

## פתח דבר

סדרת המחלוקות בכלכלה נכתבה במסגרת "התוכנית לכלכלה וחברה" במכון ון ליר בירושלים. התוכנית הוקמה לנוכח המשימה שהמכון קיבל על עצמו לתרום להתמודדות עם שאלות חברתיות-כלכליות, ובתוך כך לזהות את הפערים המתרחבים בחברה הישראלית ולהציע דרכי פעולה מעשיות לתיקונם. המחלוקות הוצגו בימי עיון שארגנה התוכנית ופורסמו בחוברות נפרדות בשנים 2006–2007, ועתה הן מוגשות לקורא כרוכות יחדיו, מעודכנות ומתוקנות.

סדרת המחלוקות בכלכלה באה למלא חלל הנובע מחולשתה של העמדה החברתית בשיח הכלכלי בישראל; היא נתפסת כלא מציאותית ולא מבוססת דייה. שנים רבות שולטים בשיח זה אנשים המתיימרים לבטא עמדה מקצועית ואובייקטיבית שכביכול אין לה מתחרה, עמדה המצדדת בצמצום המעורבות הממשלתית בכלכלה והרואה בשוק מנגנון מועדף, כמעט יחיד, לניהול המשק והחברה. הגידול באי-השוויון ובממדי העוני, קריסת מעמד הביניים ופירוקה של מדינת הרווחה – לדעתם אין אלו אלא רע הכרחי בדרך להגשמת יעדים שבעיניהם הם חשובים יותר: יציבות מחירים, צמיחה כלכלית והשתלבות בשוק הגלובלי. אנו טוענים שמדיניות הנובעת מראייה חד-צדדית כזאת היא בבחינת איום ישיר וחמור על החברה ועל הכלכלה כאחד. המודעות לקיומן של גישות שונות ושל השקפות מגוונות בכלכלה מסייעת בגיבוש מדיניות נאותה המשרתת יעדים חברתיים.

המחלוקות כשמך כן הן: אמנם הן נסבות על סוגיות שונות מאוד זו מזו, אך הן מיטיבות להדגים כי בכלכלה הפולמוס הוא הכלל, וכי לעמדות ערכיות מחד גיסא ולמגוון אינטרסים מאידך גיסא השפעה ניכרת על הדיון. ההחלטה לקבצן בספר נושאת מסר שחורג משיקולי הנוחות והתועלת, בבחינת שלם הגדול מסך חלקיו: לכותבים, מומחים בתחומם, אין השקפה אחידה בשאלות כלכלה וחברה, אך כולם שותפים לדעה כי בתחום הכלכלה, כמו בשאר מדעי החברה, על פי רוב אין אמת אחת ויחידה.

ספר המחלוקות מבקש להציג באופן מאוזן סוגיות בכלכלה העומדות במרכז סדר היום הציבורי, מתוך התמקדות בתחומי הכלכלה הציבורית, שוק העבודה וחלוקת ההכנסות. מטרתו להשתית את הדיון הציבורי בנושאים אלו על מסד עובדתי ומושגי מוצק, שיאפשר לציבור ליטול חלק בשיח החברתי-כלכלי ולהשפיע על גיבוש המדיניות. לעתים קרובות הידע הכלכלי התיאורטי והאמפירי, שרבים בציבור רואים בו אמת שאין בלתי, אינו משקף את הידע המקצועי בתחום: פעמים משמשים חצאי ראיות הוכחה חותכת לטיעון זה או אחר; פעמים ישנה התכחות לממצאים לא נוחים, גם אם אין עליהם עוררין; ופעמים מוצג עניין השנוי במחלוקת בספרות המקצועית כאילו שוררת בו תמימות דעים. בספר

השתדלנו להאיר כל נושא ממגוון זוויות ולפרוס את קשת השיקולים בעד ונגד מדיניות זו או אחרת, כדי לחשוף לעיני הציבור את התמונה המלאה ולסייע לקורא לגבש דעה מושכלת, מתוך מודעות למרחב האפשרויות הפתוח לפניו.

המחלוקת הראשונה, "כלכלה: מדע, מקצוע או אידיאולוגיה?", פרי עטו של יוסף זעירא, עניינה בחינה וביקורת עצמיות. היא עוסקת בשאלות שחשיבותן רבה, כגון "מהי כלכלה?", "האם היא מדע או אידיאולוגיה?" ו"מהו כלכלן?". המחלוקת בנויה בצורת שאלות ותשובות, וממחישה היטב את עמיות תחום הכלכלה, את רבגוניותו ואת היותו מושפע מהשקפות ומאינטרסים. מחלוקת זו נבחרה לפתוח את הספר משום שלאורה ראוי לקרוא את שאר המחלוקות בו.

