

הניאו-ליברליזציה של המדיניות הציבורית בישראל

אורלי בנימין

מסמך זה נכתב במטרה לקדם את הבנת האופי המוסדי – פוליטי של השינויים במדיניות הציבורית בישראל. הוא בא להעמיד הסברים מבניים לצמיחתן של תופעות כגון יבוש השירותים התברתיים, הלנת השכר ברשויות המקומיות, התרחבות הקטגוריה של העובדים העניים כמו גם השחיקה בקצבאות. את ההסבר המוצג כאן, ברצוני להעמיד לאורך צירי הדיכוי המשולבים של מעמד, עדתיות/לאומיות, מרכז/פריפריה ומגדר כשאני עושה שימוש בתהליך המשפטי-היסטורי שהופעל על-ידי מעצבי המדיניות באוצר באמצעות ארבעה מנגנונים מרכזיים:

הרפורמה הכלכלית של 1985

חוק חובת המכרזים

חוק ההסדרים

מדיניות התקצוב

ארבעת המנגנונים אינם נפרדים לחלוטין והם ניזונים זה מזה אך חשוב להבין את משמעויותיהם המובחנות. בפתח דבריי ברצוני להבהיר את הנחת היסוד שאני יוצאת ממנה ביחס למהותה של הגלובליזציה שהוויכוחים התיאורטיים על האופן בו היא מעצבת את כוחן של מדינות, עומדים בעיצומם. אסביר את עמדתי בכדי לאפשר ויכוח בנקודה יסודית זו.

את הגלובליזציה מקובל להגדיר כבעלת מספר אפיונים הנקשרים כולם לירידת יכולתן של מדינות להגן על גבולות מדינת הלאום: ניידות של סחורות, ניידות של כוח עבודה וניידות של הון. כאשר מכוונים להדגשת פניה של הגלובליזציה כפותחת הזדמנויות מכנים אותה גם כ"כלכלת ידע" בטענה שבאמצעות הרשת הידע פורץ גבולות גם הוא.

הנחת המוצא שלי הולכת בעקבותיה של הכלכלנית הפוליטית הבריטית אנקי הוגבלט שכתבה את הספר *Globalization and the postcolonial world: the new*

political economy of development.

בעקבותיה אני מציעה לראות את הגלובליזציה כסדר קולוניאלי שבו שיטת התלות והשליטה הצבאית מומרת בשיטה כלכלית המבוססת על תלותן של מדינות בהלוואות כספיות. כפי שתלות צבאית במצבים קולוניאליים מנוצלת לכריית משאבים מקומיים והעברתם למדינה השלטת כך התלות המוניטארית מנוצלת לקידום הפעולה הכלכלית האמריקאית. זאת באמצעות כפיית קוד של

ניהול כלכלי המכונה על-ידי חוקרים Washington Consensus שאפרט להלן את עיקר מרכיביו. זאת משום שמעניין לראות כיצד מדיניות התקצוב, חוק המכרזים וחוק ההסדרים הם רק השתקפות של אותו קוד. מקובל לראות שלושה גופים כמקדמים את ה-ווישינגטון קונצנזוס: משרד האוצר האמריקאי הפועל ביחס למדינות התלויות בו ישירות (למשל ישראל), קרן המטבע הבינלאומית והבנק העולמי. לא חשוב מי משלושת הגופים מנהל את יחסי התלות מול מדינה ספציפית ויותר חשוב לראות את פעולתם המשותפת סביב העיקרון המארגן המכונה "ייצוב" ושמשמעותו ליברליזציה (הורדת הפיקוח על גבולות לאומיים בפני סחורות והון), הפרטה והפחתה מוצהרת של ההסדרה המדינתית על הפעולות הכלכליות בשוק. צריך לשים לב לכך שההפחתה המוצהרת של הפיקוח (הרגולציה) אין משמעותה העלמות ההסדרה אלא רק שינוי צורותיה ודרכיה. אם כך נקודת הפתיחה של הדיון היא עשרת התביעות של הווישינגטון קונצנזוס הנכפות על מדינות ב"משבר" המעוניינות בהלוואות או במעמד של מי שיכולות לקבל הלוואות:

1) משמעת במדיניות הכספית שמשמעותה התחזקות מעמדו של הבנק הממשלתי (נניח, בנק ישראל) וחיזוק התלות של משרדי המדינה בתקצוב

2) הקצאה מחדש של כספי ציבור מסובסידיות וקצבאות אוניברסאליות לטובת הקצאה להשקעה בתשתיות (כבישים ומסילות) ותמיכה על בסיס מבחני יכולת

3) רפורמות במיסוי – במיוחד באופן המשחרר פעילויות כלכליות מסוימות ממיסוי

4) שיעורי ריבית הנקבעים על-ידי השוק (כביכול)

5) שערי חליפין אטרקטיביים (למי?)

6) ליברליזציה של היבוא ובמיוחד חיסול ההגבלה על כמויות, הליכי רישוי, והפחתת ההגנה על סחורות מקומיות (למשל מקסיקו אולצה בדרך זו לייבא תירס מארצות הברית)

7) ליברליזציה של השקעות זרות - (בדרך כלל במשמעותה כהגנה ממיסוי ומאכיפת חקיקת העבודה המקומית כפי שמתרחש באזורי סחר חופשי)

8) הפרטה

9) הפחתת הסדרה מדינתית על השוק באופן המעודד תחרות פרט לאזורי השוק הנקשרים לביטחון

10) הגנה משפטית לבעלות הפרטית על רכוש, הון ונכסים.

בטרם אעבור לדיון המפורט בארבעת מרכיבי המדיניות הכלכלית שהופקדו בישראל על יישום עקרונות הווינגטון קונצנזוס (הרפורמה של 1985, חוק המכרזים, מדיניות התקצוב וחוק ההסדרים) ברצוני להבליט את אופי הדיכוי המעמדי/מגדרי/אתני-לאומי-גזעי המגולם בהם.

האופי המעמדי של התביעות על סדרי שלטון מקומיים הוא הבולט ביותר הן משום החיסול העולה מהם של האופי האוניברסאלי של מנגנוני ההקצאה מחדש של מדינת הרווחה ויותר מכך חיסול האיגודים המקצועיים והאפשרות להתאגדות מקצועית. המימד הראשון, של **חיסול הקצאות רווחה** בולט במיוחד בהמלצות 1, 2 ו-3 כפי שהם נקשרות להמלצות 7, 9 ו-10 שבאות לכוון מחדש את הכנסות המדינה מהשירותים החברתיים והרווחתיים לידיהם של פועלים כלכליים ספציפיים. המימד השני, של **חיסול העבודה המאורגנת**, בולט בהמלצות 6, 7, ו-9 שבאות לחסל את האפשרות של העסקה מאורגנת. נשים לב כי הפרטה היא מילת קוד לשינוי מעסיק הבאה לשים קץ להסדרי העסקה קיימים ולהמירם בהסדרי העסקה אחרים. משמעותו של השינוי היא לרוב מעבר מהעסקה על בסיס של חוזה קיבוצי ארוך טווח לחוזים אישיים קצרי טווח.

האופי המגדרי של התביעות מתקיים לצד האופי המעמדי שלהן. מובן שנים רבות נפגעות כמועסקות במיוחד בתהליך בו המדינה מתנערת מתפקידה כמעסיקה הגדולה ביותר של נשים המפעילות את השירותים החברתיים. בנוסף, האופי המגדרי מגולם במתקפה על מנגנוני ההקצאה מחדש הרווחתיים אשר באפשרותם, באופן פוטנציאלי, להגן ולשפר את מצבם של אלו המופקדות על הטיפול בתלויים (ילדים, נכים וחולים כרוניים וקשישים) שהן לעיתים קרובות מאד נשים. העובדה כי הסדר הפאטריארכלי מפקיד נשים על הטיפול בתלויים, הופכת אותן לנפגעות עיקריות משינויים במדיניות המורידים את רמתם של השירותים החברתיים ומעבירים חלק עולה וגדל של עלויותיהם לצרכנים. חיסול התמיכה המדינתית בשירותים חברתיים התומכים בהורים עובדים ובמשפחות, מחלצת את הסדר הפאטריארכלי מהסדרים עתיקים יותר ומשיבה אותו על כנו באמצעות הקצנת הסתירה בין תביעות על זמן של נשים.

האופי האתני-לאומי-גזעי של הדיכוי המגולם בהמלצות נקשר בראש ובראשונה ליחסי מרכז ופריפריה. מיעוטים אתניים-לאומיים-גזעיים מנותבים בהקשרים גיאוגרפיים-פוליטיים היסטוריים שונים לפריפריה. הקצאות לפריפריה של שווקי עבודה (שווקי העבודה השניוניים בתוך מקומות עבודה כמו אלו של המנקים והעובדים ה"זמניים"), הקצאות לפריפריה האורבאנית כמו גם הפריפריה הלאומית מאופיינות בתשואות ארוכות טווח שאינן הולמות את צורכיהם של משקיעים או גופים אחרים המכפיפים את עצמם למדידה כלכלית של השקעותיהם

ופעולותיהם – דוגמת ארגוני החברה האזרחית הלכודים בקריטריונים אלו בשל תלותם בגיוס כספים מתורמים. בדרך זו השקעה בפריפריה שיכולה הייתה להראות ברגע היסטורי מסוים נכונה מבחינה צבאית, אינה עומדת עוד על הפרק. מנגנונים המחזקים את ההבניה הדכאנית של ה"אחרות" של אוכלוסיות אשר תלותן בהקצאות מדינתיות מועצמת, כגון, טיפוח הסטיגמטיזציה האישיית של קורבנות האבטלה המבנית ארוכת הטווח שהיא תוצר התהליך הכלכלי האמור, הופכת למבנה הצדקה מרכזי בהימנעות מכל הקצאת כספים לפריפריה. רק לשם המחשה אזכיר את דיונו של ראסם חמאסי בשלטון המקומי אותו פרסם בספר "על השוויון", ובו הוא מראה כיצד מטופחת מבנית המדיניות המפלה לרעה את הרשויות המקומיות הערביות וכיצד מיוצרת השוליות הכלכלית והפוליטית של התושבים הערבים בתוך רשויות מקומיות מעורבות.

