

אי-שוויון וצמיחה בישראל*

מאמר ראשון: "התוואים הכלכליים-חברתיים של מדינת ישראל"

מאמר שני: "מערכת החינוך של ישראל בראי כלכלי-חברתי בעידן הגלובליזציה"

מאמר שלישי: "כח העבודה בישראל מההיבט הבינלאומי"

מאמר רביעי: "תשתית התחבורה בישראל מההיבט הכלכלי-חברתי"

הקדמה לארבעת המאמרים

ישראל מאופיינת על ידי שתי מגמות ארוכות טווח בעלות השלכות לא מבוטלות על עתידה הכלכלי-חברתי של המדינה. בזמן שקצב הגידול של התוצר לנפש הינו בין הנמוכים בעולם המערבי כבר קרוב לשלושה עשורים ברציפות – מה שמגדיל את הפער הכלכלי בין ישראל לבין המדינות המערביות המובילות – הולכים וגדלים הפערים הכלכליים בתוך האוכלוסיה הישראלית ומגיעים לרמות גבוהות מאוד. אפיון שתי מגמות אלה עומד במרכז המאמרים המצורפים.

המאמר הראשון מתאר את מגמות הצמיחה, חלוקת ההכנסות, והוצאות המדינה במהלך העשורים האחרונים מנקודות מבט ארוכות טווח וכן מנקודות מבט השוואתיות עם מדינות אחרות. שלושת המאמרים הבאים מתמקדים בשלושה תחומים המשפיעים ישירות על הצמיחה ואי-השוויון: חינוך (מאמר 2); כח העבודה (מאמר 3); ותשתית התחבורה (מאמר 4).

מטרת המאמרים הינה לתאר את ההיבטים הכלכליים-חברתיים של הסוגיות שצוינו לעיל. בחלק מהמקרים, תוצגנה דרכים שונות מהמקובל בארץ לבחינת המצב – גם מבחינה מתודולוגית וגם על ידי הסתכלות מנקודת מבט ארוכת טווח. המאמרים עוסקים בתאור עובדתי בלבד. הסיבות לכך הן שתיים: ראשית, הרצון בכתובת עבודה רחבת היקף הנותנת תמונת מצב הניתנת להבנה גם על ידי קוראים שאינם כלכלנים אקדמיים. שנית, הרצון להכיל במקבץ אחד של מאמרים תמונה משולבת של הגורמים המרכזיים המשפיעים בו-זמנית על צמיחה בת קיימא ועל חלוקת ההכנסות במדינת ישראל.

טיפול אפקטיבי בבעיות הכלכליות-חברתיות מחייב מדיניות מערכתית משולבת. הקטנת שיעורי אבטלה ואי-השתתפות האוכלוסיה בכח העבודה למימדים מערביים יסתייע מכך שמערכת תמריצים לא-עבודה תוחלף במערכת תמריצים לעבודה. אך אין בכך די אם (א) המדינה תמשיך לייבא עובדים מחליפים מחו"ל המועסקים בתנאים שאינם תואמים את חוקי העבודה החלים על ישראלים, ו-(ב) לעובדים ישראלים רבים אין כלים ולמגזר העסקי אין תנאים להתמודדות נאותה במשק פתוח ותחרותי. הגברת ההשתתפות והתעסוקה בכח העבודה וכן העלאת הפריון יתרמו רבות להקטנת העוני ואי-השוויון וכן להגברת רמת החיים והצמיחה הכלכלית.

דן בן-דוד

אוניברסיטת תל-אביב

* עבודה זו נובעת ממחקר שערכתי במהלך שלוש השנים האחרונות. חלק מהמחקר ועיצובה של התמונה הכוללת, נעשה במשותף עם חיים בן-שחר ואלחנן הלפמן וכן עם מנואל טרכטנברג, אפרים צדקה, דני צידון, יוסי שביט, וחיה שטייר. כמו כן, סייעו לצוות אסתי לנדאו, אייל גונן ויאיר כהן. הצוות, שבראשו עמד בן-שחר, התבקש על ידי ראש הממשלה דאז, אהוד ברק, ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, יוסי קוצניק, להכין סדר יום לעדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי-חברתי ולגבש הצעות והמלצות למדיניות חדשה. את מסקנות הצוות הצגנו בישיבת ממשלה מיוחדת שהתקיימה במאי, 2000. העובדות והמסקנות שיוצגו בהמשך באות מעבודותי וכן מעבודות הצוות. תודתי נתונה לכל מי שהשתתף בעבודת הצוות וכן למרכז ספיר ולקרן המר על השתתפותם במימון המחקר. תוכם של המאמרים הינו באחריותי ועל דעתי בלבד.

התוואים הכלכליים-חברתיים של מדינת ישראל

דן בן-דוד
אוניברסיטת תל-אביב

תקציר

אי-השוויון בהכנסות ברוטו – כלומר, לפני תשלומי העברה ומסים – גדל במהלך שלושה עשורים ברציפות, ומגיע היום לשיאים מערבים. אחוז המשפחות החיות מתחת לקו העוני על פי הכנסתן ברוטו גדל בהתמדה משנות ה-70 מכרבע מהאוכלוסיה אז, לכשליש היום. שיעורי הצמיחה הכלכלית הממוצעים של ישראל מאז 1973 הינם מתחת לכל מדינות ה-G7. במילים אחרות, פערי ההכנסות שהלכו והצטמצמו בין ישראל ומדינות ה-G7 עד 1973, הולכים ומתרחבים מאז. שיעורי האבטלה של ישראל במגמת עליה מאז 1973 (להוציא את בועת העליה של תחילת שנות התשעים).

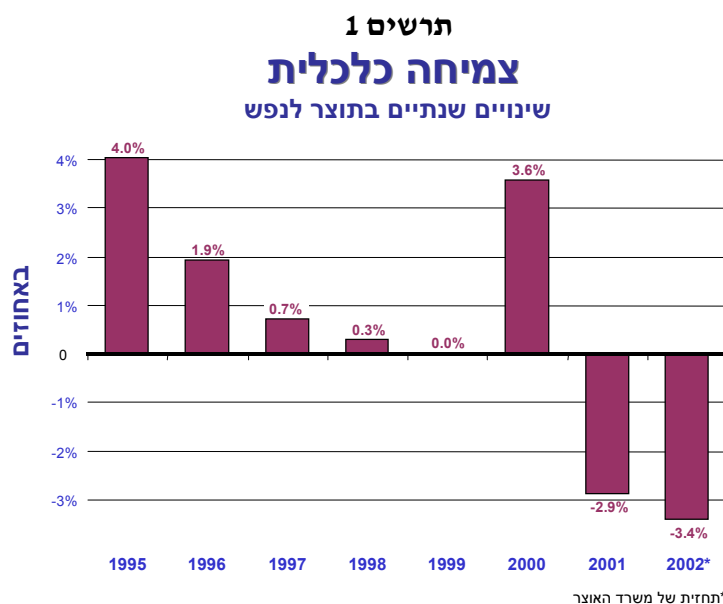
היות והבעיות בהכנסות ברוטו הלכו והחריפו, השאיפה למנוע החרפה בהכנסות נטו הצריכה גידול משמעותי על פני זמן במימדי הקצבאות, מענקים וסעד שניתנו. כל עוד ממשלות ישראל הקטינו בעקביות את הוצאות הבטחון, את ההעברות למגזר העסקי, ואת הוצאות המימון (כתוצאה מהקטנת החוב הציבורי) מאז תחילת שנות ה-80, ניתן היה להעביר כספים שהשתחררו לכיוון של סיוע חברתי. זהו תהליך שהגיע לקצו. הגידול המתמשך באי-השוויון ובעוני בהכנסות ברוטו, אם לא יעצר, יחייב גידול מתמשך במימדי הסיוע לנזקקים – וזאת רק כדי לשמור על הרמה הנוכחית של אי-שוויון ועוני בהכנסות נטו. אך מכאן ואילך, אי-הקטנה נוספת של ההוצאות האחרות כדי לשחרר כספים לכיוונים חברתיים, כמו בעבר, יחייב גידול בסך ההוצאות הציבוריות שהינן כבר היום גבוהות בהרבה מהממוצע של המדינות המתועשות. הגדלת ההוצאות תחייב הגדלת נטל המס שהינו ממילא כבד מאוד, וזה יקטין עוד יותר את הצמיחה שהינה כבר נמוכה בקני-מידה מערביים.

