

# הבעיות העיקריות בתחום הכלכלי-חברתי ומוקדי מדיניות מרכזיים

## דן בן-דוד

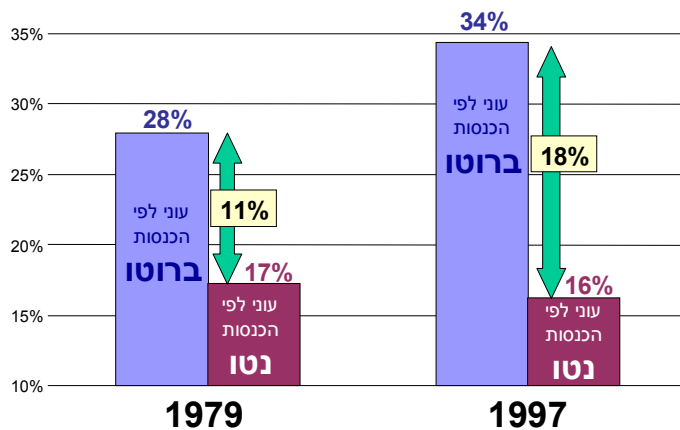
### הקדמה

המצב הבטחוני תרם לא מעט למיתון הממושך והמעמיק של השנים האחרונות. עדיין יתכן שישראל תצליח למזער את הנזק, להיחלץ מהמצב הנוכחי, ולחזור למגמות ארוכות הטווח "הרגילות" שלה. אך המגמות "הרגילות" הללו משקפות בעיות יסוד, שאינן קשורות לבטחון, המסכנות את חוסנה הכלכלי-חברתי – וכתוצאה מכך, חוסנה הביטחוני – העתידי של מדינת ישראל.

### 1. שלוש הבעיות העיקריות

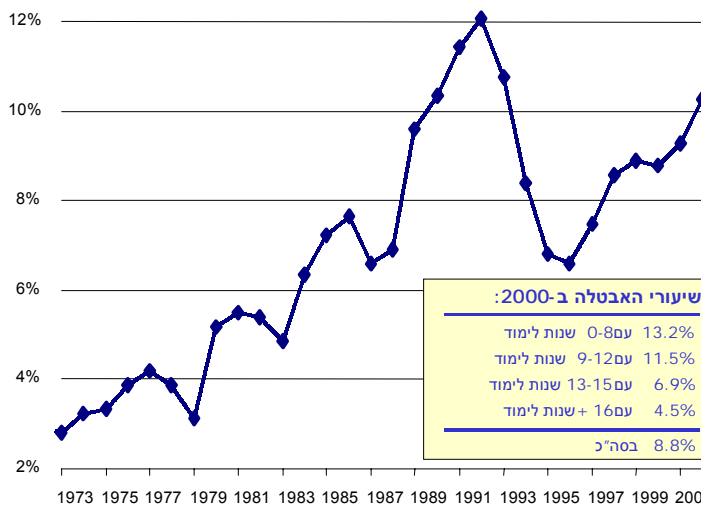
א. שיעורי אי-שוויון ועוני גדולים וגדלים בהכנסות ברוטו (כלומר לפני תשלומי העברה ומסים)

