
דמוקרטיה של רווחה

להגברת מעורבותה החברתית של הממשלה במשטר של כלכלת שוק

ארנון גפני וצבי זוסמן

1. מבוא

במסמך "עיקרי התקציב" לשנת 2001, אשר הונח על שולחן הכנסת בסוף אוקטובר 2000, נקבע לגבי יעדי התקציב, כי "היעד המרכזי של הממשלה הוא ביסוס הצמיחה המהירה". יעד מרכזי נוסף הוא "צמצום אי-השוויון בחלוקת ההכנסות הכלכלית". ועוד הודגש כי היעד המרכזי הינו "התבססות המשפחות בעשירוניים הנמוכים על הכנסה כלכלית שתלך ותגדל ושתהיה תלויה, עד כמה שפחות, בתשלומי העברה".

האסטרטגיה של הממשלה להשגת יעדים אלה היא הקטנת משקל הממשלה ומעורבותה במשק, כדי לאפשר את מיצוי פוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי, תוך התבססות על צמיחת המגזר העסקי. הממשלה חותרת, כמו בשנים קודמות, שהדבר יושג בתקציב 2001 בארבע דרכים: (1) המשך הפחתת הגירעון הממשלתי יחסית לתוצר; (2) הפחתת ההוצאה הממשלתית יחסית לתוצר; (3) הפחתת נטל המס; (4) המשך הורדת החוב הממשלתי יחסית לתוצר. "בהתאם לכך החליטה הממשלה כי התקציב לשנת 2001 יתוכנן כך שהגירעון הכולל יחסית לתוצר (ללא אשראי) יירד לרמה של 1.75 אחוזים וההוצאה הממשלתית יחסית לתוצר תקטן ב-0.75 נקודות אחוז. כדי לעמוד במגבלה זו יקוצץ תקציב ההוצאות הממשלתיות ב-1.7 מיליארד ש"ח. מדברי ההסבר לתקציב נובע גם כי, תגבור התחומים העומדים בראש סולם העדיפויות – חינוך, תשתיות, והכשרה מקצועית – לא ייעשה על-ידי תוספת תקציב מתוך ה"עוגה" הגדולה יותר, או התוצר הגדול יותר, העומד לרשות המשק לחלוקה, אלא באמצעות קיצוץ בתקציבי הממשלה האחרים.

באשר להקטנת אי-השוויון, התקציב לשנת 2001 בנוי על ההנחה שצמיחת המגזר העסקי תביא גם לצמצום אי-השוויון. "שני יעדים אלו:

צמיחה בת-קיימא ושיפור אי-השוויון בחלוקת ההכנסה הכלכלית אינם סותרים זה את זה. להפך, יש בכל אחד מיעדים אלה כדי לחזק את השני¹. הצמיחה המואצת אמורה להבטיח גידול מתמיד במספר המועסקים תוך המשך מגמת הצמצום באבטלה. אי-השוויון אמור לקטון על-ידי שתתאפשר התבססות המשפחות בעשירונים הנמוכים על הכנסה כלכלית שתלך ותגדל, ותוך הקטנת התלות בתשלומי העברה.

הצמיחה המואצת שתבטיח את התרומה הצפויה של המגזר העסקי להקטנת אי-השוויון תגובה על-ידי כמה צעדים: ראשית, הגדלת התקציב להעלאת רמת ההשכלה וההכשרה בקרב מחוסרי עבודה, כאשר במקביל תמנע הממשלה ניצול לרעה של תשלומי העברה שהיא מעניקה, וכך יופחתו תשלומי העברה. ושנית, צמצום ממדי ההעסקה של עובדים זרים על-ידי הגברת האכיפה נגד העסקת עובדים בלתי חוקיים, הפוגעת בתעסוקת ישראלים וגורמת לרמת שכר נמוכה בעבודות בלתי מקצועיות. התקציב לשנת 2001 בנוי אפוא על ההנחה המרכזית, שעצם קיומה של צמיחה כלכלית באמצעות המגזר העסקי יוביל לצמצום אי-השוויון. בהקשר זה, מן הראוי לתת את הדעת על כך, שהתחדשות הצמיחה בישראל מתקיימת במסגרת של שינוי מבני נמרץ הקורה במשק הישראלי, שמאפיינו העיקרי הוא שהצמיחה והיצוא מובלים היום על-ידי התעשייה הטכנולוגית (היי-טק). תופעה חיובית זו עשויה, במידה שתתמיד, לתרום הרבה להעלאת רמת החיים, אולם אליה וקוץ בה - מאחר שזוהי צמיחה בלתי מאוזנת, ענפי הייצור המסורתיים ממשיכים לדשדש. הצמיחה הבלתי מאוזנת מרחיבה את הפערים החברתיים והכלכליים בישראל, וזו תופעה שלילית המלווה את השינוי המבני העובר על ישראל. ניתן לתקן מצב זה על-ידי נקיטה באסטרטגיה שתפעיל מעורבות רבה יותר של הממשלה, בעיקר בתחום החברתי, במסגרת המשטר של כלכלת שוק. כלכלה זאת היא תנאי הכרחי להמשך הצמיחה של התעשייה הטכנולוגית, המתחייב מהפתיחות הנדרשת כדי להמשיך ולהשתלב בכלכלה העולמית. האסטרטגיה המשולבת תשיג, בצד חידוש הצמיחה, גם צמצום מעגל העוני והקטנת אי-השוויון. הפרק מתמקד בעיקרי הדברים של מה שאנו קוראים **דמוקרטיה של רווחה**, תוך הצגת המעורבות הרצויה של הממשלה (באמצעות התקציב) בתהליך הצמיחה ובשירותים החברתיים.

¹ משרד האוצר, 2000.

2. המדיניות הכלכלית-חברתית הנוהגת בישראל, כדגם של "הדרך השלישית"

על מנת להבין את האסטרטגיה הכלכלית-חברתית הננקטת היום על-ידי ממשלת ישראל, מן הראוי לסקור בקצרה את השינויים שחלו בשנים האחרונות בתפיסת עולמן של מפלגות העבודה למיניהן באחדות ממדינות המערב. בעשור האחרון חלו במדינות דמוקרטיות רבות במערב מהפכים פוליטיים, שהחזירו לשלטון מפלגות סוציאל-דמוקרטיות או ליברליות, לאחר כשני עשורים של ממשלים שמרניים. המגמה הזאת החלה עם בחירתו של ביל קלינטון לנשיא ארצות-הברית, ונמשכה במהפכים שחוללו טוני בלייר בבריטניה, גרהרד שרודר בגרמניה ואהוד ברק בישראל. ההצלחה של השמאל והליברלים לחזור לשלטון התבססה, בין היתר, על שינוי משמעותי של הדגשים אידיאולוגיים, ובמרכזם שחיקת "מדינת הרווחה", אשר היתה קודם לכן עמוד התווך של המדיניות והחשיבה הכלכלית-חברתית של השמאל.

ברוב המדינות בהן משלו מפלגות השמאל, או "מהמרכז שמאלה" בעבר, הן הקימו וביססו, הלכה למעשה, מערכות הנגזרות מן התפיסה של "מדינת הרווחה", כגון ביטוח לאומי כתשתית לשמירת הביטחון הקיומי של התושבים, תשלומי העברה ומערכת המיסים המביאים לתיקון אי-שוויון בהכנסות, מערכת בריאות ציבורית להבטחת הנגישות של כל האזרחים לרפואה מונעת ולשירותים רפואיים, וצמצום המצוקה באמצעות טיפול וסיוע ישיר לנזקקים בלשכות סעד על-ידי עובדים סוציאליים, תוך טיפוח חקיקה נרחבת בהקשר זה.

בשנות השבעים והשמונים, ובעיקר בעקבות משבר האנרגיה שפרץ ב-1973, נאלצו מרבית מדינות המערב להתמודד עם משברים כלכליים, תחילה עם אינפלציה גבוהה ואחר-כך עם מיתון ואבטלה עמוקה, ולעיתים נדרשה התמודדות בו-זמנית עם שתי התופעות, מצב שכונה "סטגפלציה". הייחוס של עיוותים אלה לכישלון המעורבות היתרה של הממשלה בפעילות הכלכלית והחברתית, לגידול מופרז של תקציבי המדינה והמנגנון הממשלתי ולהסתאבות מדינת הרווחה, הפך בהדרגה למרכיב דומיננטי בחשיבה הכלכלית-חברתית והפוליטית של מובילי דעת הקהל. בהמשך לכך החליפו במרבית מדינות המערב ממשלות שמרניות את הסוציאל-דמוקרטים, אשר נתפשו כמנהלים מדיניות כלכלית בלתי אחראית, שהכניסה את הכלכלה לאי-יציבות. בסביבה החדשה שנוצרה

הושם הדגש בשנות השמונים וראשית התשעים על השאיפה ל"ממשלה קטנה", שתאפשר קיצוץ ניכר בהוצאות הציבוריות והקטנה משמעותית בנטל המיסוי; מדיניות מוניטרית שתשמור על יציבות מוחלטת של המחירים, אף במחיר של אבטלה עמוקה; ומדיניות כלכלית, שתשאיר את מרבית ההכרעות הכלכליות בידי "כוחות השוק". ואולם, בהמשך הזמן התפתחה בציבור תחושה של אי נחת מאי-התממשות של הבטחות, ותסכול מהיעדר צמיחה כלכלית מספקת, מגידול ניכר של האבטלה בעיקר במדינות אירופה ומאי-הצדק חברתי, שהתבטא בגידול משמעותי של הפערים ואי-השוויון בחלק ממדינות אירופה ובעיקר בארצות-הברית. התפתחויות אלה סייעו לשובן של תנועות העבודה והליברלים לשלטון בשנות התשעים.

