

# אוניברסיטת תל-אביב

התוכנית לחקר שווקים גלובליים ע"ש ברנרד שורץ

המרכז לפיתוח ע"ש פנחס ספיר

ערב עיון בנושא:

רפורמות בפנסיה, מיסים

והמלחמה בעוני:

מהו סדר היום?

26 בדצמבר 2007

Transcribed BY:

הפרוטוקול נרשם ע"י:



בע"מ

**סטנוגרמה**  
**STENOGRAM**

רחוב בלוך 14, תל-אביב 64161 Tel-Aviv 14 Bloch St.,

טל. 03-5221022, 03-5242404 Tel.

פקס. 03-5231616 Fax.

steno@stenograma.com

- \* Court Reporters
- Minutes of arbitrations & meetings
- \* Transcribing of recorded cassettes
- \* Videographing of depositions & meetings
- \* Video conference
- \* Translation – Legal + General

- \* רישום פרוטוקולים בבימ"ש
- בבורריות ובשיבות
- \* תמלול קלטות
- \* צילום וידאו של עדויות וישיבות
- \* וידאו קונפרנס
- \* תרגום משפטי וכללי

## רפורמות בפנסיה, מיסים והמלחמה בעוני: מהו סדר היום?

**פרופ' אסף רזין:** ערב טוב. אנחנו הזדמנו הערב לדיון בנושאים כלכליים-חברתיים שנמצאים על סדר היום. והכותרת היא רפורמות בפנסיה, מיסים והמלחמה בעוני: מהו סדר היום? אני אקדים כמה דברים, ותסלחו לי עד שאני מכייל את עצמי. ובכן, זה הנושא. תודה שהגעתם הנה, וכולנו נשתף בדיון. יהיו פה חברי פנל שאני אציג אותם, וכמובן הקהל. אני אתחיל במילות הקדמה. צמיחה כלכלית ואי-שוויון. אני חושב שקוזנץ, חתן פרס נובל, היה הראשון שהעלה את ההשערה, שהתפלגות ההכנסות משתנה בצורה שיטתית עם שלבי הפיתוח של המשק, והוא הציג את עקומת קוזנץ, שהיא עקומה בצורת U שאומרת שבמדינות מעוטות הכנסה בתחילת תהליך הצמיחה התחלקות ההכנסות היא לא שוויונית, והיא פחות שוויונית מאשר במדינות העשירות שבקבוצה, במדינות במעמד הביניים בקבוצה. ואילו בקרב המדינות גבוהות ההכנסה התחלקות ההכנסה נעשית עוד פחות שוויונית מאשר הקבוצה של המדינות באמצע הדרך של הפיתוח. עקומת קוזנץ. אבל אנחנו יודעים מהספרות שהגורמים שמקשרים בין מדדי אי-שוויון וצמיחה, לגורמים האלה יש השפעות מנוגדות, ואי אפשר להקיש, אי אפשר לנסח, אי אפשר להכליל את התופעות האלה בצורה פשוטה. כי יש השפעות מנוגדות דרך החיסכון על הצמיחה ועל אי-השוויון, הסרת מגבלות האשראי שהן טובות לצמיחה, ואולי גם טובות לאי-שוויון, אבל לא תמיד. הגלובליזציה בתחום של שוק ההון, בתחום של שוק המוצרים, שמשנה את כל מבנה הכלכלה ועושה dislocation של אנשים ממקצוע למקצוע. היא יכולה לפתח את הכלכלה מבחינת צמיחה, היא יכולה להגביר את אי-השוויון. הגירה בשלבים ההתחלתיים שלה יכולה ליצור קבוצה של מעוטי הכנסה יותר

גדולה ממה שהייתה קודם, אבל היא גם יכולה להשתלב יפה בתהליך הצמיחה. וגם המנגנונים הפוליטיים והכלכליים הם מאוד מאוד מגוונים, ובעלי השפעות מנוגדות בהקשר לקשר בין התחלקות ההכנסות והצמיחה.

אנשים שראוי להזכיר אותם, בורגיניון ומוריסון, שחקרו את התפתחותו של אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה האישית בעולם מאז תחילת המאה ה-19 ועד היום או עד כמעט היום, מצאו שבמהלך התקופה הזו ההכנסה הממוצעת של תושבי העולם גדלה פי 7.6. אבל באותה תקופה הגידול של 60 האחוזים התחתונים, ההכנסה הממוצעת שלהם גדלה רק פי ארבע. ובאותה תקופה הכנסות העשירון העליון גדלו פי 10. התמונה הזו היא תמונה של צמיחה שכנראה העולם לא ידע אותה קודם לכן. גידול באי-השוויון, אבל מצד שני גידול באי-שוויון שפירושו שכל קבוצות ההכנסה מגדילות את ההכנסה שלהן אבל לא בשיעורים שווים.

לגבי ישראל, בחמש השנים האחרונות מצאתי את השרטוט הבא בתור שרטוט מעניין. הוא מתאר בגרף העליון את הצמיחה לנפש, התמ"ג לנפש. ובגרף התחתון את ההכנסה החציונית. ההכנסה החציונית היא ההכנסה של העשירון החמישי, כמדומני. היא הכנסה של מעמד הביניים. היא גם אם החציון הוא הגורם המכריע במדיניות הכלכלית במודל של פוליטיקה כלכלית, הוא גם מתאר את ההשפעה על המדיניות הכלכלית.

אנחנו רואים שיש מתאם די גדול בתקופה האחרונה בין שני הדברים. ההכנסה החציונית בסופו של דבר, בסוף התקופה, היא יותר גבוהה מאשר בתחילת התקופה. כמו כן התמ"ג, והיו ירידות ועליות של מחזור העסקים שאנחנו מכירים אותן, אבל

יש התאמה הדוקה בין צמיחה ובין הכנסת המעמד הבינוני. לגבי תקופה יותר ארוכה, לפי לוח שהכין דן בן-דוד, אנחנו רואים את ההתפתחות בין 1990 ל-2006, על-פי עשירונים. אנחנו רואים דבר לפי דעתי מעניין, שכל קבוצות ההכנסה השתתפו בתהליך הצמיחה, אבל לא במידה שווה. העשירון התחתון ב-16 השנים גדל בצורה צנועה, ההכנסה שלו, ב-11%. והעשירון השביעי גדל בשיעור של 25%, והעשירון העליון גדל ב-51%.

הדבר יצר אצלי לפחות חידה שדורשת הסבר, מכיוון שאם תזכרו שבתקופה הזאת המשק קיבל גל עלייה אדיר ששינה והגדיל את כוח העבודה בכ-20%, והיה צריך לעבור את שלבי הקליטה וההתקדמות בתוך המשק החדש. ובדרך כלל הגירה לתוך משק יכולה לפעול בצורה של גידול משמעותי באי-השוויון, ואפילו לירידה של ההכנסות של העשירונים התחתונים, של אותם מקבלי שכר שמתחרים עם העולים על מקומות העבודה. כמובן, הדבר יכול להשתקף באבטלה גדולה, שהיא גם כן היבט שמגדיל את אי-השוויון.

אבל בצורה שבה יש קבוצה שממעיטה את ההכנסה שלה וקבוצה אחרת אולי של בעלי הכנסות עליונים שנהנית ממנה. זה לא מה שמצאנו במשק הישראלי על-פי הלוח הזה. התקופה הזאת של הלוח כוללת כמובן גם את ביאת העולים באמצע שנות התשעים וגם משקפת את תהליך הקליטה שלהם, תהליך דרך אגב שצביקה אקשטיין ויורם וייס שהסתכלו בצורה מיקרו-כלכלית, חקרו ומצאו את מידת העלייה וההתאקלמות בשוק העבודה בעלייה, השדרוג בשוק העבודה של העולים החדשים. התופעה הזו שהם מצאו היא עקבית עם מה שאנחנו רואים בלוח הזה, שבסופו של דבר אי-השוויון גדל, אבל הוא

לא גדל בצורה כזו שקבוצת מקבלי ההכנסה מהעשירונים התחתונים ההכנסה שלהם פתחה. כמו שיכול להיות במשקים אחרים. וזה גם קשור אולי למדיניות של קליטת העלייה, שהייתה מדיניות שגם השיגה צמיחה נאה וגם אפשרה חוסר גידול באי-השוויון במובן של התרוששות מקבלי ההכנסה מהעשירונים הנמוכים.

בואו נראה מה קרה בארה"ב. ונאמר לי שארה"ב זה לא המודל הטיפוסי של מה שקרה בעולם המערבי, אבל בכל אופן ארה"ב היו בה הרבה מכנים משותפים עם מה שקרה בישראל מבחינת הפיתוח הטכנולוגי והצמיחה שנגרמה כתוצאה מהפיתוח הטכנולוגי, וכל מיני סימנים די דומים אחרים. וגם ארה"ב הייתה ארץ שקיבלה עולים, לא עולים – שם הם קוראים לזה מהגרים. וכן הלאה.

ובכן, מה קרה בארה"ב? בארה"ב היו שתי תקופות שמופיעות פה בשקפים במסגרת של 30 שנה כל תקופה. ההכנסה החציונית בארה"ב גדלה פי שתיים בתקופת 30 השנה בין 47 ל-77. לעומת זאת, ההכנסה החציונית עלתה רק ב-25% ב-30 השנים שבאו לאחר מכן. ושני כלכלנים חשובים, עמנואל סייז ותומס ביקטי, מצאו ממדי אי-שוויון גדולים מאוד בארה"ב ב-2005 לעומת 1960. הכנסת האלפיון העליון ב-2005 היוותה 5.1% מכלל ההכנסה, בעוד שב-1960 היא הייתה רק 1.2%. והנה לכם ההתפתחות של ההכנסה החציונית בארה"ב על פני התקופה הזו, ואתם רואים תיאור יותר מפורט של מה שהזכרתי במספרים קודם לכן. ואם נתמקד בתקופה האחרונה שלאחר השיא שהגיעה אליו ההכנסה החציונית בארה"ב, שזה היה איפה שהוא ב-99-1998, מיד וכמעט לא גדלה במשך כ-10 שנים.

אם אני אסטה לרגע מהדיון ואשתף אתכם בנושאים כלכליים-פוליטיים בארה"ב, יש שם בחירות וכן הלאה, ואנשים שואלים: הרי ארה"ב צמחה בשנים האחרונות מבחינת התמ"ג לנפש בשיעורים יפים מאוד, יותר מאשר הרבה ארצות אחרות. איך זה קרה? וחלק מהמודלים הכלכליים הפשטניים מנבאים את ההצלחה בבחירות על-פי מידת הצמיחה הזאת של התמ"ג לנפש ברבעונים שסמוכים לתהליך הבחירות. אז אנשים שואלים: האם להכנסה אין משקל במידת שביעות הרצון או אי-שביעות הרצון מהנשיאים של העבר ושל העתיד? אחת התשובות לדבר הזה של אי-שביעות רצון בארה"ב עכשיו מתבטאת יפה יותר כשמסתכלים על ההכנסה החציונית, שהיא לא גדלה במשך 10 שנים במידה משמעותית. וזה מסביר את מידת אי-שביעות הרצון לגבי הנושאים הכלכליים בארה"ב. כמובן בנוסף לחוסר הביטחון הכלכלי בגלל נושא הביטוח הרפואי וכן הלאה, שהופכים להיות נושאים כבדים מאוד. אבל שני ההיבטים האלה אולי מתארים יותר טוב עבור פוליטיקאים מה מניע בוחרים מבחינת הנושאים הכלכליים-חברתיים להחליף שלטון. אבל גמרנו עם הסטייה הזאת, ואני אסכם מה שאמרתי. בישראל ההתפתחות והקשר בין צמיחה ואי-שוויון הם שונים במידה ניכרת ממה שקורה בארה"ב. ארה"ב היא לא הדוגמה הטיפוסית אבל זו דוגמה מעניינת של המערב, ואנחנו כולם שייכים לכפר הגלובלי, שההשפעות של הגלובליזציה משפיעות במידה די שווה גם על הצמיחה וגם על אי-השוויון. ולמרות זאת הקשרים האלה הם שונים אצלנו ובעולם המערבי. והדבר השלישי שאני מסכם לעצמי, לפחות טנטטיבית, שאם אני מסתכל על אופק של 16 שנים, הייתה הצלחה יפה מאוד

ביצירת קשר יותר טוב בין צמיחה ואי-שוויון – לא שאי-שוויון לא עלה, אבל שכל העשירונים הכנסותיהם גדלו במשך התקופה הזו. שלא כמו שקרה במקומות אחרים.

