

אסטרטגיה כלכלית-חברתית

רפי מלניק וגד שפרון

הקדמה

המשק הישראלי נכנס למאה העשרים ואחת בתנאי פתיחה מצוינים, בעקבות מספר התפתחויות חיוביות שאפיינו במקביל את כלכלת ישראל בשנות התשעים, בהן: גידול מהיר של האוכלוסייה בעקבות עלייה מואצת; רגיעה יחסית בתחום הביטחוני שאפשרה את צמצום ההוצאות הביטחוניות יחסית לתוצר; מעבר הדרגתי לתעשיות ברמה טכנולוגית גבוהה; השתלבות בעולם כחלק מתהליך הגלובליזציה; ותהליך של דיסאינפלציה תוך הקטנת הגירעון בתקציב המדינה.

כל אלה תרמו להתפתחות המשק, להקטנת הגירעון השוטף במאזן התשלומים, לצמצום החוב החיצון נטו ולהקטנת החוב הממשלתי במונחי תוצר.

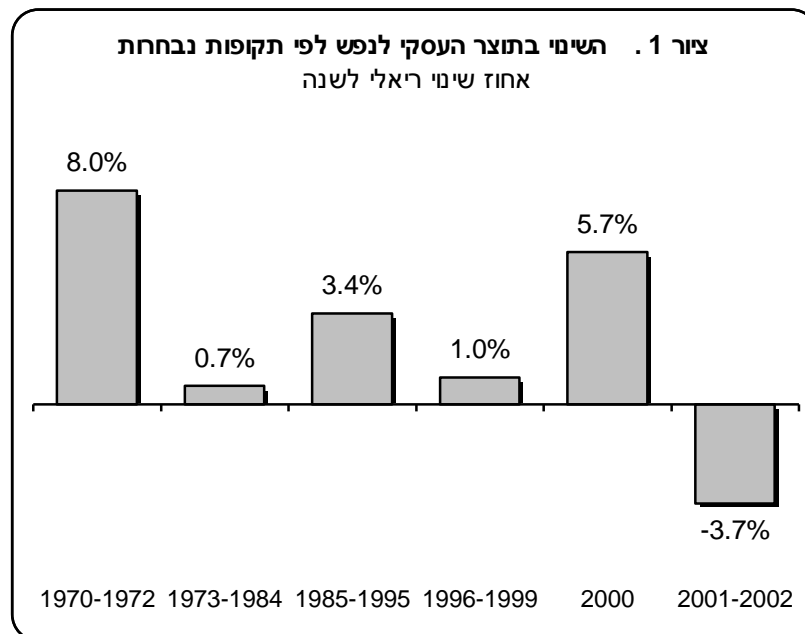
ייצוב המשק בכל הנוגע לאינפלציה ולמאזן התשלומים, תוך כדי הקטנת משקל החוב הציבורי והחיצוני, אפשר שחרור משאבים כלכליים לשימוש המגזר העסקי והפעלת שורה של רפורמות משקיות. תמורות אלה קירבו את המבנה של כלכלת ישראל לזה של כלכלות המערב אליהן אנחנו שואפים להידמות. המשק עבר, אפוא, תהליכים חיוביים אך נחשף גם לקשיים ולבעיות שחלקם מאפיינים גם משקים מתקדמים אחרים. בדומה לתהליך במשקים המפותחים האחרים, נמשך הגידול היחסי בפעילות ענפי השירותים, הפיננסים והמסחר על חשבון צמצום הפעילות בתעשייה, בחקלאות ובבנייה. ההתפתחות בכיוון זה מעלה את הערך המוסף ובטווח הארוך מאפשרת עלייה ברמת החיים, אך היא עלולה להקשות במימון עודף הייבוא המאפיין את המשק הישראלי מאז ומעולם. למרות צמצום האינפלציה, פריון הייצור קפא על שמריו ובכך הגביל את הצמיחה ואת השיפור ברמת החיים. ההשתלבות והפתיחות לכלכלה העולמית הגדילו את חשיפת המשק לזעזועים מהעולם. מאפיין נוסף של ההשתלבות בעולם המערבי הוא תהליך גידול התלות בעובדים

זרים, המחליפים את העובדים הישראליים (והפלסטינים) במגוון רחב של עיסוקים, בדרך-כלל בתחומי השכר הנמוך. תהליך זה תורם לגידול בשיעור האבטלה, בעיקר של עובדים בעלי ידע מקצועי מוגבל והשכלה נמוכה יחסית, ובכך מגדיל את אי-השוויון בחלוקת ההכנסה ואת תחולת העוני.

בשלהי שנת 2000 נקלע המשק הישראלי למשבר כלכלי חריף הנגרם משילוב של מספר גורמים עיקריים: המיתון בכלכלה העולמית, המשבר בענפי תעשיית הטכנולוגיה העילית (ההיי-טק) ובבורסת הנאסדק, ומעל לכל, קריסת התהליך המדיני, תהליך שהחל כבר ב-1991 במדריד, וחיזוש האלימות והטרור בישראל. אמנם גורמים אלה לא נבעו מחולשות פנימיות של הכלכלה הישראלית, אך מדיניות כלכלית חלופית, בתחומים הפיסקליים והמוניטריים, עשויה היתה להקטין את הנזקים. במסגרת זו לא נפרט את חולשות המדיניות בעבר, אלא נציג מתווה לאסטרטגיית מדיניות כלכלית-חברתית עתידית שתסייע להשיג את היעדים הכלכליים והחברתיים של ישראל תוך סיוע ליציאה מהמשבר הנוכחי בו נמצא המשק.

