

מבוא

דותן לשם

האגרת לכלכלה וחברה 3 רואה אור ערב הכנס השנתי השני של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים, שייערך ב-15 בינואר 2007. בכנס יוצגו לראשונה שלושה מחקרי מדיניות שנכתבו בידי חוקרי התוכנית. באגרת מוצגים ממצאים ראשוניים משלושת המחקרים. מחקרם של טלי קריסטל, ינון כהן וגיא מונדלק, "מקורות ההכנסה של העובדים השכירים בישראל", מציג בחינה כוללת של סך כל מקורות ההכנסה השונים של עובדים שכירים, לרבות שכר, הטבות מעביד והכנסה מהון. המחקר חושף כי בשנות התשעים חלו ירידה בהטבות לשכר ועלייה בהכנסות מהון. מחקרם של נתן זוסמן ואביה ספיבק, "מדיניות לצמיחה בת קיימא בישראל: לקחים מבריטניה ומשבדיה", מנסה להעמיד מסד עובדתי לוויכוח המתמשך בין התפיסה הסוציאל-דמוקרטית לבין התפיסה הניאו-ליברלית בשאלה מהי הדרך המיטבית להאצת הצמיחה הכלכלית. אחד הממצאים המרכזיים של מחקרם הוא הדמיון בביצועיהן הכלכליים של שבדיה ושל בריטניה. מסקנתם היא כי הבחירה הציבורית בין המודל השבדי לזה הבריטי צריכה להתקבל במנותק משאלת הצמיחה הכלכלית. מחקרם של סלימאן אבו-בדר ודניאל גוטליב, "העוני באוכלוסייה הבדווית בהשוואה לחברה הערבית בישראל", מראה כי צמיחת המשק בעשור האחרון לא צמצמה את שיעורי העוני בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל. בקרב אוכלוסייה זו, ממדי העוני של התושבים הבדווים בנגב חמורים במיוחד. בשנת 2004 היה שיעור העניים באוכלוסייה הבדווית 66.4%, ומדד Sen לחומרת העוני היה גבוה ב-13% מזה של כלל האוכלוסייה הערבית ופי ארבעה מזה של האוכלוסייה היהודית.

את המבוא לאגרת לכלכלה וחברה 2 סיימתי בתקווה כי לראשונה זה זמן רב נפתח חלון הזדמנויות לניהולו של דיון פוליטי בנושאי כלכלה וחברה, לצד הדיון הבווער תמיד בסוגיית הגבולות והכיבוש. כיום, לאחר סיומה של מלחמת לבנון השנייה והיעדרו המוחלט כמעט של דיון ציבורי סביב תקציב המדינה לשנת 2007, נראה כי תקווה זו היתה חסרת בסיס. בנייר העמדה "תרומת המדיניות הניאו-ליברלית לכשל בטיפול בעורף בזמן מלחמת לבנון השנייה: שאלות לוועדות אילון ווינוגרד", המופיע במלואו באגרת זו, מנסה פרנסס רדאי לשקם את הדיון בנושאים החברתיים דווקא דרך הדיון בהשפעתה של מדיניות זו על יכולתה של המדינה לאפשר לאזרחים נגישות לזכויות הבסיסיות ביותר, כגון מקלט ומזון בשעת מלחמה. לדברי רדאי, במהלך המלחמה הורגשה נוכחותה של הממשלה לעתים נדירות בלבד. היא לא דאגה לספק באופן שיטתי מזון ושירותים רפואיים לנטושים בצפון ולא ניסחה מדיניות לאומית או תוכנית מעשית לפינוי הילדים, הקשישים, העניים ובעלי המגבלות. לטענת רדאי, כשלים אלה נובעים מן המדיניות הניאו-ליברלית. מדיניות זו, המתמקדת בהפרטה, בצמצום ההוצאות הציבוריות ובקיצוץ האחריות הממשלתית לרווחה, יובאה לישראל ללא כל ביקורת, תוך התעלמות מן העובדה שישראל חשופה לאיומים ביטחוניים שכדי להתמודד עמם כהלכה נדרשת רמה גבוהה יותר של סולידריות חברתית מזו הנדרשת בארצות הברית ובריטניה.

לפני כחודש ראה לראשונה אור בעברית ספרו רב ההשפעה של ג'ון מיינרד קיינס, *התאוריה הכללית של תעסוקה, ריבית וכסף*. באדיבות הוצאת מאגנס אנו מביאים באגרת את הפרק החותם את הספר, "הערות סיכום על הפילוסופיה החברתית שהתאוריה הכללית עשויה להוליך אליה".

במשפט הפותח את הפרק טוען קיינס כי "החסרונות הבולטים של החברה הכלכלית שאנו חיים בה הם הכישלון בהבטחת תעסוקה מלאה והחלוקה השרירותית והלא צודקת של הרכוש וההכנסות". משפט זה מלמד כי על אף ההתקדמות הכלכלית והמדעית הרבה שחלה בשבעים השנים מאז ראה הספר אור לראשונה, בעיות היסוד הנובעות מהתנהלות החיים במסגרת כלכלת השוק רחוקות מפתרון או מהסכמה.

עוד מופיעה באגרת סקירה של הספר המסכם את פועלה האקדמי של דירדרה מקלוסקי, אחת הכלכלניות המבריקות והמקוריות שידע עולם הכלכלה. לאחר שקנתה לעצמה תהילה בשנות השבעים כהיסטוריונית כלכלית חשובה, החלה מקלוסקי בניתוח ביקורתי של האופן שבו מייצרים הכלכלנים את מדע הכלכלה ובניתוח רטורי של מדע זה. בשנות התשעים, בד בבד עם ניתוח רטורי של הטקסטים הכלכליים, היתה מקלוסקי ממייסדות תורת הכלכלה הפמיניסטית. בשנים האחרונות היא מגנה בחירוף נפש, הפעם כפמיניסטית-ליברטנית, על מידותיהן הטובות של הבורגנות ושל השיטה הקפיטליסטית אל מול מי שהפכו לחברותיה להגות הביקורתית. מקלוסקי היתה ודאי מצטרפת לקיינס באומרו: "הביקורת שלנו על תורת הכלכלה הקלסית המקובלת לא עסקה בעיקרה במציאת פגמים הגיוניים בניתוח אלא בציון העובדה שההנחות הסמויות של אסכולה זו כמעט שאינן מתמלאות או שאינן מתמלאות לעולם ומכאן שאין היא יכולה לפתור את הבעיות הכלכליות של עולם המציאות".

מאמרו של אריק שרמן, "הרקע לגידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה בשנים 1984–2001", תורם תרומה חשובה לדיון ביישום תוכנית ויסקונסין (מהל"ב) בישראל. שרמן מבקש לקחת את הדיון ביישום התוכנית צעד אחורה ולבחון את המקורות לגידול זה. הוא מראה שעולי מדינות חבר העמים ואסיה מהווים 47% מן הגידול בשנים 1992–2001. נתון זה מלמד כי יישום תוכנית מהל"ב והקיצוץ בקצבאות יוצרים שינוי במדיניות ההגירה של מדינת ישראל, שנשענה על קצבאות הבטחת הכנסה ככלי לקליטת עלייה. נתון זה ונייר העמדה של פרנסס רדאי מראים כיצד המדיניות הניאו-ליברלית, על אף הרטוריקה הלאומית המתלווה אליה פעמים רבות, חותרת תחת תפיסות יסוד של הציונות, כגון קליטת עלייה ויישוב הנגב והגליל. נתון חשוב נוסף ששרמן מציג הוא שבין השנים 1984 ל-2001 גדל פי 18 מספרם של העובדים העניים. בשנים אלה נוספו 22,789 משפחות שבהן לפחות אחד מבני הבית עובד אך הכנסתן מעבודה אינה מספקת ולכן הן זכאיות לגמלה חלקית. גידול זה הוא עדות נוספת לצמיחתו של מעמד העובדים העניים.

את האגרת חותמים מאמרו של יוסף זעירא, "כלכלה: מדע, מקצוע או אידיאולוגיה?", שפתח את סדרת 11 המחלוקות בכלכלה, ותגובתו של דותן לשם. במאמרו רחב היריעה מנסה זעירא לשרטט גבול בין כלכלנות כמדע פוזיטיבי חמור לבין תפיסות ימניות, שמרניות וניאו-ליברליות המזוהות, שלא בצדק לטענתו, עם מדע זה. זעירא טוען שכדי לייצב את הגבול, על החוקר איש המדע לערוך את מחקריו בצורה האובייקטיבית ביותר על פי קריטריונים מדעיים מחמירים ולהשתדל לא לאפשר להשקפת עולמו להשפיע על תוצאות המחקר. לנוכח העובדה שהעיקרון שזעירא מציע הוא התפיסה המקובלת בקרב כלכלנים זה למעלה ממחצית המאה, לשם מציע בתגובתו לבחון שימוש באמצעים אחרים למניעת הזיהוי בין מדע הכלכלה לתפיסות המזוהות עם הימין הכלכלי.

תרומת המדיניות הניאו-ליברלית לכשל בטיפול בעורף בזמן מלחמת לבנון

השנייה: שאלות לוועדות אילון וינוגרד*

פרנסס רדאי

א. מבוא

ב-26 ביולי 2006 מינתה הכנסת את עמי אילון לעמוד בראש ועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום. ב-17 בספטמבר 2006 אישרה הממשלה את מינויה של ועדת הבדיקה הממשלתית לאירועי המערכה בצפון בראשות השופט בדימוס אליהו וינוגרד. ועדת אילון פרסמה דוח ביניים,¹ שממנו עולה כי בכוונתה לבחון רק את כישלונם של גורמים מערכתיים בהפעלת מנגנוני חירום לטיפול ממלכתי באזרחי הצפון. הוועדה צופה שמעתה תהיינה לישראל שתי חזיתות בעתות מלחמה: חזית צבאית וחזית אזרחית. את העורף היא מכנה "חזית אזרחית". ברצוני ללבן באופן דה-קונסטרוקטיבי את ההתייחסות לאוכלוסיית ישראל כאל "חזית אזרחית", להרחיב את תשתית ההתייחסות לטיפול בצורכי האוכלוסייה ולהציג בפני שתי הוועדות – ועדת אילון וועדת וינוגרד – שאלות החייבות להעסיק את קובעי המדיניות בישראל.

המלחמה בלבנון חשפה את החולשה הנובעת מרדיפתן של ממשלות ישראל בשני העשורים האחרונים אחר מדיניות ניאו-ליברלית. המדיניות הניאו-ליברלית שהוביל משרד האוצר, ושאומוצה לאחר מכן על ידי הממשלה והכנסת, מתמקדת בהפרטה, בצמצום ההוצאות הציבוריות ובקיצוץ האחריות הממשלתית לרווחה. מדיניות זו מבית מדרשו של מילטון פרידמן, ששימשה בסיס למדיניות הכלכלית של רונלד רייגן בארצות הברית ושל מרגרט תאצ'ר בבריטניה, הובאה לישראל ללא היסוס על ידי קברניטי הכלכלה וכמעט שלא ספגה ביקורת ציבורית. הניסיון לחקות את ענקי הניאו-ליברליזם במערב התעלם מן העובדה שישראל חשופה לאיומים ביטחוניים, שכדי להתמודד עמם כהלכה נדרשת רמה גבוהה יותר של סולידריות חברתית מזו הנדרשת בארצות הברית ובבריטניה. מלחמת לבנון בקיץ 2006, שהיתה ההתקפה המשמעותית הראשונה על ביטחונה של העורף הישראלי בעידן הניאו-ליברלי, חשפה את חולשתה של מדיניות זו.

ב. תנאי הקיום של העורף בזמן מלחמת לבנון השנייה

שלוש קבוצות אוכלוסייה נפגעו ישירות מן ההתקפה על העורף: עקורים פנימיים (IDPs, internally displaced persons) שעזבו את הצפון; תושבים שנשארו במקלטים; ואנשים שנשארו בצפון בלי מקלטים. צורכי הקיום הבסיסיים של כל קבוצה היו שונים, ושונים כמובן מצורכיהם הרגילים של אותם אנשים. הם היו זקוקים להגנה אישית, למחסה, למזון, לשירותי רפואה, לטיפול פסיכולוגי ולמידע. הדרכים לספק צרכים אלה היו הגשת שירותים ועזרה בצפון, ובמקרים מסוימים – פינוי (ועדת אילון, דוח ראשוני).

טילי החזבאללה ניפצו לרסיסים את החיים בצפון ישראל. נוסף על מוות ופציעות, הם הסבו

* מאמר זה נסמך על עדויות שמקורן בדיווחים באמצעי התקשורת ובדוחות מסכמים של ראויות עם תושבי הצפון, ולא על מחקר סוציולוגי מקיף. אני עצמי השתתפתי באחד מן ה"שימועים" שנערכו במסגרת פרויקט "כוכב הצפון" בחיפה.
¹ הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום, ועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, בראשותו של חבר הכנסת עמי אילון, דוח ראשוני, אלול התשס"ו, ספטמבר 2006 (להלן ועדת אילון, דוח ראשוני).

נזק לכ-6,000 בתים,² פגעו בבתי חולים, ריסקו עסקים, שרפו אדמה חקלאית ואילצו את האוכלוסייה שנותרה במקום להיכנס למקלטים, שהיו רובם מלוכלכים ולא מצוידים כראוי. הטילים פגעו קשות בכלכלה והסבו טראומה לרבים מתושבי הקהילות בצפון ובמיוחד לילדים, לקשישים ולבעלי מוגבלויות. הנתונים המדויקים אינם ברורים בשלב זה, אך בעיצומו של העימות העריכו גורמים רשמיים בישראל שכ-330,000 בני אדם נאלצו לעזוב את הצפון³ ועוד מאות אלפים, שלא נמלטו, נאלצו לחיות במקלטים תת-קרקעיים ולפיכך היו למעשה עקורים מבתיהם.⁴ למאות אלפי בני אדם, כולל קהילות של אזרחים לא יהודים שהיו חשופים לסכנה באותה מידה ואף ספגו נפגעים רבים, לא היו מקלטים הולמים והם נאלצו לעמוד בלתי מוגנים מול מטחי הטילים. משרד האוצר מעריך את העלות הכוללת של נזקי המלחמה בכ-23 מיליארד ש"ח.

באמצעי התקשורת דווח שכ-110,000 עובדים נעדרו מעבודתם בגלל המלחמה. ההסתדרות החדשה חתמה על הסכם פיצויים עם הממשלה ועם לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, שקבע כי מעסיקים במגזרים הכלולים בהסכם ישלמו את משכורות חודש יולי לעובדים שנעדרו בשל המלחמה, והממשלה תשלם פיצויים למעסיקים.⁵ הסכם זה אינו כולל את כל מגזרי התעסוקה, אולם היות שהחקיקה להסדרת פיצויים לעסקים בצפון קבעה שתשלום הפיצויים על נזקים עקיפים וישירים שנגרמו לעסקים מותנה בתשלום שכר לעובדים על אף היעדרם, בפועל אפשר לצפות שרוב המעסיקים ישלמו שכר ויתבעו החזר.

איגוד לשכות המסחר דיווח כי עסקים בצפון איבדו הכנסות בהיקף של כ-1.4 מיליארד דולר.⁶ לפי מקורות בתקשורת, כ-40,000 עסקים קטנים ובינוניים בצפון העוסקים בשירותים ובמסחר עמדו ריקים מאדם בזמן המלחמה. נציגי המגזר טוענים כי אלפי עסקים התמוטטו. משרד החקלאות מעריך כי הנזק לחקלאות בצפון הנחית מכה אנושה על כ-150 קהילות חקלאיות (כהן 2006). זאב וינר, נשיא ארגון הגג של העצמאים, קרא לקבינט ולחברי ועדת הכספים של הכנסת להתקין תקנות שיאפשרו לבעלי עסקים קטנים בחיפה ובצפון לקבל קצבאות אבטלה לתקופה מוגבלת כדי למנוע את התמוטטותם הכלכלית (פרץ 2006).

ג. התנהלות הממשלה

בזמן אמת, במהלך הפגיעה הקשה בנגישותם של אזרחים לזכויות הבסיסיות ביותר – מקלט ומזון – הורגשה נוכחותה של הממשלה לעתים נדירות בלבד. היא לא דאגה לספק לנותרים בצפון מזון ושירותים רפואיים באופן שיטתי ולא ניסחה מדיניות לאומית או תוכנית מעשית לפינוי נזקים שלא היו מסוגלים להתמודד בכוחות עצמם עם מצב החירום המתמשך, ובייחוד ילדים, קשישים ובעלי מוגבלויות.

הממשלה לא הכריזה במהלך החודש הראשון למלחמה על מעבר למשק לשעת חירום (מל"ח), שאמור להחליף את השלטון המקומי והמרכזי בעורף בשעת חירום. ועדת אילון ראתה במחדל זה

² ראו אתר משרד החוץ,

<http://www.mfa.gov.il/MFA/Terrorism+Obstacle+to+Peace/Terrorism+from+Lebanon-Hizbullah/Hizbullah+attack+in+northern+Israel+and+Israel's+response+12-Jul-2006.htm>

³ "Hezbollah Rockets Displace 330,000 Israelis," 30.7.2006, Reuters,

<http://news.oneindia.in/2006/07/30/hizbollah-rockets-displace-330000-israelis---govt-154257836.html>

⁴ "Hezbollah Attacks Northern Israel and Israel's Response", אתר משרד החוץ, www.mfa.gov.il.

⁵ הסכם קיבוצי בין ההסתדרות, הממשלה והתעשיינים, נחתם ב-27 ביולי 2006; תקנות מס רכוש וקרן הפיצויים (תקנה זמנית) 2006.

⁶ "Hezbollah Attacks Northern Israel and Israel's Response", אתר משרד החוץ, www.mfa.gov.il.

מקור ל"כשל מערכתי בתפקוד חלק מהרשויות המקומיות בהספקת הצרכים הבסיסיים של תושבי הצפון", וציינה כי קשה למצוא היגיון באי-הפעלתו של מל"ח. במקום מל"ח הופעל מרכז ניהול לאומי (מנ"ל) אד-הוק שהיה נטול סמכויות, וגם הוא החל לפעול רק ב-24 ביולי 2006.

עם פרוץ המלחמה נסגרו מיד משרדי ממשלה ומוסדות ציבור בצפון: משרדי הפנים, הבריאות והרווחה, סיוע משפטי של משרד המשפטים, בנקים, רשות הדואר, המוסד לביטוח לאומי וכדומה. ההחלטה על הסגירה התקבלה בדרך כלל על ידי קצין הביטחון או מנהל הסניף המקומי, ללא כל פיקוח ברמה הארצית. הפסקת פעילות הרכבת והתחבורה הציבורית מצפון לחיפה נשאה משמעות ציבורית עמוקה. מדיווחים של תושבי הצפון בשימועים שניהלה עמותת "כוכב הצפון" בחודשים נובמבר–דצמבר 2006 עולה כי בקרב הציבור התפתחה תחושה כללית שהממשלה נעלמה מן הצפון.⁷ יכולתם של המקלטים הציבוריים לספק מענה לצורכי האזרחים מוטלת בספק. ישנו פער גדול בין מספר המקלטים הקיימים לבין מספר התושבים שנוקדו להשתמש בהם (ועדת אילון, דוח ראשוני, 6). הסדרי פינוי כלליים לא הופעלו. כמה רשויות מקומיות הובילו פינוי זמני של תושבים, למשל עיריית קריית שמונה שהחלה לפנות כ-500 משפחות ב-8 באוגוסט 2006.

הדיווחים מהשטח מצביעים על הבחנה ברורה בין רשויות מקומיות עניות, כמו טבריה, שנכשלו בהספקת שירותים לתושביהן, לבין רשויות עשירות, כמו כרמיאל, שהצליחו להמשיך ולספק שירותים על אף המלחמה.⁸

באוגוסט 2006 פורסם בעיתון הארץ כי המדינה תכננה לשלם סיוע חירום בסך שני מיליארד ש"ח לרשויות מקומיות בצפון ולשירותי החירום. באמצע אוגוסט דווח שחלק קטן מסכום זה, 150 מיליון ש"ח, חולק כבר על פי סדרת קריטריונים שקבע משרד הפנים (בסטוק ובר אלי 2006). ב-14 ספטמבר 2006 אישר קבינט השרים העברת תקציבים בסך ארבעה מיליארד ש"ח, מתוכם 1.5 מיליארד ש"ח שתכנן ראש הממשלה לגייס מיהודי התפוצות.

ד. התנהלותה של החברה האזרחית

היעלמות הממשלה יצרה חלל שלתוכו נכנסו ארגונים לא ממשלתיים, חברות מסחריות ואנשי עסקים פרטיים. חלק מהארגונים הלא ממשלתיים שסיפקו שירותים לנזקקים פעלו על פי מטרותיהם הקבועות, וחלקם הסבו כספים שהיו מיועדים למטרות אחרות. חברות מסחריות ואנשי עסקים פעלו ממניעים שונים – פילנתרופיה לצד יחסי ציבור ופרסום. להלן כמה דוגמאות.

את הסיוע בהספקת מזון ותרופות לאנשים שנשארו בצפון הגישו יחידים, עמותות וגורמים מסחריים. מנהל עמותת "ישראל ביחד" סיפר בריאיון כי ארגונו סיפק כ-13,000 מנות מזון מדי יום.⁹ בעלי מכולות בצפת, רובם בעלי אמצעים, נסעו דרומה עם פרוץ המלחמה והותירו את העיר ללא מוצרים בסיסיים. בניינים שלמים בצפת נותרו ללא מזון. לדברי יושב ראש "מאיר פנים", עמותה המפעילה בתי תמחוי, תורמים פרטיים כמו רשת שופרסל, שסיפקה חבילות מזון במחירים נמוכים מאוד, הצילו אנשים רבים (רפפורט 2006). איחוד הקהילות היהודיות יזם מבצע חירום (Israel Emergency Campaign) וסיפק תרופות, מזון, מזגנים ותאורת חירום לקשישים ולבעלי מוגבלויות

⁷ "אתם חושבים שעכשיו המדינה לוקחת אחריות?", *Ynet*, 27.11.2006.

⁸ כנס של ארגון שתיל שנערך באוניברסיטת תל-אביב, 20.9.2006.

⁹ ריאיון שנערך אלעד שילד עם אבי כהן, מנהל עמותת "ישראל ביחד", 13.8.2006, The Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights.

שלא יכלו לעזוב את אזור מגוריהם בצפון (Charish 2006). ערבים ישראלים המתגוררים בשכונות ערביות התלוננו כי העמותות הישראליות לא הקדישו להם תשומת לב. הם הדגישו את הצורך שלהם במקלטים, בתמיכה ביטחונית ובמוצרי מזון.¹⁰

מאות אלפים מתושבי הצפון התפנו מבתייהם. חלקם עשו זאת מיוזמתם ובאמצעים פרטיים, שכרו חדרים בבתי מלון או התארחו אצל קרובי משפחה וחברים במרכז הארץ ובדרומה. אלה שהאמצעים שבידיהם לא אפשרו להם לממן את הפינוי מכיסם טופלו בידי עמותות או יחידים עשירים. אחת היוזמות הראשונות והמפורסמות ביותר היתה זו של איש העסקים ארקדי גאידימק, שהקים בניינים עיר אוהלים לכ-6,000 עקורים מהצפון. עמותת "מגדל אור" פינתה כ-5,000 ילדים מהצפון ועמותת "אורות חסד" פינתה כ-40,000 אנשים (סיני 2006א). משפחות רבות ברחבי הארץ, שאירחו בבתייהן בהתנדבות עקורים מהצפון, נאלצו להתמודד עם צפיפות ועם הנטל הכלכלי של פרנסת אנשים נוספים. עמותת "קו החסד" דיווחה כי אינה יכולה עוד לספק את הצרכים הבסיסיים של משפחות בירושלים המארחות עקורים מהצפון, וכי משפחות ירושלמיות רבות, המונות בעצמן עד חמישה אנשים, התמוטטו תחת הנטל של סיפוק צורכיהם של עשרה בני משפחה או מכרים, עקורים מהצפון.¹¹

עוד דווח שמשרד ראש הממשלה הצדיק את חלוקת התפקידים בין העמותות לבין הממשלה. "העמותות יספקו מזון ויפנו את הקשישים והמדינה תספק מימון", כך על פי מקור ממשלתי. פיקוד העורף החזיק בעמדה כי "אין זה מתפקידו או מתפקיד הממשלה לפנק את האזרח. לכן הם מתנגדים לשיכון המפונים במלונות, מחשש שיפתחו תלות". מסיבה זו הוחלט גם כי יש לשלוח לאנשים מזון מועט ככל האפשר. "הם צריכים לבוא לקחת אותו. אם נביא לאנשים מזון למקלט, נגביר את מידת חוסר הישע שלהם" (רפפורט 2006).

ה. הבסיס המשפטי לאחריות הממשלה לזכויות כלכליות וחברתיות בעתות חירום¹²

המסמך הבינלאומי העיקרי העוסק בהגנה על עקורים הוא מסמך של האו"ם, שכותרתו "עקרונות מנחים לעניין העקורים הפנימיים" (Guiding Principles on Internal Displacement).¹³ המסמך "עקרונות מנחים" אינו מחייב מבחינה משפטית ואינו ערוך כאמנה בינלאומית. עם זאת, הוא מציג נורמות וכללים המופיעים בדרך כלל במסמכים מחייבים, בעיקר בדיני זכויות האדם הבינלאומיים ובמשפט ההומניטרי הבינלאומי.

חלק ניכר מן המסמך "עקרונות מנחים" עוסק באיומים של ממש על קיומם של העקורים הפנימיים, כגון הגנה מפני אלימות ומפני סכנת רעב. נראה שאין זה סוג הסכנות שאיימו על העקורים בישראל. עם זאת, המסמך "עקרונות מנחים" מכיל גם כללים הנוגעים ישירות למצבם של העקורים בישראל, ויישום נאות שלהם היה מסייע לאותם עקורים. כך למשל המסמך קובע:

1. כל העקורים הפנימיים זכאים לרמת חיים נאותה.
2. למזער, וללא קשר לנסיבות שישררו וללא אפליה, הרשויות המוסמכות לכך יספקו

¹⁰ Palestinian Arab Minority in Israel, Report no. 285, 4.8.2006

¹¹ חדשות הבוקר של רשת ב, 7.8.2006.

¹² ההיבטים המשפטיים הבינלאומיים נותחו במסגרת מרכז קונקורד למחקר לשילוב החוק הבינלאומי בישראל, המסלול האקדמי של המכללה למינהל. תודה לנועם לובל על עזרתו המצוינת.

¹³ United Nations Office 1998. מקורות נוספים לעקרונות מנחים אפשר למצוא באסופת נורמות משפטיות שליקט האו"ם בסוגיה זו, כולל ניתוח של הנורמות, ובספרי הדרכה שפרסמו ארגונים שונים.

ויבטיחו גישה בטוחה של העקורים הפנימיים ל:

(א) מזון חיוני ומי שתייה;

(ב) מחסה ודיור בסיסיים;

(ג) ביגוד נאות;

(ד) שירותי רפואה ותברואה חיוניים.

3. יש לנקוט מאמצים מיוחדים כדי להבטיח את השתתפותן המלאה של נשים בתכנונה

ובחלוקתה של אספקה בסיסית זו (ראו United Nations Office 1998, עיקרון 18).

מעבר למסמך "עקרונות מנחים", דיני זכויות האדם, ובמיוחד הכללים העוסקים בזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, נוגעים במישרין לנסיבות הנידונות כאן. אמנם "העקרונות המנחים" מתייחסים למרכיביה הבסיסיים של רמת חיים נאותה, אך דיני זכויות האדם שחלים גם הם¹⁴ כוללים הרחבה נוספת בעניין זה. הזכויות שהפגיעה בהן עוררה את עיקר הדאגה בזמן המלחמה הן הזכות לרמת חיים נאותה והזכות לבריאות. היבטים מסוימים של הזכות לעבוד עשויים אף הם להיות רלוונטיים. זכויות אלה נזכרות בסעיפים 11 ו-12 באמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). ישראל חתומה על האמנה ועל כן מחויבת לתכניה.

