

דר' מאיר אמיר ושות'

ייזום, תכנון, ניהול

וייעוץ כלכלי בע"מ

Dr. Meir Amir & Co.

**Economic planning, management
& consulting Ltd.**

המרכז הישראלי לכלכלה וצדק חברתי

מתווה הקמה

מאיר אמיר

אוגוסט 2002

תוכן העניינים

3	פרק א – מבוא
6	פרק ב - כלכלה וצדק חברתי בישראל – תמונת מצב
13	פרק ג - על תפקידו של הכלכלן כאינטלקטואל מעורב
18	פרק ד - פרופיל של שני מכונים בארה"ב העוסקים בנושא
22	פרק ה - מתווה למכון המוצע – תכנים, מבנה, תקציב, מימון ותכנית הקמה

נספחים

25	נוסח מוצע לאמנת ייסוד המרכז
26	רשימת מרואיינים
27	דפי אינטרנט מיצגים של שני המכונים בארה"ב

פרק א - מבוא

עבודה זו עוסקת במרכז הישראלי לכלכלה וצדק חברתי, שם זמני למוסד שאינו קיים עדיין, שמסמך זה נועד להיות מסמך ראשון אשר יתווה את הכיוון, בדרך ארוכה וקשה שתחילתה בגיבוש הרעיון, שיוצג להלן, והמשכה במימושו, בהקמת המסגרת החדשה. היוזמה לכתובת מסמך זה באה ממכון ון ליר בירושלים, מכון שעוסק בתחומי פעילות רבים שעניינם החברה והתרבות בישראל תוך נתינת משקל לא מבוטל, כך נדמה, לדעות, רעיונות וקהלים שאינם מבטאים בהכרח את "הזרם המרכזי" או את הדעה המקובלת. במסגרת מכון ון ליר פועל מאז שנת 1997 פרויקט לצדק חברתי, אשר החל משנת 2001 חבר עם הקרן להנצחת יעקב חזן, וייסד את המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן הפועל במכון ון ליר בירושלים.

המרכז עוסק בשלשה תחומי פעילות: מפגשים של פורום אקדמי אינטרדיסציפלינרי שדן בסוגיות תיאורטיות ומעשיות שעניינן צדק חברתי, מחקרים כלכליים שעניינם שוויון והקצאת משאבים צודקת ובניית מודל של צדק חברתי אשר יסייע בקבלת החלטות צודקת בעת חלוקת משאבים. בשנתיים האחרונות פורסמו על ידי המרכז שני מחקרים כלכליים העוסקים בקשר שבין שוויון כלכלי וצמיחה ובשאלת הפערים בחינוך בישראל. מחקר שלישי נמצא בביצוע. מסמך זה מנסה להציע פרוגרמה ותכנית מפורטת במגמה להרחיב את פעילות המרכז הנוכחי ולתת לו יעדי פעולה וכיוונים מעשיים, כאשר במונח מעשי אנו מתכוונים לפעילות שתפקידה להעביר מסר מסוים – במקרה זה המסר הערכי/ חברתי של המרכז – לקהלים רחבים כדי להביא לפתיחת דיון ציבורי רחב בנושא, שיביא אולי להשפעה על קביעת מדיניות בתחום זה. זהו ללא ספק מהלך שאפתני שמחייב גיוס משאבים אנושיים ומשאבים כספיים הרבה מעבר לאלו העומדים כיום לרשות המרכז. מחסור במשאבים זמינים, ברגע זה, אינו צריך לעצור את תהליך ההקמה המוצע, בניית המרכז הישראלי לכלכלה וצדק חברתי, שיש לראות אותו כנגזרת והשלמה של הפעילות הנוכחית. יתכן והקמת המרכז, מחייבת שיתוף פעולה וגיוס של גופים נוספים שיגלו עניין להצטרף ולהשתתף במימון הפעילות המוצעת. כפי שנראה בהמשך, מימוש הפרויקט מחייב הקמת גוף של קבע, שיקבל אולי תמיכה לוגיסטית ואדמיניסטרטיבית ממכון ון ליר. גוף זה יעסיק עובדים על בסיס קבוע, ייצור תשתית מידע ונתונים אשר עיבודה, ניתוחה והפצתה יהיו אחד מתפקידיו החשובים, וינסה להיות גורם

משפיע בחברה הישראלית, תוך נתינת ביטוי פוליטי לעמדות, הדעות וההמלצות הספציפיות אשר ינבעו מעבודת המחקר השוטפת שהוא יבצע.

ברור אם כך כי לא מדובר ב"פרויקט" קצר טווח אלא בתכנית ארוכת טווח ולמעשה אנו דנים בהקמת מסגרת קבע לשנים רבות ומוכן שיש לכך השפעה על תכנית גיוס המשאבים למרכז זה. את תיאור המרכז המוצע, תכנית העבודה שלו לתכניה, תקציב הפעילות השנתית המוצע לו והמבנה הארגוני שלו, אנו מציגים בפרק המסכם של העבודה, פרק ה'.

בפרק קודם, פרק ד', אנו מציגים בקצרה שני מכוני אמריקאים הפועלים בווינגטון בתחומי מדיניות כלכלית וצדק חברתי אשר הוקמו שניהם בשנות ה 80 של המאה הקודמת. המרכז המוצע יוכל להיעזר בידע ובניסיון שנצבר בשני מכוני אלו ואם תצא התכנית המוצעת לפועל יהיה מקום לשיתוף פעולה הדוק וקונקרטי. ברור כי את המכון הישראלי יש לבנות על פי צרכי החברה והכלכלה בישראל תוך התייחסות לסביבה שבה הוא אמור לפעול וברור גם כי המשאבים שיעמדו לרשותו יהיו מצומצמים יחסית לאלו של שני המרכזים בווינגטון. בנספח לעבודה כללנו מספר דפים שהדפסנו מאתרי האינטרנט של שני מרכזים אלו כדי לתת מושג אקטואלי על הפעילות שלהם.

פרק ג' הוא מעין מסה תיאורטית קצרה על הכלכלן כאינטלקטואל מעורב בחברה כאשר הפרק הזה נועד למקם ולמצב את הפעילות של המרכז המוצע מול הפעילות האקדמית והאינטלקטואלית המתבצעת במוסדות מחקר אקדמיים.

בפרק הבא, פרק ב', ניתן סקירת מצב של נושא הכלכלה והצדק בחברה הישראלית, סקירה שממנה תיגזר הדרישה הבלתי נמנעת שיש לעשות "משהו" בנדון, והמשהו הזה הוא כמובן היוזמה להקמת המרכז החדש.

בנספח לעבודה זו אנו מביאים את רשימת האנשים שאתם שוחחנו במהלך הכנת עבודה זו. כולם כלכלנים ורובם כלכלנים הפועלים באקדמיה בארץ. ההתמקדות בכלכלנים אינה מקרית. אנו מאמינים כי העיסוק בשוויון ובצדק חברתי נמצא בעיקר בתחום הדיסציפלינה הכלכלית, הן בממד התיאורטי של הנושא והן בשלב היישום שלו. יתכן והכלכלנים נרתעים מקביעת עמדות נחרצות בנושא בשלב המעבר מהתיאוריה והמודל המופשט לשלב המעשה שבו צריך לקבוע עמדה, כאשר אין לכלכלן שליטה על ההנחות וכללי ההתנהגות כפי שיש לו במודל התיאורטי. ויתכן ומדובר בזהירות שבה מחייב עצמו כל איש אקדמיה כשהוא נשאל על תחומים שבהם לא העמיק ללמוד ולחקור והתשובות אינן חד משמעיות.

אך יש לזכור כי בעולם המעשה, החלטות מדיניות מתקבלות באופן שוטף ואם הכלכלן לא יהיה מעורב בתהליך, הן תתקבלנה בכל מקרה, גם ללא מעורבותו. לפיכך השאלה היא כיצד ניתן להתמודד עם המתח בעת המעבר מהדיון התיאורטי לשלב הדיון המעשי, איזה תשתית נתונים ומחקר דרושה כדי לאפשר לגבש עמדה באשר לעולם הריאלי ומה משקלם של אמונות ודעות בהליך קביעת עמדה והסקת מסקנות מעשיות. עבודתנו, אם כך, קוראת להגברת המעורבות של הכלכלן בהליך הפוליטי והחברתי של קביעת מדיניות כלכלית וענינו במעורבות של כלכלנים בעלי זיקה לערכים ולתפיסת העולם שמנסה לקדם המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה. אין צורך לציין כי העמדות שיוצגו להלן הן דעות של כותב העבודה בלבד ואין הן מחייבות לא את האנשים שאתם שוחחנו ונועצנו ולא את מכון ון ליר. יתרה מכך, כאשר אנו באים לעסוק בסיפא של העבודה בבניית המסגרת החדשה המוצעת והקמת גרעין מייסדים למרכז המוצע, ברצוננו להבהיר כי לא בקשנו ואף לא קבלנו בשלב זה, מחויבות של מי מהאנשים לפעול במסגרת המוצעת. נושא זה של גיוס חבר המייסדים והתומכים לרעיון המוצע ולמימושו, שהוא חשוב וקריטי להצלחת היוזמה, ידון בהמשך. יתכן שישנם יחידים וגופים שיכולים לתרום ולהציע הצעות טובות הנוגעות לרעיון המוצע, שלא פגשנו בהם או שאין אנו יודעים על קיומם. גם עניין זה יחייב התייחסות בהמשך, כולל אפשרות של קבלת גיבוי וייעוץ מכלכלנים הפעילים במכונים דומים בחו"ל שיש להם זיקה ומעורבות למה שקורה בארץ.