1. מצב המשק הישראלי ב-2002

המיתון בפעילות הכלכלית מתבטא בירידת התוצר המקומי הגולמי (התמ"ג), התמ"ג לנפש והתמ"ג העסקי, כפי שרואים בלוח 1. בין השימושים בולטות הירידות של ההשקעות בנכסים קבועים, הן בבנייה למגורים והן בענפי המשק, ושל הייצוא, תחומים בהם הגידול חיוני כדי לאפשר חזרה לתוואי צמיחה כלכלית ארוכת טווח. האטת הפעילות שלא נבעה מצורכי הביטחון אף גבוהה מהנתונים המוצגים בלוח. הגידול המואץ בצריכה הציבורית במחצית הראשונה של 2002, שנבע במידה רבה מצורכי הביטחון, קיזז חלקית את המשך ההאטה בפעילות הכלכלית שאפיינה את השנתיים האחרונות. הצריכה הפרטית התייצבה אמנם אך המשמעות היא של ירידה ברמת החיים לנפש. ירידת התוצר בשנים 2001 ו-2002 מציינת התפתחות כלכלית שלא היתה דומה לה בעבר. רמת התוצר העסקי לנפש צפויה לסגת בשיעור של כ-7 אחוזים בשנתיים 2001-2002 (ראה ציור 1). נסיגה זו פירושה שהתוצר לנפש בשנת 2002 יהיה מתחת לרמתו בשנת 1996.



מקור: נתוני בנק ישראל לגבי השנים הקודמות והאומדן ל-2002 לפי תחזית המרכז.

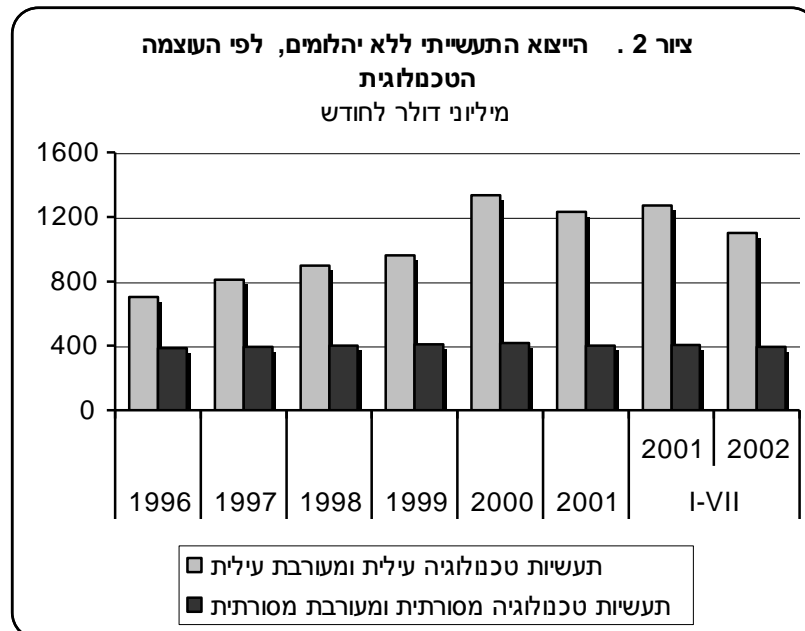
לוח 1. השינוי הריאלי של המקורות והשימושים במשק הישראלי
(כל מחצית לעומת קודמתה, שיעורי שינוי במונחים שנתיים, אחוזים)

2002	2001	2001	2000	
מחצית I	מחצית II	מחצית I	מחצית II	
-0.4	-5.8	-1.8	6.8	תוצר מקומי גולמי
-2.3	-7.4	-4.1	4.1	תמ"ג לנפש
-2.3	-8.4	-3.9	8.2	תמ"ג עסקי
0.4	-0.6	2.4	6.8	צריכה פרטית
15.0	0.9	2.6	5.4	צריכה ציבורית
-6.6	-11.9	-5.1	-1.8	השקעה בנכסים קבועים
-1.8	-2.5	-13.4	-20.2	מזה: בבנייה למגורים
-8.2	-15.8	-0.1	3.2	בענפי המשק
-0.8	-15.0	-21.3	17.1	יצוא סחורות ושירותים
6.8	-12.6	-8.4	15.5	יבוא סחורות ושירותים

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

עוצמת המשבר מוצגת גרפית בציור 1, בו נראית ירידת התוצר העסקי לנפש בשנתיים הנדונות יחסית לגידול בתקופות משנה בעבר. נראה לנו שההאטה בפעילות המגזר העסקי בשנתיים 2001 ו-2002 היא ללא תקדים בישראל.

לצד ההשפעה של התגברות הטרור והלחמה בה נפגע התוצר גם מן המיתון, שפקד את העולם בשנת 2001, המיתון העמיק עוד לאחר ה-11 בספטמבר והקטין את הביקוש למוצרי הייצוא הישראלי. הירידה בביקוש למוצרי תעשיית טכנולוגיית העילית (ההיי-טק) היתה דרמטית במיוחד, היא השפיעה על המשק הישראלי יותר לעומת שאר העולם. הדבר נובע ממשקלה הגבוה של תעשייה זו בתוצר הישראלי, יחסית למדינות העולם, והישענות הייצוא על ענפים בעלי עוצמה טכנולוגית גבוהה יחסית (ציור 2).



מקור: נתוני הלמ"ס.

המשבר בשנתיים הנוכחיות לא פסח גם על יצוא התעשיות המתקדמות. לוח 2 מצביע על הצמצום הכולל בייצוא התעשייתי, שהסתכם בשנתיים האלה בכ-17 אחוז. לגבי תעשיות הטכנולוגיה העילית מדובר ב-24 אחוז. אכן משבר ההיי-טק העולמי פגע בישראל יותר, באופן יחסי, אך בטווח הארוך התמחות זו תשוב להועיל לצמיחה ולמאזן התשלומים.