מאמר זה מתאר את התוואים הכלכליים-חברתיים של ישראל משתי נקודות מבט: ההיבט ארוך הטווח וכן ההיבט הבינלאומי. בהקשרים של אי-שוויון ועוני, יושם דגש על פן ההכנסות ברוטו. זהו הפן העומד מאחורי הקלעים ואינו מקבל תשומת לב בשיח הציבורי, אך זהו הפן המשקף את מימדיהם המלאים של התופעות.

ניתן להוריד את הסדרה המלאה, או חלקים ממנה, מהאתר :
<http://spirit.tau.ac.il/public/bendavid/israel>

1. צמיחה

המדד המקובל למדידת רמת חיים במדינה הינו התוצר לנפש. ככל שרמתו גבוהה יותר, רמת החיים של התושב הממוצע במדינה גבוהה יותר. ככל שקצב הצמיחה של התוצר לנפש גבוה יותר, קצב השיפור ברמת החיים גבוה יותר.



מאז 1995, נמצאים שיעורי הצמיחה של התוצר לנפש במגמת ירידה מתמדת – להוציא את שנת 2000 – כפי שניתן לראות בתרשים 1.1¹. התוצאה היא, שאם תסתיים שנת 2002 על פי תחזיות משרד האוצר, רמת החיים בישראל תחזור לרמתה מלפני 7 שנים. בזמן שהתוצר לנפש בישראל ב-2002 צפוי להשתוות לרמתו ב-1995, צפוי התוצר לנפש בארצות הברית – תוצר שהיה גבוה ב-61% מהתוצר לנפש בישראל ב-1995 – לגדול בעוד כ-20% על פני אותן 7 שנים (תרשים 2).²



ישנן סיבות רבות להתדרדרות החמורה של השנים האחרונות, והעובדה שרמת החיים הממוצעת בארץ הולכת וקטנה בקצב הולך וגדל אינה מעידה על כך שהמדינה נמצאת לקראת תפנית חיובית – אלא אולי ההיפך. אך המצב הבטחוני-מדיני, עם כל מה

¹ מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד האוצר.
² מקורות: למ"ס, BEA, שנתון סטטיסטי של ארצות הברית, וה-Economist.

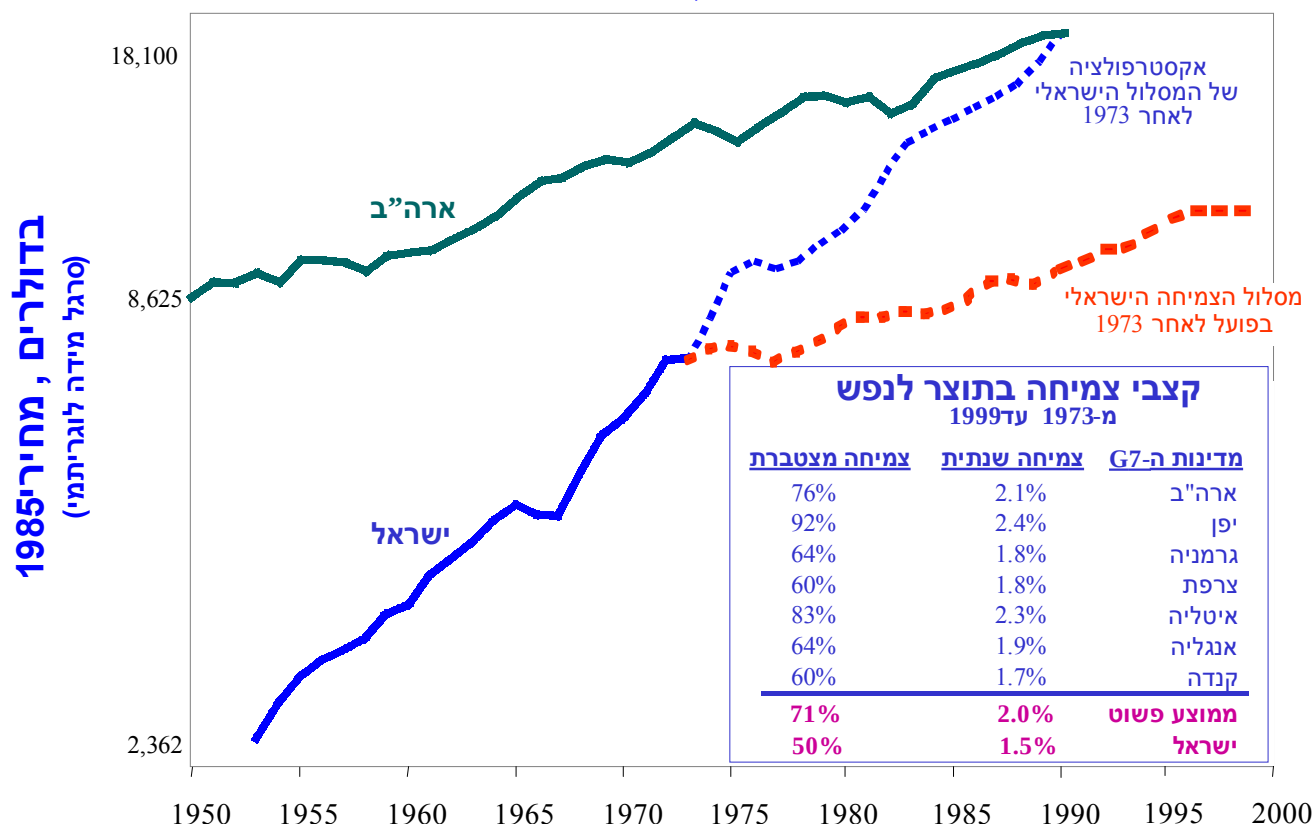
שנלווה לו, אינו נותן הסבר מלא למצוקה הכלכלית-חברתית שאליה נקלעה המדינה. גם אם יפסק המצב הבטחוני הקשה, וגם אם תצליח מדינת ישראל לחזור למסלול הצמיחה שעליו היא נמצאה לאורך העשורים האחרונים, תהיה זו חזרה לתוואי בעייתי בפני עצמו.

כדי להתמקד בשורש הבעיות, יש להבדיל בין מגמת צמיחה ארוכת טווח לבין התנהגות מחזורית סביב אותה מגמה. רצוי שתנודות סביב המגמה יהיו מתונות, אך רצוי לא פחות ששיפוע המגמה יהיה חיובי ותלול ככל שאפשר. לכן, קיים צורך לבחון את תמונת הצמיחה כולה, ולא רק מההיבט ההיסטורי, אלא גם בהשוואה למה שקרה במדינות אחרות. לשם השוואה עם מדינות אחרות על פני זמן, ניתן להעזר בנתוני תוצר של Summers and Heston (1995) שהינם גם במונחים ריאליים וגם מתואמים ליחסי כוח הקניה.

ב-1953, חמש שנים לאחר קום המדינה, הווה התוצר לנפש בארץ רק 25% מהתוצר לנפש בארצות הברית. לאחר שני עשורים, ב-1972, הגיע התוצר לנפש הישראלי ל-52% מהרמה האמריקאית. אך ב-1973 החלה האטה משמעותית ביותר בצמיחה בת הקיימא של ישראל – האטה הנמשכת עד עצם היום הזה.

תרשים 3

מסלולי הצמיחה של ישראל וארה"ב תוצר לנפש, 1950-1999



בן-דוד ופפל (1998) מראים כי 1973 היתה נקודת השבר (שהינה מובהקת מבחינה סטטיסטית) במסלול הצמיחה של התוצר לנפש בישראל – עובדה המשתקפת גם מבחינה ויזואלית בתרשים 3. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קצב הצמיחה של התוצר לנפש בשנים 1951-1972 היה 5.5% בשנה, אחד מקצבי הצמיחה הגבוהים בעולם באותן שנים. כפי שניתן לראות מהתרשים, אילו היתה מדינת ישראל ממשיכה לצמוח בקצב זה לאחר 1973, היה מגיע התוצר לנפש שלה לרמה אמריקאית כבר בתחילת שנות התשעים. אך בפועל, קצב הצמיחה השנתי בארץ ירד ל-1.4% במהלך השנים 1973-2001.