המחלוקת השנייה, "המחלוקת על תקציב המדינה: האם חיוני לשמור על תקרת תקציב של 1.7%? מאת משה יוסטמן ואביה ספיבק, עוסקת במגבלה הראויה על ההוצאה הציבורית. שאלה זו עלתה בעקבות חקיקה שהגבילה את שיעור הגידול השנתי בהוצאות הממשלה ל-1.7% — שיעור הגידול של אוכלוסיית המדינה — והיא עומדת מאז במרכזו של כל דיון תקציבי. יוסטמן וספיבק מראים, בעזרת סימולציות פשוטות, שאפשר לפרוץ את תקרת התקציב שנקבעה, ועם זאת לשמור על שיעור המיסוי הקיים ולהוריד את שיעור החוב הציבורי בתוצר, וכך לשמור על הציבות הפיננסית. ההחלטה בעניין זה, טוענים הכותבים, איננה מקצועית אלא פוליטית.

במחלוקת השלישית, "השפעת אי-השוויון על הצמיחה הכלכלית" מאת יוסף זעירא, נבחן הקשר החשוב בין אי-שוויון לבין צמיחה בתיאוריה הכלכלית במאה ה-20. אמנם הנושא נחקר בהרחבה, אך אין הכרעה בסוגיה.\* בחינת הצמיחה לעומת השוויוניות בארצות המפותחות מלמדת על סתירה אפשרית בין שני היעדים. באשר לישראל, זעירא מתמקד בשינוי שחל במגמות הצמיחה והשוויוניות, מציין את השבר שחל בשנת 1973 ודן במשמעותו. מנימוקים כלכליים וערכיים גם יחד המחבר מצדד במדיניות החותרת לשוויוניות.

המחלוקת הרביעית, "האם המס בישראל אכן גבוה מדי?" מאת גדי חזק, עוסקת בנושא המיסוי מן הפן ההשוואתי וגם מציגה ניתוח מעמיק של המקרה הישראלי. מתברר שהטענה הרווחת — שנטל המס בישראל גבוה — אינה עולה בקנה אחד עם העובדות: נטל המס בישראל קרוב לזה הקיים בארצות מפותחות, אלא שהמס הישיר בישראל נמוך יחסית ואילו המס העקיף גבוה.

במחלוקת החמישית, "גבולות הפרטה" מאת חיים פרשטמן, מתוארים הוויכוחים התיאורטיים בנושא הפרטה. חשיבות רבה יש לאופי החברה המועמדת להפרטה: אין דין חברה ממשלתית מסחרית כדין חברה המספקת שירותים לא מסחריים. במצב של כשל שוק, הבחירה העקרונית אינה בין בעלות ממשלתית

\* מחקר בנושא זה כותבים בימים אלו יוסף דויטש וז'ק סילבר, במסגרת התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים.

ובין בעלות פרטית, אלא בין בעלות ממשלתית ובין בעלות פרטית תחת רגולציה. הערכת החלופות אינה פשוטה ומסקנותיה לא תמיד חד-משמעיות. פרשטמן מדגיש כי בתחום השירותים הציבוריים חובה להתחשב בהעדפות הפרטים, שאינן נובעות רק משיקולי יעילות כלכלית.

במחלוקת השישית, "גודל המגזר הציבורי: המודל האירופי והמודל האמריקני", דן אביה ספיבק בהבדלי השקפה ובהבדלי מציאות בין ארצות הברית לבין אירופה בכל הנוגע לאי-שוויון, לגודל הממשלה, לנטל המס ולפריון. עולה ממנה כי יש יותר ממבנה אפשרי אחד למשק: הן המודל האירופי (ובעיקר הסקנדינבי) והן המודל האנגלוסקסי מאפשרים רמת חיים גבוהה, והבחירה ביניהם היא בחירה פוליטית. כך למשל, אין מספר יחיד, אובייקטיבי, המתאר את גודל הממשלה ה"נכון", והגודל הרצוי הוא עניין לבחירה ערכית ולהעדפות החברה.