בתוך כך, הרי התמוטטות ברית-המועצות והמשטרים הקומוניסטיים באירופה המזרחית, אשר היוו את האנטיתזה להסתמכות על כוחות השוק, עוררה חשיבה חדשה ובניית תדמית חדשה לתנועות העבודה, כדי להכשיר אותן לשוב להנהיג מדינות דמוקרטיות. מנהיגי תנועות אלה ניסחו מחדש את הבסיס האידיאולוגי שלהן ואף שינו את השמות של המפלגות כדי להדגיש את השינוי. כך הופיעו השמות: "הדמוקרטים החדשים" בארצות-הברית, "תנועת העבודה החדשה" ולאחר מכן "הדרך השלישית" באירופה. במסגרת השינוי אימצו תנועות אלה את גישת השמרנים בדבר חשיבות פעולתם של "כוחות השוק", שיבטיחו את היעילות הכלכלית, אולם הן הבטיחו לפעול לתיקון תופעת אי-הצדק חברתי, שהעמיקה, כאמור, בעקבות הסתמכות היתר על כוחות השוק.

מספר עקרונות מרכזיים מסכמים את החשיבה של "הדרך השלישית"²:
(א) יש לשנות את הדגש במדיניות הכלכלית-חברתית מהתחלקות העושר ליצירת עושר, כלומר, לפעול להגדלת התוצר הלאומי.
(ב) כלכלת השוק יוצרת שגשוג יותר מכל שיטה אחרת.
(ג) הממשלה חייבת לשמור על יציבות כלכלית, לכן אין לקדם צמיחה ותעסוקה באמצעות גירעון בתקציב הממשלתי, אלא יש להקטין את רמת החוב ממשלתי.
(ד) יש להנהיג רפורמות שיתקנו את מבנה המוסדות ואת כלי ביצוע המדיניות בתחומי הכלכלה והרווחה ויתאימו אותם לעידן המודרני, ולהשתלבות בכלכלה העולמית (הכפר הגלובלי). הרפורמות תהיינה על

² Giddens, 2000.

בסיס העיקרון, שאין להפריד יותר בין מדיניות כלכלית ומדיניות חברתית, המשולבות זו בזו. יש לבחון פתרונות חברתיים בהתחשב בעלותם והשפעתם על הכלכלה ולהיפך – המדיניות הכלכלית חייבת להיבחן גם על רקע השפעתה על הקידום החברתי.

ה) הדגל של "ממשלה קטנה" אומץ, והטענה היתה שיש להפחית את רמת המעורבות הממשלתית ולשאוף להגמשה במקומות שהרגולציה מעכבת יוזמה ושינוי טכנולוגי, במגמה שהמגזר העסקי יוביל את הצמיחה ויקדם את הרווחה.

ו) יש להתמקד בדאגה לשוויון ההזדמנויות, ולפיכך על הממשלה לטפח ולפתח את החינוך והתשתיות.

הביקורת על מדיניות "הדרך השלישית" באותן מדינות בהן הממשל משקף, פחות או יותר, את העקרונות המוצהרים (אנגליה, גרמניה, למשל, וישראל), מתמקדת בנקודות הבאות:³

א) הגדרת המדיניות החדשה מעורפלת ומטושטשת ואינה מתורגמת לצעדי מדיניות חדשים ושונים. היא מתרכזת בהצהרות על שלילת הדגמים הישנים של "מדינת רווחה" סוציאל-דמוקרטית מצד אחד ו"כלכלת שוק" טהורה ושמרנית מצד שני.

ב) בפועל, המדיניות הכלכלית-חברתית הנוהגת ממשיכה את זו שהיתה לממשלות הימין שקדמו, שאצלו הדאגה לצדק חברתי וצמצום הפערים נתפסה כהצהרתית גרידא, ללא כוונת ביצוע.

ג) הדגל שהונף הוא דגל ה"שוק הגלובלי" ומהפיכת המידע ולא הוצעו דרכים להתמודד עם הגידול באי-השוויון בהכנסות, ברכוש ובכוח, האופייני לשיטה זו ושהכל הכירו בקיומו.

ד) הממשלה איננה יוזמת, בדרך-כלל, התערבות למניעת העיוותים החברתיים ולריסון המחזוריות והמשברים היוצרים אבטלה, אלא מצפה להתערורות כוחות השוק ששיגו את התיקונים הנדרשים.

מעיון מדוקדק במדיניות ממשלת ישראל, כפי שנוסחה לקראת שנת 2001, מסתבר, שלא רק שהיא מזדהה לכאורה עם עקרונות "הדרך השלישית", אלא שהיא מבצעת את העקרונות הכלכליים ללא התמודדות עם העקרונות החברתיים. הריסון הפיסקלי והמוניטרי והקפאת שער החליפין – שהופעלו בנחישות על-ידי הממשלות שכיהנו בארבע השנים

³ Giddens שהינו האידאולוג הראשי של ה"דרך השלישית" נותן בספרו האחרון (ראה מקורות) סיכום מעולה של הביקורת על השיטה.

האחרונות במטרה לחסל את האינפלציה, יחד עם הפעלת העיקרון של ממשלה קטנה באמצעות ריסון והקפאת התקציבים לשירותי הרווחה – גרמו להעמקת המיתון בפעילות המשקית והגבירו את המצוקות החברתיות. יחד עם זאת, בעשור האחרון התחולל במשק הישראלי שינוי מבני משמעותי ביותר, שהבשיל בשנת 2000 לכדי צמיחה בשיעור גבוה של הייצור והיצוא של התעשייה הטכנולוגית. לתפנית זו יש השלכות כלכליות-חברתיות מרחיקות לכת, אשר לצורך הבהרתם נסקור את מאפייניה העיקריים.

3. צמיחה כלכלית, היי-טק, וה"מחלה ההולנדית"

בשנות התשעים החלה בישראל פריצה טכנולוגית בענפי האלקטרוניקה המתקדמים והמחשבים (להלן ענפי היי-טק). ישראל נחשבת היום לאחת המעצמות העולמיות בתחום זה – הירחון Wired דירג את ישראל ביולי 2000 במקום הרביעי מבין מרכזי היי-טק בעולם. כמו כן, נמצאת ישראל במקום השלישי, אחרי ארצות-הברית וקנדה, לפי מספר החברות הטכנולוגיות הרשומות בנאסדק.⁴

הגידול המהיר של ענפי ההיי-טק בתעשייה בישראל התקיים במהלך כל שנות התשעים. עם זאת, גידול זה, הכרוך בשינוי באופי הצמיחה בישראל, בלט הרבה פחות במחצית הראשונה של העשור. זאת משום, שהעלייה ההמונית ממדינות חבר העמים יצרה גיאות זמנית בענפים מסורתיים יותר, ובראשם ענף הבנייה וענפים המייצרים חומרי גלם לענף הבנייה. על רקע המיתון, ועוד יותר מכך ביציאה מהמיתון, שהחלה במהלך שנת 1999 ונמשכה בשנה הנוכחית, בולט הגידול בתוצר של ענפי ההיי-טק על רקע התכווצות בענפים המסורתיים ובענף הבנייה.

⁴ Red Herring, 2000.

לוח 1. התוצר בענפי היי-טק בתעשייה ובמגזר העסקי
(שיעורי גידול שנתיים ממוצעים, אחוזים)

סך-כל ענפי המשק	בנייה	תעשייה		
		מסורתיים	היי-טק	
7.9	10.5	6.6	13.9	1991-96
2.3	5.9-	1.0-	7.3	1997-99
6.0	4.7	4.0	11.7	1991-99

מקור: ענפי ההיי-טק – עיבוד מתוך סקרי תעשייה ומדדי הייצור התעשייתיים.
ענפים אחרים – דו"ח בנק ישראל, 1999.