## אחוז מכלל המשפחות באוכלוסיה החיות מתחת לקו העוני



מקור: דן בן-דוד, אוניברסיטת תל-אביב, נתונים מהמוסד לביטוח לאומי

## שיעורי האבטלה\*, 1973-2002



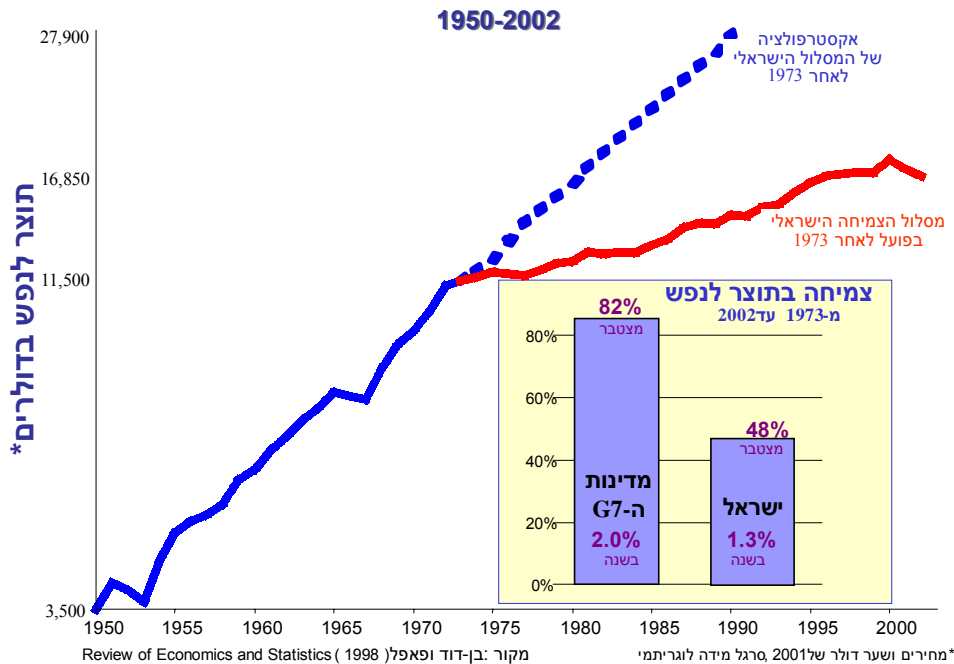
ב. אבטלה גבוהה וגדלה

מקור: דן בן-דוד, אוניברסיטת תל-אביב, נתונים מהלמ"ס ובנק ישראל

\* נתוני 2002 הינם עבור חודש פברואר

## דן בן-דוד

## מסלול הצמיחה של ישראל

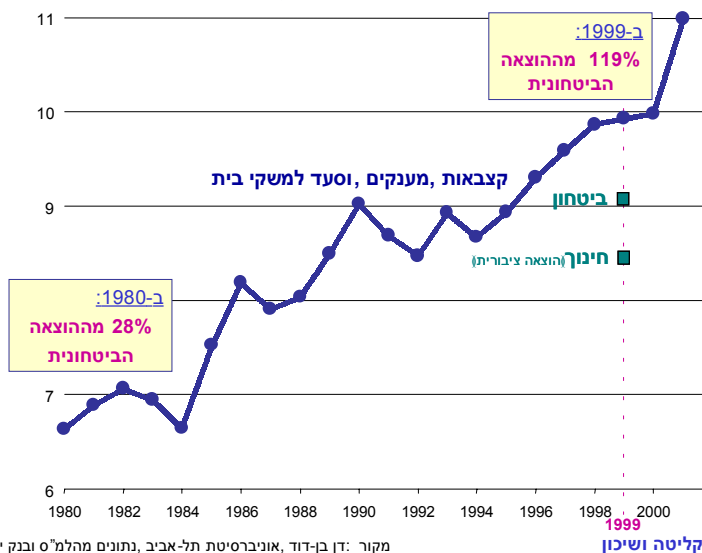


### 2. תאור הבעיות

- רמות אי-השוויון, האבטלה והצמיחה הינן בעייתיות
  - בהשוואה למדינות אחרות,
  - בהשוואה לנתוני העבר של מדינת ישראל.
- מדובר במגמות בעייתיות הנמשכות עשורים (משנות השבעים) ולא שנים בודדות בלבד.
- הפער הגדל בין רמת אי-השוויון בהכנסות ברוטו לבין רמת אי-השוויון בהכנסות נטו
  - נובע בעיקר מהגידול המתמיד ברמת אי-השוויון בהכנסות ברוטו,
  - גורם לנטל חברתי כבד מאוד ככל שיותר ויותר משפחות בישראל נזקקות לתמיכת המערכת כדי להימנע מירידה אל מתחת לקו העוני,
  - גורם לנטל כלכלי כבד מאוד: ב-1980, 6.6% מהתוצר של ישראל הופנו לקצבאות, מענקים וסעד למשקי בית (לא כולל סיוע לעולים או לשיכון). הגידול המתמיד בפער בין אי-השוויון בהכנסות ברוטו לבין אי-השוויון בהכנסות נטו גרם לכך שב-2001, 11% מהתוצר הופנו לביטוח סוציאלי וסעד.

### קצבאות, מענקים, וסעד למשקי בית\*

כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2001



### דן בן-דוד

### 3. המדיניות המקובלת והחולשות שלה

- א. בישראל רשת ביטחון חברתית המקטינה באופן משמעותי את אי-השוויון בהכנסות נטו על ידי העברת כספים (באמצעות מערכת המס ותשלומי ההעברה) לנזקקים.
- ב. רשת הביטחון החברתית הינה חיונית ביותר ומהווה אחד המאפיינים החשובים של כל חברה הדואגת לחלשים שבתוכה.
- ג. הבעיה היא שעיקר הטיפול באי-שוויון בישראל הינו בסימפטומים במקום בשורש הבעיות. הראיה לכך: ההוצאה על קצבאות, מענקים וסעד למשקי בית גדלה (במונחים ריאליים) ב-280% מ-1980 עד 2001. חלקו של סיוע זה מתוך סך ההוצאה הציבורית יותר מהכפיל את עצמו. אך מגמת הגידול באי-השוויון ובאבטלה נמשכת בהתמדה מאז שנות השבעים – ואין שום סימני האטה (שלא לדבר על שינוי כיוון) באופק.

