

על הקשר בין אי־שוויון לצמיחה כלכלית יוסף זעירא

א. הקדמה

מאמר זה דן בשאלה אם אי־השוויון משפיע על הצמיחה הכלכלית ואם כן באילו אופנים. המאמר עוסק בשאלה זו בשלושה מישורים: (א) תיאורטי; (ב) אמפירי; (ג) יישומי לישראל. בטרם אתחיל בדיון אגדיר את המונחים שבהם אנו עוסקים. הגדרה כזו חיונית, שכן פעמים רבות מופיעים מונחים אלו בדיון הציבורי במשמעויות שונות. **צמיחה כלכלית** היא תופעה של גידול מתמשך של התוצר הלאומי. גידול זה מופיע בכל מגזרי המשק ולא רק בכמה מהם. תופעת הצמיחה הכלכלית אינה עוסקת אפוא בגידול התוצר בשנה אחת ואף לא בשנתיים. טווחי זמן כאלו שייכים בדרך כלל לתופעה כלכלית אחרת ששמה **מחזורי עסקים**. הצמיחה הכלכלית היא תופעה ארוכת טווח של עשר, עשרים ואף יותר שנים. במילים אחרות, שיעור הצמיחה הוא שיעור גידול ארוך טווח של התוצר הלאומי.

אי־שוויון הוא מונח קשה יותר להגדרה מאשר צמיחה כלכלית. שאלה אחת היא אי־שוויון של מה? המדדים המקובלים ביותר הם מדדי אי־שוויון של הכנסה. מדדים אחרים מתייחסים לאי־שוויון של צריכה, בהנחה שהוא מודד את אי־השוויון של ההכנסה הפרמננטית. לכן יש הרואים באי־שוויון של צריכה מדד מוצלח יותר. הבעיה היא שנתוני צריכה אישית או משפחתית מדויקים הרבה פחות מנתוני הכנסה. יש גם מדדים של אי־שוויון ברכוש. בדרך כלל אי־השוויון ברכוש גבוה מאי־השוויון בהכנסה, שכן רכוש נצבר על פני הרבה שנים ואף על פני הרבה דורות. עם זאת נתוני רכוש מדויקים פחות מנתוני הכנסה, שכן רכוש מדווח פחות. גם מדידת הכנסה אינה מדויקת דייה. ההכנסה משכר מדווחת בדרך כלל יותר מהכנסה מרכוש, ויש גם הכנסה שאינה מדווחת כלל. שאלה אחרת היא: כיצד מודדים אי־שוויון או התפלגות הכנסה? כיצד מוצאים מספר יחיד המבטא התפלגות מורכבת של הכנסות? גם על כך יש תשובות רבות. המדד המקובל ביותר לאי־שוויון הוא מדד ג'יני (GINI). זהו מדד הנע בין 0 ל־1, כאשר 0 מתאר מצב של שוויון מלא ו־1 מתאר מצב של אי־שוויון מוחלט (כל העושר מרוכז בידי אדם אחד).

בסקירה זו אנו בודקים כיצד משפיע אי־השוויון על הצמיחה הכלכלית. בעצם אנו שואלים את השאלה הבאה: כיצד משפיע אופן חלוקת העוגה הלאומית על גודלה של העוגה? ננסה להעלות כמה תשובות תיאורטיות לשאלה זו מן הספרות העדכנית, שיציגו מנגנוני השפעה שונים שדרכם חלוקת הכנסה משפיעה על הצמיחה הכלכלית. חשוב

להבין כי לא כל המנגנונים פועלים באותו כיוון. יש כאלו הגורמים להשפעה חיובית של אי־שוויון על צמיחה ויש כאלו הגורמים להשפעה שלילית. השאלה העולה מכך היא אילו מנגנונים חזקים יותר ובאילו נסיבות. שאלה זו היא אמפירית מטבעה.

נקודה חשובה נוספת הנוגעת לבדיקת ההשפעה של אי־השוויון על צמיחה, הן ברמה התיאורטית והן ברמה האמפירית, היא העובדה שהקשר בין שני המשתנים הוא דו־כיווני. כשם שאי־השוויון משפיע על התוצר הכולל, כך התוצר הכולל, או מצב התפתחותו של המשק, משפיע על אי־השוויון. מעניין כי כבר בשנות החמישים, בתחילת הדיון הכלכלי בנושאי הצמיחה וההתפתחות, צצו ועלו שתי השערות על שני כיווני ההשפעה הללו. בכיוון של השפעת אי־השוויון על הצמיחה העלה הכלכלן ניקולס קלדור (Kaldor 1956) השערה שלפיה כאשר אי־השוויון גדל, גדל החיסכון במשק, כי העשירים חוסכים חלק גדול יותר מהכנסתם. הגדלת החיסכון מגדילה את ההשקעה וזו מאיצה את צבירת ההון ואת הצמיחה הכלכלית. כלכלן אחר, סימון קוזנץ (Kuznets 1955), העלה השערה בדבר השפעת הצמיחה על אי־השוויון. הוא שיער כי תהליך שבו האוכלוסייה עוברת בהדרגה מן הכפר והחקלאות אל העיר והתיעוש, גורם תחילה להגדלת אי־השוויון ואחר כך לצמצומו. השערה זו נודעה לימים בשם "עקומת קוזנץ" (Kuznets curve). כלומר כבר בתחילת הדיון בנושא הבחינו כלכלנים באופן ברור בין הסברים לשני כיווני ההשפעה של אי־שוויון וצמיחה.