הגידול המהיר בענפי ההיי-טק, על רקע צמיחה איטית בהרבה ענפים מסורתיים ודומיהם, מתרחש בישראל בשלושה תחומים:

א. התעשייה האלקטרונית. בתחילת דרכן היו תעשיות אלה קשורות קשרים הדוקים למערכת הביטחון, הן בתחום הטכנולוגי המחקרי, הן בפיתוח כוח אדם בעל מיומנות גבוהה, והן בקיומו של שוק נרחב לתוצר של תעשייה זו במערכות הביטחון של ישראל ובמדינות אחרות. הייצור והיצוא של תעשיות אלה היום פרוס על קשת רחבה הרבה יותר של מוצרים ולקוחות. לפי האומדן גדל סך-כל הייצור של תעשיות אלה בשנים 1991 עד 1999 בשיעור של 11.7 אחוז לשנה. ההתפתחות היתה בעיקר ביצוא, ובסוף התקופה הוא היווה כ-83 אחוז מהתפוקה של ענפים אלה.⁵

ב. שירותי תוכנה. התפתחותם הגואה של שירותי התוכנה בישראל החלה למעשה רק בעשור האחרון. גם תעשיות אלה פועלות בעיקר ליצוא, ועל פי אומדנים שונים מגיע יצוא התוכנה בשנת 1999 לסכום של כ-2 מיליארד דולר.

⁵ המכון לדמוקרטיה, 2000.

לוח 2. תרומת ענפי טכנולוגיה למאזן התשלומים
(מיליוני דולרים שוטפים)

1999	1996	1990	
13,430	7,780	2,500	סך-הכל הכנסות מטבע חוץ
9,130	5,580	2,400	יצוא סחורות ושירותים: סך-הכל
7,130	4,880	2,200	מזה: אלקטרוניקה
2,000	700	200	שירותי תוכנה
4,300	2,200	100	משקיעים זרים*: סך-הכל
2,300	1,400	100	מזה: השקעות ישירות מחו"ל
2,000	800	--	הנפקות ציבוריות בחו"ל

* השקעות ישירות, שרובן המכריע בענפי טכנולוגיה.

מקור: יצוא - המכון לדמוקרטיה, 2000; משקיעים זרים - בנק ישראל.

ג. **הקמת חברות הזנק (start-ups)** – בישראל פועלות היום קרוב ל-4,000 חברות הזנק, שהקמתן מומנה בעיקר על-ידי חברות הון סיכון ישראליות המשקיעות כספים המגויסים מקצתם בארץ ורובם בחו"ל.⁶ לאחר תקופה קצרה של פיתוח טכנולוגיות חדשות, בעיקר בתחום עיבוד הנתונים והתקשורת, אמורות המצליחות מבין חברות אלה להימכר לחברות בין-לאומיות גדולות הממשיכות את הפיתוח ודואגות לשיווק. לפי אומדן הגיעו עד כה ההשקעות של קרנות הון סיכון בחברות טכנולוגיה מתקדמות לסכום של כמיליארד דולר. הסכומים המגויסים הולכים וגדלים, וברביע הראשון של 2000 בלבד הושקעו על-ידי קרנות הון הסיכון למעלה מ-200 מיליון דולר בחברות הזנק ישראליות.⁷ בנוסף לכך הוזרמו לתחום זה סכומים ניכרים באמצעות רכישת השליטה בחברות הזנק ישראליות על-ידי חברות בינלאומיות. רכישות אלה נאמדות בשנת 1999 בלבד בסכום של כ-2 מיליארד דולר. סכומים נוספים הוזרמו לפעילויות בתחום ההיי-טק ישירות על-ידי משקיעים בחו"ל לחברות בנות הפועלות בארץ. עיסקת המכירה של חברת "כרומטיס" לחברת "לוסנט", לדוגמא, בסכום של 4.8 מיליארד דולר, סכום השווה

⁶ Red Herring, 2000.

⁷ ראה אותו מקור.

55- אחוזים מהתמ"ג בישראל (וכמעט כפול מהגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים של ישראל בשנת 1999), ממחישה את ההשפעה המקרו-כלכלית הפוטנציאלית העצומה של תהליכים אלה.

התפתחויות אלה משתקפות בשינויים מואצים במבנה המשק. משקל התעשיות המתקדמות עדיין נמוך בתחום הייצור והתעסוקה (כ-10-70 אחוזים מהתוצר ומהמועסקים של המגזר העסקי), אולם כבר היום הם גורם מרכזי ביצירת מקומות עבודה חדשים במשק. בין הרביע השני של 1999 לרביע השני של 2000 קלטו ענפי ההיי-טק כ-27 אלף שכירים, מתוך תוספת של כ-63 אלף שכירים במשק כולו – 44 אחוז מתוספת המשרות (ראה לוח 3 בהמשך). עם זאת, קרוב למחצית השכירים עדיין נקלטים בענפי שירותים בעלי שכר נמוך, הקולטים את מי שאין לו הכישורים, ההשכלה וההכשרה כדי לעבוד בענפי ההיי-טק. התחזית היא, שקצבי הגידול המהירים של התעשיות המתקדמות יביאו להמשך עליית משקלם במשק, תוך קליטה של חלק ניכר מתוספת כוח אדם והשקעות ההון של המשק הישראלי גם בשנים הבאות.

ההשפעות המקרו-כלכליות של גיאות מתמשכת בענף יצוא יחיד נדונו בהרחבה בספרות הכלכלית בעקבות הגיאות הגדולה, שפקדה את יצואניות הנפט והגז הטבעי, לאחר פרוץ משבר האנרגיה בשנת 1973. תופעה זו בלטה בין היתר במשק ההולנדי, שהכנסותיו מיצוא גז טבעי החלו להרקיע שחקים, והיא אף זכתה בשל השפעות הלוואי השליליות, לכינוי של "המחלה ההולנדית"⁸.

על פי המודל של "המחלה ההולנדית" קיימים במשק, בנוסף לענף יצוא אחד הנהנה מגיאות חריגה, מגזר של מוצרים מקומיים (בלתי סחירים), הנהנה במשך הזמן מהביקוש הנובע מההכנסות הגבוהות בענף היצוא, וכן מגזר המייצר תחליפי יבוא ומוצרי יצוא אחרים (מוצרים סחירים שאינם נהנים מהגיאות). מחקרים על "המחלה ההולנדית" הצביעו על ההשפעות השליליות העיקריות הנובעות מהגיאות בענף יצוא יחיד:

(א) תיסוף שער החליפין, הפוגע בכושר התחרות של המגזר המייצר מוצרים סחירים אחרים (תחליפי יבוא ומוצרי יצוא אחרים).

⁸ ראה, למשל: Buiter, Purvis, 1990.

- (ב) עליות שכר בענף היצוא הגואה, שיביאו במשך הזמן לעליות שכר של כוח אדם בעל מיומנויות גבוהות המועסק במגזר המייצר מוצרים מקומיים (בלתי סחירים) ובמגזר המייצר מוצרים סחירים אחרים.
- (ג) הצירוף של שני התהליכים, תיסוף שער החליפין ועליות השכר הגבוהות, יביא לירידה ברווחיות ולקשיים במגזר המייצר את המוצרים הסחירים האחרים, לסגירת מפעלים, לפיטורי עובדים ולגידול האבטלה בקרב עובדים שאינם מתאימים לעבודה בענף היצוא הגואה.
- (ד) ענפי השירותים הבלתי סחירים נהנים מתוספת הביקוש הנובעת מהגידול בהכנסות בענף היצוא הגואה. לכן, ביכולתם להתמודד עם הלחצים על השכר של עובדים מיומנים יותר, שמקורם בענף היצוא, על-ידי העלאות מחירים. דבר זה פועל להחרפת התיסוף שתחילתו בהתחזקות שער החליפין הנומינלי, אך המוחרף עתה על-ידי עליית מחירים של מוצרים מקומיים.
- (ה) גידול בהכנסות הממשלה כתוצאה מתמלוגים (או הכנסות ממיסים) מריווחי ענף היצוא הגואה.
- (ו) הגיאות בחלק מהמשק, וההתכווצות בחלק האחר שלו מעצימות את הפערים בהכנסה הכללית ועלולות לדחוף יותר ויותר שכירים בלתי מיומנים, גם אם הם עדיין מועסקים, אל מתחת לקו העוני.
- אף שמודל "המחלה ההולנדית" פותח עבור משקים שהם יצואני נפט או גז טבעי, הרי בקווים כלליים מתאים המודל להתפתחויות שהחלו להסתמן בשנים האחרונות במשק הישראלי, בעקבות הגיאות בענפים המתקדמים. על פי מודל זה ניתן לחזות שההתפתחויות השליליות – תיסוף השקל, הפגיעה ברווחיות הייצור של תחליפי יבוא ומוצרי יצוא שאינם היי-טק והגידול באי-שוויון בשוק העבודה – יימשכו גם בשנים הבאות, כל עוד תימשך הצמיחה המהירה של הענפים המתקדמים. השינויים המבניים יגדילו את כושר הצמיחה של המשק בטווח הארוך, אך יש להם השלכות שליליות בתחום התיסוף המתמשך בשער החליפין. ההשקעות הגדולות של משקיעים זרים בחברות המתקדמות במשק הישראלי, והגידול המהיר ביצוא של חברות אלה, הגדילו בשנים האחרונות בהתמדה את היצע מטבע החוץ (לוח 2 לעיל). אף שייתכן שבטווח הקצר פעלו גם תנועות הון בעלות אופי ספקולטיבי יותר, הרי בטווח ארוך יותר פעל היצע מטבע החוץ, הקשור בצמיחה המהירה של תעשיות ההיי-טק, לתיסוף של המטבע הישראלי. המשך הצמיחה