דיני זכויות האדם חלים גם במהלך עימות מזוין. כך קבעו שוב ושוב גופים בינלאומיים שיפוטניים ושיפוטניים-למחצה וכן פרשנים מובילים. בית המשפט הבינלאומי לצדק הבהיר שהוראה זו כוללת זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. מדינות מחויבות אפוא להמשיך ולדאוג לכך שתושביהן ייהנו מזכויות אלה גם בתקופות של עימות מזוין. עם זאת, ייתכנו הסתייגויות ומגבלות מסוימות. באמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR, International Covenant on Civil and Political Rights) מופיע סעיף המאפשר להטיל הגבלות לגיטימיות על זכויות אזרחיות ופוליטיות בעתות חירום, העשויות לכלול עימות מזוין. אמנת ICESCR אינה כוללת סעיף דומה, ועל כן היא מעוררת שאלות משפטיות ומעשיות על האופן שבו יש ליישם את הזכויות האלה במהלך עימות מזוין. למרות הקושי, ובהנחה שהמציאות המעשית של עימות מזוין עשויה להציב מכשולים בפני מילויה השלם של כל זכות כלכלית, חברתית ותרבותית, תחולתה הכללית של אמנת ICESCR תחייב כפי הנראה ליבה מינימלית של זכויות שחובה להבטיחן על אף הנסיבות.

הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות – הגוף המפקח על יישומה של אמנת ICESCR – הכריזה על מחויבויות ליבה שאין לחרוג מהן בשום מקרה. כך למשל, על אף ההכרה בכך שיישום מלא של הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות עשוי להצריך מימוש הדרגתי בשל אילוצים, מדינות מתפתחות בעלות יכולת כלכלית נמוכה יחסית ומשאבים דלים חייבות בכל זאת לשאוף ליישם את מחויבויות הליבה בלי דיחוי, ויהיה קשה יותר להצדיק אי-מילוי של היבטים אלה של הזכויות. על בסיס גישה זו אפשר להסיק שאפילו בעת עימות מזוין חייבות מדינות – ובכללן ישראל – לכל הפחות לנסות ולהבטיח את מחויבויות הליבה של הזכויות הכלכליות, החברתיות

¹⁴ United Nations Office 1998. עיקרון 2.2 מבהיר: "עקרונות אלה לא יפורשו כמי שמגבילים, משנים או מחלישים כל הוראה שבדינים הבינלאומיים של זכויות האדם או במשפט ההומניטרי הבינלאומי, או זכויות המוענקות לבני אדם על פי חוקי אותה מדינה".

והתרבותיות של העקורים הפנימיים שבתחומן. כך למשל, מחויבויות הליבה של הזכות לבריאות כוללות:¹⁵

1. הבטחת גישה למזון חיוני, בטוח וראוי מבחינה תזונתית, כדי להבטיח חופש מרעב לכל;
2. הבטחת גישה למחסה, לדיור ולתברואה בסיסיים והספקה נאותה של מים ראויים לשתייה;
3. הספקת תרופות חיוניות, כפי שמגדירה מפעם לפעם תוכנית הפעולה של ארגון הבריאות העולמי לתרופות חיוניות;
4. הבטחת טיפולים באם ובתינוק במהלך ההיריון והלידה וגם לאחר הלידה.

ו. הטלת החובה על הממשלה ואי-פנייה לארגונים הומניטריים בינלאומיים

החובה לספק את צורכי העקורים חלה בראש ובראשונה על ממשלת המדינה שבה הם נמצאים, ככתוב במפורש:

על רשויות המדינה חלות החובה והאחריות הראשוניות לספק הגנה וסיוע הומניטרי לעקורים פנימיים בתחום שיפוטן...
החובה והאחריות הראשוניות למתן סיוע הומניטרי לעקורים פנימיים מוטלת על רשויות המדינה (United Nations Office 1998, עקרונות 3.1 ו-25.1).

ארגונים בינלאומיים למיניהם, ובייחוד הצלב האדום ונציבות האו"ם לפליטים (UNHCR, United Nation High Commission for Refugees), מספקים לעתים עזרה לעקורים. כך למשל במלחמת לבנון השנייה הוגשה עזרה לעקורים בלבנון. עם זאת, החובה הראשונית חלה על הממשלה, ורק אם הממשלה אינה מוכנה או אינה מסוגלת למלא את חובותיה יוגשו פניות לארגונים הבינלאומיים. ממשלת ישראל לא פנתה בבקשה לעזרה הומניטרית לעקורים בתחומה. יש לשער שהיא לא היתה מעוניינת להגדיר את מצבה בתור ממשלה שאינה מוכנה או שאינה מסוגלת להעניק לאזרחיה את צורכיהם המינימליים. פנייה כזו לא היתה תורמת לתדמיתה של ישראל בתור מדינה מפותחת כלכלית ולא היתה מתיישבת עם הדאגה למשיכת השקעות לישראל. היא לא היתה מתיישבת עם המדיניות שהבחינה בה רותי סיני (2006) כשכינתה את מלחמת לבנון השנייה "מלחמת שלום הבורסה".

חובות המדינה כלפי העקורים נמשכות גם לאחר שוך הקרבות. בשלב זה החובות העיקריות הן השבת העקורים הפנימיים לבתיהם ומתן סעד ופיצויים לאנשים שזכויותיהם הופרו. כך נקבע: על הרשויות המוסמכות חלות החובה והאחריות הראשוניות ליצור את התנאים ולספק את האמצעים שיאפשרו לעקורים הפנימיים לחזור מרצונם, בבטחה ובכבוד, לבתיהם או למקומות מגוריהם, או להתיישב מחדש ומרצון באזור אחר במדינה. הרשויות ישתדלו לסייע בתהליך ההשתלבות של העקורים הפנימיים שחזרו או שיושבו מחדש...

על הרשויות המוסמכות מוטלות החובה והאחריות לסייע לעקורים הפנימיים שחזרו או שיושבו מחדש, ולהשיב ככל האפשר את נכסיהם ואת רכושם שהושארו מאחור או שהוצאו מרשותם בעת הפיכתם לעקורים פנימיים. כאשר השבת הנכסים והרכוש אינה אפשרית, הרשויות המוסמכות

¹⁵ The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 14.12.1990, General Comment 3

יעניקו לאנשים אלה פיצוי הולם או מידה אחרת של סעד צודק, או יסייעו להם בהשגתו (United Nations Office, עקרונות 28 ו-29).

נוסף על הצורך לסייע לעקורים שזכויות האדם שלהם הופרו, המדינה מחויבת להעניק סעד ממשי וצודק בעקבות ההפרה; זהו חלק מהותי מעצם החובה להגן על הזכויות. ברוב המקרים סעד זה מורכב מכמה רכיבים: הליך משפטי המכיר בקיום ההפרה, הענקת פיצויים, ובמקרים מסוימים הטלת אחריות אישית ונקיטת צעדים כלפי האחראים להפרה.

ז. הכרתן של ועדת אילון ושל החברה האזרחית באחריות הממשלה והתנערות מאחריות זו

ועדת אילון, בדוח הראשוני שלה, הגיעה למסקנה שהטיפול באזרחים בעתות מלחמה נתון כולו באחריות הממשלה:

תפקידה של הממשלה כמתכלל לאומי אינו ניתן להפרטה או להעברה לגורם וולונטרי כזה או אחר. גם במציאות שבה גורמים אזרחיים וולונטריים פועלים על מנת לסייע – תפקידה של הממשלה הוא לייצר את תמונת המציאות המלאה, לזהות את הצרכים, להגדיר את הקריטריונים ואת סדרי העדיפויות, לתאם ולהכווין את כלל הגופים הפועלים, כולל גופי הסיוע הוולונטריים והאזרחיים.

מערכת מלי"ח לא הופעלה, כמו גם מערכת פינוי סדירה. נוצר כאמור מחסור חמור בשירותים חיוניים וקיומיים, וניתן לומר שפעילות הארגונים המתנדבים ברוב שלבי המלחמה – הפרטיים והלא ממשלתיים (NGO's) – לא היתה מבוקרת על ידי גורם ציבורי כלשהו.

הדבר גרם לעתים לכפילויות בסיוע במקום אחד אל מול חוסר סיוע במקום אחר. לעתים הדבר הביא לכך שרוב בעלי הקשרים, בעלי ההשפעה והקרובים לצלחת יכלו לנצל את שירותי המערכות המתנדבות, בעוד החלשים והמרוחקים יותר נזנחו. התזה ששלטה בתחילת העימות – הפעלת NGO's – היתה גישה נכונה, אבל חייבה גוף מתכלל ממשלתי, שיקבע סדרי עדיפויות ויכוון את הפעילות.

מצב חירום דורש הפעלת גוף אחד בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף (integrator). בפועל לא היה "בעל בית" אחד אלא מספר גופים שפעלו במקביל. המערכת כולה תפקדה במספר ראשים, ללא גוף מתכלל לאומי בעל תמונה כוללת שיכוון את הפעילויות. הגדרת גוף מתכלל שכזה מהווה אחד הצרכים הדחופים בהקשר של הטיפול בעורף (ראו ועדת אילון, דוח ראשוני).

ישראל, בהזניחה את העורף, הפרה את חובותיה על פי החוק הבינלאומי. מאות אלפי ישראלים נמלטו מבתיים בצפון והפכו למעשה לעקורים בתוך מדינתם. האחריות לטיפול באנשים אלה מוטלת על מדינת ישראל. אלא אם כן מדינה מצהירה ומוכיחה כי אינה יכולה לעשות כן ומבקשת סיוע מארגונים בינלאומיים, היא מחויבת לטפל בכל הצרכים הבסיסיים של העקורים ובעיקר בצורך במקלט, בבריאות ובמזון. חובות אלה מפורטים במסמך "עקרונות מנחים" וביתר פירוט באמנת ICESCR, שהיא חלק מן החוק הבינלאומי המחייב.

פרויקט כוכב הצפון של ארגון שתיל, העוקב אחר מימוש הבטחות הממשלה וגופים אחרים לשיקום הצפון ותושביו, הדגיש גם הוא שלפי העדויות בשטח התנערה הממשלה מאחריותה:

טעות היא לחשוב כי מלחמה היא הזדמנות ל"עורף" להוכיח את חוסנו ויכולת עמידתו. מצב משבר כגון מלחמה הינו אבן בוחן למדינה ולאופן בו היא דואגת לאזרחיה ולרווחתם.

לצערנו הרב במציאות הנוכחית מתנערת המדינה מאחריות, ואת המחיר משלמות השכבות המוחלשות והמושתקות, אלו שלא קיבלו סיוע נאות במהלך המלחמה, אלו שלא יפוצו כיאות לאחר המלחמה ולבסוף גם ישלמו בעקיפין את "מס המלחמה" בדמות גזרות נוספות על המובטלים, הקשישים והילדים!¹⁶

ח. התפתחויות לאחר סיום המלחמה: החקיקה והמצב הלכה למעשה

ההסדרים לתשלום פיצויים על נזקי גוף ורכוש מעוגנים בחוקי המדינה: חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תש"ל-1970), שעל הפעלתו אחראי המוסד לביטוח לאומי, וחוק מס רכוש וקרן פיצויים (תשכ"א-1961), שעל הפעלתו אחראית קרן הפיצויים של רשות המסים. לצורך פיצוי תושבי הצפון השכירים והעצמאים על הפגיעה בשכרם או ברווחיהם נדרש הסדר מיוחד. נציגי משרד האוצר, ההסתדרות ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים חתמו ב-7 בספטמבר 2006 על הסכם לפיצוי העובדים והמעסיקים בגין הנזקים הכלכליים שנגרמו להם במהלך חודש אוגוסט עקב המלחמה בצפון. הסכם זה הוא המשך להסכם שנחתם ב-27 ביולי 2006, שהבטיח לעובדים ולעסקים פיצוי על הנזקים שנגרמו להם בחודש יולי. שני ההסכמים העניקו רק בדיעבד את הזכות לשכר על תקופה של היעדרות מעבודה, ולכן העובדים נותרו בזמן אמת במצב של אי-ודאות. הכנסת הפכה את ההסכם לחוק, המחייב את כל העסקים בצפון ליישם גם את ההסכם שנחתם ביולי ולשלם לעובדים את שכרם. החוק אוסר גם על פיטורי עובדים בשל המלחמה.

כפי שעולה מדיווח ראשוני של פרויקט כוכב הצפון, גם מערך הפיצויים המוצע רצוף כשלים רבים. פרויקט הארגונים של החברה האזרחית ליום שלאחר המלחמה ממוקד בשלושה נושאים עיקריים: פיצויי רכוש, פיצויי תעסוקה ופיצויי גוף ונפש.

הפיצויים ושיטת הפיצוי המעוגנים בהסדרים הממלכתיים הם בעייתיים מבחינות רבות. התנערותה של הממשלה מאחריותה לטיפול בתושבי הצפון בזמן המלחמה ממשיכה גם לאחר המלחמה בטיפול לא הולם ולא מספק. מדובר באוכלוסייה המשתייכת בחלקה הגדול לשכבות החלשות ולכן קשה לה יותר להתאושש מן הפגיעה או לממש את זכויותיה לפיצוי. כ-50 ארגונים חברתיים חברו לפרויקט כוכב הצפון והם מצביעים על הבעיות העיקריות:

פיצויים בגין פגיעה ברכוש: (1) ביורוקרטיה וסחבת מונעות מתן מענה מהיר לאלה שנפגעו פגיעה קשה; (2) פיצוי נמוך של מס רכוש, במקרים רבים במסגרת עסקאות שהושגו בעידודם של פקידי מס רכוש; (3) זמן הערעור שהוגדר בתקנות הפיצויים קצר, ומקשה במיוחד על אוכלוסיות מוחלשות שאינן מצליחות למצות את זכויותיהן.

פיצויים בגין פגיעה בתעסוקה: (1) הפיצוי נקבע לפי חלוקה גיאוגרפית לאזורי פיצוי, בלי קשר להיקף הפגיעה ולאובדן ימי העבודה. שיטת פיצוי זו מפלה לרעה אזורים המרוחקים מן הגבול;¹⁷ (2) ישנו חשש שמא מעסיקים לא יעבירו את הפיצויים לעובדיהם, במיוחד במקרים של עובדים מוחלשים כגון מהגרי עבודה; (3) עוסקים לא מוסדרים למיניהם (בעלי עסקים ביתיים מתחילים, עובדי שירותים בשוק השחור וכדומה) וכן עסקים שפעלו במהלך המלחמה אינם זכאים לפיצוי מצד המדינה, אף שסבלו מאובדן הכנסות ונגרמו להם נזקים.

¹⁶ כוכב הצפון, פרויקט הארגונים ליום שאחרי המלחמה, "סימון בעיות פיצויים", 22.10.2006,

<http://shatil.org.il/data/pizuum%20lebanon%202.doc>

¹⁷ נגד אפליה זו הוגשה עתירה לבג"ץ, שפסק כי אפשר להגיש תביעה לפיצוי על פי החוק הקיים, ולהגיש מאוחר יותר תביעה להשלמת הפיצוי בהתאם להחלטת בית המשפט.

פיצויים בגין פגיעה בגוף ונפש: (1) חסר הסבר לאוכלוסייה בדבר זכויותיה. המידע חסר במיוחד לאוכלוסיות המוחלשות, שנגישותן לאמצעי התקשורת, לרשתות החברתיות ולשפה העברית פחותה; (2) המוסד לביטוח הלאומי אינו מספק מענה והפניות שוקעות בתהליכים בירוקרטים. הנפגעים נדרשים להוכיח את זכאותם – דרישה המסבה להם קושי רב. כך למשל, בתוכנית הטלוויזיה "המשמר האזרחי" הופיעה אשה מבוגרת, שנדרשה להוכיח את זכאותה לשיניים תותבות: היא נדרשה להביא הוכחות בכתב לכך שהיו לה שיניים תותבות לפני הפגיעה. אותה אשה היתה זכאית לנעליים אורטופדיות, אך רק לאחר התערבותם של אנשי התוכנית, שזירזו את המוסד לביטוח לאומי, היא קיבלה זוג נעליים – וגם הוא גדול בשתי מידות. זהו מקרה אחד מני רבים של נפגעים המתקשים לממש את התחייבות הממשלה לפצותם.

לסיכום, נחקקו חוקים ונחתמו הסכמים המעגנים את זכויותיהם של תושבי הצפון לקבל פיצוי על הפגיעה בהם, אולם קיים פער גדול בין התחייבות הממשלה לפיצוי התושבים לבין מימושה. הליקויים בפיצוי התושבים נובעים מחוסר היערכות של הגורמים הממשלתיים המטפלים בקביעת הזכאות לפיצוי, ומן העובדה שהאוכלוסייה הנפגעת מוחלשת ברובה מבחינה כלכלית (מהגרי עבודה, קשישים, נכים) ולכן מתקשה לעמוד על זכויותיה ולמצותן. הממשלה אינה עושה מאמץ להעניק טיפול ההולם את צורכי אוכלוסייה זו, וייתכן שזהו ביטוי נוסף לעמדת הממשלה מימי המלחמה כי טיפול ההולם באוכלוסייה המוחלשת יגביר את תלותה בממשלה. תושבי הצפון, שהיו החזית בזמן המלחמה וחייהם הופרעו ונפגעו במישורים הפיזי, הנפשי והכלכלי, סופגים פגיעה נוספת מבית עקב טיפול לקוי של הממשלה.

ט. שאלות הדורשות תשובות והשערות ראשוניות

1. כפי שנקבע בעקרונות המשפט הבינלאומי וכן כפי שמסיקה ועדת אילון בדוח הראשוני שלה, האחריות לזכויות החברתיות והכלכליות הבסיסיות של אזרחים בזמן מלחמה מוטלת על המדינה. נשאלת אפוא השאלה: מדוע לא היה הדבר מובן מאליו למקבלי ההחלטות בממשלת ישראל בזמן אמת?
2. יש פער בלתי מתקבל על הדעת בין יכולתה הכלכלית של מדינת ישראל לבין התנהלותה בזמן מלחמת לבנון השנייה. ממשלת ישראל אף הודתה בעקיפין ביכולתה הכלכלית בכך שנמנעה מלפנות לארגונים הומניטריים בינלאומיים בבקשת עזרה בטיפול בעקורים. לנוכח מציאות זו, מדוע לא גילו גורמים בחברה האזרחית התנגדות נחרצת להימנעות הממשלה מנטילת אחריות?
3. האם אפשר לראות בבעיות החברתיות והכלכליות של העורף בעתות מלחמה בעיות נקודתיות הניתנות לפתרון נקודתי? האם מדדים שונים – למשל ההבדלים בין התנהלות העיריות העשירות להתנהלות העיריות העניות – אינם מעידים על כך שבעיית התשתית החברתית והכלכלית היא שתקבע את יכולת העמידה של העורף בזמן מלחמה?
4. ברור לכל שהעניים, הקשישים, בעלי המוגבלויות, הערבים והחקלאים הם אלה שלא פונו, לא זכו להספקת שירותים בסיסיים, שהו במקלטים שאינם ראויים למגורי אדם או היו חשופים לפגיעת טילים כיוון שלא היו להם מקלטים כלל. שכבות העוני בישראל סובלות מהזנחה מתמדת. המדיניות הניאו-ליברלית בישראל בעשרים השנים האחרונות הביאה לעלייה בשיעור האוכלוסיות העניות ולהרחבת הפערים בין העשירונים הגבוהים לאלה

הנמוכים. מדוע, אם כן, אין בישראל דיון נוקב בעניין הזנחת שכבות העוני בימי שלום כמו בימי מלחמה, כפי שהתנהל בארצות הברית בעקבות אסון ההוריקן בניו-אורלינס?

5. הפרטת האחריות לזכויותיהם הבסיסיות של אזרחים למקלט ולמזון בעתות מלחמה היא רק צעד נוסף בתהליך ארוך של התנערות הממשלה מאחריותה לרווחת אזרחי ישראל. זהו רצף המתמשך מהפרטת "ישראל כימיקלים", דרך הפרטת בתי הסוהר וכעת הפרטת הטיפול בעורף בזמן מלחמה.

השימוש של ועדת אילון במושג "חזית אזרחית" ממחיש ומכחיש בעת ובעונה אחת את הכשל של המדיניות החברתית והכלכלית של ממשלת ישראל בעתות שלום. הוא ממחיש את ההבדל בין מדינת ישראל למדינות המערב: בישראל ביטחון המדינה תלוי בחוסנה של "החזית האזרחית", בחוסנו של העורף – או במילים אחרות בחוסנם של אזרחי המדינה על כל שכבותיהם. המסר הנובע מכך הוא שמדינת ישראל, לשם הישרדותה, אינה יכולה להרשות לעצמה לנטוש את הסולידריות החברתית וליצור ניכור של שכבות העוני. לצד זאת, השימוש במושג "חזית אזרחית" מכחיש את כישלונה של המדיניות החברתית והכלכלית שכן הוא ממקד את כל תשומת הלב בהתגייסות החירום לצורכי מלחמה. אנו מציעים לוועדת אילון, לוועדת וינוגרד, למבקר המדינה ולחברה הישראלית כולה לחפש את ההסבר לכשל בטיפול בעורף לא רק במערכות החירום, אלא גם במדיניות החברתית והכלכלית בעתות שלום.

ביבליוגרפיה

- בסטוק, מוטי, ואבי בר אלי, 2006. "עלות המלחמה: 23 מיליארד ש"ח", *The Marker*, 13.8.2006.
- כהן, עמירם, 2006. "שר החקלאות: 'נפילות בשטח פתוח זה אומר שנפגע מטע, לול או מבנה חקלאי'", *The Marker*, 13.8.2006.
- סיני, רותי, 2006א. "הממשלה רוצה 'עורף חזק': מציעה לתושבי הצפון נופש בטבריה – ולא פינוי", *הארץ*, 8.8.2006.
- , 2006ב. "מלחמת שלום הבורסה", *הארץ*, 10.8.2006.
- פרץ, סמי, 2006. "העורף עוד לא הגיש את החשבון", *The Marker*, 13.8.2006.
- רפפורט, מירון, 2006. "איפה המדינה? המדינה נעלמה", *הארץ*, 11.8.2006.
- Charish, Howard, 2006. "Why the Israel Emergency Campaign?" *The Jewish Standard*, 11.8.2006.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 1998. *Guiding Principles on Internal Displacement*, http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html.

הרקע לגידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה בשנים 1984–2001

אריק שרמן

א. מבוא

ב-1982 נכנס לתוקפו חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980. מטרת החוק כפי שהוגדרה היתה הבטחת רשת ביטחון אחרונה למי שאין ביכולתו לקיים את עצמו ואת בני משפחתו ברמת חיים מינימלית.¹⁸ החוק הבטיח לכל האוכלוסייה ביטחון סוציאלי כזכות חברתית ובכך תרם לשינוי מהותי במבנה מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל. הוגדרה גם רמת התמיכה שהמדינה מעניקה לאנשים מעוטי אמצעים ונקבעו עקרונות שוויוניים לזכאות לה. עם זאת, קובעי המדיניות הקפידו לקבוע גמלה נמוכה, שלא תעודד אנשים להעדיפה על פני השתלבות בשוק העבודה.¹⁹

ב-2003 החליטה ממשלת ישראל לשנות את פניה של מערכת הבטחת ההכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה באמצעות תיקוני חקיקה שעוגנו בחוק ההסדרים לשנה זו.²⁰ תיקונים אלה עסקו ברמת הגמלה, במבחן ההכנסות, במבחן התעסוקה ובמערכות סיוע אחרות בתחומי הדיוור, הבריאות והתחבורה הציבורית. ב-2004 התקבל הפרק "שילוב מקבלי גמלאות בעבודה" בחוק המדיניות הכלכלית, התשס"ד-2004 (תיקוני חקיקה, פרק ז). הפרק מבסס תשתית חוקית להפעלה ניסיונית של תוכנית שנועדה להשיב לעבודה מקבלי גמלאות קיום מתמשכות. זוהי תוכנית במתכונת של "מרווחה לעבודה" (from welfare to work), ושמה הרשמי הוא "מהבטחת הכנסה להכנסה בטוחה" – מהל"ב. השינוי במדיניות הבטחת ההכנסה בישראל עולה בקנה אחד עם מגוון רפורמות שהונהגו בעשור האחרון בכמה מדינות מערביות.²¹

הפעלתה של תוכנית מהל"ב עוררה ויכוחים רבים במגוון סוגיות.²² ברם, הצדדים המעורבים בדיון – הן אלה התומכים בהפעלת התוכנית ובפגיעה במקבלי גמלה להבטחת הכנסה והן אלה הרואים בה כרסום חמור בהיקפה של מדינת הרווחה בישראל – קיבלו באופן בלתי ביקורתי את הטיעון המרכזי העומד בבסיס הצורך בהפעלת התוכנית. על פי טיעון זה, התוכנית נחוצה בשל העלייה החדה במספר המשפחות בגיל העבודה המקבלות גמלה להבטחת הכנסה. מספר המשפחות עלה מ-14,328 בממוצע לחודש ב-1984 ל-141,840 ב-2001.²³ מחקרי זה מבקש להשיב את הדיון צעד

¹⁸ מטרה זו באה לידי ביטוי בדברי ההסבר להצעת החוק: "מטרת החוק המוצע היא להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בכוחם לספק לעצמם הכנסה הדרושה לקיום, את המשאבים הדרושים לסיפוק צורכיהם החיוניים. גמלה לפי חוק זה תהיה הכנסתם היחידה של מי שאינם יכולים כלל לעבוד ולקיים עצמם, ותשלם הכנסה הנופלת מן הרמה הדרושה לקיום" (הצעת חוק, תש"ס-1979). ההפניה למקור מופיעה במחקרו של אבישי בניש (2005).

¹⁹ גל 2004; על תהליך קבלת החוק, ראו בר 2000.

²⁰ ראו חוק ההסדרים, 2003, פרק ד, סעיף 17. מופיע באתר האינטרנט של משרד האוצר, ראו

<http://www.mof.gov.il/budget2003/hesder.pdf>

²¹ עם המדיניות המפעילות תוכניות דומות נמנות ארצות הברית, בריטניה, קנדה, צרפת, גרמניה, ניו-זילנד, הולנד, דנמרק, אירלנד ושווייץ.

²² סוגיה מרכזית היא השאלה מהי מטרת התוכנית. בספרות מופיעות שלוש מטרות אפשריות, שאינן עולות תמיד בקנה אחד זו עם זו: הראשונה היא העלאת רמת החיים של מקבלי הקצבאות באמצעות השמתם בשוק העבודה, השנייה היא צמצום האבטלה ועידוד ההשתתפות בשוק העבודה והשלישית היא צמצום ההוצאה הציבורית (the "iron triangle" of welfare reforms, Blundel 2001). סוגיה אחרת קשורה לתנאי הזכאות. תוכנית מהל"ב, בדומה לתוכניות נוספות בעולם הפועלות במתכונת של "מרווחה לעבודה", קושרת ישירות בין קבלת גמלאות סעד לבין השתלבות בשוק העבודה. ייחודה של תוכנית זו בכך שהיא מתנה את קבלת הגמלה בעבודה בפועל ולא רק בנכונות לעבוד. דניאל אטאס ואבנר דה-שליט (Attas and Shalit 2004) מעלים את שאלת ההצדקה: האם אפשר להצדיק מבחינה מוסרית את התניית הזכאות לגמלה בעבודה?

²³ 9,880 משפחות קיבלו גמלת הבטחת הכנסה ב-1982. במחצית הראשונה של 2003 הגיע מספרן לשיא: 158,000 משפחות.