לוח 2. הייצוא לפי העוצמה הטכנולוגית, 2000-2001
(שיעורי שינוי שנתיים, אחוזים)

סוג התעשייה	2000-2001	2001-2002	2000-2002
סך-הכל, ללא יהלומים	-6.9	-10.8	-17.0
טכנולוגיה עילית	-10.0	-16.0	-24.4
טכנולוגיה מעורבת - עילית	-3.0	-7.4	-10.2
טכנולוגיה מעורבת - מסורתית	-2.2	-2.7	-4.9
טכנולוגיה מסורתית	-5.8	-3.4	-9.0

המקור: נתוני הלמ"ס.

העימות הביטחוני הנמשך מזכיר למשקיעים כי ישראל ממוקמת באזור מועד לאי-יציבות ביטחונית. צמצום היקף ההשקעות מחו"ל בצד ההורדה לאחרונה של דירוג האשראי לבנקים הגדולים על-ידי S&P הושפעו משילוב של המיתון המשקי ושל השפעת המצב הביטחוני. בשנת 2002 בולטת במיוחד מידת השפעתו השלילית של המצב הביטחוני על רמת הפעילות הכלכלית, והדבר משפיע, כאמור, על עיצוב תפיסתם של המשקיעים בחו"ל: הזרים חוששים להשקיע במשק הישראלי ואפילו מהססים לבקר בישראל. התאוששות עולמית עלולה להבליט את המשק הישראלי לשלילה אם ישראל לא תצליח להשתלב בגל הזה.

אחד הביטויים הנוספים של המשבר הכלכלי בו נתונה ישראל הוא האבטלה, ששיעורה מכוח העבודה עולה על 10 אחוזים. התרחבות האבטלה משקפת את התכווצות הביקוש לעובדים כאשר המיתון בפעילות הכלכלית פועל גם להורדת שכרם של העובדים. מחקרים שנעשו בישראל הבהירו כי המיתון בפעילות הכלכלית פוגע יחסית יותר בשכרם של עובדים ברמות נמוכות ומרחיב את אי-השוויון הכלכלי בין המועסקים.

2. האסטרטגיה הכלכלית-חברתית שקדמה למשבר הנוכחי

האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של ישראל, מאז התכנית לייצוב המשק של 1985, התבססה על הקטנה הדרגתית אך רצופה של ההוצאה הציבורית יחסית לתוצר (ציור 3). אסטרטגיה זו אפשרה לייצב את המשק בכל הנוגע לאינפלציה ולמאזן התשלומים תוך כדי הקטנת משקל החוב הציבורי והחיצוני, שחרור מקורות למגזר העסקי והפעלת שורה של רפורמות משקיות. בתחילת שנות ה-2000 נמצאת כלכלת ישראל על פרשת דרכים אסטרטגיות. כדי לסיים את תהליך הפיכתה לכלכלת שוק מודרנית, הצומחת בהתאם לפוטנציאל שלה, תוך שמירה על תעסוקה מלאה ויציבות מחירים, יש צורך בהפחתה נוספת של משקל הממשלה במשק. אולם, ללא שינוי רדיקלי במדיניות הציבורית תהליך זה ייבלם, וקיימת סכנה מוחשית להתפתחות מגמות משקיות שליליות ומשבריות המוכרות לנו מהעבר. המדיניות הכלכלית מחויבת על כן לאמץ אסטרטגיה של המשך הורדת משקל הוצאות הממשלה בדרכים חדשות ויצירתיות.

הירידה במשקל הוצאות הממשלה בתוצר התאפשרה ברובה עקב הקטנת משקל הוצאות הביטחון יחסית לתוצר. נתוני בנק ישראל מראים שב-1985 משקל הוצאות הממשלה היה 67.7 אחוז מהתוצר ומשקל הוצאות הביטחון (ללא התחשבות בעלות החלופה של חיילים בשירות סדיר) היה 20.3 אחוז. בשנת 2000 המשקלים ירדו ל-52.2 ו-8.6 אחוזים בהתאמה. לאחר חמש-עשרה שנים נראה, שמוצו התהליכים שאפשרו את הפחתת משקל הוצאות הביטחון - הסכמי השלום עם מצרים וירדן, נפילת ברית-המועצות והפסקת התמיכה הכלכלית-ביטחונית הבלתי מותנית שלה בסוריה, וסיום המלחמה הקרה. מסקנה זו היתה נכונה עוד קודם לחידוש האינתיפאדה בסוף שנת 2000, סיומו של התהליך המדיני במסגרת הסכם אוסלו, והתקפת הטרור על ארה"ב בספטמבר 2001.

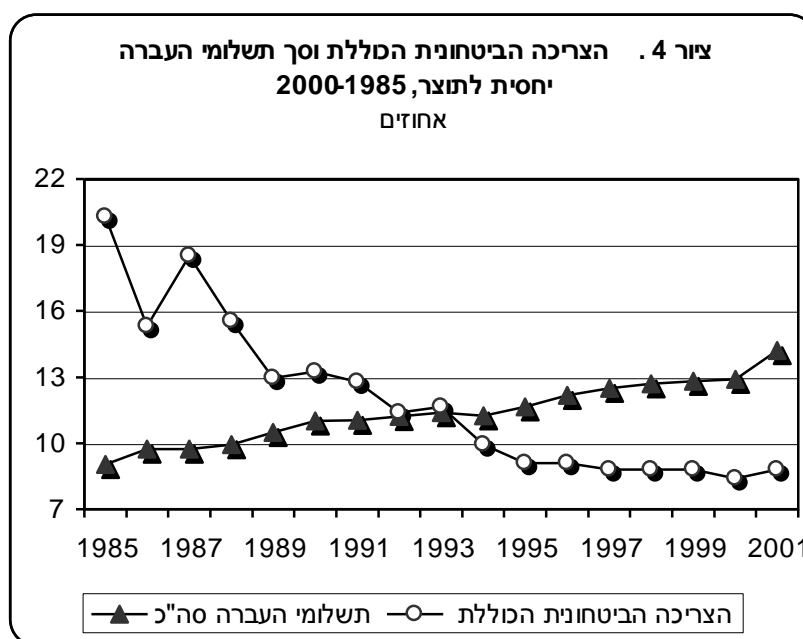


המקור: בנק ישראל.