מה קרה מבחינה יותר ממוקדת של רפורמות שהמשק עסק בהן בחמש השנים האחרונות? אני חושב ששתי הרפורמות שמופיעות לכם בשקף הזה הן רפורמות חשובות בתחום המיסוי, וכמובן הייתה רפורמה בתחום הפנסיה, שייתכן שעדיין לא באה לידי ביטוי במדדים של אי-שוויון, כי היא אולי פגעה יותר באנשים שהם לפני הכניסה לפנסיה. ואנחנו עדיין צריכים לראות האם באמת קרה משהו מאוד מכריע במדדי אי-שוויון כתוצאה מהרפורמה בפנסיה.

אבל לגבי רפורמת המס הדברים הם אולי יותר פשוטים מבחינת הניתוח. הייתה ועדת רבינוביץ', שהצליחה להביא להפחתת מיסים, מיסי הכנסה. הפחתת המס המרבי שהיה מעל ל-50% לפני ועדת רבינוביץ' אמור עד שנת 2010 להגיע ל-44%. ויחד איתו יופחתו יתר מדרגות המס. ובנוסף לזה ועדת רבינוביץ' מיסתה לראשונה בארץ, אחרי כמעט 55 שנים, את רווחי ההון בבורסה, והצליחה לאחד את שיעורי המס על הכנסות בארץ ובחו"ל. זאת הייתה לפחות במושגים של אפשרות פוטנציאלית אחת הרפורמות החשובות שקשורות גם לצמיחה וגם לצמצום אי-שוויון.

והרפורמה השנייה, שאולי היא צנועה עכשיו, אבל בכל אופן הכניסה מכשיר חדש למערכת המיסוי זה מס ההכנסה השלילי, שעומד להיכנס, אני מבין, מה-1 בינואר 2008, שתפקידו הוא להגדיל את התעסוקה של אותם אלה שהיו מחוץ למעגל כוח העבודה. אם הוא יעשה את זה או לא יעשה את זה אנחנו עדיין לא יודעים, ויש ניתוחים, כולל ניתוח של מישל סטרבשינסקי

ועדי ברנדר בבנק ישראל, מה התרומה של זה, החיובית, לתעסוקה, ומה בהשוואה לעלות.

הנושאים שאני מציע לחברי הפנל שלנו לדבר עליהם הם הנושאים הללו. אבל כמובן, הם חופשיים ללכת בהתאם לנטיות שלהם ולמומחיות שלהם לנושאים אחרים. שיגידו משהו על מה שהעליתי פה על קצה המזלג, שישוחחו קצת על השינויים בהתחלקות ההכנסה הלאומית בין העשירוניים, מה קרה ואיך זה היה קשור לתהליך הצמיחה.

שיתייחסו אם אפשר למס ההכנסה השלילי ולמידה שבה הוא יעודד השתתפות של קבוצות אוכלוסייה שונות בתעסוקה. יכולים לדון על ההוצאה לחינוך ועל סגירת הפערים החברתיים. זה כמובן נושא עם ממד זמן הרבה יותר ארוך מבחינת קבלת הישגים על השקעה עכשווית. על המאבק בעוני.

וזה מופיע אולי בצורה הרבה יותר מפורטת בפרסום של המועצה הלאומית לכלכלה, "יעדים למדיניות כלכלית חברתית בישראל" כולל יעדים של צמצום העוני. על נושא הפנסיה.

הרפורמה שהייתה והרפורמות אולי שיבואו בעתיד. וגם על נושא שעלה בדיון בין כלכלנים לבין קובעי מדיניות כלכלית: האם שיעור הגידול המקסימלי של ההוצאה הציבורית, שהיה לו היגיון רב בתקופה שמנסים לצמצם את היקף הסקטור הציבורי בכלכלה, ואתם יודעים שאם מצמצמים את ההוצאה הציבורית, מצמצמים את המיסים גם בהווה, זאת אומרת חלק אולי בהווה וחלק אולי בעתיד, כלומר זו הדרך הטובה ביותר לעשות, לשלוט על הנושא הזה של מעורבות הממשלה בכלכלה. וזו גם הדרך שיכולה לאפשר לנו בסופו של דבר את החוב הציבורי של המשק, שיש לו השלכות על שוק ההון וכן הלאה. וכמובן שזה החלק החיובי של המדיניות הזאת.



אבל כמובן שיש לה פנים פחות חיוביות, שליליות לגבי מגזרי הוצאה חשובים, חלקם חברתיים וחלקם בהשקעות בתשתית, שזהו בדיוק הדיון הרגיל בכלכלה שיש לכם את היתרונות ויש לכם החסרונות, ואנחנו צריכים פה בדיון הזה לא להגיד דווקא את דעתנו מה צריך לעשות, אבל ללבן את היתרונות והחסרונות של המערכת הזו, ואם היא הייתה מתאימה של יציאה ממיתון והורדה חזקה של החוב הציבורי, שהייתה החל משנת 2000-2001. אולי היא לא מתאימה לתקופה החדשה של 2008 ואילך.

איתנו היום לשמחתנו מיטב האנשים בנושאים האלה שנמצאים בביה"ס לכלכלה ע"ש ברגלס. ואני אגיד רק שתי מלים, לא שהם זקוקים להקדמות, על כל אחד ואחד. צביקה אקשטיין, שהוא המשנה לנגיד בנק ישראל ומומחה לשוק העבודה ולנושאים של הגירה, כמו שכבר ציינתי קודם. ולנושאים של מס הכנסה שלילי וכן הלאה. מנואל טרכטנברג, שהוא ראש המועצה הלאומית לכלכלה בתואר הרשמי שלו, האיש שלנו במשרד ראש הממשלה. והוא מומחה לנושאים של צמיחה ושינויים טכנולוגיים. ואפרים צדקה, שהיה בחלק מאותן ועדות מיסוי שהיו בשנים האחרונות. בחלקן מסקנותיהן אומצו, בחלקן מסקנותיהן לא אומצו. והוא מומחה לכלכלה ציבורית. אז אני מציע את הסדר הבא של הדברים, שלא נגיע למצב שהקהל יעזוב אותנו באמצע, לשמור על מסגרת זמן. בסיבוב הראשון כל אחד משלושתכם ידבר עשרים דקות. אחרי זה ניתן לקהל הנכבד להעיר הערות, לשאול שאלות. ואחר-כך תהיה התייחסות קצרה של כל אחד מכם, וכך נסכם את הערב. אני מציע, אם לא אכפת לכם, שנלך לפי הא"ב. צביקה

אקשטיין, אתה תמיד מופיע הראשון כשכותבים מאמרים משותפים, בגלל שאתה מתחיל באות א', ואתה גם הראשון היום. בבקשה.

**פרופ' צבי אקשטיין:** ערב טוב. אסף לא הראה, את כל השאלות שהוא שם על הלוח הוא לא סיפר לנו קודם. אז אני ראיתי את הכותרת פנסיה, ודווקא אמרתי, בהזדמנות אני אלמד את נושא הפנסיה ואת הקשר – קרו כמה דברים בנושא הפנסיה ורציתי לתת להם תשומת לב. ובסוף אני אגיד כמה דברים על הנושא שאסף הזכיר, של העולים ושל העובדים הזרים. ובפרט בהקשר שלהם לגידול באי-השוויון ובנושא של מדיניות. אני אתחיל מנושא הפנסיה, ואני אדבר, אתן לכם איזה סקירה קצת מה קרה ב-10-12 השנים האחרונות, ואני אדבר על מה שקורה ממש בימים אלו, וכמה הערות על מה צריך לעשות בהקשר הזה. למעשה, מ-95 יש תהליך מאוד משמעותי שרובו הסתיים ב-2003, שבו ננקטו צעדים די משמעותיים לשינוי כל המבנה של החיסכון הפנסיוני בישראל. כל הנושא של התאמה באיזון אקטוארי של קרנות שהיו קיימות באותו זמן לחלק גדול של העובדים.

ממשלת ישראל, כמו שאתם יודעים, הנפיקה אגרות חוב מיועדות עם ריבית גבוהה לאורך הרבה מאוד שנים, ולאט-לאט הקטינו אותם. ב-95 הדבר המרכזי היה הסדר של תכנית הבראה של קרנות הפנסיה הוותיקות, ניסיון לאיזון אקטוארי, הכנסת תחרות לתוך המערכת הזו, מעט ניידות של מבוטחים, וניסיון להתמודד עם הגירעון האקטוארי. ואז מעבר בעצם לפנסיות שבעיקרן מבוססות על צבירת הון. שוב עם אגרות

חוב מיועדות בהגבלות שכר וכן הלאה, צעדים שנחתמו אז עם ההסתדרות.

מ-2002 החל מעבר משמעותי למעשה לפנסיה צוברת, להבדיל מפנסיה תקציבית. יש גם הגדלה בשיעור המותר למשקיעים מוסדיים להשקיע בחו"ל. ופתיחה של כל החיסכון הפנסיוני והפשטה גם של קופות הגמל, שהן חלק מהחיסכון הפנסיוני. ושינוי דרמטי שם.

ב-2003 למעשה באופן חד-צדדי הממשלה, הכנסת, נקטו במספר צעדים, שבחלקם גם הייתה פגיעה בחיסכון הפנסיוני. והייתה רפורמה נוספת, שבתוכה גם היה מזעור של החלק של האג"ח המיועדות, כניסה של קופות הפנסיה וניהולן לתוך השוק. אלמנט מרכזי זה שלמעשה הלאימו את הקרנות, והיום יש שם מנהלים מטעם האוצר. המטרה היא למכור אותן לשווקים. האמת היא שאני לא יודע בדיוק מה המצב כרגע בהקשר הזה, לא הספקתי לבדוק. אבל זה גם כן נושא שנמצא בתהליך. יש ניסיון לגרום לאיזון אקטוארי, אני לא יודע בדיוק את המצב בשלב זה, אבל כל המהלכים היו בחלקם פגיעה מסוימת בזכויות של בעלי הפנסיה, ומתוכם ניסיון לאפשר יותר מעבר בין קרנות פנסיה ולאפשר יתר תחרות. רפורמת בכר עצמה, שבעצם הפרידה בין ייעוץ פנסיוני ושיווק פנסיוני, והעבירה את כל קופות הגמל מניהול באמצעות הבנקים לניהול של חברות אחרות, חברות ביטוח וחברות שקמו לצורך זה.

ואני חושב, אחד הדברים האחרונים שקרו ששולבו באיזה שהיא צורה בתוך חוק אחד שהועבר בכנסת, זה בעצם תמרוץ קיומה של פנסיית חובה. ועל כך אני רוצה להגיד כמה מילים. התמרוץ הזה שנעשה לקיומה של פנסיה חובה בעתיד יצר

הסכם בין ההסתדרות והמעסיקים, שכרגע לגבי פנסיה חובה לכלל העובדים במשק, שכנראה יורחב בצו של שר התמ"ת לכלל השכירים מ-2008. שזה צעד מאוד משמעותי. למעשה מינואר 2008 לכל השכירים שאין להם היום הסכם קיבוצי אחר, הישראלים בעלי ותק של שישה חודשים ומעלה יהיה להם, למעשה תהיה חובה להפרשה פנסיונית. בצורה מדורגת. בשלב ראשון ההפרשות יתחילו מ-2.5% ובסוף התהליך, ב-2013, סך ההפרשות יעמדו על 15%. זה כולל בתוכו, 15 האחוזים כוללים בתוכם גם את פיצויי הפיטורין. לפי הוראות הממשלה, במכרזים של הממשלה וגופים מתוקצבים, הרכיב הפנסיוני יוכנס לכל מי, עובדי קבלן ואחרים, שיעבדו עבור הממשלה. וכרגע הנושא הזה אם יורחב לכל השכירים במשק תלוי ועומד, ויוצר למעשה איזה שהיא אפליה מסוימת בתהליך הזה, אפליה לא פשוטה. אבל הנושא לא סגור לחלוטין, וצריך לטפל. ואני רוצה להדגיש כמה אלמנטים וכמה שאלות כלכליות שעולות בהקשר הזה. האם צריך פנסיה חובה? הנימוק המרכזי שהועלה ע"י מרבית הכלכלנים למה לעשות פנסיה חובה הוא שרק 60-70% מהמועסקים במשק חוסכים לפנסיה. זה מופיע במאמרים שכתב מומי דהן. ולמעשה, מי לא חוסך לפנסיה? לא חוסכים לפנסיה קבוצת העניים, האנשים שמשתכרים מעט, ואנשים שלא נמצאים במסגרת מאורגנת. חלק מהעצמאיים, אבל חלקם הוא קטן. רוב רובם של מי שלא חוסך לפנסיה זה האנשים שמשתכרים מעט מאוד ולא נמצאים במסגרת של הסכמי העבודה הקיבוציים.

