איגרת לכלכלה וחברה

סדרת איגרות אלקטרוניות מודפסות

איגרת 4

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים

מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

Economics and Society Bulletin 4

עורך: **דותן לשם**
עורך אחראי: **אריה ארנון**

עורכת מפיקה: **שרה סורני**
עורכת לשון: **דפנה לביא**

הדעות המובאות בסדרת האיגרות משקפות את דעתם של הכותבים ואינן מייצגות בהכרח את עמדתה של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

© תשס״ח–2007, מכון ון ליר בירושלים

דפוס גרפית בע״מ, ירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה הוקמה במסגרת המשימה שהמכון קיבל על עצמו לזהות את הפערים המתרחבים בחברה הישראלית ולהציע דרכי פעולה מעשיות לתיקונם. מטרת התוכנית ליצור כלים שיאפשרו לציבור ליטול חלק בשיח הכלכלי־חברתי ובגיבוש מדיניות, מתוך התמקדות בתחומי הכלכלה הציבורית, שוק העבודה וחלוקת ההכנסות.

פעילות התוכנית

- חיבור **מחקרי מדיניות** בסוגיות מרכזיות בכלכלה וחברה בישראל
- חיבור **סדרת 11 מחלוקות בכלכלה** והצגתן בערבי דיון
- חיבור **ניירות עמדה** בשאלות העומדות על סדר היום הציבורי
- הכנת **דפי מידע** המציגים נתונים על הכלכלה ועל החברה בישראל
- עריכת **ערבי דיון וימי עיון** בנושאי כלכלה וחברה
- הפקת **סדרת איגרות אלקטרוניות** לציבור המקצועי והכללי המתעניין בשאלות כלכלה וחברה
- עריכת **כנס שנתי**

תוכן העניינים

פתח דבר
אריה ארנון 9

מבוא
דותן לשם 11

על זכויות מותנות: ניתוח זכויות בתוכניות "מרווחה לעבודה" על פי תורת המשפט
אמיר פז־פוקס 15

מדיניות של הפעלה חברתית: השוואה בין דנמרק לארצות הברית
פלורנס בראון 30

"תוכנית ויסקונסין" בישראל: מהבטחת הכנסה לשוק עבודה לא מוסדר
שיר חבר 49

מיקור חוץ (Outsourcing) כהפרטת עוצמה שלטונית: "תוכנית ויסקונסין" מנקודת המבט של המשפט הציבורי
אבישי בניש 64

עשור לרפורמה במדיניות הרווחה בארצות הברית
אריק שרמן 80

סקירת ספרו של ג'ון מיינרד קיינס *התאוריה הכללית של תעסוקה, ריבית וכסף*
אביה ספיבק 99

מי היה מילטון פרידמן?
פול קרוגמן 111

רשימת המשתתפים 128

פתח דבר

בשנה החולפת המשיכה **התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים** להשתתף בדיון הציבורי, ולנסות להשפיע על עיצוב המדיניות הכלכלית־חברתית בישראל בדרכים מגוונות: פרסומים בחוברות ובאתר התוכנית, ערבי דיון פתוחים לקהל הרחב המועברים בשידור חי באתר המכון, וכנס שנתי בינלאומי. במפגשים ערניים הצגנו עשר מחלוקות מתוך הסדרה **מחלוקות בכלכלה**. המחלוקות עסקו בסוגיות שבמרכז סדר היום הציבורי ובהן תקציב המדינה, שאלת ההפרטה, המוחלט והיחסי בהגדרת קו העוני, ביזור והפרטה במערכת החינוך ועוד. הפרסומים בסדרת **מחלוקות בכלכלה** והקלטות מערבי הדיון ישמשו להוראה ולהסברה. החוברות יופצו לפעילי ציבור, לתלמידים במסגרות למיניהן, למקבלי החלטות ולציבור הרחב.

בסדרת **מחקרי מדיניות** ראו אור ארבעה מחקרים: "האיגוד המקצועי וגידול אי־השוויון הכלכלי בישראל 1970–2003"; "אי־השוויון בחלוקת ההכנסות של משקי הבית של השכירים בישראל 1967–2003"; "האבטלה בישראל: מבט ארוך טווח וצעדי מדיניות אפשריים"; "העוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית". במחקרים אלה הוצגו עובדות כלכליות משכנעות בדבר הצורך להתערב בתהליכי השוק. מעורבות זו הכרחית בעיני כל מי שמסרב לקבל את המציאות החברתית־כלכלית שיוצרים כוחות השוק. שני מחקרים נוספים בסדרת **מחקרי מדיניות** יראו אור בקרוב: "הפנסיה לאן?"; "מקורות ההכנסה של עובדים שכירים בישראל".

סדרת האיגרות האלקטרוניות והמודפסות נועדה לקהל ה"מקצועי" — מרצים, סטודנטים, בוגרי המחלקות לכלכלה במוסדות להשכלה גבוהה וכלכלנים הפעילים הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי — אך גם לציבור הרחב. בכוונתנו לנסות ולתרום לחיזוק המבט הביקורתי על עניינים שנחשבים מקובלים ונכונים בשיח הציבורי הכלכלי. באיגרות מובאים ממצאים ראשוניים מעבודות, מוצגות עמדות בנושאי מדיניות כלכלית וסקירות על ספרים, מתוך כוונה מוצהרת לעורר מחלוקת וליצור שיח פורה בקרב הקהילה המקצועית.

הכנס השנתי השלישי של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים יתקיים בסוף השנה, ובמרכזו יעמוד הוויכוח בסוגיות מקרו־

כלכליות כגון הסיבות לאי־השוויון והצורך במנגנונים שיקדמו צדק חלוקתי. אורח הכנס יהיה פרופ׳ פיטר לינדרט, היסטוריון כלכלי מארצות הברית.

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר מנסה להרחיב את הדיון ולבחון חלופות שונות בנושאי כלכלה וחברה, ואינה מציעה משנה חלופית אחת. הבהרת המחלוקות בנושאים השונים ומתן אפשרות לציבור להשפיע על עיצוב הכלכלה על פי ערכיו ושיקוליו, הם בעינינו דרך לחיזוק יסודות הדמוקרטיה. לדעתנו, יישומה של גישה דמוקרטית אפשרי גם בתחום הכלכלה. דיון ציבורי נרחב באמצעי מדיניות חלופיים, ובהם אמצעים המתערבים בשווקים ומעצבים אותם, יוסיף לעמוד במרכז פעילותנו. כל משוב, הצעה ויוזמה יתקבלו בברכה.

אריה ארנון
ראש התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים
אוקטובר 2007

מבוא

דותן לשם

באוגוסט השנה מלאו שנתיים ליישומה הניסויי של תוכנית מהל״ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה) בארבעה מוקדים בישראל. ראש הוועדה לבחינת תוכנית מהל״ב ומנכ״ל משרד ראש הממשלה, רענן דינור, ציין בפתח דוח הוועדה מיוני 2007: ״השקתה של תכנית מהל״ב סימנה מפנה היסטורי במדיניות הרווחה הישראלית״. בדוח המסכם את שנת הפעילות הראשונה של הוועדה נאמר כי תמורה זו ״מבטאת אמנה חדשה בין המדינה לבין אזרחיה הזכאים להבטחת הכנסה״. חמשת המאמרים הראשונים ב*איגרת* 4 של התוכנית לכלכלה וחברה מוקדשים לבחינתה של התמורה ההיסטורית בהקשרים שונים, מתוך ניסיון לתהות על קנקנה של האמנה החברתית החדשה.

מאמרו של *אמיד פז־פוקס* ״על זכויות מותנות: ניתוח זכויות בתוכניות ׳מרווחה לעבודה׳ על פי תורת המשפט״ מנסה להצביע על השינוי המהותי בהגדרת זכויות האזרח כפי שבא לידי ביטוי בצמיחתן של תוכניות ״מרווחה לעבודה״ בעולם המערבי. לטענתו של פז־פוקס, החידוש בתוכניות ״מרווחה לעבודה״ אינו נובע מעצם קיומן של התניות כלשהן לקבלת גמלה אלא מאופיין. ההתניות בתוכניות אלו גולשות לתחומים אשר אינם קשורים באופן הדוק למטרת התוכניות, ומלמדות על ניסיון להשפיע על מדיניות חברתית ותעסוקתית דרך מערך גמלאות הבטחת ההכנסה. פז־פוקס רואה במגמה זו סכנה כפולה: מדיניות זו כוללת פגיעה בזכויות האדם של הקבוצות המוחלשות באוכלוסייה, ויתרה מכך היא אינה צפויה להוביל לתוצאות חיוביות בחישוב כולל.

מאמרה של *פלורנס בראון* ״מדיניות של הפעלה חברתית: השוואה בין דנמרק לארצות הברית״ מתמקד בשתי דוגמאות קצה לגישות השונות הנהוגות במדינות ה־OECD לתוכניות ״מרווחה לעבודה״. לטענתה של בראון, ההבדלים בין שתי המדינות נובעים מתפיסות יסוד שונות באשר למהות האבטלה, ומהתמקדות בחסמים שונים המקשים על השתלבות בשוק העבודה. בארצות הברית האבטלה נחשבת לתופעה רצונית, ואילו בדנמרק האבטלה נחשבת לתופעה מבנית שאי־אפשר למגר אותה בלי התערבות פעילה בשוק העבודה. מכאן גם נובע ההבדל במדיניות: בארצות הברית

המדיניות ממוקדת בהגדלת התמורה לעבודה ביחס לתמורה מקצבאות, ובדנמרק מוכוונת המדיניות להשקעה בהון אנושי על מנת להתאים את יכולות העובדים לביקוש לעבודה.

מאמרו של *שיר חבר* "'תוכנית ויסקונסין' בישראל: מהבטחת הכנסה לשוק עבודה לא מוסדר" מנסה למקם את תוכנית מהל"ב כחלק מן השינוי המקיף המתחולל בשוק העבודה בישראל. לצד תיאור פרטני של מסכת הייסורים שאותם נאלצים המשתתפים בתוכנית לעבור על מנת לקבל את קצבת הבטחת ההכנסה, מפנה חבר את תשומת לבנו לאחד מתוצריה החשובים והמדוברים פחות של התוכנית — תופעת "המנותקים". לטענת חבר, אזרחים ואזרחיות אלה, שגמלתם נשללה אף על פי שלא שולבו מחדש בשוק העבודה, נותרו בעקבות התוכנית ללא מקורות הכנסה מדווחים. היות שבמסגרת האמנה החדשה אין להם הגנה כלשהי של המדינה, שאינה אוכפת את יישומו של חוק שכר המינימום, הם נאלצים לעבוד בכל תנאי על מנת לקיים את עצמם.

מאמרו של *אבישי בניש* "מיקור חוץ (Outsourcing) כהפרטת עוצמה שלטונית: 'תוכנית ויסקונסין' מנקודת המבט של המשפט הציבורי" בוחן את הכשלים המבניים שהתגלו במהלך השנתיים שבהן יושמה תוכנית מהל"ב. לטענתו, הפעלתה של התוכנית על ידי חברות הפועלות למטרות רווח יוצרת בעיה שאותה הוא מגדיר "גירעון דמוקרטי". "גירעון" זה הוא תוצר של הפקדת עוצמה שלטונית בידי החברות הקבלניות. לתאגיד, שלא נבחר בדרך דמוקרטית, יש אפוא יכולת להשפיע על קביעת סטנדרטים וכללים משפטיים, על עיצוב התוכנית ועל אופייה. פן נוסף של הגירעון הדמוקרטי הוא החשש שסמכויות שהופקדו בידי החברה הקבלנית ועובדיה, ובעיקר בידי מתכנני היעדים, יופעלו באופן שרירותי או ינוצלו לרעה וישמשו שלא לשם השגת המטרות שלשמן ניתנו. בניש טוען כי אמנם החלת נורמות המשפט הציבורי על חברות אלו יכולה לצמצם את הגירעון הדמוקרטי, אך לא די בכך — הוא קורא לפתח תפיסה מורכבת של יכולת הרגולציה והפיקוח מתוך מודעות למגבלותיה.

מאמרו של *אריק שרמן* "עשור לרפורמה במדיניות הרווחה בארצות הברית" סוקר את הכתיבה הנרחבת של כלכלנים המנסים להעריך את תוצאות יישומה של תוכנית "מרווחה לעבודה" בארצות הברית. בהתמקדו בהשפעתה של התוכנית על מספר משתנים כלכליים מרכזיים מראה שרמן כי התוצאות אינן חד־משמעיות. לצד הצלחתה של התוכנית בצמצום מספר מקבלי הגמלה, בהעלאת שיעור ההשתתפות של אימהות חד־הוריות בשוק העבודה ובצמצום ממדי העוני, מונה שרמן כמה כשלים בולטים של התוכנית. למשל, הגידול במספר המשפחות העניות הראויות לגמלה אך אינן מקבלות אותה; העובדה שרבים ממקבלי הגמלה שהצטרפו אל

שוק העבודה מועסקים בעבודות זמניות או חלקיות ומשתכרים שכר נמוך; והגידול במספר "המנותקים" — אנשים שנשללה מהם הגמלה אך אינם עובדים. נוסף על כך שרמן מציין כי ייתכן שהישגיה של התוכנית קצרי מועד, מאחר שמאז תחילת שנות האלפיים חלה ירידה בשיעור התעסוקה וההשתתפות של אימהות חד־הוריות, ועלייה בשיעור העוני.

בעקבות המלצותיה של ועדת דינור הוחלט על שינוי רכיבים אחדים בתוכנית מהל"ב, ובראשם שינוי שמה ל"אורות לתעסוקה" והארכת הניסוי במתכונתו הנוכחית בשנתיים. השינויים שוועדת דינור המליצה עליהם למעט שינוי השם נוגעים לשלושה תחומים: מטרות התוכנית, מעורבות המדינה בעבודת החברות הקבלניות, ופיתוחן של קטגוריות חדשות למיון ולטיפול במקבלי גמלה.

הניסיון להשפיע על מטרות התוכנית נעשה על ידי שינוי מדיניות התשלום לחברות הקבלניות המפעילות את התוכנית. בתוכנית מהל"ב אימצה הממשלה מודל כלכלי המתמרץ את מפעילות התוכנית לצמצם את מספר מקבלי הבטחת ההכנסה על מנת להגדיל את רווחיהן. במודל זה לא נעשתה הבחנה בין צמצום מספרם של מקבלי הגמלה עקב קליטתם בשוק העבודה לבין צמצום מספרם על ידי שלילת הגמלה בשל אי־עמידתם בתנאי התוכנית. על פי המלצות ועדת דינור, ב"אורות לתעסוקה" הושם דגש במדיניות התמרוץ לחברות הקבלניות על הצלחתן בשילוב העובד בשוק העבודה לאורך זמן. בשלב זה עדיין מוקדם להעריך את השפעתו של השינוי במודל התמרוץ.

הגברת מעורבותה של המדינה אמורה להתבצע על ידי הרחבה ניכרת של מערך הפיקוח על פעולת החברות הקבלניות, והלאמה מחדש של מספר תפקידי מפתח ובהם הרופא התעסוקתי ומערך האבחון התעסוקתי.

השינוי השלישי כולל פיתוח של מנגנונים מורכבים העוסקים במיון אוכלוסיית העניים ובמעקב אחריהם גם לאחר עזיבתם את התוכנית. בין קטגוריות המיון החדשות, שלכל אחת מהן יפותח מסלול ייחודי ניתן למנות: בני 45 ומעלה, עולים בחמש השנים האחרונות, אקדמאים, מחפשי עבודה ותיקים, בעלי מוגבלויות פיזיות ונפשיות. לכל אחת מן הקטגוריות החדשות ייבנו מנגנוני אבחון ייחודיים ואופני טיפול שונים, הן כמותיים — כמות השעות שאותן ייאלצו לבלות במשרדי החברה הקבלנית, והן איכותיים — מסלולי הכשרה מגוונים.

השינויים שעליהם ממליצה ועדת דינור, גם אם אכן יתרחשו, אינם משקפים את השבתה של האמנה החברתית הישנה, או את כריתתה של אמנה השונה מהותית מזו שהשתקפה בתוכנית מהל"ב. דומני כי יש ב"הקלות", בהסדרתו של הפיקוח ובצמיחת כלי האבחון והטיפול הייחודיים ללמד

דווקא על התבססותו ועל נרמולו של השינוי הרדיקלי שמשקפת תוכנית מהל״ב במדיניות הרווחה במדינת ישראל.

את *האיגרת* חותמים שני מאמרים המוקדשים לסקירת פועלם של שניים מגדולי הכלכלנים במאה ה־20 — ג׳ון מיינרד קיינס ומילטון פרידמן — שהשפיעו יותר מכול על המדיניות הכלכלית. בסקירתו את התרגום העברי לספרו של ג׳ון מיינרד קיינס, *התאוריה הכללית של תעסוקה, ריבית וכסף*, שפרק ממנו הבאנו ב*איגרת* 3, ממקם *אביה ספיבק* את פועלו האקדמי של קיינס בהקשר היסטורי ותרבותי. הצגת פועלו של קיינס בהקשר זה מאפשרת לספיבק להציג את ספרו של קיינס בתור עבודה בכלכלת אי־ודאות, המנסה למצוא פתרון לגידול באי־הוודאות מתוך הכרה בחוסר יכולתה של המערכת הפיננסית בת זמנו להתמודד עם תנאי המצב הכלכליים והפוליטיים ששררו במחצית הראשונה של המאה ה־20. חלקה השני של הסקירה כולל ניסיון להעריך את תרומתו של קיינס לעיצוב התיאוריה והמדיניות הכלכלית כשבעים שנה לאחר יציאת הספר. ספיבק טוען כי נוסף על תרומתו של קיינס לייסוד ענף ידע חדש — מקרו־כלכלה — השפעתו מרחיקת לכת. לטענתו, גם אם המרשם המדויק שקיינס הציע למדיניות הממשלתית אינו מיושם ככתבו וכלשונו, הרי תרומתו המכרעת היא בכך שהתפיסה שתפקיד המדינה כולל טיפול בתחלואי המשק היא נחלת הרוב המכריע של הציבור ושל הכלכלנים.

במאמר ״מי היה מילטון פרידמן?״, שתורגם במיוחד ל*איגרת* זו, מנסה *פול קרוגמן* להעריך את פועלו של הכלכלן רב ההשפעה שהלך לעולמו בנובמבר 2006. קרוגמן טוען שהיו ״שלושה מילטון פרידמנים״: פרידמן הכלכלן של הכלכלנים, שכתב ניתוחים טכניים, א־פוליטיים במידה זו או אחרת, של התנהגות הצרכנים ושל האינפלציה; פרידמן יזם המדיניות, שהקדיש עשורים לניהול מערכה למען המדיניות הידועה בשם מוניטריזם; ולבסוף, פרידמן האידיאולוג, ראש וראשון למנחילי דוקטרינת השוק החופשי. קרוגמן מלא הערכה לפרידמן הראשון, זה של הכלכלנים, ורואה בו מופת של איפוק. לדעתו פרידמן הרים תרומה מכרעת לתיאוריה הכלכלית ולביסוסה של היפותזת ההתנהגות הרציונלית בלבה של תיאוריה זו. את פרידמן יזם המדיניות קרוגמן מעריך הרבה פחות ומייחס לו חוסר יושר אינטלקטואלי. פרידמן האידיאולוג זוכה להערכתו של קרוגמן (ודומה שאף לקנאתו) בשל יכולתו הרטורית המרשימה, על אף חילוקי הדעות העמוקים ביניהם. ברגע של חסד מייחס קרוגמן את הנוקשות המחשבתית שגילה פרידמן האידיאולוג לתפקיד הפוליטי שאליו נקלע בעל כורחו.

הכנס השנתי השלישי של התוכנית לכלכלה וחברה יתקיים ב־17 בדצמבר 2007. בכנס יתארח הכלכלן פיטר לינדרט, שסקירה של ספרו *Growing Public* מופיעה ב*איגרת* 1.

על זכויות מותנות: ניתוח זכויות בתוכניות "מרווחה לעבודה" על פי תורת המשפט

אמיר פז־פוקס

מהו הייחוד של תוכניות "מרווחה לעבודה", אשר כה רבים עוסקים בהן בעשור האחרון?

בחינת הספרות האקדמית והחוץ־אקדמית על אודות תוכניות אלו מלמדת שבתקופתנו הן מעוררות בקרב חוקרים, אנשי ממשל, קובעי מדיניות וארגונים חוץ ממשלתיים עניין גדול יותר מבכל תקופה אחרת בהיסטוריה (Lodemel and Trickey 2000). והנה דווקא משום כך חשוב לזכור שהמוסד של "כספי העברה", קרי: העברת כספים ממי שיכול לתת למי שזקוק להם באופן המאורגן על ידי רשויות המדינה, אינו חדש כלל ועיקר. למעשה, פרקטיקה זו החלה באנגליה של "חוקי העוני" (poor laws) כבר לפני יותר מ־400 שנה. גרטרוד הימלפרב אף מציינת כי כפי שארצות הברית היתה "מעבדת ניסיונות" לדמוקרטיה, כך אנגליה היתה "מעבדת ניסיונות" למדיניות רווחה חברתית; ובשני המקרים — מדובר בניסויים, לטוב ולרע (Himmelfarb 1984, 5). לקראת סוף המאה ה־19 חדרה ההכרה כי לאבטלה יש גם בסיס מבני, כלכלי־חברתי, וכי גם אדם מוכשר אשר רוצה בכל מאודו לעבוד, עשוי למצוא עצמו מחוץ למסגרת תעסוקתית.

משום כך החלו מדינות המערב לגבש מערכת תמיכה ביורוקרטית, אשר במרכזה גמלת ביטוח (social insurance). מערכת כזו הוסדרה בגרמניה של רפובליקת ויימאר, לפני יותר מ־100 שנה. מנגנון זה נועד לתת סיוע זמני לעובדים אשר נפלטו ממעגל העבודה ואשר צפויים לחזור אליו במהרה. עובדים אלו יפרישו (יחד עם מעבידיהם) סכומים מסוימים ממשכורתם ויהיו זכאים לתשלומים של "דמי אבטלה" מתוקף זכות חוזית (Deakin and Wilkinson 2005, 150). מכוונני מערכת זו שיערו וקיוו כי מערכת הביטוח תכסה את שיעור הארי של מקרי האבטלה, ואף כי ייתכנו מקרים של מובטלים אשר לא יצברו זכות חוזית כאמור — הרי מדובר יהיה במקרים מעטים ושוליים. על אף הרתיעה של אחד מהוגי מדינת הרווחה המודרנית, ויליאם בווריג׳ (Beveridge), ממבחני הכנסה כתנאי לקבלת גמלאות (Timmins 1995, 21), נהפכו מבחנים אלו לחלק הולך וגדל של

מערכת הביטחון הסוציאלי במדינות המערב. כך החלה להיווצר בשבעים השנים האחרונות מערכת בת שני רבדים (two-tiered). ברובד העליון, הביטוחי, עובדים מפרישים כספים לקרן ממשלתית או פרטית והם זכאים למשוך כסף, בהתאם לזכאותם החוזית, במקרה שאיבדו את מקום עבודתם. ברובד התחתון, שעניינו סיוע סוציאלי (social assistance), ניתנת תמיכה כספית למובטלים אשר מיצו את זכאות הביטוח שלהם (או שמעולם לא נהנו מזכאות זו), והיא תלויה במבחני הכנסה, במבחני תעסוקה ועוד. הרובד התחתון של מערכת הביטחון הסוציאלי יעמוד במרכז מאמר זה.

לאור האמור לעיל, מהו אם כן פשר העניין הגדול בתוכניות החדשות? שהרי במשמעותן אין כל חדש. זה עשורים רבים מעניקה המדינה סיוע למי שאין בידו האפשרות לדאוג למחייתו. זאת ועוד — בניגוד גמור לטענות פופוליסטיות של פוליטיקאים רבים מרחבי העולם, **מעולם** לא ניתנו גמלאות אלו על בסיס נזקקות **בלבד**. רוצה לומר: באופנים שונים ומשתנים, המבחנים לזכאות תמיד שילבו מבחן של נזקקות (needs test) עם מבחנים נוספים, אשר במרכזם מבחן תעסוקה (work test). מדינת הרווחה מעולם לא העבירה כספים באופן לא מותנה (Hills 2001, 226, 232–235). החידוש בתוכניות "מרווחה לעבודה" של העשור האחרון גלום אם כן בשניים: ראשית, ההקשר החדש אשר בו הן מוצאות לפועל. הקשר זה, של הבנה עמוקה יותר של חשיבות השמירה על זכויות אדם בכלל ושל זכויות אדם במדינת רווחה מודרנית בפרט, אמור היה להתוות את הגבולות הלגיטימיים של האיסורים המוטמעים בתוכניות החדשות. ושנית, ישנו חידוש באופי ההתניות. ההתניות גולשות לתחומים אשר אינם קשורים באופן הדוק למטרת התוכנית, ונעשה ניסיון להשפיע על מדיניות חברתית ותעסוקתית דרך מערך גמלאות הבטחת ההכנסה (Moss 2004, 239). במגמה זו יש סכנה בת שתי פנים: ראשית, יש בה פגיעה בזכויות אדם המכוונת דווקא לאוכלוסיות המוחלשות ביותר. ושנית, מדובר במדיניות אשר אינה צפויה להוביל לתוצאות חיוביות בחישוב כולל (aggregate). במאמר זה אבקש להגן על הטענה של סכנה כפולה זו. בטרם אעשה זאת, אציג את הרקע התיאורטי לטענה.

1. מזכויות עומדות לעצמן להדדיות בתור נורמת־על

הרטוריקה החגיגית של מגילת העצמאות האמריקנית בחרה להצמיד דווקא את שם התואר unalienable, בלתי ניתנות להעברה, ל"זכויות אדם".[1] מובן

1 וזו לשון ההצהרה: "We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights"

שיש להתייחס לרטוריקה זו בהסתייגות, ביודענו שמאחוריה עמד שלטון אשר אפשר מכירת בני אדם לעבדות. עם זאת, לרטוריקה יש חשיבות. ובאופן ספציפי — רטוריקה זו קיבעה את התפיסה שזכויות נתונות לכל אדם באשר הוא אדם. רוצה לומר: כאשר זכות מסוימת מוכרת כזכות אדם, אין להעמיד לפני האדם תנאי מקדמי בטרם קובעים כי יש לו או לה זכות כזו או אחרת. ודוק: אין בכך כדי לשלול את האפשרות שבנסיבות מסוימות פלוני לא יהנה מזכות מסוימת. כך לכל אדם יש זכות לחירות, אולם מי שמבצע עברה פלילית אשר מביאה לשליחתו למאסר מקפח בכך את זכותו ליהנות מחירותו שלו, לפחות לפרק זמן מסוים. כל שאנו אומרים בכך הוא שהרוב המכריע של הזכויות אינן מוחלטות, וכי יש אינטרסים מסוימים (או זכויות של אחרים) אשר, בנסיבות המתאימות, עשויים לגבור על היכולת של אדם ליהנות מזכות מסוימת.

מורשתו של הפילוסוף ג׳ון לוק, אשר עמדה ביסוד הצהרת העצמאות האמריקנית (Gerber 1995), שמה במרכזה הן את היעדר היכולת של אדם להעביר זכויות מסוימות לאחר (בעיקר לריבון), והן את היות הזכויות הללו זכויות ״טבעיות״. כלומר מדובר בזכויות שאינן תוצר של הענקה מהמדינה לאדם, אלא היו נתונות לו גם במצב הקדם־מדינתי, לו ניתן לדמיין כזה.

כמה מאות שנים אחרי שג׳ון לוק פרסם לראשונה את רעיונותיו קיבלה גישה זו ביטוי מודרני, עם ״הקמתה״ של מדינת הרווחה המודרנית לאחר מלחמת העולם השנייה. התפיסה העומדת בבסיס מדינת הרווחה, על האמנות הבינלאומיות החגיגיות אשר ״עוטפות״ אותה,[2] רואה בזכויות אדם זכויות אשר אינן תלויות בדבר. הקמת מדינת הרווחה לוותה בהתפתחות של פילוסופיה פוליטית ושל תיאוריה משפטית אשר ביססו את הטענה שזכויות האדם מְגַדְרות מתחם של חופש, אשר בתוכו אדם יכול להחליט החלטות כרצונו, ללא התערבות חיצונית.

על רקע תפיסה זו, הרואה בזכויות האדם זכויות טבעיות שאינן ניתנות להעברה, ושהגיעה לביטוי בולט במדינת הרווחה, ניתן להבין את החדשנות בתפיסות המלוות את תוכניות ״מרווחה לעבודה״ בעשורים האחרונים. אנו מוצאים כי תפיסה חדשה של זכויות אדם הולכת וצוברת תומכים בפילוסופיה הפוליטית, במדיניות הציבורית ובפילוסופיה המשפטית. במשך מספר עשורים התגבש קונסנזוס בקרב תיאורטיקנים של זכויות, ולפיו עיקר

2 למשל: *The European Convention on Human Rights* (adopted 4 November 1950, entry into force 3 September 1953); *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (adopted 16 December 1966, entry into force 3 January 1976); *International Covenant on Civil and Political Rights* (adopted 16 December 1966, entry into force 23 March 1976)

חשיבותן של זכויות אדם בהעמדתן אל מול שקלול של רווחה חברתית מצרפית (Dworkin 1984, 153). רוצה לומר, גם אם תהיה ירידה מסוימת בשיעור הפשיעה אם יותקנו מכשירי האזנה בכל בית במדינה, הרי כיוון שאנו "לוקחים ברצינות" את הזכות לפרטיות, אנו קובעים שהזכות לפרטיות גוברת על אותו שקלול של תועלת מצרפית. כל תפיסה אחרת, מסביר רונלד דבורקין, "מסכנת את הבסיס המושגי לזכויות אדם" (Dworkin 1977, 199). עמדה זו התקבלה גם על דעתו של בית הדין האירופי לזכויות אדם.[3]

בניגוד לעמדה זו, אפשר לומר שהגישה החדשה מציעה לראות זכויות אדם בתור "זכויות מותנות" או "זכויות חוזיות". הכוונה כמובן אינה לזכויות הנוגעות לתחום החוזים, אלא לכך שהאמנה החברתית, או החוזה החברתי, צומצמה והתגבשה עם המושג זכות עצמו. כלומר היכולת להיחשב בעל זכות הפכה להיות תלויה במילוי חובות מסוימות, מוגדרות יותר או פחות. בבחינת: רוצה זכות, תן חובה. המושג אשר שזור לעתים תכופות בהקשר זה הוא הערך של **הדדיות**, במובן של "דבר תמורת דבר" (quid pro quo).

מהיכן נובעת גישה זו? בהקשר הפוליטי הרחב, מקובל לייחס לא מעט השפעה לזרם הקהילתני, אשר זה למעלה מעשור מקדם גישה שלפיה "זכויות **מניחות חובות**" (rights presume responsibilities). אלא שהגישה הקהילתנית לא נשארה בחלל הריק או באולמות האוניברסיטה. את ההקדמה לספרו של אחד מראשי הזרם הקהילתני, פרופ׳ אמיתי עציוני: "רוח הקהילה" (*The Spirit of the Community*), כתב ביל קלינטון, ולספר זה מיוחסת השפעה רבה על עיצוב המדיניות הציבורית של טוני בלייר. וכך גם אנתוני גידנס, מייסד הגישה המשפיעה הנקראת "הדרך השלישית", כותב כי תיאוריה פוליטית זו מציעה לא פחות מאשר "הגדרה מחדש של זכויות וחובות", וכי "המוטו של הדרך השלישית הוא כי **אין זכויות בלא חובות**".

הסמכות של גידנס, בהיותו אחד מחשובי הסוציולוגים הפועלים כיום בעולם, מאפשרת לראות בגישה זו לא פחות מאשר **תפיסה חדשה של צדק**. וכיוון שכך, אין זה מפתיע שתפיסה זו תמצא את ביטויה בהקשרים שונים, ובהם היבטים מגוונים מתחום המשפט. שופט בית המשפט העליון בדימוס יצחק זמיר, מומחה למשפט מינהלי, קושר בין התוצאה המשפטית הפוזיטיבית ובין התפיסה החדשה של צדק דרך אותו מונח אשר משמש גם בסיס תיאורטי לתוכניות "מרווחה לעבודה" — האמנה החברתית. בפסק דינו בעניין **קונטרם** אומר השופט זמיר:

3 Case C-173/99 *BECTU v DTI* [2001] ECR I-4881 [53] [emphasis added] (*Collins et al.* 2001, 399–403)

> האמנה החברתית אינה אלא רעיון הנותן ביטוי לדמות הרצויה של החברה. [...] לצורך זה, אין החברה מסתפקת בהקניית זכויות לאדם, אלא היא גם מטילה עליו חובות. זוהי נפש הדמוקרטיה.[4]

ובהקשר אחר, בפרשת **עמית**, אומר השופט זמיר: "הנאה שווה מזכויות החוזה הקיבוצי מטילה נשיאה שווה בעול להבטחת זכויות אלה".[5] זו אמירה אשר על אף ישירותה עדיין מחייבת פרשנות והסבר. כאשר עושים כן, מתברר גם שזו אמירה אשר סכנותיה בצדה. בבוחננו את הסכנות, נשוב ונתמקד בעיקר בתוכניות "מרווחה לעבודה". שתי סכנות ראויות לציון ולדיון — הראשונה נוגעת להתניה המחייבת פגיעה בזכויות אדם אשר אינן רלוונטיות לתחום התעסוקה; והשנייה נוגעת להתניה בדמות מבחן התעסוקה ולחובה לקבל כל עבודה. לפני שאדון בהן בפרוטרוט, אתעכב מעט על בסיסן התיאורטי.

2. הסכנות: מבט כללי

הסכנה המרכזית הטמונה בתפיסה של "זכויות חוזיות" מצויה כמובן באותו רכיב אשר יוצמד כתנאי מקדמי לאפשרות של אדם להיחשב לנושא זכויות. אולם סכנה נלווית נוגעת לזהות האנשים אשר יהיו חשופים ל"הצמדה" זו. אין זה מקרי, כמובן, שכאשר גידנס הצהיר שהמוטו של "הדרך השלישית" הוא "אין זכויות בלא חובות", הוא גם נתן לדוגמה את הדרישות המוטלות על מחפשי עבודה כתנאי לזכאותם לגמלאות (Giddens 1998, 65). כך, לפי גידנס, הדרישה שמובטלים יחפשו עבודה נחשבת באופן לגיטימי כתנאי המוצב לפני זכותו (אפשר לומר — המוסרית) של האדם לקבל סיוע מאת המדינה.

גידנס רגיש לכך שדוגמה זו עלולה לספוג ביקורת, אשר במרכזה הטענה כי קשירת זכויות בחובות פועלת לרעת השכבות המוחלשות בחברה. הוא

4 בג"ץ 164/97 **קונטרם בע"מ נ' משרד האוצר־אגף המכס והמע"מ**, פ"ד נב(1), 289 עמ' 358–359. אף ששלושת השופטים אשר דנו בפרשה זו, הנשיא ברק והשופטים חשין וזמיר, הגיעו להכרעה זהה בסופו של דבר, הם נחלקו באופן דרמטי באשר להיקף חובת הגילוי של **האזרח כלפי הרשות**. השופט חשין אימץ משנה ליברלית קלסית, שלפיה אדם חייב לגלות רק מה שהוא נדרש באופן מפורש, ואילו השופט זמיר העמיד את חובת הגילוי של האזרח מקבילה לחובת הגילוי של הרשות מכוח עקרונות ההגינות וההדדיות השוררים (או אשר צריכים לשרור) ביחסים ביניהם. עמדתו של הנשיא ברק ממוקמת, במידה רבה, בין שני קצוות אלו.

5 בג"צ 7029/95 **הסתדרות העובדים הכללית נ' בית הדין הארצי**, פ"ד נא(2), 63 עמ' 127–128 [עתירה למניעת הכרה בארגון "עמית" של קרן מכבי כארגון עובדים, כיוון שאינו עומד בתנאי הסף של קידום האינטרסים הקיבוציים של עובדים **בתור** עובדים].

מצהיר מיד כי אין הדבר כך, וכי העיקרון המוסרי אשר לפיו "אין זכויות בלא חובות" חייב לחול לא רק על מקבלי גמלאות, אלא על כולם, "שאם לא כן, אפשר יהיה לגרוס שהעיקרון חל רק על העניים או על הנזקקים" (שם, 65–66). ברם יש להצטער שגידנס ממאן לספק ולו דוגמה אחת נוספת הנוגעת לזכויות אזרחיות ופוליטיות, והמציבה תנאי מקדמי לפני נגישות לזכות. במחשבה שנייה, אפשר שההשמטה של גידנס אינה מקרית. שכן קל הרבה יותר לומר: "אדם יהיה זכאי לסיוע בהיותו מובטל אם ורק אם יחפש עבודה". הרבה פחות פשוט להשלים את המשפט: "אדם יהיה זכאי לחופש ביטוי אם ורק אם ..." — כיצד יש לסיים את המשפט? הרי איננו אומרים כי אדם מאבד את זכותו לחופש הביטוי אם הוא נתפס בדיווח כוזב למס הכנסה, ואיננו חושבים שאדם מאבד את זכותו לחופש דת אם הוא נתפס בעברות סמים.

אנו מתקרבים, כמדומני, להבנת הסכנה הטמונה בגישה חדשה זו. שלא במקרה, סכנה זו דומה בעיקרה לסכנה שעליה מצביעים מתנגדי ההפרטה של שירותים חברתיים (ובכללם שירותי רווחה). שהרי מהו הטיעון המהותי בביקורת מודל ההפרטה של תוכנית "מרווחה לעבודה" (תוכנית "ויסקונסין") בגרסתו הישראלית? המודל הכלכלי, כך מתברר, מעניק לזכיינים תמריצים כלכליים, חיוביים ושליליים, במקום שבו תמריצים כלכליים אינם צריכים להיות ממין העניין. רוצה לומר: היזם אשר ימצא כי הרווח שלו ימוקסם אם ירשום מחפש עבודה מסוים בתור "סרבן עבודה", יעדיף נתיב זה מנתיב חלופי, למשל הכשרה משמעותית אשר עשויה להביא ליציאתו ממעגל האבטלה והעבודה בשכר נמוך. אין בכך כדי לומר כי שיקולים כלכליים פסולים מכול וכול. גם המדינה רשאית, ואף חייבת, לשקול שיקולים מסוג זה, ולהעמיד אותם באופן ברור לעומת זכויות הפרט ולעומת טובין ציבוריים אחרים. אלא שהמדינה נבדלת מהיזם הפרטי בשניים: ראשית, היא אמונה על טובת הציבור במגוון הקשרים, ולא רק ההקשר הכלכלי, ובין השאר אמונה על שמירת זכויות היחיד. ושנית, המדינה פתוחה לביקורת על מכלול שיקוליה וסדר עדיפויותיה.

3. הסכנות

א. זכויות הפרט

אילו שיקולים "זרים" עלולים לחדור אל תוך זכויות האדם המופרטות? במקרים רבים מדובר במוסר רווח, שמרני או אפילו ריאקציוני מטבעו המאפיין את אורחות חייה של השכבה המבוססת באוכלוסייה. וכך רפורמת

״מרווחה לעבודה״ האמריקנית (המסגרת הפדרלית למה שקרוי ״תוכנית ויסקונסין״) היא ביטוי חוקי לאותה פילוסופיה. מכאן שאין זה מקרה שהיא פותחת בהצהרה כי ״נישואים הם הבסיס לחברה מוצלחת״ (“marriage is the foundation of a successful society”), וכי ״עידוד אחריות הורית הוא רכיב הכרחי לגידול מוצלח של ילדים ולרווחתם״.[6]

גם אם נתעלם לרגע מהבסיס האמפירי הרעוע של ההנחה המובלעת בדבר יכולתה של המדינה לעודד אחריות הורית ונישואים מוצלחים (Garfinkel *et al.* 2001, 203–226), השאלה שצריכה להישאל היא: מה עושות הצהרות מסוג זה במסגרת חקיקה פדרלית העוסקת בתוכניות ״מרווחה לעבודה״? יש מקום לסברה כי העברת כספים לאנשים עניים מקנה, בעיני קובעי מדיניות מסוימים, לא רק את הכוח, אלא גם את ההצדקה להכתיב לאותם אנשים את ההתנהגות הראויה במישורים רבים ומגוונים. לסברה זו יש גיבוי היסטורי מוצק. כפי שצוין בפתח הדברים, כבר 100 שנים טרם כינונה של מדינת הרווחה המודרנית הועברו כספים לנזקקים. אלא שכאשר הועברו כספים אלו דרך קהילות קטנות, כנסיות ומועצות מקומיות, היה זה בגדר המובן מאליו שכספים אלו יהיו תלויים בדבר, או במינוח השגור: benefits with strings attached. אופן חשיבה זה אפיין משטרים שמרניים לפני מאות שנים, וגם משטרים פשיסטיים מודרניים (Esping-Andersen 1990, 40). משום כך אין להתפלא יתר על המידה כאשר מתן גמלאות ליוצאי צבא מותנה בחתימה על הצהרת נאמנות למדינה,[7] או כאשר המדיניות של ״גבר בבית״ (man in the house) מַתְנָה זכאות של אם חד־הורית לקצבאות בכך שאינה מנהלת משק בית משותף עם מבוגר נוסף. החדירה הבוטה לפרטיות אותן נשים באה לידי ביטוי בעמדת המדינה לפני בית המשפט, ולפיה ההבחנה בין ״חברות אינטימית״ לבין ״ניהול משק בית משותף״ מתבססת על תדירות קיום יחסי המין בין בני הזוג.[8]

למען הסר ספק, אין מדובר באירוע התָחום לתפיסה המוסרנית האמריקנית. כך, לפני חודשים ספורים ניתן פסק דין של בית הדין הארצי לעבודה הנוגע לשלילת גמלאות הבטחת הכנסה מאם חד־הורית. במקרה זה ניהלו חוקרי הביטוח הלאומי מעקב אחרי האשה. בשלב מסוים הם דפקו בדלת ביתה ושאלו אותה אם מתגורר עמה גבר. היא השיבה בשלילה. הם שאלו אותה אם יש גבר בבית ברגע זה. היא השיבה שוב בשלילה. הם שאלו אותה אם הם יכולים לחפש בבית. בלית ברירה היא נענתה להם.

6 “Promotion of responsible fatherhood and motherhood is integral to successful child rearing and the well-being of children”

7 *Speiser v Randall* 357 US 513 (1958)

8 *King v. Smith* 392 US 309 (1968)

במסגרת חיפושיהם בבית הם פתחו ארונות ובאחד מהם מצאו, בין השאר, גבר עירום. כאשר נשאלה הגברת לפשר העניין, הסבירה כי שיקרה כיוון שנלחצה, וכי האדון אשר נמצא בארון הוא ידיד שלה, שעמו היא מקיימת קשרים אינטימיים זה שבועיים בלבד. בית הדין לא ראה צורך להכריע בטיב הקשר בין השניים, והסתפק בכך שהמערערת לא דיברה אמת לפני החוקרים כדי לשלול את גמלתה. בעשותו כן, ראה לנכון להיתלות בפסק דין אשר כבר הוזכר לעיל:

> על חובת תום הלב וההגינות החלה ביחסי הפרט והרשות, עמד בהרחבה בית המשפט העליון בפרשת קונטרם (בג"ץ 164/97 קונטרם בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289) בה נקבע, בין היתר, כי במקרה בו תביעת הפרט מחייבת גילוי מידע לצורך מימוש הזכות אין התובע רשאי לאצור מידע ולהסתירו מן הרשות. ומילוי חובותיו בהגינות ובתום לב הוא **תנאי להקמת הזכות הנתבעת.**[9]

יש לשים לב שזכותה של אותה אשה נשללה הימנה לא משום שהוכח שהיא שיקרה בנוגע לעניין אשר קשור באופן ישיר לזכאותה. רוצה לומר, לא הוכח שהיא מנהלת משק בית משותף עם הגבר באופן המצדיק שלילת זכאותה לגמלה. והרי הדבר ברור: אם היה מוכח כדבר הזה, לא היה צורך עוד להידרש באופן כלשהו לנטייתה לומר דבר אמת או שקר. אלא שבית הדין מקצר את הדרך, ומסתפק באי־אמירת האמת כדי לשלול את הזכאות. כיצד נעשה הדבר? ניתן להסתייע בציטוט מדברי נשיא בית המשפט העליון לשעבר אהרון ברק, המובא בפסק דינו של המשנה לנשיא מישאל חשין: "זכויות האדם ויכולת הפגיעה בהן יונקות מאותו מקור (הנשיא ברק בבג"ץ 164/97 קונטרם בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 347)".[10] באותו הקשר המשיל השופט חשין את מצבו של האדם ביחס למדינה למצבו של גוליוור בארץ הענקים, הרואים בו "מלחייה או זנב־גזר".