ישראל לא היתה המדינה היחידה שחוותה האטה כלכלית במחצית השניה של המאה העשרים. מבין 74 מדינות שנבדקו על ידי בן-דוד ופפל (1998) בשנים 1950-1990, נמצא כי ברובן היה שבר מובהק (מבחינה סטטיסטית) במסלול צמיחתן. במרבית המדינות המתועשות, כפי שניתן לראות בתרשים 4 (שמקורו בבן-דוד, 1999), ההאטה החלה במחצית הראשונה של שנות השבעים.³ מה שמייחד את ישראל מבין המדינות המתועשות הינו מימדי ההאטה שלה. בהשוואת ישראל לכל שאר המדינות המתועשות שנחלו שבר מובהק במסלול הצמיחה שלהן, הירידה בקצב הצמיחה הישראלי היתה החריפה ביותר, וקצב הצמיחה בשנים בין שנת השבר לבין 1990 היה הנמוך ביותר.

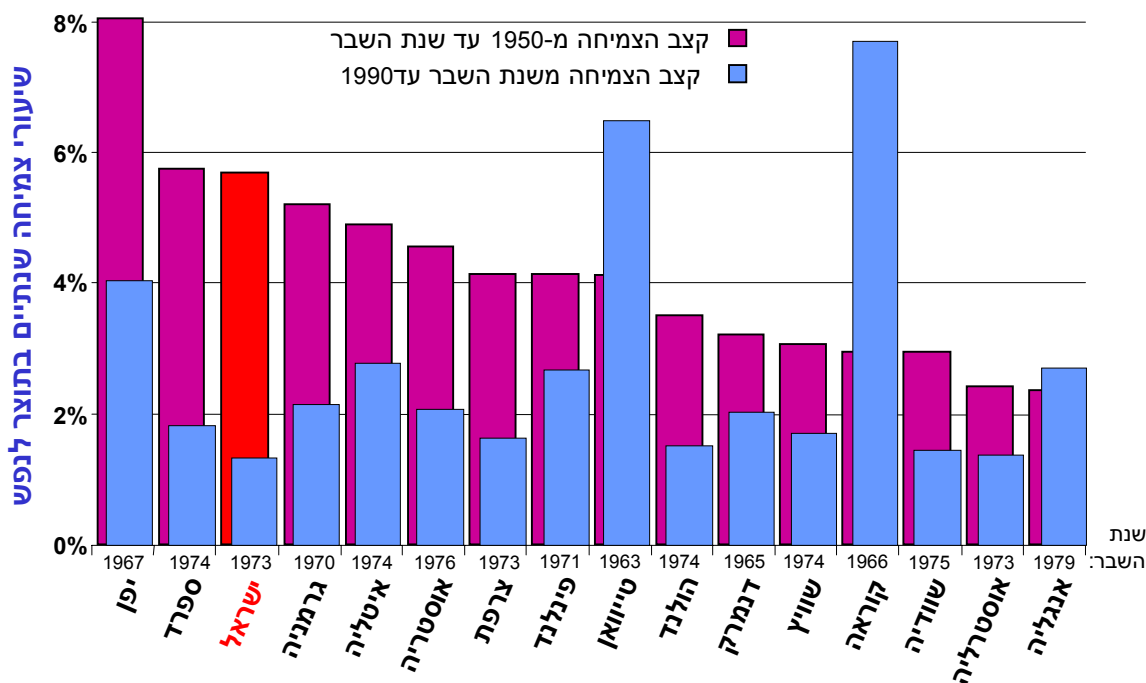
כדי להמחיש את משמעותה של נקודה זו, נתונים קצבי הצמיחה של ישראל ומדינות ה-G7 בתרשים 3.⁴ מדינות אלה, שהיו עשירות מישראל ב-1973, צמחו בקצב מהיר יותר מאז. במקום שיקטן פער ההכנסות בין ישראל למדינות ה-G7, כפי שקטן הפער ביניהן בשנות החמישים והששים, פער ההכנסות רק הלך וגדל במהלך שנות השבעים, השמונים, והתשעים.

³ מקור הנתונים: Summers and Heston (1995).

⁴ מקורות הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עבור ישראל, הבנק העולמי וה-OECD עבור מדינות ה-G7. היות והנתונים של ה-G7 הינם עד 1999 בלבד, נתוני ישראל הינם עבור אותה תקופה כדי לאפשר השוואה מתאימה.

צמיחה כלכלית במדינות מתועשות

1950-1990



לסיכום תמונת הצמיחה בתוצר לנפש, כאשר מדובר בהאטה של השנים האחרונות, לא מדובר בהאטה הקשורה להתנהגות מחזורית בלבד, אלא בהאטה ארוכת טווח הנמשכת קרוב לשלושה עשורים בצמיחה בת הקיימא של מדינת ישראל – האטה שהינה בין הארוכות והחריפות בעולם המערבי. מסלול הצמיחה הישראלי מאז 1973 הינו יציב למדי. הרחבות פיסקליות ומוניטריות בשנות ה-70 ותחילת שנות ה-80 (שגרמו לשיעורי אינפלציה תלת-ספרתיים) וכן שנות ריסון (יחסי) פיסקלי ומוניטרי שאפיינו חלק מהעשור וחצי האחרונים גרמו לתנודות מחזוריות סביב מסלול הצמיחה, אך לא השפיעו כלל על מסלול הצמיחה בת קיימא. גם המלחמה בלבנון והעליה גדולת המימדים שהגדילה את אוכלוסית המדינה בכ-20% לא גרמו לשינוי בצמיחה בת הקיימא. קצב הצמיחה השנתי של 1.4% בעשור האחרון, 1991-2001, היה זהה לקצב הצמיחה במהלך כל התקופה 1973-2001.

מה עומד מאחורי ההאטה הישראלית המתמשכת? גורם מרכזי המניע צמיחה בת קיימא בתוצר לנפש הינו הקידמה הטכנולוגית. מימדי הקידמה הטכנולוגית נאמדים בעזרת חישוב הפריון הכולל.⁵ הלפמן (1999) מראה כי 41% מהגידול בפריון הכולל בישראל בשנים 1971-1990 נבע ממחקר ופיתוח בארץ, 20% נוספים

⁵ הגדלה כמותית של גורמי הייצור הפיזיים גורמת לעיקר, אך לא לכל, הגידול בתוצר המצרפי של המשק. שארית הגידול בתוצר מוגדרת כשינויים בפריון הכולל.

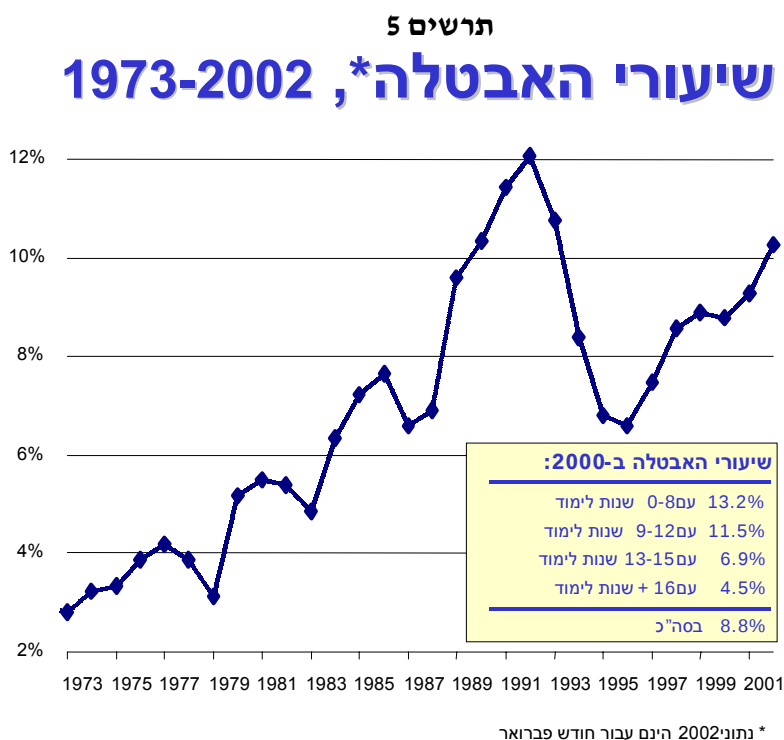
ממחקר ופיתוח בחו"ל שהגיע לישראל כתוצאה מפתיחות המשק למסחר בינלאומי, ועוד 29% מהרחבת מימדי ההשכלה באוכלוסיה הישראלית.

על פי דו"ח בנק ישראל (2001), צמח הפריון הכולל של המגזר העסקי בקצב שנתי של 3.8% בשנים 1960-1972. מאז 1973 ועד 2001, קצב זה ירד באופן משמעותי ל-0.7% בשנה בלבד. כדי שרמת החיים בארץ תתחיל שוב להתקרב לזו של המדינות המובילות בעולם, יש צורך להגדיל את קצב הצמיחה בת הקיימא – וזה מחייב ביצוע פעולות שיגבירו את קצב הצמיחה של הפריון הכולל.