יש טענה מרכזית שאנשים לא חוסכים לפנסיה עקב מה שנקרא Moral Hazard, שישנו כשל שוק שבו אנשים אומרים: בין כה

וכה ידאגו לי. זו טענה אחת.

יש טענה שיש בעיה של העדפת הזמן, שיש קבוצות אנשים שאין להם העדפות זמן קונסיסטנטיות לגבי העתיד. אוהבים את ההווה באיזה שהיא צורה לא מתואמת עם העתיד. בקיצור, כשל שוק שמנסים לפתור אותו באמצעות פנסיה חובה.

אחת הבעיות שישנן בתמיכה זה שלמעשה הראיות האמפיריות שבאמת יש כשל שוק הן בעייתיות. לדוגמה, אחד הממצאים שישנם בעולם, כולל בישראל, שאנשים בתקופת הפנסיה, שבאותו זמן היו צריכים למעשה לצרוך את החסכונות שלהם, ממשיכים לחסוך. למעשה, אחד ה-puzzles הגדולים בספרות של התנהגות חיסכון היא שאנשים בגיל הפנסיה עדיין חוסכים.

אלמנט שני שהוא בעייתי זה שיש בפנסיה חובה במצב הנוכחי זה מגביל את עלות העבודה, ואם אנחנו עושים את זה לא בצורה אחידה לכל המועסקים במשק, זה יוצר הבדלים. במיוחד אם פנסיה חובה חלה – ועל זה אני אמשיך בהמשך – רק על עובדים ישראליים, כשיש לנו 11 מועסקים זרים שזה לא חל עליהם, זה יוצר העדפה ע"י המעסיק להעסיק עובדים זרים, במיוחד ברמת ההכנסה הנמוכה.

אחד האלמנטים המרכזיים שישנם, וצריך לחשוב קצת באיזה רמת הכנסה באמת אנשים צריכים לחסוך לפנסיה. אם ניקח את המודל הכי פשוט של החלקת תצרוכת, ואם שער ריבית שווה לשיעור העדפת הזמן, אז אנשים היו מעוניינים שרמת התצרוכת לנפש במשק הבית שלהם תישאר זהה לכל החיים. משקי בית היום בישראל ברמת הכנסה של 5,000 שקל ברוטו, שזה משהו אני חושב היום, זה הגבול העליון של מס הכנסה

שלילי, שזה קצת נמוך מההכנסה החציונית, למעשה מקבלים פנסיה לזוג – 3,200. כלומר, אם ניקח משפחה שיש לה הכנסה של 5,000 שקל קבועה לאורך כל החיים, ויש כאלה, זה לא הממוצע אבל יש כאלה, אז לא ברור שכדאי להם, אפילו בקצבאות שקיימות היום, שזה נכון שבתקופה העיקרית של החיים, בין גיל 25 ל-55, הם מגדלים בממוצע (דרך אגב, רוב המשפחות האלה מגדלות יותר משני ילדים, מגדלים גם ארבעה ילדים), די ברור שלמשק בית מהסוג הזה למעשה באותה תקופה עדיף לו לא לחסוך לפנסיה.

ולכן למעשה במצב שיש לנו קבוצות אוכלוסיה – תזכרו שכ-25% ממשקי הבית במדינת ישראל הם מתחת לקו העוני. מתחת לקו העוני זה הכנסה מתוכננת לנפש של 1,600 שקל. אין לנו מערכת נתונים טובה על כל מה שאני מדבר. מערכת הנתונים היא מאוד אינדיקטיבית. אבל כשאנחנו מדברים על הקבוצה של 30% התחתונים בתנאים הנוכחיים של קצבת זקנה והכנסות שהם מקבלים, וחלקם בדיוק נמצאים בקבוצה הזו, לא ברור שהחובה שאנחנו מטילים עליהם במסגרת החקיקה וההסכמה החדשה היא אכן ההקצאה האופטימלית מנקודת ראות כלכלית בהקשר הזה.

ולכן אני חושב שאלמנט מאוד חשוב לחשוב עליו עכשיו, במיוחד בתהליך ההתאמה, הוא מהי רמת המינימום של ההכנסה שממנה צריכים לחייב אנשים להקצות לפנסיה חובה. אני רק אומר בהקשר הזה, שזה נושא מרכזי, שבקשר להמלצות מדיניות זה לקבוע רף הכנסות תחתון לחיסכון לפנסיה כתלות מסוימת בהכנסה לנפש תקנית וכן הלאה. צריך להסדיר את זה. נושא לא פשוט.

אחד הנימוקים שעלו ע"י אנשים מסוימים לגבי מס הכנסה

שלילי זה שהכסף שיינתן למס הכנסה שלילי יוכל לתת תשלום עבור הפנסיה חובה. ואני חושב שזו טעות גם בהבנת התפקיד של מס הכנסה שלילי וגם בהבנת התפקיד של פנסיה חובה. מצד שני, במידה ויהיה רף תחתון, אני חושב שניתן לחשוב שוב על הגדלה של קבצת זקנה כתלות בעבודה לקבוצת האוכלוסייה התחתונה בהמשך למס הכנסה, זאת אומרת בקשר פנסיוני, ללא קשר למס הכנסה שלילי. זאת אומרת, אני עושה בעצם הפוך פה. למעשה, לעודד את הקבוצה הזו להיות מועסקים.

ונושא מרכזי בעצם בהקשר הזה, זה שכל קבוצת האוכלוסייה הזו, שנמצאת בשוק העבודה, שמחפשת עבודה או שמועסקת, היא קבוצה שמתחרה עם קבוצה של 250,000 עובדים זרים שמועסקים במשק, שעבורם חוק פנסיה חובה לא חל. ולמעשה, בשכר המינימום ייקור פנסיה חובה הוא בסדר גודל של 15% יהיה ב-2013 וזה מאוד משמעותי לגבי הביקוש לעובדים הישראליים לעומת העובדים הזרים.

נושא נוסף שלא טופל הוא הנושא של יציאה לפנסיה, לעודד אנשים בריאים להוציא את קצבת הזקנה שלהם בגיל יותר מאוחר. היום העידוד הוא אפסי. הוא למעשה בריבית, כאשר הוא צריך להיות בעצם ברמה אקטוארית שלוקח בחשבון את ההסתברות היותר גדולה לצערי, גם של אנשים בריאים בגילאים האלו, לשרוד ולחיות חיים נוספים. ולעודד אותם לצאת לתעסוקה. זה קיים במדינות אחרות, במיוחד בארה"ב, וזה מאוד אפקטיבי.

דבר שכן נלקח בחשבון זה הניידות. אחת הבעיות הקשות במשק זה שההפרשות לקרן פיצויים גורמות להקטנת הניידות של עובדים. הכנסת קרן הפיצויים לתוך החיסכון הפנסיוני

והאפשרות לנייד אותו תגדיל את היעילות הכלכלית ותגדיל גם את החיסכון הפנסיוני לאלה שלא יצטרכו להשתמש בקרן הפיצויים במידה ויהיה חוסר תעסוקה.

בשתי הדקות האחרונות אני רוצה להגיד משהו שלא הכנתי אותו בהקשר של אי-השוויון שאסף דיבר עליו. כשנכנסו העולים לישראל, רמת השכר הממוצעת בשנים הראשונות של התעסוקה שלהם הייתה ממש זהה בלי קשר לרמת ההשכלה שלהם. מרבית הגידול בשכר של העולים בא לעולים עם השכלה גבוהה, שהשתלבו במקצועות שהתאימו להשכלה שלהם. ומרבית העולים הללו, רמת השכר שלהם עלתה בכ-8% לשנה, כאשר ההכנסה של עולים עם מיומנויות נמוכות כמעט ולא עלתה במשך 10 השנים הראשונות לקליטה שלהם. זו תופעה מאוד ידועה, שבעצם במשק שיש למעשה השוק מתאים את האנשים לתפקידים השונים שלהם, ובגלל הבדלים בין אנשים ברמות השכלה ובמיומנויות וכן הלאה, אי-השוויון גדל. והתופעה הזו מאוד דרמתית בקליטת העולים, ויש לה אלמנטים כלכליים חשובים.

בשנת '94 המשק הישראלי קלט בצורה דרמתית עובדים זרים שהתחלפו ומתחלפים, בהתחלה הם הגיעו ממדינות קרובות והיום בעיקרם הם מגיעים מהמזרח, מסין, מתאילנד ומהפיליפינים. היום יש סבב עובדים פלסטינאים. העובדים הזרים – יש כ-100 אלף חוקיים ו-100 אלף לא חוקיים, ו-50 אלף פלסטינאים ש-40 אלף מהם לא חוקיים. רמת השכר הנמוכה ביותר היא של הפלסטינאים שבענף החקלאות משתכרים כ-8-9 שקל לשעה, ובענף הבנייה 12 שקל לשעה. ההשפעה של העובדים הללו על התעסוקה והשכר של העניים היא קשה. יחד עם זה הם כמובן עוזרים מאוד בסיפוק



שירותים ומוצרים זולים יותר למעמד הביניים והמעמד הגבוה. ולכן הם בעיה מרכזית בתוך בעיית חלוקת ההכנסות. העובדים הזרים מגיעים מסיבות שכר, הן בגלל שפה השכר גבוה מארצות המוצא שלהם, והן מאחר שהם מוכנים לתת בשכר נמוך תפוקה יותר טובה מעובדים אלטרנטיביים שהם אנשים עם מיומנויות נמוכות בישראל. בעולם – כל העולם המערבי חשוף לבעיה הזו, והעולם המערבי פיתח כלים להתמודד איתה על-ידי הקמת רשויות הגירה ורשויות לטיפול בעובדים הזרים, שהיעדים שלהם זה מינימיזציה של הפגיעה של העובדים הזרים בשכר ותעסוקה של האנשים עם המיומנויות הנמוכות המקומיים, כאשר רשות ההגירה היעד שלה זה לדאוג שכל מי שנכנס פה חוקית, צריך לצאת מפה חוקית – יצא, וכל אלה שהם לא חוקיים – שלא ייכנסו, או שיצאו מפה באפשרות המהירה ביותר. רפורמה מהסוג הזה נדרשת בישראל בצורה מיידית היום, וצריכים להסדיר את הנושא, וצריכים שיהיה גוף שיטפל בנושא הזה ע"י קביעת השכר של העובדים הזרים והכמויות שלהם, כך שהפגיעה בקבוצות החלשות תהיה מינימלית, וגם תהיה מצד שני, אלה שמועסקים פה מהעובדים הזרים – תעסוקתם פה תהיה בהתאם לחוק, אבל עם פגיעה מינימלית בהם ובאוכלוסיות שהן מתחרים איתן. תודה.

**פרופ' מנואל טרכטנברג** : ערב טוב. האמת שאני שמח להיות כאן. זו פעם

ראשונה בשנה האקדמית הזאת שיוצא לי להיות באולם הרצאות באוניברסיטה, אני כבר מתגעגע לזה. אז טוב שיש ימי עיון לפחות, כל זמן שהשביתה נמשכת.

אני רוצה להציג בפניכם את האג'נדה הכלכלית-חברתית 2008-

2010, שגיבשנו במועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, ושבעצם מהווה את המדיניות בתחום הזה, המדיניות הפורמאלית של הממשלה, שאומצה ע"י הממשלה בתהליך שאני אתאר עוד מעט.

אני אעשה את זה ממש במהירות, ואני רוצה לעודד את מי שמתעניין בכך להוריד מהאינטרנט את האג'נדה. זה דוקומנט של איזה 100 עמודים. יש גם ורסיה מקוצרת לסטודנטים שלא רוצים להתאמץ יותר מדי. בכל אופן, אני חושב שזה שווה לדפדף לפחות ולקבל איזה שהיא תמונה על הנושא הזה, כי אני הרי אעשה את זה בצורה מאוד מהירה.

אז קודם כל תמונת מצב. הרי כל האג'נדה, כל מדיניות צריכה להתחיל קודם כל מאיזה שהיא אבחנה, אבחון, דיאגנוזה של המצב, על הצדדים הטובים ועל הצדדים הפחות טובים שלו. כלכלת ישראל בסוף 2007 יש בעצם זה מאוד ברור מה שקורה, יש חדשות מאוד טובות ויש חדשות לא טובות. בואו נתחיל לשם שינוי מהחדשות הטובות, והאמת שהחדשות הן טובות מאוד במקרו.

