



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس

# התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

## אגרת 2

פתח דבר  
**אריה ארנון**

מבוא  
**דוֹתן לשם**

### מושב ראשון: אי־שוויון כלכלי בישראל

איה־שוויון בחלוקת ההכנסות בישראל: 1967-2003  
**יצחק ספורטא סאלם אבו זאיִד דוֹתן לשם**

האיגוד המקצועי וגידול איה־שוויון הכלכלי בישראל, 1970-2003  
**טלי קריסטל ינון כהן גיא מונדלק**

תקציב המדינה ואיה־שוויון בשנים 2001-2006  
**לאה אחדות מירי אנדבלד צבי זוסמן רפאלה כהן**

השקעה בחינוך ככלי להגברת הניידות החברתית בישראל  
**מישל סטרבצ'ינסקי: מגיב**

הגורמים להעמקת איה־שוויון  
**ז'ק סילבר: מגיב**

להחליף את הפנס במקום לחפש מתחתי:  
על הצורך במחקר תיאורטי בכלכלת עבודה  
**יוסף זעירא: מגיב**

### מושב שני: כיצד אפשר להשיג שוויון הזדמנויות - רב שיח

מחשבות אחדות על הסיכויים להשגת שוויון בכלכלת שוק  
**ג'ון א' רומר**

יישור מגרש המשחקים: איך להגיע לשוויון הזדמנויות?  
**משה יוסטמן: מגיב**

שלוש אסטרטגיות פעולה ליישום המודל הסקנדינבי בישראל  
**יוסי יונה: מגיב**

### מושב שלישי: מדיניות כלכלית אחרת

הפנסיה לאן?  
**רמי יוסף אביה ספיבק**

מדיניות ממלכתית: מרווחה לרווח  
**פרנסיס רדאי: מגיב**

האבטלה בישראל וצעדי מדיניות אפשריים: הממצאים העיקריים  
**נטליה פרסמן אריה ארנון**

שוק העבודה בעידן הגלובליזציה: אתגר למדיניות המאבק בעוני  
**ניצה קסיר (קלינר): מגיב**

מערכת מס ההכנסה השלילי הרצויה בישראל  
**עדי ברנדר מישל סטרבצ'ינסקי**

קווים למדיניות מתערבת פעילה בשוק העבודה  
**חיים פרשטמן: מגיב**

עורך אחראי: אריה ארנון  
עורך: דוֹתן לשם

לאגרת המלאה

מחקרי מדיניות

ניירות עמדה

דפי מידע

אגרת

מחלוקות  
בכלכלה

כנס שנתי



מאי 2006

**מסמך זה פונה לציבור הרחב  
ומיועד להפצה חופשית**

**הדעות המובאות בסדרת האגרות האלקטרוניות משקפות את דעתם של  
הכותבים/ות ואינן מייצגות בהכרח את עמדתה של התוכנית לכלכלה וחברה  
במכון ון ליר בירושלים**

## **חברים בוועדה האקדמית המייעצת של התוכנית:**

ד"ר שמשון צלניקר, ראש מכון ון ליר בירושלים

פרופ' אריה ארנון, ראש התוכנית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ומכון ון ליר בירושלים;  
ד"ר אבנר אחיטוב, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת חיפה; ד"ר מאיר אמיר, יועץ כלכלי;  
ד"ר ניצה ברקוביץ, המחלקה למדעי ההתנהגות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; ד"ר דניאל  
גוטליב, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ויועץ בכיר לנגיד בנק ישראל;  
פרופ' ג'ימי וינבלט, המחלקה לכלכלה, ורקטור אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; פרופ' יוסף  
זעירא, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים; גדי חזק, המחלקה לכלכלה,  
אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; פרופ' יוסי יונה, המחלקה לחינוך, אוניברסיטת בן-גוריון  
בנגב ומכון ון ליר בירושלים; פרופ' משה יוסטמן, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-  
גוריון בנגב; פרופ' ינון כהן, בית הספר ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב; גדעון  
להב, לשעבר יו"ר בנק דיסקונט ומבכירי משרד האוצר; דותן לשם, אוניברסיטת בר-אילן  
ומכון ון ליר בירושלים; ד"ר נילי מארק, בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב; ד"ר  
גיא מונדלק, בית הספר למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב; פרופ' ז'ק סילבר, המחלקה  
לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן; ד"ר יצחק ספורטא, בית הספר למינהל עסקים,  
אוניברסיטת תל-אביב; פרופ' אביה ספיבק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון  
בנגב; אמין פארס, כלכלן, מנהל היחידה הכלכלית-חברתית, מרכז מוסאווה; מרדכי  
פרנקל, לשעבר ראש מחלקת המחקר בבנק ישראל; פרופ' חיים פרשטמן, בית הספר  
לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב; פרופ' מיכאל קרן, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה  
העברית בירושלים; פרופ' פרנסיס רדאי, החוג למשפטים, האוניברסיטה העברית  
בירושלים והמכללה למנהל; פרופ' אריאל רובינשטיין, בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת  
תל-אביב

אוולין אללוף, רכזת התוכנית

## **פעילות התוכנית לחברה וכלכלה**

- פרסום מחקרי מדיניות בסוגיות מרכזיות בכלכלת ישראל.
- חיבור ניירות עמדה שיסייעו בהתערבות רצופה ובזמן אמת בדיון הציבורי.
- הכנת דפי מידע המציגים נתונים על הכלכלה ועל החברה בישראל: חלוקת ההכנסות, תעסוקה ואבטלה, פנסיה ורשת הביטחון החברתית, השוואות בינלאומיות.
- הצגת 11 מחלוקות בכלכלה שתיכתבנה בידי כלכלנים וחוקרים ממדעי החברה. הצגת המחלוקות בתורת הכלכלה תתמקד בתפיסות הערכיות העומדות בבסיס החלופות הכלכליות המוצעות.
- הפקת אגרת לכלכלה וחברה הממוענת לקהילה הכלכלית המקצועית ולציבור המתעניין בחשיבה הכלכלית.
- עריכת כינוס שנתי.

## פתח דבר

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים נוסדה לאחרונה במטרה לעורר דיון מושכל בסוגיות שטרם זכו לתשומת לב ראויה. התוכנית מבטאת קול ייחודי בשיח הציבורי בישראל בשאלות כלכלה וחברה. היא נשענת על עבודותיהם של צוותים מקצועיים אשר יאפשרו התערבות בזמן אמת בדיון בסוגיות מרכזיות המעסיקות את הציבור בישראל, כדי לעודד חשיבה מחדש על התפיסה הרווחת בסוגיות של כלכלה וחברה.

הצורך בהקמת מסגרת זו נבע מכך שקובעי המדיניות הכלכלית-חברתית מחזיקים לעתים קרובות בדעות נחרצות ושמרניות, שמקורן אידיאולוגי וביסוסן לוקה בחסר, ומכך, שברוב המקרים, הביקורת הנמתחת על המדיניות אינה מצליחה להעלות לדיון הציבורי חלופות מעשיות.

התוכנית פועלת כמסגרת למחקר כלכלי-חברתי, שבה נערכים מחקרים ונכתבים ניירות עמדה העושים שימוש במתודות כלכליות מקובלות. משתתפי התוכנית הם כלכלנים מוכרים באקדמיה ובמשק הישראלי וחוקרים ממדעי החברה. מסגרת זו מציגה חלופות מקצועיות למדיניות הכלכלית הנהוגה, כשנקודת המוצא היא קידום צמיחה כלכלית בת קיימא המתבססת על טובת רוב האזרחים ועל הקטנת אי-השוויון בחברה.

אנו מודים כי ברצוננו להתערב בדיון הציבורי במטרה להשפיע על תוצאותיו וכי אנו מחזיקים בדעות מגובשות משלנו. עם זאת, אנו מבטיחים לנמק את דעותינו אלה, לעגן אותן בהשקפה כוללת ולהשתית את טענותינו על מסד עובדתי מפורט וחשוף לביקורת. בכוונתנו להעמיד במוקד הפעילות סוגיות הנתונות במחלוקת, והנוגעות לתחומי המדיניות הכלכלית, לתפקידיה של הממשלה בשוק העבודה ולרשת הביטחון החברתית.

אגרת אלקטרונית זאת, המבוססת על הרצאות הכנס הראשון של התוכנית לחברה וכלכלה במכון ון ליר בירושלים היא השנייה בסדרת אגרות המופצות באינטרנט. תקוותנו היא שאגרות אלה יסייעו ליצירת שיח חברתי פורה.

אריה ארנון

ראש התוכנית לחברה וכלכלה במכון ון ליר בירושלים

מאי 2006

## מבוא דותן לשם

האגרת לכלכלה ולחברה 2 מוקדשת לסיכום הכנס השנתי של התוכנית לכלכלה ולחברה במכון ון ליר בירושלים, שהתקיים בחודש דצמבר 2005. האגרת כוללת את תקצירי המחקרים שהוצגו בכנס, את דברי המגיבים ואת תרגום הרצאתו של ג'ון א' רומר שנישאה בכנס.

**במושב הראשון של הכנס, שכותרתו היתה "אי-שוויון כלכלי בישראל"**, הוצגו שלושה מחקרים הדנים בגידול אי-השוויון בישראל מזוויות שונות. מחקרם של יצחק ספורטא, סאלם אבו זאיד ודותן לשם "אי-השוויון בחלוקת ההכנסות בישראל: 1967–2003" ומחקרם של טלי קריסטל, ינון כהן וגיא מונדלק "גידול אי-השוויון הכלכלי בישראל, 1970–2003" הציגו פנים שונות של הגידול באי-השוויון בחלוקת ההכנסות בישראל במהלך יותר משלושה עשורים.

מלבד המבט הפנורמי שמציגים מחקרים אלה, הראה מחקרם של קריסטל, כהן ומונדלק, כיצד רמת ההתאגדות משפיעה על חלוקת ההכנסות, ומחקרם של ספורטא, אבו זאיד ולשם הציג את התפקוד הבעייתי של מדיניות החלוקה מחדש בהתמודדות עם הירידה של שמונת העשירונים התחתונים בחלקם בהכנסה: במרבית המקרים היטיבה מדיניות זו להתמודד עם הירידה בחלקו של העשירון בהכנסה ככל שהעשירון גבוה יותר. מחקרם של לאה אחדות, מירי אנדבלד, צבי זוסמן ורפאלה כהן, "תקציב המדינה ואי-השוויון בשנים 2001–2006", מאיר במידה רבה את התפקיד הבעייתי שממלאת המדינה בשמירה על רמת השוויון הכלכלי. מחקרם בדק את השפעת תקציב המדינה על אי-השוויון גם באמצעות מסים עקיפים והעברות בעין (נוסף על המיסוי הישיר ועל הקצבאות), והוא מראה כי המדינה נסוגה מתפקידה בשמירה על רמת השוויון, ובייחוד על חלקם של העשירונים הנמוכים בהכנסה, לא רק בתחום של מדיניות החלוקה מחדש, אלא גם בתחומי החינוך והבריאות.

חשיבות ההשקעה בחינוך ככלי להגברת השוויון נידונה בתגובתו של מישל סטרבצ'ינסקי: "השקעה בחינוך ככלי להגברת הניידות החברתית בישראל". סטרבצ'ינסקי מצביע על תפקידו המרכזי של החינוך ככלי להגברת הניידות החברתית וטוען כי נדרשת השקעת יתר של משאבים בילדים ממשפחות שמעמדן הסוציו-אקונומי נמוך. בתגובותיהם למחקרים שהוצגו במושב הראשון, ז'ק סילבר ויוסף זעירא טוענים שיש צורך במחקרים נוספים. סילבר קורא בתגובתו, שכותרתה "הגורמים להעמקת אי-השוויון", לבחינה רב-ממדית של אי-השוויון ושל מקורותיו. זעירא טוען בתגובתו, שכותרתה "להחליף את הפנס במקום לחפש מתחתיו: על הצורך במחקר תיאורטי בכלכלת עבודה", כי תחום מחקר זה שוקע יותר ויותר בשאלות של מדידה ועוסק פחות ופחות בניסיון להבין את שוק העבודה.

הדבר מתבטא במגמה בולטת של התנגדות לכל מחקר תיאורטי, מגמה שתוצאותיה הן חסר בהבנתו של שוק העבודה.

**כותרת המושב השני של הכנס היתה "יישור מגרש המשחקים: כיצד אפשר להשיג שוויון הזדמנויות?"**. במושב זה התבטא הפוטנציאל הרב הטמון בדיון בין-תחומי בנושאים הניצבים על קו הגבול שבין תורת הכלכלה לבין-תחומי ידע אחרים (במקרה זה, קו הגבול שבין תורת הכלכלה לבין אמה הורתה – הפילוסופיה של המוסר). במאמרו רחב היריעה מציג ג'ון א' רומר את היתרונות הטמונים בשילוב בין התחומים ובגישה רב-תחומית לשאלות יסוד של ארגון החיים החברתיים. רומר פותח את מאמרו בהבחנה אנליטית בין בעלות משותפת על ההון לבין היעדרו של מנגנון שוק המתאם את הפעילות הכלכלית. הבחנה זו מאפשרת לו להציע את "מנגנון השוק הסוציאליסטי", שבו הבעלות על ההון תחולק שווה בשווה בין האזרחים, ועם זאת תתקיים כלכלת שוק. ואולם, לטענתו, בעלות של החברה כולה על ההון תתרום תרומה מוגבלת בלבד להעלאת השוויון מאחר שבארצות הברית כיום אין ההכנסות מהון אלא רבע מכלל ההכנסות, ואילו כל היתר הן הכנסות מעבודה. לפיכך רומר פונה לשוק העבודה ומתמקד בשתי שאלות הקשורות זו לזו. השאלה הראשונה היא מהי ההשקעה הנדרשת בחינוך כדי להשוות את ההון האנושי של ילדים ממעמדות שונים. השאלה השנייה היא מהי מידת השימויות הפוליטית לקיום השקעה זו בחברות דמוקרטיות.

משה יוסטמן ויוסי יונה מגיבים על מאמרו של רומר ומעמתים את טענותיו עם המצב בישראל. בתגובתו של יוסטמן הנושאת את כותרת המושב הוא מציג עמדה פסימית. על פי הצעתה של ועדת דוברת בנושא הקצאת משאבים, בתי הספר שבהם התלמידים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך יזכו לתקציבים גדולים הרבה יותר מבתי הספר שבהם התלמידים ממעמד סוציו-אקונומי גבוה. יוסטמן נדרש להצעה זו של ועדת דוברת, ולטענתו, הורים ממעמד סוציו-אקונומי גבוה עוצמתם המוסדית רבה, והם יכשילו את ההצעה. יונה בתגובתו "שלוש אסטרטגיות פעולה ליישום המודל הסקנדינבי בישראל" נדרש לטענתו של רומר כי סולידריות בין האזרחים היא המפתח לשימויות הפוליטית של מדינת רווחה פרוגרסיבית. יונה בוחן את ישימותן של שלוש אסטרטגיות להשגת סולידריות: האסטרטגיה הלאומית, האסטרטגיה הליברלית והאסטרטגיה הרב-תרבותית, וטוען למען אימוצה של האסטרטגיה האחרונה.

**במושב השלישי, שכותרתו "מדיניות כלכלית אחרת"**, הוצגו שלושה מחקרים הכוללים הצעות למדיניות. במחקרם של רמי יוסף ואביה ספיבק "הפנסיה לאן?" יש סקירה מקיפה של הרפורמות שהונהגו בענף בעשור האחרון. מרפורמות אלה נגזר קיצוץ של כ-30% (!) בפנסיה לצד העברת הסיכון מקרן הפנסיה אל העמית. לאחר סקירה של הרפורמות בענף הפנסיה במדינות שונות בעולם והשוואה למצב בישראל מציגים יוסף וספיבק הצעה מפורטת לחוק פנסיית חובה. פרנסיס רדאי בתגובתה, "מדיניות ממלכתית: מרווחה לרווח", מטילה ספק בתפיסה כי אפשר לראות בדרך קבלת ההחלטות בעניין

הפנסיה ביצוע קלוקל של כוונות טובות. רדאי טוענת שיש לראות ראייה סלחנית פחות את כוונות משרד האוצר, גם מן ההיבט העקרוני של הדרך להבטיח את מימוש מדיניותו, וגם מן ההיבט הספציפי של בחירת יעדי המדיניות בכל הקשור לקרנות הפנסיה עצמן.

מחקרם של נטליה פרסמן ואריה ארנון "האבטלה בישראל וצעדי מדיניות אפשריים: הממצאים העיקריים" כולל ניתוח רב-ממדי של התפתחות האבטלה בישראל משנות השבעים של המאה ה-20. פרסמן וארנון קוראים לנקיטת מדיניות מתערבת פעילה בשוק העבודה (A.L.M.P.), שמטרתה להחזיר את המובטלים למעגל העבודה ולשפר את יכולת השתכרותם בעתיד. בתגובתה של ניצה קסיר (קלינר), שכותרתה "שוק העבודה בעידן הגלובליזציה: אתגר למדיניות המאבק בעוני", היא מצטרפת לתמיכה במדיניות מתערבת בשוק העבודה. קסיר (קלינר) טוענת כי התערבות זו נחוצה מאחר שהצמיחה על מאפייניה הנוכחיים תורמת רבות להעמקת אי-השוויון.

מחקרם של עדי ברנדר ומישל סטרבצ'ינסקי, "מערכת מס הכנסה השלילי הרצויה בישראל", מעלה הצעה מפורטת להנהגת מס הכנסה שלילי בישראל, הכוללת שתי אפשרויות: האפשרות הראשונה היא מתן ההטבה נתינה גורפת לכל המשתכרים שכר נמוך, ואילו האפשרות השנייה היא התניית מתן ההטבה בהרכב משק הבית ובהכנסתו הכוללת. ברנדר וסטרבצ'ינסקי תומכים באפשרות השנייה מאחר שלדעתם היא תתרום לצמצום העוני יותר מן התוכנית הגורפת, ועלותה כשליש בלבד מעלותה של זו. חיים פרשטמן בתגובתו "קווים למדיניות מתערבת פעילה בשוק העבודה" מבקר את התוכנית להנהגת מס הכנסה שלילי. לדבריו, אין להניח כי התוספת תועבר לעובד במלואה, סביר יותר להניח שיווצר שיווי משקל חדש בשוק העבודה, ובו תחולק התוספת בין העובד למעביד. לכן, במקום להנהיג מס הכנסה שלילי, פרשטמן מציע להנהיג שכר מינימום שונה לענפים הסחירים והבלתי סחירים.

החודשים שבין מועד עריכת הכנס לבין מועד פרסום האגרת היו עת של בחירות ושל מעשה המרכבה בעקבותיהן. בעת הכנס, שנערך מעט לאחר בחירתו של עמיר פרץ לראשות מפלגת העבודה, נראה היה כי לראשונה זה זמן רב נפתח חלון הזדמנויות לקיומו של דיון פוליטי בנושאי כלכלה וחברה לצדו של הדיון הבוער תמיד בסוגיית הגבולות והכביש. בעת כתיבת שורות אלה, לאחר סיומה של מערכת הבחירות ועם הקמתה של הממשלה החדשה, פרץ האופטימיות טרם שכך. אפשר להניח כי בעקבות תוצאות הבחירות יתפסו הנושאים, שבהם הוצגו הצעות מדיניות בכנס, מקום מרכזי בסדר היום הכלכלי-חברתי, למשל: חוק פנסיה חובה; שכר מינימום; חיזוק מערך העבודה המאורגנת; מס הכנסה שלילי.

אפשר לקוות כי לצד השינוי הצפוי במדיניות הכלכלית יתפתח דיון ער בסוגיות העומדות בבסיסה של המדיניות הכלכלית, אשר הדיונים בכנס נגען בהן, גם אם בעקיפין. סוגיות דוגמת מהו היעד ה"חברתי" של המדיניות הכלכלית – האם חיסול העוני, הגברת הניידות החברתית או העלאת רמת השוויון; מהו שוויון הזדמנויות וכיצד אפשר להשיגו.

## מושב ראשון: אי-שוויון כלכלי בישראל

### אי-השוויון בחלוקת ההכנסות בישראל: 1967–2003 יצחק ספורטא סאלם אבו זאיד דותן לשם

בשנים האחרונות התרחבו בישראל במידה ניכרת הפערים הכלכליים בין משקי הבית שבראשם עומד שכיר. הגידול באי-השוויון בחלוקת ההכנסות למן אמצע שנות השבעים אינו תופעה ייחודית לישראל, אלא תופעה עולמית.

מחקרים שונים שעסקו באי-השוויון בחלוקת ההכנסות בישראל התרכזו בבחינת השינויים שחלו במדד ג'יני – המדד המקובל למדידת רמת השוויון. ואולם, אחד מחסרונותיו הבולטים של מדד זה הוא שאינו מבהיר את הדינמיקה היוצרת את השינוי הנמדד. כלומר, עלייה במדד ג'יני אמנם מלמדת על ירידה בשוויוניות של חלוקת ההכנסות, אך אין בה ללמד על השינוי במצבו היחסי של כל אחד מרובדי האוכלוסייה. השוויוניות עלולה לרדת בשל עליית חלקו של המעמד הגבוה על חשבון המעמד הנמוך ולא על חשבון המעמד הבינוני (כאשר חלקו של מעמד זה אינו משתנה); אך אפשרית גם עליית חלקו של המעמד הגבוה על חשבון המעמד הבינוני ולא על חשבון המעמד הנמוך (כאשר חלקו של מעמד זה אינו משתנה).

במחקרנו שאפנו למלא חלל זה – השינוי במצבו היחסי של כל אחד מרובדי האוכלוסייה – על ידי תיאור מפורט של חלוקת ההכנסות של משקי בית שבראשם עומד שכיר, בישראל בשנים 1967–2003, לפי עשירוני הכנסה. המחקר מתבסס על סקר הכנסות שערך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המחקר עורך הבחנה יסודית בין השינויים שחלו בחלוקת ההכנסה הנמדדת על פי מקורותיה:

- **הכנסה כלכלית:** סך הכנסות משק הבית לפני קבלת תשלומי ההעברה ולפני תשלומי החובה
- **הכנסה ברוטו:** ההכנסה הכלכלית בתוספת תשלומי ההעברה
- **הכנסה נטו:** ההכנסה ברוטו בניכוי תשלומי החובה
- **חלוקה מחדש:** המעבר מן ההכנסה הכלכלית להכנסה נטו

במחקר מוצגים השינויים שחלו בחלקם של עשירוני האוכלוסייה בסך ההכנסות במשק, הן ההכנסות הכלכליות והן ההכנסות נטו (מ-1979). מלבד זאת, בדקנו את השינוי בהכנסות הריאלית של כל אחד מן העשירונים, נוסף על חלקו בסך ההכנסות באחוזים, מכיוון שבחינת החלוקה של עוגת ההכנסות מספקת תמונה חלקית בלבד: העוגה כולה גדלה במשך השנים, ולכן אפשר שחלקו של עשירון מסוים יורד, אך הכנסתו הריאלית עולה, או להפך.



מחקרנו מורה על גידול ניכר באי-השוויון בחלוקת ההכנסות הכלכליות בין משקי הבית שבראשם עומד שכיר. הפערים בחלוקת ההכנסות התרחבו על פני זמן, וכולטת התחזקותם של העשירונים העליונים על חשבון חלקם של עשירוני הביניים והעשירונים התחתונים. המחקר מלמד על מגמות שונות – ואף מנוגדות לעתים – במהלך התקופה הנחקרת: אי-השוויון הלך וקטן עד 1976, אך שב וגדל עד אמצע שנות השמונים. לאחר תוכנית היישוב קטן אי-השוויון, אך המגמה התהפכה בתחילת שנות התשעים, ובייחוד מאז 1994. במהלך שנות התשעים גדל אי-השוויון בחלוקת ההכנסות הכלכליות גידול מואץ: חלקו של העשירון העליון גדל על חשבון חלקם של תשעת העשירונים האחרים. ב-2003 היה חלקו של העשירון העליון קרוב ל-30% מסך ההכנסות הכלכליות העומדות לרשות משקי הבית שבראשם שכירים, ואילו חלקם של שלושת העשירונים הנמוכים בעוגת ההכנסות היה פחות מ-10%. חלקו של העשירון העליון בהכנסות הכלכליות אף עולה על חלקם של חמשת העשירונים הנמוכים יחדיו. הפער בין הכנסתו של משק בית מן העשירון העליון להכנסתם של משקי בית מתשעת העשירונים האחרים התרחב אף הוא בקצב מואץ בעשור האחרון. הכנסתו החודשית הריאלית של משק בית מהעשירון העליון עלתה בעשור זה בסכום העולה על 10,000 שקל, סכום הגבוה בערך ב-17% מן העלייה בהכנסותיהם של משקי בית מייצגים משבעת העשירונים התחתונים גם יחד.

מחקרים קודמים ניסו לאפיין את המגמות השונות בגידול אי-השוויון בארץ מתוך התייחסות לגורמים שהביאו לגידול זה על פני זמן. שני סוגי גורמים צוינו: גורמים שיש בהם להסביר את המגמה הכלל-עולמית, כגון שינויים טכנולוגיים והתגברות הגלובליזציה, וגורמים הנחשבים ייחודיים לישראל: העלייה מברית המועצות לשעבר, עליית מספרם של העובדים הזרים והעלייה במשקלן של הקבוצות העניות בישראל. מצאנו כי את העמקת אי-השוויון מאמצע שנות השבעים אין לתלות בגורם אחד בלבד. כמה מן הגורמים יש בהם הסבר להעמקתו בתקופה מסוימת, אך לא בתקופות אחרות. היעדר מחקר מקיף, הבוחן את משקלו של כל אחד מן הגורמים שצוינו מקשה עלינו לדעת בוודאות מהם הגורמים המרכזיים להעמקת אי-השוויון.

במחקרנו התמקדנו בבחינת השפעתה של מדיניות החלוקה מחדש (redistribution) של ההכנסות הכלכליות באמצעות מיסוי ותשלומי העברה על רמת השוויון בין משקי בית שבראשם עומד שכיר בשנים 1979–2003. הממצאים מורים כי החלוקה מחדש הביאה לידי צמצום ניכר של אי-השוויון בחלוקת ההכנסות. בחנו את התמודדותה של מדיניות החלוקה מחדש עם הגידול החד באי-השוויון הכלכלי ומצאנו כי היא התקשתה לפצות על גידול זה, המתבטא בירידה בשוויוניות שבחלוקת ההכנסות נטו במשך השנים. באשר להתמודדות של מדיניות החלוקה מחדש עם ירידת חלקם של שמונת העשירונים התחתונים בהכנסה: מדיניות זו היטיבה להתמודד עם הירידה בחלקו של העשירון בהכנסה ככל שהעשירון גבוה יותר, חוץ מן העשירון השני: החלוקה מחדש צמצמה את הירידה בחלקו בשיעור נמוך במעט מזה של העשירון הראשון. בעקבות החלוקה מחדש פחתה

הירידה בחלקם של העשירון הרביעי עד השביעי בערך ב-70%, ולעומת זאת פחתה הירידה בחלקם של שני העשירונים התחתונים בערך ב-15% בלבד. בעקבות החלוקה מחדש גדל עוד יותר חלקו של העשירון התשיעי, גידול שנוסף על הגידול בחלקו בהכנסה הכלכלית, והגידול החד בחלקו של העשירון העליון קטן בערך ב-57% בלבד. בחינת השפעתם בנפרד של כלי החלוקה מחדש – תשלומי ההעברה ותשלומי החובה – מלמדת כי הגדלת תשלומי ההעברה פעלה ביעילות רבה יותר לצמצום הירידה בחלקם של שני העשירונים התחתונים, ואילו הפחתת שיעור המס הוכיחה את יעילותה בעבור העשירונים השלישי עד התשיעי.

המדיניות המומלצת הנגזרת ממצאים אלו:

- מוצע לרכז מאמץ במציאת דרכים להגברת השוויון בחלוקת פירותיה של הצמיחה הכלכלית ולהעלאת השכר המשולם ברמות השכר הנמוכות על ידי הפעלת כלי מדיניות פעילים בשוק העבודה (A.L.M.P).
- מוצע להימנע ממדיניות של הפחתת מסים לעשירונים העליונים ושל הפחתת תשלומי ההעברה. בלא שינוי מגמה בחלוקת ההכנסות הכלכליות, צפויה מדיניות זו להביא לפגיעה בהישגי החלוקה מחדש ולגרום לגידול חד ברמת אי-השוויון בחלוקת ההכנסות נטו.
- מוצע לשנות את מדיניות החלוקה מחדש כך שתתאפשר התמודדות מושכלת יותר עם השינויים בחלוקת ההכנסות הכלכליות, ובכלל זה התמודדות מתוך יתר שוויוניות עם ירידת חלקם של העשירונים השונים בהכנסה.
- נדרשת הפניית משאבים לעריכת מחקר מעמיק שבו ייבחנו הסיבות לגידול אי-השוויון הכלכלי. מאמץ זה נחוץ במטרה לאבחן את הגורמים לגידול זה, ולאחר אבחונם – לבחור את כלי המדיניות היעילים ביותר להעלאת רמתו של השוויון.

## האיגוד המקצועי וגידול אי-השוויון הכלכלי בישראל, 1970–2003

### טלי קריסטל ינון כהן גיא מונדלק

מאז אמצע שנות השבעים גדל אי-השוויון הכלכלי בישראל בחדות ורמתו כיום גבוהה מברוב המדינות המפותחות. מחקר זה מתבסס על ניתוח סקרי הכנסות מאז 1970 ועל אומדן של סדרות עתיות. מטרתו לתאר את התפתחות אי-השוויון בקרב שכירים ולנסות לבחון את מקורותיו אגב התמקדות בהשפעתה של שחיקת מערכת יחסי העבודה הקיבוצית על אי-השוויון. להלן ממצאיו העיקריים:

- אף שמעורבות הולכת וגדלה של הממשלה צמצמה את הפערים בין השכירים, באמצעות תשלומי העברה (עד אמצע שנות התשעים) ובאמצעות מסים ישירים, לא היה די באלה כדי להתגבר על הגידול באי-השוויון בהכנסות משכר ומהון.
- השינויים בחלקם היחסי של מקורות ההכנסה (עבודה, הון ותשלומי העברה) אינם זהים בקרב כלל משקי הבית והם תלויים ברמת ההכנסה של משק הבית. המעבר משכר עבודה להון בקרב המאיון העליון, ובעיקר המעבר משכר עבודה לקצבאות, שהיה בולט יותר בקרב החמישונים התחתונים, גרמו לגידול אי-השוויון הכלכלי.
- אי-השוויון בשכר לשעה ובשכר לחודש התרחב בעקבות הגידול החד בשכרם של העשירונים העליונים, לעומת עלייה מתונה בהרבה בשכר העשירונים התחתונים. אולם שלא כמו בארצות הברית לא חלה ירידה בשכרם הריאלי של העשירונים התחתונים.
- שכיחות העובדים המשתכרים שכר נמוך (פחות משני שלישים השכר החציוני) אינה שווה בקרב כלל האוכלוסייה; היא גבוהה במיוחד בקרב הקבוצות הפגיעות באוכלוסייה הישראלית – נשים, ערבים, עולים חדשים ובעלי השכלה נמוכה.
- על אף הגידול הכללי באי-השוויון שחל בשנים האחרונות, נשים ומזרחים שיפרו במקצת את מעמדם בהתפלגות הכנסות מאז 1988. ברם, הן מזרחים והן נשים, ועוד יותר מכך ערבים ועולים משני המינים, עדיין סובלים מייצוג יתר בחמישון התחתון ומייצוג חסר בחמישון העליון.
- שחיקת מערכת יחסי העבודה וביזורה הביאו לגידול אי-השוויון בשכר. הירידה בשיעור השכירים המאוגדים, הירידה בשיעור ההסכמים הענפיים המורחבים למגזר הלא מאוגד, והעלייה בשיעור ההסכמים הקיבוציים הנחתמים במישור המפעלי (לעומת הארצי), גרמו להתרחבות פערי השכר בקרב השכירים.