בעוד כל אחד מצירי הדיכוי ניזון מהמלצות הושינגטון קונצנזוס, צריך לשים לב גם לחיזוק ההדדי ביניהם למשל כמו זה המגולם בחיי היומיום של נשים מזרחיות מירוחם המועסקות אצל קבלני ניקיון לצד בנותיהן. עבור נשים אלו, הטווח הרחב של ההזדמנויות שחברת הידע פותחת אינו בא אלא להחריף את פגיעותן ומידת החשיפה שלהן לפוגענותם של מעסיקים המבססים את הפעולה שלהם מחד גיסא, על תלותן המתחזקת של הנשים במשרה ומאידך גיסא, על התחסדות המדינה המכוננת את אכיפת ההסדרה כלא רלוונטית.

בנוסף, ההתלכדות בין מגדר, מעמד ואתניות מבוססת על דיפרנציאציה בין משרות, שמכוונת להפחתת הוצאות על עבודה: חלק מהמשרות עוברות "הפחתת ערך" (underevaluation) על מנת לעגן את התגמולים בהן כנמוכים יותר. בהמשך לטענה שהוצגה על-ידי (Rogers (2000 בעבודתה על מועסקות במשרות זמניות בעיסוקי הצווארון הוורוד (ביטוי שנטבע על-ידי הארי ברורמן ב-1974 שבא להקביל בין עיסוקים משרדיים נשיים לבין עיסוקים גבריים לאורך פסי ייצור תעשייתיים לפחות מבחינת הפיקוח שהמכשור הטכנולוגי מפעיל על העובד/ת) על ה- deskilling (הפחתת ערך המיומנות הנדרשת לביצוע המשרה, כמו למשל במקרה של הפחתת ערך הניסיון המקצועי לטובת תחלופה גבוהה של מזכירות) ו- devaluing (הפחתת חשיבותה של המשרה לגרעין של הארגון כך שניתן להעבירה לצורת העסקה לא סטנדרטית כמנגנונים אליהם חשופות משרות נשים. (Grimshaw & Rubery (2007 רואים את הפחתת הערך כמכניזם מרכזי להפלייה עכשווית נגד נשים בשוקי הקהילה האירופית. כתוצאה מהפחתת ערך של משרות, ארגוני ההשכלה הגבוהה, כמו ארגונים כלכליים אחרים, יכולים ליהנות מכוח עבודה באיכות גבוהה עבור שכר נמוך יותר. המועסק/ת מצידה המעוניינת לרצות את האחרים בסביבת העבודה שלה

מציעה רמת מאמץ גבוהה יותר, מיומנות ומחויבות עבור רמת השכר הנתונה. אחד ממצאי המחקר שלהם הוא שבשל מגמה זו, תארים גבוהים וניסיון מקצועי המושגים על-ידי נשים (ו"אחרים"), עוברים תרגום לרמת תגמולים נמוכה יותר מזו של תארי גברים בני הקבוצה הדומיננטית. מחקרים מראים שסגירת פערי ההשכלה בין קבוצות לא גרמו לסגירת פערי ההכנסה ביניהן (לעניין זה ראו גם כהן, 2006). החוקרים קושרים זאת בעובדה שמשורות נשיות רבות נדחקות לשוליים שאינם מוגנים על ידי הסדרים קיבוציים. עוד מסבירים החוקרים שהסביבה החברתית סובלנית להשתכרות נמוכה בקרב נשים בשל נורמות חברתיות רווחות אשר מוסיפות לגיטימציה למשניות הכנסתן של נשים ולפיכך לדחיקתן למשרות נמוכות תגמולים. לסקטור הציבורי, כמעסיק מרכזי של נשים, חלק פעיל בתהליך גם באירופה. הנקודה המרכזית ביותר לתהליך היא סוגיית המשרה החלקית. (Grimshaw & Rubery (2007) מלמדים כי בהקשר של משרות חלקיות מתחזקים תהליכי הפחתת הערך ואיתם הפחתת התגמולים בהווה ויותר מכך בעתיד (מבחינת זכאות לפנסיה).

התהליך ההיסטורי

דני ממון ואנדי רוזנהק שחקרו את התהליך ההיסטורי מעגנים אותה בהבניית "המשבר" של האינפלציה הדוהרת שאיפיינה את סוף שנות השבעים, השנים בהם מילטון פרידמן הופך להיות כלכלן נערץ בשורות הליכוד ובקרב הכוחות הכלכליים השונים שחברו אליו דוגמת חברת כח האדם של מי שהיה חבר ליכוד ולימים מונה לנשיא לשכות המסחר, אוריאל לין. תפיסתה של ההיפר-אינפלציה של תחילת שנות ה-80 (%389 עד אמצע 1985) כמשבר חברתי פוליטי שאיים על יציבותה של ישראל כמדינה, והצורך המשתמע לאתר פתרון חרום, אפשר בפועל את הכפפת המדיניות הציבורית בישראל לוושינגטון קונצנזוס.

בעבודתם הם חוקרים את הציות לתביעה הראשונה של הוושינגטון קונצנזוס, המשמעת הכספית והתקציבית כפי שזו התרחשה באישור הכנסת את חוק בנק ישראל ב-1985 שאסר על הבנק לספק הלוואות למשלה לצורך כיסוי גרעונות תקציביים שבשלבי התבססותה של מדינת ישראל היו חיוניים למימון הוצאות כספיות גבוהות, לקליטת גלי עליה, למימון התיעוש המהיר ובמיוחד לתחזוקת התעסוקה המלאה שנתפסה כהכרחית למניעת נשירתם של עולים יהודים למדינות מפותחות יותר. התהליך הוא חלק מהתבססות הניאו-ליברליזם: תהליך המאופייין בהעברה מאסיבית של עוצמה שלטונית מסוכנויות ממשלתיות שונות אל משרד האוצר והבנק הממשלתי.

ממחקרם של ממון ורוזנהק עולה שהוושינגטון קונצנזוס לא נאכף על ישראל אלא היה תוצר הדרגתי של שילוב של כוחות חיצוניים במשרד האוצר

האמריקאי לצד כוחות פרופסיונאליים מקומיים שביססו לעצמם כוח במרכז קבלת ההחלטות, במשרד האוצר.

בתקופה האמורה רונלד ריגן כנשיא ארצות הברית מטפח ממשל ניאו-ליברלי שמכוון לחיזוק הוויינגטון קונצנזוס כלפי פנים וכלפי מדינות אחרות.

על מנת ליישם את תפקידו הפעיל נוכח המשבר במדיניות הציבורית הישראלית, הממשל האמריקאי אימץ תבנית חדשה לפעולה: בסתו 1983, מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ מינה קבוצה של ארבעה כלכלנים ובראשם הרברט סטיין, כשסטנלי פיישר מ-MIT ביניהם, כצוות מייעץ על הכלכלה הישראלית. מספר כנסים על הכלכלה הישראלית נערכו אז בוויינגטון בהשתתפותם של כלכלנים מהממשד הישראלי: ממשרד האוצר ומבנק ישראל, כמו גם מתוך הממשל האמריקאי, במיוחד מה-state department. בדרך זו של התנהלות אקדמית רוכך הרושם שמדובר בכפיית פעולה. הדברים התנסחו כהמלצה וכהצעות לפעולה. בדרך זו, התפתחה המדיניות החדשה כדרך פעולה וולונטרית, שמובלת על-ידי מקצועיותם של כלכלנים ישראלים השוקלים את ההצעות האמריקאיות ובשום אופן לא בהתבסס על התלות באמריקאים. העובדה שישראל ביקשה באותם ימים בליון וחצי דולר נוספים על התמיכה האמריקאית הרגילה בכדי להתגבר על המשבר, נותרה לא מדוברת במפגשים.

יחסי התמיכה ההדדית הפרופסיונאלית בין כלכלנים אמריקאים וישראלים החלה כבר בתחילה שנות ה-80 כשכלכלנים מרכזיים מארצות הברית, מהאוניברסיטה העברית ומהאוניברסיטת תל-אביב, השתתפו בסדרת סמינרים שנערכו לכלכלנים ממחלקת המחקר של בנק ישראל. במסגרת זו, הציעו הכלכלנים האמריקאים, כולל סטנלי פיישר, תוכניות שונות לייצוב המשק. בהקשר זה החל פרופ. מיכאל ברונן, כלכלן ישראלי, לנסח את הרפורמה הכלכלית של 1985.

התוכנית הכלכלית החדשה

שיתוף הפעולה בין כלכלנים, אנשי אקדמיה, אמריקאים וישראלים, בא לידי ביטוי ברור ביותר בניסוח הרפורמה של 1985. ב-1984 נוסדה קבוצת פיתוח כלכלי ישראלית-אמריקאית באמצעות הסכם שנחתם בין שולץ ופרס, לניסוח תוכנית כלכלית שהוצגה כתנאי להעברת אותם בליון וחצי דולר נוספים. בסופו של אחד הביקורים של סטיין, ראש הקבוצה, הועבר, באופן לא רשמי, נייר ובו רשימה של עשר צעדים שחייבים להיכלל בכל תוכנית ייצוב.