אולם המציאות הגיאופוליטית, שנוצרה עם חידוש האלימות באזור והמלחמה בטרור, שמנהלת ארה"ב רק מחזקת את אותה מגמה. כלומר, בעתיד הנראה לעין לא תתאפשר הפחתה משמעותית, אם בכלל, של משקל הוצאות הביטחון. יתר על כן, גם אם היינו מגיעים לשלום הסופי והמיוחל, היינו חייבים להמשיך ולקיים משקל גבוה של הוצאות ביטחון שכן, השלום באזורנו יושתת בעיקר על כוח הרתעה. מכאן שגם בתסריט של שלום לא היה מתאפשר קיצוץ משמעותי נוסף בהוצאות הביטחון. מנקודת ראות אסטרטגית, המקור העיקרי, שאפשר את הפחתת משקל הוצאות הממשלה, לא קיים יותר. המשך הורדת משקל הוצאות הממשלה מחייב שינוי רדיקלי של המדיניות הציבורית בכל הנוגע לגודלה ולצורת מעורבותה של הממשלה במשק.

הצד החברתי של האסטרטגיה הלאומית, מאז 1985, נבנה על הרחבת התמיכות הציבוריות באמצעות תשלומי העברה, בשיעורים גדולים מקצב

הצמיחה של המשק. כך התפתחה מגמה רצופה של גידול משקל תשלומי ההעברה יחסית לתוצר (ראה ציור 4).



מקור: בנק ישראל.

הגדלת משקל תשלומי ההעברה פעלה להקלת הבעיות החברתיות של ישראל, אולם כוחות השוק, שפעלו לכיוון ההפוך, הגדילו את העונו והרחיבו את אי-השוויון בהכנסות הכלכליות במידה כה רבה, עד שלא היה בכוחם של תשלומי ההעברה לקזז את מלוא ההשפעה השלילית שנוצרה. בעיית העונו בישראל החמירה, נתוני הביטוח הלאומי מלמדים שתחולת העונו, לפני התערבות הממשלה (לפני תשלומי העברה ומסים ישירים) בשנת 1985, היתה 31.3 אחוז. לאחר תשלומי ההעברה השיעור הצטמצם לכדי 10.3 אחוזים, דהיינו, חל שיפור של 21 אחוז. לשם השוואה, השיעורים בשנת 1999 היו גבוהים מעט: 32.2 ו-15.1, בהתאמה, והשיפור שהושג בעקבות התערבות הממשלה היה בשיעור של 17 אחוז בלבד (ראה ציור 5 בהמשך). גם אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות גדל. נראה שמבנה השווקים והתחרות שהתהוו בכלכלת ישראל מייצרים אי-

שוויון הולך וגדל. מדד גיני, המודד את אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה, הגיע ל-0.509 בשנת 2000 לפני התערבות המשלה, הוא ירד ל-0.411 אחרי תשלומי העברה. אותם מדדים ב-1985 היו 0.477 ו-0.373 בהתאמה. תשלומי העברה מצמצמים את אי-השוויון, אך גידול משקלם בתוצר לא הצליח למנוע את התרחבותו על פני זמן. מגמות אלו עלולות לפתח תהליכים של התפוררות הלכידות החברתית.

האסטרטגיה הנהוגה מ-1985 לא נבעה מאופטימיזציה כלכלית-חברתית, היא גם לא הומצאה לאחר תהליך שקוף של קבלת החלטות ושל בחינה מעמיקה של חלופות. מתאים יותר לתאר את האסטרטגיה שנבחרה כפשרה לאומית שהתהוותה על-ידי איזון של כוחות ולחצים כלכליים, חברתיים ופוליטיים. שינוי האסטרטגיה דורש, אם כן, להתגבר על כוחות רבי עוצמה בחברה הישראלית ושכנוע הציבור כי המשק נמצא במשבר, וכי ללא שינוי המצב יחמיר מאוד. הציבור חייב להאמין שקיימת חלופה לפשרה הלאומית הנוכחית, שתוכל להעלות את המשק על מסלול של שיפור הדרגתי. האתגר דורש מנהיגות כלכלית, חברתית ופוליטית חזקה ונחושה שביכולתה לאמץ פשרה לאומית חדשה ושונה מזו הנוהגת מאז 1985.

3. תשלומי העברה כמרכיב באסטרטגיה הכלכלית-חברתית

האסטרטגיה הלאומית מאז 1985 התבססה על הרחבת התמיכות הציבוריות באמצעות תשלומי העברה, בשיעורים גדולים בהרבה מקצב הצמיחה של המשק. כך התפתחה, כאמור, מגמה רצופה של גידול משקל תשלומי העברה יחסית לתוצר¹. ניתן להבחין בשלוש תקופות משנה: הראשונה, מ-1985, השנה בה הופעלה התכנית לייצוב המשק ועד 1990, השנה של ראשית גל העלייה ההמוני; השנייה, מ-1990 ועד 1995, תקופת העלייה והצמיחה המהירה; והשלישית; מ-1995 ועד 2001, תקופה של האטה בפעילות הכלכלית, צמצום ממדי העלייה ותחילת ההתקוממות של הפלסטינים.

במהלך כל התקופה הנסקרת גדלו ההעברות לציבור בקצב שנתי ריאלי של 7 אחוזים, וכתוצאה מכך הם עלו מ-11 אחוזי תוצר ב-1985 ל-

¹ בסך-כל תשלומי העברה נכללים תשלומי הביטוח הלאומי למשקי בית, תשלומי הממשלה למשקי בית (כוללים בתקציב המדינה) ותשלומי העברה לפירמות על חשבון הון.