### 4. שורש הבעיות

- א. ככל שהמשק מאמץ טכנולוגיות חדשות, גדל בו הביקוש לידיים משכילות ומיומנות – מה שמגביר את ההכנסה ואת התעסוקה של בעלי השכלה. מצד שני, חלה ירידה יחסית בביקוש לידיים לא-מיומנות. היקף התעסוקה וכן רמות השכר של אלה נפגעים בהתאם. כאן נמצא שורש הגידול המתמיד באבטלה ובאי-השוויון בהכנסות ברוטו. ראייה אחת לכך ניתן לקבל בפילוח פשוט של נתוני האבטלה. ככל שרמת ההשכלה נמוכה יותר, שיעורי האבטלה גבוהים יותר – ולמי שאין עבודה, קשה מאוד להישאר מעל לקו העוני ללא סיוע ציבורי.
- ב. בזמן שתהליך הקידמה הטכנולוגית מקטין את הביקוש היחסי לידיים בעלות כישורים נמוכים, מדינת ישראל מגדילה את ההיצע של עובדים אלה על ידי יבוא של מאות אלפי עובדים זרים. התוצאה היא הגברת מגמות הגידול באבטלה ובאי-שוויון.
- ג. האוכלוסיות הנזקקות גדלות בקצב מהיר בהרבה מהאוכלוסיות הנושאות בנטל. זהו מסלול המוביל לתסיסה חברתית – ואולי גרוע מזה – כל עוד האוכלוסיות הנזקקות לא יקבלו את הכלים ואת התנאים להתמודד במשק מודרני, פתוח ותחרותי. יש לכך השלכות חמורות על יכולת המשק לצמוח, ועל חוסנה הבטחוני של ישראל. מדובר בסיכון קיומי למדינה.

### 5. עיקרי המדיניות לטיפול בשורש הבעיות: תמונת-על (פירוט בסעיף 6)

ישנן שלוש צלעות מרכזיות שעליהן צריך להיות מושתת טיפול מערכתי בשוק העבודה:

- א. הגדלת כח העבודה על ידי החלפת תמריצים לאי-עבודה בתמריצים לעבודה. לכך יש להוסיף תערובת של הקטנת ההוצאות הציבוריות והרחבת בסיס המס אשר יאפשרו הקטנת נטל המס, מה שהיום מהווה תמריץ שלילי לעבוד ולייצר.
- אך אין די בהגדלת הרצון לעבוד, אם אין מספיק מקומות עבודה התואמים את מה שהחברה הישראלית מחייבת שיהיו תנאי מינימום לתעסוקה. הגברת היצע העבודה של ישראלים, מבלי שיווצרו עבורם מקומות עבודה העומדים בתנאים אלה, תגרום לאומללות לא מבוטלת בחלקים נרחבים של החברה הישראלית. על כן, קיים צורך להגדיל את הביקוש לעובדים אלה, וזאת על ידי –

- ב. הקטנה ניכרת במספר העובדים הזרים, בין אם הם חוקיים או לא (היום, 1 מכל 8 עובדים בישראל הינו זר). העובדים הזרים:

- מחליפים מובטלים ישראלים לא-מיומנים,
- גורמים להורדת שכר בעשירונים הנמוכים,
- יוצרים נטל של תשלומי דמי אבטלה והבטחת הכנסה,
- יוצרים פצצת זמן חברתית-פוליטית.

הפתרון בהקשר זה אינו בגירוש המוני שאינו יעיל – ואינו נראה טוב – אלא ההיפך: הקטנה ניכרת בביקושים, כפי שמפורט בסעיף העובדים הזרים למטה.

אך אין די בתמרוץ ישראלים להיכנס למעגל העבודה ובהקטנת מספר העובדים הזרים, כי המשק נזקק באופן הולך ופוחת לעובדים לא-מיומנים בעלי השכלה נמוכה. מכאן, קיים צורך ב-

- ג. הגברת יכולת ההשתלבות והיצור של ישראלים בכח העבודה על ידי

- i. שיפור משמעותי בתשתיות האנושיות על ידי מתן
  - הכשרה מקצועית התואמת את צרכי המשק.
  - חינוך משופר ושוויוני (בתוצאות, לא במשאבים) בתחומי היסוד.

### דן בן-דוד

השבחת כח העבודה על ידי צעדים אשר יגדילו את מימדי ההשכלה והמיומנות, תגרום להגדלת היצע העובדים המיומנים על חשבון הקטנת היצע העובדים חסרי המיומנות. כתוצאה מכך,

- תגדל הכנסתם ומידת תעסוקתם של העובדים המיומנים החדשים,
  - יפחתו הלחצים לעליה בהכנסתם של בעלי המיומנות הותיקים,
  - יפחתו הלחצים לירידה בהכנסתם של בעלי המיומנות הנמוכה הנותרים,
  - תגדל רמת המיומנות הממוצעת במשק כולו, מה שיגביר את יכולתה של ישראל לנצל טוב יותר טכנולוגיות מתקדמות קיימות וכן לפתח יותר טכנולוגיות מתקדמות מתוצרת כחול לבן (הכוונה אינה רק לתחומי הי-טק, אלא גם לתחומי יצור מסורתיים).
- ii. שיפור משמעותי בתשתיות הפיזיות, ובעיקר בתחבורה, אשר ייעל את חלוקת המשאבים, יקטין עלויות, ויעלה פריון.

מדיניות מערכתית המבוססת על שלוש הצלעות שתוארו לעיל תסייע בהקטנת אי-השוויון בהכנסות ברוטו – מה שיריד את אי-השוויון בהכנסות נטו מבלי להצריך גידול במימדי הסעד – בהקטנת שיעורי האבטלה, ובהגברת הצמיחה הכלכלית, שמשמעה שיפור מהיר יותר ברמת החיים הכללית במדינה.