זאת ועוד, השופט חשין גרס כי חובת הגילוי של האזרח כלפי הרשות מצומצמת עד מאוד, ונימק זאת כך:

> עומדת לו ליחיד זכותו לעשות כחפצו, והרי בשלו הוא עושה. וזכותו זו של היחיד, זכות מן המעלה הנעלה ביותר היא: זכות החופש וההיתר שמעלתה מעלת־חוק היא (או מעלת חוק־יסוד) [...] זו, לטעמי, תחנת־המוצא הדימוקרטית־הליברלית, וכשאני לעצמי

9 עב"ל 280/05 **אילנית ברנס נ' המוסד לביטוח לאומי**, תק־אר 2006(1), 281 עמ' 285.

10 בג"צ 7052/03 **עדאלה ואח' נ' שר הפנים**, תק־על 2006(2), 1754 עמ' 1785.

> סבורני כי ראוי לנו לאמצה ולטפחה [...] היחיד והשלטון אין הם שווי־זכויות, אין הם שווי־כוחות ואין הם שווי־מעמד. הם גם אינם ידידים זה לזה. השלטון מחזיק בידו רוב כוח, רוב עוצמה ורוב עושר, עד שהיחיד — יהיו כוחו, עוצמתו ועושרו רבים ככל שיהיו — לא ישווה לו ולא ידמה לו [...] קראנו את השלט התלוי בתחנת המוצא למסענו, ונזכור שהמושג "חופש" חרות עליו.[11]

ולאחר שהוא מביא מדברי השופט וילברפורס בפרשת Khawaja, הנוגעת לחובת הגילוי של מהגרים בכניסתם למדינה, ממשיך השופט חשין בדברים נכוחים אלו:

> יש "חובת הגינות" של משפט ויש "חובת הגינות" של מוסר חברתי, ולא הרי זו כהרי זו. הלורד ווילברפורס ביקש ליטול "חובת הגינות" ממיסדר המוסר החברתי ולהביאה אל מיסדר המשפט. כוונתו היתה רצויה — כולנו נסכים לכך — אך קביעתה של הנורמה כהצעתו היתה מאמצת אל שיטת המשפט דרך התנהגות שראוי להשאירה להסדר במיסדרי־נורמות אחרים.[12]

מדבריו של חשין, שאותם בחרתי לצטט באריכות, אנו למדים על הסכנה הטמונה במנגנון דוקטרינת הזכויות המותנות. באמצעות מנגנון זה מתבצעת שחיקה של מושכלות היסוד של התיאוריה הליברלית, אשר ביקשה להגן על הפרט מפני כוחה האדיר של המדינה. כוח זה, בצמוד לספק הבריא המלווה תמיד את הפיקוח על מעשי המדינה, עומד כתמונת ראי לגישה שזכויות האדם וחובותיו יונקות מאותו המקור. זכויות האדם, לפי התיאוריה הליברלית, נגזרות מעצם היותו אדם. חובותיו, לעומת זאת, הן שמחייבות צידוק והסבר. ואילו התפיסה של זכויות מותנות רואה את זכויות האדם וחובותיו שוות מעמד. ברם כיוון שאין בנמצא תרשים המפרט את החובה העומדת כתנאי מקדמי לפני נגישות לזכות פלונית, בהחלט ייתכן שהמדינה תראה בחובת נישואים תנאי למתן גמלאות, בחובה להיגמל מסמים תנאי לזכאות לדיור ציבורי, בחובה לחתום על הצהרת אמונים תנאי לניכוי שליש ממאסרו של אסיר, ועוד כהנה וכהנה, כיד הדמיון הרעה. עמדה זו, הרואה זכויות כתלויות בדבר ותלויות הקשר, הופכת אותן ל"שיוריות מבחינה מושגית" (conceptually redundant; Campbell 1979, 74; Harel 1997, 111).

11 שם, עמ' 366.
12 שם, עמ' 381.

ב. השלכות על התעסוקה

כפי שכבר צוין, במקרים לא מעטים קיים מתח בין טובת הכלל לבין טובת (או זכויות) הפרט. יתר על כן, היו שטענו כי בכך טמונה חשיבותן העיקרית של זכויות אדם. אולם כאן אבקש לבחון לא אם מוצדקת הפגיעה בזכותם של מובטלים לביטחון סוציאלי בדרך של התניית זכאותם לגמלאות במילוי חובות, אלא אם הפגיעה מביאה לשיפור ניכר ברווחה המצרפית **כלל ועיקר**?

הניסיון הנרכש בבחינת תוכניות "מרווחה לעבודה" מלמד שאין הדבר כך. התמקדות רק בצד ההיצע (של העובדים) באה במדינות רבות על חשבון מדיניות תעסוקה הנוגעת לצד הביקוש. כך, למשל, המחויבות המסורתית של מדינת הרווחה למדיניות של תעסוקה מלאה נמוגה בלא זכר. יש להזכיר בהקשר זה כי בווּרידג׳ התנה את קיומו של מבחן תעסוקה בקיום מצב של תעסוקה מלאה במשק, שכן, לדבריו, בהיעדרו קורֵס מבחן זה ונהפך לחסר משמעות (Beveridge 1942, 57–59; 163–164). אלא שהכשל בתוכניות "מרווחה לעבודה" אינו נמצא רק במחדל ברמת המקרו — הימנעות מעידוד תעסוקה מלאה. גם למעשה המדינה ברמת המיקרו — התניית גמלאות בקבלת כל הצעת עבודה — יש השלכות כוללות. בהחמירה את תנאי הזכאות לגמלאות (למשל: בעבור אימהות חד־הוריות ואנשים בעלי מוגבלות), מעודדת המדינה את ההיווצרות של משרות חלקיות אשר אינן מספקות "שכר מחיה" (living wage), ושל אופני תעסוקה ארעיים ובלתי יציבים (Deakin and Wilkinson 2005, 194; Finn 2005, 102).

בכך, במקום להעניק לאזרחיה את הזמן ואת המשאבים לשבור את המעגל של מעבר מהיעדר שכר לשכר נמוך וחוזר חלילה (low-pay-no-pay cycle), "כולאת" המדינה את אזרחיה בין כללי הזכאות לגמלאות לבין הרגולציה של שוק העבודה בשכר הנמוך — דיני המגן. אבהיר: בעוד הרטוריקה של תוכניות "מרווחה לעבודה" מבקשת להצדיק את התניית הזכאות במונחים הלקוחים מעולמו הרומנטי של ז׳ן ז׳ק רוסו — "יש להכריח אדם להיות חופשי" — המציאות פרוזאית הרבה יותר. אותה התניה רק **מגבירה** את התלות של האדם במדינה (Williams 1998, 569; 578–579). במקום לאפשר לו לצבור כישורים אשר יתמכו בניעות (מוביליות) תעסוקתית, תוכניות אלו כופות על אדם למהר ולקבל על עצמו כל עבודה, ולו בתנאים המינימליים אשר המדינה מחייבת את המעביד להעניק (שכר מינימום, חופשה מינימלית וכו׳).

לדימויים האופטימיים על אודות פריצה אל שוק העבודה וטיפוס במעלה סולם בו, יש קשר קלוש מאוד למציאות של אותם אנשים הנקלעים לתוכניות "מרווחה לעבודה". יתר על כן, ההשפעה הכוללת של מדיניות התוכניות הללו אינה ניטרלית. הדינמיקה שתוארה מביאה לריבוד משמעותי

יותר בשוק העבודה. השכירים בשוק העבודה הראשוני נהנים מיציבות בתעסוקה, מאפשרות קידום, מהשתלמויות והכשרה מקצועית ומפנסיה בטוחה. לעומת זאת משתתפי תוכניות "מרווחה לעבודה", המדלגים בין עבודה אחת בשכר נמוך לעבודה אחרת בשכר זעום והמסתייעים בגמלאות הבטחת הכנסה כ"קביים" בין לבין, חווים מציאות שונה בתכלית. ולא זו אף זו, החמרת התנאים מגדילה את הפערים בין שוק העבודה הראשוני לשוק העבודה השניוני יותר ויותר. כך למעשה נוצרים מחסומים בלתי נראים בשוק העבודה, המונעים מיצוי אמתי של היכולות והכישורים של האנשים המשתתפים בו.

אי־אפשר לסיים דיון בהשלכות של תוכניות "מרווחה לעבודה" על שוק התעסוקה בלא להזכיר את אחד האדנים החשובים של מדינת הרווחה: קידום שוויון (חברתי וכלכלי) בין תושביה. וכיצד הדברים קשורים? זכאות מוחלשת לגמלאות מקטינה את כוח המיקוח של מובטלים בעומדם מול מעסיקים פוטנציאליים. על תובנה זו אמונים חוקרים מכל גוני הקשת החברתית־כלכלית: ממרקס ועד הניאו־ליברליזם השמרני ביותר.[13] זכות חזקה לביטחון סוציאלי מחזקת את עמדת המיקוח של העובדים בעלי המעמד החלש ביותר, ביוצרה חלופה מוחשית ונגישה (Williams 1998, 569; 578–579). הכבדה על אותה נגישות מחלישה אפוא את מעמדם של אותם עובדים ובכך תורמת להרחבת הפערים בחברה.

4. לא רק ביקורת: עדות ממודל חלופי

כאמור, התניית גמלאות במבחני תעסוקה כאלו או אחרים היתה חלק ממדיניות הרווחה בישראל מרגע היווסדה. משום כך ובשל השפעתה של המערכת האמריקנית אשר לה מאפיינים דומים (אם כי מחמירים הרבה יותר במובנים רבים), אולי קשה לדמיין "מציאות חלופית", פרדיגמה אחרת לחלוטין מזו השלטת בכיפה. ההצעה של פרדיגמה חלופית היא כאמור לא רק רצויה, אלא גם הכרחית אם הדיון בנושא אמור להיות מועיל ומעשי. יתר על כן, הצעה זו אינה הכרחית רק בתיאוריה — היא גם קיימת למעשה.

בדומה למדינות מערביות אחרות, גם צרפת יזמה מחשבה מחודשת בדבר תוכניות "מרווחה לעבודה" בסוף המאה הקודמת. יתרה מזו, כמו המדינות הללו, גם בצרפת נהגה לכאורה אותה רטוריקה של "אמנה חברתית". ובכל

13 לגרסה המקורית של מרקס, ראו Marx 1938, 642–645; להקבלה לימינו בהקשר לנושא המאמר: Piven and Cloward 1993, 5.

זאת, האידיאולוגיה המניעה את התוכנית בצרפת שונה בתכלית השינוי מזו אשר בבסיס התוכניות בארצות הברית ובישראל (Morel 2004, 93). מדובר בדגם רפובליקני של אמנה חברתית (לפי ז׳ן ז׳ק רוסו) הנבדל באופן מובהק מהדגם הליברלי (לפי תומס הובס, ג׳ון לוק) (Silver and Wilkinson 1995). התוכניות בארצות והברית ובישראל מכוונות, החל וכלה, להחדרת המובטל לשוק העבודה (workfare), ואילו בצרפת התוכנית הידועה בשם RMI (Revenu Minimum d'Insertion) מבוססת על הקניית כלים אשר יאפשרו לא רק ניעות תעסוקתית, אלא גם ניעות חברתית.[14] המודל האמריקני מתמקד רק בהדרה משוק העבודה, ואילו המודל הצרפתי מחייב גם מאבק בהדרה החברתית. המודל האמריקני מתבסס על הבחנות כגון ״עניים ראויים״ לעומת ״עניים שאינם ראויים״ או (הבחנה מקבילה) ״עניים עובדים״ לעומת ״מעמד תחתון״ (underclass), ואילו המודל הצרפתי מתבסס, תיאורטית ונורמטיבית, על תפיסה של סולידריות (Paugam 1998, 41, 58). המשמעות היא שהתוכניות בצרפת אינן משמשות בסיס להחלת חובות חדשות על מובטלים, אלא במה להכרזה על היקף מחויבותה של המדינה כלפי אזרחיה.

השינוי כמובן אינו מתמצה ברמה האידיאולוגית או הרטורית. התפיסה הצרפתית רואה בהדרה של המובטל משוק העבודה ומהחברה כשל של המדיניות, ולא כשל של האדם. ״החוק למאבק בהדרה״ משנת 1998[15] מזרים משאבים לתוכניות ה־RMI ולסיוע למובטלים לא רק במציאת תעסוקה, אלא גם בתחומי החינוך, הבריאות, הדיור, החובות האישיים ואף בחייהם התרבותיים. סעיף המטרה של החוק, הפותח אותו, מלמד עד כמה ההבדל בין התוכניות במדינות השונות הוא הבדל של השקפות עולם, ולא של משאבים: ״המאבק נגד הדרות הוא צורך לאומי המבוסס על הכרה בכבוד השווה של כל בני האדם בתור בסיס למדיניות חברתית של האומה״.

יש לשער שיעד כזה, לו היה מאומץ בישראל, היה מוביל לתוכנית בעלת מאפיינים שונים לחלוטין.

5. סיכום

במאמר זה ביקשתי להראות כי החדשנות שבתוכניות ״מרווחה לעבודה״ בישראל, כמו במדינות נוספות בעולם, אינה טמונה בדרישה ממובטלים ״לעשות משהו״ בתמורה לקבלת גמלה. כפי שציינתי בפתח הדברים, מעולם לא ניתנו גמלאות באופן גורף ללא כל דרישה. החידוש, אם כן, טמון בכך

14 המאמר נכתב לפני בחירתו של ניקולא סרקוזי לנשיא צרפת.

15 LOLE — Loi d'orientation sur la lutte contre les exclusions

שתפיסת הזכויות עצמה נהפכה להיות נזילה יותר. זכויות אינן עומדות לעצמן, אלא תלויות בחובות. אדם חייב להוכיח את עצמו "ראוי" לנגישות לזכויות. הייחוד בתוכניות "מרווחה לעבודה" הוא בעיקר בהיותן שדה הניסוי הראשון והבולט ביותר של מדיניות חברתית אשר מדגישה התניה זו. תוכניות ממשלתיות וגם חוקרים באקדמיה מצהירים על השינוי בגישתם לזכויות רווחה בהקשר של תוכניות אלו. ואולם חשוב להדגיש כי כבר עכשיו ברור לגמרי שמדובר רק בבלון ניסוי, או לחלופין — בחוד החנית (*avant garde*), לשינוי משמעותי יותר של תפיסת צדק ושל תפיסת זכויות. הדוקטרינה של זכויות מותנות נהפכת לאטה לזרם המרכזי בכל הנוגע לזכויות חברתיות וכלכליות, ולכלי מרכזי בטיפול באוכלוסיות מוחלשות (Freedland and King 2003; Vincent-Jones 2006, 465). משום כך יש מקום לזהירות מיוחדת.

ביבליוגרפיה

Beveridge, William, 1942. *Social Insurance and Allied Services*. London: H.M. Stationary Office.

Campbell, Keith, 1979. "The Concept of Rights," Unpublished Ph.D. Thesis, Faculty of Law, Oxford University.

Collins, Hugh, Keith D. Ewing, and Aileen McColgan, 2001. *Labour Law — Text and Materials*. Oxford: Hart.

Deakin, Simon, and Frank Wilkinson, 2005. *The Law of the Labour Market*. Oxford: OUP.

Dworkin, Ronald, 1977. *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth.

—, 1984. "Rights as Trumps," in Jeremy Waldron (ed.), *Theories of Rights*, Oxford: OUP, pp. 153–167.

Esping-Andersen, Gosta, 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.

Finn, Dan, 2005. "The Role of Contracts and the Private Sector in Delivering Britain's 'Employment First' Welfare State," in E. Sol, and M. Westerveld (eds.), *Contractualism in Employment Services*, The Hague: Aspen, pp. 101–118.

Freedland, Mark and Desmond King, 2003. "Contractual Governance and Illiberal Contracts," *Cambridge journal of Economics* 27: 465–477.

Garfinkel, Irwin, Sara McLanahan, Marta Tienda, and Jeanne Brooks-Gunn, 2001. "Fragile Families and Welfare Reform," *Children and Youth Services Review* 23: 203–226.

Gerber, Scott, 1995. *To Secure These Rights: The Declaration of Independence and Constitutional Interpretation*. New York: New York UP.

Giddens, Anthony, 1998. *The Third Way*. Cambridge: Polity.

Harel, Alon, 1997. "What Demands are Rights?" *Oxford Journal of Legal Studies* 17: 101–114.

Hills, John, 2001. "Does a Focus on 'Social Exclusion' Change the Policy Response?" in John Hills, Julian Le Grand, and David Piachaud (eds.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford: OUP, pp. 226–243.

Himmelfarb, Gertrude, 1984. *The Idea of Poverty*. London: Faber.

Lodemel, Ivar, and Heather Trickey, 2000. "A New Contract for Social Assistance," in Ivar Lodemel, and Heather Trickey (eds.), "*An Offer You Can't Refuse": Workfare in International Perspective*, London: Policy Press, pp. 1–40.

Marx, Karl, 1938 (1887). *Capital*. Samuel Moore, and Edward Aveling (trans.), London: Swan.

Morel, Sylvie, 2004. "Workfare and Insertion: How the U.S. and French Models of Social Assistance Have Been Transformed in Workfare," in Neil Gilbert, and Parent Antoine (eds.), *Welfare Reform: A Comparative Assessment of the French and U.S. Experiences* (International Social Security Series, vol. 10), London: Transaction Publishers, pp. 93–142.

Moss, Jeremy, 2004. "Introduction," *Journal of Applied Philosophy* 21: 239–242.

Paugam, Serge, 1998. "Poverty and Social Exclusion," in Martin Rhodes, and Yves Meny (eds.), *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*, Basingstoke: Macmillan, pp. 41–62.

Piven, Francis Fox, and Richard Cloward, 1993. *Regulating the Poor* (Updated Edition). New York: Vintage.

Silver, Hilary and Frank Wilkinson, 1995. "Policies to Combat Social Exclusion," in Gerry Rodgers, Charles Gore, and Jose Figueiriedo (eds.), *Social Exclusion*, Geneva: ILO, pp. 283–310.

Timmins, Nicholas, 1995. *Five Giants — A Biography of the Welfare State*, London: Fontana.

Vincent-Jones, Peter, 2006. *The New Public Contracting: Regulation, Responsiveness, Relationality*. Oxford: OUP.

Williams, Lucy, 1998. "Welfare and Legal Entitlements: The Social Roots of Poverty," in David Kairys (ed.), *The Politics of Law*, 3rd edition, New York: Basic Books, pp. 569–590.

מדיניות של הפעלה חברתית:
השוואה בין דנמרק לארצות הברית

פלורנס בראון

1. הקדמה

בשני העשורים האחרונים של המאה הקודמת התגבשה בעולם המערבי הסכמה בדבר הצורך בהערכה מחודשת של יסודות מדיניות הרווחה. צורך זה הוליד תוכניות רווחה חדשות במדינות החברות בארגון לשיתוף ופיתוח כלכלי (OECD) תחת כותרות שונות — "מרווחה לעבודה", "הפעלה חברתית", "הפעלת שוק העבודה", "תגמול העבודה". תוכניות אלו מונחות כולן על ידי אותו עיקרון — התניית הקבלה של קצבאות סעד או של דמי אבטלה בהשתלבות במעגל העבודה (דורון 2000; גל ובראון 2007). ואולם בביצוע השוני ביניהן רב, וזאת בשל הבדלים בגישה ליעדי ההפעלה החברתית ולאסטרטגיה הכלכלית הנדרשת ליישומה.[1]

מאמר זה מתמקד בהשוואה בין שתי דוגמאות קצה לגישות השונות בנושא — ארצות הברית ודנמרק. הוא מנתח את גישות היסוד למדיניות של הפעלה חברתית בשתי המדינות ואת השוני ביניהן, כדי לאתר סוגיות הטעונות ליבון.

2. רקע: יעדים ועקרונות של מדיניות להפעלה חברתית

לפי התפיסה הערכית של מדיניות להפעלה חברתית, עבודה היא מחד גיסא חובה חברתית החלה על כל אזרח, ומאידך גיסא זכות בסיסית בשל תרומתה להעצמה כלכלית ולהכלה חברתית (social inclusion) של קבוצות מודרות. ואולם בפועל ריבוי התוכניות להפעלה חברתית בשלושים השנים האחרונות

* תודה לרותי זקוביץ על הערותיה ועל העריכה הלשונית הראשונית של המאמר.

1 בהמשך אבדיל בין מדיניות מקרו־כלכלית של הפעלה חברתית לבין תוכניות מיקרו־כלכליות להשמה בעבודה שיכונו תוכניות "הפעלה" או "מרווחה לעבודה".

נבע בראש וראשונה משיקולים של שמירה על יציבות מקרו־כלכלית על רקע שלושה תהליכים — הזדקנות האוכלוסייה, הגלובליזציה והתפתחות הטכנולוגיה.

א. מדיניות של הפעלה חברתית — תשובה להשלכות מקרו־כלכליות של הזדקנות האוכלוסייה, של הגלובליזציה ושל ההתקדמות הטכנולוגית

ההתקדמות בתחום הבריאות מלווה בתהליך דמוגרפי של הזדקנות האוכלוסייה, שמשמעותו הכלכלית היא גידול מהיר בקבוצת האנשים שאינם במעגל העבודה ומתפרנסים מקצבאות, ונזקקים לשירותים חברתיים נרחבים. לשם המחשה: במדינות OECD צפוי מספר האנשים מעל גיל 65 להגיע בשנת 2030 ל־47% מסך האוכלוסייה (OECD 2003, 69).

פתיחת גבולות בינלאומיים לתנועות של הון ועבודה חשפה ענפי תעשייה עתירי עבודה לתחרות מצד מדינות עתירות כוח עבודה זול, וגרמה למעבר לענפי שירותים ולענפי תעשייה עתירי ידע או טכנולוגיה (de-industrialization). תהליך זה, ועמו התקדמות הטכנולוגיה, תרמו להפחתת הביקוש לעובדים לא מיומנים (גוטליב 2002; Addison and Welfens 2003), ולפיכך עלה במדינות OECD מספרם של המובטלים תקופה ממושכת ושל העובדים העניים — מי ששכרם מתחת לקו העוני. נתוני OECD לשנת 2001 מעידים על היווצרות "מלכודות שכר נמוך" ועל השתרשות של עוני כרוני בקרב אנשים שנותרו מחוץ למעגל העבודה או עבדו בשכר נמוך תקופה ממושכת. באירופה 13% מהאנשים שהיו מובטלים יותר מחמש שנים נשארו מתחת לקו העוני, גם אם חזרו לעבוד, ובארצות הברית — 32%. שיעורי העניים בקרב מי שעבדו בשכר נמוך יותר מחמש שנים היו 13% באירופה ו־41% בארצות הברית (OECD 2003, 70).

גידול מספרם של האנשים בגיל פנסיה, השתרשות אבטלה ממושכת ועוני, והשפעתה השלילית על ההון החברתי (דור הילדים) תורמים לעליית הביקושים לשירותי רווחה אישיים מצד אחד, ומהצד האחר מפחיתים את המקורות למימונם, בצמצמם את התוצר ואת בסיס המס.

בשל השלכותיה על יציבות המשקים המפותחים נהפכה ההשתלבות של מקבלי קצבאות בעבודה לסוגיה מרכזית בדיונים על כלכלות המדינות החברות ב־OECD. בשנות התשעים של המאה הקודמת בחנו מדינות הארגון תוכניות להפעלה חברתית שגובשו בארצות הברית משנות השמונים כדי לספק פתרונות תעסוקה למקבלי קצבאות סעד. ואולם תוכניות אלו הן רק רכיב אחד, מיקרו־כלכלי, במכלול האמצעים הנחוצים כדי להתמודד עם שינויים רחבים בשוק העבודה ובסביבתו ועם בעיית האבטלה הנובעת מהם (OECD 2000, 107).

באשר לאסטרטגיה הכוללת הנדרשת להרחבת מעגל העבודה יש מקום להבחין בין שתי גישות יסוד שונות. שתי הגישות מבוססות על אותה הנחה: קצבאות למובטלים משמשות תמריץ שלילי לעבודה — "מלכודת אבטלה" — כל עוד "יחס התחלופה" בין קצבאות לשכר גבוה, ולכן היעד של הפעלה חברתית הוא להעלות את התמורה מהעבודה יחסית להכנסה מקצבאות (make work pay). ההבדלים בין הגישות עניינם בתמהיל האמצעים הדרושים לשם סילוק "מלכודת האבטלה". כמו כן נבדלות הגישות ביחסן לקיומם של חסמים שעלולים להגביל את הניידות בשוק העבודה.[2]

ב. גישת היסוד של המדיניות להפעלה חברתית בארצות הברית

גישת היסוד שהתגבשה בארצות הברית מדגישה את הצורך בהפחתת נטל המס הנדרש למימון ההוצאות הציבוריות, ובכללן הוצאות הרווחה. על פי גישה זו, הפחתות מס תורמות תרומה מכרעת לצמיחה, וזו מועילה בסופו של דבר גם לבלתי מועסקים ולעניים (trickling down effect). מדיניות של הפעלה חברתית המבוססת על גישה זו מתמקדת בהשתלבות מהירה בעבודה: היא דוגלת ב"עבודה תחילה" של נתמכי סעד כאמצעי לצמצום הזדקקותם לקצבאות.

גישה זו מעודדת תוכניות להפעלה חברתית המציעות מגוון של שירותים אישיים להשמה בעבודה ולפיתוח הון אנושי (הכשרה מקצועית וחינוך בסיסי). ברם על פי גישה זו אבטלה היא ביסודה רצונית (Solow 1990). לפיכך "מלכודת האבטלה" נתפסת כגורם עיקרי לאי־השתלבות של מקבלי קצבאות במעגל העבודה, ודי בהעלאת מחירה של אי־ההשתלבות לצמצם תופעה זו. אסטרטגיה מקרו־כלכלית התואמת תפיסה כזאת מצטמצמת לנקיטת אמצעים לשינוי "יחס התחלופה" — החמרת תנאי הזכאות לקצבאות רווחה והתנייתן בהשמה בעבודה ("סנקציות" על אי־השתלבות בשוק העבודה בדרך של ביטול חלקי או מלא של הקצבאות) מצד אחד, ותמריצים כספיים לעידוד התעסוקה, כגון זיכויי מס או השלמת הכנסה זמנית למועסקים בשכר נמוך, מצד אחר.

גישה זו היא לב לבה של מדיניות ההפעלה החברתית שגובשה בארצות הברית משנות השמונים של המאה הקודמת. היא מתאימה לעקרונותיה של מדיניות חברתית המכונה "אנגלוסקסית" — מדיניות השואפת למזער את תפקידו של המגזר הציבורי בחברה, ומתנה את הזכאות לשירותים חברתיים במבחן הכנסה (means-tested social services), כדי לסייע רק לקבוצות חברתיות־כלכליות חלשות במיוחד (ינאי ואחרים 2007; Townsend 2007).

2 גוטליב 2002; גל 2004; גל ובראון 2007; Saunders 2005.

ג. גישת היסוד של המדיניות להפעלה חברתית בארגוני OECD, באיחוד האירופי ובדנמרק

על פי הגישה האחרת, שאימץ OECD, אבטלה ממושכת היא בעיקר מבנית, כלומר נובעת מאי־התאמה בין דרישות הביקוש לעבודה לבין ההכשרה והמיומנויות של מציעי העבודה (Addison and Welfens 2003; OECD 2003). כדי לצמצם את הוצאות הרווחה הכרוכות בסיוע לבלתי מועסקים, למנוע את ההשלכות של האבטלה במונחים של הפסדי תוצר, ולסייע למובטלים למצוא עבודה שתחלץ אותם מעוני, יש צורך בהתערבות ציבורית להפעלת שוק העבודה (active labour market policy) ובהשקעה ציבורית רבה בהון האנושי. בעיני התומכים בגישה זו, הפסד העלות של השקעה ציבורית בהון האנושי יוצא בשכרו, משום התועלת הצפויה מההשקעה בעידן של חדשנות טכנולוגית וגלובליזציה: שדרוג כוח האדם יאפשר את העסקתו בענפים עתירי ידע, והדבר יתרום לצמיחה בת־קיימא.

מדיניות התואמת גישה זו מאמצת את המודל האמריקני של מרכזי הפעלה המציעים למובטלים שירותי השמה אישיים וסיוע לשיפור כישוריהם. היא גם מסתמכת על התניית הקצבאות בהשמה בעבודה ועל תמריצים כספיים לעידוד תעסוקה כדי להתגבר על "מלכודת האבטלה" (Kvist 2000).

ואולם גישה זו גם מכירה בקיומם של חסמים אחרים המונעים השתלבות חופשית במעגל העבודה (Palmer 2003; Saunders 2005), ובכללם: היעדר מסגרות טיפול הולמות לילדים שעלותן סבירה; שיקולים זרים של מעסיקים כגון אפליית מיעוטים, נשים ומי שסובלים ממוגבלויות; פערי שכר בין קבוצות עובדים ברמת מיומנות שווה בשל שיקולים זרים אלה; חסמים תרבותיים המקשים על תעסוקת נשים מחוץ לכותלי הבית או הקהילה; מבנה שיטת המיסוי (לדוגמה, מס שולי גבוה על הכנסה שנייה במשק הבית משמש תמריץ שלילי בעיקר לתעסוקת נשים); ריחוק גאוגרפי ממקום עבודה; השלכות ארוכות טווח של אלימות במשפחה; וכל הקשיים הכרוכים בתהליכי שיקום פיזי, חברתי או נפשי של קבוצות שנדחקו לשולי החברה. כדי לצמצם חסמים אלה נדרשת אסטרטגיה רחבה המשלבת אמצעים כלכליים וחברתיים.

גישה כוללנית זו מעודדת גם התערבות ציבורית ליצירת ביקוש לעבודה, כגון עבודות ציבוריות יזומות, סבסוד שכר של עובדים לתקופות ניסיון או תמריצים להקמת עסקים קטנים עצמאיים, כחלק מהפתרון לבעיית האבטלה.

גישה זו מתבטאת בהמלצות ארגון OECD (OECD 2000; 2003) והאיחוד האירופי, המתוות למדינות החברות בהם קווים מנחים משותפים בנושאים כלכליים. הלכה למעשה — כל מדינה התאימה את הוראות האיחוד האירופי למודל החברתי השורר בה.

הרפורמה שהנהיגה דנמרק שואפת לשמר את עקרונות המודל של מדיניות חברתית המכונה "נורדית", המשלבת שירותים ציבוריים לכול ("שירותים אוניברסליים") בתחומי הבריאות והחינוך, מערכת רווחה מפותחת ומעורבות ציבורית להפעלת שוק העבודה (Kvist 2000). משנות התשעים של המאה הקודמת גיבשה דנמרק מדיניות של הפעלה חברתית, ובשנת 2006 נתנה לה ביטוי פורמלי במסמך המכונה "הסכם רווחה" (welfare agreement).[3] "הסכם הרווחה" חותר לאיזון בין קווי היסוד של המודל הנורדי לבין דרישות האיחוד האירופי להגדלת התעסוקה תוך שמירה על יציבות מקרו־כלכלית.

3. תוכניות "מרווחה לעבודה" בארצות הברית

בארצות הברית גובשה בשנים 1982–1996 מדיניות שהובילה לחקיקה חדשה בתחום החברתי — החוק לגישור בין אחריות אישית ובין מתן הזדמנות לעבודה,[4] וחוק הסיוע למשפחות חד־הוריות.[5] בעקבות החקיקה הוקפא תקציב הרווחה הפדרלי, וצומצמה רשת המגן החברתית שעל מדינות ארצות הברית לספק לתושביהן: הזכות הבסיסית של הפרט לסיוע חברתי בוטלה, וסמכויות הממשל הפדרלי בתחומי הרווחה הועברו למדינות. החקיקה הביאה להרעה של תנאי הזכאות של נתמכי סעד, ובכלל זה להתניית רשת המגן בהשתתפות בעבודה, להגבלת תקופת הזכאות לקצבאות לחמש שנים וליצירת קשר בין זכאות לבין מוסד הנישואים כדי לחזקו.[6]

בחקיקה החדשה, בהתאם ליעד של צמצום ההוצאות הציבוריות, הוקפאה השתתפות הממשלה הפדרלית במימון תקציב הרווחה של המדינות למכסה קבועה של 16.5 מיליארד דולרים — 0.2% מהתוצר המקומי הגולמי. אוכלוסיית היעד של מדיניות ההפעלה כללה כ־14 מיליון נתמכי סעד (5.5% מסך אוכלוסיית ארצות הברית בשנת 1994, לפני החקיקה), רובם נשים העומדות בראש משפחות חד־הוריות (Peterson 2002; Cebulla *et al.* 2005).

מדיניות ההפעלה החברתית בארצות הברית נשענת על שלושה יסודות — התניית הזכאות לסעד בהשמה בעבודה; תמריצים כספיים לעידוד התעסוקה ברמות שכר נמוכות; ומיקור חוץ (outsourcing) של תוכניות מיקרו־כלכליות להפעלה חברתית, כלומר העברתן לגורמים פרטיים (למשל "תוכנית

3 Ministry of Social Affairs, Ministry of Interior Affairs and Health, 2006

4 Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act — PRWORA

5 Temporary Assistance for Needy Families — TANF

6 Blank 2002; Peterson 2002; OECD 2003, 207; Townsend 2007, ; גל ובראון 2007; 31

ויסקונסין"). תקציבי הרווחה של המדינות משתנים בהתאם להעדפות של מקבלי ההחלטות העומדים בראשן. השתתפות הממשל הפדרלי בהוצאותיהן של המדינות על הפעלה חברתית נמוכה — 0.15% מהתוצר המקומי הגולמי (OECD 2003, 214).

כאמור, שיטת ההפעלה החברתית התגבשה בארצות הברית בשנות השמונים של המאה הקודמת, ובמאפייניה בפועל היה שוני רב בין המדינות. התוכניות, שכונו "ניסויים חברתיים", עוצבו כך שתתאפשרנה מדידה של תוצאותיהן במונחי תעסוקה ושכר, והשוואה להישגים של קבוצות ביקורת שלא צורפו לתוכניות. באותה תקופה נבחנה היעילות היחסית של שיטות הפעלה למיניהן, ובכללן תוכניות המדגישות השמה מהירה בעבודה ("עבודה תחילה") ותוכניות המדגישות פיתוח הון אנושי.[7] כיום רוב התוכניות "מרווחה לעבודה" בארצות הברית פועלות על פי העיקרון של "עבודה תחילה", עם דגש על שירותי השמה בעבודה ועל סנקציות המוגדרות בחוק. מעטות התוכניות המכילות רכיבים משמעותיים של הכשרה מקצועית וחינוך בסיסי, וגם שירותי הסעד קיבלו אופי של שירות תעסוקה (Blank 2002).

העדפת העיקרון של "עבודה תחילה" נובעת ממסקנות המחקרים שלפיהם התוצאות שהשיגו תוכניות המדגישות יצירת הון אנושי נופלות, במונחי תעסוקה ושכר, מתוצאותיהן של תוכניות המדגישות השמה מהירה בעבודה (Cebulla *et al.* 2005). ואולם מסקנות אלו שנויות במחלוקת: חוקרים רבים מסתייגים מהבסיס העובדתי של אותם מחקרים שהובילו לנטישת תוכניות של יצירת הון אנושי בארצות הברית; מלבד זאת חשוב לציין שמידת ההצלחה של הכשרה וחינוך תלויה באיכות ההדרכה ובהתאמתה לצרכים של המעסיקים ולטיבן של המשרות הפנויות. הנושאים הללו לא נבדקו במסגרת הניתוחים המשווים של מאפייני תוכניות ההפעלה למיניהן שהתקיימו בארצות הברית.[8]

המפנה בסדרי העדיפויות של הממשל בתחום הרווחה, כפי שהתבטא בחקיקת ה־TANF בשנת 1996, השתקף בשינויים בחלוקת המשאבים התקציביים. התקציב הפדרלי בגין תמריצי עבודה גדל בשנים 1998–1999 מ־11 ל־67 מיליארד דולרים, ואילו תקציב הרווחה, שגדל בשנים 1993–1998 מ־24 ל־27 מיליארד דולרים, צומצם עד 1999 ל־13 מיליארד דולרים.[9]

7 Friedlander *et al.* 1997; Martin 2000; Cebulla *et al.* 2005; Saunders 2005; Walker 2005

8 גל ובראון 2007, 20–21; Friedlander *et al.* 1997; Bloom *et al.* 2003; Greenberg *et al.* 2003

9 נתונים במחירי שנת 2000 מתוך Blank 2002, 1108. ראו גל ובראון 2007, 15.

כמו כן נקבע שכר מינימום, ונעשה מאמץ לשמר את הזכות של משפחות עניות לביטוח בריאות. צעדים אלה אמנם העלו את ההכנסה מהעבודה מעל להכנסה מקצבאות סעד, אך לא במידה מספקת לחלץ משפחות אלו מעוני. דוגמה לכך: שכר המינימום עמד בשנת 2000 על 5.15 דולרים לשעה, מתחת לקו העוני הרשמי (Kazis and Miller 2001; Blank 2002). כאמור, חוק ה־TANF מאפשר לכל מדינה להחליט על היקף מעורבותה ועל התכנים והדגשים המדיניים הרצויים לה בתחום הרווחה.

מדיניות זו השיגה את מטרתה. מספר נתמכי הסעד הגיע כבר בשנת 2000 למחצית ממספרם בשנת 1996. עם זאת, צמצום מספר התביעות לתשלומי רווחה לא ביטא בהכרח השתלבות במעגל העבודה, אלא הקשחת התנאים לקבלת התמיכה. זאת ועוד, שינויי החקיקה הונהגו בתקופה של צמיחה כלכלית והדבר סייע להצלחתה של המדיניות "מרווחה לעבודה" בטווח הבינוני: לפי יחזקאל הזנפלד (2006) המצב הכלכלי תרם בין 15% ל־30% משיעור הירידה במספר מקבלי קצבאות סעד בארצות הברית. שאלה היא אם עצם הצלחה כזאת לא תחשוף את האוכלוסייה שאינה זכאית עוד לתמיכת סעד לסיכוני עוני גדולים יותר במצב של היעדר צמיחה (Blank 2002).

4. יישום העקרונות להפעלה חברתית של OECD והאיחוד האירופי בדנמרק

תהליכי ההזדקנות, הגלובליזציה והקִדמה לא פסחו על דנמרק. חלקם של בני גיל 65 ויותר באוכלוסייה היה 23% בשנת 2005, ובשנת 2050 צפוי להגיע ל־40%.[10] תהליך ה־de-industrialization יוצר עודפי ביקוש לעבודה בענפי שירותים ובענפי תעשייה עתירי ידע או טכנולוגיה, ובה בעת יוצר מוקדי אבטלה בקרב עובדים לא מיומנים, במיוחד בקרב הנוער. דנמרק גם מחויבת לקלוט עובדים זרים, ובכללם עובדים ממדינות מרכז אירופה ומזרחה שהצטרפו לאחרונה לאיחוד האירופי.

א. מדיניות ההפעלה החברתית כמדיניות של שוק העבודה

היעד המרכזי של "הסכם הרווחה" שהושלם בשנת 2006 הוא להגדיל את שיעור ההשתתפות בשוק העבודה ב־5.5 נקודות האחוז עד לשנת 2040. אוכלוסיית היעד של ההסכם מחולקת לקבוצות בעלות מאפיינים

10 Ministry of Social Affairs, Ministry of Interior Affairs and Health 2006, 2

וצרכים שונים — בעלי מוגבלות חלקית ונתמכי סעד אחרים, עובדים זרים, מובטלים המקבלים דמי אבטלה ואנשים בגיל הפנסיה. "הסכם הרווחה" מורכב למעשה מתתי־תוכניות המיועדות לקבוצות המסוימות האלה, ויעדו הכולל הוא לשלב במעגל העבודה 110 אלף איש עד שנת 2025. על פי התכנון, יותר מ־75% מהגידול בתעסוקה יושגו על ידי דחיית גיל הפנסיה מ־65 ל־67 ודחייה של הגיל המינימלי לפנסיה מוקדמת מ־60 ל־62. גידול נוסף יושג בדרכים האלו: א) גידול בביקושים בעקבות הצמיחה הכלכלית הצפויה בשנים הקרובות; ב) תוכניות הפעלה חברתית המדגישות יצירת הון אנושי בקרב מובטלים בני 25–55; ג) הקשחת תנאי הזכאות לרווחה של בעלי מוגבלות חלקית, והדגשת השיקום בתחום התעסוקה וההשמה בעבודה; ד) תמריצי מס לעובדים בשכר בינוני ונמוך; ה) רפורמה במערכת החינוך לשדרוג כוח העבודה בקרב הצעירים (בגיל 15–24). הגדלת התעסוקה על פי התוכנית האמורה צפויה להביא עד שנת 2010 לגידול של אחוז בתוצר הלאומי של דנמרק.[11]

בתוך גוש מדינות ה־OECD ארצות הברית היא דוגמה להפרטה של שירותי ההפעלה החברתית. בדנמרק, לעומת זאת, בוצעה רפורמה רחבת היקף במגזר הציבורי על מנת להתאים את המבנה ואת היכולת של לשכות התעסוקה לדרישות התוכנית להפעלה החברתית, וליצור מנגנוני תיאום בינן לבין שירותי הרווחה והחברה. האחריות להפעלת התוכנית מתחלקת בין לשכות התעסוקה, המספקות שירותי השמה למובטלים המקבלים דמי אבטלה, ובין הרשויות המקומיות, המופקדות על ההכלה החברתית ועל השיקום של נתמכי הסעד. בשנת 2007 נכנסת לתוקף רפורמה המצמצמת את מספר הרשויות המקומיות מ־275 ל־98, מאחדת את כל תוכניות ההפעלה במסגרת ארגון גג של מרכזי תעסוקה מקומיים, ושותפים לה משרדי התעסוקה, הרווחה והבריאות. הוקמו ארבע מועצות אזוריות לתעסוקה שתרכזנה את הנושא ותפקחנה על הפעילות של מרכזי התעסוקה המקומיים (Oeverbye 2006, 252).

תוכניות ההפעלה מספקות שירותי ייעוץ לבניית תוכניות אישיות להשתלבות בשוק העבודה, שירותי השמה בעבודה, וכן הצעת עבודה בשכר מסובסד לתקופת ניסיון של חמישה–שבעה חודשים או הכוונה לתוכניות הכשרה או השלמת השכלה לפי העניין (Halvorsen and Jensen 2004). באופן עקרוני מדיניות ההפעלה החברתית מדגישה את פיתוח ההון האנושי.

11 Ministry of Social Affairs, Ministry of Interior Affairs and Health 2006, 20–33

ב. הבסיס החוקי של ההפעלה החברתית בדנמרק

קבלת קצבאות מותנית בהשתתפות בתוכניות הפעלה. עצם ההתניה מבטלת את הזכות הבסיסית לרשת מגן בהטילה על הפרט חובה חברתית מקבילה — השתלבות במעגל העבודה. ברם המעבר למדיניות רווחה "פעילה" אינו בבחינת שינוי של ממש בבסיס החוקי של רשת המגן החברתית, שכן לדנמרק ניסיון של עשרות שנים במעורבות פעילה בשוק העבודה (active labour market policy).[12]

מדיניות הפעלת שוק העבודה אופיינית למדינות הנורדיות, אך השיטה בדנמרק ייחודית. דנמרק הנהיגה מנגנון לעידוד ניידות עובדים המכונה "flexicurity" (משחק מילים שמשמעו גמישות וביטחון), המוכר גם בהולנד. מנגנון זה מבוסס על רפיון בכללים המגִנים על המועסקים (lax protection labour rules). השיטה אינה חדשה בנוף המדיני של דנמרק; היא מוסדרת בחוק משנת 1938,[13] ומשנת 1969 בהסדר בין הממשלה לאיגודים המקצועיים ולארגוני המעסיקים, בדבר תנאי הזכאות לדמי אבטלה. לאיגודים המקצועיים תפקיד מרכזי ביישום השיטה: הם צד פעיל בדיונים עם נציגי המעסיקים והממשלה על תנאי השכר במשק, על הסדרת שוק העבודה ועל רווחת העובדים. ואולם מסורת בידם להימנע מהתערבות בשיקולי המעסיקים בכל הקשור לגיוס עובדים ולפיטורים.[14]

רפיון הכללים המגנים על המועסקים מקנה למעסיקים חופש כמעט מוחלט להתאים את גיוס העובדים למחזור עסקיהם. השיטה תורמת לניידות גבוהה בשוק העבודה, ובכך מחזקת את הביקוש לעובדים מצד המעסיקים. לעומת זאת, כל שנה כחצי מיליון איש (חמישית מכוח העבודה) נותרים מובטלים לפחות במשך חלק מהשנה.