הממצאים מצביעים על כך שלשוק העבודה חלק חשוב בכינון אי-השוויון בחברה. כלומר, אי-השוויון אינו נובע רק משיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה או משיעור מובטלים גבוה יחסית. גם כאשר בוחנים את אוכלוסיית השכירים בלבד, אי-השוויון בהכנסה

הכלכלית ובהכנסה משכר הולך וגדל. לממצאים אלה חשיבות רבה בעת גיבוש מדיניות לצמצום אי-השוויון. אין חולק על כך שהגברת התעסוקה היא רכיב חשוב במדיניות חברתית לצמצום אי-השוויון. עם זאת, הגברת התעסוקה ללא בחינה של מקורות אי-השוויון בשוק העבודה עצמו עלולה אף להחריף את אי-השוויון. כאשר המטרה היא אך ורק להוריד את מספר התלויים בקצבאות הממומנות מתקציב המדינה (בעיקר הבטחת הכנסה), הגברת התעסוקה היא אכן הדרך הראויה להשיגה. לעומת זאת, אם המטרה היא לצמצם את אי-השוויון, נדרשת נוסף על כך מדיניות משלימה הבוחנת את הדרכים להתמודד עם שיעור העובדים הגדול המועסקים בשכר נמוך ואת גידול הפערים בין עובדים אלה לבין העובדים ברמות השכר הגבוהות. ממצאי המחקר מצביעים על הצורך בבחינת מדיניות אשר תשיב את תפקידה החיוני של מערכת יחסי העבודה הקיבוצית, תאציל ריכוזיות על המערכת, ואגב כך תטפל בהתאמת המערכת למאפייני שוק העבודה בהווה.

## תקציב המדינה ואי-השוויון בשנים 2001–2006 לאה אחדות מירי אנדבלד צבי זוסמן רפאלה כהן

### רקע

לתקציב המדינה השפעה רבה על רווחת האזרחים. מחקרים בארץ ובעולם מעידים שהתערבות הממשלה (באמצעות מיסוי והוצאות חברתיות) היא גורם דומיננטי בהשפעה על אי-השוויון ועל העוני. לפי הנתונים המוצגים להלן, הוריד התקציב בשנת נקודת המוצא של עבודה זו (2001) את מדד אי-השוויון של חלוקת המשאבים שעמדו לרשות משקי הבית בשיעור של כ-49% (מדד ג'יני של ההכנסה הכלכלית עמד על 0.5287, ואילו מדד ג'יני של ההכנסה המתואמת הפנויה היה 0.2692).

לעתים מתעוררת השאלה מדוע עוסקים באי-השוויון ובהשפעת התקציב עליו, ואין מתמקדים בעוני, שהשפעותיו השליליות בולטות יותר לעין. אי-שוויון ברמה גבוהה משפיע על רווחת הציבור כולו ואינו מצטמצם לפגיעה באוכלוסיות העניות. הוא גורם אי-שקט חברתי, פוגע בהשקעות ההון ומצמצם את השקעתם של מעוטי יכולת בחינוך. בכך הוא פוגע בצמיחה, מעלה את ההוצאה הציבורית על מניעת הפגיעה ועל הטיפול בתוצאותיה, וכן מעלה את הוצאות הבריאות על החלשים באוכלוסייה (שבראותם לקויה יותר). יש עדויות לכך שגם חלק מבעלי ההכנסות הגבוהות יותר היו רוצים לראות רמה נמוכה יותר של אי-שוויון וכי הם תומכים בפעולות הממשלה לצמצומו.

אחת ממטרותיה של עבודה זו היא לאפשר דיון בהיבטים החברתיים של הצעת התקציב המוגשת לממשלה ובייחוד בהשפעותיה על חלוקת ההכנסות. ההשפעה המצרפית של תחומי התקציב השונים על הכנסות משקי הבית בשנים 2001–2006 נבחנה באמצעות מודל שאמד את השינויים בהכנסות של העשירונים השונים באוכלוסייה.<sup>1</sup> השפעתם של השינויים במדיניות היא "נקייה" במובן זה שמלבדם לא הובאו בחשבון שינויים דמוגרפיים ומאקרו-כלכליים אחרים. העבודה מתמקדת בהשפעתם המיידית של השינויים בתחומי התקציב הללו על המשאבים של משקי הבית. השפעתם של שינויים בגודל הממשלה על שיעור הצמיחה ושינויי התנהגות של פרטים ושל משקי בית בתגובה למדיניות הממשלה לא הובאו בחשבון. אין ספק שלפעולות הממשלה לחלוקה מחדש של המשאבים יש השפעות דינמיות בטווח ארוך יותר, ואולם ההתרשמות ממחקרים חדשים היא כי ההשפעות האלה מצומצמות בהיקפן, ולעתים הן סותרות.

מקורות הנתונים הם סקר הוצאות המשפחה 2002 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני החשבונאות הלאומית ונתוני התקציב. הממצאים מוצגים במחירי 2002. רוב העיבודים מתבססים על שתי עבודות מפורטות יותר שנעשו במוסד לביטוח לאומי: האחת

<sup>1</sup> ניתוח מסוג זה נעשה בעולם, ראו למשל Hills, J., 2004. *Inequality and the State*. Oxford: Oxford University Press.

– בנושא הרפורמה במס, והאחרת – בנושא ההעברות בעין הגלומות בשירותי חינוך ובריאות שהממשלה מממנת.

השינויים שנאמדו בעבודה הם בתחומים האלה: מיסוי ישיר; תשלומי העברה (התייחסות לקיצוצים בקצבאות הילדים ובהבטחת ההכנסה בשנים 2002–2006 ולהעלאת קצבת הזקנה למעוטי יכולת ב-2005);<sup>2</sup> מס ערך מוסף על מוצרי צריכה; העברות בעין המייצגות את ערכם הכספי של שירותי חינוך ובריאות הניתנים למשפחות במימון הממשלה.

### הממצאים העיקריים

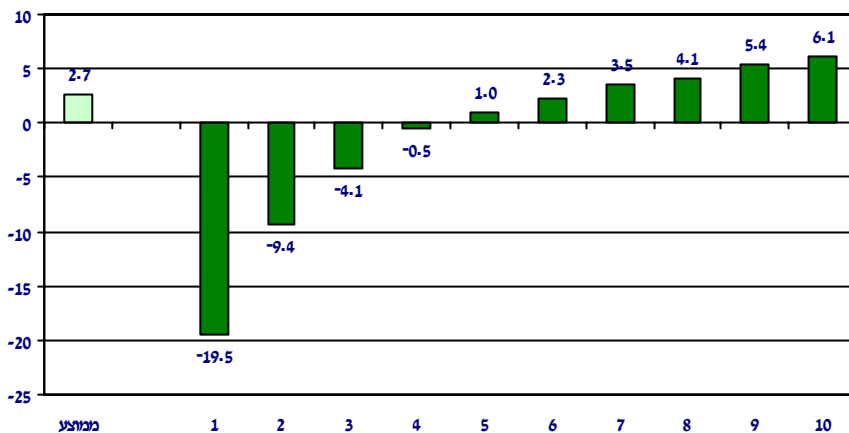
- במוצע הכללי המאזן בין התקבולים שהעבירה הממשלה למשקי הבית לבין התשלומים לממשלה כמעט זהה, ואילו בין העשירונים קיימת שונות רבה. מובן שהעשירונים העליונים נושאים בעיקר נטל התשלומים לממשלה.
- הקיצוץ בקצבאות בשנים 2001–2006 גרם לירידה של כ-2% בהכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה. שיעור הירידה בהכנסה הפנויה היה כ-21% בעשירון התחתון ופחות מ-0.5% בשני העשירונים העליונים. בעקבות זאת ירד חלקם של ארבעת העשירונים הנמוכים בסך ההכנסה הפנויה מ-16.3% ב-2001 ל-15.3% ב-2006, ובהתאם לכך עלה חלקם של שאר העשירונים.
- שיעור ההעברה בעין מתוך ההכנסה הפנויה המתואמת ב-2002 הוא כ-60% בעשירון התחתון, ושיעור זה הולך ופוחת עד 8% בלבד בעשירון העליון. לפיכך, קיצוץ או שחיקה בתקציבי החינוך והבריאות ישפיעו יותר על רווחתם של המשפחות בעשירונים הנמוכים. מאז 2001 ועד 2006 נשחקה ההעברה בעין לנפש באוכלוסייה בסכום של כ-30 ש"ח לחודש (במחירי 2002). סכום ההפחתה דומה בכל העשירונים, אך אין זה כך באחוזים: שיעור ההעברה בעין ירד מההכנסה הפנויה המתואמת – משיעור של כמחצית האחוז בשני העשירונים הנמוכים לשיעור של כעשירית האחוז בשני העשירונים העליונים.
- בארבעת העשירונים התחתונים חלה בשנים 2001–2006 ירידה מצטברת בהכנסה המתואמת נטו לעומת עלייה ביתר העשירונים: ההכנסה הכספית של ארבעת העשירונים התחתונים נשחקה בשנים 2001–2006, ואילו זו של שאר העשירונים עלתה ריאלית – שיעור העלייה עולה עם העשירון. ההכנסה הפנויה של שני העשירונים התחתונים איבדה מכוח הקנייה שלה 20% ו-10%, בהתאמה, ואילו זו של העשירונים העליונים עלתה ב-5%–6%. מגמה דומה נצפתה בהכנסה המתואמת,

<sup>2</sup> התוצאות המובאות בסקירה זו הן אומדן חסר, שכן רק חלק מן הקיצוצים העיקריים בקצבאות הביטוח הלאומי הובאו בחשבון. כך למשל לא הובאו בחשבון במלואו הקיצוץ של 4% בכל תשלומי הביטוח הלאומי.

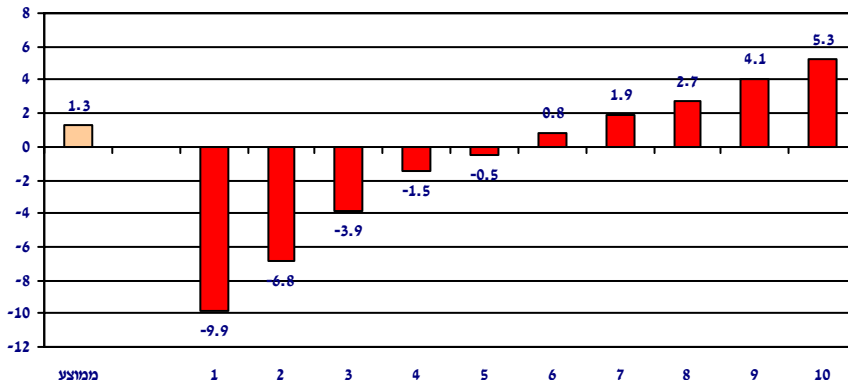
אם כי הכנסת העשירונים התחתונים נשחקה בשיעור נמוך יותר משום שהקיצוץ בתקציבי החינוך והבריאות היה מסיבי הרבה פחות.

- השינויים העיקריים והמשפיעים על חלוקת ההכנסה התרחשו בתחומי הקצבאות והמסים הישירים: הקצבאות ירדו ירידה דרסטית ריאלית ב-12% בקירוב, והמסים הישירים – ב-16%. תקציבי החינוך והבריאות ירדו ועלו לסירוגין, ובסוף התקופה הנחקרת (תקציב 2006) הם היו נמוכים מאלה של השנה הקודמת וגם מאלה של 2001 בערך ב-3.5% בלבד. לפיכך היתה השפעת השינויים בתקציבי החינוך והבריאות על חלוקת ההכנסות מעטה יחסית. בעקבות השינויים בקצבאות ובמסים הישירים עלתה ההכנסה הפנויה בשנים 2001–2006 ב-2.7%, וההכנסה המתואמת – ב-1.3%.
- ממצאי העבודה מלמדים על מגמה מתמדת של כרסום ברווח הנקי של העשירונים התחתונים (הכנסות המשפחה מהמקורות הקשורים בתקציב בניכוי תשלומיה למיסוי ישיר ועקיף, ראו לוח 1 להלן) ועל עלייה ברווח הנקי של העשירונים העליונים (צמצום הרווח הנקי השלילי): הרווח הנקי של העשירון התחתון נפל בשנים 2001–2006 ב-643 ש"ח, ואילו הרווח הנקי השלילי של העשירון העליון פחת ב-1,246 ש"ח.
- אינדיקטור נוסף המראה את ההשפעה המצטברת של התקציב על אי-השוויון הוא מדד ג'יני. ב-2001 הביאה מדיניות הממשלה לירידה במדד ג'יני להתחלקות ההכנסה המתואמת ב-49%, ושיעור זה ירד ל-45% ב-2006.

### תרשים 1: שיעור השינוי בהכנסה הפנויה לאחר הקיצוץ בקצבאות והרפורמה במס, לפי עשירונים, 2006 לעומת 2001



**תרשים 2: שיעור השינוי בהכנסה הפנויה המתואמת, לפי עשירונים, 2006 לעומת 2001**



**לוח 1: "הרווח הנקי" והשינויים בו, לפי עשירונים, בש"ח, במחירי 2002**

10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	סה"כ	
<b>הרווח הנקי</b>											
-8,816	-2,900	-464	558	1,699	2,545	3,448	4,091	4,672	5,029	481	2001
-8,932	-3,026	-604	415	1,532	2,385	3,270	3,855	4,439	4,666	303	2002
-8,678	-2,783	-416	565	1,641	2,433	3,285	3,804	4,278	4,504	383	2003
-8,209	-2,542	-251	693	1,731	2,489	3,318	3,824	4,273	4,458	516	2004
-7,654	-2,274	-78	806	1,839	2,560	3,410	3,885	4,332	4,550	692	2005
-7,570	-2,226	-60	813	1,813	2,518	3,337	3,778	4,214	4,386	664	2006
<b>השינויים ברווח הנקי</b>											
1,162	626	386	248	141	15	-37	-206	-340	-479	211	-2001 2005
1,246	674	404	255	114	-27	-111	-312	-458	-643	183	-2005 2006



## השקעה בחינוך ככלי להגברת הניידות החברתית בישראל מישל סטרבצ'ינסקי

המחקרים שהוצגו במושב שיוחד לנושא אי-השוויון בישראל מורים על ממדיה השונים של העמקה זו כי אי-השוויון העמיק. יש חשיבות רבה בחקירת הסיבות המביאות לידי התגברות העוני וכן בבחינת האפשרויות לצמצומו. ברצוני לציין את חשיבותו של החינוך, ובייחוד של החינוך הקדם-יסודי ושל החינוך היסודי, ככלי מרכזי לצמצום אי-השוויון, ולא פחות חשוב מכך – להגברת הניידות החברתית בישראל.

על פי מחקרים שנעשו בעולם (ראו *Checchi et al. 1999*), כלי מרכזי להגברת הניידות החברתית הוא ההשקעה בחינוך. אחת הסיבות ליעילותה של השקעה זו היא שלא כהון הפיזי וכנסכים הפיננסיים – המועברים בירושה בתוך המשפחה ולכן הם מעצימים את חוסר הניידות החברתית – אין ההון האנושי שאדם צובר ניתן להעברה בירושה. באמצעות מערכת החינוך אפשר להשפיע על צבירת ההון האנושי וכך לתרום לניידות החברתית ולשינוי המיקום הבין-דורי.<sup>1</sup>

ואולם, כדי להשיג ניידות זו אין די בהעלאת ההוצאה לחינוך במידה שוויונית. זאת מאחר שהוכח כי הרקע המשפחתי הוא אחד הגורמים המשפיעים ביותר גם על היכולת לצבירת הון אנושי, ומכאן – גם על המתאם שבין מעמדו הסוציו-אקונומי של הילד למעמדו של הוריו.<sup>2</sup> כלומר: אף שאין ההון האנושי ניתן להעברה בין-דורית, בפועל קיים מתאם רב בין מעמדה הסוציו-אקונומי של משפחת הילד לבין ההון האנושי שהוא עתיד לצבור. מכאן אנו למדים, כי כדי שנוכל להשפיע על הניידות החברתית באמצעות מערכת החינוך, מערכת זו חייבת להקצות משאבים רבים יותר לילדים ממשפחות במעמד סוציו-אקונומי נמוך.

אין די גם בהשקעה דיפרנציאלית המתחשבת במעמד הסוציו-אקונומי של משפחת הילד. חשוב לתת את הדעת על השאלה, באיזה שלב במערכת החינוך יש להשקיע את המשאבים כך שתושג התשואה הטובה ביותר להשקעה הנוספת – בחינוך הקדם-יסודי, היסודי, התיכון או הגבוה. חשוב להציע כאן הבחנה אנליטית בין השלבים במערכת החינוך שבהם יש להשקיע משאבים רבים יותר (בכל קבוצות האוכלוסייה), לבין השלב שבו יש לרכז משאבים בילדים מרקע סוציו-אקונומי נמוך. בספרות המחקרית מתגבשת הסכמה כי השלבים המכריעים להשפעה על הניידות החברתית הם החינוך הקדם-יסודי והחינוך היסודי (ראו *Heckman 2000*).

<sup>1</sup> מסגרת לניתוח חשיבותה של ההשקעה בהון אנושי כמנגנון ליצירת ניידות חברתית מוצגת במאמר של Galor and Zeira 1993.

<sup>2</sup> הממצאים האמפיריים על איטליה ועל ארצות הברית מוצגים במחקרם של *Checchi et al. 1999*.

בבואנו לבחון את רמת ההוצאה לחינוך בישראל אנו עומדים בפני בעיה מאחר שאין מודדים הוצאה זו לפי עשירוני הכנסה. כדי לענות על השאלה, מהו המצב בישראל לעומת הנהוג בעולם, אתייחס לתוצאותיהם של שני מחקרים. את המחקר הראשון ביצע המוסד לביטוח לאומי, ובו נבחנה ההוצאה הציבורית לחינוך בשנת 2002 (סבג-אנדבלד 2005), ואת המחקר השני ביצעו חוקרים מקרן המטבע הבינלאומית (Davoodi et al. 2003), ובו נסקרה ההוצאה הציבורית לחינוך במהלך שנות התשעים במדינות שונות.

ואלה הממצאים העולים מהשוואה זו:

- בישראל שיעור של 22.7% מן ההוצאה הציבורית לחינוך מופנה למשפחות מן החמישון התחתון, ואילו שיעור של כ-16% מן ההוצאה מופנה למשפחות מן החמישון העליון. כלומר, יחס ההוצאה בין החמישון התחתון לחמישון העליון הוא 1.42. שיעור זה מושפע בעיקרו מן השילוב בין שני גורמים: קיומו של חוק חינוך חנם לצד שיעור גבוה במיוחד של משפחות מרובות ילדים בחמישון התחתון. ראוי לציין כי ייתכן שהיחס של 1.42 מוטה כלפי מטה, מאחר שהמחקר בישראל התבסס על ההוצאה הממוצעת לתלמיד, ואילו בפועל התקצוב הוא פרוגרסיבי לפי המעמד הסוציו-אקונומי.
- מהשוואה עם קבוצת מדגם הכוללת את ארצות הברית, קנדה, אנגליה וספרד עולה כי היחס של 1.42 בין ההוצאה על החמישון התחתון לבין ההוצאה על החמישון העליון הוא גבוה. בקבוצת מדינות זו שיעור ההוצאה הציבורית לחינוך המוקצה לחמישון התחתון הוא 19.2%, ואילו שיעור של כ-20.7% מופנה לחמישון העליון. כלומר: יחס ההוצאה בין החמישון התחתון לבין החמישון העליון נמוך מ-1 והוא 0.93. חשוב לחזור ולסייג השוואה זו: (א) תוצאה זו נובעת מכך שמספר הילדים במשפחה בישראל גבוה בפרספקטיבה בינלאומית; (ב) ההשוואה הרלוונטית צריכה להיות מבוססת על ההוצאה האפקטיבית על הילדים המשפחות בעלות הכנסה נמוכה. אבל על כך, כאמור, אין נתונים נגישים מאחר שאין מודדים באופן שיטתי הוצאה זו לפי עשירוני הכנסה.

עוד גורם בעל חשיבות רבה להשגת ניידות חברתית באמצעות מערכת החינוך, מלבד הפניית המשאבים הדיפרנציאלית, הוא כאמור הפניית המשאבים לחינוך הקדם-יסודי והיסודי. מהשוואה שערך משרד האוצר<sup>3</sup> עולה כי ההוצאה הציבורית לתלמיד בחינוך הקדם-יסודי במדינות OECD גבוהה ב-23% מן ההוצאה בישראל. לעומת זאת, ההוצאה לתלמיד בחינוך העל-תיכוני ובמוסדות להשכלה גבוהה דומה למוצע של מדינות OECD.

<sup>3</sup> מקורות: נתונים על ישראל – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; נתונים על המדינות המתקדמות OECD – Education at Glance.

לאור הסקירה התיאורטית והנתונים האמפיריים המוצגים לעיל ברצוני להדגיש עוד שתי נקודות חשובות, לדעתי, בתהליך עשייתו של החינוך כלי מרכזי להגברת הניידות החברתית בישראל:

- הקבוצות באוכלוסייה שיש להקצות להן משאבים ותשומת לב מיוחדת הן קבוצות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך. בייחוד עלינו לשפר את הסטנדרטים בתחום החינוך ולהעלות את ההוצאה לתלמיד ביישובים ערביים ולתלמידים ממשפחות מרובות ילדים. ראוי לייחד תשומת לב לשלבים המוקדמים של החינוך בקרב אוכלוסיות אלו.
- מן הממצאים שהצגתי עולה שבמסגרת מדידת שיעור העוני יש לכלול את חלוקת ההעברות בעין בתחום החינוך (והבריאות) לפי העשירונים. הוספתם של נתונים אלו למדידת שיעור העוני תיתן בידינו תמונה מלאה יותר של ממדי העוני בישראל, וגם תשפיע במידה רבה על השיח הציבורי ועל קובעי המדיניות בתחום הכלכלה. בעקבות זאת יהיה לקובעי המדיניות בישראל תמריץ מיידי וברור לקבוע את המדיניות הנדרשת להגברת הניידות החברתית באמצעות השקעה דיפרנציאלית במערכת החינוך.

#### ביבליוגרפיה

- סג-אנדבלד, מ', 2005. "המימון הממשלתי לשירותי חינוך ובריאות והתפלגות ההכנסות 2001–2005", מנהל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.
- Checchi, D., A. Ichino, and A. Rustichini, 1999. "More Equal but Less Mobile? Education Financing and Intergenerational Mobility in Italy and in the US," *Journal of Public Economics* 74: 351–393.
- Davoodi, H. R., E. H. Tiongson, and S. S. Asawanuchit, 2003. "How Useful are Benefit Incidence Analyses of Public Education and Health Spending," *IMF Working Paper* 03.227
- Galor, O., and J. Zeira, 1993. "Income Distribution and Macroeconomics," *Review of Economic Studies* 60: 35–52.
- Heckman, J. J., 2000. "Policies to Foster Human Capital," *Research in Economics* 54: 3–56.

## הגורמים להעמקת אי-השוויון ז'ק סילבר

מהשוואת נתונים על רמת השוויון בארצות מערביות מתברר שרמה גבוהה יחסית של אי-שוויון בישראל אינה תופעה המיוחדת לשנות האלפיים. רמתו היתה גבוהה גם במחצית שנות השמונים של המאה ה-20. ההשוואה נערכה בהסתמך על פרויקט מאגר הנתונים של לוקסמבורג (Luxembourg Income Study)<sup>1</sup>. במסגרת פרויקט זה נאספים סקרי הכנסות והוצאות ממדינות מערביות רבות, והנתונים מעובדים כך שההגדרות של המשתנים הרלוונטיים (למשל ההכנסה ברוטו או ההכנסה נטו של משקי הבית) יהיו בני השוואה. להלן ערכו של מדד ג'יני במדינות שבהן רמת אי-השוויון היתה הגבוהה ביותר בשתי תקופות שונות (מקרב המדינות שעליהן יש נתונים בני השוואה):

**בשנת 2000:** רמת אי-השוויון הגבוהה ביותר היתה במקסיקו – מדד ג'יני של 0.491; במקום השני: רוסיה – 0.434; במקום השלישי: ארצות הברית – 0.368; במקום הרביעי: אסטוניה – 0.361; במקום החמישי: ישראל – 0.346.

**בסביבות שנת 1985:** גם בתקופה זו ממוקמת מקסיקו במקום הראשון – מדד ג'יני של 0.445; ארצות הברית במקום השני – 0.335; אירלנד במקום השלישי – 0.328; ישראל במקום הרביעי – 0.308.

מכאן שהרמה הגבוהה יחסית של אי-השוויון בארץ אינה תופעה חדשה לגמרי. כדי לסקור את הסיבות לגידול אי-השוויון בתקופות שונות ברצוני להציג את תוצאותיו הראשוניות של מחקר של יוסף דויטש ושלי. במחקר זה אנו מנסים להבין, מדוע עלתה רמת אי-השוויון בישראל בשנים 1997–1990 ובשנים 1997–2004. הניתוח מבוסס על שיטות מקובלות (ראו Silber 1989) לבדיקת השפעתם של מקורות ההכנסה השונים על אי-השוויון. לכל מקור הכנסה שלוש השפעות שונות על רמת אי-השוויון:

- ככל שעולה משקלו של מקור הכנסה בתוך ההכנסה הכוללת (כאשר שאר המשתנים נשארים קבועים – *ceteris paribus*), כך עולה מידת השפעתו על אי-השוויון הכולל.
- למקור הכנסה השפעה רבה יותר על אי-השוויון הכולל ככל שהתפלגותו אי-שוויונית יותר (כאשר שאר המשתנים נשארים קבועים).
- מקור הכנסה משפיע על אי-השוויון הכולל גם דרך המְתאם בינו לבין ההכנסה הכוללת. לדוגמה, להבטחת הכנסה יש מתאם שלילי עם ההכנסה הכוללת, ומכאן שהבטחת הכנסה תצמצם את אי-השוויון בהכנסה הכוללת.

<sup>1</sup> <http://www.lisproject.org>

ולבסוף, בניתוח שנעשה הובא בחשבון גם שיעור משקי הבית המקבלים הכנסה ממקור אחד, מאחר שלא כל משק בית מקבל הכנסה מכל המקורות.

מן המחקר עולה כי בשנים 1997–1990 עלה ב-0.033 מדד ג'יני של ההכנסה ברוטו לנפש סטנדרטית.<sup>2</sup> שני שלישים מעלייה זו מקורם בהכנסה מעבודה. ההכנסה מהון והפנסיות תרמו גם הן לעלייה במדד ג'יני, ואפילו תשלומי הביטוח הלאומי תרמו לה מעט. מבחינת ההשפעות השונות של השכר מתברר שתרומת השכר לעלייה במדד זה מקורה בעיקר בעלייה באי-השוויון בשכר, אבל השכר השפיע גם דרך השינוי במתאם שבין השכר להכנסה הכוללת. הוא הדין באשר לפנסיות. כלומר, בשנים 1997–1990 עלו המתאם בין השכר להכנסה הכוללת והמתאם בין הפנסיות להכנסה הכוללת.

התמונה השתנתה בשנים 1997–2004. מדד ג'יני עלה ב-0.018, והפעם השכר כשהוא לעצמו היה גורם להקטנת אי-השוויון. הגידול בפועל באי-השוויון של ההכנסות נבע מן ההכנסות של העצמאים. השפעת השכר פעלה הן דרך הירידה במשקלו בהכנסה הכוללת והן דרך הירידה במתאם החיובי שבין השכר להכנסה הכוללת. השפעתה של הכנסת העצמאים נבעה בעיקר מן העלייה במשקלו של גורם זה.

דויטש ואני ניסינו גם לגלות את הגורמים לצמצום אי-השוויון בעקבות המעבר מחישוב אי-השוויון בהכנסה ברוטו לחישובו בהכנסה נטו. שיטת פירוק ההכנסה לרכיביה דומה למדי לזו שתוארה לעיל. מתברר שמדד ג'יני של ההכנסה נטו עלה בערך באותה המידה בשנים 1997–1990 (עלייה של 0.023) ובשנים 1997–2004 (עלייה ב-0.029). אבל בשנים 1997–1990 קיזזו המסים מהשפעתו השלילית של השכר על רמת השוויון בתקופה זו. לעומת זאת, בשנים 1997–2004 כמעט שלא קיזזו המסים מהשפעה זו. בדומה לחישוב רמת השוויון על פי ההכנסה ברוטו, הגורם העיקרי לגידול באי-השוויון הוא הכנסות העצמאים, והשכר תורם להקטנת גידול זה. צריך גם להדגיש, שבתקופה הראשונה לא השפיעו תשלומי הביטוח הלאומי על אי-השוויון, ואילו בתקופה השנייה הם תרמו לגידול באי-השוויון.

בעיית אי-השוויון סבוכה, ואין באמתחתי תרופת פלא לצמצומו. כצעד ראשון בדרך למציאת פתרון מוצע ללמוד מניסיון המוצלח של ארצות סקנדינביה בנושא מדיניות הרווחה: נטל המס בהן גבוה, אבל נראה שאינו משפיע על שיעור הצמיחה הכלכלית. אני חושב שצריך לייחד זמן ומשאבים לבחינה מעמיקה של המודל הסקנדינבי ולאפשרות יישומו בישראל. כחלק ממאמץ זה אני ממליץ לקרוא את עבודותיו, המקוריות מאוד, של הכלכלן והסוציולוג הידוע אספינג אנדרסן על מדיניות הרווחה (ראו למשל - Esping-Andersen et al. 2002).