15.5 אחוז ב-2001² (לוח 3). באותה תקופה התוצר צמח בשיעור שנתי ממוצע של 4.7 אחוזים והאוכלוסייה גדלה בכ-2.7 אחוזים לשנה בממוצע. שלושה גורמים עיקריים הביאו לגידול מואץ זה של תשלומי ההעברה: האחד, גידול האוכלוסייה וכתוצאה מגל העלייה גם גידול הקבוצות הנתמכות; הגורם השני, עלייה ריאלית ניכרת של השכר אליו צמודות מרבית הקצבאות של הביטוח הלאומי (פרט לקצבאות הילדים), והגמלאות וההעברות הישירות מתקציב המדינה; והשלישי - גידול האבטלה. הסבר נוסף, אף כי פחות חשוב כמותית, הוא שינוי תנאי הזכאות בתחומים אחדים.

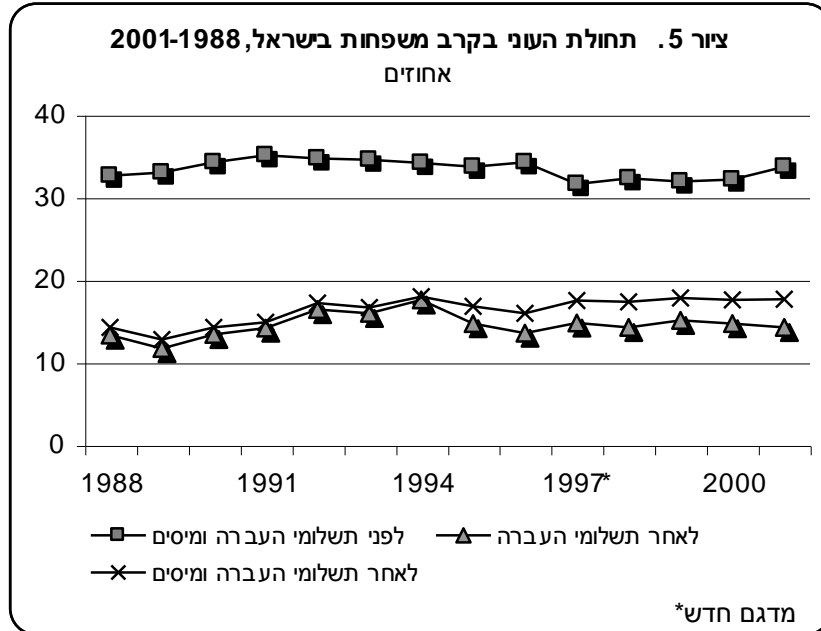
לוח 3. סך-כל תשלומי העברה לציבור, התוצר המקומי הגולמי והאוכלוסייה, 1985-2001 (שיעורי שינוי ריאליים בממוצע לשנה, אחוזים)

התקופה	תשלומי העברה	תמ"ג	אוכלוסייה	תשלומי העברה לנפש	תשלומי העברה ביחס לתמ"ג
1985-2001	7.0	4.7	2.7	4.3	2.2
1985-1990	8.1	3.8	1.9	6.0	4.2
1990-1995	7.4	5.8	3.5	3.7	1.5
1995-2001	5.9	4.7	2.5	3.3	1.1

נושא זה נידון בפירוט במדור הראשון בספר זה, בפרק העוסק בניחות התפתחות הקצבאות של הביטוח הלאומי. בפרק זה אנו מתייחסים במיוחד לקשר בין הקצבאות לאסטרטגיה שננקטה: יותר ממחצית הגידול של ההעברות, 2.5 אחוזים במונחי תוצר, מוסבר על-ידי גידול קצבאות הביטוח הלאומי. סך-כל ההעברות במסגרת התקציב גדלו מ-1.85 ל-3.9 אחוזי תוצר, כלומר כ-2 אחוזים נוספים מהתוצר. סך-כל התמיכות, הגמלאות וההעברות הסוציאליות תרמו לגידול המואץ של ההוצאה הכוללת של תקציב הממשלה ושל הביטוח הלאומי בסעיפים

² תשלומי ההעברה על חשבון הון לפירמות אינם מסבירים את גידול סך הקצבאות, שכן אלה גדלו ב-4 אחוזים לשנה בממוצע לתקופה הנסקרת, נמוך ב-0.7 אחוז לשנה מקצב הצמיחה הכלכלית הממוצע בתקופה כולה. יתר על כן, מ-1996 עד 2001 צומצמו העברות אלה בשיעור שנתי ריאלי ממוצע של 6.3 אחוזים.

השונים של ההעברות למשקי הבית. אולם, נראה לנו, שבגלל מגבלות תקציב והמצב הכלכלי שנוצר בישראל בשנים האחרונות, כלכלת ישראל לא מסוגלת להמשיך במגמת הגידול המואץ של תשלומי העברה, שהגיעו כאמור ל-15.5 אחוז מהתוצר ב-2001, שהם כ-72 מיליארד ש"ח.