המחלוקת השביעית, "איגודים מקצועיים" מאת יצחק ספורטא, דנה במקומם של האיגודים בחברה ובהשפעתם על הדמוקרטיה, על אי-השוויון ועל העוני. הספרות הכלכלית האמפירית מגלה כי השפעת האיגודים על משתנים כלכליים (צמיחה, אבטלה, אינפלציה וכו') קטנה ממה שנדמה לרבים, והשפעתם העיקרית היא בהפחתת הרווחים. בישראל נחלשו מאוד האיגודים המקצועיים, והמחבר דן בדרכים האפשריות לחיזוקם לנוכח תרומתם האפשרית לחברה.

המחלוקת השמינית, "על המוחלט והיחסי בהגדרת קו העוני" מאת לאה אחדות, מסכמת את התיאוריה הכלכלית בנושא קביעת קו העוני. המחברת מתארת רצף של גישות להגדרת העוני – מגישות מוחלטות לגישות יחסיות לחלוטין – וכן שילובים אפשריים ביניהן, ודנה ביתרונות ובחסרונות של כל גישה. הפרק האחרון מיוחד לישראל ולמדידת העוני המקובלת בה.

במחלוקת התשיעית, "באיזו מידה מדידת האיכות ברפואה תורמת לבריאותנו?", דנים קובי גלזר ושולי ברמלי-גרינברג בסוגיה מרכזית הנוגעת לביזור או להפרטה של מערכת הבריאות – מדידת האיכות ברפואה. הסוגיה נדונה מתוך התייחסות למצב בארצות הברית ובאירופה. גלזר וברמלי-גרינברג מצביעים על הסכנה הכרוכה במדידה כזאת: היא יוצרת תמריצים העלולים לעוות החלטות רפואיות. המחלוקת העשירית והאחרונה, "ביזור והפרטה במערכת החינוך" מאת משה יוסטמן, עומדת על התגברות מגמת הביזור וההפרטה במערכת החינוך בישראל ובארצות רבות אחרות ובוחנת את היתרונות והחסרונות שבה. באופן כללי, יתר ביזור מאפשר התאמה טובה יותר של שירותי חינוך מקומיים להעדפות ההורים, אך גם מעניק עדיפות לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי מבוסס. כמו כן, ביזור החינוך על בסיס דתי, ערכי, תרבותי או עדתי מגביר מטבעו את המגוון התרבותי בחברה, וכך מעשיר אותה, אך בה בעת מעמיק את הפערים בין הקבוצות. יוסטמן מציין גם כי ביזור המתבסס על בחינות מעקב עלול לפגוע בתהליך החינוכי במובנו הרחב יותר.

יותר משנה חלפה מאז הוצגו המחלוקות לראשונה, ובינתיים פרץ בעולם משבר

כלכלי גדול. צל כבוד, שלא היה כמוהו מאז מלחמת העולם השנייה, מעיב על המשק העולמי. מטבע הדברים, הדיון והמדיניות הכלכליים הוסטו להתמודדות עם תוצאותיו הצפויות של המשבר, ועולות שאלות נוקבות בדבר תוקפן של הנחות מרכזיות על תפקודה של כלכלת השוק. שאלות אלה אך מגבירות את הרלוונטיות של ספר זה; ההבנה כי כלכלה אינה תחום ידע שבו יש תשובה אחת ויחידה הנכונה תמיד, אלא תחום המאופיין במחלוקת ובפולמוס, חיונית שבעתיים בנסיבות המשבר. הספר יסייע, כך אנו מקווים, להעמיק את הדיון הציבורי המתפתח על המדיניות הכלכלית הנכונה בעקבות המשבר הכלכלי ולקרב את הדיון החשוב הזה אל הציבור הרחב.

סדרת המחלוקות הופקה בשיתוף ארגון שתי"ל וקרן אברט, ואנו מודים לשני המוסדות על שיתוף הפעולה הפורה. תודה גם לדותן לשם, שהיה לו תפקיד חשוב בביצוע הפרויקט, ולעופר אוברלנדר ולשחר בן נתן, שריכזו את פעילות "התוכנית לכלכלה וחברה" בנושא זה. תודתנו נתונה גם לגיא רונן על מאמציו ועל מסירותו בהכנת הספר שלפניכם. ולבסוף, אנו מבקשים להודות למחלקת הפרסומים של מכון ון ליר בירושלים: לשרה סורני מנהלת המחלקה, על שליחותה את מלאכת ההפקה, לרונית טפירי על עריכת הלשון וליונה רצון על התיאום בין המשתתפים בהפקת הספר.

פברואר 2009

העורכים