<sup>2</sup> ההכנסה ברוטו לנפש סטנדרטית שווה להכנסה ברוטו של משק בית חלקי השורש של מספר הנפשות במשק בית (זוהי שיטה נפוצה מאוד לחישוב ההכנסה לנפש סטנדרטית).

המלצה נוספת היא שלא להסתפק בניתוח של רמת אי-השוויון בחלוקת ההכנסות או בצריכה, אלא לבחון את הנושא מתוך תפיסה רב-ממדית. אין לי ספק שתפיסה כזאת של אי-השוויון יכולה לתרום לצמצומו, ואכן זוכה פרס נובל בכלכלה פרופסור אמרטיה סן מציע תפיסה כזאת בהצעתו לבדיקת ה"תפקודים" (functionings) (Sen 1985). הסקר החברתי שמבצעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יכול לספק את מקור הנתונים למחקר כזה. הסקר מכיל שאלות כגון: האם ויתרתם בשנה האחרונה על הדברים האלה: (1) ביקור אצל רופא; (2) תרופות; (3) טיפול שיניים; (4) טיפול פסיכולוגי; (5) חימום או קירור מספקים.

### ביבליוגרפיה

- Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerijck, and J. Myles, 2002. *Why We Need a Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A., 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: Elsevier Science.
- Silber, J., 1989. "Factors Components, Population Subgroups and the Computation of the Gini Index of Inequality," *The Review of Economics and Statistics* LXXI: 107–115.

## להחליף את הפנס במקום לחפש מתחתיו: על הצורך במחקר תיאורטי בכלכלת עבודה יוסף זעירא

המחקרים שהוצגו במושב זה הם חלק משפע של מחקרים שנערכו בארץ וגם בעולם בניסיון להבין מהם הגורמים הפוליטיים והכלכליים לגידול באי-השוויון בהכנסה בשלושים השנים האחרונות. אי-השוויון גדל ברבות ממדינות המערב, ובישראל היה הגידול תלול למדי. מחקרים בנושא זה מתבצעים יותר מחמש-עשרה שנים, מאז אובחנה התופעה, ואף שהיקפיהם נרחבים ביותר ואף שבידינו כמה הסברים חלקיים, עדיין הם רחוקים מלהסביר את התופעה במלואה ועדיין אנו מגששים באפלה.

כשאנו מדברים על הגורמים הפוליטיים, כוונתנו בדרך כלל למדיניות הממשלה בעיקר בתחומי המסים ותשלומי ההעברה, שכן משתנים אלו משפיעים ישירות על ההכנסה הפנויה של הפרטים במשק. ואכן, גם מחקרם של ספורטא, אבו זאיד ולשם, וגם מחקרם של אחדות, אנדבלד, זוסמן וכהן הראו כי השפעתה של מדיניות המסים וההעברות על אי-השוויון בהכנסה הפנויה, כלומר בצמצום פערי ההכנסה הכלכלית, רבה מאוד בישראל. הם אף הראו כי בשנים האחרונות נחלשה הפרוגרסיביות של מדיניות זו והיא מצמצמת פחות את פערי ההכנסה. אך חשוב לציין כי מדיניות הממשלה משפיעה גם בדרכים רבות אחרות על אי-השוויון, לא רק בהכנסה הפנויה, אלא אף בהכנסה הכלכלית. הממשלה שוכרת עובדים רבים ובכך משפיעה על השכר במגזרים רבים במשק. כך למשל הפריטה הממשלה בעשרים השנים האחרונות שירותים ציבוריים רבים, והם ניתנים עתה לא על ידי גופים ממשלתיים, אלא על ידי קבלנים שזכו במכרז. עובדיהם של הקבלנים ושל חברות כוח האדם משתכרים שכר הנמוך במידה רבה מן השכר שמשלמת הממשלה, וכך נשחק שכרו של חלק מציבור העובדים. לכך יש השפעה על אי-השוויון במשק. הממשלה משפיעה גם דרך תקציבי החינוך, המאפשרים למשפחות עניות להקנות השכלה לילדיהן. קיצוץ בתקציבים אלו מצמצם את הנגישות של בני עניים להשכלה ומעמיק את אי-השוויון בטווח הארוך. גם מידת השקעתה של הממשלה בתשתית משפיעה על חלוקת ההכנסה משום שהשקעות כאלו יש בהן כדי לקרב את הפריפריה למרכז וכך להפחית את הנחשלות, ואילו בהיעדר השקעות בתשתית נותרת הפריפריה רחוקה, והפערים מעמיקים והולכים.

באשר לסיבות הכלכליות לגידול באי-השוויון – כדי להבין כהלכה את השינויים באי-השוויון יש להתבונן בעיקר בשוק העבודה, שכן אי-השוויון בהכנסה נובע בעיקר מאי-השוויון בשכר. אמנם הפערים ברכוש עמוקים אף יותר מן הפערים בהכנסה, אך כשאנו בוחנים את פערי הרכוש מן ההיבט של פערי הכנסה מרכוש, מתברר שההכנסה מרכוש אינה אלא חלק קטן מהכנסתם של רוב אזרחי המדינה. לכן רוב הפערים בהכנסה מקורם בפערי שכר, וכדי להבין כהלכה את הסיבות לאי-השוויון בהכנסה יש להבין את שוק העבודה.

כלכלנים ציינו כמה סיבות לגידול באי-שוויון השכר בעולם בשלושים השנים האחרונות. סיבה אחת היא השיפורים הטכנולוגיים, הגורמים לעליית שכרם של עובדים משכילים, בעיקר במגזר ההיי-טק. סיבה אחרת היא החשיפה הגוברת ליבוא. חשיפה זו גורמת להגברת התחרות מארצות שבהן שכר העבודה נמוך, ובעקבות זאת השכר במגזרים הלא טכנולוגיים יורד. אלו סיבות חשובות, והן קיימות גם בישראל: יש בה התפתחות טכנולוגית רבה וגם חשיפה מואצת ליבוא מאז ראשית שנות התשעים. אך קשה לומר כי אלו הסיבות היחידות להעמקתם של פערי השכר.

מחקרם של קריסטל, כהן ומונדלק מראה כי לשינויים שחלו במעמדם של האיגודים המקצועיים ושל הסכמי השכר הקיבוציים יש השפעה של ממש על פערי השכר. השערה זו נידונה במידה מעטה בלבד במחקר הכלכלי עד כה, ולכן זהו מחקר מקורי וחשוב ביותר. השפעותיו חורגות מתחום ישראל, שכן מעמדם של האיגודים המקצועיים נמצאים בתהליכי ירידה גם בארצות רבות אחרות. מדוע לא נחקר נושא זה בהרחבה בארצות אלו? נושאים רבים הקשורים לפערי השכר לא נחקרו ולא הובנו במלואם על ידי כלכלני העבודה. מהן הסיבות לכך? סיבה אחת היא, כמובן, הזמן הרב הנדרש למחקר בתהליך ההבנה והעיכול של תופעות, ניסוח כלים לניתוחן וחיפוש הנתונים המאפשרים לבדוק את ההסברים השונים.

ואולם יש סיבה נוספת לכך, והיא קשורה בהתפתחויות בעשרים השנים האחרונות בתחום כלכלת העבודה. תחום מחקר זה מאופיין בשנים אלו בכך שהוא שוקע יותר ויותר בשאלות של מדידה ועוסק פחות ופחות בניסיון להבין את שוק העבודה. הדבר מתבטא במגמה בולטת של התנגדות לכל מחקר תיאורטי, מגמה שתוצאותיה הן חסר בהבנתו של שוק העבודה.

דוגמה אחת לכך היא הבנת הסיבות לשכר הנמוך בשוק העבודה. סוגיה זו קשורה גם בהבנת השפעתו של שכר המינימום. האם שכרם הנמוך של עובדים לא מקצועיים במקומות עבודה רבים משקף את פריונם הנמוך, כפי שגורסים בעלי התיאוריה הסטנדרטית או את מיעוט כוח המיקוח של עובדים אלו משום שאין הם בני תחרות בשל מצבם. בעת האחרונה קראתי בכתב-העת ארץ אחרת ניתוח מעניין של סוגיה זו מאת רני שפיגלר (2005), שאינו כלכלן עבודה ובכל זאת היה ניתוחו מאיר עיניים. הוא כתב את המאמר בעקבות ספרה של ברברה ארנרייך *כלכלה בגרוש* ([2001] 2003), וניסה להסביר בו, מדוע שכר העבודה כה דומה במקומות עבודה שונים ובאזורים שונים שבהם ההכנסה שונה. הוא מסביר זאת כך: כוח המיקוח של העובדים במגזרים אלו מועט מאוד, כי יכולתם לעבור ממקום עבודה אחד למשנהו מוגבלת מאוד בשל עונגם. לכן הם יקבלו כמעט כל שכר, אף אם הוא נמוך במידה ניכרת מן השכר שהם ראוים לו לפי פריונם. שכר המינימום הוא כלי לתיאום בין המעסיקים יותר מאשר להגנה על העובדים.

מוגבלות כוח המיקוח של עובדים כסיבה למיעוט שכרם עלתה בעת האחרונה לכותרות בישראל בעקבות כתבת טלוויזיה על נשים חרדיות במודיעין עילית שהחלו לעבוד בענף



ההיי-טק. נשים אלו עברו השתלמות, והן עובדות בשתי חברות מתקדמות בענף. מקומות עבודתן נראים כמו אולמות ההיי-טק בהרצליה פיתוח, אך שכרן הוא כ-3,000 ש"ח בלבד. עובדים בעלי תפקיד דומה בהרצליה פיתוח מקבלים שכר גבוה פי שלושה. אין ספק שהנשים החרדיות אינן עובדות טובות פחות – מעבידיהן מרעיפים עליהן שבחים. אך הן חסרות רכב, גרות רחוק מן המרכז, זהו מקום העבודה היחיד האפשרי בעבורן, ולכן יכולת המיקוח שלהן אפסית. איני מכיר בכלכלת עבודה מחקר רציני בנושא כוח המיקוח המועט של העובדים והשפעתו על שכרם המועט.

דוגמה אחרת לתופעות שכלכלני עבודה אינם מנסים די להבינן ולנתחן לעומקן היא תופעת השינויים בכוחם של האיגודים המקצועיים. ראינו בעבודתם של קריסטל כהן ומונדלק כמה חשוב להבין את השינויים בכוחם של האיגודים המקצועיים כדי להבין את השינויים באי-השוויון בהכנסות. והנה גם בתחום זה לוקה כלכלת העבודה בחסר, ואין בידינו כל ניתוח תיאורטי בנושא האיגודים המקצועיים: מדוע ולשם מה הוקמו? מה גרם לעלייתם במהלך המאה ה-20? מה גרם לירידתם בסוף המאה? נושאים אלו עדיין מחכים למחקר יסודי.

העבודות שנידונו היום היו מאירות עיניים וסייעו לנו להבין טוב יותר את הגידול באי-השוויון בישראל. תרומתן בולטת בייחוד על רקע החסר במחקר הכללי בנושא זה. אך יהיה קשה להתקדם כל עוד לא תיתן לנו כלכלת העבודה כלים ראויים לניתוחו ולהבנתו של שוק העבודה. כלים אלו לא יימצאו לנו מניתוח אמפירי של נתונים בלבד, ואין מנוס מחשיבה וממחקר תיאורטיים בתחום זה.

### **ביבליוגרפיה**

ארנרייך, ב', [2001] 2003. כלכלה בגרוש: איך (לא) להצליח באמריקה, א' שור (תרגום), בבל, תל-אביב.  
שפיגלר, ר', 2005. "לצלול מעבר ל'מבוא לכלכלה' ולהאמין מחדש בשכר מינימום", ארץ אחרת 27.

## מושב שני: כיצד אפשר להשיג שוויון הזדמנויות – רב שיח

### מחשבות אחדות על הסיכויים להשגת שוויון בכלכלת שוק ג'ון א' רומר

בבואנו לחשוב על הסיכויים להשיג חלוקת הכנסה שוויונית במידה סבירה, מוצע לפרק את המנגנון הכלכלי לשני רכיבים: הרכיב הראשון הוא האופן שבו נכסי האזרחים – ההון אנושי וההון הפיזי – מיוצרים ומניבים. הרכיב השני הוא האופן שבו התזרימים מתפלגים מן הנכסים האלה. במאמר זה אעסוק בשני התהליכים האלה.

כדי לבחון את העניין באופן שונה במקצת נתעניין בשאלה האם יש מידת חופש בחלוקת ההכנסה בחברה שיש בה כמות נתונה של הון מצרפי והתפלגות נתונה של הון אנושי תחת המגבלה שחלוקת ההכנסה תהיה יעילה מבחינה דינמית. לצורך הדיון אגדיר שתי חלוקות הכנסה מנכסים חברתיים נתונים כיעילות באותה המידה במובן ה**סטטי**, אם הכנסותיהן הממוצעות שוות, וכיעילות באותה המידה במובן ה**דינמי**, אם שיעור צמיחת הכנסותיהן שווה. ראוי שאציין בשלב זה מדוע אני דורש יעילות דינמית בלבד כמגבלה קבועה מראש. אני סבור שהחברה עשויה לרצות לסבסד אזרחים שלא שפר חלקם בעזרת משאבים נוספים, למשל חינוך, ושפעולה זו עשויה להפחית את סך כל התפוקה לתקופה מסוימת; משום כך אינני מתעקש על יעילות סטטית. אבל אינני סבור שדמוקרטיה יכולה לשאת שיעור צמיחה נמוך מזה שבארצות השכנות לה במשך תקופה ארוכה בלא שיווצר לחץ ציבורי חזק לשינוי הסדר הכלכלי הקיים.

הטענה הנאו-ליברלית היא שיש חלוקת הכנסה המשיגה יעילות דינמית עדיפה. חלוקה זו מושגת כאשר יש בעלות פרטית על כל הנכסים, שווקים לא מרוסנים, וחלוקה מחדש מועטה ככל האפשר של תזרימי ההכנסה באמצעות מיסוי. אני סבור שהטענות הסוציאליסטיות והסוציאל-דמוקרטיות הן שקיימות כמה מידות חופש תחת מגבלת היעילות הדינמית. הסוציאליסטים טוענים שיש שתי מידות חופש: האחת – בדרך שבה נכסי הון, או זכויות הרכוש לתזרים מאותם הנכסים, מחולקים לאזרחים, והשנייה – בדרך שבה מסים עשויים לחלק מחדש את התזרימים האלה; הסוציאל-דמוקרטים סבורים שרק דרגת החופש השנייה קיימת. כך, הסוציאל-דמוקרטיה הסקנדינבית מתאפיינת בבעלות פרטית, ומאוד לא שוויונית, על חברות במקומות רבים, לצד חלוקה מחדש מרשימה של התזרימים.

אם נוכיח שדרגת החופש השנייה באשר לחלוקה מחדש מתקיימת, נראה שהניסיון בצפון אירופה מלמד שמידת חופש זו לבדה מאפשרת חלוקת הכנסה שוויונית בצורה

\* מאמר זה הוא תרגום הרצאה באנגלית שנישאה במסגרת הרצאה השנתית השמינית על שם אוסקר ון ליר, ירושלים, 18 בדצמבר 2005. תרגמה לעברית איילת סקסטין.

מופלאה. למרות זאת יש עניין בשאלה אם שתי מידות החופש קיימות גם כבעיה אינטלקטואלית, משום שהבנת הנושא אפשר שתניב תוצאות נוספות. מלבד זאת, ייתכן שיש חברות שבהן קל יותר לחלק מחדש בעלות על נכסים מאשר לחלק מחדש את תזרימי ההכנסות, ועל כן אין השאלה "אקדמית" גרידא.

רבים סבורים שכישלונם של משקים שפעלו תחת תכנון מרכזי בסוף המאה ה-20 מוכיח שלא תיתכן בעלות מחוברתת (socialized ownership) על הנכסים. איני סבור שסופקה הוכחה לטענה זו. אפשר להסיק מכישלונה של כלכלת הפיקוד – הסקה לוגית על סמך כל מה שידוע לנו, בלי לנתח ניתוח היסטורי מדוקדק – שכישלון זה מקורו בשילוב בין שלושה רכיבים: בעלות המדינה על הון המניות; הקצאת משאבים שלא באמצעות מנגנון השוק; דיקטטורה פוליטית. העלו בדמיונכם מערכת ובה הרבה חברות מתחרות, מניותיהן של החברות האלה הן בבעלות שוויונית של האזרחים, יש שווקים ויש דמוקרטיה. כדי ששיטה זו תישאר יציבה לאורך זמן תידרש שמירה על בעלות שוויונית יחסית של המניות בדרך כלשהי. אני חושב שאפשר לתכנן שיטה כזאת, ואף שתהיה יעילה. הייתי מכנה אותה: "כלכלת שוק סוציאליסטית", להבדיל מן השיטה הסוציאל-דמוקרטית, שבה אין הגבלות כלשהן על מבנה הבעלות של הנכסים.

מדוע תהיה שיטה שכזו ניתנת לביצוע ויעילה כלכלית? השאלה המכרעת היא מהו המאפיין העיקרי של יעילות מוסד השוק. שווקים משרתים לפחות שתי מטרות: הם **מתאמים** את הפעילות הכלכלית, והם **מספקים תמריצים** לבני אדם ללמוד ולחדש. מהי התכונה החשובה יותר? אינני רוצה לנסות לספק כאן הגדרה מדויקת המבחינה בין פונקציית התיאום לפונקציית התמריץ – זו יכולה להיות משימה לא קלה – אבל אני בטוח שיש הבדל ניכר בין השתיים. באשר להיסטוריה הסובייטית, אנו שומעים סיפורים על כישלונות הרי-גורל בתיאום הפעילות הכלכלית: סיפורים על מנהלי מפעלים הצריכים לחפש תשומות, הסדרים מורכבים לביצוע סחר חליפין בין חברות, תורים ארוכים לרכישת מוצרי צריכה וכן הלאה. אנו שומעים סיפורים מעטים יותר על כישלונות הרי-גורל בתמרוץ העובדים. למעשה יש כותבים, כגון מיכאל בוראווי (Burawoy), הטוענים שעובדי מפעלים בכלכלות הפיקוד הפגינו יכולת מבריקה לייצר סחורות מאפס. ההבחנה הפשוטה ביותר באשר לשאלת קיומו של כשל בתמרוץ היא שרמת ההשכלה של האוכלוסייה לא נפגעה, כפי הנראה, מהיעדר שווקים. היא לא נפגעה גם בקובה, המתאפיינת בשיעור האוריינות הגבוה ביותר באמריקה הלטינית. ככל הנראה, תשואה נמוכה על רכישת השכלה לא גרמה לתופעה של נשירה מבתי הספר.

ואכן, הדיון רב ההשראה שעורך פרידריך האייק (Hayek) בשאלת השוק הסוציאליסטי ובתכנון מרכזי בשנות השלושים והארבעים של המאה ה-20 אינו נוגע כלל בשאלת התמריץ. האייק מניח שמנהלי חברות בברית המועצות היו "נאמנים ובעלי יכולת". לטענתו, הבעיה היתה שבהיעדרם של מחירים להנחותם, לא ידעו מנהלי החברות מהן עלויות הייצור האמיתיות, ולכן לא היה ביכולתם לכלכל את צעדיהם (economize). זוהי

בעיית תיאום. התעמולה האנטי-סובייטית של המערב מיד לאחר המלחמה לא התבססה על אפשרויות התמרוץ הגרועות של השיטה, אלא דווקא על היעדר דמוקרטיה וחופש בשיטה זו.

אין ברצוני להציג תמונה חד-צדדית. האייק דן רבות גם בשאלה, כיצד שווקים מספקים הזדמנויות ליוזמות שניצולן מושגת על רצונם של בני אדם להתעשר. אבל גם בשאלה זו יש להבחין בין תכונת התיאום, כלומר הדרך שבה שווקים מצרפים מידע מבוזר, לבין תכונת התמרוץ: אנשים מחדשים כדי לגרוף רווחים.

רק בשנות השבעים של המאה ה-20 נכנס ללקסיקון הכלכלני המונח "בעיית השליחות" (principal-agent problem), ואני חושב שלפני כן נתפסו כלכלות הפיקוד בעיני המערב כסובלות קודם כול מחוסר תיאום, ולא מחוסר תמרוץ. בתוך ברית המועצות הוויכוח על רעיונותיו של אוסי ליברמן (Lieberman) לגבי השימוש במחירים נסב על בעיית חישוב העלויות הרציונלי, ולא על התמריצים. לפחות במערב השתנתה דעה זו במהירות מ-1970 ואילך, והחלו לתלות את האשמה העיקרית בכישלונן של כלכלות הפיקוד בהשפעותיהן המזיקות על תמרוץ העובדים. אני חושב שטרם נכתבה היסטוריה כלכלית טובה על התקופה הסובייטית, כזו שתנסה לאמוד את השפעתם היחסית של תיאום כושל ושל תמרוץ גרוע על כישלון המודל. ייתכן שהשימוש במונח "בעיית השליחות" הופיע מתוך עלייתה של שאלה כלכלית רבת חשיבות, ברם יש גם אפשרות אחרת: מן הרגע שבו מציאים את הפטיש – כל דבר נראה כמו מסמר.

הארכתי בשאלה זו משום שאם שווקים נחוצים בראש ובראשונה לצורך תיאום, ולא לצורך מתן תמריצים, אזי הדעת נותנת שאפשר לחלק מחדש את הבעלות על חברות בלי לפגוע בתפוקה. לדעת האייק, ההסבר הראשון לחינויותו של הקפיטליזם הוא היותו מעודד רעיונות יזמיים, והיזם הוא הגיבור בסיפור. ואולם בסופו של דבר החליפו התאגידים הגדולים – המנוהלים בידי מנהלים שכירים – את החברות היזמיות. את החדשנות יצרו בעיקר חוקרים שכירים, אם בתאגידים ואם במסגרות אקדמיות. בשנות השבעים הוסט המיקוד לכיוון הפיקוח על ההנהלה: הגיבור הקפיטליסטי השתנה, ושוב אין הוא היזם, אלא בעל המניות הרבות, שיש לו תמריץ לפקח, או המשתלט העוין (corporate raider), היכול לקנות שליטה בחברה חלשה, לפטר את ההנהלה ולבצע ארגון מחדש בחברה.<sup>1</sup> תשומת הלב מוסטת מתפקידו של השוק כמגלה יזמים לתפקידו כמפקח על הנהלות באמצעות מנגנון השוק לשליטה בתאגידים.

משעורריות שהתגלו בעת האחרונה מתברר, שאין השוק מפקח על ההנהלה כראוי. במדינות מתקדמות רבות (למעט ארצות הברית ובריטניה) חברות מפוקחות על ידי מוסדות מסוגים שונים ולא על ידי בעלי מניות פרטיים גדולים. בארצות אלה המעורבים ישירות בפיקוח אינם המוטבים העיקריים של רווחי התאגידים. לפחות בגרמניה וביפן

<sup>1</sup> המשתלט העוין הוא גיבורו של הכלכלן הפיננסי מייקל ינסן (Jensen) בשנות התשעים של המאה ה-20.

התחוללה הפרדה של הבעלות מן השליטה. אבל אם הפרדה זו אפשרית, במודל שבו מתחשבים במגבלת היעילות, הרי כל הפרדה נוספת של חלוקת הרווח של החברה ממנגנון הפיקוח על ההנהלה אינה אלא שאלה של מידה. מכאן שהדרך פתוחה לפני האפשרות לפתרון באמצעות שיטת השוק הסוציאליסטי הכולל חלוקה מבוזרת של תזרימי הרווח בלי להקריב את הפיקוח על הנהלת החברה.

יש להבחין בין הטענה שאני מעלה לבין הטענה שמשכורות העתק של מנכ"ל החברה האמריקניות הן עדות לכשל של השוק: אדרבה, אני מוכן להאמין שהמשכורות האלה, למעשה, שוות בערך לתפוקה השולית. אם אתה הקברניט של אונייה ענקית המשנה את מסלולה במעלה אחת בלבד, ובכך נמנעת התנגשות בקרחון, פעולה זו יכולה להיות שווה מאות מיליוני דולרים. אני מוכן להאמין שמשכורותיהם של מנכ"לי חברות בארצות אחרות נמוכות יותר רק משום ששוק מנהלי החברות אינו תחרותי בהן. הטעון שלי הוא אחר: אני תוהה האם אנו חייבים לאפשר לכמה אנשים לצבור סכומים אדירים של רווחי תאגידים כדי להבטיח שליטה טובה בתאגידים. אני סבור שאיננו חייבים, וליתר דיוק: אינני חושב שיש ראיות מוצקות לכך שאנו חייבים.

נניח אפוא שרווחי חברות-מדינה (nation firms) היו מחולקים חלוקה שווה יחסית בין האזרחים, ושהיו מופעלים מנגנונים המונעים התפתחות של בעלות בלתי שוויונית בעליל על המניות.<sup>2</sup> למרות זאת, חלוקת ההכנסה שתיווצר בעקבות מהלך זה לא תהיה זו שהסוציאליסטים וחסידיו השוויון (egalitarians) מייחלים לה. רווח, תשלומי ריבית ודמי שכירות הם כ-25% מסך כל ההכנסה של כלכלת שוק מתקדמת טיפוסית, השאר הוא הכנסות מעבודה. בארצות הברית כיום הכנסתו של משק בית ממוצע היא כ-50 אלף דולר. מכאן, שלו נעשה ארגון מחדש של הבעלות על הנכסים לפי מודל השוק הסוציאליסטי שהצגתי, היה כל משק בית מקבל סכום מרבי של 12,500 דולר כהכנסה מהון. חלוקה מחדש זו היתה תורמת רבות להפחתת העוני, אבל ההכנסות למשק בית עדיין היו בלתי שוויוניות עד מאוד בשל חוסר השוויון בהון האנושי ובהכנסות מעבודה.

מחקר שערכו בזמן האחרון תומס פיקטי ועמנואל סאיז (Piketty and Saez 2003). המחקר הראה שבמאה ה-20 התרחש בארצות הברית שינוי חשוב: כיום רבים באלפיון העליון, לפי התפלגות ההכנסה, מרוויחים את הכנסתם ממשכורת, ולא מהון. מקרב העשירים ביותר בארצות הברית רבים הם כוכבי הקולנוע, ספורטאי-העל ומנהלי החברות, ולא גוזרי הקופונים ובעלי ההון, כפי שהיה לפני מאה שנים. אם ההכנסות של מצליחנים (high-flier) אלה נקבעות על בסיס תחרותי – ואפשר בהחלט שזוהי המצב – הרי ההאשמה הסטנדרטית שהמרקסיות מטיח בקפיטליזם מאבדת משהו מחריפותה.

<sup>2</sup> כיצד אפשר להשיג זאת – זהו נושא החורג ממסגרת מאמר זה, וייתכן שאפשר לבצע זאת, אבל איני בטוח בכך. ברור שמקצוע הכלכלה לא ייחד לשאלה זו אותה מידה של חשיבה שייחד לחקר המכירות הפומביות.

ברור שחלוקה שוויונית של הבעלות על המניות בחברות לא תביא לחלוקת ההכנסות שרבים מאתנו רוצים בה, גם אם לא נביא בחשבון את ה"מצליחנים". עובדה היא שלהטרוגניות בעבודה חשיבות רבה ביותר כיום, אף שמרקס התעלם ממנה בכתביו, ובייחוד ביצירתו המרכזית – הכרך הראשון של ספרו הקפיטל (*Das Kapital*). עד כה לא עסקתי בהיתכנות הפוליטית של מערכות חלופיות לקפיטליזם. לא שאלתי האם מעבר לדפוס השוק הסוציאליסטי של נכסי הון ייתכן מן הבחינה הפוליטית. כל שרציתי הוא לטעון כי יש היתכנות כלכלית למעבר זה ושאינן די במעבר זה להביא לחלוקת ההכנסה שחסידי השוויון חפצים בה.

מכל מקום, ידוע לנו שיש היתכנות כלכלית למערכות המחלקות מחדש את **תזרימי ההכנסה** חלוקה מקיפה, ההוכחה לכך קיימת במדינות הסוציאל-דמוקרטיות באירופה, ובייחוד בארבע מדינות סקנדינביה. למרות טענותיהם של כמה מן השמרנים שמדינת הרווחה גוססת אין הדבר כך. מדינת הרווחה בארצות אלה משתנה בשוליים (בעיקר בגלל השינוי הדמוגרפי וההגירה) אך אין היא נעלמת מן המפה. פיטר לינדרט (Lindert 2004) טען לאחרונה, שהפגיעה ביעילות בעקבות המיסוי לשם חלוקה מחדש היא כמעט אפסית. הסוד, על פי לינדרט, הוא שמדינות הרווחה ממסות בחוכמה, ואין ראיות לכך ששיעורי הצמיחה במדינות רווחה היו נמוכים מאלה שבמדינות אחרות. אמנם רמת ההכנסה לנפש במדינות אירופיות רבות נמוכה מזו שבארצות הברית, אך הסיבה לכך היא שהאירופים מעדיפים שעות פנאי רבות יותר ולא כתוצאה מכך שפריון העבודה לשעה נמוך יותר באירופה.

השערתו היא שמערכות החלוקה מחדש בצפון אירופה הצליחו בזכות ההומוגניות שבהן האזרחים. אין זה רעיון חדש, אם כי הטיעון שלי שונה במקצת מן הטיעון הרגיל. השערתו היא שהומוגניות מחוללת סולידריות. אני מאמין כי בשלב ההיסטורי הראשוני המפתח מצוי בהומוגניות של ה**סיכונים** בקרב כל האזרחים. הומוגניות הסיכונים מוגברת על ידי הומוגניות חינוכית. במונח "הומוגניות סיכונים" אין כוונתי שיש **מתאם** בין הסיכונים של כל האזרחים, אלא שהסבירות שיתרחש מצב רע שווה פחות או יותר לכולם. מכיוון שהסיכונים הומוגניים הגיוני שהעובדים יבטחו זה את זה, ולהפך: אין זה הגיוני שקבוצה בעלת סיכון נמוך תשתתף בביטוח עם קבוצה בעלת סיכון גבוה אם שתיהן משלמות פרמיה שווה. כך ייצרה ההומוגניות של העובדים את מיזמי הביטוח הסוציאלי הראשונים בצפון אירופה. לאחר מכן, כך אני משער, פיתחו האזרחים **טעם** (taste) לשוויון. הביטוח למקרי חולי וקצבאות הזקנה הניבו איכות חיים וחברה שבעת רצון, ואזרחי מדינות אלה העריכו זאת ורצו להרחיב את מדינת הרווחה עוד יותר. אני מאמין שכעת מדינת זו מרחיקה לכת יותר מן הנדרש בביטוח רציונלי המונע מאינטרסים אישיים: היא הגיעה לרמתה הנוכחית בגלל הטעם לשוויון שייצרו תוכניות הביטוח הראשונות.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> אינני היסטוריון, ואין זו אלא השערה בלבד.