פרק ב - כלכלה וצדק חברתי בישראל – תמונת מצב

אין לראות בפרק זה סקירה ממצה ויסודית של הנושא. הפרק נכתב כדי לתת רקע כללי לגבי הצורך בהקמת המרכז המוצע ובאשר לתחומי פעולתו. לסקירה יסודית של התפתחות מדיניות הרווחה והתקציב בישראל בעשורים האחרונים אנו מציעים את ספרם של יוסי תמיר ומוריה אבינמלך, "רווחה מתקתקת" (הקיבוץ המאוחד 2002) ואת מאמרו של שלמה סבירסקי "האידיאולוגיה של מדינה קטנה והמדיניות התקציבית בישראל (ביטחון סוציאלי, מאי 2001).

1. סקירת מקרו קצרה

החל מאמצע שנות ה 70 של המאה הקודמת מתרחש תהליך רציף של גידול באי השוויון בהכנסה ברוטו של המועסקים בישראל, אשר מערכת המסים הישירים ותשלומי ההעברה אינה מצליחה לבלום. חלקם של שני העשירונים העליונים בהכנסה ברוטו ובהכנסה נטו, הולך וגדל והוא מלווה בהגדלת אי השוויון בחלוקת ההון בישראל. הצבר ההון בקרב המאיונים הגבוהים בעשירון העליון, הון אשר עד עתה לא היה בר מיסוי, הביא ליצירת שכבה של כמה עשרות אלפי משפחות אשר הפער הכלכלי בינה ובין שאר הציבור הולך וגדל. תופעה זו מתרחשת גם בארה"ב אך קצב ההתרחקות של העשירון העליון מחציון ההכנסות בישראל הוא מהיר יותר מאשר בארה"ב וכנראה שבישראל תהליך העמקת האי שוויון הוא מן החריפים שיודע העולם המערבי. מהלכי ההפרטה והגברת התחרות החופשית, בתוך המשק הישראלי ומול השוק העולמי, אשר היו מלווים במספר שנות שגשוג של מספר סקטורים במשק, הביאו לגידול בתוצר וברמת החיים בכלל, אשר לא נחלקו בצורה שווה בין המועסקים במשק ובין שכבות הציבור השונות. בשנתיים האחרונות, עם הידרדרות המצב הביטחוני והמדיני שהביאה למשבר כלכלי חריף, החמיר כנראה תהליך גידול אי השוויון במשק עקב הגידול בשיעורי האבטלה (שמסקלה בקרב המועסקים בעלי הכנסה נמוכה והשכלה מועטה הוא רב יחסית) והגברת תהליך השחיקה של מדיניות הרווחה ותקציבי הרווחה המתבטאת בשחיקת קצבאות הביטוח הלאומי, הרעת תנאי התשלום של קצבת השכר למובטלים והרעה דרסטית בתשלומי הבטחת הכנסה. כל התהליכים הללו דינם להגדיל את העוני בישראל. עקב הקטנת בסיס ההכנסות בתקציב המדינה בעטיו של המשבר הכלכלי, נוצר לחץ להקטנת תקציב ההוצאות. הקטנת התקציב המוצעת בתחום שירותי החינוך, הבריאות והרווחה תפגע בשכבות החלשות אשר אין באפשרותם לרכוש שירותים אלו בשוק החופשי. הדברים ידועים ואין צורך לפרט מעבר לכך ונראה כי אין ויכוח על העובדות כשלעצמן.

2. גישות ועמדות שונות

כאשר אנו פונים לעסוק בשאלות של מדיניות, צצים חילוקי הדעות והתפיסות השונות באשר לצעדים שיש לנקוט, סדרי העדיפויות והחלוקה הצודקת של הנטל. מצד אחד קיימת הגישה "הכלכלית" / "יימנית" הגורסת כי יש להקטין את מערך תשלומי הרווחה, להרע את התנאים למובטלים ומקבלי הבטחת הכנסה ולהקטין בכלל את חלקו של הסקטור הציבורי בפעילות המשקית. גישה זו בדרך כלל מלווה בהתנגדות להכבדת נטל המס על בעלי הרכוש והמועסקים בעשירון העליון, מתוך מחשבה שהגדלת נטל המס על שכבות אלו, הנתפסות כגורם המרכזי המשפיע על התפתחות וצמיחת המשק, תביא לפגיעה בתוצר שתשפיע על כל שכבות האוכלוסייה או חלילה לעזיבת חלק מאנשי שכבה חברתית זאת את הארץ עקב נטל המס. גישה זו מזוהה עם תפיסת העולם של הסקטור העסקי, שהוא די מונוליטי בנושא זה בארץ, העיתונות הכלכלית והתקשורת וכמובן קובעי המדיניות במשרד האוצר, בלא קשר לשאלה איזו מפלגה נמצאת כרגע בשלטון.

הגישה הנגדית היא הגישה "החברתית" / "שמאלית" שלעתים מכונה גם הגישה הפופוליסטית, שרואה עצמה מגינה על מדיניות הרווחה, על השכבות החלשות, ומתנגדת באופן קבוע למהלכים של קיצוץ תקציבי. גישה זו, בניגוד לגישה הקודמת, מוכנה להגדיל את התקציב על ידי העלאת נטל המס או הגדלת הגירעון התקציבי, תוך הסתכנות בפגיעה בצמיחה עתידית, לטובת העלאת הרווחה של אוכלוסיות מסוימות בטווח הקצר.

אם התיאור של העמדות הכלכליות שהצגנו כאן נראה שטחי וקריקטוריסטי (והוא אכן כזה) יש לתלות זאת בכך שהדיון הציבורי בארץ בנושאים חשובים אלו הוא אכן רדוד, נושא אופי דמגוגי מצדם של שני המחנות, איננו מתעלה מעל רמה של כתיבה עיתונאית, ולא משובחת במיוחד, ואינו מתבסס על ניתוח רציני של הנתונים ומחקר אמפירי של התיאוריות העומדות מאחורי מהלכי מדיניות שונים.

עוד דבר שמאפיין את הדיון הזה הוא נוכחותם הדלילה מאד של כלכלנים מהאקדמיה בויכוח. הכלכלנים מהאקדמיה מגיעים לזירה הציבורית הזאת לגיחות קצרות מאד, "כאשר המצב חמור והמשק נמצא ערב התרסקות" ואז הם מציעים תכנית הצלה כל שהיא, נפגשים עם ראש הממשלה למספר פגישות כדי להעמיד אותו על חומרת המצב ושוב הם נעלמים במסדרונות האוניברסיטה... זוהי נוכחות שאין בה אפקטיביות, השפעתה על הטווח הארוך (שבניגוד לאמרה המפורסמת הוא הטווח החשוב יותר כאשר אנו מדברים על מדיניות כלכלית לאומית) היא אפסית.

דיון כלכלי על אלטרנטיבות כלכליות אינו יכול להתנהל ללא עיסוק שיטתי באיסוף נתונים וניתוחם, אגירתם ותחזוקתם על פני זמן וביצוע מחקרים מסודר ועקבי בנושאים העומדים על סדר היום.

היום לא קיים בארץ גוף מחקרי רציני, מחוץ למסגרת הממשלתית, אשר עוסק בצורה מובנה ועקבית באיסוף נתונים ובסקירת צעדי מדיניות כלכלית. גם בסקטור הממשלתי אין גוף שעוסק בנושאים אלו בצורה רצינית ומעמיקה ומביא את ממצאיו בפני קובעי המדיניות, התקשורת והציבור הרחב. נהפוך הוא, עד כמה שמדובר בשקיפות תקציבית ובזכות הציבור לדעת, ההתרשמות היא שיש אינטרס להעלים נתונים ולא לאפשר דיון ציבורי פתוח בשאלות השעה ולעתים הרושם שנוצר הוא שמשרד האוצר יצר לעצמו מעין מונופול על נתוני תקציב ההכנסות וההוצאות ויש לו אינטרס להמשיך ולשמר את המצב שבו הוא הגוף היחיד שאוצר את המידע. זהו מצב עניינים בלתי תקין ובלתי דמוקרטי. בכל מדינה דמוקרטית פועלים גופים רבים העוסקים באיסוף מידע כלכלי וניתוחו, גופים המשרתים את הרשות המחוקקת כמו למשל ה CBO האמריקאי (Congressional Budget Office) וגופי מחקר ציבוריים ופרטיים רבים המייצגים מגוון דעות ואמונות רחב ותורמים באופן שוטף לשיח הציבורי.