התוכנית הכלכלית, שבביצועה הוחל בקיץ 1985 כוונה לבצע שתי מטרות מוצהרות: הפחתת הגרעון בתקציב ויצירת איזון או כמעט-איזון תקציבי;

ומתקפה כנגד ההתאמות שהתקיימו בשוק לאינפלציה הגבוהה, באמצעות הפחתה מוסכמת, בתיאום עם ההסתדרות הכללית, שאיגדה אז את רוב המועסקים במגזר הציבורי, של השכר, המחירים, האשראי ושער החליפין. בפועל שתי מטרותיה היו ריסון עד לשבירת האיגודים המקצועיים שהגיעו לשיא כוחם בהשפעה על המעסיקים ב- 1976 (ראו עיקרון רביעי להלן) והפחתת עלויות למדינה על מנת לאפשר את שינויי המיסוי של הושינגטון קונצנזוס.

עיקרי התוכנית:

הפחתת 2% בשנה ממצבת כוח האדם בכל ארגוני המגזר הציבורי. הקטנת הגרעון וכתוצאה מכך החוב הממשלתי.

קיבוע שער החליפין.

הקפאת השכר במשק.

תיקון לחוק בנק ישראל "חוק אי ההדפסה".

ביטול פקדונות הפת"מ.

באמצעות [התקנות לשעת חירום](#) ואחר-כך בחוק מיוחד, הוכרז על פיקוח ממשלתי על מחירי מוצרים ושירותים רבים המהווים חלק נכבד מסל הצריכה של האזרח הממוצע. במקביל, בוצע קיבוע של שער ה**שקל** ביחס ל**דולר** (1200 שקל ישן לדולר) והקפאת שכר כללית. כמו כן קיבלה ישראל סיוע נדיב מ**ארצות הברית**.

הסבל הגדול לציבור נגרם מהעובדה שהבנקים לא אולצו להוריד את ריבית הקרדיט. כך יצא שהאינפלציה ירדה מיידית מרמה שנתית של 440% לכ 30%, אולם הבנקים המשיכו לגבות ריביות המשקפות את האינפלציה הישנה בו בעת שהיא צנחה פלאים. עקב כך נגרמו פשיטות רגל קשות במגזרים הפרטי והעסקי, בד בבד עם עליה עצומה ברווחיות הבנקים. עם הזמן הריביות ירדו אולם אמון הציבור בבנקים נפגע קשות.

התוכנית, בניגוד לעסקות החבילה החלקיות שקדמו לה.

יש לשים לב, שהעיקרון הראשון ברשימה המוצגת כאן, הצמצום של שני אחוזים ממצבת כוח האדם הוא האמצעי העיקרי באמצעותו החל להתבסס פער קבוע בין מצבת כוח האדם הקבוע והמאורגן לבין דרישות התפקוד של משרדי הממשלה, מה גם שמדובר בתקופה שבה החלו גלי העליה הגדולים של סוף שנות ה-80 ותחילת ה-90. פער זה "מאלץ" את המדינה לפתח בתוך משרדיה ובארגונים בהם היא תומכת, שוק עבודה שניוני, המורכב מעובדים המועסקים בהסדרי העסקה "חדשים": העסקה באמצעות חברות כוח אדם והעסקה באמצעות קבלני שירותים. העסקה "חדשה" זו מפחיתה את הוצאות המדינה על הצבר פנסיה לעובדים ובעיקר לעובדות. חשוב יותר הוא שבאמצעות עיקרון זה,

משרד האוצר לוקח מדי שנה תקנים מהגופים אותם הוא מממן ואינו מאפשר להם לגייס כוח חלופי במשרות תקניות. בדרך זו לדוגמה, נעלמו ממשרד הרווחה התקנים ליעוץ הפסיכולוגי לילדים נפגעי תקיפה מינית שאין כל אפשרות להשיבם. יבוש זה של משרד האוצר את היחידה הספציפית האמורה במשרד הרווחה מכוון עצמו לפתרון בצורת הפרטה המכונה גם מיקור חוץ. עמותה, גוף כלכלי עם או בלי מטרת רווח, יזכו במכרז לניהול היחידה ובדרך זו יהפוך השירות החברתי לתלוי בעמותות לניהולו. אם הכדאיות תוטל בספק, יפחת מאד מספר הגופים המעוניינים לתפעל את השירות. לסדר חברתי זה בו המדיניות הציבורית תלויה בנכונות של גופים מסחריים ווולונטריים לנהלם, קורא דני גוטוין, משטר העמותות.

חוק ההסדרים

חוק שהממשלה מביאה לאישור הכנסת בכל שנה לצד חוק התקציב, ומאגד חוקים ותיקוני חקיקה רבים שהממשלה רואה צורך באישורם בכנסת כדי ליישם את מדיניותה ותוכניותיה הכלכליות. לעיתים הוא נקרא גם "חוק המדיניות הכלכלית" ו"חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל".

"חוק ההסדרים" כמו חוק עצמאות בנק ישראל והתוכנית הכלכלית כולה, נחקק לראשונה בשנת 1985 על-ידי ראש הממשלה אז, שמעון פרס, ושר האוצר יצחק מודעי, כחוק לשעת חירום המשלים את התוכנית הכלכלית לייצוב המשק. יש חשיבות גדולה לעובדה שהוא מנוסח כחוק לשעת חירום וזאת בשל אופיו כמבטל חקיקה והצעות חקיקה שבבסיסן שיקול דעת מקצועי ומכפיף אותן לשיקולים כלכליים גרידא. הממשלה קיבצה אוסף של חוקים ותיקוני חקיקה בתחומים רבים והביאה אותם לאישור הכנסת כמקשה אחת. מאז, "חוק ההסדרים" מלווה את חוק התקציב דרך קבע.

החוק הוא מכשיר שלטוני ייחודי המאפשר לממשלה ליזום חקיקה, להביא להשלמתן של פעולות חקיקה, וכן לעכב או לבטל חוקים פרטיים של חברי הכנסת שהכנסת חוקקה, ובתוך כך להתגבר על "מכשולים פרלמנטריים" מתוך הסתמכות על הרוב הקואליציוני. הנימוק לחקיקת "חוק ההסדרים" הוא שעלות יישומם של חוקים שהוא מבקש לשנות או לבטל לא תאפשר עמידה במסגרת התקציב. החוק מוגש לכנסת לקראת תחילתה של שנת תקציב חדשה - בחודש אוקטובר - והוא נדון בדרך כלל עד סוף דצמבר.

"חוק ההסדרים" נבדל מרוב החוקים הנחקקים בכנסת במבנהו ובהליכי חקיקתו. הצעות חוק רגילות עוסקות בנושאים מוגדרים, ואילו חוק ההסדרים מקבץ חוקים ותיקוני חקיקה בנושאים שונים. בדרך כלל הוא עב כרס מאד. חוק ההסדרים שהוגש לכנסת בסתו 2007 מנה כ- 300 עמודים ורק מאבק ציבורי בשיתוף מספר

חברי כנסת נגדו הביא להעברת חלק ממנו להליך חקיקה רגיל. הקיצוצים הרווחתיים, נותרו בתוכו.

הצעות חוק רגילות מועברות לדיונים בוועדות הכנסת שבתחום ענייניהן הן נמצאות, כמקובל בתהליכי חקיקה במערכות פרלמנטריות. לעומת זאת, הצעת "חוק ההסדרים" היתה מועברת בעבר כיחידה אחת לוועדת הכספים, וזו דנה בכל הנושאים שבה בפרק זמן קצר וקצוב, ובסופו הביאה אותה לאישור סופי במליאת הכנסת לצד חוק התקציב. חוק התקציב הוגש כאילו כל סעיפי "חוק ההסדרים" כבר התקבלו. בשנים האחרונות מועברים חלק מהנושאים של "חוק ההסדרים" לוועדת הכספים, לפי בקשת הממשלה, וחלקם מועברים לוועדות הכנסת האחרות לדיון ולהחלטה, לפי תחומי עיסוקיהן, ולבסוף מועברים מקצתם לוועדת הכספים להחלטה ולאישור סופי. ועדת הכספים מניחה את הצעת החוק כיחידה אחת על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ולקריאה שלישית.

"חוק ההסדרים" מעורר ביקורת נוקבת בכנסת ומחוצה לה. מבקרי החוק טוענים כי הוא אינו משרת את חקיקת התקציב, וצופן בחובו חקיקה ממשלתית הנוגעת לרפורמות מרחיקות לכת במשק וחקיקה שאינה הכרחית להעברת התקציב. עוד נטען כי החוק למעשה מייתר את עבודתן של ועדת הכנסת בתחום החקיקה, וכי הוא מתקבל בהליך חפוז, שאינו מאפשר לחברי הכנסת לנהל דיון מעמיק וממצה ולגבש עמדה מבוססת על כל אחד מנושאי: במסגרת הזמן שיוחדה לדיונים ב"חוק ההסדרים" - כחודשיים - אמורים להיות נדונים חוקים שעל חקיקתם שקדו גופים מקצועיים חודשים רבים ואף שנים. יתר על כן, המשמעת הקואליציונית והאופוזיציונית מכתיבות לחברי הכנסת קו הצבעה אחד למגוון הנושאים שב"חוק ההסדרים".

חוק ההסדרים הוא המכשיר באמצעותו מכפיף הושינגטון קונצנזוס את מדיניות הרווחה המקומית על אופיה הדמוקרטי והדוגמה הבוטה ביותר היא זו המתארת כיצד חוסלה הצלחתן הפרלמנטרית של קבוצת ח"כיות פמיניסטיות שפעלו והצליחו להביא להרחבת התמיכה במשפחות חד-הוריות. הצלחתן נרשמה בחקיקה של 1992. הצלחתן עוקרה מהיסוד בעזרת חוק ההסדרים שהוגש ב-2002 לקראת התקציב של 2003 שסעיף בתוכו צמצם משמעותית את מבנה הזכאות.