לצד תהליך זה מתקיים במדינות סקנדינביה תהליך נוסף המכונה "מדיניות השכר הסולידרית" (solidaristic wage policy). בשנות החמישים של המאה ה-20 הסכימו האיגודים והמעסיקים להשוות את שכר העובדים בכל החברות שבאותו ענף. פעולה זו נעשתה בעיקר כדי להיפטר מחברות לא תחרותיות, דבר שנתפס כנחוץ לשמירה על כושר התחרות בשוק העולמי (יש לזכור שהמשקים האלה היו מוטי יצוא), ולא מסיבות מוסריות. הסולידריות בשכר התרחבה בסופו של דבר גם לצמצום ההבדלים בשכר בתוך החברות השונות. התוצאה היא שמדינות סקנדינביה מתאפיינות בהתפלגויות ההכנסה שוויוניות ביותר עוד לפני ההתערבות הפיסקלית.

מדינות סקנדינביה הן דוגמה חשובה אף על פי שאולי אי-אפשר להעתיקה למדינות רבות. יש חשיבות לדוגמה שהן מציגות משום שהיא מפריכה את הטיעון המרכזי של הימין הפוליטי שחלוקה מחדש בהיקפים נרחבים תפגע אנושות בתמריצים וכפועל יוצא מכך תפחית את שיעור הצמיחה הכלכלית. הסיבה לכך שהדוגמה הסקנדינבית אפשר שאינה ניתנת להעתקה היא שאלת התלות בהומוגניות של האזרחים, גם כדי להתחיל בתהליך של ביטוח סוציאלי, וגם כדי שהאזרחים יפתחו סולידריות. סולידריות זו עשויה להיות נחוצה לצורך התעלות מעל למניעיהם האישיים בביטוח.<sup>4</sup>

אין ברצוני לומר שהומוגניות אזרחית היא תנאי הכרחי למימון המייצר חלוקה מחדש משמעותית. אפילו בארצות הברית חלקו של המגזר הציבורי בהכנסה הלאומית הוא יותר מ-20% ושליש מן הקרקע במדינות דלילות אוכלוסייה במערב נמצאת בבעלות ציבורית. אני סבור שבמדינות הטרוגניות התרופה האחרת לחוסר השוויון, ההשכלה, חייבת למלא תפקיד מכריע.

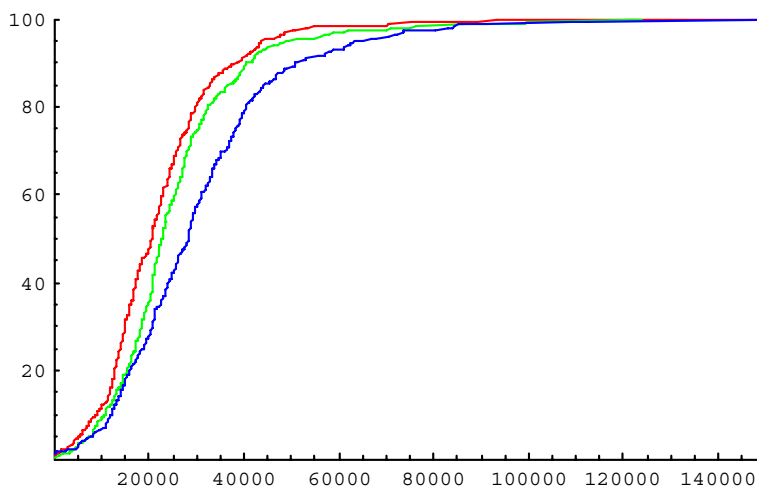
שתי שאלות עלינו לשאול בנוגע לחינוך: (א) באיזו מידה יכולה השקעה בחינוך להשוות את חלוקת ההון האנושי או את יכולת ההשתכרות? (ב) האם נוכל לצפות מדמוקרטיה להביא את מימון ההשכלה לרמה הנחוצה להשגת שוויון זה בחברה הטרוגנית? אלה הן השאלות הנוגעות, בהתאמה, להיתכנות הכלכלית והפוליטית של השגת שוויון באמצעות רפורמה בחינוך.

ראשית ברצוני להבהיר במה עוסקת שאלת ההיתכנות הכלכלית. בכלכלת שוק, פערים ביכולות האנושיות תמיד יניבו כוח השתכרות שונה. יהיה זה אוטופי להאמין שהחינוך יכול להביא לידי ביטול מלא של פערים אלה. לפיכך השאלה שיש לשאול היא האם החינוך יכול לבטל את הקשר שבין הכנסת ההורים לבין הכנסת הילדים **בממוצע**. בתרשים 1 להלן, משורטטות פונקציות החלוקה המצטברת של הכנסתן של שלוש קבוצות עובדים (גברים) צעירים בארצות הברית בראשית שנות התשעים: מי שלאמותיהם לא היתה השכלה תיכונית, מי שלאמותיהם היתה תעודת בוגרת תיכון בלבד, ומי שלאמותיהם היתה השכלה גבוהה כלשהי.

<sup>4</sup> גורם הנוסף על גורמי ההומוגניות האזרחית הוא היותן של מדינות אלו מוטות יצוא.

מן התרשים מתברר כי סיכוייהם של ילדים באשר להכנסתם בעתיד תלויים בכירור בהשכלתן של אמותיהם. מן הנתונים אי-אפשר להבין מהם הגורמים לשונות זו, אך אין ספק שאלה הם במידה רבה גורמים חברתיים – תרבות המשפחה וההזדמנויות שהיא מספקת לילדיה – ולא רק גורמים גנטיים.

### תרשים 1: התפלגות הכנסת טרום-פיסקלית של שלושה טיפוסים סוציו-אקונומיים, ארצות הברית



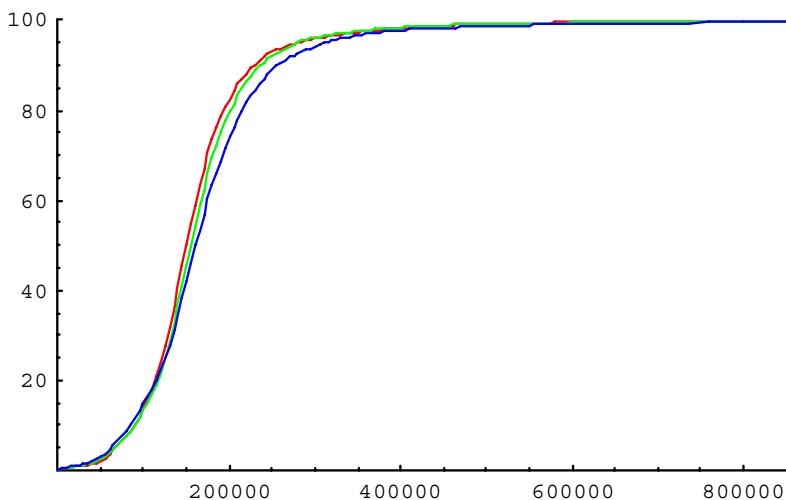
לעומת זאת, תרשים 2 להלן, מדגים את שלוש פונקציות החלוקה הללו בדנמרק. הגדרה פשוטה – ייתכן שאף פשוטנית – של שוויון הזדמנויות היא מצב שבו **חלוקת** ההכנסה של קבוצת עובדים בעלי מאפיינים שווים אינה תלויה בהשכלת אמותיהם.<sup>5</sup> אינני סבור, עם זאת, שההבדל בין ארצות הברית לבין דנמרק בהקשר זה נובע רק מן הדרך שבה ממומן החינוך; הומוגניות תרבותית ומדיניות שכר סולידרית בדנמרק אף הם גורמים חשובים. מימון החינוך משפיע בלי ספק במידה מסוימת, זאת משום שבדנמרק המדינה משקיעה סכום שווה בכל הילדים, ואילו בארצות הברית אין ההשקעה בחינוך אחידה בגלל המימון המקומי של בתי הספר מכספי מסי רכוש.

<sup>5</sup> אם נתבונן בחלוקת ההכנסה כמשנתה מבודד, הרי זה כאילו אמרנו ששורות מטריצת הניידות הבין-דורית של ההכנסה צריכות להיות זהות.



נניח שיכולנו לחלק מחדש את תקציב החינוך בארצות הברית על ידי הכוונת סכומי כסף שונים לילדים על פי רקעם החברתי. איזו חלוקה של תקציב זה היתה ממזערת את ההבדל בין פונקציות ההתפלגות המצטברת של שכר הגברים הנזכרים לעיל?

### תרשים 2: התפלגות הכנסת טרום-פיסקלית של שלושה טיפוסים סוציו-אקונומיים, דנמרק



כדי לחשב זאת חייבים להיות מסוגלים להעריך את גמישות המשכורות ביחס להוצאה על חינוך ילדים מרקע חברתי שונה. אפשר לחשב זאת לגבי ארצות הברית משום שקיימת שונות כזו במימון בתי הספר בין רשות מקומית אחת לחברתה. ג'וליאן בטס ואנוכי עשינו זאת במסגרת ניתוח של שיווי משקל חלקי (Betts and Roemer, forthcoming).  
לוח 1 מספק את התשובה: קבוצת הילדים מארצות הברית מחולקת לארבעה סוגים לפי רמת ההשכלה של אמותיהם. אנו רואים שלילדים מן הרקע המוחלש ביותר צריך להקצות סכומים שגוברים פי חמישה מזה המוקצה לילדים מן הרקע המועדף ביותר, ושהקצאתם לא תבטל לחלוטין את ההבדלים בפונקציות החלוקה של הטיפוסים הסוציו-אקונומיים השונים, אבל באופן מסוים היא כן תהפוך אותם ל"מקסי-מינימום" (maximin them). מעניין שסך העלות תגדל, להערכתנו, ב-2.6%, ומכאן שהקצאה מחדש של המשאבים בהיקף נרחב לא תפגע ביעילות הסטטית, אלא תקדם אותה דווקא. אינני טוען שהקצאה

מחדש שכזו תיתכן מן הבחינה הפוליטית, אבל ניכר ההבדל בין הקצאה לחינוך הנותנת שוויון הזדמנויות לבין הקצאת משאבים שוויונית.<sup>6</sup>

**לוח 1: הקצאת "שוויון הזדמנויות" בהשקעה של \$2,500 לתלמיד לשנה**

השכלת ההורים	עד 8 שנים	8-12 שנים	12 שנים	מעל 12 שנים
השקעה בשוויון הזדמנויות	\$5,360	\$3,620	\$1,880	\$1,100

יש פסימיסטים טכנולוגיים (technological pessimists), דוגמת כלכלן העבודה אריק האנושק (Hanushek), המאמינים כי התשואה על העלאת ההקצאה לחינוך היא אפסית. כלכלני עבודה אחרים מעריכים שיש תשואה נמוכה בלבד. אפשר להניח כי הטענה שנחוצים שינויים מהותיים במערכת החינוך של ארצות הברית כדי לשפר את יכולות הקריאה, הכתיבה והחשבון בקרב האוכלוסיות המוחלשות היא קרובה יותר לאמת. לשם כך חשוב לשפר את איכות המורים על ידי שיפור מעמדם דבר המחייב, בין השאר, את העלאת משכורותיהם.

בעקבות הניסוי האקונומטרי של בטס ושלי אנו חושבים שגם אם ניקח את הטכנולוגיה החינוכית כנתונה, הרי שחלוקה מחדש רדיקלית של ההוצאה תוכל לצמצם צמצום מהותי את ההבדלים בהכנסות הצפויות של קבוצות סוציו-אקונומיות שונות. כשאני אומר שאנחנו מתייחסים לטכנולוגיה כנתונה, כוונתי היא שאנו מחלצים את הגמישות הרלוונטית מן הנתונים, המשקפים כמובן את הטכנולוגיה החינוכית הקיימת.

סיפור אחר לגמרי הוא הניסיון לחקור את ההיתכנות הפוליטית של ביטול ההבדלים ביכולת ההשתכרות בין ילדים משכבות סוציו-אקונומיות שונות באמצעות מדיניות מימון החינוך. בעת האחרונה העמקתי חקר בשאלה זו וברצוני להציג לפניכם את סיכומו של המחקר. עם זאת, עליי להזהירכם שגישתי היתה מופשטת למדי. התעלמתי מן הפירוט המוסדי הרב הנחוץ לחקר הבעיה במדינה מסוימת בטווח הקצר. עיקר ענייני היה להבין, האם בטווח הארוך אפשר לצפות שפוליטיקה דמוקרטית תחרותית, שבה מפלגות מייצגות מעמדות כלכליים שונים תייצר מדיניות של מימון השכלה המבטלת את השפעת תרבות המשפחה על יכולת ההשתכרות של ילדיה.

המודל שבו נעזרתי הוא של חברה ובה משפחות, כל משפחה מורכבת מהורה ומילד, וההורים מאופיינים באמצעות התפלגות של יכולת ההשתכרות. אני מניח שפונקציית הייצור של ההשכלה היא כזו:

$$w' = aw^b r^c$$

<sup>6</sup> כאן המקום לציין כי ארצות הברית טרם הגיעה להקצאת משאבים שוויונית.

$w$  הוא שכר ההורה,  $r$  הוא ההשקעה של מערכת החינוך בילד, ו- $w'$  הוא השכר העתידי של הילד. זהו יחס דטרמיניסטי. בפרט, אני מניח את היעדרם של הבדלי כישרון או יכולת בקרב ילדים של הורים בעלי מעמד כלכלי נתון (שכר). פרשו את פונקציית הייצור של ההשכלה כאומרת, ששני גורמים קובעים את שכרו העתידי של הילד – "תרבות המשפחה", ששכר ההורה הוא המבטא אותה, וההשקעה של בית הספר בילד.

קבוצת ההורים עוסקת בתחרות פוליטית על החלוקה מחדש של ההכנסה ועל תקציב החינוך. מפלגות פוליטיות מתהוות, ומהן נובעות החלטות מדיניות באשר לשיווי המשקל. באומרי "מדיניות" גלומה ההנחה שיש מערכת מיסוי המחלקת מחדש את ההכנסה, קובעת את גובה תקציב חינוך ומקצה את התקציב לבתי הספר באופן כזה, שמימון החינוך יוכל להיות מכוון בדיוק על פי המעמד הסוציו-אקונומי של הילד, כלומר לפי משכורתו של ההורה. במילים אחרות, חלק ממדיניות שיווי המשקל של כל מפלגה הוא פונקציה  $r(\cdot)$  כאשר  $r(w)$  הוא הכמות המוצעת של השקעה בחינוך בילד ממשפחה  $w$ . למען הנוחות נניח שמתקיימות בחירות פעם בדור. המפלגה המנצחת מיישמת את מדיניותה בנושא מימון ההשכלה ובכך קובעת, באמצעות טכנולוגיית החינוך, את התפלגות השכר של הדור הבא. לאחר מכן הדור הבא עוסק באותו סוג של תחרות פוליטית. נוצרות מפלגות, כל אחת מהן מציעה מדיניות, ומפלגה אחת זוכה בבחירות. היא מיישמת את מדיניות מימון ההשכלה הקובעת את התפלגות המשכורות של הדור הבא.

נניח שתהליך זה נמשך לעולם. נשאלת השאלה: מה קורה להתפלגות השכר? ליתר דיוק, האם מקדם השונות של התפלגות זו מתכנס לאפס?<sup>7</sup> הדבר יקרה במצב שבו, ולו רק בטווח הארוך מאוד, מושג שוויון הזדמנויות כך ששכרם של הצאצאים הרחוקים נהיה בלתי תלוי בשכרה של האם הקדמונית שייסדה את השושלת.

רבים מקשרים בין משטר דמוקרטי לבין שוויון כלכלי. המודל שתיארתי הוא ניסיון אחד, כחלק מתוכנית רחבה יותר, לחקר השאלה: האם התחרות הפוליטית בדמוקרטיה מייצרת סוגי מדיניות חינוך שבסופו של דבר יבטלו את השפעת המשפחה על שכרם של הילדים? מתברר שהתשובה מסובכת במקצת וכדי להציגה עליי לספר לכם יותר על המודל. אני מניח שלהורים חשובה רק צריכת המשפחה (הכוללת, להזכירכם, הורה אחד וילד אחד) ושכרו העתידי של הילד. העדפות ההורים מתבטאות כך:

$$U(Y, w') = \log Y + \gamma \log w'$$

$Y$  הוא הצריכה המשפחתית, ו- $w'$  הוא השכר העתידי. המפלגות מתחרות על מרחב מדיניות בעל אין סוף ממדים. **מדיניות** היא פונקציה  $X: \mathbb{R}_+ \rightarrow \mathbb{R}_+$ ,  $X(w)$  הוא סכום הצריכה וההשקעה בחינוך למשפחה  $w$ , כך ש- $X$  נתון לשתי מגבלות:

- (1) סך כל הצריכה בתוספת סך כל ההשקעה שווה לסך כל ההכנסה;
- (2) שיפוע העקומה של  $X$  נע בין 0 ל-1.

<sup>7</sup> מקדם השונות של התפלגות הוא סטיית התקן חלקי הממוצע.

אני עובד במרחב המדיניות בעל אין סוף הממדים כדי ליצור מודל של **תחרות חסרת רחמים**, כך שאין מעצורים ואין מגבלות לתחרות זו. הגבלת המדיניות כך שתהיה למשל פונקציה ליניארית, היא מלאכותית. בגלל מרחב המדיניות הגדול כל כך, אני משתמש במושג של שיווי משקל פוליטי הקרוי PUNE (Party-Unanimity Nash Equilibrium). המושג הפשוט יותר של שיווי המשקל על פי המודל של דאונס (downsian equilibria), הקשור למשפט המצביע החציוני (median voter theorem) הנודע, אינו פועל כאן. למעשה, שיווי משקל דאונסיאני מתקיים בדרך כלל רק כאשר מרחב המדיניות הוא חד-ממדי.

לעומת זאת, PUNE כמושג של שיווי משקל אינו מגדיר שיווי משקל יחידאי, אלא ריבוי של מצבי שיווי משקל. ההנחה במודל זה היא שמפלגות הן ארגונים מורכבים שלמקמייהם מטרות שונות. יש הרוצים להשיא (למקסם) את כמות המצביעים בעד המפלגה או את הסבירות שתנצח בבחירות; ויש הרוצים לייצג את ציבור הבוחרים של המפלגה, כלומר להציע סוגי מדיניות התואמים את רצונם של אלה. בתוך כל מפלגה הסיעות הללו, שנכנה אותן ה"אופורטוניסטים" וה"נאמנים", מתווכחות זו עם זו. שיווי משקל מפלגתי הוא זוג של הצעות מדיניות, אחת לכל סיעה, שכל אחת מהן היא פתרון שהושג לאחר משא ומתן בין סיעות מפלגה בהתחשב בהצעתה של המפלגה האחרת. כעת הריבוי של מצבי שיווי המשקל שדיברתי עליו נקבע לפי כוחן היחסי של הסיעות במשחקי ההתמקחות הפנים-מפלגתיים האלה. כוחם היחסי של האופורטוניסטים במפלגה L הוא פרמטר אחד, וכוחם היחסי של האופורטוניסטים במפלגה R הוא הפרמטר השני. יש, כך מתברר, משפחת מצבי שיווי משקל בעלי שני פרמטרים הקשורה לשני המספרים האלה. שיווי המשקל הללו נבדלים אפוא על פי טיבן של המפלגות, כלומר על פי מיקום המפלגה במרחב שבין חיזור אחר קולות לבין ייצוג ציבור הבוחרים.

הבה נקרא לשיווי משקל "אופורטוניסטי" אם הסיעות המחזרות אחר קולות בשתי המפלגות הן החזקות, ו"אידיאולוגי" אם נאמני האינטרסים של ציבור הבוחרים בשתי המפלגות הם החזקים. הבחירות במודל זה הן אירועים אקראיים. כך בכל תאריך כל מה שידוע לנו הוא שיש סבירות לכל אחת מן המפלגות לנצח. התוצאות, בקצרה, הן כדלקמן:

- אם הפוליטיקה אופורטוניסטית דיה בכל תקופה, אזי גבול מקדם ההשתנות של השכר הוא מספר חיובי, ולעולם לא אפס.
- אם הפוליטיקה אידיאולוגית דיה בכל תקופה וגם התפלגות השכר ההתחלתית מוטה מספיק, אזי יש הסתברות חיובית, פחות מ-1, שגבול מקדם ההשתנות של השכר יהיה אפס.
- אם הפוליטיקה היא אידיאולוגית בכל תקופה, והתפלגות השכר ההתחלתית אינה מוטה מספיק, אזי גבול מקדם ההשתנות של השכר הוא תמיד חיובי.

המסקנה היא שהדמוקרטיה לעולם אינה מבטיחה את ביטולה של ההשפעה המשפחתית על השכר. לכל היותר, יש במשטר הדמוקרטי הסתברות חיובית לכך, וגם זאת רק בתנאים מסוימים.

נראה שמסקנה זו פסימית למדי, אבל יש כמה פתחי מילוט. המודל נשען על שתי הנחות חשובות: (א) ההנחה שהתשואות על ההשקעה בהשכלה הן פרטיות לחלוטין; (ב) ההנחה שההורה (הבוחר) דואג רק למשפחתו שלו. אם נבטל את ההנחה הראשונה, ונחליף את פונקציית הייצור של ההשכלה בפונקציה הזאת:

$$w' = aw^b r^{1-b} \bar{r}^d$$

כאשר  $\bar{r}$  הוא ההשקעה הממוצעת בכל הילדים – במקרה זה יש השפעה חיצונית חיובית על ההשקעה: שכרו העתידי של הילד שלי יעלה אם תהיה יותר השקעה בכל הילדים. יש כמה סיבות לכך שההנחה הזאת עשויה להיות יותר ריאליסטית מאשר הקודמת: כוח עבודה משכיל יותר מאיץ את ההתקדמות הטכנית וילדים משכילים יותר משפיעים השפעה סביבתית טובה

יותר על ילדים אחרים וכן הלאה. הפועל היוצא הוא שאם היחס  $\frac{d}{1-b}$  גדול דיו אזי

אפילו

בפוליטיקה אופורטוניסטית לגמרי מקדם השונות של ההון האנושי יתכנס לאפס בטווח הארוך.

אם נגמיש את ההנחה השנייה, ונניח שנוגע להורים גם עתידם של ילדי הורים אחרים יהיה האפקט דומה. אין זה מפתיע שהסולידריות (במובן של דאגת הורים לילדי אחרים) תתרום להעלאת השוויון.

מסקנת המחקר היא אפוא שאם לבוחרים חשובה רק שושלתם שלהם ואם אין שום השפעה חיצונית חיובית, מעטה או רבה, על ההשקעה בחינוך, אזי לתחרות הדמוקרטית תהיה רק סבירות חיובית לבטל את המעמדות הכלכליים. מסקנה זו נכונה כאשר מתקיים דפוס של שושלות הקשורות להכנסות גבוהות ונמוכות, כאשר התפלגות השכר מוטה מאוד והפוליטיקה אידיאולוגית דיה.

התוצאה הזאת, כך אני סבור, מראה את גבולות כוחה של הדמוקרטיה מנקודת מבטם של חסידי השוויון. אבל ייתכן שאין היא בעלת חשיבות מעשית רבה, משום שבארצות רבות הסולידריות בין שושלות היא תופעה אמיתית וחשובה, ועל כן ההנחה שהבוחרים דואגים לשושלתם שלהם בלבד עשויה להיות שגויה לפחות במקרים אלה. עם זאת קיימת סבירות פחותה להתפתחות סולידריות בין שושלות כאשר האוכלוסייה הטרוגנית מן הבחינה הגזעית, האתנית או הדתית. ברם, במקרים אלה מודל של תחרות פוליטית המתנהלת רק בנושא סוגיות כלכליות אינו מתאים. בארצות הברית, לדוגמה, סוגיית הגזע עצמה היתה תמיד ממד חשוב בדיון הפוליטי, כפי שהוכיחו מאבקים להפסקת הפרדה הגזעית בבתי הספר למען זכויות אזרח וליישום אפליה מתקנת.

במילים אחרות, כאשר מדובר בישויות פוליטיות בעלות הטרוגניות אתנית, לא הייתי רואה במודל שדנתי בו מודל מתאים: חשיבותן של סוגיות הנוגעות לאינטגרציה אתנית עולה, וחייבים לכלול אותן במרחב המדיניות. עלינו לבחון את השפעתן על ערכי שיווי המשקל של סוגי המדיניות הכלכלית. עם עוד מחברים השלמתי בעת האחרונה מחקר שעסק בשאלה זו, וכותרתו: "גזענות, שנאת זרים וחלוקה מחדש" (Lee et al., forthcoming). תיאור המחקר חורג ממסגרת זו, אם כי כצפוי, גזענות בקרב הבוחרים מפחיתה את הסבירות שיושג שוויון.

לסיום הייתי רוצה לדון בכמה תוצאות אמפיריות שמייקל קין (Keane), מתיו ג'ונסון ואנכי השגנו בעת האחרונה באשר להשוואת ההזדמנויות לילדים מרקע סוציו-אקונומי שונה. הזכרתי קודם לכן את העבודה עם ג'וליאן בטס, שבה מצאנו שבילדים מן המעמד הסוציו-אקונומי המוחלש ביותר צריך להשקיע בערך פי חמישה מן הסכום שצריך להשקיע בילדים מן המעמד המבוסס ביותר כדי להשוות את ההזדמנויות לרכישת כושר השתכרות. חישוב זה היה חישוב של שיווי משקל חלקי: הוא לא כלל את מבנה השכר ולא חקר כיצד ישתנה השכר עם השינוי בהיצע של כוח עבודה מיומן. המחקר שקין, ג'ונסון ואני עורכים, עוסק בכך.

במודל שלנו העובדים מחולקים לשמונה טיפוסים (types): שני מינים וארבעה טיפוסים סוציו-אקונומיים המוגדרים על פי רמת ההשכלה של ההורים. רמה זו יכולה להיות נמוכה מתיכונית, תיכונית עם תעודה, על-תיכונית בלי תעודה, או תואר ראשון (בוגר מכללה). אנו מחלקים את מבנה התעסוקה לעשרה משלחי יד. המשק במודל שלנו מייצר מוצר צריכה אחד, והתשומות הן עובדים מעשרת משלחי היד הללו והון מניות (capital stock). יש חלוקה נוספת: לעובד יש חיי עבודה של ארבעים שנה, ועובדים מסווגים על פי ארבע קבוצות גיל ועל פי שתי רמות השכלה: סיום בית ספר תיכון בלבד או תואר ראשון. לכן מנקודת המבט של החברה העסקית יש 160 סוגי עובדים: עשר קבוצות תעסוקה, שני מינים, ארבע קבוצות גיל ושתי רמות השכלה (הרקע הסוציו-אקונומי של העובד אינו נוגע לחברה, השפעת הרקע היא על הסבירות שהעובד ילמד במכללה). לוווקטור השכר יש 160 רכיבים. פונקציית הייצור היא פונקציית CES מתוכת (nested), ולא אמשיך לתארה כאן.

שלושה דברים חשובים לעובדים: הערך הנוכחי הנקי של תזרימי הכנסתם לאורך חייהם, הפנאי או הייצור הביתי והעלות המנטלית של הלימודים במכללה. יש פרמטר בפונקציית התועלת המשקף את העלות הזאת, והעלות גבוהה יותר בעבור ילדים מן הטיפוסים הסוציו-אקונומיים המוחלשים. לכן שיעורם מקרב הלומדים במכללה נמוך יותר.<sup>8</sup> יש גם אלמנט אקראי בפונקציית התועלת כך שיש עובדים הנראים זהים לפי

<sup>8</sup> באשר לעלות זו ארחיב בהמשך.

המודל, ואף על פי כן ייבחרו בחירות שונות בסופו של דבר. הרכיב האקראי הזה יכול להתפרש כמידול המאפיינים הבלתי ניתנים לצפייה אצל העובד.

המודל ימצא בשוויו משקל בהצגת וקטור שכר (של 160 רכיבים) הגורם ל-160 שוקי העבודה להתנקות. כלומר, לחברות יהיה ביקוש לעובדים ב-160 סוגי העבודה, וכוח העבודה יציע היצע עובדים לעשרת משלחי היד ולייצור ביתי, כאשר שוקי העבודה כולם חייבים להתנקות. עובדים צעירים חייבים לבחור בין כניסה לשוק העבודה בגיל 19 לבין לימודים במכללה. כדי לבצע בחירה משיא כל עובד את תועלתו כשווקטור השכר משקף את שכרו העתידי בשלבים שונים של חייו בכפוף ללימוד במכללה או לאי-לימוד בה.

למודל יש יותר מ-300 פרמטרים, בעיקר בפונקציית הייצור. אנו אומדים את הפרמטרים האלה כך שנפיק סדרות עתיות של שכר שיווי המשקל באותו תחום תעסוקה על פני השנים 1968 עד 1994, הנראות כמו הסדרות העתיות שנצפו בשביל 160 סוגי עבודה אלה. בייחוד אנו אומדים את הפרמטרים של העלות המנטלית באשר לשמונת סוגי העובדים הללו (מגדר  $x$  רקע סוציו-אקונומי) בתהליך הזה.<sup>9</sup> ההתאמה שהגענו אליה טובה בהחלט.

כצפוי, אנו רואים ששיעור הבוחרים ללמוד במכללה מקרב העובדים הצעירים – המתפלגים לארבעת הטיפוסים הסוציו-אקונומיים שהגדרנו – עולה עלייה חדה וביחס ישר לעלייה במעמד הסוציו-אקונומי.

כעת אנו מוכנים לערוך את הניסויים שיהיה בהם להשיב על השאלות האלה: באיזו מידה נצטרך לסבסד בני 19 בעלי "פחות מהשכלה תיכונית" (מן הטיפוס המוחלש ביותר) כדי להביא את שיעור הצטרפותם למכללה לשיעור ההצטרפות למכללה של הטיפוס הנמצא דרגה אחת מעליהם?

אנו עורכים את ניסוי שיווי המשקל הכללי. אם נציע לכל בני ה-19 מן הטיפוס הנמוך ביותר בסולם סובסידיה  $A$ , אזי צריך ש- $A$  תמומן ממס שיוטל על כל העובדים. אלה יהיו תוצאותיה של סובסידיה זו: יותר תלמידים מן הטיפוס הזה ילמדו במכללה; היצע העובדים בעלי השכלה תיכונית ואקדמית ישתנה; בעקבות זאת ישתנה בתורו הווקטור של שכר שיווי המשקל; ובפרט: פחות ילדים מן הטיפוסים האחרים ילמדו במכללה משום שהפרמיה על עובדים בעלי השכלה אקדמית תרד בגלל העלייה בהיצע שלהם.