מדיניות ההפעלה החברתית שהתגבשה בשנות התשעים של המאה הקודמת לא שינתה מנגנון זה, אלא חיזקה אותו. היא הרחיבה את אוכלוסיית היעד של ה־flexicurity לקבוצות של נתמכי סעד, נוער ואנשים מעל גיל 55, וכן הביאה להרעת תנאי ההפעלה של השוק, ובכלל זה להתניית הזכאות לקצבאות בהשתתפות בתוכניות הפעלה, ולקיצור תקופת החסד שבה מובטל זכאי לקבל קצבה בלי להיות זמין להשמה בעבודה. בשנת 1998 נוספו שינויים במהות ההשמה — למשל חובה לקבל הצעת עבודה "הגיונית"

12 Kvist 2000, 23; Van Oorschot and Abrahamson 2003; Halvorsen and Jensen 2004; Cebulla *et al.* 2005; Ministry of Social Affairs and Ministry of Interior and Health 2006; Townsend 2007

13 The Danish Employers and Salaried Employees Act

14 Kvist 2000; Ministry of Employment 2005, June

(reasonable), ולאו דווקא עבודה ה"תואמת ליכולות המובטל" (suitable; ראו Oeverbye 2006, 235).

יישום השיטה מושתת על רשת מגן למובטלים הנותנת פיצוי גבוה יחסית על אובדן הכנסות מעבודה כחלק ממעורבות "סבילה" בשוק העבודה (passive labour market measures), וכן השקעה ציבורית גדולה בתוכניות ההפעלה (active labour market measures). על פי נתונים לשנת 2004, עלות "האמצעים הסבילים" לפיצוי על אובדן הכנסה מעבודה מגיעה בדנמרק ל־2.7% מהתוצר המקומי הגולמי בהשוואה ל־1.3% בשוודיה. ההוצאות הציבוריות בגין הפעלת שוק העבודה בדנמרק מגיעות ל־1.52% מהתוצר,[15] לעומת 1% בשוודיה ו־0.15% בארצות הברית.[16]

ג. המודל הדני למניעת היווצרות "מלכודות אבטלה" בשוק העבודה

שיטת ה־flexicurity תלויה באיזון בין אמצעים קשוחים לניוד עובדים ובין הקניית מידה מספקת של ביטחון סוציאלי — כנראה כדי להבטיח את שיתוף הפעולה של איגודי העובדים. לפי שיטה זו, יחס תחלופה גבוה בין קצבאות לשכר נתפס כתמריץ חיובי לניידות בעבודה ולתעסוקה, ולא ליצירת "מלכודת אבטלה". יחס התחלופה הנמדד על פי "שכר ממוצע לעובד ייצור" (average production wage — APW), נע בדנמרק בין 80% למי שהשתכר לפני צאתו ממעגל העבודה פחות מה"שכר הממוצע לעובד ייצור", ל־37% למי שהשתכר פי שניים מ"השכר הממוצע לעובד ייצור". בבריטניה, שגישתה "אנגלוסקסית", יחס התחלופה נע בין 10% ל־26% (Kvist 2000, 16).

לאחרונה נוספו בדנמרק תמריצי מס כאמצעי להעלאת התמורה לעבודה יחסית להכנסה מקצבאות: תשלומי המס של מועסקים ברמות שכר נמוכות ובינוניות הופחתו על ידי זיכויי מס הכנסה (earned-income tax credit — EITC), והועלתה ההכנסה המינימלית החייבת במס; עובדים זרים שמשתתפים בתוכניות המדגישות קליטה במעגל העבודה — תוכניות "היכרות עם דנמרק" — זכאים לקצבה מיוחדת (introduction benefits; ראו Oeverbye 2006, 238).

ד. הפעלה חברתית כאמצעי לריסון התקציב

דנמרק מחויבת למדיניות כלכלית התואמת את דרישות האיחוד האירופי,

15 36% מההוצאות מיועדים למימון תוכניות להכשרה מקצועית ולחינוך, 34% להכלה של אנשים בעלי מוגבלויות ו־30% לסבסוד שכר (OECD 2003, 49; Oeverbye 2006, 230–232).

16 הנתון לארצות הברית מתייחס לשנת 2001.

אשר נוסחו במסגרת של "הסכם מסטריכט" משנת 1992, בדבר שמירה על יעדים שתכליתם להשיג יציבות מקרו־כלכלית (גירעון תקציבי בשיעור של 3% מהתוצר המקומי הגולמי, אינפלציה שנתית של 2.2% ויחס של 60% בין החוב ציבורי לתוצר המקומי הגולמי). בשנת 2005 הגיעה דנמרק לעודף תקציב בשיעור של 2.3% מהתוצר המקומי הגולמי, לאינפלציה שנתית נמוכה מ־1%, וליחס של 43% בין החוב הציבורי לתוצר המקומי הגולמי — כל אלה מעבר ל"יעדי מסטריכט". להערכתם של מקבלי ההחלטות, המשך המדיניות של משמעת תקציבית יקנה לדנמרק מרחב פעולה פיסקלי שיאפשר לה לשמר את יתרונה יחסית ל"דרישות מסטריכט". בפועל הם חותרים לעודף בתקציב של 0.5%–1% מהתוצר המקומי הגולמי עד שנת 2010.[17]

הוצאות הרווחה ממומנות ממסים. בדנמרק נטל המס גבוה. באופן מסורתי זוכה רמת המיסוי הגבוהה להסכמת הציבור, בשל התועלת החברתית הרחבה של ההוצאות הציבוריות. עם זאת ייתכן שהחל שינוי בנושא, כי בשנת 2001 הוחלט על הקפאה של שיעורי המס ושל גובה המסים במונחים נומינליים, החלטה שמשמעותה ירידה בנטל המס יחסית לתוצר. את היעד של עודף בתקציב מתכננים להשיג על ידי הגבלת גידולן של ההוצאות הציבוריות ל־0.5% בשנה, ובכלל זה צמצום ההוצאות לביטחון סוציאלי שיושג מההפחתה המתוכננת במספר מקבלי הקצבאות.[18]

ה. מדיניות של הפעלת שוק העבודה לעומת ביטחון סוציאלי

בעקבות ההקשחה בתנאי הזכאות לקצבאות מתעוררות שאלות לא פשוטות באשר לריבוי מקרים שבהם אנשים המתקשים להשתלב בעבודה נמנעים מלבקש סיוע, נפלטים ממערכת הרווחה ונדחקים לשולי החברה (Van Oorschot and Abrahamson 2003). כמו כן נשאלות שאלות על חסרונות שיטת ה־flexicurity מההיבטים של ביטחון בעבודה, צבירת ניסיון במקום עבודה ותמריץ להשקעה של מעסיקים בהכשרת עובדים.[19]

שאלה עקרונית היא אם הקשחת תנאי ההפעלה החברתית תוביל להעמקת העוני. בדנמרק רמת העוני נמוכה יחסית: הקבוצה הענייה ביותר מקיפה 10% מסך האוכלוסייה, לעומת 16% בממוצע במדינות האיחוד האירופי. שיעורי העוני בקרב ילדים וקשישים הם 9% ו־8%, לעומת 20% ו־18%, בהתאמה, במדינות האיחוד. מחקרים על העוני בדנמרק מלמדים על רמה נמוכה יחסית של השתרשות העוני. מחקר שנעשה במשך עשר שנים וכלל

17 Ministry of Employment 2005, October
18 Ministry of Finance 2006, 1–5
19 Ministry of Employment 2005, June, 16

מעקב אחר מצבם של ילדים שנולדו בשנת 1993 במשפחות עניות הראה שבשנת 2002 הכנסת כ־85% ממשפחותיהם של הילדים היתה מעל לקו העוני, ושל 60% מהמשפחות מעל לקו העשירון התחתון.[20] דיון בהשלכות האפשריות של הקשחת מדיניות ההפעלה החברתית בדנמרק על ממדי העוני חורג מהיריעה של חיבור זה, אך סביר כי המאפיינים והדגשים החברתיים של המדיניות מאפשרים תוצאות חברתיות רצויות יותר מאלו של מדיניות הפעלה נטולת יעדים חברתיים מובָנים כדוגמת המודל האמריקני.

על פי גישת היסוד של המודל הנורדי, ביטחון סוציאלי הוא תנאי הכרחי לבניית חברה מלוכדת ויציבה. משום כך נקודת המוצא של מדיניות ההפעלה בדנמרק שונה בתכלית מזו של ארצות הברית. בארצות הברית היקף ההוצאות על ביטחון חברתי הוא כ־12% מהתוצר המקומי הגולמי לעומת 20% בממוצע במדינות OECD. רשת המגן החברתית בארצות הברית מתמקדת בתשלומי העברה לאנשים בגיל הפנסיה ובמתן שירותי בריאות לאוכלוסייה ענייה שאינה יכולה לשאת בעלות של ביטוח רפואי פרטי. בדנמרק מרחב הפעולה לשמירה על ביטחון סוציאלי גדול יותר בזכות היקפו של תקציב הרווחה (29% מהתוצר המקומי הגולמי) ופריסתו למגוון רב יותר של יעדים. כ־40% מתקציב הרווחה בדנמרק מיועדים לשירותים אישיים אוניברסליים בעין (in kind) לבעלי מוגבלויות, לקשישים ולקבוצות בסיכון; כ־60% מיועדים לתשלומי העברה כגון גמלאות אוניברסליות לפנסיה, דמי אבטלה, השלמת הכנסה לבעלי מוגבלויות ולמטפלים בהם וקצבאות לחופשות לידה (Townsend 2007, 13).

סביר שריסון הוצאות הרווחה בדנמרק לא יפגע ברמת השירותים האישיים ובגובה הקצבאות, משום ש"הסכם הרווחה" נשען על תוכניות חברתיות המותאמות לקבוצות יעד מסוימות. התוכניות הללו נועדו לצמצם את האבטלה המבנית ולהסיר חסמים שעלולים למנוע השתלבות חופשית בשוק העבודה. להלן כמה דוגמאות:

- בתחום החינוך יעד "הסכם הרווחה" הוא להעלות את אחוז התלמידים שסיימו 12 שנות לימוד מ־80% ל־85% בשנת 2010, ול־95% בשנת 2015. האמצעי לכך יהיה תוספת השקעה ציבורית במערכות החינוך, לרבות החינוך המיוחד, במסגרות להכשרה מקצועית ובתוכניות הדרכה למיניהן (למשל הדרכה להורים, שיעורי עזר ותוכניות ייחודיות להגדלת סיכויי הקליטה של ילדי מהגרים). כנגד זאת, דמי האבטלה של אנשים לא מיומנים בני 25–29 יותנו בקבלת הצעות לעבודה מסובסדת או בהשתתפות

20 Ministry of Social Affairs, Ministry of Interior and Health 2006, 7

בתוכניות להכשרה מקצועית, להשלמת חינוך בסיסי או לרכישת השכלה אקדמית.[21]

- תמריצים מסוימים בתוכנית ההפעלה של נתמכי סעד מכוונים לטפל בחסמים אופייניים לקבוצות מודרות, כחלק אינטגרלי של תהליך הפעלתם בשוק העבודה. אחת הדוגמאות לכך היא תוכנית ניסיונית למחיקת חובות של נתמכי סעד לרשויות (debt remission pilot project), המתנה את הזכאות למחיקת חובות בהשתתפות בתוכנית של הפעלה חברתית.[22]
- "הסכם הרווחה" מתייחס לצורך במיגור תופעת האלימות במשפחה ובבתי ספר באמצעות תוכניות מקיפות לחינוך ורווחה של ילדים ונוער שנחשפו לאלימות.
- מדיניות להקטנת פערי מגדר בשוק העבודה היא בבחינת מסורת בדנמרק, בין השאר מתוך ראיית הנשים כמקור להגדלת משאבי האנוש והתפוקה הלאומיים. תעסוקת הנשים תורמת לשיעור ההשתתפות הגבוה בעבודה בדנמרק — 79.8% שהם עשר נקודות אחוז מעל לממוצע באיחוד האירופי. שיעור ההשתתפות בקרב הגברים מגיע ל־83.6% (5 נקודות אחוז מעל לממוצע האירופי), ובקרב הנשים ל־75.9% (13 נקודות אחוז מעל הממוצע האירופי). בממוצע שכר הנשים נמוך ב־15% משכר הגברים, לעומת פער של 16% באיחוד האירופי.[23] מדיניות מתמשכת לסגירת פערים מגדריים מובנית במדיניות הפעלת שוק העבודה בדנמרק. נחקק חוק המחייב את החברות העסקיות הגדולות לדווח למשרד התעסוקה על תנאי השכר לעובדיהן, ולמסור דיווח נפרד על נשים וגברים. תשתית מעונות היום (day-care facilities) מפותחת: 66% מהילדים בגיל שנה עד שלוש ו־95% מבני שלוש עד שש נמצאים במעונות. משנת 2006 חויבו הרשויות המקומיות להציע מסגרת טיפול לכל ילד מעל לגיל שישה חודשים. הרשויות ממנות 66% מהוצאות הטיפול של ילד במעון, ובשלוש השנים הקרובות תוגדל השתתפותן בהדרגה ל־75% (Ministry of Finance 2006). חיזוק תשתית המעונות מכוון בראש וראשונה לטפל באחד מהמכשולים העיקריים לפני תעסוקת נשים — הצורך בטיפול בילדים.[24] אולם סביר להניח שיש לצעדים אלה גם תרומה לא מבוטלת לשיפור

21 Ministry of Social Affairs, Ministry of Interior Affairs and Health 2006, 12–18

22 Ministry of Social Affairs, Ministry of Interior Affairs and Health 2006, 21

23 Ministry of Social Affairs, Ministry of Interior Affairs and Health 2006, 50–55

24 גל ובראון 2007; Millar 2000; Saunders 2005.

בהישגים החינוכיים של הילדים (Morris *et al.* 2005) וכן לגידול בסיכוייהם להיחלץ מעוני.

5. סיכום

בשלושים השנים האחרונות, על רקע שינויים כלכליים ודמוגרפיים שערערו את היציבות המקרו־כלכלית של מדינות OECD ותרמו לאבטלה מתמשכת, חל במדינות הללו שינוי ביסודותיה של מדיניות הרווחה — מעבר למדיניות של הפעלה חברתית. משמעותו של מעבר זה היא הפיכת הבסיס החוקי של הרווחה: מזכות בלתי מסויגת לביטחון סוציאלי לחוזה חברתי המחייב את הפרט להשתלב במעגל העבודה בתמורה לסיוע שעל המדינה לספק לו.

מדינות OECD אימצו אסטרטגיות שונות להפעלה חברתית, כל אחת בהתאם לסביבה ולהשקפות הכלכליות־חברתיות המאפיינות אותה. את האסטרטגיות להפעלה חברתית אפשר לסווג לפי כמה מודלים של מדיניות חברתית. במאמר זה הוצגו שתי דוגמאות קצה — הגרסה האמריקנית של המודל האנגלוסקסי והגרסה הדנית של המודל הנורדי. ההשוואה בין שני הקצוות בקשת האסטרטגיות האפשריות מסייעת באבחון של קווי היסוד המשותפים לשתי גישות היסוד ולהבדלים ביניהן.

העיקרון המנחה המשותף לגישות היסוד של שתי המדינות מושתת על הנחה כי בתנאים מסוימים מתן קצבאות עלול ליצור עיוות בשוק העבודה — "מלכודת אבטלה", שהיא תמריץ שלילי להשתלבות במעגל העבודה. בשתי המדינות, מדיניות ההפעלה החברתית חותרת לביטול העיוות שנוצר, או עלול להיווצר, בשוק העבודה על ידי צעדים המכוונים להגברת הניידות של עובדים (שירותי השמה בעבודה ותמריצים לעידוד התעסוקה) מתוך יצירת קשר בין זכאות לרווחה לבין עבודה (סנקציות). ארצות הברית ודנמרק דומות גם באימוץ עקרונות לריסון הוצאות הרווחה כאמצעי לאיזון התקציב וליציבות מקרו־כלכלית.

ההבדלים בין שתי המדינות נובעים מנקודות המוצא של מדיניותן, ובכלל זה תפיסות יסוד שונות בשני עניינים: א) מהות האבטלה והצורך במעורבות ציבורית כדי למגר אותה; ב) הגישה לחסמים המקשים על ניידות העובדים ולהיקף המעורבות הציבורית הנחוצה לפתרון בעיות חברתיות הכרוכות בחסמים אלה. מדיניות ההפעלה בארצות הברית תואמת להגדרת האבטלה כתופעה רצונית שניתנת לצמצום על ידי הגדלת התמורה לעבודה יחסית לתמורה מקצבאות. לעומתה אימצה דנמרק קווי יסוד דומים לאלה שפיתח ארגון OECD, ובכלל זה התפיסה שיש באבטלה מתמשכת רכיב משמעותי

של אבטלה מבנית. האבטלה המבנית אינה ניתנת למיגור בלא התערבות פעילה בשוק העבודה והשקעה בהון אנושי, כדי להתאים את יכולות העובדים לביקוש לעבודה. מדיניות ההפעלה בארצות הברית מתמקדת בצעדים להפחתת ההוצאות הציבוריות על קצבאות רווחה; אלה ניתנות לנתמכי סעד בלבד. לעומת זאת בדנמרק מדיניות ההפעלה החברתית היא למעשה מדיניות של שוק העבודה המיועדת לאוכלוסיית יעד רחבה — כל המובטלים. על פי נתונים של OECD, אוכלוסיית היעד של מדיניות ההפעלה בדנמרק היא כחמישית מכוח העבודה, לעומת 8% בממוצע במדינות OECD ו־3% בארצות הברית (OECD 2003, 217).

עם זאת, מדיניות ההפעלה בדנמרק דבקה בעקרון האוניברסליות ושומרת על רמה גבוהה של שירותים חברתיים ושירותי רווחה אישיים. אפשר לומר שבצד האמצעים להעלאת התמורה לעבודה (to make work pay), נוקטת דנמרק אמצעים להעלאת התמורה להכלה חברתית (to make social inclusion pay).

בדנמרק ממדי העוני נמוכים ורמת היציבות המקרו־כלכלית גבוהה יחסית למדינות האיחוד האירופי האחרות; עובדות אלו אינן מתיישבות עם הטענה שמדיניות חלוקה מחדש של ההכנסה הלאומית באמצעות תקציב ציבורי גדול יחסית בתחום הרווחה והחברה, משפיעה לרעה על היציבות המקרו־כלכלית.

6. לקחים לישראל

ישראל בחרה במודל ההפעלה החברתית ה"אנגלוסקסי" כפי שגובש בשנות השמונים בארצות הברית, מודל חריג בקרב מדינות OECD. זאת מתוך שאיפה לשלב נתמכי סעד במעגל העבודה, ובכך לצמצם את תקציב הרווחה ואת העיוותים שנגרמים בשוק העבודה בשל ניהול לא נכון של מערך קצבאות הסעד בעבר (גוטליב 2002).

מדיניות זו מתמקדת בשילוב בעבודה של נתמכי סעד, ואינה מביאה בחשבון את הביקוש לעובדים. ייתכן שראייה מצומצמת זו גוררת עיוותים אחרים בשוק זה, למשל החלפת מועסקים ותיקים בחדשים (תחלופה — substitution), תוכניות ללא ערך מוסף יחסית לתוכניות אחרות (מעמסה — dead weight), ניכור חברתי ודחיקה (displacement) של מועסקים לעבודות זמניות בעלות תדמית נמוכה, כלומר לשולי שוק העבודה (OECD 2000, 197).

אשר למודל הדני של הפעלה חברתית — אמנם חיקוי של מודל זה על

כל היבטיו במשק הישראלי אינו אפשרי, ובחלקו אולי אינו רצוי, אך יש מקום לבדוק אם אימוץ חלקי שלו עשוי להביא אוכלוסיות נרחבות להכנסה בטוחה מעבודה.

מחקרים לבדיקת יעילותן של תוכניות "מרווחה לעבודה" בארצות הברית הראו שתוכניות אשר הופעלו בקרב אוכלוסיית יעד חלשה במיוחד, בדומה לתוכנית "מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה" (מהל"ב) בישראל, השיגו תוצאות טובות פחות מתוכניות הפעלה אחרות. כמו כן הראו מחקרים אלו שכל התוכניות אמנם הביאו לגידול שיעור ההשתתפות של אוכלוסיית היעד בכוח העבודה ולגידול של הכנסות המועסקים, אך יתרונות אלו התפוגגו כעבור שלוש עד חמש שנים.[25] זאת ועוד, בשנת 2000 רק 60% מהאנשים שהפסיקו לקבל קצבאות סעד על פי חקיקת ה־TANF היו מועסקים; 20% דיווחו שאין להם מקורות הכנסה כלשהם; 20% מהמועסקים לא נשארו לאורך זמן במקום עבודה מסודר; כ־9 מיליון מועסקים, 6.5% מסך כוח העבודה, עבדו בשכר שמתחת לקו העוני הרשמי, ומתוכם 25% היו מועסקים במשרה מלאה במהלך כל השנה.[26]

אין ספק כי תעסוקה היא אמצעי מרכזי במיגור האבטלה והעוני; עם זאת, בממצאים על השתרשות העוני בארצות הברית, במיוחד בקרב מועסקים, יש כדי לערער תמיכה בלתי מסויגת במדיניות הפעלה שאינה מלווה בהשקעה ניכרת בהון אנושי ובצעדים להכלה חברתית של אוכלוסיית היעד שלה.

ביבליוגרפיה

גוטליב, דניאל, 2002. "'מרווחה לעבודה': הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל — תמונת מצב והמלצות מדיניות", *רבעון לכלכלה* 1: 121–158.

גל, ג'וני, 2004. "על מטוטלת ביטוח האבטלה בישראל, 1972–2003", *ביטחון סוציאלי* 67: 109–143.

גל, ג'וני, ופלורנס בראון, אפריל 2007. *מה אפשר ללמוד מהניסיון של תוכניות "מרווחה לעבודה" בעולם?*, מרכז המידע והמחקר של הכנסת והאוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, נייר עמדה, קבוצת המחקר במדיניות חברתית.

25 Martin 2000; Greenberg *et al.* 2004; Cebulla *et al.* 2005

26 גל ובראון 2007; Kazis and Miller 2001; Blank 2002; Lichter and Jayakody 2002; OECD 2003; Cebulla *et al.* 2005

דורון, אברהם, 2000. "מסעד לעבודה: איום על רשת המגן במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית", *ביטחון סוציאלי* 57: 37–58.

הזנפלד, יחזקאל, 2006. *מרווחה לעבודה, הפרטה ואזרחות חברתית: בראי המציאות*, ירושלים: האוניברסיטה העברית.

ינאי, אורי, פלורנס בראון, וחניתה קושר, 2007. *שירותי רווחה אישיים בפרספקטיבה בינלאומית משווה*, האגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והאוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה ע"ש פאול ברוואלד, נייר עמדה, קבוצת המחקר במדיניות חברתית.

Addison, John T., and Paul J. J. Welfens (eds.), 2003. *Labor Markets and Social Security, Issues and Policy Options in the U.S. and Europe*, 2nd edition. Berlin-Heidelberg: Springer.

Blank Rebecca. M., 2002. "Evaluating Welfare in the United States," *Journal of Economic Literature*, 40: 1105–1166.

Bloom, Howard S., Carolyn J. Hill, and James A. Riccio, 2003. "Linking Programmes Implementation and Effectiveness: Lesson from a Pooled Sample of Welfare-to-Work Experiments," *Journal of Policy Analysis and Management* 22(4): 551–575.

Cebulla, Andreas, Karl Ashworth, David H. Greenberg, and Robert Walker, 2005. *Welfare-to-Work, New Labour and the US Experience*. Aldershot, England: Ashgate Publishing Limited.

Friedlander, Daniel, David Greenberg, and Philip K. Robins, 1997. "Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged," *Journal of Economic Literature* 35(4): 1809–1855.

Greenberg, David, Philip K. Robins, Andreas Cebulla, and Robert Walker, 2005. "Conducting Meta-Analyses of Evaluations of Government-Funded Training Programs," *Review of Policy Research* 22(3): 345–367.

Greenberg, David, Karl Ashworth, Andreas Cebulla, and Robert Walker, 2004. "Do Welfare-to-Work Programmes Work for Long?" *Fiscal Studies* 25(1): 27–53.

Halvorsen, Rune, and Per H. Jensen, 2004. "Activation in Scandinavian Welfare Policy, Denmark and Norway in a Comparative Perspective," *European Societies* 6(4): 461–483.

Kazis, Richard, and Marc S. Miller (eds.), 2001. *Low-Wage Workers in the New Economy*. Washington D.C.: The Urban Institute Press.

Kvist, Jon, 2000. "Activating Welfare States — Scandinavian Experiences in the 1990s," Working Paper 7:2000, Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research, http://www.sfi.dk

Lichter, Daniel T., and Rukamalie Jayakody, 2002. "Welfare Reforms: How Do We Measure Success?" *Annual Review of Sociology* 28: 117–141.

Martin, John P., 2000. "What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD countries experiences," *OECD Economic Studies* 30(1): 79–113.

Millar, Jane, 2000. *Keeping Track of Welfare Reform*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Ministry of Employment, Denmark, 2005. "Flexicurity", Conference on "Reconciling Labour Flexibility with Social Cohesion" in Strasbourg, June http://www.bm.dk/sw6490.asp

—, 2005. "The Danish Reform Strategy, Contribution to EU's Growth and Employment Strategy (The Lisbon Strategy)", October http://www.bm.dk/sw1347.asp

Ministry of Finance, Denmark, 2006. English Summary of the Welfare Agreement, June http://www.fm.dk/1024/visNyhed.asp?artikelID=8608

Ministry of Social Affairs, Ministry of Interior Affairs and Health, Denmark, 2006. "National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion", October http://www.bm.dk/sw1347.asp

Morris, Pamela A., Lisa A. Gennetian, and Greg J. Duncan, 2005. "Effects of Welfare and Employment Reform Policies on Young Children: New Findings on Policy Experiments Conducted in the Early 1990s," *Social Policy Report* 19(2): 3–18.

OECD, 2000. *Policies Towards Full Employment — Employment*, Paris: OECD.

—, 2003. *Employment Outlook — Towards More and Better Jobs*. Paris: OECD.

—, 2004. *Employment Outlook*. Paris: OECD, Chapter 4.

Oeverbye, Einar, 2006. "Activation Policy in the Nordic Countries," *Social Protection in the Nordic Countries 2004: Scope, Expenditure and financing*, The Nordic Social-Statistical Committee no. 28:06 http://www.nom-nos.dk/nososco.htm

Palmer, Ingrid, 2003. "Social and Gender Issues in Macro-Economic Policy Advice," in Marrtha Gutierrez (ed.), *Macro-Economics Making Gender Matter — Concepts, Policies and Institutional Change in Developing Countries*. London and New York: Zed Books Ltd, pp. 42–87.

Peterson, Janice, 2002. "The TANF Reauthorization Debate: Key Welfare Reform Issues and Concerns," *Journal of Economic Issues* 36(2): 431–439.

Saunders, Peter (ed.), 2005. *Welfare to Work in Practice: Social Security and Participation in Economic and Social Life*. Aldershot Hants: Ashgate.

Solow, Robert M., 1990. *The Labor Market as a Social Institution*. Cambridge, USA and Oxford, UK: Basil Blackwell.

Townsend, Peter, 2007. "The Right to Social Security and National Development: Lessons from OECD Experience for Low-Income Countries," Issues in Social Protection, Discussion Paper 18, Geneva: International Labour Office (ILO), http://www.ilo.org/publns

Van Oorschot, Wim, and Peter Abrahamson, 2003. "The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States," *Social Policy and Administration* 37(3): 288–304.

Walker, Robert, 2005. *Social Security and Welfare*. Maidenhead: Open University Press.

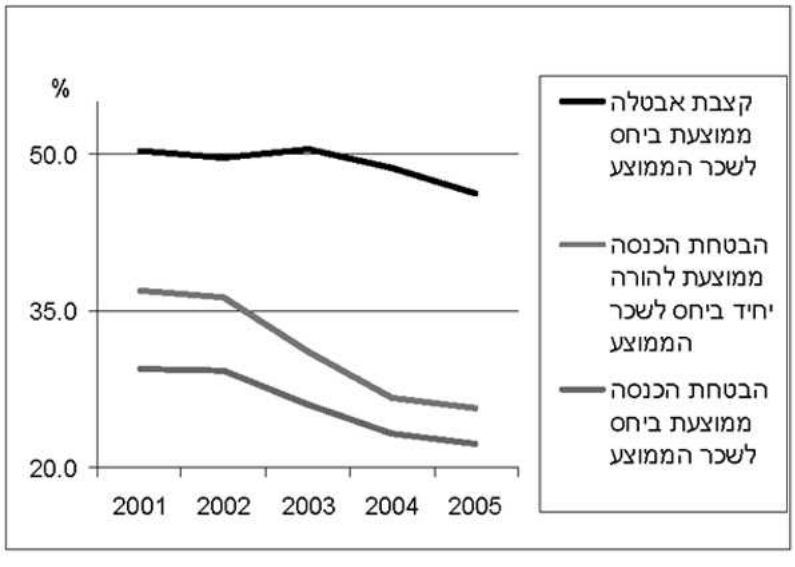
"תוכנית ויסקונסין" בישראל:
מהבטחת הכנסה לשוק עבודה לא מוסדר

שיר חבר

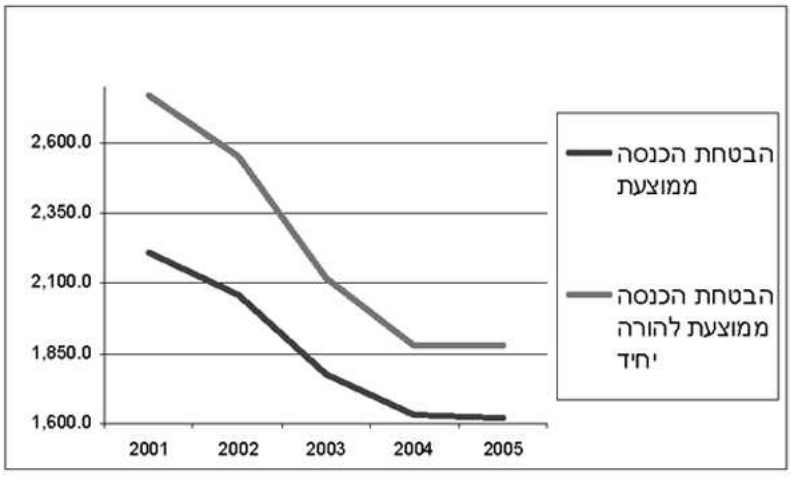
1. רקע כללי: קיצוץ בתשלומי הרווחה

תוכנית "מרווחה לעבודה" באה מיד אחרי גל הקיצוצים הגדול של 2003 בקצבאות הביטוח הלאומי, גל שהביא את הקצבה של הבטחת הכנסה לשפל והציב אותה על 1,621 שקלים לחודש, 22% בלבד מהשכר הממוצע וכחצי משכר המינימום. מאז נמשכו הקיצוצים בקצבאות הרווחה, ועמם פגיעה עמוקה בתנאי החיים של המובטלים. ראוי לציין כי המינימום הנדרש לקיום משפחה בת ארבע נפשות, על פי מחקר שנערך במוסד ון ליר, הוא כ־6,500 שקלים לחודש (נתון משנת 2003, שי ומירוניץ'ב 2003).

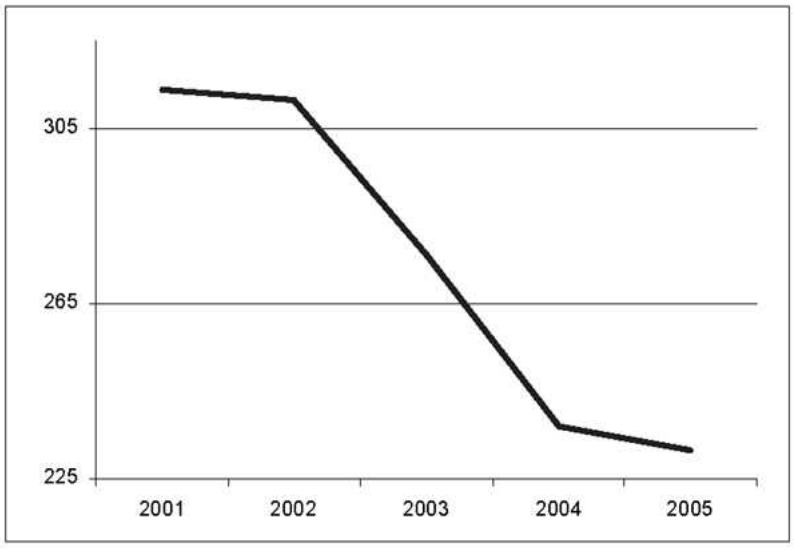
תרשים 1: תשלומי רווחה ביחס לשכר הממוצע



תרשים 2: תשלומי הבטחת הכנסה למשק בית, מחירים שוטפים (בשקלים)



תרשים 3: סך תשלומי הבטחת הכנסה על ידי המוסד לביטוח לאומי, מחירים שוטפים (במיליוני שקלים)



מקור לתרשימים 1–3: המוסד לביטוח לאומי 2006. עיבוד בידי רמי עדות ושיר חבר.

2. הרקע התיאורטי לבחירת המודל

ביולי 2005 החלה ישראל ביישום תוכנית מהל"ב: מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה. זוהי הגרסה הישראלית של תוכניות "מרווחה לעבודה" שכבר יושמו בארצות הברית ובמדינות אחדות באירופה. לעת עתה[1] מדובר בתוכנית ניסיון המופעלת על פי חוק ועל פי חוזים שנכרתו בין המדינה לבין ארבע חברות פרטיות. למעשה מדובר בהפרטה של לשכת העבודה (בניש 2005). החברות שזכו במכרז הן חברות זרות שהתמחו בהפעלת תוכניות מעין אלה בהולנד, באנגליה ועוד, ופועלות בארץ בשיתוף עם חברות ישראליות.

התוכנית מופעלת בארבעה מוקדים עירוניים — נצרת, חדרה, אשקלון (התוכנית פועלת גם בשדרות, וכפופה למוקד באשקלון) וירושלים. בתחילת 2007 השתתפו בה כ־24 אלף איש, כלומר כ־18% מתוך כ־130 אלף מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה בישראל.[2]

תומכי התוכנית מצדיקים אותה על סמך העלייה במספר מקבלי הקצבאות בשנות השמונים והתשעים, מ־20 אלף לכ־150 אלף. העלייה הזו משקפת את התדרדרות המצב הכלכלי־חברתי ואת גידול הפערים בישראל, וכן את פירוקן של מערכות רווחה אחרות בישראל, שהנהנים הקודמים שלהן נאלצים להסתפק בהבטחת הכנסה בלבד (פילק 2004). עם זאת, דוברי הממשלה טוענים שבישראל רווחת תרבות של בטלה (בניש 2005).

התוכנית נשענת על ההיגיון המקובל בזרם המרכזי בתורת הכלכלה, הטוען כי בני אדם הם יצורים רציונליים הפועלים על פי מערכת תמריצים. ההנחה היא שאנשים יעדיפו לחיות בבטלה ולא לעבוד אם השכר המוצע להם נמוך מדי או אם קצבת הסעד העומדת לשירותם גבוהה דייה (אקשטיין 2007). מטרת התוכנית היא אם כן לשנות את מערך התמריצים כך ש"לא ישתלם" לאנשים לבחור בחיי בטלה. את התמריצים אפשר לשנות בשתי דרכים: האחת, להגדיל את שכרם של העובדים. דרך זו נתפסת כפוגעת ביכולת התחרות של המשק הישראלי, משום שמחירי המוצרים המיוצאים מישראל יהיו גבוהים יותר, ולפיכך נפסלה. הדרך האחרת היא לפגוע בקצבאות וכך להקטין את התמריץ לחיות בבטלה, זו הגישה העומדת מאחורי "תוכנית ויסקונסין" (ועדת הכספים של כנסת ישראל 2006).

1 המאמר נכתב בתחילת 2007.

2 ראו סיני 2004; בניש 2005; מגן 2005; המוסד לביטוח לאומי 2007; מנהלת מהל"ב 2007.

3. המודל הישראלי לעומת מודלים במדינות אחרות

ברחבי העולם מיושמות כמה גרסאות של תוכניות "מרווחה לעבודה". מומחים נוטים לחלק את התוכניות האלו לשני סוגים. המודל שאימצה ממשלת ישראל בהנהגת אריאל שרון, בנימין נתניהו (אז שר האוצר) ואהוד אולמרט (אז שר התעשייה, המסחר והתעסוקה) מכונה "עבודה תחילה" ותכליתו להוציא לשוק העבודה מקבלי קצבאות רבים ככל האפשר במהירות המרבית. הגישה הזו מלווה באיום של סנקציות קשות. הסוג השני מכונה "הון אנושי" או "הפעלת שוק העבודה", ותכליתו לשפר את מיקומו התעסוקתי של מקבל הקצבאות. גישה כזו בוררת את המועמדים הטובים יותר לחזרה לעבודה ומציעה להם קורסים מקצועיים כדי שיוכלו לחזור לשוק העבודה בתנאים טובים יותר. מקובל לחשוב שהמודל האמריקני, "עבודה תחילה", תוקפני כלפי המשתתפים ואינו מתחשב בצורכיהם המיוחדים, ואילו המודל השני, "הון אנושי", מיוחס לאירופים, שאימצו את התוכנית האמריקנית מתוך שינויה וריכוכה. למעשה בארצות הברית מתקיימת תמונה מגוונת ביותר ושילובים רבים בין שני המודלים (ראו את מאמרה של פלורנס בראון בחוברת זו; Greenberg *et al.* 2004).

התוכנית החלה את דרכה בארצות הברית במדינות אחדות, ואף על פי שספגה ביקורת קשה על הפגיעה במשתתפיה, הנשיא קלינטון קיבל אותה. בשנת 1996 הוא הפך אותה לחוק פדרלי והציג אותה כתוכנית שתוציא ממעגל העוני משפחות רבות, ובמיוחד אימהות חד־הוריות שחורות. החוק הפדרלי נתן רק מסגרת כללית שאִפשרה למדינות לבחור כיצד ליישם את התוכנית. החוק התווה קווים כלליים של "עבודה תחילה", אך בה בעת הקצה משאבים אדירים לטובת "ריפוד" המעבר לעבודה, למשל באמצעות קצבאות ילדים. עם זאת, ביקורת רבה הושמעה ועדיין מושמעת נגד התוכנית, משום שהיא כופה על אנשים לצאת לעבודה מעמדת נחיתות, הם מקבלים שכר נמוך ונמצאים במבוי סתום. התוצאות של התוכנית בארצות הברית אינן חד־משמעיות. אמנם חל שיפור מסוים בנתוני העוני, אך הוא נבע בעיקר מהשגשוג הכלכלי של שנות התשעים. עם המיתון שהגיע אחר כך החלו לראות תוצאות מאכזבות מהתוכנית.[3]

3 מספר תיקי הסעד בטיפול במסגרת "תוכנית ויסקונסין" בארצות הברית ירד בין מארס 1994 למארס 2001 ב־59%, מ־5.1 מיליון משפחות ל־2.1 מיליון. השינויים הללו הם ביטוי לשינויים בשיעור התעסוקה של נשים רווקות, שעלה מ־67.5% בשנים 1989–1990 ל־76.5% בשנים 1998–1999. העוני בקרב ילדים ירד כנראה בזכות הגדלה רחבת היקף בקצבאות, בסובסידיות ובאמצעי הסיוע האחרים למשפחות עניות (Greenberg 2005). מחקרים על מאגרי המידע הפדרליים טוענים שעיקר ההצלחה של התוכנית היה בהפחתת מספר תיקי הסעד בטיפול. עם זאת, מרבית המחקרים לא

כאמור המודל שנבחר בישראל הוא גרסה נוקשה במיוחד של "תוכנית ויסקונסין". בישראל התוכנית פועלת על פי החוק והתקנות שנקבעו במכרז, אם כי מבקרים וארגוני סנגור מדווחים שחלק גדול מהמידע המעשי נמצא בחוזים של אלפי עמודים שנחתמו עם החברות הפרטיות שזכו במכרז. החוזים האלה — כך על פי החברות — אינם זמינים לעין הציבור. זוהי רשת של תקנות חוקיות וחוזיות, נסתרות וגלויות, שלוכדת בתוכה את כל מקבלי הקצבאות להבטחת הכנסה: נכים, חולים, אימהות צעירות ומבוגרות, משתמשים בסמים, עבריינים, עולים חדשים, חסרי מקצוע ואנשים שעבדו כל חייהם.[4]

4. מבנה התוכנית

א. הדרישות מהמשתתפים

מקבלי הקצבאות, ה"לקוחות", מחויבים להשתתף בסדנאות החוזרות על עצמן שוב ושוב, ונמשכות עשרות שעות בשבוע. הם שומעים הרצאות ארוכות שבהן נאמר ש"אין ארוחות חינם" ושעבודה היא ערך עליון. הסדנאות אמורות לשפר את הדימוי העצמי של המובטלים וללמד אותם טקטיקות לחיפוש עבודה, אך אינן כוללות הכשרה מקצועית (אברג'יל 2006).

משתתפי התוכנית עצמם, ה"לקוחות", מצייתים לדרישות הללו בלית ברירה. כל הכנסתם תלויה באדם אחד — יועץ התעסוקה — השולח אותם שוב ושוב לסדנאות האלו ויכול לשלול מהם את זכאותם בבת אחת אם לא יצייתו להוראותיו.

ב. דרישות משמעת

המשתתפים נדרשים להגיע בזמן לפעילות בסדנאות, אסור להם לעשן, לשתות משקאות חמים או לדבר בטלפון סלולרי. כללים אלה נתפסים בעיני חלק מהם בתור משמעת חמורה (יש לזכור שמדובר באנשים שהיו מובטלים זמן ממושך ואינם רגילים למשמעת מסוג זה). מפעילי הסדנאות טוענים שמשמעת קפדנית מכשירה את המובטלים לתנאי שוק העבודה (סיני 2005ב; כהן 2005).

בדקו את השפעת התוכנית על חייהם של המשתתפים ולא ראו בהעצמתם מטרה של התוכנית. ראו במאגר המידע הפדרלי: http://aspe.hhs.gov/hsp/NEWWS; דוד 2006; מאמריהם של פלורנס בראון ושל אריק שרמן בחוברת זו, וכן Youdelman and Getsos 2005.

4 ראו: רגב 2005; מנהלת מהל"ב 2007; Greenberg *et al.* 2004.

לחברי הסגל במרכזי התוכנית יש כוח עצום: הם יכולים לרשום סירובים (כלומר לרשום שלדעתם המשתתף סירב להצעת עבודה), אי־הופעות, אי־עמידה בדרישות, ולהטיל סנקציות שהחמורה בהן היא שלילת הקצבה של הבטחת הכנסה. הסגל כולל הן את המדריכים של הסדנאות והן את יועצי התעסוקה. יועץ תעסוקה אמור להכיר כל "לקוח", לקבל ממנו את כל המסמכים הרפואיים, להפנות אותו לוועדות רפואיות אם יש צורך, להעביר את מסמכיו לרופא תעסוקה אשר קובע — מבלי לפגוש את המשתתף — את המגבלות הרפואיות וממה יש לפטור אותו. חשוב מכול, יועץ התעסוקה אמור להתאים ל"לקוח" את העבודות הזמינות.[5]

ג. קשיים בנוגע לבריאות ולהורות

כמעט אין הקלות או התחשבויות מלבד בצרכים רפואיים מוכרים ובצרכים של אימהות לפעוטות מתחת לגיל שנתיים (בעבר אימהות לילדים מתחת לגיל שבע היו פטורות מהחובה לקבל כל עבודה, ואילו בתוכנית הנוכחית גיל הילדים הנותן פטור הופחת לשנתיים). ל"לקוחות" לא שמורה כל זכות לבחור את העבודה שיישלחו אליה, לעבוד במקצועם או לשמור על הסטטוס המקצועי שהשיגו במהלך חייהם. לפי הכללים הקיימים ייתכן כי גם אדם בעל 60% נכות יחויב לעבוד בעבודה פיזית בתמורה לקצבה של הבטחת הכנסה שהוא מקבל. רק לאחר מאמצי הסברה רבים ולחץ פרלמנטרי נעתרו אנשי המינהלת והצהירו כי נכים בעלי 75% נכות לא יידרשו לעמוד ב"מבחן תעסוקתי", מבחן אשר גרם להם למאמץ רב ולהשפלה (סיני 2005ג).