חשוב עוד יותר להבחין בין שני כיווני ההשפעה בניתוח האמפירי. עלינו לעמוד היטב על משמעותם של הממצאים. הנתונים יכולים להראות כי יש מתאם חיובי או שלילי בין אי־שוויון לצמיחה, אך מהי משמעותו של מתאם זה? האם הוא מצביע על סיבתיות מאי־שוויון לצמיחה או אולי על סיבתיות הפוכה? אולי שני המשתנים מושפעים ממשנתה שלישית? אלו שאלות חשובות שלא תמיד יש בידינו די נתונים כדי לענות עליהן בצורה מספקת, אך יש לעשות מאמץ יצירתי כדי שהתשובה תהיה טובה כמה שיותר.

בסעיפים הבאים אסקור כמה מן המנגנונים שבאמצעותם אמור אי־השוויון להשפיע על הצמיחה הכלכלית או על היקף הייצור במשק. נקודה חשובה היא שבדיון זה לא אבחין באופן חד בין גודל התוצר לבין קצב צמיחתו, משום שאנו מנסים להבין הבדלים בין משקים יותר מאשר לעמוד על התנהגות משק יחיד לאורך זמן. כמו כן לא אעסוק בכיוון ההשפעה השני, כיצד הצמיחה משפיעה על אי־השוויון, קרי השערת קוזנץ. לא אחזור אף על השערת קלדור בדבר ההשפעה החיובית של אי־השוויון על הצמיחה. השערה זו תקפה אולי במשק סגור, שבו החיסכון קובע את גובה ההשקעה, אך היא אינה תקפה במשקים פתוחים שבהם יש תנועות הון חופשיות. באחרונים יכול המשק לצמוח גם אם החיסכון נמוך, כאשר ההשקעה ממומנת מחוץ לארץ. דוגמה טובה לכך היא ישראל, שצמיחתה

כמעט כל השנים (למעט שנות הצנע 1949-1952) מומנה על ידי גירעון במאזן התשלומים. כמו כן מחקרים רבים הראו כי המתאם בין חיסכון לצמיחה כלכלית אינו גבוה (ראו Jones 1995). אציג אפוא מנגנוני השפעה אחרים של אי־שוויון על צמיחה כלכלית, שהופיעו בספרות הכלכלית בעשרים השנים האחרונות, משהתחדש העניין בנושאי הצמיחה. לאחר מכן אציג את התוצאות העיקריות של המחקרים האמפיריים בנושא. אסכם בדיון בשאלות שנתרו פתוחות ובהשלכות ביחס לישראל.

ב. השפעת אי־שוויון דרך תמריצים

המנגנון המוכר ביותר לכל מי שלמד כלכלה, שדרכו משפיע אי־שוויון על הפעילות הכלכלית, הוא מנגנון התמריצים. כל עבודה כרוכה במאמץ וככל שגדל המאמץ המושקע בעבודה כן גדלה תפוקתו של העובד. במשק שבו משקיעים מאמצים רבים יותר התוצר גדול יותר. אחד המניעים המרכזיים להשקעת מאמץ הוא תמורה כספית גבוהה יותר, כלומר תמריץ ההכנסה. לכן אי־שוויון בהכנסה יוצר תמריצים להתאמץ ולייצר יותר. אם ההכנסה שווה לכולם, כמו בקיבוץ, אין לעובד תמריץ להגדיל את התפוקה. ייתכן שיש תמריצים אחרים, אידיאליסטיים יותר, אך התמריץ האגואיסטי אינו קיים. הבחנה זו נכונה במיוחד ביחס להשקעה החשובה ביותר בתחום העבודה והיא ההשקעה בהון אנושי, כלומר בהשכלה. ההשקעה בהון האנושי, בחינוך, משפיעה באופן משמעותי על פרייון העובד. קשר זה תועד והוכח במחקרים רבים לאין ספור, החל בשנות השישים. חשוב להבין כי ההשקעה בהון אנושי כרוכה לא רק במאמץ אלא בכסף, בין שמדובר בעלות הלימוד ובין שבהפסד הכנסה בתקופת הלימוד. השקעה זו לא תיעשה אם לא יהיה פער שכר מספיק בין משכילים ללא משכילים. לכן שוויון גדול מדי בין עבודות ובין בעלי רמות השכלה שונות, עלול להקטין את התמריץ להשקיע בהשכלה ובהון אנושי ולפגוע בכושר הייצור של המשק.