בישראל אין תשתית ידע ומחקר כלכלי במשרדי הממשלה השונים, קולו של המוסד לביטוח לאומי שבו פועל אגף למחקר אינו נשמע כמעט בשיח הציבורי, אין בכנסת מערך מידע וניתוח משמעותי בתחום הכלכלי ואין כאמור פעילות רצינית מחוץ לסקטור הממשלתי. במחלקות לכלכלה באוניברסיטאות השונות בארץ ובמכוני המחקר שליד מחלקות אלו, כמו מכון פאלק בירושלים ומכון ספיר בתל אביב, מתפרסמים מעת לעת עבודות מחקר אמפיריות על המשק בישראל וכן מתפרסמים מחקרים שנערכים במחלקת המחקר של בנק ישראל, אך אין לראות בעבודות אלו שאין מאחוריהם שיטה או המשכיות כדי יצירת גוף מחקר בלתי תלוי לניתוחי מדיניות ולבחינת כלי מדיניות חלופיים.

כפועל יוצא של כל הנאמר לעיל אנו רואים כי בדרך כלל, הדיון הציבורי על המדיניות הכלכלית וחלוקת הנטל והמשאבים אינו מתקיים למעשה. החלטות מרחיקות לכת כמו פגיעה בתנאי הביטוח של אוכלוסיית המובטלים וצמצום קצבאות הבטחת הכנסה מתקבלות ללא דיון, ללא הצגת בסיס עובדתי מחקרי וללא הצגת חלופות אחרות כדי לכסות על העלות התקציבית ובלי שניתן לבעלי עניין או דעה אחרת להציג את עמדתם. ניתן גם לומר שהגישה "הכלכלית" שבדרך כלל מייצגת את האינטרס של השכבה המבוססת בחברה הישראלית, היא זו שגוברת בויכוח.

3. וועדת רבינוביץ כמשל

על מנת להדגים את הנאמר לעיל בחרנו להתייחס בקצרה לרפורמה שאושרה השנה במערכת המסים הישירים על פי המלצות וועדת רבינוביץ השניה. השניה, כי בראשית השנה פעלה וועדת רבינוביץ הראשונה, אשר המליצה (והמלצתה כבר נתקבלה כחוק) על הקלות במסי נדל"ן ובמס שבח בעלות תקציבית שנתית מוערכת של 700 מיליון ש"ח. לדעת כל הכלכלנים שעסקו בהמלצות אלו שנועדו לסייע לענף הבניה, לא צפוי כי הקלות אלו תסייענה לענף הבניה, אך ברור כי הן תסייענה למספר מצומצם של בעלי נכסי נדל"ן ויזמי נדל"ן. ויתור של קבע על גביה של 700 מיליון ש"ח מידי שנה ממספר מצומצם של בעלי הון, לא יתכן שיעבור ללא דיון רציני כפי שקרה במקרה זה.

ומה באשר לוועדת רבינוביץ השניה אשר הביאה לרפורמה במסים הישירים בישראל? ובכן כבר בעת הקמת הוועדה נשאלה השאלה כיצד הרכב של 13 חברים, מהם 8 חברים שהם עורכי דין ורואי חשבון שעוסקים בייעוץ ותכנון מס עבור עשירי המדינה, יכול לקבל החלטות שמייצגות את האינטרס הכללי, ועוד פחות מכך את האינטרס של החצי התחתון של האוכלוסייה, שאינו מגיע לסף מס ההכנסה אך כל הקטנת מס יכולה לפגוע בשירותים ובתמיכות שהוא מקבל באמצעות תקציב המדינה. אין ספק כי בכל וועדה העוסקת במסים צריך להיות ייצוג לעוסקים בצדדים הטכניים של הרפורמה, עורכי דין ורואי חשבון, אבל לא יתכן שהם יהיו הגורם הדומיננטי. ומעבר לכך, רפורמה במס היא מהלך פוליטי וככזה הוא צריך להתקבל על רקע של דיון פוליטי/ כלכלי באשר לחלק התקציב בתוצר, חלוקת המס בין העשירונים השונים והמתח בין מיסוי וצמיחה כלכלית. ואם נזכור כי רפורמה במס עושים אחת ל 25 שנה בישראל, צריך היה לפני כל דבר ללמוד ולהציג בפני כל הציבור, מה קרה בכלכלה ובחברה ברבע המאה הזאת, מה היו המגמות בחלוקת ההכנסות והרכוש ומה היעדים הנגזרים לפיכך מהרפורמה המוצעת.

כל הדברים הללו לא קרו ולדעתנו הרפורמה שהוצעה והתקבלה היא מהלך רגרסיבי שיגביר את אי השוויון במשק. ההחלטה על מיסוי ההון בשיעור נמוך יחסי (שהיא נכונה כשלעצמה) לא תביא ליצירת בסיס הכנסה משמעותי, כ 2.5 מיליארד ש"ח בשנה, סכום שיקוזז בהקטנת המס השולי על הכנסה ל 49% בלבד. בפועל על פי טבלת המס שהוצעה והתקבלה, המס השולי הכולל את תשלומי הביטוח הלאומי של העובד יהיה ברמה של 36% החל מהכנסה של 4000 ש"ח לחודש ואילו המס השולי המכסימלי יהיה 49%. במלים אחרות: שכיר המשתכר 100 אלף ש"ח

לחודש ישלם על כל ש"ח נוסף שישתכר 49 אג' ואילו שכיר המשתכר 4000 ש"ח לחודש ישלם על כל ש"ח נוסף במשכורתו 36 אג'.

הפער השולי של 13% הוא מידת הפרוגרסיביות שנבחרה ואומצה לשנים רבות.

הוועדה נמנעה מלהטיל מס עיזבון, מס צודק המקטין את אי השוויון במעבר בין דורי, אינו פוגע ביעילות כלכלית ונהוג בכל מדינות אירופה ובארה"ב. מס זה, אם היה מוטל בישראל כפי שהציעה וועדת בן בסט שקדמה לוועדת רבינוביץ, היה מוטל על העברת הון בין דורית של סכומים העולים על 1 מיליון דולר ולפיכך היה מוטל על פחות מ 1% מהאוכלוסייה שברשותה רכוש בהיקף כזה. למרות שקיומו של מס כזה מייצג את האינטרס של לפחות 99% מהאוכלוסייה, לא נמצאה הצדקה להטיל אותו. הוא הדין במסי הון נוספים כמו מס הון נטו NET WORTH TAX שהוא המס היעיל ביותר להתמודדות עם הצבר הון בלתי שוויוני שמייצר התהליך הכלכלי התחרותי.

אין ספק בכך שרפורמת המס הזאת, השפעתה היא רגרסיבית, שכן השווי הכספי של הקלות המס שנובעות ממשטר המס החדש, עולות על הערך הכספי של המסים החדשים שהטילה הוועדה. משמעות הדבר היא כי ההפרש הנטו השלילי בהכנסות המדינה כתוצאה ממהלך זה ימומן מתקציב המדינה: אם על ידי הכנסות מס נוספות במידה ויהיה גידול בהכנסות כתוצאה מגידול בתוצר, אם על ידי הגדלת הגירעון או על ידי קיצוץ בתקציב ההוצאה. היות והחזרי המס נטו יתקבלו רק על ידי החצי העליון של משלמי המס – החצי התחתון אינו משלם מס הכנסה כיום- ברור כי העברת סכומי כסף מהתקציב לחצי העליון של האוכלוסייה, הוא צעד רגרסיבי שעוד יחריף את הפער בהתחלקות הכנסה ורכוש בישראל. קשה לנו לחשוב על הצדקה כל שהיא לבצע מהלך של רפורמה במס הכנסה שמבוסס על תכנית שהשפעתה רגרסיבית. העמדות שאנו מציגים כאן הן בהחלט שנויות במחלוקת בקרב הכלכלנים אבל מה שאנו מנסים לטעון הוא שכל אחת מהסוגיות שהועלו כאן לדוגמה, וישנן סוגיות רבות נוספות בהקשר של מערכת המס שלא עלו כאן, הייתה מחייבת ניתוח ודיון רציני ומעמיק לפני שהייתה מתקבלת החלטה. אין להמעיט בחשיבות הנושא. מדובר בחלוקה מחדש, או אי חלוקה מחדש, (בדרך של שינוי מס או שינוי במבנה הוצאות ממשלה) של מיליארדי ש"ח בכל שנה, סכומים שהיו יכולים להשפיע על חייהם ועתידם של מאות אלפי אנשים ואלו החלטות חשובות מדי כדי להשאיר אותן לקומץ עורכי דין ורואי חשבון.

