

הדיון הכלכלי

צוות החשיבה בנושא בכלכלי עסק בנושא :

השגת חוסן לאומי כלכלי

קיומיות

תחרותיות

והישגיות לאומית, מדינית וחברתית

מרכזת הצוות - ד"ר ארנה ברי

ד"ר עודד ערן

פרופ' אבי בן-בסט

ד"ר יעקב שיינין

פרופ' דני צידון

יוסי סלע

כרמל ורניה

אלישע ינאי

רימון בן-שאול

דניאל דורון

מזכירת הצוות – יעל ברי

הקדמה

ד"ר ארנה ברי

מנקודת ראות של בנית תשתית הצמיחה הכלכלית, ומתוך דאגה לריבוי הדרישות התקציביות שאינן מוטות צמיחה לתקציב המדינה, העלינו מספר נושאים מצומם הנוגעים לחוסן לאומי ולתשתיות עתידיות כלכליות. כוונתנו היא שכל צרכני התקציב שישתתפו בדיון ישאלו את עצמם בעתיד האם הצרכים שהם מציגים הכרחיים לחוסנה של המדינה ואינם דורסים את עתידה. עוד כוונתנו היא להמליץ שניהול תקציב המדינה יתמקצע ויתמקד בנושאים קיומיים, בחוסנה וביכולתה התחרותית של המדינה. התשתית הכלכלית בארץ ותנובתה נמצאים בסטנדרטים נמוכים יחסית לשאר מדינות העולם המערבי ואין ביטוי משמעותי לגודל התקציב מן התוצר הלאומי הגולמי ביכולתה הכלכלית של המדינה. אנחנו מצפים שהדיון הקצר המובא כאן יעצב את הצורך בהבנת המשמעות הכלכלית להמשך קיומה ופיתוחה של המדינה.

לדיון הכלכלי שתי מטרות:

האחת – לנטוע בחשיבה האסטרטגית המתכננת ובהליכי הביצוע כי הנושא הכלכלי הוא אחד מאשיות הביטחון הלאומי.

השניה – להמליץ על מספר זוויות בחינה כלכליות כדי לקדם את החוסן הלאומי בהיבט הכלכלי. כדי לנסות ולהטמיע את הנושאים שהבאנו, מהלכה למעשה, קשרנו שלוש מצגות כלכליות בשלושה אנשי ביצוע מן הסקטור הפרטי והממשלתי.

בפתחו של הכנס סיכם עמוס גלבוש נושאים שעלו בשנה שעברה ועברו כנושאים לדיון גם השנה, נושאים שעלו וירדו, ונושאים שלא עלו והפכו לנושאים לדיון השנה. בהיבט הכלכלי, אמנה מספר נושאים שצוינו ושהטיפול בהם יידון כאן:

- ❖ שגשוג ללא שלום
- ❖ בדיקת צה"ל את השימושים המתוכננים בתקציב הביטחון
- ❖ מקומה של הכלכלה ובתוכה מקומה של ההשקעה בטכנולוגיה לטובת החוסן הלאומי
- ❖ חינוך, חברה וממשל

לחוסן הכלכלי היבטים רבים, ואמנה מספר קטן:

יכולת הרתעה

כפי שציין יצחק בן ישראל, הרתעה נובעת גם מהבאת יהודי אתיופיה במטוסי תובלה ובמטוסי אל-על (העזה ומקוריות). הרתעה בוודאי נובעת גם מעליונות טכנולוגית, וליכולת לתרגמה גם ליכולת כלכלית קשר אמיץ להרתעה וליכולת פתרון בעיות בכלל.

מורל לאומי

היכולת לספק שירותים אזרחיים ראויים באמצעים כלכליים, היכולת להבטיח עתיד ראוי לאזרחי המדינה על דורותיהם והיכולת לפתח את אזרחי המדינה כולם כדי שיתמודדו, ושלא יינתן תקציב חינוך למי שמלכתחילה לא ילמד יסודות מתמטיקה ואנגלית בנוסף לערכי יהדות. זוהי לחימה על הבית, ועל היכולת של כל אחד לתרום ולקבל.

לכן

נסתכל על חוסן כלכלי שמצביע על יכולת עמידה, על יכולת תחרותית בינלאומית, על יכולת הרתעה מתמשכת ונקבע שיקולים כלכליים אשר ישמשו להבטיח את קיומנו החברתי וחינוכי, כלכלי ובטחוני.

התמורות במבנה המשק והביטחון הלאומי

פרופ' אבי בן בסט

א. מבוא

חוסנה של אומה ויכולתה לשרוד לאורך זמן תלויים בקשת רחבה של גורמים ולא רק בכוחה הצבאי. מאמר נחמיה: "באחת ידו עושה במלאכה ואחת מחזקת השלח" (נחמיה, ד, יא) נראה שכמעט נשתכח מאתנו בשנים 1974-1985. בתקופה זו שמנו חלק נכבד מיהבנו על הוצאה ביטחונית. מאז תכנית הייצוב ב-1985 חל שינוי בתפישת הביטחון הלאומי והתרחבה ההבנה כי הביטחון בטווח הארוך תלוי גם בעוצמתה הכלכלית של המדינה. חוסנו הכלכלי של המשק פועל להעצמת הביטחון הלאומי במספר ערוצים:

(א) ככל שהתוצר הלאומי גדול יותר ניתן להקדיש יותר מקורות לביטחון גם כאשר שיעוריו מהתוצר נמוכים יחסית. שחרור מקורות לשימושים אחרים, ובעיקר לפעילויות מעודדות צמיחה, כמו השקעות בתשתית ובחינוך יאיצו את קצב הצמיחה, יגדילו את התוצר ויאפשרו לנו להרחיב בעתיד את ההוצאה הביטחונית בלי לפגוע בהמשך תהליך הצמיחה.

(ב) ככל שהתוצר גדול יותר מתרחבת גמישות ההוצאה הצבאית בתקופות בהן גוברים האיומים הביטחוניים.

(ג) ככל שרמת החיים גבוהה יותר (תוצר לנפש) רמת החינוך תעלה, הן בשל הרחבת השקעות המדינה בתחום והן משום שמשקי הבית יגדילו את הוצאותיהם על חינוך משלים. כך ייהנה הצבא מאיכות מתגייסים גבוהה יותר.

(ד) עלייה ברמת החיים והחינוך תורמים גם להתפתחות הטכנולוגית של המשק – גורם שגם לו יש תרומה חיובית לאיכות הצבא.

(ה) לרמת חיים גבוהה יותר חשיבות מיוחדת באזורים כשלנו, בהם התושבים מצויים במתח ביטחוני מתמיד. עלייה ברמת החיים מהווה פיצוי מסוים לעלייה במתח הביטחוני ומשפרת את כושר העמידה של התושבים.

(ו) החוסן הלאומי תלוי גם בעוצמתם של המתחים החברתיים ואלה מושפעים מאוד מפערים כלכליים בין קבוצות אוכלוסייה שונות. למתחים חברתיים נודעת השפעה גם על תחושת השייכות ועל המוטיבציה לשרת בצבא. הפניית מקורות רבים יותר להשקעות בהשכלה בשכבות החלשות תתרום באופן משמעותי לצמצום הפערים הכלכליים והחברתיים. וכך יגבר הרצון לשרת בצבא.

ב. משקל הוצאות הביטחון ותהליך הצמיחה

כיום כבר אין צורך לשכנע בחשיבות העקרונית שיש לעוצמה הכלכלית של המשק בעיצובו של החוסן הלאומי, והויכוח הוסט בעיקרו להיבט הכמותי. לכן חשוב להמחיש את הקשר בין משקל ההוצאה הביטחונית בתוצר לבין תהליך הצמיחה על ידי סקירת ההתפתחויות בהוצאה הביטחונית ובצמיחה בישראל בעשרים השנים האחרונות.

ראשית חשוב להדגיש כי הצגת הוצאות הביטחון כאחוז מהתוצר נועדה לצורכי השוואה בלבד עם שימושים אחרים ועם ארצות אחרות ואין כל היגיון לשמור על פרופורציה קבועה בין ההוצאה

הביטחוניות והתוצר. ההוצאה הביטחונית צריכה להיגזר מהיקף האיומים הביטחוניים בפניהם ניצב המשק, רכיבים אחרים של הביטחון הלאומי ומגבלת המקורות העומדת בפני המשק. לדוגמה הגידול הניכר בממדי המשק בעקבות גל העלייה מברית המועצות לשעבר ומאתיופיה אינו מהווה סיבה להרחבת הוצאות הביטחון.

כמות המקורות העומדת לרשות המשק מוגבלת ולפיכך ככל שנקצה יותר משאבים לביטחון ויותר פחות משאבים להשקעות ושימושים אחרים מעודדי צמיחה. אם בטווח הקצר נקצה פחות לביטחון נוכל להשקיע יותר, קצב הצמיחה יגבר ולכן העוגה הלאומית שתעמוד לחלוקה בעתיד תהיה גדולה יותר. כך ניתן יהיה להקצות לביטחון סכום גדול יותר גם אם משקלו בעוגה לא יגדל. לדוגמה אם התוצר הלאומי יצמח פי 2 כתוצאה מהתרחבות ההון האנושי וההון הפיסי במשק, ניתן יהיה לצמצם את משקל ההוצאה בתוצר למחצית מגודלה המקורי בלי שגודלה הריאלי ישתנה. צמצום קטן יותר במשקל ההוצאה הביטחונית יאפשר, כמובן, גידול בהוצאה הריאלית לביטחון.

על רקע הערות אלה אבחן את היקף המקורות שהמשק הישראלי הפנה לביטחון משנות השישים ועד היום:

אין ספק כי השינויים בחלקה של ההוצאה הביטחונית בתוצר נבעו בעיקר מההתפתחויות במרוץ החימוש באזור ובמכלול האיומים הצבאיים בפניהם ניצבת מדינת ישראל. כך במחצית הראשונה של שנות ה-60 הסתכמה ההוצאה הביטחונית ב-7.1 אחוזים מהתוצר אך בעקבות מלחמת ששת הימים היא עלתה ל-10.7 אחוזים מהתוצר במחצית השנייה של שנות השישים (ראה ציור 1). מלחמת ההתשה ומלחמת יום הכיפורים העלו את ההוצאה הביטחונית לכ-27 אחוזים מהתוצר במהלך שנות ה-70. הסכם השלום עם מצרים סימן את תחילת השינוי ובעקבותיו ירד חלקן של הוצאות הביטחון בתוצר ל-21 אחוזים במחצית הראשונה של שנות ה-80. המשך הירידה במשקל ההוצאה הביטחונית בשנים שבאו לאחר מכן נבע מהתבססות השלום עם מצרים, אך בעיקר משינוי בתפיסה האסטרטגית של קובעי המדיניות במדינת ישראל. ההבנה כי יציבות כלכלית וצמיחה הם רכיבים חשובים בביטחון הלאומי האיצה במידה ניכרת את קצב הירידה במקורות המוקדשים לביטחון ואלה פחתו תוך 5 שנים מ-21 אחוזי תוצר ל-10 אחוזים בלבד.

בסך הכל בין 1984 לשנת 2000 ירד משקל ההוצאה הביטחונית בתוצר בקצת יותר ממחצית: מ-21 אחוזים ל-9 אחוזים, אולם התוצר הוכפל ריאלית באותה תקופה (106%) וכן המחירים היחסיים של הביטחון הוזלו במעט, כך שבסופו של דבר ההוצאה המוחלטת לביטחון גדלה ריאלית ב-4 אחוזים.

יש לציין כי בשנים 1974-1985 בהן ההוצאה לביטחון הייתה חריגה במיוחד (כ-24% מהתוצר) סבל המשק ממשבר כלכלי חמור ביותר – האינפלציה עלתה בהדרגה ל-400% בשנה, החוב הציבורי תפח ל-175% מהתוצר, החוב החיצוני הגיע ל-80% מהתוצר וקצב הצמיחה היה הנמוך ביותר בתולדות המשק הישראלי. העלייה הניכרת בהוצאה הביטחונית הייתה אחד הגורמים

המרכזיים להתפתחויות אלה, אם כי תרמו לכך גם גורמים אחרים. באופן סימטרי צמצום ההוצאה הביטחונית מאז 1985 היה נדבך חשוב בהבראת המשק.

ג. גודלה של הממשלה וחוסנו של המשק

חוסנו של המשק ורמת התפתחותו תלויים לא רק במקורות שהממשלה תפנה להשקעות בתשתית ובחינוך, אלא גם למקורות שהיא תותיר לצמיחת הסקטור העסקי. ככל שמשקל הוצאות הממשלה בתוצר יהיה גבוה יותר המקורות שיוותרו לסקטור העסקי יפחתו וצמיחת המשק תוגבל. יתרה מזו, הוצאות ממשלה מופרזות קשות למימון – הן מחייבות העלאת נטל המס (הגדול ממילא), ויוצרות פיתוי לגירעונות בתקציב, לחוב חיצוני ניכר וכו'. התפתחויות אלה דוחקות את פעילות הסקטור העסקי החוצה, שכן הן מגדילות את הוצאות המס והמימון וכך פוגעות ברווחיותו. העלאת נטל המס גם מצמצמת את המניע לעבוד ומקטינה את היקף התעסוקה.

מאז מלחמת יום הכיפורים ועד 1985 נטל המגזר הציבורי חלק מכריע מהמקורות במשק — משקל הוצאותיו בתוצר בתקופה זו הסתכם בממוצע ב-77 אחוז. גודלה של הממשלה, יחסית לתוצר ולאופי השירותים שהיא מספקת לציבור, נתפסים לעתים קרובות כשאלות נורמטיביות. ואכן קיימת שונות גם בין המשקים המערביים בהתייחסות לשאלות אלה. אולם גודלה של הממשלה בכל המדינות המערביות קטן במידה ניכרת מהשיעור אליו הגיע המשק הישראלי (ציור 2).

התרחבות משקלו של המגזר הציבורי בהיקף כזה הותירה מקורות מועטים למגזר העסקי ובלמה את התפתחותו. עליית ההוצאות חייבה הגדלה מקבילה בנטל המס במידה רבה מכ-28 אחוז בראשית שנות ה-60 לכ-44 אחוז בשנות המשבר. אולם תוספת המסים לא כיסתה את ההוצאות הנוספות ולכן גירעון המגזר הציבורי התרחב בשיעור יוצא דופן והגיע ל-14 אחוז מהתוצר בממוצע בשנים 1974-1985. כתוצאה מכך התערערה גם יציבות המחירים במשק ושיעור האינפלציה הגיע ל-400 אחוזים. כך נפגעה הוודאות במשק ואיתה הפעילות העסקית ובעיקר ההשקעות.