המהירה של תעשיות אלה יגביר את היצע מטבע החוץ וימשיך את מגמת התיסוף בשער החליפין של השקל ביתר עוצמה. חשוב להדגיש, שהנתונים הנ"ל אינם כוללים את התמורה שקיבלו תושבים ישראלים ממכירת חברות הזנק לחברות זרות. עסקות אלה מתבצעות בדרך-כלל על-ידי החלפת מניות בין התושבים הישראלים מבעלי חברות ההזנק, לבין בעלי המניות של החברה הזרה, הרוכשת את החברה הישראלית. לפי שעה אין נתונים על ההשפעה נטו של עסקות אלה על היצע מטבע החוץ.

4. גידול בפערי שכר בין עובדים מיומנים ובלתי מיומנים

לשינויים המבניים יש השלכות שליליות גם בתחום הגידול בפערי השכר בין עובדים מיומנים ובלתי מיומנים. כפי שאפשר לראות מלוח 3, חל גידול מהיר בתעסוקה בענפי ההיי-טק, שבהם השכר גבוה במיוחד. במקביל חל גידול מהיר בתעסוקה בענפי השירותים בעלי השכר הנמוך ביותר, בעוד שחלה ירידה ניכרת במשרות בענפים המסורתיים – חקלאות, תעשייה, בנייה, שהשכר בהם קרוב לשכר הממוצע במשק. מגמות אלה פעלו להגדלת פערי השכר בין ענפים, ולהגדלת אי-השוויון הכללי במשק.

הגידול באי-שוויון, הנגרם על-ידי השינויים בתעסוקה, מוחרף במידה רבה על-ידי שיעורי שינוי גבוהים בשכר של ענפי ההיי-טק, יחסית לשכר בענפים האחרים בכלל, ולענפים בעלי שכר נמוך יותר בפרט. עליית השכר בענפי ההיי-טק משקפת את הגידול המהיר בביקוש לכוח אדם ברמה הנדסית-טכנולוגית גבוהה. בשנת 1995 היה השכר הממוצע בענפי ההיי-טק גבוה ב-78 אחוז מהשכר הממוצע במשק, ובתחילת 2000 גדל הפער ל-119 אחוז! לכך יש להוסיף את שווי האופציות המחולקות לעובדים ואת רווחי ההון הניכרים לבעלים ולעובדים, המחזיקים במניות באותן חברות שנמכרו לחברות בינלאומיות. לעומת זאת, השכר בענפים בעלי שכר נמוך (מסחר ושירותים עסקיים) היה 80 אחוז מהשכר הממוצע ב-1995, ובתחילת 2000 הוא ירד ל-78 אחוז בלבד מהשכר הממוצע. הקיטוב בשכר בין ענפי המשק גדל לא רק כתוצאה מעלייה יחסית שחלה בשכר בתעשיות ההיי-טק, אלא גם בשל ירידה יחסית, אם כי מתונה, בענפים בעלי שכר נמוך. אפשר להניח כי מגמות אלה יימשכו גם בשנים הבאות.

לוח 3. גידול במשרות שכיר וברמת השכר בענפי היי-טק ובענפים אחרים (רביע שני 2000 לעומת רביע שני 1999)

שכר 2000 (מדד : ממוצע ינואר-יוני 100=)	אחוז מכלל התוספת	תוספת משרות (אלפים)	אחוז מכלל המשרות	משרות שכיר 2000 רביע שני (אלפים)	ענפי תעשייה
100.0	100.0	62.8	100.0	2,336.1	סך-הכל
219.4	43.5	27.3	7.1	164.9	היי-טק*
95.7	10.9-	6.8-	20.6	481.9	מסורתיים**
					מסחר ושירותים
77.5	43.2	27.1	34.5	805.1	עסקיים***
					שירותים
196.5	2.4-	1.5-	4.2	97.4	מתקדמים****
89.1	26.7	16.7	33.7	786.8	שירותים ציבוריים

* היי-טק כולל את ענפי המשנה הבאים : 32, 33, 34, 66, 72, 73.

** חקלאות, תעשייה ללא ענפי משנה 32, 33, 34, בנייה.

*** ענפים ראשיים מסחר ותיקונים, שירותי אירוח ואוכל, תחבורה, אחסנה ותקשורת (ללא ענפי המשנה 66, 62, 61), שירותים עסקיים (ללא ענפי משנה 73, 72).

**** חשמל, מים, הובלה אווירית וימית, שירותים פיננסיים.

מקור : למ"ס, ירחון סטטיסטי מס' 8, 2000.

לוח 4. שכר בענפי היי-טק ובענפים אחרים, 1995, 1999, 2000

שיעור שינוי		שכר			ענפי תעשייה*
2000-1999	1999-1995	2000	1999	1995	
6.1	46.4	6,771	6,377	4,355	סך-הכל
12.1	70.7	14,857	13,258	7,766	היי-טק
3.8	49.0	6,482	6,246	4,191	מסורתיים
					מסחר ושירותים
3.3	45.2	5,246	5,076	3,496	עסקיים
12.8	52.9	13,306	11,792	7,714	שירותים מתקדמים
4.0	35.4	6,031	5,797	4,281	שירותים ציבוריים

* ראה הגדרות בלוח 3.

חשוב להדגיש כי, גם לאחר עליות השכר הניכרות בענפים המתקדמים, קיים עדיין עודף ביקוש גדול לעובדים בתחומי המיחשוב וההנדסה האלקטרונית. ניתן למצוא לכך ביטוי בהמלצות המועצה להשכלה גבוהה, לאפשר מצד אחד, למרצים ולחוקרים באוניברסיטאות לעבוד יומיים בשבוע בתעשיית ההיי-טק, בתנאי השכר הנהוגים בתעשיות אלה (בנוסף למשכורתם באוניברסיטה), ומצד שני, לגייס לסגל ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה עובדי היי-טק שיועסקו כאנשי סגל, וימשיכו גם לקבל את משכורתם בתעשייה.

ביטוי אחר של הפערים הפועלים להגדלת אי-שוויון במשק הישראלי, הוא הגידול בפערי שכר בין מועסקים במשלחי יד אקדמיים, לבין השכר של עובדים בלתי מיומנים ובעלי השכלה נמוכה במגזר העסקי מאז אמצע שנות השבעים ועד סוף שנות התשעים⁹. כפי שאפשר לראות בלוח 5, גדל הפער בשכר בין בעלי השכלה גבוהה ונמוכה בשיעור של 39 אחוז, והפער בשכר בין עובדים במשלחי יד אקדמיים לבין השכר של עובדים בלתי מיומנים, בשיעור של 48 אחוז.

לוח 5. שכר של גברים בעלי השכלה גבוהה* ומועסקים במשלחי יד אקדמיים במגזר העסקי, יחסית לבעלי השכלה נמוכה במשלחי יד בלתי מיומנים, 1974, 1997

משלח יד אקדמי ביחס לבלתי מיומנים	השכלה גבוהה ביחס להשכלה נמוכה	
2.15	1.88	1974
3.18	2.61	1997
48	39	שיעור שינוי (%)

* השכלה גבוהה: 16 שנות לימוד ומעלה; השכלה נמוכה: עד 8 שנות לימוד. משלח יד אקדמי: בעלי משלח יד אקדמי ומנהלים; בלתי מיומנים: עובדים בלתי מקצועיים.