המערכת הביורוקרטית שעומדת לפני משתתפי התוכנית מורכבת, הגישה אליה כרוכה בטרחה רבה, וחסרים בה אמצעים כדי לשפר את הנגישות של משתתפי התוכנית לקבלת סיוע מינהלי. בגלל עלויות הפגישות עם רופאים, רבים ממשתתפי התוכנית אינם יכולים להרשות לעצמם להשיג את חוות הדעת הרפואיות הנדרשות כדי להיות פטורים מעבודות שמזיקות לבריאותם (סיני 2005ג; Aghbaria 2006).

המערכת הקיימת אינה מציעה די סיוע להורים במציאת סידור מתאים לילדיהם. אף שהחקיקה מאפשרת לחברות המפעילות את התוכנית להציע סידור לילדים (על חשבון המדינה), הן מעדיפות שלא להשקיע את המאמץ הכרוך במציאת פתרונות. ראוי לציין כי אפילו התוכניות הקשוחות ביותר בארצות הברית הציעו פתרונות לילדי העובדים.[6]

5 העדויות על תפקוד הרופאים במסגרת התוכנית מגיעות ממגוון מקורות, ובהם עדויות ישירות של משתתפי התוכנית, עדויות של מדריכים בתוכנית, ההנחיות המופיעות במכרז התוכנית, וכן ראו: Aghbaria 2006.

6 ראו "חוק מדיניות כלכלית 1994" באתר משרד התעשייה והמסחר http://www.moit.gov.il. לפי החוק למרכז התעסוקה "מותר" לתת למשתתפים תמיכה כמו עזרה

ד. עררים

אמנם קיימת ועדת ערר להחלטות היועצים, אך הערעור איננו קל לביצוע. הוא דורש מן המערער התמצאות בביורוקרטיה, יכולת להציג את עניינו ויכולת כתיבה. אחד המערערים שאותם ראיינו (אשר בחר להישאר בעילום שם), ערבי־פלסטיני ממזרח ירושלים, פגש בוועדת הערעורים את אותו היועץ שעל החלטתו ערער. היועץ שימש למעשה מתווך ומתרגם בין האיש, שאינו דובר עברית היטב, לבין הוועדה, והתוצאה היתה צפויה: הערעור נדחה. ראוי לציין כי אגרת הערעור שווה לקצבה יומית בערך, והדבר הופך את ההוצאה לנטל קשה על המשתתפים (בניש 2004; סיני 2006א).

לאחר לחץ ציבורי החלה המינהלת לפרסם את תוצאות הפעילות עד כה. מתברר שבמהלך 2005 רק 8.3% מהערעורים על החלטות הסגל (כגון הטלת סנקציה, שלילת קצבה, רישום סירוב לעבוד, שיבוץ בעבודה לא מתאימה) התקבלו בוועדת הערעורים של הביטוח הלאומי. על פי הנתונים לשנת 2006 נראה כי שיעור הערעורים שאושרו עלה לכ־13%, אך עדיין מוקדם לקבוע משום שלא כל הדיונים בערעורים הסתיימו (מנהלת מהל"ב 2007).

ה. עבודות "שירות בקהילה"

הביטוי הקיצוני ביותר לניצול העובדים המשתתפים בתוכנית הוא ה"שירות בקהילה". יועצי התעסוקה רשאים לשלוח את המובטלים לעבודות "התנדבות" בכפייה. מכיוון שאין הגדרה בחוק מה נחשב "שירות בקהילה", יכולים יועצי התעסוקה לשלוח את המשתתפים לעבודה בכל עסק. העובדים נדרשים לעבוד כשלושים עד ארבעים שעות בשבוע, אך אינם מקבלים שכר מהמעסיק וממשיכים לקבל קצבה של הבטחת הכנסה, הנמוכה משמעותית משכר המינימום. כך, למשל, מועסקים מובטלים בעבודות הייעור באזור ירושלים או בעבודות ניקיון ואחזקה במוסדות אשר מקבלים בדרך זו עובדים צייתנים בחינם. כרגע אף לא ברור אם אנשים שנפגעו במהלך עבודתם ב"שירות בקהילה" זכאים לקבל הכרה כנפגעי תאונת עבודה (בניש 2005).

5. נזקי ההפרטה

אחת הבעיות היסודיות בתוכנית היא התבססותה על מנגנון הפרטה. משמעות ההפרטה היא שפרטיהם האישיים וגורלם של משתתפי התוכנית נתונים בידי

בטיפול בילדים (קינג 2004). ראו גם באתר של מנהלת מהל"ב באתר משרד התעשייה והמסחר http://www.moit.gov.il/NR/exeres/E0811A41-DFF3-492A-BAD0-170BE4A06DDD.htm; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2005.

חברות פרטיות שמטרתן המוצהרת היא עשיית רווחים.[7] החברות רשאיות לשלוח את המשתתפים ל"שירות בקהילה", ואין אפשרות לפקח כראוי אם הן מקבלות טובות הנאה או תמורה אחרת מהארגונים שזוכים כך לעובדים בחינם. במקום להגיע לידי האוכלוסייה הזקוקה להבטחת הכנסה, מגיעים כספי הממשלה לכיסי חברות פרטיות שמקבלות מעמד רב־עוצמה בשוק העבודה בישראל, ולמעשה מגדילות את פוטנציאל הרווחים שלהן ככל שגובר שיעור המובטלים הכרוניים בישראל.

הבעיה היסודית והעמוקה שגרמה "תוכנית ויסקונסין" היא שינוי התפיסה של תפקיד המדינה כלפי אזרחיה. אף שישראל כיום נהנית מהכנסה לנפש גבוהה הרבה יותר מאשר בעברה, הרעיון שעל המדינה לספק קיום מינימלי לאזרחיה הוחלף בעיקרון שלפיו העבודה היא חובה ולא זכות של האזרחים. תקציב הרווחה בישראל קטן ביותר — פחות מעשירית מתקציב הביטחון למשל — ולמרות זאת המדינה בוחרת להפעיל מנגנון של סנקציות כלפי האנשים שזקוקים לקצבה כדי להתקיים (משרד האוצר 2007).

6. הישגי החברות

לאחר ארבעה חודשי פעילות דיווחה המינהלת כי 35% מהמשתתפים (בדיוק השיעור שנדרש מהחברות בחוזה עם המדינה!) הפסיקו לקבל את קצבתם (סיני 2006א). 15% מן המשתתפים מצאו עבודה והשאר, 20%, איבדו את הקצבה משום שהפסיקו להשתתף בתוכנית (כלומר התייאשו) או שהסגל הטיל עליהם סנקציות. יש לציין שגם אותם 15% שמצאו עבודה אינם בטוחים כלל וכלל. מרבית העבודות שנמצאו הן משרות חלקיות וכמעט כולן בשכר מינימום (מגן 2005). החברה המפעילה את התוכנית אינה מפקחת על תנאי ההעסקה במקומות העבודה האלה, ואינה מספקת למשתתפי התוכנית כל תמיכה נגד מעסיקים שמפרים את החוק.

מהנתונים שנאספו עד כה מתברר כי למעשה הפעלת התוכנית אינה חוסכת כסף לממשלה. הממשלה העבירה לחברות תקציב פעילות גבוה מסך הבטחת ההכנסה שהיתה צריכה לשלם למשתתפי התוכנית אם התוכנית לא היתה מיושמת כלל. אמנם משרד התמ"ת טוען כי התוכנית חסכה לממשלה עד כה 122 מיליון שקלים (נתון מדצמבר 2006), אך ההודעה הזו אינה מביאה בחשבון את ההוצאות של המדינה למימון פעילות החברות (שעומדות על 186 מיליון שקלים).[8]

7 בניש 2004; 2005; סיני 2005א; צח ופישביין 2005.

8 המוסד לביטוח לאומי 2006; ניב 2006; סיני 2006ב; כהנא 2007.

החברות הפרטיות אינן מצליחות במציאת עבודה למשתתפים. פקיד ממוצע בלשכת התעסוקה מצא עבודה לכ־16.5% מהמובטלים שבטיפולו מדי חודש, ואילו עובדי החברות הפרטיות מוצאים עבודה רק לכ־3.5% מהמובטלים בכל חודש (המוסד לביטוח לאומי 2006; סיני 2006א). חשוב לציין שפקיד של לשכת התעסוקה מתמודד עם אוכלוסייה בעלת הרכב שונה — מקבלי הבטחת הכנסה הם אנשים שסבלו מאבטלה תקופה ממושכת ומיצו את זכויותיהם לדמי אבטלה, ולכן צפוי שיהיה קושי רב יותר בהשמתם במקומות עבודה חדשים. עם זאת, אם הפער הגדול בשיעורי ההצלחה בין פקידי לשכת התעסוקה לעובדי התוכנית נובע רק מהשוני בהרכב האוכלוסייה שעליהם לטפל בה, הרי עולה השאלה מדוע בכלל נחוצה תוכנית שמטרתה להשים בעבודה אנשים שמכל מיני סיבות אינם מסוגלים לעבוד או אינם מתאימים לשוק העבודה. ואם הרכב האוכלוסייה אינו מסביר את הפער במלואו, אולי עדיף לבצע את עבודת ההשמה באמצעות מוסדות ממשלתיים במקום באמצעות חברות פרטיות.

7. מנגנון התגמול לחברות

שלילת הזכאות והאיום בשלילת הזכאות הם הציר המרכזי שמניע את התוכנית מלכתחילה, שאם לא כן היה מדובר בתוכנית התנדבותית (כמו במדינות מסוימות באירופה). מטרת התוכנית להקטין את מספר מקבלי הקצבאות ולהוציאם לעבודה. בחוזים נקבע המניע המרכזי של החברה הפרטית: החברה מרוויחה מרגע שהצליחה לסגור 35% מהתיקים בטיפולה. בעבור כל תיק נוסף שהיא סוגרת, תקבל החברה 40% מהבטחת ההכנסה שנשללה מהמובטל עד שאותו אדם חוזר לקבל את הקצבה או יוצא לגמלאות (סיני 2005א). הסיבות לסגירת תיקים הן מציאת עבודה, שלילת הקצבה או, המקרה השכיח ביותר, אנשים שמתוך ייאוש מפסיקים להתייצב אצל החברה. חשוב לזכור כי הסמכות לשלול את הקצבה נמצאת בידי אותה חברה פרטית שהרווח שלה נובע משלילת הקצבאות. אף כי מוצע לחברות בונוס קטן אם משתתף שמצא עבודה מחזיק במקום עבודתו למשך תשעה חודשים, החברות אינן רואות בסכום הזה תמריץ ממשי ומעדיפות שלא לקיים מעקב אחר המשתתפים לאחר שעזבו את התוכנית (סיני 2005א; אברג'יל 2006).

8. אסדרה (רגולציה)

הבעיות הללו לא זכו להתייחסות מאחראֵי התוכנית, אלא לאחר שהתוכנית ספגה ביקורת נוקבת במשך למעלה משנה. מדברי האחראים עולה כי המדיניות שלהם נקבעה על פי התפיסה הידועה בשם "תרבות העוני", שפיתח הסוציולוג אוסקר לואיס בשנות השישים, ואשר זמן רב כבר אינה מקובלת בקרב מרבית החוקרים במדעי החברה. על פי תפיסה זו העבודה היא ערך בפני עצמו ונחשבת תרופה לכל חוליי האדם. מכך נובע שהפתרון לבעיות של משתתפי התוכנית הוא תמיד מציאת תעסוקה, אשר אמורה לשפר את דימוים העצמי ולאפשר להם להיחלץ מהעוני (Leacock 1971).

דורית נובק, ראש מינהלת התוכנית והמפקחת על הפעלתה מטעם משרד התמ"ת עד ספטמבר 2006, נהפכה לדוברת המרכזית של התפיסה הזו, במקום לפקח ולהתעמת עם החברות בשאלת הכשלים במתן השירות (לביא 2005; הרשקוביץ ומרקביץ' 2006).

9. שוק העבודה האפור והלא מוסדר

נתון מדאיג במיוחד הוא מספר המיואשים והנענשים. מצדדי התוכנית טוענים כי המיואשים הם למעשה רמאים שעבדו בטרם נקראו לתוכנית ולא דיווחו על כך (סיני 2006א). ואולם בבדיקה שקיימנו במרכזי התוכנית בירושלים בשנת 2006 מצאנו כי רבים לא הצליחו להתמודד עם מערכת הסנקציות וההשפלות שנבנתה סביבם, ולכן איבדו את מקור הכנסתם היחיד, או כמעט היחיד. רבים מהם ודאי נדחפו אל שוק העבודה הלא רשמי, העבודות השחורות, ללא זכויות וללא חוקי מגן. תשלום שכר המינימום בישראל ממילא אינו נאכף כיאות, ולכן אנשים שאיבדו את הקצבה של הבטחת ההכנסה עשויים למצוא את עצמם נאלצים לעבוד בעבודות בשכר נמוך משכר המינימום כדי לקיים את עצמם.[9]

10. הרחקת העובדים הלא ישראלים משוק העבודה

על רקע זה מתחזק החשש שהתוכנית משקפת מדיניות לטווח ארוך שתכליתה דחיקת המוני עובדים ולא עובדים (למשל נשים פלסטיניות

9 מרכז אדווה 2002; בניש 2005; המוסד לביטוח לאומי 2006.

שאחוז העובדות בהן נמוך מאוד) אל שוק העבודה האפור או השחור. שם הם יחליפו, לפחות חלקית, את הפלסטינים מהשטחים הכבושים ואת העובדים הזרים ויעשו זאת בתנאים קשים. שוק העבודה האפור והשחור בנוי על תנאים שמקטינים את כושר המיקוח של העובדים ודוחפים אותם לקבל עבודה לא מוגנת בשכר ניצול, מתחת לשכר מינימום, שכידוע איננו נאכף. "תוכנית ויסקונסין", על פי טענה זו, מחזקת במכוון את קווי ההפרדה העדתית־לאומית בשוק העבודה בישראל. מסמך שפרסם משרד האוצר ביוני 2006 העמיד את הטיפול ב"סכנות" הנובעות מהעסקת לא ישראלים במשק בעדיפות עליונה. פקידי האוצר המליצו לאסור לחלוטין את כניסתם של עובדים פלסטינים מהשטחים לישראל, וקבעו שלא די בכך וצריך גם לפגוע במוטיבציה של מעסיקיהם בישראל. הממשלה קיבלה שורה של החלטות שמטרתן לחייב מעסיקים בישראל לשלם שכר מינימום לעובדים מהשטחים, ובה בעת לגבות מס מיוחד מהפלסטינים העובדים בישראל כדי ששכרם ירד לרמה הממוצעת בשטחים (זהו מס של יותר מ־50%). כוח משטרה מיוחד הוקם לאכוף את התקנות החדשות האלו (גיל 2005; גרינבאום 2005).

"תוכנית ויסקונסין" מייצרת כוח עבודה חדש בישראל — ישראלים שנאלצים לעבוד בפחות משכר מינימום. מדובר כאן לא רק בעובדים ב"שירות לקהילה", אלא בעיקר במיואשים ובנענשים — שמוכרחים לקבל על עצמם כל עבודה כדי שלא לרעוב, וכבר יש בידינו מידע מפוזר (מעדויות של משתתפי התוכנית לשעבר ומעדויות בעילום שם שאספו ארגונים חברתיים) על נפלטי התוכנית שעובדים בשכר של שבעה עד עשרה שקלים לשעה. התוכנית משתלבת במגמות ארוכות טווח של המשק הישראלי להמשיך ולהסתמך על כוח עבודה זול, מתחת לשכר המינימום, מחוץ לחוקיו וללא זכויות המגן (קמפ 2002). בתחילה הובאו עובדים זרים במקום פלסטינים מהשטחים. ועכשיו, במקום עובדים זרים, ישראלים מועסקים בתנאים שבהם אכיפת חוק כמו חוק שכר המינימום כמעט שאינה מתבצעת. פריחת חברות כוח האדם היא חלק מתופעה זו (משרד האוצר 2005).

חשוב לציין כאן שהקשר בין המאמץ להגביל את כניסת העובדים הפלסטינים מהשטחים לישראל ובין הפעלת "תוכנית ויסקונסין" אינו בהכרח קשר ישיר, ואינו משקף בהכרח מדיניות מכוונת. הדרישה של כלכלנים ל"הגמשת שוק העבודה" כדי לשפר את כושר התחרות של כוח העבודה הישראלי מציעה לשנות את מערכת התמריצים בעבור העובדים כדי להשפיע על שוק העבודה (בראלי 2005).

המגמה הזו בולטת במיוחד במזרח ירושלים. הפלסטינים בירושלים המזרחית, המסופחת לישראל, אף שאינם אזרחי המדינה זכאים לקבל

קצבאות הבטחת הכנסה. ההחלטה לכלול שכונות רבות במזרח ירושלים בשלב הראשון של "תוכנית ויסקונסין" אינה מקרית, והפלסטינים של מזרח ירושלים מוצאים את עצמם סובלים לא רק מתלאות התוכנית הרגילות, אלא גם מהשפלות על רקע לאומני ומקשיי שפה. המיקום הגאוגרפי שלהם הופך אותם לקבוצת יעד מתאימה כדי להחליף עובדים מהגדה המערבית בתוך הקו הירוק. את החברה שזכתה במכרז להפעלת התוכנית בירושלים — חברת "אמין", הקימה החברה הבריטית A4E. מכיוון שהפעלת שירותי ממשל במזרח ירושלים עומדת בניגוד לחוק הבריטי, שאינו מכיר בכיבוש הישראלי במזרח ירושלים, החברה נתונה כעת במאבק משפטי בבריטניה (Abunimah 2005).

מעניין בהקשר הזה לראות את קווי הדמיון בין ישראל לארצות הברית. שם מיושמת התוכנית ודוחפת קבוצות רחבות לעבודה לא מוגנת בתנאי ניצול ובשכר מינימום, ובד בבד מתנהל מאבק על בניית חומה לאורך הגבול עם מקסיקו, אשר מיועדת לעצור הגירת עובדי כפיים זולים.

11. מאבק ציבורי

בעקבות המאבק הציבורי הרחב נגד התוכנית והביקורת שהושמעה מפי חוקרים, פעילי צדק חברתי ופוליטיקאים, החליט שר התמ"ת אלי ישי לרכך את התוכנית. בד בבד עם הרחבת מספר המשתתפים בתוכנית בכ־9,000 משתתפים, הוחלט לשנות את שיטת התגמול לחברות הפרטיות כדי לעודד השמה בעבודה על פני שלילת קצבאות, וכן נקבעו כללים שמגבילים את מספר השעות שהמשתתפים נאלצים להתייצב במרכזי החברות. כמו כן נקבעו תמריצים למשתתפי התוכנית כדי לעודד אותם להתמיד בעבודה. נוסף על כך החליט השר להעביר 5% מהחיסכון בקצבאות לרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית. עם זאת, לא ברור כלל אם לשר יש הסמכות לאכוף את השינויים הללו ואם הם אכן יתבצעו. מכיוון שהרעיון העומד בבסיס התוכנית — שלילת הזכות של אזרחי ישראל לקבל קצבת הבטחת הכנסה — נותר בעינו, הארגונים הנלחמים נגד התוכנית ממשיכים במאבקם (ניב 2006; סיני 2006ב).

ביבליוגרפיה

אברג'יל, ראובן, 2006. הרצאה ב"קו־לעובד", במסגרת יום עיון בנושא "תוכנית ויסקונסין", 6.12.06.

אקשטיין, צבי, 2007. *מרווחה לעבודה: מאבטלה לעבודה, מהבית לעבודה, תעסוקה ועוני בישראל*, מצגת, 27.3.2007, הוצגה בכנס בנושא תוכנית מהל"ב שנערך בג'וינט.

בניש, אבישי, 2004. "המתח שבין רווח לרווחה", *יסו"ד*, 1.9.04, http://www.yesod.net/yesod/archives/2004/09/post_10.php

—, 2005. "יישום תכנית 'ויסקונסין' בישראל — היבטים משפטיים", *עבודה, חברה ומשפט* 11: 121–152.

בראלי, אבי, 2005. "מציבור עובדים להמון גלמוד", *יסו"ד*, 4.5.05, http://www.yesod.net/yesod/archives/2005/05/post_138.html

גיל, עמירם, 2005. "סדנת יזע אחת גדולה", *הארץ*, 5.7.05.

גרינבאום, ליאור, 2005. "מה הקשר בין ההתנתקות להתאוששות?", *גלובס*, 5.5.05, 6.5.05.

דוד, מירב, 2006. "מחקר: תכנית ויסקונסין בארה"ב לא שיפרה את מצב המובטלים", *מעריב*, 7.3.06.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2005. *משקי בית ומשפחות, תכונות דמוגרפיות, נתוני 2004*, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה http://www1.cbs.gov.il/reader/cw_usr_view_SHTML?ID=634

המוסד לביטוח לאומי, 2006. *שנתון סטטיסטי לשנת 2005*, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

—, 2007. רבעון סטטיסטי, דצמבר 2006, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי — מחלקת המחקר, http://www.btl.gov.il/NR/exeres/8B96033B-76 25-4FB9-BC1B-C6DDC0B2B1E6.htm

הרשקוביץ, אלון, ואיה מרקביץ', 2006. "זכויות עובדים? הצחקתם את מנהלת מהל"ב", *נענע אקטואליה*, 8.7.06 /http://news.nana.co.il Article/?ArticleID=381773&Action=Print

ועדת הכספים של כנסת ישראל, 2006. "פרוטוקול מישיבת ועדת הכספים שהתקיימה ביום שני, ט"ו בחשוון התשס"ז — 6 בנובמבר 2006 — בשעה 9:00", http://www.aisrael.org/_Uploads/47422006-11-06.rtf

כהן, רלי, 2005. "עבודה מלוכלכת", *כל העיר*, 26.8.05.

כהנא, אריאל, 2007. "תכנית ויסקונסין — הצלחה או כישלון?", *מקור ראשון*, 30.1.07.

לביא, צבי, 2005. "יופסק מסע הפרסום ברדיו לתוכנית ויסקונסין", *גלובס*, 15.12.05, 16.12.05.

מגן, הדס, 2005. "האגודה לזכויות האזרח: שלושה חודשים מאז שהחלה תכנית ויסקונסין — רק 11% מצאו עבודה", *גלובס*, 12.12.05, 13.12.05.

מנהלת מהל"ב, 2007. *דוח חודשי — פברואר 2007*, ירושלים: מנהלת מהל"ב, 3.07, http://www.moit.gov.il/NR/rdonlyres/0CA10D19-7A5D-4B5E-AA6D-C7CDB1AA2D9E/0/feb07.pdf

מרכז אדווה, 2002. *בעד העלאת ואכיפת שכר המינימום*, תל־אביב: מרכז אדווה.

משרד האוצר, 2005. "הנזקים הכלכליים והחברתיים הטמונים בהגדלת מספר העובדים הפלסטינים בישראל", *מידע כלכלי*, ירושלים: משרד האוצר, אגף כלכלה ומחקר, 6.05, http://www.mof.gov.il/research/skira.htm

משרד האוצר, 2007. *הצעת שר האוצר למדיניות הכלכלית לשנת 2007*, ירושלים: משרד האוצר.

ניב, שי, 2006. "דף חדש לתוכנית ויסקונסין? המודל הכלכלי ישונה והתוכנית תורחב לאזורים נוספים", *גלובס*, 14.12.06, 15.12.06.

סיני, רותי, 2004. "מפעילות את תוכנית ויסקונסין בישראל: חברות מהולנד, אנגליה וארה"ב", *הארץ*, 16.12.04.

—, 2005א. "נתניהו ואולמרט בהשקת תוכנית ויסקונסין: 'תשנה תרבות העבודה'", *הארץ*, 2.8.05.

—, 2005ב. "בין תנאי תוכנית ויסקונסין: לא לדבר בנייד", *הארץ*, 15.8.05.

—, 2005ג. "80% ממשתתפי תוכנית ויסקונסין בחדרה רוצים לקבל פטור מרופא", *הארץ*, 31.8.05.

—, 2006א. "האוצר: ויסקונסין כבר חסכה 35% מקצבאות הבטחת הכנסה", *הארץ*, 4.1.06.

—, 2006ב. "אלפים יצורפו ל'תוכנית ויסקונסין' באפריל; רווחי המפעילות יתבססו על שיבוץ העובדים", *הארץ*, 15.12.06.

פילק, דני, 2004. "ישראל מודל 2000: פוסט־פורדיזם ניאו־ליברלי", דני פילק ואורי רם (עורכים), *שלטון ההון*, ירושלים: הוצאת הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר, עמ' 34–56.

צח, רונית, ועינת פישביין, 2005. "ידענו שהם ישחקו גולף", *Ynet*, 11.2.05, http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3044445,00.html

קינג, יהודית, 2004. "חסמים ומשאבים להשתלבות בתעסוקה אצל מקבלי

גמלת הבטחת הכנסה הבלתי מועסקים", *ביטחון סוציאלי* 66 (אוגוסט): 9–34.

קמפ, אדריאנה, 2002. "ליז לא גרה כאן יותר: על גלובליזציה והגירת עבודה בישראל", *נגה: כתב עת פמיניסטי* 41 (קיץ).

רגב, דוד, 2005. "ביטוח לאומי: יותר עוני ופחות עזרה לעניים ב־2005", *גלובס*, 25.12.05, 26.12.05.

שי, שמואל, ונטליה מירוניצ'ב, 2003. *מהי ההכנסה המינימלית הדרושה לקיום בכבוד? הצגה ויישום של גישת הרוויה היחסית הראשונית*, ירושלים: המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר.

Abunimah, Ali, 2005. "Did UK Foreign Secretary Jack Straw Help Sell Out Jerusalem?" *Electronic Intifada*, 28.11.05, http://electronicintifada.net

Aghbaria, Asma, 2006. "Community Service — The New Slavery," *Al-Sabar*, Maan WAC Association, Nazareth.

Greenberg David, Karl Ashworth, Andreas Cebulla, and Robert Walker, 2004. "Do Welfare-to-Work Programs Work for Long?," *Fiscal Studies* 25(1): 27–55.

Greenberg, Mark, 2005. "Testimony of Mark Greenberg," *Subcommittee on 21st Century Competitiveness, Committee on Education and Work Force*, U.S. House of Representatives. Available at http://www.clasp.org/publications/greenberg_testimony_031505.pdf

Leacock, Eleanor Burke (ed.), 1971. *The Culture of Poverty: A Critique*. New York: Simon and Schuster.

Youdelman, Sondra and Paul Getsos, 2005. *Executive Summary: The Revolving Door*. New York: Community Voices Heard.

מיקור חוץ (Outsourcing) כהפרטת עוצמה שלטונית: "תוכנית ויסקונסין" מנקודת המבט של המשפט הציבורי

אבישי בניש

1. מבוא

הפרטה היא נושא טעון. יש הסבורים כי היא המזור לכל רע ולעומתם יש התולים בה את חוליי החברה כולם. הגוון האידיאולוגי החזק שבו צבועה מדיניות ההפרטה מביא לכך שבשעה שרכבת ההפרטה שועטת במרץ ועוד ועוד קרונות נרתמים אליה — חברות ממשלתיות, בנקים, בתי הסוהר, תאגידי מים עירוניים, מרכזי תעסוקה למובטלים ועוד — לא מתקיים דיון של ממש על משמעויותיה ועל השלכותיה של כל אחת מההפרטות. או שאתה בעד או שאתה נגד, או שאתה ברכבת או שאתה נשכב מתחת לגלגליה. אין גוונים, אין תגים, אין ניואנסים.

אולם ההשלכות של מדיניות ההפרטה — הפוליטיות, הכלכליות, החברתיות והמשפטיות — חשובות ומורכבות מכדי שנוכל לתת לה לעבור ביעף מבלי לבחון אותה לעומק. ההפרטה מאתגרת את תפיסות היסוד של המשפט הציבורי. היא מטשטשת את הקו המבחין בין הפרטי לציבורי: פורמלית, הגופים פרטיים, אך למעשה פעמים רבות השירות נושא אופי ציבורי. הטשטוש בין הפרטי לציבורי מעורר שאלות מעניינות, כגון האם בשל התפקיד הציבורי שהם ממלאים צריכות לחול על גופים שהופרטו נורמות המשפט הציבורי (שקיפות, איסור הפליה, מתן זכות טיעון, חובת הנמקה וכדומה) בדומה לגופים ממשלתיים, או שיש לראות בהם תאגידים פרטיים לכל דבר? מהן ההשלכות של ההפרטה על האזרח ועל זכויותיו כלפי השלטון? האם ישנן סמכויות שהן שלטוניות באופן מובהק ואשר אינן ניתנות להעברה לגוף פרטי?

מעניינת במיוחד בהקשר זה היא שיטת ההפרטה בדרך של מיקור חוץ

* זוהי גרסה מקוצרת של מאמרים שנכתבו במסגרת עבודת דוקטור בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, בהנחיית פרופ׳ מרדכי קרמניצר ופרופ׳ דן שניט.

(contracting-out או outsourcing). הפרטה זו נתפסת פעמים רבות טכנית באופייה — "הפרטה פרגמטית" אשר נועדה להתמודד עם חוסר היעילות של עובדי הציבור בהספקת שירותים ואשר אינה מעוררת בעיות מיוחדות. נוסף על כך מיקור חוץ כשלעצמו אינו מבטא בהכרח "מסחור" של השירות או נסיגה מעקרונות מדינת הרווחה. ואולם דומה כי השימוש ההולך וגובר במיקור חוץ, הרחבת השימוש בו מתחומים כגון איסוף אשפה לתחומים רגישים כגון תשלומי גמלאות קיום או כליאה, וכן השימוש ההולך וגובר בחברות הפועלות למטרות רווח בתחומים אלו, כל אלה מחייבים לבחון מחדש את "חוסר הבעייתיות" של הפרטה זו.

בחיבור זה אתמקד בהיבט ההפרטה הגלום ביישום "תוכנית ויסקונסין" (או בשמה הרשמי תוכנית מהל"ב — "מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה"). אשתמש ב"תוכנית ויסקונסין" כמקרה מבחן להערכת מיקור החוץ כאשר הוא מופעל בתחומים חדשים, מנקודת מבטו של המשפט הציבורי.

במשך השנים התפתחה במשפט הציבורי תורה העוסקת באופן שבו ניתן וראוי לפעול בספֵרה הציבורית. בין היתר עיגן המשפט הציבורי את חובת האחריותיות (accountability) של השלטון כלפי הציבור, ופיתח שורה של נורמות מהותיות ונוהליות שלפיהן על השלטון לפעול כאמצעי להגבלת כוחו ולהבטחת הוגנותו כלפי הפרט. **שימת הדגש על השאלה "איך" מסופקים שירותים ציבוריים היא לטעמי אחד היתרונות הבולטים של הדיסציפלינה המשפטית על הדיסציפלינה הכלכלית בניתוח סוגיית מיקור** החוץ. הדיסציפלינה הכלכלית מתמקדת בשאלה אם ישנה הצדקה למימון ציבורי של התוכניות, וכן בשאלות היעילות והחיסכון בעלויות. ככלל, הדיסציפלינה הכלכלית אינה מייחסת חשיבות לשאלה איך יסופק השירות, אולם ברור כי האינטרס הציבורי בהפעלת התוכניות רחב יותר משאלת המימון או משאלת החיסכון בעלויות. כאן בא לידי ביטוי דווקא חוזקה של הדיסציפלינה המשפטית, ובעיקר עוצמת התיאוריה של המשפט הציבורי, שיש לה שפה עשירה ומפותחת לדיון בסוגיות אלו.

בחיבור זה אטען כי ניתוח ביקורתי של מיקור החוץ של "תוכנית ויסקונסין", מנקודת המבט של המשפט הציבורי, מלמד כי הפעלתה על ידי חברות הפועלות למטרות רווח יוצרת בעיה של "גירעון דמוקרטי", בשל הפקדת עוצמה שלטונית בידי חברות פרטיות אשר אינן מחויבות במתן דין וחשבון לציבור. עוד אטען כי להחלת נורמות המשפט הציבורי על חברות אלו באמצעות מנגנונים שונים של רגולציה יש פוטנציאל לצמצם גירעון דמוקרטי זה, אך יש לה גם מגבלות משמעותיות בשל בעיות מבניות של כשלי פיקוח. לפיכך יש לפתח תפיסה מורכבת של יכולת הרגולציה

והפיקוח ושל גבולותיה, ולהימנע מתפיסה פשטנית הרואה בה מענה מספק לכל סוגי ההפרטה.

2. רקע[1]

החוק "שילוב מקבלי גמלאות בעבודה" התקבל כפרק ז בחוק ההסדרים לשנת 2004. החוק יוצר את התשתית להפעלה ניסיונית של תוכנית מהל"ב למספר שנים. החוק מורה על הקמת מרכזי תעסוקה שתפקידם לקדם את שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה. מרכזי התעסוקה אמורים גם לבצע את מבחן הזכאות לגמלאות הקיום של הבטחת הכנסה. כמו כן על המרכזים לספק שירותים תומכי עבודה כגון מעונות יום לילדים או תחבורה. בפברואר 2005 נחתמו חוזים להפעלת מרכזי התעסוקה עם ארבעה תאגידים פרטיים הפועלים למטרות רווח. כל אחד מתאגידים אלו הוא שותפות של חברה ישראלית וחברה זרה בעלת ניסיון בתחום.

המשמעות של העברת תפקידים וסמכויות אלה, שהיו בעבר בסמכותו ובאחריותו הבלעדיות של שירות התעסוקה, לתאגידים פרטיים היא הפרטת התפקיד הציבורי של שירות התעסוקה הממלכתי. ההגדרה המקובלת להפרטה מסוג זה היא הפרטה חלקית, מאחר שהמדינה ממשיכה להיות אחראית לתכנון ולמימון של שירותי ההשמה בעבודה, להבטחת רשת הביטחון החברתית ולפיקוח על פעילות המרכזים הפרטיים. עם זאת, השימוש במונח "הפרטה חלקית" עלול להטעות, שכן גם במסגרתה של הפרטה חלקית יש מקום לדבר על כמה רמות של הפרטה. רמת ההפרטה מושפעת מהיקף השירותים המועברים לידי הגופים הפרטיים, ממהותם ומהיקף שיקול הדעת הניתן לזכיינים הפרטיים. מבחינות אלו, כפי שיפורט להלן, ההפרטה שלפנינו אמנם חלקית, אך עמוקה.

אוכלוסיית היעד של התוכנית היא מקבלי גמלת הבטחת הכנסה באזורים שנבחרו. גמלה זו משמשת רשת המגן האחרונה של מערך הביטחון הסוציאלי בישראל. מקבלי הגמלה משתייכים לאוכלוסיות שמצבן החברתי־כלכלי אינו מאפשר להן קיום ואשר מסיבות שונות אינן מצליחות להשתלב בשוק העבודה. לכן המשתתפים בתוכנית משתייכים רובם ככולם לקבוצות

1 ההתייחסות במאמר זה תהיה לתקופה הראשונה של הפעלת התוכנית. לאחרונה פורסם כי יש כוונה להכניס שינויים בתוכנית, אך מאחר שהדגש במאמר זה הוא תיאורטי, המסגרת התיאורטית המפותחת בו רלוונטית לניתוח התוכנית גם לאחר הכנסת השינויים וגם לניתוח הפרטה של שירותים ציבוריים אחרים בדרך של מיקור חוץ.

האוכלוסייה הפגיעות ביותר בחברה הישראלית: עולים, מיעוטים, תושבי פריפריה, מעוטי השכלה, מבוגרים וכו׳. יתר על כן, בשל שינויים שהוכנסו בחוק בסוף שנת 2002, חויבו להשתתף בתוכנית גם אימהות לילדים קטנים וזכאים הסובלים מבעיות בריאות, שהיו פטורים בעבר ממבחן התעסוקה.

לפי נוסחת התגמול שנקבעה בחוזה שנחתם בין המדינה לבין הזכיינים, מחויבים הזכיינים לצמצם את תשלומי הגמלאות באזורם בשיעור של 35% בתוך שנתיים (ולעמוד ביעדי ביניים), שאם לא כן יהיו צפויים לסנקציות כספיות. אם יצמצמו הזכיינים את תשלומי הגמלאות מעבר ליעד החיסכון האמור, הם יקבלו בתור בונוס שיעור מסוים (30%–50%) מתוך החיסכון בתשלומי הגמלאות. כמו כן יקבלו מרכזי התעסוקה תשלום של בונוס על משתתפים שלא יחזרו למרכז התעסוקה תשעה חודשים, אך לא עקב רישום סירובי עבודה.

3. הפרטה ומשמעותה

א. הפרטת עוצמה שלטונית

החוק מפקיד סמכויות רבות בידי ״מתכנן היעדים התעסוקתי״ (מחליפו של פקיד שירות התעסוקה), כגון הסמכות לשלול גמלת קיום; הסמכות לקבוע את סדר יומו של המשתתף; הסמכות לקבוע מי מהמשתתפים יקבל שירותים שזמינותם מוגבלת (כגון הכשרות מקצועיות או שירותי השגחה על ילדים); הסמכות לדרוש מהמשתתף לחשוף מידע אישי או לגשת לבדיקה רפואית או לבדיקה של מומחה.

למתכנן היעדים שיקול דעת רחב בהפעלת סמכויותיו. שיקול דעת זה הוא חלק מהגדרת תפקידו. מתכנן היעדים לא יוכל למלא את תפקידו — ובעיקר את תפקיד קביעת הזכאות לגמלת קיום — מבלי שיינתן לו שיקול הדעת בעניינים כגון האם המשתתף עשה ״מאמץ סביר״ להשתלב בעבודה שאליה הופנה או ש״סירב״ או ש״הכשיל את עצמו״; האם המשתתף ביצע את תוכניתו האישית; האם למשתתף היתה ״סיבה טובה״ להיעדרות ממנה וכדומה (מבחינה רשמית ההחלטה בדבר שלילת הזכאות לגמלה היא של הביטוח הלאומי, אך ככלל הביטוח הלאומי מאמץ את ״המלצת״ מתכנן היעדים מבלי לבדוק ממש כל החלטה שלו).

העובדה שהמשתתפים מחויבים להשתתף בתוכנית, והשילוב בין שיקול הדעת הרחב המסור לזכיין ולמתכנן היעדים ובין הסמכויות המשמעותיות הנתונות בידיהם הוא למעשה הפרטה לא רק של ביצוע אלא גם **הפרטה של עוצמה ושיקול דעת שלטוניים**. עוצמה שלטונית אינה רק שליטה

פיזית אלא גם שליטה בנגישות למשאבים ולהטבות ממשלתיות. תלותו של המשתתף במתכנן היעדים לצורך סיפוק צרכיו הבסיסיים, יתרון הידע שיש למתכנן היעדים, האופי המתמשך של היחסים ביניהם, וההשתייכות של המשתתף בדרך כלל לקבוצת אוכלוסייה פגיעה יוצרים מערכת של יחסי שליטה וחושפים את המשתתפים בתוכנית לסכנה של פגיעה לא מוצדקת בזכויותיהם. לכן השימוש שנעשה במונח "שירותים" בנוגע להפרטה ("שירותי רווחה", "שירותי כליאה") בשיח סביב מיקור החוץ הוא מטעה, משום שהוא מטשטש את רכיב שיקול הדעת ואת רכיב העוצמה והכוח הטמונים לעתים במיקור חוץ של שירותים לציבור. מן הראוי להבחין בין מיקור חוץ של שירותים ביצועיים באופיים לבין אלו הכוללים סמכויות ושיקול דעת. לגבי האחרונים נכון יותר לדבר גם על הפרטת כוחו של השלטון ולא רק על הפרטת שירותים.

תלותו של המשתתף במתכנן היעדים לצורך סיפוק צרכיו הבסיסיים, יתרון הידע שיש למתכנן היעדים, האופי המתמשך של היחסים ביניהם, וההשתייכות של המשתתף בדרך כלל לקבוצת אוכלוסייה פגיעה — כל אלה גם יוצרים מערכת של יחסי תלות אשר מחריפה את בעיית הגירעון הדמוקרטי. תלותו של המשתתף במתכנן היעדים מקבלת משנה חשיבות בענייננו לאור העובדה שלסמכויות שיקול הדעת של מתכנן היעדים יש פוטנציאל פגיעה ישיר בזכויות יסוד מוגנות של המשתתפים — כגון זכותם לקיום בכבוד, לביטחון סוציאלי, לקניין, לחירות ולפרטיות.

ממד נוסף שחשוב לעמוד עליו בהקשר זה הוא שיקול הדעת המופקד בידי הזכיין בהיותו המפעיל של מרכז התעסוקה בכללותו. החוק עוצב באופן הנותן בידי הזכיינים הפרטיים שיקול דעת רחב בהחליטם על אופי ועל היקף השירותים שהם מספקים, כגון שירותי הכשרה מקצועית, מעונות יום וכדומה. נוסף על כך שירותי התוכניות "מרווחה לעבודה" אינם מוצר רגיל, שבו ברור ומוגדר מה רוצים ומה מקבלים. זהו מסוג התחומים שבהם — על פי תיאוריית החוזים הלא מושלמים — הממשלה אינה יכולה לצפות, להגדיר, לתאר, לנסח, להסדיר ולאכוף בדיוק את רצונותיה. אלה הם "שירותים" מורכבים מאוד, בראש ובראשונה משום שמדובר בשירותי אנוש, כלומר שירותים שמושא פעילותם הוא בני אדם ולא חומרי גלם. מעבר לכך זוהי תוכנית שהמטרות הציבוריות שלה מרובות ונתונות במתח הדדי: מטרותיה והאיזון הראוי ביניהן נתונים במחלוקת ומושפעים במידה ניכרת מתפיסות ערכיות כלפי עוני ואבטלה. ככל שהקושי להגדיר יעדים ודרכי פעולה גדול יותר, וככל שהמטרות החברתיות מורכבות ומרובות יותר — כך החללים בחוזה הדורשים מילוי רחבים יותר, המושגים עמומים יותר, ומרחב שיקול הדעת העומד לפני הזכיין גדול יותר.

לפיכך הזכיין אינו רק "ידה הארוכה" של המדינה הפועל מטעמה לפי כללים שהוגדרו היטב מראש, אלא יש לו בפועל שיקול דעת ביישום החוזה ויכולת לא מבוטלת להשפיע על עיצוב התוכנית ועל אופייה. זאת במיוחד משום שבשונה מדוגמאות אחרות של אצילת סמכויות שלטוניות, הזכיין קיבל לידיו את הקמת מרכז התעסוקה והפעלתו על מכלול היבטיו. באמצעות הוראות רשמיות ולא רשמיות הזכיין יכול להשפיע על אופן התנהלות המרכז ועל צביונו. מבחינה זו דומה כי יש לו השפעה משמעותית הרבה יותר מבעלי תפקידים במקרים אחרים של הפקדת סמכויות שלטוניות בידי גורמים פרטיים.

ב. בעיית ניגוד העניינים המובנה

מבחינה משפטית, הבעיה המרכזית בהעברת הפעלתו של מבחן התעסוקה לידי גורמים פרטיים היא ניגוד העניינים שיכול להיווצר בין שיקולי הרווח של הזכיין הפרטי לבין טובת דורש העבודה וטובת הציבור. בעיה זו, שמקובל להציגה כמתח בין רווח לרווחה, קיימת ברוב סוגי ההפרטה של שירותים חברתיים, והיא מתבטאת בכך ששיקולי הרווח של הזכיין עלולים להובילו לחיסכון בהוצאות על חשבון רמת שירותי הרווחה שהוא מספק לציבור. כך למשל, ישנו חשש כי המרכזים יחסכו בהשקעה בהכשרות מקצועיות איכותיות המשביחות את כישורי המשתתפים, שעלותן גבוהה יחסית, ויעדיפו פעילות תעסוקתית זולה וחסרת תועלת או פחותת תועלת לדורשי העבודה.