בעקבות המשבר הכלכלי החמור שהתפתח במשק בשנים 1974-1985 החליטה ממשלת האחדות ב-1985 להפעיל תכנית ייצוב וכן לשנות את התפיסה הכלכלית שרווחה במשק מן היסוד. מטרת המדיניות החדשה הייתה להעלות את המשק על מסלול של צמיחה בת-קיימא, תוך האטה נוספת בשיעור האינפלציה ושמירה על האיזון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים. על פי התפישה החדשה יש לבסס צמיחה בת-קיימא על המגזר העסקי; לפיכך יש לצמצם את משקל הממשלה במשק, על מנת לפנות מקורות לצמיחתו של מגזר זה. כדי שהמגזר העסקי יקלוט את המקורות המתפנים במהירות, על הממשלה לנקוט סדרה ארוכה של אמצעים לשיפור יעילותה ויציבותה של הסביבה הכלכלית בה הוא פועל. לשם כך יש לבצע רפורמות מבניות בשווקים העיקריים שמטרתן צמצום מעורבותה של הממשלה בהכוונת המקורות במשק והגברת התחרות בשווקים הנשלטים בידי מונופולים. רפורמות אלו תשפרנה את הקצאת המקורות במשק, תפחתנה עלויות של

תשומות חשובות כמו עבודה, אשראי, חשמל, דלק, תקשורת וכדומה, וכך תשתפר רווחיותו של המגזר העסקי ויגדל המניע שלו להשקיע ולהתרחב.

ואמנם משקל ההוצאה הציבורית בתוצר פחת בכ-21 אחוזים בין ממוצע השנים 1994-1998 לבין ממוצע השנים 1980-1984. למרות הירידה הניכרת במשקל הוצאות המגזר הציבורי, הירידה בנטל המס הייתה מזערית והסתכמה רק ב-1.1 אחוזים מהתוצר. המקורות המתפנים הופנו לשני אפיקים: צמצום התלות של ממשלת ישראל בהעברות חד-צדדיות מחו"ל (הסיוע האמריקאי במונחי תוצר פחת בכ-7 אחוזי תוצר), והפחתת הגירעון בתקציב.

הסוגייה העיקרית העומדת על הפרק בתחום זה - האם היעד הרצוי לגודל הממשלה הושג? כאמור, המענה לשאלה זו הוא גם נורמטיבי שכן אין גודל אופטימלי לממשלה. סמן חשוב, היכול להצביע על הכיוון הרצוי, הוא רמת ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר השוררת במדינות המערב, שכן איתן אנו מתחרים. חלקו של הסקטור הציבורי במדינות אלה נמוך מהרמה הקיימת כיום בישראל: בארה"ב ויפן הרמה הרבה יותר נמוכה 32 ו-36 אחוזים בהתאמה. אך גם באירופה בה מקובלת מעורבות גדולה יותר של הממשלה משקל הוצאות הסקטור הציבורי בתוצר הוא 45 אחוזים בלבד. יתרה מזו, המדינות הסקנדינביות בהן השיעורים גבוהים יותר מהממוצע מצויות בתהליך הפחתה של הוצאות הממשלה.

יש המוצאים הצדקה לפער במשקל הוצאות הממשלה בין ישראל לבין מדינות המערב בפערים הקיימים בהיקף האיומים הביטחוניים ובהוצאה הנדרשת על מנת להתמודד אתם, אך טיעון זה מצדיק כיום רק חלק קטן מהפער. הפער בין ההוצאה הביטחונית של ישראל לזו של ארה"ב כיום הוא כ-4 אחוזי תוצר ובין ישראל לאירופה כ-6 אחוזי תוצר, בעוד הפער במשקל סך ההוצאה הציבורית בתוצר בין ישראל למדינות המערב נע בין 7 ל-20 אחוזי תוצר.

חשוב להדגיש כי המשך ההפחתה במשקל הוצאות הממשלה בתוצר אינו כרוך בהפחתה מוחלטת של ההוצאות, די אם ההוצאה הממשלתית תגדל בשיעור מתון יותר מקצב הצמיחה. קצב הצמיחה הפוטנציאלי הוא בן 4 ל-5 אחוזים לשנה, הגדלת הוצאות הסקטור הציבורי בשיעור של כ-2 אחוזים לשנה תאפשר הורדה הדרגתית בחלקה של הממשלה במשק עד ליעד הרצוי בלי לפגוע ברמת השירותים לנפש. אמנם שיעור גידול האוכלוסייה בשנים האחרונות הוא 2.4% לשנה, אולם לחלק גדול מהשירותים הניתנים על ידי הממשלה יתרונות לגודל, כגון פעולות תכנון, ניהול מטות משרדיים וכדומה ושירותים רבים, כמו חוץ וביטחון אינם תלויים כלל בגודל האוכלוסייה. זאת ועוד, ניתן ליעל מערכות ממשלתיות רבות.

ברור שקשה להשיג יעד זה בשנות מיתון כמו 2001 ו-2002. השנה התוצר כנראה לא יצמח כלל ואילו בשנת 2002 הוא יצמח בין 1 ל-2 אחוזים בלבד. אולם הממשלה חייבת להכריז על מחויבותה ליעד וכן להימנע מהגדלת ההוצאות מעבר לשיעור המותר בטווח הארוך, כך שעם חזרת המשק לתעסוקה מלאה תתבטא המגבלה על גודל ההוצאה בירידת חלקה בתוצר.

ד. הסביבה הכלכלית, התחרותיות של הסקטור העסקי וחוסנו של המשק

על מנת שהמקורות המתפנים לשימוש של הסקטור העסקי ינוצלו במהירות וביעילות יש ליצור סביבה כלכלית נוחה להשקעות ולצמיחה. לסביבה זו חשיבות רבה גם לפיתוח כושר התחרות של היצרנים הישראליים מול מתחריהם בעולם הרחב. בעולם הגלובלי, בו השווקים פתוחים לכולם, סביבה עתירת עלויות וסיכונים תגרום לאובדן שווקים למתחרים ואף תפגע ביכולת ההישרדות של מפעלים ששולי הרווח שלהם נמוכים. התנאים העיקריים הנדרשים הם:

1. יציבות מחירים ומדיניות כלכלית יציבה.
2. הפחתת נטל המס.
3. הרחבת ההשקעות בתשתית.
4. רפורמות שיצמצמו את מעורבות הממשלה בפעילות העסקים והצרכנים ויגבירו את התחרות בין היצרנים.
5. צמצום הריסון המוניטרי.
6. שלום עם שכנינו.

ד.1. יציבות, גירעון ומדיניות מוניטרית

שיעור האינפלציה במשק ירד בשנים האחרונות לרמה השוררת במדינות המערב. חשוב מאוד לשמר הישג זה לאורך זמן. אחד התנאים המרכזיים להבטחת יציבות מחירים היא שמירה על גירעון תקציבי נמוך ולכן נודעת לו חשיבות מיוחדת במדיניות הכלכלית במדינות המערב. הקהילייה האירופית אף קבעה שיעור מרבי מחייב לגירעון (עד 3% מהתוצר – יעד מסטריכט). הממשלה אמצה יעד גירעון בשיעור 2.4 אחוזים מהתוצר לשנת 2002 בעקבות ההאטה במשק (בהגדרות המקובלות באירופה יעד זה חורג מיעד מסטריכט). אולם יעד זה מתבסס על הערכה מופרזת של המסים בסדר גודל של 5-6 מיליארד ש"ח ויתכן שאף למעלה מכך. כלומר הגירעון הצפוי בתקציב יגיע ל-3.5 אחוזי תוצר לפחות. זהו מתכון מסוכן שעלול לערער את היציבות במשק, שכן נראה כי קשה יהיה לתקנו בעתיד הקרוב. זאת ועוד, אומדן מסים בלתי מציאותי פוגע באמינות המדיניות הכלכלית של הממשלה ולכן מצמצם את האפקטיביות שלה.

כיום שוררת יציבות מחירים במשק (אינפלציה ששיעורה השנתי נמוך מ-3 אחוזים). יציבות זו הושגה בעמל רב וגבתה מחיר לא מבוטל במונחי צמיחה ואבטלה. הרחבת הגירעון במידה ניכרת כל כך תפגע בתנאי המרכזי ליציבות, והיא עלולה להביא להפסקת תהליך הפחתת הריבית שהוא חיוני להרחבת הפעילות העסקית. יתרה מזו, המתכון הרצוי למשק בתקופת אבטלה הוא מדיניות תקציבית שמרנית מצד אחד והקלה בריסון המוניטרי מצד שני. המדיניות הנקוטה כיום בשני תחומים מרכזיים אלה הפוכה לרצוי.

ד.2. נטל המס והתפלגות

לנטל המס השפעה רבה על הפעילות הכלכלית הן דרך המניע לעבוד והן דרך המניע להשקיע. אולם הפחתתו כרוכה בהורדת משקל הוצאות הסקטור הציבורי בתוצר, אחרת ייפרץ הגירעון בתקציב והרווח מהפחתת המסים ינוטרל על ידי הנזקים מאובדן היציבות. למעשה משקל הוצאות הסקטור הציבורי בתוצר הוא נטל המס האמיתי כי במקדם או במאוחר יהיה צורך לממן

במסים. נטל המס מאז תכנית הייצוב ירד רק במעט משום שהפחתת ההוצאות יועדה בעיקר לצמצום הגירעון הענק בתקציב ולצמצום התלות היחסית בסיוע האמריקאי. זהו תמריץ נוסף להמשיך ולהפחית את גודלה היחסי של הממשלה.

גם להתפלגות המסים בין היחידות הכלכליות במשק חשיבות רבה לחוסנו, הן משום שהיא משפיעה על הפעילות הכלכלית ועל יעילות הקצאת המקורות והן בשל השפעתה על התחלקות ההכנסות במשק. במערכת המס הישראלית עיוותים רבים הטעונים תיקון. **אעמוד כאן רק על העיקריים שבהם:**

1. המס על הכנסות מעבודה גבוה לאין ערוך יותר מאשר המס על הכנסות מהון. הכנסות מעבודה ממוסות החל מרמה של 3000 ש"ח בחודש בשיעור של 25.8% ושיעור המס השולי מטפס בתלילות לשיעור של 55% בהכנסה חודשית של 10,000 ש"ח, ולשיעור שולי של 60% ברמת הכנסה של 19,000 ש"ח ואחר כך הוא יורד ל-50% החל מהכנסה בסך 32,000 ש"ח. מנגד חלק ניכר מההכנסות ההוניות פטורות כליל ממסים, כמו ההכנסות מריבית ומרווחי הון על מניות הנסחרות בבורסה. יתרה מזו, שיעורי המס על ההכנסות ההוניות החייבות במס נמוכים מאוד בהשוואה למס הכנסה על עבודה.

מיסוי הכנסות מעבודה בשיעור גבוה יותר מאשר הון גורם להקמתם של מפעלים שהם עתירי הון ולהעדפת השקעה בנכסים פיננסיים על פני עבודה. זאת למרות שהמשאב העיקרי של מדינת ישראל הוא ההון האנושי. בעולם הגלובלי בו ניידות העובדים בין מדינות גדולה יכולה מערכת מעוותת כל כך גם לגרום לבריחתו של הון אנושי ובמיוחד בתקופות של שגשוג.

אפליית ההכנסות מעבודה ביחס להכנסות מהון מרחיבה גם את אי השוויון בין משלמי המסים במשק, משום שאי השוויון בהתחלקות הרכוש הוא לאין ערוך גדול יותר מאי השוויון בהתחלקות הכנסות מעבודה. עדות לכך ניתן למצוא בהתחלקות ההכנסות מריבית ודיבידנד בישראל ובארצות OECD. על פי סקר הוצאות המשפחה בישראל 81% מההכנסות מריבית ודיבידנד מצויות בידיהם של המשפחות בעשירון העליון. על פי נתוני מערכת המס בארצות OECD העשירון העליון נהנה מ-38% מההכנסות מריבית ו-77% מההכנסות מרווחי הון.

2. קיימת אפליה חמורה בין הכנסות הוניות ממקורות שונים – רווחי הון ממניות הנסחרים בבורסה וריבית מפיקדונות ותכניות חיסכון פטורים ממס, בעוד רווחי הון ממניות שאינן נסחרות בבורסה, ריבית על איגרות חוב צמודות, רווחי הון מניירות ערך זרים, דיבידנד ונדל"ן ממוסים בשיעורים דיפרנציאליים הנעים בין 25% ל-50%.

אפליית חמורות אלה פוגעות ביעילות של שוק ההון ובתפקודו. הן יוצרות הטיה מלאכותית לטובת הנכסים שאינם ממוסים וכך מעוותות את הרכב הנכסים במשק. שיעורי מס אלה מפלים לרעה את תעשיית ההייטק וחברות אחרות שמניותיהן אינן נסחרות בבורסה. על מניות שאינן נסחרות בבורסה ועל רווחי הון מאופציות חל מס בשיעור 50%, בעוד מניות שאינן נסחרות בבורסה פטורות ממס. מאחר וחברות ההייטק אינן נסחרות בבורסה בראשית דרכן (שהיא קריטית להצלחתן) גלומה במערכת אפליה חמורה לרעה של חברות אלה.

אין ספק שהמצוקות הנוכחיות של ענף ההייטק ומצב המשק בכללותו מחייבים יישום מהיר של הרפורמה במס הכנסה.

3.4. התשתיות

להשקעות בתשתית נודעת חשיבות רבה לצמיחת המגזר העסקי, משום שהן מהוות גורם ייצור משלים לפעילותו. למרות זאת, גרמה המצוקה התקציבית בשנות המשבר להעדפת ההווה על פני העתיד. כתוצאה מכך חלה ירידה משמעותית במקורות שהמגזר הציבורי הפנה להשקעות וכך נוצר בהן מחסור שפגע בצמיחה ובפריון. אולם מאז תכנית הייצוב התחדש הגידול במשקל השקעות המגזר הציבורי מ-2.5 אחוזי תוצר בתחילת שנות השמונים ל-3.6 אחוזים בשנים האחרונות (ראה ציור 3). התרחבות ההשקעות בתשתית ניכרת מאוד, אולם עדין אין בה כדי לכסות על הפיגורים שנוצרו במשך העשור האבוד ולפיכך חשוב להמשיך ולהגדיל את חלקן בתקציב.

4.4. הרפורמות המבניות

לאחר תכנית הייצוב ב-1985 גברה ההכרה כי אין די בייצוב המשק וכי חידוש הצמיחה מחייב רפורמות מבניות שיצעידו את המשק לעבר כלכלת שוק. הצלחת תכנית הייצוב סייעה למחוללה לשכנע את המערכת הפוליטית ואת הציבור בחיוניות השלב השני של הבראת המשק. לרפורמות המבניות במשק יש חשיבות רבה בבניית סביבה כלכלית יעילה למגזר העסקי. ניתן לחלק את הרפורמות לשתי קבוצות: (א) רפורמות מבניות בשווקים העיקריים שיצמצמו את מעורבותה של הממשלה בהכוונת המקורות במשק בעיקר בשוקי גורמי הייצור הראשוניים – עבודה הון ומימון. צמצום מעורבות הממשלה יבטל אפילו רבות שמוסדו במשך שנים בין חברות עסקיות ובין צרכנים. בדרך זו תשתפר הקצאת המקורות במשק ואלה יופנו לענפים ולחברות היעילים ביותר, כך תגבר הניצולת של המקורות ואתה גם הצמיחה. (ב) רפורמות שנועדו ליצור תחרות בענפים מונופוליסטיים, שרובם מצויים בתחומי התשתית. יצירת תחרות בענפי התשתית הפועלים כמונופולים ובשוקי גורמי הייצור בהם התחרות אינה משוכללת, תזיל את מחירי תוצרתם במידה משמעותית. הוזלת התשומות העיקריות (הון, עבודה, אנרגיה, תקשורת, מימון וכו') בהם משתמש הסקטור העסקי תגדיל את רווחיותו ואת כושר התחרות שלו עם חו"ל, כך יגדל המניע שלו להשקיע ולהתרחב וצמיחת המשק תגבר.