## 6. מוקדי המדיניות לטיפול בשורש הבעיות

אחוז נמוך – יחסית למדינות המתועשות – של האוכלוסיה הישראלית בגיל העבודה נמצא בכח העבודה. מי שכן בוחר לעבוד, עובד יחסית הרבה שעות, אך הפריון לשעת עבודה שלו נמוך ביחס למדינות מערביות וזאת בשל תשתיות אנושיות ופיזיות שהינן ברמות נמוכות יחסית. יצירת תמריץ כספי לעבוד במקום תמריץ כספי לא לעבוד, כפי שנהוג היום בארץ, הינו מרכיב חשוב בכל נסיון להגדלת שיעור ההשתתפות בכח העבודה. אך עובדים שלא קיבלו חינוך טוב בעבר, והכשרתם המקצועית אינה תואמת משק תחרותי ומודרני, יתקשו לתרגם רצון (הנובע מתמריץ כספי) לעבוד למעשה במשק הנזקק להם פחות ופחות. זה במיוחד נכון במשק המחליף עובדים בעלי השכלה ומיומנות נמוכה בעובדים זרים.

מספר מאפיינים של כח העבודה בישראל:

- אי-ההשתתפות בכח העבודה גבוה בקני-מידה בינלאומיים. שיעור אי-ההשתתפות בגילאים 25-64 בישראל הינו גבוה ב-18% משיעור אי-ההשתתפות במדינות ה-OECD.
- אי-ההשתתפות בכח העבודה מיתרגם להכנסה נמוכה, וזה מתבטא באי-שוויון גבוה יותר בהכנסות ברוטו.
- אי-ההשתתפות בכח העבודה מתבטא באובדן תוצר משמעותי למשק הישראלי. לדוגמא, אילו היו שיעורי ההשתתפות והתעסוקה בישראל ב-2000 דומים לממוצע מדינות ה-OECD, היו מתווספים לתוצר המדינה עוד 22 מיליארד ש"ח בשנה, סכום הדומה בהיקפו לכל תקציב החינוך השנתי.
- אי-ההשתתפות בכח העבודה בגילאים 15 ומעלה מגיע לכ-80% באוכלוסיות מסוימות (גברים חרדים ונשים ערביות). הנזק מכך אינו רק באובדן תוצר שאינו מיוצר, אלא גם באובדן תוצר נוסף המיועד כסיוע כספי למי שבוחר לא להשתתף בכח העבודה. במקרה של שתי האוכלוסיות שהוזכרו, מימדיה של הבעיה רק ילכו ויגדלו, בהינתן קצבי הילודה היחסיים שלהם. לדוגמא: על פי צמרת ושות' (2001) כמחצית מכל תלמידי כיתה א' לומדים במערכות חינוך חרדיות או ערביות. בהינתן התלות הגדולה של אוכלוסיות אלה בכספי ציבור כתוצאה מאי-השתתפותם בכח העבודה, ובהינתן ההרכב הדמוגרפי העתידי של המדינה אם ימשכו קצבי הילודה הנוכחיים, בעוד דור לא יוכל להיווצר רוב פרלמנטרי שיסכים לעשות אז את מה שכבר היום קשה לעשות. ההשלכות ארוכות הטווח של סעיף זה בלבד – על אי-השוויון והעוני בהכנסות ברוטו בעתיד, על נטל המס הצפוי בעתיד כדי למנוע גידול ניכר באי-השוויון והעוני בהכנסות נטו, ועל הפגיעה בצמיחה (אשר לא תאפשר רמת חיים שתוכל לשאת בנטל המס) – צריכות להיות ברורות לכולם.
- העובדה שפחות אנשים בישראל משתתפים בכח העבודה מתבטא בכך שהעובדים בישראל שכן עובדים עושים זאת בהיקף שהינו גדול ב-15% ממספר שעות העבודה למועסק במערב.
- בהינתן רמת התשתיות האנושיות והפיזיות בארץ, התוצר לשעת עבודה (כלומר, פריון העבודה) בישראל הינו נמוך ב-14% מהתוצר לשעת עבודה במערב.

לסיכום, כל אחת מההמלצות הרשומות מטה אינה מספיקה בפני עצמה. אין טעם בתמריצים של המדינה לעודד מעבר מסעד לתעסוקה, אם באותה עת המדינה מאפשרת יבוא של כח עבודה חלופי מתחרה. ללא חינוך טוב בתחומים הבסיסיים היום, תמשיך המדינה לשלם ביוקר בעוד דור. ללא הכשרה מקצועית התואמת את צרכיו של משק תחרותי ומודרני, יהיה קשה מאוד להגדיל באופן

## דן בן-דוד

משמעותי את כח העבודה או להקטין את מימדי אי-השוויון. ללא שיפור רציני בתשתית התחבורה, יתקשה מאוד המשק הישראלי להגדיל את מספרם ואת איכותם של עובדיו. ללא השוואת זכויות וחובות במשק ובמדינה, וללא יציבות שלטונית אשר תאפשר קביעה ויישום של יעדים לאומיים בתחום הכלכלי-חברתי, יהיה קשה מאוד לשנות את המגמות ארוכות הטווח המכרסמות בחוסנה של מדינת ישראל.