את ההשפעה של אי־שוויון על התמריץ להשקיע בהון אנושי ניתן לאמוד גם באופן כמותי. יש לציין כי הגדלת השכר הכלכלי כתוצאה מהשכלה היא גבוהה מאוד. מחקרים בין־לאומיים וכן מחקרים שנערכו בישראל ושהסתמכו על נתוני סקרי כוח האדם וסקרי הכנסה של הלמ"ס מצאו כי כל שנת לימודים מגדילה את השכר בשיעור של 8% בממוצע. אם הריבית הריאלית שבה נשקלל את השכר העתידי הצפוי היא 5% ואם נניח כי העלות העיקרית של שנת לימודים היא הפסד השכר, כלומר העלות האלטרנטיבית, אזי הערך המהווה של שנת לימודים הוא שכר שנתי כפול 1.5 בקירוב. מכאן נובע כי מיסוי פרוגרסיבי, המפחית באופן משמעותי את השכר הגבוה ופוגע פחות בשכר הנמוך, עלול להקטין את התמריץ ללמוד ולהשקיע בהון אנושי. חישוב זה מציג מגבלות מסוימות על הפרוגרסיביות

של מערכת המס ועל רמת השוויון במשק. עם זאת ברור כי התועלת שבהשכלה עדיין גבוהה מאוד גם אם המיסוי הוא פרוגרסיבי.¹ סעיף זה מציג אפוא קשר חיובי בין אי-שוויון לצמיחה כלכלית. ככל שאי-שוויון גדל, כך התמריץ להשקיע בהון אנושי גדל, כדי להגדיל את ההכנסה העתידית. הגדלת ההון האנושי, ההשכלה, מביאה להגדלת התוצר במשק ותורמת לצמיחה הכלכלית.

ג. השפעת אי-שוויון על הצמיחה הכלכלית דרך נגישות לחינוך

לחלוקת ההכנסה השפעה נוספת והפוכה על ההשקעה בחינוך והיא דרך הנגישות לחינוך. השפעה זו פועלת בעיקר לגבי החינוך היסודי והתיכוני והיא בולטת במיוחד בארצות לא מפותחות ובאזורי פריפריה ועוני בארצות המפותחות, מסיבות שאפרט בהמשך. חינוך מצריך השקעה מראש, והשקעה זו צריכה להיעשות מגיל צעיר. קשה לממן השקעה זו על ידי הלוואה בשוק ההון, כפי שממומנות השקעות רגילות, אף על פי שהיא השקעה בעלת שיעור תשואה גבוה. הסיבה לכך נעוצה בכשל שוק של מימון כה ארוך טווח, ובייחוד במימון בין-דורי, שהרי הורים אינם יכולים ללוות כסף כדי להשקיע במימון חינוך ילדיהם ולהתחייב שהללו יחזירו את החוב כשיצליחו בשוק העבודה בבגרותם. קושי זה לממן השקעה בהון אנושי גורם לכך שבעלי רכוש ובעלי הכנסה גבוהה יכולים לדאוג לחינוך טוב יותר לילדיהם, שכן הם יכולים לממן אותו בלי שייאלצו ללוות כספים. בעלי ההכנסה הנמוכה יוכלו להעניק לילדיהם פחות חינוך, וכתוצאה מכך ילדיהם יגדלו להיות עובדים עם פריון נמוך יותר. מכאן שאי-שוויון ברכוש יכול להוביל להקטנת ההשקעה בחינוך ודרך זה להקטנת התוצר. אפקט זה מנוגד לאפקט התמריץ שתואר לעיל, והוא נקרא "אפקט המרחק" (the distance effect), שכן העוני מגדיל את מרחק ההורים מתשלום בעבור חינוך.² תופעה זו, המתארת כשל שוק בתחום מימון החינוך, היא ההסבר העיקרי להתפתחות מערכות החינוך הציבורי ב-150 השנים האחרונות. ככל שהחינוך הציבורי מפותח וזמין יותר אפקט המרחק נחלש אך אינו נעלם לגמרי. גם בישראל, שבה החינוך ממומן ברובו באופן ציבורי, המימון הפרטי אינו לגמרי זניח והוא מגיע ליותר מרבע ההוצאות על חינוך. במחקר של הוצאות החינוך בישראל נמצא כי אי-שוויון מקטין את ההוצאה הפרטית לחינוך, אך אינו משפיע על ההוצאה הציבורית (ראו Strawszynski and Zeira 2003).

1 חשוב לזכור כי עבודות משכילים מושכות לא רק בגלל שכר גבוה יותר, אלא גם בשל העניין והאתגר שבהן. 2 השפעת אי-שוויון על הצמיחה תוארה בעבודות רבות בשנות התשעים, למשל Galor and Zeira 1993.