מאז 1985 בוצעו רפורמות רבות, בעיקר בשוקי גורמי הייצור – עבודה הון ומימון. צמצום מעורבות הממשלה בשווקים אלה תרם להישגים נכבדים שסקירתם מחייבת דיון רחב בפני עצמו. **על מנת לסבר את האוזן נמחיש את חשיבותן של רפורמות אלה על ידי הצגת מספר תוצאות מרכזיות:**

שוק הכספים וההון

1. משקל הממשלה בהכוונת אשראי בנקאי מתוך כלל האשראי הבנקאי פחת מ-65% ב-1985 ל-5% ב-1998 (ראה ציור 4).

2. משקל הממשלה בהכוננת משכנתאות פחת מ-72% ב-1985 ל-26% ב-1998 (ראה ציור 4).
3. הפער בין הריבית על אשראי שקלי לזמן קצר לבין ריבית הפיקדונות פחת מ-44% ב-1986 ל-6% ב-1998 (ראה ציור 6).
4. הפער בין הריבית על אשראי לטווח ארוך שנוטל הסקטור הפרטי לבין הריבית שמשלמת הממשלה על גיוס הון פחת מ-6% ל-1% בין השנים 1985 ל-1998 (ראה ציור 5).

הון ועבודה

1. בישראל קיימת אפליה ארוכת שנים של תשומת העבודה לעומת תשומת ההון בדרכים שונות. אחת האפליות מתבטאת בסבסוד רכישת מבנים וציוד מצד אחד ומנגד הטלת מסים על העסקת עובדים. החל מ-1987 הוחל בצמצום האפליה בין גורמי הייצור ובין שימושים שונים באמצעות סדרה של צעדים. התמיכות למוצרים (בעיקר ליצוא) פחתו בכחמישה אחוזי תוצר מראשית שנות השמונים ועד המחצית השנייה של שנות ה-90, המענקים והטבות האשראי להון צומצמו ב-1.2 אחוזי תוצר ומסי המעביד על העסקת עובדים (מס מעסיקים וביטוח לאומי) ירדו בתקופה זו כמעט בארבעה אחוזי תוצר, כך שסך התמיכות נטו למגזר העסקי פחת, תוך צמצום הסבסוד והמיסוי כאחד. בסך הכול ירדו התמיכות למגזר העסקי בתקופה הנידונה ב-2.6 אחוזי תוצר, תוך צמצום משמעותי באפליות שתרמו לשיפור הקצאת המקורות במשק, להגדלת התעסוקה ולהרחבת הפריזון של המגזר העסקי.
2. הוגמש במידה מסוימת שוק העבודה, בעיקר בשל ירידת כוחה של ההסתדרות והעלייה מברית המועצות ובמידה מועטה בשל תמורות במדיניות ההסדרה הממשלתית.

שוק המוצרים

1. המשך תהליך החשיפה באמצעות ביטול ההגבלות המנהליות על היבוא מארצות שלישיות הביא לירידת מחירי המוצרים שנחשפו בכ-20% בהשוואה למוצרים סחירים אחרים בין 1990 ל-1996.
2. שיעור הריכוזיות הממוצע בתעשייה פחת מ-34% ל-29%.
3. פתיחת שוק השיחות הבינ"ל ושוק הטלפונים הסלולריים לתחרות הוזיל בשיעור דרמטי את מחירי השירותים הללו. לדוגמה מחיר דקת שיחה לארה"ב ירד מ-3.6 ש"ח ל-0.6 ש"ח בלבד (ראה ציור 7).

תהליך הרפורמות המבניות נמשך כבר 14 שנים אך הוא טרם הושלם. יתרה מזו, קצב הרפורמות במשק הישראלי איטי יותר משל מדינות אחרות ועיכובן עלול לפגוע בכושר התחרות של המשק עם מדינות אלה. רק עתה אנו מתקרבים לרמת החופש הכלכלי השוררת במדינות החצי מתועשות באירופה ולמדינות דרום אמריקה ואסיה, אך אנו עדין רחוקים מהיעד של המדינות המערביות (ראה לוח 1).

בעיקר בוצעו הרפורמות המקרו-כלכליות בשווקים הפיננסיים בשווקי גורמי הייצור ובשווקי המוצרים לצריכה, ואילו רוב הרפורמות שנועדו להגביר את התחרות בענפי התשתית הנשלטים בידי מונופולים נותרו במגירה. שיעור הביצוע של הרפורמות הוא פועל יוצא של מידת הפגיעה

באינטרסים של קבוצות שונות ועוצמת השדולות התומכות בהן. סיכום קצב ההתקדמות בתחומי הפעולה השונים מובא בצירוף 8.

ה. פירות המדיניות המקרו-כלכלית והרפורמות המבניות

למדיניות המקרו-כלכלית ולרפורמות מאז 1985 היו פירות בכל המימדים: המשק התייצב ושיעור האינפלציה היום נע בין 1% ל-3%, החוב הפנימי והחיצוני ירדו בשיעור ניכר וקצב הצמיחה הואף מאוד. אך במיוחד חשוב לציין כי הצמיחה שהושגה היא בת קיימא – היא התבססה בעיקר על צמצום משקלה של הממשלה והרחבת הסקטור העסקי ואכן הסקטור העסקי צמח בקצב מהיר יותר מהממוצע ומשקלו במשק עלה במידה רבה מ-59% ב-1984 ל-68% בשנת 2000 (ראה ציור 9).

ו. המדיניות הרצויה

ממצאים אלה מעידים יותר מכל שיש להשלים את התהליך המבורך בו החלנו ב-1985. המשכת תהליך הרפורמות כיום נדרשת יותר מתמיד. המשק כמעט פסק מלצמוח והתוצר לנפש יורד. הסיבה העיקרית לכך נעוצה במשבר בבורסות בעולם ובעיקר בתעשיית ההייטק, באינתיפדה ובטרור הבינ"ל. חוסנו של המשק שהושג בזכות השינוי במבנה המשק ובמדיניות המקרו-כלכלית מאז 1985 מקל עלינו את ההתמודדות עם ההתפתחויות הללו. אולם ניתן לצמצם את נזקיהן על ידי מדיניות מפצה – המשך הרפורמות המבניות יצור תחרות בענפי התשתית יוזיל עלויות לסקטור העסקי וישפר את יכולתו להתמודד עם המשבר ולהתחרות עם חברות אחרות מחו"ל. **להלן אציין את הרפורמות העיקריות הנדרשות בענפי המשק. המדיניות התקציבית (הוצאה, מסים וגירעון) והמדיניות המוניטרית הרצויות הוצגו כבר בסעיפים קודמים.**

ר שוק ההון: הרפורמה בשווקים הפיננסיים התקדמה במידה רבה, אולם עדיין נותרו מהלכים חשובים לביצוע. על מנת להגביר את התחרות בשוק הכספים וההון יש לצמצם את משקלן של הבנקים בענף קופות הגמל בשיעור משמעותי עד כדי פיצולם המוחלט. חשוב לפתוח את הדלת להשתתפותן של קופות הפנסיה בשוק ההון. על מנת להשיג יעד זה יש להפסיק בהדרגה כל התערבות של הממשלה בהרכב ההשקעות של קופות הפנסיה הן בדרך של כפייה, כמו חובת ההשקעה באיגרות חוב ממשלתיות, והן בדרך של העדפה, כמו הנפקת איגרות חוב מועדפות ובלתי-סחירות לקופות הפנסיה. כל התערבות שאינה מיועדת להגברת היציבות פוגעת בתחרות וביעילות של שוק ההון ללא כל תמורה בצדה. כן נדרשת תכנית הבראה לקופות הפנסיה שתפתור את הגירעון האקטואלי שלהם. את האפליות במיסוי התשואה מנכסים שונים יש לבטל ולהחליפן בשיעור מס אחיד על כל הנכסים ולכל החוסכים.

ר שוק העבודה: יש להגמיש את מנגנוני קביעת השכר במשק באמצעים שונים כמו, צמצום הצמדות שכר אוטומטיות בין משלחי יד ובין קבוצות עובדים; יש להפחית במידה רבה את זחילות השכר האוטומטיות, כמו דרגות שאינן קשורות בביצועי העובד, גמול השתלמות וכדומה. תוספות אלו יוצרות רצפה לשיעור עליית השכר ולכן מקשות על שמירת אינפלציה נמוכה, או לחלופין מגבירות את האבטלה.

ר ענפים ריכוזיים: ענפים רבים במשק, ובמיוחד בתחום התשתיות, מאופיינים בהעדר תחרות, כמו חשמל, בתי זיקוק תקשורת מקומית, נמלים ותחבורה ציבורית, או בתחרות מוגבלת, כמו בנקאות וביטוח. על אף זאת ממשלות ישראל עשו מעט מאוד לשינוי המצב, בעיקר משום שמהלכים אלה כרוכים במאבקים עם העובדים וההנהלות של מפעלים אלה. יצירת התחרות במספר תחומים בתקשורת, תוך שמירת השקט התעשייתי, מעידה כי החשש מתגובת העובדים מופרז. כמעט בכל הענפים הללו קיימות תכניות להגברת התחרות, על ידי פיצול החברות הפועלות בתחום, או על ידי מתן היתר כניסה לענף לשחקנים חדשים, בהתאם למבנה הענף. חשוב ליישם תכניות אלה בהקדם. לאחר יצירת התחרות בכל ענף תופרט החברה הממשלתית הפועלת בו.

ר צמצום פערים כלכליים: אי השוויון בין קבוצות שונות באוכלוסייה גדל במידה ניכרת. צמצום הפערים החברתיים והכלכליים הוא מרכיב חשוב בביטחון הלאומי של ישראל, לפיכך חובה עלינו לנקוט טיפול שורש לצמצומו. יש להפחית במידה רבה את מספר העובדים הזרים הדוחקים את העובדים בחלק התחתון של סולם השכר מחוץ למעגל העבודה ותורמים לירידת שכרם של אלה שנותרו בשוק. אולם צמצום הפערים הכלכליים לאורך זמן מחייב צמצום הפערים בהשכלה בין ערבים ליהודים ובין עדות המזרח ליוצאי אירופה ואמריקה.

ר טיפול בכשלי שוק: רבים מעלים את הצורך בתמיכה ממשלתית ליעדים מועדפים כחלק מהסביבה הכלכלית הרצויה. אין בשום אופן לאמץ מדיניות תמיכות גורפת בנוסח החוק לעידוד השקעות הון. יש מקום להתערבות ממשלתית ישירה בפעילות הסקטור העסקי רק במקרים של כשלי שוק מוכחים כמו יישוב אזורי הפיתוח, או יתרונות חיצוניים למשק כמו השקעות במחקר ופיתוח. מערכת התמיכות הקיימת אינה יעילה ועתירה בעיוותים ולכן גם היא טעונה רפורמה של ממש.

ז. שלום

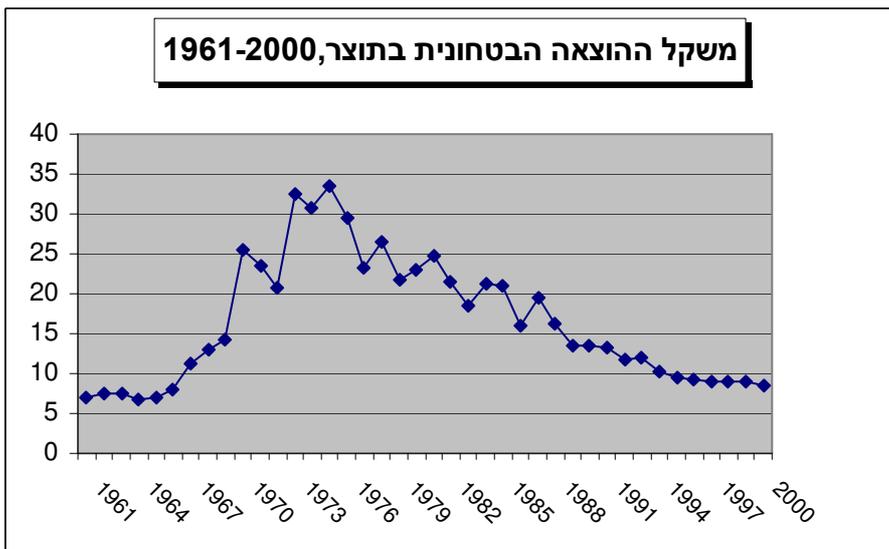
אינשאללה. הלוואי. הסברים לתרומתו מיותרים.

דיאגרמות ולוחות

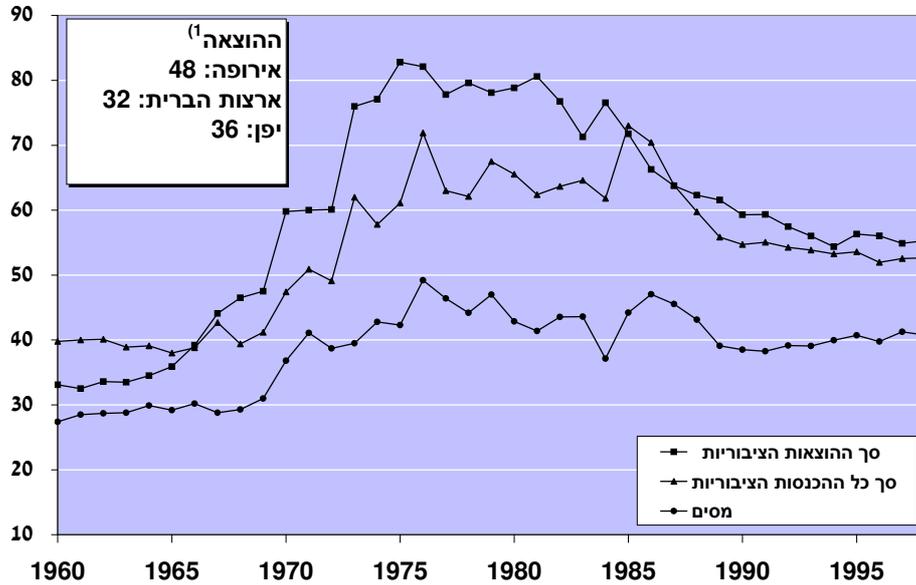
התמורות במבנה המשק והביטחון הלאומי

אבי בן בסט

ציור 1. משקל ההוצאה הביטחונית בתוצר, 1961-2000

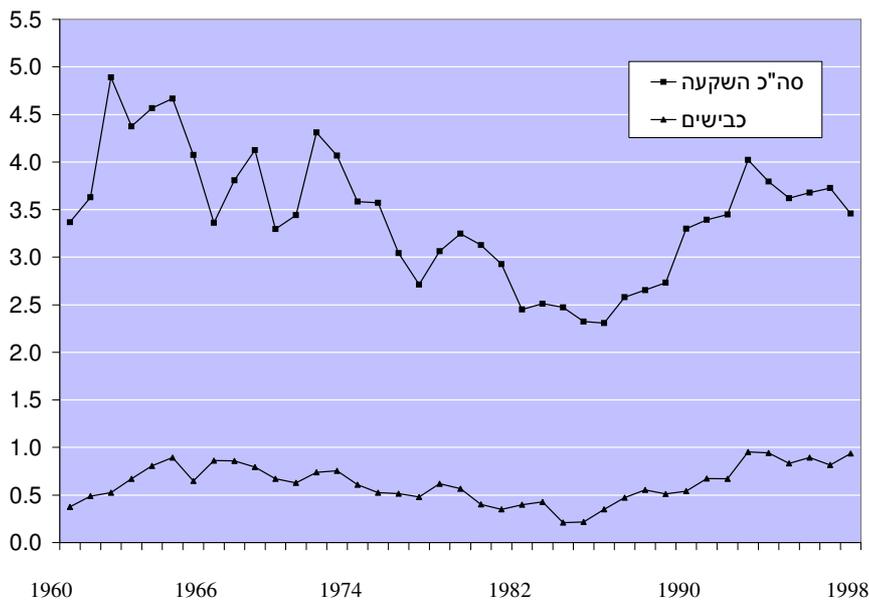


ציור 2. משקל ההוצאה הציבורית ונטל המס בתוצר, 1960-1998
(אחוזים)