קודם כל שיעור צמיחה גבוה מתמשך. זה ארבע שנים ברציפות שהמשק הישראלי צומח בקצב של יותר מ-5% לשנה. השנה נגמור כנראה ב-5.4, אולי טיפ-טיפה יותר כבונוס. אבל מה שמפתיע אולי זה שארבע שנים ברציפות, ומזמן שלא חווינו אפיזודה כזאת קונסיסטנטית של צמיחה. לפני שנתיים אמרנו: טוב, יוצאים מהמיתון, והופ זה ייגמר. אנחנו עדיין מה שקוראים באנגלית going strong.

הדבר השני, יציבות מחירים. המדד האחרון 0.4 בנובמבר אפשר ממש לשאוב נחת מזה שאנחנו מאוד מודאגים מ-0.4, מזה שהאינפלציה תגיע אולי לקצת יותר מ-3%. אם היינו

אומרים את זה לפני 10 שנים זה היה אחרית הימים. יפה, אז יש לנו מה לדאוג, אינפלציה של 3%.

גירעון אפסי. הגירעון בתקציב המדינה, קשה להתנבא כרגע, אבל אם אני צריך להמר, אתם רוצים להמר – תהמרו על האפס, אפס זה מספר טוב (לא ברולטה). אנחנו שם כבר באפס גירעון, כאשר תוכנן להיות בגירעון של 1.7%.

ירידה ביחס חוב-תוצר. ב-2003 היינו מעל 100% יחס חוב-תוצר. עוד פעם, כיום אנחנו לא יודעים בדיוק, אבל בסביבות ה-82% - עדיין גבוה מאוד. אולי אחר-כך בסיבוב השני אם יהיה זמן אני ארחיב, אבל בהחלט הישג מבחינת הירידה המאוד תלולה.

החשבון השוטף – עודף מאוד משמעותי, מתמשך. אמנם כנראה שלא נגיע לשיאים של לפני מספר חודשים, אבל אנחנו במצב מצוין במובן הזה. השקעות גדולות מחו"ל, גאות בבורסה. וכל זאת כאשר הייתה מלחמה בשנה שעברה, ובדרך כלל מלחמות, מה לעשות, הן לא מיטיבות עם המשק וגם לא אי-היציבות הפוליטית שחווינו ב-2006 והייתה אמורה להשליך גם על 2007; גם ב-2007 לא היו חסרות צרות במקומותינו. ועל אף זאת המשק הראה ביצועים מאקרו-כלכליים עקביים קונסיסטנטיים בכל הפרמטרים מהטובים שידענו, בטח בשני העשורים האחרונים.

אבל יש את החדשות הלא טובות, ואפילו הלא-טובות מאוד. בצד אותן חדשות טובות, בצד אותם ביצועים מרשימים כל כך במאקרו, שאי אפשר להתכחש להם, אי אפשר להתעלם מהם, יש את רמת העוני הגבוהה והמתמשכת. ואני מתחיל מזה, ואני לא מתחיל מהאי-שוויון, ויש סיבה לכך.

אם כן, כ-20% מהמשפחות נמצאות מתחת לקו העוני. ויותר

חמור מזה, כשליש וקצת יותר מילדי ישראל נמצאים במשפחות מתחת לקו העוני. ויתרה מזאת, העוני לא מתחלק שווה בשווה. זה נשמע אולי משפט מטופש. לא. הוא לא מתחלק שווה בשווה בין מגזרי האוכלוסייה השונים. העוני הוא ממוקד מאוד בשתי אוכלוסיות בפרט. במגזר החרדי ובמגזר הערבי. ביחד שני המגזרים האלה מהווים כ-25% מאוכלוסיית ישראל, פלוס מינוס, אנחנו לא יודעים בדיוק, כי קשה מאוד לספור חרדים – הלמ"ס לא עושה זאת אלא בדרכים עקיפות. אבל אותו רבע מהאוכלוסייה מהווה כ-55% מהעניים בישראל.

וגם כן שיא באי-שוויון. אנחנו מדברים על מדד ג'יני של 0.39. אפשר להתווכח אם זה שיא או לא בעולם המערבי, אבל זה גבוה מאוד בכל אופן, ואנחנו נמצאים בטופ שם, כאשר הממוצע של ה-OECD הוא 0.31.

וכמו כן, על הנתון השלישי אפשר להתווכח, תלוי איך מודדים את זה, ויש ויכוח עם הלמ"ס, לא חשוב, אבל התוצר לנפש שלנו ביחס לארה"ב במקרה הטוב מדשדש, במקרה הגרוע – טיפה יורד.

וכאמור, כל החדשות הלא-טובות האלו קורות בד בבד או על אף החדשות הטובות שראינו קודם. וזה הפאזל הרציני, אחרי ארבע שנים של צמיחה עקבית, איך זה שאנחנו עדיין נמצאים בעוני ואי-שוויון בממדים האלה.

ההמשך של החדשות הלא טובות, אם כי לא באותם ממדים זה הרעה בסביבה הגלובלית. קודם כל יש כניסה מסיבית של שחקנים חדשים, בעיקר מהמזרח, אבל לא רק, למו"פ מתקדם. ועל כן יש ערעור של מעמד הבכורה שהיה לנו בהקשר הזה. אנחנו לא יכולים עוד לחשוב שאם נמשיך במה שנקרא more

of the same, עדיין נהיה בטופ מבחינת המו"פ וה-ICT. שנית, יש שינויים לא טובים בסביבה הגיאו-פוליטית, ואני מנסח את זה מאוד בזהירות: לא צפויה ירידה בנטל הביטחוני בשנים הקרובות. למה אני מנסח את זה כך? אם הייתם עושים סקר של כלכלנים ערב מלחמת לבנון השנייה, הקונצנזוס היה, שאנחנו במסלול של ירידה בנטל הביטחוני, אפילו של ירידה נומינאלית בתקציב הביטחון לאורך זמן, ושזה יפנה משאבים לטובת החברה והמלחמה בעוני וכולי. אנחנו לא שם. ולא נהיה שם במהלך חמש השנים הקרובות לפחות.

הייתה ועדת ברודט. אני הייתי חבר בוועדה הזאת. אנחנו קבענו מסלול עולה של תקציב ביטחון. ועשינו את זה בזהירות המרבית שמתבקשת. אבל אין לנו דרך להתמודד עם האיומים החדשים והישנים הביטחוניים ללא הזרמת משאבים לטובת הביטחון.

והדבר השלישי שצריך לזכור זה שנכון, אנחנו צומחים מהר שנה רביעית ברציפות, אבל העולם כולו צמח בצורה מזהירה במהלך 2006, ב-2007 טיפה פחות אבל עדיין. וכמובן אם היינו משווים את עצמנו לא ל-OECD אלא לשווקים המתעוררים, שם הצמיחה הרבה יותר גבוהה.

בכל אופן, מה שאני בא להגיד בנקודה הזאת, זה טוב מאוד, זה יפה, אבל זה לא מלהיב יחסית לעולם שסובב אותנו.

**פרופ' אסף רזין:** אנחנו לא עומדים להצטרף ל-OECD בקרוב?

**פרופ' מנואל טרכטנברג:** אני מאוד מקווה שכן. זה מובטח, כן.

אם כן, מהם גורמי הרקע לחדשות הלא טובות? לאמור, לעוני ולא-השוויון? קודם כל ומעל לכול זה קשור בתעסוקה. תעסוקה או חוסר תעסוקה על שני ממדיה. אלף, האבטלה ושנית, שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח-האדם. זה חד-משמעי,

ואנחנו רואים את זה מכל עבר.

לגבי שיעור האבטלה, נכון, שיעור האבטלה ירד וירד מאוד בצורה עקבית מכ- 11% לכ- 7.4% לפי הנתונים האחרונים. אבל עדיין זה גבוה לעומת הממוצע ב-OECD, בוודאי לעומת ארה"ב. ויש לנו עדיין דרך ארוכה. ושימו לב, כשאתה רוצה לרדת מ- 7.4 נניח ל- 6.4 כל אחוז נוסף הוא יותר ויותר בעייתי, כי אתה נוגע באוכלוסיות יותר קשות מבחינה זאת. ה- easy gains, הרווח הקל של הכנסת עוד עובדים למעגל התעסוקה כבר עשינו אותו, הוא מאחורינו.

שיעור השתתפות נמוך בכוח אדם, אנחנו מדברים בעיקר על גברים, לא נשים. נשים פרט לנשים בסקטור הערבי, הנשים בישראל שיעור ההשתתפות שלהן הוא אפילו קצת מעל לנורמה. אבל לגבי גברים ב- prime age מה שנקרא, בגילאים העיקריים של התעסוקה, 25-54, שיעור ההשתתפות 83% לעומת 92% ב-OECD. זה 9 נקודות האחוז פחות. זה מאוד משמעותי. אנחנו יודעים במה זה קשור, לא ארחיב את הדיבור כרגע.

שני הדברים האלה גם יחד, שיעור האבטלה הגבוה ושיעור ההשתתפות הנמוך, פירושו של דבר ששיעור התעסוקה במשק הוא נמוך, ואני אחזור לדברים האלה, וזה אחד הגורמים המכריעים לגבי העוני ואי-השוויון. הגורם השלישי זה דשדוש בפריון התעשיות המסורתיות ומגזר השירותים. אלה המעסיקים הגדולים במשק. לא ההיי-טק. ההיי-טק מעסיק – עוד פעם, המספרים פה לא ברורים, תלוי מה אתה כולל בתוכו, אבל תחשבו על כ- 8% של כוח-אדם, וזאת לאחר עשור וחצי של צמיחה מהירה של אותו סקטור. אז אנחנו הגענו לכ- 8% של התעסוקה. לא נגיע הרבה יותר מזה גם

אם הסקטור ימשיך לצמוח באותו קצב, והסיבות ידועות, אני לא ארחיב את הדיבור.

ולכן אנחנו צריכים להסתכל על המעסיקים הגדולים. אם אתה מסתכל על צד הביקוש לכוח-אדם, ושם נמצאות התעשיות המסורתיות, במגזר השירותים. והפריון בתעשיות האלה הוא נמוך, הוא נמוך בהשוואה לארה"ב, בחלק מהענפים גם בהשוואה לאירופה. וכמובן שזה בא לידי ביטוי בשכר הנמוך וכך הלאה.

הגורם הנוסף הוא הכשלים החמורים בחינוך על כל רבדיו. שמענו לאחרונה, לא עדכנתי את הנתונים כאן, ירדנו עוד במבחני פיסה, וגם פרל, לא הכנסתי את זה לכאן. כלומר, התמונה יותר גרועה ממה שנראה כאן. זה מצגת שבמונחים של המשק הישראלי היא ישנה, כ-3 חודשים. זה ישן. החדשות הלא-טובות מתחדשות. בכל אופן, אנחנו במצב מאוד לא טוב, מאוד לא סימפטי.

נערים ונוער בסיכון – יותר מ-300,000 במדינת ישראל לפי דו"ח שמידט. טיפול לקוי בגיל הרך. היעלמות החינוך המקצועי – אני לא יודע כמה בחדר הזה אתם מודעים לכך, כי אני מניח שכמעט כולם לא היו קשורים לחינוך המקצועי, פרט לאלחנן לרטמן, שלמד נגרות בצעירותו, נכון? מסגרות, או משהו כזה. אבל בכל אופן, אנחנו הרגנו את החינוך המקצועי במדינת ישראל. וכתוצאה מכך, יותר ממחצית כל מחזור שמגיע לסוף התיכון או לגיל 18 לצורך העניין, אין לו לא תעודת בגרות, לא יכולת להיכנס להשכלה גבוהה, וגם לא כל כישורים אחרים שיאפשרו לו להשתלב בשוק העבודה. וזה עשינו במו ידינו, את הדבר הזה. יש הרבה מה לדבר על כך, אני לא ארחיב את הדיבור.

וכמובן, נסיגה בהשכלה הגבוהה ובמחקר המדעי. זה המקום שפה אין צורך להרחיב את הדיבור, אנחנו חווים את זה כאן מדי יום.

אין ספק, הכשלים האלה בחינוך אחראים להגברת הפערים. זה לא הגורם היחיד, ובהקשרים מסוימים אפילו לא הגורם הכי חשוב. אבל בהחלט הוא מגביר את הפערים. הוא פוגע בצמיחה העכשווית, ובוודאי בצמיחה העתידית.