אנו רוצים לסיים פרק זה תוך אזכור שני מוסדות חוץ ממשלתיים העוסקים במדיניות כלכלית. הראשון הוא מכון אדוה, שענינו במעקב אחר השוויון בחברה והוא מפרסם דו"חות בנושא באופן שוטף שזוכים לחשיפה והתייחסות בלתי מבוטלים. אין מדובר בעבודות מחקר כלכלי אלא בעיקר בהצגת נתונים קיימים וגזירת הצעות מדיניות מכך. יש מקום להעריך את העבודה שנעשת שם אך ברור שמכון שעבודתו אינה מושתתת על מתודולוגיה כלכלית, שבו אין כמעט נוכחות לכלכלנים ושמשאביו מצומצמים, אינו יכול למלא את הפונקציה שאנו מיעדים למסגרת החדשה המוצעת. הצלחתו של המכון ויכולתו להביא את המסר שלו לציבור ולכנסת על אף מגבלותיו החמורות, רק מוכיחה שקיים חוסר עצום במידע ובמסמכי מדיניות.

כן פועל בירושלים המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל (יעקב קופ) שתקציבו בן כשבע מאות אלף דולר בשנה בא בעיקר ממוסד הג'וינט בארה"ב. המכון מוציא מידי שנה דו"ח על הקצאת משאבים לשירותים חברתיים והוא עוסק גם בהעברת מידע לגופים המממנים אותו בחו"ל.

למרות שבסגל המכון פועלים כלכלנים וכן יש כלכלנים רבים שפעילים בצוותים של המרכז, אין המרכז עוסק בניתוח שוטף ורציף של המציאות הכלכלית ואין הוא מבטא באופן שוטף את עמדותיו בנושאים העומדים על סדר היום. כתוצאה מכך החשיפה שלו היא מעטה ואין אנו רואים בו גורם חשוב בתחום. לטעמנו אין אנו יכולים לזהות נקודת מוצא ערכית ברורה בפעילות גוף זה ועוד נשוב לדון בנושא זה כאשר נאפיין את המסגרת החדשה המוצעת.

כך למעשה מצטיירת תמונת מצב כדלקמן: החברה הישראלית עוברת במשך עשרות שנים תהליך חברתי של הגברת אי השוויון הכלכלי והצבר הון אצל שכבה קטנה. המדיניות הכלכלית של כל הממשלות לא מצליחה לבלום את התהליך הזה וודאי שאין המדיניות מכוונת להחזיר את הגלגל אחורה לשנים שבהן החברה הייתה שוויונית וסולידרית יותר. ציבורים גדולים אינם שותפים לקדמה והפיתוח הכלכלי וכבר אפשר לדבר על עוני וחוסר שוויון בהזדמנויות של הדור השני ושל הדור השלישי. התפיסה הכלכלית השלטת היא העדפת צעדים שאמורים להביא, לכאורה, לצמיחה כלכלית על חשבון שמירה על רווחת השכבות החלשות באוכלוסייה. בחודשים האחרונים מסתמנת מגמה של פגיעה דרסטית בציבור המובטלים ובציבור מקבלי קצבת הבטחת הכנסה. כל הצעדים הללו מוצגים כצעדים המבטאים את האינטרס של כלל האוכלוסייה בלי שניתן לכך כל גיבוי אמפירי ובלי שמתקיים דיון רציני על חלופות למדיניות המוצעת. בדרך כלל מוצגות מעין תיאוריות כלכליות שכאילו תומכות ומצדיקות צעדים אלו. עמדות שנויות

במחלוקת מוצגות כוודאויות כלכליות כמעט מדעיות וציבור הכלכלנים מחוץ לממסד
הממשלתי, בייחוד באקדמיה, כמעט שאינו נוטל חלק בויכוח הזה.

פרק ג - על תפקידו של הכלכלן כאינטלקטואל מעורב

אינטלקטואל מעורב הוא אדם בעל תפיסת עולם תרבותית, חברתית, פוליטית אשר פועל כדי לתת ביטוי לתפיסת עולם זו בקרב הציבור הרחב, מתוך רצון להשפיע על המציאות ולהביא לשינוי במצב העניינים. השקפת העולם של האינטלקטואל אינה נובעת מתחום העיסוק המחקרי שלו (בדרך כלל אינטלקטואלים נוטים להיות אנשי אקדמיה שעוסקים במחקר) ואנו מוצאים כי חוקרים בעלי מעמד ומוניטין בתחום מסוים יכולים לאמץ השקפות ותפיסות עולם הפוכות אחד ממשנהו. האינטלקטואל נוהג להשתמש בכלים המדעים שהוא אמון עליהם ובתשתית הידע שצבר כדי לבסס את טענותיו ולהצדיק את עמדותיו.

נראה כי ההבדל בין פעילות מחקרית מדעית המתנהלת באקדמיה לפעילות אינטלקטואלית מתבטא בכך שפעילות אינטלקטואלית במהותה מקיפה תחום רחב יותר מפעילות מחקר רגילה שכן המושא שלה הוא לעתים החברה כולה והיא מנסה להקיף, לנתח ולהבין את המציאות או חלקים גדולים ממנה במטרה להשפיע עליה והיא מונעת, כפי שכבר אמרנו, ממערכת נורמטיבית שמקורה מחוץ לתחום העיסוק עצמו.

לעולם יהיה קיים מתח בין תחום המחקר המדעי שבו עוסק האינטלקטואל במסגרת עבודתו האקדמית היומיומית לתחום האמונות והדעות שהוא מנסה לקדם בפעילותו כאינטלקטואל מעורב.

לפני שאנו באים לדון במושג הכלכלן באינטלקטואל אנו רוצים לדון בקצרה במתח הקיים בין הכלכלה כתחום עיסוק מדעי תיאורטי ובין הריאליה הכלכלית.

תורת הכלכלה המודרנית כפי שהתפתחה במאתיים השנים האחרונות, היא תורה מדעית תיאורטית העושה שימוש בכלים מתמטיים/ אנליטיים כדי לבנות מודלים כלכליים המתארים ומסבירים את ההתנהגות הכלכלית של הפרטים, את מנגנוני ההקצאה של המשאבים, את דרך חלוקת התמורה ואת המנגנון המביא לשווי משקל ולמצב של אופטימום. זוהי מערכת אנליטית סגורה שהפתרונות שלה נובעים בהכרח ממערכת ההנחות והכללים העומדים בבסיסה, והיא תקפה באופן מוחלט כל עוד היא מקיימת את ההנחות העומדות בבסיסה. העיקרון המרכזי המסדיר את הפעילות הכלכלית בתורה התיאורטית הוא העיקרון התחרותי, תחרות משוכללת, והוא המביא למצב של אופטימום כאשר אופטימום מוגדר כמצב של יעילות כלכלית.

היות והכלכלה אינה עוסקת בהשוואה בין רמות תועלת של פרטים שונים, שכן עיסוק זה נמצא בתחום הדיון הערכי הסוביקטיבי, אין הכלכלה התיאורטית מתיימרת לקבוע מהי החלוקה

הצודקת של המקורות וענינה במונח כמו יעילות, שבניגוד למונח כמו צדק, הוא מונח טכני ניטרלי שאין מאחוריו הכרעה ערכית.

אולם, שלא כמו המתמטיקה, שעיסוקה במופשט בלבד, הכלכלה כמדע התפתחה היסטורית כדי להבין כיצד נצבר עושרם של העמים (אדם סמית 1776) ומלכתחילה נועדה התיאוריה להוות כלי אנליטי להבנת והסברת המציאות. המעבר מהתורה האנליטית הסגורה והעקבית שאת הנחותיה צריך להציג כבסיס לגזירת חוקים ומשפטים ולפיתוח מודלים ותיאוריות, למציאות הריאלית שבה לא ניתן להקיף ולמדוד את כל המשתנים **האובייקטיביים** ולא ניתן לדעת בברור על כל המשתנים **הסובייקטיביים** הכוללים את העדפות הפרטים ואת מערכות הערכים שלהם, הוא מעבר שמעלה בעיות רבות.

ההצלחה של הכלכלה כדיסציפלינה מרכזית של מדעי החברה מקורה בהצלחתה לפתח כלים תיאורטיים אשר יסבירו וינתחו את המציאות האמפירית ואף יצליחו, בדיוק די מרשים לעתים, גם לנבא את העתיד, המבחן האולטימטיבי של כל תיאוריה מדעית.

הצלחה זו הביאה ליצירת תשתית של ידע והסכמה שמהווה את המכנה המשותף הרחב של כל העוסקים בכלכלה. מערכת הסכמות זאת היא המצדיקה למשל את המנגנון התחרותי כגורם היעיל ביותר להקצאת משאבים וליצירת תמריץ לפיתוח כלכלי והיא המצביעה על הנזק שנגרם בהתערבות מרובה מדי במנגנון התחרותי. שקיעתן והיעלמותן למעשה של הכלכלות המתוכננות בעשור האחרון של המאה הקודמת, היוותה מעין הוכחה ניצחת לעליונות מנגנון השוק התחרותי.