ד. השפעת אי־השוויון על הון וטכנולוגיה

השפעה נוספת של אי־השוויון על הפעילות הכלכלית היא מגזרית באופייה. בענפים שבהם השכר נמוך במיוחד יש תמריץ כלכלי חלש יותר להתפתחות טכנולוגית ולהשקעה בצידוק מתקדם. יש לציין כי שיפורים טכנולוגיים רבים מגולמים במכונות ובציוד חדיש המביאים לידי חיסכון רב בכוח אדם. יישומם של שיפורים טכנולוגיים אלו כרוך אפוא בעלות רכישה של מיכון וציוד, ולכן יישום זה ייעשה רק אם עלות העבודה יקרה מספיק. לפיכך בענפים שבהם העבודה זולה מאוד אין תמריץ לשינויים טכנולוגיים. אבחנה זו ודאי נכונה לארצות העניות והלא מפותחות, אך היא נכונה גם במשק מפותח, כאשר בענפים מסוימים כוח העבודה זול במיוחד. כך למשל בישראל בענפים עתירי העבודה הזרה, כמו ענף הבנייה. ענף זה משתמש מאז שנות השבעים הראשונות בעובדים זרים, תחילה פלסטינים ואחר כך עובדים מארצות אחרות. כתוצאה מכך לא התפתח הענף מבחינה טכנולוגית כמעט מאז שנות השישים. ניתן לראות זאת מנתוני הפרייון הכולל של הענף (total factor productivity) שמחשב בנק ישראל. הפרייון בענף הבנייה צמח בשיעורים נמוכים בהרבה מן הפרייון בתעשייה באותן שנים.³ לכן נוצר כאן גורם נוסף שדרכו משפיע אי־השוויון על הצמיחה בישראל, דרך הקיפאון הטכנולוגי של הענפים שבהם השכר נמוך במיוחד.

ה. השפעת אי־שוויון דרך המנגנון הפוליטי

מחקרים אחרים שהופיעו בשנות התשעים תיארו מנגנון נוסף שדרכו משפיע אי־שוויון על הצמיחה הכלכלית והוא המנגנון של כלכלה פוליטית (political economy).⁴ לפי מחקרים אלו בחברה הסובלת מפערים גדולים ומאי־שוויון גבוה יש לחץ חברתי־פוליטי למדיניות שתצמצם את הפערים. מדיניות כזו יכולה להיות הגדלת המיסוי הפרוגרסיבי מצד אחד והגדלת תשלומי ההעברה לבעלי ההכנסה הנמוכה מצד אחר. אך על פי מחקרים אלו צעדים של הגדלת המסים והגדלת תשלומי ההעברה גורמים לעיוותים בהקצאת המקורות במשק, וזו גורמת להקטנת הפעילות הכלכלית ולהאטת הצמיחה. הטענה כי המנגנון הפוליטי הוא הגורם להשפעת אי־השוויון על הצמיחה הכלכלית נתקלה גם בביקורות מסוימות. אלו התמקדו בעיקר בטענה כי מסים פוגעים בצמיחה כלכלית. ניסיונות לבדוק אמפירית טענה זו העלו כי לנטל המס אין השפעה משמעותית על הצמיחה הכלכלית. לכן תיאוריה זו מקובלת פחות בשנים האחרונות להסבר הקשר בין חלוקת ההכנסה והצמיחה.

3 בדיקה אלטרנטיבית של הפרייון בענף הבנייה מראה כי הפרייון ירד במידה ממשית באותן שנים.
4 דוגמאות למחקרים מסוג זה הן Alesina and Rodrik 1994; Persson and Tabellini 1994.