בהתחשב בהשפעות האלה על שיווי המשקל הכללי, נשאל מהו שיעור סובסידיה  $A$ ? על פי חישובנו כדי להשוות את שיעור ההצטרפות למכללה של בני 19 מן הטיפוס המוחלש ביותר לשיעור ההצטרפות של הטיפוס הגבוה ממנו בדרגה אחת בסולם הטיפוסים, תידרש סובסידיה של 88 אלף דולר. אם נסבסד את הטיפוס המוחלש ביותר בסכום גבוה מ-160 אלף דולר, ואת הטיפוס הגבוה ממנו בדרגה אחת ב-80 אלף דולר, נביא את שיעורי

<sup>9</sup> לתהליך העבודה נדרשות כמה שנות עבודה של סטודנטים לתואר מוסמך.

ההצטרפות למכללה של שני הטיפוסים האלה לשיעור ההצטרפות של הטיפוס שלהוריו יש השכלה על תיכונת כלשהי.

הפרשנות למספרים האלה היא כדלקמן: העלויות המנטליות של הלימודים במכללה בעבור בני 19 מן הטיפוס המוחלש ביותר גבוהות ב-88 אלף דולר מאלה של בני 19 מן הטיפוס המוחלש פחות ממנו. הן גבוהות ב-160 אלף דולר מאלה של הטיפוס השני מלמעלה. הסבר אפשרי לתופעה הוא שבמציאות שוקי האשראי אינם מושלמים, ושבני 19 מן הטיפוס המוחלש ביותר נתונים בסד של מגבלה פיננסית נוקשה: אם ילמדו במכללה, יקשה עליהם לתמוך במשפחותיהם. אך גובה הסובסידיה הנדרשת סותר זאת: הפער של 160 אלף דולר גבוה במידה רבה ממה שירוויח בוגר התיכון הטיפוסי במשך ארבע שנים אם לא ילמד במכללה. אנו מאמינים שרוב הפרשי העלויות בין הטיפוסים השונים אינם כספיים.

מה עומד מאחורי מה שאנו מכנים "העלות המנטלית" במודל? אין הדבר מתגלה במודל שלנו. זהו כפי הנראה שילוב כלשהו של נורמות חברתיות, של ניסיון משפחתי, ואולי אף של הבדלים גנטיים. אנו סבורים שהוכחנו, כי הגורם העיקרי המעכב לימודים במכללה אינו היכולת לשלם את שכר הלימוד; קרוב לוודאי שלציפיותיהם של הטיפוסים השונים מעצמם יש קשר לפירושים השונים שנותנות קבוצות סוציו-אקונומיות שונות לביטוי: "להיות מוצלח". ילדים ממשפחות מוחלשות מציבים את רף ההצלחה הכלכלית במקום נמוך יותר, והדבר בא לידי ביטוי בעלות מנטלית גבוהה יותר של הלימודים במכללה.

עובדה זו (אם אכן זו עובדה) לא שולבה במודל התחרות הדמוקרטית על מדיניות מימון החינוך שתיארתי קודם לכן. שם הנחתי שלכל ההורים יש אותה פונקציית תועלת של צריכת המשפחה ושל השכר העתידי של ילדם. אם ציפיותיהם של הורים בעלי הון אנושי מועט באשר לשכר ילדיהם נמוכות מאלה של הורים בעלי הון אנושי רב, ברור שפוחתת הסבירות שהדמוקרטיה תביא לידי שוויון בהון האנושי בטווח הארוך באמצעות המנגנון הפוליטי.

עדיין לא בדקנו את תוצאות המחקר בקפידה, וייתכן שחלק מהפרשנות שנתתי לתוצאות הניסוי בעניין הסובסידיה הוא מוטעה. למשל, כמה מן התוצאות נובעות בלי ספק מכך ששיעור ניכר של העובדים מן הטיפוס המוחלש ביותר הם שחורים או בני מיעוטים, ומה שמופיע כעלות מנטלית במודל יכול להיות תוצאה של גזענות. לכן מדיניות אנטי-גזענית יכולה לבוא במידת מה במקום סובסידיה.

אסכם בקצרה. פתחתי בטיעון שכלכלת שוק סוציאליסטית היא בעלת היתכנות. לאחר מכן טענתי שהחלוקה מחדש של ההכנסה שמערכת כזאת תיצור לא תהיה דרמטית במיוחד כל עוד מדיניות החינוך נותרת בעינה. זאת משום שחלק הארי של אי-השוויון בחלוקת ההכנסות כיום מקורו בהבדלים בשכר ולא בהבדלים בהכנסה מהון. לאחר מכן בדקתי את הפוטנציאל של המשטר הדמוקרטי, כמוסד, ליישם מדיניות של מימון החינוך שתבטל את



הבדלי ההון האנושי בין שושלות שונות. מסקנתי היתה שאפילו מערכת פוליטית טובה<sup>10</sup> לא תוכל בוודאות לבטל את חוסר השוויון בהזדמנויות, כל עוד השושלות פועלות למען האינטרסים שלהן עצמן. יתרה מזאת, תידרש רמת השקעה גבוהה בילדים מוחלשים כדי להעלות את יכולת השתכרותם המצופה עד לזו של הילדים המועדפים ביותר. בחלק האחרון טענתי כי באשר ללימודים במכללה החסם העיקרי בפני השוואת התוצאות בין קבוצות חברתיות, על כל פנים בארצות הברית, אינו שוקי אשראי לא מושלמים אלא בעיות מורכבות יותר המוצגות כעלויות מנטליות שונות של החינוך בקבוצות סוציו-אקונומיות שונות.

אם כן, התחזית שלי באשר לסיכוי להשיג שוויון בכלכלת שוק אינה כה מזהירה. אני חושב שהדרך היעילה ביותר לטפל בבעיה זו היא לנסות לייצר סולידריות חברתית, כלומר לשכנע אזרחים שמצבם הסוציו-אקונומי טוב להיות מוכנים להקריב למען אחיהם שמצבם טוב פחות. תרומתו הרבה של ג'ון רולס (Rawls 1971) היתה בסיפוק תמיכה מתוחכמת לעמדה זו: בזכותו הפכה למכובדת האמירה, שלהיוולד למשפחה שמצבה טוב או להיוולד חכם מאוד, אין זה אלא עניין של מזל, ואין בכך להפוך את האדם לזכאי להכנסה גבוהה יותר. ייתכן שההשפעה המזיקה ביותר של האידיאולוגיה הימנית, שהתחזקה מאוד בארצות הברית בעשרים וחמש השנים האחרונות, היא הכחשת הציווי המוסרי של האחוה. האידיאולוגיה הימנית האמריקנית הפכה את הדאגה לעצמך ולמשפחתך בלבד למעשה מכובד. רבים כיום אומרים שהשמאל זקוק למדיניות חדשה ולרעיונות חדשים שיתאימו לעולם של ימינו. אמנם לעולם אין לצאת חוצץ נגד חדשנות, אך אני מאמין שהעדר "רעיונות חדשים" אינו הבעיה העיקרית. רעיון הסולידריות הוותיק הוא רעיון טוב. המדיניות הישנה של ביטוח חברתי היא מדיניות טובה. רבים מאלה שמעלים על נס את הצורך ברעיונות חדשים, מתכוונים לכך ש"אנחנו צריכים 'תרגילים' חדשים כדי לשכנע את המצביעים החושבים רק על עצמם לבחור במדיניות טובה מן הבחינה החברתית". אכן, יש צורך בכמה "תרגילים". השמאל חייב לפתוח במערכה אידיאולוגית כדי ללמד את האנשים, למה ייקרא "צדק", וכדי ללמדם שהאחוה היא הרכיב החיוני להשגתו. יש בסיס למהלך הזה במדינות שרוב אזרחיהן תומכים ברעיון ההזדמנות השווה. צוותי חשיבה ימניים – Manhattan Institute, Cato Institute, Heritage Foundation – מוציאים כיום בארצות הברית 500 מיליון דולר לשנה, וזה שלושים שנה הם מפיצים את תפיסותיהם הפצה אגרסיבית. "הימין הבין את חשיבותה של התיאוריה בעוד השמאל לא השכיל להבין זאת, ועכשיו לא נותר לנו אלא לאכול את התבשיל שהוקדח".<sup>11</sup>

<sup>10</sup> דמוקרטיה עם מפלגות תחרותיות, לא מושחתות, המייצגות נאמנה את האינטרסים של ציבור בוחריהן.

<sup>11</sup> "The Right has understood the importance of theory, while the Left has not, and the chickens, in consequence, have come home to roost" ראו אצל Rich 2005 ניתוח מעניין של חוסר האפקטיביות של צוותי חשיבה ליברליים בארצות הברית במלחמת הרעיונות.

## ביבליוגרפיה

- Betts, J., and J. Roemer, forthcoming. "Equalizing Opportunity for Racial and Socioeconomic Groups in the United States through Educational Finance Reform".
- Lindert, P., 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. New York: Cambridge University Press.
- Lee, W., J. Roemer, and K. Van der Straeten, *Racism, Xenophobia, and Redistribution*, forthcoming.
- Piketty, T., and E. Saez, 2003. "Income Inequality in the United States, 1913–1998," *Quarterly Journal of Economics* 118: 1–39.
- Rich, A., 2005. "War of Ideas: Why Mainstream Liberal Foundations and the Think Tanks They Support are Losing in the War of Ideas in American Politics," ([http://www.ssireview.com/pdf/2005SP\\_feature\\_rich.pdf](http://www.ssireview.com/pdf/2005SP_feature_rich.pdf)).
- Rawls, J., 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MASS: Harvard University Press.

## יישור מגרש המשחקים: איך להגיע לשוויון הזדמנויות? משה יוסטמן

הנושא שבו דן רב שיח זה – "יישור מגרש המשחקים: איך להגיע לשוויון הזדמנויות" – נראה לכאורה בעיה טכנית: שתי קבוצות משחקות כדורגל על אותו המגרש מדי שבוע בשבוע, אבל אין המגרש ישר אלא משופע, וכך לקבוצה המגנה על הצד הגבוה – וזו תמיד אותה הקבוצה – יש יתרון לא הוגן.

לימים, ועדה מטעם הקבוצה המקופחת, זו המגנה על צדו הנמוך של המגרש, פונה למפעילי המגרש ומציעה לבדוק אם אפשר לתקן את המעוות. הוועדה מעלה את האפשרות שהקבוצות יתחלפו בצדדים בכל שבוע, אך הצעה זו נדחת על הסף: כך לא יתוקן המצב אלא יונצח; כדורגל צריך לשחק על מגרש ישר.

חברת הנדסה נשכרת כדי לשקול כיווני פעולה אפשריים ולהכין אומדני עלויות. היא בוחנת שיטות שונות למדידת שיפוע המגרש ומשווה אותו למגרשים אחרים. למרבה הפלא מתברר, שאחדים מהם ישרים פחות משלנו. בעקבות זאת עולה לדיון השאלה, כמה צריך ליישר את המגרש לנוכח העלויות הגבוהות הכרוכות בכך. יש אפילו השואלים, האם בעצם צריך שהמגרש יהיה ישר מכפי שהוא עכשיו, אבל קולות אלה הם בהחלט במיעוט. לכפר שלנו תמיד היו סטנדרטים גבוהים מאלה של הכפרים האחרים, ומאחר שהעניין עלה על סדר היום, רוב ניכר עדיין תומך לפחות ביישור כלשהו של המגרש.

ובכל זאת, אי-אפשר להתחמק משאלת המחיר. אף על פי שמפעילי המגרש פתוחים לשינוי, באופן עקרוני, ברור למדי שאין להם משאבים שאפשר ליעדם למטרה הזאת, ואם הוועדה מעוניינת ליישר את המגרש, עליה למצוא מקור אחר למימון הפרויקט.

בתחילה בעיית המחיר נראית משנית, שכן אחרי ככלות הכול יש הסכמה רחבה שצריך, או לפחות שרצוי, ליישר את המגרש במידה כלשהי. אבל עד מהרה סערת הרוחות הולכת וגוברת, ובמרכזו בולטות שתי קבוצות: האחת מציעה לחלק את ההוצאות שווה בשווה בין החברים, ואילו האחרת משיבה לה בכעס: "מי שיש להם יותר צריכים לשלם יותר!"

לאחר זמן לא מועט הרוחות נרגעות, והתבונה גוברת על הרגש. מפחיתים במידת מה מהיקף הפרויקט, מצמצמים את הפערים ומוצאים פשרות מניחות את הדעת. יש תחושה מרוממת שהנה עוד מעט יהיה אפשר להפעיל את הכלים הכבדים ולהיזי את העפר העודף מצדו הגבוה של המגרש לצדו הנמוך...

ואז יוצא המרצע מן השק. מתברר שמפעילי המגרש אינם אלא נציגים של הבעלים, ואין להם סמכות לאשר הזזת עפר. הבעלים האמיתיים של המגרש הם הקבוצה המשחקת בצד הגבוה כל שבוע, ואין הם מוכנים לדון בהזזת העפר. אולי בתנאים מסוימים יהיו מוכנים לדון בהזזה סמלית – מתוך ההוקרה העמוקה שהם חשים לקבוצה היריבה על רוח לחימתה ועל משחקה ההוגן תמיד – אבל "יש להנמיך את הציפיות, ואי-אפשר לצפות

שמשהו יקרה מהיום למחר. שינויים כאלה מחייבים זהירות רבה. אם לא נהיה זהירים, אנחנו עלולים להרוס את המגרש. עתיד המשחק מונח על כף המאזניים. לא פחות!"

מובן שאין בכל זה להרגיע את הקבוצה המשחקת מדי שבת בשבתו בצדו הנחות של המגרש. עכשיו היא מבינה שמדובר בעוול היסטורי ודורשת פיצוי מלא ומיידי על הנזק **המצטבר** שנגרם לה. אין היא מסתפקת עוד ביישור המגרש, אלא דורשת כי מעתה תשחק היא בצד הגבוה כמה וכמה שנים. וכך נפתח המשא ומתן מחדש, ועמדות הצדדים מרוחקות משהיו, והמהנדסים – ששהות ארוכה היתה להם לבחון את המגרש מכל זווית אפשרית – דנים בינם לבין עצמם ביעילות היחסית של שיטות שונות ליישור מגרשי כדורגל.

העיקרון של "שוויון הזדמנויות" זוכה לתמיכה כה רחבה עד שאפשר לחשוב שיישומו הוא בעיה טכנית מעיקרה. לכאורה, לו רק יכלו המומחים להגיע לתמימות דעים באשר לשאלה, מהו שוויון הזדמנויות, היה אפשר "למסור את המפתחות" לידי הפוליטיקאים, ואלה היו נלחמים זה בזה על הזכייה בקרדיט בעבור מימוש עיקרון אהוד כל כך בציבור. ואולם, כפי שחוקרים אחדים הבחינו, רק בזכות הערפל האופף את המושג "שוויון הזדמנויות" מתאפשרת התמיכה הרחבה בו. למן הרגע שבו מתחילים ב"יישור המגרש" הלכה למעשה, מיד מתברר שעל היסודות החזקים ביותר בחברה לוותר על משהו מיתרון ההזדמנויות שהם זוכים לו, וכך מתעוררים קשיים פוליטיים שלרוב אי-אפשר להתגבר עליהם.

הניסיון של "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל" (ועדת דוברת) ממחישה היטב את הבעיה הזאת. קידום שוויון ההזדמנויות במערכת החינוך היה ממטרותיה העיקריות של הוועדה, והצעתה המרכזית בעניין זה היתה שינוי הנוסחה הבסיסית להקצאת משאבים במערכת כך שבתי ספר המאוכלסים בתלמידים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך יזכו לתקציבים גדולים הרבה יותר מבתי ספר המאוכלסים בתלמידים ממעמד סוציו-אקונומי גבוה. בעקבות מימוש המלצה זו הפער בין העשירון התחתון לעשירון העליון בנושא הקצאת המשאבים, לטובת העשירון התחתון, יכול להגיע עד 50%. זה מקרה קיצוני, כמובן, אבל רוב תלמידי בתי הספר היסודיים לומדים בבתי ספר שבסביבתם הקרובה, ויש בישראל מידה רבה של סגרגציה מרחבית על פי הכנסה, בייחוד ביישובים קטנים.

הואיל והוועדה קיבלה עליה מגבלת תקציב – שלא להרחיב את מעטפת תקציב החינוך – קל לתאר את המשמעות הקונקרטית של הצעתה זו. אם נניח לצורך הדיון, שלפני הרפורמה היתה חלוקה שווה של משאבים בין כלל בתי הספר כך שבכל הכיתות היה מספר התלמידים שווה, לדוגמה: שלושים תלמידים בכיתה, הרי לאחר הרפורמה יהיו בבית ספר שכל תלמידיו מהעשירון התחתון רק עשרים וארבעה תלמידים בכיתה, ואילו בבית ספר שכל תלמידיו מהעשירון העליון יהיו שלושים ושישה תלמידים בכיתה.

רבים בוודאי יראו בכך תוצאה רצויה באופן עקרוני, אבל פירושה הקונקרטי הוא שילדיהם של עורך הדין המצליח, של מנהלת המחלקה בבית החולים ושל איש העסקים האמיד ילמדו בתנאים נחותים במידה ניכרת מילדים אחרים. מעטים מאוד יסכימו שעיקרון זה ימומש על חשבון עתיד ילדיהם שלהם. ויש להם אפשרות להוציא את רצונם אל הפועל: הדעת נותנת שהם בעלי עוצמה מוסדית די הצורך למניעת יישום הרפורמה מכול וכול; ואם זה לא יעלה בידם, יוכלו לעקר את הרפורמה מכוונתה המקורית על ידי פנייה ל"חינוך אפור"; ואם תרצה לומר שגם זה יימנע מהם, הרי תמיד יוכלו לצאת לגמרי מהמערכת הציבורית ולהעביר את ילדיהם לחינוך פרטי.

קיימות בעיות מושגיות קשות במציאת הגדרה קונקרטית ואופרטיבית למימוש העיקרון של שוויון הזדמנויות, ובעיות אלה בוודאי מקשות על האפשרות לגבש תמיכה פוליטית מכרעת אף לצעדים מוגבלים המכוונים לקידום שוויון זה. הדברים אמורים אפילו במערכת החינוך הציבורית, אף שכמעט הכול מסכימים שעליה להיות שוויונית. אך גם אם יפתרו הבעיות המושגיות האלה, עדיין יהיו מגבלות פוליטיות שימנעו נקיטת צעדים מרחיקים לכת להשגת שוויון הזדמנויות. הצעה למדיניות של קידום שוויון הזדמנויות שאיננה מתחשבת במגבלות פוליטיות אלה, איננה הצעה מעשית.

## שלוש אסטרטגיות פעולה ליישום המודל הסקנדינבי בישראל יוסי יונה

### מבוא

במאמרו "מחשבות אחדות על הסיכויים להשגת שוויון בכלכלת שוק", המופיע באגרת זו, דן ג'ון א' רומר בהיתכנות הפוליטית לקיומה של מדינת רווחה פרוגרסיבית בחברה המאופיינת בהטרוגניות תרבותית רבה. שאלה זו עולה בחברות רבות ברחבי העולם וזוכה לדיון יסודי ולמחקר מקיף בספרות. לראש סדר היום הציבורי בישראל עלתה השאלה בעקבות בחירתו של עמיר פרץ לראשות מפלגת העבודה. רומר מציג את מדינות סקנדינביה כמופת להצלחתה של מדינת הרווחה הפרוגרסיבית. לאור הצגתו את הסיבות להצלחתו של המודל הסקנדינבי אנסה לבחון את היתכנותו של שלוש אסטרטגיות פעולה ליישום מודל זה בישראל: האסטרטגיה הלאומית, האסטרטגיה הליברלית והאסטרטגיה הרב-תרבותית.

### הומוגניות של סיכונים וסולידריות חברתית

רומר טוען שהמודל הסקנדינבי הוא בגדר הוכחה להיתכנותה הכלכלית של חלוקה נרחבת מחדש של תזרימי הכנסה ובגדר הפרכה של תחזיות השמרנים שמדינת הרווחה נמצאת בתהליכי גסיסה.

להערכתו, סוד הצלחתה של מדינות הרווחה במדינות סקנדינביה טמון בהומוגניות של אזרחי מדינות אלה. בהסבר זה אין כל חידוש, אך רומר מפרשו פרשנות השונה במעט מן המקובל: ההומוגניות של הסיכונים בקרב האזרחים היא שעמדה מאחורי שלבי ההתפתחות הראשונים של מדינות הרווחה בארצות אלה, וההומוגניות של סיכונים היא תוצאה של הומוגניות חינוכית. משמעה של הומוגניות זו הוא שהשותפים פוטנציאליים לתוכנית ביטוח כלשהי יודעים כי קיימת הסתברות שווה, פחות או יותר, שיקרה להם מקרה ביש כלשהו. בשל הסיכונים ההומוגניים, המהלך הרציונלי בעבורם הוא להשתתף במסגרות חברתיות המבטיחות ערבות הדדית. לעומת זאת, במצבים שבהם יש הטרוגניות של סיכונים אין זה רציונלי בעבור שותפים פוטנציאליים להשתתף במסגרות אלה. אם כן, ההומוגניות של סיכונים שבפניהם ניצבו האזרחים היא שאפשרה את יצירתן של תוכניות הביטוח החברתי בצפון אירופה. בעקבות זאת, אומר רומר, הם פיתחו **טעם** לשוויון והרחיבו את מסגרת הביטוח כך שתכלול ביטוח מפני חולי וקצבאות זקנה. נוסף על כך, מדינות אלה פיתחו סולידריות המאפשרת פערי שכר מתונים בלבד הן בין העובדים בחברות השונות והן בין העובדים מן השורה למנהלים. מדינות אלה משמשות דוגמה חשובה לאפשרות קיומה של מדינות רווחה פרוגרסיבית הכוללת, בין היתר, מנגנונים לחלוקה מחדש (redistribution) של הכנסות חלוקה מסיבית. אך מקיומה של דוגמה זו,

הוא מוסיף, אין להסיק בהכרח שאפשר ליישמה במדינות אחרות. חשיבותה היא בהפרכת טענתו של הימין החדש כי חלוקה מחדש מסיבית פוגעת פגיעה חמורה בתמריץ לעבוד, ולכן מורידה את שיעור הצמיחה הכלכלי.

אפשר לראות בהסברו של רומר להתפתחותה של מדינת הרווחה הסקנדינבית מקור לתקווה בעבור מדינות שאינן מאופיינות בהומוגניות תרבותית. הוא טוען שהומוגניות תרבותית אינה תנאי הכרחי להתפתחותן של תוכניות רווחה במדינות אחרות. האם כוונתו לומר כי להתפתחותן של תוכניות מסוג זה די בהומוגניות של סיכונים? אף שאין רומר חד-משמעי בנקודה זו, נראה כי זו כוונתו. כך למשל הוא מצדד בעמדתו של ג'ון רולס בזכות היתכנותה של תפיסה פרוגרסיבית של צדק חלוקתי. הלגיטימציה של תפיסה זו מבוססת על תפיסת היחידים את עצמם כאזרחים של הדמוקרטיה הליברלית ותו לא. כלומר, יחידים אלה אינם נזקקים לעגן את העדפותיהם הערכיות – שעליהן אפשר לבסס סולידריות חברתית ומשטר של חלוקה מחודשת ורדיקלית של ההכנסות – בזהות קולקטיבית כלשהי.

מכל מקום, תמיכתו של רומר בעמדתו של רולס אינה מספקת מענה "כאן ועכשיו" על השאלה: מה מקומם של גורמי רקע תרבותיים בהתפתחותה של מדינת הרווחה בהקשר פוליטי נתון, ולא במקרה היפותטי? גם אם נקבל את טענתו של רומר, כי עקרונית אין ההומוגניות התרבותית הכרחית להתפתחותה של סולידריות חברתית ולהתפתחותה של מדינת רווחה, אין לגזור מכך את המסקנה שאין ההומוגניות התרבותית גורם מרכזי (ולעתים הכרחי) בהיווצרותה של מדינת רווחה בהקשר פוליטי ותרבותי נתון.

כך, רבים מתומכי הרעיון הסוציאלי-דמוקרטי בישראל גורסים כי הומוגניות תרבותית היא תנאי הכרחי להתפתחותה של מדינת רווחה בישראל. לטענתם, היקפה וחוסנה של מדינת הרווחה בישראל בעבר היו קשורים לקיומו של אתוס תרבותי משותף לאזרחי ישראל (ראו למשל דורון וקרמר 1992). יתרה מזאת, ההטרונגניות התרבותית בישראל, ובייחוד התחזקותו של השיח הרב-תרבותי, משחקות לידי הימין הכלכלי-חברתי ומסייעות בפירוקה של מדינת הרווחה בישראל.

### **הומוגניות תרבותית וסולידריות חברתית: שני כשלים**

הטענה כי הומוגניות תרבותית היא תנאי הכרחי לאפשרות התפתחותה של מדינת רווחה פרוגרסיבית בישראל, חשופה לשני כשלים מרכזיים: הכשל ההיסטורי והכשל הלאומי.

**הכשל ההיסטורי** בא לידי ביטוי בשני המקרים האלה:

- ישראל אכן היתה שוויונית יותר בעבר, אבל חלק מזרעי אי-השוויון כיום נזרעו כבר אז: אי-שוויון בנכסים כלכליים (משאבי קרקע ודירות); אי-שוויון בנגישות להשכלה; אי-שוויון בנגישות לשוק עבודה מוטה השכלה, שבא לידי ביטוי בהיעדרו של שוק מסוג זה בפריפריה.

- השוויון בעבר לא היה פועל יוצא של הומוגניות תרבותית. בתקופה זו קלטה ישראל גלי עלייה גדולים ממגוון תרבויות, והחברה התאפיינה במידה רבה של הטרוגניות תרבותית.

**הכשל הלאומי** בא לידי ביטוי בכך שמפלגות השלטון בישראל (הימין והמרכז) מייחסות חשיבות רבה לפיתוחו של אתוס לאומי ולתחושת שותפות גורל של היהודים, שאזרחי ישראל הערבים אינם חלק ממנה, ושאינה מלווה בפיתוחה של סולידריות חברתית-כלכלית. מפלגות הימין קוראות לכינונה של הומוגניות תרבותית – שממנה אמורה, כאמור, לצמוח סולידריות חברתית – ולמרות זאת הן דוחות מכול וכול תפיסות המעלות על נס את ערך השוויון החברתי (ראו יונה 2003). מכאן אפשר ללמוד, שבישראל אין בהכרח מתאם חיובי בין חיזוקה של הומוגניות התרבותית לבין שיקומה של מדינת הרווחה; יתרה מזאת, המציאות בישראל מעידה דווקא על מתאם שלילי בין גורמים אלה. המאמצים לחיזוק ההומוגניות התרבותית מלווים בהנחלתה של תחושת סכנה קיומית לאזרחי ישראל היהודים (דוגמת הטרור הפלסטיני והגרעין האירני), ולכן הם מאפשרים דווקא את המשך פירוקה של מדינת הרווחה.

יש שיאמרו: אין כשלים אלה מלמדים כי הומוגניות תרבותית אינה הכרחית לשם התפתחותה של מדינת רווחה פרוגרסיבית, אלא רק שהיא אינה מספקת. אך מהם התנאים הנוספים הדרושים לשם כך? יש שיאמרו (בין היתר): צמיחה כלכלית בת קיימא והתרבות ניכרת של המשאבים העומדים לרשותה של החברה. אך תנאים אלה אכן מתקיימים בשנים האחרונות, ולמרות זאת אנו רואים הרחבה של הפערים ואי-השוויון במקום התחזקות של רשת הביטחון החברתית. כלומר, הצמיחה הכלכלית והעלייה הניכרת בהכנסה לנפש בישראל מתרחשות לצד העמקת הפערים בחברה ונסיגתה של מדינת הרווחה.

### **האסטרטגיה הליברלית**

לעומת כישלונה של האסטרטגיה הלאומית להבטיח את התפתחותה של מדינת רווחה פרוגרסיבית בישראל ניצבות שתי אסטרטגיות אחרות: האסטרטגיה הליברלית והאסטרטגיה הרב-תרבותית. **האסטרטגיה הליברלית** מבקשת לפתח סולידריות חברתית שאינה תלויה במאפייני זהות לאומיים, גזעיים, אתניים או מגדריים. היא מבקשת להנחיל לאזרחי המדינה תחושה של ערבות ואחריות הדדית, הדרושה לפיתוחה של מדינת רווחה פרוגרסיבית, על בסיס השתייכותם של כלל האזרחים למסגרת פוליטית אחת. אפשר לומר, שתיאוריית הצדק של הפילוסוף ג'ון רולס (Rawls 1971) ותפיסת הפטריוטיזם החוקתי של יורגן הברמס (Habermas 1992, 1–19) מציעות לפתח סוג כזה של סולידריות. סולידריות זו מעלה על נס את היחיד ואת זכויותיו החברתיות ושוללת את הרלוונטיות של זהותו הקולקטיבית הלאומית כגורם המשפיע על החלוקה הצודקת של



ההכנסות. על פי תפיסת עולם זו קיימת אפשרות ריאליית לפתח נכונות בקרב בני קבוצות חברתיות מבוססות להקריב ממשאביהם ומהכנסותיהם למען "אחיהם" בני הקבוצות החלשות. רומר טוען, שהאתגר המרכזי בעמדה זו הוא הנחלת התפיסה שיתרונות מעמדיים ומולדים של אזרחים בעלי מעמד סוציו-אקונומי גבוה אינם אלא עניין של מזל ולכן אין זה מוצדק שהכנסותיהם יהיו גבוהות מאלה של האחרים, הווי אומר: הנחלת הציווי המוסרי של האחוה. באמצעותה אפשר לערער על האידיאולוגיה של הימין, שהפכה את הדאגה של היחיד לעצמו ולמשפחתו לעיקרון המוסרי היחיד.

בדבריו אלה רומר מבטא עמדה רולסיאנית ודוחה, לפחות במובלע, את הביקורת הקהילתנית נגד הפילוסופיה הליברלית של רולס.<sup>1</sup> על פי ביקורת זו, כל תפיסה של צדק שאינה מבוססת על ערכים קהילתיים גורמת לניכור הדדי בחברה ולהיעדר הסולידריות הנדרשת לכינונה של מדינת רווחה. המצדדים בפיתוחה של הומוגניות תרבותית בין אזרחי החברה נשענים על ביקורת מסוג זה. לדעתם, רק חיזוקו של האתוס הלאומי המידלדל יש בו כדי ליצור את התשתית הערכית והתרבותית לשם שיקומה וביסוסה של מדינת הרווחה בישראל. אך כפי שטענתי לעיל, גם בפני אסטרטגיה זו ניצבים קשיים של ממש, כי צמיחת הפערים וקריסת מדינת הרווחה הן פועל יוצא של המאמצים לחיזוקו של אתוס זה, כך על כל פנים בחברה הישראלית.