ואולם במיקור חוץ שלפנינו לניגוד העניינים עקב המתח המובנה בין רווח לרווחה ישנו רובד נוסף וייחודי. נוסחת התגמול לזכיינים, שאותה הצגתי לעיל, שנקבעה בחוזה בין המדינה לבין התאגידים הפרטיים, מאפשרת למפעילים ליהנות מרווח בגין הוצאת משתתפים מהתוכנית גם שלא בדרך של שילובם בעבודה. קל להבחין כי מודל תגמול זה, היוצר זיקה בין השימוש של הזכיין בסמכותו לשלול גמלאות לבין רווחיו, עלול ליצור תמריץ כלכלי לשלילת גמלאות. **מודל זה יוצר אפוא סיכון ששיקולי רווח ולא שיקולים עניינים יעמדו בבסיס שלילתן של גמלאות קיום.** כך יגדלו רווחי הזכיין, אך המשתתפים ייוותרו ללא עבודה וללא גמלה — תוצאה המְפֵרה באופן מובהק את זכויות המשתתף ואת האינטרס הציבורי. על כן הפער שיכול להיווצר בין האינטרס הפרטי של מרכזי התעסוקה להשאת רווחים לבין התכליות הציבוריות שהמרכזים אמורים להגשים, מעלה חשש סביר לניגוד עניינים.

ג. הפרטה ומשמעותה: בעיית הגירעון הדמוקרטי

לפיכך, בחינה ביקורתית של הפרטת תוכניות "מרווחה לעבודה" מנקודת המבט של המשפט הציבורי מלמדת כי היא יוצרת גירעון דמוקרטי. גירעון זה נוצר עקב הפקדת הסמכויות ושיקול הדעת המשמעותיים בידי הזכיינים ועובדיהם, אשר לא נבחרו בדרך דמוקרטית ואשר אינם נותנים דין וחשבון לציבור. לגירעון הדמוקרטי שני פנים. הפן האחד הוא היעדר הלגיטימציה לזכיין להשפיע על קביעת סטנדרטים וכללים משפטיים, על עיצוב התוכנית ועל אופייה. הפן האחר הוא החשש שסמכויות שיקול הדעת שהופקדו בידי הזכיין ועובדיו, ובעיקר בידי מתכנני היעדים, ינוצלו לרעה וישמשו שלא לשם השגת המטרות שלשמן ניתנו או יופעלו באופן שרירותי. כאמור, תלותו של המשתתף במתכנן היעדים לצורך סיפוק צרכיו הבסיסיים, יתרון הידע שיש למתכנן היעדים, האופי המתמשך של היחסים ביניהם וההשתייכות של המשתתף בדרך כלל לקבוצת אוכלוסייה פגיעה — כל אלה יוצרים מערכת של יחסי תלות ומחריפים את בעיית הגירעון הדמוקרטי. מעבר לכך, גם בעיית ניגוד העניינים המובנה בין המטרות הציבוריות של התוכנית לבין מטרת השאת הרווח של הזכיינים מחריפה בעיה זו.

מעניין לראות כי בעיית הגירעון הדמוקרטי הנוכחית היא במידה רבה גלגול של בעיית הגירעון הדמוקרטי שעמדה בבסיס צמיחתה של ה"מדינה המינהלית". אם אז הבעיה היתה של אצילת סמכויות שיקול הדעת מהמחוקק למינהל, הרי עתה הבעיה היא של אצילת סמכויות שיקול דעת מהמחוקק (ומהמינהל) לגורמים פרטיים. בעיית הגירעון הדמוקרטי של המינהל הציבורי הביאה להתפתחות המשפט הציבורי כפי שאנו מכירים אותו כיום. המשפט הציבורי, באמצעות יצירת מערכת של נורמות וכללי פעולה מהותיים ונוהליים, הסדיר את פעולתו של המינהל הציבורי. הוא עשה זאת באמצעות ניסיון מתמיד ליצור איזון בין מתן כוח וגמישות למינהל הציבורי לשם השגת המטרות הציבוריות באופן יעיל, לבין ריסון כוחו ומניעת ניצולו לרעה.

נראה כי נדרש מהלך דומה גם להתמודדות עם הגירעון הדמוקרטי הנוכחי. שיקולים דמוקרטיים של שליטה בעוצמה שלטונית וכן שיקולים של הגנה על זכויות המשתתפים והבטחת אינטרס הציבור צריכים להביא לנקיטת צעדים לצמצום הגירעון הדמוקרטי ככל הניתן. לכן יש ליצור מנגנוני אחריותיות — כמו אלו הקיימים לגבי עובדי ציבור — לצורך השמירה על הנורמות הציבוריות ולצורך ריסון כוחם של תאגידי התעסוקה. גם כאן נדרש מענה שימצא את האיזון הראוי בין השגת המטרות הציבוריות ביעילות לבין ריסון הכוח השלטוני ומניעת ניצולו לרעה. עם זאת, עליו להביא בחשבון את ההבדל בין מודל "נאמן הציבור" שעליו מבוסס המינהל

הציבורי ובין מודל הנאמנות הכפולה הנמצא בבסיס הספקת השירותים על ידי חברות עסקיות.

4. אתגר ההפרטה ומגבלות הרגולציה

א. האתגר

האתגר שמציבה ההפרטה שלפנינו הוא אם וכיצד ניתן להגשים את היתרונות האמורים לצמוח מההפרטה מבלי שייפגע האינטרס הציבורי ומבלי שהחיסכון יבוא על חשבון ערכים אחרים, ובמרכזם השמירה על הקיום האנושי בכבוד. החוק ער לבעייתיות זו ויוצר מספר מנגנונים של רגולציה — מינהלית ושיפוטית. כך למשל, משתתף הרואה עצמו נפגע מהחלטת מרכז התעסוקה רשאי לערור על ההחלטה לפני ועדת ערר בתוך עשרה ימים. ועדת הערר אמורה לשמש בית דין מינהלי והיא מורכבת משלושה חברים, שלפחות שניים מהם חייבים להיות עובדי ציבור. על החלטת ועדת הערר ישנה אפשרות ערעור לבית הדין לעבודה, ישנן סמכויות בקרה אחדות שהופקדו בידי שר התמ"ת, וישנה אף אפשרות לפנות אל מבקר המדינה.

אין ספק כי כלי רגולציה אלו עשויים לצמצם את החשש מפני ניגוד עניינים ולצמצם את הסכנה שבהפקדת סמכות שלטונית רחבה בידי גורמים פרטיים. **ואולם בשל שיקול הדעת הרחב שנמסר לזכיינים ולעובדיהם ספק אם בסופו של דבר כלים אלו אכן יצליחו לצמצם במידה ניכרת את בעיית הגירעון הדמוקרטי.** בחינה תיאורטית של הסוגיה מלמדת כי אפשר להבטיח את האינטרס הציבורי בתוכנית באמצעות רגולציה, **אך הניתוח מלמד גם על מגבלות מבניות ועל האפשרות הסבירה להיווצרותם של כשלי רגולציה** (בדומה ל"כשלי שוק" או "כשלי ממשל") במקרה זה.

ב. מגבלות היכולת לקיים רגולציה

בשל קוצר היריעה אסתפק כאן במספר דוגמאות למגבלות הרגולציה במקרה זה, אך לפני כן חשוב לחדד את סוגיית התחרות הגלומה בהפרטת מרכזי התעסוקה. צריך לשים לב כי התחרות הנוצרת עקב מיקור החוץ של מרכזי התעסוקה שונה מהמתכונת המקובלת של תחרות. בתוכניות "מרווחה לעבודה" ה"לקוח" הוא המדינה, ו"מקבל השירות" הוא המשתתף בתוכנית, כלומר ה"לקוח" אינו מי שמקבל את השירות. במובן זה, לא מתקיים העיקרון של בחירת צרכנים (customers' choice), במובנו המקובל בשוק, שלפיו הלקוח ומקבל השירות הוא מי שרוכש את המוצר. במבנה תלת־צדדי מסוג

זה אין לסַפֵּק את אותו תמריץ חזק להיענות לצרכים ולרצונות של ״מקבלי השירות״. משתתפי התוכניות ״מרווחה לעבודה״ אינם יכולים לבחור בין ספקים אחדים ואין להם אפשרות אמתית שלא לצרוך את המוצר.

יתר על כן, במישור התחרות בין הזכיינים, עצם העובדה שארבעת המרכזים מופעלים כיום על ידי זכיינים שונים היא חיובית, הן מבחינת פוטנציאל התחרות בעתיד והן משום שיש בכך כדי לסייע בבחינת ביצועי הזכיינים באופן יחסי (יצירת מעין תחרות באמצעות השוואת הביצועים). ואולם ישנן עדויות — בעיקר מניסיון במדינות ארצות הברית — כי בתחום זה ישנה נטייה להתבססות של ספקים גדולים, שזכו במכרזים הראשונים של תוכניות ״מרווחה לעבודה״, והמדינה נוטה להימנע מהחלפת ספקים בשל עלויות המעבר הגבוהות.

סוגיה מרכזית נוספת ברגולציה של תאגידי התעסוקה ובאשר ליכולתה להבטיח כי הזכיין יפעל להשגת מטרות התוכנית היא עיצוב התמריצים הכלכליים של הזכיין. המרכזיות של מנגנון התמריצים הכלכליים נובעת מההבנה כי גופים למטרות רווח פועלים לפי היגיון עסקי המתמקד כמעט לחלוטין בשורה התחתונה. לפיכך יש סיבה טובה להניח כי מטרה או יעד שלא ייכללו במערכת התמריצים הכלכלית של הזכיין לא יזכו לתשומת לב אמתית מצדו. המנגנון העיקרי לעיצוב מערכת התמריצים של הזכיינים הוא מנגנון התשלום. אפשר גם לעצב מדדי איכות שלא יבואו לידי ביטוי כספי ישיר, אך יובאו בחשבון בהערכת הזכיין בשלב חידוש החוזה או בהחלטה על הפסקת ההתקשרות עמו וישמשו תמריץ.

אולם היכולת של המדינה לשלוט בפעילות הזכיין באמצעות עיצוב התמריצים הכלכליים שלו מוגבלת מבחינת האפשרות להחיל נורמות שלטוניות ולרסן את העוצמה השלטונית שהופקדה בידי הזכיינים. ברור למדי כי אי־אפשר לתרגם את מכלול מערכת המשפט הציבורי למודל של תמריצים כלכליים, מתוחכם ככל שיהיה. לכן מלכתחילה מנגנון התמריצים יכול לכל היותר להתמקד במספר מוגבל של יעדים. נוסף על כך, לא כל המטרות של תוכניות ״מרווחה לעבודה״ ניתנות בקלות למדידה ולהערכה. לכן יש סיכון גבוה שמאמץ הגדרת התמריצים הכלכליים יביא לפישוט יתר של המטרות ולהתמקדות במטרות המדידות יותר ולאו דווקא במטרות החשובות. יתר על כן, ספק אם ניתן לצמצם את המטרות המגוונות ולעתים אף הסותרות של תוכניות ״מרווחה לעבודה״ לנוסחאות כלכליות. זאת ועוד, מחקרים מראים כי במצבים של תמריצים מרובים ומורכבים חברות פרטיות נוטות להתמקד במספר מצומצם של תמריצים משמעותיים ולהתעלם מתמריצים אחרים.

לזאת יש להוסיף כי ניתוח של סוגי התמריצים המקובלים בחוזי ״מרווחה

לעבודה" וכן הניסיון המצטבר מהפעלתם מלמדים, כי כל אחד מהם יוצר גם עיוותים ולא תמיד מוביל לכיוונים הרצויים מבחינת המטרות הציבוריות. לעתים הרגולציה יכולה אף להחריף את בעיית ניגוד העניינים המובנה (נוסחת התגמול בישראל, שהוצגה לעיל, היא דוגמה טובה לתמריץ כלכלי המחריף את ניגוד העניינים המובנה, שכן בהיותה נוסחה של "חלוקת החיסכון" היא יוצרת קשר הדוק בין ההפחתה בתשלומי הגמלאות — בכל דרך שהיא — לבין רווחי הזכיין). כל אלו ממחישים כי עיצוב התמריצים הוא רעיון טוב וחשוב, במיוחד אם המטרות ברורות ופשוטות להגדרה, אך הוא מוגבל מאוד ככל שהתוכניות מורכבות יותר ומטרותיהן הציבוריות — הישירות והעקיפות — רבות יותר.

בעיה נוספת היא שבשל שיקול הדעת הרחב הכרוך בהחלטת מתכנן היעדים ישנה אפשרות מוגבלת מאוד לבחון את החלטותיו באמצעות מערכת בקרה חיצונית — במיוחד בתחומים הרגישים ביותר הקשורים בקביעת הזכאות לגמלת קיום. כך למשל, ההחלטה בשאלה אם המשתתף עשה "מאמץ סביר" להתקבל לעבודה או לבצע את התוכנית האישית שנקבעה לו היא החלטה בעלת מאפיינים סובייקטיביים רבים, ומתכנן היעדים מחליט אותה רובה ככולה בינו לבין עצמו. מתכנן יעדים מתוחכם דיו יכול ברוב הפעמים — אם הוא רוצה בכך — לנמק את החלטתו באופן שיקשה מאוד על היכולת לבקר אותה בביקורת חיצונית.

ג. מגבלות הנכונות לקיים רגולציה

מעבר למגבלות המבניות של היכולת לקיים רגולציה ישנן גם מגבלות מבניות לנכונות לקיים רגולציה על תאגידי התעסוקה. כך למשל, היעדר הרצון לבצע פיקוח מקיף על הזכיין יכול לנבוע מהקרבה הנוצרת בין הרגולטור לבין הזכיין ומהמחויבות ההדדית ביניהם. מוכרת היטב הבעיה של "הרגולטור השבוי". דומה כי במקרה של תוכניות "מרווחה לעבודה" בעיית הקרבה בין הרגולטור לבין הזכיינים אף חמורה יותר בשל האופי האינטנסיבי יותר של היחסים בינו לבין הזכיינים במיקור החוץ (להבדיל מרגולציה "רגילה"). יתרה מזו, במצבים שבהם מיקור החוץ כרוך גם ברפורמה שהדרג הפוליטי והמינהלי מחויבים במיוחד להצלחתה, כמו במקרה שלפנינו, הנטייה שלהם למצוא פגמים באופן פעולת הזכיין עשויה להיות אף נמוכה יותר. כמו כן תהיה נטייה חזקה יותר של הרגולטור לפעול כמי שמצוי באותו צד של המתרס וכשותף של הזכיין, ולא רק כמי שתפקידו לשמש "כלב שמירה" על הזכיין.

בהקשר זה ראוי לציין כי פעמים רבות מהלך ההפרטה נעשה מתוך תפיסה אידיאולוגית המנסה לצמצם את תפקידה של המדינה בהספקה ובפיקוח

יחדיו. לעתים מיקור החוץ הוא חלק מ"הפרטה זוחלת" ולמעשה השלב הראשון במעבר להפרטה מלאה. בנסיבות אלו ישנן סיבות טובות להניח שמיקור החוץ יהיה מלווה גם בחוסר רצון לפקח מטעמים אידיאולוגיים.

הנכונות לקיים רגולציה מקיפה מוגבלת גם משום שלפיקוח הדוק יכולות להיות עלויות כספיות לא מבוטלות, החותרות תחת מניע החיסכון בעלויות הנלווה פעמים רבות למיקור החוץ. ניתן להדגים זאת בסוגיית עיצוב התמריצים. שימוש במודל מורכב של תמריצים ייקר את עלות הכנת החוזה (יצריך השקעת מאמץ רב יותר ביצירת מדדים מתוחכמים שאליהם יוצמדו התמריצים ובדיקת הרלוונטיות והאפקטיביות שלהם); ייקר את ההצעות שיוגשו (עמידה במדדים מחייבת בדרך כלל יצירת מנגנוני דיווח על ידי המציע); וייקר את עלויות הפיקוח (ככל שהמדדים רבים ומורכבים יותר, כך נדרשים יותר פקחים לאכוף את הרגולציה). מבחינה זו, המדינה עשויה שלא להיות מעוניינת בהשקעת תקציב רב מדי בפיקוח, ועל כל פנים מנגנוני הפיקוח יהיו הראשונים להיפגע במהלך קיצוצים בתקציב. נוסף על כך, במקרה של תוכניות "מרווחה לעבודה" הימנעות מפיקוח יכולה אף לתרום לחיסכון הנוצר למדינה בעקבות החיסכון בגמלאות גם בדרכים שאינן עולות בקנה אחד עם האינטרס הציבורי.

ד. חולשה כרונית של הפיקוח בפועל

מלבד הניתוח התיאורטי של המגבלות המבניות של הרגולציה, גם בדיקה של המציאות בשטח מלמדת על חולשה כרונית של הרגולציה ובעיקר של הפיקוח על שירותים שמסופקים במיקור חוץ. כך, בביקורת מקיפה של הפעלת תוכניות "מרווחה לעבודה" בארצות הברית ובביקורת על הפרטת שירותי רווחה בקנדה נמצאו חולשות ניכרות בפיקוח. גם בדוח של צוות בדיקה של התוכנית בישראל מטעם שר התמ"ת, שהוגש בספטמבר 2006, נאמר כי הניסיון של השנה הראשונה להפעלת תוכנית מהל"ב מעיד על הצורך בהגברת הבקרה והפיקוח על ביצוע התוכנית בידי מרכזי התעסוקה. בתחילת שנת 2007 אף התפרסם דוח של מבקר המדינה בעניין "תוכנית ויסקונסין", שממנו עולים בין היתר ליקויים משמעותיים ברגולציה ובפיקוח של מינהלת התוכנית על הפעלתה. בהקשר רחב יותר, בדוח מבקר המדינה לשנת 2004, המתייחס למיקור חוץ של שירותים חברתיים על ידי מספר משרדי ממשלה, נמצאו פגמים רבים הן בשלב הרגולציה והן בשלב הפיקוח. הניתוח התיאורטי לעיל יכול ללמד שממצאים אלו על חולשת הפיקוח אינם רק פרי של קשיים נקודתיים, אלא מקורם גם בכשלים מבניים המגבילים את הפיקוח בתחומים אלו.

ה. מגבלות הרגולציה השיפוטית

באשר לרגולציה השיפוטית, האפיק המרכזי להחלת המשפט הציבורי על תאגידי התעסוקה ולביקורת שיפוטית עליהם הוא מערכת הערר והערעור שקבע החוק. החוק השאיר פתח רחב יחסית לביקורת, ומאפשר לדון בערר של משתתף על כל החלטה של מתכנן היעדים שהמשתתף סבור שהיא פוגעת בו. כך, לפחות מבחינת האפשרות הטמונה בה, יכולה מערכת הערר להיות פורום לדיון בהיבטים חשובים של הפעלת הסמכויות ושל שיקול הדעת של מתכנני היעדים. עם זאת, הליך הערר והערעור כפוף לשתי מגבלות משמעותיות. המגבלה האחת, שעליה עמדתי כבר, היא היכולת המוגבלת לקיים ביקורת על שיקול דעת רחב. אמנם אם תהיה הבניה טובה יותר של נוהלי הפעולה של מתכנן היעדים בתחומים הקשורים להפעלת סמכויותיו, במיוחד בתחומים הקשורים לשלילת גמלאות (שכמעט אינה קיימת כיום), ובאמצעות חובת הנמקה (הקיימת בחוק, אך ככלל אינה נאכפת) תהיה אפשרות טובה יותר לקיים ביקורת. אולם חשוב לציין כי אופי שיקול הדעת של מתכנן היעדים הוא כזה היכול לצמצם במידה רבה את האפשרות לערער על החלטותיו.

המגבלה השנייה היא בעיית הנגישות של משתתפי התוכנית למערכת המשפט. בשנים האחרונות הולכת וגוברת ההכרה שמחסומים רבים — ישירים ועקיפים — עומדים לפני הפרט בבואו לממש את זכויותיו החוקיות, במיוחד כאשר מדובר בפרט השייך לאוכלוסיות פגיעות, כמו במקרה דנן. יכול להמחיש זאת מחקר שנעשה על ועדות הערר בתוכניות "מרווחה לעבודה" במספר מדינות בארצות הברית, המלמד על שימוש נמוך של משתתפים בתוכניות "מרווחה לעבודה" בערכאות ערר וערעור (אין עדיין נתונים מפורטים מהתוכנית בישראל).

ניתוח החסמים של המשתתפים בתוכניות אלו מלמד כי רבים מהם יימנעו מלתבוע את זכויותיהם בשל התלות שלהם בעובדי הזכיין ובשל החשש שתביעה מצדם תביא להתנכלות של המרכז או של מתכנן היעדים בהמשך. יתרה מזו, גם למשתתפים שאינם חוששים מהגשת ערר יש יכולת מוגבלת לדעת את זכויותיהם ולעמוד עליהן, בדרך כלל בשל חסמי השכלה ושפה. כמו כן בשל המחסור הכלכלי שממנו הם סובלים, משתתפי התוכנית לא יוכלו לממן ייצוג משפטי על ידי עורך דין, וממילא עורכי דין לא ייקחו תיקים כאלו על בסיס של אחוזים בשל הסכומים הנמוכים יחסית שבהם מדובר. משתתפי התוכנית זכאים לייצוג משפטי בחינם של הלשכה לסיוע משפטי בשלב הגשת ערעור לבית הדין לעבודה, אך על פי המדיניות הנוכחית אינם זכאים לייצוג בוועדות הערר, ולכן הם בדרך כלל אינם מיוצגים בדיונים אלו. לעומת זאת, מרכזי התעסוקה מיוצגים בדרך

כלל על ידי עורך דין או על ידי מי שעוסק בייצוג בוועדת הערר באופן קבוע.

תפקיד חשוב במישור זה עשוי להיות לארגוני הסנגור, היכולים לסייע בגישור על חסמים אלו ולאפשר למשתתפים ייצוג על ידי עורכי דין. יתרון נוסף של ארגוני הסנגור הוא יכולתם להעלות סוגיות עקרוניות, הנוגעות למשתתפים רבים, ולא להסתפק רק בפתרונות למקרים פרטניים. כמו כן ארגוני הסנגור יכולים לפעול באפיקי פעולה ציבוריים ולא רק משפטיים. אך חשוב לציין כי גם במקומות שבהם ישנו ריבוי של ארגוני סנגור נרשמו שיעורים נמוכים למדי של עררים. חשוב גם לשים לב למגבלת המשאבים הניכרת שסובלים ממנה בדרך כלל ארגונים וולונטריים.

ו. מסקנות מכשלי הרגולציה

לאור כל זאת, ניתן לראות כי יש לרגולציה פוטנציאל להתמודד עם האתגר הדמוקרטי, אך יש לקבל בהסתייגות את ההנחה האופטימית שלפיה רגולציה — באמצעים חקיקתיים, מנהליים או שיפוטיים — תנטרל את הבעיה. רגולציה אינה "פתרון קסם". בשל האפשרות הסבירה לכשלים, יש להתייחס בזהירות ליכולת ולנכונות של המחוקק, של הרגולטור ושל השופטים לקיים רגולציה אפקטיבית בכל הנוגע לתוכניות "מרווחה לעבודה" ואין להניחה מראש כמובנת מאליה.

לפיכך במישור המדיניות הראויה, המסקנות בדבר האתגר הדמוקרטי ובדבר מגבלות הרגולציה צריכות לקבל לטעמי משקל מכריע בעיצוב של הפרטות מיקור החוץ. האתגר הוא בהתאמת מנגנוני הרגולציה והפיקוח להיקפו ולמאפייניו של הגירעון הדמוקרטי בכל מקרה ומקרה של הפרטת מיקור חוץ.

מסגרת הניתוח שהוצגה לעיל מצביעה על שלוש קטגוריות, שהטיפול בהן והאיזון בתוכן בין יעילות לאחריותיות צריך להיות שונה. **הקטגוריה הראשונה** היא של הפרטות מיקור חוץ שאינן יוצרות בעיה של גירעון דמוקרטי מלכתחילה. אשר לקטגוריה זו, מאחר שלא נוצרת בעיה של גירעון דמוקרטי מלכתחילה — משום שמדובר בתפקיד ביצועי שאין בו הפעלת שיקול דעת משמעותי ומסיבות נוספות — אין צורך בהצברה, וככלל יש לתת עדיפות לשיקולי היעילות בעוד ששיקולים של אחריותיות יהיו בשוליים.

הקטגוריה השנייה היא של הפרטות באמצעות מיקור חוץ היוצרות בעיה של גירעון דמוקרטי, אך בעיה זו יכולה להיפתר באופן סביר באמצעות רגולציה ופיקוח. במקרים אלו, ככלל, שיקולים של אחריותיות צריכים לקבל עדיפות על שיקולים של יעילות. הדגש במקרים אלו צריך להיות

על מיצוי פוטנציאל ההצברה, כלומר על יצירת תשתית נאותה של הצברה שתיתן מענה התואם את היקפו ומאפייניו של הגירעון הדמוקרטי הנוצר באותו מקרה. הניתוח של מאפייני הגירעון הדמוקרטי וכן זיהוי פוטנציאל ההצברה והמכשולים העומדים לפניה יכולים לסייע בעיצוב ובהתאמה של מנגנוני האחריותיות במקרים אלו. במסגרת זו ניתן להשתמש בכלים חדשים ויצירתיים ליצירת אחריותיות באופן המותאם להיגיון השונה ולאופי הפעולה השונה של חברות פרטיות, אולם חשוב כי ההתאמה תיעשה לפי רמת הבשלות הריאלית של כלים אלו לשמש בפועל להצברה ולא רק לאור הציפייה שכלים אלו יפותחו בעתיד.

הקטגוריה השלישית היא של הפרטות באמצעות מיקור חוץ היוצרות בעיה של גירעון דמוקרטי ושבהן יש חשש ממשי שבעיה זו, בשל היקפה ואופייה, אינה יכולה להיפתר באופן סביר באמצעות רגולציה ופיקוח. גם כאן האיזון הראוי צריך לתת חשיבות יתרה דווקא לשיקולים הדמוקרטיים של השליטה בעוצמה שלטונית ושל מניעת פגיעה בזכויות יסוד או באינטרסים חיוניים של פרטים, ולהעדיף שיקולים אלה על שיקולים של חיסכון בעלויות; אלא שבמקרים אלו האמצעי העיקרי לעשות כן הוא בהימנעות מיצירת גירעון דמוקרטי גדול מדי מלכתחילה.

צמצום הגירעון הדמוקרטי מלכתחילה יכול להיעשות באמצעות הגבלת הסמכויות ושיקול הדעת המועברים לידי הזכיינים. אחת האפשרויות היא להותיר בידיהם של עובדי ציבור את הסמכויות המשמעותיות, ובמרכזן הסמכות לשלילת גמלאות. מעניין לציין בהקשר זה כי הרוב המכריע של המדינות בארצות הברית המפעילות תוכניות "מרווחה לעבודה", לא העבירו לידי הזכיינים הפרטיים סמכויות לשלילת גמלה. חלקן הותירו בידי עובדי ציבור רק את הסמכויות לקביעת הזכאות ולשלילת גמלה, ואחרות הותירו בידיהם את רוב הסמכויות הכרוכות בתוכנית. מעניינת במיוחד הדוגמה של מדינת מיסיסיפי, שלאחר שהעבירה את הפעלת התוכניות (למעט קביעת זכאות ושלילת גמלה) לידי חברות פרטיות ומלכ"רים, החליטה להחזיר את רוב התוכנית להפעלה בידי עובדי ציבור. בעיות השליטה בזכיינים הפרטיים והפיקוח עליהם היו שיקול מרכזי בהחלטה זו.

ההעדפה כי סמכויות משמעותיות שבשיקול דעת, ובמרכזן הסמכות לשלילת גמלה, יישארו בידיהם של עובדי ציבור אינה נובעת מאידיאליזציה של השירות הציבורי. ניתן לבקר גם את פעולתם של עובדי הציבור, וחלק מהבעיות המבניות שציינתי לעיל קיימות גם בתוך המגזר הציבורי. אולם למרות זאת דומה כי בכל הנוגע להיבטים אלו של הפעלת מרכזי התעסוקה יש יתרון דווקא למבנה הארגוני הממשלתי ולהיגיון הממלכתי על פני המבנה וההיגיון העסקיים. היתרון היחסי של עובדי הציבור בתחומים אלו

נובע מכמה סיבות: תחילה, בעיית הגירעון הדמוקרטי בקרב עובדי ציבור קטנה יותר. פעולתם של הקבלנים סובלת כאמור מבעיה מבנית של ניגוד עניינים המחריפה את בעיית הגירעון הדמוקרטי. דווקא התמריצים החזקים הניתנים לקבלנים להשגת תוצאות ולחיסכון בעלויות, שהם היתרון של המגזר העסקי, יכולים להיות חיסרון בשל הסיכון שהם יגרמו לפגיעה בזכויות יסוד של פרטים או באינטרסים של הציבור בכללותו. מבחינה זו, דווקא המגזר הציבורי, שהתמריצים שלו חלשים יותר, עשוי להיות "יעיל" יותר בהשגת האיזון הראוי בין מטרות התוכנית. עם זאת, עדיין אפשר להשתמש בחברות למטרות רווח כספקיות משנה במשימות נקודתיות יותר, שהן פשוטות יותר להגדרה ואינן כרוכות בגירעון דמוקרטי רב.

נוסף על כך, הכלים הקיימים להתמודדות עם הגירעון הדמוקרטי שיוצרת הפעלתן של תוכניות "מרווחה לעבודה" טובים יותר כאשר הם מופנים כלפי עובדי ציבור מאשר כלפי הזכיינים ועובדיהם. כלפי עובדי ציבור יש מערך כלים מוגדר ומפותח של המשפט הציבורי, שנועד להתמודד עם בעיית הגירעון הדמוקרטי, ואילו כלפי תאגידי התעסוקה מנגנוני האחריותיות מוגבלים. בעיה זו תיפתר בחלקה ככל שיצטבר ניסיון בתחום ההצברה והפיקוח, אך בחלקה זוהי בעיה מבנית: המתחים בין הליך לתוצאה, בין גמישות לאחידות ובין ביזור לאחריות הם מתחים מובנים בין עקרונות המשפט הציבורי לבין מבנה התמריצים, הגיון הפעולה והאתוס של המגזר העסקי. גם הסיבוך של מבנה האחריות הנובע מהמודל התלת־צדדי של השירותים המופרטים מחליש את המבנה של מנגנוני האחריותיות. לכן במקרים אלו, הן מבחינה מעשית והן מבחינת אמון הציבור בהפעלת כוח ושיקול דעת שלטוני יש יתרון למודל הנאמנות והאתוס של שירות הציבור (שעליו מבוססת פעולתו של המגזר הציבורי) על פני מודל הפיקוח שעליו מבוססת ההספקה באמצעות קבלנים.

לבסוף, באופן פרדוקסי, ככל שהרגולציה והפיקוח על פעולתם של הגופים הפרטיים יהיו הדוקים יותר — בשל שיקולים דמוקרטיים — כך הם יאבדו את יתרונם היחסי, היתרון שהטה את הכף והביא לבחירה בהם מלכתחילה. הדבר משול לרכישת מכונית מירוץ והוספת שלל מכשירי בקרה וניטור להגבלת מהירותו של הנהג: ייתכן שעדיף להפקיד בידי הנהג מלכתחילה מכונית שאינה יכולה לנסוע במהירות מופרזת. בהקשר זה חשוב לציין כי בניגוד לדעה המקובלת, אין נתונים חד־משמעיים בדבר יעילותן הגבוהה יותר של חברות הפועלות למטרות רווח בנוגע להספקה ממשלתית בתחומים מורכבים שהיעדים בהם עמומים. לכן במקרים אלו היתרון היחסי של המגזר הפרטי אובד או שאינו קיים מלכתחילה.

אפשרות נוספת — מתונה יותר — להקטנת הגירעון הדמוקרטי שנוצר

מלכתחילה היא באמצעות שימוש בעמותות שאינן פועלות למטרות רווח, שבשל האתוס הציבורי שלהן נראה כי הגירעון הדמוקרטי שהן יוצרות קטן יותר. כך למשל, רוב החוזים למיקור חוץ של הפעלת תוכניות סיוע לעניים בארצות הברית היו עם מלכ״רים (עם זאת, חשוב לסייג ולומר כי בכתיבה המחקרית המצטברת בשנים האחרונות ניתן לזהות מגמה של דמיון הולך וגדל בין פרקטיקות והגיון הפעולה של מלכ״רים לבין זה של חברות פרטיות. במקרים אלו מצטמצם ה״יתרון היחסי״ של עמותות לעומת חברות עסקיות בהקשר של מניעת ניגוד עניינים מובנה). אפשרות מתונה עוד יותר היא צמצום ניגוד העניינים שבו מצויים הזכיינים באמצעות ביטול התמריצים לזכיינים היוצרים קשר בין רווחיהם לבין חיסכון בגמלאות או בשירותים תומכי עבודה.

5. אחרית דבר

הבאתי רק דוגמה אחת לסוג השאלות שמעוררת ההפרטה, במיוחד כאשר מדובר בהפרטתם של שירותים חברתיים. בעיות דומות מתעוררות למשל גם בסוגיה של הפרטת בתי הסוהר, שעלתה לאחרונה לדיון משפטי. הדגש שהושם בחיבור זה על ה״חצי הריק״ של הכוס אינו נובע מגישה השוללת באופן עקרוני את מהלך ההפרטה או מתעלמת מהפוטנציאל החיובי הגלום בה. הוא גם אינו נובע מאידיאליזציה של השירות הציבורי. שירות התעסוקה הוא אולי אחת הדוגמאות המובהקות לכשלים ולפגמים שיכולים להיות בפעולתו של שירות ציבורי. אולם דומני כי הנטייה היום היא דווקא לאידיאליזציה של המגזר הפרטי. הניתוח הביקורתי במאמר זה, המצביע גם על חסרונותיהם של גופים פרטיים הפועלים בספֵרה הציבורית, יכול לתרום לשרטוטה של תמונה ריאלית יותר של משמעותה של ההפרטה ושל האתגרים הדמוקרטיים שהיא יוצרת. דומני כי היבטים אלו אינם זוכים לתשומת לב מספקת בדיון על ההפרטה.

אתגרים אלו מחייבים לרדת ממרומי הדיון העקרוני לקרקע המציאות ולהשתחרר מתפיסות מקובעות — הן של התומכים עקרונית בהפרטה והן של המתנגדים לה. בידינו רק כלים ראשוניים והמשך הדיון בנושא זה חיוני. רק כך נוכל באופן מודע ומושכל להתוות את המסלול הראוי לרכבת ההפרטה מבלי שנמצא את עצמנו בעוד מספר שנים מביעים תמיהה על המחוזות הרחוקים שאליהם הגיעה.

עשור לרפורמה במדיניות הרווחה בארצות הברית

אריק שרמן

1. הקדמה

באוגוסט 2007 מלאו שנתיים לתוכנית מהל״ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה), הידועה בכינויה ״תוכנית ויסקונסין״ הישראלית. התוכנית הישראלית מושפעת רבות מן הרפורמה הגדולה במדיניות הרווחה בארצות הברית, שבביצועה הוחל בשנת 1996. רפורמה זו היתה השינוי המהותי ביותר במדיניות החברתית של ארצות הברית מאז שנת 1935, בתקופת כהונתו של פרנקלין דלאנו רוזוולט, שבה נחקק חוק הביטוח הלאומי (Haskins 2006).

לרפורמה בארצות הברית היו שתי מטרות עיקריות: 1. עידוד היציאה לעבודה של מקבלי גמלאות; 2. הקטנת התלות בתשלומי מוסדות הרווחה.[1] במסגרת הרפורמה בוטלה התוכנית AFDC ובמקומה נכנסה לתוקף התוכנית TANF.[2] לפי המדיניות החדשה תקופת הזכאות לגמלה הוגבלה לחמש שנים, וקבלתה הותנתה בכך שמקבל הגמלה עושה מאמץ למצוא עבודה. על אנשים שסירבו להשתתף בתוכניות הכשרה ללימוד מקצוע הוטלו סנקציות. כמו כן הורחב השימוש במס הכנסה שלילי (Earned Income Tax Credit) ולראשונה זה 15 שנים הועלה שכר המינימום (Haider and McGarry 2006).

זה יותר מעשור מנסים חוקרים רבים לאמוד את השלכותיה של הרפורמה בארצות הברית על התנהגותם של אנשים ועל רמת חייהם של נתמכי סעד.[3] מאמר זה בוחן כיצד הושפעו שלושה משתנים בעקבות השינוי במדיניות הרווחה: 1. מספר מקבלי הגמלה; 2. שיעור התעסוקה ושיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב אימהות חד־הוריות; 3. שיעור העוני. אלה משתנים

1 לרפורמה היו שתי מטרות נוספות: צמצום הילודה בקרב משפחות חד־הוריות וחיזוק התא המשפחתי הדו־הורי.

2 AFDC — Aid to Families with Dependent Children. יוסף קטן (2000) מציע את התרגום ״הסיוע למשפחות חד־הוריות״. TANF — Temporary Assistance for Needy Families.

3 לסיכום ממצה של ממצאי מחקרים שנערכו עד ראשית המאה ה־21, ראו Blank 2002; Grogger and Karoly 2005. רבקה בלנק מציגה ממצאים של מחקרים מאוחרים יותר (Blank 2007).

מרכזיים המשמשים את החוקרים לשם הערכת תוצאות הרפורמה.[4] הממצאים הם:

- בשנים 1997–2005 קטן מספר המשפחות המקבלות גמלה בכשני מיליון.
- בשנים 1996–2004 גדלו שיעור התעסוקה ושיעור ההשתתפות בכוח העבודה של אימהות חד־הוריות ב־2.9% ו־3.7% בהתאמה.
- בשנים 1996–2004 קטן שיעור העוני בקרב כלל האוכלוסייה ב־1%, ואילו בקרב ילדים מתחת לגיל 18 ובקרב נפשות החיות במסגרת משפחה חד־הורית, ירד שיעור העוני ב־2.7% וב־5.3% בהתאמה.

ממצאים אלו עשויים להעיד על הצלחת הרפורמה, אולם בחינה נוספת של הממצאים חושפת את הנתונים האלה:

- חל גידול במספר המשפחות העניות הראויות לגמלה, אך אינן מקבלות אותה.
- לאחר שנת 2001 מזהים קיטון הן בשיעור התעסוקה והן בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה של אימהות חד־הוריות.
- רבים ממקבלי הגמלה שהצטרפו אל שוק העבודה מועסקים בעבודות זמניות או חלקיות ומשתכרים שכר נמוך.
- חל גידול במספר ה"מנותקים" — אנשים שנשללה מהם הגמלה והם אינם עובדים.
- משנת 2000 שיעור העוני נמצא במגמת עלייה.

סיכום הממצאים מעלה כי במלאות יותר מעשור לרפורמה בארצות הברית אפשר לקבוע שבעבור אנשים אשר הפסיקו לקבל גמלה, הצליחו להשתלב בעבודה קבועה, ומשתכרים שכר הוגן וראוי — מדובר בהצלחה. ואולם ישנם אנשים רבים אחרים שבעבורם הרפורמה היא כישלון.

המאמר פותח בהצגת הרקע ההיסטורי של מדיניות הרווחה בארצות הברית והגורמים שהכשירו את הקרקע הפוליטית לביצוע הרפורמה הגדולה. הפרק השלישי מציג את השינוי במספר המשפחות המקבלות גמלה בשנים 1997–2005. הפרק הרביעי והחמישי דנים בשינויים בשיעורי התעסוקה וההשתתפות בכוח העבודה של אימהות חד־הוריות, ובאופן שבו הושפע שכר העבודה מהרפורמה. הפרק השישי מציג את "המפסידים" הגדולים עקב הרפורמה — אנשים שאינם עובדים ואינם מקבלים גמלה. הפרק

4 ראו מחקרים הבוחנים גם את השלכותיה של הרפורמה על הרכב התא המשפחתי (Grogger and Karoly 2005, chap. 8), על מצב הבריאות (Bitler and Hoynes 2006), ועל מצבם של ילדים (Morris *et al.* 2007).

השביעי מציג את השינוי ברמת העוני בשנים 1990–2004. הפרק האחרון דן בתוכנית בישראל.

2. רקע היסטורי

לפי רון הסקינס (Haskins 2006) התעצבו קווי המתאר של מדיניות הרווחה בארצות הברית מאמצע שנות השלושים ועד אמצע שנות השבעים של המאה ה־20. לדידו אפשר להבחין בשלושה רבדים המרכיבים מדיניות זו: הרובד העיקרי מכיל ארבע תוכניות אוניברסליות בעלות גוון ביטוחי, הווה אומר ממומנות באמצעות תשלומים שמפרישים עובדים ומעסיקים. המקור לתוכניות אלו הוא חוק הביטוח הלאומי שנכנס לתוקף בשנת 1935. החוק הסדיר את תנאי הזכאות לשתי קבוצות עיקריות: הראשונה כוללת בעיקר את הגמלאים והשאירים המקבלים קצבת ביטוח לאומי (Social Security), והשנייה מיועדת למובטלים (Unemployment Compensation Program). בשנת 1956 הרחיב הקונגרס את חוק הביטוח הלאומי גם לעובדים אשר נהפכו לבלתי כשירים (Disability Insurance Program), ובשנת 1965 חקק הקונגרס את ביטוח הבריאות לקשישים (Medicare).[5]

הרובד השני אינו ביטוחי אלא שיורי, והוא מכיל ארבע תוכניות המיועדות לספק שירותים והטבות סוציאליות לאוכלוסיית העניים. תוכנית מרכזית היא ה־AFDC, אשר נועדה במקור לתת סיוע לאלמנות עם ילדים קטנים, ונכנסה לתוקף בשנת 1935. החוק הפדרלי קבע כי גמלתו של אדם היוצא לעבודה תקטן בסכום השווה להכנסתו מעבודה, כלומר שיעור ההפחתה ("benefit reduction rate") בכל מדינה היה 100%.[6] מקורן של התוכניות האחרות הוא בחזונו של הנשיא לינדון ג׳ונסון להפוך את החברה האמריקנית לצודקת ולשוויונית. בתקופת כהונתו (1964–1968) תמך הנשיא ג׳ונסון במאבקם של האפרו־אמריקנים לשוויון זכויות, וקידם שלוש רפורמות בולטות לטיפול בבעיית העוני: הראשונה, ביטוח בריאות לעניים (Medicaid);

5 בשנת 1995 נתמכו 59.3 מיליון אנשים על ידי ארבע התוכניות, ואילו ההוצאה התקציבית נאמדה ב־514 מיליארד דולרים (Haskins 2006).

6 בחירה בשיעור הפחתה בגובה 100% יוצרת תמריץ שלילי לעבודה, ראו דיון אצל בלנק (Blank 2002). בשנת 1967 נכנסה רפורמה להגברת התמריץ ליציאה לעבודה (Work Incentive Program), שלפיה הכנסה מעבודה כלשהי בסכום של 30 דולרים אינה מקטינה את הגמלה, ואילו מעבר לכך נקבע שיעור הפחתה בגובה 67%. בשנת 1981 ביצע הנשיא רונלד רייגן רפורמה נוספת, ולפיה לאחר ארבעה חודשי עבודה יועלה שיעור ההפחתה שוב ל־100% (Omnibus Budget Reconciliation Act — OBRA).

השנייה, מתן תלושי מזון לעניים (Food Stamp); והשלישית, הבטחת הכנסה (Supplemental Security Income), ומתן תמיכה כספית לקשישים ולנזקקים עניים.[7] הרובד השלישי מכיל הרבה תוכניות רווחה מצומצמות בהיקפן, שהונהגו באופן פרטני בכל מדינה. הסקינס (Haskins 2006) מציין כי בשנת 1995 הוגש לקונגרס דוח המונה 336 תוכניות רווחה מסוג זה.