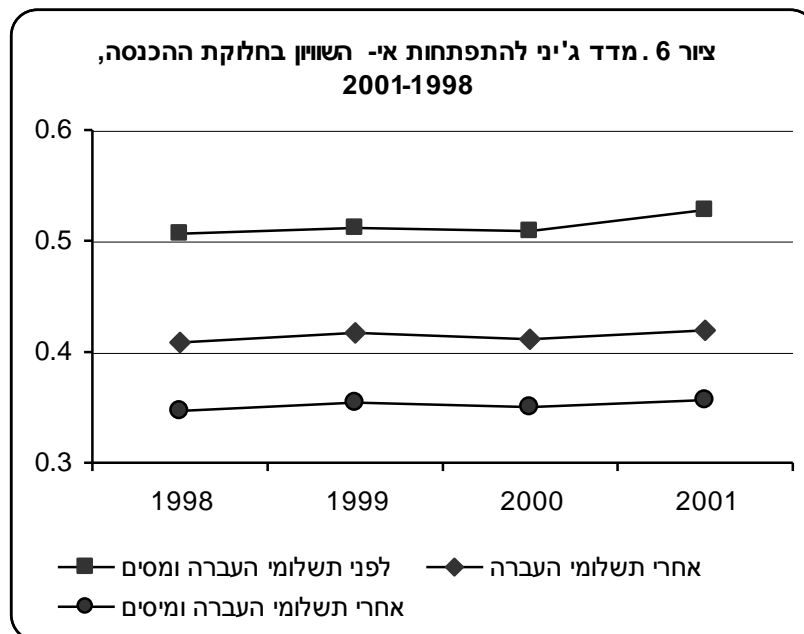


המקור: נתוני הביטוח לאומי.

מהניתוח המפורט של התפתחות תשלומי העברה לפי תקופות מסתבר כי בכל תת-תקופה היה גורם מרכזי אחר שהביא להתרחבות התשלומים: בין 1985 ל-1990 (פרט לחריגה ב-1987) הגורם הבסיסי היה הגידול של השכר הריאלי שמרבית הקצבאות צמודות אליו. גורם זה היה תוצאת לוואי של הגידול החריג בעליית השכר הממוצע למשרת שכיר שהתרחש לאחר הפעלת התכנית לייצוב המשק בשנת 1985. בין 1990 ל-1995 הגורם הבסיסי היה הגורם הדמוגרפי – תוצאה של העלייה ההמונית של אותה תקופה ובין 1996 ל-2001 הגורם הבסיסי היה ההאטה הכלכלית, שהגדילה את האבטלה ובעקבותיה גדלו הקצבאות למובטלים והקצבאות להשלמת הכנסה. עליית השכר הממוצע באותה תקופה, לאחר שנחתמו

הסכמי שכר חריגים במגזר הציבורי, תרמה גם היא להגדלת הקצבאות, וכן היו סיבות נוספות לעליית השכר הריאלי, בהן ההאטה בפעילות הכלכלית שהביאה לפיטורי עובדים בעלי השכלה ושכר נמוכים מד אחד, וכן הגאות הזמנית בשכר העובדים במפעלי ההיי-טק.

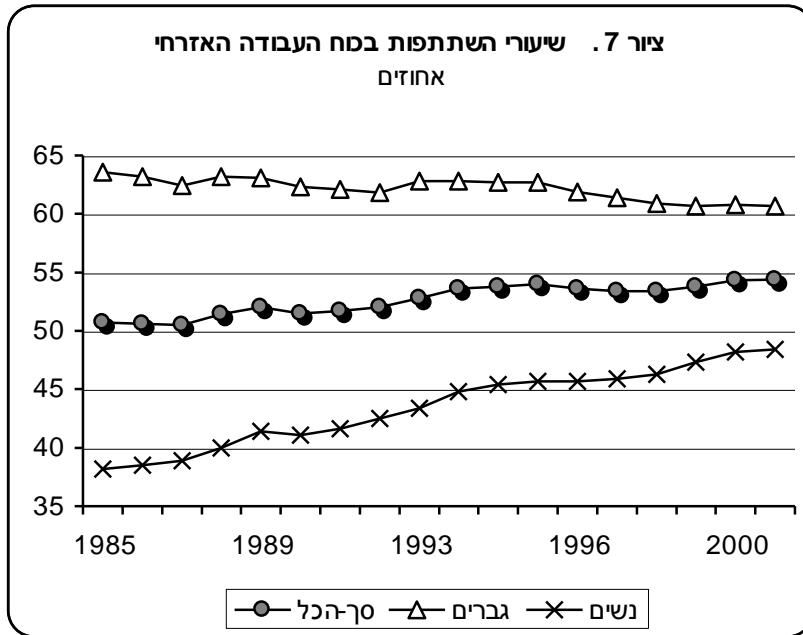
תשלומי ההעברה מיועדים להתמודד עם בעיות העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות. בציור 5 ניכר שתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה קטנה במידה ניכרת בהשוואה למצב לפני כן, אך כאמור אין בכך כדי להתגבר על התוצאות של השווקים ולכן באופן בסיסי המצב לא השתפר. ציור 6 מציג את מדד ג'יני לפני ואחרי תשלומי העברה וגם כאן מתגלה שתשלומי ההעברה אכן מקטינים במידה ניכרת את אי-השוויון אולם על פני זמן השיפור איננו מספק.



המקור: נתוני הביטוח הלאומי.

4. קווים עיקריים של האסטרטגיה המומלצת

המדיניות הכלכלית-חברתית נמצאת במבוי סתום, היות שהמשך גידול ההעברות בתקופת המשבר הכלכלי והביטחוני בו אנו נמצאים בשנתיים הנוכחיות יעיק על המשק היצרני ויפגע בתוצר העיסקי. הגידול הריאלי הניכר ב-15 השנים האחרונות של המענקים, התמיכות וההעברות למשקי הבית הוא ממצא חשוב בנתונים שפורטו לעיל. יתר על כן, גידול זה היה מהיר מהצמיחה הכלכלית שאיפיינה את מרבית התקופה כך שחל גידול ניכר במשקל ההעברות והמענקים יחסית לתוצר. מתבקשת חשיבה יצירתית רעננה של מעצבי המדיניות, כיצד להתאים את המדיניות הכלכלית-חברתית לתנאים הנוכחיים של המשק. עליה להציב בראש את היעד של חזרה לתוואי הצמיחה הכלכלית בהתאם לפוטנציאל הגבוה של המשק, בין 4 ל-6 אחוזים לשנה. התקרבות ליעד זה מחייבת, בין היתר, לפעול להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי ולהקטנת האבטלה.