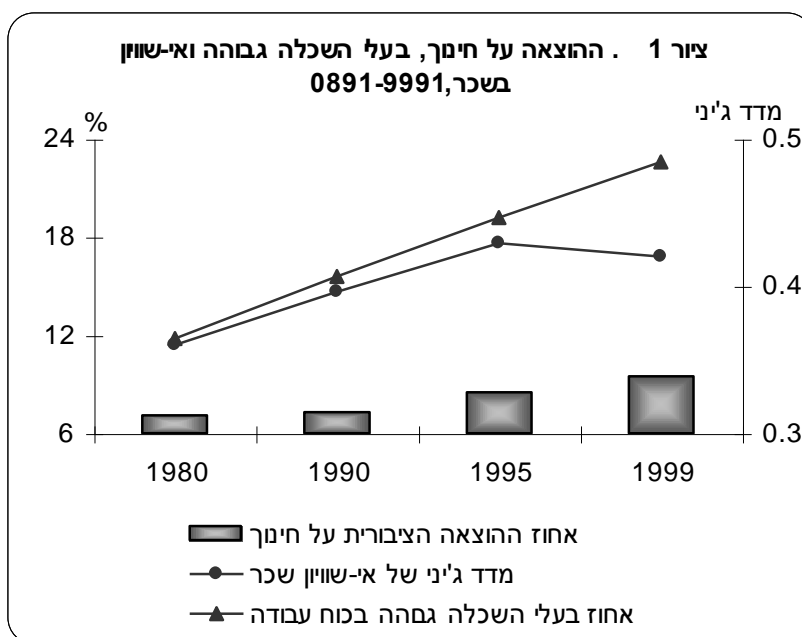
מקור: מעלם, פריש, 1999.

⁹ מעלם, פריש, 1999.

המגמה הפועלת במשק הישראלי, כמו גם במשק האמריקאי והבריטי (ובמספר משקים מפותחים אחרים), של החרפת פערי שכר¹⁰, נובעת מכמה גורמים: ראשית, השינויים הטכנולוגיים המהירים בענפים מתקדמים, שהגבירו את הביקוש לבעלי השכלה גבוהה בכלל התחומים הטכניים-מדעיים, ובמחשבים בפרט (ושהשפעתם על השכר בישראל תוארה לעיל); שנית, מחשיפת המשק הישראלי ליבוא מתחרה של מוצרים המיוצרים בענפים מסורתיים במדינות בעלות שכר נמוך, בעיקר במזרח; ושלישית, מהחלשת כוחם הארגוני של איגודים מקצועיים בייצוג עובדים בעלי כישורים נמוכים ישראלים וזרים, ומעבר מיחסי עבודה המושתתים על הסכמים קיבוציים כלליים, למציאות בה רב משקלם של חוזים אישיים.¹¹ הכוחות הפועלים בישראל להרחבת פערי השכר הינם בעלי עוצמה רבה. העלייה במשקל ההוצאה הציבורית על חינוך וגם העלייה הניכרת במשקל בעלי השכלה גבוהה בכוח העבודה לא היה בהם כדי להתגבר על הגידול באי-שוויון ובקיטוב המתפתח (ציור 1). מדד גייני של אי-שוויון בשכר החודשי במגזר העיסקי מצביע על גידול של כ-20 אחוז בשנים 1980-1999 (ראה לוח 6 להלן). אמנם בשנים 1995-1998 נפסק הגידול באי-שוויון בקרב השכירים, אולם ניתן ליחס זאת למיתון שהביא לפליטה של עובדים רבים בעלי שכר נמוך ממעגל הייצור, דבר שבלם זמנית את הגידול בפערי השכר. אין ספק שהצמיחה של המשק, המובלת על-ידי התעשיות המתקדמות, טומנת בחובה המשך הגידול הניכר באי-שוויון בהתחלקות ההכנסות הכלכליות במשק הישראלי גם בשנים הבאות. בתנאים של צמיחה יותר מהירה, אף אם יימשך הגידול בהוצאה הציבורית על חינוך, לא ניתן יהיה למנוע את המשך המגמה של גידול בפערים הכלכליים בשוק העבודה הישראלי, שכבר היום הם מהגבוהים בעולם.

¹⁰ נתונים השוואתיים מובאים אצל Gottschalk, Smeeding, 1997.

¹¹ דיון מפורט על הגורמים לגידול באי-שוויון בחלק ממדינות המערב אפשר למצוא אצל Aghion et.al, 1999.



* מדד ג'יני האחרון לאי-שוויון בשכר הוא לשנת 1998.

מקור: דו"ח בנק ישראל 1999; למ"ס, שנתון סטטיסטי 2000, וסקר הכנסות משפחה; ובטל"א, עיבודים שונים.

5. צמצום פערים, שירותים חברתיים וצדק חברתי

המדיניות של הממשלה בישראל הציבה את הקטנת משקלו של המגזר הציבורי כאחת המטרות המרכזיות לפי שתי הנחות יסוד: ראשית, ממשלה קטנה יותר היא תנאי לצמיחה מהירה של המגזר העסקי; ושנית, הצמיחה המהירה יותר של המגזר העסקי כשלעצמה, ולא הגדלת פעולותיה השוויוניות של הממשלה בתחום השירותים הציבוריים, המיסים ותשלומי ההעברה, היא אשר תביא להקטנת פערים חברתיים-כלכליים.

תהליך הצמיחה הבלתי מאוזנת שתואר לעיל מחייב בחינה מחדש של הנחות אלה. נראה שהקטנת הממשלה והפחתת מעורבותה בתנאים

החדשים השוררים במשק ובחברה, בעקבות השינוי המבני והצמיחה הבלתי מאוזנת, לא תוכל להבטיח המשך הצמיחה המהירה וקרוב לוודאי שתגרום להגדלת הפערים במשק. מאידך גיסא, מן הראוי לשים לב לכך, שמשנת 1981 ועד היום ירד משקל ההוצאה הציבורית יחסית לתוצר מ-77 ל-54 אחוז. ההוצאה המקומית (ללא יבוא ביטחוני ותשלומי ריבית לחו"ל) ירדה באותה תקופה מ-66 ל-50 אחוז מהתוצר. לאחר שחלה ירידה כל כך גדולה במשקל המגזר הציבורי מהרמות הגבוהות של שנות השבעים והמחצית הראשונה של שנות השמונים, יש מקום לבחון, האם נכון להמשיך במגמה זו גם בשנים הבאות.

כמה סיבות מחייבות בחינה מחדש של "דוקטרינת" הממשלה הקטנה. ראשית, ההוצאה הציבורית יחסית לתוצר בישראל אינה חריגה היום בהשוואה למדינות הקטנות בצפון-מערב אירופה (ציור 2). זאת, אחרי תיקון עבור הוצאות הביטחון יוצאות הדופן של המשק הישראלי (או לחילופין, אחרי הפחתה של ההוצאות הממומנות על-ידי ההעברות החד-צדדיות מחו"ל למגזר הציבורי)¹². גם בגובה ההכנסות ממיסים כאחוז מהתוצר אין ישראל חורגת מהשיעורים במדינות אירופה אלה. שנית, השאלה של גודל המגזר הציבורי בכלכלת שוק תחרותית מוחרפת בשנים האחרונות על-ידי התהליך של צמיחה "בלתי מאוזנת" בחלק מהמדינות המפותחות בכלל, ובישראל בפרט. הצמיחה הבלתי מאוזנת של המשק הישראלי, המובלת על-ידי התעשיות המתקדמות, מחייבת את הגדלת הוצאות הממשלה, הן בתחומי השירותים החברתיים והן במסגרת תשלומי ההעברה, על מנת לצמצם את אי-השוויון שאותו יוצרת צמיחה זו.

¹² הפחתת הוצאות הביטחון מ-9.2 ל-5 אחוזים מהתוצר או לחילופין, הפחתת ההוצאות ה"מיוחדות" הממומנות על-ידי העברות מחו"ל בשיעור של 4.3 אחוזים.

שני ציורים בעמוד – ראה פייל נפרד

א. הגדלת תשלומי העברה

הביקוש הגדול לעובדים בעלי מיומנות גדולה, שמשקלם רב בענפים המתקדמים¹³, עליות השכר המהירות של עובדים אלה והרווחים של חלקם, שהם גם בעלי מניות בחברות בענפים אלה – כל אלה הם גורמים חשובים, כאמור, להגדלת אי-השוויון הכלכלי במשק הישראלי. מגמה זו מוחרפת על-ידי הפגיעה של החשיפה ליבוא מתחרה לארצות העולם השלישי¹⁴, וכן של התיסוף הריאלי של 8 אחוזים במהלך שנות התשעים בענפים המסורתיים, המייצרים תחליפי יבוא ומוצרי יצוא. משקל העובדים בעלי ההשכלה הגבוהה בענפים אלה הרבה יותר נמוך ועליות השכר של רוב העובדים האלה נמוכות יותר. מענפים אלה גם נפלטו יותר עובדים בעקבות צמצום הייצור וסגירת מפעלים מפסידים¹⁵. התפתחויות אלה הן מהגורמים החשובים לכך שהולך וגדל אחוז השכירים שהכנסתם אינה מספיקה כדי להשאיר את המשפחה מעל לקו העוני (לוח 6).