#### א. חינוך

- i. רמת החינוך צריכה להשתפר בתחומי הלימוד הבסיסיים.
  - בשנים 1963-64, ילדי ישראל בגיל 13 היו המצטיינים מבין כל מדינות המערב שהשתתפו במבחני מתמטיקה בינלאומיים.
  - ב-1999, ילדי ישראל בכיתה ח' קיבלו את הציונים הנמוכים ביותר מבין כל המדינות המתועשות שהשתתפו במבחני מתמטיקה ומדע בינלאומיים.
  - ככל שרמת החינוך בתחומים בסיסיים תמשיך להיות נמוכה, יקטן הפוטנציאל הלאומי לקלוט וליישם טכנולוגיות מתקדמות כדי להתחרות בהצלחה בשווקים הבינלאומיים – ושיעורי הצמיחה הנמוכים של המשק מאז שנות השבעים ימשיכו להיות נמוכים לעומת מדינות המערב.
- ii. רמת החינוך בתחומים הבסיסיים צריכה להיות שוויונית בכל מערכות החינוך ובכל הישובים והשכונות בישראל.
  - פערי הציונים בארץ בין התלמידים החזקים לחלשים בכיתה ח' היו גדולים יותר מהפערים ב-49 מתוך 53 המדינות שילדיהם השתתפו במבחני המתמטיקה והמדע הבינלאומיים במחצית השניה של שנות התשעים.
  - ככל שהפערים בחינוך הבסיסי גדולים יותר, גדל אי-השוויון בהזדמנויות לנכנסים לשוק העבודה, מה שתורם להגברת אי-שוויון בהכנסות ברוטו.
  - בדירוג של תלמידי כיתה ח' החזקים במחצית השניה של שנות התשעים (כלומר, ה-5% העליונים מהנבחנים), דורגו התלמידים הישראליים המצטיינים מתחת למצטיינים של כל אחת מהמדינות המתועשות, ובמקום ה-35 מבין כלל 53 המדינות. החלשים הישראליים היו חלשים בקני מידה בינלאומי, ודורגו במקום ה-46 מבין החלשים (כלומר, ה-5% התחתונים) בשאר המדינות.
  - כאשר יש להורים את המודעות והאמצעים לממן באופן פרטי את מה שהמערכת הציבורית אינה מספקת, אזי ילדיהם יצליחו בכל זאת להתמודד בהצלחה בשוק העבודה המודרני. אך חוסר האפשרות של כל הילדים לקבל תגבור פרטי בתחומי היסוד אינו מצביע רק על אי-שוויון עתידי בהכנסות, אלא על חוסר מיצוי פוטנציאל הייצור הטמון באוכלוסיה הישראלית – וזה יקטין את קצב הצמיחה הכלכלית של המשק כולו. אי לכך, דרושה העדפה מתקנת בהקצאת המשאבים כדי להתגבר על מכשולים כלכליים-חברתיים מהבית והשכונה.
- iii. מערכת החינוך הישראלית אינה סובלת ממחסור בכסף. הוצאות החינוך לתלמיד במערכת החינוך העל-יסודית בישראל הינן גבוהות ב-21% מהממוצע של 39 המדינות האחרות עבורן ישנם נתונים ברי השוואה. במערכת החינוך היסודית, ההוצאה לתלמיד גבוהה ב-28% מהממוצע של המדינות האחרות. מקור הביצועים הנמוכים אינו בהעדר השקעה מספקת, אלא בסדר עדיפויות לקוי ובחוסר יעילות ושקיפות של מערכת החינוך.
- iv. יום לימודים ארוך לכל הילדים וקיצור שבוע הלימודים ל-5 ימים יאפשרו להורים רבים להצטרף למעגל העבודה. את מבני בתי הספר ניתן יהיה להחכיר בימי ששי לגופים שונים, וביניהם, מוסדות להכשרה מקצועית. כך יעשה שימוש רב יותר במבני הציבור הקיימים.

#### ב. הכשרה מקצועית (נקודות מתוך עבודת צוות בן-שחר אשר פורטו בהלפמן ושביט, 2000)

- i. מעורבות מעסיקים בהכשרה מקצועית תורמת להצלחתה בשני תחומים:
  - גידול בשיעורי התעסוקה,
  - ובשדרוג התעסוקה.
- ii. יש לעודד את המכללות להקים מרכזי הכשרה טכנולוגיים בשיתוף המעסיקים ובעידוד הממשלה. ישנה חשיבות מיוחדת להשתתפות הסקטור העסקי ביוזמה זו.
- iii. על המרכזים להציע תוכניות הכשרה מודולריות לטכנאים והנדסאים, תוכניות השתלמות, ותוכניות להסבה מקצועית.
- iv. הכשרת טכנאים, הנדסאים ובעלי מקצועות אחרים צריכה לכלול התמחות בחברות עסקיות.