לאחר ולבחון את המקורות לגידול זה, מתוך ההנחה שזיהוי המקורות יסייע בעיצוב מדיניות. המחקר מצביע על כך שהגידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה מקורו בשלוש קבוצות עיקריות. הראשונה היא קבוצת עולי מדינות חבר העמים ואפריקה, המונים 47% מן הגידול בשנים 1992–2001. בשנים אלה נוספו למערכת הבטחת הכנסה 50,558 משפחות עולים. השנייה היא קבוצת העובדים העניים, שמספרם גדל פי 18 בין 1984 ל-2001. בשנים אלה נוספו 22,789 משפחות עובדות שהכנסתן מעבודה אינה מספקת ולכן הן זכאיות לגמלה חלקית. כדי למנוע כפילות יש להבחין בין משפחות העולים לבין המשפחות הוותיקות וכך עולה כי עד שנת 2001 נוספו 10,330 משפחות ותיקות המקבלות גמלת הבטחת הכנסה. הקבוצה השלישית מורכבת מאלה שאינם ניתנים להשמה; מספרם גדל פי 21 בין 1984 ל-2001. בשנים אלה נוספו למערכת הבטחת הכנסה 44,370 משפחות של "בלתי ניתנים להשמה", מתוכם 27,055 משפחות ותיקות. שלוש הקבוצות יחדיו מונות 67% מן הגידול הכולל בשנים 1984–2001.²⁴

בהמשך המחקר אבחן את השפעתם של שני גורמים על הגידול הכולל: הראשון הוא שינויים סטטוטוריים והשני הוא שיעור האבטלה בקרב שלוש קבוצות אוכלוסייה הנבדלות זו מזו במספר שנות הלימוד. הממצאים מצביעים על מתאם חיובי וגבוה בין שיעור האבטלה לבין מקבלי הבטחת הכנסה לפי עילת "חוסר תעסוקה". השינוי הסטטוטורי בעל ההשפעה הרבה ביותר הוא זה שהתיר לעולים החדשים לקבל את הגמלה להבטחת הכנסה בתום 12 חודשים מיום עלייתם לארץ, בשונה מ-24 החודשים שהיו נהוגים עד 1992.

הנתונים המוצגים במחקר זה מבוססים על הסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי שהתפרסמו בשנים 1982–2005. הנתונים מחושבים על פי ממוצע לחודש. הממצאים מתייחסים אך ורק ל"קבוצה השווייטית" – קבוצת האוכלוסייה השנייה בגודלה (הקבוצה ראשונה היא קשישים ואלמנות) הנכללת בחוק הבטחת הכנסה, והיא כוללת אנשים בגיל העבודה.²⁵ עם קבוצה זו נמנים אנשים בגיל העבודה הנחשבים בעלי כשירות להשתלב בשוק העבודה. אוכלוסייה זו מונה חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה, אנשים שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה בלי שנמצאה להם עבודה, נשים חד-הוריות ללא אב מפרנס, חולים שאינם זכאים לקצבת נכות ועוד. להלן הממצאים העיקריים.²⁶

ב. הצטרפותם של העולים החדשים

בשנים 1982–2003 גדל פי 15 מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה (בממוצע לחודש). בלוח 1 מוצג השינוי במספר המשפחות בשנים 1984–2001.

²⁴ הגידול הכולל מתייחס לשנת 1983, אז קיבלו 11,030 משפחות גמלה להבטחת הכנסה.
²⁵ לפי חוק הבטחת הכנסה זכאים לגמלה קשישים ואלמנות המקבלים קצבת זקנה וקצבת שארים וכן אוכלוסייה בגיל העבודה המכונה "האוכלוסייה השווייטית". מלבדם, ישנן אוכלוסיות המקבלות הבטחת הכנסה לפי חוק ביטוח נכות וחוק המזונות.

²⁶ במהלך השנים התעדכנו הנתונים ולכן ייתכנו סתירות בין נתון המוצג במחקר לגבי שנה כלשהי לבין אותו נתון כפי שהוא מוצג בסקירה הרלוונטית לאותה שנה.

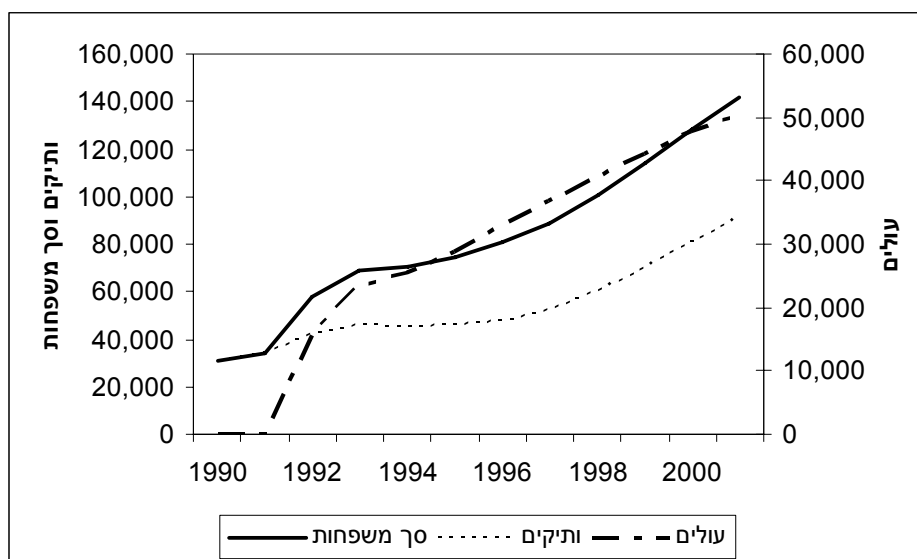
לוח 1: השינוי במספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה, 2001–1984*

2001	1996	1993	1991	1986	1984	
141,840	80,784	69,195	33,919	31,492	14,328	סך המשפחות
2001–1997	1996–1994	1993–1992	1991–1987	1986–1984		
61,056	11,589	35,276	2,427	20,462		שינוי כולל
75.6%	16.7%	104.0%	7.7%	185.0%		שיעור השינוי

* ב-1983 קיבלו 11,030 משפחות גמלה להבטחת הכנסה.

אפשר לראות כי במהלך השנים היו תקופות שבהן חלה האצה במספר המשפחות שקיבלו גמלה, לצד תקופות שבהן הגידול היה מתון למדי. בשנים 1991–1987 התבססה יציבות במספר מקבלי הבטחת ההכנסה, ולאחריהן חל שינוי בולט בעקבות גל העלייה ממדינות חבר העמים ומאפריקה. גרף 1 מציג חלוקה של סך המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בארץ. ההצטרפות של משפחות העולים למערכת הבטחת ההכנסה מסבירה את ההאצה במספרן הכולל של המשפחות מקבלות הגמלה בשנים 1993–1992. השינוי במספרן של משפחות העולים בשנים אלה מונה 66% מהשינוי הכולל. בשנים 2001–1992 הצטרפו 107,921 משפחות למעגל מקבלי הבטחת ההכנסה; 47% מהן היו משפחות של עולים.

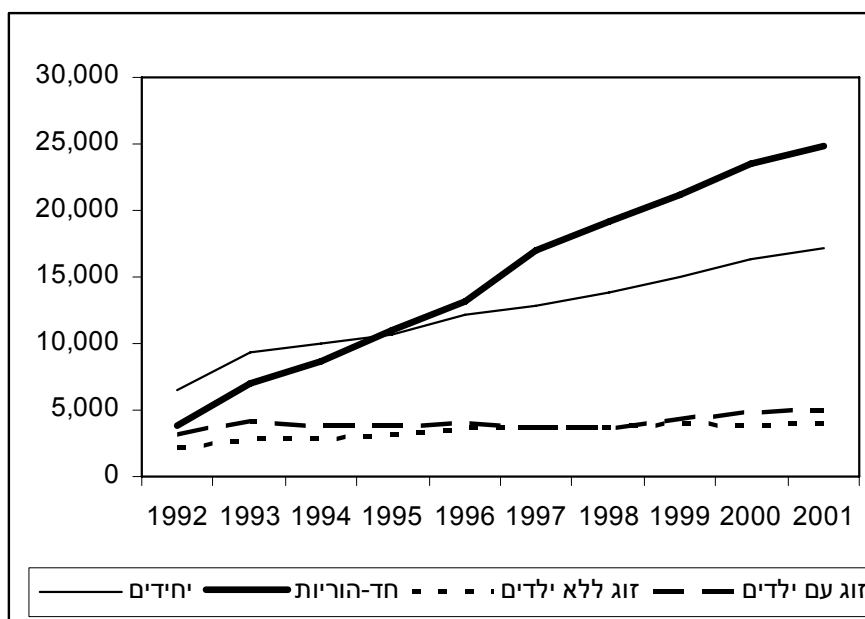
גרף 1: מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה, לפי ותק בארץ, 2001–1990



שנה	1991	1992	1993	1994	1997	2001
סך המשפחות	33,919	57,520	69,195	70,546	88,779	141,840
עולים	18	15,635	23,420	25,586	36,887	50,576
ותיקים	33,894	41,885	45,774	44,960	51,892	91,264
שיעור העולים	0.05%	27.18%	33.85%	36.27%	41.55%	35.66%

מניתוח ההרכב המשפחתי של העולים עולה כי חל בקרבם גידול ניכר בשיעור המשפחות החד-הוריות. גרף 2 מציג חלוקה של משפחות העולים לארבע קבוצות: יחידים ללא ילדים, חד-הוריות, זוגות ללא ילדים וזוגות עם ילדים.

גרף 2: עולים שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה, הרכב משפחתי, 1992–2001



הממצא הבולט הוא הגידול החד במספר המשפחות החד-הוריות. בשנים 1992–2001 עלה מספרן פי שישה, ואילו בקרב הזוגות נשמרת יציבות לאורך השנים. ניתוח ההרכב המשפחתי של הוותיקים אינו חושף ממצא דומה.

גל העלייה מספק הסבר לשינוי המגמה שחל ב-1992, אולם הוא אינו מסביר את ההאצה במספר המשפחות המקבלות הבטחת הכנסה מ-1997 ואילך. המקור להאצה טמון במשפחות ותיקות המקבלות את הגמלה ולא במשפחות העולים.²⁷ חיזוק לטענה זו אפשר למצוא אצל דניאל גוטליב (2002).

ניתוח של עילות הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה חושף מקורות נוספים לגידול הכולל במספר המשפחות: עובדים בשכר נמוך ו"בלתי ניתנים להשמה".

ג. עילת זכאות: "שכר נמוך"

לוח 2: משפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה, עילת "שכר נמוך", 1984–2001*

שנה	1984	1986	1991	1993	1997	2001
"שכר נמוך"	1,863	10,077	4,749	11,071	16,868	24,113
אחוז מסך הכל	13%	32%	14%	16%	19%	17%

* ב-1983 קיבלו 1,324 משפחות גמלה להבטחת הכנסה לפי עילת "שכר נמוך".

עיון בנתונים חושף כי בין 1984 ל-2001 גדל פי 18 מספר העובדים בשכר נמוך המקבלים הבטחת הכנסה. בשנים אלה נוספו למעלה מ-20,000 משפחות שבהן אחד ההורים עובד בשכר נמוך. זהו ממצא חשוב ביותר שכן הוא ממקד את הדיון במעמד העניים העובדים – אנשים העובדים למחייתם אולם משתכרים שכר נמוך ולכן נאלצים לבקש השלמת הכנסה במסגרת החוק להבטחת הכנסה.

²⁷ בשנים 1997–2001 גדל מספר המשפחות הוותיקות המקבלות הבטחת הכנסה ב-90% ואילו מספר משפחות העולים גדל ב-50%. יש לשים לב לכך ששיעור העולים מתוך סך המשפחות היה נמוך ב-2001 מזה שב-1997.

בשונה מן הגידול בקבוצה הקודמת, הגידול במספר העובדים הנזקקים להשלמת הכנסה נובע משינויים בשוק העבודה, והוא חלק מתופעה מדאיגה ביותר של גידול קבוצת העניים העובדים שעליה מצביע דוח העוני של המוסד לביטוח לאומי. אברהם דורון ורלף קרמר (1992) מציעים הסבר לגידול הכולל במספרם של מקבלי הבטחת ההכנסה בשנים הראשונות להחלת החוק: השחיקה בשכר הריאלי של עובדים שנאלצו לבקש השלמת הכנסה במסגרת החוק להבטחת הכנסה.

החוק להבטחת הכנסה קובע עילות זכאות נוספות מלבד "שכר נמוך": "חוסר תעסוקה", "אם לילדים", "מחלה או אשפוז" ו"אחר". העילה האחרונה כוללת בין היתר "אסיר לשעבר" ו"נרקומן לשעבר". עניין מיוחד טמון בניתוח העילות "שכר נמוך" ו"אבטלה", שכן מאוגוסט 2005 ואילך הן מכונות "עילות מהל"ב".²⁸

ד. עילות זכאות נוספות

העילה "חוסר תעסוקה" כוללת שלוש קטגוריות: אבטלה, הכשרה או אבחון ואי-השמה. בקטגוריה הראשונה נכללים מובטלים הנדרשים להתייצב בלשכת התעסוקה ולעמוד במבחן תעסוקה; בקטגוריה השנייה נכללים מובטלים הנמצאים בתהליך הכשרה או אבחון ולכן צפוי כי יחזרו לעבוד בקרוב; ואילו בקטגוריה השלישית נכללים אלה שאינם נדרשים לעמוד במבחן תעסוקה במהלך השנה הקרובה ולכן אין לצפות כי ימצאו עבודה במהרה. חשוב לציין שכל מקבלי הגמלה הנכללים בקבוצה של "חוסר תעסוקה" פנו לשירות התעסוקה במטרה למצוא עבודה, אולם זו לא נמצאה בעבורם. לוח 3 מציג את החלוקה לפי עילות הזכאות האלה.

לוח 3: משפחות שקיבלו הבטחת הכנסה, עילות זכאות נוספות, 1984–2001

	2001	1996	1993	1991	1986	1984
סך הכל	141,840	80,784	69,195	33,919	31,492	14,328
חוסר תעסוקה	87,373	46,855	45,669	20,351	11,652	6,448
מזה:						
אבטלה	37,588	13,733	24,218	11,024	5,354	3,295
הכשרה או אבחון	3,262	3,231	4,844	2,374	2,204	1,003
אי-השמה	46,524	29,890	16,607	6,953	4,094	2,149
אם לילדים	24,113	13,733	8,995	6,105	6,928	4,155
אחר	6,241	4,847	3,460	2,714	2,834	1,863

ניתוח הנתונים המופיעים בלוח 3 חושף כי מבין שלוש הקטגוריות הכלולות בעילה "חוסר תעסוקה" השולית ביותר היא "הכשרה או אבחון". ב-1984 נכללו בקטגוריה זו 1,003 משפחות ואילו ב-2003 נכללו בה 3,414. למרות הגידול הזה, החלק היחסי מתוך סך כל המשפחות הנתמכות ירד מ-7% ל-2%. מנגד אפשר לזהות עלייה בשימוש בקטגוריה "אי-השמה". מספרן המוחלט של המשפחות גדל פי 21 בשנים 1984–2001; חלקן היחסי גדל מ-15% ב-1984 לשיא של 38% ב-1997, וירד ל-32% ב-2001. פעולת חילוק מגלה כי ב-1984 היחס בין מספר המשפחות שנמצאו בתהליך הכשרה או אבחון לבין מספר המשפחות שלא היו צפויות לחזור במהרה לשוק העבודה מפאת אי-השמה היה 0.5 בקירוב. במילים אחרות, על כל מובטל ששירות התעסוקה השקיע בו משאבים כדי להחזירו

²⁸ תוכנית מהל"ב מיועדת לאנשים המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בהתבסס על עילות זכאות אלה, ולא לאנשים המקבלים את הגמלה בשל העילות האחרות.

למעגל העבודה היו בקירוב שני מובטלים בלתי ניתנים להשמה בטווח הקצר. יחס זה נמצא במגמת ירידה במהלך השנים. ב-2001 היה היחס 0.07, כלומר על כל מובטל שעבר הכשרה או אבחון היו בקירוב 14 מובטלים שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה ולא היו צפויים להשתלב בשוק העבודה בטווח הקצר.²⁹

עיון נוסף בפרסומי המוסד לביטוח לאומי מעלה כי מ-1998 ואילך נוספה תת-קטגוריה חדשה: "בלתי ניתן להשמה לצמיתות". מדובר במובטלים ששירות התעסוקה החליט לפטור אותם סופית ממבחן התעסוקה ולכן אין לצפות כי יחזרו בעתיד לשוק העבודה. השימוש בתת-קטגוריה זו אינו זניח כלל: בשנת 2000 היה חלקה היחסי מבין כל העילות 16%, שהם כ-7,200 משפחות. עד שנת 2003 ירד בהדרגה חלקה היחסי של תת-קטגוריה זו והגיע ל-11%, שהם כ-2,550 משפחות.³⁰ בעקבות הצגת הנתונים מתעוררת שאלה חשובה: מהן הסיבות לגידול במספר מקבלי הבטחת ההכנסה? נבחן תחילה כיצד השפיעו שינויים סטטוטוריים.

ה. שינויים סטטוטוריים

בשנתיים הראשונות ליישום החוק להבטחת הכנסה הונהגו תיקונים בעניין "הסכומים הקובעים" (ההכנסה המרבית המזכה בגמלה).³¹ תיקונים אלה השפיעו על מקבלי הגמלה לפי עילת "שכר נמוך". ביולי 1987 נכנס לתוקפו תיקון 5 לחוק הבטחת הכנסה ובעקבותיו הונהגו שינויים בכמה סעיפים בחוק; חלקם החמירו בתנאי הזכאות ואחרים הקלו. לדוגמה, דמי מזונות שבית הדין פסק במפורש לזכות הילדים נחשבים להכנסה של האם בעת קביעת הזכאות להשלמת הכנסה ורמתה. תיקון זה גרם מיד לירידה במספר המשפחות החד-הוריות שקיבלו גמלה בשל היותה של ראש המשפחה אם לילדים קטנים. מלבד התיקונים בחוק הבטחת הכנסה, ב-1987 נכנס לתוקפו חוק שכר המינימום, שהוביל לעלייה בפועל בשכר המינימום ותרם לירידה במספר הנתמכים.³²

ב-1992 הותרה ההצטרפות למערכת הבטחת ההכנסה גם לעולים חדשים בתום 12 חודשים מיום עלייתם לארץ. לפני כן הותרה ההצטרפות בתום שנתיים לעלייה. שינוי סטטוטורי זה השפיע על העולים החדשים. שלמה סבירסקי (2004) טוען כי הגמלה להבטחת הכנסה שימשה בידי המדינה כלי קליטה מרכזי לרבים מן העולים, שהגיעו ללא חסכוניות וללא זכויות פנסיה: קצבת הבטחת ההכנסה, יחד עם תוכניות סיוע אחרות, אפשרה למדינה לקלוט את העלייה בתנאים מיטביים. מערכת הביטחון הסוציאלי, שלא עמדה לשירות העלייה ההמונית של שנות ה-1950 וה-1960, שימשה בשנות ה-1990 כלי יעיל ורב עוצמה לקליטת העלייה (שם, 152).

²⁹ נשאלת השאלה מדוע היחס בין שתי הקטגוריות הולך וקטן. האם חל שינוי בכישורי העבודה של האוכלוסייה הנתמכת, או שמא הסיבה היא ששירות התעסוקה אינו מצליח להחזיר מובטלים לשוק העבודה? התשובה לשאלה זו אינה ברורה בשלב זה, אך סביר להניח שמדובר בשילוב בין השניים. מחד גיסא חלו תמורות רבות בשוק העבודה: כוח העבודה גדל בעקבות העלייה לארץ, אולם לרבים מן העולים נדרשה תקופת הסתגלות ממושכת; נוסף על כך, התפתחויות טכנולוגיות השפיעו על צד הביקוש לעובדים. מאידך גיסא אפשר אולי להצביע על כשלים בתפקודו של שירות התעסוקה, שנבעו ממחסור בכוח אדם, ממחסור בתקציב או מניתוח שגוי של המציאות. כלכלנים של המוסד לביטוח לאומי מציינים בנוגע לשירות התעסוקה: "הסיבות לכישלונם של שירות התעסוקה להשיג מקבלי גמלה להבטחת הכנסה או מקבלי דמי אבטלה בשוק העבודה לא נבדקו ממש; לא ברור אם שיעורי ההשמה הנמוכים נובעים מחוסר יעילותו של שירות התעסוקה או מהעובדה שהוא לא אימץ דרכי פעולה שיש בהן כדי להבטיח הצלחה רבה יותר בהתמודדות עם הכשלים של שוק העבודה, ו/או ממחסור במשאבים – בכמות ובאיכות" (סקירה שנתית 2003, 148).

³⁰ עולה כמובן השאלה מדוע החל שירות התעסוקה להשתמש בעילה זו. האם הסיבה לכך טמונה במאפייניה של אוכלוסיית הזכאים לגמלה, או שמא יש לתלות את האשם בשירות התעסוקה שבחר לעשות את מלאכתו קלה?

³¹ כך למשל, הסכום הקובע ליחיד התובע השלמת הכנסה, שהיה 32% מהשכר הממוצע השנתי במשק ב-1984, גדל ל-40% ב-1985, ואילו הסכום הקובע לזוג עם שני ילדים, כאשר האשה עובדת, עלה מ-55% ל-72% מהשכר הממוצע במשק.

³² בשנים 1987–1988 חלה לראשונה ירידה במספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה. מספרן קטן ב-7,427.

במארס 1992 נתקבל בכנסת חוק משפחות חד-הוריות,³³ שהיה כרוך בכמה שינויים בחוק הבטחת הכנסה. לפי המוסד לביטוח לאומי לא ברורה השפעתם של התיקונים בחוק הבטחת הכנסה על מקבלי הגמלה לפי עילת "אם לילדים קטנים" (ראו סקירה שנתית 1992).

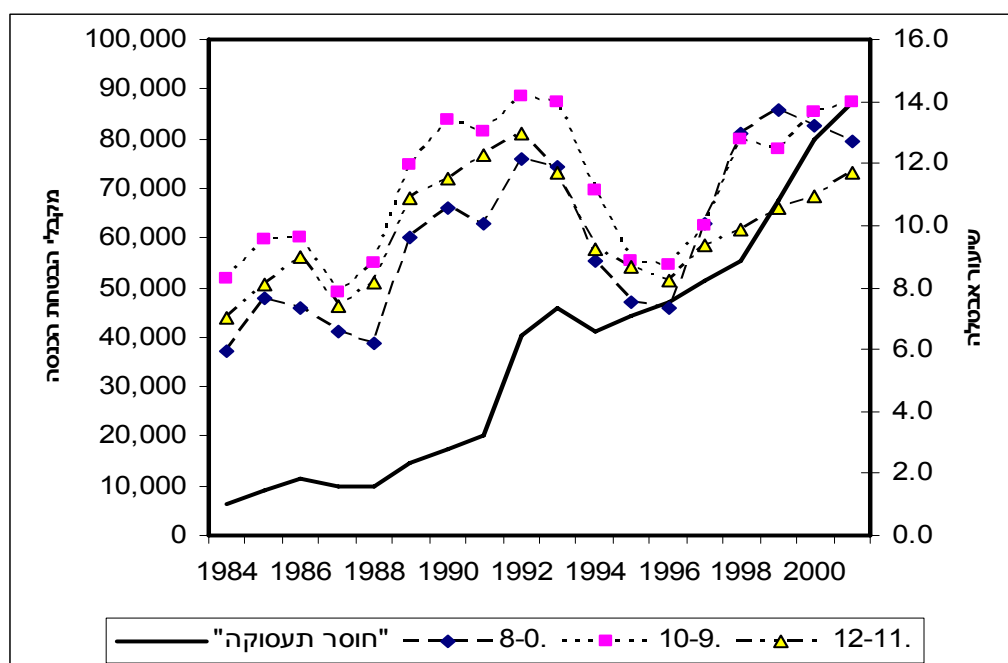
ב-1994 נחקק החוק לצמצום ממדי העוני, שהורחב ב-1995. חוקים אלה הובילו להעלאת רמת הגמלה וכן להעלאת גובה ההכנסה המרבית המזכה בגמלה. צעדים אלה אפשרו למשפחות נוספות בעלות שכר נמוך להצטרף למעגל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. לפי כלכלני המוסד לביטוח לאומי, ייתכן שהעלאת הגמלה הגבירה את התמריץ השלילי לעבודה, בעיקר לנוכח הקושי למצוא עבודה בעתות של אבטלה גבוהה במשק ולנוכח רמות השכר הנמוכות המוצעות למחפשי עבודה השייכים לאוכלוסייה הנתמכת (ראו סקירה שנתית 2000).

ב-2003 שינתה הממשלה ללא הכר את החוק להבטחת הכנסה. שינויי החקיקה, לרבות הקשחת הקריטריונים, קטעו את מגמת הגידול במספר המשפחות הנתמכות.

ו. שיעורי האבטלה ומקבלי הבטחת הכנסה

אחד ההסברים לגידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה מתמקד במשברי האבטלה שפקדו את המשק הישראלי. גרף 3 מתאר את שיעורי האבטלה ואת מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי עילת "חוסר תעסוקה" בקרב שלוש אוכלוסיות בעלות רמות השכלה שונות: 0-8 שנות לימוד, 9-10 שנות לימוד ו-11-12 שנות לימוד.

גרף 3: מקבלי הבטחת הכנסה לפי עילת "חוסר תעסוקה" ושיעורי האבטלה, 1984-2001



מקור: בנק ישראל

³³ לפי חוק משפחות חד-הוריות, הורה יחיד/ה הוא/היא תושב/ת ישראל שאיננה נשוי/נשואה ואין אדם הידוע בציבור כבן/ת זוגו, והוא/היא הורה לילד הנמצא עמו/ה ובהחזקתו/ה.

מגרף 3 עולה כי מגמת ההשתנות של שיעורי האבטלה דומה בקרב בעלי רמות שונות של שנות לימוד (לדיון, ראו ארנון ופרסמן 2007). אפשר להצביע על שלוש תקופות שבהן עלו שיעורי האבטלה: בשנים 1985–1986, בשנים 1990–1993, והחל מ-1997 – שנה שאנו מזהים בה עלייה תלולה בשיעור האבטלה, מעבר ל-10%. בתקופות אלה חלה עלייה גם במספר מקבלי הבטחת הכנסה בשל "חוסר תעסוקה". לוח 4 מציג את מקדמי המתאם בין שיעור האבטלה לבין מספר מקבלי הבטחת הכנסה לפי עילת "חוסר תעסוקה".

לוח 4: מקדמי המתאם בין שיעור האבטלה למקבלי הבטחת הכנסה, 2001–1984

2001–1984					
12–11	10–9	8–0			
			"חוסר תעסוקה"		
0.43	0.54	0.76			
2001–1992			1991–1984		
12–11	10–9	8–0	12–11	10–9	8–0
			"חוסר תעסוקה"		
0.28	0.44	0.61	0.98	0.92	0.91
2001–1994					
12–11	10–9	8–0			
			"חוסר תעסוקה"		
0.93	0.84	0.79			

מלוח 4 עולה כי במהלך כל התקופה הנבדקת נמצא מתאם חיובי וגבוה בין המשתנה אבטלה לבין המשתנה מקבלי הבטחת הכנסה. המתאם הגבוה ביותר הוא בין הנתמכים לבין שיעור האבטלה בקרב בעלי 8–0 שנות לימוד. החלוקה לתקופות מראה כי עד 1992 המתאם בין שיעור האבטלה למקבלי הבטחת הכנסה לפי עילת "חוסר תעסוקה" היה קרוב ל-1. בשנים שלאחר הצטרפותם של העולים החדשים הוא נותר חיובי, אך נמוך יותר. בין השנים 1994 ל-2001 מקדם המתאם שוב התקרב ל-1. רמת מתאם משמעותית מעין זו ממחישה כי המתרחש בזירה המקרו-כלכלית משפיע על מקבלי הבטחת הכנסה. העלייה החדה במספר הנתמכים במחצית השנייה של שנות התשעים, בעיקר בקרב הוותיקים, מתואמת עם משבר האבטלה שפקד את המשק הישראלי בתקופה זו.