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

היצע העבודה

בעיה בסיסית של המשק הישראלי היא שיעור המפרנסים הנמוך באוכלוסייה. שיעור ההשתתפות (אחוז האנשים בגיל העבודה המחפשים עבודה באופן פעיל) הגיע בשנת 2001 ל-54.4 אחוז בלבד לעומת השתתפות ממוצעת העולה על 60 אחוז בארצות ה-OECD. בקרב הגילים עד 64 (ללא חיילים) השיעור בישראל היה 61 אחוז ב-2000 בהשוואה ל-67 אחוז במדינות OECD ולמעלה מ-70 אחוז במדינות שהפעילו רפורמה מקיפה לעידוד התעסוקה. בקרב גברים גילאי 25 עד 54, השיעור בישראל הוא 84 לעומת 93 אחוז במדינות OECD. הפער גדול במיוחד בקרב גברים בעלי השכלה נמוכה.

את משמעות ההפרש ניתן להדגים על-ידי חישוב פשוט – עלייה של נקודת אחוז בשיעור ההשתתפות, בהנחה ששיעור האבטלה והתוצר לעובד לא משתנים, מעלה את התוצר לנפש ב-1,400 ש"ח. אם שיעור ההשתתפות בישראל היה דומה לממוצע של ארצות ה-OECD התוצר לנפש היה גדול בכ-9,000 ש"ח, כאלפיים דולר. שיעורי ההשתתפות נמוכים במיוחד בשתי קבוצות של האוכלוסייה, כ-30 אחוז בלבד באוכלוסייה החרדית ו-39 אחוז באוכלוסייה המוסלמית. מערכת התמיכות וההטבות הנלוות מעודדת אי-השתתפות בכוח העבודה ובכך פועלת להגדלת העוני ואי-השוויון בטווח הארוך על אף שבכל נקודת זמן היא תורמת לצמצום העוני, כפי שצוין לעיל. שיפור התמריצים לעבודה מחייב, אפוא, לשנות את מבנה הקצבאות, כך שמצד אחד אלה היוצאים לעבוד לא יפסידו את מלוא או מרבית קצבתם ומצד שני, הקריטריונים לזכאות לתמיכה יאכפו בהקפדה. במקביל ראוי להשקיע במערכות ההכשרה המקצועית ובהעמקת ההשכלה הכללית.

צמיחה כלכלית

עליית שיעור ההשתתפות פירושה גידול היצע העבודה, אולם ללא גידול מקביל בביקוש לעבודה עלייתו עלולה להתבטא בגידול שיעור האבטלה ותו לא. ניתן להגדיל את הביקוש לעבודה, בשלב התחלתי, על-ידי צמצום מספר העובדים הזרים בישראל. לשם כך נדרש, בין היתר, לאכוף על המעסיקים של עובדים זרים שישלמו לפחות שכר מינימום ותנאים סוציאליים בהתאם לחוקים הקיימים. אולם, לאורך זמן רק צמיחה כלכלית יכולה להגדיל את הביקוש לעובדים. בניגוד למצב מאז 1985,

חיסול האינפלציה כבר איננו בראש הקדימויות הלאומיות ויש להציב את יעד הצמיחה בראש הסולם.

צמיחה כלכלית בת-קיימא מחייבת גידול של הפריון הכולל. מסתבר שחיסול האינפלציה לא שיפר את הפריון בישראל ויש לכך סיבות רבות, ביניהן: גודל הממשלה, הבירוקרטיה הממשלתית ודרגת מעורבותה, היעדר השקעות בתשתית ברמה נאותה, שיעור מיסוי גבוה ומבנה מעוות של מערכת מיסוי, הישגים לא מספקים של מערכת החינוך, מבנה ענפי ריכוזי ותחרותיות מוגבלת. כל אלה מגדירים סדר יום ברור למדיניות הממשלה בכל הנוגע לגודל התקציב, להרכבו ולרפורמות משקיות חיוניות הדרושות לשיפור תפקודו. יש לרתום גם את המדיניות המוניטרית ליעד הלאומי החדש של צמיחה כלכלית.

להלן שורת צעדים המוצעים כחלק מאסטרטגיה חדשה למדיניות הכלכלית-חברתית:

- בתחום מדיניות התקציב, בד בבד עם השמירה הקפדנית על אי חריגה מהיעד הרשמי של הגירעון, יש חשיבות רבה לדאוג לשינוי ההרכב הן של ההוצאות והן של ההכנסות. הרפורמה במיסים אינה תורמת להקטנת נטל המס על העובדים בשנה הקרובה ולא ברור באיזה מידה הנטל יפחת גם לאחר מכן. בצד הגדלת המיסוי על ההכנסות מהנכסים הכספיים, ראוי לבדוק אם אין מקום לכלול בהכנסה החייבת במס הכנסות הפטורות היום, כגון אלה שמקבלים הזכאים לקצבאות הביטוח הלאומי ולמכלול ההעברות הכספיות.
- במקביל יש לבטל את המס השולי האפקטיבי של 100 אחוז הקיים בחלק מן ההעברות והתמיכות לציבור. כלומר, הזכאות לתמיכה מן הביטוח הלאומי (בגילאי המעבר) או להקלות והטבות תופחת בהדרגה בהתאם לשיעור המס השולי של מקבלי התמיכה ולא בבת אחת בהגיעם לקו הזכאות. גישה זו תיצור אצל הזכאים לתמיכה תמריץ לחפש תעסוקה, ולו חלקית.
- הוספת ההכנסות הפטורות כיום ממס להכנסה החייבת, כמו הפחתה הדרגתית של המענקים, מצדיקה הנהגת דו"ח הכנסות שנתי כללי שיחייב את כל האוכלוסייה, כמקובל בחלק הארי של מדינות המערב.
- תקופת מיתון ממושך היא הזמן המתאים לסגור את הפיגור המתמשך בביצוע ההשקעות בתשתית, כולל פרויקטים מתוכננים ומתקצבים מזמן, שביצועם מתעכב, לעיתים שנים, כמו, מנהרת הכרמל, רכבות