2. אי-שוויון

מאז 1973, שנת השבר בתהליך הצמיחה, גדלו בהתמדה שיעורי האבטלה במדינת ישראל (להוציא את הבועה שנוצרה כתוצאה מהעליה בתחילת שנות התשעים), כפי שניתן לראות בתרשים 5.⁶ ככל שרמת ההשכלה נמוכה יותר, שיעורי האבטלה גבוהים יותר.

הגידול בשיעורי האבטלה נובע ממספר גורמים. תהליך הקידמה הטכנולוגית מגדיל את הביקוש



לעובדים משכילים על חשבון הביקוש לעובדים בעלי השכלה נמוכה. בזמן שהדגש בביקוש הולך לכיוונם של עובדים מיומנים יותר, מגדילה מדינת ישראל את ההיצע של עובדים בעלי השכלה נמוכה על ידי יבוא עובדים זרים המועסקים בתנאים מועדפים (למעסיקים) שאינם תואמים את חוקי העבודה החלים על העסקת

⁶ מקורות הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2001) ובנק ישראל (2001).

ישראלים. כמו כן, מכלול תמריצי הסעד והמיסוי בישראל אינם מהווים תמריץ לעבוד, אלא ההיפך. לבסוף, גם אם התמריצים ישונו ויעודדו עבודה, וגם אם יצומצם באופן ניכר מספר העובדים הזרים, עדיין קיימת בעיה של יכולת – מבחינת הכשרה מקצועית – של אוכלוסיה הולכת וגדלה שאינה תואמת את צורכיו של משק תחרותי.

רמת ההכנסה הינה נמוכה כאשר אנשים אינם עובדים, וזה מתבטא בגידול במימדי העוני ואי-השוויון הכנסות ברוטו. דרך מקובלת למדידת אי-שוויון במדינה הינה באמצעות מדד הג'יני. מדד זה נע בין הערכים 0 ל-1 (0 עבור מצב של שוויון מלא ו-1 עבור מצב של אי-שוויון מלא). את המדד ניתן לבנות עבור הכנסות ברוטו – כלומר, הכנסות לפני תשלומי העברה ומסים – וכן עבור הכנסות נטו. היות והפעולות הישירות להקטנת מימדי אי-השוויון הינם באמצעות תשלומי העברה ומערכת מסים פרוגרסיבית, נהוג במרבית המדינות (וגם בישראל) להתמקד בעיקר בג'יני המבוסס על הכנסות נטו כדי לבחון שינויים באי-שוויון.

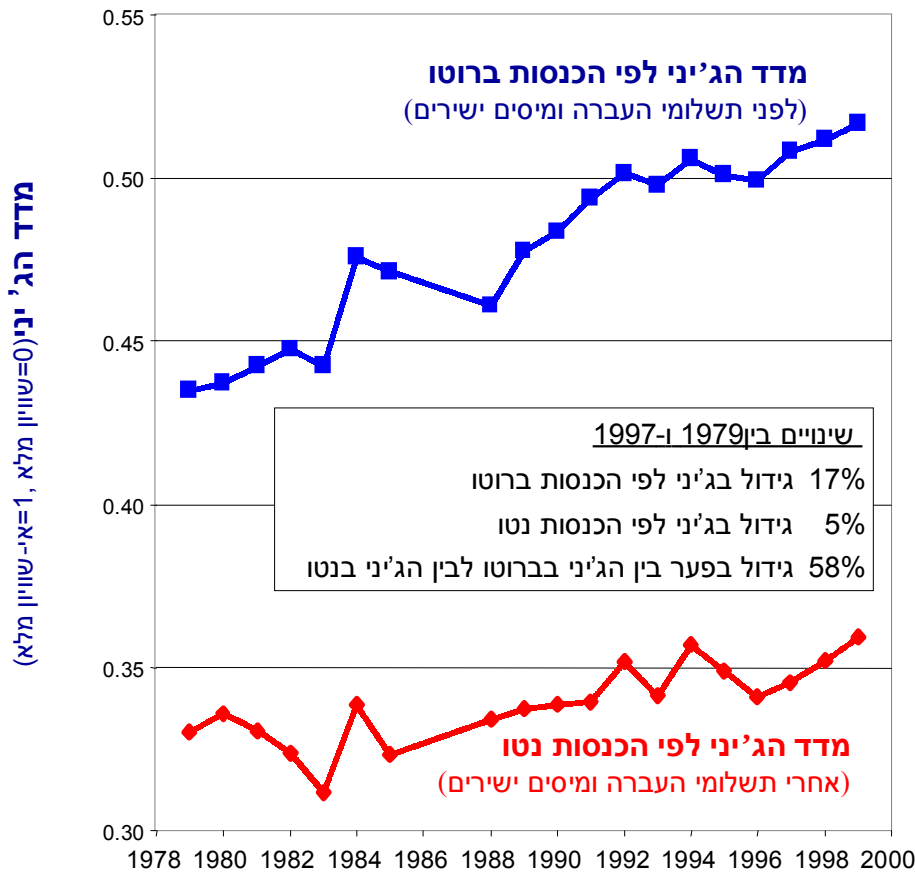
על פי גישה זו, אם אי-השוויון בהכנסות נטו אינו נמוך מספיק לטעמם של קובעי המדיניות, עליהם להגביר את זרם הכספים מהעשירים יותר אל העניים יותר. אך זרמי כספים אלה מהווים אבן ריחיים המכבידה על יכולת המשק לצמוח. לכן ישנם לא מעט קובעי מדיניות החושבים שכל מדינה חייבת למצוא את נקודת האיזון בין פעולות המקטינות את אי-השוויון לבין פעולות המגבירות את הצמיחה.

אך ניתן – ורצוי – להסתכל על הקשר בין אי-שוויון לצמיחה גם בצורה אחרת. אמנם לרשת הבטחון החברתית של תשלומי העברה ומסים פרוגרסיביים תפקיד חשוב מאוד בהקטנת פערים. אך דיון ציבורי על מימדי הרשת, חשוב ככל שיהיה, אינו מתמקד בפתרון בעיית הפערים אלא בהקטנתם באופן מלאכותי בלבד. זאת ועוד; ככל שגדלים הפערים בפועל – כלומר, גדלים הפערים בהכנסות ברוטו – גדל הצורך בהגדלת רשת הבטחון החברתית רק כדי לשמור על אותה רמת אי-שוויון בהכנסות נטו. זה המצב המאפיין את ישראל.

כאשר Samuelson (1970) כתב על אי-שוויון בספרו הקלאסי ביסודות הכלכלה, הוא ציין כי "יתכן ומדינת ישראל הינה המדינה השוויונית ביותר מבין המדינות הלא-קומוניסטיות". תרשים 6, המבוסס על נתוני המוסד לביטוח לאומי, מראה איך השתנתה התמונה מאז. חל גידול מתמשך באי-השוויון בהכנסות ברוטו מאז סוף שנות ה-70. נתונים השוואתיים של הביטוח הלאומי (סקירה שנתית, 1995/96) מראים שמימדי אי-השוויון בהכנסות ברוטו בארץ היו בין הגבוהים בעולם המערבי כבר בשנות ה-80.

מצד שני, רמת אי-השוויון בהכנסות נטו קטנה בהרבה – ולא פחות חשוב, קצב הגידול ברמה זו נמוך בהרבה – מרמת אי-השוויון בהכנסות ברוטו. על פי הסקירה השנתית של הביטוח הלאומי (1997-98) הג'יני של

אי-שוויון בישראל על פני זמן, 1979-99



ההכנסות ברוטו גדל ב-17% מ-1979 עד 1997 בזמן שהגייני של ההכנסות נטו גדל ב-5% בלבד באותה תקופה.⁷ ב-1979, מערכת המס ותשלומי ההעברה הורידו את הגייני של ההכנסות נטו לרמה הנמוכה ב-23% מהגייני של ההכנסות ברוטו. ב-1997, הגייני של ההכנסות נטו היה נמוך ב-31% מהגייני של ההכנסות ברוטו. במילים אחרות, הפער בין שתי

המגמות, זו של אי-השוויון בהכנסות ברוטו וזו של אי-השוויון בהכנסות נטו גדל ב-58%, מה שמצריך גביית סכומים הולכים וגדלים והעברתם לאוכלוסיות העניות יותר.