1. מחקרים אמפיריים בין-לאומיים העוסקים בהשפעת אי-שוויון על צמיחה ראינו לעיל כי התיאוריה הכלכלית מנבאת כי אי-השוויון יכול להשפיע הן חיובית והן שלילית על התוצר והצמיחה. בעוד השפעת התמריץ היא חיובית, אך מוגבלת, ההשפעה דרך הנגישות לחינוך (אפקט המרחק) היא שלילית, אך קטנה כשגדל החינוך הציבורי. ההשפעה המגזרית שלילית, אך תלויה ברמת ההתפתחות של המשק. ההשפעה דרך המנגנון הפוליטי שלילית, אך גודלה והשפעתה אינם ברורים. מכאן שיש צורך בבדיקה אמפירית כדי לבחון אילו מן ההשפעות הללו חזקה יותר במציאות. ואכן בשנים האחרונות נערכו בדיקות אמפיריות רבות של ההשערה כי לאי-השוויון בתוך המשק יש השפעה על התפקוד המקורי-כלכלי של המשק ובעיקר על התוצר, בעיקר במחקרי השוואה בין-לאומיים. מה שהאיץ מחקרים אלו לא היה רק העניין בשאלה, אלא גם פיתוח מאגר נתונים חדשני, המאפשר השוואה בינלאומית מדויקת ואמינה יותר, של נתונים המשווים תוצר במונחי מחירי סל מוצרים זהה.⁵ בעקבות מזמינות מאגר נתונים זה החלו מחקרים רבים מתחילת שנות התשעים לבדוק את הגורמים המשפיעים על שיעורי הצמיחה של ארצות שונות. בין הגורמים העיקריים שנבדקו היו תוצר בעבר, מצב ההשכלה, צריכה ציבורית, יציבות פוליטית, מצב ביטחוני ועוד. ב-1994 התפרסמו שני מחקרים ששילבו לראשונה בין המשתנים המשפיעים על הצמיחה גם את אי-השוויון.⁶ מחקרים אלו מצאו כי לאי-השוויון השפעה שלילית על שיעור הצמיחה במשק. מחקרים אחרים שבאו בעקבותיהם, כמו מחקרו של פרוטי (Perotti 1996) מצאו ברובם השפעה דומה, אך היו גם מחקרים שמצאו השפעה חלשה יותר של חלוקת ההכנסה על הצמיחה, בייחוד בארצות מפותחות. במחקר מאוחר יותר בדק הכלכלן בארו (Barro 2000) את הסוגיה בנפרד בעבור ארצות עשירות יותר ופחות. הוא מצא כי ההשפעה השלילית של אי-השוויון אכן חזקה בעבור ארצות לא עשירות, וחלשה יותר ואף לא מובהקת בעבור ארצות מפותחות. מחקר מאוחר יותר של בנרג'י ודופלו (Banerjee and Duflo 2003) מנתח את הקשיים המתודולוגיים במדידת הקשר המצרפי בין אי-שוויון וצמיחה, וממליץ על מדידה מיקרו-כלכלית יותר. ואכן בכמה מחקרים חדשים, העוסקים בנתונים מפורטים יותר, מארצות הברית ומהודו, נמצא קשר שלילי מובהק יותר בין אי-שוויון לצמיחה (Banerjee et al. 2001; Panizza 2002).

5 יש כמה מאגרי נתונים כאלו, אך הנפוץ ביותר הוא *Penn World Tables*, ראו Summers and Heston 1991.
6 מדובר במחקרים של Alesina and Rodrik 1994 ושל Persson and Tabellini 1994, שהעלו גם את השערת המנגנון של הכלכלה הפוליטית.

ז. צמיחה כלכלית ואי־שוויון בישראל

בטרם אדון ביישום הדיון הכללי בנושא לגבי ישראל אציג את העובדות הבסיסיות על צמיחה ואי־שוויון בישראל. תרשים 1 מציג את תוואי הצמיחה בישראל בשנים 1950-2003. התרשים מציג את הלוגריתם הטבעי של התוצר המקומי הגולמי הריאלי (במחירי 1995). בתרשים כזה שיעור הצמיחה הוא שיפוע העקומה. קל לראות מתרשים זה כי בישראל היו שתי מגמות צמיחה עיקריות וכי נקודת השבר ביניהן היא ב־1973. בעוד שבשנים 1950-1973 צמח המשק בשיעור ממוצע של כ־10% בשנה, הרי שמאז 1973 ועד היום צומח המשק בשיעור נמוך הרבה יותר של כ־4% בשנה.

תרשים 1: לוג טבעי של התוצר המקומי הגולמי הריאלי בישראל, 1950-2003



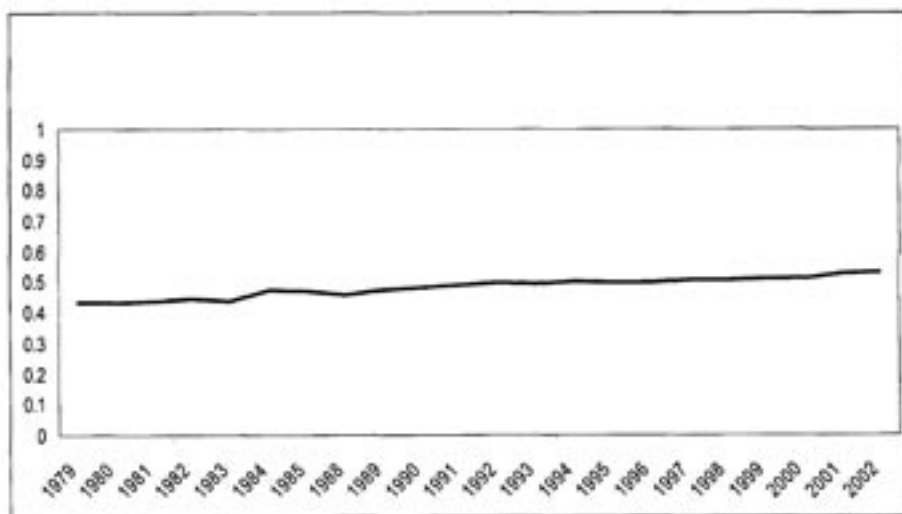
מקור: השנתון הסטטיסטי 2004.