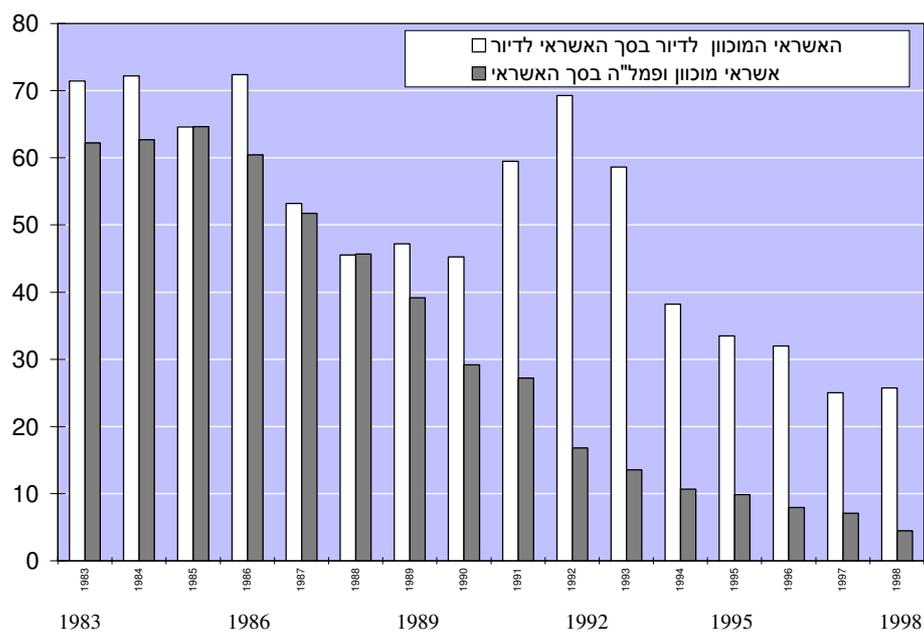
⁽¹⁾ ממוצע השנים 1998-1995

ציור 3. ההשקעות בתשתית 1960-1998
(אחוזי תוצר במחירים שוטפים)



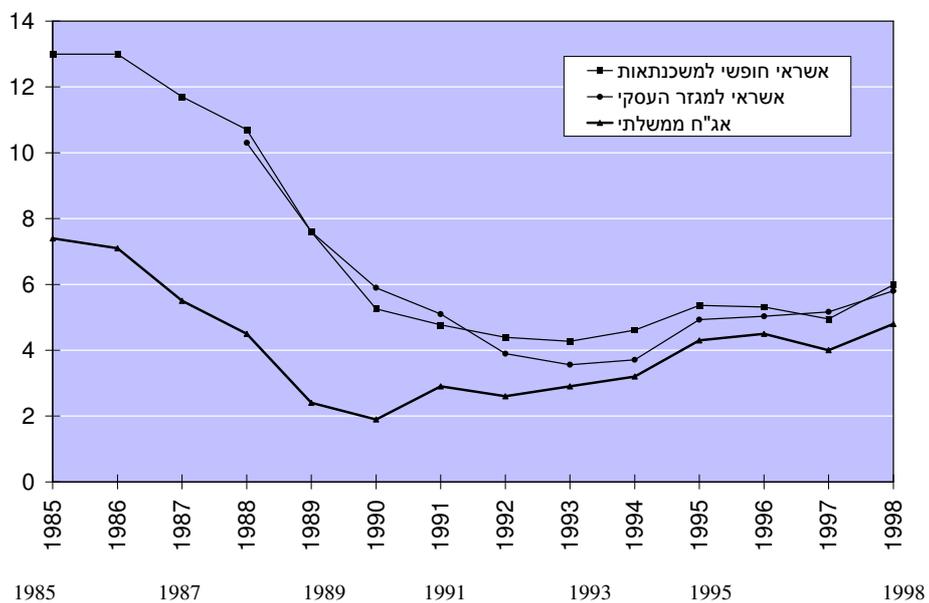
ציור 4. חלקו של האשראי המוכווני על ידי הממשלה, 1983-1998

(אחוזים)

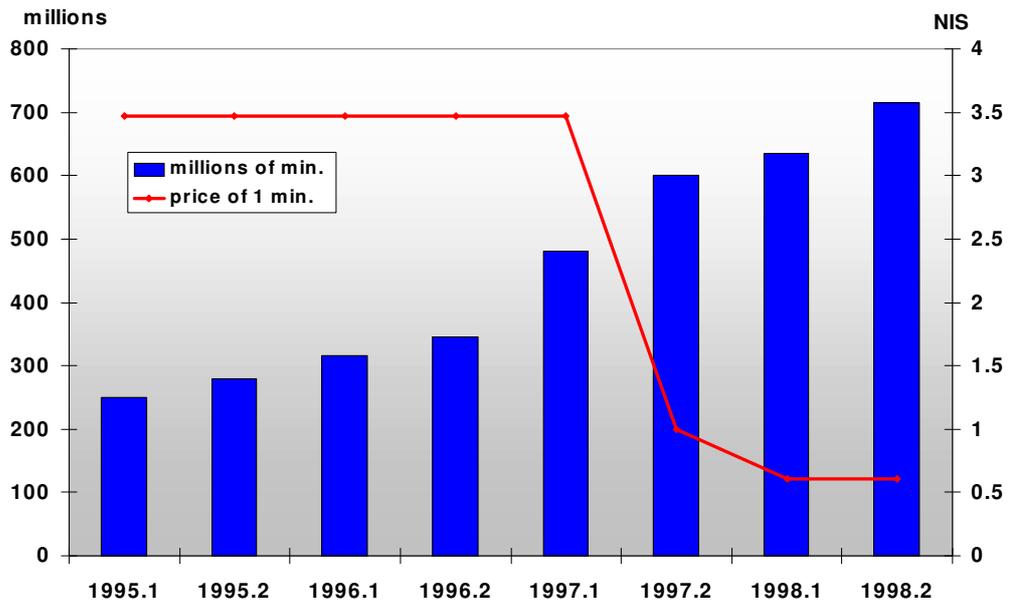
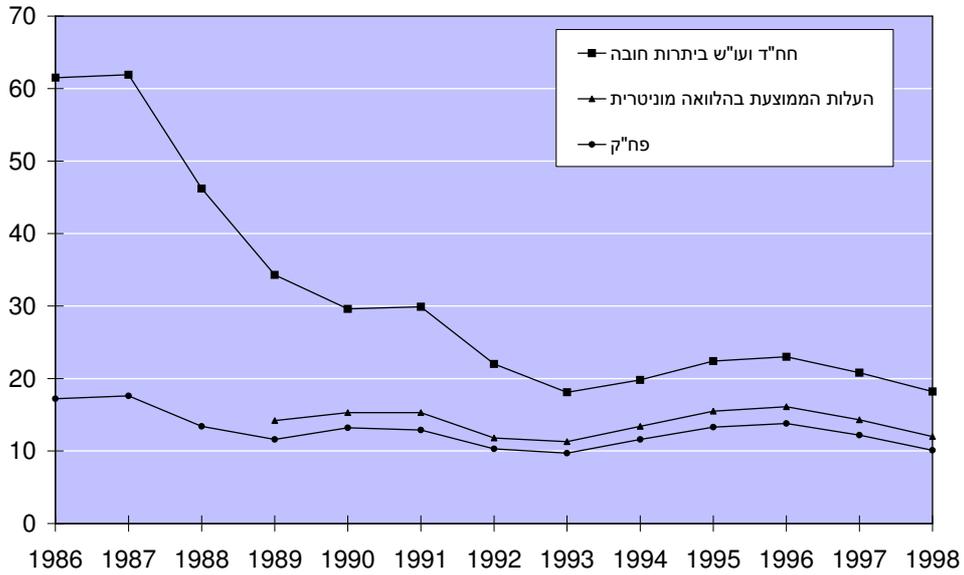


ציור 5. הריבית על אשראי לטווח ארוך ואיגרות חוב ממשלתיות, 1985-1998

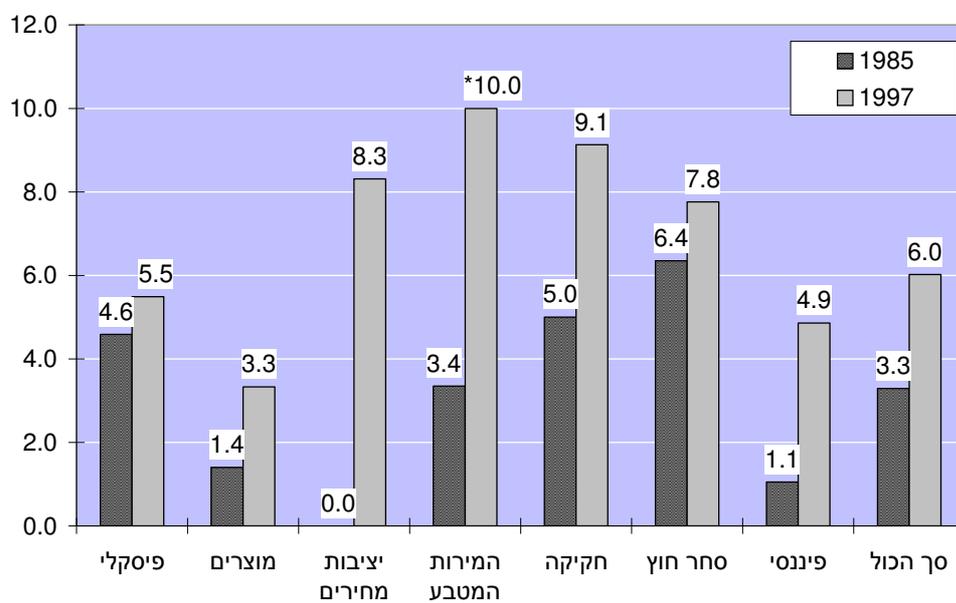
(אחוזים)



ציור 6. הריביות במגזר השקלי הלא-צמוד, 1986-1998
(אחוזים)



ציור 7. מחיר דקת שיחה והיקף השיחות בין ישראל לארה"ב, 1995-1998



ציור 8. התפתחות החופש הכלכלי בישראל 1985, 1997
(ציון מתוך 10)

* הציון לשנת 1998

ציור 9. משקל התוצר העסקי בתמ"ג, 1960-1998
(אחוזים)



לוח 1. החופש הכלכלי הממוצע בעולם¹, 1985-1997

	1997	1990	1985 ²	
מדינות מתועשות	8.6	8.3	7.3	
אירופה והמזרח ³	6.4	5.0	4.1	
דרום אמריקה	6.7	4.9	3.8	
אסיה	6.7	5.5	4.8	
כל העולם	8.1	7.6	6.7	
ישראל	6.0	4.4	3.3	

המקור: *Economic Freedom of the World*

¹ משוקלל בתוצר של כל מדינה בדולרים 1995.

² מדדי החופש לשנת 1985 הותאמו להגדרה החדשה על בסיס היחס בין המדדים על פי

ההגדרות השונות ב-1990. מדד החופש הכלכלי נע בין ציון 0 המבטא העדר חופש כלכלי

לחלוטין, לבין ציון 10 המבטא את החופש הכלכלי המירבי השורר באחת ממדינות העולם.

³ המדינות המתועשות למחצה באירופה (לא כולל מזרח אירופה).

בתגובה להרצאתו של אבי בן בסט הגיבו יוסי סלע, שותף מנהל בקרן ג'מיני, וכרמל ורניה, המדען הראשי במשרד התעשייה והמסחר.

יוסי סלע נתן דוגמא לעידוד קרנות הון הסיכון באמצעות קרן יזמה, ויציאת הממשלה לאחר תהליך ההתנעה. כמו כן, הצביע על הצלחת התהליך בו מעורבות הממשלה הייתה מינימלית ובהצלחה פחותה בתהליך בו הייתה הממשלה מעורבת ישירות בהשקעות.

כרמל ורניה דן באפקטיביות הניהול במערכות הממשלתיות ועל אומדנים אובייקטיביים והערכת הניהול. לדוגמא נתן את תקציב החינוך לתלמיד במונחים של המדינות המתועשות מול הצלחה במבחנים משווים שהיא נמוכה באופן יחסי להשקעה.

(רשמה יעל ברי)

למשוך את העגלה מהבוץ מבלי לקרוע את השרשרת

שינוי טכנולוגי, מיתון, ואי-שוויון

פרופ' דני צידון

המאה ה-20 חילקה את העולם באופן ברור למדי לשתי קבוצות של מדינות. בקבוצה האחת הצמיחה הכלכלית הגדילה את התוצר לנפש ובאחרת התוצר לנפש נותר כמעט ללא שינוי במשך כל המאה. גם כאשר מדינות שונות ניצלו חלון הזדמנויות ועברו למסלול של צמיחה בעוד אחרות נסוגות לאחור הרי שהתמונה בכללותה נותרה ללא שינוי; בתחילת המאה ה-21 מדינות רבות נותרות ברמת תוצר לנפש שאינה שונה מהותית מרמת התוצר לנפש שהיתה בהן בתחילת המאה הקודמת, בעוד שבאחרות, באותו פרק זמן ממש, רמת התוצר לנפש יותר מאשר מכפילה את עצמה.

תחילת המאה ה-21 מוצאת את העולם, אם כן, ברמת אי שוויון בין מדינות גבוהה מזו שהיתה בתחילת המאה ה-20. מאחר וגידול הפער הוא בעיקרו גידול בפער בין קבוצת המדינות המפותחות / מתועשות לקבוצת המדינות הלא מפותחות ולא מתועשות לא תמיד מצביעים מדדי אי השוויון הסטנדרטיים, כגון מדדי ג'יני, על עלייה באי השוויון. יחד עם זאת, לכל המתעניין באי השוויון המהותי בין מדינות, שהוא במקרה זה אי השוויון בין קבוצות, ברור כי אי השוויון עלה; העובדה שאי השוויון בין צרפת לגרמניה קטן בשלהי המאה ה-20, מעניינת ככל שתהיה כשלעצמה, אינה יכולה להוות משקל נגד מול העלייה באי השוויון שבין צרפת וגרמניה מחד ומדינות מרכז אפריקה מאידך.