ז. סיכום

ממצאי המחקר ממחישים כי הגידול באוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה בגיל העבודה אינו הומוגני במאפייניו. המחקר מצביע על כך שהגידול מקורו בשלוש קבוצות עיקריות. הקבוצה הראשונה היא העולים ממדינות חבר העמים ומאתיופיה. הגידול עקב קליטת העלייה הוא אקסוגני לשוק העבודה הישראלי ולכן אין לראות בו חלק מן הגידול האורגני במספר מקבלי הבטחת הכנסה. הקבוצה השנייה היא העובדים העניים. אנשים אלה הם משתתפים פעילים בשוק העבודה, אך מאחר שהכנסתם הכספית מעבודה אינה מספקת הם נאלצים להשלימה בעזרת גמלה חלקית להבטחת הכנסה. ייתכן שהנהגת מס הכנסה שלילי תסייע לפתרון בעייתם. הקבוצה השלישית היא הבלתי ניתנים להשמה. שלוש הקבוצות מסבירות 67% מן הגידול הכולל במספר מקבלי הבטחת הכנסה בשנים 2001–1984.

הממצאים ממחישים כי גם שינויים סטטוטוריים השפיעו על מקבלי הבטחת הכנסה ובייחוד על קבוצות העולים. השינויים שנקבעו ב-2003 עשויים להצביע גם על שינוי במדיניות

הקליטה של מדינת ישראל. כמו כן נמצא מתאם חיובי וגבוה בין שיעור האבטלה לבין מקבלי הבטחת הכנסה לפי עילת "חוסר תעסוקה". מתאם זה מצביע על הקשר בין משתנה מקרו-כלכלי מובהק לבין מקבלי הבטחת הכנסה, אך הוא לבדו אינו מסביר באופן שלם את תופעת הגידול העצום במספר מקבלי הבטחת הכנסה מאז החלת החוק להבטחת הכנסה. לשם כך דרוש מחקר נוסף.

ביבליוגרפיה

- בניש, א', 2005. "יישום תוכנית 'ויסקונסין' בישראל: היבטים משפטיים", *עבודה, חברה ומשפט* 11 : 154–121.
- בר, מ', 2000. "ביורוקרטיה, פוליטיקה והבטחת הכנסה": תהליך קביעת המדיניות של חוק הבטחת הכנסה בישראל", *ביטחון סוציאלי* 58 : 75–54.
- גוטליב, ד', 2002. "מרווחה לעבודה: הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל", *הרבעון לכלכלה* 49 : 121–58.
- גל, ג', 2004. *ביטחון סוציאלי בישראל*, מאגנס, ירושלים.
- , 2005. "מרווחה ללא עבודה לעבודה עם יותר רווחה", *ביטחון סוציאלי* 69 : 10–5.
- דורון, א', ור' קרמר, 1992. *מדיניות הרווחה בישראל*, עם עובד, תל-אביב.
- המוסד לביטוח לאומי, 2005–1982. *סקירות שנתיות*, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.
- סבירסקי, ש', 2004. *תקציב המדינה: מה עושים עם הכסף שלנו?* מרכז אדוה, תל-אביב.
- פרסמן, נ', וא' ארנון, 2007. *האבטלה בישראל: מבט ארוך טווח וצעדי מדיניות אפשריים*, התוכנית לכלכלה וחברה, מחקר מדיניות 3, מכון ון ליר בירושלים, ירושלים.
- Attas, D., and A. De Shalit, 2004. "Workfare: The Subjection of Labour," *Journal of Applied Philosophy* 21: 309–320.
- Blundel, R., 2001. "Welfare-to-Work: Which Policies Work and Why?" Keynes Lectures in Economics, <http://www.ifs.org.uk/conferences/keynes2001.pdf>.

פרק עשרים וארבעה: הערות סיכום על הפילוסופיה החברתית

שהתאוריה הכללית עשויה להוליך אליה*

ג'ון מיינרד קיינס

א.

החסרונות הבולטים של החברה הכלכלית שאנו חיים בה הם הכישלון בהבטחת תעסוקה מלאה והחלוקה השרירותית והלא צודקת של הרכוש וההכנסות. הקשר בין התאוריה שתוארה בזה לבין החיסרון הראשון מובן מאליו. אבל ישנם גם שני היבטים חשובים שבהם היא רלוונטית לשני.

מאז סוף המאה התשע עשרה הייתה התקדמות ניכרת, בייחוד בבריטניה הגדולה, בסילוק פערים גדולים מאוד ברכוש ובהכנסות באמצעות המיסוי הישיר – מס הכנסה ומס יסף והיטלי ירושה. אנשים רבים היו רוצים לראות המשך ניכר של התהליך הזה, אבל הם נרתעים עקב שני שיקולים: במידה מסוימת בגלל החשש שהתחמקויות מתוחכמות מתשלום המסים תשתלמנה מאוד וגם בגלל החשש מפני ירידה שאינה רצויה בנכונות ליטול סיכונים; אבל לדעתי הרתיעה נובעת בעיקר מהאמונה שריבוי ההון מותנה בעצמת התמריץ לחיסכון אישי ושחלק גדול מן הריבוי הזה מותנה בחסכוניות האנשים העשירים מתוך הכנסתם הגדושה. הטיעון שלנו אינו משפיע על הראשון בין השיקולים הללו. אבל הוא עשוי לשנות במידה רבה את יחסנו לשיקול השני. שכן ראינו כי עד לנקודה שתשרור בה תעסוקה מלאה, ריבוי ההון אינו תלוי כלל בנטייה נמוכה לצרוך אלא להפך, זו בולמת אותו; ורק בתנאים של תעסוקה מלאה, נטייה נמוכה לצרוך מוליכה לריבוי ההון. יתר על כן, הניסיון מלמד שבנסיבות הקיימות יש די והותר בחיסכון המוסדי ובקרנות הפדיון ודווקא צעדים לשינוי חלוקת ההכנסות בדרך שתעלה את הנטייה לצרוך עשויים לתרום תרומה חיובית לריבוי ההון.

המבוכה הקיימת עתה בדעת הקהל בשאלה זו מעידה היטב על האמונה המקובלת שהיטלי הירושה אחראים לירידה בנכסי ההון בארץ. אם המדינה משתמשת בתקבולי ההיטלים הללו להוצאותיה השוטפות ואילו מסי ההכנסה והצריכה מצטמצמים או מתבטלים במקביל, ברור שמדיניות פיסקלית הכרוכה בהיטלי ירושה כבדים מביאה לגידול נטייתה של הקהילה לצרוך. אבל מאחר שגידול הנטייה הרגילה לצרוך מעודד בדרך כלל במקביל את ההשקעה (מלבד בתנאי תעסוקה מלאה), המסקנה המקובלת הנ"ל הפוכה בדיוק מן האמת.

הטיעון שלנו מוליך, אפוא, למסקנה שבנסיבות הנוכחיות, לא זו בלבד שגידול העושר אינו מותנה בהתנזרות העשירים, כמקובל להניח, אלא שהיא מכשילה אותו מן הסתם. בכך מסולק אחד הצידוקים החברתיים העיקריים לפער הגדול ברכוש. אינני שולל את האפשרות שיש סיבות אחרות, שאינן מושפעות מהתאוריה שלנו, המסוגלות להצדיק בנסיבות מסוימות מידה מסוימת של אי-שוויון. אבל תאוריה זו פוטרת אותנו מאחת הסיבות החשובות ביותר לסברה שרווחה עד כה, שעל פיה יש להתקדם בזירות. המדובר הוא במיוחד ביחסנו להיטלי הירושה; שכן, יש צידוקים מסוימים לאי-שוויון בהכנסות שאינם חלים באותה מידה על אי-שוויון בירושות.

באשר לי, אני מאמין שיש צידוק חברתי ופסיכולוגי לאי-שוויון גדול בהכנסה וברכוש, אך

* הפרק לקוח מספרו של ג'ון מיינרד קיינס, 2006, *התאוריה הכללית של תעסוקה, ריבית וכסף*, תרגם יצחק טישלר, בהוצאת י"ל מאגנס. תודתנו להוצאת מאגנס על שאפשרה לנו להדפיס את המאמר. הוצאת מאגנס מבקשת לציין כי ייתכן שבספר המודפס נוספו שינויים קלים בשלב הסדר וההגהות.

לא במידת הפערים הקיימים היום. יש פעילויות אנושיות בעלות ערך הנזקקות למניע הרווח ולסביבה שקיים בה רכוש פרטי, על מנת שתהיינה פוריות במלואן. יתר על כן, אפשר לתעל נטיות אנושיות מסוכנות לאפיקים שאינם מזיקים ביותר, בקיום הזדמנויות לעשיית כסף ורכוש פרטי. אם אי-אפשר יהיה לספק נטיות אלו בדרך זו, הן עלולות למצוא להן פורקן במעשי אכזריות, ברדיפה חסרת מעצורים אחרי כוח וסמכות אישיים ובדרכי התנשאות אחרות. מוטב שאדם ירדה בחשבון הבנק שלו ולא בעמיתיו האזרחים; אמנם, מגנים לעתים את חשבון הבנק משרואים בו אמצעי לרדות באנשים, ובכל זאת לפעמים יש בו משום חלופה. על כל פנים, המרצת פעילויות אלו וסיפוק נטיות אלו אינם מחייבים משחק המתנהל לזכייה בסכומים גבוהים כמקובל עתה. סכומי פרס נמוכים בהרבה ישרתו את המטרה בהצלחה שווה משעה שהמשתתפים במשחק יתרגלו אליהם. אין לבלבל בין משימת השינוי של הטבע האנושי למשימת ההשגחה עליו. בקהילייה האידאלית מלמדים אולי את הבריות או משפיעים עליהם או מחנכים אותם שלא להתעניין כלל בקבלת פרס; עם זאת, מדיניות נבונה וזהירה תתיר את המשחק, בכפיפות לכללים ולהגבלות, כל עוד האדם הממוצע או לפחות חלק מהקהילה מתמכר ומשתוקק במידה רבה לעשיית כסף.

ב.

עם זאת, הטיעון שלנו מוליך למסקנה שנייה, יסודית הרבה יותר, הנוגעת בעתידו של האי-שוויון בעושר; המדובר הוא בתאוריה שלנו בנושא הריבית. הצידוק לריבית גבוהה יחסית נמצא עד כה בצורך להבטיח תמריץ מספיק לחיסכון. אבל הראינו כי ממדי החיסכון האפקטיבי נקבעים בהכרח על פי ממדי ההשקעה וכי ממדי ההשקעה מותנים בריבית **נמוכה**, בתנאי שאין מנסים להמריץ את ההשקעה בדרך זו מעבר לנקודה התואמת תעסוקה מלאה. לכן, הדבר הטוב ביותר הוא להוריד את שער הריבית בהתייחס ליעילות השולית של ההון עד לנקודה שבה התעסוקה מלאה.

לא ייתכן כל ספק שקריטריון זה יוליך לשער ריבית נמוך בהרבה מזה ששרר עד כה; ובמידה שאפשר לנחש מהם לוחות היעילות השולית של ההון התואמים לגידול בסכומי ההון, סביר להניח ששער הריבית ירד ברציפות אם יהיה מעשי לקיים דרך קבע תעסוקה מלאה פחות או יותר – אלא אם יחול שינוי מוגזם באמת בנטייה המצרפית לצרוך (ובכלל זה בממשלה).

אני סמוך ובטוח שהביקוש להון מוגבל בבירור, מבחינה זו שלא יהיה קושי להגדיל את מלאי ההון עד לנקודה שבה תרד יעילותו השולית לשיעור נמוך מאוד. אין זאת אומרת שהשימוש בנכסים לא יעלה כמעט דבר, אלא רק שהתשואה מהם תצטרך לכסות קצת יותר מעלויות גוויעתם עקב בלאי והתיישנות, יחד עם הקצאה מסוימת לכיסוי סיכונים ולהפעלת מיומנות ושיקול דעת. בקצרה, התשואה המצרפית שיניבו מוצרים בני קיימא במהלך חייהם תכסה בדיוק את עלויות העבודה הדרושה בייצורם **ועוד** הקצאה לסיכון ולכיסוי המיומנות והניהול, כמקובל במוצרים קצרי קיום.

מצב דברים זה יוכל, אמנם, לעלות בקנה אחד עם מידה מסוימת של אינדיווידואליזם, אבל הוא יביא קץ לרנטייר וכתוצאה מכך יביא קץ לכוחו של הקפיטליסט לנצל את ערך המחסור בהון לשם צבירה ודיכוי. הריבית היום אינה גמול על הקרבה אמתית, לא יותר מן הרנטה על הקרקע. בעלי ההון יכולים לקבל ריבית בגלל המחסור בהון, בדיוק כמו שבעלי הקרקע יכולים לקבל רנטה בגלל המחסור בקרקע. אבל בעוד שיש אולי סיבות מהותיות למחסור בקרקע, אין כל סיבות מהותיות למחסור בהון. סיבה מהותית למחסור כזה, מבחינת היכולת לתבוע קרבן אמתי רק בתמורה לריבית, לא תתקיים בטווח הארוך אלא אם יתברר שנטיית הפרט לצרוך מביאה, בתנאי תעסוקה מלאה, לידי כך שהחיסכון הנקי ייגמר לפני שיווצר הון בשפע מספיק. אבל גם בנסיבות

כאלה, ייתכן עדיין שהחיסכון הקיבוצי המצטבר באמצעים ממלכתיים יספיק לריבוי ההון עד לנקודה שבה יסתיים המחסור בו.

אני רואה אפוא את תפקיד הרנטייר בקפיטליזם כשלב מעבר שייעלם כשתושלם שליחותו. ועם הסתלקות אלה החיים על רנטה, יחולו בקפיטליזם שינויים עמוקים נוספים. יתר על כן, מבחינת מהלכם של המאורעות שאני ממליץ עליהם, מוטב שקצו של הרנטייר, המשקיע חסר התפקיד, לא יהיה פתאומי אלא המשך הדרגתי של התהליך שהיינו עדים לו בזמן האחרון בבריטניה הגדולה, בלא צורך במהפכה כלשהי.

מכאן שנוכל לכוון בפועל (שכן, הדברים ניתנים לביצוע) להגדלת מלאי ההון עד שלא יהיה בו מחסור ולא יהיה צורך לתת בונוס למשקיע חסר התפקיד; או אז אפשר יהיה לרתום לשירות הקהילה, בתנאי תגמול סבירים ובמיסוי ישיר, את התבונה, הנחרצות והמיומנות של איש הכספים, של היזם *et hoc genus omne* (שכן גורמים אלה חובבים את אומנותם עד כדי כך שאפשר יהיה לרכוש את עבודתם במחיר נמוך בהרבה מהנוכחי).

יחד עם זאת עלינו להכיר בכך שרק הניסיון יוכל להראות עד כמה יש לכוון את רצון הכלל, הגלום במדיניות הממשלה, להגדלת תמריצי ההשקעה והשלמתם; ועד כמה רצוי להמריץ את הנטייה הממוצעת לצרוך בלי לנטוש את הסיכוי לשלול מן ההון את ערך המחסור שלו בתוך דור אחד או שניים. יתברר אולי שאפשר לחזק את הנטייה לצרוך בסיוע ירידה בשער הריבית בקלות רבה עד כדי כך שהתעסוקה המלאה תושג בשיעור צבירה גדול אך במקצת מזה השורר היום. בנסיבות אלה, אפשר יהיה להתנגד להטלת מס גבוה יותר על הכנסות וירושות, בטענה שהוא יביא לתעסוקה מלאה כאשר שיעור הצבירה ירד במידה רבה מתחת לרמה הקיימת. אין זה נכון שאני שולל את האפשרות, ואפילו הסבירות, של תוצאה זו. שכן, בעניינים אלה פזיזות היא לחזות כיצד יגיב האדם הממוצע על שינוי הסביבה. ואולם, אם יתברר שקל להתקרב לתעסוקה מלאה באמצעות צבירת הון בשיעור שאינו גדול בהרבה מכפי שהוא היום, תיפתר לפחות בעיה חשובה אחת. ויהיה מקום להחלטה נפרדת בשאלת הממדים והאמצעים שבהם מוצדק והגיוני לתבוע מהדור הקיים לצמצם את צריכתו כדי להניח, במהלך הזמן, את הבסיס לתעסוקה מלאה בעבור הבאים.

ג.

בכמה מובנים אחרים, התאוריה שהוצגה כאן שמרנית במידת מה בהשלכותיה. כי בעוד שהיא מצביעה על חיוניות הנהגתו של פיקוח מרכזי מסוים בתחומים המסורים עתה בעיקרם ליזמת היחיד, יש תחומי פעולה רחבים שאין היא נוגעת בהם. המדינה תצטרך להפעיל השפעה מנחה על הנטייה לצרוך, בין באמצעות המיסוי ובין בקביעת שער הריבית ואולי גם בדרכים אחרות. יתר על כן, אין להניח שיהיה די בהשפעת מדיניותו של הבנק המרכזי על שער הריבית, כשהיא לעצמה, להבטיח שיעור השקעה אופטימלי. אני סבור אפוא שסוציאליזציה מקיפה במקצת של ההשקעה תוכח כאמצעי היחיד להבטיח התקרבות לתעסוקה מלאה; אבל אין להוציא מכלל אפשרות צורות של פשרה ואמצעים לשיתוף פעולה בין הרשות הציבורית והיזמה הפרטית. מעבר לכך אינני רואה כל צידוק בשיטת הסוציאליזם הממלכתי החובק את רוב החיים הכלכליים בקהילה. לא הבעלות על אמצעי הייצור היא הדבר שהמדינה צריכה ליטול על עצמה. אם המדינה תהיה מסוגלת לקבוע את הכמות המצרפית של המשאבים המוקדשים להגדלת אמצעי הייצור ואת שיעור הגמול הבסיסי לבעליהם, תוכל להשיג את כל הדרוש. יתר על כן, אפשר להנהיג את אמצעי הסוציאליזציה הדרושים בהדרגה ובלי לפגוע במסורות הכלליות של החברה.

הביקורת שלנו על תורת הכלכלה הקלסית המקובלת לא עסקה בעיקרה במציאת פגמים הגיוניים בניתוח אלא בציון העובדה שההנחות הסמויות של אסכולה זו כמעט שאינן מתמלאות או שאינן מתמלאות לעולם ומכאן שאין היא יכולה לפתור את הבעיות הכלכליות של עולם המציאות. אבל אם הפיקוח המרכזי שאנחנו מציעים יצליח להבטיח במהירות רבה ככל האפשר תפוקה מצרפית בהיקף התואם תעסוקה מלאה, התאוריה הקלסית תשוב למעמדה מנקודה זו ואילך. אם אנחנו מניחים שהיקף התפוקה נתון, ובמילים אחרות קובעים אותו כוחות שמחוץ למערך המחשבה הקלסי, כי אז אין להעלות כל התנגדות לניתוח הקלסי בשאלת הדרך שבה קובע האינטרס העצמי הפרטי מה בדיוק לייצר, באילו שיעורים לשלב את גורמי הייצור בתהליך הזה וכיצד לחלק ביניהם את ערך התוצר הסופי. ושוב, אילו עסקנו דווקא בבעיית החסכנות, לא היינו יכולים להתנגד לתאוריה הקלסית המודרנית בשאלת ההתאמה בין תועלת הפרט ותועלת הציבור בתנאים של תחרות משוכללת ותחרות שאינה משוכללת. לכן, פרט לצורך בפיקוח מרכזי לשם התאמה בין הנטייה לצרוך ותמריצי ההשקעה, שוב אין סיבה לסוציאליזציה נוספת בחיים הכלכליים.

לגופו של דבר, אינני מוצא סיבה להניח שהשיטה הקיימת מעוותת במידה רבה את העסקתם של גורמי הייצור הפעילים. יש, כמובן, שגיאות בחיזוי; אבל אי-אפשר יהיה להימנע מהן בהחלטות ריכוזיות. כאשר מועסקים 9,000,000 מבין 10,000,000 המוכנים ומסוגלים לעבוד, אין עדות לשגיאה בכיווני העסקתם של 9,000,000 העובדים. התלונה נגד השיטה הנוכחית אינה שיש להעסיק 9,000,000 אנשים אלה בעבודות אחרות אלא שיש למצוא עבודה ל-1,000,000 האנשים האחרים. לא בקביעת כיווני התעסוקה נכשלה השיטה הנוכחית אלא בקביעת ממדיה.

אני מסכים אפוא עם גזל שמילוי החללים הריקים בתאוריה הקלסית לא יביא לסילוק "שיטת מנצ'סטר" אלא יצביע על אופייה של הסביבה הדרושה למשחק החופשי של כוחות הכלכלה, כדי לממש את מלוא אפשרויות הייצור. הפיקוח המרכזי הדרוש להבטחת תעסוקה מלאה יהיה כרוך, כמובן, בהרחבה ניכרת של תפקידי הממשלה המסורתיים. יתר על כן, התאוריה הקלסית המודרנית עצמה הסבה את תשומת הלב לתנאים שונים שבהם יש לצמצם או לכוון את המשחק החופשי של כוחות הכלכלה. אבל יישאר עדיין כר נרחב להפעלת היזמה והאחריות הפרטית. במרחב הזה יהיה עדיין תוקף ליתרונות המסורתיים של האינדיווידואליזם.

נעצור לרגע ונזכיר לעצמנו מה הם היתרונות הללו. בחלקם הם יתרונות של יעילות – יתרונות הביזור ומשחק האינטרס העצמי. יתרון היעילות הנובעת מביזור ההחלטות ומן האחריות האינדיווידואלית, גדול אולי יותר מכפי שהניחו במאה התשע עשרה; וייתכן מאוד שהתגובה השוללת את האינטרס העצמי הרחיקה לכת. אבל מעל הכול, אם אפשר לטהר את האינדיווידואליזם מפגמיו וליקוייו, בו מצויה הערובה הטובה ביותר לחירות אישית והוא המרחיב יותר מכל שיטה אחרת את השדה הפתוח לבחירה האישית. הוא גם הערובה הטובה ביותר לגיוון החיים, המותנה בדיוק במרחב השדה הפתוח לבחירה האישית. אבדן הגיוון הזה הוא האבדן הגדול ביותר בו לוקה המדינה ההומוגנית או הטוטליטרית. שכן גיוון זה משמר את המסורות המגלמות את תהליכי הבחירה הבטוחים והמוצלחים ביותר של הדורות הקודמים; הוא צובע את ההווה בשלל צבעי הדמיון; ובהיותו כלי שרת בידי הניסיון, המסורת והדמיון כאחד, הוא המכשיר החזק ביותר לשיפור העתיד.

פובליציסט איש המאה התשע עשרה או איש כספים אמריקני בן ימינו יראו בהרחבת תפקידי הממשלה, הקשורים בהתאמה בין הנטייה לצרוך והתמריץ להשקיע, חדירה נוראה לרשות הפרט; אני, לעומת זאת, מגן עליה כאמצעי המעשי היחיד למנוע הרס מוחלט של המבנים הכלכליים

הקיימים ורואה בה תנאי לתפקוד מוצלח של היזמה הפרטית.

כי אם הביקוש האפקטיבי לוקה בחסר, לא זו בלבד שבזבוז המשאבים הוא שערורייה ציבורית בלתי נסבלת אלא שהיזם הפרטי המבקש להשתמש במשאבים אלה פועל כנגד כל הסיכויים. סכומי ההימור שלו גדושים באפסים ולכן **מכלול** המשתתפים במשחק יפסיד אם כולם אחוזי מרץ ותקווה לשחק בכל הקלפים. התוספת לעושר העולמי עד כה הייתה קטנה ממצרף החיסכון הפרטי החיובי; וההפרש כוסה בהפסדיהם של אלה שאומץ לבם ויזמתם לא הסתייעו במיומנות יוצאת מהכלל או במזל טוב במיוחד. אבל בשעה שדי בה בביקוש האפקטיבי, די בה גם במיומנות ממוצעת ובמזל טוב בממוצע.

נראה שהשיטות המדיניות הטוטליטריות פותרות היום את בעיית האבטלה על חשבון היעילות והחופש. ברור שהעולם לא ישלים עוד במשך זמן רב עם האבטלה הקשורה, ולדעתי בהכרח, באינדוידואליזם הקפיטליסטי הנוכחי. אבל אם הבעיה תנותח כהלכה, אפשר יהיה לרפא את המחלה תוך כדי הקפדה על היעילות והחופש.

ד.

הזכרתי בדרך אגב שהשיטה החדשה עשויה להיטיב עם השלום יותר מן הישנה. ראוי לחזור ולהדגיש היבט זה.

יש כמה סיבות למלחמה. דיקטטורים ושכמותם מצפים שהמלחמה תעניק להם ריגוש מענג והם מנצלים על נקלה את רוח הלחימה הטבעית של עמיהם. אבל מעבר לכך, קל יותר להפיח רוח בלהבה העממית כאשר מציגים את הסיבות הכלכליות למלחמה, לאמור לחץ האוכלוסייה והמאבק התחרותי להשגת שווקים. הגורם השני, שמילא מן הסתם תפקיד עיקרי במאה התשע עשרה והעשוי למלא אותו שוב, הוא הנוגע בדיון שלנו.

בפרק הקודם ציינתי כי בשיטת ה-laissez-faire המקומי ובסיס הזהב הבין-לאומי, שהייתה השיטה האורתודוקסית במחצית השנייה של המאה התשע עשרה, לא היו פתוחים בפני הממשלה כל אמצעים להקלת המצוקה הכלכלית בבית אלא במאבק תחרותי להשגת שווקים. וזאת מכיוון שכל האמצעים שהיו עשויים לסייע במצב של תת-תעסוקה כרונית או זמנית הוצאו מכלל חשבון, מחוץ לאמצעי השיפור בחשבון השוטף של מאזן התשלומים.

הכלכלנים היו רגילים להלל את השיטה הבין-לאומית הנהוגה כשיטה המבטיחה שחלוקת העבודה הבין-לאומית תישא פרי ותוך כדי כך תושג הרמוניה באינטרסים של המדינות השונות; אבל בשיטה עצמה הסתתרה השפעה מבורכת פחות והמדינאים בעלי השכל הישר, שהבינו את מהלך המאורעות לאשורו, האמינו שאם מדינה עשירה וותיקה תזנח את המאבק להשגת שווקים, חזקה על רווחתה שתצטמק ותצנח. ואולם, מדינות שתלמדנה לספק לעצמן תעסוקה מלאה תודות למדיניותן הפנימית (וגם, יש להוסיף, לקיים שיווי משקל במגמת האוכלוסייה) לא תיאלצנה לערוך כוחות כלכליים ניכרים שיביאו להתנגשות אינטרסים ביניהן לבין שכנותיהן. יהיה עדיין מקום לחלוקת עבודה בין-לאומית ולאשראי בין-לאומי בתנאים נאותים. אבל לא יהיה עוד מניע דוחק שימריץ ארץ כלשהי לאכוף את סחורותיה על ארץ אחרת או להדוף את היצע שכנותיה, לא כדי שתוכל לשלם בעד רכישותיה אלא במטרה מפורשת לערער את איזון התשלומים ולהביא למאזן סחר חיובי מבחינתה. יש להביא לידי כך שהסחר הבין-לאומי יהיה כרוך ללא הפרעה בהחלפת סחורות ושירותים מרצון ובתנאים של שוויון הדדי ולא יהיה תחבולה נואשת, כמקובל היום, להבטחת תעסוקה מקומית מלאה מתוך אכיפת סחורות על שווקים זרים והימנעות מקניות בחו"ל, כדי

להסיט את בעיית האבטלה לעבר המדינות החלשות יותר.

ה.

האם הגשמת הרעיונות הללו היא תקוות שווא? האם אין הם מושרשים די הצורך במניעים החולשים על התפתחות המערכת הפוליטית? האם האינטרסים שייפגעו מן הרעיונות הללו חזקים וגלויים מאלה שאותם הם ישרתו?