חוק חובת המכרזים

(חלק זה לקוח מתוך מאמר שנכתב בשיתוף עם עורכי הדין דפנה רובנישטיין וערן גולן)

בשנת 1979 פרסם החשב הכללי באוצר הנחיות פנימיות רצוניות (וולונטריות), שלפיהן מרבית ההתקשרויות במגזר הממשלתי ייערכו באמצעות מכרזים¹. לפני פרסום ההנחיות לא היו תאגידי ציבוריים חייבים להתקשר עם קבלנים במכרזים אלא אם בחרו לעשות זאת². בתקופה זו, לפי אריה רייך, מחיר המכרז לא היה אמת המידה הבלעדית לבחירת הזוכים במכרז. היו אלו מכרזים סגורים אשר בהם אמת המידה של איכות העבודה מילאה תפקיד מרכזי. אריה רייך תומך בטענתו זו באמצעות הפניה להחלטת ממשלה שלפיה כדי לייעל את שירותי הרכישות הממשלתיות ראוי לבחון גם את מחיר שירותי העבודה וכן את טיב שירותי העבודה³. התקשרויות אלו כללו לא רק מכרזים מסחריים טיפוסיים, כגון רכישה של ציוד לבירוקרטיה הממשלתית, אלא גם רכישה של שירותי כוח עבודה.

ההנחיות הנוגעות למכרזים תאמו את קוד הרכישות הממשלתיות שפורסם כנספח נלווה (להלן: "קוד הרכישות") להסכם הבולט ביותר של ארגון הסחר הבין-לאומי (WTO – הסכם GATT)⁴. הסכם זה נולד על רקע המדיניות הכלכלית הנאו-ליברלית של ארגון זה, והוא שימש כהסדר מתווך (interface) בין המשפט המסחרי הבין-לאומי לבין המשפט המסחרי המדינתי המקומי⁵.

התרגום המקומי של תהליכי ההסדרה הבין-לאומיים שונה ממדינה למדינה. בהקשר זה ראוי להדגיש כי אף שההסכם וולונטרי, הוא כולל תמריצים כלכליים למדינות המאמצות אותו. התמריץ הכלכלי המרכזי מגולם באפשרות של תאגידי ישראלים להשתתף במכרזים ציבוריים במדינות החותמות על ההסכם. לפי הספרות, קוד הרכישות הוא מעין "מועדון חברים" סגור אשר כל מנהיגי המדינות שואפים להשתייך אליו. בישראל החתימה של המדינה על קוד הרכישות נולדה כחלק מפרקטיקה מסחרית בין-לאומית של מכרזים. זו נולדה בשנת 1983 על רקע לחץ שהפעילו יצואנים על שר התעשייה והמסחר. הלחץ הופעל לאחר שהיצואנים הפסידו במכרז בארצות הברית אף שהציעו את המחיר הנמוך ביותר במכרז. ההפסד שלהם נומק ברישום של החברה של היצואנים כתאגיד ישראלי ממדינה שאינה חתומה על

מידע זה מסתמך על מקורות משניים, כגון אריה רייך "השפעת הסכם גאט"ט בדבר רכישות ממשלתיות על דיני המכרזים בישראל" מחקרי משפט יב 419 (1995); גבריאלה שלו "מכרזים ציבוריים לאחר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992" מחקרי משפט יב 393 (1995); גבריאלה שלו "מכרזים (ציבוריים) לאחר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992" משפט וממשל ב (2) 455 (1994).

² יהושע חורש "תחולת חוק חובת המכרזים והתקנות שהותקנו מכוחו על חברות ממשלתיות" מחקרי משפט יב 405 (1995).

³ ARIE REICH, INTERNATIONAL LIBERALIZATION OF PUBLIC PROCUREMENT 323 (PhD Manuscript University of Toronto, 1997).

⁴ רייך, לעיל ה"ש 24.

⁵ ARUP CHRISTOPHER, THE NEW WORLD TRADE ORGANIZATION AGREEMENTS: GLOBALIZING LAW THROUGH SERVICES AND INTELLECTUAL PROPERTY (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000) לפי Arup, הסכם גאט"ט הוא ההסכם החשוב ביותר של ארגון הסחר הבין-לאומי: שם, בעמ' 97. לטענתו, ההסכם הבנוי על עקרון האומה המועדפת (most favorable nation) מקדם אג'נדה נאו-ליברלית לאספקת שירותים, שכן המדינה מחויבת בהסכם להסיר את ההגנה מספקים בעלי לאום מקומי: שם, בעמ' 142.

קוד הרכישות. כדי להפוך את ההחלטה על פיה חתמה המדינה על קוד הרכישות, והיצואנים זכו במכרז. לאחר החתימה, בשלב ראשון, מדינת ישראל הסכימה שההסכם יחול באופן מצומצם על ארבעה עשר גופים ממשלתיים בלבד, כגון מחלקת הרכש במשרד האוצר והחברה למשק וכלכלה של המרכז לשלטון מקומי.⁶

בשלב השני, מכיוון שההסכם קבע כי הוראותיו ימוסדו במשפט המדינת המקומי, ומכיוון שלפי נורמות המשפט הבין-לאומי ההסכמי הנהוגות בישראל אמנות שנחתמו על ידי המדינה מחייבות במישור הפנימי של המדינה רק אם הן מוסדו בחקיקה של הכנסת, תורגם ההסכם לחקיקה. חקיקה זו חייבה את כל המגזר הציבורי לפרסם מכרזי כוח אדם. בשנת 1992 אפוא יזמו חברי הכנסת מרדכי ורשבסקי ממפלגת שינוי, אוריאל לין ודן מרידור ממפלגת הליכוד חוק חדש ברוח הסכם GATT – חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. החוק קבע מסגרת לרכישות ממשלתיות של המגזר הציבורי על ידי מכרז. ח"כ דן מרידור, שהיה מעורב בחקיקת החוק, טען כי החוק מקדם מדיניות כלכלית המתמקדת בתחרות מכוונת שמטרתה להביא לייעול המגזר הציבורי.⁷ אחת ההצדקות המרכזיות לחקיקת חוק חובת המכרזים הייתה התרומה של החוק להגברת השוויון במכרזים ובמניעת נפוטיזם (העדפת קרובים) כחלק מתהליך הייעול של המגזר הציבורי.

חוק חובת המכרזים תורגם לפרקטיקות יום-יומיות באמצעות הנחיות החשב הכללי באוצר באופן שיצר תרבות מכרזים. תרבות המכרזים מורכבת משלוש פרקטיקות עיקריות – הגדרה רחבה של שירות וחובת מסחור של יחסי עבודה; העדפה של הקבלן המציע את המחיר הזול ביותר; התרגום של פיצויים מוסכמים לקנסות המוטלים על עובדים.

פרקטיקה ראשונה: הגדרה רחבה של שירות וחובת המסחור על ידי מכרזים לשירותי עבודה

הפרקטיקה הראשונה בתרבות המכרזים מורכבת משני היבטים שהם שני צדדים של אותה תופעה. חוק חובת המכרזים חייב את משרדי הממשלה לנהל את רכישת השירותים בצורה של מכרז.⁸ החוק גם מגדיר בצורה רחבה את המונח "שירות" כך

⁶ רייד, לעיל ה"ש 24, בעמ' 420.

⁷ ח"כ ורשבסקי משינוי הגיש את ההצעה. ההצעה הפכה להצעת חוק ממשלתית לאחר תמיכה שקיבלה מח"כ דן מרידור, שהיה יו"ר ועדת השרים לחקיקה. בתפקידו זה הוביל ח"כ מרידור את הוועדה להחליט על הפיכת החוק מהצעת חוק פרטית להצעת חוק ממשלתית. ח"כ אוריאל לין סייע להשלים את חקיקת החוק לאחר שתפקידו הרשמי כיו"ר ועדת חוק, חוקה ומשפט, שהייתה ממונה על הכנות חוקים שעברו קריאה ראשונה לקראת קריאה שנייה ושלישית (שלו, 1995), לעיל ה"ש 24, בעמ' 393. החוק נכנס לתוקף בחודש מאי 1993; חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

⁸ "היגיון [ה] המדיניות המשפטית והכלכלית שמאחורי חוק חובת המכרזים [...] מציב את התחרות כמנגנון המייעל את הפעילות הכלכלית" ראה לעיל ה"ש 30.

⁹ סעיף 2 לחוק חובת המכרזים קובע כי: "המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית או קופת חולים לא יתקשרו בחוזה [...] לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אלא על פי מכרז פומבי, הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו". כמו כן ראה: חורש, לעיל ה"ש 25.

שיכלול גם שירותי עבודה. תרבות המכרזים התפתחה מתוך שיקול הדעת הרחב שהותיר נוסח חוק חובת המכרזים לחשב הכללי במשרד האוצר וכן לוועדות המכרזים בכל משרדי הממשלה¹⁰. שיקול דעת רחב זה אפשר להגדיר מחדש את השימוש בהגדרת המונח "שירות" בחוק ככולל שירותי כוח עבודה תוך התעלמות מהמרכיב האנושי¹¹ המגולם בעבודת השירות. התעלמות כזו הפכה את חקיקת משפט העבודה המגן לבלתי רלוונטית בקניית השירות. כלומר, אף שהחוק הסדיר העסקה עקיפה של עובדים על ידי המדינה, לא נזכר בדיני המכרזים כי מדובר בעובדים שיש לקיים בעניינם את הוראות משפט העבודה המגן.