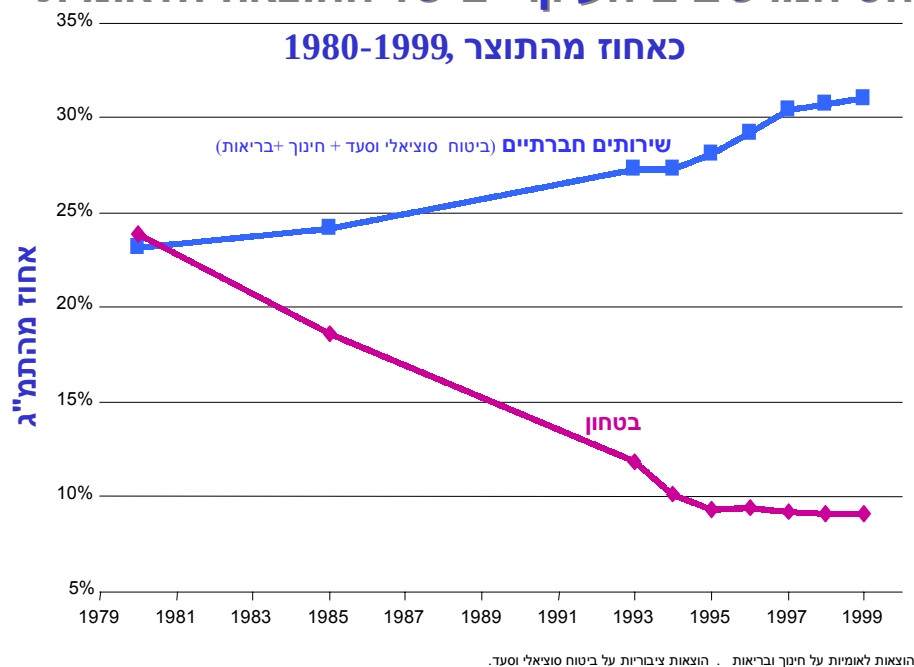
3. הוצאה ציבורית

באיזה סדרי גודל של הוצאות מדובר? ב-1980, ההוצאה הלאומית (כלומר הציבורית והפרטית) לחינוך ולבריאות בצירוף ההוצאה הציבורית לביטוח סוציאלי וסעד היוו 23% מהתוצר המקומי של מדינת ישראל, קצת פחות מה-24% שהיוותה ההוצאה לבטחון באותה שנה (תרשים 7).⁸ כעבור שני עשורים, תנועת מספריים של שני סוגי ההוצאה הביאה לעליה בהוצאה לשירותים חברתיים שהגיעה בקירוב לפי 3.5

⁷ הסקירה השנתית משנת 2000, הכוללת עצמאיים, מציינת כי הגייני של ההכנסות ברוטו עלה בעוד 1.6% בשנים 1979-1997.
⁸ עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 7

יחס המרכיבים העיקריים של ההוצאה הלאומית



מההוצאה לבטחון. הירידה בהוצאות הבטחון איפשרה את הגידול בהוצאות החברתיות מבלי שהיה צורך להגדיל את סך הוצאות הממשלה.

חידוד התמונה, על ידי מבט אל ההוצאה הציבורית בלבד משקפת תמונה דומה. ההוצאה על קצבאות, מענקים וסעד למשקי בית היוותה 9%

מסך ההוצאה הציבורית ללא תשלומי ריבית ב-1980.⁹ לשם השוואה, ההוצאה הציבורית על חינוך היוותה 11% מסך ההוצאה הציבורית ללא תשלומי ריבית, ההוצאה הציבורית על בריאות היוותה 7%, וההוצאה על בטחון היוותה 34%. במהלך שנות השמונים והתשעים, ירדו הוצאות הבטחון והגיעו ב-1999 לרמה של 18% מסך ההוצאה הציבורית ללא תשלומי ריבית. בזמן שחלה ירידה תלולה זו במרכיב הבטחון, עלו שלושת המרכיבים האחרים: הבריאות ל-11%, החינוך ל-16%, וההוצאה על קצבאות, מענקים וסעד למשקי בית (ללא סיוע לקליטה ושיכון) ל-19% מסך ההוצאה הציבורית ללא תשלומי ריבית.

ב-1980 ההוצאה הבטחונית לבדה הסתכמה ביותר מכל שלושת המרכיבים האחרים יחדיו. תמונה זו השתנתה בתכלית עד 1999, כאשר ההוצאה על קצבאות, מענקים וסעד לבדה עברה את ההוצאה הבטחונית. כפי שניתן לראות בתרשים 8, ההוצאה על קצבאות, מענקים וסעד הולכת וגדלה בצורה מתמדת – וכפי שלא מסתמנת האטה בגידול בפער בין אי-השוויון בהכנסות ברוטו לבין אי-השוויון בהכנסות נטו, לא מסתמנת האטה בגידול ההוצאה על קצבאות, מענקים וסעד שבאה לממן את הגידול בפער בין שני מדדי אי-השוויון.

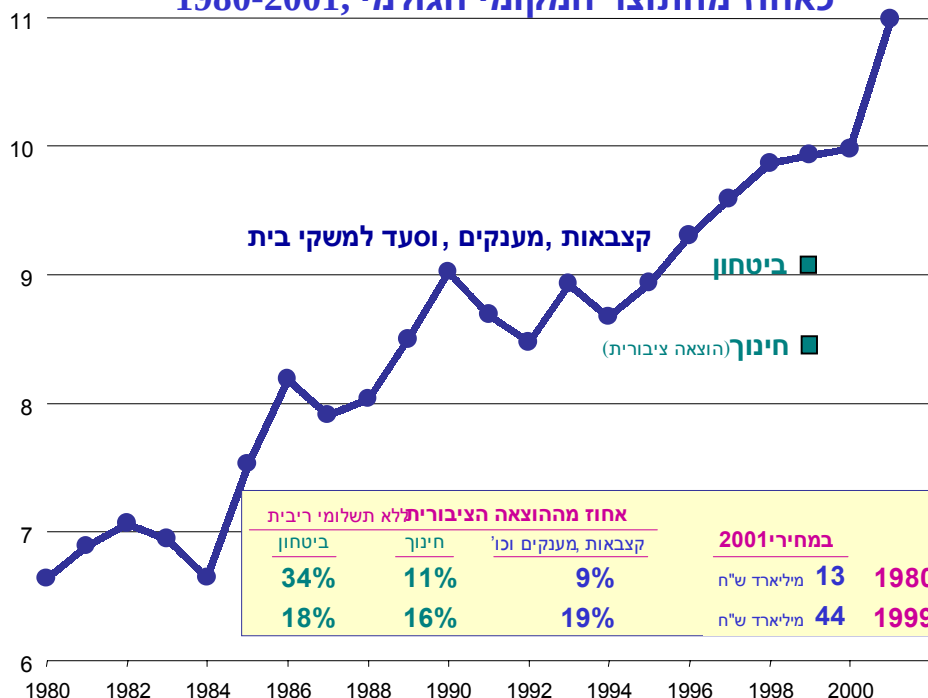
בנוסף לירידה הגדולה בהוצאה הבטחונית, זעירא וסטרבצ'ינסקי (2001) מצביעים על ירידה בהעברות למגזר העסקי מ-12.8 אחוזי תוצר בשנים 1980-84 ל-2.7 אחוזי תוצר בשנים 1997-98. על פי זעירא

⁹ עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל, דין וחשבון 2001

קצבאות, מענקים, וסעד למשקי בית

(לא סיוע לקליטה ושיכון)

כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2001



וסטרבצינסקי, העברות אלו כללו שלושה מרכיבים עיקריים: סובסידיות למחירים עבור קבוצה גדולה של מוצרי צריכה אשר גדלו במידה ניכרת בתקופת האינפלציה, סובסידיות לאשראי ולהשקעה (בהתאם לחוק עידוד השקעות הון) וסובסידיות ליצוא. בן בסט (2001) מראה כי המרכיב הראשון, זה של תמיכות למוצרים, ירד ב-3 אחוזי תוצר בשנים 1980-1984 ל-1% ב-1994-98. הוא מוסיף שלמרות התמריצים הרבים שניתנו למגזר העסקי בתחילת שנות השמונים, היתה להם השפעה קטנה מאוד על היצור והתעסוקה. כך גם, לפי דהן (2002), חלק לא מבוטל מהסובסידיות למצרך לא הגיעו בסופו של דבר אל הנצרך, מי שאמור היה להיות קהל היעד של המדיניות.