#### דן בן-דוד

v. הדוגמא של אזור בנגאלור שבהודו מצביעה על דרך אפשרית לשילובה של אוכלוסייה בעלת רמות מיומנות נמוכות, כפי שמציינים הלפמן וטרכטנברג (2000). הצורך בקלדנים, מרכזנים וכו' – שאינם חייבים להימצא פיזית במפעלים או במשרדים הראשיים – מאפשר הכשרה והעסקה של עובדים רבים בכפרים, עיירות פיתוח ושכונות חרדיות.

### ג. העובדים הזרים מחליפים עובדים ישראלים לא-מיומנים

- i. הימצאותם בארץ והגדלת מספרם גורמת ל-:
  - הגברת שיעורי האבטלה אצל עובדים ישראלים בעלי רמות השכלה נמוכות.
  - לחץ כלפי מטה על שכר עובדים ישראלים בעלי רמות השכלה נמוכות.
- שתי תופעות אלה פועלות להגברת אי-השוויון במדינה והן יוצרות נטל של תשלומי דמי אבטלה והבטחת הכנסה.
- ii. העובדים הזרים מהווים כח עבודה זול המקטין את התמריץ של מעסיקים (במיוחד במגזרי הבניה והחקלאות) לאמץ שיטות עבודה מתקדמות יותר – מה שפוגע בפרייון בענפים אלה (הפרייון הכולל בענף הבניה, לדוגמא, ירד ב-28% מ-1994 עד 2001) ומקטין את התמורה שיכול המעסיק לשלם לעובד.
- iii. תופעת העובדים הזרים הזולים מושתתת על אפליה בינם לבין עובדים ישראלים בכל הקשור לחוקי העבודה בישראל. חוק שכר המינימום אינו נאכף בהקשר של עובדים זרים ומרביתם אינם מקבלים תנאים סוציאליים מינימליים. אין זה לכבודה של מדינת ישראל ואין זה לטובת עובדיה. במקום שהמטרה תעסוק באיתור וגירוש זרים לא-חוקיים, עדיף שתאכוף את החלת כל חוקי העבודה הקיימים בארץ. כמו כן, יש להטיל אגרה על מעסיקי הזרים אשר תכסה את עלויות דמי האבטלה והשלמות ההכנסה המשולמים למי שנפגע מהימצאותם של העובדים הזרים בישראל. כאשר כדאיות העסקתם תקטן, יקטן גם הביקוש לעובדים זרים, ומימדי התופעה ונזקה יקטנו.

### ד. תשתית התחבורה בישראל אינה עומדת בצרכי המשק והחברה

- i. צווארי הבקבוק התחבורתיים מכבידים מאוד על הזרימה החופשית של תשומות ליצור. הגודש הרב על הכבישים, והיעדר חלופות מסילתיות רציניות, מגבירים את עלויות היצור ופוגעים באופן משמעותי בקצב הצמיחה של המשק.
- ii. צווארי הבקבוק התחבורתיים תורמים רבות גם להגברת הקוטביות בין קבוצות אוכלוסייה שונות. על אף מימדיה הקטנים של מדינת ישראל, ישנם ישובים החיים בתנאים של העולם השלישי בטווח של חצי שעה לכל היותר ברכבת מהירה (אילו היתה כזו) מישובים ושכונות מן העולם הראשון.
- iii. שילוב השיפור המשמעותי הדרוש ברמות החינוך בפריפריה עם הגברת הנגישות של אותם ישובים למרכזים על ידי רכבות מהירות יאפשר פיזור טבעי של אוכלוסייה ושל עסקים על ידי סילוק שניים מהבלמים העיקריים לאינטגרציה חברתית במדינה.
- iv. מצב תשתית התחבורה היום:
  - רמת הצפיפות על כבישי ישראל הינה בין הגבוהות בעולם.
  - רמת הצפיפות הנוכחית הושגה למרות שבישראל יש רק מחצית מספר כלי רכב לנפש מאשר במדינות המתועשות. ככל שרמת ההכנסה בישראל תתקרב לרמת ההכנסה הקיימת כיום במדינות אלה, צפוי צי הרכב בישראל להכפיל את עצמו.
  - הצפיפות על כבישי הארץ עולה בקצב שבו רמת הצפיפות הכפילה עצמה במשך 15 שנים בלבד.
- v. על אף כל זאת, אחוז התוצר הישראלי שהושקע בתשתית התחבורה בשנות התשעים היה כמחצית מהמקובל במדינות המערב. ההשלכות של השקעות החסר – בהינתן הגודש הקיים והצפוי – לגבי אי-השוויון והצמיחה העתידיים של מדינת ישראל הינן די ברורות.

### ה. תמריצים לעבוד, הקטנת נטל המס, והקטנת הוצאות ציבוריות

המוקד כאן הינו בהגברת הרצון לעבוד אצל מי שאינו משתתף בכח העבודה, וכן אצל מי שכבר משתתף, אך לא באופן הממצה את מלוא פוטנציאל העבודה שלו. יעול מערכות המיסוי והסיוע יתנו מימד אחר למושג "אוניברסליות". שיעורי המס צריכים להקבע על פי סך ההכנסה וללא קשר למקורות ההכנסה. אותו עקרון של הכנסה כוללת צריך לקבוע את מידת הסיוע. רק מי שנוזק צריך לקבל סיוע, ובמרבית המקרים, יש להעניק את הסיוע באופן שיתמרץ את הרצון לעבוד.