זה למעלה מעשור עוסקים טובי הכלכלנים בעולם בניסיון להתחקות אחר המקור לפערים ההולכים וגדלים בין קבוצות של מדינות. הגורמים שנבדקו הם רבים ושונים. הם מקיפים גורמים פוליטיים (יציבות, בטחון, וכו'), גורמים סוציולוגיים (נורמות התנהגות, לכידות חברתיות, וכו'), גורמים משפטיים (השיטה המשפטית, ציות לחוק), גורמים רפואיים (סניטציה, בריאות, מס' לידות חי, וכו'), וגורמים כלכליים רבים. הגורמים הכלכליים כשלעצמם נחלקים לקבוצות משנה ועוסקים בשיקולים הכלכליים שעומדים ביסוד התהליכים הדמוגרפיים (ריבוי טבעי גבוה מוביל לצמיחה נמוכה), ביסוד התהליכים הפוליטיים (אי שוויון גבוה מביא למיסוי מעוות שעלול להאט צמיחה), ביסוד התהליכים החברתיים (ריבוד [Stratification] הוא במידה מרובה, תוצאה של החלטות כלכליות של הפרטים), כמו גם שיקולים כלכליים רבים אחרים שהיריעה קצרה מלהכיל. בין ההסברים הכלכליים לעליית הפער בין מדינות תופס "מקום של כבוד" הקשר בין השינוי הטכנולוגי לצמיחה הכלכלית. טענה מקובלת היא שמדינות המאמצות שינויים טכנולוגיים במהירות צומחות, בעוד אלו שמאמצות שינויים טכנולוגיים באיטיות אינן צומחות. למרות שעל פניו נראה טיעון כזה כטריוויאלי הרי שכאשר יורדים למהותו רואים כי אין פני הדברים פשוטים כל-כך. לו היה השינוי הטכנולוגי תוצאה של השקעה בלבד הרי שבשיווי המשקל צריכה היתה

התשואה על השקעה בטכנולוגיה להיות שווה לתשואה על השקעה במכונות או בכל ציוד אחר. אם לא כך פני הדברים הרי שחברות ויזמים ייטו להשקיע פחות באחד ויותר בשני עד שתשווה התשואה בכל אפיקי ההשקעה. פערים בסיכון אינם פותרים את הבעיה; גם אם השקעה בטכנולוגיה מסוכנת יותר, ולא ניתן לפזר את הסיכון הכרוך בה, הרי שבעוד שהתשואה הנדרשת על השקעה ספציפית בטכנולוגיה היתה גבוהה יותר, ברמת ההשקעה המצרפית היה סממן זה נעלם. בנוסף, לו היה השינוי הטכנולוגי תוצאה של השקעה בלבד, והוא – הוא הגורם למצמיחה כלכלית ארוכת טווח, כיצד ניתן להסביר את התעלמותם של משקיעים כה רבים מאפיק השקעה זה?

על מנת להתמודד עם טיעונים אלו, כמו גם עם שאלות נוספות שקצרה היריעה מלפרטן, נבנה הקשר בין שינוי טכנולוגי לצמיחה על מספר נדבכים. הנדבך הראשון מדגיש את ייחודה של הטכנולוגיה אל מול גורמי יצור אחרים. בפרט מודגשים שני היבטים: חוסר היריבות בשימוש (Non-Rivalry), וחוסר היכולת לשמר זכויות קניין (Non-Excludability). הטענה היא שהטכנולוגיה, יותר מגורמי יצור אחרים, מאופיינת על ידי שני היבטים אלו. התוצאה הישירה של טענה זו היא מחד, שמבנה השוק הסטנדרטי בכלכלה – מבנה שוק של "תחרות משוכללת" – אינו תומך בשווי משקל בשוק הטכנולוגיה, ומאידך, שלמבנה השוק המאפשר קיום שוק לטכנולוגיה ולשיפורים טכנולוגיים תכונות "לא שגרתיות" כגון יתרונות לגודל, רווחים מונופוליסטיים בטווח הארוך, ותכונות נוספות שאינן מענינו כאן.

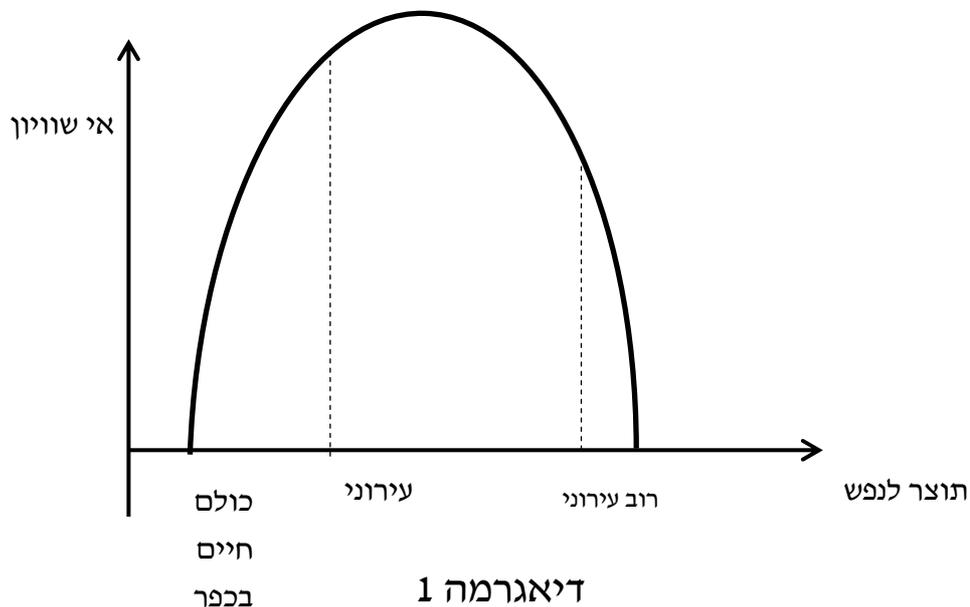
הנדבך השני קושר בין היכולת לפתח ולאמץ טכנולוגיות ובין גורם יצור אחר והוא ה"הון האנושי". הטענה הבסיסית היא שככל שרמת ההון האנושי במשק מסוים גבוהה יותר, כך קל למשק לאמץ או ליצור טכנולוגיות. נציין כי בכל סוגי ההשקעה, ובפרט במכונות וציוד, יש קשר בין ההון הקיים לבין ההשקעה. השקעה פיזית נעשית בדר"כ בציוד של ה"דור האחרון" שהוא חביר לציוד הישן יותר מחד, ויעיל יותר מאידך. בנוסף, ההשקעה הפיזית נעשית על מנת לצמצם את הפער בין ההון הפיזי המצוי לבין הפיזי הרצוי ברגע נתון. למרות האמור לעיל נבדלת ההשקעה בטכנולוגיה הבדל רב מההשקעה במכונות. השוני של הקשר הקיים בין הון אנושי לטכנולוגיה לקשר הקיים בין הון פיזי להשקעה פיזית הוא כפול: ראשית, "הון אנושי" הוא מטען הנמצא בבני אדם בעוד ה"טכנולוגיה" נמצאת בסביבת העבודה. הטכנולוגיה אם כן אינה תוספת ישירה להון האנושי (גם אם היא יכולה לטייב אותו). שנית, השקעה בציוד חדש נוטה בדרך כלל להקטין את התשואה לציוד בכללו ("תפוקה שולית פוחתת"). השקעה בטכנולוגיה חדשה אינה מקטינה (וכפי שנראה בהמשך אף מגדילה) את התשואה על ההון האנושי.

נדבכים נוספים עליהם נבנה הקשר בין הטכנולוגיה לצמיחה הם לא מהעניין בו אנו דנים כאן ולכן לא זה המקום לפרטם.

התהליך העולמי של התבדרות רמת ההכנסה לנפש בין מדינות בנוי גורמים רבים. אחד הגורמים החשובים בתהליך זה, גם אם בוודאות לא היחיד, הוא היכולת של משקים מתקדמים ליצור ו/או לאמץ שינויים טכנולוגיים. אימוץ מהיר של טכנולוגיות חדשות בנוי על לפחות שני הנדבכים חשובים שצוינו לעיל, האחד הוא מבנה שוק לא תחרותי הנותן מענה לתכונות הייחודיות של הטכנולוגיה, והאחר הוא מסד מסודר של "הון אנושי" המאפשר למועסקים לקלוט את ולפעול עם הטכנולוגיות החדשות. מבנה השוק הלא תחרותי כמו גם המסד המסודר של הון אנושי מצביעים על כך שהמעמיק בדיון בצמיחה הכלכלית ימהר לגלות כי ההמלצה הסטנדרטית של הכלכלן, המלצת "השב ועל תעשה", הנובעת מהאמונה בכוחות השוק, אינה יותר במקומה. הכלכלה המודרנית מודעת לכוחו של השוק אך גם למגבלותיו. שוק שאינו בתחרות משוכללת, ו/או שוק שבו למסד ההון אנושי השפעה על יכולת הקליטה והשימוש בטכנולוגיה (השפעה אותה מכנים הכלכלנים כ"השפעה חיצונית" [Externality]) אינו בהכרח שוק יעיל. המרחק התיאורטי בין שני הנדבכים שתוארו לעיל ובין ההצדקה התיאורטית למעורבות ממשלתית הוא אפס. התיאוריות המודרניות של צמיחה כלכלית אינן שואלות יותר אם יש מקום למדיניות ממשלתית מעורבת אלא מהוא המקום, מהם הכלים, ומהיא הדרך היעילה להתערב על מנת ליעל את תהליך הצמיחה. מאידך, גם דרכם של חסידי המעורבות הממשלתית אינה הופכת בהכרח קלה. אין זה מספיק יותר לומר שיש להגביר את ההשקעה על מנת שתיגבר הצמיחה. יש לבדוק מהו כלי המעורבות הנכון, מהם מגבלותיו הנובעות מהשלכות שהוא יוצר בשוק ומהי היכולת לתמרן בין הכוחות השונים בשוק. לעיתים נראית התוצאה כה מורכבת עד שנדמה שאין דרך בלתי אם להשאיר את השוק לנפשו. בהמשך נחזור לעסוק בהשלכות שיש למרכיבים אלו על היכולת ליישם מדיניות אשר תגביר את חוסנה של הכלכלה בטווח הארוך. מאחר והצמיחה המשולבת בשינויים טכנולוגיים היא נחלת המדינות המתקדמות בלבד יתרכז הדיון בקבוצת מדינות זו בלבד.

במקביל ואולי אף קודם למחקר העוסק באי השוויון בין מדינות התמקדה כלכלת הפיתוח (Development Economics) בקשר בין אי השוויון בתוך מדינה לקצב הצמיחה של אותה מדינה על פני זמן. נקודת המוצא לדיונים אלו ידועה בשם "השערת קוזנץ" (Kuznetz Hypothesis). קוזנץ טען שהקשר בין אי שוויון לצמיחה אינו מונוטוני ושהצמיחה היא כוח המניע את השינויים באי השוויון בין עובדים במשק. השערתו היתה שבראשית תהליך הצמיחה הכלכלה

שוויונית, בהמשך אי השוויון גדל, ולבסוף הוא קטן. באופן ספציפי, התבסס קוזנץ על הזיהוי של תהליך העיור (Urbanization) כתהליך מרכזי בצמיחה הכלכלית. קוזנץ טען כי החברה הכפרית היא שוויונית (לא כאן נפרט את הסיבות לכך). בנוסף טען קוזנץ כי תפוקת העובדים בעיר גבוהה מתפוקת העובדים בכפר ומכאן ששכרם בעיר גבוה יותר. למרות האמור לעיל, מאחר והן מסיבות כלכליות, והן מסיבות אחרות, המעבר לעיר הוא מורכב, הרי שלמרות יתרונות הפרנסה של העיר מעבר האוכלוסיה העובדת מהכפר לעיר מתבצע באיטיות. איטיות זו מאפשרת התמשכות פער השכר הגדול בין העיר לכפר. לכן, בעת בה רוב האוכלוסיה היא כפרית, המעבר לעיר מעלה את התוצר הממוצע (השכר הממוצע בעיר גבוה מהשכר הממוצע בכפר) ומגדיל את אי השוויון (יש פחות בעלי הכנסה גבוהה [=עירוניים] ביחס לבעלי הכנסה נמוכה [=כפריים]). בהמשך, כאשר תהליך העיור מתקדם, ורוב האוכלוסיה כבר מתגוררת בערים הרי שמעבר מהכפר לעיר ממשיך לעלות את השכר הממוצע (הצמיחה נמשכת) אולם מעבר כזה מקטין את אי השוויון (עכשיו כבר רוב האוכלוסיה היא עירונית ובעלת הכנסה גבוהה). קוזנץ השכיל להבין שתהליך עיור כזה סופו שיגמר לפני שהכל עוברים העירה וזאת מאחר ועם הדלדלות האוכלוסיה הכפרית עולה התפוקה השולית לכפרי ועימה עולה גם שכרו של הכפרי. השערת קוזנץ ניתנת לתיאור סכמתי פשוט:



הדיון בהשערת קוזנץ קיבל תפנית חדה במהלך שנות ה-90 של המאה ה-20. בראשית שנות ה-90 הסבו מספר כלכלנים (ראה למשל: Juhn, Murphy, Pierce; Katz and Murphy; ואחרים) את תשומת ליבו של המקצוע כולו לעובדה שאי השוויון ובפרט אי השוויון בשכר הולך ועולה החל מנקודת זמן כלשהי בראשית שנות ה-70. היום, לאחר כעשור ומעלה של מחקר בנושא אנו יודעים כי אי השוויון בארצות הברית עלה משלהי המאה ה-19 ועד ראשית שנות ה-20 של המאה ה-20, ירד משנות ה-30 ועד לשנות ה-60 של המאה העשרים ועלה משנות ה-70 של המאה ה-20 ועד ימינו. ככל שמאפשרים הנתונים להשוות, נראה כי אי השוויון בארה"ב בראשית המאה ה-21 אינו שונה מהותית מאי השוויון בראשית המאה ה-20. ככול שמאפשרים הנתונים לבדוק, במדינות מתועשות ותיקות אחרות נצפו תהליכים דומים. בפרט, תהליך עליית השכר ברוטו התרחש בשליש האחרון של המאה ה-20 כמעט בכל המדינות המתועשות. מדיניות ממשלתית שונה של מיסוי ותשלומי העברה בין המדינות המתועשות השונות גרמה להשפעה שונה של תהליך זה על התפלגות השכר נטו באותן מדינות. בנוסף, במדינות המתועשות לגביהן יש נתונים, נצפית ירידה באי השוויון במהלך החלק הראשון של המאה ה-20, ירידה שקדמה לעליית אי השוויון בהמשך.

לאור ממצאים אלו, שהקשר בין אי השוויון לצמיחה במשקים המתועשים לא רק שאינו מונוטוני אלא שהוא בעל מבנה גלי ולא בעל צורת U הפוך, נדרש עדכון להשערת קוזנץ (שאכן נהגתה במחצית המאה ה-20 בעת בה הושלם מחזור של אי שוויון וצמיחה).