### האסטרטגיה הרב-תרבותית

אין האסטרטגיה הרב-תרבותית שוללת את חשיבותו של מכנה משותף תרבותי להתפתחותה של סולידריות חברתית, אלא היא מדגישה את חשיבותה של הזהות הקולקטיבית של קבוצות המשנה בחברה לאפשרות התפתחותה של מדינת רווחה פרוגרסיבית. כלומר, היא רואה בזהות זו עיקרון פעולה חשוב במציאות חברתית המאופיינת באי-שוויון חברתי וכלכלי הנושא אופי לאומי, גזעי, אתני ומגדרי. הדגשת הזהות הקולקטיבית של קבוצות המשנה אמורה להעצים את מודעותן החברתית לקיומם של מנגנוני אפליה ודיכוי שיטתיים המופעלים נגדן ולאפשר את גיוסן למאבק למען הכלה שווה ומלאה בחברה. הכלה זו כוללת, בין היתר, מאבק להבטחת זכויותיהם החברתיות של אזרחי המדינה.

חשיבותה של האסטרטגיה הרב-תרבותית עולה בעקבות כישלונן של שתי האסטרטגיות האחרות, כלומר בעקבות היעדר נכונות בקרב בני הקבוצות החברתיות המבוססות לראות בבני הקבוצות הלא מבוססות "אחים ואחיות", וזאת במידה רבה בגלל זהותן הקולקטיבית הנבדלת של הקבוצות הלא מבוססות. הבעיה היא, אם כן, שהצירוף בין מעמד סוציו-אקונומי לבין מאפייני זהות אחרים (לאום, גזע, מגדר ואתניות) פוגע באפשרות המעשית

<sup>1</sup> ראו למשל Kymlicka 1989; Macintyre 1982; Taylor 1989, 159–182; Sandel 1982.

(שעליה ממליץ רומר) לפתח בקרב הקבוצות המבוססות נכונות להקריב ממשאביהן ומהכנסותיהן למען הקבוצות החלשות.

האסטרטגיה הרב-תרבותית נועדה לפתור בעיה זו שבמציאות החברתית, אך לעתים היא פועלת כחרב פיפיות. כלומר, לא זו בלבד שסדר היום הרב-תרבותי אינו מוביל בהכרח להתפתחותה של סולידריות חברתית, ולפיכך להתפתחותה של מדינת רווחה פרוגרסיבית, אלא שלעתים הוא מביא לתוצאות הפוכות. תביעותיהם של רבים מאזרחי ישראל לשוויון פוליטי, חברתי ותרבותי דווקא פוגעות בנכונותו של הרוב להיענות לתביעות אלה. להלן שתי דוגמאות:

- כל תביעה נחרצת של אזרחי ישראל הערבים לשוויון פוליטי וכלכלי מביאה לידי חיזוק העוינות כלפיהם ולידי הנצחת קיפוחם. לפיכך כל אימת שהם מעלים תביעה "רדיקלית" לשוויון הם מסתכנים דווקא בהגברת דחיקתם אל מחוץ לגבולות הסולידריות החברתית, ואף בחיזוק הלגיטימציה של התביעה להוציאם אל מחוץ לקולקטיב הישראלי, ואפילו בגירושם אל מחוץ לגבולות המדינה (טרנספר).
- המפלגות החרדיות היו מן הגורמים המרכזיים להעצמת כוחה של "שינוי" בבחירות לכנסת השש-עשרה בעקבות תביעתן לתיקון עוול היסטורי למצביעיהן (מתוך שהן מקדמות חזון קלריקלי הנתפס כחזון המסכן את החברה הלא דתית). "שינוי" חרתה על דגלה את הדאגה למעמד הביניים ותמכה במדיניות שהביאה לידי צמצום דרסטי בהיקפה של מדינת הרווחה. אחד ממאפייניה של מפלגה זו, שנעלמה בעקבות הבחירות לכנסת השבע-עשרה, היה היעדר סולידריות ואף עוינות כלפי אוכלוסיות חלשות: מהגרי עבודה, חרדים, ערבים ובני עדות המזרח.

אך למרות חסרונותיה של האסטרטגיה הרב-תרבותית, נראה שאין לה תחליף בתנאים הפוליטיים המאפיינים את החברה בישראל. הזהות הלאומית, על הדרותיה ועל אפלותיה, ממלאת תפקיד כה מכריע בחברה הישראלית עד שאין כל אפשרות לגבש בה תודעה פוליטית אזרחית מהסוג שעליו ממליצים רולס ורומר או להכיל את כלל הקבוצות בתוך קולקטיב הומוגני וסולידרי.

### ביבליוגרפיה

דורון, א', ור' קרמר, 1992. מדינת הרווחה בישראל, עם עובד, תל-אביב.  
יונה, י', 2003. "ניאו-ליברליזם בחסות הניאו-ציונות", בתוך ג' סאמט (עורך), המצב עכשיו, כתר, תל-אביב, 172–179.

Habermas, J., 1992. "Citizenship and National Identity: Some Reflection on the Future of Europe," *Praxis International* 12(1): 1–19.

- Kymlicka, W., 1989. *Liberalism, Community and Culture*. Oxford: Oxford University Press.
- Macintyre, A., 1982. *After Virtue*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Rawls, J., 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sandel, M., 1982. *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, C., 1989. "Cross-Purpose: The Liberal-Communitarian Debate," N. Rosenblum (ed.), *Liberalism and the Modern Life*. Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 159–182.

## מושב שלישי: מדיניות כלכלית אחרת

### הפנסיה לאן?

רמי יוסף אביה ספיבק

מערך הפנסיה בישראל ידע טלטלות עזות בעשור האחרון, ובראשן שתי רפורמות מרחיקות לכת.

**הרפורמה הראשונה** הונהגה ב-1995 וכללה שלושה עיקרים:

- **שלילת ההצעה להנהגת ביטוח פנסיוני חובה לכל העובדים.** על פי ההחלטה, הפנסיה נשארה בגדר "רשות". הוחלט על שלילה זו אף שלמחצית מן העובדים לא היה ביטוח פנסיוני, אף שבכל הארצות המפותחות (חוץ מארצות הברית) יש חובת ביטוח לפנסיה, ואף שחוסר פנסיה גורם לעוני רב בקרב הקשישים.
- **נעילת שעריהן של קרנות הפנסיה הוותיקות בפני מבוטחים חדשים.** קרנות הפנסיה הוותיקות סבלו מגירעונות אקטואריים כבדים שהלכו והתעצמו, ומטרתה של הנעילה הייתה טיפול בגירעונות אלה.
- **פתיחת קרנות פנסיה בתנאים שונים לפני מבוטחים חדשים.** כדי לקלוט את המבוטחים החדשים הוקמו קרנות פנסיה "חדשות". אלה פעלו על פי עקרונות השונים במהותם מן העקרונות שעל פיהם פעלו קרנות הפנסיה הוותיקות. הקרנות ה"חדשות" פועלות על פי עקרון קרן התשואה (Defined Contributions – DC).<sup>1</sup> לפי עיקרון זה, הפנסיה של המבוטח אינה ידועה מראש, ונשיאת הסיכונים מושתתת בעיקרה על המבוטחים. קרן פנסיה הפועלת לפי עקרון DC פוטר את עצמה כמעט מכל סיכון לגירעון אקטוארי מאחר שהסיכון מועבר למבוטחים. התוצאה היא שקרנות אלה אינן מממשות את המטרה החברתית החשובה, המטרה הייחודית אשר לשמה מוקמות קרנות פנסיה: הכנסה ראויה לאחר פרישה מעבודה, ובמקום זאת הן מממשות מטרה אחרת: הפרטת מערכת הפנסיה והספקת רווחים לחברות הביטוח והניהול.

**הרפורמה השנייה הונהגה בשנים 2003–2004**, ובמהלך זה נסתיימה הנהגת השינויים שהחלה ברפורמה של 1995. הרפורמה נעשתה באמצעות חקיקה, ולא במסגרת משא ומתן עם ההסתדרות, וכללה אישור סופי של הצעדים להבראת קרנות הפנסיה הוותיקות, ושלושה שינויים עיקריים שהביאו לידי פגיעה נוספת בזכויות המבוטחים:

<sup>1</sup> קרן תשואה מבטיחה לעמית זכויות מן הצבירה הכספית בחשבוננו האישי בגין ביטוח זקנה, נכות ושארים, המשתנות באופן שוטף או באופן תקופתי על פי התפתחות הצבירה הכספית.

- **העלאת גיל הפרישה.** גיל הפרישה הועלה לגיל 67 שנים לגברים ולגיל 64 שנים לנשים. דחיית גיל הפרישה תבצע בהדרגה: בכל שנה הוא יעלה בארבעה חודשים.
- **שינוי בתנאי ההשקעה של קרנות הפנסיה הוותיקות והחדשות.** במסגרת הרפורמה הוחלט להפחית את שיעור איגרות החוב המיועדות בתיק הנכסים של הקרנות ולקבוע את תמהיל ההשקעה כך שיתאפשר להפנות חלק גדול יותר של נכסי הקרנות להשקעות בשוק ההון. כל קרנות הפנסיה יחזיקו מעתה איגרות חוב מיועדות בשיעור של 30% בלבד מנכסיהן (זאת במקום 93% לכל הפחות בוותיקות ו-70% בחדשות). הפחתת שיעורן של איגרות החוב המיועדות היא הדרגתית, ומוערך כי ביצוע ההפחתה יאריך כשמונה שנים. התשואה האפקטיבית באיגרות החוב המיועדות החדשות (מסוג "ערד" ל-15 שנים) תהיה 4.86% (4.8 פשוט), במקום 5.57% בוותיקות (מסוג "מירון" ל-20 שנה) ו-5.05% בחדשות.<sup>2</sup>
- **שינוי שיטת הגבייה של דמי הניהול.** ערב הרפורמה עמדו דמי הניהול השוטפים בקרנות החדשות על 8% בשנה מדמי הגמולים שהופרשו. בשיטה זו הופנו 6% לתפעול השוטף של קרנות הפנסיה, ו-2% הנותרים שימשו עתודה אקטוארית למען ביטוח הדדי בין הקרנות. בעקבות הרפורמה דמי הניהול הנגבים הם 6% בשנה מדמי הגמולים שהופרשו ועוד 0.5% מסך כל הכספים הצבורים בקרן. מגבייה זו של 0.5% מן העתודה הצבורה נובע כי דמי הניהול יעלו עם השנים ככל שיעלה סכום החיסכון שצברו העמיתים בקרן, ומשמעותה של שיטת גבייה זו היא הפחתת הריבית על כספי העמיתים המושקעים בשיעור ריבית זה.<sup>3</sup> מהשוואה בין עלותם של דמי ניהול על עתודה צבורה בשיעור של 0.5% לבין דמי ניהול שוטפים עולה, ששיעור זה שווה ערך במוצק ל-11.6%–12.7% של דמי ניהול בשנה מדמי הגמולים שהופרשו (שיעור שעליו כמובן יש להוסיף עוד 6% דמי ניהול הנגבים על ידי קרן הפנסיה). שינוי שיטת הגבייה, אף שלכאורה הוא בעל חשיבות מועטה במכלול צעדי הרפורמה, פגע במוצק בעוד כ-12% מזכויות העמיתים בקרנות החדשות.

<sup>2</sup> צעד זה תקף לכל הקרנות, ואולם הקרנות הוותיקות המאזנות יזכו לסיוע ישיר נוסף, והוא השלמת התשואה כלהלן: על 30% תהיה השלמה מ-4.86% ל-5.57%; על 63% תהיה השלמה מ-4% ל-5.57%. ההנחה היא כי תושג תשואה ריאלית של 4% על ההשקעות החופשיות.

<sup>3</sup> כלומר, אם לאחר הרפורמה שיעור הריבית החישובית בחישוב הזכויות הפנסיוניות עומד על 3.89% לשנה (שיעור ריבית זה מתקבל משקלול של 30% מהתיק המושקע באיגרות חוב מיועדות בשער ריבית של 4.8% לשנה ומ-70% הנותרים המושקעים בשוק לפי ריבית שוק של 3.5% לשנה), בעקבות שיטת הגבייה החדשה של דמי הניהול על העתודה הצבורה יעמוד שיעור הריבית החישובית על 3.39% לשנה.

על שתי הרפורמות הגדולות נוסף בשנים 1995–2003 שינוי של לוח החיים, המשמש לחישוב הזכויות בקרנות הפנסיה: הוחלט על מעבר משימוש בלוח של המוסד לביטוח לאומי לשימוש בלוח חיים דינמי, המביא בחשבון את העלייה העתידית בתוחלת החיים. להלן תוצאות החישובים האקטואריים של זכויות עמיתים בעקבות הרפורמה האחרונה. ההשוואה המוצגת היא בין שיעורי תחלופה (היחס המתקבל מן החלוקה של קצבת פנסיות הזקנה אשר לה זכאי העמית המחולקת בשכר המבוטח בקרן ערב יציאתו לפנסיה) של פורשים לפנסיה בתנאי הרפורמה הראשונה (תרחיש 1) לבין אלה של הפורשים בתנאי הרפורמה השנייה (תרחיש 2). ההשוואה נערכה בעבור עמיתים המצטרפים לקרן הפנסיה בגילאים 25 ו-30 ובנפרד לגברים ולנשים – ראו לוח 1 ולוח 2.

**לוח 1: שיעורי תחלופה בקרב גברים בתרחישים השונים**

גיל הצטרפות לקרן: 25

שיעור התחלופה	תרחיש 2		תרחיש 1			שכר העמית עמודה 1
	פנסיות זקנה	שכר בעת הפרישה	שיעור התחלופה	פנסיות זקנה	שכר בעת הפרישה	
ב4	א4	ב2	ב3	א3	א2	1
55.7	3,835	6,891	81.2	5,379	6,624	3,000
55.7	6,392	11,486	81.2	8,965	11,040	5,000
55.7	8,949	16,080	81.2	12,551	15,456	7,000
55.7	12,785	22,972	81.2	17,930	22,080	10,000
						0

שינוי בשיעורי תחלופה במעבר לתרחיש 2 – 31.4%

גיל הצטרפות לקרן: 30

שיעור התחלופה	תרחיש 2		תרחיש 1			שכר העמית עמודה 1
	פנסיות זקנה	שכר בעת הפרישה	שיעור התחלופה	פנסיות זקנה	שכר בעת הפרישה	
ב4	א4	ב2	ב3	א3	א2	1
46.9	2,930	6,242	66.5	3,990	6,000	3,000
46.9	4,883	10,403	66.5	6,650	9,999	5,000
46.9	6,837	14,564	66.5	9,310	13,999	7,000
46.9	9,767	20,806	66.5	13,300	19,999	10,000

שינוי בשיעור תחלופה במעבר לתרחיש 2 – 29.5%

## לוח 2: שיעורי תחלופה בקרב נשים בתרחישים השונים

גיל הצטרפות לקרן: 25						
שיעור התחלופה	פנסיונית זקנה	תרחיש 2 שכר בעת הפרישה	תרחיש 1			שכר העמית
			שיעור התחלופה	פנסיונית זקנה	שכר בעת הפרישה	
ב4	א4	ב2	ב3	א3	א2	עמודה 1
52.6	3,417	6,494	83.8	5,553	6,624	3,000
52.6	5,696	10,823	83.8	9,255	11,040	5,000
52.6	7,974	15,153	83.8	12,957	15,456	7,000
52.6	11,392	21,647	83.8	18,510	22,080	10,000

שינוי בשיעורי תחלופה במעבר לתרחיש 2 – 37.2%

גיל הצטרפות לקרן: 30						
שיעור התחלופה	פנסיונית זקנה	תרחיש 2 שכר בעת הפרישה	תרחיש 1			שכר העמית
			שיעור התחלופה	פנסיונית זקנה	שכר בעת הפרישה	
ב4	א4	ב2	ב3	א3	2	עמודה 1
43.9	2,580	5,882	68.5	4,110	6,000	3,000
43.9	4,300	9,803	68.5	6,850	9,999	5,000
43.9	6,020	13,724	68.5	9,590	13,999	7,000
43.9	8,600	19,606	68.5	13,700	19,999	10,000

שינוי בשיעורי תחלופה במעבר לתרחיש 2 – 35.9%

החישובים לעיל מצביעים על ירידה חדה בשיעור של 30%–37% בשיעור התחלופה ובפנסיה בעקבות הרפורמה השנייה. לירידה זו שלושה גורמים: (א) המעבר ללוחות תמותה עדכניים ודינמיים; (ב) ירידת משקלן של איגרות החוב המיועדות בתיק הנכסים; (ג) העלייה הניכרת בדמי הניהול. בעקבות ירידת משקלן של איגרות החוב המיועדות והעלייה בדמי הניהול ירד שיעור התשואה מ-4.6% לשנה ל-3.39%, ירידה של 26% בתשואה על הקרן! העלאת גיל הפרישה לגברים מ-65 שנים ל-67 שנים ממתנת ירידה זו, והורדת גיל הפרישה לנשים מחריפה אותה, ולכן הירידה חדה יותר בקרב הנשים.<sup>4</sup>

נוסף על כל הצעדים שהוצגו לעיל באשר לרפורמה של 2003–2004, כללה הרפורמה את מכירת שלוש קרנות הפנסיה החדשות של ההסתדרות בעלות נתחי השוק הגדולים ביותר. בסוף אוגוסט 2004 פרסמה הממשלה מכרז למכירת שלוש קרנות הפנסיה הגדולות של ההסתדרות: "מבטחים החדשה", "מקפת החדשה" ו"מיטבית", שהיא הקרן החדשה של "קרן הגמלאות המרכזית" (קג"ם). קרן הפנסיה "אחדות" נמכרה זמן קצר קודם לכן ל"אקסלנס נשואה". הזוכות במכרז היו חברות הביטוח "מנורה", "מגדל"

<sup>4</sup> מובן שנשים שעבדו עד גיל 60 שנים בלבד, לפי חוקי הפרישה הקודמים, קיבלו פנסיה נמוכה מזו המוצגת.

ו"כלל". החברה הגדולה ביותר בשוק הביטוח קנתה את קרן הפנסיה השנייה בגודלה: "מקפת", והחברה השנייה בגודלה בשוק זה, "כלל", רכשה את קרן הפנסיה השלישית בגודלה: "מיטבית". תוצאת המכירה היא הגברת הריכוזיות בענף הביטוח והפנסיה. ההכנסה מן המכירה היתה גבוהה מן המצופה בתחילת תהליך המכירה: כמעט מיליארד שקל. על אף ההכנסה הגבוהה לא השיגה המכירה את יעדה המרכזי: העצמת התחרות בענף ביטוחי הפנסיה. הריכוזיות בענף הביטוח גברה, ובעקבות זאת הצטמצמה התחרות. מכירת הקרנות אינה מבשרת את שיפור מצבם של העמיתים בקרנות שנמכרו, וזאת משני טעמים מרכזיים:

- חברות הביטוח שזכו במכרז ירצו, מטבע הדברים, להחזיר את השקעתן ולשחרר את כספן המרותק לטובת הקרנות שנקנו, כך שיוכלו לעשות בו שימושים נוספים. קרוב לוודאי שיופעל לחץ להעלאת דמי הניהול על חשבון העמיתים היות שזוהי הדרך המהירה והקלה להחזר ההשקעה. כבר בעת כתיבת שורות אלה אנו עדים לקריאה בכיוון זה מצד חברות הביטוח האלה.
- צפוי שהחברות האלה יצאו במבצעי שיווק נמרצים של ביטוחים משלימים, כגון ביטוחי סיעוד ובריאות באמצעות סוכני הביטוח. בסופו של דבר – העמיתים ישלמו יותר.

ההתחבטות בנושא הפנסיה אינה ייחודית לישראל. במדינות רבות בעולם עלו לדיון סוגיית המימון של מערכת הפנסיה ודרכים לשימור האיזון האקטוארי. ברוב המדינות היתה בתחילה מערכת פנסיה ממלכתית שהתבססה על שיטת המימון השוטף, שיטה שבה המס שנגבה מעובדים שימש למימון קצבאות הפנסיה של היוצאים משוק העבודה. זהו המצב הקיים כיום בישראל באשר לכספים שגובה ומשלם המוסד לביטוח לאומי. בשנים האחרונות מסתמנת בעולם מגמה של מעבר לשיטת חשבונות חיסכון אישיים – מימון צובר, שיטה שבה ההכנסה בעת הפרישה תלויה בחיסכון שצברו הפרטים בתקופת העבודה. המעבר משיטת המימון השוטף לשיטת המימון הצובר מטיל נטל כספי על דור המעבר. דור זה נאלץ, הן לממן את הפורשים במסגרת השיטה הישנה, והן לצבור נכסים למימון פנסיה בעתיד.

בפנסיה המבוססת על חשבונות חיסכון פרטיים בשיטת המימון הצובר, מקבלי ההחלטות נדרשים לקבוע את הכללים ואת מגבלות ההשקעה בעבור הגופים המנהלים את הכספים. ברוב המדינות שעברו הפרטה נקבע שיעור דמי הגמולים שישולמו. בחלק מן המדינות נקבע שיעור דמי הניהול שמותר לגופים המנהלים לגבות, נקבע גיל הפרישה המינימלי האפשרי, ונקבעו כללי השקעה. במקביל ניתנה ערבות ממשלתית להבטחת רמת הפנסיה המינימלית.

לנוכח הסקירה של הרפורמות בענף הפנסיה במדינות שונות בעולם והשוואה למצב בישראל, נראה כי יש הצדקות רבות לפנסיית חובה בישראל, למשל: כיסוי של 60%



בלבד מהשכירים, ופחות מכך – של העצמאים; רמת החיים הנמוכה של הקשישים העניים בישראל; החרפת הבעיה בעתיד בעקבות הזדקנות האוכלוסייה ובעקבות הצורך ביצירת מקורות ברמת המשק כדי לממן נטל זה.

לפיכך אנו מציגים להלן עקרונות לחוק פנסיית חובה, שיאפשרו ביטוח הדדי ומרבי של הדור המבוגר על ידי הדור הצעיר:

- פנסיית חובה לכלל העובדים.
- מימון עצמי של מערכת הפנסיה הצוברת.
- איזון אקטוארי של המערכת ברמת הפרט וברמת קרן הפנסיה.
- מתן ביטחון חלקי לפנסיה של הזקנים כנגד סיכוני השוק.
- הגנה על זכויות הפנסיה בעזרת חוקי הקניין; דהיינו, הפנסיה תהיה בבעלותו של הפנסיונר, ולא יהיה אפשר לשנותה בהחלטה של קרן הפנסיה ו/או של משרד האוצר.
- מתן יכולת מעבר של עובדים – כפרטים וכקבוצות – בין קרנות פנסיה.
- החלפת איגרות חוב מיועדות באיגרות חוב סחירות עם סבסוד תשואה כדי להגביר את סחירות שוק ההון ולאפשר לקרנות להרוויח מיכולתן להשקיע לטווחים ארוכים.
- הגבלת דמי הניהול.

חוק הפנסיה שאנו מציעים מתבסס על מעבר כלל העובדים לפנסיה צוברת על ידי חקיקת חוק פנסיית חובה. זהו חוק פנסיית חובה, ולא פנסיה ממלכתית: קרנות הפנסיה ינוהלו בידי גורמים פרטיים ובידי המדינה. בישראל הזדקנות האוכלוסייה מפגרת אחרי העולם המערבי, והודות ליתרון זה בהרכב הדמוגרפי של ישראל יש חלון הזדמנויות למעבר לחיסכון של פנסיה צוברת. כך, כאשר תזדקן האוכלוסייה בישראל, תהיה צבירת הון שתאפשר את תשלום הפנסיה, ולא יהיה צורך להכביד את נטל המסים על אוכלוסייה מידלדלת של עובדים, כפי שקורה כבר כיום בכמה מארצות אירופה. בקרב אוכלוסיית הקשישים רמת אי-השוויון גבוהה מזו שבשאר האוכלוסייה, במידה רבה בגלל הפערים בקרבה ברמת הכיסוי בפנסיה. לפנסיית החובה שאנו מציעים תהיה תרומה חשובה להעלאת רמת השוויון בתוך קבוצה זו.

## מדיניות ממלכתית: מרווחה לרווח פרנסיס רדאי

ההרצאות במושב "מדיניות כלכלית אחרת" נגעו לשכבות באוכלוסייה שאינן משתתפות באופן פעיל בכוח העבודה. מדובר בשכבות שאינן יכולות לעבוד בעטיין של נסיבות חיצוניות ולא מחוסר רצון. בתגובתי להרצאות אלה אבחן את הדרך לקביעת מדיניות ממלכתית באשר למצבים של אי-יכולת להתפרנס מעבודה. ההנחה שאתבסס עליה היא כי מתפקידה של מדינה סוציאל-דמוקרטית להבטיח במצב זה הכנסה הוגנת, הכנסה אשר תאפשר למי שאיננו משתתף בשוק העבודה, את התפקודים הבסיסיים (functionings) שאמריקה סן עמד עליהם בכתיבתו (Sen 1985).

נושא זה הובא לדיון בבית המשפט הגבוה לצדק בעת האחרונה, בבג"ץ 03/888 רובינובה נ' ממשלת ישראל. נידונה בו ההפחתה של כשליש מקצבת הבטחת ההכנסה במסגרת חוק ההסדרים במשק ובמסגרת החוק להבראת כלכלת ישראל. בג"ץ קבע בדיון זה, שאמנם בגדר הזכות לכבוד האדם מצויה הזכות לקיום חומרי מינימלי, ואולם ההפחתה הנזכרת לא פגעה, לדעתו, בזכות החוקתית לכבוד האדם. זו היתה החלטתם של הנשיא אהרן ברק ושל שבעה מן השופטים, וחלק עליה השופט אדמונד לוי. השופט לוי קבע כי הזכות לכבוד האדם כוללת את הזכות לקיום אנושי בכבוד, הכולל מתן אפשרות לאדם ליטול חלק בחיים החברתיים, וההפחתה של שליש מקצבת הבטחת ההכנסה פגעה בזכות זו. הדבר הוכח בדוח המוסד לביטוח לאומי, ויש לציין שמוסד זה התריע עוד טרם ההפחתה על שיעורה הנמוך של הקצבה.

תולדות המדיניות להפחתת קצבת הבטחת הכנסה ונושא בג"ץ רובינובה אופייניים לדרך שבה טיפלו משרד האוצר, הממשלה והכנסת במדיניות הביטחון הסוציאלי מאז שנות השמונים. בדרך קבלת ההחלטות היה פגם דמוקרטי. הפגם נבע, בין היתר, מן השימוש במנגנוני חוק ההסדרים במשק ובחוק להבראת כלכלת ישראל לצורך הפחתה מתמדת מן הזכויות הסוציאליות שנקבעו בחוקים ספציפיים. הדברים אמורים באשר לדמי אבטלה, לתקציב הכשרת מובטלים ולהבטחת הכנסה וכן באשר לזכויות החולה על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. חוקים אלה מועברים בלי דיון בוועדות המומחים המיועדות לכך בכנסת, בלי מתן הזדמנות להצגת עמדות על ידי המעוניינים בכך ובלי דיון ציבורי מלא.

שיטה זו הועתקה לנושא של זכויות הפנסיה בחוק להבראת כלכלת ישראל. בחוק זה הפעיל משרד האוצר את הכוח השלטוני כדי לפגוע בזכויות מוקנות של עמיתי קרנות הפנסיה של ההסתדרות. כלומר, לראשונה הפעיל משרד האוצר את כוחו לגרוע מזכויות סוציאליות שנבעו לא מחוק אלא מהסכמים קיבוציים. יש לציין כי על פי הפסיקה זכויותיהם של עמיתים בקרן פנסיה אינן מתגבשות לכדי זכות מוקנית טרם האירוע המזכה; ואולם, עומדת לעמיתים זכות קניינית בדרך של נאמנות לשמירת האינטרס שלהם בקרן עצמה. מלבד הפגיעה בדמוקרטיה, הטמונה ממילא בחקיקה הסוציאלית שבאמצעות

חוקי ההסדרים וחקיקת החירום, בחוק זה נוספה גם פגיעה בחופש המשא ומתן הקיבוצי, המעוגן כזכות יסוד באמנות הארגון הבינלאומי לעבודה. לכן קבעה הוועדה לחופש ההתארגנות של הארגון הבינלאומי לעבודה באשר לניסיונות דומים בפרובינציות של קנדה, שהתערבות מעין זו באמצעות חקיקה – פסולה.

ספיבק ויוסף מתארים את דרך קבלת ההחלטות בעניין הפנסיה כביצוע קלוקל של כוונות טובות. לדעתם, הכוונות הטובות היו לסילוק הגירעון בקרנות הוותיקות ולשקיפות בקרנות הוותיקות והחדשות כאחת. אפשר לראות ראייה סלחנית פחות את כוונות משרד האוצר, גם מן ההיבט העקרוני של הדרך להבטיח את מימוש מדיניותו, וגם מן ההיבט הספציפי לעניין בחירתם של יעדי המדיניות בכל הקשור לקרנות הפנסיה עצמן.

### **לעניין סילוק הגירעון בקרנות הוותיקות – יש לפקפק, האם אכן היו כוונות משרד האוצר טובות וענייניות, וזאת בהתבסס על הראיות שספיבק ויוסף מביאים:**

- גירעון הקרנות הוותיקות של ההסתדרות הוצג באופן מטעה בתור "גירעון עצום". משרד האוצר הציג את הגירעון מתוך הגזמה רבה כדי לדחוק את ההסתדרות ואת הציבור להסכים לפגיעה חמורה בזכויות העמיתים. לאחר ביצוע ה"רפורמה" הפחית האוצר את הערכת הגירעון מ-140 מיליארד ש"ח ל-90 מיליארד ש"ח בלבד. למרות ההפחתה בהערכתו של הגירעון, לא ביטל משרד האוצר את הגזרות שהטיל לפי ההערכה המקורית.
- בחירתו של משרד האוצר להטיל גזרות ברוטליות על העמיתים, ובייחוד על העמיתים הפעילים, בקרנות הוותיקות של ההסתדרות, אף על פי שהחוב האקטוארי של המדינה לגבי המערכת הפנסיונית התקציבית שלה עצמה היה פי שלושה וחצי. בחירה זו מתיישבת היטב, לא עם כוונות טובות, אלא עם המדיניות המוצהרת של האוצר, שבאה לידי ביטוי בדבריו של אורי יוגב כשכיהן בתפקיד הממונה על התקציבים במשרד האוצר (ארלוזורוב 2004), ולפיה יש להרוס את כוחם של ארגוני העובדים.
- הטלת הגזרות על הקרנות הוותיקות מתוך הפרת הבטחה של המדינה מ-1995 להעניק רשת ביטחון לקרנות הוותיקות תמורת ויתורים כבדי משקל של ההסתדרות באותה העת. ויתורי ההסתדרות כללו סגירת הקרנות הוותיקות בפני עמיתים חדשים. משמעותה של סגירה זו: החמרת מצבן האקטוארי של הקרנות הוותיקות משום שהיו מבוססות על ביטוח מדור לדור, שהושג באמצעות ביטוח חובה לעובדים חדשים לפי ההסכמים הקיבוציים.
- אי-מימוש מדיניותו של משרד האוצר עצמו במסגרת ההסדר: טענתו כי היתה אי-שקיפות בניהול הקרנות הוותיקות וכי יש לתקן עיוות זה לא באה לידי ביטוי בהסדר שאימץ. לפי הסדר זה, המפקח על הביטוח הוא הממנה את מנהלי הקרנות

והקובע את תוכן תקנוניהן. בכך הפחית האוצר, ולא הגביר, את יעילות הפיקוח על הקרנות.