## דן בן-דוד

במדינה שבה מרבית האוכלוסיה היתה יכולה להימצא במרחק של חצי שעה לכל היותר מאחד ממרכזי האוכלוסיה הגדולים – אילו היתה מערכת תחבורה הולמת – אין מקום להעניק סיוע על פי מקום מגורים. עדיף להשקיע את הכסף בבניית תשתיות פיזיות ואנושיות נאותות ולתת לפערים העצומים במחירי הנדל"ן לפזר את האוכלוסיה.

סעיף זה נשען על ארבע עקרונות:

- i. איחוד כל הכנסות המשפחה מכל המקורות – לרבות הרחבת בסיס המס כדי לכלול הכנסות מרווחי הון, הכנסות מחו"ל וכו' – ולהנחיל מדרגות המס על ההכנסה בכללותה – במקום שיעורי מס שונים על הכנסות שונות שאינם קשורים להכנסה הכוללת של משק הבית. הדבר מחייב מעבר של המדינה לחובת הגשת דו"ח שנתי על כל הכנסות משק הבית כפי שמקובל במדינות מערביות אחרות.
- ii. איחוד ושקיפות של כל מקורות הסיוע והסבסוד (מביטוח לאומי, משרד השיכון, משרד הפנים, משרד הדתות, וכו') למשפחות, לעסקים, ולכל גורם אחר. לאור איחוד זה, הסיוע המקסימלי למשפחה ולעסק יהווה סיוע כולל מכל הגורמים הציבוריים.
- iii. חלק גדול של הסיוע (למי שיכול לעבוד ואינו מוגבל פיזית) צריך להינתן כתמריץ לעבוד. שתיים מהתוכניות הבולטות והמצליחות לעידוד עבודה בארה"ב הינן תוכנית וויסקונסין וה-EITC (earned income tax credit) של הממשל הפדרלי.

- תוכנית וויסקונסין, שנכנסה לתוקף ב-1996, שמה כמטרה את החלפת הקצבאות והמענקים בתמיכה – מוגבלת בזמן – המותנית בתעסוקה.
- תוכנית ה-EITC נותנת כסף בסכומים הולכים וגדלים עם הכנסת המשפחה עד למקסימום של 40% מההכנסה. במקרה של משק בית עם 2 או יותר ילדים, מדובר (ב-2001) בזיכוי המגיע ל-\$4,000 על הכנסה שנתית של \$10,000. הזיכוי המקסימלי של \$4,000 ניתן עד הכנסות של \$13,175 ואז מתחיל הזיכוי לרדת ככל שעולה ההכנסה, עד שהוא נעלם ברמת הכנסה שנתית של \$32,000.

קצבאות הילדים הינן דוגמא לסוג של סיוע כספי שאינו קשור לעידוד התעסוקה אלא פועל בכיוון ההפוך לחלוטין. ניתן לקשור את הסיוע עבור גידול ילדים לתעסוקה על ידי הקטנת ההכנסה החייבת במס לפי גודל המשפחה, כפי שנהוג בארה"ב (שיטת ה-standard deductions וה-exemptions). ככל שהמשפחה גדולה יותר, כך יורדת ההכנסה החייבת במס – באופן שווה עבור כל ילד נוסף. משפחות שגודלן נקבע בידיעה של מתן סיוע בהיקף הקיים עד היום, לא יפגעו בתהליך המעבר לשיטת הסיוע החדשה. אך מי שיגדיל את משפחתו מכאן ואילך יהיה נתון למסגרת הסיוע החדשה.

יצירת תמריץ כספי לעבוד במקום תמריץ כספי לא לעבוד, כפי שנהוג היום בארץ, הינה מרכיב מרכזי בכל נסיון להחזיר עובדים למעגל העבודה. מצד שני אם אין הכשרה מספקת ומתאימה לתנאי השוק, ואם ממשיכים לתת תנאים מועדפים להעסקת עובדים זרים בעלי השכלה נמוכה, השפעת התמריצים תהיה מינימלית.

- iv. בנוסף להרחבת בסיס המס, הקטנת מימדי ההוצאות הציבוריות תאפשר הקטנת נטל המס, מה שיגביר את התמריץ לעבוד ולהשקיע.

סך ההוצאות הציבוריות (לאחר תשלומי ריבית) בישראל ב-1999 היוו 47% מהתוצר המקומי, לעומת 35% בלבד במדינות ה-OECD. ההפרש של 12% נקודות האחוז התבטא בהוצאה עודפת של 50 מיליארד ש"ח בישראל. בהינתן שההוצאה על בטחון היתה 9% מהתוצר באותה שנה, ברור שההפרש אינו נובע מבטחון בלבד אלא מהוצאות עודפות בתחומים רבים נוספים. אי לכך, הבעיה בארץ אינה הצורך בהגדלת הוצאות והעלאת מסים כדי לממן, אלא העדר סדר עדיפויות לאומי בתחום הכלכלי-חברתי.