מאחר ותהליך הצמיחה במשקים שצמחו במאה ה-20 מתאפיין בריבוי של שינויים טכנולוגיים ומאחר ובחלק השני של המאה ה-20 במשקים בהם התרחש תהליך שינוי טכנולוגי התרחש גם תהליך של עלייה באי השוויון, הניתוח העכשווי של הקשר בין צמיחה לאי שוויון בקהילת המדינות המפותחות עומד על שני יסודות עיקריים: האחד הוא עובדת היות הצמיחה המואצת מבוססת בחלקה הגדול על פיתוח ויישום של שינויים טכנולוגיים והאחר הוא עובדת קיומו של גידול מתמיד באי השוויון לאורך תהליך השינוי הטכנולוגי. נראה כי לא ניתן יותר לדבר על עליה בתוצר לנפש במחצית השנייה של המאה ה-20 בלי לכרוך אותה בעליה באי השוויון בין פרטים במשקים המתועשים ו/או המתקדמים. לדוגמא, חמישים שנות צמיחה בארה"ב בחצי השני של המאה ה-20, הגדילו את התוצר הממוצע לנפש בלמעלה מ-50%. אולם, רבים יגידו כי עובדה זו יותר משהיא מגלה היא מכסה; אותם חמישים שנה הותירו את העשירון התחתון בהתפלגות מקבלי השכר ללא כל תוספת משמעותית לשכרו וזאת בעת ששכרו של העשירון העליון עולה כל העת.

בטרם נעבור לתיאור סכמתי של התהליך המשולב של צמיחה, ארגון תעשייתי, וחלוקת

הכנסה נדרשים אנו לפרק את אי השוויון בין הפרטים במשק למרכיביו. הכנסת הפרטים מחולקת בין הכנסה משכר עבודה והכנסה הונית. מאחר ומקור הכנסתם הכמעט מוחלט של רוב האנשים הוא הכנסה מעבודה יתרכז הדיון בהכנסה מעבודה. ההכנסה מעבודה מורכבת מגורמים רבים. השפעות גיל, מצב משפחתי, שנת לידה (Cohort) כמו גם השפעות אחרות הן לעיתים חשובות

אולם למען רצף ופשטות הדיון נתעלם מכולן. לצורך הדיון נניח כי שכרו של הפרט מורכב מהתמורה שהוא מקבל עבור השקעותיו בעבר בלמידה (מרכיב זה יכונה להלן "התשואה להשכלה") ומהתמורה שהוא מקבל עבור היכולות הלא פורמליות שלו אשר לא נרכשו במהלך תהליך הלמידה (מרכיב זה יכונה להלן "התשואה ליכולת"). ראוי להדגיש כי התשואה ליכולת אינה בהכרח, ובהכרח אינה, התשואה ליכולת מולדת. היכולת המולדת, חשובה ככל שתהיה, היא רק אחד המרכיבים ביכולת הפרט. ההבדל המהותי בין ה"תשואה להשכלה" ל"תשואה ליכולת" נעוץ בכך שאת ההשכלה הפרט רוכש על פי החלטותיו הוא, בעוד שיכולתו של הפרט נקבעת עבורו מבחוץ (הורים, משפחה, סביבה, וכדומה). נציין כבר כעת שהבדל זה שהוא כה מהותי לשיקולי הטווח הארוך הופך להיות משני ואף חסר חשיבות בעת דיון בטווח הקצר בו לא יכולים אנשים לשנות את השכלתם. הפער בין הטווח הארוך והקצר יהפוך למהותי בעת הדיון ביכולת ובמגבלות המעורבות הממשלתית.

כאשר בודקים את מרכיבי עליית אי השוויון בכלכלה החל מנקודה כלשהי בשנות ה-60 או ה-70 ועד ימינו מתבררת תמונה מורכבת אך ברורה. הנתון הראשון הוא שבכל המשקים המתועשים גדלה מאוד כמות ההשכלה. בין שנמדוד את כמות ההשכלה על פי מדד מספר מסיימי האוניברסיטה, על פי שנות לימוד ממוצעות, או על פי כל מדד אחר, כמות ההשכלה גדלה. לו היה העולם בשווי משקל ניח, המשמעות של גידול בהיצע ההשכלה סביר שהיתה אחת: ירידה בתשואה להשכלה. לכן חשוב לציין כי לאורך 30 השנה האחרונות, במקביל לעלייה בכמות המשכילים, קיימת עלייה רצופה בשכר המשכילים. לדוגמא: במהלך שלושים השנה, בין 1970 ל-2000, הפער בין שכר מסיימי תיכון לשכר בעל תואר ראשון באוניברסיטה בארה"ב (ובישראל) גדל בלמעלה מ-50% וזאת באותה עת בה גדל חלקה של אוכלוסית מקבלי התואר האקדמי בערך בשליש. מבלי להכנס לפרטים שכר המשכילים גדל בכל רמות ההשכלה וזאת למרות שחלקן של כל קבוצות המשכילים באוכלוסיית העובדים עלה (חלקם של הלא משכילים בכלכלה ירד).

העובדה שהיתה פחות ברורה בראשיתו של הדיון הכלכלי בנתונים אלו הייתה באיזו מידה משקפת העלייה בשכר המשכילים את עליית ה"תשואה להשכלה" ובאיזו מידה היא משקפת את העלייה ב"תשואה ליכולת". הקושי האמפירי בניתוח כזה נובע משתי סיבות עקריות:

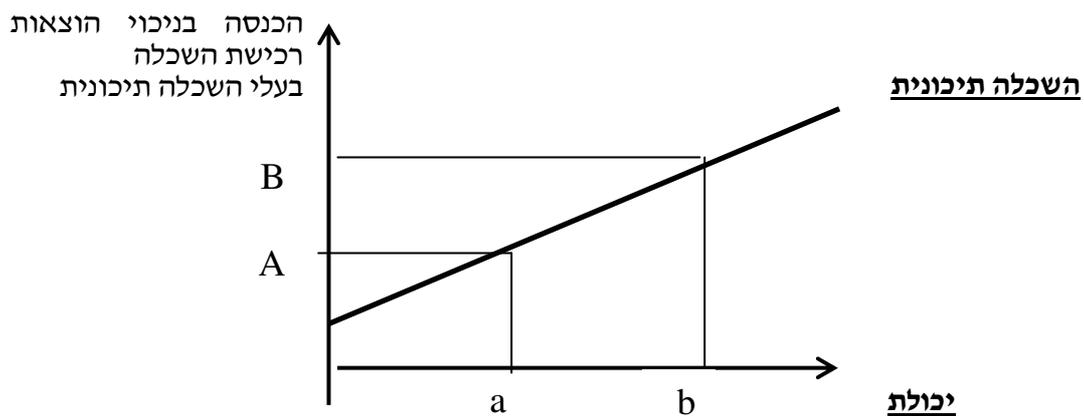
א. בניגוד לרוב מרכיבי ההשכלה מרכיבי היכולת אינם מוגדרים וברורים ולכן קשה לאמוד

את השפעתם.

ב. יש מתאם חיובי חזק בין "יכולת" ל"השכלה". נדמה כי לא צריך להסביר הרבה את העובדה שיכולת כפי שהיא מתבטאת בשוק העבודה מתבטאת גם בלמידה ומכאן שקל להניח שאנשים משכילים יותר הם גם אנשים בעלי יכולת גבוהה יותר.

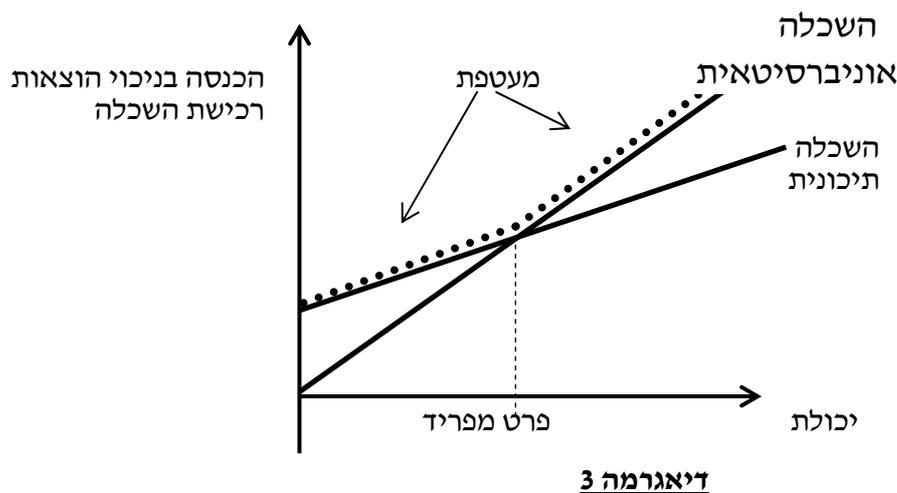
לכן, לאור שתי סיבות אלו, כאשר רואים בנתונים ששכרם של בעלי ההשכלה עולה עדיין לא ברורה העובדה האם הוא עולה כתוצאה מעלייה ב"תשואה להשכלה" או מעלייה ב"תשואה ליכולת". מחקרים שנערכו בעשר השנים האחרונות מצביעים על כך כי מרכיב עקרי בעליית השכר של המשכילים היא דווקא עליית התשואה ליכולת ולא עליית התשואה להשכלה. כמובן, אין בכוונתנו לטעון כי לא היתה כל עלייה בתשואה להשכלה. אולם לצורך המשך הדיון חשוב להבין כי התשואה ליכולת ועליית התשואה ליכולת החל מראשית שנות ה-70 של המאה ה-20 הוו מרכיב יסודי בעליית אי השוויון במשק, במילים אחרות, שכרם של אנשים בעלי יכולת גבוהה עלה ביותר הן כתוצאה מזה שהם מוכשרים יותר והן כתוצאה מזה שהם למדו יותר.

העובדה שיכולת והשכלה מתואמות ובמשותף קובעות את השכר ניתנת לתיאור גרפי פשוט. נניח לרגע כי כל האוכלוסיה היא בוגרת תיכון ולא יותר, אזי, בהנחות סבירות, הקשר בין יכולת לשכר ניתן לתיאור באופן כפי שהוא מופיע בדיאגרמה 2. עיון קצר בדיאגרמה זו מבהיר כי בהנחה שהתפלגות בין הפרטים ידועה, ידועה גם התפלגות השכר בכלכלה. לדוגמא, אם נניח לרגע כי התפלגות היכולת היא התפלגות אחידה (Uniform) בקטע $[a,b]$ אזי התפלגות ההכנסה נטו (הכנסה בניכוי הוצאות רכישת השכלה) תהיה התפלגות אחידה בקטע $[AB]$. במקרה פשוט זה המרחק $[B,A]$ הוא מדד פשוט וסביר לאי השוויון בכלכלה.



דיאגרמה 2

השכלה כידוע עולה כסף. ככל שהאדם משכיל יותר הוצאות רכישת ההשכלה עבורו גבוהות יותר. כפי שציינו לעיל, אך סביר להניח שאנשים בעלי יכולת גבוהה יותר לומדים יותר. לאור העובדה שהשכלה עולה כסף, משמעות ההנחה שאנשים בעלי יכולת לומדים יותר היא שהקשר בין יכולת להשכלה הוא חזק יותר ככל שעולה רמת ההשכלה. אם נניח שבכלכלה שתי רמות של השכלה (תיכון ואוניברסיטה) ניתן לתאר את הכלכלה כפי שהיא מתוארת בדיאגרמה 3.

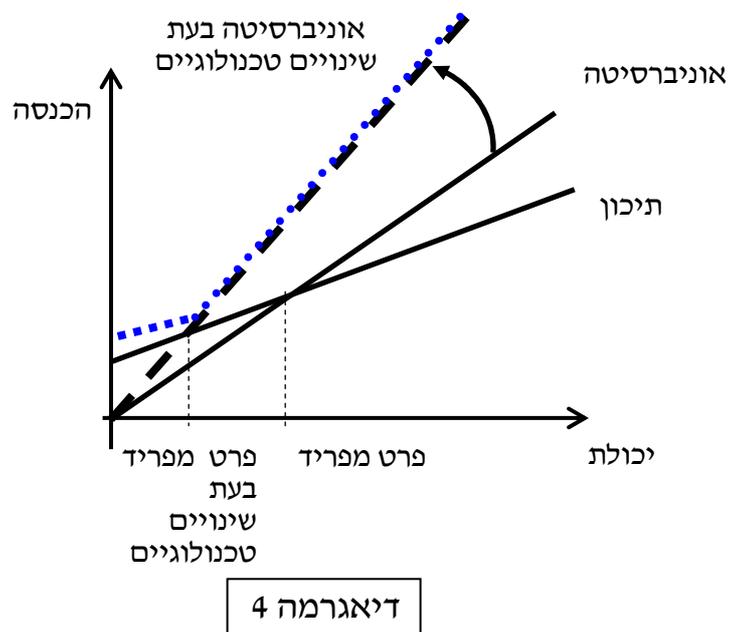


המשתמע מהתיאור הסכמתי של הכלכלה בדיאגרמה 3 הוא שהפרטים ברמת יכולת הנמוכה מזו של "הפרט המפריד" בוחרים ללמוד רק בתיכון בעוד פרטים בעלי רמת יכולת גבוהה מזו של הפרט המפריד בוחרים ללמוד באוניברסיטה. "המעטפת" המציגה את בחירת כל הפרטים במשק משקפת את רמת אי השוויון בכלכלה. אי שוויון זה הוא תוצאה ישירה של יכולת הפרטים והוא מועצם כתוצאה מהבחירה הרציונאלית שעושים הפרטים על בסיס יכולתם האישית. פועל יוצא של ההנחות שעשינו עד כה הוא שלפער נתון ברמת היכולת, אי השוויון בין שני אנשים גדול יותר ככול שרמת השכלתם עולה. מסיבה זו ניתן לטעון שאי השוויון בתוך קבוצת השכלה נתונה (תיכון, אוניברסיטה, וכו') עולה ככול שעולה רמת ההשכלה. הסיבה לכך היא הקשר ההולך ומתחזק בין יכולת להשכלה ככול שעולה רמת ההשכלה.

התיאור עד כה היה סטטי במהותו. נשלב עתה (באופן סכמתי) את התהליך הדינמי של שינויים טכנולוגיים בכלכלה המתוארת לעיל. שילוב כזה נעשה על בסיס הארה אשר זכתה לאישוש ראשוני בעבודותיו של כלכלן בשם שולץ (Shultz) בשנות ה-70. הארה זו היא פשוטה

במהותה ואומרת כי בתקופה של שינויים טכנולוגיים יכולת הפרט היא מרכיב חשוב באפשרות שלו להתאים עצמו לשינויים טכנולוגיים או בלהתאים לצרכיו את השינויים הטכנולוגיים. מבלי להכנס לעומקו של הטיעון נציין רק כי, בבואה להרחיב את מושג האינטליגנציה, הפסיכולוגיה המודרנית מרבה לעסוק באותם מרכיבי אנטיליגנציה המאפשרים התאמה לשינויים בכלל ולשינויים טכנולוגיים בפרט. קאופמן וקאופמן, סטרנברג (Robert Sternberg, 1985) ואחרים נוטים לזהות את יכולת האדם להתאים את עצמו לשינויים עם מושג האינטליגנציה או לפחות עם רכיב מוגדר וחשוב של מושג האינטליגנציה.

נניח עתה שהכלכלה עומדת בפני גל של שינויים טכנולוגיים. לשם פשטות, וללא הגבלת הכלליות, נניח כי על מנת לאמץ שינויים טכנולוגיים חייבים הפרטים בהשכלה אוניברסיטאית. האם משמעות הדבר היא שכל הפרטים ירשמו ללימודים באוניברסיטה? ודאי שלא! כפי שמראה דיאגרמה 4 משמעות הדבר שהפרט המפריד יהיה פרט בעל יכולת נמוכה יותר ושיותר אנשים ילכו לאוניברסיטה כתוצאה מזה שגל השינויים הטכנולוגיים מגיע.



