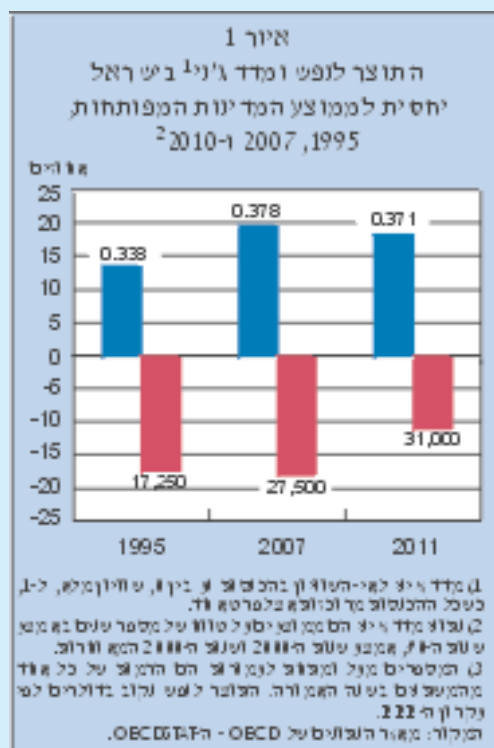


תיבה ב'-1: אי-השוויון בהכנסה ובחינוך והפיגור של ישראל בתוצר לעובד ובתוצר לנפש

הזעזועים הפוקדים בארבע השנים האחרונות את משקי העולם פגעו במשק הישראלי רק במידה מתונה, וביטוי לכך הוא צמצום הפיגור של התוצר לנפש בישראל לעומת הממוצע במדינות המפותחות מ-23 אחוזים בשנת 2007 ל-16 אחוזים בשנת 2011 (איור 1). עם זאת, הסתכלות ארוכת טווח מעט יותר מעלה שבמיתון הקודם (2001-2003) התרחב הפער, והצמצום בשנים האחרונות רק החזיר אותו לרמת של 1995; קשה לקבוע אם צמצום הפער בשנים האחרונות הוא פרמננטי, או שמא חזרה למסלול של צמיחה ביתר המדינות תביא להתרחבותו מחדש.

הגידול המהיר יחסית בהכנסה הלאומית של ישראל בשנים האחרונות מעלה לעיתים את השאלה בדבר אופן התחלקותה, שאלה שעלתה גם במהלך המחאה החברתית שפרצה השנה. השוואה בין-לאומית מלמדת שאי-השוויון בהכנסה נטו, הנמדד לפי מדד ג'יני¹, גבוה בישראל, יחסית למדינות מפותחות אחרות, וכן כי

¹ מדד ג'יני נע בין 0, שוויון מוחלט, ל-1 - מצב שבו כל ההכנסה מרוכזת בידי אדם אחד.



משנת 1995 עלה מדד זה בישראל יותר משיעור עלייתו הממוצע במדינות אלה.² גידול אי-השוויון נטו בישראל, בפרט יחסית למדינות אחרות, קשור למידתה הנמוכה של תרומת מדיניות הממשלה לצמצום הפערים בהכנסות - יחסית לעבר וביחס לאותן מדינות.

לפער לרעת ישראל בתוצר לנפש ולא-השוויון הגבוה יחסית לממוצע יש סיבות רבות ומגוונות, חלקן משותפות לשניהם. אחת העיקריות שבהן היא ההטרוגניות הרבה של האוכלוסייה (למשל מבחינת הדת והלאום, מידת הדתיות והוותק בארץ). בפרט, אוכלוסיות הערבים והחרדים מתאפיינות בפריץ ילודה גבוה, יחסית למדינות המפותחות, ובשיעורים נמוכים של השתתפות בכוח העבודה (במיוחד בקרב גברים

חרדים ונשים ערביות). גורמים אלה רלוונטיים בעיקר לתוצר לנפש ולא-השוויון בהכנסה לנפש³; תיבה זו תתמקד בחלקם של התוצר לעובד ושל ההכנסה הכלכלית (מעבודה או הון) בפיגור של ישראל בתחומים הנדונים.

נבדוק תחילה מהו הפער בתוצר לעובד (בשונה מהפער בתוצר לנפש, שנבחן לעיל) ובאי-השוויון בהכנסות ברוטו בקרב עובדים (בשונה מאי-השוויון בכלל האוכלוסייה לאחר התערבות הממשלה) בין ישראל לממוצע במדינות OECD. מהבדיקה עולה שהפער אמנם נמוך יותר, אך מתקיים בשני התחומים, ובמיוחד בתחום אי-השוויון בהכנסות: הפער לרעת ישראל הוא 9 אחוזים בתוצר לעובד ו-11 אחוזים במדד ג'וני לאי-השוויון בהכנסה ברוטו של עובדים. הבדיקה מעלה גם שפער זה נותר יציב ב-15 השנים האחרונות.

ממחקרו של קמחי (2011)⁴ עולה כי בעוד שאי-השוויון בהכנסה הכלכלית ברוטו יציב ב-15 השנים האחרונות, הגורמים לפערים הגבוהים בישראל השתנו בתקופה זו: הפערים בין עובדים משכילים ללא-משכילים התרחבו, ואילו פערי השכר בין נשים לגברים הצטמצמו. העלייה בשכר היחסי של משכילים מפתיעה לכאורה, על רקע העלייה המהירה של היצע העובדים האלה בשני העשורים האחרונים: בתחילת

² אי-השוויון גדל בממוצע במדינות המפותחות, להרחבה ראו:

^AAn over view of growing income inequalities in OECD countries: main findings", OECD 2011"

³ ראו דיון נרחב באי-השוויון ובפרט בתרומת המדיניות לצמצום אי-השוויון בפרק ח' - סוגיות במדיניות הרווחה.