מהו ההסבר לשינוי החד בצמיחה הישראלית לאחר 1973? האם הוא קשור לעלייה הדרמטית בהוצאות הצבאיות? באינפלציה שגאתה אז? אולי במשבר הדלק העולמי שחל באותה שנה? כל אלו הם גורמים שכבר מזמן אינם תקפים, אך שיעורי הצמיחה הכלכלית עדיין נמוכים יחסית. עם השנים הועלו הסברים שונים לשינוי בשיעורי הצמיחה של המשק,

אך נראה כי אין הסבר אחד ויחיד המוסכם על כולם. ייתכן שההסבר הפשוט הבא הוא גם הנכון ביותר. עד תחילת שנות השבעים הדביק המשק את הפיגור המקורי בהתפתחותו, ומשהגיע לרמת הפיתוח המתאימה לו, יחסית לעולם, נשאר בה והמשיך לצמוח בקצב דומה לזה העולמי.

כמצוין לעיל המדד המקובל ביותר לאי־שוויון הוא מדד ג'יני. תרשים 2 מציג את התפתחות מדד ג'יני בישראל מ־1979. זהו מדד אי־השוויון של ההכנסה הכלכלית בין פרטים (הכנסה לפני מס וללא תשלומי העברה). אנו רואים כי מדד זה עולה בעקיבות מאז 1979.

תרשים 2: אי־השוויון בהכנסה הכלכלית, 1979-2002



מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2002/3.

עלייה זו באי־השוויון אינה ייחודית לישראל והיא נצפתה ברוב מדינות המערב מאז שנות השבעים המוקדמות (ויש הגורסים שהחלה אף קודם לכן).⁷ הייחודי לישראל הוא הרמה הגבוהה של אי־השוויון בהכנסה הכלכלית לעומת ארצות המערב. רמת אי־השוויון של ההכנסה הכלכלית בישראל קרובה לזו של ארצות אמריקה הלטינית, הידועות באי־השוויון הקיצוני בהן (ראו דהן 2001). לשם השוואה אציג כמה דוגמאות של מדדי אי־שוויון של ההכנסה ברוטו (אחרי תשלומי העברה) בארצות מערביות שונות משנת 1991: איטליה – 0.29; ארצות הברית – 0.38; בלגיה – 0.29; הולנד – 0.35; טאיוון – 0.31; יפן – 0.35; ישראל – 0.40; קנדה – 0.33; שוודיה – 0.26. אנו רואים אפוא כי בכל הארצות הללו אי־השוויון נמוך משל ישראל.⁸ לעלייה באי־השוויון במערב, ובכלל זאת בישראל, כמה סיבות:

1. התפתחות טכנולוגיית המידע והמחשבים, המעלה בעיקר את הכנסת בעלי ההשכלה.⁹ התפתחות זו חזקה במיוחד בישראל בשל המשקל הגדול של ענף ההיי־טק בתוצר.
2. תהליכי הגלובליזציה, המגדילים את הביקוש למוצרי התעשיות המתקדמות, שבהם מתמקדות הארצות המערביות ומקטינים את הביקוש לתעשיות המסורתיות בשל תחרות מצד ארצות מתפתחות שבהן השכר נמוך מאוד.¹⁰ גם החשיפה של ישראל לסחר חוץ גדלה מאוד בתקופה זו: הסכם הסחר עם האיחוד האירופי מ־1975, הסכם הסחר עם ארצות הברית ב־1985 והחשיפה החד־צדדית לארצות שליטיות בשנות התשעים.
3. שינוי מבנה ההוצאה הציבורית על חינוך. רוב ארצות המערב עוברות בעשרות השנים האחרונות תהליכי מעבר מן הערים לפרברים. הפרברים מאפשרים התבדלות של המעמד הבינוני. ההוצאה הציבורית לחינוך נעשית יותר מקומית ופחות כללית, וגדלים הפערים בחינוך.¹¹ אמנם בישראל ההקצאה לחינוך היא כלל־ארצית, אך גם כאן יש גידול במה שמכונה "חינוך אפור". כמו כן, מחקרים רבים מעידים כי למרות השוויון הרשמי התקציביים לאזורים מסוימים נמוכים יותר בפועל (למשל היישובים הערביים והנגב).