עיון נוסף בדיאגרמה 4 מוכיח כי בעת בה מתרחשים שינויים טכנולוגיים גדל חלקם של המשכילים באוכלוסייה, גדלה הכנסתם, וגדל אי השוויון בכלכלה. לגידול באי השוויון בכלכלה שני מרכיבים חשובים: (א) אי השוויון בתוך קבוצות השכלה גדל. (ב) אי השוויון בין קבוצות השכלה גדל. בשוך גל השינויים הטכנולוגיים, בעת בה הטכנולוגיה הופכת למוכרת לכל (בעת בה נכתבו כבר כל ספרי ההסבר הצבעוניים), לא נדרשת יותר היכולת והקו המקווקו ייסוג חזרה לאחור

לעבר המצב הסטטי. שינוי טכנולוגי, או רצף של שינויים טכנולוגיים מגביר את הצמיחה אולם מעצם היותו שינוי הוא מגביר גם את אי השוויון. צמיחה הנשענת על שיפורים טכנולוגיים אינה הגורם לעליית אי השוויון ואי השוויון אינו גורם לצמיחה. אולם, כאשר המנוע לצמיחה הוא השינוי הטכנולוגי לא ניתן למנוע את העלייה באי השוויון. פעולות ממשלה שינקטו בכדי לצמצם את אי השוויון בהכנסות ברוטו סופן שיפעלו כ"מעכבי צמיחה". כל עוד הכוח העיקרי המניע את הכלכלה הוא השינוי הטכנולוגי קשה לנהל מדיניות שתחזק את השוויון ולא תפגע בצמיחה.

עד כה הדיון היה בעולם בו הכל צפוי והרשות נתונה. בפועל, קיימים לפחות שלושה גורמים מרכזיים המפרים את המאזן המתואר לעיל. המקום למעורבות ממשלתית נמצא בטיפול בגורמים אלו ולא במהלך המרכזי של הכלכלה. נציין גורמים אלו בנפרד למרות שבמציאות יש כמובן חפיפה בין השלושה.

1. פערים ברקע האישי-חברתי: עד כה תיארונו עולם בו הפרטים (היכולות) נוצרים מחוץ למודל. הנחת היסוד הייתה שהיכולת שהיא נתונה לפרט הנה המשתנה היחיד המבדיל בין אנשים. בפועל אין העובדות כה פשוטות. אנשים שונים באים עם רקע שונה. מסתבר, אולי באופן לא מפתיע, שעקרו של הרקע מצוי באישיות ובהחלטות ההורים. הורים מחליטים על מספר הילדים, מגדלים ומטפחים אותם, בוחרים מקום מגורים, ועושים החלטות רבות נוספות המשפיעות על מהלך חיי ואישיות הילד. הורים, כמובן, אינם מדד מושלם לרקע אולם השפעתם עליו רבה. הרקע מהווה נקודת מוצא להחלטות, הוא יוצר את הפרספקטיבה, במקרים מסוימים הוא מקפצה, ובאחרים הוא שלשלת הקושרת לקרקע. בישראל מתואם הרקע מתאם גבוה עם הפיזור הגיאוגרפי. באזורי הפריפריה יש ריבוי במספר הילדים במשפחה, בתי ספר פחות טובים ושוק עבודה "צר" הגורם למשכי אבטלה ארוכים ("שוק אבטלה צר" מוגדר על ידי מספר משרות נמוך במרחב הנגיש תחבורתית לעבודה). כל אלה גורמים לרקע המהווה מכשול, וכתוצאה מכך להקצאה לא יעילה. ככל שמתרחקת הפריפריה מן המרכז משתנה הבחירה של הגרים בפריפריה לרעת ההשכלה הגבוהה והולך וגדל הפער. מעבר למשמעות החברתית שיש לפערים כאלו ברקע, קיימת לפערים ברקע גם משמעות כלכלית. משמעות זו נובעת מכך שהתמריץ הפרטי נעשה שונה בגלל הרקע, עקב כך מנגנון ההשמה של השוק הפרטי מתערער, והצמיחה מתעכבת.

דיאגרמה 5 ממחישה את הטיעון. הקו המוסט לאחור (הקו המנוקד) מתאר את השפעת הרקע. ככול שירחק הקו המקווקו מהקו המנוקד המשמעות היא שהפער שמקורו ברקע השונה גדל. ככל שגדל הפער גדל אי השוויון וקטנה יעילות הקצאת הפרטים על פני רמות ההשכלה השונות.

לו שווי המשקל במשק היה שווי משקל תחרותי היו פירמות מנצלות את מנגנון התמריצים המעוות, עוברות לפריפריה ומרוויחות מפער השכר בין המרכז לפריפריה. ככל שתהליך כזה היה קורה, הייתה הפריפריה "מתקרבת למרכז" כתוצאה ממעבר החברות לפריפריה, והשפעת הרקע הייתה נחלשת גם אם לא מתפוגגת מכל וכל.

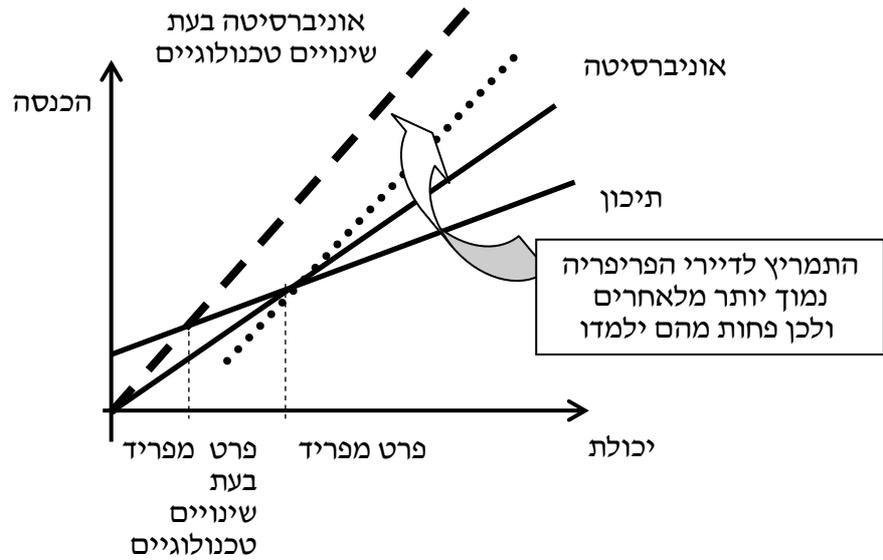
לצערנו, המציאות אינה כזו. כפי שתיארנו בראשית הדברים, הצמיחה המבוססת על שינוי טכנולוגי משמעה מבנה שוק לא תחרותי. מבנה השוק הלא תחרותי, המתבסס הן על יתרונות

לגודל והן על השפעות חיצוניות של מסד ההשכלה, הוא מבנה השוק היחיד העקבי עם שינויים טכנולוגיים מתמשכים. כאשר מבנה השוק הוא כזה, התמריצים המשפיעים על החלטת הפרימה הבודדת הם שונים מהתמריצים הנכונים לשוק כולו; במצב בו קיימות השפעות חיצוניות להשכלה, החברות לא תעבורנה לנצל את השכר הנמוך בפריפריה, למרות הפער שמקורו בהבדלי רקע. ככל שמצב עניינים זה נמשך, יגרום שינוי טכנולוגי מואץ להידלדלות הולכת וגדלה של הפריפריה כאשר הפער בין הפריפריה למרכז הולך ומתרחב.

נדגיש כי סבסוד השכלה אינו יעיל במקרה זה. סבסוד ההשכלה עוזר לאותם הרוכשים השכלה אולם התרחבות הפער האזורי-גיאוגרפי תגרום לאותם שרכשו השכלה להגר לאזורים צפופי האוכלוסין שבהם לפער ברקע מחיר נמוך יותר.

על מנת לצמצם את השפעת הרקע יש לפעול להורדת "עלותו". בהקשר של מרכז מול פריפריה יש לפעול לעיבוי שוק העבודה בפריפריה, עיבוי כזה יכול להיעשות בשתי דרכים המשלימות זו את זו: האחת היא סבסוד תחבורה לאזורים אורבניים (עיבוי שוק העבודה), והשניה היא סבסוד "אשכולות תעסוקה" או מפעלי תעשייה גדולים אשר מפנימים חלק מההשפעות החיצוניות בשוק העבודה הפנימי שלהן.

כהערת אגב נוסיף רק כי למדיניות כזו אסור להיתפס לאשליה כי ניתן "לבטל" או אפילו למזער את ההשפעות החיצוניות והיתרונות לגודל. סבסוד העתקת מפעלים, טיפוח אשכולות תעסוקה, וכדומה אינו צריך להיעשות ברמה הטכנולוגית הגבוהה של המשק. רמה זו תישאר תמיד באזורים בהם ההשפעות החיצוניות של חינוך ורקע הן החזקות ביותר. סבסוד התעסוקה צריך להתרכז בטכנולוגיות ביניים. על מנת להתגבר על שוק העבודה הצר, בתוך טכנולוגיות הביניים יש להתרכז בטכנולוגיות שהן עתירות עבודה. העברת טכנולוגיות פשוטות מדי מהמרכז לפריפריה עלולה להרחיב את השפעתו השלילית של הרקע בטווח הארוך.



דיאגרמה 5

2. **השינוי הטכנולוגי אינו צפוי**: העובדה ששינויים טכנולוגיים אינם צפויים טומנת בחובה מכלול רחב של בעיות. שתיים מהבעיות החשובות הן העובדה שאנשים חווים את השינוי הטכנולוגי ב"אמצע החיים" בלא שהתכוננו אליו ושהשינוי הטכנולוגי אינו בא בכל תחומי החיים באותה עת ובאותה עוצמה.

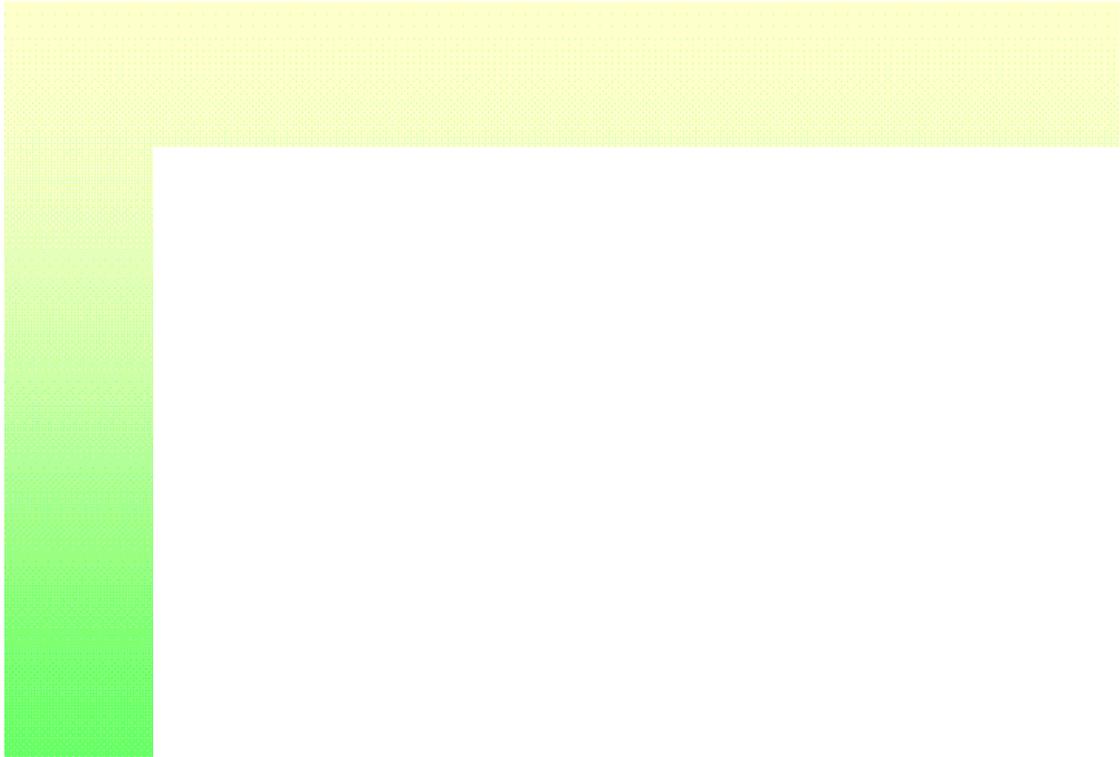
משמעות ההפתעה היא שהתמריץ העומד בפני הפרט שונה מכפי שתואר בדיאגרמה 4. על מנת לקצר נדלג על ההצגה הדיאגרמטית של טיעון זה ונעבור ישירות להשלכות המדיניות הטמונות בו. אפשרות לביצוע התערבות הממשלתית מזווית זו היא ברורה. בכדי לשפר את הצמיחה על הממשלה להשקיע בהכשרה מחדש של מבוגרים בגיל העבודה. שתי פנים להכשרה: (א) תוספת הכשרה לאלו שנשמטים ממעגל הטכנולוגיה החדשה כי לא צפו אותה ולא "התכוננו בזמן". (ב) תמיכה בהכשרה מקצועית בתוך קבוצות ההשכלה לכוון הענפים בהם הייתה פריצה טכנולוגית על מנת להשוות בין התשואה החברתית לתשואה הפרטית. בהעדר מנגנון הכשרה למבוגרים משתנה התמריץ הכלכלי לטובתם של צעירים. השקעה בהון האנושי של המבוגרים יורדת לטמיון וכתוצאה מכך שבעלי יכולת מבוגרים מוצאים את עצמם במקצועות הדורשים מעט יכולת, הכלכלה מאבדת משאבים, ואי השוויון גדל. בנוסף, שינוי בלתי צפוי יכול לגרום לכלכלה להציב תמריץ לא נכון בפני הצעירים ולגרום לצעירים פחות מוכשרים להיקלט במקומות שבעתיד יפלטו מהם.