מסחור זה של יחסי העבודה במגזר הציבורי צועד יד ביד עם דה-הומניזציה של עובדים עניים, כגון עובדי ניקיון ועובדות 'צווארון ורוד'¹². למשל, ניתן למצוא התבטאות של מנהלי משאבי אנוש במגזר הציבורי, ולפיה "שהקבלן יעשה את העבודה עם גפדים קטנים, עם רובוטים, עם פיות וקוסמים, לא אכפת לי"¹³. שפה זו מתלכדת עם פרקטיקות מדירות אחרות המדגישות את היותם של העובדים העניים במגזר הציבורי "אחר" אשר אינו נראה, כדוגמת נשים פלסטיניות או נשים שהיגרו מחבר העמים לישראל המועסקות כמנקות וכפקידות על ידי קבלני שירותים.

פרקטיקה שנייה: החובה להעדיף במכרז את הקבלן בעל המחיר הנמוך ביותר הפרקטיקה השנייה של תרבות המכרזים היא סעיף הקובע את אמות המידה לבחירת הקבלן הזוכה במכרז. אמת המידה הראשונה בתקנות היא המחיר¹⁴. לפי התקנות, ועדות המכרזים האחראיות במוסדות המגזר הציבורי על בחירת הזוכה

¹⁰ בחוק נמסר שיקול דעת רחב למשרד האוצר כך שהתקנות יותר רחבות מן החוק ה'רזה': שלו, לעיל ה"ש 24. לפי שלו, שיקול הדעת הרחב להתקין תקנות נמסר לשר האוצר בתקנות ובחוק מאחר שיו"ר ועדת חוק, חוקה ומשפט, ח"כ אוריאל לין, רצה לזרז את הליכי החקיקה של הצעת החוק.
¹¹ רות בן-ישראל "מתמקרים החוצה"(outsourcing): העסקת עובדים על ידי קבלני כח אדם: פרשנות אחרת, המרת העסקה הפורמלית בעסקה האוטנטית "שנתון משפט העבודה" ז' תשנ"ט 5 (1999).
¹² רוני גוצלב ואורלי בנימין "גמדים או רובוטים": מחויבות ודה-הומניזציה כלפי עובדים "זמניים" בקרב מנהלי משאבי אנוש במגזר הציבורי" סוציולוגיה ישראלית ז (2) 253 (2006). אך תהליך הדה-הומניזציה כלפי עובדי 'צווארון ורוד' ועובדי ניקיון נעצר בקו הגבול העיסוקי והפרופסיונלי המזוהה עם מעמד בינוני-גבוה. בשנת 1993 הותקנו תקנות חובת המכרזים תשנ"ג-1993, שהבהירו כי עובדים פרופסיונלים יוגנו מפני החובה לסחור בכוח העבודה במגזר הציבורי; תק' 5 לתקנות חובת המכרזים קובעת: "התקשרות משרד לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אינה טעונה מכרז אם היא אחת מאלה:

(1) התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים במקצועות התכנון, העיצוב, הגרפיקה, ההנדסה, האדריכלות, מדידה או שמאות המקרקעין [...];
(2) התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמון מיוחדים לרבות עריכת דין, ראיית חשבון, בוררות, ייעוץ או ביצוע מחקר;
(3) התקשרות לביצוע עבודה מדעית או ספרותית; [...]"
בתקנות נקבע כי כוח עבודתם של עובדים פרופסיונלים יהיה פטור ממסחר במכרזים ציבוריים. לעומת הגנה זו על עובדים פרופסיונלים, לעובדי 'צווארון כחול' – ולעובדות 'צווארון ורוד' – המשתייכים באופן טיפוסי לקבוצה הסוציו-דמוגרפית של עובדים עניים – לא ניתן מפלט בחוק; כוח עבודתם נסחר במכרזי המדינה בדומה לציוד משרדי.
¹³ גוצלב ובנימין, לעיל ה"ש 38.
¹⁴ תק' 22 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג – 1993. (1) המחיר המוצע או המבוקש לפי העניין."

תבחרנה את "ההצעה הזולה ביותר או את היקרה ביותר לפי העניין"¹⁵. החוק והתקנות אינם מחייבים להעדיף את המחיר הנמוך ביותר כאמת מידה לבחירת ההצעה הזוכה, אולם בפועל, בהקשר של מדיניות הקיצוצים בהוצאותיהם של משרדי הממשלה לאחר חקיקת חוק ההסדרים של 1985, התבססה פרשנות דומיננטית המציבה את המחיר הנמוך ביותר כאמת המידה המכרעת. אמת מידה זו מופיעה בדבריהם של מנהלי חברות כוח אדם וקבלני שירותים בבואם להסביר את קשיי התחרות עם מכרזי המגזר הציבורי, והיא הופיעה גם בפסיקת בג"ץ¹⁶. בג"ץ פסק בשנה שבה נחקק חוק חובת המכרזים כי חובה על המדינה ועל ארגוני המגזר הציבורי להעדיף את המציע בעל המחיר הנמוך ביותר, וכי סטייה מנורמה זו תוכר כחוקית רק במקרים נדירים שבהם ניתנו נימוקים מיוחדים מדוע אין לתת משקל גבוה למחיר¹⁷. לאחר פסיקת בג"ץ וועדות המכרזים השתמשו בתקנה ובפסיקה של בג"ץ ככלי יום-יומי לפרשנות דיני המכרזים¹⁸. כחלק מתהליך זה נקבע למשל כי קבלנים שיציעו הצעה הגבוהה בכ-20% מהאומדן יזכו לסנקציה שלילית כבדה – פסילת הצעתם¹⁹.

מהו הצידוק שראשי המנהל הציבורי נוקטים לשימוש באמת המידה של המחיר הנמוך ביותר? סגן החשב הכללי באוצר טוען שהצגת המחיר הנמוך ביותר היא הוכחה הכרחית למניעת העדפת מקורבים מצד ועדות המכרזים הבוחרות את ההצעה הזוכה. בהקשר זה ניכר כי סגן החשב הכללי נשען בדבריו על שיח שבו מוצגות שתי אפשרויות שונות ומנוגדות – האפשרות לכמת את מחיר המכרז לעומת החשש להעדפת מקורבים במכרזים. במסגרת הנגדה זו מחיר הוא אמת מידה אובייקטיבית שקל לכמת אותה. כך אמר אילן לוי, סגן הממונה על החשב באוצר:

"כאשר אתה לא משתמש בפרמטר של מחיר [במכרזי מדינה] אתה
[....] צריך להסביר. כי יבוא אותו [קבלן] אחד שיגיש מחיר יותר נמוך
ויגיד: 'למה בחרת את ההוא ולא [מישהו אחר] - אתה [בטח] חבר

¹⁵ תק' 21(ב) לתקנות חובת המכרזים קובעת כי "ועדת המכרזים תבחר את ההצעה הזולה או היקרה ביותר, לפי העניין, זולת אם החליטה שלא לעשות כן בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו, ולאחר שנתנה לבעל ההצעה הזולה ביותר או היקרה ביותר לפי העניין, הזדמנות להביא טענותיו בפניה".

¹⁶ בג"ץ 118/83 אינווסט איפקט בע"מ נ' המנהל הכללי של משרד הבריאות פ"ד ל"ח (1) 729.

¹⁷ לפי אינווסט איפקט בע"מ, לעיל ה"ש 42, יש יוזמות מקומיות כמו במשרד הרווחה שבהן במקרים נדירים ניתן משקל של 50% לאיכות העבודה ולא רק למחיר.

¹⁸ לפיכך איננו טוענים כי המשפט עלי ספר (law in the book) מייסד את תרבות המכרזים, אלא הדרך שבה התמסד המשפט בפעולה

(law in action), כלומר הפרשנות שניתנה לחוק המכרזים על ידי סוכנים שונים בעלי מונופול על הסמכות לפרש את חוקי המדינה בעשייתם היום-יומית - שופטי בג"ץ, כלכלני החשב הכללי ממשרד האוצר - מייסדו תרבות זו.

למשל כך נכתב בהצעה למכרז שכתב משרד האוצר: "ועדת המכרזים רשאית לפסול הצעה שהינה ¹⁹ "גבוהה מן האומדן ביותר 20%

פרק 8 סעיף 6 למכרז משרד האוצר, בקשה לקבלת הצעות מספר 2/2003 מאי 2003

שלו'. זאת אומרת, מחיר זה משהו מדיד זה משהו כלכלי, הוא מובן, הוא ניתן להשוואה. לעומת זאת, איכות עבודה זה פרמטר מאוד סובייקטיבי, קשה. אין מדדים על איכות עבודה של ספקי שירותי ניקיון לאורך שנים. [...] אם את עכשיו באה ואומרת: אילן אני רוצה לקנות עכשיו שירותי ניקיון, איך את יודעת אם אני מנקה טוב או לא טוב עם העובדים שלי. [...] ככל שהפרמטר הוא קשה למדידה, כך המשרד ישתדל להתחמק מלהגדיר אותו. הוא לא יידע להסביר למה לקבלן אחד הוא נתן [ניקוד במכרז גבוה יותר. כמו:] שמונה ולחבר שלו [קבלן אחר שניגש למכרז] הוא נתן רק שבע. צריך להיות מדדים שאתה יודע להסביר אותם²⁰

מדבריו עולה כי בשל מורכבותה של אמת המידה הנוגעת לאיכות העבודה, ובייחוד בשל ההיבט של איכות ההעסקה המגולם בה, היא נמחקה מתוך מערך השיקולים של פקידי האוצר הבכירים בתהליכי מכרזים. אמת המידה של איכות העבודה הצטמצמה במשקלה לעומת אמת המידה של המחיר מאחר שהיא נתפסת ככזו העשויה להתפרש כהעדפת מקורבים וכפעולה סובייקטיבית.