ההוצאה הציבורית ההולכת וגדלה מאז שנות השישים לטובת תוכניות הרווחה הנכללות ברבדים השני והשלישי והגידול במספר הנתמכים, עוררו ביקורת רבה בקרב המתנגדים למדיניות הרווחה ה"נדיבה מדי" של ממשלת ארצות הברית. מכיוון שבמסגרת הרפורמה של 1996 בוטלה תוכנית AFDC, מוצגים להלן הטיעונים ששימשו את המתנגדים לה.

א. הגורמים להתנגדות לתוכנית AFDC

עד לשנות החמישים מספר מקבלי הגמלה בתוכנית AFDC לא עלה על שני מיליון. במהלך מלחמת העולם השנייה ובשנים 1950–1955 הוא אף ירד. הנתונים המופיעים בלוח 1 ממחישים כי מספר מקבלי הגמלה בתוכנית AFDC נמצא בעלייה מתמדת מאז 1960, ובשנים 1960–1970 בולט גידול חד. בשנים 1960–1995 גדל מספר מקבלי הגמלה ב־346%, ואילו אוכלוסיית ארצות הברית גדלה ב־45% בלבד. בתקופה זו גדל אחוז מקבלי הגמלה בקרב האוכלוסייה מ־1.7% ל־5.1%.

לוח 1: מקבלי גמלה, AFDC, ארצות הברית, 1960–1995

שנה	סך מקבלי גמלה	שינוי באחוזים	סך אוכלוסייה	שינוי באחוזים	אחוז מקבלי גמלה מסך אוכלוסייה
1960	3,011,508		180,671,158		1.7%
1970	8,461,892	181%	205,052,174	13%	4.1%
1980	10,774,046	27%	227,224,681	11%	4.7%
1990	11,694,712	9%	249,464,396	10%	4.7%
1995	13,418,386	15%	262,803,276	5%	5.1%
שינוי באחוזים	346%		45%		

- מקור למקבלי גמלה: U.S. Department of Health and Human Services
- הנתונים הם בממוצע לחודש במהלך שנה קלנדרית (ינואר עד דצמבר).
- מקור לסך אוכלוסייה: U.S. Census Bureau

7 תוכנית זו נכנסה לתוקף בשנת 1972 בעת כהונתו של הנשיא ריצ'רד ניקסון.

לפי ג׳פרי גרוגר ולין קרולי (Grogger and Karoly 2005) חלו בשנות השישים תמורות בחברה האמריקנית, אשר הובילו לפיחות בתמיכה הציבורית בתוכנית AFDC. בין התמורות הבולטות הם מציינים:

1. גידול בשיעור התעסוקה אצל נשים — שיעור התעסוקה עלה מ־36% בשנת 1960 ל־60% בשנת 1990. בקרב אימהות עלה שיעור התעסוקה אף יותר: מ־28% ל־70%. מגמה שונה נצפתה אצל אימהות המקבלות גמלה — שיעור התעסוקה שלהן הגיע לשיא של 16% בלבד בשנת 1973. העלייה בשיעור התעסוקה של אימהות שאינן מקבלות גמלה הסיטה את תשומת הלב הכלכלית לעניין התמריץ השלילי לעבודה עקב מדיניות הרווחה.[8]

2. עלייה בשיעור הגירושים וגידול בשיעור הילודה בקרב אימהות לא נשואות — בשנים 1960–1981 חלה עלייה של כ־150% בשיעור הגירושים; בשנים 1960–1994 חל גידול מתמיד באחוז הילדים שנולדו למשפחות חד־הוריות.[9] שינויים אלו הובילו לכך שבשנות השמונים רוב הבוגרים שקיבלו את הגמלה לא נישאו מעולם. נוסף על כך הצביעו מחקרים על מידת תלותיות הולכת וגדלה בקרב הנתמכים.[10]

הצטברותם של הממצאים הסטטיסטיים הובילה לשינוי בנקודת מבטם של קובעי המדיניות. במקום לראות במדיניות הרווחה פתרון לבעיות חברתיות עלתה קרנה של הגישה המנוגדת, שלפיה מדיניות הרווחה היא הגורם לבעיות אלו. דוגמאות בולטות לטענה זו אפשר למצוא בהצהרתו משנת 1981 של הנשיא רונלד רייגן "government is not the solution to our problem, government is the problem"; בהצהרתו של המועמד לנשיאות ביל קלינטון בשנת 1992 כי הוא מתכוון לבצע שינויים מרחיקי לכת במדיניות הרווחה ("end welfare as we know it"); ובקמפיין של הרפובליקנים לקראת הבחירות לקונגרס בשנת 1994 ("Contract with America"). אלו ועוד הכינו את הקרקע הפוליטית לביטולה של התוכנית, אשר כאמור נועדה במקור לתמוך באלמנות עם ילדים ונהפכה לתוכנית שלכאורה מעודדת גירושים וילודה שלא במסגרת נישואים (טענות אלו לא נתמכו על ידי מחקרים אמפיריים).

8 לסקירת ספרות, ראו Moffitt 1992; לתיאור מודל כלכלי, ראו Moffitt 2002.

9 בשנת 1960 נרשמו 2.2 מקרי גירושים לכל 1000 אנשים, ואילו בשנת 1981 עלה מספר מקרי הגירושים לשיא של 5.3. לאחר שנת 1980 נרשמה ירידה מתונה עד ל־4.1 מקרים בשנת 2001. בשנת 1960 5% מכלל הלידות נרשמו בקרב אימהות לא נשואות, בשנת 1970 מספרן גדל ל־10.7% ואילו בשנת 1994 הגיע מספרן ל־30%.

10 ראו הפניה למקורות אצל Grogger and Karoly 2005, 18.

ב. הרפורמה של 1996

ב־22 באוגוסט 1996 חתם הנשיא ביל קלינטון על החוק "לגישור בין אחריות אישית ובין מתן הזדמנות לעבודה" (PRWORA).[11] בבסיסו של החוק שני רכיבים מרכזיים: הראשון — הטלת אחריות אישית על מקבל הגמלה, והשני — יצירת הזדמנות לעבודה. לחוק היו שתי מטרות עיקריות:

1. הקטנת התלות של אנשים בגמלה.
2. עידוד היציאה של מקבלי גמלאות אל שוק העבודה.

ושתי מטרות נוספות:

3. צמצום התופעה של אימהות חד־הוריות.
4. חיזוק התא המשפחתי הדו־הורי.

במסגרת החוק החדש נכנסה לתוקף התוכנית TANF, והחליפה את התוכנית הוותיקה AFDC. שתי התוכניות נבדלות זו מזו באופן מהותי. השוני הבולט הוא בהגדרת מגבלות זמן לתקופת הזכאות לגמלה. בתקופת התוכנית הישנה כל משפחה חד־הורית ענייה הייתה זכאית לגמלה כל עוד חי במסגרתה ילד אחד לפחות מתחת לגיל 18. לפי התוכנית החדשה מוענקת הגמלה בעיקר למשפחות חד־הוריות עניות שלהן ילדים מתחת לגיל 18, אך תקופת הזכאות הוגבלה ל־60 חודשים לכל היותר.[12] לפי המודל שהציעו ג׳פרי גרוגר וצ׳רלס מיכלופולוס (Grogger and Michalopoulos 2003) מגבלה זו תהיה אפקטיבית יותר ככל שבן הזקונים במשפחה צעיר יותר.

התוכניות שונות זו מזו גם באופן שבו הממשל הפדרלי מתקצב את מדיניות הרווחה בכל מדינה. בתקופת התוכנית הישנה העביר הממשל הפדרלי כספים למדינות בהתאם למספר מקבלי הגמלה. ככל שמספר הזכאים לגמלה היה גדול יותר, כך קיבלה המדינה יותר כסף מהממשל הפדרלי. כלומר ההבדל בין המדינות היה בסכום המועבר לזכאים.[13] לפי התוכנית החדשה קיבלה כל מדינה תקציב קבוע (Block Grant) בגובה 16.5

11 Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act. לשם התרגום נעזרתי בניסוח המופיע אצל דניאל גוטליב (2002). יוסף קטן (2000) מציע את התרגום הזה: "חוק האחריות האישית והזדמנויות לעבודה". תיאור נרחב של המהלכים הפוליטיים שליוו את תהליך קבלת החוק אפשר למצוא אצל Haskins 2006.

12 לאחר תום התקופה רשאים האנשים לקבל תמיכה לא כספית (לדוגמה תלושי מזון) בהתאם למדיניות הסיוע המונהגת בכל מדינה (Safety Net Assistance Program). ב־20% מהמקרים שבהם תמה תקופת הזכאות הותרה חריגה מהמדיניות.

13 בשנת 1996, ערב ביטולה של התוכנית, הגמלה החודשית למשפחה בת שלוש נפשות ללא הכנסה נוספת נעה בין 923 דולרים באלסקה ל־120 דולרים במיסיסיפי, ו־517 דולרים בוויסקונסין (Grogger and Karoly 2005, Table 2.1).

מיליארד דולרים לשנה. כל מדינה רשאית לעצב את מדיניות הרווחה המונהגת בשטחה לפי ראות עיניה, בתנאי שמדיניות זו עולה בקנה אחד עם מטרות החוק (Haskins 2006). לדוגמה, שיעור ההפחתה על הכנסות מעבודה נע בין 0% בוויסקונסין ל־90% בטקסס (Grogger and Karoly 2005, table 2.8).

הבדל נוסף בין התוכניות הוא התניית הזכאות לגמלה במאמץ למצוא עבודה (Work Requirements). בתקופת התוכנית הישנה הזכאות לגמלה לא הותנתה בעבודה, ואילו לפי התוכנית החדשה לפחות 50% ממקבלי הגמלה נדרשו להשתתף בתוכניות הכשרה למיניהן במשך 30 שעות בשבוע. על אנשים שלא עמדו בדרישות התוכנית הוטלו סנקציות.[14]

החוק החדש הִקשה על מכורים לסמים ואלכוהול לקבל גמלה. לשם השגת מטרות 3 ו־4, הגמישו מספר מדינות את תנאי הזכאות למשפחות דו־הוריות וכן הוגדלה הגמלה בעבור ילדים נוספים שנולדו. מדינות רבות הקפיאו את התוספת לגמלה בעבור ילד נוסף שנולד לאם חד־הורית, ומדינות אחרות העניקו תוספת קטנה יותר בהשוואה לתוספת שהוענקה למשפחות דו־הוריות. כמו כן נדרשו נערות צעירות שילדו מחוץ לנישואים להתגורר עם הוריהן, כתנאי לקבלת הסיוע הכספי (Haskins 2006).

3. השינוי במספר המשפחות המקבלות גמלה

הנתון הראשון המובא לשם המחשת הצלחתה של הרפורמה הוא הקיטון במספר המשפחות המקבלות גמלה. הנתונים המוצגים בלוח 2 מעידים כי בתוך עשור כמעט שני מיליון משפחות בארצות הברית הפסיקו לקבל את הגמלה. בתקופה זו אנו מזהים קיטון של 57% בסך מקבלי הגמלה וירידה של 54% בקרב משפחות חד־הוריות. במחקרים אשר ניתחו את השפעת הרפורמה ברווחה על הקיטון במספר המשפחות החד־הוריות המקבלות גמלה בשנות התשעים, נמצא קשר חיובי המסביר כ־50% מהקיטון (O'Neill and Hill 2001; Looney 2005).

14 סנקציות אלו היו שונות ומגוונות. לדוגמה: בדרום דקוטה ניתנה אזהרה בלבד, במינסוטה הוקטנה הגמלה ב־10%, ביוטה הוטל קנס של 100 דולרים, בניו־יורק נשלל החלק שלו זכאי המבוגר, ואילו במיסיסיפי נשללה הגמלה לחלוטין. בוויסקונסין הוטל קנס התחלתי בגובה שכר המינימום כפול השעות שהחסיר המחויב להשתתף בתוכנית הכשרה (Grogger and Karoly 2005, table 2.8).

לוח 2: מקבלי גמלה, TANF, ארצות הברית, 1997–2005

שנה	סך משפחות	שינוי באחוזים	משפחות חד־הוריות	שינוי באחוזים	סך מקבלים	שינוי באחוזים
1997	3,740,179		2,237,285		10,375,993	
2000	2,215,388	-41%	1,408,427	-37%	5,778,034	-44%
2003	2,024,190	-9%	1,167,657	-17%	4,931,082	-15%
2005	1,901.864	-6%	1,027,385	-12%	4,476,665	-9%
שינוי באחוזים	-49%		-54%		-57%	

- מקור: U.S. Department of Health and Human Services
- הנתונים הם בממוצע לחודש במהלך שנה קלנדרית (ינואר עד דצמבר).

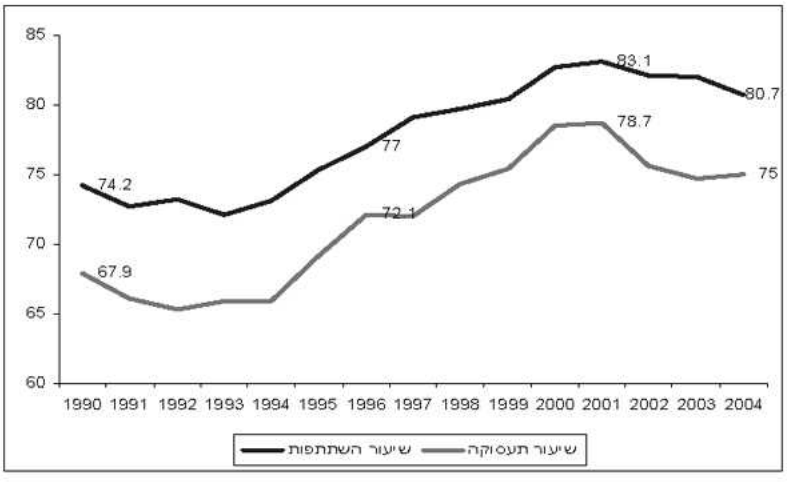
רבקה בלנק (Blank 2007) טוענת, כי הממצאים הרבים שנאספו בשנים האחרונות מלמדים שמדיניות הרווחה מאז 1996 מסבירה חלק ניכר מן הקיטון במספר מקבלי גמלה. יש להבחין בין שני גורמים אפשריים לקיטון זה: הראשון, מקבלי גמלה רבים הצטרפו לשוק העבודה ולכן לא נזקקו לה עוד. השני, הוצבו חסמי כניסה לפני אנשים עניים המבקשים לקבל גמלה. ההבחנה בין הגורמים חשובה ביותר, משום שרק הגורם הראשון מלמד על שיפור ברמת החיים של מקבלי גמלה לשעבר, ולכן יכול להעיד על הצלחת הרפורמה.

שרון פרוט וארלוק שרמן (Parrott and Sherman 2006) מציגים נתונים על אחוז המשפחות העניות המקבלות גמלה בפועל מתוך סך משפחות עניות הראויות לקבל גמלה: בשנת 2002 48% מהמשפחות העניות הראויות לגמלה אכן קיבלו אותה. זאת לעומת שיעור גבוה הרבה יותר בתקופת התוכנית AFDC: בשנת 1996 79% מהמשפחות העניות קיבלו גמלה, לעומת שנת 1992, שבה 86% קיבלו. נתונים אלו מצביעים על הגורם השני בתור הסבר עיקרי לעובדת הקיטון במספר מקבלי הגמלה — המדיניות החדשה הובילה להקשחת הקריטריונים לזכאות לגמלה, ולכן הקיטון אינו מעיד בהכרח על ירידה במספר המשפחות העניות הנזקקות לגמלה, אלא מצביע על גידול במספר המשפחות העניות שאינן מקבלות אותה. חישוב פשוט ימחיש כי אילו בשנת 2005 היה אחוז המשפחות העניות שמקבלות את הגמלה דומה לאחוז שנקבע בשנת 1996, אזי היינו רואים קיטון של 12% בלבד במספר המשפחות (לעומת 49%).

4. שיעור התעסוקה של אימהות חד־הוריות

לאור הקיטון במספר המשפחות החד־הוריות שמקבלות גמלה אבחן כיצד השתנה שיעור התעסוקה בקרב אוכלוסייה זו. מצב התעסוקה משמש אינדיקטור חשוב להערכת תוצאות הרפורמה, שכן המטרה המרכזית של הרפורמה בארצות הברית, ובישראל, היא עידוד היציאה לעבודה. תרשים 1 חושף לפנינו את הנתון השני המובא לשם המחשת הצלחתה של הרפורמה: עלייה בשיעור התעסוקה של אימהות חד־הוריות ובשיעור השתתפותן בכוח העבודה, וזאת בהשוואה לרמתם ערב החלת הרפורמה.[15] שיעור התעסוקה של אימהות חד־הוריות עמד בשנת 2004 על 75% בהשוואה ל־72.1% בשנת 1996, ואילו שיעור ההשתתפות בשנת 2004 היה 80.7% לעומת 77% בשנת 1996.

תרשים 1: שיעור התעסוקה ושיעור ההשתתפות של אימהות חד־הוריות, 2004–1990



- מקור: HHS: Indicators of Welfare Dependence, 2006.
- אימהות מעל גיל 16 שלהן ילדים מתחת לגיל 18.

בחינת נתוני התעסוקה של אימהות חד־הוריות בחתך זמן רחב אכן מצביעה על מגמת שיפור, אולם נבחין בין שתי תקופות: הראשונה, 1994–2000,

15 שיעור ההשתתפות כולל מלבד אימהות עובדות גם אימהות (בגיל עבודה) שאינן עובדות בפועל, אך עושות מאמץ למצוא עבודה.

שבה שיעור התעסוקה של אימהות חד־הוריות נמצא במגמת שיפור. מחקרים אשר בדקו את השפעת השינוי במדיניות הרווחה על שיעור התעסוקה מראים גידול מ־2.9% ל־3.9% (Grogger and Karoly 2005, table 6.8). בתקופה השנייה, מהמחצית השנייה של 2001, אנו מבחינים בהרעה בנתוני התעסוקה. חשוב לציין כי בתקופה שבין מארס 1991 למארס 2001 חווה המשק האמריקני את תקופת הצמיחה הארוכה ביותר בהיסטוריה שלו, ובמחצית השנייה של שנות התשעים היתה צמיחה חזקה במיוחד (Blank *et al.* 2006). החפיפה בין תקופת השיפור בנתוני התעסוקה של אימהות חד־הוריות ובין תקופת הצמיחה המואצת, מעוררת דיון בסוגיה כיצד נבחין בין השפעת השינוי במדיניות לבין השפעת הסביבה המקרו־כלכלית. צמיחה כלכלית משמשת קרקע פורייה לביצוע רפורמה במדיניות הרווחה, שכן היא גורמת להגדלת הביקושים בשוק העבודה ובכך מסייעת בקליטתם של עובדים חדשים. אדם לוני (Looney 2005) טוען שהרפורמה ברווחה מסבירה רק רבע מן הגידול בשיעור התעסוקה של אימהות חד־הוריות במחצית השנייה של שנות התשעים.

דייויד אוטור וסוזן האוזמן (Autor and Houseman 2006) מציגים נתונים שלפיהם 21% ממוצאי העבודה, המשתתפים בתוכנית "מרווחה לעבודה" (welfare-to-work) בדטרויט, עובדים בעבודות זמניות המסופקות על ידי חברות השמה (temporary agency employment). במחקרים נוספים נמצא כי שיעור העובדים בעבור חברות מעין אלו, מתוך המשתתפים בתוכניות "מרווחה לעבודה", הוא 15%–40%.[16] פרוט ושרמן (Parrott and Sherman 2006), מציגים נתוני תעסוקה של אנשים אשר הפסיקו לקבל גמלה. לפי נתונים אלו 71% מהנבדקים עבדו במהלך השנה הראשונה לאחר הפסקת הגמלה, אולם רק 37% מהנבדקים עבדו באופן רצוף כל השנה. מתוך סקירה שמפרסם המכון האורבני (The Urban Institute) עולה, כי בשנים 1997–2002 שיעור המשפחות החד־הוריות שבהן נמצא מפרנס גדל ב־5%, אולם לא חל שינוי בשיעור המשפחות שבהן המפרנס עובד במשרה מלאה. ממצאים אלו מלמדים שרבים מהאנשים שהפסיקו לקבל גמלה עובדים בעבודות זמניות ובעבודות במשרות חלקיות.

5. שכר העבודה

ניתוח מאפייני התעסוקה של אנשים אשר הפסיקו לקבל גמלה מוביל לדיון

16 לדידם של אוטור והאוזמן מדובר באחוזים גבוהים במיוחד, בשל העובדה שחברות השמה בארצות הברית מציעות אך ורק 2%–3% אחוזים מתוך כלל העבודות היומיות.

בסוגיה כיצד השתנה שכר העבודה. על פי התיאוריה הכלכלית המקובלת, שכר העבודה הוא גורם מרכזי בהחלטת הפרטים להצטרף אל שוק העבודה ובכך לשפר את רמת חייהם. במחקרים מבוקרים השוו בין שכר העבודה שמקבלים אנשים השייכים לקבוצת הניסוי, לבין השכר המוענק לאנשים בקבוצת הביקורת, ונמצא כי החיוב לצאת לעבודה בשילוב עם השתתפות בתוכניות הכשרה תורמים להגדלת שכר העבודה.[17] הגידול בשכר הממוצע במהלך השנתיים הראשונות לניסוי עמד על 58 דולרים לחודש.[18] במחקרים אחרים נמצא כי השתתפות בתוכניות "מרווחה לעבודה" מגדילה את השכר החודשי ב־89 דולרים (ברמת מובהקות של 1%).[19] לפי נתונים שמפרסם המכון האורבני, בשנים 1997–2002 גדלה ההכנסה השנתית הממוצעת של אנשים שהפסיקו לקבל גמלה ב־4,600 דולרים.[20] ממצאים אלו עשויים ללמד על תוצאה חיובית של הרפורמה, אולם כמו במקרים הקודמים, גם תמונת השינוי בשכר היא תמונה מורכבת.

רוברט מופיט וקייטי וינדר (Moffitt and Winder 2005) מציגים ממצאים שנאספו בשלוש ערים גדולות בארצות הברית (בוסטון, שיקגו וסן־אנטוניו), ומהם עולה כי הפער בין הכנסתם הכוללת של אנשים שמצאו עבודה לבין הכנסתם של מי שהמשיכו לקבל את הגמלה הכספית מבלי שעבדו היה 17% (תוספת של 180 דולרים); כמו כן התברר כי קָטנה הכנסתם הכוללת של אנשים אשר הפסיקו לקבל גמלה אך לא מצאו עבודה. אם מביאים

17 מדובר בשיטת מחקר מקובלת להערכת תוצאות הרפורמה, והיא נקראת "Random Assignment Experiments". לפי מתודולוגיה זו בוחרים באנשים המקבלים או מבקשים גמלה. בשלב הבא מחלקים באופן אקראי את האנשים לשתי קבוצות: הראשונה נקראת קבוצת הניסוי (treatment group), והיא כוללת אנשים אשר נחשפו לצעדי המדיניות החדשה; השנייה נקראת קבוצת הביקורת (control group), ובה נכללים אנשים הממשיכים לפעול במסגרת המדיניות הישנה. לפי מתודולוגיה זו ההבדל היחיד בין הקבוצות הוא החשיפה לכלי המדיניות החדשים, אשר את השפעתם מבקשים לאמוד.

18 מקור: Grogger and Karoly 2005, table 6.4. שם מוצגים ממצאיו של מחקר השוואתי שפרסם משרד הבריאות האמריקני בשנת 2001. המחקר מציג ממצאים שנאספו ב־11 ערים ומדינות בארצות הברית, ובו מדווחים החוקרים כי בפורטלנד נמצא הגידול המרבי בשכר של קבוצת הניסוי — 120 דולרים לחודש (לאחר שלוש שנים). חשוב לציין כי הפער בשכר הולך ומצטמצם, והגידול הממוצע בשכר לאחר חמש שנים הוא 21 דולרים לחודש.

19 מקור: Grogger and Karoly 2005, Figure 6.7. 89 דולרים לחודש הוא הגידול המרבי, וזאת לאחר 12 רבעונים מרגע החלת התוכנית.

20 לפי המכון האורבני, בשנת 1997 ההכנסה השנתית הממוצעת היתה 7,196 דולרים, והיא גדלה ל־11,820 דולרים בשנת 2002. אוסיף כי בשנת 2002 קו העוני ליחיד עמד על 9,359 דולרים לשנה, ו־12,047 דולרים למשפחה ללא ילדים. מתוך פרסומים של הלשכה לסטטיסטיקה בארצות הברית: http://www.census.gov/prod/2003pubs/p60-222.pdf

בחשבון את נתוני כל האנשים, גם "המנצחים" — מי שמצאו עבודה וגם "המפסידים" — מי שלא מצאו, מתגלה פער זניח בהכנסות. אוטור והאוזמן (Autor and Houseman 2006) בוחנים אם עבודה בעבור חברות השמה מגדילה את ההסתברות של אדם להגדיל את הכנסותיו (בהשוואה לעבודה שלא בעבור חברת השמה) ובכך להיחלץ ממעגל העוני. הם טוענים כי ההסתברות תגדל בטווח הקצר בלבד, אולם לפי חלק מן האומדנים שהם מציגים היא תקטן. כלומר הניסיון לעודד יציאה מהירה לעבודה (Work First) באמצעות הצבה של מקבלי קצבאות בשוק העבודה, עשוי לפגוע בסיכוייהם למצוא עבודה קבועה עם שכר הוגן. לפי פמלה לופרסט ושילה זדלווסקי (Loprest and Zedlewski 2006) רוב האנשים שהפסיקו לקבל גמלה והצטרפו אל שוק העבודה משתכרים **שכר נמוך** וזכאים להטבות סוציאליות חלקיות ביותר; שכרם הממוצע בשנת 2002 היה 8 דולרים לשעה בקירוב, ולפחות משליש מהם היה ביטוח בריאות (שם, 25, טבלה 8).

תיאור של המציאות שאותה חווים אנשים העובדים בשכר נמוך במשרות חלקיות וזמניות בארצות הברית לאחר הרפורמה ברווחה, נמצא בספרה של ברברה ארנרייך *כלכלה בגרוש* (ארנרייך 2004). ספר זה מתאר את מאבק ההישרדות היומיומי של העובדים העניים בארצות הברית, ובו מנסה ארנרייך להסביר מדוע העובדים, בניגוד לתיאוריה הכלכלית, אינם מצליחים להגדיל את שכרם:

> כך שאם העובדים בשכר־נמוך לא מתנהגים ברציונליות כלכלית — כלומר, כמו סוכנים חופשיים במסגרת דמוקרטיה קפיטלסטית, הסיבה לכך היא שהם תושבים במקום שאינו חופשי ואינו דמוקרטי משום בחינה שהיא. כשאת נכנסת למקום עבודה בשכר־נמוך — וכן לרבים ממקומות העבודה בשכר־בינוני — את משילה את זכויות האזרח שלך בכניסה, משאירה מאחוריך את אמריקה ואת כל מה שהיא מתיימרת לייצג ולומדת לסכור את פיך עם תום המשמרת. תוצאותיו של הוויתור השגרתי הזה מרחיקות אל מעבר לעניינים של שכר ועוני. קשה להתפאר בכך שאנו הדמוקרטיה הגדולה ביותר בעולם, כאשר חלקים ניכרים מאוכלוסייתה מבלים חצי משעות הערות שלהם במה שבסופו של דבר אינו אלא דיקטטורה (שם, 212).

6. "המפסידים" הגדולים של הרפורמה

בארצות הברית נחשפו לפנינו "המפסידים" הגדולים של הרפורמה — אנשים שנקלעו לסיטואציה בלתי נסבלת: הם אינם עובדים ואינם מקבלים גמלה. לפי לופרסט וזדלווסקי (Loprest and Zedlewski 2006), בשנים 1997–2002 חלה עלייה במספר האימהות שהם מגדירים "מנותקות" (disconnected) הן מגמלה והן מעבודה.[21] לופרסט וזדלווסקי מדווחים שבשנת 2002 20.8% מכל האנשים בגיל העבודה שהפסיקו לקבל גמלה נכללו בקטגוריה זו, לעומת 17.1% בשנת 1997; כמו כן הם מציינים כי בשנים 1997–1999, תקופת הצמיחה המואצת, חלה ירידה באחוז ה"מנותקים" מקרב האנשים שהפסיקו לקבל גמלה. פרוט ושרמן (Parrott and Sherman 2006), מציינם כי בשנת 2003 עמד מספרן של האימהות החד־הוריות בארצות הברית שאינן עובדות ואינן מקבלות גמלה על מיליון; בשנים 1996–2003 נוספו 400 אלף אימהות חד־הוריות. נשים לב כי בשנת 2003 ישנו יחס הקרוב ל־1 בין מספר אימהות חד־הוריות המקבלות גמלה, לבין מספר האימהות החד־הוריות שאינן מקבלות גמלה ואינן עובדות (ראו לוח 2).

בשנת 2002 הכנסתם השנתית הממוצעת של אנשים הנמנים עם קבוצת ה"מנותקים" היתה 6,178 דולרים, לעומת 17,681 דולרים של אנשים שהפסיקו לקבל גמלה ומצאו עבודה. סטיבן היידר וקתלין מקגרי (Haider and McGarry 2006) שופכים אור על מקור סיוע חשוב לעניים בארצות הברית — העברות פרטיות (Resource Sharing). הכוונה היא לסיוע הניתן בצורה של כסף, מזון או סידורי שינה משותפים, ואשר מקורם במשפחה, בחברים או בתומכים אחרים שאינם בני זוג. עוד הם מציינים שבתקופות של שפל כלכלי גובר השימוש בהעברות מעין אלו.

בעקבות הרפורמה בארצות הברית התבררו הגורמים לתופעת ה"מנותקים". הגורם הראשון הוא **חסמי כניסה** למעגל העבודה שעמם נאלצים להתמודד אנשים שהפסיקו לקבל גמלה ומנסים להשתלב בשוק העבודה. לפי לופרסט וזדלווסקי (Loprest and Zedlewski 2006), 60% מה"מנותקים" לא סיימו תיכון; 41% מהם לא עבדו לפחות שנתיים; 34% מהם דיווחו על בעיות נפשיות; 29% מהם דיווחו על מצב בריאותי לקוי; 15% מהם הורים לילדים צעירים מגיל שנה. הנתון הבולט הוא שלפני שליש מה"מנותקים" (37.6%) ניצבים לפחות שלושה חסמי כניסה.

21 קבוצת ה"מנותקים" כוללת אנשים בגיל העבודה אשר קיבלו בעבר גמלה, ובעת הריאיון עמם נמצאו חסרי עבודה (שנה לפחות), חסרי בן זוג תומך מבחינה כלכלית (working spouse), ובה בעת אינם מקבלים שום תמיכה כספית.

הגורם השני הוא **סנקציות** המוטלות על אנשים שאינם ממלאים את דרישות הרפורמה. סנקציות למיניהן, לדוגמה שלילת קצבה או הקטנתה באופן ניכר, מוטלות על אנשים המסרבים להשתתף בתוכניות הכשרה או המסרבים לצאת לעבודה. לפי פרוט ושרמן (Parrott and Sherman 2006), אנשים שהוטלו עליהם סנקציות מוצאים את עצמם לרוב בקבוצת ה"מנותקים". עוד עולה ממחקרם של פרוט ושרמן כי אנשים הסובלים מבעיות בריאות גופניות או נפשיות, אנשים הנאלצים לטפל בקרוב משפחה חולה או אנשים בעלי השכלה נמוכה, נמצאו באופן מובהק בעלי הסיכויים הגבוהים ביותר להישאר ללא גמלה עקב הסנקציות.

7. השינוי בשיעור העוני

השינוי ברמת העוני עקב שינוי בהכנסה של יחידים ושל משפחות, הוא נתון חשוב להערכה של תוצאות הרפורמה. קיטון בשיעור העוני עשוי להראות שיפור ברמת החיים של אנשים אשר קודם לרפורמה חיו מתחת לקו העוני. הטוענים להצלחת הרפורמה מבססים את טענתם על נתונים המעידים על ירידה בשיעור העוני הכללי לרבות בקרב ילדים. בלוח 3 רואים כי בשנים 1996–2004 שיעור העוני בקרב כלל האוכלוסייה ירד ב־1%; בקרב ילדים מתחת לגיל 18 אנו מבחינים בירידה של 2.7%; ואילו בקרב משפחות חד־הוריות, שהן אוכלוסיית היעד העיקרית של הרפורמה, התוצאות אף טובות יותר (5.3%). כמו במקרים הקודמים, גם נתוני העוני הם עניין לפרשנות מעט שונה.

לוח 3: שיעור העוני לפי גיל ומצב משפחתי בשנים 1990–2004

שנה	כלל האוכלוסייה	מתחת לגיל 18	משפחות חד־הוריות*	משפחות דו־הוריות
1990	13.5	20.6	37.2	6.9
1991	14.2	21.8	39.7	7.2
1992	14.8	22.3	38.5	7.7
1993	**15.1**	**22.7**	**38.7**	**8**
1994	14.5	21.8	38.6	7.4
1995	13.8	20.8	36.5	6.8
1996	**13.7**	**20.5**	**35.8**	**6.9**

שנה	כלל האוכלוסייה	מתחת לגיל 18	משפחות חד־הוריות*	משפחות דו־הוריות
1997	13.3	19.9	35.1	6.4
1998	12.7	18.9	33.1	6.2
1999	11.9	17,1	30.5	5.9
2000	**11.3**	**16.2**	**27.9**	**5.5**
2001	11.7	16.3	28.6	5.7
2002	12.1	16.7	28.8	6.1
2003	12.5	17.6	30	6.2
2004	**12.7**	**17.8**	**30.5**	**6.4**

* בראש משק הבית עומדת אשה. אין תומך כספי.
מקור: HHS: Indicators of Welfare Dependence, 2006

מעיון בלוח 3 עולה כי מגמת השיפור בנתוני העוני בארצות הברית החלה כבר בשנת 1993, עוד בטרם הוחל בביצועה של הרפורמה. הנתון הבולט הוא שמגמה זו נמשכה עד לשנת 2000 בלבד, ואחריה אנו מזהים מגמה הפוכה. שיעור העוני עולה בהתמדה בקרב כלל האוכלוסייה לרבות ילדים. המחזוריות בנתוני העוני תואמת את תופעת המחזוריות שהתגלתה בנתוני התעסוקה של אימהות חד־הוריות. בשנים 2000–2004 גדל מספר הילדים העניים בארצות הברית ב־1.4 מיליון, ו־774 אלף מהם חיים בתנאי עוני קשים, הווה אומר 50% מתחת לקו העוני (Parrott and Sherman 2006).

8. סיכום הממצאים

במלאות עשור לרפורמה הגדולה במדיניות הרווחה בארצות הברית שאותה הנהיג הנשיא ביל קלינטון, הוצגו במאמר זה שלושה נתונים לשם המחשת הצלחתה: מספר האנשים המקבלים גמלה קטן בשני מיליון בקירוב; שיעור התעסוקה ושיעור ההשתתפות בכוח העבודה של אימהות חד־הוריות עלה; חלה ירידה בשיעור העוני הכולל ובמיוחד בקרב ילדים. לכאורה הממצאים מעידים על תוצאות חיוביות של הרפורמה, אולם מתברר כי זוהי תמונה חלקית בלבד. בחינת התמונה השלמה מגלה שהקיטון במספר מקבלי הגמלה נבע בעיקר מהצבת "מחסומים" לפני הנזקקים לה, ולכן נתון זה אינו מעיד על קיטון במספר האנשים הזקוקים לגמלה, אלא על גידול

במספר העניים שאינם מקבלים אותה. עוד עולה כי מגמת השיפור בשיעור התעסוקה של אימהות חד־הוריות תואמת את תופעת המחזוריות הכלכלית. בשנים הראשונות להחלת הרפורמה היתה תקופת צמיחה מואצת בכלכלה האמריקנית, והדבר תרם להגדלת הביקוש לעובדים וסייע בכך לקליטתם של מקבלי גמלה לשעבר. בשנת 2001 נקלע המשק האמריקני למיתון, ומשנה זו הנתונים מעידים על קיטון בשיעור התעסוקה של אימהות חד־הוריות. בחינה מעמיקה עוד יותר של התמונה מעלה, כי רבים מהמצטרפים החדשים לשוק העבודה בארצות הברית משתכרים שכר נמוך ועובדים בעבודות חלקיות או זמניות. תופעת המחזוריות עולה גם בנתוני העוני: לאחר תקופת שיפור, שהחלה עוד בטרם הוחל בביצועה של הרפורמה ברווחה, התהפכה המגמה ושיעור העוני בארצות הברית החל לעלות. עיון בתמונה השלמה חושף גם את "המפסידים" הגדולים של הרפורמה בארצות הברית — האנשים אשר בעקבות שינוי המדיניות נשללה מהם הגמלה מבלי שמצאו עבודה. אנשים אלו משלמים מחיר יקר בעבור הניסיון להעביר אותם ממצב של נזקקים לשירותי רווחה לשותפים במעגל העבודה.

9. עם הפנים לישראל

הצגת הממצאים שהתקבלו עשור לאחר החלתה של הרפורמה הגדולה של קלינטון, מובילה לדיון בשלוש סוגיות הנוגעות לתוכנית בישראל. הסוגיה הראשונה נוגעת להבחנה בין שני נתיבים שבהם עשויים לצעוד מקבלי הבטחת הכנסה המשתתפים בתוכנית מהל"ב: הראשון הוא עבודה קבועה והשני הוא עבודה זמנית או חלקית. הבחנה זו ממקדת את הדיון בנוגע למאפייני האנשים המקבלים גמלה של הבטחת הכנסה. לחלקם אין כישורי עבודה מתאימים, ולכן דינם של רבים נחרץ לצעוד בנתיב של עבודות זמניות וחלקיות. לדעתי, על סמך הרפורמה בארצות הברית יש לשים דגש מיוחד על תהליך ההכשרה בטרם נדרשים המשתתפים בתוכנית מהל"ב לצאת אל שוק העבודה. שיפור ההון האנושי יסייע לאנשים למצוא מקום עבודה קבוע המשלם שכר עבודה הוגן.

עניין שכר העבודה מוביל לדיון בסוגיה השנייה — "העובדים העניים". הניסיון בארצות הברית מלמד שרבים מבין היוצאים ממעגל הנתמכים למעגל העובדים משתכרים שכר נמוך. זהו ממצא חשוב בהתחשב בעובדה שאחד מקהלי היעד של תוכנית מהל"ב הם מקבלי הבטחת הכנסה לפי עילת "שכר נמוך".[22] אנשים אלו עבדו תמורת שכר נמוך עוד בטרם הוחל

22 עילת זכאות זו כוללת אנשים עובדים המשתכרים שכר נמוך, ולכן זכאים לגמלה

בהפעלתה של תוכנית מהל"ב, ולכן תהיה זו תוצאה עגומה אם גם בישראל נראה שהמצטרפים החדשים אל שוק העבודה נאלצים לעבוד תמורת שכר נמוך. תוצאה זו אך תעצים את תופעת "העובדים העניים".

הסוגיה השלישית נוגעת לתופעת ה"מנותקים". השילוב בין חסמי כניסה לשוק העבודה ובין סנקציות המוטלות לרוב על האנשים המתקשים להשתלב בשוק העבודה הוא הגורם העיקרי לתופעה בארצות הברית. כפי שעולה מממצאי דוח מבקר המדינה שהתפרסם במאי 2007 (משרד מבקר המדינה 2007), חלק ממקבלי הבטחת הכנסה סובלים מבעיות פיזיות, נפשיות וחברתיות המקשות עליהם להשתלב בשוק העבודה. שיטת התגמול של החברות העסקיות המפעילות בארץ את תוכנית מהל"ב מעודדת אותן להעדיף הפניה לתעסוקה מידית על פני השקעה בתהליך הכשרה, ואף יוצרת תמריץ כלכלי להטלת סנקציות על האנשים שאינם מתאימים לדרישות התוכנית. הניסיון בארצות הברית מדגיש מידת הרגישות הנדרשת מצד המתכננים להעביר אנשים ממעגל הנתמכים למעגל העבודה. עליהם מוטלת האחריות להציע צעדי מדיניות מתאימים לאוכלוסייה שאינה הומוגנית במאפייניה ובמידת התאמתה לשוק העבודה הקונוונציונלי.

ביבליוגרפיה

ארנרייך, ברברה, 2004. *כלכלה בגרוש — איך לא להסתדר באמריקה*, תרגם אסף שור, תל־אביב: כבל.

גוטליב, דניאל, 2002. "מרווחה לעבודה: הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל", *הרבעון לכלכלה* 49: 58–121.

משרד מבקר המדינה, 2007. *היבטים אחדים של תכנית מהל"ב ("תכנית ויסקונסין")*, ירושלים.

קטן, יוסף, 2000. "מקבלת הבטחת הכנסה להשתלבות בעבודה: מעבר קל ובטוח או גשר צר מאוד", *ביטחון סוציאלי* 58: 72–151.

שרמן, אריק, 2007. "הרקע לגידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה בשנים 1984–2001", דותן לשם (עורך), *איגרת* 3, ירושלים: התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר, עמ' 26–38.

Autor, David, and Susan Houseman, 2006. "Temporary Agency Employment: A Way Out of Povery?" in Rebbeca Blank, Sheldon

חלקית במסגרת החוק להבטחת הכנסה. מספרם של "העניים העובדים" גדל פי 18 בשנים 1984–2001 (שרמן 2007).

Danziger, and Robert Schoeni (eds.), *Working and Poor*. New York: Russell Sage Foundation, pp. 312–337.

Bitler, Marianne, and Hillary W. Hoynes, 2006. "Welfare Reform and Indirect Impacts on Health," *NBER Working Paper 12642*.

Blank, Rebbeca, 2002. "Evaluating Welfare Reform in the United States," *Journal of Economic Literature* 40(4): 1105–1166.

—, 2007. "*What We Know, What We Don't know, and We Need to Know about Welfare Reform*," Paper prepared for the conference "Ten Years After: Evaluating the long-Term Effects of Welfare Reform on Children, Families, Work, and Welfare," http://www.ukcpr.org/TenYearsAfterAgenda.html

Blank, Rebbeca, Sheldon Danziger, and Robert Schoeni, 2006. "*Work and Poverty During the Past Quarter-Century*," in idem (eds.), *Working and Poor*. New York: Russell Sage Foundation, pp. 1–20.

Grogger, Jeffrey, and Lynn Karoly, 2005. *Welfare Reform: Effects of a Decade of Change*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Grogger, Jeffry, and Charles Michalopoulos, 2003. "Welfare Dynamics under Time Limits," *Journal of Political Economy* 111(3): 530–554.

Haider, Steven J. and, Kathleen McGarry, 2006. "Recent Trends in Resource Sharing Among the Poor," in Rebbeca Blank, Sheldon Danziger, and Robert Schoeni (eds.), *Working and Poor*. New York: Russell Sage Foundation, pp. 205–232.

Haskins, Ron, 2006. *Work over Welfare: The Inside Story of the 1996 Welfare Reform Law*. Washington DC: Brookings Institution Press.

Looney, Adam, 2005. "*The Effects of Welfare Reform and Related Policies on Single Mothers' Welfare Use and Employment,"* Federal Reserve Board of Governors, Finance and Economics Discussion Series 2005–45. Washington, D.C.: Federal Reserve Board.

Loprest, Pamela, and Sheila Zedlewski, 2006. "Changing Role of Welfare in Lives of Low-Income Families with Children," The Urban Institute, August http://www.urban.org/url.cfm?ID=311357

Moffitt, Robert, 1992. "Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review," *Journal of Economic Literature* 30:1–61.

—, 2002. "Welfare Programs and Labor Supply," *NBER Working Paper 9168*.

Moffitt, Robert, and Katie Winder, 2005. "Does It Pay to Move from Welfare to Work? A Comment on Danziger, Heflin, Corcoran, Oltmans, and Wang," *Journal of Policy Analysis and management* 24: 399–409.

Morris, Pamela, Lisa Gennetian, Greg Duncen, and Aletha Huston, 2007. "*How welfare Policies Affect child and Adolescent Development: Investigating Pathways of Influence with Experimental Data*," Paper prepared for the conference "Ten Years After: Evaluating the long-Term Effects of Welfare Reform on Children, Families, Work, and Welfare," http://www.ukcpr.org/TenYearsAfterAgenda.html

O'Neill, June, and Anne Hill, 2001. *Gaining Ground? Measuring the Impact of Welfare Reform on Welfare and Work*. Civic Report no. 17. New York: Manhattan Institute for Policy Research.