נשאלת השאלה אם המצב הזה הוא ייחודי לישראל. אין לנו זמן להרחיב את הדיבור. כל מה שאני אגיד בהקשר הזה הוא, שאחד המאפיינים המרכזיים של החברה והמשק בישראל זה ההטרונגניות העצומה של האוכלוסייה בישראל, אשר משמעותה לגבי הנושא שאנחנו דנים בו כרגע זה חסמי תעסוקה שהם ייחודיים לקבוצות השונות, לחרדים, למיעוטים, לעולים. אין מדיניות אחת off the shelf, שאתה יכול לנקוט בה ושטובה לכולם. ולכן בהיבט הזה יש לנו כאן בעייתיות, שדורשת יצירתיות מצד המדיניות. יש חלקים שאנחנו יכולים להעתיק מהעולם, יש חלקים שלא.

וכמובן, נטל הביטחון שהוא גבוה ומתמשך. וחוסר תשומת לב שלטונית בשנים עברו, גם את זה צריך לציין, ראש ממשלת ישראל באופן מסורתי הוא ראש הממשלה לענייני ביטחון בעניינים מדיניים, אבל לא בענייני כלכלה וחברה. וזה אני מקווה משתנה, לאט אבל משתנה.

אנחנו לאור זאת גיבשנו אג'נדה שבמרכזה ההשקפה שיש לטפל בשורשי הבעיה ולא בסימפטומים. יותר מדי זמן במדינת ישראל – מי שחברתי היה מזוהה עם מי שמוכן ברוחב לב לשפוך תקציבים נדיבים לקבוצות סקטוראליות. וצריך להגיד את הדברים האמיתיים. לא כולם, אבל חלק ניכר מזה. ולא



בטיפול בשורשי הבעיה.

ואז בעצם הגדרנו שני צירי פעולה. הראשון הוא צמצום העוני תוך עידוד הצמיחה. רבותיי, בסדר הזה ולא בסדר ההפוך, לאמור, תעודד את הצמיחה והעוני יסתדר. עובדה, ארבע שנים של צמיחה, העוני לא מסתדר. ולא ברור מה יקרה בשנים הקרובות. המפתח הוא עידוד התעסוקה עם שכר הולם באופן כלכלי.

אני רוצה להראות לכם את הטבלה הזאת, שהיא מאוד אינפורמטיבית. כשמדובר על משפחות ללא מפרנסים, יותר משני שלישי הם עניים. כשמדובר במשפחות עם שני מפרנסים – אין עוני. 3.4% בלבד של עניים במשקי בית שיש שני מפרנסים. אז זה ברור. אני לא מדבר על הקשישים. קשישים זה סיפור לחוד, שכמובן דורש טיפול לא באמצעות תעסוקה. That goes without saying, מה שנקרא.

אבל זו התמונה, וזה צריך להיות לנגד עינינו אם אנחנו רוצים לתקוף את שורשי הבעיה, זה קודם כל ומעל הכול דרך התעסוקה.

הדבר השני זה מנופים לצמיחה מאוזנת לטווח ארוך. ברור לחלוטין שמה שקרה במשק הישראלי זה שיצרנו כלכלה דואלית, לאמור מצד אחד המשק ההיי-טקי עם כל מה שמסביבו, שצומח מהר, שמחובר לכלכלה הגלובלית, שמחדש את עצמו, שמשקיע במו"פ וכולי. ומהעבר השני המשק האחר שברובו, לא כולו, נשאר מאחור, עם האוכלוסיות שמתלוות אליו. לא משק שכל-כולו צומח בצורה הומוגנית, אלא שני משקים שונים. ולכן הדגש צריך להיות על צמיחה מאוזנת, והדבר לא קל. הרבה יותר קל להצמיח סקטורים מסוימים כשאתה ממצה את היתרון היחסי שלך, הגלוי באותו רגע,

והרבה יותר קשה לגרום לצמיחה מאוזנת לטווח ארוך. המפתח הוא חינוך, שדרוג החינוך על כל רבדיו, מדע, טכנולוגיה ומו"פ, ולא צריך להרחיב את הדיבור עליהם. אני בדקות שנותרו אני רוצה לדבר על העקרונות שמנחים את האג'נדה ועל הכלים שאנחנו רוצים להשתמש בהם. קודם כל, ביצוע האג'נדה כמקשה אחת בגישה מערכתית. יותר מדי זמן ראינו לנגד עינינו מדיניות של טלאי על טלאי. כל אחד בא עם הרעיון שלו, מפעיל כלי מסוים, כותרת בעיתון, והעניין נשכח ולא מגיע לידי הבשלה ואימפקט. דבר שני, קביעת יעדים כמותיים כחלק מיעדי המאקרו, ותכף אני ארחיב את הדיבור. דבר שלישי, הובלת התהליך ע"י ראש הממשלה. זה לא צריך להיות הוא אישית, אבל ע"י משרד ראש הממשלה, ולא רק קביעת מדיניות כלכלית-חברתית ע"י משרד האוצר. הדבר הרביעי, שיתוף קשת רחבה של גורמים מקצועיים. עוד פעם, לא עוד מונופול לאף אחד במערכת. יש הרבה גורמים שצריכים להשתתף, שיכולים להשתתף, ושאנחנו לא יכולים בלעדיהם. צריך ליצור תרבות של שיתוף בקביעת מדיניות וביישומה. מנגנון ליווי מקצועי, הפקת לקחים והמשכיות. (ראה מה שקרה עם תכנית ויסקונסין) החשיבות של הליווי, הפקת לקחים וכדומה. אני רוצה בדקה על היעדים. אנחנו הצבנו בעבודה נוספת שעשינו לאחר האג'נדה, גיבשנו שני יעדים, והממשלה אימצה אותם במסגרת העברת התקציב ביולי-אוגוסט השנה. וזה פעם ראשונה שממשלת ישראל מאמצת שני יעדים נוספים בעלי אופי חברתי מעבר ליעדים הקלאסיים, לאמור יעד הגירעון

ויעד האינפלציה.

הראשון זה יעד להגדלת שיעור התעסוקה. ושימו לב, אנחנו לא מדברים במונחים של אבטלה מצד אחד, שיעור השתתפות מצד שני. יש trade off וכולי. אלא במונחים של שיעור התעסוקה. ויש יעד כמותי מוגדר. אני לא אכנס ללמה המספרים האלה, זה לא חשוב. הממשלה מחויבת ליעדים האלה. ולפני שאני אשכח, זו הזדמנות להודות לצביקה אקשטיין על התרומה המאוד מאוד משמעותית שלו לגיבוש האג'נדה. אני כפי שאסף ציין, התחומים האלה הם ההתמחות של צביקה, לא שלי. מצאנו את עצמנו במקומות מסוימים בממשלה, ואני עשיתי קורס אינטנסיבי אצלו בנושאים האלה, ואני מקווה שאני תלמיד טוב (שהוא יגיד).

בכל אופן מדובר על גידול בשיעור התעסוקה כיעד. היעד השני הוא צמצום העוני. וכאן כאן אני רוצה להתעכב. אנחנו קבענו את היעד הזה אחרי התלבטות רבה והתייעצות עם כל מיני גורמים, וגם דיון מאוד נוקב במונחים לא של ספירת ראשים, כמה יש מתחת לקו העוני, כמה יש מעל לקו העוני. זה לדעתי מיותר ולא תורם ומחטיא את המטרה. אלא במונחים של עבר, פירות הצמיחה לחמישון התחתון. דיברת, אסף, במונחים של שיעור הצמיחה בהכנסה של כל עשירון ועשירון. אם כן, בעיית העוני מצויה כמובן בחמישון התחתון, ואנחנו הגדרנו מטרה מאוד מפורשת של גידול בהכנסות של החמישון התחתון ב-10% יותר משיעור הצמיחה של התוצר לנפש.

למה המספרים האלה? יש חוברת, אני אשמח שתורידו את זה מהאתר, שמסבירה את הנתונים האלה. זה לא נתונים אקראיים, וזה לא משאלות-לב, אלא זה מעוגן במדיניות

שאנחנו מציעים.

מהם כלי המדיניות? יש שבעה כלי מדיניות שאנחנו שמנו על השולחן כדי לקדם את התכנית הזאת. זה לפניכם. אני אעבור על זה בקצרה:

- עידוד הפריון וחדשנות בתעשייה המסורתית.
- טיפול במוקדי עוני ואבטלה, חרדים ומיעוטים.
- הקניית כלים פרטניים להשתלבות בתעסוקה (מעין תכנית ויסקונסין, תכנית תבל ותכניות אחרות שמטפלות באופן פרטני).
- הפעלת מס הכנסה שלילי (זה כבר בצנרת. זה לא יתחיל ב-1 בינואר אלא יותר מאוחר בשנה, כי התקציב לא הספיק לכיסוי של כל השנה).
- אכיפה מוגברת של חוקי העבודה (עוד פעם, אפשר להרחיב את הדיבור על כך. יפה שיש לנו חוקים שהכנסת חוקקה, אבל יש בעיה קשה של אכיפה. זאת אומרת, זה לא מועיל כדי להוציא אנשים מהעוני).
- צמצום נוסף במספר העובדים הזרים (זה הוועדה שצביקה הוביל במסגרת יישום האג'נדה, ששמה לעצמה את המטרה הזאת).
- ייעול מערך הקצבאות והעצמת שירותי הרווחה.  
אני רוצה להדגיש, מדובר על אוסף של כלים שיש להפעיל אותם בצורה מערכתית סימולטנית ולא כל אחד לחוד ללא קשר עם האחרים. אנחנו מאמינים שיש פה השפעה סינרגטית ביניהם, אני קורא לזה גישת הקוקטייל, זה אנלוגיה למה שקורה במלחמה באידס.  
אני רוצה לסיים במטריצה הזאת. יש כאן פירוט כל אחד מהכלים וציון לאיזה אוכלוסייה מהאוכלוסיות שאנחנו רוצים

למקד את המאמץ בהן, לאיזה אוכלוסיות מיועד כל כלי וכלי. אידיאלית מה שאנחנו היינו רוצים ככלכלנים זה שבתוך תא כזה תהיה הנגזרת החלקית של הכלי ביחס למטרה שאתה רוצה להשיג. ובסופו של יום הרי יש לנו תקציב מוגבל להביא לשולחן למטרה הזאת, היינו רוצים לעשות אופטימיזציה של השימוש בתקציב לאור אותן נגזרות חלקיות. כמובן שבמציאות מאוד קשה לקבל את זה, אבל אני רוצה לציין, אני קופץ לסוף, הממשלה הקימה ועדת יישום לאג'נדה ויש תחת הוועדה העליונה שמונה ועדות שעוסקות כל אחת מהן באחד הכלים, פלוס ועדת מחקר שתומכת בפעילות הזו. ועדת המחקר אמורה לספק בין היתר את הסחורה בהקשר הזה. לא בדיוק במונחים של נגזרות חלקיות, אלא כן שנקבל איזה שהוא מושג מה קורה אם אתה משקיע בכלי מסוים, מה קורה לתעסוקה של קבוצה זו או אחרת, וכך הלאה.

אם תשאלו אותי מה הסיכויים שהדבר הזה יקרום עור וגידים ממשי, כלומר חלק מהדברים משהו זה כבר אבל זה תהליך ארוך, זה תהליך קשה. מבחינתנו ככלכלנים לחבר את האג'נדה זה היה תענוג, לקבל החלטת ממשלה זה לא כל כך קשה, גם לקבוע את היעדים, גם להקים את הוועדות. להביא את זה ליישום זה קשה. וזה קשה מכל מיני סיבות שאין לנו זמן לפרט. אבל אני רוצה להגיד שחלק מהקושי נובע מהעובדה שבציבור הרחב אין מודעות שהדברים האלה קורים גם אם הדברים התפרסמו, ולכן אין תמיכה פוליטית מספקת ולחץ מלמטה כלפי מעלה על קובעי המדיניות כדי שיביאו ליישום הדברים האלה.

ואני רוצה להגיד, רבותיי, זה two-way street הדבר הזה. אבל גם אם מישהו עובר לצד השני, כפי שצביקה ואני עברנו,

במובן של להיכנס לתפקידים כאלה, צריך את החיבור עם האוכלוסיות השונות, הציבורים השונים, הקהלים השונים, כדי שיתנו את הגיבוי לעשייה, ליישום שהוא כל כך קשה ולא מובן מאליו. תודה רבה.