לסיכום, מן הראיות ניכרים לא רק שיקולים הקשורים להתייעלות בניהול קרנות הפנסיה, אלא גם רצון להעברת כוח והשפעה בניהול הקרנות לקבוצות בעלות אינטרס פוליטי, וכן חתירה תחת כוחה ותחת תדמיתה של ההסתדרות. ברורה היא כוונת משרד האוצר, בצירוף חותמת הגומי של הכנסת, להתנער מאחריות הממשלה לרווחת אזרחיה.

**לעניין הקרנות החדשות** – גם כאן יש מקום לפקפק בכוונותיו הטובות של משרד האוצר:

- המעבר מ-defined benefit (קצבה מובטחת) ל-defined contribution (פנסיה הנקבעת לפי ההפרשות) היה מכוון להטיל את כל הסיכונים הכרוכים בגירעון על המבוטחים. כפי שספיבק ויוסף מציינים, משמעות הדבר היא שינוי ההדגש: מן המטרה החברתית של הבטחת הכנסה הוגנת לגמלאים – אל המטרה של הספקת רווחים לחברות ביטוח ולמנהליהן.
- על פי הניתוח של ספיבק ויוסף, העלאת דמי הניהול ב-2004 על ידי הוספת 0.5% על העתודה הצבורה בקרן – שבעקבותיה דמי הניהול עולים בשיעור העצום של 12% – גורמת להפחתה של 12% בזכויות המבוטחים. דבר זה ממחיש את נטישת המטרה החברתית של רווחת הגמלאים למען הרווח של מנהלי הקרנות.
- עוד פגיעות בזכויות המבוטחים ייגרמו, קרוב לוודאי, מהפרטתן של שלוש הקרנות החדשות הגדולות של ההסתדרות וממכירתן לחברות ביטוח, שכן אלו מעוניינות להחזיר את השקעתן במהירות האפשרית ולהפיק ממנה את מרב הרווח.

**לעניין הכיסוי הפנסיוני לאוכלוסיית ישראל בעתיד** הציעו ספיבק ויוסף חקיקת חוק פנסיה חובה. אין ספק שהצעה זו מבורכת, שכן היא חותרת לכיסוי פנסיוני מקיף לכלל אזרחי

(כיום רק מחציתם מבוטחים בקרנות הפנסיה). הם מציעים גם להגביל את דמי הניהול בפנסיה חובה, ובכך למנוע את הפגיעה במבוטחים המצויה בקרנות החדשות לפי הסדרן הנוכחי. עם זאת, לדעתי, בשל חוסר הוודאות שבפנסיות האקטואריות הנקבעות לפי ההפרשות (DC), יש צורך בחשיבה מחדש באשר לחלוקה בין קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי לבין ביטוח החובה בקרנות אלו. ברוב המדינות הסוציאל-דמוקרטיות המדינה מבטיחה קיום בכבוד באמצעות הפנסיה הציבורית, ואילו הפנסיה התעסוקתית האקטוארית מטרתה לשמור על קשר לרמת החיים שבה חי העובד משכר עבודתו.

לסיכום, מדיניות האוצר בוצעה בדרך לא דמוקרטית (מתוך שהכנסת לא היתה אלא חותמת גומי), והיא מובילה את מדינת ישראל מרווחה לרווח. הדרך והמטרה – שתיהן פסולות.

#### **ביבליוגרפיה**

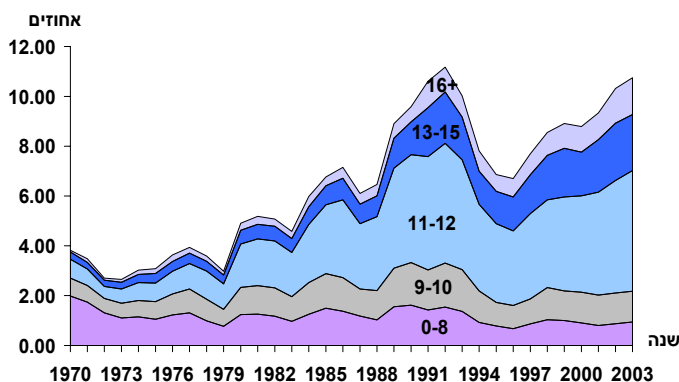
ארלוזורוב, מ', 2004. "צריך לפרק את המינהל ולמכור את קרקעות המדינה", *הארץ*, 5.5.04

Sen, A., 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: Elsevier Science.

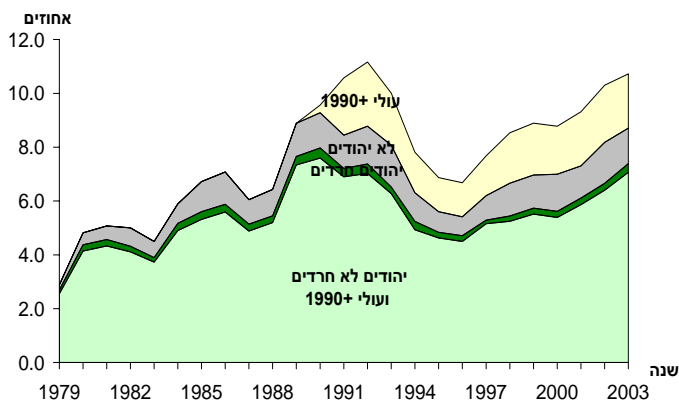
## האבטלה בישראל וצעדי מדיניות אפשריים: הממצאים העיקריים נטליה פרסמן אריה ארנון

מאז שנות השבעים ועד העשור האחרון עבר המשק בישראל מתעסוקה מלאה<sup>1</sup> לאבטלה גבוהה ומתמידה. עליית שיעור האבטלה אופיינית לכל קבוצות האוכלוסייה שבהן אפשר להבחין בשוק העבודה על פי מגדר, רמת השכלה, גיל, לאום, מוצא אתני ואזור גיאוגרפי. התפלגות שיעור האבטלה על פי קבוצות אוכלוסייה, המוצגת בשני התרשימים הבאים, ממחישה את השינויים שחלו ברמת האבטלה בשוק העבודה הישראלי במשך שלושים שנה ויותר.

התרומה לשיעור האבטלה על פי קבוצות השכלה



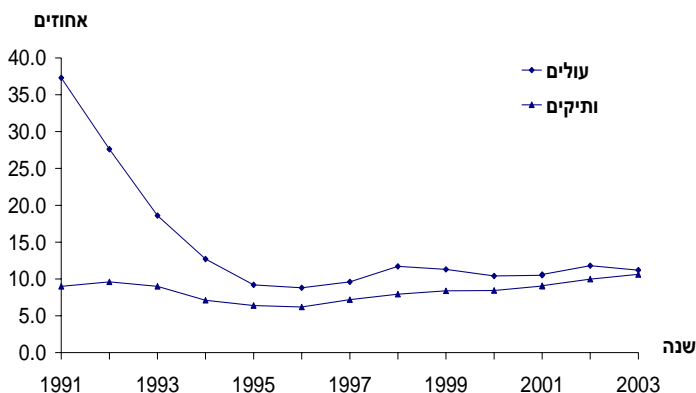
התרומה לשיעור האבטלה על פי קבוצות באוכלוסייה



<sup>1</sup> במשך שנות השבעים היה שיעור האבטלה הכללי הממוצע 3.3% בלבד.

שיעור האבטלה עלה עלייה ניכרת בתחילת שנות התשעים בעקבות גל העלייה ממדינות חבר העמים, שהחל במחצית השנייה של 1989. לעומת גלי עלייה קודמים היה שיעור העולים גבוה ביחס לאוכלוסייה כולה, ולפיכך היו קשיים ניכרים בקליטתם בתעסוקה. תהליך קליטתם בשוק העבודה נמשך כמה שנים בשל הצורך בלימוד השפה העברית ובהתאמת כישוריהם לצורכי המשק. 37.3% מהעולים שהגיעו בשנים 1990–1991 היו מובטלים ב-1991, לעומת 9% מהישראלים הוותיקים. הפער בין העולים לבין הוותיקים הלך והצטמצם, וכבר ב-1995 הגיע ל-2.8%, והוא המשיך והצטמצם ברוב השנים הבאות, כפי שאפשר לראות בתרשים הבא:

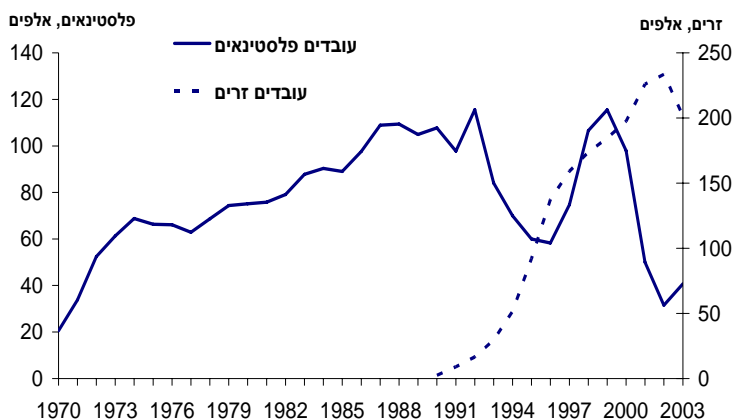
שיעורי אבטלה במשק,  
עולים וותיקים



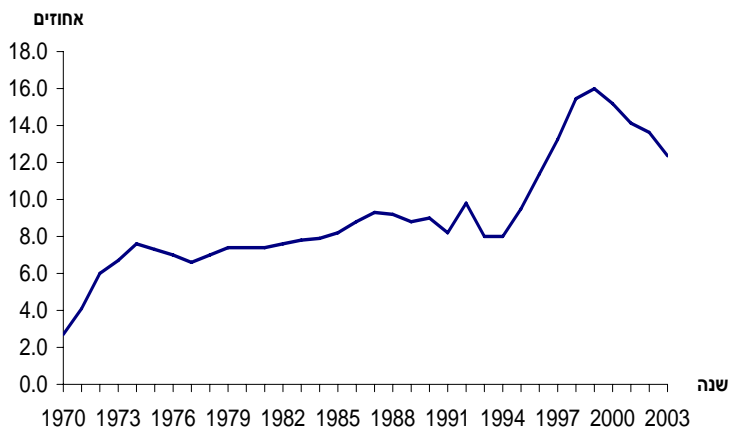
- בשנות השבעים החל המשק הישראלי להעסיק עובדים פלסטינים בענפי החקלאות והבנייה, ומאז התרחבה המגמה. שני התרשימים הבאים מציגים את מספרי העובדים הפלסטינים והעובדים הזרים שהועסקו במשק הישראלי מ-1970 ואילך, ואת שיעורם מקרב המועסקים במגזר העסקי, בהתאמה. בשנים 1970–1971 עדיין היה שיעורם של הלא ישראלים המועסקים במגזר העסקי נמוך מאוד, אבל כבר בסוף העשור עלה שיעורם והגיע ליותר מ-7%. עד אמצע שנות התשעים נותר שיעורם של הלא ישראלים במגזר העסקי ברמה יציבה של 8.4% במוצע לשנה. ואולם, לאחר 1994 חלה עלייה חסרת תקדים במספר העובדים הזרים שהגיעו ארצה, לפי החלטות הממשלה, ואלה החליפו

חלק מהעובדים הפלסטינים. כך עלה במהירות שיעורם של הלא ישראליים המועסקים במגזר העסקי, וזאת למרות

**עובדים פלסטינאים ועובדים זרים המועסקים בישראל, שנים 1970-2003**



**שיעור הלא ישראליים (פלסטינאים וזרים) במגזר העסקי, שנים 1970-2003**



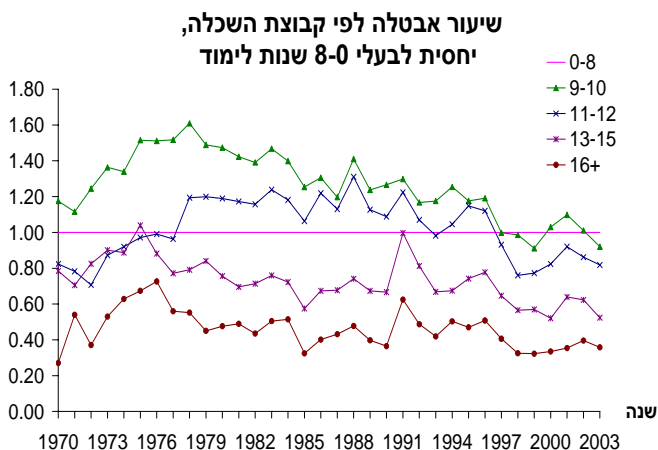
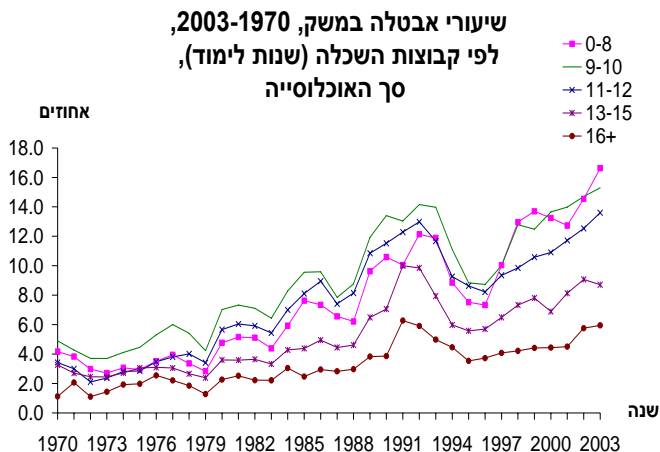
ירידה חדה בשיעור העסקתם של הפלסטינים, בגלל סגרים ממושכים שהוטלו על השטחים. שיעור המועסקים הלא ישראליים במגזר העסקי הגיע לשיא של 16% ב-1999 (לפי נתוני בנק ישראל). בשנות האלפיים החל שיעורם לרדת בהדרגה,



תחילה בשל צמצום מספר הפלסטינים המועסקים בישראל עקב האינתיפאדה החדשה, ולאחר מכן – עקב גירוש/הוצאת עובדים זרים בלתי חוקיים מהארץ, לפי החלטות הממשלה.

- **אבטלה לפי מגדר:** שיעור האבטלה בקרב הנשים היה גבוה בכל השנים משיעור בקרב הגברים: בשנות השבעים היה הפער הממוצע 1.6%, בשנות השמונים הוא היה דומה – 1.7%. הפער התרחב התרחבות חדה בתחילת שנות התשעים והגיע ל-2.9% במשך העשור. לקראת סוף העשור הסתמנה נטייה לצמצום הדרגתי של הפער, והיא נמשכה גם בשנים הראשונות של העשור החדש.
- **אבטלה לפי לאום:** שיעור האבטלה היה נמוך יותר בקרב הלא יהודים עד לתחילת שנות השמונים, ואולם מ-1982 התהפכה המגמה: שיעור האבטלה נעשה נמוך יותר בקרב היהודים, והפער בין שיעורי האבטלה של שתי קבוצות האוכלוסייה התרחב. הנתונים מלמדים שרמת האבטלה בקרב הלא יהודים רגישה יותר לשינויים הכלליים במשק: עליית רמת האבטלה במשק כולו לוותה בהתרחבות הפער בין שיעורי האבטלה של יהודים ולא יהודים, וירידת רמת האבטלה בכללה תרמה לצמצומו. אפשר לשער כי קליטת העולים החדשים בשוק העבודה בישראל פגעה באפשרויות התעסוקה של אזרחי המדינה הלא יהודים במידה רבה יותר מאשר באלה של היהודים. מלבד זאת, בגלל המשבר בענף הבנייה ובענפים מסורתיים (מועסק בהם שיעור גבוה יחסית של לא יהודים) ובגלל ההעסקה הרחבה של עובדים זרים מ-1994 ואילך בענפי החקלאות והבינוי – בגלל כל אלו עלה עלייה ניכרת שיעור האבטלה בקרב הלא יהודים.
- **אבטלה לפי רמת השכלה** (ראו להלן תרשימים 6, 7): בשנות השבעים היו הבדלים מצומצמים בלבד בשיעורי האבטלה בין קבוצות ההשכלה השונות, ואולם עם הזמן הם הלכו והתרחבו במידה רבה ביותר. ב-1970 הפער בין שיעור האבטלה הגבוה ביותר (בקרב בעלי השכלה של 9–10 שנות לימוד) לבין הנמוך ביותר (16 שנות לימוד ומעלה) היה 3.8%, לעומת זאת, ב-2003 הפער בין שיעור האבטלה בקרב בעלי 0–8 שנות לימוד (הגבוה ביותר) לבין שיעור האבטלה בקרב בעלי 16 שנות לימוד ומעלה (הנמוך ביותר) היה 10.7%. אמנם אפשר להבחין בנטיות משותפות לכל קבוצות ההשכלה, נטיות שהושפעו מן המצב במשק ששיקף בין השאר את מחזורי העסקים, אך הפער בין שיעורי האבטלה בקרב בעלי השכלה גבוהה (13–15 ו-16 שנות לימוד ויותר) לבין שיעור האבטלה בקרב בעלי 0–8 שנות לימוד הלך והתרחב במשך השנים. אפילו בין שתי הקבוצות של בעלי ההשכלה הגבוהה ביותר (13–15 שנות לימוד ו-16 שנות לימוד ויותר) יש פער ממשי וקבוע למדי במשך השנים. מצבם של בעלי ההשכלה התיכונית (11–12 שנות לימוד) בשנים 1978–1996 היה אף חמור ממצבם של בעלי 0–8 שנות לימוד, וקבוצת 9–10 שנות לימוד היא שספגה את

מכת האבטלה הקשה ביותר כמעט כל השנים, כפי שאנו רואים בשני התרשימים הבאים.



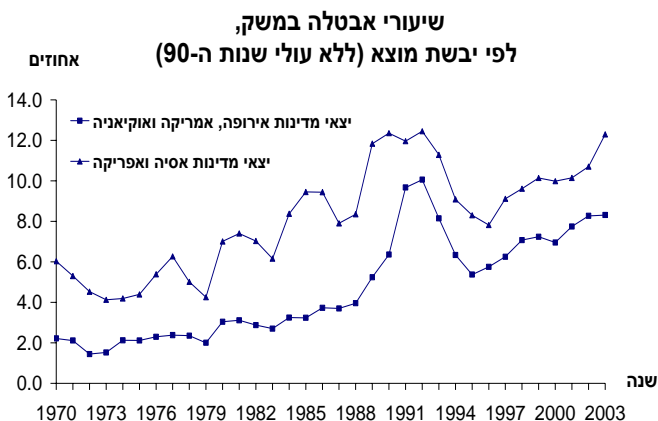
- השינויים המבניים שהתרחשו במשק הישראלי בשנות התשעים הוציאו למעשה את קבוצת בעלי 0-8 שנות לימוד אל מחוץ לשוק העבודה, הן בגלל הצטמצמות הקבוצה בשל עליית רמת ההשכלה הכללית, והן בגלל צמצום אפשרויות התעסוקה של עובדים ישראלים בעלי השכלה נמוכה בעקבות העסקה נרחבת של

עובדים זרים בתפקידים שאינם דורשים רכישה מוקדמת של כישורים ומיומנות בענפי הבנייה, החקלאות והשירותים האישיים (סיעוד).

- במשך התקופה הנידונה השתנה הרכבו של כוח העבודה הישראלי שינוי יסודי ביותר, ובעקבות זאת הפך המשק – שהיה עתיר כוח עבודה לא מיומן בשנות השבעים – לעתיר כוח עבודה משכיל ומיומן כיום. חלקם של בעלי 0–8 שנות לימוד בכוח העבודה ירד בשיעור חסר תקדים: מ-47.7% ב-1970 ל-5.7% בלבד ב-2003. קבוצת בעלי 9–10 שנות לימוד הצטמצמה גם היא: מ-14.8% ל-8.1%. לעומת זאת, חלקם של בעלי ההשכלה הגבוהה יותר עלה עלייה מתמדת: שיעור בעלי ההשכלה התיכונית (11–12 שנות לימוד) עלה מ-22% ב-1970 ל-35.6% ב-2003, וחלקם של בעלי 13–15 שנות לימוד ושל בעלי 16 שנות לימוד ומעלה עלה עלייה מתמדת: מ-8.8% ומ-6.7%, בהתאמה, ב-1970 – ל-25.9% ול-24.8%, בהתאמה, ב-2003.
- בחינת הרכבה של אוכלוסיית המובטלים מלמדת שירידת שיעורן של קבוצות בעלי השכלה נמוכה (0–8 ו-9–10 שנות לימוד) בכוח העבודה גרמה לירידת שיעורן במאגר הבלתי מועסקים, ובאופן דומה עליית שיעורן של קבוצות בעלי השכלה תיכונית ומעלה הביאה לעליית שיעורן בקרב הבלתי מועסקים. עם זאת, שיעורן של קבוצות ההשכלה השונות בקרב הבלתי מועסקים אינו פרופורציוני לשיעורן בכוח העבודה. כך, משקלה של קבוצת בעלי 12 שנות לימוד ומטה במאגר המובטלים גבוה ממשקלה בכוח העבודה, ומשקלה של קבוצת בעלי 13 שנות לימוד ומעלה בקרב המובטלים נמוך ממשקלה בכוח העבודה.
- אפשר להבחין בייצוג יתר בכוח העבודה של קבוצת יהודים ותיקים לא חרדים במשך כל השנים ושל קבוצת עולי שנות התשעים מ-1993 ובייצוג חסר של שאר הקבוצות – יהודים חרדים ולא יהודים – בכוח העבודה במשך כל השנים. נוסף לכך, חלק החרדים בכוח העבודה הלך ופחת במשך השנים. תוצאות אלה עקיבות עם ההתנהגות של שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה במשך הזמן של ארבע הקבוצות: עלייה בשיעורי ההשתתפות של יהודים ותיקים ועולים, ירידה בשיעורי ההשתתפות של חרדים ויציבות יחסית של שיעורי ההשתתפות של לא יהודים.
- אבטלה לפי מוצא: כפי שמלמד התרשים הבא, יש הבדל מובהק בין רמת האבטלה בקרב "אשכנזים" לבין רמתה בקרב "מזרחים"<sup>2</sup>. בממוצע, שיעור האבטלה בקרב יוצאי אסיה ואפריקה היה גבוה פי שניים משיעורה בקרב יוצאי אירופה, אמריקה

<sup>2</sup> בהשוואה זו נכללו רק הדור הראשון והשני של העולים, בלי עולי שנות התשעים. "אשכנזים" הוגדרו מי שנולדו במדינות אירופה, אמריקה ואוקיאניה וילידי הארץ שאבותיהם נולדו באותן היבשות. ילידי מדינות אסיה ואפריקה וילידי ישראל שאבותיהם נולדו במדינות אסיה ואפריקה הוגדרו "מזרחים".

ואוקיאניה. פער זה היה רחב יותר (עד פי שלושה) בשנות השבעים והשמונים והצטמצם במידה ניכרת מתחילת שנות התשעים ואילך. יתר על כן, גם התנודתיות בשיעור האבטלה בקרב המזרחים היתה גבוהה יותר, לפחות עד סוף שנות השמונים.



עם זאת, ההבדלים בין שתי הקבוצות בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה היו מצומצמים במידה רבה. עד תחילת שנות התשעים היה שיעור ההשתתפות של האשכנזים גבוה יותר, בממוצע ב-5.1%, ואולם הפער הלך והצטמצם עם השנים. בתחילת שנות התשעים הדביק שיעור ההשתתפות בקרב המזרחים את הפער, ולאחר מכן התייצב ברמה גבוהה מזה שבקרב האשכנזים ב-3.2% בקירוב.

- **אבטלה לפי גיל:** בהשוואת שיעורי האבטלה לפי קבוצות גיל עולה מגמה ברורה של ירידת שכיחות האבטלה עם התקדמות הגיל. הקבוצה הפגיעה ביותר לאבטלה היא של צעירים עד גיל 25.
- **אבטלה לפי אזור גיאוגרפי:** בחינת שיעורי האבטלה לפי האזורים מלמדת כי בשנות השבעים היה שיעור אבטלה הגבוה ביותר במחוז ירושלים, ואולם משנות השמונים ועד היום שיעור האבטלה במחוז הדרום הוא הגבוה ביותר. במחוז חיפה ובמחוז הצפון שיעורי האבטלה גבוהים יחסית. לעומת זאת, אפשרויות תעסוקה מגוונות ביותר מוצעות לאזרחי המדינה במחוז המרכז ובמחוז תל-אביב.
- התחשבות בתופעת "**העובדים המתייאשים**" ובתופעת "**העובדים חלקית שלא מרצון**", אשר אינם נכללים בנתוני האבטלה המקובלים, מראה כי שיעור האבטלה הרשמי נותן אומדן חסר להיקף האבטלה במשק. הכללת המתייאשים

בקטגוריה של הבלתי מועסקים<sup>3</sup> מעלה את שיעור האבטלה ב-1.4% עד 1.8%. נוסף על כך, הנתונים מלמדים על עלייה מתמדת בשיעור העובדים חלקית שלא מרצון מתוך כוח העבודה: מ-0.5% בקירוב ב-1979 ל-5.3% ב-2003, במקביל לעליית שיעור האבטלה במשק. בבדיקה נוספת נמצא מתאם חיובי גבוה של 85% בין שיעור האבטלה לבין שיעור העובדים חלקית שלא מרצון מתוך כוח העבודה.

- סוגיה אנליטית מרכזית העולה מסקירה זו נוגעת להבנת הסיבות שהביאו לעלייה הדרמטית בשיעור האבטלה הנמדד לאורך שנים רבות. האם עלייה זו בשיעור האבטלה משקפת פער מתרחב בין שיעור האבטלה הנמדד לבין שיעור האבטלה הטבעי (זה המאפיין מצב של שיווי משקל בשוק העבודה והיעדר לחצים אינפלציוניים או דפלציוניים מכיוונו), או שמא מדובר בעלייה של השיעור הטבעי במשך השנים? לשאלות האלה חשיבות רבה בכל הנוגע למדיניות. עליית שיעור האבטלה באירופה מאז שנות השבעים מאופיינת בדפוס דומה לזה שבישראל – מאבטלה נמדדת נמוכה לגבוהה – ולכן מעניין לעקוב אחר הוויכוח באירופה בדבר הסיבות לעליית האבטלה.

- **התערבות פעילה בשוק העבודה** (active labor market policies) – התערבות כזאת (הזוכה לדיון נרחב באירופה בעשור האחרון) נועדה להחזיר את המובטלים למעגל העבודה ולשפר את יכולת השתכרותם בעתיד. צעדי המדיניות הפעילה כוללים שיפור שירותי ההשמה הציבוריים, הספקת הכשרה מקצועית, סבסוד תעסוקה במגזר הפרטי והציבורי ועוד. מחקרים רבים שנערכו במדינות OECD מלמדים על תוצאות חיוביות של המדיניות הפעילה בהורדת שיעור האבטלה. בספרות המקצועית מודגשים הרכיבים העיקריים של הצלחת תוכניות ההתערבות, ובהם: התמקדות בקהל יעד מצומצם, הספקת הכשרה מעשית והתאמתה לצרכיו העדכניים של שוק העבודה. עם זאת, כשהסיבה העיקרית לעליית האבטלה במשק היא ביקוש מצומצם לעבודה, אין תועלת בביצוע תוכניות התערבות בלא יצירת מקומות עבודה חדשים. במצב זה, והוא קיים גם אצלנו, יש לראות את תפקידה של המדיניות המאקרו-כלכלית כחלק מרכזי באסטרטגיה הכוללת למאבק באבטלה.

<sup>3</sup> חישוב זה אפשרי משנת 2001 בלבד בעקבות שינוי במבנה השאלון של סקר כוח אדם.

## שוק העבודה בעידן הגלובליזציה: אתגר למדיניות המאבק בעוני ניצה קסיר (קלינר)

תהליך השתלבותו של המשק הישראלי בכלכלה העולמית בחמש-עשרה השנים האחרונות, בצד תרומתו לצמיחה, השתקף בעלייה מתמשכת באי-השוויון בשוק העבודה, בעלייה מתמשכת בשיעורי האבטלה של מעוטי השכלה ובירידת שכרם היחסי. הצמיחה הכלכלית שהחלה במחצית השנייה של 2003 אמנם חלחלה לשכבות החלשות, אך רק במידה חלקית ובאיטיות. המשך תהליך הגלובליזציה ואופיים של היתרונות היחסיים של המשק הישראלי בענפים הנשענים בעיקר על עבודה מיומנת, מציבים לפני קובעי המדיניות אתגרים רבים. אחד העיקריים שבהם הוא להבטיח שהצמיחה תחלחל גם לאוכלוסייה החלשה. המדיניות צריכה להתמקד בצעדים שיאיצו את קליטתם של מעוטי השכלה בתעסוקה ושיעלו את התמורה לעבודתם, כך שהתעסוקה תבטיח להם רמת חיים סבירה.

בשני העשורים האחרונים התרחבו הפערים בשוק העבודה בישראל והגיעו לממדים ניכרים גם בהשוואה למדינות אחרות. תהליכים אלו הושפעו בין היתר מהשתלבות המשק בכלכלה העולמית, שלצד תרומתה לצמיחה ולהעלאת רמת החיים, הרעה את מצבם היחסי של מעוטי השכלה בשוק העבודה. זאת משום שהגלובליזציה (שנתמכה בצעדי מדיניות שנקטה הממשלה) חשפה את המשק ליבוא מתחרה עתיר עבודה ממדינות שבהן השכר נמוך, והגבירה את התחרות בענפים המסורתיים בשוקי היצוא. תהליכים אלו הובילו לצמיחה כלכלית מוטת טכנולוגיה עילית מתוך ניצול יתרונה היחסי של מדינת ישראל ולירידה מתמשכת בביקוש לעובדים מעוטי השכלה יחסית לביקוש לעובדים משכילים. תהליך הגלובליזציה השתקף גם במעבר של עובדים בין מדינות. בעקבות מדיניות הממשלה הותרו כניסתם של עובדים זרים בהיקף רחב והעסקתם בעלות נמוכה, בין היתר בשל אכיפה מעטה בלבד של חוקי עבודה, וכך החריפה מגמת הירידה בביקוש לעובדים ישראלים מעוטי השכלה. בגלל כל התהליכים האמורים הלך והעמיק הפער בשיעורי האבטלה ובשכר, לפי רמות ההשכלה, התרחבו הפערים בהכנסות הכלכליות והועמק העוני (להלן תרשימים 1, 2, 3).