⁴ אייל קמחי, "פערי הכנסות בישראל", ניר מדיניות מס' 2011.05, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית-כלכלית בישראל.

שנות ה-90 פנו ללימודי השכלה גבוהה כ-25 אחוזים מכל שכבת גיל, ואילו בשנים האחרונות התייצב שיעור זה על כ-48 אחוזים. שיעורי למידה אלה הם מהגבוהים במדינות המפותחות. המסקנה המתבקשת היא שעליית הביקוש היחסי לעובדים משכילים ומיומנים הייתה אף מהירה מקצב הגידול של מספר המשכילים, על רקע גידול חלקם של ענפים עתירי הון אנושי. תמונה זו מתבטאת בין השאר בעליית שכרם היחסי של מהנדסים בתחומי התוכנה והטכנולוגיה, כפי שעולה מבדיקה של ועדה בין-משרדית, שמסקנות ראשונות ממנה הוצגו על ידי המועצה הלאומית לכלכלה בוועדת הכלכלה של הכנסת.⁵

ממצאים המובאים בתיבה ז'-1 מלמדים שצמיחת המשק הישראלי מתבססת על ענפים עתירי טכנולוגיה והון אנושי, אף מעבר למידה שנגזרת מרמת הפיתוח שלו. כדי להתמיד בצמיחה מסוג זה, וכדי שתתלווה אליה, בטווח הארוך, התגברות השוויון והניצות החברתית-כלכלית, נדרש למצות את פוטנציאל ההון האנושי של האוכלוסייה על ידי הגדלת הגישה של כל חלקיה. שיעור הפונים ללימודי השכלה גבוהה מכל שכבת גיל גדל במהירות, והוא התייצב כבר באמצע העשור הקודם על כמעט 50 אחוזים, בדומה לשיעור הזכאות לתעודת בגרות. לפיכך נראה כי בשנים האחרונות מוצה התהליך הנוכחי של התרחבות שיעור המשכילים. התרחבות נוספת של היצע העובדים המשכילים מחייבת השקעה מוגברת בלימודי הליבה בשלבי החינוך המוקדמים בקרב ערבים, חרדים ואוכלוסיית הפריפריה, שבקרבם שיעור הזכאות לתעודת בגרות נמוך בהרבה מהממוצע.

הנחיתות בהכנסה של משקי בית מהאוכלוסיות שצוינו לעיל, בפרט על רקע אי-השוויון הגבוה שתואר בתיבה זו, עלולה להשפיע על ההון האנושי של ילדיהן. גובה ההוצאה הפרטית על חינוך מתואם חיובית עם מידרג חמישוני ההכנסה, וחלקה בהכנסה הפנויה מכביד יותר על החמישוניים התחתונים (איור 3). ההעדפה המתקנת במערכת החינוך היסודית⁶ כנראה אינה מספיקה כדי לפצות על פערים אלה: השונות בהישגים במבחנים הבין-לאומיים גבוהה יחסית, והזיקה בין הרקע החברתי-כלכלי להישגים בישראל חזקה יותר מאשר במרבית מדינות OECD.⁷ למגבלות מימון של משקי הבית, המשפיעות על איכות החינוך בשלבי המוקדמים, יש השלכות על הגישה להשכלה גבוהה ועל מיצוי ההון האנושי של הפרט בטווח הארוך (ראו למשל Heckman ואחרים, 2003⁸).

Doménec-I Castello (2002)⁹ מצא כי אי-שוויון בחינוך מסביר היטב צמיחה איטית של התוצר לנפש, משום שהוא משקף ניצול חלקי-בלבד של פוטנציאל ההון

⁵ הוצג בוועדת המשנה של ועדת הכלכלה של הכנסת לקידום ולסיוע לתעשיות עתירות ידע ב-07/03/2011.

את הפרוטוקול ניתן למצוא בקישור: www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/kalkala/2011-03-07-01.rtf

⁶ להרחבה ראו א' בלס, נ' זוסמן וש' צור, "תקצוב החינוך היסודי 2009-2001", סדרת מאמרים לדיון 2010.18, בנק ישראל, חטיבת המחקר.

⁷ OECD (2010), כפי שמוצג למשל באיור ח'9- בדוח בנק ישראל לשנת 2010.

⁸ P. Carnerio and J.J. Heckman (2003). "Human Capital Policy", In: J.J. Heckman and A.B. Kruegar (editors), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies*, The MIT Press, A. Cambridge Massachusetts, pp. 77-241.

⁹ A. Castelló, and R. Doménech, (2002), Human Capital Inequality and Economic Growth: Some new Evidence. *The Economic Journal*, 112, C187-C200.

האנושי. עוד עולה ממחקרם, שאחד האפיקים שדרכם אי-שוויון בחינוך משפיע על הצמיחה הוא השפעתו השלילית על תהליך הצבר ההון הפיזי, שכן ההון האנושי וההון הפיזי הם במקרים רבים "גורמי ייצור" משלימים. ייתכן שגורמים אלה אכן משפיעים על פיגור התוצר לעובד של ישראל לעומת ממוצע המדינות המפותחות (ראו דיון על ההשקעה ומלאי ההון הפיסי בסעיף 2.א בהמשך), יחד עם הפיגור של ישראל בתחום התשתיות (ראו דיון נרחב בנושא בסעיף 2.5 בהמשך).

המסקנה העיקרית העולה

מתיבה זו היא שלאופן ההתמודדות של הממשלה עם אי-השוויון הגבוה בחינוך יש כנראה השלכות הן על אי-השוויון בהכנסות והן על קצב הצמיחה של התוצר לנפש, בפרט במדינה כישראל, שבה הצמיחה הכלכלית מתבססת במיוחד על הון אנושי.