לפיכך בפועל מתורגמת הפרקטיקה של העדפת ההצעה הזולה ביותר לפרקטיקה המכונה 'המירוץ לתחתית', היינו להבטחת תנאי העסקה ירודים לעובדים. הידרדרות תנאי ההעסקה מיוחסת לניסיונם של קבלנים להעמיד הצעות בעלות סיכויי זכייה גבוהים לוועדות המכרזים במשרדי המגזר הציבורי. מדובר בהצעות זולות שהקבלנים מגישים, הצעות שעלותן הנמוכה מובילה לטענת הקבלנים עצמם להפרה שיטתית של הוראות משפט העבודה המגן ומשפט העבודה הקיבוצי²¹. משתתפי מכרז המנסים לשמור על מתח רווחים תורמים להפרה שיטתית של זכויות עובדים. למשל, שיטתיות זו מתבטאת בפער בין עלות שכר המינימום לשעה והוצאות בסיסיות נוספות, אשר יחדיו מגיעות ל-25 ש"ח לשעת עבודה, לבין העלות הרווחת בהצעות למכרזים – 17 ש"ח לשעת עבודה²² – שכר מינימום בלבד ללא הוצאות נוספות, שחלקן מתחייב מתוקף חוק, כגון תשלום נסיעות, וחלקן מתחייב מתוקף ההתייחסות לאנושיותו של העובד, כגון הפרשה לפנסיה.

השאלה החשובה ביחס למציאות הנפרשת נוכח חשיפתו של קריטריון פעולה זה היא גבולות יישומו. למשל כיצד מיושם העיקרון במכרזים על פרויקטים ופעולות

²⁰ ריאיון עם סגן החשב הכללי במשרד האוצר מחודש נובמבר 2005.
²¹ פרוטוקול מס' 393 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הכנסת ה-16 (22.3.2005) <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/avoda/2005-03-22-01.html>. בישיבה הציג הממונה על אכיפת חוקי עבודה במשרד התמ"ת נתונים, ולפיהם 60% מהמעסיקים בענף השמירה בשנת 2004 שנעשו אצלם ביקורות הפרו את חוקי המגן. בפרוטוקול מוצגת גם נקודת המבט של הקבלנים.
²² הדוגמה מתוך דוח על ענף השמירה והאבטחה, ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, ח"כ גאל יאסינוב, אתר הכנסת.

במסגרת משרדי החינוך והרווחה? באיזו מידה המחיר הזול, הוא הקריטריון הקובע? ככל שהקריטריון מיושם ביותר שדות, כך נפגעים יותר עובדים ועובדות ממשרות תת-מתומחרות.

הפרקטיקה השלישית: התרגום של פיצויים מוסכמים לקנסות על עובדים עניים הפרקטיקה השלישית של תרבות המכרזים היא הפיצויים המוסכמים. כחלק מפרקטיקה זו מפקחים משרדי המגזר הציבורי בפרוטרוט על התנהגות עובדי הקבלן. פרקטיקה זו מקובלת במגוון תחומים שבהם מפקחת המדינה על התנהגות העובד אף שהעובד אינו מוגדר באופן רשמי כ"עובד" על ידי מוסדות המדינה וסוכניה, כגון נציבות שירות המדינה, מנהלי משאבי אנוש של המדינה²³. למשל, בחוזה ההתקשרות עם הקבלן המצורף למסמכי המכרז והמהווה תנאי להשתתפות במכרז, נותרת סמכות ההכרעה בדבר פיטורי עובד למשרד הציבורי שהזמין את המכרז. דוגמה אחרת היא דרישה מהקבלן לספק מראש העתקים מהמרשם הפלילי לכל העובדים ("תעודות יושר"). דוגמה נוספת אחת מני רבות מתייחסת להפרה שיטתית של זכויות עובדי קבלן על ידי קנסות פוגעניים שהטילו קבלנים על עובדים עניים.

פיקוח על עובדים עניים המועסקים בפועל על ידי המדינה מתחיל במכרזי המדינה ובחוזה העבודה עם הקבלן הזוכה במכרז. למכרז ולחוזה מצורפת טבלה העוסקת במגוון של סנקציות חוזיות שיופעלו בתגובה מצד המדינה על הקבלן להתנהגויות בלתי רצויות של העובדים מזווית ראייתה של המדינה. יצוין כי לרוב מדובר בטווח רחב של התנהגויות²⁴. לדוגמה, במכרזים נקבע כי הצעה שלא צורפה לה ערבות בנקאית בגובה מאות אלפי שקלים, תיפסל. נוסף על כך נקבע כי כל סטייה ממגוון ההוראות שפיקחו על התנהגות העובדים ועוגנו בחוזה עם הקבלן עשויה להוביל לחילוט הערבות המוצמדת לחוזה המכרז²⁵.

כדי להמחיש את השלכותיה של פרקטיקה זו נשתמש בתלונה שהתקבלה באגודה לזכויות האזרח על ידי עובדת ענייה שהועסקה באבטחת מוסדות חינוך בעיריית נתניה. העובדת התלוננה על קנסות פוגעניים שונים שדרדדו את שכרה אל מתחת לשכר המינימום²⁶.

²³ מחלקות משאבי אנוש אינן סופרות כלל את עובדי קבלני השירותים המועסקים במסגרת מכרזים. ממצא זה התברר במחקר הראיונות שערכו רוני גוצלב ואורלי בנימין עם מנהלי משאבי אנוש בסקטור הציבורי, שבו חזרו המראיינים והדגישו היעדר ספירה והיעדר התעניינות בעובדים.

²⁴ סעיף 9.4 משרד האוצר, בקשה להצעת מחיר/חוזה ניקיון מס' 2/2003. זו דוגמה אחת המייצגת את ²⁴ מכרזי המדינה לפי טענת החשב בריאיון עמנו.

²⁵ פרק 6 סעיף 10 למכרז של החברה למשק וכלכלה בשלטון המקומי 12/2004 למתן שירותי אבטחה שבו זכתה חברת בן בטחון בע"מ. חלוט ערבות היא פעולה שבה הערבות שהועמדה כביטחון להבטחת ביצוע ההתקשרות ממומשת לטובת המזמין כתוצאה מהפרת ההתקשרות. בעבר המדינה כמעט שנמנעה מלחלט ערבויות במכרזיה, אולם מדיניות זו השתנתה לאחר כניסתו של ירון זליכה לתפקיד החשב הכללי במשרד האוצר. מבוסס על ריאיון עם משפטנית ממשרד הרווחה מחדש ינואר 2006 ועל שיחה של המחברים עם עובדי משרד החשב הכללי מחדש יוני 2006.

²⁶ נספח א לחוזה עבודה אישי בין ליאת (שם בדוי) לבין בן בטחון (1989) בע"מ מיום 27.12.04.

עובדת זו התקבלה לעבודה על ידי קבלן שירותי אבטחה שזכה במכרז של אחד מהגופים הציבוריים שעליהם חל חוק חובת המכרזים – החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי. למכרז הוצמדו תנאי סף להשתתפות, שעוגנו בחוזה עם קבלן שירותי כוח האדם. בחוזה זה עם הקבלן הופיעה טבלה שאפשרה להטיל על הקבלן סנקציות כלכליות שונות בגין הפרות חוזה העשויות להיגרם על ידי העובדים. למשל, נזכרו בטבלה 28 סוגי הפרות חוזה מצד הקבלן העלולות להיגרם על ידי התנהגות העובדים. הפרות אלו הוגדרו בפרוטרוט בטבלה שצורפה למכרז ואשר לכל אחת מהן הוצגה הסנקציה הכספית. על נספח זה הקפידו להחתים את הקבלן²⁷.

כמו בטבלה זו, המוצמדת לחוזה עם הקבלן, בחוזה העבודה האישי הסטנדרטי שעליו הוחתמו כל עובדי הקבלן הופיעה טבלה כמעט זהה. חתימה של העובדים על טבלה זו ביטאה לכאורה את הסכמתם לשאת בעלות ההפרות שיגרמו בהתנהגותם – על ידי ניכוי משכרם.

השוואת החוזה של החברה למשק וכלכלה לחוזה העבודה האישי של העובדת עם הקבלן מלמדת כי הסנקציות הכלכליות שהטילה החברה למשק וכלכלה על הקבלנים לפי חוזה העבודה עמה תורגמו, כמעט במדויק, לחוזה העבודה האישי של עובדי הקבלן.²⁸ פרקטיקה זו הובילה לניכוי שיטתי של קנסות פוגעניים משכרם. תרגום זה מבטא שימוש לרעה ופרשנות רחבה של זכות משפטית המעוגנת בחוק הגנת השכר – אחד החוקים העיקריים במשפט העבודה המגן. חוק הגנת השכר מתיר ניכויים מהשכר של עובד במקרים מוגדרים, כגון חובות על פי התחייבות בכתב מהעובד למעביד²⁹. הקבלן ומעסיקים בסקטור הפרטי משתמשים לעתים לרעה בזכות משפטית זו תוך ניצול חולשתם היחסית של עובדיהם העניים. יתר על כן, הקנסות הפוגעניים שמטילה המדינה על הקבלנים במכרז הובנו על ידי קבלנים רבים כמאפשרים העתקה לחוזה העבודה האישי של העובדים, כמו גם למגוון הסדרים לגלגול סיכונים עסקיים אל כתפי העובדים. מעסיקים החלו מחתימים עובדים על שטרות ערבות, על הסכמתם למשיכת כספים על ידי המעביד מחשבון הבנק הפרטי שלהם כאוות רצונם³⁰, על הסכמתם לשלם דמי תקופת הכשרה ועל תשלום הוצאות הכרוכות בבילאי של כלי עבודה שעבורם עובדים נדרשים לשלם ועל כיסוי הוצאות

²⁷ סעיפים 9.1-9.5 למכרז של החברה למשק וכלכלה בשלטון המקומי 12/2004 למתן שירותי אבטחה שבו זכתה חברת בן בטחון בע"מ.