לא אנסה להשיב כאן על השאלות הללו. יהיה צורך בספר מסוג אחר כדי להציג ולו רק בראשי פרקים את האמצעים המעשיים שיהיה צורך להעטות בהדרגה על הרעיונות האלה. אבל אם הם נכונים – השערה שהמחבר עצמו חייב לבסס עליה את הדברים שהוא כותב – תהיה זו שגיאה, אני צופה, לחלוק על סיכויי הגשמתם במהלך הזמן. ברגע זה הבריות שרויות בציפייה דרוכה לאבחון בסיסי יותר; הן מוכנות הרבה יותר להסכים לו; הן להוטות לנסותו, ובלבד שיתקבל על הדעת. אבל מעבר להלך הרוח השורר עתה, רעיונות הכלכלנים והפילוסופים הפוליטיים, בין כשהם צודקים ובין כשהם שוגים, חזקים מהמקובל לחשוב. אכן, העולם כמעט ואינו נשלט אלא בהם. אנשי מעשה, המאמינים שהם עצמם משוחררים מהשפעות אינטלקטואליות כלשהן, משועבדים בדרך כלל לכלכלן כלשהו שעבר זמנו. שליטים מטורפים, השומעים קולות המנסרים בחלל, שואבים את רוח התזזית מחיבוריו של כתבן אקדמי שאבד עליו הכלח. מובטחני שיש הגזמה רבתי בהערכת כוחם של אינטרסים משוריינים לעומת רעיונות המחלחלים בהדרגה. אמנם, לא מיד אלא בחלוף זמן מסוים; שכן, בשדה הפילוסופיה הכלכלית והמדינית, מעטים האנשים המושפעים מתאוריות חדשות אחרי שהגיעו לגיל עשרים וחמש או שלושים שנה. לכן, אין זה סביר להניח כי הרעיונות שעובדי הציבור והפוליטיקאים ואפילו התועמלנים ינסו להחיל על המאורעות השוטפים יהיו הרעיונות החדשים ביותר. אבל במוקדם או במאוחר, רעיונות ולא אינטרסים משוריינים הם שישפיעו – אם לטובה ואם לרעה.

מקורות ההכנסה של העובדים השכירים בישראל – ממצאים ראשוניים

טלי קריסטל ינון כהן גיא מונדלק

המחקר מתמקד במקורות ההכנסה הכלכלית של שכירים. מלבד ההכנסה משכר, לשכירים יש הכנסה מכמה מקורות נוספים: (א) הטבות המעביד הנלוות לשכר (fringe benefits) דוגמת הפרשות לקרנות השתלמות ולקרנות פנסיה; (ב) הכנסה מהון – הכנסה מריבית ומדיבידנד על נכסים פיננסיים (לדוגמה ריבית על פיקדונות), דמי שכירות עסקיים ורווח ממכירת נכסים. המחקרים הבוחנים את התפלגות ההכנסות בקרב השכירים נוטים לעסוק רק בהכנסה משכר או בהכנסה משכר ומתשלומי הרווחה שמעניקה המדינה. לפיכך, עד כה טרם נבחנה הטענה הכלכלית שלפיה שכר נמוך מפוצה בהטבות גבוהות יותר מן המעביד ולכן אי-השוויון הכלכלי נמוך מאי-השוויון בשכר.

ניתוח התפלגות ההכנסות מהון ומהטבות המעביד בקרב שכירים מתבסס על נתונים ממאגר המידע של מינהל הכנסות המדינה לשנת 1998.¹ במאגר מתועדים נתונים מינהליים על הכנסות של כ-25,000 עובדים שהם 1% מכלל הנישומים.²

ממצאי המחקר מלמדים שאף על פי שהטבות נלוות לשכר הן עדיין רכיב חשוב בהכנסת העובד, הרי שמשנות התשעים פחתו הטבות אלה ביחס לסך ההכנסות משכר וממשכורת. לעומת זאת, בעשור האחרון גדלו ההכנסות מהון ביחס לסך ההכנסות משכר וממשכורת. כמו כן הממצאים מוכיחים שבניגוד לטענה הכלכלית הרווחת, בעבור רוב העובדים המוחלשים ההטבות המעלות את ההכנסה הכלכלית של העובדים – קרן השתלמות וקרן פנסיה – אינן מפצות על השכר הנמוך. רוב העובדים המוחלשים ששכרם נמוך אינם נהנים כלל מהפרשות אלה. כך למשל בקרב קבוצות מסוימות – עובדים יומיים, מהגרים חדשים ועובדים המועסקים במקומות עבודה קטנים – שרבים מחבריהן משתכרים שכר נמוך, שיעור העובדים הנהנים מהפרשות מעביד לקרן השתלמות או לקרן פנסיה נמוך מן השיעור הממוצע במשק. המצב שונה לגמרי בקרב עובדי מדינה ועובדים המועסקים במקומות עבודה גדולים, שבהם שיעור בעלי השכר הנמוך הוא קטן ביחס לכלל המשק. בקרב קבוצות אלה שיעור העובדים המחזיקים בקרן השתלמות או בקרן פנסיה גבוה מן הממוצע במשק. יוצאות מכלל זה הן הנשים. אף שרבות מהן משתכרות שכר נמוך, שיעור הנשים הנהנות מהפרשות מעביד לקרן השתלמות ולקרן פנסיה גבוה מן הממוצע במשק.

לממצאי המחקר (ממצאים נוספים יוצגו במחקר המדיניות) השלכות על כמה שאלות מדיניות העומדות על סדר היום הציבורי. כך למשל, עובדים שבעבורם מפרישים מעסיקיהם לקרנות השתלמות זוכים בפרמיה של לפחות 7.5% משכרם, פרמיה שממנה מתעלמים רוב המחקרים העוסקים בקביעת שכר ובאי-שוויון בהכנסות בישראל. לפיכך, התייחסות להטבות כגון אלה תאפשר לאמוד במדויק את ממדי העוני ואי-השוויון הכלכלי ולבחון כיצד אי-השוויון במקורות הכנסה שאינם שכר עבודה משפיע על המלצות הנוגעות לצמצום אי-השוויון – על ידי קצבאות או על ידי התערבות מוסדית בשוק העבודה.³

¹ מינהל הכנסות המדינה סירב, מסיבות שאינן ברורות לנו, לספק נתונים עדכניים יותר.

² נתונים אלה מבוססים על מערך הגבייה של מס הכנסה, המתייחס לדיווח השנתי של עצמאים ולדיווחי המעבידים על העסקת עובדים שכירים (דוח 126). הנתונים בקובץ בעניין כל נישום עשירים ביחס לאלה המוצגים בסקרי הכנסות והוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וכוללים בין השאר הכנסות משכר וממשכורת, הכנסה מהון (בשנת 1998 הכנסות מריבית על פיקדונות בבנקים ועל רווחי הון בבורסה לניירות ערך היו פטורות ממס ולכן אינן כלולות בנתונים), הפרשות המעביד לקרן השתלמות ולקרן פנסיה, גודל המעסיק וסוג המעסיק (רשות מקומית, עובדי מדינה, חברה עסקית, שותפות או מלכ"ר).

³ כפי שהצענו במחקר המדיניות שפרסמנו, ראו ט' קריסטל, י' כהן וג' מונדלק, 2006. *האיגוד המקצועי וגידול אי-השוויון הכלכלי בישראל, 1970–2003*, התוכנית לכלכלה וחברה, מחקר מדיניות 1, מכון ון ליר בירושלים, ירושלים. מופיע באתר האינטרנט: http://www.vanleer.org.il/econsoc/pdf/1_research_unions.pdf.

העוני באוכלוסייה הבדווית בהשוואה לחברה הערבית בישראל – ממצאים

ראשוניים

סלימאן אבו-בדר דניאל גוטליב

בתשע השנים האחרונות הלכו וגדלו פערי העוני בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית. בקרב האוכלוסייה היהודית, שיעור הנפשות מתחת לקו העוני נע סביב 16% (13.9% ב-1997 ו-17.7% ב-2005), ואילו בקרב האוכלוסייה הערבית עלה שיעורן בהתמדה מ-35.9% ב-1997 ל-54.2% ב-2005. תשלומי הביטוח הלאומי מיתנו אמנם את תחולת העוני, אך מאז הקיצוצים בתשלומי ההעברה ובפרט בקצבאות הילדים בשנים 2002–2003 הוצאה מאוד תחולת העוני בקרב הערבים.

הנתונים מבליטים את ההבדל בין שתי שיטות למדידת העוני: השיטה היחסית המקובלת, שבשימוש המוסד לביטוח לאומי, ושיטה המבוססת על צרכים חיוניים, בדומה לשיטת ה-MBM (market basket measure) הנהוגה בקנדה. שיעור העוני היחסי נמצא במגמת עלייה גם בתקופות של גאות כלכלית, למעט בשנת 2001, ואילו שיעור העוני על פי מדד הצרכים החיוניים ירד בקרב האוכלוסייה היהודית בתקופות של גאות. מדד הצרכים החיוניים ירד בקרב האוכלוסייה הערבית רק בשנת 2005.

על פי בדיקה ראשונית, צמיחת המשק לא הקלה על העוני בקרב האוכלוסייה הערבית. הדבר נובע בין היתר משיעורים גבוהים במיוחד של אבטלה ושל התייאושות משוק העבודה בקרב גברים ערבים; משיעור השתתפות נמוך של נשים ערביות בכוח העבודה; מהשקעה נמוכה בתשתיות; ומאפליה בשוק העבודה כלפי ערבים משכילים. כל אלה מביאים לחלוקה לא שוויונית של פירות הצמיחה.

בקרב האוכלוסייה הערבית, ממדי העוני של התושבים הבדווים בנגב חמורים במיוחד. ב-2004 היה שיעור העניים באוכלוסייה הבדווית 66.4%, ומדד Sen לחומרת העוני היה גבוה ב-13% מזה של כלל האוכלוסייה הערבית ופי ארבעה מזה של האוכלוסייה היהודית.

המצב בכפרים הלא מוכרים חמור עוד יותר. תחולת העוני של נפשות היתה 79.2% ומדד Sen לחומרת העוני גבוה ב-53% מזה של כלל האוכלוסייה הערבית, וגבוה ביותר מפי חמישה מזה של האוכלוסייה היהודית. מאגר מידע ייחודי ורחב היקף שהכינה אגודת הגליל מאפשר לראשונה לבדוק את ממדי העוני בכפרים הלא מוכרים.

אחד הממצאים העיקריים העולים מן הסקר של אגודת הגליל הוא שהשכלה על-תיכונית היא גורם מכריע המקדם תעסוקת נשים. שיעור התעסוקה של נשים בעלות השכלה על-תיכונית הוא למעלה מ-90%, בהשוואה ל-10% בקרב נשים בעלות השכלה תיכונית. המחסור במקומות עבודה בתוך היישוב או בסמוך לו מקשה על נשים, ובמיוחד על נשים בעלות השכלה נמוכה יותר, להשתתף בכוח העבודה.

יחסיה של החברה הבדווית עם מוסדות המדינה מושפעים מסכסוך האדמות בנגב. סכסוך זה ראשיתו בתקופת הקמת המדינה, אז הועברו הבדווים שנותרו בארץ ממקום מושבם לחלק המזרחי של הנגב. מעבר זה היה טראומתי בעבורם. כיום עוברת החברה הבדווית שינוי מהיר מחברה מסורתית, חקלאית ונוודית למחצה לחברה מסורתית פחות ומערבית יותר.

כך, כאשר הוענקו מלגות לימודים לנשים צעירות מהיישובים הבדווים, שאפשרו להן מבחינה כלכלית לצאת ללימודים על-תיכוניים, רבות ניצלו אותן, כולל נשים מהיישובים הלא מוכרים. חלקן אף הגיעו עד לימודי דוקטורט. מכאן אפשר ללמוד שהמחסום הכספי בפני השכלה גבוהה של נשים צעירות בחברה הבדווית – מעבר להשכלה תיכונית – הוא מחסום משמעותי, ולעתים אף גבוה יותר מן המחסום התרבותי.

מדיניות לצמיחה בת קיימא בישראל: לקחים מבריטניה ומשבדיה –

ממצאים ראשוניים

נתן זוסמן אביה ספיבק

בריטניה ושבדיה נקטו מדיניות כלכלית שונה מאוד זו מזו בעשורים האחרונים. בריטניה, בהנהגתה של מרגרט תאצ'ר, הפכה לסמל למדיניות כלכלית ימנית, ואילו שבדיה הפכה לסמל למדיניות סוציאל-דמוקרטית. שיעור המס בתוצר בשבדיה הוא הגבוה בעולם, בעוד בבריטניה הוא מהנמוכים. בישראל מתנהל ויכוח ער בין הגישה התאצ'ריסטית, שאימץ בנימין נתניהו, לבין הגישה הסוציאל-דמוקרטית המוצהרת של מפלגת העבודה. היעד המוצהר של המדיניות הכלכלית בשנים האחרונות הוא האצת הצמיחה הכלכלית. אם כן, שאלת המחקר שבמוקד עבודה זו היא כיצד השפיעו הגישות השונות כל כך בשבדיה ובבריטניה על שיעורי הצמיחה בשתי המדינות. נוסף על כך, נשווה בין הצמיחה בישראל לבין הצמיחה במדינות אלה.

אחד הממצאים העיקריים של המחקר הוא הדמיון בביצועים הכלכליים של שבדיה ושל בריטניה לפי אינדיקטורים כלכליים רבים. בראייה ארוכת טווח שתי המדינות דומות בקצב הצמיחה של האוכלוסייה ושל התוצר המקומי וכמעט שוות בתוצר לנפש, בתוצר למועסק וביחס הון/תוצר.

כמו כן מצאנו דמיון רב בהתנהגות קצרת הטווח של קצב האינפלציה ובעיתוי של מחזורי העסקים. זאת על אף ההבדלים הגדולים בין המדינות במשתנים תקציביים מרכזיים כמו שיעור המסים בתוצר, שיעור הוצאות הממשלה בתוצר ושיעור התמיכות בתוצר – הבדלים המשקפים את הגישות האידיאולוגיות השונות הרווחות במדינות אלה.

זאת ועוד: שיעור האבטלה בשבדיה נמוך באופן עקבי מזה שבבריטניה, על אף ששיעור ההשתתפות בכוח העבודה דומה מאוד בשתיהן. גם שיעור הריבית של הבנק המרכזי בשבדיה נמוך באופן עקבי מזה שבבריטניה.

מתוצאות אלה עולה שלמדיניות החברתית של שבדיה אין השפעה שלילית על שיעור הצמיחה שלה. היא לא הפסידה תוצר למועסק או תוצר לנפש בגלל מדיניותה הרחומה יותר בשוק העבודה ותמיכתה הנדיבה יותר בשכבות החלשות. המסקנה העולה מהשוואה זו היא שהציבור בישראל יכול לבחור בין מדיניות חברתית למדיניות תאצ'ריסטית לפי העדפותיו הערכיות, בלי לחשוש פן ישלם על בחירתו בהפסד צמיחה.

השוואה ארוכת טווח בין הצמיחה בישראל לבין הצמיחה בשבדיה ובבריטניה מעלה ממצאים מעניינים. ב-1950 היתה אוכלוסייתה של ישראל קטנה פי חמישה מזו של שבדיה ופי 37 מזו של בריטניה, ואילו ב-2005 היה היחס 1.3 ו-8.7 בהתאמה. התוצר השבדי, שב-1950 היה גדול פי 12 מהתוצר של ישראל, גדול עתה רק פי 1.7, והתוצר הבריטי, שהיה גדול אז פי 91 מזה של ישראל, גדול ממנו כיום פי 12. ישראל צמחה יותר מבריטניה ומשבדיה גם בגודל האוכלוסייה וגם בתוצר לנפש: ב-1950 היה התוצר לנפש בבריטניה ובשבדיה גדול פי 2.5 מזה של ישראל. כיום התוצר לנפש בבריטניה ובשבדיה גדול רק בשליש מזה של ישראל.

צמיחה מרשימה זו של המשק הישראלי מצביעה לכאורה על מגמת התכנסות לתוצר לנפש באירופה. אולם התבוננות פרטנית יותר מלמדת כי ההישגים בתוצר לנפש הושגו כבר ב-1972, ומאז נבלם תהליך ההתכנסות בטרם הושג היעד. בעשרים השנים האחרונות אנו מתמודדים בהשוואה זו

מעלה ומטה לפי מחזורי העסקים של ישראל ושל שבדיה ובריטניה.
 פריון העבודה נמדד לפי התוצר לעובד ולשעת עבודה. על פי נתונים אלה צמחה ישראל לאט יותר משתי המדינות הנידונות. בשנים 1980–2003 גדל התוצר לעובד בישראל ב-49% לעומת 92% בשבדיה ו-76% בבריטניה. אם כן, לא זו בלבד שאין התכנסות בפריון העבודה לרמה האירופית, אלא שישראל הולכת ומתרחקת מרמה זו. עם זאת, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה גדל מהר יותר בישראל, כך שהצמיחה בתוצר לנפש בשלוש המדינות היתה דומה.

ישראל, בריטניה ושבדיה: השוואה של רמת החיים במונחים של שוויון כוח הקנייה

(המחירים מותאמים לפי כוח הקנייה בכל מדינה, PPP)

יחסי תמ"ג בדולרים לנפש			תמ"ג לנפש בדולרים (במונחי PPP)			שנה
שבדיה/ישראל	בריטניה/ישראל	בריטניה/שבדיה	שבדיה	בריטניה	ישראל	
2.37	2.49	1.1	9,760	10,271	4,126	1950
1.74	1.77	1.0	12,582	12,795	7,244	1960
1.33	1.18	0.9	18,830	16,716	14,193	1972
1.35	1.21	0.9	23,445	20,964	17,365	1985
1.14	1.16	1.0	25,552	26,035	22,382	1995
1.34	1.34	1.0	32,999	33,127	24,687	2005
						שיעורי שינוי:
			92.9%	62.8%	244.0%	1972–1950
			75.3%	98.2%	73.9%	2005–1972

ישראל, בריטניה ושבדיה: השוואה של צמיחת התוצר לעובד במונחים של שוויון כוח הקנייה

(המחירים מותאמים לפי כוח הקנייה בכל מדינה, PPP)

ישראל	אנגליה	שבדיה	שנה	
97.92	97.39	100.95	1980	תוצר לעובד ¹
145.94	171.15	193.40	2003	
49%	76%	92%		אחוז שינוי
100.00	100.00	100.00	1980	תוצר לשעת עבודה ²
142.39	190.75	195.27	2003	
42%	91%	95%		אחוז שינוי

¹ מדד על בסיס 1979=100.
² מדד על בסיס 1980=100.

בורגנית מן המעלה הראשונה: סקירת ספר

דוֹתָן לֶשֶׁם

Deirdre McCloskey, 2001. *Measurement and Meaning in Economics: The Essential*, Edited and Introduced by Stephen Thomas Ziliak. Northampton, Mass. and Chetnam, UK: Edward Elgar Publishing.

א. מבוא

ספר זה, שראה אור בסדרת "כלכלני המאה ה-20", מסכם את שלושת העשורים הראשונים בקריירה של דירדרה מקלוסקי, אחת הכלכלניות המבריקות והמקוריות שידע עולם הכלכלה. המשימה שעמה מתמודד עורך הספר תומס זיליאק, תלמידה של מקלוסקי, קשה במיוחד: לסכם את פועלה האקדמי. הקושי אינו דווקא בהיותה יצרנית טקסטים מצטיינת, שחיברה יותר ממאתיים מאמרים והשתתפה בכתיבתם של כעשרים ספרים, אלא ברוחב היריעה של פועלה ובשינויים התכופים בתחומי עיסוקה ובעמדותיה. דירדרה, אשר נולדה כדונלד מקלוסקי,¹ קנתה לעצמה תהילה בשנות השבעים עוד בהיותה היסטוריון כלכלי חשוב, ממובילי הגישה הכמותית לניתוח היסטורי-כלכלי המכונה קליומטריקה (cliometrics). בשנות השמונים החלה מקלוסקי בניתוח ביקורתי של האופן שבו מייצרים הכלכלנים את מדע הכלכלה. לצד מתיחת ביקורת חריפה על "התפיסה המקובלת"² ששלטה (ועדיין שולטת) בתורת הכלכלה, החלה מקלוסקי בניתוח הרטורי של מדע הכלכלה והרימה תרומה מכרעת להתעוררות העניין המחודש במתודולוגיה הכלכלנית. בשנות התשעים, במקביל לניתוח רטורי של הטקסטים הכלכליים, היתה מקלוסקי ממייסדות תורת הכלכלה הפמיניסטית. בשנות האלפיים, הפעם כפמיניסטית-ליברטנית, מגנה מקלוסקי בחירוף נפש על מידותיהן הטובות של הבורגנות ושל השיטה הקפיטליסטית מפני מי שנהיו חברותיה להגות הביקורתית. על אף הקושי לסכם קריירה כה ענפה, הספר מספק לקוראת הזדמנות לפגוש כל אחת מן הגישות שאחזה, ועדיין אוחזת, בה מקלוסקי. הוא גם מעניק הזדמנות להתוודע אל האיכויות שנדמה שהלכו והשתבחו אצל מקלוסקי במשך השנים – יהיו זה דונלד הכלכלן הכמותי או דירדרה הפמיניסטית הביקורתית – כישרון כתיבה כובש וחשיבה חדה כתער.

זיליאק בחר לחלק את הספר לשני שערים: הראשון מכונה "Writing Historical Economics as if Measurement Mattered", ובו מרוכזים מאמרים של מקלוסקי כהיסטוריונית כלכלית כמותית. השער השני, "Writing Economics and History as if Meaning Mattered", מביא מאמרים של מקלוסקי העוסקים בביקורת החשיבה הכלכלנית ובדרכים לשיפור.

¹ במחצית השנייה של שנות התשעים שינה מקדולנד את מינו והחליף את שמו לדירדרה. דירדרה מתארת את המעבר בביוגרפיה שכתבה ב-1999, שכותרתה *Crossing: A Memoir* (McCloskey 1999).

² מקלוסקי מצמידה לתפיסה זו מבוחר כינויים: מודרניזם, פוזיטיביזם ותפיסה מקובלת (received view). בהמשך הסקירה אשתמש בכינוי "התפיסה המקובלת" מאחר שזהו כינוי מקובל בדיון המתודולוגי-ביקורתי במדע הכלכלה. וויד הנדס מגדיר תפיסה מקובלת כ"אימפריציזם לוגי נוסף על עקרון ההפרכה", מאחר שהגדרה זו תואמת את הדרך שבה המונח תפיסה מקובלת מיושם בתכיפות הרבה ביותר במתודולוגיה הכלכלנית (ראו Hands 2001). לדיון נרחב יותר, ראו לשם 2005.

ב. היסטוריה כלכלית חדשה

חלקו הראשון של הספר מתמקד כאמור בעבודתה של מקלוסקי כהיסטוריונית כלכלית. מקלוסקי, תלמידתו של רוברט פוגל שעל תרומתו לייסוד הקליומטריקה זכה בפרס נובל במשותף עם דגלאס נורת' ב-1993, התמחתה בהיסטוריה הכלכלית של בריטניה. המהפכה הקליומטרית החלה ב-1956 וצברה תאוצה בשנות השישים עת כלכלנים החלו להשתמש בכלים אקונומטריים ובתיאוריות כלכליות לביצוע מחקר היסטורי. במקרים רבים הגיעו ההיסטוריונים הכלכליים החדשים למסקנות שונות מאוד מאלה שהיו מקובלות עד אז ועוררו בכך מחלוקת קשה. כך למשל בשניים מן המחקרים הבולטים בתחום קבע רוברט פוגל כי בניגוד לתפיסה המקובלת, העבדות באמריקה דווקא הסבה רווחים גבוהים לבעלי העבדים (Fogel and Engerman 1974), וכי תרומתה של תעשיית הרכבות לצמיחה הכלכלית בארצות הברית במאה ה-19 היתה נמוכה בהרבה מזו שייחסו לה היסטוריונים עד כה (Fogel 1964).

בספר מאמרים חשובים העוסקים בכמה מן התחומים שבהם התמחתה מקלוסקי: התעשייה הבריטית במאה ה-19; סחר החוץ של בריטניה במאות ה-18 וה-19; היסטוריה של מימון בינלאומי; "השדות הפתוחים" של אנגליה בימי הביניים; המהפכה התעשייתית. בעת קריאת המאמרים בולטים שני עניינים: הראשון, השימוש במידע כמותי מועט מאוד – לרוב רמת המחירים בלבד – לשחזור עולם חיים שלם. השני, התגייסותה של מקלוסקי להוכחת הרציונליות הכלכלית של הדורות הקודמים וציאתה נגד מי שנתפסים בעיניה כמקטרגיהם. מקטרג בעיניה של מקלוסקי הוא מי שטוען כי לולא הטיות תרבותיות היו מתנהגים הדורות הקודמים אחרת ורווחתם היתה גדלה.

דוגמה לכך היא מאמרה "English Open Fields as Behavior Toward Risk" (עמ' 17–63). במאמר זה בוחנת מקלוסקי את התנהגותם של החקלאים בבריטניה בימי הביניים. בתקופה זו כל כפר היה מוקף בכמה שדות גדולים יחסית שהיו מחולקים לחלקות קטנות רבות ששימשו לגידול חקלאי מגוון. החלקות לא גודרו ולכן כונתה השיטה "שדות פתוחים". כל חקלאי החזיק כמה חלקות שהיו מפוזרות בין השדות. החלקות עצמן חולקו מחדש בין החקלאים בראשית כל שנה. התנהגות זו נראית מנוגדת לרציונליות הכלכלית מכמה סיבות: לכאורה החקלאי מכלה את זמנו במעבר בין השדות השונים, היתרון לגודל אינו בא לידי ביטוי והחקלאי אינו מתמחה בגידול תבואה מסוימת, התמחות הצפויה להביא לייעול תהליך הייצור ולהגברת התפוקה.

מאחר ששיטה זו נתפסה כלא רציונלית ומאחר שהיא כה שונה מן החקלאות המודרנית, היא זכתה להסברים "תרבותיים" שונים בידי היסטוריונים שאינם כלכלנים. הסבר בולט שאותו מפריכה מקלוסקי הוא שבימי הביניים שררה אחווה בין הכפריים, אשר התבטאה ביצירת שיטה הדוגלת בשוויון מלא, גם על חשבון היעילות הכלכלית. מקלוסקי מתבססת במאמרה על נתונים כמותיים בלבד ועושה שימוש רב בכלים אקונומטריים. כך היא מראה כי לנוכח התנאים ששררו באותה תקופה שיטתם זו של החקלאים אפשרה להם להילחם בצורה הטובה ביותר בסכנות הרבות שארבו להם, הן בשלב הייצור (למשל, סופות ברד) והן מצד השוק (תנודות במחיריהן היחסיים של התבואות השונות). במילים אחרות, לנוכח המשאבים שעמדו לרשות כל חקלאי והטכנולוגיה החקלאית בימי הביניים, כל התנהגות אחרת מזו שנקטו החקלאים היתה חושפת אותם לסכנת רעב.

הצגה זו של מחקרה ההיסטוריים של מקלוסקי מסבה את תשומת הלב לכך שמתודולוגיית המחקר שלה מונחית על ידי כלל אתי: המחשבה כי אנו נעלים על האחר – במקרה זה על חקלאי בריטניה בימי הביניים – מבוססת על הנחה מופרכת. לפיכך עלינו להיות צנועים יותר ולחפש הסבר

רציונלי להתנהגותם.

אולם יש לשים לב לצד הבעייתי של כלל זה, כפי שעושה מקלוסקי במאמר החותם את השער הראשון, "Bourgeois Virtue and the History of P and S". הוא כולל גם ניסיון להוכיח כי אפשר להסביר את ההתנהגות האנושית כפי שהיא מנוסחת על ידי הכלכלנים. בניסוח זה האדם מונע תמיד על ידי שאיפות להשיא את תועלתו בהתאם למגבלות שלהן הוא נתון. נוסף על כך, זהו גם שיפוט ערכי – התנהגות זו עדיפה, וחריגה ממנה אינה רציונלית. מקלוסקי אמנם "מצילה" את "הרציונליות הכלכלית" של החקלאים בימי הביניים, אך בה בעת היא פוסלת את הטענה שהיו להם (ובהכללה, לכל בני האדם בכל התקופות) סיבות טובות לחרוג ממודל הרציונליות שהכתיבו להם הכלכלנים המודרניים. מקלוסקי מוסיפה כי כל ניסיון להסביר את ההתנהגות האנושית כמונעת רק מהשאת תועלתו האישית של הפרט, ומתוך התעלמות ממניעים אחרים המוצבים לפני מושאי המחקר ההיסטורי, מוביל להטיית תוצאות המחקר.