קלות, קו הביוב המזרחי בגוש דן, התפלת מי ים ועוד (הפרויקטים מפורטים בספרי התקציב מדי שנה). בעוד שבתחום התמיכות וההעברות החקיקה, או ההחלטה, מספיקה כדי לבצע את ההוצאה התקציבית, הרי שבמרבית התחומים התורמים לצמיחה, כגון תשתיות, מחקר ופיתוח, השקעות בחינוך והכשרה מקצועית, הביצוע והיישום בשטח מתעכבים ולעתים העיכוב נמשך שנים לא מעטות. במיתון כה עמוק גודל הגירעון איננו כל כך חשוב, בתנאי שההוצאות בתקציב תורמות לצמיחה.

- מומלץ לאמץ את השינוי בחוק הפחתת הגירעון שהוצע על-ידי המרכז לחקר המדיניות החברתית בתכנית שהוגשה בשנת 1999.³ ההצעה היא לקבוע שיעור התרחבות קבוע להוצאות הממשלה ותיקרה של 3 אחוזים לגירעון. בתקופות של גאות הגירעון יקטן ולהיפך בתקופות של שפל, וכך הוא ישמש כמייצב אוטומטי לפעילות המשקית.
- לצורך חישוב יעד הגרעון המתוכנן, ראוי ורצוי להפריד מושגית בין ההשקעות הישירות במסגרת תקציב הפיתוח לבין ההוצאות הרגילות בתקציב. הגדלת מענקים למשפחות ברוכות ילדים, והוספת הקלות לתושבי הנגב הגליל וההתנחלויות, בתקופה בה ההכנסות ממסים בירידה, מקשות על עידוד הצמיחה באמצעות תקציב הפיתוח וספק אם יש לכך הצדקה כלכלית.
- מבחינת התרומה לצמיחה, יש להבחין בין התרומה להגדלת הצמיחה הכלכלית של השקעות בכבישים משניים ועוקפים מחד גיסא, לבין השקעות במסילות הברזל, רכבות קלות וכבישים ראשיים מאידך גיסא, ועל מקבלי החלטות להפנים את העלות האלטרנטיבית של החלטותיהם.
- יש לאכוף את החקיקה שעברה בכנסת אך לא יושמה עד כה למעשה, בדבר תשלום שכר מינימום ותנאים סוציאליים לעובדים הזרים, כך שהעסקת זרים לא תהווה תחרות לא הוגנת לעובדים לא-מקצועיים ישראלים. אכיפה זו תתאפשר רק אם תיושם ההחלטה, שהתקבלה על-ידי הממשלה לאחרונה, לא להתיר יבוא עובדים זרים נוספים ולאפשר לאלה הנמצאים בארץ להפוך לחוקיים לתקופה מוגבלת ובמקביל לשחררם מכבילתם למעסיק נתון.

³ ראה המרכז לחקר המדיניות החברתית, הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2000.

- הרחבת הבסיס של שוק ההון הישראלי מחייבת, שבדומה למקובל במערב, החיסכון הפנסיוני ישמש מקור מימון חשוב למגזר העסקי. כשלב ראשון מומלץ לבטל את המגבלות הקיימות על השקעות קרנות הפנסיה, קופות הגמל, וקרנות ההשתלמות במניות ובאג"ח של חברות ציבוריות הנסחרות בבורסה. במקביל, ראוי לבטל בהדרגה את הנפקת אגרות החוב הלא-סחירות, שתשואתן מובטחת על-ידי הממשלה, המיועדות לקופות הפנסיה.
- יש להמשיך ולהאיץ את יישום תהליך המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת של כל הזכאים לפנסיה תקציבית.
- יש ליצור תמריצים להנפקת חלק גדול יותר של ההון העצמי בבורסה. במרבית החברות הרשומות למסחר בבורסה, הנקראות חברות ציבוריות, הבעלות על למעלה מחמישים אחוז, ולפרקים אף למעלה משמונים אחוז, נשארה בידי גוף אחד, בדרך-כלל הבעלים המקוריים של החברה כשעוד היתה פרטית.

לסיכום: השילוב של עליית שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עם מדיניות המכוונת לצמיחה כלכלית צפוי להעלות את המשק והחברה בישראל על מסלול של הבראה. גידול שיעור האוכלוסייה המתקיים מעבודה תוך הקטנת חלק האוכלוסייה המתקיים מתשלומי העברה יביא, על פני זמן, לירידת תחולת העוני. הקטנת תשלומי העברה בעת של צמיחה כלכלית תקטין בהדרגה את משקל הוצאות הממשלה ותצמצם את מעורבות הממשלה במשק תוך שחרור מקורות למגזר העסקי. הצמיחה הכלכלית תרחיב את בסיס המס וצמצום משקל הוצאות הממשלה יאפשר להקטין את נטל המיסוי תוך שחרור מקורות לרפורמה במערכת המס. הקטנת משקל הוצאות הממשלה תאפשר גם לאזן את התקציב, שהוא הערובה האמיתית היחידה ליציבות משקית בטווח הארוך. ולבסוף, התוצאה של איזון התקציב וצמיחה כלכלית תקטין בהדרגה את משקל החוב הציבורי ואת נטל שירותי החוב תוך שחרור נתח גדול יותר של תקציב הממשלה לשירותים אחרים. אמנם המדיניות החדשה כשלעצמה לא מבטיחה הקטנה של אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות אך ניתן לומר, שעל פני זמן, הממשלה תוכל להקצות יותר משאבים לקידום מטרה זאת.