למקרה אחר שבו חברת ניכתה שכר מהעובד ולאחר מכן התגוננה בטענה כי עלות הקנס שהטילה על ²⁸ העובד הייתה עלות הקנס שהטיל עליה הלקוח – ד"מ (ת"א) 2445/05 וינר נ' מוקד נאמן אבטחה (ושמירה בע"מ, פד"ע כג, 818 (2005)).

²⁹ ס' 25 א (6) לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958. אף קיימים קבלנים המחתימים את העובד עם הכניסה לתפקיד על שטר חוב. למשל במקרה של התלונה שהתקבלה במשרדי האגודה לזכויות האזרח הוחתמה העובדת על שטר חוב כדי שלא תועלה נגדה הטענה בעתיד, כי ניכויי הקנסות הפוגעניים היו מנוגדים לחוק הגנת השכר.

³⁰ חברת השמירה מחתימה את עובדיה על טפסים מעין אלו המאפשרים לה למשוך כספים מחשבון של העובד לפי שיקול דעתה – העתק מטופס זה מצוי אצל המחברים. ראו עוד: רותי סיני "עובדי השמירה הוחתמו על אישור להוצאת כסף מחשבונם" הארץ 4.7.06.

של לקוחות שלא שילמו³¹. מן הממצאים עולה אפוא כי תרבות המכרזים טיפחה בצלה פרקטיקה של קנסות פוגעניים בעלי מראית עין חוקית. לסיכום, מדברים אלו אנו למדים כי ההסבר לעוני של עובדים בישראל הטמון באי-האכיפה לבדה אינו מספיק. נהפוך הוא, במקרה זה ניתן לראות כי למעשה אפשר להגדיר את בעיית העובדים העניים באופן מדויק יותר כבעיית **אכיפה בררנית**, כלומר הבעיה של אי-אכיפת חוקי המגן מתגברת אל מול אכיפה נוקשה של חוק חובת המכרזים והחוזים שנחתמים עם קבלנים מכוחו. מצד אחד, ככל שהפיקוח נוגע לזכויות העובדים מכוח משפט העבודה המגן, סוכני המדינה השונים (החשב הכללי במשרד האוצר, נציבות שירות המדינה, מנהלי משאבי אנוש) אינם מגדירים את עובדי הקבלן כ"עובדים", והם אינם מפקחים על איכות הביצוע של המכרז. מצד אחר, בהקשרים מסוימים, ובייחוד בהקשר של טיב ביצוע העבודה, כן מופעל פיקוח קפדני ומוטלות סנקציות.

בין הציבורי לפרטי: מנגנוני הפצה של העסקה פוגענית

תרבות המכרזים מעצבת אם כך את טווח הפרשנות העומדת בפני קבלני שירותי עבודה בבואם לקשור עסקאות עם נציגי המגזר הציבורי. תנאי ההעסקה של עובדיהם וזכויותיהם נפגעים באופן שיטתי בשל חובת המסחור של שירותים, בשל הצבת קריטריון העלות כאמת המידה העיקרית ובשל פרקטיקת הפיצויים המוסכמים המתורגמים לקנסות על עובדים.

אך תרבות המכרזים אינה בעיה של המגזר הציבורי בלבד. תרבות זו נודדת אל המגזר הפרטי על ידי מנגנון הפצה של **העברה**. אנו מציעים לבחון את מנגנון ההפצה לאור העובדה כי מאז אמצע שנות השמונים שוק העבודה בישראל מראה מגמה קבועה של עלייה באבטלה המבנית³² והאצה במגמת ההפרטה באופנים הפוגעים בביטחון התעסוקתי של עובדים.

מנגנון ההפצה של העברה נשען על הטענה התאורטית של ³³Baron, Dobbin & Jennings. לדידם, הכוח הלגיטימי של גופים ממשלתיים מאפשר להם לכפות חידושים על ארגונים אחרים הפועלים בסביבתם ולהאיץ את התפשטותם. מנגנון ההעברה מפיץ ומשעתק את תרבות המכרזים מהמגזר הציבורי אל המגזר הפרטי על ידי קבלני שירותי כוח אדם המשתתפים במכרזי המגזר הציבורי והמספקים גם שירותי

³¹ לפי תלונות שהוגשו לקו הפתוח של ההסתדרות בנובמבר 2004.

³² אבטלה מבנית היא אי-ההתאמה בין היצע העבודה לבין הביקוש לה הנובעת מפער בין סוגי המיומנויות המוצעים בשוק העבודה לבין אלו הנדרשים: זאב רוזנהאק "גלובליזציה, פוליטיקה מקומית ושינויים במדינת הרווחה: תוכנית ביטוח האבטלה בישראל" **עבודה חברה ומשפט** 155 (2002).

³³ James N. Baron, Frank R. Dobbin, P. Devereaux Jennings, *War and Peace: the Evolution of Modern Personnel administration in US industry*, 92 (2) AMERICAN JOURNAL OF SOCIOLOGY 350.

ראה: יצחק ספורטא, ניצה ברקוביץ ועינת מיטל "אימוץ תקן ISO 9000 בקרב ארגונים בישראל: בחינת מאפיינים מבניים ושיקולים מוסדיים" **דו"ח מחקר 13/2001 של המכון למחקר עסקים בישראל** (הפקולטה לניהול אוניברסיטת תל-אביב, 2001).

ניקיון ואבטחה במגזר הפרטי. מדינת ישראל היא אחד הצרכנים הגדולים במשק,³⁴ וככזו יש בכוחה להסדיר את רמת המחירים בשדה מכרזי כוח האדם.³⁵ המרכיב של תרבות המכרזים, המדגיש את העלות הנמוכה כאמת מידה במכרזים, מתורגם מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי. לדוגמה, קבלן המוכר שירותי עבודה המציע עלות נמוכה למגזר הציבורי, מציע את אותה עלות גם למוסדות המגזר הפרטי. בנוסף, עם התבססות הפגיעה בזכויות עובדים אצל קבלני ניקיון, מתאפשרת העתקה של אותה תבנית העסקה גם בהקשרים של העסקה ישירה למשל על-ידי רשתות שיווק. לפיכך דיון בהשלכות תרבות המכרזים על עובדים עניים בישראל אינו יכול להסתפק במגזר הציבורי בלבד.

מדיניות התקצוב

בשנים האחרונות מתבססת עמדתו של משרד האוצר בישראל כמשרד מרכזי בקביעת המדיניות הציבורית בישראל. אבי בן בסט ומומי דהן (2006) פרסמו לאחרונה נתונים המציבים את ישראל גבוה מאד על מדד הריכוזיות במדיניות התקצוב. משמעות הדבר לדעתם היא כי לחמשת הפקידים באגף התקציבים במשרד האוצר עוצמה פוליטית רבה מאד הגוברת על זו של הכנסת ושל משרדי הממשלה בקידום מדיניות ציבורית. משמעות הריכוזיות בעיצוב התקציב מובהרת להלן על-ידי בייגה שוחט בציטוט המוצג בדו"ח של בן בסט ודהן:

האוצר הוא ריכוזי מאד; הוא הגוף המחליט באופן מעשי. דיוני הממשלה הם בדרך כלל בשוליים של השוליים, וכך גם דיוני הכנסת. מעולם לא היה תקציב ששונה באופן אמיתי – לא בממשלה ולא בכנסת. ומה שמגיע ממשרד האוצר, בידיעה ובדרך כלל גם בהסכמה של ראש הממשלה, זה מה שמובא, וזה גוף שמייצר. הוא יצרן התקציב. הוא מכניס לתוך ההצעה גם אידיאולוגיה, גם רפורמות, אבל בעיקר את הדומיננטיות ואת האגרסיביות שיש לאגף התקציבים כלפי כלל המערכת (שוחט, ב-בן בסט ודהן, 2006:30).

³⁴ דוד לוי-פאור "יותר תחרות יותר רגולציה: מהפכת התקשורת הישראלית ותפקידה של המדינה" פוליטיקה: כתב העת הישראלי למדע המדינה ויחסים בינלאומיים 4, 27 (1999).

³⁵ Demian Grimshaw and Gail Hebson, *Public-Private Contracting: Performance, Power and Change at Work in FRAGMENTING WORK: BLURRING ORGANIZATIONAL BOUNDARIES AND DISORDERING HIERARCHIES*, 111 (Oxford: Oxford University Press, 2005).

שני מימדים חשובים לריכוזיות של אגף התקציבים: (א) **פיקוח על מכרזים** הנחתמים במשרדים השונים כשחשבי כל המשרדים מצופים להראות ראיות לפיהן המכרז שנבחר אכן עומד בקריטריונים של האוצר על יעילות והמחיר הנמוך האפשרי; (ב) החקיקה שהכניס בנימין נתניהו בדבר ההגבלה שלפיה התקציב יגדל מדי שנה באחוז בדיוק מהשנה הקודמת – בלי קשר לכמות הכסף שנכנס אל קופת המדינה, ובלי קשר לצרכי המדינה (לפני שנתיים שונתה המגבלה ל -1.7%). המשמעות של החוק הזה מבחינת מאבקים ציבוריים היא שאת הכסף למימון הסכם שכר כלשהו עבור קבוצה נאבקת או הטבת קצבה עבור קבוצה אחרת "אי אפשר" פשוט להוסיף לתקציב – אלא צריך לקחת אותו על חשבון סעיפים אחרים שקיימים בו.