האם משמעות הדבר הוא כי קיימת הסכמה בין כלכלנים באשר לצעדים הכלכליים שיש לנקוט בהם בנסיבות שונות? וודאי שלא.

יש הסכמה עקרונית כי בשלב הייצור, התחרות היא המנגנון היעיל ביותר להקצאת מקורות, אך אין הסכמה כי המנגנון התחרותי של הייצור יקבע גם את חלוקת המשאבים שיווצרו. הכלכלנים מסכימים בדרך כלל כי אחד התפקידים המרכזיים של הממשלה הוא להתערב בתוצאות התחרות הנקבעות בשלב הייצור ולחלק מחדש חלק מן התוצר באמצעות מערכת המס ותשלומי העברה. זאת בנוסף לתפקידה של הממשלה בפיקוח על מנגנון התחרות וכשליה ובאספקת מוצרים ציבוריים.

הויכוח הוא, אם כן, לא על עצם ההתערבות במנגנון התחרותי, אלא על היקף ההתערבות ואילו יעדים חברתיים נועדה ההתערבות להשיג. ברור לכל הכלכלנים כי לא ניתן להשיג שוויון מלא בחלוקה כפי שלא ניתן להטיל מס שולי של 100% שהוא אנטייתזה למנגנון התחרותי המסדיר

את הפעילות הכלכלית, אבל השאלה אם להטיל מס שולי של 30% או 60% היא כבר שאלה שיש לה יותר מתשובה אחת וכאן בעצם מצוי הויכוח הכלכלי.

בויכוח זה נמצא מחלוקות כלכליות לגיטימיות כמו למשל הערכות שונות לגבי השפעה של צעדים כלכליים על גובה התוצר ועל פוטנציאל הצמיחה שלו, ומחלוקות בעלות אופי נורמטיבי, שגם הן כמובן לגיטימיות, באשר לסוגיית החלוקה הצודקת ועד כמה ניתן לוותר על גידול פוטנציאלי בתוצר כדי להשיג יעד חלוקתי כל שהוא. הבעיה היא, שלא תמיד ניתן להבחין בין המחלוקת הכלכלית לבין המחלוקת הנורמטיבית ועד כמה האמונות והדעות שלך כאדם פרטי משפיעות על העמדה הכלכלית שאתה נוקט בה.

כאשר אנו עוקבים אחר הדיון על הצעדים הכלכליים המתנהל באופן שוטף בתקשורת, אנו רואים כי יש נטייה להצדיק צעדים כלכליים על בסיס עובדתי, אובייקטיבי, "מדעי" לכאורה, ולהסתיר את ההיבט הערכי העומד לעתים ביסודו של הויכוח, ואשר לפעמים השפעתו על העדפת מהלך מסוים רבה יותר מאשר ההיבט העובדתי.

כך למשל ההצדקה לקביעת תקרה של מס שולי מכסימלי על הכנסה של 49% (כפי שקבעה וועדת רבינוביץ) אינה מוסברת בתפיסת עולם שלפיה אסור (וזהו כמובן מונח נורמטיבי מתחום האתיקה) לקחת מאדם יותר ממחצית מהכנסתו השולית, תהא הכנסתו אשר תהא, אלא נטען כי ההמלצה מקורה בשיקול כלכלי שמסביר כי מעבר לשיעור המס הזה יקטין הפרט את הצע העבודה שלו, או יטה להעלים מס, או שמא יעזוב את המדינה לטובת מדינה שבה שיעור המס נמוך יותר. נכון הוא, כפי שכבר אמרנו, כי שיעור מס מסוים יהיה הרסני לכלכלה כולה ואסור להטיל אותו, אך אין וודאות מהו השיעור הזה.

נראה גם ששיעור זה יכול להשתנות מעת לעת ובין מקום למקום והוא תלוי תרבות, חברה, אתוס, מסורת והיסטוריה ולכן אין לראות בו כמשתנה ניטרלי, אוניברסלי, שניתן לחשב אותו באופן מדעי על יסוד תיאוריה כלכלית.

וכך ניתן להצביע על עשרות סוגיות כלכליות, העומדות לדיון מעת לעת, אשר הדיון בהן מסתיר חילוקי דעות כלכליים לגיטימיים והבדלים בתפיסות עולם – שגם הם כאמור לגיטימיים, אך יש להציג אותם ככאלו- והבהרת הדילמות הללו והצגתן נכוחה היא אולי התפקיד העיקרי של הכלכלן כאינטלקטואל מעורב. האם צריך להעלות את שכר המינימום ובכמה, מה צריכה להיות השתתפות הציבור ברכישת תרופות, האם מוצדק להטיל מס ירושה כדי להגדיל את ההשקעה בחינוך, מהו סך ההכנסה המינימאלי שעל המדינה להבטיח לאחרון העניים ומהי מידת העדיפות המתקנת שיש לנקוט בה כלפי אוכלוסיות מסוימות, כל אלו הן שאלות שבהן

תורת הכלכלה ותפיסת העולם נמהלות אחת בשניה, לפעמים עד כדי אי יכולת להפריד בין אחת לשניה, ולכן התשובה לכל אחת מהשאלות הללו היא בפרוש לא טריוויאלית. ומעבר לכך קיימים היבטים נוספים. לא צריך לאמץ תיאוריית קונספירציה כל שהיא כדי להכיר בכך שהחלטות, גם בחברה דמוקרטית חופשית, הן פועל יוצא של מאבקי כוח, אינטרסים, בצע כסף של יחידים הגובל לעיתים בשחיתות, מניפולציות ויצירת תודעה כוזבת (הקיצוץ בתשלומי הבטחת הכנסה פועל לטובתם של מקבלי הקצבה, שעתה יתמרצו להשתלב במעגל העבודה היצרני, העלאת שכר המינימום תמיד תפגע בעובדים המשתכרים שכר מינימום שעתה יאבדו את מקום העבודה וכו').

כפי שתיאר זאת אחד המרואיינים שאתו שוחחנו בעת הכנת מסמך זה: נראה לי כי חלק מהסטודנטים שלנו בחוג לכלכלה, כאשר הם עוזבים את האוניברסיטה, נוטים לאמץ את התיאוריה שלמדו כאן כמעט כמו דת, כאילו שהכלכלה כפי שהיא נלמדת באוניברסיטה, יכולה לתת את התשובות המוחלטות והאמיתיות לכל שאלה העולה על הפרק. וכך הגענו לנושא המרכזי שהביא אותנו לכתיבת מסמך זה.

אנו מציעים להקים מסגרת שתנוהל על ידי כלכלנים ותעסוק בלימוד וניתוח המציאות הכלכלית בארץ ובחקירת אמצעי המדיניות הכלכלית. המסגרת תוקם על ידי קבוצת כלכלנים אשר יש ביניהם הסכמה על כמה ערכי יסוד: כי יש לשאוף לחלוקה צודקת יותר של ההון וההכנסות בישראל, כי יש לתת העדפה לאוכלוסיות שקופחו במשך שנים כדי ליצור שוויון הזדמנויות אמיתי בישראל וכי תפקיד הכלכלה לשרת את החברה. הכלים שישמשו את המסגרת החדשה הם כלי ניתוח כלכלי מקובלים, המחקרים יעמדו בכל אמות המידה המקצועיות המקובלות ומסמכי המדיניות שיופקו יבהירו את הפן הכלכלי של כל סוגיה ואת הפן הערכי שלה. מסגרת זאת תיתן תשובה לשאלה מה תפקידו של הכלכלן כאינטלקטואל מעורב; כלכלן שרוצה לפעול למען חברה צודקת, שוויונית וסולידרית יותר, יקדיש מזמנו לעיסוק בשאלת חיפוש הגבולות, ולימוד המתח שבין התורה הכלכלית לבין ערכי הצדק והשוויון, במיוחד באזורים שבהם יש התנגשות בין שתי המערכות הללו כדי לגבש את עמדתו ולהציע את הצעתו. ואולי צריך לנסח זאת בצורה ברורה יותר: אחריותו וחובתו של הכלכלן שהוא בעל השקפת עולם שוויונית, היא להעמיד את כלי הניתוח והמחקר שלו כדי לבחון עד כמה ניתן לכפוף את הכלכלה לטובת תפיסת העולם המוסרית שלו ומהם הגבולות שאותם אסור לחצות. במערכת פוליטית, ציבורית ופומבית כלכלן כזה ימצא את עצמו מיצג את האינטרס של האוכלוסיות החלשות והמקופחות שהמערכת הפוליטית זנחה אותם לגורלם.

ד"ר מאיר אמיר ושות'

ייעוץ, תכנון, ניהול

וייעוץ כלכלי בע"מ

17

Dr. Meir Amir & Co.