**פרופ' אפרים צדקה:** אני מתנצל מראש, אני קצת צרוד, מקווה שתשמעו אותי. הכנתי את הדברים מסודרים, אבל אסף התקיל אותנו בבוחן פתע. השאלות שלא בהכרח התכוננו להן, אני לפחות לא התכוננתי, אני רוצה לנצל את מה שאמרו שני קודמיי, לקשר איזה נקודה ביניהם, ואתחיל איתה. ואח"כ אעבור לדברים המסודרים שהכנתי.

מנואל דיבר על אחוז העוני בקרב הקשישי שהוא גבוה, נדמה לי 21%. וצביקה דיבר על פנסיה חובה, והביא מספיק נימוקים, גם בעד וגם נגד. והאמת היא שאני מעולם לא הייתי מי יודע מה להוט אחרי פנסיית חובה. מעולם לא חשבתי שזה הדבר הכי גדול והכי טוב בעולם. וצביקה מוסיף עוד נקודה, שהוא היה מעדיף אולי לחזק את הרובד הראשון בביטוח הלאומי. ואני רוצה לקשר בין השניים.

אני חושב שזה באמת הכיוון הנכון, לחזק את הרובד הראשון בביטוח הלאומי. כי אצלנו, בהשוואה לכל המדינות האחרות בעולם, ארה"ב למשל, זה הדבר הכי בעייתי. זה הרובד הראשון, שהוא למעשה כמעט ואינו קיים, כי זה בערך משהו כמו 20% ליחיד מהשכר הממוצע, והוא בכלל לא קשור להכנסה. זה מין flat כזה. למעשה זה לא פנסיה. (בתשובה להערה מהקהל): אצלנו. במקומות אחרים בעולם זה כן פנסיה, אצלנו זה למעשה לא פנסיה. Flat. 16% - עוד יותר גרוע, רוצים להגיע ל-19%. טוב, זה עוד יותר מחזק את

הנקודה.

בארה"ב הביטוח הלאומי הוכנס או יותר נכון קצבות הזקנה של הביטוח הלאומי הוכנסו ע"י הנשיא רוזוולט. והשיטה שהייתה אז: לוקחים דמי גמולים ומשלמים לפנסיונר. היתרון בשיטה הזו זה אולי החיסרון כשרוצים לצאת ממנה. כי כשרוצים לצאת אז יש בעיה, יש – רגע, אם נפסיק אותה, הצעירים של היום יפסיקו לשלם, ואז לא יהיה כסף לשלם לזקנים. אז זה בדיוק היתרון כשנכנסים למערכת. יש כבר זקנים שלא יפרשו, אבל יש צעירים שמשלמים, ואז יש לך מיד מה לשלם לזקנים.

את זה אפשר לנצל גם אצלנו על-ידי חיזוק הרובד הראשון, זו דרך טובה מאוד להקל את בעיית העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה, כי יש לך מיד בהכנסה כזאת של חיזוק הרובד הראשון, זאת אומרת, פנסיית חובה - זה מעין פנסיית חובה דרך מנגנון הביטוח הלאומי, פנסיה שהיא הרובד הראשון בה חזק יותר, והוא גם קשור לרמת ההכנסה ולא רק איזה שהוא סכום קבוע. יש בזה, לעניות דעתי, אם היו שואלים אותי, אני הייתי מעדיף את המסלול הזה על פנסיית חובה שנעשית עם כל ההוצאות שכרוכות.

כי היום הקרנות עשו אותו הדבר, והן השקיעו פחות או יותר בהשקעות סולידיות, ההבדלים בתשואה הם כמעט סכום אפס, וכמובן ההוצאות הנלוות תהיינה גבוהות.

עד כאן מה שרציתי לומר בהקשר לדברים של קודמיי, ואני רוצה לעבור למה שהכנתי.

אני חושב שמנואל הציג פה תוכנית יפה מאוד, והלוואי, הוא אמר, הרבה קשיים לעשות אותה. אבל כולנו יודעים שיש קשיים לבצע מדיניות אחרי שתוכננה, להביא אותה לידי

ביצוע. אבל יש לנו גם קשיי ביצוע כאן הפעם הם בעצם ע"י הממשלה עצמה. יותר נכון, אותו יעד שמנואל לא הזכיר, הוא הזכיר את יעד האינפלציה, יעד הגירעון, וכמובן כולנו מאוד נוהרים בחוב הציבורי.

אבל הלבישו עלינו את יעד ההוצאה פתאום. Out of nowhere הוציאו לנו יעד הוצאה של 1.7%. אז קודם כל אני אומר בהקשר הזה, קודם כל שיעמדו ביעד הזה. הם משום מה לא עומדים בו אף פעם. אמרו 1.7 וגם את זה לא עושים. בדרך כלל ההוצאה הרבה יותר נמוכה, ולא במקרה, זה לא במקרה של טעויות, אלא יש מי שדואג לא לאפשר להוציא את אותם כספים שצריך היה להוציא, ויש תת ביצוע, כולנו יודעים את זה, בשנים האחרונות יש תת-ביצוע בסעיפי ההוצאה השונים. אז אחד הדברים שבאמת אם אתה רוצה לשנות משהו, ולא רק בתחום העוני – אני חושב שבישראל זה לא בסדר להסתכל רק על תחום העוני. אתה מסתכל יותר, כלומר, זה לא רק החמישון התחתון. ומה עם העשירון השלישי מלמטה והרביעי והחמישי מלמטה? זה מעניין, זה חשוב לא פחות כשאתה מדבר על חלוקת הכנסה.

אז אתה חייב גם לשאול את עצמך, האם את כל המטרות היפות אתה תוכל להשיג עם 1.7% גידול עם יעד כזה בהוצאות הממשלה, שגם אותו לא עושים קודם כל. הייתה הצעת חוק, כנראה כחלק מההסכמים הקואליציוניים, שהיא לא תבוא לידי ביצוע, הייתה הצעת חוק של ח"כ אבישי ברוורמן, להעלות את היעד הזה ל-2.5%. הגידול בתוצר הוא 5%. אז גם עם 2-2.5 גידול באחוז ההוצאה מהתוצר ירד, כי התוצר גדל ביותר מ-2.5%. ודאי על פני זמן אנחנו צריכים לצפות שהוא יגדל ביותר מ-2.5%.



אז לצערי, לא יודע איזה מין תירוצים שבתירוצים המציאו לנו, דיווחו לנו פתאום שזה בלתי אפשרי, יש בעיה של אמינות ממשלה. קובעים את היעד הזה לפני חמש שנים. לא יודע, מזל שקבעו אותו רק עד ל-2009, נדמה לי, ולא עד ל-2020, כי אז גם כן היינו עד 2020 אל תשנו, כי יש בעיה של אמינות ממשלה. זה דברים שקשה לי להבין.

אבל כשמחליטים למשל על שכר מינימום שצריך להעלות, וזה לא הייתי אני זה שחשבתי שצריך להגדיל אותו, אבל כשהחליטו שצריך להגדיל אותו, ולא מזמן, עכשיו צריכה להיכנס פעימה נוספת, מחליטים ולא עושים – אז פה אין פגיעה באמינות הממשלה.

או הזכיר קודם צביקה אקשטיין את מה שנעשה בקרנות הפנסיה. כאשר בניגוד להחלטת ממשלה משנת '95, החלטה ברורה ברפורמה הראשונה במערכות הפנסיה. והיה לי הכבוד והזכות להיות חבר בוועדה שעשתה את הרפורמה הזאת. כאשר נסגרו הקרנות הישנות, ובאו ואמרו לכל העמיתים: אין בעיה, נסגרו הקרנות הישנות. הכסף שלכם הולך היום לשלם לפנסיונרים. אתם היום כל הזמן מפרישים, הכסף הזה הולך לשלם לפנסיונרים, לא יהיה מי שישלם לכם, לא יהיה כסף בשביל לשלם לכם, כי הקרנות סגורות, אין נכנסים חדשים. אין בעיה, הממשלה – אנחנו מתחייבים לתת לכם את הזכויות שלכם, להבטיח שהזכויות שלכם יישמרו.

באה הממשלה ושינתה את זה לא בסדרי גודל של אחוז או שניים. מדובר פה ב-30 ו-40 אחוזים גם.

זה לא הפריע לאף אחד. פה אין בעיה של אמינות. זה מותר לעשות. אבל כשפתאום יש איזה שהוא יעד של הוצאה של 1.7% שנקבע להרבה הרבה שנים קדימה, זה חס וחלילה אם

יפגעו בו.

אז כשמדברים על אמינות, האמינות צריכה להיות עקבית, או הסיפור הזה צריך להיות עקבי. ואנחנו גם צריכים להבין האם זה באמת סיפור אמיתי, סיפור האמינות, או שזה רק תירוץ. ולדעתי, זה יותר תירוץ. אפילו אם התירוץ הוא נכון, זה יותר חוסר נכונות באמת באיזו שהיא צורה כלשהי לתת להוצאה לגדול מעל ל-1.7% למרות שיש ועדה שמנואל הזכיר שכבר המליצה שבעתיד, ב-2010 או ב-2009 נדמה לי, זה יגדל ל-2.5%. גם אז יהיה תירוץ למה לא לעשות. אז יגידו, אנחנו מתחילים לרדת במחזור העסקים, ואוי ואבוי אם נעשה את זה. יהיה סיפור גב גם לכך. משום שבבסיס אין שום רצון להגדיל את זה.

באיזה שהוא מקום אולי זה קשור לסיפור הזה על האיש השמן והאיש שרוכב על הרזה, שאני אף פעם לא הבנתי אותו לחלוטין. אני עובד הסקטור הציבורי, אני חושב, אז אולי אני באמת שמן, אבל אני לא חושב שאני רוכב על אדם רזה. להיפך. אני חושב שעליי רוכבים הרבה אנשים. אני חושב שמה שאני מספק זה לא בדיוק הסיפור שאני רוכב על אחרים. אבל זה הפילוסופיה כנראה.

עכשיו, אם אתה מגביל את ההוצאה הממשלתית ל-1.7%, וזה בשיעור גידול האוכלוסייה פחות או יותר, אז אם נתעלם רגע מהביטחון, או לא נתעלם – אם הביטחון גם הוא יגדל בסדרי גודל כאלה, ונדמה לי שמנואל אמר שהוא לא יהיה קבוע – אז אתה מדבר שבעצם כל ההוצאות החברתיות האחרות לנפש יישארו קבועים. זאת אומרת, המשק יצמח, אבל ההוצאה החברתית על חינוך, על בריאות, כל זה יישאר קבוע. אז אתה תצמח בכול חוץ מאשר ברמת החיים, באותם מוצרים

שלהערכתך או בלשון הכלכלית מה שאנחנו קוראים מוצרי מותרות, זאת אומרת, גמישות ההכנסה שלהם גדולה מ-1, כלומר שכשההכנסה שלך גדלה אתה רוצה להגדיל את חלקם בהכנסה. להוציא עליהם יותר ממה שההכנסה גדלה. אז אתם יכולים להגיד, רק הממשלה לא תספק אותם, ואם הממשלה לא תספק את המוצרים האלה, יהיה עודף הכנסות, ישתמשו בהם בניגוד למה שנאמר קודם להורדת החוב. זה לא נכון. חלק גדול מזה ישתמשו בו להורדת מיסים אפילו הייתי אומר פראיות. כמו למשל מיסים נדמה לי על טלוויזיות ומכשירי וידאו שפעם עשו, לא חשוב, כל מיני דברים, הורדת המע"מ באחוז אחד. חלק, נכון, גם הלך להוריד את החוב. ואז כאילו לציבור יהיה יותר כסף.

אבל הציבור רוצה להוציא אותו על חינוך, אבל אין חינוך פרטי, מה אפשר לעשות, אין, לא נותנים לעשות חינוך פרטי במדינת ישראל, אז מה תעשה? אין אוניברסיטאות פרטיות עדיין, שלא לדבר על חינוך יסודי או תיכון.

אז אתה תישאר תקוע. תהיה לך הכנסה יותר גבוהה, אבל החינוך שלך יישאר נמוך. למה? ככה.

זה מביא אותי לאמירה קצת יותר כללית, שאני חושש שהמדיניות נקבעת יותר היום על ידי הכלל של באמת לא להוציא יותר. כמה שאפשר להוציא פחות. אין לי. היה פעם שר אוצר שאמר "אין לי". אז הוא צדק כשהוא אמר, כי באמת היו תקופות אחרות. אני לא חושב שהיום צריך להגיד כל הזמן, או כל המדיניות צריכה להיות מוכתבת רק על-ידי השאלה של האין לי. "אין לי" זה לא תחליף לקיום מדיניות כלכלית.

