניים, מוגש לשר העבודה והרווחה, אוגוסט 2001).
- 24 על הפער מהקצה האירופי ניתן ללמוד מחוות דעתו של ד"ר גיוני גל, שנשאר במיעוט בוועדת תמיר. ד"ר גל התנגד להמלצה לפיה ההכרעה הסופית בדבר תכנית הפעולה לכל לקוח תהיה של נציג המדינה, ואי שיתוף פעולה עם התכנית יגרור סנקציה חמורה של ביטול הגימלה באופן מלא. לשם השוואה, התכנית הבריטית, שאותה הציע ד"ר

גל לאמץ, מחייבת את המדינה להציע מספר אפשרויות ללקוח, ולתת בידו את הבחירה ביניהן. טענה נוספת של דעת המיעוט היתה כי יש למקד את התוכנית רק באותם אנשים אשר הינם מחוסרי עבודה בגלל מגבלה קשה של העדר כישורים מתאימים או בגלל עצם השהות הממושכת מחוץ לשוק העבודה, ורק כאשר יש סיכוי סביר לשלבם בעבודה. אין לכפות את התכנית על אנשים שלגביהם אין סיכוי סביר להצלחה, או על אמהות חד-הוריות לילדים קטנים, אשר בהעדר פתרון מקיף לילדים לא ניתן לדרוש מהן לצאת לעבודה.

ראו תכנית האוצר, **לעיל** הערה 1, בע' 85.

שם, שם.

שיעור האבטלה הצפוי לשנת 2004 הינו בין 11.4% ל- 12% מכח העבודה, לפי הרשות לתכנון כח אדם, משרד התעשייה, מסחר ותעסוקה **תחזית האבטלה לשנת 2004** (יולי 2003).

Gøsta Esping-Andersen *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Polity, Cambridge, 1990)

Gøsta Esping-Andersen "Towards the Good Society, Once Again?" *Why we Need a New Welfare State* (Oxford, 2002)

לביקורת על צורת עבודה יוצאת דופן זו ראו למשל יי גל-נור "הפואמה הלא-פדגוגית של אגף התקציבים" **סטטוס** (אוגוסט 2003) 70.

ראו למשל, באנגליה: <http://www.dti.gov.uk/consultations>