**Economic planning, management
& consulting Ltd.**

פרק ד - פרופיל של שני מכונים בארה"ב העוסקים בנושא

להלן נציג בקצרה שני מכוני מחקר כלכלי אמריקאים הפועלים מווישינגטון שעניינם הוא לקדם את רעיון החברה הצודקת ואת האינטרס של ציבור העובדים והאוכלוסיות החלשות.

ECONOMIC POLICY INSTITUTE – EPI

מכון זה שכתובת האינטרנט שלו היא epinet.org (אתר מומלץ לצפייה) הוקם בשנת 1986 בווישינגטון על ידי קבוצת כלכלנים מהאקדמיה וכלכלנים העוסקים במדיניות ציבורית כדי להרחיב את הדיון הציבורי במדיניות כלכלית, כדי לקדם את רעיונות של צדק כלכלי וכדי לייצג את מעמד העובדים ואת השכבות החלשות. המכון שם לעצמו מטרה להעמיד נתונים, ניתוחים וכלים כלכליים הנגישים לציבור הרחב כדי לאפשר לציבורים רחבים ליטול חלק בשיח הכלכלי, שיח אשר צריך להביא ליצירת חברה צודקת יותר המשקפת את האינטרס של כלל הציבור. בחבר המיסדים של המכון נמצאים פרופסורים לכלכלה כמו לסטר טירו מ MIT רוברט רייך מאוניברסיטת ברנדייס (שר העבודה אצל קלינטון), ברי בלוסטיין מאוניברסיטת אמהרסט ואישים אחרים המזוהים עם האיגודים המקצועיים. תקציב המכון הוא כ 5 מיליון דולר לשנה, מקורו בקרנות ובאנשים פרטיים. המכון מעסיק 45 עובדים, מהם 11 חוקרים בכירים ברמה של ד"ר, והוא יצר לעצמו מעמד של מכון האמון על ניתוח כלכלי קפדני שעמדותיו ודעותיו מגיעות אל הציבור הרחב ואל מקבלי ההחלטות. המכון מפעיל מערכת תקשורת ויחסי ציבור כדי להביא את מחקריו ועמדותיו לקהל רבים. המכון מפעיל אתר אינטרנט שבו ניתן לאתר את כל המחקרים שנכתבים במכון ובסיסי נתונים נרחבים של הכלכלה האמריקאית שנאספים ומתוחזקים על ידי צוות המכון. המכון מוציא הודעות לעיתונות באופן שוטף מידי שבוע, כתגובה על התפתחויות כלכליות שוטפות או כדי להציג את מחקרים שהושלמו בעת האחרונה, חוקריו מפרסמים מאמרים ומחקרים בעיתונות הארצית ובעיתונות המקצועית, אנשיו מופיעים בפני וועדות הקונגרס ובאמצעי התקשורת. המכון מוציא כתב עת רבעוני, דו"חות שנתיים, ספרים ופרסומים שונים. המכון גם עורך סמינרים וימי עיון והוא בעצם מגיב באופן שוטף ויומיומי על ההתפתחויות הכלכליות והחברתיות בארה"ב. המאמרים וניירות העמדה, הגרפים וההסברים של סוגיות כלכליות, כולם מנוסחים בצורה בהירה וקליטה המאפשרת גם למתעניינים שאינם בעלי השכלה כלכלית להבין היטב את הנושאים.

בנספח לעבודה צרפנו מספר דפים מאתר האינטרנט של המכון.

להלן רשימה של נושאים שהמכון עסק בהם לאחרונה:

- שכר מנהלי תאגידים יחסית לשכר עובדים
- הארכת תקופת תשלום ביטוח אבטלה עקב הקושי למצוא עבודה
- התאוששות כלכלית שאינה מלווה ביצירת מקומות עבודה חדשים
- ביקורת על מחקר העוסק באמהות עובדות
- ויכוח על הגודל האופטימלי של כיתת לימוד
- ביקורת על תכנית הפנסיה המוצעת על ידי הרפובליקנים
- הצעה להגדלת שכר המינימום מ \$5.15 ל \$6.65 לשעה
- ניתוח מגמות שוטפות של חלוקת הכנסות ברמה של המדינות השונות בארה"ב
- בעלות צולבת על אמצעי התקשורת
- המשבר הצפוי בביטוח הלאומי
- ביקורת על מדיניות החזרי המס של הנשיא בוש
- רפורמה במערכת החינוך הלאומית
- עדות בפני הקונגרס על מצבם של עובדים עניים
- תכנית מוצעת על ידי המכון להתמודדות עם השפל הכלכלי.

קשה למשקיף מרוחק מבחוץ להבהיר לעצמו מהי מידת האפקטיביות של המכון למדיניות כלכלית והשפעתו על השיח הכלכלי והמדיניות הכלכלית. הרושם הוא שנעשית פעילות רחבה מאד ומושקע מאמץ רב לחשוף את הממצאים העובדתיים ואת המחקרים עצמם בפני הציבור הרחב ובפני הדרג הפוליטי. המכון יודע להפיק תוצרים פשוטים יחסית וקלים להבנה שנגזרים מעבודות מחקר מקיפות ורציניות. האמינות של הנתונים והסטנדרטים הגבוהים של המחקרים זכו להכרה בקרב רבים וכפי שמעיד המכון על עצמו הוא נבחר לאחד מחמשת המוסדות הלא ממשלתיים המשפיעים ביותר בארה"ב והוא מקבל אלפי אזכורים וציטוטים מידי שנה בעיתונות ובתקשורת. צריך לזכור כי בארה"ב פועלים עשרות מכונים העוסקים בנושאי חברה וכלכלה, מכונים עם סדר יום שונה ותפיסת עולם שונה אחד מהשני, אך קיומם של מכונים רבים מביא בסופו של דבר לייצוג לדעות השונות ולניהול ויכוח פומבי על המדיניות הכלכלית ועל ההנחות שעומדות בבסיסה.

CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES

המרכז למחקר מדיניות ותקציב (כתובת האתר cbpp.org) הוא מוסד מחקר ושינגטוני שעוסק במחקרי מדיניות ומעקב אחר התקציב תוך התמקדות בנושאי תקציב ומדיניות המשפיעים על שכבות מעוטות הכנסה. המרכז הוקם בשנת 1981 וכמו ה EPI, מעין אח תאום רעיוני, הוא משקיע משאבים רבים כדי להגיע לתקשורת ולמקבלי החלטות. המרכז מעסיק עשרות חוקרים, ברובם בעלי רקע כלכלי או רקע בניהול ציבורי, ופועל במסגרת מחלקות העוסקות בתחומים אלו: מדיניות ממלכתית, הבטחת הכנסה, תקציבי מדינות בארה"ב, יוזמות למועסקים בעלי הכנסה נמוכה, מדיניות בריאות, מיסוי ואחרים. כן מפעיל המרכז מסגרת של פרויקטים שבהן מוקם כוח משימה ייחודי לכל פרויקט. המרכז עוסק באיסוף נתונים, הצגתם וניתוחם ובמחקרים שוטפים בסוגיות של מדיניות כלכלית ותקציבית. להלן רשימה חלקית של נושאים שבהם עסק המרכז בשבועות האחרונים:

- השפעת הקיצוץ התקציבי על תכניות ביטוח בריאות של ילדים
- גידול בהיקף תכניות תלושי מזון
- מדיניות תקציב פדרלי – בחינת הצעה לקיצוץ תקציבי
- מדיניות מס – ביקורת על התכנית לביטול מס ירושה
- מדיניות רווחה – סדרה של מאמרים
- מדיניות בריאות – תכנית להרחבת אוכלוסיות מבוטחות
- סיוע במזון – ביקורת על תכנית חדשה בתחום
- דיור למיעוטי הכנסה – תכנית לחיזוק פרויקט מגורים למשפחות עובדות
- ביטחון סוציאלי – על מצבו הפיננסי של הביטוח הלאומי האמריקאי
- מגמות בהכנסה ובעוני – ניתוח נתוני הסקר הסטטיסטי האחרון
- מדיניות הבטחת הכנסה מינימאלית באמצעות מענקי הכנסה

גם בנושאי מעקב וניתוח תקציב פועלים בארה"ב מספר גופים ומוסדות חוץ ממשלתיים כמו למשל מכון BROOKINGS וה NBER אבל יחודו של ה CBPP הוא כאמור בהתמקדות בנושאים הקשורים לרווחת השכבות החלשות וציבור העובדים. חוקרי המרכז רכשו להם ידע, ניסיון, והכרות קרובה עם נושאי התקציב ומעמדה זו הם יכולים להשתתף בדיון על התקציב ולייצג באופן מקצועי את האינטרס של אוכלוסיית היעד שלהם.

דר' מאיר אמיר ושות'

ייזום, תכנון, ניהול

וייעוץ כלכלי בע"מ

21

Dr. Meir Amir & Co.