לוח 1

הוצאה ציבורית בישראל

ללא תשלומי ריבית

כאחוז מהתוצר

הוצאה ממוצעת באחוזי תוצר	תקופה
27.2	1960-1966
46.5	1967-1972
64.2	1973-1985
48.4	1986-2001

ההוצאה הציבורית ללא תשלומי ריבית, שהיתה 27% מהתוצר בשנים שלפני מלחמת ששת הימים (לוח 1), עלתה לכמעט 50% מהתוצר בשנים בין מלחמת ששת הימים למלחמת יום הכיפורים. מ-1973 ועד לתוכנית היצוב, היוותה ההוצאה הציבורית 64% מהתוצר. הירידה הגדולה בצריכה הציבורית – שנבעה בעיקר מהירידה בהוצאות הבטחון – וצירוף הירידה הגדולה בהעברות למגזר העסקי, איפשרו לא רק את הגדלתם של מרכיבי הסעד, החינוך והבריאות, אלא גם את הקטנת סך ההוצאה הציבורית לרמה ממוצעת של 48% בשנים

10. 1986-2001, ירידה מ-65 אחוזי תוצר ב-1981 ל-47 אחוזים ב-1999.

הירידה הגדולה בהוצאה קרבה את ישראל למימדים מערביים של הוצאה ותרמה לירידה משמעותית בחוב הציבורי – שהיה 268 אחוזי תוצר ב-1983 (לפי בנק ישראל, 2001), וירד ל-92 אחוזים ב-2000 – מה שאיפשר הקטנת הוצאות המימון מ-12.5 אחוזי תוצר (לפי זעירא וסטרבצ'ינסקי, 2001) בתחילת שנות השמונים ל-6.6 אחוזים לקראת סוף שנות התשעים.

לוח 2

הוצאה ציבורית ללא תשלומי ריבית כאחוז מהתוצר

יחס ההוצאה		
לשנת 1999	השנים 1995-1999	
46.8	-1%	ישראל
35.0	-4%	22 מדינות ה-OECD
53.0	-16%	1 שוודיה
52.3	-9%	2 דנמרק
49.2	-3%	3 צרפת
47.2	-4%	4 אוסטריה
46.7	-8%	5 נורווגיה
45.5	-19%	6 פינלנד
42.6	-2%	7 גרמניה
41.9	-3%	8 איטליה
41.5	10%	9 פורטוגל
41.2	-2%	10 בלגיה
40.9	7%	11 ניו זילנד
39.4	-9%	12 הולנד
37.1	-12%	13 אנגליה
36.8	7%	14 יפן
36.0	8%	15 יוון
35.5	-16%	16 קנדה
35.3	-10%	17 ספרד
31.3	-10%	18 איסלנד
30.6	-3%	19 אוסטרליה
29.6	-14%	20 אירלנד
27.3	-8%	21 ארה"ב
26.3	32%	22 קוריאה

הירידות בהוצאות הבטחון ובמימון החוב וכן בתמיכות למגזר העסקי מיצו את עצמן. מכאן ואילך, לא מסתמנות יותר ירידות בסדרי גודל כאלה. מרכיב ההוצאה על קצבאות, מענקים וסעד גדל ב-10 נקודות אחוז של ההוצאה הציבורית במהלך השנים 1980-1999, וזה אינו כולל את ההנחות בתחבורה, ארנונה, גנים, אגרות, וכד'. בהינתן כי התמיכות למוצרים וליצור בשנים 1994-98 ירדו ל-3 אחוז מההוצאה הציבורית וההוצאה הבטחונית עומדת היום על כ-20 אחוז מההוצאה הציבורית, יהיה קשה מאוד לדמיין מצב שבו ניתן יהיה להעביר עוד 10 נקודות אחוז הוצאה ציבורית על חשבון הבטחון והתמיכות למוצרים וליצור לכיוון ההוצאה על קצבאות, מענקים וסעד כפי שנעשה בשנים 1980-1999.¹¹ במילים אחרות, המשך המגמה הנוכחית של גידול ההוצאה על קצבאות, מענקים וסעד – מה שמתחייב אם תמשך מגמת העליה ברמות אי-השוויון והעוני בהכנסות ברוטו – תגרום להגדלת ההוצאה הציבורית כולה. ב-1999 הגיעה ההוצאה הציבורית ללא תשלומי ריבית ל-47% מהתוצר המקומי של מדינת ישראל.¹² מבין 22 מדינות ה-OECD המופיעות בלוח 2, רק בארבע יחס ההוצאות לתקציב הינו גבוה מישראל.¹³ במדינות הללו (כמו ב-17 מתוך כל 22 מדינות ה-OECD המופיעות בלוח), חלה ירידה משמעותית ביחס זה במהלך השנים 1995-1999. יחס ההוצאות (ללא תשלומי ריבית) לתוצר בכלל

¹⁰ עיבוד נתוני בנק ישראל, דין וחשבון (2001).

¹¹ מקורות: בן בסט (2001) ובנק ישראל (2001).

¹² מקור הנתונים: בנק ישראל, דין וחשבון 2001

¹³ מקור הנתונים: OECD Economic Outlook (2000)

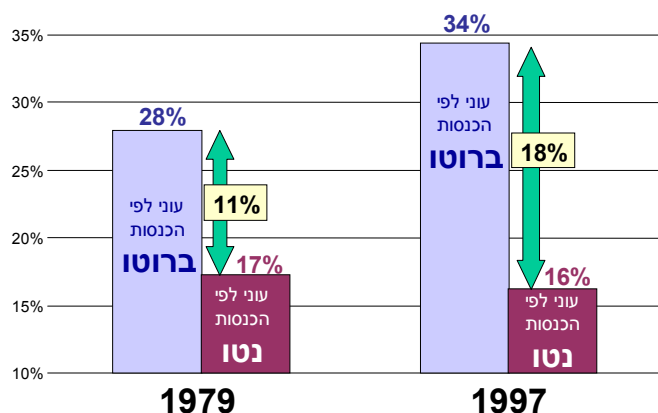
מדינות ה-OECD ב-1999 היה 35%, 12 נקודות אחוז מתחת ליחס בישראל – הפרש השווה להוצאה ציבורית עודפת (של ישראל לעומת ה-OECD) של 50 מיליארד שקל ב-1999.

אי-שוויון גדל בהכנסות ברוטו – שהינו כבר היום בין הגבוהים בעולם המערבי – המחייב הוצאות הולכות וגדלות של קצבאות, מענקים וסעד בזמן שהיקף ההוצאות הציבוריות בישראל כבר היום הינו בין הגבוהים מבין המדינות המתועשות: זהו מצב עניינים בעייתי ביותר. הגדלת יחס ההוצאות הציבוריות מתוך התוצר יחייב העלאת מסים ולקיחת הלוואות. העלאת מסים תקטין עוד יותר את כדאיות היצור והיצוא ותפגע בצמיחה הכלכלית אשר הינה ממילא בין הנמוכות בעולם המערבי. לקיחת הלוואות על ידי הממשלה תחייב הגדלת הוצאות המימון והעלאת ריבית (מה שיקטין את מימדי ההשקעות ויפגע בצמיחה העתידית של המשק) ו/או הגברת שיעורי האינפלציה (מה שיקטין את כח הקניה של תשלומי ההעברה לנזקקים) ויחייב גידולים נוספים בהוצאות הציבוריות כדי לשמור על ערכם הריאלי של תשלומי ההעברה.

אם אין די בכך שהגברת הוצאות הסיוע לנזקקים גדלה בהתמדה ומאיימת להגיע למימדים אשר יפגעו עוד יותר בצמיחה, סכומים אלה מאפשרים רק שמירת אחוז פחות או יותר קבוע של המשפחות החיות

תרשים 9

אחוז מכלל המשפחות באוכלוסיה החיות מתחת לקו העוני



מתחת לקו העוני על פי הכנסות נטו (17% ב-1979 לעומת 16% ב-1997), כפי שניתן לראות בתרשים 9.14. אך ההוצאות ההולכות וגדלות על קצבאות, מענקים וסעד אינן מונעות את הגידול במספר הנזקקים: 34% מהמשפחות חיו מתחת לקו העוני על פי הכנסותן ברוטו ב-1997, לעומת 28% בלבד ב-1979. זו הבעיה המרכזית מאחורי הקלעים הדורשת התייחסות, וטיפול יסודי בבעיות העוני ואי-השוויון מחייב התמקדות בשורש הבעיות.

¹⁴ מקור הנתונים: הסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי (1997-98).