הגידול באי-השוויון הכלכלי מחייב בטווח הקצר את הגדלת תשלומי ההעברה, כדי למנוע גידול באי-השוויון בהכנסה העומדת לרשות המשפחה. חשוב להדגיש שמדיניות הממשלה של הקטנת משקל תשלומי ההעברה בתוצר ובתקציב נושאת מחיר כלכלי כפול: מצד אחר, גידול מספר המשפחות שמתחת לקו העוני יקטין את היעילות של ההשקעות בחינוך הילדים של משפחות אלה, מאחר שהצלחה בלימודים קשורה קשר הדוק להכנסה של המשפחה בעשירונים התחתונים¹⁶. מצד שני, שורה של מחקרים, שנערכו לאחרונה, מצביעים על הפגיעה של אי-השוויון בהכנסות בצמיחה הכלכלית, לא רק בגלל הקטנת ההיקף והיעילות של ההשקעה בחינוך, אלא בשל הקשר בין אי-שוויון להתחזקות תנועות מחאה פוליטיות על רקע תחושות קיפוח ואפליה, והפגיעה של אי-היציבות הפוליטית-חברתית הפנימית בקצב הצמיחה¹⁷.

¹³ רק לדוגמא, אחוז העובדים המיומנים בענפי ציוד ותקשורת אלקטרוני (ענף 33) ובענף ציוד רפואי ומדעי (ענף 34) הוא 64 ו-661 אחוז בהתאמה, לעומת כ-8 אחוזים בענפי המזון (ענפים 14-16) וכ-6 אחוזים בטקסטיל והלבשה (ענפים 17-18) – דו"ח בנק ישראל, 1999, עמ' 52.

¹⁴ בנק ישראל, 2000.

¹⁵ בנק ישראל, 2000.

¹⁶ בנק ישראל, 1999.

¹⁷ ראה שי ואחרים, 2000.

לוח 6. משפחות שכירים מתחת לקו העוני
(אחוז הנפשות במשפחות שכירים עניות)

שכירים מכלל העניים	עניים מכלל השכירים	
33.5	13.6	1990
49.4	18.3	1997
46.4	22.0	1998 (מדגם חדש)

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, שנים שונות.

הגדלת תשלומי העברה צריכה להיעשות תוך מיקוד יותר גדול שלהם. מדיניות שתמנע סיוע מ"סרבני עבודה", וכן תתנה את התמיכות בהשתתפות בתכניות להכשרה מקצועית היא בכיוון הנכון, אולם אין בכך כדי להשיג התוצאה הרצויה. חשוב לעודד יציאה לעבודה גם על-ידי מניעת הפסד קצבאות הבטחת ההכנסה (והקלות אחרות למי שחי על הבטחת הכנסה) ממי שיוצא לעבוד בשכר נמוך. כמו כן יש למנוע את המשך המגמה, לפיה יותר ויותר משפחות בהן המפרנס הוא בלתי מיומן נשארות מתחת לקו העוני, בגלל השכר הנמוך המשולם לעובדים אלה בתעשיות המסורתיות ובחלק מענפי השירותים. ההתפתחות של התופעה המדאיגה של עבודה בלתי מיומנת בשכר נמוך אינה ייחודית לישראל, אלא קיימת במדינות מפותחות רבות. אולם בניגוד לישראל, הכירו במדינות אלה בצורך להבטיח, באמצעות תקציב המדינה, ש"עבודה תשתלם" וששכרו של מי שעובד יספיק כדי שמשפחתו לא תישאר מתחת לקו העוני. במדינות שונות הופעלו כלים תקציביים שונים להשגת מטרה זו:

1) הנהגת שני שיעורים של מס מעסיקים: שיעור נמוך לבעלי שכר נמוך ושיעור גבוה יותר לבעלי שכר גבוה. כך גדל הסבסוד לאותם מעסיקים, שאצלם יותר עובדים בלתי מיומנים. הסבסוד מאפשר למעסיקים בענפים מסורתיים לשלם שכר גבוה יותר לעובדים אלה ולהתמודד ביתר הצלחה ב"מחלה ההולנדית" הפוגעת ברווחיותם.

2) מתן זיכויי מס הכנסה לשכירים בעלי שכר נמוך העובדים מספר מינימלי של שעות בכל חודש. ניתן להפוך את הזיכוי למזומן אם שכירים אלה משתכרים בשכר נמוך שאינו חייב במס.

3) הגדלת התמיכה בגין ילדים במשפחות של שכירים בעלי שכר נמוך, באמצעות קצבאות ילדים מיוחדות או על-ידי השתתפות בהוצאות להחזקת ילדים במעונות עובדים. פעולה זו מעודדת כניסת מפרנס שני במשפחה לשוק העבודה, ובכך יתאפשר מעבר המשפחה מעל לקו העוני.

במדינות שבהן הונהגו שיטות סבסוד אלה אין רואים בהן תחליף לקביעת שכר מינימום הוגן בחוק, אלא השתתפות תקציבית המאפשרות למעסיקים לעבוד בשכר שנקבע בחוק, מבלי שיהיו השלכות שליליות על התעסוקה של עובדים בשכר מינימום, ומבלי שיהיה צורך במנגנוני אכיפה נרחבים לאכיפת החוק. אין ספק שהתוואי של הצמיחה הבלתי מאוזנת, שעליו יימצא המשק הישראלי בעתיד הנראה לעין, מצדיק שינויים במדיניות תשלומי העברה תוך העברת הדגש ממשפחות שבהן בני המשפחה בגילי העבודה, אך אינם מנסים להשתלב בעבודה יצרנית, למשפחות שכירים, שבהם מפרנס בעל כישורים נמוכים שאינו משתכר דיו כדי להעלות את משפחתו מעל לקו העוני. סבסוד העסקתם של שכירים אלה, המועסקים בדרך-כלל בענפים מסורתיים שנפגעו, בין אם באמצעות המעסיק ובין אם במישרין, עשוי להקל על השינויים המבניים העוברים על המשק, ולמקד את התמיכה הציבורית באלה שמוכנים לעזור לעצמם.

על התפקיד החשוב של הממשלה בצמצום אי-השוויון הכלכלי שנוצר בשוק עבודה ניתן לעמוד בעזרת השוואת מידת אי-השוויון (מדד גיני) של ההכנסה הכלכלית של המשפחות לעומת הכנסותיהן לאחר קבלת תשלומי העברה, תשלום מיסים וזקיפת חלקן בשווי של שירותי החינוך והבריאות. כל אחד מכלי מדיניות אלה פועל לצמצום משמעותי באי-השוויון שנוצר במערכת הכלכלית, אולם בולטת התרומה החשובה של תשלומי ההעברה להשגת היעד של צמצום פערים.

**לוח 7. צמצום אי-השוויון על-ידי תשלומי העברה, מיסים ושירותי
חינוך ובריאות ציבוריים**
(מדד גייני של הכנסה לנפש של משפחות, 1998)

שיעור הצמצום באי-השוויון*	מדד גייני	
	0.523	הכנסה כלכלית
20-	0.417	הכנסה לאחר תשלומי העברה
8-	0.384	הכנסה לאחר מיסים (ישירים ועקיפים)
		הכנסה לאחר זקיפה של שווי חינוך ובריאות ציבוריים
17-	0.318	

* כאחוז ממדד גייני ברמה הקודמת.

מקור: מדד גייני של הכנסות- המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 1998/99.
ההכנסה לאחר זקיפה של שווי חינוך ובריאות ציבוריים – אומדן על פי השפעת
העברות בעין על התפלגות ההכנסות, למ"ס, פ"מ 1049.

ב. הגדלת תקציב החינוך

קיימת הסכמה רחבה על כך שכדי להבטיח את המשך הצמיחה המהירה של הענפים המתקדמים דרושה הגדלת תקציבי החינוך הטכנולוגי וההנדסי. ההתפתחות המהירה של ענפי ההיי-טק חשפה חסר של מערכת החינוך בתחום ההכשרה המדעית-טכנולוגית. בשנים האחרונות חל אמנם גידול מהיר בבעלי תואר ראשון ממוסדות להשכלה גבוהה בתחומים הדרושים לתעשיית ההיי-טק על כל מרכיביה. בשנת 2003 עומדים לסיים את לימודיהם 4,900 בוגרים במתמטיקה, מחשבים והנדסה אלקטרונית, לעומת 2,100 בוגרים בשנת 1997. אולם, על אף התפתחות זו צפוי הביקוש לבוגרים בתחומים אלה לגדול בקצב מהיר ביותר ולעלות את ההיצע הצפוי בכ-10,000 איש כבר בשנת 2003. היעדר כוח אדם מספיק ברמת ההשכלה הדרושה עשוי להוות חסם להמשך הצמיחה המהירה של תעשיות ההיי-טק בשנים הקרובות. הדבר מחייב הגדלת תקציבי החינוך לתחומים אלה בשלוש רמות עיקריות: הראשונה, הגדלת ההשקעה בבת-ספר תיכוניים להעלאת רמת הלימודים בתחומי המתמטיקה והמדעים, ולהגדלת מספר התלמידים שיעמדו בבחינות בדרישות יותר גבוהות. השנייה, הרחבת מעגל ההכשרה והלימודים במקצועות המתאימים להיי-טק למגזרים החרדי והערבי. השלישית, הרחבת יכולת הקליטה

במקצועות הדרושים לתעשיית ההיי-טק במוסדות אקדמיים קיימים ובמוסדות חדשים. ההשקעות הציבוריות בחינוך טכנולוגי והנדסי יאפשרו שיתוף שכבות חברתיות חדשות בגיאיות השוררת בענפים אלה. הן יבטיחו היצע מספיק של עובדים ישראלים, שימנע את הצורך ביבוא עובדים זרים, ובכך גם ימתן את עליות השכר המהירות בענפי ההיי-טק, העשויות לפגוע בקצב התפתחותן בשנים הבאות.