כמו במדינות רבות במערב, גם בישראל הופנו בעבר עיקר מאמצי הטיפול בשכבות החלשות לתמיכה ישירה באמצעות תשלומי העברה. לתשלומים אלה היה תפקיד חשוב בצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסה הפנויה. מאז תחילת שנות השמונים עלו סכומי הקצבאות המחליפות עבודה, וגברה הליברליות ביישום הקריטריונים לקבלת חלק מהקצבאות. בעקבות זאת הצטמצמה עוד יותר האטרקטיביות של היציאה לעבודה בקרב בעלי השכלה נמוכה. שיעורי ההשתתפות של גברים מעוטי השכלה בשוק העבודה ירדו ירידה ניכרת לרמה מן הנמוכות שבמדינות המערב. כך רבו מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי ובייחוד מקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה, וגברה תלותן של האוכלוסיות

החלשות בתשלומי ההעברה. לפיכך ירד משקלה של ההכנסה מעבודה בסך הכנסות העניים – מ-35% ב-1988 ל-28% ב-2001 – ועלה משקל ההכנסה מקצבאות באותה התקופה – מ-37% ל-51%. על אף תרומתם לרווחתן של השכבות החלשות, לא הצליחו תשלומי ההעברה למנוע את התרחבות ממדי העוני ואת אי-השוויון בהכנסה הפנויה. זאת ועוד, הניסיון לקזז את השפעות שוק העבודה על העוני ועל הפערים הכלכליים היה כרוך בהעלאה מתמדת של תשלומי ההעברה.

בשל הצורך הגובר בקיצוץ הוצאות הממשלה, העלייה הניכרת בהיקף תשלומי ההעברה, והירידה המתמשכת בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה, השתנתה מאז תחילת העשור תפיסת המדיניות לטיפול בעוני והחלה דוגלת במעבר "מרווחה לעבודה", ברוח מדיניותן של מדינות מערב רבות. הצעדים שנקטו בישראל התמקדו בצמצום תשלומי ההעברה: הוחמרו תנאי הזכאות לקבלת הבטחת הכנסה ודמי אבטלה, הופחתו הגמלאות השונות וצומצמו ההטבות הנלוות למקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. בעקבות שינויים אלו היקפן של הקצבאות בישראל נמוך בהשוואה להיקפן במדינות המערב. בטווח הארוך הפחתת תשלומי ההעברה עשויה לפעול לצמצום העוני באמצעות החזרת מחוסרי עבודה למעגל העבודה, ואולם בטווח הקצר, מצבן הכלכלי של השכבות החלשות הורע, בייחוד משום שהקיצוצים בתשלומי ההעברה בארץ לוו רק בתוכניות מועטות ומאוחרות לעידוד ההשתלבות בתעסוקה, שלא כמו בתוכניות שיושמו במדינות רבות במערב. זאת אף שההוצאה בישראל להתערבות פעילה בשוק העבודה נמוכה גם היא לעומת מדינות אחרות. בין הצעדים הפעילים המעטים שנקטו: הפחתת מספרם של העובדים הזרים בשנים 2002 עד 2004 וייקור מסוים של עלות העסקתם. צעדים אלו אכן תרמו להשתלבותם של עובדים ישראלים מעוטי השכלה בתעסוקה.

ההתאוששות הכלכלית החל במחצית השנייה של 2003 הגבירה את הביקוש לעובדים, ובכלל זה גם את הביקוש לעובדים מעוטי השכלה. שיעור האבטלה בקרבם ירד, ועלייה נרשמה בשכרם, תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית לא עלתה, וירידה נרשמה באי-השוויון הכלכלי. עם זאת, בעקבות הצמצומים שנעשו בתשלומי ההעברה התרחבו ממדי העוני ואי-השוויון בהכנסה הפנויה. למרות חשיבותה של הצמיחה להמשך השיפור במצבם של העניים, חלחולה לשכבות החלשות חלקי ואיטי. שיעור האבטלה בקרב בעלי השכלה נמוכה גבוה במידה רבה משיעורה בקרב בעלי השכלה גבוהה (כ-13% בקרב בעלי השכלה של 12 שנות לימוד ומטה לעומת כ-7% בקרב בעלי השכלה של 13 שנות לימוד ומעלה). זאת ועוד, כרבע מן האוכלוסייה בישראל עני, ושיעורי העוני גבוהים גם בקרב משפחות עובדות (שבהן מפרנס יחיד).

מצוקתן הכלכלית של השכבות החלשות, הניכרת הן בהשוואה למדינות אחרות והן בהשוואה לעבר, מדגישה את הצורך במדיניות לצמצום העוני. המשך תהליך הגלובליזציה ואופיים של היתרונות היחסיים של המשק הישראלי בענפים הנשענים בעיקר על עבודה מיומנת, מציבים לפני קובעי המדיניות אתגרים רבים, ובפרט כיצד להבטיח שהצמיחה

תחלחל גם לאוכלוסייה החלשה וכיצד לצמצם את ממדי העוני מתוך תמרוץ היציאה לעבודה למי שמסוגלים לכך.

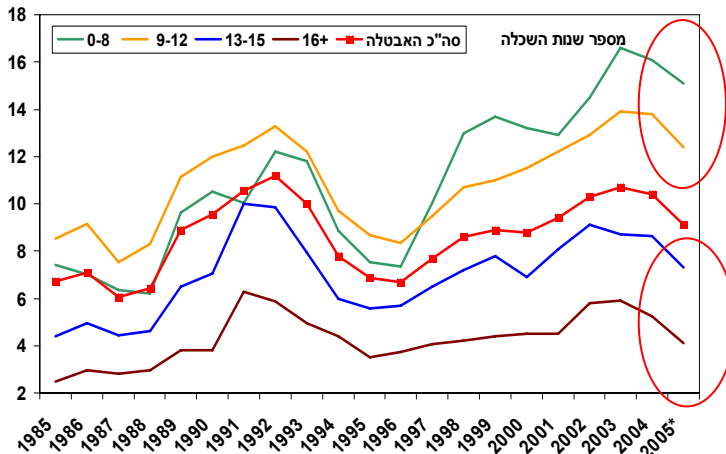
מדיניות הממשלה צריך שתכלול צעדים פעילים להגברת ההשתלבות בשוק העבודה ולהעלאת התמורה לעבודה למשתכרים שכר נמוך. הצעדים הנדרשים: צמצום מספר העובדים הזרים על ידי ייקור עלות העסקתם; הענקת הטבות מס למעוטי הכנסה ("מס הכנסה שלילי"), שיעלו ככל שעולה היקף תעסוקתם ומספר בני משפחתם וככל שיורדת רמת הכנסתם; סבסוד שירותים תומכי עבודה, כגון טיפול בילדים והסעות לעבודה; הרחבת תוכניות להשלמת ההשכלה ולהכשרה מקצועית המותאמת לצורכי המעסיקים; הרחבת מרכזי התעסוקה (מהל"ב) מתוך הסקת מסקנות על פי הניסיון שנצבר וחזיון שירות התעסוקה; הגברת האכיפה של כלל חוקי העבודה, ובפרט של חוק שכר מינימום. לצד צעדים אלה, הנוגעים לחלק מהקבוצות, נדרשת גם התאמת תוכניות פרטניות להשתלבותן בתעסוקה מתוך התחשבות בערכי התרבות המאפיינים אותן. בטווח הארוך: כדי לשפר את כושר ההשתכרות העתידית חשוב להעלות את רמת החינוך וההשכלה בקרב תלמידים מרקע סוציו-אקונומי נמוך, וזאת אגב שימת דגש על תוכני החינוך החיוניים להשתלבות בתעסוקה בעתיד.

באשר למי שאינם מסוגלים לעבוד או למי שכושר השתכרותם מוגבל, יש למקד את המדיניות בתמיכה ישירה לצד העברות בעין. בתחום הקצבאות נדרשים כמה תיקונים: הקלת הקריטריונים לקבלת דמי אבטלה (שהם מחמירים לעומת קריטריונים מקבילים בעולם); שינוי מבנה הגמלה להבטחת הכנסה מתוך התחשבות במספר בני המשפחה במשפחות גדולות; התאמת הקצבאות לשינוי רמת החיים על ידי הצמדה של חלק מהן להכנסה החצינית במקום למדד המחירים לצרכן. זאת מתוך שיפור מערך האבחון – המשך שיפור מבחני התעסוקה ושיפור מבחן ההכנסה. כך אפשר יהיה להבדיל בין מי שביכולתם להשתלב בשוק העבודה לבין האחרים. לבעלי כושר השתכרות מוגבל תתאפשר הענקת תמיכה דיפרנציאלית בהתאם להכנסותיהם.

יישום של מכלול הצעדים המוזכרים כאן מחייב הקצאת משאבים. לנוכח חשיבותה של מדיניות התומכת בצמיחה בת קיימא, החשובה גם לשיפור מצבם של העניים, יש צורך להמשיך ולצמצם את משקל ההוצאה הציבורית ואת משקל החוב בתוצר. לפיכך תהיה הקצאה זו כרוכה בשינוי משמעותי בסדרי העדיפויות בתקציב.

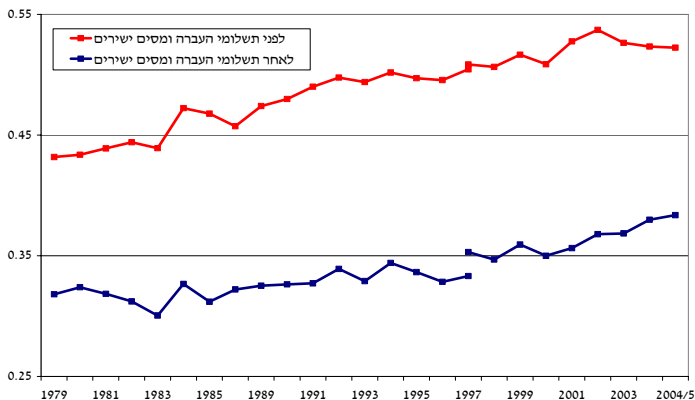


**תרשים 1: שיעור האבטלה, לפי שנות השכלה, עד 2005<sup>1</sup>**



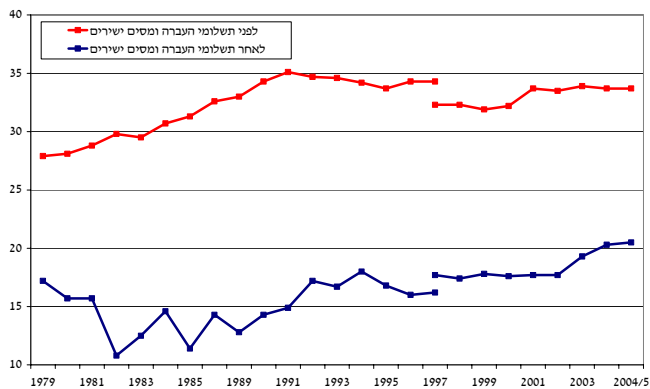
(1) ממוצע של שלושה רבעים  
 המקור: סקרי כוח אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

**תרשים 2: מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה, 1979 עד 2004/5<sup>1</sup>**



(1) 2004/5 מתייחס לתקופה מיולי 2004 עד יוני 2005  
 מקור: המוסד לביטוח לאומי

**תרשים 3: תחולת העוני בקרב משפחות, 1979 עד 2004/5<sup>1</sup>**



1) 2004/5 מתייחס לתקופה מיולי 2004 עד יוני 2005  
 מקור: המוסד לביטוח לאומי

## מערכת מס ההכנסה השלילי הרצויה בישראל

### עדי ברנדר | מישל סטרבצ'ינסקי

בישראל שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה ורמת התעסוקה בקרב גברים ונשים בעלי השכלה נמוכה הם נמוכים יחסית למדינות המפותחות. אלה הם פני הדברים גם לאחר ניכוי השפעתם של השירות הצבאי ושל ההשתתפות המעטה של האוכלוסייה החרדית בכוח העבודה. שיעור העוני בקרב קבוצה זו גבוה במיוחד. אחת הטענות שהועלו בעת האחרונה היא כי החזרה לצמיחה בת קיימא, המתרחשת בשנתיים האחרונות, תתרום לשילובם של פרטים אלה בשוק העבודה. עם זאת, מניתוח דפוסי הצמיחה בישראל בחמש-עשרה השנים האחרונות מתברר כי הצמיחה לא תרמה לשיפור מצבם היחסי של פרטים בעלי הכנסה נמוכה אשר השתלבו בשוק העבודה,<sup>1</sup> להעלאה ניכרת בהכנסתם ולהעלאה ניכרת של שיעור המועסקים מקרב בעלי השכר הנמוך. יתר על כן, אחד האפיקים העיקריים שדרכם השפיעה הצמיחה על השכבות החלשות היה דווקא מנגנון ההצמדה של תשלומי ההעברה לשכר הממוצע – מנגנון שבוטל בשנתיים האחרונות. לפיכך אפשר לצפות כי אם תימשך הצמיחה בדפוסייה אלה, היא לא תיטיב עם השכבות החלשות גם בעתיד.<sup>2</sup>

בשלוש השנים האחרונות הופחתו תשלומי ההעברה לפרטים בגיל העבודה שאינם מועסקים, זאת בשל המצוקה התקציבית וכדי להעלות את הכדאיות היחסית של התעסוקה, ובעקבותיה – את שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה. ואולם, היקף הצעדים שכוונו לתמוך במישרין בהשתלבות בשוק העבודה היה מצומצם. זאת שלא כמו ברבות מהמדינות המפותחות, שבהן יושרו בשנים האחרונות תוכניות לעידוד ישיר של תעסוקת פרטים בעלי פוטנציאל להשתכרות נמוכה.<sup>3</sup> לנוכח מצב זה הועלו בעת האחרונה הצעות שונות להנהגת מס הכנסה שלילי (סכסוד שכר) בישראל. משמעותו של צעד זה היא שפרטים שהכנסתם נמוכה יזכו לתוספת שכר מהממשלה, וכך יעלה שכרם הפוטנציאלי של רבים מקרב הלא מועסקים. צעד זה עשוי לעודדם להשתלב בתעסוקה ולחלצם מעוני.

בעולם נהוגים שני סוגים של מערכות מס הכנסה שלילי:

- מערכות המבטיחות רמת הכנסה מינימלית למי שעובד מעל מספר שעות מסוים, המפחיתות מסכום המענק הפחתה הדרגתית כשהשכר עולה מעל הסף שנקבע.

<sup>1</sup> הניתוח המלא מופיע במסמך שהציג הצוות המאקרו-כלכלי בפורום קיסריה, יוני 2005 (טרם פורסם).

<sup>2</sup> השינוי היחיד בתקופה האחרונה לעומת שנות התשעים הוא המדיניות של צמצום מספר העובדים הזרים. אם תתמיד מדיניות זו, השפעת הצמיחה על הכנסתן של השכבות החלשות עשויה להיות חיובית יותר מאשר בחמש-עשרה השנים האחרונות.

<sup>3</sup> נתונים השוואתיים על שיעורי ההשתתפות של בעלי השכלה נמוכה בכוח העבודה ועל תוכניות לעידוד התעסוקה במדינות OECD מופיעים אצל ברנדר ואחרים 2002.

בקטגוריה זו נמצאות אירלנד,<sup>4</sup> ניו-זילנד (OECD 2003) ובריטניה (OECD 2002).

- מערכות המעניקות תוספת המחושבת כשיעור מסוים (באחוזים) מתוך ההכנסה מעבודה והמפחיתות מתוספת זו הפחתה הדרגתית כאשר ההכנסה מעבודה עולה על סף מסוים; למשל *Earned Income Tax Credit* (EITC) בארצות הברית<sup>5</sup> או *Prime pour l'emploi* בצרפת.<sup>6</sup>

מחקרנו כולל ניסיון להציג תשתית לניתוח מאפייניה של מערכת מס ההכנסה השלילי הרצויה בישראל, זאת מתוך בחינת השפעתם של אפיונים שונים של מערכת זו על התעסוקה, על העוני ועל העלות התקציבית. על פי עבודתו של סאז (Saez 2002), בחירת המערכת האופטימלית תלויה בגמישות הכניסה לשוק העבודה ביחס לרמת השכר, ובגמישות היצע שעות העבודה של המועסקים ביחס לשינויים בשכר. כשגמישותה של ההשתתפות גבוהה, המערכת האופטימלית צריכה להבטיח פער הכנסות גבוה לטובת מי שעובד, לצד שיעורי שחיקה (phasing out) מהירים המאפשרים לצמצם את עלות התוכנית. כשגמישות שעות העבודה ביחס לשכר גבוהה, המערכת האופטימלית צריכה להתבסס על מתן תמריץ כפונקציה של היקף שעות העבודה, המאפשר שיעורי שחיקה נמוכים יחסית. לכן יש חשיבות רבה בזיהוי הגמישויות של ההשתתפות ושל שעות העבודה בקבוצות הרלוונטיות.

בחינת הפרמטרים הרצויים ליישום מערכת מס הכנסה שלילי בישראל נעשית במחקר זה לאור מטרותיה: (א) עידוד פרטים בעלי כושר השתכרות נמוך להיכנס לשוק העבודה; (ב) הפחתת העוני בקרב משקי הבית שבהם יש עובדים. איחוד נתוני סקר כוח אדם עם נתוני סקר הכנסות (מתוך שימוש בפקידות החוזרות המופיעות בסקרי כוח האדם) מאפשר לנו לבדוק את רגישותם של פרטים בקבוצות ההכנסה השונות לכניסה לכוח העבודה ולכניסה לתעסוקה, ואת רגישות היציאה מתעסוקה של פרטים אלה לשינויים בשכר. אומדן הגמישויות של הכניסות ושל היציאות ביחס לשכר משמש אותנו לבחינת ההשפעה של תרחישי מדיניות שונים על התעסוקה ועל העוני.

הממצא המרכזי מניתוח התרחישים הוא כי לאפיון המדיניות יש השפעה מכרעת על התוצאות באשר לתעסוקה ולעוני. מערכת שתציע הטבות לכל הפרטים ברמות השכר

<sup>4</sup> לתיאור מדויק ראו [www.welfare.ie/publications/sw22.html](http://www.welfare.ie/publications/sw22.html)

<sup>5</sup> לתיאור מדויק ראו [www.irs.gov/publications/p596/ar01.html](http://www.irs.gov/publications/p596/ar01.html)

<sup>6</sup> מערכת זו אומצה לראשונה בספטמבר 2001 והוארכה בכל שנה באמצעות הוראות שעה (מעודכן ל-2004). הפרמיה לתעסוקה משולמת לשכירים בשיעור עולה על שכר שבין 30% משכר המינימום ועד לשכר המינימום. הפרמיה יורדת בהדרגה עד להתאפסותה ברמת שכר של 140% משכר המינימום. בסיס החישוב הוא משפחתי, והפרמיה משולמת אם לפחות אחד מבני הזוג עובד. במבחן ההכנסה קיימת התחשבות בחלקיות התעסוקה.

הנמוכות, בלי קשר להרכב המשפחה ולהכנסות בן-הזוג, תהיה בעלת השפעה רבה יחסית על התעסוקה: בעקבות הנהגת מס הכנסה שלילי שיעניק הטבות ברמות ההכנסה הנמוכות, יעלה מספר המשתתפים בכוח העבודה בערך ב-0.5% מהאוכלוסייה בגיל העבודה. ואולם, עלותה של תוכנית כזאת תהיה גבוהה, מרבית השפעתה על התעסוקה לא תהיה במשקי הבית שבהם יש עובדים בעלי שכר נמוך, ויעילותה בצמצום העוני תהיה מעטה יחסית. לעומת זאת, מדיניות ממוקדת שתתנה את ההטבה בהרכב המשפחה ותתחשב בהכנסות משק הבית כולו, תהיה יעילה פחות בהרחבת היקף התעסוקה, אך יעילה יותר בהפחתת העוני – כ-16% מהמשפחות שבהן יש עובד אחד לפחות והנמצאות מתחת לקו העוני ייחלצו ממנו בעקבות תוכנית כזאת. העלות התקציבית של התוכנית המקיפה היא 3.3 מיליארד שקלים, ואילו התוכנית הממוקדת עולה 1.1 מיליארד שקלים.

### ביבליוגרפיה

ברנדר, ע', ומ' סטרבצ'ינסקי, 2005. "תכונות מערכת מס הכנסה שלילי הרצויה בישראל לאור מאפייני היצע העבודה ותחולת העוני של בעלי פוטנציאל הכנסה נמוך", מאמר לדיון מס' 2005.07, מחלקת המחקר, בנק ישראל, ירושלים.

ברנדר, ע', א' פלד-לוי, ונ' קסיר, 2002. "מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים: ישראל ומדינות OECD בשנות התשעים", סקר בנק ישראל 74: 7–62.

Saez, E., 2002. "Optimal Income Transfer Programs: Intensive Versus Extensive Labor Supply Responses," *Quarterly Journal of Economics* 117(3): 1039–1073.

## קווים למדיניות מתערבת פעילה בשוק העבודה חיים פרשטמן

בכנס הוצגו שני סוגי עבודות: רובן עסקו בסקירת אי-השוויון בחלוקת ההכנסות או בהתפתחות האבטלה בארץ, ומיעוטן – בניתוחה של מדיניות כלכלית שנועדה לצמצם את אי-השוויון ואת העוני בישראל. בתגובתי לעבודות אלו אני רוצה לעסוק בשני מישורים: תחילה – במישור המתודי, הקשור יותר למחקרים שאנו עוסקים בהם, ובהמשך – במדיניות הכלכלית שהוצגה כאן.

### אי-שוויון וניידות כלכלית

נניח שבמשק מסוים יש שתי קבוצות: עניים ועשירים. כל קבוצה היא הומוגנית, אך שכרה יכול להשתנות על פני זמן. עבודות אלו מראות סדרה של תצלומי מצב באשר לשכרן היחסי של שתי הקבוצות בנקודת זמן נתונה ובאשר להתפתחות פערי שכר על פני זמן. אמנם מידע זה חשוב, אבל הוא מתמקד רק בחלק מן התמונה הכוללת. נשווה כעת בין שני סוגי משקים: פערי השכר בהם שווים בכל נקודת זמן, אך במשק אחד אין ניידות כלכלית: העני או העשיר נשארים בקבוצתם במשך כל חייהם, ואילו במשק האחר כל אדם מבלה את מחצית ימיו כעשיר, ואת המחצית האחרת – כעני. גישתנו לשני סוגי הכלכלה הללו תהיה שונה, משום שבעיית פערי השכר תהיה קריטית יותר במשק הראשון מאשר בשני. העבודות שהוצגו בכנס ועבודות אחרות שנעשו בארץ בנושא זה מדווחות על פערי השכר בכל תקופה, ואין הן יכולות להבדיל בין שני המצבים ההיפותטיים שהצגתי, ולפיכך הן מספקות לנו תמונה חלקית בלבד של אי-השוויון בארץ.

אם ברמות השכר הנמוכות נמצא שיעור גבוה של צעירים אשר בהמשך חייהם ימצאו עבודה ברמות שכר גבוהות יותר, או אם ברמות השכר הנמוכות נמצא ציבור שכל חייו אינו מצליח להיחלץ מרמות אלו ולהתקדם בסולם השכר – אזי אין די בכך שהממצאים ישפיעו על גישתנו כלפי פערי שכר, אלא צריך גם שתיגזר מכך מדיניות מתאימה. כלומר, החלק החסר בתמונת המצב שקיבלנו היום הוא הניידות הכלכלית של העובדים בין העשירונים השונים. מחקר מלא יותר, המביא בחשבון גם את הניידות הכלכלית, אפשר שיעצים את בעיית אי-השוויון ואפשר שיחליש אותה; ייתכן שהניידות גבוהה יותר בעשירונים מסוימים ונמוכה יותר באחרים; אך אנו חייבים לדון בנושא אי-השוויון והניידות הכלכלית ממכלול היבטיהם.

הדיון באי-השוויון ובניידות משפיע גם על הדיון במדיניות הכלכלית המתאימה. טיפול בבעיית אי-השוויון יכול להתמקד ביצירת שכר שוויוני יותר, אך יכול גם להתמקד ביצירת ניידות כלכלית. כלומר, אם נאמץ מדיניות המגבירה את הניידות בשוק העבודה, נוכל להגיע לחברה שוויונית יותר. דוגמה לכך היא התבנית של פיצויי הפיטורין הנהוגה בישראל, המגבילה במקרים רבים את ניידותו של העובד ומשפיעה על כוח המיקוח שלו.

למימושה של מדיניות מתערבת בשוק העבודה אין די בהתערבות ישירה באי-השוויון בשכר, אלא חשוב להשלים את המדיניות בצעדים המגבירים את הניידות הכלכלית של העובדים.

### מס הכנסה שלילי

אחד הצעדים שנידונו בכנס הוא מס הכנסה שלילי. לכאורה, ההצעה להנהגת מס הכנסה שלילי היא הצעה מצוינת: מס הכנסה שלילי נועד להעלות את התמורה לעבודה ברמות השכר הנמוכות בלי להעלות את עלות העבודה למעביד. המטרה כפולה: מצד אחד, העלאת השכר נטו ברמות השכר הנמוכות; מצד אחר, עידוד ההשתתפות בכוח העבודה.

ואולם, מס שכזה ישנה את שיווי המשקל בשוק העבודה. בעקבות הנהגתו של מס הכנסה שלילי יותאמו רמות השכר בשוק למס החדש, וייווצר שיווי משקל חדש שבו, סביר להניח, תהיה רמת שכרם היחסית של העובדים הרלוונטיים כרמתה בתקופה שקדמה לשינוי. אין מקום להמשיך ולהניח (כפי שהניחו כותבי המחקר "מערכת מס הכנסה השלילי הרצויה בישראל"), שמה שהיה הוא שיהיה ושהתועלת ממס הכנסה שלילי תהיה נחלתם של העובדים בלבד. נניח, לדוגמה, שעובד במסעדה המרוויח כיום כ-4,000 ש"ח בחודש יקבל מהמדינה תוספת של 800 ש"ח בחודש בעקבות הנהגתו של מס הכנסה שלילי. וכי לא תשפיע התוספת שיקבל מהמדינה על השכר שיקבל ממעבידו?! ההנחה הסבירה היא שאכן כן – העובד והמעביד יתחלקו בתוספת, ואין זה ברור כל עיקר, מי מהם יקבל בסופו של דבר את מרביתה.

אחת הסכנות בדיון בנושא מס הכנסה השלילי היא שבעטיו יוסט הדיון מנושא העלאת שכר המינימום. מובן שלמעסיקים יש עניין רב בהסטה שכזו, שכן העלאת שכר המינימום נופלת כולה על כתפיהם שלהם, ואילו מס הכנסה שלילי לא יעלה את עלות העבודה להם.

### שכר מינימום דיפרנציאלי

הייתי רוצה לתרום לדיון בנושא עדכון שכר המינימום. הטיעון העיקרי נגד העלאה חדה של שכר המינימום הוא שבעקבותיו תעלה האבטלה (קשר זה אינו מוכח), ויוסט ייצור מישראל למדינות שבהן רמת השכר נמוכה יותר (מובן שאפשר לדון גם בתחליפיות בין עבודה לבין הון, אך נראה שזהו בסופו של דבר אפקט משני). מצד אחד, אפיונו העיקרי של תהליך הגלובליזציה הוא הסרת מחסומים למעבר של הון ושל סחורות. בעקבות זאת, פועל ייצור במדינה אחת עומד למעשה בתחרות ישירה מול פועל ייצור ממדינה אחרת, ובהשפעת תחרות זו שכרו מוגבל. מצד אחר, אין הגלובליזציה מאופיינת במעבר חופשי של עובדים בין משקים לאומיים, ולפיכך אין העובדים במגזר המוצרים והשירותים הבלתי סחירים משתתפים בתחרות זו.

הדיון בשיעורו של שכר המינימום מתמקד כיום בדיון בשכר מינימום אחיד – לכל העיסוקים, לכל המעסיקים, בכל הענפים, ואולם אפשר לאמץ מדיניות של שכר מינימום דיפרנציאלי. הטיעון שהעלאת שכר מינימום תביא לידי הסתת ייצור למדינות אחרות, אינו תופס כאשר מדובר בעובדים במגזר המוצרים והשירותים הבלתי סחירים. מדובר בציבור עובדים רחב – עובדי עיריות ומועצות מקומיות, מאבטחים, סבלים, עובדי קבלן למיניהם, עובדי ניקיון, עובדים במסעדות – מגזר זה שיעורו על פי מחקרים קודמים כ-70%–80% מכלל מקבלי שכר של עד 10% מעל שכר המינימום, והעלאת שכרו לא תגרום פגיעה של ממש בתעסוקה עצמה. כלומר, אפשר לשנות את התפיסה בנושא שכר המינימום: להפריד בין מגזר המוצרים והשירותים הסחירים לבין הלא סחירים ולהעלות במידה רבה יותר ומהר יותר את שכר המינימום של העובדים במגזר הלא סחיר.

האם מדיניות שכר מינימום דיפרנציאלי פוגעת בעובדים במגזר המוצרים הסחירים? התשובה שלילית. מדיניות שכר מינימום דיפרנציאלי לא נועדה להסב את הדיון מנושא רמת שכר המינימום הרצויה, אלא לטעון שמדיניות מעודנת יותר מאפשרת דרגות חופש רבות יותר, ושיש ביכולתה להביא לתוצאות טובות יותר בהשגת היעדים החברתיים והכלכליים. עם זאת, כדי להצליח במימושה של מדיניות שכר יש צורך בהקפדה רבה על אכיפתו של החוק, שכן אי-קיומו של חוק שכר מינימום יגרור לחצים תחרותיים, ואלה ייצרו לחצים להפחתת השכר גם במגזר העסקי הבלתי סחיר. אם רשת מסעדות מסוימת מקיימת את חוק שכר מינימום, ולעומת זאת הרשת המתחרה אינה מקיימת אותו, אזי בעקבות התחרות יבניהן עלול להיווצר לחץ להפחתת השכר גם ברשת המקיימת את החוק. מצב של שיווי משקל, שבו כל המעסיקים מקיימים את חוק שכר מינימום יושג רק באמצעות מערכת אכיפה וענישה אפקטיבית.

לסיכום, מדיניות המגבירה את הניידות הכלכלית ומאפשרת מעבר קל ומהיר יותר בין עבודות ומעבידים בצירוף מדיניות של העלאה דיפרנציאלית, אך ניכרת, של שכר המינימום – מדיניות כזאת עשויה לתרום לצמצום בעיות העוני ואי-השוויון בישראל.