4. קידמה טכנולוגית, צמיחה ואי-שוויון

אחד הגורמים העיקריים לגידול באי-השוויון ובעוני בישראל, כמו במדינות אחרות, הינו הקידמה הטכנולוגית. קידמה טכנולוגית מושפעת, בין השאר, מתופעת הגלובליזציה. פתיחות גוברת בשווקי המוצרים מניעה לחצים תחרותיים המחייבים חברות מקומיות לאמץ שיטות יצור מתקדמות ולפתח שיטות יצור חדשות. פתיחות בשווקי ההון מאפשרת לחברות מקומיות המעונינות להשקיע, להגדיל את מקורות המימון שלהן אל מעבר לגבולות המדינה.

הגברת התחרותיות בשווקי המוצרים וההון מגבירה את הקידמה הטכנולוגית, מה שמניע את הצמיחה הכלכלית. אך בהקשר של אי-שוויון בהכנסות, קידמה טכנולוגית יכולה לפעול ביותר מכיוון אחד, כחבר פיפיות. היא גורמת לגידול בביקוש לעובדים משכילים – מה שמקטין את הביקוש היחסי לעובדים לא-משכילים. הגידול בביקוש לעובדים משכילים מעלה את התמורה הכספית להשכלה בזמן שהירידה היחסית בביקוש לעובדים לא-משכילים מורידה את שכרם של אלה. מכאן, המדיניות המתבקשת בתחום החינוך הינה ברורה: הגדלת היצע המשכילים על חשבון הורדה יחסית של היצע הלא-משכילים.

שתי דוגמאות מצפון אמריקה יכולות להמחיש את השפעת הקידמה הטכנולוגית על פערי השכר. במשך שנות ה-70 וה-80, הוכפל מספר בוגרי האוניברסיטאות בארה"ב. זהו גידול משמעותי בהיצע של עובדים משכילים אשר לכאורה היה צריך להקטין את שכרם של בוגרי האוניברסיטאות. אך Juhn, Murphy and Pierce (1993) מצאו כי שכרם של אלה עלה ב-25% במהלך התקופה. הסיבה: גידול רב עוד יותר בביקוש לעובדים משכילים בארה"ב. פערי השכר בין עובדים משכילים לעובדים לא-משכילים גדלו ב-72% בין 1963 ל-1989.

בהתמקדותם על ארצות הברית וקנדה, Murphy, Riddle and Romer (1998) מצאו כי קידמה טכנולוגית גרמה לגידול מתמיד בביקוש היחסי לעובדים משכילים. הגידול בביקוש השפיע כלפי מעלה על פרמיית החינוך בין השכלה אוניברסיטאית להשכלה תיכונית. בזמן שהביקוש היחסי לעובדים משכילים גדל בקצב דומה בשתי המדינות, היו הבדלים בצד ההיצע של עובדים אלה, מה שגרם להבדל בקצב הגידול בשכרם של העובדים המשכילים.

בארצות הברית, גדלה פרמיית החינוך מ-1.5 (כלומר, השכלה אוניברסיטאית תרמה לפער של 50% בהכנסות בין בוגרי אוניברסיטה לבוגרי תיכון) בתחילת שנות ה-80 לקרוב ל-1.8 באמצע שנות ה-90. על אף שהקידמה הטכנולוגית השפיעה באותה מידה על הביקושים לעובדים גם בקנדה, לא גדלה פרמיית החינוך

במדינה זו (היא אפילו ירדה במקצת, מטווח של 1.60 ל-1.63 במהלך שנות השמונים, ל-1.57 ב-1994). ההסבר שנותנים Murphy, Riddle and Romer נעוץ בשינויים שחלו בצד היצע העובדים הקנדים המשכילים. בעקבות מדיניות שעודדה גידול משמעותי במספר מסיימי חינוך על-תיכוני, הצליחה קנדה להשפיע בצורה לא מבוטלת על פערי השכר במדינה.

בישראל, הירידה היחסית בביקוש לעובדים בעלי השכלה נמוכה מתבטאת בשיעורי אבטלה גבוהים אצל קבוצה זו, כפי שניתן לראות בתרשים 5. כל זמן שאין שינויים משמעותיים – בצד ההיצע – היכולים לשנות מגמות אלה, פערי ההכנסות בין שתי הקבוצות ילכו ויגדלו: קרי הגידול המתמיד באי-שוויון בהכנסות ברוטו שאנו עדים לו זה כמה עשורים ברציפות בארץ.

לאותה קידמה טכנולוגית היכולה לגרום להגדלת פערים כלכליים ישנו גם מימד נוסף. ככל שכוח האדם במדינה הופך למיומן יותר, כך גדלה יכולתו של המשק לקלוט, ליישם ואף לתרום להגדלת המעטפת הטכנולוגית – מה שמגביר את הפריזם לעובד ומגדיל בכך את ההכנסה לנפש ואת קצב הצמיחה בארץ. מה קורה לרמת ההכנסה של העניים כתוצאה מקידמה טכנולוגית? כאשר מסתכלים על עוני, קיים צורך להבדיל בין עוני במונחים יחסיים לעוני במונחים אבסולוטיים. מדד העוני בישראל, כמו במדינות מערביות אחרות, הינו מדד יחסי. קו העוני בארץ נקבע כמחצית ההכנסה החציונית למשפחה. במשק צומח, ההכנסות גדלות ואיתן עולה גם קו העוני. בזמן שהכנסתם של העניים בישראל נפגעה יחסית להכנסת העשירים – כלומר היה גידול באי-השוויון הכלכלי – הכנסתם הריאלית של העניים עלתה.

ניתן לראות את הקשר בין הכנסה כללית במדינה לבין הכנסת העניים בתרשים 10 משתי נקודות מבט. הפנל הימני של התרשים מראה את הקשר על פני שלושה עשורים בין התוצר לנפש בישראל לבין ההכנסה הממוצעת של החמישון התחתון. על אף תצפית יוצאת הדופן של 1984,¹⁵ מקדם המתאם בין רמת ההכנסה הכללית לבין רמת ההכנסה של העניים על פני זמן היה 0.86. הפנל השמאלי של התרשים, שמקורו ב-Dollar and Kraay (2000), מראה כי קשר חזק זה – המתבטא במקדם מתאם של 0.93 – מתקיים גם בין מדינות העולם. ככל שהתוצר לנפש של מדינה גבוה יותר, כך גבוהה יותר גם הכנסת העניים בה.

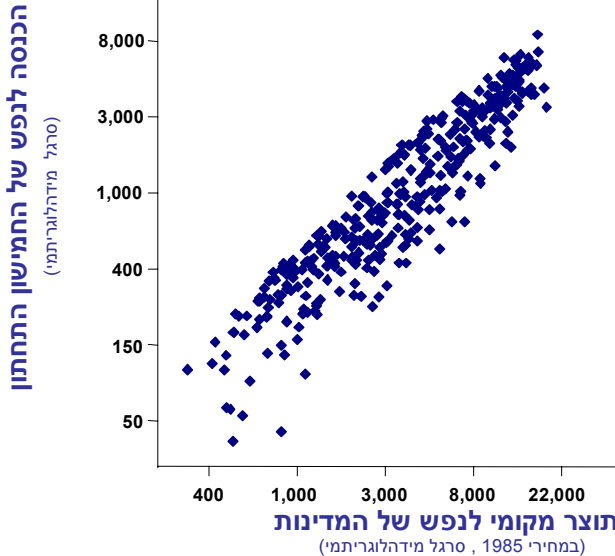
אין זה אומר שמדדים יחסיים של עוני ואי-שוויון אינם משקפים בעיות רציניות. הם בהחלט חשובים ושלושת המאמרים האחרים מתמקדים בטיפול בבעיות אלה. אך חשוב להדגיש כי גם בזמן של גידול במדדים

¹⁵ יתכן ששיעור האינפלציה שהגיע ל-445% באותה שנה – שיא בתולדות המדינה – קשור לירידה החד-פעמית התלולה בהכנסת החמישון התחתון אז.