7 העלייה באי־השוויון תועדה במחקרים רבים. בין הראשונים שבהם Davis *et al.* 1991; Katz and Murphy 1992.
8 ההשוואה נעשית ביחס להכנסה ברוטו ולא ביחס להכנסה כלכלית כדי לאפשר השוואה לארצות אחרות. נתוני ההשוואה לקוחים מ־Deininger and Squire 2004.
9 הסבר זה לעליית אי־השוויון מופיע בעבודות רבות, למשל Bound and Johnson 1992; Katz and Murphy 1992; Berman *et al.* 1998; Acemoglu 1998.
10 הסבר עליית אי־השוויון בגלובליזציה מופיע במחקרים רבים, והבולט שבהם הוא Wood 1995.
11 אחד המאמרים המסבירים את הגידול באי־שוויון בשינויים בהשכלה בארצות הברית הוא Card and Lemieux 2001.

נוסף על הסברים כלליים אלו של העלייה באי־שוויון בעולם יש בישראל שלוש תופעות ייחודיות שהגדילו את אי־השוויון בשנות התשעים:

1. גל העלייה מארצות חבר העמים הגדיל את היצע העבודה במגזרים שבהם השכר נמוך יותר וגרם לשחיקה נוספת בשכר זה. למרות ההשכלה הגבוהה שרכשו עולים אלו בארץ מוצאם הם סבלו מתופעה ידועה של שחיקת ההון האנושי שלהם בעת ההגירה (the Kuznets effect). שחיקה זו נמדדה במחקרים רבים והיא מגיעה עד 50%. כך הביא הדבר להגדלת אי־השוויון.
2. בשנות התשעים גדל מאוד מספר העובדים הזרים בישראל. תופעה הגורמת לירידת שכר בענפים שבהם הם מועסקים ובענפים קרובים להם. לכן גם הגידול במספר העובדים הזרים תרם להגדלת אי־השוויון בישראל.
3. הקבוצות העניות בישראל, הערבים והחרדים, הן גם בעלות שיעורי ילודה גבוהים יחסית (בייחוד החרדים והבדווים). כתוצאה מכך משקל קבוצות אלו באוכלוסייה עולה, מה שמגדיל עוד יותר את שיעור העוני ואת אי־השוויון. השפעת גורם זה חזקה בשל המוביליות הנמוכה מתוך קבוצות אלו, המתחממות לא רק בקווי מתאר כלכליים, אלא גם אתניים.

אי־השוויון הכלכלי בישראל נמצא אפוא בעלייה והוא מן הגבוהים בעולם המערבי. אך אי־שוויון זה נעשה קטן באופן משמעותי כאשר מביאים בחשבון את השפעת המס ואת השפעת תשלומי הרווחה, בשל הפרוגרסיביות הרבה שלהם. כך למשל מדד ג'יני של ההכנסה הכלכלית ב־2002 היה 0.532, ומדד ג'יני של ההכנסה הפנויה, לאחר מסים ותשלומי העברה, היה רק 0.3616. אף על פי שההכנסה הכלכלית בישראל מאוד לא שוויונית, הרי מערכת המס הפרוגרסיבית ומערכת הקצבאות מאפשרות להפוך את ההכנסה הפנויה לשוויונית הרבה יותר, כך שישראל מתקרבת מאוד לרוב מדינות המערב. בשנים האחרונות נערכו רפורמות במדיניות המסים, שהפכו פחות פרוגרסיביים וכן בתשלומי ההעברה, שחלקם צומצם מאוד. לכן יש סבירות גבוהה שבשנים הקרובות יעלה אי־השוויון בהכנסה הפנויה בישראל ויתקרב יותר לאי־השוויון הגדול בהכנסה הכלכלית. את היקף השינוי קשה כמובן לאמוד מראש.

ה. מסקנות ישראליות

מה אפשר ללמוד מן המחקרים הרבים שצוטטו לעיל ביחס לישראל המאופיינת בשיעורי צמיחה נמוכים יחסית מאז 1973, ברמה גבוהה של אי־שוויון בהכנסה הכלכלית ובמדיניות

מס ותשלומי העברה המצמצמת במידה רבה אי־שוויון זה? כדי לענות על שאלה זו אתמקד בעיקר בנושא החינוך, שלו השפעה רבה הן על הצמיחה הכלכלית והן על צמצום פערים בחברה. ראינו לעיל כי הנגישות המוגבלת לחינוך גורמת לכך שהכנסה נמוכה נמשכת מדור לדור. לכאורה אמור החינוך הציבורי לפתור את בעיית הנגישות לחינוך, שכן הוא ניתן בחינם ובאופן שוויוני לכל האוכלוסייה, אך מתברר כי החינוך הציבורי אינו שוויוני כלל וכלל. הוא ניתן באיכות גבוהה הרבה יותר ביישובים אמידים ובשכונות עשירות, בעוד איכותו ביישובים חלשים ובשכונות עוני נמוכה הרבה יותר בדרך כלל. נראה כי הגדלת תקציבי החינוך – ועוד יותר מכך הפיכת החינוך לשוויוני יותר – יכולה לתרום לצמצום אי־השוויון ולהאצת הצמיחה כאחד.