**Economic planning, management
& consulting Ltd.**

פרק ה - מתווה למכון המוצע – תכנים, מבנה, תקציב, מימון ותכנית הקמה**1. קווים עיקריים בפעולת המרכז המוצע**

המרכז יוקם על ידי קבוצת כלכלנים מהאקדמיה ומחוץ לה אשר ימשיכו ללוות ולעצב את פעילותו כחברי הנהלה או ועד מנהל. מעמדו המשפטי של המרכז וזיקתו למכון ון ליר יקבעו לאחר בדיקת ההיבטים השונים של הנושא, כולל היבטים הקשורים לגיוס כספים ומעמד לצורך מס.

חבר המייסדים יסיע באיתור מנהל המרכז, אשר יבצע את עבודת ההקמה ובמידה רבה ישפיע על אופי פעולתו. נדמה לנו שמשרת מנהל המרכז, אשר גם יתפקד כמנהל המדעי שלו, צריכה להיות עיסוק במשרה מלאה, וודאי בתקופה ההקמה הראשונית, אך שמענו גם דעות אחרות לפיהן ניתן להסתפק בחצי משרה. מנהל המרכז רצוי שיהיה פרופסור לכלכלה באחת האוניברסיטות בארץ, עם מוניטין הולמים כאיש מחקר, עדיף עם רקע במחקר אמפירי בכלכלת ישראל, איש ידידותי ונעים הליכות שיוכל להידבר עם המייסדים של המרכז שהם בעיקר קולגות מהאקדמיה, ובמקביל יבין מעט בנושאי גיוס כספים, בחירת צוות עובדים, יחסי ציבור, תקשורת ופוליטיקה בכלל. ברור לנו שישנם אנשים כאלו בין אלו ששוחחנו ואחרים שלא הגענו אליהם בשלב זה.

המנהל צריך להתפנות לתקופה של שנתיים – שלוש מהעיסוק האקדמי שלו כדי להקים את המרכז. מובן שהזדהות עם תפיסת העולם ומערכת הערכים שהמרכז מעוניין לקדם היא בגדר הכרח ולכן כלכלנים שכישריהם המקצועיים עונים על הדרישות אבל אין למצוא אצלם נטיית לב ערכית לצד השוויון והצדק, לא יוכלו לשמש בתפקיד זה שכן לא ניתן ליצור חייץ בין העבודה המדעית לבין הגישה הנורמטיבית.

עבודת המרכז תתבצע על ידי חוקרים שיועסקו באופן קבוע על ידי המרכז וכן יתבצעו פרויקטים על ידי יועצים שיבחרו אד הוק לצורך משימות מוגדרות. עיקר הפעילות תהייה פעילות שתתנהל באופן קבוע ומובנה על ידי הצוות הקבוע.

מוצע להקים חמשה "דסקים" או תחומי פעולה לנושאים אלו: מדיניות רווחה, חינוך ובריאות, מיסוי, שוק העבודה, מעקב אחר תקציב המדינה.

בראש כל תחום יעמוד פרופסור לכלכלה בעל התמחות בתחום, מבין אנשי חבר המייסדים או מאחת האוניברסיטאות בארץ. ראש התחום יתפקד כיועץ המדעי של תחום הפעילות הזאת והוא יועסק בשכר בהיקף של יום עבודה בשבוע, כחמישית משרה.

בכל תחום יעסקו 2-4 חוקרים : חוקר ראשי ברמה של דוקטורנט או בעל תואר מוסמך בכלכלה עם ניסיון מחקרי של מספר שנים, חוקר ברמה של מוסמך לכלכלה ושני עוזרי מחקר, סטודנטים בשנה שלישית או רביעית.

כן יועסקו במשרה מלאה איש מחשוב בעל התמחות בתחזוקת ועיבוד בסיסי נתונים ואדם שיקים ויפעיל את אתר האינטרנט של המרכז, כלי דינמי ויצירתי שיהווה אחד מצינורות הקשר החשובים של המרכז.

כן יועסקו אנשי מנהל, יחסי ציבור, פרסומים, עריכה ויועצים אחרים כנדרש. בטבלה בנינו תקציב פעילות מלא של שנה במרכז בהיקף חזוי של 1 מיליון דולר.

מסגרת מוצעת לתקציב שנתי (אלפי ש"ח)		
600		מנהל כללי
600		יועצים מדעיים
	150	חוקר בכיר
	100	חוקר זוט
	50	עוזרי מחקר
	300	סל הכל לדסק
1500		חמשה תחומי פעולה
150		מנהל אדמיניסטרטיבי
100		מזכירה
75		רכז פרסומים 1/2 משרה
75		יחסי ציבור 1/2 משרה
75		קשרי חוץ 1/2 משרה
500		שכירות משרד והוצאות נלוות
200		רכז מחשוב ובסיסי נתונים
200		ניהול ופיתוח אתר אינטרנט
100		הנה"ח, כספים, ייעוץ משפטי
100		ניהול משרד
425		פעולות ורזרבה
4700		סך הכל שנתי

עלות העסקת מנהל המרכז והיועצים האקדמיים נגזרה מעלות מלאה של פרופסור מן המניין. שאר סעיפי ההוצאה נאמדו על בסיס הערכה וידע כללי שלנו. יתכן וניתן יהיה לחסוך בסעיפי הוצאה שונים, אם ניתן יהיה לקבל תמיכה אדמיניסטרטיבית ולוגיסטית ממכון ון ליר.

לא כללנו בתקציב הוצאה חד פעמית להקמת המכון בהתאמת מבנה, ריהוט וציוד. אנו מעריכים הוצאה זו בסכום של 100-200 אלף דולר.

2 – הפעילות המחקרית של המרכז

הצענו חמשה תחומי פעולה עיקריים שבהם יתמקד המרכז.

הכוונה לבצע בתחומים אלו עבודות איסוף נתונים מסודרת ומובנה, מכל מקורות המידע הקיימים והזמינים תוך מאמץ להגדיל, להרחיב ולהשביח את בסיס הנתונים באופן שוטף. כל הנתונים יהיו זמינים לציבור באמצעות אתר האינטרנט. בכל עת שמתפרסמים נתונים חדשים (תעסוקה, שכר, אבטלה, נתוני מערכת הביטוח הלאומי, סקרים שוטפים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני תקציב המדינה וכו') הם ישולבו במאגרים הקיימים ומשמעותם תובהר לציבור.

המחקרים יתייחסו לשאלות כלכליות וחברתיות קרדינליות הנמצאות על סדר היום. להלן רשימה חלקית של נושאי מחקר בכל אחד מתחומי הפעילות המוצעים:

מדיניות רווחה - משמעות הקיצוץ המוצע בתקציב 2003 בהוצאה על הבטחת הכנסה על אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה. הערכה כלכלית של פרויקט "מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה" (מודל ויסקונסין). פרמטרים של אבטלה בישראל. הכדאיות הכלכלית של מודלים של מעורבות ממשלתית ופרטית המכוונת ליצירת מקומות עבודה חדשים. סקר על תכניות ליצירת תעסוקה המכוונים על ידי הממשלה בארצות שונות בעולם.

חינוך ובריאות – תקציב החינוך בישראל – הוצאה ישירה, תקורות, מדדי אפקטיביות. הוצאה בתקציב המדינה על חינוך, ניתוח השוואתי בין הוצאות בשלב טרום בית ספר, החינוך היסודי והתיכוני וההשכלה הגבוהה. תשלום עבור תרופות, חלוקת נטל ההוצאה ברבדי האוכלוסייה. תכניות העצמה נקודתיות בהכנה לבחינות בגרות – ניתוח כדאיות כלכלית.

מיסוי – מס ירושה באירופה ובארה"ב, סקירת עקרונות המס ופוטנציאל הגביה שלו. מסי הון נטו (net worth tax) התיאוריה והניסיון בארצות שבהן הוא מוחל. השפעת הרפורמה החדשה במס על התחלקות הכנסה בישראל. שיטות אמידה לחלוקת ההון בקרב האוכלוסייה בארצות שונות ומה ניתן ללמוד מהן לגבי ישראל. פיתוח מודל מס בישראל.

שוק העבודה – קשרי גומלין בין העסקת פועלים זרים בישראל לרמת שכר ושיעורי אבטלה בישראל. אבטלה בסקטור הערבי – תיעוד וניתוח כלכלי. התפלגות השכר ברוטו בישראל, בשוק האירופי ובארה"ב, 1970-2000 ניתוח השוואתי. חלוקה מחדש של ההכנסה, שכר ברוטו

לעומת שכר נטו, ניתוח השוואתי בין מדינות. אבטלה בפריפריה – ניתוח כלכלי. שכר מינימום ושיעורי תעסוקה – סקר ספרות בנדון.

מעקב אחר תקציב המדינה – תקציב מוצע לשנת 2003 – ניתוח השוואתי. סקירת התפתחות תקציב ההוצאה במשרדים השונים על פני שנים. תקציב ההוצאה הממשלתית בסקטור הערבי- ניתוח השוואתי. תשלומי העברה ומענקים לסקטור החרדי, איסוף נתונים בתקציבי המשרדים השונים.