Parrott, Sharon, and Arloc Sherman, 2006. "*TANF AT 10: Program Results are More Mixed than Often Understood*," Center on Budget and Policy Priorities.

The Urban Institute, 2006. "*A Decade of Welfare Reform: Facts and Figures*," June http://www.urban.org/url.cfm?ID=900980

U.S Department of Health and Human Services, 2006. "Indicators of Welfare Dependence," http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators06/index.htm

סקירת ספרו של ג׳ון מיינרד קיינס
התאוריה הכללית של תעסוקה, ריבית וכסף

אביה ספיבק

התרגום של ספר חשוב זה הוא יום חג לשוחרי התרבות ומדעי החברה קוראי העברית. הוא מוכיח כי הכלכלה אינה רק נחלת חוג מצומצם של אנשי מקצוע ושל קוראי עמודי העסקים בעיתון, אלא היא חשובה גם לכל מי שיש לו עניין מעשי ואינטלקטואלי בנושאי כלכלה וחברה.

בעקבות ספרו של קיינס, שראה אור בשנת 1936, התפתח תחום חדש בתורת הכלכלה שנהפך מיד למרכזי — מקרו־כלכלה. המקרו־כלכלה רואה את המשק כמכלול, מודדת את הפעילות הכלכלית במשק, ומציעה אמצעי מדיניות להשגת תוצאות רצויות במשק — צמיחת התוצר, צמצום אבטלה ושליטה ברמת האינפלציה. פחות מעשור לאחר פרסום הספר החלו הלשכות המרכזיות לסטטיסטיקה בכל העולם לאסוף נתונים על התוצר הלאומי ועל רכיביו לפי התורה הקיינסיאנית. אוניברסיטאות וגופים למחקר ולקביעת מדיניות בנו מודלים אקונומטריים גדולים של המשק, אשר אפשרו למדינה לחזות את מחזורי העסקים ולמתן אותם. חתן פרס נובל לכלכלה (לשנת 1970) פול סמואלסון, הפיץ את התורה החדשה בספרו ״מבוא לכלכלה״ (Samuelson 1948) והספר היה לרב מכר בקרב מרצים באוניברסיטאות ובקהל הרחב.

שלוש ההוצאות שהשתתפו במפעל תרגום זה: מאגנס, מוסד ביאליק וידיעות ספרים, הבינו את חשיבותו, ודאגו לתוספת הקדמה מצוינת של פרופ׳ יוסף זעירא מהאוניברסיטה העברית ולביוגרפיה קצרה של קיינס, גם אם יבשה מעט, של פרופ׳ דן פטינקין המנוח. המתרגם יצחק טישלר עשה מאמץ ראוי לתרגום טקסט קשה ומיוחד זה.

* גרסה קצרה של מאמר זה התפרסמה במוסף ״ספרים״ של *הארץ* בתאריך 28.3.2007.

1. מיהו קיינס?

ג׳ון מיינרד קיינס (1883–1946) היה הרבה יותר מכלכלן. הוא היה בעת ובעונה אחת אינטלקטואל מזהיר, קובע מדיניות בכיר מאוד ואיש מעשה. שילוב של כל אלו גרם להיותו דמות מרכזית באנגליה במחצית הראשונה של המאה ה־20. אביו של קיינס, ג׳וזף נוויל קיינס, היה פרופסור לכלכלה בקמברידג׳, וחברו של הכלכלן אלפרד מרשל. קיינס האב חיבר את ספר המתודולוגיה המשפיע ביותר בכלכלה עד מחצית המאה ה־20. ג׳ון מיינרד קיינס היה חבר בחוג ״בלומסברי״ הידוע, שאליו השתייכה גם הסופרת וירג׳יניה וולף, חברו של הפילוסוף לודוויג ויטגנשטיין, בעלה של פרימה בלרינה רוסייה, אסתטיקן ופטרון של פעילות בכמה תחומי אומנות. קיינס למד בקמברידג׳ לתואר ראשון במתמטיקה ולמד כלכלה אצל אלפרד מרשל, אבי תורת ההיצע והביקוש המודרניים. הוא עבד במשרד לענייני הודו, והיה הנציג הבכיר של משרד האוצר במשלחת בריטניה לשיחות השלום עם גרמניה בוורסאי. קיינס התנגד לתשלום פיצויי המלחמה שנכפה על גרמניה, ואף כתב על כך ספר. על חיבורו *A Treatise on Probability*, העוסק בשאלה היסודית של מהות ההסתברות, זכה במשרת הוראה בקמברידג׳. קיינס לא היה אינטלקטואל תלוש: היה לו כישרון רב לפיננסים, ואת עושרו עשה במסחר בין מטבעות שונים בשנות העשרים והשלושים (רכושו עם מותו בשנת 1946 היה כחצי מיליון ליש״ט — 115 מיליון שקלים בערכי היום). כל כתביו של קיינס מחזיקים 16 כרכים, ובהם ספרים שכתב בנושאי מדיניות כלכלית אשר השפיעו מאוד על הדיון הציבורי. בביקורו של קיינס בארצות הברית בשנת 1934 נפגשו עמו כל בכירי המשק האמריקני, ואף הנשיא פרנקלין דלאנו רוזוולט. הוא היה הבכיר במשלחת בריטניה לכנס שהתקיים בברֶטון וודס (1944), שבו נוסדה המערכת הפיננסית הבינלאומית ובתוכה קרן המטבע והבנק העולמי.

2. הרקע ההיסטורי לספר

קשה היום לדמיין את התקופה שבה יצא הספר לאור. שנות השלושים היו תקופה קשה ביותר לעולם המערבי החופשי. תקופה זו נראתה לרבים כתחילת הקץ של הדמוקרטיה הייצוגית, בין השאר בעקבות נבואתו של קרל מרקס שהמשברים הכלכליים הם שיביאו לקץ הקפיטליזם.

העולם היה נתון במשבר הכלכלי הגדול שהחל בקריסת שוק המניות בארצות הברית בשנת 1929. בשיאו של המשבר בארצות הברית בשנת 1933

היה שיעור האבטלה **רבע** מכלל כוח העבודה, והתוצר הלאומי הגולמי ירד ב־30% יחסית לשנת 1929. הנאצים עלו לשלטון בגרמניה בשנת 1933 בזכות הבטחתם לייצב את הכלכלה הגרמנית. לעומת זאת החלופה לכלכלת השוק החופשי, כלכלת התכנון המרכזי שפעלה בברית המועצות, היתה בתנופת פיתוח כלכלי וצמיחה, ובלי אבטלה. על העולם המערבי רבצה באותה תקופה עננה כבדה של אי־ודאות וחרדה מפני העתיד.

בהמשך הסקירה נראה כי העיסוק של קיינס בתורת ההסתברות ובמשמעות ההתנהגות במצבי אי־ודאות הכינה אותו להתמודדות האינטלקטואלית עם המשבר הכלכלי הגדול.

המשבר העלה אפוא שאלות יסוד. האם יש תוחלת לחברה המערבית על כלכלתה החופשית? מהי הסיבה שהמשק אינו יוצא מעצמו מהאבטלה, כמו במחזורי עסקים קודמים? אולי אין בררה וצריך לוותר על החופש ועמו על כלכלת השוק? קיינס פיתח את תורתו כדי להתמודד עם שאלות אלו.

3. תשובתו של קיינס

בהיותו אינטלקטואל הרוצה לרדת ליסודם של דברים, הציע קיינס תורה אחרת, כללית יותר מהתורה שהיתה בתקופתו, ולכן קרא לספרו "התיאוריה הכללית של תעסוקה, ריבית וכסף". טענתו של קיינס היתה שהתיאוריה הכלכלית הקיימת בזמנו (שאותה כינה "התיאוריה הקלסית") עוסקת רק במצב של תעסוקה מלאה, וזהו מקרה פרטי שהסיכויים לו אינם רבים. ובאמת עד זמנו תקופות של אבטלה נראו כמו תנודות זמניות של התפוקה הכלכלית, ולא היה הסבר עצמאי להתמשכות אבטלה לאורך שנים, כמו שקרה משנת 1929, לא לאורכה ולא לעומקה.

המודל

ההסבר שהציע קיינס למשבר הוא שאין די ביקוש במשק למוצרים ולכן יש עודף כושר ייצור שאינו מנוצל. ביקוש זה נקרא "ביקוש מצרפי", כי הוא הצירוף של כל הביקושים במשק.

הביקוש המצרפי הוא סכום של שלושה רכיבים: צריכה שמקורה במשפחות, השקעה בבניינים ובציוד שמקורה בחברות, והוצאות הממשלה. הפרטים צורכים חלק מהכנסתם וחוסכים את השארית — זה רכיב הצריכה הפרטית. החברות מקצות חלק מהרווחים שלהן ונעזרות במקורות פיננסיים אחרים כדי לקנות נכסים שמגדילים את כושר הייצור שלהן, בתנאי שהן חושבות שירוויחו מכך — זה רכיב השקעת החברות. הממשלה ממנת

הספקת שירותים לתושבים — חינוך, בריאות, תשתיות, ביטחון. המימון הוא בעזרת הטלת מסים על הציבור והלוואות ממנו — זה רכיב הוצאות הממשלה.

נוסף על הביקוש המצרפי, נשען המבנה התיאורטי של קיינס על שלוש אבני יסוד: הנטייה לצרוך (המכונה בעקבות מילטון פרידמן [1957] פונקציית הצריכה); היעילות השולית של ההון (להלן הביקוש להשקעה לפי שער הריבית); והעדפת הנזילות (להלן הביקוש לכסף). שלוש אבני היסוד משמשות את קיינס בהצגתו של התרחיש להלן כהסבר לתופעה של אבטלה מתמשכת:

כאשר הכלכלה במשבר עמוק והאבטלה רבה, הצרכנים חוששים מהעתיד ולכן חוסכים הרבה וצורכים מעט. מאחר שהם חשים חוסר ביטחון באשר לעתידם, הם ממעטים לקנות מוצרים בני קיימא או להשקיע בדיור. באופן דומה חברות חוששות מן העתיד ולכן משקיעות מעט, מאחר שהן מעריכות שקטנים סיכוייהן להרוויח מהגדלת כושר הייצור, משום שכבר בעת המשבר יש להן עודף של כושר ייצור על הביקוש לתוצרתן. התוצאה היא שאין די ביקוש מצרפי, והמשק נשאר במצב של אבטלה. כמו כן חוסר הרצון להשקיע מתבטא בשוק ההון בעודף מקורות ובריבית נמוכה מאוד, כי לא הצרכנים ולא החברות רוצים ללוות כדי להגדיל את הוצאותיהם. הציפיות לעתיד רע מגשימות את עצמן, ובמקום שהמשק יחלץ את עצמו מן מהמשבר הוא רק מעמיק אותו. התוצאה היא שנוצר **שיווי משקל של אבטלה**. זהו החידוש התיאורטי של קיינס: הוא מציג **מצב מתמשך של אבטלה שאין בכוחו של השוק להיחלץ ממנו**; לדעתו ירידה של רמת המחירים אינה עוזרת למכור יותר מוצרים, וירידה של רמת השכר אינה עוזרת להעסיק יותר עובדים כי הן אינן מגדילות את הביקוש המצרפי. אי־אפשר לסמוך עוד על המנגנונים האוטומטיים של השוק, מאחר שהבעיה היא הפסימיות של הצרכנים ושל החברות בנוגע לעתיד, וירידת רמות השכר והמחירים אינן מקטינות את הפסימיות הזו אלא דווקא מגדילות אותה. בעיה נוספת היא שהריבית אינה יכולה לרדת די הצורך, בגלל התפקוד של שוק ההון שיתואר להלן.

קיינס, שנודע ביכולתו הרטורית המרשימה, אינו חוסך בביקורת על כישלונה של התיאוריה הקלסית לתאר את המציאות הכלכלית בתקופתו:

> אבל ברור שאם התיאוריה הקלסית ישימה למצבי תעסוקה מלאה בלבד, משגה הוא להחיל אותה על בעיות של אבטלה "שלא מרצון" — אם יש דבר כזה (ומי יכחיש זאת?). התאורטיקנים הקלסיים דומים לחכמי הגיאומטריה האוקלידית בעולם לא אוקלידי, המגלים

כי על פי הניסיון קווים ישרים המקבילים לכאורה נפגשים לעתים קרובות, והם גוערים בקווים הללו על שאינם ישרים (קיינס 2006, 14).

4. המדיניות המומלצת לפי המודל של קיינס

במקום שבו ההתנהגות האינדיווידואלית של הפרטים בשוק אינה יכולה לחלץ את הכלכלה והחברה מהמשבר, צריך לנקוט פעולה מתואמת דרך המערכת הפוליטית. ואמנם הגורם היחיד שיכול ללְוות ולהשקיע במצב זה הוא הממשלה. הממשלה היא שתלווה ותשקיע בפרויקטים ציבוריים מסוגים שונים, למשל עבודות תשתית כגון סכרים וכבישים. עבודות ציבוריות בזמן אבטלה היו תמיד מומלצות מסיבות מיקרו־כלכליות: הקבלנים והעובדים שמחים לעבוד ובמחיר נמוך יותר, ולכן הגיוני להשתמש בכסף שנצבר בקופת המדינה דווקא בתקופה זו. החידוש של קיינס הוא שעבודות אלו יספקו תעסוקה לא רק לעובדי הפרויקטים הממשלתיים, אלא גם לעובדים מחוץ להם. קיינס טען שבעקבות הפרויקטים הממשלתיים תגדל התעסוקה פי ארבעה או חמישה — זהו "המכפיל הקיינסיאני". זאת מפני שההכנסה הנוספת של העובדים תיצור עוד תצרוכת, אשר תיצור עוד תעסוקה, אשר תיצור עוד תצרוכת וכו'. על המדינה מוטלת אפוא החובה לדאוג לתעסוקה מספקת, על ידי מדיניות של גירעון בתקציב בזמן שפל. התעסוקה הממשלתית הישירה תיצור תעסוקה רבה נוספת דרך השפעת המכפיל.

5. קיינס והחירות האישית

קיינס ראה בהמלצתו דרך לשמור על הדמוקרטיה ועל המערכת של השוק החופשי, והיה מודע שההמלצה שלו להגביר את מעורבותה של המדינה במשק תעורר התנגדות בקרב תומכי השוק החופשי ומי ששמו עצמם למגני החירות האישית:

> פובליציסט איש המאה התשע עשרה או איש כספים אמריקני בן ימינו יראו בהרחבת תפקידי הממשלה, הקשורים בהתאמה בין הנטייה לצרוך לתמריץ להשקיע, חדירה נוראה לרשות הפרט; אני, לעומת זאת, מגן עליה כאמצעי המעשי היחיד למנוע הרס מוחלט של המבנים הכלכליים הקיימים ורואה בה תנאי לתפקוד מוצלח של היוזמה הפרטית (קיינס 2006, 266).

ואמנם מילטון פרידמן, אשר עמד בראש המתנגדים,[1] התנגד למשנתו של קיינס בגלל התפקיד המרכזי שהוא נותן לממשלה. וזאת אף שקיינס אומר כי:

> יתרון היעילות הנובעת מביזור ההחלטות ומן האחריות האינדיווידואלית, גדול אולי יותר מכפי שהניחו במאה התשע עשרה; וייתכן מאוד שהתגובה השוללת את האינטרס העצמי הרחיקה לכת. אבל מעל הכל, אם אפשר לטהר את האינדיווידואליזם מפגמיו וליקוייו, בו מצויה הערובה הטובה ביותר לחירות אישית והוא המרחיב יותר מכל שיטה אחרת את השדה הפתוח לבחירה האישית. הוא גם הערובה הטובה ביותר לגיוון החיים, המותנה בדיוק במרחב השדה הפתוח לבחירה האישית. אבדן הגיוון הזה הוא האבדן הגדול ביותר בו לוקה המדינה ההומוגנית או הטוטליטרית (שם).

6. קיינס, שוק ההון והאי־ודאות

ישנן שתי דרכים לפחות לקרוא את הספר: הדרך האחת היא זו שבה הלכו מפתחי תורת המקרו־כלכלה המודרנית, שבנו כלים מתמטיים וסטטיסטיים שיטתיים כדי להוריד לקרקע המציאות את שלל הרעיונות בשמי התיאוריה. הם עשו זאת באמצעות ניסוח השערות שניתנות לאימות או להפרכה בעזרת הנתונים. דרך זו מתסכלת לעתים, כי הספר מבולבל ומבלבל, וניתן לפרשנות בכיוונים שונים.

דרך אחרת היא פשוט ליהנות מיכולת ההבחנה והניסוח של קיינס. דוגמה מצוינת לכך היא פרק 12 של הספר — ניתוח מבריק וציני של שוק ההון, שלא איבד מרעננותו בשבעים השנים שעברו מאז שנכתב. קיינס הכיר את שוק ההון לפניי ולפנים — הוא עשה את הונו בשוק זה ושימש מנהל תיק הנכסים של הקולג׳ שבו היה חבר. זהו שוק שמושפע מגורמים פסיכולוגיים רבים: בפרק 12 בלבד מופיעה המילה פסיכולוגי על כל נגזרותיה שבע פעמים ב־12 עמודים — ובכלל זה ״בעצבים ובהיסטריה ואפילו בעיכול וברגישות למזג האוויר״ (שם, 113). מה שמשפיע על המשקיעים הוא הרוח הערנית (animal spirit) המפורסמת שלהם, דחף לפעול שאינו תלוי בגישה רציונלית או בחישובים בנוגע להשקעה.

קיינס דוחה בשתי ידיים את ההנחה שמה שמניע את המשקיעים במניה

1 פול קרוגמן מתאר את התנגדותו כקונטרה־רפורמציה. ראו במאמרו המופיע באיגרת זו.

הוא ההכנסה הצפויה מהנכסים שעומדים מאחוריה. מה שחשוב הוא הערך הצפוי של המניה, שנקבע כולו לפי הציפיות:

> נוכל להשוות את ההשקעה המקצועית לאותן תחרויות בעיתונים, שבהן המתחרים צריכים לברור את ששת קלסתרי הפנים היפים ביותר מבין מאה תצלומים, כשהפרס ניתן למתחרה שהבחירה שלו היתה התואמת ביותר לבחירה הממוצעת של כלל המתחרים; על המתחרה להימנע אפוא מבחירה בקלסתרים היפים יותר לדעתו ועליו לבחור באלה שלדעתו יועדפו בעיני יתר המתחרים, הבוחנים כולם את הבעיה מאותה הזווית. אין המדובר כאן בבחירת קלסתרי הפנים היפים ביותר על פי מיטב שיפוטו של המתחרה ואף לא בבחירת אלה שהם היפים ביותר על פי הדעה הממוצעת. הגענו לחזקה השלישית, שבה אנחנו מקדישים את מחשבתנו לחיזוי מה שהדעה הממוצעת מצפה שתהיה הדעה הממוצעת (קיינס 2006, 109).

קריאה מעמיקה בספרו של קיינס מראה שהוא בוחן את השפעת הציפיות בנוגע לעתיד על תפקודו של המשק הלאומי בהווה, כלומר זוהי למעשה **עבודה בכלכלת אי־ודאות**. השילוב של אי־הוודאות הרבה במשק עם המערכת הפיננסית הנתונה, אשר מפריעה לשער הריבית לרדת, הוא שמביא את המשק למחסור בביקוש המצרפי ולאבטלה. חשוב להבין כי השילוב הנדיר של יכולותיו של קיינס הוא שאפשר לו להגיע לאבחנה המבריקה של חוליי כלכלת השוק: מצד אחד התעניינותו בתורת ההסתברות, ומצד אחר הידע שלו בשוקי הנכסים הפיננסיים ובנושאי מדיניות מוניטרית.

7. קיינס — איש מעשה המאמין בהשפעתם של רעיונות

קיינס וספרו הם אם כך יצירי התקופה. משבר עולמי ממושך הביא לעליית משטרים טוטליטריים, ולשנים שבהן שררו אי־ודאות קשה וחששות כבדים בנוגע לעתיד, אבל קיינס לא איבד תקווה. הוא קרא לממשלה, הגוף בעל היכולת להשפיע על המשק, להתערב כדי להציל את הדמוקרטיה. מרשימה מאוד אמונתו של קיינס ברעיונות, ובכך הוא מוכיח שוב שהוא אינטלקטואל אמתי. ספרו מסתיים בהבחנה חשובה של מי שעוסק שנים רבות במדיניות, וזו אולי הציטטה המפורסמת מכולן:

> רעיונות הכלכלנים והפילוסופים הפוליטיים, בין כשהם צודקים ובין כשהם שוגים, חזקים מהמקובל לחשוב. אכן, העולם כמעט ואינו

> נשלט אלא בהם. אנשי מעשה, המאמינים שהם עצמם משוחררים מהשפעות אינטלקטואליות כלשהן, משועבדים בדרך כלל לכלכלן כלשהו שעבר זמנו. שליטים מטורפים, השומעים קולות המנסרים בחלל, שואבים את רוח התזזית מחיבוריו של כתבן אקדמי שאבד עליו הכלח (שם, 268).

ראוי לפנות לשפת המקור של ציטטה נפלאה זו:

> The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler a few years back (Keynes 1942, 383).

הקוראים ודאי יתרשמו כי התרגום משקף את הרוח המנשבת במקור, ולכן חבל כי בנושאים אחרים אין הקפדה. משנתו של קיינס נלמדת באוניברסיטאות כבר יותר מחמישים שנה, ולמונחים רבים בספר ישנם מונחים מקבילים הנהוגים בלשון הכלכלנים. למשל nominal wage הוא שכר נומינלי, ולא שכר נקוב כמו בתרגום. speculative motive הוא המניע הספקולטיבי, ולא מניע הספקולציה כמו בתרגום. יש לקוות שלקראת המהדורה השנייה דברים אלו יתוקנו.

לקורא הניגש לספר יותר משבעים שנה לאחר יציאתו לאור, קריאת טקסט מהפכני זה היא חוויה מעורבת. מצד אחד, כפי שניסיתי להדגים לעיל, העומק של ההבנה הכלכלית של התהליכים המתרחשים במשק, גם בהקשר החברתי והאינטלקטואלי, הוא מרשים ביותר. מצד אחר, הכתיבה אינה בהירה. אף כי הספר מלא בנוסחאות מתמטיות, הן אינן עוזרות להבנה. את הגרף היחיד שמופיע בספר הציע לו רוי הארוד (קיינס 2006, 125). תחושה מעורבת זו ליוותה את קוראי הספר מרגע יציאתו. פול סמואלסון, אשר במשותף עם זוכה פרס נובל נוסף, ג׳ון ר׳ היקס,[2] נחשב ל״אחראי״ שהתורה הקיינסיאנית זכתה להשפעה כה רבה, מתאר את הספר כך:

2 כבר בשנת 1937, שנה אחרי פרסום הספר, הציע ג׳ון ר׳ היקס מערכת גרפים פשוטה שתמצתה את רעיונות היסוד של קיינס, ואותה לומדים במקרו־כלכלה עד היום — מערכת IS-LM. סמואלסון הציע את הגרף היסודי של הביקוש המצרפי בספרו משנת 1948, ספר שתלמידי מבוא לכלכלה מתענים בלימודו עד היום.

זהו ספר הכתוב רע וארגונו לוקה בחסר. כל הדיוט שהולך שולל על ידי מוניטין העבר של המחבר ורכש את הספר, כספו נלקח ממנו ברמייה. הוא גם אינו מתאים במיוחד לשימוש בכיתת הלימוד. הספר יהיר, בעל מזג רע, וכחני, ולא נדיב מדי באזכור מקורות [...] הבזקים של תובנות ואינטונציות מופיעים באמצעה של אלגברה מעיקה. הגדרה מוזרה מוחלפת לפתע בקדנצה [cadenza]. כאשר לבסוף משתלטים עליו, הניתוח שמציע הספר מתגלה כמובן מאליו וחדשני בעת ובעונה אחת. בקצרה, זוהי עבודה של גאון.[3]

8. מורשתו של קיינס

א. התיאוריה הכלכלית

המורשת של קיינס היא כמובן בתחום החדש, מקרו־כלכלה, שלא היה קיים לפני "התיאוריה הכללית". אולם תחום זה הלך ונהיה דומה למיקרו־כלכלה במשך עשרות השנים שעברו. מאמץ של עשרות שנים הושקע כדי לצקת יסודות מיקרו־כלכליים בתוך המקרו־כלכלה (micro-foundations for macro-economics). הצרכן המקרו־כלכלי של ימינו אינו פרט המונע ממניעים פסיכולוגיים, והביקוש לצריכה הוא תוצאה של תכנון ומקסימיזציה רציונליים. במודלים רבים הצרכן אפילו מתכנן את תצרוכתו לאינסוף תקופות קדימה ויודע לחשב תועלת מקסימלית בתנאי אי־ודאות קשים, חישוב שמצריך לפחות דוקטורט בכלכלה או במדעים המדויקים. לפי המודלים הללו אפילו שוק ההון פועל בדרך רציונלית ונמצא תמיד בשיווי משקל. יש סוג אחד של חיכוך שגורם שהשווקים אינם פועלים ביעילות מלאה — פיגור בהתאמה של המחירים. רק לאחרונה נכנסה אי־הרציונליות בדלת הקדמית של הכלכלה, וקיבלה לגיטימציה בפרס הנובל שלו היה שותף דניאל כהנמן. האמירות החריפות של קיינס על שוק ההון מוצאות את ביטוין בתחום מחקר חדש הנקרא מימון התנהגותי (behavioral finance).

עבודה רבה נעשתה גם בתחום איסוף הנתונים המקרו־כלכליים, ויצירת תקנים בינלאומיים להגדרתם ולאיסופם, וכן בניתוח האקונומטרי שלהם. אנחנו יודעים היום הרבה יותר על כל הנושאים שקיינס העלה אותם לראשונה בספרו.

הסיבה לשינויים אלו נעוצה בהתפתחות הפנימית של הכלכלה. משנות החמישים ואילך נהפך המקצוע להרבה יותר טכני ו"מדעי". שיטות מתמטיות

3 מצוטט אצל Lekachman 1964, 318–319.

פותחו בהשפעת חקר הביצועים, שיטות סטטיסטיות (אקונומטריות) פותחו עם יצירת נתונים חדשים על ידי לשכות מרכזיות לסטטיסטיקה ועם התפתחות המחשבים, וכל אלה הביאו להישגים רבים. הכנסת הביסוס המתמטי חידדה את ההנחות לגבי ההעדפות וההתנהגות של הפרט, והגדירה בהקשר זה התנהגות רציונלית. כבר בשנת 1954 הוכיחו קנת ארו וז׳ראר דברה[4] כי המשק יכול להגיע לשיווי משקל בכל השווקים בעת ובעונה אחת, ולשיווי המשקל הזה תכונות רצויות ובהן יעילות.

חלק חשוב מהתפתחות הכלכלה נבע מן הביקורת הנוקבת של מילטון פרידמן על הבסיס התיאורטי והאמפירי של תורתו של קיינס, ועל המסקנות שלו בדבר הצורך בהתערבות הממשלה.[5] המודלים של הצרכן הרציונלי ושל שיווי המשקל בשוק מתאימים הרבה יותר לתורתו של פרידמן, כי הם נוגעים בסוגיית היעילות של השוק. המודל של קיינס נבנה כדי לטפל באבטלה של שנות השלושים, אך לא התאים לטיפול באינפלציה. בשנות השבעים, לאחר משבר הנפט ומותה של שיטת ברטון וודס, התעוררה האינפלציה ולמוניטריסטים היה יתרון בתקופה זו — הכלים שלהם לניתוח האינפלציה היו טובים יותר.

ב. המדיניות הכלכלית

בניגוד לסברה המקובלת, לא שינוי במדיניות בעקבות תורת קיינס הוציא את המערב מהמשבר הגדול, אלא ההוצאות האדירות של הממשלות במלחמת העולם השנייה. לכן משהסתיימה המלחמה היה חשש רב מחזרה לאבטלה. בניגוד גמור לחששות, 25 השנים לאחר המלחמה היו מהטובות לארצות המערב, בזכות צמיחה כלכלית שממנה נהנו כל חלקי האוכלוסייה. חשוב לציין כי התפתחויות אלו היו בניגוד לתחזיות השחורות של קיינס בפרקים המסכמים של ספרו. לא בפעם הראשונה ולא בפעם האחרונה נכשל כלכלן בכיר בתחזיותיו.

אלו היו השנים שבהן תורתו של קיינס שלטה בכיפה, ומבקריה כמו מילטון פרידמן היו חסרי כל השפעה. הממשלות פעלו בעקיבות לצמצום מחזורי העסקים ולמלחמה באבטלה. הלשכות המרכזיות לסטטיסטיקה בכל העולם אספו נתונים על התוצר הלאומי ורכיביו לפי התורה הקיינסיאנית, וגופי מחקר וקביעת מדיניות יצרו מודלים אקונומטריים גדולים של המשק, אשר אפשרו למדינה לחזות את מחזורי העסקים ולמתן אותם. כאמור, זהו היסוד של התחום החדש בכלכלה, מקרו־כלכלה, שלא היה קיים לפני

4 Arrow and Debreu 1954

5 סקירה מצוינת על הביקורת של פרידמן נמצאת במאמרו של פול קרוגמן, המופיע גם הוא באיגרת זו.

"התיאוריה הכללית" של קיינס. כפי שנראה להלן, מסוף שנות השישים עלה כוחם של המוניטריסטים על חשבון הקיינסיאנים. עם זאת, עדיין שולטת בכיפה התפיסה שלפיה המדינה אחראית למתרחש במשק ומסוגלת למזער את מחזורי העסקים ואת נזקם. למשל, בעת האחרונה הצליח אלן גרינספן, ששימש יושב ראש של הבנק המרכזי של ארצות הברית (The Federal Reserve), למזער את נזקי המיתון בעקבות המשבר בבורסה ("פקיעת הבועה") בשנת 2000 והפיגוע במגדלי התאומים.

ג. עליית המוניטריסטים

כאמור, בשנות השבעים זכו המוניטריסטים ליתרון, משום שהכלים שלהם לניתוח האינפלציה היו טובים יותר משל הקיינסיאנים. המוניטריסטים טענו כי המשק יגיע לתעסוקה מלאה בלי צורך בהתערבות הממשלה, וכי הדפסת הכסף שנועדה לעודד תעסוקה — מֵעֵבר לזו של שיווי משקל — היא שהביאה לאינפלציה. המוניטריסטים העמידו במרכז את כמות הכסף במשק, את תפקידו של הבנק המרכזי המיישם את המדיניות של ויסות כמות הכסף, ואת הצורך להילחם באינפלציה על ידי צמצום כמות הכסף. אפילו למשבר הגדול של 1929 היה להם הסבר של כמות הכסף: לפי מחקר יסוד של מילטון פרידמן ואנה שוורץ, הסיבות למשבר הגדול היו התפקוד הלא נכון של הבנק המרכזי שבגללו ירדה כמות הכסף בשליש ויצרה את ההתכווצות הכלכלית. הקיצוניים שבמוניטריסטים, אנשי אסכולת הציפיות הרציונליות ובראשם רוברט לוקאס, טענו שהמשק תמיד נמצא בשיווי משקל, ושאין שום מקום להתערבות הממשלה. לאסכולה זו היתה השפעה רבה בתחום האקדמי, אבל לא בתחום המדיניות המקרו־כלכלית.

לתפיסות המוניטריסטיות היתה השפעה רבה על הניהול של המדיניות הכלכלית בכל העולם, וסוכני השינוי היו מוסדות בינלאומיים כגון קרן המטבע הבינלאומית (IMF), הבנק העולמי וארגון הסחר העולמי (WTO). גם בישראל שני הנגידים הקודמים של בנק ישראל היו מוניטריסטים אדוקים, והם הפעילו ריסון חד על ידי שער ריבית גבוה, אשר הביא לירידת האינפלציה אך במחיר של אבטלה גבוהה שלא ירדה דייה עד היום. האמונה בשוק החופשי השפיעה כמובן לא רק על המדיניות המקרו־כלכלית, אלא גם על צמצום הפיקוח הממשלתי ועל הרחבת ההפרטה של חברות ממשלתיות בכל העולם, וגם בישראל.

הוויכוח בין המצדדים בהתערבות הממשלה ובין תומכי השוק החופשי ילווה אותנו ודאי עוד שנים רבות. עם זאת, אף על פי שהוויכוח לא הוכרע, אין ספק כי מקצוע הכלכלה השתנה לחלוטין בעקבות תרומתו של קיינס. בכל העולם יש הכרה באחריות המדינה לשגשוג כלכלי, וכיום רבה

המעורבות הממשלתית בכל המשקים. גם אם המרשם המדויק שקיינס הציע אינו מיושם כפי שהוא, ההכרה בחובת הממשלה לטפל בתחלואי המשק היא נחלת הרוב המכריע של הציבור ושל הכלכלנים. בזאת גדולתו של האיש ותרומתו של ספר זה.

ביבליוגרפיה

קיינס, ג׳ון מיינרד, 2006. *התאוריה הכללית של תעסוקה, ריבית וכסף*, תרגם יצחק טישלר, ירושלים: מאגנס, מוסד ביאליק ומשכל.

Arrow, Kenneth J., and Gerard Debreu, 1954. "Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy," *Econometrica* 22 (3): 265–290.

Keynes, John Maynard, 1942. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan and Co.

Lekachman, Robert, 1964. *Keynes's General Theory: Reports of Three Decades*. New Work: St. Martins Press.

Samuelson, Paul A., 1948. *Economics: An Introductory Analysis*. New York and London: McGraw-Hill.

מי היה מילטון פרידמן?

פול קרוגמן

1.

ההיסטוריה של הכלכלה במאה ה־20 דומה מכמה בחינות להיסטוריה של הנצרות במאה ה־16. עד שג׳ון מיינרד קיינס פרסם את ספרו *התאוריה הכללית של תעסוקה, ריבית וכסף* בשנת 1936, שלטה בכלכלה הגישה האורתודוקסית שדגלה בשוק חופשי — לפחות בארצות דוברות אנגלית. מדי פעם בפעם נשמעו דברי כפירה, אך הללו דוכאו תמיד. הכלכלה הקלסית, כתב קיינס בשנת 1936, ״כבשה לחלוטין את אנגליה, כפי שהאינקוויזיציה הקדושה כבשה את ספרד״. והכלכלה הקלסית גרסה שהתשובה לכל הבעיות כמעט היא להניח לכוחות ההיצע והביקוש לפעול את פעולתם.

אבל הכלכלה הקלסית לא הציעה הסברים ואף לא פתרונות לשפל הכלכלי הגדול. באמצע שנות השלושים של המאה ה־20 לא היה אפשר עוד לבלום את קריאות התיגר על הגישה האורתודוקסית. קיינס מילא את תפקיד מרטין לותר וסיפק את הקפדנות האינטלקטואלית הדרושה כדי שהכפירה תהיה מהוגנת. הגם שקיינס בהחלט לא היה שמאלן — הוא התכוון להציל את הקפיטליזם, לא לקבור אותו — התיאוריה שלו גרסה שאין לסמוך על השווקים החופשיים שיספקו תעסוקה מלאה, וכך יצרה רציונל חדש להתערבות ממשלתית בכלכלה בהיקף נרחב.

הקיינסיאניות היתה רפורמציה רבתי של המחשבה הכלכלית. בעקבותיה באה, כמתבקש, קונטרה־רפורמציה. כמה וכמה כלכלנים מילאו תפקידים חשובים בתחייה הגדולה של הכלכלה הקלסית בשנים 1950–2000, אולם איש מהם לא השפיע במידה רבה כל כך כמילטון פרידמן. אם קיינס היה לותר, הרי פרידמן היה איגנַציוס מלוֹיוֹלָה, מייסד המסדר הישועי. וכמו הישועים, חסידיו של פרידמן נהגו כמעין צבא ממושמע של מאמינים, שצעדו בראש תנועת התשובה — הנרחבת, אך הלא מלאה — מן הכפירה

* פול ר׳ קרוגמן הוא פרופסור לכלכלה וליחסים בינלאומיים באוניברסיטת פרינסטון. המאמר התפרסם ב־*The New York Review of Books* ב־15.2.2007. אנו מודים להם על הרשות לתרגם מאמר זה. תרגמה לעברית: איילת סקסטין.

של קיינס. לקראת סוף המאה ה־20 הכלכלה הקלסית קיבלה מחדש חלק ניכר מן השליטה שאיבדה (אם כי בהחלט לא כולה) — ופרידמן תרם לכך רבות.

איני רוצה להרחיק לכת יתר על המידה באנלוגיה לדת. התיאוריה הכלכלית שואפת להיות מדע, לא תיאולוגיה; עניינה בארצי, לא בשמימי. התיאוריה של קיינס נחלה הצלחה בתחילה משום שעלה בידה, הרבה יותר מן הגישה המסורתית הקלסית, להסביר את העולם שסביבנו; וביקורתו של פרידמן על קיינס השפיעה כה רבות בעיקר משום שהוא זיהה נכונה את נקודות התורפה של הקיינסיאניזם. וכדי להבהיר: אף על פי שמאמר זה טוען כי פרידמן שגה בכמה עניינים, ולעתים נראה שלא היה לגמרי כן עם קוראיו, אני רואה בו כלכלן גדול ואדם דגול.

.2

מילטון פרידמן מילא שלושה תפקידים בחיי הדעת של המאה ה־20. היה פרידמן הכלכלן של הכלכלנים, שכתב ניתוחים טכניים, א־פוליטיים במידה זו או אחרת, של התנהגות הצרכנים ושל האינפלציה. היה פרידמן יזם המדיניות, שהקדיש עשורים לניהול מערכה למען המדיניות הידועה בשם מוניטריזם — עד שחזה לבסוף בבנק המרכזי של ארצות הברית ובבנק המרכזי של אנגליה מאמצים את הדוקטרינה שלו בשלהי שנות השבעים, אך נוטשים אותה עד מהרה כמה שנים אחר כך משום שלא היתה ישימה בעיניהם. ולבסוף, היה פרידמן האידיאולוג, ראש וראשון למנחילי דוקטרינת השוק החופשי (The great popularizer).

האם אותו אדם גילם את כל התפקידים הללו? כן ולא. כל שלושת התפקידים ניזונו מאמונתו של פרידמן באמתות הקלסיות של תורת הכלכלה של השוק החופשי. יתר על כן, היעילות של פרידמן בתור מנחיל התורה לרבים והתועמלן שלה נבעה בחלקה מן המוניטין שלו, המוצדק בהחלט, כתיאורטיקן מעמיק של הכלכלה. אולם ישנו הבדל חשוב בין קפדנותו בעבודתו ככלכלן מקצועי לבין הלוגיקה, העקיבה פחות והמוטלת בספק לעתים, של הכרזותיו כאינטלקטואל ציבורי. הגם שעבודתו של פרידמן זוכה להערכה כללית מצד כלכלנים מקצועיים, ישנה מחלוקת חריפה באשר להצהרות המדיניות שלו ובעיקר בנוגע למאמציו להנחיל את תורת השוק החופשי. חובה לציין שעלו כמה שאלות קשות בדבר יושרו האינטלקטואלי כאשר פנה בדבריו אל ההמונים.

אולם נניח לפי שעה לעניינים השנויים במחלוקת ונדבר על פרידמן

התיאורטיקן של הכלכלה. בשתי המאות האחרונות, שלט רוב הזמן במחשבה הכלכלית המושג **הומו אקונומיקוס** — האדם הכלכלי. "האדם הכלכלי" ההיפותטי יודע מה הוא רוצה; העדפותיו ניתנות לביטוי באופן מתמטי במונחים של "פונקציית תועלת"; ובחירותיו מונעות בכוח חישובים רציונליים כיצד להשיא את הפונקציה הזו: גם כאשר צרכנים בוחרים בין דגני תירס לבין דגני חיטה וגם כאשר משקיעים בוחרים בין מניות לבין איגרות חוב, ההנחה היא כי החלטות אלה מבוססות על השוואות של "התועלת השולית", או של התמורה הנוספת שיפיק הקונה מרכישת כמות קטנה מן החלופות הנתונות לו.

קל לשים ללעג את התיאור הזה. שום אדם, גם לא כלכלנים חתני פרס נובל, אינו מחליט החלטות באופן הזה. אולם רוב הכלכלנים — ואני בתוכם — בכל זאת מוצאים תועלת במושג "האדם הכלכלי", מתוך ההבנה שהוא ייצוג אידילי של מה שאנו חושבים שמתרחש במציאות. לבני אדם אכן יש העדפות, גם אם אי־אפשר לבטאן במדויק באמצעות פונקציית תועלת; בני אדם בדרך כלל מחליטים החלטות הגיוניות, גם אם אינם ממקסמים את התועלת בכל תו ותג. ואם תאמרו, מדוע שלא לייצג בני אדם כפי שהם באמת? התשובה היא שהפשטה, ובה פישוט לצרכים אסטרטגיים, היא הדרך היחידה שבה אנו יכולים לכפות סדר אינטלקטואלי כלשהו על מורכבות החיים הכלכליים. ההנחה בדבר ההתנהגות הרציונלית היתה ועודנה פישוט פורה במיוחד.

השאלה, מכל מקום, היא עד כמה ראוי להרחיק לכת בכך. קיינס לא יצא למתקפה כוללת על "האדם הכלכלי", אולם הוא פנה לא פעם לתיאוריות פסיכולוגיות סבירות במקום לניתוח דקדקני של התנהגותו של מקבל החלטות רציונלי. קיינס טען כי יש החלטות עסקיות המונַעות בכוח "רוח ערנית" (animal spirit), כי החלטות צרכניות מונעות בכוח נטייה פסיכולוגית, להוציא חלק מכל עלייה בהכנסה אך לא את כולה, כי הסכמי שכר מונעים בכוחה של תחושת הגינות, וכן הלאה.

אולם האם היה זה באמת נכון לצמצם את תפקידו של "האדם הכלכלי" עד כדי כך? לא לפי פרידמן, שטען במאמרו משנת 1953, "המתודולוגיה של הכלכלה הפוזיטיבית" ("The Methodology of Positive Economics"), שאת התיאוריות הכלכליות יש לשפוט על פי יכולתן לחזות התנהגות, ולא על פי הריאליזם הפסיכולוגי שלהן. שני הניצחונות הגדולים ביותר של פרידמן כתיאורטיקן של הכלכלה נבעו מיישום היפותזת ההתנהגות הרציונלית בשאלות שכלכלנים אחרים חשבו כי הן חורגות ממנה.

בספרו משנת 1957, "תיאוריה של פונקציית הצריכה" (*A Theory of Consumption Function*) — שכותרתו אינה מרתקת, אך הנושא חשוב

— טען פרידמן שהדרך הטובה ביותר להבין חיסכון והוצאה אינה לפנות להפרחת תיאוריות פסיכולוגיות מעורפלות, כפי שעשה קיינס, אלא דווקא לחשוב על בני אדם כמי שמתכננים תוכניות רציונליות באשר לאופן שבו יוציאו את הונם במשך חייהם. הרעיון לא היה בהכרח אנטי־קיינסיאני — למעשה הכלכלן הקיינסיאני הדגול פרנקו מודיליאני (Franco Modigliani) טען באותו הזמן אך בנפרד טענה דומה, בעבודה שעשה יחד עם אלברט אנדו (Albert Ando), ובה דקדק אף יותר בחשיבתו על התנהגות רציונלית. אולם הרעיון אותת על חזרה לדרכי מחשבה קלסיות — והצליח. הפרטים הם טכניים במקצת, אולם "היפותזת ההכנסה הקבועה" של פרידמן ו"מודל מחזור החיים" של מודיליאני פתרו כמה פרדוקסים לכאורה ביחסים בין הכנסה להוצאה, והם עדיין היסודות לדרך שבה כלכלנים חושבים על הוצאה וחיסכון עד ימינו אנו.

די היה בעבודתו של פרידמן על התנהגות הצריכה כדי לבנות את המוניטין האקדמי שלו. אולם הוא זכה לניצחון גדול אף יותר בזכות יישום תיאוריית "האדם הכלכלי" על האינפלציה. בשנת 1958 הפנה הכלכלן הניו־זילנדי אלבן ו׳ פיליפס (Alban W. Phillips), את תשומת הלב לעובדה שלאורך ההיסטוריה היה מִתאם בין אבטלה לבין אינפלציה: אינפלציה גבוהה קשורה לאבטלה נמוכה ולהפך. במשך זמן מה התייחסו כלכלנים למִתאם זה כאילו מדובר בקשרים אמינים ויציבים. דבר זה הוביל לדיון רציני בשאלה איזו נקודה ב"עקומת פיליפס" צריכה הממשלה לבחור. למשל, האם צריכה ארצות הברית להסכין עם שיעור אינפלציה גבוה יותר כדי להשיג שיעור אבטלה נמוך יותר?