מסקנה חשובה אחרת היא שיש למנוע הגדלת אי־השוויון בהכנסה הפנויה, כלומר למנוע פגיעה בפרוגרסיביות המס וכן במערכת הרווחה הישראלית. אין זה אומר שאין לתקן עיוותים שונים במערכות אלו, אך חשוב שלא לאבד את השפעת מערכות המס והרווחה על אי־השוויון בהכנסה הפנויה. נזכור כי יכולתה של משפחה לתמוך בלימודי ילדיה תלויה בהכנסתה הפנויה ולא בהכנסה הכלכלית. עלייה משמעותית באי־השוויון של ההכנסה הפנויה תפגע בצמיחה הכלכלית בעתיד. היא תגרום בעיקר לחסימת היכולת של אוכלוסיות נוספות הנמצאות בתחתית הסולם הכלכלי־חברתי להעניק חינוך ראוי לילדיהן. כתוצאה מכך יתקשו אלו להשתלב בחברה המודרנית ויישאר מאחור. מלכודת העוני תתרחב וציבור גדול יותר יילכד בה. ההשפעה של תהליך זה תהיה כמובן לא רק על העניים אלא גם על כלל המשק הישראלי.

ט. ביבליוגרפיה

דהן, מומי, 2001. "עליית אי־השוויון הכלכלי", בתוך אבי בן־בסט (עורך), *ממעורבות ממשלה לכלכלת שוק*, עם עובד, תל־אביב.

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2005, שנתון סטטיסטי לישראל 2004, ירושלים.
מנהל הכנסות המדינה, 2004. "17 שנותי 2002-2003", משרד האוצר.

Acemoglu, Daron, 1998. "Why Do New Technologies Complement Skills? Directed Technical Change and Wage Inequality," *Quarterly Journal of Economics* 113: 1055-1089.

Alesina, Alberto, and Dani Rodrik, 1994. "Distributive Politics and Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics* 109: 465-490.

Banerjee, Abhijit V., and Esther Duflo, 2003. "Inequality and Growth: What Can

- the Data Say?" *Journal of Economic Growth* 8: 267-299.
- Banerjee, Abhijit V., Dilip Mookherjee, Kaivan Munshi, and Debraj Ray, 2001. "Inequality, Control Rights, and Rent Seeking: Sugar Cooperatives in Maharashtra," *Journal of Political Economy* 109: 138-190.
- Barro, Robert J., 2000. "Inequality and Growth in a Panel of Countries," *Journal of Economic Growth* 5: 5-32.
- Berman, Eli, John Bound, and Stephen Machin, 1998. "Implications of Skill-Biased Technological Change: International Evidence," *Quarterly Journal of Economics* 113: 1245-1279.
- Bound, John, and George Johnson, 1992. "Changes in the Structure of Wages in the 1980's: An Evaluation of Alternative Explanations," *American Economic Review* 82: 371-392.
- Card, David, and Thomas Lemieux, 2001. "Can Falling Supply Explain the Rising Return to College for Younger Men? A Cohort-Based Analysis," *Quarterly Journal of Economics* 116: 705-746.
- Davis, Steve J., John Haltiwanger, Lawrence F. Katz, and Robert Topel, 1991. "Wage Dispersion between and within U.S. Manufacturing Plants, 1963-1986," *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, pp. 115-200.
- Deiningner, Klaus, and Lyn Squire, 2004. <http://www.worldbank.org/research/growth/dddeisqu.htm>
- Galor, Oded and Joseph Zeira, 1993. "Income Distribution and Macroeconomics," *Review of Economic Studies* 60: 35-52.
- Jones, Charles I., 1995. "Time Series Tests of Endogenous Growth Models," *Quarterly Journal of Economics* 110: 495-525.
- Kaldor, Nicholas, 1956. "Alternative Theories of Distribution," *Review of Economic Studies* 23: 83-100.
- Katz, Lawrence F., and Kevin M. Murphy, 1992. "Changes in Relative Wages, 1963-1987: Supply and Demand Factors," *Quarterly Journal of Economics* 107: 35-78.
- Kuznets, Simon, 1955. "Economic Growth and Income Inequality," *American Economic Review* 45: 1-28.

- Panizza, Ugo, 2002. "Income Inequality and Economic Growth: Evidence from American Data," *Journal of Economic Growth* 7: 25-41.
- Perotti, Roberto, 1996. "Growth, Income Distribution and Democracy: What the Data Say," *Journal of Economic Growth* 1: 149-187.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini, 1994. "Is Inequality Harmful for Growth?" *American Economic Review* 84: 600-621.
- Strawczynski, Michel, and Joseph Zeira, 2003. "What Determines Education Expenditure in Israel?" *Israel Economics Review* 1: 11-33.
- Summers, Robert, and Alan Heston, 1991. "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988," *Quarterly Journal of Economics* 106: 327-368.
- Wood, Adrian, 1995. *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*. Fairlawn, NJ: Clarendon Press.