ג. המפנה הרטורי

לפרסומה העיקרי זכתה מקלוסקי בזכות הניתוח הרטורי של הטקסטים הכלכליים, שעורר סערה זוטא בעולם הכלכלה בארצות הברית. במאמר "The Rhetoric of Economics" (McCloskey 1983) ובספר הנושא אותו שם שהתפרסם כעבור שנתיים (McCloskey 1985) עוררה מקלוסקי דיון ער ורפלקסיבי בקרב הכלכלנים על האופן שבו עושים כלכלה. אין ספק שמעמדה ככלכלנית בכירה באוניברסיטת שיקגו, שפרסמה רק שנה קודם לכן ספר לימוד על תורת המחירים, העלה תרומה מכרעת לכך. אין זה מחזה שכיח לראות מדען או מדענית בכירים ניצבים מעל במה מרכזית ומותחים ביקורת חריפה כל כך על עיקרי האמונה העומדים בבסיס העשייה המדעית של התחום. כבר מראשית פעילותה נהנתה מקלוסקי מיתרון של מבקר פנימי: אי-אפשר היה לדחות את ביקורתה בטענה ש"היא אינה מבינה כלכלה" או בטענה שהיא משתמשת במונחים שאינם מתאימים למדע הכלכלה. העובדה שהכלכלן המוערך רוברט סולו, זוכה פרס נובל, ערך עמה ועם ארג'ו קלמר ספר בנושא תרמה אף היא להתקבלות המהלך של מקלוסקי (ראו Klammer, 1988). שיתוף הפעולה של סולו, והעובדה שזוכי פרס נובל רוברט לוקאס ורוברט פוגל המליצו בחום על ספריה, העידו על כך שככל הנראה מקלוסקי לא לקתה בנפשה ומוטב להקשיב לה (או לכל הפחות לתת לה לדבר בלי להפריע). גם עמדתה המורכבת של מקלוסקי – התומכת בשוק חופשי והמאמינה כי תורת הכלכלה הניאו-קלאסית (זו שמלמדים במחלקות לכלכלה) מספקת את הכלים הטובים ביותר להבנת הכלכלה, אך בה בעת טוענת כי תפיסת המדע של הכלכלנים היא מופרכת – מקשה עלינו להתעלם מדבריה. ביקורתה, חריפה ככל שתהיה, היא ביקורת המושמעת מבפנים ומטרתה לשפר את דרכי הפעולה של הכלכלנים ולא להמירן בתפיסות הטרודוקסיות או סוציולוגיות.³

³ בהקשר זה אביא אנקדוטה שמספרת מקלוסקי. אנקדוטה זו יכולה ללמד מעט על המותר והאסור בעולם הכלכלה. בטרם החלה בתהליך שינוי המין פנתה מקלוסקי לדיקן בית הספר למינהל עסקים באוניברסיטת איוהה והודיעה לו על החלטתה לעבור שינוי, בהנחה שתאבד את משרתה בעקבות שיחה זו. "איזה שינוי?", שאל הדיקן. מקלוסקי השיבה כי החליטה לשנות את מינה מגבר לאשה. הדיקן השיב מיד: "תודה לאל... חשבתי לרגע שהחלטת להתוודות לפניי שהפכת לסוציאליסט" (Gabor 2006, 123).

ד. עשו רטוריקה ולא מתודולוגיה (אתם ממילא עושים זאת!)

תפיסתה הרטורית של מקלוסקי צמחה על רקע אכזבתה מתיאוריות התפיסה המקובלות. את התפכחותה הכואבת מהן היא מתארת במאמר הפותח את השער השני, "Why I am No Longer a Positivist" (עמ' 153–166). במאמרה המפורסם "The Rhetoric of Economics" (עמ' 167–203) היא מציעה לשנות את השיח המתודולוגי במדע הכלכלה. במקום להטיף לכללים מתודולוגיים בחיפוש אחר האמת האחת והיחידה הממתינה לגילוי, כללים שאף לא אחד מן הכלכלנים ממלא, יש לבחון את מדע הכלכלה כפי שהוא באמת: דיון בין כלכלנים לבין עצמם שמטרתו לשכנע זה את זה. בדיון זה עושים הכלכלנים, כמו כל שאר המדענים, שימוש ב"רביעייה הרטורית": **עובדה, היגיון, מטפורה וסיפור**. המאמץ המודרניסטי לבסס את המדע על הצמד הראשון – עובדה והיגיון – ולהותיר את הצמד השני – מטפורה וסיפור – לאמנות מוביל לכישלון כפול. לא רק שהמודרניסטים מתעלמים מכך שהם מספרים סיפורים ומשתמשים ללא הפסקה במטפורות, אלא שהמדע עצמו נפגע: הכחשת השימוש בסיפורים ובמטפורות אינה מאפשרת להופכם למושא לביקורת, ולפיכך היא אינה מאפשרת לשכללם ולשפרם.

מכאן שיש אפוא לזנוח את העיסוק במתודולוגיה המנסה להכתיב כללים להתנהלותו של שיח זה – כללים שכאמור איש אינו ממלא. הדבר המבדיל שיח מלומד איכותי משיח גרוע אינו מידת האימוץ של מתודולוגיה כזו או אחרת, אלא ניסיון כן ומושכל לתרום לשיחה במסגרת כללי "נימוס" מוסכמים. במקום לבחון אם תיאוריות כלכלניות עומדות במבחן ההפרכה (והן לא), יש לנסות ולהבין כיצד הכלכלנים משכנעים זה את זה באופן מעשי בניסיון לשפר ככל האפשר את איכות השיחה.

את השיחה שמנהלים הכלכלנים מציעה מקלוסקי לבחון באמצעות ניתוח ספרותי המכונה, בעקבות חוקר הספרות ווין בות' (Booth), ניתוח רטורי. הרעיון לניתוח תורת הכלכלה באמצעות כללים השאולים ממדעי הספרות, ולא באמצעות כללים שהמציאו הפילוסופים של המדע לפני כמעט מאה שנים, אינו נשמע הצעה גרועה במיוחד לנוכח העובדה שתוצריהם של הכלכלנים, ודאי באקדמיה, הם טקסטים. טקסטים אלה נועדו לשכנע את הכלכלנים האחרים וניסיון שכנוע זה נעשה לפי כללי הדיון במקצוע. לפיכך, בחינת הטקסטים עצמם באמצעות הכללים של המדע המתמחה בניתוח טקסטים היא סבירה בהתאם להיגיון הכלכלני עצמו.

כל בוגר קורס מבוא לכלכלה יעלה מיד את השאלה הבאה (וחוששני שגם כל מי שפגש אי פעם בוגר שכזה מכיר את השאלה בעל פה): "הכל טוב ויפה, אך מה **התועלת** בכך? מדוע עלי להשקיע את משאבי הזמן והחשיבה המוגבלים ממילא בלימוד וביישום של תיאוריות 'לא מדעיות' בעליל?" אל מול שאלה זו מציעה מקלוסקי חמש תשובות שונות: בעקבות השימוש בניתוח רטורי יחול שיפור באיכות הכתיבה של הכלכלנים; בהוראת הכלכלה; ב"קשרי החוץ" של הכלכלנים עם דיסציפלינות אחרות; ובמדע הכלכלה בכללו. נוסף על כך, ניתוח רטורי יתרום לדיון רציונלי יותר ולהבנה טובה יותר של המחלוקות החוצות את מדע הכלכלה.

ה. מחקרים ברטוריקה כלכלנית

המאמר "How to Do a Rhetorical Analysis of Economics and Why" (עמ' 222–241) מוקדש להקניית הכללים הבסיסיים ביותר לניתוח רטורי של טקסט כלכלני. מקלוסקי מונה בין היתר את הצורך של המדען לבסס לעצמו "אתוס" – עליו לבסס לעצמו את עמדת המחבר, גם אם במרומז,

ועליו להכריע מהו סגנון הכתיבה, המלמד על קהל הקוראים המדומיין של הכותב. תרומתה הגדולה של מקלוסקי, המתבטאת בעיסוקה בשלושת הספרים שראו אור בשנים 1985–1994 (McCloskey 1994; 1990; 1985), המכונים בפי "טרילוגיה הרטורית", היא בהסבת תשומת הלב לשימוש שעושים הכלכלנים במטפורות ולעובדה שהכלכלנים הם מספרי סיפורים. מקלוסקי טוענת במאמרה "Storytelling in Economics" (עמ' 204–221) כי יש שתי דרכים להבין את המציאות: באמצעות שימוש במטפורות או באמצעות סיפור. כל תיאור של המציאות נע אפוא בין שתי סוגות: בין השירה העמוסה במטפורות לבין הנובלה שעיקרה הוא הסיפור.

אוסקלי מאקי (Maki 1995) ביקר את מקלוסקי – ביקורת שזכתה להסכמתה המפורשת (McCloskey 1995) – על כך שאינה מציעה תיאוריה אחידה וסדורה להסברת האופן שבו מתבצע המחקר הכלכלני. בהתחשב בדעותיה של מקלוסקי, הכופרת בקיומה של תיאוריה אחת היכולה לספק מפתח להבנה כוללת של המציאות, אין זה מפתיע במיוחד. לשיטתה, המחשבה שאפשר להכיל **הכל** בסיפור אחד או במטפורה היא ממילא אשליה מודרניסטית. תחילה מחובתנו לדעת שסיפור ומטפורה כרוכים בהכרח בויתור על תיאור חלק מן המציאות.

בהקשר הכלכלני אפשר להדגים זאת בעזרת טענתה של מקלוסקי ולפיה מודלים מתמטיים, שבהם מרבית להשתמש הכלכלנים מאז מחצית המאה שעברה, הם מטפורות. מודלים אלה אינם מתיימרים לייצג את המציאות על כל מורכבותה. בדרך כלל הם יציגו גרסה פשטנית (מבקריהם מדיסציפלינות שכנות יאמרו: פשטנית מדי) של המציאות: ברוב המודלים ישנם רק שני משקי בית, רק שני דורות, רק שני מוצרים בשוק וכדומה. מבחנו של המודל יהיה לעתים קרובות ביכולתו להאיר את המציאות באור אחר מזה שהיה עד כה. על פי רוב, המודלים שהכלכלנים מייצרים לא יחליפו את קודמיהם אלא יוסיפו עליהם. מודל שיחליף את קודמיו הוא נדיר ויזכה את מחברו בתהילה (Breslau and Yonay, forthcoming).

מקלוסקי מציגה טענה מורכבת: מצד אחד היא טוענת כי יש לזנוח את המודל הישן – קרי התפיסה המקובלת. אך היא אינה מציעה מודל מחליף להתבוננות בתהליך הייצור של טקסטים כלכליים ובתוצרת עצמה – הידע הכלכלני. כפי שהיא טענה לקראת צאת המהדורה השנייה של *The Rhetoric of Economics* ב-1998 (McCloskey 1997), התגובות לספרה התייחסו ברובן המכריע לביקורתה על תיאוריות התפיסה המקובלת ולא להצעתה החלופית ולמגוון יתרונותיה. ניסוח טענתה של מקלוסקי בכפוף לרטוריקה כלכלנית מבית מדרשם של פול סמואלסון ומילטון פרידמן יקשה מאוד על דחייתה של הצעתה על ידי הכלכלנים; כזכור, שניהם הדגישו כי מבחנה של תיאוריה הוא "מבחן התוצאה". סמואלסון החזיק בגישה התפקודית לבחינת תיאורמות וטען כי אם יש ביכולתן להציע הסבר משופר של הסוגיה הניצבת לפנינו הרי יש לעשות בהן שימוש, בעוד פרידמן טען כי אין זה חשוב אם ההנחות העומדות בבסיס התיאוריה אמיתיות. במילים אחרות, על פי תיאוריות התפיסה המקובלת אין זה חשוב אם הכלכלנים הם "באמת" סופרים ומשוררים; מה שחשוב הוא אם התוצר של הניתוח הרטורי משפר את הבנתנו. במאמריה הרבים המתייחסים לסוגיות ולמאמרים מרכזיים בתיאוריה הכלכלית המודרנית מקלוסקי מציגה לפנינו את כוחו של הניתוח הרטורי. זהו, לטעמי, עיקר כוחה.

כך, מקלוסקי מציגה את מה שמכונה "המלחמה בין שני הקיימברידג'ים" משנות השישים של המאה ה-20 כוויכוח על כשירותה של המטפורה "פונקציית ייצור של המשק" לתיאור המציאות.

באופן דומה היא מציגה את הוויכוח בין הקיינסיאנים למוניטריסטים כוויכוח בין שני סיפורים. הסיפור הקיינסיאני ולפיו "מחירי הנפט עלו ולכן יש אינפלציה" ייראה בעיני המונטריסט כסיפור שנקטע באמצע המערכה השנייה. הוא חסר את הסוף המקובל בסיפורים שמספרים כלכלנים: המשק לא הגיע לשיווי משקל. צריך לקרות עוד משהו – ירידה במחיר של מוצר אחר. המונטריסט יתנגד לסיפור הקיינסיאני גם מסיבות מוסריות. הוא יטען כי הסיפור אינו מסתיים עד שהאשמה תוטל על הבנק המרכזי. בכיוון ההפוך הסיפור המונטריסטי ייראה בעיני הכלכלן הקיינסיאני חסר התחלה, שכן לא ברור "מהיכן הגיע הכסף".

בספר העומד במוקד סקירה זו מופיעים שני מאמרים של מקלוסקי העוסקים בטקסטים מרכזיים, הנתפסים כטקסטים המכוננים של פרדיגמות מחקר מרכזיות במדע הכלכלה בחמישים השנים האחרונות. ניכר שמחברים אלה והטקסטים העומדים במרכז עיסוקם אהובים על מקלוסקי במיוחד.

הראשון, "The Rhetoric of Scientism: How John Muth Persuades" (עמ' 258–280), עוסק במאמר של ג'והן מיוט' שנחשב לטקסט היסוד של תפיסת הציפיות הרציונליות. במאמר זה מנסה מקלוסקי לענות על השאלה כיצד מאמרו זכה לעדנה רק כ-15 שנה לאחר פרסומו. לטענתה מאמר זה היה מלכתחילה חשוב במיוחד, אך נכתב באופן גרוע, ועל כן לא זכה לתשומת לב מיד עם פרסומו. מקלוסקי מדגימה טענה זו על ידי כתיבה מחדש של חלקים נרחבים במאמר בשפה נהירה, לצד הטקסט החידתי שכתב מיוט' במקור. טענתה של מקלוסקי היא שלאחר שהטקסט נגאל מאלמוניותו על ידי זוכי פרס נובל רוברט לוקאס ותומס סרג'נט, הכתיבה החידתית והלא ברורה של מיוט' סייעה דווקא באופן אירוני להפיכתו לטקסט מכונן.

המאמר השני, "The Lawyerly Rhetoric of Coase's: The Nature of the Firm" (עמ' 281–295), עוסק בשני טקסטים של רונלד קוז הנחשבים למניחי היסוד ל"כלכלה המוסדית החדשה". מקלוסקי רואה ברטוריקה של קוז מופת לכתיבה כלכלנית הבולטת על רקע הרטוריקה המקובלת במדע הכלכלה בעקבות השפעתו של פול סמואלסון. לטענתה כתיבתו של קוז משלבת באופן מושלם כמעט בין רטוריקה משפטנית לכלכלנית. מן המשפטים שואב קוז את סגנון הכתיבה המעמית כל טענה עם הטענות המקובלות על ידי העמדתן למשפט העובדות מן העולם האמיתי (במקום לעקיבות של התיאוריה). את בחינת תקפותה של התיאוריה – הארגומנטציה – הוא עושה על פי דרכם של הכלכלנים. הדבר נעשה על ידי התרחקות מן המקרה העומד למבחן באמצעות השאלה מה היה קורה אילו הנסיבות היו אחרות (counterfactual).

ו. שפרו את דרכיכם!

מקלוסקי עושה שימוש נרחב בתיאורמת "הציפיות הרציונליות" של מיוט' ולפיה סוכנים כלכליים מתנהגים על פי תיאוריות כלכליות. להבדיל מלוקאס ומסרג'נט, שעשו שימוש בציפיות הרציונליות כדי לטעון שהממשלה אינה נהנית מיתרון אפיסטמי על פני השחקנים האחרים בשוק, מקלוסקי מפנה את התיאורמה כלפי הכלכלנים עצמם. טענתו של מיוט' משמשת אותה בהתקפתה על מה שהיא רואה כרעה החולה של מקצוע הכלכלה: הפניית הידע הכלכלי לתחזיות עתידיות. מקלוסקי אינה חוסכת את שבטה מן החזאים הכלכליים. בספרה *If You're So Smart* ("אם אתה כזה חכם – אז איך זה שאתה לא עשיר") היא מכנה אותם "מוכרי שיקויי פלא" (snake oil) וטוענת שאם לתורת הכלכלה היה יתרון מסוים בחיזוי העתיד אפשר היה לצפות כי הכלכלנים יהיו עשירים יותר

מבעלי מקצועות אחרים. העובדה שאין זה כך מביאה אותה לנסח את "תיאורמת שטר 500 הדולר" (McCloskey 1990, 112). על פי תיאורמה זו הסיבה שלא תמצאי שטרות של 500 דולר הזרוקים בפינת הרחוב היא שאם היו מונחים שם מישהו כבר היה לוקח אותם לפניך. כך הדבר לגבי העצות של הכלכלנים. אם עצות אלה היו שוות כפי שהיועצים טוענים, הם היו עושים בהן שימוש בעצמם ולא מחלקים אותן לכל דכפין.

ביקורת זו של מקלוסקי, המשלבת בין הניתוח הרטורי לבין תפיסותיה ככלכלנית, משמשת גשר אל הסוג השלישי של הטקסטים של מקלוסקי, מלבד היסטוריה כלכלית וניתוח רטורי – ביקורת הכתיבה הכלכלנית לצד ההמלצות לייעולה. ביקורתה של מקלוסקי על הכתיבה הכלכלנית כיום מתרכזת בכמה "חטאים", כאשר לכל חטא היא מציעה מזור. אסקור בקצרה את החטאים ואת הפתרונות להם.

ז. עשו כלכלה, לא מתמטיקה!

מקלוסקי טוענת כי בעקבות ספרו רב ההשפעה של זוכה פרס נובל טגאלינג קופמנס (Koopmans 1957) ובעקבות השפעתו של סמאולסון, התרחשה בקרב הכלכלנים הפרדה בין המחקר התיאורטי לבין עיסוק בעובדות וב"עולם האמיתי". כתוצאה מכך רוב המחקר בכלכלה תיאורטי לגמרי, ודומה יותר למתרחש במחלקות למתמטיקה מאשר למתרחש במחלקות לפיזיקה – מדע שאליו נוהגים הכלכלנים להשוות את עצמם. במקום שמדע הכלכלה יסביר את אירועי העולם האמיתי משתמשים הכלכלנים בכלים מתמטיים מורכבים לתיאור עולמות דמיוניים, שבינם לבין העולם האמיתי יש לכל היותר קשר קלוש. טענתה של מקלוסקי נשענת בין היתר על מחקר שערכו ארגיו קלמר ודיוויד קולנדר, שהראה כי מבין התלמידים לתארים מתקדמים בשש מחלקות הנחשבות למובילות בארצות הברית רק 25% חושבים שכדי להצליח ככלכלן אקדמי יש לגלות הבנה טובה של המתרחש בכלכלה בעולם האמיתי, לעומת 98% הסבורים שהצטיינות במתמטיקה היא חשובה (Klamer and Colander 1987).

נראה שהמצב במחלקות לכלכלה בישראל אינו שונה בהרבה. התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים מבקשת, בין היתר, לענות על המחסור במחקר אקדמי של הכלכלה בישראל.

ח. עשו כלכלה, לא סטטיסטיקה!

מקלוסקי טוענת שהחטא הכלכלני כפול. לא די שהתיאוריה זנחה זה מכבר את העולם האמיתי, אלא שהמחקר האקונומטרי שהתרכז בחקר המציאות לוקה באופן חמור מאחר שהוא מבלבל בין מובהקות סטטיסטית לבין מה שהוא בעל משמעות מבחינה כלכלית (economic vs. statistical significance). חטא זה מקורו בהוזלת עלויות המחשוב משנות השבעים ואילך. בעקבות זאת כל אחד יכול כיום לערוך ניתוח סטטיסטי באמצעות מחשב שולחני פשוט. בעקבות נפוצות הטכנולוגיה החלו הכלכלנים (אך לא רק הם) לבחון את תוצאותיהם לפי עמידתן במבחן המובהקות הסטטיסטית בלבד,⁴ במקום לבחון את משמעותן הכלכלית מתוך בחינה של עלות הטעות. להתבצרות מאחורי מבחן המובהקות תוצאה כפולה. תוצאות שהן חסרות משמעות כלכלית

⁴ המובהקות הסטטיסטית היא מדד למידת המהימנות של התוצאות. מקובל שמובהקות סטטיסטית הגבוהה מ-5% מלמדת כי התוצאות אינן אקראיות.

מקבלות חשיבות, בעוד תוצאות שהן בעלות חשיבות כלכלית נדחות בלי שיבחנו לעומק את מקור ה"רעש". מקלוסקי טוענת כי ההישענות על המובהקות הסטטיסטית מזיקה במיוחד בהשפעתה על המדיניות הכלכלית. במאמר "The Standard Error of Regressions" (עמ' 332–349) שאותו חיברה עם זיליאק מצאה מקלוסקי כי 96% מבין כותבי המאמרים בכתב העת *American Economic Review* – אחד מכתבי העת החשובים במדע הכלכלה – בשנות השמונים לא הבחינו בין השניים.

ט. החטא הקדמון: בנת'ם במקום סמית

אף כי זהו החטא הקדמון, הוא החל להופיע בכתביה של מקלוסקי בשלב מאוחר מאוד. כפי שהצגתי קודם, בכתביה המוקדמת כהיסטוריונית כלכלית חטאה מקלוסקי בחטא זה. מכאן שאפשר להתייחס אל הלהט המלווה את כתיבתה בנושא כאל להט המאפיין לעתים "חוזרים בתשובה". ביקורתה המובאת בין היתר במאמר "Some Consequences of Conjective Economics" (עמ' 296–320) מן הזווית הפמיניסטית, ובמאמר שהוזכר לעיל "Bourgeois Virtue and the History of P and S" מן הזווית הבורגנית, מתרכזות בצמצום הסוכן הכלכלי למה שהיא מכנה, בעקבות קלמר, "Max U". היא מבקרת, אם כן, את המחשבה שאפשר להסביר את כל ההתנהגות האנושית על ידי צמצום האדם לכדי מכונת תועלת בנת'מית, אגב התעלמות ממניעים אחרים כגון אהבה, אחווה וחוש צדק. לקוראת המעוניינת להרחיב בהצעתה של מקלוסקי כיצד יש לערוך מחקר כלכלי "בורגני" מוצע לקרוא את ספרה החדש *The Bourgeois Virtues: Ethics for an Age of Commerce* (McCloskey 2006). את רשימת החטאים הארציים יותר אפשר למצוא בספרה *The Secret Sins of Economics* (McCloskey 2002), אם כי הם מופיעים בכתביה של מקלוסקי כבר מ-1985 בספרה *The Rhetoric of Economics*.

ביבליוגרפיה

לשם, ד', 2005. "סקירת ספר", *האגרת לכלכלה וחברה* 1, מכון ון ליר בירושלים, ירושלים, עמ' 35–45.

Breslau, D., and Y. Yonay, forthcoming. "Marketing Models: The Culture of Mathematical Economics," *Sociological Forum*.

Fogel, R.W., 1964. *Railroads and American Economic Growth: Essays in Econometric History*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Fogel, R. W., and S. L. Engerman, 1974. *Time on the Cross: The Economics of American Negro Slavery*. Boston: Little, Brown and Company.

Gabor, A., 2006. "Deirdre McCloskey's Market Path to Virtue," *Strategy+Business* 43: 114–123.

Hands, W. D., 2001. *Reflection without Rules: Economic Theory and Contemporary Science Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Klamer, D., and A. Colander, 1987. "The Making of an Economist," *The Journal of Economic Perspectives* 1 (2): 95–111.
- Klamer, A., D.N. McCloskey, and R. Solow, 1988. *The Consequences of Economic Rhetoric*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press.
- Koopmans, T.C., 1957. *Three Essays on the State of Economic Science*. New York: McGraw-Hill.
- Maki, U., 1995. "Diagnosing McCloskey," *Journal of Economic Literature* 33 (3): 1300–1318.
- McCloskey, D.N., 1983. "The Rhetoric of Economics," *Journal of Economic Literature* 21 (2): 481–517.
- , 1985. *The Rhetoric of Economics*. Madison: Wisconsin University Press.
- , 1990. *If You're So Smart: The Narrative of Economic Expertise*. Chicago: Chicago University Press.
- , 1994. *Knowledge and Persuasion in Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1995. "Modern Epistemology Against Analytic Philosophy: A Reply to Mäki," *Journal of Economic Literature* 33 (3): 1319–1323.
- , 1997. "Other Things Equal: The Rhetoric of Economics Revisited," *Eastern Economic Journal* 23: 3, pp. 359–362.
- , 1999. *Crossing: A Memoir*. Chicago: Chicago University Press.
- , 2002. *The Secret Sins of Economics*. Chicago: Prickly Paradigm Press.
- , 2006. *The Bourgeois Virtues: Ethics for an Age of Commerce* Chicago: Chicago University Press.

כלכלה : מדע, מקצוע או אידיאולוגיה?

יוסף זעירא

המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים

הכלכלה היא נושא מרכזי בדיון הציבורי. אנשים דנים באילוצים כלכליים, מסבירים שיקולים כלכליים, מחפשים פתרונות כלכליים, שואלים בעצתם של כלכלנים ועוד. אך מהי כלכלה? האם היא מדע? ואם כן, איזה מין מדע? האם זהו מקצוע? איזה מין מקצוע? האם לכלכלה יש זיהוי פוליטי? האם היא אידיאולוגיה כפי שחלק ממבקריה טוענים? אנסה להשיב על כמה משאלות אלו, בידיעה שאין לנו תשובות מלאות. במובן מסוים אטען כי כלכלה היא, בלשון המבחנים האמריקניים, כל התשובות לעיל וגם אף לא אחת מהן. בחרתי להביא את הטיעונים ולדון בנושא בצורה של שאלות ותשובות קצרות.

מהו מדע הכלכלה?

כלכלה נלמדת באוניברסיטה. מחלקות לכלכלה שוכנות בדרך כלל בפקולטות למדעי החברה, או בפקולטות למדעים ולאמנויות (בארצות הברית). מכאן אפשר להסיק שכלכלה היא אחד ממדעי החברה. אלו מדעים חדשים יחסית, וכלכלה היא הוותיקה שבהם. ראשיתה בהגותו של הפילוסוף הסקוטי אדם סמית במאה ה-18, והיא הפכה למדע אקדמי מובהק בימיו של הכלכלן האנגלי אלפרד מרשל בשלהי המאה ה-19. הכלכלה חוקרת את הדרך שבה החברה האנושית מקצה משאבים מוגבלים. הקצאות יכולות להתבצע ביחס לאדם בודד – המחליט כמה לעבוד או כמה לחסוך, או בתא המשפחתי – בחלוקת התפקידים בין בני הזוג או בהחלטה כמה להוציא על חינוך הילדים וכמה על נסיעות לחו"ל. הקצאה יכולה להתבצע בחברה מסחרית – הקובעת כמה לייצר, על ידי מי ולמי, וגם בשוק – כאשר קונים ומוכרים נפגשים ומבצעים עסקות. הקצאה יכולה להיעשות גם באופן ציבורי-קולקטיבי, החל בוועד בית, עבור בשכונה, בעיר ובמדינה, וכלה

בעולם כולו (באמצעות ארגונים בינלאומיים למיניהם). הכלכלה חוקרת כיצד מתבצעת כל הקצאה וכיצד נקבע אופייה. היא שואלת מדוע הקצאות מסוימות מתבצעות בשוק (קניית מזון, בגדים, תקליטורים ועוד) ואילו אחרות נעשות בצורה ציבורית-קולקטיבית (ביטחון, חינוך, תשתיות, ביטוח לאומי ועוד). שימו לב ששאלה זו קשורה לתופעה נפוצה בעת האחרונה, תופעת ההפרטה. ההפרטה קשורה להחלטה אילו הקצאות לבצע בשוק הפרטי ואילו באופן ציבורי.