הקשר בין רמת החיים הכללית לבין רמת החיים של העניים

חתך רוחב בין מדינות העולם

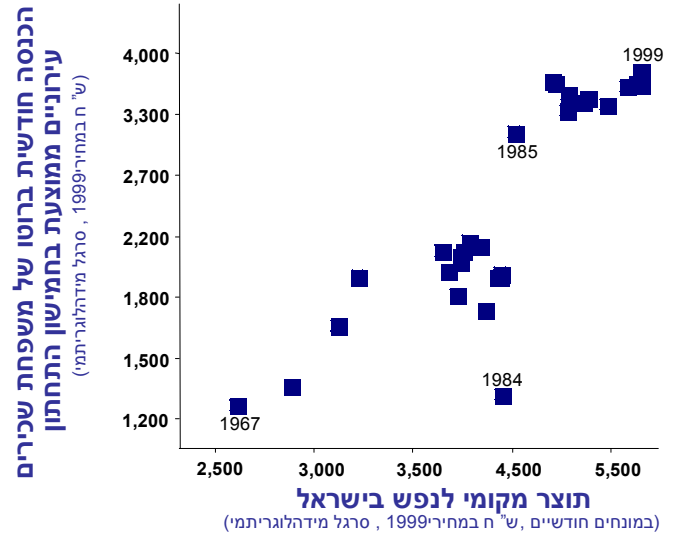
מקדם המתאם: 0.93



מקור: Dollar and Kraay (2000) World Bank

ישראל על פני זמן, 1967-1999

מקדם המתאם: 0.86



מקור: דו-בן-דוד, אוניברסיטת תל-אביב
עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

היחסים כתוצאה (בין השאר) מקידמה טכנולוגית, מצבם של כלל אזרחי המדינה, כולל העניים בה, משתפר במונחים ריאליים בגלל אותה קידמה טכנולוגית.

5. השלכות למדיניות

עיקר ההתייחסות בישראל בסוגיית חלוקת ההכנסות סבה סביב הפערים והעוני על פי הכנסות נטו. הנטל הכלכלי הנובע מהקטנת פערי ההכנסות נטו, מבלי שזה משפיע על הגידול המתמיד בפערי ההכנסות ברוטו, הינו כבד מאוד – והוא הולך וגדל בהתמדה. כמו כן, מניעת החרפת הבעיה בהכנסות נטו בזמן שהבעיה בהכנסות ברוטו ממשיכה להחריף גורמת להגברת הנטל החברתי המתבטא בתלות של רבדים הולכים וגדלים בחברה בסיוע ממסדי כדי שהכנסתם נטו תעלה אל מעבר לקו העוני.

ההתמקדות בהכנסות נטו אמנם חשובה מאוד לשעצמה, אך היא מסיטה את הדגש מטיפול שורש בגורמים העומדים מאחורי הגידול בפועל בפערי ההכנסות – כלומר, הגידול בפערי ההכנסות ברוטו – לטיפול

בסימפטומים בלבד. בהינתן כי אחד הגורמים העיקריים לגידול באי-השוויון בהכנסות ברוטו הינו הקידמה הטכנולוגית, ובהינתן כי קידמה זו משפרת לא רק את רמת החיים הכללית במדינה על ידי הגברת הצמיחה, אלא גם את רמת החיים של העניים בה, הדגש במדיניות צריך להתמקד בהגברת היכולת של תושבי המדינה להתמודד בהצלחה במציאות כלכלית המבוססת על קידמה. הקטנת מימדי אי-השוויון בהכנסות ברוטו תאפשר הקטנת אי-השוויון בהכנסות נטו, דבר שיפחית את הצורך במתן קצבאות, מענקים וסיוע אחר.

שלושת המאמרים הבאים (בן-דוד, 2002א, 2002ב, ו-2002ג) של עבודה זו מתמקדים בשלושה תחומים המשפיעים על שורש אי-השוויון בהכנסות ברוטו וכן על שיעור הצמיחה בת הקיימא של המדינה. הגברת רמות ההשכלה בתחומים הבסיסיים תגביר את הסיכויים של ילדים רבים יותר לעבור את מסלול בתי הספר היסודיים והעל-יסודיים כדי שיוכלו להגיע למעמד של לימודים על-תיכוניים. מצבה של מערכת החינוך היסודית והעל-יסודית – המשפיעה ישירות על מימדי אי-השוויון והצמיחה העתידיים של מדינת ישראל – עומד במרכזו של המאמר על החינוך (בן-דוד, 2002א).

מצבו של כח העבודה הנוכחי במדינת ישראל, המשפיע על מימדי אי-השוויון והצמיחה הנוכחיים של מדינת ישראל, עומד במרכזו של המאמר על כח העבודה (בן-דוד, 2002ב). המאמר האחרון (בן-דוד, 2002ג) מתמקד בתשתית התחבורה במדינה. ככל שהנגישות למקומות עבודה והשכלה נפגעת, כך גם נפגעים השוויוניות והצמיחה כתוצאה מהקצאה פחות יעילה של גורמי היצור במשק.

טיפול אפקטיבי בבעיות הכלכליות-חברתיות מחייב מדיניות מערכתית משולבת. הקטנת שיעורי אבטלה ואי-השתתפות האוכלוסיה בכח העבודה למימדים מערביים תסתייע מכך שמערכת תמריצים לאי-עבודה תוחלף במערכת תמריצים לעבודה. אך אין בכך די אם (א) המדינה תמשיך לייבא עובדים מחליפים מחו"ל המועסקים בתנאים שאינם תואמים את חוקי העבודה החלים על ישראלים, ו-(ב) לעובדים רבים אין כלים ולמגזר העסקי אין תנאים להתמודדות נאותה במשק פתוח ותחרותי. הגברת ההשתתפות והתעסוקה בכח העבודה וכן העלאת הפריון יתרמו רבות להקטנת העוני ואי-השוויון וכן להגברת רמת החיים והצמיחה הכלכלית.

מקורות

1. Ben-David, Dan and David H. Papell (1998), "Slowdowns and Meltdowns: Postwar Growth Evidence from 74 Countries," Review of Economics and Statistics, 80, 561-571.
2. Dollar, David and Aart Kraay, (2000), "Growth Is Good for the Poor," World Bank working paper.
3. Juhn, Chinhui, Kevin M. Murphy, and Brooks Pierce (1993), "Wage Inequality and the Rise in Returns to Skill," Journal of Political Economy, 101, 410-442.
4. Murphy, Kevin M., W. Craig Riddell and Paul M. Romer (1998), "Wages, Skills and Technology in the United States and Canada," in Elhanan Helpman and Manuel Trajtenberg (eds.), General Purpose Technologies, Cambridge: MIT Press.
5. Organization for Economic Cooperation and Development, National Accounts, various editions.
6. Organization for Economic Cooperation and Development (2000), OECD Economic Outlook, no. 67, Annex Tables 28 and 33.
7. Samuelson, Paul A. (1970), Economics, 8th edition, New-York: McGraw-Hill.
8. Summers, Robert and Alan Heston (1995), The Penn World Tables (Mark 5.6).
9. אחדות, לאה, רפאלה כהן, "עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות", סקירה שנתית 2000, המוסד לביטוח לאומי, פרק 2.
10. בן בסט, אבי (2001), "מסלול המכשולים לכלכלת שוק בישראל", בספר לזכרו של מיכאל ברונו.
11. בן-דוד, דן, "על צמיחת ישראל", פורסם ב"הארץ" תחת הכותרת "מה קרה לצמיחה?", 13 יולי 1999.
12. בן-דוד, דן (2002), "מערכת החינוך של ישראל בראי כלכלי-חברתי בעידן הגלובליזציה", פורסם ב"רבעון לכלכלה".
13. בן-דוד, דן (2002), "כח העבודה בישראל מההיבט הבינלאומי", פורסם ב"רבעון לכלכלה".
14. בן-דוד, דן (2002), "תשתית התחבורה בישראל מההיבט הכלכלי-חברתי", פורסם ב"רבעון לכלכלה".
15. בנק ישראל, דן וחשבון 2001.
16. דהן, מומי, "מדינת קצבאות? לא אצלנו", פורסם ב"הארץ" ב-2 ביוני 2002.
17. הלפמן, אלחנן (1999), "צמיחת ישראל: השוואה בינלאומית", רבעון לכלכלה, 46, עמ' 7-17.
18. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירחון סטטיסטי לישראל (פברואר 2002).
19. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, 2001.
20. זעירא, יוסף ומישל סטרבצ'ינסקי (2001), "הקטנת גודלה היחסי של הממשלה בישראל אחרי 1985", בספר לזכרו של מיכאל ברונו.

21. עוואד, יאסר, רפאלה כהן וגדעון יניב, "עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות", סקירה שנתית 1997/98, המוסד לביטוח לאומי, פרק 2.

22. עוואד, יאסר ונירית ישראלי, "עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות: השוואה בינלאומית", סקירה שנתית 1995/96, המוסד לביטוח לאומי, פרק 5.