אני אתן לזה דוגמה בשאלת האוניברסליות מול הסלקטיביות. יש כמה שירותים שאנחנו נותנים בצורה אוניברסלית, ותמיד

בטענה שזה בזבוז, כי הוא לא ממוקד, זה הולך לכולם, צריך למקד את הדברים, כלומר לעשות מבחני הכנסה. הבעיה כשאתה עושה את זה, צריך לזכור את זה טוב מאוד – ברגע שאתה עושה את זה העלית את המס השולי על ההכנסה, כי זה אומר: ככל שההכנסה שלך גדלה, אתה נהנה פחות מאותם שירותים.

זה לא אומר שלא צריך לשקול את השאלה הזאת, אפשר להעלות את המס השולי על ההכנסה, זה לא אסון. אבל תראה את זה במסגרת הכללית כולה. אתה לא יכול סתם להסתכל על כל דבר בנפרד, או על כל דבר ולהגיד: זה ניתן לכולם, אני אוריד את זה. יש הרבה דברים שניתנים לכולם ואנחנו לא מורידים אותם כי עושים כן את החישוב הנכון. כל אזרח במדינת ישראל זכאי לנקודות זיכוי. גם העשירים ביותר זכאים לנקודות זיכוי. ולא מורידים להם אותן. אתם יכולים להגיד, כן מורידים להם, כי ככל שההכנסה גדלה מורידים, זה עניין של הגדרה. אבל לפחות על פי לשון החוק, כל אחד זכאי לנקודות זיכוי, שתי נקודות, אפילו יותר משתי נקודות זיכוי. וכולם זכאים להן.

וזה יכול להיות צורת מס פרוגרסיבית ביותר, יכול להיות מס שבו יש לך מענק אפילו, לא נקודת זיכוי, נניח כל אחד מקבל 2,000 שקל לחודש, וככל שההכנסה גדלה, מהשקל הראשון – 40% מס. זה מס מאוד פרוגרסיבי. כל ספרי הלימוד במימון ציבורי יאמרו לכם, וזה לא קשה להראות, שזה מס מאוד פרוגרסיבי.

בישראל הייתי מפחד להעלות הצעה כזאת, כי מיד יגידו: איך זה אתה נותן 2,000 שקל לכל אדם? איך יעלה על הדעת? צריך לקחת את זה וכן הלאה. ואותם אנשים מהרצליה פיתוח, גם

להם תיתן 2,000? אז מיד אומרים, צריכה להיות סלקטיביות. דבר דומה עשו עם קצבאות הילדים. עכשיו, הבעיה בסלקטיביות שרוצים לדרוש אותה או מבחני הכנסה זה לא רק שזה מעלה את המס השולי. הבעיה גם איפה אתה מחליט מי כבר לא זכאי בשאלת הסלקטיביות. וכשהופעלה הסלקטיביות בישראל, היא הופעלה בצורה שהיא מראה לך בעצם מי נחשב בעיני מי שקבע את הסלקטיביות לאדם שכבר לא צריך לעזור לו, או צריך להכות אותו במיסים. אתן את הדוגמה של קצבאות הילדים. באיזה שהיא תקופה, זה היה בשנות התשעים, הוחלט לעשות מבחני הכנסה לקצבאות הילדים, שלא כולם יקבלו אותן. אתם יודעים מה היה המבחן? 90% מהשכר הממוצע. כל מי שהכנסתו עלתה על 90% מהשכר הממוצע כבר לא קיבל את הקצבה לילד הראשון והשני. אז השאלה גם איך, לא רק בסיסמאות או בצורה הכללית ביותר, סלקטיביות מול אוניברסליות. השאלה גם איך אתה מחליט על סלקטיביות.

וזה בא לשאלה של עוני לעומת נגיד מדיניות או בכלל הסתכלות על חלוקת ההכנסה. אז מבחינת העוני זה נכון. זה לא פגע בעוני. להיפך, יש לך יותר הכנסות בגלל זה ששללת את קצבת הילדים ממי שהשכר הממוצע שלו היה 90% ומעלה. אבל אם תסתכל בסך הכול על חלוקת ההכנסה במשק, זה מאוד בעייתי.

אותו הדבר אגב בהמלצות להעלאת שכר הלימוד. שיתנו הלוואות, ואמרו, הרי שכר הלימוד היום כולם נהנים ממנו, ובעיקר נהנים ממנו יותר, וזה נכון, זו עובדה, אנשים או סטודנטים שבאים ממשפחות יותר מבוססות, כי יש מתאם גבוה בין ההכנסה ובין לימודים באוניברסיטה. כמובן שזה

נכון. אז עכשיו בואו נעלה. גם זה הגיוני, כי זה יהיה צעד, נעלה את שכר הלימוד, זה יהיה צעד אפילו פרוגרסיבי, ודאי לא רגרסיבי. אבל אז גם ניתן, כדי שמי שלא יוכל לשלם לא יצא מהאוניברסיטה, ניתן הלוואות, ומי שלא תהיה לו הכנסה מספיק גבוהה – לא יחזיר אותן.

אז אתה הולך ומסתכל עוד פעם: מה זה נקרא מי שלא תהיה לו הכנסה מספיק גבוהה? נדמה לי, אני מדבר קצת מהזיכרון, כל מי שיהיה לו מעל 5,000 שקל בחודש, יחזיר הכול. זה נקרא כבר הכנסה מאוד גבוהה. אז שוב השאלה היא לא אם אתה נגד סלקטיביות. השאלה איך אתה עושה את זה.

אני רוצה להעיר בהמשך לאותם דברים, כשאתה בא ומבצע רפורמות, שכמעט כל מה שמנחה אותך זה לחסוך יותר כסף, אתה גם עושה את העיוות. נכון, צריך להעלות את שכר הלימוד, אלה שטוענים, קולגות שאומרים שצריך להעלות את שכר הלימוד. בסדר. אבל כולנו יודעים מאותה הספרות שאנחנו קוראים ומלמדים, שאחד הדברים הכי גרועים במיסוי זה לפגוע במה שנקרא ביעילות של הייצור ושל ההשקעות. עכשיו, אם אתה מעלה את שכר הלימוד, בסדר. אם באותו זמן אתה לא מוכן לבוא ולהגיד ששכר הלימוד יהיה פטור או ינוכה ממס ההכנסה, אתה פוגע בצורה קשה ביעילות ההשקעה בהון האנושי. אף מלה על זה בדו"ח ועדת שוחט. אף אחד לא בא ואמר שצריך במקביל, באותו זמן שמעלים את שכר הלימוד גם להכיר בשכר הלימוד כהוצאה. למה? כמובן, כי זה עולה כסף. עכשיו, וזו הנקודה האחרונה, קבוצה של אנשים, יעקב שיינין הוביל, אלי הורביץ, גם אני השתתפתי בה, רצינו כשהורידו את המע"מ מ-18% בצורה אוניברסלית, באנו ואמרנו: למה להוריד את המע"מ? בואו נוריד את המע"מ על מזון – פטור

מלא על מזון. הרי ברור, שהאחוז שמהווה המזון בהכנסות בעשירון התחתון – אגב, זה כמעט 50% - הוא הרבה יותר גבוה מהאחוז שזה מהווה בעשירון העליון, שזה בערך 5 או 6 אחוזים. זה מהלך פרוגרסיבי מאוד. ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, השתכנע. בניגוד לעמדת האוצר. משרד האוצר התנגד בחריפות, בטענות משונות, למשל: גם העשירים אוכלים. מה, אתה לא יכול לתת להם פטור? טיעונים מהסוג הזה. או טיעונים אחרים: מה, אתה מתחיל עם מזון, אחר-כך יגידו לי תרופות ואחר-כך יגידו לי ספרים. רבותיי, הדברים האלה קיימים, באנגליה, באירופה, בארה"ב, בצרפת, בגרמניה, גם יש פטור שהוא רק על מזון. חבל שזה לא עבר. אבל, מנואל, זה לא מאוחר. אפשר אולי גם היום. אפשר אולי להחזיר. במקום הורדות המע"מ הנוספות, אפשר למשל לתת מס מופחת או אפס על מזון. דרך אגב, פטור ממס על מזון זה בערך 2% במע"מ, זאת אומרת, במקום לרדת מ-18 ל-15.5% בהחלט יכולת ללא עלות תקציבית נוספת להקטין את המע"מ על מזון. תודה.

**פרופ' אסף רזין:** עכשיו אני מבקש, לפני שאנחנו מתפזרים, לקרוא לחברים הצעירים שלי לבמה ולעמוד מול שאלות מצד אחד, שניים או שלושה מהנוכחים פה. אבל לטובת העניין, היו קצרים וקולעים. בבקשה, שם והערה.

### שאלות מהקהל

ש: אני הונה. אנשים זקנים מופרטים. והם מוכרחים לחסוך עד .120

לפרופ' טרכטנברג. אני ממש נהניתי מהתצוגה הזאת וכמה התקדמות יפה הייתה מאז התצוגה הקודמת של התוכנית הכלכלית. והלוואי שתצליחו לעשות את זה.

ובא פרופ' צדקה, שפעם התעמתנו טיפה בזמן ועדת רבינוביץ' על קרנות הפנסיה, ושמת את הדובדבן שבקצפת בנושא שלך, שלא צריך לשים את הפנסיות דרך כל השוק, שהדבר היחידי שחשוב שם זה העמלות וכל העלויות וכל האובר-הד, והגדול מכול – שהממשלה, ברגע שהיא עברה מפנסיה תקציבית לצוברת, זאת היא בעיקר שמתוך הכספים שכל משלמי המיסים משלמים, היא עכשיו מעבירה את הכספים האלה לכל הפנסיה המופרטת. זה הכול.

יותם שם טוב: שאלה למנואל, בבקשה. במדיניות, האם יש התייחסות לאיכות הסביבה כחלק מהיעדים, במיוחד בנוגע לענפי התעשייה המסורתיים?

אשר הלפרין: דבריי לפרופ' טרכטנברג. דיברת ש-25% מהאוכלוסיה, המגזר החרדי ומגזר המיעוטים מורידים את הממוצע בצורה ניכרת. האם עשיתם חשבון, ה-75% הנותרים הופכים את ה-75% לאחת המדינות המתקדמות ביותר?

בתיה לבל: השאלה שלי לצבי אקשטיין כמשנה לנגיד בנק ישראל. השאלה שלי היא שאלה שהרבה שואלים אותה בקרב האזרחים והצרכנים במדינת ישראל, וגם הייתה התייחסות לוועדת החקירה לפערים בכנסת ישראל. מה תפקידם ומה חלקם של הבנקים בהגדלת הפערים במשק הישראלי? מה חלקם בנושא של השפעה, מה הייתה השפעת ריכוזיות היתר, אם ישנה ריכוזיות יתר, על כלל האזרחים? ומה תפקידו של בנק ישראל לאור המודעות הגדולה יותר בקרב אזרחי מדינת ישראל, וזה מתבטא גם בכנסת, בוועדות החקירה, מה תפקידו של בנק



ישראל היום, כדי לשנות את השינוי המבני הקצת-בעייתי  
בנושא של הבנקים? תודה.

פרופ' אסף רזין: אני רוצה לתת פרוטקציה לדוד ויינשל.

דוד ויינשל: רציתי לפרופ' טרכטנברג שתי הערות. אחת, דיברת על שיטת  
הקוקטיל שכולם צריכים לעבוד ביחד ולא כל אחד לחוד. האם  
יש כוונה להעביר את אגף התקציבים למשרד ראש הממשלה?  
אם לא יעבירו אותו, הרי אי אפשר לבצע את מה שאתה אומר,  
ואני לא רוצה להרחיב את הדיבור.

ההערה השנייה, אני לא מבין איך התוכנית שלכם מסתדרת  
אם מגבלת התקציב היא על פי גידול האוכלוסייה, נותנים  
עדיפות מיוחדת לביטחון, כך שמעתי, בשנים הבאות. נותנים  
עדיפות לחינוך עקב כל השביתות שיהיו כעת. מאיפה ייקחו  
את המשאבים לטיפול בתוכנית שהצגת כאן למיגור העוני?

פרופ' אסף רזין: אם ככה, 5 דקות לכל אחד.

פרופ' צבי אקשטיין: לגבי השאלה על הבנקים, אני לא חושב שיש איזה  
שהיא עובדה שמקשרת את הבנקים לבעיית אי-השוויון במשק.  
זו התשובה שלי. התשובה שלי עולה בקנה אחד עם העובדות.