כך כותבים באתר לחץ חברתי, יואב ריבק, יאיר טרצ'צקי על אגף התקציבים באוצר:

<http://israblog.nana10.co.il/blogread.asp?blog=24894&blogcode=5310755>

במשרד האוצר יש אגף, שמכין את תקציב המדינה ומגבש את המדיניות הכלכלית של הממשלה. קוראים לו אגף התקציבים. בראשו עומד קובי הבר – הפקיד החזק ביותר במדינת ישראל. האגף מעסיק כ-50 כלכלנים, שרוצים להפריט את הכל: את שירותי הרווחה, את הנמלים, את חברות החשמל והטלפון ואת הדואר. הם רוצים להפריט חלקים ממערכת החינוך, מצה"ל, מהמשטרה ומשירות בתי הסוהר. הם רוצים להפריט את מינהל מקרקעי ישראל, ולגלגל את אדמות המדינה לידיים פרטיות. כל קיצוץ הוא הישג בעיניהם. תחרות היא הדת שלהם.

קבוצת הכלכלנים הזאת מכינה מדי שנה את חוק ההסדרים, ומנצלת את המאפיינים הבלתי-דמוקרטיים שלו כדי להוציא את תוכניותיה לפועל מבלי לאפשר דיון הולם או סיכוי אמיתי להתנגד להן. בשנים האחרונות הלך והתחזק מעמדם של כלכלני אגף התקציבים, מה שנתן להם השפעה כמעט בלעדית על עיצוב חייהם של אזרחי המדינה. עד עדי כך, שבכנס שדרות לחברה שהתקיים בתחילת החודש, הדבר הראשון שאמר מזכ"ל ההסתדרות, עופר עיני, היה זה: אם רוצים שבמדינת ישראל תהיה דמוקרטיה אמיתית, צריך לעשות בחירות למנהל אגף התקציבים.

מבינים? חוק ההסדרים יצר מצב, שבו שאת ההחלטות החשובות, המהותיות והמכריעות על עיצוב החברה לא יוזמים חברי הכנסת – אלא קבוצה של כמה עשרות צעירים סטודנטים-לשעבר עם תואר ראשון או שני בכלכלה, שיש להם מטרה אחת: למצוא כמה שיותר דרכים לקצץ בתקציב המדינה.

בכנסת ובמשרדי הממשלה השונים יש לא מעט גורמים המתנגדים לתוכניות משרד האוצר ולתפישת העולם הכלכלית של אנשיו. יש מי שמבין, שאסור להפריט את הצבא או את בתי הסוהר. יש מי שיודע, שאי אפשר לקבל החלטות על סמך שיקולים כלכליים בלבד. יש מי שלמד מהמלחמה האחרונה, ומבין שתהליך צמצום המדינה ומוסדות הרווחה שלה גורם נזק עצום לחוסנה של החברה הישראלית ומסכן את עצם קיומה.

כדי להתמודד עם ההתנגדות הזאת לתהליכי הפירוק וההפרטה, בטיוטת חוק ההסדרים לשנת 2007 שהוכנה במשרד האוצר יש סעיפים שנועדו לחזק את כוחם של שר האוצר ושל כלכלני אגף התקציבים בתוך חלקיו השונים של הממשל הישראלי. הכוונה היא פשוטה: להפוך את משרד האוצר למשרד חזק יותר משאר משרדי הממשלה, ואת פקידי האוצר לפקידי-על, שמסוגלים לרסן את עובדי הציבור בכל התחומים והמשרדים, לפקח עליהם ולהוביל את המדינה לכיוון הנכון לדעתם. המטרה היא להחליש עוד יותר את הגופים המתנגדים לתפישת העולם החברתית-הפוליטית של אנשי אגף התקציבים, שיקבלו, לעומת זאת, עוד כוח ועוד סמכויות.

חשוב להדגיש: מבחינה עקרונית, יש תכלית לעצם נוכחותם של נציגים ממשרד האוצר בוועדות השונות. הם אמורים להציג את ההיבטים הכלכליים של הנושאים שעל הפרק, לייעץ לגורמים המקצועיים, ולסייע להם לקבל את ההחלטות הנכונות בתחומים שבסמכותם. אם שר התשתיות, לדוגמה, רוצה לעשות שינויים בחברת החשמל - יש לו צורך בחוות דעת ממשרד האוצר על ההשלכות הכלכליות של תוכניתו. אלא שהמגמה האמיתית של השינויים שמיד נפרט היא הענקת זכות המילה האחרונה, זכות ההחלטה וזכות הווטו לנציגי אגף התקציבים גם בוועדות שמחוץ למשרד האוצר.

כמה מהסעיפים האלה אינם מופיעים בגרסת חוק ההסדרים שהונחה על שולחן הכנסת, מסיבות שונות הקשורות בהליך החקיקה או בלחצים פוליטיים בהחלטה שאישרה הממשלה חודש וחצי קודם לכן. יבוא סחורות: השנה הוחלט על כמה הקלות ביבוא סחורות לישראל ממדינות אחרות. ההשפעות וההשלכות של ההחלטה הזאת ראויות לדיון נפרד בפוסט אחר, אבל בהחלטת הממשלה נקבע כי מי שיכריע בעניין ההקלות יהיו מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (הגורם המקצועי, שאמור להיות אחראי על הסוגיה באופן בלעדי) – ביחד עם ראש אגף התקציבים במשרד האוצר.

תיירות: ימונה צוות לבחינת מעורבות הממשלה בענף התיירות, שבראשו ישבו מנכ"ל משרד התיירות וראש אגף התקציבים במשרד האוצר (כשהכוונה פה היא

לנצל את מעורבות משרד האוצר בוועדה כדי להפריט בעתיד חברות ממשלתיות בתחום התיירות). בנוסף הוחלט להקים ועדה שתאשר את כל ההשקעות בתחום פיתוח תשתיות תיירות ציבוריות. בהחלטות הוועדה יהיה מעורב **נציג מאגף התקציבים**. שימור המורשת התרבותית באתרי התיירות הציבוריים בישראל תהיה נתונה, מעכשיו, לשיקולים של רווח והפסד בחסות פקידי משרד האוצר.

בריאות הנפש: הסמכות לקבוע סל שירותי שיקום הניתנים לנכי נפש תופקע מסמכותו של שר הבריאות, וכל שינוי בחוק יהיה **תלוי בהסכמתו של שר האוצר**. אם עד עכשיו שר הבריאות הוא זה שקבע אילו שירותים יקבלו נכי הנפש, וכמה כסף לגבות מהם בעבורו (אם בכלל) הרי שכעת כל החלטה בעניין תהיה כפופה לאישורו של משרד האוצר. גם במקרה זה, השיקול המקצועי - הבריאותי - נחלש, והשיקול הכלכלי-אידאולוגי של אנשי משרד האוצר מתחזק.

מעונות לילדים: צוות שיורכב מנציגים מכמה משרדי ממשלה יעסוק בהגדלת מספר המעונות לילדים עד גיל 3, שנמצאים בפיקוח ממשלתי ומקבלים סבסוד מהמדינה. המטרה היא לעודד אמהות לצאת לעבודה, באמצעות הגברת הפיקוח וסבסוד מעונות שעד עתה פעלו באופן פרטי (לא מצאנו בחוק ההסדרים תוספת תקציב מתאימה לאפשר את הסבסוד הזה). בראש הוועדה הזאת יעמוד **סגנו של הממונה על התקציבים באוצר**. כי באגף התקציבים, כידוע, יש פקידי-על שבקיאים בכל תחום ומסוגלים להחליט בכל נושא.

תחום התעופה: הוחלט על הקמת צוות שימליץ על שינויים מבניים ברשות שדות התעופה, ושנועד בעיקר להכין את הרשות לתהליך הפרטה ולהפוך את משק התעופה בישראל לתחום תחבורה פרטי. בהצעה הראשונה של משרד האוצר, נכתב כי בראש הוועדה יעמוד **הממונה על התקציבים במשרד האוצר**. לאחר מכן נאות האוצר להתפשר, ואת הוועדה ינהלו במשותף הממונה על התקציבים ומנכ"ל משרד התחבורה. ההתערבות הבוטה של משרד האוצר בניהול משרד התחבורה מטרידה אף יותר, בהתחשב בעובדה שמדובר במשרד רווחי שמכניס כסף למדינה.

קבוצת סעיפים אחרת, עוסקת בחיזוק סמכותה של הרשות לחברות ממשלתיות - גוף שיושב בתוך משרד האוצר - על חברות ממשלתיות שנמצאות בתהליכי הפרטה או לקראתם. הכוונה היא **להפוך את תהליך הפרטת החברות הממשלתיות למהיר ויעיל יותר**. הגברת מעורבותה של הרשות בניהולן של כל החברות הממשלתיות יאפשר למשרד להתמודד יותר בקלות עם ועדי עובדים, מנכ"לים וכל מי שמתנגד לתהליכים אלה.

יש עוד דוגמאות רבות למתן כוח וסמכויות לנציגי אגף התקציבים ומשרד האוצר, בוועדות שיקבעו בשנים הקרובות איך יראו חיינו כאן. קבוצת הכלכלים הזאת, שמונעת מאידאולוגיה כלכלית ימנית קיצונית, היא זו שמעצבת כרגע את המדינה. היא זו שדוחפת את הקיצוצים בקצבאות, היא זו שבמידה רבה אחראית להפרטות ולפגיעה בעובדים, לעוני, וגם לאפסות כוחה של המדינה לדאוג לאזרחיה בשעת מצוקה - בין אם זה בקריית שמונה ובין אם זה בשדרות או בתל אביב. אם חוק ההסדרים ימשיך להתקיים - קבוצה זו תמשיך לעצב את החברה על פי אותם עקרונות.