מכל מקום, בשנת 1967 נשא פרידמן נאום נשיאותי לפני האגודה האמריקנית לכלכלה (American Economic Association), ובו טען שהמתאם בין אינפלציה לבין אבטלה, הגם שהשתקף מן הנתונים, אינו מייצג יחס תחלופה אמתי בין השתיים, לפחות לא בטווח הארוך. "תמיד", כך אמר, "יש תחלופה בטווח הקצר בין אינפלציה לאבטלה; אין תחלופה כזו בטווח הארוך". במילים אחרות, לו היו קובעי המדיניות מנסים לשמור על רמת אבטלה נמוכה באמצעות מדיניות המייצרת אינפלציה גבוהה, הם היו נוחלים הצלחה חלקית בלבד. לדברי פרידמן, האבטלה היתה גואה שוב בסופו של דבר, גם אם האינפלציה היתה נותרת גבוהה. במילים אחרות, הכלכלה היתה סובלת מן המצב שאותו כינה אחר כך פול סמואלסון (Paul Samuelson) בשם "סטגפלציה".

כיצד הגיע פרידמן למסקנה זו? (אדמונד ס׳ פלפס [Edmund S. Phelps], שקיבל את פרס נובל בכלכלה לשנת 2006, הגיע לאותה תוצאה בד בבד ובאופן עצמאי). כפי שעשה בעבודתו על התנהגות צרכנית, פרידמן יישם

את רעיון ההתנהגות הרציונלית. הוא טען שאחרי תקופה ממושכת של אינפלציה, בני אדם ישלבו בהחלטותיהם ציפיות לאינפלציה עתידית וכך ינטרלו כל השפעה חיובית של האינפלציה על התעסוקה. למשל, סיבה אחת שבזכותה עשויה האינפלציה להביא לרמת תעסוקה גבוהה היא שהעסקת יותר עובדים נהיית רווחית כאשר המחירים עולים מהר יותר מן השכר. אולם מרגע שיבינו העובדים שכוח הקנייה של משכורותיהם יישחק בשל האינפלציה, הם ידרשו מראש שכר גבוה יותר, כדי שהמשכורות לא יפגרו אחרי המחירים. עקב כך, אחרי שהאינפלציה תימשך זמן מה היא לא תניב עוד את הגידול המקורי בתעסוקה. למעשה, אם האינפלציה תהיה נמוכה מן הציפיות, תהיה עלייה באבטלה.

בתקופה שבה העלו פרידמן ופלפס את רעיונותיהם לא היה בארצות הברית ניסיון רב באינפלציה מתמשכת. לכן ברעיונותיהם היתה תחזית ולאו דווקא ניסיון להסביר את העבר. אולם האינפלציה המתמדת בשנות השבעים העמידה במבחן את היפותזת פרידמן־פלפס. ואכן, המִתאם שהתקיים לאורך ההיסטוריה בין אינפלציה לאבטלה קרס בדיוק באופן שחזו פרידמן ופלפס: בשנות השבעים כאשר שיעור האינפלציה עלה בערכים דו־ספרתיים, היה שיעור האבטלה כמו בשנות החמישים והשישים, שבהן שררה יציבות מחירים, או אף גבוה ממנו. בסופו של דבר רוסנה האינפלציה בשנות השמונים, אולם רק אחרי תקופה כואבת של אבטלה גבוהה במיוחד, הגרועה מאז השפל הגדול.

בחזותם את תופעת הסטגפלציה מראש, זכו פרידמן ופלפס באחד הניצחונות הגדולים ביותר בעולם הכלכלה בשנים שאחרי המלחמה. ניצחון זה, יותר מכל דבר אחר, אישר את מעמדו של מילטון פרידמן ככלכלן גדול בקרב כלכלנים, ואין זה משנה מה דעתנו על תפקידיו האחרים.

הערת שוליים מעניינת: הגם שפרידמן צעד צעדי ענק במקרו־כלכלה ביישמו את מושג הרציונליות האינדיווידואלית, הוא גם ידע היכן לעצור. בשנות השבעים היו כלכלנים שהרחיקו עוד בניתוח האינפלציה על פי פרידמן וטענו שאין יחס תחלופה יציב בין אינפלציה לבין אבטלה אפילו בטווח הקצר, משום שבני אדם יצפו לפעולות הממשלה וישלבו את הציפייה הזו, עם ניסיון העבר, במחירים שיקבעו ובמשא ומתן על השכר. התורה הזו, הידועה כ"ציפיות רציונליות", סחפה רבים מן הכלכלנים אנשי האקדמיה. אולם פרידמן מעולם לא פנה לכיוון הזה. קריאת המציאות שלו הזהירה אותו שזהו שימוש מרחיק לכת מדי ברעיון ההומו אקונומיקוס. ואכן כך התברר: נאומו של פרידמן משנת 1967 עמד במבחן הזמן, ואילו הדעות הקיצוניות יותר שהשמיעו אנשי תיאוריית הציפיות הרציונליות בשנות השבעים והשמונים כשלו בו.

.3

״הכול מזכיר למילטון את היצע הכסף. טוב, לי הכול מזכיר סקס, אבל אני איני משלב אותו במאמרי״ כתב רוברט סולו (Robert Solow) מ־MIT בשנת 1966. במשך עשרות שנים דימויו הציבורי ותהילתו של מילטון פרידמן נקבעו בעיקר על בסיס אמירותיו על המדיניות המוניטרית ועל סמך התורה שהגה, הידועה בשם מוניטריזם. קצת מפתיע לגלות אפוא שהמוניטריזם נחשב כיום בדרך כלל לכישלון, ושכמה מן הדברים שפרידמן אמר על ״כסף״ ועל מדיניות מוניטרית — שלא כמו על צריכה ועל אינפלציה — היו, כך מתברר, מטעים ואולי אף במתכוון.

כדי להבין מהו המוניטריזם ובמה הוא עוסק, הדבר הראשון שיש לדעת הוא שמשמעותה של המילה ״כסף״ — money באנגלית — בשפת הכלכלנים אינה זהה למשמעותה בשפת היומיום. כאשר כלכלנים מדברים על היצע הכסף, אין כוונתם לעושר במובן הרגיל. כוונתם רק לאותן צורות של עושר שניתן להשתמש בהן באופן ישיר פחות או יותר כדי לקנות דברים. מזומנים — פיסות נייר ירוקות עם תמונות של נשיאים מתים — זהו כסף, וכך גם הפקדות בבנק שכותבים כנגדן המחאות. אבל מניות, איגרות חוב ונדל״ן אינם כסף, משום שיש להמיר אותם למזומנים או לפיקדונות בנקאיים בטרם ניתן יהיה להשתמש בהם כדי לבצע רכישות.

אילו כלל היצע הכסף מזומנים בלבד, הוא היה בשליטתה הישירה של הממשלה או, ליתר דיוק, של ה״פדרל ריזרב״ (Federal Reserve) — גוף מוניטרי שכמו ה״בנקים המרכזיים״ המקבילים לו בארצות רבות אחרות, נפרד במידת מה מבחינה מוסדית מן הממשלה עצמה. העובדה שהיצע הכסף כולל גם פיקדונות בנקאיים עושה את המציאות למסובכת יותר. לבנק המרכזי יש שליטה ישירה רק ב״בסיס המוניטרי״ — סכום הכסף המזומן שבמחזור, הכסף המזומן שבנקים מחזיקים בכספותיהם, והפיקדונות שמחזיקים הבנקים ב״פדרל ריזרב״ — אך לא בפיקדונות שמחזיקים בני אדם בבנקים. מכל מקום, בנסיבות רגילות, השליטה הישירה של ה״פדרל ריזרב״ בבסיס המוניטרי, די בה לתת לו שליטה בפועל גם בהיצע הכסף הכללי.

לפני קיינס, כלכלנים תפסו את היצע הכסף ככלי העיקרי של ניהול כלכלי. ואולם קיינס טען שבתנאי שפל כלכלי קשה, כאשר שיעורי הריבית נמוכים מאוד, השינויים בהיצע הכסף משפיעים אך מעט על הכלכלה. ההיגיון שבדברים היה כדלקמן: כאשר שיעורי הריבית הם 4%–5%, איש אינו רוצה שכספו יהיה כאבן שאין לה הופכין. אולם במצב כמו זה ששרר בשנת 1935, כאשר שיעור הריבית לשלושה חודשים על איגרות חוב של ממשלת

ארצות הברית היה רק 0.14%, יש תמריץ דל ביותר ליטול את הסיכון הכרוך בשליחת הכסף "לעבודה". הבנק המרכזי עשוי לנסות לדרבן את הכלכלה באמצעות הדפסת כמויות גדולות של מזומנים נוספים; אולם אם שיעור הריבית כבר נמוך מאוד, סביר כי המזומנים הנוספים יימקו בכספות הבנקים או מתחת למזרנים. על כן טען קיינס שמדיניות מוניטרית, שינוי בהיצע הכסף כדי לנהל את הכלכלה, לא תהיה יעילה. ולכן האמינו קיינס וחסידיו שדרושה מדיניות פיסקלית — בייחוד הגדלת הוצאות הממשלה — כדי לגרום למדינות לצאת מן השפל הגדול.

מדוע זה חשוב? מדיניות מוניטרית היא דרך טכנוקרטית מאוד, א־פוליטית בעיקרה, של התערבות ממשלתית בכלכלה. אם הבנק המרכזי מחליט להגדיל את היצע הכסף, הוא פשוט רוכש כמה איגרות חוב ממשלתיות מבנקים פרטיים ומשלם בעדן באמצעות זיכוי עתודות הבנקים בבנק המרכזי. למעשה כל מה שצריך הבנק המרכזי לעשות הוא להדפיס עוד קצת כסף ולהגדיל את הבסיס המוניטרי. לעומת זאת, מדיניות פיסקלית מערבת את הממשלה בכלכלה באופן עמוק הרבה יותר, המצריך פעמים רבות הכרעה ערכית: אם הפוליטיקאים מחליטים להשתמש בעבודות ציבוריות כדי לקדם את התעסוקה, עליהם להחליט מה לבנות והיכן. משום כך כלכלנים שהם מאוהדי השוק החופשי נוטים לרצות להאמין שמדיניות מוניטרית היא כל מה שנחוץ; וכלכלנים הרוצים לראות ממשלה פעילה יותר נוטים להאמין שהכרחית מדיניות פיסקלית.

המחשבה הכלכלית אחרי ניצחון המהפכה הקיינסיאנית — כפי שהשתקפה למשל במהדורות המוקדמות של ספר הלימוד הקלסי של פול סמואלסון[1] — נתנה קדימות למדיניות הפיסקלית, ואילו המדיניות המוניטרית נדחקה לשוליים. בנאומו לפני האגודה האמריקנית לכלכלה בשנת 1967 אמר פרידמן:

> משמעות ההסכמה הרחבה לדעות [הקיינסיאניות] במקצוע הכלכלה היתה שבמשך כשני עשורים האמינו הכול, מלבד כמה נשמות שמרניות, שאבד כלח על המדיניות המוניטרית בשל הידע החדש בכלכלה. הכסף איבד את חשיבותו.

אמנם ייתכן שזו היתה הגזמה, אולם המדיניות המוניטרית באמת נחשבה במהלך שנות הארבעים והחמישים לפחותת חשיבות. פרידמן, לעומת זאת, לחם בכל מאודו למען הדעה שהכסף דווקא נחשב, ופסגת המערכה היה פרסום הספר "היסטוריה מוניטרית של ארצות הברית, 1867–1960"

1 ראו Paul A. Samuelson, 1997. *Economics: The Original 1948 Edition*. New York: McGraw-Hill.

(*A Monetary History of the United States, 1867–1960*), עם אנה שוורץ (Anna Schwartz) בשנת 1963.

"היסטוריה מוניטרית" הוא אכן עבודה עצומה המפגינה למדנות יוצאת דופן וסוקרת מאה שנה של התפתחויות מוניטריות, אולם הדיון המשפיע והשנוי במחלוקת ביותר שבה נסב על השפל הגדול. פרידמן ושוורץ טענו כי הפריכו את הפסימיות של קיינס באשר לאפקטיביות של המדיניות המוניטרית במצבי שפל כלכלי. "התכווצות" הכלכלה, הכריזו, "היא למעשה עדות טרגית לחשיבותם של כוחות מוניטריים".

אך מה היתה כוונתם בכך? מן ההתחלה נראה שפרידמן ושוורץ עומדים על קרקע חלקלקה במקצת. ובמשך הזמן האופן שבו הציג פרידמן את הסיפור הלך ונעשה גס יותר, במקום מעודן יותר, עד אשר בסופו של דבר החל להיראות — אין דרך אחרת לומר זאת — נטול יושר אינטלקטואלי.

כשבאים לפרש את מקורותיו של השפל הגדול, ההבחנה בין הבסיס המוניטרי (מזומנים ועוד עתודות בנקאיות), שבו שולט הבנק המרכזי במישרין, לבין היצע הכסף (מזומנים ועוד פיקדונות בבנק) היא הכרחית. הבסיס המוניטרי גדל במהלך השנים הראשונות של השפל הגדול, ועלה מ־6.05 מיליארד דולרים בממוצע בשנת 1929 ל־7.02 מיליארד דולרים בממוצע בשנת 1933. אך היצע הכסף הצטמק מאוד, מ־26.6 מיליארד דולרים ל־19.9 מיליארד דולרים. התבדרות זו שיקפה בעיקר את הנשורת מגל התמוטטויות הבנקים בשנים 1930–1931: משעה שהציבור איבד את אמונו בבנקים, החלו בני אדם להחזיק את עושרם במזומנים ולא בפיקדונות בבנקים, ואותם בנקים ששרדו החלו להחזיק כמויות גדולות של כסף מזומן במצב הכן במקום להלוותו, כדי לקדם את פניה של בהלת משיכות אפשרית. התוצאה היתה הרבה פחות הלוואות, ועל כן הרבה פחות הוצאת כספים, מכפי שהיו אילו היה הציבור ממשיך להפקיד מזומנים בבנקים, והבנקים היו ממשיכים להלוות לעסקים כספים. ומכיוון שהתמוטטות ההוצאה היתה הגורם המידי לשפל, הרצון הפתאומי הן של בני אדם פרטיים והן של בנקים להחזיק יותר מזומנים החריף ללא ספק את הנפילה.

פרידמן ושוורץ טענו שהצניחה בהיצע הכסף הפכה את מה שעשוי היה להיות מיתון רגיל לשפל קטסטרופלי — נקודה השנויה במחלוקת בפני עצמה. אולם גם אם נסכים לנקודה זו לצורך הדיון, שומה עלינו לשאול אם אפשר לומר כי הבנק המרכזי, שאחרי ככלות הכול הגדיל את בסיס הכסף, הוא שגרם לצניחה בסך כל היצע הכסף. לפחות בהתחלה פרידמן ושוורץ לא טענו זאת. מה שטענו תחת זאת היה שהבנק המרכזי **יכול היה למנוע** את הצניחה בהיצע הכסף, בייחוד אם היה חש להצלת הבנקים המתמוטטים בעת המשבר של 1930–1931. אילו היה הבנק המרכזי נחלץ להלוות כסף

לבנקים שהיו במצוקה, הרי גל התמוטטויות הבנקים עשוי היה להימנע, ועקב כך עשויים היו להימנע הן החלטת הציבור להחזיק מזומנים במקום פיקדונות בבנק והן העדפת הבנקים השורדים להטמין פיקדונות בכספותיהם במקום להלוות את הכספים. ובעקבות כל זה אפשר היה אולי למתן את גודל המשבר.

כאן אולי כדאי להיעזר באנלוגיה. נניח שפורצת מגפת שפעת וניתוח שלאחר מעשה מעלה שפעולה מתאימה שהיו נוקטים המרכזים למניעת מחלות (CDCs — Centers for Disease Control) יכלה לרסן את המגפה. יהיה הוגן להאשים את פקידי הממשלה על שכשלו ולא נקטו פעולה מתאימה. אולם יהיה מופרז לומר שהממשלה גרמה למגפה, או להשתמש בכשל של המרכזים למניעת מחלות כהמחשה לעליונותם של השווקים החופשיים על פני ממשלה גדולה.

ובכל זאת כלכלנים רבים, וקוראים רבים עוד יותר שאינם כלכלנים, הבינו את הסברם של פרידמן ושוורץ כאילו נתכוונו שהבנק המרכזי ממש גרם לשפל הגדול, ושהשפל הוא במובן מסוים המחשת הרעות החולות של ממשלה המתערבת יתר על המידה בכלכלה. כאמור, בשנים שלאחר מכן נהפכו קביעותיו של פרידמן לבוטות יותר, כאילו כדי להזין את התפיסה המוטעית הזו. בנאום הנשיאותי שלו בשנת 1967 הכריז כי "הרשויות המוניטריות של ארצות הברית פעלו על פי מדיניות דפלציונית חריפה" וכי היצע הכסף צנח "משום שמערכת ה'פדרל ריזרב' כפתה או הרשתה צמצום חד בבסיס המוניטרי, מאחר שכשלה בהפעלת הסמכות הנתונה בידיה". זוהי קביעה מוזרה בהתחשב בעובדה שהבסיס המוניטרי, כפי שראינו, עלה למעשה עם הירידה בהיצע הכסף. (ייתכן שפרידמן התייחס לכמה אפיזודות לאורך הדרך שבהן קטן הבסיס המוניטרי במידה מתונה לתקופה קצרה, אולם אפילו כך, הצהרתו היתה במקרה הטוב מטעה מאוד.)

בשנת 1976 אמר פרידמן לקוראי *ניוזוויק* ש"האמת היסודית היא שהשפל הגדול נוצר בשל ניהול כושל של הממשלה", הצהרה שקוראיו בוודאי פירשו כאומרת שהשפל הגדול לא היה מתרחש אילו רק היתה הממשלה סרה הצדה ולא מתערבת. אך למעשה מה שטענו פרידמן ושוורץ היה שהממשלה היתה צריכה להיות פעילה יותר, לא פחות.

מדוע היו חילוקי הדעות ההיסטוריים על תפקידה של המדיניות המוניטרית בשנות השלושים חשובים כל כך בשנות השישים? חלק מן התשובה הוא שהם השתלבו בסדר היום האנטי־ממשלתי של פרידמן, שבו נדון עוד בהמשך. אולם הנגיעה הישירה יותר היתה למסעו של פרידמן למען המוניטריזם. על פי הדוקטרינה הזו, על ה"פדרל ריזרב" לדאוג שהיצע הכסף יגדל בקצב נמוך וקבוע — למשל 3% בשנה — ולא לחרוג מן

היעד הזה, יקרה מה שיקרה בכלכלה. הרעיון היה להעביר את המדיניות המוניטרית למצב של "טייס אוטומטי", ללא מקום לכל שיקול דעת של פקידי הממשלה.

הטיעון של פרידמן בעד המוניטריזם היה בחלקו כלכלי ובחלקו פוליטי. צמיחה יציבה בהיצע הכסף, טען, תוביל לכלכלה יציבה במידה סבירה. פרידמן מעולם לא טען ששמירה על הכלל שלו תבטל את כל המיתונים, אך טען שהסטיות מנתיב הצמיחה הכלכלית יהיו קטנות במידה נסבלת — ומכאן הקביעה שהשפל הגדול לא היה מתרחש אילו נהג הבנק המרכזי על פי הכלל המוניטריסטי. ויחד עם אמונה מסויגת זו ביציבות הכלכלה תחת משטר מוניטרי, בא הבוז הבלתי מסויג של פרידמן ליכולתם של פקידי הבנק המרכזי להצליח במשימה זו אם יינתן בידיהם שיקול דעת. העדות העיקרית לכך שאי־אפשר לסמוך על הבנק המרכזי היתה תחילתו של השפל הגדול, אולם פרידמן יכול היה להצביע על הרבה דוגמאות למדיניות שהשתבשה. "כלל מוניטרי", כתב בשנת 1972, "היה מבודד את המדיניות המוניטרית הן מכוחה השרירותי של קבוצת אנשים קטנה שאינה כפופה לבקרת ציבור הבוחרים, והן מן הלחצים קצרי הטווח של הפוליטיקה המפלגתית".

המוניטריזם היה כוח רב עוצמה בוויכוח הכלכלי במשך כשלושה עשורים, לאחר שפרידמן העלה לראשונה בשנת 1959 את הדוקטרינה בספרו "תוכנית ליציבות כלכלית" (*A Program for Monetary Stability*). כיום, מכל מקום, אין הוא אלא צל חיוור של מה שהיה פעם, משתי סיבות עיקריות.

ראשית, כאשר ניסו ארצות הברית ובריטניה ליישם את המוניטריזם בשלהי שנות השבעים של המאה ה־20, נתקלו שתיהן באותן תוצאות עגומות: בכל אחת מהן לא הצליחה הצמיחה היציבה בהיצע הכסף למנוע מיתון חריף. בשנת 1979 אימץ ה"פדרל ריזרב" רשמית יעדים מוניטריים בסגנון פרידמן, אולם זנח אותם למעשה בשנת 1982, כאשר שיעור האבטלה הגיע לרמה דו־ספרתית. זניחת היעדים הזו נהפכה לרשמית בשנת 1984, ומאז החל הבנק המרכזי לעסוק בכיוונון מתוך הפעלת שיקול דעת, בדיוק מהסוג שפרידמן הוקיע. למשל, הבנק המרכזי הגיב למיתון של 2001 בקיצוץ שערי הריבית ובהניחו להיצע הכסף לגדול בשיעורים שלעתים עלו על 10% בשנה. ברגע שהבנק המרכזי השתכנע שההבראה היא עובדה מוגמרת הוא הפך את פניו, העלה את שיעורי הריבית והניח לצמיחה בהיצע הכסף לרדת עד לאפס.

שנית, מאז ראשית שנות השמונים עשו ה"פדרל ריזרב" ומקביליו בארצות אחרות עבודה בהחלט לא רעה, וכך ערערו את אמינות דבריו של פרידמן, שצייר את אנשי הבנקים המרכזיים כלא־יוצלחים חסרי תקנה. האינפלציה

לא עלתה, המיתונים — למעט ביפן, שעליה נרחיב עוד מעט — היו קצרים ומתונים יחסית. כל זה קרה למרות התנודות בהיצע הכסף שהחרידו את המוניטריסטים וגרמו להם — ולפרידמן בכללם — לחזות קטסטרופות שווא. כפי שציין דייויד וורש (Warsh) מן העיתון *The Boston Globe* בשנת 1992, "פרידמן שחק את אמינותו כאשר בשנות השמונים חזה אינפלציה ושגה תכופות".

בשנת 2004 כבר יכול היה *הדוח הכלכלי של הנשיא*, שנכתב בידי הכלכלנים השמרנים מאוד של ממשל בוש, להכריז בכל זאת הכרזה אנטי־מוניטריסטית ביותר ולפיה: "מדיניות מוניטרית אגרסיבית" — לא נאמר "יציבה" או "עקיבה", אלא "אגרסיבית" — "יכולה להקטין את עומקו של מיתון".

וכעת על יפן. בשנות התשעים של המאה ה־20 חוותה יפן מעין שחזור בהיקף קטן של השפל הגדול. שיעור האבטלה לא הגיע לרמות של תקופת השפל הגדול בזכות הוצאה מסיבית על עבודות ציבוריות — יפן, שאוכלוסייתה אינה מגיעה למחצית מאוכלוסיית ארצות הברית, יצקה מדי שנה יותר בטון מאשר ארצות הברית. ואולם תנאי שער הריבית הנמוך כל כך של השפל הגדול שבו והופיעו במלואם. בשנת 1998 שער הריבית להלוואות הבנקים לברוקרים (call money rates), השער על הלוואות ללילה אחד בין בנקים, ירד לאפס במלוא מובן המילה.

ובתנאים אלה, התבררה המדיניות המוניטרית חסרת תועלת בדיוק כפי שתיאר אותה קיינס בשנות השלושים. הבנק המרכזי של יפן, מקבילו של ה"פדרל ריזרב", יכול היה להגדיל את הבסיס המוניטרי ואכן עשה זאת. אלא שהיֵנים שנוספו נאגרו, ולא הוצאו. המוצרים בני קיימא היחידים שנמכרו היטב, סיפרו לי כמה כלכלנים יפנים באותה תקופה, היו כספות. למעשה הבנק המרכזי של יפן מצא שאפילו אינו יכול להגדיל את היצע הכסף במידה שרצה. הוא דחף כמויות אדירות של מזומנים למחזור, אך מדדים רחבים יותר של היצע כסף צמחו מעט מאוד. הבראה כלכלית החלה לבסוף לפני שנים אחדות, כשמניעה אותה התעוררות מחודשת של השקעות עסקיות כדי לנצל הזדמנויות טכנולוגיות חדשות. אולם המדיניות המוניטרית לא הצליחה לצבור כל השפעה.

בפועל, יפן בשנות התשעים סיפקה הזדמנות חדשה לבחון את הדעות של פרידמן ושל קיינס באשר ליעילות של מדיניות מוניטרית בתנאי מיתון עמוק. התוצאות תמכו בבירור בפסימיות של קיינס ולא באופטימיות של פרידמן.

.4

בשנת 1946 הופיע מילטון פרידמן לראשונה כמנחיל כלכלת השוק החופשי, על גבי פמפלט שנשא את הכותרת: "גגות או תקרות: בעיית השיכון הנוכחית" ("Roofs or Ceilings: The Current Housing Problem"), שאותו חיבר עם ג'ורג' סטיגלר (George J. Stigler), שהצטרף אליו אחר כך באוניברסיטה של שיקגו. הפמפלט, שתקף את הגבלת דמי השכירות שעדיין שררה ברחבי ארצות הברית אחרי מלחמת העולם השנייה, התפרסם בנסיבות מוזרות במקצת: זה היה פרסום של הקרן לחינוך כלכלי (Foundation for Economic Education). ארגון זה, כפי שכתב ריק פרלסטיין (Perlstein) בספרו "לפני הסערה" (*Before the Storm*, 2001) על מקורות התנועה השמרנית המודרנית, "הפיץ בשורה ליברטריאנית כה חסרת פשרות עד שגבלה באנרכיזם". רוברט ולץ' (Welch), מייסד John Birch Society, כיהן בדירקטוריון של הקרן. ניסיון ראשון זה להנחיל את תורת השוק החופשי היה משתי בחינות מעין קדימון לקריירה של פרידמן כאינטלקטואל ציבורי בששת העשורים הבאים.

ראשית, הפמפלט הדגים את נכונותו הייחודית של פרידמן לפתח את רעיונות השוק החופשי עד לגבולות ההיגיון שלהם. גם הרעיון ששווקים הם דרכים יעילות לחלק סחורות שאינן מצויות בשפע וגם האמירה שהגבלת מחירים יוצרת מחסור וחוסר יעילות לא היו חדשים. אולם כלכלנים רבים, מתוך חשש מפני תגובת נגד לעלייה פתאומית בדמי השכירות (שפרידמן וסטיגלר חזו כי תעמוד על כ־30% במדינה כולה), היו עשויים להציע סוג כלשהו של מעבר הדרגתי להסרת ההגבלה. פרידמן וסטיגלר דחו על הסף כל דאגה מעין זו.

בעשורים שלאחר מכן, הנחישות הבלתי מתפשרת הזו הייתה לסמלו המסחרי של פרידמן. פעם אחר פעם קרא פרידמן לפתרונות שוק לבעיות — בחינוך, בבריאות, בסחר בסמים לא חוקיים — שכמעט כל אדם אחר חשב שנחוצה בהן התערבות ממשלתית נרחבת. חלק מרעיונותיו התקבלו על רבים בציבור, כגון החלפת הכללים הנוקשים בעניין זיהום במערכת של היתרי זיהום שהחברות יכלו לקנות ולמכור. אחרים, כמו שוברים לבתי הספר, זכו לתמיכה רחבה של התנועה השמרנית אולם לא זכו להצלחה רבה בשדה הפוליטי. ואחדות מהצעותיו, כגון ביטול הליכי הרישוי לרופאים וביטול מינהל המזון והתרופות, נחשבות לחסרות שחר אפילו בעיני השמרנים ביותר.

שנית, הפמפלט הראה עד כמה מוצלח היה פרידמן כמנחיל תורתו ברבים. ניסוחו יפהפה וערמומי; אין הוא כתוב בלשון כלכלנים; הטיעונים

מומחשים בחוכמה בעזרת דוגמאות שנבחרו מן העולם האמתי, החל בהתאוששותה המהירה של סן פרנסיסקו מרעידת האדמה של שנת 1906 וכלה במצוקתו של חייל משוחרר בשנת 1946, שמאז שחרורו מחפש לשווא מקום מגורים הולם. אותו סגנון, בתגבור הממד החזותי, אפיין את סדרת הטלוויזיה המדוברת של פרידמן משנות השמונים, "חופשי לבחור" (*Free to Choose*).

טובים הסיכויים שהתפנית החדה חזרה לכיוון מדיניות "לסה פר" (laissez-faire), שהתחוללה ברחבי העולם החל משנות השבעים של המאה ה־20, היתה מתרחשת גם אלמלא פועלו של מילטון פרידמן. אולם המערכה המבריקה ביעילותה שניהל בלא לאות למען השווקים החופשיים סייעה ללא ספק להאיץ את התהליך, הן בארצות הברית והן ברחבי העולם. על פי כל אמת מידה — פרוטקציוניזם לעומת סחר חופשי; רגולציה לעומת דה־רגולציה; שכר על פי משא ומתן קיבוצי ושכר מינימום לעומת שכר הנקבע על פי השוק — העולם עשה כברת דרך ארוכה לעבר פרידמן. מרשימה אפילו יותר מהישגו מבחינת שינויי מדיניות בפועל היתה התמורה שחלה בדעה המקובלת: רוב בעלי ההשפעה שוכנעו כל כך בצדקת דרך המחשבה של פרידמן עד כי חושבים שמובן מאליו כי השינוי במדיניות הכלכלית שהוא קידם היה לטובה. האומנם כך?

נחשוב קודם כול על ביצועיה של כלכלת ארצות הברית. בידינו נתונים על ההכנסה הריאלית — כלומר ההכנסה המתואמת על פי האינפלציה — של משפחות אמריקניות בשנים 1947–2005. במהלך המחצית הראשונה של אותן 58 שנים, משנת 1947 עד 1976, היה מילטון פרידמן בחזקת קול קורא במדבר וקובעי מדיניות התעלמו מרעיונותיו. אף על פי כן הכלכלה, למרות כל הליקויים ביעילות שהוא מגנה, הביאה לשיפורים דרמטיים ברמת החיים של רוב האמריקנים: ההכנסה הריאלית החציונית עלתה פי שניים ויותר. לעומת זאת, בתקופה שמאז 1976 התקבלו רעיונותיו של פרידמן יותר ויותר; אמנם נותרה די התערבות ממשלתית שהוא המשיך להתלונן עליה, אך לא היה כל ספק שמדיניות השוק החופשי נפוצה הרבה יותר. ואולם השיפור ברמת החיים היה נמוך בהרבה מזה שבתקופה שקדמה לכך: ההכנסה הריאלית החציונית בשנת 2005 היתה גבוהה רק ב־23% מכפי שהיתה בשנת 1976.

חלק מן הסיבה לכך שהדור השני לאחר המלחמה לא הצליח כמו הדור הראשון שלאחריה היה קצב צמיחה כלכלית אטי יותר באופן כללי — עובדה שעשויה להפתיע את מי שמניחים שהמגמה לעבור לשווקים חופשיים הניבה רווחים כלכליים גדולים. אולם סיבה חשובה נוספת לפיגור ברמת החיים של רוב המשפחות היתה עלייה עצומה באי־שוויון הכלכלי:

במהלך הדור הראשון שלאחר המלחמה התחלקו פֵּרות הצמיחה הכלכלית בקרב אוכלוסייה רחבה, אולם מאז סוף שנות השבעים עלתה ההכנסה החציונית, קרי הכנסתה של משפחה טיפוסית, רק בכשליש מקצב עלייתה של ההכנסה הממוצעת, הכוללת את הכנסותיהם הנוסקות של בני המיעוט הקטן הנמצא בצמרת.

הדבר מעלה נקודה מעניינת. מילטון פרידמן הבטיח לשומעיו פעמים רבות שאין צורך בשום מוסד מיוחד, כגון שכר מינימום ואיגודים מקצועיים, כדי להבטיח שהעובדים יקבלו את חלקם בפֵּרות הצמיחה הכלכלית. בשנת 1976 אמר לקוראי *ניוזוויק* שהסיפורים על מעשי הרשע של הברונים־השודדים הם בגדר בדיה:

> נראה שאין שום תקופה אחרת בהיסטוריה, בארץ זו או בכל ארץ אחרת, שבה חווה האדם הפשוט עלייה כה גדולה ברמת חייו כמו בתקופה שבין מלחמת האזרחים לבין מלחמת העולם הראשונה, כאשר האינדיווידואליזם היה קשוח ושלוח רסן.

(ומה בדבר שלושים השנים המרשימות שלאחר מלחמת העולם השנייה, שהקיפו חלק ניכר מן הקריירה של פרידמן עצמו?) ואולם בעשורים שלאחר הצהרה זו, שבהם הורשה שכר המינימום לפגר אחר האינפלציה ורוב האיגודים חדלו לתפקד בתור גורם חשוב במגזר הפרטי, ראו האמריקנים כיצד הצמיחה בהכנסתם מעבודה מפגרת אחר הצמיחה הכללית במשק. האם היה פרידמן אופטימי מדי באשר לנדיבותה של היד הנעלמה?

לשם ההגינות, אציין כי גורמים רבים משפיעים הן על הצמיחה הכלכלית והן על חלוקת ההכנסה, כך שאיננו יכולים להאשים את המדיניות הפרידמנית בכול. ובכל זאת, בהתחשב בתפיסה הרווחת שהתפנית לכיוון מדיניות שוק חופשי שיפרה פלאים את הכלכלה האמריקנית ואת רמת החיים של האמריקנים מן השורה, מפתיע כמה מעט תמיכה ניתן למצוא לקביעה זו בנתונים.

שאלות דומות בדבר היעדר ראיות לכך שרעיונותיו של פרידמן אכן עובדים במציאות ראוי להעלות, ואף ביתר שאת, בהקשר של מדינות דרום־אמריקה. לפני עשור היה מקובל לציין את הצלחת הכלכלה הצ׳יליאנית — שבה פנו יועציו של אוגוסטו פינושה, בוגרי שיקגו, למדיניות שוק חופשי לאחר שפינושה עלה לשלטון בשנת 1973 — כהוכחה לכך שצעדי מדיניות שננקטו בהשראת פרידמן הובילו לפיתוח כלכלי מוצלח. אולם אף על פי שמדינות אחרות באמריקה הלטינית, ממקסיקו ועד ארגנטינה, הלכו בעקבות צ׳ילה ופנו לכיוון סחר חופשי, הפריטו ענפי תעשייה והסירו את הפיקוח על השוק, לא עלה בידן לשחזר את סיפור ההצלחה של צ׳ילה.

אדרבה, תפיסתם של רוב תושבי אמריקה הלטינית היא שצעדי המדיניות ה"נאו־ליברליים" נחלו כישלון: הצמיחה הכלכלית לא המריאה לשיעורים המובטחים ואילו אי־השוויון בחלוקת ההכנסות החמיר. אין בכוונתי להאשים את אסכולת שיקגו בכל מה שהשתבש באמריקה הלטינית, או לטעון שמה ששרר קודם לכן היה המצב האידיאלי. אולם ישנו ניגוד הזועק לשמים בין התפיסה שצדקתו של פרידמן הוכחה, לבין התוצאות בפועל במשקים שפנו ממדיניות של התערבות בשנים הראשונות לאחר המלחמה למדיניות של שוק חופשי.

אם להתמקד בנושא אחד, אחת המטרות העיקריות שסימן פרידמן היתה הפיקוח הממשלתי, שהיה בעיניו חסר תועלת, מכשיל ומעכב. במאמר הספד לג'ורג' סטיגלר, שותפו לכתיבה בעבר, קשר פרידמן כתרים לביקורתו של סטיגלר על הפיקוח על החשמל ולטיעונו כי המפקחים בדרך כלל משרתים בסופו של דבר את האינטרסים של המפוקחים במקום את עניינו של הציבור. כיצד אפוא התגלגלו הדברים בעקבות הסרת הפיקוח?

הכול התחיל כשורה, עם הסרת הפיקוח על ההובלה במשאיות ועל קווי התעופה בשלהי שנות השבעים. בשני המקרים הובילה הסרת הפיקוח, הגם שלא כולם היו מרוצים ממנה, להגברת התחרות, למחירים נמוכים יותר באופן כללי, ולהגברת היעילות. הסרת הפיקוח מן השוק להספקת גז טבעי נחלה גם היא הצלחה.

אולם הגל הבא של הסרת הפיקוח, שהתרחש בענף ייצור והספקת החשמל, הוא סיפור שונה לחלוטין. כפי שהמיתון ביפן בשנות התשעים הראה שהחששות של הכלכלנים הקיינסיאניים באשר ליעילות של המדיניות המוניטרית לא היו עורבא פרח, כך משבר החשמל בקליפורניה בשנים 2000–2001 — שבו חברות החשמל וסוחרי האנרגיה יצרו מחסור מלאכותי על מנת לגרום לעליית מחירים — הזכיר לנו את המציאות שעליה הושתתו הסיפורים על הברונים־השודדים ומעשי העושק שלהם. הגם שמדינות אחרות לא סבלו קשה כל כך כמו קליפורניה, בכל רחבי ארצות הברית גררה הסרת הפיקוח על החשמל מחירים גבוהים יותר, ולא נמוכים יותר, אגב רווחים עצומים שנשרו אל חיקן של חברות החשמל.

אותן מדינות שמסיבה זו או אחרת לא עלו על רכבת הסרת הפיקוח בשנות התשעים חושבות כעת את עצמן לבנות מזל. ויותר מכול התמזל מזלן של אותן ערים שמשום מה לא קיבלו את המזכר על הרעות החולות של הממשלה ועל מעלות המגזר הפרטי, ועדיין יש להן חברות חשמל בבעלות ציבורית. כל זה מראה שהרציונל המקורי לפיקוח על החשמל — ההבחנה שללא פיקוח יהיה לחברות החשמל כוח מונופוליסטי רב מדי — עומד בתוקפו.

האם עלינו להסיק מכך שהסרת פיקוח היא תמיד רעיון רע? לא — הדבר תלוי בפרטי המקרה הייחודיים. להסיק שהסרת פיקוח היא תמיד ובכל מקום רעיון רע יהיה היסחפות לאותה חשיבה אבסולוטיסטית שאפשר לטעון כי היתה מגרעתו הגדולה ביותר של מילטון פרידמן.

בביקורתו על "היסטוריה מוניטרית" של פרידמן ושוורץ, שנכתבה בשנת 1965, גער הכלכלן המנוח מאוניברסיטת ייל, חתן פרס נובל ג'יימס טובין (Tobin), בעדינות במחברים על שהרחיקו לכת יתר על המידה. "חִשבו על שלוש ההנחות האלה", כתב. "הכסף נטול חשיבות. הכסף הוא דווקא בעל חשיבות. הכסף הדבר היחידי שחשוב. קל מאוד לגלוש מן ההנחה השנייה לשלישית". ועוד הוסיף כי פרידמן וחסידיו, "בקנאותם ובלהיטותם", עשו בדיוק זאת לעתים קרובות מדי.

נראה שאפשר לתאר במתווה דומה את תמיכתו של מילטון פרידמן בשוק החופשי. בעקבות השפל הגדול היו רבים שאמרו כי שווקים לעולם לא יוכלו לפעול. לפרידמן היה האומץ האינטלקטואלי לומר ששווקים דווקא יכולים לפעול, וסגנונו הבוטח והמרהיב יחד עם יכולתו להציג ראיות באופן סדור הפכו אותו לדובר הטוב ביותר בשם מעלותיו של השוק החופשי מאז אדם סמית. אולם הוא גלש בקלות יתרה מדי הן לטענה שהשווקים תמיד פועלים והן לטענה שרק השווקים פועלים. קשה מאוד למצוא מקרים שבהם הודה פרידמן באפשרות שהשווקים עלולים להשתבש, או שמעורבות ממשלתית יכולה לשרת מטרה מועילה.

תמיכתו המוחלטת של פרידמן במדיניות שוק חופשי תרמה לאקלים אינטלקטואלי שבו שלטו אמון בכוחם של השווקים ובוז כלפי הממשלה — אף שפעמים רבות העובדות הורו אחרת. מדינות מתפתחות אצו לפתוח את שוקי ההון שלהן, למרות אזהרות שפעולה זו עלולה לחשוף אותן למשברים פיננסיים; לאחר מכן, כאשר הגיעו המשברים, האשימו משקיפים רבים את הממשלות של אותן ארצות ולא את חוסר היציבות בזרמי ההון. הסרת הפיקוח על שוק החשמל נמשכה למרות אזהרות ברורות שכוח מונופוליסטי עלול להוות בעיה; למעשה, אפילו בעיצומו של משבר החשמל בקליפורניה, דחו רוב הפרשנים בביטול את החששות מפני מניפולציית מחירים מאורגנת בטענה שאלו תיאוריות קונספירציה פרועות. השמרנים המשיכו לעמוד על דעתם שהשוק החופשי הוא התשובה למשבר בשירותי הבריאות, למרות ראיות ברורות ומכריעות כי ההפך הוא הנכון.

מה שמוזר באבסולוטיזם של פרידמן בנוגע למעלות השווקים ולמגרעות הממשלה הוא שבעבודתו ככלכלן של כלכלנים הוא היה למעשה מופת של איפוק. כפי שציינתי קודם לכן, הוא תרם תרומה גדולה לתיאוריה הכלכלית בהדגישו את תפקידה של ההתנהגות הרציונלית של הפרט — אולם שלא

כמו אחדים מעמיתיו, הוא ידע היכן לעצור. מדוע לא הפגין אותו איפוק בתפקידו כאינטלקטואל ציבורי?

התשובה, חוששני, היא שהוא נלכד בתפקיד שהוא פוליטי בעיקרו. מילטון פרידמן הכלכלן הדגול ידע לזהות מצבים שאינם חד־משמעיים ואף הכיר בהם. אולם ממילטון פרידמן, אביר השווקים החופשיים, ציפו להטיף לאמונה שלמה, לא לתת ביטוי לספקות. ובסופו של דבר הוא מילא את התפקיד שמאמיניו ציפו ממנו למלא. עקב כך במשך הזמן יבשה רוח ניתוץ המיתוסים הרעננה שאפיינה את תחילת דרכו והפכה להגנה נוקשה על מה שהיה לאורתודוקסיה החדשה.

בטווח הארוך, אנשים דגולים נזכרים בזכות יתרונותיהם, לא חסרונותיהם, ומילטון פרידמן היה אדם דגול מאוד באמת — אדם בעל אומץ אינטלקטואלי שהיה אחד ההוגים החשובים ביותר בתחום הכלכלה בכל הזמנים, ואולי אף המבריק ביותר מאז ומעולם בהנחלת רעיונות כלכליים לציבור הרחב. אך יש לא מעט מקום לטענה שפרידמן, בסופו של דבר, הרחיק לכת יותר מדי, הן בדוקטרינה והן ביישומיה. כאשר פרידמן החל בקריירה שלו כאינטלקטואל ציבורי, היה זה הזמן הנכון לקונטרה־רפורמציה נגד הקיינסיאניות וכל מה שנלווה אליה. אולם מה שהעולם זקוק לו עכשיו, אטען, הוא קונטרה־קונטרה־רפורמציה.

רשימת המשתתפים

אבישי בניש, האוניברסיטה העברית בירושלים

פלורנס בראון, לשעבר כלכלנית בכירה בבנק ישראל

שיר חבר, כלכלן במרכז לאינפורמציה אלטרנטיבית בירושלים ובבית סאחור

אביה ספיבק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב ומכון ון ליר בירושלים

אמיר פז־פוקס, הקריה האקדמית אונו ומכון ון ליר בירושלים

פול קרוגמן, אוניברסיטת פרינסטון

אריק שרמן, אוניברסיטת בן גוריון בנגב ומכון ון ליר בירושלים