פרופ' מנואל טרכטנברג: מאוד בקצרה. יותם, שאלת על איכות הסביבה. אני

חושב שבהחלט נושא חשוב. ואני רואה בו לא רק עניין של  
איכות הסביבה כשלעצמו, ישראל ירוקה, וישראל מדינה קטנה  
שלא יכולה להרשות לעצמה זיהום מתמשך, ולא רוצה להרחיב  
את הדיבור על דברים ברורים. אלא שיש גם אם נקבע נורמות  
מאוד ברורות, תקנות מאוד ברורות בקשר לאיכות הסביבה,  
אנחנו יוצרים הזדמנות עסקית ממדרגה ראשונה. למה? כי  
הטכנולוגיות הירוקות כיום הולכות ותופסות גובה, ואין ספק  
שכיום בעולם יש ביקוש רב לכך. ואם אנחנו ניצור את השוק

המקומי לכך, זה בהחלט יהווה תמריץ, inducement, וגם שדה ניסוי לטכנולוגיות כאלו. ולכן אני בהחלט תומך בכך. אשר, שאלת – כן, אתה צודק, שאם נעשה את החישוב הנפרד אז ה-75% אנחנו במצב לא רע. אבל אני אגיד לך, אני מאוד נגד החישוב הזה. כי יש בו איזה שהיא אמירה, שאילו רק – אז היינו בסדר. ואנחנו חיים יחדיו, גם עם המיעוטים, גם עם החרדים. הם חלק מאיתנו, ואנחנו צריכים לחשוב על כולנו כסירה אחת, מה שנקרא, ואסור לנו לעשות חישובים כאלה שיכולים להטות את הפרספציה.

דוד, שאלת על אגף התקציבים. אז בוא נגיד ככה, כרגע במשרד ראש הממשלה יש מלחמת חורמה על חדרים. אז אם יכניסו את אגף התקציבים, אני יוצא משם, אתה מבין? כי לא יהיה מקום גם לזה וגם לזה. ולו רק תרתי משמע.

לא, אני חושב שלא צריך לעשות את זה. אגף התקציבים צריך לעשות את מלאכתו באוצר. זה תפקידו. האם אגף התקציבים צריך לנהל את המדינה? ודאי שלא.

לגבי מגבלת התקציב, וזה מתקשר לנקודה שהתייחסה אליה אפי, והיו לנו שיחות על כך: נכון, כלל נוקשה של 1.7% לא יכול להחזיק מעמד לאורך זמן, ולא צריך להחזיק מעמד לאורך זמן. כי הוא לא משקף יעדים פיסקאליים לטווח הארוך, אלא איזה מין קו שאתה שם על העניין הזה, ואתה לא בודק את עצמך ביחס למטרות כאלו.

אנחנו כרגע מובילים עבודה במשרד ראש הממשלה לחידוש, שינוי, בכללים הפיסקאליים, ובלבד שיהיו מעוגנים במטרות לטווח ארוך. כלומר, הכוונה היא, השאלה מה צריך להיות הגירעון או ה-G, ההוצאה הממשלתית כיום צריכה להיגזר לא ממה שקרה אתמול ומה שיקרה מחר בבוקר, אלא לאן אני

רוצה להגיע בעוד חמש שנים ביחס חוב-תוצר, לאן אני רוצה להגיע במשקלה של הממשלה בתוצר, לאן אני רוצה להגיע בנטל המס.

ובהינתן רמות הצמיחה הנוכחיות והצפויות, אפשר לגזור לכל נקודת זמן כללים פיסקאליים. ואנחנו שוקדים על זה ועובדים על זה, וזה מה שאני מקווה גם יהיה.

זה נקודה אחת. אבל אני רוצה להגיד עוד משהו על כך. זו טעות לחשוב רק במונחים של תקציבים ותוספות תקציביות. בשני מובנים. א) יש הרבה מה לעשות שלא כרוך בתוספת תקציב. דוגמה: עובדים זרים. המהלך שצביקה הוביל והוא גם יוביל בעתיד. זה לא עניין של תקציב. זה עניין של החלטה ושל מאבק פוליטי, כי יש אינטרסים מאוד משמעותיים שמשחקים. אם אתה תצליח להקטין את העובדים הזרים בחצי, תעשה הרבה יותר למען צמצום העוני מאשר לשפוך עוד חצי מיליארד שקל לתוך העניין הזה. זה נקודה אחת.

הנקודה השנייה היא, שאסור לחשוב שהכול תוספתי. אסור. רבותיי, בתוך הממשלה יש אינרציה עצומה. והממשלה צריכה להמציא את עצמה מחדש, להתחדש, וזה לא קורה כי אין תמריצים לכך. ולכן הכול נמדד בדלתא, בתוספת. אבל מי אמר שכל מה שיש מתחת לתוספת הזאת הוא נחוץ, הוא נכון, הוא יעיל וכך הלאה?

אנחנו לגבי תקציב הביטחון אמרנו, מערכת הביטחון באה עם דרישות תקציביות שהגיעו ל-150 מיליארד שקל לעשר שנים. 150 מיליארד שקל! ותאמינו לי, שההנמקה הייתה מצוינת לכך. אז מה? אז זה אומר שזה מה שצריך לקרות? לא. אמרנו, אתם רוצים תוספת – תהיה תוספת, לא בממדים כאלה. אבל חלק ניכר מהתקציבים צריך למצוא אותם בתוך המערכת.

וקבענו תוכנית התייעלות של 30 מיליארד שקל. האם זה יתבצע או לא? סימן שאלה. כי אמרתי, יש בעיה של יישום. אבל זו צריכה להיות החשיבה. אם כן, לא רק תוספתית, לא רק להגדיל את מגבלת ההוצאה ותמיד כלפי מעלה ואף פעם לא לבדוק את עצמנו למה שקורה בתוכנו. צריך גם את זה וגם את זה במינון הנכון.

**פרופ' אפרים צדקה**: רציתי רק להוסיף הערה אחת בקשר לתקציב. יש אמירה: Money isn't Everything but it is a lot of things. צריך כסף. ואנחנו יושבים פה במקום, באוניברסיטאות, והאוניברסיטאות באמת הגיעו לרמות מאוד גבוהות, והן דעכו, ואני חושב בעיקר בגלל כסף, ולא בגלל שום דבר אחר.

**פרופ' צבי אקשטיין**: אני רק רוצה הערה אחת לאפי על הנושא של אמינות. ממשלת ישראל קיבלה על עצמה מספר פעמים מחויבויות פורמאליות במכתב, מלבד הצהרות ומלבד המחויבויות לממשלת ארה"ב. בשנת '85 החוב-תוצר הגיע ל-285%. בזמן הייצוב ממשלת ארה"ב העבירה מענקים חד-פעמיים למדינת ישראל, שבחלקם הורידו את החוב-תוצר ל-200% תוצר. אנחנו נמצאים היום ב-80% חוב-תוצר. 35 מיליארד שקל אנחנו משלמים רק ריבית כל שנה. אנחנו לא יכולנו להחזיק את רמת התמיכה בקבוצות החלשות בשפל הגדול של 2001 ו-2002 כתוצאה מכך שאם היינו מגדילים אז או שומרים על אותה רמת הוצאות, הריבית והחוב והמעמד של ישראל כלפי המשקיעים, כולל האזרחים, היה מאוד גרוע. הריביות קפצו לשמיים. אנחנו מדינה עם סיכויים להרבה זעזועים בעתיד. טובים

ורעים. כל אחד מהם ידרוש כספים בסדרי גודל. גם שלום וגם מלחמה. אנחנו בחוב-תוצר של 80%. הגרף העליון לארצות אירופה הוא 60%. אנחנו לא ברמת סיכון כזאת. התחייבנו בשנת 2003, אפי, לממשלת ארה"ב, כשקיבלנו ערבויות על החוב שיכולנו לקחת, שהוריד את הסיכון של מדינת ישראל ואת הריבית שמדינת ישראל משלמת לאזרחיה ולזרים בכמעט אחוז באותה תקופה, והצמיחה שהתלוותה לכך. יש מכתב שאמר שאנחנו נגדיל את ההוצאות באחוז. זה נכון שממשלת ישראל הייתה חלק מהמכתב הזה, לא רק בחתימה אלא גם בהצהרה כלפי אזרחיה וכלפי משקיעי חוץ וכלפי כולם. אני רק אשלים את הנקודה הזאת. האמינות של מדינות מאקרו כלכלית ארוכת-טווח לקבוע יעד של אג'נדה דורש גם שזה יתקיים. לקבוע יעד של הוצאות – דורש שיתקיים. ממשלת ישראל למעשה הוציאה יותר מ-1.7 כתוצאה מהמלחמה ב-2006. וגם ב-2007 יותר מ-1.7. וגם ב-2008 יותר מ-1.7. וכל פעם שהיא עשתה את זה, היא עשתה את זה בהיוועצות עם הממשלה שנתנה לה ערבויות על החובות שלה, מלבד אלמנטים אחרים. ההתחייבות של ממשלת ארה"ב, דרך אגב, היא גם ל-2010. במכתב שחתמו שר האוצר או מנכ"ל האוצר. אפשר לשכנע, עקב ההצלחה של מה שהציג לנו מנואל בשני שקפים, ניתן לשכנע את האמריקאים לשנות את המחויבות עקב הצרכים הכלכליים של המשק לצמוח ועקב ההצלחה. אבל צריך לעשות את זה בצורה אמינה. לא יכולים לעשות את זה בנובמבר, כשהתקציב צריך להיות מאושר בדצמבר, כאשר כל המדינות האחרות בעולם קובעות תקציב במרץ שנה קודמת לשנה הבאה. זאת התנהגות פשוט לא אחראית. אם אנחנו

רוצים פה לנהל אג'נדה ומדיניות כמו שאנחנו עושים בקווים  
אחרים, שמים יעד של 2% אינפלציה, צריכים ללכת ליעד של  
2% אינפלציה.

אותו הדבר, אני חושב, בדברים האחרים. יעדים מאקרו  
כלכליים נותנים ביטחון לאזרחים ולזרים, ובכך מאפשרים  
צמיחה פרמננטית ארוכת-טווח בסדרי גודל, כי הם מקטינים  
את הסיכון של המשק, מקטינים את הריבית של המשק,  
מגדילים את ההשקעות ואת הצמיחה.

**פרופ' אסף רזין:** הערה אחת מסכמת, לא ארוכה. הוזכרו פה שירותים  
ציבוריים למיניהם שמופיעים תחת ההוצאה הציבורית, כמו  
חינוך על-יסודי וחינוך גבוה וכן הלאה. יש להם גמישות  
הכנסה גדולה מיחידתית. ככל שהמשק מתפתח אתה רוצה  
לספק, יש ביקוש יותר גדול כאחוז מסך הכול התוצר,  
למוצרים האלה. זה נכון.  
מצד שני, חלק גדול מאותם מוצרים ציבוריים יכולים להיות  
גם מסופקים בצורה הרבה יותר טובה ואיכותית גם בחינוך  
העל-יסודי וגם בחינוך הגבוה בדרכים לא ציבוריות. והרעיון  
היסודי של מדיניות שאתה מגביל הוצאה ציבורית יחד עם  
דרישה לרפורמות בתחומים הללו של הספקת המוצרים הללו,  
רפורמות שבעצם חלקן הגדול יביאו לכך שהספקה של  
המוצרים האלה תהיה יותר עצימה, יותר גדולה, אבל לא  
באמצעות הממשלה. הפילוסופיה הזו היא פילוסופיה של ניהול  
מדיניות נכונה, לפי דעתי.  
ואני בייחוד אומר את זה לגבי החינוך הגבוה. יש עכשיו  
שביתה, ויש מצד אחד תביעה לרפורמה. ואני לא יודע אם  
המרצים שובתים אך ורק על העלאת השכר, או שהם שובתים

בעיקר על זה שהם רוצים למנוע את הכנסת הרפורמה. ואם  
הדבר השני הוא הנכון, אז אני, למרות שאני מרצה, אני לא  
תומך בגישה הזאת.  
אבל אנחנו גולשים לנושאים באמת ברומו של עולם.  
ואני מודה לכם שהגעתם לחגיגה אינטלקטואלית של בית  
הספר לכלכלה ע"ש איתן ברגלס. ובית הספר הזה עדיין פועל  
ונושם, ולילה טוב לכולכם.

- סיום ערב העיון -