האם הכלכלה היא אכן מדע?

כאמור, התשובה לשאלה הקודמת — מהו מדע הכלכלה? — היא כי הכלכלה היא חלק ממדעי החברה, וכי היא עוסקת בהבנת הקצאת המשאבים בחברה האנושית. אך זו תשובה מכנית מעט, המעוררת שתי שאלות נוספות. האחת היא: האם יש צורך במדע נפרד שיעסוק בהקצאת משאבים? האם אפשר לעסוק בהקצאה מבלי לעסוק בצדדים אחרים של החברה — בארגונים, באופי האנשים העוסקים בהקצאה ועוד? השאלה השנייה היא: האם הכלכלה הצליחה במאתיים שנות פעילותה לענות ולו על חלק מן השאלות הבסיסיות שהציבה? האם אנו מבינים כיום טוב יותר את האופן שבו החברה האנושית מקצה את משאביה המוגבלים? כלומר האם יש כיסוי ליומרה המדעית של הכלכלה? התשובה לשאלה זו אינה פשוטה כלל, ורבות מן המחלוקות ביחס לכלכלה נוגעות לה.

כידוע, מדעי החברה מפוצלים למדעים נפרדים. אמנם יש הצדקה לפירוק כל שאלה מדעית לרכיביה, אך ברור שכמה מן הסיבות לצמיחת המדעים השונים הן היסטוריות ולא מקצועיות. בשנים האחרונות אנו עדים לראשיתו של מחקר בין-תחומי בשאלות רבות, אך עדיין רוב המחקר במדעי החברה נערך בתחומים נפרדים — פעמים מסיבות ענייניות ופעמים מסיבות שאינן ענייניות.¹ אמנם הכלכלה עוסקת בהקצאה של משאבים, אך עליה לשלב במחקרה יסודות הקשורים למדעי החברה האחרים. בראש ובראשונה היא מניחה הנחות מסוימות על אופי האדם, שלא תמיד מקובלות על הפסיכולוגים או על הסוציולוגים. לרוב היא מניחה כי בני האדם פועלים באופן רציונלי וחותרים להגיע למצב הטוב ביותר בעבורם. כלומר היא מניחה כי כל אדם דואג לעצמו או למשפחתו בלבד. הנחה זו כמובן אינה מובנת מאליה; היא מעוררת ויכוחים ודיונים רבים, וחשוב לציין כי בשנים האחרונות נראית

1 סיבה מרכזית לכך היא מבנה המוסדות האקדמיים וצורת הקידום בהם.

ראשיתו של מחקר כלכלי המבוסס על הנחות אחרות, כמו התנהגות לא רציונלית או אלטרואיזם. ניתוח כלכלי עוסק גם בהקצאה ציבורית, ולכן הוא מחייב להניח הנחות גם על קבלת החלטות ציבורית – הנחות הקשורות למדעי המדינה ולתחומים אחרים. בעבר התמקד הדיון בהקצאה דרך השוק, אך כבר עתה מסתמן כי הגישה הכלכלית לנושא הארגון החברתי שונה במידה רבה מגישת מדעי החברה האחרים.

האם מדע הכלכלה עומד ביעדים שקבע לעצמו? האם הוא מעניק לנו הבנה טובה יותר של ההקצאה המתבצעת בחברה? האם הוא יצר כלי ניתוח מדעיים המאפשרים לראות בו מדע ולא רק הבעת דעה? שאלה זו אף היא אינה פשוטה ונדון בה גם בהמשך. כאמור הנחות היסוד של הכלכלה – רציונליות ואנוכיות – אינן מקובלות על הכול והן מעוררות ויכוח חריף. גם התשובות שנותן מדע הכלכלה חלקיות ואינן עונות על רבות מן השאלות שעל סדר היום הכלכלי. עדיין אין תשובה מדעית מלאה לשאלה מדוע באותה חברה יש עשירים לצד עניים, ומדוע יש ארצות עניות לצד ארצות עשירות ומפותחות; כמו כן אין תשובה לשאלה מדוע משקים נקלעים למשברים המתבטאים בשיעור אבטלה גבוה, בעוד משאבים כלכליים רבים נשארים ללא שימוש. עם זאת הכוס אינה ריקה לגמרי: יש למחקר בכלכלה הישגים לא מבוטלים, והם מסייעים להבנה של נושאים רבים. על כך בהמשך.

מהי התיאוריה הכלכלית?

התיאוריה הכלכלית מנסה לבנות מודלים המתארים כיצד פועלת הכלכלה או כיצד פועלים חלקים ממנה. ככל תיאוריה, גם היא כרוכה בפישוט ניכר של הכלכלה שאותה היא מתארת. אמנם הפישוט הכרחי לבניית התיאוריה, אך כאשר מנסים לקשר בין התיאוריה למציאות אין לשכוח כי מדובר בפישוט. התיאוריה הכלכלית יוצרת מבנה בעל שני יסודות עיקריים. האחד הוא האופטימיזציה של כל פרט ופרט, והאחר הוא יחסי הגומלין בין הפרטים. התיאוריה מניחה כי לכל אדם יש סדר עדיפויות ביחס לתוצאות האפשריות, וכי הוא חותר להגיע לתוצאה בעלת העדיפות העליונה בעיניו.² תיאור זה של פעולת הפרט כולל אפוא את שתי הנחות היסוד של הכלכלה שהוזכרו לעיל, רציונליות ואנוכיות. על פי שתי ההנחות הללו כל אדם (או כל משפחה, כלומר משק בית) פותר בעיה של מקסימיזציה וחותר להגיע למצב המועדף מבחינתו, או במילים אחרות למרב התועלת האישית. חשוב

2 השימוש בלשון זכר במאמר נעשה מטעמי נוחות בלבד, והכוונה לגברים ולנשים כאחד.

להבין כי בעיית המקסימיזציה עשויה להיות מורכבת ביותר, ולכן, לצורך פשטות הניתוח, ברוב הניתוחים הכלכליים מוצגת תת-בעיה שלה. כך למשל כלכלני עבודה מתעניינים בהקצאת הזמן לעבודה ולפנאי, ואנשי מקרר-כלכלה מתעניינים יותר בהקצאה של צריכה בתקופות זמן שונות. עם זאת הגישה תמיד דומה. בעיית הפרט פשוטה יחסית, ואולם הצגת יחסי הגומלין בין פרטים מורכבת הרבה יותר. המקרה הפשוט ביותר הוא יחסי הגומלין בשוק תחרותי, המוצגים בדיאגרמה המוכרת של ביקוש והיצע. אך יש גם יחסי גומלין אחרים חשובים לא פחות — בשוק לא תחרותי או במוסדות כלכליים כמו חברות מסחריות. מה קובע את ההקצאה בחברה מסחרית? האם די לומר שהיא חותרת למקסם רווחים? איך היא קובעת כמה להשקיע? איך נקבעים בה יחסי הכוח והשליטה? הדברים מורכבים עוד יותר כשמדובר בהקצאה ציבורית או קולקטיבית. לפי מה קובע ועד הבית את זמני ההסקה? איך הוא קובע את רמת הניקיון הנדרשת בבית המשותף? שאלות אלו נעשות כמובן מסובכות יותר כאשר מדובר בעיר ובמדינה: כמה חינוך על המדינה לספק, ובאיזו רמה? כמה כבישים על המדינה לסלול וכמה קווי רכבות לבנות? כמה מן הכבישים יהיו כבישי אגרה וכמה לא? הדרך שבה מתקבלות החלטות כאלו קשורה כמובן למערכת הפוליטית המופקדת עליהן (ועד הבית, העירייה, הממשלה וכו'). לימוד של מערכות אלו ושל דרכי קבלת ההחלטות בהן הוא תחום חדש יחסית במדע הכלכלה ועדיין רב בו הנסתר על הגלוי.

חשוב לציין כי למרות הכלים המתמטיים המשמשים בכלכלה, אין היא מדע מדויק. קשה לבנות מודל פשוט שיתאר את המציאות המורכבת במלואה, ולכן התיאוריה הכלכלית היא תמיד חלקית ומוגבלת בישימות שלה.

האם הכלכלה היא רק תיאוריה או גם מדע אמפירי?

הכלכלה אינה כמובן רק תיאוריה. ככל מדע אחר היא גם בודקת את העובדות, את הנתונים ואת הקשרים ביניהם. מצד אחד העובדות הכלכליות הנצפות מציגות את השאלות שהמדע עוסק בהן — כך למשל עצם העובדה שהחברה האנושית עסוקה תמיד בהקצאת משאבים מציגה את שאלת המחקר הבסיסית של מדע הכלכלה — ומצד אחר הן משמשות אמצעי לבדיקת התיאוריות הכלכליות למיניהן. עם זאת חשוב להבין שהכלכלה אינה מדע אמפירי מדויק כפיזיקה או ככימיה, בשל אי-היכולת לערוך ניסויי מעבדה ולבודד השפעה של משתנים. מדע הכלכלה מסתמך בעיקר על עובדות כלכליות מן העבר, ולאחרונה גם על ניסויים מעטים. לימוד נתוני

העבר מסייע לזהות אילו קשרים חוזרים על עצמם ובאילו תנאים, והוא נעשה בעזרת שימוש נרחב בכלים סטטיסטיים, המאפשרים לבודד משתנים, גם אם באופן חלקי בלבד. עם זאת היכולת להפיק לקחים מאירועי העבר מוגבלת, שכן בכל זמן נתון משתנים רבים פועלים יחד ומשפיעים על הכלכלה. במובן זה הכלכלה היא — לפי ההגדרה של ג'ארד דיימונד בספרו *רובים, חיידקים ופלדה* — מדע היסטורי (דיימונד 2002). היא בוודאי אינה מדע מדויק.

שלא כרוב מדעי החברה, מדע הכלכלה משתמש באופן נרחב בכלים מתמטיים. הסיבה לכך היא שרוב המשאבים המוגבלים, שבני האדם מקצים, ניתנים לכימות: זמן, קרקע, מוצרים ועוד. סיוע נוסף לכימות בכלכלה ניתן על ידי ההמצאה האנושית הקדומה, עוד מימי הפניקים — הכסף. הכסף, נוסף על תפקידיו האחרים, מאפשר לנו להביא למכנה כמותי משותף מוצרים שונים זה מזה. כך יכולים אנו לחבר את הערך הכספי של תפוחים ושל תפוזים, אף על פי שהם מוצרים שונים בתכלית;³ למחירים יש אפוא תפקיד מרכזי במדע הכלכלה, הן בהיבט האמפירי והן בהיבט התיאורטי. ואולם בל נטעה: העובדה שהכלכלה משתמשת במתמטיקה אינה הופכת אותה למדע מדויק, כפי שנאמר למעלה.

האם על פי התיאוריה הכלכלית הקצאת השוק היא הטובה ביותר?

הטענה שלפיה הקצאת השוק היא הטובה ביותר נשמעת לרוב, גם מפי חוקרי כלכלה, ובעיקר מפי אלה שידעוניהם בכלכלה שטחיות. טענה זו בעייתית משלוש סיבות עיקריות. הראשונה היא טיב ההגדרה "טובה ביותר" בתיאוריה הכלכלית. הקצאה יכולה להיות מוגדרת "טובה ביותר" אם אין בה בזבוז של ממש, כלומר אם אי-אפשר לשפר את מצבה של רחל (על פי יחס ההעדפה שתואר לעיל) מבלי להרע את מצבו של ראובן. במובן זה התיאוריה הכלכלית מראה כי כלכלת השוק, אם מתקיימים תנאים אידיאליים מסוימים, מובילה להקצאה טובה, או במינוח כלכלי ל"הקצאה יעילה פָּרֶטו" (על שם Vilfredo Pareto, כלכלן וסוציולוג איטלקי, 1848–1923). אך היעדר בזבוז הוא הגדרה צרה ביותר של הקצאה טובה. ייתכן שהקצאה שבה ראובן עשיר כקורח ורחל שרויה בחרפת רעב היא הקצאה יעילה פָּרֶטו כי אין בה בזבוז, אך ברור כי העברת מעט הכנסה מראובן לרחל כמעט שלא

3 כסף מודד בדרך כלל את מה שנסחר בשוק. למוצרים ציבוריים כמו ביטחון או חוק אין על פי רוב מחיר.

תורגש על ידי ראובן, אך תשפר עד מאוד את מצבה של רחל. בעיה שנייה שעולה מן הטענה היא כשלי שוק. כמצוין לעיל, ההנחות הנדרשות ליצירת שוק "יעיל" הן מחמירות ואינן מתקיימות בשווקים רבים וחשובים. פעמים רבות נצפה מה שאנו מכנים "כשל שוק", כלומר השוק אינו מתפקד בצורה מיטבית. כשל שוק מאפיין לעתים קרובות את תחומי הבריאות, החינוך, החוק והסדר, הביטחון, ההשקעה בתשתיות, המחקר והפיתוח, המונופולים ועוד. לכן לא במקרה בכל התחומים הללו ישנה הקצאה ציבורית שמחליפה את ההקצאה הפרטית במידה זו או אחרת. בעיה שלישית שעולה מטענה זו היא כי עדיין אין בידינו תיאוריה כלכלית מלאה המסבירה את כל — או אף את רוב — התופעות הכלכליות. כאמור, הכלכלה אינה מסוגלת לספק הסבר מלא ומוסכם לתופעות כלכליות מרכזיות ביותר: עוני ועושר, צמיחה כלכלית ומחזורי עסקים. לכן אין בידינו לקבוע בצורה מוסמכת איזו שיטת שוק עדיפה. אין זו כמובן טענה פורמלית גרדא אלא טענה קונקרטית ביותר. כך למשל אין הסבר משכנע מדוע מדינות אחדות צומחות מהר בעוד אחרות מפגרות אחריהן. גם מן הניסיון האמפירי קשה לקבוע אם המגזר הציבורי מסייע לצמיחה או לא. כמו כן ברור כי לא כל פעולות המגזר הציבורי משפיעות על הצמיחה הכלכלית באותה המידה: ידוע למשל כי החינוך תורם לצמיחה יותר מגורמים אחרים. אין אפוא תשובה חד-משמעית על השאלה מהו המתכון לצמיחה ומהו המינון הנכון לצורך זה בין כלכלת שוק לבין המגזר הציבורי.

האם כלכלת השוק והקפיטליזם הם היינו הך ?

כלכלת שוק קיימת אלפי שנים, מאז החלו אנשים לסחור אלו עם אלו. מובן שגם בימי קדם שלט השוק רק בחלק מן ההקצאות, ושאר ההקצאות התבצעו באופן ציבורי — בשבט, בממלכה וכו'. הסיפור המקראי הידוע מתאר כיצד יוסף, בהיותו המשנה למלך פרעה במצרים, הפקיע יכולים כדי לבצע חיסכון ציבורי כשהיה חשש שלא יהיה די בחיסכון הפרטי. עם זאת מעניין לציין כי כלכלת השוק הקיפה מאז ומעולם בעיקר את תחום המוצרים, כלומר את מה שבני האדם מייצרים, ואילו גורמי הייצור בדרך כלל לא נסחרו בשוק. גורמי ייצור הם האמצעים המשמשים לייצור המוצרים, ועד לעת החדשה היו אלה עבודה וקרקע (וגם בעלי חיים). כאמור, ברוב ימי ההיסטוריה שני גורמי ייצור אלו לא נסחרו בשוק אלא הוקצו באופן ציבורי. שוק העבודה המוכר לנו כיום, שבו אנו מוכרים את שעות עבודתנו, חדש יחסית. בעבר העובדים היו עבדים, אריסים או עצמאים (איכרים או בעלי מלאכה). מעטים

היו עובדים שכירים כבימינו. גם הקרקע ברובה לא נסחרה בשוק. מסיבה זו רכישת מערת המכפלה על ידי אברהם היתה מאורע חריג שהצריך שכנוע רב. כשהגיעו בני ישראל לארץ כנען, משה ויהושע חילקו את האדמה בין המשפחות. לאורך כל ההיסטוריה נכבשו אדמות בכוח או נמסרו לידי האצילים, אך בדרך כלל לא נסחרו בשוק. שוק הנדל"ן הוא תופעה חדשה יחסית, שצמחה בערים.

הקפיטליזם, לעומת כלכלת השוק, הופיע על בימת ההיסטוריה רק בעת החדשה. ייחודו בכך שהוא הוסיף גורם ייצור שלישי לעבודה ולקרקע – ההון (הקפיטל). ההון הוא גורם ייצור המורכב בעצמו ממוצרים: כלי עבודה, מבנים, ובעיקר מכונות. לכן הייצור בעזרת הון, המאפיין את הקפיטליזם, הוא חדש יחסית וקשור קשר עמוק לתהליך התיעוש, שהחל בעיקר במאה ה-19. שלא כמו שני גורמי הייצור האחרים, ההון נסחר מלכתחילה בשוק, ולא הוקצה על ידי השליט – המלך או הכמורה. סיבה אחת לכך היא כי ההון נצבר על ידי יזמים ואלו לא צמחו תחת כנפי השליטים. סיבה אחרת היא שההון מורכב ממוצרים, ואלו בדרך כלל נסחרו בשווקים. אולי תרמה לכך גם העובדה שההון נסחר בעיקר בערים, ששם היו השווקים חזקים יותר. מכל מקום, גורם הייצור החדש הזה נסחר בעיקר בשוקי ההון – כמניות, כאגרות חוב ועוד. לפיכך, אף על פי שכלכלת השוק והקפיטליזם אינם זהים, יש קשר עמוק ביניהם. העובדה שגורם הייצור החדש בקפיטליזם – ההון – נסחר בשוק, והיות ההון בלתי תלוי במערכת הכוחות הפוליטית, הם סוד הכוח והדינמיות שלו. אך האם יש להסיק מכאן שמן ההכרח שבקפיטליזם כל הייצור יעשה במערכת השוק ולא במגזר הציבורי, כפי שגורסת האידיאולוגיה הניאו-ליברלית? לאו דווקא. השוק חשוב להקצאת ההון, אך הרבה פחות חשוב להקצאת המוצרים. וראוי גם לזכור כי הקפיטליזם, כמו הפיאודליזם שקדם לו, הוא רק שלב אחד בהתפתחות הכלכלית-חברתית, ומן הסתם גם הוא יוחלף בבוא היום בשלב ההתפתחותי הבא – שעדיין איננו יכולים לראות או לדעת מה יהיה טיבו ואיזו צורה ילבש. וכלכלת השוק? היא שימשה, משמשת וגם תשמש בעתיד זירה נרחבת לפעילות הכלכלית, אך ודאי שאין היא הזירה היחידה.

האם הכלכלה היא מדע ימני, שמרני וניאו-ליברלי, התומך בהפרטה ובכלכלת השוק?

טענה כזאת נשמעת לרוב ביחס לכלכלה, הן מימין והן משמאל. מצד אחד גורסים השמרנים כי מסקנות מדע הכלכלה תומכות בכלכלת שוק, בהקטנת חלקה של הכלכלה הציבורית ובצמצום מעורבות הממשלה במשק (אף שראינו לעיל כי טענות אלו נעדרות בסיס). מצד אחר טוענים רבים בשמאל כי זהו אכן מדע ימני, אך מסיבה הפוכה: הכלכלנים מעוניינים לשרת את בעלי הממון ולכן פיתחו מדע התומך בהם, כלומר זוהי כלכלה בורגנית. נראה לי כי שתי הגישות חוטאות לאתיקה המדעית הבסיסית ועלולות להביא את הכלכלן לחטוא לאמת. על המדע לחתור ככל האפשר להיות אובייקטיבי, בלתי תלוי, וודאי שלא פוליטי. על אנשי המדע לחתור לנתק את עבודתם המדעית מדעותיהם ומהשקפת עולמם, בדיוק כפי שאמורים לעשות הביולוגים, חוקרי איכות הסביבה ואחרים (גם אם לא תמיד בקלות). מובן שהניתוק הזה אינו פשוט וקל, אך יש להתאמץ להשיגו. שני עקרונות יסודיים יכולים לסייע לנו בהשגת ההפרדה הרצויה בין מדע לפוליטיקה. האחד הוא שעל החוקר איש המדע לבצע את מחקרו בצורה האובייקטיבית ביותר, לפי קריטריונים מדעיים מחמירים, ולהשתדל שלא לאפשר להשקפת עולמו להשפיע על תוצאות המחקר. העיקרון האחר הוא שמדע הכלכלה, ככל מדע, אינו צריך לשאוף להכתיב לחברה את בחירותיה הפוליטיות והחברתיות. המדע מוסיף ידע והבנה, אך אינו יכול להחליף את תהליך קבלת ההחלטות על ידי נציגי הציבור. אין למדע — לא למדע האבולוציה, לא לפיזיקה הגרעינית וגם לא לכלכלה — השלכות פוליטיות ישירות. המדע עשוי להשפיע על הפוליטיקה בנסותו להבין ולהסביר את העולם שאנו חיים בו, אך השפעתו עקיפה בלבד.

כאמור העמידה בשני עקרונות אלו אינה קלה כלל, ורבים נכשלים בכך. כולנו בני אדם, חלק מן החברה האנושית, וקשה לנו מאוד לנתק את מחקרנו מדעותינו על החברה. אך גם אם ניתוק זה קשה להשגה, ובדרך כלל אינו מוחלט, יש לחתור אליו בהתמדה. זו הערובה היחידה לכך שמדעי החברה יהיו מדעיים יותר ומוטים פחות. גם העיקרון השני המוצע לעיל אינו קל להשגה. הפיתוי לכלכלנים (ולמדעני חברה רבים) להשיא עצות ולהורות לציבור מה ראוי לעשות הוא גדול. נדרשת צניעות רבה כדי לעמוד בו, ולא כולנו ניחנו בה. אך חשיבות העיקרון רבה, והשמירה עליו נחוצה הן כדי שהדיון הציבורי יהיה דמוקרטי יותר, והן כדי שהמדע יתפס בציבור כפוליטי פחות.

מדוע אפוא בולטים כלכלנים כה רבים בתמיכתם בכלכלת שוק? מדוע קולם של כלכלנים אחרים לא נשמע? שאלה זו הטרידה גם את חתן פרס

נובל לכלכלה רוברט סולו. ההסבר שנתן היה כי התיאוריה המתארת את תפקודה של כלכלת שוק אידיאלית היא כה יפה וכה יעילה, עד כי כלכלנים רבים נופלים שבי בקסמה. עם זאת ציין סולו כי כלכלנים רבים העוסקים בכשלי שוק נוטים לאמץ דעות הפוכות.

האם כל הכלכלנים הם אנשי מדע?

התשובה היא כמובן לא. רק מעטים מבוגרי לימודי הכלכלה עוסקים בכלכלה כמדע, כלומר במחקר כלכלי, ובדרך כלל עוסקים בכך רק בעלי תואר דוקטור בכלכלה. רוב בוגרי החוג לכלכלה משמשים בתפקיד "כלכלנים". מכאן אנו למדים שיש גם מקצוע ששמו כלכלן. אף שלכאורה הדבר מובן מאליו, אין הוא כזה כלל וכלל. ברוב החוגים ללימודי המדעים, ובייחוד במדעי החברה, אין מלמדים מקצוע. בוגר לימודי סוציולוגיה אינו הופך אוטומטית לסוציולוג. תואר זה שמור לחוקר של הסוציולוגיה; בוגר לימודי מדע המדינה לאו דווקא נעשה מדען מדינה; בוגר החוג להיסטוריה אינו נעשה היסטוריון, אלא אם הוא הופך לכותב היסטוריה, כלומר לחוקר מדעי; וכמובן, בוגר לימודי הפילוסופיה אינו הופך לפילוסוף, אלא אם הוא נעשה הוגה של ממש. יש אפוא רק מדעים מעטים שבהם לימוד המדע מצמיח גם מקצוע יישומי: פסיכולוגיה, כימיה וסטטיסטיקה.⁴ והנה, כלכלה היא אחד מאותם מדעים. לאלו שלומדים אותה יש ביקוש בשוק העבודה לא בתור אנשי מדע אלא בתור "כלכלנים".

מהו המקצוע כלכלן?

ככל שהדבר נשמע מוזר אין הגדרה מדויקת למקצוע הזה, ולמיטב ידיעתי מעטה הספרות הדנה בו.⁵ דרך אחת לנסות להבין מהו המקצוע כלכלן

4 מעניין לציין שאוניברסיטאות מלמדות גם מקצועות של ממש כמו רפואה, חינוך, עבודה סוציאלית, מנהל עסקים ועוד, אך אלו אינם נלמדים בדרך כלל בחוגים המדעיים אלא בבתי ספר מקצועיים בתוך האוניברסיטה או מחוצה לה.

5 ייתכן שאחת הסיבות לכך היא שבארצות הברית, המובילה בשיח הכלכלי, אין לימודי תואר ראשון בכלכלה. התואר הראשון הוא כללי, ולכן בוגר אוניברסיטה או מכללה אינו כלכלן מתוקף לימודיו, גם אם למד כמה קורסים בכלכלה. הקורסים מיועדים להעניק לסטודנט הבנה כלכלית רחבה ולא ידע מקצועי. התואר כלכלן בארצות הברית מוענק בדרך כלל לבעלי דוקטורט בכלכלה, כלומר לאלו שסיימו לימודי מחקר. לכן, בארצות הברית ההבחנה בין מדען לכלכלן חשובה פחות.

היא לבחון במה עובדים בעלי ההשכלה הכלכלית. עולה כי אנשים אלה עוסקים במגוון של פעילויות: בדיקת כדאיות פרויקטים, תקצוב ותכנון, הערכת השקעות בשוק ההון, ניתוח התפתחויות כלכליות בעבור גורמים שונים, וגם פרשנות כלכלית בתקשורת הכתובה והמשודרת. עם זאת כלכלנים רבים ממלאים תפקידים אחרים, שאינם קשורים לכלכלה, כמו תפקידי ניהול כלליים. מכאן נובע כי אפשר למיין את עבודתם של הכלכלנים לשלושה סוגים עיקריים: הסוג הראשון הוא בתור מומחים להקצאה יעילה, בחברה פרטית או בגוף ציבורי. יש אפילו שיטת הקצאה בכלכלה הציבורית הנקראת "חשבון עלות-תועלת", המאפשרת לבחור בין כמה חלופות. המעניין הוא כי ברוב המחלקות לכלכלה בארץ שיטת חשבון עלות-תועלת אינה נלמדת כלל! סוג שני של תפקוד הכלכלן הוא מתן ייעוץ בנושאים כלכליים על סמך הידע המדעי שרכש. כפי שנראה בהמשך, תפקיד זה בעייתי ביותר. על פי הסוג השלישי של עבודת הכלכלן, הכלכלה אינה מקצוע של ממש, והביקוש לבוגרי לימודי הכלכלה נובע מן התפיסה כי מי שהצליח בלימודים קשים יחסית הוא מן הסתם מוכשר ויצליח בכל תפקיד שימלא. כלומר הביקוש לכלכלנים מסתמך במקרה זה על "איתות" שהם מאותתים בהצליחם להתגבר על הקשיים בלימודי הכלכלה (על חשיבות ה"איתות" בשוק העבודה עמד הכלכלן מייקל ספנס במחקר שזיכה אותו בפרס נובל לכלכלה [Spence 1973]). איזה מכל אלו הוא תחום העבודה הראוי לכלכלן? אין לשאלה זו תשובה ברורה ולמרבה הצער הנושא לא נדון דיו. אני סבור כי העלאתו על סדר היום הציבורי חשובה ביותר.