3. **מיתון וצמיחה ואי שוויון**: רבים מאתנו נוטים לבלבל בין תנודות הכלכלה ובין תהליך הצמיחה. בבואנו לדון במדיניות כלכלית חובה עלינו להבדיל ולהבחין בין מגמה ובין סטיות מן המגמה. אחת העובדות המתועדות בספרות הכלכלית לגבי החצי השני של המאה ה-20 היא **שבתקופות של מיתון עולה אי השוויון בשכר המתפרנסים**. לא רק גדל אי השוויון בין אלו העובדים ובין שאינם עובדים אלא שאף בתוך קבוצת המשכילים עולה מאוד אי השוויון. לעובדה זו הסברים שונים אולם נראה כי הסבר מהותי (גם אם לא יחיד) קשור באותם כוחות הפועלים להגדלת אי השוויון לאורך זמן, קרי, פערי יכולת באימוץ שינויים טכנולוגיים. נראה כאילו **היכולת הנדרשת מהפרט בעת אימוץ שינוי טכנולוגי הנה אותה יכולת הנדרשת ממנו בעת שינוי כלשהו. נראה כי גמישות המחשבה ויכולת הביצוע, יכולת ההתאמה לסביבה משתנה, ותכונות דומות נוספות, חיוניות לעת שינוי בדרישות מקום העבודה כאשר פחות אנשים נדרשים לבצע אותו מספר מטלות, כפי שהן חיוניות לעת שינוי טכנולוגי.**

מדיניות כלכלית "אנטי אינפלציונית" חייבת, אם כן, להביא בחשבון את "סביבת העבודה שלה", קרי את מגמת השינוי באי השוויון. בפרט, **מדיניות מרסנת, גם כאשר היא נדרשת, אינה צריכה ואינה יכולה להיות ניטרלית**. בתקופות בהן אי השוויון עולה, מדיניות מרסנת "ניטרלית" מרחיבה את אי השוויון. בישראל הריסון התקציבי ניסה להיות ניטרלי בעוד הריסון המוניטרי היה "אנטי פריפריאלי" מאחר ועיקר השפעתו באה דרך שער החליפין. במצב עניינים זה, כאשר המיתון בישראל נמשך שנים ארוכות בעוד העולם המערבי בגאות, כאשר המיתון הוא תוצאה של

ריסון שאינו מתחשב בהשפעתו על אי השוויון, הרי שגם לו היה הריסון מוצדק כשלעצמו בל יתפלא איש על כך שאי השוויון גדל מהר יותר מאשר כמעט בכל מדינה מתועשת אחרת. גם כאן השלכות המדיניות הן ברורות, **מי שמנהל מדיניות מרסנת חייב להביא בחשבון את השפעתה על אי השוויון.**

נסכם בקצרה את עיקרי הדברים. תהליך הצמיחה בנוי על שינויים טכנולוגיים. פיתוח ואימוץ של שינויים טכנולוגיים בנויים על שוק שאינו פועל בתחרות משוכללת. שינויים טכנולוגיים מהירים מדגישים את יכולת האדם ובכך מגדילים את אי השוויון. השילוב של שוק שאינו בתחרות משוכללת עם הגדלת פערים בשכר הוא, אם כן, ביסוד תהליך הצמיחה המודרנית ואינו ניתן לשינוי ללא פגיעה בתמריצים הכלכליים. יחד עם זאת, על "ליבת אי השוויון" זו נשענים מרכיבים רבים של אי שוויון שאינם חלק מ"ליבת הצמיחה". השפעת מרכיבים נלווים אלו מחמירה עם העלייה בליבת אי השוויון. בהשפעות אלו ניתן וצריך לטפל. סביר שנעל ידי טיפול נכון ניתן לצמצם מאוד את קצב הגידול באי השוויון. נראה שמקורה של העלייה החריגה באי השוויון בישראל ביחס לעליית אי השוויון במדינות המערב אינו כולו נובע מ"קצב השינוי הטכנולוגי המואץ". לו כך היו פני הדברים, היה קצב גידול התוצר לנפש בישראל צריך להיות גדול בהרבה. מדיניות צמצום פערים שתתרכז במרכיבים הניתנים לטיפול ותשתמש בכלים הנכונים תחזיר את קצבי השינוי במשק הישראלי לקצבי השינוי המערביים הן בשוויון והן בצמיחה.



עודד ערן

קיימים יחסי גומלין הדוקים בין חוסנה הכלכלי של מדינה לבין חוסנה המדיני, היינו, מעמדה היחסי במערכות הכלכליות והמדיניות הבינלאומיות. גם בנושא זה, חיזוק המעמד הכלכלי הבינלאומי, יכולה הממשלה לסייע. שמחתי לקרוא שראש הממשלה העלה בשיחתו עם סגן מזכיר המדינה האמריקאי את עניין הצטרפותה של ישראל ל-O.E.C.D. העניין חשוב לא רק משום שהחברות כרוכה בקבלת כללי התנהגות כלכלית שתסייע לישראל בשיפור כושר התחרות שלה, אלא משום שהיא תעניק RATING משופר עם השלכות רחבות יותר מאשר על הריבית שישראל תשלם בגיוסי הכספים.

מאידך ולמרות הפניה הזו אינני משוכנע שהחברה והממשלה בישראל הפנימו את המשמעויות של הצורך להשתתף בתחרות, להיאבק על שווקים בחו"ל וגם לזכות ב"קרבות" האלו. בוויכוח הציבורי על התקציב, ההיבט הזה, של חידוד כושר התחרות, כמעט ואינו נזכר.

ועוד לעניין "המנוף" המדיני – ישראל ניצלה את ההסכמים המדיניים מאז קמפ דייוויד ב-1978 ועד להסכם Wye 20 שנה אח"כ לקבלת כ-60 מיליארד דולר, בהערכה גסה, כסיוע מארה"ב. בעקבות הסכמי אוסלו ב-1993, שידרגנו את יחסינו המדיניים והכלכליים עם אירופה ובמיוחד בנושא החיוני של השתתפות מלאה בתוכנית המו"פ של האיחוד האירופי. הדו"ח שהגיש הצוות המדיני מצביע על היעד של חברות מלאה באיחוד האירופי. הקביעה הזו, אינה עולה בקנה אחד ואף עומדת בסתירה להיבטים מסוימים, כלכליים בעיקר, ביחסים עם ארה"ב. בצדק מכנים אותם חברי הצוות המדיני "נכסי צאן ברזל" של מדיניות החוץ. אזכיר רק שתי דוגמאות לסתירה: הסכם אזור הסחר החופשי שבין ישראל וארה"ב, והסיוע שקיבלה ישראל וזה שהיא עשויה לקבל. לקראת הסכמים מדיניים אפשריים בעתיד, ישראל חייבת לשקול את היעדים הכלכליים הבינלאומיים והיא צריכה לשקלל את התועלות היחסיות. בהתאם לשיקול זה, תרכז ישראל את המאמץ בהשגת היעדים המועדפים.

והערה אחרונה – לחוסן הכלכלה הפלשתינאית השפעה רבה על החוסן הלאומי של ישראל. ממשלות ישראל עוד לא הפנימו קשר גומלין זה. הקביעה הזו נכונה לדעתי גם אם רמת החיים משופרת בחברה הפלשתינאית לא תקטין בטווח הקצר את שיעור הילודה בחברה זו. ההיבט הדמוגרפי קיבל כידוע תשומת לב רבה בכנס זה.

הכלכלה כמנוף אפשרי לשלום

לא רק במזרח התיכון, אלא גם באירופה, הניסיון למצוא פתרון נחרץ לסכסוכים בין לאומים הוא קשה וממושך. אך אפשר וצריך לחפש בינתיים הסדרים פרקטיים שימתנו מרכיבים מרכזיים בסכסוך. במקרה שלנו, בסכסוך עם הערבים הפלשתינאים, ראוי להקטין את ממדי העוני ואת השנאה שהוא גורם, המתועלת נגד ישראל.

גם מטעמים הומניים ראוי לשפר את מצבם הכלכלי האומלל של הפלשתינאים שהכנסתם הנמוכה ממילא, צנחה לאחרונה בחצי. אך אין סיכוי סביר שזה יקרה כל עוד הרשות הפלשתינאית מקיימת משטר פורע חוק ומושחת, וכל עוד היא נכונה להקריב את פרנסת התושבים וחייהם על "מזבח המאבק". לכן, יש להתמקד קודם כל בניסיון להביא להפסקת אש, ואם זו תחזיק מעמד, לפעול אצל ארצות הברית והאיחוד האירופאי, מממני משטרו של עראפת, שידרשו ממנו להקים גוף ממשלי פלשתינאי המסוגל לשמור על מסגרת חוקית מינימלית שתאפשר תפקוד כלכלי. רפורמות בממשל נעשו על ידי בעלות הברית בגרמניה וביפאן לאחר מלחמת העולם השנייה, ובהצלחה מרובה.

על ישראל מצידה להפסיק את הסגרים הכוללים על ערים פלשתינאיות שאינם מבחינים בין האשמים בפעולות טרור לבין אוכלוסייה סבילה. סגרים אלה אינם יעילים במיוחד בעצירת מחבלים, אך בהענישם מפרנסי משפחות הם דוחפים אותם לקיצוניות, כי אין להם מה להפסיד. את המלחמה בטרור יש למקד נגד עושי הטרור ומסייעיו הספציפיים, במידת האפשר, ולא נגד האוכלוסייה בכללה.

ישראל, שהיה לה עודף גדול במאזן המסחרי עם תושבי הרשות יכולה להרשות לעצמה לפתוח את שוקיה הרבה יותר לרווחה לחקלאי וליצרן הפלשתינאי, בכל הענפים עתירי העבודה כמו גדול ירקות בכמויות, בניין וחומרי בניין, הלבשה והנעלה, שבהם לפלשתינאים יתרון יחסי מובהק, וזאת תמורת פתיחת השוק שלהם למוצרי ישראל. הניסיון להגן על ענפים או תעשיות עתירי עבודה מפני תחרות פלשתינאית על ידי הגבלות יבוא לא יצלח. מפעלים בסקטורים אלה עוברים בין כה וכה לארצות כמו ירדן או מצרים או שבעליהם מעבירים פעילות לדרום אמריקה ולמזרח הרחוק. מוטב לאפשר לפלשתינאים להתפרנס מאתנו בפעילות כזו אם אנחנו רוצים שהשכנות לא תהיה עוינת לעד.

צריך גם להפסיק את ההפרעה המיותרת לפעילות הכלכלית בשטחים על ידי שיפור המעבר לשטחים של סחורות וחומרי גלם המתעכבים לפעמים ימים או שבועות, מסיבות ביטחוניות, לפעמים, אך לרוב עקב אי היעילות הידועה של הבירוקרטיה הישראלית. אפשר לקצר הליכים על ידי שימוש נרחב יותר באמצעי בדיקה מתוחכמים. למי שאינו מכיר את הבעיה, קשה לתאר עד כמה שיפור פרוזאי כזה בלבד יביא לגידול ניכר בפעילות הכלכלית, ועמו את שיפור האווירה ואת תיקון היחסים.

במידה שהפתיחות ליבוא פלשתינאי תגרום נזק כבד ליצרנים מסוימים, בחקלאות למשל, יש לתת להם סיוע לעבור לפעילות אחרת. במקום לגדל בצל וגזר אפשר לעודד חקלאים ישראלים לגדל, למשל, פירות אקזוטיים לייצוא.

לישראל אין אמנם אחריות מוסרית לבעיית הפליטים, שנוצרה בעקבות התוקפנות הערבית, אך אל לה להתעלם מסבלם. יש לסייע לפחות לחלקם לחזור לחיים תקינים יותר, על אף ההתנגדות הרבה שתהיה בוודאי מצד הרשות הפלשתינאית הממשיכה לנצל לרעה את אומללותם, ושבחיריה גנבו הרבה מן הכספים שנועדו לשיקומם.

ליזמה ישראלית שתתרום לפתרון, אפילו קטן או חלקי, לבעיית הפליטים, יכולות להיות השלכות חשובות. לפיכך ראוי להכין תשתיות על אדמות מדינה בסביבת מחנות פליטים קיימים, דרכים, מים וחשמל, ולהזמין משפחות פליטים לצאת מהמחנות ולהקים ביתם בהתנחלויות חדשות. הרבה משפחות יוכלו להקים את בתיהם בעצמן, בייחוד אם יינתנו להם הלוואות זולות או פיצויים על רכוש שנטשו. ישראל תוכל לגייס מלווה בינלאומי בתנאים טובים למטרה זו, כדי לא להעמיס על התקציב כעת.

לפי שרבים מהמובטלים הפלשתינאים הם פועלי בניין וקבלנים, פרויקט כזה, שיצמיח תעסוקה גם בסקטורים נלווים ובשירותים יהיה זרז צמיחה מעולה.

על הממשלה גם להתגבר על המכשולים הבירוקרטיים המעכבים בניית עוד פארקים תעשייתיים שיתופיים כדוגמת הפארק שסטף ורטהיימר התחיל בהקמתו. פארקים כאלה על קו התפר יסייעו בפתיחת הבעיות הביטחוניות והלוגיסטיות הכרוכות בהעסקת עובדים ערביים בתוך ישראל. הם גם יוכלו לספק תשתית מודרנית ליצרנים וליצואנים ערביים.

ראוי שהבירוקרטיה הישראלית, כולל שלטונות המס, לא יתערבו ולא יפריעו למסחר בשווקים הספונטניים שנוצרו באזורי התפר, שישראלים תאבי מציאות מרבים לבקרים. בשווקים אלו, מעין אזורי מסחר חפשי ספונטניים, העוברים ממקום למקום לפי אילוצי הביטחון, כמעט שלא היו "תקריות ביטחוניות" או התקפות על ישראלים. עד לאינתפדה האחרונה הם הכניסו לערביי

השטחים, לפי הערכות שונות, בערך כמיליארד שקל לשנה, סכום השווה לכמחצית סיוע החוץ שהרשות מקבלת ולרבע מההכנסה הלאומית השנתית!

למפקקים ביכולתם של גורמים כלכליים למתן את הסכסוך אפשר להזכיר שמאז 1967 הועסקו בישראל מאות אלפי פועלים ערביים, שנעו בחופשיות יחסית בערים ובדרכים. לו היו בוחרים לעסוק בטרור היו יכולים לגרום נזק וסבל עצומים. והנה, למרות שהיחס אליהם (בייחוד במחסומים) היה משפיל, ועל אף ההסתה של הרשות, מספר מעשי הטרור שנעשו על ידם היה מועט ביותר!

או ירושלים לדוגמא: מוקד לרגשות לאומיים ודתיים עזים, ומקום מפגש קרוב לאוכלוסיות עוינות, ירושלים הייתה צריכה להיות בעין הסערה. והנה, שוב, על אף מאמצי הסתה ופרובוקציה בלתי פוסקים של הרשות שניסתה להבעיר את העיר, ירושלים נשארה שקטה יחסית. אין ספק שחיי המסחר הערים הם שגרמו לשקט המרשים הזה.

יתר על כן, רוב תושבי מזרח העיר, רובם לאומנים ומוסלמים אדוקים, בחרו לקבל תעודות ישראליות וותרו על הסתפחות לרשות. הם לא עשו זאת מפני שהפכו לאוהבי ציון אלא מפני ששוכנעו שמוטב להם, גם כלכלית וגם ביטחונית לחיות בצל הכיבוש הישראלי, ככל שהוא מעיק, ולא בחסות ממשלה פלשטינאית עצמאית, שאת הישגיה למען רווחת תושביה וזכויותיהם הם יודעים להעריך בדיוק. זאת הסיבה שהם לא הופיעו להפגנות אחרי סגירת ה"אורינט האוז". תושבי הר-אדר ומבשרת ציון שעברו בשלום עד עתה את אינתיפדת אל-אקצה, על אף שכנותם לכפרים שתושביהם ידועים בקיצוניותם הלאומנית והדתית, יכולים גם הם להעיד שהסיבה העיקרית שמנעה מהתושבים הערביים של כפרים אלו מלהצטרף לפעולות האיבה היא העובדה שהם מתפרנסים אצל שכניהם היהודים.

ולסיכום, ראוי גם לזכור שסכסוכים לאומיים שנמשכו באירופה המתקדמת מאות בשנים לא באו על פתרונם בעקבות פעילות דיפלומטית אלא כתוצאה מיצירת אינטרסים כלכליים משותפים בין אויבים בנפש לשעבר כמו גרמניה וצרפת. שיתוף הפעולה הכלכלי הוא שמיתן את הסכסוכים והביא אותם לבסוף אל קצם. אין ספק שגם בהעדר פתרון פוליטי יכולים יחסים כלכליים טובים לעשות כך גם במזרח התיכון.