רשימת הצעות המחקר מוצגת כאן רק לצורך אילוסטרציה. לא נעשתה כל עבודת הכנה בנדון ואין ספק שחוקרים העוסקים, איש איש בתחומו, יוכלו להציע הצעות נוספות. המחקרים צריכים להיות קצרי טווח, חודש עד שלושה חודשים לפרויקט מתוך כוונה להגיע לכמות של 30-40 מחקרים לפחות בשנה. נושאי המחקר ישקפו את הנושאים החשובים והבוערים הנמצאים על סדר היום. כל מחקר שיפורסם יקבל את הכיסוי הראוי לו, אם בעריכתו למאמר בעיתון, מסיבת עיתונאים, כתבה בטלוויזיה, הודעה לעיתונות, ראיונות עם כתבים כלכלים. כל נושא שייחקר, שיש לו משמעות לגבי מדיניות וחקיקה צריך להגיע גם לידיעת חברי הכנסת והפקידים הבכירים בסקטור הממשלתי.

לצד עבודת המחקרים, תעשה עבודה שיטתית של יצירת בסיסי מידע והרחבת המידע הכלכלי הנגיש לחוקרים ולציבור, כאשר סדרות הנתונים מתעדכנות באופן שוטף ומשמעותם הכלכלית והחברתית מנותחת ומוצגת בסמוך לפרסום המחקרים.

השילוב הזה בין עבודה אמפירית בנושאים בעלי עניין וחשיבות, תרגומה לשפה מובנת לכלל הציבור, גזירת צעדי מדיניות ספציפיים שחותמים כל ניתוח כלכלי ויצירת אווירה אוהדת ותמיכה בצעדים אלו בציבור ובמסדרונות הפוליטיים, הוא שייחד את עבודתו של המרכז.

3 - לשאלת מיצובו ומעמדו של המרכז בחברה ובכלכלה

תפקידו של המרכז בשלב הראשון הוא להציג את התמונה הכלכלית כפי שהיא ולפרש את המציאות הזאת בכלים כלכליים. המרכז יתרכז בנושאים הקשורים לסוגיות השוויון והחלוקה הצודקת של המשאבים בחברה וייצוגם של השכבות והמגזרים החלשים. כל זאת יעשה בלי התפשרות כל שהיא עם היושרה המקצועית והמתודה המדעית. המרכז יצבור לעצמו מוניטין כגוף המוביל מחוץ לממסד הממשלתי העוסק באופן שוטף במחקרי מדיניות ובתגובה על ההתפתחויות הכלכליות. במשך הזמן הכוונה היא כי ממעמד של מגיב יהפוך המרכז לגורם חשוב הקובע את נושאי הדיון וסדרי הדיון בנושאים כלכליים חברתיים.

החוקרים של המרכז, בגיבוי היועצים המדעים של כל תחום, יצברו ידע וניסיון אשר יהפכו אותם למומחים בתחומם, לא פחות מהכלכלנים העוסקים בנושאים אלו באוצר, וכך ניתן יהיה בכל תחום ובכל עת לבחון את צעדי המדיניות והתקציב המוצעים, לנתח את ההגיון הכלכלי העומד מאחוריהם, להעריך את השפעתם ולהציע דרך פעולה חלופית, במידה ויהיה צורך בכך. בהנהלת המרכז, אשר בה יהיו חברים כלכלנים מוכרים ומוערכים, יתקיימו דיונים על כיווני ההתפתחות של עבודת המרכז, על סדרי עדיפויות בעבודה ובמחקר ועל המתודולוגיות שיאומצו במחקרים שיתבצעו ועל תוצאות המחקרים ומשמעותם המעשית. זה יהיה דיון דמוקרטי ופתוח, שמעת לעת יביא לקביעת עמדת המרכז בנושאים שונים ולעתים לא יביא לידי גיבוש עמדה אחת ברורה וכך יוצגו הדברים בפומבי. לעתים עצם העמדת הנושא לדיון ציבורי מעמיק ומסודר חשובה יותר מאשר הצעת פתרון יחיד וחד משמעי לבעיה מסוימת. המכנה המשותף לכל המעורבים במרכז יתבטא אולי בהסכמה על היעדים החברתיים והאנושיים שהמערכת הכלכלית צריכה להציב בפני עצמה. כל השאר יהיה פתוח לויכוח כלכלי לגיטימי באשר לצעדים מוצעים, המחיר הכלכלי שלהם במונחי תקציב ותוצר, השפעתם ויכולתם לקדם את המטרות והערכים שהמרכז רואה לפניו.

שאלת ה- TRADE OFF המתח בין מטרות מנוגדות והצורך לשלם מחיר במונחים של אחד היעדים המתחרים, תלווה כל דיון וסוגיה.

הקמת המרכז נועדה לפתוח את הדיון הכלכלי / חברתי בארץ ולעלות בהזדמנות זאת את רמת הדיון. עבודת המרכז תוכיח כי לכל מדיניות כלכלית יש אלטרנטיבות אחרות, הן ברמת המקרו והן ברמת המיקרו ועל המרכז להציג את החלופות, להציג את היתרונות והחסרונות של כל חלופה ולקבוע את העדפותיו והמלצותיו תוך התייחסות וחשיפת ההיבטים הנורמטיביים המובלעים בהעדפות אלו. עבודת המרכז תחייב פעילות רצופה ועקבית של שנים כי שינוי חברתי בחברה דמוקרטית הוא תהליך ארוך שתחילתו בעבודה של בניית תשתית נתונים, פיתוח כלי ניתוח, ביצוע עבודות מחקר ומציאת הדרך הנכונה לתרגם את המסקנות של העבודות להצעות שניתן לקדם אותם בציבור. זוהי גם משימה חינוכית חשובה ועל המרכז יהיה לתת את הדעת גם לנושא זה.

האם יש להמתין בהכרזה על הקמת המרכז רק לאחר שיובטח מימון של 1 מיליון דולר לתקופה של מספר שנים? אנו חושבים שלא. יש לאתר את ה- "seed money" הראשוני, לגבש את צוות המייסדים, לאתר את המנהל המקים ולצאת לדרך. אנו גורסים כי תחילת העבודה

ופרסום מחקרים תביא בהמשך להליך קונסולידציה וגיוס משאבים.

נספח א' – נוסח מוצע לאמנת ייסוד המרכז

המרכז הישראלי לכלכלה וצדק חברתי הוא גוף שמוקם כדי לקדם את הדיון הציבורי בארץ באשר למדיניות הכלכלית שיש לנקוט כדי להבטיח קיומה של חברה צודקת, הוגנת וסולידרית יותר, שבה יינתן שוויון הזדמנויות אמיתי לכל אזרח לממש את הפוטנציאל האנושי שלו. המרכז יעסוק במחקר וניתוח כלכלי ויעקוב אחר המדיניות הציבורית כפי שהיא באה לידי ביטוי בתקציב המדינה, בחקיקה כלכלית/ חברתית ובמהלכי מדיניות שוטפים. המחקר שיתבצע במרכז, מחקר אמפירי העוסק בנושאים שעל סדר היום הכלכלי והחברתי, יבחן את יחסי הגומלין שבין מדיניות כלכלית ליעדים חברתיים, ביו הרצון להגביר את השוויון בחברה האזרחית לבין הצורך לחזק את התשתית הכלכלית ולהבטיח צמיחה כלכלית אשר פירותיה מגיעים לכל רובדי ומגזרי החברה. המרכז יביא את הצעותיו לידיעת הציבור הרחב ולקובעי המדיניות ויפעל לקדם את הצעותיו תוך יצירת הליכי דיון דמוקרטיים ופתוחים, הנשענים על נתונים ומחקרים כלכליים רציניים ומבוססים, על מנת להביא לאימוצם של המלצות אלו. המרכז יבצע מחקרים אשר יעמדו בסטנדרטים המקצועיים והאיכותיים הנדרשים בעבודות מחקר אקדמיות וכל עבודה שתושלם במרכז תיבחן ותישפט על פי הקריטריונים המקובלים לפני שתוצג בפני הציבור הרחב.

נספח ב' - רשימת מרואיינים

האוניברסיטה העברית – מנחם יערי, שלמה יצחקי, אלחנן בן פורת, מומי דהן
אוניברסיטת תל אביב – דני צידון, אריאל רובינשטיין, חיים פרשטמן
אוניברסיטת בן גוריון – אביה ספיבק, גימי וינבלט, אריה ארנון, משה יוסטמן
המרכז הבינתחומי – רפי מלניק
הביטוח הלאומי – לאה אחדות
מכון ברוקדיל – ג'ק חביב
עמותת אשלים – יוסי תמיר
הכנסת – סמדר אלחנני
עיתון גלובס – תמר בן יוסף
מכון אדוה – שלמה סבירסקי
מכון ון ליר – שמואל שי