בראייה רחבה יותר, למערכת החינוך נועד תפקיד חשוב לא רק בהגדלת ההיצע של כוח אדם ברמה טכנולוגית מדעית גבוהה, אלא היא אחד הערוצים העיקריים העומדים לרשות הממשלה בפעולותיה לבלימת הגידול בפערים כלכליים, אשר החרף עקב השינויים המבניים המתרחשים במשק הישראלי. קיים חשש שהפניית תקציבים להכשרת כוח אדם מתאים לתעשיות ההיי-טק במערכת החינוך תבוא על חשבון המשימה החיונית של מערכת החינוך, שהיא צמצום הפערים הלימודיים בין תלמידים יוצאי שכבות חברתיות שונות, ופתיחת אפשרויות מובילות חברתית וכלכלית שוות לכל תלמידי ישראל.

בהקשר זה חשוב לזכור, שמערכת החינוך הציבורית אינה פועלת בחלל ריק, ויכולתה להביא למימוש הפוטנציאל הגלום בתלמידים תלויה במידה רבה ברקע הסוציו-כלכלי של התלמידים. הקשר בין המשתנים הסוציו-כלכליים לבין הצלחת הילדים בלימודים נובע ממספר סיבות, שחלקן, כמו השכלת ההורים, מספר הילדים במשפחה וכיו"ב, לא ניתן לשנות בטווח הקצר. אולם, מאחר שההשפעה העיקרית באה מהכנסת המשפחה¹⁸, הרי הגדלת ההכנסה של משפחות בעלות הכנסה נמוכה היא אפוא תנאי חשוב לשיפור ההישגים הלימודיים של התלמידים ממשפחות בעלות רמת הכנסה נמוכה. והיא אף עשויה להגדיל את ההשפעה החיובית של תוספת המשאבים שיוקצו למערכת החינוך לצמצום הפערים.

המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל הדגיש במחקריו ופרסומיו בשנים האחרונות את הצורך לקבוע כי צמצום הפערים הוא יעד מרכזי בגיבוש תקציב החינוך וכי יש להקציב לכך את המשאבים הדרושים, תוך הבטחת האפקטיביות של הפעלתם. כמה הצעות קונקרטיות של מדיניות ראויות לאיזכור בהקשר זה¹⁹:

¹⁸ בנק ישראל, 1999.

¹⁹ באשר לפירוט הצעות אלה, ראה פרק חינוך במדור 2 וסעיף חינוך במדור 1 בספר זה.

1) הגדלת שיעורי הזכאים לבגרות. שיעור מקבלי תעודות בגרות בישראל עלה מ-31 אחוז בקרב השנתון הגילי בשנת 1990 ל-41 אחוז ב-1999. הישג זה גדול וחשוב, אך יחד עם זאת המצב רחוק מלהשביע רצון. השיעור הינו דיפרנציאלי לקבוצות הלאום באוכלוסייה: 46 אחוז בחינוך העברי לעומת 30 בחינוך הערבי. הבדלים קיימים בין בתי-ספר על-יסודיים ביישובים שונים. ישנם יישובים, שבהם שיעורי הנשירה של תלמידים הינם גבוהים ביותר ושיעור נמוך יחסית נמצא זכאי לתעודת בגרות עם תום הלימודים. יישובים אלה מאופיינים בכך שרמתם הסוציו-כלכלית נמוכה. בעשירונים הגבוהים יותר משלימים התלמידים את החסר על-ידי שירותי חינוך פרטיים, שאפשר להעריך אותם בשווי של שני שלישים מהחינוך במימון ציבורי המתקבל על-ידי עשירון זה עבור כל ילד²⁰ (לשם השוואה, העשירון התחתון מוציא על רכישת שירותי חינוך רק כ-6 אחוזים מהסכום שמוצא על-ידי העשירון העליון).

יש מקום לחתור לכך, שבעוד ארבע שנים 50 אחוז מבני ובנות השנתון הגילי יהיו זכאים לתעודת בגרות ולמקד את המאמץ בתלמידים שחסרות להם היום בחינה אחת או שתיים להשלמת הזכאות.

2) הנהגת שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד. שיטת התקצוב ברוב בתי-הספר היסודיים בארץ היא שיטת התקן לכיתה. עיקר המימון מועבר לבתי-הספר ללא התייחסות לרקע הסוציו-כלכלי של התלמידים. התיקונים בגין משתנה זה נעשים באמצעות סל הטיפוח וסלים אחרים, אולם אין בהם בכדי לשנות את ההשפעה המעטה שיש למצב החברתי-כלכלי של התלמידים על גודל התקציב. האוכלוסייה הערבית היא הנפגעת העיקרית משיטה זו, אולם גם אוכלוסיות חלשות אחרות נפגעות במידה זו או אחרת. מעבר לשיטת תקצוב חדשה – שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד – יבטיח כי הרוב המכריע (כ-95 אחוז) של תקציב בית-הספר יחולק לפי מספר התלמידים בבית-הספר. עלות התקן לתלמיד תיקבע על פי הדירוג הסוציו-כלכלי של בית-הספר. הפעלת השיטה המוצעת תתרום, בין היתר, לצמצום הפערים בין יהודים וערבים בישראל, בהקצאת המשאבים לחינוך.

בהקשר זה הוצע גם לחדול מהשימוש במספר שעות ההוראה של מורים ("שעה שבועית"), ללא התחשבות בגובה שכר המורים, כיחידה מרכזית להקצאת משאבים לבתי-הספר ולהמיר אותו בתרגום התקציבי

²⁰ למ"ס, 1999.

השקלי. השימוש במונחי שעות שבועיות פועל בצורה ברורה לטובת בתי-ספר הפועלים באזורים מבוססים, אשר יכולים לגייס מורים בעלי ותק רב יותר והשכלה רבה יותר ולממן את עלותם הגבוהה יותר על-ידי תקציב גבוה יותר. מכיוון ששעה שבועית בבית-ספר באזור מבוסס שווה בכסף הרבה יותר משווה באזור פריפריאלי, שינוי השיטה יתרום לשיפור ההקצאה של משאבי תקציב החינוך בכיוון של הקטנת הפערים וריכוזם באוכלוסיות המקופחות.

3) צמצום מספר התלמידים בכיתה. בעת האחרונה התרבו העדויות המחקריות לגבי התרומה החיובית שיש להקטנת מספר התלמידים בכיתה על ההישגים הלימודיים של תלמידים. תרומה זאת גדולה במיוחד בכיתות הנמוכות ובבתי-ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות. מוצע לפעול לצמצום הדרגתי ודיפרנציאלי של מספר התלמידים בכיתות בבתי-ספר, תוך דגש על כיתות א' ו ב' בחינוך היסודי וכיתות בבתי-ספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים חלשות.

ג. הגדלת המעורבות התקציבית במערכת הבריאות

גם תקציב הבריאות של הממשלה והשירותים הניתנים באמצעותו לחברה עשויים להשפיע על צמצום הפערים ועל היכולת של בעלי ההכנסות הנמוכות ליהנות מהשירותים הרפואיים בישראל שרמתם מקובלת כגבוהה. כבר בשנת 1998, הצביע המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל על כך, ש"ניסיונה המתמיד של הממשלה לצמצם את מעורבותה התקציבית ולהביא להגדלת חלקו של הציבור במימון ההוצאה הלאומית לבריאות... מציב את מערכת הבריאות במשבר עמוק". מאז הוצעו מספר הצעות שנועדו לטפל במשבר ולעצור את התהליך הרגרסיבי אשר הסתמן בשנים האחרונות והוחמר עקב צמצום מעורבותה של הממשלה באמצעות התקציב, ובין היתר:²¹

1) ביטול ההיטל לביקור אצל רופא. היטל זה הופעל בשנת 1999 באמצעות חוק ההסדרים לשנת התקציב 1998 ואיננו מבוסס על דיון מקצועי יסודי. כך הוטל על ציבור הנזקקים לשירותי הבריאות מס בלתי יעיל, בלתי צודק (רגרסיבי) ובעל השפעות שליליות על בריאות האוכלוסייה.