החוט הדק המחבר בין כל חלקי החברה הישראלית נמצא בסכנת קריעה כתוצאה מהנטל הכפול והכבד מאוד של מסים ומילואים. בעידן הגלובלי שבו אדם והון יכולים לנוע בקלות ממדינה למדינה, הכבדה נוספת – ומיותרת – של הנטל עלולה להוות סכנה מיידית ומוחשית למשק, וכתוצאה מכך, לחוסנה הבטחוני של מדינת ישראל. לכן, הגיעה העת למהפך בכל הקשור לניהול כספי הציבור. הדגש חייב לעבור להקטנת היקף ההוצאות הציבוריות לרמות המקובלות במערב (להוציא את סעיף הבטחון). שלושה מוקדי קיצוץ:

- מדינת ישראל השקיעה מאז תחילת שנות השבעים סכומי עתק על התיישבות ותשתיות באזורים שמעולם לא היה סיכוי שיוכלו להוות חלק ממדינה יהודית ודמוקרטית. התפרעויות התקופה האחרונה המחישו שמחיר החזקת שטחים אלה מכאן ואילך יצריך גם הוצאה בטחונית עצומה. בהינתן שיעדו הסופי של מרבית הציבור הינו רוב יהודי במדינת ישראל, ובהינתן (א) מה שקרה לדרום אפריקה ולרודזיה כאשר בחרו למנוע זכויות מלאות מנתחים גדולים של חברותיהן ו-(ב) ניסיונות הטרנספר ביוגוסלביה המסתיימות במשפטים בינלאומיים, צריך להיות

## דן בן-דוד

ברור שבסופו של דבר תצטרך ישראל לצאת ממרבית השטחים ביהודה, שומרון ועזה. אי לכך, ולאור המצב הכלכלי שאליו הגיעה מדינת ישראל, קיים צורך דחוף לעצור את הזרמת סכומי הענק היורדים לטמיון בשטחים שממילא יוחזרו. מחיר המשך החזקת מרבית השטחים יכול לעלות לנו במדינה כולה.

- אין מקום לביצוע חוקים פרטיים שאינם משקפים ראייה לאומית כוללת. עזרה לנגב, לדוגמא, חייבת להיות עניינית ואינטגרטיבית: סיוע כספי לנזקקים בלבד, בצירוף הגברת יכולת התושבים למצוא עבודה על ידי מתן העדפה בחינוך, בהכשרה מקצועית התואמת את צרכי המשק, וחיבורם הפיזי למרכזי האוכלוסין על ידי תשתית תחבורה מתאימה.
- ביטול ו/או איחוד מרבית משרדי הממשלה. הדבר יבטל כפילויות מחד, ויפשט וייעל את כל תהליך ביצוע המדיניות מאידך, מה שיביא לחסכון בהוצאות הציבוריות. האיחוד יאפשר, בין השאר, קביעת סולם פרויקטים מכל התחומים (חינוך, רווחה, בריאות, תחבורה, תקשורת, וכו') על פי דירוג אחיד של תשואה חברתית ופרטית, מה שיאפשר לקובעי מדיניות מהדרג הפוליטי לדעת על מה מוותרים כאשר בוחרים להוציא את המקורות המוגבלים על חלופה א' מתחום אחד לעומת חלופה ב' מתחום אחר.

### סיכום

בזמן שגדלים הפערים הכלכליים בתוך המדינה ומגיעים לשיאים מערביים, הולכים וגדלים הפערים בין ישראל לבין הכלכלות המובילות בעולם כאשר אנו נסוגים לאחור באופן יחסי. מדובר בשני תהליכים חמורים מאוד – של אי-שוויון גבוה וגדל בהתמדה ושל צמיחה כלכלית נמוכה באופן עקבי (על אף תנודות שנתיות חריפות של מיתון וגאות) הנמדדים לא בשנים בודדות, אלא בעשורים שלמים ברציפות. מגמות אי-השוויון הגואה והצמיחה האיטית שרדו שנים של מדיניות פיסקלית ומוניטרית מרחיבה וכן שנים של מדיניות מרסנת, של מלחמה ותקופות איבה, ושל עלייה מאסיבית – אך אין שינוי בתוואים ארוכי הטווח של מדינת ישראל מאז שנות השבעים.

יש למדינה חלון הזדמנויות – אולי אחרון, בהינתן השינויים הדמוגרפיים מבפנים ומחוץ – לעשות מעשים בהסכמה אשר ישנו את כיוון התוואים ארוכי הטווח ההרסניים שעליהם נמצאת ישראל. רק בשעת משבר רציני ניתן לקבל הסכמה ציבורית רחבה לביצוע מהלכים גדולים, וזה אחד הצמתים החשובים ביותר שאליו הגיעה המדינה מאז תש"ח. לא נותר זמן להמשך הקיבעון המחשבתי המשתק את המדינה ומונע פתרון שורשי של הבעיות. ללא קביעת סדר עדיפויות ברור ויישומו המידי בשטח, ההשלכות של התוואים שתוארו לעיל על החברה והמשק בישראל – ועל חוסנה הביטחוני העתידי של המדינה – צריכות להיות ברורות לכולם.

---

### דן בן-דוד