מה רע בעצות של כלכלן על סמך הידע המדעי שרכש?

כרוכות בכך כמה בעיות. ראשית, כלכלן המשתמש בידע שרכש במסגרת לימודיו משתמש בידע מדעי הנשחק במהירות. תיאוריות האתמול מופרכות על ידי החוקרים בהווה ותוחלפנה בתיאוריות אחרות בעתיד. אחת הדוגמאות הבולטות לכך היא סוגיית הגירעון במאזן התשלומים. בעבר נתפס הגירעון כמשקף חוסר איזון מקרו-כלכלי, אך מאז שנות השמונים של המאה ה-20 הוא נתפס כמשקף החלקה של צריכה והשקעה על פני זמן ברמה הלאומית, כלומר כביטוי לשיווי משקל של המשק בתוך שוק ההון העולמי. תפיסה זו מצאה ביטוי בספרי הלימוד רק למן אמצע שנות התשעים, ולכן כלכלנים רבים, שלא דאגו לקרוא ספרות מקצועית ולהתעדכן, אינם מכירים אותה. כמו כן, רוב הידע המדעי בכלכלה אינו שימושי במיוחד (אף כי כלכלנים רבים ינסו לטעון אחרת, מסיבות מובנות). הוא חשוב כדי להבין את העולם,

אך קשה להשתמש בו ישירות כדי להשיא עצות. יתרה מזו, הידע המדעי בכלכלה אינו שלם ומלא. כאמור, אנו עדיין רחוקים מלהבין במלואו תופעות כלכליות רבות. בעבור המדענים זו ברכה, שכן משמעות הדבר שיש עוד הרבה מה לעשות. ליועצים, לעומת זאת, חוסר הידע הוא בעיה, שכן עצותיהם מבוססות על ידע חלקי או חסר. נביא לדוגמה את סוגיית הצמיחה הכלכלית בישראל. אף שרבים מייעצים כיצד להגביר את הצמיחה הכלכלית בישראל, עדיין לא ידוע מה המרשם המוצלח לצמיחה כלכלית מואצת, והוויכוחים בין הכלכלנים בנושא רבים מאוד. גם בישראל אי-הידעה רבה, וכך למשל אין אנו מבינים כהלכה אפילו את מסלול הצמיחה של ישראל בעבר: מה הביא לשיעורי צמיחה כה גבוהים עד 1973 ומדוע שיעורי הצמיחה נמוכים בהרבה מאז? מדוע שיעורי הצמיחה לא עלו אחרי 1985, כשהמשק הישראלי עבר רפורמות רבות שהפכו אותו לתחרותי ולגלובלי הרבה יותר, למרות ההבטחות הרבות שרפורמות אלו הן המתכון לצמיחה מואצת?⁶

האם משמעות הדבר שאין מקום לייעוץ מדעי בנושאים כלכליים?

בשום פנים ואופן לא. אפשר וצריך להשתמש במדע הכלכלה כדי לתת ייעוץ בנושאים כלכליים, אך כמוהו כייעוץ מדעי בתחומים אחרים. אין לו תשובות מוחלטות; הוא מציג ומנתח אפשרויות שונות ואינו יכול להחליף את מקבלי ההחלטות — בין שהם מנהלי חברה ובין שהם מנהלי עמותה או פוליטיקאים נציגי ציבור. כשם שהיסטוריון צבאי יכול לסייע למנהיג המתלבט בסוגיות צבאיות, כך כלכלן יכול לסייע למנהיג המתלבט בסוגיות כלכליות. ואולם רק המנהיג נבחר לייצג את הציבור ואת שאיפותיו. לכן יש לשלול מכול וכול את הביטוי הרווח אצלנו "כלכלה נכונה"; משתמע ממנו שיש דרך אחת נכונה, או מומלצת על ידי מדע הכלכלה, לניהול העניינים, והפוליטיקאים עשויים לקבלה או לדחותה. הביטוי "כלכלה נכונה" משקף את הניסיון להציג מדיניות כלכלית מסוימת כמדעית, בעוד שבעצם היא משקפת החלטה פוליטית. ביטוי זה נוח למדינאים — המציגים את מדיניותם כבעלת הילה מדעית-מקצועית, ומפתה לכלכלנים — המדמים

6 בשנים 1974–1985 צמח התוצר לנפש בישראל בקצב ממוצע של 1.3% לשנה, ופריזון הייצור הכולל במגזר העסקי צמח בקצב ממוצע של 0.9% לשנה. בשנים 1986–2004 צמח התוצר לנפש בקצב ממוצע של 1.6% לשנה, ופריזון הייצור הכולל צמח בקצב ממוצע של 0.5% לשנה. קצב הצמיחה בתקופה השנייה היה גבוה רק במעט מביתקופה הראשונה, וגם זה בעיקר בגלל העלייה מארצות חבר העמים בשנים 1990–1996.

בנפשם שיש להם השפעה על המדיניות. מובן שאלו וגם אלו חוטאים, המדינאים לדמוקרטיה והכלכלנים לאמת ולמדע. אם כן, על הייעוץ הכלכלי לעמוד בשני תנאים חשובים העולים מן הכשלים שתוארו לעיל: היועצים חייבים להיות חוקרים פעילים המתבססים על מחקר עדכני ולא על מה שלמדו בעבר, וכמו כן עליהם להבהיר שעצותיהם, גם אם הן משקפות את מרב הידע הקיים, אינן מבטאות אמת מוחלטת אלא ידיעה חלקית בלבד.

מה רע בכך שמקצוע הכלכלן אינו מוגדר בבירור?

יש בכך רע מכמה סיבות. ראשית, למקצוע לא מוגדר אין אמות מידה ברורות של איכות, של הצלחה ושל כישלון. אין דיון בשאלה מהו כלכלן טוב ומהו כלכלן רע, כפי שאפשר למשל להגדיר רופא טוב ורופא רע.⁷ שנית, לא ברור מהן חובות הכלכלן ומהי אחריותו, כלומר אין לנו אתיקה של כלכלנים. האם כלכלנים אמורים לדאוג רק לטובת המעסיק שלהם או גם לטובת מי שמשתמש בשירותיו, או שמא לטובת הציבור כולו? ומהי טובת הציבור? האם היא יעילות פְּרָטו, המונעת בזבוזים בלבד, או גם חלוקה צודקת יותר של העוהה? מעניין כי סוגיה זו עלתה לאחרונה בספרו של ג'פרי זקס *The End of Poverty* (Sachs 2005), שבו הוא דן בין השאר בדרך שבה כלכלני התפתחות צריכים לפעול בבואם לייעץ ולסייע למדינה ענייה. הוא טוען כי עליהם לפעול בשיטה קלינית הדומה לזו של רופא: עליהם ללמוד את מצב המשק לכל צדדיו, לגבש אבחנה פרטנית המתאימה למדינה המיוחדת הזאת (ואינה זהה לכל המדינות העניות), ואז לגבש את ההצעות ואת הפתרונות. ההצעה של זקס נדירה ביותר בספרות הכלכלית, ולכן מבליטה ביתר שאת את היעדר החשיבה בנושא הכלכלה כמקצוע.

דוגמה לבעייתיות נוספת הנובעת מחוסר הגדרה ומהיעדר דיון בנושא מקצוע הכלכלה — הממחישה מדוע הגדרה מתאימה של מקצוע הכלכלה ושל האתיקה שלו היא חיונית — עולה ממחקרו של אריאל רובינשטיין על יחסם של תלמידי כלכלה לנושא "מקסימיזציה של רווח" (רובינשטיין 2006): התיאוריה הכלכלית מניחה כהנחת מחקר כי חברות חותרות למקסם את רווחיהן ומשתמשות בהנחה זו כדי להבין את פעולתן בשווקים השונים. מתברר כי תלמידי כלכלה מפנימים את ההנחה והופכים אותה לכלל אמונה. הם מעדיפים תוספת רווח קטנה, גם אם היא כרוכה באבטלה ובסבל של

7 ההשוואה לרופאים בנושאים אלו מאירת עיניים.

עובדים רבים. ברור כי עמדה זו קיצונית לא רק יחסית לתלמידי מדעים אחרים, אלא גם יחסית לראשי חברות במציאות.

ומה באשר לטענה כי הכלכלה היא אידיאולוגיה המצדיקה את המשטר הכלכלי הקיים?

ראינו לעיל כי אף שכלכלנים רבים טוענים שמסקנות מדע הכלכלה אכן תומכות בכלכלת שוק גורפת, אין זו טענה נכונה. מצד אחד מדעני הכלכלה מכירים ביכולת הרבה של כלכלת השוק לקדם את הפעילות הכלכלית, ומצד אחר הם מודעים לכשלי השוק הרבים והמהותיים. הם גם מודעים לכך כי מדע הכלכלה אינו מסוגל להורות להם כיצד יש לחלק מחדש משאבים בין בני אדם בחברה המודרנית. מדעני הכלכלה מכירים אפוא כי קביעת הגבול בין כלכלת השוק ובין הכלכלה הציבורית היא החלטה פוליטית ביסודה, ולא החלטה כלכלית.

עם זאת יש חשש־מה שמדע הכלכלה ייתפס כאידיאולוגיה שמרנית המצדיקה את המשטר הקיים. זה קשור כמובן לאחת השאלות המרכזיות בכלכלה והיא שאלת העוני והעושר: מה עושה בני אדם אחדים לעניים ואחרים לעשירים? מה עושה ארץ אחת לענייה ואחרת לעשירה? לכך יש כמובן הסברים רבים ומגוונים. אך עצם מציאת הסבר מדעי לתופעה זו עלול להפוך אותה לדבר בלתי נמנע ולכן אולי אף מוצדק. אם יש הסבר אזי יש סיבה, אולי אפילו דטרמיניסטית. ואם כן, אולי מן ההכרח שבחברה האנושית יהיו תמיד עניים ועשירים, חלשים וחזקים. למה הדבר דומה? להסבר של ניוטון לכך שאנו נופלים ארצה – בגלל כוח המשיכה. אם זה חוק טבע, אזי הנפילה בלתי נמנעת. אך דווקא דוגמה זו טומנת בחובה זרע של תקווה. האם גילוי כוח המשיכה סתם את הגולל על חלומי של האדם להתרומם ולעוף אל על? לא ולא. אלא שהחלום הפך קונקרטי יותר: הבנו כי יש למצוא כוח שיגבר על כוח המשיכה; ואכן, כעבור כמה מאות שנים נמצא כוח כזה. לכן אני דבק באמונתי שיש להמשיך ולפתח את הכלכלה כמדע, ולא לחשוש מהפיכתה לאידיאולוגיה. הגילוי כיצד מערכת השוק הופכת בני אדם מחד גיסא לעניים מרודים ומאידך גיסא לעשירים מופלגים לאו דווקא יביא אותנו לראות בכך מצב הכרחי ורצוי. לעומת זאת הוא יגרום לנו להבין כי אם אין ברצוננו לוותר על החלום של חברה שוויונית יותר, עלינו לחפש כוח שיפעל בכיוון הנגדי. מן הסתם לא יהיה זה כוחו של השוק אלא כוחה של התאגדות אנושית כלשהי, המוכנה לפעול כדי להפוך את החברה שאנו חיים בה לסולידרית יותר ולטובה יותר.

ביבליוגרפיה

- דיימונד, ג'ארד, 2002. רוכים, חיידקים ופלדה: גורלותיהן של חברות אדם, תרגמה עתליה זילבר, עם עובד, תל-אביב.
- Rubinstein, Ariel, 2006. "A Sceptic's Comment on the Study of Economics," *The Economic Journal* 116 (March): C1–C9.
- Sachs, Jeffrey D., 2005. *The End of Poverty*. New York, NY: Penguin Press.
- Spence, A. Michael, 1973. "Job Market Signaling," *Quarterly Journal of Economics* 87(3): 355–374.

תגובה למאמרו של יוסף זעירא, "כלכלה: מדע, מקצוע או אידיאולוגיה?"

דותן לשם

א. מבוא

קשה ואפילו בלתי אפשרי להתמודד במסגרת מצומצמת זו עם רוחב היריעה המובא במאמרו של יוסף זעירא, "כלכלה: מדע, מקצוע או אידיאולוגיה?"¹ המובא באגרת זו.¹ לפיכך בחרתי להתייחס בתגובתי לשאלה הבאה: מהי הדרך הטובה ביותר להתמודד עם מצב נתון שבו מדע הכלכלה אכן משמש כאידיאולוגיה?

כדי להשיב על שאלה זו אציג תחילה שלוש מטענותיו של זעירא המוסכמות עלי לגמרי: (א) תורת הכלכלה עוסקת מלכתחילה בתחום צר המתעלם משאלות רבות מאוד; (ב) התשובות שאליהן מגיעים הכלכלנים אינן חד-משמעיות והן נתונות במחלוקת חריפה בין הכלכלנים לבין עצמם; (ג) טענה זו היא החשובה מכל: אי-אפשר, וספק אם אי-פעם יהיה אפשר, להסיק מתורת הכלכלה "מרשמים" כיצד יש לנהל את חיי הפרט והחברה.

לצד צרור הטענות האלה, השוללות לכאורה מתורת הכלכלה את מעמדה כמלכת מדעי החברה, אני שותף להתעקשותו של זעירא על כך שתורת הכלכלה בבסיסה היא יותר מדע מאשר אידיאולוגיה, על כך שיש מקום למקצוע הכלכלן ועל כך שהתובנות הרבות שאליהן מגיעה תורת הכלכלה תורמות להבנתנו את העולם ובאמצעות שימוש מושכל בהן אף עשויות לשפר את חיינו החברתיים.

ב. כלכלה כאידיאולוגיה

שחרורה של התורה

אני מזדהה אפוא עם הניסיון לשחרר ולפטור את תורת הכלכלה מן התפקיד האידיאולוגי המוקצה לה בשיח העוסק בנושאי מדיניות כלכלית וחברתית, בלי להשליך את כל הפרויקט המדעי המפואר שהתגבש במאתיים השנים האחרונות. משימה זו אינה פשוטה, ואני חושש כי יהיה קשה מאוד במקרה זה "לשפוך את המים ללא התינוק". הדבר נכון ודאי בעבור תורה שהשימוש בה כאידיאולוגיה החל זה מכבר.

התפקיד הכפול

כיום ממלאת תורת הכלכלה תפקיד כפול בשיח העוסק בנושאי מדיניות כלכלית וחברתית בישראל. מצד אחד היא שומר הסף המונע מאזרחים שאינם בקיאים בשפת הכלכלנים להשתתף בדיון, ומצד אחר היא ערכאה עליונה ובלעדית המצדיקה מדיניות חברתית-כלכלית בעלת אופי מוגדר – כזו הסבורה שתפקיד המדינה הוא להפקיר באורח פעיל את החיים בידי כוחות השוק. בעודה ממלאת תפקיד כפול זה הופכת תורת הכלכלה, בעל כורחה, לאידיאולוגיה.

שתי דוגמאות

אביא שתי דוגמאות מוכרות לתפקודה של תורת הכלכלה כאידיאולוגיה. הראשונה היא ההשוואה

¹ המאמר ראה אור לראשונה ב*שדרת 11 מחלוקות בכלכלה*, המתפרסמת במסגרת פעילותה של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים, מחלוקת 1, נובמבר 2006.

שאותה נוהג להציג שר האוצר לשעבר בנימין נתניהו בין פעילותם ההכרחית של חוקי הפיזיקה על הגופים לבין פעילותם ההכרחית של חוקי הכלכלה על החברה. הדוגמה השנייה היא טענתה של מירב ארלוזורוב, סגנית העורך של הביטאון *The Marker*, כי "להכחיש את מדע הכלכלה זה כמו להכחיש את השואה".² בשני המקרים הדוברים, שאינם דמויות שוליים, עושים שימוש אידיאולוגי בתורת הכלכלה.

תורת הכלכלה תמכה במאבקי שחרור

לנוכח תיאור זה חשוב לזכור כי היו לא מעט רגעים שבהם ניצבה תורת הכלכלה בצדו השני של המאבק החברתי. כוונתי אינה רק לחלקה המוכר באמנציפציה של המעמד הבורגני. דיוויד לוי (Levy 2001) מציג בספרו תפיסה שונה מזו שהשתרשה ולפיה תורת הכלכלה זכתה בכינוי "המדע העגום" (The dismal science) כלעג על תחזיותיו האפוקליפטיות של רוברט מלתוס. לטענת לוי כינוי זה דבק בתורת הכלכלה בעקבות תמיכתם של כלכלנים, ובראשם ג'והן סטיוארט מיל, בשחרור העבדים ברחבי האימפריה הבריטית. הכלכלנים פעלו מתוך אמונה שכל בני האדם שווים ולפיכך גם זכויותיהם שוות. כמו כן טענו הכלכלנים כי הסיבה לכך שעמים אחדים עשירים יותר מעמים אחרים מקורה בנימוקים מוסדיים ולא בעליונותו של גזע אחד על גזעים אחרים. תומס קרלייל, שהגה את הכינוי "המדע העגום", עשה זאת על ידי הנגדת מדע הכלכלה העגום ל"מדעים העליונים" – ביניהם מדעי הספרות. צא ולמד – אין זה מן ההכרח שהכלכלנים ותורתם יתמכו באידיאולוגיה נצלנית, כפי שאין זה מובן מאליו שהרדיקליות שוכנת לבטח במחלקות לספרות אנגלית.

ג. נקודות המחלוקת

כעת אחזור ואעלה את השאלה העומדת במוקד דבריי אלה: כיצד יש להתמודד עם המצב שבו הכלכלה משמשת אידיאולוגיה? בנושא זה מתגלעות המחלוקות ביני לבין זעירא. איני סבור שהדרך להתמודד עם ה"אמיתות" שלפיהן מדע הכלכלה מספק מרשמים בדוקים לניהול המציאות, אמיתות שאותן מציעים נתניהו וארלוזורוב, היא על ידי הצגת אמיתות חלופיות ללא שיקוען בהקשרים היסטוריים, סוציולוגיים ופילוסופיים, גם אם אלה הן במקרה האמיתות המקובלות עליי, ואולי דווקא בעיקר אם אלה הן האמיתות שבהן אני מאמין. להערכתי המחלוקת בדבר מעמדה של תורת הכלכלה אינה יכולה להיפתר על ידי התייחסות לעמדת הצד האחר כאל עמדה שטחית המיוצגת בידי "לא מדענים".

כלכלה כמדע פוזיטיבי חמור

זעירא קורא במאמרו לכלכלנים "לבצע מחקר בצורה האובייקטיבית ביותר על פי קריטריונים מדעיים מחמירים ולהשתדל שלא לאפשר להשקפת עולמו [של הכלכלן] להשפיע על תוצאות המחקר". ואולם, לדעתי אין די בקריאה זו.

הנימוק לעמדתי זו אינו בעובדה שהספרות העוסקת בהיסטוריה, בפילוסופיה ובסוציולוגיה של המדעים זנחה זה מכבר את התפיסה הזו, אלא בסיבה הפשוטה שלמיטב הכרתי מדע הכלכלה הגיע למצבו הנוכחי דווקא לאחר שהכלכלנים ניסו בכל מאודם לפעול לפי הכללים. אני מציע שלא

² ריאיון לעיתון *העיר*, 30.6.2006.

לפסול על הסף את הדיון בשאלות הבאות: האם זה מפליא שמדע המנסה בכל מאודו לפעול לפי חוקים ברורים המוכתבים מלמעלה, ייתפס בזירה הציבורית כמכתיב חוקים מחייבים? האם על מדע השואף בכל מאודו להידמות לפיזיקה לתמוה כאשר אכן מתייחסים לטענותיו כאל חוקי פיזיקה?

לאור הרהורים אלה סבורני שיש לחפש את התשובה לשאלה שהצגתי במקום אחר. במקום לחפש חוקים חדשים או לנסות ביתר שאת לאכוף את החוקים הישנים, עלינו לפנות לכיוון אחר. דומני שמקום טוב להתחיל בו הוא תשובותיהם של כלכלנים לשאלות הבסיסיות המעסיקות גם את זעירא במאמרו.

מהו תחום העיסוק של תורת הכלכלה?

במאמרו מציג זעירא אמירות חד-משמעיות באשר לאופייה של תורת הכלכלה. אנסה לסכמן בקצרה: תורת הכלכלה מנסה לענות על השאלה כיצד יכולה החברה האנושית להקצות משאבים מוגבלים. כדי להשיב על כך מניחים הכלכלנים שההקצאה היא תוצר של בחירה הנעשית על ידי פרטים הפועלים כולם באופן רציונלי וממניעים אנוכיים. התחזיות שאותן מספקים הכלכלנים לשאלות ההקצאה הן תמיד חלקיות ומוגבלות. הסיבה לכך היא שהמציאות מורכבת הרבה יותר מן המודל הפשוט שבונים הכלכלנים להבנתה.

איני בא לחלוק על אופן הצגתו של זעירא את מדע הכלכלה, ולו מן הסיבה שאיני חש בעל ידע מספיק כדי לספק טענות חלופיות. במקום זאת אני מציע כי עמדתו, המתייחסת לטענות של כלכלנים בעניין המציאות הכלכלית, צריכה לחול גם על טענותיו הנוגעות לאופי המדע. במילים אחרות, גם טענותיו הן חלקיות ונתונות במחלוקת רבת שנים. כל אחת מן האמירות המובאות לעיל השתנתה באופן רדיקלי במשך השנים והיא נתונה עד היום במחלוקת. כך למשל התשובה לשאלה הנוגעת לתחום עיסוקה של הכלכלה – הלוא הוא, לפי הגדרתו, ההקצאה – עברה שינויים רבים.

הגדרתו של זעירא את תחום עיסוקה של הכלכלה שונה מזו המופיעה במרבית ספרי הלימוד.

ההגדרה המקובלת היא זו של הלורד רובינס בספרו *Essay on the Nature and Significance of Economic Science* מ-1935: "מדע הלומד את ההתנהגות האנושית כקשר בין מטרות לבין משאבים מוגבלים אשר להם שימושים אלטרנטיביים" (Robbins 1935). הגדרה זו שונה עד מאוד, למשל, מהגדרתו של אלפרד מרשל שהוזכר במאמרו של זעירא כאבי הכלכלה האקדמית. לטענת מרשל תורת הכלכלה עוסקת בפעולה האינדיבידואלית והחברתית הקשורה בקשר ההדוק ביותר להשגת האמצעים לקיום ולשימוש באמצעים אלה (Marshall 1920).

כפי שמראה הכלכלן האוסטרי ישראל קירשנר בספרו *The Economic Point of View* (Kirzner 1976), הסוקר את ההגדרות השונות שניתנו לתחום העיסוק של תורת הכלכלה במאות השנים האחרונות, הגדרות אלה ידעו שינויים רבים במשך השנים, שינויים המשקפים מעבר הדרגתי מעיסוק בחקר תופעה חברתית מוגדרת לחקר פן מסוים בהתנהגות האנושית.

חשוב לציין כי גם כיום סוגיה זו נתונה בוויכוח סוער המתנהל בקרב העוסקים במתודולוגיה כלכלנית. כך למשל מגדיר הפילוסוף של הכלכלה דניאל האוסמן את תורת הכלכלה מדע נפרד ולא מדויק³ העוסק בתוצאות של חמדנות רציונלית. הגדרה זו היא הקרובה ביותר לזו שמציע זעירא.

³ זהו גם שם ספרו, ראו Hausman 1992.

האוסמן וויד הנדס (Hands 2001) טוענים כי תפיסה זו של תורת הכלכלה נוסחה כבר במחצית הראשונה של המאה ה-19 בידי ג'והן סטיוארט מיל והיתה התפיסה המקובלת במדע הצעיר עד מחצית המאה ה-20. רוי ווינטראוב, בהסתמכו על הפילוסופיה של המדע מבית מדרשו של אמרה לקטוש, מציין כמה תנאים שהיו ליבת התורה הכלכלית במחצית השנייה של המאה ה-20. אחד התנאים הוא הטענה כי כלכלנים דנים בשאלות בהקשרים של שווי משקל (Weintraub 1985). להבדיל מהם טוען הסוציולוג של תורת הכלכלה פיליפ מירובסקי שתורת הכלכלה עוסקת בעיבוד מידע. טענה זו הותוותה בהשפעת תורת המשחקים (Mirowski 2002).

בסקירתי זו ניסיתי להראות כי לא רק שהכלכלנים חלוקים ביניהם בסוגיות כלכליות מובהקות כגון "היכן הקצאת שוק עדיפה על הקצאה ציבורית?", אלא שהמחלוקת עמוקה עוד יותר ועוסקת באופיו של המדע, בתחום עיסוקו, בהנחות היסוד שלו ובמתודות שבהן העוסקים בו צריכים להשתמש.

לסיום, דעתי היא שכדי שמדע הכלכלה יוכל לשוב ולשאת בגאון את הכינוי "המדע העגום" עליו לחזור ולעסוק באופן ביקורתי במחלוקות העומדות בבסיסו, ולהסתייע לשם כך בידע הרב והמגוון שצברו המדענים העוסקים בסוציולוגיה, בהיסטוריה, בפילוסופיה ולאחרונה גם בכלכלה של המדעים.

ביבליוגרפיה

- Levy, David M., 2001. *How the Dismal Science Got Its Name: Classical Economics and the Ur-Text of Racial Politics*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Hands, W. D., 2001. *Reflection without Rules: Economic Theory and Contemporary Science Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hausman, D.M., 1992. *The Inexact Science and Separate Science of Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirzner, I., 1976. *The Economic Point of View*. Kansas City: Sheed and Ward.
- Marshall, A., 1920. *Principles of Economics*. New York: The Macmillan Company, Inc.
- Mirowski, P., 2002. *Machine Dreams: Economics Becomes a Cyborg Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robbins, L., 1935. *Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. London: The Macmillan Press, Ltd.
- Weintraub, E. R., 1985. *General Equilibrium Analysis: Studies in Appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press.



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس

התוכנית לכלכלה וחברה

במכון ון ליר בירושלים

הכנס השנתי השני של התוכנית לכלכלה וחברה

בתמיכת הקרן החדשה לישראל וקרן פורד

יום שני, כה בטבת תשס"ז, 15 בינואר 2007

בשעות 9:30 – 18:00

במכון ון ליר בירושלים, רחוב ז'בוטינסקי 43

ירושלים, טל' 02-5605222

9:30 – 10:00 התכנסות

ברכות: **שמשון צלניקר**, ראש מכון ון ליר בירושלים

דברי פתיחה: **משה יוסטמן**, ראש התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים

**מדיניות התורמת לצמיחה בת קיימא בישראל:
לקחים מבריטניה ומשוודיה**

נתן זוסמן, אביה ספיבק

מגיב: עומר מואב

מגבלות הניאוליברליזם:

הזנחת העורף במלחמת לבנון השנייה

פרנסס רדאי

מגיבים: יצחק ספורטא, מרדכי (ממה) פרנקל

על גבולות ההפרטה

רבישיח בהשתתפות: חיים פרשטמן (יו"ר), איל גבאי,

דוידה לחמן-מסר, אריאל רובינשטיין

מקורות ההכנסה של העובדים השכירים בישראל

טלי קריסטל, ינון כהן, גיא מונדלק

מגיבה: לאה אחדות

אינדיקטורים לעוני והדרה חברתית:

השוואה בין ישראל לאיחוד האירופי

ליאור דופז, נורית דוברין

מגיב: יורם עמיאל

העוני באוכלוסייה הבדואית בראי החברה

הערבית בישראל

סלימאן אבו־בדר, דניאל גוטליב

מגיב: רמסיס גרא

רבישיח בהשתתפות:

ג'ימי וינבלט (יו"ר), יוסף זעירא, יוסי יונה, רותי סיני, מנחם פרידמן

גבולות המגזר הציבורי

10:00 – 13:00

עוני ואי־שוויון

14:00 – 17:00

כלכלה וחברה מבעד לתקשורת

17:00 – 18:00

לפרטים: אוולין אללוף, רכזת התכנית טל': 02-5605271; Evelina@vanleer.org.il

הכניסה חופשית

האירוע יועבר בשידור ישיר באתר האינטרנט של המכון

www.vanleer.org.il