²¹ ההצעות הנזכרות כאן נדונו ביתר הרחבה בספר "הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1999" בהוצאת המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

2) הכללת שירותי אשפוז סיעודיים בסל השירותים. צוות שפעל במסגרת המרכז בחן את הנושא החשוב הזה, המעסיק חלק ניכר מהמשפחות בישראל, וניתח את החלופות לפתרונן. המדיניות שהממשלה נקטה היתה להקטין את ההוצאה הציבורית על-ידי העמסת הנטל על המשפחות. במקביל ניתנה למשפחות הבחירה לבטח עצמם באמצעות חברות ביטוח או ביטוחים משלימים של קופות-החולים. בשנת 1998 הוציא משרד הבריאות כ-600 מיליון ש"ח על אשפוז חולים סיעודיים, כ-600 מיליון ש"ח נוספים הוציאו המשפחות בסכום ממוצע של עד 14,000 ש"ח לחודש למשפחה, ומעבר לכך גבו קופות-החולים וחברות הביטוח עבור ביטוחים משלימים. הצוות הגיע למסקנה ששיטה זו הינה בזבזנית ובלתי יעילה ויש להעדיף הסדר של ביטוח סיעודי חובה על פני השארת התחום לשוק הביטוחים הפרטיים. הדבר יאפשר כיסוי לאוכלוסייה רחבה יותר בהוצאה כוללת נמוכה יותר.

3) עיכוב הוספת מיטות לבתי-החולים הכלליים. מוצע לעכב תוספת של מיטות לבתי-החולים הכלליים. ניהול רציונלי של בתי-החולים יאפשר להקטין כבר היום את מספר המיטות במחלקות כגון עיניים, עור, ילדים, אף-אוזן-גרון, נשים, שנקבע לעיתים מתוך הצורך לאפשר קידום של רופאים, ולהעביר חלק מהמיטות הללו למחלקות פנימיות וגריאטריות חריפות. יש לקבוע בהקדם אסטרטגיה שתבהיר את דמותו וצביונו של בית-החולים העתידי. אין ספק שהוא יהיה קטן הרבה יותר מהמקובל אצלנו, כפי שניתן ללמוד מהמגמות הפועלות היום בארצות-הברית ובמדינות מערב רבות. בית-החולים יכלול בעקר יחידות טיפול נמרץ, אבחון, כירורגיה ואונקולוגיה. כל שאר המחלקות יעברו למרכזי בריאות קהילתיים ומרכזי אשפוז יום. הצעה זו הינה ביטוי מוחשי לכך שאסטרטגיה נכונה בעניין הוצאות הממשלה על שירותי חברה מחייבת לא רק הגדלת הממשלה ותקציבה אלא גם התייעלות במתן השירותים.

ד. הגדלת השוויוניות בשירותי הרווחה האישיים

שירותי רווחה אישיים ניתנים לקבוצות האוכלוסייה החלשות והפגיעות ביותר במגמה לחלצם ממצבי מצוקה קשים. מדובר בילדים בסיכון, קשישים עם מוגבלויות, בני נוער בשלבים שונים של ניתוק וניכור מהחברה, נכים ומפגרים. בתחום זה קיימים פערים בהיקף השירותים הניתנים לאותם סוגי נזקקים ביישובים שונים ומעבר לכך קיימים פערים חמורים במיוחד בין השירותים הניתנים למגזר היהודי ולמגזר הערבי.

להלן מספר דוגמאות לנושאים המחייבים טפול והשקעת משאבים בתחום זה²²: ראשית, הגדרה מחדש של חלוקת העבודה בין השלטון המרכזי והרשויות המקומיות. שנית, קביעת סל שירותים שיחייב את כל הרשויות המקומיות לתת מינימום של שירותים, אשר יעוגן בחוק וימומן על-ידי המדינה; שלישית, הפעלת שורה של תכניות לחילוץ אוכלוסיות מצוקה ממצבן; רביעית, הגדלה משמעותית של ההקצבות לשירותי רווחה אישיים במגזר הערבי. ולבסוף, בחינה מחדש של הסיכונים מול הסיכויים בתהליך הפרטת אספקת השירותים המתבצע בחסות החוק.

6. סיכום

ההנחה היסודית בבסיס של מדיניות הממשלה להקטנת משקל המגזר הציבורי במשק היא לא רק שממשלה יותר קטנה תגביר את הצמיחה, אלא שצמיחה מהירה יותר תביא לצמצום פערים ולהקטנת העוני. אמנם הצמיחה תשפר במידה זו או אחרת את רמת החיים של כל האוכלוסייה העובדת, אם כי במידה פחותה את זו של העובדים הבלתי מיומנים והחלשים. אולם, אין בצמיחה כשלעצמה, ובוודאי לא צמיחה המובלת על-ידי הענפים המתקדמים, כדי לצמצם את הפערים בהכנסה הכלכלית. בכך יונצחו תחושות של מחסור יחסי, של קיפוח, של חוסר יכולת להשתתף באופן פעיל בחיי החברה והתרבות.

כפי שהראינו, קידום הצדק החברתי, צמצום הפערים בחברה הישראלית והקטנת העוני מצריכים שינוי מסוים של הגישה המחייבת "ממשלה קטנה" בכל מחיר. התרומה של שירותי הממשלה בתחום החברתי: תשלומי העברה, חינוך, בריאות, ושירותי רווחה אישיים, הינה חיונית לקיום הדמוקרטיה הנאורה בישראל. זו הדמוקרטיה של הרווחה, הדוגלת במעורבות חברתית של הממשלה שאינה סותרת את התנהלות המגזר העסקי על פי כללי השוק. יש להצטער על כך ששלוש שנות המיתון (1996-1999) והתקופה שלאחר ירידת האינפלציה לשיעורים חד-ספרתיים לא נוצלו להגדלה משמעותית של המשאבים לנושאים חברתיים בגלל הישענות על תפיסה מוטעית של מדיניות תקציבית פרו-מחזורית, מדיניות המעמיקה את המיתון על-ידי בלימת הגידול בהוצאות, כאשר במשק הממותן נבלם הגידול בהכנסות ממיסים. להערכתנו, על רקע

²² ראה הרחבה ב"הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1999", עמ' 215-205.

הפוטנציאל הבלתי מנוצל לצמיחה במשק, יש מקום לקבוע סדר עדיפויות כזה שיגדיל משאבים אלה בשנת 2001, יתרום להמשך הצמיחה בשיעור גבוה יותר (כ-7 אחוזים), ויצמצם את הפערים בחברה. חשוב להדגיש שבו בזמן יש לנקוט בצעדים קונקרטיים לייעול מערכת הביצוע הממשלתית.

מקורות

- בנק ישראל, (2000), **דין וחשבון לשנת 1999**, ירושלים.
- (1999), **דין וחשבון לשנת 1998**, ירושלים.
- משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, (2000), **תקציב לאומי לשנים 2001 עד 2003**, אוקטובר.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2000), **שנתון סטטיסטי לישראל 2000**, מס' 51, ירושלים.
- (1997), **השפעת העברות בעין על התפלגות ההכנסות**, פרסום מיוחד 1049.
- (1999), **סקר הוצאות משקי בית, ממצאים ראשוניים, 1997**, לקט ממצאים סטטיסטיים 2.
- מדינת ישראל, (2000), **תקציב המדינה, הצעה לשנת 2001, עיקרי התקציב ותכנית תקציב רב שנתית**, אוקטובר.
- המוסד לביטוח לאומי, (2000), **סקירה שנתית 99-1989**.
- המכון הישראלי לדמוקרטיה, (2000), **ענפי העתיד של ישראל: הסביבה הכלכלית והתרבותית**, מאי.
- (2000), **הכנס הכלכלי השנתי ה-8**, קיסריה.
- מעלם, י., פריש, י., (1999), **העלייה בתשואה להשכלה בישראל בשנים 1976-1997**, בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדין 99.06 אוגוסט.
- המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, (1999), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1999**, עורך י. קופ, דצמבר.
- משרד האוצר, (2000), **המדיניות הכלכלית לשנת 2000**, אוגוסט.
- שי, ש., דהן, מ., דביר, א., מירניצ'ב, נ., (2000), **האם שוויון מפריע לצמיחה? על הקשר בין שוויון בהכנסות לצמיחה כלכלית**, מכון ון-ליר, ירושלים.

- Aghion, P., Caroli, E., Garcia-Penalosa, C., (1999), Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories, **Journal of Economic Literature**, December, pp. 1615-1660.
- Buiter, W.H., Purvis, D.D., (1990), Oil, Disinflation and Export Competitiveness: A Model of the Dutch Disease, in **International Macroeconomics**, ed. Buiter, W. H.
- Giddens, A., (2000), **The Third Way and its Critics**, February.
- Gottschalk, P., Smeeding, T.M. (1997), Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality, **Journal of Economic Literature**, 35, June.
- OECD, (1999), **Economic Outlook**, 66, December.
- Red Herring, (2000), September.
- Wired, (2000), July.